

# 전자금융거래법 개정(안)의 종합지급결제사업자 관련 쟁점 분석\*

- 윤관석 의원 대표발의안을 중심으로 -

양 기 진\*\*

- I. 머리말
- II. 종합지급결제사업자의 은행업 영위 여부
- III. 종합지급결제사업자 플랫폼 지급거래의 외부청산의무
- IV. 결론

## 국문초록

2020년 11월 윤관석 의원이 발의한 전자금융거래법 개정안(의안번호: 5855)은 IT 혁신에 걸맞게 전자금융 관련 제반 법적 인프라를 제공하고자 하고 있다. 그러나 개정안이 도입하려는 종합지급결제사업자를 둘러싼 논란이 적지 않다.

우선 종합지급결제사업자는 이용자에게 계좌개설을 하고 후불결제를 통한 여신기능을 수행하는등 사실상 은행업을 영위한다. 그럼에도 종합지급결제사업자는 엄격한 은행업 인가를 취득하는 대신 전자금융거래법상 금융위원회의 지정만으로 업무를 영위할 수 있다. 뿐만 아니라 금융소비자보호법상 이용자(금융소비자)에 대한 제반 의무가 적용되지 않으며 금융산업구조개선법상 적기시정조치 등 다양한 건전성 확보를 위한 제한을 받지 아니한다. 종합지급결제사업자에게 주어질 규제차익은 공정한 경쟁을 훼손하여 시장을 왜곡시킬 수 있다.

또한 개정안은 종합지급결제사업자인 빅테크가 그 플랫폼에서 행해지는 모든 전자지

\* 이 논문은 2021.2.5. 경제학공동학술대회(한국금융정보학회 분과) 발표문 및 2021.5.26. 금융학회 토론회를 기반으로 정리·보완한 것으로, 2021년도 전북대학교 연구기반 조성비 지원에 의하여 연구되었음

\*\* 전북대학교 법학전문대학원 교수

급거래에 대하여 내부·외부거래를 가리지 않고 모두 외부청산할 의무를 부여하고 있는데 이는 이례적인 입법으로 그 실익을 찾기 어렵고 결제시스템의 안정성 이슈, 빅브라더 이슈, 사이버보안 이슈 등 논란을 야기하고 있다.

개정안이 예정하는 종합지급결제사업자 제도는 비대칭 규제로 시장 참여자들에게 기울어진 운동장을 제공한다는 지적은 물론, 건전성 규제나 소비자보호 규제가 적절하게 적용되지 아니하여 부작용이 예상된다. 따라서 종합지급결제사업자 제도는 전면 재검토되어야 하며, 동등업무-동등규제가 적용되도록 하여 규제차익을 최소화하여야 한다.

- 핵심어 전자금융거래법 개정안, 종합지급결제사업자, 빅테크, 핀테크, 은행업, 외부청산의무, 빅브라더, 금융결제원

## I. 머리말

오늘날 기술혁신으로 전자금융거래 분야에서도 각종 변화<sup>1)</sup>가 이어지고 있으나, 전자금융을 관장하는 「전자금융거래법」은 2006년 4월 제정되어 2007년 시행된 이래 그간 별다른 개정이 이뤄지지 않았다. 이에 현재 다수의 전자금융거래법 개정안이 국회에 상정된 상황이다.

이 중 2020년 11월 27일 윤관석 의원이 대표 발의한 전자금융거래법 일부개정법률안(의안번호 5855)(이하 ‘개정안’)은 전자금융거래에서의 환경변화를 반영하여 다양한 사항을 담고 있다. 예컨대 개정안은 현행 전자금융업 규율체계 및 진입규제 등의 개편하여 현행 7개의 전자금융업종을 4개의 업종으로 단순화하되(지급지시전달업, 결제대행업, 대금결제업, 자금이체업), 자금이체업(허가), 대금결제업(등록), 결제대행업(등록)으로 금융위원회의 감독권을 재정립하고, 지급지시전달업(PISP)의 도입(등록), 오픈뱅킹과 전자지급거래청산업의 제도화하며 그 외에도 많은 내용<sup>2)</sup>을 담고 있다.

- 1) 2007년의 스마트폰 등장과 뒤이은 폭발적인 대중화, 2010년대의 핀테크 혁신 등 금융의 디지털 전환, 정보통신기술 전자상거래업 등에 기반한 빅테크 기업의 지급결제업을 비롯한 금융산업 진출, 최근의 공인인증제도 폐지와 간편인증수단의 확산 등 금융환경의 변화 등을 들 수 있다. 윤관석 의원 대표발의 전자금융거래법 개정(안) 제안 이유 중.
- 2) 그 외에도 개정안은 종합지급결제사업자의 도입, 대금결제업자 등에 대한 후발결제업무 허용, 이용자에탁금의 보호장치, 금융플랫폼 운영에 관한 이용자 보호체계, 비대면거래 관련 금융회사 등의 책임 강화 및 이용자의 협력의무, 비대면거래의 인증수단인 접근매체와 전자적 방식의 신원확인 관련 제도의 정비, 국내의 빅테크의 금융산업 진출에 대한 관리감독체계 마련, 금융보안의 원칙과 안전성 확보 의무의 명확화, 금융회사와 전자금융업자 등의 금융보안 거버넌스 강화, 전자금융업자 등의 업무위탁에 대한 규율체계 정비, 국내 시장이나 이용자에게 영향을 미치는 국외 행위에 대한 역외적용 신설, 전자금융업자인 빅테크가 합병·분

개정안은 현행 전자금융거래법을 거의 전면개정하는 정도의 개편을 시도하여 달라지는 전자금융 환경을 반영하려고 하는데, 이중 일부 내용은 여러 논란을 야기하고 있다. 특히 논란이 거센 사항은 개정안에서 신설예정인 종합지급결제사업자 제도에 관한 것인데, 개정안에 의하면 소위 온라인플랫폼을 영위하는 국내·외 빅테크들이 금융위원회에 신청하여 종합지급결제사업자로 지정받은 후 해당 영업을 영위할 전망이다.

이에 이 글에서는, 개정안에서 도입 예정인 종합지급결제사업자에 관한 쟁점 중 가장 논란이 많은 사항, 즉, 종합지급결제사업자의 은행업 영위 여부, 전자지급거래에 대한 외부청산의무 도입의 적절성 여부 및 관련 개인정보 이슈, 전자지급거래청산기관 제도의 도입 등의 쟁점을 위주로 소개, 검토하고자 한다.

## II. 종합지급결제사업자의 은행업 영위 여부

### 1. 개정안의 종합지급결제사업자 제도

#### (1) 종합지급결제사업자의 업무영역과 감독

2020년 11월 윤관석 의원이 대표발의한 전자금융거래법 개정안이 도입을 예정하는 ‘종합지급결제사업자’ 제도<sup>3)</sup>에 의하면, 종합지급결제사업자가 되고자 하는 자는 금융위원회에 신청하여 지정받아야 하며, 종합지급결제사업자로 지정되려면 상법상 주식회사로서 일정한 자기자본을 갖추고 이용자 보호능력 및 인적·물적 시설 요건과 함께 기타 위험관리 능력 등 일정한 기준을 갖추어야 한다(개정안 제36조의4 제1항).

그런데 종합지급결제사업자는 은행처럼 이용자에게 ‘계좌’를 개설하여 주는 방법으로 전자지금이체 업무를 할 수 있다<sup>4)</sup>(개정안 제36조의5 제1항).<sup>5)</sup> 종합지급결제사업자는 전자지금이체, 선불전자지급수단이나 직불전자지급수단에 관한 업무를 할 수 있고 이 경우 전자지급수단의 발행과 한도(개정안 제23조제1항)에 무관하게 별도로 책정된 한도에 따라 자

할·해산, 전자금융업 전부의 양수·도 등의 경우 금융위의 사전승인 요건 등을 도입하고 있다.

3) 개정안은 제2조제4호의6, 제36조의3제2항제2호, 제36조의4, 제36조의5 및 제45조의2 등을 신설하고 있다.

4) 이때 계좌와 관련된 정보를 사용·관리하면서 범죄이용 여지를 방지하거나(법 제6조의3), 기타 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」의 금융실명을 강제하기 위한 일정한 규제가 종합지급결제사업자에게 준용된다(개정안 제36조의5 제1항).

5) 이때 종합지급결제사업자는 대금결제업 및 결제대행업을 하더라도 은행과 마찬가지로 금융위원회에 따로 등록할 의무가 없다(개정안 제36조의5 제2항).

금이체업과 대금결제업을 할 수 있다(개정안 제35조 제3항, 제36조의5 제3항). 한편 종합 지급결제사업자는 일정한 외국환업무, 후불결제업무<sup>6)</sup>, 본인신용관리업(소위 마이데이터업), 그 외 시행령이 정하는 업무 등을 영위하는 것이 허용된다(개정안 제36조의5 제5항).

종합지급결제사업자의 후불결제 가능 한도에 관하여, 금융당국은 향후 시행령 개정을 통해 (i) 개인에게 최대 30만 원으로 제한하되, (ii) 사업자에는 직전 분기 총결제 규모의 50% 수준으로 후불결제 한도를 제한할 것이라고 밝힌 바 있다.<sup>7)</sup> 이러한 후불결제업무는 이용자에게 사실상 돈을 빌려주는 여신 기능에 가깝다. 따라서 개정안의 종합지급결제사업자가 유사금융업, 특히 은행업을 영위하는지에 대한 논란이 있다.

또한 자금이체업자 등 전자금융업자에 대하여 이용자에게 예탁금을 외부에 구분예치할 예탁금 별도관리 의무가 도입되나(개정안 제26조<sup>8)</sup>), 종합지급결제사업자에게는 일정한 경우에는 별도관리 예탁금으로 간주해 주는 특례<sup>9)</sup>가 인정된다. 그 외에도 감독 측면에서 금융위원회는 종합지급결제사업자의 이용자예탁금, 가맹점 정산대금 등 구체적 내용에 대하여는 일반적인 전자금융업자의 경우와 달리 정할 수 있다(개정안 제36조의5 제6항). 그러나 은행법상 은행에 대한 규제 대비 개정안에 의한 종합지급결제사업자 대상 규제는 미약한 편이다.

## (2) 은행의 업무영역과 규제

은행법상 은행의 핵심 업무영역은 ① 예금·적금의 수입 또는 유가증권, 그 밖의 채무 증서의 발행(‘수신’에 해당), ② 자금의 대출 또는 어음의 할인(여신), 그리고 ③ 내국환·외국환이다(은행법 제27조 제2항). 그런데 은행법상 은행업을 영위하고자 하는 자는, 엄격한 인가요건을 충족시켜 은행업의 인가를 받아야 한다. 은행업 인가를 받기 위한 최저 자본금은 시중은행 1천억원, 지방은행 250억원 이상으로 종합지급결제사업자의 200억원 이상 대비 진입장벽이 높다.

6) 재화 또는 용역의 대가의 지급을 위하여 하는 업무로서 선불전자지급수단의 충전잔액이 부족한 경우에 그 부족분에 대하여 전자금융업자 스스로의 신용으로 가맹점에게 그 대가를 지급하는 업무를 말한다(개정안 제35조 제1항 제2호).

7) 서울경제, “‘빅테크 후불결제 한도 제한을’... 전금법 총공세 나선 금융사들”, (2021.2.2.), <https://www.secdaily.com/NewsView/22IDL57V48>

8) 개정안 제26조에 의하면, 자금이체업자 또는 대금결제업자(선불전자지급수단을 발행 및 관리하는 경우)는 이용자예탁금(이용자로부터 전자지급거래와 관련하여 받은 금전)의 일정부분을 그 고유재산과 구분하여 은행 등 별도의 관리기관에 예치, 신탁 등 별도관리를 할 의무를 진다.

9) 종합지급결제사업자가 전자자금이체 업무과정에서 다른 청산대상업자에 대한 채무를 이행할 목적으로 전자지급거래청산기관 또는 결제기관에 예치한 금액에 대해서는 별도관리되는 이용자예탁금으로 간주한다(개정안 제36조의5 제4항).

또한 은산분리 규제로 알려진 은행주식의 보유한도 규제가 작동되며 은행의 지배구조에 대하여는 「금융회사의 지배구조에 관한 법률」이 적용되어 임원의 자격요건, 이사회 구성·운영, 내부통제·위험관리 기준의 수립·시행, 대주주 변경승인 등의 규제가 적용된다. 아울러 은행업무 수행시 이해상충 관리, 예금지급준비금과 금리등 준수 의무 등 영업행위 규제는 물론, 건전경영 유지를 위한 각종 신용공여 한도등 규제, 비업무용자산등 처분, 경영공시등 의무가 적용되며 금융감독당국의 감독·검사, 합병·폐업·해산 관련 인가 등 규제를 받는다.

이와 함께 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」(이하 '금융산업구조개선법')의 적용대상으로 합병·전환, 금융체계상 중요 금융기관에 대한 자체정상화계획·부실정리계획, 적기시정조치 등 부실금융기관의 정비 규제, 청산·파산 특칙 등이 적용된다. 외국은행의 국내 지점·대리점의 신설이나 폐쇄에 있어서도 금융위원회의 인가를 받아야 하며 은행법의 적용을 받으며 인가취소시 지점폐쇄 및 청산할 의무에 좇아 국내에 자산을 보유하여 국내거주자 채무의 변제를 위하여 우선충당될 의무가 적용된다. 아울러 은행의 경우 이용자(소비자) 보호를 위한 「금융소비자보호에 관한 법률」(이하 '금융소비자보호법')의 적용대상이 되어 영업행위 준수사항 규제 및 손해배상책임 특칙은 물론, 금융소비자정책 수립 및 금융분쟁 조정, 관련 금융감독당국의 감독·처분권의 대상이 된다.

반면, 전자금융거래법 개정안이 그대로 입법될 경우 금융소비자 보호 측면에서 규제의 사각이 발생한다. 종합지급결제사업자 등 전자금융업자는 그 실질과 달리 금융소비자보호법의 적용대상(금융회사)이 아니기 때문이다.<sup>10)</sup> 금융소비자보호법은 전자금융업무를 동법의 규율대상인 금융상품으로 하지 아니하며(법 제2조제1호바목, 시행령 제2조제1항 제7호, 감독규정 제2조제1항) 금융소비자보호법의 규율대상인 금융회사에도 전자금융업자가 포함되지 아니한다(금융소비자보호법 제2조 제6호, 동법시행령 제2조 제5항).

### (3) 검토

개정안상 종합지급결제사업자에게 허용될 이용자 계좌개설권한 및 이에 따른 자금수취는 '예금수취', 그리고 이용자에 대한 후불결제 기능의 허용은 사실상 '여신'에 해당하여 은행업을 영위한다고 볼 수 있다. 따라서 개정안의 종합지급결제사업자에 대하여 여타 금융회사와 달리 영위 업무의 실질에 상응하는 규제, 즉 은행업 규제를 적용하지 않는 것은

10) 김보라미 변호사의 의견으로, 경실련, 위의 보도자료, 4면.

‘웨도우 बैंकिंग’에 해당하며<sup>11)</sup>, 토스등 송금업자들이 실질적으로 자금이체업을 영위하고 있는데도 이들이 단지 선불결제업자로 등록하여 업무를 하는 것은 결국 동일기능·동일규제에 반한다고 지적<sup>12)</sup>된다. 즉, 개정안의 종합지급결제사업자가 이용자를 상대로 계좌개설, 자금이체, 선불충전, 후불결제 등 업무를 하는 것은 은행업을 주로 전자금융거래 방법으로 영위하는 인터넷전문은행의 업무와 유사한데, 종합지급결제사업자에 대하여 은행법을 적용하지 않아 문제가 될 수 있다.<sup>13)</sup> 반면 「인터넷전문은행 설립 및 운영에 관한 특례법」(이하 ‘인터넷전문은행법’)에 따라 설립된 인터넷전문은행에 대해서는 특별한 규정이 있지 않은 이상 「은행법」을 따르도록 하고 있다(인터넷전문은행법 제3조 제1항).

#### (4) 기타 쟁점

이용자 보호를 위하여 전자금융거래법 개정안 제26조는 이용자에탁금을 고유재산과 구분하여 예치등 별도관리할 의무(제1항), 이용자에탁금입의 공개(제2항), 별도관리계약의 해지등의 경우 금융위원회의 승인을 받을 의무(제3항), 별도관리한 이용자에탁금에 관하여 자금이체업자·대금결제업자가 갖는 청구권에 대한 상계·압류의 금지(제4항), 별도관리한 이용자에탁금이나 관련 청구권의 양도·담보제공의 금지(제5항), 회사의 허가취소나 파산등의 경우 이용자에탁금의 이용자 우선지급 의무(제6항), 일정한 경우 이용자의 이용자에탁금 직접청구권(제7항), 이용자에탁금에 관한 청구권자인 이용자가 별도관리되는 이용자에탁금에 대하여 다른 채권자보다 우선하여 변제받을 권리(제9항) 등을 규정한다. 특히 종합지급결제사업자에 대하여는 종합지급결제사업자가 이용자에게 계좌를 개설하여 전자자금 이체업무를 하면서 다른 청산대상업자에 대한 채무이행 목적으로 예치한 금액(전자지급거래청산기관 또는 결제기관에 예치)에 대하여는 별도관리되는 이용자에탁금으로 간주하는 특례를 두고 있다(개정안 제36조의5 제4항).

그러나 이용자에탁금에 대한 외부예치 의무를 위반한 경우 벌칙이 따로 없어서 외부예치를 강제하기 미흡하며, 종합지급결제사업자가 파산할 경우 이용자는 파산한 종합지급결제사업자에 대한 채권적인 반환청구권이 발생할 뿐으로(자금이체업자·대금결제업자가 이용자에게 우선지급할 의무가 있을 뿐임) 종합지급결제사업자의 운영리스크에 여전히 취약하다.<sup>14)</sup>

11) 정치경제연구소 대안 조혜경 선임연구위원의 의견으로, 경실련, “발칙한 전자금융거래법 개정안 좌담회 결과”, 보도자료 (2021.5.12.), 3면, <<http://ccej.or.kr/69416>>

12) 조혜경 선임연구위원의 의견으로, 경실련, 위의 보도자료, 3면.

13) 김보라미 변호사(경실련 소비자정의센터)의 의견으로, 경실련, 위의 보도자료, 4면.

## 2. 미국: 핀테크회사의 국법은행 인가

### (1) 특별목적국법은행(SPNB) 제도

미국에서 근래 창설된 특별목적국법은행(Special Purpose National Bank, 이하 'SPNB')은 미국의 독특한 연방·주(州)의 이중은행 체계(dual banking system) 하에서 미국 통화감독청(Office of the Comptroller of the Currency, 이하 'OCC')로부터 인가(charter)를 받아 설립되는 국법은행이다. OCC는 2016년 12월 핀테크기업에 대해 SPNB의 인가 부여를 검토하고 있음을 공표하였고 2017년에 핀테크기업을 위한 SPNB 인가절차(안)을 공개하였으며, 2018년 7월말 OCC는 은행업을 수행하긴 하지만 예금 수취는 하지 않는 금융기술회사인 핀테크 기업을 대상으로 SPNB 인가신청을 받기 시작하였다.<sup>15)</sup>

SPNB는 다른 국법은행과 달리 제한된 범주의 은행업에 종사하거나 제한된 범주의 소비자를 대상으로 영업하거나 비전통적인 요소를 포섭하거나 일반 은행에 비하여 협소한 범주에서 영업을 수행하여야 할 제약을 받는다.<sup>16)</sup> SPNB 중에는 신용카드 영업이나 현금관리 영업(cash management activities)과 같은 제한된 영업을 수행하는 경우도 있지만, 그 외에도 제한된 범주에서 예금 수취, 수표 지급 또는 여신(lending money)이라는 핵심 은행기능을 하나 이상 수행함으로써 은행업무에 종사하는 경우도 있다.<sup>17)</sup>

OCC는 SPNB 인가신청을 검토할 때 사용할 통화감독청용 인가매뉴얼을 공표하였는데, 해당 매뉴얼의 보록(Supplement)<sup>18)</sup>에서는 핵심적인 은행업을 수행하려는 핀테크 회사가 제출한 SPNB 인가신청에 관하여 당국이 검토할 기준을 제시하고 있다. 핀테크회사가 OCC로부터 SPNB 인가를 받을 경우 이들 핀테크회사는 수표 지급이나 여신 등 핵심 은행

14) 홍익대학교 전성인 교수의 의견으로, 경실련, 위의 보도자료, 4면; 아울러 상호출자제한기업 관련 계열사에 대한 신용공여 출자 금지 및 관련 벌칙조항이 결여되어 있으므로 이를 두어야 한다는 전성인 교수의 의견으로, 경실련, 같은 보도자료, 4면.

15) Carl A. Fornaris, et al. "OCC To Begin Accepting National Bank Charter Applications from Financial Technology Companies", GreenbergTraurig (Aug. 7, 2018), <<https://www.gtlaw.com/en/insights/2018/8/occ-to-begin-accepting-national-bank-charter>>.

16) OCC, "Considering Charter Applications From Financial Technology Companies", Comptroller's Licensing Manual Supplement (July 2018), p.2, <<https://www.occ.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-licensing-manual/files/pub-considering-charter-apps-from-fin-tech-co.pdf>>

17) Ibid, p.2.

18) Ibid, p.2; 그 외에도 보록은 핀테크 영업을 수행하는 회사가 금융포용(financial inclusion)을 약속하도록 하고 각 은행별 비상계획(contingency planning)도 설명하는 등, 새로이 인가되는 SPNB의 감독에 관한 OCC의 접근방식을 기술하고 있다. Ibid.

영업을 하나 이상 수행할 수 있으나 예금을 수취하는 것은 ‘금지’되며 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation, 이하 ‘FDIC’)가 제공하는 예금보험의 부보대상이 되지 아니한다는 점에서 일반적인 국법은행과 다르다.<sup>19)</sup>

이와 관련하여 OCC는 수표 지급과 같은 전통적 은행영업 외에도 새로운 방식으로 여신을 하는 경우에도 국법은행법(National Bank Act)을 통하여 국법은행의 영업을 인가할 수 있다고 보고 있다.<sup>20)</sup> 예컨대 OCC는 전자적 형태의 지급지원 서비스(facilitating payments electronically)는 오늘날 수표 지급행위에 상응하는 것으로 볼 수 있다고 한다.<sup>21)</sup>

## (2) SPNB의 도입 배경

미국에서 OCC가 SPNB 제도를 신설하여 핀테크 회사에 제한적이거나 은행업 인가를 부여하기 시작한 것은, 미국 내 모바일 지급서비스업자에 대한 은행 규제가 필요하다는 문제 의식에서 비롯된 것으로 생각된다. 미국 각 주(state)의 상황을 보면 사실상 모든 주에서 예금수취에 대해 은행 인가를 얻도록 하고 있었음에도 어느 주에서도 모바일 지불수단 제공자에 대하여 은행업 인가를 얻도록 요구한 바 없었다.<sup>22)</sup>

한편 페이팔(PayPal) 산하에서 모바일 결제서비스업을 영위하는 벤모(Venmo)는 P2P(peer-to-peer) 지불지원서비스를 통하여 한 당사자의 은행계좌(account나 신용카드에서 다른 자의 은행계좌나 신용카드로의 자금 이체(transfers of funds)를 원활하게 하는 중개서비스(intermediary services)를 제공하고 있다.<sup>23)</sup> 이때 자금 이체는 컴퓨터나 스마트폰이나 기타 인터넷에 연결된 장치를 통해서 행해지는데, 페이팔은 이러한 모바일 지급 및 지불처리기능을 넘어선 일련의 금융서비스, 즉 ATM망을 이용한 신용카드 서비스는 물론 개인여신, 소비자여신, 기업여신까지 제공한다.<sup>24)</sup> 특히 페이팔 및 그 자회사 벤모와 같은 P2P 지불지원 서비스업자는 그 고객이 자사 내에 계정을 만들어 그 계정에 돈을 충전하고 특정 내지 불특정기간 동안 해당 계정으로 자금을 송금하는 것 역시 허용한다.<sup>25)</sup>

19) Ibid, p.2; 따라서 핀테크회사가 국법은행 인가를 받고 동시에 FDIC 부보 예금을 취급하고자 할 경우에는 완전한 형태의(full-service) 국법은행 인가를 받아야 한다. Ibid, pp.2-3.

20) Ibid, p.2 FN 5.

21) Ibid, p.2 FN 5.

22) Seward & Kissel LLP, “The Fintech War Between the States and the OCC is Redefining What it Means to be a Bank in the United States”, (Oct, 15, 2020)

〈<https://www.sewkis.com/publications/the-fintech-war-between-the-states-and-the-occ-is-redefining-what-it-means-to-be-a-bank-in-the-united-states/>〉.

23) Seward & Kissel LLP, op cit.

24) Ibid.



이와 관련하여 페이팔의 이용자 약관(PayPal User Agreement)<sup>26)</sup>을 보면, “... 페이팔 계정에 보유 중인 고객 자금(customer funds)의 잔액은 물론, 이와 함께 고객에게 송금된 자금으로서 아직 해당 고객의 연결 은행계좌나 데빗카드(debit card)에 전송되기 이전의 자금은 페이팔에 대한 무담보채권을 구성하며 FDIC의 부보대상에 해당하지 아니한다”라고 규정한다.

이와 같이 페이팔 계정에 고객이 보유한 자금은 고객이 페이팔에 대해 채권을 갖는 것으로, 은행과 예금자의 관계와 마찬가지로 ‘예금(deposits)’에 해당한다.<sup>27)</sup> 문제는 이런 방식으로 상당한 거액(2020년 6월말 기준 310억 달러에 달한다)을 고객으로부터 사실상 예금으로 수취하고 있었음에도<sup>28)</sup> 벤모와 같은 회사는 은행업 인가 없이 영업을 하여 왔다는 점이다. 그럼에도 미국의 어느 주도 페이팔에 대해 은행업 인가를 받도록 한 바 없었다. 과거 2002년 뉴욕주의 은행당국(New York State Banking Department)은 페이팔에 대해 은행이 아닌 자금이체업자(money transmitter)로서 등록하도록 하였을 뿐으로, 페이팔은 자사는 이용자 약관에 따라 대리인(agent) 또는 수탁자(trustee)로 행위할 뿐이며 은행과 같이 이용자에 대하여 채권자-채무자 관계에 있지 아니하다고 주장하였다.<sup>29)</sup>

모바일결제가 급속히 발달한 오늘날 페이팔과 같은 사례는 핀테크 업체의 중요성이 커졌음을 보여주는 것이다. 그럼에도 페이팔은 주로 주(state)의 은행당국으로부터 규율을 받으며 은행과 달리 아무런 연방차원의 건전성 감독당국이 없다. 페이팔은 FinCEN에 등록할 의무는 있으나 연방의 자금세탁방지 기준을 준수하는지 확인하려는 것에 불과한 것으로, 준수확인 검사는 국세청(Internal Revenue Service)에 위탁되어 있으며 연방차원의 검사를 받지 아니한다.<sup>30)</sup> 따라서 연방차원의 건전성 감독 등이 필요한 상황이다.

### (3) SPNB에 대한 동등 규제

미국의 국법은행을 관장하는 국법은행법(National Bank Act)은 은행업의 종류를 규정하고 있는데(12 U.S.C. § 24(SEVENTH)), 핵심적인 3가지 은행영업에 관하여 OCC는 예금 수취, 수표 지급 또는 여신(대출)로 해석하여, 이 3개 영업 중 어느 하나에 종사하는 자는 은행으로의 인가가 필요하다고 본다.<sup>31)</sup>

25) Ibid.

26) PayPal's User Agreement, <<https://www.paypal.com/us/webapps/mpp/ua/useragreement-full>>.

27) Seward & Kissel LLP, op cit.

28) Ibid.

29) Ibid.

30) Ibid.

핀테크 회사가 OCC로부터 SPNB 인가를 받은 경우, 해당 핀테크 SPNB는 다른 국법은행에 적용되는 연방법규를 적용받게 된다. 즉 핀테크 SPNB는 국법은행으로서 다른 국법은행에 적용되는 연방법규, 즉 여신한도, 부동산 및 증권투자 제한, 자금세탁방지법 등과 같은 연방법규의 적용을 받으며, 경우에 따라서 대부관계법이나 연방소비자법의 적용대상이 된다. 핀테크 SPNB는 연방준비시스템(Federal Reserve System)에 회원은행으로 가입하여야 하며 연방준비은행(Federal Reserve Bank(의 지분을 인수하여야 하는 등의 의무를 진다.<sup>32)</sup>

### 3. 규제차익 존부의 검토

윤관석 의원의 전자금융거래법 개정안이 도입하려는 ‘종합지급결제사업자’ 제도가 은행 유사업을 영위하는지, 그리고 기존 은행 대비 규제 차익을 누리게 될 것인지는 다음 표와 같이 비교할 수 있다.

〈표 133〉 종합지급결제사업자와 기존 은행의 비교

구분	종합지급결제사업자	인터넷전문은행	일반은행
은행법 적용 여부	적용 없음	적용	적용
적용법률	전자금융거래법	은행법, 인터넷전문은행법	은행법 등
최저자본금	200억원	250억원	1,000억원
규제사항	금융위 지정 자금세탁방지, 금융실명법 적용	금융위 인가 자금세탁방지, 금융실명법 적용 금융산업구조개선법 등 적용	
특혜사항	모든 전자금융업 영위, 계좌개설, 금융결제망 참가, 대금결제 한도 등	비금융주력자의 주식 보유한도 특례 (34% - 이내)	
이용자 보호	금융소비자보호법·예금자보호법 적용 제외 고율의 가맹점 수수료율 <sup>34)</sup> 회생시 충전금 반환 불완전	금융소비자보호법 적용, 예금자보호법 적용	
계좌(통장) 개설	인터넷·모바일로 바로 개설		방문 신청(원칙)

31) Arthur S. Long et al., “National Bank Charters for Fintech Firms”, (Aug. 22, 2018),  
 < <https://corpgov.law.harvard.edu/2018/08/22/national-bank-charters-for-fintech-firms/> >.

32) Ibid.

33) 김천순 수석부위원장(전국금융산업노동조합 한국산업은행지부)의 제시자료(경실련, 앞의 보도자료, 7-8면의 표)를 수정·인용하였다.

34) 네이버페이 1.65%, 카카오페이 2.42%로 신용카드 1.40% 대비 크게 상회하는 등 기존 금융사보다 더 많은

구분	종합지급결제사업자	인터넷전문은행	일반은행
이자지급 여부	불가 (리워드 제공은 가능)	이자 지급 (보통예금 연 0.1% 수준)	
대출(여신)	원칙적 불가 (간편결제의 후불결제 가능)	가능	
겸영업무	외국환, 후불결제, 신용정보업	외국환, 신용카드업, 신용정보업 등	

〈표 1〉을 살펴보면, 종합지급결제사업자는 금융위원회의 지정만으로도 업무를 영위할 수 있어서 엄중한 은행법상 진입규제나 영업행위 규제, 이용자 보호규제를 상당부분 피해갈 수 있다. 그럼에도 종합지급결제사업자는 소액여신이 허용되며 이용자에게 계좌개설이 가능하며 금융결제망에도 직접 참가할 수 있다. 또한 종합지급결제사업자의 이자지급은 금지되나 리워드 제공은 금지되지 않음에 따라<sup>35)</sup> 사실상 이자 지급 기능을 하고 있으며 리워드 제공수준(2.5%~3%)이 시중이자보다 훨씬 높아 기존의 은행 이용자들을 상당수 유인할 여지가 크다. 아울러 후불결제<sup>36)</sup>는 사실상 여신에 준하는 기능을 하는데 개정안에 의하면 종합지급결제사업자가 간편결제의 후불결제를 할 수 있게 되므로, 은행업 인가를 받지 않고 해당 업무를 하는 것이 적정한지, 그리고 그 설정기준이 적정한지에 관한 논란이 있다.

금융당국은 향후 전자금융거래법 시행령 개정을 통하여 간편결제의 후불결제 한도를 개인대상 30만원으로 제한하되 사업자대상으로는 직전분기 총결제규모의 50% 수준으로 후불결제 한도를 제한하는 방향을 시사한 바 있다.<sup>37)</sup> 그런데 근래 비대면 거래의 선호로 간편결제 시장이 급성장하는 상황에서 후불결제 한도는 날로 커질 것으로 예측되나 그 규모는 변동성이 커서 예상이 쉽지 않아 종합지급결제사업자가 그 지급능력을 초과하여 후불결제를 해줄 소지도 있다.<sup>38)</sup>

나아가 종합지급결제사업자를 포함한 전자금융업자는 다른 금융기관과 달리 금융산업구

수수료를 부과하는 빅테크의 수익구조가 존재하며 이는 결국 상품원가에 반영되어 이용자에게 불리할 수 있다는 김천순 수석부위원장의 자료로, 경실련, 위의 보도자료, 7-8면.

35) 전자금융거래법 개정안에 따르면 전자금융업자가 이용자에게타금에 이자를 제공하는 것은 불가능하지만 이용 실적 등에 따라 제화·용역을 구매할 수 있는 경제상 이익(리워드)을 제공하는 행위는 옳다. 서울경제, 앞의 기사.

36) 후불결제업무는 전자금융거래법 개정안이 겸영업무의 일환으로 도입 예정이며(개정안 제35조 제1항 제2호) 전자금융업자(다만 겸영전자금융업자 등을 제외)가 금융위원회에 사전신고함으로써 후불결제업무를 겸영하는 것이 허용될 예정이다. 종합지급결제사업자를 포함한 대금결제업자는 이용자에게 후불결제업무를 제공할 수 있고 이때 이용자별로 개인결제한도를 산정하게 되며 후불결제를 제공할 경우의 한도는 시행령에 위임되어 있다(개정안 제35조 제2항, 제3항 및 제5항).

37) 서울경제, 앞의 기사

38) 서울경제, 위의 기사; 이에 대해 은행 및 카드업계에서는 사실상 후불결제가 여신 기능을 맡는다는 점에서 자산이나 자기자본과 같이 변동성이 적은 기준을 설정해야 한다고 주장한다. 같은 기사.

조개선법에 의한 다양한 규제에 의한 밀집 감시를 받지 아니한다. 즉 종합지급결제사업자는 그 규모가 아무리 크더라도 금융산업구조개선법의 규율대상이 아니어서 동법상 부실금융기관에 대한 적기시정조치, 금융체계상 중요한 금융기관에 대한 자체정상화 계획의 수립, 금융기관의 청산·파산을 원활하게 하기 위한 별도 절차, 금융기관을 이용한 기업결합의 제한 등의 적용을 받지 아니한다(법 제2조 제1항 및 동법시행령 제2조).

따라서 개정안이 그대로 국회에서 가결·시행된다면 기존은행 대비 전자금융법을 통하여 유사은행업에 신규 진입하는 종합지급결제사업자는 약한 진입규제, 건전성 규율 제외라는 면에서 특혜 시비에 빠질 수 있고 금융소비자보호법을 적용받지 않아 이용자 보호에는 취약한 등 합리적 근거 없이 타 금융기관 대비 우월한 규제차익을 부여받게 된다. 이러한 규제차익은 공정한 경쟁 기반을 해쳐서 피해자를 낳고 시장을 왜곡시킬 수 있다. 따라서 종합지급결제사업자 도입에 관한 개정안의 태도를 전면 재검토하여 규제차익 논란이 없을 정도의 동등 업무·동등 규제 환경을 조성해야 한다.<sup>39)</sup>

결론적으로 개정안이 예정하는 종합지급결제사업자 제도는 전면 재검토되어야 한다. 이미 검토하였듯이 동등업무·동등규제를 적용하여 사실상 은행업을 영위하고자 하는 경우에는 은행업 인가를 얻도록 하고 은행에 준하는 건전성감독 및 영업행위 규제를 적용받도록 하여 규제차익을 최소화하여야 한다. 미국의 SPNB 제도의 경우 핀테크회사가 국법은행 인가를 취득할 수 있도록 하여 핀테크회사가 하는 은행업 유사행위를 할 경우에는 은행업 인가를 받도록 하고 기존의 국법은행에 준한 규제를 받도록 하고 있는데, 동등업무·동등규제 차원에서 미국의 SPNB 제도가 한국법에 시사하는 바를 새겨야 할 것이다.

### III. 종합지급결제사업자 플랫폼 지급거래의 외부청산의무

#### 1. 개정안의 내용

윤관석 의원이 대표발의한 전자금융거래법 개정안은 종합지급결제사업자가 운영하는 플랫폼에서 이루어지는 거래에 관하여 플랫폼 외부의 사업자와의 청산을 필요로 하는 외부거래

39) 고객의 자금을 수취하는 전자금융업자는 '이용자에탁금수취업자'로 규정하여 예탁금의 수취에 부합하는 금융규제를 부과하며 주요 금융관련 법령의 적용에 있어 금융회사로 간주함으로써 윤관석의원안의 종합지급결제사업자에 관한 특혜 논란을 불식시키려는 것으로, 2021.7.14. 발의된 배진교의원의 전자금융거래법 개정안(2111518)이 있다.

인지 또는 플랫폼 내부에서 청산이 가능한 내부거래인지를 불문하고 모든 거래에 대해 외부 청산 의무를 부여한다. 즉 개정안은 “청산의무가 있는 전자지급거래에는” 지급인과 수취인의 거래상대방이 같은 전자금융업자인 전자지급거래를 포함한다”라고 하여(개정안 제36조의9 제1항 괄호 안), 종합지급결제사업자가 외부 은행계좌와 연계되는 전자지급거래는 물론, 동일한 종합지급결제사업자가 운영하는 플랫폼에서 행해진 전자지급거래도 예외없이 전자지급거래청산기관으로 빼내어 청산하도록 하고 있다.<sup>40)</sup> 또한 이러한 외부청산을 강제하기 위하여 위반시에는 위반관련 수익등의 50% 이내의 과징금을 부과한다(개정안 제46조).

개정안은 외부청산의무를 부과하면서 이와 관련하여 전자지급거래청산기관에 개인정보를 제공하는 행위에 대해서는 정보주체의 동의 등 개인정보 관련 보호장치를 들어내고 있어서(개정안 제36조의9 제2항), 결과적으로 전자지급거래청산기관에 종합지급결제사업자의 플랫폼에서 행해지는 모든 거래정보가 집적될 여지를 제공하고 있다. 개정안은 소위 종합지급결제사업자의 플랫폼에서 청산 가능한 내부거래에 대해서도 외부청산 의무를 부과하는 이유로 이용자에탁금을 보호하고 빅테크의 전자지급거래의 투명성을 높일 수 있도록 하기 위한 것이라고 하나<sup>41)</sup> 설득력이 충분하지 않다.

## 2. 외부청산의무 부과방식의 타당성

### (1) 비교법적 검토

#### 1) EU의 지급결제서비스지침(PSD2)

유럽연합(EU)의 개정된 「지급결제서비스지침(revised Payment Services Directive)」(이하 ‘PSD2’)<sup>42)</sup>은 지급결제서비스(payment service)<sup>43)</sup>를 제공하는 지급결제서비스업자(payment

40) 개정안의 역의적용 조항에 따라 외부청산 의무를 부과받는 전자금융업자인 종합지급결제사업자는 국내 종합지급결제사업자는 물론 국외 종합지급결제사업자도 이에 해당한다.

41) 윤관석 의원안 제안이유 중.

42) EU의 PSD2의 정식명칭은 ‘Directive 2015/2366/EU of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market, amending Directives 2002/65/EC, 2009/110/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, and repealing Directive 2007/64/EC’이며, 2016년 1월 12일 개정되어 2018년 1월 13일부터 적용되기 시작하였다.

43) PSD2의 지급결제서비스(payment service)란 PSD2의 부칙 I(Annex I)에 열거된 영업종 어느 하나(이상)에 해당하는 것을 말한다(Art. 4(3)). 부칙 I의 지급결제서비스 유형에는 계좌 개설, 계좌에의 금전 이체·출납 서비스, 지불거래의 집행(현금카드, 선불지급수단 기타 인출한도 부여 등 포함), 지불수단의 발행·획득, 송금, PIS(지급지시전달서비스), AIS(계좌정보서비스)가 포함된다(PSD2 Annex I).

institution) 개념을 두고 있다(Art.4(4)).<sup>44)</sup> 지급결제서비스업자는 소위 온라인플랫폼상에서 지급결제를 하는 서비스를 제공할 전망이다.

PSD2는 한국의 전자금융거래법 개정안과 달리 지급결제서비스업자에 대하여 외부청산을 강제하는 규정을 두고 있지 아니하다. 다만 PSD2는 전자지급결제에 따르는 여러 위험을 관리하기 위한 조치를 취할 의무를 두고 있다. 구체적으로 PSD2는 지급결제서비스업자가 되기 위한 신청요건으로 서비스이용자의 예약금 관련 보호조치 요건(d), 신청자의 지배구조 및 내부통제기제(e) 등의 요건을 명시하였다(Art.5(1) 각호).<sup>45)</sup> 아울러 PSD2는 지급결제서비스 운영에 따르는 운영 및 보안 위험(operational and security risks)을 통제할 수 있도록 지급결제서비스제공자(payment service provider)로 하여금 스스로 절차를 구축·운영하고 당국에 장기적으로 보고할 의무를 부여하고 있다(Art.95).<sup>46)</sup>

## 2) 중국

널리 알려진 바와 같이 중국은 위챗이나 알리바바와 같은 빅테크에 의한 모바일 결제가 중국내 지급결제시장의 상당수를 잠식한 상황이다. 근래까지 중국 빅테크는 별다른 규제 없이 자국내 전자지급결제 영업을 해왔으나 여러 문제가 불거짐에 따라 이들 빅테크의 지급결제를 규율하는 규제를 도입할 상황이 무르익었다.

이에 중국인민은행(People's Bank of China)은 2017년 빅테크의 지급결제 방식을 지정하는 규정(銀支付[2017] 209호)<sup>47)</sup>(이하 '2017년 지급결제규정')을 제정하여 '비은행 결제기

44) 지급결제서비스업자가 되기 위하여는 각 회원국의 관할당국에 일정한 요건을 갖춰 신청하여 허가(authorisation)를 받아야 한다(Art.5(1) 및 Art.11).

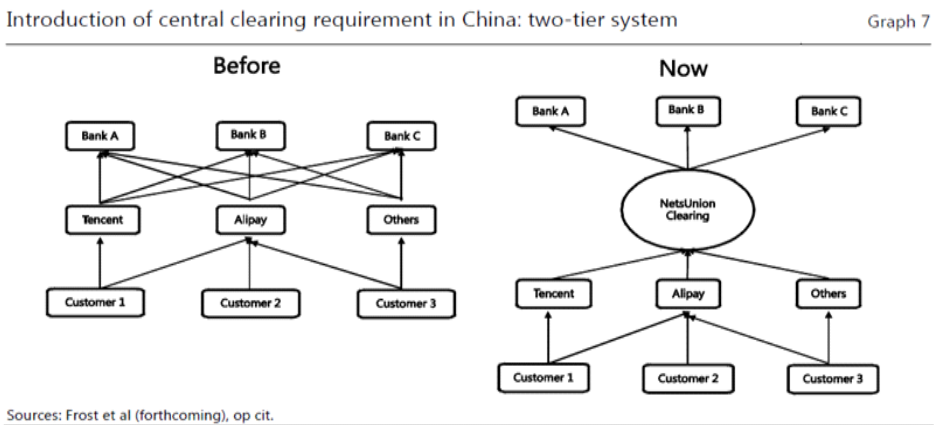
45) PSD2 Art.5(1)이 명시하는 중요 요건에는, 초기자본금 요건(c), 지급결제서비스 이용자의 자금 관련 보호 조치 요건(d), 신청자의 지배구조 및 내부통제기제(e), 보안 이슈 및 관련 소비자 민원의 감시·처리등 절차(f), 민감한 지불데이터의 제출·감시·추적 및 접근제한에 관한 절차(g), 이행·거래 및 사기에 관한 통계자료 수집에 적용되는 원칙등(i), 지불서비스에 관한 세부 리스크 평가를 포함하는 보안정책 및 민감·개인 정보의 사기 및 불법 이용을 포함하는 알려진 위험에 대응하여 지급결제서비스 이용자를 적절히 보호하기 위한 보안통제·완화 조치(j), 돈세탁 및 테러리스트 자금지원 방지 관련사항(k), 신청자의 조직 구조 등에 관한 1년에 한번 이상의 보고(l), 신청인의 자본에 관한 직·간접적 보유자의 신원(m), 신청인의 지급결제서비스활동을 운영할 책임있는 이사 등의 신원 및 해당 지식·경험의 보유 유무(n) 등이 있다(Art.5(1) 각호).

46) PSD2는 지급결제서비스제공자가 중요 운영·보안 사건의 탐지 및 분류를 포함하는 효율적인 관리절차를 구축·운영하도록 하고(Art.95(1)), 지급결제서비스제공자가 당국에 적어도 연 1회 이상 운영·보안 위험 및 이들 위험에 대응하여 행해지는 위험완화조치 및 통제기제의 적정성에 관한 최신·포괄적인 평가를 보고하도록 하고 있다(Art.95(2)). 그 외 PSD2의 보안위험 관련 세부사항으로, 김현부·김인석, "개정된 유럽 연합 지급결제서비스지침의 보안위험에 대한 제도적인 대응과 관련 국내 전자금융 규제와의 비교 연구", 「한국전자거래학회」 제24권 제4호 (2019년), 한국전자거래학회, 88면.

47) 규정의 정식 명칭은「비은행 결제기관의 네트워크 결제업무를 직접결제 방식에서 왕련(网联)으로 이전하는

관을 위한 인터넷 지급청산 플랫폼(NetsUnion Clearing, 이하 ‘왕렌 플랫폼’)을 설치하고 2018년 6월 30일부터 비은행 지급결제업자의 지급결제서비스 중 은행 계좌와 연관된 인터넷 지급결제 업무를 위 왕렌 플랫폼을 통하여 처리하도록 하고 있다. 2018년 지급결제규정 시행 전에 중국 빅테크가 자사 플랫폼에서 발생한 은행연계 거래를 처리할 때 종전에는 개별 빅테크와 개별 은행들간에 직접 연결하여 일일이 거래를 처리하였다면, 동 지급결제규정이 제정·시행되고 난 현재에는 종전의 빅테크와 은행 간 직접연결 방식의 청산·결제가 왕렌 플랫폼을 통하여 행해지게 되었다. 즉, 중국은 빅테크에서 행해지는 모든 거래가 아닌, 종전에 은행을 상대로 하던 외부거래(cross institutional transaction)에 한하여 외부 플랫폼(왕렌 플랫폼)을 통한 청산의무를 도입하였고<sup>48)</sup> 결과적으로 아래 <그림 1>에서 볼 수 있듯이 거래처리 방식이 보다 단순화되었다.<sup>49)</sup>

<그림 150> 중국에서 빅테크의 외부청산 도입 전·후의 비교



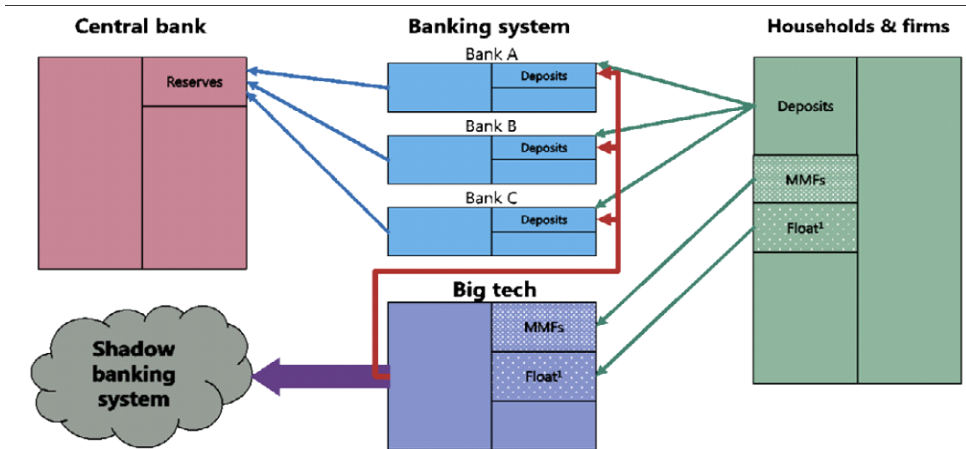
은행결제부서 고시(中国 人民银 行支付结 算司关 于将 非银 行支付机构网络 支付业务 由直连 模式迁 移至网联 平台处 理的通知)이다.

- 48) 이러한 중국의 방식에 대하여 Carstens(BIS의 General Manager)는 종래 빅테크가 운영하여 오던 지급플랫폼과 은행들 간의 청산은 복잡하고 불분명한 양자관계였던 반면, 왕렌 플랫폼이라는 공통의 공인 플랫폼을 통한 청산을 통하여 투명성이 증진되었다고 평가한 바 있다. Augustin Carstens, “The future of money and the payment system: what role for central banks?”, Lecture by Augustin Carstens (General Manager, Bank for International Settlements), Princeton University: New Jersey (5 Dec. 2019), <<https://www.bis.org/speeches/sp191205.pdf>>.
- 49) 이와 같은 중국의 외부청산 의무부과, 즉 알리페이나 위챗페이 등 빅테크와 은행 연관거래에 대하여 지정된 플랫폼(왕렌)에서 청산하도록 하는 것은 도입 당시 세계적으로 선례가 없는 사례이다.
- 50) Augustin Carstens, “Big tech in finance and new challenges for public policy”, Keynote address by General Manager, Bank for International Settlements, FT Banking Summit: London (4 Dec. 2018), p.7, <<https://www.bis.org/speeches/sp181205.pdf>>

빅테크에 대해 외부청산 의무를 부여하게 된 중국의 도입 배경을 살펴보면 그 상황이 한국의 경우와 매우 다르다. 중국에서도 빅테크 운영 플랫폼 경제가 발달되어 있는데 중국은 한국과 달리 신용카드 등 지불수단이 충분히 발달하지 않은 상태에서 모바일을 이용한 플랫폼 내 지급수단이 중국 내 전자지급거래의 절대적인 비중을 차지하여 왔다. 즉 지급시스템 내에서 빅테크 기업이 운영하는 모바일 결제의 비중이 압도적으로 큰데다가 해당 거래의 투명성이 확보되지 않았고 금융당국의 감시망에서 벗어나 막대한 그림자금융(shadow banking)<sup>51)</sup>을 창출하면서 금융시스템에 대한 영향까지 문제가 되었다. 또한 종래에 중국 빅테크에게 고객자금을 별도 예치할 의무가 없었기 때문에 이용자 보호 이슈가 문제되었다.

이에 중국은 2019년 1월부터 빅테크가 은행이 아님에도 그 이용자 예탁금의 전체에 상응하는 예치금(100% reserve)을 중앙은행인 중국인민은행에 예탁하도록 하여<sup>52)</sup> 빅테크가 창출하는 그림자금융 이슈를 통제하려고 노력하고 있다. 아래 <그림 2>는 빅테크가 중앙은행에 이용자 예탁금 100%를 예치할 경우의 돈의 흐름을 단순화하여 도식화하고 있다.

<그림 2<sup>53)</sup>> 빅테크의 중앙은행 예치(100%)시 자금 흐름



종래 중국 빅테크의 거래는 규제 미비로 모니터링되고 있지 아니하여 자금세탁 문제가

51) 중국의 빅테크 기업은 중국지급결제규정 이전에는 외부예치 의무가 없던 막대한 고객예탁금을 가지고 이자 수익을 내는 등의 방식으로 운용하여 왔으므로 이에 따라 쉐도우뱅크(shadow banking) 이슈는 물론, 비중이 워낙 커서 중국의 전체 금융시스템에도 잠재적인 시스템적 위험을 가한다고 지적될 정도였다. Ibid (4 Dec. 2018), p.7, pp.6-7.  
 52) 중국의 빅테크 기업에 대한 고객예탁금의 외부예치 의무 부과는 2017년 1월부터 단계적으로 시작하였고 2019년 1월부터는 100%를 외부에 예치하도록 하고 있다. Ibid (4 Dec. 2018), p.8 FN 13.  
 53) Ibid (4 Dec. 2018), p.9 Graph 8.



지 심각하게 제기되었다. 이 문제는 2018년 6월부터 중국이 빅테크에 대하여 왕롄 플랫폼이라는 공인된 결제망을 이용하여 은행연계 거래를 청산하도록 함에 따라 중국인민은행이 왕롄을 통하여 자금의 흐름을 일정부분 모니터링하는 것이 가능하여졌다.<sup>54)</sup>

### 3) 검토

윤관석 의원의 전자금융거래법 개정안은 종합지급결제사업자에 해당하는 빅테크에 대하여 내부·외부거래를 불문하고 외부망<sup>55)</sup>에서 청산할 의무를 부과하나, 이는 중국을 포함하여 세계적인 전례가 없다. 중국이 빅테크에 대하여 체계적으로 밟기 시작한 규제는, 자국 빅테크 플랫폼 이용자 보호는 물론, 중국 경제의 막대한 비중을 차지하는 중국 빅테크들이 적절히 모니터링되지 않을 경우의 자금세탁 이슈, 건전성 규제등 미흡과 이에 기한 금융시스템에의 영향 가능성, 빅테크가 다루는 개인정보의 충분한 보호 여부(safeguarding data privacy), 해킹시 미칠 사이버보안(cyber-security) 이슈<sup>56)</sup> 등 광범위한 관련 문제들에 대처하기 위한 것이라고 하여도 과언이 아니다.

빅테크의 은행 연계 외부거래에 대하여 최초로 외부청산 '의무'를 도입한 중국의 상황과 한국의 지급결제 상황은 같다고 할 수 없다. 전자금융거래법 개정안을 통하여 굳이 EU가 아닌 중국의 사례를 벤치마킹하여야 한다면 그렇게 해야 할 설득력 있는 논거가 제시되어야 할 것이며, 이에 따르는 부작용(빅브라더 이슈, 처리망 해킹 우려, 처리속도 및 연관 비용 등)을 충분히 다스릴 수 있는 장치가 마련되어야 하는데, 전자금융거래법 법안이 제안·논의되는 현재 상황에서도 해결된 바가 없어 과잉 입법이라는 비판이 가능하다.

## (2) 개인정보자기결정권에의 부응 여부

### 1) 헌법상 기본권으로서의 개인정보자기결정권

헌법재판소는 「주민등록법 제17조의8 등 위헌확인(주민등록법시행령 제33조 제2항)」사건(전원재판부 99헌마513, 2005. 5. 26.)에서 '개인정보자기결정권'은 헌법에 명시되지 아니하였으나 독자적 기본권인임을 확인한 바 있다. 헌법재판소에 의하면 '개인정보자기결정권'

54) Ibid (4 Dec. 2018), p.8.

55) 외부망으로 금융결제원이 운영하는 소액결제시스템(결제망)의 이용이 사실상 예정되어 있다.

56) 계란을 한바구니에 담는 방식으로 금융결제원에 개인정보의 집적량을 폭증시킴으로써 금융결제원의 처리 안정성 우려는 물론, 개인정보 전송과정 및 금융결제원에 모인 개인정보 풀(pool)에 대해 더 큰 사이버범죄 위협에의 노출 여지를 키우고 개인정보 관련 빅브라더 논란 역시 낳고 있다.

은 “자신에 관한 정보가 언제 누구에게 어느 범위까지 알려지고 또 이용되도록 할 것인지를 그 정보주체가 스스로 결정할 수 있는 권리”로서, 정보주체가 개인정보의 공개와 이용에 관하여 스스로 결정할 권리를 일컫는다.

또한 헌법재판소는 개인정보자기결정권의 보호대상이 되는 개인정보는 “개인의 신체, 신념, 사회적 지위, 신분 등과 같이 개인의 인격주체성을 특징짓는 사항으로서 그 개인의 동일성을 식별할 수 있게 하는 일체의 정보”로서 심지어 공적 생활에서 형성되었거나 이미 공개된 개인정보까지 포함한다고 하며 그러한 “개인정보를 대상으로 한 조사·수집·보관·처리·이용 등의 행위”는 모두 원칙적으로 개인정보자기결정권에 대한 ‘제한’에 해당함을 확인한 바 있다.

헌법에 명시되지 아니한 개인정보자기결정권을 헌법재판소가 헌법상 기본권으로 승인하게 된 데까지 이른 이유는 엄중하다. 헌법재판소는 개인정보자기결정권이 현대의 정보통신기술의 발달에 내재된 위험성으로부터 개인정보를 보호함으로써 궁극적으로는 개인의 결정의 자유를 보호하고 나아가 자유민주체제의 근간이 총체적으로 훼손될 가능성을 차단하기 위하여 필요한 최소한의 헌법적 보장장치라고 보아, 이를 헌법상 기본권으로 승인한다고 밝혔다.

## 2) 정보주체의 동의 없는 정보제공과 백지위임입법

전자금융거래법 개정안에 관한 논란의 하나가 바로 개인정보자기결정권 문제이다. 개정안에 의하면 종합지급결제사업자의 플랫폼에서 거래된 개인의 전자지급거래 정보는 해당 개인의 의사와 관계없이 외부청산을 위하여 외부(금융결제원)에 전송되어야 한다. 이와 관련하여 개정안은 종합지급결제사업자가 개정안상 신설예정인 외부청산의무를 이행하기 위하여 모든 전자지급거래정보를 전자지급거래청산기관에 제공하도록 하고 이러한 정보 제공에 대하여는 개인정보 관련법상 정보주체의 동의를 얻도록 하는 등의 개인정보 보호장치의 적용을 면제하고 있다(개정안 제36조의9 제2항).<sup>57)</sup>

그러나 정보제공의 필요성과 상충할 수 있는 개인정보자기결정권과 부응하려면, 외부청산·결제를 위하여 외부에 전송되는 개인정보는 지급결제를 위하여 필요최소한의 것이어야 한다. 즉, 종합지급결제사업자이 외부에 어느 ‘범위’의 정보를 제공하여야 하는지 역시 자기

57) 구체적으로 개정안은 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」 제4조, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」 제32조 및 제33조, 「개인정보 보호법」 제18조 등의 개인정보 보호 장치의 적용을 면제하고 있다(개정안 제36조의9 제2항).

정보결정권 관련 매우 중요한 부분이다. 그러나 전자금융거래법 개정안은 빅테크의 외부청산의무가 부과되는 거래를 단지 "... 전자지급거래에 관한 정보로서 대통령령으로 정하는 정보"라고 함으로써, 종합지급결제사업자로부터 금융결제원에 전송되는 정보의 범위를 '시행령'에 포괄위임하였다(개정안 제36조의9 제1항).<sup>58)</sup> 통상적인 법 기술상 그리고 국회에 의하야만 국민의 자유·권리 제한이 가능하도록 하는 헌법상 상위법인 법률은 하위법에 위임되는 범위를 특정하여 시행령이 상위 법률의 취지에 어긋나지 않도록 통제하여야 한다. 따라서 개정안 제36조의9 제2항의 포괄위임 입법은 이례적인 것으로 재고되어야 한다.

### (3) 빅브라더 이슈등

전자금융거래법 개정안이 추진하는 방식, 즉 금융결제원을 통하여 금융당국이 종합지급결제사업자 내의 모든 전자지급 거래를 광범위하게 수집하여 이를 실시간 모니터링이 가능하도록 하는 방식에는 필연적으로 빅브라더 이슈가 따를 수밖에 없다.<sup>59)</sup> 빅브라더 논란을 피하려면, 종합지급결제사업자의 플랫폼에서 행해지는 전자지급거래에 대하여 자금세탁 우려나 테러리스트금융, 금융실명제 위반 등의 우려가 있는 거래만 합리적인 방법으로 모니터링하는 방법이 이상적일 것이다.

그 외에도 개정안은 여러 논란의 여지를 내포하고 있다. 개정안에 의하면 전자지급거래 청산기관이 될 금융결제원이 개정안이 부여할 외부청산 의무에 따라 개인정보를 수집하는 것이 허용된다. 그런데 이러한 개인정보를 금융결제원이 원수집 목적 외 이용·타인 제공할 수 있게 된다면<sup>60)</sup>, 해당 종합지급결제사업자가 자사 플랫폼을 통하여 모은 데이터자산

58) 관련 시행령의 내용을 어떻게 정하느냐에 따라 개인이 갖는 개인정보자기결정권이 지급결제에 필요한 이상으로 침해될 소지가 상존한다. 시행령 관련 개인정보 침해 논란이 야기된 근래의 근래 사례로 마이데이터 사업 관련 신용정보법 시행령 개정안의 예를 들 수 있다. 금융위원회는 신용정보법 시행령 개정안에 마이데이터 사업자(본인신용정보관리업자) 선정기업이 받을 수 있는 개인정보의 범위를 정하면서 시행령에 '주문내역을 포함시켜 논란을 빚었다. 조선Biz, "주문내역이 뭐길래... "달라" "못 준다" 마이데이터 사업 '뼈격'", (2020.10.14.), <[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/10/13/2020101301989.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/10/13/2020101301989.html)>; 이후 제정된 금융위원회의 마이데이터 사업관련 가이드라인(2021.2.22.)은 거래내역(일시, 금액) 외에 논란 대상인 '주문내역정보'를 12개 범주화하여 제공하는 것으로 하였다. 금융위원회, "본인신용정보관리업(마이데이터) 운영 가이드라인 발간 및 마이데이터 지원센터 개소", 보도자료 (2021.2.22.), <<https://www.fsc.go.kr/no010101/75435>>.

59) 연합인포맥스, "전자금융거래법 개정안은 '빅브라더'...해킹 급증도 우려", (2021.2.4.), <<https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4130971>>.

60) 현재의 금융결제원이 보유한 결제정보는 그 회원기관만 정보접근이 가능하며 외부제공이 되지 않으나, 금융위원회는 금융결제원 보유결제정보에 비식별조치를 하여 외부에 개방할 것임을 발표하였다. 금융위원회, "(금융결제원 '빅데이터 개방시스템' 구축) 계좌이체정보 등 금융결제정보를 철저히 비식별화하여 민간에 개방하겠습니다.(20. 下~)", 보도자료 (2020.7.1.).

의 침해 우려, 이에 따른 혁신저해 우려도 함께 제기될 여지가 있다.<sup>61)</sup>

4차 산업혁명의 원유리는 개인정보의 유통을 장려하기 위하여는, 개정안처럼 국가가 법으로 정보이전을 강제하여 헌법상 기본권인 자기정보결정권을 침해하는 방식보다는, 개인이 자기정보를 개방하는 자기결정권의 행사에 대하여 인센티브 등을 부여하는 방식으로 공개를 촉구하는 것이 바람직하며 친헌법적인 방식이다. 국가기관은 국민의 자기정보결정권을 최대한 존중하고 이를 살리는 방향으로 입법을 할 책무를 가지기 때문이다.

#### (4) 소결

전자금융거래법 개정안은 종합지급결제사업자에게 그 플랫폼에서 이루어진 모든 거래에 대하여 외부청산 의무를 부과하고 있다.<sup>62)</sup> 개정안은 그 이유에 대해 이용자에탁금을 보호하고 빅테크의 전자지급거래의 투명성을 높일 수 있도록 하기 위한 것으로 설명하나<sup>63)</sup>, 이러한 외부청산 의무가 이용자 보호나 권익 신장에 어떠한 장점이 있는지 실증된 바가 없으며 오히려 개인정보를 한데 모음으로써 빅브라더 논란이나 해킹 이슈 등 역효과가 예상된다. 특히 종합지급결제사업자의 플랫폼에서 직접적으로 청산·결제가 가능한 거래, 즉 빅테크의 '내부'거래마저 외부기구에서 청산하도록 '의무'를 부여하는 방안은 세계적으로 사례가 없어 글로벌 스탠더드와 부합하지 아니한다.

빅테크 외부거래에 관한 외부청산의무를 부과하는 것은 근래 중국에서 선례는 있으나 당시 중국의 지급결제 상황은 한국 상황과 매우 달랐고 자금세탁이나 쉐도우뱅킹 이슈로 말미암아 중국당국의 개입이 필요한 상황이었으므로, 중국이 외부청산의무를 부과하여 얻고자 하는 정책목표도 한국의 전자금융거래법 개정안이 추구하는 것과 같다고 할 수 없다.

따라서 전자금융거래법 개정안은 이용자 보호를 추구하기 위하여 중국의 방식을 훨씬 강화하여 종합지급결제사업자에게 외부청산의무를 부과하기 보다는, 종합지급결제사업자 내의 내부통제를 촘촘히 강화시키는 방식을 취하는 EU 방식<sup>64)</sup>을 선택하는 것이 논란의 소지가 적으며 글로벌 스탠더드에 보다 부합한다고 보인다.

61) Andrew Liu, "An Analysis of the PBOC's New Mobile Payment Regulation", Cato Journal, Vol. 39, No. 1, Winter 2019, <<https://www.cato.org/cato-journal/winter-2019/analysis-pboocs-new-mobile-payment-regulation>>

62) 현재에는 금융결제원이 운영하는 소액결제시스템에 참여하는 기관들은 참여자격을 얻고 자율적으로 결제에 참여하고 있을 뿐, 따로 청산의무가 있어서 금융결제원의 결제시스템을 이용하는 것은 아니다.

63) 윤관석 의원 대표발의 전자금융거래법 개정안(의안번호 5855번) 제안이유 중.

64) EU의 PSD2가 취하는 지급결제업자에 대한 강화된 보안조치의무에 대한 설명으로, 김현부·김인석, 앞의 논문, 88면.

### 3. 전자지급거래청산업의 신설

윤관석 의원의 전자금융거래법 개정안은 ‘전자지급거래청산업’의 개념을 신설하여 전자금융업자 등 청산대상업자가 일정한 청산대상거래를 함에 따라 발생하는 다수의 채권·채무를 차감하여 결제금액을 확정후 결제기관에게 그 결제를 지시하는 것을 업으로 하는 자로 정의하였다(개정안 제2조 제5호의2). 또한 개정안은 현재 소액결제시스템을 운영하는 금융결제원을 당연한 전자지급거래청산업자로 할 수 있는 근거를 마련하고(개정안 제38조의2 제1항) 금융결제원을 금융위원회의 감독대상으로 편입하여 논란<sup>65)</sup>이 되고 있다.

현재 금융결제원은 부수적으로 영리사업을 수행하지만 소액청산·결제 업무를 본질적 업무로 수행하는 비영리 사단법인이다. 금융결제원은 민법상 비영리법인으로서 별도의 법의 규율을 받는 것은 아니므로, 금융결제원이 수행하는 지급시스템 운영의 무결성이 지속될 수 있도록 필요한 한도에서 별도의 법에 편입하여 감시하는 것은 타당할 수 있다. 그러나 지급결제 기능 및 지급결제시스템의 안정성 이슈를 감안하면 개정안이 금융결제원을 금융위원회의 단독 피감대상으로 하는 것은 적절하지 않다.<sup>66)</sup> 만일 금융결제원에 관한 법적 근거를 따로 마련하고자 할 경우에는 거액결제시스템과 함께 규정하는 것이 바람직하며, 다른 금융기관 대상 건전성 감독이나 영업행위 규제 등의 경우와 달리 금융결제원에 대해서는 감독이 아니라 지급결제시스템의 안정적인 운영을 염두에 둔 ‘감시’ 대상으로 하되 감시 책무는 중앙은행에게 부여하는 것이 적절할 것이다.<sup>67)</sup>

아울러 개정안이 예정하듯이 추후 결제시스템에 카카오나 네이버와 같은 빅테크가 종합지급결제사업자의 지위를 얻어 직접 참여하는 것을 허용할 경우에는 필연적으로 지급결제시스템의 안정성 이슈를 유발할 것이다. 따라서 지급결제시스템 참가 빅테크에 대해서 다른 참여기관들과 동등한 수준의 부담을 지울 필요가 있다. 예컨대 지급결제시스템의 안정성과 관련

65) 조선Biz, “‘금융결제원, 빅테크 청산기관 지정하지 말라’…한은, 금융위에 최후통첩”, (2021.3.28.), <[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2021/03/27/2021032700689.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2021/03/27/2021032700689.html)>.

66) 일반적인 전자금융업자는 영리를 목적으로 금융상품 및 서비스를 제공하면서 전자적 방식으로 처리하는 전자금융거래를 수행한다. 반면, 금융결제원의 주된 기능은 여타의 전자금융업자와 달리 소액결제시스템을 비영리 목적으로 운영하는 역할, 즉 타인 간의 자금이동을 원활히 하기 위하여 개입하여 청산·결제기능을 수행하는 기반시설(인프라)를 운영하는 기관이기 때문이다. 정경영, “전자금융거래법의 체계와 최근 개정 논의에 대한 비판적 검토”, 「상사법연구」 제39권 제3호, 한국상사법학회 (2020), 311면; 소액결제시스템의 운영기관인 금융결제원은 개념상 전자금융보조업자에 해당하지만, 그 업무의 실질은 다른 전자금융보조업자와는 전혀 다른 인프라 운영기관으로 한국은행이 운영하는 거액결제시스템과 밀접하게 관련되어 장표·전자 지급거래의 청산결제를 담당하고 있어 다른 전자금융업자의 규율체제와는 구별될 필요가 있다. 정경영, 같은 논문, 312-313면.

67) 정경영, 위의 논문, 313면.

하여, 빅테크가 지급결제시스템에 직접 참가하도록 허용할지 또는 대행은행을 통한 간접참가로 할지, 직접 참가를 허용할 경우 빅테크가 차액결제리스크 관리능력을 보유하고 있는지, 관련하여 중앙은행의 검사가 가능한지 등 한국은행이 긴밀히 관여할 쟁점이 상존한다. 결제시스템의 안정성을 고려하면 개별 빅테크들을 직접 결제시스템에 참여시키는 것보다는 별도의 협회를 구성하여 이를 통해 결제시스템에 간접참여시키는 것이 시스템의 안정성에 바람직할 것이라는 의견<sup>68)</sup>도 있다.

결국 결제시스템의 안정성 이슈는 소액결제시스템과 긴밀히 연결된 거액결제시스템을 운영하는 한국은행이 주도할 사항이다.<sup>69)</sup> 이러한 관점에서 개정안이 소액결제시스템 운영기관인 금융결제원을 금융위원회가 다른 전자금융업자에 대한 경우처럼 감독권을 행사하는 피감기관으로 삼는 것은 재고할 필요가 있다.<sup>70)</sup> 금융당국이 빅테크 등의 감독 목적상 필요한 관련 거래자료에 대하여는 금융결제원에게 협조의무 등을 부여하는 것으로 충분하며 이를 위하여 금융결제원을 금융위원회의 피감기관으로 하는 것은 과잉입법일 소지가 적지 않다.

#### IV. 결론

윤관석 의원의 전자금융거래법 개정안은 IT 혁신과 함께 급격히 변화하는 여러 대내외 상황에 부응하고자 현행 전자금융거래법을 거의 전면개정하다시피하여 제반 법적 인프라를 제공하고자 노력하고 있다. 그러나 개정안의 일부 내용, 특히 도입 예정인 종합지급결제사업자를 둘러싼 여러 논란이 적지 않다.

우선 종합지급결제사업자는 후불결제를 통하여 제한적이거나 사실상 여신기능을 수행하며 이용자에게 계좌개설이 가능해지는 등 수신도 가능하며 금융결제망에도 직접 참가할 예정이다. 그럼에도 종합지급결제사업자에게는 기존은행 대비 여러 측면에서 규제차익이 주

68) Infostock daily, “이용우 ‘빅테크 지급결제망 참여, 단계적으로 접근해야’”, (2021.2.26.),  
 <<http://www.infostockdaily.co.kr/news/articleView.html?dxno=128375>>.

69) 이미 한국은행은 빅테크들의 소액결제시스템 참가 가능성을 예상하여 관련 제도 정비를 밝힌 바 있다. 디지털투데이, “혁신에 변모하는 지급결제·CB·보험 시장”, (2020.8.18.)  
 <<http://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?dxno=244856>>.

70) 영리 목적의 금융기관에 대해서는 그 자산건전성 확보와 불공정 영업행위의 규제를 목적으로 ‘감독’이 요구되지만, 지급결제시스템과 그 운영기관에 대해서는 시스템위험의 조기발견과 위험확산방지, 효율적 자금 이동을 위한 관리수단인 ‘감시’가 요구되기 때문이다. 정경영, 앞의 논문, 311면; 따라서 금융제도에 대한 관리(규제)의 목적이 구별되므로 전통적으로 영리금융기관에 대해서는 감독작용을, 비영리결제시스템에 대해서는 감시작용을 주된 규제수단으로 해왔다. 정경영, 같은 논문, 311면

어지고 있다. 우선 진입규제 측면에서 은행법상 엄격한 은행업 인가(은·산분리 규제 포함)와 달리 종합지급결제사업자는 전자금융거래법상 금융위원회의 지정만으로 업무를 영위할 수 있다. 뿐만 아니라 금융소비자보호법상 이용자(금융소비자)에 대한 제반 의무가 적용되지 않으며 리워드 제공을 통하여 사실상 이자지급이 가능하여 이자지급 금지규제를 회피할 수 있고 금융산업구조개선법의 적용대상이 아니어서 적기시정조치 등 금융산업구조개선법상 다양한 제한을 받지 아니한다.

따라서 개정안이 그대로 국회에서 가결·시행된다면 전자금융법을 통하여 유사은행업에 신규 진입하는 종합지급결제사업자는 정당한 근거 없이 기존 은행에 비하여 규제차익을 부여받게 되어 특혜시비에 휘말리게 될 것임은 명백하다. 종합지급결제사업자가 누릴 규제차익은 거기에 그치는 것이 아니라 공정한 경쟁기반을 훼손하여 시장을 왜곡시킬 수 있다. 이는 미국에서 이용자 상대로 여신 등 유사은행업을 수행하는 핀테크회사들은 한국의 종합지급결제사업자와 달리 특별목적국법은행(SPNB)라는 ‘은행업’ 인가를 받고 은행법의 규율을 받고 있다는 점과 대비된다.

개정안의 종합지급결제사업자로 지정될 자는 소위 빅테크일 것이다. 그런데 개정안은 빅테크 플랫폼에서 행해지는 모든 전자지급거래에 대하여 내부·외부거래를 가리지 않고 모두 외부청산하도록 하고 있는데 이는 선례를 찾기 어려운 이례적인 입법이다.

한편 개정안에 신설될 전자지급거래청산업자 제도에 의하면 현행 민법상 비영리 법인의 지위에서 소액결제시스템을 운영하는 금융결제원은 금융위원회의 단독 피감기관이 될 전망이다. 그러나 지급결제시스템의 성격을 생각하면 이 또한 이해가 어려운 입법이다. 지급결제시스템을 관장하는 한국은행과 대립각을 세우는 원인이 되고 있는 것은 물론, 개정안의 종합지급결제사업자 제도가 국민의 권익을 제고한다는 충분한 논거는 제시되지 않고 있다. 오히려 개정안의 입장으로 인하여 개인의 자기정보결정권 침해<sup>71)</sup> 및 정보가 한국에 집적될 예정임에 따라 사이버범죄 노출시 피해가 커질 우려, 집적된 정보를 정부가 쉽게 들여다볼 가능성이 높아짐에 따른 빅브라더 이슈가 야기되고 있다.

따라서 개정안상 빅테크의 청산의무 범위는 실제로 청산할 필요가 있는 소위 ‘외부거래’로 한정하고 청산을 위하여 금융결제원에 전송할 개인정보의 범위도 결제를 위한 필요최소한의 정보로 개정안 스스로가 제약을 가할 필요가 있다.<sup>72)</sup> 소위 내부거래는 다른 상대

71) 개정안이 종합지급결제사업자에 대해 외부청산 의무를 부여하면서 개정안은 금융결제원으로 전송할 개인정보 범위에 대해 시행령에 백지위임함으로써(개정안 제36조의9 제1항) 국회의 통제권을 비껴가며 국민의 자기정보결정권 제한 관련 법적 예측가능성을 훼손한다는 지적이 가능하다.

72) 개인의 자기정보결정권을 침해할 중대 사안임에도 전송될 정보의 범위에 관하여 개정안이 시행령에 포

방과의 청산을 수반하지 않기 때문에 외부청산을 할 실익이 없다.

개정안이 예정하는 종합지급결제사업자 제도는 법 체계상 적지 않은 논란을 빚고 있으며 동등규제 미적용 등에 기한 건전성 감독 미흡 및 소비자보호 미비와 경쟁 왜곡까지 예상되는바 동 제도는 전면 재검토되어야 한다. 사실상 은행업을 영위하게 될 빅테크에 대하여 종합지급결제사업자의 이름으로 은행법 적용을 면제할 것이 아니라 동등업무-동등규제를 적용하여 다른 참여자와 마찬가지로 은행업 인가를 얻도록 해야 하며 은행에 대한 건전성감독 및 영업행위 규제를 적용받도록 하여 규제차익을 최소화하고 충분한 건전성 감독이 될 수 있도록 하여야 한다. 아울러 개정안이 도입하려는 빅테크 플랫폼내 모든 거래 대상 외부청산의무 부과 및 전자금융거래법 내에 전자지급거래청산업의 제도화도 역시 많은 논란을 야기하나 개정안이 제시하는 방향이 예상 부작용 대비 국민의 권익을 더 증진시키리라는 실증은 없는 상황이다. 논란 많은 개정안의 종합지급결제사업자 제도가 조속히 전면 재검토되어 합리적으로 재정립되기를 희망한다.

▶ 논문투고일 : 2021. 7. 31, 논문심사일 : 2021. 8. 20, 게재확정일 : 2021. 8. 24.



## ■ 참고문헌

- 경실련, “발칙한 전자금융거래법 개정안 좌담회 결과”, 보도자료 (2021.5.12.)  
 〈<http://ccej.or.kr/69416>〉
- 금융위원회, “(금융결제원 ‘빅데이터 개방시스템’ 구축) 계좌이체정보 등 금융 결제정보를 철저히 비식별화하여 민간에 개방하겠습니다.(20. 下~)”, 보도자료 (2020.7.1.)
- 금융위원회, “본인신용정보관리업(마이데이터) 운영 가이드라인 발간 및 마이데이터 지원센터 개소”, 보도자료 (2021.2.22.), 〈<https://www.fsc.go.kr/no010101/75435>〉.
- 김현부·김인석, “개정된 유럽연합 지급결제서비스 지침의 보안위험에 대한 제도적인 대응과 관련 국내 전자금융 규제와의 비교 연구”, 「한국전자거래학회지」 제24권 제4호 (2019년), 한국전자거래학회
- 디지털투데이, “혁신에 변모하는 지급결제·CB·보험 시장”, (2020.8.18.)  
 〈<http://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=244856>〉
- 서울경제, ““빅테크 후불결제 한도 제한을”…전금법 총공세 나선 금융사들”, (2021.2.2.),  
 〈<https://www.sedaily.com/NewsView/22IDL57V48>〉
- 연합인포맥스, “전자금융거래법 개정안은 ‘빅브라더’…해킹 급증도 우려”, (2021.2.4.),  
 〈<https://news.einfomax.co.kr/news/articleView.html?idxno=4130971>〉
- Infostock daily, “이용우 “빅테크 지급결제망 참여, 단계적으로 접근해야””, (2021.2.26.),  
 〈<http://www.infostockdaily.co.kr/news/articleView.html?idxno=128375>〉
- 정경영, “전자금융거래법의 체계와 최근 개정 논의에 대한 비판적 검토”, 「상사법연구」 제39권 제3호, 한국상사법학회 (2020)
- 조선Biz, “‘주문내역’이 뒤통라… “달라” “못 준다” 마이데이터 사업 ‘뼈격’”, (2020.10.14.),  
 〈[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2020/10/13/2020101301989.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2020/10/13/2020101301989.html)〉
- 조선Biz, ““금융결제원, 빅테크 청산기관 지정하지 말라”…한은, 금융위에 최후통첩”, (2021.3.28.),  
 〈[https://biz.chosun.com/site/data/html\\_dir/2021/03/27/2021032700689.html](https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2021/03/27/2021032700689.html)〉

Carstens, Augustín, “Big tech in finance and new challenges for public policy”, Keynote address by General Manager, Bank for International Settlements, FT Banking Summit: London (4 Dec. 2018) <<https://www.bis.org/speeches/sp181205.pdf>>

Carstens, Augustín, “The future of money and the payment system: what role for central banks?”, Lecture by Agustín Carstens (General Manager, Bank for International Settlements), Princeton University:: New Jersey (5 Dec. 2019), <<https://www.bis.org/speeches/sp191205.pdf>>

Liu, Andrew, “An Analysis of the PBOC's New Mobile Payment Regulation”, Cato Journal, Vol. 39, No. 1, Winter 2019. <<https://www.cato.org/cato-journal/winter-2019/analysis-pboocs-new-mobile-payment-regulation>>

Fornaris, Carl A. et al., “OCC To Begin Accepting National Bank Charter Applications from Financial Technology Companies”, GreenbergTraurig (Aug. 7, 2018), <<https://www.gtlaw.com/en/insights/2018/8/occ-to-begin-accepting-national-bank-charter>>

OCC, “Considering Charter Applications From Financial Technology Companies”, Comptroller's Licensing Manual Supplement (July 2018), <<https://www.occ.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-licensing-manual/files/pub-considering-charter-apps-from-fin-tech-co.pdf>>

Seward & Kissel LLP , “The Fintech War Between the States and the OCC is Redefining What it Means to be a Bank in the United States”, (Oct. 15, 2020) <<https://www.sewkis.com/publications/the-fintech-war-between-the-states-and-the-oc-c-is-redefining-what-it-means-to-be-a-bank-in-the-united-states/>>

Long, Arthur S., et al., “National Bank Charters for Fintech Firms”, (Aug. 22, 2018), <<https://corpgov.law.harvard.edu/2018/08/22/national-bank-charters-for-fintech-firms/>>

OCC, “Considering Charter Applications From Financial Technology Companies”, (July 2018), <<https://www.occ.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-licensing-manual/files/pub-considering-charter-apps-from-fin-tech-co.pdf>>

OCC, “Comptroller's Licensing Manual Supplement: Considering Charter Applications From Financial Technology Companies”, (July 2018),  
<<https://www.occ.gov/publications-and-resources/publications/comptrollers-licensing-manual/files/considering-charter-apps-from-fin-tech-companies.html>>

■ Abstract

## Some Legal Issues on Introduction of Comprehensive Payment and Settlement Business under Revised Bill on Korean Electronic Financial Transactions Act

Yang, GiJin\*

The revised bill on the Korean Electronic Financial Transactions Act proposed by Rep. Youn KwanSuk in November 2020 (hereinafter, 'the revised bill') aims to provide all legal infrastructure related to electronic finance in line with recent IT innovation. However, there are a lot of controversies surrounding the comprehensive payment and settlement service provider (hereinafter, 'CPSSP') that the revised bill intends to introduce.

First of all, a CPSSP actually runs the banking business by opening accounts to its users and performing credit functions through deferred payment. Nevertheless, instead of obtaining a strict banking business license, a CPSSP can conduct business only by designation by the Korean Financial Services Commission under the revised bill on Electronic Financial Transactions Act.

In addition, a CPSSP does not have duties under the Financial Consumer Protection Act, and it is not under restrictions for securing financial soundness such as timely corrective measures under the current Act on the Structural Improvement of the Financial Industry. According to the revised bill, regulatory arbitrage which will be given to CPSSP may distort the market by undermining fair competition.

Moreover, the revised bill imposes an obligation on BigTechs which will be designated as CPSSPs, to externally clear all their electronic payment transactions conducted on the platform, regardless of the necessity of external clearing. It is also

---

\* Professor, School of Law, Jeonbuk National University

causing controversy such as stability of payment system issues, big brother issues, and cyber-security issues.

It is pointed out that the CPSSP under the revised bill provides a sloped playground for market participants due to its asymmetric regulation, and side effects are also foreseen as proper prudential and consumer protection regulations are not applied. Therefore, the CPSSP of the revised bill should be thoroughly reviewed, and regulatory gains should be minimized by ensuring the equivalent regulations for equivalent function.

- Key Words revised bill on Electronic Financial Transactions Act, comprehensive payment and settlement service provider, BigTech, FinTech, banking business, central clearing requirement, big brother, KFTCI (Korea Financial Telecommunications & Clearings Institute)
-

