



## 즉시 사용

비고	# 공동배포 : 금융위원회	
담 당	국무조정실 재정금융기후정책관실	과장 권주성, 사무관 정대현 (044-200-2190, 2187)
	금융위원회 자본시장과	과장 안창국, 사무관 오형록 (02-2100-2650, 2937)
	금융위원회 금융혁신과	과장 송현도, 사무관 최민혁 (02-2100-2530, 2534)
	기획재정부 자금시장과	과장 김명규, 사무관 남기인 (044-215-2750, 2775)
	과학기술정보통신부 네트워크진흥팀	팀장 양기성, 사무관 권규넙 (02-2110-2506, 2842)
	법무부 상사법무과	과장 명한석, 검사 조재철 (02-2110-3167, 3863)
	중소벤처기업부 벤처혁신정책과	과장 최원영, 주무관 오유근 (042-481-4383, 1636)
	금융감독원 공시심사실	실장 박봉호, 팀장 이태호 (02-3145-8420, 8463)

## ICO 실태조사 결과 및 향후 대응방향

- 정부는 「가상통화 관련 관계부처 차관회의」(국무조정실장 주재) 논의(1.29)를 거쳐,
  - 금감원에서 실시한 ICO(Initial Coin Offering) 실태조사 결과와 해외 규제사례, 국제기구 논의동향에 대해 공유하고, 정부의 향후 대응 방향을 검토했습니다.
- ICO 실태조사는 그간 국내기업이 해외에서 우회하여 실시한 ICO 사례\*를 분석하여 정부 대응방안을 수립하기 위해 실시한 것으로, 주요내용은 다음과 같습니다.

\* '18.8월, 당시 ICO를 실시했다고 언론 등에 알려진 24개 국내기업 대상

## 1. 국내기업 ICO 실태조사 결과

□ 금감원은 국내기업의 임의 협조에 따른 답변서 징구, 백서·홍보 자료 점검 등을 토대로 3개월간(18.9~11월) 22개 기업\*에 대한 실태 점검을 실시했으며,

\* 24개 기업 중 ICO 중단 2개 사례는 제외

○ 그 결과 ICO는 여전히 투자 위험성이 매우 높은 상태임을 알 수 있었습니다. (☞ 붙임 : ICO 실태조사 세부결과 참조)

① 우선 국내 기업은 ICO 금지 방침을 우회하여 싱가포르 등 해외에 페이퍼 컴퍼니\*를 설립하여 형식만 해외ICO 구조로 대부분 진행했습니다.

\* 자본금 1천만원 미만, 임직원 수 3명 내외(국내회사 임원이 겸직)

- 해외 페이퍼 컴퍼니는 「ICO 자금모집」 이외 다른 업무는 없는 것으로 보이며\*, 국내기업이 개발·홍보 등 업무를 총괄하고 있습니다.

\* 페이퍼컴퍼니와 국내기업간 용역 계약을 통해 이더리움 등을 현지 환전하여 송금

② 해외에서 실시한 ICO이지만, 한글백서 및 국내홍보 등 고려시 사실상 국내 투자자를 통한 자금모집이 이뤄진 것으로 보입니다.

- ICO를 통한 자금모집은 모두 '17년 하반기 이후 진행되었고, 총 규모는 약 5,664억원, 1개사 평균 330억원\* 수준으로 나타났습니다.

\* 300억원 이상(4사), 300억원~100억원(8사), 100억원 미만(5사) 순

③ ICO 관련 중요한 투자판단 정보(회사개황, 사업내용, 재무제표 등)가 공개되어 있지 않으며, 개발진 현황 및 프로필 또한 미기재 또는 허위 기재 우려가 있었습니다.

- 특히, ICO 모집자금의 사용내역에 대해서는 수백억원 상당의 자금을 조달했음에도, 공개된 자료도 없으며 금융당국의 확인 요청에도 대부분 답변을 거부했습니다.

④ ICO를 통해 계획한 프로젝트는 금융, 지불·결제, 게임 등이 있었으나, 실제 서비스를 실시한 회사는 없었으며 사전테스트 단계 또는 플랫폼 개발 중인 상황으로 확인됐습니다.

- 또한 프로젝트 내용이 난해하고, 블록체인 기술 및 IT관련 전문 용어에 대한 이해도 어려우며, 프로젝트 진행경과의 경우에도 투명한 정보 공개가 부족한 상황입니다.

⑤ 한편, ICO로 발행된 신규 가상통화는 평균적으로 약 4개 취급업소에서 거래되며, 모든 신규 가상통화 가격이 하락(최초 거래일 대비 평균  $\Delta 68\%$ \*, '18말기준)하여 이에 따른 피해 또한 우려되는 상황입니다.

\* 수익률은  $\Delta 15\% \sim \Delta 96\%$  분포

⑥ 마지막으로 P2P대출 유동화 토큰 발행·거래, 가상통화 투자펀드 판매 등 자본시장법상 무인가 영업행위와 함께, ICO 관련 중요 사항을 과다하게 부풀려 광고하는 형법상 사기죄 등 법 위반 소지가 있는 사례가 발견됐습니다.

## 2. 국제동향 점검 결과

□ ICO에 대해서는 대부분의 국가에서 높은 위험성을 고려하여 신중한 입장을 취하고 있으며, 국제적 규율체계도 확립되어 있지 않은 상황입니다.

○ 미국은 증권법으로 대다수 ICO를 엄격히 규제하고 있으며, 관련자 기소 및 발행 정지 등 강하게 대응\*하고 있습니다.

\* 최근 美 SEC는 증권거래법 적용입장을 재확인하고, 불법 ICO를 조사하여 관련자 기소, 해당 ICO 중단 등 조치('18.11월)

○ 싱가포르·스위스는 ICO 관련 가이드라인을 배포하여 토큰유형을 분류하고 있으나, 내국인 대상 ICO의 경우에는 엄격히 규제하고 있습니다.

- 기타 EU·영국·일본 등은 ICO가 현행 투자자보호 장치의 혜택을 받지 못할 수 있음과 함께, ICO에 대한 위협성을 지속적으로 경고하고 있습니다.
- G20, FSB 등 국제기구에서도 가상통화 및 ICO 규제방안에 대해 논의 중이나, 구체적인 규율방안은 아직 정하지 못한 상황입니다.

### **3. 향후 대응방향**

- ICO에 대한 투자 위험이 높고 국제적 규율체계도 확립되어 있지 않은 상황임을 감안하여 정부는 ICO 제도화에 대한 신중한 입장을 견지해 나가겠습니다.
- 정부가 ICO 가이드라인 등을 제시하는 경우 투자 위험이 높은 ICO를 정부가 공인한 것으로 이해될 수 있어 투기과열 현상 재발과 투자자 피해가 확산될 우려가 있습니다.
- 실태조사 결과 나타난 현행법 위반소지 사례\*에 대해서는 검·경 등 수사기관에 통보하고,
  - \* 자본시장법상 무인가 영업행위, 형법상 과대광고·사기 등
- 실태조사와 무관하게 사기·유사수신·다단계 등 불법적인 ICO에 대해서는 수사기관을 통해 신속하고 엄정하게 대응해 나가겠습니다.
- 정부가 규제하는 것은 자금모집수단인 ICO이며, 이러한 투자 위험과는 무관한 블록체인 기술과 관련 산업 발전을 위해 정부는 민간과 힘을 합쳐 적극 노력해 나가겠습니다.
- 현재 국내 중소 전문기업과 SW·통신 대기업은 세계 수준의 블록체인 기술 경쟁력을 보유하고 있고, 실증 사례를 확보하기 위해 다양한 프로젝트를 추진하고 있습니다.

○ 블록체인 중소 전문기업과 SI(시스템통합) 업체 등은 금융·정보보호 분야 등 다양한 분야에서 블록체인 시범사업을 추진 중이며, 블록체인 스타트업도 새로운 사업 모델을 구현하는 중입니다.

○ SW·통신 대기업과 인터넷 대기업도 자체 블록체인 플랫폼 개발과 대규모 시범사업\*을 통해 블록체인 기술 경쟁력 제고에 주력하고 있습니다.

\* 블록체인 기반 본인인증 통합서비스 ‘뱅크사인’, 블록체인 기반 해운물류 시스템 등

○ 국내 블록체인 시장 규모는 ‘17년 372억 원에서 ‘18년 1,368억 원으로 성장함으로써, 기업에게 새로운 성장기회를 제공하고 있습니다.

□ 이와 더불어 정부도 다양한 육성책을 통해 우리나라가 블록체인 선도 국가로 도약할 수 있도록 정책 지원을 강화해나갈 계획입니다.

① 공공시범사업을 ‘18년 6건에서 올해 12건으로 확대\*하고, 민간주도 대규모 블록체인 프로젝트도 새롭게 추진합니다.

\* (‘18) 축산물 이력관리, 개인통관, 간편 부동산 거래, 온라인 투표, 해운물류 등 (‘19) 안심 먹거리 이력 관리, 국가기록물 관리, 인증서 없는 민원서비스 제공 등

② 블록체인 연구개발 규모도 작년보다 두 배 확대한 143억 원을 투자하여 대용량 데이터 처리기술 등 핵심 기술을 확보하는 한편, 블록체인 기술에 대한 R&D 비용 세액공제를 최대 40%까지 확대(조특법 시행령 ‘19.2월 시행)하여 민간 기술투자도 촉진하겠습니다.

③ 아울러, 기술 검증, 컨설팅 등을 지원하여 전문기업을 육성하고, ‘22년까지 전문인력 1만 명을 양성하는 등 블록체인 산업 활성화 기반을 조성하겠습니다.

□ 마지막으로 이번 실태조사를 통해 ICO 투자위험이 크다는 점이 확인된 만큼 ICO 투자에 신중을 기해주실 것을 당부드립니다.

※ (붙임) ICO 실태점검결과 세부내용

**I 점검배경**

- ICO 추진기업에 대한 정보 부족으로 투자피해 우려가 잠재되어 있음에도, 업계의 ICO 전면금지 방침 전환요구 지속

⇒ 「가상통화 관계차관회의」에서 ICO 실태점검 실시 및 그 결과를 바탕으로 대응방안을 논의하기로 결정('18.8월)

**II 점검 실시개요****1 점검 개요**

- (점검대상) 22사 (언론·인터넷 등을 통해 확인)
  - 국내에 있는 블록체인기술 개발회사를 대상으로 점검 실시
- (점검방식) 서면점검
  - 회사의 임의 협조(일반기업 조사근거 부재)를 얻어 질문서에 대한 답변서 징구 및 백서·홍보자료(웹사이트 등) 점검
- (점검기간) 3개월\*('18.9월~11월)

\* 답변서 징구 종료시점('18.10.16) 등 고려시 실제 점검기간은 약 1개월

**2 점검 주요항목**

- 질문서상 6개 부문, 52개 문항을 기초로 점검 진행
  - ①회사개황, ②프로젝트 내용, ③ICO 내역, ④투자자 부여 혜택(권리), ⑤국내투자자 대상 홍보내역, ⑥기타 사항

### Ⅲ

## 점검결과

### 1

#### 회사 관련

##### ① 개발회사(국내)

- 22사중 16사는 최근 5년 이내에 설립되었고, 이 중 7사는 블록체인 프로젝트 추진을 위해 '17년 이후 설립
  - 임직원 수는 50명 내외이고(30명 미만도 9사 포함), 4사는 기업의 투자 유치
- 자산규모는 대부분 10억~50억원 수준(100억 이상은 2사에 불과)

##### ② 발행회사(해외 ICO법인)

- '17~'18년중 개발회사가 ICO 규제가 약한 싱가포르(10사), 스위스(3사) 등에 주로 유한회사 또는 재단 형태로 설립
  - 대부분 자본금 1천만원 미만(4사는 1달러)이고, 임직원 수는 3명 내외로 개발회사 임원이 겸직(비상근)

##### ③ 양사간 관계

- (개발회사 : 국내) 프로젝트 개발, 백서 작성, 투자자 홍보(온라인 홍보, meet-up 등) 등 제반 업무를 대부분 담당
- (발행회사 : 해외) ICO 진행을 위한 목적으로만 설립된 페이퍼컴퍼니로 보이며, 다른 업무는 없는 것으로 추정
- (양사간 관계) 국내 개발회사 또는 개발회사의 최대주주가 소액을 출자하여 해외에 발행회사(ICO법인)를 설립
  - ICO로 모집한 가상통화(이더리움 등)는 발행회사 명의로 보관하거나 환전하여 국내 개발회사로 송금(답변서 내용)

## 2

### 프로젝트 관련

#### ① 프로젝트 유형

- 금융, 지불·결제, 게임 등 다양한 산업분야\*의 블록체인 연계 프로젝트를 추진중이나, 사업성은 아직 미검증
  - \* P2P금융·투자(4건)가 최다이며, 지불·결제, 게임(각 3건) 順
- 자체 블록체인 기술 개발 또는 기반 블록체인 기술에 사용할 DApp(Decentralized Application) 개발 등 진행

#### ② 프로젝트 진행경과

- 대부분 현재 플랫폼 개발중 또는 베타테스트 단계
  - 본격 상용화 및 매출 발생까지 상당기간(1~2년 내외) 소요 전망
  - 기존 사업에 블록체인을 접목한 일부 '리버스ICO' 기업을 제외하고 상당수는 프로젝트 성공여부 불투명

## 3

### ICO 관련

#### ① ICO 현황

- 가상통화 가격 상승 및 거래가 급증한 '17년 하반기 이후 모두 진행[ICO 완료('17.하 7사, '18년 12사), ICO 예정(2사), ICO없이 상장(1사)]
- 평균 ICO 조달금액은 333억원\* (ICO 완료시점 기준)
  - \* 300억원 이상(4사), 300억원~100억원(8사), 100억원 미만(5사) 順
- 투자자 파악은 불가능했으나, 한글백서 및 국내 홍보 등 고려시 국내 투자자 비중이 상당할 것으로 추정

#### ② 취급업소 및 시세

- ICO를 완료한 19사중 18사의 신규 가상통화가 평균 4.4곳 (국내외 포함)의 취급업소에서 거래(1사는 ICO를 완료했으나 미거래)
  - '18년말 기준 18사의 신규 가상통화 가격은 평균  $\Delta 67.7\%$  하락

하락율	$\Delta 10\% \sim \Delta 30\%$	$\Delta 40\% \sim \Delta 60\%$	$\Delta 60\% \sim \Delta 80\%$	$\Delta 80\% \sim \Delta 100\%$
회사수	3사	3사	4사	8사



## 4

### 투자자 권리 관련

#### ① 답변서 내용

- 신규 가상통화의 증권성 여부를 판단하기 위해 이익배당 및 의결 참여 등 권리가 투자자에게 부여되는지 질의
- 답변서를 제출한 13개사 모두 신규 가상통화 투자자에게 부여된 권리는 없다는 취지로 답변

#### ② 백서 내용

- 일부 발행회사(22사중 7사)는 투자자에게 어떠한 권리도 부여되지 않는다고 백서에 기재
- 다만, 발행회사가 ICO 과정에서 선채굴 보유하고 있거나, 수수료 명목으로 수취한 신규 가상통화를 플랫폼 참여자에게 지급한다고 기재한 사례 다수

## 5

### 국내 홍보 관련

#### ① 백서 발간

- 22사중 21사가 영어·일어·중국어 등 외국어백서 뿐만 아니라, 한글백서도 발간하여 홈페이지에 공개

#### ② 온·오프라인 홍보

- 홈페이지 외에 각종 SNS(카톡, 블로그, 페이스북, 유튜브, 인스타그램 등)를 통해 국내투자자 대상 온라인 홍보 진행
- ICO 홍보를 위해 국내 개발회사 임원진 또는 개발진이 참여하는 투자자 대상 오프라인 설명회(meet-up)도 개최

## IV 평가

### ① 형식만 해외ICO 구조

- 개발회사가 국내ICO 금지방침 규제를 피하기 위해 해외에 페이퍼컴퍼니를 설립하여 형식만 해외ICO 구조로 진행

### ② ICO 관련 투명한 정보 공개 부족

#### ① 개발회사에 대한 정보 부족

- 사실상 개발회사가 ICO를 통해 신규 가상통화를 조달한 것임에도 대부분 소규모 신설법인이라 정보제공 매우 부족
  - 중요한 투자판단 정보(회사개황, 사업내용, 재무제표 등)가 미공개

#### ② 프로젝트 내용 난해 및 진행과정 불투명

- 백서상 사업내용은 포괄적으로 기술되어 있고, 블록체인 기술 및 IT 관련 전문용어에 대한 이해가 어렵고
  - 프로젝트 진행경과도 상세하고 투명한 정보공개 부족

#### ③ ICO 모집자금 사용내역 등 미공개

- ICO로 수백억원 상당의 자금을 조달했음에도, 모집한 가상통화(이더리움 등)의 사용내역의 정보 공개 미흡

#### ④ 개발진의 프로필 공개 불투명

- ICO시 투자자의 중요 투자판단 요소인 개발진 현황 및 프로필 미기재 또는 허위 기재 우려

### ③ 일부 프로젝트의 경우 현행법 위반 소지

- 플랫폼상 P2P대출 유동화 토큰 발행 및 거래, 가상통화 투자 펀드 판매, 증권에 해당되는 ICO 토큰(코인) 투자 서비스를 제공하는 프로젝트를 진행하는 경우 자본시장법 위반\* 해당

\* 무인가 금융투자업 영위

- 잠재적인 플랫폼 참여자 또는 ICO 토큰 가치 등 중요사항을 과다하게 부풀려 광고하는 경우 형법상 사기 해당 소지