

May 28, 2026

미국 「CLARITY Act」 입법 동향과 국내 디지털자산 규제에 대한 시사점

I. CLARITY Act 의 입법 경과 및 향후 절차

2026년 5월 14일, 「디지털자산시장 명확화법(Digital Asset Market Clarity Act) 이하 "CLARITY Act"가 미국 상원의 은행·주택·도시문제위원회(이하 "은행위원회")를 통과하였습니다. 동 법안은 Tim Scott 위원장이 발의한 전문 대체 수정안(Amendment in the nature of a substitute)으로서 찬성 15 표(공화당 13 명, 민주당 2 명), 반대 9 표로 의결되어 조만간 상원 본회의에 보고될 예정입니다.

해당 법안은 이미 2025년 7월 하원을 통과하였으나, 스테이블코인 관련 보상 구조, 대통령 일가와 관련된 이해충돌 논란 등으로 인해 수개월간 상원 심사가 지연된 바 있었고, 그 기간 중 2026년 1월 상원 농업·영양·산림위원회(이하 "농업위원회")는 CFTC 중심의 「Digital Commodity Intermediaries Act」를 별도로 가결하였습니다. 위 2개 법안은 향후 상원 본회의에서 병합되어 심사될 예정입니다.

CLARITY Act 는 연방 차원에서 미국 디지털자산 시장에 대해 제정되는 최초의 포괄적 시장구조법(Market Structure Bill)이라는 점에서 중요한 의미를 가집니다. 그동안 미국에서는 디지털자산의 법적 성격을 둘러싸고 증권거래위원회(이하 "SEC")와 상품선물거래위원회(이하 "CFTC")의 관할이 충돌하여 왔고, 특히 SEC 가 하위 테스트(Howey Test)를 근거로 다수의 토큰을 사실상 증권으로 해석하면서 시장 전반의 규제 불확실성이 지속되어 왔습니다. CLARITY Act 는 이러한 문제를 해결하기 위하여 디지털자산의 유형, 발행 방식 및 유통 구조를 기준으로 SEC 와 CFTC 의 관할을 명확히 재설계하려는 입법 시도라는 점에 그 의미가 있습니다.

CLARITY Act 가 올해 내 입법되기 위해서는 상당히 촉박한 일정을 맞추어야 합니다. 미국 의회의 휴회 일정과 11월 중간선거 전 선거 기간을 고려하면 올해 안에 실질적으로 입법이 가능한 기간은 약 2~3개월 정도에 불과합니다. 아울러, 법안이 연내 상·하원을 최종 통과하여 대통령 서명까지 완료되지 못할 경우, 2027년 새 회기에서 입법 절차를 처음부터 다시 진행하여야 하고 이 경우 공직자 윤리 규정이 더욱 강화될 가능성이 있으므로 백악관과 공화당은 중간선거 이전에 입법을 강하게 추진할 가능성이 높습니다.

II. CLARITY Act 법안의 전체 구조

CLARITY Act 법안은 디지털자산의 발행과 유통, 거래, 수탁, 은행업, 스테이블코인, 자금세탁방지과 은행비밀법상 의무(AML/BSA), DeFi, NFT, 고객자산 보호, 토큰화 증권 및 규제기관 간 협력체계까지 포괄하는 종합적인 시장 구조에 관한 법안으로 설계되어 있습니다.

법안은 총 9 개의 편(Title)으로 구성되어 있는데, 제 I 편은 디지털자산의 증권법상 취급, 투자계약 자산의 개념, 공시의무 및 공시 면제 체계를 중심으로 구성되어 있고 법안의 핵심 내용이 집중되어 있습니다. 제 II 편과 제 III 편은 자금세탁방지과 은행비밀법상 의무(AML/BSA), 제재, DeFi 프로토콜, 믹서-텀블러, 사이버보안 등 불법 금융 및 탈중앙화 금융 규제를 다루고 있으며, 제 IV 편은 은행 등의 디지털자산 활동을 명시적으로 허용하는 내용을 담고 있습니다.

제 V 편은 증권의 토큰화(Tokenization), CFTC-SEC 공동 규제 샌드박스, 국제협력 및 자동화 규제준수(RegTech) 등을 포함하고 있어 미국이 디지털자산 산업의 글로벌 표준을 선도하려는 정책 방향을 보여주며, 제 VI 편은 비수탁형 소프트웨어 개발자 보호 및 자기수탁(Self-Custody) 권리를 규정하고, 제 VII 편은 파산절차에서 고객자산을 보호하기 위한 별도 조항을 규정합니다. 마지막으로, 제 VIII 편은 투자자 교육 및 금융 이해력 확대를, 제 IX 편은 SEC-CFTC 공동 자문위원회와 상호 양해각서(MOU) 체계를 각각 규정하고 있습니다.

III. CLARITY Act 법안의 주요 내용

1. SEC-CFTC 관할 재배분

CLARITY Act 법안의 가장 핵심적인 특징은 디지털자산 규제에 있어 SEC 와 CFTC 의 관할을 명확히 규정한 데 있습니다. 기존의 미국 증권법 규제 체계에서는 특정 토큰이 Howey Test 상 투자계약에 해당하는지 여부가 사후적으로 판단되었기에 토큰 발행자뿐 아니라 거래소, 브로커, 투자자 모두 높은 법적 불확실성을 부담하여 왔습니다. CLARITY Act 법안은 디지털자산의 발행 단계와 유통 단계를 구분하고, 투자계약 방식의 발행·판매는 SEC 관할에 두되, 2 차 유통시장에서 거래되는 디지털상품(Digital Commodity)은 CFTC 중심으로 규율하려는 구조를 취함으로써 디지털자산 시장에 규제 명확성을 부여하고 있습니다.

특히 법안은 네트워크 토큰(network token)의 경우 일정한 금융적 권리(배당, 이자, 지분, 청산권 등)를 부여하지 않는 한 연방증권법상 "비증권(non-security)"으로 취급될 수 있음을 명시하고 있는데, 이 때 네트워크 토큰은 "분산원장 시스템과 본질적으로

연결되어 있고, 해당 시스템의 사용으로부터 가치를 도출하거나 도출할 것이 합리적으로 기대되는 디지털 상품으로 정의됩니다.

2. 토큰 자체와 투자계약의 분리

CLARITY Act 법안의 법리적 핵심은 “토큰 자체”와 “투자계약”을 구분한다는 점입니다. 법안은 부수적 자산(ancillary asset)을 “네트워크 토큰으로서 그 가치가 부수적 자산 오리지네이터(ancillary asset originator) 또는 관련인의 기업가적·관리적 노력(entrepreneurial or managerial efforts)에 의존하는 자산”으로 정의하면서, 이러한 자산이 투자계약 형태로 판매되더라도 해당 토큰 자체가 영구적으로 증권으로 취급되는 것은 아니라는 점을 명확히 하고 있습니다.

특히, 부수적 자산의 청약의 권유·매도 또는 배분은 투자계약의 청약의 권유·매도 또는 배분으로 간주되지만 네트워크 토큰 자체는 일정 요건을 충족하는 경우 비증권으로 취급된다고 규정하면서, 2 차 시장에서의 거래에 대해서는 특정한 요건을 충족할 경우 증권의 청약의 권유·매도 또는 배분과 관련되지 않는 것으로 취급한다고 명시하고 있습니다. 이는 리플(Ripple) 사건 이후 미국에서 논쟁이 있었던 “투자계약 형태로 판매된 토큰의 증권성 문제”를 입법적으로 해결하려는 시도로 볼 수 있습니다.

위 기준을 실제 발행 사례에 적용해보면, 토큰 발행자는 초기 자금조달 단계에서는 SEC 규제를 받게 되지만, 이후 네트워크가 충분히 탈중앙화되고 토큰이 2 차 시장에서 유통되게 되면 해당 토큰은 디지털상품으로 취급되어 CFTC 의 규제를 받게 됩니다. 따라서 동일한 토큰이라도 발행시장과 유통시장에서 서로 다른 규제 체계를 적용받게 되는 결과가 될 수 있음에 유의할 필요가 있습니다.

3. 성숙한 블록체인 시스템(Mature Blockchain System)

CLARITY Act 법안은 블록체인 네트워크에 대한 “조정 통제(coordinated control)” 여부를 강화된 규제 적용 여부의 기준으로 삼고 있습니다. 즉, 특정 발행자 또는 관련인이 블록체인 네트워크를 실질적으로 통제하는 경우 SEC 에 의한 강화된 규제의 필요성이 큰 반면, 해당 네트워크가 충분히 탈중앙화되어 특정 주체가 네트워크의 기능·운영·거버넌스를 지배하지 않는 경우에는 CFTC 의 완화된 규제를 적용받게 됩니다.

“조정 통제”의 구체적 판단 기준들은 다음과 같습니다.

- i) 특정 주체가 네트워크 운영을 제한·검열·통제할 권한을 보유하는지 여부
- ii) 특정 주체가 토큰 공급량 또는 거버넌스 의결권의 49% 이상을 보유하는지 여부

- iii) 소스코드 및 프로토콜이 공개·오픈소스로 운영되는지 여부
- iv) 네트워크가 자율적으로 운영되는지 여부
- v) 경제적 가치가 특정 발행자의 노력보다 네트워크 자체 기능에서 발생하는지 여부

위와 같은 CLARITY Act 법안의 규제 적용 기준은 향후 글로벌 프로젝트들의 DAO 활용 여부와 밸리데이터 구조, 거버넌스 설계 및 토큰 분배 방식에 직접적인 영향을 미칠 가능성이 높습니다. 즉, 향후 토큰을 발행하려는 프로젝트는 CFTC 의 완화된 규제를 적용받을 수 있도록 CLARITY Act 법안의 기준을 고려하여 발행 구조를 설계하게 될 것으로 예상됩니다.

4. 내부자 토큰 매각 제한

CLARITY Act 법안의 또 하나의 중요한 특징은, 자본시장에서와 마찬가지로 토큰 발행 초기 단계에서 내부자의 대량 매각을 제한한다는 점입니다. 특히 법안은 “관련자(related person)”의 범위를 매우 넓게 정의하고 있으며, 발행자, 창립자, 경영진, 대규모 토큰 보유자, 관련 법인 및 공동 지배 집단까지 이에 포함하고 있습니다.

내부자의 토큰 매각은 네트워크의 탈중앙화 여부와 연계되어 제한되는데, 예컨대 네트워크가 탈중앙화 되기 이전에는 최소 12개월 보유기간 및 판매량 제한이 적용되나, 탈중앙화 인증 이후에는 최소 6개월의 보유기간이 적용되고 판매 제한도 완화됩니다. 다만, 네트워크의 탈중앙화 인증 이후에도 관련자가 즉시 완전히 자유롭게 매각하는 것은 허용되지 않는데, 이는 탈중앙화 인증 이후라 하더라도 여전히 토큰의 초기 발행자 등이 막대한 물량을 보유하고 있을 가능성이 있음을 고려한 규정으로 생각됩니다. 위 의무를 위반할 경우 이익반환(disgorgement) 책임까지 발생할 수 있으며, 이는 미국의 기존 증권법의 Rule 144(lock-up 및 insider resale restriction)와 유사한 취지의 입법으로서 디지털자산 시장의 안정성과 내부자 리스크를 관리하기 위한 규정으로 해석됩니다.

5. DeFi 및 소프트웨어 개발자 세이프하버

CLARITY Act 법안은 탈중앙화 금융(DeFi)에 대해 비교적 친화적인 접근을 취하고 있으나, 실질적 통제권이 존재하는 경우에는 규제를 적용하겠다는 입장입니다. 즉, “통제권을 갖지 않는 개발자(non-controlling developer)” 및 “비수탁형 서비스(non-custodial services)” 개념을 도입하여, 단순 소프트웨어 개발자나 노드 운영자에게는 등록의무를 부과하지 않는 방향으로 규제를 설계하고 있습니다. 이에 더하여, 법안은 자기수탁(Self-Custody) 권리를 명시적으로 규정하여, 정부가 미국인으로 하여금 승인된

특정 지갑만을 사용하도록 강제하는 규제를 도입할 수 없도록 원천적으로 금지하는 조항을 두고 있습니다.

다만, i) 특정 주체가 프로토콜 운영을 실질적으로 통제하는 경우, ii) 고객자산 또는 프라이빗키를 보유·통제하는 경우, iii) 사용자 접근을 제한·검열할 수 있는 경우, iv) AML/BSA 및 제재법상 위험 관리가 필요한 경우에는 탈중앙화 금융에 대해서도 규제 적용 가능성을 열어두고 있는데, 이는 탈중앙화 금융이라는 이유만으로 규제를 면제하는 것이 아니라 실질적 통제 여부를 기준으로 규제 강도를 달리 적용하는 구조로 이해됩니다.

6. AML/BSA 및 불법 금융 방지

CLARITY Act 법안은 자금세탁방지(AML) 및 은행비밀법(BSA) 규제에서는 상당히 강한 규제 기초를 유지하고 있습니다. 법안은 디지털상품 브로커, 딜러 및 거래소를 은행비밀법(BSA)상 금융기관 범위에 명시적으로 포함시키고 있으며, i) 고객확인 의무(KYC), ii) 의심거래보고(SAR), iii) 제재 스크리닝, iv) 거래 모니터링, v) 독립적 감사, vi) AML 프로그램 구축 등의 의무를 요구하고 있습니다.

특히 DeFi 영역에서 “블록체인 메시징 시스템” 개념을 도입하여, 제재 대상의 지갑 차단 및 불법 금융의 위험을 관리할 의무를 부과할 수 있도록 하였습니다. 이에 더하여, 디지털자산 보유자의 자금 출처 또는 기타 식별 정보를 은닉하거나 제거하는 스마트 컨트랙트인 믹서·텀블러에 대해 별도로 연구할 의무까지 부여하고 있는 바, 이는 미국 정부가 디지털자산 분야의 국가안보 리스크를 고려한 조항으로 생각됩니다.

7. 은행의 디지털자산 업무 허용

CLARITY Act 법안 제 IV 편은 미국 금융회사들의 디지털자산 산업 진입을 제도적으로 허용하고 있는데, 금융지주회사, 국법은행, 신용조합 등이 디지털자산 또는 블록체인 기술을 이용하여 기존 금융서비스를 제공할 수 있음을 명시적으로 규정하고 있습니다. 특히 허용되는 업무 범위로, i) 디지털자산 커스터디, ii) 스테이킹 서비스, iii) 디지털자산 담보대출, iv) 지급결제, v) 노드 운영, vi) 자기수탁 지갑 소프트웨어 제공, vii) 디지털자산 시장조성 및 브로커리지 등이 열거되어 있습니다.

이는 단순히 은행의 디지털자산 보유를 허용하는 수준을 넘어, 전통 금융기관이 디지털자산 시장의 핵심 플레이어로 진입할 수 있도록 하는 구조라는 점에서 의미가 크며, 향후 국내 디지털자산 입법 과정에도 영향을 미칠 것으로 전망됩니다.

8. 증권 토큰화(Tokenization)

CLARITY Act 법안은 “증권 토큰화(tokenization)”를 별도 정책 과제로 규정하고 있습니다. 특히 법안 제 505 조는 SEC에 대하여 토큰화 증권의 규제 체계에 관한 포괄적 연구를 수행하도록 의무를 부과하고 있으며, 토큰화 증권의 수탁, 국제적인 협력 체계, 고객보호 방안까지 포괄적으로 검토할 것을 요청하고 있습니다.

법안은 토큰화된 증권은 원래의 증권과 동일하게 취급된다고 명시하면서도, 블록체인 기술의 특성에 맞추어 규제 요건을 조정할 수 있도록 하고 있는 바, 이는 향후 미국 금융시장에서 기존 주식·채권·펀드 등의 토큰화된 증권이 본격적으로 제도권에 편입될 것임을 시사합니다. 이 부분 역시 현재 진행 중인 국내 토큰 증권의 입법 과정에서 중요한 해외 입법사례로 참고될 가능성이 높아 보입니다.

IV. 국내 입법에 대한 시사점

CLARITY Act 법안은 향후 국내 디지털자산 규제 체계에 상당한 영향을 미칠 것으로 보입니다. 우리 정부는 그간 디지털자산 규제에 있어 국제적 정합성을 지속적으로 강조하여 왔고, 미국의 디지털자산 규제는 글로벌 디지털자산 산업에서 사실상의 국제 표준으로 작동할 가능성이 높기 때문입니다.

우선 입법 속도 측면에서, 미국이 연내 CLARITY Act 입법에 성공할 경우 국내 「디지털자산기본법」 논의 역시 상당히 가속화될 것으로 전망됩니다. 현재 국회에는 여야의 디지털자산 관련 법안들이 다수 발의되어 있고, 금융당국 역시 별도의 기본법안을 준비 중인 것으로 알려져 있는데, 미국에서 연내 CLARITY Act 의 입법을 완료할 경우 국내에서도 법안의 단일화 및 최종 입법을 위한 논의가 활발하게 전개될 것으로 보이고 입법 일정 역시 앞당겨질 가능성이 높습니다. 이는 미국의 스테이블코인 규제법인 GENIUS Act 가 이미 2025년 7월에 법률로 제정(Public Law No. 119-27)되어 올해말 또는 2027년 1월경 전면 시행을 앞두고 있다는 점을 고려할 때 더욱 그러합니다.

특히 CLARITY Act 법안이 은행 등의 디지털자산 서비스 제공을 명시적으로 허용하고 있다는 점은 국내 금가분리 정책의 완화에 상당한 영향을 줄 가능성이 있습니다. 이에 따라 향후 국내에서도 은행의 스테이블코인 발행, 커스터디 업무 수행, 예금 토큰(tokenized deposit) 발행, 디지털자산 담보대출 등에 관한 논의가 확대될 가능성이 높습니다.

증권 토큰화와 관련하여, 그간 국내 STO 제도는 제한된 비정형 증권에 한하여 발행을 허용하고 장외거래중개업 플랫폼 또는 한국거래소의 신종증권 상장시장을

중심으로 한 유통 구조를 예정하고 있는 반면, 미국은 이러한 토큰화 대상 자체를 제한하지 않고 기존 증권 자체 역시 블록체인 기반으로 이전 및 유통하는 방안을 검토하고 있는 것으로 보입니다. 이러한 미국의 디지털자산 정책의 영향으로 장기적으로는 국내에서도 기존 주식·채권·펀드 등을 온체인 기반으로 유통하기 위한 논의가 확대될 가능성이 있습니다.

한편, CLARITY Act 법안이 DeFi 영역에 대하여 통제권이 없는 개발자 면제, 탈중앙화 프로토콜과 비탈중앙화 프로토콜의 구분, 블록체인 메시징 시스템에 대한 AML 의무 부과 등 상당히 구체적인 규제 체계를 제시하고 있다는 점도 주목할 필요가 있습니다. 현재 국내 디지털자산 2 단계 입법 논의는 주로 디지털자산의 발행·공시, 불공정거래 규제, 스테이블코인 발행 등에 초점이 맞추어져 있어, DeFi 에 관한 구체적인 규제 내용이 2 단계 입법에 직접 포함될 가능성은 높지 않습니다. 다만, 미국이 DeFi 에 대한 포괄적 규제 프레임워크를 입법화할 경우 이는 국내에서도 DeFi 규제에 관한 본격적인 정책 논의를 촉발하는 계기가 될 수 있을 것으로 보이며, 향후 3 단계 이후의 입법 과제로서 DeFi 프로토콜의 규제 범위, 개발자 책임의 한계, 자기수탁 권리의 보장 등에 관한 논의가 전개될 것으로 전망됩니다.

관련 구성원

윤주호

변호사

T 02.3404.6542

E juho.yoon@bkl.co.kr

박종백

변호사

T 02.3404.0135

E jb.park@bkl.co.kr

이정명

변호사

T 02.3404.5864

E chloe.lee@bkl.co.kr

김효봉

변호사

T 02.3404.0985

E hyobong.kim@bkl.co.kr

최희경

전문위원

T 02.3404.0183

E heekyung.choi@bkl.co.kr

법무법인(유한) 태평양의 뉴스레터에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보제공만을 목적으로 발행된 것이며, 법무법인(유한) 태평양의 공식적인 견해나 어떤 구체적 사안에 대한 법률적 의견을 드리는 것이 아님을 알려드립니다. 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우 위 연락처로 문의주시기 바랍니다.