



발행일 2021년 5월 10일  
발행처 국회입법조사처  
발행인 김만홍 국회입법조사처장  
www.nars.go.kr

## 이슈와 논점

# 가상자산 관련 투기 억제 및 범죄 피해자 보호 방안

이수환\*, 강지원\*\*

현재 가상자산의 법적 지위가 불분명하고 관련 정보도 충분히 제공되지 못하고 있다. 이로 인해 가상자산에 대한 무분별한 투기 억제 및 불공정 행위로 인한 피해자 보호에 공백이 크다. 따라서 가상자산의 정의를 명확히 하고 가상자산 취급업자로 하여금 리스크와 조건 등을 충분히 공지하게 할 필요가 있다. 또한 불공정 거래행위를 막기 위한 장치를 마련하고 거래소 해킹에 따른 이용자 권리구제 방안을 마련해야 할 것이다.

## 1 들어가며

미국 최대 가상자산<sup>1)</sup> 거래소인 코인베이스가 2021. 4. 14. 나스닥에 상장하면서 당일 비트코인 가격이 8,100만원 대를 넘어섰고, 이에 따라 가상자산에 대한 관심이 더욱 고조된 바 있다.

[그림 1] 2021. 4월경 비트코인 가격 추이



※ 자료: 코인원 사이트(coinone.co.kr) 거래소 화면(2021)

1) 이 글에서는 분산원장(distributed ledger) 및 암호화 기술에 기반한 비트코인과 신종코인(alt-coin)을 지칭하는 용어로 “가상자산”을 사용함

그러나 관련 부처인 금융위원회는 가상자산을 금융상품으로 인정하기 어렵다고 보면서 투자자 보호 관점에서 개입 여부를 고민하며 소극적으로 대응하고 있다<sup>2)</sup>.

가상자산 투기 열풍에 대한 금융위원회의 우려는 충분히 공감하지만, 2017년 이후 거래소 해킹 및 시세조종 등으로 인한 피해가 지속적으로 발생하고 있는바<sup>3)</sup>, 가상자산의 법적 지위 및 소관 부처, 정책 방향, 과제 방안, 공정하고 투명한 시장질서 확립, 피해자 보호 방안 등에 대한 적극적인 논의가 필요한 시점이다.

## 2 국내 규제 및 각 부처의 입장 등

### (1) 자금세탁 방지를 위한 법률 개정

2) 국회 정부위원회 회의록(제386회), 2021. 4. 22. pp. 20~26.

3) 금융감독원, 「글로벌 핀테크 트렌드 및 감독정책」, 2020. 12. p. 105.; 아주경제, 「[2019 국감] 신용현 의원 “암호화폐 거래소, 3년간 해킹사고 다수는 암호화폐 유출 … 피해 규모 1,200억원”」, 2019. 9. 30.

\* 경제산업조사실 금융공정거래팀 입법조사관, 02-788-4583, shlee552@assembly.go.kr

\*\* 경제산업조사실 금융공정거래팀 입법조사관, 02-788-4587, jvwkang515@assembly.go.kr

우리나라는 주요 20개국(G20) 정상회의와 자  
금세탁방지기구(FATF) 등 국제기구의 권고사항  
을 고려하여 2020. 3. 24. 「특정 금융거래정보의  
보고 및 이용 등에 관한 법률」(“특정금융정보법”)을  
개정함으로써 ① 가상자산을 “경제적 가치를 지  
닌 것으로서 전자적으로 거래 또는 이전될 수  
있는 전자증표”로 정의하고<sup>4)</sup>, ② 금융회사의 확  
인의무, 거래거절·종료의무<sup>5)</sup> 등과 ③ 가상자산사  
업자의 보고의무 이행 등을 위한 고객별 거래내  
역 구분관리 조치, 신고의무<sup>6)</sup> 등을 규정하였다.  
그러나 위 개정은 자금세탁 방지에 초점을 둔 것  
으로 가상자산 이용자 보호 등 거래 안정화와 거  
래 활성화를 위한 법률은 미비한 상황이다<sup>7)</sup>.

## (2) 관계부처의 입장

금융위원회 등 관계부처의 기존 인식은 가상자  
산을 화폐, 통화나 금융상품으로 인정하기는 어렵  
다는 입장이다<sup>8)</sup>.

그러나 금융감독원은 최근 국내 핀테크(금융과 IT  
의 융합을 통한 금융서비스를 의미함<sup>9)</sup>) 현황에 비트  
코인, 이더리움, 리플 등 가상자산을 포함시킨 바 있  
고<sup>10)</sup>, 국내 가상자산 정책은 ‘(가상자산 거래를 직접  
규율할 법적 근거는 없지만) 투기과열을 진정시키  
고, 관련 금융거래 투명성을 제고하고, 불법행위를  
차단하는 것에 중점을 두고 있다’고 정리하였다<sup>11)</sup>.

한편, 한국은행은 가상자산이 “화폐, 전자지급수  
단, 금융투자상품 중 어느 하나에도 해당되지 않

며, 유형적인 실체 없이 전자적 정보의 형태로 존재  
하면서 독립적인 매매의 대상이 될 수 있다는 점에  
서 일종의 상품(디지털 형태의 상품)으로 해석이 가  
능”하다고 보고 있다<sup>12)</sup>.

참고로 대법원은 비트코인에 대하여 “경제적인  
가치를 디지털로 표상하여 전자적으로 이전, 저장  
및 거래가 가능하도록 한, ‘가상화폐’의 일종”이라  
고 하면서, “재산적 가치가 있는 무형의 재산”인 비  
트코인도 몰수의 대상이 된다고 판시하였다<sup>13)</sup>.

## 3 해외 규제 사례

미국, 일본, 프랑스 등 주요국의 중앙은행 총재들  
은 과거 암호자산이 법정화폐가 되기 어렵다는 취  
지의 견해를 밝힌 바 있다(미국 Yellen 전 의장  
2017. 12. 13. 기자회견, 일본 Kurudo 총재  
2018. 2. 13. 기자간담회, 프랑스 de Galhau 총재  
2018. 1. 17. 인터뷰 등). 그러나 가상자산에 대하  
여 금융자산 또는 지급수단으로 인정하는 사례가  
주요국에서 발견되고 있다.

미국은 가상자산을 증권 또는 상품 등의 관점에서  
각기 다른 규율을 적용하고 있는데, 연방차원에서  
증권거래위원회(SEC)는 가상자산이 증권의 정의를  
충족할 경우 증권 감독 규율을 적용하며(증권이 아  
닌 경우에도 ETF와 같은 투자상품에 편입된 경우 증  
권으로 취급하여 규율), 교환의 매체로 기능할 경우  
「은행비밀보호법(Bank Secrecy Act of 1970)」을  
통해 법정화폐와 유사한 규제대상으로 취급한다<sup>14)</sup>.

일본은 2019년 「금융상품거래법(金融商品取引  
法)」과 「자금결제법(資金決済に関する法律)」의 개  
정을 통하여 “암호자산(暗号資産)”을 금융상품의 범  
위에 포함시켰고<sup>15)</sup>, 암호자산교환업자 및 관리업자

4) 화폐·채화·용역 등으로 교환될 수 없는 전자적 증표로서 발행인이  
사용처와 그 용도를 제한한 것 등은 제외함(「특정 금융거래정보의 보  
고 및 이용 등에 관한 법률」 제2조제3호)

5) 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제5조의2

6) 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제7조, 제8조

7) 국회 정무위원회, 「전자금융거래법」 일부개정법률안(박용진 의원 대  
표발의, 의안번호: 2100590) 검토보고, 2020. p. 4.

8) 금융위원회, 기획재정부, 법무부 등 관계기관 합동, 「가상통화 현황 및  
대응방향」, 2017. 9. p. 6.; 금융위원회, 기획재정부, 법무부 등 관계  
기관 합동, 「가상통화 관련 관계부처 회의 결과」, 2019. 5.

9) 금융감독원, 「글로벌 핀테크 트렌드 및 감독정책」, 2020. 12. p. 3.

10) 금융감독원, 「글로벌 핀테크 트렌드 및 감독정책」, 2020. 12. 목차

11) 금융감독원, 「글로벌 핀테크 트렌드 및 감독정책」, 2020. 12. p. 174.

12) 한국은행, 「암호자산과 중앙은행」, 2018. p. 20. 및 <요약> 부분 p. 5.

13) 대법원 2018. 5. 30. 선고, 2018도3619 판결

14) 김정한·김윤석, 「새로운 지급수단 출현과 결제방식의 변화가 국제금  
용시스템에 미치는 영향」, KIF 금융조사리포트 2021-02, 한국금융  
연구원, 2021. 3.

15) 일본 「금융상품거래법」 제2조 제24항 이 법률에서 “금융상품”은 다

에게 이용자 보호의무를 부과한 바 있다.

독일의 경우에는 「은행법(Gesetz über das Kreditwesen)」 제1조제11항제1문에서 “암호화폐(Kryptowerte)”가 금융투자상품에 해당한다고 규정하였으며, 연방금융감독청의 지침을 통하여 암호화폐 수탁업을 새로운 금융서비스로 규제하고 있다<sup>16)</sup>.

위와 같은 사례들을 살펴보았을 때, 가상자산에 자금이 몰리는 현상을 단순히 “잘못된 길”로 치부할 것은 아니며, 규제 공백 상태 하의 무분별한 투자를 억제함과 아울러 이용자 피해 방지도 도모할 필요가 있다.

#### 4 가상자산 정책의 컨트롤타워 구축

가상자산이 사회적 이슈로 크게 부각된 2017년 이래, 그동안 정부는 금융위원회 등 10개 부처가 협의체 형태로 공동참여하면서 국무조정실이 협의체를 주재하는 방식으로 현안에 대응해 왔다<sup>17)</sup>. 그러나 가상자산의 법적 성격에 관한 정부의 공식입장이 표명되지 않은 상황에서 작용하는 부처 간 ‘칸막이’ 현상으로 인해, 가상자산 거래의 정보 투명성 확보, 거래피해 방지 및 규제방안 등에 관한 정부의 역할과 책임은 여전히 불확실한 상태로 남아있다.

가상자산과 관련한 정책과 제도 설계는, 이를 혁신산업의 하나로 장려·발전시키고자 하는 진흥에 초점을 둘 것인지, 과도한 투기와 피해자 보호를 막기 위한 규제에 방점을 둘 것인지, 양자를 어떻게 적절히 혼재할 것인지에 대한 정책적 결정이 전제되어야 한다. 특히, 가상자산의 거래는 자금세탁 방지, 개인 정보보호, 과세, 블록체인 기술의 활용·제약 등 여러 부처의 소관 업무가 중첩되는 부분이 존재<sup>18)</sup>하여,

규제보호·대상 및 그 내용을 명확히 시장에 제시하기 위해 느슨한 형태의 협의체가 아닌 부처 간 조율의 체계화를 위한 정부 컨트롤타워의 구축 또는 주무 부처의 지정 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다.

#### 5 무분별한 투기 억제 방안

현재 가상자산은 법적 지위가 불분명하고 관련 정보가 충분히 제공되지 못하고 있다. 이와 같은 상황에서는 가상자산의 성격과 위험성을 명확히 인지한 ‘투자’가 불가능하다. 이에 따라 대통령 직속 4차산업혁명위원회도 2019. 10월 「대정부 권고안」에서 ‘가상자산에 대한 법적 지위를 조속히 마련’할 것을 권고한 바 있다<sup>19)</sup>.

현재의 가상자산은 ① 발행인의 부재, ② 발행인 신용과의 무관련성, ③ 상환의무의 부재 등을 특징으로 하기 때문에<sup>20)</sup>, 현행 「전자금융거래법」상 전자지급수단이나 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하, 자본시장법)」상 금융투자상품에 해당한다고 보기 어렵다. 그러므로 가상자산의 기술적 특성을 반영하여 정의를 새롭게 규정하고, 기능 및 용도(증권형, 지급결제형 등)에 따라 이용자의 권리·의무를 설정할 필요가 있다. 영국 영업행위감독청(FCA)이나 스위스의 금융감독청(FINMA)에서 발표한 가이드라인<sup>21)</sup>과 같이 가상자산을 ① 지급결제 수단인 교환형, ② 투자에 대한 권리·의무를 제공하는 증권형, ③ 서비스에 대한 디지털 접근 수단인 유틸리티형 등으로 구분하여 규제할 수 있을 것이다.

무분별한 가상자산 투자를 방지하기 위해서는 기본적으로 가상자산 이용자들에게 가상자산과 관련된 충분한 정보가 제공되어야 할 것이다. 미국의 뉴

음에 규정하는 것을 말한다. 3의2 암호자산(자금결제에 관한 법률 제2조제5항에 규정하는 암호자산을 말한다.)

16) 김성곤, 「독일의 암호화폐 수탁업 관련 법제 주요 내용」, 최신외국법 제정보 2020제5호, 한국법제연구원, 2020. 11. 30. pp. 89-91.

17) 매일경제, 「[기자24시] 가상화폐 주무부처 떠넘기기」, 2021.4.29.

18) 한국일보, 「홍남기 압박에도 … 금융위는 왜 가상화폐 주무부처 맡기를 꺼리나」, 2021.4.28.

19) 대통령 직속 4차산업혁명위원회, 「4차 산업혁명 대정부 권고안」, 2019. 10. p. 16.

20) 정순섭, 「디지털 금융혁신관련 법령분석과 향후 입법·정책과제」, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2020. p. 107.

21) FCA, 「Guidance on Cryptoassets」, 2019. 7. 31.; FINMA, 「Guidelines for enquiries regarding the regulatory framework for initial coin offerings」, 2018. 2.

육주는 가상자산 관련 범죄 예방 및 거래 투명성을 제고하기 위하여 2015. 6월 금융감독 규정을 개정 한 바 있는데<sup>22)</sup>, 동 규정은 가상자산 취급업자가 가상자산 관련 리스크와 계약 조건 등을 공지해야 함을 명시한 바 있다. 주요 공지 사항으로는 ① 가상자산은 법정화폐가 아니며, 정부에 의해 보증되지 않는다는 점, ② 가상자산은 예금자 보호대상이 아니며, 높은 가격 변동성 등으로 단기간에 큰 손실을 입을 가능성이 있다는 점, ③ 가상자산 취급업자의 전산시스템 불안이 소비자의 이용을 제약할 수 있다는 점 등이 있다<sup>23)</sup>. 우리나라도 이를 참고하여 가상자산 발행 규모나 위험성을 명시한 ‘백서’를 공개하도록 하는 방안<sup>24)</sup>을 검토해 볼 수 있다.

## 6 범죄 피해자 보호 강화 방안 등

가상자산과 관련된 불공정거래 등을 규제하기 위한 방안은 제20대 국회에서 박용진 의원안(의안번호: 2008288), 정태욱 의원안(의안번호: 2011752), 정병국 의원안(의안번호: 2011786), 하태경 의원안(의안번호: 2015745), 김선동 의원안(의안번호: 2016704), 이연주 의원안(의안번호: 2020245) 등에서 제시된 바 있다. 가상자산에 대한 규제공백을 보완하기 위한 장치를 조속히 마련해야 할 것이며, 시세조종행위 금지, 미공개 중요정보 이용행위 금지, 중요사항에 관한 거짓 기재 등 부정거래행위 금지, 시장질서 교란행위 금지 등에 대해서는 현행 자본시장법 상의 입법례<sup>25)</sup>를 참고하여 가상자산 시장에 도입할 수 있을 것이다.

가상자산 취급업소의 해킹 등 사고도 아래와 같

이 2017년부터 지속적으로 보고되고 있다. 따라서 가상자산 취급업소에 대하여 고객의 암호자산을 신뢰성이 높은 방법(cold wallet<sup>26)</sup>등)으로 관리하도록 의무를 부과하는 한편, 일본의 사례<sup>27)</sup>와 같이 이용자 인출권 보호를 위해 이행보증가상자산을 의무적으로 보유하게 하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

【표 1】 가상자산 취급업소 주요 해킹 및 비정상적 출금 사고

취급업소	일 시	피해 가상자산
야피존(유빗)	'17. 4. 22.	총자산의 37%(약 55억원) 탈취
	'17. 12. 19.	총자산의 17%(약 259억원) 탈취
코인이즈	'17. 9. 23.	약 21억원 상당 탈취
코인레일	'18. 6.10.	총자산의 30%(약 530억원) 탈취
빗썸	'18. 6. 20.	총자산의 1%(약 189억원) 탈취
	'19. 3. 29.	약 147억원 상당 비정상적 출금
비트소닉	'19. 9. 23.	피해규모 미상 비정상적 출금
업비트	'19. 11. 27.	약 580억원 상당 유출

※ 자료: 금융감독원(2020)

## 7 나가며

가상자산 규제를 입법화 할 경우 새로운 단일법을 통해 별도로 규제하는 방안과 기존의 법률 개정을 통해 규제하는 방안이 있다. 단일법으로 규제하는 방안은 가상자산 시장을 통일적으로 규제할 수 있다는 장점이 있으나 시장 참가자와 규제 당국 등의 의견을 수렴하는 데에 상당한 시간이 소요될 것이다<sup>28)</sup>. 어떠한 방법으로 규제를 입법화하든 현행 법률과의 충돌이 없도록 유의해야 할 것이며, 무분별한 투기를 막고 범죄 피해자를 보호하려는 입법목적이 충실히 담겨야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

22) 「Regulations of the superintendent of financial services Part 200. Virtual Currency」, 2015.6월  
 23) 한국은행, 「암호자산과 중앙은행」, 2018. p. 54.  
 24) 이데일리 기사, 「이용우 “가상자산” 감독기관, 금융위원회가 하는 게 마땅」, 2021. 5. 3.  
 25) 자본시장법 제174조(미공개중요정보 이용행위 금지), 자본시장법 제176조(시세조종행위 등의 금지), 제178조(부정거래행위 등의 금지), 제178조의2(시장질서 교란행위의 금지)

26) 암호자산 거래에 필요한 인증코드를 오프라인 상에서 보관하는 방식임  
 27) 조영은, 「일본의 가상자산(Virtual Assets) 이용자 보호 규율 강화 -2019년 자금결제법 및 금융상품거래법 개정 내용을 중심으로」, 국회입법조사처, 외국입법 동향과 분석 제38호, 2020. p. 6.  
 28) 임병화, 「일본 암호자산 법제도와 그 시사점에 관한 연구」, 금융감독원 연구 제7권 제2호, 금융감독원, 2020. 10. p. 128.

