

# 암호화폐 소비자 보호와 합리적 규제방안 모색

- 일시 2018년 2월7일 (수요일) 오전10시—12시
- 장소 국회의원회관 제7간담회실
- 주최 박찬대 국회의원 (더불어민주당)  
사단법인 소비자권익포럼  
(사)녹색소비자연대전국협의회  
금융소비자네트워크
- 후원 소비자가만드는신문 · 소비자TV



## [제4차 소비자권익포럼]

# 암호화폐 소비자 보호와 합리적 규제방안 모색

### ■ 초대의 말씀 ■

암호화폐 시장을 두고 논란이 뜨겁습니다. 현재 약 300만명 정도가 암호화폐의 가상계좌를 개설하고 있으며, 암호화폐 특성상 IT 지식을 기반으로 하고 있기 때문에 20대, 30대 청년층이 많이 참여하고 있는 것이 현실입니다.

이미 지난 수 년간 다양한 형태로 암호화폐 시장은 성장해 왔으며, 싸이월드 도토리나 게임에 익숙한 우리나라 청년들에게 매우 익숙한 거래형태로 인식 되면서 쉽게 접근하게 된 점, 시장이 성장해 오는 동안 적절한 관리체계수립 시점을 놓친 점 등이 현재의 혼란상황을 초래한 것이 아닌가 합니다. 암호화폐 투자자인 금융소비자를 보호하고 합리적인 규제방안을 모색하는 자리를 마련하고자 하오니 오셔서 고견을 나누어주시기 바랍니다.

- 일시 2018년 2월7일 (수요일) 오전10시—12시
- 장소 국회의원회관 제7간담회실
- 주최 박찬대 국회의원 (더불어민주당) · 사단법인 소비자권익포럼  
(사)녹색소비자연대전국협의회 · 금융소비자네트워크
- 후원 소비자가만드는신문 · 소비자TV

## ■ 프 로 그 램 ■

사회 김준현 의원 (경기도  
(사)소비자권익포럼 골목상권살리기위원장

### ■ 인사말씀

박찬대 국회의원 (더불어민주당)  
김성민 공동대표 (사단법인 소비자권익포럼)  
이성환 공동대표 ((사)녹색소비자연대전국협의회)  
황선옥 공동대표 (금융소비자네트워크)

### ■ 주제발제

#### 국내외 암호화폐 관리와 소비자보호정책 방안

안수현 교수 (한국외국어대학교 법학전문대학원)

좌장 이성환 공동대표 ((사)녹색소비자연대전국협의회)

### ■ 지정토론

이성엽 교수 (고려대학교 기술경영대학원)  
조윤미 운영위원장 (금융소비자네트워크)  
원종현 입법조사관 (국회 입법조사처 금융공정거래팀)  
최민식 교수 (상명대학교, (사)소비자권익포럼 ICT정책위원장)  
정운영 의장 ((사)금융과행복네트워크)  
최재성 사무총장 (사)녹색소비자연대전국협의회

## 인사말씀

### 기술을 최대한 존중하면서 시장의 안정성도 확보할 것

반갑습니다. 더불어민주당 대표 추미애입니다.

「암호화폐 투자자 보호와 합리적 규제방안 모색」  
간담회 개최를 진심으로 축하드립니다. 오늘 뜻 깊  
은 자리를 마련해주신 정무위원회 소속 우리 당 박  
찬대 의원님을 비롯한 (사)소비자권익포럼과 (사)녹



색소비자연대전국협의회, 그리고 금융소비자네트워크 관계자 여러분의 노고에  
깊은 감사를 드립니다. 더불어 바쁜 일정에도 불구하고 고견을 들려주시고자  
참석해주신 발제자 및 토론자 여러분께도 감사인사를 전합니다.

암호화폐는 암호화된 코드형태로 존재하며 실물로서 가치가 전혀 없는 명목  
상 화폐를 말합니다. 비트코인으로 대표되는 암호화폐는 최근 몇 년간 전 세  
계적으로 뜨거운 관심을 모으며 시장규모가 폭발적으로 성장하였습니다. 현재  
우리나라에서도 IT기술에 익숙한 20.30대를 중심으로 약 300만 명 정도가 암  
호화폐의 가상계좌를 개설하고 있습니다.

그런데 비트코인 시장이 급격하게 가격변동을 겪고 있는 상황에 투자자들의  
무분별한 투기행위와 맞물리면서 사회경제적 손실이 커져가고 있습니다. 일본  
도 약 5,000억 원이 넘는 암호화폐 해킹사건이 발생했고, 중국도 암호통화

범죄가 증가하고 있는 만큼 암호화폐에 대한 보안과 투자자에 대한 보호가 시급합니다.

독일은 암호화폐에 대한 규율체계를 은행법상 이미 마련하고 있습니다. 암호통화를 활용하는 경우 금융감독청의 허가를 받도록 하고 있습니다. 미국 뉴욕 주도 암호통화 거래소를 운영하기 위해서는 비트라이선스를 취득하도록 하고 있습니다. 더불어민주당은 선진 외국입법례를 참고하여 암호화폐를 둘러싼 기술을 최대한 존중하면서 시장의 안정성도 함께 확보하는 방안을 마련하겠습니다.

오늘 이 자리가 형식적이고 단발적인 자리가 아닌, 암호화폐 투자자인 금융소비자를 보호하고 합리적인 규제방향을 모색하는 발전적인 시간이 되길 바랍니다. 소중한 시간을 내어 이 자리에 참석해주신 여러분께 다시 한 번 감사말씀을 전하며, 토론회 성공적인 개최를 위해 노력하신 모든 관계자분들께 감사인사를 전합니다.

2018. 2. 7.

더불어민주당 대표 추미애

## 인사말씀

### ‘해킹’, ‘사기’와 같은 범죄에 대해 가상통화 투자자 보호 시급

반갑습니다. 더불어민주당 인천 연수갑 국회의원 박찬대입니다.

바쁘신 중에도 「암호화폐 소비자 보호와 합리적 규제방안 모색」 간담회를 찾아주신 여러분을 진심으로 환영합니다.



암호화폐에 대한 시각차는 단순히 투자자와 정부 간 의견 대립을 넘어 사회적인 대립 문제로 대두될 만큼 심각해진 상황입니다. 특히 미래의 산업발전을 이끌 신기술을 사장시킨다는 비판과 실체가 없는 기술이 투기수단으로 악용되고 있다는 양측의 논리는 타협없는 평행선을 달리고 있습니다.

하지만 무엇보다 중요한 건 이와같은 공론화 과정에서 시시각각 발생하고 있는 투자자에 대한 보호 문제입니다. 법적미비 상황에서 발생하는 ‘해킹’, ‘사기’와 같은 범죄에 대해 암호통화 투자자들은 무방비인 상황에 놓여 있습니다.

특히 일본에서 발생한 암호화폐 거래소 해킹 사건은 5,000억 원이 넘는 피해

를 만든 가운데, 우리나라 역시 해킹 피해에 있어서 안전지대가 아닌 상황입니다.

그런 점에서 오늘 토론회는 암호화폐에 대한 미래에 대한 추론보다는 당장 눈 앞에 있는 투자자들에 대한 권익보호 문제를 연착륙 할 수 있는 방안을 논의되는 자리로 마련되었습니다.

오늘 이 자리에서 논의된 내용을 잘 받아들여 의정활동에 활용하고 나아가 암호화폐 투자자 보호에 한 걸음 더 나아가는 자리가 되도록 노력하겠습니다.

오늘 이 자리를 도와주신 김성민 (사)소비자권익포럼 공동대표님과 이성환 (사)녹색소비자연대전국협의회 공동대표님 발제를 맡아주신 안수현 교수님과 지정토론을 맡아주신 패널분들과 주최, 주관 관계자 여러분께 감사드립니다.

마지막으로 이 자리에 참석하신 모든 분의 건승을 기원합니다.

2018. 2. 7.

더불어민주당 인천 연수갑 국회의원 박찬대

[주제발제]

국내외 암호화폐 관리와  
소비자보호정책 방안

안수현 교수

한국외국어대학교 법학전문대학원

sooahn@hufs.ac.kr



## 국내·외 가상통화(Virtual Currency) 관리와 소비자정책방안

2018. 2. 7

안수현

(한국외대 법학전문대학원, 교수)

### 목 차

- I. 국내외 가상통화 현황
  - II. 가상통화의 위험요인
  - III. 외국의 가상통화 관리
  - IV. 국내 가상통화 관리
  - V. 향후 소비자정책 방안과 몇가지 과제
- Q&A

## I. 국내외 가상통화 연왕

## I. 국내외 가상통화 현황

### 1. 가상통화의 유형

- 가상통화의 종류는 1,274개(2017.11. 기준)
- 비트코인이 거래의 50% 이상 차지
- 비트코인과 알트코인
  - 비트코인을 제외한 다른 암호기술을 이용한 가상통화를 알트코인으로 부름(Alternative + Coin의 합성)
  - 최근 알트코인에 대한 관심이 높고(비트코인보다 저가인 이유에서), 계속 신규 코인이 빠르게 등장하는 추세
  - 국내에서는 ICO(initial coin offering) 발행이 금지되어 있어 ICO 정책 여하에 따라 다르지만 ICO의 신규상장 등에 대한 투자자 기대심리도 매우 높은 상태
- 코인과 토큰
  - 자체 블록체인을 갖춘 가상통화는 ‘코인’으로 불리우는 반면, ‘토큰’은 기존 블록체인 기반위에서 발행한 것을 말함

## I. 국내외 가상통화 현황

### 2. 국내외 이용 및 거래 특징

#### (1) 규모

- 전세계 가상통화거래플랫폼은 185개로 추정 (코인마켓캡 발표)
- 이중 국내업체인 업비트와 빗썸이 하루거래량 기준 톱 5위내 랭킹
  - 국내 4대 플랫폼 : Bithumb, Upbit, Korbit, Coinone

#### (2) 거래상위 유형

- 코인: 비트코인>이더리움>리플>비트코인캐시>카르다노 등
- 토큰: 이오스(EOS)>트론>Ve체인>아이콘 등

#### (3) 거래에서 나타난 특징

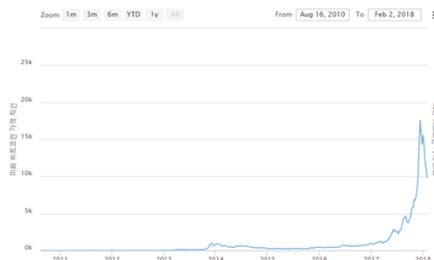
- **한국**의 경우 알트코인의 종류가 많고 가격상승이 매우 급변(개당 1000원도 안되는 이른바 동전코인 극성) → 투기 가속화요인
- **한국**의 경우 10대, 20대, 30대의 관심과 참여 비중이 상대적으로 높은 편

## 2. 국내외 이용 및 거래 특징- 계속

#### (4) 그간 비트코인 가격 상승 원인

- 2009년에는 거래소에서 비트코인이 거래되지 않았음(2010년 1비트코인 최고 가격이 \$0.39, 2012년 6천원, 2017년5월경 490만원, 2018년 1월 2천만원대)
- 2017년 후반부터 급상승
  - 배경으로 중국의 거래금지, 일본 자금결제법 개정으로 가상통화 거래 합법화, 한국의 규제 공백, 외국에서 비트코인거래 관련 시세조종, ICO의 개시와 함께 비트코인과 이더리움등 가격 상승 등이 요인으로 추정(ICO시 발행되는 토큰이나 가상화폐를 비트코인이나 이더리움으로 구매하기 때문)

비트코인 가격 변동 차트



코인마켓캡  
(2018.2.3)

	플랫폼 명칭	1일 거래량 규모	국가/특징
1	Upbit	\$3,474,140,138	한국 (Bittrex와 제휴)
2	Binance	\$1,609,033,880	일본/수수료0.1% 바이낸스코인
3	OKEx	\$1,537,523,363	중국
4	Bithumb	\$1,411,523,290	한국
5	BitMEX	\$1,216,030,000	마진거래
6	Bitfinex	\$1,216,030,000	홍콩(버진아일랜드에 설립)
7.	Huobi	\$1,099,964,568	중국
8	GDAX	\$648,591,206	
9	Kraken	\$439,471,765	미국
10	Bittrex	\$418,222,192	미국
11	HitBTC	\$328,669,208	유럽
12	Bitstamp	\$305,567,977	슬로베니아
13	bitFLYER	\$255,225,648	일본
14	Poloniex	\$240,259,650	미국
15	Coinone	\$223,646,943	한국
28	Korbit	\$82,838,737	한국

코인

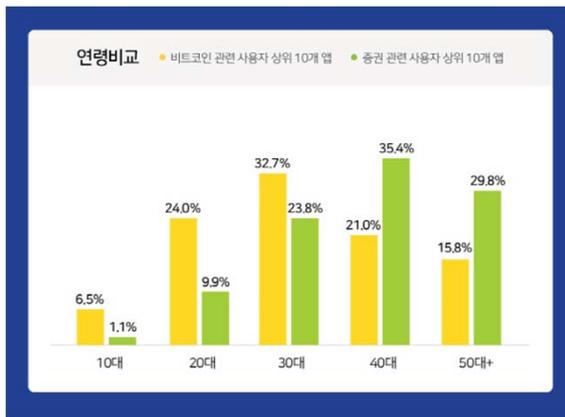
코인마켓캡  
(2018.2.3)

#	Name	Market Cap	Price	Volume (24h)	Circulating Supply	Change (24h)
1	Bitcoin	\$153,424,712,694	\$9,108.48	\$6,857,120,000	16,844,162 BTC	8.92%
2	Ethereum	\$92,757,173,037	\$952.35	\$3,010,990,000	97,398,606 ETH	9.87%
3	Ripple	\$36,126,278,751	\$0.926096	\$1,822,840,000	39,009,215,838 XRP *	17.24%
4	Bitcoin Cash	\$21,247,729,073	\$1,253.68	\$427,181,000	16,948,288 BCH	14.62%
5	Cardano	\$11,930,626,706	\$0.460161	\$1,475,260,000	25,927,070,538 ADA *	35.25%
6	Litecoin	\$8,897,917,090	\$161.61	\$779,655,000	55,058,983 LTC	30.99%
7	Stellar	\$8,105,523,154	\$0.439771	\$289,125,000	18,431,236,152 XLM *	23.29%
8	NEO	\$7,862,270,000	\$120.96	\$228,987,000	65,000,000 NEO *	9.59%
9	EOS	\$6,354,185,714	\$9.82	\$644,605,000	647,141,540 EOS *	11.53%
10	NEM	\$5,603,759,999	\$0.622640	\$40,426,900	8,999,999,999 XEM *	18.50%
11	IOTA	\$5,526,818,015	\$1.99	\$59,250,100	2,779,530,283 MIOTA *	19.54%
12	Dash	\$4,966,731,174	\$631.63	\$85,963,800	7,863,343 DASH	15.84%
13	Monero	\$3,934,828,301	\$250.92	\$49,736,900	15,681,355 XMR	13.61%

# 토큰

코인마켓캡  
(2018.2.3)

#	Name	Platform	Market Cap	Price	Volume (24h)	Circulating Supply
1	EOS	Ethereum	\$6,354,185,714	\$9.82	\$644,605,000	647,141,540
2	TRON	Ethereum	\$2,940,561,609	\$0.044725	\$227,763,000	65,748,192,476
3	VeChain	Ethereum	\$2,546,223,392	\$5.45	\$91,844,400	467,070,115
4	Tether	Omni	\$2,209,797,643	\$0.996688	\$2,313,900,000	2,217,140,814
5	Populous	Ethereum	\$2,087,112,226	\$56.40	\$4,937,300	37,004,027
6	ICON	Ethereum	\$2,003,015,502	\$5.25	\$49,050,700	381,245,004
7	OmiseGO	Ethereum	\$1,418,718,006	\$13.90	\$30,916,700	102,042,552
8	Binance Coin	Ethereum	\$938,579,450	\$9.48	\$53,601,300	99,014,000
9	Status	Ethereum	\$806,054,565	\$0.232260	\$838,575,000	3,470,483,788
10	DigixDAO	Ethereum	\$739,248,000	\$369.62	\$117,288,000	2,000,000
11	Maker	Ethereum	\$730,998,698	\$1,182.41	\$717,760	618,228



국내 비트코인 앱사용자 180만명 추정...31%는 10,20대(경향신문, 2018.1.9)

## II. 가상통화의 위험요인

## II. 가상통화의 위험요소 및 환경요인등

- 내재가치 무
- 가격 급변성, 버블, 가격하락의 위험성
- (비트코인)의 채굴이 갈수록 복잡해짐에 따라 거래비용 상승
- 가상통화거래에 참여하는 참가자간의 기술 전문성 차이 및 영향가능성
- 다단계불법자금 모집, 사기에 취약
- 불법에 이용될 가능성 (조세포탈, 자금세탁, 테러자금 등)
- 내부자거래, 시세조종, 부정거래등 불공정행위 발생
- 부정확한 정보 제공
- 해킹 등 사이버보안 취약
- 서버 다운과 거래 지연 등의 피해 발생
- 횡령등 고객자산 보관과 관리 취약
- 개인정보 유출
- 수수료 과다 및 증대
- 과당 거래 유인(경품으로 신규코인 제시) 및 극성 광고에 따른 무분별한 투자 유도
- 암호기술과 구조에 대한 이해의 어려움(특히 ICO를 하는 신규코인)
- 가상통화거래플랫폼의 재무수준 열약 및 파산가능성
- 규제 불확실성에 따른 이용자 보호 및 권리관계 불명확
- 감독기관의 집행 어려움
- 권리자의 권리 실현의 어려움(특히 해외거래플랫폼 이용시)

# 국내 보도된 위험 사례

## 업비트, 코인지갑 없는 가상화폐 거래...투자자 우려

보도기사

**연립뉴스**  
2018.01.22. 06:31

**주요**  
2018.01.22. 06:31

**공유**  
공유  
공유  
공유  
공유

코인지갑 제공 가상화폐 16종 불과...거래 불투명성 각종 불만 지적  
(서울=연합뉴스) 구정모 기자 = 세계 가상화폐(암호화폐·가상통화) 거래소 1위에 오른 국내 거래소 업비트에 대해 투자자들이 우려하는 목소리가 높다.

업비트에서 제공하는 코인지갑의 종류가 이곳에서 거래 가능한 가상화폐 종류에 비교해 턱없이 부족해 거래의 불투명성이 지적되고 있다.

다른 거래소에서 취급하지 않은 소위 '갑코인' 거래가 활발해 투기세력의 온상이 되고 있다는 비판도 제기된다.

22일 업계에 따르면 업비트에서 거래할 수 있는 가상화폐의 종류는 120여개에 달하지만 업비트가 제공하는 코인지갑은 16종에 불과하다.

코인지갑은 해당 가상화폐를 전자적으로 보관할 수 있는 지갑을 뜻한다. 가상화폐별로 지갑이 별도로 존재한다.

통상 거래소에서 특정 가상화폐를 사면 해당 가상화폐를 거래소가 제공하는 해당 가상화폐 코인지갑에 보관한다.

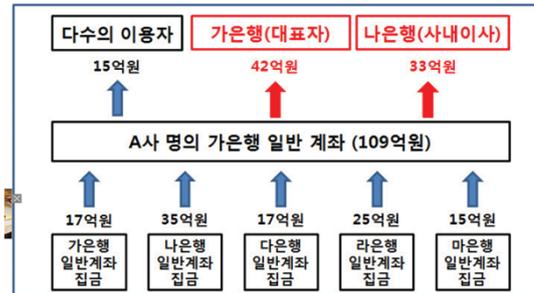
투자자는 자신의 코인지갑에 보관 중인 가상화폐를 다른 가상화폐 거래소 코인지갑으로 옮기거나 원화로 출금할 수 있다.

하지만 해당 가상화폐에 대한 코인지갑이 없으면 투자자가 가상화폐의 실체를 확인할 방법이 없다.

## 보도기사

**한겨레** 투자자 돈이 거래소 대표 계좌로...'형성·시세조종 우려'  
다. 금융당국은 이런 방식의 돈 관리가 거래소 '빚짓돈'처럼 쓰이기 쉬워 사기나 횡령 등의 범죄나 시세조종 가능성이 있다고 보고 있다.

금융정보분석원(FIU)과 금융감독원은 지난 8일부터 16일까지 가상통화 거래소와 이들과 주로 거래한 6개 시중은행(농협·기업·신한·국민·우리·산업은행)을 대상으로 자금세탁 방지 의무를 제대로 이행했는지를 집중점검한 결과를 23일 발표했다. 이번 점검 결과, 일부 가상통화 거래소는 일반 법인계좌로 받은 투자자 돈 가운데 수백억원을 대표나 임원 명의의 계좌 또는 다른 가상통화 거래소 계좌로 보낸 사실이 확인됐다.



가상통화 거래소(위급업소) 자금세탁 의혹 사례. 금융위원회 제공. (\*그래픽을 누르면 확대됩니다)  
예를 들어, 거래소 A사는 5개 은행 계좌를 통해 투자자 돈 109억원을 모았다. 투자자는 그 이후의 일을 알지 못하지만, A사는 가은행으로 109억원을 몰아왔다. 이후 42억원을 가은행에 있는 대표자 명의의 계좌로, 33억원을 사내이사 명의의 나은행 계좌로 이체했다. 거래소 B사도 4개

## 해킹 피해

日 가상통화 거래소 코인체크, 6000억 해킹 의혹...  
NEM 거래 중지

국내통화인 신원화 가가 | 일력: 2018.05.18 18:38 | 조회: 2223



일본 가상통화 거래소인 코인체크(Coincheck)에서 약 620억엔(6000억원) 어치의 가상통화 뉴이코노미뮤브먼트(NEM)이 해킹 당했다는 소식이 퍼지고 있다.

비트스탬프(Bitstamp) 해킹으로 사이트가 보유한 비트코인의 12%가 절취

비트피넥스(Bitfinex) 도 해킹으로 725억 상당의 비트코인 절취

### 국내 최대 가상화폐 거래소, '빗썸' 해킹의 전말

## 전산지연

서버 부하  
디도스공격으로 거래지연

### 업비트, 디도스 공격에 거래 지연...시세 조종

일력: 2018-01-04 18:30 | 수정: 2018-01-04 19:23

국내 가상화폐(암호화폐) 거래소인 업비트가 디도스(DDoS)분산서비스거부) 공격 받아 스마트폰 애플리케이션에 시세반영이 현때 지연됐다.



## Tether 시세조종·사기(의혹) 사건

코인데스크가 집계 대상으로 삼고 있는 4개 거래소 중 하나인 비트피넥스 및 가상통화 스타트업 테더는 가상통화의 일종인 '테더 코인'을 불법으로 발행해 지난해 말 비트코인 가격을 인위적으로 끌어올렸다는 의혹을 받고 있다.

이 같은 사실이 이번주 주요 언론들을 통해 전해지며 가상통화 전반에 대한 투심이 위축했다는 분석이다. 블룸버그 통신은 미국 상품선물거래위원회(CFTC)가 지난해 12월 비트피넥스와 테더 측에 이 같은 혐의를 조사하기 위해 소환장을 보내 지금까지 조사를 진행 중이라고 보도했다.

### III. 외국의 가상통화 관리

#### 1. 각국의 법규제 분류

- (제1유형) 질서있는 시장 형성을 위한 법 정비 체계화
  - ✓ 미국, 일본, 독일, 스위스, 영국, 싱가포르 등
  - ✓ 다만 세부적으로 방향성면에서 가상통화나 관련기술의 혁신을 건전하게 육성하는 것에 장애가 되지 않도록 하는 것에 초점을 맞출지, 자금세탁·테러자금방지, 소비자보호의 관점에서 소비자 내지 거래플랫폼의 감시·강화에 초점을 맞출지 강조면에서는 차이 있음
- (제2유형) ICO(Initial Coin Offering)등 법정비가 불충분한 영역만 위법화
  - ✓ 현재 한국의 경우 해당
- (제3유형) ICO 포함, 가상통화 장내거래 위법화
  - ✓ 중국이 해당
  - ✓ 거래소 영업정지 명명, ICO를 한 사업자에게 조달한 자금 반환을 요구
  - ✓ 그러나 거래소 개입없이 개인간의 가상통화교환플랫폼을 통한 거래는 급증(Localbitcoin.com) . 즉 사적인 거래는 금지하기 어려움을 보여줌
- (제4유형) 법규제의 방향성이 아직 불명확

## 2. 미국

### (1) 가상통화 관리와 법제도 정비 경과

#### 가. 뉴욕주 금융서비스감독국 (NYDFS)

- 2014/1월: NYDFS 공청회에서 비트코인 언급
- 2014/3월 NYDFS는 기존 뉴욕은행법에 기초한 가상통화거래소 허가제를 정한 감독규정 발표
- 2014/7월: BitLicense 내용초안 공개
- 2014/10월: BitLicense 코멘트 수렴
- 2014/12월: NYDFS는 BitLicense에 대한 의견서(3746건) 공개
- 2015/2월: BitLicense 의견반영안 공개
- 2015/6월: BitLicense의 최종안 공개 및 6월24일 규칙 시행
- 2015/6월: 뉴욕주은행법에 기초해 최초로 itBit Trust Company, LLC에 가상통화업 허가
- 2015/9월: Circle Internet Financial에 BitLicense 인정
- 2015/10월: Gemini Trust Company, LLC에 가상거래소 허가

## 2. 미국의 가상통화 관리 및 법제 정비 경과- 계속

#### 나. 금융범죄집행네트워크(FinCEN, Financial Crimes Enforcement Network) 자금세탁방지

- 2013/3월: 가상통화는 통화와 같이 취급하면 안된다고 발표
- 2013/12월: 비트코인업자에 대해 사실상 업무정지명령 부과
- 2014/1월: 굴자와 투자자는 환업무취급업자가 아니라고 명시
- 2014/10월: 비트코인결제·교환을 지급결제업무(Money Services Business)로 의제
- 2015/10월: 가상통화 감독

#### 다. 상품선물거래위원회(CFTC)

- 비트코인 및 기타 가상통화를 상품거래소법 적용대상인 상품으로 규정(2015년 9월)
- 비트코인의 옵션과 관련하여 상품거래소법 4c조 및 CFTC규칙 32조 옵션거래에 관한 규정, 스왑규정, CFRC규칙 32.3조에 정한 면제규정을 준수하지 않을 경우 불법으로 판매한 무등록업자 및 그 임원에 대해 운용정지명령 부과

뉴욕주 금융서비스국 BitLicense 주요 규제사항

구분	내용	특징
가상통화 정의	교환의 매체 내지 디지털형태로 저장된 가치로 디지털단위의 유형 일체	단, 온라인게임플랫폼에서만 사용가능한 경우, 법하나 다른 가상통화로 교환이나 환불이 불가능한 경우, 보상프로그램의 일부로 법하나 가상통화로 교환이 불가능한 경우 등은 제외
업무	송금•보관•매매•발행•교환•관리	온라인게임에서 사용하는 디지털통화, 상품이나 서비스를 대신해 발행한 디지털통화, 상품과 서비스 매매에 이용되는 가상통화는 인허가 대상에서 제외
진입규제	허가제, 신청시 사업 관련자에 대한 상세 정보 요구, 최저자본금 유지	뉴욕은행법상 인가를 받은 자는 허가 면제 조건부 인허가 승인 가능
재무건전성 규제	투자규제(미달리자산에만 투자허용) 감독기관의 검사(2년에 1회 이상 의무화) 감독기관에 분기별 재무제표 제출의무화 내부통제 유효성에 관해 독립된 공인회계사의견 제출	
소비자보호	준법감시인 설치, 규정준수에 관한 컴플라이언스 결과 보고, 거래기록 보고 및 보존의무, 사이버보안프로그램 수립 및 유지의무, 최고정보보완책임자 지정 및 무결성확인등의 평가보고서 감독기관 제출, 광고 규제, 정보제공의무(가상통화관련 중요위험고지, 수수료, 불만고충접수처 등), 고객자산분리	
자금세탁방지	1거래일동안 1만달러 초과하는 금액을 1인에게 양도하는 경우 24시간내 감독기관에 공지	

미국 통일법위원회의 통일가상통화업 규제법  
(Uniform Regulation of Virtual Currency Business Act)

구분	내용	특징
가상통화 정의	① 교환의 수단, 계좌 단위 또는 가치의 저장매체로 사용되며, 법정통화로 지정되지 않은 디지털표시 ② 단, 보상프로그램의 일부, 온라인게임, 게임플랫폼등에서 사용된 가치의 디지털표현은 제외	
가상통화업자	① 스스로 또는 가상통화관리벤더와의 계약을 통해 가상통화의 교환, 이전, 보관, 관리(administration)하는 행위 ② 타인을 대리하여 전자적 귀금속 또는 귀금속의 전자적 증명서 보유 내지 그 이익을 대표하는 전자증명서 내지 주식발행 ③ 발행인이 제공한 당초 비전환형 디지털단위를 온라인게임, 게임플랫폼 등외에서 전환형 가상통화 내지 법화, 은행신용으로 전환하여 교환하는 행위	*관리란 법화, 은행신용 기타 다른 가상통화로 상환하는 가상통화를 발행하는 것을 말함
진입규제	허가제 면허신청시 신청자•사업 등에 대한 기술명세 등 상세 정보 요구 최소한의 순자산(신청시 \$25,000)과 예비자금 유지	*다만, 연간 거래액이 \$35,000를 초과하지 않는 경우 등록으로 업수행(진입규제 차별화) 가능
소비자보호	거래기록유지의무, 감독기관의 검사, 정보제공의무, 내부통제	
제재	위반시 과징금 부과	

## (2) 시사점

- 가상통화의 정의 규정 마련
- 가상통화업 범위
  - 교환, 이전, 보관, 발행을 업으로 규제
- 가상통화업 진입규제: 허가제
- 가상통화업 건전성규제
  - 최소한의 순자산 요구 및 유지의무, 분기(연결)재무제표 제출
- 소비자보호
  - 정보제공의무, 내부통제 및 컴플라이언스체계 구축의무
  - 사이버보안프로그램 작동, 광고규제, 소비자분쟁처리절차 마련
  - 자금세탁방지의무 준수
- 규제역신 지원
  - 일정 거래규모 이하의 소규모업자에 대해서는 등록제/조건부로 사업수행 허용
- 불공정거래 규제
  - CFTC의 상품규정을 적용해서 불공정거래에 대응

송금업자 내지 지급결제업자에 비해 매우 엄격한 규제를 하는 것으로 평가  
즉 종래 지급결제관점에서만 접근하다가 투자상품성을 인식, 세밀한 대응과 규  
제정비가 되었다고 평가

## 3. 일본 (1) 가상통화 관리와 법제도 정비

### 가. 2016년 5월 25일 자금결제법 개정(2017년 4월 1일 시행)을 통해 가상통화 규제

- 배경
  - 2014년 일본에 설립된 세계 최대 비트코인거래소 MTGOX 파산
  - 2015년 6월 6일 G7회담에서 가상통화 규제 합의
  - 자금세탁방지 관련 국제기구인 FATF(Financial Action Task Force on Money Laundering)에서 가상통화거래소의 등록·허가제 가이드선 발표
  - 미국 FinCEN의 가상통화 감독강화지침 발표
- 특징
  - 자금세탁방지 대응과 이용자 보호를 위해 가상통화업자 중심의 규제가 핵심

### 3. 일본

#### (1) 가상통화 관리와 법제도 정비

##### 나. 자금결제법상의 가상통화 규제 주요 내용

###### ▪ 가상통화 정의

- “**불특정다수간에** 물품 구매, 대여, 용역의 제공을 받는 경우에 그 대가의 변제, 매매, 교환할 수 있는 재산적 가치가 있는 것으로서(전자기기 또는 그외의 전자적 방법으로 기록되어 있는 것에 한하며, 본국통화, 외국통화, 통화표시자산은 제외)전자정보처리장치를 통하여 이전가능한 것
- 특징: 법률에서 포괄적으로 제시, 발행자 존부 내지 중앙집중형인지 분산형인지는 가상통화 여부와 무관
- ICO가 법상의 가상통화에 해당하는지는 불분명

###### ▪ 가상통화교환업

- 가상통화 판매업과 가상통화관리업자로 구분
  - 가상통화교환업에는 (i)매매, 다른 가상화폐로의 교환, (ii)(i)의 주선, 중개, 대리 (iii) (i), (ii)에 해당하는 행위와 관련한 이용자의 금전 또는 가상통화 관리를 업으로 하는 것이 해당

### 3. 일본

#### (1) 가상통화 관리와 법제도 정비

##### 나. 자금결제법상의 가상통화 규제 주요 내용- 계속

###### ▪ 가상통화교환업(예)

- 판매업자 - ①가상통화 교환업자가 직접 거래상대방이 되어 매매나 교환이 가능 ② 주선이란 거래소에 고객의 매도주문과 다른 고객의 매수주문을 매칭하는 것이며, ③중개/대리란 고객의 의뢰를 받아 매매주문을 내는 것을 말함

###### ▪ 가상통화관리업(예)

- 가상통화거래소와 거래하는 이용자가 보유한 가상통화나 가상통화의 구입대금·매각대금을 관리
- 다만 단순히 온라인지갑과 같이 가상통화의 보관과 이용자간의 이체만을 수행하는 업무는 관리업에서 제외

### 3. 일본

#### 나. 자금결제법상의 가상통화 규제 주요 내용 - 계속

##### ■ 진입규제

###### ➢ 등록제

- ✓ 등록신청서에 상호, 주소, 자본금, 영업소, 이사·감사의 성명, 회계참여자의 성명, 업무위탁시 위탁회사의 성명 등, 다른 사업을 하는 경우 사업의 종류 기재, 업무적정에 필요한 시스템 갖출 것 등
- ✓ 주식회사일 것

##### ■ 이용자보호

- 명의대여 금지, 위탁처 지도
- 가상통화교환업자의 등록이 과거 취소된 적이 없을 것
- 이용자에게 가상통화가 법정통화로 오인하지 않도록 설명(설명 방식은 서면 교부 내지 기타 적절한 방법 및 청구 게시)하고 가상통화의 특성설명, 거래내용과 수수료 등 계약정보 제공
- 이용자 재산(금전과 가상통화)과 고유재산 분별관리 및 공인회계사/감사법인의 감사 의무화
- 이용자 개인정보 관리 및 시스템 안전관리
- 분쟁해결기관 가입 내지 불만처리 및 분쟁해결조치 마련의무
- 감독기관의 감독(장부서류·업무보고서·감사보고서제출)
- 위반시 등록취소, 영업전부·일부 정지
- 본인확인 및 의심거래 신고등 자금세탁방지의무 준수(범죄수익 방지법)

### (2) 특징

- 가상통화의 정의 규정 마련
- 가상통화교환업을 판매업과 관리업으로 구분
  - 교환, 이전, 보관을 업으로 규제
  - ICO에 대해서는 법적으로 불명확
- 가상통화업 진입규제: 등록제 (우리법상의 허가제에 준함)
  - 가상통화교환업 해당 여부 및 취급하는 가상통화의 적절성을 판단하는 경우 인정자금결제사업 자협회가 공표한 정보 등을 참고하여 등록 심사
- 가상통화업 건전성규제
  - 1억원의 최저자본금과 순자산액이 마이너스가 아닐 것
- 소비자보호
  - 이용자 오인방지를 위한 설명 및 수수료등 정보제공의무
  - 레버리지 거래 시 레버리지에 따른 위험 설명
  - 정보의 안전한 관리, 분쟁해결기관과의 계약체결 의무 내지 소비자분쟁처리절차 마련
  - 자금세탁방지의무 준수

### (3) 한계

- 불공정거래에 대한 대응 불비
- 정보부족에 기인한 이용자손해, 이용자가 예약한 자산 손실, 이용자정보의 유출 등 가상통화의 매매에 수반한 위험에 국한해서 이용자보호장치를 마련

## (4) 과제

- **규제 차이 우려**
  - 일본은 상대적으로 규제가 약해 규제차익에 대한 시도 예상
- **국제적으로 규제 공조 요구에 따른 법 개정 가능성 (예상)**
  - 가상통화의 위험성에 대한 국제적 공조 및 대응이 수렴해갈 가능성이 있음
- **불공정거래에 대한 규제 미비**
  - MtGOX파산에 따른 이용자보호필요성 증대와 국제적으로 논의된 자금세탁방지에 대한 대비에 초점을 맞추었기 때문에 자금결제법에 규제근거를 마련한 점에서 불공정거래에 대한 감독과 집행 등 대비는 미흡. 향후 정비될 필요 있음
- **이해상충을 증가시키는 업무에 대한 규제 미비**
  - 가상통화교환업자가 신용공여도 제공하고 있으나 동일한 신용공여에 관한 규제를 받는 선물업자보다 약한 규제를 받고 있는 실정
- **예킹과 정보 안전관리 미비에 따른 사고 빈발에 따른 시스템 충실화 요구**
- **ICO에 대한 태도 불명확 - 자금결제법상의 가상통화에 불포함으로 예석**

## 4. 독일

### (1) 가상통화 관리와 법제도 정비

#### 가. 2013년 금융감독청 BaFin의 가상통화 위험성 경고 및 규제검토 결과 발표

- 비트코인을 지급수단으로 사용하는 경우 별도 규제하지 않음(사적화폐를 이유)

#### 나. 규제체계

- **규제근거:** 은행법이 적용되는 금융상품에 해당. 즉 '계산단위(Rechnungseinheiten)'에 해당
- **은행업 내지 업으로 금융서비스 영위시 어가 요**
  - 금융상품의 위탁매매
  - 금융상품의 투자중개·계약체결 중개
  - 다자간거래시스템(MTS)
  - 자기계정거래

#### 다. 최근 규제집행 성과

- 국내거주자를 상대로 한 3개 무허가 가상통화거래소에 대해 중지명령조치
- 가상통화거래소의 은행계좌 동결

독일 은행법상의 가상통화업 규제 주요내용

구분	내용	특징
가상통화	①은행법상의 금융상품에 해당(계산단위)	기존 은행법으로 규율
가상통화업자	①위탁매매업 ②투자중개·계약체결 중개 ③자기계정거래 ④다자간거래시스템(MTS) 운영	*법정통화로 교환하는 경우 자기계정거래 업무에 해당하여 허가를 요함 *그외 자금이체업 허가도 요하나 요건이 까다로움
진입규제	①최저자본금: 50,000유로(자기계정으로 거래하지 않는 경우) 125,000유로(자기계정으로 거래하는 경우), 730,000유로(예탁업무 수행시) ②인적, 물적 요건 충족	
자금세탁방지의무	은행법상의 허가를 받은 경우(가상통화거래소, ATM등)에는 자금세탁방지규정이 적용	
소비자보호	은행법을 통해 감독기관의 검사	
제재등	무허가시 형벌, 거래·영업 정지, 계좌폐쇄, 자산동결	

## 4. 독일 (2) 가상통화 관리 특징

- 은행법으로 규율
  - 다만, 은행법을 개정한 것은 아니고 기존법 내에서 탄력적으로 규율이 가능하였기 때문이 배경(계산단위라는 포괄적 규율수단이 존재)
  - 진입규제, 업무규제, 지배구조규제 등에서는 규제태도가 명확한 것이 장점
  - 거래초기부터 감독기관이 가상통화 관련한 규제태도를 명확히 밝힘으로서 가상통화관련 비즈니스 진입 예정사업자들에게 예측가능하게 함
  - 규제상의 지위 제시, 자금세탁방지의무 대상, 은행법을 통한 금융소비자 보호 강구 등이 제시

## (3) 가상통화 관리의 한계

- 증권거래법상의 규율대상인지 불명확한 상태- 논쟁 제기
  - 투자권유규제, 불공정거래규제, 광고규제에서 공백이 발생
  - 다만, 전통적으로 독일은 금융소비자보호정책이 강한 국가로 분류되는 경향
- 다만, 유로위기를 경험한 점, 창업에 대한 지원이 필요한 점에서 향후 규제방향이 크게 바뀔지는 불확실

## 5. 영국

### (1) 가상통화 관리와 법제도 정비

#### 가. 비트코인등 가상통화에 대한 태도

- 비트코인을 지급수단으로 사용하는 경우 별도 규제하지 않음(사적화폐)
- 정부는 블록체인과 가상통화를 Project Innovate분야(규제혁신 및 조정분야)로 인식
- 금융허브를 지향하는 금융정책 관철과 '파괴적 혁신'을 지향하는 것과 일관성이 있음(다만, 파괴적 혁신은 금융소비자 편익을 위한 경우만 정당화)
- 전략적으로 2014년부터 이해관계자의 의견을 수렴하면서 규제범위 결정
- 한편, 가상통화의 불법활용에 대해서는 단호하게 대처하기로 함

#### 나. 주요 규제

- 자금세탁방지법 적용

### (2) 가상통화 관리 특징

- 정부는 신중한 태도: 혁신과 위험사이의 균형을 고려하되 국제적으로 주지된 자금세탁법상의 규제만 적용하는 수준
- 비트코인과 블록체인관련 기술사업자들은 regulatory sandbox를 통해 사업성을 검증하려는 경향
- 실무에서는 가상통화사업자들은 자율규제를 통해 전통적인 금융기관에 요구되는 의무 준수하려고 노력(사전예방적 노력). 정부에 공적 규제를 지속적으로 요청하는 상태

## 6. 스위스

### (1) 가상통화 관리와 법제도 정비

#### 가. 비트코인등 가상통화에 대한 태도

- 2017년 9월 금융시장감독국(FINMA)은 ICO 가이드스(2017 4월버전) 발표
- 2017년 10월 FINMA는 가상통화업 규제를 위한 업계간담회 시도
- 업계 대표로는 정부가 '최첨단의 블록체인기술'과 '가상통화에 의한 금융시장의 구축'이라는 스위스강국을 위한 2대 목적으로 설립하고 지원하는 Crypto Vally Association(CVA)이 참여
- 이러한 정부조치는 26개 주중 한 주인 Zug시에서 가상통화를 지급결제수단으로 인정하고 ICO를 적극 지원하는 상황에서 스위스의 가상통화산업 규제 방향에 변화를 가져오는 것으로 평가되고 있음

#### 나. 주요 규제

- 자금세탁방지법 적용
- ICO 구조에 따라 기존 법률로 규제됨을 강조
  - ICO 대가로 예금성수신이 될 경우 은행법 적용
  - ICO시 발행되는 토큰이 증권·파생상품에 해당될 경우 증권 해당
  - ICO로 모은 자산이 외부에서 관리되는 경우 집합투자업 해당
  - 즉 ICO가 규제대상이 될 수 있음을 주지시키고 있음

## 6. 스위스 (2) 가상통화 관리 특징

- 기본적으로 금융시장감독국은 금융규제는 원칙중심의 규제가 원칙이며, 기술의 중립성을 우선함을 명백히 밝힘
- 다만 ICO 발행의 급격한 증가 및 무허가 가상통화업 운영 발생 (E-coin ICO 사건에서 거래중지명령 발동) 에 따른 사후조치로서 규제지침을 발표
  - 현금을 수취하는 가상통화업자의 경우 은행업 인가를 받지 않아 은행법 위반이라고 제시  
(<https://www.finma.ch/en/news/2017/09/20170919-mm-coin-anbieter/>)
- ICO발행사례별로 금융관련법 위반인지 금융시장감독국이 조사 개시
- 또한 ICO 사기에 대해 일반투자자들이 주의하도록 경고하는 보도자료 발표
- 가상통화협회인 CVA도 ICO에 대해 정부가 명백하게 규제태도를 밝히는 것이 바람직하다고 의견 제시
- 그외 무허가 의심가상통화업자는 '소비자유의리스트(warning list)에 게시하고 투자자의 주의를 촉구하고 있음

## IV. 국내 가상통화 관리

# 1. 국회의 대응

## (1) 박용진의원 대표발의한 “전자금융거래법”개정안(2017.7.31발의)

구분	내용	특징
가상통화 정의	①교환의 매개수단 또는 전자적으로 저장된 가치로 사용되는 것으로 전자적 방법으로 저장되어 발행된 증표 또는 그 증표에 관한 정보 ②화폐, 전자화폐, 재화용역등으로 교환될 수 없는 전자적 증표 내지 증표관련 정보 및 전자화폐 제외	전자금융거래법으로 규율
가상통화업자(가상통화 취급업)	①매매업 ②거래업(가상통화매매를 위한 시장개설·운영) ③중개업 ④발행업 ⑤관리업	재화나 용역을 판매하고 그 대가로 가상통화를 받는 경우는 매매업에서 제외
진입규제	①인가제 ②최자본금 5억 이상으로 대통령령으로 정하는 금액이상의 자기자본 ③인적·물적시설, 사업계획 타당·건전, 건전한 재무상태와 사회적 신용 갖출 것	
소비자보호	①가상통화 예치금을 고유재산과 별도 구분예치 또는 ②가상통화이용자 피해보상계약 체결 ③시세조종행위 금지 ④방문판매, 전화권유판매, 다단계판매, 후원판매, 이와 유사한 방법으로 매매·중개 금지 ⑤화폐가 아니며 위험등 설명의무·거짓 또는 왜곡설명, 중요사항 누락 금지	*내부거래/부정거래금지가 누락 cf. 금융상품의 경우 일반투자자인지 전문투자자인지 구분
자금세탁방지	특정금융정보법에 따른 자금세탁방지 및 본인확인 의무	
제재등	무허가업자에 대해 형벌, 자금세탁방지의무위반, 위법한 권유와 미설명시 제재 부과	

# 1. 국회의 대응

## ❖ 박용진의원 대표발의 “전자금융거래법” 개정안(2017.7.31발의)의 추가 보완으로 고려될 사항

- ✓ 가상통화의 이용증대에 따른 신속한 대응노력으로 크게 평가, 다만 다음의 보완이 고려될 필요가 있는 것으로 보임
- ✓ (가상통화 발행측면) ICO로 발행되는 토큰도 규율대상에 포섭(가상통화발행업)되나 일률적으로 전자금융거래법 적용이 되는 점에서 ICO발행 구조에 따라서는 타법(예: 자본시장법)과의 관계가 문제될 가능성이 있음
- ✓ (가상통화유통시장측면) 업자측면에서 금융투자업자와 비교할 때 규제차익 및 규제공백이 발생하는 부분에 대해서는 대응 미비
  - 증권·파생상품에 비교해 볼 때 암호기술에 대한 정보비대칭이 심하고 상장적격성이 적합한지 외부에서 알기 어렵고, 가격변동성이 큰 성격에 비추어 상대적으로 업자 및 인프라규율수준이 약한 것은 아닌지 고려가 필요
- ✓ 소비자보호측면에서 수수료정보, 구분계리에 대한 검증방법, 불공정 거래 효과적 규제등에 대한 추가 보완이 필요할 것으로 보임

## 1. 국회의 대응 - 계속

### (2) 정태욱의원대표발의한 “가상화폐업에 관한 특별법제정안”(2018.2.2발의)

구분	내용	특징
가상화폐로 명칭		별도법 제정
가상화폐업	①거래업 ②계좌관리업 ③보조업	
진입규제	①인가제	
소비자보호	①대통령령이 정하는 기간동안 업무상 모든 기록·보존의무 ②가상화폐업자의 실명확인 의무, 미성년자등에 대한 거래 금지, ③불건전영업행위 금지·불공정거래행위금지 ④가상화폐거래 및 가상화폐계좌관리등이 안전하게 처리되도록 정보기술부분에서 금융위원회기준을 준수하게 함 ⑤가상화폐예치금 예치 또는 신탁, 이용자배상책임	
자금세탁방지	자금세탁방지 및 본인확인 의무	
자율규제기관	협회설립 및 자율규제기관으로서 영업질서 유지 및 이용자보호를 위한 자율규제 업무 수행	

## 2. 금융감독당국의 대응

### (1) 소비자 경고

- 금융감독원 (2015. 11.6 보도자료)
  - 가상화폐인 코인을 악용한 불법자금모집 주의
  - 유사수신행위 상담 및 제보 홍보
- 금융감독원(2017.6.23 보도자료)
  - 가상통화 투자시 유의사항
- 금융위원회·금융감독원 (2017.12.13)
  - 가상통화 관련주 투자시 유의사항

### (2) 금융위원회의등 정부 조치 경과

- 2017. 9. 4. 정부 합동TF 개최 및 대응방향 발표
  - 가상통화 취급업자의 이용자 본인확인 강화, 가상통화 취급업자에 대한 자금세탁방지 의무 부과, 자율규제 권고
  - 유사수신행위에 대한 처벌 강화, 가상통화거래행위 규율체계 마련
  - 고객정보 유출사고 조사·제재, 공동점검체계 구축
- 2017. 12.28. 가상통화 투기근절을 위한 특별대책 발표
- 실명확인 입출금계정서비스, 외국인·미성년자 이용금지
  - 가상통화 관련 자금세탁방지가이드라인 제정(가상통화관련 내부감사 강화등 내부통제 강화, 가상통화취급업소 관련 정보공유 증대)

### 3. 소비자 불만 접수

#### (1) 소비자원 접수 현황

- 소비자원에 접수된 가상통화 관련 상담건수가 2015년 3건, 2016년 6건, 2017년 99건, 2018년 1월 14건
- 피해구제신청
  - 부당행위나 계약불이행 등 피해구제신청건은 13건  
(CoinReaders, 2018.1.18기사)

- 
- 그러나 실제 가상통화를 악용한 다단계 사기범행 극성
  - 현재 가상통화 관련 피해사례 및 건수 등 이용자 피해 구제 관련 정보가 집계 내지 공개 미흡
  - 실제 피해구제를 받을 수 있는 방법도 미흡한 실정
  - 해킹등에 대한 피해 발생시 추적 등 국제공조가 효과적인지는 미지수

### V. 향후 소비자정책방안과 몇가지 과제

## 규제·감독적 차원에서 소비자 보호 고려사항

### 가상통화기반기술에 대한 감독 정책 명확화

- 암호기술의 파괴적 혁신에 따른 이점과 위험 속지 및 이에 기초한 감독방향을 명확히 제시

### 가상통화의 지급결제수단의 성격과 투자·투기성격 고려

- 금융투자상품과의 규제차익을 조장하지 않도록 세심한 규제체계 고안이 필요

## 선제적 대응

- 신뢰할만한 가상통화거래 적격성 심사기준과 방법 마련이 필요

### 가상통화기반기술에 대한 정보비대칭 심화 고려

- 가상통화업자 진입규제, 행위규제, 재무구조규제, 지배구조규제, 업무규제 설계시 한국 가상통화시장의 발전전략과 건전한 질서 확립을 균형있게 고려 필요

### 신뢰받는 건전한 시장질서 확립

## 피해예방 및 권리구제면에서의 소비자 지원사항

### 문제 소지있는 가상통화업자 관련 정보 접근성 강화

- 위법의심 가상통화업자 확인 및 신고가 용이한 시스템 접근성 증대 및 조연 제공

### 민원·분쟁해결 지원 등 구제 효과적 지원

- 민원상담과 분쟁해결방안 등 지원
- 업자 파산에 대비

## 효과적 예방과 신속한 구제 지원방안

- 가상통화 위험요소에 대한 신속한 경고와 스마트한 교육체계 마련

### 가상통화기반기술에 대한 이해력 증진 가상통화 위험요소 전달

- 정보통신과학기술의 발전이 법제도와 소비자보호에 미치는 영향·효과에 대해 심도깊은 정부·산업·소비자 간 협동연구 및 결과보고서 정기적 발표

### 정부·가상통화산업·소비자 협동연구프로젝트 및 결과 게시

감사합니다.

Q & A





## 지정토론

이성엽 교수 (고려대학교 기술경영대학원)

조윤미 운영위원장 (금융소비자네트워크)

원종현 입법조사관 (국회 입법조사처 금융공정거래팀)

최민식 교수 (상명대학교, (사)소비자권익포럼 ICT정책위원장)

정운영 의장 ((사)금융과행복네트워크)

최재성 사무총장 (사)녹색소비자연대전국협의회



## <토론문>

# 암호화폐 소비자 보호와 합리적 규제방안 모색

이성엽 교수 (고려대학교 기술경영대학원)

## I. 서론

최근 들어 비트코인 비롯한 암호화폐의 수가 헤아릴 수 없을 정도로 우후죽순처럼 빠르게 증가하고 있다. 공식화폐도 아닌 비트코인 가격이 하루가 다르게 등락을 거듭하며 엄청나게 치솟고 있다. 그야말로 모든 사람이 투기광풍수준이라고 인식할만하다. 지난 주말에는 주요 국가의 암호화폐 규제 움직임으로 인해 비트코인이 폭락하고 다시 반등하는 등 불안정성이 심화되고 있다.

암호화폐 폭락으로 인한 '비트코인 블루'도 사회적 문제로 대두되고 있다. 암호화폐에 투자한 2030 세대 중 가격 급등락에 따른 우울감을 호소하는 이들이 늘고 있다. 또 투자금을 잃어서 슬픈 이들 외에도 투자에 성공한 이들을 보고 상대적 박탈감을 느끼는 이들 역시 비트코인 블루를 경험하고 있다.

이제 암호화폐에 대한 성격, 전망에 대한 진지한 논의를 통해 부작용을 최소화하고 긍정적 기능을 최대화할 수 있는 규제방안을 검토할 시기라고 할 수 있다.

## II. 규제 일반론

암호화폐, 블록체인은 신기술(emerging technologies)라고 할 수 있다. 신기술이란 다양한 기술들 가운데 “근본적으로 새롭고 상대적으로 빠르게 성장하는 기술로서 일정한 정도의 일관성을 가지고 오랫동안 존속하고, 이해관계자의 구성, 제도, 이해관계자와 제도 간의 상호작용, 관련된 지식생산방

식 등을 변화시킴으로써 특정 영역이나 사회·경제 영역 전반에 상당한 영향을 끼칠 수 있는 잠재력을 가진 기술로서, 그 기술이 출현하는 현 단계에서는 정보 부족이거나 기술에 대한 온전한 이해의 어려움으로 인해 그 기술에 수반되는 리스크의 발생개연성, 정도, 내용 등이 불확실하고 모호한 기술”이다.<sup>1)</sup>

신흥기술에 대한 규제란 기술과 관련하여 정부기관이 공익 목적을 달성하려는 의도를 가지고 기준이나 목표에 따라 다른 사람의 행위를 변화시키려는 지속적인 초점을 맞춘 시도로서 권리제한이나 의무부과 행위라고 할 수 있다.

기술발전이 통상 보다 나은 상태로의 변화라는 의미에서 혁신(innovation)을 동반하는 경우 정부는 이를 장려하고 촉진하는 정책(예컨대, 특허정책, 기술산업지원정책)을 실시한다. 다만, 신흥기술이 혁신에 해당하는 것이 분명하지 않은 상황에서, 사회경제적 부작용을 양산하고 있고 정부가 그 폐해가 시장기능에 의해 해소되지 않을 것이라고 판단하는 경우 규제를 시행할 수 밖에 없다.

규제의 필요성은 규제로 인해 달성하려는 공익(국민의 삶의 질, 성장, 분배, 소비자보호 등의 사회적 편익)이 규제로 인해 침해되는 사익(기업, 개인의 재산권 침해)을 능가할 경우 인정된다. 다만, 필요성이 인정되는 경우에도 사익의 피해가 가장 적은 방법으로 시기, 범위, 강도를 조절하지 않으면 안된다.

### III. 암호화폐의 성격, 본질, 내용

화폐의 가장 중요한 기능은 교환의 매개체 또는 결제 수단으로서 역할을 할 수 있는지 인데 비트코인 같은 암호화폐는 일단 그러한 기능을 하고 있다. 하지만 문제는 현재 그러한 기능보다도 투기적 목적으로 소유하는 경우가 훨씬 많다는 것이다. 투기적 부분이 커지면서 가격 변동성이 워낙 커졌고 비트코인 등 암호화폐를 안정적인 결제 수단으로 사용하기가 점점 어려워지는 측면이 있다. 보다 근본적으로는 비트코인 등 암호화폐의 가치가 전혀 보장(back up)되지 않는다는 문제가 있다. 또한 암호화폐도 시노리지(주조차익)<sup>2)</sup> 효과가

1) 윤혜선, 신흥기술 규제(emerging technologies regulation) 연구방법론 개발을 위한 기초연구  
- 기술규제 시 고려요소를 중심으로, 행정법 연구 제49호, 행정법이론실무학회, 2017.6, 110면.

있는데 그동안 중앙은행이 이것을 독점했다. 암호화폐의 발행주체는 특정 사기업 (그리고 어려운 수학 문제를 푼 사람들 등)인데 특정 사기업이 시노리지를 거두어 간다는 것은 중앙은행 또는 국가가 시노리지를 거둬가는 것에 비해 더 문제가 된다고 할 수 있다. 또한 경제에서 화폐의 양을 조절하는 주체가 없어진다면 금융 시스템 불안정, 경제의 불안정이 나타날 가능성도 있다.<sup>3)</sup>

정부도 암호화폐를 블록체인에 기반해 가치를 전자적으로 표시한 것이며, 화폐나 통화로 보기 어렵다고 판단했다. 그러나 무엇으로 정의해야 하는지, 법적 지위를 어디까지로 봐야 하는지에 대한 질문이 여전히 남아있으나 적어도 현재 국내 시장에서 거래되는 암호화폐는 통화보다는 투자자산의 성격이 짙다고 볼 수 있다.

#### IV. 소비자 보호를 위한 암호화폐에 대한 합리적 규제 방안

##### 1. 규제 내용

대부분 주요국들은 주로 거래 자체를 규제하기보다는 거래에서 발생하는 소비자 피해와 조세형평, 불법행위를 중심으로 대응하고 있다. 미국에서 암호화폐 규제는 주로 자금세탁과 미인가 자금이체에 집중돼있다. 연방 차원의 규제보다는 주 정부 차원에서 규제 방안을 마련해 시행 중이다. 뉴욕주에서는 사업자 인가를 받아야 암호화폐 서비스를 제공할 수 있다. 또 이들에게는 소비자 보호를 위한 설명의무와 고객확인 의무가 있다. 미국은 암호화폐를 화폐보다는 일반 상품으로 해석하고 상품선물거래위원회(CFTC)는 암호화폐 관련 파생 금융상품 규제방침을 마련했다.

일본은 암호화폐를 법정화폐로 인정하지는 않지만 거래는 허용해 결제수단으로 받아들였다. 또 자금결제법 개정안이 올해 발효돼 11개의 암호화폐 취급업자들이 금융청에 등록됐다. 또 일본 암호화폐 사업자협회가 결성됐고 자율 규제를 병행하고 있다. 미국, 일본에 비해 러시아, 중국은 암호화폐의 발행 및 유통을 모두 불법화하고 있다.

---

2) 중앙은행이 화폐를 발행함으로써 얻는 이익, 다시 말해 화폐의 액면가에서 제조 비용을 뺀 이익을 시노리지라고 한다. 다른 말로는 화폐주조차익 또는 화폐발권차익이라고 한다

3) 김소영 교수 조선비즈 2017.12.14.일자 인터뷰 내용

한국은 암호통화를 이용해 ICO를 하는 행위를 자본시장법 위반으로 처벌한다는 입장이다. ICO를 앞세워 투자를 유도하는 유사수신 등 사기 위험이 커진 상황이고 투기 수요가 증가하면서 시장이 과열되고 있어 부작용이 우려된다는 이유에서다. 암호화폐 거래소 규제와 관련 정부 당국은 '유사수신행위의 규제에 관한 법률(유사수신행위법)'을 개정해 암호화폐 거래소(암호화폐 취급업자)를 규제하는 방안을 준비 중이다. 암호화폐 거래소를 '유사수신행위'로 규정해 원칙적으로 금지하겠다는 것이다. 다만 고객자산 별도예치 및 자금세탁방지 원칙 준수 등 소비자 보호장치를 마련했을 경우에만 예외적으로 영업을 허용할 것으로 알려졌다. 그 외 암호화폐 실명거래제를 통한 자금세탁 방지, 공무원등의 암호화폐 거래 금지, 암호화폐에 대한 세금 부과 등을 추진 중이다.

최근 일본과 한국에서는 암호화폐 거래소 해킹사건이 일어났다. 일본에서는 최대 암호화폐 거래소 가운데 하나인 코인체크가 해킹당해 5억3000만 달러(5700억 원) 상당의 NEM(뉴이코노미무브먼트) 코인이 사라졌다. 한국 암호화폐 거래소 빗썸은 지난해 해킹으로 이용자 정보 3만1506건과 웹사이트 계정 정보 4981건 등이 유출된 바 있다. 정부는 빗썸에 대해 개인정보보호조치 시정명령 제재를 내린바 있다.

## 2. 향후 방안

암호화폐 규제와 관련된 논란을 기존산업과 신산업의 충돌이라고 보는 차원에서는 기존 산업을 보호할 필요보다는 혁신을 강화하고 부가가치를 창출할 수 있는 신산업을 육성하는 것이 더 중요하다고 본다.

그러나 기본적으로 암호화폐 거래의 목적이 많은 부분 투기적인 목적이고, 금융 시스템의 안정을 위협할 가능성이 있다면 거래나 발행에 관해 규제를 두는 것이 가능하다. 도박 등을 제한하는 것이 가능하듯이 명확한 투기적 목적의 거래를 제한하는 것은 가능하다고 할 것이다.

다만, 그 규제방식과 관련해서 전면적 금지규제와 제도권으로 수용한다는 전제하에서 부작용에 대한 예방적 규제방식을 선택할 수 있다. 그러나 기왕의 거래관계, 기술혁신성을 고려하면 전면적 금지규제는 선택하기 어렵다고 할 것이다.

예방적 규제를 위해서 정부는 규제의 대상이 되는 행위가 정확히 무엇인지, 소비자보호와 시스템 안정성 등 어떤 요건으로 거래중개소를 허용할 것인지, 거래소에 대한 진입규제 방식으로는 인허가, 등록, 신고 중 어떤 것을 택할 것인지에 대한 결정을 해야 한다. 이러한 법령상 규제외에 협회 등을 통한 자율규제가 대안이 될 수 있지만 자율규제는 규제의 목표, 범위, 강도가 정해진 후 그 일부를 민간의 자율에 맡기는 방향으로 가야지 핵심적, 본질적 사항에 대한 자율규제를 실시하는 것은 규제포기라는 비난을 받는 것은 물론 이로 인한 정부의 책임면제도 곤란한 것이라는 점에서 신중할 필요가 있다.

한편 암호화폐의 기술적 기반으로서 누구나 열람이 가능하고 투명한 거래내역을 기록/보관하는 공공거래장부인 블록체인은 기존 금융기관들과는 달리 중앙서버가 없어 해킹이 원천적으로 불가능하여 안정성과 보안성이 확보된다는 특징이 있다. 또한 중개자의 부존재로 인해 거래수수료가 없기 때문에 진정한 P2P 거래가 가능하다는 점에서 엄청난 잠재력이 있는 것으로 평가되고 있다. 혁신성장을 위한 기술진흥 정책의 일환으로서 이에 대한 정부의 전폭적인 지원은 암호화폐의 부작용 방지와는 별도로 추진되어야 할 것이다. □

## <토론문>

# 암호화폐 소비자 보호와 합리적 규제방안 모색

조unami 운영위원장 (금융소비자네트워크)

## 1. 기술의 발전과정에서 발생하는 피해에 대한 소비자보호 정책 미흡

현재 우리는 전통적으로 우리에게 익숙한 산업이나 사회시스템이 IT기반 기술과 접목하면서 전혀 새로운 상품이나 서비스로 재탄생하면서 시장에 등장하게 되는 변화의 시기를 겪고 있습니다.

4차산업혁명에 결국 시장에서 소비자의 선택에 의해 성공적 산업기술로 성장하느냐 기술연구와 초기 투자만 하다가 사라지는 운명을 맞느냐의 갈림길에 서게 될것입니다. 기술의 완성도나 혁신성이 시장에서의 성공을 장담하지는 않으며, 소비자의 요구에 얼마나 정확하게 반응하느냐가 성공을 가르는 것입니다.

새로운 기술을 발전과정에서 사회적 관리방식의 적용이나 안전성 또는 안정성을 유지하기 위한 공적규제는 기술과 산업을 뒤쫓아 갈 수 밖에 없습니다. 기술이 현실화 되기 전에는 어떤 문제가 발생할지, 그 규모가 얼마나 클지에 대한 판단을 하기 어렵습니다. 암호화폐 또는 가상통화를 무엇으로 정의하든지 간에 중요한 것은 기술이 시장에 접목하여 새로운 서비스로 창출될 때 초기참여자인 소비자를 어떻게 보호할 것인가에 대한 선제적인 정책실현이라고 생각합니다.

현재 우리 정부는 기업의 직접지원 (중소기업 지원이나 일자리, 최저임금 지원), 기업의 기술개발, 기업 지배구조의 개혁 등 생산자 중심 정책에만 몰입되어 있습니다. 그러나 시장은 생산자에 의해 움직여지는 것이 아니라 소비자 (또는 수요자, 이용자)가 선택하고 움직이는 것입니다. 이번에 발생한 암호화

폐 관련 혼란의 핵심도 이같은 소비자중심적 사고의 부족과 소비자정책당국의 기능부재가 초래한 측면이 있다고 생각합니다.

암호화폐와 같은 새로운 기술을 배경으로 한 상품이나 서비스는 앞으로 무궁무진하게 시장에 등장할 수 있습니다. 그때마다 기술을 정의하고 기존의 규제 틀 안에서 분석하면서 시간을 보낼 수는 없는 노릇이라고 생각합니다. 어떤 시장의 변화에서도 선제적으로 대응하기 위한 원칙으로서 소비자중심, 소비자보호정책의 확고한 방향성을 전제로 해 나가는 명확한 관점의 수립이 필요합니다.

## 2. 거래소 보안 강화, 소비자정보제공 즉각 시행해야

암호화폐 등의 가상통화를 금융이라고 하던지, 상품이라고 하던지 어떤 정의를 하던지 간에 이미 투자하고 이용하는 소비자가 있는 시장이 형성되었습니다. 그렇다면 기술과 시장과의 관계를 재정의하고 장단기적 사회적 기능에 대한 논쟁을 하기 앞서 시장에 진입해 있는 소비자의 기본권을 보장하는 법적, 제도적 장치는 즉각적으로 시행되어야 하는 것입니다.

이미 제외국에서 발생하고 있는 해킹과 사기성 판매행위의 위험성은 심각한 상태입니다. 거래소의 보안을 획기적으로 높여 이같은 피해로부터 소비자를 보호하기 위한 장치가 즉각 만들어져야 합니다. 기업이 서비스를 제공하기 위해 갖추어야 할 기본적인 안전장치 설치의 의무는 새로운 법을 만들지 않더라도 소비자기본법을 일부 개정하여 즉각 시행 가능합니다.

거래소의 약관을 소비자에게 일방적으로 불리한 약관 조항에 대해 조사하고 시정하도록 하는것으로도 많은 피해를 줄일 수 있습니다. 손해 가능성에 대한 소비자정보제공과 경고조치를 반드시 거래 전 수행하게 하고 보안의 부실 등 사업자 측 과실로 인한 피해에 대해 보상절차 및 규모 등을 약관에 규정하게 하는 것은 오래 걸리는 일이 아닙니다.

자금세탁 등 범죄와의 연관성이 의심되는 거래에 대해서는 거래소가 전적인 민형사상의 책임을 지게 하는 조치도 즉각 가능합니다. 기술에 대한 논쟁이나 새로운 법을 처음부터 제정하는 등 아무런 소비자보호 장치 없이 시간을 보내는 것은 지속적으로 더 큰 피해를 양산시키는 결과를 초래 할 수 있습니다.

저는 공정거래위원회가 손 놓고 있는것에 대해 이해할 수 없습니다. 우리나라 행정조직 구조상 가장 앞서 나서서 소비자 정책을 내놓아야 하는 유일한 부처가 바로 공정거래위원회입니다. 그런데 현재의 공정거래위원회는 구태한 거래행위 일부만을 소비자업무라고 생각하고 있으며, 아무런 조치를 하지 않고 있습니다.

블록체인 기술은 여전히 진화하는 기술이며 아직 완성적인 기술이 아닙니다. 그러나 새로운 기술이 급성장하기 위해서는 시장이라는 배지가 반드시 필요합니다. 필연적으로 초기 시장에 진입한 소비자의 혼란과 피해는 발생할 수 밖에 없습니다. 이같은 상황을 고려한다면 소비자정책 당국이 현재와 같이 부분적이며, 안일한 태도로 대응해서는 안됩니다. 결국 모든 초기 사회적 비용을 소비자가 전적으로 물어야 하는 상황이 발생할 수 밖에 없기 때문입니다.

□

## <토론문>

# 암호화폐 소비자 보호와 합리적 규제방안 모색

원종현 입법조사관 (국회 입법조사처 금융공정거래팀)

최근 Cryptocurrency를 언급하는데 있어서 가상통화, 암호화폐, 디지털 통화, 디지털 화폐, 가상화폐 등 다양한 용어로 이를 칭하고 있습니다. 정부의 입장에서 이를 가상통화로 통일하여 지칭하고 있는데, 이는 그동안 거래되고 있는 Cryptocurrency를 ‘화폐’로서 인정하지 않겠다는 뜻을 분명히 하고 있다 할 것입니다.

반면, 이를 암호화 화폐라 부르는 측에서는 가상공간의 개념보다는 암호기능, 즉 보안성을 중시하고, 통화 대신의 화폐라는 표현으로 통화보다는 포괄적이고 화폐의 본연적 기능을 할 수 있음을 암시하는 것이라 생각됩니다.

먼저, 가상통화에 대한 투자자 보호라는 개념은 사전에 ‘투자자’를 이미 상정하는 것으로 가상통화에 대한 ‘투자’행위를 인정한 것이라는 점부터 고민을 해야 할 것이라 생각합니다. 즉, 투자행위를 인정한다는 것은 이미 시장을 제도권에서 받아들이고, 그 시장에 참여하는 투자자로 하여금 공정하고 안전한 ‘거래’를 할 수 있도록 지원하겠다는 것이 암시되어 있다 할 것입니다.

그러나 가상통화를 입법으로 규제하여야 한다는 입장에서 이러한 투자자 보호의 문제는 크게 두 가지 중 하나의 의미를 내포한다 할 것입니다. 하나는 가상통화를 규제를 통해 제도권으로 포용시키면서 이를 공적 안정성을 마련하여야 한다는 입장이며, 다른 하나는 가상통화가 현재 나타나는 부작용을 보았을 때, 이에 대한 거래를 축소시키고 통제 가능한 영역으로 두어야 한다는 입장일 것입니다.

하지만 이제까지 가상통화를 바라보는 입장에서 이를 어떤 규제 대상으로 볼

것인가에 대한 사항이 논란의 중심으로 부각되면서, 실제 가상통화가 나타나게 된 “기술”적인 측면은 다소 간과한 측면이 있다는 생각을 지울 수 없습니다.

실제 가상통화는 그 자체만으로 존재할 수 없는 것으로 블록체인 기술이 전제되어 있어야 합니다. 블록체인 없는 가상통화는 존재할 수 없지만, 가상통화 없는 블록체인은 다양한 형태로 나타날 수 있기도 합니다. 이는 바꾸어 말해, 가상통화에 대한 규제는 직접적으로 블록체인에 대한 규제와 연결될 수 있음을 의미합니다.

실제 최근 정부에서 발표하는 가상통화에 대한 규제 필요성은 ①투기과열, ②투자자 보호, ③사이버 공격 위협, ④익명성을 이용한 탈세·마약·도박·유사수신·다단계 자금세탁 등 불법거래, ⑤ 과세문제가 원인을 제공하는 것으로 파악됩니다. 그 어디에도 가상통화가 갖는 고유의 기술적 특성에 대한 부문을 언급하지는 않고 있습니다. 그리고 이러한 5가지 규제의 이유는 굳이 가상통화에서 비롯된 문제라고 하기 보다는 고유의 범죄행위 대상으로 인식되는 것이 아닌지 우려되기도 합니다.

물론 지금과 같이 가상통화의 가격이 터무니없이 급등하고 있으며, 소위 김치프리미엄이라는 정도로 해외와 괴리된 가격이 형성되고 있는 것을 보면서 많은 우려할만한 목소리들이 나오고 있습니다. 이러한 비정상적 상황은 분명 개선해야 할 것임에 틀림없습니다.

그렇지만 가상통화가 세상에 나온 지 10여년이 지나고 있음에도 불구하고 그동안 제도권으로 어떻게 편입시킬지에 대한 정부의 대응이 지연되면서 전 국민적 투기과열과 투자자 피해를 키운 측면도 인정해야 할 것입니다. 그동안 금융관련 정부부처에서는 가상통화투자는 자기책임이라는 입장을 고수하며 거래소에 대한 규제가 사실상 전무하다 보니 거래소가 통신판매업자 자격으로 사업자 등록증을 갖추고 구청과 같은 지자체에 4만원 수수료만 내고 신고만 하면 영업을 할 수 있었습니다. 그렇기에 이제와 이를 규제하고자 하여도 기존 수만 여개의 통신판매업자와의 구분조차 어려워, 국내 가상통화 거래에 대한 정확한 현황조차 파악하기 어려워진 상황에서 초기에 강력한 규제의 필요성을 이해 못하는 바는 아닙니다.

분명 현재와 같은 거래소의 운영행태는 근본적으로 통제할 필요가 있습니다. 사실 ‘거래소’라는 개념 역시 정립이 필요한 부문이기도 합니다. 거래소라 함은 거래의 안정성과 투명성을 담보하기 위하여 결제와 청산의 책임을 가집니다. 그러나 지금의 소위 가상통화 거래소라 불리는 곳들은 이러한 기능을 가지지 못하므로, 이들을 거래소로 개념하고 이를 규제 한다는 것은 너무나도 위험한 일이라 생각합니다.

특히 투자자 보호를 위해서라도 가상통화 취급업자 혹은 가상통화 중개업자에 대한 규제방안이 가장먼저 마련되어야 할 것이라 생각합니다. 은행이나 증권사처럼 투자자 보호를 위해 일정 이상의 자본금을 확보해야 한다는 규제도 받지 않기에 자본금 100만~2,000만원 수준의 영세 기업들이 거래소로 영업하면서 수백억원대의 고객 자금을 맡아 거래하고 있다는 사실은 분명 문제가 있습니다. 이러한 점들은 강력하게 통제해야 할 것입니다.

하지만 이렇게 모든 사항을 인정한다 하여도 가상통화에 대한 정부의 직접적인 규제는 가상통화에 내재되어 있는 “기술’, 혹은 신성장 동력으로서의 가치, 기대, 전망 등에 비추어 보았을 때, 매우 조심해서 접근해야 할 문제라 생각합니다. 가상통화의 근간이 되는 블록체인은 인류가 지금까지 발명한 암호화 보안 기술 중 가장 저렴하면서 효율적인 체계로서 이를 통한 신사업의 영역은 금융영역뿐만 아니라 smart contract, voting, 저작권, 등기, 환경 등 다양한 분야로까지 확장시킬 수 있는 기술로 평가받고 있습니다. 그리고 이러한 블록체인의 연료가 되는 것이 수천종의 가상통화<sup>4)</sup>라 할 것입니다.

단지 가상통화를 규제한다고 해서 소위 가상통화가 필요하지 않은 private 블록체인을 대상으로 블록체인 기술은 지원한다는 것은 다시금 최근 기술발전의 조류, 즉 다양성을 배제한 것으로 일부 특정 집단의 블록체인의 발전에는 한계에 다다를 수밖에 없습니다. 그렇기에 google, MS, Merrill Lynch, IBM 등의 기업들에서 고유 목적일 가지는 private 블록체인과 public 블록체인을 함께 연구하고 있다는 사실에서도 짐작할 수 있습니다.

그러므로 가상통화에 대한 입법방향은 가상통화를 둘러싼 기술을 최대한 존

---

4) 가상통화에 대한 리스트를 발표하고 있는 Crypto-Currency Market Capitalizations에 따르면, 2018.1.23 일 기준 전세계 1,476개의 가상통화가 존재하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 가상통화가 거래되는 시장은 7,976개이며, 총량은 5,173억 266만 달러에 달하고 있음.

중하는 영역에서 가상통화가 거래되는 시장에 대한 안정성을 확보한다는 기본 방향을 일관되게 유지하여야 할 것입니다. 최근 정부의 발표와 같이 발표 부처에 따라 가상통화 규제가 달라지는 것처럼 보여서는 오히려 불안감을 더 부추기며, 시장을 더욱 투기화시킬 것입니다.

우선, 현재 가상통화 중개업자를 통제하여야 한다는 기존의 입장에는 전적으로 동의합니다. 현행 중개업자의 등록 및 운영 등의 기준을 별도로 마련하여 기존 통신판매업자와는 차별화시키고 그 영업규정을 엄격하게 적용하기 위하여, 거래소의 등록요건을 강화하여야 할 것입니다. 여기서 중개업자를 허가제로 하느냐에 대해서는 여러 논란이 있을 수 있겠지만, 그 시장의 건전성을 정부가 책임져야 하는 ‘허가제’에 대해서는 다소 부정적입니다. 시장의 발전이나 과열, 양자의 입장에서 당분간은 강한 등록 요건을 갖춘 ‘등록제’를 유지하는 것이 바람직하다고 사료됩니다.

그리고 기존 통신판매업자 등록으로 가상통화를 중개하는 기관에 대해서 엄격한 처벌이 따라야 하는 것은 당연할 것입니다. 문제는 현재 국내법상 가상통화의 법적 지위가 명확하지 않은 데다 가상통화 거래소 역시 「전자상거래법」상 통신판매업 신고 대상인지도 확실치 않아 현재로서는 「정보통신망법」에 따른 개인정보 침해 발생에 대한 규제만 가능한 상황이기에 이를 개정할 수 있는 입법안이 시급하다 생각합니다.

개정안에는 예를 들어 거래소를 법적 감시 및 모니터링 등 금융부문에서 강한 규제를 할 수 있도록 금융거래 거래소로 별도 규정하고 그 요건을 명시할 필요가 있습니다. 여기에는 단순 거래소로서 역할에 맞게 고객의 계좌를 보관하거나 자기 매매를 할 수 없도록 하고 단순 교환 및 거래만을 중재하는 기관으로 제한하는 것도 포함하여야 할 것입니다.

한 사례로 독일 연방은행법(KWG, Krediwesengesetz)에서는 가상통화를 상업적으로 활용하는 경우 금융당국의 허가를 받도록 하고 있다는 점도 참고할 수 있습니다. 독일은 연방은행법 제32조에 명시된 바에 따라 가상통화업 사업자는 사업계획, 관리자명, 평가자료 등에 대해 상세히 명시하여 독일연방금융 감독기구(BaFIN)에 제출하도록 되어 있습니다. 독일 소재 비트코인 거래소 bitcoin.de의 경우는 독일연방금융감독기구로부터 금융 중개기관(Finance Intermediary) 허가를 받았습니다.

또한 미국의 경우 뉴욕주에서는 가상통화 거래소 운영을 위해서는 ‘비트라이센스(BitLicense)’라는 자격증을 취득하도록 하고 있습니다. 여기에는 지배구조, 재무제표 등을 주(州) 정부에 주기적으로 보고해야하고 해당 사업자는 소비자가 언제든지 가상통화를 현금으로 전환할 수 있도록 조치해야 하는 내용이 포함되어 있습니다. 거래소의 기준을 마련할 때, 이를 참조할 수 있을 것입니다.

가상통화거래가 비교적 자유롭다고 평가받는 일본의 경우에도 금융 당국은 2017.5월 「자금결제법」 개정을 통해 정부의 허가를 받은 경우에만 가상통화 거래업무를 볼 수 있도록 하고 있습니다. 정부에 등록된 거래소는 주기적인 회계감사를 받아야 하며, 관련 법률을 위반할 경우 등록이 취소되기도 합니다.

더욱이 중국과 러시아 등 가상통화 자체를 불법으로 규제하고 있는 국가라 하여도 이에 대한 대안적 형태로서의 가상통화를 매우 집중적으로 연구하고 있음을 간과해서는 안 될 것입니다.

그렇지만, 이는 거래소에 대한 규제에 한정해야지, 가상통화 거래자나 블록체인을 통해 새로운 사업을 구상하는 연구자들이나 킥스타터들에 대한 규제의 빌미가 되지 않기를 바랍니다. 여전히 블록체인은 그 자체로 생명력을 가지고 수많은 다수와의 커뮤니케이션을 통해 성장해 나가는 역동적 기술들로 이들에게 입법을 통해 예측가능성을 높이고 신산업 성장동력으로서의 동인을 해하지 못하도록 하는 보호조치도 반드시 입법방향에 포함되기를 희망합니다.□

## <토론문>

# 암호화폐 소비자 보호와 합리적 규제방안 모색

최민식 교수 (상명대학교, (사)소비자권익포럼 ICT정책위원장)

## 1. 문제의 제기

암호화폐와 관련하여 우리나라에서는 ‘화폐’, ‘일반상품’, ‘투자자산’이라는 견해를 중심으로 투기와 규제의 균형, 유사수신행위, 시세차익을 노린 작전세력의 시장교란행위, 건전한 거래 생태계 조성 등 다양한 의견이 제시되고 있다.

통화 측면에서 암호화폐를 통화(currency)라고 부르기 위한 기준을 충족하기 위해서는 기본적으로 국가단위로 저장수단이나 교환수단으로 사용되어야 하나, 가격변동이 심해 저장(축) 수단으로 불안정하며 물건을 구입하거나 세금을 납부할 때 암호화폐를 사용하는 것이 매우 제한적이므로 통화로서의 기능은 충족하지 못하고 있다.

발제자께서도 설명한 바와 같이 암호화폐를 EU, 영국, 일본은 ‘화폐’로 분류하고 부가가치세 또는 소비세 면세 거래로 보고 있으며, 미국은 주식이나 현물 거래와 같은 ‘자산’으로 분류하고 독일, 호주는 암호화폐 거래에 부가가치세나 소비세를 부과하고 있으며, 싱가포르는 일반적인 ‘자산’이나, ‘용역’으로 분류하여 과세 대상 거래로 보고 있다.

우리나라에는 암호화폐에 대한 법적 제도가 미흡하므로 최근 기사에서 소개된 바와 같이 일본인 등 외국인들이 국가간 시세차익을 활용하여 국내에서 암호화폐를 매도한 뒤 전세계 어디에서나 현금화가 가능한 금 등을 합법적으로 대량 구입하여 반출할 수도 있다

최근 정부는 암호화폐에 대해 거래를 투명화하고 차익실현에 과세를 검토하는 등 시장개입을 시작했으나, 부처별 인식 차이가 존재한다. 금융위원회는 암호화폐를 「유사수신행위의 규제에 관한 법률」상 유사수신행위로 취급하여 원칙적으로는 불법행위로서 금지하고, 예외적으로는 예치금의 별도 예치, 설명의무, 이용자 실명확인, 자금세탁방지 시스템 구축 등 소비자를 위해 일정한 보호장치를 마련해 운영하는 경우 허용하여 소비자보호나 거래투명성 확보 등의 요건을 갖춘 거래소만 암호화폐 거래를 가능하도록 하겠다는 것이다.

법무부는 암호화폐 시장이 다단계, 유사수신 방식으로 투자금액을 유치하거나, 소비자 기만행위로 암호화폐를 판매하는 등의 불법거래나 범죄수익 은닉 행위, 거래소 해킹이나 투자금액 편취, 외환거래법을 위반한 환치기, 거래소의 약관의 불공정성, 자금세탁수단 등 불법행위가 난무하므로 엄격한 규제를 하겠다는 것이다.

기획재정부는 소비자보호 미흡, 투기과열 등 암호화폐 거래에서의 부작용에 대해 규제 필요성이 있으나, 정부가 블록체인 등 기술발전이 장애가 되지 않도록 균형이 잡힌 정책적 노력을 하고 정보의 투명성 제고 등 제도개선을 지속적으로 추진해서 제도권 내에 두고 관리해야 한다는 것이다.

이러한 정부의 논의에 대해 발제자께서 제시한 내용과 암호화폐 거래에 대한 법 제개정시 소비자보호를 위해 고려해야 할 사항에 대해 토론하고자 한다.

## 2. 암호화폐에 대한 현행 법의 적용

현재 논쟁의 관점은 블록체인(분산원장)이라는 기술 측면과 암호화폐라는 수단 측면이 뒤섞여 있다. 기반기술인 블록체인 네트워크를 유지하려면 참여자에 대한 인센티브로써 암호화폐가 필수적인데 정부가 이 둘을 분리하여 규제하는 것은 그 기술적 배경을 모른다는 것이다.

블록체인 기술은 앞으로 금융산업이나 4차 산업혁명의 주요 기반기술이 될 가능성이 높다. 다양한 거래에 사용될 수 있고, 비효율적인 중앙 통제장치가 불필요하고, 위변조가 불가능하며 안전한 기록을 가능하게 해주기 때문에 암호화폐 기술 활성화를 저해해서는 안 된다. 투기와 같은 암호화폐 거래에 대해 우려하고 적절히 제어해야 하는 이유가 여기에 있다.

암호화폐의 높은 거래 가격은 제한된 공급량과 미래에 대한 기대감에서 비롯된 것이고, 국제적인 거래 수단으로 활용되려면 소비자의 신뢰가 전제되어야 한다. 블록체인에 기반한 암호화폐 네트워크가 실제 화폐와 거래되는 과정에서 법적 보호 장치가 없는 경우 소비자의 피해예방과 구제는 전혀 되지 않을 것이다. 암호화폐 네트워크는 거버넌스(governance) 없이 소위 채굴공장과 같은 소수자가 시장을 지배하고 소비자피해가 가중될 우려가 높다. 암호화폐 거래는 법적으로 사적자치에 의해 규율되는 영역이지만 사회·경제적 안정을 저해하는 것을 법적 예외사항으로 방지할 수는 없을 것이다.

현재 암호화폐 거래소는 「전기통신사업법」상 부가통신사업자로 신고하여 영업행위를 할 수 있고, 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(전자상거래법)」이 적용돼 온라인쇼핑몰과 같은 통신판매중개자로서의 법적 지위를 가지고 있다. 따라서 거래의 대상인 암호화폐를 명확히 법적으로 규정해야 하며, 정보통신망법상의 정보인지, 「콘텐츠산업 진흥법」상의 디지털콘텐츠인지에 대한 구분은 물론 거래에 있어서 소비자보호에 대해 어떻게 처리할지에 대한 기준이 있어야 한다.

현행 전자상거래법상 문제가 발생한 암호화폐 거래소(통신판매중개자)에 대한 사후 영업정지 등의 규제가 일차적으로 적용되어야 할 것이다. 법적 근거 없이 금지하는 경우 오히려 불법을 조장하고 소비자보호를 못하게 되는 결과를 초래할 수 있다. 암호화폐 소비자보호에 직접적으로 적용할 수 있는 법령이 미흡하다면 법 제·개정 이전에 「전자상거래 이용자보호지침」, 「콘텐츠 이용자보호지침」, 「전자상거래 표준약관」과 같은 연성규범의 적용과 신속한 개정을 통하여 소비자보호를 강화하는 방안도 고려해볼 수 있다.

### 3. 소비자보호를 위한 법제정시 고려사항

현행 법령의 한계에 의해 암호화폐를 포섭하는 것이 불가능한 경우에는 필요한 법령을 제정하거나 기존 법령을 개정해야 한다. 이러한 과정에는 많은 시간과 사회적 비용이 수반되기 때문에 효율적 자원배분 뿐만 아니라 기술적 효율성을 저해할 수 있다

암호화폐에 대해 현행 법을 개정시 고려해야 하는 사항으로 첫째, 법 개정 시 소요되는 기간 동안 소비자보호의 공백이 발생할 수 있다는 것과 둘째, 거

래대상과 거래사업자의 지위에 대한 법적 규정의 미비로 소비자보호의 공백이 발생할 수 있다는 것, 셋째, 앞의 미비사항은 사업자간 규제의 형평성에도 문제를 야기하여 시장 경쟁과 소비자보호의 주체가 왜곡될 수 있다는 점이다.

따라서 구체적인 방안으로 발제자께서 제안한 진입규제로써 거래사업자는 등록제의 형태로 상법상의 주식회사는 물론 최소한 유한회사로서의 법적 지위를 가져야 하며, 「주식회사등의 외부감사에 관한 법률」에서 규정한 감시체계도 필요하다. 특히 소비자보호를 위하여 금융실명제나 부동산거래실명제 등의 형태로 명의대여 금지가 필요하며, 소비자에게 가상통화가 법정통화로 오인하지 않도록 서면 교부 내지 기타 적절한 방법 및 게시 설명 등의 방식으로 암호화폐의 특성을 설명하는 것이 규정되어야 한다.

암호화폐 대상 법제개정시 국제적 흐름과 같이 영국의 사업자 자율규제를 통한 전통적인 금융기관에 요구되는 사전예방적인 의무 준수 노력과 함께 스위스와 같이 무허가 의심 암호화폐 거래사업자에 대한 ‘소비자유익리스트(warning list)’에 게시로 소비자의 주의를 촉구하고, 일본의 자금결제법에서 규정하고 있는 바와 같이 소비자 오인방지를 위한 설명 및 거래 수수료 등 정보제공의무, 정보의 안전한 관리, 분쟁해결기관과의 계약체결 의무 내지 소비자분쟁처리절차 마련, 자금세탁방지의무 준수, 소비자의 개인정보보호를 위한 정보보안과 함께 범죄수익방지법에 따른 자금세탁방지의무 준수를 해야 하며, 사후 분쟁해결을 위한 분쟁해결기관 가입 내지 불만처리 및 분쟁해결조치 마련의무도 부과하는 입법 조치가 필요하다.

무엇보다도 우선해야 하는 것은 암호화폐, 블록체인에 대한 명확한 정보제공 및 설명을 위한 교육을 정부의 의무사항으로 규정하는 것은 물론 관련 소비자단체의 적극적인 지원활동 또한 규정해서 4차 산업혁명시대의 다양한 사회환경 변화에 맞춰 투기와 투자를 구분하는 소비자 리터러시를 키우고 암호화폐 거래시 부작용이나 문제를 방지하고 사기나 묻지마식 투자를 방지하는 법제정이 필요하다.

#### 4. 맺음말

2004년 말에 등장한 성인오락실게임인 ‘바다이야기’는 이용자에게 순간 대박이 터진다는 환상을 심어주어 게임을 그만두지 못하게 하는 중독성을 만들

어내고, 그 중독성을 이용하여 수많은 사람들이 평생 모은 재산을 탕진하게 만들었다. 또한 현금을 직접 지급하지 않고 대신 상품권을 지급한 뒤 그 상품권을 인근의 환전소에서 돈으로 바꿔주는 방법을 이용하는 불법적인 행태로 2006년에는 수십명의 자살자까지 만들어내면서 사회적으로 심각한 문제가 되었던 사례가 있었다.

물론 암호화폐 거래가 바다이야기 사건과 같은 사행성게임이라고 생각하지는 않는다. 이러한 사건 이후 사행성게임과 같은 투기에 대해 소비자의 인식이 변화되었고 신기술의 역기능 방지에 대한 공감대가 형성되었고 생각하며, 충분한 정보제공, 소비자 리터러시를 위한 교육, 사회적 합의, 국제적 기준 등을 통한 적절한 통제를 통한 소비자보호가 4차 산업혁명의 주요 기반기술인 블록체인과 암호화폐 기술을 더욱 발전시키게 할 것이다.□

## <토론문>

# 암호화폐 소비자 보호와 합리적 규제방안 모색

정운영 의장 ((사)금융과행복네트워크)

### 1. 암호화폐(Crypto Currency)는 지속 가능한 투자자산인가?

- '지속가능한 투자자산'이라는 의미는 투자자들이 그 투자대안이 장기적인 성장이 있을 것이라고 기대할 때라고 생각됨. 현재로서는 이에 투자하는 사람들이 장기적인 성장이 있을 것이라고 스스로 생각하면서 투자하기보다는 대부분 시세차익을 노리는 경향이 크기 때문에 투기적인 성향이 강함.

- 암호화폐가 거품인지, 지속가능한 자산이 될 수 있는지는 많은 지나온 사례들을 살펴보면 판단할 수 있음. 네델란드 튜립버블, 뉴턴도 예측하지 못한 남해버블, 프랑스 대혁명을 촉발한 미시시피버블, 일본 자산 버블, 2006년 미국 부동산시장 버블까지 지속가능하지 못한 자산들의 특징이 있음: 투자자들에게 밝은 미래를 주는 맹목적인 광기를 일으키는 장밋빛 스토리/자산 가치가 이미 급등하고 있기에 투자하지 않으면 나만 손해보는 분위기

- 많은 투자자들이 이 화폐가 제대로 된 투자가 아니라는 것을 다 알고 있으면서 지속가능한 자산이 아니라고 생각하면서 투자하고 있음

- 중요한 것은 정부가 거래소를 폐쇄하고 규제하겠다고 하니 시장에 있는 일반 투자자들은 이걸 손해 보기 전에 팔아야겠다고 생각하는 사람들도 많아지고 이렇게 팔겠다는 사람들이 다 같은 생각을 하면? 너도나도 팔겠다고 하면 버블이 발생할 것임

### 2. 암호화폐에 열광하는 이유

- 저금리 시대의 엄청난 이자율, 주변의 성공 무용담, 집단 심리, 우리 서민

들의 현실의 탈출구로 여기고 있다는 점

- 블록체인이 무엇인지, 이러한 암호화폐가 무엇인지를 전혀 모르고 있는 일반투자자들이 시세차익을 노려 시장에 이렇게 뛰어들면 거품이 발생할 가능성이 높아지는 것임

- 아직 누가 암호화폐 거래를 통해 수익을 남기고 누가 실패했는지에 대한 분석 데이터가 없는 상태이지만 문제는 서민들이 지금의 현실을 탈출하기 위한 수단으로 생각하고 무리한 대출을 받아서 하고 있다는 점

### 3. 암호화폐 거래 시 발생할 수 있는 문제점

- 시장규모는 폭발적인데 우리나라를 포함하여 대부분 규제나 감독체계는 제대로 마련되어 있지 않은 실정임, 현재 암호화폐는 규제 정도의 차이는 있지만 국가 개별 규제에서 G20의 글로벌 공조를 통한 규제로 진행되는 추세임-G20 3월 회의에서 논의될 것이며 독일과 프랑스는 공동 규제안을 제출할 예정이라고 함

- 소비자(투자자) 입장에서 먼저 암호화폐를 거래할 때 발생할 수 있는 문제가 무엇일 지 생각해 보면 그 문제를 해결하기 위해 정부규제가 필요한 건지, 관련 거래 당사자들이 노력해서 해결해 가야 하는 건지 판단할 수 있을 것으로 사료됨

- 암호화폐를 결제수단으로 볼 것 인지, 투자상품으로 볼 것인지에 따라 다르지만 현재 대부분 투자상품으로 사용되기에 이 경우 발생할 수 있는 문제점은

- 정보부족으로 인한 투자자 인식문제, 일반투자자와 전문투자자간의 정보격차- 암호화폐가 일반 투자자를 위한 것인가?
- 암호화폐 거래 시 발생할 수 있는 문제들: 예탁금 및 거래대금의 보호문제(예금자보호법상 고객 예탁금이 아니어서 보호 안됨)/다단계 등 사기문제/해킹으로 인한 분실문제(사이버결제 거래의 보안성, 가상화폐 거래소 자체의 보안 능력, 가상화폐 거래로 인한 2차 피해 등)/비밀번호나 계좌(지갑)번호의 관리소홀/잘못송금해도 찾을 수 없음/범죄에 이용될 가능성(자금세탁, 마약거래대금 등)/ 개인정보보호문제 등이 있으며 이러한 문제

는 투자자의 가상화폐 접촉 형태에 따라 다각적으로 접근해야 할 것임.  
그러나 현재는 자금 세탁방지차원의 규제, 다단계 사기방지 차원의 규제부터 시작

#### 4. 누구를 위한, 무엇을 위한 규제를 할 것인가? 규제 외 대안은?

- 암호화폐 거래소는 온라인상에서 365일 24시간 거래되고 있으며 투자자가 채굴 지속력이 없는 화폐를 살 경우 언제든 0이 될 수 있는 상황, 또한 점점거래 위험은 높아지고 있음

- 일단 정부차원에서는 법이 제정되어야 그에 상응하는 규제를 적용할 수 있는데 암호화폐는 화폐, 유가증권, 상품, 금융상품 등의 속성을 함께 가지는 '복합적 상품'으로 법 적용에 어려움이 있음. 그러나 해외사례들과 우리나라 의식과 문화수준, 국민성 등을 감안하여 이를 폐지할 것인지, 자금세탁과 불법금융 등의 사용금지의 규제로 볼 것인지 등 암호화폐에 대한 법적 개념정리부터 거래 기록 보관 등 관련 입법 정비, 과세정책 등을 명료화 해야 할 것임--그래야 누구를, 무엇을 규제할 것인가가 뚜렷해 질것임,

- 무엇보다 기술적, 사회적, 문화적 심리적 판단이 다양한 사회구성원들과 충분한 논의를 통해 사용목적과 내용에 따라 규제대안이 마련되어야 함

- 그러나 규제만 한다고 피해가 발생되지 않을지...극단적으로 거래소를 폐쇄하는 규제를 한다고 해도 이것이 엄청난 이익을 준다면 음성적으로 편법을 통해 거래가 이루어질 가능성이 높아질 것임. 규제도 중요하지만 사실은 거래 당사자들이 올바른 인식을 갖는 것이 중요하다고 생각됨.

- 올바른 인식을 갖는다는 것이 사실은 인간의 탐욕과 본능을 넘어서야 하는 것이기에 불가능해 보이는 어려운 일이고 특히 우리나라에서처럼 입시위주 교육으로 인해 금융윤리의식과 같은 금융교육을 받을 기회가 거의 없는 상태에서는 힘든 상황이지만 앞으로 다음 세대를 위해 장기적으로 실천해 가야 할 과제라고 판단됨.

-필요한 규제는 규제대로 하되 그 사이 소비자 피해가 속출하니 일단 미국이나 독일처럼 투자자들이 투자하는 과정에서 사기적으로 발생할 수 있는 여러

측면을 제시하고 홍보하는 것이 필요함. 금감원이 가상통화 ‘투자시’ 유의사항을 발표했지만 자체적으로 보도자료를 통해 위험을 경고하는 것으로는 불충분, 피해사례 유형을 적극적으로 알리고 이에 대한 정기적인 교육과 정보를 제공하는 것이 매우 중요할 것임

- 신문기사 등에서도 얼마나 올랐는지, 떨어졌는지만 보도하지 말고 투자자들이 거래과정상 무엇을 조심해야 하는지 등을 알려주는 것이 일반 투자자들에게는 더 필요한 정보가 될 것임. 즉 투자자들의 결정에 도움이 되는 중요한 근거들을 스스로 제시하는 것이 중요함

- 규제적 접근 방식도 중요하지만 사실은 거래 당사자들이 올바른 인식을 갖는 것이 선제적으로 가장 피해를 예방하는데 중요한 요인일 것임.

- 투자자들이 자세: 투자자들도 현재 환경에서 위험을 감수하고 투자하는 만큼 한탕주의에 빠져 무리하게 투자하는 등의 행위를 경계해야 하며 \_쉽게 별 수 있는 방법으로 축적한 자산이 진정한 자산으로서 가치가 있었는지 되새겨 봐야 할 것임 □

<토론문>

## 암호화폐 소비자 보호와 합리적 규제방안 모색

최재성 사무총장 (사)녹색소비자연대전국협의회



# MEMO

# MEMO

# MEMO

# MEMO