



# 이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1361호 | 2017년 9월 26일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

## 가상화폐의 특성과 바람직한 규제 방향

원 종 현 \*

### 1. 들어가며

디지털 가상화폐(이하 “가상화폐”)는 암호화된 코드 형태로 존재하며 실물로서의 가치는 전혀 없는 명목 화폐(fiat money)를 의미한다. 하지만 비트코인(Bit coin)이나 이더리움(Etherium)과 같은 가상화폐는 이미 통용되는 화폐로 자리잡았다. 전세계 약 740여개의 가상화폐가 등장하였고, 이 중 667개의 가상화폐가 실제 거래되고 있으며 그 거래량도 250억 달러를 넘어섰다).

가상화폐를 이용한 결제는 불법적인 온라인 거래 사이트에서 많이 이용되고 있다. 사실 비트코인이 대중들에게 알려진 것도 2011년 초 실크로드 사건이 터지면서 음성적, 비공식적 인터넷 환경에서 불법적 거래의 수단으로 이용된다는 사실이 알려지게 된 이후다. 최근 세계적으로 문제가 되었던 랜섬웨어도 비트코인으로 대금을 지급하도록 협박하는 등, 가상화폐의 익명성을 활용한 범죄사례가 증가하고 있다.

그럼에도 불구하고 최근 가상화폐는 가치가 매년 크게 상승하고 있으며 투기 대상으로 접근하는 투자자 및 기관들이 늘어나는 추세다. 비트코인의 화폐 공급 구조는 비트코인 운영 방식이 단단계

판매 혹은 폰지(Ponzi) 사기와 유사하다는 비판이 제기되는 원인이 되기도 한다.

그럼에도 여전히 가상화폐란 무엇인가에 대해 정확한 개념과 답은 나와 있지 않다. 가상화폐에 대한 규제의 범위와 방법에 대해 많은 논란이 제기되는 이유다. 이에 본 글에서는 가상화폐의 본질적 성격을 정리하고, 제도권으로의 성공적 편입을 위한 바람직한 규제 방향에 대해서 정리해 보고자 한다.

### 2. 가상화폐의 법적 성격

가상화폐의 법적 성격은 규제기관의 지정이나 권한의 배분, 가상화폐 정책 및 운영방향 등과 밀접한 관계가 있다. 또한 국가내의 법정 통화와의 관계, 탈세 및 범죄적 사용의 가능성, 영업행위의 규제와 소비자보호 방안 등과도 연결된다.

그러나 아직까지 가상화폐에 대해 별도의 규제를 마련한 국가는 드물다. 일본은 가상화폐를 거래수단으로 취급하기로 하였고, 미국 재무부의 가이드라인은 가상화폐를 재산으로 규정하고 있으며, 독일은 이를 사적 화폐(private money)로 인식하고 있는 정도이다.

가상화폐 규제의 법적 쟁점은 비트코인을 ‘화폐’, ‘증권’, ‘상품’, ‘복합적 상품’ 혹은 ‘금융상품’

1) 2017.3월말 기준, 비트코인이 201억 1,806만 달러로 총량의 79.8%를 차지하고 있다. *Crypto-Currency Market Capitalizations*

중에서 무엇으로 볼 것인가에 있다.

우선 가상화폐는 별도의 청산 및 결제 과정을 거치지 않고 교환의 매개물로서 사용되는 점에서 금전과 비슷하다. 하지만 가상화폐는 특정한 발행 주체가 존재하지 않고, 국가에 의해서 강제적인 통용력이 인정되지 않으며, 전자화된 정보의 형태로만 존재한다는 점에서, 통상적인 개념의 금전으로 볼 수 없다.

또한 가상화폐는 별도의 결제와 청산절차가 요구될 수 있다는 점에서도 금전과 구별된다. 즉, 발행기관이 존재하지 않으므로 통상적인 디지털화폐처럼 계약에 의해 뒷받침될 수는 없지만, 기술적인 방법에 의해 발행기관의 통제에서 자유로운 결제수단으로 자리잡았다. 그러나 금처럼 본질적인 가치가 있거나 원화나 달러 등 법정통화와 같이 정부의 강행적 명령에 의해 사용이 보장되는 것이 아니라는 문제가 있다.

그렇다고 가상화폐를 유가증권이라 하기도 어렵다. 가상화폐가 특정 재화나 서비스의 구매에 이용할 수 있는 결제수단이라는 점에서 상품권 등과 비슷한 측면이 있다. 하지만 가상화폐는 그 자체가 교환의 매개물이고 별도의 권리나 청구권이 보장된 것은 아니다. 가상화폐 표시상품의 대가로 비트코인을 교부하는 것은 계약의 본지에 따른 지급이 되는 것이고, 상품을 구매한 대가로 가상화폐를 지급에 같음하거나, 지급을 위하거나, 지급을 담보하여 건네주는 것이 아니다.

상품이라 정의하기도 어렵다. 가상화폐는 교환의 매개로서의 기능만을 가지고 별도의 내재가치는 없는 것이므로 일반적인 상품과는 차이가 있다. 또한 금융투자상품과의 비교에서도 가상화폐는 지급수단의 일종이지, 금융투자상품과 같이 약정에 의하여 성립하는 권리라고 볼 수 없다.

이상과 같이 가상화폐는 거래대상으로서의 상

품, 지급수단으로서의 금전과 화폐의 성격을 모두 가지고 있지만, 그 중 특정한 어느 하나에 해당한다고 보기가 어렵다. 더욱이 가상화폐는 상품과 화폐의 속성을 모두 가지기 때문에 법적인 문제가 생기거나 분쟁이 발생하는 경우에는 관할기관과 적절한 적용법규를 찾는 것이 어려울 수 있다.

### 3. 해외 규제 사례

#### 1) 미국

미국은 가상화폐를 화폐 및 지급수단이 아닌 일반상품(commodity)으로 규정하고 있다. 미국 상품선물거래위원회(CFTC)는 가상화폐 관련 파생 금융상품 규제방침을 마련하기도 하였다. 가상화폐가격을 바탕으로 한 옵션 및 선물 상품 출시는 CFTC와 관련된 규제<sup>2)</sup>적용 대상임을 명시하고 인허가 없이 출시한 비트코인 옵션 상품의 거래를 중단시킬 수 있다.

미국에서 가상화폐 규제는 주로 자금세탁 및 미인가 자금 이체에 집중되어 있다. 미국 뉴욕주 금융감독국(NYDFS)은 2015.6월 자금세탁방지, 이용자보호 등을 고려한 종합규제체계(BitLicense)를 마련하였다. 디지털화폐를 교환수단 또는 가치 저장 수단으로 사용하는 모든 종류의 전자적 단위를 포괄적으로 정의하고 비트코인 등 디지털화폐 서비스를 제공하는 업체에 대해 영업인가<sup>3)</sup>를 받도록 규정한다.

이어 2015.9월 미 주정부 감독당국 협의체(CSBS: Conference of State Bank Supervisors)에서 각 주별 지침이 되는 표준 규제체계(Model Regulatory Framework)<sup>4)</sup>를 마련하였다. 이를

2) Commodity Exchange Act, CFTC Regulations

3) 거래소 등 금융서비스를 제공하는 비트코인 관련 사업체에 한 적용되며 채굴자, 소프트웨어 개발자, 그리고 투자 목적으로 비트코인을 거래 및 보유하는 개인 등은 인가가 불필요하다.

근거로 코인베이스(Coinbase)가 미국 24개 주에서 인가를 받고 공인 비트코인 거래소인 코인베이스 익스체인지(Coinbase Exchange)를 개장하였다. 그러나 미국은 가상화폐를 화폐가 아니라 재산으로 취급해 소득세를 물릴 방침이다. 이는 가상화폐가 실제 공급 제한성으로 인해 상품으로서의 특성이 부각되면서 지급결제 매개수단으로서의 유용성은 떨어지게 된다는 점을 전제로 한 것이다.

## 2) 일본

일본은 가상화폐를 법정화폐로 인정하지는 않지만 거래는 허용하여 결제수단으로 받아들였다. 달러화와 마찬가지로 불태환 화폐로 받아들인 것이다.

가상화폐에 대한 법 규제안이 2017.4월 통과<sup>4)</sup>되면서 가상화폐가 '화폐의 기능'을 가지는 것을 인정하고 공적 결제수단으로 이용할 수 있게 되었다. 또한 일본 재무성과 금융청은 가상화폐를 살 때 부과하는 소비세를 폐지하였다. 단 거래로 발생하는 차익에 대해서만 세금을 부과한다. 가상화폐 매매 등을 업으로서 실시하는 가상화폐 교환업자에 대해서 등록제를 도입해 당국의 감독 하에 두고자 한 것이다.

## 3) 기타국가

러시아와 베트남은 비트코인 거래 자체를 불법으로 간주하고 있으며, 유럽 은행감독청(EBA)에서도 상업용 거래에 가상화폐를 사용할 경우 유럽 연합(EU)법에 규정된 환불 권리를 보호받지 못한

다고 밝혔으며, 프랑스와 네덜란드 중앙은행들도 비트코인의 위험성을 경고하고 있다.

## 4. 규제 방향

우리나라 역시 2016.11월부터 기획재정부와 한국은행, 금융당국은 디지털화폐 제도화 TF팀을 만들어 비트코인을 포함한 가상화폐를 제도권으로 편입하는 방안을 추진하고 있다.

하지만 가상화폐에 대한 법적 기반을 마련한다고 하여도 법적 기반이 없는 국가의 화폐나 서버를 이용하여 규제를 피해갈 수 있다는 문제가 있다.

이에 가상화폐에 대한 규제 방안을 구축함에 있어서 우선 단기적으로 국내 가상화폐 가맹점으로 하여금 거래 내역을 관계 당국에 보고하도록 하는 법적의무를 부여 하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이는 무엇보다 국내 가상화폐에 대한 거래추이를 파악함과 아울러 최근 불법 투기화되고 있는 거래시장을 통제하기 위해서라도 필요하다.

물론 가상화폐는 금융기관과 같은 매개가 없고 거래주체의 자발적인 신고에 의존하여야 한다는 점 때문에 규제의 실효성을 담보하기는 쉽지 않을 것이다. 이에 금융당국이 가상화폐 불법대량거래 현황을 포착할 수 있도록 감독기구를 지정하는 방법도 고려할 수 있다.

둘째, 가상화폐관련 규제의 손익을 고려할 필요가 있다. 이전까지 우리나라 규제체계는 그 정책 목적을 달성하기 위해서 중개기관을 규율하는 것만으로는 충분했으나 가상화폐 지급행위를 통제하는 것은 어렵다. 중개기관 없이 수백만의 P2P 이용자들만이 있는 가상통화 유통체계를 모니터링하거나 통제하기 위해서는 상당한 비용이 소모될 수 있다는 점을 인정하여야 한다. 그러므로 효율적인 통제를 위해서라도 정책당국자는 기존의 하향식 규제보다는 가상화폐 시장의 탄력성과 적

4) 「State Regulatory Requirements for Virtual Currency Activities - CSBS Model Regulatory Framework」, 2015.9월

5) 일본은 2016.3.4일「情報通信技術の進展等の環境変化に対応するための銀行法等の一部を改正する法律案」이 일본 국회에 제출되어 기존의 「資金決済法」을 개정하여 가상화폐를 정의하고, 이를 매매 및 교환할 수 있도록 하였다.

합성(adaptation)에 초점을 맞춘 대안을 함께 마련하여야 한다.

셋째, 국내 유통되는 가상화폐 중 실제 거래목적성을 떠나 사기대상으로 활용되는 가상화폐를 거를 수 있는 엄격한 기준이 마련되어야 한다. 이를 위해 금융당국은 가상화폐의 가치 안정성과 관련된 평가기준을 제정하여 직접 평가하거나 신용평가회사가 평가하여 등급을 부여하도록 할 수 있을 것이다. 예를 들어 금융당국은 가상화폐의 평가점수나 등급을 공개하고 일정한 기준에 미달한 가상화폐를 이용하지 않도록 권고하고, 필요하다면 특정한 가상화폐의 이용을 금지할 수 있도록 권한을 부여하는 방법을 고려할 수 있다.

넷째, 인기받은 가상화폐 거래소에서만 가상화폐를 환전할 수 있도록 하고 거래소가 일일가치 변동제한폭을 설정하도록 하여 지나친 가치 변동을 제한할 수 있도록 하는 법적 방안도 요구된다. 예를 들어 현재 금융기관을 통한 미달러화 송금 및 결제액이 일정액을 상회할 경우 금융당국이 이를 감독할 수 있는 것처럼 안정된 화폐정책 실행 보장을 위해 국경을 넘어 거래되는 비트코인 유통량을 정부차원에서 관리하여야 할 것이다.

다섯째, 가상화폐는 일반적으로 익명성을 보장하고 있어 자금 세탁이나 탈세 등 불법적인 수단으로 악용되고 있어 가상화폐의 건전한 이용문화를 확산하고 악용을 막기 위한 제도적 장치도 필요하다. 가상화폐를 디지털 콘텐츠 구매와 같은 건전한 용도에 이용하도록 안내하고 불법적인 용도로 이용하면 법정화폐 위변조나 불법자금 세탁에 부과하는 정도로 처벌하는 제도를 운영하여야 한다. 가상화폐 악용시 피해액을 줄이기 위하여 전자화폐나 선불카드와 같이 가상화폐 환전한다나 출금한도를 설정<sup>6)</sup>하는 것도 방법이 될 수 있을

것이다.

그리고 장기적으로는 가상화폐와 관련된 법적 기반은 국가간 협력을 통하여 구축되도록 노력하여야 할 것이다. 중앙은행이 각국의 법정화폐를 관리한다는 점에서 BIS는 가상화폐와 관련된 법적 기반인 원칙 중심의 국제기준과 이를 관리하는 산하기관을 제안하는 국제공조 노력이 요구된다.

## 5. 나가며

최근 가상화폐는 높은 유동성과 낮은 거래비용, 익명성 등으로 기존의 어떠한 화폐보다 잘 구현된 것으로 평가받고 있으며, 이로 인해 점차 그 활용범위는 넓어질 것으로 예상된다. 특히 국경간 자유로운 전자거래가 발전해나가는 가운데, 가상화폐는 효율적인 결제수단으로 활용될 수 있을 것이다.

우리나라에서 구입하기 어려운 물품을 해외에서 구입할 때, 전세계에 공용화폐로서 기준을 가지는 가상화폐를 활용한다면, 환율에 따른 리스크도 줄일 수 있다. 그리고 온라인 결제에 있어서 복잡한 자기확인이나 보안 등의 문제에서 벗어나 대금을 쉽게 전송할 수 있으며, 각국 화폐로 환전 없이 가상화폐만을 이용한 송금, 결제 거래도 가능한 상황이 되었다.

다만 가상화폐의 보급 확산에 따른 각국 정부의 금융 및 조세 관련 제도 운용의 변화과정에서 가상화폐 또한 기존의 화폐금융 시스템과 타협점을 찾아가는 과정이 뒤따를 것이다. 즉, 가상화폐는 실물이 아니라는 점과 국가적 관리 주체가 없다는 특성 때문에 그 가치는 공공으로부터 인정받아야 한다는 문제가 있으며, 이에 대한 구체적인 규제 및 운영방안이 조속히 마련되어야 할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

된 것도 일일 출금한도가 있었기 때문으로 파악되고 있다.

6) 2011년 마운트 콕스에서의 해킹 피해가 1,000달러로 제한