



비트코인 등 가상화폐의 규제 및 법제화 방향

김명아

한국법제연구원 경제법제연구실
연구위원

■ 비트코인 등 가상화폐의 정의와 법적 성격

비트코인 등 가상화폐의 정의

- 비트코인은 2009년 나카모토 사토시(Satoshi Nakamoto)라는 가공의 인물이 블록체인에 대한 개념을 논문으로 작성하면서, 이를 증명하기 위하여 블록체인을 기반으로 하는 P2P(Peer to Peer) 방식의 암호화폐(Crypto Currency) 서비스를 제공하면서 시작된 것으로 알려져 있다.¹
- 비트코인과 같은 디지털화폐(Digital Currency)는 거래의 매개체 또는 가치저장수단 등으로 사용되는 디지털 단위로서, ① 금전적 가치가 전자적 형태로 저장, ② 경우에 따라 화폐를 대신하여 활용, ③ 중앙은행, 금융기관 등 공인발행기관의 발행 형태가 아닌 점 등의 특징을 보인다.²
- 비트코인은 정부나 중앙은행에 의해 가치와 지급이 보장되지 않는다는 점에서 법정화폐와 가장 큰 차이가 있고, 익명성을 바탕으로 자금세탁, 탈세, 불법 동영상·마약·무기밀매 등 불법거래에 이용되기도 하여 이에 대한 비판의견과 대응 방향의 필요성에 대한 목소리가 높아지고 있으며,³ 비트코인 자체에 대한 다양한 비판도 나오고 있다.⁴ 반면에 블록체인에 기반을 둔 분산시스템 기술에 따라 지급·결제수단으로 활용이 가능하며, 나아가 스마트계약(Smart Contract), 외화 간편송금 등 핀테크 산업 활성화에 기여할 수 있다는 긍정적인 측면도 지속해서 강조되어 오고 있다.⁵

1 이지호, "4차 산업혁명 시대의 핵심 기술, 블록체인", 『Issue & Trend』, Digieco, BC카드 디지털사업연구소, 2017. 7. 12., pp.5~6; 금융위원회, "디지털화폐 TF 제1차 회의 개최", 금융위원회 보도자료, 2016.11.17., p.2; 금융동향센터, "비트코인의 진화와 핀테크 산업의 활성화", 주간 『금융브리프』 24권 7호, 국제금융이슈, 금융연구원, 2015.2.7.~2.13., p.12 등 참조.

2 금융위원회, "디지털화폐 TF 제1차 회의 개최", 금융위원회 보도자료, 2016.11.17., p.2

3 이윤석, "가상화폐 거래 시 자금세탁위험과 정책적 시사점", 주간 『금융브리프』, 제25권 38호, 금융포커스, 2016.10.8.~10.14., pp.10~11; 금융위원회, "디지털화폐 TF 제1차 회의 개최", 금융위원회 보도자료, 2016.11.17., p.2; 가상통화 관계기관 합동 TF, "가상통화(Virtual Currency) 현황 및 대응 방향", 보도자료 별첨 문서, 2017. 9., pp.1~13 등.

4 Alex Wawro, "역사상 가장 성공적인 가상화폐 비트코인에 대한 이해", 『Issue & Trend』, Digieco, BC카드 디지털사업연구소, 2017. 7. 12., p.7.

5 금융동향센터, "비트코인의 진화와 핀테크 산업의 활성화", 주간 『금융브리프』 24권 7호, 국제금융이슈, 금융연구원, 2015.2.7.~2.13., p.12 등 참조.

가상화폐의 법적 성격

- 비트코인 등 가상화폐는 디지털통화(Digital Currency), 암호통화(Crypto Currency), 가상통화(Virtual Currency) 등 다양한 용어로 사용되고 있으며, '통화(Currency)'라는 표현 때문에 일반인들에게 개념상의 혼란을 더하기도 한다. 특히, '화폐'나 '통화'라는 용어의 사용은 공적 신뢰가 가능하고, 국제적으로 가치산정이 비교적 안정적으로 이루어지는 법정화폐나 통화라는 그릇된 인식을 줄 수 있으므로 용어 사용상 주의가 필요한 측면이 있다.
- 다만, 국내법상 통화신용정책을 담당하는 기관과 법정화폐의 발행권리 및 단위 등을 정한 「한국은행법」 제47조(화폐의 발행), 제47조의 2(화폐의 단위), 제48조(한국은행권의 통용) 관련 규정이나 「전자금융거래법」 제2조(정의) 제15호의 '전자화폐'의 규정에 따라 가상화폐의 법적 지위를 정의하려는 경우, 그 법적 정의나 지위 등의 개념을 일률적으로 확정하기 어려운 측면이 강하다.

- 이는 블록체인에 기반한 비트코인 등의 가상화폐가 단순한 결제수단으로서뿐만 아니라 다양한 핀테크 관련 서비스를 수행할 수 있도록 설계되었음에 기인하는 것으로 판단된다.⁶
- 따라서, 국내의 각 기관은 비트코인 등 가상화폐가 가진 다양한 속성에 대하여 해당 사안별로 그 법적 개념과 지위를 부여하기 위하여 노력하고 있다. 다음의 [표 1]은 가상화폐에 대한 국내의 입법/행정/사법 기관별 판단 기준을 간단하게 정리한 내용이다.

6 금융동향센터, “비트코인의 진화와 핀테크 산업의 활성화”, 주간『금융브리프』, 24권 7호, 국제금융이슈, 금융연구원, 2015.2.7.~2.13., p.12

[표 1] 가상화폐의 법적 지위에 대한 국내 기관별 판단 기준

법적 성격	관련 규정	기관 유형별 관련 규정 적용 여부					평가
		입법	한국은행	행정 합동 TF	국세청	사법	
화폐/통화	한국은행법 제47조 외국환거래법 제3조	X	X	X	X	X	영역별 모든 국내 기관은 (법정)화폐/통화 지위를 불인정
지급/교환 수단	전자금융거래법 제2조	○	-	X	○	X	국내에서는 재화/용역 거래에 대한 지급결제 기능이 미약함
물건 재화 재산적 가치	형법 제48조	X	-	X	-	X	형법 제48조(물수의 대상과 추정) ⁷
	부가가치세법 제4조	○	○	○	○ ⁸	△	
전자 저장 정보	전자문서 및 전자거래기본법 제2조	○	○	○	○	○ ⁹	가상화폐는 블록체인에 기반하여 전자적으로 저장되나, 단순한 전자문서 이상의 가치를 지니고 있음
	전자금융거래법 제2조	'가상화폐' 관련 개정안	-	-	-	-	
금융상품	자본시장과 금융투자업에 관한 법률 제4조	○	X	○	X	X	

7 형법 제48조(물수의 대상과 추정)
 ① 범인 이외의 자의 소유에 속하지 아니하거나 범죄 후 범인 이외의 자가 정을 알면서 취득한 다음 기재의 물건은 전부 또는 일부를 몰수할 수 있다.
 1. 범죄행위에 제공하였거나 제공하려고 한 물건.
 2. 범죄행위로 인하여 생하였거나 이로 인하여 취득한 물건.
 3. 전 2호의 대가로 취득한 물건.
 ② 전항에 기재한 물건을 몰수하기 불가능한 때에는 그 가액을 추정한다.
 ③ 문서, 도화, 전자기록 등 특수매체기록 또는 유가증권의 일부가 몰수에 해당하는 때에는 그 부분을 폐기한다.
 제49조(물수의 부가성) 물수는 타형에 부가하여 과한다. 단, 행위자에게 유죄의 재판을 아니할 때에도 물수의 요건이 있는 때에는 몰수만을 선고할 수 있다.

8 국세청, 부가, 서면-2014-부가-21616[부가가치세과-2177], (2015.12.29.)
 [제목] 거래용 가상화폐의 부가가치세 과면세 여부
 [요지] 비트코인(Bitcoin)이 화폐로서 통용되는 경우에는 부가가치세 과세 대상에 포함되지 아니하는 것이나, 재산적 가치가 있는 재화로서 거래되는 경우에는 부가가치세법 제4조에 따라 부가가치세 과세 대상에 해당하는 것임
 [회신] 귀 질의의 경우 기존해석사례(서면법규과-920, 2014.08.25.)를 보내드리니 참고하시기 바랍니다.
 ◇ 서면법규과-920, 2014.08.25.
 비트코인(Bitcoin)이 화폐로서 통용되는 경우에는 부가가치세 과세대상에 포함되지 아니하는 것이나, 재산적 가치가 있는 재화로서 거래되는 경우에는 부가가치세법 제4조에 따라 부가가치세 과세대상에 해당하는 것임
 [관련 법령] 부가가치세법 제4조(과세대상)
 9 수원지방법원판결(형사9 단독 ○○○판사).

■ **비트코인 규제를 위한 금융당국의 대응 방향**

- 금융위원회는 2016년 말부터 비트코인 등 가상화폐에 대한 규제 체계를 모색하고 관련 사항을 제도화하기 위하여 ‘디지털화폐 제도화 TF’를 운영하는 한편, 가상화폐를 활용한 유사수신행위 규제 및 처벌 강화 방침을 밝힌 바 있다.
- 또한, 2017년 9월에는 금융위원회가 7개 관계부처(기획재정부, 국무조정실, 공정거래위원회, 법무부(검찰), 방송통신위원회, 국제청, 경찰청) 및 3개 관계기관(한국은행, 금융감독원, 한국인터넷진흥원) 등의 10개 기관과 ‘관계기관 합동 TF’를 구성하여 향후 가상통화(Virtual Currency)에 대한 정책적 대응방안과 관련 법규 개정에 대한 의지를 밝힌 바 있다.
- 아래에서는 우리나라 금융당국의 가상화폐에 관한 일련의 정책 및 규제 방향을 간략하게 정리하여 소개한다.

(1) ‘디지털화폐 제도화 TF’제1차 회의(2016.11.17.) 주요 내용

디지털화폐의 정의	디지털화폐(Digital Currency)는 거래의 매개체 또는 가치저장 수단 등으로 사용되는 디지털 단위를 의미
디지털화폐의 특징	① 금전적 가치가 전자적 형태로 저장 ② 경우에 따라 화폐를 대신하여 활용 ③ 중앙은행, 금융기관 등 공인기관이 발행하지 않음
회의 결과 종합	- 디지털화폐를 활용한 다양한 거래가 확산되는 가운데, 관련 제도가 없어 업계의 건전한 성장을 저해할 우려가 있다는 데 공감하고 제도적 기반을 마련해야 한다는 점에 의견을 모음 - 또한, 해킹 등 불법행위의 대가로 디지털화폐를 요구하거나 유사 디지털화폐 투자로 고수익이 가능하다고 현혹하는 사례가 등장하는 등 더는 디지털화폐를 규제 사각지대에 방치할 수 없다는 의견도 제기

(2) 유사수신행위 규제 방안(2016.12.9.) 주요 내용

규제 방향성	현행 규제 수준	개선방안
[유사수신행위법]의 유사수신행위 정의 조항 확대	원금 보장/당사자 간 약정 있는 경우로 한정	확정수익률 보장/(약정 없어도) 광고 자체를 규제
금융당국의 조사권 및 자료제출요구권 신설	근거 규정 없음	근거 규정 신설
벌칙 대폭 상향 조정 및 범죄행위 이익 몰수 및 추징	행위자 징역/벌금형, 양벌규정, 과태료 부과	- 행위자 최대 징역형 2배(10년), 이익액 3배 벌금 - 범죄행위로 얻은 이익에 대한 몰수/추징 규정 신설

(3) 가상통화 관계기관 합동 TF 개최(2017.9.1.) : 가상통화 현황 및 대응 방향 주요 내용

규제 확대 방안	상세 내용
은행에 대한 규제	본인확인 및 의심거래 보고 강화
소액 해외송금업자에 대한 규제	가상통화 활용 여부 등록 및 거래내역 보고의무, 정산내역 기록/보관의무
가상통화취급업자 자율규제 마련 권고	- 고객자산 별도 예치, 암호키 안전관리, 민원 고객센터 확장 - 가상통화 사칭 유사수신행위 처벌 근거 명확화 및 제재 강화
가상통화 거래행위 제도화	교환의 매개수단 또는 이전 가능한 재산적 가치가 전자적 방법으로서 저장되어 발행된 증표를 취득/교환/매매/중개/알선/보관/관리하는 것을 업으로 하는 행위
가상통화취급업자에 대한 규제	신용공여, 시세조종 등 불공정거래행위 금지 및 처벌
가상통화를 이용한 자금조달 규제	지분증권/채무증권 등 증권발행 형식으로 가상통화를 이용하여 자금조달(ICO)하는 행위는 자본시장법 위반으로 처벌

■ **비트코인 규제 관련 법제화 동향**

- 2017년 7월 31일 박용진 의원 대표발의의 「전자금융거래법 일부 개정 법률안」에서는 가상통화에 대한 정의와 관련 서비스 유형별 업태 규정을 통한 가상통화 이용자 보호를 위한 가상통화 거래 및 가상통화 취급업자에 대한 의무와 금지행위 규정 등을 담고 있다.
- 그 주요 내용으로는 1) 가상통화를 교환의 매개수단 또는 전자적으로 저장된 가치로 사용되는 것으로서 전자적 방법으로 저장되어 발행된 증표 또는 그 증표에 관한 정보로 정의하되, 화폐·전자화폐·재화·용역 등으로 교환될 수 없는 전자적 증표 또는 그 증표에 관한 정보 및 전자화폐는 제외하며(안 제2조 제23호 신설), 2) 가상통화취급업을 가상통화매매업, 가상통화거래업, 가상통화중개업, 가상통화발행업, 가상통화관리업을 포함하는 것으로 정의하고 각각의 업을 정의(안 제2조 제24호 신설)

하였다. 또한, 3) 가상통화취급업의 인가 요건 및 인가의 신청 등에 관한 사항을 정하는 한편(안 제46조의 3 및 제46조의 4 신설), 4) 가상통화이용자를 보호하기 위하여 가상통화거래업자로 하여금 가상통화예치금을 예치 기관에 예치하거나 피해보상계약을 체결하도록 하고(안 제46조의 5 및 제46조의 6 신설), 5) 가상통화와 관련하여 시세조종 행위의 금지, 자금세탁 행위 등의 금지, 거래방식의 제한, 가상통화이용자에 대한 설명의무를 규정(안 제46조의 7부터 제46조의 10까지 신설)하였다.¹⁰

- 다음의 [표 2]는 전자금융거래법 일부 개정 법률안의 주요 내용을 정리한 것이다.

10 박용진 의원 대표발의, 「전자금융거래법 일부 개정 법률안」의 '주요 내용'을 인용하였음.

[표 2] 전자금융거래법 일부 개정 법률안 주요 내용

개정 대상	주요 내용	해당 조문
가상통화 정의	교환의 매개수단/전자적으로 저장된 가치	안 제2조 제23호 신설
	가상통화매매업	안 제2조 제24호 가목 신설
가상통화취급업자 유형	가상통화거래업	안 제2조 제24호 나목 신설
	가상통화중개업	안 제2조 제24호 다목 신설
	가상통화발행업	안 제2조 제24호 라목 신설
	가상통화관리업	안 제2조 제24호 마목 신설
가상통화취급업 인가	인가 요건	안 제46조의 3 신설
	인가 절차	안 제46조의 4 신설
가상통화 이용자 보호	가상통화예치금 별도 예치	안 제46조의 5 신설
	가상통화이용자 피해보상계약	안 제46조의 6 신설
	설명 의무	안 제46조의 10 신설
가상통화취급업자 행위 제한	시세조종 행위 금지	안 제46조의 7 신설
	자금세탁 행위 금지	안 제46조의 8 제1항 신설
	가상통화이용자에 대한 본인 확인 의무	안 제46조의 8 제2항 신설
	거래방식의 제한(다단계 등)	안 제46조의 9 신설
위반행위에 대한 제재	10년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금	제49조 제1항 제5호, 제6호 신설
	5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금	제49조 제4항 신설
	5천만 원 이하의 과태료	제51조 제3항 제13호 신설

- 「전자금융거래법 일부 개정 법률안」에서는 가상통화 취급업자 유형을 구분하여 정의하고, 가상통화 취급업자의 인가 요건 및 절차에 대하여 그 법적 근거를 마련하는 한편, 이용자 보호를 위한 다양한 의무를 규정한 점에 그 특징이 있다. 즉, ‘가상통화’의 개념을 확정하여 ‘교환의 매개수단 또는 전자적으로 저장된 가치로 사용되는 것’으로 규정하고, ‘가상통화’에 대하여 투자대상으로서의 특성을 반영하여 금융투자상품과 유사한 구조로 법안을 구성하고 있다. 또한, 발행자에 대한 근거 규정을 마련함으로써 향후 블록체인 활용기술에 따른 다양한 서비스 형태의 개발에 대응할 수 있도록 하고 있다.
- 다만, 아쉬운 것은 가상통화취급업자 유형을 업체별로 구분하고 있음에도, 업체별 인가 요건이나 의무의 수준을 동일하게 적용하고 있다는 점이다. 향후 법안 검토 과정에서 업체별 인가 요건과 이용자 보호책의 수준에 따른 의무의 범위 등에 대하여 업계와 전문가들의 다양한 의견을 수렴하여 그 기준을 구체화하는 과정이 필요할 것으로 판단된다. 즉, 가상통화취급업자 중에서 등록면제/등록대상/인가대상 기업을 단계별로 유형화한다면 Start-Up기업의 발전과 기업 규모에 따른 관리 감독에도 유리할 것이며, 그 기준의 검토에서는 거래 규모나 서비스방식에 따라 기준을 유형화하고 있는 미국 뉴욕주의 BitLicense 규정을 참고할 필요가 있을 것이다.
- 또한, 현행 전자금융거래법에 규정된 기록보존의무에 더하여, 제46조의 8(자금행위 등의 금지)에 대하여서도 불법협의거래 보고의무를 명확하게 규정한다면 FATA(Financial Action Task Force)에서 요구하고 있는 수준에도 부합하게 될 것으로 예상된다.

■ 시사점 및 개선방안

-가상화폐의 특성을 감안한 구체적 입법의 필요성

- 위에서 살펴본 바와 같이, 비트코인 등의 가상화폐는 블록체인을 기반으로 생성된 새로운 개념의 알고리즘이어서 현행 법체계로는 종합적·일률적으로 개념화하거나 적용대상 법률을 확정하기에 어려운 점이 많다. 금융당국과 각 관련 기관에서는 가상화폐 이용자의 보호를 위하여 다양한 정책적 대응책을 마련 중이나, 그 법적 근거가 명확하지 않은 점이 있다. 한편, 현재 국회에 발의된 「전자금융거래법 일부 개정 법률안」(박용진 의원 대표발의)에서는 가상통화 개념을 확정하고, 가상통화취급업자를 유형별로 정의하고 있어서 향후 가상화폐에 대한 관리 감독과 이용자 보호의 법적 근거를 확보할 수 있을 것으로 기대되나, 앞서 서술한 바와 같이 미국 뉴욕주의 BitLicense 규정과 같이 등록면제/등록대상/인가대상 기업을 단계별로 유형화하여 규정하고 있지는 못한 점이 다소 아쉬움을 준다.
- 향후, 가상화폐의 특성을 모두 감안한 입법적 근거를 마련하기 위하여서는 관련 서비스가 금융소비자 편익과 보호, 거래질서의 건전성 확립을 모두 확보할 수 있도록 하여야 할 것이며, 내부통제제도, 분쟁 해결처리, 의심거래 보고의무, 세부 업별 구체적인 진입규제 요건 및 감독기관의 권한 등을 모두 갖춘 구체적인 내용을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다.

가상화폐 적용법규 제·개정시 고려 사항

거래질서 확보	금융소비자 편익/보호	핀테크산업 활성화
건전성	금융편의	성장동력
<ul style="list-style-type: none"> • 단계별 진입규제 • 내부통제제도 구축 • 의심거래 보고/관리 	<ul style="list-style-type: none"> • 금융소비자 편익 추구 • 민원처리절차 체계화 • 편리성/안전성의 조화 • 사기 등 불법행위 근절 	<ul style="list-style-type: none"> • Start Ups 지원 체계 • 중복규제/규제공백 제거 • 블록체인 활용도 제고 • 규제테스트베드 확대

-금융당국의 대응 방향 관련 개선 필요사항

- 우리나라의 금융규제 체계(Rule Based)에서는 아직 가상화폐의 특성을 고려하여 그 지위를 합법적으로 적용할 수 있는 법규가 없고, 금융업 등록·인가 없이 신규로 '가상통화'를 발행하거나 자금모집을 하는 것은 모두 유사수신행위가 되어 불법이 된다. 이에 대하여 금융당국은 이미 2016년 말부터 유사수신행위에 대한 강력한 제재를 예고한 바 있다.
- 비트코인 등의 가상화폐에 대한 해외의 규제정책을 보더라도, 미국이나 중국 등 다수의 국가에서는 가상화폐에 대하여 규제 입장을 취하고 있는 것으로 보인다. 미국의 경우 관련 당국이나 주(州)별로 가상통화의 법적 지위나 발행에 대한 해석에 다양한 입장을 보이고 있으나, SEC는 가상통화를 증권법의 적용대상으로 보아 이를 규제하겠다고 밝힌 바 있다. 또한, 중국의 경우에는 일정한 요건을 갖춘 '인터넷게임 머니'의 발행을 제외한 대부분의 교환가치수단(상품권, 선불카드, 가상화폐 등)의 발행 및 유통을 모두 불법화하고 있다.
- 다만, 이처럼 일률적으로 불법화가 되는 경우 해외에서 이미 개발되어 유통 중인 가상화폐 외에, 국내에서 블록체인을 활용한 신기술 개발을 통하여 금융소비자 편의 제고가 가능한 새로운 핀테크서비스 시현 기회가 원천적으로 봉쇄될 수 있어서 종합적인 입법적 고려가 필요한 측면이 있다.
- 따라서, 가상화폐의 특성을 정확하게 반영할 수 있는 관련 근거 및 규정의 입법이 시급히 요구되며, 블록체인을 기반으로 한 디지털화폐나 암호화폐를 활용한 새로운 핀테크서비스/상품 개발의 기회를 확대할 필요가 있다.
- 영국의 경우, 원칙중심 규제(Principle Based)를 기반으로 핀테크산업의 육성과 발전을 위하여 혁신센터(Innovation Hub)와 규제테스트베드(Regulatory Sandbox)를 활발하게 운영하고 있다. 최근 영국의 규제테스트베드에 가상화폐 관련 서비스기업들의 참가신청이 늘고 있으며, 기존 금융규제에서 일정 기간 유예나 혜택을 누릴 수 있는 금융감독 시범사업인 규제테스트베드를 통하여 관련 신기술의 혁신성과 소비자편의 등에 대한 기여도를 검증할 수 있게 된 점을 감안한다면, 우리나라에서도 금융감독 시범사업의 범위에 이러한 가상화폐 관련 사항을 포함하여 시도할 필요가 있을 것으로 판단된다. 우리 금융당국은 이미 금융테스트베드 제도를 도입하여 운영 중이므로, 향후 가상화폐 관련 서비스기업에 대한 참가 유도를 통하여 관련 Start Up기업에 대한 기회를 확대할 필요가 있을 것이다.
- 결론적으로, 향후 비트코인 등의 가상화폐에 대한 관리 감독 및 규제의 방향은 합법적인 부분에서는 시장건전성과 소비자편의 확보 및 핀테크산업의 육성을 위한 관리 차원에서 감독과 규제를 실시하되, 위법성이 강한 행위들에 대하여서는 감독과 처벌 수위를 강화할 필요가 있을 것으로 판단된다.

(그림 1) 가상화폐에 대한 관리 감독 체계화 및 위법행위에 대한 처벌 수위 강화에 관한 구상도

← 합법성				위법성 →			
자산가치	투자	교환 수단	지급·결제	투기	유사수신	불법행위 결제수단	모집 시기
← 과세 가능성		? 가상화폐 ?		감독!	추징 가능성 →		
관리·감독 통한 시장건전성/소비자편의 확보 핀테크기술 연계를 통한 신성장동력 확보				감독 및 처벌 강화			