

참고 8.

최근 주요국의 암호자산 관련 규제 도입 현황 및 시사점¹⁾

금년 들어 암호자산시장은 테라-루나의 가치 급락, FTX의 파산 신청 등으로 인한 암호자산의 신뢰 저하와 미 연준의 금리 인상에 따른 시장참가자들의 위험자산 회피 성향 심화 등으로 ‘암호자산 겨울 (crypto winter)’이라 불리는 침체기를 맞고 있다.

최근의 불안으로 암호자산시장도 기존 금융시장과 유사한 형태의 취약성을 보일 수 있다는 것이 확인됨에 따라, 미국, EU 등 주요국은 암호자산 규제체계 마련을 위한 논의를 활발히 진행하고 있다.

본고에서는 주요국의 암호자산 관련 규제 도입 현황을 살펴보고, 이를 통해 국내 암호자산 규제 방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

최근 암호자산시장 동향

글로벌 시장

전세계 암호자산시장의 시가총액은 2022년 11월 말 기준 8,720억달러로, 전년말 대비 63.0% 감소하였다. 암호자산시장의 시가총액은 금년 5~6월중 테라-루나 가치 급락, 셀시우스와 Three Arrows

Capital과 같은 암호자산 관련 업체의 서비스 중단 등으로 한 차례 큰 폭 감소하였으며, 암호자산 거래소 FTX의 유동성 리스크에 대한 우려 및 파산 신청²⁾ 등으로 11월중 18.8% 감소하였다.

FTX 파산 신청의 여파는 여타 암호자산 업체로 확산되는 모습이다. FTX에 대한 익스포저가 큰 Blockfi와 Genesis Global Trading에 고객들의 자금 인출 요청이 쇄도하면서 해당 업체들은 신규 대출 및 환매를 일시 중단하였고, Blockfi는 11월말 파산을 신청하였다. 또한 암호자산시장 전반에 대한 신뢰가 저하된 상황에서 암호자산 거래소가 거래소 간 암호자산 대차를 통해 재무 상황을 부풀린다는 의혹³⁾이 제기되어, 거래소 자체 발행 암호자산의 가격이 급락하기도 하였다.

글로벌 암호자산시장 추이¹⁾



주: 1) 스테이블코인은 USDT, USDC, BUSD, DAI, FRAX, TUSD, USDP, USTC의 합계
자료: Coingecko

1) 보고는 오지윤·신하늘(금융안정연구팀)이 작성, 이정연(금융안정연구팀장)이 검토하였다.
2) FTX의 관계사 Alameda Research가 FTT(FTX가 자체발행한 토큰) 전체 발행량의 80%를 보유하며, 이를 담보로 레버리지 투자하는 것이 알려지면서 FTX의 재무건전성에 대한 우려가 제기되었다. 이에 따라 세계 최대 규모의 암호자산 거래소 Binance가 보유하고 있던 FTT 매각을 발표(11월 6일)하였고, 이어진 고객 자금 인출에 따른 유동성 부족으로 FTX는 파산 보호를 신청하였다(11월 11일).
3) 암호자산 거래소 Crypto.com이 자체 계좌에서 4억달러 규모의 이더리움을 타 거래소 Gate.io로 송금(10월 21일)한 것이 밝혀져, 거래소 간 암호자산 대차를 통해 자산 규모를 위장 공시한다는 의혹이 제기되었다.

한편, 스테이블코인의 시가총액⁴⁾은 6월중 헷지펀드의 스테이블코인 테더에 대한 공매도 공격⁵⁾, 암호자산 전반에 대한 신뢰 저하에도 불구하고 11월말 기준 전년말 대비 12.4% 감소하는 데 그치며 비트코인(-64.6%), 이더리움(-66.8%) 등 여타 암호자산 보다 작은 감소폭을 보였다.

국내 시장

2022년 11월말 기준 국내 암호자산시장의 시가총액은 금융정보분석원 발표자료⁶⁾와 글로벌 암호자산 규모 증감을 고려할 때 전년말 대비 약 60% 감소한 약 22~23조원으로 추산⁷⁾된다.

국내 시장은 글로벌 시장에서 규모가 크지 않은 암호자산의 비중(시가총액 기준)이 상대적으로 높고, 스테이블코인의 비중이 낮은 특징을 보였다. 2022년 6월말 기준 글로벌 시장에서는 테더USD(8%), USD 코인(7%) 등 스테이블코인이 비트코인(44%)과 이더리움(15%) 다음으로 큰 비중을 차지하고 있으나, 국내 시장에서 시가총액 상위 10대 암호자산⁸⁾에 스테이블코인은 포함되지 않았다. 이는 국내 거래소의 경우 미 달러화 등 외화 기반 스테이블코인이 거래되지 않고, 원화 기반 스테이블코인의 유통도 거의 없기 때문이다.⁹⁾

한편, FTX의 파산으로 일부 암호자산 거래소에서 서비스 장애¹⁰⁾가 발생하는 등 국내 암호자산시장도 영향을 받는 모습이나, 국내 투자자의 FTX 관련 익스포저(FTT 투자 등)가 크지 않아 직접적인 손실은 제한적인 수준에 그칠 것으로 보인다. 또한 국내 거래소는 FTX와 달리 자체 코인 발행이 법적으로 불가능하고 자체 규정에 따라 고객 예치 암호자산을 자기자산과 분리하여 보관하고 있는 것으로 알려져 FTX 사태와 같은 사례가 발생할 가능성도 낮은 것으로 평가된다.

주요국 암호자산 관련 규제 도입 현황

EU

유럽연합 의회와 회원국은 2022년 6월 MiCA (Markets in Crypto Assets) 법안에 합의하고, 유럽 이사회가 10월 동 법안을 승인하였다. EU의 MiCA 법안은 세계 최초의 암호자산 관련 단독법안¹¹⁾으로, 이용자 보호를 위해 스테이블코인과 암호자산 서비스 제공업자(CASP, Crypto Asset Service Provider)를 규제하는 데 초점이 맞추어져 있다.

MiCA의 주요 내용을 살펴보면 먼저 암호자산을 '분산원장 등 암호화 기술을 사용하여 전자적으로 이

4) 2022년초 기준 시가총액 상위 8개 스테이블코인의 시가총액을 합산한 기준이다.

5) 테더는 지급준비금 중 79.6%를 현금 및 현금성자산으로 보유(22년 6월말 기준)하고 있음에도 불구하고, 테더가 지급준비금으로 보유중인 회사의 안정성에 대한 일부 헷지펀드의 의구심, 암호자산 전반에 대한 투자심리 약화 등으로 공매도가 발생하였다.

6) 금융정보분석원은 국내 암호자산시장 시가총액이 2022년 6월말 현재 전년말대비 58% 감소한 23조원이라고 발표하였다.

7) 금융정보분석원의 2022년 6월 기준 국내 비트코인(3.8조원), 리플(2.9조원), 이더리움(2.1조원) 및 기타 암호자산 보유규모(14.2조원)에 각각의 7~10월중 글로벌 시가총액 증감률을 적용하여 현재의 보유 규모를 추산하였다.

8) 국내 상위 10대 암호자산에는 비트코인(16.6%), 리플(12.5%), 이더리움(9.3%), 에이다(2.9%), 도지코인(2.9%) 및 솔라나(1.2%)가 포함되었으며, 글로벌 거래 규모가 적은 4개 암호자산의 이름은 공개되지 않았다.

9) 원화 기반 스테이블코인 테라KRW(KRT)가 코인원, 고팍스에서 거래되었으나 올해 5월 상장 폐지되었다.

10) FTX 파산 여파로 암호자산 대출전문업체인 Genesis Global Trading이 서비스를 중단하면서, 암호자산 거래소 고팍스가 동 업체를 통해 운용하는 암호자산 예치 서비스(고파이)의 지급이 연기되었다.

11) 다만, ECB는 결제국장 명의 블로그(<https://www.ecb.europa.eu/press/blog/date/2022/html/ecb.blog221130~5301eecd19.en.html>)를 통해 투자자들이 규제 시행을 감독기관이 암호자산의 정당성이나 적법성 등을 인정한다는 뜻으로 오해해서는 안 된다는 점을 당부하였다.

전 및 저장될 수 있는 디지털 가치 및 권리'로 정의하고, 특성에 따라 유틸리티토큰, 자산준거토큰, 전자화폐토큰 등으로 분류하였다. 증권형토큰과 비트코인 등 발행자가 특정되지 않는 암호자산, 대체 불가능한 토큰(NFT, Non-Fungible Token) 등은 MiCA의 적용 대상에서 제외되며, 향후 CBDC 발행에 대비하여 중앙은행이 분산원장에 기반하여 발행하는 디지털화폐는 동 법의 적용을 받지 않아야 함을 명시하였다.

EU MiCA의 암호자산 분류

구분	정의
암호자산	분산원장기술 또는 이와 유사한 기술을 이용한, 전자적으로 양도되거나 저장될 수 있는 가치 또는 권리의 디지털 표시
전자화폐토큰	단일 통화의 가치에 준거하여 안정적인 가치를 유지하는 것을 목적으로 하는 암호자산
자산준거토큰	전자화폐토큰이 아닌 암호자산으로서 하나 또는 복수의 통화를 포함하여 여타 가치나 권리, 또는 이들의 조합에 준거하여 안정적인 가치를 유지하는 것을 목적으로 하는 암호자산
일반	전자화폐토큰 또는 자산준거토큰이 아닌 암호자산
유틸리티토큰	해당 토큰의 발행자가 제공하는 재화 또는 서비스에 대한 접근을 목적으로 하는 암호자산

자료: EU 위원회

스테이블코인에 해당하는 자산준거토큰과 전자화폐토큰¹²⁾¹³⁾의 경우 '가치안정'을 보장하는 특성 때문에 가치 이전 및 지급 수단으로 널리 활용될 가능성이 높은 만큼, 여타 암호자산에 비해 발행인에게 보다 엄격한 요건¹⁴⁾을 적용하고 있다. 또한 자산준거토큰 발행자는 발행액의 100%를 초과하는 준비자

산을 안전자산으로 상시 보유하도록 하는 등 해당 자산의 가치에 대한 이용자의 신뢰를 보장함으로써 코인런 등의 시장 불안을 방지하는 장치도 마련하였다.

또한 MiCA는 발행인뿐 아니라 암호자산 서비스¹⁵⁾ 제공업자에 대해서도 사업자 인가 및 등록부 작성, 건전성 규제, 지배구조 규제 등을 적용하고 있다. 또한 이용자 보호를 위해 고객 확인 의무를 부여하고, 내부자거래 및 시장 조작 행위를 금지하고 있다.

동 법안은 유럽은행감독청, 유럽중앙은행 및 EU 회원국에게 감독기관 협의체 구성, 정보 공유, 의견제시 등의 협력 의무를 부여하고 있다. 또한 유럽중앙은행 및 회원국 중앙은행에게 자산준거토큰 발행에 대한 의견제시·인가거부·인가취소요구 권한을 부여함으로써 스테이블코인이 지급결제시스템 안정성을 훼손하는 것을 방지하고자 하였다.

MiCA는 이르면 2024년초에 시행될 것으로 보이며, 유럽연합 전체에 일관된 규제가 적용됨에 따라 국가 간 규제차익이 줄어들고 암호자산 서비스 제공업자의 면허 취득 및 관리가 효율화될 것으로 예상된다. 또한 이용자 보호 강화로 그간 불공정거래, 해킹, 사기 등에 대한 우려로 암호자산 이용을 꺼리던 새로운 이용자의 유입도 기대된다.

미국

미국은 암호자산 규제체계에 대한 논의가 아직 진

12) 단, 유럽연합의 명목화폐(유로화)에 준거하여 그 가치를 유지하는 전자화폐토큰은 Directive 2009/110/EC(제2조 제2항)에 따른 전자화폐로 간주한다.
 13) 테라USD와 같이 단일통화 또는 자산의 가치에 준거하여 스테이블코인을 표방하는 알고리즘형 스테이블코인의 경우에도 준거자산에 따라 전자화폐토큰이나 자산준거토큰의 규제내용을 준수하여야 한다.
 14) 자산준거토큰 발행자는 회원국 관계당국의 인가를 받아야 하며, 35만 유로 또는 준비자산의 2% 이상을 자기자본으로 보유할 의무가 있다.
 15) 암호자산 커스터디, 거래플랫폼 운영, 환전 및 교환, 투자 자문 등이 있다.

행 중임에 따라, 현재 거래 중인 암호자산에 대해서는 그 성격상 준용할 수 있는 기존 법령을 적용하여 규제하는 방식으로 대응하고 있다. 예를 들어 증권으로 판단¹⁶⁾되는 암호자산은 증권거래위원회(SEC, Securities and Exchange Commission)의 관할로 증권법(Securities Act of 1933)의 적용을 받는 것으로 해석되고 있으며, 이외의 암호자산은 상품에 준하여 상품거래위원회(CFTC, Commodity Futures Trading Commission)가 일반적인 사기 방지 및 조작 단속 권한을 행사¹⁷⁾하고 있다. 또한 주별로도 주 규제당국의 암호자산에 대한 시각에 따라 규제 수준이 다르다.¹⁸⁾

바이든 미 대통령은 보다 명확한 기관 간 역할 분담과 일관성 있는 규제체계 마련을 위해 올해 3월 「암호자산의 책임 있는 혁신을 지원하기 위한 행정명령¹⁹⁾」을 발표하였으며, 이에 따라 금융안정감시협의회(FSOC, Financial Stability Oversight Council), 재무부, 법무부 등 관련 부처가 보고서를 작성·제출하였다. 미 정부는 보고서를 통해 탈·불법 금융 행위가 발생할 여지가 없는 건전한 암호자산시장 발전을 도모하는 한편, 기술혁신을 통해 암호자산 분야에서 미국이 선도적 지위를 유지한다는 방향성을 제시하였다.

FSOC는 2022년 10월 보고서²⁰⁾를 통해 동일 업무·동일 위험·동일 규제라는 암호자산 규제 원칙을 권

고함으로써, 향후 암호자산 발행인 및 관련 사업자에 대해 그와 성격이 유사한 기존 금융기관과 동일한 감독기준을 적용할 것임을 시사하였다. FSOC는 보고서에서 암호자산 생태계의 상당 부분을 기존 규제체계로 규제할 수 있다고 평가하고, 규제 격차 해소, 소매거래 위주의 시장구조에 따른 리스크 대응, 데이터 확보를 위한 협력체계 구축 등을 정책과제로 제시하였다.

한편, 의회 차원에서도 암호자산 이용자 보호 필요성, 기존 금융시장과의 점점 확대 등에 따라 암호자산만을 단독으로 규제하는 법안을 마련할 필요가 있다는 의견이 제기되었다. 이에 따라 다수의 암호자산 규제 법안이 발의되었으며, 그 중 대표적인 법안으로는 올해 6월에 발의된 Lummis, Gillibrand 상원의원의 「책임있는 금융혁신 법안(Responsible Financial Innovation Act)」이 꼽힌다.

영국

영국은 자금세탁방지 등을 위해 2020년 1월부터 암호자산 사업자에게 금융감독청(FCA, Financial Conduct Authority)에 등록할 의무를 부과하는 제도를 시행하고 있으나, 암호자산시장 전반을 규율하는 별도의 법령은 아직 제정되지 않은 상황이다.

다만 올해 10월 「금융서비스 및 시장 법안(Financial

16) 1946년 미국 대법원이 제시한 하위테스트(Howey Test)에 따라 ① 현금 및 현금과 동일한 가치를 가지는 수표, 유가증권 등으로 투자하는 것, ② 일정한 수익을 얻으리라는 기대가 있고, ③ 공동 기업(common enterprise)에 투자하며, ④ 수익이 제3자의 노력으로부터 창출되는 경우 증권으로 판단한다.

17) 암호자산 중 시가총액 최대 규모인 비트코인은 탈중앙화된 성격으로 인해 증권성이 없다고 판단되므로, 동 분류에 따르면 상품에 해당하여 CFTC의 관할하에 있다.

18) 뉴욕주에서는 2015년 비트라이센스(BitLicense) 제도를 도입하여 암호자산 사업자의 라이선스 취득을 의무화하였으며, 아칸소 등 일부 주에서는 암호자산 송금인에게 화폐 송금인(money transmitter)에 준하는 규제를 적용하도록 하였다. 한편, 버지니아 주에서는 암호자산의 송금은 화폐 송금이 아니라고 명시하였다.

19) 동 행정명령을 통해 관련 부처에 암호자산이 경제·금융 성장, 금융포용, 국가 안보에 미치는 영향을 분석하는 '화폐와 지급 시스템의 미래(The future of money and payment systems)' 보고서를 작성하고, CBDC에 관한 연구를 수행할 것을 지시하였다.

20) 2022년 6차 금융안정감시협의회 본회의(10월 3일)에서 발표된 「Digital Asset Financial Stability Risks and Regulation」 보고서를 참조하기 바란다.

Services and Markets Bill)에 따라 암호자산 및 스테이블코인 관련 업무를 규제하는 법안이 영국 하원을 통과하였다. 동 법안이 발효될 경우 영국에서도 암호자산에 대해 EU의 MiCA와 유사한 형태의 규제가 적용됨으로써, 기존 금융시장과 암호자산시장 간 규제차익이 해소될 것으로 기대된다.

일본

일본은 2019년 「자금결제법」과 「금융상품거래법」을 개정하여, 해당 법에 따라 암호자산을 규제하고 있다. 「자금결제법」은 암호자산을 ‘법정화폐로 표시되지 않으며 불특정인이 사용할 수 있는 지급수단’으로 정의하고 있으며, 동 법에 따라 암호자산 교환업자는 일본 금융청에 등록할 의무와 이용자에 대한 설명의무 등을 준수할 필요가 있다.

우리나라의 암호자산 규제 도입 현황

국내에서 현재까지 암호자산과 관련하여 법제화된 규제로는 자금세탁방지 관련 법안이 있다. 2021년 3월 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」의 개정에 따라 암호자산 사업자²¹⁾의 금융정보분석원 앞 신고 및 자금세탁방지 의무 제도가 도입되었다. 이에 따라 금년 3월 25일부터 100만원 이상의 암호자산을 이체하는 경우 거래소 운영자 등 암호자산 사업자가 반드시 송수신인의 신원 정보를 확인하도록 하는 ‘트래블룰(Travel rule)’이 시행되었다.

이와 함께 암호자산을 포괄적으로 규제하기 위한 법령 제정 논의도 지속되고 있다. 이와 관련하여 현재 국회에 다수의 암호자산 관련 법 제정·개정안이 발의되어 있다. 이들 대부분은 암호자산업 인가, 등

등록 등 진입규제와 불공정거래행위와 미공개정보 이용 및 시세조종행위 금지 등 암호자산 이용자 보호에 초점을 맞추고 있다.

한편 금융위원회도 올해 8월 「디지털자산 민관합동 TF」를 출범하는 등 암호자산 규제안 마련에 본격 착수하였다. 동 TF는 한국은행과 금융감독원을 비롯한 국내 유관기관과 학계, 법조계, 연구기관 전문가 등이 참여하고 있으며, 디지털자산의 법적 성격과 권리관계 정의, 디지털자산 발행·유통시장 규율 체계 등에 대한 논의를 진행하고 있다. 또한 이와는 별도로 증권형 토큰에 해당하는 암호자산의 경우 그 발행과 유통을 기존의 자본시장 규율에 포함하여 규율한다는 원칙 하에 제도 정비에 대한 의견을 수렴하고 있다.

시사점

우리나라를 포함한 주요국은 세부적 내용에서 다소 차이가 있으나, 암호자산시장도 기존 금융시장과 동일한 수준의 시장 규율이 적용되어야 한다는 공통된 원칙 하에 암호자산 관련 규제 체계를 마련하고 있다.

다만, 암호자산시장이 상당한 기간동안 규제 테두리 밖에서 다양한 양상으로 급속하게 성장해 온 만큼, 이들 모두를 포괄하는 일관성 있는 규제체계를 완성하기까지는 다소 시일이 소요될 것으로 예상된다. 또한 현재 시장에서 거래되고 있는 암호자산과 이를 이용한 금융서비스, 그리고 미래의 발전 양상까지 고려한 선제적 규제체계를 마련하기 위해서는 암호자산 산업 종사자 등 다양한 이해관계자의 의견 수렴 과정이 필요하다.

특히 대부분의 국가가 이용자 보호를 위한 엄격한

21) 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」은 암호자산의 매도, 매수, 교환, 이전, 보관, 관리, 거래 중개, 거래 대행 등 암호자산의 거래를 영업으로 하는 자를 암호자산 사업자로 정의하고 있다.

규제를 유지하면서도 암호자산 관련 기술의 성장 가능성을 저해해서는 안된다는 정책목표를 공유하고 있다.²²⁾ 이를 감안할 때, 정책당국은 전문인력 확충 등을 통해 암호자산 관련 산업에 대한 이해도를 높일 필요가 있다.

또한 암호자산의 탈국경적인 성격을 감안할 때, 국가 간 규제차익이 발생하지 않도록 규제 속도와 강도 측면에서 주요국과 보조를 맞추는 과정이 필요하다. 이를 위해 암호자산 규제와 관련한 국제기구 논의에 적극 참여²³⁾하는 한편, 국내 암호자산 기본법 제정 시 국제적으로 일관된 규제원칙이 유지될 수 있도록 주요국 감독당국과의 협력 채널을 강화해야 한다.

국내에서는 암호자산 관련 유관기관들이 상호 협력하여 시장 모니터링, 정보 수집, 감시·감독 등의 책임을 분담하는 효율적인 규제체계를 설계할 필요가 있다. 이와 관련하여 한국은행도 암호자산, 특히 스테이블코인의 유통 규모 확대가 향후 중앙은행의 통화정책과 발권정책, 그리고 지급결제시스템을 포함한 전반적인 금융시스템에 미칠 영향을 면밀히 분석하고, 암호자산시장으로부터 비롯되는 금융불안 요인에 대응할 수 있는 정책수단²⁴⁾을 마련할 필요가 있다.

22) 우리나라에서도 금융위원회가 디지털자산 산업의 건전한 육성을 위해 정책 수립, 보안 강화, 전문인력 양성 등 범정부적인 지원을 할 것이라고 밝힌 바 있다(22년 8월 17일, 「디지털자산 민관합동 TF」 1차 회의 모두발언).

23) 한국은행은 금융안정위원회(FSB)의 금융혁신 네트워크(FIN, Financial Innovation Network), 스테이블코인 규제 그룹(RIS, Regulatory Issues of Stablecoins) 및 바젤은행감독위원회(BCBS)의 일원으로서 암호자산 규제 관련 논의에 참여하고 있다.

24) 국내 「디지털자산 기본법」 제정 시 EU MiCA와 마찬가지로 CBDC를 동 법의 적용 범위에서 명시적으로 제외하고, 한국은행에 지급결제시스템과 관련성이 높은 스테이블코인의 발행 및 운영에 대한 감시·감독 권한을 부여하는 방안을 고려할 수 있다.