

ZOOM
-IN

일본의 암호자산 규제 동향

- 일본에서는 암호자산 규제에 있어 즉각적이고 구체적인 이용자 보호와 스테이블코인, 중개업 등 새로운 서비스에 대한 규제를 위한 자금결제법과 투자대상으로서의 암호자산에 대한 장기적인 제도 개편을 위한 금융상품거래법 개정이 제안됨
- 우리나라도 현행 특금법과 가상자산법의 가상자산에 대한 규제 한계와 공백에 대응하여, 다양한 형태의 디지털자산의 정의와 분류체계를 정립하고 업권별 진입규제 및 행위규제, 발행 및 유통에 관한 절차 등 가상자산을 포괄적으로 규율하기 위한 디지털자산기본법을 발의
- 일본과 우리나라는 각자의 방식으로 디지털 시장에서의 암호자산 혹은 가상자산에 대한 규제체계를 구축하고 있으며, 두 나라 모두 단일법 규제보다는 이원적·기능적인 분류체계를 유지하며 상호 보완하는 역할을 하는 것으로 볼 수 있음
- 일본은 이미 자금결제법을 통해 스테이블코인 발행을 허용하고 있고, 우리나라는 디지털자산기본법안에서 인가제를 통한 스테이블코인 도입을 고려하고 있는 만큼 일본의 암호자산 규제 체계가 시사점이 될 것으로 생각됨

- 일본의 암호자산은 자금결제법(資金決済に關する法律)과 금융상품거래법(金融商品取引法) 두 가지 법률을 통해 규제되고 있음
 - 암호자산은 단순히 지불수단으로 사용될 수도 있고, 금융상품처럼 투자대상으로 활용될 수 있기 때문에 자금결제법과 금융상품거래법은 암호자산 규제에 공백이 발행하지 않도록 상호보완적인 역할을 함
 - 자금결제법에서는 암호자산을 지급결제 수단으로서의 기능에 초점을 맞춰 규제
 - 2017년 개정을 통해 비트코인 등을 ‘가상통화(仮想通貨)’로 정의하고 규제대상에 포함시켰으며, 2019년 개정을 통해 명칭을 ‘암호자산(暗号資産)’으로 변경, 암호자산 교환업자(거래소)에게 금융청 등록의무를 부과
 - 암호자산의 매매, 교환, 매매·교환의 매개·중개, 관리 등을 업으로 하는 암호자산 교환업자는 자금세탁 방지 규제, 이용자 설명의무, 이용자 자산분리 관리 업무 등의 의무를 준수하여야 함
 - 2020년 개정에서는 암호자산 파생상품 거래에 대한 규제를 금융상품거래법에 도입하여, 암호자산의 금융 상품적 성격에 대한 규제 기반을 마련

- 2023년 개정을 통해 스테이블코인 등을 포함하는 ‘전자결제수단(電子決済手段)’에 대한 규제를 자금결제법에 포함하였으며, ‘전자결제수단 등 취급업자(電子決済手段等取扱業者)’에 대한 허가 제도를 신설하여, 새로운 형태의 디지털 화폐에 대한 규제 공백을 해소
- 금융상품거래법에서는 암호자산을 금융상품 즉, 투자대상으로서의 성격에 초점을 맞추어 규제
 - 2019년 개정으로 ‘전자기록 이전권리’를 표시하는 암호자산을 유가증권의 일종으로 간주하여 주식이나 회사채와 동등하게 금융상품거래법의 규제를 받도록 함
 - 증권형토큰(Security Tokens: STO)을 유가증권으로 명시하여 STO 발행은 제1종 금융상품거래업 등록을 하도록 하고, 발행사에 투자자 보호를 위한 공시의무 부과
 - 2022년 개정에서는 암호자산의 시세조종, 풍설유포 등 불공정거래행위 금지규제에서 제외되었던 내부자거래에 대한 규제를 도입

□ 일본에서는 2019년 금융상품거래법 개정 이후 암호화 자산이 투자대상으로 자리매김하고 있는 상황으로, 암호자산 거래 시장의 건전한 발전과 이용자 보호를 도모하기 위해 규제 정비의 필요성이 커짐

- 일본가상자산거래소협회(JVAC)의 통계에 따르면, 2025년 6월 3일 기준 등록된 암호자산 교환업자는 30개사에 달하며, 2025년 4월 기준 현물거래고는 1조 6339억 2900만엔(약 15조원), 증거금거래고는 1조 7107억 2600만엔(약 16조원)에 달함¹⁾
- 암호자산 교환업자에 의한 누적 계좌 개설 수는 1,214만 계좌(2025년 1월 기준)이며, 이용자 예치금 잔고는 5조엔 이상, 금융청(FSA)이 실시한 투자자 인식 조사에 따르면, 투자 경험이 있는 국내 개인 투자자의 7.3%가 암호자산을 보유하고 있으며 인터넷 금융기관 이용자로 한정하면 10.2%의 고객이 암호자산을 보유²⁾
 - 암호자산 보유율은 전통적인 금융상품인 주식 등에 비하면 낮지만, 이는 FX(외국환 증거금 거래) 거래나 회사채, 저축성 보험보다 높은 보유율임
- 암호자산을 투자대상으로 하는 인식이 퍼지면서³⁾ 사기적 투자권유도 증가추세(금융청 월평균 300건 이상)를 보이는 등 불법행위 발생 우려도 커짐⁴⁾
 - 암호자산 거래에 대한 투자세미나나 온라인 살롱 등의 출현으로 인한 부적절한 투자 및 자문 관행, 그리고 미등록 사업자에 의한 불법 권유 행위, 사기 등에 대한 우려도 제기
 - 암호자산의 투자 대상화가 가속화되면서 전통적인 금융시장에서와 같이 내부자거래를 포함한 부당행위, 시장남용행위 등도 유의해야 하는 상황

1) <https://jvcea.or.jp/about/statistics/>

2) 金融廳, 2025. 6. 25, 暗号資産を巡る制度のあり方に関する検討について (暗号資産制度に関するワーキンググループ (仮称) の設置について), 金融審議會總會.

3) 암호자산 거래에 대한 일본의 기관투자자(일본내 기관투자자 등에 재직하는 운용담당자 547명)의 의식조사에 따르면 응답자의 62%가 암호자산을 분산투자의 기회로 인식하고 있는 것으로 나타남. 野村ホールディングス・Laser Digital Holdings AG, 2024. 6, デジタルアセットの投資動向に関する機関投資家調査2024.

4) 金融廳, 2025. 6. 25, 暗号資産を巡る制度のあり方に関する検討について (暗号資産制度に関するワーキンググループ (仮称) の設置について), 金融審議會總會.

— 이에 따라 사용자 보호 장치를 강화하고 미등록 사업자에 대한 억지력을 높여 암호자산 거래 시장의 건전한 발전을 위한 규제 정비의 필요성이 대두되고 있어, 일본 정부는 자금결제법 개정을, 금융청은 금융상품거래법 개정을 추진

- 자금결제법 개정이 즉각적이고 구체적인 이용자 보호와 스테이블코인, 중개업 등 새로운 서비스에 대한 규제를 위한 것이라면, 금융상품거래법 개정 제안은 자금결제법으로는 규제 공백이 발생하는 부분을 해소하고 투자대상으로서의 암호자산에 대한 장기적인 제도 개편을 포함

□ 일본 정부는 2025년 3월 이용자 보호를 강화하고 암호자산 및 전자결제수단과 관련된 규제를 개선하기 위한 자금결제법 개정안을 국회에 제출⁵⁾

— 암호자산 교환업자에 대한 자산의 국내 보유 명령 도입⁶⁾

- 암호자산 현물만 취급하는 암호자산 교환업자·전자결제수단 등 거래업자가 파산할 경우 이용자의 자산 반환을 담보하기 위해 암호자산 파생상품 등을 취급하는 금융상품거래업자에 대한 규제와 동일하게 자산의 국내 보유 명령을 도입(개정 자금결제법 제63조의16의2, 제62조의21의2)

— 신탁형 스테이블코인(특정신탁수익권) 담보자산(준비금) 관리·운용 유연화

- 현행법에서는 신탁형 스테이블코인 발행자는 발행액에 상당하는 담보자산의 전액을 요구불예금⁷⁾으로만 관리하도록 요구하고 있음
- 이를 개정을 통해 완화하여 발행액의 최대 50%까지는 위험이 매우 낮은 저위험 자산으로 운용할 수 있도록 허용하여, 만기·잔존기간 3개월 이내의 국채 및 중도 해지가 가능한 정기예금에 의한 관리·운용을 인정(개정 자금결제법 제2조 제9항)

— 암호자산 거래에 관한 중개업의 신설

- 암호자산 교환업자·전자결제수단 등 거래업자와 암호자산 등의 매매·교환을 원하는 이용자를 연결하는 행위(매개) 만을 업으로 하는 중개업을 신설(개정 자금결제법 제3조의4 등)
- 이용자에게 설명의무 및 광고 규제(자금세탁 규제는 제외)에 대해 암호자산 교환업자 등과 동일한 규제를 적용(개정 자금결제법 제63조의22의12, 제63조의22의15)

5) <https://www.fsa.go.jp/common/diet/217/02/houritsuanriyuu.pdf>

6) 2022년 11월, 글로벌 암호자산 비즈니스를 수행하던 해외 법인 FTX Trading Limited(본사: 바하마)가 파산하면서, 일본에서는 자회사인 FTX Japan 주식회사가 암호자산 현물 및 파생상품을 취급하고 있었는데, 간토 재무국은 FTX Trading Limited의 파산에 따라 FTX Japan(암호자산 교환업자 및 금융상품거래업자)에 대해 금융상품거래법에 근거한 자산의 국내 보유 명령을 포함한 행정 처분을 실시함에 따라 동사의 자산이 국외로 유출되는 것을 방지. FTX Japan처럼 암호자산 파생상품을 취급하는 사업자에 대해서는 금융상품거래법에 근거한 국내 보유 명령 발동이 가능한 반면, 암호자산 현물만 취급하는 사업자가 파산할 경우, 자금결제법에는 자산의 국내 보유 명령 규정이 존재하지 않아 자산의 국외 유출을 방지할 규제가 없었음
<https://lfb.mof.go.jp/kantou/kinyuu/pagekthp202211103297.html>

7) 요구불예금(要求拂預貯金)은 입출금이 자유로운 예금으로 만기일이나 특정 인출 제한이 없어 현금 및 현금성자산에 해당

- 일본 금융청(FSA)은 암호자산 관련 제도 전반을 재검토하기 위한 노력의 일환으로 2025년 4월 10일 ‘암호화 자산과 관련된 제도의 본연의 자세 등의 검증 토론·페이퍼’(暗号資産に關連する制度のあり方等の検証 ディスカッション・ペーパー)를 공표하고, 2026년까지 논의를 거쳐 금융상품거래법 개정 예정⁸⁾
- 암호자산이 주식 등 전형적인 유가증권과는 다른 특성을 가지고 있음을 감안하여 2개의 유형으로 구분해 규제하기 위한 금융상품거래법 개정을 제안
 - 자금조달·사업활동형의 유형 1 암호자산
 - 유형 1 암호자산은 자금조달 수단으로 발행되고 그 조달자금이 프로젝트, 이벤트, 커뮤니티 활동 등에 이용되는 암호자산(예, 일부 유틸리티, 토큰)으로 규정
 - 유형 1 암호자산은 자본이득에 의한 금전적인 수익을 기대할 수 있는 것 외에 암호자산의 발행에 의한 자금조달에 의해 사업활동이 이루어지는 것으로 상정
 - 암호자산의 신뢰성과 가치에 영향을 미치는 정보, 관계자 정보, 조달자금으로 수행되는 프로젝트 정보, 위험 관련 정보 등을 공시 및 제공하여야 함
 - 비자금조달·비사업활동형의 유형 2 암호자산
 - 유형 2는 유형 1에 해당하지 않는 것(예, 비트코인, 이더리움 등)으로 비자금조달·사업활동형 암호자산으로 유형 1의 암호자산과 달리 발행자를 특정할 수 없어 발행자에 대한 정보공시 및 제공의무를 부과하는 것에 어려움이 있음
 - 대신 암호자산을 취급하는 암호자산 교환업자에게 암호자산 관련 정보에 대한 설명의무를 부과하고, 가격변동에 중요한 영향을 미칠 수 있는 정보에 대해서 투자자가 정보제공을 요청할 수 있는 방안을 고려
 - 암호화 자산이나 유가증권에 해당하지 않는 NFT(Non Fungible Token) 및 스테이블코인에 대해서는 현시점에서 투자대상으로서 규제의 대상으로 상정되고 있지는 않음
 - (업 규제) 현행법상 암호자산의 매매·교환 등을 업으로 하는 행위는 자금결제법 및 일본 암호자산등거래협회(JVCEA)의 자율규제가 적용되지만, 일부 자율규제 내용은 금융상품거래법에서 법령 수준으로 정해져 있어 이용자 보호 관점에서 검토가 필요⁹⁾
 - 암호자산 거래에 대한 투자세미나, 온라인 살롱 등이 출현하는 현상을 감안할 때, 암호자산 교환업에 해당하지 않는 현물의 암호자산을 투자대상으로 하는 투자운용행위나 투자조언행위에 대해서 규제대상으로 하는 것이 바람직한지에 대한 문제제기가 있음

8) 金融廳, 2025. 4. 10, 暗号資産に關連する制度のあり方等の検証, ディスカッション・ペーパー.

9) 무등록업체의 경우 자금결제법상 무등록으로 암호자산 교환업을 실시한 경우 3년 이하의 징역 또는 300만엔 이하의 벌금 또는 이를 병과(제107조 제12호); 금융상품거래법에서는 무등록으로 금융상품거래업을 한 경우 5년 이하의 징역 또는 500만엔 이하의 벌금 또는 이를 병과(제197조의2 제10호의4); 무등록으로 금융상품거래업을 하는 취지의 표시나 권유를 하는 것에 대해서도 1년 이하의 징역(200조 제12호의3); 금융상품거래업자는 감사위의 검사대상이 되며, 무등록 금융상품거래업자에 대해서는 법원의 긴급금지명령 가능(제192조)

- 조직적인 사기, 해킹을 통한 암호자산이 유출등의 우려도 존재하기 때문에 건전하고 적절한 운영이 확보되도록 미등록업자에 대한 실효적이고 엄격한 규제 프레임워크에 대한 검토를 통해 실무면에서의 대처가 필요
- (시장개설 규제) 다수의 당사자를 상대로 하는 집단적인 거래 시장을 제공하는 경우, 적절한 가격 형성이나 업무 운영의 공정성·중립성은 중요하므로 금융상품거래법에서 거래 플랫폼의 시장개설을 규제하고 있음
 - 현행법상 금융상품거래소나 사설거래시스템(PTS)에는 시장개설규제가 부과되는 반면, 암호자산은 금융상품거래법상의 '시장'으로 평가되지 않기 때문에 금융상품거래소 면허가 요구되지 않음
 - 암호자산 현물거래에서 고객끼리의 주문 매칭(판거래, 板取引)은 일정한 가격형성기능을 가진다고 볼 수 있으나, 많은 암호화 자산에 대해서 동일한 종목이 해외의 거래소도 포함한 다수의 거래소(암호자산 교환업자)에서 거래되고 있는 것을 감안하면, 개별 거래소의 가격 형성 기능은 한정적
 - 다른 교환업자에게서도 거래되고 있는 암호자산에 대해서는, 만일 그 교환업자가 파산하더라도 고객은 다른 거래장소를 확보할 수 있으며, 또 다른 교환업자에게서 거래되지 않은 암호자산이라 하더라도 암호자산 거래는 교환업자를 통하지 않고도 가능하다는 특성이 있음
 - 이런 점을 감안하면 다수의 당사자를 상대로 하는 집단적인 거래의 장을 제공하는 이상, 적절한 거래 관리나 시스템 정비가 필요하지만, 현 시점에서는 이러한 암호자산의 거래소에 대해서 금융상품거래소에 관한 면허제에 근거하는 규제나 금상업자에 관한 PTS 규제와 같은 엄격한 시장개설규제를 적용할 것인지 여부에 대한 과제가 있음
- (암호자산 내부자거래 규제 강화) 암호자산에 관한 불공정거래에 대해 금융상품거래법에서는 부정행위의 금지에 관한 일반 규제 등이 있지만, 내부자거래 규제에 관한 규정은 없음
 - IOSCO 권고나 유럽의 법제화의 움직임 등에 근거해, 암호자산에 관한 내부자 거래에 대해 역지력을 높이고자 상장 유가증권 등과 유사하게 중요사실, 내부자, 공표 등의 요건을 암호자산의 특성을 고려하여 위반 유형을 구체화한 형식범(거동범)적 규정 도입을 고려
 - 투자자의 투자 판단에 영향을 미칠 가능성이 있는 사실과 같이 추상적인 규정과 그러한 정보를 이용한 거래를 규제하는 실질범(결과범)적 규정 도입을 고려할 수 있으나, 입증의 어려움, 예견 가능성의 저하 등의 문제 발생이 있을 수 있음¹⁰⁾
 - 부정행위금지에 관한 규정(금융상품거래법 제185조의22)을 활용하여 규제의 실효성을 높이는 방안을 고려

□ 국내에서도 디지털자산기본법 등의 입법 및 스테이블코인 관련한 이슈가 있는 만큼 일본의 암호자산 규제체계에 대한 변화는 시사점이 될 것으로 생각됨

10) 형식범과 실질범은 범죄 구성요건의 해석 방식에 따라 구분되는 개념으로, 실질범은 범죄 행위 외에 결과 발생이 있어야 성립하지만, 형식범은 행위만으로 범죄가 성립하며, 결과 발생을 요하지 않음

- 국내에서는 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(이하, 특금법)과 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」(이하, 가상자산법)에 의해 가상자산에 대한 규제가 이루어지고 있음
- 특금법은 국제자금세탁방지기구(Financial Action Task Force: FATF)가 가상자산서비스 제공자에 대하여 자금세탁방지를 위한 규제를 적용하도록 권고하면서 특금법이 개정되었고, 가상자산사업자에 대한 자금세탁방지 규제를 구체화하는 내용을 담고 있음
 - 특금법에서는 가상자산의 개념을 정의하고, 가상자산사업자의 범위, 가상자산사업자의 고객 확인의무, 의심거래보고, 금융정보분석원 신고의무 등 금융규제가 적용되지 않던 가상자산사업자에 대하여 처음으로 규제를 적용하였다는 점에서 의의가 있음
 - 다만 특금법은 자금세탁방지 중심의 규제체제로 불공정거래행위에 대한 적극적 대응이 어렵고, 이용자의 피해 발생을 사전에 방지하거나 가상자산사업자에 대한 감독·처벌 및 이용자 피해를 구제하는 등에 한계가 있다는 지적이 있음
- 가상자산법은 이용자 자산 보호를 위해 가상자산사업자가 준수해야 할 의무, 불공정거래행위 금지, 금융위원회의 가상자산사업자에 대한 감독·검사권한 등을 주로 규정
 - 이용자 보호를 위해 가상자산사업자에게 이용자 예치금의 예치·신탁 의무, 이용자 가상자산과 동일종목·동일수량 실질 보유 의무, 해킹·전산장애 등 사고에 대비한 보험·공제 가입 또는 준비금 적립 의무, 가상자산 거래기록의 생성·보관 의무를 부과
 - 현행 가상자산법은 이용자 자산 보호와 불공정거래행위 규율에 초점을 맞춘 1단계 법률로, 발행·유통·공시·거래지원 등 디지털자산 생태계 전반을 포괄하기에는 한계가 있음
- 특정 부분에 대한 규제 중심이었던 특금법과 가상자산법의 한계와 규제 공백으로 인해, 다양한 형태의 디지털자산의 정의와 분류체계를 정립하고 업권별 진입규제 및 행위규제, 발행 및 유통에 관한 절차, 공시의무, 불공정거래행위 금지 등을 포괄적으로 규율하기 위한 디지털자산기본법을 발의¹¹⁾
 - 디지털자산의 개념을 ‘분산원장에 디지털 형태로 표시되는 경제적 가치를 지닌 자산으로서 거래 또는 이전될 수 있는 것’으로 정의하되, 전자화폐 등은 제외(제3조 제1항)하였는데, 이는 가상자산법에서 ‘가상자산’을 ‘경제적 가치를 지닌 것으로서 전자적으로 거래 또는 이전될 수 있는 전자적 증표’로 정의하고 있는 것과 달리, ‘분산원장에 디지털 형태로 표시’된다는 표현을 사용
 - 발행규제에 있어 ‘디지털자산’을 ‘자산연동형 디지털자산(일명 스테이블코인)’과 그 외 ‘일반 디지털자산’으로 구분(제3조 제2항)하고, 자산연동형 디지털자산의 발행은 인가제로, 일반 디지털자산의 발행은 신고제로 규정(제103조, 제104조)
 - 업권별 진입규제에 있어서는 디지털자산사업자를 매매, 중개, 보관, 집합관리, 일입, 자문 등 업의 종류에 따라 인가제, 등록제, 신고제로 구분하여 시장진입을 규율하고 각 진입방식에 따른 요건을 부과하고, 각 업의 겸영을 허용하는 대신 이해상충 방지체계 구축을 요구

11) 의안번호 2210736, 민병덕의원등 37인, 2025. 6. 11.

- 디지털자산기본법은 금융위원회가 디지털자산중개업자 중 일정한 요건을 갖춘 자를 디지털 자산거래소로 지정하도록 함(제90조 제1항)
- 디지털자산기본법은 불공정거래행위로서 미공개중요정보 이용행위(제115조), 시세조종행위(제117조), 부정거래행위(제119조), 시장질서 교란행위(제120조)를 금지하고, 이러한 금지 행위를 한 자의 손해배상책임에 대해서도 규정(제116조, 제118조, 제121조)

□ 일본과 우리나라 모두 각자의 방식으로 디지털 시장에서의 암호자산 혹은 디지털자산에 대해 단일 법 규제가 아닌 이원적인 법률적용을 통해 상호 보완적인 규제체계를 구축하고 있음

- 일본은 암호자산을 기능적 측면에 중점을 두고 지급수단으로 쓰일 경우에는 자금결제법으로 규제하면서 투자성이 있는 경우에는 금융상품거래법으로 규제하는 이원적인 법체계를 가지고 있다면, 우리나라는 이용자 보호를 최우선 과제로 하면서 암호자산 규제에 대해 단계적·대응적 체계를 가지고 가상자산법을 기본으로 디지털자산기본법안을 통해 포괄적으로 규제하고자 함
 - 일본은 변화하는 암호자산 시장에서 별도의 독립적인 법을 제정하는 대신 기존의 자금결제법과 금융상품거래법 내로 암호자산 규제를 포섭하고, 일본암호자산거래업협회(JVCEA)를 통한 자율규제를 적극적으로 활용하며 선제적이고 점진적으로 제도를 개선
 - 우리나라는 시장의 문제가 임계점을 넘어 규제의 공백이 발생하면 이를 해결하기 위한 입법을 추진하고, 디지털자산의 특수성을 포괄적으로 규율하는 체계를 새로이 만들어 대응해가는 형식의 규제 중심 체계라 할 수 있음
- 우리나라는 스테이블코인을 제도화하기 위해 디지털자산의 개념, 발행규제, 진입규제 등을 내용으로 한 디지털자산기본법안을 발의하고 추진하고 있지만, 자기자본 요건이나 공시의무, 감독주체 등에 있어 발의된 법안 사이에 이견이 있고, 법정화폐를 대체하는 스테이블코인이 난립하게 되면 통화정책의 유효성을 해칠 수 있다는 우려도 있음¹²⁾
- 일본은 자금결제법에서 스테이블코인을 도입하여 발행자를 은행업, 자금이체업, 신탁업과 특정 금전신탁업의 자격을 취득한 은행, 자금이체기관, 신탁회사로 한정하고, 준비자산 관리를 규제하는 등 구체적인 체계를 갖추고 있는 만큼, 우리나라가 스테이블코인 도입에 있어 실효성 있는 체계를 갖추는데 시사점이 될 것으로 사료됨

선임연구원 신경희

12) 더불어민주당은 한국핀테크산업협회와 함께 디지털자산혁신법 발의를 추진할 예정으로 민병덕의원의 디지털자산기본법안과는 자기자본요건과 규율주체등에서 차이가 있음. <https://www.hani.co.kr/arti/economy/finance/1203256.html>