이슈페이퍼
25-6호
디지털경제연구원

디지털자산의 법제화, 아직 남은 제도적 과제

해외 주요국과의 규제접근법 비교

노재인 연구위원 (jinoh@kinternet.org)

K-internet
사)한국인터넷기업협회
디지털경제연구원

요약

▶ 디지털자산은 점차 법적·경제적 자산으로 자리매김하고 있으며, 그 중요성에 대한 인식이 높아짐에 따라 각국은 이를 제도권으로 편입시키기 위한 입법과 정책 정비를 활발히 추진하고 있음

▶ 한국은 2025년 6월 「디지털자산기본법(안)」을 발의하여 제도화에 본격 착수하였으며, 이 법안은 디지털자산의 정의와 사업자(업권) 분류를 명확히 하고, 투자자 보호 장치 및 감독 권한을 부여함으로써 산업 전반을 포괄할 기본 규제 프레임워크를 마련하고자 함

▶ 이미 디지털자산 제도화를 시작한 EU, 미국, 일본은 디지털자산의 기능적 특성과 산업 생태계를 함께 고려한 복합적 규제 방식을 채택하고 있으며, 자산 분류 체계와 감독 체계를 유기적으로 설계하고 있음

▶ 향후 한국 역시 단순한 통제 중심의 규제를 넘어, 디지털자산의 실질적 활용 가능성과 생태계 설계까지 포괄하는 제도화 방향으로 논의를 확장해 나갈 필요가 있음

서론

▶ 디지털자산은 결제 수단·금융 상품·자산 증권화 등의 도구로 기능할 수 있는 자산으로 자리잡아 가고 있으며, 각국은 디지털자산을 제도권으로 편입시키려는 노력을 이어가고 있음

▶ 세계 최초 가상자산법 MiCA를 제정한 EU를 시작으로, 미국, 일본 등 세계 금융 질서를 이끌고 있는 여러 나라들이 규제 체계 확립을 통해 시장 질서를 만들어가고자 함

▶ 한국 정부도 2025년 디지털자산기본법 제정을 통해 디지털자산 시장에 대한 최초의 법적 프레임워크를 마련하였으며, 시장질서 형성을 위한 의미있는 출발점이라 할 수 있음

▶ 하지만 이미 디지털자산 제도화를 본격화한 해외 주요국들과 비교할 때 국내 제도화 방식은 여전히 보완이 필요한 부분이 있으며, 이에 본 글은 디지털자산기본법(안)을 중심으로 주요국의 규제 체계를 비교하고 향후 한국이 나아가야 할 제도적 과제를 고찰하고자 함

이론적 논의

디지털자산의 제도화 의의

▶ 디지털자산이 제도권으로 들어온다는 것은, 단순히 '사적 교환 수단'이나 '투기적 자산'이 아니라, 국가가 인정하는 법적·경제적 실체로 편입됨을 의미

- 디지털자산이 제도권에 편입된다는 것은 '무규율의 영역'에 머무는 것이 아니라 사법적인 보호의 대상이 되며, 행정적 통제와 관리하에 들어온다는 뜻으로, 규제의 대상이자 동시에 보호의 대상이 됨을 의미함 (CEO저널, 2025.06.18.)
- 디지털자산의 법적 지위가 명확해지며, 화폐로 기능 할 수 있는가, 자산으로 취급될 수 있는가, 유가증권인가 등의 문제에 대해 국가별 기준을 설정하게 되고, 디지털자산의 법적 지위가 명확해지면, 관련 기업들도 사업 설계나 투자 유치에 있어 불확실성이 줄어들게 됨
- 더욱이 국가적으로 디지털자산을 보호 대상으로 삼게 될 경우, 디지털자산 규제가 국가의 금융 경쟁력과 디지털 주권 전략의 일부가 됨을 의미

▶ 디지털자산의 제도화는 단순히 하나의 법이 만들어지는 것을 넘어, 경제질서, 금융시스템 등 경제와 사회 전반의 복합 시스템 재편을 수반하며, '새로운 질서의 설계'라는 측면에서 규범적 전환점을 의미(CEO저널, 2025.06.18.)

디지털자산 제도화의 접근방식

▶ 디지털자산을 규율하는 제도화 접근방식은 자산의 경제적 기능에 초점을 맞추는 행위 중심(activity-based) 규제와 해당 자산을 다루는 주체의 자격과 행위 기준을 설정하는 업권 중심(entity-based) 규제로 구분할 수 있음

▶ 행위 중심 규제 방식은 자산이 수행하는 역할(예: 결제 수단, 투자 자산, 금융상품 등)에 따라 법적 지위와 규제 요건을 설정하는 방식으로, 자산이 어떤 역할을 하는지에 따라 유연하게 대응할 수 있다는 장점이 있음

▶ 업권 중심 규제 방식은 디지털자산 자체보다는 그 자산을 누가 다루고 있는지에 집중하며, 디지털자산을 다루는 주체(사업자)에 대한 진입 허가, 자본 요건, 내부 통제 기준 등을 중심으로 규제가 설계됨

표 1. 디지털자산 제도화 접근방식 비교

구분	행위 중심 규제 (Activity-based Regulation)	업권 중심 규제 (Entity-based Regulation)
정의	특정 금융 활동에 직접 규제를 적용	개체의 활동 종합에 기반해 규제를 적용
초점	활동 자체의 리스크 억제	개체(사업자) 실패의 리스크 억제
규제 대상	동일 활동을 수행하는 모든 개체	개채별 활동 조합 및 시스템 중요도에 따라 적용
적용 예시	LTV/DTI 제한, 마진요건 등	자본·유동성 요건, CCP 기본기금 요건 등
장점	규제 일관성, 특정 활동 집중 통제	시스템 리스크 억제, 다양한 활동 간 상호작용 고려 가능
단점	개체 간 조합이나 상호작용을 무시	활동별 규제 차등 어려움, 복잡한 구조엔 적용 한계

*Arner & Zetzsche(2023)

한국의 디지털자산기본법의 주요 특징

▶ [디지털자산 정의 및 업권 분류의 명확화]

- 디지털자산기본법에서는 디지털자산을 분산원장에 표시된 경제적 가치를 지닌 자산으로 정의하였으며(제3조 제1항), 디지털자산을 “자산연동형 디지털자산(일명 스테이블코인)”과 그 외 “일반 디지털자산”으로 구분(제3조 제2항)
- 디지털자산업은 인가제 3개 유형(매매업·중개업·보관업), 등록제 4가지 유형(집합관리업·지갑관리업·일임업·자문업), 신고제 2개 유형(주문전송업·유사자문업), 기타의 총 10개 업권으로 체계화하였으며, 각각의 진입장벽과 규제 강도를 조정 (제4조)

▶ [투자자 보호 장치 강화]

- 고객 예치금 및 디지털자산 분리 보관을 의무화하고, 사고·해킹 대비 보험 또는 준비금을 적립하도록 하는 등 사업자가 투자자를 보호할 수 있는 사전 의무 명시 (제46조)
- 불공정거래행위 금지 및 위반 시 형사처벌·과징금 부과(제76조~제79조), 손해배상 및 집단 소송 제도를 명시(제80조, 제81조)
- 금융위원회에 시정명령권 부여(제103조 제3항), 형사벌 적용(163조~제171조)등 사후 대응력을 확보하고 있으며, 금융범죄에서 무기징역까지 가능하도록 한다는 점에서, 전례 없이 강력한 처벌 규정을 적용하고 있음(Platum, 2025.06.10.)

▶ [산업 육성 및 감독체계 구축]

- 디지털자산위원회를 대통령 직속으로 설치하도록 하였으며(제10조), 한국디지털자산업협회를 법정 자율규제 기구로 지정하여(제18조) 업계 자율통제 기반을 확보하고자 함

해외 디지털자산 관련 규제 동향

EU: MiCA를 통한 자산 중심 규제

▶ EU는 2023년 6월 세계 최초 가상자산 법안인 MiCA(Regulation(EU) 2023/1114 Markets in Crypto-Assets)를 공포하고 2024년 6월 스테이블코인에 관한 규정이 먼저 시행되고, 이후 2024년 12월 모든 규정이 시행되었음(심인숙, 2023)

- MiCA에서는 암호자산을 기능에 따라 '자산준거토큰(Asset-Referenced Tokens)'과 '전자화폐토큰(E-Money Tokens)', 그 외 일반 토큰의 세 가지로 구분하고, 이에 따라 발행자 요건과 공시·유통 규제를 차등 적용함
- 스테이블코인에 해당되는 '자산준거토큰(Asset-Referenced Tokens)'과 '전자화폐토큰(E-Money Tokens)'은 발행사에 대해 유동성 자산 확보, 준비금 및 운영 방식 공개 투명성 확보, 자금세탁 및 테러자금 조달 방지를 위한 조치, 불공정거래 행위 방지 등을 포함한 엄격한 요건을 부과
- 그 외 일반 토큰의 경우 가상자산 발행자가 화이트페이퍼를 작성하고 관할 당국에 등록하는 신고제 방식을 통해 토큰을 발행할 수 있도록 하고 있음

▶ 2024년 12월 MiCA 시행 이후에는 규제의 명확성이 확보되면서 유럽 가상자산 시장에는 변화가 일고 있으며, 미국의 대형 거래소들이 유럽 진출을 본격화하고 있지만 높은 규제 장벽으로 EU 내 스타트업들의 생존은 더욱 어려워진 상황

- 규제 명확성으로 인해 컴플라이언스 역량이 있는 오케이엑스(OKX), 크립토닷컴 등의 글로벌 대형 거래소는 이미 MiCA에 따라 라이선스를 확보했으며, 미국 대형거래소 중 하나인 제미니도 올해 1월 라이선스를 확보하며 유럽 시장에 진출(뉴스1, 2025.04.11.)
- 반면 높은 규제 허들로, 유럽 내에서 라이선스를 획득한 곳은 50여 곳에 불과하며 요건 자체도 스타트업이 준수하기 어려운 요건이 많아 디지털자산 업체 수가 줄고 있음(뉴스1, 2025.04.12.)

- 전 세계 1위 스테이블코인 USDT를 발행하는 테더도 라이선스 취득에 실패하며 크립토닷컴 등 대형 거래소들은 유럽에서 USDT를 상장 폐지함(뉴스1, 2025.04.12.)

미국: 행위 중심 접근과 산업 진입 촉진

▶ 미국은 디지털자산을 전략적 혁신 분야로 인식하며 관련 시장을 제도권 안으로 편입하기 위한 입법과 행정적 조치를 병행하고 있음

- 2025년부터 연방정부는 디지털자산 관련 규제를 전면 재정비 하고 있으며, 불필요하거나 중복되는 규제는 행정명령을 통해 식별·완화하고, 업계 전반에 부담을 주는 일부 조사 및 소송 절차를 중단하는 등 친(親)가상자산 정책을 적극 추진하고 있음(한서희, 2025)

▶ 이러한 기조 속에, 미국은 GENIUS Act, STABLE Act을 통해 스테이블코인의 안정적인 제도권 내 편입을 도모하고 CLARITY Act, FIT21을 통해 디지털자산의 유형에 따라 관할을 정리하는 등 종합적인 제도 정비를 시행하고 있음

- 2025년 2월 4일 미국 상원에 '미국 스테이블코인을 위한 국가적 혁신 유도 및 확립에 관한 법률안(Guiding and Establishing National Innovation for U.S. Stablecoins Act of 2025, 약칭 GENIUS Act)'이 제출되었으며, 해당 법은 스테이블코인을 결제 기능을 가진 디지털자산으로 정의하고, 스테이블코인의 결제 기능 중심의 제도 편입에 초점을 맞춤(업비트 투자자보호센터, 2025)
- 2025년 2월 6일 하원에는 '스테이블코인 투명성 및 더 나은 원장 경제를 위한 책임성 확보에 관한 법률안(Stablecoin Transparency and Accountability for a Better Ledger Economy Act of 2025, 약칭 STABLE Act)'이 제출되었으며, 스테이블코인의 책임있는 발행 구조를 정착하는데 초점을 맞춰 발행자 요건이나 발행자의 운영 투명성 확보, 소비자 보호 규정 등이 구체화 되어 있음(업비트 투자자보호센터, 2025)
- 이 외에도 디지털자산의 법적 정의를 명확히 하고 증권(SEC)과 상품(CFTC) 사이의 관할권 충돌을 조정하기 위한 CLARITY Act(Crypto-Asset Legal Accountability, Transparency, and Regulatory Certainty Act), 디지털시장에 대한 포괄적 규제 프레임워크를 제시하는 FIT21(Financial Innovation and Technology for the 21st Century Act) 등을 통해 디지털자산과 관련한 관할권을 정리하며 복합적이고 종합적인 제도 정비를 추진하고 있음

▶ 마스터카드, PayPal, Circle, Fiserv 등 주요 금융기관이 디지털자산을 실물경제 결제 수단으로 통합하려는 실증적 움직임을 보이며, 행위 중심 규제와 산업 확장의 선순환이 형성되고 있음

- 글로벌 신용카드사 마스터카드는 비트코인 선물 거래소 백트(Bakkt)와 협력하여 디지털자산 결제가 가능한 신용카드를 발급하고 있으며, 2022년 1월에는 코인베이스와 NFT 결제 지원을 위한 파트너십을 체결함(업비트 투자자보호센터, 2022)
- PayPal은 미국과 영국에서 비트코인과 이더리움을 비롯한 대표적 디지털자산들로 제휴 상점에서의 결제가 가능하도록 지원하고 있으며, 자회사인 벤모(Venmo)를 통해 디지털자산으로 포인트를 받을 수 있도록 함(업비트 투자자보호센터, 2022)
- 결제기업인 Fiserv는 올해 말까지 자체 스테이블코인인 FIUSD를 출시하고 이를 지원하는 플랫폼을 함께 선보이겠다고 밝혔으며, 블록체인 기업인 솔라나(Solana), 스테이블코인 발행사 서클(Circle) 등과 협력하며 페이팔 및 주요 신용카드 네트워크와도 제휴를 추진 하며(토큰포스트, 2025.06.24.) 디지털 결제 수요에 맞춘 블록체인 기반 결제 생태계 확대를 추진 중

일본: 자산 분류와 자율규제를 통한 탄력적 관리

▶ 일본은 디지털자산 시장에 보수적 입장을 보여왔으나, 자금결제법, 금융상품법 등이 개정되며 디지털자산의 규제 체계가 오랜시간 갖춰져 왔음

- 2016년 자금결제법이 개정을 시작으로, 2019년 금융상품법 개정을 통해 암호자산(Crypto Asset)과 증권형 토큰(Security Token)을 구분, 2022년 자금결제법의 개정으로 스테이블코인을 전자결제수단으로 정의함(심수빈, 2025)

▶ 정부는 감독 권한을 갖되, 산업의 규범 설계를 업계가 주도하게 하는 하이브리드 모델을 채택하고 있음

- 일본은 일본가상자산거래소협회(JVCEA)를 통해 업계 주도형 자율규제 프레임워크를 체택하고 있음
- 일본의 가상자산 서비스 제공업자를 규제는 금융청의 권한이지만, JVCEA 및 일본증권형토큰공개협회(JSTOA)와 협력하여 규칙과 정책을 만듬

▶ 현재 일본은 암호자산에 대한 법률 및 조세 체계를 적극적으로 정비하고 있음

- 2024년 4월, 일본 자민당 디지털사회추진본부의 Web3프로젝트 팀은 “Web3 백서 2024”를 발간하고 Web3 산업의 발전을 위한 정책 제언과 과제, 그리고 일본이 Web3 시대의 선도 국가로 만들기 위한 전략을 제시(한서희, 2025)
- 2024년 2월, 일본 내각은 블록체인 스타트업에 대한 벤처 캐피털 투자 촉진을 위한 법안 개정을 승인
- 일본 금융청(FSA)은 2025년 4월, ‘암호자산 관련 시스템 검토’ 논의 문서를 통해 암호자산의 법적 지위를 금융상품으로 규정하는 법개정 작업에 착수했다고 밝힘(Law Asia, 2025.05.14.)

디지털자산 관련 규제접근방식 비교

▶ **[규제접근방식]** 한국은 사업자의 등록 및 행위를 중심으로 한 전형적인 업권 규제 방식을 채택하고 있으며, EU, 미국은 자산 유형과 기준에 따라 규제 범위를 정하는 행위 중심 규제 특징을 보이고, 일본은 자산 유형 분류에 기반을 둔 기능적 요소와 업계 자율규제를 병합하는 혼합형 규제 모델을 운영 중

▶ **[자산분류]** EU의 MiCA에서는 암호화 자산을 크게 3가지로, 미국은 GENIUS Act, CLARITY Act 등을 통해 자산 기능 중심의 체계화가 진행 중이지만 한국은 디지털자산이라는 개념을 정의하고 있지만, 구체적 분류 체계는 제도화되지 않음

▶ **[감독체계]** EU는 EU 집행위와 유럽증권시장감독청을 중심으로 한 중앙집중형, 일본은 금융청과 JVCEA와 협력하는 민관 협업형, 미국은 다중기관 체계에서 CLARITY Act, FIT21를 통해 정비 중이며, 한국은 비교적 일원화돼 있으나 기능별 분장이 미흡

▶ **[스테이블코인]** EU와 미국, 일본은 모두 스테이블코인을 결제 수단으로 기능하게 설계하고 있는 반면, 한국은 스테이블코인을 제도권 내에서 발행하겠다는 의지가 담겨 있을 뿐, 디지털 화폐로 기능하도록 하겠다는 내용은 포함되어 있지 않음

표 2. 각국의 디지털자산 관련 법제화 비교

국가	규제접근방식	자산분류	감독체계	스테이블코인	자율규제
한국	업권 중심	제한적	금융위·금융감독원, 디지털자산 위원회	발행요건 설정	없음
EU	행위 중심	기능 기반 분류	ESMA 중심	결제수단	없음
미국	행위 중심으로 전환	기능 기반 분류	SEC·CFTC 이원화	결제수단	없음
일본	혼합형	기능 기반 분류	FSA+JVCEA	결제수단	있음

결론 및 시사점

▶ 한국의 디지털자산기본법은 제도화의 첫걸음이라는 측면에서 의미가 있으나, 자산의 기능이나 시장 내 역할을 제도적으로 명확히 하지 못한 채, 업권 중심의 통제 모델에 머물러 있다는 한계가 존재

▶ 반면 해외 주요국은 기능 중심의 규제 철학을 바탕으로 자산의 경제적 역할을 제도권 내 통합하고 있으며, 이는 산업 확장성과 글로벌 정합성 측면에서 더 유리한 구조를 형성

▶ 향후 한국은 디지털자산의 자산 분류 기준 정립, 기능 기반의 법적 지위 설정, 탈중앙화 서비스에 대한 원칙 기반 규율 등을 통해 '자격을 넘은 역할의 법제화'를 추진할 필요가 있음

▶ 업권에서 출발한 규제가 산업 기능까지 포괄할 수 있도록 규제체계를 확장하는 것이 한국 디지털자산 시장의 지속 가능성을 높이는 열쇠가 될 것

참고문헌

- Arner, D. W., & Zetzsche, D. A. (2023). Entity-based vs activity-based regulation: A framework and applications to digital finance (FSI Insights No. 49). Financial Stability Institute, Bank for International Settlements. https://www.bis.org/fsi/fsipapers49.pdf
- CEO저널. (2025, 06. 18). [편집장의 눈] 스테이블코인, 규제의 틀 안에서 가치를 인정받나. http://www.ceojhn.com/news/articleView.html?idxno=8778
- Law.asia. (2025, 05. 14). 일본의 암호자산, 스테이블코인 및 증권형 토큰 규제. https://law.asia/ko/%EC%9D%BC%EB%B3%B8%EC%9D%98-%EC%95%94%ED%98%B8%EC%9E%90%EC%82%B0-%EC%8A%A4%ED%85%8C%EC%9D%B4%EB%B8%94%EC%BD%94%EC%9D%B8-%EB%B0%8F-%EC%A6%9D%EA%B6%8C%ED%98%95-%ED%86%A0%ED%81%B0-%EA%B7%9C%EC%A0%9C/
- News1. (2025, 04. 11). '규제 명확성' 확보한 유럽…美 대형 거래소 품었다[MICA 시행 후 유럽]①. https://www.news1.kr/finance/blockchain-fintech/5748447
- News1. (2025, 04. 12). 1위 스테이블코인 '테더'도 못넘었다…높은 규제 허들[MiCA 시행 후 유럽]②. https://www.news1.kr/finance/blockchain-fintech/5749690
- News1. (2025, 06. 25). '달러 패권' 키우는 스테이블코인…가상자산 입법 속도내는 美 의회. https://www.news1.kr/finance/blockchain-fintech/5818129
- Platum. (2025, 06.10). [법안 톺아보기] 디지털자산기본법, 171개 조문이 그린 '제도화 청사진'. https://platum.kr/archives/262912
- World Economic Forum. (2024). Navigating digital assets regulation: An industry perspective. https://www.weforum.org/publications/navigating-digital-assets-regulation-an-industry-perspective/
- 대한민국 국회. (2025). 디지털자산기본법안 [입법예고 자료]. https://likms.assembly.go.kr
- 심수빈. (2025, 04. 11). 17. 일본 금융청에 집중되는 관심. KIWOOM Digital Asset Issue.
- 심인숙. (2023). EU 암호자산시장법(MiCA)에 관한 고찰 – 암호자산 규제법으로서의 포괄성과 그 한계를 중심으로. 중앙법학, 25(4), 205-268.
- 업비트 투자자보호센터. (2022). [커넥팅랩] 디지털자산을 결제 수단으로 활용하다. https://m.upbitcare.com/academy/advice/277
- 업비트 투자자보호센터. (2025). 「GENIUS Act of 2025」 등 미국의 스테이블코인 규제 법안 개요.
- 한서희. (2025). 가상자산 산업 경쟁력 강화를 위한 방안. AI 시대, 디지털 산업 도약을 위한 제도 환경과 전략 세미나 자료집.
- 토큰포스트. (2025, 06. 24). 핀테크 기업 파이서브, 연내 스테이블코인 'FIUSD' 출시 예정. https://www.tokenpost.kr/news/breaking/260331