



제422회국회(임시회)
제 1 차 정 무 위 원 회

가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 가상자산 실명거래제도 도입 〉
■ 민병덕의원 대표발의(의안번호 제2205146호)

2025. 2.

정 무 위 원 회

수석전문위원 정명호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 민병덕의원 등 14인
2. 제 안 일 : 2024. 10. 31.
3. 회 부 일 : 2024. 11. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 가상자산 이용자의 권익을 보호하고 가상자산시장의 투명하고 건전한 거래질서를 확립하기 위하여 제정되었으나, 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」의 경우와 같이 금융실명제를 도입하고 있지는 아니함.

그런데 최근 가상자산시장이 새로운 금융시장으로 부상하면서 특정 가상자산의 투자자가 차명거래를 통해 시세를 조종한 사례가 발생하고 있음. 이와 관련하여 현행법이 ‘누구든지 가상자산의 매매, 그 밖의 거래와 관련하여 부정한 수단, 계획 또는 기교를 사용하여서는 아니 된다’는 금지와 위반 시 처벌 규정을 두고 있음에도 실효성이 낮으므로, 금융거래의 경우와 같이 현행법에 가상자산 실명거래제도를 도입하여야 한다는 의견이 있음.

이에 가상자산거래 시 실명에 의하도록 규정하고 이를 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 가상자산 거래의 투명성을 제고하려는 것임(안 제12조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 가상자산사업자로 하여금 이용자의 실지명의로 가상자산거래 등을 하도록 하고, 불법재산 은닉 등을 목적으로 하는 타인 실명의 가상자산거래 등을 금지하려는 것임(안 제12조의2 신설).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 4. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. “ <u>실지명의(實地名義)</u> ”란 주민등록 표상의 명의, 사업자등록증상의 명의, 그 밖에 대통령령으로 정하는 명의를 말한다.
<u><신설></u>	제12조의2(가상자산 실명거래) ① 가상자산사업자는 이용자의 실지명의(이하 “실명”이라 한다)로 가상자산거래 등(가상자산의 매매·교환·이전·보관·관리를 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 하여야 한다. ② 가상자산사업자는 제1항에도 불구하고 실명이 확인된 계정에 의한 계속거래(繼續去來) 등 대통령령으로 정하는 경우 실명을 확인하지 아니할 수 있다. ③ 누구든지 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 불법재산의 은닉, 같은 조 제5호에 따른 자금세탁행위

현행	개정안
	<u>또는 같은 조 제6호에 따른 공중협박자금조달행위 및 강제집행의 면탈, 그 밖에 탈법행위를 목적으로 타인의 실명으로 가상자산거래등을 하여서는 아니 된다.</u> <u>④ 가상자산사업자 및 그 임직원·대리인은 제3항에 따른 가상자산거래등을 알선하거나 중개하여서는 아니 된다.</u> <u>⑤ 제1항에 따라 실명이 확인된 계정 또는 외국의 관계 법령에 따라 이와 유사한 방법으로 실명이 확인된 계정에 보유하고 있는 가상자산은 이용자의 소유로 추정한다.</u> <u>⑥ 가상자산사업자는 금융위원회가 정하는 방법에 따라 제3항의 주요 내용을 이용자에게 설명하여야 한다.</u> <u>⑦ 가상자산사업자는 제1항에 따른 실명거래의 확인 업무를 다른 금융회사등에 위탁할 수 있다.</u> <u>⑧ 실명거래의 확인 방법 및 절차, 확인 업무의 위탁과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
제19조(벌칙) ①·② (생략) <u><신설></u>	제19조(벌칙) ①·② (현행과 같음)
③·④ (생략)	③ 제12조의2제3항 또는 제4항을 위반한 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.
⑤ 제1항부터 제4항까지에 따라 징역에 처하는 경우에는 10년 이하의	④·⑤ (현행 제3항 및 제4항과 같음) ⑥ -----제5항----- -----

현행	개정안
자격정지와 벌금을 병과(並科)할 수 있다.	----- ---
⑥ (생략)	⑦ (현행 제6항과 같음)

□ 가상자산 이용자의 권익을 보호하고 가상자산시장의 투명하고 건전한 거래질서를 확립하기 위해 제정된 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률(이하 “가상자산이용자보호법”)」이 2024년 7월 시행된 가운데, 최근 가상자산 시장규모는 크게 확대되는 추세를 보이고 있음.

○ 2024년 상반기 기준 일평균 거래규모는 6조원, 시가총액은 55조원, 원화예치금은 5조원, 거래가능 이용자는 778만명으로 집계됨.

[표1] 2024년 상반기 가상자산시장 주요현황

구분	‘23년 하반기	‘24년 상반기	증감(율)
1. 가상자산 거래업자			
일평균 거래규모	3.6조원	6.0조원	+2.4조원(+67%)
총영업손익	2,870억원	5,900억원	+3,030억원(+106%)
원화예치금	4.9조원	5.0조원	+0.1조원(+2.9%)
2. 가상자산 관련			
시가총액	43.6조원	55.3조원	+11.7조원(+27%)
가상자산 종목 수	1,333개	1,207개	△126개(△9.5%)
- 중복상장 제외시	600종	554종	△46종(△7.7%)
단독상장 가상자산 종목 수	332개	285개	△47개(△14%)
가격변동성 ((최고가-최저가)/최고가)	62%	70%	+8%p
3. 이용자 일반			
거래가능 이용자	645만명	778만명	+133만명(+21%)
가장 많은 이용 연령대	30대	30대	-
1백만원 미만 보유	455만명	567만명	+112만명(+24%)

주1: (조사대상) 21개 가상자산사업자(14개 거래소(거래업자), 7개 지갑·보관업자)

주2: (조사방법) 사업자가 작성·제출한 값을 기초로 집계

주3: (대상기간 및 기준시점) 2024. 1. 1. ~ 2024. 6. 30. / 2024.6.30.

(자료: 금융위원회, “24년 상반기 가상자산사업자 실태조사 결과”, 2024.11.)

□ 그런데, 최근 국내 가상자산 거래소에서 특정 가상자산 투자자가 차명 거래를 통하여 시세를 조종한 것으로 의심되는 사례가 발생하였음.

○ 2024년 7월말 가상자산 거래소 빗썸에 신규로 상장된 어베일(AVAIL) 코인의 가격이 상장 당시 236원에서 불과 18분만에 3,500원으로 폭등한 후 다음날 284원으로 조정되었는데, 이 과정에서 국내 투자자가 외국인 투자자들과 결탁하여 차명으로 거래를 했다는 의혹이 제기되었음.¹⁾

□ 현행법은 시세조정이나 부정거래 등의 불공정거래행위를 금지²⁾하고,

1) 제22대국회 제418회 정무위원회 국정감사(2024. 10. 17.)

2) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」

제10조(불공정거래행위 등 금지) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 가상자산에 관한 미공개중요정보(이용자의 투자판단에 중대한 영향을 미칠 수 있는 정보로서 대통령령으로 정하는 방법에 따라 불특정 다수인이 알 수 있도록 공개되기 전의 것을 말한다. 이하 같다)를 해당 가상자산의 매매, 그 밖의 거래에 이용하거나 타인에게 이용하게 하여서는 아니 된다.

1. 가상자산사업자, 가상자산을 발행하는 자(법인인 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 그 임직원·대리인으로서 그 직무와 관련하여 미공개중요정보를 알게 된 자
 2. 제1호의 자가 법인인 경우 주요주주(「금융회사의 지배구조에 관한 법률」 제2조제6호나목에 따른 주요주주를 말한다. 이 경우 “금융회사”는 “법인”으로 본다)로서 그 권리를 행사하는 과정에서 미공개중요정보를 알게 된 자
 3. 가상자산사업자 또는 가상자산을 발행하는 자에 대하여 법령에 따른 허가·인가·지도·감독, 그 밖의 권한을 가지는 자로서 그 권한을 행사하는 과정에서 미공개중요정보를 알게 된 자
 4. 가상자산사업자 또는 가상자산을 발행하는 자와 계약을 체결하고 있거나 체결을 교섭하고 있는 자로서 그 계약을 체결·교섭 또는 이행하는 과정에서 미공개중요정보를 알게 된 자
 5. 제2호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 자의 대리인(이에 해당하는 자가 법인인 경우에는 그 임직원 및 대리인을 포함한다)·사용인, 그 밖의 종업원(제2호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 법인인 경우에는 그 임직원 및 대리인)으로서 그 직무와 관련하여 미공개중요정보를 알게 된 자
 6. 제1호부터 제5호까지의 어느 하나에 해당하는 자(제1호부터 제5호까지의 어느 하나의 자에 해당하지 아니하게 된 날부터 1년이 경과하지 아니한 자를 포함한다)로부터 미공개중요정보를 받은 자
 7. 그 밖에 이에 준하는 자로서 대통령령으로 정하는 자
- ② 누구든지 가상자산의 매매에 관하여 그 매매가 성황을 이루고 있는 듯이 잘못 알게 하거나, 그 밖에 타인에게 그릇된 판단을 하게 할 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 자기가 매도하는 것과 같은 시기에 그와 같은 가격으로 타인이 가상자산을 매수할 것을 사전에 그 자와 서로 짝 후 매매를 하는 행위
2. 자기가 매수하는 것과 같은 시기에 그와 같은 가격으로 타인이 가상자산을 매도할 것을 사전에 그 자와 서로 짝 후 매매를 하는 행위

위반 시 1년 이상 유기징역 또는 부당이득액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처하도록 규정³⁾하고 있으나, 가상자산거래 실명제를 명시적으로 규정하고 있지 않아 제도의 실효성이 낮다는 지적이 있음.

□ 이에 개정안은 가상자산거래 실명제도를 도입하기 위하여 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률(이하 “금융실명법”）」 상의 실명거래⁴⁾

-
3. 가상자산의 매매를 할 때 그 권리의 이전을 목적으로 하지 아니하는 거짓으로 꾸민 매매를 하는 행위
 4. 제1호부터 제3호까지의 행위를 위탁하거나 수탁하는 행위
 - ③ 누구든지 가상자산의 매매를 유인할 목적으로 가상자산의 매매가 성황을 이루고 있는 것이 잘못 알게 하거나 그 시세를 변동 또는 고정시키는 매매 또는 그 위탁이나 수탁을 하는 행위를 하여서는 아니 된다.
 - ④ 누구든지 가상자산의 매매, 그 밖의 거래와 관련하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.
 1. 부정한 수단, 계획 또는 기교를 사용하는 행위
 2. 중요사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 타인에게 오해를 유발시키지 아니하기 위하여 필요한 중요사항의 기재 또는 표시가 누락된 문서, 그 밖의 기재 또는 표시를 사용하여 금전, 그 밖의 재산상의 이익을 얻고자 하는 행위
 3. 가상자산의 매매, 그 밖의 거래를 유인할 목적으로 거짓의 시세를 이용하는 행위
 4. 제1호부터 제3호까지의 행위를 위탁하거나 수탁하는 행위
- 3) 「**가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률**」
- 제19조(벌칙)** ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이상의 유기징역 또는 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처한다. 다만, 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 없거나 산정하기 곤란한 경우 또는 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 5배에 해당하는 금액이 5억원 이하인 경우에는 벌금의 상한액을 5억원으로 한다.
1. 제10조제1항을 위반하여 가상자산과 관련된 미공개중요정보를 해당 가상자산의 매매, 그 밖의 거래에 이용하거나 타인에게 이용하게 한 자
 2. 제10조제2항을 위반하여 가상자산의 매매에 관하여 그 매매가 성황을 이루고 있는 것이 잘못 알게 하거나, 그 밖에 타인에게 그릇된 판단을 하게 할 목적으로 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자
 3. 제10조제3항을 위반하여 가상자산의 매매를 유인할 목적으로 매매가 성황을 이루고 있는 것이 잘못 알게 하거나 그 시세를 변동 또는 고정시키는 매매 또는 그 위탁이나 수탁을 하는 행위를 한 자
 4. 가상자산의 매매, 그 밖의 거래와 관련하여 제10조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자
- 4) 「**금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률**」
- 제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
4. “실지명의”란 주민등록표상의 명의, 사업자등록증상의 명의, 그 밖에 대통령령으로 정하는 명의를 말한다.
- 제3조(금융실명거래)** ① 금융회사등은 거래자의 실지명의(이하 “실명”이라 한다)로 금융거래를 하여야 한다.
- ② 금융회사등은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 실명을 확인하지 아니할 수 있다.
 1. 실명이 확인된 계좌에 의한 계속거래(繼續去來), 공과금 수납 및 100만원 이하의 송금 등의

규정을 이 법에 반영하려는 것으로, 가상자산시장의 투명성을 제고하고 투자자를 보호하기 위한 취지임.

□ 다만, 개정안에 대하여 다음을 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 개정안 제12조의2제1항과 관련하여, 가상자산사업자는 현재 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(이하 “특정 금융정보법”）」에 따라 「금융실명법」보다 강화된 이용자의 실명 확인의무를 이행하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

- 「특정금융정보법」 제5조의2⁵⁾ 및 같은 법 시행령 제10조의4⁶⁾에

거래로서 대통령령으로 정하는 거래

- 2. 외국통화의 매입, 외국통화로 표시된 예금의 수입(受入) 또는 외국통화로 표시된 채권의 매도 등의 거래로서 대통령령으로 정하는 기간 동안의 거래
- 3. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 채권(이하 “특정채권”이라 한다)으로서 법률 제5493호 금융실명거래및비밀보장에관한법률 시행일(1997년 12월 31일) 이후 1998년 12월 31일 사이에 재정경제부장관이 정하는 발행기간·이자율 및 만기 등의 발행조건으로 발행된 채권의 거래가. 고용 안정과 근로자의 직업능력 향상 및 생활 안정 등을 위하여 발행되는 대통령령으로 정하는 채권

나. 「외국환거래법」 제13조에 따른 외국환평형기금 채권으로서 외국통화로 표시된 채권

다. 중소기업의 구조조정 지원 등을 위하여 발행되는 대통령령으로 정하는 채권

라. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제329조에 따라 증권금융회사가 발행한 사채

마. 그 밖에 국민생활 안정과 국민경제의 건전한 발전을 위하여 발행되는 대통령령으로 정하는 채권

- ③ 누구든지 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제2조제4호에 따른 불법재산의 은닉, 같은 조 제5호에 따른 자금세탁행위 또는 같은 조 제6호에 따른 공중협박자금조달행위 및 강제집행의 면탈, 그 밖에 탈법행위를 목적으로 타인의 실명으로 금융거래를 하여서는 아니 된다.

④ 금융회사등에 종사하는 자는 제3항에 따른 금융거래를 알선하거나 중개하여서는 아니 된다.

⑤ 제1항에 따라 실명이 확인된 계좌 또는 외국의 관계 법령에 따라 이와 유사한 방법으로 실명이 확인된 계좌에 보유하고 있는 금융자산은 명의자의 소유로 추정한다.

⑥ 금융회사등은 금융위원회가 정하는 방법에 따라 제3항의 주요 내용을 거래자에게 설명하여야 한다.

⑦ 실명거래의 확인 방법 및 절차, 확인 업무의 위탁과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5) 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」

제5조의2(금융회사등의 고객 확인의무) ① 금융회사등은 금융거래등을 이용한 자금세탁행위 및 공중협박자금조달행위를 방지하기 위하여 합당한 주의(注意)로서 다음 각 호의 구분에 따른 조치를 하여야 한다. 이 경우 금융회사등은 이를 위한 업무 지침을 작성하고 운용하여야 한다.

- 1. 고객이 계좌를 신규로 개설하거나 대통령령으로 정하는 금액 이상으로 일회성 금융거래등을

따른 확인사항은 성명, 주민등록번호, 주소, 연락처, 실제 소유자, 금융거래 목적, 거래자금의 원천 등으로, 이는 「금융실명법」 제3조제1항⁷⁾ 및 같은 법 시행령 제3조제1호⁸⁾에 따른 확인사항인 성명, 주민등록번호보다 그 범위가 넓음.⁹⁾

- 둘째, 개정안 제12조의2제3항과 관련하여, 가상자산이용자가 불특정 다수의 고객을 위하여 가상자산거래를 하고 그 대가를 받는 행위를 계속·반복하는 경우 가상자산사업자로 볼 수 있다는 최근 대법원의 판례¹⁰⁾를 고려할 때, 이용자가 불특정 다수를 대상으로 투자금을 모집하고 가상자산 매매 등 거래를 대행한 경우에는 「특정

하는 경우: 다음 각 목의 사항을 확인

가. 대통령령으로 정하는 고객의 신원에 관한 사항

나. 고객을 최종적으로 지배하거나 통제하는 자연인(이하 이 조에서 “실제 소유자”라 한다)에 관한 사항. 다만, 고객이 법인 또는 단체인 경우에는 대통령령으로 정하는 사항

2. 고객이 실제 소유자인지 여부가 의심되는 등 고객이 자금세탁행위나 공중협박자금조달행위를 할 우려가 있는 경우: 다음 각 목의 사항을 확인

가. 제1호 각 목의 사항

나. 금융거래등의 목적과 거래자금의 원천 등 금융정보분석원장이 정하여 고시하는 사항(금융회사등이 자금세탁행위나 공중협박자금조달행위의 위험성에 비례하여 합리적으로 가능하다고 판단하는 범위에 한정한다)

6) 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 시행령」

제10조의4(고객의 신원에 관한 사항) 법 제5조의2제1항제1호가목에서 “대통령령으로 정하는 고객의 신원에 관한 사항”이란 다음 각 호의 구분에 따른 사항을 말한다.

1. 개인(다른 개인, 법인 또는 그 밖의 단체를 위한 것임을 표시하여 금융거래등을 하는 자를 포함한다)의 경우: 실지명의(전자금융거래의 경우 금융정보분석원장이 정하여 고시하는 고객에 대해서는 실지명의 대신 성명, 생년월일 및 성별 등 금융정보분석원장이 정하여 고시하는 사항을 말한다), 주소, 연락처(전화번호 및 전자우편주소를 말한다. 이하 같다)

7) 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률」

제3조(금융실명거래) ① 금융회사등은 거래자의 실지명의(이하 “실명”이라 한다)로 금융거래를 하여야 한다.

8) 「금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률 시행령」

제3조(실지명의) 법 제2조제4호의 규정에 의한 실지명의는 다음 각호의 구분에 따른 명의로 한다.

1. 개인의 경우 주민등록표에 기재된 성명 및 주민등록번호. 다만, 재외국민의 경우에는 여권에 기재된 성명 및 여권번호(여권이 발급되지 아니한 재외국민은 「재외국민등록법」에 의한 등록부에 기재된 성명 및 등록번호)

9) 또한, 원화마켓 가상자산거래소의 경우, 「특정금융정보법」에 따라 은행(실명계정 발급은행)에 예금계좌를 보유한 이용자만 가상자산거래가 가능하여 사실상 「금융실명법」을 따르고 있음.

10) 대법원 2024.12.12.일자 선고 2024도10710 판결

금융정보법」상 미신고 가상자산사업자로 보아 개정안과 동일한 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처할 수 있다는 점¹¹⁾을 고려할 필요가 있음.

□ 참고로, 금융위원회는 「특정금융정보법」에 따라 가상자산사업자에 대해서는 고객확인 및 자금세탁방지 의무를 부여하고 있고, 미신고 가상자산사업자, 시세조종 등 불공정거래행위에 대해서는 제재 근거가 이미 마련되어 있으므로 시세조종행위 등에 대한 처벌 등을 위하여 실명거래제도를 도입하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5111

11) 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」

제7조(신고) ① 가상자산사업자(이를 운영하려는 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 금융정보분석원장에게 신고하여야 한다.

1. 상호 및 대표자의 성명
2. 사업장의 소재지, 연락처 등 대통령령으로 정하는 사항

제17조(벌칙) ① 제7조제1항을 위반하여 신고를 하지 아니하고 가상자산거래를 영업으로 한 자(거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 신고를 하고 가상자산거래를 영업으로 한 자를 포함한다)는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다.