

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

• 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건 을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer 🖃





정책학석사 학위논문

한국의 가상화폐 정책 변동과정의 분석

- 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 중심으로 -

2022년 2월

서울대학교 행정대학원 행정학과 정책학전공 장 현 호

한국의 가상화폐 정책 변동과정의 분석

- 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 중심으로 -

지도교수 엄 석 진

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함 2021년 9월

서울대학교 행정대학원 행정학과 정책학전공 장 현 호

장현호의 석사 학위논문을 인준함 2021년 12월

위	원 장	나종민	(인)
부위	원장	권일웅	(인)
위	워	엄석진	(인)

국문초록

오늘날 세계 곳곳에서는 지급보증의 기능마저 상실한 화폐들이 속출하고 있으며, 이러한 기존 화폐의 무제한적인 양적 완화(QE)로 인한 초유의 급격한 인플레이션은 본연의 통화로서의 가치마저 퇴색시키고 있다. 여기에 IT 기술의 눈부신 발전으로 촉발된 '가 상화폐'라는 새로운 물결은 화폐 자체의 패러다임을 바꾸고 있다.

현재 전 지구적으로 급격하게 확장세를 보이는 가상화폐는 향후 더욱 다양한 형태로 발행될 전망이다. 오늘날 통용되는 가상화폐의 일반적인 정의는 블록체인 기반 분산원장기술을 이용한 디지털 화폐를 일컫는다. 여기서 말하는 블록체인이란 암호화된 거래정보가 기록된 블록이 순차적으로 다음 블록으로 기록됨으로써 연결되는 데이터베이스나 해당 기술이 집약된 데이터 구조를 말한다. 이러한 블록체인의 기술 발달과 함께 새로운 가상화폐가 개발, 발행되고 있지만 이에 수반한 불법행위 악용 등의 부작용도 빈번하게 발생하고 있다.

그러나 한편으로 전 세계에 걸쳐 가상화폐의 유통 규모는 급속하게 증가하고 있으며, 특히 '코로나19 바이러스'로 인한 전례없는 위기 상황은 가상화폐의 유용성에 대한 인식을 증대시켰다. 이에 따라 본 연구는 가상화폐에 대한 무조건적인 규제가 아닌 해당 산업의 활성화 및 발전을 위한 합리적 규제가 필요함에 그 논지를 개진하게 되었다.

비트코인을 비롯한 가상화폐에 대한 강도 높은 규제는 가상화폐 생태계 전반에 걸쳐 발전을 저해할 여지가 충분히 있으며, 이에 따라 분산화 및 탈중앙화를 추구하는 블록체인을 활용한 가상

화폐의 혁신에 있어서 상당 부분 제한을 가져올 수 있다. 따라서 각국 정부는 가상화폐 문제를 보다 장기적이고 합리적인 관점에서 접근해야 할 필요가 있다. 다시 말해 블록체인과 관련하여 신규 규제만을 지속적으로 생성하고 적용하기보다는, 현 단계에서는 시장에 가상화폐의 안정적인 정착과 보급을 위한 일관성 있고 합리적인 정책을 제시하고 행정적인 제도를 구축하는 것이 우선되어야한다.

이에 본 고에서는 정책집행옹호모형에 따라 국내의 가상화폐 정책변동 과정을 자세히 분석하였고, 그 결과를 바탕으로 향후 국 내 가상화폐의 이상적인 발전을 위한 정책 방향을 제시하고자 했 다. 분석 결과, 가상화폐를 투기로 간주하는 안정적 외적 변수와 함께 급격한 디지털화, 투자상품의 급부상, 여론의 우호적 시선이 라는 역동적 외적 변수가 생성되었고, 이들 간 상충의 결과로 가 상화폐에 대한 강력한 규제를 지지하는 옹호 연합과 강력한 규제 에 반대하는 옹호 연합이 각각 생성되었음을 확인할 수 있었다.

또한, 일부 국가들의 가상화폐의 공식 발행 트랜드에 따른 인식변화 및 코로나19로 인한 가상화폐 유용성 인식이라는 외부충격과 강력규제 집단내의 가상화폐 활성화를 일부 지지하는 집단의 토론 및 청원 등 내부충격에 따라 각 옹호 연합 간의 정책 경쟁이가속화되었고, 결과적으로 가상화폐를 제도화하여 포섭하려는 움직임에 따라 '특금법'이라는 정책이 산출되었음을 확인했다. 그러나 이 과정에서 정책중개자 역할에 따른 정책지향학습이 발생하지 않아 각 옹호 연합이 주장하는 가상화폐 규제, 중재, 조율 결과에 따른 절충안이 도출되지 못함을 아울러 확인할 수 있었다.

현재 국내의 경우 가상화폐에 대한 개념 정의도 완전하지 않은 실정이다. 이로 인해 전 세계적인 추세라고 할 수 있는 가상화폐 에 관련된 유망산업의 육성 및 소비자 보호에도 뒤처지고 있다. 특히 현재 정부 부처 간에 가상화폐에 대한 행정적 제도에 관한 논의가 정리되지 않아 정책의 혼선이 발생하고 있음은 주지의 사 실이다.

이에 본 연구는 가상화폐에 관련하여 전문성을 증진하기 위해 정부 부처 내에 가상화폐 관련 전문기관을 창설하여 가상화폐 활 성화의 필요성과 방향성을 설득력 있게 제시했다. 나아가 이를 기 반으로 정책중개자는 각 집단의 의견을 적절히 조율하여 국내 사 정에 적합한 가상화폐의 규제 방향과 활성화 방안에 관해 정책 지 향적 학습을 창출하여 가상화폐에 관한 균형 있는 입법을 추진해 야 함을 제시했다.

현재 금융당국의 중요한 역할은 가상화폐에 관해 일종의 실험 단계인 현시점에 발생할 수 있는 법적인 제한사항이나 부작용 등 을 검토하여 시장의 불확실성을 감소시켜주는 일이며, 이는 오늘 날 가속화되고 있는 가상화폐에 관한 균형 잡힌 시각일 것이다.

오늘날 비트코인 등의 가상화폐가 법적으로 통용 가능한 자산 (화폐, 상품 등)으로 상정할 수 있는지에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있을 만큼 가상화폐는 세계적으로 주목받고 있다. 이에따라 우리 정부도 단순히 가상화폐 거래를 투기나 도박이라고 단정함으로써 법적 규제만을 우선적으로 제시하기 전에 개별 산업의현장에서 각 단위에 특화된 합리적 규제와 지원을 동시에 추진해야 할 것이다.

아울러 민간 부문의 가상화폐 관련 기업들은 투기와 투자를 오 가는 가상화폐 거래로 인한 각종 경제적, 사회적인 부작용을 줄이 기 위한 노력을 통해 이를 뒷받침해야 하며, 이를 통해 정책 부분 에 있어서 블록체인 업계를 비롯해 전(全) 사회적인 합의가 도출 되어야 할 것이다.

앞서 언급했듯이 기본적으로 가상화폐는 새로운 기술과 환경

속에서 생성된, 선례가 없는 새로운 패러다임이기 때문에 기존의 전통, 법정화폐에 비해서 높은 변동성과 모호성을 가지고 있다. 이러한 복잡한 환경과 이해관계자 간 갈등에 따라 강도 높은 압력 상황이 연출되기 마련이고, 그 결과 기존의 전통 화폐 산업을 보호하기 위해 가상화폐에 대한 강도 높은 규제 입법으로 귀결되기 쉽다.

가상화폐의 이러한 특징을 고려할 때, 정부는 초기부터 책임부처를 명확히 하고 정책연구를 시행하는 등 사전적인 대응에 중점을 두어야 한다. 특히 당국과 전문가 집단 및 시민사회, 아울러 글로벌 선진기관 간에 원활한 소통 채널을 조기에 확보하여 공론의장을 형성하는 등 사회 혼란을 최소화하는 체계적 접근방안을 모색해야 할 것이다.

이렇게 각 집단의 의견을 적절히 조율하여 새로운 가상화폐가 국내 사회와 경제에 미치는 영향에 대해 면밀히 검토하여 국내 사 정에 특화된 가상화폐의 규제 및 산업 활성화 방안에 관해 균형 잡힌 법을 제정하고 정책을 도출한다면, 우리의 일상생활에 가상 화폐가 정착하기 전 발생할 수 있는 여러 시행착오를 최소화하고 해당 산업 활성화를 위한 합리적 규제가 정착될 것이다.

주요어: 가상화폐, 암호화폐, 가상자산, 정책옹호연합모형, 정책변동

학 번: 2020-26696

목 차

제	1	장	· 서 론	1
	제	1	절 연구 배경 및 목적	1
	제	2	절 연구의 범위 및 분석방법	3
제	2	장	이론적 배경 및 선행연구 검토	5
	제	1	절 가상화폐	5
		1.	개념과 기술적 특성	5
		2.	가상화폐 발행의 필요성 논의	8
		3.	가상화폐 거래 현황	l 1
		4.	가상화폐 정책에 관한 선행연구 검토]	13
	제	2	절 정책변동(policy change) ······ 1	.7
		1.	개념과 특성 1	17
		2.	정책변동(policy change) 모형1	19
		3.	정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework, ACF) 2	21
		4.	정책변동 선행연구 2	24
제	3	장	· 연구모형 및 데이터 3	0
	제	1	절 연구모형 3	30
	제		절 빅데이터 모형에 따른 변수 설명 3	
	,		웹 스크래핑 및 사회연결망 분석에 따른 변수 설명 3	
	제		절 ACF 모형에 따른 변수 설명 3	
	•			34
			역동적 외적 변수 3	
			행위자	
		4.	내, 외부 충격과 정책지향학습 3	38

제 4 절 분석대상과 범위	39
1. 빅데이터 분석 및 사회연결망 분석의 분석대상과 범위	39
2. ACF 모형의 분석대상과 범위	40
제 5 절 자료 및 분석방법	41
1. 빅데이터 분석 및 사회연결망 분석 자료와 분석 방법	41
2. ACF 모형 자료 및 분석방법	42
제 4 장 분석 결과	······ 44
제 1 절 빅데이터 분석 및 사회 연결망 분석 결과 ·	44
제 2 절 가상화폐 정책 변동 개관	50
1. 2017년 말 ~ 2019년 규제 부재 시기 - 그레이 존	50
2. 실명제 거래 시스템 도입	59
3. 가상화폐 제도화 시도 - 다양한 발의안의 시작	62
제 3 절 외적 변수	······ 68
1. 안정적 변수	68
2. 역동적 변수	····· 70
제 4 절 가상화폐 정책변동 분석	······ 76
1. 옹호연합 형성과 신념체계	····· 76
2. 신념체계 간 충돌과 갈등	····· 77
3. 정책중개자	····· 79
4. 정책산출	80
5. 정책방향	81
제 5 장 결 론	······ 82
제 1 절 연구의 요약	82
제 2 절 정책적 시사점	83
제 3 절 연구의 함의	85
1. 이론적 함의	85

2. を	책적 함의	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •		86
제 4 절	연구의 의의와	한계		87
-)				
참고문헌	•••••	••••••	••••••	88
Abstract	•••••	•••••		99

표 목 차

[표 2-1] 정책변동 유발요인 20

[표 3-1] 빅데이터 분석 및 사회연결망 분석 변수 33

[표 4-1] 가상화폐 정책 도출 용어에 대한 빈도 분석	45
[표 4-2] 관계자 주요 인터뷰	48
[표 4-3] 한국 정부의 가상화폐 정책대응 요약	51
[표 4-4] 가상통화 관계기관 합동 태스크포스(TF) 참여기관 !	54
[표 4-5] 가상통화 특별대책 주요 내용	58
[표 4-6] 가상자산 특별법 제정	66
[표 4-7] 가상자산 발의안	67
[표 4-8] 주요국 가상자산 규제 대응방안	75
•	
그 림 목 차	
[그림 2-1] 블록체인 기술 모형	. 7
[그림 2-2] merkel tree ·······	. 7
[그림 2-3] 가상화폐 거래량 추이	12
[그림 2-4] 정책옹호연합모형(ACF) ······	22
[그림 3-1] 빅데이터 분석 사회연결망 분석 연구모형	31
[그림 3-2] ACF 연구모형 ······	31
[그림 4-1] 가상화폐 빅데이터 분석결과: 워드 클라우드	44
[그림 4-2] 가상화폐 정책의 내적·외적요소 사회연결망 분석	47

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경 및 목적

오늘날 블록체인 기술의 발달과 함께 중앙은행이 아닌 민간 차원에서 비트코인 등 다양한 가상화폐가 발행되고 있으며, 그 유통 규모는 급속히 증가하고 있다. 가상화폐는 거래의 익명성으로 인해 자금세탁, 탈세등 불법적인 거래에 활용될 우려가 있다. 또한, 사이버공격의 위협이 존재하여 해킹사고 발생 시 가격급락 등 금융 불안정을 초래할 수 있어 새로운 유형의 화폐에 대해 과세를 어떻게 적용할지에 대한 구체적인 기준확립도 필요하다(황종모, 한승우, 2017).

가상화폐는 아직 개념이 명확하지 않을 뿐만 아니라 가상화폐를 감독, 규제할 수 있는 법적 근거가 미비한 것이 사실이다. 가상화폐 거래에 있어서 이용자 보호를 위한 바람직한 규율 방향조차 정립되지 않고 있다. 따라서 투자자산으로 가상화폐를 인식하고 아울러 지급결제 수단으로 활성화하기 위해서는 적절한 규제 체계를 마련하여 건전하고 투명한 거래시장을 확립하는 것이 중요하다(배승욱, 천창민, 2018).

이러한 문제 극복을 위해, 나라별로 가상화폐와 연관된 여러 정책들을 마련, 시행하고 있으며, 국내의 경우도 최근 금융당국이 가상화폐 관련불법행위를 차단하고, 가상화폐의 투명하고 건전한 거래 목적의 제도적기반을 마련하기 위해 제도화 TF를 추진하였다. 가상화폐에 대하여 규제가 없던 우리나라는 이른바 '김치 프리미엄'이라는 새로운 단어를 만들며 국내 비트코인의 가격이 기타 국가들보다 20% 이상 높게 형성되는 등 투자과열로 인해 2017년과 2018년 전후로 시세차익을 노린 환치기와 같은 해외 투기세력이 들어오는 등 사회적 문제로 급부상하였다. 우리나라는 가상화폐와 블록체인 기술력이 선도 국가들보다 뒤쳐저 있으며, 아직 초기 단계에서 크게 벗어나지 않는 수준에 있지만 2021년 들

어 가상화폐 거래량은 폭발적으로 증가하였다(김승한, 2021.4.8.).

이러한 추세는 세계적 추세이며, 금융 산업의 혁신적 변화가 예상되는 4차 산업시대를 맞이하여, 이미 그 유용성을 검증받은 블록체인 기술 기반 가상화폐의 건전한 거래와 활용을 통한 국내 금융업 활성화에 기여하도록 할 필요가 있다(강다연, 황종호, 2018). 이에 본 연구는 가상화폐관련 정책 갈등사례에 집중하여 정책이 산출되기까지 일련의 과정 및 가상화폐 정책변동의 흐름을 정책집행 통합옹호모형을 통해 살펴보고 이를 바탕으로 차후 가상화폐 정책 방향성을 정립하여, 차후 합리적인 정책 개선방안을 제시하고자 한다.

이러한 연구목적을 위해, 그 정책변동 과정을 분석함에 있어 본 연구에서는 정책옹호연합모형(ACF)을 적용하고자 한다. 정책옹호연합모형(ACF)은 비교적 장기간 정책 흐름에 따라 발생하는 역동적인 정책 흐름에 적합하며, 우리나라 가상화폐 정책의 경우 규제법에 따른 옹호 연합과 반대 연합 간 치열한 정책적 경쟁이 있어서 충분한 역동성을 갖는다고 판단했기 때문이다(박선미, 2012). 정책옹호연합모형(ACF)은 옹호연합형성과 정책갈등, 신념체계, 정책중개자, 정책산출, 정책방향성으로 구성되므로, 이에 기반한 본 연구 문제를 제시하면 다음과 같다.

연구문제 1. 가상화폐 정책변동에 있어 옹호 연합 형성과 정책적 갈등 은 무엇인가?

연구문제 2. 각 옹호 연합의 신념체계는 무엇인가?

연구문제 3. 옹호 연합 간 협의 과정에 있어 정책 중개자는 어떤 역할 을 하였고, 그 결과는 무엇인가?

연구문제 4. 각 옹호 연합 간 차별적 특성과 정책중개자 역할에도 불구 하고, 어떤 요인으로 인해 개정안 통과라는 정책산출이 발 생했는가?

연구문제 5. 이러한 결과에 따른 정책 방향성과 개선방안은 무엇인가?

제 2 절 연구의 범위 및 분석방법

본 연구는 비트코인 등 블록체인 기술을 기반으로 한 가상화폐 정책 변동을 중심으로 논의를 진행한다. 연구목적 성취를 위해 본 연구는 2007년 비트코인 출시 이후 가상화폐 정책이 어떻게 변동되었는지 정책 의 흐름을 살펴보고자 한다.

본 연구에서는 각 시기별 대표적인 가상화폐 관련 정책 갈등사례에 주목하여, 이슈 제기로부터 정책 산출까지 일련의 과정에 대해서 분석하고자 한다.

다음으로 이명박, 박근혜, 문재인 정부를 포함하여 국회 정무위원회에서 다루어지는 가상화폐 정책에 집중하여 분석의 깊이를 높이도록 하겠다.

이 기간의 정부 기관은 정보통신부, 금융위원회, 미래창조과학부, 과학기술정보통신부이고 이들은 정책행위자들로서 중요한 분석대상이 될 것이다. 그리고 금융정책을 총괄하는 금융위원회는 2017년 이후가 분석대상이 된다. 하지만 우리나라의 가상화폐 관련 정책을 설명하는 장(章)에서는 이해를 돕기 위해 2000년 이후부터 현재까지의 가상화폐 정책흐름과 변동과정을 설명하도록 한다.

이에 본 연구는 우리나라 가상화폐 정책 중 가상화폐 규제 관련 사례를 대상으로 하는 다중사례연구를 수행하였다.

첫째, 연구주제 연관된 자료들을 검색하고 수집하여 해당 이슈 및 연구 방향을 설정한다. 다음으로 국내 및 해외 논문들을 분석하여 연구의 방향을 명확히 하고 연구의 착안점과 분석방법을 모색한다.

둘째, 의사결정 과정을 구체적으로 고찰하기 위해 국회 자료(속기록, 보고서), 정무위원회 자료(심결문, 회의록, 내부자료, 사업백서) 등을 수 집하여 분석한다. 특히 속기록을 통해 국회의원이나 정무위원회 상임위 원이 언급한 내용들이 어떤 행동이나 정책 결정에 영향을 주었는지 확인 하고. 이 과정을 통해 의사결정의 주된 요소를 파악한다. 셋째, 질적 연구 절차에서 발생 가능한 주관적 해석을 줄이기 위해 해당 사례들을 보도한 언론 보도자료의 내용을 분석한다. 2007년 9월부터 2021년 10월까지 기간을 대상으로 언론 보도자료의 내용을 분석하여 연구의 객관성을 높이도록 한다.

넷째, 정책 결정 절차에서 내용을 더욱 깊이 있게 분석하기 위하여 해외 정책 결정 사례에 대한 비교분석을 병행하기로 한다. 이는 회의록, 정책보고서, 언론에서 보도하지 않은 내용을 분석하고, 정책 결정에 있어서 맥락을 이해하는 데 큰 도움이 될 것이다.

오늘날 사회과학은 계량적 분석방법론을 적용한 정책연구가 보편적이지만, 오히려 사례연구의 필요성은 나날이 증가하고 있다(민경세, 김주찬, 2010). 제한된 사례를 심층적으로 분석하는 질적 연구방법인 정책사례 연구는 계량적 분석방법을 통한 연구에 비해 가설에 대한 인과적설명과 숨은 맥락을 제시하고 있다. 또한, 개별특성을 확장하고 행위자간 인과관계를 분석하여 전체적인 성격을 알아낼 때 유용한 방법론이다(이종원, 2011).

또한 본 연구는 우리나라의 가상화폐 정책 변동과정에서 나타나는 특성을 파악하는 것에 목적이 있으므로, 첫 번째 많은 양의 자료를 활용하여 복잡한 이슈를 분석하기 위해 최근 적용하기 시작한 빅데이터 분석방법론을 통해 가상화폐 정책에 대한 인지와 핵심 이슈를 분석한다. 두번째로 역동적 정책과정을 능률적으로 설명 가능한 대표적 이론인 정책옹호연합모형을 활용하여 국내 가상화폐 정책이 Sabatier의 정책옹호연합모형의 구성요소로 설명이 가능한지, 그리고 가상화폐 정책을 분석하는데 정책옹호연합모형이 유용한지를 분석한다. 아울러 본 연구로 과거사례 분석에 머물지 않고 차후 정책을 수립하는데 필요한 이념의 방향을알아보고자 한다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 가상화폐

1. 개념과 기술적 특성

가상화폐란 화폐 발행의 주체가 사전에 만든 디지털 알고리즘에 따라 금전적 가치가 전자적 형태로 저장되는 화폐를 의미한다(박선종, 2019). 가상화폐는 전통적 화폐와는 달리 발행, 유통을 따로 관리하거나 담당하는 중앙은행, 정부 기관이 없어서 중앙 집중형 시스템에 기반하지 않는다. 대신 분산원장기술을 통해 거래원장을 P2P 네트워크로 분산, 저장하고, 모든 참여자가 공동으로 기록과 승인을 수행한다(유희식, 2020). 또한, 화폐 발급과 연관하여 별도의 등록 및 승인 절차가 없이 최초의 화폐 발행 주체가 정한 규칙 그리고 거래에 따른 화폐의 수요, 공급에 따라 화폐 발행량과 그 가치가 결정된다는 차원에서 법적 규제에서 자유롭다(백명훈, 이규옥, 2017).

이러한 가상화폐 출연은 2009년 등장한 비트코인으로 시작된다(김성운, 2018). 비트코인은 2009년 익명의 수학자이자 프로그래머로 알려진 사토시 나카모토가 발표한 연구인 'Bitcoin: A Peer to Peer Electronic Cash System'을 통해 제시된 가상화폐 시스템을 기반으로, 최초의 비트코인 블록을 마이닝 하면서 시작되었다. 이후 2013년 11월 미국 연방준비제도이사회(FRB)의 버냉키 의장이 국토안보정부위원회의 가상화폐 청문회에서 지속 가능한 장래성에 관한 긍정적 차원을 강조하고, 2015년에 비트코인을 화폐로 규정하는 판결을 내려 유럽연합의 정식 화폐로 인정받는 등 일련의 과정을 거치면서 전 세계적으로 활성화되기 시작했다.

비트코인은 은행 계좌와 같은 고유의 주소를 가지며, 모두가 사용 가능한 전자지갑에 보관할 수 있다. 비트코인 고유주소는 통상적으로 27개에서 34개 사이의 자릿수로 구성되며, 복잡한 알파벳과 숫자가 혼합된 형태로 생성된다. 보안을 위해 단일의 전자지갑에 여러 개의 고유주소를 생성할 수 있다. 이렇게 전자지갑에 코인을 새로이 획득하는 것을 채굴(mining)이라고 하는데, 이는 가상화폐인 비트코인 거래기록을 암호화하고, 이를 통해 해킹을 방지하여 보안을 강화하는 과정이라는 차원에서 '복합한 수학 문제를 해결한다'는 의미로 간주된다(윤배경, 2018).

비트코인은 이러한 채굴 활동으로 블록을 생성한 참가자에게 보상을 지급하고, 미리 구축된 규칙에 따라 보상되는 코인이 점차 감소한다. 이러한 채굴과정에는 동시에 여러명의 거래자들이 참여하는데, 이때 가장빠르게 채굴한 거래자는 보상으로 10분마다 일정 금액 비트코인을 획득하므로 많은 거래자는 난해한 수학 문제를 해결하는데 유리한 고성능 컴퓨터를 활용한다. 채굴 이외에도 비트코인을 거래할 방법이 또 있는데, 즉 직접적으로 코인을 매매하는 것이다. 매매로 코인을 획득하려면 거래소를 이용하는데, 이때 전통적인 법적 화폐인 현금, 즉 원화나 달러 등을 사용한다.

비트코인의 보안성과 관련하여 등장하는 핵심적인 기술적 개념은 바로 블록체인이다. 가상화폐가 일종의 통화 수단으로 안정성 있게 정착할수 있는 배경에는 블록체인 기술이 있다. 블록체인 기술이란 컴퓨터 네트워크에 관한 공개검증으로서, 거래가 생기면 모든 거래 내역이 즉각적으로 사용자들의 모든 네트워크에 공개되고, 10분마다 블록 형태로 형성되도록 하는 기술이다. 이 블록 안에는 거래 주체, 주소, 거래 금액, 거래 시간 등 거래와 연관된 모든 내용이 기록되고, 이러한 기록은 10분 단위로 모여 블록을 형성한다(유희식, 2020).

이러한 블록이 연결되어 지속 이어진 것을 블록체인이라고 하는데, 가장 큰 장점은 종래 전개되던 금융거래에서 가장 주요한 문제인 이중지급을 방지하여 거래 신뢰성을 증대함에 있다. 다수의 금융기관이 중재 인증을 통하여 거래의 신뢰성 확보를 위해 노력하나, 이는 기존 거래 방식

의 틀 내에 국한된다. 그러나 새로운 블록체인 기술을 통해 규제기관의 개입 없이 이중지급 문제를 극복한다는 점은 블록체인 기술을 오늘날 더 많은 금융기관과 개인들의 관심의 대상이 되게 하는 요인이 되고 있다 (이지언, 2017).

Block
Item Item ...

Hash

Block
Item Item ...

[그림 2-1] 블록체인 기술 모형

출처: 유희식(2020)

R1 R2 R34 R3 R4 E랜잭션1 트랜잭션2 트랜잭션3 트랜잭션4

[그림 2-2] merkle tree

출처: Investopedia(2021)

비트코인에서 정한 시스템의 알고리즘에 의하여 블록 구획인 10분마다 코인에 대한 권리를 제공받는다는 점에서 블록체인은 비트코인의 공신력과 안정성을 지속하게 돕는 핵심기술이지만, 블록 수가 기하급수적으로 증가하면, 블록체인 길이가 매우 길어져 교환, 저장되는 용량이 방대해 질 수 있다. 이를 보완하기 위해 컴퓨터 암호화 트리(merkle tree)를 통해 노드에서 거래를 수집하고, 10분간 전개된 거래를 기록한 블록 헤더 부분만 일정하게 구성하여 보관 용량을 줄이고 있다.

따라서, 블록체인 기술을 적용한 가상화폐는 온라인상의 연결성에 따라, 판매자와 소비자가 직접 연결될 수 있으므로 은행 및 카드 수수료 등이 발생하지 않으며, 온라인상의 모든 가상화폐들에 있어 각 용도별로 화폐를 살 필요 없이 전자화폐 하나로 모든 가상화폐를 결제할 수 있고, 기존 금융권의 신용불량자와 통장 거래가 불가한 사람도 가상화폐 거래는 가능하므로, 그 사용에 있어 편리성, 유용성, 확장성의 강점을 가지므로, 가상화폐의 건전하고 유익한 활용은 현 금융 산업에 지대한 기여를할 것이 자명하다(유희식, 2020).

2. 가상화폐 발행의 필요성 논의

가상화폐에 대한 연구는 최근 들어서 전개되고 있으며, 아직까지 가상화폐 도입의 필요성에 대한 일반적인 결론을 확정할 수 있을 정도의 충분한 연구가 축적되어 있지 않았다(김봉규, 이원부, 2021). 이로 인해현시점에서의 선행연구들은 주로 도입을 결정하거나 시험 발행한 국가들의 현황을 비교정리 하거나(장우석, 2014), 제도를 적용했을 때의 효과와 국가 재정에 미치는 영향을 개괄적인 수준에서 접근한 연구들이 대부분이다(최정희, 2020). 그러나 전반적인 금융환경에 대한 이해를 돕기위해 최근 연구를 중심으로 한 가상화폐 발행의 필요성은 충분하며 이에관련한 연구들에 관한 고찰은 매우 유효하다. 그러므로 본 장에서는 지금까지 논의되었던 가상화폐의 필요성에 대한 인식과 정책 동향 등을 중심으로 한 논문을 살펴보고자 한다.

안성배 외(2018)의 연구에서는 비트코인을 중심으로 가상화폐가 결

제수단으로 채택이 증가하는 현실을 제시하고 있다. 특히 coinmap.org 에서는 비트코인으로 결제할 수 있는 서비스, 상품을 언급하면서 점차 상용화가 확대될 것이라고 하고 있다. 그러나 이러한 전자화폐에는 몇가지 문제점이 존재하는데, 우발성 결제에 대한 취소의 어려움, 갱신의 빈도가 저조하며 가격의 변동률이 높아 안정성이 부족함을 지적하고 있다. 또한 가격 상승에 따른 거래비용의 상승도 하나의 문제로 제기하고 있으며, 대중적 결제로 활용하기 위해서는 거래 안정성과 시스템의 보강이 필요하며 더 나아가 국제공조(국제적 합의)가 전제되었을 때 비트코인이나 가상화폐의 발행이 더 활성화 될 수 있는 기반이 생긴다고 주장하였다.

이명활(2019)의 연구에 따르면 비트코인 같은 가상화폐는 중앙은행차원에서 고려할 필요가 있다고 제기하였다. 특히 가상화폐 발행은 지폐나 주화와 같은 실물 명목을 대체하거나 보완 사용하기 위해 중앙은행이발행, 처리하는 전자적 명목화폐로 정의하고 있는데, 이러한 형태의 화폐는 완전히 새로운 개념은 아니라고 피력하면서 중앙은행에 예치된 지급준비금이나 결제계좌 잔액은 기존에 계정형 전자화폐 형태로 운영되어왔다고 밝히고 있다. 그러나 최근 스웨덴을 포함한 유럽국가들은 현금사용이 급격히 축소되면서 차후 실질적인 명목 화폐가 사라질 것이고, 개인 주체들의 경우 중앙은행에 기반한 화폐를 사용, 보유하기 어려운상황이 발생하는 경우가 생길 수 있다고 하면서 이에 따라 누구나 사용가능한 가상화폐 발행을 일반화해야 한다고 주장하고 있다(김봉규, 이원부, 2021).

함형범(2020)의 연구에서는 금융 산업과 통신기술의 발달에 힘입어 핀테크 분야가 급성장하고 있는 현상을 제시하면서 오프라인, 온라인에 서의 모바일을 통한 간편결제 서비스는 광범위한 분야에서 이용되고 있 으나 공공기관 차원의 간편결제 서비스는 주요한 문제점이 있음을 강조 한다. 특히 저자는 사회적인 차원에서 문제를 지적하는데, 현금 없는 사 회에 관한 불안감과 준비되지 않는 사람들의 심리적 불안감, 그리고 제 도적 결핍에 따른 불법자금 세탁, 해킹 등에 대응할 수 있는 해결책과 이를 위한 안정적인 시스템이 선행되어야 함을 피력한다.

김봉규와 이원부(2021)의 연구에서는 해외 연구사례를 살펴보면, Furche와 Sojli(2018)의 연구에서는 가상화폐의 출현은 이미 비트코인 등 민간 차원에서는 활성화 되었으나, 중앙은행이 자발적으로 가상화폐를 발행해야 하는지에 관한 논쟁을 가속화 시켰다고 주장하면서 중앙은행 차원의 가상화폐 발행의 성공적인 결과를 위해 디지털 인증서(CIDC) 의무화를 강조했다. 또한, 디지털 인증서를 통해 현금의 발행과 유사한 기술로의 보강이 중요하다고 하였다. CIDC는 종래의 경제 주체가 기존 역할을 지속 전달할 수 있는 융통성 있는 전달 방식을 허용함과 동시에, 중앙은행에 추가로 큰 혜택을 주고 있음을 밝히고 있다. 따라서이러한 기능을 활용하여 발행한 통화에 관한 통제 메커니즘 증진, 통화의 유통에 관한 더욱 직접적인 영향과 가시성 그리고 통화 거래자들에 관한 결제 메커니즘 등의 시스템을 구축하는 것이 중요하다고 보고 있다.

또한, Juks(2018)의 연구에서는 종종 가상화폐 발행의 필요성은 금융과 거시경제의 안정에 있어 상당한 악영향을 주는 것으로 인식됨을 피력하면서 가상화폐 발행에 대한 스웨덴의 사례를 조사 분석하였다. 통상적 예금이 스웨덴 중앙은행 디지털화폐인 e-krona로 유출되면 은행의유동성 포트폴리오가 감소되고, 자금조달 여력 또한 약화되나, 은행은보통 예금 금리를 통해 이 같은 유출을 통제할 수 있음을 강조했다. 또한 은행은 자금조달 능력과 유동성 확보를 위해 더 많은 시장의 자금 발행 가능함을 피력하면서 e-krona 수요는 명목GDP 3% 이하로 그칠 것이나,향후 지속 증가할 가능성도 존재할 수 있음을 말하고 있다. 또한이와 같은 전자화폐가 상용화되고 확산되기 위해서는 정책입안자들의 통제와 제도수정이 가장 중요한 요인이라고 주장하고 있다.

Bindseil(2019)의 연구에 따르면, IT 기술 성장은 금융 산업 발전에 큰 영향을 미침을 강조하면서, 시스템 및 제도가 잘 구축되면 가상화폐가 금융시스템의 총체적 변화를 촉진할 정도는 아니라고 하면서 가상화폐의 도입 및 상용화에 대하여 실현 가능함을 지적하고 있다.

Carstens(2019)의 연구에서는 디지털 시대에 획기적 기술이 기존 방식을 더 잘 대체할 수 있음을 제시하면서 이러한 혁신이 성공하기 위 해서는 안정적인 시스템 및 제도와 더불어 경제, 시민, 기업 등 사회전 반에 걸친 합의가 필요하다고 주장하고 있다.

Ward와 Rochemont(2019)의 연구에서는 블록체인을 포함한 금융시장에서 통용될 수 있는 기술들을 제시하면서, CBDC의 성장가능성과 국제 무역에서 활용 등 장점이 많으나, 다른 연구들과 같이 시스템과 제도의 안정성을 가장 핵심적 이슈로 설정하고 있다.

Armelius, Claussen과 Hendry(2020)의 연구에서는 캐나다 사례에 주목하면서 시중은행 화폐를 중앙은행 화폐로 전환 가능한 개개인 역량에 주목하여 연구를 진행했다. 여러 국가들이 대중이 접근할 수 있는 유일한 형태인 중앙은행 화폐 현금이 급격히 줄어들고 있어 가상화폐 발행이슈는 특히 중요하다고 밝히고 있으며 민간뿐만 아니라 중앙은행 차원에서 가상화폐 발행에 대하여 필수적이라고 주장하고 있다.

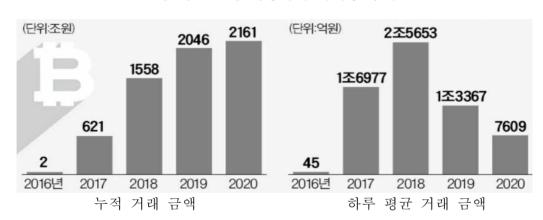
지금까지 살펴본 선행연구들의 공통점은 가상화폐 도입의 필요성에 대해서는 대체로 긍정적이며, 차후 가상화폐는 우리 실생활에 있어 필연적으로 상용화될 가능성이 크다는 논지가 주요한 견해를 이루고 있다. 그러나 이들 연구에서 공통적으로 지적하는 것은 거래 안정성 확보를 위한 제도 및 시스템의 구축, 그리고 피드백이 선행되어야 한다는 점이다. 가상화폐 도입의 필요성을 인식하지만, 다양한 문제들로 인하여 전체적인 긍정성을 주장하는 것은 아니라는 점을 알 수 있고, 현 단계에서는 여타 상황을 고려하여 신중하게 접근하는 성향이 있음을 알 수 있다.

3. 가상화폐 거래 현황

전 세계적으로 발행, 통용되는 가상화폐 유형 중 가장 대표적인 것은 비트코인(BTC), 이더리움(ETH), 그리고 테더(USDT)이다. 특히, 비트코인은 희소성에 따라 가장 폭발적 관심을 받는 가상화폐로 새로운 투자수단으로 인기가 매우 높다. 비트코인이 2009년 처음으로 발행되던 당시 추정가치는 미화 0.0008달러에 불과했으나, 2012년 초에는 10달러,

2013년에는 400달러, 2017년에는 1만 9,909달러, 2021년에는 무려 68,000달러까지 급등했다.

이렇게 시장규모가 증대하면서 세계 각국은 물론 우리나라도 업비트, 빗썸 등의 암호화폐 거래소가 개설되었다. 하지만 투자에 관한 극심한 과열과 과도한 가격 등락 등 금융거래상의 다양한 문제들이 발생함에 따라, 2017년 정부의 규제가 시작되면서 그 열기는 줄어들었다. 그러나 일본에서 가상화폐를 실물경제에서 사용 가능한 통화로 인정하면서 비트 코인을 포함한 가상화폐에 관한 관심이 다시 증가했다(유희식, 2020).



[그림 2-3] 가상화폐 거래량 추이

출처: 유희식(2020)

박종서(2020.7.9.)는 현재 하루 7,600억 원어치 이상의 가상화폐가 거래됨을 집계했다. 2020년 가상화폐 매매 규모는 전년 5월 기준 115조 원에 달했다는 것이다. 금융위원회는 빗썸, 업비트 등 가상화폐 거래소에서는 2020년 5월 기준 114조 9,083억 원 상당의 가상화폐가 거래되었고, 하루 평균 금액은 7,609억 원임을 제시했다. 2016년 이후 누적거래 금액은 2,160조 원을 넘어섰고 이러한 증가세에 따라 연말에는 2,300조 원을 넘을 것을 추정했다.

오로라(2021.6.30.)는 비록 지금 가상화폐 시장이 매우 큰 변동성을 보이는 불안한 모습을 나타내고 있지만, 투기는 막되, 해당 시장을 과도 한 규제로 축소시켜서는 안됨을 강조했다. 블록체인 기술 특성상 거래 내역의 위·변조가 불가하여 금전 거래 투명성을 증대하므로 투자 개념 보다는 금융거래 시스템 혁신 개념으로 접근해야 한다는 것이다. 또한, 태어날 때부터 인터넷을 접한 MZ세대는 가상화폐 네이티브가 될 것임 을 예측하면서 NFT와 가상화폐를 기반으로 한 탈중앙화 금융 서비스를 자연스럽게 수용하는 대중이 증가하면서 가상화폐 시장은 차후 더욱 성 장할 것임을 강조했다.

4. 가상화폐 정책에 관한 선행연구 검토

가상화폐는 이미 커다란 시장이 형성되었고, 미국을 포함한 금융선진 국들은 이 시장에서 위치를 선점하며 자국 금융 산업 발전에 크게 이바 지하고 있다. 따라서 우리도 이러한 시대적 흐름에 역행하지 않기 위해 서는 세계적 추세에 바르게 편승해야 하며, 금융 분야의 획기적인 디지 털 혁신으로서의 가치를 가지고 있는 가상화폐에 대한 심도 있는 분석을 통해 국가적 차원에서 정책 지원과 행정적 제도 마련을 하는 등 이를 건 전하게 발전시킬 필요가 있다. 이에 본 절에서는 국내외 가상화폐에 관 련한 정책과 해당 이슈를 검토할 것이다.

1) 해외 가상화폐 정책 이슈

진달래(2021.9.24.)는 중국 중앙은행인 중앙인민은행이 가상화폐 관련 모든 금융거래를 불법으로 규정할 뿐만 아니라 엄격한 단속도 예고함을 제시했다. 가상화폐 거래는 물론, 거래 플랫폼 홍보나 기술지원 업무등도 처벌 대상에 포함하면서 중국의 비트코인을 포함한 주요 가상화폐의 가격이 일제히 급락했다는 것이다. 또한, 해외 가상화폐 거래소가 온라인상에서 중국 거주자에게 서비스를 제공하는 것을 불법화하는 정책이통과되었다. 이러한 가상화폐 업무들은 형사 책임을 묻겠다는 방침이다.

가상화폐는 자금세탁, 사기 등 각종 불법, 범죄행위에 악용될 우려가 제시되면서, 이러한 정책들이 추진되었고, 인민은행은 이러한 가상화폐 가 경제, 금융 전반의 질서를 교란한다고 하면서 정책 취지를 밝혔다. 2021년 6월 중국 정부는 범죄에 따른 수익금을 가상화폐로 빼돌린 혐의로 1,000명 이상을 체포한 바 있다.

신기섭(2021.5.31.)은 미국의 통화감독청이 가상화폐 규제 움직임을 시사함을 규명했다. 비록 미국은 가상화폐 기반 기술인 블록체인과 같은 혁명을 무시하고 과거로 회귀할 순 없으나, 이러한 새 기술이 규제에서 자유로운 거대한 그림자 금융을 만들어 낼 우려가 있음을 경고한 것이 다. 반면, 증권거래위원회, 상품선물거래위원회는 가상화폐 투자자를 보 호하기 위한 정책을 추진하고 있다. 이에 따라, 규제 경계를 설정함이 정책 이슈화되고 있으며, 관계기관들의 협력을 통해 가상화폐 부작용을 최소화할 것으로 그 귀추가 주목된다. 현재 미국은 중국처럼 가상화폐를 직접 탄압하고 있지는 않은데, 정부가 가지고 있는 규제의 틀 안에 민간 가상화폐를 끌어들여 기존 금융시스템 헤게모니를 지속하면서 절대적 규 모의 수익을 창출하는 가상화폐라는 신사업도 동시에 활성화시키고자 한 다는 것이다. 즉, 미국 정부는 가상화폐 산업을 명백하게 비즈니스로 인 식하고 있으며, 규제를 통해 탄압하는 것이 아니라, 감독 체계 안으로 창출하는 수단으로 인식함을 진달래 유인하여 새로운 수익을 (2021.9.24.)는 강조했다.

한편, 최효정(2021.5.10.)은 일본의 경우 2014년 가상화폐 거래소인 '마운트곡스' 해킹 사건을 경험하며 가상화폐 관련 규제법안을 통과시켰음을 기술했다. 법안 개정을 통해 현재는 가상화폐 교환업자가 당국에서 허가를 받는 것을 규정했고, 거래소는 가상화폐 불법적 유출을 방지하는 차원에서 자산을 안전하게 보호할 책임을 규정했다. 또한, 거래소에 가상화폐를 상장하려면 금융청의 심사를 거치도록 했다.

아울러 싱가포르와 홍콩도 가상화폐를 하나의 투자상품으로 규정하고 제도화했다. 2020년 11월 홍콩 재무 당국은 증권선물위원회가 가상화폐 전부를 감독하도록 하는 내용의 규제안을 발표했다. 싱가포르는 2020년 1월부터 '지불서비스법'을 통해 가상화폐 사업자들이 당국의 허가를 받아야 영업을 하도록 했다.

이들 주요국의 가상화폐 정책 이슈는 과세를 하되 해당 산업을 효과

적으로 보호하는 방안을 찾자는 것이다. 즉, 가상화폐에 대한 명확한 개념 규정하에, 해당 시장을 제도화하여 성장을 위한 발판을 마련하면서, 아직 극복되지 못하고 있는 가상화폐 부작용들을 효과적으로 규제하여 사용자의 자산을 합법적 테두리 안에서 효과적으로 보호하고, 각 사업처들의 사업 방향성을 제시함으로써 해당 산업의 건전한 발전과 육성을 도모함에 정책 이슈가 있음을 알 수 있다.

이러한 취지에 따라, Gerard(2020)는 미국의 경우, 페이스북 (Facebook)은 달러에 1대1로 연동되는 스테이블 코인(Stable Coin)인 디엠(Diem)을 출시하여 다양한 기술 플랫폼에서 적극 활용하고자함을 밝혔고, Sparkes(2021)도 페이팔(Paypal)은 미국 이용자를 대상으로 가상화폐를 구매하고 보유 및 판매할 수 있는 서비스를 제공함을 규명했으며, Chokor, Alfieri(2021)은 비자(VISA)가 2020년 12월 가상화폐결제 시스템을 구축하고, 폴드(Fold), 코인베이스(Coinbase), 바이낸스(Binance) 등 25개 가상화폐 연관 기업들과의 제휴로 신용, 직불카드출시 및 리워드 프로그램을 확보하는 등 사업영역을 확장함을 강조했다.

2) 국내 가상화폐 정책 이슈

국내 가상화폐의 거래 규모가 국내 주식시장의 규모를 뛰어넘자, 정부는 '특별단속'이라는 명분으로 특점법 등 규제 중심의 통제 정책을 제시했으나, 투자자를 보호하기 위한 방향성은 제시하지 못하고 있음을 한국무역협회(2021.6.4.)은 강조했다. 우선, 현행 존재하는 가상화폐에 관련한 법률과 제도는 가상화폐 시장규모를 감당하지 못하는 수준이며, 수많은 가상화폐 거래소의 안전성, 위험성 등을 평가하여 위험군으로 간주할 근거조차 없다는 것이다(신호경, 2021.4.18.). 이에 2021년 시행된 개정 특정 금융거래정보의 보고 및 이용에 관한 법률인 특금법과 시행령은 가상화폐 거래소에 자금세탁 방지 의무를 부여하고, 은행으로부터 반드시 실명을 확인할 수 있는 계좌를 받아 영업하도록 규정하여 은행이각 거래소에 대한 인증을 책임지도록 했다. 그러나 은행에 가상화폐 거래소 관리 책임을 부여하면서 구체적 기준이나 조건은 함께 제시하지 않

았고, 이에 은행들은 '은행 공통 평가지침'을 구축할 목적으로 외부 컨설팅에 의뢰하는 실정임을 토로했다.

다시 말해 정부는 현재 가상자산의 위험성만을 경고하고, 사기, 불법 세탁 등을 강력하게 처벌하겠다는 경고 중심의 정책을 개진할 뿐, 가상화폐 투자자 보호를 위한 합리적 방향성과 가상자산, 블록체인 기술 산업의 활성화를 위한 제도적 보호 차원의 정책은 전무한 상태이다. 이에한국무역협회(2021.6.4.)는 가상자산에 적합한 별도의 업권법이 절실한시점임을 강조했다.

3) 가상화폐 정책 선행연구

앞에서 기술한 여러 가상화폐에 관련한 정책 논의에도 불구하고, 최근 2020년 이후 가상화폐 정책 현황과 개선방안에 관한 연구는 매우 미흡하다. 이 중, 주요한 선행연구를 고찰하면 다음과 같다.

백승윤 외(2021)는 가상화폐 규제에 관한 비교법적 고찰을 진행하여, 한국은 가상화폐 정의가 명확하지 않고, 가상화폐에 따른 소득을 금융투 자 소득이 아닌 기타소득으로 별도 과세하므로, 차후 가상화폐에 관한 정의에 대한 문제가 항상 존재할 것이라며 유럽, 미국, 중국, 일본이 규 정하는 가상화폐 개념 규정과 과세제도를 분석하여 국내 금융 산업 발전 을 위한 실무적 시사점을 제시했다.

이희종(2021)은 가상자산의 법적 규제에 관한 연구를 진행하여, 가상 자산에 관한 법률적 강제성이 없으면 업계의 자율적인 규제에만 의존하 여 투자자는 제대로 보상받지 못한다는 등의 문제점을 제시하면서, 해외 사례처럼 제도를 도입하여 가상자산 산업을 포괄적으로 규제하는 동시에 투자자를 보호하고, 공시규정과 해킹에 따른 손해를 배상하도록 할 때 이상적인 가상화폐 발전이 가능함을 촉구했다.

김혜정(2020)은 4차 산업혁명 시대에 블록체인 기술에 기반한 암호화폐의 형사적, 정책적 함의에 대한 연구를 암호화폐에 따른 범죄에 대한 규제방안 중심으로 연구했는데, 현재 암호화폐의 긍정적 면을 악용한다양한 범죄가 증가하고 있으며, 차후 이에 관련한 범죄가 지속 증가됨

이 추정되는바, 적합한 형사법 규제를 통해 악용사례에 적합한 맞춤화 된 법적 대응을 통해 해당 산업에 대한 억압 차원이 아닌 활성화 차원에 서 법적인 규제가 논의되어야 함을 강조했다.

제 2 절 정책변동(policy change)

1. 개념과 특성

선행연구에서는 정책변동을 정책을 둘러싸고 있는 외부적인 환경의 변화 또는 내부적 요인에 의해 정책이 수정, 유지, 또는 종결되는 것으로 보았다. 정책변동의 유형과 원인은 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 정책종결(Hogwood & Peters, 1982), 정책 도구의 수준, 정책 도구 자체, 패러다임 변화(Hall, 1993), 급속한, 완만한, 급속한 점진적, 완만한점진적 변화(Howlett & Ramesh, 1998) 등 학자들에 따라 다양하게분류되는데 정책변동은 때로는 정책과정보다 정책 결정 이후 집행단계에서도 나타날 수 있다.

본 연구에서는 정책변동유형론(policy change type theory) (Hogwood & Peters, 1982)을 활용하여 우리나라의 가상화폐 규제 정책을 분석하고 이 과정을 통해 연구대상의 사례를 구체화한다. 정책변동 유형론에서는 정책변동을 정책유지와 정책혁신, 정책승계 그리고 정책종 결로 구분하고 있으므로 이를 가상화폐 정책에 접목하여 분석하고자 한다.

정부의 새로운 정책 결정이라 할 수 있는 정책혁신(policy innovation)은 과거에 다루지 않은 영역의 정책을 도입하는 정책변동을 의미하는 것으로 정책을 지지하는 조직, 법률, 예산이 없는 무에서 유를 창조하는 것으로 설명된다(나상철, 2018). 우리나라의 가상화폐 정책중 정책혁신에 해당하는 사례를 찾아보면, 기술발전에 따른 새로운 가상화폐 도입을 위한 제도화 TF에서 발견되고 있다(김대진, 안빛, 2012).

정책유지(policy maintenance)는 기존에 있던 법률, 조직, 및 예산

등이 유지되는 낮은 수준의 정책변동을 의미한다. 가상화폐 정책에서 정책유지 사례로는 거래소 허가정책으로 예시할 수 있는데, 이는 원래의 정책목표를 달성하기 위한 프로그램 산출을 조정하는 데 지나지 않는 것으로 볼 수 있다(Hogwood & Peters, 1982).

국내 가상화폐 거래소 사업자를 위한 허가정책은 보수적으로 운영되는 가장 대표적 정책으로 분류할 수 있다. 우리나라의 거래소는 금융계좌를 금융기관과 협약을 통해 개설하고 이를 금융위원회에서 승인받아야사업을 계속 유지할 수가 있다. 이러한 허가제도는 몇 년간 형태를 지속하는 대표적인 정책이다. 이는 가상화폐가 자금세탁, 환치기 등에 악용되지 않도록 규제하는 현실에서 해당 정책을 급전환시키기 어려운 점에기인하고 있다.

정책승계(policy succession)는 정책유지와는 달리 법률 변동, 조직 개편, 예산조정 등이 수반되는 것으로, 큰 틀에서 정책목표는 유지되지만, 정책수단의 핵심적인 내용이 바뀌는 의도적으로 높은 수준의 정책수정이 일어나는 것으로 정책 대체, 부분종결, 정책통합, 정책분할 형태로나타날 수 있다(Hogwood & Peters, 1982).

우리나라의 가상화폐 정책에서 정책승계 사례로는 가상화폐에 대한 과세 도입을 들 수 있다. 현재 국제회계기준상 가상자산을 화폐나 유형 자산으로 인정하진 않지만 2023년 1월부터 가상자산을 거래하면서 자산, 소득이 발생하는 부분에 대해서는 소득세를 부과할 예정이다. 이 정책은 투자자 보호 논란과 별개로 조세 형평상 시세차익에 세금을 부과하는 정책승계의 양상을 보이고 있다.

정책종결(policy termination)은 의도적으로 특정한 정책을 폐지하는 것으로 새로운 대체 없이 정책이 완벽히 폐지되는 것이다. 즉 기존에 있 는 법률, 조직, 예산이 종료되는 것을 의미하는 것으로 종결속도에 따라 폭발형, 점감형, 혼합형으로 구분할 수 있다(이재무, 2015).

한국의 가상화폐 규제정책에서 대표적인 정책종결 사례로는 특정금융 정보법에 따라 은행 실명계좌를 발급받아 금융위원회 심사를 거쳐 등록 하도록 하는 등록제 시행을 들 수 있다.

2. 정책변동(policy change) 모형

정책의 변동은 정책목표와 정책수단 및 대상집단 등 그 정책 내용의 변동뿐만 아니라 정책 집행방법의 변동, 예를 들면 서비스 제공 체계에 있어서의 변화를 포함한 표준 운영절차의 변화까지도 포함된다. 정책의 변동은 정책 결정 과정 혹은 평가 활동 중에도 발생할 수 있다. 그러나 전형적으로 정책 평가상에서 밝혀진 정보가 정책의 결정 과정에서의 환류(Feedback)에 의해서도 발생한다. 특히 환류 과정은 정책 과정상 중요한 부분으로 정책의 변동은 정책 결정에서 일어나는 다양한 정책들의 종결이나 수정만이 아닌 집행과 평가의 과정에서도 나타날 수 있다(이태종, 2002).

정책의 변동에 대한 관심과 이론적인 발전은 거의 최근에 들어서야 표명되기 시작했다. 존스(Jones)나 라스웰(Lasswell)과 같은 당시의 학자들과는 다르게 정책 결정 과정에서 한 단계로서의 정책의 종결 단계를 제시할 뿐만 아니라 정책의 수정과정까지 포괄적으로 나타내고 있다. 그러나 이들은 정책 과정의 순환적 영속성과 정책변동에 있어서의 다측면성, 그리고 현대 정책 결정의 승계적 경향까지는 세심하게 고려하지 않았다(이태종, 2002).

한편 나까무라(Nakamura), 스몰우드(Smallwood), 맥로린 (McLaughlin), 린드블롬(Lindblom) 역시 정책의 변동이 보편적인 현상이라고 보았으나, 정책변동의 중요성은 크게 강조하지 않았다. 또한, 리플리(Ripley), 프랭클린(Franklin)의 경우 미래의 정책 프로그램의 결정단계를 제안하며 정책 과정의 순환성을 재차 강조하고 있긴 하지만 마찬가지로 정책 내용에 대한 구체적인 언급은 하지 않았다.

최근에는 정책변동의 이념 중에서도 특히 정책종결에 대한 연구는 조직의 변동에 대한 보조와 해당 연구를 동시에 진행하고 있으나, 조직의 쇠퇴(organizational decline)나 감축 관리(cutback management) 및 정책의 종결 같은 경우는 그 개념 규정상 여러 이견이 있을 수 있으므로 명확한 개념 구분 하에서 연구를 진행할 필요가 있음을 제시하였다.

정책변동에 관한 보다 체계적인 연구로서는 건(Gunn), 피터스 (Peters), 호그우드(Hogwood) 등의 연구를 들 수 있다. 이에 대한 연구는 서구에 토대를 둔 연구결과이며 타 국가의 정책변동의 경험적 특수성을 고려하여야 하겠지만, 그럼에도 불구하고 상당히 보편적인 이론의틀을 제시하였다는 점에서 높이 평가되고 있다. 가장 최근에는 일반적인정책변동과정과 변동요인에 대한 논문들이 경제정책, 복지정책, 규제정책, 환경정책, 노동정책, 교육정책, 에너지정책, 보건정책, 농업정책, 언론정책, 관광정책 등 다양한 분야에 적용되고 있으며, 나아가 정책변동에 대한 이론적인 일반화를 기하고자 연구들도 행해지고 있다(이태종, 2002). 최근 행정이론에서는 [표 2-1]에서와 같이 정책변동을 유발하는 요인에 대해 다양하게 유형을 분류하고 있다.

[표 2-1] 정책변동 유발요인

이론	내 용
Zahariadis (2008)	정책아이디어, 정책문제, 정치변화, 정책의 창
Hall(1993)	경제적 위기, 사회적 변화, 정치적 변동
Birkland (2006)	초점 사건
정정길(2011)	정치, 사회, 경제적 변화
Sabatier (1988), Sabatier & Jenkins-Smith (1999)	사회경제적 여건 변화, 통치집단의 변화, 다른 하위 체제로부터의 영향 및 정책결정지지 연합의 재편성, 정책학습, 여론의 변화

출처: 장문영, 이찬구(2017)에서 수정 인용.

기존의 정책변동을 설명하는 이론은 정책흐름모형(Policy multiple stream), 네트워크 모형(Policy network), 정책옹호연합모형(ACF: Advocacy Coalition Framework)등이 많이 사용 되는데, 정책흐름모형은 정책 과정에 역점을 두어 흐름을 분석하는 모형이고, 네트워크모형은 정책 제도들 간의 구조적 관계에 역점을 두고 자원 의존에 의하여 상호연결된 조직들의 클러스터 또는 복합체로 정책을 이해하는 것이다. 이

가운데 본 연구가 주목하는 정책변동과정과 정책 방향을 정립하기 위해서는 정책옹호연합모형이 적합한데, 이는 기존의 정책 과정 이론의 문제점과 한계점을 극복하기 위해 Sabatier에 의해 1988년에 고안되었다. 정책옹호연합모형은 각기 다른 신념 체계를 가진 행위자들이 옹호연합을 형성하고, 이들 간의 상호작용을 통해 정책변동이 발생한다고 정책과정을 설명하는 모형이다(Sabatier, 1988).

외적변수, 정책하위체제, 신념체계, 옹호연합, 정책학습, 정책중개자, 정책변동의 핵심 구성요소를 포함하는 정책옹호연합모형은 상이한 신념체계를 중심으로 대립하는 정책체계의 상호작용과 정책변동 과정을 이해하는데 유용한 분석 틀을 제공한다(성욱준, 2014).

정책흐름모형은 우연한 사건의 발생에서 정책 과정이 출발하고, 정책 결정 우연성을 정책 창으로 설명하는 이론으로 정책 선도자의 정책의 결 정 과정에서 기능과 역할을 강조한다는 특징이 있다.

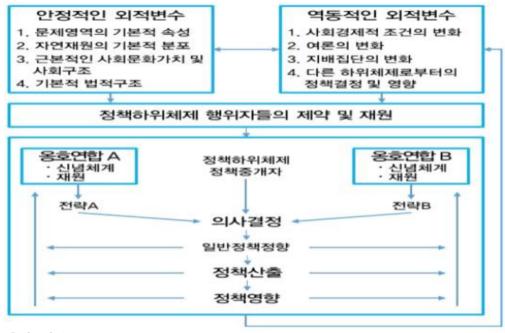
정책변동을 설명하는 이론으로 활용되는 정책흐름모형은 따라서 정책 옹호자 간 갈등이 아닌 선도자의 정책 결정 과정에서 기능과 역할에 주 목하므로, 가상화폐 정책 과정에 나타나는 이해관계자의 분석 및 행위자 간 갈등에 관해서 설명이 부족하다는 단점이 있기 때문에 가상화폐 정책 같은 갈등이 있는 역동적인 정책 과정을 분석하는데 부적합하다고 판단 되었다.

정책네트워크 모형은 외부환경 요인을 감안하지 않으며, 정책 산출에 대한 구체적 설명이 미약하다는 단점이 있다.

3. 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework, ACF)

정책옹호연합모형은 집단 간 정치적 권력의 갈등 과정을 기반으로 한 정책 변동 프로세스를 설명하기 위한 모형이다. 특히 Sabatier는 이 모형과 관련하여 정책변동이 외부의 환경적인 요인과 지지연합(advocacy coalition)의 변동이나 정책지향학습(policy-oriented learning)의 작용으로 인한 정책체제에 의해 발생함을 내용으로 하는 장기간의 정책변동의 분석 틀을 제시하였다(이태종, 2002). 이는 미국의 다원론적인 시각

에 바탕을 둔 것으로 비교적 정책에 대한 비판과 의견 제시가 자유롭지 못한 정치체제 아래에서는 그 이론적 설득에 한계가 있지만, 통계나 다 른 양적 연구 방법론과 보완하여 정책 변동성, 다측면성 분석에 널리 활 용되고 있다. 이러한 정책변동은 외적변수와 이들 영향을 받는 정책하위 체계(policy subsystem)내에 있는 신념 체계로서의 정책옹호연합 (policy coalition)이 정책중개자(policy brokers)를 중심으로 정책학습 (policy-oriented learning) 등의 상호작용으로 신념 체계 변화가 일어 남으로써 발생한다는 이론이다(박종국, 2020).



[그림 2-4] 정책옹호연합모형(ACF)

출처: 박종국(2020)

이 같은 정책옹호연합 모형은 정책행위자의 신념에 기반한 정책지지 연합을 구성하여 그들의 신념을 정책으로 반영하는 과정을 분석하며, 옹 호연합들은 그들의 신념을 관철하기 위해서 신념을 공유한 정책행위자들 의 전략적인 상호작용으로 정책변동이 발생한다고 했다. 이러한 정책옹 호연합모형은 정책 하위체제 내의 지지 옹호연합 간 상호작용, 즉 정책 학습에 따른 정책변동에 초점을 두는 것이다. 이후 이러한 모형에 기반 하여 수차례의 수정이 이루어져서 정책변동이 일어나는 통로로서 정책학습과 외부충격 이외에 내부충격과 협상에 따른 과정 결과로서의 모형이추가하여 더욱 발전되었고, 구조의 복잡성도 더해졌다고 볼 수 있다. 그러나 본 연구가 주목하는 가상화폐 정책변동의 경우에는 비교적 단기간에 두 이익집단의 역동적 갈등에 따라 정책이 산출된 경우이므로 이러한구조의 복잡성을 반영할 만큼의 시간 경과에 따른 다양한 변수들이 존재하지 않았다고 판단하여, 본 연구는 정책변동모형의 초기모형을 기준으로 연구를 진행하고자 한다.

1) 외부요인

외부요인은 안정적 외부요인과 역동적 외부요인으로 구분된다. 전자는 변화는 있으나 그 속도가 느리고 거의 변화되지 않는 것으로, 정책 하위 체제가 선택 가능한 정책 대안의 범위를 제한하고, 정책 하위체제들의 자원, 신념 체계에 영향을 미친다. 여기에는 구체적으로 정책 특성, 자원 배분, 기본적인 사회문화적 가치와 사회구조, 법적 구조가 포함된다. 반 면 역동적 요인은 정책 하위체제에서 단기간에 직접적으로 큰 영향을 미 치는 요인으로 사회, 경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 선거 등을 통한 통치세력 변화, 다른 정책에 따른 영향과 정책 결정 등이 있다(박종국, 2020).

2) 내부요인

내부요인은 우선 정책 하위체제 내부를 구성하는 정책 행위자들이 이루는 지지 연합과 이들 정책에 상이한 신념과 자원이 있다. 지지 연합은 공유된 신념 체계를 기반으로, 다양한 분야에서 활동하는 행위자들로서 옹호 연합으로 간주된다. 이들 옹호 연합은 공통된 신념 체계에 기반하여 옹호 연합을 구성하므로, 신념 체계는 정책옹호연합모형에서 중요 분석 단위이다. 이러한 신념 체계 수정은 정책학습(policy-oriented learning)에 따라 발생하며, 이는 경쟁하는 지지 연합 간에 일정 부분 갈등이 존재하거나, 지지 연합 간 논쟁을 촉진하는 논의가 있을 때 발생

한다(박종국, 2020).

3) 정책중개자

이들 정책옹호연합이 상충하여 절대 양립할 수 없는 전략하에 목표를 추구하는 과정에서 발생하는 정책 불일치는 심각한 정치적 갈등으로 비화한다. 즉, 옹호 연합 간 소유하는 자원에 기반해서 그들이 공유하는 신념 체계가 반영된 정책 산출을 위해 상호 경쟁하는데, 정책중개자는 이러한 갈등을 중재한다. 정책중개자는 옹호 연합 간 경쟁적 갈등을 중재하여 합리적 타협점을 찾도록 하는 역할을 수행한다는 것이다(박종국, 2020).

4) 정책학습(policy-oriented learning)

정책학습이란 정책목표의 달성, 재설정, 정보나 경험에 따른 결과에서 나타나는 생각 혹은 행동 의도의 전환을 의미한다. 즉, 정책학습은 정책 목표에 관한 기존 경험과 새로운 정보에서 발생한 행동, 생각의 대안으로 정책지지연합들의 신념 체계의 변화를 유발하는데, 정책 옹호 연합모 형에서 정책학습을 정책변화를 촉진하는 장기적이고 점진적인 원동력으로 간주한다(박종국, 2020).

즉, 상기에서 검토한 안정적 외부요인과 역동적 외부요인 기반하에 내부요인에 해당하는 옹호 연합들간 발생하는 갈등, 경쟁을 정책 중개자가합리적으로 조율, 중재하여 타협점을 제시함으로써 정책이 산출되어 차후 정책 방향성을 추정할 수 있다.

4. 정책변동 선행연구

정책의 변화를 이해하기 위한 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)은 많은 정책사례에 적용되고 있으며 이를 토대로 한다양한 선행연구들이 존재한다. 전진석(2003)의 연구에서는 1963년 약사법 개정 이후 의약분업의 정책 변화를 살펴보기 위해 정책옹호연합모

형을 적용하였다. 본 연구에서는 정책옹호연합의 접근방법에서 강조되고 있는 기본 전제들이 의약분업의 사례에서도 적용되고 있는 것을 확인하였다. 특히 수십 년이라는 오랜 기간에 걸쳐서 나타나는 의약분업 정책의 변화는 정책옹호연합 간의 상호작용임을 확인했으며, 정책 하위체제에 영향을 주는 안정적 변수와 역동적 외적변수들을 확인하였다. 그 결과 정책옹호연합들의 믿음체계(belief systems)의 수정을 뜻하는 정책지향적 학습(policy-oriented learning) 또한 상당 부분 점증적이고 장기적인 의약분업의 정책변화에 주된 원인이 되는 것으로 나타났다. 특히본 연구의 의의는 전통에 기인한 정책분석방법에 있어 그 대안으로 제기된 정책옹호연합모형이 의약분업 정책 변화를 설명해 내는데 매우 유용한 모형인 것을 밝혀냈다는 것에 그 의의가 있겠다.

양승일(2005)의 연구에서는 1971년 지정된 그린벨트 사례를 대상으로 정책옹호연합모형을 적용하였다. 특히 본 연구는 Sabatier의 옹호연합모형을 적용하였는데 분석결과 정책 하위체제에 영향을 미치는 외적인변수라는 안정적인 변수에, 도시화 현실 및 도시 주변 환경 보전의 일환인 그린벨트와 권위적 정치체계, 도시계획법 등이 외적변수에 해당되며, 내적변수로는 외환위기, 시민단체 활동, 정권교체, 정책 중개자 등이 포함되어 있다. 특히 옹호 연합에서는 자신들의 신념을 바탕으로 갈등구조를 형성하며 공청회 등의 정책 지향학습을 불러오고 있다고 제시하였다. 결론적으로 그린벨트와 관련이 있는 정책변동에서 중요한 것은 친환경요소이며, 이는 '개발제한 구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법'으로 구체화 되고 있음을 밝혀냈다.

김영종(2009)의 연구에서는 외국인 고용허가제와 관련하여 동태적 정책형성 네트워크와 정책옹호연합의 결합모형을 통해 정책형성과정에 참여한 다수의 정책행위자들의 상호작용 과정을 각각의 정책행위자들의 면접을 통하여 분석한 결과 고용노동부를 중심으로 하는 고용허가제 도 입을 위한 정책옹호연합과 이와 반대되는 견해를 보이는 경제부처 중심 의 정책옹호연합의 대립과 갈등이 표출되었음을 확인하였다. 또한 대통 령의 중개활동 및 정책위원회 의장으로서의 산업연수생제도와 외국인 고 용허가제의 병행하는 타협적 방안이 산출되는 과정을 체계적으로 확인하였다. 특히 본 연구의 경우 정책활동의 분석과정에서 활용되고 있는 정책비트워크과 정책옹호연합모형을 기술적으로 결합하여 복잡한 동태적정책결정 과정을 모색했다는 점에서 의의가 있다.

이덕로(2012)는 기초노령연금 정책 결정에 관한 사회연결망 분석에 관한 연구에서 정책옹호연합모형을 중심으로 정책 결정 과정과 변동과정에서의 정책옹호연합의 구성을 확인하고 설명하였다. 어떤 특수한 사회현상을 설명하거나 진단하는 이론의 확립은 양적, 질적 연구방법의 상호작용과정 속에서 점차 공고해진다고 제시하였다. 분석 결과 특정 정책결정 과정에서의 정책옹호연합 구성이 양적 연구방법을 통해 충분히 설명될 수 있다는 것을 확인하였으며, 더 나아가 이 연구에서는 정책옹호연합모형을 토대로 양적 연구방법을 병행함으로써 이 이론의 적용 가능성을 확인한 것에 그 의의가 있다.

이유현과 권기헌(2013)은 '탄소 배출권 거래제도 도입의 정책형성 과 정에 관한 연구에서 옹호 연합과 사회연결망분석(SNA)를 중심으로'라 는 연구에서 배출권거래제도의 도입의 정책형성 과정을 Sabatier의 정 책옹호연합모형과 신문기사를 이용한 사회적 네트워크 분석을 통해 정책 형성 과정에서의 주요 요인을 분석하였다. 배출권거래제 정책의 도입은 시장가치와 환경 사이의 충돌이라는 근본적인 불변의 속성을 가진 갈등 의 문제와 15년이라는 비교적 장기간에 걸친 정책의 형성 기간을 고려 할 때 Sabatier의 옹호연합모형(ACF)에 적실성을 내포하고 있다. 특히 본 연구는 Lasswell의 정책형성과정을 정책 갈등기, 정책 처방기, 정책 정보기, 정책 건의기 등 4단계의 시기로 발전시켜 각각의 시기에서 보여 지는 정책하위체제의 구조(중심성과 밀도, 연합의 구성)와 상대적 안정 변수, ACF상의 역동적 외향 요인 및 정책산출물의 시기별 분석 등을 통 해 최종적으로 배출권거래제 정책이 형성되는 전 과정을 심도 있게 분석 하였다. 그 가운데 정책 하위제체 분석에서의 사회연결망분석(SNA)에 대한 적용은 ACF상에서 보여지는 기존의 한계를 보완하였다는 점에서 상당한 의의가 있다.

임선우와 류석진(2017)의 연구에서는 '가상화폐 규제의 구조 및 변수: 비트코인 규제를 창출하는 영향요인'을 비교연구 하였다. 비트코인에 관한 각 나라의 규제가 신중, 허용, 불가, 무반응 등 다양하게 진행되고 있는바, 국가의 규제수준과 ICT의 발전 정도 및 금융, 경제, 정치적인 요인과의 관계를 분석하였다. 분석결과, ICT의 발전수준이 높고 금융, 경제적 역량이 높아 통화가치가 안정적일수록, 정치적 역량 특히 국제자금세탁방지기구 가입국 일수록 비트코인에 대한 허용적인 규제성향을 보이는 것으로 확인되었다.

가상화폐의 바탕이 되는 이념 및 제도, 이익을 중심으로 네트워크 사회에서 가상화폐의 화폐 권력 구조에 대한 영향을 분석한 연구에서는 가상화폐가 이념 차원에서 분권성, 직접성, 개방성을 표명하고, 제도 차원에서 네트워크 동료 생산에 기반, 이익 차원에서 낮은 거래 비용, 경제활성화, 공동체 확산 등을 기대할 수 있다고 분석하였다(조희정 외, 2015).

김현정(2018)의 연구에서는 송금법 개정을 통해 대표 암호화폐인 비트코인을 공식 통화로 인정하고 국제사회의 정책을 주도하고 있는 일본의 정책전략을 검토하였다. 이 연구에서는 일본 정부의 암호화폐 관련정책 및 제도를 조정해 나갔던 IT 전략특명소위원회의 역할과 그 과정을 분석하고 일본 내 암호화폐와 블록체인 관련 세제의 개정 및 규제 조직이 수립되어가는 과정에 대해 고찰하여 중개자의 역할이 잘 검토되었다고 할 수 있다.

권오훈(2019)의 연구에서는 가상통화와 관련된 정부의 정책을 연대기 순으로 다루면서 한국 정부가 취해온 입장과 정책의 변동과정을 분석하였다. 특히 암호화폐 관련하여 적극적인 조치를 취하고 있는 금융위원회의 내용과 흐름을 살폈다. 하지만 실상 금융위원회를 제외하면 가상통화 TF 유관 부처도 별다른 지침을 내놓지 않았기 때문에 한국의 가상통화 관련 가이드라인의 구축이 시급함을 지적하면서 가상화폐를 증권형, 지불형, 유틸리티형으로 구분하여 방향성을 제시하였다.

고시면(2018)의 가상화폐 합법화 및 가상화폐 특별지구의 구상 연구

에서는 비트코인 규제와 연관된 이해관계자들이 취했던 찬반 입장을 인용해가며 다소 읽기 쉬운 방식으로 비트코인과 관련된 여러 쟁점을 분석 및 정리하고 최종적으로 스위스 Zug의 크립토 밸리(Crypto Valley)를 예시로 들며 관련 산업을 촉진 시킬 방향성을 제시하고 있다.

이외에도 가상화폐 규제의 현황과 규제 방향, 외국의 규제 등을 비교 연구한 선행사례들은 꾸준히 나타나고 있으며 일부의 연구를 소개하면 다음과 같다.

맹수석(2017)의 연구에서는 가상화폐에 대한 국가별 규제 현황을 살피고 시사점을 제시하여 우리의 법제 개선에 참고하고자 하였다. 이 연구에서 가상화폐 규제 시 고려해야 할 부분을 가상화폐에 관한 개념 정립, 가상화폐 사업자의 불법거래 규제 문제, 가상화폐 이용자 보호 문제 등으로 지적하였다.

이현정(2015)의 연구에서는 비트코인을 중심으로 미국과 일본의 금융법 규제를 비교 검토하고 한국의 규제에 대한 시사점을 제시하였다. 김종호(2018)의 연구에서도 가상화폐와 관련 산업 발전에 따른 금융기관들의 대응 방향을 일본의 경험을 중심으로 분석하였다.

최창열(2018)의 금융투자 자산으로서 가상화폐 규제에 관한 연구에서는 국가별 가상화폐에 대한 정책의 차이점을 살펴보고 시장규제 완화를 위한 국가별 가상화폐 규제 동향을 살펴보았다. 대응 방안으로는 가상화폐에 대한 명확한 정의, 조세 제도의 확립, 국제공조, 실제 사용증가, 법정통화와의 차이점 인식, 우량 코인 선별 등을 제시하였다.

기노성(2020)의 연구에서는 거래 시장의 신뢰성과 안정성 확보, 거래소 고객의 금융소비자로의 보호, 보안성 강화, 거래소 등록 및 인가제, 고유 자산과 위탁 자산의 분리, 중요 규약의 제정 및 설명 공개의 의무, 시세 조정과 불법 거래 및 정보조작에 대한 벌칙 및 과징금 규제 등 가상화폐를 둘러싼 법적 쟁점을 분석하고 향후 규제 방향성을 제시하였다.

신상화 외(2018)는 암호화폐의 과세 가능성에 집중하며 암호화폐 시 장현황, 우리나라의 제도, 국외의 제도 등을 살펴보고 향후 적절한 과세 제도에 대해 검토하였다. 특히, 익명성이라는 차별적인 특성을 고려하여 과세 체계의 집행을 위한 거래와 소득 식별과 포착이 어려운바, 이를 위한 규제 및 인프라의 중요성을 강조하였다.

이외에도 입법정책연구원(2019)은 한국의 블록체인 전반에 대한 정부 정책 동향을 각 주관 부처별로 분석하고, 가상자산을 포함한 국내 블록체인 법 규제 현황, 해외의 법 규제 현황 등을 분석하여 블록체인 관련 법제 문제와 개선방안을 제시하였다. 특히 블록체인의 금융 관계법과의 쟁점(금융실명거래, 지급 결제 수단으로의 전망, ICO 및 거래소의 법제도, 중앙은행과의 관계, 과세 문제)을 다루었다.

상기한 다수의 연구들이 가상화폐 관련 정책변동 과정과 문제점, 개선 방안을 논의하고 있으나, 우리나라 가상화폐 정책이 갖는 역동성에 중점을 두고, 장기간의 역동적 정책변동 분석에 적합한 정책옹호모형에 따라체계적 분석을 하여 더욱 실효성 있는 연구결과와 실무적 시사점을 제시하는 연구는 매우 미흡하다. 현재, 정책옹호연합모형(ACF)을 활용하여가상화폐의 정책변동과정을 연구한 선행연구는 없는 것으로 확인되었기때문에, 본 연구가 ACF 모델로 가상화폐의 규제 변화를 분석한 첫 연구가 될 것으로 예상되며, 정책변동 과정을 분석함에 있어 정책옹호연합모형 적합성을 규명한 연구는 다수이므로(문유진, 2021; 이동규 외, 2013) 본 연구결과에 따라 더욱 신뢰성 높은 가상화폐 정책변동 과정분석과 차후 정책의 방향성이 논의될 수 있을 것이다.

제 3 장 연구모형 및 데이터

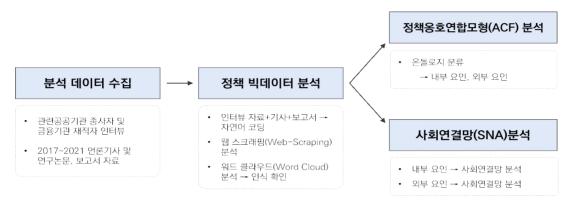
제 1 절 연구모형

본 연구는 가상화폐 관련 정책 갈등사례에 집중하여 정책이 산출되기까지 일련의 과정에 대해서 분석함으로써 가상화폐 정책변동의 흐름을 살펴보고자 한다. 선행연구에서 상술한 바와 같이 가상화폐는 정책을 둘러싼 환경변화에 민감하여, 정책 결정 과정이 동태적인 양상을 보인다. 또한, 정책 결정 과정에서 행위자들이 옹호 연합을 형성하여 각자에 유리한 정책 방향으로 결정되도록 영향력을 표출했던 사례였기에 정책옹호연합모형이 본 연구의 분석모형으로 적합하다고 판단하였다. 이에 본 연구에서는 역동적 정책 과정을 효과적으로 설명하는 이론으로 Sabatier의 정책옹호연합모형을 채택하고자 한다.

그러나 정책옹호연합모형은 미국의 다원론적 시각에 바탕을 두었기 때문에 정책에 대한 대안 제시나 비판이 자유롭지 못한 정치체제에서의 이론적 설득에는 한계가 있으며(이태종, 2002), 연구자의 주관적 관점이 개입될 여지가 있다. 따라서 본 연구에서는 최근 정책옹호연합 모형과 함께 사용되는 빅데이터 분석(Big Data Analysis) 및 사회연결망 분석(Social Network Analysis)을 활용하여 정책옹호연합모형을 추가적으로 보완하는 방식을 적용하고자 한다.

정책옹호연합모형에 따른 정책변동 요인은 상반되는 정책 옹호자들 간 갈등과 신념 체계, 이에 영향을 미치는 외적변수 그리고 이러한 갈등 과 충돌을 중재하는 정책중개자 역할이며, 이에 따라 최종 정책이 도출 되고 이러한 변화과정을 분석하여 차후 정책 방향성을 추정할 수 있다.

[그림 3-1] 빅데이터 분석 및 사회연결망 분석 연구모형



[그림 3-2] ACF 연구모형

1. 사회 경제 조건의 변화

2. 여론의 변화

3. 지배연합의 연동

성장, 투자 상품으로 급부상

안정적 외적 변수

- 투기규제 및 가상화폐 관련 산업 활성화

- 암호화폐를 투기로 보는 보수적 문화

1. 문제의 기본 속성

2. 자연자원의 기본적 분포

3. 근본적 사회문화적 가치 및 구조

역동적 외적 변수

- 급격한 디지털화, 신기술의 발전, 가상화폐 시장의

- 처음 부정적 시선에서 점차 가상화폐에 대한 우호적

변화 흐름, 폐쇄 → 규제로 변화하는 흐름



즉, 본 연구는 가상화폐 정책 결정 과정의 인과관계를 밝히기 위한 기존의 Sabatier 정책옹호연합모형 중에서 초기모형을 활용하여 정책변동 과정을 분석하고자 한다. 정책변동모형은 장기간에 걸쳐 전개된 역동성을 갖는 정책갈등과 이에 따른 정책산출에 적합한데, 본 연구가 주목하는 가상화폐 정책변동의 경우 단시간 내 양 갈등집단의 치열한 경쟁적 정책추구와 갈등 양상을 보여 충분한 역동성을 보인다고 판단했기 때문이다.

또한, 정책옹호연합모형은 초기모형 이후 수차례 수정, 보완을 거쳐 정책변동 영향요인에 있어 다양한 내적, 외적변수가 추가되어 구조의 복 잡성과 다 구조화를 특성으로 하는데, 가상화폐 정책변동의 경우, 규제 법을 중심으로 이를 옹호하는 집단과 반대하는 집단 간 갈등이 명확하고 다양한 외적변수가 추가될 만큼 장기간 지속된 정책변동이 아니므로, 본 연구는 초창기 모델을 활용하였다.

본 연구에서는 이를 바탕으로 정책변화를 촉발하게 하는 외적변수는 무엇인지를 밝히고 어떻게 정책행위자로 구성된 옹호 연합이 형성되는지, 구성원은 누구이며, 이들이 소유하고 있는 신념 체계는 어떠한지를 규명한다. 또한, 정책산출에 중대한 영향을 주는 정책중개자를 살펴보고, 최종적인 정책산출이 어떠한 형태로 발생하는지를 분석한다, 아울러 이를 통해 도출된 자료를 바탕으로 각 변수별 비교분석을 진행한다(나상철, 2018).

본 연구는 각 행위자가 산업성과 공익성이라는 상반된 신념을 지니고 옹호 연합을 형성하여 각자에게 유리한 정책 방향이 결정이 되도록 영향 력을 행사했던 사례로써, 이러한 방법론의 적용은 산업성이나 공익성과 같은 상반된 신념을 둘러싸고 대립과 갈등이 빈번한 가상화폐 정책 동태 적 파악에 유리하다.

단, 본 연구는 기존 초기모형에서 추진옹호연합이 박상기 법무부 장관 등을 중심으로 한 강경파와 박영선 의원 등 제도화를 통한 가상화폐 산 업 발전 방안을 추진한 연성파로 구분되는 양상을 파악하여, 규제법 추 진옹호 연합을 강성규제 연합, 연성규제 연합으로 구분하여 규제론 저지 연합, 연성파, 강경파 세 가지 옹호 연합으로 구성하였다. 또한, 정책학습 이외에 정책변동과 산출에 영향을 미치는 충격은 사회문화적 현상에 해당하는 외적 충격과 각 옹호 연합 내 갈등과 문제 제기에 해당하는 내적 충격으로 구분하여 연구를 진행하였다.

제 2 절 빅데이터 모형에 따른 변수설명

1. 웹 스크래핑 및 사회연결망 분석에 따른 변수 설명

정책옹호연합모형의 경우 상대적 안정변수 및 역동적 외향요인, 정책하위체제상에서의 구조(중심성과 밀도, 연합의 구성) 등 다양한 변수를 고려해야 하나, 본 연구에서는 좀 더 큰 범주에서 이를 활용하고자 한다. 사회연결망 분석상에서의 관계를 직관적으로 인지하기 쉽게 하기 위함으로 아래 [표 3-1]과 같이 변수를 크게 2가지, 내적변수와 외적변수로 단순화 하여 각 변수에 해당하는 요인들을 분류하고, 이 분류된 기준을 빅데이터 분석에서 적용하고자 한다.

[표 3-1] 빅데이터 분석 및 사회연결망 분석 변수

내적변수	정책결정자(정책위원회 등 활동), 이슈에 대한 인식, 입법 활동, 정책 제안, 사람들의 신념, 정권 및 정치적 흐름, 정책연구(관련단체)
외적변수	시대의 변화, 변화된 금융환경, 국제적 흐름, 사회 환경의 변화(사회문제), 체계 및 시스템 등의 변화, 기술의 혁신

제 3 절 ACF 모형에 따른 변수 설명

가상화폐 이슈는 규제의 찬반 논란이 아주 크고 변동성도 굉장히 큰 주제이며, 이례적인 코로나19 사태 및 4차 산업혁명에 따른 전 세계 적의 급격한 산업 지형의 변화, 디지털 전환 등 외부 영향도 크다. 이에따라 정책변동의 과정이 길지는 않더라도, 비교적 장기간 정책변동에 적합한 ACF 모형을 활용할 수 있기 때문에 여기에 기반하여 국내에서 서로 반대의 신념을 가진 옹호 연합이 어떻게 형성되어 가고 있는지, 이러한 옹호 연합의 형성에는 어떠한 외부 변수들이 작용하였는지를 안정적외적변수, 역동적 외적변수, 각 옹호 연합, 중개자를 설명하는 행위자로구분하고, 본 모형을 보완하는 빅데이터 분석 및 사회연결망 분석에 따른 변수 또한 추가하여 분석하고자 한다.

1. 안정적 외적변수

안정적 외적변수는 장기간 내에 변동이 거의 없고, 따라서 정책 하위체제 내에서의 행동이나 정책변화에는 거의 영향을 미치지 못하는 변수이다. 이는 정책 하위체제 내의 특정 행동이나 정책변화를 직접 발생시키는 동인이 되지는 못하지만 포괄적 방식으로 하위체제 내 정책행위자활동에 영향을 미치게 된다(최성구, 2014).

1) 기본속성

본 연구에서 안정적 외적변수 중 문제의 기본속성은 가상화폐 규제정책(제도화)이라고 볼 수 있다. 가상화폐 규제정책을 기점으로 이것이 각 옹호 집단을 동기화했으나, 정책변동에는 영향을 미치지 못하는 포괄적방식의 하위체제 영향요인이다. 정부의 이러한 가상화폐 규제정책은 2017년 증권발행 형식의 ICO 규제를 포함한 모든 형태의 ICO 규제, 국무조정실의 가상통화 투기근절 특별대책과 2018년 가상화폐 거래소에

관한 규제, 일반 법인 계좌를 이용한 가상통화 관련 금융거래 모니터링 강화, 가상화폐 관련 자금세탁방지 가이드라인 제정 및 시행, 금융위의 가상통화펀드 관련 조치, ICO 실태조사, 2019년에 가상통화 시장 동향점검, 특금법의 조속한 통과 성명 발표 등을 거치며 오늘에 이르렀다고할 수 있다.

2) 근본적 사회문화적 가치 및 구조

최근 김유라(2021.5.4.)가 YTN이 실시한 여론조사 결과, 가상화폐세금 체계에 대한 여론은 반대 입장이 다수임을 표명했다. 국내에서 가장 빈도가 높은 가상화폐의 거래 연령 인구인 20대 응답자들은 현행 세법에 반대할 가능성이 높은데, 응답자 중 47.8%가 반대 입장을 표명했다는 것이다. 그러나 우리나라의 20대 집단을 제외한 다른 연령층들의일반적인 여론은 아직 가상화폐를 투기의 대상이나 규제를 요하는 대상으로 보고 있는 성향이 강하기 때문에 본 연구의 근본적인 사회구조 및사회 문화적 가치는 가상화폐에 대한 보수적인 시각에 두고 있다. 비록해외에서 가상화폐 산업 성장과 주도권 다툼 현상에 따라 그 인식이 변화되고 있기는 하지만 근본적인 사회문화적 가치와 구조라는 차원에서는투기의 대상, 규제의 대상으로 간주함이 보다 더 타당할 것이다.

3) 기본적 법적 구조

기본적인 법적 구조는 특정금융정보법(2021) 및 기타 관련 개정안 (2021. 9월 기준)과 관련하여 실제 시행되고 있는 규제는 특금법 뿐이므로 이를 중점으로 살피며, 보완적으로 전자금융거래법 개정안, 가상자산 특별법 제정안, 과세법 개정안 등을 분석한다.

2. 역동적 외적변수

역동적 외적변수는 정책 하위체제에 직접적 영향을 가하는 것으로, 하위체제를 제약하거나 혹은 기회를 제공하는 역할을 한다. 여기에는 사회

경제적 조건 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제의 정책 결정 및 영향 등이 포함되며, 이러한 외적변수는 정책 하위체제 내의 행위자들의 행동과 전략을 제약하는 역할을 한다(Parsons, 2003)

1) 사회경제 조건의 변화

역동적인 외적변수로는 최근 4차 산업혁명과 기반 디지털 산업의 급격한 성장, 블록체인과 같은 신기술 및 이에 기반을 둔 가상화폐 시장의급격한 성장과 관련 기업의 폭발적 증가, 가상화폐에 대한 투자 증가를 사회경제적 조건의 변화로 볼 수 있다. 특히 블록체인 기술의 유용성이전 세계적으로 인정됨에 따라, 이를 적극 활용한 가상화폐 체계에 대한해외의 기대가 높으며, 국내에서도 이러한 흐름에 따라, 블록체인 기술에 따른 거래의 투명성, 효율성 등 강점을 적극 반영한 가상화폐 활성화로 한층 진보된 금융 산업의 발전 가능성을 기대하고 있다(국경완, 2019).

2) 여론의 변화

여론의 변화는 가상화폐를 고위험 투기 상품으로 보았던 부정적 시선에서 자산으로서의 가치를 갖는 하나의 투자상품으로 보는 시민들의 인식변화라 하겠다.

3) 지배 연합의 연동

지배집단 변화의 경우 정권 변화를 보지만, 가상화폐 시장의 성장 시기 동안 정권교체가 한 차례 존재하였으나 가상화폐 관련 정책적인 논의는 정권교체가 완료된 이후 최근에서야 시작되었기 때문에 지배집단의 변화 변수는 적용하지 않았다.

4) 다른 하위체계 정책 결정이나 영향

기타 하위체계 결정의 영향으로는 선도 국가들 및 국제기구 등의 가

상화폐에 대한 규제나 정책 방향성을 들 수 있다(특히 특금법은 국제자 금세탁방지기구(FATF)의 국제 기준에 부합하도록 개정되었다).

3. 행위자

옹호 연합은 크게 규제 찬반으로 분리된다. 특금법은 가상자산 사업자, 가상자산, 가상자산 사업자의 의무, 가상통화거래 실명제 등을 규정한다. 특금법이 가상자산사업자와 가상자산에 대해 일정한 규제 근거를마련한 것이며 이를 통해 법적 안정성과 거래 투명성을 재고하는 것을주요 내용으로 하지만 가상화폐를 제도화한 것은 아니다. 아직 가상화폐를 규정하는 명확한 법은 존재하지 않는 상태로 암호화폐 규제와 관련해서는 각 차원에서 이해관계자가 역점을 두는 부분과 추구하는 정책 목표가 다를 것이다. 이에 이해관계자들은 규제 추진 및 저지 옹호 연합으로구분되어 자신들의 신념 체계를 구축하고 이에 따라 도출된 전략에 따라행동해 오고 있다.

1) 정책추진옹호연합

추진옹호연합은 내부적으로 어느 정도까지의 규제를 할 것인지 각 사안에 따라 희망하는 규제 강도가 다르다는 차이점을 발견할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 기본 ACF 모델을 변형하여 추진옹호연합을 두 가지 그룹: 강성규제 옹호연합, 연성규제 옹호연합으로 구분하여 분석하고자 한다.

2) 정책저지옹호연합

저지옹호연합은 규제와 관련되어 직접적인 책임과 의무가 부과되는 가상화폐 관련 여러 사업자들(거래소, 은행, 암호화폐 기반 비즈니스 등)이 주축이 될 것이다. 또한, 일반 암호화폐 투자자들의 경우 규제가 암호화폐의 시장가격에 영향을 미칠 것을 우려하여 정책저지옹호연합을 형성한다고 볼 수 있다.

3) 중개자

정책 중개자는 옹호 집단과 반대집단 간 의견과 충돌을 조율, 중재하여 정책 지향적 학습을 발생시켜 균형 있는 정책 산출을 촉진하는 집단으로, 본 연구에서의 정책중개자로는 관련 행정부처, 국회의원, 국무위원회 등이 있다.

4. 내, 외부충격과 정책지향학습

1) 내, 외부충격

본 연구에서 가상화폐 정책변동에 영향을 미친 내부충격은 반대 지지 연합으로부터의 지속적 문제 제기와 반론이라고 할 수 있으며, 외부충격 은 가상화폐에 대한 인식의 긍정적 변화, 블록체인 기술 유용성에 따른 인식 변화, 코로나19로 인한 비대면 강화로 인한 가상화폐 유용성 증대, 주 투자자인 세대 간 갈등(상대적 박탈감에 따른) 등을 들 수 있다.

2) 정책지향학습

정책지향학습은 가상화폐 규제 실효성에 대한 제고 과정이라고 할 수 있는데, 본 연구의 경우, 규제법 옹호 집단, 연성파, 반대집단 간 신념체계 충돌에 따른 정책중개자 역할이 원활하지 않아서, 결국 규제법 옹호 집단이 추구하는 규제법이 최종 산출되었다. 따라서 상호 원활한 상호작용과 합리적 중재에 따른 정책지향학습은 본 연구에서 발생하지 않았다고 볼 수 있다.

제 4 절 분석대상과 범위

1. 빅데이터 분석 및 사회연결망 분석의 분석대상과 범위

연구의 분석범위 및 데이터 수집은 다음과 같이 나타낼 수 있다. 우선 가상화폐의 발행과 관련하여 금융권 전문가, 금융정책 관련 전문가 총 23인의 인터뷰를 진행하였다. 가상화폐정책과 관련된 공공기관종사자(기획재정부, 국책연구기관 등) 12명과 금융 관련 분야 종사자(은행 및 금융기관 스마트 정책 센터장, 연구담당자 등) 11명으로 총 23명을 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰의 내용은, '가상화폐 발행에 대하여 어떻게 생각하는가?, '가상화폐 발행과 관련하여 가장 고려해야 할 요인은 무엇인가?, '가상화폐를 발행하면 좋은 점은 어떤 것들이 있는 가?, '가상화폐를 발행함에 있어 우려되는 점은 무엇인가?' 라는 네 가지 질문으로 진행하였다.

한편 빅데이터 분석을 위한 데이터의 수집 범위는 다음과 같이 설정하였다. 비트코인으로 인하여 가상화폐에 대한 논의가 막 시작되는 시점인 2017년을 기준으로 2021년까지 약 4년 동안의 신문기사, 가상화폐관련 연구논문 및 보고서, 소셜네트워크 서비스에 공개된 게시글 및 개인 블로그 약 7,826,450건을 대상으로 분석하였으며, Google Developer에서 제공되는 html이 있는 경우를 대상으로 하되, 웹 스크래핑이 허용되지 않는 robot.txt 문서의 경우 분석에서 제외하였다 (이병호, 김가연, 2019). 가상화폐 정책과 관련된 주요 어휘는 공통이슈를 도출하기 위한 점을 감안 하고, 오타를 제외하기 위하여 문서 내에서 기본도출되는 횟수가 최소 100번 이상이 되는 용어들을 대상으로 집계하였다. 100건 이상 되는 단어 중에 상위 30개 단어를 기준으로 하였다.

2. ACF 모형의 분석대상과 범위

본 연구의 분석대상은 가상화폐와 관련된 규제의 형성 과정에서 발의되었던 금융전자거래법 개정안, 특정금융정보법 개정안, 특별법의 내용과 개정안 제정 논의 및 입법 과정과 국회를 통과해서 최초로 가상화폐규제를 시작하게 된 특금법의 최종 대안을 살펴보고, 각 안들의 차별적특성과 규제 정도를 기준으로 할 것이다.

따라서 정책 저지 옹호 연합에 해당하는 그룹으로는 규제정책에 반대하는 집단으로서 그 대상은 ICT 산업계, 가상화폐 산업계(협회와 각종거래소), 은행, 블록체인 산업협회, 일반 암호화폐 투자자 및 시장자유화지지 시민단체 등으로 한다. 정책 추진 옹호 연합으로는 규제에 찬성의견을 표명하는 산업계 협회, 시민단체, 그리고 주요 소관 부처인 법무부,소관 기관들인 금융위, 국세청, 금감원, 국회의원, 기타 각 부처(중기부등) 등으로 한다.

한편, 정책중개자로는 법무부(특히 TF), 금융위원회, 기재부, 해당 법률의 소관 상임위원회 등을 범위로 한다.

또한, 본 연구의 분석범위로는 비트코인의 가격변동을 근거로 하였다. 2017년 말부터 2018년 초에 걸쳐 한국을 강타했던 암호화폐 열풍이 줄어들면서, 당시 개당 2,500만 원 정도의 비트코인 가격은 2019년에 300만 원대까지 하락했다. 이후 COVID-19 사태와 맞물린 국제적인 유동성 증가, 글로벌 기관들의 암호화폐 시장 진입 등 다양한 요인이 상승작용을 촉발하면서 올해 들어 비트코인을 포함한 주요 암호화폐 가격은 4월에 개당 7,000만 원을 돌파했고, 우리나라 암호화폐 거래소 14곳들의 하루 거래액(약 20조 8,830억 원)은 코스피 거래액(대략 14조 5,300억 원)을 넘기도 했다. 암호화폐의 가격의 극심한 변동성이 있을때마다 이에 맞물려 규제 논의가 이루어져 왔다.

따라서, 본 연구는 처음 가상화폐와 관련된 발의안이 제기된 2017년 7월 3일부터 특금법의 시행일인 2021년 9월까지의 과정을 분석 시기의 범위로 삼고, 향후 정책변동의 방향성을 논의하고자 한다.

제 5 절 자료 및 분석방법

1. 빅데이터 분석 및 사회연결망 분석 자료와 분석 방법

1) 주제어 정립

빅데이터 분석은 방대한 자료를 효과적으로 처리하여 보다 유의미한 결론을 도출하기 위한 목적으로 시행되었다. 인터넷과 온라인의 발달과 통계수치가 아닌 비정형화 된 데이터를 처리하여 보다 정확한 사회현상을 규명하기 위하여 사용된다. 빅데이터의 분석방법은 몇 가지 과정을 통해 진행된다. 우선 분석하고자 하는 주제어를 명확하게 하고 분석 변수별로 분류하는 과정이 필요한데 이를 온톨로지(Ontology)라고 한다. 온톨로지는 주제어를 정립하는 단계로 연구의 주제가 되는 핵심 키워드와 각 키워드와 관련된 변수를 정립하는 과정을 이 단계에서 수행한다. 본 연구에서는 상술한 바와 같이 '가상화폐', '정책'의 단어를 기본단어로 하되 정책옹호연합모형에서 분류한 내적변수에 해당하는 단어(i.e., 정책결정자, 신념, 정치, 연구, 입법, 정권, 단체 등), 외적변수에 해당하는 단어(i.e., 전책결정자, 신념, 정치, 연구, 입법, 정권, 단체 등), 외적변수에 해당하는 단어(i.e.,

2) 웹 스크래핑(Web-Scraping) 및 빈도분석

웹 스크래핑(Web- Scraping)은 온라인상의 문서를 통째로 '긁어내는' 방식을 의미하는 것으로 온라인상에서의 한 페이지를 마치 책 한 페이지에 해당한다고 본다. 이를 위해서는 특정한 코드를 구축하는 선행작업이 필요하다. 본 연구에서는 위에서 상술한 용어들이 기록된 온라인페이지들의 html 코드를 활용하여 크롤링 대상 범위를 Python 코드 작성을 수행하였다(이때, robot.txt로 크롤링의 제약이 있는 페이지는 분석에서 제외하였다). 여기에서는 각각의 페이지 코드 수집 시 구글에서

제공하는 Developer mode(개발자 모드)를 활용하였다. 상술한 바와 같이 내적변수와 외적변수로 나타내는 도메인을 구분하였고, Python의 plug-in Program인 Scrapy 1.6을 통해 사전에 구축한 주제어 사전의 단어를 입력하였으며, 함께 도출된 연관어들을 .CSV(혹은 .txt 파일) 형식으로 출력하였다(김봉규, 이원부, 2021; 이병호, 김가연, 2019). 이러한 방식을 이용하면 주제어와 지정된 형용사어가 동시에 적힌 단어가 있는 페이지를 자동으로 추출하여 문서 형태로 출력을 할 수 있다(김봉규, 이원부, 2021; 송태민, 2014).

여기서 출력된 단어들은 각각의 주제와 긍정 및 부정의 감정에 따라서 분류할 수 있으며, 특히 MySQL을 통해서 빈도분석을 할 수 있다. 여기서 도출되는 데이터의 양은 최소한 기본적으로 몇만 건 이상은 쉽게 넘어가기 때문에 이것을 일일이 문서를 열어 확인하기는 매우 어렵다. 따라서 어떠한 이슈가 강조되고 있고 핵심으로 인식되어 있는지를 알아보기 위해서는 word cloud라는 시각화 작업을 수행한다. Word cloud는 단어의 군집을 하나의 그림으로 나타내는 방법으로서, 빈도수가 많은 경우에는 크게 나타낼 수 있고, 빈도수가 보다 적은 경우에는 작게 나타나는 방식을 통해 연구자로 하여금 직관적인 이해를 하도록 돕는다. Word cloud의 작업은 주로 R 시각화를 통해 구현할 수 있으며, 일반적으로 이러한 방식을 많이 사용한다(김봉규, 이원부, 2021; 이병호, 김가연, 2019).

2. ACF 모형 자료 및 분석방법

연구를 진행하기 위해 본 연구가 활용한 자료와 분석방법은 다음과 같다. 첫째, 문헌 연구를 통해 암호화폐 관련 제안되었던 개정안, 제정안 과정 전반에 관한 정보들을 수집하여 ACF 모형 분석을 진행한다. 법무부, 행안부, 금융위원회, 금융감독원, 국세청 등 정부 부처 및 위원회의 공문서들과 보도자료, 법제연구원, 금융연구원 등의 각종 정책연구기관의 연구보고서, 국회의원의 발의안, 시민단체나 정당의 성명서, 청원서, 토론회, 간담회 자료, 국내외 논문, 단행본, 주요 언론기사 자료 등이 있

다.

이러한 자료들의 분석방법으로는, 첫째, 각 옹호 연합의 특성을 비교 분석하고, 둘째, 이들이 각각 어떠한 신념 체계를 갖는지 토론회 및 간 담회 발언 내용, 언론 보도, 관계자 인터뷰 등 분석을 진행할 것이며, 셋 째, 이들이 충돌 및 상호작용이 법안 통과에 어떤 영향을 미쳤는지에 관 하여 비교 분석할 것이다.

제 4 장 분석결과

제 1 절 빅데이터 분석(Big Data Analysis) 및 사회 연결망 분석(Social Network Analysis) 분석 결과

정책옹호연합모형을 단순히 내적변수와 외적변수로 단순화하여 이를 빅데이터 분석으로 적용한 결과는 다음과 같이 나타낼 수 있다. 우선 도 출된 주제어의 빈도분석에 앞서 직관적으로 인식하기 쉽게 하기 위한 워 드 클라우드 분석결과는 다음 [그림 4-1]과 같다.

[그림 4-1] 가상화폐 빅데이터 분석결과: 워드 클라우드(Word Cloud)



다음으로 비트코인으로 인하여 가상화폐에 대한 논의가 막 시작되는 시점인 2017년을 기준으로 2021년까지 약 4년 동안의 언론자료, 가상화폐 관련 연구논문 및 보고서, 소셜네트워크 서비스에 공개된 게시글 및 개인 블로그 약 7,826,450건을 대상으로 분석하였으며, Google Developer에서 제공되는 html이 있는 경우를 대상으로 하되, 웹 스크래

핑이 허용되지 않는 robot.txt 문서의 경우 분석에서 제외하였다. 위의 [그림 4-1]은 인터뷰 결과 및 온라인 문서를 스크래핑 한 결과로 '가상화폐 정책'이라는 키워드를 통해 도출된 결과이다. 가상화폐 정책과 관련된 주요 어휘는 공통이슈를 도출하기 위한 점을 감안 하고, 오타를 제외하기 위하여 문서 내에서 기본 도출되는 횟수가 최소 100번 이상이되는 용어들을 대상으로 집계하였다. 100건 이상 되는 단어 중에 상위 30개 단어를 기준으로 하였다. '가상화폐의 인식'에 대한 결과는 아래 [표 4-1]과 같이 도출되었다.

[표 4-1] '가상화폐 정책' 도출 용어에 대한 빈도 분석(상위 30건 기준)

(단위: 건)

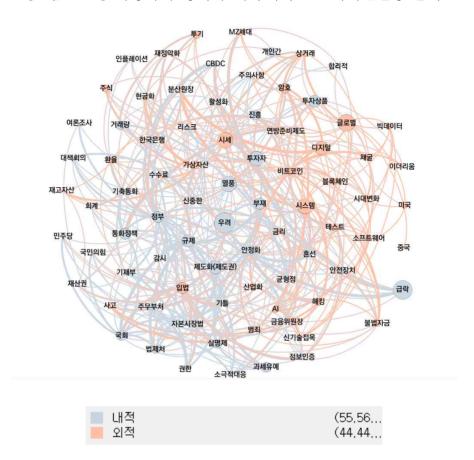
No.	가상화폐 정책 관련 상위 어휘	빈도	No.	가상화폐 정책 관련 상위 어휘	빈도
1	시세	6,725,920	16	제도화(제도권)	2,308,996
2	급락	6,124,589	17	해킹	2,018,537
3	우려	5,830,662	18	가상자산	2,006,326
4	부재	5,411,730	19	실명제	1,785,871
5	투자자(투자)	5,382,524	20	암호	1,552,626
6	글로벌	5,104,228	21	산업화	1,468,932
7	통화정책	4,657,307	22	국회	1,294,630
8	시스템	4,012,448	23	리스크	1,055,614
9	열풍	3,918,043	24	혼선	1,000,127
10	테스트	3,762,915	25	기축통화	963,295
11	축소	3,552,841	26	빅데이터	740,458
12	비트코인	3,112,300	27	거래량	680,255
13	과세유예	3,108,363	28	디지털	666,077
14	암호	2,685,220	29	MZ세대	623,540
15	블록체인	2,317,554	30	금리	537,192

[표4-1]에 따르면 '가상화폐의 인식'과 관련하여 가장 많이 도출된용어로는 '시세', '급락', '우려' 등 가상화폐의 가치에 대한 언급이 가장 높은 빈도를 차지하는 것으로 나타났다. 이는 가상화폐가 논의 이후아직 까지는 공적인 영역보다는 사적인 영역, 그리고 투자의 관점에서보는 시각이 주요함을 알 수 있다. 뒤를 이어 '투자자(투자)', '글로벌', '비트코인'등 투자상품으로의 관점 및 이것이 국제적인 트랜드임을 인식하는 단어들의 빈도가 뒤를 잇고 있다. 이러한 현상을 방증하듯 국가에서는 이에 대한 '제도화', '시스템', '통화정책'등과 관련하여 논의하고 있음을 알 수 있다. 빈도에서 확인할 수 있는 것처럼 사인 간의 영역에서 투자의 목적으로 활성화되는 것이 일반화가 되면서 공적 영역에서는 뒤늦게 이에 대한 제도, 시스템의 필요성에 대해 언급이 있었음을 추정할 수 있다. 한편 가상화폐 제도에 대해서는 고려해야 할요인들 역시 상위빈도를 차지하고 있음을 알 수 있다.

상술된 표와 같이 '해킹', '실명제', '통화정책', '혼선', '디지털', '빅데이터'등 기술적인 영역에서 추가적인 논의와 보강이 진행되고 있음 역시 용어의 빈출 결과로 알 수 있다. 특히 'MZ세대'가 함께 도출한 원인에 대해서는 밀레니얼 세대들의 주 투자 수단이 가상화폐이며 디지털 세대로 대표되는 이들은 가상화폐를 핵심적인 투자 수단으로보기도 하지만, 결제의 편의성 등을 고려한다면 이 세대들 사이에서 범용 가능성이 높음을 알 수 있다.

이러한 분석결과를 바탕으로 정책옹호모형과 결합한 분석결과는 다음과 같다. 상술한 바와 같이 정책옹호모형을 적용함에 있어 내적요소와 외적요소로 구분해볼 수 있는데, 내적요소와 관련된 부분은 이해관계 및집단, 개인의 신념, 정책 연구 및 논의, 관련 정책가, 법안 등이 이에 해당하며, 외적요소는 트랜드, 시대적 흐름, 국제적 환경, 체계 및 시스템의 변화, 기술혁신 등이 이에 속한다고 볼 수 있다. 이를 기준으로 각각요소별로 사회연결망 분석을 한 결과는 다음과 같다.

[그림 4-2] 가상화폐 정책의 내적·외적요소 사회연결망 분석



가상화폐의 정책옹호모형에서의 내적요소 및 외적요소로 구분하여 사회연결망 분석을 수행한 결과 정책 결정 과정에서 내적요소에 의한 영향은 약 56%, 외적요소에 의한 영향이 약 44%인 것으로 나타났다. 정책결정 과정에서의 내적 요인은 주로 가상화폐의 투자가 활성화되고 개인간의 거래 활성화로 인하여 공공 화폐로서의 지위를 논하는 과정에서 부재중인 법과 제도, 및 시스템에 대한 우려감이 정책 결정에 있어 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 특히 제도가 충분히 마련되지 않은 상황속에서의 가상화폐의 열풍이 우려되는 부분이며, 제도 거래의 안정화가정책 결정에 있어 중요한 영향력을 가지는 것으로 나타났다. 관련하여국회, 기재부, 정부, 여당, 야당이 모두 주요 관계자로 나타났으며, 자본시장법을 중심으로 한 입법과 제도가 현 시점에서 중요하게 인식되고 있

음을 알 수 있다. 한편, 정책 결정 과정에서의 외적요소의 경우 가상화 폐의 변화는 시대적인 흐름이며, 세계적으로 많은 국가들에게 통용되고 있음을 알 수 있다. 정책형성과정에서 소극적으로 대처해 왔지만 디지털화 기술의 발전에 따라 가상화폐의 발행은 불가피한 상황일 수도 있다. 특히 거래의 편의성, 디지털화에 익숙한 현대 사회에서의 가상화폐는 이제 공용화폐(CBDC)로의 통용을 앞두고 있어 관련된 정책 형성이 시급한 문제임을 알 수 있다. 그러나 가상화폐를 공용화 폐로 통용하기에는 아직 여러 가지 내적요소들의 해결이 필요하다. 특히 거래의 안정성, 과세의 문제, 범죄에의 악용 가능성, 분산원장 등의 기술적 문제, 해킹 등의 문제해결은 가상화폐에 대한 정부의 정책과 태도를 결정하는데 중요한 요인으로 작용할 것이다.

[표 4-2] 관계자 주요 인터뷰

구분	인터뷰 내용
김ㅇㅇ (52세, 남) N은행 센터장	"저도 직장내에서 빅데이터 센터장으로 근무하면서, 가상화폐 관련 현안들에 대해 많은 고민을 하고 있습니다. 최근 한국은행에서도 CBDC 도입에 관한 연구가 많이 발표되고 있고, 전문가 모임도 하고 있습니다만, 가장 우려되는 사안은 아무래도 법 제도의 부재, 그리고 분산원장 등의 기술적인문제 등이 있습니다"
조 ㅇㅇ (57세, 남) K은행 지점장	"가상화폐의 발행은 이제 피할 수 없는 문제인 듯합니다만, 정보 보안 기술, 또 악용의 폐해, 자금 세탁 등의 문제들도 심각하게 고려해 보아야 하겠죠. 가장 중요한 건 시스템과 기술의 문제가 아닐까 싶습니다"
박 ㅇㅇ (54세, 여) S대학교 경영학과 교수	"개인 간의 거래에서는 결제의 편의성 등으로 인하여 활성화되어 있지만, 관련 정책이나 법 제도는 거의 전무하고, 국가에서는 이에 대한 대응에 다 소 회의적이라 우선 제도, 법 등의 시스템 측면에서 고려하는 것이 선행되 어야 하지 않을까…"
조 ㅇㅇ (41세, 남) 변호사 (금융관련)	"거래의 편의성도 있지만, 자금 세탁 등의 악용의 문제가 있을 수 있습니다. 그러나 관련된 입법활동이나 연구는 아직 미진한 수준입니다. 먼저 관련 이슈에 대한 연구가 선행되어야 하지 않을까요?"
이 ㅇㅇ (38세, 남) 기획재정부 근무	"미국은 달러화가 이미 세계적으로 공신력을 가지고 있기 때문에 굳이 가상화폐의 발행에 대한 필요성을 국가 단위에서는 회의적으로 생각하겠죠, 중국의 경우에는 그러한 달러화의 공신력을 저지할 목적도 있습니다… 거 시적인 문제도 생각해 보아야 할 문제라고 생각합니다"

김 ㅇㅇ (44세, 남) 국책연구원 근무	"한국은행에서도 CBDC 발행에 대해 관심을 갖기 시작한 것이 2020년 5월 첫 보고서 작성… 그 무렵이니까, 많이 늦은 편이라고 생각합니다. 기술적인 문제해결도 급하지만 공신력 있고 안정적인 공용화폐로서 발행하기위해서는 우선 법과 제도 등 시스템 정비가 가장 중요한 이슈라고 할 수있습니다"
최 ㅇㅇ (36세, 여) H 은행 근무	"저희도 전사적 차원에서 대비하고 있지만, 관련된 정책이나 가이드라인 이 없어서 막막합니다"
윤 ㅇㅇ	"글로벌 시대의 시대적 흐름이라, 가상화폐 발행은 피할 수 없는 문제인
(40세, 여)	것 같아요. 다만 관련된 제도나 법이 아직 완벽하지 않아서 혼선이 생기는
국회 근무	것 같습니다. 이러한 문제를 속히 해결하는 것이 저희 현재 과제입니다"
김 ㅇㅇ	"기술적인 한계가 아직은 있어서, 국가 차원에서 발행하는 것은 시기 상
(39세, 남)	조라 생각합니다. 조세 관련 문제도 있고, 또 환율에 미치는 영향 등 경제
국책연구원	전반에 걸쳐 어떤 문제가 있는지 시뮬레이션이 필요하다고 생각합니다. 신
근무	중해질 필요가 있다고 봅니다"

관계자 인터뷰의 주요 내용을 살펴보면 상기 [표 4-2]와 같이 정리할 수 있다. 우선 가상화폐의 발행에 있어 실질적으로 가장 우려되는 점은 제도와 시스템의 부재인 것을 확인할 수 있었다. 급변하는 금융환경속에서 가장 근본이 되고 가이드가 되어야 할 제도(입법)와 시스템의 부재는 실무자들로 하여금 혼동을 초래하고 있음을 알 수 있다. 또한 가상화폐의 발행은 글로벌 시대의 흐름에 따라 불가피한 상황으로 인지하고 있으나, 조세관련 문제 등 수반된 여러 문제가 있어 국가적 차원에서 공신력을 갖는데 까지는 다소 많은 준비가 필요하다는 점을 논하고 있으며, 나아가 가상화폐 발행에 대한 기술적인 한계를 우려하는 견해도 표명하고 있다. 또한 분산원장과 같은 기술적인 문제뿐만 아니라, 범죄에 악용될 가능성도 우려하고 있는 것으로 나타났다.

제 2 절 가상화폐 정책 변동 개관

- 1. 2017년 말 ~ 2019년 규제 부재 시기
 - 그레이 존(Grey Zone) 가상화폐 정책변동 모형 중 안정적 외적 변수 형성의 시기

한국 정부는 2018년 1월 박상기 전 법무부 장관이 "가상증표(가상자산)는 도박이며 거래소를 폐쇄하겠다"고 발언하는 등 계속해서 가상화폐 관련 부정적인 입장을 고수해 왔다. 이 때문에 가상화폐 시장은 관련 법 규들 없이 몇 년간 '그레이 존(불법과 합법 여부가 명확하지 않은 영역)'에 방치됐다.

한국은 2017년 9월에 이르러서야 겨우 가상화폐 시장에 관하여 처음 공식 입장을 발표했다. 그러나 2017년 9월의 발표도 시장에 관한 강력 하고 적극적인 대응 의지를 보이기보단 '대부분 국가에서 일부 규제를 도입하지만 전면적인 규제를 하지는 않고 있다'고 했고, 가상통화 속성 과 효용성에 대해서는 균형적인 차원에서 분석, 평가하고 통제 필요성 여부를 심도하게 검토할 필요는 있다고 하면서 미온한 태도를 취하였다.

정부는 2017년 12월 가상화폐 시장의 엄청난 성장에 더하여 특히 국내시장에서 보여진 '김치 프리미엄'이 증가한 투기적 수요를 반영한다고 판단하고 비로소 적극적인 조치에 나섰다. 이와 함께 한국 정부 대응은 2017년 말 2018년 초 두 달에 걸쳐 집중 나타났으며, 이 당시 우리나라 정부의 대응 방향은 크게 두 가지 정책 방향으로 분류할 수 있다.

첫째, 시장 자체를 감독하여 운영원칙을 제공하기 위한 조치이다. 이는 '거래 자체에 관한 규칙'을 제시하기 위한 프레임워크를 구축하는 것이고, 둘째, 시장의 투기수요 과열을 진화하기 위해 주의 또는 경고목적의 발표들이다. 이는 '시장의 증폭된 기대와 열기'를 해소하기 위한 대국민 홍보가 주 정책목표였다고 볼 수 있다.

2017년부터 2018년 초 사이에 집중전개 된 정책들로 가상화폐 시장

을 감독하기 위한 프레임의 기초가 구성되었고 아래와 같이 주요 내용을 정리해 볼 수 있다. 이러한 일련의 정책은 익명성을 제거하여 거래의 투명성, 적법성을 보장하여 차후 과세의 기반을 제공하였다는 데에 그 의의가 있다(한세온, 2019).

[표 4-3] 한국 정부의 가상화폐 정책대응 요약

날짜	정부 발표	내 용
17.09.01	가상통화 관계기관 합동 TF 1차 회의	 ○ 가상화폐 시장에 관한 정부 첫 공식 입장 발표 - 가상화폐 장단점, 특성을 설명 - 외국 동향을 정리하며 시장에 대한 능동적 개입에 미온적인 태도를 보임 ○ 가상통화 관계기관 합동 TF 설치 - 금융위 부위원장 주재 및 관계기관에서 국장급 이상의향후 대응을 위한 방향 주문 - 투명성 확보 필요성 강조 - 범죄행위에 관하여 대응 의지 피력 - 규제 필요성에 관해서는 유보적
17.09.29	2차 TF 회의	○ 1차 회의 결과로 인한 조치 발표 - 신용공여 금지에 관한 ICO의 내용 - 관련 범죄 집중 단속 ○ 현행 법제에 따른 규율 시도 - 고객정보 유출 제재 - 거래소 자율규제로 사용자 확인 추진 - 지도 공문으로 은행권에 고객확인 의심거래 보고 강화지도
17.12.04	3차 회의	○ 투기 과열과 시장왜곡에 관한 강한 우려 표명
17.12.13	가상통화 투자 유 의사항 발표	O 금융위원회의 가상화폐 시장에 관한 주의 경고 발표
17.12.13	『가상통화 관계기 관 차관회의』	 ○ 가상통화 관계부처 차관회의 개최 (주재: 국무조정실) - 범죄행위 대응 수위를 증대 - 본격화된 반 투기 정책 발표 (미성년자와 외국인의 거래 금지와 거래실명제 언급, 반 투기 대책 발표 - AML 규정 제시 등 전반적 관리, 프레임 형성 예고

날짜	정부 발표	내 용
17.12.28	가상통화 투기 근절을 위한 특별대책	○ 제1차 관계기관 회의에 따른 조치 - 반 투기 정책 의지 강조 - 실명제 시행 원칙 천명 - 불법행위에 대한 강력한 대응 발표 - 거래소 폐지 검토
18.01.08	금융위원회 입장 발표	O 지나친 투기 과열 경고
18.01.08	금융권 현장점검	○ 정부 발표에 관한 이행의 정도 점검
18.01.15	가상통화에 대한 정부 입장 발표	○ 가상통화에 대한 정부의 엄정한 규제 의지를 재차 강조
18.01.23	특별대책에 따른 금융권 후속대책 마련	○ 실명제 시행 ○ 가상통화 AML 가이드라인 실시
18.06.27	AML 개정	O AML 규정 강화
18.10.24	가상화폐 펀드 관련 투자자 유의사항	○ 정부 법상의 합법적 펀드가 아님을 경고
19.05.28	가상통화관련 관계부처 회의결과 발표	 국무조정실장 주재 관계부처회의(기재부, 금융위, 법무부)를 통한 가상통화 시장 동향을 점검 국무조정실장은 가상통화는 정식 화폐가 아니며 누구도 가치를 보장하지 않으므로 불법행위 투기적 수요, 국내, 외 환경변화 등에 따라 가격이 크게 변동하여 손실이 발생할 수 있다는 점, 가상통화 투자 등 관련 행위는 자기 책임하에 면밀하게 결정할 필요가 있음을 강조 특히, 시세 상승에 따른 사기 다단계 등 불법적 행위는 금융당국과 검·경 등을 통해 엄정 대응, 투자자 피해 적극 대응 국제적 동향 등을 감안하여 자금세탁방지 등을 목적으로 국회에 계류된「특정금융정보법」개정안이 조속히 통과되기를 희망
19.11.26.	금융위원회 특금법 개정안 국회 정무위원회 의결	○ 가상자산 사업자들에 관해 자금세탁행위의 능률적 방지를 위한 의무를 제시하고, 금융기업이 가상자산 사업자와 거 래를 수행할 때 지켜야 하는 사항들을 규정한 특정금융정 보법 개정안이 2019년 11월 25일 국회 정무위원회에서 의결됨.

자료: 국세청(2019).

이와 같은 정부의 대응을 살펴보면 대부분이 가상화폐를 자산으로 인정하지 않으며, 투기성이 큰 위험에 대한 경고, 불법행위에 대한 엄정한 규제 등에 초점을 두었다.

우리 정부의 가상화폐 영역에 관한 대응은 타국 대비 상대적으로 뒤늦게 이루어졌다. 2017년 9월 1일 금융위원회 주관으로 『가상통화 관계기관 합동 TF』가 설치된 것을 기점 하여 정부의 대책 논의에 시동이걸렸다. 가상화폐 시세가 최고인 무렵인 2017년 12월에 접어들어 정부는 더욱 능동적으로 시장 개입 의지를 천명하였고, 점진적인 관리방안마련이라고 보기보다는 가상화폐 열풍을 긴급히 진화하려는 의도에 기반한 전면적인 통제안을 발표하였다. 구체적으로 12월 13일 "가상통화 긴급대책 발표"를 기점으로, 12월 28일『가상통화 투기근절을 위한 특별대책 발표』와 2018년 1월 23일『특별대책 후속 조치 발표』가 전개되면서 투기 열기는 급격히 진화된 양상을 보였다고 할 수 있다.

가상화폐에 대한 현행 제도 관리체계는 넓게 볼 때 정부의 세 가지대표적 정책을 통해 형성되었는 바, ①『가상통화 관계기관 합동 TF』 1차 회의 (17.09.01), ②『가상통화 관계기관 차관회의』(17.12.13), ③『특별대책 후속 조치 발표』[금융권 대책(18.01.23)] 등 총 세 차례에 걸쳐 형성된 주요 정부 대책들의 내용을 요약, 정리해보면 다음과 같다.

1) 『가상통화 관계기관 합동 TF』 1차 회의(17.09.01.)

한국 정부의 가상화폐 시장에 대한 첫 번째 공식 대응은 2017년 9월 1일 가상통화 관계기관 합동 태스크포스(TF)를 조직하고 회의 결과를 발표하면서 이루어졌다. 금융위원회 부위원장 중심으로 참여기관들은 국장급 참석 형태로 진행되었다 (아래 [표 4-4] 참고).

가상통화 문제에 대해 관계 기관들 간 첫 공식적 회의로서 가상통화의 등장 배경, 주요국들 대응 실태를 논의하고 관련 부처들 간에 정부대응의 필요성에 합의한 것에 의의가 있다. 이를 기점으로 가상통화에관한 정부정책이 발동되었고, 관계기관 간 합동 TF가 형성되어 분기별로 개최, 운영되었다.

[표 4-4] 가상통화 관계기관 합동 태스크포스(TF) 참여기관

□ 주재: 금융위원회 부위원장

- O 관계부처
 - ▶ 경찰청 ▶ 방송통신위원회 ▶ 법무부
- ▶ 공정거래위원회

- ▶ 국세청 ▶ 기획재정부
- ▶ 국무조정실

- O 관계기관
 - ▶ 한국은행▶ 금융감독원▶ 한국인터넷진흥원

출처: 한세온(2019)

회의에서는 현행 법률 테두리에서 투명성 강화, 투자자 보호를 위해 실행할 수 있는 조치들을 신속하게 추진하고 새롭게 규제할 필요성이 있는 사항들을 파악하기로 하였다.

먼저, 소비자 피해를 막기 위해 가상통화 사용자의 본인확인 강화, 가상통화 취급업자들에 관한 자금세탁방지 의무화, 가상통화 취급업자에 자율적인 규제 권고안이 제시되었다. 또한, 소비자들 피해 예방을 위해서 불법적 행위에 대해서는 관계기관들이 협동하여 단호히 대응하기로하고 다단계 등 범죄는 「가상통화 합동단속반」을 통하여 단속하고, 해킹과 같은 정보 유출에 대응할 것과 가상통화 취급업자에 관한 공동점검체계 구축을 요청하였다.

그러나 가상화폐 연관 범죄나 불법적 행위에 관해서는 정부가 명확히 단호한 태도로 대응한다는 의지를 표명했으나, 포괄적, 전면적인 규제에 돌입하기보다는 해당 시장을 주시하고 관찰한다는 신중한 태도가 중심이되었다. 구체적으로 발표에서 사용한 표현을 살펴보면, "대부분 국가가부분적으로 규제를 도입하고 있으나 전면적인 규제에 나서지는 않고 있다"고 언급하면서 "가상통화 성격과 유용성에 대해 균형적 차원에서 분석, 평가하고 감독 필요성 여부를 면밀하게 검토할 필요가 있다고 하여시장에 대한 강도 있는 규제에는 꺼리는 태도를 보였다. 그에 따라 가상화폐 시장에 개입할 목적의 적극적인 선제적 조처에 실패했고 2017년 12월, 적합한 규제 기반이 부재한 상태로 과열된 시장에 대응하는 것은

불가피했다.

2) 『가상통화 관계기관 차관회의』(17.12.13.)

2017년 하반기에 들어 가상화폐 시장이 본격적인 과열 양상을 보이자 정부는 2017년 12월 13일 긴급하게 <국무조정실장 주재 관계부처 차관회의>를 개최하여 가상통화 투기과열과 범죄행위 등에 대한 정부대 응방안을 논의하였다.

이전에도 가상통화 TF가 수행되고 있었으나, 국장급 회의인 것에 반해, 사안의 중요성 및 시급성에 따라 고위급 공무원 회의를 개최하였다. 이 회의에서 비로소 해당 시장에 관한 총체적인 관리 틀 형성이 예고되었다. 본격화되는 반 투기정책 내용(실명제 시행, 외국인, 미성년자 거래금지)을 포함하고 있으며, 은행의 자금세탁방지 지침서 실시를 발표했다. 이 회의 결과로 인한 전반적인 조치로서 2017년 12월 28일 특별대책이 천명되었고. 이 후속 조치로 1월 23일 금융기관 후속 조치가 전개되었고, 관련 규제안이 구성되었다.

먼저, 종래 발표의 연장선상에서 더욱 구체화 된 가상통화를 이용한 불법적 행위에 대한 단속, 처벌을 강화한다는 취지의 대책이 제시되었 다. 다단계 및 유사 수신 형태의 가상통화 자금 모집, 기망에 따른 판매, 가상통화를 악용한 마약 등 불법적 행위, 가상통화를 통한 범죄수익은닉 등 관련 범죄들을 엄정 단속하고 개인정보 침해 사범 등 시의성 있는 단 속도 추진하는 한편 현재 진행되는 사건에 대해 면밀한 조사를 주문하였 다.

그 외「외환 거래법」을 위반한 가상통화 자금 환치기 실태분석을 시행하고 고액의 외국여행경비 반출 관리를 강화하는 안이 발표되었고 공정거래위원회가 주요 거래소 약관의 불공정 여부 분석이 진행되었으며 거래소에 대한 통제 강화를 위한 대안들도 논의되었다. 해킹에 따른 정보 유출사고 예방을 위해 거래소를 정기적으로 점검하여「정보통신망법」위반이 있는 경우 제재하도록 하였다(한세온, 2019). 구체적으로 개인정보 유출 등 연속적인 법규위반 사업자들에 대해 '서비스 임시중지

조치제도'를 적용하고, 정보 유출 시 과징금 부과기준을 상향 조정하여 법규 집행력 강화를 추진하였다. 또한, 일정 금액 이상(매출액 100억 이상, 일평균 방문자 수 100만 이상) 거래소들은 2018년 기준으로 정보보호 관리체계(ISMS)인증을 반드시 수행해야 하는 등 보안 의무도 강화하도록 하였다(연성진 외, 2017).

이 발표의 주목할 점은 투기과열을 진화하기 위한 투자자 대상 직접 적 정책을 전개할 계획이 포함되었다는 점이다. 구체적으로, 은행들이 거래자금 입금, 출금 과정에서 이용자가 본인임을 검증하고 본인 계좌에 서만 입출금이 가능하도록 관리하는 제도를 실시할 것과 미성년자, 외국 인은 계좌 거래, 개설 금지 조치가 언급되었다.

더욱이 투자자 보호, 투명성 확보 등의 요건을 갖추지 않고서는 거래가 가능하지 않도록 하겠다는 발표를 하여 시장의 규제에 대한 정부의 강력한 신호를 보냈다. 구체적으로 가상통화 거래소 운영을 위해서는 예로 고객들의 자산의 별도 예치, 설명의무 이행, 실명확인, 암호키의 분산보관, 주문량 공개, 매도매수 호가 공개 등 의무화를 검토한다고 발표하였다. 또한, 가상통화 거래소에 자금세탁방지 의무를 규정하고 은행 등의 의심 거래에 관한 보고 의무도 강화하는 발표도 이어졌다. 하지만 여전히 과세에 있어서는 신중한 태도를 보여, 장차 민간전문기관과 관계기관으로 T/F를 구성하여 외국의 사례 등을 참조하여 신중한 접근 입장을 유지하였다.

이러한 긴급대책에서 제시된 정책 기조를 실현하기 위한 조치로 12월 28일 <가상통화 특별대책>이 발표되었다(한세온, 2019). 자금세탁방지 가이드라인 발표로 가상통화 취급 업체들에 대한 은행의 자금세탁방지 의무를 명문화할 것을 천명하고, 정부 규제 밖에서 익명으로 전개되는 서비스인 가상화폐의 특성을 통제함으로써 시장을 정부의 통제 안으로 시장을 포섭하겠다는 의지를 밝혔다.

구체적으로 2018년 1월부터 가상화폐 거래에서 본인확인이 힘든 현행의 가상계좌 사용을 모두 금지하는 것을 실행할 것을 발표하였다. 신규회원을 포함, 기존 회원에 대한 계좌 신규 발급을 전면 중단하고 종래

의 계좌 사용자의 계좌 이전 작업을 주문하였다. 그리하여 본인임이 확인된 사용자들의 은행 계좌와 가상통화 거래소의 동일은행 계좌 간만 입출금을 허락하는 「실명확인 입출금계정서비스」라는 종래의 서비스로 전환하도록 한 것이다. 금융정보분석원·금감원 합동 현장점검을 통해 이행을 담보할 의지도 피력했다.

이와 함께 취급 업소들에 대한 은행의 자금세탁방지 의무 시스템을 강화하고 정부 규제 이외의 영역에서 익명으로 전개되는 가상화폐의 특성을 통제함으로써 정부 규제 안으로 시장을 포용하겠다는 취지를 밝혔는데 2017년 12월 28일 발표된 특별대책은 시장에 관한 가장 매우 강한 대응을 담고 있었다고 할 수 있다. 특히 가상화폐 거래소 폐쇄 검토, 실명제실시 발표는 큰 충격을 주었다. 12월 28일 오전에만 해도 2,100만 원 선에서 거래되던 비트코인은 발표 다음날 1,900만 원으로 하락하였다. 한국 거래소의 가격뿐 아니라 글로벌 시장에도 부정적 충격을 주어 15,400달러 정도에서 거래되던 비트코인이 13,500달러로 급격히 하락했다.

□ 거래 투명성 확보

- O 실명제에 따른 거래 시스템 정착
 - 익명에 기반한 종래의 거래 금지, 실명제 실시 예고
- · 본인인증한 고객과 거래소 사이의 거래만 허용되며, 거래소의 계좌와 투자자의 계좌가 지정된 은행에 개설한 경우만 거래 가능 거래소별로 지정된 은행에 계좌
- 외국인 및 미성년자의 거래 금지
- 신규대상의 가상계좌 발급을 전면 중지
- 익명에 따른 기존 계좌의 실명제 전환 추진
- O 불건전 거래소에 대한 금융서비스 중단
- 정부의 긴급대책(17.12.13)을 미준수하는 불건전 거래소에 대해서 은행으로 하여금 지급결제 서비스 제공을 불가하도록 하여 시장 퇴출 유도
- O 은행의 가상통화 거래소 자금세탁방지 의무 강화
- 실명제 정착에 기반
- 의심거래 보고 강화(STR) 및 고객확인의무(CDD)를 위한 지침 발표 예정

□ 가상통화 거래소에 대한 규율 강화

- O 온라인 광고에 대한 자율정화활동 제안
- O 주요 가상통화 거래소들에 대한 불공정약관 사용 검토
- □ 가상통화 범죄에 대한 처벌 수위 강화
- □ 가상통화 거래소 폐지 검토

출처: 한세온(2019)

3) 특별대책 후속 조치 발표』금융권 대책(18.01.23.)

특별조치(17.12.28)에서 발표한 규제 내용을 실제로 전개하기 위해서는 더욱 구체적인 실행 시스템과 계획이 요구되므로, 2018년 1월 23일에 금융영역의 후속 대책이 발표되었다. 특히 실명제 거래 체제와 은행의 가상화폐 거래소 자금세탁방지 가이드라인의 실시가 이루어졌다.

2. 실명제 거래 시스템 도입(실시일: 2019년 1월 30일)

역동적 외적변수 형성과 이에 따른 안정적 외적변수의 심화시기

이전에 투자자들은 거래소가 보유하고 있는 법인 계좌에 첨부된 비실명 계좌를 통해 자금을 예치할 수 있었다. 이러한 익명성 때문으로 은행은 자금세탁방지의 의무 기본인 고객확인의무를 이행하는 것이 사실상거의 불가능했다(한세온, 2019).

그러나 새로운 규정에 의하면, 거래소는 지정된 은행에 법인 계좌 구축이 가능하고, 투자자는 해당 은행들에 본인확인 이후에 계좌를 개설하여 거래를 할 수 있다. 거래소의 계좌, 투자자의 계좌가 동일한 은행에서 만든 것이어야 하고, 계좌가 서로 상이한 은행이라면 투자자는 예금을 할 수 없게 되었다. 이는 은행들이 가상화폐 거래에 관한 감시를 편리하게 한 것으로, 중앙의 통제를 받지 않는 P2P 거래라고 하는 가상화폐의 탈중앙화 특성을 극복하였다.

1) 『가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인』제정 및 실시

익명성 통제와 실명제 정착에 기반하여 정부는 금융기관의 자금세탁 감시자로써 '가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인'을 제정한다. 그 주요 내용은 세 가지로서 첫째, 금융기관에 관한 가상화폐 거래소의 더 높은 수준의 고객확인 의무를 부과한다. 둘째, 가상화폐 거래소에 관한 의심이 가는 거래 보고 의무를 구체적으로 규정하고 보고 의무를 부과한다. 마지막으로, 이러한 지침은 금융기관 이사회에 지침을 지키도록 관련 의무들을 부과하는 내부의 통제 체계를 강조할 것을 요구하고 있다.

이러한 지침의 실시는 궁극적으로 익명성에 가려진 거래의 투명성을 증대함으로써 거래의 적법성 그리고 과세를 위한 근거 자료를 확보하는 데에 의의가 있다. 종래에는 익명적 거래로 따라 누가 어떠한 거래에서 어떠한 이익을 가졌는지 파악이 불가하여 과세가 불가하다. 그러나 본 자금세탁방지 지침 제시로 거래 관련 자료의 확보가 유효해짐에 따라 과세의 기초를 확보하였다.

2) 빈번하고 지속적인 대국민 경고와 주의를 통한 투기심리 진화

정부는 시장에 관한 전반적인 관리의 틀을 제공하는 한편 과열된 시장의 투기수요를 잠재우기 위한 조치의 일환으로서 가상화폐에 대한 지속적이고 주기적인 우려와 경고를 함께 표명하였다. 국무조정실(2017)에서 배포한 보도자료인 '정부, 가상통화 관련 긴급대책 수립'에 따르면 "신규 투자자의 무분별한 진입에 따른 투기과열 방지를 위하여 정부 TF 등을 통하여 가치변동에 따른 손실, 사기범죄, 해킹위험 등 가상통화 투자의 위험성을 주기적으로 경고"할 것이 정책 추진사항으로 포함되어 있다. 아래에서는 정부가 실시한 시장 진화 전략에 관해 정리한다(한세온, 2019).

첫째, 정부는 가상화폐에 대해 매우 낙관적인 시장의 분위기를 잠재우겠다는 의지를 전달하기 위해 강력하고 극적인 표현의 어휘를 사용했다. 예컨대 법무부는 2017년 12월 4일 보도자료에서 '법무부, 가상통화 대책 TF 발족'이라는 제목을 사용하며 "가상통화 시장은 가격급락을 반복하는 극도로 불안정한 시장으로 '24시간 도박장', '공포의 롤러코스터'라는 우려와 비판이 제기되고 있다"고 언급하였다. 또한, 2017년 12월 13일 금융위원회의 보도자료인 '가상통화 관련주 투자 시 유의사항'에서도 이와 비슷한 표현이 사용되고 있는데, 특히 가상화폐 투자행위를 묘사함에 있어서 '묻지마식 투자'라거나 '과장, 허위 풍문'과 같은 극적인 표현을 사용하였다.

이외에도 금융위원회(2018)에서는 머니투데이 기사에서 제윤경 더불어민주당 의원이 발의한 '특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한법률(특금법)'에서 가상통화를 '거래하는 상대방으로 교환 매개 또는가치의 저장 차원으로 인식되도록 하는 것으로 전자적 증표에 관한 정보'로 정의한다는 것을 인용하면서 정부가 가상통화의 화폐기능을 일부인정한다는 기사와 관련하여 정부 입장을 표명한 보도자료를 배포했다.

이 보도자료에서 정부는 가상통화의 거래 및 취급 업소에 대한 제도화와 관련한 정부의 입장에는 변동이 없으며 가상통화 관련 자금세탁방지 가이드라인과 가상통화 거래 실명제를 시행하여 은행 등 금융기관을 통해 자금세탁방지 시책을 차질 없이 추진 중이라 밝히기도 하였다(금융위원회, 2018).

둘째, 정부 차원의 강한 경고 신호를 전달키 위해 장관들을 통해 언론보도를 매우 적극적으로 활용하였다. 예를 들어 이낙연 국무총리는 2017년 11월 28일 국무회의에서 '현실을 이대로 두면 심각한 왜곡 현상이나 병리 현상이 벌어질 것'이라고 경고한 바 있으며, 2018년 신년기자회견에서 박상기 법무부 장관은 가상화폐에 대한 우려가 크기 때문에 거래소를 통한 가상화폐 거래를 폐지하는 법안을 준비하고 있다고 말하기도 하였다(차대운, 2018.1.11.). 특히 이 거래소 관련한 폐쇄 검토발언은 암호화 통화 시장에 즉각적인 영향을 미쳤고, 이로 인해 비트코인 가격은 전날 가격에 비해 20% 이상 급락하기도 했다. 또한, 금융위원회의 경우에는 2018년 1월 8일 브리핑을 통해서 위원장이 직접 위원회의 활동 사항에 대해서 발표하기도 하였다. 이처럼 가상통화에 관계되는 부처들의 장관이나 총리의 시의적절한 발표는 시장에 대해 매우 강도높은 신호를 보내는 데 보탬이 되었고 시장 안정화에도 기여할 수 있었다고 생각된다(한세온, 2019).

끝으로 정부는 저명한 학자와 금융전문가들의 부정적 견해를 규제 홍 보 차원에서 적극 활용하였다.

【국내 언론에 소개된 비트코인에 관련 경고 내용】

○ 조지프 스티글리츠 미국 컬럼비아 대학 교수(노벨경제학상 수상자)

"비트코인은 잠재적 기만성 때문에 성공적…불법화돼야 할 것…사회적으로 전혀 유용한 기능을 하지 못함" (11월 29일)

○ 윌리엄 더들리 뉴욕 연방준비은행 총재

"(비트코인은) 투기활동에 가깝다 ··· 화폐로서 필수적 요소인 '가치 안정성'이 없다." (11월 29일)

○ 울리히 스테판 도이치방크 수석 전략가

"비트코인의 가치가 이렇게 과장돼 시장에서 무시무시한 영향력을 끼친다는 것이 놀랍다, 투자 종목으로 추천하지 않는다." (11월 23일)

- 로이드 블랭크페인 골드만삭스 CEO
 - "비트코인은 버블(bubble)과 같아" (11월 9일)
- 제이미 다이몬 JP모건체이스 회장 겸 CEO

"비트코인은 사기(fraud), 결국 버블이 터질 것" (9월 12일)

○ 모건스탠리 애널리스트팀

"비트코인은 전형적인 투기(speculation), 법정통화 의문" (7월 12일)

출처: 법무부(2017).

3. 가상화폐 제도화 시도 - 다양한 발의안의 시작 (옹호연합의 형성에 따른 갈등, 충돌의 시기)

우리 정부의 가상화폐 시장에 대한 대응이 2017년 말 2018년 초 집 중적으로 나타날 당시, 가상화폐 시장에 대한 제도화(규제 도입) 추진에 대한 움직임 역시 이 기점에서 활발하게 나타나기 시작했다. 이러한 움직이는 주로 정부가 아닌 국회에서 여러 국회의원들의 발의안을 통해 2018, 2019년에 걸쳐 나타났다.

우리나라에서는 그동안 가상화폐 관련 법 규제 체계를 구축하고자 국회 선도 하에 여러 논의들이 있었으며, 이는 크게 특정금융정보법 개정과 전자금융거래법 개정 그리고 가상자산 특별법 제정으로 분류할 수 있다.

1) 특정금융정보법 개정

먼저, 가상자산 취급업자들이 지켜야 할 규제 등을 담은 특정금융정보 법 개정안은 크게 4개 법안이 발의되었던 바 있다.

- 1. 제윤경 의원 개정안(의안 번호 12592, 2018.3.21. 발의)
- 2. 전재수 의원 개정안(의안 번호 17510, 2018.12.12. 발의)
- 3. 김병욱 의원 개정안(의안 번호 19288, 2019.3.18. 발의)
- 4. 김수민 의원 개정안(의안 번호 20939, 2019.6.12. 발의)

현재 가상자산은 '외국환거래 등 금융거래'에 포함되지 않는데, '금융거래'를 '금융거래 등'이라고 개정해 가상자산 거래를 지원하는 사업자들도 특정금융정보법의 규제를 받게 하겠다는 것이 골자이다. 이 중 국제자금세탁방지기구가 제시한 가상자산 관련 권고안과 가장 근접한 김병욱의원의 특정금융정보법 개정안이 2019년 11월 21일 법안 소위원회에서위원장의 대안으로 수정 의결되었으며, 본회의를 통과하여 시행에 들어갔다.

특금법은 종래의 은행 등 금융기관들에만 부여하던 자금세탁방지, 테러자금조달방지 의무를 암호화폐 거래소 등 가상자산 사업자에게도 부여하는 게 골자다. 특금법에 기반하여 가상자산 사업자들은 ① '실명확인입금과 출금계정 서비스'(가상통화 거래 실명제) ② 정보보호관리 체계인 ISMS 인증 등을 구비하고 금융위 금융정보분석원에 신고해야만 사업을 할 수 있다. 금융위가 2018년 가이드라인을 통해 제시한 '실명확인입출금계정 서비스'는 거래소에 원화를 입금 혹은 출금할 때 거래소및 투자자가 같은 은행을 사용하도록 강제한다. 특금법 개정과 동시에은행과 이러한 서비스 계약을 체결한 건 4대 거래소(빗썸, 업비트, 코인원, 코빗)로 좁혀졌으며 결국 실명확인 계좌를 획득하지 못한 나머지 거래소는 문을 닫게 되었다.

암호화폐가 제도권에 수용되면서 블록체인 산업 향방은 사실 특금법

시행령에 기반한다. 특금법은 가상화폐를 매도, 교환, 매수, 이전, 관리, 보관을 영업으로 하면 가상자산 사업자로 규정한다. 법 내용만 보면 가상자산 거래소와 수탁, 지갑회사들은 물론 이를 발행한 ICO(암호화폐공개) 회사들도 모두 가상자산 사업자에 포함되어 '실명확인 입출금계정서비스'를 갖추어야 한다. 그러나 특금법은 ①'가상자산 사업자의 범위'와 ②'실명확인 입출금계정서비스' 개시 조건을 시행령에 위임했다. 소관부처인 금융위 FIU가 시행령에서 사업자 범위를 얼마나 넓게 설정할것인지에 따라 '실명확인 입출금계정 서비스' 의무 대상이 정해진다. 블록체인 업계에선 사업자 범위를 거래소 이상으로 정하는 건 과도하다고보고 있다 (김병철, 2020.3.5.).

2) 전자금융거래법 개정

전자금융거래법은 전자금융거래의 법률관계를 명확히 하여 전자금융 거래의 안전성과 신뢰성을 확보함과 아울러 전자금융업의 건전한 발전을 위한 기반조성 함을 목적으로 하고 있는 법이다. 가상자산에 대한 일반 적인 규제와 관리체계를 전자금융거래법에 규정하려는 법률 개정안도 크 게 2개 법안이 발의된 바 있다.

먼저, 2017년 7월 박용진 의원이 가상통화 사용자들 보호를 위한 법체계, 제도적 장치의 필요성에 따라 가상통화 취급업을 관리하는 내용의전자금융거래법 개정안을 발의하였다. 이 발의안 상의 가상통화는 교환의 매개수단 또는 전자 형태로 저장된 가치로 활용되는 것으로, 전자적으로 저당되어 발행한 증표 혹은 그 증표에 관한 정보로 정의되었다. 가상통화 취급업은 가상통화 관련 업무를 거래업, 매매업, 발행업, 중개업, 관리업으로 구분하고, 각 분야별로 인가 요건 등 규정했다. 투자자 보호측면에서는 가상통화 거래업자로 하여금 투자자들의 가상통화예치금을 예치기관들에 예치 혹은 피해보상계약을 체결하도록 규정하였다. 기타자금세탁 등 금지, 시세 조종행위 금지, 가상통화 사용자들에 관한 설명의무, 거래방식 제한 등을 규정하였다.

이후, 2018년 9월 하태경 의원은 가상통화가 아니라 암호통화에 관

하여 규율하는 유사한 내용의 전자금융거래법 개정을 발의한 바 있다.

3) 가상자산 특별법 제정

이 외에도 가상자산만을 독립적이고 전문적으로 관리해 줄 수 있는 법체계를 갖추고자 하는 가상자산 관련 제정법안도 3개가 발의되었다. 2018.2.2. 정태옥 의원이 가상화폐 관련 기술혁신 증대와 및 투자자 보호, 관련업의 건전한 육성을 목표로 하는 가상화폐업에 관한 특별법안을 발의하였다. 2018.2.6. 정병국 의원은 암호통화 시장의 기술혁신과 공정 경쟁촉진, 이용자 보호, 암호 통화 취급업의 건전한 관리를 목표로 하는 암호통화 거래에 관한 법률안을 발의하였다. 2018.11.21. 김선동 의원은 디지털 자산 소유자의 권리보장 및 디지털 자산 거래의 안전성 · 신뢰성 확보를 목표로 하는 디지털 자산 거래 진흥법안을 발의하였다(입법 정책연구원, 2019).

[표 4-6] 가상자산 특별법 제정

항목	가상화폐업에 관한 특별법안 (정태옥의원안, '18.2.2)	암호통화 거래에 관한 법률안 (정병국의원안, '18.2.6)	디지털 자산 거래 진흥법안 (김선동의원안, '18.11.21)
법률의 목적	가상화폐 연관된 기술혁 신 촉진과 투자자 보호, 가상화폐업의 건전한 발전	 가상화폐 시장의 기술 혁신과 공정한 경쟁 촉진, 투자자 보호, 암호통화취급업의 건전한 관리 	• 디지털 자산 소유자의 권 리 확보와 디지털 자산 거 래의 신뢰성, 안전성 확보
용어	• 가상화폐	• 암호통화	• 디지털 자산 (암호통화 포함 개념)
취급업 제도화	 취급업 인가제 도입 거래업 · 계좌관리업 · 보조업 요건: 자본금 30억원 이상 	 취급업 등록제 도입 매매업·거래업·중개 업·발행업·관리업·외국 암호통화취급업 요건: 자기자본 1억원 이상 	거래업 인가제 도입요건: 자본금 30억 원 이 상
이용자 보호	가상화폐 예치금 별도 예 치 또는 신탁설명의무	 암호통화예치금 별도 예치 예치에 갈음한 피해 보상 계약 가능 설명의무 	실명 확인, 안전성 확보 의무 디지털자산 거래업자의 무 과실 배상책임
불공정 거래 규제	시장 질서 교란 · 미공개 중 요 정보 이용 · 시세조종 · 부정 거래행위 등 금지 자금세탁 행위 금지	시세조종 행위 금지자금세탁 행위 금지	• 거래 질서 교란 행위(미공 개 중요정보 이용·시세조 종 포함) 금지
감독 / 검사	• 금감원의 감독권 및 거래 업·계좌관리업자의 업 무·재무 상태 보고의무	_	• 금감원의 감독권 및 디지 털 자산 거래업자의 업 무·재무 상태 보고의무

출처: 법제처 법제조정법제관실(2019).

동 시기의 여러 발의안을 비교 정리하면 다음과 같다.

[표 4-7] 가상자산 발의안

항목	전자금융거래법 개정안 (박용진의원안, ' 17.7.31)	가상화폐업에 관 한 특별법안 (정태옥의원안 ' 18.2.2)	암호통화거래에 관한 법률안 (정병국의원안 ' 18.2.6)	전자금융거래법 개정안 (하태경의원안, ' 18.9.27)	디지털자산거래 진흥법안 (김선동의원안, '18.11.21)
법률의 목적	_	 가상화폐 관련 기술혁신 촉진 및 투자자 보 호, 가상화폐업 의 건전한 육 성 	암호통화 시장의 기술혁신과 공정경쟁 촉진, 이용자 보호, 암호통화 취급 업의 건전한 관리 관리	_	 디지털 자산 소유자의 권 리 보장 및 디지털 자산 거래의 안전 성, 신뢰성 확 보
용어	• 가상통화	• 가상화폐	• 암호통화	• 암호통화	• 디지털 자산 (암호통화 포 함 개념)
취급업 제도화	 취급업 인가제 도입 매매업, 거래 업, 중개업, 발 행업, 관리업 요건: 자기자 본 5억원 이상 	 취급업 인가제 도입 거래업, 계좌 관리업, 보조업 요건: 자본금 30억원 이상 	 취급업 등록제도입 매매업, 거래업, 가래업, 중개업, 발행업, 관리업 외국암호통화취급업 요건: 자기자본 1억원 이상 	취급업 허가제도입 매매업, 거래업, 중개업, 관리업 요건: 자본금20억원이상 암호통화발행승인제 및 암호통화발행심사위도입	거래업 인가 제 도입요건: 자본금 30억원 이상
이용자 보호	 가상통화예치금 별도 예치 예치에 갈음한 피해보상계약가능 설명의무 	 가상화폐예치 금 별도 예치 또는 신탁 설명의무 	 암호통화예치 금 별도 예치 예치에 갈음한 피해보상계약 가능 설명의무 	이용자피해보 상계약설명의무	 실명확인, 안 전성 확보 의 무 디지털자산 거래업자의 무과실 배상 책임
불공정 거래 규제 등	 시세조종 행위 금지 자금세탁 행위 금지 	 시장질서 교 란, 미공개 중 요 정보 이용, 시세조정, 부정 거래행위 등 금지 자금세탁 행위 금지 	시세조정 행위 금지 자금세탁 행위 금지	시세조정 행위 금지 시장질서 교란 행위 금지	거래질서 교 란행위(미공 개 중요정보 이용, 시세조 정 포함) 금 지
감독 및 검사	금감원의 감독 권 및 가상통 화 취급업자의 업무 재무상태 보고의무	금감원의 감독 권 및 거래업 계좌관리업자 의 업무 재무 상태 보고의무	_	금감원의 감독 권 및 암호통 화 취급업자의 업무 재무상태 보고의무	금감원의 감 독권 및 디지 털자산 거래 업자의 업무 재무상태 보 고의무

출처: 천창민 (2019.12.18.).

상기 내용을 정책변동모형에 준하여 분석하면, 1기는 가상화폐 문제 의 기본속성을 인식하고, 이를 투기로 간주하는 안정적 외적변수 형성기 로 볼 수 있고, 2기는 역동적 외적변수의 등장 및 이에 따른 안정적 외 적변수의 심화기로 볼 수 있다. 즉 급격한 디지털화에 따른 가상화폐 시 장의 발전, 여론의 변화, 여타 선진국들의 암호화폐 규제 도입과 산업 진흥 방안 제시 움직임이라는 역동적 외적변수 등장에 따라 1기는 국내 보수파가 이를 견제하여 규제를 더욱 견고히 하고 제도화한 시기인 2기 로 이전되었음을 알 수 있다. 한편 3기인 가상화폐 제도화 시도는 각 옹 호연합이 형성되어 충돌, 갈등이 심화된 시기로 각 옹호연합들 간 정책 의 경쟁이 심화된 시기라고 할 수 있다. 2기에서 3기로의 이전은 역동 적 외적 변수의 영향과 함께 외부충격(일부 국가들이 디지털 화폐 공식 발행 트랜드에 따른 인식변화, 코로나19에 따른 가상화폐 유용성 증가 등)과 내부충격(강성규제 옹호 집단 내 가상화폐 활성화를 일부 지지하 는 집단의 청원 등)에 따라 가상화폐 규제반대 옹호 집단이 일부 힘을 더함에 따라 가상화폐를 무조건 규제하지 않고 제도화함으로써 수용하려 는 움직임에 따른 결과라고 할 수 있다. 따라서 이러한 1기에서 2기 그 리고 2기에서 3기로의 이전은 국무조정실이 중개자 역할을 하지 않았음 에도 불구하고, 역동적 외적변수와 외부, 내부충격에 따라 각 옹호 집단 의 형성과 규제의 심화 그리고 가상화폐 제도화로 자연스럽게 전개되었 음을 알 수 있다. 그러나 차후 언급되는 부분에서 알 수 있듯 정책 중개 자에 따른 정책지향학습이 발생하지 않은 결과, 규제옹호 집단이 추구하 는 정책과 규제반대 옹호 집단이 추구하는 정책 간 양보와 타협점 형성 에 따른 절충안 형태의 정책은 산출되지 못했음을 발견할 수 있다.

제 3 절 외적변수

1. 안정적 변수

1) 기본속성

가상화폐의 제도화를 둘러싸고 오랫동안 제기되어 온 옹호 연합간의 갈등 문제를 살펴본다. 여기에는 강력한 규제가 필요하다고 보는 보수적 인 입장과, 가상화폐 거래시장 등의 활성화로 획기적인 부가가치를 창출 해야 한다고 보는 개방적인 입장이 있다. 보수적인 입장의 경우는 가상 화폐가 투기성 자산이라는 입장이다. 이들은 가상화폐가 엄격히 관리되 어야 한다고 주장한다. 반면, 규제를 반대하는 입장은 가상화폐의 제도 화와 가상화폐를 인정해 주고, 나아가 안전한 거래와 소비자 보호 등이 이뤄지며 산업의 활성화가 가능하도록 좋은 규제를 하고 거래소 폐지 등 의 강성 규제를 반대하는 태도를 보인다.

2) 사회구조 및 문화가치

사회구조 및 사회문화적 가치는 사회의 지배적 가치나 전반적 인식을 말하며 개인이나 집단의 행동 경향이나 정책활동에 있어서 기준을 제공한다(김영종, 2010). 정부의 정책대응의 기본적인 기조는 가상화폐의 규제를 강조하고 있다. 가상화폐가 등장하고 난 후 국내에서는 처음으로 2021년 가상화폐를 제도 안으로 가져오는 특금법 개정안이 시행됐는데이 법의 주요 골자는 가상통화거래 실명제, 정보보호 관리체계의 인증, 자금세탁방지(AML), 테러자금조달 방지(CFT) 등의 최소한의 조치이다. 이를 통해 가상화폐를 아직 적극적으로 자산으로 인정하지 않고 최소한의 제도화만을 허용함을 알 수 있다. 따라서 사회구조와 문화가치는 보수성에 기반하고 있다고 분석할 수 있다.

3) 기본법적 구조

법적 구조는 정책산출에서 정책변동까지 정책의 하위체제 전반에 기본적 영향을 주는 법률을 의미한다. 본 연구에서는 가상화폐 관련 첫 법적 규제된 특금법의 기본법적 구조를 살펴보았다.

2. 역동적 변수

1) 사회경제적 조건의 변화

2021년 8월 25일 얼리어드 마켓(Allied Market)의 리서치 보고서를 인용하면 2021년부터 2030년까지 가상화폐 시장의 연평균 성장률은 평 균 12.8%에 달할 것이고 세계 가상화폐 시장 규모는 2030년에 이르러 약 49억 4,000만 달러(한화 약 5조 7,500억 원)에 이를 전망이라고 한 다. 이는 2020년 시장 규모인 14억 9,000만 달러에 비해 세 배 이상 늘어난 수준이다(김민규, 2021.8.26.).

가상화폐의 한 달 거래대금은 2021년 5월 2조 3,100억 달러에 달했 다. 가상화폐가 투기성 버블에 머물지 않고 그 시장 규모가 꾸준히 증가 해 오고 있는 것을 알 수 있다. coinmarketcap에 상장되어있는 글로벌 거래소도 만도 2021년 11월 기준 306개가 넘으며, 가상화폐의 코인 종 류도 1만 개가 넘는 수준에 달했다(김민규, 2021.8.26.).

[그림 4-3] 암호화폐 거래대금 추이

암호화폐 거래대금 추이 (신억달러) 5월 한달 거래대금 2조 3,100억달러로 2020년 연간 거래대금 1조 9,200억 달러를 상회 2,500 2,000 1,500 1,000 500 18.05 17.05 20.05

출처: 삼성증권 (2021).

암호화폐 시장의 성장은 코로나 19로 인해 또 한 번 근본적인 변화를 겪었다. 디지털화 및 비대면화 등 전 세계 경제의 디지털 전환이 가속화되면서 디지털 자산이나 가상화폐에 대한 투자가 증가한 것이다. 뿐만아니라 세계 각국의 정부는 경기 부양을 위해 시중에 막대한 자금을 풀었고, 달러의 가치 하락을 우려한 투자자들의 눈에는 비트코인이 새로운투자 수단으로 부각된 부분도 있다. 헤지펀드 업계의 거물인 폴 튜더 존스는 지난해 5월 코로나19로 인한 인플레이션 위험 회피 수단으로 비트코인을 매입 중이라고 일찌감치 공개한 바 있다 (이경미, 2021.5.4.).

2) 지배집단의 변화

연구 분석대상 기간 중에는 박근혜 정부에서 문재인 정부로의 한차례 지배집단의 변화가 있었다. 박근혜 정부 시절에는 암호화폐 관련 규제가심도 있게 논의되지는 못했던 시기이다. 문재인 정부가 출범한 이후로는 4차 산업혁명위원회 등 신기술의 지원 및 진흥 정책과 맞물려 블록체인기술에 관해서도 과기정통부를 중심으로 진흥책 및 가이드가 마련된 바있다. 하지만 이는 암호화폐까지를 포함하는 것은 아니며 암호화폐를 제외한 블록체인 기술에 한한 것으로 보인다. 문재인 정부 중ㆍ후반기에들어 암호화폐에 대한 논의는 한층 진지해지기 시작했으며 2022년의 대선은 앞으로 더 큰 변수가 될 것으로 판단된다.

3) 여론의 변화

여론의 변화는 산업계에서 가상화폐를 바라보는 인식의 변화와 일반 시민들의 가상화폐에 대한 인식변화 두 가지 차원으로 구분할 수 있다.

우선 산업계에서는 2017년 투자 열풍이 만연한 당시 월가의 기관들은 대체적으로 비트코인에 관해서 관망 또는 부정적인 분위기였다. 게다가 미국의 최대 상업은행인 제이피 모건의 제이미 다이먼은 2017년에 "비트코인은 명백한 사기다"라고 단언까지 했다. 하지만 최근 제이피모건은 비트코인 펀드를 출시할 계획을 가지고 있다 (이경미, 2021.5.4.). 이와 같이 금융 산업 내에서도 가상화폐를 바라보는 시각에

큰 변화가 있었다. 이제는 금융권에서도 가상화폐를 기반으로 한 다양한 금융상품을 출시하고 있다. 미국의 프로쉐어스는 미국에서 첫 비트코인선물 연계상장지수펀드(ETF)인 비토(BITO)를 출시했다. 이외에도 증권형토큰(Security Token)의 발행과 제도권 진입 등도 논의되고 있다. 우리나라의 경우 증권형 토큰이 증권으로 분류되며 투자중개업이 가능한 증권사들이 반사 이익을 얻을 가능성이 높아 관심이 모이고 있다. 이처럼 업계 자체에서도 가상화폐를 제공할 수 있는 투자상품으로서 인식의변화가 있었다.

국민들의 여론도 변화했다. 박성준 동국대 블록체인연구센터장에 의하면 "가상화폐 열풍이 과거와 조금 다른 점은 가상화폐가 미래 가치를 가질 수 있는 자산으로 인식하게 된 것"이라며 "이런 인식이 금융 컨설팅 회사나 대기업에서 개인으로 확대되고 있다"고 말했다. 이는 금융업계의 가상화폐에 대한 인식변화와 함께 가상화폐가 공식적으로 투자상품으로 제공되면서 여론에도 투자자산으로 인식되는 등의 상호작용이 있었을 것으로 판단된다(이경미, 2021.5.4.).

4) 다른 하위체제의 결정의 영향

그동안 해외의 각국 정부는 선도적으로 가상화폐 관련 공식적인 규제를 도입하면서 가상화폐를 인정하기 시작했다.

현재 미국은 투트랙 규제를 사용하며 가상화폐를 통제하고 있다. 상품선물거래위원회(CFTC)와 연방 기구인 증권거래위원회(SEC)가 가상화폐를 하나의 금융 및 증권 상품으로 규제하고, 가상화폐 거래소 같은 유통시장은 주마다 특별법으로 감독 및 규제를 하고 있다. 세계 금융의 중심지인 월스트리트가 있는 뉴욕주의 경우 지난 2015년 세계 최초의 가상화폐 특별법인 '비트 라이선스(면허)'를 만들어 사용자들의 보호에나섰다. 거래소는 면허를 발급받아야만 영업이 가능하고, 불법 자금 세탁 행위 예방 및 공시의 의무를 지닌다. 워싱턴주는 기존 자금송금업법에 근거해 가상화폐 거래소를 규제한다 (오로라, 2021.6.30.). 미국 재무부의 경우 1만 달러 이상의 거래는 반드시 해당 국세청에 신고하도록

하여 탈세 등의 범죄를 사전에 차단하기로 했다. 반면 통화감독청은 지난 1월 스테이블 코인을 시중은행 결제수단으로 인정하는 등 가상화폐를 제도권 안으로 끌어들이려는 정책도 펼치고 있다(유재동 외, 2021.5.22.). 각 주별로도 정책이 다른데, 뉴욕주는 가상화폐 사업자에 엄격한 허가제를 시행하는 반면 와이오밍주는 최초로 가상화폐 은행을 인가하는 등 우호적인 정책을 펼치고 있다(손병산, 2021.6.6.).

지난 2021년 상반기, 미국 가상화폐 제도권 편입의 새로운 흐름에 방점을 찍은 것은 2021년 4월 16일에 일어난 암호화폐 거래소인 코인베이스의 나스닥 상장이었다. 과거에는 오로지 투기 수단으로만 인식되었던 가상화폐 관련한 대표 기업이 금융당국의 승인 아래 제도권 시장에정식으로 등록된 것이다(박상용, 2021.9.3.). 시장의 관심을 반영하듯, 상장 첫날 코인베이스의 시가총액은 최고 1,120억 달러에 이르렀으며, 나스닥 및 뉴욕증권거래소의 기업가치를 크게 뛰어넘기도 하였다.

이렇게 미국의 경우 금융감독 당국의 수장이 직접 선두에 서서 가상화폐의 투자자 보호를 위해 규제가 적극적으로 필요하다는 의견을 내놨다. 게리 겐슬러 미국 증권거래 위원회(SEC) 위원장은 6일(현지시간) "(의회가) 가상화폐 거래소의 투자자 보호 조치를 도입할지 검토하면 좋을 것"이라고 밝혔다. 겐슬러 위원장은 이날 미국 하원 금융서비스위원회 청문회에 출석해 "가상화폐 거래소들은 현재 SEC나 상품선물거래위원회의 규제를 받지 않고 있다"라며 "시장 규제기관이 없어 사기나 시장조작을 막을 보호 수단이 없는 상태"라고 말했다(박만원 외, 2021.5.7.).

현재 미국 의회에는 가상화폐 투자자들을 보호하기 위한 법안이 이미 제출된 상태다. 미 하원은 지난달 20일 가상화폐에 관련하여 조작이나 사기 등 범죄를 미연에 방지하고, 투자자 보호를 위한 민관 통합의 워킹 그룹을 구성하도록 하는 '혁신 장벽 제거법'을 통과시켰다. CFTC와 SEC가 모두 참여하는 이 그룹에는 투자자 보호 단체, 가상화폐 업체, 가상화폐 옹호 단체 등 6개 단체의 대표 중 최소 1명이 포함돼야 한다. 이들은 미국 내 가상화폐를 둘러싼 법률과 규제 현황을 평가하는 업무를

막는다. 법안을 공동 발의한 스티븐 린치 민주당 의원은 "가상화폐 관련기술이 꾸준히 발전하고 활용됨에 따라 발생할 수 있는 피해를 줄이기위해 규제를 명확히 하는 것이 중요하다"고 밝혔다(박만원 외, 2021.5.7.).

일본은 가상화폐에 대한 규제가 강한 국가다. 2014년 가상 거래소 '마운트곡스'가 해킹을 겪으며 관련 규제법안을 일찍이 도입했다. 2019년 개정된 '금융상품 거래법', '자금결제법'은 가상화폐 거래업 자는 국가에서 인허가를 받도록 규정했다. 거래소들은 화폐 불법적 유출을 방지하기 위해 자산을 안전하게 보관할 의무도 지닌다. 또한 거래소에 가상화폐를 상장하려고 한다면 금융청의 사전 심사가 필수인데, 이는 주식상장과 유사한 과정을 거치는 셈이다.

홍콩과 싱가포르는 가상화폐를 투자상품으로 규정하고 제도화했다. 2020년 11월 홍콩 재무국은 모든 가상화폐 거래들을 규율, 감독하도록하는 내용의 규제 방향을 천명했다. 가상화폐 거래소들은 고객 재무 정도에 따라 한도를 정해야 하고, 고객들이 복수의 계좌를 갖지 못하도록한 것이다. 이에 따라서 규제 준수 상황이 포함된 보고서를 매해 당국에 제출할 의무가 있다. 또한, 거래 가능한 요건을 전문 투자자로 제한하여일반 개인은 혼자서 할 수 없도록 했다(김현진, 2021.4.29.). 이 때문에 과도한 규제라는 목소리도 있다. 싱가포르는 지난해 1월부터 '지불 서비스법'으로 블록체인, 가상화폐 사업자들이 국가의 허가를 받아야 영업을 할 수 있도록 했다.

이렇게 아시아나 미국뿐 아니라 유럽도 가상화폐에 관련한 규제를 잇달아 마련하고 있다. 프랑스의 경우 지난 2019년 기업 성장변화법을 통해 ICO를 규제하고 있는데, 이는 일정 요건을 갖춰 허가받지 않으면 일반 투자자를 대상으로 공개적으로 자금을 모을 수 없도록 하는 법안이다. 유럽연합(EU)은 2024년까지 포괄적인 가상화폐 규제안을 마련한다는 계획이다(김수민, 2021.5.4.).

다수의 국가들이 가상화폐 시장의 성장과 투자자 보호 등이 가능하며 감독할 수 있는 방향으로 규제를 도입하고 있는 것으로 보이는 반면 가 상화폐에 극단적인 규제를 택한 국가들도 있다. 2021년 4월에 터키 중 앙은행은 가상화폐에 대한 전면적인 사용 금지를 선언했다. 또한, 2021년 10월에는 전체 비트코인의 무려 65%를 채굴하는 중국에서 가상화폐에 대한 채굴과 거래가 전면적으로 금지됐다. 네이멍구 자치구를 비롯한 중국 전역에 걸친 대대적인 단속과 전격적인 조치로 인해 비트코인과 이더리움 등의 가격이 30% 넘게 급락했다. 중국의 경제정책을 총괄하는 류허 국무원 부총리는 '비트코인 채굴 및 거래행위 타격'을 공언했는데, 국적이 없는 비트코인 대신 정부가 통제 가능한 '디지털 위안화'를 키우려는 의도로 분석되는 부분이다(손일선 외, 2021.9.24.).

[표 4-8] 주요국 가상자산 규제 대응방안

구분	기관	규제	가상자산업자 취급	주요 특징
미국연방	FinCEN	은행비밀법	등록제(MSB)	자금세탁방지 규정 준수 의심거래보고
	통일법 위원회	통일가상통화업 규제법	면허제 (license)	• 자금세탁방지 규정 준수 • 기록물(거래형태, 기술, 부채 등) 보관
미국 뉴욕주	NYDFS	금융감독 규정	면허제 (BitLicense) (신고제 변경 검토중)	 투자자보호를 위한 설명 의무 거래기록 보관 고객확인(Know Your Customer) 의무
미국 메릴랜드주	노동, 허가 및 규제국	권고안	-	가상자산의 잠재적 위험 경고 가상자산 취급업자 MSB등록권고
	금융 소비자 보호 위원회	금융소비자 보호법	_	 가상자산통제 (Control of Virtual Currency) 조항을 규정하여 특정 상황시 일정량의 가상자산을 보유하도록 함
유럽	유럽연합	자금세탁 방지지침	규제대상확대 (거래소, 월렛 제공업체 등)	 고객확인(Know Your Customer) 의무 자금세탁방지 규정 준수 2020년 1월까지 자국법 마련 의무

일본	금융청	자금결제법	등록제	 이용자와의 거래내용, 수수료, 시스템 안전관리 등 정기 감사 가상자산 변경 사전신고제, 과도한 광고 규제 등 (개정안, 2020년 4월 시행)
		범죄수익 이전방지법	자금세탁방지 규제 대상	이용자 확인거래기록 보관의심거래 신고

출처: 자본시장연구원(2020).

제 4 절 가상화폐 정책변동 분석

1. 옹호연합 형성과 신념 체계

정책 하위체제를 보면 관련자는 옹호 연합을 형성하는데, 이들은 기본적인 가치와 정책 관련 인과적 인식, 정책수단 동의 등 핵심적 신념 체계를 공유하는 협업 집단으로 구성된다. 이러한 신념 체계는 정책 핵심, 규범적 핵심 등으로 구성되는데, 규범적 핵심은 신념의 체계 중 최상위수준으로 존재론적 공리가 이에 해당한다. 규범적 핵심은 연합을 형성하게 되는 가장 기본적 시각으로 그 지향점이 광대하여 특정정책과의 직접적 연관성은 다른 계층 신념보다 많이 떨어진다(이태종, 2002). 정책핵심은 하위체제의 정책과 연관성을 갖는데, 정책에 관련하여 어떤 특정목표가 정해지는지 인과적 인식을 말한다. 따라서 본 연구는 옹호 연합의 형성에 따른 신념 체계를 논의함에 있어 이러한 정책 핵심 개념에 따라 논의를 전개하고자 한다.

상기의 과정에 따라, 가상화폐 규제론을 지지하는 지지옹호연합과 반대옹호연합이 형성되었다. 이러한 옹호 연합의 형성은 가상화폐 규제와여론의 부정적 시선 등 안정적인 외적변수에 가상화폐 시장의 발전 등역동적 외적변수가 상충함에 따라 창출된 결과라고 할 수 있다. 더 나아가 가상자산 규제의 지지옹호연합은 강성규제와 연성 규제 지지로 나뉜

다. 강성규제는 가상자산을 투기나 불법거래의 온상으로 바라보는 부정적인 인식에 기반한다. 이에 따라 가상자산에 대한 가치의 불인정과 거래소 폐쇄 등과 같은 강력한 규제 및 불법 거래의 방지, 소비자를 보호해야 한다는 보수적인 정책 핵심을 가진다. 연성 규제의 경우 가상자산의 가치를 인정하고, 투자의 대상으로 보는 신념에 기반하는데 이에 따라 가상자산을 제도화하여 건전한 시장을 형성하고 투자자들을 보호하며산업의 성장도 도모해야 한다는 정책핵심을 가지고 있다. 이러한 규제용호집단 내 가상화폐에 대해 상이한 견해를 갖는 집단들의 창출은 역동적 외적변수에 더하여 외부충격(해외 일부 국가들의 가상화폐 인정, 코로나19에 따른 가상화폐 유용성 인식 증가, 이러한 변화에 따른 여론의 긍정적 시선 증가 등)이 더해져 창출된 결과라고 할 수 있다.

한편, 가상자산 규제에 대한 반대옹호연합은 시장주의적 규범적 핵심을 기반으로 하며, 블록체인 산업의 발전과 가상자산의 발전이 함께 가야 하며, 개인 간의 자유로운 거래 등이 활성화될 수 있도록 해야 한다는 신념을 가졌다. 이에 따라 거래소 폐지 등과 같은 가상자산을 인정하지 않는 식의 강력한 규제를 반대한다는 정책 핵심을 가졌다.

안정적 외적변수에 역동적 외적변수 그리고 외부, 내부충격에 따라 이들의 정책 간 경쟁은 더욱 가속화되었는데, 본 연구가 진행한 각 옹호집단에 속한 전문가 인터뷰 결과, 가상화폐 규제 옹호 집단 전문가는 가상화폐 이슈에 관하여 시작 조작, 금융사기 등 여러가지 불법행위 확대에따른 가상화폐 금지와 규제에 주목하면서 논의를 전개하였고, 가상화폐규제 반대집단 전문가는 가상화폐 이슈에 대해 가상화폐 시장의 급속한성장에 따른 투자자 보호장치, 가상자산에 대한 기술적 이해도를 갖는전담기관을 정책중개자 산하에 두어 기준 확립의 필요성 등을 각각 피력하여 상기에서 검토한 가상화폐 규제론을 지지하는 지지옹호연합과 가상자산 규제에 반대하는 반대옹호연합의 명확한 대립을 보여 주었다.

2. 신념 체계 간 충돌과 갈등

따라서 가상화폐 규제론을 지지하는 지지옹호연합은 보수적인 정책을

추진하였고, 지지옹호연합 내적으로, 무조건 보수적인 정책을 추진할 것 이 아니라, 가상화폐 산업 발전을 위해 투자 대상으로 인정하고 투자자 를 보호하여 산업 성장을 도모하자는 내적 논의와 갈등이 충돌했으며, 반대옹호연합은 시장주의적 규범을 내세워 세계 동향에 적합하게 가상자 산 거래 활성화를 추구함에 따라 보수파, 온건파, 급진파가 극명하게 갈 리게 되었다. 이는 상기에서 검토한 가상화폐 정책 시기 구분에서 1기에 서 2기로의 변화과정으로 가상화폐를 규제의 대상으로만 보던 시선이 가상화폐 활성화와 관련 시장 발전에 따라 특히 규제 반대 옹호연합이 그들이 지지하는 정책에 힘을 얻어 그 갈등이 고조된 결과라고 할 수 있 다. 일례로 2023년부터 시행되는 가상자산 과세를 앞두고 당정 충돌이 발생하는 상황인데, 규제론 반대집단은 과세 시점을 유예해야 한다고 하 는 반면, 규제론 옹호 집단인 정부는 예정대로 집행해야 한다는 입장을 고수하여 상호 갈등이 고조된 사례가 있었다. 또한, 조소진(2021.4.28.) 는 가상화폐를 두고 극심한 온도차가 존재함을 제시하면서, 규제론 반대 집단은 가상화폐 시장에 관한 정책 지원을 공식화했고, 가상화폐를 새로 운 투자 수단으로 간주, 투자자 보호 등 대책 마련에 나서지만, 정부(규 제 옹호집단)는 가상화폐를 인정할 수 없는 화폐라고 하면서 거리를 두 고 있다는 것이다. 규제 옹호 집단은 리스크가 높은 자산인 가상자산에 관해서는 결국 투자자들의 판단이 제일 중요하다고 하면서 지원정책 의 사가 없음을 밝혔다. 이러한 갈등 고조에 따라 반대집단은 정부의 가상 화폐의 과세 대상 간주에 따른 정부 입장에 강하게 반발하고 있으며, 가 상화폐 성격과 투자자 보호 대책 등을 적극 검토할 것임을 표명하여 명 확한 입장차를 보였다.

한편, 이러한 충돌, 갈등 가운데 외부충격(가상화폐 정식 인정, 코로나19에 따른 가상화폐 유용성 인식 등)이 발생하였고, 상기에서 검토한 내부충격이 더해져서 가상화폐를 제도화하려는 노력이 있었으나, 이 중재 과정에서 정책중개자의 역할이 부실하여 상호 양보, 타협, 수용에 따른 정책지향학습이 발생하지 못했는데, 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

3. 정책중개자

정책중개자의 역할은 상기에서 언급한 갈등을 중재, 조정하여 세부적 인 정책목표를 달성하는 것보다 받아들일 수 있는 절충안을 형성하는 유 력한 행위자들(Power Actor)이다(최은영, 지현정, 2008). 이들이 모색 하는 타협안은 각 집단에게 설득력 있는 정책 중재안을 제시하여 수용하 게 함으로써 정책 지향적 학습을 산출하며, 이를 기반으로 각 옹호 집단 은 각각 추구하는 정책의 목표와 방향을 수정, 보완하게 된다. 가상화폐 이슈의 경우 규제 옹호집단의 정책 의견과 규제반대 옹호집단의 정책 의 견을 각각 수렴하여 국내 환경과 사정에 적합한 규제에 기반한 가상화폐 활성화 방안의 도출이라고 할 수 있다. 즉, 해외에서는 매우 활성화되어 급격한 발전을 하고 있으나, 국내에서는 아직 탈세, 자금세탁 등 가상화 폐를 악용한 사고가 빈번함에 따라 이에 대한 규제를 하면서 투자자를 보호할 수 있는 절충안을 의미한다. 그러나 우리나라 가상화폐 정책 갈 등에 있어서는 이와 같은 정책지향적 학습은 발생하지 않았다. 가상자산 대책 마련을 위해 2017년 출범한 국무조정실의 범정부 가상화폐 TF(태 스크포스)는 지난 수년간 부처 간 협의가 사실상 전무 하였다. 정부 내 노선의 정리조차 제대로 되지 않았으며 부처 간의 협의를 촉진시켜 정부 의 단일한 입장을 도출해 내는 활동도 수행하지 못했다고 볼 수 있다. 이에 따라 반대나 지지옹호 연합간의 합의를 도출하는 기능을 수행할 수 있는 명확한 기준과 전문적 근거조차 없었음을 추정할 수 있다. 2021년 특금법 개정안의 시행이 되고 나서야 국무조정실은 여론과 기타 외부 상 황들, 국회의 입법 압박 등에 반응하여 가상자산 거래 관리방안에 대한 가이드를 낸 것이 가장 적극적 활동이었다고 하겠다.

본 연구가 진행한 정책중개자에 소속된 전문가 인터뷰 결과, 정책중개자 전문가는 상기의 사항을 인정, 반성하면서 상반된 의견들을 차후 조율해야 하며, 가상화폐 산업을 기존 제도권에 무리 없이 수용하기 위해서는 기술기반산업을 육성하고, 규제반대 옹호집단의 의견 수렴과 함께자금세탁 방지 관련 규제조항을 담은 특금법 보완 등 가상화폐 규제 옹

호집단 의견을 함께 수렴하는 태도를 보여야할 필요성이 있다고 강조하였다. 또한 기존 제도권에 가상화폐 정책을 원활하게 포용하고 자연스럽게 정부가 가상자산을 관리하면서 규제와 산업 간의 균형을 통한 활성화를 추구해야 함을 제시하며 정책지향학습의 중요성을 강조함으로써 각옹호집단 간 절충안을 창출하는 유력한 행위자로서 역할을 회복할 의지를 보였다.

4. 정책산출

결과적으로, 상기에서 검토한 옹호 집단 간 갈등과 충돌에 따른 치열한 가상화폐 정책 경쟁과 역동적 외적변수의 영향(가상화폐 산업 발전, 인식변화 등) 그리고 외부충격(블록체인 기술발전, 코로나19에 따른 가상화폐 유용성 증가 등), 내부충격(가상화폐 규제 옹호 집단 내 연성집단 간 토론과 청원 등)이 영향을 미쳤음에도 불구하고, 가상화폐 활성화를 위한 설득력 있는 대안(가상화폐 부작용에 대한 실질적 대안 모색, 국내 사정에 적합한 가상화폐 개발전략 등)을 갖지 못한 정책중개자의중재, 조율 역할 부재에 따라 그 영향력을 상실했고 결과적으로 가상화폐관련 정책은 특금법 개정안과 과세안, 두 가지라는 편향된 형태로 정책이 산출되었다. 특금법 개정안은 가상화폐 중개소가 갖추어야 할 최소한의 요건, 즉 ISMS 통과, 은행에 따른 실명확인 계좌의 확보, 특정 조건들에 부합하는 거래 관련 보고 의무를 상정했고, 이러한 조건들을 만족하는 중개소는 오직 네 개로 한정된다는 점에서 명확한 규제론에 입각한 자금세탁 방지를 위한 법안이고, 투자자 보호와는 거리가 먼 정책이다.

따라서 이 정책들은 여러 옹호 연합 간의 논의와 합의를 바탕으로 한 정책지향학습 결과로 도출된 정책이 아닌, 가상화폐 시장에 대한 이해와 전문성이 부족한 상태에서 정부가 선제적으로 취한 보수파의 일방적인 조치라고 해석되는 것이 적절하다.

5. 정책 방향

비록 가상화폐 규제반대 옹호집단이 제창하는 정책들(투자자 보호, 산업 활성화 등)이 역동적 외적변수, 외부, 내부충격 영향으로 충분한 힘을 얻는 상황임에도 불구하고, 지금과 같이 정책중개자가 효과적인 중재, 조율을 하지 못한다면 차후에도 정부가 제창하는 규제에 입각한 편향된 가상화폐 정책이 산출될 것이 예상된다. 이와 같은 경우 현재 외부충격(여론의 긍정적 시선 증가, 코로나19에 따른 유용성 인식 증가 등)과 내부충격(규제론 옹호집단 내 연성과가 제창하는 가상화폐 활성화론)이 지속됨에 따라 정책 옹호집단 간 갈등은 더욱 심화될 것이고 이러한혼란에 따라 전 세계적으로 활성화되고 있는 블록체인 및 가상화폐 산업이 국내에 정착되는 시기는 한층 지연될 것으로 예상되고 이러한움직임이 지속된다면 세계적 추세에 역행하며 산업 생태계를 저해할 것으로 예상된다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구의 요약

오늘날 블록체인 기술 발달과 함께 중앙은행이 아닌 민간차원의 비트 코인 등 다양한 가상화폐가 발행되고 있으나 자금세탁 등의 부작용도 빈 번하게 발생하고 있다. 하지만 전 세계적으로 유통 규모 또한 급속히 증가하고, 특히 코로나19에 따른 비대면의 강화로 그 유용성에 대한 인식이 증대하는바, 가상화폐에 대한 무조건적 규제가 아닌 해당 산업 활성화를 위한 합리적 규제가 필요한 시점이다.

하지만, 우리나라의 경우 가상화폐를 규제, 감독할 수 있는 명확한 법적 근거가 미비하고, 해당 산업 활성화를 위한 이용자 보호에 대한 이상적 규율의 방향조차 정립되지 못하고 있다. 따라서, 적합한 규제 체계를 마련하여 가상화폐의 건전하고 투명한 거래시장을 통해 국내 금융 산업발전에 기여할 수 있도록 해야 할 시점이다. 이에 본 연구는 가상화폐관련 정책 과정에 주목하여 가상화폐 정책변동 흐름을 정책집행 통합옹호모형에 따라 분석했고, 이를 통해 정책 방향을 도출함으로써 차후 가상화폐의 합리적 규제방안을 제시하고자 했다.

이러한 연구목적을 위해, 2017년부터 2021년 10월까지 정보통신부, 금융위원회, 미래창조과학부, 과학기술정보통신부 중심의 정책행위자를 대상으로 정책집행 통합옹호모형에 따라 가상화폐 정책변동 과정을 분석하였다. 이를 통해 발견한 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 안정적인 외적변수(투기규제 및 가상화폐 관련 산업 활성화, 암호화폐를 투기로 간주하는 보수적 문화, 특정금융정보법, 세법개정안등)과 역동적 외적변수(급격한 디지털화, 신기술의 발전, 가상화폐 시장의 성장, 투자상품의 급부상, 여론의 가상화폐에 관한 우호적 시선, 기타선진국들의 암호화폐 관련 규제 도입과 산업 진흥화 방안)가 상호작용,

충돌, 갈등하는 과정에서 가상화폐에 대한 강력한 규제를 지지하는 옹호 연합과 강력한 규제에 반대하는 반대 옹호 연합이 생성되었다.

둘째, 이들 연합 간 상호 충돌 및 갈등하는 과정에서 외부충격(주기적으로 등장하는 폭등, 폭락 투기 사례, 일부 국가들의 디지털 화폐 공식발행 트랜드에 따른 인식변화, 블록체인 기술의 발달, 코로나19에 따른가상화폐 유용성 증가, 주 투자자인 2, 30대와 50대 이상 세대 간 갈등증폭, 투자자와 비투자자 간 상대적 박탈감 증대 등)과 내부충격(강력규제 연합 내부에서 각종 설명회, 토론, 청원 등에 따른 조율 촉구)이 발생하여 강력한 규제를 지지하는 옹호 연합과 규제에 반대하는 옹호 연합을 각각 지지하는 근거가 마련됨에 따라 각 옹호 집단이 추구하는 정책들간 경쟁이 가속화되었다.

셋째, 이러한 갈등 과정에서 정책 중개자(대통령 위원회와 국무조정실)은 양 옹호 연합이 추구하는 논지의 각 타당성을 수렴하여 조율, 중 재함으로써 각 연합이 상대 연합을 이해, 수용하고 절충안과 타협안을 모색함으로써 정책지향학습을 창출함이 바람직했으나, 실질적으로 정책 중개자 역할은 거의 전무했음을 확인했다. 즉, 이들 정책중개자는 가상자산 기술력, 산업 속성에 대한 이해가 부족했고, 이러한 견고한 기반에 근거하여 설득력 있는 타협점을 모색할 만한 전문성이 부족했던 것이다.

넷째, 이러한 정책중개자의 중재, 조율 역할이 부재함에 따라, 현재 정책 주도권을 갖고 있는 정부가 제창하는 강력한 규제를 지지하는 옹호 연합의 보수적인 규제 중심의 특금법 정책 산출이라는 편향된 정책이 산 출되었음을 확인했다.

이러한 연구결과에 따른 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

제 2 절 정책적 시사점

상기 연구결과에 따라, 역동적 외적변수와 안정적 외적 변수가 상호작용하여 가상화폐를 규제하는 추진옹호연합과 가상화폐 활성화를 추구하는 저지옹호연합이 생성되었고, 블록체인 기술 발달, 코로나19에 따른

가상화폐 유용성 증가 등 가상화폐 활성화를 지지하는 옹호 연합의 타당성 기반이 마련되어 정책증개자가 이를 기반으로 정부와 조율할 수 있는 충분한 배경과 기반이 마련되었음에도 불구하고, 정책증개자 산하 가상화폐 관련 전문기관과 전문가 등이 부재하여 그러한 외부충격과 내부충격을 적극 활용하여 타협점을 모색할 수 있는 설득력 있는 중재 기반이없었음을 알 수 있다. 가상화폐가 기반한 블록체인 기술의 핵심은 개방성인데, 정부의 정책 추진은 폐쇄형 블록체인만 지원하여 혁신을 제한하고 있으며, 현행대로라면 퍼블릭 블록체인이 발전하기 어렵고 대기업의 횡보가 예상되는 것이 기정 사실이므로, 정책증개자는 블록체인 등 가상화폐 기술에 대한 전문성을 갖고 이러한 정부의 기술적 이해 부족을 보완해야 될 필요가 있음을 시사했다. 이에 따라, 차후 가상화폐 정책 발전을 위한 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 차후 정책중개자는 가상화폐 관련 전문성을 증진하기 위한 산하가상화폐 관련 전문기관 창설이 요구된다. 비록 본 연구의 정책모형에따라 역동적 외적변수, 외부충격, 내부충격 모두가 가상화폐 지지 연합을 지원하는 강력한 배경이 되었음에도 불구하고 이를 체계적으로 설득력 있게 정리, 조합하여 정부를 설득시킬 수 있는 전문성이 부족한바, 정책지향학습이 발생하지 않음을 확인했다. 따라서 단순히 가상화폐의 강점만을 추종하는 것이 아닌, 가상화폐가 갖는 약점, 위험성 등에 관한 깊은 이해를 기반으로 이를 극복할 수 있는 대안점을 제시함으로써 상대용호 연합과 중재를 시도한다면 정책지향학습이 발생할 수 있는 가능성을 증대할 수 있다.

둘째, 차후 정책중개자는 비록 역동적 외적변수, 외부충격, 내부충격 모두가 가상화폐 지지 연합을 지원하고 있으나, 정책 지향학습은 양 옹 호 집단 간 의견의 절충과 조율에 따른 개선안을 도출하는 것이므로, 가 상화폐 정책을 조율함에 있어 단지 가상화폐 활성화에 치중하지 않도록 스스로를 통제할 장치가 필요하다. 따라서 단순히 가상화폐 전문화에만 주력할 것이 아니라, 이를 국내 사정에 적합하게 부작용을 최소화하면서 적용할 수 있는 국내 사회문화적 환경에 전문적 지식을 가진 기관을 가 상화폐 전문기관과 함께 산하에 둘 것을 제안한다. 가상화폐의 법적 개념과 지위는 각 나라의 사정과 형편에 따라 다르게 규정되어야 하고, 이에 기반한 차별화된 개발전략이 우리나라에도 필요하다. 여기에는 본 연구에서 확인한 안정적 외적변수(가상화폐 관련 투기 문제, 암호화폐를 투기로 간주하는 기득권의 시선 등)를 충분히 감안한 단계적인 가상화폐 활성화 정책을 도출함으로써 정책지향학습을 성취할 수 있을 것이다.

제 3 절 연구의 함의

1. 이론적 함의

가상화폐는 투기라는 사회문화적 가치에 기반하여, 지지옹호연합은 강성규제집단과 연성규제집단으로 구분되어 강력한 규제 신념과 가상자산을 가치를 인정한 제도화 추진, 건전한 시장 형성 추구 집단으로 정책핵심이 전개되었고, 가상자산 규제에 대한 반대 옹호 연합은 시장주의적규범을 기반으로 블록체인 발전과 가상자산 발전이 함께 해야 하며, 자유로운 거래 등이 활성화되어야 한다는 신념하에 정책을 추진했다. 즉, 가상화폐에 대한 보수파, 급진파 그리고 이들 간 갈등을 합리적 제도화추진으로 융합하려는 중간파 집단의 정책들이 함께 전개되었음을 알 수있고, 이 과정은 명확한 가상화폐에 대한 사회적 합의와 신념이 구축되지 않아 명확한 법률과 제도가 없는 상태에서 전개되어 정책중개자가 견고한 바탕이 없어 이러한 갈등 간 적합한 합의점을 도출하지 못한 것으로 이해할 수 있다.

따라서, 가장 중요한 역할인 정책중개자의 견고한 기반을 마련하는 게절실한 시점이므로, 관련 연구는 우선 가상화폐가 우리나라 사회, 경제에 실질적으로 미치는 영향과 역할에 대한 명확한 검증과 그 검증방법에 관한 연구 활성화가 필요하다. 이에 대한 합의에 기반하여 각 양 집단간 설득력 있는 정책 방향성이 각각 제시될 수 있으며, 이러한 명확한

기준 아래 정책중개자가 효과적인 중재 역할을 수행하여 양 집단 간 갈등을 조정한다면 집단 간의 의견차는 점차 간극이 줄어들면서 국내 실정에 보다 적합한 가상화폐 발전을 위한 통일된 정책 방향을 제시할 수 있을 것이다.

2. 정책적 함의

본 연구결과, 외적인 영향에 있어 다양한 가상화폐에 대한 긍정적 인식변화와 국제적 동향과 정세에 따른 흐름, 코로나19에 따른 비대면 강화로 인한 가상화폐 위상 증진에도 불구하고, 우리나라 기득세력인 보수파의 정책 방향성은 변화되지 않았고, 보수파 내 온건파의 다수 논의에도 불구하고 그러한 보수적 정책 방향성은 지속되었다. 따라서, 가상화폐 산업 발전과 활성화를 위해, 상기에서 제시한 정책중개자 산하 가상화폐 전문기관, 국내 사정 전문기관을 바탕으로 한 조율과 중재의 효과를 더욱 극대화하기 위해, 우리 정부와 가상화폐 발전을 지지하는 정책 옹호 집단은 더 합리적 선택에 찬성하고 지지할 수 있는 정책적 유연성이 절실하다. 아무리 정책중개자가 효과적인 중재 전략을 통해 이상적인조율안을 제시해도 이를 적극 수용하여 자신이 추구하는 신념 체계를 수정, 보완함으로써 더 나은 개선안을 도출할 수 있는 각 옹호 집단의 양보와 타협 정신이 없다면 무익한 노력이기 때문이다.

마지막으로, 이를 위해 정책중개자는 각 옹호 집단이 한발 양보할 수 있는 명확한 가상화폐 발전을 위한 근거와 규제를 위한 근거, 아울러 국내 사정에 적합한 단계적 발전 근거 등을 제시하여 각 옹호 집단을 설득할 수 있는 역량이 필요하다. 또한, 학계 및 관련 연구들도 이들 정책중개자를 지원하여 가상화폐가 국내 사회, 경제에 미치는 영향 검증에 일조한다면 시행착오를 최소화하고 해당 산업 활성화를 위한 합리적 규제가 정착될 것이다.

제 4 절 연구의 의의와 한계

본 연구는 현재 가상화폐 특금법 등 정책도출 과정과 영향력 그리고 문제점을 분석하여 차후 가상화폐 산업 발전을 위한 구체적인 정책 실무 적 방향성을 제시했다는데 의의가 있다. 특히 현재 아직 사회적으로 합 의되지 못한 가상화폐 규제와 관련하여 가상화폐 산업의 발전과 국내 금 융업 발전에 긍정적 일조를 위해 현 관련 정책의 문제점을 도출하고 균 형 있고 합리적인 정책의 필요성과 방향성을 제시함으로써 현재 가상화 폐에 대한 긍정적인 시선에도 불구하고 아직 우리나라에서 보수적으로 수용하는 가상화폐 정책의 방향성을 제시했다.

이러한 본 연구 성과에도 불구하고 몇 가지 한계를 갖는데, 첫째, 본 연구는 비록 정책중개자 역할 중요성과 구체적인 정책 실무적 전략을 제 시했으나 이러한 결론 도출의 타당성을 검증하지는 못하고 있다. 따라서 차후 관련 연구는 본 연구결과를 기반으로 정책 실무자들 대상으로 설문 등을 진행하여 그 타당성을 함께 검증할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 비록 문제의 핵심을 정책중개자에 두고 있으나, 차후 관련 연구에서는 각 옹호 연합이 상호 갈등, 충돌함에 있어 상호 서로를 이해하고 수용하려고 하는 기본적인 관점에 대한 중요성과 영향력을 함 께 검증한다면 향후 가상화폐 정책 발전을 위한 더욱 유용한 실무적 시 사점을 기대할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강다연, 황종호 (2018). 가상화폐 거래를 위한 시장안정화요인의 우선 순위 도출. 한국콘텐츠학회논문지, 18(7), 519-526.
- 고시면 (2018). '가상화폐거래소의 무조건적 폐쇄'(일명 '21 세기 쇄국정책') 에 반대하는 '가상화폐 합법화 및 가상화폐 특별 지구'의 구상. 사법행정, 59(3), 2-22.
- 국경완 (2019). 블록체인 기술 및 산업 분야별 적용 사례. 정보통신기 획평가원, 13-27.
- 국무조정실 (2017). 가상통화 관련 긴급회의. https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1273333
- 국세청 (2019). 가상화폐 과세 방안: 비트코인을 중심으로.
 https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:sV
 _zmVn7MOgJ:https://www.training.go.kr/htmi/Report/TD039
 2TR0221016/20190724FQaSL8uA.hwp%3Fsaveas%3D%5B
 e3%5DBKqgdszyZgOgqLBYFo5VbaAwoAWEkKlEnzKwdTW
 wipB3MlPgkMN0HDuhfbSggf5DtLP0mn+&cd=1&hl=ko&ct
 =clnk&gl=kr
- 권오훈 (2019). 가상통화와 관련한 정부 정책-한국형 가이드라인을 중심으로. 일감법학, (43), 3-27.
- 금융위원회 (2018). 머니투데이 5.28일자 "정부, 가상통화 '화폐기 능' 일부 인정"제하 기사 관련.
 https://www.fsc.go.kr/no010101/73176
- 기노성 (2020). 가상자산 거래의 법적 쟁점과 규제 방안-시장의 신뢰 성 확보를 위한 방안을 중심으로. 금융법연구, 17(1), 67-96.
- 김대진, 안빛 (2012). 지방자치시대의 정책혁신의 확산-버스환승제의 확산 사례를 중심으로. 세계정치, 17, 187-250.
- 김민규 (2021.8.26.). 암호화폐 시장, 2030년까지 3배 이상 성장 전

망…5조원 규모. TOKENPOST. https://www.tokenpost.kr/article-69360

김병철 (2020.3.5.). 특금법, 국회 최종 통과...암호화폐 제도권 편입. 코인데스크.

https://www.coindeskkorea.com/news/articleView.html?idxno=70431

- 김봉규, 이원부 (2021). 중앙은행 CBDC에 대한 공공 및 민간 관점의 인식 비교연구: 한국 사례를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지, 21(9), 360-371.
- 김성운 (2018). 가상화폐의 현재와 미래 전망 연구. 배재대학교 대학원 석사학위논문.
- 김수민 (2021.5.4.). [가상자산 제도권 속으로①] 미-일, 소비자 보호 최우선…유럽도 포괄방안 곧 마련. Block street. http://www.blockstreet.co.kr/news/view?ud=202105031339 1853231
- 김승한 (2021.4.8.). 코린이 어쩌나…전문가 "비트코인 '김프' 여전히 15%, 과도하다". 매일경제.

https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/04/335622/

- 김영종. (2009). 고용정책형성과정의 동태성 분석: 외국인 고용허가제의 정책네트워크와 정책옹호연합모형을 중심으로. 한국정책과학학회보, 13(2), 119-144.
- 김영종 (2010). 사회정책결정과정에 있어서 정책옹호연합의 형성과 붕괴: 노동법 개정과정을 중심으로. 한국정책과학학회보, 14(2), 1-22.
- 김유라 (2021.5.4.). YTN 여론조사 결과, 국내 여론은 가상화폐 세금안 에 긍정적인 것으로 나타나…. Coinpan News.

http://coinpannews.com/according-to-a-survey-conducted -by-ytn-public-opinion-in-korea-appears-to-be-positi ve-in-the-virtual-currency-tax/

- 김종호 (2018). 가상화폐와 핀테크 산업의 발전에 따른 금융기관의 대응방향: 일본의 경험을 중심으로. 법학연구, 18(1), 211-245.
- 김현정 (2018). 일본정부의 암호화폐 (Crypto currency) 에 대한 최근 정책 동향과 시사점. 한국정보통신학회논문지, 22(10), 1398-1404.
- 김현진 (2021.4.29.). 해외 주요국 가상화폐 제도화 하는데… 韓은 관련법 없어 계속 제자리걸음. 천지일보. http://www.newscj.com/news/articleView.html?idxno=854453
- 김혜정 (2020). 4차 산업혁명시대에 블록체인기술에 기반을 둔 암호화 폐의 형사정책적 함의에 대한 연구-암호화폐 관련범죄에 대한 규제방안을 중심으로. 형사정책, 31(4), 183-209.
- 나상철 (2018). 방송정책 변동과정 분석: 정책옹호연합모형과 방송정책이념을 중심으로. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문.
- 맹수석 (2017). 블록체인방식의 가상화폐에 대한 합리적 규제 방안-비트코인을 중심으로. 상사법연구, 35(4), 137-168.
- 문유진 (2021). 개인정보보호법 및 신용정보보호법의 개정과정 비교연 구. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 민경세, 김주찬 (2010). 방사성폐기물관리사업의 정책변동 사례연구: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 17(3). 247-269.
- 박만원, 박제완, 진영화 (2021.5.7.). 국내 첫 가상화폐法 나왔다··· '거 래소 인가 받아야'. 매일경제.
 - https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2021/05/442879/
- 박상용 (2021.9.3.). 美 최대 암호화폐 거래소 코인베이스...규제 리스크에 '촉각'. 모바일한경.
 - https://plus.hankyung.com/apps/newsinside.view?aid=20210 9030654i&category=&sns=y
- 박선미 (2012). 정책옹호연합모형에 있어서 정책변동 요인에 관한 연구. 정책하위체제(Policy Subsystem)를 중심으로. 용인대학교

대학원 석사학위논문.

- 박선종 (2019). 가상화폐의 법적 개념과 지위. 일감법학, (42), 145-165.
- 박종국 (2020). 정책옹호연합모형을 통한 용인시 지역개발 특성에 관한 연구. 명지대학교 대학원 박사학위논문.
- 박종서 (2020.7.9.). 가상화폐 '살아있네'…하루 7600억씩 거래. 한경경제.

https://www.hankyung.com/economy/article/202007092340

- 배승욱, 천창민 (2018). 미국 가상화폐 (VC: Virtual Currency) 규제 의 주요내용과 시사점. 예탁결제 (제205호).
- 백명훈, 이규옥 (2017). 블록체인을 활용한 ICO의 이해와 금융법상 쟁점. 금융법연구, 14(2), 73-118
- 백승윤, 허성진, 배은비, 배단비 (2021). 가상화폐 규제에 관한 비교법 적 고찰. 법학연구, 21(3), 141-166.
- 법무부 (2017). 법무부 가상통화 대책 TF-법무부, 「가상통화 대책 TF」 발족.

https://www.gov.kr/portal/ntnadmNews/1264175

법제처 법제조정법제관실 (2019). 최근 입법동향(가상화폐 관련 의원발 의 법안).

https://www.moleg.go.kr/legnl/legnlInfo.mo?mid=a10403000 000&leg_nl_pst_seq=3106

삼성증권 (2021). 블록체인 생태계 (2편): 플랫폼-거래소, 블록체인 금융 핵심 플랫폼으로 도약.

https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:U KpS9tPcfd0J:https://www.samsungpop.com/common.do%3F cmd%3Ddown%26saveKey%3Dresearch.pdf%26fileName%3 D2020/2021071512233473K_01_02.pdf%26contentType%3 Dapplication/pdf+&cd=1&hl=ko&ct=clnk&gl=kr

- 성욱준 (2014). 정책지지연합모형 (ACF) 을 통한 인터넷 제한적 본인 확인제 정책과정에 대한 연구. 한국행정학보, 48(1), 233-262.
- 손병산 (2021.6.6.). 가상화폐 시장에 칼 꺼내 든 각국 정부. MBC뉴스. https://imnews.imbc.com/replay/straight/6244097_28993.ht ml
- 손일선, 윤원섭, 김제관 (2021.9.24.). '모든 코인 거래 불법'...中 전면전 선포했다, 비트코인 급락. 매일경제

https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/09/914041/

- 송태민 (2014). 소셜 빅데이터를 활용한 사회위험 요인 예측: 청소년 자살과 사이버따돌림을 중심으로. 보건· 복지 Issue & Focus, 238, 1-8.
- 신기섭 (2021.5.31.). 이번엔 미국도? 미 통화감독청, 암호화폐 규제 움직임 시사. 한겨레.
 https://www.hani.co.kr/arti/international/international_genera
 1/997328.html
- 신상화, 홍성희, 정훈 (2018). 암호화폐 과세제도 및 과세인프라 연구 (세법연구 18-07). 한국조세재정연구원.
 https://repository.kipf.re.kr/handle/201201/6123
- 신호경 (2021.4.18.). 가상화폐 거래액 주식보다 많은데…법·규제 구멍 '숭숭'. 연합뉴스.
 - https://www.yna.co.kr/view/AKR20210417058500002
- 안성배, 권혁주, 이정은, 정재완, 조고운, 조동희 (2018). 가상통화관련 주요국의 정책 현황과 시사점. KIEP 오늘의 세계경제, 18(3), 1-26.
- 양승일 (2005). 옹호연합모형 (ACF) 을 활용한 정책변동 분석-그린벨 트정책을 중심으로. 한국도시지리학회지, 8(1), 41-52.
- 연성진, 전현욱, 김기범, 신지호, 최선희, 송영진 (2017). 암호화폐 (Cryptocurrency) 관련 범죄 및 형사정책 연구. 형사정책연구 원 연구총서, 1-401.

- 오로라 (2021.6.30.). 가상화폐, 단기적으론 롤러코스터…결국엔 시장 커진다. 조선일보. https://www.chosun.com/economy/tech_it/2021/07/01/OG40 XZJKMREHLMEB32V7EZYYDY/
- 유재동, 김기용, 김윤종 (2021.5.22.). 中 이어 美정부도... 가상화폐 규제 나서. 동아일보.
 https://www.donga.com/news/Inter/article/all/20210522/107 055822/1
- 유희식 (2020). 가상화폐 투자의지의 선행요인에 대한 연구. 동국대학 교 대학원 석사학위논문.
- 윤배경 (2018). 가상화폐의 법적 성질과 민·형사상 강제집행. 인권과 정의, 474, 6-24.
- 이경미 (2021.5.4.). 비트코인은 사기"라던 투자기관이 암호화폐 주목하는 이유는?. 한겨례. https://www.hani.co.kr/arti/economy/finance/993830.html
- 이덕로 (2012). 기초노령연금정책결정에 관한 사회연결망 분석: 정책옹 호연합모형을 중심으로. 한국정책과학학회보, 16(3), 109-135.
- 이동규, 우창빈, 김대영, 김영형 (2013). 옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework) 을적용한 정책과정 연구-온라인 게임 서비스 접근성 규제에 관한 셧다운제 제도도입 (청소년 보호법 개정) 과정을 중심으로. 한국정책학회보, 22(3), 31-70.
- 이명활 (2019). 중앙은행 디지털화폐의 이해: 해외의 주요 논의내용 및 시사점. KIF 금융분석리포트, 2019(13), 1-82.
- 이병호, 김가연 (2019). 소셜 빅데이터로 본 노인 관련 담론의 특징과 변화. 사회복지정책, 46(3), 179-201.
- 이유현, 권기헌 (2013). 배출권거래제 도입의 정책형성과정 연구: 옹호 연합모형 (ACF)과 사회연결망분석 (SNA)를 중심으로. 한국정 책학회보, 22(3), 1-30.
- 이재무 (2015). 외부환경과 초점사건의 내재적 속성에 따른 정책변동

- 특성 연구: 한국 산업정책 변동 사례를 중심으로. 행정논총, 53(1), 205-238.
- 이종원 (2011). 정책 사례연구 방법의 활용 현황과 발전을 위한 제언-비교사회과학 방법론의 논의를 중심으로. 한국거버넌스학회보, 18(3), 1-21
- 이지언 (2017). 블록체인의 이해와 금융권에서의 활용. 주간 금융 브리 프, 26(5), 12-14.
- 이태종 (2002). 정책변동(Policy Change). 한국행정학회 행정학전자사 전. https://kapa21.or.kr/bbs/dictionary/6564
- 이현정 (2015). 가상화폐의 금융법 규제에 관한 비교법적 검토-비트코 인을 중심으로. 과학기술법연구, 21(3), 303-338.
- 이희종 (2021). 가상자산의 법적 규제에 관한 연구. 법과 정책연구, 21(2), 137-166.
- 임선우, 류석진 (2017). 가상화폐 규제의 구조와 변수: 비트코인 규제 영향요인 비교 연구. 비교민주주의연구, 13(1), 83-116.
- 입법정책연구원 (2019). 한국의 블록체인에 대한 법 규제 체계 (KPC4IR). 서울: 입법정책연구원.
- 자본시장연구원 (2020). 가상자산 자금세탁방지 관련 국제적 현황 및 시사점 (2020-03호).
 - http://www.kcmi.re.kr/publications/pub_detail_view.php?syea r=2020&zcd=002001016&zno=1509&cno=5390
- 장문영, 이찬구 (2017). 다중흐름모형을 이용한 과학기술 연구회제도의 정책변동 분석. 기술혁신학회지, 20(4), 858-887.
- 장우석 (2014). 지속가능 성장을 위한 VIP 리포트: 국내 가상화폐의 유 형별 현황 및 향후 전망. VIP Report, 563, 1-19.
- 전진석 (2003). 의약분업 정책변화에 대한 연구: 정책옹호연합 모형을 적용하여. 한국정책학회보, 12(2), 59-88.
- 정정길 (2011). 정책학 원론. 대명문화사.
- 조소진 (2021.4.28.). 가상화폐 두고 온도차…민주 '세심한 정책 필

- 요'vs 정부 '투자자 책임'. 한국일보. https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021042718230 005092
- 조희정, 신경식, 임선우 (2015). 네트워크 사회에서 가상화폐의 화폐권 력구조에 대한 영향: 비트코인의 이념·제도·이익을 중심으로. 비교민주주의연구, 11(1), 47-87.
- 진달래 (2021.9.24.). 가상화폐 관련 모든 금융 거래 불법, 중국 중앙은 행 규제에 요동치는 시장. 한국일보. https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2021092419130 002980?did=NA
- 차대운 (2018.1.11.). 박상기 법무 '가상화폐 거래소 폐쇄 목표…여러 대책 나온다'. 연합뉴스.
 https://www.vna.co.kr/view/AKR20180111090900004
- 천창민 (2019.12.18.). 해외 가상자산금융 규제 현황과 과제. 2019 한국은행 전자금융세미나 발표자료.
 https://www.bok.or.kr/portal/cmmn/file/fileDown.do?menuNo=200634&atchFileId=FILE_00000000014834&fileSn=3
- 최성구 (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구. 정책옹호연합모형과 다중호음모형의 결합모형을 중심으로. 단국대학교 대학원 박사학위논문.
- 최은영, 지현정 (2008). 정책옹호연합모형에서 정책중개자 (Policy Broker) 의 역할에 관한 비판적 검토. 한국행정학회 하계학술발 표논문집, 2008, 1-18.
- 최정희 (2020). 미국의 가상화폐에 대한 과세제도와 그 시사점. 법학논집, 25(2), 65-98.
- 최창열 (2018). 금융투자 자산으로서 가상화폐 규제에 관한 연구. e-비 즈니스연구. 20(1). 113-128.
- 최효정 (2021.5.10.). 선진국 가상화폐 제도화 나서는데…韓 정부는 금 융위vs기재부 주무부처 '핑퐁게임'. 조선비즈.

- https://biz.chosun.com/policy/policy_sub/2021/05/10/A6PSF PRP55AQFOQBRRUDWVLFDE/
- 특정금융정보법 (2021). 법률 제18662호
- 한국무역협회 (2021.6.4.). '화폐전쟁'을 알면 가상화폐의 미래가 보 인다- 중국이 기축통화인 달러의 권위에 도전할 '디지털 위안 화'만들 때 코인은 적. 한국무역신문.
 - https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmmrcNews/cmmrcNews/cmmrcNewsDetail.do?pageIndex=1&sSiteid=1&nIndex=%20 63602
- 한세온 (2019). (An) Investigation into Premium Price in Korean Bitcoin Market. 서울대학교 대학원, 석사학위논문.
- 함형범 (2020). 공공기관의 모바일결제서비스 정책동향과 대응방안에 대한 연구. e-비즈니스연구, 21(2), 119-136.
- 황종모, 한승우 (2017). 해외주요국 디지털화폐 관련 제도 및 시장 현황. 전자금융과 금융보안 (제7호, 2017-01), 경기: 금융보안원.
- Armelius, H., Claussen, C. A., & Hendry, S. (2020). Is central bank currency fundamental to the monetary system? (No. 2020-2). Bank of Canada Staff Discussion Paper.
- Bindseil, U. (2019). Central bank digital currency: Financial system implications and control. International Journal of Political Economy, 48(4), 303-335.
- Birkland, T. A. (2006). Lessons of disaster: policy change after catastrophic event. Georgetown University Press.
- Carstens, A. (2019). The future of money and payments. Speech held in Dublin, 22
- Chokor, A., & Alfieri, E. (2021). Long and short-term impacts of regulation in the cryptocurrency market. The Quarterly Review of Economics and Finance, 81, 157-173.
- Furche, A., & Sojli, E. (2018). Central bank issued digital cash.

- Available at SSRN 3213028. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3213028
- Gerard, D. (2020). Libra Shrugged: How Facebook Tried to Take Over the Money. David Gerard.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. Comparative Politics, 25(3), 275-296.
- Hogwood, B. W., & Peters, B. G. (1982). policy Dynamics, Martin's Press.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy subsystem configurations and policy change: Operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process. Policy Studies Journal, 26(3), 466-481.
- Investopedia (2021). What is Merkle tree.

 https://www.investopedia.com/terms/m/merkle-tree.asp
- Juks, R. (2018). When a central bank digital currency meets private money: The effects of an e-krona on banks. Sveriges Riksbank Economic Review, 3, 79-99.
- Parsons, C. (2003). A certain idea of Europe. Cornell University Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy Sciences, 21(2), 129-168.
- Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. Westview Press.
- Sparkes, M. (2021). Will PayPal make bitcoin more mainstream?. Elsevier.
- Ward, O., & Rochemont, S. (2019). Understanding Central Bank Digital Currencies (CBDC). Institute and Faculty of

Actuaries.

https://cointhinktank.com/upload/CBDC%20-%20Understanding%20CBDCs.pdf

Zahariadis, N. (2008). Ambiguity and choice in European public policy. Journal of European Public Policy, 15(4), 514-530.

Abstract

The Analysis on the Process of Policy Change on Korea's Cryptocurrency

 Based on the Application of Advocacy Coalition Framework (ACF)

CHANG HYUN HO

Master of Public Policy

The Graduate School of Public Administration

Seoul National University

Today, fiat currency continues to lose its function as a means of payment guarantee in many countries around the world. The unprecedented inflation caused by an unlimited quantitative easing of money is also obscuring the value of the currencies. In addition, a new wave of 'cryptocurrency' triggered by advances in Information Technology(IT) is changing the paradigm of money itself.

While expanding into the global market, cryptocurrency is expected to be issued in various forms. Generally, it refers to digital currencies that use distributed ledger technology based on blockchain. The blockchain is a type of database that stores encrypted data blocks then chains them together to form chronological encrypted information for a transaction. It also means a data structure where the relevant technology is integrated. With advances in blockchain technology, new cryptocurrencies are now being developed and issued. However, we often see many of its side effects, such as illicit activity in its usage like money-laundering or financing of terrorism activities in breach of international norms.

On the other hand, the global distribution market for cryptocurrencies has rapidly been expanding. In particular, the crisis caused by the COVID-19 has helped increase the awareness of the usability of cryptocurrencies. Therefore, this study is designed to state the point of argument on the need for rational regulations and authorities for the vitalization and development of its market rather than meaningless regulations on cryptocurrencies.

Hard regulations on cryptocurrencies such as Bitcoin are likely to hinder the development of its entire ecosystem. Accordingly, it may limit the innovation of cryptocurrency utilizing blockchain technology which seeks decentralization. Therefore, countries worldwide are required to approach cryptocurrencies from a long—term and rational perspective. In other words, rather than creating and applying new regulations on the blockchain, they need to suggest consistent and reasonable policies and establish an administrative system for stable settlement and dissemination

of cryptocurrencies.

changes in domestic In this study. the policies cryptocurrency are analyzed thoroughly based on the Advocacy Coalition Framework (ACF) which is a model for analyzing public policies proposed by Paul Sabatier (1988). In addition, the policy suggestions and considerations for the ideal development of future domestic cryptocurrency are suggested based on the above results. The results present stable external variables that consider cryptocurrency as speculation as well as dynamic external variables such as rapid digitalization, a sudden rise of investment instruments, and favorable public opinions. It is confirmed that the conflicts between two variables also create two different advocacy coalitions supporting strict regulations on cryptocurrency and the other opposing such.

Moreover, it has accelerated the competition of each advocacy coalition on their policies due to external factors such as changes in perspectives in response to the trend of official issuance of cryptocurrencies in some countries and its heightened usability caused by COVID-19 as well as internal factors such as discussions and petitions by supporters for vitalization of cryptocurrencies within the strongly regulated groups. As a result, the Special Financial Transaction Information presented to institutionalize Act was and embrace cryptocurrencies. However, it is difficult to observe policy orientation or initiative process among policy brokers. Therefore, it is confirmed that they failed to find a middle ground on regulations, arbitration, and coordination of cryptocurrency claimed by each advocacy coalition.

Currently, the definition of cryptocurrency is not completely

established in Korea. That explains why Korea is falling behind in fostering promising industries and protecting customers related to cryptocurrencies, which is now a global trend. In particular, administrative systems for cryptocurrencies have not yet been settled, resulting in confusion in policies among government departments.

Therefore, this study convincingly suggested the necessity and policy directions of cryptocurrency by establishing a specialized institution in the government to enhance the level of expertise related to cryptocurrencies. Based on them, it also presented that policy brokers should reconcile the opinions of each group and create policy—oriented learning on policy directions and revitalization of cryptocurrencies considering the status of Korea to promote its balanced legislation.

Now, the important mission of the financial authorities is to review any legal restrictions or side effects that could occur at this experimental stage and reduce any uncertainties of the market, which may be considered as a balanced perspective on cryptocurrency that is rapidly expanding.

The cryptocurrencies are garnering much attention, with many active discussions on whether they could be considered as legal assets such as money or commodity. Therefore, the government in Korea needs to promote rational regulations and provide support by each industry on its matter instead of simply considering transactions of cryptocurrencies as speculation or gambling.

In addition, brokers in the private sector shall put much effort into reducing any social and economic side effects caused by cryptocurrency transactions, which can often be regarded as investment or speculation. Through this, the blockchain industry as a whole shall help form a social consensus in policies.

As mentioned above, cryptocurrency is seen as an unprecedented paradigm created with new technology in a new environment. That explains why it is highly volatile and ambiguous compared to existing traditional legal tender. The complicated environment where conflicts often occur between stakeholders puts enormous pressure on cryptocurrency, which may lead to establishing strict laws and regulations to protect the traditional currency industry.

Considering the unique characteristics of cryptocurrencies, government should focus on clarifying the responsibilities of its governmental organizations and conduct policy research from the early stage. In particular, the authorities, expert groups, citizens, and advanced global institutions should secure a smooth communication channel to seek a systematic approach to minimize social confusion by establishing a forum for public discussion.

In addition, they need to properly reconcile their opinions and review the impacts of new cryptocurrency on domestic society and economy to establish balanced laws and regulations for industry revitalization plans specialized in the domestic market. Only then may they minimize various trials and errors and establish rational regulations designed to activate the industry before the cryptocurrency is officially used.

Keywords: Cryptocurrency, Digital currency, Virtual asset,
Advocacy Coalition Framework, Policy change

Student Number: 2020-26696