

원화 스테이블코인 제도화 법안 관련 입법의견서

- 안전장치를 전제로 한 제도화 : 민주적
통제·주조차익의 공공성·이용자
보호·경제력 집중 통제 -

민변 민생경제위원회·참여연대 경제금융센터

2026. 9. 23.

목차

요약	3
1. 의견서 제안 취지	6
1. 스테이블코인 제도화 논의의 현황과 쟁점의 편향	6
2. 최근 입법 논의의 동향과 이 의견서의 시점적 의미	6
3. 주권자·이용자 관점의 검토 필요성과 의견서의 목적	7
2. 제도화 필요성에 대한 판단	8
1. 제도화하지 않을 경우의 위험	8
2. 제도화할 경우의 위험	8
3. 소결 — 조건부 제도화론	9
3. 발의된 법안 비교 및 평가	9
1. 법안 비교	10
2. 평가	13
4. 법안에 대한 의견	14
1. 감독체계의 민주적 통제	14
2. 주조차익의 공공성 확보	16
3. 발행 주체의 자격	18
4. 소비자 보호 장치 마련	25
5. 통화정책의 유효성과 경제력 집종의 통제	28
1) 통화주권의 의미와 본 의견서의 관점	28
2) 통화정책 파급경로의 교란	29
3) 자본유출입 규제의 우회	30
4) 발행 권한과 이익의 집중: 경제력 집종의 통제	30
5) 소결	31
5. 결론	32

- 스테이블코인은 단순한 가상자산이나 금융상품이 아니라, 원화를 디지털 형태로 유통시키는 화폐 대용재(준통화)로 기능한다. 따라서 그 제도화는 산업 육성이나 지급결제 혁신을 넘어 통화질서·금융안정·이용자 보호에 직결되는 공적 규율의 문제로 접근하여야 한다.
- 현재 국회에 발의된 8개 법안(2026. 4. 1. 기준, 이하 동일)의 논의는 누가 발행할 것인지와 감독 권한을 어떻게 나눌 것인지에 치중되어 있다. 반면 스테이블코인이 화폐 대용재로 기능할 때 필연적으로 제기되는 ▲화폐 발행이익(주조차익)의 공공성 ▲감독체계의 민주적 통제 ▲이용자 보호의 실효성은 충분히 다루어지지 못하고 있다. 발행 자격에 관한 논의 역시 금산분리와 경제력 집중, 통화정책에 미치는 영향이라는 관점에서는 공백으로 남아 있다. 본 의견서는 주권자이자 금융소비자인 이용자의 관점에서 발의 법안을 다섯 가지 기준으로 비교·평가하고, 통합 입법에 반드시 포함되어야 할 최소 요건을 제시한다. 다섯 가지 기준은 ① 감독체계의 민주적 통제, ② 주조차익의 공공성 확보, ③ 발행 주체의 자격, ④ 소비자 보호 장치, ⑤ 통화정책의 유효성과 경제력 집중의 통제이다.
- (입법동향) 금융당국은 금융회사가 지분 50% 이상을 보유하는 컨소시엄을 중심으로 한 단계적 허용 방안을 제시하였으나 여당 내 이견으로 논의가 지연되었고, 국회 정무위원회의 계류 법안 통합 심사가 이루어진 뒤 정부안이 제출될 것으로 예상된다. 연내 처리 가능성이 거론되는 만큼, 제도화의 찬반을 원론적으로 다투기보다 통합안·정부안에 반드시 반영되어야 할 안전장치를 구체적으로 제시하는 것이 실효적이다.
- (제도화의 필요성) 제도화하지 않는 선택에도 위험이 따른다. 미국 「GENIUS Act」가 2027년 1월경 시행되면 달러 스테이블코인의 제도적 기반이 완비되고, 국내에서도 관광객 결제나 플랫폼·PG를 통한 정산 등 실물 거래를 매개로 달러 스테이블코인이 생활 영역에 유입될 수 있다. 특히 배달·결제 플랫폼이나 PG사에 정산을 의존하는 소상공인과 수출업자가 코인으로 대금을 수령하게 될 경우 환율 변동 위험이 그대로 전가된다. 반대로 제도화할 경우에는 환전·해외송금·예금의 코인화로 통화량 추적이 어려워져 통화정책의 유효성이 약화될 수 있다. 두 방향의 위험을 함께 고려할 때, 제도화 자체를 거부하기보다 부작용을 통제할 수 있는 안전장치를 법률에 명확히 규정한 상태에서 제도화하는 것이 현실적이다.
- (감독체계의 민주적 통제) 금융위원회·한국은행·재정경제부의 협력적 거버넌스와, 국회를 통해 그 협조체계를 감시할 수 있는 구조가 필요하다. 3개 기관 합의체를 두고 긴급조치 권한을 분점한 안도걸 의원안이 가장 실효적인 통제구조를 갖추고 있으며, 한국은행의 권한이 자료제출요구에 그치는 민병덕 의원안 등은 부처 간 협력적 통제가 미흡하다. 아울러 발행 현황·준비자산 운용수익·감독조치 발동 내역에 관한 연례 국회 보고 및 공개 의무를 법률에 명시할 필요가 있다.

- (주조차익의 공공성) 발행사가 준비자산 운용수익(발행잔액 × 국제수익률)을 전액 사익으로 귀속하는 구조임에도, 국회에 발의된 8개 법안 중 주조차익의 공적 환원을 규정한 법안은 하나도 없다. 오히려 이자지급 금지는 발행사의 시노리지를 더 완전히 보장하는 결과를 낳는다. 준비자산 운용수익 부담금, 지급준비제도에 준하는 예치, 발행량 연동 부담금, 최소한의 운용수익 공시의무 등 공공성 확보 장치가 입법에 반드시 포함되어야 한다.
- (발행 주체의 자격) 화폐 대응재 발행을 허용하는 것은 곧 주조차익을 향유할 권한을 부여하는 것이므로, 발행 주체에는 은행에 준하는 재무건전성이 요구되어야 한다. 자기자본 보유요건을 5억원으로 둔 민병덕 의원안은 전자화폐업(50억원)의 1/10 수준으로 규제 차이·형평성 문제가 크고, 외국 발행사 등록만으로 국내 스테이블코인으로 간주하는 김은혜 의원안은 달러 스테이블코인의 국내 지배를 공고히 할 우려가 있다. 리스크 분리를 위해 자회사 발행을 요구한 박상혁 의원안의 구조를 기준으로 삼되, 최소자본금은 지방은행 수준(250억원)으로 상향할 필요가 있다.
- (소비자 보호) 스테이블코인은 2022년 테라-루나 사태에서 보듯 예금자보호도 최종대부자 기능도 작동하지 않는 영역인 만큼, 보호 장치의 실질성이 제도의 성패를 좌우한다. 설명의무 위반 시 입증책임의 사업자 전환, 준비자산 도산절연·이용자 우선지급, 즉시 또는 최대 3영업일 이내 상환, 명칭을 불문한 이자지급 금지, 보험·안전망이 필수 요건이며, 이 기준에서 박상혁·안도걸 의원안이 가장 충실하다. 여기에 더하여, 플랫폼·PG사가 우월적 지위를 이용해 입점 소상공인에게 스테이블코인 정산을 사실상 강제하지 못하도록 정산수단 선택권을 법률에 명시하여야 한다.
- ('통화주권'의 보호) 본 의견서에서 '통화주권'은 국가가 공적 기관을 통해 통화의 발행과 통화정책을 독점적으로 관리·결정하는 권한을 의미한다. 달러 스테이블코인 유입만으로 (이른바) 통화주권을 상실한다는 주장과, 통화주권을 지키기 위해 원화 스테이블코인을 서둘러 발행해야 한다는 주장은 모두 과도한 단순화이다. 통화주권에 대한 실질적 위협은 오히려 민간이 공적 통제 없이 원화 표시 화폐대응재를 발행할 때 발생한다. 따라서 통화주권을 훼손하지 않는 범위에서 제도화하려면 다음 세 기준이 법률에 반영되어야 한다.
 - 통화정책 파급경로의 보전: 발행량 보고·협의, 한국은행의 발행 거부 의견 등
 - 자본유출입 규제의 실효성: 외국환거래법상 대외지급수단에 스테이블코인 포함 등
 - 발행권한과 이익의 집중 통제
- (경제력 집중의 통제) 지급수단은 네트워크 효과로 소수에게 쏠리기 쉽다. 발행권한과 주조차익이 소수 플랫폼이나 금융자본에 집중되면 입점 소상공인에 대한 정산 강제 등 지배력 남용이 우려된다. 위기 시에는 '대마불사'의 부담이 공공에 전가될 수 있다. 그럼에도 검토한 법안 중 경제력 집중을 직접 통제하는 법안은 확인되지 않는다.
- (제도화의 조건) 국내에는 이미 예금·카드·간편결제 등 우수한 지급수단이 갖추어져 있어, 원화 스테이블코인만이 채울 수 있는 결정적 공백이 크다고 보기는 어렵다. 다만 환전수수료

부담이 큰 관광·수출 관련 소상공인 등 일부 영역에서는 실익이 인정될 수 있다. 따라서 본 의견서는 제도화 자체에 반대하지 않는다. 그러나 아래에서 제시하는 공적 통제장치, 주조차익의 공공성, 이용자 보호의 최소 기준이 법률에 명시되지 않은 채 산업 육성 논리에 떠밀려 제도화가 서둘러지는 것에는 동의하기 어렵다.

1. 의견서 제안 취지

1. 스테이블코인 제도화 논의의 현황과 쟁점의 편향

2025년 7월 미국이 「GENIUS Act」를 제정하고 유럽연합(MiCA)·일본 등 주요국이 제도화에 나서면서, 국내에서도 스테이블코인 규율체계 마련을 위한 8건의 제정안이 국회 정무위원회에 발의·계류되어 있다. 이들 법안은 발행인의 자격과 인가, 준비자산 관리, 감독체계 등 글로벌 정합성을 반영한 제도적 틀을 고루 담고 있어, 규율 공백을 메우려는 입법 노력 자체는 시의적절한 면이 있다.

그러나 현재의 논의는 디지털자산 산업의 육성과 지급결제 혁신, 이른바 "미래 먹거리" 담론에 크게 기울어 있고, 실제 쟁점도 누가 발행할 것인지(발행 자격)와 감독 권한을 어떻게 나눌 것인지(권한 배분)에 집중되어 있다. 그 결과 스테이블코인이 화폐 대용재로 기능할 때 필연적으로 제기되는 문제 — 화폐 발행이익(주조차익)이 소수 민간 발행사에 귀속되는 분배 문제, 통화와 유사한 기능을 수행하는 수단에 대한 민주적 통제의 문제, 이용자가 실제로 피해를 입었을 때의 보호 실효성 문제 — 는 충분히 다루어지지 못하고 있다. 무엇보다 "왜 지금 원화 스테이블코인이 필요한가"라는 실질적 필요성에 대한 검증이 미흡한 상태에서 제도화 논의가 속도를 내고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 다만 이 질문은 한 방향으로만 제기되어서는 안 된다. 제도화를 하지 않을 경우 발생할 위험 역시 동일한 무게로 검증되어야 하며, 본 의견서는 아래 2.에서 양방향의 위험을 함께 검토한 뒤 그 결론 위에서 개별 법안을 평가한다.

2. 최근 입법 논의의 동향과 이 의견서의 시점적 의미

제도화 논의는 최근 국면이 크게 변하였다. 금융당국은 초기 단계에서 발행 주체를 금융회사가 지분 50% 이상을 보유하는 컨소시엄으로 한정하는 단계적 허용 방안을 제시하였으나, 발행 주체의 범위를 지나치게 좁힌다는 등의 이유로 여당 내에서 이견이 제기되면서 논의가 지연되었다. 이후 국회 정무위원회가 구성되면서 계류 중인 법안들을 통합하여 심사하는 방향으로 정리되고 있고, 정부가 별도의 제정안을 제출할 것으로 예상되고 있다. 여당이 연내 처리를 목표로 하고 있다는 전망도 제기된다.

이러한 상황에서 시민사회의 의견서가 가지는 실효성은, 제도화의 찬반을 원론적으로 다투는 데 있지 않다. 통합안 또는 정부안이 마련되는 과정에서 반드시 반영되어야 할 최소한의 안전장치를 조문 수준으로 구체화하여 제시하는 데 있다. 본 의견서가 개별 법안의 우열을 비교하는 데 그치지 않고, 결론에서 통합 입법에 포함되어야 할 요건을 별도로 정리한 것도 같은 이유이다.

3. 주권자·이용자 관점의 검토 필요성과 의견서의 목적

원화 스테이블코인은 이용자에게 결제·송금·가치보관 수단으로 인식되고, 원화를 디지털 형태로 유통시키는 준통화적 기능을 수행할 것으로 전망된다. 따라서 이를 단순한 가상자산 발행행위로 볼 수 없으며, 통화질서와 금융안정에 영향을 미치는 사안인 만큼 산업 진흥의 관점이 아니라 주권자(국민)와 금융소비자(이용자) 보호의 관점에서 검토되어야 한다. 따라서 원화 스테이블코인은 공적·민주적 통제에 놓여야 한다. 화폐와 유사한 기능을 수행하는 준통화의 발행권한을 누구에게, 어떠한 통제 아래 부여할 것인지가 문제의 본질이다.

이러한 관점에서 참여연대 경제금융센터와 민변 민생경제위원회는 발의된 8개 법안을 ① 감독체계의 민주적 통제, ② 주조차익의 공공성 확보, ③ 발행 주체의 자격, ④ 소비자 보호 장치, ⑤ 통화정책의 유효성과 경제력 집종의 통제라는 다섯 가지 기준으로 비교·평가하였다¹. 본 의견서의 목적은 입법자가 제도화를 추진한다면 반드시 전제되어야 할 공적 통제장치, 주조차익의 공공성, 그리고 이용자 보호의 최소 기준을 구체적으로 제시하고, 이러한 전제가 충족되지 않은 채 산업 육성 논리에 떠밀려 제도화가 서둘러지는 것을 경계하고자 한다.

¹ 단, 법안 발의 시점과 본 의견서 발표 시점 사이에 기획재정부가 폐지되어, 법안 내용을 인용하거나 평가할 때에는 법안의 원문 그대로 ‘기획재정부’라는 용어를 사용하였다.

2. 제도화 필요성에 대한 판단

스테이블코인의 제도화가 필요한지 여부는 "제도화하면 어떤 위험이 생기는가"만이 아니라 "제도화하지 않으면 어떤 위험이 남는가"도 함께 검토되어야 한다. 스테이블코인이 현실적으로 등장하고 있기 때문이다. 아래에서는 양방향의 위험을 정리한 뒤, 본 의견서가 취하는 입장을 밝힌다.

1. 제도화하지 않을 경우의 위험

첫째, 달러 스테이블코인의 국내 유입은 국내 입법 여부와 무관하게 진행된다. 미국 「GENIUS Act」는 제정일(2025. 7. 18.)로부터 18개월 또는 주요 연방 감독기관의 하위 시행규정 공포 후 120일 중 빠른 날에 시행되므로, 늦어도 2027년 1월경에는 달러 스테이블코인의 제도적 기반이 완비된다. 이미 법정화폐 담보형 스테이블코인 시장의 99.6%가 달러 표시이고(USDT 66.5%, USDC 26.8%), 국내에서도 해외 발행 스테이블코인이 유통되고 있다.

둘째, 달러 스테이블코인 유입은 가상자산 투자 영역에 머무르지 않고 실물 결제를 통해 국민 생활 영역으로 들어올 수 있다. 해외 관광객이 달러 스테이블코인으로 결제하는 상황이 늘어나면 가맹점은 이를 수용할 유인을 갖게 되고, 그 시점부터 스테이블코인은 일부 투자자의 문제가 아니라 일상적 거래 수단이 된다.

셋째, 가장 우려되는 것은 위험의 전가 구조이다. 배달 플랫폼·결제 플랫폼·PG사 등에 정산을 의존하는 소상공인이나 수출업자가 대금을 코인으로 정산받게 되면, 환율 변동 위험과 상환·환금 지연 위험은 협상력이 가장 약한 주체에게 그대로 이전된다. 국내에서 제도화되어 있지 않은 상태에서는 이러한 정산 관행에 대해 정산수단 선택권 보장이나 위험 고지 의무를 부과할 법적 근거 역시 존재할 수 없다.

넷째, 규율 공백은 이용자 보호의 공백을 의미한다. 국내법상 발행인 인가·준비자산 규제·상환청구권이 존재하지 않는 상태에서 외국 발행 스테이블코인이 결제수단으로 사용된다면, 디페깅이나 발행사 부실이 발생하더라도 국내 이용자가 원용할 수 있는 보호장치가 사실상 없다.

2. 제도화할 경우의 위험

반대로 제도화에 따르는 위험도 분명하다.

첫째, 한국은행이 지적하듯 중앙은행은 은행에 대해서는 지급준비제도·공개시장운영·유동성 지원 등을 통해 통화량을 조절할 수단을 갖지만, 스테이블코인에 대해서는 이러한 통화량 통제 수단이

사실상 없다. 환전, 해외송금, 예금의 코인화가 확산되면 통화량의 실질적 규모와 이동 경로를 추적하기 어려워지고, 통화정책에 혼선이 발생할 위험이 크다.

둘째, 스테이블코인 발행기관(회사 등)의 준비자산이 단기 국채·통화안정증권 등에 집중될 경우 단기금리 변동성이 확대될 수 있다. 우리나라는 잔존만기 3개월 이하 국채와 통화안정증권 잔액이 각각 30.5조원, 22.3조원(2024년 말 기준) 수준으로 미국 등에 비해 안전자산 시장의 상대적 규모가 작아, 발행 규모가 커질 경우 시장 왜곡 가능성이 상대적으로 크다.

셋째, 이 밖에 은행 소매예금의 이탈에 따른 자금중개 기능 약화, 비수탁형 지급을 통한 자본유출입 규제 우회, 플랫폼 기업의 스테이블코인 발행을 통한 경제력 집중 심화 등이 함께 제기된다. 이러한 위험은 제도화 여부와 무관하게 존재하는 것이 아니라, 제도화가 국내 발행을 허용함으로써 규모가 확대될 수 있다는 점에서 제도화에 고유한 위험에 해당한다.

3. 소결 — 조건부 제도화론

양방향의 위험을 비교하면, 제도화를 미루는 것이 위험을 회피하는 방법이 되지 못한다. 규율 없이 외국 발행 스테이블코인이 먼저 생활 영역에 자리 잡은 뒤에 뒤늦게 제도를 설계하는 것보다는, 부작용을 통제할 수 있는 안전장치를 미리 법률에 명시한 상태에서 제도화하는 편이 이후의 대응 여지를 넓힌다.

다만 제도화가 곧 산업 활성화나 국민 후생의 증대를 보장하는 것은 아니라는 점도 분명히 해 둘 필요가 있다. 국내에는 이미 예금·체크카드·신용카드·간편결제·선불전자지급수단 등 충분한 지급수단이 존재하므로, 일반 국민이 원화 스테이블코인의 도입으로 체감할 차이는 크지 않을 것으로 보인다. 반면 환전 수수료 부담이 큰 관광 관련 업종이나 소액 수출 사업자 등 일부 영역에서는 비용 절감의 실익이 인정될 수 있다. 제도화의 명분은 이러한 구체적 실익에서 찾아야 하며, 막연한 혁신 담론이나 유동성 확대 기대에서 찾아서는 안 된다.

또한 도입 초기의 확산 방식에도 유의해야 한다. 공공기관이 자영업자 지원 정책의 일환으로 "환전보다 간편한 코인 충전"과 같은 방식으로 이용을 권장하고, 발행사가 초기 이용자에게 코인을 추가로 지급하는 등의 유인을 제공하여 이용자를 확보하는 상황이 충분히 예상된다. 이 경우 공공부문이 사실상 특정 발행사의 마케팅 통로가 될 수 있으므로, 권유·홍보 단계에서의 위험 고지 의무와 유인 제공에 대한 규율이 함께 마련되어야 한다.

결론적으로 본 의견서는 원화 스테이블코인의 제도화 자체를 반대하지 않는다. 그러나 아래 3.과 4.에서 제시하는 공적 통제장치, 주조차익의 공공성 확보, 발행 주체의 재무건전성, 이용자 보호의 최소 기준이 법률에 명시되지 않은 채 제도화가 추진되는 것에는 동의할 수 없다. 제도화의 찬반이 아니라 조건이 쟁점이라는 것이 본 의견서의 기본 입장이다.

3. 발의된 법안 비교 및 평가

1. 법안 비교

가. 감독체계의 민주적 통제

순 위	법안	정책협의기구	한국은행 권한	(금융위 또는 기재부) 긴급조치 권한	발행량 통제	핵심 특징
1	안도걸 (1784)	금융위·한은· 기재부 '디지털자산 위원회' 설치	자료제출, 발행·유통량확 인 검사요구, 긴급조치명령요 청	(기재부) 자료제출, 해외거래확인 긴급조치명령 요청	발행량 기준 초과 시 금융위·한은 보고	3기관 합의 기반 거버넌스 구축
2	이강일 (3166)	'디지털자산 위원회' (금융위원회 부위원장, 민간 과반)	비토권 (발행 거부 의견) 명시	(금융위) 긴급조치명령 권	한은 비토권으로 간접 통제	한은에 사실상 거부권 부여
3	김현정 (2298)	없음	자료제출, 공동검사 참여 요청, 의견제시	(금융위) 거래소에 거래지원 종료·중단 명령	발행량 공시의무	한은 공동검사 참여 장치
4	민병덕 (0736)	대통령 직속 '디지털자산 위원회'	자료제출요구권	(금융위) 긴급조치명령 권	없음	위원회 설치하나 한은 권한 약함
5	박상혁 (4492)	없음	없음	(금융위) 긴급조치명령 권	중요 스테이블코인 지정 → 추가 규제(추가자본금 등)	중요SC 지정을 통한 단계적 통제

6	최보운 (3449)	'디지털자산 위원회'	제한적	(금융위) 긴급조치명령 권	없음	산업 육성 중심
7	김재섭 (3266)	없음	제한적	(금융위) 긴급조치명령 권	없음	금융위 일원적 감독
8	김은혜 (1777)	없음	자료제출·검사 요구 (제한적)	없음	없음	가상자산 이용자 보호법 준용

나. 발행주체의 자격

순 위	법안	은행 발행 방식 (직접 vs 자회사)	비은행 발행 허용 / 금산분리	자본금·진입장벽	핵심 특징
1	박상혁 (4492)	은행 등 금융회사는 자회사를 통해 발행 (예금 리스크 분리)	전자금융업자·디지털 자산사업자(VASP)에게도 발행 허용	자본금 50억원 이상, 중요 가치안정형 발행인은 추가 자본금 등 가중 요건	발행 주체 다양성 + 리스크 분리 가장 균형
1	안도걸 (1784)	상법상 주식회사 또는 금융기관이 직접 발행 가능	비은행에 대한 명시적 개방 규정 없음 (인가제)	자본금 50억원 이상, 인가제 (예비인가 절차 포함)	예비인가로 진입 심사 강화
1	김현정 (2298)	상법상 주식회사·금융기관 직접 발행 가능	비은행에 대한 별도 개방 규정 없음 (인가제)	자본금 50억원 이상, 인가제	예금보험공 사 상환자금 지원 규정 (안 제29조)
4	이강일 (3166)	인가제 (업종별 진입요건)	9개 업종별 진입요건 구분 → 업종별 차등 규율	업종별 진입요건 차등, 한국은행 비토권 명시	9개 업종별 체계적 규율 + 한은 비토권
5	김은혜 (1777)	상법상 주식회사·금융기관 직접 발행 가능	비은행 개방 별도 규정 없음, 외국	자본금 50억원 이상, 인가제 (예비인가 없음)	외국 발행사 등록만으로

			발행사 등록 시 국내SC로 간주		허용 — 가장 개방적
6	민병덕 (0736)	직접 발행 가능 (자회사 분리 규정 없음)	대한민국 설립 법인이면 가능, 금산분리 고려 미약	자본금 5억원 (다른 법안의 1/10 수준)	진입장벽 최저 — 규제차익· 형평성 문제 우려

다. 소비자 보호

순 위	법안	상환청구권의 구체성	준비자산 도산절연	이자지급 금지 명시	손해배상 입증책임 배분	보험·안전망
1	박상혁 (4492)	3일 이내 상환 의무, 상환 절차 수립·공시 의무 법적 보장 (안 제89조)	준비자산 도산격리 + 보유자 우선지급 (안 제93조)	명시적 금지 (안 제90조)	설명의무 위반 시 입증책임 사업자에게 전환 (안 제76조) — 금소법 제44조 원리 확장	전자적 사고 손해배상 + 보험 가입 의무 (안 제79조), 이상거래 상시 감시(안 제78조)
2	안도걸 (1784)	청구 후 3영업일 이내 상환 의무 (안 제23조) — 8개 법안 중 최단	준비자산을 발행인 고유재산으로 부터 분리 (안 제22조)	명시적 금지, 명칭 불문 포괄 규정 (안 제24조) — 보상·리워드 등 우회 차단	백서 허위기재에 대한 손해배상책임 (안 제46조)	전자적 사고 대비 보험/공제 가입 또는 준비금 적립 의무 (안 제31조), 15년 거래기록 보존(안 제30조)
3	김현정 (2298)	10일 이내 상환 (안 제25조)	준비자산 별도 관리 의무 (안 제27조)	명시적 금지 (안 제24조)	발행신고서 허위기재에 대한 손해배상책임 (안 제44조)	예금보험공사 상환자금 지원 (안 제29조), 발행인 출연금 납부 의무 (총

						발행금액 0.1% 이하)
4	이강일 (3166)	3일 이내 상환 의무	준비자산 요건 및 관리 규정 (안 제19조, 제20조)	명시적 조항 부재 (이용자 보호 관점에서 보완 필요)	백서·판매설 명서 허위기재에 대한 손해배상 (안 제13조, 제14조)	디지털자산보 호재단 설립 (안 제37조) — 재원조달·운 영 독립성 구체화 필요

2. 평가

발의된 8개 법안 가운데 감독체계의 민주적 통제, 발행 주체의 자격, 소비자 보호라는 세 영역을 고르게 충족하는 법안은 존재하지 않는다. 각 영역에서 상대적으로 충실한 법안은 갈리는데, 감독체계의 민주적 통제에서는 3개 기관 합의체를 둔 안도걸 의원안(2211784)이, 발행 주체의 자격에서는 자회사 발행으로 리스크를 분리한 박상혁 의원안(2214492)이, 소비자 보호에서는 입증책임 전환 등 사전·사후 장치를 두루 갖춘 박상혁·안도걸 의원안이 앞선다. 반면 민병덕·김은혜·최보윤·김재섭 의원안 등은 산업 육성에 무게가 실려 민주적 통제와 이용자 보호가 상대적으로 취약하다. 결국 어느 한 법안을 그대로 채택하기보다 각 법안의 강점을 선별적으로 통합하는 접근이 필요하다.

다만 개별 비교와 별개로, 8개 법안 전체가 공통의 공백을 안고 있다는 점이 더 근본적인 문제이다. 첫째, 발행사가 준비자산 운용수익을 전액 사익으로 귀속함에도 그 주조차익의 공적 환원을 규정한 법안이 전무하다. 둘째, 화폐 대응재를 발행하는 사업의 중대성에 비해 자본금 요건이 은행 수준에 크게 못 미친다. 셋째, 국내에서 지배적 지위를 점하는 외국 발행 스테이블코인에 대한 규율이 불균등하거나 부재하다. 이는 현재의 논의가 스테이블코인을 '금융상품'의 틀에서만 접근하고 '민간 화폐'로서의 통화성을 충분히 인식하지 못한 데에서 비롯된 것으로 보인다.

여기에 더하여, 최근 논의되는 금융권 과반 지분 컨소시엄 방식은 위 8개 법안 어디에도 명시되어 있지 않다는 점에 유의할 필요가 있다. 통합 심사 과정에서 이 방안이 채택된다면 발행 주체의 범위는 크게 좁혀지는 반면, 주조차익은 소수 금융자본에 더 집중되는 결과가 될 수 있다. 지분 구조에 관한 논의가 수익 귀속과 이용자 보호에 관한 논의를 대체해서는 안 된다.

이에 본 의견서는 아래 4.에서 ① 감독체계의 민주적 통제, ② 주조차익의 공공성 확보, ③ 발행 주체의 자격, ④ 소비자 보호 장치 마련, ⑤ 통화정책의 유효성과 경제력 집중의 통제 의 다섯 쟁점을 기준으로 각 법안을 구체적으로 검토한다.

4. 법안에 대한 의견

1. 감독체계의 민주적 통제

주권자 또는 금융소비자(이하에서는 ‘이용자’라고 칭하기로 함)²의 관점에서 이용자를 보호하는 규제체계를 정립하는 것뿐만 아니라 스테이블코인에 대한 민주적 통제가 입법의 취지에 따라 작동하는 구조를 설계하는 것이 중요하다. 스테이블코인은 금융상품으로서의 성격, 원화의 대용제 또는 대체제로서의 성격 그리고 외화로서의 성격을 가지고 있으므로 이에 대한 규제와 규율을 담당하는 금융위원회와 한국은행, 그리고 재정경제부 간의 협력적 거버넌스가 필요하다. 또한 주권자 또는 금융소비자가 국회를 통해서 정부부처간의 협조체계가 적절히 작동하는지를 감시할 수 있도록 하는 구조가 이상적이라고 판단된다. 이러한 구조를 전제로 감독체계에 대한 민주적 통제가 잘 이루어지는 것으로 평가되는 순서로 법안을 나열하면 다음과 같다.

가. 안도걸 의원안(의안번호:2211784)

(1) 주요내용

- 금융위원회에 금융위원회 부위원장, 한국은행 부총재, 기획재정부 차관으로 구성된 디지털자산위원회 설치(안 제35조)
- 한국은행의 금융감독원에 대한 검사요구권 및 한국은행 소속 직원의 공동검사 참여요청 권한 부여(안 제37조)
- 기획재정부장관의 스테이블코인 발행인에 대한 자료제출 및 협조요구권(안 제36조)
- 한국은행 및 기획재정부장관의 금융위원회에 대한 긴급조치명령 요청권(안 제38조)

(2) 평가

안도걸 의원안은 유일하게 금융위원회, 한국은행, 기획재정부가 참여하는 3개 기관 합의체를 설치 운영하는 내용을 담고 있으며, 원칙적으로 3개 기관 모두 긴급조치명령을 내릴 수 있거나 요청할 수 있도록 하고 있어 가장 안정적인 통제구조를 보여주고 있다. 다만 디지털자산위원회의 경우 기존 금융위원회의 설치 등에 관한 법률에 따라 한국은행 부총재, 기획재정부 차관은 당연직 위원에 해당하여 추가적인 논의가 필요한 사항이라는 금융위 측의 의견³이 있다.

나. 이강일 의원안(의안번호: 2213166)

² 통화 기반의 자본주의 시장경제체제 하에서 통화정책에 대한 민주적 통제권을 행사하는 관점에서 주권자이자, 통화정책으로부터 유래하는 금융상품계약을 체결한다는 관점에서는 금융소비자라고 평가할 수 있으며, 두 가지 지위를 통칭하여 '이용자'라고 함

³ 정무위원회 정명호 수석전문위원 검토보고서, 2025. 11., 88페이지 참고

(1) 주요 내용

- 20명 이상 30명 이내의 위원으로 구성된 디지털자산위원회 설치 / 금융위원회 부위원장이 당연직 위원장 / 민간위원이 과반수로 구성(안 제5조)
- 한국은행의 스테이블코인 발행인에 대한 자료제출요구권(안 제24조)
- 한국은행의 금융감독원에 대한 검사요구권 또는 공동검사요구권(안 제24조)
- 한국은행의 금융위원회에 대한 스테이블코인 발행중지요구권(안 제24조)

(2) 평가

이강일 의원안은 민간이 과반수로 구성된 디지털자산위원회가 스테이블코인 발행에 대한 규제와 감시 뿐만 아니라 산업의 성장 관점에서 규제 과잉을 감시하는 역할을 겸하도록 의도하는 것으로 보인다. 한국은행은 감독의 컨트롤타워로서 스테이블코인 발행인에 대한 금감원 검사권을 발동하거나 발행 비토권을 행사하도록 하는 권한을 부여하고 있다. 안도걸 의원안과 비교했을 때 다른 2개 부처(금융위원회, 기획재정부)의 선제개입 근거가 분명하지 않다는 점, 그리고 민간이 다수로 구성되는 디지털자산위원회가 규제권의 범위와 발동 여부를 산업계 입장에 따라 통제하려 할 가능성이 있다는 점에서는 안도걸 의원안에 미치지 못하는 것으로 판단된다.

다. 김현정 의원안(의안번호: 2212298)

(1) 주요 내용

- 금융위의 감독 및 검사권(안 제40조)
- 금융위에 가상자산거래소 에 대한 거래지원 종료·중지 명령권 부여(안 제42조)
- 한국은행에 의견제시권한 부여(외국 통화준거 한정)(안 제42조)

(2) 평가

금융위원회 또는 그 위임을 받은 금융감독원이 스테이블코인 발행인에 대한 인허가 및 감독을 담당하는 구조이다. 다른 기관과의 정책협의기구에 대한 내용은 부재하여 상대적으로 다른 법안의 수준에 미치지 못하는 것으로 판단된다.

라. 민병덕 의원안(의안번호: 2210736)

(1) 주요내용

- 대통령 직속 “디지털자산위원회”(안 제15조)
- 한국은행의 자료제출 요구권(안 제139조)
- 금융위의 긴급조치명령권(안 제136조)

(2) 평가

민병덕 의원안은 대통령 직속으로 디지털자산위원회를 설치하여 디지털자산 산업 전반에 대한 정책 심의·의결 기능을 부여하고 있다는 점에서 거버넌스의 위상을 가장 높은 수준으로 설정하고 있다. 다만 디지털자산위원회의 구성이나 어젠다가 민간산업의 육성 측면에 더 큰

비중이 있는 것⁴으로 보인다. 또한, 한국은행과 기획재정부의 역할이 극히 제한적이며 부처 간 협력적 거버넌스 구조가 미흡한 것으로 보인다.

마. 박상혁 의원안(의안번호: 2214492)

(1) 주요내용

- 금융위의 감독 및 검사권(안 제115조, 제119조 이하)
- 금융위원회 설치 등에 관한 법률에 디지털자산위원회 설치 근거 마련, 다만 구성이나 권한은 대통령령에 위임(안 부칙 제11조)
- 중요 스테이블코인(중요 가치안정형 디지털자산)을 지정하여 가중된 규제 - 자본금 확충 요건 갖추도록 함(안 제91조)

(2) 평가

금융위원회 또는 그 위임을 받은 금융감독원이 스테이블코인 발행인에 대한 인허가 및 감독을 담당하는 구조임은 동일하며, 정책협의기구에 대한 내용은 부재하였다. 디지털자산위원회 설치 근거를 금융위원회 설치에 관한 법률에 두는 것으로 하였으나 구체적인 내용은 전면적으로 시행령에 위임하도록 하여 입법 내용을 통해서는 판단이 어려웠다.

마. 기타 법안

그 외에 최보훈 의원안(의안번호: 2213449), 김재섭 의원안(의안번호: 2213266), 김은혜 의원안(의안번호: 2211777)에서는 산업육성 중심의 관점으로 위원회가 구성되어 있거나, 일반적인 규제 감독 체계 이외에 민주적 통제구조에 대한 특별한 규정을 찾지 못하였다

2. 주조차익의 공공성 확보

스테이블코인 발행사는 이용자로부터 수취한 법정화폐를 국채, 예금 등 안전자산으로 운용하면서 그 운용수익 전액을 자사 이익으로 귀속시킨다. 이용자에게는 이자가 지급되지 않으므로, 발행잔액에 국채 수익률을 곱한 규모의 시노리지가 고스란히 민간 발행사의 이윤이 된다. 이는 전통적으로 중앙은행이 화폐 발행을 통해 국민 전체에 귀속시키던 주조차익이 민간에 이전되는 구조적 변화를 의미한다.

자본시장연구원 신보성 연구위원이 지적하듯, "시노리지는 국가 공동체의 구성원이 함께 어우러져 만들어낸 것이며, 따라서 시노리지는 온전히 전 국민에게 귀속됨이 바람직하다."⁵ 스테이블코인을 단순한 '금융상품'이 아니라 '민간 화폐'로 본다면, 그 발행이익의 공적 귀속은 논리적 필연이다.

⁴ 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성되며, 민간위원이 전체 위원의 3분의 2 이상이 되도록 하고, 위원장은 국회 소관 상임위원회의 의결로 지명된 사람 중에서 대통령이 임명하도록 함(안 제15조, 제16조)

⁵ 스테이블코인 발행의 경제적 의미와 정책적 시사점, 신보성, 자본시장연구원 이슈보고서 25-17, 18페이지 하단 인용

그러나 현재 국회에 발의된 8개 법안 중 시노리지의 공공환원을 직접 규정한 법안은 없다. 일부 법안의 이자지급 금지 규정(안도걸·박상혁·김현정 의원안 등)은 스테이블코인의 투자상품화를 방지하려는 취지이지, 시노리지를 공적으로 환원하려는 장치가 아니다. 오히려 이자지급 금지는 역설적으로 발행사의 시노리지를 더 완전하게 보장하는 효과를 갖는다. 김현정 의원안의 예금보험공사 출연금(발행금액의 0.1% 이하)도 위기 대비 보험료의 성격일 뿐, 시노리지 규모(발행액 × 국채수익률 3~4%)에 비하면 극히 미미하다.

이러한 현상은 현재 법안 논의가 스테이블코인을 '금융상품'의 프레임에서만 접근하고, '민간 화폐'로서의 통화성을 충분히 인식하지 못한 결과이다. 아울러 산업 육성 논리가 우세한 상황에서, 해외 입법례(미국 GENIUS Act, EU MiCA, 일본 자금결제법)에도 직접적 선례가 없다는 점이 규제 도입의 장벽으로 작용하고 있다.

시노리지의 공공성을 확보하기 위한 구체적 방안으로는 다음과 같은 경로를 검토할 필요가 있다.

(1) 준비자산 운용수익 부담금

준비자산 운용수익의 일정 비율(예: 20~30%)을 이용자보호기금 등 공적 기금에 납부하도록 의무화하는 부담금 제도의 도입하는 방안이다. 한국은행은 원화발행을 대가로 보유하는 국채자산으로부터 발생하는 이자수익의 일부를 정부에 납입금 형태로 내고 있는 바⁶, 이러한 구조와 개념적으로 유사하며, 은행의 예금보험료 납부 의무와도 '동일 행위, 동일 규제' 원칙에 부합한다.

(2) 은행의 지급준비제도와 유사한 형태의 제도 운영

준비자산의 일정 비율을 한국은행에 무이자 또는 저금리로 예치하도록 의무화하여 해당 부분의 시노리지를 사실상 공공 영역으로 환원하는 방식이다. 이는 은행의 지급준비제도와 유사한 구조⁷이며, 준비자산의 안전성·유동성을 동시에 높이는 이중 효과를 기대할 수 있다.

(3) 발행량 연동 부담금 (통화량 관리와 연계)

발행량이 일정 규모를 초과할 때 누진적으로 부담금을 부과하여, 시노리지 환원과 발행량 통제를 동시에 달성하는 메커니즘.

(4) 준비자산 운용수익 공시 의무

⁶ 한국은행법 제99조(이익금 처분) ① 한국은행은 회계연도마다 결산상 순이익금을 자산의 감가상각에 충당한 후 나머지가 있을 때에는 결산상 순이익금의 100분의 30을 매년 적립하여야 한다.

② 한국은행은 결산상 순이익금을 제1항에 따라 적립한 후 나머지가 있을 때에는 정부의 승인을 받아 이를 특정한 목적을 위한 적립금으로 적립할 수 있다.

③ 한국은행은 결산상 순이익금을 제1항과 제2항에 따라 처분한 후 나머지가 있을 때에는 이를 정부에 세입(歲入)으로 납부하여야 한다.

⁷ 은행법 제30조(예금지급준비금과 금리 등에 관한 준수 사항) ① 은행은 「한국은행법」 제55조에 따른 지급준비금 적립대상 채무에 대한 지급준비를 위하여 「한국은행법」 제4장제2절에 따른 최저율 이상의 지급준비금과 지급준비자산을 보유하여야 한다. 다만, 제28조에 따라 운영하는 신탁업무에 대하여는 지급준비금과 지급준비자산을 보유하지 아니할 수 있다.

위 방안들의 즉시 도입이 어렵다면, 최소한 준비자산 운용수익의 규모와 사용 내역을 분기별로 공시하도록 의무화하여, 시노리지의 규모를 이용자들이 인지하고 공적 논의가 가능하도록 투명성의 기반을 마련해야 한다. 현재 대부분의 법안에서 발행사의 준비자산의 구성 및 현황에 대한 공시의무를 규정하고 있으나(안도걸, 김현정, 이강일, 박상혁, 민병덕 등), 준비자산 운용에 따른 수익의 공시여부는 불분명하므로 이에 대한 공시의무 규정을 추가함으로써 이용자의 직접적인 감시 통제가 가능할 수 있는 구조를 만들 수 있다.

(5) 이용자 유인 경쟁에 대한 규율

도입 초기에는 발행사들이 이용자를 확보하기 위하여 코인을 추가로 지급하거나 충전 시 할인·적립 혜택을 제공하는 방식의 유인 경쟁을 벌일 가능성이 높다. 이는 실질적으로 시노리지의 일부를 이용자 유치 비용으로 지출하는 것으로, 형식적으로는 이자가 아니지만 기능적으로는 이자와 다르지 않으며 이자지급 금지의 취지를 우회한다. 나아가 초기 유인으로 확보한 이용자 기반은 이후 시노리지를 확대하는 토대가 되므로, 결과적으로 공적 신뢰를 이용한 수익 확대를 가속한다.

따라서 안도걸 의원안의 "명칭을 불문한" 이자지급 금지 규정을 기준으로 삼되, 신규 가입 혜택·리워드·페이백 등 실질적으로 이용의 대가로 지급되는 일체의 경제적 이익을 금융위원회가 고시로 규율할 수 있도록 위임 근거를 두어야 한다. 아울러 공공기관이 소상공인 지원 정책 등의 명목으로 특정 발행사의 스테이블코인 이용을 권장하는 경우에도 예금자보호가 적용되지 않는다는 점 등 위험 고지가 함께 이루어지도록 하여야 한다.

3. 발행 주체의 자격

스테이블코인 발행 주체의 자격 요건은 단순한 진입규제의 문제를 넘어, 금산분리 원칙의 유지 여부, 기존 금융권의 독점 강화 가능성, 이용자 보호의 실효성, 그리고 앞서 논의한 시노리지의 공공성 확보와도 직결되는 핵심 쟁점이다. 누구에게 화폐 대용재의 발행을 허용할 것인가는, 곧 누구에게 시노리지를 향유할 권한을 부여할 것인가의 문제이기 때문이다.

발행 주체의 자격에 관한 논의에서 가장 핵심적인 쟁점은 세 가지로 요약된다. 첫째, 은행의 직접 발행을 허용할 것인지 아니면 자회사를 통한 발행으로 리스크를 분리할 것인지, 둘째, 비은행(핀테크·빅테크·가상자산사업자 등)에 발행을 허용할 경우 금산분리 원칙과의 충돌을 어떻게 관리할 것인지⁸, 셋째, 자본금 등 진입장벽의 수준이 이용자 보호에 충분한지이다.

⁸ 빅테크 진입 가능성에 대한 규정이 있는지 여부 자체는 중립적으로 판단함(이러한 관점에서 박상혁 의원안, 안도걸 의원안, 김현정 의원안을 동순위로 판단). 다만, 지니어스 액트의 경우 비금융업자(빅테크)의 직접 진출을 엄격하게 제한하고 있는 것으로 확인됨.

"그렇다면 빅테크는 발행이 불가능한가? 꼭 그렇진 않습니다. 다만 스테이블코인 자격 심의위원회에서 만장일치 승인을 받아야만 발행할 수 있도록 설계되어 있습니다. 현실적으로 쉽지 않은 절차라는 의미입니다."(이유나, 「디지털 금융 질서의 대전환, 스테이블코인의 시대 [경제일타강사]」, MTN뉴스, 2025. 9. 30., <https://news.mtn.co.kr/news-detail/2025092911034269922>)

가. 박상혁 의원안 (의안번호: 2214492)

(1) 주요 내용

- 자본금 50억원 이상, 중요 가치안정형 디지털자산 발행인에 대해서는 추가 자본금 등 가중 요건 부과 (안 제91조, 제92조)
- 은행 등 금융회사는 **자회사를 통해** 발행하도록 하여 예금과의 리스크를 분리 (안 제92조)
- 전자금융업자, 디지털자산사업자(VASP)에게도 발행 허용(안 제92조)

(2) 평가

박상혁 의원안은 발행 주체의 다양성 확보와 리스크 관리를 가장 균형 있게 설계하고 있다. 은행의 직접 발행이 아닌 자회사를 통한 발행을 요구한 것은, 스테이블코인의 준비자산 리스크가 은행의 예금·대출 업무로 전이되는 것을 구조적으로 차단하려는 취지이다. 동시에 전자금융업자와 가상자산사업자에게도 발행을 허용하여 발행 주체의 다양성을 확보한 것은, 은행 독점에 따른 혁신 저해의 상황을 고려한 관점으로 보인다.

나. 안도걸 의원안 (의안번호: 2211784)

(1) 주요 내용

- 자본금 50억원 이상
- 상법상 주식회사 또는 금융기관이 직접 발행 가능
- 인가제 채택 (예비인가 절차 포함)
- 준비자산은 연동 통화와 동일 통화로 100% 이상 보유

(2) 평가

안도걸 의원안은 은행이 직접 발행할 수 있도록 허용하고 있어, 박상혁 의원안과 비교하면 리스크 분리 측면에서는 상대적으로 약하다. 다만 예비인가 절차를 두어 진입 단계에서의 심사를 강화하고 있다.

다. 김현정 의원안 (의안번호: 2212298)

(1) 주요 내용

- 자본금 50억원 이상
- 상법상 주식회사, 금융기관 발행 가능
- 인가제 채택
- 예금보험공사의 상환자금 지원 규정 (안 제29조)

(2) 평가

발행 주체 자격 요건 자체는 안도걸 의원안과 유사하나, 유일하게 예금보험공사의 상환자금 지원 규정을 두어 기존 금융 안전망과의 연결을 시도한 점이 특징적이다. 이는 발행 주체에게 총 발행금액의 0.1% 이하를 예금보험공사에 납부하도록 하여, 코인런 시 상환자금 지원에 활용하는 구조이다.

라. 이강일 의원안 (의안번호: 2213166)

(1) 주요 내용

- 인가제 채택 (9개 업종별 진입요건 구분)
- 디지털자산보호재단 설립 규정
- 한국은행의 발행 비토권(발행 거부 의견) 명시

(2) 평가

9개 업종별로 진입요건을 구분하여 규율하는 체계적 접근이 특징적이다. 한국은행에 발행 비토권을 부여하여, 통화정책에 미치는 영향이 우려되는 경우 발행 자체를 저지할 수 있는 강력한 장치를 두고 있다. 다만 비토권의 행사 기준과 절차가 구체화되지 않으면 한국은행의 재량이 과도해질 수 있고, 발행 주체 입장에서는 사업의 예측 가능성이 떨어질 수 있다.

마. 민병덕 의원안 (의안번호: 2210736)

(1) 주요 내용

- 자본금 5억원 (다른 법안의 1/10 수준)
- 대한민국 설립 법인
- 해외 발행사에 대한 별도 규정 부재

(2) 평가

자본금 요건을 5억원으로 설정하여 진입장벽을 가장 낮춘 법안이다. 이는 스타트업 등 다양한 주체의 참여를 촉진할 수 있으나, 화폐 대용재를 발행하는 사업의 중대성에 비해 진입요건이 지나치게 낮다. 전자금융거래법상 전자화폐업의 자본금이 50억원인 점을 감안하면, 전자화폐보다 잠재적 리스크가 더 큰 스테이블코인 발행업의 자본금이 그 1/10에 불과한 것은 규제 차익 & 형평성 문제를 야기할 수 있다.

바. 김은혜 의원안 (의안번호: 2211777)

(1) 주요 내용

- 자본금 50억원 이상
- 상법상 주식회사, 금융기관 발행 가능

- 인가제 채택 (예비인가 없음)
- 외국 발행사 등록 시 국내 스테이블코인으로 간주

(2) 평가

발행 주체 자격 자체는 안도걸 의원안과 유사하나, 외국 발행사에 대해 등록만으로 국내 스테이블코인으로 간주하는 규정이 문제적이다. 이는 해외 발행사(사실상 USDT·USDC 발행사)에게 국내 발행사와 동등한 지위를 부여하는 것으로, 국내 원화 스테이블코인 발행 주체의 경쟁력을 구조적으로 약화시킬 수 있다. 달러 스테이블코인이 99.6%를 점유하는 시장 현실에서, 이러한 규정은 제도화가 오히려 달러 스테이블코인의 국내 지배력을 공고히 하는 결과로 이어질 위험이 있다.

사. 쟁점별 종합 평가 및 대안

원화 스테이블코인은 원화를 디지털 형태로 유통시키는 준통화적 기능을 수행한다. 그 발행인은 이용자로부터 원화를 수취하고, 그 대가로 사실상 화폐대용 기능을 하는 디지털자산을 발행한다. 은행은 예금을 관리하고 지급결제 인프라를 담당한다는 이유로 엄격한 진입·자본·지배구조 규제를 받는다. 스테이블코인 발행인의 재무건전성과 위기관리능력도 같은 이유로 은행에 준하여 중요하다. 발행인에게 은행보다 현저히 낮은 요건만 적용한다면, 발행인은 은행법의 규율을 회피하면서 수신과 지급결제라는 은행업의 핵심 기능과 그로부터 발생하는 주요차익을 향유하게 된다. 본 의견서는 이러한 전제 위에서 앞서 제시한 세 가지 쟁점별로 법안을 평가한다.

(1) 쟁점 ①: 은행의 직접 발행과 자회사를 통한 리스크 분리

(가) 법안의 입장

박상혁 의원안은 은행 등 금융회사가 자회사를 통해서만 발행하도록 하여, 예금·대출 업무와 스테이블코인 발행 업무를 구조적으로 분리한다. 반면 안도걸·김현정·김은혜 의원안은 상법상 주식회사 또는 대통령령으로 정하는 금융기관에 발행을 허용하면서 자회사 분리를 요구하지 않아 은행의 직접 발행이 가능하다. 민병덕 의원안도 자회사 분리 규정을 두지 않았다.

(나) 평가

은행이 직접 발행하면 스테이블코인 고유의 위험이 곧바로 은행의 예금·대출 업무와 예금자에게 전이될 수 있다. 준비자산 관리 실패, 해킹 등 전자적 사고, 코인런에 따른 대량 상환이 그러한 위험이다. 따라서 리스크 분리 측면에서는 박상혁 의원안의 방식이 타당하다.

다만 자회사 분리는 필요조건일 뿐 충분조건은 아니다. 모회사 은행이 자회사의 스테이블코인을 자사 예금과 다름없는 것처럼 판매·홍보하면, 이용자는 예금자보호가 적용된다고 오인할 수 있다.

또한 위기 시 모회사가 암묵적으로 지원해 줄 것이라는 기대는 자회사의 위험관리를 느슨하게 만들 수 있다.

(다) 대안

- 금융회사의 발행은 자회사를 통하도록 한다(박상혁 의원안). 이와 함께 모회사와 자회사 간 고객자금·준비자산의 혼용을 금지하고, 준비자산을 모회사에 예치하는 비율에 상한을 두며, 모회사와의 거래를 대주주 거래 제한에 준하여 규율한다.
- 모회사가 판매·권유하는 경우 예금자보호가 적용되지 않는다는 사실을 고지하도록 한다.
- 은행권 과반 지분 컨소시엄 방식이 채택되더라도 발행 법인을 참여 은행과 법적으로 분리한다. 책임 주체는 지분율이 아니라 실질적 지배력과 손실분담 범위를 기준으로 명확히 한다.

(2) 쟁점 ②: 비은행 발행과 금산분리

(가) 법안의 입장

박상혁 의원안은 전자금융업자와 디지털자산사업자에게도 발행을 명시적으로 허용한다. 안도걸·김현정·김은혜 의원안에는 비은행에 대한 명시적 개방 규정이 없다. 그러나 상법상 주식회사이면 인가 대상이 되므로 결과적으로 비금융회사의 발행이 가능하다. 민병덕 의원안은 대한민국에 설립된 법인이면 발행할 수 있다. 각 법안은 대주주의 출자능력·재무상태·사회적 신용을 심사하는 일반적 적격성 요건을 두고 있을 뿐이다. 검토한 범위에서 산업자본이나 플랫폼 기업의 발행 또는 발행인 지배를 제한하는 규정은 확인되지 않는다.

(나) 평가

금산분리 원칙의 취지는 산업자본이 은행을 사금고화하는 것을 막는 데 그치지 않고, 경제력 집중과 이해상충, 불공정 경쟁을 방지하는 데까지 이른다. 스테이블코인 발행사는 대출을 하지 않으므로 금산분리와 무관하다는 반론이 있다. 그러나 발행사는 수신과 지급결제라는 은행의 핵심 기능을 수행하면서 준비자산 운용수익을 향유한다. 한국은행 역시 비은행 대기업의 발행이 금산분리의 취지와 충돌할 소지가 있다고 지적하고 있다.

특히 플랫폼 기업이 발행하는 경우 위험은 구체적이다. 플랫폼은 입점 소상공인에게 자사 스테이블코인 정산을 사실상 강제할 수 있다. 자사 코인 결제에 할인·적립 혜택을 집중하여 이용자를 묶어둘 수도 있다. 결제 데이터를 비금융 데이터와 결합하여 시장 지배력을 확대하는 것도 가능하다. 여기에 앞서 본 주조차익의 사유화가 더해지면, 화폐대용재 발행에서 나오는 이익과 영향력이 소수 플랫폼에 집중된다. 발행사의 비금융 사업에서 발생한 부실이 스테이블코인에 대한 신뢰 붕괴로 번질 위험도 있다.

현행법상 산업자본은 은행의 의결권 있는 주식을 원칙적으로 4%(지방은행 15%, 인터넷전문은행 34%)까지만 보유할 수 있다. 은행의 핵심 기능을 수행하는 스테이블코인 발행인에 대해 아무런

소유·지배 제한을 두지 않는다면 규제 차익은 명백하다. 미국 「GENIUS Act」도 비금융 상장기업의 발행을 원칙적으로 금지한다. 예외는 재무장관·연준 의장·연방예금보험공사 의장으로 구성된 인증심사위원회가 만장일치로 의결한 경우에만 허용된다.

이러한 점에서 박상혁 의원안은 발행 주체의 다양성을 확보했다는 장점이 있으나, 금산분리 장치 없이 개방하고 있다. 안도걸·김현정·김은혜·민병덕 의원안에서는 이 쟁점에 대한 입법적 판단 자체가 드러나지 않는다. 결국 검토한 법안들은 비은행 발행과 금산분리의 관계를 사실상 입법 공백으로 남겨두고 있다.

(다) 대안

본 의견서는 비은행의 발행을 일률적으로 금지하자는 입장이 아니다. 은행에만 발행을 허용하면 주조차익이 소수 금융자본에 집중되는 또 다른 문제가 생기고, 혁신 역량을 가진 주체의 참여도 가로막힌다. 그러나 비은행의 발행 허용은 금산분리 원칙의 부분적 수정을 수반한다. 따라서 사회적 합의 없이 인가 요건의 해석이나 금융위원회의 재량에 맡겨서는 안 되며, 법률에 다음 장치를 명시하여야 한다.

- 공정거래법상 상호출자제한기업집단에 속하는 비금융회사 등 대규모 산업자본(플랫폼 기업 포함)이 발행하거나 발행인을 지배하는 것은 원칙적으로 제한한다. 예외적으로 허용하는 경우에는 금융위원회·한국은행·재정경제부 합의체의 만장일치 의결을 요건으로 한다.
- 대주주 적격성 심사에 산업자본 해당 여부와 계열사와의 이해상충 가능성을 포함한다. 준비자산을 계열사 증권으로 운용하거나 계열사에 자금을 지원하는 등 대주주·계열사와의 거래는 금지한다.
- 플랫폼 기업이 발행에 참여하는 경우 자사 스테이블코인에 의한 정산·결제의 강제와, 이를 조건으로 한 차별적 취급을 금지한다. 결제 데이터와 비금융 데이터의 결합 이용도 제한한다(결론 ⑧과 연계).

(3) 쟁점 ③: 자본금 등 진입장벽의 수준

(가) 법안의 입장

안도걸·김현정·김은혜·박상혁 의원안은 50억원 이상의 자기자본을 요구한다. 이 중 박상혁 의원안은 중요 가치안정형 디지털자산 발행인에게 추가 자본금 등 가중 요건을 부과한다. 민병덕 의원안은 5억원으로 가장 낮다.

안도걸 의원안은 예비인가 절차를 두어 진입 단계의 심사를 강화하였다. 반면 김은혜 의원안은 예비인가 절차가 없고, 외국 발행사를 등록만으로 국내 스테이블코인으로 간주한다. 박상혁 의원안은 외국에서 발행된 스테이블코인의 국내 유통을 원칙적으로 금지한다. 다만 우리나라와 실질적으로 동등한 규제를 받거나 준비자산을 국내 금융기관에 보유하는 등의 경우에는 예외적으로 허용한다(안 제98조).

(나) 평가

50억원은 은행법상 은행 최저자본금(1천억원)의 1/20, 지방은행(250억원)의 1/5에 불과하다. 민병덕 의원안의 5억원은 전자금융거래법상 전자화폐업(50억원)의 1/10에 그쳐 규제 차익과 형평성 문제가 특히 크다. 발행인이 이용자의 원화를 받아 화폐대용 수단을 발행하는 이상, 자본금은 단순한 진입 문턱이 아니다. 준비자산 운용 손실, 운영위험과 전자적 사고, 정리(청산) 비용을 흡수하는 완충장치이다. 준비자산 요건과 리스크관리 기준이 충분히 엄격하지 않은 상태에서 자본금 요건마저 낮게 두면, 그 위험은 이용자에게 전가된다.

진입장벽을 높이면 신규 사업자의 참여가 제약된다는 반론이 있을 수 있다. 그러나 화폐대용재 발행에서 우선되어야 할 것은 참여의 다양성보다 상환의 확실성이다. 혁신 기업은 발행 이외에도 유통·지갑·결제서비스 영역에서 충분히 참여할 수 있다.

진입요건은 형평성 측면에서도 검토되어야 한다. 김은혜 의원안처럼 외국 발행사를 등록만으로 국내 스테이블코인으로 간주하면 역차별이 발생한다. 국내 발행인에게는 인가와 자본금 요건을 부과하면서, 시장의 99.6%를 점유한 달러 스테이블코인 발행사에게는 사실상 더 낮은 문턱을 적용하는 셈이기 때문이다. 국내 이용자가 원용할 수 있는 보호장치도 약해진다. 이 점에서는 외국 발행 스테이블코인의 국내 유통을 원칙적으로 제한하는 박상혁 의원안의 방식이 타당하다.

(다) 대안

- 최소자본금을 은행법 제8조 제2항 제1호의 지방은행 기준인 250억원 이상으로 상향한다.
- 최소자본금과 별도로 발행잔액에 비례하는 자기자본 요건을 두어, 발행 규모가 커질수록 손실흡수능력도 함께 커지도록 한다. 이는 박상혁 의원안의 중요 스테이블코인 가중 요건을 일반화하는 방식이다.
- 예비인가 절차(안도걸 의원안)를 두어 대주주 적격성과 사업계획을 사전에 심사한다.
- 외국 발행 스테이블코인은 박상혁 의원안의 방식을 기준으로 하되, 국내와 실질적으로 동등한 규제와 준비자산의 국내 보관을 함께 요구하여 이를 충족하는 경우에 한하여 국내 유통을 허용한다.

(4) 소결

세 쟁점을 종합하면, 박상혁 의원안이 가장 앞서 있다. 자회사를 통한 리스크 분리(쟁점 ①), 중요 스테이블코인 가중 요건과 외국 발행 스테이블코인 유통 제한(쟁점 ③)이 그 근거이다. 그러나 금산분리 장치 없는 비은행 개방(쟁점 ②)과 50억원에 머무르는 기본 자본금(쟁점 ③)은 보완되어야 한다.

안도걸 의원안은 예비인가로 진입 심사를 강화하였으나 은행의 직접 발행을 허용한다. 민병덕 의원안(자본금 5억원)과 김은혜 의원안(외국 발행사 등록 간주)은 진입요건의 적정성과 형평성

측면에서 가장 취약하다. 따라서 통합 입법은 박상혁 의원안의 구조를 기준으로 삼되, 금산분리 장치와 자본금 상향을 더하는 방향으로 마련되어야 한다.

4. 소비자 보호 장치 마련

스테이블코인 제도화의 궁극적 목적은 이용자 보호에 있다. 그러나 현재 법안 논의가 발행자격과 감독 권한 배분에 치중되면서, 이용자가 실제 피해를 입었을 때 어떻게 보호받을 수 있는지에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 2022년 테라-루나 사태에서 수많은 이용자가 자산을 잃었을 때, 예금자보호법도, 금융소비자보호법도, 중앙은행의 최종대부자 기능도 작동하지 않았다는 사실은, 소비자 보호 장치의 실질성이 제도의 성패를 좌우한다는 점을 보여준다.

이러한 과거사례를 바탕으로 소비자 보호의 관점에서 아래와 같은 관점으로 법안을 평가하고자 하였다. (1) 상환청구권의 구체성, (2) 준비자산 도산절연의 유무, (3) 이자지급 금지의 명시 여부, (4) 손해배상 입증책임의 배분, (5) 보험·안전망의 존재이다.

가. 박상혁 의원안 (의안번호: 2214492)

(1) 주요 내용

- 금융소비자보호법상 적합성·적정성 원칙을 디지털자산 분야에 도입 (안 제32,33조)
- 설명의무 위반 시 손해배상책임에서 입증책임을 사업자에게 전환 (안 제36조 제1항)
- 상환청구권 법적 보장, 상환 절차 수립·공시 의무 (안 제105,106조)
- 3일 이내 상환 의무(안 제105조 제2항)
- 준비자산 도산격리 및 보유자 우선지급 (안 제99조 제2항 제3호, 제105조 제4항)
- 이자지급 명시적 금지 (안 제108조 제1호)
- 디지털자산거래지원업자의 이상거래 상시 감시 및 금융위 통보 의무 (안 제90조)
- 전자적 사고에 대한 디지털자산사업자의 손해배상책임 및 보험 가입 의무 (안 제48,49조)
- 시장질서 교란행위 금지 규제 추가 (안 제113조)

(2) 평가

박상혁 의원안은 소비자 보호 측면에서 가장 포괄적이고 체계적인 장치를 마련하고 있다.

가장 핵심적인 장치는 설명의무 위반 시 입증책임의 전환이다. 현행 금융소비자보호법 제44조가 금융상품판매업자에게 설명의무 위반의 입증책임을 부과하고 있는 것과 동일한 원리를 디지털자산 분야에 확장한 것이다. 정보 비대칭이 극심한 가상자산 분야에서, 이용자가 사업자의 설명의무 위반을 입증해야 하는 기존 구조는 사실상 이용자의 구제를

불가능하게 만든다. 입증책임의 전환은 이 구조를 뒤집어 이용자의 실질적 구제 가능성을 획기적으로 높이는 장치이다.

도산절연과 보유자 우선지급을 함께 규정한 것도 중요하다. 발행사가 파산하더라도 준비자산이 일반 채권자의 경합 대상에서 분리되어 이용자에게 우선적으로 지급되는 구조는, 이용자 재산 보호의 최후 보루에 해당한다.

적합성·적정성 원칙의 도입은 사업자가 이용자의 재산 상황, 투자 경험, 위험 감수 능력 등을 파악하여 적합하지 않은 상품의 권유를 금지하는 것으로, 금융소비자보호법의 핵심 원칙을 그대로 가져온 것이다. 이상거래 상시 감시 의무, 자기계약 금지, 최선집행의무 등 세부 영업행위 준칙까지 마련하여 이용자 보호의 체계성을 갖추고 있다.

나. 안도걸 의원안 (의안번호: 2211784)

(1) 주요 내용

- 청구 후 3영업일 이내 상환 의무 (안 제23조)
- 도산절연 규정 (준비자산의 발행인 고유재산으로부터의 분리) (안 제22조)
- 이자지급 명시적 금지 (명칭을 불문한 포괄적 규정) (안 제24조)
- 이해상충 발생 가능성 파악·관리 및 이용자 고지 의무 (안 제28조)
- IT 부문 기준 준수, 15년간 거래기록 보존 의무 (안 제30조)
- 해킹 등 전자적 사고 대비 보험/공제 가입 또는 준비금 적립 의무 (안 제31조)
- 준비자산 관리 위반, 이자 지급, 상환의무 위반 등에 대한 과징금 부과 (안 제43조)
- 백서 허위 기재에 대한 손해배상책임 (안 제46조)

(2) 평가

안도걸 의원안은 상환기한을 3영업일로 설정하여 8개 법안 중 이용자의 유동성 접근권을 가장 강력하게 보장한다. 코인런 상황에서 상환 기한은 이용자 피해의 규모를 좌우하는 핵심 변수이며, 김은혜 의원안의 10일과 비교하면 3배 이상의 차이가 있다.

이자지급 금지를 "명칭을 불문하고" 포괄적으로 규정한 것도 주목할 만하다. 이는 발행사가 이자라는 명칭 대신 '보상', '리워드', '마일리지' 등의 다른 명칭으로 실질적 이자를 지급하는 우회 행위를 차단하려는 취지로, 법 집행의 실효성을 높이는 설계이다.

다만 박상혁 의원안과 비교하면, 입증책임 전환이나 적합성·적정성 원칙 같은 금융소비자보호법의 핵심 장치가 부재하여, 이용자의 사후 구제 측면에서는 상대적으로 약하다.

다. 김현정 의원안 (의안번호: 2212298)

(1) 주요 내용

- 상환청구권 보장, 10일 이내 상환 (안 제25조)

- 준비자산 별도 관리 의무 (안 제27조)
- **예금보험공사의 상환자금 지원** 규정 (안 제29조)
- 발행인의 예금보험공사 출연금 납부 의무 (총 발행금액의 0.1% 이하) (안 제29조 제6항)
- 발행신고서 허위 기재에 대한 손해배상 책임 (안 제44조)
- 이차지급에 대한 명시적 금지 규정 (안 제24조)

(2) 평가

김현정 의원안의 가장 독특한 기여는 예금보험공사의 상환자금 지원 규정이다. 이는 스테이블코인에 기존 금융 안전망을 연결하려는 유일한 시도이다. 단기간에 다수의 이용자가 상환을 청구하여 발행인에게 일시적 자금 부족이 발생한 경우, **예금보험공사가 준비자산 범위 내에서 상환자금을 지원할 수 있도록 하고 있다**⁹.

예금보험공사가 자체 자금(예금보험기금)으로 보호하는 것이 아니라, 발행인이 이미 보유하고 있는 준비자산의 범위 내에서 지원하는 것이므로, 추가적인 재원이 투입되는 것은 아니다.

라. 이강일 의원안 (의안번호: 2213166)

(1) 주요 내용

- 상환 의무 규정 (3일 이내)
- 준비자산 요건 및 관리 규정 (안 제19조, 제20조)
- 백서·판매설명서 허위 기재에 대한 손해배상 (안 제13조, 제14조)
- **디지털자산보호재단** 설립 규정 (안 제37조)
- 이차지급 금지에 대한 명시적 조항 부재

(2) 평가

디지털자산보호재단이라는 별도의 보호 기구 설립을 규정한 것이 특징적이다. 이 재단은 이용자 피해 구제와 시장 안정화를 위한 기금 역할을 수행할 수 있다. 다만 재단의 재원 조달 방식, 운영의 독립성, 기금 규모의 적정성 등이 구체화되지 않으면 실효성이 불확실하다. 이차지급 금지에 대한 명시적 조항이 부재한 점은 이용자 보호의 관점에서 보완이 필요하다.

마. 소비자 보호에 대한 종합 의견

소비자 보호 장치의 관점에서 법안에 반드시 포함되어야 할 핵심 사항을 정리하면 다음과 같다.

⁹ 안 제29조(예금보험공사의 상환자금 지원) ① 단기간에 다수의 가치안정형 디지털자산 이용자가 제25조제1항에 따른 상환청구를 하는 등의 사정으로 발행인에게 일시적 상환자금 부족현상이 발생하여 발행인이 제25조제2항의 기간 내에 이용자의 상환청구에 응하기 어려운 경우, 「예금자보호법」 제3조에 따라 설립된 예금보험공사는 발행인의 신청에 따라 발행인이 준비자산 관리기관을 통해 별도 관리하고 있는 준비자산의 금액 범위 내에서 발행인에게 상환자금을 지원할 수 있다.

첫째, **상환청구권은 구체적 기한을 명시**하되, 최대 3영업일을 넘지 않아야 한다. 디지털 환경에서 코인런은 은행 뱅크런보다 훨씬 빠르게 진행되므로, 상환기한은 이에 비례하여 짧아야 한다.

둘째, **도산절연과 이용자 우선지급은 필수 규정**이다. 발행사 파산 시 이용자의 준비자산이 일반 채권자와의 경합에서 보호되지 않으면, 준비자산 100% 확보 요건은 사실상 의미를 잃는다. 이는 선택의 문제가 아니라 이용자 보호의 최소한이다.

셋째, **설명의무 위반 시 입증책임의 전환**은 정보 비대칭이 극심한 디지털자산 분야에서 이용자 구제의 실효성을 확보하기 위한 핵심 장치이다. 이는 금융소비자보호법이 이미 전통 금융 분야에서 채택하고 있는 원칙의 자연스러운 확장이며, 스테이블코인이 화폐 대용재로 일반 국민에게 널리 사용될 것이 예상되는 만큼, 그 보호 수준도 전통 금융에 준해야 한다.

5. 통화정책의 유효성과 경제력 집중의 통제

1) 통화주권의 의미와 본 의견서의 관점

(1) 통화주권의 정의

본 의견서에서 '통화주권'이란, 국가가 법률에 근거한 공적 기관을 통하여 자국 통화의 발행과 통화량·금리 등 통화정책을 독점적으로 관리·결정하는 권한으로 정의하고자 한다. 우리 법제에서 이 권한은 한국은행법에 따라 화폐 발행권을 독점하는 한국은행(제47조)이 통화신용정책을 수행하고, 그 결과를 국회에 보고하는 등 공적 책임과 법적 통제의 틀 안에서 권한을 행사하는 구조이다.

역사적으로 통화의 발행과 관리가 언제나 국가기관에 독점되어 있었던 것은 아니다. 그러나 오늘날의 법질서에서 통화질서의 유지와 통화정책의 수행이 공적 통제와 민주적 책임 아래 놓여야 한다는 점에는 이견이 있을 수 없다. 즉 통화주권의 핵심은 단순히 "누가 돈을 찍느냐"가 아니다. 국민경제 전체에 영향을 미치는 통화 관련 권한을 공적 규율 아래 둔다는 데 있다.

(2) '통화주권 상실론'에 대한 유보

원화 스테이블코인 논의에서 통화주권은 흔히 대외적 의미로 제기된다. 달러 스테이블코인의 확산으로 원화가 대체되는 이른바 달러화(dollarization)의 문제이다. 그러나 이 의미에서의 통화주권 상실론은 과장되어 있다. 통화 대체는 주로 인플레이션이 극심한 국가에서 나타나는 현상이다. 원화는 가치가 상대적으로 안정적일 뿐 아니라, 국내 상거래에서 가장 편리하고 거래비용이 낮은 지급수단이다. 한국은행 역시, 원화 스테이블코인을 발행하지 않으면 달러화로 통화주권을 잃을 수 있다는 주장을 과도한 마케팅 커뮤니케이션에 가깝다고 평가한 바 있다.

더욱이 이 표어는 양쪽에서 똑같이 쓰인다. 제도화 반대의 근거가 되기도 하고, "달러 스테이블코인에 맞서 통화주권을 지키기 위해 원화 스테이블코인을 서둘러 발행해야 한다"는

정반대의 근거가 되기도 한다. 하나의 표어가 양쪽에서 결론을 미리 정해두는 방식으로 쓰이는 이상, 그것은 논증이 아니라 구호에 가깝다.

(3) 통화주권에 대한 실질적 위협

그러나 위 (1)에서 정의한 의미, 즉 통화정책에 대한 국가의 독점적 관리·결정권한의 관점에서 보면 문제는 전혀 다르게 나타난다. 통화주권에 대한 실질적 위협은 원화 스테이블코인을 발행하지 않는 데서 오지 않는다. 공적 통제 없이 민간이 원화 스테이블코인을 발행하도록 허용하는 데서 비롯된다.

민간 기관이 원화 표시 화폐대응재의 발행 권한을 갖게 되면, 한국은행의 통화정책 수단이 미치지 않는 영역에서 사실상의 통화가 창출·유통된다. 그 발행 규모와 준비자산의 운용, 유통 경로는 민간의 사업적 판단에 좌우된다. 이러한 의미에서 민간의 원화 스테이블코인 발행은 통화주권을 흔들 수밖에 없다. 한국은행도 원화 스테이블코인의 익명성을 이용해 국내 자본이 국경을 넘어가게 되면 오히려 통화주권을 잃을 수 있다고 경고하고 있다.

따라서 쟁점은 통화주권을 명분으로 제도화를 서두르거나 막는 데 있지 않다. 통화주권을 훼손하지 않는 범위에서 원화 스테이블코인을 규율하는 데 있다. 본 의견서는 그 범위를 판단하는 구체적 기준으로 ① 통화정책 파급경로의 보전, ② 자본유출입 규제의 실효성, ③ 발행권한과 이익의 집중 통제를 제시한다.

2) 통화정책 파급경로의 교란

첫 번째 위험은 통화정책의 유효성 저하이다. 중앙은행은 은행에 대해서는 지급준비제도, 공개시장운영, 유동성 지원 등을 통해 통화량과 금리를 조절할 수단을 갖지만, 스테이블코인에 대해서는 이러한 수단이 사실상 없다. 스테이블코인이 범용 결제수단으로 쓰이기 시작하면 기존 통화지표 밖에서 사실상의 통화가 늘어나므로, 통화량의 실질 규모와 이동 경로에 대한 파악 자체가 어려워진다. 환전·해외송금·예금의 코인화가 확산될수록 이 문제는 커진다.

아울러 준비자산의 매입과 매각은 단기금리에 직접적인 압력으로 작용한다. 우리나라는 잔존만기 3개월 이하 국채와 통화안정증권 잔액이 각각 30.5조원, 22.3조원(2024년 말 기준) 수준으로 안전자산 시장의 규모가 작아, 발행 확대 시 단기금리 변동성이 크게 확대될 수 있다. 반대로 코인런 국면에서는 대규모 매각이 동시에 발생하여 단기금융시장 불안 요인이 된다. 어느 쪽이든 기준금리 조정이 시장 전반으로 파급되는 경로가 악화된다.

이러한 위험에 대응하려면 한국은행에 실효적인 권한이 주어져야 한다. 자료제출요구권에 그치는 구조로는 부족하며, 발행량이 일정 기준을 초과할 경우의 보고·협의 의무(안도걸 의원안), 발행에 대한 사전 의견제시 및 거부 의견(이강일 의원안), 준비자산 요건의 결정 과정에 대한 참여가 함께 규정되어야 한다.

3) 자본유출입 규제의 우회

두 번째 위험은 외환·자본 규제의 우회이다. 블록체인에서는 거래 기록의 추적은 가능하더라도 거래자의 신원 확인이 어렵고, 비수탁형 개인지갑은 본인확인 없이 무제한으로 생성할 수 있다. 국내 이용자가 원화 스테이블코인을 개인지갑으로 옮긴 뒤 달러 스테이블코인으로 전환하여 해외로 이전하는 경로가 열리면, 현행 외국환거래법 체계가 실질적으로 무력화될 수 있다. 관세청에 따르면 가상자산을 이용한 불법 외환거래 비중은 52%에 달하고, 체이널리시스(Chainalysis) 분석에 따르면 불법거래에 사용된 가상자산 가운데 달러 스테이블코인의 비중은 2020년 13%에서 2024년 63% 수준으로 높아졌다고 분석했다¹⁰. 외국환거래법상 대외지급수단에 스테이블코인을 포함시키고 신고·보고 의무를 정비하는 작업이 제도화와 병행되어야 한다.

4) 발행 권한과 이익의 집중: 경제력 집중의 통제

세 번째 위험은 통화 유사 수단의 발행권한과 그 이익이 소수 민간 사업자에게 집중되는 것이다. 집중은 세 경로로 진행된다. 첫째, 발행권한이 자본력과 유통망을 갖춘 대형 플랫폼·대기업에 돌아간다. 금융권 과반 컨소시엄 방식도 집중의 주체를 소수 금융자본으로 바꿀 뿐이다. 둘째, 플랫폼은 입점 소상공인에게 자사 코인 정산을 사실상 강제하고, 결제 데이터를 결합해 지배력을 키울 수 있다. 티몬·위메프 미정산 사태(판매자 피해 약 1.3조원)에서 보듯 정산을 플랫폼에 의존하는 소상공인은 이미 취약하다. 정산수단까지 플랫폼 코인이 되면 이들은 코인의 상환위험까지 떠안게 된다. 셋째, 발행사는 주조차익을 유통망 장악에 재투자할 수 있다. 씨클은 2024년 거래소에 마케팅 비용 명목으로 10억 달러를 지급하였다.

이러한 집중은 통화주권의 문제로 이어진다. 소수 발행사의 발행량 결정과 준비자산 운용은 통화여건에 직접 영향을 미친다. 위기 시에는 '대마불사' 논리에 따라, 한국은행이 감독하지도 않은 민간 발행사의 최종대부자 역할을 사실상 요구받을 수 있다. 이익은 사유화되고 손실은 사회화되는 구조이다.

검토한 범위에서 경제력 집중을 직접 통제하는 법안은 없다. 박상혁 의원안의 중요 스테이블코인 지정(안 제91조)은 규모에 따른 위험 대비일 뿐 집중 억제 장치는 아니다.

따라서 경제력 집중의 우려가 있는 신청인에 대해서는 인가와 대주주 변경승인 단계에서 공정거래위원회와 협의하여 경쟁제한성과 경제력 집중 효과를 심사하여야 한다. 일정 규모 이상의 발행인은 중요 스테이블코인 발행인으로 지정하여 가중 자본요건과 한국은행 공동검사를 적용하여야 한다. 또한 공적 자금 없이 이용자에게 상환하고 퇴출될 수 있음을 입증하는 회생·정리계획을 제출하도록 하여 '대마불사'를 차단하여야 한다. 아울러 발행인과 계열 플랫폼이 자사 코인의 정산·수용을 강제하거나 우대하는 행위를 금지하고, 주조차익의 공적 환원으로 집중의 원천을 줄여야 한다.

¹⁰ 한국은행 보고서 "디지털 시대의 화폐, 혁신과 신뢰의 조화: 원화 스테이블코인의 주요 이슈와 대응방안" 2025. 10., 69페이지

5) 소결

요컨대 원화 스테이블코인 제도화에서 실제로 다투어야 할 쟁점은 '통화주권을 잃는가'가 아니라, ① 한국은행이 통화정책을 수행할 수 있는 권한과 정보를 확보하고 있는가, ② 외환·자본 규제가 실효적으로 작동하는가, ③ 발행권한과 그로부터 발생하는 이익이 특정 사업자에게 과도하게 집중되지 않는가이다. 이 세 가지가 법률에 반영된다면 제도화는 통제 가능한 범위에 놓이고, 반영되지 않는다면 제도화는 통제 불가능한 위험을 감수하는 선택이 된다.

5. 결론

박상혁 의원안은 금융소비자보호법의 핵심 원리인 적합성·적정성 원칙과 설명의무 위반 시 입증책임 전환을 디지털자산 분야에 최초로 확장 적용하였고, 준비자산 도산격리 및 보유자 우선지급, 3일 이내 상환의무, 이자지급 명시적 금지, 이상거래 상시 감시체계, 보험 가입 의무에 이르기까지 사전 예방과 사후 구제를 아우르는 포괄적이고 체계적인 이용자 보호 프레임워크를 갖추고 있다.

안도걸 의원안은 발행업자에 대한 규제 및 민주적 통제구조를 설계함에 있어 가장 실효적인 방안을 마련하였고, 3영업일 상환이라는 가장 강력한 유동성 접근권 보장과 “명칭 불문” 이자지급 금지의 포괄적 설계로 규제 우회를 실효적으로 차단하는 데 강점을 가지고 있다.

김현정 의원안(의안번호 2212298)은 예금보험공사를 통한 상환자금 지원이라는 유일무이한 안전망 연결 장치를 제시하여 시스템 리스크 대응에서 차별화되지만, 상환기한이 10일로 상대적으로 길다.

이강일 의원안(의안번호 2213166)은 디지털자산보호재단이라는 독립적 피해구제 기구를 구상한 점이 독특하나, 재원 조달과 운영 독립성에 대한 구체적 설계가 미비하고 이자지급 금지 조항이 부재하여 보완이 필요하다.

향후 입법 과정에서는 각 법안의 강점을 선별적으로 통합하는 작업이 필요할 것으로 판단된다.

본 의견서는 원화 스테이블코인의 제도화 자체에 반대하지 않는다. 미국 「GENIUS Act」의 시행을 계기로 달러 스테이블코인이 국내 생활 영역에 유입될 가능성이 높아진 상황에서, 규율 없이 방치하는 것이 위험을 줄이는 방법이 되지 못하기 때문이다. 다만 제도화가 산업 활성화나 국민 후생의 증대를 자동으로 보장하지 않는다는 점 또한 분명하며, 일반 국민이 체감할 편익은 제한적일 것으로 보인다. 그렇다면 제도화의 정당성은 오직 부작용을 통제할 수 있는 장치의 수준에서 확보되어야 한다.

이러한 관점에서, 통합 심사 또는 정부안 마련 과정에서 다음 열 가지가 법률에 명시되어야 한다. 이 요건들이 충족되지 않은 채 제도화만 서둘러지는 것에는 동의하기 어렵다.

***통합 입법에 반드시 포함되어야 할 최소 요건**

- ① (감독 거버넌스) 금융위원회·한국은행·재정경제부가 참여하는 합의체를 설치하고, 세 기관이 긴급조치명령을 발동하거나 요청할 수 있도록 권한을 분점한다.
- ② (감독 거버넌스에 대한 민주적 통제) 발행·유통 현황, 준비자산의 구성과 운용수익, 감독조치 발동 내역에 관한 연례 국회 보고와 공개, 긴급조치의 사후 보고, 위원회 회의록 공개 및 이해상충 관리 규정을 둔다.

- ③ (주조차익의 공공성) 준비자산 운용수익의 규모와 사용 내역을 분기별로 공시하도록 의무화하고, 운용수익의 일정 비율을 공적 기금에 납부하도록 하거나 준비자산의 일정 비율을 한국은행에 예치하도록 한다.
- ④ (발행 주체) 최소자본금을 지방은행 수준인 250억원 이상으로 상향하고, 금융회사의 발행은 자회사를 통하도록 하여 예금·대출 업무와 리스크를 분리한다. 지분 요건을 도입하는 경우에도 실질적 지배력과 손실분담 범위를 함께 규율한다.
- ⑤ (준비자산) 현금·한국은행 예치금 등 안정성과 유동성을 갖춘 자산으로 한정하고, 재투자·재사용을 원칙적으로 금지하며, 도산절연과 이용자 우선지급을 명시한다.
- ⑥ (상환과 이자) 상환은 원칙적으로 즉시 또는 당일, 늦어도 3영업일 이내에 이루어지도록 하고, 명칭을 불문한 이자 지급은 물론 신규 가입 혜택·리워드 등 실질적 유인 제공까지 규율할 수 있는 근거를 둔다.
- ⑦ (이용자 구제) 설명의무 위반 시 입증책임을 사업자에게 전환하고, 적합성·적정성 원칙을 도입하며, 전자적 사고에 대한 보험·기금 등 안전망을 의무화한다.
- ⑧ (소상공인 보호) 플랫폼·PG사가 입점 사업자에게 스테이블코인 정산을 사실상 강제하지 못하도록 정산수단 선택권을 보장하고, 이를 조건으로 한 차별적 취급을 금지하며, 권유·홍보 단계의 위험 고지 의무를 부과한다.
- ⑨ (통화주권의 보호) 발행량이 일정 기준을 넘으면 한국은행에 보고·협의하도록 하고, 한국은행에 발행 제한 요구권과 준비자산 요건 결정 참여권을 부여한다. 스테이블코인을 외환거래법상 대외지급수단에 포함하여 자본유출입 규제의 우회를 차단한다.
- ⑩ (경제력 집중의 통제) 신청인이나 그 대주주가 상호출자제한기업집단에 속하는 등 경제력 집중의 우려가 있는 경우, 금융위원회는 인가와 대주주 변경승인 시 경쟁제한성에 관하여 미리 공정거래위원회와 협의한다. 대형 발행인은 중요 스테이블코인 발행인으로 지정하여 가중 자본요건, 한국은행 공동검사, 회생·정리계획 제출을 의무화한다. 발행인과 계열 플랫폼이 자사 코인의 정산·수용을 강제하거나 우대하는 행위를 금지한다.

입법의견서

원화 스테이블코인 제도화 법안 관련 입법의견서

발행일 2026. 9. 23.

발행처 민변 민생경제위원회·참여연대 경제금융센터

담당 김윤진 참여연대 경제금융센터 간사 02-723-5303 efrt@pspd.org

황혜준 민변 민생경제위원회 간사 070-5176-8166 admin@minbyun.or.kr

※ 본 자료는 [참여연대 웹사이트](#)에서 다시 볼 수 있습니다.

민변 민생경제위원회·참여연대 경제금융센터