



제428회국회(임시회)
제 2 차 정 무 위 원 회

가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률 일부개정법률안 검 토 보 고

< 가상자산사업자 이용약관 신고의무 부과 등 >
■ 강훈식의원 대표발의(의안번호 제2209816호)

2025. 8.

정 무 위 원 회

수석전문위원 정명호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	3
가. 가상자산 이용약관 등의 신고	3
나. 가상자산시장의 운영 종료 조치 등	14
다. 이상거래 감시 인력 확보 및 인력 육성방안 마련	29

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 강훈식의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 4. 15.
3. 회 부 일 : 2025. 4. 16.

II. 제안이유

현행법이 2024년 시행되어 가상자산을 매매, 교환하는 이용자에 대한 기본적인 보호책이 마련되었으나 이용자 증가세, 변화하는 기술 환경 및 운영상 제기된 문제점 등에 따라 지속적인 개선이 요구됨.

우선 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에서 금융투자상품시장을 개설·운영하는 거래소로 하여금 업무에 관한 규정을 제정·변경·폐지하려는 경우에 금융위원회 승인을 받도록 하는 규정과 같이, 가상자산거래소 또한 관련 업무 규정 신고 및 공개를 의무화하여 투명한 관리가 이루어지도록 할 필요가 있음.

두 번째로, 가상자산거래소가 영업을 종료하거나 중단하는 사례도 다수 발생하고 있으나 해당 가상자산거래소가 보유한 이용자 자산을 반환하기 위한 절차나 방법 등이 체계적이고 안전하게 마련되어 있지 아니하여 보완이 요구됨.

마지막으로, 현행법은 불공정거래 방지를 위하여 가상자산사업자가 가상자산시장의 이상거래에 대한 상시감시 및 대응 조치 등을 수행하

도록 하고 있는데 이에 필요한 전문성이 담보되도록 하는 방안을 마련할 필요가 있음.

Ⅲ. 주요내용

가. 가상자산시장을 개설·운영하는 가상자산사업자가 가상자산시장 이용약관 등에 대하여 신설·변경·폐지하는 경우 금융위원회에 신고하고 이를 공개하도록 함(안 제8조의2 신설).

나. 가상자산사업자는 가상자산시장의 운영 종료에 대한 업무지침을 홈페이지에 공개함. 가상자산사업자가 가상자산시장 운영을 종료하려는 경우에는 종료 1개월 전에 종료 예정 사실을 금융위원회와 이용자에게 알리고, 금융위원회는 해당 가상자산시장이 보유한 이용자 자산 등에 대하여 이전 및 반환 조치를 마련하도록 함(안 제8조의3 신설).

다. 가상자산시장 이상거래 감시 등에 필요한 전문성을 보장하기 위한 인력 확보 및 지원에 대한 사항을 정함(안 제12조제3항 및 제4항 신설).

IV. 검토의견

가. 가상자산 이용약관 등의 신고

□ 개정안은 가상자산시장을 개설·운영하는 가상자산사업자(이하 “가상자산거래소”)가 이용약관과 그 밖에 업무·이용과 관련한 규정(이하 “이용약관 등”)을 신설·변경 또는 폐지하는 경우 신설·변경 또는 폐지 후 10일 이내에 금융위원회에 신고하도록 하되, 이용자의 권리나 의무에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우에는 이용약관 등의 신설·변경 또는 폐지 전에 미리 금융위원회에 신고하도록 하고, 신고한 이용약관 등은 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공개하도록 하려는 것임(안 제8조의2 신설).

현행	개정안
<신설>	제8조의2(가상자산 이용약관 등의 신고) ① 가상자산시장을 개설·운영하는 가상자산사업자는 가상자산시장에 대한 이용약관과 그 밖에 업무·이용과 관련한 규정(이하 “이용약관등”이라 한다)을 신설·변경 또는 폐지하는 경우에는 신설·변경 또는 폐지 후 10일 이내에 금융위원회에 신고하여야 한다. 다만, 이용자의 권리나 의무에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우로서 대통령령으로

현행	개정안
	정하는 경우에는 <u>이용약관등의 신설·변경 또는 폐지 전에 미리 금융위원회에 신고하여야 한다.</u> ② 제1항에 따라 신고한 이용약관 등은 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공개하여야 한다.

□ 현행 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률(이하 “자본시장법”)」 제56조제1항 및 제2항¹⁾은 금융투자업자가 약관을 제정 또는 변경하는 경우 제정 또는 변경 후 7일 이내에 금융위원회에 보고하되, 투자자의 권리나 의무에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우에는 미리 금융위원회에 신고하도록 하고, 인터넷 홈페이지를 이용하여 공시하도록 규정하고 있음.

○ 금융위원회는 같은 조 제6항²⁾에 따라 신고 또는 보고받은 약관을 공정거래위원회에 통보해야 하고, 공정거래위원회는 해당 약관이

1) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제56조(약관) ① 금융투자업자는 금융투자업의 영위와 관련하여 약관을 제정 또는 변경하는 경우에는 약관의 제정 또는 변경 후 7일 이내에 금융위원회 및 협회에 보고하여야 한다. 다만, 투자자의 권리나 의무에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 약관의 제정 또는 변경 전에 미리 금융위원회에 신고하여야 한다.

② 금융투자업자는 약관을 제정 또는 변경한 경우에는 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하여야 한다.

③ ~ ⑦ (생략)

2) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제56조(약관) ① ~ ⑤ (생략)

⑥ 제1항에 따라 약관을 신고 또는 보고받거나 제4항에 따라 표준약관을 신고 또는 보고받은 금융위원회는 그 약관 또는 표준약관을 공정거래위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 공정거래위원회는 통보받은 약관 또는 표준약관이 「약관의 규제에 관한 법률」 제6조부터 제14조까지의 규정에 위반된 사실이 있다고 인정될 때에는 금융위원회에 그 사실을 통보하고 그 시정에 필요한 조치를 취하도록 요청할 수 있으며, 금융위원회는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

⑦ (생략)

「약관의 규제에 관한 법률」 제6조부터 제14조까지³⁾의 규정을 위

3) 「약관의 규제에 관한 법률」

제6조(일반원칙) ① 신의성실의 원칙을 위반하여 공정성을 잃은 약관 조항은 무효이다.

② 약관의 내용 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 정하고 있는 조항은 공정성을 잃은 것으로 추정된다.

1. 고객에게 부당하게 불리한 조항
2. 고객이 계약의 거래형태 등 관련된 모든 사정에 비추어 예상하기 어려운 조항
3. 계약의 목적을 달성할 수 없을 정도로 계약에 따르는 본질적 권리를 제한하는 조항

제7조(면책조항의 금지) 계약 당사자의 책임에 관하여 정하고 있는 약관의 내용 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 정하고 있는 조항은 무효로 한다.

1. 사업자, 이행 보조자 또는 피고용자의 고의 또는 중대한 과실로 인한 법률상의 책임을 배제하는 조항
2. 상당한 이유 없이 사업자의 손해배상 범위를 제한하거나 사업자가 부담하여야 할 위험을 고객에게 떠넘기는 조항
3. 상당한 이유 없이 사업자의 담보책임을 배제 또는 제한하거나 그 담보책임에 따르는 고객의 권리행사의 요건을 가중하는 조항
4. 상당한 이유 없이 계약목적물에 관하여 견본이 제시되거나 품질·성능 등에 관한 표시가 있는 경우 그 보장된 내용에 대한 책임을 배제 또는 제한하는 조항

제8조(손해배상액의 예정) 고객에게 부당하게 과중한 지연 손해금 등의 손해배상 의무를 부담시키는 약관 조항은 무효로 한다.

제9조(계약의 해제·해지) 계약의 해제·해지에 관하여 정하고 있는 약관의 내용 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 내용을 정하고 있는 조항은 무효로 한다.

1. 법률에 따른 고객의 해제권 또는 해지권을 배제하거나 그 행사를 제한하는 조항
2. 사업자에게 법률에서 규정하고 있지 아니하는 해제권 또는 해지권을 부여하여 고객에게 부당하게 불이익을 줄 우려가 있는 조항
3. 법률에 따른 사업자의 해제권 또는 해지권의 행사 요건을 완화하여 고객에게 부당하게 불이익을 줄 우려가 있는 조항
4. 계약의 해제 또는 해지로 인한 원상회복의무를 상당한 이유 없이 고객에게 과중하게 부담시키거나 고객의 원상회복 청구권을 부당하게 포기하도록 하는 조항
5. 계약의 해제 또는 해지로 인한 사업자의 원상회복의무나 손해배상의무를 부당하게 경감하는 조항
6. 계속적인 채권관계의 발생을 목적으로 하는 계약에서 그 존속기간을 부당하게 단기 또는 장기로 하거나 묵시적인 기간의 연장 또는 갱신이 가능하도록 정하여 고객에게 부당하게 불이익을 줄 우려가 있는 조항

제10조(채무의 이행) 채무의 이행에 관하여 정하고 있는 약관의 내용 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 정하고 있는 조항은 무효로 한다.

1. 상당한 이유 없이 급부(給付)의 내용을 사업자가 일방적으로 결정하거나 변경할 수 있도록 권한을 부여하는 조항
2. 상당한 이유 없이 사업자가 이행하여야 할 급부를 일방적으로 중지할 수 있게 하거나 제3자에게 대항할 수 있게 하는 조항

제11조(고객의 권익 보호) 고객의 권익에 관하여 정하고 있는 약관의 내용 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 정하고 있는 조항은 무효로 한다.

1. 법률에 따른 고객의 항변권(抗辯權), 상계권(相計權) 등의 권리를 상당한 이유 없이 배제하거나 제한하는 조항
2. 고객에게 주어진 기한의 이익을 상당한 이유 없이 박탈하는 조항
3. 고객이 제3자와 계약을 체결하는 것을 부당하게 제한하는 조항
4. 사업자가 업무상 알게 된 고객의 비밀을 정당한 이유 없이 누설하는 것을 허용하는 조항

제12조(의사표시의 의제) 의사표시에 관하여 정하고 있는 약관의 내용 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 정하고 있는 조항은 무효로 한다.

1. 일정한 작위(作爲) 또는 부작위(不作爲)가 있을 경우 고객의 의사표시가 표명되거나 표명되지 아니한 것으로 보는 조항. 다만, 고객에게 상당한 기한 내에 의사표시를 하지 아니하면 의

반한 사실이 있다고 인정될 경우 금융위원회에 그 사실을 통보하고 시정조치를 요청할 수 있으며, 금융위원회는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 함.

- 또한, 금융위원회는 같은 조 제7항4)에 따라 약관이 이 법 또는 금융 관련 법령에 위반되거나 그 밖에 투자자의 이익을 침해할 우려가 있다고 인정되는 경우 증권회사에 약관의 변경을 명할 수 있음.
- 이와 같은 약관규제는 증권회사의 약관이 투자자에게 불공정하게 제정 또는 변경되는 경우로부터 투자자를 보호하기 위한 제도로, 증권회사 외에 은행, 상호저축은행, 여신전문금융회사의 경우에도 각각 「은행법」 5), 「상호저축은행법」 6), 「여신전문금융업법」 7)

사표시가 표명되거나 표명되지 아니한 것으로 본다는 뜻을 명확하게 따로 고지한 경우이거나 부득이한 사유로 그러한 고지를 할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.

- 2. 고객의 의사표시의 형식이나 요건에 대하여 부당하게 엄격한 제한을 두는 조항
- 3. 고객의 이익에 중대한 영향을 미치는 사업자의 의사표시가 상당한 이유 없이 고객에게 도달된 것으로 보는 조항
- 4. 고객의 이익에 중대한 영향을 미치는 사업자의 의사표시 기한을 부당하게 길게 정하거나 불확정하게 정하는 조항

제13조(대리인의 책임 가중) 고객의 대리인에 의하여 계약이 체결된 경우 고객이 그 의무를 이행하지 아니하는 경우에는 대리인에게 그 의무의 전부 또는 일부를 이행할 책임을 지우는 내용의 약관 조항은 무효로 한다.

제14조(소송 제기의 금지 등) 소송 제기 등과 관련된 약관의 내용 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조항은 무효로 한다.

- 1. 고객에게 부당하게 불리한 소송 제기 금지 조항 또는 재판관할의 합의 조항
- 2. 상당한 이유 없이 고객에게 입증책임을 부담시키는 약관 조항

4) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제56조(약관) ① ~ ⑥ (생략)

⑦ 금융위원회는 약관 또는 표준약관이 이 법 또는 금융과 관련되는 법령에 위반되거나 그 밖에 투자자의 이익을 침해할 우려가 있다고 인정되는 경우에는 금융투자업자 또는 협회에 그 내용을 구체적으로 기재한 서면에 의하여 약관 또는 표준약관을 변경할 것을 명할 수 있다.

5) 「은행법」

제52조(약관의 변경 등) ① 은행은 이 법에 따른 업무를 취급할 때 은행 이용자의 권익을 보호하여야 하며, 금융거래와 관련된 약관을 제정하거나 변경하는 경우에는 약관의 제정 또는 변경 후 10일 이내에 금융위원회에 보고하여야 한다. 다만, 이용자의 권리나 의무에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 약관의 제정 또는 변경 전에 미리 금융위원회에 신고하여야 한다.

② 은행은 약관을 제정 또는 변경하는 경우 다음 각 호의 사항을 준수하여야 한다.

1. 이 법 또는 다른 법령에 위반되는 내용을 포함하지 아니할 것
2. 부당하게 은행이용자에게 불리한 내용을 포함하지 아니할 것
3. 예금자 등 은행이용자의 권익을 보호하고 건전한 금융거래질서를 유지하기 위하여 금융위원회가 정하여 고시하는 기준에 적합할 것
- ③ 은행은 약관을 제정하거나 변경한 경우에는 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하여야 한다.
- ④ 제1항에 따라 약관을 보고 또는 신고받은 금융위원회는 그 약관을 공정거래위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 공정거래위원회는 통보받은 약관이 「약관의 규제에 관한 법률」 제6조부터 제14조까지의 규정에 해당하는 사실이 있다고 인정될 때에는 금융위원회에 그 사실을 통보하고 그 시정에 필요한 조치를 취하도록 요청할 수 있으며, 금융위원회는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.
- ⑤ 금융위원회는 건전한 금융거래질서를 유지하기 위하여 필요한 경우에는 은행에 대하여 제1항에 따른 약관의 변경을 권고할 수 있다.
- ⑥ 제1항에 따른 보고 또는 신고의 절차·방법 및 제5항에 따른 약관의 변경 권고와 관련된 심사기준 등은 금융위원회가 정하여 고시한다.

6) 「상호저축은행법」

- 제18조의3(약관의 개정 등)** ① 상호저축은행은 금융이용자의 권익을 보호하여야 하며, 금융거래와 관련된 약관(이하 “약관”이라 한다)을 제정하거나 개정하는 경우에는 약관의 제정 또는 개정 후 10일 이내에 금융위원회에 보고하여야 한다. 다만, 금융이용자의 권리나 의무에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 약관의 제정 또는 개정 전에 미리 금융위원회에 신고하여야 한다.
- ② 상호저축은행은 약관을 제정하거나 개정한 경우에는 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하여야 한다.
- ③ 상호저축은행중앙회(제25조에 따라 설립된 상호저축은행중앙회를 말한다. 이하 이 조에서 “중앙회”라 한다) 회장은 건전한 거래질서를 확립하고 불공정한 내용의 약관이 통용되는 것을 막기 위하여 상호저축은행업 금융거래와 관련하여 표준이 되는 약관(이하 “표준약관”이라 한다)을 제정하거나 개정할 수 있다.
- ④ 중앙회 회장은 표준약관을 제정하거나 개정하려는 경우에는 금융위원회에 미리 신고하여야 한다.
- ⑤ 금융위원회는 제1항 단서 또는 제4항에 따른 신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.
- ⑥ 금융위원회는 제1항 및 제4항에 따라 신고 또는 보고받은 약관 또는 표준약관을 공정거래위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 공정거래위원회는 통보받은 약관 또는 표준약관이 「약관의 규제에 관한 법률」 제6조부터 제14조까지의 규정에 위반되는 사실이 있다고 인정되면 금융위원회에 그 사실을 통보하고 그 시정에 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있으며, 금융위원회는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
- ⑦ 금융위원회는 약관 또는 표준약관이 이 법 또는 금융 관련 법령에 위반되거나 그 밖에 금융이용자의 이익을 해칠 우려가 있다고 인정하면 상호저축은행 또는 중앙회 회장에 대하여 그 내용을 구체적으로 적은 서면으로 약관 또는 표준약관을 변경할 것을 명할 수 있다. 이 경우 금융위원회는 변경명령을 하기 전에 공정거래위원회와 협의하여야 한다.

7) 「여신전문금융업법」

- 제54조의3(약관의 개정 등)** ① 여신전문금융회사등은 금융이용자의 권익을 보호하여야 하며, 금융거래와 관련된 약관(이하 “금융약관”이라 한다)을 제정하거나 개정하는 경우에는 금융약관의 제정 또는 개정 후 10일 이내에 금융위원회에 보고하여야 한다. 다만, 금융이용자의 권리나 의무에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 금융약관의 제정 또는 개정 전에 미리 금융위원회에 신고하여야 한다.
- ② 여신전문금융회사등은 금융약관을 제정하거나 개정한 경우에는 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 공시하여야 한다.
- ③ 여신전문금융업협회는 건전한 거래질서를 확립하고 불공정한 내용의 금융약관이 통용되는 것을 막기 위하여 여신전문금융업 금융거래와 관련하여 표준이 되는 약관(이하 “표준약관”이라 한다)을 제정하거나 개정할 수 있다.
- ④ 여신전문금융업협회는 표준약관을 제정하거나 개정하려는 경우에는 금융위원회에 미리 신

에서 유사한 제도의 근거를 규정하고 있음.

□ 한편, 「자본시장법」 제412조⁸⁾는 거래소가 회원관리규정·증권시장업무규정·파생상품시장업무규정·상장규정·공시규정·시장감시규정·분쟁조정규정, 그 밖의 업무에 관한 규정을 제정·변경하거나 폐지하고자 하는 경우 금융위원회의 승인을 받도록 규정하고 있음.

○ 「자본시장법」은 거래소로 하여금 회원관리규정⁹⁾, 증권시장업무규정·파생상품시장업무규정¹⁰⁾, 상장규정¹¹⁾, 공시규정¹²⁾, 시장감시

고하여야 한다.

⑤ 제1항에 따라 금융약관의 신고 또는 보고를 받거나 제4항에 따라 표준약관을 신고받은 금융위원회는 그 금융약관 또는 표준약관의 내용을 공정거래위원회에 통보하여야 한다.

⑥ 공정거래위원회는 제5항에 따라 통보받은 금융약관 또는 표준약관의 내용이 「약관의 규제에 관한 법률」 제6조부터 제14조까지의 규정에 위반된다고 인정하면 금융위원회에 그 사실을 통보하고 그 시정에 필요한 조치를 하도록 요청할 수 있으며, 금융위원회는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

⑦ 금융위원회는 금융약관 또는 표준약관이 이 법 또는 금융 관련 법령에 위반되거나 그 밖에 금융이용자의 이익을 해칠 우려가 있다고 인정하면 여신전문금융회사등 또는 여신전문금융업협회에 그 내용을 구체적으로 적은 서면으로 금융약관 또는 표준약관을 변경할 것을 명령할 수 있다. 금융위원회는 이 변경명령을 하기 전에 공정거래위원회와 협의하여야 한다.

⑧ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 금융약관 및 표준약관의 제정 또는 개정에 대한 신고 및 보고의 시기·절차, 그 밖에 필요한 사항은 금융위원회가 정한다.

8) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제412조(거래소 규정의 승인) ① 거래소는 회원관리규정·증권시장업무규정·파생상품시장업무규정·상장규정·공시규정·시장감시규정·분쟁조정규정, 그 밖의 업무에 관한 규정을 제정·변경하거나 폐지하고자 하는 경우에는 금융위원회의 승인을 받아야 한다.

9) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제387조(회원) ① 거래소는 회원의 관리를 위하여 회원관리규정(이하 “회원관리규정”이라 한다)을 정하여야 한다.

② 회원은 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 거래소 결제회원
2. 매매전문회원
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 회원

③ 회원관리규정에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 회원의 자격에 관한 사항
2. 회원의 가입과 탈퇴에 관한 사항
3. 회원의 권리와 의무에 관한 사항
4. 그 밖에 회원을 관리하기 위하여 필요한 사항

10) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제393조(업무규정) ① 증권시장에서의 매매거래에 관하여 다음 각 호의 사항은 거래소의 증권시장업무규정으로 정한다. 이 경우 거래소가 개설·운영하는 둘 이상의 증권시장에 대하여 별도의 증권시장업무규정으로 정할 수 있다.

규정13)·분쟁조정규정14) 등을 정하도록 규정하고 있는데,

1. 매매거래의 종류 및 수탁에 관한 사항
2. 증권시장의 개폐·정지 또는 휴장에 관한 사항
3. 매매거래계약의 체결 및 결제의 방법. 다만, 증권인도와 대금지급에 관한 것을 제외한다.
4. 증거금(證據金)의 납부 등 매매거래의 규제에 관한 사항
5. 그 밖에 매매거래에 관하여 필요한 사항

② 파생상품시장에서의 매매에 관하여 다음 각 호의 사항은 거래소의 파생상품시장업무규정으로 정한다.

1. 장내파생상품 매매의 수탁에 관한 사항
2. 취급하는 장내파생상품 매매의 유형 및 품목
3. 장내파생상품 매매의 결제월
4. 파생상품시장의 개폐·정지 또는 휴장에 관한 사항
5. 장내파생상품 매매에 관한 계약의 체결 및 제한에 관한 사항
6. 위탁증거금 및 거래증거금에 관한 사항
7. 결제의 방법
8. 그 밖에 장내파생상품 매매 및 그 수탁에 관하여 필요한 사항

11) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제390조(상장규정) ① 거래소는 증권시장에 상장할 증권의 심사 및 상장증권의 관리를 위하여 증권상장규정(이하 “상장규정”이라 한다)을 정하여야 한다. 이 경우 거래소가 개설·운영하는 둘 이상의 증권시장에 대하여 별도의 상장규정으로 정할 수 있다.

② 상장규정에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 증권의 상장기준 및 상장심사에 관한 사항
2. 증권의 상장폐지기준 및 상장폐지에 관한 사항
3. 증권의 매매거래정지와 그 해제에 관한 사항
4. 그 밖에 상장법인 및 상장증권의 관리에 관하여 필요한 사항

12) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제391조(공시규정) ① 거래소는 주권, 그 밖에 대통령령으로 정하는 증권을 상장한 법인(이하 이 조 및 제392조에서 “주권등상장법인”이라 한다)의 기업내용 등의 신고·공시 및 관리를 위하여 주권등상장법인 공시규정(이하 “공시규정”이라 한다)을 정하여야 한다. 이 경우 거래소가 개설·운영하는 둘 이상의 증권시장에 대하여 별도의 공시규정으로 정할 수 있다.

② 공시규정에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 주권등상장법인이 신고하여야 하는 내용에 관한 사항
2. 주권등상장법인이 신고함에 있어서 준수하여야 할 방법 및 절차에 관한 사항
3. 주권등상장법인에 관한 풍문이나 보도 등의 사실 여부 및 그 법인이 발행한 증권의 가격이나 거래량의 현저한 변동의 원인 등에 대한 거래소의 신고 또는 확인 요구에 관한 사항
4. 주권등상장법인의 경영상 비밀유지와 투자자 보호와의 형평 등을 고려하여 신고·공시하지 아니할 사항
5. 주권등상장법인이 신고한 내용의 공시에 관한 사항
6. 주권등상장법인의 제1호부터 제4호까지의 위반유형, 위반 여부 결정기준 및 조치 등에 관한 사항
7. 매매거래의 정지 등 주권등상장법인의 관리에 관한 사항
8. 주권등상장법인의 신고의무 이행실태의 점검에 관한 사항
9. 그 밖에 주권등상장법인의 신고 또는 공시와 관련하여 필요한 사항

13) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제403조(시장감시규정) 시장감시위원회는 제402조제1항제1호부터 제4호까지의 규정 및 이에 부수하는 사항이 포함된 시장감시규정을 제정하고, 이에 따라 업무를 수행한다.

14) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제405조(분쟁의 자율조정) ① 시장감시위원회는 제377조제10호에 따른 분쟁의 자율조정을 위하여 필요한 분쟁조정규정을 정한다.

②·③ (생략)

[표 1] 거래소 규정 개요

구분	규정사항
회원 관리 규정	1. 회원의 자격에 관한 사항 2. 회원의 가입과 탈퇴에 관한 사항 3. 회원의 권리와 의무에 관한 사항 4. 그 밖에 회원을 관리하기 위하여 필요한 사항
증권 시장 업무 규정	1. 매매거래의 종류 및 수탁에 관한 사항 2. 증권시장의 개폐·정지 또는 휴장에 관한 사항 3. 매매거래계약의 체결 및 결제방법(증권인도, 대금지급 관련 사항 제외) 4. 증거금(證據金)의 납부 등 매매거래의 규제에 관한 사항 5. 그 밖에 매매거래에 관하여 필요한 사항
파생 상품 시장 업무 규정	1. 장내파생상품 매매의 수탁에 관한 사항 2. 취급하는 장내파생상품 매매의 유형 및 품목 3. 장내파생상품 매매의 결제월 4. 파생상품시장의 개폐·정지 또는 휴장에 관한 사항 5. 장내파생상품 매매에 관한 계약의 체결 및 제한에 관한 사항 6. 위탁증거금 및 거래증거금에 관한 사항 7. 결제의 방법 8. 그 밖에 장내파생상품 매매 및 그 수탁에 관하여 필요한 사항
상장 규정	1. 증권의 상장기준 및 상장심사에 관한 사항 2. 증권의 상장폐지기준 및 상장폐지에 관한 사항 3. 증권의 매매거래정지와 그 해제에 관한 사항 4. 그 밖에 상장법인 및 상장증권의 관리에 관하여 필요한 사항
공시 규정	1. 상장법인의 신고내용에 관한 사항 2. 상장법인의 신고 시 준수해야 할 방법·절차에 관한 사항 3. 상장법인에 관한 풍문·보도 등의 사실 여부, 그 법인이 발행한 증권의 가격·거래량의 현저한 변동원인 등에 대한 거래소 신고 또는 확인 요구에 관한 사항 4. 상장법인의 경영상 비밀유지, 투자자 보호의 형평 등을 고려하여 미신고·미공시할 사항 5. 상장법인이 신고한 내용의 공시에 관한 사항 6. 상장법인의 제1호부터 제4호까지의 위반유형, 위반 여부 결정기준 및 조치 등에 관한 사항 7. 매매거래의 정지 등 주권등상장법인의 관리에 관한 사항 8. 주권등상장법인의 신고의무 이행실태의 점검에 관한 사항 9. 그 밖에 주권등상장법인의 신고 또는 공시와 관련하여 필요한 사항
시장 감시 규정	1. 시장감시, 이상거래의 심리 및 회원에 대한 감리에 관한 사항 2. 증권시장과 파생상품시장 사이의 연계감시에 관한 사항 3. 제1호 및 제2호에 따른 이상거래 심리, 회원에 대한 감리, 연계감시 결과에 따른 회원 또는 거래참가자에 대한 징계 또는 관련 임직원에 대한 징계요구의 결정에 관한 사항 4. 불공정거래의 예방 등을 위한 활동에 관한 사항

- 금융투자상품시장을 개설 또는 운영하기 위한 거래소허가를 받으려면 위 규정들이 법령에 적합하고, 증권 등의 공정한 가격 형성과 매매 등 거래의 안정성 및 효율성을 도모하며, 투자자의 보호를 위하여 충분하여야 함.¹⁵⁾
- 또한, 거래소가 위 규정들을 제정·변경하거나 폐지하려면 금융위원회의 승인을 받아야 하는데, 이는 공공적 성격이 강한 시장의 운영과 거래소의 본질적 업무수행에 필요한 규정의 제정·변경 또는 폐지를 사전승인 대상으로 규율¹⁶⁾함으로써 시장의 건전성을 유지하고 투자자를 보호하려는 취지임.

□ 그런데, 자본시장에서와 달리 가상자산시장의 경우에는 「가상자산

15) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제373조(무허가 시장개설행위 금지) 누구든지 이 법에 따른 거래소허가를 받지 아니하고는 금융투자상품시장을 개설하거나 운영하여서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. (각 호 생략)

제373조의2(거래소의 허가) ① 금융투자상품시장을 개설하거나 운영하려는 자는 다음 각 호의 사항을 구성요소로 하여 대통령령으로 정하는 시장개설 단위의 전부나 일부를 선택하여 금융위원회로부터 하나의 거래소허가를 받아야 한다.

1. 매매의 대상이 되는 금융투자상품의 범위(증권 및 장내파생상품을 말하되, 증권 중 주권, 그 밖에 대통령령으로 정하는 것을 포함한다)
2. 회원(거래소시장에서의 거래에 참가할 수 있는 자로서 제387조제1항의 회원관리규정에 따른 자를 말한다. 이하 같다)이 되는 자의 범위

② 제1항에 따라 거래소허가를 받으려는 자는 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.

1. ~ 4. (생략)

5. 정관, 회원관리규정·증권시장업무규정·파생상품시장업무규정·상장규정·공시규정·시장감시규정·분쟁조정규정, 그 밖의 업무에 관한 규정(이하 이 호 및 제373조의7에서 “정관등”이라 한다)이 법령에 적합하고, 증권 및 장내파생상품의 공정한 가격 형성과 매매 그 밖의 거래의 안정성 및 효율성을 도모하며 투자자의 보호를 위하여 충분할 것

6. ~ 9. (생략)

③ 제2항의 허가요건에 관하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

16) 정관과 조직변경에 대한 금융위의 승인이 시장과 관계없이 거래소의 조직과 운영 자체에 대한 통제라면, 이러한 규정에 대한 승인은 거래소가 개설·운영하려는 시장에 대한 통제라고 볼 수 있다. 따라서 공공적인 성격이 강한 시장운영과 본질적 업무 수행에 관한 내부규정들, 즉 시장 운영과 관계없는 인사, 보수, 복지 등에 관한 규정들은 승인대상이 아니다. (출처: 한국증권법학회, 『자본시장법(주석서Ⅱ)』, 2009. 10. p.853.)

이용자 보호 등에 관한 법률(이하 “가상자산이용자보호법”)」에서 이용약관의 사후신고 또는 사전보고, 업무 관련 규정의 금융위원회 승인 등에 관한 규정을 두고 있지 아니하므로, 이용자 권익 보호 및 시장의 질서 유지에 상대적으로 취약할 여지가 있음.

□ 이에 개정안은 가상자산거래소가 이용약관과 업무 관련 규정을 제정·변경 또는 폐지하는 경우 이를 금융위원회에 신고하도록 하고, 이를 인터넷 홈페이지에 공시하도록 하여 이용약관 및 업무 관련 규정의 제정·변경 또는 폐지로 인한 이용자의 피해와 시장의 공정성·신뢰성 저해 등을 방지하려는 것임.

○ 현재 가상자산거래소는 자본시장에서 증권회사(중개 및 자기매매), 거래소(매매체결 및 청산, 상장) 등이 수행하는 여러 역할을 모두 수행¹⁷⁾한다고 볼 수 있다는 점을 고려할 때, 증권회사와 거래소에 적용되는 제도를 가상자산사업자에게도 적용함으로써 이용자를 보호하려는 취지는 바람직한 것으로 보임.

□ 다만, 개정안에 대하여 다음을 고려한 논의가 필요할 것으로 보임.

○ 첫째, 개정안은 신고 및 공시 대상에 “업무·이용과 관련한 규정”을 포함하고 있는데, 개정안에서의 “규정”의 내용과 범위가 불분명한 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있을 것으로 판단됨.

17) 서울대학교 금융법센터, 「가상자산 관련 국회 부대의견에 따른 규제사항 검토 연구」, 2024. 5., p.21.

- 위에서 설명한 바와 같이, 「자본시장법」에서는 거래소에게 회원 관리규정·증권시장업무규정·파생상품시장업무규정·상장규정·공시규정·시장감시규정·분쟁조정규정 등을 정하도록 규정하면서 각각의 규정이 포함하여야 하는 사항을 명시하고 있음.

- 반면, 「가상자산이용자보호법」에서는 가상자산거래소에게 업무·이용과 관련한 규정을 정하도록 규율하고 있지 아니하여 개정안에 따른 신고·공시 대상의 내용과 범위가 명확하지 아니하다는 점을 고려할 필요가 있다고 보임.

○ 둘째, 개정안은 이용약관의 신고 및 인터넷 홈페이지 공시에 관한 내용만을 규정하고 있으나, 「자본시장법」과 달리 약관의 공정거래위원회 통보, 공정거래위원회의 시정조치 요청, 금융위원회의 약관 변경 명령 등과 같은 후속절차에 관한 사항을 규정하고 있지 않으므로, 입법취지의 효과성을 제고하기 위하여 「자본시장법」의 입법례를 참고하여 보완할 필요가 있을 것으로 판단됨.

□ 참고로, 금융위원회는 가상자산사업자 업무 범위를 세분화¹⁸⁾한 진입·영업행위 규제¹⁹⁾ 등의 내용을 포함하는 가상자산 2단계 법률안을 2025년 하반기 중 마련할 계획²⁰⁾으로, 이용약관 신고·공시의 경우 그 전제가 되는 영업행위 규제 마련과 연계하여 종합적으로 검토가 필요하다는 입장임.

18) 現 가상자산거래소·보관업 중심에서 매매·중개·보관 등 업무범위 세분화

19) 가상자산사업자 업무범위 세분화, 불건전 영업행위 제한, 내부통제체계 구축 등 행위규제 마련

20) 금융위원회 보도자료, “제2차 「가상자산위원회」 개최”, 2025. 1. 14.

나. 가상자산시장의 운영 종료 조치 등

- 개정안은 가상자산거래소에게 시장의 운영 종료 업무지침을 마련하여 인터넷 홈페이지 등에 공개하도록 하고, 운영을 종료하려는 가상자산거래소에게 운영 종료일 1개월 전에 운영 종료 예정 사실에 대한 금융위원회 보고·이용자 개별 통지·인터넷 홈페이지를 통한 공지 의무를 부여하며, 가상자산거래소가 보유한 이용자 소유의 예치금·가상자산 등을 금융위원회로 이전하도록 하고, 금융위원회는 이전받은 자산을 이용자에게 반환하도록 하며, 이 업무를 전문성을 갖춘 민간 법인이나 단체에 위탁할 수 있도록 하려는 것임(안 제8조의3 신설).

현 행	개 정 안
<u><신 설></u>	제8조의3(가상자산시장의 운영 종료 조치 등) ① 가상자산시장을 개설·운영하는 가상자산사업자는 가상자산시장의 운영 종료에 따른 이용자 안내 방안, 출금지원 및 회원정보의 보존과 파기 등에 대한 정책을 담은 운영종료 업무지침을 마련하여 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하여야 한다. ② 가상자산시장의 운영을 종료하려는 가상자산사업자는 운영 종료일부터 1개월 전에 운영 종료 예정 사실을 금융위원회에 보고하고 이용자에게 개별적으로 통지하며 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공지하여야 한다.

현행	개정안
	다. ③ 제2항에 따른 가상자산사업자는 자기가 보유한 이용자 소유 예치금과 가상자산 등을 금융위원회로 이전하여야 하고, 금융위원회는 이전받은 이용자 소유 예치금과 가상자산 등을 이용자에게 반환하여야 한다. 이 경우 금융위원회는 이와 관련된 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문성을 갖춘 민간 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다. ④ 제2항과 제3항에 따른 가상자산 시장 운영 종료 절차와 이전 및 반환 조치 등에 대하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

- 금융정보분석원이 발표한 「'24년 하반기 가상자산사업자 실태조사 결과」(2025. 5. 21.)에 따르면, 2024년말 기준 가상자산 시가총액은 글로벌 시장의 경우 4,989조원(코인게코 기준), 국내 시장의 경우 107.7조원(가상자산사업자 실태조사 제출자료 기준) 수준으로 시장의 규모가 확대되는 추세를 보이고 있으나, 개별 가상자산사업자의 경우에는 2023년 하반기 이후 경영악화에 따른 영업종료·중단 사례가 지속 발생하고 있어 이용자 피해가 우려되고 있는 상황임.
- 금융위원회는 2023년 11월 가상자산사업자의 급작스런 영업종료로 인한 원화예치금 및 가상자산 미반환 등 이용자 피해 우려가 제기

됨에 따라 사업자의 체계적인 영업종료 관련 내부통제 체계 마련 지원을 위하여 「가상자산거래업자의 영업종료시 이용자 피해 최소화」를 위한 권고사항」을 발표하였음.²¹⁾

- 이에 따르면, 사업자는 ① **영업종료 확정 전**에는 영업종료에 대비하여 이용자 피해 최소화를 위한 업무처리절차를 수립·이행하여야 하며, ② **영업종료 확정 후**에는 영업종료 관련 공지, 이용자 신규 회원가입 종료, 예치금·가상자산 출금 지원, 회원정보 등의 보존·파기 등을 이행하여야 함.

- 그러나, 금융정보분석원과 금융감독원이 2024년 5월 10개의 영업종료·중단 사업자를 대상으로 실시한 ‘관계기관 합동 현장 점검’ 결과 권고사항 이행이 미흡하고, 자산반환이 제대로 이루어지지 않고 있는 것으로 파악²²⁾됨에 따라, 금융위원회는 2024년 7월 기존 권고사항을 보완한 「가상자산사업자 영업종료 관련 가이드라인」을 발표하였음.

21) 금융위원회 보도자료, “가상자산사업자 영업종료에 따른 피해가 발생하지 않도록 사업자와 이용자 모두 유의해 주시기 바랍니다.”, 2023. 11.

22) 금융위원회 보도자료, “가상자산사업자 영업종료·중단에 따른 이용자 피해 최소화를 위해 적극 대응해 나가겠습니다.”, 2024. 6.

[표 2] 가상자산사업자 영업종료 관련 가이드라인 주요내용

I. 영업종료 확정 前(평상시)	
영업종료 관련 내부 업무지침 (내규) 마련·운영	○ <u>영업종료 관련 내부 업무지침(내규) 마련·운영</u> * 영업종료 사전공지, 이용자 개별 안내, 예치금 및 가상자산 출금 지원, 출금 수수료, 출금대상 사업자, 회원정보 등 보존·파기, 보관 중인 이용자 자산 처리방안 등 상세 작성 ○ 영업종료에 따른 출금지원 정책 홈페이지 등에 사전 공지
II. 영업종료 확정 後	
금융당국 보고	○ <u>영업종료일 최소 1개월 전 금융당국에 영업종료 예정 사실 보고</u> ○ 가상자산사업자 영업종료에 따른 이용자 보호 계획안 제출
영업종료 관련 공지	○ <u>영업종료일 최소 1개월 전 홈페이지 등에 영업종료 사실 공지</u> ○ <u>개별 회원</u>(휴면회원 포함)에게 전화 등을 사용하여 <u>공지 내용을 안내</u>
신규 회원가입 등 중단	○ 공지 이후 거래지원, 신규 회원가입, 예치금·가상자산 입금 즉시 중단 ○ 공지 이후 입금된 가상자산 지체없이 반환 처리
예치금 및 가상자산 출금 지원	○ <u>영업종료일 이후 3개월 이상(정상 출금기간) 영업 당시와 동일방식으로 이용자 소유 예치금·가상자산 출금 지원</u> ○ 공지 이후 정상 출금기간 동안 주 1회 이상 개별 접촉을 통한 출금 안내 ○ 출금방식은 개인 지갑, 국내외사업자 지갑을 통한 출금 지원 ○ 정상 출금기간 중 영업 당시와 동일방식의 출금서비스는 기존과 동일한 수수료 부과, 그 이후에도 과도한 출금수수료를 부과하지 않도록 유의 ○ 출금 미요구 이용자 현황 파악 및 지속적 안내
회원정보 등 보존 및 파기	○ 개별 법령에 보존의무가 있는 정보는 법령에 따른 기한까지 보존, 이에 미해당하거나 보존기간 도과 개인정보는 파기
이용자 자산 관리 강화	○ <u>영업종료일로부터 3개월 이후 미반환 이용자 자산은 해킹 등 보안 사고에 노출되지 않는 안전한 방식으로 이용자 자산을 보관</u> ○ 이용자 자산반환 완료일까지 이용자 자산에 대한 일일대사를 실시하고, 이용자 자산보관 현황을 주 1회 금융당국에 통지 ○ 예치금이 있는 경우, 예치금 관리기관에 영업종료 사실을 통지하고, 관리기관의 예치금 출금 통제 정책에 적극 협조 ○ 이용자 명부 및 이용자 자산 보관·관리에 유의, 이용자 자산을 임의로 인출·사용하는 행위는 형사처벌 대상이 될 수 있음을 각별히 유의
변경신고	○ 영업종료 후에도 FIU 신고사항에 변경이 있는 경우 신고 의무 이행
기타	○ 이용자 자산반환 완료일까지 필수 내부통제 인력 유지 및 이용자 자산반환 및 피해보상 조치 담당 책임자 지정 ○ 영업종료로 인한 이용자 피해발생시 구제 절차 마련 ○ 거래지원이 종료되는 가상자산에 대한 처리방법을 안내 ○ 일정기간 경과 후 미출금된 잔여 이용자 자산에 관한 처리 절차 마련 ○ 인터넷 홈페이지 폐쇄 등에 대비하여 고객센터 등 연락처 안내

□ 개정안은 영업을 종료하려는 가상자산거래소에 대한 규율을 현재의 「가상자산사업자 영업종료 관련 가이드라인」에서 법률로 상향하는 한편, 운영종료 예정인 가상자산거래소가 보관 중인 이용자의 예치금 및 가상자산 등의 금융위원회 이전 의무 등을 신설함으로써 이용자 보호를 강화하고 가상자산 시장의 신뢰성을 제고하려는 취지로, 조문별로 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같음.

□ 먼저, 안 제8조의3제1항은 가상자산거래소에게 가상자산시장 운영 종료에 따른 이용자 안내 방안, 출금지원 및 회원정보의 보존과 파기 등에 대한 정책을 담은 운영종료 업무지침을 마련하여 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공개하도록 하려는 것임.

○ 개정안은 가상자산거래소가 평시에 운영종료 업무지침을 마련하고, 이를 공개하도록 하여 갑작스러운 파업 등에 따른 이용자의 피해 및 시장의 혼란을 방지하려는 것으로, 그 취지는 타당하다고 보임.

○ 참고로, 현행 「가상자산사업자 영업종료 관련 가이드라인」에서도 가상자산거래소에게 평상시 영업종료 관련 내부 업무지침을 마련하고, 이를 홈페이지 등에 사전 공지하도록 규정하고 있음.

□ 다음으로, 안 제8조의3제2항은 가상자산시장의 운영을 종료하려는 가상자산거래소는 운영 종료일부터 1개월 전에 운영 종료 예정 사실을 금융위원회에 보고하고, 이용자에게 개별적으로 통지하며, 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공지하도록 하려는 내용임.

○ 이는 가상자산거래소의 운영 종료 사실을 금융당국과 이용자들이 적시성 있게 파악할 수 있도록 하여 갑작스러운 운영 종료에 따른 이용자의 피해를 방지하기 위한 취지로, 현행 「가상자산사업자 영업종료 관련 가이드라인」에서 규율하는 사항을 법률로 상향하려는 것이라는 점에서 법리상 문제점은 없는 것으로 보임.

□ 안 제8조의3제3항은 가상자산거래소가 보유한 이용자의 예치금과 가상자산 등을 금융위원회로 이전하도록 하고, 금융위원회가 이전받은 예치금과 가상자산 등을 이용자에게 반환하도록 하되, 이와 관련된 업무를 전문성을 갖춘 민간 법인이나 단체에 위탁할 수 있도록 하려는 것임.

○ 현행 가이드라인에서는 영업종료 가상자산사업자로 하여금 “보안 사고에 노출되지 않는 안전한 방식으로 자산을 보관”하도록 하고 있는데, 개정안은 보다 구체적으로 자산의 처리방식을 규정하면서 이용자 자산을 국가가 보관하여 반환하도록 하여 이용자 자산의 재산권을 강화하려는 취지로, 다음에 대한 고려가 필요할 것으로 보임.

○ 첫째, 가상자산거래소로부터 이용자의 자산을 이전받아 이용자에게 반환하여야 하는 주체를 “금융위원회”로 설정²³⁾한 것과 관련하여, 이용자의 자산을 국가가 직접 이전받아 반환 의무를 이행하도록

23) 다만, 금융위원회는 이와 관련된 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문성을 갖춘 민간 법인 또는 단체에 위탁할 수 있음.

하는 것은 신중한 검토가 필요하다고 판단됨.

- 개정안은 이용자의 자산 이전 및 반환업무를 원칙적으로 “국가”(금융위원회)가 수행하도록 규정하고 있는데, 이는 이용자의 자산을 강한 수준에서 보호함으로써 가상자산 시장의 신뢰성을 제고하려는 취지로 이해됨.
- 다만, ① 가상자산거래소의 영업활동 결과에 따른 이용자 자산의 반환 의무를 국가에게 이전시키는 것은 국가의 책임을 지나치게 확대하는 측면이 있다는 점,²⁴⁾ ② 개정안에 따라 가중되는 행정비용의 부담이 가상자산거래소나 이용자가 아닌 일반 국민에게 전가될 우려가 있는 점, ③ 이용자 자산의 일시적 수령과 반환에 대한 국가회계처리 방식이 불분명하다는 점 등을 고려할 필요가 있음.
- 이를 종합하면, 이용자의 보호와 시장의 신뢰성 제고를 위한 안전장치를 마련하되, 이러한 기능을 공신력 있는 기관이 수행할 수 있는 방안 등을 모색하여 합리적인 이용자 보호체계를 마련할 필요가 있을 것으로 판단됨.²⁵⁾

○ 둘째, 개정안은 “시장의 운영을 종료하려는 가상자산거래소²⁶⁾”에게

24) 이와 유사한 국내외 입법례는 없는 것으로 파악됨.

25) 참고로, 이 개정안과 유사한 취지의 개정안(의안번호 제2209244호, 이현승의원 대표발의, 2025. 3. 21.)이 발의되어 우리 위원회에 계류 중임. 이현승의원안은 영업 종료 예정인 가상자산사업자로 하여금 영업종료일로부터 3개월 이상의 기간을 정하여 이용자의 예치금·가상자산 출금 지원이 이루어질 수 있도록 조치하도록 하고, 출금 지원을 위한 조치기간이 지난 후에는 보관 중인 가상자산과 가상자산거래기록 등을 금융위원회가 지정하는 기관으로 지체없이 이전하도록 하는 내용임.

26) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」 일부개정법률안

제8조의3(가상자산시장의 운영 종료 조치 등) ② 가상자산시장의 운영을 종료하려는 가상자산사업자는 운영 종료일부터 1개월 전에 운영 종료 예정 사실을 금융위원회에 보고하고 이용자에게 개별적으로 통지하며 인터넷 홈페이지 등을 통하여 공지하여야 한다.

이용자 자산을 이전하도록 규정하여 이용자 자산의 이점 시점이 “시장의 운영 종료 전”으로 해석되는데, 이는 가상자산거래소가 사업자로서 여전히 이행하여야 하는 출금 지원 등의 이용자 보호 의무를 면제함으로써 사업자의 도덕적 해이(moral hazard)를 유발할 수 있다는 점에서 수정이 필요하다고 보임.

- 그런데, 이용자의 자산 이전 시점을 “시장의 운영 종료 전”으로 설정하는 것은 사업자의 이용자 보호 책임을 면제하는 것으로 해석될 소지가 있다는 점에서 바람직하지 않으며, 사업자의 도덕적 해이를 발생시킬 가능성이 있음.
- 이를 고려할 때, 우선 가상자산거래소로 하여금 시장의 운영 종료 이후 일정 기간까지는 출금 지원을 위한 조치를 취하도록 하고, 그 기간이 도과한 후에 해당 자산에 대한 출금 지원 업무를 다른 기관이 수행할 수 있도록 하는 입법적 대안을 고려할 수 있을 것으로 판단됨.²⁷⁾

○ 셋째, 개정안은 금융위원회로 이전하여야 하는 대상이 되는 이용자

③ 제2항에 따른 가상자산사업자는 자기가 보유한 이용자 소유 예치금과 가상자산 등을 금융위원회로 이전하여야 하고, 금융위원회는 이전받은 이용자 소유 예치금과 가상자산 등을 이용자에게 반환하여야 한다. 이 경우 금융위원회는 이와 관련된 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 전문성을 갖춘 민간 법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

④ 제2항과 제3항에 따른 가상자산시장 운영 종료 절차와 이전 및 반환 조치 등에 대하여 필요한 세부사항은 대통령령으로 정한다.

27) 참고로, 이 개정안과 유사한 취지의 개정안(의안번호 제2209244호, 이헌승의원 대표발의, 2025. 3. 21.)이 발의되어 우리 위원회에 계류 중임. 이헌승의원안은 영업 종료 예정인 가상자산사업자로 하여금 영업종료일로부터 3개월 이상의 기간을 정하여 이용자의 예치금·가상자산 출금 지원이 이루어질 수 있도록 조치하도록 하고, 출금 지원을 위한 조치기간이 지난 후에는 보관 중인 가상자산과 가상자산거래기록 등을 금융위원회가 지정하는 기관으로 지체없이 이전하도록 하는 내용임.

자산을 “예치금과 가상자산 등”으로 규정하고 있으나, 현행법²⁸⁾은 이용자의 예치금을 은행 등 공신력 있는 관리기관에 별도로 예치·신탁하도록 하고, 사업자 신고 말소 등 이용자에게 예치금을 우선하여 지급하도록 하는 등 이용자 보호장치를 이미 규정하고 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

□ 한편, 개정안은 시장 운영을 종료하려는 가상자산사업자에게 이용자 보호를 위한 의무를 부여하면서, 의무 이행을 담보하기 위한 실효성 확보 수단을 별도로 규정하고 있지 않으므로, 이를 보완하기 위한 보완이 필요하다고 판단됨.

○ 만약 가상자산거래소가 개정안에 따른 의무를 이행하지 않을 경우 금융위원회는 현행법 제15조²⁹⁾에 따라 시정명령, 경고, 주의, 영업

28) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」

제6조(예치금의 보호) ① 가상자산사업자는 이용자의 예치금(이용자로부터 가상자산의 매매, 매매의 중개, 그 밖의 영업행위와 관련하여 예치받은 금전을 말한다. 이하 같다)을 고유재산과 분리하여 「은행법」에 따른 은행 등 대통령령으로 정하는 공신력 있는 기관(이하 “관리기관”이라 한다)에 대통령령으로 정하는 방법에 따라 예치 또는 신탁하여 관리하여야 한다.

② 가상자산사업자는 제1항에 따라 관리기관에 이용자의 예치금을 예치 또는 신탁하는 경우에는 그 예치금이 이용자의 재산이라는 뜻을 밝혀야 한다.

③ 누구든지 제1항에 따라 관리기관에 예치 또는 신탁한 예치금을 상계·압류(가압류를 포함한다)하지 못하며, 예치금을 예치 또는 신탁한 가상자산사업자는 대통령령으로 정하는 경우 외에는 관리기관에 예치 또는 신탁한 예치금을 양도하거나 담보로 제공하여서는 아니된다.

④ 관리기관은 가상자산사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 경우에는 이용자의 청구에 따라 예치 또는 신탁된 예치금을 대통령령으로 정하는 방법과 절차에 따라 그 이용자에게 우선하여 지급하여야 한다.

1. 사업자 신고가 말소된 경우
2. 해산·합병의 결의를 한 경우
3. 파산선고를 받은 경우

29) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」

제15조(가상자산사업자에 대한 조치) ① 금융위원회는 가상자산사업자 또는 대통령령으로 정하는 이해관계자가 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 사실을 발견하였을 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 할 수 있다.

1. 해당 위반행위의 시정명령
2. 경고
3. 주의

정지, 수사기관에의 통보 또는 고발 등의 조치를 할 수 있고, 시정 명령에 따르지 아니하는 경우 제22조³⁰⁾에 따라 1억원 이하의 과태료를 부과할 수 있으나, ① 영업종료 예정인 가상자산거래소에게 시정명령, 경고, 주의, 영업정지 등의 행정처분은 그 실효성이 크지 아니할 것으로 보이고, ② 법인인 사업자의 경우 영업종료 시 과태료 징수가 현실적으로 어려울 수 있으며, ③ 개정안에 따른 의무 위반행위가 형사처벌 대상이 아니므로 수사기관 통보·고발의 실효도 없을 것으로 보임.

- 이와 관련하여, 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 및 같은 법 시행령은 증권회사가 영업을 종료하려는 경우 금융위원회의 승인을 받도록 하면서, 이를 승인하려는 금융위원회로 하여금 투자자 보호에 지장을 초래하는지 등을 심사하여 승인을 하도록 하고, 증권회사가 금융위원회의 승인을 받지 않고 영업을 종료하는 경우 형사처벌의 대상이 되도록 규정하여 투자자 보호장치의 실효성을

4. 영업의 전부 또는 일부의 정지

5. 수사기관에의 통보 또는 고발

② 금융위원회는 가상자산사업자의 임직원이 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 사실을 발견하였을 때에는 위반행위에 관련된 임직원에 대하여 다음 각 호의 구분에 따른 조치를 할 수 있다.

1. 임원에 대한 해임권고 또는 6개월 이내의 직무정지

2. 직원에 대한 면직요구 또는 정직요구

3. 임직원에 대한 주의, 경고 또는 문책요구

③ 금융위원회는 제2항에 따른 해임권고 또는 면직요구에 해당하는 처분을 하고자 하는 경우에는 청문을 실시하여야 한다.

30) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」

제22조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여는 1억원 이하의 과태료를 부과한다.

8. 제13조부터 제15조까지에 따른 검사·조사·명령·요구에 따르지 아니하거나 이를 거부·방해 또는 기피한 자

확보하고 있음.³¹⁾

- 또한, 영업을 종료하려는 의료기관, 노인복지시설 등의 경우에는 각각 「의료법」³²⁾, 「노인복지법」³³⁾ 등에 따라 폐업신고 및 환

31) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제417조(승인사항 등) ① 금융투자업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위(겸영금융투자업자의 경우에는 제4호부터 제7호까지에 한한다)를 하고자 하는 경우에는 금융위원회의 승인을 받아야 한다. 다만, 역외투자자문업자 및 역외투자자일임업자의 경우에는 제1호부터 제5호까지 및 제8호에 해당하는 행위를 한 날부터 7일 이내에 금융위원회에 보고하여야 한다.

1. ~ 5. (생략)
 6. 제6조제1항제1호부터 제3호까지 및 제6호의 어느 하나에 해당하는 금융투자업 전부(이에 준하는 경우를 포함한다)의 폐지
 7. 제6조제1항제4호 및 제5호의 어느 하나에 해당하는 금융투자업 전부(이에 준하는 경우를 포함한다)의 폐지
 8. 그 밖에 투자자 보호 또는 채권자 보호 등을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 행위
- ② 금융위원회는 제1항에 따른 승인을 하거나 보고를 받은 경우 그 내용을 관보 및 인터넷 홈페이지 등에 공고하여야 한다.
- ③ 제1항의 승인·보고의 기준·방법, 그 밖의 승인·보고 업무 처리를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제445조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

45. 제417조제1항(제335조의14에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 승인을 받지 아니하거나 같은 항 단서를 위반하여 보고하지 아니하고 같은 항 각 호(겸영금융투자업자의 경우에는 제4호부터 제7호까지에 한한다)의 어느 하나에 해당하는 행위를 한 자

제448조(양벌규정) 법인(단체를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제443조부터 제446조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

「자본시장과 금융투자업에 관한 법률 시행령」

제370조(승인사항 등) ① (생략)

- ② 금융위원회는 법 제417조제1항에 따른 승인을 하려는 경우에는 다음 각 호의 기준에 적합한지를 심사하여야 한다.
1. 법 제30조에 따른 재무건전성과 법 제31조에 따른 경영건전성에 관한 기준을 충족할 것(법 제417조제1항제3호·제6호 및 제7호의 경우는 제외한다)
 2. 투자자의 보호에 지장을 초래하지 아니할 것
 3. 금융시장의 안전성을 해치지 아니할 것
 4. 건전한 금융거래질서를 해치지 아니할 것
 5. 내용과 절차가 금융관련법령, 「상법」 및 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」에 비추어 흠이 없을 것
 6. 그 밖에 법 제417조제1항 각 호의 행위별로 투자자의 보호 등을 위하여 금융위원회가 정하여 고시하는 기준을 충족할 것
- ③ ~ ⑥ (생략)
- ⑦ 금융위원회는 제5항에 따라 승인을 하는 경우에는 경영의 건전성 확보와 투자자의 보호에 필요한 조건을 붙일 수 있다.
- ⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 승인의 신청과 심사, 신청서의 서식과 작성방법 등에 관하여 필요한 사항은 금융위원회가 정하여 고시한다.

32) 「의료법」

제40조(폐업·휴업의 신고) ① 의료기관 개설자는 의료업을 폐업하거나 1개월 이상 휴업(입원환자가 있는 경우에는 1개월 미만의 휴업도 포함한다. 이하 이 조에서 이와 같다)하려면 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 관할 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

②·③ (생략)

④ 의료기관 개설자는 의료업을 폐업 또는 휴업하는 경우 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 해당 의료기관에 입원 중인 환자를 다른 의료기관으로 옮길 수 있도록 하는 등 환자의 권익을 보호하기 위한 조치를 하여야 한다.

⑤ 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 폐업 또는 휴업 신고를 받은 경우 의료기관 개설자가 제4항에 따른 환자의 권익을 보호하기 위한 조치를 취하였는지 여부를 확인하는 등 대통령령으로 정하는 조치를 하여야 한다.

제89조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. (생략)

2. 정당한 사유 없이 제40조제4항에 따른 권익보호조치를 하지 아니한 자

3·4. (생략)

제91조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제87조, 제87조의2, 제88조, 제88조의2, 제89조 또는 제90조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다

「의료법 시행규칙」

제30조(폐업·휴업의 신고) ① (생략)

② 시장·군수·구청장은 매월의 의료기관 폐업신고의 수리 상황을 그 다음달 15일까지 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.

③·④ (생략)

33) 「노인복지법」

제40조(변경·폐지 등) ① 제33조제2항의 규정에 의하여 노인주거복지시설을 설치한 자 또는 제35조제2항의 규정에 의하여 노인의료복지시설을 설치한 자가 그 설치신고사항중 보건복지부령이 정하는 사항을 변경하거나 그 시설을 폐지 또는 휴지하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장에게 미리 신고하여야 한다.

② 삭제 <2011. 6. 7.>

③ 제37조제2항에 의하여 노인여가복지시설을 설치한 자 또는 제39조제2항의 규정에 의하여 재가노인복지시설을 설치한 자가 그 설치신고사항중 보건복지부령이 정하는 사항을 변경하거나 그 시설을 폐지 또는 휴지하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시장·군수·구청장에게 미리 신고하여야 한다.

④ 시장·군수·구청장은 제1항 또는 제3항에 따른 변경신고를 받은 경우 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.

⑤ 노인주거복지시설의 장, 노인의료복지시설의 장, 노인여가복지시설의 장 또는 재가노인복지시설의 장은 해당 시설을 폐지 또는 휴지하는 경우에는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 해당 시설을 이용하는 사람이 다른 시설을 이용할 수 있도록 조치계획을 수립하고 이행하는 등 시설 이용자의 권익을 보호하기 위한 조치를 취하여야 한다.

⑥ 시장·군수·구청장은 제1항 또는 제3항에 따라 노인복지시설의 폐지 또는 휴지의 신고를 받은 경우 해당 시설의 장이 제5항에 따른 시설 이용자의 권익을 보호하기 위한 조치를 취하였는지 여부를 확인하는 등 보건복지부령으로 정하는 조치를 하고, 신고 내용이 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다.

제57조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

6. 정당한 사유 없이 제40조제5항에 따라 권익보호조치를 하지 아니한 자

제60조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제55조의2, 제55조의3, 제55조의4제1호의2·제3호, 제56조, 제57조

자 또는 시설이용자의 권익보호조치 의무를 이행하여야 하고, 신고의 수리 주체인 시장·군수·구청장은 해당 조치 이행 여부를 확인하여야 하며, 조치의무를 이행하지 아니하는 자는 형사처벌하도록 규정하고 있음.

[표 3] 영업종료 절차 관련 유사 입법례

구 분	가상자산사업자	증권회사	의료기관	노인복지시설
근거 법률	○ 가상자산이용자보호법 ○ 특정금융거래정보법	○ 자본시장법	○ 의료법	○ 노인복지법
진입 규제 유형	○ 수리를 요하는 신고	○ 인가	○ 수리를 요하는 신고	○ 수리를 요하는 신고
영업 종료 절차	○ FIU 직권말소	○ 증권사 승인신청 → 금융위 심사 → 금융위 승인 → 증권회사 폐지 공고	○ 개설자 폐업신고 → 시장·군수·구청장 수리	○ 설치한 자 폐업신고 → 시장·군수·구청장 수리
권익 보호 조치	○ (현행법) 없음 ○ (개정안) - 운영종료 업무지침 마련 및 인터넷 홈페이지 공개 - 영업종료 사실 금융위 보고, 이용자 개별 통지, 인터넷 홈페이지 공시 - 이용자 예치금· 가상자산 금융위 (위탁기관)이전 - 금융위(위탁기관)는 이용자에 해당 자산 반환	○ 투자자 보호 지장 조례 여부 심사 ○ 투자자 보호에 필요한 조건부 승인 가능	○ 입원 중인 환자를 다른 병원으로 옮기는 등의 조치 등	○ 해당 시설 이용자가 다른 시설을 이용할 수 있도록 조치계획 수립
제재 수단	○ 시정명령 → 미이행시 과징금 부과	○ 미승인 폐업 : 3년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금 ○ 폐지 미공고 : 1억원 이하 과태료	○ 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금	○ 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금

(같은 조 제2호는 제외한다) 또는 제59조의 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

○ 따라서, 이용자의 권익 보호를 위하여 영업을 종료하려는 가상자산사업자에게 절차상 의무를 부여하려는 개정안은 유사 입법례를 참고하여 가상자산사업자의 폐업신고 의무 부과 및 금융당국의 조치 사항 확인 의무 부여, 미이행 시 실효성 있는 제재수단 마련 등의 보완을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

□ 한편, 금융위원회는 개정안의 취지에 동의하나, 가상자산사업자 퇴출 관련 내용은 진입규제와 함께 종합적으로 검토가 필요하다는 입장임.

○ 현재 가상자산사업자의 사실상 진입규제로서의 신고, 신고의 수리 거부, 신고의 직권 말소 등에 관한 사항은 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」³⁴⁾에서 규율하고 있으나,

34) 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」

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

1. 상호 및 대표자의 성명
2. 사업장의 소재지, 연락처 등 대통령령으로 정하는 사항
- ② 제1항에 따라 신고한 자는 신고한 사항이 변경된 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 금융정보분석원장에게 변경신고를 하여야 한다.
- ③ 금융정보분석원장은 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 가상자산사업자의 신고를 수리하지 아니할 수 있다.
 1. 정보보호 관리체계 인증을 획득하지 못한 자
 2. 실명확인이 가능한 입출금 계정[동일 금융회사등(대통령령으로 정하는 금융회사등에 한정한다)에 개설된 가상자산사업자의 계좌와 그 가상자산사업자의 고객의 계좌 사이에서만 금융거래등을 허용하는 계정을 말한다]을 통하여 금융거래등을 하지 아니하는 자. 다만, 가상자산거래의 특성을 고려하여 금융정보분석원장이 정하는 자에 대해서는 예외로 한다.
 3. 이 법, 「범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률」, 「공중 등 협박목적 및 대량살상 무기확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률」, 「외국환거래법」 및 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 등 대통령령으로 정하는 금융관련 법률에 따라 벌금 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나(집행이 끝난 것으로 보는 경우를 포함한다) 집행이 면제된 날부터 5년이 지나지 아니한 자(가상자산사업자가 법인인 경우에는 그 대표자와 임원을 포함한다)
 4. 제4항에 따라 신고 또는 변경신고가 말소되고 5년이 지나지 아니한 자
- ④ 금융정보분석원장은 가상자산사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항 또는 제2항에 따른 신고 또는 변경신고를 직권으로 말소할 수 있다.
 1. 제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우. 다만, 제3항제1호에 해당하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

금융위원회는 가상자산사업자 업무의 범위를 세분화³⁵⁾한 진입·영업 행위 규제³⁶⁾ 등의 내용을 포함하는 가상자산 2단계 법률안을 2025년 하반기 중 마련할 계획³⁷⁾이므로, 2단계 법률안 마련 과정에서 이 개정안을 함께 검토할 예정이라고 밝히고 있음.

2. 「부가가치세법」 제8조에 따라 관할 세무서장에게 폐업신고를 하거나 관할 세무서장이 사업자등록을 말소한 경우

3. 제5항에 따른 영업의 전부 또는 일부의 정지 명령을 이행하지 아니한 경우

4. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 신고 또는 변경신고를 하는 등 대통령령으로 정하는 경우

⑤ 금융정보분석원장은 가상자산사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 6개월의 범위에서 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다.

1. 제15조제2항제1호에 따른 시정명령을 이행하지 아니한 경우

2. 제15조제2항제2호에 따른 기관경고를 3회 이상 받은 경우

3. 그 밖에 고의 또는 중대한 과실로 자금세탁행위와 공중협박자금조달행위를 방지하기 위하여 필요한 조치를 하지 아니한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우

⑥ 제1항에 따른 신고의 유효기간은 신고를 수리한 날부터 5년 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간으로 한다. 신고 유효기간이 지난 후 계속하여 같은 행위를 영업으로 하려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 신고를 갱신하여야 한다.

⑦ 금융정보분석원장은 제1항부터 제6항까지에 따른 가상자산사업자의 신고에 관한 정보 및 금융정보분석원장의 조치를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공개할 수 있다.

⑧ 금융정보분석원장은 이 조에 따른 가상자산사업자의 신고와 관련한 업무로서 대통령령으로 정하는 업무를 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」에 따른 금융감독원의 원장(이하 “금융감독원장”이라 한다)에게 위탁할 수 있다.

⑨ 금융회사등이 제3항제2호에 따른 실명확인이 가능한 입출금 계정을 개시하는 기준, 조건 및 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

35) 現 가상자산거래소·보관업 중심에서 자문업·평가업 등 업무범위 세분화

36) 가상자산사업자 업무범위 세분화, 불건전 영업행위 제한, 내부통제체계 구축 등 행위규제 마련

37) 금융위원회 보도자료, “제2차 「가상자산위원회」 개최”, 2025. 1. 14.

다. 이상거래 감시 인력 확보 및 인력 육성방안 마련

☐ 개정안은 가상자산사업자에게 이상거래에 대한 감시 업무를 수행하기 위하여 필요한 전문인력 확보 의무를 부과하고, 금융위원회로 하여금 전문인력 확보 지원을 위하여 교육·연수 제도 수립 등 체계적인 인력 육성 방안을 마련하도록 하려는 것임(안 제12조제3항 및 제4항 신설).

현행	개정안
제12조(이상거래에 대한 감시) ①·② (생략) <u><신설></u>	제12조(이상거래에 대한 감시) ①·② (현행과 같음) ③ 제1항의 가상자산사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 업무를 수행하기 위하여 필요한 전문성을 갖춘 인력을 확보하여야 한다. ④ 금융위원회는 제3항에 따른 인력의 확보를 지원하기 위하여 교육·연수 제도 수립 등 체계적인 인력육성 방안을 마련하여야 한다.
<u><신설></u>	

□ 불공정거래(미공개정보이용, 시세조종, 부정거래, 자기발행 자산 매매 등³⁸⁾)에 대한 조사 및 제제절차는 ① 이상거래 상시 감시 및 모니터링

38) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」

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

② 누구든지 가상자산의 매매에 관하여 그 매매가 성황을 이루고 있는 듯이 잘못 알게 하거나, 그 밖에 타인에게 그릇된 판단을 하게 할 목적으로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다.

→ ② 불공정거래 사건 조사 → ③ 조치안 마련 및 금융위원회 의결
→ ④ 수사기관 통보·고발 및 과징금 부과 등 조치로 이루어지는데,
이와 관련하여 가상자산사업자, 금융위원회, 금융감독원은 각각 다음
과 같이 업무를 분담하고 있음.

○ 가상자산거래소는 이상거래 상시 감시를 수행하고, 발견된 이상거
래에 대하여 심리하여 금융당국에 통보하는 역할을 수행함.³⁹⁾

-
1. 자기가 매도하는 것과 같은 시기에 그와 같은 가격으로 타인이 가상자산을 매수할 것을 사
전에 그 자와 서로 짝 후 매매를 하는 행위
 2. 자기가 매수하는 것과 같은 시기에 그와 같은 가격으로 타인이 가상자산을 매도할 것을 사
전에 그 자와 서로 짝 후 매매를 하는 행위
 3. 가상자산의 매매를 할 때 그 권리의 이전을 목적으로 하지 아니하는 거짓으로 꾸민 매매를
하는 행위
 4. 제1호부터 제3호까지의 행위를 위탁하거나 수탁하는 행위
 - ③ 누구든지 가상자산의 매매를 유인할 목적으로 가상자산의 매매가 성황을 이루고 있는 듯이
잘못 알게 하거나 그 시세를 변동 또는 고정시키는 매매 또는 그 위탁이나 수탁을 하는 행위
를 하여서는 아니 된다.
 - ④ 누구든지 가상자산의 매매, 그 밖의 거래와 관련하여 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니
된다.
 1. 부정한 수단, 계획 또는 기교를 사용하는 행위
 2. 중요사항에 관하여 거짓의 기재 또는 표시를 하거나 타인에게 오해를 유발시키지 아니하기
위하여 필요한 중요사항의 기재 또는 표시가 누락된 문서, 그 밖의 기재 또는 표시를 사용하
여 금전, 그 밖의 재산상의 이익을 얻고자 하는 행위
 3. 가상자산의 매매, 그 밖의 거래를 유인할 목적으로 거짓의 시세를 이용하는 행위
 4. 제1호부터 제3호까지의 행위를 위탁하거나 수탁하는 행위
 - ⑤ 가상자산사업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 외에는 자기 또는 대통령령으
로 정하는 특수한 관계에 있는 자(이하 “특수관계인”이라 한다)가 발행한 가상자산의 매매, 그
밖의 거래를 하여서는 아니 된다.
 1. 특정 재화나 서비스의 지급수단으로 발행된 가상자산으로서 가상자산사업자가 이용자에게
약속한 특정 재화나 서비스를 제공하고, 그 반대급부로 가상자산을 취득하는 경우
 2. 가상자산의 특성으로 인하여 가상자산사업자가 불가피하게 가상자산을 취득하는 경우로서
불공정거래행위의 방지 또는 이용자와의 이해상충 방지를 위하여 대통령령으로 정하는 절차
와 방법을 따르는 경우

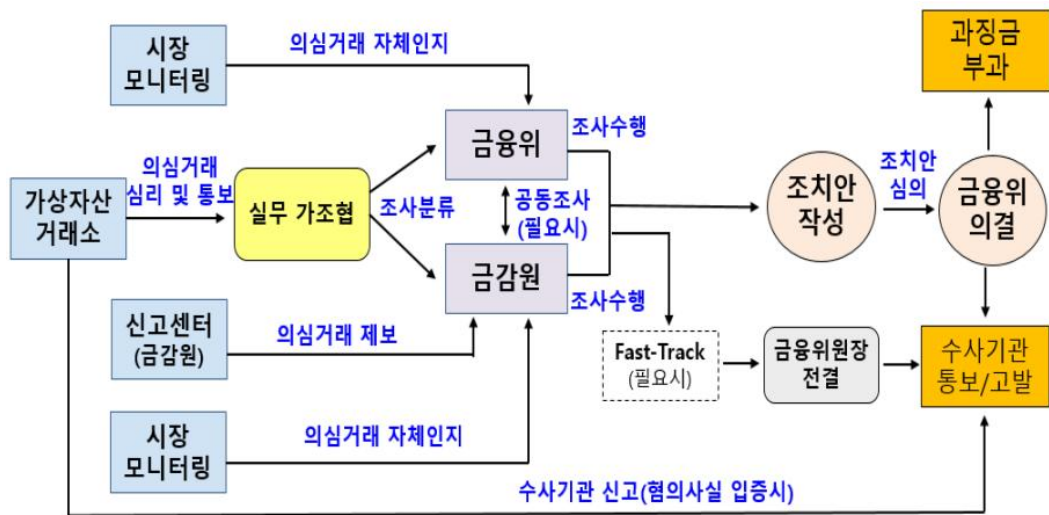
39) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」

제12조(이상거래에 대한 감시) ① 가상자산시장을 개설·운영하는 가상자산사업자는 가상자산의
가격이나 거래량이 비정상적으로 변동하는 거래 등 대통령령으로 정하는 이상거래(이하 “이상
거래”라 한다)를 상시 감시하고 이용자 보호 및 건전한 거래질서 유지를 위하여 금융위원회가
정하는 바에 따라 적절한 조치를 취하여야 한다.

② 제1항의 가상자산사업자는 제1항에 따른 업무를 수행하면서 제10조를 위반한 사항이 있
고 의심되는 경우에는 지체 없이 금융위원회 및 금융감독원장(「금융위원회의 설치 등에 관한
법률」 제24조제1항에 따라 설립된 금융감독원의 원장을 말한다. 이하 같다)에게 통보하여야
한다. 다만, 제10조를 위반한 혐의가 충분히 증명된 경우 등 금융위원회가 정하여 고시하는 경
우에는 지체 없이 수사기관에 신고하고 그 사실을 금융위원회 및 금융감독원장에게 보고하여

- 금융위원회는 불공정거래 사건처리 전반을 총괄·조정하고, 불공정 거래행위 혐의에 대한 직접 조사 업무를 수행함.⁴⁰⁾
- 금융감독원은 금융위원회 업무를 위탁받아 불공정거래 사건 조사, 불공정거래 신고센터 운영, 자체 모니터링을 통한 감시활동 등을 수행함.⁴¹⁾

[그림 1] 가상자산 불공정거래 조사 및 제재 절차



(자료: 금융위원회)

야 한다.

40) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」

제14조(불공정거래행위에 대한 조사·조치) ① 금융위원회는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 사항이 있거나 이용자 보호 또는 건전한 거래질서를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 위반혐의가 있는 자, 그 밖의 관계자에게 참고가 될 보고 또는 자료의 제출을 명하거나 금융감독원장에게 장부·서류, 그 밖의 물건을 조사하게 할 수 있다.

② 금융위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 위반행위의 혐의가 있는 자, 그 밖의 관계자에게 다음 각 호의 사항을 요구할 수 있다. (각 호 생략)

③ 금융위원회는 제1항에 따른 조사를 할 때 제10조를 위반한 사항의 조사에 필요하다고 인정되는 경우에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.

1. 제2항제3호에 따라 제출된 장부·서류, 그 밖의 물건의 영치
2. 관계자의 사무소 또는 사업장에 대한 출입을 통한 업무·장부·서류, 그 밖의 물건의 조사

41) 「가상자산 이용자 보호 등에 관한 법률」

제18조(권한의 위탁) 금융위원회는 이 법에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 금융감독원장에게 위탁할 수 있다.

□ 한편, 가상자산업계에서는 자율규제를 통하여 이상거래 상시 감시 수행을 위한 상시감시조직을 구성·운영 중에 있으며, 상시감시 전문인력을 두도록 하고 있음.

- 디지털자산거래소 공동협의체(DAXA)가 마련한 「이상거래 상시 감시 모범규정」에 따르면, 가상자산사업자는 이상거래 상시감시 업무를 수행하기 위한 상시감시조직을 별도조직으로 구성⁴²⁾하여야 하며, 상시감시조직 내에 자격을 갖춘 전문인력⁴³⁾을 두어야 함.

42) 「[DAXA] 이상거래 상시감시 모범규정(상시감시위원회 모델)」

제4조(상시감시조직의 구성 및 업무) ① 가상자산거래업자는 이상거래 상시감시 업무를 수행하기 위한 별도 조직(이하 “상시감시조직”)을 구성한다.

- ② 상시감시조직은 이상거래 상시감시위원장 또는 준법감시인을 최고 책임자로 한다.
- ③ 상시감시조직 소속 임직원, 이상거래 상시감시위원회 구성원, 준법감시인 등 이상거래 상시감시 업무를 수행하는 자는 법규, 사실 및 증거에 기초하여 업무를 엄정하게 수행하고, 업무수행과 관련하여 공정성과 독립성을 유지해야 한다.
- ④ 상시감시조직 소속 임직원, 이상거래 상시감시위원회 구성원, 준법감시인 등 이상거래 상시감시 업무를 수행하는 자는 이상거래 상시감시 업무 수행 과정에서 직무상 지득한 내용을 타인에게 누설하거나 업무상 목적 외에 사용하여서는 아니된다.
- ⑤ 가상자산거래업자는 상시감시조직이 독립적 지위에서 상시감시, 이상거래 심리, 조사 및 불공정거래행위의 예방활동을 수행할 수 있도록 적극 지원한다.
- ⑥ 상시감시 전문인력은 상시감시를 담당하는 인력(이하 “이상거래 감시담당자”)과 이상거래 심리를 담당하는 인력(이하 “이상거래 심리담당자”)으로 구분하여 운영할 수 있다.

제5조(상시감시 전문인력의 업무) 상시감시 전문인력은 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다.

- 1. 이상거래 감시담당 업무
 - 가. 이상거래에 대한 상시감시
 - 나. 이상거래 상시감시시스템의 운영 및 관리
 - 다. 이상거래에 이용될 개연성이 있는 계정에 대한 관리
 - 라. 이상거래의 상시감시 및 관련 조치에 관한 세부기준 마련
 - 마. 이상거래 적출 종목 및 계정의 이상거래 심리 여부 판단
 - 바. 이상거래 상시감시 관련 의사결정조직의 업무 지원
 - 사. 그 밖에 이상거래 상시감시를 위해 필요하다고 인정되는 사항
- 2. 이상거래 심리담당 업무
 - 가. 이상거래 심리 및 결과의 보고
 - 나. 불공정거래행위가 의심되는 경우 수사기관 신고 또는 감독당국 통보 등과 관련된 제반 업무
 - 다. 이상거래 심리 관련 의사결정조직의 업무 지원
 - 라. 그 밖에 이상거래 심리를 위해 필요하다고 인정되는 사항

43) 「[DAXA] 이상거래 상시감시 모범규정(상시감시위원회 모델)」

제6조(상시감시 전문인력의 자격 및 준수사항) ① 가상자산거래업자는 상시감시조직 내에 이상거래 상시감시 업무를 전문적으로 수행하는 임직원(이하 “상시감시 전문인력”)을 둔다.

- ② 상시감시 전문인력은 다음 각 호의 요건을 모두 충족하는 자이어야 한다.
 - 1. 최근 2년 이내에 회사 내에서 감봉 이상의 징계 조치를 받은 사실이 없는 자

□ 개정안은 가상자산사업자가 시장의 이상거래 상시 감시를 수행함에 있어 보다 높은 수준의 전문성이 담보될 수 있도록 가상자산사업자의 전문인력 확보 의무를 자율규제 수준의 의무사항에서 법정 의무사항으로 상향하는 한편, 전문인력 확보를 지원하기 위하여 금융위원회로 하여금 교육·연수 제도 수립 등 인력 육성방안을 마련하도록 하려는 것임.

○ 가상자산시장은 자본시장과 달리 24시간 동안 실시간 거래가 이루어지는 특성이 있고, 공시규제 등이 충분하게 마련되어 있지 않아 시장질서 교란에 취약한 측면이 있음을 고려할 때, 이상거래 상시 감시 기능 강화를 위한 전문인력 확보 및 육성방안 마련 근거를 법률에 신설하려는 개정안의 취지는 타당성이 있다고 보임.

○ 참고로, 「자본시장법」의 경우 거래소에 이상거래의 감시 업무를 수행하는 시장감시위원회를 두도록 규정하고 있음.⁴⁴⁾

-
2. 이상거래 상시감시 업무에 필요한 지식과 경험이 있는 자
 3. 그 밖에 이상거래 상시감시위원장이 부적격자로 인정하지 아니한 자
 - ③ 상시감시 전문인력은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대한 이상거래 상시감시 업무에서 제척된다.
 1. 자기와 직접적인 이해관계가 있는 사항
 2. 친족이거나 친족 관계에 있었던 자 또는 자기가 속한 법인과 이해관계가 있는 사항
 - ④ 상시감시 전문인력은 그 밖에 업무를 수행하는 것이 적절하지 않거나 공정을 기대하기 어려운 사유가 존재하는 경우 이상거래 상시감시위원장에게 그 취지 및 사유를 알리고 이상거래 상시감시위원장의 승인을 얻어 회피하여야 한다.
 - ⑤ 상시감시 전문인력은 이상거래 상시감시 업무수행 중 해당 가상자산거래업자 소속 임직원의 이상거래 연루 사실을 확인하게 되는 경우 즉시 준법감시인에게 신고해야 한다.

44) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제373조의7(상장 및 시장감시 등의 책무) 거래소는 다음 각 호의 업무를 행함에 있어서 이 법 또는 정관등에 따라 거래소시장에서 투자자를 보호하고 증권 및 장내파생상품의 매매를 공정하게 수행할 책무를 가진다.

1. 증권의 상장 및 상장폐지 업무
2. 제402조제1항제1호부터 제3호까지의 규정에 따른 업무
3. 그 밖에 투자자를 보호하고 공정한 거래질서를 확보하기 위하여 필요한 업무로서 대통령령

□ 다만, 개정안은 금융위원회가 전문인력 확보 지원을 위한 교육·연수 제도 수립 등 인력 육성 방안을 마련하도록 규정하고 있는 내용과 관련하여, 다음을 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

○ 가상자산사업자의 시장 이상거래 상시 감시 의무는 시장의 공정성·신뢰성 확보를 위한 업무라는 점에서 공공성이 인정되는 측면이 있다고 보임.

○ 다만, ① 「자본시장법」을 포함한 금융 관련 법률에서 전문인력 확보방안 마련 의무를 국가에 부여하는 입법례를 찾기 어렵다는 점, ② 가상자산사업자는 시장질서의 건전성 확보에 따른 산업의 발전으로 인한 수익자라는 점, ③ 급변하는 가상자산시장 환경에서 이상거래 감시 업무에 대한 전문성에 있어 국가보다 민간에 비교우위가 있을 수 있다는 점 등을 고려할 때, 전문인력의 육성 방안 마련 주체를 국가 또는 민간 중 누구에게 부여할지에 대한 입법정책적 결정이 필요하다고 판단됨.⁴⁵⁾

○ 참고로, 금융위원회는 자본시장에서는 인력양성을 위한 교육·연수

으로 정하는 업무

제402조(시장감시위원회) ① 거래소에 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 시장감시위원회를 둔다.

1. 시장감시, 이상거래의 심리 및 회원에 대한 감리(지정거래소가 제78조제3항 및 제4항에 따라 행하는 감시, 이상거래의 심리 또는 거래참가자에 대한 감리를 포함한다)
2. 증권시장과 파생상품시장 사이의 연계감시(지정거래소가 제404조제2항 및 제3항에 따라 행하는 거래소시장과 다른 거래소시장 사이 및 거래소시장과 다자간매매체결회사 사이의 연계감시를 포함한다)
3. 제1호 및 제2호에 따른 이상거래의 심리, 회원에 대한 감리, 연계감시의 결과에 따른 회원 또는 거래참가자에 대한 징계 또는 관련 임직원에 대한 징계요구의 결정

45) 국회예산정책처는 금융위원회가 직접 이상거래 감시 인력 전문성 향상 교육을 실시할 경우를 가정할 때 2026~2030년 동안 총 2억 1,370만원의 재정이 수반될 것으로 추정함.

등은 민간기관인 협회에서 운영하는 만큼, 가상자산 협회 설립 여부와 연계하여 검토할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5111