



발행일 2021년 8월 12일

발행처 국회입법조사처

발행인 김만흠 국회입법조사처장

www.nars.go.kr

이슈와 논점

가상자산거래소 불공정약관 심사의 한계 및 시사점

이수환* · 최은진**

최근 공정거래위원회는 가상자산거래소의 약관에 대하여 직권조사를 실시하였다. 공정위의 직권조사는 가상자산거래소가 거래상 지위를 남용하여 불공정한 내용의 약관을 작성·사용하는 것을 방지한다는 면에서 바람직하다. 그런데 현재 가상자산에 대한 정책과 제도가 미흡하다는 점에서 공정위의 시정 권고에 일부 한계가 존재할 수 있다. 그러므로 가상자산거래소 관리·감독의 주무부처인 금융위원회는 공정한 가상자산 시장질서의 확립과 투자자의 권리보호를 위하여 가상자산의 성격을 명확하게 정립하고 구체적인 가이드라인을 조속히 마련해야 할 것이다.

1 들어가며

최근 가상자산의 시세가 급등하면서 전세계적으로 가상자산의 거래가 급속하게 늘어나는 ‘코인¹⁾ 열풍’이 사회현상으로 발생하였다.²⁾ 우리나라 또한 가상자산의 거래시장 규모가 크게 증가하였는데, 한국블록체인협회에 따르면 2021년 1월부터 4월까지 4대 거래소(업비트, 빗썸, 코인원, 코빗)의 일평균 거래액은 14.2조 원, 투자자 수는 약 533만 명으로 집계되었다. 이는 2020년 일평균 거래액인

9,790억 원 대비 14.6배, 2020년 투자자 수인 121만 명 대비 4배 이상 증가한 수치이다.³⁾

[표 1] 우리나라의 가상자산 거래 현황

(단위: 억 원, 만 명)

연도	거래금액			투자자수
	총액	일평균액	일평균액	
2019	5,768,892	480,741	15,805	94
2020	3,573,449	297,787	9,790	121
2021 (1월-4월)	17,086,260	4,271,565	142,385	533

※ 자료: 한국블록체인협회

가상자산 거래 규모가 급격하게 증가하는 상황에서 가상자산거래소의 우월적 지위로 인한 투자자의 피해를 예방해야 한다는 의견이 지속적으로 제기되고 있다. 이에 따라 2021년 7월 공정거래위원회(이하 “공정위”)는 가상자산거래소의 이용약관에 대해 직권조사를 실시하였다.⁴⁾

- 1) 코인으로 지칭되는 가상자산은 비트코인(bit-coin)과 알트코인(alt-coin), 비트코인을 제외한 가상자산을 의미함으로 구분할 수 있는데, 2021년 7월 1일 기준 세계 코인시장의 시가총액 중 비트코인이 45.4%, 알트코인이 54.6%(대표적인 알트코인인 이더리움은 18.1%)를 차지하고 있음 (출처: coinmarketcap.com)
- 2) 뉴스퀘스트 기사, 「점점 더 거세지는 가상화폐 열풍...비트코인 8,000만 원 고지 도전」, 2021.4.7., <https://www.newsquest.co.kr/news/articleView.html?idxno=83289>, 디지털투데이 기사, 「전 세계 휩쓴 비트코인 광풍, 이젠 디지털 화폐 주목」, 2021.7.19., <http://www.digitaltoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=410082> 등

3) 국회 정무위원회, 「가상자산법안」외 3건 검토보고서, 2021.7.13. p. 14.

4) 공정거래위원회, 「8개 가상자산사업자의 불공정 약관 시정권고」, 보도



2 공정위의 불공정약관 심사

(1) 불공정약관 심사의 근거

「약관의 규제에 관한 법률」(이하 “약관법”) 제19조는 약관의 법 위반 여부에 대한 심사는 공정위에 대한 심사청구에 의하여 개시한다고 정하고 있다. 이때 약관의 심사를 청구할 수 있는 자는 약관조항과 관련하여 법률상 이익이 있는 자 또는 「소비자기본법」에 의하여 등록된 소비자단체, 한국소비자원, 사업자단체이다(약관법 제19조제1항각호).

다만, 공정위는 다수의 국민 생활과 밀접하거나 소비자피해가 빈번한 분야의 약관이 시정조치가 필요하다고 인정하는 경우(동법 제17조의2제2항제6호) 동 약관이 약관법 제6조부터 제14조까지의 규정에 해당하는 위반된 사실이 있는지 여부를 확인하기 위하여 필요한 조사를 할 수 있다(동법 제17조 및 제20조제1항제1호).

(2) 가상자산거래소 불공정약관 심사 결과

공정위는 2021년 7월 28일, 8개의 주요 가상자산거래소⁵⁾의 이용약관에 대한 직권조사를 실시하여 [표 2]와 같이 15개 불공정약관조항을 유형별로 선별하고 시정을 권고하였다.

이번 공정위의 직권조사는 거래 주체나 계약유형에 관계없이 모든 약관에 대하여 일반적으로 적용되는 약관법에 따라 심사하였다.⁶⁾ 이에 동 불공정거래약관조항은 약관법 제6조-제14조⁷⁾에 따라 고객(투자자)

자료, 2021.7.28.

- 5) 이번 불공정약관 심사의 조사대상은 2021년 4월 20일 기준 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」에 따라 ISMS(Information Security Management System, 정보보호관리체계) 인증을 획득한 16개의 사업자이나, 거래소 규모 등을 고려하여 「두나무(주), (주)빗썸코리아, (주)스트리미, 오션스(주), (주)코빗, (주)코인원, 플루토스디에스(주), 후오비(주)」 등 8개 주요 업체에 대해서는 현장조사를 실시하였고, 나머지 8개 업체는 서면조사 진행 중에 있다.(공정거래위원회(2021), 위 보도자료).
- 6) 신현윤, 『경제법(제8판)』, 법문사, 2020. p. 650.
- 7) 약관법 제6조-제14조의 내용은 다음과 같다. 신의성실의 원칙 위반(제6조), 면책조항의 금지(제7조), 손해배상액의 예정(제8조), 계약의 해제·해

에게 부당하게 불리한 조항에 해당하여 무효가 된다.

[표 2] 8개 가상자산거래소의 불공정약관 유형

번호	불공정약관조항	해당 거래소 수
1	약관 개정 조항	8
2	약관 외 준칙 조항	4
3	서비스 변경·교체·종료 및 포인트 취소·제한 조항	3
4	부당한 환불 및 반환 조항	2
5	스테이킹 및 노드 서비스 ⁸⁾ 의 취소 및 보류 조항	2
6	영구적인 라이선스 제공 조항	2
7	이용계약 중지 및 해지 조항	7
8	서비스 이용 제한 조항	6
9	부당한 면책 조항	8
10	손해배상 지급방식 임의 결정 조항	1
11	입출금 제한 조항	1
12	부당한 관할법원 조항	1
13	회원의 가상자산 임의 보관 조항	1
14	입출금수량 임의 변경 및 매매취소 불가 조항	1
15	회원정보 이용 조항	1

※ 자료: 공정거래위원회 (2021)

공정위는 대부분 해석 기준이 불분명하여 조사대상 가상자산거래소가 자사에 유리한 방향으로 약관을 적용할 가능성이 있거나, 내용이 명확하지 않아 투자자가 약관 적용을 예측하기 어려운 조항을 불공정약관으로 적발하였다. 향후 공정위는 60일 기간 동안 시정권고를 수용한 가상자산거래소를 대상으로 시정안을 받아 심사할 예정이다.⁹⁾

이번 공정위의 직권조사는 가상자산거래소가 거래상 지위를 남용하여 불공정한 내용의 약관을 작성·사용하는 것을 방지한다는 측면¹⁰⁾에서 바람직

지(제9조), 채무의 이행(제10조), 고객의 권익 보호(제11조), 의사표시의 의제(제12조), 대리인의 책임 가중(제13조), 소송 제기의 금지 등(제14조).

- 8) 스테이킹 및 노드 서비스는 투자자들이 보유한 특정 가상자산을 일정한 기간 거래소에 맡긴 대가로 해당 가상자산을 추가 지급받는 소위 이자와 유사한 서비스이다.
- 9) 그 외에도 공정위는 시정권고를 거부한 가상자산거래소에 대해서는 강제처분을 내릴 수 있으며, 만약 시정안에 불공정약관 내용이 해소되지 않은 경우에는 시정명령을 내릴 수 있다(약관법 제17조의2제2항6호).
- 10) 약관법 제1조(목적) 이 법은 사업자가 그 거래상의 지위를 남용하여 불공정한 내용의 약관을 작성하여 거래에 사용하는 것을 방지하고 불공정한 내용의 약관을 규제함으로써 건전한 거래질서를 확립하고, 이를 통하여 소비자를 보호하고 국민생활을 균형 있게 향상시키는 것을 목적으로 한다.

하다. 그런데 가상자산에 대한 정책 및 제도가 미흡한 현실점에서 공정위의 시정권고에 일부 한계가 존재할 수 있다.

이하에서는 공정위가 불공정약관조항으로 심사한 유형 중 적발된 거래소가 많은 유형([표2]의 1번, 7번, 8번, 9번)을 중심으로 시정권고의 한계와 시사점을 검토해 보고자 한다.

3 시정권고의 한계 및 시사점

(1) 약관개정 조항

공정위는 ‘약관을 개정할 경우 7일 이전에 공지하는 조항과 ‘약관 개정사항을 고지하면서 명시적 의사표시가 없을 경우 동의한 것으로 본다’고 한 조항에 대하여 불공정하다고 판단하였다.¹¹⁾ 공정위는 7일의 공지 기간을 “전자금융거래기본약관”을 기준으로 하여 부당하게 짧다고 보았다. “전자금융거래기본약관”은 약관을 변경하고자 하는 경우 변경 1개월 전에 영업점 등에 게시하고 이용자에게 통지하도록 규정하고 있다(표준약관 제10028호 제29조).

그러나 현재 가상자산의 성격이 불분명한 상황에서 공정위가 가상자산거래소의 이용약관에 대해 “전자금융거래기본약관”을 기준으로 심사하는 것에는 한계가 있을 수 있다. 가상자산의 성격을 어떻게 정하느냐에 따라 그 특성에 맞는 구체적인 심사 기준이 달라질 수 있기 때문이다.¹²⁾

가상자산은 2021년 3월 「특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」(이하 “특금법”) 시행에 따라 처음으로 법적 근거를 갖게 되었으나(동법

제2조), 금융상품으로 인정받지 못했을 뿐만 아니라 그 성격 또한 명확하지 않다.

현재 가상자산 관리·감독의 주무부처인 금융위원회(이하 “금융위”)는 가상자산을 화폐, 통화나 금융상품으로 인정하기는 어렵다고 보는 입장이다.¹³⁾ 한국은행은 가상자산이 공급인이 없고 환금성이 보장되지 않기 때문에 「전자금융거래법」상 전자지급수단에 해당하지 않지만, “유형적인 실체 없이 전자적 정보의 형태로 존재하면서 독립적인 매매의 대상이 될 수 있다는 점에서 일종의 상품(디지털 형태의 상품)으로 해석이 가능”하다고 밝힌 바 있다.¹⁴⁾

최근 금융위는 가상자산에 대하여 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」(이하 “자본시장법”) 등 현행법을 적용하는 방안을 찾기 위하여 가상자산을 기능에 따라 분류하는 작업에 착수하였는데,¹⁵⁾ 가상자산의 자본시장법 적용이 가능하게 된다면 “금융투자업분야 약관심사 가이드라인”을 약관 심사의 기준으로 적용할 수 있다.

또한 현재 가상자산을 취급하는 업체들이 과세당국에 통신판매업이나 전자상거래업으로 등록한 채 영업하는 것으로 알려져 있는데,¹⁶⁾ 해당 사업을 통신판매업 및 전자상거래업으로 볼 경우에는 “전자상거래 표준약관”이 적용될 수 있다.¹⁷⁾

요컨대, 가상자산의 성격이 명확해진다면 보다 그 성격에 부합하는 약관 심사 기준을 적용할 수 있을

11) 공정거래위원회(2021), 위 보도자료.

12) 참고로, 영국 영업행위감독청(FCA)과 스위스의 금융감독청(FINMA)은 관련 가이드라인에서 가상자산은 ① 지급결제 수단인 교환형, ② 투자에 대한 권리·의무를 제공하는 증권형, ③ 서비스에 대한 디지털 접근 수단인 유틸리티형 등으로 구분된다고 그 성격을 구체화하였다. FCA, 「Guidance on Cryptoassets」, 2019. 7. 31.; FINMA, 「Guidelines for enquiries regarding the regulatory framework for initial coin offerings」, 2018. 2.

13) 금융위원회, 기획재정부, 법무부 등 관계기관 합동, 「가상통화 현황 및 대응방향」, 2017. 9. p. 6.; 금융위원회, 기획재정부, 법무부 등 관계기관 합동, 「가상통화 관련 관계부처 회의 결과」, 2019. 5.

14) 한국은행, 「암호자산과 중앙은행」, 2018. p. 20. 및 〈요약〉부분 p. 5.

15) 매일경제 기사, 「500여 코인 3가지로 분류…금융위, 法으로 관리한다」, 2021.7. 18., <<https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2021/07/691115/>>

16) 연합뉴스 기사, 「코인 취급업자' 국내 약 230개 추정…통신판매·SW업 등록」, 2021. 5. 9., <<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210508047051002?input=1195m>>

17) 한편, 2018년 공정위 전자상거래과는 가상통화 거래소의 업태가 통신판매업 신고 대상이 아니라는 입장을 밝힌 바 있다.(뉴스핌 기사, 「가상통화거래소 전 상법상 공정위'유권해석...'통신판매업 아니다' 결론」, 2018.2.7., <<https://www.newspim.com/news/view/20180207000230>>)

것으로 보인다. 나아가 가상자산의 특성(발행인 부재, 익명성 등¹⁸⁾)을 반영한 별도의 표준약관을 마련하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

(2) 이용계약 해지 조항, 서비스 이용 제한 조항

공정위는 “고객이 부정한 용도로 서비스를 이용하고자 하는 경우, 약관에 위반되는 등 회사의 합리적 판단에 따라 사업자가 이용계약을 중지·해지할 수 있다”고 한 조항과, “법령을 위반하거나 위반이 의심되는 등의 경우, 서비스 이용을 제한한다”는 조항은 고객이 예상하기 어려운 조항 등에 해당한다고 보아 무효라고 판단하였다.¹⁹⁾

공정위는 상기 조항에 대하여 시정권고를 하면서 “계약의 중지·해지, 서비스 이용 제한은 고객의 계약상 권리, 의무에 중대한 영향을 미치는 사항이므로, 그 사유를 규정하더라도 불가피한 경우로 한정되어야 할 뿐만 아니라 고객이 예측 가능하도록 구체적이고 명확하여야 한다”고 밝혔다.

그러나 “불가피한 사유”가 무엇인지, 어느 정도로 “구체적이고 명확”해야 하는지가 불분명하여 가상자산거래소 입장에서는 공정위의 시정권고의 이행이 현실적으로 어려울 수 있다. 특히 최근 가상자산거래소들이 일부 가상자산에 대하여 거래 지원을 종료(이른바, 상장 폐지)하는 것이 불공정하다는 비판이 존재하는데,²⁰⁾ 금융위는 상장폐지를 비롯하여 이용계약 중지·해지 및 서비스 이용 제한 등에 대한 구체적인 가이드라인을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다.

(3) 부당한 면책 조항

공정위는 “회원의 변경사항을 회사에 알리지 않는 등의 사유로 발생한 불이익에 대하여 회사가 책임 지지 않는다”는 조항에 대하여 고객에게 부당하게 불리한 조항 등에 해당한다고 보면서 “사업자는 고객에게 원활한 서비스를 제공하기 위한 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여야 한다”고 하였다.²¹⁾

그러나 현재 자금세탁 방지에 초점을 둔 특금법 이외에 가상자산 투자자 보호 등 거래 안정화를 위한 법률이 미흡한 상황이다.²²⁾ 그러므로 사업자가 “선량한 관리자로서의 주의의무”를 다하기 위하여 어떠한 조치를 취해야 하는지 명확하지 않은 측면이 있다.

제21대 국회에서는 설명의무, 약관 제·개정 시 보고 및 공시 의무, 안전성 확보 의무, 이용자 고지의무, 업무보고서 제출 및 공시 의무 등 사업자 의무를 규정한 다양한 법률안(이용우 의원안: 의안번호 2109935, 김병욱 의원안: 의안번호 2110190, 양경숙 의원안: 의안번호 2110312 등)이 제안되어 있다. 이러한 법률안들을 바탕으로 사업자의 의무에 대한 법적 기준이 조속히 마련되어야 할 것으로 보인다.

4 나가며

최근 공정위는 가상자산거래소 이용자의 보호를 위해 가상자산거래소의 이용약관의 불공정성을 심사하였다. 하지만 현재 가상자산에 대한 불명확한 성격과 제도의 미흡 등으로 약관 심사에 일부 한계가 있는 것으로 보인다.

향후 금융위는 공정한 가상자산 시장질서의 확립과 투자자의 권리보호를 위하여 가상자산의 성격을 명확하게 정립하고 구체적인 가이드라인을 조속히 마련해야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

18) 정순섭, 「디지털 금융혁신관련 법령분석과 향후 입법·정책과제」, 『NARS 정책연구용역보고서』, 국회입법조사처, 2020. 9., p. 104.

19) 공정거래위원회(2021), 위 보도자료.

20) 매일경제 기사, 「'상폐' 칼자루 천 거래소... 코인 60개 하루아침에 사라질수도」, 2021.6.17., <<https://news.mk.co.kr/v2/economy/view.php?sc=&cm=%BA%F1%C6%AE%C4%DA%C0%CE%A1%A4%B0%A1%BB%F3%C8%AD%C6%F3&year=2021&no=584107&selFlag=&relatedcode=000010462>>

21) 공정거래위원회(2021), 위 보도자료.

22) 국회 정무위원회, 「전자금융거래법 일부개정법률안(박용진 의원 대 표발의, 의안번호: 2100590) 검토보고, 2020. p. 4.

