

입법의견서

발행일 2023. 10. 16.

가상자산 관련 「공직자윤리법 시행령」 일부개정령(안) 등 입법예고 에 대한 의견서

재산공개와 정보공개
제도개선 네트워크

경제정의실천시민연합, 세금도둑잡아라,
투명사회를 위한 정보공개센터,
참여연대, 한국탐사저널리즘센터 뉴스타파,
함께하는 시민행동

목차

목차	2
취지	2
시행령에 대한 의견	4
1. 가상자산의 재산등록방법에 대해 (시행령 개정안 제4조제3항)	4
2. 가상자산의 가액산정방식에 대해 (시행령 개정안 제4조의2제5항)	4
3. 기관별 가상자산보유의 제한에 대해 (시행령 개정안 제27조의15)	5
A. 직무관련성 관련, ‘거래소’ 관련 업무, 지휘·감독부서 등의 추가	6
B. ‘보유의 제한’에 더해, 거래 제한의 추가	7
시행규칙에 대한 의견	9
1. 최초 재산등록 신고서(별지 제1호서식), 재산변동사항 신고서(별지 제2호서식) 등	9

취지

- 2023년 5월 25일, 가상자산을 재산등록·공개제도의 등록대상재산으로 포함하는 개정 등을 골자로 [「공직자윤리법」\(법률 제19470호, 2023.06.13 공포, 2023.12.14 시행\)](#), 이하 개정「공직자윤리법」이 개정됨.
- 인사혁신처는 2023년 9월 4일, 개정「공직자윤리법」에서 위임된 내용과 그 시행 등과 관련해 [「공직자윤리법 시행령」 일부개정령\(안\)\(인사혁신처공고 제2023-398호\)](#), 이하 [시행령 개정안](#), [「공직자윤리법 시행규칙」 일부개정령\(안\)\(인사혁신처공고 제2023-399호\)](#), 이하 [시행규칙 개정안](#)을 입법예고함.
- [시행령 개정안](#)은 ① 재산형성과정의 기재에 대한 의무화, ② 종류와 수량 등 재산등록의 방법, ③ 가액을 산정하는 방법, ④ 거래내역을 신고하는 방법, ⑤ 금융거래 및 부동산정보 제공동의서의 제출, ⑥ 가상자산의 보유가 제한되는 업무의 범위를 규정하고 있음. 또한, [시행규칙 개정안](#)은 법률 등에 명시된 내용에 따른 재산등록 등을 위한 신고서식을 신설하거나 기존 서식 등에 가상자산 관련 항목을 추가함.
- 가상자산은 가치의 변동성이 크고, 거래방식에서도 기존의 등록대상재산인 주식, 부동산 등과 전혀 다른 특성을 보임. 따라서 관련 제도를 설계할 때, 기존의 등록대상재산에 대한 등록방식에 더해 가상자산의 특성을 함께 반영해야 함.
- 이같은 배경에서, 등록대상재산의 유형에 포함된 ‘가상자산’을 단순히 추가하는 개정사항은 제외하고, 가상자산의 재산등록에 반드시 필요한 주요 내용, 즉, 가상자산 가액의 산정, 재산등록의 세부 내용 등에 대한 의견을 밝히고자 함.

시행령에 대한 의견

1. 가상자산의 재산등록방법에 대해 (시행령 개정안 제4조제3항)

- 시행령 개정안 제4조제3항에 “법 제4조제2항제6호에 따라 등록할 가상자산은 가상자산의 종류와 수량을 기재하여 표시한다”를 신설함. 가상자산이 등록대상재산으로 추가됨에 따라 그 표시방법 등을 명시하기 위해 필요한 조항임.
- 시행령 개정안에는 가상자산의 종류와 수량을 기재하도록 명시함. 그러나 재산의 부정한 축적, 이해충돌의 해소 등과 같은 재산등록·공개제도의 취지, 가상자산의 특성 등을 고려할 때, 그 종류와 수량 뿐만 아니라, 거래의 방식, 거래상대방 등에 관해서도 확인할 수 있도록 해야 함. 가령, 가상자산의 경우는 거래소를 통하지 않고도 교환 등의 여러 방식으로 취득할 수 있어, 재산을 부정하게 축적하는 경로로 악용될 수 있음. 가상자산의 종류와 수량과 함께, 거래 방식(또는 유형), 거래상대방 등을 등록하도록 해야 제도의 취지와 목적에 부합하는 철저한 관리·감독이 가능함.

2. 가상자산의 가액산정방식에 대해 (시행령 개정안 제4조의2제5항)

- 시행령 개정안에서는 첫째, 「상속세 및 증여세법 시행령」 제60조제2항제1호에 따라 국세청장이 고시하는 가상자산사업자의 사업장에서 거래되는 가상자산의 경우, 해당 가상자산사업자가 공시하는 재산등록기준일의 일평균가액의 평균액을 등록함. 둘째, 그 밖의 가상자산은 앞서 규정된 가상자산사업자 외의 가상자산사업자와 이에 준하는 사업자의 사업장에서 공시하는 재산등록기준일의 최종 시세가액을 등록하도록 함. 다만, 최종 시세가액을 알 수 없거나 사실상 확인이 불가능한 경우에는 실거래가액 등 합리적으로 인정되는 가액을 등록하도록 함.
- 이같은 개정 방향에 따르면, 결국 재산등록의무자는 가상자산을 재산등록 시점의 특정 가격을 반영해 등록하게 됨. 그러나 가상자산의 다양성과 그 가치의 변동성 등을 고려할 때, 등록의무자들이 등록해야 할 가상자산의 실제 가치가 최대한 반영해 신고하도록 제도를 설계해야 함.
- 매수금액과 신고일 24시 기준 종가 등을 병기하고 가상자산의 실질적 가치를 최대한 반영해 재산등록하도록 해야 함.

- [국민권익위원회는 기관의 공무원 행동강령](#)([시행 2023. 9. 6.] [국민권익위원회훈령 제322호, 2023. 9. 6., 일부개정])을 통해, 가상자산의 매수가액, 매도가액을 신고하도록 하고 있음.

3. 기관별 가상자산보유의 제한에 대해 (시행령 개정안 제27조의15)

- 시행령 개정안에는 개정 「공직자윤리법」에 따라 가상자산의 보유를 제한하기 위한 세부적인 내용을 신설함.
- [현행 시행령 제27조의13\(기관별 주식취득의 제한\)](#)과 [시행령 제27조의14\(기관별 부동산취득의 제한\)](#)의 내용과 큰 틀에서 유사해 보임. 그러나 주식과 부동산은 ‘취득’의 제한인데 반해, 가상자산은 ‘보유’의 제한을 명시하고 있음. 이와 관련해 현행 제도를 살펴보면, ‘취득’은 재산을 새롭게 얻는 행위를 의미함. 따라서 제도상 ‘취득의 제한’은 기존의 재산에 대한 처분을 요구하지 않음. 그와 달리 ‘보유의 제한’은 기존의 재산 전체에 대한 처분을 요구함.
- 우선, 시행령 개정안은 “가상자산에 대한 정보를 획득하거나 영향력을 행사하는 업무를 수행한다고 인정되는 부서 또는 직위”를 열거함(아래 <표1> 참고).
 - [현행 시행령 제27조의8\(직무관련성의 판단기준\)](#)을 준용한 것으로 보임.
- 또한, 개별 기관이 ▲가상자산의 보유가 제한되는 부서 또는 직위, ▲가상자산의 보유 여부 확인 방안, ▲가상자산을 보유한 공직자에 대한 직위 변경, 징계를 포함한 방안을 마련하고, 이를 운영한 결과를 관할 공직자윤리위원회에 보고하도록 함.

<표1> 시행령 개정안상 가상자산의 보유가 제한되는 부서 또는 직위

- 가상자산에 관한 정책 또는 법령의 입안·집행 등에 관련되는 직무
- 가상자산에 관한 수사·조사·감사 및 검사에 관련되는 직무
- 가상자산에 관한 신고·인가·허가·면허 및 특허 등에 관련되는 직무
- 가상자산에 관한 조세의 조사·부과 및 징수에 관련되는 직무
- 가상자산에 관한 지도·감독에 관련되는 직무
- 가상자산에 관한 예산의 편성·심의·집행 또는 공사와 물품의 계약에 관련되는 직무
- 가상자산에 관한 사건의 심리 또는 심판 등에 관련되는 직무
- 그 밖에 소속기관의 장이 가상자산에 대한 정보를 획득하거나 영향력을 행사하는 업무를 수행한다고 인정하는 직무

- 이와 관련해, 현행 제도와 비교할 필요가 있음. 현재, 기관별 공무원행동강령 중 ‘직무 관련 정보를 이용한 거래의 제한’ 등과 관련한 규정을 통해, 가상자산의 보유 등을 신고하고 관련한 이해충돌을 해소하는 방안을 운영하도록 하고 있음.
- 국민권익위원회의 [<가상자산 관련 공공기관 행동강령 운영실태 후속조치 점검 결과>](#)(2022.11., 부패방지국 행동강령과)에서는 [가상자산 관련 정보 취급 직무 유형]으로 ① 가상자산에 관한 정책 또는 법령의 입안·집행 등에 관련되는 직무, ② 가상자산과 관련된 수사·조사·검사 등에 관련되는 직무, ③ 가상자산 거래소의 신고·관리 등과 관련되는 직무, ④ 가상자산 관련 기술 개발 지원 및 관리 등에 관련되는 직무를 예시하고, 기관장이 가상자산과 관련성이 있는 것으로 인정하는 직무를 추가 지정해 제도를 운영하도록 안내하고 있음.
- 이와 같은 배경에서, 아래와 같이 수정·보완할 필요가 있음.

A. 직무관련성 관련, ‘거래소’ 관련 업무, 지휘·감독부서 등의 추가

a. [가상자산과 관련한 국가기관의 행정, 정책입안과정 등을 고려할 때, 가상자산 그 자체는 물론, 가상자산의 거래소, 가상자산의 발행 또는 유통과 관련한 과학기술 등과 관련한 업무를 수행하는 부서 또는 직위에 있는 공직자에 대해서도 가상자산의 취득을 제한해야 함.](#)

- 시행령 개정안 제27조의15제1항에서 “가상자산에 대한 정보를 획득하거나 영향력을 행사하는 업무”라고 명시하고, ‘가상자산’ 그 자체와 관련한 부서와 직무를 열거함. 그러나 가상자산의 유관부서 등을 판단하는 기준을 가상자산 ‘그 자체’로만 한정할 필요는 없음. 가령, 시행령 개정안에 열거한 기준이 ‘거래소’ 또는 가상자산의 발행 또는 유통 등과 관련한 과학기술 등을 포괄하고 있는지 분명하지 않음.
 - 「공직자윤리법」상 가상자산은 “「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 가상자산”임([개정 「공직자윤리법」 제4조제2항제6호](#)).

b. 또한, 가상자산, 거래소 등과 관련한 업무를 직접적으로 수행하는 부서 또는 직위에 있는 공직자와 함께, 이들을 지휘·감독하는 부서 또는 직위에 있는 공직자까지 포함해 관련한 이해충돌을 관리·감독해야 함.

- 현행 「공직자윤리법」 제14조의15(기관별 주식취득의 제한)에 따른 주식의 신규취득과 관련해, 특정 주식과 이해충돌이 발생할 우려가 있는 업무를 수행한다고 인정되는 부서의 소속 공직자 본인과 그 지휘·감독자를 적용대상으로 운영하고 있음. 또한, 기관장은 해당 기관의 개별 부서와 이해충돌이 발생할 수 있다고 지정한 모든 주식에 대한 신규취득을 제한하고 있음.

<표2> 행정안전부 공무원의 주식 및 부동산 취득 제한에 관한 규정 중 적용대상 관련

제4조(주식 신규취득 제한) ① 법 제3조에 따른 재산등록의무자 중 다음 각 호의 주식유관부서에 근무하는 소속 공무원과 직제규정 등에 따라 그 부서의 업무를 지휘·감독하는 상급 감독자 및 타 부처에서 주식유관부서로 파견된 공무원(이하 "주식제한대상자"라 한다)은 제5조제1항에 따른 직무 관련 주식을 새로 취득하여서는 아니 된다.

B. ‘보유의 제한’에 더해, 거래 제한의 추가

- 현행 「공직자윤리법」에서는 기관별로 주식과 부동산에 대한 ‘취득’을 제한하고 있음(법 제14조의15, 제14조의16). 기존 제도 등을 살펴보면, ‘취득의 제한’은 주식과 부동산을 새롭게 거래하는 행위에 대한 금지를 의미함. 따라서 취득을 제한하는 경우, 기존에 보유하고 있는 주식과 부동산은 이들 규정에도 불구하고 계속해 ‘보유’할 수 있음. 즉 기존의 재산에 대한 처분의 의무를 부과하지 않음.
- 반면, 개정 「공직자윤리법」과 입법예고된 시행령 개정안에서는 ‘취득’이 아닌 가상자산의 ‘보유’ 자체를 원천적으로 금지한다고 해석할 수 있음. 따라서 직무관련성이 인정된 부서 또는 직위에 있는 공직자는 현재 보유하고 있는 가상자산을 처분해야 할 뿐 아니라, 가상자산의 신규취득도 불가능하다고 해석됨.

- 이같은 배경에서, 시행령 개정안 제27조의15(기관별 가상자산보유의 제한)는 [현행 「공직자윤리법」 제14조의4\(주식의 매각 또는 신탁\)](#)와 유사하게, 가상자산에 대한 매각 또는 백지신탁 제도로 작동할 수 있음. 따라서 제도가 실효성을 갖기 위해서는 처분이 강제되어야 하고, 현재 보유 여부, 가상자산의 처분 결과 등에 대한 확인 또한 엄격히 관리·감독해야 함.
- 다만, 가상자산에 대한 보유 여부를 분기 또는 반기에 걸쳐 점검할 경우, 가상자산의 특성상 보유를 제한하는 규정의 실효성에 의문이 있음. 특히 가상자산의 경우, 사실상 거래비용이 없고 짧은 시간 동안 반복적 거래가 가능하기 때문임. 따라서 단기에 매수와 매도를 반복하는 경우, ‘보유의 제한’만으로 이해충돌을 규율할 수 있을지 의문임. 따라서 보유의 제한과 함께, 신규취득에 대한 금지 또는 거래의 제한 등 또한 고려해야 함.
- 제도의 실효성 등을 제고하기 위해, 법령의 개정을 통해 주식 등과 같이 가상자산에 대한 매각 또는 백지신탁제도를 도입할 필요가 있음.

시행규칙에 대한 의견

1. 최초 재산등록 신고서(별지 제1호서식), 재산변동사항 신고서(별지 제2호서식) 등

- 시행규칙 개정안 중 최초 재산등록 신고서(별지 제1호서식), 재산변동사항 신고서(별지 제2호서식)는 가상자산의 소유자, 관계, 거래소명, 가상자산명, 가격, 수량, 가격과 수량의 곱한 수치로서 가액, 형성과정 등을 기재하도록 서식을 구성하고 있음.
- 한편, 거래소를 거치지 않은 취득과정으로서, 개인 간 교환, 에어드랍 등에 대해 '거래소명'란에 '기타'라고 기재하고 '형성과정'란에 취득일자, 거래금액 등을 적시하도록 함(아래 <표3> 참고).

<표3> 최초 재산등록 신고서(별지 제1호서식), 재산변동사항 신고서(별지 제2호서식) 중 가상자산와 관련 거래소명의 기재

3. '거래소명'란 작성방법

- 국내·외 거래소의 경우
 - 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률」 제2조제1호 하목에 해당하는 가상자산사업자의 경우 등록된 정식 명칭을 적으십시오.
 - 외국 거래소의 경우 외국 거래소의 정식 명칭을 적으십시오.
- 개인 간 교환·매매 등의 경우
 - 개인 간 교환·매매 등 거래소를 거치지 않은 경우 '기타'를 적고 형성과정에 상대방의 성명과 취득·상실일자, 거래금액, 교환 매물 등을 적으십시오.
 - 기업 등의 에어드랍 등으로 가상자산을 보유하게 된 경우 '기타'를 적고 형성과정에 배분주체(거래소·기업 등)의 명칭과 취득일자 등을 적으십시오.
 - 이 외 거래소를 거치지 않은 매매·교환·이전 등의 경우 '기타'를 적고 형성과정에 보유 경위를 적으십시오.

- 위 신고서들을 이같은 방식으로 작성할 경우, 작성해야 하는 등록의무자의 입장에서 혼란스러울 뿐 아니라, 이후 재산심사 등 등록내용을 확인하는 기관의 입장에서도 등록내용을 명확하게 구분하기 어려울 수 있음. 가령, '거래소명'란에 '기타'라고

적시한 경우, 기재한 내용의 정확한 의미가 개인 간 교환인지, 개인 간 매매인지, 에어드랍 등 여타의 방식인지 명확히 구분되지 않음. 개인 간 교환, 개인 간 매매를 ‘기타’로 분류해 기재해야 하는데, 개인 간 교환, 개인 간 매매 외 다른 방식의 개인 간 거래 또한 ‘기타’로 기재해야 함. 등록의무자의 성실신고를 전제로, ‘형성과정’란 등에 기재된 다른 정보와 비교 검토해야 대략의 의미를 확인할 수 있음.

- 또한, 실제 기재하는 등록의무자의 입장에서 시행규칙 개정안에 관련 서식 등을 살펴보면, 형성과정에 대한 기재 의무가 없는 공직자가 거래소를 통해 가상자산을 취득했을 경우, 거래소명, 가상자산의 종류, 가격 등을 기재함. 그런데 같은 공직자가 거래소를 거치지 않고 개인 간 교환을 통해 가상자산을 취득한 경우에는 상대방의 성명과 취득·상실일자, 거래금액, 교환매물 등을 기재해야 하고, 에어드랍 등으로 가상자산을 보유하게 된 경우에는 배분주체(거래소·기업 등)의 명칭과 취득일자 등을 기재해야 함. 그렇다면, 거래소를 통해 취득한 경우에도 취득·상실일자를 기재하지 않을 합리적 이유가 없음. 한편, 거래소 이외의 방법으로 취득한 경우, 기재해야 할 내용에 ‘등’을 포함해 명시하고 있어 성실신고를 이끌어내기 어려움. 가상자산의 모든 취득 거래 유형과 거래 과정에 대해, 예외항목을 최소한으로 줄이고 동일한 조건과 항목으로 기재하도록 서식을 수정·보완해야 함.
- 기재하는 정보를 보다 명확하게 구분해 정확한 정보를 기재하도록 해야 함. 따라서 기재항목을 거래소명, 가상자산명, 가액 등으로 구분하고, 거래소 외 취득에 대해 거래소를 통한 취득과 구분해 ‘형성과정’란에 기재하도록 하기보다는, 가령 ▲거래소명, 지갑주소 또는 이를 지원하는 서비스명 등 가상자산서비스명, ▲매매, 교환, 채굴, 스테이킹, 에어드랍 등 거래유형 또는 취득경위, ▲거래소명, 개인, 기업 등 거래상대방, ▲가격, 수량, 가액, ▲지불 또는 수수료 등 거래비용의 지불수단 등 가상자산의 거래 전반에 대한 항목을 세분화하되, 비교가능한 요소 간에 기재항목을 통일해 구체적으로 기재하도록 해야 함.

재산공개와 정보공개 제도개선 네트워크

가상자산 관련 「공직자윤리법 시행령」
일부개정령(안) 등 입법예고에 대한 의견서

발행일 2023.10.16.(월)

발행처 재산공개와 정보공개 제도개선 네트워크(재정넷)
담당

- 경실련 서휘원 팀장 (02-3673-2141, hwseo@ccej.or.kr)
- 참여연대 이재근 협동사무처장 (02-723-5302,
tsc@pspd.org)