

## 과세정보 비밀유지의 예외규정에 대한 비교법 연구

최창수\*

전 세계의 각 국가는 과세정보의 비밀보장을 위한 적합한 법체계를 두고자 하며 부적합하게 과세정보를 공개한 관련자나 조세당국에 대한 제재 체계를 마련하고자 한다. 비교법적으로 일본과 프랑스의 경우 포괄적인 규정만 있을 뿐 세부적인 규정은 없어 입법적 시사점은 크지 않다고 본다. 독일 법률의 경우 중대한 공익을 위해 필요한 경우를 기타의 예외규정으로 도입할지 참조할 필요가 있으며, 영국과 호주의 법률은 개인식별정보 비공개를 위한 세부규정을 명시한다는 점에서 주목할 만하다. 마지막으로 미국의 법률은 세부적인 예외규정과 의회에 대한 정보제공 규정을 두고 있으며 가장 강력한 제재규정을 두고 있다는 점에서 입법적 시사점이 가장 많다고 판단된다.

비교법적 검토를 통해 우리의 「국세기본법」은 여러 측면에서 입법적 개선이 요구된다고 본다. 첫째, 특정 납세자를 식별하거나 과세정보에서 특정 납세자를 추측할 수 있거나 특정 납세자를 식별하기 위해 합리적으로 사용될 수 있는 과세정보에 대해서는 그 제공을 금지하는 명시적인 규정을 「국세기본법」 제81조의13제1항에 마련하는 것이 필요하다. 둘째, 미국의 경우와 마찬가지로, 국세청장이 매년 마감 후 일정 기간 내에 일반인에 대한 공개를 목적으로 국회에 각 정부부처와 관련하여 과세정보의 공개내역을 포함한 보고서를 제공하고 보고서에는 각 요청의 일반적인 목적을 명시하도록 하며, 과세정보를 공개·조사한 혐의로 형사상 기소된 경우 국세청장은 해당 납세자에게 신속히 그 사실을 통보하도록 하는 것이 바람직하다. 향후에는 미국식으로 과세정보의 무단 공개나 조사로 피해를 입은 납세자를 위한 명시적인 손해배상청구권을 인정하는 규정도 고려할 수 있다.

**주제어:** 과세정보 비밀유지와 예외, 의회에 대한 과세정보 공개, 독일의 과세정보 비밀유지, 영국의 과세정보 비밀유지, 호주의 과세정보 비밀유지, 미국의 과세정보 비밀유지

\* 대한민국국회 국회도서관 법률조사관, 법학박사/미국변호사(skycchoe@naver.com)

## 목 차

- I. 서론
- II. 우리의 법률
  - 1. 과세정보의 비공개와 예외
  - 2. 국회에 대한 공개
- III. 외국의 법률
  - 1. 일본과 프랑스의 법률
  - 2. 독일의 법률
  - 3. 영국의 법률
  - 4. 호주의 법률
  - 5. 미국의 법률
- IV. 법률의 비교와 검토
  - 1. 개인정보 보호를 위한 규정
  - 2. 공개대상 과세정보를 위한 포괄적 규정
  - 3. 납세자의 권리확보를 위한 통보의무
  - 4. 손해배상청구권
- V. 결론

### I. 서론

전 세계에게 조세법 체제를 갖춘 국가들은 납세자의 과세정보나 자료의 비밀을 보장하기 위한 법률 규정을 두고 있다. 각 국의 조세 법률은 공통적으로 세무 당국의 과세정보 공개를 원칙적으로 금지하지만 이를 허용하는 예외적인 경우들을 명문화한다. 지난 2012년 OECD가 발표한 보고서는 각 국의 과세정보 비밀유지를 위해 요구되는 다음의 2가지 필수요건을 적시하고 있다.<sup>1)</sup> 첫째, 각 국가는 과세정보의 비밀보장을 위한 적합한 법체계를 갖추어야 한다. 둘째, 각 국가는 부적합하게 과세정보를

1) OECD, *Keeping It Safe: the OECD Guide on the Protection of Confidentiality of Information Exchanged for Tax Purposes*, 2012, pp. 11-13.

공개한 관련자나 조세당국에 대한 제재 체계를 마련해야 한다. 여기서 행정적, 형사적 제재가 모두 활용될 수 있는데, 일부 국가는 벌칙규정을 조세에 관한 기본법에 두기도 하며, 다른 국가는 형법과 같은 다른 법률에 두기도 한다. 이 보고서는 관련 벌칙은 위반을 억제하기에 충분할 정도로 명확하고 엄격해야 한다는 점을 강조한다.

사전 조사를 통해 우리의 「국세기본법」상 관련 규정에서 시작하여 미국, 영국, 호주, 독일, 프랑스, 일본 등 총 6개국의 관련 법률을 검토하였다. 그 결과 일본, 프랑스는 가장 간단한 형태로 행정부 공무원의 과세정보 비밀유지의무를 부과하고 위반 시 적용되는 처벌규정만을 두고 있으며, 2개 국가 모두 입법부에 대한 과세정보 제공에 관한 별도의 명시적인 규정을 두고 있지 않다. 독일, 영국, 호주의 경우 과세정보 비공개 원칙에 대한 5~8가지의 예외적인 경우들을 명시하고 있다. 이 국가들은 공통적으로 의회에 대한 정보공개의 허용범위를 법률로 명문화하고 있지는 않다. 다만 독일의 경우 중대한 공익을 위해 필요한 경우를 연방의회가 과세정보를 요구할 수 있는 법적 근거가 될 수 있도록 하며, 영국과 호주의 경우 정보공개가 허용되는 경우에도 개인식별정보가 누설되지 않도록 하는 포괄적 의무규정을 적시하고 있다.

미국도 마찬가지로 일반적인 과세정보 비밀유지의무를 부과하지만 미국의 관련 법제는 아래 3가지의 특징을 가지고 있다. 첫째, 과세정보 비공개에 대한 조사대상국들 중 가장 많은 총 13가지의 예외적인 경우들을 명시하고 있으며, 이 경우들이 이하에도 세부적인 규정을 명시하고 있다. 둘째, 의회 및 그 산하 각 위원회에 대한 과세정보 제공에 관한 규정을 명문화하고 있다. 셋째, 과세정보 비밀유지의무 위반 시 매우 광범위한 행정적, 형사적 제재가 적용될 뿐만 아니라 납세자에게 국가를 상대로 손해배상청구권까지 부여하고 있다.

본 연구는 전 세계 주요국이 위 OECD 보고서가 제시한 2가지 원칙을 어떻게 법률로 규정하고 있는지, 그리고 특히 의회에 대한 과세정보 제공에 관해 어떠한 규정을 명시하고 있는지를 비교·검토하여 우리나라 법률을 위한 입법적 대안을 제시하고자 한다. 이를 위해 과세정보 비밀유지의무 및 예외규정과 의회에 대한 공개규정이 얼마나 세부적으로 명시되어 있는지 검토한다. 우선 국내의 법률을 살펴본 후, 관련 규정의 폭과 깊이의 순서에 따라 일본과 프랑스의 법률, 독일, 영국, 호주의 법률, 그리고 미국의 법률을 차례로 살펴보기로 한다.

## II. 우리의 법률

### 1. 과세정보의 비공개와 예외

일반법으로서 우리의 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 「정보공개법」) 제9조제1항은 공공기관이 보유·관리하는 정보는 공개 대상이 된다는 원칙에서 시작한다.<sup>2)</sup> 그러나 「정보공개법」 제9조제1항 이하 각호에 해당하는 9가지의 정보는 공개하지 아니할 수 있다고 규정하여 그 예외를 인정한다. 이에 따라 「정보공개법」은 원칙적 공개와 예외적 비공개를 기본내용으로 하는 가운데, 특히 제9조제1항 이하 1호는 “다른 법률 또는 법률에서 위임한 명령 … 에 따라 비밀이나 비공개 사항으로 규정된 정보”를 비공개 대상 정보로 규정하고 있다.

우리의 과세정보 공개에 관한 기본법은 「국세기본법」이며 제81조의13제1항은 납세자 보호를 위해 세무공무원에 대하여 납세자 과세정보의 제공 및 누설 또는 목적외 사용을 금지하고 있다. 제1항 이하에서는 그 사용 목적에 맞는 범위에서 과세정보의 제공이 예외적으로 허용되는 아래 도표와 같은 9가지의 경우들을 명시한다. 결국 「정보공개법」과 반대로 「국세기본법」은 원칙적 비공개와 예외적 공개를 기본내용으로 한다.

호	과세정보의 요구 주체	과세정보의 제공 주체	과세정보의 사용 목적
1	지방자치단체	세무공무원	법률에서 정하는 조세의 부과·징수 등
2	국가기관		조세쟁송이나 조세법 소추(訴追)
3	법원		제출명령 또는 법관이 발부한 영장
4	세무공무원		국세의 부과·징수 또는 질문·검사
5	통계청장		국가통계작성
6	사회보험운영기관		관계 법률에 따른 소관 업무를 수행
7	공공기관		급부·지원 등을 위한 자격의 조사·심사
8	국정조사위원회		국정조사 목적으로 위원회 의결로 비공개회의에 제공
9	기타		다른 법률의 규정에 따른 목적

2) 현행 국세기본법상 과세정보 공개제도의 현황에 대해서는 일반적으로, 박종수 외, 과세정보의 비밀유지 범위에 관한 연구, 연구용역보고서, 기획재정부, 2013, 9~38쪽.

「국세기본법」 제81조의13제1항은 우리의 OECD 가입을 계기로 1996년에 신설되었는데, 당시에는 현재의 제1호~제4호 및 제9호 등 5가지의 경우들로 구성되었다.<sup>3)</sup> 이후 2009년, 2014년, 2018년에 제5호, 제6호 및 제7호, 제8호가 각각 법률 개정을 통해 신설된 후 현재의 9가지 예외적 항목들이 완성되었다. 우선 제1호~제3호는 각각 지방자치단체, 국가기관 및 법원이 해당 기관의 소관 법률의 집행을 위해 국가공권력 행사가 필요한 경우 세무공무원에 의한 과세정보 제공을 허용하고 있다. 제4호는 세무공무원이 국세를 부과, 징수, 검사 등을 수행하기 위해 필요한 경우 과세정보 제공을 허용하는 규정이다. 제5호~제7호는 각각 통계청장, 사회보험운영기관, 급부·지원을 위한 자격의 조사·심사기관이 각 기관의 적합한 업무수행을 위해 필요한 경우 과세정보의 사용을 허용한다. 제8호는 국회에 대한 과세정보 제공을 허용하는 규정이다. 마지막으로 제9호는 “다른 법률의 규정에 따라 과세정보를 요구하는 경우”를 과세정보 비공개예외로 명시한다. 여기서 제9호의 본질과 관련하여, 이 항목이 앞선 8가지 예외 항목들 이외의 기타 경우들을 포괄하는 것인지, 아니면 앞선 8가지 예외 항목들이 각각 독립적으로 존재하고 제9호는 ‘다른 법률’에 명시된 경우로 제한하는 것인지가 문제가 된다.

특히 「국세기본법」 제81조의13제1항제9호의 ‘다른 법률’과 앞서 살펴본 「정보공개법」 제9조제1항제1호에 명시된 ‘다른 법률’ 간의 관계가 법률 해석상 가장 중요한 사안이다. 판례는 「정보공개법」 제9조제1항제1호는 「국세기본법」 제81조의13제1항제9호에 포함되지 않는다는 태도를 취한다.<sup>4)</sup> 다시 말해서 「국세기본법」 제81조의13제1항제9호의 ‘다른 법률’의 범위는 「정보공개법」 제9조제1항제1호의 ‘다른 법률’보다 좁은 것이며, 「국세기본법」 제81조의13제1항제9호의 ‘다른 법률’에 「정보공개법」은 포함되지 않는다고 본다. 결국 「국세기본법」 제81조의13제1항제9호의 ‘다른 법률’의 범위는 매우 좁게 해석되는바, 다른 법률에서 명백하게 과세정보의 제공을 허용하는 명시적인 규정이 있는 경우에만 제9호가 적용되도록 한다. 일례로 「식품위생법」 제82조제3항은 “식품의약품안전처장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 과징금을 징수하기 위하여 필요한 경우에는 … 관할 세무관서의 장에게 과세정보 제공을 요청할 수 있다”고 명시하고 있다.

실제로 국가기관에 대한 과세정보 제공의 허용범위를 둘러싸고, 최근 공정거래위원회와 국세청간 갈등이 발생하였으며 이에 따라 2019년에 국세기본법 일부개정법률안이 마련되었다. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 「공정거래법」)이라고

3) 국세기본법 일부개정법률안, 검토보고서, 기획재정위원회, 2019.7., 4~5쪽.

4) 서울행정법원 2012. 9. 16. 선고 2011구합36838 판결.

한다) 제64조제2항은 “공정거래위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계행정기관 기타 기관 또는 단체의 장에게 필요한 조사를 의뢰하거나 필요한 자료를 요청할 수 있다”고 규정한다. 공정거래위원회는 특수관계인 간 일감몰아주기를 통한 사익편취 및 편법증여를 규제하는 기관이지만, 국세청이 조사과정에서 입수한 과세정보가 공정거래위원회에 공유되지 않아 실효성 있는 규제가 어렵다는 문제점이 제기되었다.

법제처는 법령해석을 통해, 세무관서의 장을 자료나 정보의 요청기관으로 명시하고 있지 않으며 요청대상 정보가 과세정보임을 나타내고 있지도 않다는 점에서 「공정거래법」 제64조제2항에 따른 과세정보의 요청은 「국세기본법」 제81조의13제1항제9호에 해당하지 않는다는 점을 확인하였다.<sup>5)</sup> 그러한 이유로 국세기본법 일부개정 법률안이 발의되었으며 현재 계류 중인데, 그 입법취지는 국세청이 부과한 「상속세 및 증여세법」상 특수관계법인 간의 일감 몰아주기 거래로 발생한 이익에 대한 증여에 대한 과세정보와 「법인세법」상 부당행위계산의 부인 관련 정보를 공정거래위원회에 제공하여 법률 집행의 실효성을 제고하기 위함이다.<sup>6)</sup>

「국세기본법」은 과세정보의 누설에 대한 벌칙규정이 없다. 그 대신에 「형법」 제127조에서 공무상 비밀누설죄의 경우 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지로 처벌할 수 있도록 한다.

## 2. 국회에 대한 공개

국회에 대한 통계자료 제공과 관련하여, 「국세기본법」 제85조의6제4항과 제5항은 아래 3가지의 활동을 위해 필요한 통계자료를 요구하는 경우에는 국세청장이 이를 제공할 것을 명시한다.

특히 국회의 정보요구권과 관련된 법률은 「국회법」 제128조와 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제10조에서 규정한다. 아래는 각 법률의 관련 조항이다.

5) 안건번호 18-0413, 회신일 2018. 12. 7.

6) 「국세기본법」 제85조의7을 신설하여 관련 과세정보를 공정거래위원회에 제공하도록 하는 법률안(의안번호: 2020387, 발의연월일: 2019. 5. 13), 또는 제81조의13제1항제9호를 제10호로 하고, 공정거래위원회가 그러한 정보를 요구하는 경우를 과세정보 비공개에 대한 예외로 인정하는 제9호를 신설하는 법률안(의안번호: 2021734, 발의연월일: 2019. 7. 30.)이 발의되었다. 이와 별도로 금융위원회와 국세청간의 정보공유를 목적으로, 「국세기본법」 제85조의7을 신설하여 상장회사의 임원이나 주요주주가 명의 신탁한 주식에 대해 세법상 증여세가 과세된 경우 이를 금융위원회에 통보하도록 하여 내부자거래를 보다 효율성 있게 규제하려는 법률안(의안번호: 2022054, 발의연월일: 2019. 8. 21.)이 발의되었다.

호	통계자료의 요구 주체	통계자료의 제공 주체	통계자료의 사용 목적
1	국회 소관 상임위원회	국세청장	의결로 세법의 제정법률안·개정법률안, 세입예산안의 심사 및 국정감사 기타 의정활동을 위해 필요한 경우
2	국회 소관 상임위원회		제81조의13에도 불구하고, 의결로 국세의 부과·징수·감면 등에 관한 자료를 요구하는 경우에는 그 사용목적에 맞는 범위 안에서 과세정보를 납세자 개인정보를 직접적, 간접적 방법으로 확인할 수 없도록 가공하여 제공
3	국회에산정책 처장		의장의 허가를 받아 세법의 제정법률안·개정법률안에 대한 세수추계 또는 세입예산안의 분석을 위하여 필요한 경우

법률	조항	본문
「국회법」	제128조 (보고·서류 등의 제출 요구)	① 본회의, 위원회 또는 소위원회는 그 의결로 안건의 심의 또는 국정감사나 국정조사와 직접 관련된 보고 또는 서류와 해당 기관이 보유한 사진·영상물(이하 이 조에서 "서류등"이라 한다)의 제출을 정부, 행정기관 등에 요구할 수 있다. 다만, 위원회가 청문회, 국정감사 또는 국정조사와 관련된 서류등의 제출을 요구하는 경우에는 그 의결 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.
「국정감사 및 조사에 관한 법률」	제10조 (감사 또는 조사의 방법)	① 위원회, 제5조제1항에 따른 소위원회 또는 받은 감사 또는 조사를 위하여 그 의결로 감사 또는 조사와 관련된 보고 또는 서류등의 제출을 관계인 또는 그 밖의 기관에 요구하고, 증인·감정인·참고인의 출석을 요구하고 검증할 수 있다. 다만, 위원회가 감사 또는 조사와 관련된 서류등의 제출 요구를 하는 경우에는 재적위원 3분의 1 이상의 요구로 할 수 있다.

### III. 외국의 법률

#### 1. 일본과 프랑스의 법률

일본은 우리의 「국세기본법」에 상응하는 법률로 「국세통칙법」을 두고 있다. 그러나 우리의 「국세기본법」 제81조의13제1항에 상응하는 형태로 비밀주의와 예외를 명시한 세부규정은 두고 있지 않다. 또한 일본은 「행정기관이 보유한 개인정보 보호에 관한 법률」을 두고 있는데, 과세정보 등의 개인정보를 정보주체의 동의 없이 본래 목적 이외의 용도로 사용하거나 제공하지 못하도록 금지한다. 「국세통칙법」, 「회계검사원법」 및 「형사소송법」등에서 예외적으로 정한 경우는 공개가 허용된다고 볼 수 있다. 「국세통칙법」 제126조(벌칙)는 과세정보 비밀유지의무 위반 시 2년 이하의 징역 또는 100만엔 이하의 벌금으로 처벌할 수 있다고 규정한다.

프랑스는 「조세절차법(Livre des procédures fiscales)」 제L103조에서 세무공무원의 직무상 비밀유지의무를 부과한다. 우리와 마찬가지로 형법에 벌칙규정을 두어, 「형법전(Code pénal)」 제226-13조는 직무상 비밀을 부적절하게 누설한 경우 1년의 구금형 및 최대 15,000유로의 벌금에 처할 수 있도록 한다.

일본과 프랑스의 법률에서는 공통적으로 의회에 대한 과세정보 제공에 대해서는 별도의 명시적인 규정을 두고 있지 않다.

## 2. 독일의 법률

독일은 「조세기본법(Abgabenordnung)」 제30조제1항에서 과세정보 비밀유지의무를 부과하며, 아래 도표와 같이 제30조제4항은 비밀주의에 대한 예외적인 경우들을 명시하고 있다. 제2호와 제3호는 독일 연방 및 유럽연합 법률에서 과세정보의 제공이나 공개를 허용한 경우를 예외로 인정한다. 이와 별도로 제5호는 ‘중대한 공익을 위해 필요한 경우’를 또 다른 예외적인 경우로 인정하는데, 여기에는 공공, 국가의 안전 보호 등을 위하여 필요한 경우, 경제범죄로 기소되었거나 기소되어야 하는 경우, 그리고 행정에 대한 신뢰를 심각하게 훼손시킬 수 있는 잘못된 사실을 교정하기 위한 경우 등이 포함된다.

호	규 정
1	행정절차, 감사절차, 조세사건에 대한 사법절차(형사절차, 과태료 부과절차 포함)의 이행을 위해 필요한 경우
1a	세무관청의 정보처리를 위해 필요한 경우
2	연방 법률이 명시적으로 허용하는 경우
2a	유럽연합법이 규정하거나 허용하는 경우
2b	연방통계청의 통계작성을 위하여 필요한 경우
3	당사자가 동의하는 경우
4	조세범죄 등에 관한 법적 절차에서 취득한 정보로서, 조세범죄 이외의 범죄에 관한 형사절차의 이행을 위해 필요한 경우
5	중대한 공익을 위해 필요한 경우 (a) 공공, 국가의 안전 보호 등을 위하여 필요한 경우 (b) 경제범죄로 기소되었거나 기소되어야 하는 경우 (c) 행정에 대한 신뢰를 심각하게 훼손시킬 수 있는 잘못된 사실을 교정하기 위한 경우

독일은 입법부에 대한 과세정보 제공을 허용하는 명시적인 규정을 두고 있지 않



다. 그러나 「조세기본법」 제30조제4항제5호는 입법부가 과세정보 공개를 요구할 수 있는 법적 근거가 된다. 또한 우리의 「국정조사 및 감사에 관한 법률」에 상응하는 법률로 「조사위원회법」(Untersuchungsausschussgesetz)을 두고 있으며, 제18조에 따라 입법부는 연방정부에게 조사대상 서류를 제출할 것을 요구할 수 있도록 한다.

### 3. 영국의 법률

영국은 과세정보 비밀주의에 따라 조세행정의 직무를 수행하는 과정에서 획득한 과세정보에 대해서는 비공개를 원칙으로 하며 이와 별도로 예외적인 경우들을 명시한다. 「2005년 국세청장법(Commissioners for Revenue and Customs Act 2005)」 제18조가 그러한 내용을 규정한다. 제18조제1항 및 제2항에서는 국세청 소속 공무원은 원칙적으로 국세청의 기능과 관련하여 보유한 정보를 외부에 공개할 수 없다는 원칙을 명시한다. 제18조제2항 이하 (a)~(h)는 이 원칙에 대한 예외로 정보 공개가 허용되는 아래 8가지 예외적인 경우들을 적시한다.<sup>7)</sup>

하위조항	규정
(a)	국세청의 직무수행을 목적으로 하고 국세청장이 부과한 제한사항을 위반하지 않는 공개
(b)	공공의 이익이나 검찰의 요청에 따른 공개
(c)	국세청의 직무수행 관련된 사안에 대한 민사소송절차상 목적의 공개
(d)	국세청의 직무수행과 관련된 사안에 대한 형사소송절차상 목적의 공개
(e)	법원의 명령이 요구하는 바에 따른 공개
(f)	조사를 목적으로 경찰조사국(Her Majesty's Inspectors of Constabulary)에 대한 공개
(g)	민원 및 위법행위와 관련된 권한행사를 목적으로 독립경찰민원조사국장(General of the Independent Office for Police Conduct)에 대한 공개
(h)	해당 정보가 관련된 개인의 동의에 따른 공개

제18조제3항에서는 제18조제1항의 과세정보 비공개원칙은 달리 정보공개를 허용하는 다른 법률에 종속된다고 규정한다. 즉 제18조제1항에도 불구하고, 다른 법률에서 정보공개를 허용한다고 명시적으로 규정한 경우에는 해당 정보의 공개가 허용되도록 하고 있다. 제19조에서는 처벌규정으로, 국세청 공무원은 특정 개인의 신원이 관련 정보공개서에 명시되어 있거나 개인의 신원을 정보공개서의 내용으로부터

7) 제18조 2항 이하 (i), (j), (k)도 예외규정에 속하지만 이 규정은 영국(United Kingdom) 내 잉글랜드 이외에 스코틀랜드 및 웨일스의 경우 관련된 조세 징수와 행정 등에 대한 것이다.

터 추측할 수 있는 정보를 공개하는 것을 금지하며 제19조를 위반한 행위는 제18조 제1항을 위반한 행위라고 본다. 이 경우 약식재판에 따른 유죄확정 시에는 12개월 이하의 징역형 내지 벌금형, 혹은 기소에 따른 유죄확정 시에는 2년 이하의 징역형 그리고/또는 무제한의 벌금형으로 처벌할 수 있다.

의회 위원회에 대한 공개와 관련하여, 제18조제2항은 의회의 각 위원회에 대한 과세정보 공개를 하나의 예외적인 경우로 명시하고 있지 않다. 영국 의회의 상임위원회인 특별위원회(Select Committee)에 대하여 과세정보의 공개의 허용여부를 명문화한 별도의 법률이나 규정도 없다. 따라서 영국 의회 각 위원회에 대한 납세자의 과세정보는 비공개 원칙으로 한다고 볼 수 있다.

다만 앞서 언급한 대로 제18조3항에 따라 다른 법률이 명시적인 정보공개 허용하는 경우에는 그 법률의 규정이 적용된다. 이와 관련하여 의회 내 산하기관에 대한 과세정보의 공개를 명시적으로 허용하고 있는 2개의 법률이 있다. 의회의 옴부즈맨제도 운영에 관한 법률인 「1967년 의회감독관법(Parliamentary Commissioner Act 1967)」과, 의회 내 감사원(National Audit Office)의 운영에 관한 법률인 「1983년 국가감사법(National Audit Act)」이 그러한 법률이다. 결국 조세에 대한 의회의 감사에 대해 규정한 법률에서 의회에 대한 과세정보 제공을 허용하고 있다.

#### 4. 호주의 법률

호주는 연방차원으로 납세자의 과세정보 공개를 금지하지만 일부 예외적인 경우들을 인정한다. 기본법은 「1953년 조세행정법(Taxation Administration Act)」이다. 「조세행정법」은 크게 3개의 편(Volume)으로 구성되는데, 제2편 부록1 제355절(이하 “제355절”)에 관련 규정을 두고 있다. 「조세행정법」은 납세자의 과세정보를 법적 보호의 대상으로 취급하는 것을 원칙으로 하지만, 제355절에서 과세정보 공개가 허용되는 예외적인 아래 6가지의 경우들을 적시한다.

제355절	내 용
제45조	공개적으로 활용 가능한 정보(publicly available information)의 공개
제47조	주기적인 총 과세정보의 공개
제50조	세무공무원이 직무수행 과정에서 획득한 정보의 공개
제55조	행정부처 장관에 대한 공개
제65조	기타 행정 목적을 위한 공개 (의회예산정책처 공무원에 대한 공개를 허용하는 규정은 아래 설명함)
제70조	법률 집행 및 관련 목적을 위한 공개

「조세행정법」제355절 제25조는, 예외적인 경우를 제외하고, 세무공무원이 특정 개인을 식별하는 과세정보를 공개하거나 특정 개인을 식별하기 위해 합리적으로 사용될 수 있는 과세정보를 공개하는 것을 금지한다. 이 규정 위반자는 최대 2년 이하의 징역형으로 처벌될 수 있다.

제355절제55조는 명시적으로 행정부처 장관에 대한 공개를 허용하고 있다. 여기서는 6가지의 경우들을 적시하고 있는데, 행정부처 장관이 조세법에 따른 권한을 행사하거나 직무를 수행하기 위한 목적으로 작성된 정보나 정보 제공을 허용하며, 개인이 아닌 법인의 진술에 직접 답변하기 위한 경우 행정부처 장관에 대한 정보 제공도 허용한다. 다른 경우들은 행정체계상 결함으로 야기된 손해배상에 대한 결정, 조세법상 조세채무의 포기나 조세 납부 등 매우 특별한 경우로 한정된다. 결국 다른 행정부처 장관이 소관 법률에 따른 권한 행사나 법률 집행을 위해 과세정보 공개를 요청하는 경우는 포함되지 않는다.

제355절제65조의 도표3은 ‘법인규제·사업·연구·정책과 관련된 기록이나 공개’라는 제목 하에 의회에 대한 과세정보 공개를 언급하고 있다. 여기서는 「1999년 의회서비스법(Parliamentary Service Act 1999)」(이하 「의회서비스법」)에 따라, 과세정보에 관한 기록물이 의회예산정책처(Parliamentary Budget Office) 공무원을 위해 작성되거나, 또는 과세정보가 의회예산정책처 공무원에게 제공되는 경우에는 정보의 공개를 허용한다. 다만 아래 2가지 요건을 충족해야 한다. 첫째, 관련 기록물이나 공개대상 정보에는 특정 단체의 상호, 세부 연락처 및 사업자등록번호가 포함되지 않아야 한다. 둘째, 관련 기록물이나 공개대상 정보는 「의회서비스법」에 따라 의회예산정책처 공무원이 본인의 직무를 수행하거나 권한을 행사하기 위한 목적이어야 한다.

의회의 각 위원회에 대한 과세정보 공개와 관련하여, 「조세행정법」은 각 상임위원회에 대한 정보공개 허용여부를 규정하고 있지 않다. 또한 의회의 각 상임위원회에 대한 개별 납세자 과세정보 공개를 허용하는 다른 법률이나 규정도 없다. 다만 의회 산하 감사관실(Office of Auditor-General)의 운영에 관한 「1997년 감사관법(Auditor-General Act 1997)」에서는 감사관에 대한 과세정보 제공을 허용한다. 「조세행정법」 이외에 납세자의 과세정보에 대한 공개나 접근을 명시적으로 허용한 법률은 국민과 정부 간 분쟁해결에 관한 「1976년 옴부즈맨법(Ombudsman Act 1976)」, 민간부문의 개인정보 보호를 위한 「1988년 프라이버시법(Privacy Act 1988)」이다.

## 5. 미국의 법률

### (1) 과세정보의 비공개와 예외

미국은 연방차원으로 과세정보 비밀주의에 따라 조세행정 직무를 수행하는 과정에서 획득한 과세정보에 대해 비공개를 원칙으로 하지만, 다수의 예외적인 경우들을 인정한다. 미국연방법전 제26편(내국세법전: Internal Revenue Code) 제6103조(이하 “제6103조”)가 그러한 내용을 규정한다. 제6103조의 제목은 ‘세금신고서와 세금신고 정보의 비밀유지와 공개(Confidentiality and disclosure of returns and return information)’이다.<sup>8)</sup> 아래는 제6103조의 주요 내용이다.

하위조항	일반규정
(a)	과세정보 비밀주의 원칙 명시함
(b)	관련 용어의 정의함
(c)~(o)	비밀주의 원칙에 대한 13가지 예외적인 경우를 명시함. 특히 (f)항의 제목은 ‘의회 위원회에 대한 공개(Disclosure to Committee of Congress)’이며, 여기서는 의회의 해당 위원회에 대한 정보공개예외를 명시함
(p)	과세정보 조사나 공개에 대한 요청과 이러한 조사나 공개를 위해 요구되는 절차 및 기록 보관방식을 규정함
(q)	재무부 장관 규칙제정권을 명시함

제6103조(a)는 내국세법전에서 달리 규정한 경우가 아니라면 과세정보의 비밀은 유지되어야 한다는 원칙을 정하고 있다. 과거나 현재의 연방 및 주(州) 공무원뿐만 아니라 관련 규정에 따라 과세정보를 제공받은 자에게도 비밀유지의무가 부과된다. 아래는 제6103조(a)의 예외적인 경우들을 명시한 제6103조(c)~(o)의 규정이다.

제6103조(h)는 조세행정의 직무를 수행하는 연방 공무원에 대한 공개를 허용한다. 여기서의 연방기관은 재무부(Department of the Treasury)와 법무부(Department of Justice)를 의미한다. 법무부의 경우 연방 대배심원 재판이나 소송절차상 엄격히 관련성이 있는 경우에만 법무부 공무원이 해당 과세정보를 조사할 수 있도록 한다.

8) 또 다른 관련 규정으로 미국연방법전 제26편 제6105조는 조약상 의무에서 발생하는 비밀유지의무에 대해 규정한다. 「프라이버시법(Privacy Act)」은 특히 행정부 공무원 전체의 비밀유지의무에 대해 규정하는데(미국연방법전 제5편 제552a조 이하), ‘기관기록에 대한 관리지침(Management Guidelines for Agency Records)’(현재 미국연방법전 제44편 제3102조에 편제됨)이 관련 지침이다. 국세청매뉴얼(Internal Revenue Manual) 제10.5.1.3조(IRS 프라이버시 원칙)은 이와 관련된 국세청 내부의 행동강령이라고 볼 수 있다.

하위조항	예외규정
(c)	특정 납세자에 대한 과세정보를 납세자가 지명하는 자(designee) 또는 정보주체인 납세자가 과세정보의 제공에 동의하는 자에 대한 공개
(d)	주정부 세무공무원과 주정부 및 지방자치단체의 법집행기관에 대한 제공
(e)	'실질적 이해관계인'에 대한 공개('실질적 이해관계인'이란 합명회사의 경우, 각 동업자, 회사의 세금신고서상 1% 이상의 주식 소유자 등임)
(f)	의회의 해당 위원회에 대한 공개. 아래에 별도 설명함
(g)	대통령이나 그가 지정한 백악관의 직원, 기타 연방 정부기관의 수장, 연방수사국(FBI)이 특정 납세자의 과세정보를 요청한 경우
(h)	조세행정 목적을 위한 연방 공무원에 대한 공개
(i)	조세행정 목적 이외에 연방법을 집행하는 연방 공무원에 대한 공개
(j)	통계 이용을 목적으로 상무부나 연방무역위원회 등에 대한 공개
(k)	조세행정 목적을 위한 특정 과세정보의 공개(조세채무 집행을 위해 담보제공자에게 조세채무자를 대신한 채무이행을 요구할 때 조세채무자의 조세채무 관련 과세정보를 담보 제공자에게 공개하는 경우 등)
(l)	조세행정 이외의 목적을 위한 공개(행정기관이 사회보장의 직무수행을 위해 정보제공을 요청하는 경우 등)
(m)	납세자의 신상정보 공개(조세환급대상자의 주소가 불명일 때, 환급사실 고지를 위해 언론매체에 해당 대상자의 신상정보를 언론매체나 정부기관에 제공하는 경우 등)
(n)	조세행정 목적을 위한 제3자에 대한 공개 (과세정보의 제공, 저장, 전달, 재생, 장비의 프로그래밍, 유지보수, 점검 등과 관련하여 필요한 경우)
(o)	특정 조세와 관련된 공개 (알코올, 담배, 무기 관련 조세행정을 담당하는 연방기관에 대한 공개)

또한 사법 및 행정조세절차의 진행, 사회보장혜택에 대한 원천징수 등 조세절차상 필요한 경우에만 과세정보의 공개를 허용하며, 내국세청감독위원회(Internal Revenue Service Oversight Board)에 대한 과세정보의 제공은 소관 직무 수행만을 목적으로 필요한 경우로 제한된다.

제6103조(i)는 조세행정의 목적이외에 연방법을 집행하는 연방 공무원에 대한 공개를 허용한다. 그러나 범죄수사, 테러활동 및 긴급한 상황에 대한 대처나 대비, 사법 및 행정절차의 진행, 탈주범의 위치파악, 회계감사원장(Comptroller General)의 감사 등을 목적으로 하거나 이와 관련된 경우에만 납세자 정보나 납세정보의 공개를 허용한다. 이 경우에도 관련 요건은 매우 엄격한 바, 사법 및 행정절차상 일방당사자만 참가하여 내려진 법원의 명령(ex parte order)에 의하거나, 조세 관련 법률이나 연방법상 범죄행위나 테러활동에 대한 조사 등을 목적으로 하거나, 사법 및 행정절차의 준비나 조사업무에 직접 관여한 세무공무원의 조사 등의 경우로 한정된다.

제6103조(h) 및 (i)의 근거규정 이외에 행정부처들 간의 정보공유를 허용하는 근

거규정은 없다. 다만 제6103조(k)(14)는 사이버 보안과 신원도용조세환급사기 방지를 목적으로 과세정보의 공개를 허용한다. 이와 관련하여 미국 내국세청은 연방, 주 및 지방 정부부처들과 정보공유프로그램(Information Sharing Programs)과 안전보장조치 프로그램(Safeguards Program)을 운영하고 있다.<sup>9)</sup> 미국 내국세청 산하 정부연락사무소(Office of Governmental Liaison)는 연방·주·지방의 조세당국들뿐만 아니라 모든 정부부처들과 조세행정을 목적으로 업무협약서를 체결하여 과세정보를 공유한다. 이와 함께 제6103조(p)(4)에 의거하여, 미국 안전보장조치사무소(Office of Safeguards)는 정부부처에 제공되는 과세정보의 비밀을 보장하여 조세체계의 완전성에 대한 납세자 신뢰를 증진하기 위해, 연방·주·지방 정부부처에 대한 조세정보보안지침을 마련하였다.<sup>10)</sup> 이 지침은 정보를 수취하는 정부부처, 대리인이나 계약업체가 과세정보의 비밀을 적절하게 보호하기 위한 세부내용을 포함하고 있다.

## (2) 의회에 대한 공개

의회에 대한 과세정보 공개와 관련하여, 의회의 각 위원회에 대해서도 납세자의 과세정보는 비공개를 원칙으로 한다. 그러나 관련 위원회의 승인이 있는 경우에는 공개할 수 있는데, 조세 관련 위원회와 조세 이외의 위원회가 과세정보의 제공을 요청하는 절차는 서로 상이하다.

하원 세입세출위원회(Committee on Ways and Means), 상원 재정위원회(Committee on Finance), 상하원 합동조세위원회(Joint Committee on Taxation), 그리고 각 위원회의 수석전문위원(Chief of Staff)은 서면으로 과세정보를 요청할 수 있다. 이 요청에 따라 재무부장관(Secretary of Treasury)이 과세정보를 제공해야 하지만 해당 요청서에 명시된 자료만을 제공한다. 그러나 특정 납세자와 직접적, 간접적으로 관련이 있거나 특정 납세자의 신원을 확인할 수 있는 과세정보는 비공개로 진행되는 회의에서만 제공될 수 있다. 다만 납세자가 정보공개에 동의한 경우에는 그 제공이 가능하다.

위 3개 위원회 이외에 조세나 재정과 관련 없는 다른 위원회의 경우, 상원이나 하

9) 미국 내국세청 홈페이지 관련 정보 참고(<<https://www.irs.gov/government-entities/governmental-liaisons/irs-information-sharing-programs>>). (2019.12.4. 검색).

10) Internal Revenue Service, Tax Information Security Guidelines for Federal, State and Local Agencies: Safeguards for Protecting Federal Tax Returns and Return Information, Publication 1075, September 2016(2019.12.4. 검색), <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p1075.pdf>

원의 결의나 상하원의 합동결의가 있는 경우에는 해당 위원회가 과세정보를 조사할 수 있다. 해당 위원회의 위원장이 과세정보 제공을 서면으로 요청하면, 재무부장관은 결의한 내용에 따라 공개대상 과세정보를 비공개로 진행되는 관련 위원회나 그 소위원회에게 제공한다. 과세정보 조사권이 허용되는 결의는 과세정보의 이용목적 그리고 해당 과세정보를 다른 정보원으로부터 합리적으로 수집할 수 없다는 점을 명시해야 한다.

또한 상원 재정위원회, 하원 세입세출위원회 및 기타 조세나 재정과 관련이 없는 위원회는 직접적으로 또는 각 위원회를 대신하여 획득한 납세신고서나 납세정보를 상원 및 하원에 제출할 수 있다. 상하원 합동조세위원회는 납세신고서나 납세정보를 조세나 재정 관련 위원회에 제출할 수 있다. 상원이나 하원이 이러한 정보 제출에 대한 비공개를 요구하지는 않지만, 특정 납세자와 직접적, 간접적으로 관련이 있거나 특정 납세자의 신원을 확인할 수 있는 과세정보는 비공개로 진행되는 회의에서만 제공될 수 있다. 다만 납세자가 정보공개에 동의한 경우에는 본인의 과세정보를 제공할 수 있다.

재무부장관은 매년 마감 후 90일 이내에 일반인에 대한 공개를 목적으로 상하원 합동조세위원회에게 각 연방기관과 기타 하위조직에 대한 보고서를 공개·제공해야 한다.<sup>11)</sup> 여기에는 납세신고서와 납세정보의 공개 요청건수, 납세신고서와 납세정보가 그러한 요청에 따라 공개된 건수, 공개요청에 따라 제공된 납세자수 등이 포함된다. 보고서는 또한 각 요청의 일반적인 목적을 명시해야 한다.

### (3) 제재규정

전 세계에서 미국은 과세정보 비밀유지의무 위반에 대한 가장 광범위하고 포괄적인 제재규정을 두고 있다. 납세신고서와 납세정보의 비밀을 보호하기 위해, 관련 정보와 기록의 보관 및 안전보장을 의무화한다.<sup>12)</sup> 우리의 「형법」 제127조와 마찬가지로, 일반적인 공무상 비밀누설죄는 미국연방법전 제18편 제1905조에 따라 최대 1년 이하의 징역형 그리고/또는 최대 10만 달러 이하의 벌금형으로 처벌할 수 있으며 관련 공무원을 해고할 수 있다.

또한 납세신고서 및 납세정보를 고의적으로 무단 공개한 행위는 최대 5년 이하의 징역형 그리고/또는 최대 5천 달러 이하의 벌금형(기소비용 포함)으로 처벌할 수 있다.<sup>13)</sup> 이와 별도로 납세신고서 및 납세정보를 고의적으로 무단 조사한 행위는 최대

11) 미국연방법전 제26조 제6103조(p)(3)(C).

12) 미국연방법전 제26편 제6103조.

1년 이하의 징역형 그리고/또는 최대 1천 달러 이하의 벌금형(기소비용 포함)으로 처벌할 수 있다.<sup>14)</sup> 과세정보에 대한 비밀유지의무를 위반하여 유죄의 확정판결을 받게 되면, 해당 공무원은 다른 벌칙과 함께 직위해제 또는 해고될 수 있다.<sup>15)</sup>

가장 특징적인 점은 납세신고서 및 납세정보를 무단으로 공개하거나 조사한 행위에 대하여 관련된 납세자가 국가를 상대로 민사상 손해배상을 청구할 수 있도록 하는 명시적인 규정을 두고 있다는 사실이다.<sup>16)</sup> 물론 연방차원으로 「연방불법행위청구법(Federal Tort Claims Act)」이 있지만,<sup>17)</sup> 이와 별도로 미국연방법전 제26조 제6103조를 위반하여 세무공무원이나 다른 관련자가 고의나 과실로 납세신고서나 납세정보를 공개 또는 조사한 경우, 해당 납세자는 미국 연방지방법원에 손해배상소송을 제기할 수 있다. 다만 위 제6103조를 선의로 잘못 해석한 결과로 또는 해당 납세자의 요청에 따라 공개나 조사를 진행한 경우 관련 세무공무원에게 법적 책임을 묻지 않는다. 소송에서 피고의 책임이 인정되면, 피고는 원고에게 ① 무단 공개나 조사의 개별 건수에 대해 1천 달러, 또는 무단 공개나 조사로 인해 원고가 입은 실제 손해배상액과 고의적이거나 중과실로 인한 공개나 조사의 경우에 대한 징벌적 손해배상액의 합산액 중 큰 금액, ② 소송비용, ③ 일반적으로 합당한 변호사비용 등을 부담해야 한다.

또한 위 관련 규정들을 위반하여 납세자의 납세신고서나 납세정보를 공개 또는 조사한 혐의로 형사상 기소된 경우, 재무부장관은 해당 납세자에게 가능한 한 신속히 그 사실을 통보해야 한다. 연방 내국세청이나 연방 및 주 관계기관이 재무부장관에게 통지한 후 관련 공무원의 무단 공개나 조사에 대해 내려진 징계조치를 제안한 사실을 해당 납세자에게 통보해야 한다. 이러한 통보서에는 무단 공개나 조사일자와 관련 조치에 대한 납세자의 권리를 포함해야 한다.

13) 미국연방법전 제26편 제7213조.

14) 미국연방법전 제26편 제7213A조.

15) 미국연방법전 제18편 제1030조에 따라 컴퓨터와 연관된 사기와 관련 행위로 과세정보를 공개한 경우 처벌할 수 있다.

16) 미국연방법전 제26편 제7431조.

17) 미국연방법전 제26편 제1346조.



## IV. 법률의 비교와 검토

### 1. 개인정보 보호를 위한 규정

영국은 특정 납세자의 신원이 과세정보 공개서에 적시되어 있는 경우뿐만 아니라 관련 공개서의 내용에서 추측할 수 있는 정보를 국세청 공무원이 공개하는 행위를 과세정보 비밀유지의무 위반행위로 명백하게 규정한다. 마찬가지로 호주도 특정 납세자를 식별하거나 이를 위해 합리적으로 사용될 수 있는 과세정보의 공개를 금지하며, 「의회서비스법」에 따라 과세정보에 관한 기록물이 의회에산정책처 공무원을 위해 작성되거나 과세정보가 의회에산정책처 공무원에게 제공되는 경우 그러한 정보의 공개를 허용하지만, 관련 기록물이나 공개대상 정보에는 특정 납세자의 상호, 세부 연락처 및 사업자등록번호를 제외해야 한다고 명시한다. 미국의 경우, 의회 내 조세나 재정과 관련되거나 관련이 없는 모든 위원회에 대한 과세정보의 공개와 관련하여, 해당 납세자의 동의가 없는 상태에서 특정 납세자와 직접적, 간접적으로 관련이 있거나 납세자의 신원을 확인할 수 있는 과세정보는 비공개로 진행되는 회의에서만 제공될 수 있도록 하는데, 이러한 비공개 회의개최 요건은 거의 모든 의회에 대한 정보공개필수조건이다.<sup>18)</sup>

우리의 「국세기본법」 제85조의6제5항은 ‘국회 소관 위원회의 의결’로 “국세의 부과·징수·감면 등에 관한 자료를 요구하는 경우에는 그 사용목적에 맞는 범위 안에서 과세정보를 납세자 개인정보를 직접적, 간접적 방법으로 확인할 수 없도록 가공하여 제공한다.”고 규정한다. 이 조항은 앞서 살핀 영국, 호주 및 미국과 마찬가지로 개인정보보호를 위한 세부조건을 명시하고 있다. 그러나 개인정보 보호의 가치가 사회적으로 보다 중요해지는 상황에서 영국이나 호주와 같이 특정 납세자를 식별하거나 과세정보의 내용에서 특정 납세자를 추측할 수 있거나 특정 납세자를 식별하기 위해 합리적으로 사용될 수 있는 과세정보와 관련하여, 이를 금지하는 규정을 「국세기본법」 제85조의6제5항에만 둘 것이 아니라 제81조의13에 신설해야 한다고 생각한다.<sup>19)</sup> 이와 함께 「국세기본법」 제85조의6제4항 등에서 제공대상 과세정보에 개인

18) 송민경, 과세정보 제공 제도의 현황과 향후과제, 「이슈와 논점」 제1436호, 국회입법조사처, 2018.

19) 정부가 2019년 8월에 제출한 국세기본법 일부개정법률안(의안번호: 제22212호)를 대안반영으로 폐기하여, 국회 기획재정위원회는 2019년 12월에 국세기본법 일부개정법률안(대안)(의안번호: 제24120)을 제안하였다. 여기서는 「국세기본법」 제18조의13에 신규로 “제1항 단서에 따라 과세정보를 제공받은 자는 과세정보의 유출을 방지하기 위한 시스템의 구축 등 대통령령으로 정하는 바에 따라 과세정보의 안전성 확보를 위한 조치를 하여야 한다.”는 규정을 제6항에 신설할 것을 제안한다.

식별정보가 포함될 수 있는 경우에도, 제85조의6제5항의 “그 사용목적에 맞는 범위 안에서 과세정보를 납세자 개인정보를 직접적, 간접적 방법으로 확인할 수 없도록 가공하여 제공한다.”는 규정을 명시할 필요가 있다고 판단된다.

## 2. 공개대상 과세정보를 위한 포괄적 규정

독일의 경우 「조세기본법」에서 과세정보 비밀주의에 대한 총 8가지의 예외적인 경우들을 명시한다. 「조세기본법」은 독일 연방 및 유럽연합 법률에서 과세정보의 제공이나 공개를 허용한 경우를 예외로 인정할 뿐만 아니라, ‘중대한 공익을 위해 필요한 경우’도 별도의 예외 항목으로 인정한다. 여기서 ‘중대한 공익’의 하위항목에는 (a) 공공, 국가의 안전 보호 등을 위하여 필요한 경우, (b) 경제범죄로 기소되었거나 기소되어야 하는 경우, 그리고 (c) 행정에 대한 신뢰를 심각하게 훼손시킬 수 있는 잘못된 사실을 교정하기 위한 경우 등이 포함된다. 물론 위 예외규정의 적용범위에 대한 법원의 법리가 진화하겠지만, 조사대상 국가들 가운데 독일의 「조세기본법」이 과세정보에 대한 공개를 가장 포괄적으로 허용할 수 있는 법적 근거규정을 두고 있다고 볼 수 있다.

우리의 「국세기본법」은 위 항목과 같이 기타의 경우를 포괄하는 ‘중대한 공익적 필요성’을 별도로 예외적인 경우로 명시하고 있지 않다. 그 대신에 ‘다른 법률에서 과세정보의 제공이나 공개를 허용한 경우’를 9가지 예외적인 경우들 중 마지막 9번째 예외로 명시하고 있다. 비교법적으로 일본과 프랑스는 관련 기본법에 예외적인 경우를 열거하고 있지 않으며, 영국과 호주가 우리나라와 같이 ‘다른 법률의 규정에 따른 경우’를 과세정보 공개 예외 중 마지막 항목으로 규정하고 있지만 적용대상 ‘다른 법률’은 매우 제한적이다. 미국의 경우 총 13가지의 예외적인 경우들을 명시하지만, 그 이외에 기타의 경우를 포괄하는 별도의 규정은 두고 있지 않다.

호주와 미국은 과세정보 비공개에 대한 예외로 행정부처나 그 소속 공무원에 대한 공개를 인정하는 예외규정을 두고 있다. 그러나 각 행정부처의 장관이 조세나 재정법이 아닌 각 부처의 소관 법률에 따른 권한 행사나 직무 수행을 위해 국세청에 대해 관련 과세정보를 요청하고 이를 수취할 수 있는 권리를 인정하는 규정은 없다. 실제로는 호주나 미국의 조세당국이 조세행정 관련 직무를 적합하게 수행하기 위한 목적으로 과세정보의 공개를 예외적으로 허용하는 것이다. 미국의 경우, 조세행정 목적 이외에 연방법을 집행하는 공무원에 대한 공개를 허용하지만, 사법 및 행정절차상 일방당사자만 참가하여 법원이 내린 명령에 의한 경우, 조세법이나 연방법상 범죄행

위 및 테러활동에 대한 조사를 위한 경우, 사법 및 행정절차의 준비나 조사에 직접 관련한 공무원의 조사가 필요한 경우 등 허용되는 사용목적이 극히 제한적이다.

우리의 「국세기본법」은 영국이나 호주의 법률과 마찬가지로 ‘다른 법률에서 과세정보의 제공이나 공개를 허용한 경우’를 예외로 인정한다. 그러나 독일의 법률에 명시된 중대한 공익성을 위해 필요한 경우를 과세정보 비공개에 대한 예외로 인정하는 별도의 규정은 두고 있지 않다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 실무적으로 우리의 「공정거래법」상 제64조제2항에 따른 과세정보의 요청은 「국세기본법」 제81조의13제1항제9호에 따른 다른 법률에 따른 요청에 해당하지 않는다고 본다. 법제처의 법령해석에 따라 「국세기본법」제81조의13제1항제9호에 의거하여 과세정보를 획득하려면, 각 기관은 과세정보의 제공주체를 세무관서의 장으로, 요청대상 정보를 과세정보로 명시하는 방향으로 기관의 소관 법률을 개정할 것이 요구된다. 그러나 한편으로 이러한 방식의 입법을 허용하게 되면 대부분의 기관들이 소관 법률을 이에 맞추어 개정하려는 입법이 빈발할 수 있다. 다른 한편으로 2019년에 발의된 법률안에서와 같이 「국세기본법」 제81조의13제1항에 신규 조항을 추가하거나 제85조의7을 신설하여, 특정 기관에 대한 과세정보를 허용하는 규정을 추가하게 되면 각 기관에 대해 과세정보 제공을 허용하는 규정을 「국세기본법」에 도입하려는 입법도 빈발할 수 있다.

위와 같은 이유로 독일식의 중대한 공익성의 예외규정을 「국세기본법」 제81조의13제1항에 별도 항목으로 전면적으로 도입할지 여부를 입법적 차원으로 논의할 필요가 있다.<sup>20)</sup> 그러나 ‘중대한 공익을 위해 필요한 경우’를 예외규정으로 두는 것은 과세정보의 비공개에 대한 예외를 포괄한다는 장점이 있지만, 활용할 수 있는 과세정보의 제한 범위를 계속해서 모호한 상태로 남겨둘 수 있다고 본다. 또한 이러한 규정의 도입이 오히려 국가 기관 간 갈등을 조장하거나 법률 해석에 많은 여지를 남기게 된다. 따라서 독일식의 ‘중대한 공익적 필요성’의 규정을 도입하는 대신에, 미국식으로 내국세청과 관계부처가 법률 집행의 효율성을 기하기 위해 정보공유를 위한 업무협약을 체결하는 것이 바람직하다고 판단된다. 이 경우에도 정보를 수취하는 관계부처가 적합한 안전보장장치를 관리·감독하도록 하는 규정이 수반되어야 할 것이다.

20) 공개사유와 범위를 보다 확대해야 한다는 의견에 대해서는 일반적으로, 이동식, “과세정보에 대한 비밀유지의무”, 「법학논고」 제39집, 경북대학교 법학연구원, 2016, 310~311쪽.

### 3. 납세자의 권리확보를 위한 통보의무

미국의 경우 매년 마감 후 90일 이내에 일반인에 대한 공개를 목적으로 각 연방기관 및 기타 하위조직에 관한 납세신고서와 납세정보의 공개 요청건수, 납세신고서와 납세정보가 그러한 요청에 따라 공개된 건수 및 그러한 요청에 따라 공개된 납세자수 등을 포함한 보고서를 재무부장관이 상하원 합동조세위원회에게 제공하도록 하며 관련 보고서는 해당 요청의 일반적인 목적을 명시하도록 한다. 우리의 「국세기본법」 제85조의6제2항은 과세정보를 분석·가공한 통계자료를 국세청장이 일반 국민에게 정기적으로 공개할 의무를 부여하는 바, 국세청은 매년 ‘국세통계연보’를 발간하여 일반에 공개하고 있다는 점에서 매우 바람직한 규정이다. 그러나 여기에 그칠 것이 아니라 미국의 입법례를 참고하여, 과세정보 공개에 대한 투명성을 제고하기 위해, 행정부 산하기관에 의한 과세정보의 공개내역을 입법부에 공개하도록 하여 입법부의 통제 하에 둘 수 있는 규정이 필요하다고 생각한다.

또한 미국의 경우 납세자의 납세신고서나 납세정보를 공개·조사한 혐의로 형사상 기소된 경우에는 재무부장관이 해당 납세자에게 신속히 그 사실을 통보하도록 한다. 연방의 내국세청이나 연방 및 주의 관계기관은 관련 세무공무원의 무단 공개나 조사에 대해 내려진 징계조치를 제안한 사실을 해당 납세자에게 통보하도록 한다. 관련 통보서에 무단 공개나 조사일자와 관련 조치에 대한 납세자의 권리를 포함시키도록 하고 있다. 향후 납세자의 권리를 증진하기 위한 적합한 통보의무를 명문화하고 있다는 점에서 입법적으로 참조할만한 규정이라고 판단된다.

### 4. 손해배상청구권

우리의 「국세기본법」은 동법을 위반하여 과세정보를 누설한 경우, 「형법」 제127조에 따라 공무원상 비밀누설죄로 2년 이하의 징역이나 금고 또는 5년 이하의 자격정지로 처벌할 수 있도록 하고 있다. 이러한 현재의 형량과 형기는 다른 국가의 그것에 비해 적지 않다고 본다. 물론 실무상으로 비밀누설에서 고의성이나 과실의 정도를 입증하기가 어렵겠지만, 이러한 점은 모든 국가에 공통된 현상이라고 생각한다.

국가에 대한 손해배상청구권에 대한 근거법률로 우리나라는 「국가배상법」, 미국은 연방차원으로 「연방불법행위청구법」이 있다. 그러나 앞서 살펴본대로 미국은 이와 별도로 과세정보에 대한 무단 공개나 조사행위에 대해 관련 납세자가 국가를 상대로 민사상 손해배상을 청구할 수 있도록 하는 근거규정인 미국연방법전 제26조

제6103조를 두고 있다. 이 규정은 또한 세무공무원이 법률을 선의로 잘못 해석하거나 납세자의 요청에 따라 과세정보의 공개나 조사를 진행한 경우에는 면책권을 부여하여, 손해배상청구권의 한계를 정하고 있다. 무단 공개나 조사의 개별 건수에 대해 일정한 금액, 또는 무단 공개나 조사로 인해 원고가 입은 실제 손해배상액과 고의적이거나 중과실로 인한 공개나 조사의 경우에 대한 징벌적 손해배상액의 합산액 중 큰 금액을 청구할 수 있도록 한다.

우리의 경우 「국가배상법」 이외에 미국과 같은 별도의 손해배상청구가 가능하도록 하는 실정법이 없는 바, 향후에는 세무공무원이나 관련자에 의한 과세정보의 무단 공개나 조사로 피해를 입은 납세자를 보호하고 납세자의 권리확보를 위해 미국식의 법제를 도입하는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 규정에는 세무공무원에게 일정한 경우 법적 면책권을 부여하는 규정이 병렬적으로 수반되어야 할 것이며, 세무공무원에 의한 무단의 공개나 조사건수에 따른 손해배상액, 실제 손해배상액 및 고의성이나 중과실이 인정되는 경우에 대한 추가 손해배상액 등을 사안에 따라 선별하거나 가중하여 인정하는 법적 구제방법을 명문화할 필요가 있다.

## V. 결론

전 세계의 각 국가는 과세정보의 비밀보장을 위한 적합한 법체계를 두고자 하며 부적합하게 과세정보를 공개한 관련자나 조세당국에 대한 제재 체계를 마련하고자 한다. 비교법적으로 일본과 프랑스의 경우 포괄적인 규정만 있을 뿐 세부적인 규정은 없어 입법적 시사점은 크지 않다고 본다. 독일 법률의 경우 중대한 공익을 위해 필요한 경우를 기타의 예외규정으로 도입할지 참조할 필요가 있으며, 영국과 호주의 법률은 개인식별정보 비공개를 위한 세부규정을 명시한다는 점에서 주목할 만하다. 마지막으로 미국의 법률은 세부적인 예외규정과 의회에 대한 정보제공 규정을 두고 있으며 가장 강력한 제재규정을 두고 있다는 점에서 입법적 시사점이 가장 많다고 판단된다.

비교법적 검토를 통해 우리의 「국세기본법」은 여러 가지 측면에서 입법적 개선이 요구된다고 본다. 첫째, 특정 납세자를 식별하거나 과세정보에서 특정 납세자를 추측할 수 있거나 특정 납세자를 식별하기 위해 합리적으로 사용될 수 있는 과세정보에 대해서는 그 제공을 금지하는 명시적인 규정을 「국세기본법」 제81조의13제1항에 마련하는 것이 필요하다. 둘째, 독일식으로 ‘중대한 공익을 위해 필요한 경우’를

과세정보의 비밀유지에 대한 포괄적인 예외 규정으로 도입하기보다, 현재의 상태대로 '다른 법률'의 규정을 유지하고 그 범위를 매우 제한하는 것이 바람직하다고 본다. 셋째, 미국의 경우와 마찬가지로, 국세청장이 매년 마감 후 일정 기간 내에 일반인에 대한 공개를 목적으로 국회 기획재정위원회에게 각 정부부처와 관련하여 과세정보의 공개내역을 포함한 보고서를 제공하고 보고서에는 각 요청의 일반적인 목적을 명시하도록 하며, 과세정보를 공개·조사한 혐의로 형사상 기소된 경우 국세청장은 해당 납세자에게 신속히 그 사실을 통보하도록 하는 것이 바람직하다. 향후에는 미국식으로 과세정보의 무단 공개나 조사로 피해를 입은 납세자를 위한 명시적인 손해배상청구권을 인정하는 규정도 고려할 수 있다.

## 참고문헌

### I. 국내문헌

#### [단행본]

문성환, 과세정보공개제도의 개선방안 : 국회에 대한 정보공개를 중심으로, 경제현안분석 제19호, 국회예산정책처, 2007.

박종수 외, 과세정보의 비밀유지 범위에 관한 연구, 연구용역보고서, 기획재정부, 2013.

#### [논문]

이동식, “과세정보에 대한 비밀유지의무”, 「법학논고」 제39집, 경북대학교 법학연구원, 2012.

#### [자료]

국회위원 김효석, 세무정보 공개 어떻게 추진할 것인가, 2005.

국세기본법 일부개정법률안, 검토보고서, 기획재정부위원회, 2019.

국세기본법 일부개정법률안(의안번호: 2020387, 2021734, 2022054), 2019.

송민경, 과세정보 제공 제도의 현황과 향후과제, 국회입법조사처 이슈와 논점 제1436호, 2019.

### II. 외국문헌

#### [단행본]

Background Regarding the Confidentiality and Disclosure of Federal Tax Returns, Joint Committee on Taxation, 2019.

Department of the Treasury, Office of Tax Policy, Report to the Congress on Scope and Use of Taxpayer Confidentiality and Disclosure Provisions, Volume I: Study of General Provisions, 2000.

OECD, Keeping It Safe, the OECD Guide on the Protection of Confidentiality of Information Exchanged for Tax Purposes, 2012.

논문 투고일: 2019.10.31

심사 완료일: 2019.11.29

게재 확정일: 2019.12.05

[Abstract]

## Comparative Analysis of Legislation on the Exceptions to Confidentiality of Tax Information

Chang-Su Choe\*

Countries around the world seek to have appropriate legal frameworks for the confidentiality of tax information and to establish sanction systems for those who improperly disclose tax information or for tax authorities. In comparison, to the extent that Japan and France have only general laws but no detailed regulations, the implications of their legislative efforts are not significant. As for German legislation, it is necessary to refer to the comprehensive statutes that recognize exceptions for necessities of substantial public interests, and it is noteworthy that the laws of the United Kingdom and Australia specify detailed rules for the disclosure of personally identifiable information. Finally, US legislation has the most far-reaching legislative implications, with detailed exceptions and provisions to the Congress and the strongest sanctions.

The comparative law review suggests that the National Tax Law of Korea requires legislative improvement in many respects. First, it is necessary to put in Article 81 Section 13 Paragraph 1 an explicit provision prohibiting disclosure of tax information that can identify a taxpayer, infer a taxpayer from tax information, or reasonably be used to identify a taxpayer. Second, as in the United States, it is desirable to require the Commissioner of the National Tax Service to provide the National Assembly with a report containing the disclosure of taxation information in relation to each Ministry for the purpose of disclosing the public at large within a certain period of time after the close of each year, and to specify a general purpose statement on the report, and to promptly notify the taxpayer if he or she is prosecuted for alleged disclosure or investigation of taxation information. In the future, regulations may be considered to allow explicit claims for damages for taxpayers affected by unauthorized disclosure or investigation of tax information following the statutory remedial measures of the United States.

**Key Words:** Tax Information Confidentiality and Exceptions, Tax Information Disclosure to Parliament or Congress, Tax Information Confidentiality in Germany, Tax Information Confidentiality in United Kingdom, Tax Information Confidentiality in Australia, Tax Information Confidentiality in United States

\* Legal Specialist, Attorney at Law (Ph.D., J.D.), National Assembly Library of the Republic of Korea