

자료 96-02

정책간담회

# 納稅者權利憲章 制定의 必要性과 基本方向

1996. 3

鄭 暎 憲

---

本 論文에 실린 內容은 筆者의 個人意見을 反映한 것이며 韓國租稅研究院의 公式的인 見解와는 無關함.

## 目 次

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| I. 問題의 提起：納稅者權利憲章 制定의 必要性 .....         | 1  |
| II. 納稅者 權利保護의 現況과 問題點 .....             | 3  |
| 1. 納稅者 權利保護를 위한 現行制度 .....              | 3  |
| 2. 納稅者 權利救濟의 現況 .....                   | 7  |
| 3. 問題點 .....                            | 9  |
| III. 主要國 納稅者權利憲章의 概要 .....              | 12 |
| 1. 미국의 「納稅者權利 保障法」 .....                | 12 |
| 2. 영국의 「納稅者憲章」 .....                    | 15 |
| 3. 캐나다의 「納稅者權利 宣言」 .....                | 18 |
| 4. 프랑스의 「納稅者憲章」：조사받을 때 귀하의 權利와 義務 ..... | 19 |
| 5. 뉴질랜드의 「納稅者의 權利와 義務」 .....            | 21 |
| 6. 일본의 納稅者權利憲章 制定에 관한 動向 .....          | 25 |
| IV. 納稅者權利憲章 制定의 基本方向 .....              | 29 |
| 1. 「納稅者權利憲章」에 包含되어야 할 內容 .....          | 29 |
| 2. 納稅者權利憲章 制定의 形式 .....                 | 31 |
| V. 結論 및 要約 .....                        | 35 |
| <參考文獻> .....                            | 37 |

## I. 問題의 提起：納稅者權利憲章 制定의 必要性

우리 나라의 憲法은 「모든 國民은 法律이 定하는 바에 의하여 納稅의 義務를 진다」(第38條), 「租稅의 種目과 稅率은 法律로 定한다」(第59條)라고 規定함으로써 租稅法律主義를 宣言·採擇하고 있다. 租稅法律主義의 窮極的 目標은 國民의 基本權 즉, 納稅者의 基本權을 積極的으로 保障하는 것이다. 租稅法律主義의 모든 내용들이 納稅者의 基本權을 保障하기 위해 直接·間接으로 影響을 미치고 있다고는 할 수 있으나 納稅者의 基本權을 實質的으로 保障하기 위한 積極的이고 具體的인 制度的 裝置가 있어야 할 것으로 생각한다.

우리 나라의 경우 지금까지 稅制 및 稅政은 조세를 거두는 국가입장에서 經濟·社會發展에 필요한 財源調達手段과 政策實現手段으로 활용하는 데 치중함으로써 조세를 실제 납세하는 국민의 입장은 상대적으로 등한히 취급되어 納稅者의 基本權이 많이 침해되어 왔고 아직도 納稅者의 지위는 과세자에 비하여 상대적으로 劣位에 놓여 있는 상황이다. 그리고 종래의 租稅行政에 관한 절차법 내지 절차규정은 納稅者의 권익의 옹호보다는 주로 納稅者의 義務를 強調 또는 確認하는 입장을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

근래에 이르러 선진 각국은 稅務行政節次의 適正化·透明化를 통하여 納稅者의 권익을 보호·신장하고 아울러 納稅者權利(taxpayers' rights)의 보장·확립에 관심들을 집중시키고 있는 추세에 있다. 納稅者의 권익보장에 관한 절차규정들을 도입함과 아울러 納稅者의 권리선언 내지 納稅者權利憲章을 발표하여 정부 내지 課稅官廳 스스로가 숭신하여 納稅者權利의 確立에 주력하여 오고 있는 실정이다. 그래서 미국, 영국, 캐나다 등 歐美 各國들은 「納稅者 權利保障法」 또는 「納稅者 權利憲章」 등을 선포하여 적극적으로 納稅者의 權利를 保障

하기 위해 制度的 裝置를 마련하고 있다.

自發的 納稅協力 수준이 저조한 우리 나라의 現實을 감안할 때 「納稅者權利憲章」을 制定하는 것은 稅政執行의 유연성을 硬直시켜서 納稅協力 수준을 더욱 저하시키는 副作用을 초래할 可能性이 높다는 지적도 있으며 이러한 지적이 상당히 說得力이 있는것도 사실이다. 그러나 稅政執行의 유연성을 통해서 자발적 納稅協力 수준을 提高하겠다는 것은 구시대적이고 行政便宜主義的인 發想이라 아니할 수 없다. 우리 나라의 저조한 自發的 納稅協力 수준의 原因이 바로 稅政執行의 광범위한 自意性(柔軟性)에 기인한다는 점을 直視할 필요가 있다.

따라서 自發的 納稅協力 수준을 提高하기 위해서는 納稅者の 권리를 적극적으로 保護하여 성실한 納稅者에게는 납세서비스를 增進하고, 權益을 옹호하여 納稅協力 수준을 더욱 提高하고 불성실한 納稅者에 대해서는 합법적인 節次 및 方法에 의해 稅務調査를 강화하여 自發的 納稅協力 수준을 提高하도록 노력해야 할 것이다.

우리 나라는 세계화를 國政指標로 정하고 정치·경제·사회의 모든 영역에서 국제화·세계화를 지향하고 있다. 이때에 稅務行政 개혁의 의지를 표명하고 향후 納稅者 中心의 행정으로 전환한다는 의미에서 성실한 納稅者가 자율적으로 자기가 납부하여야 할 세금을 세법이 정하는 바에 따라서 계산하고 납부할 수 있는 환경을 조성하고 納稅者の 권리를 적극적으로 보호하기 위하여 “納稅者權利憲章”을 제정·공포하는 것이 필요하다.

## II. 納稅者 權利保護의 現況과 問題點

### 1. 納稅者 權利保護를 위한 現行制度

歐美 各國에서는 최근에 들어 納稅者 權利保障을 具體적으로 실현하기 위하여 納稅者의 權利保障을 위한 法律 또는 憲章을 制定하였다. 예를 들면 영국은 1986년에 「納稅者憲章(Taxpayer's Charter)」을, 캐나다는 1985년에 「納稅者權利宣言(Declaration of Taxpayer Rights)」을, 미국은 1988년에 「納稅者權利保障法(Your Right as a Taxpayer)」을, 프랑스는 1974년에 「稅務調査에 관한 憲章(Charte du Contribuable-Vos droits et obligation lors d'une vérification)」을 제정하였고 일본은 국가차원에서는 아직 制定된 바 없지만 민간 團體들이 納稅者權利憲章 또는 法 制定의 必要性을 지적하고 그 試案을 發表하고 있다.

우리 나라는 制憲憲法에서부터 租稅法律主義를 採擇한 지 50여년이 가까워 오지만 아직도 納稅者 基本權 保障은 未洽하기 이를 데 없다. 우리 나라의 경우 納稅者基本權을 積極적으로 保障하기 위한 制度는 아직 없으며 學問的 研究도 아직은 미흡한 상태이다. 國稅廳에서 자체적으로 推進하고 있는 納稅者 保護 관련 措置는 크게 세가지 내용으로 구분할 수 있다. 첫째는 現在 각 稅務署의 民願室에서 納稅者의 苦衷을 덜어주기 위하여 相談하고 있는 것이며 둘째는 國稅廳에서 산하 職員들의 紀綱을 確立하기 위하여 내부적으로 발표한 「稅務公務員 倫理綱領」이고 셋째가 國稅廳 訓令으로 제정된 「稅務調査 運營準則」이다. 이하에서는 이들 세가지 내용에서 納稅者基本權 保護에 關聯되는 部分만을 살펴보고자 한다.

#### 가. 苦衷相談

國稅廳은 各 稅務署 民願室에서 다음과 같은 경우에 대해서 納稅者의 苦衷을 相談해주고 있다.

- ① 稅法에 대한 知識不足으로 인하여 稅金을 과다 納付한 경우
- ② 明白하게 違法不當한 課稅處分임에도 不服請求(異議申請·審査·審判請求) 期間의 經過로 救濟받지 못한 경우
- ③ 帳簿의 記帳能力이 없어서 實際收入보다 많은 收入金額을 推計決定 받을 경우
- ④ 事實에 대한 證據를 提示하지 못하여 억울하게 稅金을 負擔한 경우
- ⑤ 其他 零細한 納稅者가 억울하게 權利侵害를 당한 경우

위에서 보는 바와 같이 稅務署 民願실에서 시행하는 納稅者의 苦衷相談은 그 대상을 극히 實務的인 몇가지 경우로 制限하고 있어 전체적인 納稅者 權利保護에 한계가 있다.

#### 나. 稅務公務員 倫理綱領

國稅廳은 「國家財政需要의 圓滑한 調達과 稅務公職紀綱의 엄정한 確立」을 도모하고자 國稅廳訓令 제1143호(1993. 4. 2)로 「稅務公務員 倫理綱領」을 發表하였다. 前文과 7章 33條로 構成된 이 「稅務公務員 倫理綱領」은 대부분 세무 공무원의 清廉義務를 規定하고 있는데 納稅者 基本權 保障에 관련이 있는 條項만 살펴보면 다음과 같다.

- ① 前文 「國稅行政의 基本任務는 國家財政需要의 圓滑한 調達이며 이를 完遂하기 위하여는 國稅行政이 公正·妥當·透明하다는 國民의 전폭적인 信賴를 바

당으로 納稅義務를 自律的으로 誠實 履行하도록 하는 것이다.

모든 稅務公職者가 높은 수준의 倫理意識을 堅持하고 親切·謙遜하며 良心的이고 誠實하게 稅政業務를 수행해 나갈 때 稅政에 대한 國民의 信賴를 얻을 수 있음에도 일부 稅務公職者의 不誠實하고 沒知覺한 행위로 인하여 대다수 善良한 稅務公職者들이 쌓아 올린 國民의 信賴가 毀損되고 있다. 이제 ..... 우리는 과거의 오랜 惰性에서 하루 속히 벗어나 깨끗하고 誠實한 公職者로 새롭게 다시 태어나야 한다. 이에 稅務公職者가 ..... 높은 수준의 倫理意識을 항상 갖추도록 하기 위하여 本 稅務公務員 倫理綱領을 制定하는 바이다.....」

② 業務不當處理 禁止 - 모든 職員은 職務를 遂行함에 있어 適法性和 妥當性 그리고 信義·誠實 原則에 입각하여 건전한 常識과 良心에 따라 迅速·正確하게 처리하여야 한다(綱領 第8條).

③ 誠實納稅風土 造成 - 모든 職員은 職務遂行 過程에서 納稅者와의 對話를 圓滑히 하고 稅政에 대한 納稅者의 參與機會를 넓혀 나감으로써 誠實한 納稅風土를 造成하는 데 努力하여야 한다(綱領 第10條).

④ 親切·公正 - 모든 職員은 禮節을 갖추고 恭遜한 言行과 公正한 姿勢로 성의를 다하여 納稅者의 權利保護와 便易爲主의 稅政을 執行하고 便安한 稅務官署 雰圍氣를 造成하도록 最善을 다하여야 한다(綱領 第11條).

⑤ 品位維持 - 모든 職員은 國稅廳과 稅務公職者의 名譽를 손상시키는 행위를 하여서는 아니되며 항상 容貌와 服裝을 단정히 하여 公職者로서의 品位를 維持하여야 한다(綱領 第12條).

⑥ 秘密嚴守 - 모든 職員은 在職中뿐만 아니라 退職 후에도 職務와 관련하여 알게 된 秘密을 嚴守하여야 하며 公務外的 目的으로 使用하여서는 아니된다(綱領 第14條①). 모든 職員은 法令의 規定 또는 所屬官署長의 승인없이 文書나 資料를 外部機關에 提供하여서는 아니된다(第14條②). 모든 職員은 業務用컴퓨터 또는 단말기 등을 사용함에 있어 國稅廳 電算業務運營規定과 국세데이터베이스운영규정을 숙지하여 保安에 萬全을 기하여야 하고, 정보 및 데이터를 무단 유출하거나 私的 目的으로 使用하여서는 아니된다(第14條③).

⑦ 業所無斷訪問 禁止 - 모든 職員은 公務出場時 出場證을 所持하고 이를 納稅者에게 提示한 후 出場業務 範圍內에서 職務를 遂行하여야 한다(綱領 第18條).

그러나 이와 같은 規定들은 어디까지나 稅務公務員의 非理를 척결하기 위한 國稅廳內部에서의 職員들의 紀綱確立 및 비리척결용이지 納稅者の 基本權을 積極的으로 保障하기 위함은 아니라 할 수 있다.

#### 다. 稅務調査 運營準則

國稅廳은 1989년 1월 25일 國稅廳 訓令 제1032호로 「稅務調査 運營準則」을 制定하여 稅務調査의 基本原則, 納稅者の 秘密保障, 調査對象者 선정 기준의 공개, 納稅者の 자율신고 尊重, 조사의 回數·時限의 制限, 조사착수의 豫告, 搜索 및 領置의 禁止, 調査 公務員의 守則, 調査摘出 사항에 대해 納稅者에게 해명기회 부여 등에 대한 사항을 規定함으로써 稅務調査가 적법·공정할 뿐 아니라 納稅者の 權益을 최대한 保障하는 노력을 경주하였다.

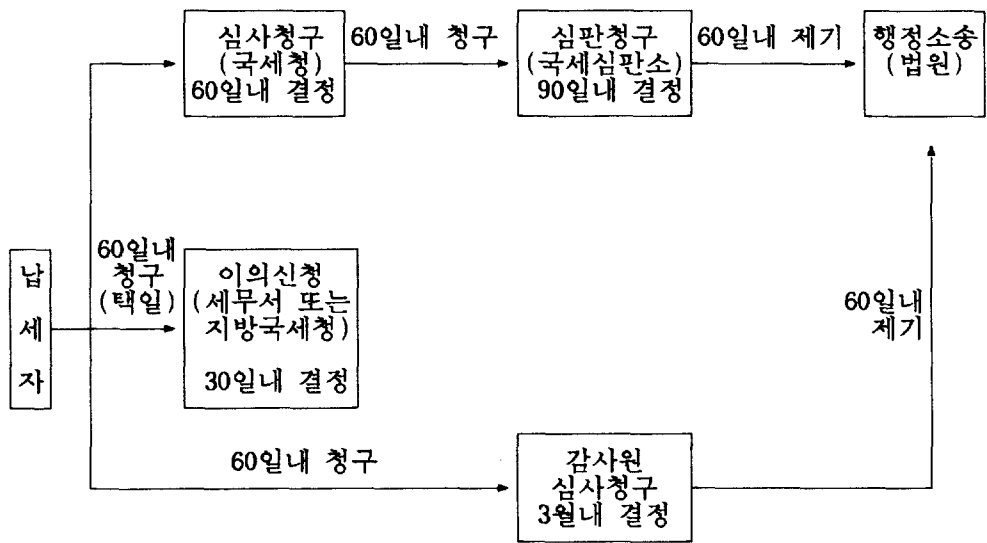


「稅務調查 運營準則」이 준수된다면 稅務調查와 관련하여 納稅者의 권익은 상당수준 保護된다고 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 「稅務調查 運營準則」이 일선 稅務署에서 어느 정도 엄격히 遵守되는지에 대해서는 심각한 疑問이 제기된다. 이는 稅務調查에 대한 一般 納稅者들의 의식이 상당히 否定的이라는 점을 주목할 必要가 있다는 것이다. 「稅務調查 運營準則」에서 規定하는 사항들도 상당히 恣意的이어서 재량권 개입의 소지가 많다는 점이 문제이다. 그러나 가장 중요한 문제점은 「稅務調查 運營準則」이 國稅廳 내부규정으로 制政되어 외적으로 法的 拘束力이 없기 때문에 이러한 規定을 위반하였을 경우에도 해당 稅務公務員을 國稅廳 외부에서 징벌할 裝置가 없다는 것이다.

## 2. 納稅者 權利救濟의 現況

우리나라의 納稅者 권리구제 절차는 다음의 [圖 1]에 잘 나타나고 있다.

[圖 1] 納稅者의 權利 救濟節次 흐름도



다음의 <表 1>과 <表 2>에서 나타나는 바와 같이 納稅者의 不服請求 및 稅務訴訟의 事例가 增大하고 있다. 不服請求 件數 및 稅務訴訟 件數가 증대하는 것은 納稅者基本權 保障을 위한 法意識이 成熟하였다는 뜻으로도 解釋할 수 있다고 하겠으나 이와같이 租稅法律主義가 憲法上 原理로서 規定된 뒤 수십년 이 지난 現在에도 완전한 租稅法律主義의 理念을 具現하지 못하고 未治한 狀態에서 定着되지 못하고 있는 원인은 여러 側面에서 파악될 수 있으나 課稅權者, 納稅者 모두에게 있어서 權利와 義務의 相互關係에 대한 認識不足이 있다고 볼 수 있다.

그리고 <表 1>의 國稅關聯 異議申請 및 審査請求 處理實績에서 나타나는 바와 같이 納稅者의 不服請求가 課稅官廳에 의해서 인정되는 경우는 전체 처리 건수의 10%에도 미치지 못하고 있는 실정인 반면 司法府가 문제해결을 담당하는 <表 2>의 行政訴訟의 경우 納稅者의 勝訴율은 약 40%로 과세당국의 결정률에 비해 상당히 높은 수준을 보여 준다. 물론 이러한 결과는 여러가지 복합적인 이유가 있겠지만 과세당국이 사법부에 비해 納稅者 權利保護에 상당히 消極的인 것을 단적으로 보여주고 있다.

<表 1> 國稅關聯 異議申請 및 審査請求 處理實績

(단위 : 건, %)

|      | 지 방 청     |       |     |       |     | 본 청      |       |     |       |     |
|------|-----------|-------|-----|-------|-----|----------|-------|-----|-------|-----|
|      | 이의신청 처리건수 |       |     |       |     | 심사청구처리건수 |       |     |       |     |
|      | 각하        | 기각    | 경정  | 합계    | 경정률 | 각하       | 기각    | 경정  | 합계    | 경정률 |
| 1989 | 596       | 1,076 | 182 | 1,854 | 9.8 | 291      | 2,832 | 339 | 3,462 | 9.8 |
| 1990 | 692       | 1,246 | 194 | 2,132 | 9.1 | 285      | 3,203 | 292 | 3,780 | 7.7 |
| 1991 | 735       | 1,411 | 201 | 2,347 | 8.5 | 352      | 3,355 | 273 | 3,980 | 6.8 |
| 1992 | 741       | 1,721 | 199 | 2,652 | 7.5 | 410      | 5,056 | 442 | 5,908 | 7.5 |
| 1993 | 1,352     | 2,073 | 296 | 3,721 | 7.9 | 562      | 4,312 | 442 | 5,316 | 8.3 |

資料 : 國稅廳, 「國稅統計年報」, 1994.

<表 2> 稅目別 行政訴訟事件

(단위: 건, %)

|      | 당년도 종결건수 |       |       |        |
|------|----------|-------|-------|--------|
|      | 국가 승소    | 국가 패소 | 합 계   | 국가 패소율 |
| 1989 | 514      | 484   | 998   | 48     |
| 1990 | 490      | 312   | 802   | 39     |
| 1991 | 563      | 338   | 901   | 38     |
| 1992 | 872      | 550   | 1,422 | 39     |
| 1993 | 1,085    | 642   | 1,727 | 37     |

資料：國稅廳, 「國稅統計年報」, 1994.

### 3. 問題點

우리 나라의 경우 朝鮮時代의 稅制 및 日本植民地下에서의 稅制는 課稅權者의 收奪手段으로서의 意味를 가져 租稅의 本質을 支配層 내지 權力層에 의하여 賦課되는 것이라고 생각하였다. 政府樹立後 制憲憲法 第90條에 租稅法律主義를 規定하고 있음에도 不拘하고 1950년 6·25動亂期の 稅制는 戰時 財政需要를 充足시키기 위한 戰時 稅制로 轉換하였으며 戰後 再建 및 復興期에 있어서도 戰後復舊 및 經濟成長을 위한 諸般政策이 강구되어 稅制改革을 實施하여 稅政確保를 기했다. 그리고 1960年代 初盤부터 經濟開發期 稅制나 1960年代 後半의 經濟成長期 稅制에 있어서도 開發途上國으로서 急速한 經濟發展을 위하여 짧은 期間에 많은 發展政策을 遂行함에 따라 國民의 自由權, 財産權의 保護보다 政策遂行의 能率이 우선되었으며 1970年代 稅制도 經濟開發支援稅制의 特性을 가지고 있었고 稅制는 經濟目的 達成을 위한 收入豫算의 確保와 關

聯하여 稅收增大에 그 焦點을 두었다.

그리하여 오늘날에도 社會經濟 發展政策 遂行에 必要한 財源을 調達해야 하는 責任이 있기 때문에 稅收目標 達成만을 추구하고 있으며, 國民의 財産權保護를 위한 諸般政策이나 裝置의 마련은 未洽하며 納稅義務者의 行爲가 不誠實하다는 前提下에서 調査爲主의 稅務行政이 이루어지는 경우와 特定産業이나 業種에 대하여는 지나친 稅務支援을 하다보니 不公平의 深度가 强하여 稅政을 運營하는 過程에서도 租稅摩擦과 租稅抵抗을 誘發하는 要因이 되고 있으며 더 나아가 租稅賦課, 徵收의 適法節次는 輕視되고 能率爲主, 國庫爲主, 行政便宜의 稅務行政으로 租稅法律主義는 空虛化되고 現實的으로 法の 限界를 超越한 租稅行政이 되고 있다<sup>1)</sup>.

우리 나라에 있어서 제기되는 納稅者 權利保護 관련 問題點들을 整理하면 다음과 같다.

① 納稅者의 權利를 積極的으로 保護하는 具體的인 제도(예, 納稅者權利憲章)가 없다.

② 우리 나라의 租稅制度는 조세를 거두는 국가입장에서 經濟·社會發展에 필요한 財源調達 手段과 政策實現手段으로 활용하는 것을 중요시 함으로써 상대적으로 納稅者의 基本權이 侵害되어 왔다.

③ 租稅行政에 관한 節次法 및 節次規定은 납세자의 권리를 보호하기보다는 納稅者의 義務를 強調·確認하는 입장에 불과하다.

④ 납세자가 課稅當局의 결정에 대하여 不服請求(이의신청, 심사청구, 심판청구)를 제기하였을 때 認定되는 경우는 극히 저조한(경정되는 경우는 약 10%) 실정이다.

⑤ 國稅廳의 각 세무서 민원실에서 실시하는 「納稅者 苦衷相談」은 극히 制

---

1) 崔 洸·李愚澤, 「附加價值稅의 政策方向」, 韓國租稅研究所, 1988, 211~213面.

限的이고 實務的인 몇가지 사항을 취급하고 있으며 國稅廳이 발표한 「稅務公務員 倫理綱領」은 세무공무원의 紀綱確立 및 非理剔扶用이지 納稅者의 기본권을 적극적으로 보호하기 위한 것은 아니다.

⑥ 課稅官廳은 일반적으로 納稅義務者의 행위가 不誠實하다는 前提下에서 조사위주로 稅務行政을 운영하고 있다.

⑦ 國稅廳에서 運營하는 「納稅者 苦衷相談」, 「稅務公務員 倫理綱領」, 「稅務調查 運營準則」은 상당히 恣意的이어서 재량권 개입 소지가 많고 특히 內部規定으로 運營되므로 法的 拘束力이 없다.

이상과 같이 제기되는 問題點의 주요 發生原因은 크게 다음의 두 가지로 요약할 수 있다.

- ① 課稅權者의 非合理性 및 納稅義務者의 脫法性
- ② 租稅法律關係가 權利義務關係라는 認識의 缺如

우리 나라의 경우 租稅法律主義 實質的인 內容으로서 憲法上的 「人間의 尊嚴과 價値 및 幸福追求權」, 「人間다운 生活을 할 權利」 「平等의 保障」 「抵抗權」 「國民主權主義와 自己賦課制度」 등이 있으나 이러한 規定들은 다분히 프로그램적 내지 抽象的 權利들이다. 이러한 憲法規定의 實現을 위해서 國稅廳 내부에서는 몇가지 規定을 制定하여 納稅者의 權利保護를 위해 꾸준히 노력하고 있으나 法的 拘束力이 없다는 한계가 있다. 따라서 이제 우리 나라도 民主租稅에 걸맞게 納稅者의 基本權을 積極的으로 保障하기 위해서 「納稅者 權利保障法」이나 「納稅者 權利憲章」(準憲法的機能을 가진 憲章)을 시급히 制定하고 이 憲章의 趣旨에 合當한 節次法들을 制定하여야 할 것이다.

### III. 主要國 納稅者權利憲章의 概要

최근에 미국, 영국, 캐나다 등에서는 納稅者權利憲章(Taxpayer's Bill of Rights, Your Rights as a Taxpayer 등)을 제정하여 국민은 국가가 부당한 정당한(just) 세금을 납부할 義務가 있는 동시에 國家로부터 稅務에 관한 여러 가지 助力(assist)을 받을 權利, 情報提供을 받을 權利 및 서비스를 받을 권리가 있다는 것을 確認하고 이를 保障해 주는 것이 공통된 경향이다. 그러나 이러한 納稅者權利의 保障은 納稅義務를 相殺하여 이루어지는 것은 아니며 오히려 납세의무를 성실하게 이행하는 데 필요한 국민의 권리를 국가가 확인하는 데 그 목적이 있다고 할 수 있다.

본 장에서는 주요 선진국의 納稅者權利憲章의 概要를 살펴봄으로써 우리나라가 納稅者權利憲章을 制定할 때 包含되어야 할 內容 및 制定形式의 基本方向을 樹立하는 데 참고하고자 한다.

#### 1. 미국의 「納稅者權利 保障法」

##### 가. 美國 內國歲入廳 「納稅者로서의 귀하의 權利」

1988년 8월 美國聯邦課稅廳인 內國歲入廳(IRS)은 일반인을 위한 선언서 「納稅者로서의 귀하의 權利」(Your Rights as a Taxpayer)를 작성하여 발표하였다. 「納稅者로서의 귀하의 權利」의 主要內容은 다음과 같다.

- ① 納稅者는 稅法을 遵守하기 위해서 정보의 제공을 받는 것과 동시에 相談할 權利가 있다.
- ② 納稅者는 자신의 個人情報 및 金融情報를 秘密로 보호받을 權利가 있다.

- ③ 納稅者는 언제나 美國 國稅廳(IRS)의 직원으로부터 친절한 대우를 받을 권리가 있다.
- ④ 美國 國稅廳(IRS)의 직원은 언제나 納稅者의 權利에 대해서 설명하고 納稅者의 權利를 保護하게 되어 있다.
- ⑤ 納稅者가 어떠한 이유로 美國 國稅廳(IRS)에 관하여 불평이 있는 경우 納稅者는 地域稅務署長 내지는 서비스센터장에게 不平申請을 할 權利가 있다.
- ⑥ 納稅者는 법률에 따라 지불해야만 하는 세금을 最少로 納付하는 것과 같이 스스로의 사업상 및 個人上의 財務에 관한 계획을 세울 권리가 있으며, 適正額의 稅金에 한하여 지불할 의무가 있다.
- ⑦ 美國 國稅廳(IRS)은 대부분 納稅者의 納稅申告書を 申告한 그대로 認定한다.
- ⑧ 納稅者가 조사관의 조사결과에 대해서 불복이 있는 때 그것에 대해서 異議提起를 할 權利가 있다. 權利에 관한 정보가 주어지게 되어 있다.
- ⑨ 納稅者에게 納稅義務가 있을 때는 언제나 세액을 기재한 납부서를 송부하고 거기에는 納稅者가 지불해야 하는 세액과 延滯利子 및 加算稅額이 상세하게 기술되어야 한다.
- ⑩ 세금의 滯納處分節次를 어느 단계에서 停止시키는 데 있어서 納稅者는 세금을 전액 납부해야 한다. 만약 세금을 전액 지불할 수 없을 때는 세금의 가능한 納付方法을 협의하기 위해서 신속하게 美國 國稅廳(IRS)에 연락하여야 한다.
- ⑪ 세금을 전액 지불한 경우에서도 稅額에 誤謬가 있다고 생각되는 때는 還給請求를 할 권리가 있다.
- ⑫ 納稅者가 加算稅의 원인이 된 불이행을 정당화할 수 있는 이유를 나타낼 수 있는 경우 일정한 加算稅를 取消(減額)받을 권리가 있다.

## 나. 美國聯邦「納稅者權利保障法」

1988년 10월 美國聯邦議會는 納稅者の 權利保護 강화에 관한 조항을 포함한 稅制改正法(TAMRA : Technical and Miscellaneous Revenue Act of 1988)을 통과시켰다. 改正法(TAMRA)에서는 이들의 조항을 일괄하여 「包括的 納稅者權利保障法」(Omnibus Taxpayers Bill of Right Act.)이라고 부르고 있으며 주요내용은 다음과 같다.

- ① 納稅者에게 權利를 告知 : 美國 國稅廳(IRS)은 納稅者の 權利 및 課稅廳의 업무에 관하여 「간결하고 동시에 非專門인 文體」로 씌여진 고지서를 준비해야 한다.
- ② 納稅額 및 更正 등의 通知와 附記 : 납부세액, 거정(부족세액) 등의 통지에 있어서는 本稅, 延滯利子, 加算稅, 重加算稅 등의 전액에 관한 산정 근거를 명확하게 부기해야 한다.
- ③ 信義則의 適用 : 美國 國稅廳(IRS)의 지도에 신뢰를 둔 납세자는 설령 그 지도에 실수가 있었다고 하더라도 그것이 문서의 형태를 확인되고 있는 한 가산세 및 重加算稅를 賦課해서는 안된다.
- ④ 稅務調査 錄音權 : 納稅者는 사전에 통지를 하여 美國 國稅廳(IRS)에 의한 稅務調査內容을 錄音할 수 있다.
- ⑤ 稅務調査時 權利의 告知, 專門家와 相談할 權利 : 美國 國稅廳(IRS)는 세무조사에 앞서 혹은 조사時 調查理由와 納稅者가 갖는 권리에 대해서 고지해야 한다. 이 경우 納稅者 權利의 하나로서 변호사, 공인회계사, 등록세무대리사 등의 전문가와 상담할 권리(right of consultation)를 인정하고 있다.



- ⑥ 稅務調查時의 代理人 依賴權 : 稅務調查에 있어서 변호사, 공인회계사, 등록세무대리사, 그외 財務省이 인정하는 자는 납세자 본인으로부터 문서에 의한 代理權을 얻고 있는 경우 본인에 대신하여 조사를 받을 수가 있다.
- ⑦ 納稅者옴부즈맨의 設置
- ⑧ 租稅徵收節次의 適正化 : 滯納處分通知書에는 간결하고 非專門的인 문체로 쓰인 納稅者權利의 告知가 記錄되어야 한다.
- ⑨ 爭訟費用의 償還 : 美國 國稅廳(IRS)의 처분에 대하여 訴訟을 提起하여 勝訴한 납세자에 대해서 재판소는 합리적인 범위에서 訴訟費의 상환해야 한다.
- ⑩ 稅法上의 損失賠償 : 美國 國稅廳(IRS)의 직원이 어떤 납세자의 聯邦稅徵收에 관하여 고의 또는 과실에 의해 國內歲入法典과 財務省 規則에 위반한 경우, 그 납세자는 나라를 상대로 聯邦地方裁判所에 損害賠償의 訴訟을 할 수 있다.

## 2. 영국의 「納稅者憲章」

英國은 1986년 7월에 「納稅者 憲章」(Taxpayer's Charter)을 공포하였으며 1991년 8월에는 1986년 憲章(舊憲章)을 發展·繼承하는 형태로 「新納稅者憲章」(New Taxpayer's Charter)을 공포하였다.

### 가. 新納稅者憲章(New Taxpayer's Charter)의 主要内容

#### 1) 課稅廳으로부터 納稅者의 權利

##### ① 公平

- 稅金問題를 公正하게 처리한다.
- 納稅者는 義務가 발생하는 금액에 대해서만 支拂을 요구받는다.
- 어떠한 納稅者도 公平하게 淸算받는다.

## ② 援助

- 稅務公務員은 納稅者가 자신의 權利와 義務를 이해할 수 있도록 노력한다.
- 納稅者에게 課稅廳의 相談所에서 情報와 援助를 提供한다.
- 課稅廳의 職員은 항상 예의바르고 鄭重한 姿勢로 納稅者를 대한다.

## ③ 效率的인 서비스

- 納稅者는 稅金問題를 迅速하게, 그리고 正確하게 處理받는다.
- 納稅者 個人的 일 에 대해서는 엄격하게 秘密을 保護받는다(프라이버시 보호).
- 法律執行에 協力하기 위한 納稅者의 費用을 최소한이 되도록 노력한다(효율적인 비용운영).

## ④ 課稅廳 業務의 責任所在을 明示한다.

### 2) 納稅者가 納得할 수 없는 경우에 있어서의 救濟方針

- 課稅廳에서는 納稅者가 어떻게 異議申請을 하면 좋은가를 올바르게 알려준다.
- 納稅者는 자기의 세무를 다시 한번 검토할 수 있도록 요구할 수 있다.
- 納稅者는 獨立的인 審判所에서 審査 받을 수 있다.
- 納稅者는 國會議員을 통해 ombudsman에 대해서 불평을 提起할 수 있다.

### 3) 納稅者에 대한 課稅廳의 付託事項.

- 誠實하게 納稅義務를 履行한다.

- 課稅廳에 精確한 情報을 提供해야 한다.
- 納稅者는 세금을 기한까지 납부할 義務가 있다.

#### 나. 課稅廳의 「納稅者 서비스의 方針」의 制定

「新納稅者憲章」은 內國歲入廳(The Inland Revenue) 및 關稅消費稅廳(Customs and Rxcise)의 「對納稅者 서비스 方針」(Customer Service Initiatives)의 기초를 이루고 있다. 課稅廳의 「對納稅者 서비스 方針」은 다음과 같은 사항을 주요내용으로 하고 있다.

- ① 課稅廳의 서식을 가장 보편적이라 할 수 있을 만큼 알기 쉽게 다시 만든다.
- ② 中小企業, 社會保障受給者 등 특정한 그룹의 納稅者가 課稅廳에서 어떠한 援助와 서비스를 받을 수 있는 것인가를 알리기 위한 시리즈(series)의 팜플렛을 작성한다.
- ③ 「稅金相談센터」(Tax Enquiry Centres)의 業務時間을 고객(納稅者, 市民)의 수요에 응할 수 있도록 伸縮的으로 調整한다.
- ④ 課稅廳의 서비스를 받을 시민의 소리를 경청한다.
- ⑤ 서비스에 不滿을 느낀 고객이 어떻게 異議申請을 할 수 있는가를 설명한 팜플렛을 작성한다.
- ⑥ 고객서비스 전임의 「對納稅者 서비스 擔當官」(Customer Service Managers)을 임명한다.
- ⑦ 納稅者로부터의 便紙에 응답하는 기준을 설정하고 그것을 공표하며 이 기준에는 응답시간의 設定도 포함한다.
- ⑧ 一般大衆과 直接的인 接觸을 갖는 職員에게는 이름을 부착한 복장을 義務化하고 電話 및 便紙에 의한 대응에 있어서는 반드시 자기의 이름

을 알려줄 것을 義務化한다(다만 신변의 安全 등에 특별한 불안이 있는 경우는 제외).

- ⑨ 納稅者 서비스의 品質管理(QC)를 추진하기 위해서 광범위한 對策을 취한다.

### 3. 캐나다의 「納稅者權利 宣言」

캐나다는 1985년 2월 28일에 연방 재무부 장관이 「納稅者の 權利宣言」(Declaration of Taxpayer Rights)을 제정·공포하였다. 캐나다의 「納稅者の 權利宣言」은 전문과 본문으로 구성되어 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

가. 「納稅者の 權利宣言」의 전문내용

캐나다의 憲法 및 法律에서는 稅金과 관련된 문제에 대해 納稅者를 保護하기 위해서 다음과 같은 다양한 權利를 納稅者에게 부여하고 있다.

- ① 納稅者는 어떠한 權利가 주어지고 있는가를 알 權利가 있다.
- ② 納稅者는 부여된 權利를 주장할 權利가 있다.
- ③ 納稅者는 審査를 받을 權利가 있다.
- ④ 동시에 納稅者는 公平하게 취급받을 權利가 있다(不平申請에 대해서 공정한 취급을 받을 權利).
- ⑤ 納稅者가 스스로의 權利를 행사할 때에 이에 協力하는 것은 國稅廳 산하 稅務公務員의 중요한 직무이다.
- ⑥ 苦衷申請에 대하여 공정하게 취급을 받는 것은 納稅者의 가장 중요한 權利 중의 하나이다.

國稅廳 管轄稅務署 職員의 중요한 業務의 하나는 納稅者가 스스로의 權利를

사용할 때에 이것에 협력하는 일이다.

나. 「納稅者の 權利宣言」의 本文 內容

납세자의 권리를 보호하기 위해서 「納稅者の 權利宣言」의 본문에는 다음과 같은 사항을 포함하고 있다.

① 情報提供

② 公平

· 納稅者는 稅額을 法律 및 事實에 따라서 公平하게 결정하도록 요구할 권리가 있다(세입성 職員은 적정액만을 징수할 수 있다).

③ 鄭重하고도 配慮있는 대응

④ 誠實性の 推定

⑤ 프라이버시와 秘密의 保護

⑥ 獨立的인 審査

· 査定통지 내지는 재사정통지에 대해서 不服申請을 할 權利가 있다.

⑦ 未納付인 체로의 公평한 審判

⑧ 2개 국어 병용 서비스

#### 4. 프랑스의 「納稅者憲章」: 조사받을 때 귀하의 權利와 義務

가. 1974년 舊憲章의 前文의 內容

프랑스가 취한 自主申告主義下에서 세무조사는 법적 요청 및 과세공평의 시각에서 실시하며 納稅者는 불성실하다고 인정되는 증거가 있는 경우를 제외하고는 誠實한 것으로 추정받는다. 그리고 納稅者憲章을 제정·공포하는 취지는

세무조사에 관한 원칙을 요약하여 納稅者의 權利義務를 명백하게 함으로써 納稅者와 課稅廳과의 相互理解를 깊게 하고, 보다 좋은 환경을 만들어 가는 데 있다.

稅務調査의 범위와 관련하여서는 納稅者憲章에서는 稅務調査權을 행사할 수 있는 稅務公務員의 범위를 規定함과 동시에 그 稅務公務員의 신분증명서 휴대를 義務로 하고 있다. 原則적으로 前4年間の 신고를 조사대상으로 하고 있으며 調査는 會計帳簿 調査, 개인의 綜合的 財務狀況 조사 중 어느 하나 또는 쌍방에 의한다.

會計帳簿 조사의 目的은 企業의 財務狀態를 파악하는 것 외에 기업으로 하여금 자신의 納稅義務의 범위를 이해하도록 하는 데 있으며 조사관의 任務는 부적절한 財務處理法에 대한 指導는 물론 減額 수정 절차의 고지도 포함하고 있다. 회계장부의 조사는 실지조사의 형태로 이루어지고 있으며 실지조사에 관하여 納稅者憲章에서는 事前通知, 보좌인의 입회, 장부를 領置할 때 預置證의 교부 등을 포함하는 조사관의 責務의 범위, 조사거부에 대한 벌칙, 경정절차 및 재송절차 등에 대한 方針을 명백히 하고 있다.

규정의 주요한 내용을 살펴보면 補佐人의 立會權이 保障되며 어떠한 納稅者도 조사를 할 때에 自辯할 수 있는 보좌인을 입회시킬 수 있으며 조사관은 이 입회권을 納稅者에게 고지할 義務가 있다. 또한, 調査回數에 制限을 두어 同一稅目에 대하여는 일정기간의 조사가 완료된 경우 원칙적으로 재조사를 받지 않게 하고 있으며 통상 조사는 3개월을 超過하지 아니하는 期間으로 制限하고 있다. 그리고 納稅者는 세법의 公正解釋의 범위 안에서 納稅義務가 있다.

租稅節次法典(1982년) 제10조 4항에 있어서 稅務行政은 稅務調査에 앞서 納稅者 憲章을 피조사인 納稅者에게 반드시 교부하도록 義務化하고 있다.

나. 納稅者 憲章 : 調査 때의 귀하의 權利와 義務(프랑스 經濟·豫算·財政府 : 1990)

1990년에 제정된 「納稅者憲章 : 調査때의 納稅者の 權利와 義務」의 전문에서는 納稅者는 정부(稅務行政廳)로부터 공평한 세부담을 요구할 수 있는 권리를 명확히 규정하고 있다. 이에 稅務行政廳은 納稅者の 요구를 수행하기 위해서는 納稅申告制度의 기능을 관리하는 권한의 正當性을 확보하고, 한편 納稅者는 稅務行政廳의 결정에 대해 이의를 제기할 수 있는 권리를 확보하고 있다. 따라서 稅制는 納稅者 및 稅務行政廳의 義務과 權利 사이의 균형을 확보해야 하는 사명이 있음을 「納稅者 憲章」은 천명하고 있다.

5. 뉴질랜드의 「納稅者の 權利와 義務」

뉴질랜드 內國歲入廳(The Inland Revenue)은 주로 所得稅와 물품 및 서비스세(Goods and Service Tax)의 집행에 종사하며 稅務行政에 대한 國民, 納稅者の 이해를 구하기 위하여 그 역할과 서비스 방침 등을 명확하게 한 다양한 선언서를 공표하였는데 가장 두드러진 예가 바로 1986년에 공표한 「내국세입청의 목적, 원칙 및 실행에 관한 선언」 (Statement of Purpose, Principles and Practice, 이하 PPP선언)이다.

1990년에는 內國歲入廳의 苦衷處理 서비스部(Problem Resolution Service)가 一般納稅者를 위한 「稅金에 대해서 不平은 없습니까?」 (Tax Problems?)라는

선언서를 준비하여 納稅者 權利의 尊重을 제일로 하는 稅務行政의 확립에 노력하여 왔으며 1994년에는 「納稅者權利憲章 : 귀하의 權利와 義務(Your Right and Obligations)」를 제정하여 納稅者 權利保護에 힘쓰고 있다.

가. 內國歲入廳의 「目的, 原則 및 實行에 관한 선언」(‘PPP선언’ 全譯)

### 1) 目的

內國歲入廳은 法律 또는 가장 效率的이고도 효과적인 방법으로 다음의 目的을 달성한다. 첫째, 뉴질랜드 政府의 임무 수행에 필요한 자금을 확보하기 위한 稅入을 조달하고 둘째, 가족부양 稅額控除에 의해 家族을 지원하고 셋째, 부양을 하고 있지 않은 친권자로부터의 子女教育費의 징수에 의해 子女를 援助한다.

### 2) 原則

納稅義務, 家族 扶養控除 請求權 및 子女教育費 支拂 義務는 國會가 제정하는 법률에 따라서 정하여진다. 누구도 法律에 따라서 많지도 적지도 않는 적정한 액의 지불이 요구된다. 이 原則을 지키는 가장 좋은 방법은 모두 자발적으로 법률에 따르는 것이다. 가능한 한 최고 수준의 자발적인 협력을 받기 위해 內國歲入廳은 納稅者가 자신의 權利와 義務에 대해서 아는 바에 따라서 納稅者가 될 수 있는 대로 쉽게 法律을 지킬 수 있도록 하고 언제나 공평하고 鄭重하며 迅速한 方式으로 법률을 집행하며 法律을 지키지 않는 자를 발견하고 그 자에 대해서 적절한 조치를 취하는 노력을 한다.

### 3) 義務

내국세입청은 다음과 같은 義務가 있다.

① 納稅者의 必要(needs)를 確認하고 동시에 거기에 副應한다.



- ② 모든 서비스의 質, 자세, 效率性 및 效能性의 向上에 언제나 노력한다.
- ③ 새로운 財政政策의 확립 및 그러한 정책에 納稅者가 자발적으로 협력할 수 있도록 하기 위해 法律의 制定에 있어서 政府에 권고를 하고 동시에 政府를 원조한다.
- ④ 法律違反의 발견방법을 향상시킨다.
- ⑤ 財務行政의 透明化에 의해 일반의 信賴를 유지한다.
- ⑥ 마우리족(원주민)의 요구를 인식하고 그것에 응할 수 있도록 원조한다.

나. 內國歲入廳 苦衷處理 서비스부의 선언서 : 「Tax Problems?」

#### 1) 序論

稅金에 관한 不平이 있는 경우 歲入廳에서는 納稅者의 이야기를 경청하며 內國歲入廳의 目標는 納稅者가 稅法을 될 수 있는 대로 쉽게 이해할 수 있도록 하는 것이다. 稅務職員은 모든 對面에 의한 問議, 電話 내지 文書에 의한 照會에 대해 정중하고 일관된 서비스를 제공할 수 있도록 훈련되어 있다. 문제의 대부분은 納稅者의 지역에 있는 國內歲入廳의 사무실의 접촉에 의해 간단하게 해결할 수 있다. 納稅者가 遲延, 不充分한 회답 내지 不公平한 처분 등에 대해서 異議를 가지는 경우가 있어도 때때로 歲入廳 職員과 이야기를 하는 것으로 문제의 해결이 피할 수 있다. 불평이 있을 때에는 먼저 納稅者의 기록을 취급하고 있는 자와 직접 접촉해야 한다.

國內歲入廳에서는 歲入廳 사무실에 오는 어느 納稅者에게도 공정한 대화가 될 수 있도록 하고 있으며 이를 위해 國內歲入廳은 苦衷處理 서비스(Problem Resolution Service)를 실시하고 있고 각 稅務署에는 현재 納稅者가 신청한 불평에 대처하기 위해서 경험이 풍부한 간부 직원이 배치되어 있다. 苦衷處理官

은 納稅者의 입장에 서서 빠르게 그 문제에 대처하기 위해서 國內歲入廳에서는 5(업무)일 이내에 解決策을 찾아내는 것을 目標로 한다.

## 2) 節次

苦衷處理 서비스部는 장래 발생할 가능성이 있는 문제를 최소로 하기 위해서 內國歲入廳의 節次에 대한 再檢討를 할 수 있다. 苦衷處理 서비스部는 동일 문제가 되풀이 되지 않도록 필요하다고 생각되는 개선을 권고하고 새로운 節次가 사람들에 있어서 이해하기 쉬운 것인지를 확인한다.

苦衷處理 서비스는 쉽게 받을 수 있어서 가장 가까운, 內國歲入廳 사무실로 가든지 전화를 걸어서 苦衷處理官과 직접통화를 하거나 稅務署長 앞으로 편지를 쓸 수 있는데 이 경우 봉투에 「苦衷處理官 앞」이라고 표시한다. 納稅者는 內國歲入廳 사무실로 苦衷申請 전화를 걸든가 사무실로 苦衷申請을 하러 가는 경우 納稅者의 納稅通知書, 査定通知書, 關係文書, (便紙에 의한 것을 선택하는 경우, 그 편지에는 불평에 관해서 충분히 상세하게 쓰고 가능한 명확하게 또한 할 수 있으면 증명할 수 있는 자료의 복사본 등도 동봉하고 전화를 걸어도 좋다고 하면 전화번호 기입)등의 서류를 지참하고 있는가를 확인해야 한다.

納稅者의 고충신청이 苦衷處理 서비스部에서 취급할 수 있는 경우 納稅者에게 접촉해서 누가 그 納稅者의 문제해결을 맡고 있는가 또한 그 문제가 어느 정도 빨리 해결할 수 있는 것인가를 알려준다. 또한 納稅者에게 추가하여서 정보의 제공을 부탁하는 것도 있다. 內國歲入廳에서는 문제를 5(업무)日 이내에 해결하는 것을 목표로 하고 있으며 조사가 종료된 경우 苦衷을 申請한 納稅者와 접촉해서 그 결과를 알려준다. 納稅者의 문제를 소관세무서의 적절하

다고 생각되는 부문으로 보내지며 納稅者は 전화 또는 편지로 문제가 어떻게 진행되고, 어떤 이유로 누가 문제를 취급하고 있는지 알 수 있게 되어 있으며 納稅者の 고충이 內國歲入廳의 本廳(Head Office) 내지 지방세입국(Regional Office)에 관한 경우 苦衷處理 서비스部の 본부에 직접 접촉한다.

#### 다. 「納稅者の 權利와 義務(Your Right and Obligations)」

뉴질랜드 內國稅廳(Inland Revenue)은 1994년 평이하고 간결한 文體로 「納稅者の 權利와 義務」를 制定 公表하였다. 이는 이미 각종 節次法 및 規定에 포함되어 있는 내용을 內國稅廳長이 안내서의 형식으로 發表하였다. 여기에 포함된 主要內容은 다음과 같다.

- ① 良質의 서비스를 받을 수 있는 權利
- ② 秘密保障을 받을 수 있는 權利
- ③ 信賴를 받을 수 있는 權利
- ④ 擔當 稅務公務員에 대한 정보획득의 權利
- ⑤ 도움을 받을 수 있는 權利
- ⑥ 異議를 제기할 수 있는 權利
- ⑦ 稅務調査를 받을 때의 權利
- ⑧ 정직하게 稅務申告를 할 義務

#### 6. 일본의 納稅者權利憲章 制定에 관한 動向

##### 가. 納稅者權利憲章의 制定에 관한 움직임

日本에서는 다양한 租稅節次에 관한 法律이 있다. 國稅通則法, 國稅徵收法,

國稅犯則團束法 등이 그 전형이다. 또한 所得稅法, 法人稅法, 所費稅法인 個別稅法의 안에도 節次에 관한 다양한 規定이 있다. 그러나 이러한 일련의 節次法, 節次規定은 일반적으로 「納稅者의 義務」를 강조·확인하는 관점이 강하다.

日本에서는 민간단체 그리고 一部 政黨에 의하여 納稅者權利憲章의 제도에 관한 운동이 활발히 전개되고 있다. 이러한 운동은 <表 3>에서 나타나듯이 1990년대에 들어 오면서 加速化되어 조만간 納稅者의 權利를 보호하기 위한 具體的 裝置가 制度化 될 것으로 豫想된다.

<表 3> 日本의 納稅者權利憲章의 制定에 관한 움직임 事例

|          | 事 例                                               |
|----------|---------------------------------------------------|
| 1986. 2  | 社團法人 自由人權協會 「納稅者의 權利」                             |
| 1990. 9  | 東京地方稅理士會制度部 「稅務調査에 關한 憲章(案)」                      |
| 1990. 11 | 日稅連稅制審議會 「稅務行政手續의 존재형태에 關하여(第二次 答申)」              |
| 1992. 2  | 日本 共產黨 「納稅者憲章(草案)」                                |
| 1992. 4  | 愛知縣 商工團體連絡會 稅務行政研究會 「우리들이 요구하는 稅務調査手續法案 要項(第一次案)」 |
| 1992. 6  | 全國商工團體聯合會 「納稅者의 權利憲章」                             |
| 1992. 6  | 不公正한 稅制를 규명하는 會 「납세자의 權利憲章(案)」                    |

#### 나. 全國商工團體聯合會의 納稅者 權利憲章

##### 1) 全國商工團體聯合會 納稅者 權利憲章의 주요내용

全國商工團體聯合會가 1992년 6월 2일에 발표한 納稅者의 權利憲章은 基本原則과 本文 13條로 구성되어 있는데 그 내용은 다음과 같다.

- ① 모든 國民의 基本的 人權은 보장되며, 성실한 納稅者로서 존중된다.
- ② 모든 納稅者에게 申告納稅制度의 原則이 保障된다.
- ③ 國民의 프라이버시는 국가 또는 地方自治團體 등의 간섭으로부터 최대

한 보호되며, 納稅者가 요구하는 경우에 納稅者 본인에 대한 情報은 本人에게 전면적으로 공개한다.

- ④ 納稅者는 세무공무원으로부터 질문검사를 요구받은 경우에는 항상 정중하고 배려있는 취급을 받는다. 세무공무원은 納稅者에게 질문검사를 행할 필요가 있는 경우에 納稅者의 형편을 존중하고 반드시 구두 또는 문서로써 事前에 通知할 義務가 있으며 事前 通知 없이 행한 조사는 그것만으로도 무효이다. 그리고 세무공무원은 세무조사시 合理性이 있는 조사이유를 구체적으로 설명해야 한다.
- ⑤ 稅務調査 등에 있어서 세무공무원은 納稅者에게 누구라도 알 수 있는 방법으로 納稅者의 권리를 告知하여야 한다. 권리의 고지없이 행한 조사는 그것만으로도 無效이며 세무공무원은 이들 納稅者의 諸權利를 遵守할 義務가 있다.
- ⑥ 稅務調査의 公正을 기하기 위하여 納稅者가 요구하는 경우에는 제3자인 입회인의 입회, 조사내용의 기록 및 녹음이 인정된다.
- ⑦ 課稅處分은 어디까지나 實額課稅가 原則이고 推計課稅는 制限된 조건에서 가능하다.
- ⑧ 課稅處分에 있어서는 事前에 그 理由를 충분히 알림과 동시에 聽聞 및 反論의 機會를 보장하여야 한다.
- ⑨ 이의신청 및 심사청구와 같은 권리구제제도는 국세청과 독립한 기관에서 심사되며 권리구제기관의 심사를 거칠 것인가 직접 소송으로써 다룰 것인가는 納稅者의 선택에 맡겨진다.
- ⑩ 生存權的인 재산의 押留 및 徵收는 금지되며 納稅者는 불복심사 및 소송에서 다루고 있는 경우에 세액을 납부하지 않은 상태에서 공평한 심사를 받을 수 있다.
- ⑪ 納稅者옴부즈맨(세정감찰관·苦情처리담당관)제도를 설치한다.

- ⑫ 納稅者は 公正한 재판을 받을 권리가 있고, 裁判은 總額主義에 의해서  
가 아니고 爭點主義에 의하여 행해져야 한다.
- ⑬ 稅務公務員의 民主的인 諸權利는 보장되며, 課稅・徵收의 기준에 의한  
勤務評定은 금지된다.

## IV. 納稅者權利憲章 制定의 基本方向

우리 나라의 租稅關聯 절차규정들은 納稅者의 義務를 강조·확인하는 데 중점을 두어 納稅者의 權利 保護는 상대적으로 등한시 되어 왔다. 비록 國稅廳은 각 세무서 민원실에서 納稅者 苦衷相談을 실시하고 「稅務公務員 倫理綱領」, 「稅務調査 運營準則」 및 세목별 「業務處理規定」 등을 制定하여 納稅者 權利保護에 노력을 하여왔으나 이러한 것들은 國稅廳 내부규정으로 운영되어서 法的拘束力을 갖지 못하는 한계로 인해 納稅者 權利保護의 실효성 측면에서 상당한 問題點이 내재되어 있다. 따라서 納稅者의 權利를 적극적으로 保護하기 위해서는 法的 拘束力을 지닌 「納稅者權利憲章」 制定의 必要性이 다시 한번 強調되어야 할 것이다.

본 장에서는 「納稅者權利憲章」 制定時 반드시 포함되어야 할 主要內容을 주요국의 納稅者 權利保護 實態를 比較·分析하여 정리하고 나아가 이러한 내용을 포함하는 「納稅者權利憲章」이 어떠한 형식으로 制定되어야 할 것인지에 대한 基本方向을 提示하고자 한다.

### 1. 「納稅者權利憲章」에 包含되어야 할 內容

納稅者의 權利를 적극적으로 보호하기 위해서 「納稅者權利憲章」 制定의 必要性이 인정된다는 前提下에서 主要國의 納稅者 權利保護의 概要에 대해서 살펴보았다. 그 결과 대부분의 나라에서 共通적으로 포함하는 內容은 다음의 <表 4>에서 알수 있듯이 公平한 待遇, 秘密保護, 情報提供, 苦衷處理 및 不服請求權의 保障, 稅務相談提供, 納稅者義務의 再確認 등으로 나타나고 있다.

<表 4> 主要國 納稅者 權利 憲章의 比較

|       | 制定 年度와 制定 名                                         | 共 通 된 內 容                                                                                                                                        | 그 외 言 及 된 內 容                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 프 랑 스 | 稅務調査에서의 憲章(1975)<br>租稅節次法(1981)<br>納稅者 憲章(개정, 1987) | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 納稅者에게 納稅에 관한 資料 및 情報의  제공</li> <li>○ 納稅者의 프라이버시 및 秘密保護(단, 뉴질랜드의 경우 명시화되어 있지 않음)</li> </ul>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 代理人 依賴權 인정</li> <li>○ 納稅者 동의에 의한 課稅</li> <li>○ 調査通知 節次와 內容의 細部事項 言及</li> </ul>                                                                                                                                                                               |
| 캐 나 다 | 納稅者의 權利宣言(1985)                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 納稅者에 대한 鄭重하고 배려있는 대응</li> <li>○ 納稅者 苦衷처리 및 調査結果 不服提起權 保障</li> <li>○ 納稅者에 대한 公平한 대우와 公正한 租稅徵收</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 納稅者의 誠實性 推定</li> <li>○ 獨立된 納稅審査를 받을 權利</li> <li>○ 未納付狀態下에서의 審査</li> <li>○ 納稅者 權利 行使에 대한 國稅廳 協助강조</li> <li>○ 2개국어 併用 서비스</li> </ul>                                                                                                                           |
| 영 국   | 納稅者 憲章(舊憲章, 1986)<br>新納稅者 憲章(1991)                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 納稅者 權利의 告知</li> <li>○ 國稅廳 業務의 效率化와 租稅徵收節次의 적정화</li> <li>○ 納稅者에게 稅務相談提供</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 음부즈랜 설치</li> <li>○ 獨立된 納稅審査를 받을 權利</li> <li>○ 未納付狀態下에서의 審査</li> <li>○ 國稅廳 業務 責任所在 명시</li> <li>○ 納稅者 義務事項 명시</li> </ul>                                                                                                                                       |
| 미 국   | 納稅者로서의 귀하의 權利(1988)<br>納稅者 權利保障法(1988)              |                                                                                                                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 代理人 依賴權保障 및 調査內容 錄音權 인정</li> <li>○ 納稅者의 誠實性 推定</li> <li>○ 超過納付稅額의 환부</li> <li>○ 徵稅節次 명시</li> <li>○ 加算稅 취소의 경우</li> <li>○ 特別相談 실시</li> <li>○ 稅額 更正通知의 경우</li> <li>○ 信義誠實의 원칙적용</li> <li>○ 爭議訴訟費用 보상</li> <li>○ 稅法上 損害賠償</li> <li>○ 納稅者 서비스 擔當組織 명시</li> </ul> |
| 뉴질랜드  | PPP선언(1986)<br>納稅者憲章 制定(1994)                       |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

우리 나라의 경우 林一道(1992)<sup>2)</sup>는 納稅者權利憲章(案)을 제시한 바 있다.

納稅者權利憲章을 제정할 경우 納稅者權利憲章에 포함되어야 할 主要內容은 다음과 같이 정리할 수 있다.

2) 林一道, 「租稅法律主義에 關한 研究」, 朝鮮大學校 博士學位 論文, 1992



- ① 모든 稅金問題의 公正한 處理 및 모든 納稅者에 대한 平等한 待遇를 보장한다.
- ② 租稅行政의 일관된 흐름하에서 적절한 情報과 資料를 提供한다.
- ③ 稅務調査를 함에 있어서 조사이유의 제시와 納稅者 권리의 고지, 조사일정의 사전통지, 세무전문가의 조력을 받을 권리의 부여, 조사내용에 관하여 녹음하거나 기록할 권리의 허용, 사전구제제도의 도입 등을 제도화하여야 한다.
- ④ 效率的 서비스의 提供에 노력해야 한다.
- ⑤ 納稅者는 그가 잘못하였다는 증거가 없는 한 誠實하며 眞實하다는 推定을 받는다.
- ⑥ 納稅者 個人的 秘密을 保護해야 한다.
- ⑦ 정부는 納稅者의 納稅順應費用·과세관청의 徵稅費用이 최소한이 되도록 노력한다.
- ⑧ 納稅者의 異議提起에 대하여 迅速하게 處理·解決한다.
- ⑨ 納稅者에게 정직하고 성실한 納稅義務의 履行을 촉구한다.

## 2. 納稅者權利憲章 制定의 形式

앞에서 살펴 보듯이 美國을 비롯한 先進諸國에서는 納稅者權利憲章을 제정하고 있으나 그 性格은 매우 다양하다. 여러 外國들의 憲章을 그 性格에 따라 類型化하여 보면 아래와 같다.

첫째, 政府의 政策方針 내지 課稅官廳의 政策宣言으로서의 憲章을 제정하고 公表한다. 그리고 이와 같은 憲章에 따라 稅法에서 규정하고 있는 규정들을 철저히 재평가하고 정비한 국가들인데, 캐나다 및 영국 등이 그 典型이라고

할 수 있다.

둘째, 먼저 租稅節次法을 제정하고 이를 기초로 하여 一般國民 및 納稅者에 대하여 간결하고 非專門的인 文體의 宣言書(statement)를 작성하여 憲章으로 公表하는 국가이다. 最近의 프랑스, 뉴질랜드, 아일랜드가 그 典型에 해당한다.

셋째, 우선 納稅者基本法으로서 「納稅者權利保障法」내지 「納稅者權利章典法」을 제정하고, 이것을 稅法典의 節次編 내지 總則編에 삽입한다. 그리고 이와같은 稅法上 權利章典의 趣旨에 따라 節次의 改革을 단행한다. 더욱이 그 節次條項의 趣旨를 一般 國民 및 納稅者에게 周知시킴과 아울러 세무공무원이 이를 철저하게 준수하는 것을 담보하기 위하여 간결하고 비전문적인 文體로써 쓰여진 宣言書를 작성하고 公표하는 국가이다. 美國의 諸州가 이에 해당한다.

<表 5> 납세자권리헌장의 제정형식

| 납세자권리헌장의 제정형식                                                        |                                                 |                                               |
|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 정부의 선언방법                                                             | 조세절차법 제정을 선행하는 방법                               | 납세자권리보장법을 제정하여 이를 세법에 흡수시키는 방법                |
| 정부의 방침 내지 국세청의 선언으로 납세자권리헌장을 제정·공표한 후 이를 토대로 세법상의 절차규정을 검토·재정비 하는 방법 | 조세절차법 제정을 선행하고 이를 간결하고 평이한 문체로 선언서를 작성하여 정부가 선언 | 납세자권리보장법을 제정한 후 이를 일반세법의 절차편 내지 통칙편에 흡수시키는 방법 |
| 영국, 캐나다                                                              | 프랑스, 뉴질랜드, 아일랜드                                 | 미국                                            |

納稅者權利憲章 制定의 形式은 아주 重要하다. 잘 만들어진 내용물을 어찌

한 그릇에 담느냐에 따라 그 內容物이 眞價를 發揮할 수 있는지의 여부를 결정한다고 해도 과언은 아닐 것이다. 이는 마치 「된장은 뚝배기에 끓여야 제맛이 난다」는 일상적인 생각과도 같은 맥락이라 볼 수 있다.

따라서 여기에서는 앞에서 제시한 納稅者權利憲章에 포함되어야 할 內容은 어떠한 形式으로 制定할 것인지에 대해서 세 가지 代案을 제시하고자 한다.

**第1案：租稅節次法 制定을 先行하고 政府가 「納稅者權利憲章」을 宣言**

이는 먼저 조세절차상 納稅者 權利保障을 提高하는 租稅節次法을 制定하고 그 내용을 간결하고 평이한 문체로 된 宣言書(혹은 안내서)형태로 政府(재정경제원장관 혹은 국세청장)가 宣言하는 방안이다. 우리 나라의 경우 이러한 형태의 제정형식을 취하는 것이 實效性 측면에서는 가장 바람직하나 이는 상당히 방대한 규모의 작업이 수반되고 納稅者權利憲章의 制定이 상당기간 遲延될 可能性이 높은 短點이 있다.

**第2案：「納稅者權利憲章」(준헌법적인 기능을 가진 헌장)을 議會에서 議決·宣言하고 憲章의 취지에 합당한 조문을 「國稅基本法」에 反映**

조세가 국민적 합의의 산물이라고 볼 때 納稅者權利憲章을 議會에서 議決·宣言하는 것은 당연하며 租稅分爭을 해결할 때 법원의 規範的 判斷基準이 될 수 있는 長點이 있으나 納稅者權利憲章의 취지를 반영하는 國稅基本法이 개별

조세절차에 관한 법규정들과 연계되는 과정에서 實效性이 다소 稀釋될 수 있는 短點이 있다.

**第3案 : 「納稅者權利憲章」을 議會에서 議決·宣言하고 「國稅基  
本法」 및 각종 國稅廳 내부규정 중 納稅者 權利 保護에  
관한 條項을 拔萃·整理하여 「國稅行政 執行上 納稅者  
權利 保護에 關한 法律(假稱)」을 制定**

第3案은 第2案의 長點을 가지고 있으나 상당히 방대한 規模의 작업이 수반되는 短點을 가지는 것이 特徵이다.

納稅者權利憲章의 制定이 단순히 課稅當局의 施惠의 宣言에 그치는 경우, 이러한 憲章의 제정은 과세당국을 구속하는 法的 效力이 없기 때문에 의미가 없다고 할 수 있다. 이는 마치 「國民教育憲章」이 법적 구속력이 없이 美辭麗句들만 나열한 것 이상·이하의 의미도 없었다는 점과 같은 이치이다. 따라서 納稅者權利憲章 제정의 형식은 신중히 다루어져야 할 것이다. 「納稅者 權利憲章」 制定의 當爲의 방향 및 現實的 제반 여건을 勘案한다면 第2案과 第3案 중에서 하나의 방식으로 「納稅者 權利憲章」이 制定되어야 할 것이다.

## V. 結論 및 要約

우리 나라의 경우 지금까지 租稅는 조세를 거두는 국가입장에서 經濟・社會發展에 필요한 財源調達 手段과 政策實現手段으로 활용하는 데 치중함으로써 상대적으로 조세를 실제 납세하는 국민의 입장은 등한히 취급되어 納稅者의 基本權이 많이 侵害되어 왔다. 아직도 納稅者의 地位는 과세자에 비하여 相對的으로 劣位에 놓여 있는 상황이며 종래의 租稅行政에 관한 節次法 내지 節次規定은 納稅者의 권익의 옹호보다는 주로 納稅者의 義務를 強調 또는 確認하는 입장을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

主要國의 納稅者權利憲章의 내용을 비교·조사한 결과 納稅者權利憲章에 포함되어야 할 主要內容은 첫째, 모든 세금문제의 公正한 處理 및 모든 納稅者에 대한 平等한 待遇 保障 둘째, 조세행정의 일관된 흐름하에서 적절한 情報와 資料를 提供 셋째, 稅務調査를 함에 있어서 조사이유의 제시와 納稅者 권리의 고지, 조사일정의 사전통지, 세무전문가의 조력을 받을 권리의 부여, 조사내용에 관하여 녹음하거나 기록할 권리의 허용, 사전구제제도의 도입 등을 제도화 넷째, 效率的 서비스의 提供에 노력 다섯째, 納稅者는 그가 잘못하였다는 증거가 없는 한 誠實하며 眞實하다는 推定 여섯째, 납세자 個人의 秘密을 보호 일곱째, 정부는 納稅者의 納稅順應費用·과세관청의 徵稅費用이 최소한이 되도록 노력 여덟째, 납세자의 異議提起에 대하여 迅速하게 處理·解決 아홉째, 납세자에게 정직하고 성실한 納稅義務의 履行을 促求 등으로 정리할 수 있다.

納稅者權利憲章을 制定하는 形式으로는 租稅節次法 제정을 先行하고 政府가 納稅者權利憲章을 선언하는 방안과 納稅者權利憲章을 議會에서 議決·宣言하고 憲章의 취지에 합당한 조문을 國稅基本法에 反映하는 방안 또는 가칭 「國稅行

政 집행상 納稅者 權利 保護에 관한 法律」을 制定하는 方案 등 세 가지 방안을 제시하였으나 각기의 長·短點이 있으므로 制定形式의 선택은 慎重한 檢討가 이루어져야 할 것이다. 끝으로 강조할 점은 納稅者權利憲章이 단순히 과세 당국의 시혜적 선언에 그치는 경우는 止揚되어야 할 것이며 法的 拘束力을 지닌 積極的이고 實質的인 方案이 마련되어야 한다는 것이다.

## <參考文獻>

- 國稅廳, 『國稅徵收 事務處理規定』, 1993.
- , 『國稅統計年報』, 1994.
- , 『法人稅 綜合管理規定』, 1991.
- , 『附加價值稅 事務處理規定』, 1993.
- , 『稅務公務員 倫理綱領』, 1993.
- , 『稅務調查 運營準則』, 1989.
- , 『所得稅 事務處理規定』, 1993.
- 大韓商工會議所, 『國稅行政에 관한 意見調查 結果』, 1992.
- 柳時權 外 7人, 『國稅行政 改革方案』, 韓國租稅研究院, 1994.
- 林一道, 『租稅法律主義에 관한 研究』, 朝鮮大學校 博士學位論文, 1992.
- 崔 洸·李愚澤, 『附加價值稅의 政策方向』, 韓國稅務士會 附設 韓國租稅研究所, 1988.
- 崔明根, 『納稅者의 權益保障 提高에 관한 研究: 租稅節次法의 適正性 保障을 中心으로』, 韓國稅務士會 附設 韓國租稅研究所, 1996.
- 韓國租稅研究院, 『先進諸國의 納稅者權利憲章』, 韓國租稅研究院, 1994.
- 石村耕治, 『先進諸國の 納稅者權利憲章』, 中央經濟社, 1993.
- Ireland Inland Revenue, 『Taxpayer's Charter of Rights』, 1993.
- New Zealand Inland Revenue, 『Your Rights and Obligation』, 1994.
- OECD, 『Taxpayer's Rights and Obligations : A Survey of the Legal Situation in OECD Countries』, 1990.