

자료 96-03

공 청 회

# 納稅者權利憲章의 制定方案

1996. 3. 26

李 鍾 晟

(財政經濟院 稅制總括審議官)

## 공청회 개요

- 주 제 : 납세자권리헌장의 제정방안
- 일 시 : 1996년 3월 26일(화) 14:00~16:30
- 장 소 : 대한상공회의소 2층 중회의실
- 진행순서
  - 14:00~14:10 개회인사 (최 광 한국조세연구원 원장)
  - 14:10~14:30 주제발표
  - 14:30~16:10 토 론
  - 16:10~16:30 객석토론 및 종합정리
- 사 회 자 : 최 광 (한국조세연구원 원장)
- 발 표 자 : 이종성 (재정경제원 세제총괄심의관)
- 토 론 자 : 엄기웅 (대한상공회의소 조사담당이사)  
유재현 (경제정의실천시민연합 사무총장)  
이전오 (변호사)  
이철송 (한양대 교수)  
이현규 (문화방송 해설위원)  
장현준 (중앙일보 논설위원)  
전정구 (변호사)  
정영현 (한국조세연구원 전문연구위원)  
정은선 (한국세무사회 부회장)  
최명근 (서울시립대 교수)

(가나다 順)

# ◁ 目 次 ▷

I. 納稅者權利憲章 制定의 必要性 .....	4
II. 各國의 納稅者權利憲章 制定經緯 .....	6
1. 프랑스 .....	6
2. 캐나다 .....	6
3. 英國 .....	7
4. 뉴질랜드 .....	7
5. 美國 .....	7
III. 『納稅者權利憲章』 制定方案 .....	9
1. 制定形態 .....	9
2. 納稅者權利憲章에 포함할 事項 .....	11
3. 國稅基本法 改正 .....	13

## <附錄>

I. 各國의 納稅者權利憲章 .....	15
1. 分類 및 特徵 .....	15
2. 主要內容 .....	16

## I. 納稅者權利憲章 制定의 必要性

- 최근 캐나다·미국 등을 비롯한 선진국들은 조세행정 절차의 적정화·투명화를 통한 납세자권리의 보장에 관심을 제고하고 있음

○ 선진국의 납세자보호 움직임은 다음과 같이 두 가지로 파악됨

- 납세자의 권익보장에 관한 절차적 규정들의 법령체계에의 도입

- 납세자의 권리선언 또는 납세자권리헌장을 발표하여 과세관청 스스로가 솔선하여 납세자 권리보호에 주력

- 우리 나라에서도 납세자의 권익보호와 조세행정의 선진화·민주화를 위하여 납세자헌장을 제정하자는 주장이 점차 높아지고 있음

○ 지금까지의 우리 세정은 경제성장 재원조달을 위해 징세행정 편의위주로 운영되어 납세자의 권익이 상대적으로 소홀히 다루어져 온 측면이 있음

- 물론 현행 국세기본법에 조세불복절차, 세무조사시의 사전 통지조항 등의 납세자 보호규정을 두고 있지만 선진국 수준의 납세자 권리보호에는 미치지 못함
  
- 금년부터 소득세의 신고납부제도로의 전환, 금융소득 종합과세 실시 등 중요한 조세제도의 전환과 여건의 변화가 있고 특히 OECD가입 및 대망의 21세기를 앞둔 이 시점에서 조세행정의 선진화·세계화를 위한 정부의 조세행정 개혁의지를 천명하고 앞으로는 납세자의 권익이 정당하게 보호되어야 할 때임

## II. 各國의 納稅者權利憲章 制定經緯

- 납세자권리헌장은 1975년에 프랑스에서 처음으로 제정
- 이후 캐나다, 영국, 뉴질랜드, 미국의 순서로 만들어져 현재는 이들 5개 국가가 납세자헌장 공포

### 1. 프랑스

- 프랑스 재무부는 세무조사에 관한 헌장(Charte du Contribuable Vérifié)을 1975년에 공포했으며 국회는 이 헌장이 세무조사 때 납세자에게 교부되도록 의무화
- 프랑스 정부가 이러한 헌장을 공포한 배경에는 부가가치세의 도입, 세무조사의 강화 등에 따른 납세자의 불만에 대응할 필요성이 있었기 때문임

### 2. 캐나다

- 1984년 자유당으로부터 정권을 인수한 진보보수당은 집권 전부터 자유당의 비민주적 세무행정을 비판했으며 집권 후 세무행정의 민주화를 위한 개혁에 착수

- 이 개혁에 해당하는 지침으로서 캐나다 정부는 1985년 2월 28일 연방재무부장관 이름으로 납세자의 권리선언(Declaration of Taxpayer Rights)을 제정·공포

### 3. 英國

- 영국 국내세입청은 1986년에 납세자헌장(Taxpayer's Charter)을 제정하고 납세자들의 권익보호에 대한 사항 규정

### 4. 뉴질랜드

- 국내세입청은 1986년에 국내세입청의 목적, 원칙 및 업무에 관한 선언(Statement of Purpose, Principles and Practice)을 공포

### 5. 美國

- 아리조나州가 1986년 미국에서 처음으로 납세자권리장전법 제정, 이후 미국 각州에서 납세자권리장전법 제정(1993년 현재 약 30개의 州와 자치단체)
- 미국 연방의회는 1988년 11월 로제스키(Lojeski)사건\*을 계

기로 납세자의 권리보장과 IRS의 권력남용을 규제하기 위한 법안(포괄적 납세자 권리보장법 : Omnibus Taxpayer Bill of Rights Act) 제정 공포(동 법률의 내용은 일부 프로그램적 규정을 제외하고는 국내세입법전(IRC)에 편입됨)

---

\* 로제스키사건의 개요 : 로제스키와 남자친구는 펜실베이니아의 농장에 거주하고 있었는데 IRS는 남자친구의 1977년부터 1980년까지의 소득에 대한 세무조사를 실시하고 미납세액과 가산세 및 연체이자를 과세처분하였음. 동시에 IRS는 남자친구가 로제스키에게 재산을 이전하고 있다고 하여 로제스키의 은행계좌와 농장에 대한 선취특권 설정함. 그후 남자친구는 이 결정처분이 오류라고 심사청구하여 IRS는 이를 인정하고 과세처분 취소하였음. 이 과정에서 남자친구와 로제스키는 변호사비용과 회계사비용으로 막대한 비용 지불. 로제스키는 이 비용의 변제, 농장휴업비용 및 악의 있는 IRS의 행위에 대한 손해배상 청구소송 제기. 지방재판소는 7만 6천달러의 배상명령. 그러나 항소심 재판부는 IRS담당관의 행위가 IRS가 제창하고 있는 「과세절차에 있어서의 납세자의 권리존중이라고 하는 정책방침」에 역행하였으나 세법에서 정하여진 절차를 벗어나지 않았다고 判示하고 소송기각

### III. 『納稅者權利憲章』 制定方案

#### 1. 制定形態

##### 가. 第1案

먼저 憲章을 제정· 공포하고 헌장의 취지에  
합당하게 關連세법을 정비하는 방안

##### <장점>

- 법률개정 이전이라도 헌장의 제정공포가 가능하므로 세정 개혁 의지의 조기 가시화
- 앞으로의 조세관계 법률개정에 지침으로 활용 가능
- 헌장의 활용방법 : 세무조사 및 납세고지때 의무적으로 교부함

\* 외국의 예

	영 국	캐 나 다	뉴질랜드
공 포 자	내국세입청 및 관세소비세청장	연방재무부장관	내국세입청장
헌장명칭	◦ 납세자헌장 ◦ 신납세자헌장	납세자의 권리 선언	납세자의 권리와 의무
공포연도	◦ 1986. 7 ◦ 1991. 8	1985. 2. 28	1994.

나. 第2案

먼저 법률에 근거조항을 신설하고 이에 근거하여 세정책임자인 國稅廳長이 헌장을 제정·공포 하는 방안

- 법률에 근거한 권리선언 형태로서 헌장 자체의 법적구속력 있음
- 헌장 내용이 주로 집행에 관한 사항이므로 집행책임자인 국세청장이 제정·공포함으로써 자기 구속력이 있음
- 현행 국세기본법에 조세불복절차, 세무조사시의 사전통지조항 등의 납세자 보호규정을 두고 있으므로 새로운 법 제정보다 국세기본법에 근거규정을 마련

<문제점>

- 헌장의 성격이 지나치게 실무 위주로 격하될 우려가 있음
- 법률개정이 선행되므로 시간이 걸림

\* 외국의 예

	프 랑 스	미 국
근거법령	조세절차법 제10조	납세자권리 보장법
공 포 자	경제·예산·재정부장관	내국세입청장
헌장명칭	납세자헌장 : 조사때의 귀하의 권리와 의무	납세자로서의 귀하의 권리
제정연도	1990	1988. 8

2. 納稅者權利憲章에 포함할 事項

가. 納稅者 一般에게 適用되는 內容

- 납세자의 권리에 대한 정보제공
- 공평한 과세를 받을 권리

- 정중하고 배려있는 응대
- 프라이버시와 비밀엄수 의무
- 성실성의 추정

#### 나. 稅務調查와 關聯된 內容

- 세무조사의 사전통지
- 세무조사시 전문가와 상담할 권리
- 세무조사시 대리인 의뢰권
- 세무조사결과의 통지
- 재경정·재조사의 금지

#### 다. 租稅不服節次와 關聯된 內容

- 부당한 과세처분 등에 대한 불복신청 권리
- 불복신청시 등 각종 정보 제공
- 납세자의 이의제기시 신속처리

#### 라. 其他

- 납세협력비용과 징세비용의 최소화
- 납세자 권리행사에 대한 국세청 협조

### 3. 國稅基本法 改正

#### 가. 改正必要性

- 납세자권리헌장의 교부(제1안) 또는 제정·교부(제2안)의 근거 조항과 헌장내용 중 입법사항을 수용하기 위함

#### 나. 改正方法 : 國稅基本法에 “納稅者의 權利”의 새로운 “章” 신설

#### 다. 改正內容

- 國稅청장이 “납세자권리헌장”을 세무조사시 등 납세자에게 교부(제1안) 또는 제정·교부(제2안)토록 의무화 함
- 정부는 조세포탈의 혐의가 명백한 경우를 제외하고는 중복조사를 할 수 없도록 함
- 세무조사 종료시 그 결과를 납세자에게 서면 통보토록 함
- 납세자는 세무조사과정에서 세무사 등 전문가와 상담할 권리 및 그들을 대리인으로 선임하여 조사를 받을 수 있게 함

- 과세관청에 제출된 개인납세 정보등은 법률에서 인정된 목적에만 사용토록 함
  
- 납세자는 불성실하다고 인정되는 증거가 없는 한 성실하다고 추정 받도록 함
  
- 납세자는 자신의 권리에 대해 충분하고 정확하며 시의적절한 정보를 제공 받을 수 있도록 함

<附錄>

I. 各國의 納稅者權利憲章

1. 分類 및 特徵

- 각국의 납세자권리헌장은 그 법적 성격에 따라 정부의 정책선언형(캐나다, 영국, 뉴질랜드)과 법률상의 권리선언형(미국, 프랑스)으로 분류 가능

가. 政府의 政策宣言 性格 : 영국, 캐나다型

- 정부의 정책방침이나 과세당국의 정책선언으로서 헌장을 채택하고 그 취지에 따라 세법의 관련규정을 평가하고 재정비하는 경우에 해당
  - 헌장 자체의 법적 구속력은 없음

나. 法律上的 權利宣言 性格 : 프랑스, 미국型

- 조세절차법(프랑스) 또는 국내세입법전(IRC, 미국)에 근거 규정을 마련하고 이에따라 헌장 제정하는 경우에 해당

- 프랑스 조세절차법 제10조 : 세무행정청은 조세절차법전 제 11조와 제12조에 규정된 조사를 하기에 앞서 조사때 납세자의 권리와 의무에 관한 현장을 납세자에게 교부하지 않으면 안된다
- 미국 IRC 제6227조 : IRS는 세무조사를 함에 있어 납세자의 권리 및 과세관청의 업무에 관하여 간결하고 비전문적인 문체로 쓰여진 안내서를 준비해야 한다. 불복신청 및 환급청구 등에 대해서도 동일하게 한다.

## 2. 主要内容

- 납세자현장의 주요내용은 납세자 일반에게 적용되는 내용, 세무조사와 관련된 내용, 조세불복절차와 관련되는 내용으로 구분해서 파악할 수 있으나 모든 나라가 동일한 내용의 현장을 가지는 것은 아님

### 가. 納稅者 一般에게 適用되는 內容

- 납세자의 권리에 대한 정보제공
  - 납세자는 자신의 권리에 대해 충분하고 정확하며 시기적절한 정보를 제공받을 권리가 있음

- 공평한 과세를 받을 권리
  - 납세자는 과세당국에 대해서 세액을 법률 및 사실에 따라서 차별없이 공평하게 결정하도록 요구할 권리가 있으며, 과세공무원은 법해석과 적용에 있어서 공평성을 유지할 의무가 있음
  
- 정중하고 배려있는 대응
  - 납세자는 과세당국의 자료제출요구·질문·검사 등의 모든 경우에 과세공무원으로부터 친절한 대우를 받을 권리가 있음
  
- 프라이버시와 비밀엄수의무
  - 납세자는 자신의 개인정보 및 금융정보를 보호받을 권리가 있으며 과세당국은 납세자에 대한 정보를 오로지 과세목적만을 위하여 이용하여야 함
  
- 성실성의 추정
  - 납세자는 불성실하다고 보여지는 증거가 없는 한 어떠한 상황에서도 성실하다고 추정받을 권리가 있음

## 나. 稅務調査와 關聯된 內容

- 세무조사의 사전통지
  - 세무조사의 개시일자, 조사기간, 조사이유, 담당공무원의 성명과 직위, 조사받을 때의 납세자권리 등에 대해 납세자에게 사전통보
  
- 전문가와 상담할 권리
  - 세무조사시 변호사, 공인회계사, 등록세무사 등의 전문가와 상담할 권리
  
- 대리인 의뢰권
  - 세무조사에 있어서 변호사, 공인회계사 등은 납세자 본인으로부터 대리권을 위임받아 본인에 대신하여 조사받을 권리를 인정하고 있는데 그 이유는 세무에 대해서는 통상적으로 대리인측이 납세자 본인 이상으로 사정을 상세하게 알고 조세전문가인 세무공무원에 대해서는 역시 전문가가 상대해야 한다는 논리

## 다. 租稅不服節次와 關聯된 內容

- 납세자는 과세처분이 부당하거나 법률의 적용에 오류가 있다고

생각되는 경우 불복신청할 권리가 있음

- 불복신청할 경우

○ 불복신청 기한, 신청서식, 대상기관 등에 대한 정보제공

- 소송의 경우

○ 과세관청에 대한 불복신청으로 만족하지 못할 경우 납세자가 소송을 제기할 수 있는 법원, 소송절차, 소송제기 가능기간 등에 대한 정보제공

○ 소송을 제기하여 승소한 납세자에게 국가가 합리적인 범위 내에서 수수료, 증인신청비, 변호사 선임료 등의 비용을 상환하도록 규정 하는 국가도 있음