

조세교육에 대한 시민교육적 접근 : 개념 및 가능성의 탐색*

김재근**

【요약문】 이 연구는 조세교육이 그 중요성과 필요성에도 불구하고 교육현장에서 차지하는 비중이 미미하고 인식도 저조한 이유가 무엇인지 검토하고, 조세교육에 대한 전통적인 접근법에 대한 대안으로 시민교육으로서의 조세교육의 가능성을 탐색하고자 하였다. 조세교육에 대한 전통적인 접근법의 경우, 건전한 정부 재정 운영을 위한 안정적인 세수 확보라는 국가주의적인 목표를 달성하기 위한 수단으로 역진적인 논리를 거쳐 도입되고 실천되어 온 것이며, 국가에 대한 의무라는 가치를 주입하는 의무중심적 접근이 지배적인 방법론으로 채택되었다고 볼 수 있다. 이러한 전통적인 접근법의 한계를 극복하기 위해 민주시민의 양성을 목표로 하는 ‘시민교육으로서의 조세교육’이 제안되었다. 시민교육으로서의 조세교육은 지식, 기능, 가치 및 태도의 측면에서 다음과 같이 구성될 수 있다. 지식 영역에는 조세의 기초, 조세의 기본원리, 조세제도 및 종류, 조세관련 논쟁 등이 포함될 수 있다. 기능 영역에는 자료 활용기능, 납부 및 신고 기능, 문제 해결 기능, 사회 참여 기능 등이 포함될 수 있다. 가치 및 태도 영역의 경우 혼시적인 접근, 발달단계 접근, 가치명료화 접근, 가치분석 접근 등을 통해 교수·학습될 수 있다.

【주제어】 조세교육, 경제교육, 시민교육, 조세이해력, 조세교육표준

* 이 논문은 한국조세재정연구원에서 주최한 2023년도 초등조세교육사업 성과보고회에서 발표한 원고를 수정, 발전시킨 것입니다.

** 대구교육대학교 사회과교육과 교수(jaegeun@dnue.ac.kr)

I. 서론

조세는 본질적으로 징세 및 납세의 과정에서 마찰을 야기하는 요인을 지니고 있다. 정의상 조세는 국가나 지방 자치 단체가 필요한 지출을 충당하기 위해 반대급부 없이(unrequited) 국민으로부터 강제적으로(compulsory) 거두는 금전이나 재물을 뜻한다. 아무런 반대급부 없이 자신의 금전과 재물을 강제적으로 징수당하는 것에 대해 국민의 자발적인 동의를 이끌어내는 것은 쉽지 않다. 이에 따라 납세자로부터 안정적으로 세금을 거두어들이고, 이를 통해 건전한 재정을 유지하는 것은 모든 국가와 정부의 오래된 과제가 되어 왔다.

이와 같은 과제는 조세체계를 합리화, 효율화시키고자 하는 제도적이고 정책적인 노력으로 뒷받침되는 동시에, 납세자의 조세저항을 최대한 줄이고 성실납세를 유도하기 위한 조세교육에 대한 요청으로 이어진다. 이에 따라 우리나라를 포함한 각국 정부에서는 나름의 방식으로 조세교육을 실시해 오고 있다(김진영·송성민, 2021).

국가와 정부가 담당해야 하는 역할과 기능은 현대사회에서 지속적으로 확대되고 있고, 이에 따라 조세교육에 대한 필요성도 끊임없이 제기될 것으로 보인다. 그러나 시대적·사회적·국가적인 필요성과 당위성에도 불구하고, 조세교육은 우리 교육 현장에서 본격적으로 다루어지지 않고 있다. 조세교육에 대한 인식 자체도 상대적으로 저조한 편이다.

조세교육에 관한 선행연구 역시 많지 않다. 국내 논문 데이터베이스에서 ‘조세교육’, ‘세금교육’, ‘납세교육’을 키워드로 검색할 경우, 직접 관련되는 논문은 5개 내외에 불과하다. 김진영·송성민(2021)은 해외 조세교육의 현황을 살펴본 바 있으며, 박태승(2013)은 납세의식 향상을 위한 조세교육의 방향성을 모색한 바 있다. 한영희(2012)는 납세교육이 납세의식에 미치는 영향을 분석한 바 있으며, 이병산(2021)은 초등 교육과정의 세금 관련 내용을 분석한 바 있는 정도이다. 다만 조세교육 관련 연구의 범위를 납세의식, 납세순응 등으로 넓힐 경우, 관련 선행연구의 수는 상당히 늘어난다. 납세의식 관련 요인을 분석하는 연구(김필현, 2018; 이기형, 2009; 정두영, 2019; 최현섭, 2009), 납세순응도 관련 요인을 분석하는 연구(신현대·이정기, 2007; 이남우·박주철, 2014; 홍인수·홍정화, 2013), 납세의식과 납세순응의 관계를 분석하는 연구(김영락·임영규, 2013; 박명호·심태섭, 2008; Maciejovsky et al., 2012; Alm & Torgler, 2011), 납세의식과 조세회피의 관계를 분석하는 연구(정재을, 2010; Henderson & Kaplan, 2005) 등이 이에 해당한다. 그러나 이들은 대부분 납세순응도

제고를 목표로 이에 영향을 미치는 변수가 무엇인지에 대한 관심에서 비롯된 것으로, 본격적인 조세교육 연구로 보기는 어렵다.

그렇다면 조세교육은 왜 우리 교육 현장에서 오랜 시간 외면되어 온 것일까? 왜 조세교육과 관련한 연구는 지지부진한 것일까? 본 연구는 이처럼 조세가 개인과 국가에 미치는 커다란 영향력과 이에 따른 필요성에도 불구하고, 조세교육에 대한 저조한 인식과 실제 현장에서의 낮은 비중 등의 원인을 지금까지 조세교육이 취해왔던 전통적인 접근방법에 있다고 보고 있다. 또한 본 연구는 조세교육이 내재적인 필요성과 외재적인 중요성에 부합할만한 수준으로 교육 현장 전반에서 받아들여지고 본격적으로 실천되기 위해서는 보다 체계적인 방식으로 조세교육을 이해하고 이를 이론적으로 정립하는 작업이 필요하다는 문제의식에서 출발하고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 1) 조세교육이 전통적으로 어떠한 접근 또는 전제하에 이루어져 왔는지 분석해보고, 이러한 분석을 바탕으로 2) 조세교육에 대한 시민교육적 접근의 가능성을 탐색해보고자 한다.

II. 조세교육에 대한 전통적인 접근

지금까지의 조세교육은 체계적이고 정립된 접근법을 가지지 못했다. 조세교육을 위한 실천적 노력은 체계를 가지고 이루어지기보다는 산발적이고 응집되지 못한 방식으로 이루어졌다. 조세교육이 궁극적으로 어떠한 교육적인 목표를 가지고 있는 것인지, 어떠한 내용 요소를 가지고 있는지, 그 내용 요소는 어떤 계열성을 지니는지, 어떠한 학습 방법을 가지고 접근해야 하는 것인지 등에 대한 본격적인 논의도 이루어진 바가 없다. 조세교육은 대체로 조세 당국이 발행한 교재를 현장에 배포하거나, 홈페이지나 블로그 또는 유튜브 등을 제작하여 홍보하는 방식(이병산, 2021)이 주를 이루었다. 더욱이 학교 교육 내에서는 조세교육이 본격적으로 논의된 바가 사실상 없는 것으로 보인다.¹⁾ 이처럼 명확한 개념 정의를 찾을 수는 없으나, 그럼에

1) 학교 교육과정의 경우 사회 교과에서 세금이나 정부의 재정을 다루는 경우가 있으며, 교육과정 내에 산재하는 조세 및 재정에 대한 내용요소를 분석한 연구도 있다(이병산, 2021; 김진영, 2021). 그러나 대부분 ‘정부의 역할’을 설명하는 과정에서 세금 관련 내용이 포함된 것으로, 조세교육이라는 뚜렷한 취지를 가지고 도입되었다기보다는 넓은 의미의 사회과교육 또는 경제교육적인 접근에 따른 것으로 이해함이 타당하다.

도 불구하고 지금까지 이루어져 온 전통적인 조세교육에 대해 대체로 다음과 같은 목표 진술이 가능하다는 점에 대해서는 광범위하게 합의할 수 있을 것이다.

조세교육(tax education)이란 납세의식(tax morale)을 고취하여 납세순응도(tax compliance)를 제고하며, 이를 통해 안정적인 세수를 확보하고 나아가 건전한 국가 재정을 운영하는 것을 그 목표로 한다. 이러한 의미에서 조세교육의 본질은 납세자의 의식 개선을 주된 활동으로 하는 ‘납세자 교육(tax payer education)’에 있다.

아래에서는 이러한 목표 진술을 바탕으로 지금까지의 조세교육에 대한 전통적인 접근을 어떻게 이해할 수 있을 것인지에 대해 논의해보도록 한다.

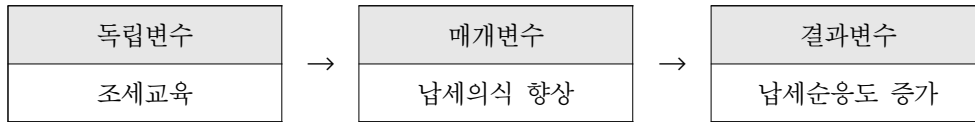
1. 도구적 접근

전통적인 조세교육이 취하고 있는 가장 기본적인 접근법은 조세교육을 외재적인 목적을 달성하기 위한 ‘수단’ 또는 ‘도구’로 바라본다는 것이다. 모든 교육활동이 목표의 설정과 이를 달성하기 위한 전략과 계획들로 이루어지는 것은 사실이지만, 현대의 대부분의 교육은 학습자의 내재적인 발달과 인격적인 도야 등을 보다 궁극적인 목적으로 삼는다. 그러나 전통적인 조세교육에서 학습자의 내재적인 성장과 발달의 측면은 찾아보기 어렵다. 이것은 조세교육의 태생적인 한계이기도 하다. 조세교육의 시작부터가 안정적인 세수 확보라는 외재적인 목적을 달성하기 위해서였기 때문이다.

이에 따라 조세교육에 대한 지금까지의 연구와 실천들은 대부분 ‘어떻게 해야 안정적인 세수 확보라는 목표를 달성할 수 있을 것인가?’라는 문제를 겨냥하고 이를 위한 납세자의 납세순응도 증가를 잠정적인 목표로 제시한다. 또한 납세순응도 증가를 위해 납세의식 또는 납세윤리의 향상이 중간 목표로 제시되고, 납세의식과 납세윤리의 증진을 위해 조세교육이 필요하다는 논리가 도출되는 것이다. 이와 관련하여 박태승(2013)은 다음과 같은 관계를 제시한 바 있다.²⁾

2) 박태승(2013)은 해당 연구에서 조세교육 이외에도 탈세에 대한 처벌 강화, 납세 순응에 대한 혜택 확대와 같은 제도적 측면과 납세 의식 영향 구성 요인과 같은 사회적 측면을 결과변수에 영향을 미칠 수 있는 독립변수로 함께 제시한 바 있다.

<표 1> 납세의식 향상 방안 간의 상호관계



이러한 의미에서 현재의 조세교육을 도구적 접근(*instrumental approach*)으로 이해할 수 있으며, 이는 조세교육과 관련된 대부분의 연구를 관통하는 전제인 것으로 보인다. 이기형(2009)은 학생의 납세순응 성향에 영향을 미치는 요인이 무엇인지를 분석하고, 그 결과를 교수-학습 과정에 투입하여 납세의식을 제고하고자 하였다. 한영희(2012)는 납세교육이 납세의식의 변수인 납세만족도, 납세성실성, 납세공평성, 납세도덕성에 어떤 영향을 미치는지 분석한 바 있다. 조세교육을 독립변수 또는 실험 처치로 도입하지는 않더라도 납세순응도를 제고하기 위한 정책적인 수단을 강구하는 연구들은 꾸준히 이루어지고 있다. 납세순응도 제고를 위한 납세환경 개선방안을 모색한 정희선 외(2018)의 연구, 납세순응도에 영향을 미치는 변수로 규범과 공정성에 대한 인식을 살펴본 정재환·이영환(2020)의 연구, 납세순응도의 결정요인을 탐구한 강민조(2017)의 연구 등은 모두 이러한 맥락에서 이루어졌다. 요컨대 조세교육은 안정적인 세수 확보를 위한 수단 또는 정책적인 도구 가운데 하나로 오랫동안 자리매김해 온 것이다.

근대에 이르러 도구적 합리성(*instrumental rationality*)에 대한 추구는 교육의 패러다임이 되었으며, 교육이라는 실천 자체를 이해하는 핵심적인 관점이 되었다. 교육은 주어진 목표를 달성하는 수단으로서 제시되고, 그 수단이 얼마나 효과적이고 효율적인가의 문제, 즉 도구적인 합리성의 문제로 치환되었다. 조세교육이 이러한 도구적인 접근 또는 도구적 합리성을 취하게 된 것도 근대적인 국가가 세워지고, 국가의 유지·존속과 성장·발전을 위한 근대적인 교육이 정착되고 실천되는 과정에서 채택할 수밖에 없었던 필연적인 접근법으로 이해할 수 있다. 그리고 이는 지금까지도 조세교육의 큰 줄기를 이룬다.

조세교육이 도구적 접근법을 취하고 있다는 것으로부터 부가적으로 도출되는 사실은 조세교육이 역진적인 접근(*backward approach*)을 취하고 있다는 것이다. 다시 말해 조세교육은 안정적인 국가와 정부의 운영과 건전한 재정의 확보라는 목표로부터 파생되어 나와 역진적인 논리를 거쳐 도달하게 된 것으로, 이러한 목표를 달성하기 위한 수단으로서 제시된다. 최종 목표에서 수단에 이르기까지의 논리 전개의 과

정에서는 ‘납세의식(tax morale)의 향상’, ‘납세순응(tax compliance)의 제고’, ‘조세회피행위(tax avoidance)의 감소’ 등의 다양한 중간목표가 설정될 수 있다.

<그림 1> 조세교육이 도출되기까지의 역진적인 과정



위의 [그림 1]은 목표에서 수단에 이르기까지의 역진성을 보여주는 것으로, 최종 목표가 먼저 설정되고 다양한 중간 목표들이 제시되며 이러한 목표의 달성을 위한 수단으로 조세교육이 제시된다는 점을 시각화하고 있다.

2. 의무중심적·국가주의적 접근

전통적인 조세교육은 대체로 의무중심적인 접근을 기본으로 한다. 이는 대부분의 조세교육 자료 또는 조세교육 연구물에서 발견되는 경향으로, 국가의 구성원으로서 우리는 ‘납세의 의무’를 지니고 있으며 세금을 성실하게 납부하지 않는 것은 이러한 의무를 다하지 않는 것으로서 법적·도덕적으로 비난받아야 마땅하다는 점을 전제로 한다. 예컨대 국세청과 한국조세재정연구원에서 지난 2021년 발간한 초등학교 대상 조세교육 교재 「알고 싶어요, 세금 이야기」에서는 헌법 제38조 조문과 함께 납세의 의무가 처음부터 강조하고 있으며 (pp. 10-11),³⁾ 2022년 발간된 중학교 대상 조세교육 교재 「세금 이야기」에서도 국가에 대한 국민의 납세 의무가 교재 처음 및 마지막에 각각 명시적으로 강조되고 있다(pp. 10-13, 66-67). 어린이 국세청 홈페이지의 「세금 공부방」 ‘세금의 뜻’에서도, 「세금 교육 동영상」 ‘세금이란 무엇일까?’에서도 세금의

3) “납세의 의무를...국민의 5대 의무라고 합니다. 세금은 내기 싫다고 해서 내지 않아도 되는 것이 아니라...국민으로서 당연히 내야하는 것입니다.”(p. 10)

의미를 설명한 다음 제시되는 것은 다름 아닌 국가에 대한 국민의 ‘납세 의무’이다.⁴⁾ 국립조세박물관의 「세금 교실」도 첫 페이지에 제시되어있는 것이 ‘납세의 의무’다.⁵⁾

헌법에 명시된 ‘납세의 의무’(헌법 제38조)는 오랜 시간 조세교육의 정당성을 제공해주는 논리로 사용되어왔다. 국민을 대상으로 조세교육을 실시하는 것이 합당하고 타당한 것은, 그것이 법치주의 국가의 최고법인 헌법에 명시되어 있는 납세의 의무를 가르치는 것이기 때문이다. 따라서 전통적인 조세교육에서는 불성실한 납세란 헌법상의 의무를 다하지 않는 것이기에 윤리적으로 문제가 될 뿐만 아니라 법적으로도 처벌받을 수 있다는 점이 강조된다.

조세교육에 대한 의무중심적인 접근은 국가주의적인 접근을 바탕으로 한다. 납세가 국가를 대상으로 이루어지는 것이고, 성실한 납세가 ‘국가에 대한’ 국민의 의무를 다하는 것이라는 점에서 조세교육이 취하고 있는 국가주의적인 접근은 일견 당연한 것이라 할 수 있다.

교육이 이처럼 국가주의적인 맥락에서 정치·경제적 사회화의 주요 수단으로서 기능한 사례는 적지 않다. 사회나 국가가 직면한 변화나 상황이 무엇인가에 따라 특정한 이념이나 가치들을 목표로 설정하고 가르치도록 요구받는 경우도 많다. 과거 우리나라 권위주의 정권하에서 ‘반공교육’이나 ‘애국교육’이 강조된 것이나,⁶⁾ 비슷한 시기 미국에서 ‘법과 질서’(law and order)에 대한 교육을 강조한 것 등은 모두 국가주의적인 맥락에서 당시 지배적인 사회적 요구의 영향을 강하게 받은 사례로 볼 수 있다. 전통적인 조세교육에 대한 접근 역시 이와 같은 국가적 사회적 요구로부터 자유롭지 못했으며, 이는 앞서 논의한 바와 같이 조세교육이 도구적이고 수단적인 접근을 취하게 된 가장 큰 이유이기도 하다.

3. 평가

정리하자면 조세교육이 전통적으로 취하고 있는 접근법은 다음과 같다. 즉 건전한 정부 재정 운영을 위한 안정적인 세수 확보라는 국가주의적인 목표를 달성하기

4) 어린이 국세청 홈페이지, <https://www.nts.go.kr/kid/main.do>

5) 국립조세박물관 홈페이지, <https://www.nts.go.kr/museum/main.do>

6) 제1차 교육과정에서는 “...유능하고 충성된 대한민국 국민을 길러냄에 있다...”고 교육의 목적을 밝히고 있다.

위한 수단으로, 역진적인 논리를 거쳐 도입되고 실천되어 온 것이 조세교육이며, 국가에 대한 의무라는 가치를 주입하는 의무중심적 접근이 지배적인 방법론으로 채택되었다고 볼 수 있다. 전통적인 조세교육의 핵심은 국민의 납세순응도를 제고하기 위한 ‘납세자 교육’ 또는 ‘납세의식교육’에 있는 것이다.

사실 조세교육을 ‘납세의식교육’으로 보는 전통적인 접근 그 자체에 특별한 문제가 있다고 주장하기는 어렵다. 성실한 납세자를 길러내고자 하는 정부의 정책적인 의도가 조세교육을 태동시킨 배경이라는 점에서, 오히려 정책 의도에 부합하는 효과적이고 합리적인 접근법과 방법론으로 발전해왔다고 볼 수도 있다. 그러나 이와 같은 전통적인 접근법은 다음의 몇 가지 측면에서 비판이 제기될 수 있다.

첫째, 전통적인 조세교육은 도구적인 접근을 채택함에 따라 교육과 학습자를 목적으로 대하지 않고 정책적인 목적에 이바지하는 도구로 전락시킨다는 비판을 받을 수 있다. 학습자를 교육과 학습의 주체로 파악하기보다 교화의 대상으로 객체화한다는 점에서, 그리고 학습자를 정책적인 목표 달성의 대상으로 수단화한다는 점에서 아쉬움이 남는 것이다. 또한 이러한 접근은 교육의 본질적인 측면인 학습자의 내재적인 동기와 인격적인 측면을 간과하고 있다는 점에서도 개선의 여지가 있다.⁷⁾

조세교육이 외재적으로 설정된 목표를 달성하기 위해 역진적인 논리를 거쳐 도출된 ‘수단’으로서만 기능해야 할 이유는 없다. 예컨대 안정적인 세수의 달성이라는 조세 당국의 정책적인 목표와 조세교육의 목표를 등치시키지 않고, 조세와 재정이라는 현대사회의 중요한 제도적인 측면에 대한 이해를 조세교육의 목표로 설정할 수도 있을 것이다. 조세와 재정이라는 경제와 사회의 분야에 대한 학습자의 이해를 증진하고 사회 구성원으로서 필요한 관점을 넓혀가는 것을 목적으로 하는 조세교육의 과정에서 성실한 납세와 그에 따른 안정적인 재정 운용이 자연스럽게 그리고 부수적인 효과로서 달성될 수도 있다.

둘째, 전통적인 조세교육은 국가주의적이고 의무중심적인 접근을 채택함으로써 교육과 교화(indoctrination)를 혼동한다는 비판을 받을 수 있다. 근대의 개발 지향적이고 목표지향적인 철학에 기반한 교육적 노력은 국가와 국가의 정책적인 지향에 부응하고자 하는 과정에서 선전과 선동으로 흐를 위험성이 있기 때문이다. 더구나

7) Dewey는 교육이 교실 밖에서 계획되고 개발되어 외삼적으로 적용되거나 실행되는 것이어서는 안 된다는 점을 분명히 했다(박도순·홍후조, 2006, p. 94). 교육은 학생의 관심과 흥미로부터 시작되어야 하며, 학습자의 생활 경험, 학습자가 속해 있는 공동체, 그리고 교육은 상호 긴밀히 연결되어야 한다는 것이다.

교육이 학습자의 세계와 경험에서 출발하여 학습자의 사회적이고 개인적인 성장과 발전을 목적으로 삼아야 한다는 점에서, 국가와 국가에 대한 의무를 강조하는 교육이 얼마나 ‘교육적’일 것인가에 대해 의문이 남을 수 있다.

또한 전통적인 조세교육은 안정적인 세수 확보라는, 이미 설정되어있는 목표에만 집중하기 때문에 교육적인 전략과 방법에 대해서는 무관심할 가능성이 높다. 이에 따라 단편적이고 단선적인 방식을 채택하여 바람직한 가치를 강제적으로 주입하려 하거나, 특정 지식을 단순 암기하도록 하는 등의 비교육적인 교수-학습 방법이 사용되더라도 이에 대해 교육적 수정 조치를 취하기가 어렵게 되는 것이다.

더구나 합리적인 경제인으로서 인간은 국가를 위한 희생에 앞서 개인의 이익을 추구하게 되며, 의무를 다하는 것만큼 권리를 추구하는 것에 유인을 가진다. 자유주의적이고 개인주의적인 성향이 짙어지고 있는 현대사회의 흐름을 고려하더라도, 조세교육에 있어 의무중심적이고 국가주의적인 접근을 취하는 것은 오히려 학습자의 거부감을 유발할 수도 있다는 점에서 타당하지도 않은 접근일 뿐만 아니라 효과적이지 못한 접근법일 수 있다.

셋째, 정부의 재정 건전성은 세입에 크게 의존하지만, 현대화된 조세시스템 하에서는 납세자의 의식이 세입에 미치는 영향이 결정적인 역할을 한다고 보기 어렵다.⁸⁾ 그보다는 오히려 정부의 크기와 세금의 역할에 대한 국가적인 정책과 방향성 - 예컨대 새롭게 바뀐 정권에서 정부 운영의 기초를 큰 정부로 설정할 것이냐 또는 감세를 통한 민간 경제의 활성화로 설정할 것이냐 등 - 이 절대적으로 더 큰 영향력을 가진다. 물론 건전한 납세의식과 조세순응의 증진이 안정적인 재정 운영에 해가 되는 일은 없겠지만 건전 재정과 안정적인 세수 확보를 목표로 또는 근거로 하여 조세교육을 실시하는 것은 시간이 갈수록 설득력이 떨어질 수밖에 없다. 더구나 고도화된 조세 재정 시스템을 고려하면 정부의 건전 재정과 안정적인 세수 확보에 조세교육이 결정적인 역할을 할 것이라는 논리는 현재의 조세시스템의 불완전성을 전제하는 것과 같다. 정부의 재정운영과 이를 뒷받침하는 조세체계가 정교하게 발전할수록, 역설적이게도 조세교육의 목표로 건전한 재정을 내세우는 것은 그 논리적 근거가 약화될 수밖에 없다.

8) 이는 아직 국가적으로 조세시스템이 확립되지 못하였거나, 납세자의 납세의식이 현저하게 떨어지거나 하는 등의 경우에는 성립하지 않는 논리일 것이다. 다만 ‘납세의식교육’으로서 조세교육을 채택하고 강력하게 추진하고 있는 대부분의 나라가 아프리카나 남미의 저개발국 또는 개발도상국이라는 점을 상기해볼 필요가 있다.

결론적으로 전통적인 ‘납세의식교육’으로서의 조세교육은 근대적인 패러다임에 머물러 있는 것으로 보인다. 근대와 탈근대의 철학적인 논쟁은 뒤로 하더라도, 현대 사회를 살아가고 있는 청소년들에게 이와 같은 근대적인 접근법은 효과적이지 않을 가능성이 높으며 경우에 따라서는 시대착오적으로 받아들여질 수도 있다. 조세교육이 그 높은 당위성과 필요성에도 불구하고 교육 현장에서, 교사 및 교육연구자들에게서 크게 환영받지 못하고 있는 것은 조세교육이 전통적으로 취해왔던 접근이 이처럼 근대적인 패러다임에 기초하고 있기 때문일 수 있다.

이러한 맥락에서 조세교육의 의미와 그 목표를 현대적인 맥락에서 재설정하는 것은 중요한 과제가 된다. 조세교육을 실시하는 것은 무슨 의미가 있는가? 조세교육은 무엇을 목표로 실행되어야 하는가? 정부의 건전 재정에 기여하는 수단과 도구로서의 역할이 아니라면, 조세교육이 설 자리는 어디에 있는가?

아래에서는 조세교육을 도구적이고 수단적으로 바라보던 기존의 관점에서 벗어나 보다 포괄적이고 보편적인 맥락에서 ‘민주시민의 양성’이라는 시민교육적인 방식으로 재설정하는 것의 가능성을 탐색해보고자 한다.

Ⅲ. 조세교육에 대한 시민교육적 접근

조세교육에 대한 시민교육적인 접근이란 목표와 내용 그리고 방법론에 이르기까지 조세교육을 시민교육적인 노력의 일환으로 바라보고 접근하는 것을 의미한다. 조세교육은 - 어떠한 입장을 취한다 하더라도 - 일차적으로 ‘조세에 대한 내용을 교육적인 방식으로 다루는 것’으로 이해할 수 있다. 다만 시민교육적인 접근에 따르면, 조세에 대해 이해하고 논의하는 과정을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 바는 민주시민으로서 가져야 할 자질인 시민성의 함양 또는 민주시민의 양성으로 설정되는 것이다. 그렇다면 조세교육을 통한 민주시민의 양성, 또는 조세교육을 통한 시민성의 함양은 어떻게 구체화 될 수 있는가?

시민교육을 담당하는 학교의 중핵 교과는 사회과(social studies)이다. 모경환·차경수(2021)는 बैं크스(Banks, J. A.)의 전통을 이어받아 사회과교육의 목표를 지식, 기능, 가치·태도, 시민 행동의 네 가지로 나누어 제시하고 있는데(pp. 43-44), 이러한 목표 분류는 우리나라에서도 일반적으로 받아들여지는 방식이다. 아래에서는 이러한 목표 분류를 참조하여 조세교육의 목표를 크게 지식, 기능, 가치 및 태도의 세 가지로

나누고 각 영역에 해당하는 교수-학습의 내용 및 방법에 대해 논의해보고자 한다.⁹⁾

1. 지식

민주시민의 가장 기본적인 자질 가운데 하나는 바람직한 시민이 되기 위해 필요한 여러 지식을 가지고 있어야 한다는 것이다. 조세교육과 관련한 지식은 다양한 분야에서 유래할 수 있는데, 대체로 재정학·공공경제학 등의 경제학 분야, 헌법·행정법·세법 등의 법학 분야, 그리고 조세 및 재정 관련 실무 분야가 조세교육의 ‘지식’을 구성하는 원천을 제공할 수 있다. 나아가 단순 암기용 지식을 벗어나 조세 및 재정에 관련된 탐구 및 사고력을 기르기 위해 요구되는 지식이 포함될 수 있다.

아래는 중·고등학교 수준의 학습자를 대상으로 하는 조세교육을 가정해보았을 때 지식에 포함될 수 있는 내용의 예시로서, 크게 다음의 4가지 영역, (1) 조세의 기초, (2) 조세의 기본원리, (3) 조세 제도 및 종류, (4) 조세 관련 논쟁 등을 생각해볼 수 있다.

‘조세의 기초’에는 조세의 개념에 대한 기초적인 이해, 그리고 조세를 걷고 사용하는 것의 의미가 무엇인지에 대한 탐구 등이 포함될 수 있다. 이 과정에서 발생론적인 접근은 조세의 의의와 당위성 등에 대한 이해에 효과적일 수 있다. 예컨대 마을 공동체를 보호하고 지키는 데 소요되는 공동의 경비를 구성원들이 나누어 분담했던 것에서 조세의 기원을 찾는 것은 세금의 가장 기본적인 성격, 즉 구성원들이 공동체를 위해 공동으로 부담하는 경비 또는 회비로서의 성격을 직관적으로 이해하는 데 도움이 될 수 있다.

‘조세의 기본원리’에는 조세와 관련한 사항은 반드시 법률에 의거한다는 조세법률주의나, 조세의 부담이 국민들 사이에 공정하게 분배되어야 한다는 조세공평주의 등이 포함될 수 있다. 이러한 기본원리들은 민주주의 국가에서 소득의 일부를 강제적으로 징수하는 조세가 국민의 대표에 의해 만들어진 법률에 의거해야 한다는 형식적인 측면과, 동시에 조세 정의가 구현되어야 한다는 실질적인 측면을 균형 있게 이해하는 데 도움이 될 수 있다.

‘조세 제도 및 종류’에는 조세 및 재정의 체계와 여러 세금의 종류와 특징들을 알아보는 내용들이 포함될 수 있다. 중앙정부 재정과 지방정부 재정으로 구성되는 재

9) 조세교육에 있어 ‘시민 행동’의 경우 ‘기능’과 중첩적인 부분이 존재할 수 있다고 판단하였다.

정의 체계, 내국세 및 목적세 등으로 구성되는 국세 체계, 소득세·소비세·재산세 등의 의미와 특징, 세출예산의 구성 및 내역 등이 여기에 포함될 수 있다. 이 세 번째 내용 영역 (조세 제도 및 종류)에 가장 많은 양의 내용요소가 해당할 것으로 보인다.

‘조세 관련 논쟁’에는 조세와 관련한 단순 정보 이상의 탐구적인 요소를 지니는 내용들, 예컨대 조세와 관련하여 논쟁적인 주제들인 ‘형평성 vs. 효율성’ 등이 포함될 수 있다. 이외에도 미래 사회에 더욱 필수적인 민주시민의 기본적인 자질이 될 것으로 거론되는 비판적 사고력, 고차사고력, 탐구력 등을 기르는데 도움이 되는 주제를 중심으로 다채롭게 구성할 수 있을 것이다.

<표 2> 조세교육의 ‘지식’ 영역 및 내용 요소

영역	내용 요소
1. 조세의 기초	<ul style="list-style-type: none"> • 조세의 의미와 개념 • 조세의 발생과 기원 • 조세의 기능과 역할
2. 조세의 기본 원리	<ul style="list-style-type: none"> • 조세법정주의 • 조세공평주의
3. 조세 제도 및 종류	<ul style="list-style-type: none"> • 조세 및 재정 체계 • 조세의 종류 및 각 조세별 특징
4. 조세 관련 논쟁	<ul style="list-style-type: none"> • 공평한 조세제도란 무엇인가? • 효율적인 조세제도란 무엇인가?

2. 기능

최근의 교육이론들은 민주시민의 자질을 함양하기 위해서는 지식뿐만 아니라 기능의 측면도 중요하다는 점을 특히 강조한다. 조세교육에서도 조세 관련 내용 즉 무엇(what)뿐만 아니라, 어떻게(how to)에 대해서 다루는 것은 매우 중요하다. 민주사회의 구성원인 시민들이 납세자로서 그리고 정부 재정의 감시자로서 조세와 관련한 과업에 참여하고 문제를 해결하는 데 필요한 다양한 기능이 강조될 필요가 있기 때문이다.

기능은 어떤 과업을 달성하기 위해 자신의 지식 또는 과거의 경험 등을 이용하는 능력을 말한다. 이러한 능력은 단순한 정보나 지식만으로는 달성할 수 없는 것이다. 예컨대 세금 고지서를 받은 사람이 실제로 세금을 납부하기까지는 다양한 기능이

요구된다. 세금 고지서를 읽고 이해하는 능력, 세금을 납부하기 위한 다양한 방안을 찾는 능력 등이 뒷받침되지 않으면 실제 금융기관을 방문하거나 온라인을 통해 세금을 납부하는 것도 불가능할 것이다. 아래는 조세교육에서 다룰 수 있는 기능들의 예시이다.

조세교육과 관련한 기능의 예시로서 (1) 자료활용기능 (2) 납부 및 신고기능 (3) 문제해결기능 (4) 사회참여기능 등을 생각해볼 수 있다. ‘자료 활용 기능’에는 세금 관련한 다양한 자료들을 읽고 해석하는 능력이 포함될 수 있다. 이러한 자료활용기능은 주어진 문제를 해결하기 위해 필요한 자료에 효과적으로 접근하고 분석하여 이용할 수 있는 능력을 말한다(Martorella et al., 2009). 세금고지서나 세금내역서 등 복잡해 보일 수 있는 데이터를 해석하는 능력은 조세교육에서도 필수적으로 다루어야 하는 기능이라 할 수 있다.

‘납부 및 신고 기능’에는 생활 속에서 쉽게 만날 수 있는 자동차세, 소득세, 주민세 등을 납부할 수 있는 능력, 또는 사업소득세 등을 납부할 수 있는 능력 등이 포함된다. 다만 중고등학생들이 실제 자동차세 등을 납부하는 경우는 드물기 때문에, 성인이 되었을 때를 상정하고 모의 상황을 활용하거나, 가정에서 부모님의 도움을 받아 관련 기능 학습을 수행할 수 있다.

‘문제해결기능’은 사회생활에 있어 갈등이나 문제의 발생은 피할 수 없는 것이며, 더구나 복잡성이 심화되고 있는 현대사회에서는 더욱 유연한 문제해결능력이 요구된다는 점에서 조세교육에서도 중요하게 다룰 필요가 있다. 조세와 관련하여 일상에서 마주칠 수 있는 문제들, 예컨대 과도하게 나온 세금에 대해 정정 청구를 한다거나, 납부할 세금을 적법하게 줄이는 방법을 찾는다거나 하는 과제가 관련된 기능의 학습으로 포함될 수 있다.

‘사회참여 기능’은 민주주의 사회에서 시민 개개인이 사회의 문제와 해결에 효과적으로 참여할 때 필요한 기능을 말한다. 예컨대 정부가 세금을 어디에 어떻게 사용하는지 감시하고 그 타당성과 적합성을 따지는 것은 조세와 관련하여 중요한 사회참여 기능에 해당할 것이다. 또한 세금이 잘못 사용되고 있는 부분이 있거나 또는 정부 지출에 문제가 있다고 발견된 사항에 대해 효과적으로 문제를 제기하고, 세금이 바르게 사용될 수 있도록 시민으로서의 영향력을 행사하는 능력 역시 민주주의 사회에서 바람직한 시민에게 요구되는 기능이라고 할 수 있다.

<표 3> 조세교육의 ‘기능’ 영역 및 예시

영역	설명 및 예시
1. 자료 활용 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 세금 관련 데이터를 읽고 해석 (ex. 세금고지서, 세금내역서 등)
2. 납부 및 신고 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 세금 납부하기 (ex. 생활 속 세금: 자동차세, 소득세, 주민세 등) • 세금 신고하기 (ex. 사업소득세, 법인세 등)
3. 문제해결 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 잘못된 세금 청구 바로잡기 • 적법한 방법으로 납부할 세금 줄이기
4. 사회참여 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 세금의 사용 또는 정부의 지출이 타당한지 감시하기 • 잘못된 세금의 사용 또는 정부의 지출에 대해 문제 제기하기 • 세금이 바르게 사용될 수 있도록 활동하고 영향력 행사하기

3. 가치 및 태도

사회생활에서도, 개인생활에서도 가치는 항상 핵심적인 문제이다. 우리는 늘 가치 선택의 문제에 마주한다. 매 순간 선택을 하고, 직면한 문제에 대해 결정을 내리며, 이러한 선택과 결정에 개인과 사회의 가치가 영향을 미친다. 가치는 우리를 움직이게 하고 행동하게 하는 원천이며, 시민으로서 개인적이고 사회적인 삶이 일정한 방향성을 지니도록 하는데 결정적인 역할을 담당한다.

이러한 의미에서 가치의 문제는 시민교육에 있어서도 중요하게 다루어진다. 더구나 어렸을 때 한 번 형성되거나 수용된 가치는 삶의 기반을 제공한다는 점에서, 민주시민으로서 합리적인 가치 판단을 통해 일관된 행동을 할 수 있도록 체계적인 가치교육이 이루어져야 한다. 또한 지식이 인지적인 영역에 해당한다면, 가치는 정의적인 영역에 해당하는 정신작용이다. 인지적인 영역의 지식을 가르칠 때와는 다른 방법이 정의적인 영역인 가치를 가르칠 때에 필요하다.

조세교육에서도 가치를 다루는 것은 중요한 과제가 된다. 그러나 정해진 가치를 기계적으로 외우거나 무비판적으로 받아들이도록 하는 것은 바람직한 방법이라고 볼 수 없다. 오히려 조세와 관련한 가치들, 예컨대 성실납세와 조세순응과 같은 가치가 현실적으로 어떤 의미를 갖는지 살펴보거나, 가치를 분석해 보는 등의 방법을 사용할 수 있을 것이다. 또한 본질적으로 추상적인 성격을 가지는 가치에 대해 추상

적인 방식으로 교육하는 것보다는, 학생들의 시민으로서의 삶과 관련된 구체적인 상황에서 조세 관련 가치를 살펴보는 것이 좋을 것이다.

조세와 관련한 가치를 획일적으로 가르치는 것은 좋지 않지만, 그렇다고 해서 학생들이 모든 가치를 스스로 선택하도록 전적으로 맡겨버리는 것도 바람직하다고 볼 수 없다. 민주주의 사회에서는 받아들여질 수 없는 가치들이 있기 때문이다. 인간의 존엄성과 기본권, 민주적인 절차, 공정과 정의와 같은 민주사회의 기본 가치들에 대한 내면화와 옳고 그름에 대한 가치 판단 능력의 제고, 공동체를 위한 협동과 참여와 같은 민주주의적인 가치들이 조세교육의 가치 학습에 기초가 될 수 있다. 아래는 모경환·차경수(2021)에서 제시되고 있는 가치교육의 방법(pp. 301-308)을 조세교육에 예시적으로 적용해본 것이다.

먼저 혼시적인 방법, 또는 언어적 교훈주의의 접근법은 바람직하다고 생각되는 가치를 학생들에게 언어적인 방법으로 지도하는 것이다. 성실납세자 또는 모범납세자의 바람직한 사례를 이야기로 구성하고, 학생들이 감정적으로 극적인 상황을 경험할 수 있도록 이야기를 하거나, 교훈적인 사례를 반복적으로 들려줌으로써 성실한 납세 등의 가치를 학습할 수 있다. 또는 국가와 정부가 세금을 적절하고 타당하게 사용하는지 감시하고, 세금이 낭비되는 곳은 없는지에 대해 비판적인 태도를 견지하는 것이 바람직하다는 사실을 반복적으로 알려주는 방식으로 가치를 전달하는 것도 언어적 교훈주의적인 접근법에 해당한다.

발달단계 접근법은 학습자의 도덕성 발달단계에 따라 서로 다른 방법을 사용하여 지도하는 것이다. 예를 들어 초등학교 수준에서는 조세와 관련된 동화나 우화 등 구체적인 이야기를 사용하여 지도하고, 중고등학교 수준에서는 법적인 납세의 의무, 공동체를 위한 납세의 윤리와 같은 추상적이고 일반적인 원리를 중심으로 지도하는 것이 이에 해당한다.

가치명료화 접근법은 특정한 가치를 주입하기보다 학생이 가진 가치가 무엇인지 명백하게 하여 자신이 선택한 가치를 소중히 여기고 일관성을 가지고 행동할 수 있도록 하는 방법이다. 예컨대 ‘공정한 조세란 무엇인가’라는 주제에 대해 자신의 의견과 입장을 정리하는 과정에서 공정성과 정의에 대한 자신의 가치를 분명하게 할 수 있으며, 조세와 재정에 대한 가치의 방향을 정립해 나갈 수 있다.

가치분석 접근법은 개인이 특정한 가치를 선택할 때 논리적인 이유를 충분히 밝히고 증거를 제시하도록 하여 가치관 형성을 돕는 방법이다. 앞서 논의된 가치명료화 접근에서는 선택하는 가치를 분명히 하고 이를 소중히 여기는 것이 중요하지만

선택하는 가치의 논리성을 밝히는 것이 중요하게 다루어지지 않는다. 반면 가치 분석 접근에서는 자신이 선택한 가치의 논리성과 정당성을 설득력 있게 제시하는 것이 중요하다. 예를 들어 ‘감세와 증세’라는 주제에 대해 감세를 옹호하려는 학생이 있다면, 단순히 ‘내가 세금을 적기 내기 위해서’가 아니라 감세가 어떤 이유에서 개인과 사회에 더 바람직한 방향인지에 대해 논리적인 근거를 바탕으로 충분히 설득력 있게 설명할 수 있도록 지도하는 것이다.

<표 4> 조세교육의 ‘가치’ 영역 학습 방법 및 예시

가치 학습 방법	설명 및 예시
1. 혼시적인 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 직접적으로 교훈을 들려주는 방법 • 예) 성실납세, 모범적인 납세의 사례에 해당하는 인물의 이야기를 구성하여 들려주는 방식, 조세 및 재정에 대한 적극적인 감시와 참여를 통해 공공선에 기여한 사례를 알려주는 방식
2. 발달단계 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 학습자의 도덕성 발달단계에 따라 서로 다른 방법을 사용 • 예) 초등학교 수준: 조세 관련 동화나 우화 등 구체적인 이야기, 중고등학교 수준: 납세의 의무, 납세의 윤리와 같은 추상적·일반적 원리
3. 가치명료화 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 학생이 가진 가치가 무엇인지 명백하게 하여 선택한 가치를 소중히 여기고 일관성을 가지고 행동할 수 있도록 하는 방법 • 예) ‘공정한 조세란 무엇인가’에 대한 입장을 정리하는 과정에서 공정성과 정의에 대한 자신의 가치를 분명하게 함
4. 가치분석 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 개인이 특정한 가치를 선택할 때 논리적인 이유를 충분히 밝히고 증거를 제시하도록 하여 가치관 형성을 돕는 방법 • 예) ‘감세와 증세’라는 주제에 대해 감세를 옹호하는 학생이 있다면, 어떤 이유에서 더 바람직한 방향인지에 대해 논리적이고 설득력 있게 설명할 수 있도록 지도함

4. 시민교육으로서의 조세교육

지금까지의 논의를 바탕으로 시민교육으로서의 조세교육을 다음과 같이 잠정적으로 정의할 수 있을 것이다.

조세교육은 조세와 재정과 관련한 주요 현상을 이해하는데 필요한 지식의 습득을 바탕으로 납세의식, 조세 및 재정에의 참여 및 책임 의식 등의 조세 관련

가치 및 태도를 함양하며, 나아가 개인적이고 사회적인 조세 관련 문제를 합리적으로 해결할 수 있는 능력을 길러 개인의 발전은 물론 국가와 공동체의 발전에 기여할 수 있는 자질을 갖춘 민주시민을 양성하는 것을 목적으로 한다.

조세교육을 이와 같이 시민교육으로 이해하는 것은 여러 가지 이점이 있다. 첫째, 조세교육에 대한 전통적이고 근대적인 패러다임을 극복함에 있어 이론적인 근거를 제공한다. 국가주의적인 목표 달성을 위해 수단적으로 제공되는 조세교육이라는 접근은 오늘날 지속 가능하지 않으며 교육의 여러 측면으로 확장되기도 어렵다. 조세교육에 대한 시민교육적인 접근은 이론적인 확장성이 높을 뿐 아니라 실천적인 함의를 도출함에 있어서도 도움이 될 수 있다.

둘째, 조세교육을 시민교육의 이상에 결부시키는 것은 우리나라 교육의 궁극적인 목적에도 부합한다. 2022 개정 교육과정에서는 우리나라 교육의 목적을 다음과 같이 서술하면서 민주시민의 양성이라는 시민교육적인 접근의 중요성을 재차 강조하고 있다(교육부, 2022).

“우리나라의 교육은 홍익인간의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야하고, 자주적 생활 능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추어 인간다운 삶을 영위하고, 민주 국가의 발전과 인류 공영의 이상을 실현할 수 있도록 함을 목적으로 한다.”

셋째, 조세교육을 시민교육으로 이해하는 것은 향후 조세교육이 학교 교육과정과 연계되고자 할 때 이론적이고 실천적인 근거로 작용할 수 있다. 우리나라에서 학교 교육과정은 교과 (subject matter)¹⁰⁾ 라는 양식으로 구체화 되는데, 조세교육과 가장 긴밀하게 관련되는 교과는 다름 아닌 사회과(social studies)이다. 사회과는 학생들이 사회생활에 필요한 지식과 기능을 익혀 이를 토대로 시·공간 속의 인간과 사회현상을 인식하고, 민주사회의 구성원에게 요구되는 가치와 태도를 지님으로써 시민으로서의 자질을 갖추도록 하는 교과이다(교육부, 2022). 그리고 사회과의 본질은 다름 아닌 시민성(citizenship), 그리고 시민교육(citizenship education)에 있다.

10) 교과(subject matter)란 학교 교육을 목적으로 만들어진 교육과정이다. 교과는 배경이 되는 학문 영역과 중첩되는 부분이 많은 것은 사실이나 학문 그 자체로 볼 수는 없으며, 학습자의 발달, 사회적 요구 등을 반영하여 학제적 또는 통합적으로 구성된다.

IV. 논의 및 제언

조세교육이란 무엇이며, 무엇을 목표로 해야 하며, 그 내용으로 무엇을 삼아야 하는가? 조세가 개인과 국가에 미치는 막대한 영향력에도 불구하고 조세교육에 관한 이론과 실천의 성과가 미미했던 것은 조세교육이 전통적으로 취해왔던 근대적인 접근법에서 그 이유를 찾을 수 있다. 이에 대해 본 연구는 조세교육이 전통적인 접근법을 극복하고 민주시민의 양성을 목표로 하는 시민교육의 일환으로 재정립될 수 있을지 그 가능성을 탐색해보고자 하였다. 또한 시민교육으로서의 조세교육에서 다룰 수 있을 법한 지식, 기능, 가치 및 태도에는 무엇이 있을지 살펴보았다.

조세교육에 접근하는 방법은 다양할 수 있다. 그러나 시민교육으로서의 조세교육은 조세교육이 포괄하는 범위를 넓히고 깊이를 심화시킬 수 있고, 따라서 다양한 관련 논의와 연구를 촉진할 수 있으며, 전달이나 주입과 같은 단선적인 방식을 벗어나 토론과 활동을 통한 풍부한 교수학습방법론을 도입할 수 있는 근거가 될 수 있다는 점에서 분명한 이점을 지닌다. 아래에서는 조세교육 또는 시민교육으로서의 조세교육이 앞으로 풀어가야 할 몇 가지 과제들에 대해 살펴보는 것으로 맺음말에 대신하고자 한다.

첫째, 조세교육이 빠르게 정립되고 또한 의미 있는 성장을 이루기 위해 가장 확실한 방법은 국가교육과정 내에 자리잡는 것이다. 우리나라의 경우, 특히 학교 교육에 있어서 국가교육과정이 미치는 영향력은 절대적이다. 수시 개정되는 국가교육과정을 통해 국가적인 교육의 방향이 결정되며, 국가교육과정을 기반으로 교과서가 제작되고, 학교 현장에 수업이 실행되며, 평가가 이루어지며, 대학 입시가 이루어진다. 이에 따라 국가교육과정에 포함되기 위해 지금도 많은 분야가 경쟁하고 있다. 다만 조세교육이 국가교육과정에 포함되거나 자리 잡기 위해서는 학교 교육에서 조세교육이 꼭 필요한 교육적이고 사회적인 이유가 설득력 있게 제시되어야 한다. 더하여 학교 교육에 적합한 내용 요소로서 조세교육의 범위(scope)와 계열(sequence)이 체계적으로 제시될 수 있어야 한다. 이러한 실질적인 준비 없이 당위적인 명분만 반복하는 것으로는 아무런 결과도 얻을 수 없을 것이다.

둘째, 조세교육이 당장 국가교육과정에 포함되는 것이 실질적으로 어렵다면, 보다 일관된 체계를 가지고 실천되기 위해 조세교육의 ‘표준(standards)’을 제정하고 실행하기 위한 노력이 선행될 필요가 있다. 예컨대 국가교육과정이 존재하지 않는 미국의 경우 사회과교육의 표준을 미국사회과교육학회(NCSS)에서 개발하여 발표하고

있으며¹¹⁾, 금융 과목이 학교 교육과정 내에 별도로 존재하지 않았던 우리나라의 경우¹²⁾ 금융감독원에서 ‘초·중·고 금융교육표준안’을 개발하여 배포하고 있다(금융감독원, 2020). 조세교육 분야에서도 초·중·고 각 학교급에 적절한 조세교육의 내용 요소는 무엇이 있으며, 어떻게 가르쳐질 수 있는지 등에 대한 본격적인 연구가 시작될 필요가 있다.

셋째, 조세이해력(tax literacy)의 개념을 정립하고 이를 바탕으로 국민들의 조세이해력 수준을 지속적으로 조사할 필요가 있다. 참고로 금융감독원과 한국은행은 2년 주기로 우리나라 전국민 금융이해력(financial literacy) 수준을 조사하고 있으며, 지난 2021년에는 KDI가 기재부의 의뢰로 전국민 경제이해력(economic literacy) 조사를 실시하기도 하였다. 이처럼 경제교육과 금융교육 분야에서 대규모 이해력 조사를 실시하는 것은 경제·금융 교육의 실태를 파악하고 방향을 고민하며 장기적인 교육정책을 수립하는 데 중요한 자료를 제공해준다. 마찬가지로 국민들의 또는 청소년들의 조세이해력(tax literacy)을 주기적으로 조사하고 추적하는 것은 조세교육의 실태를 지속적으로 파악하고 장기적인 방향을 모색함에 있어 유용한 기초를 제공해줄 것이다. 다만 조세이해력의 개념, 범위, 측정을 위한 구체적인 문항 개발 등은 아직 본격적으로 이루어진 바가 없다. 관련한 기초연구가 우선적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

넷째, 조세교육에 대한 다양한 연구관점과 문제의식을 가진 후속 연구가 이루어질 필요가 있다. 조세교육에 대한 학문적인 연구물은 국내에서는 매우 드물게 발견된다. 또한 조세교육 관련 연구가 이루어지더라도 협소한 주제 - 예컨대 납세의식 요인분석이라던가 -에 편중되어 수행되고 있는 것이 사실이다. 언제나 양이 질을 담보하는 것은 아니지만 지금과 같은 연구추세로는 조세교육 연구에 있어 유의미한 진전을 기대하기 어렵다. 조세교육의 기초를 마련하기 위해 수행되어야 하는 연구 주제만도 적지 않다. 조세이해력 측정 문항 개발 연구, 조세교육표준안 제정 연구, 초·중·고 조세교육 수요 조사 연구, 조세교육 수업 실행 및 수업 분석에 대한 질적 연

11) 예를 들어 NCSS(1994)는 사회과의 핵심적인 10가지 핵심 주제(strand)를 다음의 10가지로 정리하여 발표한 바 있다: 1) 문화, 2) 시간, 계속성, 변화, 3) 사람, 장소, 환경, 4) 개인의 발달과 정체성, 5) 개인, 집단, 제도, 6) 권력, 권위, 통치, 7) 생산, 분배, 소비, 8) 과학, 기술, 사회, 9) 국제관계, 10) 시민적 이상과 실천

12) 지난해 개정된 2022 개정교육과정에는 우리나라 교육과정 최초로 ‘금융교육’이 별도의 교과목으로 개발되어 사회과의 한 과목으로 도입되었다(교육부, 2022). 이에 따라 2025년부터는 ‘금융과 경제생활’이라는 과목이 고등학교 선택과목으로 가르쳐지게 된다.

구, 조세교육 수업 효과에 대한 통계 분석 등 다양하다. 또한 조세교육이 학교 교육 과정에 온전히 자리 잡기 위해서는 조세교육이 왜 필요하며 어떻게 이루어져야 하는지, 조세교육을 담당할 교사는 어떤 역량이 필요하며 어떻게 양성할 것인지 등에 대한 이론적이고 실천적인 연구가 이루어져야 한다.

지금까지 조세교육 연구는 체계적으로 그리고 다채롭게 이루어지지 못했다. 조세교육을 위한 실천 역시 체계를 가지고 이루어지기보다는 산발적으로, 그리고 응집되지 못한 방식으로 이루어져 왔다. 조세교육 연구에 풍부한 후속 연구가 이어지기를, 그리고 이를 통해 조세교육 실천에도 유의미한 변화가 일어나기를 기대해본다.

참 고 문 헌

- 강민조(2017), 우리나라 납세자의 조세순응 의도의 결정요인에 관한 실증연구, 세무학 연구, 34(3), 309-331.
- 교육부(2022), 2022 개정 사회과 교육과정, 교육부 고시 제2022-33호 [별책 7].
- 국립조세박물관 홈페이지(2023), 세금 교실, <https://www.nts.go.kr/museum/main.do>, 인터넷 자료(12. 6. 접속).
- 국세청·한국조세재정연구원(2021), 알고 싶어요 세금 이야기(초등학교).
_____ (2022), 세금 이야기(중학교).
- 금융감독원(2020), 초·중·고 금융교육 표준안.
- 김영탁·임영규(2013), 납세의식이 납세순응 행위에 미치는 영향, 세무회계연구, 36, 203-225.
- 김진영(2021), 초·중·고 교육과정에서 조세교육 강화방안 연구, 한국조세재정연구원.
- 김진영·송성민(2021), 해외 조세교육 현황 검토 및 시사점 논의, 경제교육연구, 28(2), 105-133.
- 김필현(2018), 지방세 납세의식 영향 요인 연구, 한국지방세연구원 기본연구보고서.
- 모경환·차경수(2021), 사회과교육, 동문사
- 박도순·홍후조(2006), 교육과정과 교육평가, 문음사.
- 박명호·심태섭(2008), 우리나라 납세자의 납세순응태도에 영향을 미치는 요인, 세무와 회계저널, 9(4), 55-84.
- 박태승(2013), 납세의식 향상을 위한 조세윤리교육의 개선방향, 상업교육연구, 27(4), 41-69.
- 신현대·이정기(2007), 과세정책과 조직 특성이 납세순응태도에 미치는 영향, 경영교육연구, 48, 219-240.
- 어린이 국세청 홈페이지(2023), 세금 공부방, <https://www.nts.go.kr/kid/main.do>, 인터넷 자료(12. 6. 접속).
- 이기형(2009), 상업정보계고 전문교과 교사와 학생들의 납세의식에 관한 연구, 상업교육연구, 23(4), 39-62.
- 이남우·박주철(2014), 피세무조사경험이 납세순응에 미치는 영향, 경영교육연구, 29(6), 490-512.
- 이병산(2021), 초등학교 교육과정에 따른 세금교육에 관한 연구, 조세연구, 21(3).

39-68.

- 정두영(2019), 현장실습 참여한 대학생들의 납세의식에 관한 연구 - 과세관청의 현장에 참여한 대학생을 중심으로, *기술경영*, 4(1), 1-20.
- 정재을(2010), 조세회피기회, 윤리환경, 납세도의가 조세회피에 미치는 영향, *세무와 회계저널*, 11(1), 137-166.
- 정재환·이영환(2020), 규범과 공정성에 대한 인식이 납세순응에 미치는 영향에 관한 연구, *조세연구*, 20(2), 99-128.
- 정희선·노희천·김용수·홍성훈(2018), 납세순응 제고를 위한 납세환경 개선방안에 대한 연구, *대한경영학회지*, 31(9), 1747-1769.
- 최현섭(2009), 국가간 조세순응의 결정요인에 관한 연구, *경영과 정보연구*, 28(2), 21-39.
- 한영희(2012), 납세교육이 납세의식에 미치는 영향에 관한 연구, *국제회계연구*, 44, 135-158.
- 홍인수·홍정화(2013), 개인사업자의 납세협력비용이 납세순응도에 미치는 영향 연구, *경영교육연구*, 28(5), 271-301.
- Alm, J., & Torgler, B. (2011), Do ethics matter? Tax compliance and morality. *Journal of Business Ethics*, 101, 635-651.
- Henderson, B. C., & Kaplan, S. E. (2005), An examination of the role of ethics in tax compliance decisions. *Journal of the American Taxation Association*, 27(1), 39-72.
- Maciejovsky, B., Schwarzenberger, H., & Kirchler, E. (2012), Rationality versus emotions: The case of tax ethics and compliance. *Journal of Business Ethics*, 109, 339-350.
- Martorella, P. H., Beal, C., & Bolick, C. M. (2009), *Teaching Social Studies in Middle & Secondary Schools*(5th edition). Prentice Hall.
- National Council for the Social Studies(NCSS) (1994), *Curriculum Standards for Social Studies*. Washington, D.C.: National Council for the Social Studies.

<Abstract>

Tax Education as Citizenship Education : Exploring the Concepts and Possibilities

Jaegun Kim*

This study aims to examine the reasons why tax education, despite its importance and necessity, is under-represented and under-recognized in the education field and to explore the possibility of tax education as a citizenship education as an alternative to the traditional approach to tax education. The traditional approach to tax education has been introduced and implemented as a means of achieving the nationalistic goal of securing stable tax revenues for sound government finances, and a duty-oriented approach that instills the value of duty to the state has been adopted as the dominant methodology. In order to overcome the limitations of this traditional approach, 'tax education as citizenship education' has been proposed, which aims to foster democratic citizenship. Tax education as civic education can be organized in terms of knowledge, skills, values and attitudes as follows. Knowledge areas may include the basics of taxation, basic principles of taxation, tax systems and types, and tax controversies. Functional areas may include resource utilization, payment and filing, problem solving, and social participation. Values and attitudes may be taught and learned through a didactic approach, a developmental approach, a value clarification approach, or a value analysis approach.

Key words: Tax education, economic education, Citizenship education, Tax literacy, Standards for tax education

원고접수: 2023년 11월 17일 심사일: 2023년 12월 03일 ~ 2023년 12월 13일
게재확정: 2023년 12월 13일

* Daegu National University of Education (jaegun@dnue.ac.kr)