

경제관련 교과서의 공공경제 내용 분석¹⁾

최 병 모(한국교원대학교 교수)
김 정 호(한국교육과정평가원 연구위원)
이 미 경(한국교원대학교 상근연구원)

《요약》

본 연구 목적은 중등학교 경제교육에 포함시켜야 할 공공경제 개념과 이론이 현행 교육과정과 교과서에 얼마나 반영되었는지를 분석하는 것이다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 중등학교 '사회'과목에서 공공경제의 비중이 매우 적었다. 고등학교의 '생활경제'와 '경제'가 선택 과목이기 때문에, 공통필수 과목인 '사회'에 민주시민으로서 알아야 할 공공경제 기본개념을 체계적으로 실어야 한다.

둘째, 중등학교 사회과 경제교육에 포함시켜야 할 공공경제의 주요 개념으로 '사회후생, 조세회피, 무임승차, 도덕적 해이, 예산과정' 등을 제안한다. 특히 정보통신기술이 발달한 현대 사회에서 전자상거래가 활성화될수록 조세회피 또는 탈세의 가능성이 커지기 때문에 조세와 관련된 시민의 의무는 강조되어야 한다.

셋째, 정부의 각종 경제정책은 정치적 결정과정에 영향을 받는다. 따라서 정치과정에서 정치가 및 관료들의 행태를 이해할 수 있는 공공선택이론이 경제관련 교재에서 추가되어야 한다.

넷째, 학교 현장에서 '사회보장제도'의 문제점을 해결하기 위한 합리적인 개선방안도 학습 소재로 삼아야 한다.

다섯째, '세계화·지식기반경제에서 새롭게 요구되는 정부의 역할'(지식기반 국가경쟁력 확대, 디지털디바이드 극복, 기업의 규제 완화, 거래 및 조세의 국제표준 마련, 국가 간 경제활동의 상호의존 등)이 경제관련 교재에 제시되어야 한다.

주제어 : 사회과교육, 경제교육, 경제시민성, 공공경제, 정부의 역할

I. 서론

교육은 학생이 한 사람의 사회적 존재로 성장해 가는 데에 필요한 경험을 제공하는 일이

1) 본 논문은 2003년 한국학술진흥재단의 기초 학문 연구 지원에 의해 연구되었음.(KRF-2003-074-BM0011)

다. 무엇이 필요한 경험인지 판단하는 준거가 교육 목표이다. 우리는 소비자, 생산자로서 경제 사회에 참여하고, 주권자로서 정치 과정에 참여한다. 시민이 경제체제와 경제문제를 정확하게 이해하고 개인적·공적 선택을 해야, 개인생활과 더불어 국가 차원의 민주정치도 잘 이루어지게 된다. 그러므로 경제 체제 질서를 이해하고, 경제 문제 해결에 필요한 선택을 올바르게 할 수 있는 경제적 시민성(economic citizenship)²⁾ 함양이 사회적으로 필요한 과제이다.

고등학교 경제 교육과정도 과목 성격을 ‘체계적인 경제 지식과 사고력 및 가치관을 토대로 하여 책임 있는 민주 시민의 구실을 수행할 수 있는 인간을 기르는 것(교육부, 1997)’이라고 천명하였다. 학교 경제교육은 개인과 국가경제의 발전을 위하여 국민경제의 순환 구조인 ‘기업의 경영 → 노동의 생산 → 소득의 소비·저축·투자 → 납세·투표 → 국부의 증진’ 과정에 기여할 수 있는 인간을 길러야 한다. 이 모든 경제적 역할은 시장과 정부로 구성되는 국민경제 안에서 이루어진다.

국민경제 현상은 개인과 기업이 경제활동 주체인 시장경제(민간부문)와 정부가 중심인 공공경제(공공경제부문)로 나뉘어진다. 개인과 기업이 각각 효용극대화와 이윤극대화를 목적으로 한다면, 정부는 사회후생(social welfare)의 극대화를 추구한다. 자유 자본주의 시장 경제에서 민간 부문은 정부 간섭을 배제한 자율성을 요구하지만, 정부는 공익을 위하여 시장에 개입한다. 시장의 경쟁적 자율성과 정부의 공공적 규제성은 우리나라를 포함한 현대 자본주의 국가의 공통된 쟁점이다. 시장의 자율성도 ‘국가 개입 없이 시장기제의 자동조절 장치를 통하여 스스로 규율하는 것이 아니라’(김한원, 2003), 최소한의 정부 개입을 전제하고 있는 것이다. 시민의 경제적 역할도 이러한 범위 안에서 이루어지는 것이다.

그러므로 경제적 민주 시민은 시장경제의 원리와 정당한 이익추구 방법 이해만이 아니라, 세금의 적정성과 효율적 사용 및 정책 결과를 검증하고 판단하는 최소한의 능력도 갖추어야 한다. ‘시민(common people)의 인식수준이 높아지면 당파가 정치적 이익을 위해 불필요하고 부조리한 정책을 산출하는 것이 어려워지므로 사회의 편익(benefit)이 증가’(Smith, 1976)한다고 하였듯이, 학교가 시장과 정부의 경제적 역할을 정확하게 인지하도록 가르쳐야 한다. 그 역할 중 소비자와 생산자의 경제적 역할은 미시경제 영역에서 가르치고, 정부 역할은 공공경제 영역에서 가르친다. 특히 경제생활은 시장을 중심으로 하는 자발적 교환체제이지만 동시에 정부가 시장에 깊이 개입한다는 실상을 볼 때, 공공경제를 경제교육의 중요한 요인으로 포섭해야 할 것이다.

본 연구는 경제적 민주 시민이 생산자와 소비자 역할을 넘어 납세자와 정책 결정자 차원에서 합리적인 판단을 하기 위해서는 시장만이 아니라 정부와 관련된 공공경제를 이해해야

2) 그 인간상은 경제적 역할에 따라 ‘혁신적인 기업가·창의적인 노동자·지혜로운 소비자·체계적인 투자자·성실한 납세자·공익적인 투표자·개방적인 배려자’등 효율성과 공정성을 추구하는 합리적·윤리적 경제인이라 할 수 있다(김정호, 2003).

한다는 문제 의식에 기반한 것이다. 이러한 취지에서 중등학교 경제관련 교과서에 나타난 공공경제 관련 내용을 분석하는 데 목표를 두고, 다음과 같은 연구내용을 설정하였다.

첫째, 공공경제학의 이론들 중에서 중등학교 교육에 필요한 공공경제이론의 기본 개념을 도출한다.

둘째, 도출된 공공경제이론의 기본개념과 경제교육 교과과목에 수록된 공공경제의 내용을 비교 분석한다.

셋째, 이상과 같은 비교분석을 근거로 하여 학교에서의 공공경제 교육의 개선점을 제안한다.

Ⅱ. 공공경제이론의 기본 개념

1. 공공경제의 의의와 주요 개념

공공경제 현상은 시장과 정부의 관계성으로 구성된다. 시장은 정부 규제를 받지 않고 효율적으로 부를 추구하고자 하며, 공공성을 강조하는 정부는 시장의 한계를 들어 개입의 타당성을 주창한다. 공공경제학³⁾은 정부의 시장개입을 전제로 하여 정부 역할을 체계적으로 분석함을 목적으로 한다.

공공경제학은 정부의 시장 개입 이유와 역할⁴⁾을 세 가지로 설명한다. 첫째, 시장경제에서 자원배분의 효율성(*efficiency*)이 분배의 형평성(*equity*)을 보장하지 않는다는 점이다. 이른바 시장경제의 효율성을 대변하는 파레토 최적(*Pareto Optimal*)은 극도의 빈부 격차가 있는 경우에도 사회적 최적⁵⁾이 될 수 있다고 가정한다. 그러므로 국민경제가 발전하려면 시장의 효율성에 더하여 구성원간 형평성을 유지할 수 있는 보완 체제가 필요하다. 정부가 그 기능을 담당한다.

3) 공공경제와 관련된 학문으로는 공공경제학, 후생경제학, 재정학이 있다. 후생경제학은 여러 경제상태 간의 사회후생을 비교하는 이론이며, 공공경제학과 재정학을 포괄한다. 공공경제학은 후생경제학의 응용분야로서 상호 밀접한 관련을 맺고 있다. 예를 들면 경쟁적 가격기구에 의한 효율적 자원배분의 달성은 후생경제학의 기본이론이다. 그런데 경쟁적 가격 메카니즘이 효율적 자원배분을 이루지 못하는 시장실패가 발생할 경우 정부의 개입에 의한 시장실패의 치유는 공공경제학의 이론적 기반을 제공해 줄뿐만 아니라 후생경제학 이론의 근간을 형성하고 있다(이만우·이명훈, 2000).

4) 경제교육 모형을 경제주체별 사회적 역할 체제로 구안할 때(김경모, 2000), 가계와 기업만이 아니라 정부의 역할도 중요한 내용 요소로 삼아야 한다. 민간부문의 경제활동은 정부 정책에 기속되기 때문에, 경제교육에서 정부 역할을 중요한 내용 요소로 설정하는 것이다.

들째, 시장실패(market failure)를 치유해야 한다. 시장실패란 보이지 않는 손인 가격 매커니즘이 효율적인 자원배분에 실패했음을 뜻한다. 국방, 치안, 법률, 교육, 보건 등 공공재의 공급을 중심으로 하는 공공지출, 전력, 통신, 수도 등 공기업(公企業)을 통한 정부의 생산 활동, 공공지출을 뒷받침하기 위한 조세의 징수, 독과점, 공해, 공정거래, 산업재해방지 등의 법적 제재, 각종 인허가(認許可), 재정·금융정책을 비롯한 경기대응책, 각종 사회보장제도 등 정부의 기능과 역할은 헤아릴 수 없을 정도로 많다. 이상의 다양한 정부의 기능과 역할을 시장실패라는 관점에서 체계적으로 설명될 수 있다(테일러, 2002; 이만우·이명훈, 2000).

셋째, 정부는 가치재(merit good)를 생산·공급하고 국민에게 소비를 권유한다는 점에서 재정지출의 정당성을 찾아볼 수 있다. 정부는 교육, 의료서비스 등과 같은 가치재를 직접 생산하여 국민에게 공급하고, 마약과 같이 나쁜 재화(demerit good) 또는 서비스는 생산과 소비를 감소시키기 위해 조세를 부과할 수 있다(Atkinson & Stiglitz, 1989).

정부는 새금을 거둬들여 자원배분의 효율성, 분배의 공평성, 가치재의 생산·공급에 필요한 각종 활동을 한다. 그런데 현대 자본주의사회에서는 공공경제부분의 비중이 확대되는 경향이 있다. 환경오염, 실업, 지역 간 경제력 격차 등 경제적 후생의 증대를 억제 또는 감소시키는 현상들이 급증하기 때문이다. 또한 경제상황의 변화속도가 점점 빨라지면서 경제의 세계화, 지식기반 경제, 고령화 등에 대비한 경쟁력 강화정책, 복지정책이 마련될 필요성이 절실하기 때문이다. 그러나 정부가 시장에 개입하여도 자원의 비효율성을 초래하는 정부실패(government failure)⁵⁾가 발생할 수 있다는 정부 역할의 역기능도 공공경제의 중요한 논점이 된다.

그러면 이러한 공공경제학은 어떠한 기본 이론과 개념 체계를 갖고 있는가? 재정·공공경제 관련 대학 교재 중 이만우·이명훈의 공공경제학(2000), 이준구의 재정학(2003), 아준구의 경제학 원론(2004) 및 테일러(2002)의 테일러 경제학, 맨큐(2002)의 경제학 등을 참조하여 공공경제학의 이론체제와 주요 개념을 정리하며 <표 1>과 같다.

즉 ‘후생경제, 세출이론, 세입이론, 공공선택, 비용-편익, 거시재정, 지방재정, 사회보장’의 여덟 가지를 공공경제학의 기본이론으로 분류할 수 있다.⁶⁾ 이 기본 이론은 정부가 재정을 통해 시장에 개입하여 국가 경제 발전과 공공복리를 시키는 정책 결정에 필요한 요소들이다.

5) 국민의 공복인 관료, 정치가가 사회후생의 극대화를 목적으로 하지 않고 자신과 정당의 이익 극대화를 추구한다면 사회 전체적으로 비효율적인 공공정책이 실행되는 것이다. 대의민주주의 사회에서 이러한 정부실패를 방지할 수 있는 중요한 방법 중의 하나는 국민이 정부의 기능과 역할, 공공정책에 대해 잘 이해하고 효율적인 정책을 판단하는 것이다.

6) 본 연구는 공공경제학의 내용이 교과서에 얼마나 반영되어 있는지를 분석하는 데 목표를 두기 때문에 기본이론과 개념의 설명은 생략한다.

〈표 1〉 공공경제학의 이론체계와 주요 개념

기 본 이 론	주요 개념
후생경제	사회후생, 사회후생함수, 자원배분의 효율성, 분배의 형평성, 경제주체로서의 정부
세출이론	시장실패, 불완전경쟁, 비용채감산업, 공공재, 외부성, 불충분한 정보, 무임승차, 도덕적 해이, 역선택, 이전지출, 귀착, 예산, 예산제도, 예산과정, 정부실패
세입이론	직접세, 간접세, 소득세, 법인세, 부가가치세, 조세저항, 조세의 효율성, 수직적 형평성, 수평적 형평성, 최적조세, 물품세, 소득세, 초과부담, 조세귀착이론, 조세의 회피, 탈세
공공선택	공공선택이론, 다수결 투표, 투표거래, 이기적 이해(self interest)
비용편익	비용-편익분석, 잠재가격, 현재가치
거시재정	국공채
지방재정	지방자치, 지방재정조정제도, 국고보조금, 양여금, 교부금, 끈끈이 효과, 예산극대화 동기
사회보장	사회보험, 고용보험, 의료보험, 연금보험

2. 경제교육의 공공경제학 개념 구성안

우리는 앞에서 공공경제학의 기본 이론과 개념을 추출하였는데, 그러면 그것을 경제교육에 그대로 반영해야 할 것인가라는 판단을 해야 한다. 이 문제는 교과교육의 내용 선정 원리와 관련되는 것이다. 즉 교과와 배경학문과 교과 내용은 같아야 하는지, 아니면 학문 내용을 교육적으로 변용해야 하는지, 그 밖의 다른 준거는 없는지가 논점이다.

이와 관련된 준거는 제7차 교육과정 시안을 개발할 때 내용 선정의 원리에서 찾을 수 있다. 당시 연구팀은 교과 내용의 가치 기준을 생활의 필요성과 지적 추구 두 가지로 설정하고, 내용은 사회·국가적 요구와 학생·심리적 상황 및 학문·철학적 체계를 준용하여 선정하였다(김일기 외, 1997).

이 준거를 본 연구에 원용하면, 먼저 사회·국가적 요구면에서 효율성과 형평성간의 가치 판단, 재정의 원천인 조세 문제 등을 내용 요소로 넣어야 한다. 그 다음으로 학생·심리적 상황을 보면 공공경제의 기본개념을 이해할 수 있는 수준과 범위로 한정시켜야 한다. 끝으로 학문·철학적 체계면에서는 교육적 의미를 고려한 개념의 선별과 구성이 필요한데, 학문과 교과사과의 관계에 대한 논의는 한 쪽으로만 정립시킬 수는 없다.

예를 들면 학교 경제 교육은 계속 변해 가는 생활 주변의 사례보다는 시대적·사회적·경

제적 변화와 상관없는 불변의 경제 원리를 기반으로 지식의 탐구 과정을 가르쳐야 된다고 주장할 수도 있다. 원래 이론의 기능은 현실을 설명하고, 장래를 예측할 수 있는 토대를 제공하는 것이다. 따라서 이러한 기능을 제대로 수행할 수 있는 이론이어야 타당성을 가지게 되므로, 경제이론도 경제 현실을 얼마나 잘 설명해줄 수 있는가에 따라 평가되어야 할 것이다.

본 연구에서는 학문으로서의 경제학과 교과과정으로서의 경제교육은 상호 일치하지 않는다는 관점을 취한다. 그 이유는 첫째, 학교에서의 경제교육은 경제학을 전공하는 입장이 아니며 사회적 역할을 수행하는 능력을 기르기 위한 사회과 교육에 포함되기 때문이다. 그러므로 학문으로서의 경제학은 정부의 기능과 역할을 이해하고 국민으로서의 권리와 의무에 충실하여 각종 정책에 대해 합리적인 판단과 정책참여를 함으로써 민주주의의 질을 높일 수 있는, 민주시민으로서의 자질 양성이란 목표에 도움이 되는 내용에 한해서 교과로서의 경제교육내용으로 포함되어야 한다. 시민의 자질(권리와 의무의 측면)과 관련된 공공경제의 기본 이론 및 기본 개념으로는 공공선택이론, 비용-편익, 예산과정, 관료의 예산극대화 동기, 정책 참여방법, 무임승차, 도덕적 해이, 조세회피, 조세저항 등이 있다.

둘째, 학문은 공급자(학자) 중심의 추상적 이론 체계로 전개되어, 쉽게 설명하여도 중등학교 학생이 이해하기는 어렵고, 일상생활에 적용하기도 쉽지 않다. 그러므로 교과는 공급자의 논리(학문)만이 아니라 수요자 상황(선호도, 인식력 등)을 보아 실생활 활용도를 높여야 한다(김정호, 2002). 예를 들어 정부의 경제활동의 목표는 사회후생(social welfare)의 극대화이다. 그런데 학생들이 정부의 정책을 사회후생을 기준으로 평가할 수는 없다. 사회후생의 기준은 가치에 의해 결정되어지며 사회후생함수의 설명변수인 효용(만족감) 역시 추상적이기 때문에 정부의 정책 평가는 매우 어려운 작업이 될 수밖에 없다. 따라서 중등학교 수준에서 정책평가를 할 때에는 정부의 정책이 어떤 점에서 이익이 되고 어떤 점에서 희생이 따르게 되는지를 비교하는 비용-편익(benefit-cost) 분석이 실용적이고 이해하기 쉽다.

셋째, 경제교육을 받은 개인이 경제적 역할(소비자, 생산자, 투자자 등)을 잘 수행해낼 수 있으려면 경제교육의 지식은 상당부분 실용적이어야 한다. 예를 들어 공공경제학에서 조세론의 핵심 이론은 최적 조세론(optimal taxation)이다. 그런데 최적 조세론은 수리적 분석이 주(主)를 이루는 지극히 학문적인 내용이다. 중등학교의 경제교육에서는 최적조세이론보다 경제적 역할에 따라 달라지는 조세들(소득세, 법인세 등)을 이해하고 정부지출활동을 평가할 수 있는 기준이 주(主)가 되어야 한다.

이상과 같은 근거들에 의해 교과과목에서의 공공경제는 <표 1>에 제시된 대학 공공경제 영역과 일치할 수 없는 것이다. 이와 함께 우리 사회가 세계화·지식기반사회로 이행하면서 정부의 역할에 변화가 있음을 알 수 있다. 국가지식기반 경쟁력의 강화, 기업의 규제완화, 새로운 노동교육정책, 사회의 갈등조절역할(이상 한국정신문화연구원, 1999), 국가 간 경제활동 상호의존 심화에 대처하는 국가의 역할이 강조되고 있으며 지방분권이 강화되는 추세이

다(교육과정평가원, 2000). 따라서 공공경제영역에서 정부의 역할 및 지방자치에 관한 내용의 추가 또는 강조가 필요하다. 이와 같은 4가지 기준에 의해 중등학교 공공경제 영역에서 필요한 기본 이론과 기본개념을 정리하면) <표 2>와 같다⁸⁾.

〈표 2〉 중등학교에 필요한 공공경제이론의 기본 개념

이론영역	기본개념
후생경제	사회후생, 자원배분의 효율성, 분배의 형평성, 경제주체로서의 정부, 정부의 역할
세출이론	시장실패, 불완전경쟁, 공공재, 외부성, 무임승차, 도덕적 해이, 이전지출, 예산, 예산과정, 정부실패, 정책참여방법, 비용-편익
세입이론	직접세, 간접세, 소득세, 법인세, 부가기치세, 조세저항, 조세의 효율성, 조세의 형평성, 조세의 회피, 탈세
공공선택	공공선택이론, 이기적 이해(self interest), 투표거래(logrolling), 비용-편익
지방재정	지방자치, 지방재정조정제도, 관료의 예산극대화 동기
사회보장	사회보험, 고용보험, 의료보험, 연금보험

Ⅲ. 중등학교 경제관련 교과서에 나타난 공공경제의 내용

제7차 사회과 중등 교육과정은 경제적 시민성의 함양을 목표로 경제교육 기본개념을 다음과 같이 구성해 놓았다(<표 3>). 경제관련 내용은 중학교 3학년의 미시경제와 고등학교 1학년의 거시경제, 선택과정의 생활경제 및 경제 과목에 들어있다. 공공경제의 목표는 공공경제에 대한 이론적 이해와 함께 국민의 참여방법의 모색으로 요약할 수 있다. 이러한 목표에 따른 공공경제 영역의 내용은 중등학교부터 집중적으로 다루어지는데 ‘중학교 사회’, ‘고등학교 사회’, ‘생활경제’, ‘인간사회와 환경’, ‘경제’과목에 포함되어 있다. 특히 고등학교 ‘경

7) 현재 이 안(案)은 연구자가 논리성을 들어 제안한 것이므로 그 타당성을 증빙할 실증적 근거는 없다. 그러므로 향후 전문가 중심의 델파이 조사를 통한 합의 도출과 외국 교육과정의 비교 분석 등 방법론적으로 타당한 연구를 계속해 나가야 할 것이다.

8) 비용-편익분석이론은 정책의 경제적 가치를 수량화하는 이론으로 그 자체로는 중등학교과정에서 다루어지기 힘들다. 그러므로 중등학교수준에서는 각종 정부지출 및 사회보장정책들이 사회 전체의 관점에서 어떠한 이익과 회생을 발생시키는지 비교해 보는 훈련을 하는데 그 의의를 두는 것이 바람직하다. 따라서 별도의 비용-편익이론을 설정하지 않고 정부의 정책 평가의 방법 차원에서 포함시킬 것이다. 거시재정이론(국공채론)은 중등학교 수준에서 별도의 이론 영역을 설정할 만큼 기본적인 지 못하다고 판단하여 제외시켰다.

재' 과목은 '책임있는 재정 운용'이라는 주제에서 세부 내용을 다음과 같이 설정해 놓았다(교육부, 1997).

- ① 정부의 경제 정책에 대한 여러 가지 정보를 활용하여, 정부가 기업, 가계, 시장, 환경, 외국 등과 어떤 관계를 맺고 있는지 분석한다.
- ② 재정 운용에 필요한 자원 조달 방법과 지출 내역을 통해, 정부가 하는 일을 조사한다.
- ③ 정부가 효율적이고 공정한 재정 운용을 하기 위한 정책 결정의 판단 기준을 제시하고, 그 과정에 국민이 참여할 수 있는 방법을 찾아본다.

〈표 3〉 제7차 교육과정의 중등학교 경제교육 기본 개념

	한국 중등학교*				미국**
	9학년	10학년	11-12학년	10-1학년	
과목	사회	경제	생활경제		
도입	기본경제문제 합리적 선택 경제생활변천 경제정보		경제적의사결정 경제채제 이윤동기, 경쟁경제정보 경제관리	경제정보 미래경제실제	최소성, 기회비용, 경제채제, 경제제도, 유인기제 교환, 화폐상호의존
미시경제	시장 경제 가격 기능 수요, 공급 가격 결정 공정 경쟁 경제 윤리		합리적 소비 수요공급탄력성 기업경영 공공선택 시장 실패 정부실패	가계 소비생활 저축, 투자,투자 자산관리 기업창업 소비자권리외부	시장과 가격 수요와 공급 경쟁과 시장구조 소득 분배 시장 실패 정부 역할
거시경제		국내총생산 인플레이션 경제성장 경제문제 (물가, 실업)	국민소득(GDP) 경기변동 경제정책 경제발전, 복지 분배 형평성	알파 직업, 고용 노동시장,노사관 계 금융(저축,투자,신 용카드 등),조세	국민총생산 총공급, 총수요 실업, 물가 금융정책 재정정책
국제경제		세계화, 무역, 비교우위,환율, 국제수지,국제경 쟁력,경제협력,IM F, WTO	비교우위, 환율 미래경제 전망 통일한국외경제	국제화 시장개방 환경과 경제	절대우위 비교우위 무역장벽 국제수지, 환율

* 제7차 사회과 교육과정에서 추출한 것임.

** Saunders, P., Bach, G. L., Calderwood, J. D., & Hansen, W. L. (1993), A Framework for teaching the basic concepts, New York: National Council on Economic Education.

그러면 경제관련 교과서에는 공공경제 영역의 내용이 얼마나 반영되어 있을까? 본 연구의 주제인 이 문제를 검증하기 위하여 검정 교과서를 분석하기로 한다.⁹⁾ 교과서 분석 연구 방법은 양적 분석과 질적 분석이 있다. 양적 분석은 특정 내용의 존재 여부와 빈도 수를 조사하는 것이고, 질적 분석은 ‘내용의 타당성과 중요성, 학습 가능성, 적절성, 일관성’을 평가하는 방법이다(Sowell, 2000). 그런데 본 연구는 공공경제 영역의 어떤 개념 요소가 있는지 사실을 밝히는 것이므로, 개념의 존재 여부에 초점을 두었다.

1. 중학교

중학교 경제교육에서 공공경제의 내용은 9학년 사회교재에 수록되어 있다. 9학년 사회교재 7개 단원 중, 경제관련 내용은 ‘Ⅱ. 민주시민과 경제생활’, ‘Ⅲ. 시장경제의 이해’의 2 단원으로 구성되었다.

‘Ⅱ. 민주시민과 경제생활’에서는 ‘3. 민주시민의 경제적 구실’에 정부의 역할, 납세와 선거를 통한 시민의 의무와 역할, 여론 형성자로서의 시민의 역할을 설명하였다. ‘시민의 의무와 역할’은 시민이 선거를 통해 대표자를 선출하거나 자신이 스스로 대표자가 될 수 있으며 이 익집단 형성, 자원봉사 활동 참여, 항의, 납세자로서의 권리 주장, 예산감시활동을 펴는 시민 단체에 참여하는 일을 통해 정부의 정책결정과정에 참여’하는 것으로 구체적으로 나타나 있다. 또한 국세 기본법의 납세자 권리 헌장까지 상세히 기재되어 있다.

‘Ⅲ. 시장경제의 이해’에서는 소단원 ‘1. 시장경제의 특성’에 경제활동의 주체로서 정부를 규정하였으며 ‘정부는 가게와 기업으로부터 거두어들인 세금을 기초로 기업의 상품을 구입하거나 공공서비스를 생산한다.

9) 본 연구의 목적은 교과서의 공공경제 기본 개념을 분석하는 것이므로 모든 출판사의 교재를 다 검토하지 않더라도 무리가 없을 것으로 판단하였다. 본 연구에서는 사용된 교과 과목과 과목별 출판사는 다음과 같다. 그런데 교과서는 교육과정을 준거로 개발하였기 때문에, 과목별로 종 수는 다양하지만 기본 내용은 유사한 편이다

- 중학교 사회; 지학사, 교학사, 대한교과서
- 고등학교 사회; 대한교과서, 두산, 디딤돌
- 고등학교 생활경제; 교학사, 금성출판사
- 고등학교 인간사회와 환경; 대한교과서, 금성출판사
- 고등학교 경제; 법문사, 대한교과서, 두산

〈표 4〉 중학교 교재의 경제교육관련 단원과 공공경제 내용

단 원	소 단 원	공공경제의 내용	공공경제 관련 주요 개념
II. 민주시민 과 경제생활	1. 경제문제의 합리적 해결		
	2. 경제체제의 변천과정		
	3. 민주시민의 경제적 구실	<ul style="list-style-type: none"> - 정부의 역할 - 납세와 선거를 통한 시민의 의무와 역할 - 여론 형성자로서의 시민의 역할 	정부, 공공서비스, 납세자, 선거, 대표자의 의무, 여론형성자
III. 시장경제 의 이해	1. 시장경제의 특성	<ul style="list-style-type: none"> - 시장경제의 주체로서 정부 - 국가의 시장경제 개입의 정당성 	국유지, 사유지, 공공의 이익
	2. 가격의 결정과 변동		
	3. 시장경제의 발전과제		

2. 고등학교 공통 교과 과목 : 사회

고등학교에서 공공경제와 관련된 내용은 공통교과과목인 ‘사회’, 일반선택과목인 ‘인간사회와 환경’, 심화선택과목인 ‘경제’, 교양선택과목인 ‘생활경제’에 포함되어 있다. 공통 교과과목인 ‘사회’는 고등학교 1학년(10학년)이 이수하는 과목이며 나머지 선택과목들은 고등학교 2-3학년(11, 12학년)이 이수하도록 구성되어 있다. 공통 교과 과목(사회)은 중학교의 사회과 교육과정과 내용적 연계성을 지니며 이론적 지향점은 ‘시민교육’이라고 할 수 있다. 일반선택과목(인간사회와 환경)은 공통교과과목의 학습을 준비하면서 심화선택과목의 학습을 준비하기 위한 준비과목으로서의 성격을 갖는다. 심화선택과목(경제)는 대학에서의 경제학교육을 염두에 둔 과목이다. 교양선택과목(생활경제)은 공통교과과목(사회)과 심화선택과목(경제)의 이론적 지향을 보충하는 과목이다.

‘사회’교과서 10개 단원 중 공공경제에 관한 내용은 통합단원인 ‘VI. 민주사회의 발전과 민주시민’, 거시경제 영역인 ‘VIII. 국민경제와 합리적 선택’ 단원에 설명되어 있으며 공공경제 관련 내용이 있는 지면은 매우 적은 편이다.

‘VI. 민주사회의 발전과 민주시민’은 ‘1. 시민혁명과 시민사회의 발전’, ‘산업혁명과 자본주의의 발달’, ‘사회적 쟁점과 합리적 의사결정’의 3개의 소단원으로 구분되어 있는데 ‘산업혁명과 자본주의의 발달’ 단원에서 정부의 기능의 역사적 고찰, 시민사회가 나아갈 바람직한 방향, ‘시대에 따라 변화되는 시민의 자격과 역할’이 다루어졌다. ‘정부의 기능의 역사적 고찰’에서 강조하는 점은 현대사회에서 정부의 역할이 증대하였으며 특히 사회보장문제에 적극적으로 개입한다는 점이다. ‘우리나라 시민사회가 나아갈 바람직한 방향’에서는 여러 가지 방

안들 중에서 탈세, 투기, 부정, 비리 척결, 잘못된 법과 제도 개선이 포함되어 있다. ‘시대에 따라 변화되는 시민의 자격과 역할’에서 현대시민의 특징을 모든 시민이 평등한 권리를 갖는 대중사회라고 보았다. 이는 중학교 교재에서 정부에 대한 시민의 역할과 권리의 전제조건으로 볼 수 있는데 시민의 평등성이 보장될 때 시민의 역할과 권리가 평등하게 부여되어 정부의 정책에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

‘Ⅷ. 국민경제와 합리적 선택’의 소단원은 ‘1. 국민소득과 경제성장’, ‘2. 현대경제문제와 해결방안’, ‘세계시장에서의 경쟁과 협력’으로 구성되어 있으며 공공경제 분야는 ‘1. 국민소득과 경제성장’에 포함되어 있다. 이 단원에서는 세금과 규제의 경제적 효과를 다루고 있다.

3. 고등학교 교양 선택 : 생활경제

‘생활경제’교과서의 총 7개 단원 중 공공경제에 관한 내용이 포함된 단원은 ‘Ⅰ. 일상생활과 경제’, ‘Ⅲ. 가계와 소비생활’, ‘Ⅵ. 기업과 창업활동’, ‘Ⅷ. 국제화와 나라 경제생활’이다.

‘Ⅰ. 일상생활과 경제’는 국내·외 경제생활의 주체를 가계, 기업, 정부, 외국으로 규정하고 있다. 또한 경제문제로서 효율성과 형평성의 문제, 효율성과 형평성의 상충 가능성을 다루었다. ‘Ⅲ. 가계와 소비생활’에서는 국가의 물가안정정책에 대해 비교적 자세히 설명하였다. 물가상승의 원인을 초과수요, 원가 상승, 독과점 가격, 나라의 경제 능력을 벗어난 높은 경제성장률로 분류하고 각각의 원인에 대처할 수 있는 총수요 억제정책, 원가감소, 독점의 규제, 물가안정과 연계된 성장 추구정책을 제시하였다. ‘Ⅵ. 기업과 창업활동’에서는 공기업의 생산성을 향상시키기 위해 민영화, 기업 조직의 효율적 개선의 필요성이 제시되었다.

Ⅰ,Ⅲ,Ⅵ 단원과 달리 ‘Ⅷ. 국제화와 나라 경제생활’에서는 ‘2. 조세와 국민생활’이라는 별도의 소단원을 통하여 생활경제의 내용 중에서 공공경제 내용이 가장 길고 자세히 수록되어 있다. ‘2. 조세와 국민생활’은 다음과 같은 주제로 구성되어 있다.

- 우리나라의 조세 : 조세의 종류, 개별 조세의 비중
- 조세와 국민생활 : 조세(정부지출)의 필요성, 조세가 가계와 기업의 경제 활동에 미치는 영향
- 조세와 국민경제 : 조세(정부지출)가 국민경제에 미치는 영향, 재정의 기능(효율적 자원 배분, 소득재분배, 경제성장과 경기변동 조절), 정부실패

‘우리나라의 조세’에서는 조세체계를 국세와 지방세, 직접세와 간접세로 나누어 분석하였다. 특히 직접세와 간접세를 징수의 용이함, 소득재분배 효과를 기준으로 비교하였다. 또한 전체 조세에서 금액의 비중이 가장 큰 10대 조세를 순위화하였다.

‘조세와 국민생활’에서는 공공재의 생산, 계약과 사유재산의 보호, 소득재분배 역할을 수행하기 위해 정부의 역할이 필요함을 서술하였다. 또한 조세가 재화들 간의 상대가격을 변화시켜 가계나 기업의 선택에 영향을 미치는 자원배분효과를 설명하였다.

‘조세와 국민경제’에서는 조세가 예산과정을 통해 정부지출로 전환되면서 시장 수요를 창출하는 효과, 조세와 정부지출의 상대적인 크기에 의한 국민경제의 규모, 재정의 3대 기능, 정부실패의 가능성이 수록되어 있다.

4. 고등학교 심화 선택 : 경제

‘경제’교과서는 총 5개 단원으로 구성되었는데, 공공경제에 관한 내용이 포함된 단원은 ‘Ⅰ. 경제생활의 이해와 경제문제 해결’, ‘Ⅱ. 시장과 경제활동’, ‘Ⅲ. 경제주체의 합리적 선택’, ‘Ⅳ. 국민경제의 활동과 경제변동’으로 되어 있다. 공공경제의 내용을 각 단원별로 살펴보면 다음과 같다.

가. 경제생활의 이해와 경제문제 해결

소단원은 ‘1. 경제생활의 의미’, ‘2. 경제문제의 해결방법’, ‘3. 경제체제의 변천과정’으로 구성되어 있다. ‘1. 경제생활의 의미’에서 경제 행위의 주체인 개인, 기업, 정부간에는 상호 의존관계로 맺어져 있으며 더 나아가 국가와 국가 간의 상호의존관계를 설명하였다.

나. 시장과 경제활동

소단원은 ‘1. 시장 가격의 기능’, ‘2. 시장가격의 결정과 변동’, ‘3. 시장기능의 한계와 보완대책’으로 구성되어 있다. ‘2. 시장가격의 결정과 변동’에서 재정의 3대 기능을 일반화하고 특히 가격통제정책과 조세정책의 의의, 성공여부, 부작용, 경제적 효과에 대해 설명하였다.

‘3. 시장기능의 한계와 보완대책’에서 시장실패의 원인(독과점 기업, 외부성, 공공재의 부족)과 결과, 시장실패를 보완하기 위한 정부의 시장개입, 정부실패와 그 대책을 설명하였다.

다. 경제주체의 합리적 선택

소단원은 ‘1. 바람직한 소비 선택’, ‘2. 효율적인 기업경쟁과 기업윤리’, ‘3. 책임 있는 재정운용’으로 구성되어 있다. 경제 교과서에서 공공경제 내용이 가장 비중 있게 다뤄지고 있는 ‘3. 책임 있는 재정운용’의 주된 내용은 다음과 같다.

- 정부의 경제활동 : 정부의 경제활동을 가계, 기업, 시장, 환경, 외국으로 구분하여 살펴본

다. 구체적으로 주요한 정부의 경제활동은 소득세 정책, 공공재 공급(이상 가계), 법인세 정책, 공공재 공급, 조세 감면, 물품 구매, 각종 지원 및 규제(이상 기업), 공공재 생산·공급, 소비자로서 물품과 서비스 구입, 불공정거래행위에 대한 감시, 물가안정, 소비자 보호 정책, 경기활성화, 실업자 구제, 물가 안정(이상 시장), 공해배출행위에 대한 규제·세금 부과, 환경보호를 위한 국제적 공조(이상 환경), 자국산업 보호를 위한 관세 부과, 산업·기업의 경쟁력 강화정책, 통상정책(이상 외국) 등으로 요약된다.

- 재정운용과 정부의 역할 : 재정과 예산의 의미, 재원조달방법(조세수입, 세외수입), 재정지출(경상적 지출, 자본의 지출, 경상이전 지출), 조세의 종류(국세와 지방세, 내국세와 관세, 목적세와 보통세, 직접세와 간접세), 조세부담률, 세출예산의 기능별 분류에 관하여 설명하였다.
- 효율적이고 공정한 재정운용 : 효율적이고 공정한 재정운용의 필요성, 재정운용과 정책결정의 판단기준으로서의 효율성과 공평성, 재정운용에 관한 국민 참여 방법들을 설명하였다. 다양한 국민참여방법으로는 시민운동을 통한 예산의 감시, 민원이나 언론을 통한 국민여론 형성, 공청회 참가, 전문가로서 국정 참여, 투표방법들이 있다.

라. 국민경제의 활동과 경제변동

소단원은 ‘1. 국민 경제의 흐름’, ‘2. 경제 성장과 안정화 정책’으로 구성되어 있다. ‘2. 경제 성장과 안정화 정책’에서 정부규제의 완화, 정부정책의 일관성, 물가안정정책, 고용증대정책의 필요성에 대해 설명하였다.

5. 고등학교 일반 선택 : 인간사회와 환경

‘인간사회와 환경’은 총 7개 단원으로 되어 있다. 이 중에서 공공경제에 관한 내용은 ‘IV. 지역화와 지방자치’단원의 소단원인 ‘5. 지역의 경제적 문제와 해결방안’이 있다. 이 단원에서는 지방자치단체의 역할과 경제적 문제, 지방자치단체의 지역경제 활성화 정책을 다루고 있다. 지방자치단체의 역할은 주민들을 위한 치안과 소방, 교통, 상하수도, 폐기물 처리, 보건의료, 교육, 주택 등의 공공서비스를 제공이라고 설명하였다. 지역의 경제적 문제를 지방재정자립도, 지역내 총생산, 지방재정의 수입원, 실업률로 정리하였다. 지역경제활성화 정책은 대기업 유치경쟁, 관광축제와 같은 사례로 제시되어 있다.

〈표 5〉 고등학교 교재의 공공경제 내용

교재	단원	소 단 원	공공경제의 내용	공공경제 관련 주요 개념
사 회	IV. 민주사 회의 발전과 민주시 만	2. 산업혁명과 자본주의의 발달	-산업혁명 초기의 자유방임 경제관리로부터 현대 복지국가까지의 발전 과정 -시민사회가 나아갈 바람직한 방향	자유방임의 경제원리, 사회보장정책, 현대복지국가, 탈세, 투기
	VII. 국민경 제와 합리적 선택	1. 국민소득과 경제성장	-저축과 세금 -기업 경쟁력 확보를 위한 정부 규제의 원칙	세금, 규제개혁, 행정규제기본법
생 활 경 제	I. 일상생 활과 경제	1. 경제생활의 기본원리	-경제활동의 주체	경제활동의 주체
		2. 경제생활과 경제문제	-효율성과 형평성 -효율성과 형평성의 상충 가능성	자원배분의 효율성, 소득분배의 형평성
	III. 가계과 소비생 활	3. 물가와 경제생활	-물가 상승의 원인에 따른 물가안정정책	물가상승의 원인(초과수요, 원가상승, 독과점가격, 높은 경제성장을 추구), 물가안정정책
	VI. 기업과 장업 활동	2. 기업의 원리와 경제생활	-공기업의 생산성 향상	공기업, 민영화
	VII. 국제화 와 나라 경제생 활	2. 조세와 국민생활	-우리나라의 조세 : 조세의 종류, 개별 조세의 비중 -조세와 국민생활 : 조세와 필요성, 조세가 가계와 기업의 경제활동에 미치는 영향 -조세와 국민경제 : 조세가 국민경제에 미치는 영향, 재정의 기능(효율적 자원배분, 소득재분배, 경제성장과 경기변동 조절), 정부실패	국세, 지방세, 직접세, 간접세, 보통세, 목적세, 관세, 조세의 필요성, 재정의 기능, 정부실패, 무임승차

(표 계속)

경제	I. 경제생활의 이해와 경제문제해결	1. 경제생활의 의미	-경제활동 주체간의 상호의존관계	경제활동의 주체, 개인-기업-정부간 상호의존관계, 국가-국가간 상호의존관계
	II. 시장과 경제활동	2. 시장가격의 결정과 변동	-재정의 3대 기능 -가격통제정책과 조세정책의 의의, 성공여부, 부작용, 경제적 효과	재정의 3대 기능, 가격통제정책, 조세정책
		3. 시장기능의 한계와 보완대책	-시장실패의 원인과 결과 -시장실패를 보완하기 위한 정부의 시장개입 -정부실패와 그 대책	독과점 기업, 외부성, 공공재, 시장실패, 정부실패, 민영화
	III. 경제주체의 합리적 선택	3. 책임 있는 재정운용	-정부의 경제활동 -재정운용과 정부의 역할 -효율적이고 공정한 재정운용	소득세 정책, 법인세 정책, 공공재, 조세 감면, 지원 및 규제, 불공정거래행위, 물가안정, 소비자 보호, 경기활성화, 실업자 구제, 물가 안정, 공해배출행위·세금 부과, 국제적 공조, 환세, 경쟁력 강화정책, 통상정책, 재정, 예산, 재원조달, 재정지출, 국세, 지방세, 내국세, 관세, 목적세, 보통세, 직접세, 간접세, 조세부담률, 세출예산, 효율성, 국민참여
	IV. 국민경제의 활동과 경제변동	2. 경제성장과 안정화 정책	-정부규제의 완화 -정부정책의 일관성 -물가안정정책 -고용증대정책	규제, 정책의 일관성, 물가안정정책, 고용증대정책
인간사회와 환경	IV. 지역화와 지방자치	5. 지역의 경제적 문제와 해결방안	-지방자치단체의 역할 -지역의 경제적 문제 -지방자치단체의 지역활성화정책	지방자치, 지방재정자립도, 지역내 총생산, 지방재정의 수입원

Ⅳ. 경제관련 교재의 공공경제 영역 개선을 위한 제안

지금까지 중등학교에서 필요한 공공경제이론의 기본 개념과 경제관련 교재에 나타난 공공경제의 내용을 살펴보았다. <표 2>의 기본 개념과 <표 4>, <표 5>의 기본개념을 비교한 결과는 <표 6>와 같다.

<표 6> 공공경제이론과 교과과목의 비교: 영역별 기본 개념 비교

기 본 이 론	기 본 개 념	
	중등학교에서 필요한 공공경제 이론의 기본 개념	중등학교 경제관련 교재에 없는 개념
후생경제	사회후생, 자원배분의 효율성, 경제주체로서의 정부, 정부의 역할	사회후생
세출이론	시장실패, 불완전경쟁, 공공재, 비경합성, 비배재성, 외부성, 무임승차, 도덕적 해이, 이전지출, 예산, 예산과정	도덕적 해이, 예산과정
세입이론	직접세, 간접세, 소득세, 법인세, 부가가치세, 조세저항, 조세의 효율성, 조세의 형평성, 조세의 회피, 탈세	조세의 회피
공공선택	공공선택이론, 이기적 이해(self interest), 투표거래(logrolling), 비용-편익	공공선택이론, 이기적 이해(self interest), 투표거래(logrolling), 비용-편익
지방재정	지방자치, 재정자립도, 지방재정조정제도, 관료의 예산극대화 동기	지방재정조정제도, 관료의 예산극대화 동기
사회보장	사회보험, 고용보험, 의료보험, 연금	사회보험, 고용보험, 의료보험, 연금

중등학교에서 기본적으로 다루어야 할 공공경제이론의 기본개념을 교과서와 비교하였을 때 경제 관련 교재에 빠진 개념들의 특징들은 다음과 같다.

1) 중등경제관련 교재에는 사회후생(social welfare)의 개념이 없다. 전술(前述)하였듯이 개인의 효용극대화, 기업의 이윤극대화에 대응하는 정부의 경제활동의 목적은 사회후생의 극대화이다. 후생경제학에서 사회후생의 개념은 대부분 효용(utility)와 같은 의미로 사용되어지는데 그 이유는 효용이 사회후생함수의 설명변수이기 때문이다. 그런데 사회후생의 개념은 왜 중등학교 교재에 포함되어야 할까? 사회상태가 어떻게 변화했을 때 개선되었다고 할 수 있는 기준이 가치판단기준에 따라 다르기 때문이다. 예를 들어 정부의 다수당이 가장 극빈

한 계층의 후생(효용)이 증가되었을 때만이 사회후생이 증가한다는 이론(Rawls 사회후생함수)을 지지한다면 많은 정책들은 이 기준에 따라 최극빈자에 대한 복지정책을 최우선의 과제로 할 것이다. 따라서 시민들은 자신의 가치관과 가장 가까운 정당 또는 정치인이 다수당 일때 자신의 효용은 가장 커지는 것이다. 즉 정당 또는 정치인의 사회후생함수를 알아야 하는 것은 대의민주주의 하에서 시민의 기본 권리이다.

2) 민주시민에게는 납세의 의무가 있으며 또한 자신이 낸 세금을 정부가 효율적이고 공평하게 사용하고 있는지 감시할 권리가 있다. 납세의 의무와 관련된 공공경제 관련 개념으로는 탈세, 조세회피, 도덕적 해이, 무임승차 등이다. 공공재는 비배제성과 비경합성의 특징이 있기 때문에 각 시민들에게 가격을 정하거나 사용을 제한할 수가 없다. 이러한 공공재의 특징으로 인해 시민들은 세금을 납부하지 않고도 공공재의 혜택을 누리려는 유인이 발생한다. 특히 현대와 같은 세계화·지식기반경제에서 인터넷을 통한 전자상거래의 급속한 확산으로 조세 회피 및 탈세가 더욱 쉬워지고 있다. 전자상거래 방식으로 거래가 이루어지면 거래자의 신원확인이 어렵고 중간유통단계를 거치지 않는 경우가 많아짐으로써 과세점(taxing point)의 포착이 어려워진다. 또한 가상공간이 하나의 사업장으로 규정되기 때문에 사업장을 조세피난처(tax haven)로 옮기기 용이하다(정진현, 2004). 앞으로 경제의 세계화가 확산될수록 정부활동의 경제적 원천인 조세를 회피 또는 탈세의 가능성은 점점 커지는 반면 복지국가로의 국가의 임무 등 정부가 지출할 출처는 더욱 많아지는 현실이다. 그러므로 정부의 경제활동의 정당성과 시민의 의무로서 납세의 의무를 명확히 이해하는 것은 매우 중요하다. 현대 사회에서 납세의 의무와 관련된 공공경제 관련 개념은 아무리 강조되어도 지나치지 않다. 따라서 교재에 수록되지 않은 개념인 조세회피, 도덕적 해이를 추가하여야 한다. 또한 자세한 언급이 없는 탈세, 무임승차의 경우 현대 사회와 관련하여 더 구체적으로 설명할 필요가 있다.

경제교육이 가장 발달한 미국은 중학교 교재에서부터 조세, 조세의 종류, 공공재의 특징에 대해서 배우며 정부의 정책을 평가하는 방법으로 비용-편익분석이 이루어진다(NCEE, 2004). 고등학교에서는 이전지출, 직접세, 간접세, 공공재, 시장실패, 외부성, 무임승차에 대해 더욱 자세하게 언급되어 있다. 이에 비해 우리나라 중학교 '사회' 교재에는 공공경제 관련 내용은 5쪽 정도에 걸쳐 언급되어 있을 뿐이며 납세의 의무와 관련된 회피행위의 경제적 분석을 없다. 고등학교 교재에서도 조세 및 조세제도에 관한 내용이 공통교과과목인 '사회'에 수록되어 있지 않으며 선택과목인 '생활경제', '경제'교과에도 예산과정, 조세회피가 다루이지 않고 있다. 고등학교에서 공통교과과목 '사회'만 이수한 학생들은 한국의 조세 및 조세관련 문제점에 대해 전혀 알지 못하고 졸업하는 셈이다.

3) 민주시민에게는 납세의 의무와 동시에 직·간접적인 정책참여를 통해 정부 활동을 평가할 수 있는 권한이 있다. 공공경제 영역에서는 주로 대의민주주의에서 국민은 의회를 통하여 정부예산을 통제한다. 따라서 예산과정에서 입법부와 행정부의 상호견제, 힘의 균형은 매우 중요하다. 시민은 관료, 정치가의 정치적 행태를 이해할 필요가 있다. 이에 관한 이론적 기초가 공공선택이론이다. 시민은 관료, 정치가가 사회의 후생보다는 정당 또는 자신의 이기적 이익 극대화를 목표로 행동한다고 가정한다. 즉 관료는 예산극대화 동기를 가지며 정치가는 자신이 속한 정당 또는 개인의 이해를 극대화하는 정책이 결정되도록 투표거래(logrolling) 등의 정치행위를 하기 때문에 시민의 입장에서 결정된 정책이 과연 효율적인 정책인지를 판단하고 평가하여야 한다. 정부정책을 평가하는 가장 실용적인 틀은 비용-편익분석이다. 미국의 경우 시민이 정치가 및 관료의 행태 또는 정책을 판단할 수 있는 기준과 관련된 '예산과정', '이기적 이해', '공공선택', '투표의 기대편익과 비용', '정부실패', '투표거래'의 개념이 고등학교 교과목 내용에 포함 되어 있다.

4) 사회보장

최근 사회보장제도가 발달한 선진국뿐만 아니라 발전도상국가에서도 사회보장제도의 개혁에 관한 논의가 활발한 추세이다. 그 이유는 사회적 빈곤 및 소득불평등 문제를 해결하기 위해 도입된 사회보장제도가 실제로 정부재정악화를 초래하고 있고 국가 경제발전에 제약이 되고 있다는 인식이 점차 확산되고 있기 때문이다(김진영, 2002). 국민연금의 경우 머지않아 국민연금재정이 고갈될 것이라는 전망과 함께 국민연금에 대한 불신이 팽배하다. 즉 각종 사회보장제도의 많은 분야는 정부의 입장에서 재정악화를 초래하며 시민 입장에서 불신을 받는 어느 쪽도 만족시키지 못하는 현실이다. 그럼에도 불구하고 고용, 의료, 연금과 같은 주요한 사회보장제도에 관한 내용이 교재에서 다루어질 필요가 있다. 우리나라를 포함한 주요국에서 실시되는 주요한 사회보장제도, 사회보장제도를 둘러싼 주요국의 문제점들을 학교 현장에서 공유하고 합리적인 개선방안을 토론할 수 있기 때문이다. 경제교과목에서 사회보장의 구체적인 내용과 사회보장제도의 역기능은 잠시 언급하는 정도이다. 현대 복지국가에서 가장 큰 난제 중의 하나인 사회보장제도의 내용과 문제점은 구체적으로 서술되어야 한다.

5) 정부의 역할

자본주의가 발달할수록 정부의 주요 기능과 역할은 변화하게 마련이다. 그런데 특히 공통과목에서 정부의 기능과 역할은 매우 간단하게 표현돼 있을 뿐이다. 세계화·지식기반사회에서 새롭게 요구되는 정부의 역할은 무엇인지를 살펴봄으로써 정부의 경제활동을 명확히 이해해야 한다.

V. 결론

본 연구는 대학교재 공공경제 관련 교재로부터 교육적 관점에 근거하여 중등교육에서 반드시 다루어져야 할 공공경제의 기본 이론 및 개념을 도출하고 이를 중등학교 경제관련 교재와 비교하였다. 주요 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공통교과 과목인 ‘사회’과목에서 공공경제의 내용이 매우 협소하였다. 많은 중등학교의 학생들이 선택과목으로 ‘생활경제’ 또는 ‘경제’를 선택하지 않는다는 현실을 감안할 때 공통교과과목 ‘사회’에서 민주시민으로서 기본적으로 알아야 공공경제 관련 기본이론이 쉽고 간결하게 구조적으로 배열될 필요가 있다.

둘째, 학교 경제교육에서 공공경제영역은 정부의 기능과 역할에 대한 정당성의 근거와, 이로부터 시민의 권리와 의무를 이해하기 위해 필요하다. 그런데 현재의 7차 중등 경제관련 교재에서는 시민의 권리 및 의무와 관련된 주요 개념이 없거나(사회후생, 도덕적 해이, 예산과정, 조세의 회피) 집중적으로 다루어지지 못하고 있다(무임승차). 특히 현대 사회에서 인터넷을 통한 전자상거래가 활성화될수록 탈세의 가능성이 확대되기 때문에 조세와 관련된 시민의 의무는 강조되어야 한다.

셋째, 정부의 경제활동과 정책의 결정은 관료와 정치가에 의해 이루어진다. 따라서 시민은 관료 및 정치가의 행태를 이해하고 공공정책의 비용·편익을 판단하는 능력을 기름으로써 정부 활동을 평가하는 권리를 행사할 필요가 있다. 그러므로 학교 경제교육에서는 ‘공공선택’, ‘관료의 예산극대화 동기’가 추가되어야 하며 정부지출의 비용과 편익이 어떤 소득계층 또는 사회적 역할자에게 귀착되는지를 판단하는 훈련이 필요하다.

넷째, 시민은 정부의 기능과 역할 중에서 문제시되고 있는 사안들을 제대로 이해할 때 정책에 대한 합리적인 평가를 할 수 있다. 이런 의미에서 학교 경제교육에서는 현대 복지국가에서 가장 큰 난제 중의 하나인 사회보장제도의 내용과 문제점이 집중적으로 다루어져야 한다.

다섯째, 현재 우리 사회는 세계화·지식기반사회로 이행하는 과정이다. 이러한 이행기에서 새롭게 요구되는 정부의 역할-지식기반 국가경쟁력 확대, 디지털 격차 극복, 기업의 규제 완화, 거래 및 조세의 국제표준 마련, 국가간 경제활동의 상호의존 등-이 구체적으로 제시될 때 정부의 기능이 정당성을 얻고 국가에 대한 시민의 의무-납세의 의무-는 더욱 설득력을 지닐 수가 있다.

한편 본 연구에서는 중등 경제관련 교재에서 추가되어야 내용들을 기본개념을 중심으로 살펴보았는데 과연 이러한 개념들이 어떤 학년의, 어떤 교재에, 어떤 형태로 추가되어야 하는지는 살펴보지 못하였다는 한계가 있으므로 이후의 심화연구가 필요하다.

참 고 문 헌

- 교육부(1997). **사회과 교육과정**.
- 한국교육과정평가원(2000). **지식기반사회에서 학교교육과정구성을 위한 기초연구 1**, 연구보고 RRC 2000-10.
- 김경모(2000). 사회적 역할모형에 근거한 중등학교 경제교육과정 시안 연구. **시민교육연구 제 21집**.
- 김일기 외(1997). **제7차 사회과 교육과정 개정 시안 연구·개발**. 1997년도 교육부 위탁연구 과제 답신보고서. 한국교원대학교 사회과 교육과정개정연구위원회.
- 김정호(2002). 제7차 교육과정의 경제교육 목표와 내용체계. **경제교육연구, 제 8호**, 51-71.
- 김정호(2003). 초·중등학교 시장경제 교육 현황. 김한원 편(2003). **시장경제로 가는 길**, 117-166.
- 김진영(2002). 공적연금제도의 이론적 논쟁에 관한 고찰. **한국사회와 행정 연구, 15(1)**, 51-69.
- 김진영 등(2004). **고등학교 경제**. 대한교과서.
- 김한원 편(2003). **시장경제로 가는 길 —한국의 시장경제 발전을 위한 제언—**, FKI미디어.
- 손봉호 외(2004). **고등학교 사회**. (주) 두산.
- 오경섭 외(2004). **고등학교 사회**. 도서출판디딤돌.
- 옥한석 외(2002). **고등학교 인간사회와 환경**. 대한교과서.
- 윤동균 외(2004). **고등학교 경제**. 법문사.
- 이만우·이명훈(2000). **공공경제학**. 서울 : 현암출판사.
- 이만우·이명훈(1999). **후생경제학**. 서울 : 태진출판사.
- 이준구(2004). **경제학 원론**. 서울 : 법문사.
- 이준구(2003). **재정학**. 서울 : 다산출판사.
- 이진석 외(2004). **중학교 사회**. 지학사.
- 정진현(2004). 전자상거래에 대한 부가가치세 과세정책 방안. **경제연구, 22(1)**.
- 조도근 외(2003). **고등학교 생활경제**. 교학사.
- 최병모 외(2004). **고등학교 사회**. 대한교과서.
- 최병모 외(2004). **고등학교 생활경제**. 금성출판사.
- 한국정신문화연구원(1999). **정부개혁의 길 : 세계화 시대의 효율성 제고를 위하여**. 신뢰사회 건설과 국민교육 교재개발연구(2).
- 황재기 외(2004). **중학교 사회 3**. (주)교학사.

- Atkinson, A. B. J. & Stiglitz, E. (1989). *Lectures in Public Economics*. Mcgrow Hill International Editions.
- Mankiw, N. G.(2001). 맨큐의 경제학. 김정환 외 옮김. 교보문고.
- National Council on Economic Education. (2000).. *Focus Middle School Economics*.
- National Council on Economic Education. (2000). *Focus High School Economics*.
- Saunders, P., Bach, G. L., Calderwood, J. D., & Hansen, W. L. (1993). *A Framework for teaching the basic concepts*. New York: National Council on Economic Education.
- Smith, A. (1976). *The Wealth of Nation*. New York; Penguin Books. 1982, reprint.
- Sowell, E. J. (2000). *Curriculum: An Integrative Introduction*. Prentice Hall.Inc.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, 64.
- Taylor, J. B. (2004). 테일러 경제학. 이상규 외 옮김. 시그마프레스.

• 논문접수 : 2004년 10월 15일 / 수정본 접수 : 2004년 11월 22일 / 게재 승인 : 2004년 12월 3일

ABSTRACT

Analysis of Economy-Related Textbook in the Secondary School : Focus on the Public Economy

Byung-Mo Choi(Professor, Korea National University of Education)

Jeong-Ho Kim(Research Fellow, Korea Institute of Curriculum & Evaluation)

Mee-Gyung Lee(Research Fellow, National University of Education)

The purpose of this study is analysis of economic-related textbook in the secondary school, focusing on the public economy. The results are as follows.

First, The fundamental concepts related to the public economics should be contained in the requisite course 'Society'.

Second, The concepts 'social welfare', 'tax evasion', 'free riding', 'moral hazard', 'budget process' related to the literacy of democratic citizen should be emphasized on the economic-related textbook in the secondary school

Third, Public choice theory should be added at economic-related textbook in the secondary school because the citizen can understand that the politician, government official act for his(her) self interest in the political decision.

Fourth, The contents of social security and the role of government should be stated clearly in the globalization-knowledge base economy.

Key Words : Social Studies, Economic Education, Economic citizenship, Public Economy, Role of Government