

『논어』의 절용·민신·정명에 대한 행정학적 재구성: 현대 재정행정의 규범 구조를 중심으로

정성호*

〈目 次〉

I. 서론	IV. 『논어』의 재정 원리와 현대 재정부문에의
II. 『논어』의 핵심 개념과 행정학적 분석틀	적용
III. 현대 재정행정의 규범 구조와 『논어』의	V. 결론
행정학적 재구성	

〈요 약〉

현대 재정행정은 재정건전성, 조세정당성, 재정투명성, 책임성 등 다양한 논점으로 논의되어 왔으나, 이를 관통하는 규범 구조에 대한 통합적 설명은 상대적으로 부족하였다. 이 논문은 『논어』에 나타나는 절용(節用), 민신(民信), 정명(正名)의 개념을 현대 재정행정의 관점에서 재구성함으로써, 재정을 단순한 수입과 지출의 기술적 체계가 아니라 절제, 신뢰, 명료성의 규범 질서로 이해하고자 한다. 다만 『논어』가 현대적 의미의 조세국가, 복지국가, 예산제도, 복식부기 회계제도를 전제한 텍스트는 아니라는 점에서, 이 논문은 고전 개념을 현대 제도에 직접 대응시키기보다 규범적 유비와 행정학적 재구성의 방법을 취한다. 이를 통해 절용은 지출 절제와 우선순위 설정의 원리로, 민신은 조세정당성과 재정신뢰의 원리로, 정명은 재정분류와 책임귀속의 원리로 재구성된다. 이러한 재구성은 현대 재정행정의 핵심 문제가 각각 한계 설정, 사회적 정당성 확보, 정보의 명료성과 책임성 확보라는 세 축으로 연결될 수 있음을 보여준다. 나아가 이 논문은 방만 재정과 과시성 지출, 조세특례와 조세지출을 둘러싼 조세불신, 기금·특별회계·공공기관을 통한 준재정활동과 재정정보의 불명료성 등 한국 재정행정의 사례적 쟁점을 통해 절용·민신·정명의 현실적 함의를 검토한다. 결국 이 논문은 『논어』를 고전적 윤리 텍스트에 한정하지 않고, 현대 재정행정의 정당성·신뢰·책임성을 성찰하는 행정학적 자원으로 재위치시킨다. 이를 통해 재정행정을 절제·신뢰·명료성이 결합된 통합적 규범 질서로 이해할 필요성을 논증한다.

【주제어: 『논어』, 절용, 민신, 정명, 재정행정, 규범적 유비, 조세정당성, 재정투명성, 책임성】

* 한국재정정보원 선임연구위원(jazzsh@daum.net)

논문접수일(2026.4.6), 수정일(2026.5.13), 게재확정일(2026.5.27)

I. 서론

현대 재정행정은 더 이상 세입과 세출을 관리하는 협의의 기술적 절차에 머물지 않는다. 오늘날 국가는 조세를 통해 재원을 확보하고, 예산과 기금을 통해 자원을 배분한다. 나아가 이전지출과 공공서비스를 통해 사회적 위험과 기회의 구조를 재편한다. 이러한 점에서 재정행정¹⁾은 국가의 기능 수행을 위한 관리기술인 동시에, 국가가 어떠한 기준 아래 공공부담을 요청하고 자원을 배분하며 그 결과를 설명하고 정당화하는가를 보여주는 제도적 질서라고 보아야 한다. 재정의 문제는 수지균형이나 채무 규모에만 한정되지 않으며, 국가의 정당성, 국민의 신뢰, 제도의 책임성, 정보의 투명성과 긴밀히 연결된다. 재정건전성, 조세정당성, 재정투명성, 재정민주주의가 중요한 까닭도 여기에 있다. 재정은 숫자의 체계이면서 동시에 국가와 국민의 관계를 조직하는 규범적 구조이기 때문이다.

그러나 기존 재정행정 연구는 재정건전성, 조세순응, 예산통제, 투명성, 책임성과 같은 핵심 쟁점을 풍부하게 다루어 왔음에도, 이를 하나의 규범 구조로 통합하여 설명하는 데에는 상대적으로 소홀하였다. 공공지출관리는 총량 통제, 우선순위 배분, 운영 효율성의 균형을 강조해 왔고(Schick, 1998), 조세국가 논의는 재정의 지속가능성이 강제력만이 아니라 국민의 승인과 협력에 의존한다는 점을 밝혀 왔다(Levi, 1989; Torgler, 2007; OECD, 2019). 또한 재정투명성과 책임성에 관한 연구는 재정정보의 명료성, 설명책임, 책임추적의 중요성을 꾸준히 강조해 왔다(Bovens, 2007; Hood, 2010; IMF, 2018; IMF, 2019; OECD, 2002; OECD, 2017). 그럼에도 지출의 절제, 재정의 정당성, 정보와 책임의 명료성을 하나의 분석틀 안에서 통합적으로 해석하려는 시도는 충분히 전개되지 못하였다.

바로 이 지점에서 『논어』는 현대 재정행정의 규범 구조를 성찰하는 데 유의미한 개념적 토대가 된다. 동아시아 정치사상 전통에서 공자는 국가 운영의 핵심을 형벌과 강제력만이 아니라 절제, 신뢰, 역할과 책임의 명확성과 같은 규범적 원리에서 찾았다. 『논어』에는 통치의 정당성, 공공자원의 절제된 사용, 백성의 생업에 대한 배려, 공동체 신뢰의 확보, 공적 질서의 명료성에 관한 논의가 반복적으로 확인된다. 물론 『논어』를 현대 예산제도나 조세체계와 직접 동일시할 수는 없다. 공자 시대의 정치공동체는 오늘날의 조세국가, 복지국가, 민

1) 우리나라의 학문적·제도적 용례에서는 일반적으로 ‘재무행정’이라는 표현이 널리 사용되어 왔으며, 그 개념 자체에 행정작용의 의미가 포함되어 있다. 그러나 본 연구에서 ‘재정행정’이라는 용어를 사용하는 이유는 ‘재무행정’에 행정개념이 결여되어 있어서가 아니다. 오히려 이 연구는 예산의 편성·집행·결산 및 회계관리와 같은 협의의 관리작용에 한정되지 않고, 재정정책의 기획과 우선순위 설정, 자원배분, 집행 통제와 평가, 성과관리, 재정책임, 재정거버넌스의 구조까지 포괄하는 분석대상을 보다 분명하게 드러내기 위해서다. 이러한 점에서 이 글의 ‘재정행정’은 전통적인 ‘재무행정’의 용례를 부정하기 위한 것이 아니라, 그보다 확장된 분석범위를 표시하기 위한 개념적 선택이다.

주적 예산제도, 복식부기 회계제도, 의회 통제, 재정준칙을 전제하지 않았다. 따라서 이 논문은 『논어』의 개념을 현대 재정제도에 일대일로 대응시키려는 것이 아니다. 이 논문의 접근은 역사적 동일성의 주장이 아니라 규범적 유비와 행정학적 재구성에 가깝다.

즉 절용은 현대 예산제도 자체가 아니라 공공자원 사용의 자기제한 문제와 연결되고, 민신은 현대 조세행정 자체가 아니라 공공부담에 대한 국민의 수용과 협력 조건으로 재구성된다. 정명은 현대 회계제도 자체가 아니라 명칭·분류·책임귀속의 일치라는 정보질서의 문제로 변안된다. 이러한 방식의 재구성은 고전 개념을 현대 제도에 단순히 투사하는 것이 아니라, 국가가 자원을 동원하고 배분하며 설명하는 과정에서 반복적으로 제기되는 규범 문제를 비교 가능한 수준에서 해석하려는 시도이다.

이 가운데 특히 주목할 개념은 절용(節用), 민신(民信), 정명(正名)이다. 절용은 공공자원의 사용에 절제와 우선순위의 질서를 부여하는 원리이고, 민신은 국가 운영이 국민의 신뢰 위에서만 안정될 수 있음을 보여주는 원리이며, 정명은 명칭과 실질, 권한과 책임의 일치를 요구하는 원리이다. 기존 연구는 절용을 검약과 경제윤리의 차원에서, 민신을 통치의 도덕성과 공동체 신뢰의 차원에서, 정명을 정치질서와 명분의 차원에서 주로 해석해 왔다(이영찬, 2009; 엄연석, 2002; 안외순, 2016; 이권, 2009). 이러한 연구는 각 개념의 사상적 의미를 밝히는 데 중요한 성과를 축적하였지만, 세 개념을 상호 연관된 국가 운영 원리로 묶어 현대 재정행정의 규범 구조로 재구성하는 데까지는 나아가지 못하였다.

이 논문은 이러한 연구 공백을 메우고자 한다. 구체적으로는 『논어』의 절용, 민신, 정명을 현대 재정행정의 제도 언어로 재구성하여, 절용을 지출 절제와 우선순위 설정의 원리로, 민신을 조세정당성과 재정신뢰의 원리로, 정명을 재정분류와 책임성의 원리로 파악한다. 이때 핵심은 고전 개념을 현대 제도에 단순히 대응시키는 데 있지 않다. 절용·민신·정명은 각각 공공자원 사용의 한계, 공공부담 수용의 정당성, 명칭과 책임의 일치라는 국가 운영의 반복적 문제를 다룬다. 이 세 문제는 현대 재정행정에서도 지출의 한계 설정, 조세와 예산의 사회적 수용성, 재정정보와 책임귀속의 명료성으로 다시 나타난다. 따라서 이 논문은 절용·민신·정명을 역사적 제도의 동일성 차원에서가 아니라, 재정행정의 한계·정당성·책임성을 설명하는 규범적 분석축으로 재구성한다. 이 작업의 목적은 재정을 세입과 세출의 기술적 체계로만 이해하는 협소한 시각을 넘어, 국가와 국민 사이의 정당성, 신뢰, 명료성의 구조로 다시 파악하는 데 있다. 다시 말해 이 논문은 절용을 재정의 한계 설정 원리로, 민신을 재정의 사회적 정당성 원리로, 정명을 재정의 책임성과 설명가능성 원리로 읽음으로써, 현대 재정행정의 규범 구조를 통합적으로 해명하려 한다.

이 논문은 다음 질문에 답하고자 한다. 첫째, 『논어』에서 절용, 민신, 정명은 각각 어떠한

정치적·윤리적 의미를 지니며, 이 개념들은 국가 운영의 어떤 규범 문제와 연결되는가. 둘째, 공자 시대와 현대 조세국가 사이의 제도적 차이를 인정하면서도, 절용·민신·정명을 현대 재정행정의 한계·정당성·책임성이라는 분석축으로 재구성할 수 있는 이론적 근거는 무엇인가. 셋째, 절용·민신·정명은 공공지출관리, 조세순응, 조세도덕, 재정투명성, 회계책임성 등 현대 재정행정 이론과 어떤 방식으로 연결되는가. 넷째, 이 분석틀은 한국 재정행정의 방만재정, 조세불신, 준재정활동, 재정정보 불명료성 문제를 해석하는 데 어떤 함의를 주는가. 이러한 질문을 통해 재정을 단순한 경제기술의 문제가 아니라 정치적 정당성과 행정적 책임성의 문제로 이해할 필요가 있다는 것을 밝히고자 한다.

연구 범위는 『논어』 전체에 대한 포괄적 해설이 아니라 현대 재정행정의 규범 구조와 직접 연결될 수 있는 핵심 구절과 개념에 한정된다. 구체적으로는 「학이」편의 「절용이애인(節用而愛人)」과 「사민이시(使民以時)」를 통해 국가 지출의 절제와 백성의 생업 배려를 검토하고, 「안연」편의 민신 논의를 통해 국가 운영의 핵심 조건으로서 신뢰의 문제를 살펴보고, 「자로」편의 정명 논의를 바탕으로 명칭과 실질의 일치, 역할과 책임의 명확성이라는 원리를 분석한다(성백효 역주, 1990; Chinese Text Project, n.d.). 연구방법으로는 해석학적 접근과 규범적 재구성의 방식을 결합한다. 구체적으로 이 논문은 세 단계의 분석 절차를 따른다. 첫째, 『논어』의 관련 구절과 선행연구를 검토하여 절용, 민신, 정명의 정치윤리적 의미를 정리한다. 둘째, 각 개념이 국가 운영의 어떤 규범 문제를 다루는지 추출한다. 이 단계에서 절용은 공공자원 사용의 한계, 민신은 공공부담에 대한 신뢰와 수용, 정명은 명칭·역할·책임의 일치라는 문제로 파악된다. 셋째, 이 개념들을 현대 재정행정의 제도 언어로 변환한다. 이때 절용은 공공지출관리와 재정규율, 민신은 조세순응과 재정신뢰, 정명은 재정투명성과 회계책임성의 문제와 연결된다. 마지막으로 이러한 규범틀을 한국 재정행정의 방만재정, 조세특례와 조세지출, 준재정활동과 재정정보 불명료성 등의 쟁점에 적용하여 현실적 함의를 검토한다.

이러한 접근은 두 가지 측면에서 의미가 있다. 하나는 공자 연구의 측면이다. 절용, 민신, 정명을 분리된 덕목이 아니라 국가 운영의 통합된 원리로 읽음으로써 『논어』의 정치윤리를 보다 구조적으로 해석할 수 있다. 다른 하나는 재정행정 연구의 측면이다. 재정건전성, 조세정당성, 재정투명성, 책임성의 문제를 절제, 신뢰, 명료성이라는 규범적 틀 속에서 통합적으로 이해할 수 있는 분석 시각을 확보할 수 있다. 이러한 점에서 이 논문은 고전연구의 성과를 현대 행정학의 문제의식과 접속시키는 학제적 시도이면서, 재정행정을 단순한 관리기술이 아니라 정당한 공공질서의 문제로 재위치시키려는 이론적 시도이기도 하다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제2장에서는 『논어』에 나타나는 절용, 민신, 정명의 의미

와 관련 선행연구를 검토하고, 이 개념들이 현대 재정행정의 언어로 전이될 수 있는 분석 수준과 방법론적 조건을 정리한다. 제3장에서는 절용·민신·정명을 현대 재정행정의 한계·정당성·책임성이라는 규범 구조로 재구성하고, 공공지출관리, 조세순응, 재정투명성 및 책임성 논의와의 연결 관계를 검토한다. 제4장에서는 이러한 논의를 방만재정과 과시성 지출, 조세불신과 납세협력, 준재정활동과 재정정보 불명료성 등 한국 재정운용의 사례적 쟁점에 적용한다. 마지막으로 제5장에서는 전체 논의를 종합하고, 연구의 한계와 후속 실증연구의 가능성을 함께 정리한다.

II. 『논어』의 핵심 개념과 행정학적 분석틀

본 장은 『논어』의 핵심 개념인 절용(節用), 민신(民信), 정명(正名)을 중심으로 현대 재정행정의 규범 구조를 해석하기 위한 분석틀을 구성한다. 여기서 중요한 것은 세 개념의 고전적 의미를 단순히 현대 용어로 치환하는 것이 아니라, 각 개념이 국가 운영의 어떤 규범 문제를 다루는지 확인하고 이를 현대 재정행정의 제도 언어로 변환하는 것이다. 기존 연구는 절용을 경제윤리, 민신을 정치적 신뢰, 정명을 질서와 명분의 문제로 해석해 왔지만, 이를 하나의 국가 운영 원리로 묶어 재정행정의 한계·정당성·책임성 구조와 연결하는 작업은 충분히 전개되지 못하였다. 따라서 이 장에서는 각 개념의 원래 의미를 검토하는 동시에, 그것이 현대 재정행정에서 어떠한 제도적·규범적 의미를 가질 수 있는지를 함께 밝히고자 한다(이영찬, 2009; 엄연석, 2002; 안외순, 2016; 이권, 2009).

1. 절용(節用): 지출 절제와 우선순위의 규범

『논어』를 현대 재정행정의 관점에서 읽을 때 가장 먼저 주목해야 할 개념은 절용(節用)이다. 절용은 흔히 절약이나 검약으로 번역되지만, 이를 단순한 생활윤리로 축소하면 그 정치적 의미가 충분히 드러나지 않는다. 『논어』에서 절용은 국가 운영의 문맥 속에서 제시되며, 사람을 아끼는 태도와 백성을 부리는 시기의 적절성이라는 요소와 결합되어 나타난다. 이는 절용이 단지 지출을 줄이라는 요구가 아니라, 공적 자원의 사용에 일정한 한계와 질서를 부여하라는 요청으로 이해할 수 있다.

이러한 점에서 절용은 현대 재정행정에서 총지출의 기계적 감축 원리라기보다 지출의 우선순위와 정당성을 규율하는 규범으로 이해될 필요가 있다. 국가의 지출은 많고 적음 그 자

체보다 무엇을 위해 사용되는가에 따라 평가되어야 한다. 민생의 안정과 공동체의 지속가능성을 확보하기 위한 지출은 정당화될 수 있지만, 정치적 과시나 단기적 인기 영합을 위한 소비성 지출은 절용의 원리에 비추어 비판의 대상이 된다. 결국 절용은 재정을 얼마나 쓰느냐보다 어떻게, 누구를 위해, 어떤 순서로 쓰느냐를 묻는 개념이라고 보아야 한다.

절용을 경제사상과 통치원리의 차원에서 해석한 연구들은 공자가 국부보다 민부(民富)를 중시하였고, 국가의 자의적 개입과 과도한 수취를 경계하였다는 점을 강조해 왔다. 이러한 해석은 절용을 단순한 긴축의 언어가 아니라 공동체의 생활기반을 보전하는 정치경제적 원리로 이해하게 만든다. 다시 말해 절용은 국가재정의 규모를 축소하는 원리가 아니라, 재정의 사용이 공동체의 삶을 해치지 않도록 스스로 한계를 설정하는 자기절제의 원리이다(이영찬, 2009).

현대 재정행정의 언어로 옮기면 절용은 공공지출관리의 핵심 원리와도 맞닿아 있다. 공공지출관리는 총량 통제, 정책 우선순위의 배분, 운영 효율성의 확보라는 세 축을 중심으로 논의되어 왔는데, 그 가운데 특히 총량 통제와 우선순위 배분은 절용과 직접 연결된다. 행정조직은 구조적으로 사업 확대와 예산 확보를 선호하기 쉽고, 정치권력 또한 재정을 가시적 성과 창출의 수단으로 활용하려는 경향을 지닌다. 따라서 절용은 이러한 팽창 유인을 제어하고, 예산편성이 정치적 상징소비나 비생산적 경쟁으로 흐르지 않도록 막는 기준으로 기능한다(Schick, 1998).

절용은 또한 공공부담과 민생의 관계를 함께 사유하게 한다. 공적 지출은 언제나 조세, 채무, 또는 미래세대의 부담과 연결된다. 따라서 국가가 감당 가능한 범위를 넘어 재정을 운용하거나 단기적 목적을 위해 장기적 부담을 키우는 방식으로 지출을 확대하는 것은 절용의 원리에 부합하기 어렵다. 절용은 지출 자체의 억제라 아니라 국민의 삶과 생산의 조건을 고려하는 방식의 재정운용을 요구한다는 점에서, 행정학적으로는 지출의 정당성과 지속가능성을 함께 묻는 규범이라 할 수 있다.

이처럼 절용은 현대 재정행정에서 세 가지 차원으로 정리될 수 있다. 첫째, 지출은 민생과 공공성을 중심으로 우선순위가 설정되어야 한다. 둘째, 재정은 조직 팽창이나 정치적 과시의 수단으로 사용되어서는 안 된다. 셋째, 공공부담의 부과와 공공지출의 집행은 사회적 지속가능성과 국민의 생활기반을 고려하는 방식으로 이루어져야 한다. 이런 의미에서 절용은 건전재정의 기술적 하위 범주가 아니라, 재정행정의 목적과 한계를 동시에 규정하는 규범적 토대라고 할 수 있다(이영찬, 2009; Schick, 1998). 다시 말해 절용은 현대 재정행정의 언어로 번역될 때 단순한 지출 삭감이나 긴축의 원리가 아니라, 공공자원 사용의 한계를 설정하고 지출의 우선순위를 정당화하며 장기적 재정규율을 가능하게 하는 원리로 기능한다.

이 점에서 절용은 ‘덜 쓰는 재정’이 아니라 ‘정당한 순서에 따라 쓰는 재정’을 요구하는 규범이다.

2. 민신(民信): 재정신뢰와 조세정당성의 규범

절용이 재정치출의 방향과 한계를 규율하는 원리라면, 민신(民信)은 재정행정 전체를 떠받치는 정당성의 사회적 기반을 설명하는 원리이다. 『논어』에서 공자는 국가 운영의 요소로 식량과 병력과 더불어 백성의 신뢰를 언급하면서, 끝까지 버릴 수 없는 것으로 신뢰를 제시한다. 이는 국가의 존립이 단지 물질적 자원이나 강제력에 의해서만 유지되는 것이 아니라, 국민이 그 통치질서를 정당한 것으로 받아들이는 데 달려 있음을 뜻한다. 여기서 말하는 신뢰는 단순한 호감이나 감정적 지지를 의미하지 않는다. 그것은 국가가 공적 약속을 지키고, 정책이 일정한 기준 아래 구현되며, 권력의 행사가 사적 이익이 아니라 공공성을 지향한다는 믿음이다. 따라서 민신은 통치자의 품성에 대한 인상평가를 넘어, 제도와 정책의 수용가능성을 뒷받침하는 규범적 조건으로 이해되어야 한다. 이러한 해석은 『논어』의 신(信) 개념을 개인윤리의 차원에만 머물지 않고 공동체 유지의 가치와 연결해 이해한 연구와도 연결된다(엄연석, 2002).

민신의 문제는 현대 재정행정에서 조세정당성의 문제와 직접 연결된다. 조세는 법률에 의해 부과되지만(조세법률주의), 그 지속가능성은 강제력만으로 보장되지 않는다. 국민이 세금 부과와 기준과 방식, 그리고 그 사용의 결과를 정당하다고 받아들이지 않을 때 재정운용은 제도적 신뢰를 상실하게 된다. 따라서 조세행정은 단순한 징수기술의 문제가 아니라, 국가와 국민 사이의 신뢰 관계를 어떻게 제도적으로 형성하고 유지할 것인가의 문제이기도 하다. 국가의 수입(세수) 확보가 복종과 승인, 곧 순응의 문제를 함께 내포한다는 논의는 이러한 민신의 현대적 함의를 잘 보여준다(Levi, 1989).

최근 조세행정 연구 역시 신뢰의 중요성을 반복적으로 확인하고 있다. 조세도덕은 세금을 납부하려는 내재적 동기로 정의되며, 이 동기는 단속과 처벌의 수준만이 아니라 정부에 대한 신뢰, 제도의 공정성, 조세체계의 단순성과 투명성에 의해 영향을 받는다. 다시 말해 국민은 국가가 공정하게 걷고, 정직하게 쓰며, 성실하게 설명한다고 믿을 때 더 안정적으로 협력한다. 세금 납부를 단순한 처벌 회피의 결과로만 설명할 수 없다는 지적은 이러한 맥락에서 설득력이 있다(OECD, 2019; Torgler, 2007).

민신은 세입의 문제에만 한정되지 않는다. 예산 배분 과정 역시 신뢰의 문제이다. 재정이 특정 집단이나 권력 주체의 정치적 이익을 위해 편향적으로 운용된다고 국민이 인식하는 경우, 국가재정 전반에 대한 신뢰는 악화된다. 따라서 재정신뢰는 조세부담의 공정성, 재정배

분의 정당성, 정책설명의 성실성이라는 세 측면이 함께 작동할 때 형성된다. 이 가운데 어느 하나라도 크게 훼손되면 민신의 기반은 약화된다.

행정학적으로 보면 민신은 재정행정의 외부적 평판이 아니라 내부적 작동 조건이다. 신뢰가 충분할 때 국가는 증세, 지출구조조정, 복지체계 재편과 같은 어려운 결정을 상대적으로 낮은 사회적 저항 속에서 추진할 수 있다. 반대로 신뢰가 약한 상황에서는 동일한 정책을 추진해도 특혜, 은폐, 불공정의 상징으로 받아들여질 가능성이 커진다. 따라서 민신은 재정행정의 결과를 설명하는 개념이면서 동시에 재정행정의 가능성을 미리 규정하는 전제라고 보아야 한다.

결국 『논어』의 민신은 조세정당성, 예산수용성, 정책 설명책임을 하나의 규범 구조로 묶는 개념이다. 국가는 법적으로 조세를 징수할 수 있는 존재이기 이전에, 정당하게 징수하고 정당하게 배분해야 하는 존재이다. 이런 점에서 민신은 세금을 걷기 위한 도구적 신뢰가 아니라, 재정행정이 정당한 질서로 존립하기 위한 근본 조건이라고 할 수 있다(엄연석, 2002; Levi, 1989; OECD, 2019; Torgler, 2007). 따라서 민신은 현대 재정행정의 제도 언어로 번역될 때 조세정당성, 납세협력, 재정신뢰의 원리로 기능한다. 그 작동 메커니즘은 비교적 분명하다. 국민이 조세부담의 기준을 공정하다고 인식하고, 예산배분의 결과를 납득 가능하다고 판단하며, 정부의 재정설명을 신뢰할 때 납세협력은 강제에 의존하는 수준을 넘어 제도적 수용으로 전환된다. 반대로 부담의 공정성, 배분의 정당성, 설명의 성실성 중 어느 하나가 훼손되면 조세정당성은 약화되고 재정행정은 더 강한 법집행과 더 낮은 신뢰의 악순환에 놓이게 된다.

3. 정명(正名): 재정분류와 책임성의 규범

절용이 지출의 자기절제를, 민신이 재정의 정당성을 규율한다면, 정명(正名)은 재정행정의 명료성과 책임성을 구성하는 원리이다. 『논어』에서 정명은 명칭과 실질이 일치해야 한다는 정치 원리로 제시된다. 명칭이 바르지 않으면 말이 순조롭지 못하고, 말이 순조롭지 못하면 일이 성립하기 어렵다는 공자의 인식은 언어의 문제가 곧 통치질서의 문제라는 점을 드러낸다. 정명은 단순한 용어 교정이 아니라, 지위와 역할, 권한과 책임, 명칭과 실질의 대응관계를 바로 세우는 원리로 보아야 한다.

이러한 정명의 논리는 현대 재정행정에서 재정분류와 정보구조의 문제로 연결된다. 재정은 본질적으로 복잡한 체계이지만, 그 복잡성이 곧바로 불명료함을 정당화하지는 않는다. 무엇을 어떤 이름으로 부르고, 어떤 항목으로 분류하며, 누구에게 책임을 귀속시키는가는 단순한 기술 문제가 아니라 민주적 통제를 가능하게 하는 정보질서의 문제이다. 특정 지출

이나 부담이 실질과 다른 이름 아래 제시되거나, 공적 부담이 눈에 덜 띄는 방식으로 분산되거나(공기업을 통한 사업추진 등), 책임주체가 불분명해질수록 재정행정의 정당성은 약화된다.

정명에 관한 국내 연구는 이러한 점을 이해하는 데 중요한 단서를 제공한다. 정명은 정치 질서의 명분론이나 역할윤리의 문제로 자주 논의되어 왔으며, 언어와 통치, 지위와 책임의 일치라는 맥락에서 해석되어 왔다. 이러한 연구는 정명이 단순한 개념정리 작업이 아니라 질서 유지와 공적 책임의 전제라는 사실을 분명히 한다. 따라서 정명을 재정행정에 적용하는 것은 고전 개념을 자의적으로 확장하는 일이 아니라, 명칭과 실질의 일치를 요구하는 정치철학적 원리를 현대 행정의 제도 언어로 번안하는 작업이라고 볼 수 있다(안외순, 2016; 이권, 2009).

이 점에서 정명은 재정행정에서 세 가지 방식으로 나타난다. 첫째, 명칭과 실질의 괴리 문제이다. 겉으로는 공공성이나 효율성을 표방하지만 실제로는 정치적 배분이나 이해집단 보호를 목적으로 하는 지출은 정명의 원리에 부합하지 않는다. 둘째, 부담의 분산과 은폐 문제이다. 직접적 재정지출이 아닌 방식으로 사회에 비용을 전가하거나, 장래 부담을 현재의 공식 재정 바깥으로 밀어내는 방식(준재정활동)은 재정의 실질을 흐리게 만든다. 셋째, 책임주체의 불명확성 문제이다. 어떤 재정판단이 누구의 결정이었는지, 그 결과에 대해 누가 설명하고 책임져야 하는지가 분명하지 않을 때 재정행정은 스스로를 교정하기 어렵다.

현대 재정투명성 논의도 바로 이러한 정명의 문제를 제도적으로 다룬다. IMF의 Fiscal Transparency Code와 Fiscal Transparency Handbook은 재정정보가 포괄적이고, 적시적이며, 신뢰할 수 있고, 비교 가능해야 한다는 점을 강조한다. 이는 재정이 단순히 공개되기만 하면 충분하다는 뜻이 아니다. 정보는 실질을 정확히 반영해야 하고, 재정적 효과와 위험을 숨기지 않아야 하며, 공적판단이 가능하도록 구조화되어야 한다. OECD 역시 예산투명성의 핵심을 정보공개의 양이 아니라 예산정보의 명확성, 접근 가능성, 책임성 강화에 두고 있다(IMF, 2018; IMF, 2019; OECD, 2002; OECD, 2017).

행정학의 책임성(accountability) 논의 역시 정명과 밀접하게 연결된다. 책임성이란 단지 사후적으로 비난받을 수 있는 상태를 뜻하지 않는다. 그것은 누가 어떤 권한을 행사했고, 어떤 판단이 어떤 결과를 낳았는지 추적하고 설명할 수 있는 구조를 의미한다. 따라서 책임성은 정확한 명명과 분류, 역할 구분, 정보 명료성을 필요로 한다. 정보가 불분명하고 분류가 자의적이면 책임추적은 불가능해지고, 공개가 이루어져도 실질적 통제는 작동하기 어렵다. 이런 점에서 정명은 회계책임성과 설명책임을 연결하는 전제 조건으로 이해될 수 있다(Bovens, 2007; Hood, 2010).

결국 정명은 현대 재정행정에서 단순한 용어의 정확성을 넘어, 재정정보의 명료성, 재정분류의 정합성, 책임주체의 식별 가능성을 요구하는 규범이다. 재정의 복잡성을 이유로 실질을 불분명하게 만드는 것은 정명의 원리에 어긋난다. 민주적 통제가 가능한 재정은 많이 공개된 재정이기보다, 바르게 명명되고 바르게 설명되며 바르게 책임지는 재정이어야 한다. 이런 의미에서 정명은 현대 재정행정의 책임구조를 떠받치는 핵심 규범이라고 할 수 있다(안외순, 2016; 이권, 2009; IMF, 2018; IMF, 2019; OECD, 2002; OECD, 2017; Bovens, 2007; Hood, 2010). 다시 말해 정명은 현대 재정행정의 제도 언어로 번역될 때 재정분류, 정보 명료성, 책임귀속의 원리로 기능한다. 물론 정명을 현대 회계제도나 예산분류 체계와 직접 동일시할 수는 없다. 이 논문에서 정명은 특정 회계기술이 아니라, 재정활동의 명칭과 실질, 권한과 책임, 정보공개와 책임귀속이 서로 어긋나지 않아야 한다는 규범적 원리로 이해된다. 바로 이 점에서 정명은 현대 재정투명성 및 회계책임성 논의와 연결될 수 있다.

4. 기존 연구의 검토와 개념 전이의 분석틀

절용, 민신, 정명은 오랫동안 유학(儒學)과 동양정치사상 연구에서 중요한 개념으로 다루어져 왔다. 절용은 공자의 경제사상과 민생 중심 통치 원리의 맥락에서, 민신은 통치의 도덕성과 공동체 유지의 가치라는 맥락에서, 정명은 언어와 질서, 역할과 책임의 관계라는 맥락에서 주로 연구되어 왔다. 이러한 연구들은 각 개념의 사상적 의미를 밝히는 데 중요한 성과를 축적하였다(이영찬, 2009; 엄연석, 2002; 안외순, 2016; 이권, 2009).

그러나 기존 연구의 다수는 이 세 개념을 개별 덕목이나 정치윤리의 분리된 범주로 다루는 경향을 보였다. 절용은 검약이나 경제윤리의 문제로, 민신은 신의와 통치정당성의 문제로, 정명은 명분과 질서의 문제로 주로 논의되었다. 이로 인해 절용·민신·정명이 하나의 국가 운영 원리로 상호 연결될 가능성, 그리고 그것이 현대 재정행정의 문제와 어떤 접점을 갖는지에 대한 논의는 충분히 전개되지 못하였다. 기존 연구는 개념의 깊이를 보여주었지만, 그것들이 현대 행정의 제도 문제와 연결되는 방식까지는 충분히 확장하지 못했다.

반대로 행정학과 재정행정 분야의 기존 논의는 건전재정, 효율성, 조세순응, 예산통제, 투명성, 책임성과 같은 현대 제도 개념을 중심으로 발전해 왔다. 이러한 연구는 제도 설계와 정책 운용을 설명하는 데 큰 강점이 있지만, 때로는 그 제도를 정당화하는 더 깊은 차원의 규범적 토대를 충분히 해명하지 못하는 경우가 있다. 예컨대 재정건전성은 왜 필요한가, 조세순응은 어떤 조건에서 자발성을 확보하는가, 투명성은 왜 단순한 공개를 넘어 책임성의 문제가 되는가와 같은 질문은 기술적 분석만으로는 완전히 설명하기 어렵다(Schick, 1998; Levi, 1989; Torgler, 2007; Bovens, 2007; Hood, 2010).

바로 이 지점에서 『논어』의 절용, 민신, 정명은 현대 재정행정을 다시 읽는 데 유의미한 개념적 토대가 될 수 있다. 다만 이러한 재구성은 고전 개념과 현대 제도의 직접 대응을 의미하지 않는다. 『논어』가 형성된 시대의 국가는 현대적 의미의 조세국가, 복지국가, 민주적 책임정부, 복식부기 회계제도, 의회 예산심의 제도를 갖춘 국가는 아니었다. 따라서 절용·민신·정명을 현대 재정행정에 적용하려면 두 시대의 제도적 차이를 전제한 상태에서, 개념 전이의 수준을 분명히 할 필요가 있다.

이 논문에서 개념 전이는 세 단계로 이루어진다. 첫째, 『논어』의 개념이 원래 지닌 정치윤리적 의미를 확인한다. 둘째, 그 개념이 국가 운영의 어떤 반복적 규범 문제를 다루는지 추출한다. 셋째, 이를 현대 재정행정의 제도 언어로 변환한다. 이 과정을 거칠 때 절용은 단순한 검약이 아니라 공공지출의 한계와 우선순위 설정의 원리로, 민신은 개인 간 신의가 아니라 조세정당성과 납세협력의 사회적 기반으로, 정명은 명분론에 한정되지 않고 재정분류·정보 명료성·책임귀속의 원리로 재구성될 수 있다.

동아시아 정치전통에서 절용·민신·정명은 추상적 윤리어에만 머무르지 않았다. 절용은 통치자의 사치와 과도한 수취를 경계하는 검약 재정의 언어로 이해될 수 있었고, 민신은 조세와 부역의 정당성이 백성의 수용 가능성과 분리될 수 없다는 통치 원리로 작동하였다. 정명은 관직, 권한, 책임의 질서를 바로 세우는 행정적 명분의 원리로 해석될 수 있었다. 물론 이러한 역사적 맥락을 현대 예산제도와 동일시할 수는 없지만, 세 개념이 국가 운영의 자원 동원, 부담배분, 책임질서와 연결되어 있었다는 점은 현대 재정행정으로의 규범적 재구성이 자의적 비약만은 아님을 보여준다.

요컨대 절용은 재정의 한계를, 민신은 재정의 정당성을, 정명은 재정의 책임성을 설명하는 축으로 이해될 수 있다. 이 세 축은 고전 개념의 단순한 현대적 치환이 아니라, 공공자원 사용, 공공부담 수용, 책임 있는 설명이라는 국가 운영의 반복적 문제를 현대 재정행정의 언어로 재구성한 결과이다.

이러한 재구성이 필요한 이유는 두 가지이다. 첫째, 재정행정을 단지 예산 편성과 집행의 기술로 축소하는 시각을 넘어설 수 있기 때문이다. 재정행정은 공공부담을 요청하고, 그 부담의 사용을 정당화하며, 그 결과를 설명하는 정치행정적 질서이다. 둘째, 고전 정치사상 연구를 현재의 제도 문제와 연결함으로써, 고전의 구절이 단지 역사적 유산이 아니라 현대 행정의 규범적 성찰 자원으로 기능할 수 있음을 보여줄 수 있기 때문이다. 이런 점에서 절용·민신·정명의 행정학적 재구성은 고전 해석의 반복이 아니라 재정행정 논의의 이론적 확장으로 이해되어야 한다.

결국 기존의 유학 연구는 절용, 민신, 정명의 개별 의미를 해석하는 데 중요한 기여를 했

지만, 그것들을 현대 재정행정의 통합적 분석틀로 전환하는 작업은 충분하지 않았다. 반면 현대 행정학은 재정운용의 제도적 문제를 풍부하게 분석해 왔지만, 절제, 신뢰, 명료성이라는 규범적 토대를 일관된 하나의 틀로 정리하는 데에는 소홀하였다. 본 논문은 바로 이 두 흐름을 접합함으로써, 절용·민신·정명을 현대 재정행정의 규범 구조를 설명하는 핵심 개념으로 제시한다.

Ⅲ. 현대 재정행정의 규범 구조와 『논어』의 행정학적 재구성

1. 현대 재정행정의 규범적 성격

현대 재정행정은 세입과 세출을 관리하는 협의의 기술적 절차에 머물지 않는다. 오늘날 국가는 조세를 통해 재원을 조달하고, 예산과 기금을 통해 자원을 배분하며, 이전지출과 공공서비스를 통하여 사회적 위험과 기회를 재구성한다. 이러한 점에서 재정행정은 단순한 회계기술이나 자원관리의 체계가 아니라, 국가가 어떤 방식으로 공공부담을 요청하고, 그 부담의 사용을 어떻게 정당화하며, 그 결과를 누구에게 어떤 언어로 설명하는가를 보여주는 제도적 질서라고 보아야 한다. 재정행정의 핵심은 수입과 지출의 규모 자체에만 있지 않다. 더 근본적인 문제는 그러한 재정작용이 왜 정당한 것으로 받아들여져야 하는가에 있다.

이와 같은 관점에서 보면 재정행정은 적어도 세 가지 규범적 요소를 필요로 한다. 첫째는 공공부담과 공공지출의 한계를 설정하는 절제의 원리이다. 국가는 언제나 더 많은 정책목표를 추구할 수 있고, 그 과정에서 더 많은 지출을 요청할 유인을 지닌다. 그러나 재정행정은 무한정 확대될 수 없는 영역이며, 지출은 공공성, 민생, 지속가능성이라는 기준 아래 정당화되어야 한다. 둘째는 국가와 국민 사이의 조세협력과 예산수용성을 가능하게 하는 신뢰의 원리이다. 조세는 법률에 의해 부과될 수 있으나, 그 질서가 장기적으로 유지되기 위해서는 국민이 그 부담과 배분의 구조를 납득 가능하고 정당한 것으로 받아들여야 한다. 셋째는 재정정보와 책임구조를 이해 가능하고 추적 가능하게 만드는 명료성의 원리이다. 무엇이 어떤 이름으로 분류되고, 어떤 판단이 누구의 책임 아래 이루어졌는지가 분명하지 않을 때 민주적 통제는 작동하기 어렵다.

현대 행정학과 재정거버넌스 논의도 이러한 문제의식과 맞닿아 있다. 공공지출관리론은 재정운용의 핵심을 총량 통제, 우선순위 배분, 운영 효율성의 균형 속에서 파악해 왔으며, 이는 재정행정이 언제나 선택과 배제, 우선순위와 후순위를 수반하는 규범적 영역임을 뜻

한다(Schick, 1998). 재정투명성에 관한 국제 기준 역시 재정정보가 포괄적이고 적시적이며 신뢰 가능하고 비교 가능해야 한다고 강조하는데, 이는 정보공개의 양보다 재정의 실질이 얼마나 명료하게 드러나는가가 중요하다는 사실을 보여준다(IMF, 2018; IMF, 2019; OECD, 2002; OECD, 2017). 또한 조세국가와 조세순응에 관한 연구는 재정의 지속가능성이 강제력만이 아니라 국민의 승인과 협력에 의존한다는 점을 밝혀 왔다(Levi, 1989; Torgler, 2007; OECD, 2019).

바로 이 지점에서 『논어』의 절용(節用), 민신(民信), 정명(正名)은 현대 재정행정의 규범 구조를 해석하는 개념적 틀로 읽힐 수 있다. 절용은 지출의 절제와 우선순위의 원리를, 민신은 재정신뢰와 조세정당성의 원리를, 정명은 재정정보의 명료성과 책임귀속의 원리를 설명한다. 물론 『논어』가 현대적 의미의 예산제도나 조세체계를 직접 논한 것은 아니다. 그러나 국가가 자원을 어떻게 동원하고, 어떤 기준 아래 사용하며, 그 질서를 어떻게 설명할 것인가를 묻는다는 점에서 『논어』의 문제의식은 현대 재정행정의 정당성 논의와 깊이 연결된다. 그런 의미에서 재정행정은 경제기술의 체계인 동시에 규범적 질서이며, 절용·민신·정명은 그 질서를 이해하기 위한 세 개의 핵심 좌표라고 할 수 있다.

이러한 대응 관계를 도식화하면 다음과 같다.

〈표 1〉 『논어』 개념과 현대 재정행정의 규범적 전이 구조

규범 축	『논어』 개념	원래의 문제의식	현대 재정행정 이론	작동 메커니즘	병리 현상
한계	절용(節用)	공공자원 사용의 절제, 백성의 생업 보호	공공지출관리, 재정규율, 우선순위 배분	총량 통제, 지출 우선순위 설정, 과시성 지출 억제	방만재정, 정치적 지출, 재정팽창
정당성	민신(民信)	통치질서에 대한 백성의 신뢰	조세순응, 조세도덕, 재정신뢰	부담의 공정성, 지출의 납득 가능성, 정책설명의 성실성	조세불신, 납세협력 약화, 예산수용성 저하
책임성	정명(正名)	명칭과 실질, 지위와 책임의 일치	재정투명성, 회계책임성, 설명책임	재정분류의 명료화, 정보공개의 질 개선, 책임주체 식별	준재정활동 은폐, 분류 왜곡, 책임회피

자료: 저자 작성

이 표의 핵심은 절용·민신·정명을 현대 재정행정의 제도와 직접 동일시하는 데 있지 않다. 세 개념은 각각 현대 재정행정에서 반복적으로 발생하는 규범 문제를 설명하는 분석 축으로 기능한다. 절용은 지출결정의 한계를 설정함으로써 재정팽창과 과시성 지출을 통제하는 기준이 되고, 민신은 조세부담과 예산배분이 국민에게 수용되기 위한 신뢰 조건을 설명한다. 정명은 재정정보가 실질을 정확히 드러내고 책임주체를 식별 가능하게 하는 정보질

서의 원리로 작동한다.

2. 재정행정의 병리와 악탈적 국가의 위험

재정행정이 정당한 공공질서로 기능하기 위해서는 앞서 본 절제, 신뢰, 명료성의 원리가 함께 작동해야 한다. 그러나 실제 국가 운영에서는 이 세 원리가 흔들리는 경우가 적지 않다. 국가는 본래 공공목적을 위해 자원을 동원하고 배분하는 존재이지만, 동시에 그 권한을 자기확장과 자기보존의 수단으로 전환할 위험을 내포한다. 이 경우 재정은 공공가치를 실현하는 제도라기보다 권력 유지와 정치적 동원의 자원이 되기 쉽다. 따라서 재정행정의 문제는 단순히 효율성의 문제로 환원되지 않으며, 권한의 남용과 제도 왜곡이라는 병리의 가능성을 함께 살펴보아야 한다.

이러한 병리를 설명하는 데 Olson의 악탈적 국가 논의는 유용한 보조 틀을 제공한다 (Olson, 1993). 다만 이 논문에서 Olson의 악탈적 국가론은 절용·민신·정명과 병렬되는 핵심 분석틀이 아니다. Olson의 논의는 국가가 공공재 공급의 제도이면서도 자원동원 권한을 자기보존과 편향적 배분의 수단으로 전환할 수 있음을 보여주는 병리 진단의 보조적 관점으로 활용된다. 반면 본 논문의 핵심 규범틀은 절용·민신·정명이다. Olson이 재정권력의 왜곡 가능성을 설명한다면, 절용·민신·정명은 그러한 왜곡을 평가하고 통제하기 위한 규범적 기준을 제공한다.

이 관점에서 보면 국가는 표면적으로 공공질서를 제공하면서도, 실질적으로는 자신에게 유리한 방식으로 자원을 동원하고 배분할 가능성을 지닌다. 재정행정은 공공재를 공급하는 제도일 수도 있지만, 동시에 편향적 배분과 권력 재생산의 통로가 될 수도 있다. 따라서 재정행정의 정당성을 논의할 때에는 제도의 효율성뿐 아니라, 그것이 악탈성과 편향성으로부터 얼마나 자유로운가를 함께 물어야 한다.

절용의 관점에서 볼 때 재정행정의 병리는 우선 지출의 목적이 왜곡되는 데서 나타난다. 절용이 요구하는 것은 공공자원의 자기절제와 민생 중심의 우선순위 설정이지만, 병리적 재정운용은 지출을 권력 유지와 정치적 과시의 수단으로 전환시킨다. 단기적 인기 확보를 위한 선택적 지출, 상징적 대형사업, 실질보다 홍보 효과를 앞세운 예산편성은 모두 절용의 원리에 배치된다. 이 경우 재정은 공적 필요에 따라 운용되는 것이 아니라 정치적 편의에 따라 움직이게 되며, 결과적으로 재정의 지속가능성과 제도적 정당성이 함께 악화된다.

민신의 관점에서 보면 병리적 재정운용은 조세협력과 예산수용의 기반을 무너뜨린다. 국가는 국민에게 부담을 요청하면서 동시에 자신이 걷은 재원을 정당하게 사용하고 있음을 설득할 수 있어야 한다. 그러나 재정이 특정 세력을 유지하는 장치처럼 보이거나, 부담과 급부

의 관계가 현저히 불공정하게 인식될 경우 국민은 더 이상 그 질서를 정당한 것으로 받아들이지 않게 된다. 이때 자세는 형식적으로 징수될 수 있을지 모르나 실질적으로는 승인과 협력의 기반을 상실한 취약한 질서 위에 놓이게 된다. 신뢰를 잃은 재정행정은 장기적으로 더 강한 통제와 더 큰 저항에 의존하게 될 가능성이 높다(Levi, 1989; OECD, 2019; Torgler, 2007).

정명의 관점에서 보면 병리적 재정운용은 정보와 책임의 구조를 흐리게 만든다. 재정이 국민에게 얼마나 부담을 지우고 있으며, 그 부담이 누구에게 어떤 방식으로 배분되고 있는지, 그리고 어떤 재정판단이 누구의 책임 아래 이루어졌는지가 분명하지 않을 때 민주적 통제는 약화된다. 병리적 재정운용은 종종 재정의 실질을 불분명하게 만들고, 부담을 분산시키거나 은폐하며, 책임주체를 복잡하게 만들어 스스로를 보호한다. 이 경우 문제는 단순한 회계기술의 결함에 그치지 않는다. 그것은 설명책임과 책임추적 자체를 어렵게 만드는 정치행정적 왜곡이다(IMF, 2018; IMF, 2019; Bovens, 2007; Hood, 2010).

이처럼 재정행정의 병리는 절용, 민신, 정명의 부재 속에서 서로 연결되어 나타난다. 절제 없는 지출은 곧 불신을 낳기 쉽고, 신뢰를 상실한 재정행정은 자신의 정당성을 유지하기 위해 더 많은 정보왜곡과 책임회피에 의존할 가능성이 높다. 반대로 정보와 책임구조가 불명확한 재정은 국민의 신뢰를 훼손하고, 신뢰를 잃은 재정은 다시 단기적 정치논리에 따라 더 방만하게 운용될 위험성을 키운다. 따라서 재정행정의 병리는 개별 제도의 고장이라기보다 규범 구조 전체의 균열로 이해하는 편이 적절하다. Olson이 병리의 가능성을 설명하는 이론적 장치라면, 『논어』의 절용·민신·정명은 그 병리를 평가하고 통제할 수 있는 규범적 기준을 제공한다는 점에서 더 근본적인 의미가 있다(Olson, 1993).

3. 절용·민신·정명과 현대 재정행정의 통합 구조

앞서 살펴본 바와 같이 절용, 민신, 정명은 각각 개별 덕목이 아니라 현대 재정행정의 핵심 요소들과 대응하는 규범 개념으로 이해될 수 있다. 절용은 지출의 자기절제와 우선순위의 질서를, 민신은 자세와 예산운용의 정당성을 떠받치는 신뢰의 구조를, 정명은 재정정보와 책임구조의 명료성을 설명한다. 그러나 이 세 개념의 의미는 각각의 대응 관계에만 있는 것이 아니다. 더 중요한 것은 이들이 상호 연결될 때 비로소 재정행정의 전체 규범 구조를 이룬다는 점이다.

첫째, 절용은 재정행정의 한계를 규정한다. 국가는 언제나 더 많은 정책목표를 추구할 수 있고, 그 과정에서 더 많은 재정을 지출할 수 있다. 그러나 재정행정은 무한정 확대될 수 없는 영역이며, 지출은 공공성, 민생, 지속가능성이라는 기준 아래 정당화되어야 한다. 절용은

바로 이러한 자기한계 설정의 원리이다. 이는 건전재정의 기술적 통제를 넘어, 어떤 지출이 정당하고 어떤 지출이 자제되어야 하는지를 묻는 규범적 판단의 차원을 포함한다. 따라서 절용은 재정행정의 출발점이자 경계선이다.

둘째, 민신은 재정행정의 정당성을 떠받치는 사회적 기반이다. 국가는 법적으로 조세를 부과하고 예산을 집행할 수 있지만, 그것이 장기적이고 안정적인 질서가 되기 위해서는 국민의 협력과 수용이 필요하다. 신뢰는 정책의 결과로 사후적으로 발생하는 것이 아니라, 정책이 성립하고 지속되기 위한 전제 조건이다. 조세부담이 공정하게 인식되고, 재정배분이 납득 가능하며, 정책설명이 성실하게 이루어질 때 재정행정은 신뢰를 획득할 수 있다. 이런 의미에서 민신은 재정행정의 사회적 토대이자 지속가능성의 조건이다.

셋째, 정명은 재정행정의 책임구조를 구성한다. 국가가 어떤 이름으로 부담을 요청하고, 어떤 이름으로 재정을 집행하며, 어떤 항목 아래 위험과 채무를 정리하는가는 단순한 형식의 문제가 아니다. 명칭과 분류가 실재를 정확히 반영할 때에만 국민은 재정행정을 이해하고 평가할 수 있다. 또한 누가 어떤 판단을 내렸고 그 결과에 대해 누가 설명해야 하는지가 명료할 때에만 제도적 책임성이 작동할 수 있다. 따라서 정명은 재정행정을 국민에게 설명 가능한 구조로 만드는 원리이며, 민주적 통제를 가능하게 하는 정보질서의 전제이다.

이 세 원리는 서로 분리되어 존재하지 않는다. 절용 없는 재정행정은 쉽게 과시와 낭비로 흐르고, 그 결과 국민의 신뢰를 잃게 된다. 민신 없는 재정행정은 형식적으로 운영되더라도 장기적 협력과 수용의 기반을 확보하지 못한다. 정명 없는 재정행정은 국민이 국가의 실제 부담과 배분 구조를 이해하지 못하게 만들고, 결국 절용과 민신을 동시에 훼손한다. 이 과정은 순환적이다. 지출의 한계가 약화되면 재정은 단기적 정치성과와 조직 확대의 수단으로 기울고, 그러한 지출은 국민의 조세수용성을 약화시키며, 신뢰가 약화된 재정행정은 다시 재정정보를 복잡하게 만들거나 책임을 분산시키는 방식으로 자기방어적 구조를 만들 수 있다. 반대로 재정분류와 책임귀속이 명확하면 과시성 지출을 식별하기 쉬워지고, 지출의 정당성이 설명될수록 조세부담에 대한 신뢰도 강화된다. 따라서 절용·민신·정명은 각각 독립된 가치가 아니라 재정행정의 한계, 정당성, 책임성을 상호 보강하는 순환적 구조로 이해되어야 한다. 이처럼 절제, 신뢰, 명료성은 각각 독립된 가치이면서도 동시에 서로를 지탱하는 상호의존적 관계에 놓여 있다.

행정학적으로 보면 이 세 원리는 재정행정의 세 층위와 대응한다. 절용은 지출결정의 정당성을, 민신은 부담수용의 정당성을, 정명은 설명가능성의 정당성을 규율한다. 절용은 무엇을 왜 줄이거나 유지해야 하는지를 묻고, 민신은 국민이 왜 그 질서에 협력해야 하는지를 설명하며, 정명은 그 질서가 어떻게 이해되고 책임져야 하는지를 드러낸다. 이 구조가 제대

로 작동할 때 재정행정은 단지 효율적인 제도가 아니라 정당한 공공질서로서 의미를 갖게 된다. 따라서 절용·민신·정명은 현대 재정행정의 규범 구조를 설명하는 세 개의 분리된 요소가 아니라, 한계, 정당성, 책임성의 축을 이루는 통합적 체계로 이해되어야 한다.

4. 『논어』의 행정학적 재구성과 재정행정 논의의 확장

『논어』의 개념을 현대 재정행정의 관점에서 재구성하는 작업은 고전 텍스트에 현대적 의미를 부여하는 단순한 응용이 아니다. 그것은 재정을 오직 경제기술이나 행정기술의 문제로 이해하는 협소한 관점을 넘어, 재정을 국가와 국민 사이의 규범적 관계로 다시 보게 하는 작업이다. 현대 재정행정 논의는 흔히 적자, 채무, 세율, 지출구조, 집행효율성과 같은 계량적 변수에 집중해 왔다. 물론 이러한 요소들은 중요하다. 그러나 국가가 어떤 조건에서 국민의 협력을 얻는지, 왜 어떤 재정정책은 수용되고 어떤 정책은 불신의 대상이 되는지, 왜 어떤 재정운용은 제도적 안정성을 낳고 어떤 재정운용은 위기로 이어지는지를 설명하기 위해서는 규범적 차원의 검토가 함께 이루어져야 한다.

이 점에서 『논어』의 재구성은 재정행정 논의에 두 가지 확장을 가능하게 한다. 하나는 분석의 확장이다. 절용, 민신, 정명은 각각 지출통제, 조세정당성, 재정투명성과 연결되지만, 이들을 함께 보면 재정행정을 절제, 신뢰, 명료성의 통합 구조로 분석할 수 있게 된다. 다른 하나는 이론적 확장이다. 재정행정을 설명하는 기존의 행정학·재정학 개념은 주로 제도 설계와 운영 기술을 중심으로 발전해 왔는데, 『논어』의 개념들은 그러한 제도들이 왜 정당해야 하는지, 어떤 기준 아래 평가되어야 하는지를 묻는 규범적 언어를 제공한다(이영찬, 2009; 엄연석, 2002; 안외순, 2016; 이권, 2009).

또한 이러한 재구성은 동아시아 정치사상을 현대 행정학의 분석틀과 연결한다는 점에서 도 의미가 있다. 행정학, 특히 재정행정 이론은 오랫동안 서구의 국가형성과 제도발전 경험을 중심으로 정립되어 왔다. 그러나 재정행정의 정당성, 절제, 신뢰, 책임성이라는 문제는 특정 문명권에만 속하는 주제가 아니다. 『논어』는 이 문제들을 동아시아 정치철학의 언어로 사유한 고전이며, 따라서 이를 현대 재정행정과 접속하는 작업은 단순한 문화적 소개가 아니라 이론적 자원의 확장으로 이해될 수 있다. 이는 고전연구를 현재적 문제의식과 연결하는 작업이자, 행정학의 개념 지형을 넓히는 작업이기도 하다.

결국 『논어』를 현대 재정행정의 관점에서 읽는다는 것은 재정을 다시 묻는 일이다. 국가는 왜 부담을 요청할 수 있는지, 왜 그 지출이 정당한지, 왜 그 구조가 설명 가능해야 하는지를 끊임없이 물어야 한다. 절용은 재정운용의 자기절제를, 민신은 재정질서의 사회적 정당성을, 정명은 재정정보와 책임구조의 명료성을 요구한다. 이 세 원리는 재정행정을 단순한

관리기술이 아니라 정당한 공공질서로 이해하게 만드는 핵심 좌표이다. 그런 점에서 『논어』는 오늘날에도 재정행정의 병리와 개혁 방향을 동시에 비추어 볼 수 있게 하는 정치철학적 텍스트로 읽힐 수 있다.

IV. 『논어』의 재정 원리와 현대 재정운용에의 적용

3장에서 살펴본 바와 같이, 『논어』의 절용(節用), 민신(民信), 정명(正名)은 각각 지출 절제, 재정신뢰, 책임성의 규범으로 재구성될 수 있다. 중요한 점은 이 개념들이 추상적 도덕어로 머무르지 않는다는 사실이다. 그것들은 실제 재정운용의 병리를 식별하고 비판하는 기준으로 기능하며, 동시에 국가가 어떠한 방식으로 재정을 운용해야 하는가를 가늠하게 하는 행정 원리로 작동한다. 이 장은 바로 이러한 관점에서 절용을 방만재정과 과시성 지출의 통제 원리로, 민신을 조세정당성과 납세협력의 확보 원리로, 정명을 재정투명성과 회계책임성의 강화 원리로 각각 적용한다. 특히 논의의 현실성을 높이기 위해 한국 재정행정의 사례적 쟁점을 함께 검토한다. 절용의 관점에서는 방만재정, 과시성 지출, 선거성 지출, 반복적 추가경정예산 편성의 문제를 살펴보고, 민신의 관점에서는 조세특례, 조세지출, 세입추계 오류, 증세 불신과 납세협력의 문제를 검토한다. 정명의 관점에서는 기금, 특별회계, 공공기관, 조세지출, 준재정활동 등으로 분산된 재정활동이 재정정보의 명료성과 책임귀속에 어떤 부담을 주는지 살펴본다. 이를 통해 『논어』의 정치윤리가 현대 재정행정의 실제 문제와 어떻게 접속될 수 있는지를 보다 구체적으로 드러내고자 한다.

1. 절용(節用)과 방만재정 및 과시성 지출의 통제

현대 재정운용에서 가장 빈번하게 나타나는 문제 가운데 하나는 재정이 공공목적의 실현 수단을 넘어 정치적 과시와 단기성과 경쟁의 도구로 변질되는 현상이다. 재정은 본래 사회적 위험을 완화하고 공동체의 지속가능성을 뒷받침하며 공공서비스를 안정적으로 제공하기 위한 수단이지만, 실제 정치과정에서는 상징적 대형사업, 가시성이 높은 일회성 지출, 특정 집단을 겨냥한 선택적 배분으로 기울어지기 쉽다. 이 경우 재정은 공공성보다 정치적 효과를 우선하는 방식으로 운용되며, 그 결과 재정의 질서와 우선순위는 흔들리게 된다. 이러한 병리는 단순한 재정 규모의 문제라기보다, 무엇이 정당한 지출이며 무엇이 자제되어야 하는 지출인가를 가르는 기준이 약화된 데서 비롯된다.

절용은 이러한 문제를 판단하는 가장 직접적인 기준이 된다. 절용은 단지 적게 쓰자는 의미가 아니라, 국가가 공적 자원을 사용할 때 자기절제와 우선순위의 원칙을 준수해야 한다는 요청이다. 여기서 핵심은 지출의 총량 자체보다 지출의 목적과 순서이다. 민생의 안정, 사회적 위험의 완화, 공공서비스의 지속가능성 확보를 위한 지출은 규모가 크더라도 정당성을 가질 수 있다. 반대로 정책의 실질보다 홍보 효과를 앞세운 사업, 정치적 상징을 위해 설계된 대형사업, 단기적 지지 확보를 목표로 하는 소비성 지출은 규모와 무관하게 절용의 원리에 배치된다. 절용은 지출을 무조건 줄이라는 요구가 아니라, 지출의 정당화 기준을 다시 세우라는 요구라고 이해해야 한다(이영찬, 2009).

이 점에서 절용은 현대 재정행정의 공공지출관리 원리와도 긴밀히 연결된다. 공공지출관리론은 총량 통제, 정책 우선순위의 배분, 재정 효율성 확보를 핵심으로 삼아 왔다(Schick, 1998). 그런데 실제 예산과정에서는 각 부처와 정치세력이 자신의 사업 확대와 예산 확보를 선호하는 구조적 유인을 갖기 때문에, 공공지출은 쉽게 팽창 논리로 기울어질 수 있다. 절용은 바로 이러한 팽창 유인을 제어하는 규범적 기준이 된다. 예산 편성은 단순히 더 많은 수요를 받아 적는 과정이 아니라, 공적 필요와 사적 이해를 구분하고, 필수 지출과 과시성 지출을 구별하며, 민생 중심 사업과 상징 소비적 사업 사이에 우선순위를 부여하는 과정이어야 한다. 절용은 재정규율의 기술적 장치 이전에, 그러한 규율이 왜 필요한가를 설명하는 규범적 근거가 된다.

절용은 또한 미래세대 부담의 문제와도 직접 연결된다. 현재의 지출 확대는 종종 조세부담의 증가나 국가채무의 누적으로 이어지며, 그 부담은 미래의 시민에게 이전된다. 따라서 절용은 현재의 정치가 미래의 재정여력(fiscal space)을 과도하게 소진하지 않도록 요구하는 세대 간 책임의 원리이기도 하다. 단기적 정치성과를 위해 장기적 부담을 키우는 재정운용은 절용의 원리와 양립하기 어렵다. 이때 절용이 요구하는 것은 단기 균형의 회복에만 있지 않고, 장기적 지속가능성을 고려한 자기절제에 있다. 바로 이 점에서 절용은 방만재정을 비판하는 원리인 동시에, 재정의 시간적 책임성을 요구하는 원리라고 할 수 있다.

더 나아가 절용은 지출결정의 정당성에 대한 설명책임과도 연결된다. 어떤 지출이 불가피하고 어떤 지출이 보류되어야 하는지에 대한 기준이 명확하지 않으면, 재정은 결국 힘이 센 부문과 정치적으로 유리한 사업 쪽으로 기울어질 가능성이 크다. 절용의 관점에서 예산 편성은 단순한 금액 배분이 아니라, 공적 우선순위의 질서를 설정하는 정치행정적 판단이어야 한다. 그런 의미에서 절용은 예산 편성 단계에서부터 정책사업의 필요성, 기대효과, 대체 가능성, 장기 부담을 함께 따지게 하는 규범적 기준으로 작동한다. 이 기준이 살아 있을 때에만 재정은 선택적 포퓰리즘이나 상징적 경쟁으로부터 일정한 거리를 유지할 수 있다.

결국 절용은 현대 재정운용에서 세 가지 실천적 기준을 제공한다. 첫째, 지출은 민생과 공공성을 중심으로 우선순위가 설정되어야 한다. 둘째, 재정은 정치적 상징소비와 조직 팽창의 수단으로 사용되어서는 안 된다. 셋째, 현재의 지출은 미래세대의 부담과 사회 전체의 지속가능성을 고려하는 방식으로 정당화되어야 한다. 이런 의미에서 절용은 방만재정을 통제하는 원리이자, 과시성 지출을 비판하는 원리이며, 현대 재정운용의 자기절제 원리라고 할 수 있다(이영찬, 2009; Schick, 1998; Olson, 1993).

한국 재정운용에서도 절용의 원리는 중요한 해석 기준이 될 수 있다. 한국의 중앙정부와 지방자치단체 예산과정에서도 정책의 실질적 효과보다 가시성과 정치적 상징성이 앞서는 사업이 논란이 되는 경우가 적지 않다. 특히 대규모 지역개발사업, 행사성·홍보성 지출, 선거를 전후한 선택적 지원사업, 반복적 추가경정예산 편성은 공공자원의 사용이 민생의 우선순위보다 정치적 효과에 의해 배열될 가능성을 보여준다. 이러한 지출은 법적으로 예산에 편성되었다는 이유만으로 충분히 정당화되지 않는다. 절용의 관점에서 중요한 것은 지출의 존재 여부가 아니라 지출의 우선순위와 정당화 구조이다. 따라서 절용은 한국 재정운용에서 방만재정 여부를 판단하는 단순한 건축 기준이 아니라, 공공지출이 민생·지속가능성·공공성의 순서에 따라 배열되어 있는지를 묻는 규범적 기준으로 기능할 수 있다.

2. 민신(民信)과 조세정당성 및 납세협력의 확보

현대 재정운용의 또 다른 핵심 문제는 국가가 필요한 재원을 어떻게 안정적으로 확보할 것인가에 있다. 그러나 세입 기반의 안정성은 법적 강제만으로 충분히 설명되지 않는다. 조세는 국가의 대표적인 강제행위이지만, 실제 조세국가의 운영은 광범위한 자발적 수용과 협력에 의존한다. 국민이 세금 부담을 정당한 것으로 받아들이고, 국가가 걷은 재원을 공정하고 성실하게 사용한다고 믿을 때 조세제도는 보다 안정적으로 작동할 수 있다. 따라서 재정운용의 지속가능성은 징수기술만이 아니라 신뢰의 수준과 정당성의 구조에 의해 결정된다. 민신은 바로 이러한 문제를 설명하는 핵심 개념이다.

국가 운영에서 신뢰가 식량과 병력 못지않게 중요하다는 통찰은, 국가의 존립이 강제력만이 아니라 국민의 승인과 수용 위에서 유지된다는 사실을 보여준다. 여기서 신뢰는 단순한 호감이나 감정적 지지가 아니라, 국가가 공적 약속을 지키고 조세와 지출이 일정한 기준 아래 운용되며 재정정책의 필요와 한계를 성실하게 설명한다는 믿음이다. 이런 점에서 민신은 조세정당성과 예산수용성의 토대가 된다(엄연석, 2002).

조세정당성은 단지 세율의 높고 낮음만으로 결정되지 않는다. 국민은 누가 얼마나 부담하는가, 그 부담이 얼마나 공정한 기준 아래 부과되는가, 그리고 걷힌 재원이 어떠한 방식으

로 사용되는가를 함께 평가한다. 특정 집단에 대한 예외와 특혜가 반복되거나, 조세체계가 복잡하고 불투명하여 실제 부담 구조를 이해하기 어렵거나, 재정지출이 공동체 전체가 아니라 특정 집단의 이해관계와 맞물려 사용된다고 인식될 경우 조세정당성은 빠르게 약화된다. 이 경우 국가는 형식적으로는 세금을 걷을 수 있을지 몰라도, 실질적으로는 협력의 기반을 잃은 취약한 재정질서 위에 서게 된다. 민신의 문제는 바로 이러한 취약성을 설명해 준다.

국가의 수입 확보가 복종과 승인의 문제를 함께 포함한다는 논의는 이 점을 잘 설명한다. 조세는 법적 의무이지만, 그 제도가 장기적으로 유지되기 위해서는 국민이 국가의 징수와 배분을 정당한 것으로 승인해야 한다. 따라서 납세협력은 단순한 법집행의 성과가 아니라, 국가와 국민 사이의 관계가 얼마나 공정하고 신뢰 가능한가를 보여주는 지표이기도 하다(Levi, 1989). 신뢰가 높은 사회에서는 증세나 복지재정 확대, 지출구조조정과 같은 어려운 정책도 상대적으로 낮은 저항 속에서 추진될 수 있지만, 신뢰가 낮은 사회에서는 동일한 조치가 곧바로 특혜, 불공정, 은폐의 상징으로 읽히게 된다. 민신은 따라서 조세행정의 외부 환경이 아니라 재정행정 자체의 작동 조건이라고 보아야 한다.

현대 조세행정 연구 역시 이러한 점을 반복적으로 확인하고 있다. 조세도덕은 세금을 납부하려는 내재적 동기로 이해되며, 정부 신뢰, 공정성 인식, 제도의 단순성과 투명성이 그 형성에 중요한 영향을 미친다. 세금 납부를 단순한 처벌 회피의 결과로만 설명하기 어렵다는 지적은 조세행정이 신뢰의 제도적 생산과 깊이 연결되어 있음을 뜻한다. 국민은 국가가 공정하게 걷고, 정직하게 쓰며, 성실하게 설명한다고 믿을 때 비로소 재정질서에 협력한다(OECD, 2019; Torgler, 2007). 이런 점에서 민신은 조세정당성과 납세협력을 잇는 규범적 매개라고 할 수 있다.

민신은 세입의 문제에 머물지 않는다. 예산 배분의 과정과 결과 역시 신뢰의 문제이다. 국민은 재정이 자신들의 삶과 무관한 방식으로 운용되거나, 특정 정치세력이나 이해관계자의 이익을 위해 편향적으로 배분된다고 느낄 때 국가재정 전체에 대한 신뢰를 상실한다. 따라서 민신은 조세순응의 문제인 동시에 예산수용성의 문제이다. 재정운용은 법적으로 적법한 것만으로 충분하지 않으며, 사회적으로 납득 가능하고 정치적으로 설명 가능해야 한다. 결국 민신은 국민을 단순한 조세 부담의 대상으로 보지 않고, 재정질서의 공동 구성원으로 대하는 태도를 제도화하라는 요청으로 이해될 수 있다.

이러한 점에서 민신은 국가가 세금을 걷기 위한 편의적 수단이 아니라, 재정운용이 강제의 체계가 아니라 정당한 공공질서로 작동하기 위한 전제이다. 조세정당성, 납세협력, 예산수용성, 정책설명, 성실성은 따로 떨어진 요소가 아니라 하나의 신뢰 구조를 이룬다. 따라서 현대 재정운용에서 민신의 적용은 국민의 신뢰를 사후적으로 관리하는 일이 아니라, 부

담의 공정성, 배분의 정당성, 설명의 성실성을 제도적으로 확보하는 방향으로 이해되어야 한다(엄연석, 2002; Levi, 1989; OECD, 2019; Torgler, 2007).

한국의 조세정책에서도 민신의 문제는 반복적으로 나타난다. 조세부담의 수준보다 더 중요한 문제는 국민이 조세체제와 재정운용을 공정하고 일관된 질서로 인식하는가에 있다. 특정 산업이나 계층에 대한 조세특례가 반복되고, 조세지출의 성과와 귀착이 충분히 설명되지 않으며, 세입추계의 큰 오차가 반복될 경우 국민은 조세정책을 공적 부담의 공정한 배분이 아니라 정치적 조정의 산물로 이해하기 쉽다. 이 경우 증세나 세제개편은 정책 필요성의 문제를 넘어 불신의 문제로 전환된다. 민신의 관점에서 조세정당성은 단순히 법률에 따른 부과가 아니라, 부담의 공정성, 감면의 합리성, 지출의 설명가능성이 결합될 때 확보된다. 따라서 조세특례와 조세지출의 정비, 세입추계의 신뢰성 강화, 조세정책의 설명책임 확대는 단순한 기술적 개선이 아니라 재정행정의 민신을 회복하는 제도적 조건으로 이해될 수 있다.

3. 정명(正名)과 재정투명성 및 회계책임성의 강화

현대 재정운용의 정당성을 훼손하는 또 하나의 핵심 요인은 정보의 불명료성과 책임의 불분명성이다. 국가재정은 본질적으로 복잡한 구조를 띠지만, 그 복잡성이 곧바로 불투명성을 정당화하지는 않는다. 무엇을 어떤 이름으로 부르고, 어떤 항목으로 분류하며, 누가 어떤 판단을 내렸고 그 결과에 대해 누가 설명해야 하는가가 명확하지 않을 때 재정운용은 민주적 통제의 대상이 되기 어렵다. 이 경우 문제는 단지 정보가 부족하다는 데 있지 않고, 정보가 실재를 드러내는 방식으로 조직되어 있지 않다는 데 있다. 정명은 이러한 문제를 비판하고 교정하는 핵심 개념이다. 정명은 명칭과 실질, 지위와 역할, 권한과 책임의 일치를 요구하는 정치 원리이며, 이를 재정운용의 맥락으로 옮기면 재정분류의 정확성, 정보공개의 명료성, 책임주체의 식별 가능성을 요구하는 원리로 이해할 수 있다(안외순, 2016; 이권, 2009).

현대 재정운용에서 정명의 훼손은 여러 방식으로 드러난다. 첫째, 명칭과 실질의 괴리이다. 겉으로는 공공성이나 효율성을 표방하지만 실제로는 정치적 과시나 선택적 배분의 도구로 기능하는 지출은 정명의 원리에 부합하지 않는다. 둘째, 부담의 분산과 은폐이다. 직접적인 재정지출이 아닌 방식으로 사회에 비용을 전가하거나 장래 부담을 현재 재정의 외곽으로 밀어내는 방식은 재정의 실질을 흐리게 만든다. 셋째, 책임주체의 불명확성이다. 예산 편성, 집행, 평가, 감사의 각 단계에서 누가 어떤 판단을 내렸는지가 분명하지 않을 경우 문제 발생 이후에도 책임추적은 어려워진다. 이처럼 정명의 결여는 단순한 용어 선택의 문제가 아니라, 민주적 재정통제를 구조적으로 약화시키는 문제라고 보아야 한다.

재정투명성에 관한 국제 기준은 이러한 정명의 원리를 제도적으로 구체화하고 있다. IMF는 재정정보가 포괄적이고, 적시적이며, 신뢰할 수 있고, 비교 가능해야 한다고 강조한다. 또한 재정위험과 준재정활동, 장기적 부담구조까지 가능한 한 드러나야 한다고 본다(IMF, 2018; IMF, 2019). OECD 역시 예산투명성을 단순한 정보공개の問題가 아니라, 시민과 회가 예산을 이해하고 평가하고 통제할 수 있는 구조의 문제로 이해한다(OECD, 2002; OECD, 2017). 이는 재정이 많이 공개되는 것만으로는 충분하지 않으며, 무엇이 실제 부담이고 무엇이 정책의 실질인지가 분명하게 드러나야 한다는 뜻이다. 다시 말해 재정투명성은 공개의 양보다 공개의 질, 더 정확히는 실질과 명칭이 얼마나 일치하는가의 문제라고 할 수 있다.

정명은 회계책임성과 설명책임과도 직접 연결된다. 회계책임성은 돈이 어디에 쓰였는지를 추적할 수 있어야 한다는 요구이지만, 그 전제는 재정항목의 명확한 분류와 실질에 맞는 보고체계이다. 분류가 자의적이거나 명칭이 실질을 흐리게 만들 경우, 아무리 많은 정보가 공개되더라도 책임추적은 불가능해진다. 더 나아가 정명은 설명책임과도 연결된다. 국가는 재정정책의 필요성과 선택의 기준, 결과의 효과와 한계를 공적으로 설명할 수 있어야 한다. 설명이 가능하려면 먼저 정보가 바르게 정리되고 책임이 명확히 귀속되어야 한다. 따라서 정명은 회계책임성과 설명책임을 함께 떠받치는 기반으로 이해될 수 있다(Bovens, 2007; Hood, 2010).

행정학적으로 볼 때 재정투명성은 공개의 양보다 공개의 질이 더 중요하다. 정보가 아무리 많아도 실질을 파악할 수 없고, 책임주체를 특정할 수 없으며, 재정적 효과와 위험을 이해할 수 없다면 그것은 통제의 도구가 아니라 복잡성의 장막이 될 수 있다. 정명이 요구하는 것은 바로 이 장막을 걷어내는 일이다. 재정은 이해하기 쉬운 언어와 구조로 정리되어야 하고, 재정판단의 책임은 분명히 드러나야 하며, 공공부담과 공공지출의 실질은 은폐 없이 설명되어야 한다. 이 점에서 정명은 단순한 개념적 정확성의 요구를 넘어, 민주적 재정통제를 가능하게 하는 정보질서의 원리라고 할 수 있다.

결국 정명은 현대 재정운용에서 바르게 공개하고 바르게 책임지는 질서를 뜻한다. 이는 단순히 재정자료를 많이 생산하는 행정이 아니라, 국민과 의회가 실제 부담과 실제 지출을 이해하고 평가할 수 있는 방식으로 재정을 조직하는 행정이다. 따라서 정명의 적용은 재정투명성 강화, 회계책임성 제고, 설명가능한 재정운용의 확립이라는 세 방향에서 이해되어야 하며, 이는 현대 재정행정의 민주적 통제를 가능하게 하는 핵심 조건이라고 할 수 있다(안외순, 2016; 이권, 2009; IMF, 2018; IMF, 2019; OECD, 2002; OECD, 2017; Bovens, 2007; Hood, 2010).

한국 재정운용에서 정명의 문제는 재정정보의 양적 공개보다 정보구조의 명료성에서 특히 중요하다. 예산, 기금, 특별회계, 공공기관, 보증, 출자, 융자, 조세지출 등 다양한 수단이 병존할수록 재정의 실질은 공식 예산서의 항목만으로 파악되기 어렵다. 특히 공공기관을 통한 사업추진, 기금 활용, 조세지출 방식의 정책지원은 직접지출과 다른 형식을 취하지만 실질적으로는 국민 부담이나 미래 재정위험과 연결될 수 있다. 정명의 관점에서 문제는 이러한 수단이 존재한다는 사실 자체가 아니라, 그 명칭과 실질, 부담과 책임, 정책효과와 재정위험이 서로 부합하는 방식으로 설명되는가에 있다. 따라서 한국 재정투명성의 과제는 더 많은 자료를 공개하는 데 그치지 않고, 재정활동의 실질이 바르게 명명되고 책임주체가 추적 가능한 방식으로 재구성되는 데 있다.

4. 『논어』의 재정 원리와 현대 재정개혁의 기준

이상에서 살펴본 바와 같이, 절용, 민신, 정명은 각각 방만재정의 통제, 조세정당성과 납세협력의 확보, 재정투명성과 회계책임성의 강화라는 현대 재정운용의 핵심 문제와 직접 연결된다. 중요한 점은 이 세 원리가 개별적 처방으로 작동하는 데 그치지 않는다는 사실이다. 절용 없는 재정은 과시와 팽창으로 흐르기 쉽고, 민신 없는 재정은 조세협력과 예산수용의 기반을 상실하며, 정명 없는 재정은 정보왜곡과 책임회피로 귀결되기 쉽다. 다시 말해 현대 재정운용의 병리는 특정 제도 하나의 결함이 아니라, 자기절제·사회적 신뢰·명료한 책임구조가 함께 무너질 때 구조적으로 발생한다.

따라서 『논어』의 재정 원리를 현대적으로 적용한다는 것은 고전을 정책구호로 차용하는 일이 아니다. 그것은 재정운용의 정당성을 평가하는 기준을 회복하는 일에 가깝다. 절용은 무엇을 우선하고 무엇을 자제해야 하는가를 묻고, 민신은 왜 국민이 그 질서에 협력해야 하는가를 묻고, 정명은 그 질서가 어떻게 설명되고 책임져야 하는가를 묻는다. 이 세 질문이 함께 작동할 때 재정행정은 단순한 관리기술이 아니라 정당한 공공질서로 이해될 수 있다. 결국 현대 재정개혁의 과제는 더 많은 지출이나 더 강한 징수, 더 많은 정보공개 그 자체에 있지 않다. 오히려 그것은 지출의 정당한 한계를 세우고, 국민의 신뢰를 제도적으로 확보하며, 재정의 실질과 책임구조를 바르게 드러내는 방향으로 재정행정을 다시 조직하는 데 있다. 한국 재정행정의 맥락에서도 이 기준은 유효하다. 절용은 방만재정과 과시성 지출을 통제하는 기준이 되고, 민신은 조세특례와 조세지출, 세입추계와 증세 논의를 둘러싼 신뢰 문제를 평가하는 기준이 되며, 정명은 기금·특별회계·공공기관·준재정활동으로 분산된 재정정보를 명료하게 재구성하는 기준이 된다. 따라서 절용·민신·정명은 고전적 덕목의 반복이 아니라, 한국 재정개혁이 지출의 한계, 부담의 정당성, 정보와 책임의 일치를 동시에 회복해

야 한다는 점을 보여주는 규범적 분석틀이다.

V. 결론

본 연구는 『논어』의 절용(節用), 민신(民信), 정명(正名)을 현대 재정행정의 관점에서 재구성함으로써, 재정을 단순한 수입과 지출의 기술적 체계가 아니라 정당성, 신뢰, 책임성의 규범 질서로 이해하고자 하였다. 다만 이 재구성은 공자 시대의 정치공동체와 현대 조세국가로 동일한 제도적 질서로 보는 데서 출발하지 않는다. 오히려 이 논문은 두 시대의 제도적 차이를 전제하면서도, 국가가 자원을 동원하고 배분하고 설명하는 과정에서 반복적으로 등장하는 규범 문제에 주목하였다. 현대 재정운용은 흔히 세입 기반, 지출 구조, 재정수지, 국가채무, 재정준칙과 같은 계량적 지표를 중심으로 논의된다. 그러나 국가는 국민으로부터 자원을 조달하고 이를 공공목적에 따라 배분하는 과정에서 언제나 왜 그 부담이 정당한지, 왜 그 지출이 납득 가능한지, 왜 그 구조가 설명 가능해야 하는지를 함께 묻지 않을 수 없다. 재정은 숫자의 체계인 동시에 국가와 국민의 관계를 조직하는 규범적 구조이기 때문이다. 이런 점에서 『논어』는 현대 재정행정의 기술적 절차를 직접 제시하는 텍스트는 아니지만, 그 절차를 정당화하는 원리를 성찰하게 하는 정치철학적 자원으로 읽힐 수 있다.

이 논문은 먼저 절용, 민신, 정명을 각각 분절된 덕목으로 다루어 온 기존 연구의 한계를 검토하고, 이를 상호 연관된 국가운영 원리로 재구성하고자 하였다. 절용은 지출 절제와 우선순위 설정의 원리로, 민신은 조세정당성과 재정신뢰의 원리로, 정명은 재정분류와 책임성의 원리로 재구성되었다. 이 재구성을 통해 절용은 재정의 한계를 설정하는 규범으로, 민신은 재정질서의 사회적 정당성을 떠받치는 규범으로, 정명은 정보와 책임의 명료성을 보장하는 규범으로 이해될 수 있었다. 결국 이 세 개념은 서로 분리된 고전적 덕목이 아니라, 현대 재정행정의 자기절제, 사회적 수용성, 설명가능성을 구성하는 통합적 규범 구조로 파악될 수 있다. 절용은 재정팽창과 과시성 지출을 통제하는 한계의 원리이고, 민신은 조세부담과 예산배분이 국민에게 수용될 수 있도록 하는 정당성의 원리이며, 정명은 재정정보와 책임귀속을 명료하게 만드는 책임성의 원리이다. 이 세 원리는 상호의존적이다. 지출의 한계가 무너지면 조세신뢰가 약화되고, 신뢰가 약화되면 재정운용은 더 강한 통제와 더 복잡한 설명에 의존하게 되며, 정보와 책임이 불명확해지면 다시 방만재정과 조세불신이 강화된다. 따라서 절용·민신·정명은 현대 재정행정의 병리를 한계, 정당성, 책임성의 세 차원에서 진단하는 통합적 분석틀로 이해될 수 있다.

이 논문의 첫 번째 의의는 공자(孔子) 연구의 측면에서 찾을 수 있다. 절용, 민신, 정명을 각각 검약, 신의, 명분의 문제로 이해하는 기존 해석을 넘어, 이를 국가 운영의 구조적 원리로 묶어 읽음으로써 『논어』의 정치윤리를 보다 입체적으로 해석할 수 있게 하였다. 특히 절용은 단순한 절약의 미덕이 아니라 공적자원 사용의 정당한 한계를 설정하는 원리이고, 민신은 통치자의 품성에 대한 평가를 넘어 제도적 신뢰의 기반을 이루는 원리이며, 정명은 언어적 정확성을 넘어 공적 책임질서의 전제를 구성한다는 점을 드러냈다는 데에 의의가 있다(이영찬, 2009; 엄연석, 2002; 안외순, 2016; 이권, 2009). 이는 『논어』를 도덕 교훈의 집합으로 축소하지 않고, 국가와 공동체의 운영 원리를 사유한 정치철학적 텍스트로 읽게 한다.

두 번째 의의는 재정행정 연구의 측면에서 나타난다. 기존 재정행정 논의는 건전재정, 공공지출관리, 조세순응, 재정투명성, 책임성과 같은 핵심 의제를 풍부하게 다루어 왔지만, 이를 하나의 규범 구조 속에서 통합적으로 설명하는 데에는 상대적으로 소홀하였다. 이 논문은 절용, 민신, 정명이라는 세 개념을 통해 그러한 의제들을 한계, 정당성, 책임성의 축 위에서 재구성하였다. 이를 통해 재정행정은 단지 효율성과 집행능력의 문제가 아니라, 국가가 자신이 행사하는 부담과 배분의 권한을 어떤 기준 아래 절제하고, 국민의 신뢰 속에서 운영하며, 그 결과를 어떻게 설명하고 책임지는가의 문제로 다시 이해될 수 있다. 이런 점에서 본 연구는 재정행정 연구에 절제, 신뢰, 명료성이라는 규범적 언어를 제공함으로써, 기술적 분석과 제도적 분석이 놓치기 쉬운 정당성의 차원을 보완한다(Schick, 1998; Levi, 1989; Bovens, 2007; Hood, 2010).

세 번째 의의는 현대 재정운용의 병리를 비판적으로 진단할 수 있는 기준을 제시하였다는 점에 있다. 절용의 부재는 방만재정과 과시성 지출, 정치적 상징 소비로 나타나기 쉽고, 민신의 약화는 조세불신과 납세협력의 저하, 예산수용성의 약화로 이어질 수 있다. 정명의 결여는 재정정보의 불명료성, 부담과 급부의 구조적 은폐, 책임회피의 문제를 낳는다. 이러한 병리는 각각 분리된 현상이 아니라 서로 연결되어 있으며, 결국 재정행정 전체의 정당성을 훼손한다. 본 연구는 바로 이 점을 밝힘으로써, 재정의 문제를 단지 수치균형이나 채무관리의 차원에 한정하지 않고, 공공질서의 신뢰와 설명가능성의 문제로 확장하여 이해할 필요가 있다는 점을 시사한다(Olson, 1993; OECD, 2019; IMF, 2018; IMF, 2019).

정책적 함의 또한 분명하다. 첫째, 재정운용은 무엇보다 지출의 정당한 우선순위를 재확립하는 방향으로 이루어져야 한다. 절용의 원리는 단순한 지출 축소의 논리가 아니라, 민생과 공공성, 지속가능성을 중심으로 예산의 우선순위를 재조정하라는 요구이다. 둘째, 재정개혁은 국민의 신뢰를 사후적으로 관리하는 방식이 아니라, 조세부담의 공정성, 예산배분의 정당성, 정책설명성의 성실성을 제도적으로 확보하는 방향으로 추진되어야 한다. 민신의

원리는 강제와 통제에만 의존하는 재정행정이 장기적으로 취약할 수밖에 없음을 시사한다(Levi, 1989; Torgler, 2007; OECD, 2019). 셋째, 재정정보의 공개는 그 양을 늘리는 데 그쳐서는 안 되며, 재정의 실질과 위험, 책임구조가 국민과 의회에 의해 이해가능하도록 공개되어야 한다. 정명의 원리는 바로 이러한 재정분류와 설명책임의 정비를 요구한다(Bovens, 2007; Hood, 2010; OECD, 2002; OECD, 2017). 결국 재정개혁의 과제는 더 많은 재정지출, 더 강한 세금징수, 더 방대한 정보공개 그 자체에 있지 않다. 오히려 그것은 지출의 정당한 한계, 국민의 신뢰, 바른 명명과 책임귀속을 함께 회복하는 데 있다. 이러한 논의는 한국 재정행정에도 직접적인 함의를 갖는다. 절용의 관점에서 한국 재정개혁은 단순한 지출삭감이 아니라 방만재정, 과시성 지출, 반복적 추가경정예산 편성, 정치적 배분사업을 통제하는 우선순위 재정립의 문제로 이해되어야 한다. 민신의 관점에서 조세개혁은 세율 조정이나 세원 확충에 그치지 않고, 조세특례와 조세지출의 정당성, 세입추계의 신뢰성, 재정지출의 설명가능성을 함께 다루어야 한다. 정명의 관점에서 재정투명성 개혁은 정보공개의 양을 늘리는 데 그치지 않고, 기금·특별회계·공공기관·준재정활동·조세지출로 분산된 재정활동의 실질과 책임주체를 명확히 드러내는 방향으로 나아가야 한다. 이런 점에서 절용·민신·정명은 한국 재정개혁을 지출통제, 조세정당성, 재정투명성의 분절된 과제가 아니라 하나의 규범적 질서 회복 문제로 이해하게 한다.

이 논문은 동시에 몇 가지 한계도 안고 있다. 첫째, 본 연구는 해석학적 접근과 규범적 재구성에 기초한 이론 연구이므로, 절용·민신·정명의 규범들이 실제 재정성과나 국민의 재정 인식에 미치는 영향을 실증적으로 검증하지는 못하였다. 둘째, 『논어』의 개념을 현대 재정행정의 제도 언어로 변환하는 과정에서 공자 시대의 정치공동체와 현대 조세국가 사이의 제도적 차이를 완전히 해소할 수는 없다. 이 논문은 그러한 차이를 역사적 동일성의 방식으로 넘어서기보다, 공공자원 사용의 절제, 국민 신뢰, 명칭과 책임의 일치라는 반복적 국가운영 문제를 중심으로 규범적 유비를 시도하였다. 셋째, 한국 재정행정의 사례는 분석틀의 현실적 함의를 보여주기 위한 예시적 논의에 머물렀으며, 개별 사례의 인과관계를 독립적으로 검증한 것은 아니다. 따라서 이 논문의 기여는 실증적 인과분석보다 고전 정치철학과 현대 재정행정 이론을 연결하는 규범적 분석틀의 구성에 있다. 후속 연구는 세 방향으로 확장될 수 있다. 첫째, 절용의 원리는 지출효율성, 재정준칙 준수, 추가경정예산 편성 빈도, 사업평가 결과, 중기재정계획과 실제 예산의 연계성 등과 연결하여 경험적으로 검토될 수 있다. 둘째, 민신의 원리는 조세도덕, 납세순응, 정부신뢰, 재정신뢰, 조세공정성 인식 지표와 결합하여 분석될 수 있다. 셋째, 정명의 원리는 재정투명성 지표, 공공부문 부채 공시, 조세지출 보고, 기금·특별회계 정보의 명료성, 재정위험 공시 수준과 연결될 수 있다. 이러한 후속 연

구는 이 논문이 구성한 규범적 분석틀을 경험적 연구로 확장하는 경로가 될 수 있다. 나아가 동서양 정치사상 속 재정규범을 비교하거나, 절용·민신·정명의 틀을 성과관리, 재정거버넌스, 공공책임성 연구와 연결하는 작업도 가능하다.

결국 『논어』를 현대 재정행정의 관점에서 읽는다는 것은 고전을 현대적으로 장식하는 일이 아니다. 그것은 재정이 왜 정당해야 하는지, 왜 국민의 신뢰를 필요로 하는지, 왜 그 구조가 명료하게 설명되고 책임져야 하는지를 다시 묻는 일이다. 절용은 재정운용의 자기절제 원리이고, 민신은 재정질서의 사회적 정당성 원리이며, 정명은 재정정보와 책임구조의 명료성 원리이다. 이 세 원리가 상호보완적으로 결합될 때 재정행정은 단순한 관리기술을 넘어 정당한 공공질서로 이해될 수 있다. 따라서 『논어』는 오늘날에도 재정행정의 병리와 개혁 방향을 동시에 비추어 볼 수 있게 하는 정치철학적 텍스트이며, 절용·민신·정명은 현대 재정행정의 규범 구조를 해명하는 유효한 개념적 자원으로 남아 있다.

참고문헌

- 성백효 역주. (1990). 『논어집주』. 서울: 전통문화연구회.
- 안외순. (2016). 「『논어(論語)』에 나타난 정치 관념」. 『동양문화연구』 24: 9-42.
- 엄연석. (2002). 「『논어』에서 공동체의 가치와 ‘신뢰[信]’ 개념」. 『철학사상』 15(1): 165-191.
- 이권. (2009). 「공자의 정명(正名)에 대한 연구」. 『경영법률』 18(2): 511-550.
- 이영찬. (2009). 「공자의 경제사상과 노동관」. 『한국학논집』 38: 75-116.
- Bovens, Mark. (2007). “Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework.” *European Law Journal* 13(4): 447-468. DOI: 10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x.
- Chinese Text Project. n.d. “The Analects.” Accessed May 13, 2026. <https://ctext.org/analects>
- Hood, Christopher. (2010). “Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?” *West European Politics* 33(5): 989-1009. DOI: 10.1080/01402382.2010.486122.
- IMF. (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF. (2019). *Fiscal Transparency Code*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Levi, Margaret. (1989). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- OECD. (2002). *OECD Best Practices for Budget Transparency*. Paris: OECD.
- OECD. (2017). *OECD Budget Transparency Toolkit: Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*. Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/9789264282070-en.

- OECD. (2019). Tax Morale: What Drives People and Businesses to Pay Tax? Paris: OECD Publishing.
- Olson, Mancur. (1993). "Dictatorship, Democracy, and Development." *American Political Science Review* 87(3): 567-576.
- Schick, Allen. (1998). *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: World Bank.
- Torgler, Benno. (2007). *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical and Empirical Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar.

ABSTRACT

An Administrative Reconstruction of Jeolyong, Minsin, and Jeongmyeong in the Analects: The Normative Structure of Contemporary Fiscal Administration

Seongho Jeong

Contemporary fiscal administration has been discussed in relation to fiscal soundness, tax legitimacy, fiscal transparency, and accountability. However, relatively little attention has been paid to the integrated normative structure underlying these issues. This article reconstructs the concepts of jeolyong (frugality, 節用), minsin (trust in the people, 民信), and jeongmyeong (rightful governance, 正名) in the Analects from the perspective of contemporary fiscal administration. It argues that public finance should not be understood merely as a technical system of revenue and expenditure, but as a normative order grounded in restraint, trust, and clarity. This article does not directly equate classical concepts with modern fiscal institutions since the Analects do not presuppose the institutional conditions of the modern tax state, the welfare state, budgetary system, or double-entry accounting. Instead, it adopts a method of normative analogy and administrative reconstruction. Through this approach, jeolyong is reconstructed as a principle of expenditure restraint and priority-setting, minsin as a principle of tax legitimacy and fiscal trust, and jeongmyeong as a principle of fiscal classification and attribution of responsibility. This reconstruction shows that the core problems of contemporary fiscal administration can be understood along three interrelated axes: setting limits, securing social legitimacy, and ensuring informational clarity and accountability. The article further examines the practical implications of these concepts through Korean fiscal issues, including expansive and symbolic public spending, tax distrust surrounding tax exemptions and tax expenditures, quasi-fiscal activities through funds, special accounts, and public institutions, and the opacity of fiscal information. By repositioning the Analects as an administrative resource for reflecting on legitimacy, trust, and accountability, this article argues that fiscal administration should be understood as an integrated normative order of restraint, trust, and accountability through clarity.

【Keywords: the Analects, jeolyong(frugality), minsin(trust in the people), jeongmyeong(rightful governance), fiscal administration, normative analogy, tax legitimacy, fiscal transparency, accountability】