

윤석열 정부 ‘2024년 하반기 경제정책방향’ 및 ‘역동경제 로드맵’에 대한 비판적 검토

나원준 정책자문위원(경북대학교 교수)

2024. 7. 17.



보고서는 민주노동연구원 홈페이지(kctuli.kctu.org)에서 보실 수 있습니다.

자료문의: 민주노총 부설 민주노동연구원 | 주소: 04518 서울 중구 경동길 3 경향신문사 13층
전화: 02-2670-9221 팩스: 02-2670-9299 이메일: kctu-li@nodong.org

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는 민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

〈요약〉	1
2024년 하반기 경제정책방향의 구성	2
소상공인 대책의 평가	2
물가 대책의 평가	6
내수 및 잠재 리스크 대책의 평가	9
경제전망의 수정	9
‘밸류업’ 세제 지원 방안에 대한 검토	12
종합 평가	16

요약

윤석열 정부의 2024년 하반기 경제정책방향에 담긴 정부 대책은 4개 분야에 초점을 맞추고 있다. 그것은 소상공인 종합대책, 물가 및 생계비 대책, 건설투자 회복 중심의 내수 대책, 부동산 PF 등 잠재 리스크에 대한 대책이다. 정부는 이상 4개 분야 대책의 수립에 있어 취약 부문에 집중하는 방식으로 민생 안정을 기하고 경기 회복세의 확산을 지원할 계획이다. 그리고 이상 4개 분야 대책이 단기적인 성격을 가지므로 중장기 구조개혁 차원에서 역동경제 로드맵을 함께 병행 추진한다는 방침이다.

이번 발표로 다시 확인된 정부의 정책 태도는 단기 대응에 있어 재량적인 재정지출보다 세 부담을 덜어주기 위한 공제·감면의 조세지출을 선호하며 복지 지출의 경우 선별성이 극대화된 이른바 ‘약자복지’를 추구하는 입장이라고 할 수 있다. 다만 4개 분야의 주요 대책들은 문제의 심각성에 비해 지원 규모가 불충분하거나 재정적 뒷받침이 불확실한 경우가 적지 않아 정책 효과가 제한될 가능성이 커 보인다. 역동경제 로드맵에 열거된 수많은 정책들 역시 대체로 새롭지 않고 감세 정책을 제외하면 아직 추상적인 선언 수준을 벗어나지 못하고 있다. 더욱이 이들 정책은 국가의 활동 범위, 즉 공공 영역을 넓히기 보다는 좁히며 부유층과 자본가들의 계급적 이해관계에 충실한 방향으로 일관해 있다.

종합적으로 이번 하반기 경제정책방향과 역동경제 로드맵은 정부의 그와 같은 정책 태도가 경직적으로 관철된 결과물이라고 평가할 수 있다. 회복이 더딘 가운데 사회경제적 불평등이 심화되고 있고 저임금 노동자와 영세 소상공인을 포함한 다수 대중이 점점 더 가난해지고 있는 한국경제의 암담한 현실을 두고 문제의 원인조차 제대로 짚어내지 못한 정책 처방이다.

전임 자유주의 정부로부터 권력을 탈환한 기쁨에 취한 보수 기득권층이 주관적으로 현실을 해석하고 자신들에게 당장 유리한 내용을 밀어붙이면서 탐욕과 무능을 드러낸 것이 이번 정부 대책이다. 부자와 자본가계급에 특히 유리한 수많은 감세 정책이야말로 그 증거들이다. 민

주노조운동은 윤석열 정부 2024년 하반기 경제정책방향과 역동경제 로드맵에 담긴 이와 같은 허구성과 반동성을 폭로하고 광범위한 대중적 저항의 조직화 실천으로 나아가야 한다.

2024년 하반기 경제정책방향의 구성

2024년 하반기 경제정책방향¹⁾에 담긴 정부 대책은 4개 분야에 초점을 맞추고 있다. 그것은 소상공인 대책, 물가 대책, 내수 대책, '잠재 리스크' 대책이다. 정부의 설명을 따르자면, 소상공인 대책은 자영업 경쟁력 부족과 같은 구조적 문제가 이어지는 가운데 단기적으로 매출 회복이 지연되고 비용 부담이 급증한 현실에 대한 대응이다. 물가 대책은 먹거리 물가의 부담이 커진 상태에서 실질구매력이 제약되고 취약계층 생계비가 늘어나는 현실에 대한 대응이다. 내수 대책은 내수 회복이 더뎌지면서 체감경기 개선이 지연되고 특히 건설투자 위축으로 지역 일자리에 부정적 영향이 파급되는 현실에 대한 대응이다. 마지막으로 잠재 리스크 대책은 부동산 프로젝트파이낸싱(이하 'PF')과 가계부채 문제를 둘러싸고 우려가 커지는 현실에 대한 대응이다.

정부는 이상 4개 분야 대책의 수립에 있어 취약 부문에 집중하는 방식으로 민생 안정을 기하고 경기 회복세의 확산을 지원할 계획이다. 그리고 이상 4개 분야 대책이 단기적인 성격을 가지므로 중장기 구조개혁 차원에서 역동경제 로드맵을 함께 병행 추진한다는 방침이다.

소상공인 대책의 평가

정부의 소상공인 대책은 총 지원 규모가 25조원이다. 그 구성은 상환기간 연장을 포함한 금융 지원 14조원, 새출발기금 확대 10조원, 폐업지원이나 전기료 감면과 같은 재정 지원 1조원이다. 대부분 한시적인 금융 지원이어서 정부로서는 직접적인 재정 부담은 최소화하면서 표면상 액수는 최대로 부풀린 결과라고 할 수 있다.

그러나 전환보증 등으로 대출 상환기간을 연장해준다고 해서 소상공인의 채무 부담이 실질

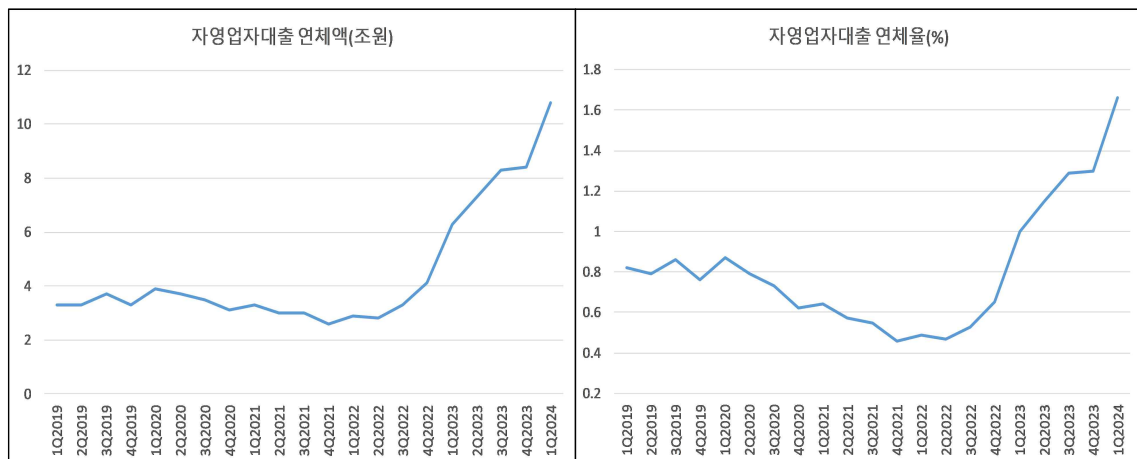
1) 관계부처 합동, 2024년 하반기 경제정책방향, 2024.7.3.

적으로 줄어들지는 않으며 부담을 미래로 미루는 것뿐이다. 대환대출로 이자 부담을 경감해주는 조치는 당장은 도움이 되겠지만 역시 제한된 지원에 그치며 근본 대책과는 여전히 거리가 멀다.

새출발기금은 소상공인 부실 차주를 대상으로 원금 감면, 금리 및 상환 기간 조정 등 채무 구조조정을 지원하는 프로그램이다. 정부는 기금 규모를 현재 30조원에서 40조원으로 늘릴 계획이다. 그러나 10조원을 어떻게 마련할 것인지 재원조달 계획은 제시되지 않았다.

한국자산관리공사와 신용회복위원회가 발표한 기금 신청 현황 보도자료에 따르면 올해 6월 말 현재 채무조정 신청 채무액은 11조 7천억 원으로 2022년 10월 기금 출범 당시 목표 채무조정 금액 30조원에 크게 못 미친다. 6월 말 현재 채무조정이 이루어진 채무액도 매입형 1조 9천억 원, 중개형 1조 3천억 원으로 합계 3조 2천억 원(30조원의 10.7%)에 그치고 있다.²⁾ 소상공인 차주의 접근성이 현실적으로 제한되면서 기금 활용도가 낮은 현 상황이 앞으로도 이어진다면 가용 규모를 10조원만큼 늘린다고 해서 과연 실효성이 있겠는지 의문이 드는 대목이다.

[그림 1] 자영업자 대출 연체



- 자료 : 연합뉴스, 2024.7.1.

소상공인 부채 문제는 그 심각성이 커지고 있다. 최근 한국은행이 국회 행정안전위원회 양

2) 한국자산관리공사, 새출발기금 채무조정 신청 현황[‘24.6월말 기준], 2024.7.8. 간단히 분류하자면 매입형 채무조정은 원금 감면 유형이고 중개형 채무조정은 금리 인하 유형이다.

부남 의원실(더불어민주당)에 제출한 '분기별 자영업자·가계대출자 대출 현황' 자료를 인용한 매체 보도에 따르면 올해 1분기 말 현재 자영업자 대출 연체액은 10조 8천억 원, 연체율은 1.66%로 역대 최고 수준에 달한 상태다. 자영업자 대출 연체가 전임 정부 기간에는 안정적인 하향세를 유지하며 관리되었던 반면, 윤석열 정부 기간에 들어 금액이든 비율이든 급격히 상승하고 있는 사실이 주목된다. 연체액의 빠른 증가는 상당히 우려스러운 현상이다.

자영업자 대출 연체의 급증은 우리 경제가 소상공인 부채를 동원하는 방식으로 코로나 경제위기를 넘어온 데에 따른 필연적인 귀결일 수 있다. 윤석열 대통령은 당시 집합 금지 조치가 불필요했다고 주장하나 그것은 새빨간 거짓말이다. 당시 코로나 바이러스 확산 방지를 위해서는 자영업에 영향을 미칠 수밖에 없는 행정적인 제반 조치들이 불가피하게 필요한 사정이 충분히 있었다. 그 점에 대한 시민들의 동의 수준도 결코 낮지 않았다.

전임 문재인 정부의 잘못은 집합 금지 조치를 시행한 데에 있는 것이 아니다. 그보다는 소상공인들이 개별적으로 금융기관 차입을 통해 채무를 늘릴 수밖에 없게 한 데에서 잘못을 찾아야 한다. 코로나 위기 당시 문재인 정부가 국가책임의 범위를 좁게 제한하면서 소상공인들의 부담이 커졌다는 평가는 적절하다.³⁾

관건은 국가책임의 범위를 어디까지로 정의할 것인가이다. 당시 소상공인들이 공동체 전체의 이익을 위해 희생된 측면이 없지 않다고 사회적 합의가 이루어진다면, 보다 적극적으로 국가책임의 범위를 넓혀서 이해할 필요도 있다. 그런 시각에서는 당시 소상공인 영업에 영향을 미칠 수밖에 없는 종류의 방역대책이 시행되었던 기간에 대해 업종 선별 없이 적어도 종합소득세 신고 내역으로 확인되는 손실 금액만큼은 기간을 소급해서라도 해당 소상공인 채무를 국가가 인수하는 좀 더 근본적이고 획기적인 대책이 요구된다.

더 미루지 말고 국채를 활용해 소상공인 채무를 국가채무로 전환하고 공동체 전체가 증세로 그 상환 부담을 나누는 방안을 검토할 시점이다. 과거 미국 건국의 시대에 초대 재무장관을 역임했던 알렉산더 해밀턴은 연방정부 국채를 발행함으로써 재정적 곤경에 처해 있던 각 주 정부의 채무를 묶어 연방정부의 국가채무로 전환한 역사가 있다. 그 과정에서 연방의 단결을 도모하고 건국의 의의를 확립하는 데 성공했다는 평가가 지배적이다.⁴⁾ 코로나 위기라는 역경을 헤쳐 온 결과로 한국사회에 남겨진 소상공인 채무 문제 역시 그와 같은 국가적 리더

3) 나원준, Evaluating the economic recovery from the COVID-19 crisis in South Korea, 『한국경제 미래를 설계하다』, 학현 변형운 선생 추모논문집 발간위원회, 한울아카데미.

4) 스티브 S. 코언·J. 브래드퍼드 들롱, 『현실의 경제학』, 부키.; 론 치노, 『알렉산더 해밀턴』, 21세기북스.

십을 발휘할 수 있는 정치세력에 의해 비로소 해결될 수 있을 것이다.⁵⁾

한편 정부는 폐업 소상공인을 대상으로 재취업 및 창업 지원도 확대할 계획이다. 이를 위해 중소벤처기업부의 ‘희망리턴패키지’ 취업지원 프로그램을 개편할 예정이다. 이와 같은 조치는 한계상황에 처한 소상공인의 퇴로를 열어주고 맞춤형 직업훈련으로 일자리 mismatches를 줄이려는 시도이다. 그러나 정부 계획에는 재원조달 방안이 누락되어 있어 아직 구체성이 결여된 상태로 보인다.

정부가 소상공인을 다시 임금노동자로 전환시키려고 의도하는 취업지원은 그 효과를 낙관하기 어렵다. 그 이유는 한국경제에서 소상공인들이 영위하는 자영업은 한국 특유의 독점자본주의가 축적을 이어가는 과정에서 필연적으로 발생시키는 상대적 과잉인구의 산물이기 때문이다. 자본 축적은 경기 및 축적 국면의 변화에 따라 노동인구를 자본으로부터 유리시키거나 반대로 노동인구를 흡수한다. 그 과정에서 상대적 과잉인구가 창출된다. 상대적 과잉인구는 축적의 리듬에 맞춰 끊임없이 확대와 축소를 경험한다. 한국이 특징적으로 자영업 비율이 높은 것도 한국 독점자본의 축적 과정이 갖는 특수성을 반영하는 결과물일 따름이다.

어떤 결과적 현상에 대해 원인을 제거하지 않는다면 결과를 바꿀 방법도 없다. 그런 점에서 소상공인에 대한 mismatches 해소 차원의 어떤 정책적 취업지원도 그것 자체로는 자영업 비율의 전반적인 축소에 성공하기 어렵다. 공공부문이나 민간기업에서 임금노동자의 채용을 실제로 늘리지 않는 한 상대적 과잉인구가 줄어들면서 자영업 비율이 떨어지기를 기대하기는 쉽지 않다. 정부의 소상공인 취업지원 대책은 재원조달 계획도 물론 없지만 이와 같이 자본주의적 축적의 기본 논리조차 이해하지 못하는 부르주아 경제학의 오류에 기초한 점에서 현실성이 떨어진다고 평가할 수 있다.

한편 정부는 소상공인의 필수고정비용 부담을 덜어주는 데에 6800억 원을 투입할 계획이다. 임금 체불을 겪는 노동자에 대해서도 생활안정자금으로 2800억 원을 투입한다고 밝혔다. 다만 과연 그 정도의 지원 규모로 충분한지는 의문이다. 소상공인 비용부담 완화 정책은 전기료, 임대료, 배달료를 대상으로 한다. 먼저 기존 전기요금 20만원 감면 사업이 확대된다. 그러나 지원 대상이 여전히 연매출 6천만 원 이하 사업장으로 선별성이 강해서 실제로 수혜를 볼 수 있는 대상이 제한될 가능성이 적지 않다는 지적이다.

정부는 소상공인 고정비용 가운데 임대료 부담의 완화를 위해 올해 말까지 시행되는 ‘착한

5) 나원준, ‘재정정책, 이제 달라져야 한다’, 경향신문, 2022.1.5.; 나원준, “코로나 국채”로 취약계층 부채 위기를 돌파하자, 민중의소리, 2022.1.23.

임대인' 세액 공제를 내년 말까지 연장할 계획이다. 동 제도는 임대사업자가 소상공인 임차인 대상 임대료를 인하하면 인하 금액의 최대 70%까지를 소득세나 법인세에서 세액 공제하는 내용이다. 그러나 임대인이 자발적으로 임대료를 깎아주지 않는 이상 실효성이 크기 어렵다. 임차인이 아닌 임대인을 정부가 지원하는 것이 적절한가의 문제도 있다. 결국 또 감세인가라는 비판에서도 자유롭지 않다.

정부 대책은 소상공인 부담이 큰 또 다른 고정비용인 배달료에 대해서는 한편으로는 배달료를 지원하면서 다른 한편으로는 플랫폼 사업자와 소상공인 간 자율적 협의를 주선하는 방향을 모색하고 있다. 그러나 한계가 뚜렷하다. 먼저 배달료 지원은 현재로서는 지원 대상이나 규모가 정해진 상태는 아니지만 결국 플랫폼 사업자의 수익을 국가재정으로 보장해주는 방식이 될 수 있어 문제제기가 이어진다. 자율 규제 역시 플랫폼 사업자가 가진 독점적 지배력을 감안한다면 플랫폼 사업자와 소상공인 사이에 교섭력이 비대칭적이어서 자율적 협의에 맡겨 놓을 일은 아니라고 할 수 있다. 플랫폼 사업자가 우월한 교섭력을 이용해 배달료 지원에 따른 소상공인의 실질 혜택을 감소시킬 수 있기 때문이다.

물가 대책의 평가

하반기 경제정책방향에 담긴 물가 및 생계비 대책은 전반적으로 내용이 부실하고 실효성이 의심된다. 물가 대책은 주로 두 가지인데 하나는 채소류와 과일류, 식품 원료 등 51개 수입 농축산물에 할당관세를 적용해 먹거리 물가를 낮추겠다는 내용이고 다른 하나는 공공요금 인상을 최소화한다는 내용이다.

공공요금 인상 최소화는 공기업 재정의 지속가능성에 대한 우려에도 불구하고 현 시점에서 불가피한 측면이 있다. 그러나 정부는 7월 들어 하반기 경제정책방향을 발표하면서 공공요금 인상을 최소화한다고 약속했으면서도 불과 이틀 만에 그 약속을 뒤집었다. 주택용 및 일반용 가스 요금을 6.8% 인상한 것이다. 정부가 공공요금을 관리할 의지가 없거나 능력이 없거나 적어도 둘 중 하나는 없다는 판단을 하게 된다.

이번 가스 요금 인상은 한국가스공사의 미수금이 올해 1분기 기준으로 15조 4천억 원까지 누적된 상황에서 단행되었다. 그렇다면 앞으로도 다른 공공요금과 관련해 관련 공기업 재정의

지속가능성에 대한 우려를 넘어서지 못하고 정부가 요금 인상을 단행하게 되리라고 예상할 수 있다.

공공요금에 대한 정부의 그와 같은 태도는 궁극적으로는 재정의 책임 범위를 협소하게 설정하고자 하는 정부의 의지를 드러낸다. 사회공공성 강화를 위한 재정의 책임 범위를 둘러싸고 진보진영 내부적으로도 의견이 상이하다. 특히 에너지 요금에 대해서는 공기업 재정의 지속가능성을 중시하는 원가주의 시각의 영향력이 엄연히 존재한다.

그러나 공공요금을 현실화하지 않으면 결국 국민들의 세금 부담만 늘어난다는 일각의 걱정은 시장주의자들의 시각과 전혀 다를 바 없다. 국가재정의 본질을 생각한다면 그런 걱정은 경제학적으로나 실천적으로나 더욱 이해하기 어렵다. 왜 공기업 재정의 지속가능성을 진보진영에서 걱정한다 말인가.

자본주의 국가의 재정이란 그것이 어떤 형식으로 운영되든 국가의 여러 주머니들(일반회계, 특별회계, 기금, 비영리공공기관, 공기업, 심지어는 중앙은행까지)이 본질적으로는 하나의 주머니이다. 세금이든 공공요금이든 각자 들어가는 주머니는 다르지만 그것들은 어디까지나 자본주의 국가의 주머니라는 사실에는 변함이 없다. 그렇다면 누진 증세로 마련한 재원으로 공공요금 가운데 필수서비스에 해당하는 부분을 무상 공급할 수 있다는 생각은 왜 하지 않는가. 시장화된 공기업을 단지 소유구조만 변경해 국유화한 경우, 그 때에도 원가주의 관점 혹은 시장주의 관점에서 공공요금을 현실화해야 한다고 주장할 것인가.

재정의 책임 범위를 원가주의 관점에서 제한할수록 공기업 재정의 지속가능성은 더욱더 중요한 문제가 된다. 그 경우 자본주의 국가로서는 물가 급등 국면이라도 윤석열 정부처럼 공공요금 인상을 단행해 서민들의 생계비 부담을 가중시킬 수밖에 없는 사정이 생길 수 있다. 반대로 노동자계급의 관점에서 공기업 재정의 지속가능성 문제는 이를테면 에너지 소비로 가장 큰 이득을 보는 독점자본의 부담을 늘리는 방식으로 해소하고 필수서비스는 무상 공급하는 편이 바람직하다. 공기업 재정은 문제가 되지 않는다. 왜냐하면 더 큰 국가 전체의 주머니에서 교차보조를 통해 재정을 조달할 수 있기 때문이다. 시장화된 공기업의 재정적 지속가능성은 누가 걱정해야 할까. 정답은 진보진영 활동가가 아니라 그 공기업 주식에 판돈을 건 투자자들이다. 물론 시장화된 공기업을 재국유화하는 길이 최선이다.

한편 정부가 물가 대책으로 제시한 농축산물 할당관세 확대 적용은 대단히 나쁜 정책이다. 이상기후 등의 여파로 도매시장에 공급되는 물량이 적으면 농산물 도매가격이 상승하고 소매

가격도 따라 오른다. 그럴 때 영율이나 저율로 수입 농산물을 들여오면 그 영향으로 유통업체가 농산물을 농가로부터 매입하는 가격은 일시적으로 떨어진다. 하지만 추가적인 가격상승을 예상하는 도매상들은 물량을 확보하고도 사재기에 나선다. 유통비용이 소비자가격의 60% 이상을 차지하는 가운데 결과적으로 유통업체 마진만 늘어나고 소매가격은 떨어지지 않는다.

유통구조가 불합리하다는 문제제기는 어제 오늘의 일이 아니다. 일례로 농산물 가격 급등으로 민생의 어려움이 가중되던 2023년 사실상 독과점 형태로 운영 중인 도매법인들은 경매제를 통해 사상 최대 순이익을 시현하는 횡재를 누리기도 했다.

농민들은 생산비가 보장되지 않는 경매제가 아닌 다른 방식의 가격 결정 제도를 시행해 도매법인 간 실질적인 경쟁을 유도하고 생산자 조직이 공동으로 출자 및 운영하는 공공형 유통체계를 마련할 것을 주장하고 있다. 생산자인 농민들의 출하 선택권이 확보되는 제도 개선이 필수적이라는 목소리이다.

그러나 하반기 경제정책방향에서 정부는 그와 같은 농민들의 요구를 묵살하면서 온라인도매시장 활성화와 같은 기존 입장만 반복했다. 계약재배 물량 확대 등을 약속하기도 했으나 충분한 예산 확보가 전제되지 않는 이상 실효성은 없을 것이다. 전혀 새롭지 않은 정책인 탓에 예상이 어렵지 않다.

농축산물 가격과 연관된 물가불안 요인을 통제하기 위해서도 신자유주의 개방농정을 국가 책임 농정으로 전환하는 것이 근본 대책이다. 개방농정은 해외 곡물 메이저의 시장 지배력에 국민먹거리와 국내경제를 고스란히 노출시키므로 물가불안 요인을 장기적으로는 통제할 수 없는 근시안적 접근이다. 농축산업은 자급 기반을 확대하고 생산체계의 공공성을 강화하며 가격안정자금과 계약재배에 대한 재정의 책임성을 강화함으로써 물가 변동에 대처할 필요가 있다. 이상기후와 냉해, 습해, 병충해로 인한 생산량 급감 사태는 앞으로 더욱 빈발할 것으로 예상된다. 농축산물 가격안정과 생산비 보장, 농축산업의 지속가능성 기반 확보를 위한 근본 대책(기후위기 대책 포함)이 논의되어야 한다. 그러나 정부의 하반기 경제정책방향이나 역동경제 로드맵은 그와 같은 내용을 언급조차 하지 않는다. 현 정부 들어 농정의 전반적인 실패상이 그렇게 드러나고 있다.

정부는 하반기 경제정책방향에서 생계비 경감 대책도 일부 다루고 있다. 그러나 세부 정책을 살펴보면 많은 부분이 다시 감세 이야기이다. 성과급을 받은 노동자의 소득세를 감면하거나 성과급을 지급한 기업의 법인세를 세액 공제하는 내용, 청년우대형 청약저축에 대한 비과

세 확대 등이 대표적인 예이다. 그 외에는 학자금 대출에 대한 이자 면제, 재난적 의료비 지원, 농식품 바우처 지원 등이 나열되고 있다. 그런데 이들 정책에 대한 재정적 뒷받침은 확실해 보이지 않는다. 생계비 경감이라는 취지에 맞게 지원 규모가 충분한지도 의문이다. 이 정도의 대책만 있어도 시민들이 상실한 실질소득을 회복할 수 있다고 볼 수 있는지 회의적이다.

내수 및 잠재 리스크 대책의 평가

하반기 경제정책방향에 담긴 내수 대책은 소상공인 대책이나 물가 대책에 비해 그 내용이 더 빈약하다. 시민들의 실질소득 회복 기대가 난망한 가운데 정부는 건설투자를 지원하기 위해 공공부문 투자 및 용자를 15조원 늘릴 계획이다. 그러나 15조원 가운데 용자 보증이 8조원이고 민자사업 유치가 5조원이어서 실제로 재정이 제 역할을 하는 부분은 2조원에 그친다. 그나마 그 2조원 지출도 내년도 사업을 앞당겨 시행하는 것이어서 전혀 새로운 계획이 아니다. 그 외에 기존 공공임대주택단지의 고밀도 재개발도 추진한다고 했으나 그 역시 효과가 의심스럽다고 하겠다. 전반적으로 내수 대책은 실효성이 부족해 보인다.

마지막으로 잠재 리스크 대책은 부동산 시장의 안정을 위한 94조원 유동성 공급과 PF 제도 개선 추진 등 내용을 포함하고 있다. 정부 발표에 따르면 정부는 가계부채 비율을 90% 초반 선에서 관리하고 총부채원리금상환비율(이하 'DSR') 규제를 점진적으로 내실화한다는 방침이다.

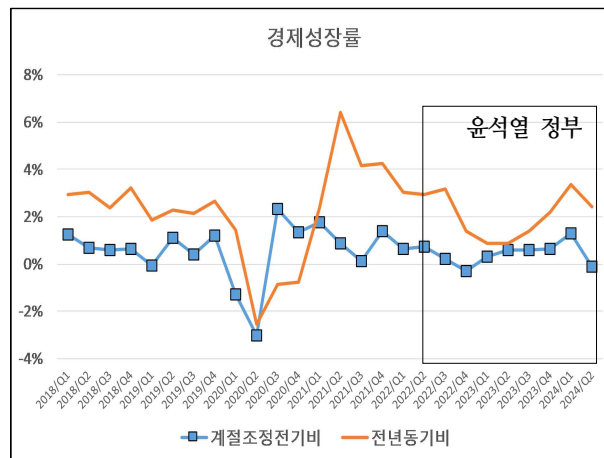
그러나 정부가 규제를 우회하면서 특례 보증자리론과 신생아 특례 대출로 총 67조원을 부동산 시장에 투입하고 있고 2단계 스트레스 DSR 규제 도입 시기를 9월로 이미 두 달 연기하면서 혼선이 빚어지는 형국이다. 시장 참여자들 사이에서는 정부가 겉으로는 가계부채 관리나 금융 규제 강화를 언급하지만 실제로는 부동산 부양 신호를 보내고 있다는 인식이 확산되고 있다. 정책이 이미 일관성을 잃은 가운데 향후 가계부채 증가세가 재연되면서 정부가 가계부채 관리에 최종적으로 실패할 가능성마저 커지고 있다. 매우 우려스러운 상황이다.

경제전망의 수정

지금까지 2024년 하반기 경제정책방향의 내용을 4개 분야 대책을 중심으로 평가하였다. 하반기 경제정책방향에서는 또한 별첨 자료를 통해 정부의 당초 2024년 경제전망을 수정해 올해 성장률을 2.2%로부터 2.6%로 상향 조정했다. 상향 조정의 근거는 수출이 당초 예상보다 빠르게 늘어나고 있다는 것이었다.

세계경제의 완전한 회복세와 인공지능(AI) 수요 확대에 따른 반도체 경기 호전에 힘입어 수출이 늘면서 지난 1분기 성장률이 예상 밖 높은 실적이었음을 정부는 강조한다. 지난 1분기 성장률은 계절조정 전기 대비 1.3%, 원계열(계절조정 전) 전년 동기 대비 3.4%로 윤석열 정부가 출범한 이래 가장 높은 수치이다.

[그림 2] 경제성장률 추이



- 자료 : 한국은행 ECOS

하지만 7월에 하반기 경제정책방향을 발표하면서 4월부터 6월까지 2분기 기간 경제성과에 대해서는 평가가 없다. 한국은행의 2분기 성장률 잠정치 발표가 7월 하순에 예정되어 있으나 한국은행이 5월 경제전망보고서에서 올해 상반기 전년 동기 대비 성장률을 2.9%로 발표한 점⁶⁾을 고려하면 실제 2분기 성장률은 전기 대비 0%에 가깝게 계산된다. 즉 1분기에 성장률 수치가 1.3%로 반짝 개선되었으나 2분기에 곧바로 사실상 제로 성장으로 떨어진 셈이다.

한국은행 발표 상반기 성장률 2.9%가 정확하다면 2분기 성장률은 전년 동기 대비 2.4%가 되어야 한다. 그리고 계절조정 실질 GDP의 원계열 실질 GDP에 대한 최근 비율⁷⁾을 적용하

6) 한국은행, 『경제전망』, 2024년 5월.

면 2분기 성장률은 계절조정 전기 대비 -0.1% 가 된다. 이는 윤석열 정부 들어 2022년 4분기 -0.3% 다음으로 낮은 수치이다. 정부가 1분기 실적을 놓고 경제정책의 성공 덕이라고 자화자찬했으니 곧 공개될 2분기 실적에 대해서는 어떻게 변명할지 두고 볼 일이다.

정부 전망에 따르면 수출은 작년에 비해 당초 8.5% 증가에서 9.0% 증가로 더 많이 늘고 수입은 작년에 비해 당초 4% 증가에서 2% 증가로 더 적게 늘어 결과적으로 당초 500억불로 예상되었던 경상수지가 올해 630억불로 늘어날 것이라는 설명이다. 정부는 성장률 전망치를 당초보다 0.4% 포인트나 올렸으나 소비, 건설투자 등 내수 지표는 전망치를 변경시키지 않았다. 침체된 내수를 반영해 수입 전망치는 오히려 하향 조정했다.

내수, 특히 민간소비를 끌어올리려면 가계소득이 늘어나야 하는데 가계소득이 늘어나려면 임금이 오르고 물가가 안정되어야 하는 것이 상식이다. 그런데 정부 경제정책은 국내외 독점 자본을 지원하며 임금상승을 억제하는 방향이고 그러면서도 물가관리에서는 완전히 실패하고 있다. 이번 하반기 경제정책방향에서도 이제 수출이 더 늘어날 테니까 내수도 나아질 것이라는 낙수효과만 반복해서 주장하고 있다.

그러나 내수가 정체된 가운데 수출만 늘어나는 상황에서 수출 증대에 따른 성장률 상향 조정이 갖는 의미는 제한적이다. 한국경제의 구조적 취약성 중 하나는 해외 수요에 대한 과도한 의존에 있다. 국내적으로 소득과 자산이 소수에 점점 더 집중되면서 다수 대중의 구매력이 취약해지고 있고 그로 인해 자본은 가치의 실현을 위해 점점 더 해외 수요에 의존하게 된다. 그런데 해외 수요에 대한 의존이 심화될수록 수출을 통해 부가가치를 창출하는 재벌 대기업으로 경제력이 더욱 집중되고 그 결과 다수 대중의 구매력은 더욱 취약해진다. 수출 중심 경제 성장은 노동자계급을 포함한 다수 대중을 상대적으로 가난하게 만들면서 양극화를 심화시킨다.

해외 수요에 대한 지나친 의존은 통제 불가능한 외부 요인 때문에 자칫 국민경제의 변동성이 확대될 위험을 내포하기도 한다. 원천 기술이 부족하고 소부장 영역에서 자립 수준이 낮은 조건에서는 기술적 종속에 따른 지대 추출과 초과착취의 문제 역시 상존해 있다. 특히 주요 수요 기반이 국내에 부재한 까닭에 국내 산업은 소수 재벌의 수출 기지로서의 성격이 강해지며 그 과정에서 국민경제가 완결 구조를 갖추지 못하고 파편화될 수 있다. 실제로 한국의 지방경제는 이미 수출 기지로 전락한 상태이며 그나마도 수출 기지가 되지 못한 지역은 소멸

7) 최근 3개년 평균은 99.9770% , 최근 5개년 평균은 99.9727% , 최근 7개년 평균은 99.9858% 로 이 세 값의 임의의 가중 평균을 적용할 때 2분기의 전기 대비 성장률은 변함없이 약 -0.1% 로 계산된다.

중이다. 수도권은 지역 소재 수출 기지마저 빨아들이면서 낙후된 지방경제를 흡수하는 방식으로 스스로를 재생산하고 있다.

정부는 성장률 수치에 집착하지만, 경제성장을 바라보는 노동자계급의 관점은 그것과는 다르다. 아무리 성장률 수치가 높더라도 지금처럼 불균형적이고 생태 한계를 위협하며 부자와 재벌만 배불리는 성장에 대해 노동자계급은 반대한다. 수치 상 성장률은 낮아도 균형 잡히고 평등한, 생태 한계를 존중하는 성장이 사회적으로 훨씬 더 바람직하다.

한편 정부가 하반기 성장률 상향 조정에도 불구하고, 내수 지표의 개선을 기대하지 않고 있는 것은 다른 의미로도 의미심장하다. 왜냐하면 정부의 경제정책방향이라는 것은 단지 미래에 일어날 변화를 객관적으로 예측하는 의미를 넘어서서 정부가 어느 방향으로 자신의 역량을 집중할지를 드러내기 때문이다. 이번 하반기 경제정책방향은 정부가 향후 반도체 등 부문을 중심으로 수출 대기업 지원에 역점을 둘 예정이며 민간소비를 비롯한 내수 진작에 기울이는 정책적 노력은 제한할 계획임을 간접적으로 드러낸다고 볼 수 있다.

‘밸류업’ 세제 지원 방안에 대한 검토

정부가 하반기 경제정책방향과 함께 발표한 역동경제 로드맵⁸⁾은 성장엔진이 꺼지고 사회이동성이 약화되고 있다는 현실 인식에서 출발해 기본방향으로 서민과 중산층의 시대를 구현하겠다는 거창한 내용이다. 기본방향에 따른 3대 축으로는 ‘혁신생태계 강화’, ‘공정한 기회 보장’, ‘사회이동성 개선’을 제시한다.

그런데 역동경제 로드맵에 열거된 수많은 정책들은 윤석열 정부 출범 이후 거론된 정책들을 반복하는 것이거나 아직 추상적인 선언 수준을 벗어나지 못하고 있어 세부 내용을 평가하는 것은 무의미하다. 반면 비교적 확실하게 구체화된 정책들은 상당 부분이 감세 정책이다.

감세 정책을 제외하면 2035년까지 도심 임대주택을 최대 5만호 추가 공급하고 신유형 장기 임대 서비스를 10만호 이상 공급한다는 정책, 기초연금을 2027년 월 40만원까지 단계적으로 인상한다는 정책, 2025년부터 2027년까지 AI와 반도체 분야를 중심으로 5조원 규모로 재정 지원을 한다는 정책 정도만 어느 정도 내용을 갖춘 것이라고 할 수 있다. 하지만 이들 정책

8) 관계부처 합동, 역동경제 로드맵, 2024.7.3.

역시 재원조달 방안은 구체적이지 않다.

역동경제 로드맵에서 가장 주목되는 정책은 기업 가치를 높이고 시민의 자산형성 기회를 넓힌다는 취지로 도입되는 이른바 ‘밸류업 세제 지원’이다. 그 내용을 요약하면 다음의 [표 1]과 같다.

먼저 상속세 관련 지원은 최대주주의 세 부담을 완화하는 내용이다. 그동안 재계가 지속적으로 요구해온 것을 그대로 수용한 결과로서 기업주 개인과 그 가족만을 위한 전형적인 부자감세이며 윤석열 정부의 계급적 성격을 노골적으로 드러낸다고 평가할 수 있다. 주식의 상속 및 증여 시 최대주주에게 적용되는 할증평가는 경영권 프리미엄을 고려한 것으로서, 실제로는 주식가치 평가액의 20%를 가산하는 정도로는 경영권 프리미엄 가치를 충분히 반영하기 어렵다고 알려져 있다. 그런데 이번에 정부는 할증평가를 아예 폐지해 현실에 엄연히 존재하는 경영권 프리미엄의 존재 자체를 무시하겠다는 방침이다.

그러나 한국보다 자본시장이 발달한 대부분의 나라에서 문제없이 적용되고 있는 할증평가를 폐지하겠다는 것은 세계적인 표준에 비해서도 후진적인 조치이다. 밸류업을 하려면 차라리 할증 비율을 20%보다 높여 상향 조정해야 할 것이다. 정부가 내세우는 밸류업은 핑계일 뿐이다. 실상은 국제적인 추세가 어떻든 자본가들의 부의 세습을 제도적으로 돕겠다는 의미이다.

[표 1] 밸류업 세제 지원

항목	내용	
상속세	가업상속공제	최대주주 할증평가 폐지 : 20% → 0%
		대상 확대 : 매출액 5000억원 미만 → 밸류업·스케일업 기업 등(자산 10조원 이상 상호출자제한기업 제외)
		금액 증액 : 600억원 → 1200억원
법인세	주주 환원 증가액의 5%를 법인세 세액 공제	
금융투자소득세	폐지	
배당소득세	배당 증가액에 대한 세율 인하	금융소득 2000만원 이하 : 14% → 9%
		금융소득 2000만원 초과 : 45% → 25%

가업상속공제는 본래 중소기업을 대상으로 가업을 잇고 고용을 유지하는 것에 대한 지원으로 공제 한도가 1억 원에 그쳤다. 그런데 이명박 정부 들어 매출액 5천억 원 미만 기업을 대상으로 600억 원까지 공제하는 것으로 제도가 대폭 확대되었다. 그 때부터 기업주들이 상속세 부담을 완화하는 수단으로 악용되기 시작했다.

윤석열 정부는 가업상속공제를 수혜하기 위한 조건 가운데 가업과 고용을 유지해야 하는 의무를 5년으로 단축하고 표준산업분류 상 대분류로 업종 변경 허용 범위를 넓혔다. 가업상속 공제에서 상속되는 것이 더 이상 '가업'이 아니라 '가산'이 되고 만 셈이었다. 그리고 이번 역동경제 로드맵에서는 한 걸음 더 나아가 공제 대상을 더욱 확대해 자산 10조원이 안 되면 매출액 대비 투자나 연구개발비 지출을 늘리기만 해도 공제 혜택을 누릴 수 있게 해주고 그 혜택(공제 금액) 역시 두 배로 늘릴 계획이다. 이 역시 전형적인 부자 감세이다.

구체적으로 가업상속공제 대상은 밸류업 기업의 경우 배당과 자사주 소각을 합한 금액이 당기순이익 대비 업종 평균을 120% 초과하는 경우로 확대된다. 이른바 '스케일업' 기업의 경우 투자나 연구개발비 지출이 연평균 증가율 5% 이상이거나 매출액의 5% 이상인 경우로 확대된다. 매출액 요건이 삭제되면서 공시대상기업집단에 속한 기업주도 공제 혜택을 누릴 수 있게 된다. 그러나 상속세를 깎아준다고 해서 어떻게 시장에서 주식에 대한 평가가 개선된다는 것인지, 어떻게 일반 주주들에 대한 이익 배당이 늘어난다는 것인지 그 근거는 불분명하다. 정부의 의도는 재산을 축적한 부자들이 가산을 대물림하는 데에 방해가 되는 문턱을 어떻게든 낮추겠다는 것으로 보인다.

정부는 또한 배당과 자사주 소각의 방식으로 '주주 환원'(주주에게 이익을 되돌려줌)을 직전 3년보다 5% 이상 늘린 기업에 대해 동 증가액의 5%를 법인세 세액 공제하는 방안을 발표했다. 그러나 배당과 자사주 소각은 금융화(financialization) 내지는 금융 지배 자본주의(finance-dominated capitalism)⁹⁾를 상징하는 관행으로서, 기업 경영을 주가 관리의 단기주의(shorttermism) 시야에 예속시켜 금융 지대 추구를 극대화하는 신자유주의 전략일 뿐이다.

금융 지대 추구에 대한 자본가 정부의 옹호는 또한 배당소득세 감세 및 금융투자소득세 폐지 조치에서도 확인된다. 이는 주식 부자를 위한 것으로서 근로소득이 아닌 불로소득에 유리한 현 과세 체계를 더욱더 왜곡시키는 결과이다. 배당소득에 대해서는 2000만 원 이하의 원천징수 세율을 14%에서 9%로 낮추고 2000만 원 초과분에 대해서는 기존처럼 종합과세하거나 아니면 25% 세율로 분리 과세하는 방안 중 선택할 수 있게 허용한다는 내용이다.

정부가 상속세와 함께 배당소득세를 동시에 감세하는 것에는 일반 주식투자자들의 부담 완화를 명분으로 내세우면서 뒤로는 대주주의 재산을 지켜주고 부의 대물림을 더 유리하게 하려는 의도가 깔려 있는 것으로 판단된다. 그것은 마치 대자본이 최저임금 인상을 어떻게든 저

9) Eckhard Hein, *The Macroeconomics of Finance-dominated Capitalism and its Crisis*, Edward Elgar.

지하기 위해 겉으로는 영세 소상공인들을 앞장세우며 그들을 걱정하는 척하는 것과 마찬가지로이다. 최저임금 인상을 저지함으로써 저임금 노동자와 소상공인에 대한 자신들의 수탈을 방해받지 않으려는 속내를 그렇게 숨기는 셈이다.

상속세 지원 내용은 상속세 및 증여세 법, 배당소득세 및 법인세 지원 내용은 조세특례제한법 등을 개정해야만 실현 가능하다. 민주노조운동은 부자 감세를 목적으로 하며 세수 결손만 키울 관련 법 개악을 대중적 압력의 조직을 통해 철저히 막아내야 한다. 국회 통과를 저지해야 한다.

세제 지원 외에 기업지배구조 개선 대책으로 정부는 기회 유용 금지 등 이사 책임을 강화한다고 언급하고 있으나 구체적인 내용은 없다. 한편 전자 주주총회를 도입하는 방안이나, 물적 분할에 대해 반대 주주에게 주식매수청구권을 부여하는 방안¹⁰⁾도 동 대책에 포함되었으나, 그 두 가지는 이미 작년 11월 상법 개정안에 포함되었던 내용의 반복이다.

정작 밸류업을 하려면 지배주주에 편중되게 이루어지는 기업 내부 의사결정구조를 개혁해 그 지배구조를 근본적으로 개선해야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 이사의 충실의무 대상에 회사 외에 주주를 포함하도록 하고 사익편취 규제의 실효성을 높이며 다중대표소송 제기 요건을 완화하는 등 시민사회에서 그동안 반복적으로 제기해온 방안은 이번 대책에서 누락되었다. 한국은 기업지배구조가 후진적이고 불투명해 지배 주주가 편법적으로 일반 주주의 권리를 침해하고 전횡을 일삼는 문제가 해소되지 않고 있다. 총수 일가가 부당한 내부거래를 통해 일반 주주의 부를 수탈하는 구조에서는 ‘코리안 디스카운트’가 사라지기 어렵다.

주주 환원 논의는 그런 점에서 주주자본주의를 강화해 자본시장을 선진화하려는 자본가계급의 문제의식을 배경으로 한다. 그러나 노동자계급 관점에서는 주주 환원이 신자유주의의 대표적인 요구이며 중장기적으로 독점자본주의 정체 경향을 부채질해 자본주의 위기를 심화시키는 측면이 중요하다. 민주노조운동으로서는 재벌 중심 체제를 타격하는 근본적인 기업지배구조 개선은 지지하지만, 밸류업을 위한 주주 환원에 대해서는 지지하거나 반대할 이유가 따로 없다. 다만 밸류업 개념을 기업 가치 상승보다는 자본가들의 재산 증식 기회로 왜곡하는 현 정부의 속물근성과 계급적 반동성에 대해서는 강력히 비판할 필요가 있다.

다만 금융 이론에 따르면 기업 가치가 상승하기 위한 제일의 조건은 무엇보다도 기업들의 현금흐름 창출 능력이 개선되는 데에서 찾아야 한다. 어떤 조건 하에서 기업들의 현금흐름 창

10) 핵심 사업 부문을 물적 분할한 후 상장함으로써 모회사의 주가가 하락해 일반 주주가 피해 보는 것을 방지하려는 목적이다.

출 능력이 향상되는가가 핵심이다. 기업들의 현금흐름 창출 능력이 향상되기 위한 국민경제적 조건은 결국 유효수요가 충분한 규모로 안정적으로 늘어나야 하는 것이다. 그렇다면 장기적으로는 국민경제의 균형적이고 건강한 발전이 기업 가치에도 유리하다고 하겠다.

일단 창출된 현금흐름을 놓고 그것을 기업 내에 유보할지 아니면 주주들한테 배당으로 나누어줄지는 기실 그 다음 단계의 이야기에 해당한다. 즉 배당 성향이 높아진다고 해서 기업들의 현금흐름 창출 능력 자체가 개선되는 것은 아니라는 뜻이다. 그런 의미에서 정부가 강조하는 주주 환원의 어떤 노력도 주식에 대한 평가를 근본적으로 바꾸기는 어려울 수 있다.

종합 평가

전체적으로 정부의 정책 태도는 단기 대응에 있어 조세지출을 선호하며 복지 지출의 경우 선별성이 극대화된 이른바 '약자복지'를 추구하는 입장이라고 할 수 있다. 세 부담을 덜어주기 위한 공제·감면의 조세지출은 박정희 정권, 전두환 정권을 거치며 한국의 역대 정부에서 빈번히 사용되어온 민생 대책이었다. 그것이 국가의 활동 범위, 즉 공공 영역을 넓히기 보다는 좁히는 방향인 점에 주의해야 한다. 동일한 액수의 돈이라도 정부가 세금을 덜 걷는 것보다는, 그만큼 지출을 할 때 국가의 역할이 더 크다. 큰 정부를 지향하는 사회공공성 관점에서 직접적이고 재량적인 재정지출을 조세지출로 대신하는 것은 바람직하지 않다.

조세지출, 즉 감세는 미국에서 로널드 레이건을 위시한 신자유주의자들에 의해 '야수를 굶기는(starving the beast)' 전략으로 받아들여졌다. 방만한 사회지출을 줄여 작은 정부를 만들기 위해서는 먼저 조세부터 삭감해야 한다는 주장이었다. 그러나 반대로 생각해볼 여지도 있다. 세 부담은 대체로 부유층이 지게 되는 점에서 자본가들의 계급적 이해는 일차적으로 감세에 있다고 볼 법하다. 그들한테는 세금을 줄이는 것이 우선 목적이고 세금을 줄여야 하므로 작은 정부를 지지하는 편이 자연스럽다. 일단 감세부터 한 다음에는 야수가 굶고 있다는(= 국가에 돈이 없다는) 핑계로 지출을 구조조정하고(= 복지의 선별성을 강화하고) 돈을 안 쓰는 긴축 정책을 밀어붙인다. 그 과정에서 재정건전성 이데올로기는 국가채무는 늘릴 수 없으니 국가에 돈이 없다면 남은 길은 긴축뿐이라고 시민들을 기만하는 장치로 기능한다.

윤석열 정부의 지난 2년 사회정책에서 긍정적으로 평가할만한 드문 성과 중 하나가 국민기

초생활보장제도 생계급여 인상이었다. 그런데 정부는 그 정책을 주요 치적의 하나로 홍보하면서 코로나 경제위기 당시 전 국민 재난지원금에 대해서는 극도로 부정적으로 평가한다. 개별 사회정책의 의의를 왜곡하면서까지 선별주의를 전면에 내세우겠다는 정부의 의지가 그렇게 다시 확인된다.

이번에 발표된 ‘하반기 경제정책방향’과 ‘역동경제 로드맵’은 맥락 없이 열거된 수많은 개별 정책의 수효에도 불구하고, 정부의 그와 같은 정책 태도가 경직적으로 나타날 때 정책 대응의 내용 범위가 얼마나 협소해질 수 있는지 보여주는 사례이다. 종합적으로 이번 정부 발표는 회복이 더디고 내수와 수출 간 양극화가 심화되는 한국경제의 현실을 두고 문제의 원인조차 제대로 짚어내지 못한 채 보수 정권의 독선과 무능만 드러낸 결과물이라고 평가할 수 있다. 진단부터 틀렸으니 제대로 된 처방이 나올 수 없었다.

한국사회는 그간에 조세 국가¹¹⁾의 발전이 지체되면서 경제 규모에 비해 공적 복지가 미약했다. 신자유주의 정책이 자리 잡으면서 시민들은 사회적 지위를 확보하려는 치열한 생존 경쟁으로 내몰렸다. 공적 체계가 미약한 사회에서 시민들은 자신의 사회적 지위를 유지하고 사회적 복지를 보장해주는 거의 유일한 수단인 부동산에 스스로 인질로 사로잡히는 선택을 마다하지 않았다. 부동산과 같은 비생산적인 자산으로 자금이 뭉쳐들고 부자들이 불로소득에 의존하면서 한국경제의 고비용 구조는 점점 더 확고해졌다. 고비용 구조는 오늘도 저임금 노동자와 영세 소상공인의 삶을 짓누르며 끊임없는 수탈을 통해 재생산되고 있다. 그 과정에서 사회경제적 불평등은 심화되고 있고 노동자계급을 포함한 다수 대중은 점점 더 가난해지고 있다.

이번 정부 발표는 이와 같은 암담한 현실에 대한 인식 자체가 빈약하다. 전임 정부로부터 권력을 탈환한 보수 기득권층이 자신들의 계급적 이해관계에 눈이 멀어 주관적으로 현실을 해석하고 자신들에게 당장 유리한 방향으로 밀어붙이려는 내용을 중심으로 정책방향을 구성한 것으로 보인다. 부자와 자본가계급에게 특히 유리한 수많은 감세와 규제 완화, 행간에 읽히는 부동산 부양의 신호가 그 증거들이다. 민주노조운동은 윤석열 정부 2024년 하반기 경제정책방향과 역동경제 로드맵에 담긴 이와 같은 허구성과 반동성을 폭로하고 광범위한 대중적 저항의 조직화 실천으로 나아가야 한다.

11) 공적 주체로서의 국가가 시민사회의 조세에 의존해 민주주의와 공적 복지를 발전시킬 때 그와 같은 국가 기능을 조세 국가 개념으로 파악할 수 있다. 나원준, ‘조세 국가의 정치경제학과 4월 총선’, 포용재정포럼, 2024.3.28.