

03 _ 과학기술 국채 발행의 의미

과학기술국채 발행, 그 첫단추가 중요하다

글 | 안현실 _ 한국경제신문 논설위원 ahs@hankyung.net

올해 연구개발 예산은 크게 보면 두 가지 특징이 있다. 우선 하나는 그 증가율이다. 정부가 국회에 제출한 2006년도 예산안과 기금운용계획을 보면 연구개발예산은 15% 증액된 8조9천729억 원이다. 일반회계 연구개발(R&D) 예산은 지난해보다 7.3% 증가한 6조762억 원, 특정세입으로 특정세출을 충당하는 특별회계 예산은 12.6% 증가한 1조2천106억 원, 그리고 특정분야 사업을 위한 기금은 지난해에 비해 58.6% 증가한 1조6천860억 원 등으로 구성돼 있는 것으로 분석됐다.

다른 한 가지는, 바로 여기서 논의될 사항인 과학기술 국채다. 2천700억 원의 국채발행분이 올해 연구개발예산에 포함돼 있다는 점이다. 정부가 요구한 예산안이 국회에서 통과된다면 그 동안 과학기술계가 줄기차게 요구해온 국채 발행은 마침내 현실화된다.

미래성장동력 확보를 위해 연구개발투자를 적극 확충해야 한다는 것은 새삼 강조할 필요도 없을 것이다. 들어오는 것은 적는데 써야 할 곳은 크게 늘어나고 있는 것이 지금의 절박한 예산사정임에도 불구하고 연구개발 예산이 크게 늘어난 것은 바로 그런 점을 반영하는 것이고, 특히 연구개발투자를 위해 국채를 발행하는 것이 갖는 상징적 의미는 크다고 할 수 있다.

되돌아보면 과학기술 국채발행을 놓고서 그 동안 논란도 적지 않았다. 국채발행을 할 경우의 상환방법, 국민들의 동의 확보, 투자 효율성 문제 등 생각하면 결코 간단한 문제가 아니었던 것이다. 어쨌든 정부가 이 모든 논란에도 불구하고 일단 발행기로 한 이상 국채발행 자체에 대한 논란은 이제 더 이상 큰 의미가 없게 됐다. 그

보다는 국채 발행 규모를 떠나 미래성장 동력확보에 필요한 연구개발 재원을 늘릴 또 하나의 채널이 확보됐다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

문제는 앞으로의 일이다. 국채발행으로 모든 것이 끝난 것이 아니고 발행이 현실화되면 이는 두고두고 주시의 대상이 될 것이 분명하다. 과학기술계가 노력하기에 따라, 다시 말해 국채 발행분을 활용해 무슨 성과를 보여주느냐에 따라 국채발행이 향후 줄어들 수도, 또는 더욱 늘어날 수도 있다는 얘기다. 그런 점을 생각하면 앞으로 해결해 나가야 할 과제들이 결코 만만치 않다.

국채 2천700억원 사용처 명확히 해야

우선 국채발행을 어디에 사용할 것인가 하는 문제다. 이런 논의는 어떻게 보면 대단히 부자연스런 것이다. 국채발행 이전에 일반회계로도, 특별회계로도, 또는 기금으로도 부족한 사업이 과연 무엇인지에 대한 치밀한 연구가 선행됐어야 했다는 점에서 그렇다.

어쨌든 지금 나오고 있는 얘기들을 종합해 보면 국채발행을 차세대 성장동력 분야, 대형연구개발 실용화사업, 21세기 프론티어 사업 등 미래 성장동력 확충에 대한 기여도가 높은 부문에 정부가 중점 지원한다는 모양이다. 그러나 들리는 얘기로는 “부품소재에도 국채 지원을 하자”, “연구개발형 중소기업 관련 프로그램에도 투자하자”는 등의 아이디어들도 나오고 있다고 한다.

지원형태와 관련해서는 아직 법적 정비가 안돼 있는 탓인지 올해의 국채발행분은 일단 대부분 출연으로, 그리고 나머지는 투자나

용자형태로 사용한다는 소식이다. 법적 정비가 된 후부터 어떻게 달라질지는 아직 확실하지 않다.

그런데 국제발행은 실체를 보다 분명히 하는 게 좋다. 2천700억 원을 이런저런 목적으로 여기저기 사용하다 보면 과연 국제발행의 이유가 무엇인가 하는 논란에 빠질 우려가 높아 보이기 때문이다.

게다가 연구개발에 대한 성과평가도 엄격해지고 있어 국제발행은 그런 점에서 집중적인 주시의 대상이 될 수 있다. 특히 국가채무 문제가 불거지면 상대적으로 대단히 적은 규모임에도 불구하고 연구개발이라고 해서 예외로 취급되기 어렵다는 점도 염두에 두어야 한다.

국제발행은 후세대들이 갚아야 할 몫이라는 점에서 정치적으로는 언제나 쟁점이 될 수 있다는 점을 과학기술계는 특히 유의할 필요가 있다. 물론 과학기술에 투자하면 후세대들이 이익을 보는 것이 아니냐고 주장할 수도 있겠지만 그런 논리만으로는 충분하지 않다. 그 돈이 과연 후세대에 정말 이익이 될 만큼 제대로 쓰였는가 하는 문제 제기가 있을 수 있기 때문이다.

이러저런 점을 종합하면 뭔가 상징적이고 시범적인 사업을 벌이

는 것도 한 방법이다. 순서가 거꾸로 된 느낌이 없지는 않지만 국민들이 국제발행의 상징으로 인식할 수 있는 그런 사업을 도출하는 것이 과학기술계에 던져진 최대 과제로 보인다. 만약 국민들이 공감할 그런 내용이라면 후세대에 수혜논리가 어느 정도 먹혀들면서 만에 하나 제기될지 모를 정치적 공격을 피해나갈 수도 있을 것이기 때문이다.

다음으로 지적하고 싶은 것은 국제의 지원기준과 관련한 것이다. 여기저기서 흘러나오는 얘기들을 종합해 보면 사업화 등을 통해 정부가 투자자금을 최대한 회수할 수 있어야 하며, 정부자금에 대응하여 기업 등 민간의 대응투자를 확보할 수 있어야 하고, 여러 부처가 공동으로 추진하는 사업을 우선한다는 것 등이다. 이는 국제라는 성격을 감안할 때 당연히 제기될 수 있는 조건들이다. 그러나 대상이 연구개발이라면 얘기가 달라질 수도 있다.

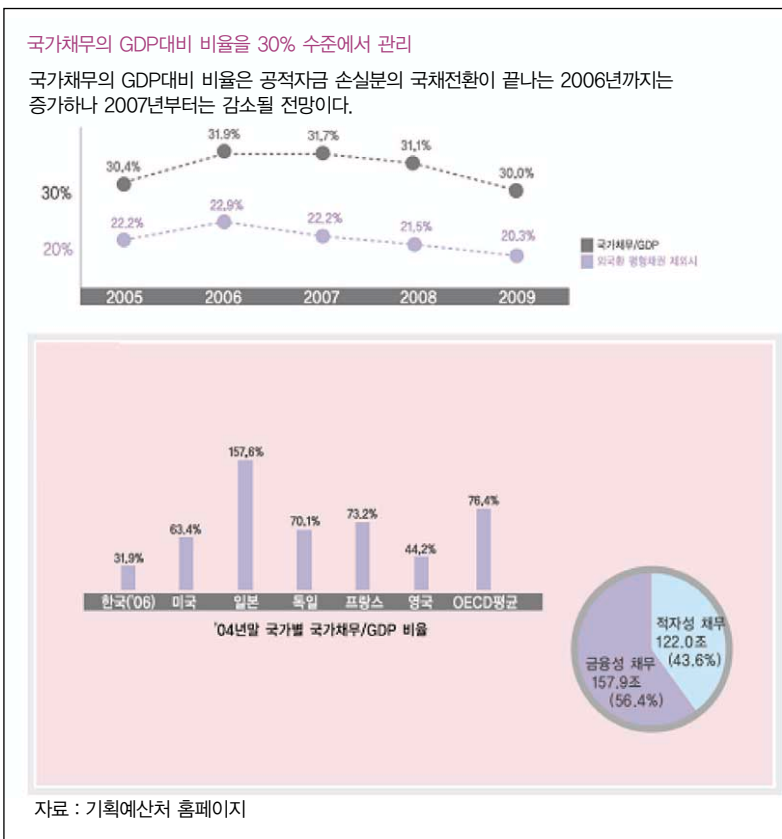
여기서 세 번째, 두 번째는 그럴 수 있다고 하더라도 첫번째 기준은 연구개발의 특성을 감안할 때 대단히 엄격한 조건이라는 사실에 유의해야 한다. 국제발행이므로 당연히 수반되는 조건 아니며 별 생각 없이 넘길 일이 결코 아니다. 혹자는 이 기준을 염두에 두고

실용화 사업에 집중적으로 국제 발행분을 집어넣고 말하기도 한다. 그런데 솔직히 말해 그것이 간단한 문제가 아니다.

그 동안 연구개발 실용화에 투자를 안 해 본 것도 아닌데 과연 그렇게 해서 투자한 만큼 직접적인 회수를 했느냐를 생각해 보면 충분히 알 수 있는 일이다. 다시 말해 실용화도 실용화 나름이지 그 대상이 연구개발이라면 자금회수 문제를 쉽게 생각할 일이 절대 아니라는 얘기다.

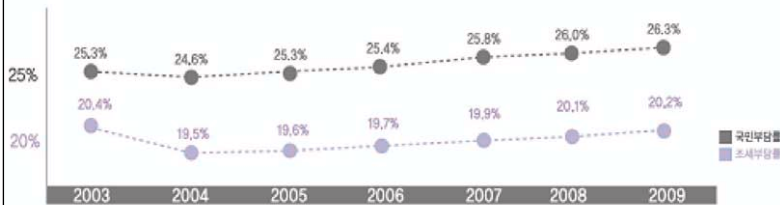
바로 여기에 국제 사용처 선별의 어려움이 있다. 회수 부분에 너무 얽매어 사업을 찾다 보면 기업이 충분히 할 수 있는 영역으로 넘어가게 돼 과연 이것이 정부가 지원할 일인가 하는 근본적인 문제에 본질적으로 부딪힐 가능성이 높기 때문이다.

만약 회수문제에 구애받지 않게 되면 사업 선택의 폭은 물론 훨씬 넓어질 수 있다. 어쩌면 과학기술계는 자금 조성의 원천은 국제이지만 사용에 관해서는 회수에 구애받지 않는 일반회계의 출연형태를 가장 선호할 수 있다. 그러나 그렇게 되면 일반회계를 증액할 일이지 왜 굳이 국제인가 하는 보다 근본적



조세부담률은 현재와 비슷한 20% 수준 유지

조세부담률은 경기활성화를 위한 소득법·법인세율 인하 등으로 최근 하락하였으나 국가재정운용계획 기간 중에는 20% 수준을 유지하고, 사회보험을 포함한 국민부담률은 2009년에 26.3%가 될 전망이다.



OECD회원국 조세부담률·국민부담률 비교



자료 : 기획예산처 홈페이지

인 딜레마에 빠질 수밖에 없다. 따라서 과학기술계가 정말 하고 싶은 사업이 있다면 그것을 출연형태로 하든, 용자형태로 하든, 투자형태로 하든 회수와 관련한 보전방안을 별도로 마련하든지 아니면 처음부터 회수조건을 완화하든지 무슨 보완적 방안 마련이 꼭 필요하다는 생각이다. 그렇지 않으면 앞으로 계속 이 문제가 불거지면서 과학기술 국채발행이 몇 년 안가서 흐지부지되고 말 가능성도 전혀 배제하기 어렵다.

국민들이 공감할 '니즈' 발굴에 국채 성패 갈려

앞으로 국채발행 연구개발 자금 집행에 대한 지배구조 문제도 잘 생각해 봐야 한다. 국채발행이 이루어진다면 과학기술기본법 등 법적 정비도 필요할 것이다. 이 때 진지하게 생각해 볼 점이 바로 이 문제다.


현재 나오는 얘기로는 국채발행을 통해 조달되는 재원을 과학기술진흥기금 등에 편입시킨 후 이를 과학기술 부문의 투자재원으로 활용한다는 것이다. 물론 그럴 수도 있다. 그러나 국채 발행의 의미나 성격, 조건 등을 생각하면 과학기술진흥기금의 지배구조하에

서 그대로 집행하는 것이 과연 좋은지는 깊이 따져볼 과제다. 차제에 과학기술진흥기금 자체의 지배구조를 바꾸든지, 아니면 국채발행으로 벌인 사업에 한해서 이에 걸맞은 지배구조를 별도로 강구하든지 연구를 해 볼 필요도 있다. 지배구조는 국채 사용에 대한 책임성과 효율성에 직결되는 문제라는 점을 분명히 인식하는 것이 중요하다.

다시 한번 강조하고 싶은 것은 과학기술 국채 발행, 이것은 어디까지나 시작이고 시험이라는 점이다. 막상 과학기술 국채 발행이 성사될 것으로 보이니 그 재원을 여기도 집어넣자, 저기도 집어넣자 하는 얘기들이 나오고 있다. 그런데 여기서 깊이 생각할 것이 있다. 2천700억 원 정도의 규모를 편성할 생각이었으면 차라리 일반회계로 증액해 주어 과학기술계에 프리미엄을 주는 것이 낫지 왜 하필 국채 인가 하는 지적도 없지 않다는 점이다. 법적 정비 미비로 이유로 올해 국채발행분의 경우 정부가 대부분은 출연형태로, 그리고 일부는 투자나 용자형태로 쓰겠다고 하는 것도 실은 이런 지적에 힘을 실어주는 셈이다. 이는 약간 비약해서 해석을 하자면 그동안

과학기술계가 국채 발행을 요구해 왔던 만큼 예산당국이 2천700억 원을 시험적으로 배정해 봤다는 해석도 가능하게 한다.

가뜩이나 성장보다는 복지에 신경을 더 쓰는 것 아니냐는 비난도 받고 있는 기획예산처로서는 이렇게라도 해서 올해 예산이 성장에도 역점을 두고 있다는 평가를 듣고 싶어 했는지도 모른다. 그러나 이런 것은 이 시점에서 중요한 게 아니다. 어쨌든 국채발행의 불씨를 살려나가는 것이 과학기술계로서는 무엇보다 시급한 일이다.

그런 점을 생각할 때 국채발행에 대한 법적, 제도적 정비를 하는 것도 물론 필요하지만 역시 가장 역점을 둘 것은 과학기술계, 예산당국, 국민들이 수궁할 만한 니즈를 발굴하는 일이라고 하겠다. 2천700억 원을 다 사용하겠다는 생각을 굳이 할 필요도 없다. 제대로 된 니즈를 발굴해 제대로 사용하는 것, 여기에 국채발행의 성패가 달렸다. 



글쓴이는 서울대학교 경제학과를 졸업, KAIST 경영대학 박사학위를 받았다.