

신청기관 : 환경부 물산업클러스터추진기획단

미국의 물 인프라 사업 지원에 관한 입법현황

소병천 | 아주대학교 법학전문대학원 교수

I 들어가며

미국은 2014년 물인프라재정혁신법(WIFIA: Water Infrastructure Finance and Innovation Act; 이하 WIFI 법)을 제정하여 주정부(州政府) 또는 지방자치단체 등이 운영하는 상하수도 등 물 인프라의 개선 및 확충을 촉진하고 있다. 미 연방 제도상 상하수도 등 물 인프라의 대부분은 주정부의 관할 하에 있어 물 인프라 개선 및 확충은 주 정부 예산으로 이루어지는 것이 원칙이다. 그러나 주 정부의 제한된 예산으로 인해 물 인프라의 개선 및 확충이 지연되어 국민 생활환경 및 위생 문제가 야기되었다. 이에 연방 정부는 국고보조사업을 진행하여 1988년 하수도시설보조기금(Clean Water State Revolving Fund, CWSRF) 및 상수도시설보조기금(Drinking Water State Revolving Fund, DWSRF) 설립을 통해 34,481개 하수시설 개량에 1,260억 달러 그리고 14,090개 상수도개선사업에 354억 달러를 보조한 바 있다.

기존 연방정부 국고보조사업과 달리 WIFI법은 연방정부가 일정한 조건 하에 주정부에게 신용대출 자원에서 장기 저리의 융자를 제공함으로써 주정부 물 인프라 사업 자원확보를 지원하는 내용을 담고 있다. 2017년 WIFI사업 주관부서인 미 연방환경청(Environmental Protection Agency; 이하 환경청)은 WIFI법을 통해 12개 사업에 23억 달러를 지원하였다. 2018년에는 미국물인프라법(America's Water Infrastructure Act)이 제정되어 기존 프로그램이 연장 확대되었는데 2018년 4월 보도자료에 따르면 환경청은 55억 달러의 재원을 확보하여 (사업 관련 주정부의 매칭 액을 감안하면) WIFI 프로그램만으로 110억 달러의 물 인프라 사업이 가능하여졌음을 발표하였다.¹⁾ 이러한 제도는 물 인프라 개선이 시급한 우리나라에 시사점이 있어 WIFIA법에 대한 전반적인 개관을 입법 연혁, 주요 지원 내용, 지원 대상자 및 대상 사업, 지원 요건 및 선정절차 순으로 WIFI법²⁾과 그 시행령³⁾을 통해 구체적으로 파악하고 우리나라에 주는 시사점을 제시한다.

1 미 환경청 보도자료 (<<https://www.epa.gov/newsreleases/epa-announces-new-funding-water-infrastructure-projects>> 최종방문 19.04.17.

2 33 USC §§3901-3914

3 40 CFR Part35

II 물인프라재정혁신법 개관

1. 배경 및 입법 연혁

WIFI 법은 2014년 6월 10일 제정되어 수자원개혁개발법(Water Resources Reform and Development Act)의 일부로 편제되었으며,⁴⁾ 2016년 국가물인프라개선법(Water Infrastructure Improvements for the Nation Act: WIIN)을 통해 일부 개정되었다.⁵⁾ 연방정부의 주정부 전속 사업을 위한 예산 지원은 원칙적으로 주간 거래(inter-states) 등 두 개 이상의 주가 관련된 사업만을 대상으로 하고 있다. 그러나 서론에서 언급한 바와 같이 주정부의 물 인프라에 대한 투자는 물 수요를 따라가지 못하여 여러 문제가 발생하였다. 미 환경청이 2012년 발간한 보고서에 따르면 전국적으로 물 인프라에 필요한 재원은 향후 20여 년 동안 하수도 2,710억 달러, 상수도 3,840억 달러 등 총 6천 6백여 억 달러로 예측되었다.⁶⁾ 이는 주정부 자체 예산은 물론 연방정부 역시 기존 국고보조사업만으로는 감당하기 어려운 상황이다. 이에 국고보조가 아니라 주정부가 물 인프라 사업 재정을 책임지되 연방정부가 재원을 융자하거나 보증을 하는 등의 2차적 재정지원제도가 대안으로 제시되었다. 2차적 재정지원제도는 주정부의 교통 인프라 사업을 연방정부가 재정 지원하도록 한 1998년 교통인프라재정혁신법(Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act)을 전례로 하였다. 이에 의회는 이를 참고하여 WIFI법을 제정하여 주 관할하의 물 인프라 사업에 연방정부의 융자지원 제도를 허용하고 환경청(EPA)이 해당 프로그램을 권장하도록 규정하였다.⁷⁾ 또한 2018년 트럼프 정부에서는 물 인프라 사업에 민간 투자를 촉진하여 일자리 확충을 도모하기 위해 2018년 미국물인프라법의 신규 제정을 통해 기존 지원 대상 사업을 확대하여 홍수규제, 가항항로 정비, 댐이나 저수지의 관리보수 등 수자원개발, 생태계복원, 수력발전소 개발, 소규모 지자체 기술지원 등에도 WIFI 프로그램을 통한 지원이 가능하도록 하였다.

WIFI법 이행을 위해 환경청은 2016년 12월 6일 물 인프라 사업을 위한 신용지원규정을 제정하여 WIFI 프로그램의 운영지침을 규정하였고, 2017년 6월 19일 프로그램의 행정비용을 지원신청시 신청수수료 등으로 받을 수 있도록 개정하였으며 2018년 6월 18일에는 상환 이전 추가발생비용 등을 전체 융자액에 산입할 수 있는 조건 및 절차 등을 마련하고 상환 절차 등에서도 신규 개정하는 등 법절차를 완비하고 있는 중이다.

2. WIFI 지원 내용

WIFI법을 통해 연방정부는 주정부의 대형 물산업, 일반적으로는 최소 2천만 달러 사업 그리고 주민수가 2만 5천명 이하의 군소 지자체의 경우는 최소 5백만 달러 이상의 사업에 사업비용 49%를 연방재정을 통해 융자할 수

4 Water Resources Reform and Development Act Subtitle C.

5 Water Infrastructure Improvements for the Nation Act Section 5008.

6 EPA, Clean Watersheds Needs Survey 2012: Report to Congress, 2012, p. 3: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-12/documents/cwns_2012_report_to_congress-508-opt.pdf> Drinking Water Infrastructure Needs Survey: Fifth Report to Congress, 2011, p. 1. <<https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-07/documents/epa816f13001.pdf>> 최종방문 19.4.27

7 33 USC § 3901(1)

있다. 주정부는 WiFi법 상의 용자 외에 기존 연방 지원제도를 통해 추가재정지원을 받을 수 있지만 모든 연방 차원의 지원 비용은 전체 사업비의 80%를 초과해서는 안 된다.⁸⁾ 최종 상환만기일은 35년 거치이며 추가 상환연기는 5년 이내에서 가능하다.⁹⁾ 용자에 대한 이자율은 결산일 당시의 연방정부의 재무부 기준 이율로 고정 금리이며 이자율은 사업 신청자의 신용도나 용자 내용에 따라 상이하지 않고 일률적이다.¹⁰⁾ 또한 상환 방법 역시 사업자의 여러 사정에 따라 맞춤형으로 정할 수 있다는 장점이 있다.¹¹⁾

2017년 WiFi 프로그램에 의해 지원받은 12개 사업과 지원액은 다음과 같다.

표 11 2017년 WiFi 지원 사업 및 지원액

	사업자의 사업명	지원액(달러)
1	워싱턴주, 킹 카운티의 조지타운 Wet Weather Treatment Station	129,000,000
2	캘리포니아주, 샌프란시스코 시 Public Utility Commission의 Biosolids Digester Facilities	625,000,000
3	캘리포니아주, 모로 베이 시의 Water Reclamation 사업	82,000,000
4	캘리포니아주, 오렌지카운티 Water District의 Groundwater Replenishment System	124,000,000
5	캘리포니아주, 샌디에고 시 Pure Water San Diego사업	492,000,000
6	네브라스카주, 오마하 시 Saddle Creek RTB	55,000,000
7	미주리주, 세인트 루이스, Sewer District의 Sanitary Tunnel & Relief Projects	43,000,000
8	인디애나 주정부 FY2017 SRF Program	436,000,000
9	테네시주, 오크 리지 시 Water Treatment Plant	25,000,000
10	메인주 수자원공사 Saco River Treatment Plant	22,000,000
11	메릴랜드 주 볼티모어 시 Capital Improvement	200,000,000
12	플로리다, 마이애미데드 카운티 Ocean Outfall Reduction	79,000,000

8 33 USC §3908(b)(2)

9 33 USC §3908(b)(5)

10 33 USC §3908(b)(4)

11 33 USC §3908(b)(3)

3. WIFI 지원 대상자 및 대상 사업

WIFI 프로그램을 이용하여 EPA로부터의 재정을 신청할 수 있는 주체는 다음과 같다.¹²⁾

- 1) 연방, 주 및 지자체 및 정부기관 그리고 그 대행기관
- 2) 법인, 파트너십(partnership) 또는 조인트 벤처(Joint Ventures)
- 3) 위탁사업체(Trust)

WIFI 프로그램의 지원 대상사업은 다음과 같다.¹³⁾

- 1) 기존 하수도시설보조기금을 통해 진행하고 있는 사업
- 2) 기존 상수도시설보조기금을 통해 진행하고 있는 사업
- 3) 상하수도 시설의 에너지효율증대 사업
- 4) 담함수(brackish) 또는 해수 담수화 사업
- 5) 대수층 함양 관리사업
- 6) 대안적 물 공급(Alternative water supply)
- 7) 물 재순환(water recycling)사업
- 8) 가뭄 예방 및 저감 사업
- 9) 위 사업에 필수적이거나 환경영향 최소화를 위한 토지 취득
- 10) 기타 미국 물 인프라 법에 의해 추가된 사업

이외에도 다음의 활동은 WIFI 프로그램으로 지원가능하다.¹⁴⁾

- 1) 계획, 기본설계(preliminary engineering), 디자인, 환경성평가(environmental review), 수익예측(revenue forecasting) 및 기타 공사 착수 및 개발 단계의 활동
- 2) 건축, 재건축, 수리 및 교체 활동
- 3) 토지 및 토지의 지분 취득, 우발성 건축(construction contingencies) 및 장비의 취득
- 4) 시장 요건을 맞추기 위한 이자비용자본화(capitalized interest), 합리적 범위 내의 예비금, 자본발행 비용 및 건축에 필요한 기타 소요 예산

12 33 USC §3904.

13 33 USC §3905.

14 33 USC §3906.

4. WIFI 지원 요건

환경청은 WIFI 지원신청 사업의 지원 적격성 여부를 심사하는데 있어 다음 요건을 심사하여야 한다.

(1) 신용도(creditworthiness)

사업 및 신청자의 신용도 평가심사의 고려 사항은 다음과 같다.¹⁵⁾

- 1) 제안하고 있는 용자의 조건, 구조 및 담보 등
- 2) 사업을 담보하거나 편당하는 전용예산의 존재 여부
- 3) 사업의 추정치 재정
- 4) 재정의 건전성 및 신청자의 과거 신용

환경청은 적용 가능한 경우 이익보호조항(rate covenant) 및 상환의무 보장성 등 신청 사업의 담보 적절성을 확인하여야 한다.¹⁶⁾ 또한 환경청은 사업자에게 신청단계에서 최소 1개 이상의 평가기관으로부터 받은 해당 사업의 투자적격성에 대한 사전평가적격의견서(preliminary rating opinion letter) 및 선정 후 협의 단계에서는 최소 2개 이상의 평가기관으로부터 받은 해당 사업의 투자적격성에 대한 최종평가적격의견서(final rating opinion letter)를 제출토록 하여야 한다.¹⁷⁾ 또한 두 개 이상의 사업으로 구성된 사업 신청서의 경우에는 신청단계부터 최소 2개 이상의 평가기관이 작성한 해당 사업의 투자적격성에 대한 사전평가적격의견서를 제출하도록 하는 등 심사절차가 강화 된다.¹⁸⁾

(2) 적절한 사업비용 (eligible project cost)

신청 사업비용은 일반적으로는 2천만 달러 예외적으로 주민수가 2만 5천명 이하의 군소 지자체의 경우는 5백만 달러 이상 이어야 한다.¹⁹⁾

(3) 전용예산출처(dedicated revenue sources)

신청 사업에 대한 연방신용증권(Federal credit instrument)은 사업자의 상환의무를 담보할 수 있는 전용예산 출처가 기재되어야 한다.²⁰⁾

15 3907 (a)(1)(B)

16 3907 (a)(1)(C)

17 3907 (a)(1)(D)

18 3907 (a)(1)(E)

19 3907 (a)(2)

20 3907 (a)(3)

(4) 민간업자에 대한 공적보증(public sponsorship of private entities)

만일 사업이 주나 지자체가 아닌 민간업자에 의해 수행되는 경우 공적 보증이 있어야 한다. 여기서 공적 보증은 사업수행 민간업자가 사업이 소재하거나 사업이 영향을 미치는 관련 주정부 및 지방자치단체와 사전에 협의를 마쳤으며 해당 주정부 및 지방자치단체가 해당 사업을 지원함을 의미한다.²¹⁾

(5) 운영 및 관리 계획

환경청은 가능한 경우 신청된 WIFI 사업의 사용수명 기간 중 운영에 적합한 예산이 확보되었는지 또는 사업의 운영, 관리 및 보수 등의 계획이 적절한지를 고려하여야 한다.²²⁾

5. WIFI 선정 절차

WIFI 프로그램의 선정절차는 크게 사업신청, 사업선정, 협상 및 완료 등 3단계로 구성된다.

첫째, 사업 운영자가 환경청이 고시한 지원신청 기간에 참여의향서를 포함한 신청서를 제출하면 환경청은 신청서 접수 후 30일 이내에 해당 지원 사업의 소재지 주정부의 인프라 재정 주무부서에 지원서 접수 사실을 통지하여야 한다. 통지를 받은 주정부는 통지 접수 후 60일 이내에 환경청에 해당 사업의 지원 사업이 기재한 용자액과 최소 같은 액수의 재정지원을 할 의사가 있음을 고지하여야 한다. 만일 환경청의 통지 후 180일 이내에 신청 사업에 대한 주차원의 재정지원협약 체결이 이루어지지 않거나 또는 주 정부의 재정 지원이 WIFI 프로그램의 이자율 등 재정지원 조건보다 나쁜 경우에는 신청서는 반려된다.²³⁾

둘째, 다음 기준을 적용하여 WIFI 지원 사업을 선정한다.²⁴⁾

- (1) 신청 사업이 홍수 위험 저감 정도, 대수층함양을 포함하여 수질 및 수량 개선 정도, 식수원의 보호 정도, 주간 상거래(interstate commerce)에 미치는 정도 등 국가 또는 지역 경제 및 공공이익에 미치는 중대성 여부
- (2) WIFI 지원 외 추가적 공공 및 민간 재정지원 계획의 적정성 여부
- (3) WIFI 지원이 해당 사업의 조속한 진행에 미치는 정도.
- (4) 신청 사업이 새롭고 혁신적인 접근방법을 채용하고 있는지 여부

21 3907 (a)(4)

22 3907 (a)(6)

23 3907 (a)(5)

24 3907 (b)(2)

- (5) 연방신용보증서에 기재된 WIFI 지원 사업의 매칭 액수
- (6) 사업이 홍수나 허리케인 등 극심한 자연재해로부터 환경을 보호하거나 또는 환경보호에 유지에 기여할 수 있는 정도
- (7) 사업이 해당 지역 에너지 개발에 기여할 수 있는 정도
- (8) 지역, 국가 그리고 국제적으로 중대한 지역의 수질과 관련된 정도, 지하수 및 지표수 기타 수자원의 수량과 관련된 정도, 중대한 홍수 위험, 기존의 지역, 주 또는 주간의 협약에서 명시된 수자원의 중대성과 관련된 정도, 높은 수준의 여가적 가치 또는 생태적 중요성을 지닌 수자원인지 여부 등 사업의 중대한 수자원에 기여하는 정도
- (9) 사업이 지역 또는 주의 주요 수자원과 관련이 있는지 정도
- (10) 사업이 연방신용증권 발행 후 90일 이내에 바로 착수될 수 있는 등의 사업 준비 여부
- (11) WIFI사업 지원이 다른 연방의 지원을 감소할 수 있는 정도

셋째, 위에서 언급한 선정 기준에 따라 선정된 사업은 최종적으로 60일에서 150일이 넘지 않는 기간 동안 환경청과 최종 세부 내용에 대한 이행 합의를 한 후 최종 선정된다.

환경청은 심사 기간을 단축하는 소위 신속심사를 운영할 수 있는데 신속심사가 가능한 경우는 다음과 같다.

- (1) 자본구조가 간단명료한 경우
- (2) 매칭 재원이 높은 경우
- (3) 고가 담보가 있는 경우
- (4) 적극적인 지방채 발행이 가능한 경우
- (5) WIFI 표준 계약모델을 사용할 의사가 있는 경우
- (6) 간단한 상환모델을 제시하는 경우
- (7) 사업자체가 일반적이며 상대적으로 리스크가 적은 경우

마지막으로 환경청은 WIFI 사업의 신청 시 선정심사 및 관리감독 등에 소요되는 비용을 충당하기 위해 일정한 수수료를 부과할 수 있다. 신청단계에는 2천만 달러 이상의 일반 사업의 경우 10만 달러 그리고 군소 지자체가 신청한 5백만 이상 2천만 달러 이하의 사업은 2만 5천 달러의 신청수수료가 부과된다. 신청 수수료 외에 사업 선정과정에서 진입된 사업은 추가로 선정에 필요한 심사수수료를 부과할 수 있다. 이는 일반적으로 상환능력을 심사하는 과정에서 필요한 기술사, 변호사 및 회계사의 비용에 상응하는 액수로 일반적으로는 25만 달러에서 50만 달러의 범위이나 만일 위험성이 높고 복잡한 사업의 경우 그 이상의 수수료가 부과되는 경우도 가능하다. 상기의 수수료는 WIFI 프로그램을 통한 용자액에 포함하여서는 안 된다.

III 시사점

상하수도 등 물 관련 기본 인프라는 국민의 생활환경과 밀접한 관련이 있다. 우리나라는 전력, 통신 및 교통망 등 타 사회 인프라는 지속적 투자를 통해 개선 및 발전을 이루고 있으나 상하수도 등 물 인프라는 예산상의 문제로 개선이 더디게 이루어지고 있다. 특히 노후 상하수로의 누수 문제는 수자원의 낭비 및 2차 오염 등으로 환경문제를 야기한다. 현재 상하수로의 경우 환경부와 시도지사 등 지방자치단체(이하 지자체)의 관할이나 실질적으로 지자체의 업무이다. 그러나 서울 경기 외 재정자립도가 낮은 지자체의 경우 물 인프라 개선에 필요한 예산이 절대적으로 부족한 상태이다. 지자체의 물 인프라 개선 사업에 부족한 예산은 지방채 발행 외 중앙정부의 특별교부금 및 국고보조지원사업에 의존하여야 하지만 이 역시 제한적으로 다른 대안을 모색할 필요가 있다. 수년전부터 상하수도 민간 자본투자가 이루어지고 있으나 이에 대한 시민단체의 거부감과 저렴한 상하수도료 등 재정적 문제로 물 인프라에 대한 민간자본투자도 여의치 않은 상황이다. 이러한 여건을 감안하면, 물 인프라의 소유 및 운영 주체를 정부 등 공공영역으로 한정할 수 있는 방안으로 미국의 예를 참고하여 지자체 채권 발행 시 중앙정부의 신용보증이 가능토록 하거나 및 중앙정부가 지자체에 정부신용을 담보로 한 재정확보를 가능토록 하여 지방자치단체의 물 인프라 사업을 지원하는 방안을 지방자치법 및 국가재정법 등과의 정합성을 고려하여 적극적으로 검토할 필요성이 있다.

참고문헌

Overview of WIFIA Program, EPA, 2017.12.6.

Clean Watersheds Needs Survey 2012: Report to Congress, EPA, 2012,

Drinking Water Infrastructure Needs Survey: Report to Congress, EPA, 2011.