

미국 지방자치단체의 인프라 투자 자원 조달 사례

- 인프라 투자 대비 유지·관리비용 늘어, 부족한 자원은 공모 방식 채권 발행으로 조달 -

박수진 한국건설산업연구원 연구위원 jin@cerik.re.kr

미국 지자체의 인프라 투자 현황

미국은 인프라에 대한 투자를 1970년대까지는 약 3.0% 수준, 1980년대부터 2014년까지는 GDP의 약 2.5% 수준을 지속적으로 유지하였다. 하지만 명목 GDP 자체가 계속 성장하였으므로 금액 기준의 인프라 투자 예산은 당연히 지속적으로 증가하였다. 아래 <그림 1>을 보면 인프라에 대한 투자는 중앙정부보다는 지방자치단체 위주로 이루어지고 있음을 알 수 있다. GDP 대비 약 2.5%

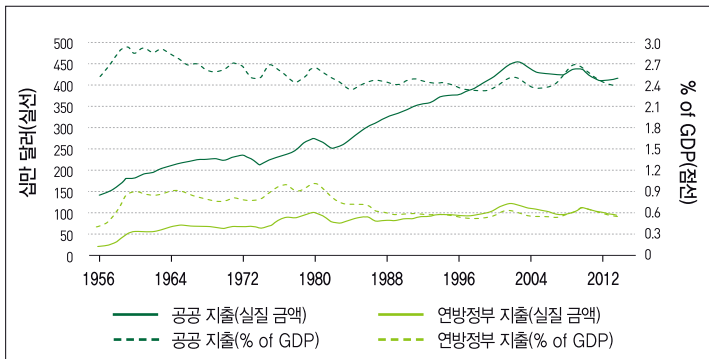
수준의 교통과 수자원 부문의 인프라 지출 중에서 중앙정부가 약 0.6%, 지방정부와 주(state)정부가 나머지 1.9% 정도를 사용하였으므로 이를 지출 금액 중에서 차지하는 비율로 환산하면 대략 24%와 76% 정도가 된다.

우리나라와 마찬가지로 미국에서도 지방정부는 자원 조달 규모에 비해 인프라 지출 금액이 높아 중앙정부의 지원에 상당 부분 의존할 수밖에 없다.¹⁾ 따라서 지방자치단체에서 더 많은 인프라 투자 자원을 조달할 수 있도록 중앙정부가 보조해주는 (포괄적) 지원 프로그램이 제공된다.

도로부문²⁾의 예를 보면 대략 미국의 도로 총연장은 400만 마일 정도이다. 그중에서 중앙정부가 관리하는 Inter-state highway의 비율은 불과 3.5%이며, 주정부가 18.8%, 지방정부가 77.7%를 관리한다(<그림 2> 참조). 2016년에 실제 지출한 금액을 기준으로 비교하면 총 2,384억 달러 중에서 지방정부와 주정부가 약 80%를 지출하였고, 중앙정부가 약 20%를 지출하였다. 반면에 신규 건설비용을 보면 총 1,054억 달러 중에서 지방정부와 주정부가 약 58%, 중앙정부가 약 42%를 사용하였다.³⁾

<그림 1> 미국의 교통 및 수자원 부문 인프라 지출 (1956~2014년)

(단위 : 1979년 물가 기준 10억 달러, GDP 대비 %)



자료 : Congressional Budget Office(2015) ; BROOKINGS(2016)에서 재인용.

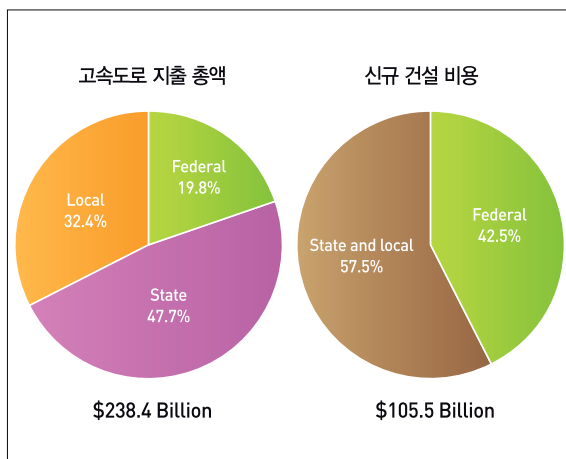
1) 물론 주(states)별, 지방정부(Local governments)별로 재정 자립도가 다르므로 개별적인 의존도는 차이가 있을 수 있다.
 2) 미국의 여객 운송 수단별 의존도를 살펴보면 약 85.6%가 개인용 자동차에 의존하고 있고, 불과 14.4%가 대중교통을 이용한다. 화물 운송도 거의 대부분을 트럭에 의존하므로 도로에 대한 인프라 투자 비중이 압도적으로 높을 수밖에 없다. 따라서 도로에 대한 지출을 기준으로 살펴보았다.
 3) 중앙정부의 신규 건설 지출비용 중에서도 상당 부분은 지방자치단체의 보조금으로 사용되었다.

미국의 인프라 현황과 투자 자원 부족

미국도 우리나라의 교통·에너지·환경세와 유사하게 인프라 건설 및 유지관리에 사용하기 위한 목적세(ear mark tax)로 'Federal Gasoline/Diesel Tax'를 걷고 있다. 이 세금 중에서 평균 85%에 해당되는 금액이 도로부문의 건설과 유지관리로 사용된다. 하지만 <그림 3>과 같이 2016년 도로부문에 지출된 비용을 살펴보면 'Federal Gasoline/Diesel Tax'로 충당된 예산이 불과 41%였다. 나머지 59%는 연방정부 차입금, 민간 투자 및 교부금 등에 의존하였다. 따라서 소요되는 지출에 비하여 세금(정부 재정)으로 충당할 수 있는 비중이 절대적으로 부족하다는 것을 알 수 있다. 이러한 이유로 미국의 인프라 상황은 지속적으로 악화되었다. 2017년 기준으로 평균 인프라 등급은 D+이고, 이를 수정하기 위한 비용은 10년간 3조 6,000억 달러 규모로 추정된다. 하지만 10년간 SOC 재정 여력은 1조 9,000억 달러로 추정돼 1조 7,000억 달러가 부족할 것으로 예상된다. 투자가 부족하면 시간이 갈수록 투자 부족 금액은 더욱 심화될 것이다.

<그림 2> 미국 도로 관리 주체별 지출 금액

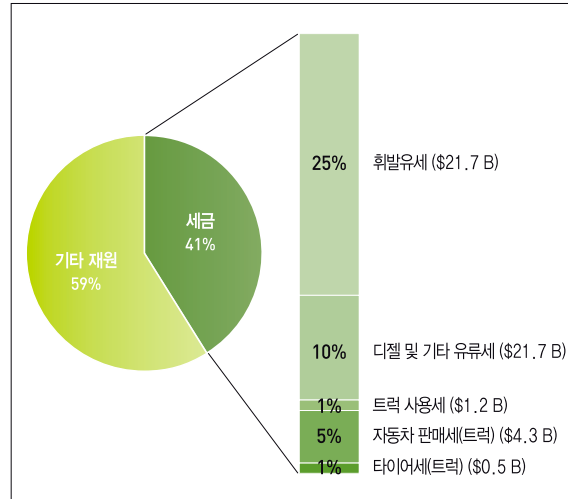
(단위 : 십억 달러)



자료 : US DOT(2016).

<그림 3> 미국 도로부문의 자원 조달(재정) 비중

(단위 : 십억 달러)



자료 : US DOT(2016).

PAB를 통한 투자 자원 조달

Private Activity Bond(이하 PAB)는 사기업 등 사경제주체가 공공재를 공급할 때 그 자금 조달이 원활하게 이루어지도록 주정부 또는 주정부를 대신하여 발행하는 채권을 의미한다(26 U.S. Code §141(a)). PAB가 'Qualified Private Activities'를 위해 발행되는지를 판단하는 일정 요건에 해당될 경우에는 비과세채권으로 보아 이 자소득에 대한 소득세가 면제(26 U.S. Code § 142(a))되는 특징을 지니고 있다. 이 요건에 해당되기 위해서는 '모집되는 자금의 95% 이상이 공항, 항만, 대중교통, 정수시설, 쓰레기 처리시설, 임대주택사업, 지역 전기·가스·냉난방 보급시설, 위험 폐기물 처리시설, 공공 교육시설, 고속철도시설, 고속도로 등' 내국세법 제142조(a)가 규정하는 사업에 투입되어야 한다(26 U.S. Code §142(a)).

Qualified Private Activities의 범위는 1968년 수익 및 지출조정법(Revenue and Expenditure Control Act of 1968)에 의해 12개 사업으로 지

정된 이후, 1986년 세금조정법(The Tax Reform Act of 1986)에 의해 22개 사업⁴⁾으로 확대⁵⁾되었는데, 연방정부는 22개의 사업 중 13개 사업에 대해 개별 사업별로 발행 한도 및 그 산정 기준을 달리 두는 방식으로 주정부가 발행할 수 있는 PAB의 발행 한도(Volume cap)를 정하고 있다.⁶⁾

반면에 우리나라의 경우에는 정부 및 지방자치단체가 공채를 발행하기는 하나, 사경제주체가 자금을 조달하여 정부와 함께 시행하는 Qualified Private Activities에 대한 채권 조달 보조 방안은 없다. 즉, 현행 「지방재정법」 제11조 제1항에 따르면 지방자치단체가 지방채를 발행할 수 있는 경우는 ①공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당, ②재해 예방 및 복구사업, ③천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입 결함의 보전, ④지방채의 차환 등에 한정되어 있고, 「지방재정법」이 명시하는 개별 법령⁷⁾에 근거해서만 발행이 가능하다. 또한 현행 세법은 공채에서 발생하는 이자소득에 대해 과세하도록 하고 있다. 다만, 1981년과 1982년 이전에 비과세소득으로 열거⁸⁾되었던 공채로서 아직 상환 기간이 남아 이자소득이 발생하는 경우에 대해서는 경과 규정(「소득세법」 법률 제4803호, 1994.12.22. 전부 개정, 제9조)에 근거하여 비과세소득으로 취급된다.

PAB를 통한 지자체의 자원 조달 사례

앞서 설명한 바와 같이 PAB는 주 또는 지방 정부의 프로젝트를 추진하기 위하여 발행할 수 있는 채권이며, 개인 투자자가 받는 이자소득에 대하여

연방소득세가 감면되므로 그만큼 저렴하게 인프라 투자 자금을 조달할 수 있는 장점이 있다.

최근 버지니아에서 개통된 엘리자베스 리버 크로싱(Elizabeth River Crossing) 터널 프로젝트 사례를 살펴보면 선순위 차입금을 TIFIA 대출금과 PAB를 통하여 조달한 것을 확인할 수 있다. 이 프로젝트는 버지니아주 노퍽(Norfolk)과 포트머스(Portsmouth) 시를 잇는 지하(침매) 터널을 Toll Concession(DBFOM) 형태로 추진한 사업으로, 총사업비가 20.9억 달러에 달하며 운영 기간은 개통 후 58년이다.

이 지역은 버지니아주 노퍽(Norfolk)시와 포트머스(Portsmouth)시를 연결하고 있었던 미드타운 및 다운타운 터널의 노후화와 용량 부족으로 정체가 심화되었다. 미국 동부 해안에서 가장 큰 미군기지가 있는 곳으로 도시 성장이 매우 빠르게 이루어졌지만, 교통 혼잡이 장애 요인으로 지목되어 왔다. 특히 허리케인 등 자연재해가 자주 발생하는 지역이므로 유사시 신속하게 차량을 대피시켜야 하는데, 기존 터널의 노후화와 정체가 지체 요인으로 작용하고 있었다. 이러한 요인들로 인하여 본 사업이 동부 지역의 투자 우선순위 사업으로 선정되었다. 하지만 버지니아 주정부는 대규모 투자를 한꺼번에 감당할 만한 재정적 여력이 부족했으므로 대규모의 복잡한 사업을 P3로 우선하여 추진하는 전략을 선택하였다.

〈표 2〉와 같이 총 11억 4,000만 달러의 선순위 차입금 중에서 6억 7,500만 달러가 PAB로 조달되었다. 그리고 선순위 차입금 중 나머지 4억 6,500만 달러는 중앙정부의 보증 하에 중앙은행

4) 26 U.S. Code § 142, 143, 144, 145, 1440U-3.

5) Congressional Research Service, "PrIVate ActIVity Bonds: An Introduction", 「CRS Report」, 2016. 7면 및 11~12면.

6) Congressional Research Service, "PrIVate ActIVity Bonds: An Introduction", 「CRS Report」, 2016. 11면.

7) 예를 들어 「2018 평창동계올림픽대회 및 동계패럴림픽대회지원 등에 관한 특별법」, 「국제경기대회지원법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「공항시설법」, 「신항만건설촉진법」, 「재해위험개선사업 및 이주대책에 관한 특별법」 등이 있다.

8) 예를 들어 국가가 발행한 산업부흥채권, 징발보상채권, 국민주택채권, 전신·전화채권 및 지방자치단체가 발행한 지하철·도로·상수도 공채의 이자와 할인액 등이 있다.

〈표 1〉 엘리자베스 리버 크로싱 (Elizabeth River Crossing) 개요

항목	내용
위치	버지니아주 노퍽(Norfolk) 및 포츠머스(Portsmouth) 시
주무 관청	버지니아교통국(VDOT)
사업 법인명	엘리자베스 리버 크로싱 유한회사
사업 참여사	(지분 출자 참여사) • Skanska 인프라개발 (Skanska Infrastructure Development Inc.) • 맥쿼리 홀딩스(Macquarie Financial Holding Limited) (건설사) • Skanska 미국 법인(Skanska USA Civil Southeast Inc.) • 키윗(Kiewit Construction Company) • 웨이크마린(Weeks Marine Inc.)
투자 규모 ⁹⁾	총사업비 : 20억 8,900만 달러 건설비 : 15억 달러
주요 사업 내용	5가지의 프로젝트가 한 개의 패키지로 묶여서 번들링된 형태로 ① 엘리자베스강을 가로지르는 새로운 미드타운 터널 (New Midtown Tunnel) 신설 ¹⁰⁾ ② 노퍽(Norfolk) 방향 진입 구간 확장 및 인터체인지 개선 ③ 포츠머스(Portsmouth) 방향 진입 구간 확장 및 인터체인지 개선 ④ MLK 확장을 통한 런던블러버드(London Boulevard)로부터 I-264까지 고속도로 연결 및 개량 ⑤ 기존의 미드타운 터널 및 다운타운 터널 개량
사업 방식	민간투자사업(DBFOM / Toll Concession) ¹¹⁾
사업 기간	건설 기간 : 55개월(2012년 4월~2016년 12월) 운영 기간 : 개통 후 58년

자료 : 최석인 등(2017).

〈표 2〉 엘리자베스 리버 크로싱 (Elizabeth River Crossing) 재원 조달

항목	금액	비율
자본금	2억 7,200만 달러	13.01%
정부 보조금	4억 1,000만 달러	19.62%
선순위 차입금	Private Activity Bond	6억 7,500만 달러 32.30%
	TIFIA Loan	4억 6,500만 달러 (예치이자 포함) 22.25%
프로젝트 기간 중 기존 터널 요금 징수	2억 6,800만 달러	12.82%
합계	20억 9,000만 달러	100%

자료 : VDOT(2017) ; 최석인 등(2017) 재인용.

9) 환율 1,150원 적용시 환산 금액은 약 2조 4,000억원과 1조 7,250억원임.

10) 기존에 존재하던 동일 루트의 터널은 개·보수하여 확장된 2개 차로로 사용함.

11) 민간투자자가 설계, 건설, 자금조달, 운영 및 유지관리를 담당하는 방식임.

12) 부족한 인프라 투자를 위한 재정 여력 보완 이외에도 정부의 재원 조달원을 다양화하고, 시중 유동자금을 (부동산 투기 대신) 생산적인 인프라 투자 부문으로 유도할 수 있으며, 사용 요금 부과 또는 인상에 대한 저항을 줄일 가능성이 있다. 그리고 개인 투자자에게 안정적인 연금성 금융자산을 제공할 수 있고, 대체 투자와 관련된 채권(자본)시장을 육성할 수 있는 등의 사회적인 순기능이 그 사례들이다.

으로부터 대출받는 TIFIA Loan으로 조달되었다.

우리는 무엇을 준비해야 하나

우리나라는 아직까지 재정 건전성이 좋은 상태이므로 신규 인프라 투자를 위한 재정 여력도 충분한 편인 것으로 판단된다. 하지만 지속적인 복지 지출 규모 증가, 노후 인프라에 대한 재투자 수요 도래, 미래 남북 경제협력 확대 등으로 인하여 재정투자 여력을 초과하는 급격한 투자 수요가 발생할 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 선제적으로 인프라 건설을 위한 민간 재원조달 채널을 공모 방식으로 준비할 필요가 있다. 공개 자본 시장에서 공모 방식에 의한 채권을 발행한 자금조달을 할 경우에 부수적인 사회적 순기능도 기대할 수 있다.¹²⁾

공모 방식의 사회기반시설채권 발행을 위해서는 무엇보다도 증권회사의 채권 인수 가능성이 전제되어야 한다. 공모 채권은 투자자에게 팔리지 않을 경우에 대비하여 인수 기관의 역할이 필수적으로 요구되므로 증권회사의 역할이 매우 중요하다. 공모 방식의 사회기반시설채권이 작동하기 위해서는 이 채권이 발행 시장에 일정 규모 이상으로 주기적인 물량이 공급될 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 증권회사 입장에서는 관련 전문 인력 확충 등에 따라 동 시장의 거래량이 확보되어야 하기 때문이다. 그리고 일반 개인 투자자들이 보다 쉽게 공모 방식의 인프라채권에 접근할 수 있도록 채권의 만기를 10년 이내로 만들어서 발행하고 차환 발행을 통해서 재발행될 수 있도록 관련 제도 개선도 따라야 한다. **END**