

下水道使用료를 어떻게 볼 것인가

丁 奎 榮

머리 말

1. 下水道使用료란 ?
2. 下水道使用료는 왜 받아야 하나 ?
3. 下水道使用료에 대한 一般의 疑問에 대한 解明

맺는 말

머 리 말

下水道使用료에 관한 論議가 議政壇上에서 또는 各種 「매스컴」에서 相當히 活發한 것 같다. 下水道使用료는 水道料金の 引上과 多름없다느니 都市計劃稅, 糞尿收去手數料와 重復된다느니 下水道施設의 水準이 使用료를 받을 때가 아니라느니 國民經濟水準에 비추어 받을 때가 아니라느니 等等.

이제까지 없던 制度를 만들어 새로운 市民負擔이 된다는 點에서 以上の 論議들이 活發하다는 것은 오히려 當然한 일이라 여겨지기도 한다.

그러면 果然 下水道使用료는 위에서 列擧한 대로 不當한 새로운 負擔일 것인가 筆者는 이 制度를 만드는 서울시의 主務局長으로서 이에 대한 一般의 올바른 理解를 위하여 이 制度의 意義와 徵收의 必要性, 使用료徵收의 對象 그리고 위에서 提起된 疑問들에 대하여 무언가 밝히는 것을 하나의 義務라 생각한다. 그리고 그것은 어떤 行政事案이라 하더라도 그것이 效率의 所以로 施行되기 위해서는 住民의 理解乃至 支持가 絶對的으로 必要하기 때문이다. 勿論 이 制度가 實施됨에 있어서는 談話文, 公告文等 公

서울特別市 下水道局長・技術士・本會副會長

式文書로서 充分히 意思表明이 있겠지만 그것은 一般市民 全部를 對象으로 하는 것이고 本稿는 讀者가 上下水道關係者들로 多少 專門的인 立場에서의 理解도 必要할 것이므로 이대로의 意義가 있다고 보고 寄稿하는 것이다.

1. 下水道使用료란

下水道使用료는 下水道라는 公共施設의 使用에 대한 金錢上의 反對給付이다. 公共施設의 使用에 대한 金錢上의 反對給付로서의 使用료에는 여러가지가 있다. 市立運動場 使用료, 市民會館 使用료, 給水 使用료, 有料道路 使用료等.

使用료는 使用에 대한 金錢上의 反對 給付라는 點에서 使用與否와는 關係없이 能力에 따라 負擔하는 租稅와 다르다.

또한 使用료는 使用時마다 負擔하는 點에서 受益者 負擔金과도 다르다. 受益者負擔金은 使用에 따른 受益에 賦課하는 것이 아니라 公共施設의 設置로 인한 地價의 上昇에 대하여 土地의 所有主에게 負擔시키는 것으로서 그 趣旨는 全體市民이 낸 稅金으로 設置한 公共施設로 因하여 地價가 上昇한 것이므로 이를 그대로 두는 것은 社會正義乃至 公費負擔의 衡平의 原則에 어긋나게 되기 때문이다.

또한 使用료는 使用으로 因한 利益의 程度에 相應하여 負擔시키는 것을 그 性質로 하고있는 點에서 租稅나 受益者 負擔金과도 다르다.

그러면 道路는 公共施設인데도 그 使用에 使用료를 負擔하지 않는데 下水道는 무엇이 다르길래 使用료를 받는 것인가 하는 疑問이 있으나 그것은 같은 使用關係라 하더라도 그 使用이 特定지어지는 경우에 限한다고 생각하면 理解가

된다. 卽 道路의 경우 通行을 함에 있어서 누구나 自由로이 使用할 수 있는 一般道路는 使用者가 特定되지 않으나 有料道路는 一定 區間을 指定 그 區間을 通行하는 車輛의 運轉者에게는 有料道路料금이 賦課되며, 또 道路敷地, 河川敷地를 占用하는 경우에는 道路占用料 또는 河川 占用料를 賦課하는 것과 같다.

下水道使用者가 特定지어진다는 것은 公共下水道에 排水設備를 接屬시켜 下水를 排除하여 使用하는 形態를 말한다. 都市에 살면서 下水道를 使用하는 것은 一般의인 것이므로 特定한 使用關係라고 할 수 없지 않느냐고 異議를 提起할지 모르나 下水道의 普及率이 100%인것도 아니지만 실혹 100% 使用한다고 할지라도 排水設備를 公共下水道에 接屬시켜 下水를 排除하는 것이므로, 使用者가 明確이 把握될 수 있고, 또 使用의 樣態가 量的으로 多樣하고, 質的으로(水質을 意味함) 隔差가 甚하다는 것을 생각할 때, 다른 負擔形態로는 下水道의 使用에 대한 金錢上의 給付義務를 合理的으로 賦課할 수 없다는 것을 알 수가 있는 것이다.

2. 下水道使用料는 왜 받아야 하나

下水道使用料가 市民의 負擔을 要하는 것인 만큼 이의 徵收에는 相當한 理由가 있어야 한다. 다음으로 그 理由를 檢討하여 보기로 한다.

가. 下水道서비스를 向上시키기 위해서 받는다.

1976年末現在 서울特別市の 下水道 普及率은 50%를 若干 上廻하는 水準으로서 市民의 生活에 不便한 點이 많을 뿐 아니라 世界 主要都市들의 水準에 비추어서 창피한 水準이기도 하다.

汚水가 路面으로 汎濫하는 地域이 相當數 있는가 하면 暴雨時에는 排水의 不良으로 浸水를 가져오는 地域도 相當數 있다. 今年 7月 集中豪雨時 總被害額 約 60億圓中 半以上이 下水道 不備로 인한 浸水라고 推定된다.

落後된 下水道普及及實態를 早速한 時日內에 向上시키는 데는 莫大한 投資를 要한다. 推計에 의하면 下水道普及率 1%를 向上시키는 데 所要되는 費用이 約 60億圓으로서 70% 水準으로 끌어 올리기 위해서는 1,200億圓이나 所要된다.

한편 下水道는 都市의 基盤施設로서 이의 普及及實態는 그 都市의 整備水準을 말해주는 것으로 住民生活環境의 向上을 위해서는 勿論 國際都市로서의 體面維持를 위해서도 早速한 整備 促進이 要請된다. 參考로 世界主要都市의 下水道 普及率을 紹介하면 <表 1>과 같다.

<表 - 1> 世界主要都市의 下水道普及率

都市名	排水面積 普及率	排水人口 普及率	基準 年度	備 考
뉴 욕	79.9	82	1971	※排水面積普及 率의算出方式 排水面積 市街地面積 × 100
시카고廣域圈	89	100	1974	
런 던	100	100	1971	
西 베 르 린	84.6	97	1974	
빠 리	100	100	1971	※排水人口普及 率 排水人口 總人口 × 100
東 京		63	1976	
大 阪	89.8	89.8	1976	
名 古 屋	71.8	70.0	1976	
싱 가 폴	86.1	67	1974	

註: 이 表에서 處理能力普及率을 表示하지 않았으나 大體로 이들 都市는 處理能力에서도 같은 普及率 이라 推測됨.

나. 漢江의 水質保全을 위해서 받는다.

首都圈의 것줄인 漢江은 750萬 서울市民을 비롯한 流域住民의 生活下水와 工場廢水로 因하여 病들어 있고 날이 갈수록 더 심해져 가고 있다.

이미 漢江下流에서 잡힌 물고기中 척추가 흰 것이 있다는 報道가 있었고 一部 上水道水源地的 原水로서의 適正值도 論難이 되고 있으며 漢江의 물을 대어 收穫된 쌀에는 重金屬이 含有되어 있다는 報告가 「매스콤」에 報道된바도 있었다.

自然環境이 惡化된 都市가 繁榮과 發展을 約束받을 수 없음을 歷史가 證明하고 있다.

漢江을 救하는 길은 오직 漢江에 流入되는 下水를 處理하여 漢江으로 放流시키는 길이 있을 뿐이다. 서울特別市는 이를 위해 淸溪川과 中浪川 下水處理場의 建設에 이어 首都圈廣域 下水道建設을 計劃하고 있다.

下水處理事業은 莫大한 投資를 要한다. 昨年 9月 竣工稼動中에 있는 淸溪川 下水處理場<處

理能力 25萬屯/日, {1970.6.5~1976.9.21(6個年 3月)}은 61億원을 들여 建設했는데 年間 維持管理費가 借款償還을 합쳐 10億원이 든다. 한편 中浪川 下水處理場<處理能力 21萬屯/日, {1975.12.27~1978.12.31(3年間)}은 110億원을 들여 來年末 竣工豫定인데 역시 年間 維持管理費가 10億원 程度 들 것으로 推定되며, 廣域 下水道 建設費는 約 2,000億원이 所要될 것으로 推定되는데 이들 莫大한 費用을 이제까지의 市稅收入에만 依存해 가지고는 漢江의 水質保全은 百年何清格이 아닐 수 없다.

以上 將來 下水道施設投資의 大宗이 되는 것들을 推定하여 보았지만 그렇다고 急速히 下水道의 普及을 向上시킬 수는 없다 하더라도 이제까지의 下水道事業費規模 以上을 오로지 施設投資에 使用하고 下水道使用料로 받아 들이는 分에 대하여는 維持管理와 既存施設의 改良에 充當함으로써 下水道普及을 促進시키고 漢江의 水質保全事業을 積極的으로 推進하여 市民의 사랑받는 漢江이 되도록 하기 위해서는 새로운 歲入源으로서의 下水道使用料의 徵收는 不可避한 것이다.

더구나 外國과 같이 下水道施設投資에 대한 國庫補助가 全無한 우리의 現實을 勘案할때 그 必要性은 더한 것이다.

다. 公費負擔의 衡平의 原則上 받아야 한다.

公共施設의 使用에 따른 反對給付는 使用程度에 따라 負擔해야 하는데 이제까지처럼 租稅에 依한 收入만으로 下水道事業에 充當時 本 地의 下水道 未普及地域의 住民은 下水道使用을 하지 않으면서 下水道費用만 負擔하여 公平치 못한 結果가 된다. 또 같은 下水道使用者라 하더라도 많이 使用(排除)하는 者와 적게 使用(排除)하는 者와의 사이, 또는 下水를 處理하는데 費用이 많이 드는 下水를 排出하는 者와 그렇지 않은 者와의 사이에 負擔의 差等이 있어야 하는데 市稅는 그렇지 않으므로 不公平한 結果가 되는 것이다.

라. 公共施設의 使用의 性格上 받아야 한다.

雨水는 하늘에서 떨어지므로 個人에게 責任이 없으나 使用한 물은 더럽혀졌으므로 應當 使用者가 排除 또는 處理하여야 하는 것이나 便宜上

公共團體가 이를 代行하는 것이므로 이에 관한 費用은 使用者가 負擔하는 것이 妥當한 것이다.

3. 下水道使用料에 대한 一般의 論議에 대한 解明

가. 下水道使用料의 徵收對象에 대하여

下水道使用料의 料率을 水道料金の 몇%라는 式의 이른바 水道料金比例制를 採擇한다니가 그러던 下水道의 使用與否에 不拘하고 水道使用者에게는 모두 負擔시키는 것이 아니냐, 工場이나 호텔等에서는 地下水를 많이 使用하는데 水道料金에 加算하여 받으면 漏落되어 不받게 되니 不公平하다. 結局 水道料金引上이 아니냐는 等 議論이 紛紛하다.

勿論 이와같은 疑問은 아직 公式的인 意思表示를 한적이 없으니 當然히 있을 수 있는 일이 겠지만 이 機會에 밝혀두기로 한다.

첫째로, 下水道使用料는 下水道라는 公共施設의 使用에 대한 反對給付이므로 下水道를 使用하지 않는 者에게는 負擔시키지 않는다. 勿論 여기에는 下水道使用者와 非使用者와의 區分을 위한 技術的인 어려움이 있기는 하지만 要는 公共下水道에 排水設備를 接屬시켜 下水를 排除하는 者는 下水道의 使用者라할 수 있으므로 使用料를 負擔하게 되겠지만 그렇지 않은 者에게는 使用料의 徵收對象者가 아니라고 보면 될 것이고 따라서 비록 上水道는 使用하는 者라 할지라도 排水區域外의 下水道非使用者에 대하여는 對象에서 除外될 것이다.

또한 이와같은 關係는 下水道使用料의 徵收가 水道料金の 引上이 아니냐는 疑問에 대한 答도 된다고 생각한다.

水道料金は 水道費特別會計에 의한 水道事業을 經營하는데 따르는 料金이고 下水道使用料는 下水道事業을 經營하는데 따르는 料金임은 새삼 말할 必要가 없을 것이다.

둘째로, 下水道施設의 水準이 果然 下水道使用料를 徵收할 時期인가에 대하여

下水道使用料의 徵收開始時期를 下水道施設의 整備水準에 비추어 檢討하는 것도 一理는 있다. 왜냐하면 下水道使用料는 下水道의 使用에 대한 反對給付이므로 下水道라는 公共施設의 整備水準이 極히 不良할 때에는 使用에 따른 惠澤

이 微微하여 反對給付를 받는 것 自體의 意味를 찾기가 어려울 것이기 때문이다.

그러면 果然 우리의 現實은 下水道使用料를 받아서는 안될 水準일 것인가를 알아 보아야 할 것인가 市是 下水道使用料의 徵收는 이제 開始하려는 段階이므로 外國의 先例에 비추어 보는 수 밖에 길이 없다.

參考로 日本의 경우를 보면 日本에서 下水道使用料를 받기 始作한 年度는 1940年度 大阪市가 받기 始作하면서 부터인데 이 때를 前後한 日本 6大都市의 水道普及率을 보면, 그後 20年後인 1960年度에 29%로 나타나 있어 1940年度에는 그보다 훨씬 낮은 水準이었을 것으로 짐작되며 따라서 서울시의 下水道普及率이 1976年度末現在 50%를 若干 上廻한다고 할때 下水道의 整備水準이 下水道使用料를 徵收 할 時期가 아니라고는 생각되지 않는다. <表 2>

<表 - 2> 日本 6大都市의 下水道普及實態 (1960年末現在)

都市名	市街地面積 A ha	排水面積 B ha	B/A %
東京都	53,000	11,850	22
大阪市	18,000	7,300	41
名古屋市	14,000	6,850	49
橫濱市	11,000	3,000	27
京都市	7,000	1,700	29
神戸市	5,000	550	11
計	108,000	31,250	29

資料：下水道와 財政 日本都市センター / 全國市長會, 1961年版, P. 71.

세째로, 國民經濟水準에 비추어서 下水道使用料를 徵收할 時期인가에 대하여

世界 各國의 下水道使用料徵收狀況을 보면, 歐美 各國은 都市의 發達이 일렀고 都市整備水準이 높은만큼 下水道使用料도 일찍부터 徵收하였다.

이웃 日本만해도 1940年度부터 徵收했는데 1960年度の 1人當 GNP가 464弗 이었음을 생각할때 이보다 20年前인 1940년에는 100弗 未滿이었을 것으로 짐작된다.

이에 대하여 우리의 경우 1976年末現在 1人當 GNP가 700弗을 넘어섰다고 생각할때 下水道使用料의 徵收開始時期는 오히려 늦은 感이 있다 할 것이다.

다섯째로, 都市計劃稅 또는 汚物收去 手數料와 의 重復與否에 대하여

下水道事業이 都市計劃事業인만큼 都市計劃稅를 財源으로 하게 된다는 點에서 一部 重復은 不可避하다. 그러면 一部 重復自體는 不當한 것인가? 그렇지가 않다. 왜냐하면 下水道使用料自體가 下水道事業費의 總財源으로 充當하는 것도 아니며, 우리의 下水道처럼 合流式인 경우에는 下水道事業費의 負擔도 汚水分과 雨水分으로 分類하여 汚水分은 下水道使用料로서 下水道의 使用者가, 雨水分에 대하여는 市費로서 租稅로 充當하게 되어 있으므로 어차피 租稅가 下水道事業費의 一部를 充當하는 것은 下水道의 構造自體가 合流式인 點에서 오히려 妥當하며 또 都市計劃稅財源이 下水道事業費에 配分되는 것을 想定한다하더라도 都市計劃事業은 多樣하여 이들 各種 都市計劃事業中 下水道事業에 都市計劃稅財源의 配分額은 10億 内外에 不過한 것이다.

參考로 1975年以來 都市計劃事業에 都市計劃稅財源의 配分을 前提로한 下水道事業에의 配分額推定은 다음과 같다. <表 3>

다음 汚物收去手數料와 의 重復與否에 대한 것이다.

한마디로 말해서 下水道使用料는 下水道라는 公共施設의 使用에 대한 反對給付이고, 汚物收去手數料는 糞尿를 收去해가는 役務에 대한 反對給付로서 本質적으로 다른 것이다. 그러면서도 重復與否의 問題가 된것은 處理區域에서 水洗便所를 使用하는 경우 糞尿收去手數料를 徵收하지 않는다는데 있다. 即 處理區域에서는 淨化槽를 設置하지 않고 바로 便所를 下水道에 接屬시켜 下水道를 通하여 下水處理場까지 誘導하여 下水處理場에서 處理하게 되므로 糞尿를 收去할 必要가 없으므로 糞尿收去手數料도 徵收하지 않게 됨은 當然한 일이다.

그러나 이때에는 糞尿收去手數料를 徵收하지 않는만큼 다른 地域 即 排水區域보다 下水道使用料를 더 내게 되는 것이며 이것이 이웃 日本의 例이다.

또 實際 汚物收去手數料例에서 보더라도 하나의 特別會計를 가지고 있고 汚物收去手數料를 받아 汚物의 收去費에 充當하고 있는데, 萬若 下水道使用料를 받는다 하여 汚物收去手數料를 안받게 된다면 淨化槽를 設置한 者와 그렇지 않

은 者 即 水槽式便所 使用者와 收去式便所 使用者와의 公費負擔의 衡平의 原則이 깨어지게 됨으로 不當한 것이다. 收去式便所 使用者는 費用을 들어 淨化槽를 設置하지도 않고 계속적으로 收去에 따르는 費用만 들게 하면서 아무런 費用도 負擔하지 않는 結果가 되는 矛盾에 빠지게 되기 때문이다.

여섯째로, 工場廢水에 대한 下水道 使用料의 徵收에 대하여

工場廢水는 水質自體가 家庭下水에 비하여 惡質인데 下水道使用料를 어떻게 받는가에 대한 疑問 또한 當然한 일이다. 事實 工場廢水는 家事用보다 汚染濃도가 높아 處理하는데 費用이 더 들뿐 아니라 어떤 水質은 下水道管渠의 腐蝕을 促進시킨다는 點에서 家事用보다 다른 料金體系가 必要한데 그것이 바로 水質料金制度이다. 即 一般使用料制가 水量使用料 制度이므로 工場廢水排出色所에서는 水量使用料는 勿論 여기에 水質使用料를 加算하여 徵收하게 되는 것이다. 더구나 廢水處理施設을 해 놓고도 處理費用을 아끼느라 處理를 하지않고 放流하는 事例가 新聞에 報道되는 것을 勸案할 때 適正한 水質使用料의 徵收는 罰科金を 물찌라도 處理를 하지 않고 放流하려는 兇악한 商魂를 견제하고 스스로 廢水를 處理하여 放流하도록 誘導하는 契機가 되도록 할 것이다.

일곱째로, 下水道使用料는 얼마나 받게 되나 하는 것이다.

下水道使用料를 얼마나 받게 되는가에 대하여

말할 수 있는 사람은 아무도 없다. 왜냐하면 아직도 料率의 審議를 한바가 없기 때문이다. 下水道使用料의 料率은 下水道管掌 主務部處인 建設部를 비롯하여 物價管掌 主務部處인 經濟企劃院의 審議를 거쳐야 하기 때문이다. 여기서 말할 수 있는 것은 어디까지나 假定에서이다.

따라서 假定이라는 前提를 놓고 말한다면 家業用인 경우 月 水道平均使用量이 20m³ 이라고 할때 水道料金は 月 550원이고 水道料金の 30%를 下水道使用料로 받는다면 月 165원이 된다.

맺는 말

以上으로 下水道使用料에 대하여 一般에서 論議되고 疑問으로 되어 있는 것들에 대하여 大體로 解明하였다. 이밖에 使用料의 體系, 使用料의 課徵方法 등에 대하여도 疑問이 있을 수 있겠으나 이에 대하여는 都市問題誌 9月號에 類似한 主題의 研究論文이 紹介된 바도 있으므로 여기서는 重複을 避하기로 하였다.

끝으로 한가지 附言해 두고자 하는것은 下水道는 生活環境施設로서 都市의 保健衛生과 災害防止에 絶對的인 施設이고 水質保全事業은 물을 안먹고 살 수 있는 사람이 없는 것처럼 잘 사는 사람 못 사는 사람의 區別이 없다. 우리는 우리의 生活環境의 改善과 漢江의 水質保全을 위해 下水道使用料의 負擔을 容認할 姿勢를 갖는데 인색하지 말아야 겠다는 것이다.

(表 - 3) 都市計劃稅財源의 事業別 配分額推計

(單位 : 百萬元)

年度 區分 都市計劃 事業別	1 9 7 5			1 9 7 6			1 9 7 7		
	決算額	事業別 決算比重	事業別決算 比重에의한 配分額	決算額	事業別 決算比重	事業別決算 比重에의한 配分額	決算額	事業別 決算比重	事業別決算 比重에의한 配分額
計	19,115	100%	※ 4,138	31,735	100%	※ 6,784	55,574	100%	※ 8,765
道路事業費	10,465	54.7	2,263	19,864	62.6	4,246	33,993	61.2	5,361. ³
地域開發費 (새마을事業費)	1,641	8.5	351	4,889	15.4	1,044	5,500	9.9	867. ⁴
下水道事業費	2,990	15.6	645	3,942	12.4	841	9,371	16.9	1,478
都市計劃費	157	0.8	33	80	0.2	13	330	0.6	52
住宅管理費	1,449	7.5	310	386	1.2	81	3,211	5.8	506. ⁴
綠地費	2,413	12.6	521	2,574	8.1	549	3,169	5.7	499. ⁷

註 : ※는 前年度 都市計劃稅 歲入決算額임.