

韓国における地方財政の歳出の研究

李 熙 錫

要 約

韓国の財政は、経済成長の低迷、物価の上昇、失業者の増加、少子高齢化の進展などによる社会福祉分野に対する財政需要が増大している。地方財政でも例外ではない。特に、幼児、高齢層、貧困層を中心に社会福祉費に対する需要が高まっている中で、地方財政の歳出増加は社会経済の需要に対応した面はあるが、非効率的な予算執行もその一因であることは否めない。

一方、国と地方の財政関係をみると、国税と地方税の割合（2018年度）は77.5対22.5であり、同じく財政支出をみると中央政府と地方政府（教育財政を含む）は60.9対39.1になっている。国に大きな財源と権限が集中しており、地方分権と地方自治は実現していない。このような状況では、地方財政の健全性は期待できない。

そこで本論文は、韓国における地方財政の歳出に焦点を当て、歳出構造は如何なる特徴を有しているか。そして歳出の分類と機能はどのような状況であるのかを考察した。また、それは国の歳出構造にどのように関連し、どのような現況にあるのかを分析した。さらに、地方財政の歳出には如何なる課題があり、そのためどのような地方財政の改革が必要であるのかを明らかにした。

その結果、地方財政の歳出における健全化と効率性を実現するために地方分権と地方自治の実施が必要であると結論づけた。

キーワード：国税，地方税，依存財源，自主財源，地方歳出，地方分権，地方自治

目 次

はじめに

I. 地方財政の歳出構造

II. 地方歳出の現状

III. 地方歳出の課題

おわりに

はじめに

財政は、市場の失敗によって生じる歪みを、公共財の供給を修正する役割を持っている。このような機能は、地方財政にも存在し、自治体が管轄する区域内の住民に公的需要を充足させるため公共サービスを供給する。そのため、地方政府は必要な財源を調達、管理、支出するなどの一連の経済活動を行うのである。

韓国の財政は、経済成長の低迷、物価の上昇、失業者の増加などで、少子高齢化の進展などに

よる社会福祉分野に対する財政需要が増大しているが、地方財政でも例外ではない。特に、幼児、高齢層、貧困層を中心に社会福祉費に対する需要が高まっている。このような状況の中で地方財政の歳出増加は、社会経済の需要に対応した面はあるが、非効率的な予算執行もその一因であることは否めない。

一方、国と地方の財政関係をみると、国税と地方税の割合（2018年度）は77.5対22.5であり、同じく財政支出をみると中央政府と地方政府（教育財政を含む）は60.9対39.1になっている。すなわち、国に大きな財源と権限が集中しており、地方分権と地方自治は実施していないのが現況である。このような状況では、地方財政の健全性は期待できない。地方財政は、税収の増大と歳出削減による努力が必要ではあるが、税収の増大は消費を抑制し、家計負債が増加する恐れがある。

このような状況でより深刻なのは、地方財政における歳入の増加より歳出の増加が著しいこと、すなわち財政の悪化である。歳出の増加は、これからも大きくなると予想され、地方財政の健全性問題をより深刻化していくことは間違いない。韓国の地方自治法第122条（健全財政の運営）によると『①自治体（地方自治団体）はその財政を収支均衡の原則に基づき健全に運営しなければならない。②国は地方財政の自律性と健全な運営を助長しなければならない、国の負担を自治体に渡してはならない。』としており、財政の健全性と効率的な歳出管理を規定している。

先行研究として、チェ（2014）氏は国の社会福祉費増加が地方の社会福祉費増加に連動すると指摘しているが、それが地方財政の健全性のため、どのような地方歳出構造になるべきなのかは明らかにしていない。鞠（2007）氏は、地方財政におけるソフトな予算制約の問題が生じていると主張しているが、地方歳出の構造改革には十分に触れていない。その他の先行研究は、地方福祉費の負担増加に関する評価はあるが、実際公共サービスを供給している地方政府の歳出構造に関する研究は不足している。

そこで本論文は、最初に韓国における地方財政の歳出に焦点を当て、歳出構造は如何なる特徴を有しているか。そして、その機能と歳出分類について考察する。次に、それは国の歳出構造にどのように関連し、どのような現況にあるのかを分析する。そして、最後に地方財政の歳出は如何なる課題があり、そのため如何なる改革が必要であるのかを明らかにする。

I. 地方財政の歳出構造

1. 地方歳出の特徴

韓国における地方歳出は、下記のような特徴をもっている。

第一に、地方財政の歳出は硬直性と多様性がある。韓国の地方財政は、地方交付税、国庫補助金などの依存財源の割合が高く、用途が事前に国によって定められる。地方税における目的税は、

指定された目的事業以外に使うことができず、非常に硬直的である。また、各自治体は歳出形態が異なり、それぞれの自治体がおかれている状況が異なるため、行政需要に対応するための自治体歳出の内容は多様でなければならない。特に、現在の地方行政機能は強化されており、その内容が複雑化している。多種多様なニーズに対応するため、歳出規模は増加しており、歳出費目も多様化する傾向がある。

第二に、地方歳出には地域性と限界性がある。国の歳出は、全国的、または広域的な行政需要に対応する経費であるが、地方の歳出は自治体が管轄区域内で事務や事業を遂行するために支出する経費である。そのため、地方の歳出は、地域的な限界性を持っている。しかし、今日の地方行政は、広域化の傾向により地域的な特色が薄れており、全国的・広域的な傾向が強化されつつある。したがって地方歳出の地域的な特色は希薄になり、国と地方の境界が不明確になる傾向がみられる。

第三に、地方歳出は中央依存性がある。地方歳出は規模と構造が国に大きく影響を受ける。自治体の歳出は、原則的に自治体によって歳出されるが、実際にはその相当な部分が国（中央政府）、または上級自治体（市・道）からの支援によって賄われる。国と地方間の相互補完ないし協力関係の必要性がさらに増してきている⁽¹⁾。

2. 歳出の原則と機能

地方歳出は、効率性、合法性、民主性、公平性、そして現地性を考えて行われるのが原則である。効率性は、限られた資源で如何に最適な公共サービスを提供するか、最小の費用で最大の効果をもたらすか、ということである。合法性は、合法的な範囲内で機能を遂行することであり、民主性は行為の内容と手順が住民の意を反映して行われているかである。公平性は、構成員に公平にその価値が分配されることであり、現地性は政策と機能が現地の事情を鑑み行われているかである。すなわち、地方歳出は地域と住民を中心に、地域と住民のために行うべきである。

そして地方歳出は、資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能の財政三機能を持って行うべきである。

3. 地方歳出の分類

(1) 会計別分類

会計別分類は、一般会計と特別会計に大別され、特別会計はさらに公企業特別会計とその他特別会計に区分される。そして、特別会計は法律または自治体の条例によって設置することができる。その設置要件は、公営企業あるいは特定の目的の事業を運営する場合、あるいは別の資金を保有し運営する場合、その他特定の歳入を特定の歳出に充てることにより一般会計の歳入・歳出と区別し計上する場合である。したがって同一の事業であっても一般会計に計上する自治体もあ

れば、条例によって特別会計に計上する自治体もある。

公企業特別会計は、自治体が直接運営する地方直営企業のための特別会計であり、地方公企業法に基づき上水道事業、下水道事業、地域開発基金、公営開発、地下鉄運輸事業、住宅建設事業等の6事業が適用される。しかし、地方公企業は自治体が住民の福利増進を目的として直接設置・運営するか、または法人を設立し経営する企業である。これは経営形態によって直接経営である地方直営企業と、間接経営である地方公社、地方公団、民・官共同出資事業に分かれる。間接経営事業は、自治体とは別に法人として会計処理も独立して行う。

また、特別会計は自治体の条例に基づいて設置・運営される事業のため、自治体毎に多様化している。

(2) 機能別分類

地方歳出の機能別（あるいは目的別）分類は、自治体の行政機能別施策の水準・規模を推計し、当該自治体の重点施策を把握するための分類である。機能別分類は、自治体がどのような機能と目的のため、どの程度の経費を支出するかについて重要な財政情報を把握することができる。対内的には、事業の成果測定、地方財政計画と予算の連携などのため有用な情報として活用できる。対外的には、自治体の財源調達源である地域住民や国に対して財源の使用内訳を明らかにする資料として利用されている。

機能別分類は、主に自治体の歳出予算及び決算科目の基準として使用されており、歳出の項目は大きく分けて一般行政費、社会開発費、経済開発費、民防衛費、支援及びその他の五つの項目があった。

しかし、2008年より、韓国の地方歳出の分類は14の歳出項目に大きく変更されている。具体的には、①一般公共行政、②公共秩序及び安全、③教育、④文化及び観光、⑤環境保護、⑥社会福祉、⑦保健、⑧農林海洋水産、⑨産業・中小企業、⑩輸送及び交通、⑪国土及び地域開発、⑫科学技術、⑬予備費、⑭その他（人力運営費、基本経費等）の歳出項目になっている。

(3) 性質別分類

性質別分類は、自治体の財政支出がどのような形態で行われ、どのような経済的な機能を有し、どの程度の経費が支出されているのかを包括的に把握するための歳出分類方式である⁽²⁾。予算及び決算の分析において最も基礎的に使われる科目の区分として予算の執行を監督し、経費使用の適正性を図ることができる。経費が使用された用途や国民経済に寄与した程度を把握するのに有用な分類方式である。

自治体の予算及び決算の分類と分析に使用される人件費、物件費、経常移転費、資本支出費、融資及び出資費、補填財源、内部取引費などの科目区分は経費の性質を基準としている。したがっ

て歳出予算の編成・執行・決算が公正に行われたのか、経費が地域経済と国民経済にどのような影響を与えるのか、を判断するためには、経費が性質別に分類されることが求められる。それにより予算が人件費、物件費などに区分され、支出額の算定が適正に行われたのかを評価することができる。また、経常移転、資本支出などに分類され、経費支出は民間部門にどのような影響を及ぼすのか、を分析することができる。

自治体の歳出を性質別に分類すると、人件費、物件費、移転経費、資本支出費、融資及び出資費、補填財源費、内部取引費、予備費・その他など8つの歳出項目がある。

人件費は、自治体の行政活動に必要な職員の雇用に関わる代表的な義務的経費である。硬直性のある人件費の経済的な意味は、自治体の財やサービスの供給に必要である人的要素の経常購入の経費であり、公務員の基本給、手当、その他職の報酬、日雇い労働者の賃金などがある。

物件費は、自治体の行政事務の執行に必要な原材料、設備などの調達費及びその他の活動費として機関運営に通常的に必要とされる経常的な経費の一種である。これは一般的に行政サービスの手段としての性格が強いため、経費削減の最優先対象になる。具体的には、①一般運営費、②旅費、③業務推進費、④福利厚生費、⑤議会費、⑥材料費、⑦研究開発費などに分類される。

移転経費は、自治体から国または他の自治体、個別家計や企業に支出される単純な経常移転の経費である。したがって、移転経費は資本移転経費が除外され、①一般償い金、②移住及び災害補償金、③補償金、④年金負担金、⑤賠償金、⑥出資金、⑦民間移転、⑧自治体移転、⑨公企業経常繰出金、⑩海外移転、⑪借入金利息などがあり、11の費目で構成されている。

資本支出費は、一般的に自治体の資本形成と直結している投機的経費として、施設費のような直接資本形成に投入される経費のみならず、間接的に資本形成が行われる自治体や民間に対する資本補助も含まれる。これらの資本支出費の費目は、①施設費と付帯費、②民間資本移転、③自治体資本移転、④公企業の資本繰出金、⑤資産取得費、⑥その他資本移転（借款物資サービス代、建設仮勘定、無形固定資産）、⑦海外資本移転など7つの項目で構成されている。

融資及び出資費は、民間企業、食料管理基金などの非金融公企業、自治体、金融機関に対する融資及び出資に所与される経費として、①融資金、②出資金など2つの費目で構成されている。

補填財源費は、借入金償還、地方債償還、有価証券買入等、国内借入金の償還、借款償還、他の海外債務の償還及び次期繰越に所与する経費として、借入金元金の一つの費目となっている。

内部取引費は、自治体内の会計間・勘定間繰出金、預託金等に所要される経費として、①他の会計繰出金、②教育費特別会計繰出金、③預託金、④預り金元利金償還、⑤その他の内部取引（減価償却費、当期純利益、積立金）の5つの費目で構成されている。

(4) その他の分類

その他の地方歳出は、経済的性格による分類と経済の伸縮性による分類がある。前者の経済的

性格による分類は、①生産的経費と非生産的経費に区分され、経費支出の結果が生産性か、或いは非生産性かによってさらに分類される。生産的経費は、支出の効果が直接または間接的に生産力の増大をもたらすものである。非生産的な経費は国防費、治安費のように、貯蓄力、投資力、生産力を減少させるもの（項目）を言う。②投資的経費と消費的経費は、支出の資本形成に向けられる分類である。投機的な経費は、建設事業費など将来に残るものに支出される経費であり、消費的経費は支出の効果が当該年度、または極めて短期間に消滅するような経費である。救護費、維持補修費などが該当する。③移転的経費は救助費のように経費支出が直接的な財やサービスの購入を意味せず、単純に国民所得の一部を再分配するのに留まる経費である。非移転的経費は人件費、物件費などのように直接的に財やサービスの購入を行う非移転的（実質的）経費に分けられる。

後者の経済の伸縮性による分類は、①経常的経費、②臨時的経費がある。経常的経費は、年々経常的に持続して支出されることが要請される経費であり、行政運営上の固定的な費用である。臨時的経費は、公共需要が偶発的・短期的に支出されるものであり、経費及び支出の方法に規則性のない経費をいう。③義務的経費は、その歳出が法令等に義務づけられるなど、任意で削減できない極めて硬直性が強い経費であり、人件費、扶助費などが該当する。これらの経費が増大すると、財政の硬直化が進展することになる。任意的な経費は自治体が任意に支出することができる経費である。

II. 地方歳出の現状

1. 機能別分類

国の歳出予算における機能別分類は、政府の活動において領域別の予算配分状況を現す予算の情報であり、政策の優先順位が分かる情報でもある。また、事業計画及び予算政策の樹立と立法府の予算審議を分かりやすく把握する予算分類である。そのため歳出の機能別分類は、国民が政府活動及び政策の優先順位を理解しやすくする有用な予算情報であり、市民のための分類（citizen's classification）といえる。

国の機能別分類は、16分野69部門に区分されている。自治体は、国の機能別分類の中で統一・外交及び国防、通信分野など3分野を除き、国政運営、法院及び憲法裁判所、海洋警察、統一、鉄道分野などの部門を含まないため、14分野51部門に区分されている。図表1は、国の機能別歳出推移を示した。2018年度において最も大きな財源配分があるのは、一般公共行政（21.33%）、教育（21.22%）、社会福祉（15.88%）、国防（14.39%）の順になっている。

2012年～2018年の年平均増加率をみると、全体の年平均増加率は5.14%であり、そのうち最も高いのは社会福祉で11.73%である。次に文化と観光が6.26%、教育が6.01%、そして公共秩

図表1 国の機能別歳出推移

(単位:100万ウォン,%)

	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	年平均増加率
一般公共行政	50,872,982	51,233,889	52,897,349	53,710,071	60,345,587	59,703,164	64,300,247	3.98
	22.80	21.29	21.40	20.46	22.48	21.71	21.33	
公共秩序及び安全	13,286,659	13,906,935	14,512,361	15,761,125	16,228,739	16,888,224	17,837,940	5.03
	5.95	5.78	5.87	6.00	6.05	6.14	5.92	
外交・統一	2,505,312	2,428,844	2,353,662	2,420,214	2,529,081	2,716,074	2,608,207	0.67
	1.12	1.01	0.95	0.92	0.94	0.99	0.87	
国防	33,132,864	34,677,768	35,893,113	37,755,051	39,003,914	40,554,778	43,379,767	4.59
	14.85	14.41	14.52	14.38	14.53	14.75	14.39	
教育	45,076,594	49,456,247	50,199,315	50,543,364	51,306,765	57,107,212	63,968,280	6.01
	20.20	20.55	20.31	19.26	19.12	20.77	21.22	
文化と観光	2,011,940	2,246,832	2,239,954	2,579,178	2,707,251	2,797,723	2,896,961	6.26
	0.90	0.93	0.91	0.98	1.01	1.02	0.96	
環境	2,944,397	3,464,661	3,656,408	4,057,446	3,900,841	3,396,916	3,561,067	3.22
	1.32	1.44	1.48	1.55	1.45	1.24	1.18	
社会福祉	24,602,678	28,557,713	32,868,157	37,065,294	38,003,912	39,721,329	47,864,692	11.73
	11.03	11.87	13.30	14.12	14.16	14.44	15.88	
保健	5,875,755	6,818,851	7,149,213	7,913,735	7,254,780	6,954,313	7,462,080	4.06
	2.63	2.83	2.89	3.02	2.70	2.53	2.48	
農林水産	7,117,711	7,381,541	7,040,452	8,773,324	8,267,094	7,701,205	8,920,821	3.84
	3.19	3.07	2.85	3.34	3.08	2.80	2.96	
産業・中小企業	4,671,112	5,920,238	5,563,284	5,957,223	5,505,205	5,593,630	5,911,192	4.00
	2.09	2.46	2.25	2.27	2.05	2.03	1.96	
交通及び物流	16,740,828	16,949,254	17,748,485	20,384,925	18,385,918	17,250,158	18,734,746	1.89
	7.50	7.04	7.18	7.77	6.85	6.27	6.22	
通信	360,775	339,685	306,990	304,755	316,919	349,043	346,243	-0.68
	0.16	0.14	0.12	0.12	0.12	0.13	0.11	
国土及び地域開発	6,855,499	6,769,076	5,939,501	6,360,789	5,592,245	5,128,634	4,391,889	-7.15
	3.07	2.81	2.40	2.42	2.08	1.86	1.46	
科学技術	4,683,273	5,189,642	5,299,519	5,731,578	5,888,948	6,148,011	6,233,071	4.88
	2.10	2.16	2.14	2.18	2.19	2.24	2.07	
予備費	2,400,000	5,329,000	3,535,400	3,156,446	3,150,000	3,000,000	3,000,000	3.79
	1.08	2.21	1.43	1.20	1.17	1.09	1.00	
合計	223,138,379	240,670,169	247,203,163	262,474,518	268,387,199	275,010,414	301,417,203	5.14
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	

注) 年平均増加率は、 $\left(\left(\frac{B}{A}\right)^{\frac{1}{n-1}} - 1\right) \times 100$ である。ただし、 A は初年度の値、 B は n 年度の値である。

出所:企画財政部(財務省)『ナラサルリム』2012年度~2018年度により作成。

序及び安全が5.03%の順になっている。

国の機能別歳出の推移（2012年度～2018年度）では、社会福祉の割合が2012年に11.03%であったが、2014年に13.30%、2016年に14.16%、そして2018年に15.88%と徐々に増加しており、その割合が目立っている。同期間中における年平均増加率は、社会福祉が最も高くなってお

図表2 自治体の機能別歳出の推移（2012～2018）

（単位：100万ウォン、%）

	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	年平均増加率
一般公共行政	23,771,938	24,258,374	25,237,084	26,802,012	29,477,661	26,125,829	27,510,844	2.46
	11.95	11.61	11.45	11.46	11.79	10.07	9.67	
公共秩序及び安全	3,683,148	3,831,420	3,533,344	3,822,289	5,818,023	6,884,143	7,427,749	12.40
	1.85	1.83	1.60	1.63	2.33	2.65	2.61	
教育	10,165,660	10,347,786	10,015,230	10,383,103	10,892,274	11,787,032	13,075,273	4.28
	5.11	4.95	4.55	4.44	4.36	4.54	4.60	
文化及び観光	9,065,067	9,567,244	9,753,045	10,432,009	11,154,682	11,816,800	12,171,201	5.03
	4.56	4.58	4.43	4.46	4.46	4.55	4.28	
環境保護	20,298,381	20,656,584	21,330,413	22,250,132	23,237,955	23,948,876	25,829,146	4.10
	10.20	9.89	9.68	9.51	9.29	9.23	9.08	
社会福祉	48,997,713	55,836,337	65,627,131	72,673,144	76,396,893	81,240,044	93,466,497	11.36
	24.63	26.73	29.79	31.06	30.56	31.31	32.86	
保健	2,938,826	3,324,442	3,437,377	3,902,992	4,170,705	4,501,089	5,127,710	9.72
	1.48	1.59	1.56	1.67	1.67	1.73	1.80	
農林海洋水産	15,093,654	15,613,922	15,928,668	16,488,953	16,859,668	17,531,113	18,625,281	3.57
	7.59	7.47	7.23	7.05	6.74	6.76	6.55	
産業・中小企業	4,155,097	3,930,234	3,752,019	3,964,838	4,230,507	4,669,724	5,389,422	4.43
	2.09	1.88	1.70	1.69	1.69	1.80	1.90	
輸送及び交通	19,113,932	18,786,496	18,438,212	18,787,222	19,824,038	20,047,300	21,300,328	1.82
	9.61	8.99	8.37	8.03	7.93	7.73	7.49	
国土及び地域開発	16,632,518	16,425,961	15,783,187	15,478,876	16,650,722	17,242,632	18,555,938	1.84
	8.36	7.86	7.16	6.62	6.66	6.65	6.52	
科学技術	520,896	630,056	639,419	554,039	497,124	497,228	490,412	-1.00
	0.26	0.30	0.29	0.24	0.20	0.19	0.17	
予備費	3,059,148	3,103,835	3,046,772	3,418,041	4,467,423	4,907,059	5,080,055	8.82
	1.54	1.49	1.38	1.46	1.79	1.89	1.79	
その他	21,415,863	22,575,880	23,814,026	24,994,001	26,337,231	28,233,563	30,345,975	5.98
	10.77	10.81	10.81	10.68	10.53	10.88	10.67	
合計	198,911,841	208,888,571	220,335,927	233,951,651	250,014,906	259,432,432	284,395,831	6.14
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

注) 年平均増加率は、 $\left(\left(\frac{B}{A}\right)^{\frac{1}{n-1}} - 1\right) \times 100$ である。ただし、 A は初年度の値、 B は n 年度の値である。

出所：地方財政365 (<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>)、行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2012年度～2018年度により作成。

り、社会福祉は機能別歳出の中でも増加傾向にあることは明らかである。

図表 2 は、自治体の機能別歳出の推移を示した。それぞれの割合（2018 年度）は 社会福祉（32.86%）、その他（10.67%）、一般公共行政（9.67%）、環境保護（9.08%）の順になっているが、社会福祉は年平均の割合（2012 年度～2018 年度）でも著しく高い状況である。一般公共行政が 11.14%、その他が 10.74%、環境保護が 9.56% に対し、社会福祉は 29.56% とその差は大きい。

また、年平均増加率（2012 年度～2018 年度）をみると、公共秩序及び安全が 12.40% であるものの、社会福祉が 11.36% を占めており、保健が 9.72%、予備費が 8.82% の順になっている。自治体の機能別歳出でも社会福祉費の増加は目立っている。

次いで、図表 3 は市郡区の機能別歳出における年平均増加率（2012 年度～2018 年度）を示しているが、その中でも社会福祉は高い割合を占めている。市道本庁は、公共秩序及び安全が最も高く 17.55% を占めている。その次に、社会福祉が 10.81% を占めており、2 番目に高いことがわかる。市も社会福祉が 12.31% と最も高く、その次に予備費（11.56%）、保健（10.87%）、教育（8.23%）の順である。郡は、地域発展のため R & D 投資など科学技術に対する投資が拡大され

図表 3 市郡区の機能別歳出における年平均増加率（2012 年度～2018 年度）
（単位：%）

	市道本庁	市	郡	自治区
一般公共行政	1.59	4.46	5.00	5.11
公共秩序及び安全	17.55	1.41	2.36	5.15
教育	3.82	8.23	3.82	5.32
文化及び観光	3.51	6.09	5.60	9.07
環境保護	3.43	4.24	3.68	9.41
社会福祉	10.81	12.31	9.10	12.84
保 健	9.56	10.87	8.00	9.88
農林海洋水産	2.74	5.60	3.12	1.87
産業・中小企業	4.63	4.67	3.49	2.21
輸送及び交通	0.86	2.76	3.94	4.43
国土及び地域開発	0.91	1.98	2.30	8.11
科学技術	-0.98	-2.48	10.41	6.24
予備費	1.52	11.56	8.29	13.22
その他	6.84	6.31	4.78	5.18
合 計	5.55	6.64	4.86	9.37

注) 年平均増加率は、 $\left(\left(\frac{B}{A}\right)^{\frac{1}{n-1}}-1\right) \times 100$ である。ただし、 A は初年度の値、 B は n 年度の値である。

出所：地方財政 365 (<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>)、行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2012 年度～2018 年度により作成。

たことにより、科学技術が高く 10.41%を占めている。その次に社会福祉が 9.10%になっている。その他は、予備費（8.29%）、保健（8.00%）の順である。自治区は、予備費が最も高く 13.22%を占めており、その次に社会福祉が 12.84%になっている。予備費と社会福祉の差は、僅か 0.38%になっている。保健は 9.88%、環境保護は 9.41%の順になっている。

機能別歳出の特徴は、図表 1 の国の機能別歳出推移（2012 年～2018 年）に示したように社会福祉の年平均増減率が高いことであり、それが図表 2 の自治体の機能別歳出推移（2012 年～2018 年）と図表 3 の市郡区の機能別歳出における年平均増加率（2012 年度～2018 年度）も高くなっている。

このように、機能別歳出は国（中央政府）の社会福祉が高くなると、それが地方の機能別歳出にも影響を及ぼすと考えられる。つまり、国の機能別歳出で社会福祉が増加すると、地方の機能別歳出においても社会福祉の増加につながることを意味している⁽³⁾。

2. 性質別分類

図表 4 は、自治体の性質別歳出予算を示した。性質別分類は、8 項目に分類している。性質別

図表 4 自治体の性質別歳出予算

（単位：億ウォン，%）

	2012 年度	2013 年度	2014 年度	2015 年度	2016 年度	2017 年度	2018 年度
人件費	175,305	185,778	194,445	204,340	216,829	230,015	251,405
	8.81	8.89	8.82	8.73	8.67	8.87	8.84
物件費	108,431	113,585	117,808	123,249	132,119	139,430	150,719
	5.45	5.44	5.35	5.27	5.28	5.37	5.30
移転経費	797,182	875,677	996,632	1,084,526	1,162,470	1,238,517	1,423,571
	40.08	41.92	45.23	46.36	46.50	47.74	50.06
資本支出費	593,672	587,198	559,946	564,316	574,097	587,412	610,182
	29.85	28.11	25.41	24.12	22.96	22.64	21.46
融資及び出資費	24,703	26,970	23,660	19,917	20,600	7,983	12,343
	1.24	1.29	1.07	0.85	0.82	0.31	0.43
補填財源費	48,640	50,549	59,765	61,131	56,805	30,210	18,381
	2.45	2.42	2.71	2.61	2.27	1.16	0.65
内部取引費	168,720	174,652	177,668	197,850	221,435	246,370	258,872
	8.48	8.36	8.06	8.46	8.86	9.50	9.10
予備費・その他	72,467	74,477	73,435	84,188	115,795	114,388	118,485
	3.64	3.57	3.33	3.60	4.63	4.41	4.17
合 計	1,989,120	2,088,886	2,203,359	2,339,517	2,500,150	2,594,325	2,843,958
	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

出所：地方財政 365 (<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>)、行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2012 年度～2018 年度により作成。

歳出は、2012年度に198兆9,120億ウォンであったが、2018年度は284兆3,958億ウォンまで増加している⁴⁾。具体的にみると、人件費は8%台を維持しており、大きな変化は見られない。物件費は5%台を推移したが、全体的に若干減少している。移転経費は性質別歳出予算において最も大きな割合を占めており、40~50%台を推移している。2012年度は40.08%であったのが、2015年度に46.36%に上昇し、2018年度は50.06%まで増加している。金額では2012年度に79兆7,182億ウォンであったが、2018年度は142兆3,571億ウォンと約2倍に増加したことになる。

一方、資本支出費は減少傾向が見られる。2012年度に29.85%であったが、2015年度に24.12%に減少し、2018年度はさらに21.46%となった。融資及び出資費と補填財源費は大きな割合ではないが、やはり減少傾向にある。それに対して内部取引費と予備費・その他はそれぞれ増加傾向にある。

Ⅲ. 地方歳出の課題

1. ソフトな予算制約の問題

韓国の地方財政における歳出構造の最大の問題は、ソフトな予算制約が存在していることである。これは、歳入と歳出構造の連係がとられていないことを意味している。オーツ (W. E. Oates) は、規模が小さい自治体の場合、地方政府は住民の選好に対して完全な情報を有し、財政支出の際に租税及び機会費用の比較分析に基づいた意思決定が可能であり、これによって財政効率性の達成が容易になるとしている。このように効率的な財政支出が可能になるためには、自治体の歳入と歳出に対する意思決定が、それらの連係によって実現されることが前提になる。すなわち、中央政府が公共サービスの生産と公共費用を負担する際には、情報収集の制約と公共財の特性によって便益より大きな費用を払って公共サービスを提供する可能性が生じる。なぜなら、住民のニーズや欲望を適性に把握するには、住民と直接に接している自治体が優位だからである。また、地方政府は公共サービスの供給拡大の圧力を受ける可能性があり、効率的な資源配分を達成することは困難になることを意味している。

図表5は、国税と地方税の税収を示した。国税の税収は75.4%~79.0%に推移しており、地方税の税収は21.0%~24.6%に推移している。概ね80:20の割合に推移しており、税収の殆どが国税に偏在していることがわかる。

続いて図表6の中央政府と地方政府の財政収支をみると、中央政府の財政支出は55.5%~62.8%で推移しており、地方政府は28.2%~33.8%である。そして教育財政は9.0%~10.7%で推移している。2012年度から2018年度の平均は、中央政府が61.1%、地方政府が29.4%、そして教育財政が9.4%であり、中央政府と地方政府（教育財政を含む）の割合は約60:40である。

図表5の国税と地方税の税収、図表6の中央政府と地方政府の財政支出に示したように、中

図表 5 国税と地方税の税収

(単位：億ウォン，%)

	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
国 税	2,030,149	2,019,065	2,055,198	2,178,851	2,425,617	2,510,766	2,681,947
	79.0	79.0	76.9	75.4	76.3	77.0	77.5
地 方 税	539,381	537,789	617,250	709,778	755,317	750,239	779,140
	21.0	21.0	23.1	24.6	23.7	23.0	22.5
合 計	2,569,530	2,556,854	2,672,448	2,888,629	3,180,934	3,261,005	3,461,087

注) 2016年度までは決算であり、2017年度は最終予算、そして2018年度は当初予算である。

出所：ヨルリン財政 (<http://www.openfiscaldata.go.kr>) 2012年度～2016年度により作成。

図表 6 中央政府と地方政府の財政支出

(単位：億ウォン，%)

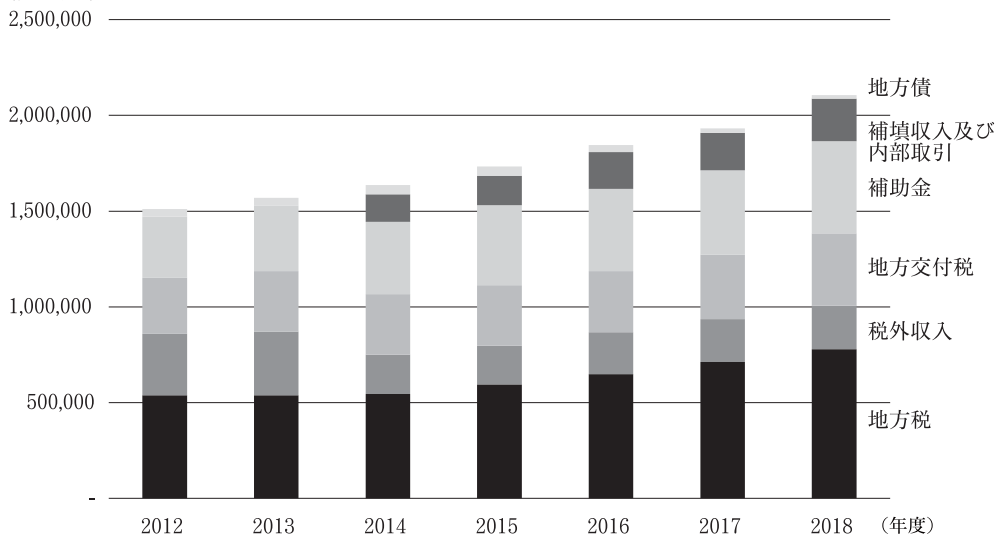
	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
中央政府	2,486,125	3,419,677	3,558,051	3,754,033	3,863,996	4,005,459	4,288,339
	55.5	62.4	62.7	62.8	62.1	61.6	60.9
地方政府	1,510,950	1,544,201	1,586,520	1,681,012	1,798,798	1,901,854	2,093,430
	33.8	28.2	28.0	28.1	28.9	29.3	29.7
教育財政	477,034	514,496	529,028	543,341	561,349	590,660	662,216
	10.7	9.4	9.3	9.1	9.0	9.1	9.4

注) 純計予算基準である。

出所：地方財政 365 (<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>)、行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2012年度～2018年度により作成。

図表 7 地方財政の歳入構造

(億ウォン)



注) 当初予算である。

出所：行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2012年度～2018年度により作成。

中央政府と地方政府の歳入と歳出の割合の差は、自治体の歳入と歳出の関係を阻害する要因となっており、資源配分における効率性を低下させる要素にもなっている。さらに、このような構造は、自治体が中央政府に対する財政依存度を高める結果を招いている。

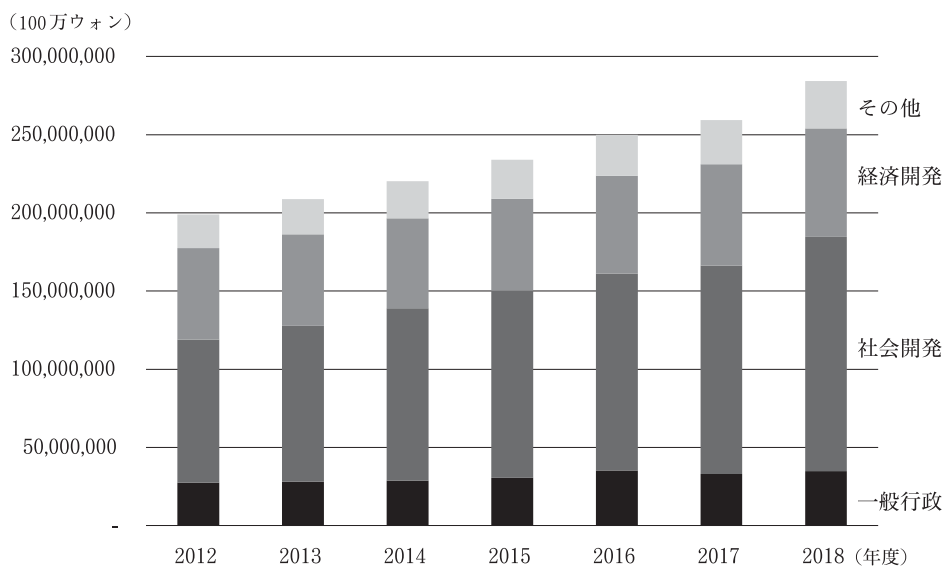
具体的に、図表7の地方財政の歳入構造（2012年度～2018年度）をみると、自主財源である地方税収入と税外収入の割合は2012年度に56.8%であったが、2018年は49.6%まで減少した。特に、税外収入は2012年度に21.2%であったが、2018年度は14.4%に大きく減少している。依存財源である地方交付税と補助金の割合は、2012年度に40.6%であり、2015年度に42.4%まで増加したものの、2018年度は40.8%に留まっている。地方債は、2%前後で推移しており、歳入としての割合は大きくない。したがって自主財源と依存財源の平均割合は49.6：50.4になっており、依然として中央政府に大きく依存している。

このように中央政府に対する地方政府の高い財政依存は、自治体の自主財源の拡充努力を低下させることにもなり、地方予算のソフト化が現在化しているのである⁽⁵⁾。

2. 歳出分類の不均衡

地方政府の歳出を分類別に区分した場合、相対的に一定の項目の支出が急増していることは構造的な不均衡である。中でも機能別分類の不均衡が著しい⁽⁶⁾。特に、社会開発費の部門が急激に増加している。図表8の自治体の機能別分類に示したように、2012年度～2018年度の社会開発費の年平均増加率は8.55%であるが、一般行政費と経済開発費はそれぞれ4.10%と2.88%となっている。その他は5.98%である。また、地方歳出のうち、社会開発費と経済開発費の割合が

図表8 自治体の機能別分類



出所：行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2012年度～2018年度により作成。

著しく大きい。2012年度の社会開発費の割合は45.98%であったが、2018年度は52.63%であり、地方財政歳出の半分を超えている。同期間中における一般行政費の割合は13.80%から12.29%となり、経済開発費は29.45%から24.42%と減少している。その他は10.67%から10.77%と、それぞれ減少に転じていることを考えると社会開発費の割合の増加は著しい。

3. 政策事業と国庫補助事業の自治体負担

国（中央政府）は様々な政策を講じるが、それは地方との協力で行うことが多い。国が政策的に事業を実行するため、それに併せて地方は事業を執行することが求められている。その結果、地方の予算額に影響を及ぼし、予算の増加だけではなく地方にとって大きな負担となっている。

図表9の国庫補助事業と地方費負担に示したように、国庫補助事業は2012年度に52兆6,125億ウォンであったが、2018年度は70兆6,631億ウォンと約18兆ウォン増加している。特に、国庫補助金は2012年度に32兆606億ウォンであったが、2018年度は47兆2,042億ウォンになっており、約15兆ウォン増加している。一方、地方の負担額は2012年度に20兆5,519億ウォンであったが、2018年度は23兆4,589億ウォンになっており、約3兆ウォン増加している。

国庫補助事業の割合をみると、国庫補助金は2012年度に60.9%であったが、それが益々増加し2018年度は66.8%に達している。地方負担費は2012年度に39.1%であったが、2018年度は33.2%と減少している。しかし、地方負担費の総額は依然として高く地方にとって大きな負担になっている。

図表10の自治体の予算規模における国庫補助費と地方負担費は、政策事業費が2012年度に79.9%であったが、2015年度は80.1%となり、2018年度は82.8%まで上昇している。そのうち、国庫補助費は同じく2012年度に39.8%であり、2015年度に42.0%まで上昇したものの、2018年度は若干減少し40.9%になっている。一方、地方負担費は2012年度に40.1%であったが、2015年度は38.1%まで減少したが、再び2018年度に増加し、41.9%の割合を占めている。全体の政策事業費における国庫補助費と地方負担費の割合は、地方負担費が約半分を超えたのは2012年

図表9 国庫補助事業と地方負担費

(単位：億ウォン，%)

	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度
国庫補助事業	526,125	567,164	610,786	644,322	671,376	652,044	706,631
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
国庫補助金	320,606	340,347	377,463	414,078	428,646	434,869	472,042
	60.9	60.0	61.8	64.0	63.8	66.7	66.8
地方負担費	205,519	226,817	233,323	230,244	242,730	217,175	234,589
	39.1	40.0	38.2	36.0	36.2	33.3	33.2

出所：行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2012年度～2018年度により作成。

図表 10 自治体の予算規模における国庫補助費と地方負担費
(単位：%)

	政策事業費	国庫補助費	地方負担費
2012 年度	79.9	39.8	40.1
2013 年度	79.7	41.4	38.3
2014 年度	80.0	42.4	37.6
2015 年度	80.1	42.0	38.1
2016 年度	81.7	41.6	40.1
2017 年度	81.7	40.4	41.3
2018 年度	82.8	40.9	41.9

注 1) 一般+特別会計であり、全国平均値である。

注 2) 政策事業費は政策事業予算÷自治体予算規模×100 である。

注 3) 国庫補助費は補助事業予算÷自治体予算×100 である。

注 4) そして地方負担費は地方自治体事業予算÷自治体予算×100 である。

注 5) 政策事業費=国庫補助金+地方負担金。

出所：行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2012 年度～2018 年度により作成。

度であったが、その後 2016 年度まで国庫補助費の割合が高くなった。2017 年度と 2018 年度は、再び地方負担費が高くなっている。

このように国策事業が自治体の負担となっており、地方の予算を鑑み、地方財政の均衡を保つためには、国策事業を受け入れることは困難である。しかし、政策事業は景気対策として国の主導で国庫補助事業の拡大を行うため、国庫補助事業に対する地方費負担分の予算を法律に従い優先的に配分することになっており、自治体の財政運営の自立性を損なう結果をもたらしているのである。

4. 社会福祉費の増加

社会福祉費は、地方歳出において高齢化、少子化が大きな負担になっている。前述したように、図表 1 の国の機能別歳出推移に示したように、社会福祉の年平均増加率は最も高く、その割合も年々増加傾向にあることがわかる。社会福祉の年平均増加率は自治体にも影響を及ぼしている。図表 2 の自治体の機能別歳出の推移に示したように、その中で社会福祉の年平均増加率が 11.36%と公共秩序及び安全の次に高い水準を占めている。図表 3 の市郡区の機能別歳出における年平均増加率でも、市道本庁（10.81%）、市（12.31%）、郡（9.10%）、自治区（12.84%）は全ての地域において社会福祉費が高いことが分かる。

このような状況は、国の社会福祉増加が地方の社会福祉増加にも影響し、地方財政の歳出に負担に繋がる。具体的には、図表 11 の社会福祉事業のうちの補助事業の割合に示したように、歳出構造別における歳出総予算規模は社会福祉金額が 93 兆 4,665 億ウォンと最も高い。そのうち、

図表 11 社会福祉事業のうちの補助事業の割合

(単位：億ウォン，%)

	金額	補助事業	自体事業	行政運営費	財務活動	補助事業の割合
一般公共行政	275,108	9,679	235,236	—	30,193	3.52
公共秩序及び安全	74,277	22,252	17,363	—	34,663	29.96
教育	130,753	5,341	124,959	—	453	4.08
文化及び観光	121,712	53,982	63,432	—	4,297	44.35
環境保護	258,291	96,506	137,727	—	24,058	37.36
社会福祉	934,665	815,293	98,361	—	21,011	87.23
保健	51,277	38,711	11,560	—	1,006	75.49
農林海洋水産	186,253	137,500	47,056	—	1,697	73.82
産業・中小企業	53,894	22,326	25,989	—	5,579	41.43
輸送及び交通	213,003	42,594	141,239	—	29,171	20.00
国土及び地域開発	185,559	60,764	100,650	—	24,146	32.75
科学技術	4,904	883	3,931	—	89	18.01
予備費	50,801	383	50,323	—	94	0.75
その他	303,460	—	5	300,828	2,627	—
合計	2,843,957	1,306,214	1,057,831	300,828	179,084	45.93

出所：行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2018年度により作成。

補助事業が 81 兆 5,293 億ウォンであり、割合は 87.23%を占めている。このような補助事業の増加は地方財政の負担となっており、社会福祉関連の国庫補助費は、その対応のために地方費の増加をもたらしている。国庫補助費の対象である基礎生活給付、基礎老齢年金、基礎障害年金、幼児保育料の支援などに対する需要の増加は、地方財政の負担を重くする結果となっているのである。

5. 人件費の問題

自治体の人件費も問題になっている⁷⁾。図表 12 は地方税収入に対する人件費の未解決団体に示した。人件費の未解決団体は、自治体の自主財源だけでは人件費を支払えない地方自治団体をいう。地方税の収入に対して人件費が解決していない自治体は、2018年基準で 50.6%となり、123 の自治体が該当している。市は 22.7%と低い状況ではあるが、郡は 84.1%に上り、最も高い割合を占めている。次いで自治区が 53.6%になっている。特に、人件費を解決できない自治体は、243 団体のうち 123 団体に上る。

また、自主収入に対する人件費の未解決団体は、図表 13 に示しているように、自主収入の中での未解決団体は、全体の 29.2%であり、71 団体が該当している。特に、郡は未解決団体が 68.3%を占めており、自治区（15.9%）より深刻な状況である。全体の 243 自治体のうち、56 の郡

図表 12 地方税収入に対する人件費の未解決団体

(単位：自治体数)

	計	市・道	市	郡	自治区
計	243	17	75	82	69
解決	120 (49.4%)	17 (100.0%)	58 (77.3%)	13 (15.9%)	32 (46.4%)
未解決	123 (50.6%)	0 (0.0%)	17 (22.7%)	69 (84.1%)	37 (53.6%)

出所：行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2018年度より作成。

図表 13 自主収入に対する人件費の未解決団体

(単位：自治体数)

	計	市・道	市	郡	自治区
計	243	17	75	82	69
解決	172 (70.8%)	17 (100.0%)	71 (94.7%)	26 (31.7%)	58 (84.1%)
未解決	71 (29.2%)	0 (0.0%)	4 (5.3%)	56 (68.3%)	11 (15.9%)

注) 自主収入は地方税+税外収入(経常的税外収入+臨時的税外収入)である。

出所：行政自治部（総務省）『地方自治団体統合財政概要』2018年度より作成。

と11の自治区が未解決の状況が続いている。このような状況は、2012年度と比較しても大きな改善点がみられないのが、さらに問題である。

おわりに

韓国の国と地方の財政関係は、地方が国に財源の面で大きく依存していることが明らかであり、地方政府は国に依存せざるを得ない状況にある。国からの財源移転は地方政府の財政責任や支出権限が十分な役割を果たせず、自主財源である地方税収の確保による歳出の健全化とは程遠い状況にあることを示している。また、国の財政の中で機能別歳出をみると、社会福祉費が増加することにつれ、地方の社会福祉費も連動して増加する傾向がみられる。このような現況においては、国と地方の明確な役割分担なしに、地方歳出の健全化は困難である。地方歳出の全体からみると、ソフトな予算制約や政策事業費の課題は、地方歳出の構造を是正するための最大の課題である。

そのため、財源と権限の委譲による地方分権は必要不可欠である。地方の歳出は、地方の分権化によって効率性と計画性が実現できるかどうかにかかっている。地方分権が達成できれば、地方自治が活性化されることになる。その上で、地方の経常経費の削減、地方に適合したインフラの整備、そして福祉需要に対応した社会福祉費の透明性と効率性によって歳出の削減が実現できる。さらに、ソフトな予算制約は、ハードな予算制約に是正し施行すると同時に、地方財政の歳出は評価と責任を担保して実施すべきである。歳出の健全化によって得られた余剰分は、公共サービスの供給を増加させることができることにもなる。そのため、地方財政の歳入と歳出における健全化と効率性は、地方分権と地方自治によって実現可能であると考えられる。

《注》

- (1) キム・ドンキ『韓国地方財政学』法文社、2008年、207頁。
- (2) 権炯信他『韓国の地方財政』ヘナム、2006年、137頁。
- (3) これについて、チェ・ウォング、パク・キョンゲンは『財政与件の変化に対応した地方自治団体の歳出予算の調整方向』（韓国地方税研究院、2014年）にて2008年～2013年の分析では、中央政府の社会福祉の増加が地方自治団体の社会福祉に影響しているとの分析結果を示している。
- (4) 為替相場は、2018年10月23日現在、1円が10ウォンである。
- (5) 日本財政学会編『格差社会と財政』鞠重鑑「日韓の政府間財政関係とソフトな予算制約」有斐閣、2007年、110頁。
- (6) 一般行政は一般公共行政、公共秩序及び安全であり、社会開発は教育、文化及び観光、環境保護、社会福祉、保健であり、経済開発は農林海洋水産、産業・中小企業、輸送及び交通、国土及び地域開発、科学技術、予備費である。
- 年平均増加率は、 $\left(\left(\frac{B}{A}\right)^{\frac{1}{n-1}} - 1\right) \times 100$ である。ただし、 A は初年度の値、 B は n 年度の値である。
- (7) 人件費＝報酬＋その他職報酬＋無期限契約勤労者報酬。

参考文献

- [1] 企画財政部（財務省）『ナラサルリム（予算概要）』2012年度。
- [2] 企画財政部（財務省）『ナラサルリム（予算概要）』2013年度。
- [3] 企画財政部（財務省）『ナラサルリム（予算概要）』2014年度。
- [4] 企画財政部（財務省）『ナラサルリム（予算概要）』2015年度。
- [5] 企画財政部（財務省）『ナラサルリム（予算概要）』2016年度。
- [6] 企画財政部（財務省）『ナラサルリム（予算概要）』2017年度。
- [7] 企画財政部（財務省）『ナラサルリム（予算概要）』2018年度。
- [8] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（上）』2012年度。
- [9] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（下）』2012年度。
- [10] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（上）』2013年度。
- [11] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（下）』2013年度。
- [12] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（上）』2014年度。
- [13] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（下）』2014年度。
- [14] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（上）』2015年度。
- [15] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（下）』2015年度。
- [16] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（上）』2016年度。
- [17] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（下）』2016年度。
- [18] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（上）』2017年度。
- [19] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（下）』2017年度。
- [20] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（上）』2018年度。
- [21] 行政自治部（総務省）『地方自治団体の統合財政概要（下）』2018年度。
- [22] ヨルリン財政 (<http://www.openfiscaldata.go.kr>) 2014年。
- [23] ヨルリン財政 (<http://www.openfiscaldata.go.kr>) 2015年度。
- [24] ヨルリン財政 (<http://www.openfiscaldata.go.kr>) 2016年度。
- [25] チェ・ウォンク、パク・ヒョンクン『財政与件に対応した地方自治団体の歳出予算の調整法案』韓

国地方税研究院，2014年。

- [26] キム・サンヒョン『地方自治団体の歳出構造に関する研究』韓国租税研究院，2012年。
- [27] キム・ドンキ『韓国地方財政学』法文社，2008年。
- [29] 兼子良夫『地方財政』八千代出版，2013年。
- [30] 総務省編『地方財政白書平成28年度』日経印刷株式会社，2017年。
- [31] キム・ドンキ『韓国地方財政学』法文社，2008年。
- [32] コン・ヒョンシン，イ・サンヨン，イ・ゼソン『韓国の地方財政』ヘナン，2006年。
- [33] ラ・フィムン『地方財政論』韓国行政DBセンター，2014年。
- [34] 日本財政学会編『格差社会と財政』鞠重鎬「日韓の政府間財政関係とソフトな予算制約」有斐閣，2007年。
- [35] 鞠重鎬『韓国の財政と地方財政』春風社，2015年。
- [36] 鞠重鎬『政府間財政関係と財政責任』環太平洋経済研究所，2010年。
- [37] 地方財政（韓国）365 (<http://lofin.mois.go.kr/portal/main.do>)。