

第4章

経済危機以降の韓国の財政管理

鞠 重鎬 (クック ジュンホ)

要約:

1997年末に起きた経済危機以降のおよそ10年間を対象に、韓国の財政管理にどのような特徴があったのかを調べる。経済危機以降、韓国の財政管理の特徴として、以下の三点が明らかになる。まず、民間部分への公的資金投入や構造調整の誘導政策によって経済危機は乗り越えたものの、経済開発費の相対的な減少とともに、福祉などの社会開発費支出の急な増大に伴い、低い経済成長の結果となったことである。次に、地方税・受益者負担と地方公共サービスとをリンクした地方財政の実現よりは、主に国からの財政移転の増大によって、地方財政を拡充したことである。最後に、地域間の財政の配分においては、ソウル特別市や京畿道地域へ集中が一層進んだことである。

キーワード:

財政管理 経済危機 歳出 歳入 韓国

1. はじめに

本章の目的は、経済危機以降のおよそ10年間を対象に、韓国の財政管理に

どのような特徴があったのかを明らかにすることである。

韓国は、1997年末金永三政権が終る頃、外貨不足の事態となり、国際通貨基金(IMF)より救済金融を提供してもらい、という経済危機に直面した。その結果、経済成長は低迷し、民間金融機関への公的資金投入や企業の構造調整など、厳しい経済状況となった。しかし、この2~3年後には韓国経済は回復に向い、救済金融の借入れも返済の目途が立つようになった。経済危機以降10年が経った今、その間韓国の財政運用には、大きな構造変化も見られる。

韓国が経済危機を乗り越えるため、国債発行をも増やしたとは言え、日本の財政運用とは大きく異なる。韓国の企画予算処の『予算概要参考資料』によると、対GDP比国債残高は、1997年の6.8%から1998年は10.5%、1999年には13.6%へと上昇する。その後も国債発行が増え、2005年には中央政府と地方政府を合わせた債務残高は、30.4%へと上昇するが、GDPの150%を超える日本に比べると、はるかに低い水準である。

経済危機以降、国の債務が増えたことに対し、韓国与野党の間に国家債務論争が起きた。学界でも国家債務の順機能を強調する見解と、その逆機能を指摘する見解が出された。黄ソンヒョン [2006]は、韓国の財政赤字が増えたことについて、財政政策の景気対応的機能によるもので、それほど心配されることではない、という立場である。しかし、郭テウォン [2002]や尹コンヨン [2001]など、国家債務における財源調達非効率性を指摘する見解が、韓国財政学者の多数の立場と言えよう。特に、郭テウォン [2002:150]では、韓国経済の能力や南北分断の特殊事情を考慮すると、財政状況が楽観できる状態ではないと指摘する¹。

この経済危機後の10年間は、1998年2月から2003年2月まで金大中政権、2003年2月から2008年2月までの盧武鉉政権の時期である。金大中政権は、経済救済を乗り越えるための財政管理は行ったものの、経済発展(開発)政策

¹ 一方、崔洸 [2007:858]では、経済危機以前の韓国の財政赤字が少なかった要因として、収支均衡予算原則が守られたことと、歳入規模を常に低く予測した予算編成上の技術的な側面とを挙げている。崔洸 [2007]では、経済危機以降の財政赤字の発生や国家債務の急増は、韓国経済の潜在成長率を下回る低い経済成長にあると指摘する。

よりも、福祉などの社会開発に重点を置いた政権でもある。金大中政権を引き継いだ盧武鉉政権においても、政策基調はそれほど変わらなかったと言える。例えば、企画予算処 [2007a:12]では、国民の基本需要を充足し、生活の質を向上させるため、福祉支出を年平均 20%水準で拡大したことを明記している。

このように、経済危機以降の 10 年間の財政管理は、経済開発よりは福祉などの社会開発の財政運用を重視した時期でもある。経済成長がある程度進むと、福祉支出を重視する傾向になる。韓国の経済も、成熟経済に向っているとも言えるが、経済危機以降の分配に重点を置いた財政管理は、経済を成長軌道に乗せ難い政策でもあった。企画予算処 [2007b:12]によると、「先成長・後配分のパラダイム」を、分配も重視する「同伴成長のパラダイム」に転換したというが、経済成長率は危機以前を下回る実績を見せる。例えば、1993 年は 6.1%、1995 年には 9.2%であるが、盧武鉉政権が始まる 2003 年は 3.1%、2005 年は 4.2%である²。

経済危機以降、韓国の財政管理の特徴として、以下の三点が明らかになる。まず、民間部分への公的資金投入や構造調整の誘導政策によって、経済危機は乗り越えたものの、経済開発費の相対的な減少とともに、福祉などの社会開発費支出の急な増大に伴い、低い経済成長の結果となったことである。次に、1995 年地方自治が始まってから、地方税・受益者負担と地方公共サービスとをリンクした地方財政の実現よりは、国からの財政移転の増大によって、地方歳入を拡充したことである。最後に、地域間の財政配分においては、ソウル特別市やソウル市を囲む京畿道地域へ集中が一層進んだことである。以上のことを具体的なデータに基づき究明したことに、本章の意義があるのではないかと考えられる。

以下、第 2 節では、経済危機以降、韓国財政規模の推移がどのような動きを見せるかについて、全般的に述べる。第 3 節では、国の財政管理について、国税を中心とした歳入管理や、国の歳出を経済開発費や社会開発費などの機

² 経済成長率の値は、企画予算処 [2007b:22]の数値による。

能別分類に基づいた歳出管理について調べる。第4節では、地方の財政管理について、地方税、税外収入、国からの移転財源、地方債の分類による歳入管理や、経済開発費、社会開発費などの分類による歳出管理について議論する。第5節では、国税・地方税の地域間構成や、地方税と地方歳出との格差を計算し、地域間の財政配分について取り扱う。第6節は本章での議論の要約と今後の財政管理展望を述べる。

2. 財政規模の推移

政府をどのように定義するか、または政府の範囲に何を含めるかによって、政府規模も異なってくる。韓国政府が公式的に発表する統計に、総合財政収支という概念がある。この総合財政には、一般会計、特別会計、そして基金が含まれる。総合財政収支を算出する際には、会計・基金間の内部取引や借入・債務償還などを除いた、歳入と歳出との差を以って発表される。予算企画処『2006年予算概要』によると、2006年の総合財政規模の歳入は235.3ウォン(一般会計136.5兆ウォン、特別会計22.6兆ウォン、基金76.1兆ウォン)であり、対GDP比を計算すると27.8%である³。この総合財政の概念は、国全体の財政規模を示すに、一定の役割を担っていると言えるが、現行の「仕切り型」の財政運用は、予算配分の効率性を阻害するという問題がある⁴。以下では、まず経済危機以降の国の一般会計と特別会計の時系列な推移を用い、

³ 韓国の場合、国の特別会計には、財政融資特別会計を始め、国有財産管理、農漁村構造改善特別会計など、23種類の特別会計がある。また、基金には、国民年金基金などの社会保障性基金(6種類)、公共資金管理基金などの勘定性基金(5種類)、技術信用基金などの金融性基金(10種類)、対外経済協力基金などの事業性基金(40種類)、という合計61種類の基金が運用される。一方、2006年総歳出は222兆ウォン(一般会計純計114.6兆ウォン(総計は144.8兆ウォン)、特別会計及び基金107.4兆ウォン)である。企画予算処『2006年予算概要』による。

⁴ 韓国の特別会計や基金制度の改革に関する議論として、例えば、黄ソンヒョン [2006]の研究がある。黄ソンヒョン [2006:275]では、韓国の財政体系は、一般会計、特別会計、基金の間に、一定の原則に基づいた役割分担が明確に行われていないと指摘する。

韓国の財政運用の流れについて考察を行う。

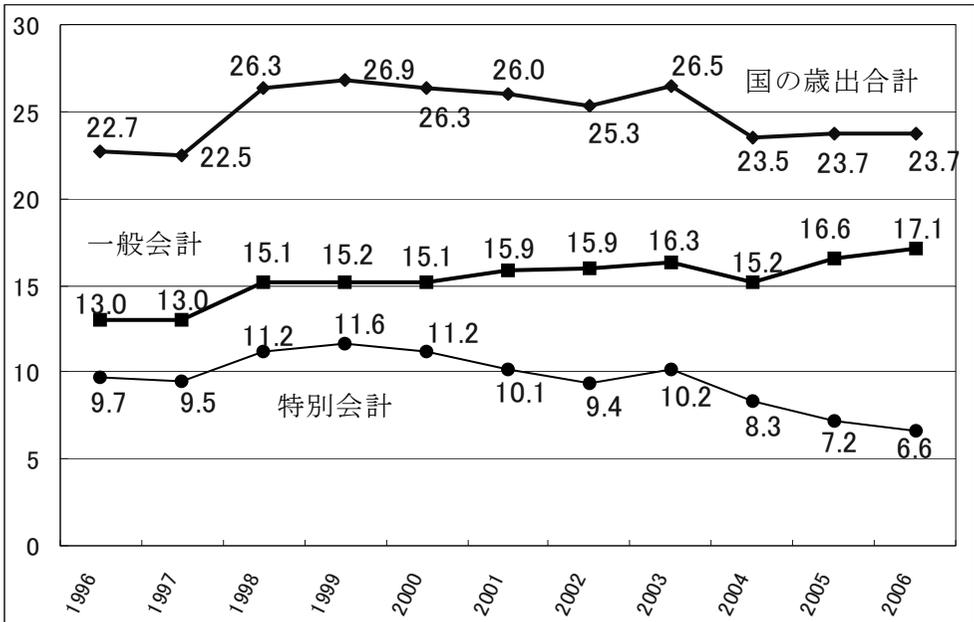
特別会計は、特定の政策を行うため、一般会計とは分離して用いられる会計である。この特別会計は、政権担当者(韓国では特に大統領)が誰であるかによって、その包括範囲も頻繁に変わる傾向がある。したがって、特別会計は一般会計よりも、その規模の変動も激しくなるのが通常である。例えば1970年代は、一般会計よりも、むしろ特別会計の方が、その規模が大きかった期間でもある⁵。それは、朴正熙政権の開発経済の時期である1970年代、高まった財政需要に対処するため、特別会計という形で対応したことを意味する。その後の経済発展に伴い、1970年代末から特別会計の対GDP比は減少し、一般会計を下回ることになる。

本章は、経済危機以降およそ10年間、韓国の財政運用・管理について焦点を当てている。図1は、1996年から2006までを対象に、韓国の一般会計歳出、特別会計歳出、及び両会計の歳出合計を対GDP比で計算したものである。この図1を用い、財政規模の推移について見てみよう。

1997年末に起きた経済危機は、韓国の財政支出を急激に増加させた。図1に見るように、1997年は国の一般会計の対GDP比は13.0%であったが、1998年15.1%に上昇し、特別会計は同じ期間中、9.5%から11.2%に上昇する。その結果、両会計を合わせた国の歳出は、1997年の22.5%から1998年は26.3%に、3.8%ポイントも上昇する。このような国の歳出増加が、経済危機を乗り越えるのにどの程度の効果があったかについて、厳密に検証するのは容易ではない。しかし、経済危機が起きた時、民間金融機関への公的資金投入や構造調整への誘導政策が、経済危機を乗り越えるに、一定の奏を攻めたと言えよう。郭テウォン [2002]は、韓国が健全財政を維持してきたため、経済危機を乗り越えるのに財政が重要な役割を担うことができたと指摘する。

⁵ 統計庁の『財政統計』に基づいて計算すると、例えば、一般会計の対GDP比は、1971年14.4%、1973年10.5%、1975年13.2%であるが、特別会計の対GDP比は、1971年16.1%、1972年13.5%、1975年16.2%で、特別会計が一般会計の規模より大きく現れる。韓国で一般会計が特別会計よりも大きくなるのは1977年からである。

図 1: 経済危機以降の対 GDP 比国の財政規模推移



【出所】 国家統計ポータルオンライン資料(<http://www.kosis.kr/>)

経済危機以降の財政管理において、特に特別会計の減少が目立つ。図 1 に見るように、特別会計の対 GDP 比は、1999 年 11.6%とピークに達した後、速いスピードで減少し、2006 年にはその割合が 6.6%まで下落する。その反面、一般会計の対 GDP 比は、1999 年 15.2%から 2006 年 17.1%に上昇し、特別会計とは逆の動きを見せる。このように韓国の国の歳出を対 GDP 比で見るとき、経済危機以降は、特別会計の減少、一般会計の増加という動きが目立つ。全体的には、特別会計の減少の幅が一般会計の増加を上回ったため、国の歳出の対 GDP 比は、1999 年の 26.9%から 2006 年は 23.7%に 3.2%ポイント減少する。一般会計の対 GDP 比が上昇する背景として、特別会計の縮小に伴う一般会計の増加も挙げられるが、それよりも、経済危機を乗り越えた後の、租税負担増加による一般会計の規模増加が主な要因と言える。

さて、韓国の租税負担率は、経済危機以降どのような動きとなっているだ

ろうか⁶。韓国租税収入は、地方税よりは国税への依存度がはるかに高い構造である⁷。韓国の対 GDP 比の租税負担率は、1997 年の 18.0%から経済危機直後である 1998 年には 17.5%に若干下落する。しかし、経済回復が始まる 2000 年には、その租税負担率が 19.6%に上昇する。特に、国税負担率が 1999 年の 14.3%から 2000 年の 16.1%へ上昇した後、租税負担率は徐々に上がり、2006 年韓国の租税負担率は 21.2%の水準となる。

3. 国の財政管理

3.1 国税の推移

国債収入にも大きく依存する日本の歳入構造とは違って、韓国の歳入は国税収入が殆どを占める。韓国の国の歳入に占める国債の割合は、2006 年の 6.3%、2007 年でも 5.1%に過ぎない⁸。これは国税体系を把握することによって、韓国の歳入財政管理の大枠をつかむことができることを意味する。表 1 は、経済危機以降の国税体系について、主要税目を中心に表したものである。

日本と同じく、現行韓国の国税体系も、所得税、法人税、付加価値税(消費税)が主な税目である。日本の場合、所得税の割合が最も高いが、韓国は付加価値税の割合が 27.6% (2006 年)と最も高い。しかし、所得税(22.5%)と法人税(21.3%)を合わせた所得課税の割合は 43.8%で、所得課税が付加価値税の割合よりも高い課税体系となっている。

韓国の国税体系が日本と異なるもう一つの点は、目的税の割合が高いことである。韓国の目的税には、教育税、交通税、農漁村特別税が含まれる⁹。こ

⁶ 本章末の付表 1 では、経済危機以降の GDP 規模とともに、租税収入を対 GDP 比で測った租税負担率を表している。

⁷ 国税対地方税の収入割合は、およそ 8 対 2 の割合である。

⁸ それぞれ予算の規模であり、データは予算企画処(<http://www.digitalbrain.go.kr/>)の資料による。同資料によると、国の歳入のうち税外収入の割合は、2006 年には 5.2%、2007 年には年 4.4%である。

⁹ 教育税は、教育財源を確保するため、特別消費税・交通税・酒税などの国税税額及び金

これらの目的税は、その使途が特定の財政支出に向けられる日本の特定財源(地方道路税や石油ガス税(譲与分)など)に相当するが、日本では教育税や農漁村特別税のような目的税は実施されていない¹⁰。

表 1 財政危機以降の国税の推移 (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
所得税	21.3	25.4	21.0	18.8	19.5	18.4	18.1	19.9	19.3	22.5
法人税	13.5	15.9	12.4	19.2	17.7	18.5	22.4	21.0	23.4	21.3
付加価値税	27.9	23.2	26.9	25.0	27.0	30.4	29.2	29.3	28.3	27.6
関税	8.3	5.7	6.2	6.2	6.2	6.3	6.0	5.8	5.0	5.0
教育税	7.7	7.7	7.0	6.2	3.9	3.4	3.2	3.0	2.8	2.5
交通税	7.9	9.6	9.6	9.0	11.0	9.1	8.7	8.5	8.1	6.9
その他	13.4	12.5	16.9	15.6	14.7	13.9	12.4	12.5	13.1	14.2
合計(%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(兆ウォン)	69.9	67.8	75.7	92.9	95.8	104.0	114.7	117.8	127.5	138.0

【出所】 国家統計ポータルオンライン資料(<http://www.kosis.kr/>)

表 1 に見るように、1997 年末に起きた経済危機によって最も影響を受けたのは、所得税と法人税である。表 1 より、国税収入に占める個人所得税の割合は、1998 年の 25.4%から 1999 年の 21.0%へ、また法人税の割合は 1998 年の 15.9%から 1999 年の 12.4%へ大幅に下落する。その後、2000 年頃から回復に向い、法人税収の割合は 2000 年の 19.2%まで上昇したが、個人所得税は 2005 年まで 19~20%の割合を維持する。このように、国税体系の構成からも、経済危機の影響による国税運用の動きが読み取れる¹¹。

融・保険業者の収益金額を課税ベースに課される税である。2000 年度までは、登録税・財産税・総合土地税・馬券税・均等割住民税・タバコ消費税・自動車税などの地方税額をも教育税の課税ベースにしていたが、地方税を課税ベースにする教育税は、2001 年度より、地方教育税として分離された。一方、交通税は、道路及び都市鉄道等の社会間接資本の財源を確保するために、揮発油や軽油を課税ベースに課される税である。そして、農漁村特別税は、農漁村の競争力強化のために、租税減免額、貯蓄減免額、証券取引金額、取得税額、レジャー税(競走・馬券税)額、などを課税ベースに課される税である。

¹⁰ 農漁村特別税は、その割合が低いため(例えば 2006 年は国税収入の 2.1%)、表 1 には載せていない。同税の税収の割合は、表 1 のその他の割合に含まれている。

¹¹ 表 1 において、教育税の割合が 2000 年の 6.2%から 2001 年には 3.9%へ大幅に下落する

3.2 国の歳出管理

国(中央政府)の一般的な財政活動を把握するには、一般会計の内容について、より具体的に調べる必要がある。表2は、経済危機以降、韓国の財政管理がどのように行われてきたかを調べるため、国の一般会計歳出を対象に、支出分野毎の相対的な割合を計算したものである。

表2: 経済危機以降、韓国の中央政府一般会計の財政管理 (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
一般行政	10.7	10.0	9.7	9.3	9.3	9.3	10.8	10.1	11.0	11.9
防衛費	21.3	19.3	17.3	17.7	16.4	16.0	15.8	16.9	16.4	16.2
教育費	18.9	16.6	14.2	14.5	18.1	17.2	17.7	18.7	20.5	19.6
社会開発	9.2	9.8	11.4	12.1	13.8	12.7	13.1	14.0	13.3	13.6
経済開発	25.5	30.3	29.2	27.3	25.8	29.4	27.7	26.0	21.0	20.8
地方財政 交付金	10.6	9.6	8.3	9.5	13.9	11.3	12.6	12.2	14.9	14.8
債務償還	3.8	4.4	9.9	9.6	2.7	4.2	2.3	2.1	2.9	3.1
合計(%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(兆ウォン)	64.0	73.2	80.5	87.5	98.7	108.9	117.2	118.2	134.2	144.8

【出所】 国家統計ポータルオンライン資料(<http://www.kosis.kr/>)

表2を見ると、経済開発分野への支出の割合は、1997年の25.5%から、経済危機直後である1998年には30.3%へ上昇する。これは、韓国政府が経済危機を乗り越えるために、一時的に経済開発分野の支出を増やしたことを意味する。経済開発への支出は、農林水産開発、国土資源保存開発、商工業支援、エネルギー及び資源開発、輸送及び通信、科学技術、という分類となっている。そのうち、輸送及び通信が経済開発支出のおよそ半分を占める¹²。1998年の経済開発への支出の増加は、防衛費と教育費の相対的な減少を通じて賄われた。表2より、防衛費と教育費の支出は、それぞれ1997年の21.3%と18.9%より、1998年の19.3%と16.6%に減少することがわかる。

のは、教育税の地方税分を分離し、地方教育税にしたからである。

¹² 予算企画処『2006年予算概要』を参照。

ところが、1998年から2003年までの金大中政権や、その後の盧武鉉政権は、経済開発よりは福祉分野を重視する政権であった。財政管理においても、その特徴が明確に現れる。表2を見ると、経済開発への支出割合は、1998年の30.3%から2006年には20.8%へ、9.5%ポイントも下落する。それに対し、社会開発への支出割合は、1998年の9.8%から2006年には13.6%へ、3.8%ポイント上昇する。これより、経済危機以降およそ10年間の財政管理の特徴として、金・盧の両政権は、経済開発よりは福祉分野などの社会開発への支出を重視してきたことが確かめられよう。

いま一つ財政管理の特徴として挙げられるのは、地方分権という名の下で、両政権は地方への財政移転を大幅に増やしたことである。表2に見るように、韓国の国(中央政府)の一般歳出に占める地方財政交付金の割合は、1998年の9.6%から2006年の14.8%へ、5.2%ポイントも上昇する。地方財政交付金の増大に寄与したのは、2001年と2005年の地方交付税交付率の上昇による要因が大きい。

金大中政権は、2000年以前、内国税(関税と目的税を除いた国税)収入の11.8%であった地方交付税交付率を、2001年に15%引き上げた。表2を見ると、地方財政交付金の割合が、2000年の9.5%から2001年の13.9%へ、4.3%ポイントも上昇することからも、交付率の引上げによる財政移転の増加効果が現れている。金大中政権を引き継いだ盧武鉉政権は、2005年より地方交付税交付率を内国税19.13%に引き上げた(2006年は19.4%)。その改革の効果もあって、地方財政交付金は2004年の12.2%から2005年は14.9%へ上昇する。

日本と同じく、韓国の地方財政は地方交付税を始め、国庫補助金などの移転財源が最も高い割合を占める。次節で具体的に述べるように、地方財政管理においても国の歳出管理と同じ傾向で、経済開発よりも、福祉支出などの社会開発を重視した財政管理が行われる。

一方、1997年末に起きた経済危機は、教育費と防衛費支出にも大きく影響を与えた。教育費の割合は、表2に見るように、1997年の18.9%から1999年は14.2%へ、大幅に下落する。韓国政府は教育費の大幅な減少を補填する

ため、地方教育費の主な財源である地方教育財政交付金の交付率を、内国税の11.8%から2001年より13%へ引き上げた。その結果、教育費支出は、2000年の14.5%より2001年は18.1%へと再び上昇するのである¹³。日本では一般地方財政と地方教育財政とが一元的に運営されるが、韓国では日本とは異なり、地方教育財政が、地方教育費特別会計という形で、一般地方財政とは独立して運営される。この地方教育費特別会計は、教育・人的資源部(日本の文部科学省に相当)の所管であるため、同特別会計への移転財源額が表2の教育費に反映され現れるのである。

防衛費支出も経済危機の影響によって、1997年の21.3%から1999年は17.3%へ下がる。教育費の場合、上述したように、地方教育財政交付金の交付率を引き上げるという措置によって2001年以降は再び上昇した。それに対し、教育費支出のパターンと違って、防衛費支出の割合は経済危機以降も減少を続け、2006年には16.2%まで下落する。

要するに、1997年末に起きた経済危機以降、韓国財政管理は、経済開発よりは福祉などの社会開発支出の重視、地方への移転財源の大幅な増大、防衛費支出割合の減少、と特徴づけられよう¹⁴。

4. 地方の財政管理

4.1 歳入管理

日本の地方歳入の構成と同じく、韓国の地方歳入も地方税や税外収入などの自主財源、中央政府からの移転財源などによって賄われる。本節では、経済危機以降、韓国の地方財政運用について、地方歳入の構造を用いて見てみる。表3は、韓国の地方財政歳入を、地方税収入、税外収入、移転財源(中央

¹³ 2006年には地方教育財政交付率は内国税の19.4%となった。

¹⁴ ここで付け加えたいのは、債務償還に関することである。表2を見ると、債務償還の割合は、1998年の4.4%から1999年は9.9%、2000年には9.6%へと上昇するが、2001年には2.7%と下落する。それは経済危機に伴う公的借入れを返済したことによる。

政府からの依存財源)、及び地方債収入に分け、それぞれの割合を計算したものである。

表 3: 経済危機以降の韓国地方政府の歳入管理(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
地方税	29.8	27.3	27.7	28.5	30.6	29.7	27.5	28.7	29.3
税外収入	30.4	28.0	26.6	24.8	22.6	22.0	27.6	29.5	25.1
移転財源	36.8	40.8	42.4	45.1	45.7	47.3	44.0	40.3	44.1
地方交付税	14.7	14.3	13.0	16.6	18.8	16.4	17.6	17.3	21.0
地方譲与金	4.6	4.6	4.3	5.2	5.3	3.8	3.6	3.2	-
補助金	17.5	22.0	25.0	23.3	21.6	27.1	22.8	19.8	23.1
地方債	3.0	3.8	3.3	1.6	1.2	0.9	1.0	1.4	1.5
合計(%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(兆ウォン)	62.0	62.7	66.9	71.4	87.1	106.3	120.4	119.1	122.9

【出所】 国家統計ポータルオンライン資料(<http://www.kosis.kr/>)

まず、それぞれの歳入項目が地方財政歳入に占める割合を見よう。表 3 より 2005 年の割合を見ると、地方税は 29.3%、税外収入は 25.1%、中央政府からの移転財源は 44.1%、そして地方債収入は 1.5%である。この構成より、韓国の地方税の割合は、3 割に満たないことがわかる。日本の 3 割自治という用語に例えて言うと、韓国は 2 割自治ということになる。

ここで、一つ注意すべきことがある。それは韓国の場合、公共施設利用料や手数料など、本来の税外収入と言いがたい項目が、税外収入の項目の中に多く含まれていることである。韓国の税外収入は、経常的税外収入と臨時的税外収入という分類をしている。そのうち、臨時的税外収入という項目の中に、実際の税外収入と言いがたい、繰越金や純歳計余剰金が多く含まれている(ここで純歳計余剰金とは、地方財政収入額の推計額と実際の収入額との差額を言う)。鞠重鎬 [2004]は、繰越金と純歳計余剰金の合計を総繰越金と呼び、道の場合、地方政府一般会計の税外収入に占める総繰越金の割合は、80.3% (2000 年)にのぼるといふ。鞠重鎬 [2004]によると、この総繰越金を調整した

場合の税外収入の割合は、11.0% (2000年)程度である。この結果に基づくと、本来の税外収入は、表3の税外収入の値よりもはるかに低いことになる。

経済危機直後、歳入構成のうち地方税への依存度は下がっている。地方財政歳入に占める地方税の割合は、1997年の29.8%から、経済危機の影響が最も強かった1998年には27.3%に下がるが、その後経済が回復の軌道に乗ると再び上昇する。経済危機以降、厳しくなった地方歳入に対処するため、韓国政府は移転財源を増やすことで対応した。地方財政歳入に占める移転収入の割合を見ると、1997年の36.8%から1998年には40.8%に上昇する。特に、表3に見るように、地方財政歳入に占める補助金の割合は、1997年の17.5%から1998年は22.0%に急上昇する。

以上より、韓国は地方税・受益者負担をあまり拡充せず、経済危機による地方財政の不安定性を、主に国の補助金を用いて対応する財政管理を行ったと言えよう。

一方、日本と異なり、韓国の地方債への依存度は、それほど高くない。経済危機の影響もあり、地方債の発行が増大したが、その後下落する。表3に見るように地方債の割合は、1998年は3.8%、1999年の3.3%の水準から、韓国経済が回復へと向かった2000年にはその依存度も1.6%と低くなる。その後も地方債の割合は低い水準を維持する。

4.2 歳出管理

周知の通り、自治体は個人や法人が収めた税収入を用いて、地方公共サービスを提供する。これは、地方自治体が地方公共財を供給することによって、資源配分の機能を果たすことを意味する。歳出の管理がどう行われるかを見るためには、その歳出項目の構成を調べる必要がある。韓国の地方歳出の分類としては、日本と同様に、機能別(または目的別)分類と性質別分類が行われている。ここでは、主に機能別分類とその推移を用い、地方の財政管理について調べることにし、性質別分類は補足的に言及する。韓国の『地方財政年鑑』には、歳出項目を大きく五つに分類し、掲載している。その五つの分

類項目は、一般行政費、民防衛費、社会開発費、経済開発費、支援その他である。表4は、これらの分類による経済危機以降の地方歳出の推移を示したものである。

表4: 経済危機以降、韓国地方政府の歳出管理(%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
一般行政費	18.2	18.4	17.3	17.1	16.6	16.3	15.1	16.6	17.3
民防衛費	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
社会開発費	33.3	34.2	34.5	37.3	40.4	39.2	38.1	39.8	42.9
経済開発費	36.9	36.5	37.5	34.5	31.8	33.7	35.4	32.8	30.0
支援その他	9.3	8.8	8.8	9.2	9.3	9.0	9.5	9.3	8.3
合計(%)	100	100	100	100	100	100	100	100	100
(兆ウォン)	50.5	51.5	54.5	57.8	70.1	80.3	93.0	96.8	101.9

【出所】国家統計ポータルオンライン資料(<http://www.kosis.kr/>)

表4に見るように、自治体の歳出は、社会開発費(2005年地方歳出の42.9%)と経済開発費(同30.0%)が主な支出項目である。これらの項目は、社会や経済開発のために、自治体が公共サービスを提供するという資源配分機能を最も重視するものと解釈できる。1998年2月に誕生した金大中政権と、2003年2月からの盧武鉉政権では、経済開発よりも福祉支出などの社会開発をより重視した政権である。表4を見ると、社会開発費は1997年の33.3%から2005年は42.9%に、その支出割合が、9.6%ポイントも上昇することが観察できる。社会開発費の動きとは逆に、経済開発費は1997年の36.9%から2005年は30.0%に、その割合が6.9%ポイントも下がる。社会開発費には教育及び文化、保健及び生活環境改善、社会保障、住宅及び地域社会開発という項目が含まれる。また、経済開発費には、農水産開発、地域経済開発、国土資源保存開発、そして交通管理という項目が含まれる。これらの構成項目が示すように、社会開発費の支出が相対的に上昇して来たことは、韓国が成熟社会へ向かっていくにつれ、生活環境改善や社会保障などの支出が増加することを語っている。その反面、経済開発費の減少は、経済成長につながり難いことを意味する。

ちなみに、表4は地方教育費特別会計が含まれていないことに注意を要する。地方教育への支出をも考慮すると、韓国の地方財政歳出は、社会開発費と経済開発費に加え、教育費も主な支出項目となる。

歳出を、人件費物件費などの性質別に分類することができる。ここでは、性質別分類による計算結果を示していないが、鞠重鎬 [2004]によると、韓国の地方歳出を性質別に分離したとき、経済危機以降、資本支出の割合は下がっている反面、移転経費の割合は上がっていることが示される¹⁵。鞠重鎬 [2004]では、資本支出の割合は1996年の54.1%から2000年の48.8%に下落しているのに対し、逆に移転経費の割合は、1996年の11.9%から2000年には19.4%に上昇しているという。この傾向は、機能別分類において社会開発費が上昇し、経済開発費が下落したことと同じ方向性で解釈できる。すなわち、経済開発費には相対的に投資的経費が多く、社会開発費には移転経費のように経常的経費が多いと言えるので、相対的に資本支出は減少し、移転経費は増加してきたと言えよう。

5. 地域間の財政管理

ここでは、経済危機以降の地域別の財政管理に注目し、どのような特徴があるかについて調べる。韓国の広域自治体には、ソウル特別市、広域市(6団体)、道(9団体)の16団体が含まれる。基礎自治体には、特別市と広域市の下に位置する自治区、道の下に位置する市・郡があるが、ここでは、広域自治体別の財政管理について調べる。表5は1997年と2005年を対象に、国税・地方税の地域間構成、及び1997年と2005年との構成の差、そして各地域別

¹⁵ 資本支出費とは、自治体が資本形成のために支出する投資的経費であり、この項目には、施設費、資産取得費などの直接支出だけでなく、民間への資本移転も含まれる。移転経費とは、自治体から国及び他の地方自治団体、個別家計または企業に支出されるものであるが、資本移転経費は除外される。補償金、賠償金、社会団体への補助金、自治団体への移転金(交付金)等が、この移転経費に含まれる。このような概念からすると、韓国の移転経費は、日本の扶助費や補助金等に相当すると言えよう。

に、地方税の地域間構成から地方歳出の地域間構成を差し引き、その格差を計算した結果である。

表 5: 国税・地方税の地域間構成、地方税と地方歳出との構成格差

	国税の地域間構成			地方税の地域間構成			地方税－地方歳出	
	1997 ①	2005 ②	②－①	1997 ㉑	2005 ㉒	㉒－㉑	1997	2005
	%	%	% p	%	%	% p	% p	% p
ソウル	45.0	45.8	0.7	28.8	27.8	-1.0	11.9	12.0
釜山	5.7	3.6	-2.1	7.6	6.3	-1.3	2.1	1.0
大邱	2.9	1.9	-1.1	4.8	4.2	-0.6	0.4	1.0
仁川	4.1	3.1	-1.0	5.2	4.8	-0.3	1.6	1.0
光州	2.2	1.4	-0.8	2.6	2.1	-0.4	0.1	0.0
大田	1.6	2.3	0.6	2.6	2.6	-0.1	0.5	0.6
蔚山	8.8	7.8	-1.0	2.4	2.3	0.0	1.1	0.6
京畿	10.7	14.4	3.7	20.6	24.9	4.4	4.6	6.4
江原	1.2	1.6	0.3	2.7	2.5	-0.2	-3.3	-3.3
忠北	1.5	1.7	0.2	2.4	2.3	-0.1	-1.8	-1.8
忠南	2.4	4.4	2.0	3.2	3.9	0.8	-2.7	-2.1
全北	2.3	1.2	-1.1	2.8	2.3	-0.5	-3.1	-3.5
全南	5.3	5.1	-0.2	2.7	2.6	-0.2	-5.0	-4.9
慶北	2.4	3.2	0.8	4.7	4.4	-0.3	-3.5	-3.6
慶南	3.4	2.2	-1.1	5.9	5.7	-0.1	-2.1	-2.7
済州	0.5	0.4	-0.1	1.1	1.1	0.1	-0.9	-0.8
合計	100	100	0	100	100	0	0	0
兆ウォン	47.8	93.9		18.5	36.0			

【出所】 国税庁『国税統計年報』(<http://www.nts.go.kr/>)および国家統計ポータルオンライン資料(<http://www.kosis.kr/>)

5.1 国税の地域間配分

まず 1997 年と 2005 年の国税と地方税税収の地域別の構成と、その両年間の格差に基づいて、歳入面の財政管理について調べる。当然のことながら、国税の場合、地方税とは異なり、それが徴収された地域に全て支出されるわけではない。国の主な財政機能は、国全体に及ぶ公共財を供給することであ

り、徴収された地域に関係なく、資源配分の効率性、所得配分の公平性、経済安定化機能を達成するために使われる。このような財政機能を果たすための国税収入が、徴収された地域に関係なく支出されるとしても、国税の地域間構成(配分)を調べることは、それなりの意味を持つ。なぜなら、国税の地域間構成の値は、国税が相対的に多く徴収される地域が、所得、消費、生産などの経済活動が、活発に行われる地域であることを間接的に示す指標でもあるからである。言うまでもなく、所得と消費活動が活発である地域からは、所得税と消費税(付加価値税)が多く徴収されるのが通常である。

韓国における国税の徴収は、ソウル地域への偏りが激しい。表5を見ると、国税の45.8%(2005年)がソウル市地域から徴収されている。その次がソウル市を囲む京畿道で、国税の14.4%を徴収し、蔚山広域市は7.8%、全南(全羅南道)は5.1%、忠南(忠清南道)は4.4%となっている。これらの地域のうち、後者の三つの地域は、鉄鋼や石油化学コンビナートがある地域という特性上、石油製品を課税ベースとする交通税の税収が多い。これらの地域の国税に占める交通税額の割合を計算すると、蔚山広域市は67.6%、全羅南道は63.3%、忠清南道は42.7%を占め、他の地域に比べて交通税収が突出して多くなっている¹⁶。

人口構成と比較すると、ソウル特別市の国税徴収の集中程度がさらに目立つ。韓国統計庁の人口統計に基づいて計算すると、2005年のソウル市の人口は韓国全人口の20.9%を占める。これは、全人口の20.9%を占めるソウル地域が、国税税収の45.8%を徴収することを意味する。このような現象が起きるのは、所得・消費活動がソウル市に集中することとともに、法人の本社もソウル市に集中するからである。一方、京畿道の人口割合は22.4%であるが、国税は14.4%が徴収され、人口の割合よりもはるかに低い国税を徴収する。

¹⁶ 国税庁 [2006] 『国税統計年報』による計算結果である。蔚山広域市の国税構成の割合を計算して見ると(2005年)、所得税収入は7.4%、法人税収入は4.0%に過ぎないが、ガソリンや石油を課税ベースとする交通税税収が3分の2(67.6%)にのぼる。一方、蔚山の付加価値税税収は-8.2%となっている。付加価値税税収がマイナスになるのは、輸出品に対する付加価値税還付が多いからである。この蔚山広域市の国税徴収に見るように、地域別の国税徴収からも、当該地域の特徴が鮮明に現れる。

しかし、後述するように京畿道の場合、地方税からの税収が非常に多い地域である。

表5では、経済危機以降の国税構成の地域間格差を見るために、2005年の各地域の国税徴収割合から、1997年各地域の国税徴収の割合を差し引いた値を計算している。その計算結果によると、ソウル市は経済危機以降、その構成の割合にそれほど変化がないが、京畿道と忠南地域の国税徴収の割合が、それぞれ3.7%ポイントと2.0%ポイントだけ伸びている。京畿道と忠南地域を除く他のほとんどの地域は、国税徴収の割合が減少している。特に、京畿道での国税徴収の割合が高くなっていることは、ソウル市とその周辺への偏りが一層激しくなったことを意味し、地域間の経済格差が経済危機後に拡大したことを示唆する。ちなみに、忠南地域の国税徴収の割合が上昇したのは、中国に近い韓国の西海岸に位置する忠南地域の開発が活発に行われ、その地域の石油化学に関連する交通税の税収が高くなったことを反映する。

5.2 地方税の地域間配分

自治体間の地方税収入の構成について見てみよう。表5に見るように、2005年の自治体別地方税の割合は、ソウル市が27.8%、京畿道が24.9%を占めており、ソウル市と京畿道を合わせると52.7%、即ち半分以上の地方税税収がこの二つの地域に集中されている。次に、釜山広域市は6.3%、慶南(慶尚南道)が5.7%の地方税を徴収しているが、他地域の地方税徴収の割合は5%未満である¹⁷。人口の地域間構成を計算すると(統計庁資料)、ソウルは20.9%、京畿道は22.4%、釜山広域市は7.3%、慶南は6.5%である(2005年)。このように、地方税の地域間構成を人口の構成と比較しても、ソウル市と京畿道は地方税構成の値が大きい。それだけソウル市と京畿道に、地方税が集中していることを意味する。

表5には、1997年と2005年地方税の地域間構成の割合とともに、1997年

¹⁷ 広域市の中では、光州広域市で地方税徴収(2.1%)が最も低く、道の中では済州道で1.1%が徴収されている。

と 2005 年との割合の格差をも示している。上述したように、国税収入の場合、ソウル市が 45.8% (2005 年)、京畿道が 14.4%であることを比べると、地方税の京畿道の割合(24.9%)は非常に高いと言える。ここで注目すべきことは、地方税収に占める京畿道の地方税の割合は、他の自治体に比べ最も高く上昇して来たことである。表 5 の京畿道の地方税における 2005 年の地方税割合(24.9%)は、1997 年のそれ(20.6%)に比べ、4.3%ポイントも上昇している。表 5 に見るように、経済危機以降、京畿道以外のほとんど(済州道を除く)の自治体の地方税割合は減少している。それとは対照的に、京畿道地方税の割合が上昇したことは、韓国自治体の自主財源が、京畿道に集中してきたことを裏付ける。

5.3 地域間の財政配分

地方税と地方歳出との地域間割合の比較を通じて、国税収入が地域にどのように流れているかについて見てみよう。表 6 の右側 2 列には、1997 年と 2005 年を対象に、各地域の地方税構成の割合から地方歳出構成の割合を差し引き、地方税と地方歳出の相対的な格差が計算されている。この格差を観察することによって、地域間の財政配分がどのように行われているかが把握できよう。なぜならば、地方歳出は国税収入からの財政調整が終った後の支出規模を表すため、これら両方の地域間割合の格差は、地域間の財政調整がどのようになっているかを表す尺度として利用できるからである。

表 5 より、ソウル特別市の地方税の地域間構成は、ソウル市の歳出構成よりも 12.0%ポイントも高く、京畿道は 6.4%ポイントも高く現れる。その反面、京畿道を除く全ての道地域は、地方税の地域間構成の割合よりも地方歳出の地域間構成の割合が低く、マイナスの値となっている。一方、広域市は地方税の構成の値が、地方歳出のそれよりも若干高い程度である。これは、ソウル特別市や京畿道地域から、道地域へ財源調整が行われていることを意味する。特に、ソウル地域での国税徴収が、京畿道以外の道地域へ多く再分配されていることを示唆する。時系列的には、京畿道の場合、地方税と地方歳出

の地域間構成の格差が、1997年の4.6%ポイントから2005年の6.4%ポイントに開いている。ここでも京畿道地域が、地方歳出に比べ地方税財源が相対的に上昇したことが把握できる。

6. 要約と今後の財政管理展望

6.1 要約

本章の分析に基づくと、経済危機以降の財政管理は、経済危機以前とは非常に異なる特徴を見せる。この時期の財政管理の主な特徴としては、以下の三つの点が挙げられよう。まず、経済開発費の割合が大幅に減少し、福祉支出などの社会開発費の割合が大幅に上昇したことが挙げられる。このような傾向は国の財政のみならず、地方財政においても同じ傾向が見られる。

次に、地方への支出において、地方税よりは中央政府からの移転財源が増大してきたことである。韓国では、住民の直接選挙によって地方首長を選出する地方自治が始まったのは、1995年からである。経済危機以降の時期は、韓国の地方自治がどのように展開・成熟されるかの時期でもある。この時期の韓国の地方自治は、地方税・使用料等の受益者負担と地方公共サービスとがリンクした形で、住民の負担を要求する地方自治が成熟してきたのではなく、中央政府からの移転財源を増やし、地方歳入を拡充してきたと言える。

最後に、地域間の財政分配においては、ソウル市やソウル市を囲む京畿道への財源の集中が目立ったことである。経済危機以降の政権が、経済開発よりは社会開発費の割合を増やし、福祉などを充実させようとしたものの、地域間の格差はソウル市や地域を中心に集中された。特に地方税の場合、京畿道以外のほとんどの地域は、地方税の地域間構成の割合が減少する傾向さえ見える。

6.2 今後の財政管理展望

政府革新地方分権委員会の白書 [2005]を見ると、盧武鉉政権の財政税制改革の推進課題、その成果と展望等について記している¹⁸。この白書では、参加政府(盧武鉉政権を別名で言うもの)の財政税制改革において、地方分権の推進や財政支出の効率性の達成に相当の可視的な成果を挙げたという。しかし、同委員会で言う地方分権の推進は、地方譲与税の廃止や地方交付税算定方式等を改善したということであり、地方の責任性を高めた改善ではない。本章の分析から明らかなように、国への依存度がむしろ高まったことになっている。また、長期的な経済効果のある投資的な支出より、福祉支出などの経常的支出が増加したことから、財政支出においても可視的な支出効率性が達成されたとはいえない。

企画予算処 [2007:25]の資料では、OECD 諸国と比較するとき、韓国の財政は経済支出の割合が高い反面、福祉及び生活の質の改善分野への支出の割合は低い状況であると指摘する。おそらくこのような立場で、盧武鉉政権の間、社会開発費の支出が一層増大したと言えよう。今後、急速に進む韓国の少子・高齢化による社会福祉支出費の増加を考慮すると、福祉支出分野の割合がさらに増加することは明らかであろう。これは今後、裁量のある財政政策を行うことがますます厳しくなることを示唆する。言い換えると、政府の誘導による経済発展は、より一層難しくなることを意味する。このような状況では、民間経済の役割による経済成長が重要である。金大中政権と盧武鉉政権では、民間主導の活躍を積極的に呼び起こすことまでに至らなかったと言える。例えば、崔洸 [2007]では、盧武鉉政権の経済政策を反市場的な企業政策であったと指摘する。

2008年2月から李明博政権が始まったが、経済危機以降今までの10年と

¹⁸ 韓国は、1997年11月に起きた経済(金融)危機を乗り越えるための改革の一環として、公共部門の効率性を高める財政改革を推進してきた。盧武鉉政権(2003年2月～2008年2月)での韓国財政は、国家財政運用計画、総額配分自律編成、成果管理制度を三本柱として財政改革を行ってきた。国家財政運用計画とは、各省庁(韓国では部処)別に提出した中期事業計画書をもとに、各部処や民間専門家との協議・調整過程及び公開討論会を経て、企画予算処が国家次元の総合計画を立てるものである。

は、大きく異なる財政管理となるであろう。おそらく韓国国民は、金大中・盧武鉉政権の財政管理運用が経済の潜在成長率を高めなかったと判断し、2007年12月の大統領選挙では、成長重視の李明博政権を誕生させたと考えられる。この点を考慮すると、2008年2月からの新政権は今後、経済開発をより重視する財政管理政策を行っていくと予想される¹⁹。

付表 1: 韓国の GDP 規模と対 GDP 比の租税負担率 (%)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
GDP (兆ウォン)	491	484	529	579	622	684	725	779	811	848
国税負担率	14.2	14.0	14.3	16.1	15.4	15.2	15.8	15.1	15.7	16.3
地方税負担率	3.7	3.5	3.5	3.6	4.3	4.6	4.6	4.4	4.4	4.9
租税負担率	18.0	17.5	17.8	19.6	19.7	19.8	20.4	19.5	20.2	21.2

【出所】 国家統計ポータルオンライン資料(<http://www.kosis.kr/>)および財政經濟部[各年度]『租税概要』

【参考文献】

- 黄ソンヒョン [2006] 「1997年経済危機前後の財政政策基調の比較分析研究」
『財政政策研究資料集』韓国租税研究院 pp.301-350
- 郭テウォン [2002] 「韓国国家債務の問題と対応方策」『西江経済論集』西江
大学経済研究所 第31巻第1号 pp.107-154
- 韓国統計庁 オンライン資料 (<http://www.nso.go.kr/>)
- 企画予算処 [2007a] 『財政運用から見た参加政府4年』
- [2007b] 『2007～2011年国家財政運用計画』企画予算処財政運用室
- [各年度] 『予算概要参考資料』。
- オンライン資料(<http://www.mpb.go.kr/>)

¹⁹ 盧武鉉政権では、10～15年先までの対応が重要であると認識し、国民的合意を導こうと、2005年6月より政府・民間合同作業で、ビジョン2030(『一緒に行く希望韓国 VISION2030』)を作ったが、2008年からの李明博政権の路線とは異なるため、同ビジョンの国民的合意には至らないであろう。

鞠重鎬 [2004]『韓国地方税 ―日本との比較の視点―』創成社
行政自治部 [各年度]『地方財政年鑑』
----- [各年度]『地方自治団体予算概要』
国家統計ポータル オンライン資料(<http://www.kosis.kr/>)
国税庁 [各年度]『国税統計年報』 (<http://www.nts.go.kr/>)。
財政經濟部 [各年度]『租税概要』
政府・民間合同作業団 [2006]『一緒に行く希望韓国 VISION 2030』
政府革新地方分権委員会 [2005]『参加政府の財政税制改革』大統領諮問政府
革新地方分権委員会白書 5
予算企画処 [2006]『2006年予算概要』
----- オンライン資料(<http://www.digitalbrain.go.kr/>)
尹コンヨン [2001]「韓国財政の政策課題」 mimeo.
崔洸 [2007]「外換危機以降 10 年、韓国財政の評価と課題 ―主要課題に
関する根源的再考察―」『外換危機以降 10 年、韓国財政の評価と課題』韓
国財政学会 2007 年秋季定期学術大会発表論文集 pp.829-923