

# 韓国の地方財政（ ）

## 自治体の自主財源と歳出構造

横浜市立大学商学部助教授 鞠重鎬  
一橋大学経済学研究科博士後期課程 沈政郁

### 1. 自治体の自主財源

前号では、韓国の地方財政について、国と地方の財政関係と歳入構造を中心に扱った。本号では韓国自治体における自主財源と歳出構造に焦点を当てて調べる。

まず、自治体の自主財源についてである。自主財源とは地方税と税外収入の合計をいう<sup>1</sup>。ここでは税外収入に焦点を当て、その実態について調べる。韓国の場合、前号で述べたように地方歳入に占める税外収入の割合が非常に高い。税外収入の割合が高くなるのは繰越金や純歳計余剰金が多く発生しているためであると述べた。なぜ韓国の税外収入においては、毎年多額の繰越金や余剰金が発生するのだろうか。

その主な理由としては、第1に政府からの移転財源が年度中や年度末近くに自治体へ移転されるため当該年度に使われなかった分が多いこと、第2に継続事業費の繰越額が多いこと、第3に当初計上した歳入推計額と実際額との差による余剰金（純歳計余剰金）が多いことが挙げられる。この繰越金や余剰金は単年度ではなく毎年多額が発生しており、それが次年度の税外収入の項目となる仕組である。その結果、実際には税外収入の中に他の歳入項目（移転収入や地方税など）も含まれることになる。このように、韓国の税外収入には本来の税外収入とは言い難い繰越金が多く含まれていることに注意を要する。

日本の場合、地方歳入項目のうち、韓国の税外収入に相当する項目は分担金、負担金、使用料、手数料、財産収入、寄付金、繰入金、及び繰越金である<sup>2</sup>。2000年度のこれらの項目が地方歳入に占める割合は16.8%である。韓国の場合も税外収入から繰越金や余剰金を差し引いて調整すると、地方歳入に占める本当の意味での税外収入の割合は大幅に下落する。以下では繰越金や余剰金を調整したときの自治体の自主財源について述べる。

韓国の地方財政の純計規模で見ると、税外収入が特別会計までを含めた地方歳入に占める割合は40.9%（2000年度）であり、地方税の26.4%よりもむしろ高い割合を見せる。一般会計の場合、税外収入の割合は28.9%で地方税の35.4%よりは低いとはいえ依然として高い。特別会計を含む地方歳入であれ一般会計であれ、韓国の税外収入のデータには本来の税外収入とは言い難い多額の繰越金や純歳計余剰金が税外収入の項目に含まれている。

安（1997）の研究では、韓国の税外収入の項目をIMF分類基準に沿って再分類し、実質的な税外収入の規模を計算している。ここで再分類した計算結果によると、地方歳入に占める実質的な税外収入の割合は10.9%（1995年の数値）であるという。また、毎年多額に発生する純歳計余剰金と繰越金が、税外収入の規模を大きく見せかける最も重要な要因と指摘している<sup>3</sup>。ここでは税外収入に含まれる項目のうち、最も規模の大きい純歳計余剰金と繰越金の合計である総繰越金を調整し、自治体の自主財源の再計算を試みる<sup>4</sup>。

表1 広域自治団体の自主財源依存度（2000年度）

	地方税 <sup>1)</sup>	一般会計歳入に占める割合		税外収入に占める 総繰越金の割合 <sup>4)</sup>
		地方税+純税外収入 (繰越金を除く) <sup>2)</sup>	地方税+税外収入 (繰越金を含む) <sup>3)</sup>	
全体	44.2	55.2	64.2	69.3
ソウル特別市	80.2	94.6	95.3	51.6
広域市	54.0	72.9	75.7	37.9
道計	31.6	39.4	54.0	80.3

1) 地方税 / (一般会計歳入 - 総余剰金) \* 100

2) (地方税+税外収入 - 総余剰金) / (一般会計歳入 - 総余剰金) \* 100

3) (地方税+税外収入) / 一般会計歳入 \* 100

4) 総余剰金 / 税外収入 \* 100

出所: 行政自治部(2001)『地方財政年鑑』より作成

表1は自治体別にまとめた一般歳入に占める地方税の割合や、地方税と税外収入の合計（自主財源）の割合、及び税外収入に占める総繰越金の割合を示している。以下では税外収入から総繰越金を調整した（差し引いた）額を純税

<sup>1</sup> 韓国の歳入項目として地方債もある。しかし、韓国の地方歳入において地方債への依存度は非常に低いので、地方債については具体的に扱わない。韓国の地方債に関する議論は鞠（2000）を参照されたい。

<sup>2</sup> 総務省『平成14年度版地方財政白書』（2000年度決算値）

<sup>3</sup> このような繰越金や余剰金の存在が、韓国における歳入と歳出との規模格差を生じさせる最も重要な要因である。例えば、2000年度一般会計歳入は57.6兆ウォン、歳出規模は42.0兆ウォンであり、その差額は15.6兆ウォンにのぼる。

<sup>4</sup> 『地方財政年鑑』における繰越金の項目は、国庫補助金使用残額、市道費補助金使用残額、及び前年度繰越金からなる。

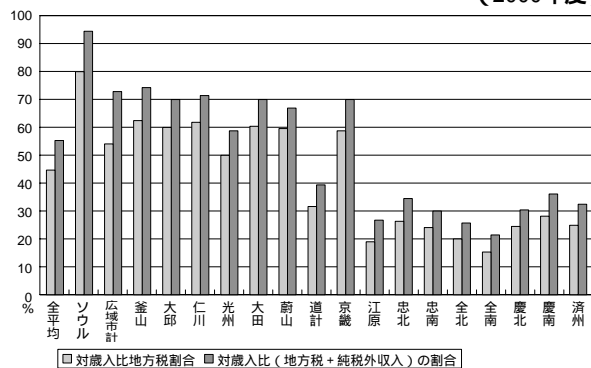
外収入と呼ぶ<sup>5</sup>。

最右列の税外収入に占める総繰越金の割合を見ると、韓国の場合、膨大な総繰越金が発生していることがわかる。全体的にみると税外収入の69.3%が総繰越金である（2000年度）。総繰越金を調整すると、地方税と純税外収入の合計が一般会計に占める割合は55.2%であるのに対して、それを調整しなかった場合にはその割合は64.2%となり、9%の差が生じている。特に、道の場合を見ると在外収入に占める総繰越金の割合が80.3%と大きいため、総繰越金を調整した地方税と純税外収入の合計が一般会計に占める割合は39.4%であるのに対して、それを調整しなかった場合にはその割合が54.0%となり、14.6%という大きな差が生じている。

また総繰越金を調整した場合、一般歳入に占める地方税の割合は全体的に44.2%となる。この値と総繰越金を調整しなかった場合の地方税の割合35.3%とを比べると、調整したときが地方歳入の大きさが小さくなるため、地方税の割合は8.9%上昇する。その反面、調整後の税外収入の割合は急落する。税外収入の割合は調整前の割合が28.9%から調整後には11.0%に、17.9%ポイントも減少する。この数値は、日本の16.8%よりも低い水準である。

最後に、自治体種類別の自主財源の割合について見てみよう。地方税の平均割合はソウル特別市が80.2%、広域市が54.0%、道が31.6%である。また、地方税と税外収入の合計の平均割合はソウル特別市が94.6%、広域市が72.9%、道が39.4%である。この数字より道の自主財源がソウル特別市や広域市に比べ非常に低いことがわかる。

図1 広域自治団体の自主財源（地方税+純税外収入）依存度（2000年度）



出所：行政自治部（2001）『地方財政年鑑』

図1 一般歳入に占める自主財源、すなわち地方税や税外収入の割合を自治体別にグラフに描いたものである<sup>6</sup>。ソウ

ル特別市が全ての広域市や道よりも自主財源の依存度が高いことがわかる。広域市の中では光州広域市が地方税や税外収入への依存度が低い。これはもちろん光州広域市が他の広域市に比べ地方税や税外収入を収める環境が整っていないこと、言い換えると、中央政府からの移転財源への依存度が高いことを意味する。

道の場合を見ると、ソウル特別市や仁川広域市を囲んでいる京畿道が他の道に比べ飛びぬけて自主財源への依存度が高い。末尾の参考表に載っているように、総繰越金の調整後、地方税が一般歳入に占める割合の道平均が31.6%であるのに対して、京畿道のそれは59.1%である。地方税と税外収入とを合わせたものが一般会計歳入に占める割合は道平均が39.4%であるが、京畿道は70.0%にのぼる。これに対して京畿道以外の道の場合、一般会計における地方税の依存度は30%を下回っている。図1を見ると、道の中でも全羅南道（全南）、全羅北道（全北）、江原道の地方税の依存度は20%を下回る。これらは他に比べ相対的に経済発展が遅れている地域で、地方税の依存度も低くなっていることが読み取れる。

2. 地方財政歳出項目の分類とその推移

歳出の分類は、日本と同様に機能別（または目的別）分類と性質別分類に行われる。機能別分類と性質別分類の日本との比較については後述することにし、ここでは歳出項目の最近の推移について述べよう。

まず、機能別分類とその推移について見てみよう。韓国の行政自治部発刊の『地方財政年鑑』では、歳出の項目を大きく5つに分類し掲載している。その5つの分類項目は、一般行政費、社会開発費、経済開発費、民防衛費、支援及びその他であり、表2はこれらの分類による最近の地方歳出の推移を示したものである。

表2 地方財政の機能別歳出の推移（韓国）

		(%)				
年 度		1996	1997	1998	1999	2000
一般行政費		18.7	17.6	17.2	16.5	16.9
社会開発費		36.5	39.3	40.9	43.0	45.2
経済開発費		41.6	39.8	36.6	36.8	34.5
民防衛費		1.9	2.2	1.9	1.9	1.9
支援及びその他		1.3	1.1	3.3	1.8	1.5
合計(兆ウォン)		100(44.4)	100(51.0)	100(51.6)	100(54.0)	100(56.1)

出所：行政自治部、『地方財政年鑑』1997、1998、1999、2000、2001。

表2を横断面的に見ると、社会開発費（2000年度45.2%）、経済開発費（同34.5%）が主な支出項目であることがわかる。これらの項目だけで全体の約80%を占めている。社会

<sup>5</sup> より正確にいうと、税外収入から差し引かれる総繰越金は当該年度の数値ではなく前年度（またはその以前の年度）からの収入である。

<sup>6</sup> データは参考表に掲げた。

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が含まれ、地方公共財の中で対人サービス部分と言える。一方、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、交通管理という項目が含まれる。

次に時系列でみると、社会開発費は1996年度の36.5%から2000年度の45.2%に支出の割合が上昇したのに対して、経済開発費は1996年度の41.6%から2000年度の34.5%にその割合が下がっている。5年の間にその割合が逆転している。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していることを物語っている。つまり社会インフラが整っていくにつれ、公共投資などの経済開発費の比重が減り、対人サービスの社会開発費の比重が高くなっているとの解釈もできよう。しかしそれとともに、1995年地方自治の実施以降地域代表者の得票を意識した支出が社会開発費の形として現れた性格も強いと言える。

一方、機能別構成で見ると、1998年の経済危機は歳出にあまり大きな影響を及ぼしていない。支援及びその他の項目が1998年に若干上昇した点と、経済開発費が1998年から99年に減少せず上昇したことを除けば変化は見当たらない。また、表2は地方教育費特別会計が含まれていない数値であることに注意を要する。この点を考慮すると、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。

次に2002年度地方財政白書に基づいて日本の機能別歳出の推移を求めると表3のようになる。

表3 地方財政の機能別歳出の推移（日本）

年 度	1996	1997	1998	1999	2000
総 務 費	9.8	8.9	8.6	9.0	9.4
民 生 費	12.3	13.0	13.4	14.8	13.7
衛 生 費	6.7	6.9	6.6	6.5	6.7
労 働 費	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5
農林水産業費	6.9	6.6	6.4	6.1	6.0
商 工 費	5.4	5.5	6.2	5.9	5.6
土 木 費	22.7	21.8	21.9	20.6	20.0
消 防 費	1.9	1.9	1.9	1.8	1.9
警 察 費	3.4	3.5	3.4	3.4	3.5
教 育 費	19.0	19.2	18.6	17.9	18.5
公 債 費	9.6	10.6	10.9	11.6	12.7
そ の 他	1.8	1.6	1.6	1.8	1.5
合計（兆円）	100(99.0)	100(97.6)	100(100.1)	100(101.6)	100(97.6)

出所：総務省、『地方財政白書』平成14年度。

横断的にみると、土木費（20%）、教育費（18.5%）、民生費（13.7%）、公債費（12.7%）、総務費（9.4%）が主な目的別歳出を構成していることがわかる。一番割合が高い土木費の約70%を占めるのが普通建設事業費である。要するに日本では公共投資などの建設事業が歳出の大きな部分を占めている。また、公債費が占める割合が高いのも一つの特徴である。

時系列でみると、民生費と公債費の増加傾向と土木費の減少傾向がみられる。ただ、民生費の割合が2000年度に下落したのは、介護保険制度の実施に伴い老人福祉費の扶助費の大部分が介護保険事業会計から保健給付費として支出されるようになったからである。これからわかるのは日本も韓国と同じく、公共投資から対人サービスへと地方公共財の重点が移っていることである。ただ違うのはインフラ整備が実現したので公共投資を減らしたのではなく、今まで景気対策として行われてきた慣習的な無駄な投資を減らしたという点である。しかし過去の無駄な投資のつけである公債費は、まだ上昇している局面にあり当分続くと思われる。

歳出は人件費、物件費などの性質別に分類することもできる。表4は最近の韓国自治体全体の歳出を性質別に分類して、各項目の割合を示したものである。

表4 地方財政の性質別歳出の推移（韓国）

年 度	1996	1997	1998	1999	2000
人件費	12.0	11.6	11.5	11.0	11.0
物件費	12.1	11.8	13.1	12.0	11.8
移転経費	11.9	12.4	13.5	18.1	19.4
資本支出	54.1	55.1	51.8	49.2	48.8
融資及び出資	2.2	2.1	2.2	1.7	2.2
補填財源	4.2	3.2	4.3	4.6	3.2
内部取引	3.0	3.1	3.1	2.9	3.2
予備費及びその他	0.6	0.6	0.4	0.4	0.3
合計（兆ウォン）	100(44.4)	100(51.0)	100(51.6)	100(54.0)	100(56.1)

出所：行政自治部、『地方財政年鑑』1997、1998、1999、2000、2001。

横断的にみると、特に目立つのが資本支出である。2000年度の場合、48.8%を占めている。資本支出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はなく、民間への資本移転も含まれている。この性質別の分類から、韓国の地方財政では資本形成のための支出が活発に行われていることが読み取れる。次に高い割合を占めているのが移転経費で、これは自治体から国及び他の地方自治体、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、社会团体への補助金、自治体への移転金（交付金）等がこの移転経費に含まれる。時系列にみると、資本支出は1996年度の54.1%から2000年度の48.8%に支出の割合が下落しているのに対して、移転経費は資本支出と逆に1996年度の11.9%から2000年度の19.4%にその割合が上昇している。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と同様に解釈できる。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な経常的経費が多いので、成熟社会に向かっていくにつれて資本支出は相対的に減少し移転経費が増加してきたと言える。

う。しかし移転経費の1998年から99年の急な上昇はこれだけでは説明できない点であり、経済危機が絡んでいる。すなわち経済危機に対して韓国政府は効果が長い資本支出よりは、効果がすぐに現れる移転経費を持って対処したと言える。

次に平成14年度地方財政白書に基づいて日本の性質別経費の割合を示したものが表5である。

表5 地方財政の性質別歳出の推移（日本）

（％）					
年 度	1996	1997	1998	1999	2000
義務的経費	42.1	44.4	44.4	45.0	46.4
人 件 費	26.7	27.6	27.0	26.6	27.5
扶 助 費	5.8	6.3	6.5	6.8	6.2
公 債 費	9.5	10.5	10.8	11.6	12.6
投資的経費	31.0	28.9	28.8	26.4	25.0
普通建設事業費	30.2	28.4	28.2	25.7	24.5
補助事業費	12.0	11.3	11.9	11.5	10.8
単独事業費	16.9	15.8	14.6	12.7	12.1
そ の 他	26.9	26.7	26.8	28.6	28.6
合計（兆円）	100(99.0)	100(97.6)	100(100.1)	100(101.6)	100(97.6)

出所：総務省『地方財政白書』平成14年度。

ここでは性質別支出は大きく義務的経費と投資的経費に分けられている。義務的経費に含まれるのが職員への給与などから成る人件費、生活困窮者、老人、児童及び身体障害者への支援に充てる扶助費、地方債の元利償還に要する経費である公債費である。いずれも、カットすることが容易ではないという意味で義務的経費とみなされる。一方、投資的経費は普通建設事業費のほか、災害復旧事業費、失業対策事業費からなっており、そのうち普通建設事業費が約97%を占めている。

表5を横断的にみると、義務的経費は1996年度の42.1%から2000年度の46.4%に増加しており、投資的経費は1996年度の31.0%から2000年度の25.0%に減少している。義務的経費では人件費と公債費が大きな部分を、投資的経費では普通建設事業費が大部分を占めている。

時系列にみると、義務的経費は増加傾向にあり、投資的経費は減少傾向にある。義務的経費が増加傾向にあるのは人件費の増加と公債費の増加による。特に公債費はまだ増加することが予想され地方財政の硬直化が進むと予想される。投資的経費が減少しているのは普通建設事業費が減少しているからである。その中でも特に単独事業費の減少が目立つ。これは厳しい財政状況を反映して事業の重点化などの無駄な公共投資が減少している要因もあるが、公債費などの義務的経費が相対的に増加した要因もある。

### 3. 日韓歳出構造特徴の比較

日本と韓国における歳出項目の分類は、目的別でも性質別でも異なっている。したがって、比較のためには各項目の内容を検討し、それらがどのように係わっているかにつ

いて考慮しなければならない。

日本の場合、歳出の目的別分類を見ると以下の表6のように総務費、民生費、衛生費、商工費、土木費、消防費、教育費、公債費、議会費等、比較的項目を細分して掲載している。それに対して韓国は既に述べたように、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5つに分類している。この5分類だけでは日本の歳出分類と差が大きく比較は難しい。したがって、比較のための工夫が必要となる。5つの分類をさらに細分類した項目を検討することによって、日本の歳出項目と対応させることができる程度可能になる。例えば、韓国の一般行政費には立法及び選挙管理と一般行政費とが含まれる。前者の立法及び選挙管理は日本の議会費に相当し、一般行政費は日本の企画、広報など総務的に使われる総務費に相当する。

また、性質別の分類においても日韓の分類方法が異なる。表6は目的別及び性質別歳出分類におけるこのような対応関係を考慮し日本と韓国の歳出を対比して表したものである。

表6 日韓の目的別及び性質別歳出比較（2000年度）

（％）			
目的別（機能別）分類			
日 本		韓 国	
項 目		項 目	
総 務 費	9.4	一 般 行 政 費	16.5
民 生 費	13.7	社 会 保 障	12.7
衛 生 費	6.7	保 健 ・ 生 活 環 境 改 善	11.0
商 工 費	5.6	地 域 経 済 開 発	4.0
土 木 費	20.0	国 土 資 源 保 存 開 発	18.4
		住 宅 ・ 地 域 社 会 開 発	6.2
消 防 費	1.9	消 防 管 理	1.6
教 育 費	18.5	教 育 及 び 文 化	7.4
公 債 費	12.7	地 方 債 償 還	1.9
議 会 費	0.6	立 法 ・ 選 挙 関 係	0.5
労 働 費	0.5		
農 林 水 産 費	6.0	農 水 産 開 発	9.0
災 害 復 旧 費	0.5	民 防 衛 管 理	0.3
諸 支 出 金 等	0.4	諸 支 出 金	0.3
警 察 費	3.5	交 通 管 理	3.1
		交 付 金	6.9
合 計	100.0	合 計	100.0

性質別分類			
日 本		韓 国	
項 目		項 目	
人 件 費	27.5	人 件 費	13.7
物 件 費	7.9	物 件 費	12.7
維 持 補 修 費	1.1		
普通建設事業費	24.5	資 本 支 出	48.4
災害復旧事業費	0.5		
失業対策事業費	0.0		
扶 助 費	6.2	移 転 経 費	18.3
補 助 費 等	6.8		
公 債 費	12.6	補 填 財 源	0.8
繰 出 金	4.0	内 部 取 引	3.8
積 立 金	2.0		
貸 付 金	6.1	融 資 ・ 出 資	2.0
投資及び出資金	0.6		
前年度繰上充用金	0.0	予 備 費 他	0.3
合 計	100.0	合 計	100.0

注：日本は普通会計を、韓国は一般会計の歳出規模を表したものである。

出所：総務省編『地方財政白書』平成14年度版。行政自治部『地方財政年鑑』2001。

まず、目的別に分類した表6の左側を見ると日本の場合、民生費の支出平均が13.7%となっている。また、民生費の支出は道府県の広域自治団体よりも、基礎自治体である市町村において歳出の比重が高い項目である<sup>7</sup>。民生費は韓国の社会保障という項目に相当すると言える。表6より韓国の歳出に占める社会保障への支出割合を見ると12.7%である。韓国の社会保障の支出は、第2節で見たように最近になってその支出の割合が高くなった項目である。また、表6から日本の土木費の割合は自治体歳出の20.0%であるが、それに相当する韓国の国土資源保存開発、住宅・地域社会開発の支出は24.6%であり、両国共に土木関連支出が高く現れている。このほかの項目もだいたい似た割合を持つ。

韓国が日本と大きく異なっているのが公債費と教育費に関する支出である。日本の場合、地方債の償還等に使用される公債費支出の割合は12.7%である。これに対して、韓国における全自治体平均の地方債償還への支出は1.9%に過ぎない。

また、日本の教育費支出の割合が18.5%に対して、韓国の支出項目のうちそれに相当する教育と文化の割合を見ると7.4%に過ぎない。しかし、この数値は地方教育財政以外の（普通の）地方財政における教育と文化への支出であることに注意を要する。2000年度の韓国の地方教育費特別会計の規模は22兆6千億ウォンであり、これを合わせて地方教育費支出の割合を計算するとその値は23%である。2000年度の日本の地方歳出に占める教育費の割合が18.5%であることからすると韓国がむしろ日本より地方教育費への支出が高いことがわかる。とはいえ、両国ともに教育サービスの提供が地方政府の主な機能となっていることがうかがえよう。

次に、地方歳出を性質別に分類し両国の歳出の特徴について述べよう。この分類も日韓両国の分類方法は異なる。したがって、上記の目的別分類のケースと同じく性質別分類においても両国の歳出項目を検討して、それぞれの項目に相当するものを対比する必要がある。表6の右側は両国

の性質別項目を対比して表したものである。

歳出を性質別に分類するとき、大きく投資的経費と義務的経費とに区別することができる。投資的経費は主に社会資本ストックの形成のために使われるため、その支出の効果が長期に及ぶものである。日本の場合、普通建設事業費、災害復旧事業費、及び失業対策事業費がこの投資的経費に含まれる。表6の右側からすぐ計算できるように、2000年度の投資的経費が地方歳出に占める割合は25%である。韓国の歳出の中で、この投資的経費に相当するのが資本支出費である。この資本支出費は自治体が資本形成のために支出する投資的経費であるが、既に述べたように、この項目には施設費、資産取得費などの直接支出だけではなく民間への資本移転も含まれている。したがって韓国の資本支出費は日本の普通建設事業費よりもその内容が包括的になっている。このような差があるとはいえ、表6の右側に見るように、韓国の資本支出費は地方歳出の48.4%で、割合が高くなっている<sup>8</sup>。

一方、義務的経費とは義務付けられている支出であり、任意に節減することが難しい支出である。日本の義務的経費には人件費、扶助費、公債費が含まれる。ここで、扶助費とは社会保障制度の一環として生活困窮者、児童、老人、心身障害者などを援助するための支出を意味する<sup>9</sup>。日本社会の高齢化に伴い、義務的経費は第2節で見たように増加傾向にある。その中でも公債費は1996年度の9.5%から2000年度の12.6%へ上昇する。過去に発行した公債の償還が尾を引いていると言えよう。日本の公債費に相当する韓国の項目が補填財源であり、借入金償還、地方債償還、有価証券買入など国内借入金の償還、借款償還のために支出される経費である。この割合は低く、表6にあるように2000年度には0.8%に過ぎない<sup>10</sup>。

日本の扶助費や補助金等<sup>11</sup>に該当する経費が韓国の移転経費である。自治体から国及び他の地方自治体、個別家計または企業への支出である韓国の移転経費は日本の扶助費や補助金等に比べ包括的な支出となっているため、分類を一致させた比較は難しいのが現状である。韓国の場合、こ

<sup>7</sup> 地域経済の振興に使われるのが商工費であり、教育、スポーツ振興に使われるものが教育費である。また、保健衛生、ごみ処理に使われるものが衛生費である。この衛生費の場合、市町村が道府県よりもその割合が高い。

<sup>8</sup> もちろん、地方教育財政を含めたものを分母にした場合には資本支出の割合は小さくなる。このことは地方教育支出以外の他の支出項目についてもあてはまる。

<sup>9</sup> 林（2000）、p.61。

<sup>10</sup> ここで歳出を性質別に分類したとき、表6に現われる韓国の他の歳出項目について簡単に説明しよう。融資及び出資金とは自治体が民間、企業会計、及び穀物管理基金などの非金融公企業に対して融資及び出資のために支出されるものである。また、内部取引とは自治体間の会計間の繰り出し金、預託などのために支出されるものであり、繰出金及び預託金、積立金、当期純利益などが内部取引の項目をなす。予備費及びその他は予備や返還金、過誤納金、雑損金などのために支出されるものである。韓国の歳出項目がこのように分類されることを考慮し、表6のように日本の歳出項目と対応させているのである。

<sup>11</sup> 補助費等は産業奨励などを目的に民間に交付されるものや、地方公営企業法が適用される公営企業に対する負担金及び補助金が主なものである。これに対し、繰出金は地方公営企業法が非適用される公営企業に対する負担金及び補助金のようなものである。林（2000、p.61）

参考表 広域自治団体別の自主財源依存度（2000年度）（％）

	一般会計歳入に占める割合			税外収入に占める 繰越金の割合 <sup>4)</sup>
	地方税 <sup>1)</sup>	地方税+純税外収入 (繰越金を除く) <sup>2)</sup>	地方税+税外収入 (繰越金を含む) <sup>3)</sup>	
全体	44.2	55.2	64.2	69.3
ソウル特別市	80.2	94.6	95.3	51.6
広域市計	54.0	72.9	75.7	37.9
釜山	62.7	74.3	78.6	63.4
大邱	59.9	70.4	76.8	72.5
仁川	61.6	71.3	76.1	67.1
光州	49.9	58.8	68.5	77.4
大田	60.4	70.1	74.7	64.9
蔚山	59.7	67.0	74.9	80.8
道計	31.6	39.4	54.0	80.3
京畿道	59.1	70.0	79.3	80.3
江原道	18.9	26.6	45.7	82.0
忠清北道	26.3	34.7	49.7	78.0
忠清南道	24.0	30.1	45.5	82.3
全羅北道	20.1	25.6	39.6	80.7
全羅南道	15.2	21.2	37.4	81.1
慶尚北道	24.4	30.6	45.0	80.9
慶尚南道	28.3	36.1	50.5	79.0
済州道	25.0	32.6	42.4	69.1

注：純歳計剰余金と繰越金を繰越剰余金と呼ぶと、上記の表は繰越剰余金の実態と繰越剰余金  
が自主財源（地方税と税外収入の合計）の規模に及ぼす影響を示している。

具体的な計算式は以下の通りである。

- 1) 地方税 / (一般会計歳入 - 繰越剰余金) \* 100
- 2) (地方税 + 税外収入 - 繰越剰余金) / (一般会計歳入 - 繰越剰余金) \* 100
- 3) (地方税 + 税外収入) / 一般会計歳入 \* 100
- 4) 繰越剰余金 / 税外収入 \* 100

出所：行政自治部（2001）『地方財政年鑑』より作成

の移転経費の割合が2000年度18.3%をも占めており、既に述べたように資本支出とは逆に増加傾向にある。これは韓国も投資的支出より経常的支出の割合が高い財政構造になりつつあることを意味する。

## 参考文献

Kook、Joong-Ho（2001）, "A Comparative Study of Tax Systems between Korea and Japan" The Korean Journal of Public Finance, The Korean Society of Public Finance. 15-2, 251-286.

Moon、Chang-Soo（1999）, eds. Local Government in Korea, Korea Local Authorities for International Relations.

安鍾錫（1997）『地方税外収入の現状と政策示唆点』韓国租税研究院。

横浜商工会議所税制問題研究会（2001）『横浜商工会議所税制問題研究会答申 - 抜本的な税制改革の方向性と問題 -』4月。

加藤治彦編（2001）『図説日本の財政』東洋経済新報社。

韓国銀行（各年）『経済統計年報』。

韓国都市行政研究所（2000）『地方行政区域年鑑』。

韓国統計庁、<http://www.nso.go.kr/>

鞠重鎬（2000）「韓国の地方債制度について」『地方債月報』第249号（4月）地方債協会、pp.34-41.

教育部（各年）『教育統計年報』。

経済企画庁（各年度）『国民経済計算年報』。

吳然天（1993）『韓国地方財政論』博英社。

行政自治部（各年）『地方財政年鑑』。

国税庁（各年）『国税統計年報』。

財政経済部『財政金融統計』2001、1/4半期。

財政経済部『租税概要』2000、2001。

自治省財政課編（各年）『地方財政要覧』、財団法人地方財政協会。

総務省編（2002）『地方財政白書』財務省印刷局。

大蔵省（財務省）各年度『財政金融統計月報』（租税特集）。

地方財務協会（2001）『地方財政統計年報』平成12年度。

地方分権推進委員会（2001）『地方分権推進委員会最終報告 - 分権型社会の創造：その道筋』6月14日。

池田篤彦編（2000）『図説日本の税制』財経詳論社。

林宜嗣（2000）『地方財政』有斐閣。

# Non-tax Revenue and Expenditure Structure of Local Governments in the ROK (Summary)

Joong-Ho Kook

Associate Professor, Faculty of Economics and Business Administration, Yokohama City University

Jung-Wook Shim

Graduate School of Economics, Hitotsubashi University

## 1. Non-tax Revenue

Looking at a breakdown of local government revenue in the ROK, we can see that the share of non-tax revenue is very high: for example, 40.9% of local revenues in 2000. However, local governments in the ROK do not obtain high revenues from non-tax revenues, such as users' fees, charges, and interest revenues.

Non-tax revenue in the ROK has the distinguishing feature that it includes a very high share of surplus revenue not used that year, which is carried over to the next. This surplus reaches 60.5% of net non-tax revenues. In contrast,

the sum of property rent revenue, revenue from rents, revenue from fees, business revenue, and interest revenue remains at best 17.6% of net non-tax revenues.

Why is the surplus so high? There are a number of reasons for this. Firstly, local governments in the ROK cannot make outlays from transfers received that year. This is because the central government makes a large number of transfers near the end of the year. It should also be noted, however, that not all of the surplus originates from the transfers not used that year.

Revenue from the previous year amounted to 69.3% in

2000, in the case of the general account. Of course, this figure denotes the surplus from 1999. However, carrying over a large surplus from 2000 to the following year could also not be avoided. For example, the share of revenue from the previous year carried over in 1998 amounted to 68.1% of the surplus, in the case of the general account.

Secondly, local governments tend not to make concrete estimates of the increase in local revenue resulting from policy changes, such as local tax reform. In the ROK, it is usual for the central government uniformly to decide policy reforms in order to increase local tax revenue. This deprives local governments of an incentive actively to estimate the effect of policy reforms on their revenue.

Thirdly, there is a political reason. Until 1995, the central government of the ROK appointed local government executives itself. Local government executives had a tendency to implement surplus budgets, which were praised more highly than deficit budgets. Even under the present direct election system, a large amount of local revenue is carried over as a result of the influence of this custom.

Judging from such practices, it can be said that non-tax revenue actually includes, to some extent, tax revenue and transfer revenue from past years. This means that the real share of non-tax revenue could be much lower. In other words, the real share of transfer revenue or local tax revenue could be higher. Therefore, it would be wise to ensure that the points discussed above are taken into account in interpreting the non-tax revenue of the ROK.

## 2. Expenditure Structure in Brief

The expenditure structure at each level of local government differs somewhat from the revenue structure. In lower-level local government, the shares accounted for by expenditure are higher than those of revenues because of upper-level local government transfers to the lower level.

A major characteristic is that lower-level local government accounts for a relatively higher share of expenditure than of revenue. The share of lower-level government was 61.7% of total expenditure in 2000. This figure is much higher than that for revenue: 45.6% of total revenue. Transfers from the province to counties are particularly noticeable among the figures. The provinces accounted for 11.7% of total expenditure in 2000, but 23.6% of total revenue.

The expenditure structure of local government can be seen in Table 1.

**Table 1: Expenditure Structure of Local Government (2000)**

Expenditure Items I	%	Expenditure Items II	%
Personnel	11.0	General Administration	16.9
Articles	11.8	Social Development	45.2
Transfers	19.4	Economic Development	34.5
Capital Expenditure	48.8	Civil Defense	1.9
Loan & Investment	2.2	Support & Other	1.5
Financing	3.2		
In-Transaction	3.2		
Contingency & Other	0.3		
Total	100	Total	100

Source: Ministry of Government Administration and Home Affairs, *Financial Yearbook of Local Government 2001*.

As shown in the right-hand side of Table 1, when excluding local education finance, economic development and social development account for 45.2% and 34.5% of total expenditure in 2000, respectively. In order to investigate the expenditure structure of local government, however, it is

necessary to take into consideration the expenditure of the special account for local education as well. Local education finance expenditure, which is not shown in Table 1, is also high, as shown in our article in the previous issue of ERINA Report. Given this expenditure structure in the ROK, we can see that local governments mainly provide public services in the fields of social development, economic development, and education. In addition, as shown in the right-hand side of Table 1, the share of capital expenditure, which is closely related to economic development, is high.

## 3. Concluding Remarks on the Two Articles

This article has discussed the following characteristics of local public finance in the ROK. Firstly, local education finance is separate from 'ordinary' local finance, being operated as a special account under the control of the Ministry of Education. In contrast, 'ordinary' local finance is strongly controlled by the Ministry of Government Administration and Home Affairs. Local education finance is highly dependent on transfers from the central government.

Secondly, local governments have little power to decide their own tax rates and tax bases. In addition, local tax revenue accounts for a very low share of total revenue items, while there is also a severe imbalance between national tax and local tax revenues. For example, only 26.4% of local government revenue was collected from local taxes in 2000. Furthermore, the elasticity of local tax revenue to GRDP is not high because local taxes are heavily reliant upon property taxation.

On the other hand, the issue of bonds by local governments is extremely limited for two reasons: 1) when local governments want to issue new bonds, they have to obtain approval from the central government, and 2) the taxation power of local governments is severely restricted.

Thirdly, though non-tax revenue accounts for the highest share among all the local revenue items (40.9% of local revenues in 2000), it does not mean that the share of non-tax revenues, such as users' fees, charges, and interest revenues, is high in reality. In contrast to this, the share of surplus carried over is very high, and this surplus is classified as the one item of non-tax revenue. For example, the surplus has reached 69.3% of non-tax revenues in the general account. However, the sum of property rent revenue, revenue from rent, revenue of fees, business firm revenue, and interest revenue is at best 17.6% of net non-tax revenue.

Fourthly, there are large amounts carried over to the subsequent year that cannot be spent that year. The reasons for the large surpluses include: 1) the central government's tendency to carry out many transfers near the end of the year, 2) a tendency to underestimate the effects of policy reforms that will lead to an increase in local government revenue, because the central government is inclined to decide policy reforms uniformly, and 3) surplus budgets have historically been considered more desirable than deficit budgets, for political reasons.

Finally, on the expenditure side, local governments mainly provide local public services such as social development, economic development, and education. Moreover, capital expenditure accounts for the highest share, equal to 48.8% of local expenditure. Remembering that transfers are an essential part of local government revenue, it can be argued that capital expenditure plays an important role in regional economic policy.