

## 韓国における地方歳入の研究

李 熙 錫

### 【要旨】

韓国の地方歳入は、日本と同様、移転財源に依存する地方の歳入構成になっている。国税と地方税の配分割合は、日本が 6 : 4 に対し、韓国は 8 : 2 となっている。このような税の配分は、韓国の地方自治や地方分権の観点から程遠い歳入構造になっていると言わざるを得ない。

そこで、本論文は韓国の地方歳入を取り上げ、その歳入構造の実情を、日本との比較を踏まえつつ考察した。特に、日本と異なり、韓国では一つの財政主体となっている地方教育財政の歳入については詳細に分析した。また、地方歳入の推移を分析し、その特徴を検討した。そして地方自主財源確保の観点から地方歳入の課題を明らかにし、地方財政の改革を通じて共同税の導入を提言した。

**キーワード：**地方歳入、自主財源、移転財源、税外収入、地方教育財政

### 目 次

はじめに

I．日韓の地方歳入の構造

II．韓国における地方自治体

III．地方歳入の課題

おわりに

### はじめに

韓国の地方自治制度は 1995 年から本格的に実施され、それに伴い地域社会は大きく変化した。特に、地域住民から社会福祉の充実を求める声が高まり、それに応えるため地方自治体は、財源確保が優先課題となった。地方自治体は、自主財源としての地方税や税外収入などの増収が必要ではあるが、実際に大都会を除き、自主財源による財源確保は困難な状況である。そのため、国から地方への財源移転が地方歳入の大きな割合を占めてきた。国税と地方税の比率は、この 20 年間、概ね 8（国税）：2（地方税）を維持している。このように韓国の

地方歳入は国依存という構造的な問題があり、地方自治や地方分権の観点から望ましい歳入構造になっていないと言わざるを得ない。

そこで、本論文は韓国の地方歳入を取り上げ、その歳入構造の実情を、日本との比較を踏まえつつ考察していく。特に、日本と異なる地方教育財政の歳入については詳細な考察を行う。また、地方歳入の推移を分析し、その特徴を検討する。そして最後に、地方財政の財源確保の観点から地方歳入の課題を明らかにしたい。

## I. 日韓の地方歳入の構造

まず、韓国の地方歳入は、日本の歳入構造と異なり、移転財源が極めて高い割合を占めている。図表 1 は、中央政府と地方政府の財政使用額の内訳（純計予算、2016 年度）に示したものである。中央政府から地方自治体に対する移転財源は、地方財政一般会計と地方教育費特別会計に分類される。日本では、地方教育財政が普通会計に組み込まれ一元的に運用されているが、韓国は地方財政一般会計と地方教育費特別会計に分けて運営されている。中央政府と地方政府の予算額（純計）は、中央政府が 55.1%、地方自治体が 34.4%、そして地方教育が 10.5%の割合である。日本で言えば、地方自治体に対して、地方教育費を含む移転財源、地方税、地方債などが地方歳入になる。

2016 年度の財政使用額は、411 兆 3,884 億ウォンとなり、予算額より大きく減額になった。その中で、中央政府から地方自治体に配分した移転財源は予定より 3 兆 7,302 億ウォン減額の約 180 兆ウォンになった。一方、地方教育財政は、約 56 兆ウォンであったが、21 兆ウォン増加の 58 兆ウォンになった。財政使用額は、減額になったものの、地方自治の予算額の割合、34.4%から財政使用額 43.9%と、9.5%ポイント増加した。教育財政は、予算額の割合が 10.5%から 14.2%となり、3.7%ポイント増えたことになる。

従って実際に 2016 年度の財政使用額の割合は、中央政府が 41.9%であり、地方自治体が 58.1%（地方自治体 43.9%、地方教育 14.2%）になり、純計歳出額の割合は、日本同様に概ね、3（国）：2（地方）となる。

図表 1 中央政府と地方政府の財政使用額の内訳（純計予算、2016 年度）

（単位：億ウォン）

|                            |                     | 中央政府                                        | 地方自治体                                                | 地方教育                                                  |
|----------------------------|---------------------|---------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
|                            | 予算額<br>5,364,381    | 2,957,207 (55.1%)                           | 1,845,825 (34.4%)                                    | 561,349 (10.5%)                                       |
|                            | 予算支出金額<br>4,113,884 | 1,722,733 (41.9%)                           | 1,808,523 (43.9%)                                    | 582,628 (14.2%)                                       |
| 移<br>転<br>財<br>源<br>内<br>訳 | 差額：<br>△ 1,250,497  | △ 1,234,474                                 | △ 37,302                                             | 21,279                                                |
|                            | ①中央政府→<br>地方自治体     | △ 820,259<br>地方交付税 361,324<br>国庫補助金 458,935 | (749,718) +70,541*<br>地方交付税 319,527<br>国庫補助金 430,191 | —                                                     |
|                            | ②中央政府→<br>地方教育      | △ 414,215<br>教育交付金 412,716<br>教育補助金 1,499   | —                                                    | (399,911) +14,304*<br>教育交付金 398,394<br>教育補助金 1,517    |
|                            | ③地方自治体→<br>地方教育     | —                                           | △ 107,843<br>支出金(法的) 87,914<br>補助金(非法的) 19,929       | (100,868) +6,975*<br>支出金(法的) 95,178<br>補助金(非法的) 5,690 |

注 1) 中央政府から地方自治体の移転財源において +70,541 億ウォンは、地方交付税と国庫補助金を予算編成時に少なく計上した金額を調整した。中央政府から地方教育の移転財源において +14,304 億ウォンも同じく少なく計上されている。

注 2) 地方自治体から地方教育の移転財源において +6,975 億ウォンは、予算編成時に削減された金額である。

注 3) 予算支出金額は、中央政府と地方政府が財政移転分を除き実際使用可能な金額である。

出所：行政自治部（総務省）『2016 年度 地方自治体の統合財政概要（上）』2016 年 4 月。

地方歳入における地方税は、国税と地方税の割合から見るとそれほど大きな割合を占めていない。図表 2 の日韓における国税と地方税の税収比較に示したように、韓国は国税の割合が大きく、総税収における地方税は、2010 年から 2016 年にかけて、平均は 22%に留まっている。一方、日本における地方税の割合は、40%前後で推移しており、韓国における地方税比率を 20%ほど上回っている。

図表 2 日韓における国税と地方税の税収比較

(単位：%)

|        | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|
| 韓国の国 税 | 78.3 | 78.6 | 79.0 | 79.0 | 76.9 | 76.9 | 77.5 |
| 韓国の地方税 | 21.7 | 21.4 | 21.0 | 21.0 | 23.1 | 23.1 | 22.5 |
| 日本の国 税 | 56.0 | 56.9 | 57.8 | 59.2 | 61.1 | —    | —    |
| 日本の地方税 | 44.0 | 43.1 | 42.2 | 40.8 | 38.9 | —    | —    |

注) 2014 年度までは決算であり、2015 年度は最終予算、2016 年度は当初予算である。

出所：行政自治部（総務省）『2016 年度 地方自治体の統合財政概要（上）』2016 年 4 月。

総務省『平成 28 年度版 地方財政白書』日経印刷株式会社により筆者作成。

日韓の地方歳入を直接比較するのは容易ではない。韓国は、日本と異なり地方財政が、地方財政と地方教育財政に二分化され、日本の地方自治体の普通会計は韓国の地方自治体の一般会計に、地方教育費特別会計を加えた形となる<sup>1</sup>。韓国の地方歳入を把握するため、図表 3 は韓国の地方財政と地方教育財政を分けて示した。それぞれの歳入額を合算し、割合を求めたうえ、図表 4 の日韓の地方歳入の構成を比較することにする<sup>2</sup>。

図表 3 韓国の地方財政と地方教育財政（2013 年度決算額）

(単位：億ウォン)

| 韓国の地方財政 |         | 韓国の教育財政                 |         | 合算額     |
|---------|---------|-------------------------|---------|---------|
| 自主財源    |         | 自主財源                    |         |         |
| 地 方 税   | 537,789 |                         |         | 537,789 |
| 税外収入    | 620,437 | 税外収入                    | 59,830  | 680,267 |
| 移転財源    |         | 移転財源<br>(法的・非法的移転財源は除く) |         |         |
| 地方交付税   | 356,216 | 地方教育財政交付金               | 408,123 | 764,339 |
| 国庫補助金   | 368,379 | 国 庫 補 助 金               | 2,573   | 370,952 |
| 地方債     | 83,272  | 地方教育債                   | 9,583   | 92,855  |
| その他     |         | その他                     | 724     | 724     |

出所：行政自治部（総務省）『2016 年度 地方自治体 統合財政概要（上）』

(www.moi.go.kr)、教育部（文部科学省）『2013 会計年度 教育費特別会計の歳入・歳出決算分析結果』2014 年 12 月より筆者作成。

図表 4 日韓の地方歳入の比較（2013 年度決算）

（単位：％）

| 日 本     |             | 韓 国     |             |
|---------|-------------|---------|-------------|
| 自主財源    | <b>51.5</b> | 自主財源    | <b>49.8</b> |
| 地 方 税   | 35.0        | 地 方 税   | 22.0        |
| 税 外 収 入 | 16.5        | 税 外 収 入 | 27.8        |
| 移転財源    | <b>36.2</b> | 移転財源    | <b>46.4</b> |
| 地方譲与税   | 2.5         |         |             |
| 地方交付税   | 17.4        | 地方交付税   | 31.2        |
| 国庫補助金   | 16.3        | 国庫補助金   | 15.2        |
| 地方債     | <b>12.2</b> | 地方債     | <b>3.8</b>  |
|         |             | その他     | <b>0.0</b>  |

注 1) 税外収入は、使用料・手数料などが含まれる。

注 2) 韓国の教育費特別会計は歳入に含まれる。

出所：総務庁『平成 27 年度 地方財政白書』日経印刷株式会社、2015 年。

行政自治部（総務庁）『2016 年度 地方自治体 統合財政概要（上）』

（[www.moi.go.kr](http://www.moi.go.kr)）、教育部（文部科学省）『2013 会計年度 教育費特別会計の歳入・歳出決算分析結果』2014 年 12 月より筆者作成。

具体的にみると、地方財政の自主財源は地方税と税外収入になっているが、地方教育財政（韓国の場合）の自主財源は税外収入のみである。税外収入は、使用料・手数料などが含まれている。移転財源は、地方交付税と国庫補助金があり、地方教育財政（韓国の場合）は、地方教育財政交付金と国庫補助金がある。ただし、法的・非法的な移転財源は、地方政府からの繰入（移転）に当たり、重複を回避するため除いている。韓国の場合、地方債による収入は、地方財政と地方教育財政の両方に依存している。その他の収入として住民や機関などの負担などがある。

それぞれを合算し構成割合を求めたのが、図表 4 の日韓の地方歳入の比較である<sup>3</sup>。日本の自主財源は 51%（地方税の 35%、税外収入の 16.5%）であり、移転財源は 36.2%（地方譲与税の 2.5%、地方交付税の 17.4%、国庫補助金の 16.3%）であり、地方債は 12.2%である。一方、韓国の自主財源は 49.8%（地方税の 22.0%、税外収入の 27.8%）であり、移転財源は 46.4%（地方交付税の 31.2%、国庫補助金の 15.2%）、そして地方債 3.8%であり、その他は僅かしかない。

日韓の自主財源を見ると、日本の地方税の割合は韓国より 13%ポイントも大きい。ただ、韓国の自主財源の中で、税外収入は日本より 11.3%ポイントも大きい。韓国の自主財源は地方税より税外収入の割合が高いことになる。

日韓の移転財源を比較すると、日本の移転財源より韓国の移転財源の方が 10%ポイント高

い。特に、地方交付税は、日本が 17.4%に対し、韓国は 31.2%と約 2 倍の構成比となっている。しかし、地方債は日本が韓国より約 3 倍高くなっているのである。

以上のように、韓国と日本の地方歳入は、自主財源の構成比がほぼ同じであるという点では類似しているが、具体的な内容においては異なる。韓国は、日本より国への依存度が高く、地方税と地方債の割合が低い。しかし、税外収入は日本より高いという相違点がある。

## Ⅱ．韓国における地方自治体

### (1) 地方歳入の推移

図表 5 は、韓国における地方歳入の構成比の推移を求めたものである。一般会計と特別会計を合算した後、その総額の割合を示しており、教育費特別会計は除いている。

図表 5 地方歳入の構成と推移（純計予算および決算）

（単位：％）

|            | 2011 年 | 2012 年 | 2013 年 | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 地方税        | 30.4   | 29.3   | 27.4   | 30.3   | 32.5   | 35.1   |
| 税外収入       | 28.5   | 30.0   | 31.6   | 10.7   | 12.5   | 11.8   |
| 補填収入及び内部取引 | —      | —      | —      | 19.7   | 13.1   | 10.4   |
| 地方交付税      | 18.6   | 19.2   | 18.1   | 17.6   | 17.1   | 17.3   |
| 国庫補助金      | 18.7   | 19.1   | 18.7   | 19.2   | 22.1   | 23.3   |
| 地方債        | 3.8    | 2.4    | 4.2    | 2.4    | 2.8    | 2.0    |
| 合 計        | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  | 100.0  |

注 1) 2011 年から 2014 年までは決算額であり、2015 年は最終予算額、2016 年は当初予算額により割合を求めた。

注 2) 補填収入及び内部取引は、2014 年に既存の税外収入科目などを改正し、新設されたものである。

出所：行政自治部（総務省）『2016 年度 地方自治体 統合財政概要（上）』

（www.moi.go.kr）により筆者作成。

地方税の構成比は、2011 年におおよそ 30%であったが、2012 年と 2013 年において減少した。しかし、2014 年に再び 30%台となり、2015 年と 2016 年は上昇している。その原因は、不動産景気の回復によりアパートやマンションなどの住宅売買の取引が旺盛であったため取得税や登録免許税の税収が増加したことによる。また、法人所得の増加により法人関係の地方税が大幅増加していることも一因となっている<sup>4</sup>。特に、地方税は財産課税の割合が大きいため、不動産景気の影響を受けやすいのが特徴の一つである。

税外収入の構成比は、2011年から2013年まで上昇していたが、2014年以降は10%をわずかに超える程度で推移している。2014年の税外収入科目は改正され、税外収入は、税外収入と補填収入及び内部取引に分類された。つまり、本来なら税外収入と補填収入及び内部取引は合算される。両方を合わせた割合の推移を見ると、2014年に30.4%であったが、2015年に25.6%、2016年に22.2%を占めており、いずれにしても低下している。

移転財源である地方交付税の構成比は、2011年に18.6%であったが、翌年は19.2%まで上昇した。その後、2013年は18.1%に減少し、さらに2014年と2015年はそれぞれ17.1%と17.3%になった。一方、国庫補助金は、2011年に18.7%であったが、2012年に19.1%に上昇したものの、2013年に18.7%と減少に転じた。しかし、2014年から再び19.2%の上昇になり、2015年と2016年はそれぞれ22.1%と23.3%となり、右肩上がりの傾向で推移している。

地方債の構成比は、日本に比べ低い水準を保っている。図表4の日韓の地方歳入の構成比較に示したように、2013年度の日本の地方債比率は、12.2%であるのに対して、韓国の地方債は、地方教育債を含めても3.8%と低い水準にある。地方債の歳入構成比の推移をみると、2011年は3.8%であったが、2012年に2.4%に減少した。2013年には4.2%と大きく上昇したが、2014年に2%台まで下落し、2015年と2016年も2%台に留まっている。

補填収入及び内部取引は、2014年から地方税外収入の臨時的税外収入として分類された剰余金、前年度繰越金、転入金（繰入金）、預託金及び預かり金、融資元金収入などが新設され、補填収入及び内部取引として移管された<sup>5</sup>。構成比の推移は、2014年に新設された当時、19.7%と税外収入の10.7%を合わせると30.3%になる。2013年の税外収入とほぼ同じであるが、補填収入及び内部取引は、2015年に13.1%と大きく低下した。さらに、2016年は10.4%になっており、税外収入と合わせると22.2%である。本来の税外収入は30%台であったことを考えると、現在は大きく低下している状況である。

## （2）地方自治体の構成

図表6は、地方自治体別に2016年度（予算）一般会計を対象に、特別市、広域市、特別自治市、道、特別自治道、市、郡、区の歳入構造を示した。

地方税の歳入総額に占める割合は32.3%であるが、地方自治体間の格差は大きいことがわかる。特に、特別市であるソウル市は、地方歳入の73.7%を地方税が占め、広域市と特別自治道は40%台で推移している。一方、道と特別自治道は、30%前後であるが、道の中にある市自治体の地方税の構成比は26.9%と低い状況である。また、区は17.9%であり、郡は最も少ない8.0%を占めているに過ぎない。このように、韓国の自治体間の自主財源の格差は、大きな問題であるといえよう。

税外収入は、2014年の改正もあり、地方歳入に占める割合はそれほど大きくない。歳入全体に占める比率は4.8%であり、特別市と区が最も高く、それぞれ8.2%と8.1%である。しかし、特別自治市と道は、2%に過ぎない。一方、補填収入及び内部取引は、特別自治市が最も

高い 14.3%を占めている。特別自治市は、補填収入及び内部取引によって税外収入の不足分を補っている。歳入全体でみると税外収入と補填収入及び内部取引を合わせた割合は、9.7%である。

図表 6 地方自治体別の歳入予算（2016 年度の一般会計）

（単位：％）

|       | 地方税  | 税 外<br>収 入 | 地 方<br>交付税 | 調 整<br>交付金 | 国 庫<br>補助金 | 地方債 | 補填収入及<br>び内部取引 | 合 計   |
|-------|------|------------|------------|------------|------------|-----|----------------|-------|
| 特別市   | 73.7 | 8.2        | 0.6        | 0.0        | 15.3       | 0.0 | 2.2            | 100.0 |
| 広域市   | 47.5 | 4.8        | 12.0       | 0.0        | 27.7       | 1.3 | 6.8            | 100.0 |
| 特別自治市 | 44.2 | 2.0        | 16.4       | 0.0        | 23.1       | 0.0 | 14.3           | 100.0 |
| 道     | 33.9 | 2.0        | 9.4        | 0.0        | 50.4       | 0.3 | 4.1            | 100.0 |
| 特別自治道 | 29.9 | 3.3        | 30.6       | 0.0        | 28.8       | 0.0 | 7.3            | 100.0 |
| 市     | 26.9 | 5.3        | 21.8       | 6.7        | 33.7       | 0.3 | 5.4            | 100.0 |
| 郡     | 8.0  | 4.0        | 42.6       | 2.4        | 37.0       | 0.1 | 5.9            | 100.0 |
| 区     | 17.9 | 8.1        | 1.2        | 16.0       | 53.0       | 0.1 | 3.7            | 100.0 |
| 歳入全体  | 32.3 | 4.8        | 15.6       | 4.0        | 38.0       | 0.3 | 4.9            | 100.0 |

注 1) 純計規模で作成する場合、自治体及び重複計上（補助金・税外収入など）が控除されるため総計規模を用いる。

注 2) 韓国の行政区域は、1 特別市、6 広域市、1 特別自治市、8 道、1 特別自治道、74 市、84 郡、33 区である。

出所：行政自治部（総務省）『2016 年度 地方自治体 統合財政概要（上）』

（www.moi.go.kr）、32 ページにより筆者作成。

自主財源としての地方税、税外収入、そして補填収入及び内部取引の構成比は、特別市、広域市、特別自治市では高いが、道、市、郡などでは低い。

地方交付税は、郡、特別自治道、そして市の順に多く配分されている。特別市、区、道は、財政力が強いいため、地方交付税の配分が少ない。移転財源は、道などの広域自治体に配分されるが、道は市や郡などに配分している。調整交付金は、広域自治体から配分されるものであり、区と市に多く配分されている。その割合は、それぞれ 16.0%と 6.7%である。

国庫補助金は、地方歳入において最も大きな比重を占めている。その中で、区が 53.0%、道が 50.4%、郡が 37.0%、市が 33.7%の順になっており、地方財政における歳入の主な財源になっている。

地方歳入に占める地方交付税、国庫補助金、及び調整交付金の比率は 57.6%を占める。具体的にみると、郡 82.0%、区 70.2%、市 62.2%、道 59.8%である。特に、郡は移転財源に大き



く依存しており、郡地域は経済力が弱い、税源などの賦存量が少ないことが要因である。

韓国の地方債における地方債依存度は、日本のよりも低い。図表 4 に示したように、2013 年度において日本の 12.2%に対して韓国は 3.8%に過ぎない。図表 6 における歳入合計は、さらに低い 0.3%である。広域市は、地方債が 1.3%で最も高いが、その他の自治団体は 1%未満である。つまり、地方債の財源調達機能は、極めて低いのである。

### (3) 地方歳入の特徴

#### ① 地方教育財政

最近の市道教育費特別会計の推移をみると、この 10 年間で経済成長などの影響により年平均 6.3%の割合で増加している<sup>6</sup>。図表 7 の地方教育財政の歳入構成に示したように、2014 年度における自主財源の割合は 5.0%であり、移転財源の割合は 88.3%である。両方とも 2013 年度に比べ減少傾向になっている。その中で、2014 年度の中央政府からの移転収入（地方教育財政交付金 70.4%、国庫補助金 0.2%）は 70.6%であり、地方自治体からの移転収入（法定移転収入 16.4%、非法定移転収入 1.3%）が 17.7%である。2013 年に比べ、移転財源や自主財源がともに減少傾向である。

地方教育財政の財源調達の構成をみると、中央政府と地方自治体の比率は中央政府が 70.6%であり、地方政府が 17.7%である。年度別の推移（2007 年～2013 年）は、中央政府の教育財源負担が増加しているのに対し、地方自治体の教育財源負担は減少傾向にある。

中央政府の移転収入の構成は、地方教育財政交付金と国庫補助金である。中央政府からの移転収入の割合は、地方教育財政交付金と国庫補助金がそれぞれ 70.4%、0.2%である。地方教育財政交付金は、内国税分と教育税分に分かれる。その構成は、内国税分は内国税総額の 20.7%、教育税分は教育税全額となっている。内国税分と教育税分の割合（2013 年度基準）は 88.2%と 11.8%であり、地方教育財政交付金は内国税分がほとんどを占めていることになる。

地方自治体の移転収入（繰入金）は、法的移転収入と非法的移転収入に区分され、その割合（2014 年度基準）は 16.4%と 1.3%である。その中で、法的移転収入（義務的移転収入）は、地方教育税繰入金、たばこ消費税繰入金、市道税繰入金、学校用地売入費、地方教育財政交付金補填金に構成されており、地方教育税繰入金が 9.7%と最も高い。

地方教育財政における自主財源は、入学金及び授業料、使用料及び手数料、資産収入、利子収入、その他の収入など、純計歳入剰余金、補助金残額になっている。構成比は、5.0%に過ぎない。その他として、地方教育債と住民負担などがあり、それぞれ 6.6%と 0.2%を占めている。

図表 7 地方教育財政の歳入構成（予算）

（単位：％）

|                      | 14年度 |
|----------------------|------|
| <b>移転財源</b>          | 88.3 |
| 中央政府移転収入             | 70.6 |
| 地方教育財政交付金            | 70.4 |
| 国庫補助金                | 0.2  |
| 地方自治団体移転収入           | 17.7 |
| 法的（義務的）移転収入          | 16.4 |
| 地方教育税繰入金             | 9.7  |
| たばこ消費税繰入金            | 1.0  |
| 市道税繰入金               | 3.7  |
| 学校用地売入費              | 0.8  |
| 地方教育財政交付金補填金         | 1.3  |
| 非法的（裁量的）移転収入         | 1.3  |
| 広域自治団体繰入金            | 0.5  |
| 基礎自治団体繰入金            | 0.8  |
| <b>自主財源</b>          | 5.0  |
| 入学金及び授業料             | 1.8  |
| 使用料及び手数料             | 0.0  |
| 資産収入                 | 0.4  |
| 利子収入                 | 0.2  |
| その他収入など              | 0.2  |
| 純歳計剰余金               | 2.4  |
| 補助金残額                | 0.0  |
| <b>地方教育債</b>         | 6.6  |
| <b>住民（機関）負担などその他</b> | 0.2  |
| 合 計                  | 100  |

出所：教育部『2014 会計年度 教育費特別会計歳入・歳出予算分析結果』2015 年。

## ② 地方税外収入

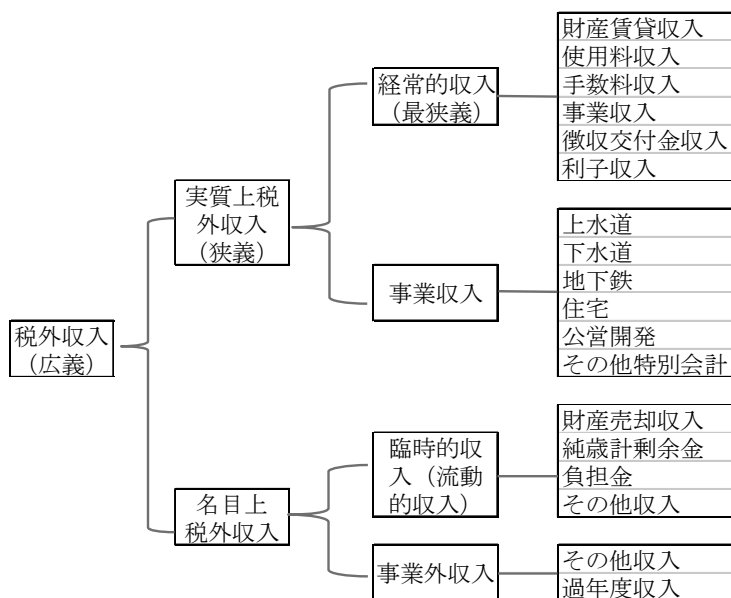
地方財政法の施行令第 47 号第 1 項に、地方自治体の予算科目は、歳入の源泉を鑑み、地方税収入、税外収入、地方交付税、調整交付金、補助金、地方債及び預かり金回収などに区分されると規定されている<sup>7</sup>。すなわち、地方財政法の施行令に基づいて地方税収入は地方自治体の歳入予算の中で、地方税、地方交付税、調整交付金、補助金、地方債及び預かり金回収などを除外したすべての自主的収入を意味しており、広義の地方税外収入の概念として用いられる。

図表 8 は、韓国における税外収入の構成を示したものである。地方税外収入は、狭義と最狭義の概念があり、狭義の税外収入は一般会計の経常的税外収入（財産賃貸収入、使用料収入、手数料収入など）と特別会計の事業収入（上水道事業の給水収益、下水道事業の使用料収益、公営開発事業の用地売上収益、地域開発基金の融資金利子収益など）の合計である。最狭義の地方税外収入は、一般会計の経常的税外収入のみを意味する<sup>8</sup>。

税外収入の具体的な分類は、以下の通りである。地方税外収入は、一般会計と特別会計

に区分され、また予測可能性及び安定性、歳入の内容などによって細分化されている。一般会計の地方税外収入は、経常的税外収入と臨時的税外収入に区分され、特別会計の税外収入は事業収入と事業外収入に区分される。そのうち、経常的税外収入と事業収入は実質上の税外収入、臨時的税外収入と事業外収入は名目上の税外収入に分けられる。

図表 8 韓国における税外収入の構成



出所：崔源九、キム・ジンア『地方税外収入の歳入予算科目の体系的な整備法案』韓国地方税研究院、2016年、9ページ。

経常的税外収入は、最狭義の地方税外収入として財産賃貸収入、使用料、手数料、事業収入、徴収交付金及び利子収入が含まれる。具体的に、財産賃貸収入は、地方自治体が国・公有財産を管理し運営する過程において発生する賃貸料収入であり、土地及び賃貸収入、公有財産の各種利用料などに構成される。使用料収入は、地方自治体の公共施設を個人及び団体などが利用することで便益を得る場合に賦課するものであり、道路及び河川使用料、市場使用料、入場料収入などがある。手数料収入は、地方自治体が特定人に提供する行政事務に対して費用の全額、あるいは一部を請求することによって生じる収入であり、各種諸証明及び証紙収入、ゴミ処理袋販売収入、リサイクル用品回収販売収入などを含んでいる。一般会計の税外収入に属している事業収入は、地方自治体が種畜場、林業試験場、駐車場などの各種事業場を運営するによって発生する収入で副産物売買収入、駐車場運営収入、道路通行料収入及び保健所の診療収入などを含む。徴収交付金収入は、市・郡が国税及び市・道税、河川使用料、道路使用料などを、委任を受け徴収する場合、国家または市・

道から交付される収入であるため、実質的には市・道と市・郡・区間の財源配分という意味がある。利子収入は、地方自治体が歳入金を預かり管理する過程において発生する収入であり、公共預金利子収入、民間融資資金回収の利子収入及びその他の利子収入などを含んでいる。

事業収入は、地方自治体が地方公企業法に基づいて特別会計を設置し直接事業を運営することで発生する収入である。具体的には、上・下水道収入、公営開発事業収入をはじめ、地方自治体別の特別会計による事業収入と各種の基金収入などがある。

臨時的税外収入は、財産売却収入、負担金、その他収入になっているが、臨時的かつ不規則的に発生する収入のため規模の測定が困難である。財産売却収入は、地方自治体の財産売却計画によって公有物件を売却して得る収入と、国有財産及び市・道所有財産の売却収入のうち地方自治体に帰属する財産売却帰属収入も含まれる。負担金は、地方自治体から公共施設を設置することで一部住民が利益を得る場合、その一部を負担させるために徴収する公課金である。これは、地方自治体間の負担金と一部負担金のうち、受益者負担金あるいは特別負担金を意味する。地方自治体の徴収分においては、地方自治法に一般的な徴収根拠を設けている。その他収入は、その他、臨時的な税外収入であり、不用品売却代、弁償金及び違約金、過怠金、課徴金及び履行強制金などが該当する。

過年度収入は、徴収が決定された当該年度の出納閉鎖期間まで収入とならず、それ以降に納付され出納が完結される年度の収入として変更される収入である。納付された日が属する年度の収入としており、過年度収入として分類される。

特別会計における事業外収入項目の内訳は、一般会計の臨時的税外収入と同一である。

2014年に新設された補填収入及び内部取引は、2013年度までに地方税外収入であった剰余金、繰越金、転入金、融資金の元金収入、預託金及び仮受金を補填収入及び内部取引として分類し、税外収入から除外した。剰余金は、決算上、剰余金から繰越金、地方債の元利金償還額、補助金使用残額を除いた純税計剰余金と法定剰余金に区分される。繰越金は、前年度の国庫補助金及び市道費補助金のうち、返納すべき補助金使用残額と前年度決算によって明示繰越金、事故繰越金、継続費繰越金と一緒に決算時において現在の金額として管理する金額などに区分される。転入金は、転出金の相対的な用語として当該地方自治体の内部の会計あるいは基金から資金の移動で発生する会計上の収入であり、公企業の特別会計転入金、基金転入金などがある。融資金の元金収入は、地方自治体が民間あるいは他の自治体に融資した金額を一定期間が経過した後、回収する際に得る元金収入である。預託金及び仮受金は、一般会計と特別会計、一般会計と基金相互間及び特別会計内の預託金及び仮受金を意味し、預託金収入、預託金償還金、預託金利子収入などが含まれる。

### ③ 地方税外収入の特徴

地方税外収入は、以下のような特徴をもっている<sup>9</sup>。

第一に、税外収入は法制度に規定された範囲内で比較的により自由に運営できる一般財源である。したがって自治体の自助努力によって財源の拡大と開発が容易であり、自治体の主要財源にもなる。

第二に、税外収入はその種類が多いだけではなく収入根拠や形態も多様である。税外収入は、財産売却収入のような特定の場合を除いて課徴金、履行強制金、負担金、手数料などと共に各種行政業務を遂行する過程において付随的に発生する財政収入である。各種行政目的を達成するため法令に基づいて賦課する。その徴収根拠は、法律、大統領令、省（部）令、条例及び司法上の契約など様々である。また、その種類は行政サービスに伴う使用料及び手数料、経済活動によって生じる財産賃貸収入及び事業収入、他の特別会計との関係によって生じる転入金、会計年度の単年度主義によって発生する繰越金など多様である。

第三に、地方自治体が税外収入を自律的に発掘・管理するが、収入源の法的根拠によって使用先が特定される場合がある。例えば、河川使用料、公園使用料、上下水道使用料などがあり、特定税外収入が特定歳出予算と直結する場合が存在する。

第四に、税外収入は現金徴収の他、収入証紙、金券徴収など、徴収形態が多様である。

第五に、税外収入は、特定人の公物使用及び行政サービス提供などに対する対価あるいは反対給付であり、受益者負担原則又は原因者負担原則の特性を備えている。租税と異なり賦課・徴収に対する抵抗が少ない。

以上のような特徴をもつ税外収入は、2015 年基準において標準地方税外収入情報システム上の地方税外収入細目は 2,868 項目に達している。

### Ⅲ. 地方歳入の課題

韓国では、国税の割合は地方税の割合より遥かに大きい。図表 2 の日韓における国税と地方税の割合の推移に示しているように、国税が 76.9%に対し地方税は 23.1%に過ぎない。日本に比べて 15.8%ポイントも低い。地方税の割合が低いということは、地方の自主財源の確保が困難になっており、移転財源に頼る構造になっているのである。こうしたことから、地方税の割合を少なくとも日本並みに引上げる必要がある。

全体の地方歳入からみると、図表 5 に示したように、移転財源（地方交付税と国庫補助金）の割合が 2011 年に 37.3%であったが、徐々に上昇し 2016 年に 40.6%を占めている。一方、自主財源（地方税、税外収入、補填収入及び内部取引）のうち、地方税の比率は上昇しているものの、税外収入、補填収入と内部取引は低下している。その両方を合わせた割合の推移をみると、2011 年に 28.5%であり、補填収入と内部取引が分離されることになる 2014 年まで上昇したが、2014 年 30.4%、2015 年 25.6%、そして 2016 年には 22.2%まで減少している。税外収入を補填収入及び内部取引から分離させた結果、地方歳入全体のうちの自主財源を減少させているのである。

税外収入については、以下のような問題点が指摘できる<sup>10</sup>。第一に、経常的税外収入の低い収益性である。2005年から2013年まで税外収入における一般会計の徴収額は、年平均6.9%増加した<sup>11</sup>。図表8で示したように、税外収入の一般会計収入を経常的収入と臨時的収入に区別しており、同期間中において経常的税外収入の徴収額の割合は、年平均3.4%増加しているのに対して、臨時的収入は年平均10.1%増加しているのである。経常的収入は、継続性と安定性が確保され、予測可能な収入源になる。また、経常的収入は、税外収入全体の58.0%を占めており、地方の自主財源の収入源として重要視される。それにも関わらず、税外収入において一般会計収入の増加は、経常的収入より臨時的収入の方によって主導されている。臨時的収入が税外収入全体に占める割合が増加していることによって、経常的収入の割合は減少しているのである。

第二に、経常的収入の中で、手数料、徴収交付金収入、そして利子収入の減少幅がより大きいことである<sup>12</sup>。経常的収入の構成比は、2005年から2013年の間の変化を見ると、手数料が3.0%ポイント減少、徴収交付金収入が2.9%ポイント減少、利子収入が6.4%ポイント減少している。経常的収入は、地方政府が生産した公共サービスを地域住民に提供し、住民が得た便益の対価として徴収する使用料や手数料などの使用料の負担金を含んでいる。このような経常的収入の減少は、地方政府の持続的かつ予想可能な収入源を損ないかねない。そのため使用料や手数料などを適正な規模にする必要がある。

第三に、経常的収入の事業収入売却事業収入を、臨時的収入の財産売却収入に変更する必要がある<sup>13</sup>。経常的収入に分類されている事業収入は、事業場生産収入、駐車料金収入、通行料収入など9項目に構成されている。その中で、売却事業収入は、地方自治体の一般財産及び行政財産の売却による収入であり、臨時的税外収入の性質を持っている。地方自治体が所有財産とする不動産は、流動性が欠如しており、不動産売却を通じた自治体収入は継続性かつ安定性を欠くことになり経常的収入には相応しくない。従って、経常的収入にある売却事業収入は、臨時的収入に移管することを検討する必要がある。

地方教育財政に関しては、教育財政支援体制の改善が必要である。2013年基準で教育庁全体予算の中で92.8%が地方教育財政交付金による中央政府及び地方自治体からの移転歳入である。このように予算の自主確保ができない状況では、教育事業の自律的な遂行と効率性を向上させることは困難である。そのため地方財政と地方教育財政に分離されている現在の運営システムは、財政移転制度を連携・統合させ複雑な教育財政支援体系を単純化することが求められている<sup>14</sup>。

第一に、法定的移転収入と非法定的移転収入は、教育費特別会計を通じて運営され統一的な統制と管理が行われているが、個別的単位として学校に教育予算を支援する教育経費補助金の場合、各自治体別に明確な基準もなく支援されている。従って地域間の教育格差など公平性を確保するための基準が必要になる。

第二に、現在の地方教育の予算構成が過度に複雑であり、地方教育財政がどのように調達

され予算がどのように執行されているのかを把握することは困難である。従って地方交付税と地方教育財政交付金、国庫補助金（教育）と地方国庫補助金を、それぞれ国家交付金（中央政府）、地方教育交付金（地方自治体）に統合し単純化する必要がある。

第三に、財政運営の一貫性と財政効果を向上させるため地方教育財政交付金と地方交付税を統合運営することを検討すべきである。現在、地方交付税の基準財政需要の測定項目である一般行政費、文化環境費、社会福祉費、地域経済費であるが、これに教育支援費の測定項目を追加すべきである。この場合、教育支援費は地方教育財政交付金法施行令に示された 8 個の測定項目を反映することが肝要である。

## おわりに

韓国の地方歳入は、自主財源の歳入構成比が低く、移転財源の割合が極めて大きい。地方分権の推進のためには、自主財源の確保が必要不可欠である。特に、不動産景気に左右される地方税、非効率的な税外収入の運営、そして複雑かつ非効率的な地方教育財政は、地方歳入の十分かつ安定的な自主財源の確保という観点からは程遠い状況にある。

地方自治体は、移転財源に頼るのではなく、地方税をはじめとした自主財源の涵養、そして地域経済の発展に直結する自主的な行財政運営を行うことが必要である。なお、韓国の地方財政の効率的運営は、地域経済の発展のための必要条件である。国と地方の税源配分などを含む改革が喫緊の課題であり、地方分権の推進のためにも制度の再構築は不可避である。

近年、韓国では、共同税制の導入の議論が高まっているが、地方財源の確保の観点から検討することが望ましい<sup>15</sup>。特に、韓国において国税の割合が大きい状況の中で、地方自治体と税源を共有する税源共有制度は、安定的な地方財源の確保という観点から、地方財政の自立性、安定性等にさらに寄与するであろう。なお、日本のふるさと納税のような競争原理に基づいた地域間競争による財源の再配分は、財政力の弱い地域を活性化させ、延いては韓国経済の成長に繋がると考える。

## 【注】

<sup>1</sup> 鞠重鎬『韓国の財政と地方財政』春風社、2015 年、128 ページ。

<sup>2</sup> 韓国国内では、地方財政の二元化により、海外の地方歳入が困難であることが指摘されている。そのため、改善の声が高まっている。

<sup>3</sup> 一貫性のため、現在（2016 年 10 月）で入手できる資料を用いている。日韓両国の地方歳入の 2013 年度資料は、両国の地方財政の決算額の資料として最新である。

<sup>4</sup> 行政自治部『地域経済の活性化により地方税大幅増加』2016 年 1 月 16 日報道資料。

<sup>5</sup> 転入金（繰入金）は、会計間の資金のやり取りによる収入を意味する。転入金には、同一自治体の

中で他の会計から繰り入れられる内部転入金と他の自治体の会計から繰り入れられる外部転入金がある。鞠重鎬『韓国の財政と地方財政』春風社、2015年、137ページ。

<sup>6</sup> 2015年基準である。教育部『2014会計年度 教育費特別会計歳入・歳出予算分析結果』2015年。

<sup>7</sup> 国家(韓国)法令情報センター (<http://www.law.go.kr>)。

<sup>8</sup> 地方税外収入は、ここで広義、狭義、最狭義として分類している。

<sup>9</sup> 김대영(2014), “지방세외수입 징수체계 효율화에 대한 연구”, 『재정정책논집』, 제16권제4호, pp. 103-138.

(キム・テヨン『地方税外収入の徴収体系の効率化に関する研究』『財政政策論集』、第17巻第4号、103-138ページ。)

김재진(2013), “지방재정건전화를 위한 지방세외수입 증대방안”, 『재정포럼』, 2013년 5호, pp.42.

(キム・ジェジン『地方財政の健全化のため地方税外収入の増大法案』『財政フォーラム』、2013年5号、42ページ。)

이상훈, 사명철(2016), “지방세외수입의 현황과 과제”, 한국지방세연구원, pp.10.

(イ・サンフン、サ・ミョンチョル『地方税外収入の現況と課題』韓国地方税研究院、2016年、10ページ。)

서정섭외(2015), “지방세외수입 세입과목의 체계적 운영방안”, 한국지역정보개발원, pp.5-6.

(ソ・ジョンソプ他『地方税外収入 歳入科目の体系的運営法案』韓国地域情報開発院、2015年、5-6ページ。)

<sup>10</sup> 이・산フン、사・미ョン치올『地方税外収入の現況と課題』韓国地方税研究院、2016年、133ページ。

<sup>11</sup> 行政自治部『2014 地方税外収入 統計年鑑』2014年。

<sup>12</sup> 이・산フン、사・미ョン치올『地方税外収入の現況と課題』韓国地方税研究院、2016年、136-137ページ。

<sup>13</sup> 이・산フン、사・미ョン치올『地方税外収入の現況と課題』韓国地方税研究院、2016年、143ページ。

<sup>14</sup> 이・히요、김・송진주『地方自治体 教育財政の支援実態及び改善法案』韓国地方行政研究院、2014年、108ページ。

<sup>15</sup> 中央政府と地方政府が特定税目を指定し税金を一定比率に分ける制度を言う。

## 【参考文献】

[1] 鞠重鎬『韓国の財政と地方財政』春風社、2015年。

[2] 행정자치부『지역경제 활성화에 의한 지방세 대폭 증가』2016년 1월 16일 보도자료.  
(行政自治部『地域経済の活性化により地方税大幅増加』2016年1月16日報道資料。)

[3] 교육부『2014 회계연도 교육비특별회계세입・세출예산분석결과』2015년.



(教育部『2014 会計年度 教育費特別会計歳入・歳出予算分析結果』2015 年。)

- [4] 김대영 (2014), “지방세외수입 징수체계 효율화에 대한 연구”, 「재정정책논집」, 제 16 권제 4 호, pp.103-138.  
(キム・テヨン『地方税外収入の徴収体系の効率化に関する研究』「財政政策論集」、第 17 卷第 4 号、103-138 ページ。)
- [5] 이상훈, 사명철 (2016), “지방세외수입의 현황과 과제”, 한국지방세연구원, pp.10.  
(イ・サンフン、サ・ミョン철『地方税外収入の現況と課題』韓国地方税研究院、2016 年、10 ページ。)
- [6] 서정섭 외 (2015), “지방세외수입 세입과목의 체계적 운영방안”, 한국지역정보 개발원, pp.5-6.  
(ソ・ジョン섭他『地方税外収入 歳入科目の体系的運営法案』韓国地域情報開発院、2015 年、5-6 ページ。)
- [7] 이효, 김성주 『지방자치단체 교육재정 지원실태 및 개선방안』 한국행정연구원, 2014 년.  
(イ・ヒョ、キム・송주『地方自治体 教育財政の支援実態及び改善法案』韓国地方行政研究院、2014 年。)
- [8] 행정자치부 『2016 년도 지방자치단체 통합재정개요(상)』 (www.moi.go.kr) 2016 년.  
(行政自治部『2016 年度 地方自治体 統合財政概要 (上)』(www.moi.go.kr) 2016 年。)
- [9] 최원구, 김진아 『지방세외수입 세입예산 과목의 체계적정비법안』 한국지방세연구 원, 2016 년.  
(崔源九、キム・ジンア『地方税外収入の歳入予算科目の体系的な整備法案』韓国地方税研究院、2016 年。)
- [10] 이창균 『보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향』 한국지방행정연구원, 2015 년.  
(イ・チャン균『普通交付税 基準財政需要 算定基準 改変方向』韓国地方行政研究院、2015 年。)
- [11] 행정자치부 『2014 지방세외수입 통계연보』 2014 년.  
(行政自治部『2014 地方税外収入 統計年鑑』2014 年。)
- [12] 総務省『平成 27 年度版 地方財政白書』日経印刷株式会社、2015 年。
- [13] 総務省『平成 28 年度版 地方財政白書』日経印刷株式会社、2016 年。
- [14] 국가법률정보센터 (<http://www.law.go.kr>).  
(国家(韓国)法令情報センター。)
- [15] 지방재정 365 (<http://lofin.moi.go.kr>).  
(地方財政 365 (<http://lofin.moi.go.kr>)。)

# A study on the local revenue in South Korea

Hee-Suk Lee

## Abstract

The local finance in South Korea relies on independent revenue sources rather than external revenue sources. The main financial source of external revenue is tax revenue. The ration of national to local tax revenue is 8:2. Consequently, the revenue structure of the local finance is a problem from the viewpoint of Korean local autonomy and decentralization.

This paper looks at the structure of local revenue in Korea, considers the reality of that structure, and compares it with the situation in japan. Specifically, I consider in detail the revenue of local educational finances that, unlike Japan, have become an annual local revenue structure. In addition, I analyze a change in local revenue. Also, I clarify a problem with local revenue in securing financial resources. Furthermore I propose the introduction of a joint taxation system through reform of the local finance.