

論 文

2000年代以降の韓国地方財政改革の考察

— 集権主義の克服と財政民主主義の実現への道 — (上)

金 根 三[†]

要 旨

2000年代以降、韓国は本格的に地方分権改革を勧めながら、地方財政制度にも大きな変化がもたらされる。かつて軍部独裁政権に対し民主化運動を行った主役でもあった盧武鉉大統領は財政・経済的格差を是正するため均衡発展の名目で政府間財源移転を拡大すると同時に民主主義発展の延長として地域民主主義の実現をするため国の権限と税源を移譲する財政分権を進めようとした。しかし、盧武鉉政権以降の歴代政権は財政分権のところには地方消費税の規模拡大以外は消極的であり、むしろ政府間財源移転にやや傾倒する形で地方財政制度改革が現在進行型で行われている。

本稿では、地域民主主義の定着のための自主財源主義の観点にもとづいて韓国の地方財政改革を振りかえらうえて、特に財政分権が進まない根本的な原因を究明し、望ましい改革の在り方を考察する。

はじめに

第1節 2000年代の韓国の地方財政改革の道のりと限界

- (1) 韓国の地方財政の状況でみる財政分権の現状
- (2) 盧武鉉政権期以降の歴代政権の財政分権改革 - 均衡発展が入る矛盾の現状

第2節 財政分権の進展が進まない背景とは

- (1) 民主化過程で相対的に優先順位が低い地方分権
- (2) 国家事務移譲の停滞でみられる根強い中央集権
- (3) 財政分権の遅延に関わる各プレイヤーたちの事情
- (4) 新自由主義的競争と結合した不安定な自主財源確保策としての故郷愛寄付金制度

第3節 集権的体制を助長する TOP-DOWN 体制の克服

むすびに

はじめに

本稿では、2000年代以降の盧武鉉政權ノムヒョソンから文在寅政權ムンジェインに至るまでの20年間に亘る韓国歴代政權において財政分権が定着していない現実と背景を踏まえたうえで、今後の望ましい改革案を考察する。韓国は1991年地方自治が復活して以来、2003年に発足した盧武鉉政權の地方財政制度改革により、本格的に地方分権の道を歩むこととなった。当初の改革案は、長年の中央集権的な構図を打破すべく、まずは当面の政府間財政移転の中で一般財源および包括補助金の強化を推進するとともに、地方の自主財源拡充や権限移譲を含む財政分権で地方政府レベルでの財政民主主義の強化を目指していた。これは、同時期に行われた日本の三位一体改革の内容を意識したものとも言える。

その後、歴代韓国政府はそれぞれの地方分権推進の中で地方財政改革を掲げてきたが、20年以上がたった今日にも肝心の財政分権に大きい進展が見られていない。これは、各政權が、盧政權が設計した構想を超える改革を躊躇し、ごく小規模の税源移譲による消極的な財政分権に安住していることに起因する。その結果、国¹⁾からの移転財源を依存する集権主義的要素が根強く続いている。具体的には、国税と地方税の比率は8：2の構図が続いており、国と地方の事務配分では6：4であり、いわゆる集権的分散システムに近い。

では、そもそも韓国の歴代政權が地方財政改革から集権主義の脱却ができない根本的な原因は何であるのか。それは、分権への意志や理解が足りないというより、そもそも分権が進めるような要件・環境が完全に整っていない状況で分権を進めてきたことに起因する。

第1に、80年代後半に軍部独裁政權が終わり民主主義を回復する過程において地方分権の優先順位が後回しにされたことである²⁾。1987年6月の市民による大々的な民主化抗争により軍部政權は終焉を迎え、同年制定された第6共和国憲法により大統領直接選挙と地方自治が復活した。しかし、新憲法では主に当面の克服対象である国における軍部独裁の要素を清算することにフォーカスが当てられ、地方分権の詳細な内容を決める議論は後回しにされた。その後、文在寅政權期の2018年に地方分権の要素を強化した憲法改正案が発議されたが依然と改憲までには至らなかった。

第2に、歴代政權の財政分権改革案の名の下で分権と相反する「地域均衡発展」が必ずパッケージ化されている点である。地域均衡発展（以下「均衡発展」と表記）は、国からの移転財源により地域間発展格差の拡大を是正し、地方都市・中小都市の育成および首都圏と非首都圏間の均衡的な開発を目指す。2000年代になってからは、均衡発展特別法の制定で国政推進の制度的基盤が造成された。問題は、均衡発展の財源は特定財源である国庫補助金と包括補助金と

1) 韓国では国を「中央政府」と表記するが、本稿では「国」と表記する。

2) イ・ジェウン（2022）pp.47-48。

いう移転財源であり、根本的に国からの TOP-DOWN 式コントロールが施されており、既存の集権化を後押しする結果に繋がる点である。

第3に、財政分権の各当事者側の利害関係による分権改革動力の低下である。企画財政部（財務省）を中心とする財政分権への明らかな抵抗、移転財源である国庫補助金の誘致を選挙のアジェンダとして堂々と主張する地域区の国会議員および地方議員、そして、地方の代弁となるべき行政安全部（総務省）の消極的な対応などが相まって、分権改革の方向がまとまらない状況が続いている。国会も、地方自治関連法案の立法を躊躇し、地方分権型の憲法の改正にも反対しており、法律的な基盤づくりに消極的なスタンスを取っていた。地方側も首都圏と非首都圏の格差是正要求の優先度が高く、均衡発展のもとで行われる移転財源に安住するインセンティブをもつようになっている。画期的な税源移譲が長年行われていない現実では、この構図は固着化される恐れがある。

第4に、新自由主義の哲学が各政権に根強く影響を与えていることである。一般的に新自由主義は国の権限の縮小を目指し地方分権を促進させる。しかし、韓国の場合、新自由主義は限定的な分権に留まる結果をみせている。保守政権が集権した時は、必ず減税を伴うことで、既存の税源移譲として導入された地方消費税と地方所得税の税収が相殺されることも発生した。また、文政権で導入が確定された韓国版ふるさと納税である故郷愛寄付金制度は地域間の寄付金誘致競争とともに「国税控除による事実上の政府間財政移転」であり、新自由主義と結合した集権の強化策という解釈ができる³⁾。

ここで、先行研究を検討してみる。Balm and Ye (2014) は、ある政策に関する国と地方政府間の選好度により政策が強化される度合いが異なることを提示した。国と地方政府が該当政策を選好する時は、政策強度がもっとも高くなるが、どちら側かがその政策を選好していない時は政策の強度が落ちる。即ち、ある政策を国のみが選好している場合は執行の空白が起き、反対に地方政府のみ選好している場合は政策形成の空白が発生すると指摘した。また、地方政府が政策に関する主導権をもつ場合は、地方間の補助金を獲得するための競争 (Race To Top) や規制緩和のための競争がもたらされると指摘した。韓国のような単一国家で、補助金が TOP-DOWN 形式で国が主導権をもって配分している場合はこの主張の適用は難しいが、政府間財源移転を財源とする均衡発展の方に国と地方政府両方からの選好度が高い現状では示唆する点がある。

イ・ジェウン이재은 (2022) は韓国の政府間関係が集中的分散システムになった原因が現行の憲法にあると指摘したうえで、中央・地方の関係を柔軟な地方分権体制に転換するために改憲が必要であると主張した。即ち、憲法に地方自治団体に財政責任が発揮できるように適切な自主財政権を保障するという包括的な自主財政権を宣言し、地方自治法の改正を通じて地方政

3) 金 (2025) pp.6-7

府に条例で地方税の税目選択権、課税標準・税率の決定権を付与されるべきであると主張した。

ラ・ソヨン라소영 (2024) は、政府間関係が政策道具活用の多様性に与える影響を確認するなかで、韓国政府にとってそもそも地方自治とは国に付与された権利として認識していると指摘した。そのうえで、国が地方自治団体の公共サービスの生産と供給方式を決定するため、政府間関係の構成要素のうち、行政自律性と財政自立性が地方自治団体の政策道具活用の多様性に影響を与える主要変数であることを確認した。この研究は既存の中央主導の政府間財源移転に頼る現在の韓国地方財政の実情に、財政分権の要素が強く加わる場合、地方にとってより多様で地域密着型な事業の推進が可能であることを示唆している。

高 (2024) は、中央行政機関は自らが持っている権限や財源を積極的に地方に移譲する誘因を持っていないと指摘したうえで、地方自治団体は基本的に分権を求めるも、地方自治団体間で意見が必ずしも一致するわけではないと指摘している。確かに、財政力が弱い団体からみると財政分権により自主財源の比重が上がることで格差が増えることを恐れるという傾向がある。また、同じ広域自治団体の中でも相対的に財政力が低い複数以上の団体では国庫補助金を直接確保する目的で新たな広域自治団体として分離しようとする動きも存在する。ただ、中央行政が権限と財源をもち TOP-DOWN 体制でコントロールしている現実では、そもそも分権改革全般にわたって地方側の意見が積極的に反映できない限界がある。地方側が改革の主導権を握れない現状では、分権に賛同できる環境自体が整い難く、それが地方自治団体間の分権意志の低下に繋がるとも考えられる。

キム・テヨン김태영 (2019) は韓国における財政分権の概念が財政権限の委譲ではなく財源の移譲という解釈に偏っているため財政分権への誤解が生じていると指摘したうえで、財政分権が「神話として2000年代以降の韓国の政治と地方側に受け入れられている」と主張した。また、税収格差を埋めるための普通交付税の法定率の引上げは逆に政府間財源移転の拡大による集権の強化に繋がると主張し、その事例として李明博이명박政権に導入した地方消費税制度に付属されている地方創生発展基金が事実的に財政調整制度の機能を果たしていることを指摘した。確かに、財政分権がいわゆる進歩左派政権のアジェンダとして強調されてはいるが、そもそも韓国の政府間財政自体をみると日本を凌駕するほどの高度な集中的分散システムが固着している。特に国庫補助事業の比重が高くそれによる地方財政運営の硬直化が問題になっていることも事実である。国主導の均衡発展が事実上、首都圏と非首都圏との経済的格差を止めることができている現在では、むしろ財政分権と水平的な財政調整を同時に強化することが望ましい。

以上を踏まえて本稿での考察では、上記のように2000年代の韓国の財政分権改革の停滞に関する多角度の背景を示したうえで、今後の望ましいかつ現実的な改革案を提示する。

第1節 2000年代の韓国の地方財政改革の道のりと限界

(1) 韓国の地方財政の状況でみる財政分権の現状

韓国の地方分権の歴史は、憲法上における地方自治の実施と定着の歴史とともに進んできた。行政・政治・財政・住民の分権は、1948年の憲法制定以降、民主主義の発展の中で歴代政権における課題として浮上してきた。特に、1987年の民主化運動によって軍部政権の事実上の終焉を告げた第6共和国憲法の樹立以降、2000年代になってからは地方自治の根幹となる地方財政を、国からの依存ではなく地方が権限をもって自主財源で行うという財政分権の重要性が強調されるようになった。しかし、韓国の地方分権は既存の理論で説明し切れない事情を孕んでいる。それは、地方自治が復活して以来、短期間で地方分権と民主主義の回復に市場開放が同時に行われている点である。

所謂、第2世代財政連邦主義として Weingast や Oates 模型では、地方税中心の財政分権と地方の自立と責任を強調してきた⁴⁾。ただし、この理論は、連邦制の国家を前提としているものであり、小さい政府の効率性を正当化し、新自由主義的な政府革新理論の基盤になる恐れがある。財政連邦主義を財政分権の論拠とすることは、一定の示唆はあるが、韓国のような単一国家であり、長年の中央集権的な体制をもち国の権限が強い中で、民主主義の発展過程で地方自治を回復しながら財政分権を同時に達成しようとするケースには完全に説明がしきれない限界をもつ。

また、ヨーロッパ地方自治憲章（1985）の地方自治に関する定義における補完性の原則では、「政府間の役割分担を住民に身近な下層な地方政府を優先し、それを十分に実行できない場合は中層の地方政府が、次に国が担うべき」であるとし、地方自治体の自主財源の調達、財源と権限との適合性、税率決定などの課税自主権の強化を先に上げた。そのうえで、政府間財源移転による財政力格差是正やナショナル・ミニマムに関する条項が続いてくる。言い換えれば、福祉関連事務が中央に移譲されることで集権体制が強化されたが、それと同時に自治分権の強化が共存することとなる。これは、フランスの分権国家論など、ヨーロッパ諸国が持っている長い分権の歴史を反映している⁵⁾。ただし、このようなヨーロッパの補完性理論は、地方自治基盤が定着した後に国に権限を委譲する過程で地方の権利を保護する理論である。それに対し、韓国は歴史的に強力な中央集権体制が続いた中で中央の権限と事務を地方に移譲するという逆の方向性で分権化が続いている。

池上（2004）は、分権の背景として、グローバル化の中で国は競争力の増進、国際協力に集中する必要、市場化圧力にとまなう小さな政府実現の手段として地方分権が位置付けられる点、

4) Weingast, Barry R. (2007)

5) 大津 (2014) pp.255-341

少子・高齢化の進展により対人社会サービス需要が増加により供給主体である地方政府の権限と財源基盤の強化が必要である点であると指摘した。また、新自由主義的分権による小さな政府に対抗する分権論として分権的福祉政府論で地方政府が地域の視点に基づいて分権的な政策展開をすべきと強調した⁶⁾。韓国の場合、1990年代からの金融開放など急激な市場開放の中で1997年のアジア通貨危機を迎えると、IMFからの救済金融の対価として新自由主義的な要素が入っている改革案の実施を余儀なくされた。非自発的なグローバル化にさらされた金大中政権は、当時、IMFからの改革による社会的な被害を最小限にするため、国民皆保険制度定着など社会保障改革を本格的に推進した。特に国庫補助事業中心の社会保障財政拡大を図ることにより、地方財政には国主導の国庫補助金中心の政府間財源移転による社会保障関連事業の増加により集権的な要素が固着するという影響が表れてしまう。

また、集権的分散システムの面で類似している日本との地方分権改革の歴史と比較においても、歴史的な背景が異なる点に注意が必要である。日本の地方分権改革は、戦前からの部分的な財政分権の歴史をもち、1950年代からのシャウフ勧告依頼、現行の政府間財源移転制度を含む税制改革の積み重ねの中で、地方自治の歴史自体は韓国より長い。また、地方財政改革も集権的分散システムが定着している中で、1990年代のグローバル国家論や市場化、少子高齢化対策という方向性で進んでいる。これらを背景に2000年代に行われた三位一体改革では、政府間財源移転における削減とそれを部分的に補填できる税源移譲という形で財政分権が進んでいた。

それと対比的に、韓国の地方分権はそもそも政府が樹立した後の1948年から始まったが、1961年からの軍部政権期に地方自治自体が廃止し1987年憲法改正後の地方自治が復活するまでの空白の期間を経て以来、民主主義の回復過程として関連制度と法令が同時に完成してきた。つまり、国と地方の関係は長い中央集権期を経験しており、それを克服する形で地方分権の政策が続いてきた。しかし、1990年代は1987年憲法の改正の中でも地方分権関連の条項が十分に明記されていないままで地方自治関連制度の整備の速度は遅延していくまでであった。このようなシステムでは、国主導のTOP-DOWN的な地方自治の思考、即ち、国単位で国の中央部省が計画を立て、方針を地方に示して進めていくアプローチの定着を招いてしまう。そして、その傾向は今日まで至っている。ただ、このような集権体制を克服するための改革の試みも現在進行型で行われている。その始まりは2003年に発足した盧武鉉政権である。盧政権は「地方分権」というアジェンダを初めて掲げ、これまでの国主導の集権的な国と地方の関係を根本的に変える改革を推進した。その2つの軸となるのが、均衡発展と財政分権である。最初は、地方間の財政力格差を是正すべく「均衡発展」という名目で政府間財源移転制度をより一般財源化ないし包括補助金化を推進することから改革を始めた。それと同時に権限と税源移譲を行い「権限移譲と自主財源の拡充による財政分権」も推進する。それから22年が経っている中でこ

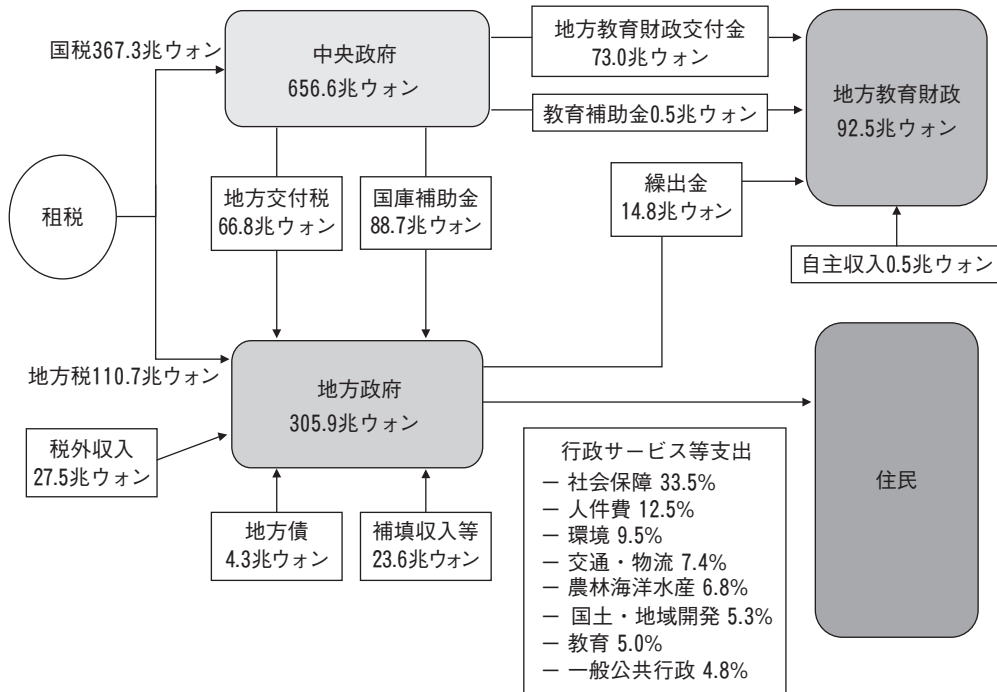
6) 池上 (2004) pp.3-17

れまでの各政権は、基本的に盧武鉉が描いた設計図の上で基本的に財政分権には消極的でありながら、均衡発展に偏った地方財政改革を積み重ねてきた。

ここからは、2000年代から今日に至るまでの韓国の地方財政の事情を簡略に紹介する。韓国における国と地方政府の歳入予算は7：3前後の比率から変わらず、国税と地方税は8：2に近い比率を保っている中で、歳出予算は5：5の比重であり、地方側は国からの財源移転に日本以上に依存せざるを得ない構造が続いている。また、2000年代の韓国の歳出予算における国と地方の比重は、国が55%前後であり、地方が45%（地方財政35～38%、地方教育財政7～8%程度）である。事務配分の比重では国家事務と地方事務（自治事務）が2019年度基準で66：34ほどであるなかで⁷⁾、持続的に国家事務の地方移譲が推進されてきた⁸⁾。しかし、まだ事務に関して日本では2000年の地方分権一括法の実行とともに廃止されている機関委任事務が未だに存在しているなど中央集権的な要素が根強い。

また、韓国地方財政制度のうち注意しなければならないのは、図1で示しているように、国と地方政府のほか地方の教育部門だけを独立させた地方教育財政という別途の財政が存在す

図1 韓国の政府間財政の流れの概念図（2024年度当初予算基準）



資料：韓国国会予算政策処（2024）「2024年度大韓民国地方財政」p.7

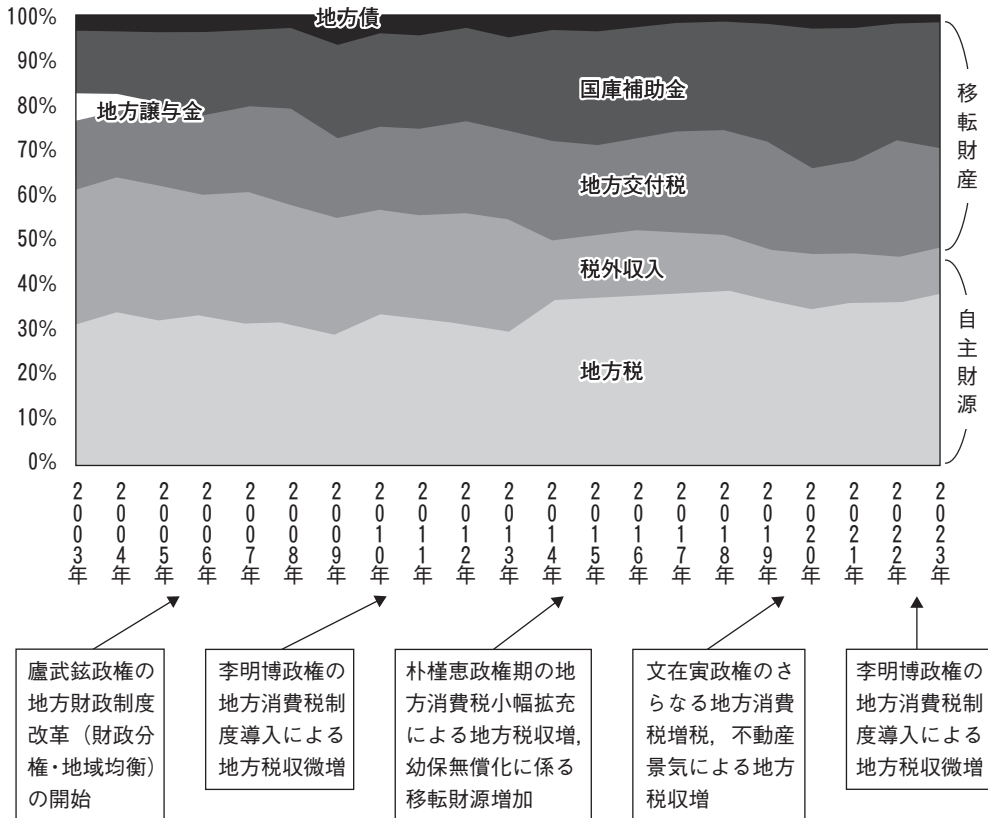
7) 2018年基準では、国家事務31,161個（うち委任事務1,018）、地方事務14,844個

8) 韓国市道知事協議会（2024）p.9

ることである。地方教育財政の歳入はほぼ8割以上が国からの地方教育財政交付金と教育補助金であり、地方政府から繰出金が2割弱の財源移転で依存しており、自主収入（入学金・授業料、使用料、手数料、資産収入、利子収入、その他収入）はごく僅かである。

盧武鉉政権期以降の20年以上の各政権は地方財政制度改革を通じて政府間財源移転の整備とともに財政分権を同時に平行してきた。特に、財政分権では地方消費税や地方所得税などの導入と税率に漸進的な引上げによる地方税規模の拡大を試みてきたが、根本的に上述したような国と地方との財政規模の大きな変化は表れていない。図2で示しているように盧武鉉政権期以降から今日に至るまでの韓国の地方歳入における移転財源の割合は増加してきており、中央集権寄りの政府間財源移転への依存度がむしろ強化されていることが分かる。特に、移転財源で定率補助金（国庫補助事業+均衡発展特別会計事業であり、図2では国庫補助事金と表記）の増加率は地方税の増加率を上回っている。このままでは地方税の増加分が国庫補助事業への地方費負担に支出される構造になりがちであり、財政分権としての意味合いも薄れてしまう恐れがある。

図2 韓国の地方歳入予算の財源別比重の推移



資料：韓国行政安全部「各年度地方財政概要」「各年度地方財政年鑑」をもとに筆者作成。

一方、地方税の比重は増減を繰り返しながら緩慢な増加を成し遂げてはいるが、税外収入は2014年を境に急減している。これにより、地方財政制度改革が始まった2003年ごろの60%に達していた自主財源が2020年は約47%まで下落しており、むしろ財政分権が大幅に後退しているようにもみえる。ただ、これには注意が必要である。税外収入は経常的税外収入と臨時的税外収入で構成されているが、2013年度までは臨時的税外収入のうち補填収入や内部取引である余剰金、前年度繰越金、繰入金、預託金など実質的な歳入ではない財源が過多に計上されていた。結局、2014年度から臨時的税外収入は財産売却収入、負担金、その他収入、過年度収入以外のものは除外された。これを2003年ごろまで遡ると実際の自主財源の比重は50%を少し上回るほどと見なすことができる。

また、自主財源のもう1つの軸である地方税の場合、課税自主権の強化のため小規模ではあるが国税から地方税への税源移譲が行われてきた。そこに、自由な税率の設定（韓国では弾力税率）も設けられており、一見、財政分権のための条件は整えているようにみえるが、詳細をみると構造的な限界を孕んでいた。まず、税源移譲の面をみてみよう。韓国の地方税目は財産課税（4割）と消費課税（3割）が中心であり、日本と比べて相対的に所得課税の比重は2割程度と非常に低い⁹⁾。次第に、課税自主権を強化するためには、国税に偏っている所得課税を地方所得税として優先的に移譲すべきであるが、現実には消費課税である地方消費税の新設と既存の住民税から地方所得税に転換する形で税源移譲を一部拡大しただけである。また、企画財政部をはじめとする韓国政府部省側は、「弾力税率の活用で歳入増加が可能であるとの主張」を楯に税源移譲に否定的なスタンスを取ってきた。しかし、地方側が弾力税率を実際に適用できる範囲は非常に制限がついており、実際に弾力税率を行使する地方自治団体はごく一部の広域団体のみであった¹⁰⁾。結果的に、各政権がここ20年間において行ってきた地方財政改革は、自主財源における財政分権の限定的な効果と移転財源の微増に留まっていることが分かる。

このような韓国の地方財政改革の事情に対して、井上（2007）は、「自主財源主義に基づく地方税強化ではなく、一般財源主義に基づく一般補助金の道が選択されたと考えることができよう」と指摘した。井上の主張は廬政権の地方財政改革が本格的に推進されている最中の韓国の財政状況を背景としたものではあるが、20年近く経った今も国から地方への税源移譲は消極的なスタンスが現れており、政府間財源移転においては均衡発展特別会計のように国庫補助金の包括補助金化、地方交付税の度重なる法定率の引上げで規模が増加している面をみると、一般補助金の拡充による地方財政改革の方向性が強く表れているともいえる。また、キム（2019）のように自主財源を拡充する場合、それにより発生した財政格差を是正するため普通交付税を拡大することでまた政府間財源移転に頼る集権主義に回帰するのではないかという憂慮もある。

9) 日本の場合、所得課税のうち地方所得税比重だけで40%台を占めており、そこに消費税増税による地方消費税収の追加的な増収が付け加えられる形である。

10) 金（2015）pp.51-54。

しかし、先決課題は極度に高い集権体制の克服である。そもそも国庫補助金の比重が増加しており、地方交付税の大幅な拡充が行われていないまま、8：2に近い国税と地方税の比率が続いている現状では、財政格差を恐れて財政分権の軸である税源移譲を躊躇することは杞憂である。事務移譲に伴う権限移譲と税源の大々的な移譲により財政における地域民主主義を確立させるのが韓国地方財政における先決課題である。財政格差の是正は必ずしも国と地方間の普通交付税だけではなく、ドイツのような水平的な財政調整制度ないし地方共有税という方法も考慮する必要がある¹¹⁾。

(2) 盧武鉉政権期以降の歴代政権の財政分権改革—均衡発展が入る矛盾の現状—

それでは、韓国の地方財政制度改革は財政分権に具体的にどのような変化をもたらしたのかを、盧武鉉政権以降の歴代政権ごとに簡略に検討してみる。

1) 盧武鉉政権 (2003年2月～2008年2月)

韓国で地方財政制度改革が本格的に行われたのは、盧武鉉政権期である。盧武鉉大統領は1987年の民主化市民革命当時に人権弁護士として積極的に参加し、翌年には国会議員として軍部政権を清算するための聴聞会で活躍した。当時韓国は、1990年代の軍部の終焉と形式的な民主主義体制の復活と急激な金融市場開放によるアジア通貨危機により、救済金融の条件として新自由主義的な政策を余儀なくされた後、IT産業の好調による経済成長と社会保障システムの大々的な構築に転じた。このような状況ではまさに新たな社会デザインが求められていた。そこで彼は、民主主義を発展する過程の1つとしての分権の重要性を強調し、関連改革を推進した。具体的には、国政目標として、「国民が参加する民主主義」と「共に生きる均衡社会」を掲げ、政府と市民社会間のけん制と均衡・協力をもとめながら、既存の権威主義体制による集中・集権化した社会における不均衡な成長を清算し、分散・分権化した社会への変化を提案した。そのために、経済成長と分配の循環、首都圏と地方間の均衡発展、労使政間の新たなパートナーシップ形成を通じ参加型福祉体制の構築と、地域間・階層間・性・世代間の不均衡を是正することを求めた。また、国政目標を達成するための具体的な国政原理と課題を通じた本格的に地方分権を進めた。

地方分権は、2003年1月6日に大統領職引受委員会活動として主催した国政課題選定で「財政分権と国家均衡発展」がセットして、国家課題(10大課題)として選定されたことから始まる¹²⁾。また、同年9月4日の大統領主催の「財政分権と国家均衡推進方案」会議では財政分権の主な内容として①地方財政の自律性の引上げ、②地方自主財源の総量拡大、③地方の課税自主権拡充のための地方税制度改革を上げたが、まだこの時点では地方消費税の新設や地方交付

11) 半谷 (2003) pp.123-157。

12) 韓国国政広報処 정책홍보처 (2008) pp.23-25。

税算定方式改編などの具体的な議論は棚上げとなっていた。

ただ、地方財政制度改革で優先的に推進されたのは、財政分権ではなく、均衡発展であった。均衡発展の背景には、まず、経済力と人口の首都圏集中の緩和が挙げられる。2004年当時の全国人口の48.1%とGDPの52.6%と金融取引および租税収入70.9%が首都圏（ソウル・京義道・仁川）に集中したことにより、首都圏と地方との格差を是正するという地方の要望を最優先した結果となった。次に背景として挙げられるのは経済成長の動力確保である。2000年代に入り、韓国の成長率は既存の7～8%から3%台まで下がり、WTO体制とIT発展による経済活動のグローバル化が急速に進行された。韓国政府は新たな成長動力として、全国各地域の特性ある発展と地域間の連携発展を通じて国土全体の成長動力を拡充するとともに、地域の発展潜在力を極大化させることで積極的な対外開放と世界化を推進した。また、均衡発展の財源として地方交付税の法定率の引上げや国庫補助金を一部包括補助金化した国家均衡発展特別会計の新設などの政府間財源移転制度の改良が重視されることとなった。これは、集中的分散が根強い韓国では不可避的な政策手順でもあった。

まず、政府間財源移転制度の成果をみてみよう。地方交付税法定率は、2004年1月に内国税の15%から18.3%となり、2006年度には19.24%に段階的に引上げされた。また、地方交付税制度の中で分権交付税を新設した。分権交付税は国庫補助事業のうち、社会福祉分野などは地方に移譲対象事業となり、その財源補填方案として時限付きの移転財源である。また、地方交付税の中で普通交付税の比重を既存の90.1%から96%まで拡大し、2005年に総合不動産税が導入されると同時に全額を不動産交付税の財源にさせた。一方、均衡発展の財源として既存の国庫補助金事業を整備する形で、2004年基準で総数533個の国庫補助事業（12.7兆ウォン）のうち、国庫補助事業として233事業を残し、163事業（1.7兆ウォン）を地方自治体へ移譲し、残り126事業（3.6兆ウォン）は首都圏集中抑制及び国家均衡発展政策を推進するために新たに新設された移転財源である国家均衡発展特別会計事業に属することとなった。

財政分権の分野にも一部進展が見られる。まず、歳出の財政分権としては、地方自治団体歳出の自律性を拡大するため、事業別予算制度を導入するほか、国からの予算編成指針を廃止した。また、地方自治団体予算編成基準を新たに設けるほかにも、住民参加予算制度と複式簿記制度を導入した。一方、歳入の財政分権としては、税目の新設や税率の引上げが挙げられる。表1でもわかるように、そもそも盧武鉉政権期の2007年度の韓国の地方税法系は、取得税、登録税、総合土地税などの財産課税が50%以上を占めている反面、所得課税は15%に過ぎない。一方、消費課税はタバコ消費税、レジャー税、走行税などが中心であり、16%を占めている。一般的に、地方税は公共サービスの応益に応じた負担として応益原則が重要視されるべきである点では財産課税が地方税としては望ましい面はある¹³⁾。

13) 林 (2004) pp.267-285。

しかし、諸先進国の地方自治体が財政の資源配分機能に加えて所得再分配を主導的に担う役割を果たしているトレンドとは別に、韓国における地方税は財産課税中心であり、所得再分配などを中央集権的な構造に任せていることが窺える¹⁴⁾。この構図は、盧武鉉政権期も、その以降の歴代政権でも変わっていない。まず、盧武鉉政権期では、消費課税の強化として地方消費税を新設し（正式な導入は李明博政権）、財産課税のうち不動産関連租税改編とともに地方税の新税源の拡大も試みた。また、地域開発税のうち原子力発電を新たな課税対象に含ませるほか、乗馬会員券も取得税の課税対象に追加した。走行税の法定税率も既存の交通税の11.5%から17.5%に引上げたことも税源移譲の成果である。

ただ、財産課税のうち財産税と総合土地税には予期せぬ影響も出てきた。当時の不動産投機が急増していることを抑えるべく財産税負担を増加すると同時に、地方側が弾力税率の下限を緩和することで、急激な財産税負担を一部相殺させる動きをみせたため、国は財産税における弾力税率制度を制限させた。これは、不動産景気の管理のためではあるが、地方側の課税自主権を一部制限したとの解釈もできる。また、2005年には、既存の地方税であった総合土地税と財産税の一部を国税である総合不動産税に転換させた過程で、地方自治団体の該当財源減少を補填するため総合不動産税を財源とする不動産交付税を地方交付税制度の中で新設した。不動産交付税は、そもそも地方税の財源であった税源をむしろ国税に逆移譲した後、政府間財源移転に変えた後に再分配する措置であり、財政分権を犠牲に均衡発展を強化した事例ともいえる。

2) 李明博政権（2008年2月～2013年2月）

2008年に保守右派政権として10年ぶりに登場した李明博政権は発足当時の100大政課題で、「地方分権拡大および地域経済活性化」戦略の9番目の課題として、地方財源を拡充すると明記した。その細部実践課題として①地方財源拡充と税源不均衡緩和のもとで、地方税目体系の構造改編、新税源発掘などの課税自主権拡大を示し、②地方交付税制度の発展的改編として地方交付税法定率引上げや広域市自治区普通交付税直接交付、特別交付税制度改善などを設定しており、基本的に前任の盧武鉉政権の政策基調を継承した。実際に、財政分権の一環として、盧武鉉政権が計画した地方消費税と地方所得税を導入するなど一定の成果はあった。

まず、地方消費税制度は、国税である付加価値税のうち5%分を地方税として転換する方式で新設され、最終的には付加価値税の20%分まで規模が拡大された。一見、地方税収が伸びることで財政分権として進展があるようにみえる。ただ、地方消費税の清算過程で地域別に配分方式の加重値が設けられるほかにも、追加的な財政調整制度として雇用創出に用途が定められた「地域相生発展基金」が設けられ、地方消費税の内部に新たな「移転財源」としての措置が行われた。言い換えれば地方消費税は、税源移譲と政府間財源移転を併せ持つような制度であり、

14) 実際に韓国の所得税のうち、国税は91%である。

財政分権に特化したものとは言えない¹⁵⁾。

また、地方所得税は地方財政拡充と自律性の強化を目的に住民税所得割¹⁶⁾と事業所税従業員割をそれぞれ地方所得税の所得分と従業員分に名称を変えて導入された。言い換えれば、既存の地方税である住民税とほぼ入れ替えの形であるので、厳密にいうと新たな税源の追加としてみることは難しい。導入当時の地方所得税における所得分は国税である所得税額と法人税額の10%であり、従業員分は従業員給与総額の0.5%であり、国税の付加税としての性格が強い。地方所得税の導入目的は課税自主権の段階的な推進であったため、2010年度導入当時は、事実上に税目の再編だけであったため、既存の課税標準と税率は同一であった。

しかし、地方消費税と地方所得税という新たに導入した税源は、李明博政権前期に行った内国税減税によって相殺され、税源移譲の効果が薄れてしまう。減税は李明博政権が発足した直後の2008年度から政権が終わる2012年度までの5年間に亘り景気浮揚効果を目標に行われた。具体的には所得税と法人税、総合不動産税の税率引下げに、目的税（交通・エネルギー・環境税、教育税、農漁村特別税）のほか、2011年には、地方税である取得税の追加的な引き下げが行われた。しかし、当時の世界規模の金融危機により景気刺激の目的は果たされず、地方歳入における大幅な負担が残るのみであった。地方税収の面では国税額の10%である住民税所得割（2010年から地方所得税）が減少し、内国税に連動している地方交付税は23兆349億ウォンというほぼ4割近くの減少がもたらされた。結果的に李明博政権5年間に地方歳入にもたらした減少額は29兆9,356億ウォンであり、そのうち、地方税だけでも6兆9,007億ウォンの税収減があった。地方消費税新設による地方交付税減少分を除外した地方消費税純増額は6兆9,056億ウォンであり、李政権期の地方消費税の新設はそのまま地方税収減を補填することとなった¹⁷⁾。

3) 朴槿恵政権（2013年2月～2017年3月）

2013年から李明博政権と同じ保守右派のセヌリ党出身の大統領として就任した朴槿恵^{パククネ}政権では、政権初期140大政課題のうち第104番目の課題として「地方財政の拡充・健全性強化」を示し、細部課題として自主財源比重の拡大、財政調整制度の改善、地方財政の健全性と透明性を大々的に強化するなどを提示した。財政分権の面では、地方税収の拡大のため、法人地方所得税の税額控除および減免制度を整備し税率を累進課税構造と変えるほか、地方自治団体の条例で個人地方所得税（居住者の総合所得および退職所得対象）については標準税率の50%範囲内の弾力税率適用ができるようにするなど、課税自主権の拡充の面でも一部の進展があった。新たな税源の発掘として、取得税課税対象にヨット会員券を追加し、タバコ消費税課税対象となる品目を水タバコなどまで拡大し、タバコ消費税率も引き上げたが、全体の地方税収での影

15) 金 (2016) pp.91-92。

16) 国税である所得税と連動されていた。

17) 金 (2016) pp.85-86。

響は微々たるものであった。

政権が発足した直後の2013年に不動産活性化のため行われた有償取引住宅に関する既存の臨時的な取得税率の引下げ¹⁸⁾を永久措置と行うなど税収の後退もあったが、その補填として既存の地方消費税率を5%から11%まで引上げた。この措置は当時、朴槿恵政権が行っていた0～5歳乳児保育教育無償化政策（特に0～2歳は国庫補助事業）の拡大による地方費負担増加への補填も同時に視野にいれていた¹⁹⁾。また、この取得税率引下げの影響を最小限にするため、既存の国税の付加税として運営されていた地方所得税を独立税に転換させたことも課税自主権における小さな進展である。李明博政権期に導入初期の地方所得税は国税である所得税と法人税の付加税方式として導入された当時から独立税としての転換が要求された。具体的には、地方所得税の従来の課税標準は国税の決定税額であったが、独立税化になってからは国税と課税標準のみを共有し、地方税法が適用される別途の税率体系を構成し、「地方税特例制限法」で個人地方所得税の減免事項を規定する方式に変更された。また、各地方自治団体は50%の範囲で条例により弾力税率を適用することができる。ただし、法人地方所得税に関しては別途の非課税・減免規定は設置しないことで税収の安定的な確保を図った。しかし、地方所得税がこのような独立税としての転換があったにもかかわらず、課税標準を国税から引用することや税率が事実上に国税の10%水準を維持している現状が続いており、今日に至るまで真の独立税としてみるのには難しい²⁰⁾。

一方、財政調整制度の全般にも変化が見られる。既存の首都ソウルと広域市における自治区への交付金制度には、各市長が普通税収入の一定額で自治区調整交付金を確保し、自治区間の財政力格差を調整できるように制度改編した。また、2015年にタバコ消費税の一部で消防安全交付税を新設した。その他にも国庫補助金制度の透明な管理のため、当時の行政安全部長官に国庫補助事業の履歴管理を命じた。

結局、朴槿恵政権も李明博政権時代と同様に財政分権が進んでおらず、政府間財源移転に頼る地方財政制度の構造が続く中、政権末期に側近の国政壟断が発端になった市民革命と憲法裁判所による弾劾により、予定より1年早く文在寅政権に変わる事となった。

4) 文在寅政権 (2017年5月～2022年5月)

文在寅政権は、前政権の弾劾による失脚後に行われた大統領選挙で当選したことで、通常の政権引き継ぎの準備期間やアジェンダ設定期間が短い中で発足した。しかし、文在寅大統領個人が盧武鉉政権期の大統領府秘書室長を務めるほか、1987年の民主化運動の主役でもあった人

18) 朴政権は2013年8月、住宅市場の正常化のため住宅取得税率を6億ウォン以下は1%、6～9億ウォンの場合2%、9億超過は3%に引下げる措置を執った。

19) 金 (2020) pp.144-150。

20) アン・ソジン안소진 (2024) p.3。

物の為、盧武鉉政権の地方分権を最も継承した政権としての期待が高かった。実際、政権初期の国政課題として挙げられた財政分権の細部政策内容は歴代政権の中で最も明確で充実であった。具体的には、国政100大課題のうち、75番目の課題として「地方財政自立のため強力な財政分権」を掲げて、その内容として①国税・地方税構造改善、②移転財源調整、③地方財政健全性強化、④故郷愛寄付金制度（韓国版ふるさと納税）、⑤住民参加予算制度の拡大の5つの課題を発表した²¹⁾。ただ、「財政分権」というタイトルの下で実質的には政府間移転財源に頼る均衡発展関連政策が高い比重を保ったまま同時に進行されている点では、盧武鉉政権以降の歴代政権と決定的な差異はあるとは言えない²²⁾。文在寅政権では、地方分権推進を法律的に支えるための立法活動と憲法改正も行われた。まず、地方分権の要素を強化した新たな憲法改正案を推進したが、結果的には国会での否決により改憲成立は至らなかった。

ここで文在寅政権の改憲の試みをみてみよう。文在寅政権は発足2年目の2018年3月に「自治分権」をスローガンと掲げた憲法改正案を国会に提出する。既存の憲法（1987年改正第6共和国憲法）では、地方自治の形式的な内容が中心であり、地方分権に関する内容は制限的なものであった。当時の憲法改正は軍部独裁政権に対抗する全国的な民主化運動の成果として、大統領選挙直接民主主義の復活などを優先しており、地方分権に関する内容は後回しにされた。憲法条文にある地方自治関連の条文は、第11条第1項の自治立法、自治財政、自治組織、自治行政権の自治権を保障するという内容である。また、地方分権に近い条文は、第117条の地方自治団体の種類と事務、第118条で地方議会の構成に関連する内容のみである。それ以外に地方自治法などで国と地方の権限・事務などを補充するようになったが、2003年の盧武鉉政権が発足し、地方分権推進特別法が制定されるまでは、地方分権より「地方自治」を規定した内容に過ぎなかった。

一方、新たな2018年度憲法改正案は、第1条の3項から「大韓民国は地方分権国家を志向する」という条文を追加することで、地方分権への強力な意思を示した。地方分権に関する内容では主に第121条から第124条に亘っている。ここで、特筆すべき点は、地方自治団体が「地方政府」という名称で政府として公式的に明記されたうえで、政府間関係のうち補完性の原理が憲政上初めて言及されたことである。これにより、国と地方が垂直的な関係からより対等で水平的な関係への改編への期待が高まった。例えば、国庫補助事業の場合、行政安全部や保健福祉部のように中央政府部省が地方の上位機関として位置づけられているが、憲法改正案に従う場合、既存のTOP-DOWN型の体系は最初から全面的に再調整しなければならなくなる²³⁾。

また、憲法改正案の第124条は主に国と地方の財政関係および自主財源の範囲について間接

21) 韓国国政企画委員会국정기획위원회 (2017) p.112.

22) 国政課題の75番目課題は、2018年の自治分権総合計画のうち2番の「強力な財政分権推進」でもほぼそのまま反映されているので、本稿では「国政課題」の説明だけで割愛する。

23) イ・ジェウォン이재원 (2019) pp.33-64.

的に言及している。特に第3項の租税からなる財源を国と地方の事務配分に合わせなければならないという条項は、現在の国と地方の事務配分では6：4であるのに、国税と地方税の比率は8：2の構図が続いている構造を改編するように促す憲法上の根拠となる。今まで歴代政権の税源移譲が地方所得税や地方消費税に限られている点で、国税と地方税の比重は大きな変化がなかったが、この条文の存在により地方税の規模が2倍まで増加する必要が生じたことに意味がある。また、第4項の財政調整の範囲も国と地方間の垂直的な関係のみならず、地方政府間の水平的な財政調整の施工を促している点で、地方間の共有財源設置の根拠を提供した。

次に、文在寅政権の分権関連立法の成果をみてみよう。特に注目すべきものは「中央行政権限および事務等の地方一括移譲のための物価安静に関する法律等46個法律一部改正のための法律（以下、地方一括移譲法と略）」が国会で通過され、移譲対象事務518個のうち400個の事務が地方に移譲されたことである。同法が成立する前までは、歴代政権が地方への事務移譲を推進するためには、それぞれの事務と関連がある個々の法律を改正する必要があった。この方式では、個別事務を移譲するたびに事務の所管側である政府部省の反発を克服することが難しく、国会での法律改正過程での所要期間などが発生するため円滑な事務移譲が難しい。文在寅政権では、これまでの移譲対象事務のうち、長期間に亘って移譲が推進できなかった事務に関して、個別の法律改正が必要な事務を「地方一括移譲法」の対象として事務移譲の効率化を図った。もし、地方一括移譲法が国会を通過する場合は、個別法案の改正事項がまとめて反映される。

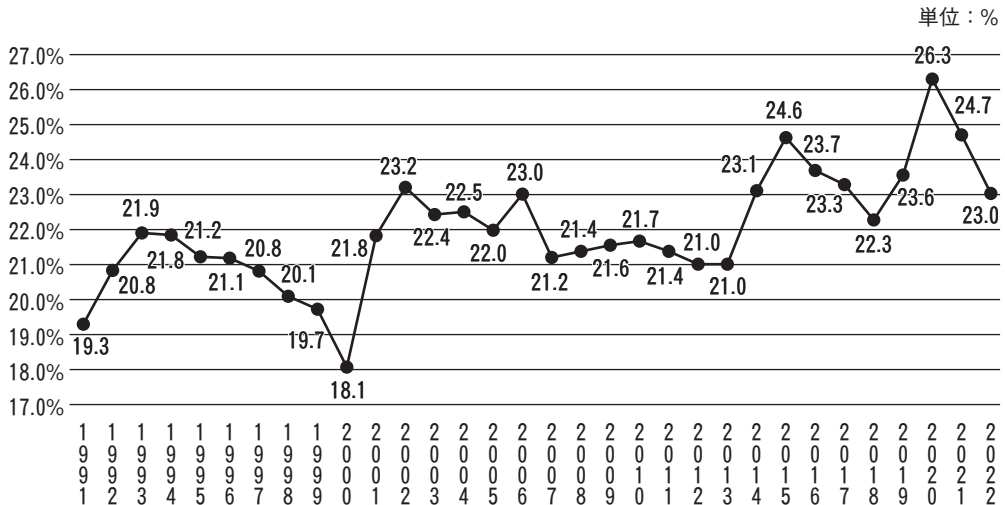
地方一括移譲法は、2回に亘って推進された。まずは、第1次地方一括移譲法は、「中央行政権限および事務等の地方一括移譲のため、既存の物価安静に関する法律等46個法律における一部改正のための法律」が国会審議過程を経て2020年2月18日に公布された。これにより、事務移譲に必要な個別法律の改正問題を解決した当時の自治分権委員会は一括移譲方式の事務移譲を制度化するための第2次地方一括移譲法案の制定を推進した。文政権が終わる3か月前の2022年1月25日、大統領主催の國務会議で第2次地方一括移譲法の推進のため、「中央行政権限および事務等の地方一括移譲のため観光振興法等の2個法律の一部改正に関する法律案」をはじめとする12個の法律案が議決され、国会に提出された。第1次の時とは違って12個の法律案に分けられた理由は、国会議論過程で一括法の形で提出する方式への反発により、一括法の形で提出する方式に否定的な意見があったためである。結局、第2次地方一括移譲法は、12個の法律案を担当する国会の8つの常任委員会にて個別審議を経た後に、全体36個法律261個事務のうち16個法律120事務のみ地方に移譲される「不完全な成果」を残した。

ここからは、文政権の財政分権に関する政策結果をみてみよう。文政権は国の機能移譲を推進するため、地方移譲一括法を提案し国会で通過させ、それに伴う形で税源移譲を推進した。具体的には、上述した国政課題の①の内容として、国税と地方税の構造を7：3までにし、長期的には日本と同水準である6：4まで改善することを明記した。そのため、地方消費税と地方所得税それぞれの税率の引上げによる税源移譲の規模を拡大した。まず、地方消費税率は

2019年に既存の付加価値税の11%から15%に、2020年には21%、2022年は23.7%、2023年には25.3%まで段階的に大幅に引上げられた。また、地方所得税においては住宅等の譲渡所得に対する税率と個人地方所得税の最高税率を引上げし、課税標準の計算方式を一部整備するなどの措置が行われた。しかし、地方所得税の税率が依然として国税の所得税と法人税の10%水準で留まっていることや、課税標準が国税に連動している点などにより、国の国税政策と関連法律の改編が直接的に影響を及ぼす構造は変わっていない。盧武鉉政権で設計され文在寅政権に至るまで税源移譲の主な主役である地方消費税・地方所得税は、国税に連動されているという限界はあるが本来なら地方への税源移譲として機能することが期待された。しかし、その導入が実施された李明博・朴槿恵政権で立て続けに行われた減税措置を補填する目的が強く、意味ある財政分権の進展としてみることは難しかった。文在寅政権が執った税源移譲も結局、この地方消費税がと地方所得税が主たる手段であり、特に前者の税率引上げに頼る面が大きい。

ただ地方税の比重は文在寅政権の公約通り確実に上昇する結果をみせた。図3で分かるように、2020年度まで全体租税のうち21~23%を占めていた地方税の比重は文在寅政権末期の2020年度には最大26.3%まで上がり、過去最高レベルに達することとなった。しかし、これは地方消費税の引上げの効果だけではなく、2019年度からの住宅価格急騰と不動産取引活性化、多住宅保有者への課税強化による取得税の伸びが大きく寄与した結果でもあった²⁴⁾。2022年度は不動産景気悪化により地方税の比重は23.0%までに急落してしまい、文在寅政権の初期水準まで

図3 租税総額のうち地方税比率



資料：韓国行政安全部「各年度地方税統計年鑑」

24) 2019年から2022年までの地方税目別決算実績での地方税目における税額と比重の変化をみると、取得税額は24.0兆ウォン（26.3%）から33.8兆ウォン（29.6%）に急増したが、2022年度は27.8兆ウォン（23.2%）まで急落する。一方、同期間における地方消費税の変化は11.3兆ウォン（12.5%）から17.8兆ウォン（17.5%）に増加している。

表1 地方税目別決算実績

区 分	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度	2012年度
決算合計	371,303	383,470	399,868	453,509	476,118	497,317	493,712	535,489	565,545	584,744
原年度小計	337,303 100.0%	349,041 100.0%	366,295 100.0%	420,020 100.0%	442,801 100.0%	465,171 100.0%	461,709 100.0%	502,458 100.0%	531,270 100.0%	550,458 100.0%
取得税	56,953 16.9%	55,631 15.9%	68,668 18.7%	79,100 18.8%	74,949 16.9%	71,956 15.5%	69,005 14.9%	70,792 14.1%	140,824 26.5%	141,149 25.6%
登録免許税	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	12,482 2.3%	12,521 2.3%
登録税	75,771 22.5%	67,530 19.3%	68,204 18.6%	80,022 19.1%	73,900 16.7%	72,762 15.6%	71,780 15.5%	74,209 14.8%	— 0.0%	— 0.0%
免許税	699 0.2%	735 0.2%	766 0.2%	810 0.2%	820 0.2%	775 0.2%	783 0.2%	809 0.2%	— 0.0%	— 0.0%
レジャー税	8,959 2.7%	7,719 2.2%	6,919 1.9%	6,878 1.6%	8,643 2.0%	9,890 2.1%	10,023 2.2%	10,675 2.1%	10,722 2.0%	11,293 2.1%
地方消費税	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	26,789 5.3%	29,606 5.6%	30,335 5.5%
地域資源施設税	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	8,394 1.6%	9,099 1.7%
地域開発税	1,038 0.3%	1,105 0.3%	1,101 0.3%	1,750 0.4%	1,003 0.2%	929 0.2%	911 0.2%	957 0.2%	— 0.0%	— 0.0%
共同施設税	4,290 1.3%	4,885 1.4%	4,718 1.3%	5,415 1.3%	5,663 1.3%	6,145 1.3%	6,174 1.3%	6,759 1.3%	— 0.0%	— 0.0%
地方教育税	41,026 12.2%	41,913 12.0%	39,476 10.8%	44,567 10.6%	46,508 10.5%	50,192 10.8%	49,394 10.7%	50,201 10.0%	51,183 9.6%	52,552 9.5%
住民税	49,606 14.7%	53,834 15.4%	59,558 16.3%	66,819 15.9%	78,215 17.7%	86,234 18.5%	80,777 17.5%	2,941 0.6%	2,907 0.5%	3,263 0.6%
地方所得税	— —	— —	— —	— —	— —	— —	— —	87,206 17.4%	99,899 18.8%	108,626 19.7%
財産税	9,438 2.8%	10,683 3.1%	26,975 7.4%	32,258 7.7%	38,835 8.8%	45,775 9.8%	45,988 10.0%	50,034 10.0%	78,964 14.9%	83,503 15.2%
自動車税	20,226 6.0%	20,555 5.9%	21,660 5.9%	24,165 5.8%	26,627 6.0%	29,378 6.3%	31,774 6.9%	34,676 6.9%	68,332 12.9%	69,253 12.6%
農業所得税	37 0.0%	41 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	— —	— —
タバコ消費税	23,844 7.1%	27,224 7.8%	24,479 6.7%	27,051 6.4%	27,612 6.2%	29,230 6.3%	30,107 6.5%	28,749 5.7%	27,850 5.2%	28,836 5.2%
屠畜税	450 0.1%	453 0.1%	486 0.1%	506 0.1%	525 0.1%	533 0.1%	566 0.1%	590 0.1%	51 0.0%	0 0.0%
総合土地税	16,650 4.9%	21,144 6.1%	44 0.0%	161 0.0%	63 0.0%	1 0.0%	10 0.0%	▲8 ▲0.0%	— —	— —
走行税	12,658 3.8%	17,505 5.0%	22,925 6.3%	27,098 6.5%	32,703 7.4%	30,814 6.6%	32,871 7.1%	31,691 6.3%	— —	— —
都市計画税	10,361 3.1%	12,366 3.5%	14,061 3.8%	16,592 4.0%	19,376 4.4%	22,510 4.8%	23,411 5.1%	25,396 5.1%	55 —	29 —
事業所税	5,297 1.6%	5,720 1.6%	6,256 1.7%	6,829 1.6%	7,359 1.7%	8,047 1.7%	8,135 1.8%	▲8 ▲0.0%	— —	— —
過年度繰越金	34,000	34,429	33,573	33,489	33,317	32,145	32,003	33,030	34,275	34,287

資料：韓国行政安全部「各年度地方税統計」より筆者作成。

(賦課額基準)

単位：億ウォン，%

2013年度	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度	2020年度	2021年度	2022年度	2023年度
582,506	663,284	757,932	804,652	852,264	888,733	948,229	1,061,662	1,167,659	1,229,199	1,174,887
547,169	626,485	723,268	764,470	814,014	855,196	915,161	1,034,061	1,141,031	1,199,038	1,143,438
100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
134,962	165,355	209,439	218,546	235,863	239,297	240,377	296,516	338,178	278,743	245,248
24.7%	26.4%	29.0%	28.6%	29.0%	28.0%	26.3%	28.7%	29.6%	23.2%	21.4%
13,178	14,929	18,393	17,149	16,153	17,249	18,450	20,599	21,620	19,028	20,862
2.4%	2.4%	2.5%	2.2%	2.0%	2.0%	2.0%	2.0%	1.9%	1.6%	1.8%
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
10,415	10,729	10,889	10,602	10,510	10,164	9,705	1,686	1,060	8,405	8,477
1.9%	1.7%	1.5%	1.4%	1.3%	1.2%	1.1%	0.2%	0.1%	0.7%	0.7%
31,418	58,357	60,027	64,011	72,738	74,624	113,455	165,692	178,166	239,305	246,731
5.7%	9.3%	8.3%	8.4%	8.9%	8.7%	12.4%	16.0%	15.6%	20.0%	21.6%
9,387	11,648	13,795	14,768	15,392	16,551	17,081	18,076	18,710	19,470	18,870
1.7%	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%	1.9%	1.7%	1.6%	1.6%	1.7%
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
51,762	56,039	60,270	64,718	66,162	67,444	68,697	73,194	78,002	77,423	72,711
9.5%	8.9%	8.3%	8.5%	8.1%	7.9%	7.5%	7.1%	6.8%	6.5%	6.4%
3,474	14,210	15,421	18,012	19,099	20,426	21,765	21,649	23,272	25,637	27,501
0.6%	2.3%	2.1%	2.4%	2.3%	2.4%	2.4%	2.1%	2.0%	2.1%	2.4%
108,325	102,525	132,773	136,514	150,173	172,676	180,496	174,491	205,352	250,050	235,990
19.8%	16.4%	18.4%	17.9%	18.4%	20.2%	19.7%	16.9%	18.0%	20.9%	20.6%
85,645	90,608	95,866	101,980	109,202	117,955	129,396	140,533	152,395	165,937	152,335
15.7%	14.5%	13.3%	13.3%	13.4%	13.8%	14.1%	13.6%	13.4%	13.8%	13.3%
70,743	72,517	75,952	80,710	82,697	84,033	82,164	85,849	88,005	77,616	77,272
12.9%	11.6%	10.5%	10.6%	10.2%	9.8%	9.0%	8.3%	7.7%	6.5%	6.8%
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
27,844	29,557	30,442	37,460	36,026	34,776	33,577	35,777	36,271	37,424	37,440
5.1%	4.7%	4.2%	4.9%	4.4%	4.1%	3.7%	3.5%	3.2%	3.1%	3.3%
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
16	11	1	▲ 0	▲ 2	▲ 0	▲ 0	▲ 0	▲ 0	▲ 0	▲ 0
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
35,337	36,798	34,664	40,183	38,250	33,537	33,068	27,601	26,628	30,161	31,449

逆戻りしてしまう。

政府間財源移転においても有意義な変化がもたらされた。まず、地方交付税においては、税源移譲で予想される交付税財源の減少に備え、交付税財源を既存の規模維持するため追加的に各種基金を拡大・保管する策が含まれている。2021年には均衡発展のもとで政府間財源移転のうち特定財源として企画財政部が支援する地域消滅基金も新設された。地域消滅基金とは、人口減少と首都圏の人口集中問題による地域格差と地方消滅問題に対応するため国の財源を地方に移転する財源である。この財源は地方消滅と人口減少対策、地域経済活性化という用途をもつ特定財源である。また、財政力の格差を是正するため、既存の地方交付税制度に次ぐ政府間移転財源制度として故郷愛寄付金制度の導入を推進した。この制度は、日本のふるさと納税と同様に、寄付金税額控除制度ではあるが、日本との最大の差異として寄付金による国税控除が地方税控除より圧倒的に大きいことが特徴である。これにより事実上、国から地方への垂直的な財政移転の効果が地方自治団体間の競争によってもたらされる効果がある²⁵⁾。このように文政権で設計された故郷愛寄付金制度は後任である尹錫悦政権が発足した後の2023年1月に正式に導入された。

結局、文在寅政権期では地方一括移譲法の成立による地方分権に関する法的な進展、財政分権と均衡発展の両方ともに一部の成果は残した。しかし、地方消費税の税率引上げに依存することは歴代政権と同様に消極的な税源移譲に終わってしまう限界がある。

兆円（15.6%）に確かに増加し、2022年20.0%に至っている。地方所得税は実質的に国税である所得税と法人税の10%水準であったため、文政権期の引上げはなく同期間に20%前後の比重を維持している。

25) 金（2025）pp.19-20。厳密にいうと、地方同士の競争による税源移譲の獲得であるが、結果的には非首都圏地域へ均衡発展のための追加的な垂直的な財政移転とも解釈できる。

参考文献

- 池上岳彦 (2004) 『分権化と地方財政』 岩波書店, pp.3-17。
- 井上博夫 (2007) 「韓国政府間財政関係と盧武鉉政権下の地方財政改革」『アルテスリベラレス』(岩手大学人文社会科学部紀要) 第81号, pp.121-126。
- 大津浩 (2014) 『分権国家の憲法理論 フランス憲法の歴史と理論から見た現代日本の地方自治論』 有信堂, pp.255-341
- 金根三 (2015) 「韓国における財政分権改革の研究—社会福祉財源保障を中心に—」2014年度博士学位論文, pp.51-54。
- 金根三 (2016) 「韓国李明博政権の地方消費税制度の導入と課題」『立教経済学研究』第70巻第2号
- 金根三 (2020) 「韓国における無償保育改革と地方の保育財政の考察—2013年改革の形成と影響—」『日本地方財政学会研究叢書』第27号
- 金根三 (2025) 「韓国版ふるさと納税「故郷愛寄付金制度」—地方分権改革としての課題を中心に」『志學館法学26号』, pp.1-35。
- 高東柱 (2024) 「韓国地方分権についての一考察」『椋山女学園大学研究論集』第55号, pp.43-55。
- 申龍徹 (2021) 「韓国における地方分権型憲法改正論議の争点と課題—2018年の大統領の憲法改正案を中心に」『山梨国際研究 山梨県立大学国際政策学部紀要』No.16, pp.10-11。
- 林宜嗣 (2004) 「応益課税としての固定資産税の評価」『経済学論究』(関西学院大学経済学部研究会 第58巻第3号, pp.267-285。
- 半谷俊彦 (2003) 「ドイツの財政調整制度—調整効果の分析と問題点の整理を中心として」神野直彦・池上武彦編『地方交付税何が問題か—財政調整制度の歴史と国際比較—』東洋経済新報社, pp.123-157
- アン・ソジン 안소진 (2024) 『2024年度地方所得税の現況と理解 2024 지방소득세 현황과 이해』p.3。
- イ・ジェウン 이재은 (2022) 「財政分権改革の錯綜—理論と現実の間隙 재정분권개혁의 착종: 이론과 현실의 간극 ‘한국지방재정논립’ 제 27 권제 2 호 pp.1-66
- イ・ジェウオン 이재원 (2016) 『国庫補助事業運営の効率性向上のための政策課題 국고보조사업 운영의 효율성 제고를 위한 정책과제』韓国地方税研究院, pp.27-28。
- イ・ジェウオン 이재원 (2019) 「文在寅政権が推進する連邦制水準の分権のための政府間財政関係における改編課題 문재인 정부에서 추진하는 연방제 수준의 분권을 위한 정부간 재정관계 개편과제」『韓国地方財政論集 한국지방재정논집』vol.24, no.1, pp.33-64
- キム・ジョンボ 김정포, ジャン・ヒョンジュ 장현주, キム・スンオン 김승언 (2009) 「政府政策決定システムの実態と効率性向上の方案—経済分野と情報通信分野を中心に 정부 정책결정 시스템의 실태와 효율성 제고방안: 경제분야와 정보통신분야를 중심으로」『国会立法調査처政府政策決定システム政府政策決定システムの実態と効率性向上の方案報告書 국회입법조사처 “정부정책결정시스템의 실태 및 효율성 제고방안 보고서」 pp.21-24。
- キム・スヨン 김수연 (2020) 「地方一括移譲法の意味と限界および今後の課題 지방일괄이양법의 의미와 한계 및 향후 과제」『韓国地方自治法研究 지방자치법연구』第68号第20巻4号, pp.41-42。
- キム・テヨン 김태영 (2019) 「財政分権に関する理解と誤解 재정분권에 대한 이해와 오해」『韓国地方行政学報 한국지방행정학보』第16巻第3号, pp.201-220。
- ハ・ヘス 하혜수 (2020) 「我が国(韓国)の地方分権水準はなぜ低いのか—地方分権仮説に関する探索研究 우리나라의 지방분권 수준은 왜 낮은가— 지방분권가설에 관한 탐색적 연구—」『韓国地方行政学報 한국지방행정학보』第17巻第2号, pp.25-47。
- ラ・ソヨン 라소영 (2024) 「政府間関係が基礎自治団体の政策道具活用の多様性に与える影響 정부간 관계가 기초자치단체의 정책도구 활용의 다양성에 미치는 영향」『地方行政研究 지방행정연구』第38巻第1号 2024. 3. pp.33-66

- Balme, Richard and Ye, Qi, (2014) "Multi-Level Governance and the Environment: Intergovernmental Relations and Innovation in Environmental Policy" *Environmental Policy and Governance* Vol. 24, No. 3, pp.147-154
- Weingast, Barry R. (2007) "Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development", Working Paper, Hoover Institution, Stanford University.
- 総務省 HP https://www.soumu.go.jp/main_content/000254924.pdf (2024年 6月12日アクセス)。
- 韓国行政安全部 「各年度地方財政概要」。
- 韓国行政安全部 「各年度地方財政年鑑」。
- 韓国行政安全部 「各年度地方税統計」。
- 韓国行政安全部 HP <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b06/hometownLovedonation/screen.do> (2024年 7月10日アクセス)。
- 韓国国会予算政策処 국회예산정책처 (2024) 「2024年度大韓民国地方財政」 p.7。
- 韓国国政企画委員會 국정기획위원회 (2017) 『文在寅政府国政運営 5か年計画 문제인 정부 국정운영 5개년 계획』 p.112。
- 韓州市道知事協議會 대한민국시도지사협의회 (2024) 「機關委任事務の地方移讓現況と今後の課題」 『地方政府政策&イシュー 지방정부정책 & 이슈』 Vol. 9, p.8-11。
- 韓州市道知事協議會 대한민국시도지사협의회 (2018) 「新政府の中央権限移讓政策の転換 새 정부의 중앙권한 이양정책의 전환」
<https://www.gaok.or.kr/webzine/201804/page20.html> (2025年 9月10日アクセス)。
- 韓国政府政策ブリーフィング 대한민국 정책 브리핑 2005年 5月23日
<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=75083783> (2025年 9月 2日アクセス)。
- 韓国国政広報處 국정홍보처 (2008) 『参与政府国政運営白書第6卷 「均衡發展」 참여정부국정운영백서 제6권 균형발전』 pp.23-25
- 韓国政府革新地方分権委員會 한국정부혁신지방분권위원회 (2007) 『参与政府の地方分権 참여정부의 지방분권』 p.55
- 韓国地方自治發展委員會 지방자치발전위원회 (2017) 「地方自治發展白書 지방자치발전백서」, pp.111-113
- 京畿研究院 경기연구원 (2024) 『京畿道北部特別自治道特例の発掘研究 경기북부특별자치도 특례의 발굴연구』 pp.239-243
- キョンヒョン新聞 경향신문 「企画財政部, 税収推計 2年連続大きな誤差—民主党 「責任を問う」 기재부, 세수 추계 2년 연속 큰 오차 … 민주당 “책임 묻겠다”」 2022年 5月12日
<https://www.khan.co.kr/article/202205122126005> (2025年 8月 2日アクセス)