

# 韓国の地方自治と地方財政

楊 光 洙

## I. はじめに

韓国は、現在地方自治の実施によって活気ある地方時代に向かっている。特に、およそ30年間にわたる高度経済成長を背景にしてソウルオリンピックの成功と成熟たる政治の発展とともに地方自治が始まった。地方自治とは、端的に言うと、ある地方の住民または住民代表者たちがその地方の政治・行政を自主的に処理することである。言い替えば、法律的な側面からみると、地方自治は一定の自治区域に居住している住民が国から独立した法人格をもつ地方自治体を構成し、地方の政治と行政を住民たちの意志と責任のもとで処理することを意味する。これにあたる韓国の地方自治体には大きく二つの種類がある。一つは、広域自治体と呼ばれる特別市(ソウル特別市)、広域市(釜山広域市、大邱広域市、光州広域市、大田広域市、仁川広域市)、道(京畿道、忠清南道、忠清北道、全羅南道、全羅北道、慶尚南道、慶尚北道、済州道)があり、もう一つは、基礎自治体と呼ばれる市、郡、区がある。

この報告書は、韓国の地方自治がどのような背景で、どのような過程を経て現在に至っているのか、その歴史と制度的な面でそれを支えている地方財政の現況に関する基礎資料を提供するものである。

## II. 地方自治制の導入とその過程

韓国の地方自治法は、1948年11月17日「地方行政に関する臨時措置法」の制定がその始まりである。この法では、道・郡・邑・面の行政区域をもとにし、邑長と面長の選挙制を規定した。六ヶ月以内という限時法から出発したので、一定期間のあいだは、完備された地方自治法はなかった。その後、1949年7月「地方自治法」が法律第32号に制定された。この法の根幹は、戦前日本の道府評議員制度を真似したので中央集中的な地方制度そのものであった。その主な内容を要約すると、第一に、地方自治体の種類は、ソウル特別市と道および市・邑・面の2種類にし、階層構造は、ソウル特別市は単層制、道は重層制とした。第二に、地方議会は、任期四年の名誉職とし、基礎自治体の議会においては、自治体長に対する不信任権、自治体長には、議会に対する解散権を認定した。しかし、自治体長の議会解散権には、監督官庁の許可を得ることにして議会が相対的に優位の地位と権力をもっていった。これも施行後三ヶ月で第一次改訂(1949年12月15日)が行われた。ここでは、地方自治法で発見された事項に対する法律的な矛盾の解消や経過規定を設けて補完するのに留まっている。しかし、これは国内政治の不安のため先送りされた。そのうち、朝鮮戦争(1950年6月25日)の勃発によって地方自治の議員の選挙はできなくなり、戦時中1952年4月と5月に最初に

各地方議会の議員総選挙が実施され、地方議会が構成された。戦時中行われた選挙は、多くの問題点を抱えたうえで、地方議会は出発始めから中央政治の混乱な模様を反映した。

第2代選挙は、1956年8月に行われた。第二次改訂を通じてあらわれた地方自治法は、議会の自治体長に対する不信任議決制度と自治体長の議会解散権を廃止し、議会の議決に対する自治体長の拒否権を規定した。また、地方自治の議員と自治体長の任期を4年から3年に縮小した。第三次改訂の際は、地方自治の議員と自治体長の任期上の既得権を認定した。そして、第四次の改訂の際は、地方自治が官治的な性格に変わった。すなわち、自治体長の任命制の導入と不信任制を採択したことのみならず、地方議会が法定日数を超過した場合閉会を命じることができるようにした。また、議長団の不信任制を廃止し、地方自治の議員の任

期を再び3年から4年に延長した。

第3代選挙は、1960年12月に行われた。地方自治法の第五次改訂は、民主党政権のもとで行われ、すべての地方自治体長が直接選挙によって選出することになった。制度的には、一番望ましい方式で地方自治制が実施されたが、1961年軍事クーデターによって、地方自治は中断されることになった。それで、1961年9月「地方自治に関する臨時措置法」を制定し、地方自治ではなく完全に官治的な性格に変わることになった。

それ以後、1991年まで韓国の地方自治は中断された。すなわち、国民の自治権に対する法律留保状態が長い間続いたのである。憲法上これは、条件付き留保にすぎなかったが、実質的には、執権層から実施したくない故実にすぎないと判断できるものである。地方自治の実施時期を法律で留保したり、与件がと度乗った時期まで延期したこと

表1 地方自治法の改訂による自治制度の変化

	法制定 1949 7. 4	第一次 改訂 1949 12. 15	第二次 改訂 1956 2. 13	第三次 改訂 1956 7. 8	第四次 改訂 1958 12. 26	第五次 改訂 1960 11. 1
自治体の種類	ソウル市 ソウル市 ソウル市	ソウル市 ソウル市 ソウル市	ソウル市 ソウル市 ソウル市	ソウル市 ソウル市 ソウル市	ソウル市 ソウル市 ソウル市	ソウル市 ソウル市 ソウル市
議員の任期	4年	4年	3年	3年	4年	4年
自治体長の任期	4年	4年	3年	4年	4年	4年
広域自治体長選挙方法	任命制	任命制	任命制	任命制	任命制	直選制
基礎自治体長選挙方法	間選制	任命制	直選制	直選制	任命制	直選制
面長・里長の選任制	直選制	直選制	直選制	直選制	直選制	直選制
自治体長の不信任制	設置	設置	廃止	廃止	設置	設置
議会解散権制	設置	設置	廃止	廃止	設置	設置
議員数	議員数 2倍	議員数 2倍	議員数 2倍	人口比	人口比	議員数 2倍
議会議長団の不信任制	設置	設置	設置	設置	廃止	設置
選挙権年齢	21歳	21歳	21歳	21歳	21歳	20歳

## 韓国の地方自治と地方財政

にほかならない。第3共和国の憲法は、地方自治の実施を法律に委任したが制定しなかった。1972年の維新憲法は、南北統一になったら地方議会を構成するように規定した。第5共和国の憲法は、財政自立度によって順次的に実施するが法律で規定するように委任した。

第6共和国では、1988年3月9日地方自治法の改訂案を与党単独で通過させたが、同年4月26日の13代国会議員選挙で与野党の政局に転換されることによって無残になった。すなわち、野党3党は、与党単独に成立させた法律もとでは地方自治を実施することはできないということであった。1989年3月9日野党3党の合意による地方自治法の改訂案が国会を通過したが、大統領は拒否権を行った。このような経過を踏んだ韓国の地方自治は、ついに1989年12月19日与野党4党の合意による地方自治法を国会で通過させた。それで、1991年3月と7月に地方議会の議員選挙が行われた。また、1995年には地方自治体長の選挙も合意に達し、韓国に地方自治時代が渡来したのである。

### Ⅲ. 中央政府と地方政府との関係

中央政府と地方政府の機能がどのような水準で配分されたら望ましいか、を明確にすることは非常に難しいことである。なぜならば、それぞれの国は置かれている環境が違うので、それを判別する規範的で客観的な基準を発見することはそれほど簡単ではない。事実上中央政府と地方政府間の機能配分の様態は、法的・政治的な要素、経済的な発展段階、所得水準の増大、国家財政機能及びその役割の変化、地方政府の権限と機能の包括性の程度など総合的な判断によって決定されるもの

で、様々である。

いままでの韓国における中央政府と地方政府との関係は、垂直的で上下の関係であったともいえる。すなわち、中央政府が国家機能の遂行にあたって第1次的な責任を果たすことで、地方政府には中央政府が効率的に遂行しにくい部門である地方供給財の供給のみを分担させてきた。したがって、地方政府の機能は中央政府に対して補完的かつ実行的な性格をもってきたといえる。つまり、地方自治が中断された1960年代以来地方政府は、単純に行政区域の区分にすぎない程度であった。

#### 1. 中央政府と地方政府間の機能分担

過去の地方自治法では、中央政府と地方政府との機能配分について、「地方自治体は、その地方の公共事務と法律によってその団体に所属された事務を処理する」という原論的な規定のみを設けていたので、どのような事務がそれにあたるかは明確になっていなかった。このような包括的な委任方式は中央政府と地方政府間の事務配分や経費負担などに混乱を招いた。それゆえに、1989年改訂された地方自治法では、その問題点を十分認識し、国家事務と自治事務、地方自治体の階層別の事務配分を比較的に詳細に規定した。すなわち、現行の地方自治法の関連規定によると、中央政府と地方政府間の事務配分は、国家事務、地方委任事務（機関委任事務）、地方事務（自治体事務）など3つの類型に区分している。

まず、国家事務とは、全国的な利害関係をもつ中央機関またはその所属機関が直接処理する事務である。地方自治法の第11条では、国家の存立に必要な事務（外務、国防、司法、国税など）、全国的統一を要する事務（物価、金融、輸出入政策

など)、全国的基準の設定に関する事務（勤労基準、測量単位など）、高度の技術または財政能力を要する事務（原子力開発、航空管理など）がそれぞれにあたと提示している。

地方委任事務もしくは機関委任事務とは、全国的な利害関係をもつ事務として中央政府の権限に属するが、事務処理の経済性や国民便宜などのために地方自治体長に委任して処理する事務である。機関委任事務は、個別に法律によって地方自治体に委任されている。これには、国家的育成・支援部門（セマウル金庫の設立など）、専門的な技術部門（都市設計の承認など）、全国的な流通秩序部門（商品券発行及び登録など）、独寡店事業部門（塩田の開発と許可など）に相当する事務である。

地方事務もしくは地方自治体事務とは、処理権限と責任が専ら地方自治体に属する事務である。これには、地方自治体に固有の事務（自治事務）と法律によって地方自治体に属するようになった事務（団体委任事務）に区分できる。現行地方自治法の第9条では57個の事務を地方自治事務として例示しており、さらに同法施行令第8条ではその地方自治事務を680個の事務に細分している。地方自治法に明記されている地方自治体事務には、地方自治体の存立・維持のための基本的な事務（地方自治体の組織・予算など）、地域住民の生活及び福祉関連事務（健康診断機関の指定など）、事業の効果が管轄地方自治体のみならず事務（農漁村道路整備など）、地域施策的な事務または住民参加の要する事務（消防検査計画の樹立・実施など）、地域住民と頻繁な接続が必要とする事務（建築業許可など）、地域的特性が関わる事務（漁村係の設立認可など）がある。

1992年から1993年にかけて調査した結果によると、個別法律の規定による国の総機能の数（単業務の数）は、15,774個である。この中で中央政府が直接行う国家事務は、11,744個で全体の単業務の75%を占めている。そして、中央政府の権限に属する地方委任事務（機関委任事務）は1,920個で全体の12%を占めており、地方自治体が自律的に行う地方事務は、2,110個で全体の13%である。このような事務分類をみると、地方政府は地方事務と地方委任事務で4,030個の単業務を担当していることで全体の25%を占めていることがわかる。

表2 中央政府と地方政府間の事務配分

	単業務の数	割合
国家事務	11,744	75
地方委任事務	1,920	12
地方事務	2,110	13
合計	15,774	100

出所：総務処（韓国）『中央・地方事務総覧』1994年。

## 2. 地方自治体の事務類型による経費分担

国家事務は中央政府が直接処理するために、事務処理の経費は全額中央政府が負担するのが原則である。しかし、地方政府が行っている事務の場合には、自治事務、団体委任事務、機関委任事務など事務類型によって経費負担の主体または財源分担体系が相違である。したがって、地方政府が担当している事務の遂行に必要な財源は、多元的な通路を通じて調達されている。

中央政府が租税を通じて必要な財源を調達していることに対して、地方政府は租税以外に税外収入、地方交付税、地方譲与税、国庫補助金など多

## 韓国の地方自治と地方財政

様な税入源を通じて財源を調達している。これは、事務類型によって財源調達体系が違うからである。

表3 地方政府の事務類型別経費負担

		自治事務	団体委任事務	機関委任事務
経費負担	中央	移転財源	負担金・補助金	交付金
	地方	自体財源	自体財源 (地方費)	
税入源		地方税	地方税	国庫補助金
		地方税外収入	地方税外収入	
		地方交付税	国庫補助金	
		地方譲与税		

出所：総務処（韓国）『中央・地方事務総覧』1994年。

### 3. 地方財政の現状

韓国における地方財政は、初期から中央集中型の財政構造をもっていった。しかし、総財政における地方財政の比重は年々増加している。それを国民総生産からみると、地方政府支出は、1950年国民総生産の7.6%水準から1990年には12.7%、1993年には22.5%に大幅に増加した。これは、中央政府支出の比重の増加速度を上回ることによって、総財政支出の中で地方財政の比重は、1990年46.6%から1993年60.3%まで増大した。個のような地方財政支出の増加は地方単位で各種の財政活動の増大を反映するものともいえる。国税・地方税の構造と地方政府の歳入・歳出の構造については、付表にまとめた。

表4 中央財政・地方財政の対GNPの比率

(単位：%)

	地方/総財政	地方/GNP	総財政/GNP
1950	30.2	7.6	25.1
1975	25.7	6.3	24.6
1980	28.3	8.0	28.3
1985	38.2	9.7	25.4
1990	46.6	12.7	27.3
1993	60.3	22.5	37.4

注：中央財政は、一般会計と特別会計の合計である。また、地方財政は地方財政交付金と補助金の合計である。

資料：経済企画院『予算概要参考資料』各年度。  
内務部『地方財政年鑑』各年度。  
内務部『地方自治予算概要』1994年。

## IV. むすび

地方自治時代において地方政府が地域住民の期待に対応できるように機能するためには、まず主体的に地域問題を解決する権限と財源を確保しなければならない。それゆえに、地方政府が中央政府からの依存と統制から離れて地域住民の要求に素早く対応できる自律性をもつことが大事である。伝統的に中央政府は、国防、外交、司法、治安、国土保全および資源開発、科学技術の振興、通商などのように国家維持のために必要な公共サービス、その利益が国民全体に及ぼすサービス、または全国的な統一性が必要な分野を担当することを原則にする。したがって、地方政府は、地域住民の生活便益サービスおよび地域経済活動と直接関係のある分野を担当することが望ましいと論議されてきた。しかし、最近の国際時代では、地方も積極的に国際化に参加しつつあり、その役割分担も要求されているのも事実である。したがって、

これからは、地方自治体が中央政府に従属されな  
 いで、相互対等な役割分担のもとで水平的な競争  
 関係に転換する必要がある。これのためには、中  
 央集権的な政府体系から離脱して分権化、開放化、  
 国際化、情報化、多元化を推進し、新しい時代に  
 合う中央政府と地方政府間の関係を気づきあげる  
 ことである。

付表1 国税と地方税の構造推移 (単位：10億ウォン、%)

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
国 税	33.2 (8.4)	158.8 (10.3)	767.7 (11.7)	1,654.6 (12.2)	6,378.6 (19.2)	11,299.0 (19.8)
地方税	364.8 (91.6)	1,391.0 (89.7)	5,807.7 (88.3)	11,876.4 (87.8)	26,847.4 (80.8)	45,845.5 (80.2)
総租税	398.1 (100.0)	15,499.8 (100.0)	6,575.4 (100.0)	13,531.1 (100.0)	33,226.0 (100.0)	57,144.5 (100.0)

注：1994年は国税に地方譲与税および教育譲与金の含み金額である。  
 資料：経済企画院『財政関連統計集』各年度。

付表2 地方財政の歳入の構造推移 (単位：%)

		1970	1975	1980	1985	1990	1994
自 体 収 入	地 方 税	22.8	30.8	32.9	33.4	32.9	39.7
	税 外 収 入	15.7	14.6	21.4	24.8	25.6	17.0
	計	38.5	45.4	54.3	58.2	58.5	56.7
依 存 収 入	地方交付税	35.2	22.7	17.5	20.3	14.3	15.4
	地方譲与税	—	—	—	—	—	6.2
	国庫補助金	26.3	31.7	28.2	21.5	23.5	17.1
	調整交付金	—	—	—	—	3.7	4.5
	計	61.5	54.4	45.7	41.8	41.5	43.3
総 収 入		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：一般会計総計の決算基準。  
 資料：付表1と同様。

韓国の地方自治と地方財政

付表3 地方財政の歳出の機能別構造推移

(単位：%)

	1970	1975	1980	1985	1990	1994
議 会 費	-	-	-	-	0.1	0.7
一 般 行 政 費	23.8	24.4	28.0	31.0	18.0	22.8
地 域 開 発 費	31.5	33.9	31.8	31.9	35.1	29.8
産 業 経 済 費	25.9	16.5	15.6	12.2	12.4	14.3
社 会 福 祉 費	10.5	16.5	14.0	13.4	16.9	15.2
文 化 及 び 体 育 費	-	-	-	-	5.8	5.1
民 防 衛 費	-	0.4	1.9	1.8	2.1	1.7
そ の 他 経 費	8.3	8.4	8.8	9.6	9.7	10.5
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：一般会計総計の決算基準。

資料：付表1と同様。

付表4 地方政府の歳入構造（一般会計の予算）

(単位：%、10億ウォン)

	ソウル	広域市	道	市	郡	自治区	全 国
地 方 税	90.4	66.5	36.3	50.3	19.6	61.9	49.5
税 外 収 入	7.9	19.9	9.9	22.2	11.5	37.5	15.5
地方交付税	-	2.6	15.7	19.2	55.0	-	19.2
地方譲与税	-	5.8	11.0	7.9	13.4	-	7.8
補 助 金	1.7	5.2	27.1	0.4	0.5	0.6	8.0
合 計 (金 額)	100.0 3,426	100.0 3,395	100.0 5,766	100.0 3,592	100.0 4,909	100.0 1,750	100.0 22,838

注：予算純計基準。

資料：内務部『地方自治予算概要』1994年。

付表5 地方政府の歳出構造（一般会計の予算）（単位：％、10億ウォン）

	ソウル	広域市	道	市	郡	自治区	全 国
議 会 費	0.5	0.6	1.4	0.8	0.8	1.3	0.9
一 般 行 政 費	6.8	15.2	18.5	32.1	33.4	45.7	29.3
社 会 福 祉 費	16.2	15.1	7.3	17.0	12.7	26.5	15.9
産 業 経 済 費	4.4	3.9	25.1	4.9	25.6	1.4	13.0
地 域 開 発 費	44.5	35.3	28.8	34.9	22.0	22.1	28.9
文 化 ・ 体 育 費	18.5	15.5	2.8	6.3	2.9	0.7	5.7
民 防 衛 費	6.1	4.9	8.0	0.3	0.4	0.3	2.1
そ の 他 経 費	3.1	9.6	8.2	3.5	2.1	2.2	3.9
合 計 (金 額)	100.0 1,965	100.0 2,073	100.0 2,319	100.0 4,734	100.0 6,909	100.0 3,524	100.0 21,524

注：予算純計基準。

資料：内務部『地方自治予算概要』1994年。

※ 付記：本稿は、1995年度長崎県立大学国際文化経済研究所の短期海外研修費の交付を受け、調査・研究した成果である。