

博士論文

韓国財政の福祉国家化に関する研究

Transformation of the Public Finance in Korea

- Towards the New Welfare State -

横浜国立大学大学院
経済社会科学研究科

平 政 財
ECONOMICS DEPT.

横浜国立大学附属図書館



11792814

2003 年

寄贈者：李弦祐

11792814

韓国財政の福祉国家化に関する研究

377.51
LEE

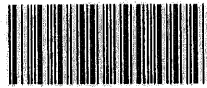
博士論文

韓国財政の福祉国家化に関する研究

Transformation of the Public Finance in Korea
- Towards the New Welfare State -

横浜国立大学大学院
国際社会科学研究科

横浜国立大学附属図書館



11792814

李 弦 祐

HYUNWOO LEE

2006 年 9 月

目 次

目 次	i
図目次	v
表目次	v

序 章 現代韓国財政分析の課題と視点

第 1 節 研究課題	1
第 2 節 財政と福祉国家への視点	2
(1) 財政への視点	2
(2) 福祉国家への視点	4
第 3 節 韓国財政の状況	10
第 4 節 時期区分と論文の構成	12
図・表	15

第 1 章 韓国財政の形成

はじめに	19
第 1 節 米軍政下の財政	20
(1) 社会経済的状況と占領体制	20
(2) 米軍政下の財政	22
第 2 節 政府樹立と援助財政	24
(1) 政府の樹立および財政の制度整備	24
(2) 政府樹立直後の財政	26
(3) 朝鮮戦争下の戦時財政	28
第 3 節 戦後経済復旧下の援助財政	31
第 4 節 開発財政の形成	35
(1) 経済開発計画の実績	35
(2) 開発財政の形成	38

おわりに	42
図・表	44

第2章 開発財政の展開と付加価値税制の導入

はじめに	57
第1節 重化学工業化	57
(1) 国際政治経済的状况	57
(2) 国内の経済的状况	58
第2節 開発財政の展開と財政投融资制度	63
(1) 開発財政の展開	63
(2) 財政投融资制度	65
(3) 財政投融资の活用	67
第3節 付加価値税制の導入	68
(1) 開発税制の構造	68
(2) 1970年代の税制改革	70
(3) 付加価値税の法案確定	73
(4) 付加価値税制の導入に関する議論	77
おわりに	79
図・表	81

第3章 公企業の展開と4大部門構造改革・民営化

はじめに	91
第1節 公企業とその役割	91
(1) 公企業概念と制度変遷	91
(2) 公企業の展開	93
第2節 4大部門構造改革	97
第3節 公企業の民営化	102
(1) 構造改革以前の民営化	102

(2) 構造改革下の民営化	104
おわりに	106
図・表	107

第4章 政府間財政関係

はじめに	117
第1節 地方自治制度	118
(1) 韓国の地方自治制度への試み	118
(2) 地方自治の中止と復活	120
(3) 地方自治体の事務	122
第2節 地方財政の展開	123
(1) 韓国の地方財政制度の形成—米軍政下から1950年代—	123
(2) 地方財政構造の変容—1960年代以降—	126
第3節 地方財政調整制度	129
(1) 財政調整制度の意義	129
(2) 地方交付税制度	130
おわりに	134
図・表	136

第5章 財政危機と社会福祉改革

はじめに	149
第1節 1990年代韓国財政展開	149
第2節 社会福祉制度	152
(1) 東アジア型福祉国家論と韓国の福祉国家性格論争	152
(2) 福祉制度の整備	154
第3節 福祉制度改革	155
(1) 「生産的福祉」理念	155

(2) 福祉制度改革の展開	157
おわりに	160
図・表	162
 終章 結びと展望	 167
 <参考文献>	 171

図 目 次

図 0-1 財政と政治・経済・社会	15
図 0-2 韓国の財政規模の推移 I (1950～1970)	17
図 0-2 韓国の財政規模の推移 II (1970～2005)	17
図 3-1 韓国政府の 4 大部門構造改革	114

表 目 次

表 0-1 2005 年度中央財政と地方財政	15
表 0-2 韓国の政府間財政関係 (2004 年度)	16
表 1-1 主要経済指標 (1945～1953)	44
表 1-2 海外援助の推移	45
表 1-3 朝鮮総督府と米軍政下の財政の推移	46
表 1-4 米軍政下の税収推移	47
表 1-5 韓国政府樹立後の財政	48
表 1-6 政府樹立から戦時中の税収推移	49
表 1-7 朝鮮戦争の被害 (1950.6.25～1953.7.27)	50
表 1-8 中央一般会計歳出の推移 (1951～1970)	51
表 1-9 中央一般会計歳入の推移 (1951～1970)	52
表 1-10 韓国の経済開発 5 ヶ年計画 (第 1 次～第 2 次)	53
表 1-11 第 1 次経済開発計画とその実績	53
表 1-12 国税体系の変化 (1945～1967)	54
表 1-13 地方税体系の変化 (1949～1961)	55
表 1-14 地方財政規模の推移 (1951～1970)	56
表 2-1 韓国の経済開発計画	81
表 2-2 経済開発計画と実績	82
表 2-3 中央一般会計歳出決算 (1961～1991)	83
表 2-4 中央一般会計歳入決算 (1961～1991)	84
表 2-5 財政投融资の規模 (1953～1999)	85

表 2-6	財政投融资の配分 (1961~1991)	86
表 2-7	韓国の税込決算推移 (1961~1991)	87
表 2-8	韓国の内国税収決算 I (1961~1980)	88
表 2-8	韓国の内国税収決算 II (1981~1991)	89
表 2-9	韓国の租税負担率推移 (1961~1991)	90
表 3-1	韓国の公企業の分類 (2003 年現在)	107
表 3-2	1960 年の公企業	108
表 3-3	1961~1980 年の公企業	109
表 3-4	1980 年以降の統合改称および新設公企業	110
表 3-5	1998 年 3 月の公企業現況 I (政府投資機関)	111
表 3-5	1998 年 3 月の公企業現況 II (政府出資機関)	112
表 3-6	公企業付加価値の産業分野別割合と対 GDP 比	113
表 3-7	IMF 構造調整プログラム	113
表 3-8	1998 年の公共部門の構造改革	114
表 3-9	民営化した公企業	115
表 3-10	公企業民営化の実績	116
表 4-1	韓国地方自治制度の変遷	136
表 4-2	韓国の地方自治体の構造 (2006 年 2 月現在)	137
表 4-3	中央と地方の事務区分および配分 (1993 年現在)	137
表 4-4	米軍政下の地方税体系 (1948 年 7 月)	138
表 4-5	韓国の地方税体系の変化 (1948~1961)	139
表 4-6	地方財政の推移 (1950 年代)	140
表 4-7	地方財政一般会計歳入および歳出の推移 (1950 年代)	141
表 4-8	韓国の地方税体系の変化 I (1962~1989)	142
表 4-8	韓国の地方税体系の変化 II (1989~2005)	143
表 4-9	地方財政の推移 (1961~2004)	144
表 4-10	地方財政一般会計歳出の推移 (1961~2004)	145
表 4-11	地方財政一般会計歳入の推移 (1961~2004)	146
表 4-12	地方教育費特別会計の推移 (1961~2004)	147
表 4-13	韓国の地方交付税制度の変遷	148

表 5-1	主要経済指標と統合財政（1990～2005）	162
表 5-2	中央政府の国家債務の推移（1990～2003）	162
表 5-3	租税収入推移（1990～2005）	163
表 5-4	中央一般会計歳出推移（機能別）（1990～2005）	163
表 5-5	韓国の社会保障制度Ⅰ（適用）	164
表 5-6	韓国の社会保障制度Ⅱ（財源および給付）	165
表 5-7	韓国の一般会計の社会開発部門の支出推移（1990～2005）	166

序 章 現代韓国財政分析の課題と視点

第 1 節 研究課題

韓国経済は、戦後の混乱と朝鮮戦争後の政治・経済・社会的な不安が続く中で、1960年代からの政府主導型の経済開発体制が整備され、そうした開発体制の下で高度成長期を経て「圧縮成長」という急成長を成し遂げた。1980年代から90年代にかけても成長を続け、1996年にはOECD（経済協力開発機構：Organisation for Economic Co-operation and Development）への加入を果たした。

しかし、1997年末のアジア通貨危機に陥って韓国経済の最大の危機といわれる危機に直面し、その回復の後も社会経済の不安が続き、それを再建するために、構造改革と社会福祉改革が行われることになった。そうした通貨危機とそれへの対応過程で韓国財政の危機が顕在化した。その際、韓国社会の不安を緩和するために、社会福祉改革に力を入れることになった。

そうした現状について、なぜ戦後50年間も過ぎた近年になって社会福祉改革が行われたのか。また、それが韓国財政の状況と相互にどのような影響を及ぼしあったのか。という論問が生じる。これを明らかにするためには、韓国財政の歴史的な動きを検討する必要がある。

本研究は、韓国財政を戦後の歴史的条件の中に位置付けながら、韓国財政の形成および展開過程を分析し、その全体像を明らかにすることを目的とする。その際、次のような2つの視点に注目していく。

第1の視点は、戦後現代韓国財政の特徴が、どのように形成され、展開してきたのか、それが政治的、経済的、社会的にどのような役割を果たしてきたのかを歴史の流れのなかで明らかにすることである。この点に関しては、まず第1章で、戦後からの韓国財政の展開を踏まえ、1960年代半ばに形成された韓国財政の形成、すなわち、開発財政の形成過程を経済開発体制に注目しながら、追跡していく。第2章では、開発体制の下で形成された韓国財政の展開および税制改革を付加価値税制の導入に着目して検討していく。さらに第3章では、経済成長の国家動員という面から韓国の公企業と民営化について、公企業の位置づけおよびその役割を検討する。

第2の視点は、韓国財政の構造が開発財政から福祉国家財政への移行しつつあることへ

の着目である。これに関しては、まず第4章で、政府間財政関係について、財政調整制度を地方交付税制度に注目しながら、それがどのような役割を果たしていたのか、韓国の政府間財政関係は福祉国家財政への移行過程のなかでどのように位置づけられるのかを明らかにしていく。最後の第5章では、開発財政の揺らぎという面から通貨危機が及ぼした韓国財政の危機と社会福祉改革について、「生産的福祉」という政策理念に着目し、その内容および実態、韓国的な条件に規定された特質を検討する。

以下では、本論文における財政と福祉国家への視点について、主な対内・外の先行研究を踏まえながら、整理しておこう。まず財政に対しての視点からはじまり、福祉国家論、すなわち、先進国型福祉国家論を整理しながら、本論文の分析視点を設定することにする。次に最近の韓国財政の現況を把握し、主な画期に着目しながら、時期区分を提示する。

第2節 財政と福祉国家への視点

(1) 財政への視点

財政は、国家の経済である。すなわち、国や地方公共団体などの公共部門の貨幣に関することである¹。ここで財政は、経済現象ではあるが、民間部門とは区別される公共部門であるので、政治と経済の境界領域に存在することになる。

そうした財政について、国家活動を分析する中心を財政過程へおき、それを社会変化を理解するための一番重要な鍵として認識する見解がある²。財政と社会との相互関連、財政によって社会の発展し、それがまた財政に影響を及ぼし、また社会が変化するということを指摘している。また財政的な制約は社会的な発展の制約になり、また社会的な制約は財政を制約しているという理解である³。

これを簡単にみると、図0-1のように要約できる。国家は民間経済と協力し、また公企業および公共事業によって独自の経済活動も営む。それには膨大な支出が必要なので、そ

¹ 金澤史男編（2005）『財政学』有斐閣、1頁。

² R.Goldscheid, 「A Sociological Approach to Problems of Public Finance」, 1925, R.A.Musgrave & A.T.Peacock, 『Classics in the Theory of Public Finance』, London Macmillan, 1958, p.202. この見解は財政社会学という。最近日本でも研究が行われている。神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』岩波書店、大島通義・神野直彦・金子勝編（1999）『日本が直面する財政問題—財政社会学的アプローチの視点から』八千代出版、神野直彦・金子勝編（1999）『福祉政府への提言』岩波書店等がある。

³ シュンペーター著木村元一・小谷義次訳（1983）『租税国家の危機』岩波書店、10～13頁。

の財源はほとんどを国民から公権力に基づき、強制的にまかなうことになる。そうした過程は民主主義制度によってコントロールされる。つまり、財政は政治、経済、社会を総体的に反映するものとして、認識できる。また財政とそれらはお互いに影響を及ぼしあうことで社会を発展させる動因になるのである。

このように財政は資本主義の展開とともに発展し、その機能を高度化させてきた。その過程において、現代財政の3つの機能、すなわち、資源配分、所得再分配、経済の安定などが定着したのである。もちろん、財政現象を分析する財政学も資本主義の発展とともに発展した⁴。そうした認識の発展にも支えられながら、多様な歴史的な転換を経て現代財政は定着する。

しかし、歴史的な転換は世界的に重なることも多々あるが、各国ごとに固有の歴史があるのも事実である。戦後、世界は資本主義側と社会主義側が対立する冷戦体制、アメリカのドルを中心にした国際通貨および貿易体制、経済成長による矛盾を解決するために定着し福祉国家体制、冷戦体制の崩壊、国や地域を越える金融自由化であるグローバル化等の世界的な歴史的転換が次々とおとずれた。その際留意すべきなのは、各国ごとに置かれた特殊な状況によって、それへの対応過程が多種多様なことである。

したがって、各国社会経済の展開においては、当然国ごとの特殊な事情によって、共通だけでなく、相違点も見られるのであり、そうした相違点は財政の動きに反映されているのである。つまり、歴史的な転換に帰結する諸条件の変化を国家はどのように認識し、国家は何を目指し、それは財政にどのような影響を及ぼしたのか、どのような方向へ向かっているのかを明らかにすることが当該国の社会経済の特質を明らかにするうえで重要であると考えられる。

そうした視点を踏まえ、とりかけ、近年のグローバル化の進展について、次のような点に注目していく。1990年代のグローバル化の進展によって、国家機能の変化が起き、福祉国家が変容していることについて、その変化を「支援国家 (enabling state)」へと転換したとする見解がある⁵。グローバル化に促された新自由主義的考え方、すなわち、市場原理に基づく競争、民営化と規制緩和、小さな政府などが各国に広がっている。特に韓国ではグローバル化の進展によって、通貨危機が起き、IMF 構造調整プログラムを受け入れることになって、構造改革が実行された。その際、公共部門構造改革の中心として公企業の民

⁴ 金澤史男編 (2005)『前掲書』, 6 頁。

⁵ Neil Gilbert (2002), *Transformation of the Welfare State*, Oxford University Press, p.44.

営化が実施される一方、社会福祉制度の整備が行われたことに注目する必要がある。これらの改革の歴史的な意義を検討していきたい。その際、韓国特有の福祉国家化という視点を加えることが有効と考えられる。

(2) 福祉国家への視点

福祉国家 (welfare state) という言葉は、「第 2 次世界大戦中のイギリスが当時の敵国であるドイツを戦争国家 (warfare state) と呼びながら、それに対して自国イギリスを福祉国家と呼んだことから始まる」と言われる⁶。その後、戦後資本主義の黄金期とともに福祉国家は完全雇用や社会保障制度の整備によって発展をした。

しかし、1970 年代 2 回のオイルショックにより資本主義経済は危機に直面することになり、それと同時に福祉国家の危機にもつながった。1980 年代からは新自由主義という理念が登場し、経済のグローバル化の進行とあいまって市場主義や自己責任原則に基づく私的負担の強化、労働の流動化、効率のための民営化などの制度改革が先進諸国で行われた。

1990 年代にはさらに深化した新自由主義理念が世界機関を通じて途上国でも推進されていった。その過程で既存の福祉国家のあり方についての反省も広がり、最近では福祉国家から福祉社会へ、福祉国家 (welfare state) から支援国家 (enabling state) へ、ウェルフェア (welfare) からウェル・ビーイング (well-being) へという転換が進んでいる⁷。また、近年東アジアや東ヨーロッパ、南米からも先進諸国とは異なる福祉国家論の研究が活発されることになった。それらの先行研究について触れてみる。

まず、欧米及び日本などの先進諸国の福祉国家論についてである。前者の欧米の福祉国家論は社会保障制度に焦点を当てて分析するものが多い。これに対して後者の日本の福祉国家論はまた 2 つに分かれる。その一つは欧米の分析と同じく社会保障制度を中心に分析されている。もう一つは資本主義国家の歴史的発展の流れのなかで形成・定着した国家体制として捉える福祉国家論である。異なるところはあるものの、いずれにせよ先進国を対象にした分析であることは間違いなく、多くの研究蓄積もある。

第 1 に、欧米の福祉国家研究を検討すると、まず経済成長と社会保障の関係について分

⁶ 東京大学社会科学研究所編 (1984)『福祉国家 1. 福祉国家の形成』東京大学出版会, 3 頁。

⁷ Ramesh Mishra, (1999), *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, pp.1-16, pp.111-131, Neil Gilbert (2002), *ibid*, pp.32-52. 既存の福祉 (welfare) は恩恵としての福祉に対して、ウェル・ビーイング (well-being) は自己実現や福利保障の発展を含む概念である。

析したものがある。たとえば、ウィレンスキー（1975）によると⁸、経済発展、人口高齢化、福祉制度の経過年数という3つの変数を中心に、経済発展水準と社会保障の関係について、64カ国を対象に1人当たりGDPの大きさが、人口の高齢化と制度の経過年数をへて社会保障支出の対GDP比を決定するという高い相関関係が見られることを示している。たしかに経済成長水準と社会保障支出には、ある程度の正の関係があるとは認められる。しかし、韓国の場合、経済成長水準に比べてあまりにも低い水準の社会保障支出にとどまっているので、必ずしもそうは言えない。

次に、マルクス経済学の立場でイアン・ゴフ（1979）は⁹、国家の機能について、福祉国家は国家権力を労働力再生産の修正のため、また非労働力の維持のために利用すると定義し、その2つが主な国家活動であるとしている。福祉国家における国家の役割や機能は、生産力の主体である労働力を支援することであり、保護するものと捉えている。

一方、ヘクロ（1981）は¹⁰、福祉国家の歴史的な発展段階に着目し、それを試行期（1870～1920年代）、確立期（1930～1940年代）、拡張期（1950～1960年代）、再編期（1970年代以後）と区分した。彼によると、福祉国家は第1次世界大戦後に形成され、第2次世界大戦後に定着・拡張したが、1970年代以後その体制がゆらいでいると指摘している。

これに対してミシュラ（1990）は¹¹、戦後福祉国家の歴史を3つの局面、すなわち危機以前（1973年以前）、危機（1970年代半ば～後半）、危機以後（1980年代以降）に分け、福祉国家はかなり特殊で歴史（戦後の経済社会状況）、政策上（制度的に）無視することのできない含意をもっているとしながら、福祉国家の明らかな特徴は、それが完全雇用という目的と政策を含んでいると述べている。また戦後の福祉国家を「ケインジアン的福祉国家論」に支えられたもの、すなわち、ポリシーミックスによって経済調整を行い、それが完全雇用につながったものと捉えている。

一方、近年先進諸国における福祉国家間に質的差異が存在していることに注目し、その類型化を行なった比較福祉国家研究が大きな影響力を持ちつつある。その代表であるアン

⁸ Harold Wilensky (1975), *The Welfare State and Equality*, University of California Press, pp.15-49.

⁹ マルクス経済学の立場で福祉国家の財政的な分析はオコンナーの研究がある。James O'Connor (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York: ST. Martin's Press. (池上惇・横尾邦夫監訳 (1981) 『現代国家の財政危機』御茶の水書房), Ian Gough (1979), *The Political Economy of The Welfare State*, Macmillan Press. pp. 44-45.

¹⁰ Hugh Heclo (1981), 'Toward a New Welfare State?', in P. Flora & A. Heidenheimer, *The Development of Welfare State in Europe and America*, Transaction, pp.386-387.

¹¹ Ramish Mishra (1990), *The Welfare State in Capital Society*, 丸谷冷史他訳 (1995) 『福祉国家と資本主義』晃洋書房, 143～144頁。

デルセン（1990）は¹²、各国の福祉国家の質的差異が生じた原因として政治的要因である社会権を重視した。彼は現代福祉国家を自由主義型（アメリカ、カナダ、オーストラリア）、保守主義（コーポラティズム）型（オーストリア、ドイツ、フランス、イタリア）、社会民主主義型（スカンディナヴィア諸国）の3つに分類している。

第2に、日本の福祉国家研究についてである。日本における福祉国家についての研究は1970年代から始まり、数多い研究蓄積がある。まず福祉国家の定義について、東京大学社会科学研究所（1984）によると¹³、福祉国家とは社会保障制度を不可欠の一環として定着させた現代国家ないし現代社会の体制を指すものとしながら、アプローチの視角によっては産業国家なり戦争国家なりとして把握できるとする。

代表的論者の1人である加藤栄一（1988）の場合¹⁴、福祉国家とは労働者階級の政治的、社会的、経済的同権化を中核にして形成され、全国民的な広義の社会保障制度を不可欠の構成要素とする、現代資本主義に特徴的な国家と経済と社会の関係であると定義する。

これに対して林健久（1992）は¹⁵、福祉国家とは福祉を国の政策の中心とし、主たるプリンシプルとしている国家と定義し、それを帝国主義国家と区別される新たな段階を示すものとしている。林は福祉国家を社会主義・全体主義国家への対抗文化として成立・存続してきたことと、社会関係費の量的質的な変化や軍事費の性格変化に注目している。林によると、福祉国家の財政的特徴として¹⁶、第1に財政民主主義、第2に中央集権型財政制度、第3に地方財政調整制度、第4に財政支出で社会費または社会保障関係費の占める比重が大きいこと、第5に基幹税としての累進所得税、第6にフィスカルポリシー、最後には福祉国家の国際的連携、など7つを挙げている。そうした7つの特徴のなかで福祉国家の経費支出の内実を支える3つの装置として財政民主主義による生存権保障、中央集権型財政制度により再分配を全国的に統一的な行政サービスレベル、地方財政調整制度によるナショナルミニマムの給付であるとしている。

これらの定義を見ると、社会福祉制度を中心に置くことでは欧米の研究と共通する反面、

¹² 彼は福祉国家の類型について、2つの指標を用いて3つにわけている。その指標の1つは社会保障により労働者がどの程度自らの意志で労働から離脱できるのかという脱商品化度（De-commodification）と、もう1つは社会保障がどの程度平等かあるいは階層化しているかという階層化度（Stratification）である。Gosta Esping-Andersen（1990）, *The Three Worlds of Welfare State Capitalism*, Princeton University Press, pp.21-32.

¹³ 東京大学社会科学研究所編（1984）『前掲書』, 3頁。

¹⁴ 加藤栄一（1988）「西ドイツ福祉国家のアポリア」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家（上）』東京大学出版会, 219頁。

¹⁵ 林健久（1992）『福祉国家の財政学』有斐閣, 3～14頁。

¹⁶ 林健久（1992）『前掲書』, 73～87頁。

資本主義の発展段階に着目し、福祉中心の国家体制という新たな体制概念として使用している点に特徴がある。

他方、政治学的な比較福祉国家論からは宮本太郎（1999）の研究がある¹⁷。彼は労働運動の役割と特質を重視しながら、国家戦略としての福祉について実証的に分析した。スウェーデンにおける福祉国家戦略の主な要素として、福祉政策と経済政策（雇用政策）との関係、福祉政策そのものの特質、家族ジェンダーの位置付けの3つを取りあげ、ジェンダーを含む雇用政策が福祉国家体制の中心となってきたとした。

第3に、東アジアについての福祉国家に関する議論がある。グッドマン＝ペン（1996）は¹⁸、東アジア（日本、韓国、台湾）型福祉国家モデルについて、その特徴は家族依存的、職域格差があり社会保険は2次的であること、中核労働者に対する企業福祉であることを明らかにした。またそうした特徴は国家建設優先の戦略と、西欧福祉国家モデルの制度を選択的に導入した結果、生じたものと指摘した。

タン（2000）は¹⁹、比較政治学的分析方法を用い、東アジアの4ヶ国（韓国、台湾、香港、シンガポール）について、社会福祉の発展を開発独裁的国家による福祉政策の展開として把握した。タンによると、韓国、台湾、香港、シンガポールで社会福祉の発展は権威主義的および開発的な国家によるものとしている。もっとも、タンの使用する「開発」と「福祉」の概念は必ずしも明確ではない。

アスパルター（2001）は²⁰、東アジア（日本、韓国、シンガポール、台湾、香港、中国）の福祉国家システムについて、保守党により導入された保守主義モデルと指摘している。彼は東アジアの政府支出の対GDP比、および社会的支出の対GDP比が欧米に比べて低い

¹⁷ 政治学の歴史的新制度論の立場で、加藤淳子（1999）は、福祉国家と税収構造の関係について経路依存性を用いてOECD18カ国を分析し、そうした結果、政党の党派性といった政治制度より、政策の転換のタイミング、福祉国家の規模を決定し、福祉国家の規模拡大に有効な政策が逆進的課税であると指摘している。政策上の強力な利益集団である政党の理解関係によって福祉国家政策が左右され、特に税制は福祉国家の規模拡大に優先的な手段として使われる。例えば、所得税の減税、消費税の増税である。宮本太郎（1999）『福祉国家という戦略』法律文化社、15～35頁、275～281頁。加藤淳子（1999）「福祉国家の税収構造の比較研究」『社会科学研究』第50巻第2号、96～97頁。

¹⁸ 彼らは東アジアの共通点として5つをとりあげている。第1は家族関係の社会的役割が強く、老人の保護はまず家族に依存する。そうした関係は、第2に、儒教的価値観に基づいている。またそれは、第3に社会的にも共通し、企業による企業福祉の提供と労働者による国家や企業を優先して働くことになる。第4に、そうした結果、福祉政策拡大のための社会的要求が弱く、経済成長にもかかわらず、社会福祉水準が低くなっていた。最後に、強い家族関係なので、福祉に対する社会内的な要因が弱く、福祉制度の拡大は外的圧力や政治的危機に対して既得権を守るための支配集団の一時的な結果としてあらわれるとしている。Roger Goodman & Ito Peng（1996）, 'The East Asian Welfare States', in Gosta Esping Andersen, *Welfare State in Transition*, London, pp.191-224.

¹⁹ Kwong-leung Tang（2000）, *Social Welfare Development in East Asia*, Palgrave Press, pp.156-159.

²⁰ Cristian Aspalter（2001）, *Conservative Welfare State Systems in East Asia*, Praeger Press, pp.1-8.

ことに注目した。このシステムでは、職域別社会保険が中心になり、その次に社会扶助が存在するが、財政による直接的な社会的支出については強い忌避する保守主義モデルの特徴が見られると指摘している。

宇佐見耕一（2003）は²¹、政治的、経済的、社会的な要因を中心に分析し、東アジア（韓国、台湾、香港）とラテンアメリカを「新興福祉国家」と呼んだ。東アジア、特に韓国・台湾の場合は政治的に開発独裁政権下で、政府主導の輸出志向型経済政策が展開され、特定の職域を対象とした社会保険が中心となり、2次的に社会扶助が存在してきたが、1980年代をへて急速に社会保障制度が拡大・整備され、最近の韓国は公的扶助制度中心の改革が行われたとしている。

一方、上村泰裕（2004）は²²、東アジア諸国（韓国・台湾・香港・東南アジア）の福祉制度について民主化と「包摂的コーポラティズム」への移行を中心に分析している。そこでは、韓国と香港について、包摂的コーポラティズムへの移行がなかったため、労働者全般を対象にした社会保障制度も整備できなかつたし、そのため社会保障制度の整備が遅れたとしている。韓国は1980年代半ばの民主化によって福祉制度の整備がはじまり、さらに経済危機が福祉制度の強化を促したとしている。

広井良典（2003）は²³、アジア諸国を経済発展と社会保障制度、多様性という観点から4つに分類し、日本の経験（後発国家における社会保障制度の設計のあり方、ある段階からの急速な高齢化およびそれへの対応）とアジア福祉ネットワークの構築という課題を指摘している。

第4に、以上のような世界的な研究動向を背景として展開されているのが、韓国の内外での韓国福祉国家論争である²⁴。これは1998年に韓国で行われた社会福祉改革をどう評価

²¹ 彼は経済発展水準と社会保障制度の整備との関係で東アジアとラテンアメリカを比較分析しながら、比較福祉国家論を拡大させようとしている。しかし韓国の場合、韓国の特殊状況、すなわち、1980年代後半の冷戦崩壊以降も朝鮮半島の冷戦は続き、近年から平和の配当ができたということから常に財政的な制約を抱えている点については考慮されていない。宇佐見耕一（2003）「新興福祉国家論の視角」宇佐見耕一編『新興福祉国家論（アジアとラテンアメリカの比較研究）』アジア経済研究所、3～41頁。

²² 包摂的コーポラティズムとは、有力な労働者や農民の団体を国家コーポラティズムの関連組織に取り込むために、分配的、象徴的かつ団体ごとの福祉政策が用いられることをさしている。上村泰裕（2004）「東アジアの福祉国家」大沢真理編『アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房、23～65頁。

²³ 彼は多様性として民族、宗教、文化、植民地の歴史などを挙げている。また第1グループは日本、韓国、台湾、シンガポール、第2グループはマレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア、第3グループはベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマー、第4グループは中国、インドに大別している。広井良典（2003）「アジアの社会保障の概観ー「アジア型福祉国家」はあるか」広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』東京大学出版会、3～46頁。

²⁴ 金淵明編（2002）『韓国福祉国家性格論争Ⅰ』人間斗福祉、武川正吾・金淵明編（2005）『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂。Ramesh Mishra, Stein Kuhnle, Neil Gilbert, and Kyungbae Chung

するかを契機とし、アンデルセンの3つの福祉国家レジームを念頭に置きながら、新自由主義的な福祉改革論、国家責任強化論、混合論などが展開されている。まず新自由主義的な福祉改革論は、社会保険の急速な拡大、公的扶助制度の全面拡充によって普遍化が進められたものの、そうした普遍化は貧困階層にまで及んでおらず、貧困層に対して勤労連係福祉の強制、すなわち、自己責任とワークフェア原理が組み込まれていることを強調している²⁵。

これに対して、韓国の福祉国家化は新自由主義的なグローバル化による福祉縮小および国家介入の最小化ではなく、国家福祉の強化と見るべきであるとの批判がある。たしかに、1998年の社会福祉改革では、社会保険制度の拡充に当たって、保険加入者と非加入者という韓国的な特徴が見られ、公的扶助の拡大と労働連係福祉はワークフェア原理が含まれている。しかし、改革の主眼は、あくまで社会保険の拡大であり、上記の諸点は2次的な側面である。結果として、韓国はグローバル化へ対応して、新自由主義的な市場や個人の福祉責任強化の方向ではなく、国家と社会の責任を強化させた国家福祉の強化路線の方向に進んだと指摘している²⁶。

そして、両者のベクトルの合成として捉える立場が混合論である。そこでは1998年の社会福祉改革の政策変化に注目して、社会保険や公的扶助制度の拡大は国家福祉の強化である反面、そうした拡大の結果、所得再分配を悪化させたことと、相対的に福祉サービスの弱さ、労働市場における2元化による非正社員の増加等新自由主義的な性格が混合されているとしている²⁷。

一方、武川（2005）は、日本では「福祉元年」と言われた1973年以降における福祉国家の形成と危機の同時進行、韓国では1998年グローバル化でウェルフェアとワークフ

editors (2004), *Modernizing the Koeran Welfare State - Towards the Productive Welfare Model*, Transaction Publishers.

²⁵ 鄭武權「国民의政府社会政策」（29～80頁）、「金大中政府의福祉改革과韓国福祉制度의性格論争에대하여」（385～448頁）、曹永薫「生産的福祉論과韓国福祉国家의未来」（81～108頁）、「儒教主義、保守主義、혹은自由主義? 韓国の福祉類型検討」（243～274頁）、「現政府福祉政策의性格」（275～296頁）、「混合模型? 金淵明의韓国福祉国家類型論評價」（321～328頁）等以上、金淵明（2002）編『前掲書』。

²⁶ 金淵明「金大中政府의社会福祉政策」（109～142頁）、「国家福祉強化論批判에대한再批判과争点」（351～384頁）以上、金淵明（2002）編『前掲書』、武川正吾・金淵明編（2005）『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂。

²⁷ 南燦燮「經濟危機以後福祉国家의性格」（143～176頁）、「新自由主義論의内容과評價」（297～312）、「韓国福祉体制의性格에대한經驗的研究」（557～592頁）、金榮範「經濟危機以後社会政策의变化」（209～242頁）、「韓国福祉国家의類型化에대한批判的檢討」（329～350）、梁在振「構造調整과社会福祉」（525～556頁）以上、金淵明（2002）編『前掲書』。

ェアの同時進行が福祉国家を特徴づけているとしながら、新しい類型化を試みている²⁸。

以上のような議論を小括すると、まず先進国の福祉国家論の場合、福祉国家とは社会保障制度を中心とし、政府が生存権および社会権に基づき、すべての国民に対して安定した生活を保障する体制として捉えている。そして経済政策としてはポリシーミックスによる景気調整を行い、完全雇用を目指した「ケインジアン的福祉国家」として理解しているのである。

しかし、先進国の場合、いわゆる開発途上国に比べ、長い歴史の流れのなかで経済成長や社会保障制度を整備してきたことに注意が必要である。そして、政治的な面でも安定した民主主義体制が整えられていることから途上国とは歴史的な事情が異なる。また大家族制度や女性の社会進出、高い生活水準など様々な面で与えられた条件が異なると思われる。

ところが、東アジアの福祉国家に関する議論および韓国福祉国家論争では、従来の先進国型福祉国家、すなわち、アンデルセンの3つの類型を前提しつつ、どの類型に属するかを論じる傾向が強い。しかし、先進国型福祉国家あるいはアンデルセンの3類型を基準として現在の東アジア諸国または韓国を対象に類型化することには、やや無理があると考えられる。なぜならば、東アジアは、日本を除けば、近年ようやく福祉制度の本格的な整備が進んでいる移行期にあり、しかも、その過程で1980年代後半の冷戦終結、グローバル化の進展、通貨危機などの歴史的条件がかかわっていることに注目しなければならない。

こうした歴史的条件は、他の先進国の福祉国家化の過程では経験のなかったことである。したがって、その影響と対応のあり方は、各国社会の前提条件とそのプロセスに規定されて各国の福祉国家化に対する特有の性格を付与しているのである。静態的な国際比較による類型化を急ぐのではなく、韓国の財政問題に内在して福祉国家化の様相を歴史具体的に分析することが求められている。

第3節 韓国財政の状況

ここで分析対象となる韓国財政の現況について確認しておこう。表0-1および表0-2によれば、財政規模は2005年一般会計で中央財政歳出は134兆3704億ウォン、2004年度地方財政歳出のそれは96兆7640億ウォンで単純比較すると、ほぼ同じである。これは表0-2をみると、地方財政に教育費特別会計を合わせば、2004年度基準でさらに明らかであ

²⁸ 武川正吾・金淵明編（2005）『前掲書』、284～300頁。

る。

中央財政の歳出面をみると、第 1 に、経済開発関係費の支出が 20.9%で最大の割合を占めている。これには農林水産開発、国土保存開発、商工業、エネルギー・資源開発、輸送・通信、科学技術などが含まれている。これは経済開発政策の中心である。また教育費も 20.4%で莫大な支出になっているが、これは地方教育費特別会計に流れる支出がほとんどである。第 2 に、防衛費への高い支出である。これは「分断国家」という韓国の特殊的な状況が反映している。第 3 に、社会開発関係費の支出の低さである。これには文化および観光、環境改善、社会保障、住宅および地域社会開発など社会福祉に関する支出が含まれる。

これに対して、地方財政歳出について、第 1 に注目したいのは、社会開発関係費が 39.8%となっており最大の割合を占めていることである。これは教育および文化、保健および生活環境改善、社会保障、住宅および地域社会開発などで構成されている。第 2 に、経済開発関係費が 32.8%を占めている。これには農水産開発、地域経済開発、国土資源保存開発、交通管理等の支出が含まれる。

こうした支出の財源についてみると、まず、中央財政歳入は、税収が 9 割を上回っていることである。これに対して、地方財政歳入をみると、第 1 に、地方税収の割合が低く、税外収入のそれが高いことである。第 2 に、国からの移転財源が最大の割合を占めている。すなわち、地方交付税、地方譲与金、国庫補助金という財政調整制度による財源が 35.1%を占めている。

以上の現状から韓国財政は経済開発に関する事務・事業は、中央政府と地方政府がともに推進し、計画や運営は中央に中心を置きながら、その実施主体としては地方政府が中心になっているのである。そのことは、地方政府の経済開発関係費は 31 兆 7425 億ウォンであり、中央政府のそれ（28 兆 605 億ウォン）を上回っていることから明らかである。

次に、社会開発関係費を見ると、その規模や割合の両方で地方政府が中心となっている。これは、後に検討するように地方財政調整制度による財源移転によって実現されているのである。

一方、教育について中央政府の支出は高くなっているが、地方財政の外側に地方教育費特別会計が設けられていることに注意が必要である。それにも国や自治体を通じた財政調整制度（教育交付金、教育譲与金、教育国庫補助金）が重要な役割を果たしており、実施主体は地方政府となっているのである。他方、防衛費は完全に国に任されている経費であ

り、かなりの規模を占めている。こうした教育や防衛は韓国の歴史的な事情を特に強く反映しているのである。

以上の韓国財政がなぜこのような現況となっているかについては、韓国財政の形成および展開過程の中に位置付けて初めてその理由が歴史具体的に明らかにされる。すなわち、第1に、経済開発や防衛費中心の財政はどのように形成され、変化してきたのか、第2に、それらの財政的な制約はなぜ解決されなかったのか、第3に、地方財政は教育や社会開発中心の財政をどのように形成され、展開してきたのか、第4に、社会福祉制度と社会開発関係費との関係はどうなっているのか、第5に、中央財政の高い税収依存はいつからなり、なぜ他の財源を設けられなかったのか、第6に、地方財政の財政調整制度はどのように形成され、展開してきたのか韓国財政を理解するうえで不可欠なこれらの点を明らかにしていくことが本論文の実証上の課題である。

第4節 時期区分と論文の構成

本論文の叙述に当たっては、韓国財政に関する主な先行研究を踏まえたうえで、戦後韓国財政の展開過程を時期区分し、ほぼその順次にしたがって分析していく。

韓国財政の展開過程に関する時期分析について、車軒權（1991）は²⁹、財政運用と財政制度の関係を中心に、政府樹立初期（1948～1950）、戦乱期（1950～1953）、経済再建期（1954～1961）、経済開発年代期（1962～1980）、転換期（1981～1987）として区分し、さらに経済開発年代期について経済開発初期財政（1962～1966）、開発年代財政（1967～1971）、高度成長期財政（1972～1980）と細かく区分している。

柳漢晟（2002）は³⁰、単純な制度史的観点を排除し、戦後韓国経済の構造的な変遷とそれへ相応する財政の構造的な変遷を財政機能の変化に注目して、財政機能未成立期（1945～1953）、財政機能胎動期（1954～1961）、成長支援財政機能確立期（1962～1971）、成長支援財政機能深化期（1970年代初頭～1980年代初頭）、財政機能転換期（1980年代初頭～1990年代後半）などに区分している。

²⁹ この時期区分に従い、多数の研究者が第6巻を分析しているので、一貫した分析とは言いにくい。車軒權（1991）「財政運用의 概観」韓国開発研究院編『韓国財政40年史第6巻 財政運用의 時代別分析』、1～13頁。この『韓国財政40年史』は全6巻として、第1巻と第2巻は予算資料、第3巻は財政関係法令および政策資料、第4巻と第5巻は財政統計、第6巻は財政運用の時代別分析、第7巻は財政運用の課題別分析になっている。

³⁰ 柳漢晟（2002）『韓国財政史（現代韓国財政의 展開過程）』光教TNS。

一方、韓国の地方財政について、曹京準（1999）は³¹、朝鮮時代から現在までの韓国地方財政に関する膨大な研究をしているが、そのうち「第4編解放後地方財政の展開過程」において、財政激動期（1945～1960）、経済開発・成長期（1960～1995）と区分している。

車鉉權（1984）は³²、政府樹立前後期（1945～1950）、1950年代、高度成長期（1960年代～1970年代）として地方財政を区分している。

日本の研究において川瀬光義（1996）は³³、台湾と韓国、日本の東アジア3ヶ国の地方財政について、比較分析をしており、その際、韓国の地方自治および財政について、地方自治制度に注目して、地方自治制度の成立期として1950年代、地方自治制度の中止の時期として1960年代～1980年代、地方自治制度の復活以降として1980年代後半以降に区分している。

本研究では、以上を踏まえつつ国家財政および地方財政の双方の動向に着目する。戦後現在までの韓国のGDPと財政規模の推移をについて、図0-2をみると、GDP規模は1950年代後半と1980年代前半から急増している。上述した先行研究の時期区分、特に韓国開発研究院と柳の研究はこれに基づいていると思われる。それに対して、財政規模は中央財政や地方財政ともに1960年代半ばと1980年代末を主な画期となっていることがわかる。中央財政と地方財政両方、2つの時期に急増傾向を表している。本研究ではこうした財政の時系列的な推移に基づき、韓国財政形成期（1945～1960年代半ば）、開発財政の展開期（1960年代後半～1980年代後半）、韓国財政の転換期（1990年代～2005年）の3期に時期区分する。

本論文の構成はそうした時期区分に基づき、次のようになる。第1章では韓国財政形成について、1945年～1960年代半ばまでを検討する。具体的分析に当たっては、米軍占領期、政府樹立期、朝鮮戦争後の再建期、開発財政の形成期に小区分し、財政制度の形成、変化、その役割についてみていく。

第2章では1960年代半ばに形成された開発財政の展開について、1960年代後半～1980年代後半までを分析する。この時期は高度成長期を含む時期であり、成長政策に重要な役割を果たした財政投融资の動向にも注目していく。また、開発税制の安定を図った付加価

³¹ 彼は第1編朝鮮期の地方財政の実態と特徴、第2編韓末近代的地方財政の成立過程、第3編日帝下近代地方財政の展開過程、第4編解放後地方財政の展開過程としている。曹京準（1999）『増補版 韓国地方財政史論』裕豊出版社。

³² 車鉉權（1984）『韓国地方財政研究』서울大学校出版部。

³³ 川瀬光義（1996）『台湾・韓国の地方財政』日本経済評論社。

値税制の導入についても検討する。

第3章では公企業と民営化について、同じく3期に分けて、公企業の位置づけおよびその役割を踏まえたうえ、民営化の過程を検討していく。福祉国家化の特徴を財政の視点から論ずるには、たんに1998年の福祉制度改革を見るだけでなく、グローバル化への対応として構造調整プログラムの重要要素となった公企業の民営化の実態を含め、総合的に検討することが不可欠だからである。

第4章では韓国の地方財政について、地方自治と地方財政の構造や役割を踏まえ、地方財政調整制度の位置づけをする。日本の福祉国家財政研究において、地方財政調整制度は、不可欠のシステムをなすものと捉えられており、この点の検討が必要だからである。

第5章では財政の転換過程に着目し、1990年代～2005年までを社会福祉制度の変化に注目しながら、福祉国家財政への移行過程の実態を明らかにする。

図 0-1 財政と政治・経済・社会

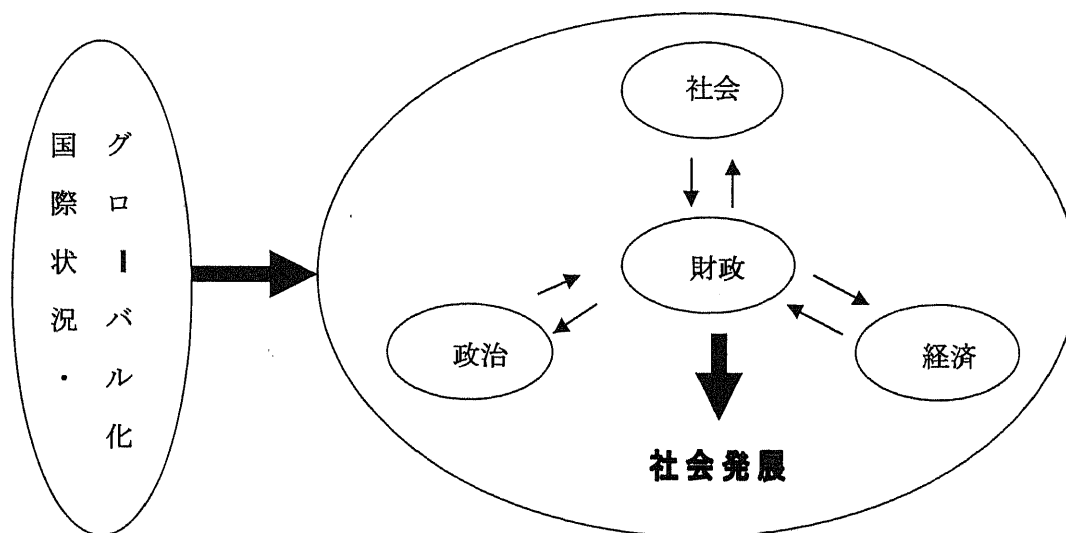


表 0-1 2005 年度中央財政と地方財政

(単位：億ウォン, %)

中央歳出	一般行政	社会開発	経済開発	防衛費	教育費	地方財政交付	その他
1343704 (100)	146072 (10.9)	175205 (13.0)	280605 (20.9)	217405 (16.2)	274380 (20.4)	194845 (14.5)	55191 (4.1)
中央歳入	内国税	交通税	関税	教育税	税外収入	その他	—
1343704 (100)	1018532 (75.8)	114929 (8.6)	76827 (5.7)	39772 (3.0)	36644 (2.7)	57000 (4.2)	—
地方歳出	一般行政	社会開発	経済開発	民防衛	その他	—	—
967640 (100)	156227 (16.1)	385407 (39.8)	317425 (32.8)	18793 (1.9)	89788 (9.3)	—	—
地方歳入	地方税	税外収入	地方交付税	地方譲与金	補填金	補助金	地方債
1190726 (100)	341594 (28.7)	351502 (29.5)	144295 (12.1)	37753 (3.2)	62282 (5.2)	236116 (19.8)	17184 (1.4)

注) 中央財政は一般会計歳出入予算値であり、地方財政は 2004 年度一般会計歳出入決算総計である。

(出所) 企画予算処 (2005) 『予算概要参考資料』, 行政自治部 (2005) 『地方財政年鑑』

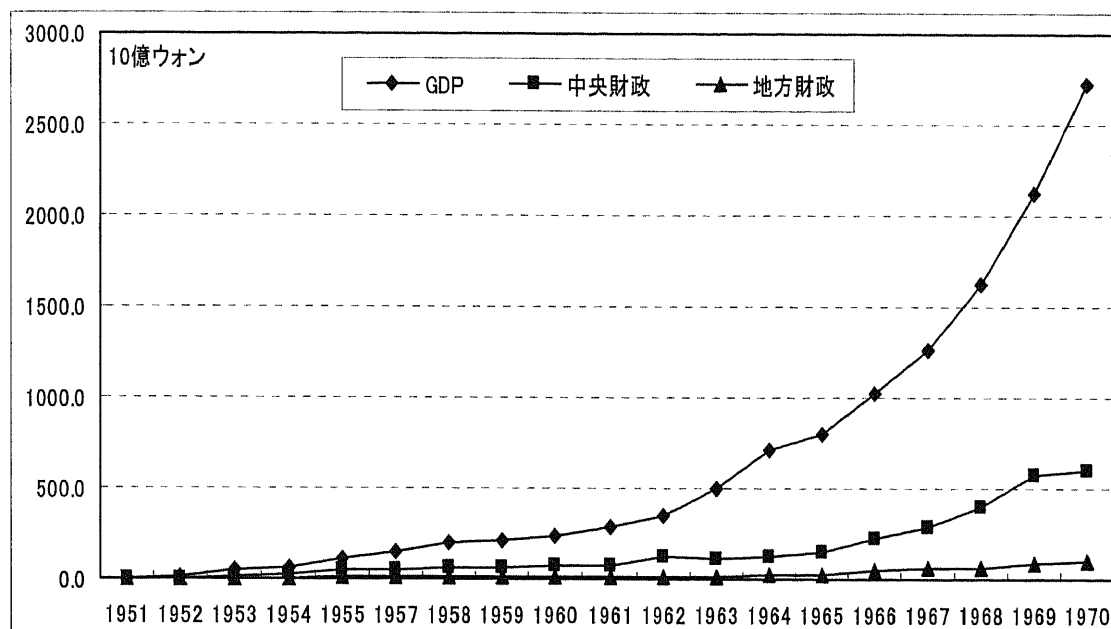
表 0-2 韓国の政府間財政関係 (2004 年度)

中央財政			地方財政		
歳入		歳出	歳入		歳出
120兆1394億		161兆2627億	125兆8435億		82兆1860億
国 税	内国税 94兆316億 (78.3)	地方交付金 (内国税＋ 増額交付金) 14兆4752億 (9.0)	地方交付金 14兆4752億 (11.5)	移 転 財 源 31兆 8205億 (25.3)	一般行政費 13兆4380億 (16.4)
	うち 酒税 2兆5888億 (2.2)	教育財政交付金 (内国税＋ 増額・給料交付金) 18兆2691億 (11.3)	地方譲与金 3兆8489億 (3.1)		社会開発費 37兆6090億 (45.8)
	教育税 4兆2386億 (3.5)	地方譲与金特別会計 3兆8489億 (2.4)	国庫補助金 13兆4964億 (10.7)		経済開発費 28兆707億 (34.2)
	交通税 11兆3649億 (9.5)	教育譲与金特別会計 3兆2403億 (2.0)	地方税 34兆1594億(27.1)	地方負担	民防衛費 1兆7097億 (2.1)
	農漁村 特別税 2兆1813億 (1.8)	地方国庫補助金 13兆4963億 (8.4)	税外収入 56兆3876億(44.8)		支援及びその他 1兆3587億 (1.7)
	関税 7兆4553億 (6.2)	教育費国庫補助金 1780億 (0.1)	地方債 3兆4760億(2.8)		
税外収入 8兆9014億 (2.1)		その他の歳出 (一般行政、 社会開発、 経済開発、 その他) 107兆7569億 (66.8)	教育費特別会計		
			歳入		歳出
			33兆1435億		31兆5573億
			教育交付金 18兆2691億 (55.1)	国庫負担 21兆 6874億 (65.4)	学校費 12兆5681億 (39.8)
			教育譲与金 3兆2403億 (9.8)		特別学校 3853億(1.2)
			教育国庫補助金 1780億(0.5)		教育機関施設 9381億(3.0)
			一般会計 6兆3513億(19.9)	地方負担	給料・厚生 16兆9332億 (53.7)
			教育費特別会計 4兆4764億 (14.5)		その他 7325億 (2.3)

注) 中央財政は予算であり、地方財政は決算純計である

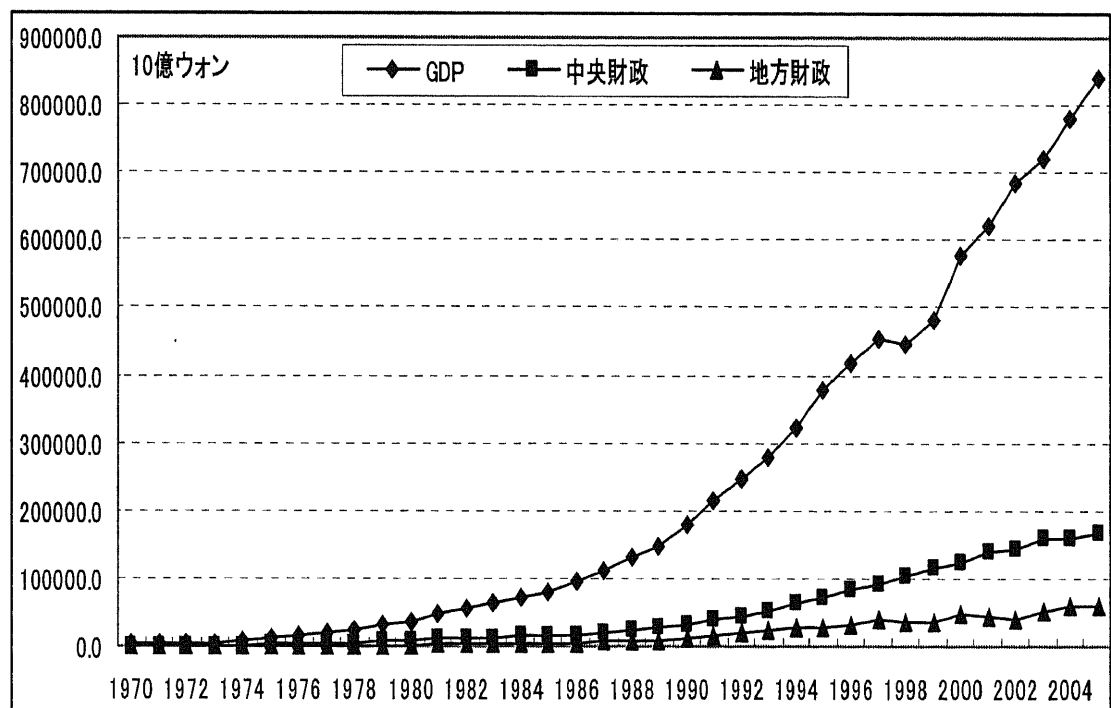
(出所) 企画豫算處 (2005)『予算概要参考資料』, 行政自治部 (2005)『地方財政年鑑』

図 0-2 韓国の財政規模の推移 I (1950～1970)



(出所) 韓国開発研究院 (1991) 『韓国財政 40 年史 第 4 巻』。

図 0-2 韓国の財政規模の推移 II (1970～2005)



(出所) 前掲表, 企画豫算處 (2005) 『予算概要参考資料』, 行政自治部 (2005) 『地方財政年鑑』

第1章 韓国財政の形成

はじめに

本章では、1960年代半ばに形成された現代韓国財政、すなわち、開発財政の形成過程について検討する。その際、韓国的な条件に規定されて形造られる韓国財政の特質を明らかにすることが課題である。

朝鮮半島は1945年8月15日に日本の殖民地統治から解放された。しかし、朝鮮半島は、当時朝鮮半島に駐屯していた日本軍の武装解除のために、アメリカ軍と旧ソ連軍が北緯38度線を基準にして、南と北にそれぞれ占領し、朝鮮は分断された。朝鮮半島はそうした分断体制下で政府樹立までに、南側はアメリカの占領軍下、北側は旧ソ連軍下で統治されることになった³⁴。韓国は1945年8月からこうした3年間の「米軍占領期」をへて1948年8月15日に政府が樹立された。

しかし、朝鮮半島は政治・経済・社会的に混乱が続く状況のもとで、1950年6月に朝鮮戦争が勃発し、3年間の戦争の結果、「休戦線」という新たな軍事分岐線ができて分断体制が引き続くことになった。分断体制は以後の国際的状況、すなわち、アメリカを中心とする資本主義陣営と旧ソ連を中心とする社会主義陣営という冷戦体制のはじまりであった。また、その分断体制は韓国における様々な面で影響を及ぼすことになる。そうした混乱が続くなかで、1960年代に入ってから軍事政権によって、経済開発計画に基づいた開発体制が整備されていくことになる。

本章では、以上のような国際的背景を念頭に置きながら、戦後から現代韓国財政の形成過程について、政治・社会・経済的な背景を踏まえながら、1960年代半ば以前の韓国財政の展開に注目して追跡していく³⁵。次に現代韓国財政の形成過程について、開発財政という制度整備に着目し、その実態を検討する。分析の際には、米軍政下の財政期（1945.8.15～1948.8.15）、韓国政府樹立から1950年代の財政（1948.8.15～1960）、開発財政の形成（1960年代半ば）というよう3つの時期に小区分する³⁶。

³⁴ 申相俊（1997）『米軍政期の南韓行政体制』韓国福祉行政研究所，1～34頁。

³⁵ この時期についての先行研究は次のようである。李昌世（1965）『韓国財政の近代化過程』博英社，金明潤（1967）『韓国財政の構造』高麗大学校出版部，金基台・鄭載喆・李載殷編（1994）『韓国財政論』法文社，71～117頁，裴永穆（2002）『韓国金融史 1876-1959』図書出版開新，338～385頁。

³⁶ 戦後から1960年代以前についての時期区分は、朝鮮戦争（1950.6.25～1953.7.27）を画期として米軍政期、政府樹立から朝鮮戦争以前、朝鮮戦争以後から経済開発以前と区分している。しかし、本稿では、

第1節 米軍政下の財政

(1) 社会経済的状況と占領体制

日本の敗戦後、朝鮮半島は植民地統治からの解放と同時に南北に分断され、まず植民地時代の社会秩序や経済基盤が分断されたことから混乱がはじまった。解放と分断は、従来の再生産メカニズムの崩壊による経済活動の破綻、それに伴う物資不足、戦後のハイパーインフレ、帰国国民による人口激増と失業増大、共産主義と民族主義との政治的な理念対立など社会的、経済的、政治的な全部門が不安定であったといっても過言ではない。

当時の状況について表 1-1 で確認できる。まず、人口が激増したことがわかる。それは約 3 年間（1945 年 10 月～1948 年 8 月）で約 216 万 6 千人にのぼる急増であった。その内訳は分断による生活の厳しさにより北から南への「越南民」が約 62 万 2 千人、主に日本や中国などの海外で生活していた「海外帰還」が約 154 万 4 千人であった³⁷。

そうした人口の流入によって失業者も増えつつあるものの、1946 年 11 月の失業者は 110 万人を上回っている。この失業者数の 57.8%である 63 万 7 千人が人口流入によるものであった。失業者が増えた原因は、前述したように解放と同時の分断による人口流入や経済基盤の分割、会社の廃業や休業などである。そのうち後者の原因は原料不足であった。すなわち、植民地時代に主な原料は日本や北側へ依存していたものの、解放と分断によってそのルートは完全に断ち切られたからである³⁸。

こうした人口激増と失業、物資不足に加え、物価が急騰した。植民地時代の戦時経済統制の崩壊と社会経済的な不安定の中で通貨増発によってインフレーションがもたらされたのである。1945 年 12 月の物価はその 3 ヶ月前に比べ 150%上がったが、1947 年のそれは 1218%まで急騰した。当時の米軍政当局は 1946 年 5 月「中央物価行政処」を設置するなど物価安定を試みたものの、その成果はほとんど出なかった。むしろ米穀自由市場の開設や通貨増発によってインフレをさらに激化させた。

一方、社会的・政治的には分断による左右の対立が激化した。左派は解放と同時に 1945

戦時財政構造による財政の膨張はあったが、韓国財政の画期として変化がみえるのは 1960 年代半ばであるとしている。

³⁷ 当時の人口の推計は発表された推定で、非公式的な人口流入はそれを大幅に上回るといわれている。さらにこの期間中引揚げの日本人を含めると社会的な移動は多くなる。申相俊（1997）『前掲書』、534 頁。

³⁸ 李大根（2002）『解放後 1950 年代의 經濟』三星經濟研究所、141-147 頁。

年 8 月 17 日に「建国準備委員会」を組織し、各地方組織として約 145 個の「人民委員会」を立ち上げ主導権を握ろうとした。同年 9 月 8 日から米軍の進駐に伴い、占領軍は左派の組織を認めず、後から帰還した右派の指導者達には協力的な姿勢をとることになる。

他方、社会的な不安定をみると、約 3 年間でデモが 602 件起き、その内訳は左右の対立は 101 件、米軍政に対してのデモは 298 件、食糧不足について 103 件、日本人や親日派について 71 件、その他で 26 件であった。すなわち、社会不満の半分は米軍政に対してのものであり、これと左右対立によるものを合わせて 67% であったことがわかる³⁹。米軍政当局は左右について表面的には中立の姿勢を維持しながら、経済的な安定より社会的な安定のための治安や司法を優先したことが推測できる。つまり政治的には民主化へ、社会的には安定化を目指したとみえる。

こうした米軍占領下の統治は「駐韓米軍司令部 (HQ USAFIK)」の「駐韓米軍政庁 (USAMGIK)」によってなされた⁴⁰。統治機構とそれへの人員はとりあえず朝鮮総督府の機構と職員をそのまま受け入れたものの、頻繁に改編された。その後 1947 年 6 月から米軍政庁を「南朝鮮過渡政府」へ改称して機構拡大し、翌年 8 月の韓国政府樹立をまつことになる。

1945 年 10 月の「米軍政庁」の統治機構は、朝鮮総督府の体制を若干修正しただけでほとんどを受け入れた⁴¹。予算関係も財務局で担当し、会計年度も同じく、毎年 4 月から翌年 3 月までにした。こうした軍政庁の政策決定過程は、アメリカ本国の「三省調整委員会」で政策樹立・審議・決定後、国務省へ送り、また国務省は大統領に報告する。大統領は国連軍太平洋総司令部に指示し、それが駐韓米軍の軍政庁まで下達する方式になるが、実際は太平洋総司令部や駐韓米軍司令部に多くの裁量権が与えられた。1947 年 5 月の過渡政府の樹立により、韓国人の参加で統治した。もちろん当時権限や責任は軍政庁にあった。

そうした米軍政庁の統治理念は、政治的民主主義、自由市場経済、社会安定であった。

³⁹ 韓国精神文化研究院編 (1998) 『韓国現代史의再認識 1. 解放政局과美蘇軍政』 오름, 153 頁。

⁴⁰ 米軍政は 1945 年 9 月 7 日の太平洋米軍総司令部布告第 1 号により、翌日米軍第 24 軍団が韓国に上陸してはじまった。最初は 1945 年 8 月 28 日に「駐韓米軍・軍政庁 (USAFIK: United States of Army Forces in Korea-Military Government)」を設置して準備をしてから統治を行い、その後 1946 年 1 月 4 日に「駐韓米軍政庁 (USAMGIK: United States of Army Military Government in Korea)」へ改変拡大され本格的な米軍政が行われる (G.H.Q., U.S. Army Forces, Pacific, *Proclamation No. 1 and No. 2*, Office of the Commanding General, Yokohama, Japan, 7 September 1945, and HQ USAFIK, Appointment No. 2, OMG, 28 September 1945, and HQ USAMGIK, Appointment No. 71, OMG, 19 February 1946)。

⁴¹ 米軍政期統治組織や行政体制については次の文献を参照してほしい。

金錫俊 (1996) 『美軍政時代와國家와行政』 梨花女子大學校出版部, 申相俊 (1997) 『前掲書』 韓国福祉行政研究所, 趙基安 (2003) 『美軍政期의政治行政體制』 아람。

すなわち、韓国にアメリカ式の民主主義を普及させようとした。実際に韓国人による過渡政府や過渡議会を作った。そして米穀自由市場の設置、農地改革である自作農政策により資本主義に基づく経済体制の構築を図った。社会的な混乱や物資不足から膨大な援助提供と救護活動、衛生政策、食糧および物価の統制を行った。

以上のような解放と同時に分断された韓国における米軍占領というのは、朝鮮半島の経済基盤の分割を意味し、植民地的遺産の清算問題の先送り、独立国家や自立経済の基盤構築においてアメリカへの依存などの意味を持つものであった⁴²。

では、以上のような混乱期の米軍政統治は財政の面でどのように反映されたのかについて、まず当時の韓国財政の外側に位置していた経済援助から検討していく。

(2) 米軍政下の財政

米軍政の開始とともに、アメリカからの経済援助がはじまった。具体的内容を表 1-2 でみると、当時の経済援助は 3 つに分けられる⁴³。第 1 に「占領地域行政救護援助」(GARIOA: Government and Relief in Occupied Area) である。これは戦後植民地であった地域の救護のための援助として、占領地域の食糧不足や疾病駆除のための緊急救護物資、すなわち、食料品、衣類、医薬品、燃料、石油などが主な援助品である。第 2 に「占領地域経済復興援助」(EROA: Economic Rehabilitation in Occupied Area) である。これは救護援助に含まれているが、緊急経済復興のための援助として鉄鉱石、綿花、建築資材、化学薬品などの原資財が主な内容である。第 3 に財政借款として「海外清算委員会借款」(OFLC: Office of the Foreign Liquidation Commissioner) である。アメリカの海外清算委員会から 1946 年 8 月に、韓国および日本で米軍が保有した施設の内 2500 万ドルを韓国へ、3000 万ドルを日本へ配分したものだったが、韓国政府の成立までに米軍政がそのまま引き受け、年利 2.5% で 20 年間分割償還の借款である。GARIOA・EROA 援助は 1945 年から 1948 年まで約 409 百万ドル、OFLC 借款が 1947 年に約 25 百万ドルであった。援助の内訳をみると、食料品が 41.6%、農業用品が 18.8%、被服類が 10.2%、固体燃料が 8.1%、その他である。つまり、膨大な援助は米軍政期韓国財政の根幹を支えたにもかかわらず、財政

⁴² 解放の経済史的意義について、分断による統一国民経済建設の失敗、植民地期の南農北工体制による経済基盤の分割、資本主義体制と社会主義体制の周辺としての編入などが指摘されている。李大根 (2002) 『前掲書』, 34-41 頁。

⁴³ 李大根 (2002) 『前掲書』, 67-70 頁。

とは別に運用され、内容的には原材料も含まれていたが、どちらかと言えば、消費財中心の援助であったことがわかる。

それでは次に、政府財政はどのように運用されたのかについて触れてみたい⁴⁴。米軍政下の財政について、まず予算編成からみると、従前の「朝鮮総督府特別会計」を廃止して予算編成をしたが、朝鮮総督府の方式をそのまま維持した予算編成および執行、また会計年度も毎年4月から翌年3月までの編成であった。

その内容について、まず歳入面からみると、表1-3によると、租税収入が非常に低い割合にとどまっていることがわかる。すなわち、1946年の税収は6.2%から1948年15.3%まで急増したものの、歳入の2割にも到達していない。また税収の直間比率について、表1-4をみると、1945年後半は間接税が多くを占めていたのが、戦後米軍政期になってから変わったことも確認できる。たとえば、1945年後半期の直間比率は41.3%対58.7%であったのが、1946年のそれは62.7%対37.3%と急変された。また、税目は複雑であり、直接税である所得税、地稅、臨時利得税等、間接税である酒税、遊興飲食税等が中心となっている。引き続き表1-3から歳入の内訳をみると、従来と同じく最大の収入源は官業および官有財産収入であり、歳入の5割をさらに上回り、1947年のそれは56.9%を占めている。また、借入金が多くを占めており、1946年の32.1%から1948年27%までと約30%の水準となっている。

次に、歳出をみると、表1-3によると、官業費や治安費が多くを占めており、他方、産業行政費は1946年の16.6%から1948年のそれは9.4%まで急減している。また中央行政費は増えつつある反面、地方行政費は1946年の16%から1948年の3.9%までに激減している。これに対して、文教厚生費の内訳をみると、文教費の伸びが著しいことを確認できる。

以上のことから米軍政下の財政の特徴は、第1に、戦後人口と資産の急激な移動、経済の混乱による税収の不足から、官業収入に依存する赤字予算を編成したことが判明する。その財政赤字の不足分について、当時の経済混乱とハイパーインフレにより公債発行ができない状況であり、朝鮮銀行からの借入金、すなわち、中央銀行による通貨増発によって解決される財政運用が行われたことが確認できる。この背景には、あくまでも占領地域でアメリカ側が財政負担を負わないようにしたことがあると考えられる。第2に、産業行政費の減少である。それは米軍政当局が人為的な経済介入および経済復興の道を選ばず、結

⁴⁴ 韓国産業銀行調査部（1955）『韓国産業経済10年史』，359～360頁。

果として自由放任的な政策となったものである。第3に、治安費や文教厚生費の増加によって、民主主義体制を目指して政治的・社会的な混乱を抑制し安定させようとしたことが確認できる。最後に、財政には反映されていないものの、消費財を中心とした海外援助が米軍政下の財政を裏で支えたのである。

第2節 政府樹立と援助財政

(1) 政府の樹立および財政の制度整備

ここでは韓国政府樹立から朝鮮戦争以前までの独立国家としての韓国財政の制度整備およびその展開について歴史的な動きを検討する。分析の視点は、米軍政期の財政からどのような変化があったのか、またはどのような共通点や相違点があるのかを検討することである。まず憲法および財政制度の整備、当時の社会経済的状況を踏まえながら、当該期における財政の展開をみていく。

1948年8月15日に韓国政府の樹立後、韓国は独立国家としての地位をもつことになった。それは当時の朝鮮半島の人々の意思とは関係なく、1947年11月14日第2次国連総会で、朝鮮半島の分断体制を認めたままに韓国の独立問題が決議された結果である⁴⁵。また翌年国連の決議（1948.12.12）では占領軍の撤収が決められたので、駐韓米軍の戦闘部隊は1949年6月30日までに韓国から撤退しなければならなかった。そこで、韓国政府とアメリカ政府の間では「財政および財産に関する協定」が1948年9月11日と1950年1月17日に結ばれ、米軍政下から韓国政府へ財政および財産が移譲された。また1948年12月10日には「韓米援助協定」を結んだのである。

韓国は1948年5月10日に朝鮮半島の38°線以南、「南韓」の単独総選挙により人口比例（10万人に1人）で198名を選出し、任期2年の単院制の国会が開設され、1948年7月17日の韓国「制定憲法」の公布からはじまり、様々な制度整備を行うことになる。まず憲法に基づく財政規定は次のようである⁴⁶。第1に、租税法律主義（第90条）、第2に、

⁴⁵ 朝鮮半島の独立問題は、1945年12月21日の米・英・ソによる「モスクワ3外相会議」に基づき、当時の占領軍であった米・ソの間に1946年1月16日～30日まで総8回の「予備会談」、「第1次米・ソ共同委員会」は同年3月20日～5月8日まで総16回の会議が決裂、「第2次米・ソ共同委員会」は1947年5月22日～10月18日までの会議も結論を出せなかったまま決裂、結局国連総が会議できめることになった。

⁴⁶ 米軍政下で「制憲國會」後、約67日間で憲法を制定公布した。そうした憲法は緊急に制定したものの、

予算案の編成・審議・議決・決定（第 41 条，第 91 条①，第 94 条），国債の募集（第 92 条），第 3 に，決算原則（第 95 条），第 4 に，予算の継続費や予算増額・予備費（第 91 条②③，第 93 条）などを規定し，その他に財産権保障（第 15 条），教育および勤労 3 権（第 16 条，第 17 条，第 18 条），生活無能力者保護（第 19 条），地方自治制度（第 96 条，第 97 条）などの国民の基本権や地方自治に関する規定が置かれた。また同年 10 月 2 に制定された国会法では各常任委員会からの予算案の予備審査を総合審査ができるように財政経済委員会が設置されることになる。これらの結果形式的には財政民主主義の制度が整えられた⁴⁷。そうしたことによって韓国ではじめて予算が国会に提出され，審議および議決される現代的な予算制度が確立された。

しかし，そうした憲法の財政規定をうけて具体的な制度や手続を定める「財政法」は，朝鮮戦争中の，1951 年 9 月 24 日に制定・公布されることになった。財政法は戦争中の混乱のなかで戦時経費の調達という要請から緊急に作成され，当時日本の財政法をモデルにしたものであった⁴⁸。

一方，1948 年 11 月 4 日に政府行政機構の公布によって，米軍政下の過渡政府の 13 部 6 処は 11 部 4 処へ再編された⁴⁹。従前の警務部は内務部の傘下に含まれ，運輸部は交通部へ，保健厚生部と労働部は社会部へ，統衛部は国防部へ変わるなど，名称変更および統合，新設があった。そのなかで財政と関係するところは，まず新設された企画処の予算局で予算を担当することになった。すなわち，予算編成に関する事務が財務部から企画処へ移管された。

しかし，1954 年 11 月 27 日に第 2 次憲法改正によって，国務総理制の廃止に伴い予算局は財務部へ戻すことになった。財務部は米軍政下の 7 局から縮小して 5 局を置くことになった。すなわち，理財局，司税局，会計局，税関局，専売局がそれであり，予算以外に

一般の法学者に依存し，緊急に作ったので，その後憲法改正が続くことになる。大韓民國（1948）『制定憲法』，韓国精神文化研究院編（1998）『韓国現代史의再認識 2. 政府樹立과制憲國會』오름，241-288 頁。

⁴⁷ 財政民主主義の制度は憲法の財政規定や財政の法的規定に基づく 4 原則を指す。すなわち，租税法律主義，予算の審議・承認の原則，決算の審議・予算執行監督の原則，下院優越の原則がそれである。詳しいことは次を参照してほしい。金澤史男編（2005）『前掲書』，30-48 頁。林 健久（2002）『財政学講義（第 3 版）』東京大学出版会，9-17 頁。

⁴⁸ 李昌世（1965）『韓国財政의近代化過程』博英社，224-232 頁。

⁴⁹ 米軍政下は 1947 年 9 月に 13 部 6 処の構成，すなわち，文教部，司法部，警務部，農務部，商務部，財務部，保健厚生部，公報部，統衛部，通信部，運輸部，土木部，労働部，人事行政処，食糧行政処，物価行政処，庶務処，外務処，管財処などである。韓国政府樹立直後は 11 部 4 処の構成，すなわち，内務部，文教部，法務部，農林部，商工部，財務部，国防部，通信部，交通部，社会部，外務部，総務処，公報処，法制処，企劃処などである。

税制、会計、関税、専売なども主管した。また、新設の内務部の地方局で地方行政を担当し、地方行政区域は1市、9道、14府、133郡、1島、7邑、1456面に区分されたのである。

こうした再編によっても樹立直後の韓国政府機構は従来の体制を引き続いたのが多くみられたのが実態である。また中央集権行財政も従来とあまり変わらないまま、米軍政から韓国政府へと政権だけが変わり、縮小移管されたと見ることができる。とはいえ韓国政府は米軍政期とは違い、新たに経済開発を図ることになる。

次に当時の社会経済的状況を簡単に触れてから財政の動向について検討する。

(2) 政府樹立直後の財政

韓国政府は1948年9月末に米軍政下の予算を清算し、10月から翌年3月末までの6ヶ月分の予算編成を行い、1949年から会計年度は同年4月1日から翌年3月31日までにして以後続くことになる。

韓国政府樹立と同時に直面した問題は、何よりも最優先的にハイパーインフレを収め、経済安定を図ることであった。もちろんその安定によって経済開発の前提が整うという考えである。前述したように、インフレの原因が赤字財政を埋めるための通貨増発に起因するものであったので、韓国政府が財政面で歳出の抑制および歳入の増加させる一般会計の健全財政主義を取らざるを得なくなったのである。

これに加え、1948年12月10日の「韓米援助協定」は、援助の第1の原則を均衡予算とした。この協定ではアメリカからの「経済復興援助」(ECA: Economic Cooperation Administration)として前文および12個条の内容のなかに条件を付けている⁵⁰。すなわち、第1に、協定第2条では、まず予算均衡を図り、通貨発行および公私信用の統制、為替取引および貿易の統制、韓国通貨に対する為替を策定、穀物の収集および配給制度の継続・維持、韓国での外国人の投資促進および貿易活動の認定、韓国の輸出産業育成、政府所有の生産施設および財産を運営または処理など8つの原則が義務付けられた。第2に、アメリカの援助関係者についての外交特権および免除の付与、援助計画に関する記録保存および管理・運営機関設置(協定第3条)、輸出入計画を進行させることとされた(協定第4

⁵⁰ ECA援助はマーシャルプランに伴う韓国への適用であった。韓国開発研究院編(1995)『韓国経済半世紀 政策資料集』, 86-91頁。

条)。第 3 に、援助物資の販売代金は特別勘定で韓国通貨に換算した金額を預金し、合議により支出するとされた(協定第 5 条)。そうした特別勘定は「対充資金」(いわゆる見返り資金)として財政収入の主な財源になった。

こうした健全財政を企図したにもかかわらず、財政赤字による借入金への依存は続いた。それには社会的に米軍政下と変わらず、社会は不安定のまま様々な面で混乱が続いたことも影響していた。具体的には、1948 年 4 月 3 日から 12 月末までの「済州島の武装暴動」、同年 10 月 19 日から 10 月末までの「麗水・順川武装暴動」などが起こり、約 104 億圓の借入金による支出があった⁵¹。

一方で、米軍政の下で成果を上げなかった農地改革が 1950 年 3 月から韓国政府により実行に移された。しかし、まもなく同年 6 月の朝鮮戦争の勃発で中断し、戦時中および戦後にも農地改革は継続され、地主小作農制度から自作農制度への転換が図られたが、あまり効果はなかった。それでも、財政面では農地改革特別会計が新設されて財政収入源の 1 つとして運用され、1950 年から 1960 年まで 100 億圓の収入を収めた。

他方で、1950 年 3 月 4 日、韓米の合議による「経済安定 15 原則」に基づいた財政安定化が図られることになった。その内容は⁵²、第 1 に財政および金融の健全化、第 2 に緊縮財政、税制改革、政府収入の増大、第 3 に地方行政の健全化、生活必需品への物価統制およびその他であった。

では、そうした健全財政や財政安定化政策への試みは実際どのように具体化されたのかについて、表 1-5 をみていく。まず歳入を見ると、第 1 に、米軍占領下の最大の収入は官業収入であったが、政府樹立後、借入金が従前 3 割前後(表 1-3)から 1949 年 49.6%、1950 年 61.5%と急増されたことが確認できる。それには財政赤字の解消手段として中央銀行からの借入金であったので、インフレを余儀なくされたのである。

第 2 に、一般会計と特別会計に分け、一般会計を中心とした予算編成が行われるようになった。米軍占領下の官業は特別会計(交通・通信・管財庁・放送・専売・外資など)で扱われたが、純収入は特別会計転入の 1 つとして一般会計に入れて編成された。その規模は官有財産と合わせると、1949 年に 21.8%の割合を占めており、主な財政収入源となっている。

第 3 に、税収および印紙収入は税制改革委員会が 1948 年 9 月 28 に発足し、インフレや

⁵¹ 韓国産業銀行調査部(1955)『前掲書』, 364~366 頁。

⁵² 韓国開発研究院編(1995)『前掲書』, 115-116 頁。

消費の抑制、課税対象の拡大、高所得者への重課、税制の簡素化という目標を挙げながら、税制の全面的な改革を推進した。にもかかわらず税収および印紙収入の歳入に占める比率は従来とほぼ同じ 15.8%の水準にとどまっている。税収の直・間比率の場合、表 1-6 によると、1949 年のそれは直接税 43.4%に対して間接税は 56.6%を占め、以前と比べ間接税中心の税制への傾向がみられる。

第 4 に、1949 年からわずかではあるが、援助資金を財政へ反映させたことも従来とは異なる点であり、財政の安定を試みていることがわかる。

歳入面の変化に対して歳出面をみると、表 1-5 によると、まず第 1 に、財政の膨張が著しい。1949 年度の財政規模は約 9 億 1 千万圓であるが、前年度と比べ 2.6 倍も増加している⁵³。米軍政期から膨張傾向がみえる。第 2 に、そうした財政膨張は防衛費、司法・警察費、産業経済費によることが確認できる。左右両派の対立や暴動によって社会的不安が続いているので、米軍政期の同じく治安維持関係、特に防衛費が最大の支出項目になっている。防衛費の増加は韓国の政府樹立後まもなく駐韓米軍の撤収が決まられたので、防衛費の増加をもたらしたと考えられる。

このように韓国政府は、インフレを抑制して経済安定という問題とともに、外圧からの健全財政、内圧からの経済開発への要求について、一般会計と特別会計に分けて財政を運用した。一般会計の健全財政を試み、支出を抑制し、間接税の増税や援助収入の特別会計による管理運営などの歳入増加を図ったのである。

しかし、財政緊縮によって安定への成果をかなりの程度あげたにもかかわらず、1950 年 6 月 25 日朝鮮戦争の勃発により財政は戦時財政へ転換しなければならなかった。次に戦時財政について触れてみる。

(3) 朝鮮戦争下の戦時財政

朝鮮戦争は 1950 年 6 月 25 日に勃発してから、1953 年 7 月 27 日の休戦成立まで 3 年 1 ヶ月間続いた。その結果、韓国政府樹立後健全財政を目標とした財政安定化への努力はその基盤を全て失い、挫折せざるを得なくなった。それはこれまでの安定化の歩みを逆戻り

⁵³ 各表の貨幣単位は圓、圓、ウォンで異なるが、朝鮮戦争中の 1953 年 2 月 15 日に第 1 次通貨改革によるものである。それは従前の 100 圓に対して新通貨単位 1 圓に交換、すなわち、1 圓=100 圓の額面切下げした。その後軍事政権の下で、1962 年 6 月 10 日に第 2 次通貨改革が行い、1 圓（ウォン）=10 圓の額面切下げして現在まで至る。

させることになった。

朝鮮戦争によって、国土および産業施設の破壊、死亡者や行方不明者などによる経済社会的な混乱は想像を超えるものであった。具体的に表 1-7 をみると、約 3 年間の産業部門別の被害額は 4106 億圓になり、その額は戦時財政で膨張した 1953 年の財政規模 633 億圓の 6.5 倍、同年 GNP 規模 2297.3 億圓の 1.8 倍になる膨大な被害であった。その内訳のみると、住宅の被害が 39.3% として最大の割合を占めており、教育施設や民間産業部門がそれぞれ 2 割を占めている。

また、人命被害も民間人や軍人・警官を合わせて 199 万人の死傷者が出た。その内戦争による負傷者の数が約 95 万人で被害者の 47.7% を占めており、戦死および死亡者が約 48 万人で 23.8%、行方不明者も 17.7% を占める膨大なものであった。一方、戦費調達のための通貨増発で再び物価急騰が始まった。表 1-1 によると、政府樹立後安定化の傾向が再びハイパーインフレになったことが確認できる。

そうした戦争によって韓国財政はどのように戦時財政および戦時税制へ転換したのかを表 1-5 をみながら検討する。まず第 1 に、財政規模の莫大な膨張であり、それは当然のことながら戦費調達による防衛費の規模や割合の拡大によるものであった。財政規模は 1950 年度から前年度比で毎年約 3 倍も増加した。4 年間を比較すると、1949 年の財政規模は 9.1 億圓だったのに対して、1953 年には 632.7 億圓となり、70 倍に至る莫大な膨張であったことが確認できる。防衛費は、戦時中歳出の 5 割をさらに上回り、その規模は 1950 年度で前年度比が 5 倍を上回っている。戦争勃発直後、「6.25 事変収拾緊急予算」が編成され、主には軍事費へ充当され、救護や治安費として支出された。その後も 7 回に至る追加更正予算が編成され軍事費や戦災復旧費として支出が続けられた。それらの財源は借入金によるもので、通貨増発が行われ、インフレとの悪循環を引き起こすことになった。これに対処するため戦時中にもかかわらず一方で財政緊縮が試みられた。防衛費以外の支出は極力抑制されたのである。

第 2 に注目されるのは、1951 年度からは軍事費を一般会計から分離し、「6.25 事変収拾費特別会計」が新設されたことである。1951 年度には 24.5 億圓が支出され、1952 年度と 1953 年度には 7827.5 億圓、452.5 億圓が支出された⁵⁴。その財源としては借入金をやめ、戦時中のインフレ抑制のために国債発行や一般会計からの転入金で賄うことになる。国債は 1951 年に 4 億圓、1952 年に 12 億圓、1953 年に 20 億圓で総計 36 億圓が発行され戦

⁵⁴ 韓国産業銀行調査部（1955）『前掲書』，376～392 頁。

費財源になった。

第 3 に、戦時中に税収の増加が著しいことである。1951 年の税収は、前年度の歳入に対する税収の割合 17%をはるかに超え、歳入の約 6 割を占めており、その後も 4 割前後を占める急ぶりだったのがわかる。そうした税収の急増は戦費調達のための緊急税制改革によるものであった。政府は戦争勃発から 5 ヶ月後、1950 年 11 月 30 日に「租税臨時増徴法」や「地税法」を制定公布した。まず「租税臨時増徴法」は当時の 10 種の租税に対してその税率を 4~100%を臨時増徴したのである⁵⁵。また「地税法」は戦争の被害が都市に比べ少ない地域、すなわち、農林水産地域で徴税するために従来の賃貸価格から土地収益を課税標準としたことである。

また 1951 年 1 月 1 日には「租税特例法」による改革や同年 9 月 25 日には地税を廃止して「臨時土地収得税法」を公布して戦時増税へ拍車をかけた。租税特例法は所得税率の分類所得課税し、累進税率を適用して 40~75%に引上げ、法人税も累進課税して 15~75%に引上げるとともに、認定課税制度を適用した。間接税である営業税・物品税・遊興飲食税・酒税・入場税にも認定課税制度を採用した。他方「臨時土地収得税法」による措置は糧穀関係支出によるインフレ抑制、戦時中の軍糧米および官需穀物の確保のために導入された。具体的内容は、土地について農家土地と非農家土地に分け、農家土地のうち田んぼは収穫量を課税標準にして 15~28%の累進課税、畑は土地所得を課税標準にして 25~70%の累進課税をする一方、非農家土地は賃貸価格を課税標準にして 12%の比例課税を適用した。こうした土地収得税収入は、表 1-6 によると、1951 年に 8.4 億円、1952 年に 29.4 億円、1953 年に 61.8 億円に上がり、戦時中総税収の年平均 26%割合を占めた。これに対して、所得税収の割合は 1951 年に 14.2%、1952 年に 11.6%、1953 年に 13.9%にとどまっていた。このように土地収得税は戦時中の最大の税収源として成果を上げており、所得税収を大幅に超えながら税収増大に寄与したのである。

第 4 に、戦時中の 1951 年 9 月 24 日に財政の具体的な制度や手続を定める「財政法」が制定・公布され、さらに同年 4 月には「臨時地方分与税法」が公布されたことである。財政法は戦時財政の戦費を調達するために制定されたものではあったが、韓国政府樹立から 3 年を経て憲法に基づく財政民主主義の具体的な制度ができたことと位置づけることができる。

また「臨時地方分与税法」は戦時中の地方財政を調整する目的で導入され、翌年 9 月 12

⁵⁵ 増徴の対象の税は所得税率の 5%を引上げ、地税率の 50%を引上げ、営業税率・通行税率・物品税率・遊興飲食税率の 100%を引上げ、酒税は元の本税とは別に酒代の 15%を付加、入場税率・鉦税率・電気ガス税率の 50%を引上げる増税であった。

日には「地方分与税法」が公布されることになった。地方分与税は、戦費調達のために国家財政へ財源を集中することによって、生じる地方の財源減少および地方間財政の格差を調整する制度として導入された。臨時地方分与税は普通分与税と特別分与税があり、地税営業税の 13.39～34.68%を普通地方分与税の財源として地方へ分与する。その分与の 26%の額が特別分与税である。地方分与税は非農家地へ土地収得税および営業税の 15%を普通分与税とし、普通分与税額の 40%を特別分与税とした。

以上のような戦時財政においては、防衛費が急増して歳出の 50%を大幅に上回り、結局韓国財政全体の膨張を導くことになった。反面、戦費調達のために戦時中に税制改革が実行され、朝鮮銀行からの借入れが停止され、公債発行の手段がとられるようになった。また、通貨膨張およびハイパーインフレを抑制するため防衛費以外の財政緊縮が図られた。戦時財政を支える租税の増徴、内政面の圧縮のもとで地方財政の最小限の行政サービス水準の確保という特有の必要性を背景として財政法や地方調整制度が整備されることになったと考えられる。

第 3 節 戦後経済復旧下の援助財政

以上のような朝鮮戦争後、1953 年 12 月 1 日韓米合同経済委員会によって、「経済再建と財政安定計画に関する合同経済委員会協約」が結ばれ、経済再建および財政安定政策が実施された⁵⁶。その主な内容をみると、産業の復興再建、インフレ抑制、財政安定の維持を目的にあげながら、第 1 に、経済復旧のための再建投資は財政安定計画に合致させ、財政支出の調節や歳入の増大、およびインフレ抑制を図る。第 2 に、援助物資は為替を 1 ドル対 180 圓に決め、「対充資金」（見返り資金）を積立てて特別会計で管理し、再建投資や戦乱収拾費、同委員会と合意された目的に支出する⁵⁷。第 3 に、対充資金の貸付以外には政府や民間金融機関の融資増加限度額を 50 億圓へ制限する。このように、戦後韓国経済や財政で最優先されたのは戦災復旧、経済復旧および安定、財政安定であった。

上記のような計画の資金源である援助について、表 1-2 をみると、米軍占領の下で剰余

⁵⁶ 休戦直前の 1953 年 4 月アメリカのタスカ（Henry J. Tasca）使節団による援助計画、すなわち、軍事援助、救護援助、経済再建援助を内容にして、翌年から 3 年間 883 百万ドルの援助計画を報告した。また休戦直後の同年 10 月 12 日ワルド（H.P. Wald）使節団による韓国税制に関する勧告案が出され、その後経済再建や負担の公平性を目的とした税制改革を行った。

⁵⁷ 援助物資は当初 1 ドル＝180 圓だったのが、1955 年 8 月から 1 ドル＝500 圓になる。

農産物および消費財を中心とした「占領地域救護援助」(GARIOA-EROA)が中心となり、さらに政府樹立後の経済安定のための「アメリカの経済協調処」(ECA: Economic Cooperation Administration)からの経済復興援助が加わり、この期間中に合計約 55.1 億ドルが援助された。ところが韓国経済や財政の安定化へ入る寸前に朝鮮戦争が勃発し、ECA-SEC (Supplies for Economic Cooperation) 援助は引き続くことになり、国連から「国連救護援助」(UNCACK-CRIK: United Nations Civil Assistance Command in Korea-Civil Relief in Korea), 「国連韓国再建団」(UNKRA: United Nations Korea Reconstruction Agency)の援助も加わって、1950年から1953年まで4年間に52.1億ドルの援助があった。休戦後も経済再建や安定を目的として、「国連韓国再建団」(UNKRA)援助が引き続き、前述した「韓米合同経済委員会」の協約によって、「アメリカの対外活動処」(後で1955年から国際協調処, FOA-ICA: Foreign Operation Administration-International Cooperation Administration)の援助、アメリカからの「剰余農産物援助」(PL480: Public Law 480)で1954年から8年間に渡り208.8億ドルの援助を受けた。こうした17年間の援助は約316億ドルに至る。こうした膨大な援助の内容をみると、施設財で19%, 消費財で81%を占める。

また単年度を基準に比べると、1954年度の援助資金15.4億ドルは対GDP比で4.2%を占める一方、歳入の18.8%を占めるような収入であったことから⁵⁸、当時の韓国としてはなくてはならない主な財源であったことがわかる。

財政の制度では1953年に「対充資金特別会計」が新設され、翌年度から経済再建および産業育成の事業費は一般会計とは別に策定され、その財源は対充資金で調達して経済復興予算として編成された。1954年には会計年度も援助資金の主な出口であるアメリカの会計年度に合わせて、従来毎年4月から翌年3月までの会計年度から7月から翌年6月までに変更された。

しかし、その資金受け入れから予算編成が遅くなったため、再び変更して毎年1月から12月になって現在に至る。その結果、1953年度までの会計年度は12ヶ月間(毎年4月～翌年3月)、1954年度は15ヶ月間(1954.4～1955.6)、1955年度は18ヶ月間(1955.7～1956.12)、1957年以降は12ヶ月(毎年1月～12月)になり、韓国財政史の中で1956年度は存在しないことになった。

⁵⁸ 1954年の為替は1ドル=180圓であり、1962年6月10日の通貨改革の額面切下げで10圓=1ウォンになったので、単純計算で1ドル=180圓=18ウォンに換算したものである。

以上のような援助は、莫大な資金でありながら、援助の内容としては米軍政期と変わらぬ消費財中心の援助であった。特に消費財中心の援助の背景はアメリカの剰余農産物の放出という目的があった。また、その援助資金は「対充資金」として管理されることになり、その運営は韓米の合意によるものとされ、アメリカ側から韓国財政について規制することができたのである。

一方、戦時中にインフレ抑制と戦費調達のために国債発行がはじまった。1953年度からは産業復興国債を発行し、それに対充資金や産業復興国債を財源とした財政投融资が活発になった。他方、戦後当然のことだが、国防の重要性が再認識されて軍事費の膨張が続いた。

援助と共に主な収入源となったのは税収である。戦時中の戦費調達のために行った租税の増徴の結果、税収は著しく拡大したが、経済再建の財源調達や税負担の不公平性を是正するために1954年4月に税制改革が実施され、戦時税制から平時税制への転換が図られた。この税制改革は休戦直後、国連の租税専門家である「ワルド（H.P. Wald）使節団」が韓国に1953年10月12日出した「韓国税制に関する勧告案」に基づいている⁵⁹。

この勧告の内容は、第1に国税の課税率を当時の先進国水準であるGNPの20%水準まで引上げること、第2に投資促進のために企業課税を優遇すること、第3に税負担の不公平性の是正、第4に租税体系の簡素化および税務行政改善、第5に個別税目について、個人および法人所得税率の引下げ、資産再評価措置、消費課税や専売収入の増税、地方税の簡素化、などであった。要するに、税収入の拡大と資本蓄積の促進を狙い、所得課税を含む直接税への減税と間接税への増税を中心とした内容であった。

こうした「ワルド勧告」を参考して1954年4月と10月に2回の税制改革がおこなわれた。まず戦時中の「租税特例法」や「租税臨時増徴法」が廃止された。所得税は2つに分けられ、分離所得税は単一比例税率で、総合所得税は基礎控除や扶養家族控除を認めて累進税率を用いた。法人税は累進税率を単一税率へ変更し、自己申告納付は35%で、政府強制決定は45%になった。また土地収得税率の引下げ、営業税率の50%引上げ、酒税の2倍引上げ、物品税や遊興飲食税の課税対象を拡大したのである。

しかし、間接税の税率引上げは消費を減少させ、逆に税収減少を引起こしたので、10月に分類所得税を段階比例税へ変更し、また、総合所得税の控除制度を廃止した。これに続き間接税も税率の引下げや課税対象の調整がなされた。

⁵⁹ 韓国開発研究院編（1995）『前掲書』，142－5頁。

このような海外援助の受け入れとそれに合わせた経済復旧や財政安定への努力で韓国経済は徐々に再建され、財政安定化へと進んでいった。これを支えたのが海外援助であり、この時期のシステムを「援助体制」と呼ぶことがある。ところが表 1-2 で確認したように 1957 年を頂点にして、援助は減少することになり、経済の不安定やインフレ、財政収入の減少によって韓国政府は危機感を感じ、それへの対応を図ることになった。その対策は財政緊縮として具体化された。それは 1957 年 4 月 26 日に「財政金融安定計画」の実施に始まった。この計画は財政緊縮や通貨増発を抑制してインフレを抑制し、経済安定を図ろうとしたものである。その根拠は戦時中に結ばれた韓米合同経済委員会の協定であり、アメリカ援助局の圧力が働き、経済成長から安定政策へ転換せざるを得なかった。その後毎年同計画が実施されることになった。

財政支出の抑制として公共事業費である「対充資金」の支出抑制、秋穀買上げの縮小する反面、歳入の増大策として増税、援助物資代金の増収、糧穀代金の回収を行った。

では、以上のような戦後の動きが具体的に歳入および歳出でどのように反映されたのかについて検討してみる。まず第 1 に、表 1-8 によると、財政規模の膨張が著しいことがわかる。財政支出の対 GNP 比でみると、朝鮮戦争以前のそれは 1 割を下回っていたのが、戦時中に膨張して 1952 年度のそれは 29.3% となった。休戦後も戦災復旧や経済再建の支出が増え続き、1957 年度の財政支出の対 GNP 比は 4 割台をさらに上回ったのである。財政学では総力戦を契機に支出が不連続的に膨張する現象を転位効果 (displacement effect) と呼ぶが、韓国では朝鮮戦争を画期に一種の「転移効果」が観察されるのである⁶⁰。

第 2 に、朝鮮戦争を契機に防衛費や経済再建費が急増したことである。注目すべきなのは、戦時中だけではなく、戦後も 1950 年代に一貫して支出の 3 割を大幅に上回る水準で推移していることである。この点で戦後に軍事費の比率が下がり、逆に社会保障関係費の比率が上がる先進国の「転位効果」とは異なっている。また、他の支出がほとんど伸びなかったのは、インフレの恐れによる経済財政安定化への傾向、すなわち、援助のための様々な韓米合同委員会の協定による圧力で、防衛や経済復興以外の支出は必要最低限に抑制しなければならなかったからである。

第 3 に、歳入について、表 1-9 をみると、戦時中からの援助が最大の収入源になったこ

⁶⁰ 転位効果や集中化過程は、ピーコックとワイズマンの所説であり、詳しいことは以下を参照してほしい。A. T. Peacock and J. Wiseman(1961), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*, Princeton University Press, pp.93~94, 林健久編 (2003)『地方財政読本 (第 5 版)』東洋経済新報社, 24~28 頁。

とである。税収は戦時中に想像を超えて急増したものの、戦後の経済再建や負担の公平是正のための改革が毎年のように行なわれた。改革は所得課税の減税、間接税の増税を中心になされた。にもかかわらず税収は歳入の半分にも届かない30%台となっている。それは税務行政制度の未整備に加え、税目の複雑および所得課税である個人所得税と法人税の不完全性などによるものであったと考える。

第4に、戦時中に導入された公債は、戦後経済財政安定化協定に基づき、インフレの原因である借入金と代わって新しい収入源の1つになったことである。特に産業復興国債の発行は経済再建の財源の1つとして用いられた。

以上のように戦後から1950年代までの韓国財政は、常に社会経済的な混乱が続くなかで、財政収入の確保という問題に対処せざるをえなかった。すなわち、税収の確保ができなかったため、それを海外援助に依存したのである。また財政支出面でも朝鮮戦争によって防衛費や経済復興費への支出が莫大になり、その財源も税収の不足によって援助収入に依存せざるを得なかった。そうした援助は財政の安定化という圧力によって他の支出を抑制させた。要するに韓国財政は「援助財政」に支えられながら、それが逆に軍事費や財政緊縮という2重の財政制限をもたらし、その後も韓国財政を制約していくことになったのである。

このような状況の中で1961年5月16日の軍事クーデターによって政権が変り、政治社会的不安はさらに高まる反面、経済開発体制が構築されることになる。以下、経済開発中心の下で開発財政および開発税制の展開について検討する。

第4節 開発財政の形成

(1) 経済開発計画の実施

1961年5月にクーデターによって政権を握った朴正熙らは翌年から第1次経済開発5ヵ年計画を実施した⁶¹。この計画終了後にも引き続き経済5ヵ年計画が策定され、韓国の高度成長を導くなど経済発展を成しとげた。こうした韓国経済発展についての研究は数多

⁶¹ 1961年5月16日の軍事クーデターで政権を握った朴正熙らは自ら「革命政府」と呼び軍政を経て、1963年に民正移管して正式的に大統領になった。しかし、クーデターによって3権を握り、実際に強力なリーダーシップを発揮して様々な制度および政策を展開していったので、1961年5月から朴政権期として扱っている。

く蓄積がなされている⁶²。ここではそれらを踏まえつつ、第1次経済開発計画を中心にしておいて開発体制の整備および開発財政の形成について検討する。

まず朴正熙政権は、韓国政府が総合的独自の作成した最初の経済開発計画といわれている1958年「経済開発7ヵ年計画(1960-1966)」の前半である「経済開発3ヵ年計画(1960-1963)」に基づき⁶³、第1次経済開発5ヵ年計画を修正作成した。経済開発3ヵ年計画について簡単に見ると⁶⁴、援助減少による自立経済を目標にして、均衡成長理論に基づいて農業生産向上、輸入代替産業および輸出産業の育成、資本調達、社会資本整備などを基本方向として挙げた。具体的には、経済安定と拡大の調和、財政投融资の促進、民営化による民間役割拡大、財政の中央集中、海外資本の積極的調達を主な内容としていたが、計画に留まるものが多かった。それでも朴政権の政策形成に影響を及ぼし、その多くは1962年から始まる第1次経済開発計画に反映されることになる。

朴政権は行政機構の改革を行い、経済企画院を創設し、それを経済開発推進の中心として位置づけ、関係省庁との総合的調整の役割も与えた。こうした経済開発計画は経済企画院の主導により1961年後半に作成されて翌年から実行された。作成に当たっては、時間的な余裕もなく、また各種統計資料や経験がある経済計画専門家も不足な状況であり、前述の「経済開発3ヵ年計画」を実質的に引続くことになったのである。

さて「経済開発5ヵ年計画」についてその内容を要約すれば、表1-10になる。まず計画目標は社会経済的な悪循環の是正と自立経済達成のための基盤の構築であって、このような基本目標を実現するための重要政策課題として具体的にはエネルギーの供給源の拡充、国民経済の構造的不均衡の是正、基幹産業とインフラの拡充、遊休資源の活用、国際収支の改善、技術の振興等を設定した。目標成長率は7.1%であったが、実際の成長率は目標値を超える7.9%であった。

第1次経済開発計画の特徴は、エネルギー供給源の拡充と農家所得上昇を最優先政策として置き、輸出増大政策はその後に位置づけられていたことである。これは経済開発計画の間には政府、特に当時の大統領が輸出・工業化と同時に農業発展によって、経済成長と

⁶² 滝沢秀樹(1992)、金宗炫・大西健夫編(1995)、小林謙一・川上忠雄編(1991)、谷浦孝雄編(1989, 1991, 2000)、富岡倍雄編(1984)、服部民夫(1987, 1996)、深川由起子(1997)、松本厚治・服部民夫編(2001)、渡辺利夫(1982, 1990)などを参照してほしい。

⁶³ 韓国経済における経済開発計画は、1953年に外国の学者が計画したものとしてネイサン報告の韓国経済再建計画とタスカ報告の対韓援助計画などがあり、韓国政府が計画したのは経済開発7ヵ年計画が最初のものである。谷浦孝雄(1989)『韓国の工業化と開発体制』アジア経済研究所、4-27頁。

⁶⁴ 韓国開発研究院編(1995)『前掲書』、188-91頁。

資本蓄積が可能であると判断したことによると考えられる。そうした農業中心の経済開発計画であったものが、輸出実績の急増や 1964 年の為替自由化によって対外指向的な工業化への転換が図られることになった。これについて、表 1-11 をみると、成長率ではインフラの目標値の 5.4% をさらに上回る 8.9% の成長をした。経済成長を産業構造別の割合で見ると、農林水産業部門が 37.9% に比べ、鉱工業やインフラ部門のそれは目標を下回っていることが確認できる。工業構造別では軽工業部門が約 7 割を占めているのがわかる。他方、投資財源は海外貯蓄、すなわち、援助や借款による資金調達が 8.7% にも達しており、国内貯蓄の 6.9% を上回っている。また、その資金は 65.4% を社会資本整備に配分されている。このように、第 1 次計画は高実績を見せて基幹工業の開発による自立経済成長の環境を構築するのに貢献したのである。その後、韓国の政府および一般国民は将来に対する希望と経済計画の実践能力について「成せばなる」という自信を持ち得ることにもなった⁶⁵。

このような第 1 次経済開発計画の推進過程からみられる基本的政策手段の特徴をまとめると、第 1 に政府の介入と指導が大きな役割を果たしたこと、第 2 に国民生活水準の全般的な上昇よりは産業生産力の強化による企業資本蓄積の促進に重点を置く「先成長後分配」の原則が適用されたこと、第 3 に技術向上のような成長の内的要因よりは資本および単純労働力の量的投入増加による外的要因に依存する成長であったこと、最後に対内指向的工業化というよりは対外指向的工業化であったことである⁶⁶。

こうした実績から 1960 年代半ば頃にかけて韓国経済は第 1 次産業から第 2 次産業中心へと転換が図られ、経済開発の基盤である社会資本整備へ力が入れることになった。それは政府介入により、民間企業への強力な指導、国家による財政・金融・為替の統制および支援を行った「政府主導型経済開発」としていわれているが、当時の韓国経済の歴史的課題は、経済自立の基盤を整備することであった。その意味は経済政策を支える財源を海外依存から自立すること、すなわち、財政の自立を達成することであった。

⁶⁵ 韓国の経済的成果について、第 1 次計画はロストウ (W. W. Rostow) の成長段階論の離陸の先行条件を充足させる準備段階から要求された開発戦略であったという見解がある。李海珠 (1996) 『韓国経済発展論』釜山大学校出版部、140 頁。ロストウは、経済成長の諸段階を伝統的社会(traditional society)、先行条件期(preconditions for take-off)、離陸期(take-off)、成熟期(drive to maturity)、高度大衆消費社会(age of high mass-consumption)の 5 段階に分けている。より詳しいことは、新田滋 (1998) 『段階論の研究』御茶の水書房、191~200 頁。

⁶⁶ 経済企画院 (1982) 『開発年代経済政策(経済企画院 30 年史)』未来社、63 頁。

(2) 開発財政の形成

韓国政府は経済開発計画を実施する際に、財政制度の整備とともに推進していた。すなわち、韓国経済開発の財源調達の海外依存から脱皮して財政の自立を図ることを最優先課題にした。そうした財政の自立を目指しながら、開発財政がどのように形成されたのかをみていく。

第1に、前述のように行政機構の改編により1961年7月「経済企画院」が設置されたことである。その長官は副総理の地位にあり、経済関連省庁の各長官を指揮する権限を与えられた。その内部組織は建設部から総合計画局や物動計画局を、財務部から予算局を、内務部から統計局を移管した。そうした経済企画院に大統領から経済政策への全権を委任することによって、すべての経済政策に対する総合調整が可能になると同時に、関係省庁への指示および調整もできる強力な開発体制の中心として位置づけられた。この機構は官僚による「中央調整制」として注目されている⁶⁷。

第2に、国家財政に関連する法的制度の再整備である。まず1962年12月に憲法改正で予算の審議決定を審議確定にしたことをはじめ、従来の財政法を廃止して⁶⁸、「予算会計法」が1961年12月17日に制定され、翌年から施行された。従来の財政法と異なるのは、予算会計法で予算外の政府管理による特別基金制度を置く一方、従来の「審計院法」を「監査院法」に代替させ、歳入・歳出の決算検査等を強化し、また、予算配分と資金供給との一元化が図られた。さらに公共料金の決定について、国会審議による決定から公共料金審査委員会と国务会議の審議後大統領の承認による決定に変更された。さらに予算編成指針制度と事業別予算制度が導入された。同年12月31日には「企業予算会計法」が公布された。そこでは一般会計予算で扱われた政府企業である鉄道・通信・専売・糧穀管理および調達が企業特別会計となり、予算の計画性や資金の効率的利用が試みられたのである⁶⁹。

第3は経済開発を支援する税制改革である。1962年から始まる第1次経済開発5ヵ年計画を支援するための財源調達ということで、1961年末に税制改革が行われた。その改革方向および内容は、第1に「自進納税主義」と「根拠課税主義」によって税務行政の合理

⁶⁷ 経済企画院を中心に強力な政府主導の経済成長を官僚による「中央調整制」とよぶ。大西裕（1991）「韓国官僚制と経済成長」『法学論叢』第130巻第1・4号、京都大学。

⁶⁸ 財政法は朝鮮戦争中の1951年9月24日に制定公布され、約10年間2回の改正をしながら、韓国の国家財政と会計の具体的な制度を定めた。

⁶⁹ 韓国開発研究院編（1991）『韓国財政40年史第6巻』、213頁。

化を図ること、第2に低い国民所得水準に対応して勤労所得への減税と間接税への増税を通じる弾力的税制を構築すること、第3に法人税の減税や公開法人についての各種の優遇措置による貯蓄や投資を促進させる税制とすること、第4に生活必需品の非課税や贅沢品の増税など公平な税制を作ること、第5に国税と地方税の調整による税目の簡素化と地方税源の確保を図ることであった⁷⁰。こうした目標に沿って国税と地方税の体系の再整備が行われた。表1-12と表1-13によると、従来国税20税目、地方税18税目であったものが、13税目の廃止、4税目の新設、4税目の移譲によって、結局国税15税目、地方税13税目に簡素化された。

その後毎年部分的な税制改革が行われることになった。1966年3月には従来税制や税務行政を担当してきた財務部の司税局を税制局へ改編して租税制度全般を担当するようになり、さらに国税庁が新設された。その結果、税務行政の効率化、税源および脱税防止のための調査機能が強化された。また、この間の税制改革によって、税収が前年対比で6割近く急増することになった。表1-9をみると、1968年の一般会計歳入の内、税収は7割を上回り、その後も増加傾向にあり、韓国内で基本的に税収の確保ができる状況になった。

また、1967年税制改革は、次のような特徴をもっていた。すなわち、以前1961年末の税制改革は課税の便利性に基づき、国税の地方税への移譲および開発税制の準備であったのに対して、経済開発のための支援税制への強化を目的とする全面的な税制改革であった。それは経済開発計画の予想を超えた実績に自信を持ち、第2次経済開発5ヵ年計画の推進に伴う財政需要の増大に応じ得る税収の確保が最大の目的であった。財政の自立は経済自立を支える最も重要な基準であり、それが目標とされたのである。

1967年税制改革による開発支援税制の強化の内容は税務行政の合理化、部分的な総合所得税の導入、土地資本利得課税の導入、投資促進誘引、経済安定への寄与などであった。その内容についてやや詳しく見ると⁷¹、まず第1に所得税について、分類所得2つ以上の合計所得が年間500万ウォンを超える高所得者について15-55%の累進税率を適用する総合所得税を導入した。それは総合所得税制への転換する前段階的な導入であった。そして、勤労所得税や不動産所得税、事業所得税の最高限界税理を50-55%水準まで引き上げた。第2に法人税の場合、公開法人について非公開法人より5-10%低い税率を適用した。第3に不動産投機抑制税を新設して土地の資本利得についての課税制度が導入された。第4に

⁷⁰ 財務部（1979）『韓国税制史（上）』，340-345頁。

⁷¹ 崔洸・玄鎮權編（1997）『韓國租税政策50年第1巻』韓國租税研究院，116-119頁。

間接税の増税である。すなわち、物品税の課税対象を2倍に拡大させ、酒税の従価税への転換、石油類税の課税対象の拡大、相続・贈与税の税率を30%から70%に引上げるようになった。結局そうした税制改革や税務行政制度整備によって、1964年以降赤字財政から黒字財政への転換し、政府貯蓄の増加、財政自立の達成をもたらした。

さらに、この時期、税制だけでなく、財政制度全般にかかる再編・整備が進められた。まず第1に、財政投融资制度の整備である。韓国の財政投融资制度は、第3節で検討したように、1954年の対充資金特別会計や経済復興特別会計、援助資金の管理運営からはじまり、当時は援助資金と産業復興国債がその財源になって戦後、主に経済再建のための社会資本整備に配分された。しかし、その財源について制約があった。すなわち、援助の遅延と減少、国債発行によるインフレという制約によって定着できなかった。

そうしたところで1961年末の「財政資金運用法」および「財政資金運用特別会計法」に基づき、翌年「財政資金運用特別会計」が設置されて財政融資を担当し、1962年11月末の「経済開発特別会計法」により、翌年「経済開発特別会計」が設置されて財政投資を担当することになる。その財源は、まず財政資金運用特別会計は他会計から転入された資金をその投資財源として、経済開発特別会計は一般会計や特別会計の余裕資金を融資財源として使用したのである。財政投融资の資金配分について、表1-11をみると、社会資本への配分が目立つことがわかる。第1次経済開発計画期には4割を上回る実績となっており、産業投資配分と比較すると、社会資本のほぼ半分を上回りながら、財政投融资によって配分されていたことがわかる。

第2に、公企業の拡大である。1962年8月13日に「政府投資機関予算会計法」を公布し⁷²、その範囲は政府出資資本金が5割以上、帰属財産の5割以上が政府帰属された企業体を政府投資機関とした。1960年末の公企業は19社であり、そのうち3社を除いて16社が植民地時代からあった企業を土台にしたものである⁷³。

こうした公企業は1960年代になると、重化学部門⁷⁴、金融部門⁷⁵、エネルギー部門⁷⁶、

⁷² 韓国開発研究院編（1991）『前掲書第3巻』，134～135頁。

⁷³ 植民地時代の帰属企業をそのまま公企業にした16社は、韓国銀行・韓国産業銀行・韓国造幣公社・大韓石炭公社・大韓海運公社・大韓造船公社・韓国運輸株式会社・大韓重石株式会社・大韓重工業公社・大韓鉄鉾株式会社・朝鮮電業株式会社・京城電気株式会社・南鮮電気株式会社・朝鮮機械製作所・三成鉾業会社、朝鮮住宅営団であり、新設した3社は、国定教科書株式会社（1952）、大韓文教書籍（1952）、忠州肥料株式会社（1958）である。

⁷⁴ 重化学部門の新設は浦項綜合製鉄株式会社（68新設）・韓国機械工業株式会社（63改称：朝鮮機会製作所）・仁川重工業株式会社（62改称：大韓重工業公社）湖南肥料株式会社（63新設）・忠州肥料・韓国肥料（63）・大韓造船公社である。

⁷⁵ 金融部門の新設は中小企業銀行（62改称：農業銀行）、国民銀行（63統合改称：韓国無尽・中央無尽・

運輸部門⁷⁷、農漁村部門⁷⁸を中心にして次々新設された。そうした公企業部門の付加価値の対 GNP 比は、1963 年に 6.7%、1970 年のそれは 9.2%を占めている。また公企業の総固定資本形成に対する割合をみると、1963 年に 31.8%を占め、政府のそれ（9.5%）を 3 倍も上回り、民間企業（32%）とほぼ同じ割合を占めている。こうした大きな比重は 1962 年からの経済開発計画の実施によるところが大きい。経済開発を通じる国家発展を目指す場合、資本不足や民間企業の経験不足という経済状況から出発せざるを得ず、開発手段として「政府主導型開発戦略」を採用し、公企業を通じたインフラ部門へ政府の直接参加が重要な役割を果たしたのである。

以上のように開発計画・開発政策を支える財政制度は強化の方向で整備されたが、福祉や地方に関しては複雑な過程をたどることになった。まず第 1 に、社会福祉制度の整備である。1950 年代までは援助物資による国家の救護が福祉制度の全部だった。政府樹立時、憲法に弱者の公的保護を規定したが具体的な法的制度のないまま、朝鮮戦争が勃発し、休戦後は経済復興や安定に力を入れたので、社会福祉は援助に依存するしかなかった。また軍事費や経済再建への支出と財政安定化政策による財政緊縮のための財政的な制約から社会福祉は先送りになるしかなかったのである。

1961 年に成立した軍事政権は憲法改正を行い、その際生存権を規定し、それに基づいて社会福祉関連諸法も制定した⁷⁹。また、社会保険や公的扶助、社会福祉など社会保障制度に関する諸法を制定した。しかし、そのうち実際に実施したのは公務員年金制度、軍人年金制度、産業災害保険制度のみであった。そうした導入は軍人や公務員を動員して軍事政権の経済開発計画の推進を支える基盤を形成するものであった。

第 2 に、地方財政制度の整備である。1949 年 7 月 4 日「地方自治法」が制定・公布さ

大丘無尽・振興無尽株式会社）、韓国再保険公社（63 新設）、韓国証券取引所（63 改称：大韓証券取引所）、韓国証券金融株式会社（65 新設）、韓国住宅銀行（67 新設）、韓国外換銀行（67 新設）、韓国信託銀行（68 新設）、韓国産業銀行（69 国家持株会社）、韓国銀行（62 年無資本特殊法人）、韓国投資公社（68 新設）である。

⁷⁶ エネルギー部門の新設は大韓石炭公社（50）、韓国電力株式会社（61 統合改称：南鮮電気・京城電気・朝鮮電業株式会社）、大韓石油公社（62 新設）、大韓鉱業振興公社（67 新設）、大韓重石公社（61 年改称）、大韓製錬公社（61 改称：三成鉱業会社）、大韓鉄鉱開発株式会社（61）

⁷⁷ 鉄道庁、大韓航空公社（62 新設）、大韓海運公社（50）、大韓通運株式会社（61 統合改称：韓国運輸・韓国米穀倉庫株式会社）である。

⁷⁸ 農漁村部門の新設は農漁村開発公社（67 新設）、韓国水産開発公社（63 新設）、農業振興公社（70 統合改称：地下水開発公社・土地改良組合）である。その他は大韓貿易振興公社（62 新設）、国際観光公社（62 統合改称：大韓旅行社・鉄道ホテル）、韓国鑑定院（69 新設）を新設した。

⁷⁹ 1961 年に淪落行為等防止法、更生救護法、生活保護法、児童福利法の制定、1962 年に船員保険法、軍人保険法、災害救護法、公務員年金法、国家有功者特別法の設定、1963 年は軍人年金法、産業災害補償保険法、社会保障に関する法律、労働組合法、医療保険法、1967 年は職業安定法などを制定した。

れて朝鮮戦争中の 1952 年 4 月に地方選挙により地方議会ができた。ところが、1961 年のクーデターにより地方議会は強制解散された。以後地方議会の復活まで 30 年間の時間が掛かることになる。一方、1958 年 3 月 11 日には従来の「地方分与税法」が廃止され、「地方財政調整交付金法」が制定・公布された。それは地方財政の調整によって最小限の行政費を保障するという目的を持ち、いわゆる国による住民への最低限の行政サービスの提供という意味を持つものである。そうした地方財政調整交付金制度は 1964 年 12 月 31 日に再編され、新たに「地方交付税法」が制定・公布された。1963 年 11 月 11 日に「地方財政法」が公布され地方財政に関する具体的な法的規定が置かれることになる。こうして一応整備された地方財政は、一般会計と特別会計、教育費特別会計から構成され、さらに 1969 年には「地方公企業法」も制定された。

では、地方財政について、表 1-14 をみると、地方財政規模が増加傾向にあるが、その規模が小さく、中央財政の 2 割前後を占める程度であるが、教育費は含まれていない。また地方財政は、一方歳入で地方税収の割合が低く、中央からの交付金や補助金などに 4 割以上を依存している。他方歳出は 1960 年代に入ってから経済開発費が急増する。経済開発計画の実施によって、開発財政の一環として地方財政も動員されているとみられる。それに教育費特別会計の財源も 8 割近くを国庫負担に依存しているので、地方において中央への財政依存はさらに多くなる。

最後、以上の財政制度の再編後歳出内訳がどのように変化したか確認しておこう。表 1-8 を見ると、従来と同じく防衛費や経済開発費の支出が最大の支出を占めているが、防衛費は減少傾向がみられる反面、他の部門の支出が増えつつあることがわかる。特に第 1 次経済開発計画以降、1960 年代半ばを画期にして財政自立が達成され、他の部門への支出を増加させる余裕ができつつあることを示している。実際、教育費、社会開発関係費、経済開発関係費、地方交付金が増加傾向にあることから確認できる。しかし、従来と変わらず、防衛費や経済開発費は多くの割合を占めているので、いぜんとして財政政策上の選択肢において財政制約になっていると言えよう。

おわりに

以上のような検討を簡単にまとめると、朝鮮は解放とともに南北に分断され、南朝鮮では米軍政の下で財政の中央集中や集権化され、韓国政府樹立後も財政集中が継続した。対

外的な冷戦体制の影響下で軍事費への支出が膨張し、国家体制を整えようとした矢先に朝鮮戦争が勃発して戦時体制に突入したのである。財政面では、米軍政下の赤字財政問題を解決しようと財政緊縮を図り、安定化する直前に戦時財政への転換を余儀なくされることになった。戦時財政下で税収の拡大や公債発行による戦費調達を試みたものの、戦後救護および経済復興のための財源不足は解決できなかった。

朝鮮戦争後も財政膨張は軍事費と経済復興費によるもので、国内での財源調達のため所得課税の減税と間接税の増税を行ったが、十分な成果を出せず、結局、財源は海外援助に依存することになった。それが経済財政の安定化という財政緊縮という条件付きだったので、一方では援助収入の軍事費および経済再建費支出の膨大さからくる財政制約、他方では財政安定化政策による他部門への支出抑制と海外援助依存による政策の選択肢の制約があった。

1961年に成立した朴政権は強力な開発意志をもって経済開発の総合管理機構を設置し経済開発計画を推進した。1960年代の税制改革を通じて、税収基盤が強化され財政の自立が基本的に達成された。独立後、この時点で租税国家としての体制が整ったのである。その過程で財政や税制は開発財政と開発税制としての性格を具備することになった。すなわち、税制改革や税務行政の強化により税収は7割を占めるようになり、他方、企業の投資促進および優遇措置が創設・拡充された。

また財政投融资を利用して政府が社会資本整備に直接参加する公企業政策を展開し、資本や企業の経験不足からくるリスクを政府主導で乗り越える方策がとられた。

社会保障制度の整備についても軍人年金、公務員年金、産業災害補償保険など特定職域を中心にした一部の社会保険制度の整備が優先され開発財政の一環に位置づくことになった。また地方自治制停止のもとで経済開発関係費を中心とする地方財政を支える財政調整制度が定着し、教育費を特別会計にし国家が直接管理する体制が形成された。

こうした韓国財政は財政の法的制度の整備、海外借款に基づき、特別会計の拡大および基金制度を通じた公企業の拡大、財政投融资を活用した経済開発への財源配分、国家主導による経済開発と地方財政調整制度によるサポートなどの「開発財政」を形成したのである。

韓国経済は、1960年代半ばを画期に高度成長に入り、開発財政や税制が本格的に展開し、また新たな課題に対処していくことになる。

表 1-1 主要経済指標（1945～1953）

（単位：1 万人，100 万圓，％）

	人口	失業者	GNP	物価急騰	通貨発行高
1945	1587.9			150.1	49.8
1946	1936.9	110.2		477.7	117.1
1947	1986.6		4544	1218.3	333.9
1948	2004.1		6641	158.0	434.4
1949	2016.7	88.9	8210	197.0	751.1
1950	2045.1		23524	532.0	2292.5
1951	2073.9	115.1	55431	2128.0	5579.3
1952	2103.2	126.5	184067	5243.0	10144.3
1953	2132.8	109.7	229726	7618.0	23132.0

注）1.1945 年の人口は 1944 年 5 月の数である。2.物価は 1945 年＝100，1947 年＝100 基準である。

3.通貨発行高は毎年 12 月末の発行高である。

（出所）韓国産業銀行調査部（1955）『韓国産業経済 10 年史』，446～458 頁。

表 1-2 海外援助の推移

(単位：千ドル)

	合 計	GARIOA (EROA)	UNCACK -CRIK	UNKRA	ECA -SEC	FOA -ICA	PL480
1945	4934	4934					
1946	49496	49496					
1947	200279	200279					
1948	179592	179592					
1949	116509	92703			23806		
1950	58706		9376		49330		
1951	106542		74448	122	31972		
1952	161327		155534	1969	3824		
1953	194170		158787	29580	232		
1954	153925		50191	21297		82437	
1955	249739		8711	22181		205815	13032
1956	313673		331	22370		271049	19923
1957	382893			14103		323268	45522
1958	321272			7474		265629	47896
1959	222204			2471		208297	11436
1960	245393			244		225236	19913
1961	199245					154319	44926
合計	3159899	527004	457378	121811	109164	1736050	202648

注) 1947 年は OFLC の財政借款 2492.8 万ドルを含む。

(出所) 李大根 (2002) 『解放後・1950 年代の経済』三星経済研究所, 68 頁と『韓国統計年鑑 1968』

表 1-3 朝鮮総督府と米軍政下の財政の推移

(単位：100 万圓，%)

	1940		1943		1946		1947		1948	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
歳 出	866	100.0	1671.9	100.0	11800	100.0	19445	100.0	35018	100.0
官業費	448	52.9	684.6	40.9	3991	33.8	7498	38.6	13823	39.5
治安費	55	6.2	55.7	3.3	2382	20.1	4020	20.6	8984	25.7
司法警察	4	0.4			1356	11.5	2323	11.9	4014	11.5
統衛部	51	5.8			1026	8.6	1697	8.7	4969	14.2
文教厚生費	26	3.0	48.0	2.9	802	6.8	2527	12.8	2630	7.5
文教部	22	2.5			387	3.3	1660	8.5	1761	5.0
厚生部	5	0.5			415	3.5	867	4.3	869	2.5
産業行政費	193	22.3	343.2	20.5	1957	16.6	2871	14.8	3286	9.4
中央行政費	26	3.0	139.7	8.4	219	1.0	577	3.0	1154	3.2
地方行政費	43	5.0	-	-	1887	16.0	1399	7.2	1356	3.9
借入金	42	4.8	63.2	3.8	562	4.8	550	2.8	533	1.5
その他	33	3.8	337.5	20.2	-	-	-	-	3348	9.3
歳 入	866	100.0	1878.7	100.0	11800	100.0	19445	100.0	35018	100.0
租税・印紙	173	20.0	474.7	25.3	728	6.2	3750	19.3	5318	15.3
直接税	80	9.2			228	1.9	1565	8.0	2104	6.0
間接税	68	7.8			331	2.8	2034	10.4	2953	8.4
官 業	454	52.4	735.9	39.2	6870	58.2	11065	56.9	19712	56.3
雑収入	7	0.8	-	-	414	3.5	610	3.2	526	1.5
借入金	-	-	-	-	3786	32.1	4010	20.6	9	27.0
公 債	199	22.9	366.5	19.5						
繰越金	17	2.0	22.9	1.2						
その他	14	1.8	278.7	14.8						

注) 1.決算基準である。2.単位は現在の 1 ウォン=10 圓=1000 圓である。

(出所) 大蔵省 (1961) 『昭和財政史・外地財政 (下)』, 108-112 頁。

韓国産業銀行調査部 (1955) 『韓国産業経済 10 年史』, 359~360 頁。

表 1-4 米軍政下の税収推移

(単位：100 万圓，%)

	1945.10-46.3		1946		1947		1948.4-9		1948.10-49.3	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
合計	375.2	100	1248.1	100	2988.7	100	2750.6	100	5112.0	100
所得税	76.6	20.4	485.2	38.9	1272.1	42.6	919.0	33.4	1929.0	37.7
特別法人税	0.7	0.2	0.3	0.0	0.1	0.0				
法人資本税	4.9	1.3	0.9	0.1	1.2	0.0	1.2	0.0	2.0	0.0
事業税	11.1	3.0	28.5	2.3	132.2	4.4	96.4	3.5	211.0	4.1
資本利子税	6.6	1.8	3.0	0.2	5.2	0.2	1.8	0.1		
地税	17.4	4.6	154.2	12.4	205.0	6.9			834.0	16.3
鉱税	0.2	0.1	0.1	0.0	0.2	0.0				
相続税	2.2	0.6	6.3	0.5	32.6	1.1	11.3	0.4	44.0	0.9
臨時利得税	35.0	9.3	103.2	8.3	92.5	3.1	24.3	0.9	29.0	0.6
利益配当税	0.1	0.0	0.2	0.0	0.5	0.0	0.3	0.0		
建築税	0.4	0.1	0.5	0.0	0.3	0.0	0.1	0.0		
朝銀券発行税	40.3	10.7	28.2	2.3						
馬券税	2.4	0.6	7.4	0.6	18.9	0.6	22.0	0.8	20.0	0.4
トン税							0.3	0.0		
通行税	9.1	2.4	0.9	0.1	1.3	0.0	0.7	0.0		
広告・取引税	0.4	0.1								
酒税	106.3	28.3	54.6	4.4	548.9	18.4	815.4	29.6		
織物税	2.5	0.7	31.9	2.6	70.2	2.3	46.6	1.7	39.0	0.8
物品税	18.4	4.9	46.3	3.7	38.3	1.3	308.4	11.2	364.0	7.1
遊興飲食税	27.9	7.4	205.6	16.5	331.8	11.1	146.5	5.3	281.0	5.5
電気ガス税	1.1	0.3	13.2	1.1	33.0	1.1	59.6	2.2	43.0	0.8
入場税	9.2	2.5	56.8	4.6	131.9	4.4	123.5	4.5	254.0	5.0
関税	0.1	0.0	10.2	0.8	48.3	1.6	166.0	6.0	168.0	3.3
清涼飲料税	0.2	0.1	0.8	0.1	1.3	0.0			875.0	17.1
特別行為税	2.0	0.5	9.8	0.8	23.0	0.8	7.0	0.3	17.0	0.3

(出所) 韓国租税研究院編 (1997) 『韓国租税政策 50 年第 2 巻総括資料集』, 937~938 頁。

表 1-5 韓国政府樹立後の財政

(単位：100 万圓，%)

	1949		1950		1951		1952		1953	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
歳 出	911.1	100.0	2429.5	100.0	6178.5	100.0	21507.7	100.0	63272.1	100.0
行 政 費	46.5	5.1	241.5	10.0	621.5	10.1	3006.1	14.1	2604.3	4.2
司法・警察費	122.0	13.4	162.3	6.7	634.0	10.3	1246.9	5.8	5322.5	8.6
防 衛 費	239.5	26.3	1324.3	54.5	3298.5	53.4	9527.4	44.3	37386.4	59.1
教育・保健費	99.3	10.8	291.5	11.6	351.9	5.8	1071.5	5.0	4025.5	6.4
産業経済費	173.5	19.1	97.1	3.9	535.3	8.7	382.2	1.7	4651.1	7.3
地方財政費	44.1	4.8	62.0	2.6	395.7	6.4	1370.3	6.4	2815.9	4.6
公 債 費	28.8	3.2	143.9	6.0	249.7	4.0	4040.1	18.8	1822.9	2.8
他会計転入	135.2	14.8	74.1	3.1	55.2	0.9	812.4	3.8	1403.9	2.2
その他	22.2	2.4	40.9	1.7	36.9	0.6	50.9	0.2	543.4	0.9
歳 入	911.6	100.0	2485.3	100.0	6533.2	100.0	22118.0	100.0	63272.2	100.0
租税収入	135.5	14.8	427.7	17.2	3924.3	60.1	9660.0	43.2	23763.3	37.5
印紙収入	9.2	1.0	6.6	0.3	28.5	0.4	118.3	0.5	164.5	0.3
官有財産	6.0	0.7	32.7	1.3	312.9	4.8	666.0	3.1	895.9	1.4
雑 収 入	23.0	2.5	16.5	0.6	221.2	3.4	287.0	1.3	507.0	0.8
繰 越 金	-	-	-	-	-	-	323.3	1.5	-	-
特別会計転入	193.5	21.1	344.5	13.8	1646.3	25.2	6791.0	30.7	8305.1	13.1
経済援助	2.2	0.3	131.5	5.3	-	-	-	-	-	-
対充資金	-	-	-	-	-	-	-	-	5138.2	8.2
国 債	90.9	1.0	-	-	400.0	6.1	1202.9	5.5	2000.0	3.16
借 入 金	451.3	49.6	1525.7	61.5	-	-	-	-	22468.1	35.5

注) 1.決算基準であり，単位は現在の 1 ウォン＝10 圓。2.教育・保健費：教育費，社会保健費，軍警
 援護費。3.産業経済費：農林業費，商工業費，農土改革事業費，公共事業費。4.公債費：徴税費，出資お
 よび投資金，国債費。5.その他：予備費およびその他。6.官有財産収入：1950，1951 に農地代価を含む。
 7.特別会計転入：管財庁，専売事業，1949-1951 の農地改革を，1950-1951 の糧穀管理を，1952-1953 の
 経済調整。

(出所) 韓国産業銀行調査部 (1955) 『韓国産業経済 10 年史』，400～403 頁。

表 1-6 政府樹立から戦時中の税収推移

(単位：100 万圓，%)

	1949		1950		1951		1952		1953	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
合計	135.5	100	427.7	100	3924.3	100	9660.0	100	23763.3	100
所得税	36.4	26.8	48.8	11.4	562.0	14.3	1131.1	11.7	3554.3	15.0
法人税	3.6	2.7	36.9	8.6	195.8	5.0	342.7	3.5	582.7	2.5
営業税	6.7	4.9	42.2	9.9	491.4	12.5	1277.2	13.2	3276.0	13.8
事業税	1.3	1.0	0.3	0.1	0.2	0.0				
臨時利得税	1.5	1.1	1.3	0.3	0.5	0.0				
相続・贈与税	0.8	0.6	0.3	0.1	5.2	0.1	15.7	0.2	16.9	0.1
地稅	8.5	6.3	162.9	38.1	139.6	3.6	3.8	0.0		
土地收得税					844.4	21.5	2939.8	30.4	6177.6	26.0
通行税			2.3	0.5	35.8	0.9	122.4	1.3	169.1	0.7
免許税			0.8	0.2	8.1	0.2	14.3	0.1	79.0	0.3
釐税							0.3	0.0	3.4	0.0
酒税	29.6	21.8	31.8	7.4	428.5	10.9	951.7	9.9	3077.3	12.9
織物税	2.9	2.1	23.1	5.4	124.9	3.2	252.8	2.6	798.1	3.4
物品税	15.7	11.6	29.6	6.9	404.0	10.3	765.9	7.9	1488.7	6.3
遊興飲食税	7.9	5.8	7.1	1.7	159.6	4.1	140.4	1.5	663.1	2.8
電気ガス税	1.1	0.8	2.9	0.7	33.2	0.8	93.1	1.0	94.9	0.4
入場税	3.8	2.8	2.1	0.5	39.6	1.0	65.0	0.7	173.0	0.7
関税	14.3	10.5	34.1	8.0	451.3	11.5	1468.4	15.2	3608.0	15.2
馬券税	1.3	1.0	0.6	0.1						
トン税					0.4	0.0	1.3	0.0	1.1	0.0
清涼飲料税			0.3	0.1						
その他	0.2	0.1					74.3	0.8		

注) その他は特別行為税，過年度収入。

(出所) 韓國産業銀行調査部 (1955) 『韓國産業經濟 10 年史』，1014 頁。

表 1-7 朝鮮戦争の被害 (1950.6.25-1953.7.27)

(単位：10 億圓，%，千人)

産業部門・施設	民間産業	社会資本	公共機関	教育施設	社会医療施設	住宅
410.6 (100.0)	81.5 (19.8)	39.5 (9.6)	38.0 (9.3)	82.6 (20.1)	7.7 (1.9)	161.3 (39.3)
人命被害	戦死・死亡	虐殺	負傷	行方不明	拉致	
1999 千人 (100.0)	476.5 (23.8)	128.9 (6.4)	954.2 (47.7)	354.2 (17.7)	85.2 (4.3)	
民 間 人	244.7	128.9	229.6	303.2	84.5	
991(49.6)	(12.2)	(6.4)	(11.5)	(15.2)	(4.2)	
軍人・警察官	231.8	-	724.6	51.0	0.6	
1008(50.4)	(11.6)		(36.2)	(2.5)	(0.1)	

注) 1. 民間産業：農林水産・鉱業・製造・建設・電気・商業・その他，2. 社会資本：金融機関・道路・港湾・鉄道・その他，3. 公共機関：中央庁および直轄・市道邑面および直轄・警察署，4. 教育施設：小学校・中等学校・大学・その他，5. 社会医療施設：医療機関・宗教機関・公共および厚生施設

(出所) 李大根 (2002) 『解放後・1950 年代の経済』三星経済研究所，254～258 頁。

表 1-8 中央一般会計歳出の推移 (1951~1970)

(単位: 10 億ウォン, %)

	対GNP比		歳出	一般行政		防衛費		教育費		社会開発		経済開発		地方交付		その他	
	一 般	中 央	金 額	金 額	割 合	金 額	割 合	金 額	割 合	金 額	割 合	金 額	割 合	金 額	割 合	金 額	割 合
1951	28.0	26.2	0.6	0.1	9.7	0.4	61.5	0.0	6.5			0.1	8.1	0.0	6.5	0.0	7.8
1952	29.3	27.7	2.2	0.3	13.9	1.1	49.7	0.1	4.6			0.0	1.4	0.1	4.6	0.6	25.6
1953	26.6	25.1	6.1	0.3	4.3	3.7	61.0	0.1	2.1	0.2	3.1	1.1	18.0	0.1	2.1	0.6	9.4
1954	36.8	33.0	14.2	0.7	4.9	7.2	50.7	0.6	4.5	0.5	3.2	4.0	27.8	0.3	2.0	1.0	6.9
1955	46.8	40.1	28.1	1.0	3.5	10.6	37.7	2.5	8.7	1.0	3.6	8.4	29.7			4.7	16.8
1957	41.7	36.2	35.0	2.8	8.0	11.2	32.1	3.2	9.2	1.9	5.3	11.5	32.9	1.4	3.9	3.0	8.6
1958	34.4	29.5	41.1	3.9	9.5	12.7	31.0	4.0	9.8	1.8	4.5	14.5	35.3	1.8	4.4	2.3	5.6
1959	32.7	27.1	40.0	3.8	9.5	13.9	34.8	6.0	15.1	2.1	5.1	9.9	24.8	2.4	6.1	1.8	4.5
1960	34.8	29.4	42.0	4.2	10.0	14.7	35.0	6.4	15.2	2.5	5.9	9.0	21.5	2.2	5.2	3.0	7.2
1961	32.5	27.4	57.2	3.3	5.7	16.6	29.0	7.4	12.9	4.2	7.3	17.7	30.9	2.0	3.5	6.0	10.6
1962	37.6	34.0	88.4	8.0	9.0	20.5	23.2	10.2	11.6	6.5	7.3	19.2	21.7	1.8	2.1	22.3	25.2
1963	25.7	22.2	72.8	4.4	6.0	20.5	28.1	10.7	14.7	7.7	10.6	20.5	28.2	2.2	3.0	6.8	9.4
1964	19.8	17.0	75.2	4.4	5.9	24.9	33.2	12.1	16.1	6.6	8.8	17.0	22.6	2.2	2.9	8.0	10.6
1965	22.7	19.3	93.5	2.2	2.3	29.9	31.9	15.3	16.4	6.7	7.2	21.9	23.4	3.2	3.4	14.4	15.4
1966	26.8	22.6	140.9	7.8	5.5	40.5	28.8	25.2	17.9	9.9	7.0	35.5	25.2	8.3	5.9	13.7	9.7
1967	27.9	23.1	180.9	9.4	5.2	49.6	27.4	31.8	17.6	12.6	6.9	38.1	21.1	18.9	10.5	20.6	11.4
1968	28.2	24.8	262.1	12.3	4.7	64.7	24.7	42.8	16.3	20.9	8.0	67.8	25.9	27.6	10.5	25.9	9.9
1969	31.1	27.2	370.5	24.9	6.7	84.4	22.8	56.4	15.2	24.4	6.6	112.7	30.4	42.2	11.4	25.6	6.9
1970	25.6	22.0	441.3	19.2	4.3	102.3	23.2	78.2	17.7	23.0	5.2	126.1	28.6	54.1	12.3	38.3	8.7

注) 1.1951-1953 の統計の内、防衛費には司法警察費を含み、教育費は教育・保健費である。

2.経済開発費は産業経済費であり、地方交付は地方財政費である。

3.その他は公債費・他会計転入・その他である。

(出所) 統計庁『韓国統計年鑑』各年度。企画予算処『予算概要参考資料』各年度。

表 1-9 中央一般会計歳入の推移 (1951~1970)

(単位: 10 億ウォン, %)

	歳入	租税		専売納付		援助借款		公債		借入金		対充資金		その他	
	規模	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
		(C)	合	額	合	額	合	額	合	額	合	額	合	額	合
1951	0.7	0.4	60.5	0.1	13.5			0.0	6.1					0.1	19.9
1952	2.2	1.0	44.2	0.3	13.2	0.3	13.9	0.1	5.4					0.5	23.2
1953	6.7	2.1	31.4	0.4	6.0	0.8	11.9	0.7	10.5	2.0	30.2			0.7	10.0
1954	14.9	5.2	34.9	0.6	3.9	4.5	30.0	1.6	10.9	2.3	15.5			0.7	4.9
1955	32.4	11.1	34.3	1.0	3.1	15.1	46.5	3.3	10.3		0.0			1.9	5.9
1957	42.5	11.7	27.6	1.6	3.8	22.5	52.9	4.5	10.6	1.0	2.2			1.3	3.0
1958	47.7	14.7	30.8	2.1	4.4	24.6	51.5	2.6	5.5	2.2	4.7			1.4	3.0
1959	45.5	22.1	48.5	2.3	5.0	18.9	41.5	0.7	1.6	0.6	1.4			0.9	2.0
1960	48.5	25.0	51.6	2.3	4.7	16.8	34.6	1.2	2.5	0.8	1.7			2.4	5.0
1961	61.4	23.2	37.8	2.6	4.3			3.7	6.0	0.6	1.0	24.1	39.2	7.2	11.7
1962	93.2	28.2	30.3	4.2	4.5			18.1	19.4	2.5	2.6	28.7	30.8	11.5	12.3
1963	75.9	31.1	41.0	4.8	6.4			2.7	3.6	0.5	0.6	26.3	34.7	10.5	13.8
1964	79.4	37.4	47.1	4.5	5.7							28.0	35.3	9.4	11.9
1965	105.5	54.6	51.8	3.6	3.4							36.1	34.2	11.2	10.6
1966	153.8	87.6	57.0	7.5	4.9	3.1	2.0					38.4	25.0	17.1	11.1
1967	199.0	129.2	64.9	10.0	5.0	5.0	2.5					35.2	17.7	19.6	9.8
1968	275.7	194.3	70.5	16.4	5.9	5.0	1.8					30.7	11.1	29.4	10.6
1969	376.0	262.8	69.9	24.3	6.4	32.6	8.7					21.9	5.8	34.6	9.2
1970	445.9	334.7	75.1	30.1	6.8	28.6	6.4					17.7	4.0	34.8	7.8

注) 1.援助・借款: 援助は 1952-1960, 財政借款は 1966-1970 である。

2.その他: 税外収入, 預託金および利子収入, 派越経費支援 (1967 年以降)

(出所) 韓国開発研究院編 (1991) 『韓国財政 40 年史 第 4 巻』, 63-66 頁。

表 1-10 韓国の経済開発 5 ヶ年計画（第 1 次～第 2 次）

計画	期間	計画目標	工業化戦略	重要政策課題
第 1 次 計 画	1962 ～66	1. 社会経済的な悪 循環の是正 2. 自立経済基盤の 構築	工業化基盤構築 1. 基礎産業育成 2. 社会資本の整備	①エネルギーの供給源の拡充 ②農業生産 力の増大による農家所得の上昇と国民経済 の構造的不均衡の是正 ③基幹産業と社会 資本の拡充 ④遊休資源の活用 ⑤輸出増 大を通じる国際収支の改善 ⑥技術の振興
第 2 次 計 画	1967 ～71	1. 産業構造の近代 化 2. 自立経済の確立 をもっと強めに推 進	対外志向工業化 1. 資本財の輸入代 替化 2. 軽工業製品の輸 出	①食糧自給，山林緑化及び水産資源の開発 ②高度の工業化基盤の創成 ③国際収支の 改善（輸出増大・輸入代替促進）④雇用増 大，家族計画の推進及び人口膨張の抑制 ⑤営農の多角化と農家所得の向上

（出所）大韓民国政府，第 1・2 次経済開発 5 ヶ年計画各年度。

表 1-11 第 1 次経済開発計画とその実績

（単位：100 万ドル，％）

	1962		1963		1964		1965		1966		年平均値	
	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績
経済成長率	5.7	4.1	6.4	9.3	7.3	8.9	7.8	8.1	8.3	11.9	7.1	8.3
農林水産業	36.3	33.3	36.0	32.5	35.4	35.1	34.7	32.3	34.0	31.7	35.3	33.0
鉱工業	20.3	21.7	21.6	23.0	23.4	22.3	25.1	24.8	27.2	25.7	23.5	23.5
社会資本	43.4	44.9	42.4	44.5	41.2	42.6	40.2	42.9	38.8	42.6	41.2	43.5
投資率	20.1	12.4	23.0	18.1	24.1	13.5	23.3	13.2	22.7	18.2	22.6	15.1
国民貯蓄率	3.7	0.8	7.3	7.0	10.3	6.5	12.0	5.8	12.9	10.5	9.2	6.1
海外貯蓄率	16.4	11.2	15.7	11.1	13.8	7.4	11.3	6.9	9.8	7.2	13.4	8.8
輸出額	65.9	54.8	79.7	86.8	96.0	119.1	121.6	175.1	137.5	253.7	100.1	137.9
輸入額	456.7	421.8	483.9	560.3	486.9	404.4	485.0	450.0	492.3	673.2	481.0	501.9

（出所）全国経済人連合会編（1987）『韓国経済開発概観』756～757 頁。

表 1-12 国税体系の変化（1945～1967）

1945.11	1948	1950.4	1954-1957	1958-1960	1962	1967
所得税, 法人資本 税, 特別法人税, 地 税, 事業税, 資本利 子税, 取引所特別 税, 釐税, 相続税, 臨時利得税, 利益 配当税, 公私債利 子税, 為替債特別 税	所得税, 地 税, 法人資本 税, 事業税, 釐税, 相続 税, 臨時利得 税	所得税, 法人 税, 地稅, 營 業税, 釐税, 銀行券発行 税, 相続税	所得税, 法 人税, 臨時 土地取得 税, 營業税, 釐税, 相続 税, 贈与税	所得税, 法人 税, 相続税, 釐税, 登録 税, 教育税, 自動車税, 資 産再評価税, 臨時為替特 別税, 臨時土 地取得税	所得税 法人税 相続税 登録税 資産再評価 税	所得税 法人税 相続税 登録税 資産再評価 税 不動産投機 抑制税
銀行券発行税, 建 築税, 通行税, 遊興 飲食税, 入場税, 酒 税, 織物税, 物品 税, 電気ガス税, 馬 券税, 関税, 骨牌 税, トン税, 出航 税, 印紙税, 清涼飲 料税, 登録税, 特別 行為税, 広告税, 取 引税, 砂糖消費税	銀行券発行税 通行税 遊興飲食税 入場税 酒税, 織物税 物品税 電気ガス税 馬券税 関税, 骨牌税 トン税 印紙税 清涼飲料税 登録税 特別行為税	通行税 遊興飲食税 入場税 酒税 織物税 物品税 電気ガス税 馬券税 関税 骨牌税 トン税 印紙税 清涼飲料税 免許税	通行税 遊興飲食税 入場税 酒税 物品税 電気ガス税 馬券税 印紙税 登録税 関税 トン税	營業税 通行税 遊興飲食税 入場税 酒税 物品税 電気ガス税 馬券税 関税 トン税	營業税 通行税 入場税 酒税 物品税 電気ガス税 石油類税 印紙税 関税 トン税	營業税 通行税 入場税 酒税 物品税 電気ガス税 石油類税 印紙税 証券取引税 関税 トン税

（出所）韓国開発研究院編（1991）『韓国財政 40 年史 第 4 巻』, 63～66 頁。

表 1-13 地方税体系の変化（1949～1961）

	1949. 12	1952. 9	1957. 2	1958. 2	1961. 12
特別市道税	国税付加税：地稅、 營業稅、釐稅 獨立稅：戸別稅、 家屋稅，戸別稅， 家屋稅，林野稅， 屠畜稅、漁業稅， 車兩稅，免稅地特 別地稅、動力稅、 船舶稅，金庫稅、 廣告稅、電話稅、 狩獵稅	国税付加税：釐稅 獨立稅：戸別稅， 家屋稅，林野稅， 屠畜稅、漁業稅， 車兩稅，免稅地特 別地稅、動力稅、 船舶稅，金庫稅、 廣告稅、電話稅、 狩獵稅	国税付加税：營業 稅、釐稅 獨立稅：戸別稅， 家屋稅，林野稅， 屠畜稅、漁業稅， 取得稅、車兩稅， 特別行為稅，動力 稅、免許稅	国税付加税：營業 稅、釐稅、自動車 稅 獨立稅：戸別稅， 家屋稅，林野稅， 屠畜稅、漁業稅， 取得稅、車兩稅， 特別行為稅，動力 稅、免許稅、船稅	国税付加税：營 業稅、所得稅、 法人稅 獨立稅：自動車 稅、取得稅、馬 券稅、免許稅， 遊興飲食稅
市 邑 面 稅	国税付加税：地稅、 營業稅、釐稅 道稅付加税：不動 產取得稅，戸別稅， 免稅地特別地稅， 家屋稅， 獨立稅：特別營業 稅，船舶稅，車兩 稅畜犬稅，交通稅	国税付加税：釐稅 道稅付加税：道の 獨立稅に付加税 獨立稅：交通稅	国税付加税：營業 稅、釐稅 道稅付加税：道の 獨立稅に付加税 獨立稅：伐木稅、 交通稅	国税付加税：營業 稅、釐稅、自動車 稅 道稅付加税：道の 獨立稅に付加税 獨立稅：交通稅	国税付加税：營 業稅、所得稅、 道稅付加税：道 の獨立稅に付加 稅（馬券稅叙外） 獨立稅：財產稅 農地稅，
目 的 稅	初等教育稅：戸別 稅付加税、特別賦 課金、その他	初等教育稅：戸別 稅付加税、特別賦 課金、その他	教育稅：戸別稅付 加税、その他：洞・ 里稅，都市計畫稅， 共同施設稅	洞、里稅，都市計 画稅，共同施設稅， 地方教育稅	都市計畫稅 共同施設稅

（出所）内務部（1987）『韓国地方行政史 上』、819～826 頁。

表 1-14 地方財政規模の推移 (1951~1970)

(単位: 億ウォン、%)

年 度	中央財政 対 GNP 比	地方財政 対 GNP 比	地方財政	一般会計		特別会計		教育特別会計
			合計	金額	割合	金額	割合	金額(D)
1951			1	0.96	100.0	-	-	
1952			3	3.2	100.0	-	-	
1953	25.1	1.6	7	7.5	100.0	-	-	
1954	33.0	3.9	25	25	100.0	-	-	
1955	40.1	6.5	74	74	100.0	-	-	
1957	36.2	6.3	95	83	87.4	12	12.6	28
1958	29.5	5.7	115	100	87.0	15	13.0	39
1959	27.1	6.6	142	121	85.2	21	14.8	54
1960	29.4	6.3	153	132	86.3	21	13.7	58
1961	27.4	5.8	168	151	89.9	17	10.1	21
1962	34.0	4.4	155	127	81.9	28	18.1	119
1963	22.2	4.1	207	175	84.5	32	15.5	123
1964	17.0	3.3	235	199	84.7	36	15.3	133
1965	19.3	4.0	323	269	83.3	54	16.7	163
1966	22.6	5.2	535	438	81.9	97	18.1	265
1967	23.1	5.9	741	599	80.8	142	19.2	335
1968	24.8	6.7	1093	736	67.3	357	32.7	457
1969	27.2	7.7	1631	1192	73.1	439	26.9	617
1970	22.0	6.9	1883	1412	75.0	471	25.0	810

注) 1) 中央財政は歳出決算純計、地方財政は歳出決算総計である。2) 地方財政は一般会計と特別会計の合計である。3) 特別会計は公企業特別会計とその他特別会計の合計である。4) 教育費特別会計は、教育区教育委員会の規模である。

(出所) 韓国開発研究院 (1991) 『韓国財政 40 年史 第 4 巻』, 内務部 (1987) 『韓国地方行政史 上』
行政自治部『地方財政年鑑』各年度, 教育人的資源部『教育統計年報』各年度。

第2章 開発財政の展開と付加価値税制の導入

はじめに

本章では前章の1960年代半ばに形成された開発財政の展開過程について検討する。その際、重化学工業化に基づく開発財政の展開過程を踏まえながら、現行税制の骨格の定着に着目し、税制改革においては、付加価値税制に注目してその特質を明らかにすることが本章の課題である。

開発財政の展開のなかで、税制は開発支援税制として位置づけられながら、毎年のように税制改革が行われ、税制の複雑化および財政財源確保の限界という、問題を導いた。そうした問題に対応し、税制の簡素化および効率化、財政財源の安定を図った税制改革が付加価値税制の導入である。そこで確立した税体系がその後、韓国の税体系として定着し現在まで至っている。

まず、開発財政の展開過程について、1970年代に行った重化学工業化とそれを取り巻く国際環境の変化および国内の経済状況を踏まえながら、財政投融资に注目して追跡していく。次に税制改革について、付加価値税制に着目し、その導入の意義および税制の特徴を検討する。時期的には、1960年代半ば以降から1980年代を研究対象とすることになる⁸⁰。

第1節 重化学工業化

(1) 国際政治経済的状况

朝鮮戦争やベトナム戦争で世界の冷戦体制は厳しさを増した。それでも、1970年代に入って国際的に政治経済面でアメリカから2つの動きがあった。まず第1は政治面で、1970年2月に「ニクソン・ドクトリン」をはじめ⁸¹、冷戦体制の緩和への動きが続いた。すな

⁸⁰ この時期についての主な先行研究としては次のようである。李載殷（1993）『開發計画期財政의構造와特徴』金基台編『韓国經濟의構造』図書出版한울, 353～431頁, 金基台・鄭載喆・李載殷編（1994）『韓国財政論』法文社, 柳漢晟（2002）『韓国財政史』図書出版光教。

⁸¹ 1970年2月18日にアメリカのニクソン大統領が宣言したもので、「すべての国の国防と経済をアメリカ1人で引き取り得るのはいくつかできない。世界、特にアジアおよび中南米の国家は自主国防の責任を負わなければならない」という宣言で、それを「ニクソン・ドクトリン」と呼ぶ。その後1971年3月に駐韓米軍が約18千人減少、休戦線を韓国軍が全担防衛することになった。

わち、中国の国連加入(1971.10.15)、アメリカのニクソン大統領の中国訪問(1972.2.21)、日本の田中総理の中国訪問(1972.9)、英・米・仏・ソ等の4ヵ国によるドイツのベルリン問題の完全合意、東南アジア諸国連合加盟5ヵ国による東南アジア地域間の中立の宣言等、世界情勢は緊張緩和と冷戦和解の動きが表れ、1975年4月23日にはベトナム戦争も終結した。

第2の動きは経済面で、1971年8月にアメリカ政府のドルの金兌換停止措置、いわゆる「ニクソン・ショック」によって従来の国際通貨体制が変化し、世界の貿易秩序は保護貿易主義へと転換する傾向を見せた。そうした国際経済状況の変化は第3世界の登場による国際政治の多極化と資源保有国を中心に資源ナショナリズム等の実利追求の傾向と同時に進行した点でさらに複雑になり、オイルショックが発生して世界が経済危機に陥ったのである。つまり、国際通貨体制の不安および再編成は先進諸国間の「横的経済秩序」の変化であり、資源ナショナリズムの動きは先進国と開発途上国間の「縦的経済秩序」の変化であった。

そうした国際的な冷戦和解の動きは、朝鮮半島に相反する2つの影響を及ぼした。すなわち、一方では、韓国と北朝鮮の間に1972年「7・4南北共同声明」を結ぶという和解、他方では冷戦体制の強化であった。つまり、朝鮮半島は「ニクソン・ドクトリン」から始まった冷戦和解によって、平和共存のための和解を行う反面、逆に自国防衛の問題が浮上し、軍事的な危険への対処が国家的課題となる。当時の朝鮮半島は分断体制下でアメリカによる軍事的依存が高かったため、新たな事態への対応は韓国にとって経済開発に加えて防衛問題を新たな重大問題とすることになったのである。

他方で、世界経済の変化は当時、高度成長期の韓国経済に少なくない制約要因として作用した。保護貿易主義の傾向による輸出および資本調達上の制約、資源ナショナリズムによる国際原資財の価格上昇および供給不安、また国際的インフレーション等が1970年代に対外的な制約要因として現われたのである。

では、以上のような国際政治経済の変化から影響を受けた韓国経済は、1960年代の経済開発計画を引き続き推進しながら、どのように対応していったのか検討していこう。

(2) 国内の経済的状況

1962年にはじまった経済開発計画は第1章で確認した通り、経済成長という点で著し

い成果を上げた。その後の計画の政策目標について、表 2-1 でみていこう。第 1 次計画の途中であった 1964 年に、輸出を中心とした対外志向工業化への政策転換が図られた。第 2 次計画から対外志向型工業化戦略を全面に出しながら、輸入代替型工業化から輸出志向型工業化への転換を図り、第 3 次計画から重化学工業に基づく輸出主導型工業化が行われたことがわかる。第 4 次計画はこれまでの経済開発の反省から農村開発として「セマウル運動」を展開し、均衡的な発展と自立成長構造を目標とすることになった。

こうした経済開発計画の実績について、表 2-2 をみると、まず第 1 に、第 2 次計画や第 3 次計画の 10 年間年平均成長率で 10%を上回る高成長を続けたことがわかる。それは軽工業を中心とした鉱工業の成長が第 2 次計画の年平均値で 20.2%、第 3 次計画のそれは 20.3%の成長率に達し、それぞれ目標値を 2 倍もなる。その結果、第 2 に、農林水産業の割合は下がる反面、鉱工業の割合が増加し、産業構造が大きく変化していることがわかる。特に 1973 年「重化学工業化宣言」以降、重化学工業は軽工業の割合を超え、第 4 次計画の実績で 5 割を上回るようになった。第 3 に、1960 年代半ば以降、国民貯蓄率の急増が続き、投資資金調達の自立が達成できたのである。産業構造別の投資配分をみると、インフラへの配分が著しく、経済計画期間のはじめから一貫して目標値をさらに上回り、7 割近く配分されている。第 4 に、財政投融资の配分でもインフラへの配分半分以上を占め、また、農林水産業への配分も 2 割以上となっていることがわかる。第 5 に、貿易構造では貿易赤字が続く反面、輸出額が急増している。第 1 次計画の年平均輸出額は約 1 億 4 千万ドルであったものが、第 4 次計画のそれは 151 億 1 千万ドルになったのである。第 6 に、マクロ経済面をみると、失業率が急減しており、インフラや鉱工業による成長で雇用効果がみられるが、消費者物価は高いままであった。

他方、1970 年代初頭に経済開発計画の推進過程で派生した企業財務構造の悪化、インフレの悪循環、私金融の肥大など韓国経済の構造的な問題が現れた。それは、すなわち、企業の財務構造悪化は企業の金融費用を高めることによって結局企業の総資本収益率を下落させており、収益率の低下は高利借金の圧力によってさらに加重された。それは高利借金によって企業の金利負担を加重させて、急に資金回収することによって企業の資金計画に不安を惹起し、財務構造を悪化させたのである。結果的に企業経営基盤の不安および国際競争力弱화를招来したのである。

一方、予測できない為替変動と外資に対する償還負担が企業の投資計画および生産計画の不安を招き、それがインフレに影響を及ぼして国内貯蓄を下落させた。貯蓄の下落は再

び投資減少を通じて景気沈滞を招来したのである。

このような状況に対処すべく、韓国政府は憲法に基づき 1972 年 8 月 3 日に「景気沈滞と経済の安定および成長に関する緊急命令」（以下「8・3 措置」とする）を公布した。その内容について⁸²、「8・3 措置」のうち、財政措置として税制関連措置を見ると、固定資産に対する特別減価償却率の引上げ（30%から 40%～80%に）、投資に対する税額控除（法人税・所得税の投資控除率を 6%から 10%に引上げ、製造・建設・鉱産・水産業が使う機械および装備に対する投資、観光産業振興法による施設投資）、増資に対する租税特例、特定産業に対する租税特例（産業合理化の指定産業が合併をする場合に不動産投機抑制税および取得税の免除、また資産を譲渡する場合に法人税および投機抑制税の免除）、技術開発のための積立準備金に対する損金処理時の租税特例などである。「8・3 措置」はいわゆる市場経済原理から大きく乖離する措置であり、当時の韓国経済の危機状況に対して、強力な政府介入が発動されたのであった。

しかし、1973 年 10 月に第 1 次オイルショックが起きて韓国経済は再び経済危機に直面した。オイルショックへの韓国政府の対応はまた緊急措置として実施された。すなわち、1974 年 1 月 14 日に「国民生活の安定のための大統領緊急措置」（以下「1・14 措置」とする）である。「1・14 措置」は、第 1 次オイルショックによる経済的ショックを緩和することによって、国民生活と経済安定を維持するのを目標にしたものである⁸³。

そのなかで税制関連措置を見ると、低所得層の税負担を軽減させて国民生活の安定のために所得税および住民税を減免する反面、取得税および財産税の免除点の大幅な引上げ、奢侈性消費税率の引上げ（高所得層の財産および奢侈性物品に対する重課、自動車・ガソリン・高価品等に対する関税、物品税および関連税率の引上げ）、生産および流過程から生じる不当利得に対する不当利得税の新設、消費抑制と国産化促進のために関税の減免対象を縮小することによる弾力関税制度の拡大適用、工業団地造成地域に対する投機の防止および地域開発促進と不動産投機抑制のための不動産投機抑制税の強化、不況産業（輸出産

⁸² 第 1 に、企業の借金に対する利子率と償還期間の再調整、第 2 に、金融機関の一部貸出金を長期低利貸出金に転換、第 3 に、企業資金の円滑な供給のための信用保証制度の拡充、第 4 に、金融機関の金利の大幅な引下げ、第 5 に、産業合理化を促進するための税制上の特別措置、第 6 に、財政運用の弾力化と効率化のための地方財政交付金の法定交付率制度の廃止等である。韓国開発研究院（1991）『韓国財政 40 年史（第 6 巻）』、340 頁。

⁸³ こうした「1・14 措置」の主な内容は、第 1 に、企業活動の積極的な支援、第 2 に、資源の節約および効率的な利用と国内資源開発の促進、第 3 に、輸出増大と輸入抑制を通じる国際収支悪化防止、第 4 に、低所得者に対する租税負担の軽減を通じる国民生活の安定追求、第 5 に、奢侈品の消費抑制、第 6 に、労使間の協力誘導等の政策を推進したのである。韓国租税研究院（1997）『韓国租税政策 50 年（第 1 巻）』、173 頁。

業・インフラ関連産業・中小企業等)についての租税徴収猶予措置(法人税・事業所得税・物品税等を1974年2/4分期から6ヵ月間猶予)が行なわれたのである。韓国経済はオイルショックを乗り越え、経済成長を続けることができたのであるが、その背景にはこうした政府の強力な介入があったのである。

ところが、1979年第2次オイルショックによってインフレ、国際収支悪化、経済低迷の兆候が現れ韓国経済は再び危機に直面することになった。そこで、韓国政府は1979年4月17日に「景気安定総合施策」(以下「4・17措置」とする)を推進した。「4・17措置」は、オイルショックによる原資財の需給が難しくなって関税率の調整を通じて対応しようということであり、政府支出の抑制、不動産投機抑制等の政策を推進したのである。

このように1960年代半ば以降の韓国経済は、対外的な経済状況の変化によって影響を強く受けつつ、それらの対外的な衝撃を政府による強力な介入によって最小化して乗り越えてきたとみられる。その際、特定企業の成長を強力に支援する租税関連諸措置が経済危機の対応措置として重要な役割を果たしたのである。

他方、1970年代初頭まで農林水産業の割合は前述したように鉱工業部門の割合を上回る重要な部門であり、それは産業投資配分や財政投融资配分も高かったことからわかる。しかし、農林水産業部門は様々な努力にもかかわらず、インフラや鉱工業部門に比べて成果を出せなかった。そこで1970年から「セマウル運動」が始まる。それは国民の精神開発・環境改善・所得増大等を基本理念に揚げ、農村近代化と農業成長を目標する全国的な社会運動になった。このセマウル運動によって韓国の農村は、それまでにない発展ができたのである。

政治面では、様々な危機を媒介にして強力な「維新体制」が発足した。背景となった危機とは、第1に安保的な危機⁸⁴、第2に経済開発に伴い構造的問題やオイルショックによる経済危機、第3に労働者や低所得層の集団デモに現れる社会的危機があり、さらに経済発展によって形成された中間層の成長とともに大統領選挙(1971年)でのわずかの差による政権維持など政治的な不安定が続いたことである。これに対処すべく、「維新憲法」に基づくより強力な政府である「維新体制」が発足したのである⁸⁵。

⁸⁴ 1971年3月に駐韓米軍の減畜(1万8千名)・韓国軍の現代化・休戦線全体の防衛を韓国軍が全担することになり、1974年11月15日と1975年3月20日には北朝鮮の南侵用に造った第1トンネルと第2トンネルが発見されて全国民の安保問題と関連する危機意識を高め、なお1976年8月18日には板門店の斧殺害事件、この事件は韓国と北朝鮮の軍事分界共同警備地域である板門店で北朝鮮の軍人が枝打ち作業を警備している駐韓米軍を斧で殺害した事件である。

⁸⁵ 森山茂徳(1998)『韓国現代政治』東京大学出版会、93～95頁。

そうした急迫した安保情勢は、その当時の韓国政府が自主国防に総力を傾注するようになる契機であった。すなわち、韓国政府は「ニクソン・ドクトリン」による駐韓米軍の減縮と頻繁な北朝鮮の挑発行為等によって、当時の韓国政府は経済開発と国家安保という2つの目的を共に達成しなければならなかった。政府は自主国防力の建設と高度成長をともに達成できる手段として重化学工業化を選択した。そうした政策は1973年1月12日の大統領の年頭記者会見における「重化学工業化宣言」によって公表され具体化されることになった⁸⁶。

韓国政府の第3次経済開発計画で重化学工業化戦略としたのは重化学工業と防衛産業を同時に建設することであった。すなわち、平常時は経済成長を裏付ける重化学産業として活用し、いったん有事になった時には軍需兵器の生産が可能な防衛産業への転換ができる一石二鳥をねらった戦略であった。それは重化学工業化の主要産業として選ばれたものから確認できる。すなわち、産業の前後方連関効果が大きいこと、産業全般に対する成長寄与度が高いこと、付加価値の効果が大きいこと、国際的に需要が多いことなどを基準にして、輸出増大に寄与できる鉄鋼・非鉄金属・造船・機械・電子・石油化学等の6大産業を選定したのである⁸⁷。

ところで、第4次経済開発計画期は、従来高成長を続けてきた韓国経済に衝撃を与える結果となった。すなわち、表2-2によると、成長計画ねは9.2%であったが、実績は5.5%に留まったのである。それは、1970年代後半から景気過熱によるインフレ、重化学工業への過大な投資、工業団地の構築に伴う不動産投機の過熱と反動、第2次オイルショックが重なり、景気は急速に悪化し、それに加え1980年農業部門から米作は大凶作であったことによるものである⁸⁸。そして政治的にも1979年10月26日当時の朴大統領暗殺事件および1980年5月「光州（グァンジュ）民主化運動」による政治的社会的不安の諸状況がそのまま経済成長率に影響したことも否定できない⁸⁹。

⁸⁶ 金正濂（1995）『韓国経済政策30年史』中央日報社、324頁。

⁸⁷ 6大産業は具体的に、鉄鋼工業部門からは1973年7月建設した103万トン規模の浦項総合製鉄を中心にして年間850万トン規模へ拡大および25万トン規模の特殊鋼生産施設を1977年末まで整備を図る。非鉄金属工業部門からは温山工業団地に年間5万トンの亜鉛製錬所1978年まで完工することと年間8万トン規模の銅製錬所を1979年まで完工し、造船工業部門からは年間200万トン規模の現代蔚山造船所と年間120万トン規模の太宇玉浦造船所と年間30万トン規模の三星ジュッド造船所の建設を推進した。機械工業部門からは昌原機械工業団地の建設、電子工業部門からは半導体およびパソコン産業を重点育成して先端技術産業を育成するよう亀尾電子工業団地の構築、石油化学工業部門からは蔚山石油化学団地の施設をエチレン基準に年間10万トンから15万トンに拡大と麗川にエチレン基準に年間35万トン規模の第2石油化学団地の構築等を推進したのである

⁸⁸ 渡辺利夫（1990）『概説 韓国経済』有斐閣、66頁。

⁸⁹ 10・26というのは1979年10月26日当時の朴正熙大統領の暗殺事件であり、1980年5月光州民主化

1979 年末に発生した第 2 次オイルショックは生産コストの大幅高騰、国際収支悪化を招き、輸出産業の生産性低下、高インフレ、大量失業の発生、などによる社会不安を生み、反政府デモ、労働争議が多発した。その結果で維新体制は大きく動揺し、大統領の暗殺事件によって政府は内部崩壊したのである⁹⁰。

この時期、韓国政府の政策課題は対内外の状況から経済開発と国家安保という 2 つの目的を重化学工業化戦略によって乗り越えることであった。そのため財政はいかなる政策を行い、また莫大な財源をどのように調達しようとしたのか検討していく。

第 2 節 開発財政の展開と財政投融资制度

(1) 開発財政の展開

集権的行政機構のもとで政府主導型成長をもたらした開発政策を支える財政を開発財政と呼ぶ。まず、韓国財政は 1970 年代から 1990 年代までどのように展開されたのか、表 2-3 で概観しておこう。第 1 に、財政規模は総量的に持続的な膨張を重ねてきたのである。財政規模の対 GNP 比をみると、2 割を下回り、その規模としては大きくない。ただしその規模は傾向的に増加していることがわかる。特に 1970 年代に入って、15%以上の水準が定着するようになった。このような財政規模の継続的な膨張要因は、やはり韓国政府の経済開発 5 ヶ年計画に対する目標達成と相関関係があるのであり、それは第 1 節で述べたように、表 2-2 経済開発計画とその実績を見ることにより明確に分かる。

第 2 に、中央財政の歳出のうち、防衛費への支出が常に 30%前後の膨大な割合を占めていることである。これは第 1 章で確認したように、占領下の分断体制、朝鮮戦争、その後の冷戦体制によるものであった。注目されるのは、1970 年代に常に防衛費が急増している。それは、第 1 節で述べたように、国際的な冷戦和解の動きが逆に韓国の冷戦体制をより強化させることになったからである。

第 3 に、1980 年代以降における経済開発関係費の割合の減少傾向である。1962 年の経済開発計画を契機として 1960 年代に経済開発関係費は増大した。特に 1969 年の経済開発関係費は 1127 億ウォンの支出となり、前年度（381 億ウォン）と比べて約 3 倍の増加を

運動は当時の学生運動および労働運動による民主化要求運動というものである。詳しいことは次を参照。森山茂徳（1998）『前掲書』110～112 頁。李海珠（1996）『韓国経済発展論』釜山大学校出版部、167 頁。

⁹⁰ 長谷川啓之（1995）『アジアの経済発展と政府の役割』文真堂、167 頁。

示している。さらに 1973 年 1 月の「重化学工業化宣言」も高水準を支える役割を果たした。しかし、その絶対額は増加しているものの、歳出に占める割合は 1980 年代以降急減している。これは経済安定化政策によるもので、1970 年代半ば以降の第 4 次経済開発計画の推進から社会開発に力を入れたことと関係している。

第 4 に、中央歳出において、社会開発関係費の割合がわずかではあるが、徐々に増えていることである。1960 年代半ばに社会保障制度のうち、一部の社会保険制度、公的扶助制度、福祉サービス制度の導入、1970 年代半ばの社会福祉制度改革等が実施されたため、それが社会開発関係費の急増に表れたのである⁹¹。

では、次に全体として膨張する財源をどのように調達したのかを検討しよう。表 2-4 をみると、まず、第 1 に、歳入のうち、税収入の増加が目立つ。1966 年に国税庁の設置によって、1967 年以降税収入は飛躍的に増加し、歳入の中心になった。のちにやや詳しく述べるように 1977 年付加価値税制が導入され、これを契機に歳入に占める比率は 8 割を超え、税収構造が著しく強化されたことが確認できる。1960 年代半ばの税収中心の歳入構造以前は、見返り資金や預託金による収入がほぼ 5 割を占めている。また、借款収入が 1972 年には 12.6% を占めていたのに、1973 年のそれは 0.3% を占めて大幅な減少していることがわかる。これは韓国の財政制度が少なくとも外国の借款による援助依存財政から脱皮し、名目的外形的な面で自立財政制度の形成の意味を持つ⁹²。

1970 年代以降の特徴の第 2 は、国債収入と借入金がほとんどないことである。これについて、韓国政府が財政財源の調達手段として国債発行を活用していなかった結果、財政政策手段の選択範囲が狭くなったという指摘もある⁹³。しかし、それには第 1 章で明らかになったように、当時のインフレと財政赤字の悪循環の経験から政府自ら抑制する健全財政主義を選択したと考えられる。

⁹¹ 韓国の社会保障制度については第 5 章で詳しく後述するが、韓国の社会保障制度は 3 つに分けられる。すなわち、社会保険制度、公的扶助制度、福祉サービス制度がそれである。各制度の導入時期は次のようである。社会保険制度のうち、医療保険制度は賃金労働者のために 1977 年導入され、1979 年に公務員および私立学校教職員、1989 年に農漁村・都市住民へ拡大されて全国民への国民皆保険制度になった。年金制度は最初に 1960 年に公務員年金制度、1963 年に職業軍人年金、1978 年に私立学校教職員年金、1988 年に賃金労働者の年金制度、1999 年に農漁村・都市住民へ拡大されて全国民への国民皆年金制度になった。産業災害保険制度は 1964 年に導入され、2000 年に全事業所まで拡大された。雇用保険制度は 1995 年導入され、1998 年に全事業所へ拡大された。公的扶助制度は 1961 年に生活保護制度が導入され、1962 年に災害救護、1977 年に医療保護、2000 年に国民基礎生活保障制度になった。福祉サービス制度は 1961 年に老人福祉制度や婦女子福祉制度、児童福祉が導入され、1981 年に障害者福祉、1982 年に浮浪者保護制度を導入し、現在まで拡大された。

⁹² 李載殷 (1994) 「1960 年代以後財政の展開過程」『韓国財政論』法文社、129 頁。

⁹³ 吳然天 (1993) 『韓国租税論』博英社、22 頁。

以上の韓国財政は、自衛国防力の強化に必要な支出と高度成長の促進のために重化学工業の建設及びインフラの拡充等に関連する支出が中心的な役割であった。その際、高度成長目的のために国民一般の再分配を犠牲にした反面、その国民への最小限の生活を保障するために社会開発関係費の支出を徐々に増やしていたのである。これら財政膨張を充当する重要手段として、1967年以降税収が中心になり、特に1977年の税制改革で税収比率が8割を超える大幅な増税が実施された。その具体的な内容は第3節で検討する。

(2) 財政投融资制度

次に、開発財政の一環として重要な役割を担いながら、従来十分注目されていなかった財政投融资制度の展開について検討する⁹⁴。韓国で財政投融资とは⁹⁵、広義には資本的機能をする財政支出であり、政府の財政支出の中で、人件費と消費的な物件費を除き、建物、設備、機械、道路建設、港湾開発、国土保存、在庫増加等を含む政府産出の増加に使用した一切の支出と財政融資を含む概念である。狭義には、民間事業および政府事業に出資または貸付への金融的使用と定義される。

ここでは、主として狭義の財政投融资を扱うが、これは戦後日本の財政投融资制度にほぼ対応するものと言える。

韓国の財政投融资制度は、第1章で述べたように、「経済開発特別会計」、「財政資金運用特別会計」、「政府企業特別会計」、「対充資金（見返り資金）特別会計」等として1962年に整備された。その後、韓国政府は経済開発計画の推進に必要な資金を運用・管理する目的で、1961年12月「財政資金運用法」と「財政資金運用特別会計法」を制定して財政融資管理制度が、1962年11月には経済開発特別会計を制定して財政投資制度が設けられた。すなわち、韓国の財政投融资の仕組みは、中央政府の一般会計および特別会計の資金を経済開発特別会計へ転入し、それを財政投資資金として使い、また、各会計の余裕資金を財政資金運用特別会計へ預託し、それを財政融資資金として活用した。すなわち、財政投資と財政融資をそれぞれ分けて、別の会計で運用したのである。

まず、財政融資に関する財政資金運用特別会計は1962年に一般会計預託金、公務員年金特別会計の一般資金預託金、専売事業特別会計の資金預託収入等の財源を集め、韓国で

⁹⁴ 尹建永（1991）「財政投融资」韓国開発研究院『韓国財政40年史（第7巻）』、453～473頁。

⁹⁵ 財務部（1982）『財政投融资白書』、10～11頁。

初めて統合的な財政投融资制度の運用が可能になったのである。そうした財政投融资の財源は、さらに 1963 年に対充資金特別会計や文化財管理特別会計の一般資金預託を受け、また、1966 年に財政借款資金と請求権借款資金の受け入れによって、財政投融资財源は大幅に増加し、第 2 次経済開発計画による増大する財政需要に応じることができた。その後、1968 年に一般会計からの預託金の中止と対充資金の減少し、財政投融资資金源は財政借款資金と請求権借款資金に依存しながら、その規模を拡大させた。財政投資は 1962 年から経済開発特別会計で担当していた⁹⁶。

1973 年に対充資金特別会計の廃止によって、財政投融资業務は従来の経済開発特別会計を中心に他の会計、「財政資金運用特別会計、対充資金運用特別会計等」を統合（1974～1976）されて扱われることになった。この経済開発特別会計には、一般会計転入金や預託金による投資勘定、財政資金資金回収金や預託金による融資勘定、対充資金回収金による対充資金勘定など 3 つの勘定を設けられた。また、財政融資の新しい制度として国民投資基金が設置された。

しかし、1977 年には「資金管理特別会計」を設置することによって、従来の経済開発特別会計は廃止され、同会計のうち、財政借款勘定、請求権資金勘定、対充資金勘定、資金運用勘定等 4 つの勘定を置きながら、1 つの会計で統合して財政融資を担当することになった。一方、財政投資は一般会計で担当することになり、財政投融资は再度分離された。

こうして 11 年間財政融資を管理した資金管理特別会計は 1988 年に廃止され、「財政投融资特別会計」が設置された。これには出資勘定、融資勘定、借款勘定等 3 つの勘定が置いてあった。出資勘定は公企業の民営化による政府保有株の売却収入、出資収入、一般会計の転入金などを財源としながら、以前一般会計で担当した出資および出損を担当する。融資勘定は以前経済開発特別会計の対充資金勘定や資金運用勘定を引き続き、公共余裕資金と財政融資債権発行収入を財源にして社会資本整備に関する融資を担当する。また、地方債を引受けることによって地方財政への支援が強化されることになった。これは 1988 年の地方自治制度の復活に対応したことである。借款勘定は従前の資金管理特別会計の財政借款勘定や請求権資金勘定を引き続き、借款元利金の回収および償還を担当する。

こうした財政投融资特別会計制度は、出資勘定が公企業の民営化による政府保有株の売却収入に依存されていたので、予算から不足財源の補填が多かった。そうした財源の不安

⁹⁶ 請求権資金とは 1965 年 6 月 22 日の日韓外交協定による日本から資金提供である。この資金の内訳は無償援助 3 億ドル、政府借款 2 億ドル、商業借款 3 億ドル等である。

定問題が深刻であったので、1997年に財政融資特別会計に改編された⁹⁷。1996年までの財政投融資とは資本的支出を除く政府出資・出捐および財政融資などの金融的投融資活動であった。しかし、1997年財政融資特別会計下の財政投融資は資本的支出を含む投融資活動としてより広義の概念になった。それで、政府出資および出捐については一般会計から支出することになり、財政融資特別会計は財政融資と借款管理を担当していた。財政融資の財源は大部分公共資金管理基金からの借入であった。

以上の財政投融資はどのような役割を果たしたのかについて、次に検討していこう。

(3) 財政投融資の活用

以上の財政投融資制度についてその実績をみると、表2-5のようになる。まず、第1に、財政投融資規模は1960年代半ば以降、急増している。先述したように、この時期は経済開発の推進を加速化した時期と一致している。財政投融資の国内固定資本形成比率は、1960年代半ば以前、5割〜7割と圧倒的な比率を占めていた。その後、民間部門の成長によって政府部門から民間部門へ資源配分の重点がシフトとしていく。しかし、そうしたなかでも1980年代まで固定資本形成に対して3割台の比率を占めたことは、財政投融資が引き続き不可欠の役割を果たしたことを示している。

第2に、財政投融資規模の中央財政に対する比率をみると、一貫して増えつつあり、特に重化学工業化期の1970年代には急増している。これは財政借款および請求権資金等の融資財源の確保によるものである。1960年代半ば以降、歳入に対する税収の割合が6割を超え、1977年に8割を上回っているので、財政投融資は財政の運用に欠かせない存在であったのである。

第3に、財政投資と財政融資に分けてみると、財政投資が1970年代まで圧倒的に高いことがわかる。財政投資は大部分直接投資が占めるので、その比率が高いことは直接的に経済へ寄与度が高いことを意味する。財政投資は1972年88.2%をピークにして、1980年代に減少傾向がみられる。

第4に、1980年代後半から財政投融資は急減していることである。それは前述した1988年の制度改正による影響が大きい。1988年に固定資本形成に対する比率は18.1%として、はじめて2割を下回ったのである。財政投融資の内訳も財政融資が財政投資を上回る割合

⁹⁷ 企劃豫算處編（2001）『韓國의財政 2001』毎日経済新聞社、100〜103頁。

を示すようになった。

では次に、以上の財政投融资の実績がどのように配分されたのかについてみる。表 2-6 は産業部門別の財政投融资の配分である。これによくと、第 1 に、第 1 次産業部門である農林水産部門は 1970 年代後半を除き、平均 25% 程度の安定した配分をみせており、第 2 次産業である鉱工業部門は変化が激しく、その割合も 2 割を下回る配分になった。第 2 に、経済開発部門への配分が最も高かったことがわかる。これには電力、通信、交通（道路・港湾・鉄道）、土木、科学技術等の産業生産に直接的に関わる社会資本が含まれている。1961 年に 44.8%、1977 年には 48.3% が配分され、1970 年代まで 4 割を上回る配分がされていた。第 3 に、財政融資は 1980 年代に入ると、経済開発部門に対する配分が急減する反面、社会開発部門の配分が急増していることである。社会開発部門は住宅、保健、教育、社会福祉等の産業生産に間接的に関わる社会資本で構成されている。成長中心を改め、経済と社会の均衡発展を図った第 5 次経済開発計画が反映されたものと言える。

以上のように財政投融资は 1960 年代に制度整備が行われ、経済発展に直接的寄与できる社会資本、すなわち、インフラ形成に主に配分され、経済成長に貢献した。これに対して、1980 年代の財政投融资は社会開発部門の配分を高めた。この変化は高度成長を通じて民間部門が成長する一方、政府の福祉や成長の歪み是正への関心を反映した役割の転換であった。そして、以上の財政投融资によるインフラ構築は政府が直接的に公企業を設置して事業主体とする方式がとられ、これが民間部門の成長を先導した。これについては第 3 章で検討する。

第 3 節 付加価値税制の導入

(1) 開発税制の構造

開発財政の物質的基盤を支え開発政策を積極的に担った税制を開発税制と呼ぶ。以下、開発税制の構造を検討する。

韓国の税収についてみると、表 2-7 のようになる。その特徴は、第 1 に、韓国の税収は非常な国税中心となっていることである。それでも地方税収は徐々に増加している。実際、国税と地方税の配分で、国税収が 9 割を占めていたのが 8 割まで下がり、地方税収が 1971 年から徐々に上がり 2 割を占めている。1980 年代以降経済安定化政策によって、社会開

発関係費の増大を地方政府に任せるために地方税収の増大を図ったことと、1988年に地方自治制度の復活が影響している。

第2に注目されるのは、目的税として防衛税が存在することである。これは1975年導入され1991年に廃止された。防衛税は総税収のうち、10%を上回る割合を占めており、これは防衛費支出の40%に相当していた⁹⁸。これは1960年代半ば以降の内外的な状況の中で、高度成長と自主国防力という韓国に特有な歴史的な条件による租税であったのである。

第3に、開発途上国でよくみられるように、関税が、1980年代後半まで総税収の中で、地方税収を上回る収入源であったことである。関税収入が高かったことは高度成長のために必要な財政財源の調達手段として国際貿易で途上国の立場を活用したことによるものであった。

第4に、総税収で直間比率をみると、間接税中心の税制であることである。1977年の付加価値税制の導入によって、国税のうち間接税の割合は7割を上回ることになった。韓国政府は経済開発のために比較的租税抵抗が少ない間接税へ増税することによって必要な財政財源を調達したのである。

そうした税制構造は表2-8によると、付加価値税導入以前には間接税の構造は非常に複雑になっていることがわかる。すなわち、従来の税制は直接税が6税目であり、間接税が10税目であった。しかし、1977年付加価値税制の導入後、直接税が5税目へ、間接税が5税目へに簡素化された。また、表2-9によると、租税負担率は2割を下回っており、先進諸国に比して低水準ではあるが、1970年代を画して急速に増加していることは注目されよう。

第5に、国税は消費課税と所得課税が中心になっていることである。それに対して地方税は資産課税中心であり、これについては第4章で後述する。

以上のように、韓国では、高度成長政策の持続によって財政需要が急増するのに、直接税部門は一般国民からの租税抵抗感の考慮と経済発展の重心を占める大企業に減免・控除措置等のため増税が回避され、その必要な財源を確保するために、間接税中心の税構造となった。こうして1970年代に定着、展開した開発財政において、開発税制は、国税では付加価値税を中心とする消費課税が主となり、これを所得課税が補完し、地方税は資産課税中心の租税構造が定着したのである。

⁹⁸ 吳然天(1993)『韓国租税論』博英社、203頁。

次に、こうした租税構造を定着させた 1970 年代の税制改革の内容について検討している。

(2) 1970 年代の税制改革

従来の税制は多くの問題を抱えていた。たとえば、税務行政上に納税者と摩擦が多く、間接税体系の複雑と効率的財源調達への阻害、所得階層間の税負担の不公平、企業の内部蓄積と投資に対する誘引の不十分、税制の義務規定と税法の不明確等の問題があった。そのため、高度成長に必要な財源を賄うのが難しくなった⁹⁹。将来韓国の税制が志向する方向を総合的に整備する目的で、韓国で初めて税制改革に関する税制審議会の審議結果に基づいて改革が行なわれた¹⁰⁰。その際税制改革は、税収増大と企業育成するために税制上の投資誘因措置の導入によって、経済発展をサポートできる開発税制を定着させることに重点を置いたのである¹⁰¹。

そうした要請から実施された 1971 年税制改革の主な内容を見ると、以下のようなものである¹⁰²。まず、第 1 に、所得税について、税負担を調整するために、低所得者の税負担を大幅に軽減する反面、高所得者に対する課税を強化した。すなわち、勤労所得控除を基礎所得控除へ転換し、控除額の引上げ（1 万ウォンから 1.5 万ウォンへ）と税率の引下げ（75.7%～55.0%の 5 段階累進税率から 7%～48%の 9 段階へ）を行い、また、事業所得税についても、基礎控除額の免除額の引上げ（3 万ウォンから 9 万ウォンへ）と税率の引下げ（16.5%～60.5%の 6 段階税率から 15%～48%の 5 段階へ）、総合所得税について課税範囲の拡大（20 万ウォン～500 万ウォンのから 300 万ウォン～4500 万ウォンへ）と税率の引上げ（16.5%～60.5%の 6 段階から 30%～65%の 5 段階へ）、公開法人の大株主が受け取る配当所得と預金利子所得について源泉課税することにした。

第 2 に、高額所得者を中心に個人レベルでの所得課税の強化を図る一方で、法人税は企業の負担を軽減させる措置がとられた。すなわち、税率を引下げ（3 段階の 27.5%～49.5%から 20%～40%へ）、非公開法人に対する差別税率の縮小、紙上配当課税の緩和（留保所

⁹⁹ 韓国開発研究院（1991）『韓国財政 40 年史（第 6 巻）』，280 頁。

¹⁰⁰ 政府の財務部内に設置したのに、学界・言論界・経済団体・研究所の租税専門家等 30 名に構成され、税制に関する諮問の必要性から、社会各界の意見が反映されることができるようにつくった諮問機構である。

¹⁰¹ 韓国租税研究院（1997）『韓国租税政策 50 年（第 1 巻）』，163 頁。

¹⁰² 国税庁（1996）『国税庁三十年史』，88～89 頁。

得 50%の内設備拡張用度の積率金に限定),減価償却の耐用年数の短縮(5年から2年へ),欠損金の繰越し期間の延長(2年から3年へ),技術開発促進のための特別償却制度の拡大,海外進出企業の外国納付税額について国内税金から控除できる制度を新設したのである。

第3に,長期税制方向による間接税体系の段階的措置として営業税の課税対象分類の縮小(20カ業種から11カ業種に統合)と税率の単純化および引上げ(0.36%~2.4%から0.5%~3.0%に平均18.7%引上げ)を実施した。

こうした税制改革は租税構造の簡素化(総23カ税法の内16カ税法が改正・廃止)に資するものではあったが,全体として開発支援税制を強化させ,再分配は悪化したと言える。それへの批判が高まり,成長支援と再分配を調整できる税制改革が求められることになった。

1974年の税制改革では¹⁰³,第1に,租税の所得再分配機能を強化するために「総合所得税」制度が全面的に実施された。すなわち,従前の「分類所得課税」下では,年間所得300万ウォン以上の所得者に部分的に実施されたことを年間所得とは関係なく全面的に拡大した¹⁰⁴。また,基礎控除(年間1.8万ウォン以下)制度も拡大し,すなわち,配偶者控除(月1万ウォン),扶養家族控除(月1人当0.5万ウォン),障害者控除(月1万ウォン),勤労所得控除(月1.5万ウォン)等を新設した。

こうした総合所得税の課税体系を見ると,勤労所得,事業所得,その他の所得は人別に合算課税しており,不動産所得,利子所得,配当所得等の資産所得は世帯別に合算課税した。しかし,利子・配当所得,退職所得,山林所得,譲渡所得などは分類課税されたので,部分的な総合所得税制に留まっていることには注意が必要である。

第2に,財産所得について課税を強化したのである。当時,不動産投機が激しかったので,土地については譲渡差益の50%,建物とその他の資産については譲渡差益の30%,法人の譲渡所得については法人税特別付加税の新設によって25%が課税された。他方,相続資産については従来の課税対象を細分して15段階に再調整することによって,低所得階層の税率の引下げと高所得階層の税率の引上げが行った(20万ウォン~5億ウォンの9段階から50万ウォン~5億ウォンの16段階へ)。なお相続税の人的控除も大幅に引上げ

¹⁰³ 韓国開発研究院(1991)『韓国財政40年史(第6巻)』,361~366頁。

¹⁰⁴ 分類所得課税は事業所得に対する5段階の税率,勤労所得に対する9段階税率,配当利子およびその他所得に対する20%単一税率,総合所得に対する5段階税率であった。しかし,このように複雑な税率を累進所得課税である総合所得課税の全面実施によって6%~70%の16段階税率に調整した。

て中所得層の税負担の軽減が図られた¹⁰⁵。

第3に、長期的経済開発計画の効率的に裏付けるために中小企業の税負担を緩和させる方向へ法人税が改正された¹⁰⁶。そして、重要戦略産業を中心に租税減免制度の単一化と減免企業の事後管理制を新設し、経済開発戦略から資源開発を支援するために採鉱準備金制度を新設し、無練炭・主要鉱産物¹⁰⁷の採鉱と採掘について営業税を非課税するように改正したのである。

その後、1976年の税制改革によって、第4次経済開発計画を効率的に支援できる開発税制の確立、国民生活の安定および福祉社会の建設、税制の近代化、租税の景気調節機能の強化等を目的に1977年から付加価値税が導入された。その主な内容は以下のようである¹⁰⁸。

第1に、1977年7月1日から付加価値税制の導入することによって、経済成長を裏付ける財政財源の確保、課税ベースの基盤確立、輸出および投資の促進を図ろうとした。第2に、低所得階層と中産層の保護と所得再分配のために税負担を大幅軽減した。すなわち、所得税の各種控除額の引上げ（勤労所得控除額は1万ウォン、基礎控除額・配偶者控除額は各5千ウォン）、非課税所得範囲の拡大、貯蓄勤労者のために保険料控除制度の新設、勤労所得中ボーナスに対する特別控除額の引上げ（年間最高14万ウォンから36万ウォンへ）、譲渡所得税の控除額の引上げ（基礎控除は70万ウォンから90万ウォンへ）、8年以上耕作した農地の譲渡については非課税するようにしたのである。

第3に、複雑な間接税体系を全面改編して簡素化したのである。すなわち、従来の10税目を5税目に簡素化した。特に8税目が付加価値税と特別消費税の2つに整理することによって、8税目55税率が2税目14税率に簡素化されたのである¹⁰⁹。また、租税の景気

¹⁰⁵ 相続税の人的控除の改正は、基礎控除は300万ウォンから600万ウォンに、配偶者控除は150万ウォンから500万ウォンに、未成年者1人当控除は20万ウォンから30万ウォンに、年老者と不具廃病者は各40万ウォンから60万ウォンに引上げた。

¹⁰⁶

（単位：万ウォン、%）

1974年改正前法人税率				1974年改正後法人税率			
所得	非公開	公開	非営利	非公開	公開および非営利		
100以下	20%	16%	20%	300以下	20%	—	—
100超過	30%	20%	30%	300超過	30%	500以下	20%
500超過	40%	27%	35%	500超過	40%	500超過	27%

¹⁰⁷ 重要鉱物とは鉄、銅、鉛、亜鉛、タングステン、高嶺土、滑石、金、銀、石炭、モリブデン、黒鉛、マンガン、蒼鉛、螢石、蠟石、石灰石、核分裂原料などの18ヵ鉱物である。

¹⁰⁸ 韓国租税研究院（1997）『韓国租税政策50年（第1巻）』、181～183頁。

¹⁰⁹ 付加価値税制の導入前の間接税は営業税・物品税・織物類税・電気ガス税・入場税・通行税・遊興飲食税・酒税・電話税・印紙税など10税目であったが、付加価値税制の導入後に付加価値税・特別消費税・酒税・電話

調節機能を強化するために間接税の税率に対する弾力税率制度の導入、中間豫納制度および臨時税額控除制度（控除率8%）等の運用の弾力化を追求した税制改革であった。

第4に、地方政府の税源拡大のために国税と地方税との調整である。すなわち、地方税の遊興飲食税を国税に移譲して付加価値税に代替し、国税の登録税が地方税へ移譲された。

以上の税制改革は経済開発を支援できる税制を目指すものであり、1974年の部分総合所得税の導入と1977年の付加価値税の導入によって、租税構造の簡素化および増税できる開発支援税制が定着された。そして、韓国の税制改革の共通する特徴は、一方で税收確保のための増税改革であり、他方では多様な減免措置をしながら、全般的には間接税による大衆課税化への傾向を強化してきたのである。もっとも、そうした大量課税への批判を受けて、徐々にではあるが所得課税の統合化も進展することになった。

(3) 付加価値税の法案確定

ここで開発税制の定着に決定的な役割を果たした付加価値税の内容について、その導入過程を含めて検討しておこう。

韓国政府は、内部研究結果と外国人学者 アラン・タイト (Alan A. Tait) の1次報告書に基づいて、1976年1月19日に財務部長官が付加価値税制の導入実施と具体的な「付加価値税制試案」を公式的に発表した。これの主な内容は¹¹⁰、1977年7月より付加価値税制の実施、課税対象は財・サービスの取引及び財の輸入に対して課税、輸出及び投資については税負担がないようにした。そして、税率は単一税率で、一定範囲内の弾力的運用、税額の算出は前段階税額控除方式にすることであった。

財務部はこの試案について、国税に関する諮問機構の租税制度審議委員会に諮問を要請し¹¹¹、同審議委員会は約6カ月の審議を重ねたうえ、1976年6月11日に審議報告書を提出した。その報告書の中で付加価値税制に関する内容にふれていく¹¹²。第1に、諸間接税の税目も多く、税率も複雑なので、累積課税による中立性阻害及び国際競争力弱化等の問

税・印紙税など5税目に簡素化された。

¹¹⁰ 財務部（1990）『韓国附加価値税制史』、142頁。

¹¹¹ 租税制度審議委員会は従来の税制審議会を改編することとして財務部長官下の諮問機構である。従来の税制審議会は内国税制度だけを諮問したが、同委員会は関税を含む国税制度全般について諮問する機能を持っている。構成員は大学教授、研究員、言論人、金融人、法律人などに構成されたし、組織は2カ分科委員会で、第1分科委員会では一般税法分野を審議し、第2分科委員会では付加価値税法だけを審議した。

¹¹² 財務部（1990）『韓国附加価値税制史』、144～149頁。

題がある。このような諸般問題は一般消費税の付加価値税の導入によって、解決できるとしている。なぜならば、付加価値税の形態は税収の安定的な確保ができるし、投資については非課税にすることによって経済成長政策にも適合な消費型付加価値税が望ましいし、また、脱税の防止および税の納付に便利な税額控除方式がよいという意見を下した。

第2に、新しい租税の名称は付加価値税とし、これには営業税・物品税・織物類税・石油類税・電気ガス税・通行税・入場税・電話税（以上国税）・遊興飲食税（地方税）等9税目を付加価値税へ代替し、奢侈品・消費抑制品・高価な耐久消費財等については別途の特別消費税を課税することによって単一税率で運営される付加価値税を補完するとしていた。

第3に、税率については基本税率13%、弾力税率5%に決定され、この税率は旧間接税の税収と同一な税収を確保できる水準に定めた。

第4に、小規模事業者に対する課税特例について、現行営業税のように売上額に一定率を掛けて税額を計算する外形課税方式を適用することが望ましく、経過措置として中間製品、販売・製造用の完成品、原材料等は旧間接税の控除を設けるようにした。

最後に、付加価値税制の導入時期について、当初予定であった1977年7月1日導入を景気や国民世論を考慮しながら、延期することを指摘した。

以上のような韓国政府の付加価値税制審議会の試案は、これまでの外国の租税専門家の諮問した報告書に基づいて作成したものである。

こうした租税審議委員会が提出した「1976年税制改革要綱」は閣僚会議を経て、1976年8月25日に財務部長官が「税制改革要綱」を公式的に発表した。そこで付加価値税法案は1976年9月24日に政府案として最終的に採択された。その後、1976年12月22日には「付加価値税法」が「法律第2934号」として制定公布された。この付加価値税法は総8章に構成され、導入時期について、原則的に1977年7月1日としたが、経済環境の変化によって必要だと認定される時、大統領令による延期ができるようにした。

では、制定公布された付加価値税法の内容について整理しておこう¹¹³。

第1に、付加価値税の課税対象は全ての財・サービスの供給および財の輸入としていた。ここで財とは商品・製品・原料・機械・建物等の全て有体物と動力・熱・ガス等の全て無体物として財産的な価値があるものである。また、サービスとは財以外の資産的な価値がある全て役務およびその他行為として具体的には、建設業、飲食および宿泊業、運送・倉庫・通信業、金融・保険・不動産およびサービス業（ただし不動産売買業は除外）、社会および個人サ

¹¹³ 付加価値税法「法律第2934号」（1976.12.22）。

サービス業等に該当する全ての役務およびその他行為である。そして、財の輸入とは外国物品、または外国への輸出するために輸出免許をもつ物品を国内に引渡すことである。

一方、サービスの輸入を課税対象から除外した理由は税関を通じて供給しないからである。またサービスは供給地で課税される。

第 2 に、付加価値税の納税義務者は営利目的の有無に関係なく事業上の独立的に財・サービスを販売または提供する者、すなわち、個人および国家・地方自治体を含む法人、その他の法人格がない社団・財団・その他団体である。そこで事業とは事業上および職業上の全ての活動を意味する。

第 3 に、付加価値税の課税期間は年間 2 期に分けた。すなわち、第 1 期は 1 月～6 月、第 2 期は 7 月～12 月である。また新規事業者の場合、最初の課税期間は事業開始日からその事業開始日が含まれる課税期間の終了日までであり、事業開始日前に事業登録した場合、最初の課税期間は登録日から登録日が含まれる課税期間の終了日までとする。そして、廃業する場合、最終課税期間は廃業日が含まれる課税期間の開始日から廃業日までである。

第 4 に、付加価値税の納税地は原則的に事業所ごとに納付するが、2 つ以上の事業所を持っている場合、政府の承認を得て主な事業所である本店または主事務所で総括して納付できるようにしている。そこで事業所とは事業者またはその使用人が常時駐在して取引の全部および一部が行なわれる場所である。

第 5 に、事業者登録は新規事業者の場合に事業所ごと事業開始日から 20 日以内に税務署に事業者登録届を出し、必ず固有な登録番号が付けられた事業者登録証の交付を受けなければならないとした。また毎年 2 回、すなわち 1 月 1 日～1 月 31 日と 7 月 1 日～7 月 31 日に事業者登録証の検閲を受けなければならない。

第 6 に、免税について。まず完全免税であるゼロ税率適用の対象は輸出財、国外から提供するサービス、船舶または航空機の外国航行サービスとこれに付属される財またはサービスの販売、その他に大統領令で決める外貨獲得を目的する財・サービスの供給等である。ここでゼロ税率適用とは付加価値税の納付税額の計算において供給価格についてゼロ税率を適用することである。これに対して、一般免税である免税適用は財・サービスの販売または提供について、付加価値税の納税義務が免除されることである。免税適用の対象は加工されていない食料品、水道、煉炭および無煉炭、医療保健・教育・顧客運送（航空機・高速バス・レンタルバス・タクシー等は除外）・図書・新聞・雑誌・通信・放送（広告は除外）サービス、切手・印紙・証紙・宝くじ・公衆電話・専売品、金融・保険・弁護士・税理士・公認会計士・関税士

サービス、不動産賃貸、土地、芸術品・芸術および文化行事・アマチュア運動競技、図書館・科学館・博物館・美術館・動物園・植物園の入場料、宗教・学術・救護目的の販売品およびサービス、政府および公共団体の販売品およびサービス等である。

第7に、付加価値税の課税標準は財・サービスの供給価格から付加価値税を控除した金額である。また付加価値税の税率は単一税率構造として基本税率は13%であるが、景気調節のために基本税率を上下3%範囲の弾力税率を置いた。そして、付加価値税の納付税額計算は前段階税額控除の方式による。すなわち、 $\text{納付税額} = (\text{売上高} \times \text{税率}) - (\text{仕入れ額} \times \text{税率})$ である。

第8に、付加価値税の申告および納付は、まず予定申告および納付として、予定申告期間を4期に分け（1月～2月、3月～4月、7月～8月、9月～10月）、該当予定申告期間に対する課税標準と納付税額または還付税額を該当予定申告期間の終了後20日以内に申告しなければならない。また、制定申告および納付として、課税期間に対する課税標準と納付税額または還付税額を政府に申告して還付および納付しなければならない。予定申告および制定申告時は税金計算書をともに提出する。付加価値税法の納税方式は自主申告納付方式を採択しているので、これを不履行および不誠実履行の場合、加算税が賦課される。

第9に、付加価値税の課税特例制度について、課税特例の適用対象者は付加価値税を含む年間供給対価が1200万ウォン未満の個人事業者である。しかし、代理・仲介・委託販売・請負の場合は年間供給対価が300万ウォン未満の個人事業者に限定した。課税特例者の課税標準と税率は供給対価を課税標準にして、その金額の2%（代理の場合3.5%）を納付税額にした。

第10に、事業者は納付税額および還付税額と関係がある全ての取引事実を帳簿に記録すること、この帳簿は免税事業と課税事業を区分して記帳すること、また帳簿は税金計算書と共に5年間保存すること等を義務化していた。小売業・飲食および宿泊業・個人サービス業・その他サービス業の場合はレジスターの設置を義務付けていた。

付加価値税法に伴う付則を見ると、付加価値税法は1977年7月1日から実施をするが、経済環境の変化によって必要すると認定される時、大統領令によってその実施を延期できるし、付加価値税の実施によって代替され廃止する法律は營業税法・物品税法・石油類税法・電気ガス税法・通行税法・入場税法・織物類税法・遊興飲食税法等8税目である。そして、旧間接税に関する経過措置として在庫品については旧間接税を控除することにより、重複課税および付加価値税実施初期の物価上昇を抑制しようとしていた。

以上の付加価値税法は消費型付加価値税で、単一税率になっており、インボイス方式の付加価値税である。特に特別消費税とともに導入して奢侈品・消費抑制品・高価な耐久消費財等に対応したこと、導入後の物価上昇を抑制するために旧間接税について経過措置を置いたことが特徴である。

このような新しい税制については、消費課税がもつ逆進性やインフレとの関連をはじめとして様々な論点が議論された。以下、主要な論点を見ておこう。

(4) 付加価値税制の導入に対する議論

1976年8月25日に韓国政府の公式的な発表によって、税制改革案の全般に対する評価と新しい導入予定の付加価値税制に対する様々な意見および評価が出た。当時の言論の一般的評価は、付加価値税制の導入自体については肯定的であったが、付加価値税制の導入と関連される増税疑惑・導入時期・物価への影響等については憂慮を表明した¹¹⁴。すなわち、付加価値税制の導入は税制の面で見ると、一方では複雑多岐な間接税を簡素化させる1つの進展であるが、他方では各取引段階別に自動賦課されるので、韓国の経済状況では時期尚早であると評価したのである。しかし、付加価値税制の導入によって、納税意識の改善、税政不条理の排除、脱税防止、消費健全化等の肯定的効果を期待することができると賛成論が多かった¹¹⁵。

これに対する反対論は、第1に、税率および課税対象の調整による増税の可能性に對することであった。今度の税制改革が、一方では税制の近代化と所得再分配機能の強化による社会福祉の向上を図るとしているが、主な目的は第4次経済開発計画(1977~1981)に必要な財源を調達するためなので、税収増大を目指している。または重化学工業化政策によって膨張する財政需要に対応できる増税がみられるし、景気調節のために単一税率で上下5%を加減運用することができるようにした規程からも、増税を妥当化させることである¹¹⁶。また、上下5%の税率調整権を政府が持っていることから、租税法律主義の本質が歪曲される可能性もあるのである¹¹⁷。

付加価値税制の導入に関する第2の反対理由は、1977年7月1日の導入は時期尚早と

¹¹⁴ 財務部(1990)『前掲書』, 212頁。

¹¹⁵ 韓国日報, 1976.8.26日字。

¹¹⁶ 朝鮮日報, 1976.8.26日字。

¹¹⁷ 中央日報, 1976.8.26日字。

いうことである。新しい税制に納税者が適応して、税務行政も執行能力を整える為には、やはり十分な時間を必要である¹¹⁸。十分な環境を整ったうえで、付加価値税制を導入することによって、不合理な税務構造の改善と納税意識の向上等の効果を期待することができるという意見であった¹¹⁹。

付加価値税制の導入に関する当時の与党と野党の立場は次のようであった。まず、与党（当時の民主共和党）の立場を見ると¹²⁰、付加価値税制が持つ諸特徴、すなわち課税ベースの具現、租税の中立性確保、輸出および投資の促進、納税意識の改善、脱税の防止、税制および税政の合理化等に基づいて経済成長を促進するために付加価値税制の導入実施を積極的に支持する立場をとっていた。しかし、次期の選挙を考慮しなければならないので、税率のみについて基本税率を13%とするが、もし実施後に租税負担が増加されたと認定される場合、基本税率の再調整を可能にしたのである。

これに対して野党（当時の新民党）は¹²¹、付加価値税制の導入自体については長期的・原則的に支持する立場ではあったが、実施時期と当時の付加価値税制制定案について次のように部分的な調整を主張した。すなわち、付加価値税の基本税率は13%から10%水準へ引下げ、弾力税率の適用範囲も5%から3%水準に引下げ、加算税の緩和、課税特例範囲の拡大（1200万ウォンから2400万ウォンへ）、課税特例税率の引下げ（2%から1.5%へ）、実施時期は法律制定後の1978年1月1日にすること等の具体的な批判をしたのである。

一方、付加価値税制の導入と密接に関わる経済団体の立場は、導入自体については基本的に賛成したが、次のように具体的な調整を求めた。まず、大企業の立場は¹²²、税収確保に優先した租税政策に対する再検討、付加価値税制の導入環境の不備および納税意識の未成熟による実施時期の再検討、新税に関する国民啓蒙期間の設定、付加価値税制導入の先行制度として所得税制の改編、社会福祉制度の開発、流通構造の改善、物価構造の改編等の広範囲な政策検討、インボイス制度の定着のために標準計算書制度に関する再検討、小規模企業に対する優先的政策配慮、付加価値税制の導入初期は複数税率制の運用、担当税務公務員に対する教育および納税義務者に対する教育活動の展開等を先決した後、付加価

¹¹⁸ 毎日経済新聞、1976.8.26日字。

¹¹⁹ 東亜日報、1976.8.26日字。

¹²⁰ 民主共和党（1976）「民主共和報」。

¹²¹ 新民党（1976）「民主戦線」。

¹²² 全国経済人連合会（1976）『付加価値税制導入方向拭闕廢研究』、107～109頁。

値税制を導入することを提案したのである。中小企業は付加価値税制の導入による物価上昇と租税負担の増加を憂慮した。

経済団体と政府の立場の差異は、これからの財政需要の膨張に対して安定的な税収を納めることと、経済団体はこれまでの優遇措置を損なわないまま、企業活動の継続や税負担に関することである。

以上の議論を踏まえ、付加価値税制法が 1976 年 12 月に制定公布された。内容は前述した通りである。その後、1977 年 7 月 1 日の実施を残しておいたが、その際、実施時期に対する激しい反対論が出て来た。付加価値税制の実施延期を主張する主な議論をみると¹²³、同税制の導入の場合、当時(1977 年)の物価上昇抑制線 10%を維持することができないので、安定成長を阻害するし、納税者の帳簿・記帳能力が不足な状況下で、税金計算書制度を義務付けることは無理である。実施時期を延期しなければならないし、近年の経済状況で付加価値税制の実施を強行する場合、必ず基本税率を 13%より低い 10%水準に引下ろすことが必要だということである。

結局、1977 年 6 月 13 日に韓国政府の内閣で付加価値税制の実施延期に関する経済関係省庁の長官会議が開かれた¹²⁴。それは付加価値税制実施日をわずか 18 日しか残していない時点であった。この会議では付加価値税制の実施延期の方が多数の意見であった。しかし、結局、当時の朴正熙大統領の決断によって予定通りに、1977 年 7 月 1 日より付加価値税制の実施することを再確認した。ただし、基本税率は 10%に引下げ、物価統制を最優先すること等が決められたのである。

おわりに

以上のように韓国財政は、1960 年代半ば以降、韓国の財政制度、財政運用の最優先目標を高度成長の実現に置くことによって、その他の目標、すなわち、所得再分配、公平、社会福祉等の部門が相対的に犠牲にされる半面、最低限の生活保障を提供したのである。

そうした経済開発の財源は財政借款による財政投融资の活用と開発支援するための税制

¹²³ 金正濂(1995)『韓国経済政策 30 年史』中央日報社、299~302 頁。

¹²⁴ 経済長官会議は経済関係の各部の間に相互協調および経済政策の効率的運用のための国家経済の全般計画および個別計画を審議する会議である。定期会議は週 2 回(月・木)、臨時会議は週 1 回(金)開かれた。その構成員は経済企画院・財務部・商工部・外務部・農林部・建設部・交通部長官、保健社会部長官、韓国銀行総裁等である。

改革であった。財政投融资は経済開発のインフラ整備へ重点を置き、民間部門の成長に伴い、生活インフラへシフトしていた。税制改革は、間接税への課税を強化させ、租税体系の簡素化や財源の確保するために付加価値税制が導入された。

付加価値税導入に支えられた開発税制の定着の背景には、当時の韓国に与えられた内外的な状況が背景にあった。すなわち、対外的には「ニクソン・ドクトリン」によって韓国の防衛費負担の増大が不可避となり、内的には国家防衛の維持と共に持続的な経済成長を維持するために、重化学工業化政策が採択された。重化学工業化を推進するために財政投融资によってインフラを重点的に整備する一方、増加する財政需要に対して財源調達を優先した税制改革が1960年代から毎年のように実施された。その集大成が1977年の付加価値税制の導入だったのである。

表 2-1 韓国の経済開発計画

	期間	理念および目標	重要政策課題
第 2 次	1967 ～71	対外志向工業化 ① 産業構造の近代化 自立経済の確立を強力な推進	①食糧自給，山林緑化及び水産資源の開発 ②高度工業化基盤の創成 ③国際収支改善（輸出増大・輸入代替促進） ④雇用増大，家族計画の推進及び人口膨張の抑制 ⑤営農多角化と農家所得向上
第 3 次	1972 ～76	産業構造高度化：重化学工業化 ① 成長，安定，均衡の調和 ② 自立経済構造の実現 ③国土総合開発と地域開発均衡	①主穀物の自給 ②農漁村生活環境の改善 ③国際収支の改善 ④重化学工業育成を通る工業構造の高度化 ⑤科学技術向上と人的資本開発 ⑥社会資本拡充 ⑦国土資源の効率的な開発と産業，人口の適正な分散 ⑧住居環境の改選と国民の福祉向上
第 4 次	1977 ～81	成長・能率・衡平 ① 自立成長構造の実現 ② 社会開発を通る均衡の増進 ③技術革新と能率向上	①投資財源の自力調達 ②国際収支均衡の達成 ③産業構造の改編と国際競争力の高揚 ④雇用機会の拡大と人的資本の開発 ⑤セマウル事業の拡大 ⑥生活環境の改善 ⑦科学技術投資の拡大 ⑧経済運用と制度の改善
第 5 次	1982 ～86	安定，能率，均衡 ① 安定構造定着国際収支 ② 雇用機会の拡大と所得増大 ③国民福祉増進	①経済安定構造の定着 ②国際収支の均衡と自力成長の実現 ③技術革新と産業能率の向上 ④国土の均衡開発と生活環境の改善 ⑤社会開発の拡充 ⑥政府機能の定立と行政の効率化
第 6 次	1987 ～91	経済先進化，国民福祉増進 ① 公平性確保 ② 均衡発展と国民生活の向上 ③経済の開放化と国際化の推進	①租税負担の公平性の高揚 ②金融自律化の推進 ③経済力の集中抑制 ④低所得層の住宅と環境の改選 ⑤社会保障制度の拡充 ⑥地域間の均衡開発 ⑦国際収支の黒字管理 ⑧国際化の管理
新 経 済	1993 ～97	新経済建設：国民参加・創意 ① 小さい政府 ②経済正義確立	①経済構造改革（財政・金融・規制緩和） ②経済意識強化 ③経済のグローバル化 ④社会保障制度拡充 ⑤統一基盤造成

（出所）大韓民国政府，経済開発 5 ヶ年計画各年度より作成。

表 2-2 経済開発計画と実績

(単位：％，千万ドル)

		第 1 次計画 (1962～66)		第 2 次計画 (1967～71)		第 3 次計画 (1972～76)		第 4 次計画 (1977～81)		第 5 次計画 (1982～86)	
		計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績	計画	実績
GNP 成長率		7.1	8.3	7.0	10.0	8.6	11.2	9.2	5.5	7.5	9.8
農林水産業		5.7	5.5	5.0	2.3	4.5	5.9	4.0	-0.1	2.6	3.8
鉱工業		15.1	14.8	10.7	20.2	13.0	20.3	14.2	9.7	10.8	11.8
インフラ		5.4	8.9	6.6	12.3	8.5	8.4	7.6	5.1	7.3	11.4
産業	農林水産業	34.8	37.9	34.0	28.9	22.4	24.8	18.5	18.3	12.8	12.4
構造	鉱工業	20.6	19.8	26.8	22.8	27.9	31.0	40.9	35.9	35.0	31.9
割合	インフラ	44.6	42.3	39.2	48.3	49.7	44.2	40.6	45.8	56.7	55.7
工業	重化学工業	35.6	30.9	33.6	37.8	40.5	41.1	49.5	51.5	56.7	58.8
割合	軽工業	64.4	69.1	66.4	62.2	59.5	58.9	50.5	48.5	43.3	41.2
投資率		22.6	15.6	19.1	26.3	24.9	26.4	26.2	31.8	29.1	29.4
国民貯蓄率		9.3	6.9	11.6	14.8	19.5	19.9	24.2	23.4	28.0	28.6
海外貯蓄率		13.3	8.7	7.5	10.5	5.4	7.3	2.0	8.2	1.1	2.5
産業投	農林水産業	17.4	8.5	16.3	8.5	13.6	9.0	9.4	7.5	9.4	7.6
資配分	鉱工業	33.2	26.1	30.7	28.4	27.5	23.5	28.6	23.3	22.5	23.7
	インフラ	49.4	65.4	53.0	63.1	58.9	66.9	62.0	69.2	68.1	68.2
財政	農林水産業		26.4		25.6		22.4		15.7		24.8
投融資	鉱工業		20.4		13.1		22.2		22.6		33.6
配分	インフラ		53.2		61.4		55.5		61.6		41.6
輸出額 (千万ドル)		10	14	42	70	252	446	1475	1511	3570	3471
輸入額 (千万ドル)		48	50	82	157	318	552	1427	1800	3510	3159
消費者物価		—	16.3	—	12.6	—	15.9	—	18.5		3.5
失業率		14.8	7.1	5.0	4.5	4.0	3.9	3.8	4.5	3.8	3.8

注) 1) インフラはその他サービス業を含む。2) 産業・工業構造の割合は計画期間の最後年度基準。

3) 財政投融資配分の第 5 次計画の実績は財政融資基準である。

(出所) 韓国開発研究院編 (1995) 『韓国経済半世紀政策資料集』。統計庁『韓国統計年鑑』各年度。

表 2-3 中央一般会計歳出決算 (1961~1991)

(単位: 10 億ウォン, %)

年度	歳出規模	一般行政		防衛費		教育費		社会開発		経済開発		地方交付		その他	
		規模	割合	規模	割合	規模	割合	規模	割合	規模	割合	規模	割合	規模	割合
1961	57.2 (19.4)	3.3	5.7	16.6	29.0	7.4	12.9	4.2	7.3	17.7	30.9	2.0	3.5	6.0	10.6
1963	72.8 (14.5)	4.4	6.0	20.5	28.1	10.7	14.7	7.7	10.6	20.5	28.2	2.2	3.0	6.8	9.4
1965	93.5 (11.6)	2.2	2.3	29.9	31.9	15.3	16.4	6.7	7.2	21.9	23.4	3.2	3.4	14.4	15.4
1967	180.9 (14.1)	9.4	5.2	49.6	27.4	31.8	17.6	12.6	6.9	38.1	21.1	18.9	10.5	20.6	11.4
1969	370.5 (17.2)	24.9	6.7	84.4	22.8	56.4	15.2	24.4	6.6	112.7	30.4	42.2	11.4	25.6	6.9
1971	546.4 (16.0)	52.3	9.6	134.7	24.7	99.1	18.1	17.6	3.2	113.7	20.8	70.0	12.8	58.9	10.8
1973	651.6 (12.1)	66.7	10.2	183.5	28.2	119.4	18.3	28.1	4.3	135.2	20.7	84.0	12.9	34.6	5.3
1975	1550.2 (15.3)	131.2	8.5	442.4	28.5	226.0	14.6	72.8	4.7	399.9	25.8	136.9	8.8	140.9	9.1
1977	2739.9 (15.4)	301.5	11.0	949.6	34.7	455.0	16.6	125.6	4.6	623.4	22.8	183.4	6.7	101.4	3.7
1979	5053.2 (16.4)	471.9	9.3	1556.2	30.8	836.5	16.6	308.6	6.1	1337.0	26.5	336.3	6.7	206.8	4.1
1981	7907.8 (16.7)	903.0	11.4	2675.5	33.8	1408.4	17.8	525.6	6.6	1493.7	18.9	520.0	6.6	381.5	4.8
1983	10180.8 (15.9)	1101.6	10.8	3357.5	33.0	2150.0	21.1	663.7	6.5	1752.6	17.2	858.8	8.4	296.6	2.9
1985	12406.4 (15.3)	1254.1	10.1	3802.5	30.6	2493.1	20.1	843.3	6.8	2499.5	20.1	1008.5	8.1	505.4	4.1
1987	15794.5 (14.2)	1570.0	9.9	4801.0	30.4	3125.6	19.8	1298.1	8.2	3070.7	19.4	1609.6	10.2	319.4	2.0
1989	21653.1 (14.6)	2231.3	10.3	6165.3	28.5	4336.1	20.0	1937.4	8.9	3228.9	14.9	2186.9	10.1	1567.2	7.2
1991	31283.5 (14.4)	3499.6	11.2	7961.0	25.4	5549.4	17.7	3179.2	10.2	5136.3	16.4	3452.4	11.0	2505.6	8.0

注) 1) () は対 GNP 比。2) 1951~76 年: 一般会計, 対充資金特別会計, 経済復興特別会計との合計。3) 社会開発: 人力開発及び人口対策, 保健及び衛生, 社会保障, 住宅及び地域開発, 体育及び文化。4) 経済開発: 農林水産開発, 国土資源保存開発, 重化学工業と中小企業や商工支援, 電力及び動力開発, 輸送及び通信, 科学技術。5) その他: 債務償還, 予備費, 財政融資支援, その他支出

(出所) 韓国政府財務部『決算概要』各年度より再作成。

表 2-4 中央一般会計歳入決算 (1961~1991)

(単位: 10 億ウォン, %)

年度	歳入		租税		専売納付金		借款		公債・借入金		その他	
	規模		金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1961	61.4	(20.9)	23.2	37.8	2.6	4.3			4.3	7.0	31.2	50.9
1963	75.9	(15.1)	31.1	41.0	4.8	6.4			3.2	4.2	36.8	48.5
1965	105.5	(13.1)	54.6	51.8	3.6	3.4					47.3	44.8
1967	199.0	(15.5)	129.2	64.9	10.0	5.0	5.0	2.5			54.8	27.5
1969	376.0	(17.4)	262.8	69.9	24.3	6.4	32.6	8.7			56.4	15.0
1971	551.5	(16.1)	407.7	73.9	45.4	8.2	43.7	7.9			54.7	9.9
1973	697.6	(13.0)	521.5	74.8	57.0	8.2	2.1	0.3	5.0	0.7	112.0	16.1
1975	1630.2	(16.1)	1255.5	77.0	135.5	8.3	13.0	0.8	20.8	1.3	205.5	12.6
1977	2990.8	(16.8)	2402.7	80.3	220.0	7.4	74.6	2.5			293.5	9.8
1979	5507.3	(17.9)	4401.7	79.9	360.0	6.5	90.6	1.6			655.1	11.9
1981	8174.4	(17.3)	6577.9	80.5	680.0	8.3	77.7	1.0	411.4	5.0	427.5	5.2
1983	10753.3	(16.8)	9220.7	85.7	830.0	7.7	56.8	0.5	30.0	0.3	615.8	5.7
1985	13008.9	(16.0)	11047.4	84.9	829.0	6.4	56.0	0.4			1076.5	8.3
1987	17883.9	(16.1)	15439.4	86.3	904.3	5.1	83.2	0.5			1457.0	8.1
1989	25590.9	(17.3)	21232.6	83.0	1.5	0.0	25.4	0.1			4331.4	16.9
1991	32928.7	(15.2)	28209.4	85.7			83.9	0.3			4635.4	14.1

注) 1) () は対 GNP 比。2) 1961~76 年: 一般会計と対充資金特別会計および経済復興特別会計との合計。3) その他収入: 対充資金 (1961~72 年: 見返り資金), 預託金 (1962~80 年), その他収入

(出所) 表 2-3 と同じ。

表 2-5 財政投融资の規模（1953～1999）

（単位：億ウォン，％）

年 度	財政投融资 規模	対国内固定 資本形成比	対中央 財政比	財政投資		財政融資	
				規模	割合	規模	割合
1953	11	31.5	9.2	6	54.1	5	45.9
1955	84	71.5	18.5	51	60.7	33	39.3
1957	149	70.8	27.4	97	65.1	52	34.9
1959	123	50.9	21.0	74	59.9	49	40.1
1961	190	55.3	23.8	105	55.3	85	44.7
1963	273	40.1	24.6	215	78.8	58	21.2
1965	295	24.8	19.1	253	85.8	42	14.2
1967	790	28.8	27.1	593	75.1	197	24.9
1969	1756	31.6	30.3	1372	78.1	383	21.8
1971	2133	27.9	29.0	1714	80.4	419	19.6
1973	2736	22.0	28.5	2211	80.8	526	19.2
1975	8058	31.6	37.9	6238	77.4	1820	22.6
1977	12596	29.8	33.9	9379	74.5	3217	25.5
1979	27789	27.5	43.0	21341	76.8	6448	23.2
1981	45603	34.4	42.7	29413	64.5	16190	35.5
1983	41266	22.1	32.7	19535	47.3	21731	52.7
1985	70408	30.8	46.9	29839	42.4	40569	57.6
1987	69562	22.6	36.3	33549	48.2	36013	51.8
1989	91990	20.3	34.1	46260	50.3	45730	49.7
1991	149878	19.0	38.1	75635	50.5	74243	49.5
1993	39019	3.9	7.6	28560	73.2	10459	26.8
1995	70512	5.1	9.7	26905	38.2	43607	61.8
1997	88976	5.6	9.6	27749	31.2	61227	68.8
1999	203121	13.2	17.7	84022	41.4	119099	58.6

注）1992 以後は中央財政一般会計の計算である。

（出所）財務部『財政投融资白書』1982, 1989, 1993, 企画豫算處『財政関連統計集』1999。

表 2-6 財政投融资の配分 (1961~1991)

(単位: 10 億ウォン, %)

年 度	財政投融资 規模	農林水産		鉱工業		経済開発		社会開発		その他	
		金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1961	207	49.6	24.0	25.0	12.1	92.7	44.8	3.9	1.9	35.7	17.3
1963	273	62.9	23.0	54.1	19.8	114.8	42.1	5.6	2.1	35.9	13.2
1965	295	83.4	28.3	71.1	24.1	106.1	36.0	3.6	1.2	30.3	10.3
1967	790	200.4	25.4	136.5	17.3	358.1	45.3	85.4	10.8	9.6	1.2
1969	1756	489.7	27.9	201.0	11.4	816.9	46.5	170.9	9.7	77.0	4.4
1971	2133	491.1	23.0	323.4	15.2	908.5	42.6	315.2	14.8	95.1	4.5
1973	2736	800.5	29.3	303.4	11.1	1183.5	43.3	317.0	11.6	132.0	4.8
1975	8058	1751.8	21.7	1745.0	21.7	2937.5	36.5	627.8	7.8	995.6	12.4
1977	12596	2245.1	17.8	2747.3	21.8	6086.9	48.3	909.0	7.2	607.2	4.8
1979	27789	3411.3	12.3	5563.1	20.0	11286.8	40.6	2900.8	10.4	4627.2	16.7
1981	16190	2333.1	14.4	6121.0	37.8	1231.1	7.6	6322.5	39.1	182.0	1.1
1983	18449	3389.8	18.4	7243.5	39.3	1669.0	9.0	5970.8	32.4	176.0	1.0
1985	20855	5163.3	24.8	6035.0	28.9	2957.3	14.2	6435.8	30.9	264.0	1.3
1987	28150	10139.8	36.0	8220.0	29.2	2501.8	8.9	6892.4	24.5	395.7	1.4
1989	42553	9120.0	21.4	6032.0	14.2	10736.0	25.2	16664.0	39.2		
1991	61649	16036.0	26.0	8153.0	13.2	9758.0	15.8	27700.0	44.9		

注) 1) 1981 年以降は財政融資のみである。2) 1989 年と 1991 年は社会開発部門にその他を含む。

3) 経済開発部門は電力, 通信, 交通, 土木, 科学技術等の産業生産に直接関わる社会資本。

4) 社会開発部門は住宅, 保健, 教育, 社会福祉等の産業生産に間接的に接関わる社会資本。

(出所) 韓国開発研究院 (1991)『韓国財政 40 年史(第 7 巻)』, 494 頁。

財務部 (1993)『財政投融资白書』, 32 頁, 148 頁, 166 頁。

表 2-7 韓国の税収決算推移 (1961～1991)

(単位: 10 億ウォン, %)

年度	税収計	1. 国税		①内国税		②関税		③防衛税		④専売納付		2. 地方税		直間比率	
														国税	
		金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	直	間
1961	28	25.9	90.9	17.9	63.0	5.3	18.7			2.6	9.3	2.6	9.1		
1963	43	35.9	83.0	24.7	57.1	6.7	15.5			4.8	11.2	7.3	17.0		
1965	70	58.2	83.8	42.1	60.5	12.8	18.5			3.6	5.2	11.2	16.2	32.3	67.7
1967	153	139.2	91.0	103.8	67.8	25.4	16.6			10.0	6.5	13.8	9.0	36.6	63.4
1969	314	287.1	91.5	218.1	69.5	44.7	14.3			24.3	7.7	26.6	8.5	37.2	62.8
1971	493	453.1	91.9	355.5	72.1	52.2	10.6			45.4	9.2	39.8	8.1	39.6	60.4
1973	653	578.5	88.6	439.1	67.3	82.4	12.6			57.0	8.7	74.1	11.4	34.5	65.5
1975	1550	1391.0	89.8	1012.3	65.3	181.0	11.7	62.2	4.0	135.0	8.7	158.8	10.2	33.9	66.1
1977	2959	2622.7	88.6	1675.2	56.6	385.9	13.0	341.6	11.5	220.0	7.4	336.6	11.4	29.4	70.6
1979	5361	4761.7	88.8	3037.5	56.7	732.3	13.7	631.9	11.8	360.0	6.7	599.0	11.2	29.7	70.3
1981	8172	7257.9	88.8	4595.8	56.2	890.6	10.9	1091.5	13.4	680.0	8.3	914.4	11.2	28.6	71.4
1983	11448	10050.7	87.8	6188.4	54.1	1463.2	12.8	1306.0	11.4	1093.1	9.6	1397.2	12.2	28.7	71.3
1985	13531	11876.4	87.8	7496.9	55.4	1566.1	11.6	1663.2	12.3	1150.1	8.5	1654.9	12.2	31.8	68.2
1987	18536	16343.7	88.2	10012.0	54.0	2696.5	14.5	2319.6	12.5	1315.6	7.1	2192.4	11.8	34.0	66.0
1989	26195	21234.1	81.1	15208.4	58.1	2117.6	8.1	3483.2	13.3	424.9	1.6	4960.8	18.9	45.0	55.0
1991	38355	30319.8	79.1	24089.2	62.8	3435.5	9.0	1263.0	3.3	1532.1	4.0	8035.2	20.9	45.9	54.1

注) 専売納付は 1989 年までであり, 1983 年以後専売納付の中に教育税を含む。

(出所) 国税庁『国税統計年報』各年度, 財務部『税務統計年報』各年度より作成。

表 2-8 韓国の内国税収決算 I (1961~1980)

(単位: 10 億ウォン, %)

年 度	内国税	1. 印紙収入		2. 繰越金		3. 直接税		①所得税		②法人税		③相続税		④資産税		⑤登録税		⑦その他		
		金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	
1961	17.9	0.4	2.2	0.3	1.9	6.0	33.7	2.5	13.7	1.7	9.5	0.0	0.2	0.0	0.2	0.3	1.6	1.5	8.5	
1963	24.7	0.8	3.1	0.6	2.3	9.8	39.6	5.9	24.0	3.0	12.1	0.1	0.3	0.1	0.3	0.7	2.7	0.0	0.1	
1965	42.1	0.7	1.8	0.5	1.2	18.9	45.0	11.7	27.7	5.7	13.5	0.1	0.3	0.1	0.2	1.4	3.2	0.0	0.0	
1967	103.8	2.3	2.2	1.3	1.2	51.1	49.2	30.9	29.8	15.9	15.4	0.5	0.5	0.7	0.7	2.9	2.8	0.1	0.1	
1969	218.1	3.1	1.4	1.6	0.7	110.4	50.6	69.6	31.9	33.1	15.2	0.8	0.4	0.9	0.4	5.7	2.6	0.3	0.1	
1971	355.5	2.4	0.7	2.0	0.6	178.5	50.2	107.6	30.3	56.7	15.9	2.0	0.6	1.3	0.4	8.4	2.4	2.5	0.7	
1973	439.1	8.3	1.9	2.7	0.6	198.5	45.2	123.7	28.2	49.8	11.3	1.8	0.4	1.0	0.2	21.6	4.9	0.5	0.1	
1975	1012.3	12.8	1.3	50.0	4.9	380.9	37.6	198.6	19.6	130.5	12.9	10.8	1.1	5.1	0.5	33.5	3.3	2.4	0.2	
1977	1675.2	19.3	1.2	21.1	1.3	606.7	36.2	352.7	21.1	235.0	14.0	10.7	0.6	7.7	0.5			0.6	0.0	
1979	3037.5	37.3	1.2	1.8	0.1	1125.0	37.0	614.7	20.2	493.2	16.2	6.6	0.2	10.4	0.3			0.1	0.0	
年 度	4.間接税		①付加価値税		②特消費税		③酒税		④電話税		⑤証券税		⑥営業税		⑦物品税		⑧石油税		⑨その他	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1961	11.1	62.1					1.3	7.0					1.1	5.9	4.9	27.5			3.9	21.7
1963	13.6	55.0					2.8	11.2			0.0	0.1	2.5	10.3	3.8	15.3	2.3	9.2	2.2	8.9
1965	21.9	52.0					3.8	9.0			0.0	0.0	4.4	10.4	7.0	16.7	3.2	7.5	3.6	8.5
1967	49.2	47.4					8.1	7.8			0.1	0.0	11.6	11.1	15.4	14.8	4.6	4.5	9.5	9.1
1969	102.9	47.2					16.1	7.4			0.1	0.0	23.0	10.6	30.7	14.1	14.8	6.8	18.3	8.4
1971	172.6	48.6					27.7	7.8			0.16	0.0	37.9	10.7	34.9	9.8	31.8	8.9	40.3	11.3
1973	229.5	52.3					34.0	7.8					59.8	13.6	50.1	11.4	37.4	8.5	48.2	11.0
1975	568.7	56.2					81.4	8.0	9.8	1.0			198.2	19.6	117.6	11.6	106.7	10.5	54.9	5.4
1977	1028.0	61.4	241.6	14.4	99.9	6.0	123.2	7.4	20.3	1.2			207.9	12.4	132.0	7.9	102.0	6.1	101.2	6.0
1979	1873.4	61.7	1088.7	35.8	484.6	16.0	265.8	8.8	31.0	1.0	3.3	0.1								

注) 1) : 付加価値税と特別消費税は 1977.7.1 より計算。2) 代替税目: 国税の営業税・通行税・物品税・

織物類税・石油類税・電気ガス税・入場税と、地方税の遊興飲食税等 8 税目

(出所) 表 2-7 と同じ。

表 2-8 韓国の内国税収決算Ⅱ (1981~1991)

(単位: 10 億ウォン, %)

年度	内国税	1。印紙収入		2。前年度		3。直接税		①所得税		②法人税		③相続税		④資産	
		繰越金		小計								再評価税			
	総計	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1981	4595.8	49.7	1.1	82.6	1.8	1546.7	33.7	886.2	19.3	594.1	12.9	26.2	0.6	40.3	0.9
1983	6188.4	64.2	1.0	109.3	1.8	2092.8	33.8	1136.1	18.4	863.7	14.0	42.7	0.7	50.3	0.8
1985	7496.9	75.7	1.0	192.9	2.6	2671.4	35.6	1481.6	19.8	1126.7	15.0	46.4	0.6	16.7	0.2
1987	10012.0	99.8	1.0	252.0	2.5	3924.5	39.2	2158.9	21.6	1682.4	16.8	69.7	0.7	13.5	0.1
1989	15208.4	162.3	1.1	112.5	0.7	6897.4	45.4	3556.9	23.4	3107.9	20.4	143.0	0.9	89.7	0.6
1991	24089.2	224.2	0.9	152.5	0.6	11627.3	48.3	6459.4	26.8	4585.5	19.0	326.2	1.4	65.9	0.3

年度	4.間接税小計		①付加価値税		②特別消費税		③酒税		④電話税		⑤証券取引税	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1981	2916.8	63.5	18.408	39.3	665.2	14.5	374.8	8.2	66.7	1.5	5.4	0.1
1983	3922.2	63.4	2559.3	41.1	793.3	12.8	441.0	7.1	123.8	2.0	4.8	0.1
1985	4557.0	60.8	2901.2	38.7	980.8	13.1	501.2	6.7	166.6	2.2	7.3	0.1
1987	5735.8	57.3	3650.5	36.5	1189.7	11.9	581.5	5.8	235.7	2.4	78.4	0.8
1989	8036.2	52.8	5260.2	34.6	1257.0	8.3	893.0	5.9	237.4	1.6	415.5	2.7
1991	12085.2	50.2	8252.6	34.3	2246.5	9.3	1145.3	4.8	311.4	1.3	129.3	0.5

(出所) 表 2-7 と同じ。

表 2-9 韓国の租税負担率推移 (1961~1991)

(単位：%)

年度	租税計	国税	内国税	関税	防衛税	専売納付金	地方税
1961	9.7	8.8	6.1	1.8		0.9	0.9
1963	8.6	7.1	4.9	1.3		1.0	1.5
1965	8.6	7.2	5.2	1.6		0.4	1.4
1967	11.9	10.9	8.1	2.0		0.8	1.1
1969	14.6	13.3	10.1	2.1		1.1	1.2
1971	14.4	13.3	10.4	1.5		1.3	1.2
1973	12.1	10.8	8.2	1.5		1.1	1.4
1975	15.3	13.7	10.0	1.8	0.6	1.3	1.6
1977	16.6	14.7	9.4	2.2	1.9	1.2	1.9
1979	17.4	15.5	9.8	2.4	2.0	1.2	1.9
1981	17.9	14.4	10.1	1.9	2.4	1.5	2.0
1983	18.4	14.9	10.0	2.4	2.1	1.3	2.3
1985	17.1	13.9	9.5	2.0	2.1	1.0	2.1
1987	16.9	14.1	9.1	2.5	2.1	0.8	2.0
1989	17.7	14.4	10.3	1.4	2.4		3.4
1991	17.9	14.2	11.2	1.6	0.6		3.8

(出所) 表 2-7 と同じ。

第3章 公企業の展開と4大部門構造改革・民営化

はじめに

本章の目的は韓国の公企業と民営化はどのような特質や意味を持っているのかを明らかにすることである。韓国財政は1960年代以降、政府主導型経済開発に基づき、開発財政を形成して、経済成長を支えてきたことはこれまでの各章、特に第1章および第2章で検討したとおりである。そうした開発財政を支えた制度の一環となったのが公企業であった。

韓国の公企業は経済開発の過程で中心的な役割を果たしながら、高度成長を支える一方、民間部門の成長の起爆剤になった。その後、公企業は経済の内外的環境の変化、すなわち、民間部門の成長とそれに伴う経済の開放化および自由化への対応の1つとして民営化への道を進むことになったのである¹²⁵。

本章では、韓国における公企業の役割と民営化について、その内容および実態を検討していく。その際、韓国の公企業の展開とその民営化過程を踏まえたうえで、公企業に刻印された韓国財政の特質を明らかにすることが本稿の課題である。

本章の構成について述べておくと、まず、韓国の公企業の制度について、その役割の変遷に注目して追跡していく。次に1997年末のアジア通貨危機とそれへの対応過程で行われた公共部門構造改革をグローバル化への対応という視点から検討したうえで、当該期の民営化を、以前の民営化と比較しながら、その実態を検討する。

第1節 公企業とその役割

(1) 公企業概念と制度変遷

公企業の定義は、韓国政府によると¹²⁶、政府が所有または実質的に経営する企業として、公共性と企業性を同時にもつものとしてされている。ここで政府とは、中央政府と地方政府を含む。さらに、韓国の公企業は政府投資機関、政府出資機関、そして両者の子会社の

¹²⁵ 公企業と民営化についての主な先行研究としては、宋大熙（1991）「公企業」韓国開発研究院編『韓国財政40年史 第7巻』、605～642頁、鄭英一（1995）「経済開発と政府の役割」金宗炫・大西健夫編『韓国の経済』早稲田大学出版部、40～57頁などである。

¹²⁶ 企画予算処（2000）『1999政府改革白書』、104頁。

3つに分類されている。

俞焄（2000）も¹²⁷、国家および地方自治体が実質的に支配している企業と捉えている。ただし、支配主体説の立場で、政府が支配できる程度の所有に基づく企業を公企業とすると、公企業の範囲は政府よりややひろくなる。

また、鄭甲泳編（1996）は企業構造（所有、支配、経営）という観点から¹²⁸、所有権が公共に帰属されている生産組織として公企業を定義している。具体的に捉えて、所有権が民間部門にあれば、私企業であり、公共部門にあれば、公企業としている。

政府の場合、公共性と企業性について、当時の政治経済社会の環境と調和していると捉えるが、後者の論者は公共性と企業性をドレード・オフ関係として捉えている。こうした違いはあるが、所有と支配を基準としていることでは共通している。

以上を踏まえて韓国の公企業を分類してみると、表 3-1 になる。まず、第 1 に、出資主体別で国家公企業がある。そこで国家公企業は政府企業と株式会社にわけられる。政府企業は「企業予算会計法」に基づき、いわゆる企業特別会計になる通信事業、専売事業、糧穀事業、調達事業の 4 つがる。株式会社の形態は政府投資機関、政府出資機関、間接出資会社の 3 つがある。前述した政府が捉えた公企業の範囲は株式会社形態の国家公企業を指しているのである¹²⁹。第 2 に、地方公企業である。それには地方直営企業、地方公社や地方公団、株式会社形態で第 3 セクタに運営している企業などがある。

これからは国家公企業を対象にしており、民営化の対象は株式会社の形態になる。

次に、公企業の法的制度についてみていく¹³⁰。第 1 に、1945 年から 1961 年までは関係法が存在しないまま、関係省庁が個別設立法によって直接統制していた。それで公企業に関する統合的実質的な管理ができなかったのである。占領期は米軍政庁命令、韓国政府樹立後は「制定憲法」、1951 年 9 月からは「財政法」に基づく管理であった。

第 2 に、1962 年から 1983 年までは開発財政下での統合的な管理統制がはじまり、公企業が拡大されたのである。1961 年 12 月末に「企業予算会計法」に基づき、政府企業を企業特別会計で管理し、1962 年 8 月には「政府投資機関予算会計法」の制定公布で、政府が資本金の 50%以上を出資した投資機関および政府に 50%以上を帰属された企業体を政府投

¹²⁷ 公企業概念について、所有主体説と支配主体説にわけられる。俞焄（2000）『公企業論（第 5 訂版）』法文社、3～5 頁。

¹²⁸ 鄭甲泳編（1996）『民営化と企業構造』나남出版、23～25 頁。

¹²⁹ 間接出資機関は政府投資機関および政府出資機関が資本を再出資した子会社、政府出捐機関、政府の補助機関、委託機関等がある。

¹³⁰ 企画豫算處（2000）『前掲書』、149～152 頁。

資機関とし、それらの予算は関係省庁と経済企画院が審議調整し、国務会議を経て大統領の承認で確定した¹³¹。その後、1973年2月に「政府投資機関管理法」の制定施行によって、政府投資機関について、一般業務および組織管理が可能になった¹³²。その結果、この時期は関係省庁や中央統制が強くなったのである。

第3に、1984年から1998年までの期間について。従来「政府投資機関予算会計法」と「政府投資機関管理法」で予算と運用管理が分けられていたが、これを統合し、1983年12月末に「政府投資機関管理基本法」を制定施行した。これによって予算の審議・確定は理事会の議決で確定されることになり、従来と比べて、政府投資機関の統制が緩和された。理事会ではじめて非常任の社外理事を置き、経営評価制度が導入された。一方、地方公企業についても、1963年11月「地方財政法」、1969年1月末には「地方公企業法」を制定施行し、地方公企業に関する管理統制が可能になった。

第4に、1999年以降は、理事制度の改編で常任理事と社外の非常任理事を置き、投資機関の自律性を実質的に保障する制度になった。そして、政府投資機関についての経営評価を大幅に強化した。

以上の公企業に対する制度の変遷の検討からわかることは、それへの統制管理は1960年代半ばまで形成されたこと、1980年代半ば以降関係省庁や中央統制の強化から緩和へ転換したこと、この転換に伴って、公企業の経営実績評価はより強化させてきたことである。次にこうした公企業の展開と現況について具体的内容に即して検討していく。

(2) 公企業の展開

まず、第1に、1960年代以前の公企業についてみると、表3-2のようになる。まず、1960年代以前の公企業は1960年現在、19社のうち、16社が「帰属事業体」であり、3社のみ

¹³¹ この法律に定められた政府投資機関と帰属企業は全て20社である。すなわち、韓国産業銀行、中小企業銀行、韓国造幣公社、韓国電力株式会社、大韓石炭公社、大韓造船公社、韓国鉱業製錬公社、大韓貿易振興公社、大韓石油公社、仁川重工業株式会社、大韓鉄鉱株式会社、大韓重石鉱業株式会社、朝鮮機械製作所、忠州肥料株式会社、湖南肥料株式会社、国定教科書株式会社、大韓海運公社、国際観光公社、大韓航空公社、大韓住宅公社などである。「政府投資機関予算会計法施行令」(1962.10.29, 各令1025号)

¹³² この「政府投資機関管理法」も政府の資本金5割以上の出資した投資機関とし、22社を対象にした。すなわち、韓国産業銀行、中小企業銀行、国民銀行、韓国住宅銀行、大韓再保険公社、韓国造幣公社、韓国証券取引所、韓国電力株式会社、大韓石炭公社、韓国総合化学株式会社、大韓貿易振興公社、大韓鉱業株式会社、浦項綜合製鉄株式会社、農漁村開発公社、農業振興公社、大韓住宅公社、大韓浚渫公社、韓国水資源開発公社、韓国道路公社、国定教科書株式会社、国際観光公社、韓国放送公社などである。「政府投資機関管理法施行令」(1973.6.9, 大統領令6729号)

が新設されたものである。すなわち、国定教科書株式会社、大韓文教書籍、忠州肥料株式会社など3社を除いて、殖民地時代に運営された政府企業と当時日本人所有の「帰属企業」であった。韓国政府樹立後、第1章で述べたように、当時最大の収入源であった官営事業が特別会計に分離され、公企業になったのである。さらに、帰属財産が政府の管理下とされ、前述した通り、「制定憲法」で「主な運輸、通信、金融、保険、電気、水利、水道、ガス、その他の公共性をもつ企業は国营および公営にする。そして、国防上および国民生活上必要によって、私有企業を国有および公営へ移転、または統制管理できる」との規定に基づいていた¹³³。

しかし、朝鮮戦争後1954年の憲法改定により、法律に定められた場合を除いて、国有および公営することはできないとされたため、公企業は大幅に縮小されることになった。すなわち、「帰属企業」の民間部門への払下げが実施されることになったのである。ちなみに、この払下げに参加した企業が現在の韓国の財閥へと成長していくのである。

こうした公企業について、当時の財政収入面をみると、第1章の表1-3と表1-5および表1-9のようになる。米軍占領期の官業収入は歳入の5割をさらに上回っていたが、政府樹立から急減する。朝鮮戦争中の専売納付金をみると、1951年の13.5%から、1955年の3.1%、1960年の4.7%へと減少している。しかし、表1-8によると、財政歳出の経済関係費、すなわち、農林水産開発費、国土資源保存開発費、重化学および中小企業や商工支援、電力および動力開発費、輸送および通信開発費、科学技術開発および支援等の支出は、朝鮮戦争後の1960年までの経済復興期は平均として3割を占めている。当該期の公企業は社会資本整備への貢献は少なくないことに留意すべきである。

第2に、1961から1982年までの公企業である。この期間中の公企業の現況を事業分野別で分けてみると、表3-3のようになる。1960年代に入ると、経済開発の推進と伴い、公企業に関する関係法律の整備が進むなかで、社会資本の整備に関する公企業が多数新設された。従来と変わりが無い事業分野は運輸、エネルギー、鉱業等3つの分野であり、新設分野としては金融・証券分野が特に目立つ。この分野の大部分は1960年代初頭に新設された。限られた少ない資金を経済開発に投入するため、銀行の公企業化によって国家主導で資金を集中し、そうした資金を管理統制したのである。また1960年代半ばまでは重化学工業分野と貿易関係の公企業への新設も多かった。このように公企業を活用した産業構造の高度化が推進されたのである。

¹³³ 大韓民国「制定憲法 1948.7.17」第87条、第88条。

1960年代後半以降には、重化学工業分野、土木建築分野、農漁村開発、輸出・産業関係の金融分野の新設が多いことが確認できる。すなわち、浦項綜合製鉄株式会社（68年新設）、大韓鉦業振興公社（67年新設）、韓国綜合化学株式会社（73年統合改称：旧忠州肥料・旧湖南肥料）等重化学分野、韓国道路公社（69年新設）、産業基地開発公社（74年改称：旧韓国水資源開発公社）、韓国海外開発公社（76年新設）、韓国土地開発公社（79年改称：旧土地金庫）等土木建築分野、農漁村開発公社（67年新設）、農業振興公社（70年統合改称：旧地下水開発公社・旧土地改良組合）等農漁村開発分野、韓国外換銀行（67年新設）、韓国信託銀行（68年新設）、韓国輸出入銀行（76年新設）、韓国産業銀行（69年国家持株会社）、韓国投資公社（68年新設）等輸出・産業関係の金融分野がそれである。1960年代半ば以降、高度成長のもとで、公企業は、一方で1973年の重化学工業化政策を担い、経済開発計画の下で主要産業へ政府が直接参加し、他方で、社会資本整備および農漁村への支援を拡大していったのである。

こうした公企業の実績は、第2章の表2-2の経済開発計画と実績から推察できる。すなわち、産業投資配分でインフラへの配分が6割を大きく上回り、産業構造の割合でも4割を上回っている。成長率でも鉦工業部門が約20%の成長率を示しており、また工業部門割合でも70年代後半には5割を超えるというように構造転換が達成されている。それは表2-3の中央一般会計歳出で、経済開発関係費が2割を上回る高い比率を占めていることから再確認できる。そうした資金集中や資金配分は、表2-5および2-6の財政投融资の検討で明らかにしたとおりである。

第3に、1980年代以降の公企業について、表3-4によると、従来の公企業の改編が多くみられる一方、特に国民の生活環境とエネルギー供給関係の公企業が新設および改編されたことに注目しておきたい¹³⁴。すなわち、韓国電力公社（1982年改称：旧韓国電力株式会社）、韓国電気通信公社（1982：旧逓信部の電信電話事業）、韓国ガス公社（1983年新設）、韓国地域暖房公社（1985年新設）、農水産物流通公社（1987年改称：旧農漁村開発公社）、韓国水資源公社（1988年改称：旧産業基地開発公社）、農業基盤公社（2000年改称：旧農漁村振興公社）などがそれである。

¹³⁴ 1980年以降改称された公企業は韓国電力公社（1982年改称：旧韓国電力株式会社）、韓国電気通信公社（1982：旧逓信部の電信電話事業）、韓国専売公社（1987年改称：旧専売庁）、農水産物流通公社（1987年改称：旧農漁村開発公社）、韓国水資源公社（1988年改称：旧産業基地開発公社）、韓国タバコ人蔘公社（1989年改称：旧韓国専売公社）、韓国石油公社（1999年改称：旧韓国石油開発公社）、農業基盤公社（2000年改称：旧農漁村振興公社）などであり、新設された公企業は韓国総合技術金融（1981年新設）、韓国ガス公社（1983年新設）、韓国地域暖房公社（1985年新設）、大韓送油管公社（1986年新設）などである。

1998 年時における韓国の公企業の現況について、表 3-5 によると、公企業は全部で 108 社になり、そのうち母企業は 26 社、子会社 82 社である。その内訳をみると、政府投資機関が 13 社として 30 の子会社をもち、政府出資機関は 13 社で 52 の子会社を持っている。この場合の公企業とは前述した表 3-1 の分類の株式会社形態の公企業である。もちろん、政府企業として鉄道事業、通信事業、糧穀管理事業、調達事業があり、金融関係公企業として輸出入銀行、国民銀行、産業銀行、住宅銀行、中小企業銀行、盛業公社の 6 社がある。また、資本金の 50%を超えているにもかかわらず、例外的に政府投資機関から除外され、政府出資機関として分類されている公企業は、韓国電気通信公社、韓国タバコ人参公社、韓国ガス公社、大韓送油管公社、韓国放送公社等がそれである¹³⁵。

こうした公企業は、第 2 章で述べた表 2-1 および表 2-2 の第 5 次経済開発計画以降から成長と社会開発均衡を図ったことを反映し、それが財政では表 2-3 の政府歳出のうち社会開発支出の増加、表 2-5 および表 2-6 の財政投融资配分のうち社会開発部門への財政融資の急増、また第 4 章で後述するが、地方財政の歳出のうち社会開発関係費の急増として表れることになったと考えられる。

以上のような公企業の活動が韓国経済でどれくらいに寄与したのか、すなわち、経済的比重について検討したい。韓国の公企業の付加価値度について、表 3-6 によると、1963 年の付加価値は 314 億ウォンとして対 GDP 比でみた場合、6.3%を占めており、1973 年に 1475 億ウォンの付加価値として 10 年間で約 5 倍も膨張し、その対 GDP 比は 7.8%であった。その後 1980 年代にも公企業の付加価値は急増を続け、対 GDP 比は 9%を超えている。また、公企業の付加価値度を非農林部門 GDP で占める割合も平均として 10.3%を占めている。

公企業の付加価値の内訳をみると、経済開発によって製造業部門、社会資本関係、すなわち、電気・ガス・水道部門、運輸・通信部門、建設業部門などの付加価値が最大の割合を占めている。特に建設業部門は 1963 年の 1.8%から 1990 年に 11.4%へ急増した。1980 年代は電気・ガス・水道部門、運輸・通信部門が急増し、製造業部門が急減している。金融・保険部門も高いことがわかる。一方、農林漁業部門、鉱業部門の付加価値は急減している。

以上のように、韓国公企業は、経済成長政策と合わせて公企業の事業分野が選択されたと言うことができる。すなわち、解放以降、「帰属企業」から始まった公企業は、1960 年代

¹³⁵ 企画豫算處（2000）『前掲書』104 頁。

初頭以降における経済開発計画の推進によって、経済成長の基盤構築という目標を実行し、1960年代半ば以降になると、高度成長のための重化学工業化政策戦略を推進した。その際、民間部門の未成長や弱い資金力という経済状況から、政府自ら社会資本整備、すなわち、エネルギー分野と運輸・通信分野、農漁村開発分野、金融分野に参入し、当該分野を直接担ったのである。また、1980年代以降、国内経済の成長と国際経済との影響で成長と社会開発の均衡発展を図り、公企業の縮小と民営化が進むことになった。これについては第3節で後述する。

以上のように韓国は1960年代以降国家政策目標として高度成長を通じる国家発展を掲げたが、資本不足や民間企業の経験不足という経済状況から開発手段として政府主導型開発戦略を採択した。それにともなう政策手段として財政投融资や金融部門公企業を活用した資金集中および配分のほかに、公企業による主な産業への政府直接参加と民間部門が参加できる環境をつくりながら、それを支援する財政体制がとられた。当該期の韓国の開発財政は公企業とそれに資金を供給する財政投融资制度に支えられた企業国家でもあったのである¹³⁶。こうした韓国の企業国家的性格を持つ開発財政は、1980年代から社会開発部門へ中心を移動し福祉国家への移行が始まったと考えられる¹³⁷。

第2節 4 大部門構造改革

韓国経済は、グローバル化の影響で1997年末の通貨危機に見舞われ1970年代のオイルショック以後、最大の危機に直面した。これに対して韓国政府は危機を脱却するために様々な政策を実行した。通貨危機と同時に政権を握った金大中政権（1998-2002）は、「IMFの構造調整プログラム」を受け入れながら、韓国の社会経済を再建するために、民主主義と市場経済の並行発展という2つの国政理念を掲げ、一方で金融部門、企業部門、労働部門、公共部門などに関する構造改革を行い、他方では社会福祉改革を推進した。その結果、危機の第1の原因である外貨保有庫の問題は比較的早期に解消したが、様々な経済問題が引き起こされた。まずマクロ経済面でみると、1998年の主な経済指標は、GDP増加率がマイ

¹³⁶ 李載殷（1993）「開発計画期財政の構造と特徴」金基台編『韓国経済の構造』한울, 353～431頁。

¹³⁷ 韓国の公企業について、1960年代～1980年代は、政府主導型経済政策運用で経済開発の手段として政府が直接参加する体制をとっているが、1980年代になると、民間主導型経済政策運用に転換して公企業も市場メカニズムを基本概念として転換したとしている。鄭英一（1995）「経済開発と政府の役割」金宗炫・大西健夫編『韓国の経済』早稲田大学出版部, 40～57頁。

ナス 6.9%まで落ち、リストラによる失業率は 1996 年に 2%であったのが、1998 年に 7%へ急増した。物価も 1996 年に 4.9%上昇したのが、1998 年に 7.5%へ急騰した。こうした対応は「IMF 構造調整プログラム」を受け入れながら、韓国政府の構造改革の推進によってもたらされた。韓国ではこれを「IMF 経済危機」、また 1998 年以降を「IMF 時代」と呼んでいる。

韓国政府が通貨危機に陥って IMF へ緊急救済金融を要請し、1997 年 12 月 5 日に IMF から条件付きの金融支援に合意した。この「IMF 構造調整プログラム」を受け入れることによって合意された支援資金は総計 583.5 億ドルである。その内訳をみると、IMF（国際通貨基金）の 210 億ドル、WB（世界銀行）の 100 億ドル、ADB（アジア開発銀行）の 40 億ドル、その他先進諸国の 233.5 億ドルである。

この金融支援の条件となった「構造調整プログラム」は表 3-7 のようであった。まず、第 1 に、経済安定が目標にされた。金融と財政の緊縮によって経済安定を最優先すると同時に、歳出削減と金利の引上げることである。第 2 に、貿易や資本自由化である。これは貿易関係の補助金廃止や輸入関係の簡素化、外国人の間接および直接投資の拡大、海外資金借入自由化を意味している。第 3 に、金融自由化と企業自由化として、資本自由化の延長線として国内金融の自由化と金融監督機関の設置、国際 BIS 基準適用、系列企業間の支給保証改善、企業の負債資本比率の改善が要求された。第 4 に、労働部門の柔軟性の活性化と雇用保険の拡大に合意したのである。第 5 に、情報公開として、外貨保有高に関する諸資料を 2 週間ごとに公表し、金融機関資料は毎年 2 回公開することになった。

以上の「IMF 構造調整プログラム」は、韓国の通貨危機に対応する資金提供の条件として、新自由主義的なグローバル化への対応を強制的に進める役割を果たした¹³⁸。金大中政権は当時の状況下では IMF のプログラムの移行を最優先するしかなかった。さらに韓国で初めての平和的な政権交代であったので、金大中政権は自ら「国民の政府」と称して、韓国経済の回復に力をいれた。そうした 2 つの目的を具体化した政策が「4 大部門構造改革」と言われる政策パッケージである。

¹³⁸ ミシュラによると、国際機関は新自由主義的なグローバル化の勧告機関として働きかけ、グローバル化によって、従来の福祉国家体制を変容させたとしている。そして、それに対応する国際的な連携の必要性を指摘している。Ramesh Mishra (1999), *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar Publishing, 111~132 頁。IMF 構造プログラムおよび経済政策について、次のような文献がある。財政経済部 (1998) 『IMF 体制克服의 目標과課題』, 白井早由里 (1999) 『検証 IMF 経済政策 (東アジア危機を超えて)』東洋経済新報社。

「4 大部門構造改革」の内容についてみると¹³⁹、第 1 に、金融部門改革は「不実金融機関」の処理と金融機関の透明性によって、金融機関の効率化図ると同時に、国際的な競争力を高めることである。「不実金融機関」とは¹⁴⁰、外部からの資金投入がなければ、経営維持ができないと判断された金融機関として、金融事故や多量の不良債権が原因で回復不可能な状況におかれた金融機関のことを指す。この改革は「金融監督委員会」を中心に金融監督を強化し、1997 年末基準で BIS 基準の自己資本比率 8%未満の 12 銀行について、経営改善を勧告した後、再調査して 5 銀行への営業停止や認可取消による合併および売却を進み、BIS 比率 8%を超える 13 銀行に健全性を監督した。そして、証券、保険、「総合金融会社」は大株主の責任の下で構造調整を進めると同時に、合併を通じる営業正常化を推進した。その際、構造調整で不良債権処理や資本投入による公的資金として 64 兆ウォン規模の計画があった。しかし、実際はこの額をはるかに上回る 159 兆ウォンの公的資金が投入された。この額は名目 GDP の 30%に近い膨大な水準である。公的資金の財源は大部分を国債発行により、そのほか回収資金や公共資金等で調達した。その結果、不良債権は 1998 年 6 月に 136 兆ウォンとして頂点に達し、対 GDP 比は 21.9%であったものが、2002 年末のそれは 28.7 兆ウォンとして対 GDP 比も 3.5%に激減するという成果を上げた¹⁴¹。結局、金融部門の構造調整は金融監督機関による金融機関の健全性を評価したうえで、勧告を行い、その後再評価してから政府による強制調整を行った。こうした措置は、金融機関間による自己構造調整と公的資金投入によって可能になったのである。

第 2 に、企業部門の構造改革である¹⁴²。これは「不実企業」の処理と企業財務構造健全化による企業競争力強化という 2 つの目的をもって行われた。1997 年末に韓国の大企業のうち 30 社が合計 80.3 兆ウォンの借入金があり、金融機関の不良債権総額は 112 兆ウォンに達していたので、これら「不実企業」30 社の処理が最優先の課題であった。もう 1 つの課題は再度「不実企業」が生じないように企業健全化によって国際競争力を強化することであった。

そうした課題は「財閥改革」としての意味も持っている。韓国の上位 30 位の財閥は 1998

¹³⁹ 1998 年以降の構造改革について、韓国政府からその方向を提示したものとして次のようなものがある。財政経済部（1998）『국민과 함께 내일을 연다（国民의政府經濟靑写真）』、構造改革の内容の実績およびその評価について、韓国政府（2002）『国民의政府 5 年国政資料集第 2 卷經濟』189～330 頁、企画豫算處（2002）『公共部門改革白書』、高安雄一（2005）『韓国の構造改革』NTT 出版。

¹⁴⁰ 韓国で「不実金融機関」、「不実企業」とは資金問題で経営維持ができないことを意味する。「不実債権」は不良債権に当たる。

¹⁴¹ 高安雄一（2005）『前掲書』、3～73 頁。

¹⁴² 企画豫算處（2002）『前掲書』、198～215 頁。

年4月時点で、全企業の総資産の45%、総売上の44%というように半分近くを占めていた。これを上位5位の財閥のみで見ても総資産の28%、総売上の31%を占めるので、企業構造改革は主要財閥の構造改革になる必然性を有していた¹⁴³。

「不実企業」の処理はまず、大企業間の事業交換（ビックディール）と企業構造改善作業によって推進された。第1のビックディールは、大企業間の中腹投資部分に対する構造調整として、製油、石油化学、半導体、鉄道車両、航空機、発展設備、船舶用エンジンなどの7つ事業部門を対象に行われた。その結果、構造的過剰設備の問題を統合法人として合理化させ、半導体部門を除き、負債を急減させた。第2の企業構造改善は8つの原則に基づき、様々な改革が実施された¹⁴⁴。すなわち、企業集団の結合債務諸表作成義務化、国際会計基準のBIS比率の義務化、分式会計禁止強化、外部理事の半数義務化（以上企業経営の透明性強化措置）、新規債務支給保証禁止、財務構造のうち自己資本対比過多借入の利子損費は不認定、負債比率減蓄、主力事業に関する法人間固定資産交換の時法人税および特別付加税免除、預金保険公社による不実債務企業の調査管理、不当内部取引制裁強化の措置がとられた。

以上の企業部門構造改革は、当初の自己能力で存続可能かどうかに分けて構造調整が行われた。自己能力で存続不可能とされた場合、市場競争原理によって退出を図ることとされた。先の措置の結果、たしかに大部分の企業財務構造の改善や透明性の強化には成功した。しかし、思うように不良企業の退出の促進は進まなかった。これは政府が「不実大企業」への清算に対する消極的な姿勢、公的資金投入による金融部門構造調整による金融部門の健全性が企業の資金不足を支えたことが原因であった。

第3に、労働部門に対する構造改革である。労働部門改革は3つの課題を設定して推進された。まず新しい労使協調体制を作るために第3者である政府が参加して「労使政委員会」が設置された。第1の改革課題は、労働市場の柔軟化であった。これは雇用調整、いわゆる整理解雇や派遣社員制度を立法化させると同時に、公共職業情報センターや雇用安定センターの設置等求人と救済に関するサービスを拡大した。また賃金体系を年功序列か

¹⁴³ 韓国の財閥の構造は系列企業の形式ではあるが、財閥のオーナー中心が全ての系列企業を統制している。特徴としては、オーナーが主力企業のみの大株主で支配力を持ち、この主力企業が他の系列企業の株を保有して支配力を持っているので、オーナーが財閥全体の支配力を持つことになる。また財閥内部の系列企業間に資金の相互支給保証が行っている。韓国企業の構造については次の文献がある。服部民夫（1988）『韓国の経営発展』文眞堂。

¹⁴⁴ 8つの原則は企業経営の透明性強化、相好債務支給保証解消、財務構造改善、核心主力事業への集中、経営者の責任強化、支配構造改善、系列社間不当内部取引禁止、不当な相続および贈与防止などである。

ら能力および成果主義へ推進して賃金柔軟化を図った。第 2 の課題は、失業対策および社会的なセーフティネットの拡充であった。これには雇用保険の拡大による雇用安定支援、公共事業の実施による雇用創出、失業者に対する職業訓練、失業者に失業給付や生活保護制度の改革および就職支援による生活安定支援が実施された。第 3 の課題は、労働者権益保護であった。これは労働基本権の拡大、労働者福祉に関係する社会権の増進、社会的合意のための「労使政委員会」を設置が行われた。

以上の労働部門構造改革は、雇用保険や産業災害保険の拡大、失業対策については一定の成果を上げたものの、労働市場柔軟化と賃金柔軟化にはそれほど進展しなかった。また労使政委員会による措置も、正社員に対する整理解雇や賃金下げは大規模なリストラにつながったため、その後協調体制は崩れ、むしろ対立関係を招来し、その機能は十分発揮されなかったのである¹⁴⁵。

第 4 に、公共部門に対する構造改革である。これについて、表 3-8 をみながら簡単にみていく。まず、改革担当の独自政府機構が設置された。すなわち、企画予算処、政府革新推進委員会、その他中央人事委員会、規制改革委員会、地方委譲推進委員会などを設置して精力的に改革が進められた。公共部門改革の推進方向は、「小さいけれども、効率的に奉仕する政府」である。その内容を具体的に見ると、「小さな政府」、「効率的な政府」、「奉仕する政府」の 3 つに分けることができる。第 1 の「小さな政府」については、公共部門構造調整として、政府組織改編、地方委譲推進、公企業民営化が柱となる。第 2 の「効率的な政府」は財政制度改革に関する改革で、基金制度改革、政府組織の運用・管理への競争・成果原理の導入、財政運用の効率化である。第 3 の「奉仕する政府」については、対国民サービスの改善を目指し、情報公開、IT 政府サービス、対国民サービス改善、規制緩和が推進される。

実際に公務員は 1997 年末の 93.6 万人から 2001 年末 86.8 万人へ約 6.8 万人の定員削減が行われた。地方分権化では国から特別市・道へ 356 件、特別市・道から市・郡・区へ 331 件の行政機能が移譲された。また政府機能の外部委託、いわゆるアウトソーシングが推進され実際、実施された 81 件の内訳は見ると、サービス供給関係の委託が 41%、施設運営管理の委託が 33%、情報化業務を 26%となっている。その他公務員の生産性を高めるインセ

¹⁴⁵ 高安は、韓国の労働部門構造改革の目玉は労働市場柔軟化にあり、それを仲介する役割が労使政委員会による労使協調体制をつくることであったものの、それが正社員には進まず、非正社員の方がリストラや賃金下げを行ったことから、構造改革は失敗したと指摘している。高安雄一（2005）『前掲書』、141～161 頁。

ンティブ制度、成果主義予算制度の導入、政府会計の複式簿記制度や発生主義会計制度の導入、電子政府による情報化制度および情報公開、政府傘下機関への経営評価制度、規制緩和、民営化が推進された。こうした内容で中心的な改革は民営化と規制緩和、地方分権化、財政運用の効率化、PFI 導入であった。

以上の韓国の構造改革についてまとめたものが図 3-1 である。通貨危機後、IMF の条件付き構造調整プログラムを受け入れ、それへの延長線で改革が行われたのである。改革当初は市場主義と民主主義の並行発展というグローバル化に対応した新自由主義的な改革という性格強かった。そうした政策は、のちに見るように、韓国の福祉国家化に特殊な性格を付与するのであるが、それにしても、政府の莫大な公的資金の投入と政府の指導および誘導に加え、各部門自らが内部改善を図り、国際的な競争力の回復が図られたのである。そうした改革のなかで中心的役割を果たしたのが公共部門改革における公企業の民営化であり、以下これに着目して検討していく。

第 3 節 公企業の民営化

(1) 構造改革以前の民営化

韓国で公企業の民営化は 1960 年代から始まった。戦後から最近まで民営化された企業は、表 3-9 のとおりであり、民営化対象企業の性格およびその方式によって、5 つに時期に分けられる¹⁴⁶。

まず、1968 年から 1980 年までに 12 社の公企業が民営化されたのが第 1 期である。すなわち、1960 年代は韓国機械工業株式会社、大韓通運株式会社、大韓海運公社、大韓造船公社、仁川重工業株式会社、大韓鉄鉱開発株式会社、大韓航空公社等 7 社が、1970 年代は韓国鉱業製錬公社、大韓塩業株式会社、韓国商業銀行、韓国水産開発公社、大韓再保険公社等 5 社が民営化された。これらの公企業は大韓航空公社、韓国水産開発公社、大韓再保険公社を除き、大部分が帰属企業であったので、株式売却と政府の現物出資方式によって民営化が推進された。民営化は経営赤字の解決や民間企業の育成、重化学工業化政策のための同種産業の合併とそれへの資金調達のためであった。

第 2 期は、1981 年から 1986 年までであり、金融部門の公企業を中心に民営化された。

¹⁴⁶ 企画豫算處（2002）『前掲書』，84～87 頁。

この時期には大韓浚渫公社、大韓石油公社、韓一銀行、第一銀行、ソウル信託銀行、朝興銀行等 6 社、特に銀行の民営化が進んだ。民営化方式は公開競争入札による持株売却の方式がとられた。特に銀行の競争力を向上させるために、株式所有上限制によって持株を分散させた。すなわち、大株主による金融独占を防止するために、法人と個人について各 50% に分けて売却し、1 人当たりの買入限度として法人が 5%、個人は 5000 株以内に制限し、相場後も所有限度は 8% 以内に限定し、支配株主の出現を抑制したのである。しかし、こうした民営化は政府の経営権に対する継続的な関与と規制強化で当初の競争力強化という目的は十分達成できなかった。

第 3 期は、1987 年から 1992 年までである。この時期には、韓国証券取引所、浦項綜合製鉄株式会社、韓国電力公社等 3 社について部分的民営化が行われた。当初、初めて「民営化推進委員会」が設置され、政府投資機関 25 社、政府出資機関 5 社を合わせた合計 30 社について、民営化計画が立てられた。その推進方向は経済環境の変化によって公企業としての存続の必要性がない公企業、あるいは民間企業との競争があるので、民間部門へ任せたいほうがより合理的だと思われる公企業を民営化対象にすることとされた。また、民営化対象公企業のうち、国家経済へ多くの影響を与える公企業は政府が一定の株を保有し、そうした保有株の一部を中低所得者の財産増殖のために国民株方式によって一般へ分散売却することであった。しかし、実際、3 社のみの民営化に終わり、しかも、当時証券市場が未発達であったので、国民株方式は証券市場の不況をもたらし、国民株を購入した庶民は損失となり、結局、民営化は中止になったのである。

第 4 期は、1992 年から 1997 年までの民営化である。従前の国民株方式民営化の失敗への反省から、その方式は排除され、民営化の推進方向は民間による事業活動がより効率的な公企業、また、設立当時より機能が縮小され、あるいは、公企業間競争関係にある場合は統廃合することになった。民営化方式について、1 つは政府投資機関 8 社、政府出資機関 1 社、政府投資機関の子会社 31 社等合計 40 社について、政府保有株式の 50% 以上の売却によって経営権を移譲させることにした。もう 1 つは政府投資機関の子会社 21 社について、政府保有持株を売却することにした。しかし、1995 年まで対象公企業のうち 16 社のみが民営化され、その後中止された。最後の 1998 年以降の民営化については、以下でやや詳しく検討していきたい。

以上の韓国の公企業民営化は民間経済の拡大によって、公企業としての必要性が少ない公企業、公企業間あるいは民間企業と競争がある事業分野について、順次民営化の対象と

なっていたのである。

(2) 構造改革下の民営化

1990年代以降における公企業民営化の背景は、1997年末の通貨危機後、経済回復と構造調整の過程の中で、公企業の非効率性による政府失敗の可能性があるという認識が強まったという点がある。そうした認識に基づいて1998年7月「第1次公企業民営化および経営革新計画」、同年8月「第2次公企業民営化と経営革新計画」が立てられた。

まず、「第1次公企業民営化と経営革新計画」では、第1に、企業性が強い公企業は所有権を民間へ委譲させる民営化を推進する、第2に、企業性が強い公企業のうち、早期民営化が困難な公企業は構造調整をしながら、段階的な民営化を推進する、第3に、公共性が強い公企業は組織改編や人員縮減等構造調整と、責任経営や外部委託等経営効率性を強化させる、という方針が示された。

まず民営化の対象公企業は、表3-5の政府投資機関13社、政府出資期間13社、全体26公企業から、企業性が強い公企業として11社（52子会社）が選定され、されにそれが2つに分けられた。第1に、完全民営化対象公企業は政府投資機関5社（21子会社）として合計26社、すなわち、浦項総合製鉄（株）（16）、韓国重工業（3）韓国総合化学（1）、韓国総合技術金融（1）、国定教科書等である。第2に、早期民営化が困難なので、段階的な民営化する対象公企業は政府投資機関1社（7子会社）と政府出資機関5社（24子会社）として合計37社で、すなわち、韓国電力公社（7）、韓国電気通信公社（13）、タバコ人参公社（1）大韓送油管公社（2）、韓国ガス公社（5）、地域暖房公社（3）である。これらの民営化対象公企業11社のうち、韓国電力公社のみが政府投資機関であり、その他は政府出資機関である。

以上の民営化対象公企業の現況について、表3-5によると、公企業全体26社に対する民営化対象公企業11社の比率は42%の比率である。また、従業員のそれは139110人、78.1%、資本金のそれは7.2兆ウォン、34%、売上高のそれは41.5兆ウォン、75.4%、1998年予算のそれは60.5兆ウォン、77%である。1998年の予算規模60.5兆ウォンの対GDP比は13.6%、中央財政対する比率は57.4%である。ここで注意しておきたいのは、当期純利益で赤字になっているのは3社のみで、韓国総合科学がマイナス566億ウォン、韓国ガス公社がマイナス3355億ウォン、大韓送油管公社がマイナス443億であり、民営化対象公企業の当期純

利益は 1.2 兆ウォンとして全体公企業のうち 62.6%を占めていることである。韓国の公企業民営化は赤字公企業の民営化による淘汰や黒字化を目的とするのではなく、黒字企業のさらなる存続力強化をねらったものと見ることができる。

1998 年 8 月の「第 2 次公企業民営化および経営革新計画」は 2002 年まで、6 つの政府投資機関のうち 22 子会社、5 つの政府出資機関のうち 18 子会社に対する民営化計画と同時に、6 子会社の統廃合、8 子会社の構造調整等を計画したのである。これは「第 1 次民営化計画」と比べて、3 つの相違がある。第 1 に、計画全体としては公企業の子会社に対する民営化および経営革新計画である。第 2 は政府投資機関のうち農水産物流通公社、大韓住宅公社、韓国水資源公社、韓国道路公社、韓国土地公社が民営化対象になっている。第 3 は公企業間の統廃合や構造調整を設けたことである。

こうした民営化計画に基づき、民営化を推進して計画の 50%を進み、また 2001 年に 2 月に「政府投資機関および出資機関の子会社の民営化整理方案」を公表して、1998 年 8 月以後新設および編入された子会社 8 社を含め、2001 年 2 月時点の子会社 41 社を対象にして、29 社を民営化、6 社を統廃合、5 社を存続させることにした。すなわち、1998 年 3 月時点の全体公企業の子会社 82 社の内、77 社を整理し、5 社を存続させることになる。

では、実際の民営化推進実績についてみていこう。1998 年から 2002 年まで民営化された公企業は 8 つの母企業と子会社として、国定教科書、韓国総合技術金融、大韓送油管公社、浦項総合製鉄株式会社、韓国総合化学、韓国重工業、韓国通信公社、韓国タバコ人参公社等である。民営化が推進中の未完了公企業は韓国電力公社、韓国ガス公社、韓国地域暖房公社である。民営化方式は公開入札方式で国内売却、海外に預託証書 (Depositary Receipt) を発行するかたちで行われた。5 年間の民営化によって、24.4 兆ウォンの売却収入を上げた。その内訳は手数料および税金を除く国庫納入の財政収入が 13.9 兆ウォン、自社売却収入および国策銀行持株売却収入等その他収入が 10.5 兆ウォンであった。子会社の民営化による収入は 1 兆ウォンで全額その他収入になっている¹⁴⁷。国民経済上の外貨収入は 107.4 億ドルでその内訳は財政収入が 78.5 億ドル、その他収入が 28.9 億ドルであった。

このような公企業の民営化について過去の民営化と比較した場合の特徴を見ると、何よりも独自の改革担当機構により民営化推進過程および最終的意思決定機能を持ち、経営効率

¹⁴⁷ 民営化は 1998 年から毎年段階的に売却されたので、売却収入は各公企業について年度別異なる。年度別に売却収入をわけると、1998 年 6649 億ウォン (財政収入 2394 億ウォン、その他収入 4225 億ウォン)、1999 年 87047 億ウォン (32487, 54560) 2000 年 25136 億ウォン (197, 24939)、2001 年 47067 億ウォン (37039, 10028) 2002 年 243896 億ウォン (139146, 104750) などである。

性の実現という改革意志が強かったことである。そのほか「労使政委員会」の参加が図られたこと、多様な売却方式がとられたことが指摘できる。こうした公企業改革は経済危機克服や国際信認度の回復に重要な役割を果たしたと評価できる。

民営化推進過程において提示された主な議論と政府対策をみると、次のとおりである。

第 1 に、公共サービスの水準が十分に維持できるかという問題がある。これに対して政府は民営化後にもサービスに関する管理監督のための制度の法律化で解決するとしている。

第 2 に、独寡占の弊害の問題がある。これに対しては、競争状況をつくりながら、会社分割後に民営化する方針が示されている。

第 3 に、料金引上げおよび需給不安の問題については、短期的な問題として制度的に補完できるとしている。

第 4 に、国富流出問題はグローバル経済時代の外国人投資は肯定的効果が期待され、また外国人投資制限および総所有限度を設定することで回避できるとされている。

第 5 に、売却価格が適正な水準かという問題がある。これに関しては、市場価格として経済状況や市場状況に合わせて売却するとされている。

第 6 に、民営化推進のスピード問題は、最初の計画と政府の改革意志を経済状況および国内外金融市場状況にあわせながら、弾力的に推進していくとされている。韓国の民営化については、こうした問題を引き続き注視していく必要がある。

おわりに

以上のように韓国の民営化は、1990 年代初頭までは開発財政のもとで経済成長を担った一般鉱工業、金融部門が成長のテンポに合わせて順次民営化されていった。これに対し、通貨危機後の民営化は、重化学工業化とインフラ整備という国策を担った分野で、いぜん公企業として残され、良好な実績を上げていた部門が民営化対象となり、市場経済のなかで民間部門の中軸をなす企業としてあらためて位置づけられることとなったのである。もっとも公企業の民営化は、公益性と収益性の両面を有するため、新たな問題を生み出していることもたしかである。

表 3-1 韓国の公企業の種類 (2003 年現在)

出資 主体	企業形態		根拠法律 (個別法と主な法)	概念
国 家 公企業	政府企業	政府企業	企業予算会計法 (1961.12.31)	政府が直接運営する事業（通信，専売， 糧穀，調達）
	株式会社	政府投資機関	政府投資機関 管理基本法 (1983.12.31)	政府が納入資本金の 50%以上を出資し た企業
		政府出資機関		政府が納入資本金の 50%未満を出資し た企業
		間接出資会社		政府投資機関が出資した子会社
地 方 公企業	地方直営企業		地方公企業法 (1969.1.29)	自治体が直接運営する企業
	地方公社・地方公団			自治体が法人の形態で設立経営
	株式 会社	官民共同出資事業	商法 (第 3 セクタ)	自治体が資本金の 50%未満を出資
		委託経営企業		自治体が所有権を持ち，民間が経営

表 3-2 1960 年の公企業

機 関	設立	政府持分率	旧母体機関（設立）
韓国銀行	1950	100	朝鮮銀行（1911）
韓国商業銀行	1950	100	朝鮮商業銀行（1911）
韓国産業銀行	1954	100	朝鮮殖産銀行（1918）
韓国造幣公社	1951	100	韓国財務部直轄の印刷工場
大韓石炭公社	1950	100	政府直轄の帰属炭鉱
大韓海運公社	1950	100	朝鮮郵船株式会社
大韓造船公社	1950	80	朝鮮重工業株式会社（1937）
韓国運輸株式会社	1958	66	朝鮮運輸株式会社（1930）
大韓重石株式会社	1952	88	小林鉱業株式会社（1934）
大韓重工業公社	1953	100	朝鮮理研金属株式会社仁川工場（1939）
大韓鉄鉱株式会社	1955	100	三和鉄鉱会社
朝鮮電業株式会社	1943	86	朝鮮水力電気（株）、朝鮮送電（株）、富寧水力（株）
京城電気株式会社	1915	66	漢城電気公社
南鮮電気株式会社	1937	83	大興電気公社
朝鮮機械製作所	1937	100	株式会社朝鮮機械製作所（1937）
三成鉱業会社	1943	100	長項製錬所（1936）
朝鮮住宅営団	1941	100	朝鮮住宅営団（1941）
国定教科書株式会社	1952	92	新設
大韓文教書籍	1952	51	新設
忠州肥料株式会社	1958	100	新設

（出所）韓国開発研究院（1991）『韓国財政 40 年史 第 7 巻』，613 頁。

表 3-3 1961～1980 年の公企業

事業分野	公企業名（設立年度）
運輸事業	鉄道庁，大韓海運公社（50），大韓造船公社（50），大韓航空公社（62 新設），大韓通運株式会社（61 統合改称：旧韓国運輸・旧韓国米穀倉庫株式会社），
エネルギー	大韓石炭公社（50），韓国電力株式会社（61 統合改称：旧南鮮電気・旧京城電気・旧朝鮮電業株式会社），大韓石油開発公社（79 新設），大韓石油公社（62 新設）
鉱業	大韓鉱業振興公社（67 新設）
	大韓重石公社（61 年改称），大韓製錬公社（61 改称：旧三成鉱業会社），大韓鉄鉱開発株式会社（61）
重工業	浦項綜合製鉄株式会社（68 新設）
	大韓造船公社（50），韓国機械工業株式会社（63 改称：旧朝鮮機噐製作所）仁川重工業株式会社（62 改称：旧大韓重工業公社）
化学工業	韓国綜合化学株式会社（73 統合改称：旧忠州肥料・旧湖南肥料）
	湖南肥料株式会社（63 新設されたが，忠州肥料とともに 73 年統合された），韓国肥料（63）
土木・建築業	大韓住宅公社（62 改称：旧韓国住宅営団），韓国水資源開発公社（67 新設されたが 74 年改称）韓国道路公社（69 新設），産業基地開発公社（74 改称：旧韓国水資源開発公社），韓国海外開発公社（76 新設），韓国土地開発公社（79 改称：旧土地金庫），
農漁村開発	韓国水産開発公社（63 新設），大韓塩業株式会社（63 新設：専売事業から分離）農漁村開発公社（67 新設），農業振興公社（70 統合改称：旧地下水開発公社・旧土地改良組合），
金融・証券	韓国商業銀行（50），韓国銀行（50），中小企業銀行（62 改称：旧農業銀行），国民銀行（63 統合改称：旧韓国無尽・旧中央無尽・旧大丘無尽・旧振興無尽株式会社），韓国再保険公社（63 新設），韓国証券取引所（63 改称：旧大韓証券取引所），韓国証券金融株式会社（65 新設），韓国住宅銀行（67 新設），韓国外換銀行（67 新設），韓国信託銀行（68 新設），韓国投資公社（68 新設），韓国産業銀行（69 国家持株会社），土地金庫（75 新設），韓国輸出入銀行（76 新設）
文化事業	韓国放送公社（73 改称：旧政府傘下放送局）
その他	大韓貿易振興公社（62 新設），国際観光公社（62 統合改称：旧大韓旅行社・旧鉄道ホテル），韓国鑑定院（69 新設），韓国労働福祉公社（77 新設）

（出所）表 3-2 と同じ，614～615 頁。兪 焄（2000）『公企業論』法文社，329～346 頁。

表 3-4 1980 年以降の統合改称および新設公企業

公企業	統合改称または新設
韓国総合技術金融	1981 年新設
韓国電力公社	1982 年改称：旧韓国電力株式会社
韓国電気通信公社	1982 年統合改称：旧韓国通信部の電信電話事業
韓国ガス公社	1983 年新設
韓国地域暖房公社	1985 年新設
大韓送油管公社	1986 年新設
韓国専売公社	1987 年改称：旧専売庁
農水産物流通公社	1987 年改称：旧農漁村開発公社
韓国水資源公社	1988 年改称：旧産業基地開発公社
韓国タバコ人参公社	1989 年改称：旧韓国専売公社
韓国石油公社	1999 年改称：旧韓国石油開発公社
農業基盤公社	2000 年改称：旧農漁村振興公社

(出所) 俞焄 (2000) 『公企業論』法文社, 329～330 頁。

表 3-5 1998 年 3 月の公企業現況 I (政府投資機関)

(単位：人，億ウォン)

政府投資機関	設 立 (子会社)	定 員	資本金 (政府持株比)	1997 年決算		1998 年 予 算
				売上高	当期純利益	
韓国電力公社	1981 (7)	39454	31411 (69.8)	131162	5606	233340
韓国造幣公社	1950	2634	66 (100)	1967	158	3014
韓国観光公社	1962 (1)	984	324 (56.1)	2118	134	2433
農漁村振興公社	1970	2478	1265 (100)	7947	272	11139
農水産物流通公社	1967 (7)	948	532 (100)	1825	6	2168
韓国石油開発公社	1979 (2)	949	13085 (100)	3841	150	885
大韓石炭公社	1950	4072	2983 (98.3)	2110	-833	3330
大韓鉱業振興公社	1967	431	1443 (98.1)	550	-23	1775
貿易投資振興公社	1962	649	5 (100)	784	-	1149
大韓住宅公社	1962 (6)	5914	34627 (98.1)	38224	733	46668
韓国水資源公社	1974 (2)	4162	18891 (91.8)	16169	450	12622
韓国道路公社	1969 (3)	5178	48233 (89.5)	14778	448	46769
韓国土地公社	1979 (3)	2490	16640 (92.9)	32760	5207	35045
小 計 I 13 社	30 子会社	70343	169478	254235	12308	400337

注) 1) 資本金の () は 1997 年末の政府保有株比率。

2) 点線は 1998 年の民営化対象公企業。

(出所) 財政經濟部 (1998) 『政府投資機関決算書』

表 3-5 1998 年 3 月の公企業現況Ⅱ（政府出資機関）

（単位：人，億ウォン）

政府出資機関	設立 (子会社)	定員	資本金 (政府持株比)	1997 年決算		1998 年 予 算
				売上高	当期純利益	
浦項綜合製鉄	1968 (16)	19249	4695 (19.6)	97181	7290	131736
韓国重工業	1980 (3)	7851	5210 (-)	30070	453	39974
韓国綜合化学	1973 (1)	263	878 (-)	150	-566	735
韓国綜合技術金融	1981	163	912 (10.2)	4384	24	283
国定教科書	1952	739	82 (40.0)	517	38	594
韓国電気通信公社	1982 (13)	59491	14396 (71.2)	77852	797	91866
韓国タバコ人参公社	1989 (1)	7680	9550 (89.2)	42434	2258	45262
韓国ガス公社	1983 (5)	2891	2664 (50.2)	29266	-3355	53854
大韓送油管公社	1986 (2)	386	2141 (52.7)	336	-443	1967
韓国地域暖房公社	1985 (3)	1015	217 (46.1)	2026	7	5929
ソウル新聞	1945	1077	544 (49.9)	1840	-173	2038
韓国放送公社	1973 (6)	5741	1512 (100)	9999	686	10511
韓国鑑定院	1969 (1)	1120	60 (49.3)	816	22	899
小 計Ⅱ 13 社	52 子会社	107711	42861	296871	7038	385648
小 計Ⅰ＋Ⅱ	26	178054	212339	551106	19346	785985
政府投資機関子会社	30	23029	5136	35211	286	39773
政府出資機関子会社	52	22483	20382	121257	-2266	163365
合 計	108	223566	237857	707574	17366	989123
26 社のうち 民営化対象公企業	11(52 子会社) (42.3)	139110 (78.1)	72156 (34.0)	415378 (75.4)	12109 (62.6)	605370 (77.0)

注) 1) 合計 = 政府投資機関 + 政府出資機関 + 政府投資機関の子会社 + 政府出資機関の子会社。

2) 資本金の () は 1997 年末の政府保有株比率，点線は 1998 年の民営化対象公企業。

3) 民営化対象公企業の () は政府投資機関と政府投資機関の小計Ⅰ＋Ⅱの 26 社に対する割合。

(出所) 表 3-5 と同じ。

表 3-6 公企業付加価値の産業分野別割合と対 GDP 比

(単位：億ドル，%)

	1963	1970	1973	1975	1977	1980	1984	1986	1990
公企業の付加価値	314	2208	4175	7375	11912	34610	67078	90329	-
農林漁業	1.8	1.2	0.7	0.1	0.0	0.3	0.1	0.0	0.0
鉱業	8.8	3.0	2.4	2.5	3.2	0.8	2.3	2.5	0.8
製造業	30.2	39.2	42.3	46.6	39.5	37.6	31.2	15.8	22.8
電気・ガス・水道	12.3	13.9	11.8	12.1	17.0	19.5	24.9	31.1	19.2
建設業	1.8	2.2	2.8	3.3	3.9	4.6	4.1	5.9	11.4
卸・小売	3.0	1.6	2.3	1.9	0.9	1.3	0.1	0.1	5.6
運輸・通信	26.5	21.6	16.6	13.1	14.9	15.6	26.2	28.9	25.7
金融・保険	15.4	16.2	20.4	19.2	18.1	19.1	7.0	11.2	10.1
サービス業	0.0	1.2	0.8	1.2	2.4	1.2	4.1	4.5	4.4
対 GDP 比	6.3	8.1	7.8	7.2	6.6	9.2	9.2	9.5	9.4
付加価値/非農林 GDP	11.1	10.9	10.3	9.5	8.5	10.7	10.6	10.9	10.3

(出所) 金宗炫・大西健夫編 (1995)『韓国の経済』早稲田大学出版部，52 頁。

表 3-7 IMF 構造調整プログラム

区 分		主な合意内容
目 標	マクロ経済目標	経済成長率 3%，物価上昇率 3%，経常収支赤字 GDP の 1%以内，
	財政・金融政策	財政緊縮運用および歳出削減，金融緊縮：金利の引上げ，通貨増加率抑制
構 造 調 整	貿易自由化	貿易関係補助金廃止，輸入承認制廃止，輸入証明手続きの透明性強化
	資本自由化	外国人の株式投資限度および直接投資拡大，民間企業の海外借入制限廃止
	金融部門	金融改革法案早期処理，金融監督機関設置，中央銀行の独立性付与，「不実金融機関」処理，国際 BIS 基準適用，条件付き資金支援，金融機関透明性確保
	企業部門	国際 BIS 基準適用，系列企業間の相互支給保証制の改善，個別企業への補助金および税制支援廃止，企業の負債資本比率の正常化
	労働部門	労働市場柔軟性活性化，雇用保険制度拡大，
	情報公開	外換保有高公表，金融機関資料公開

(出所) 財政経済部 (1998)『IMF 体制克服의 目標과課題』，39～82 頁。

図 3-1 韓国政府の 4 大部門構造改革

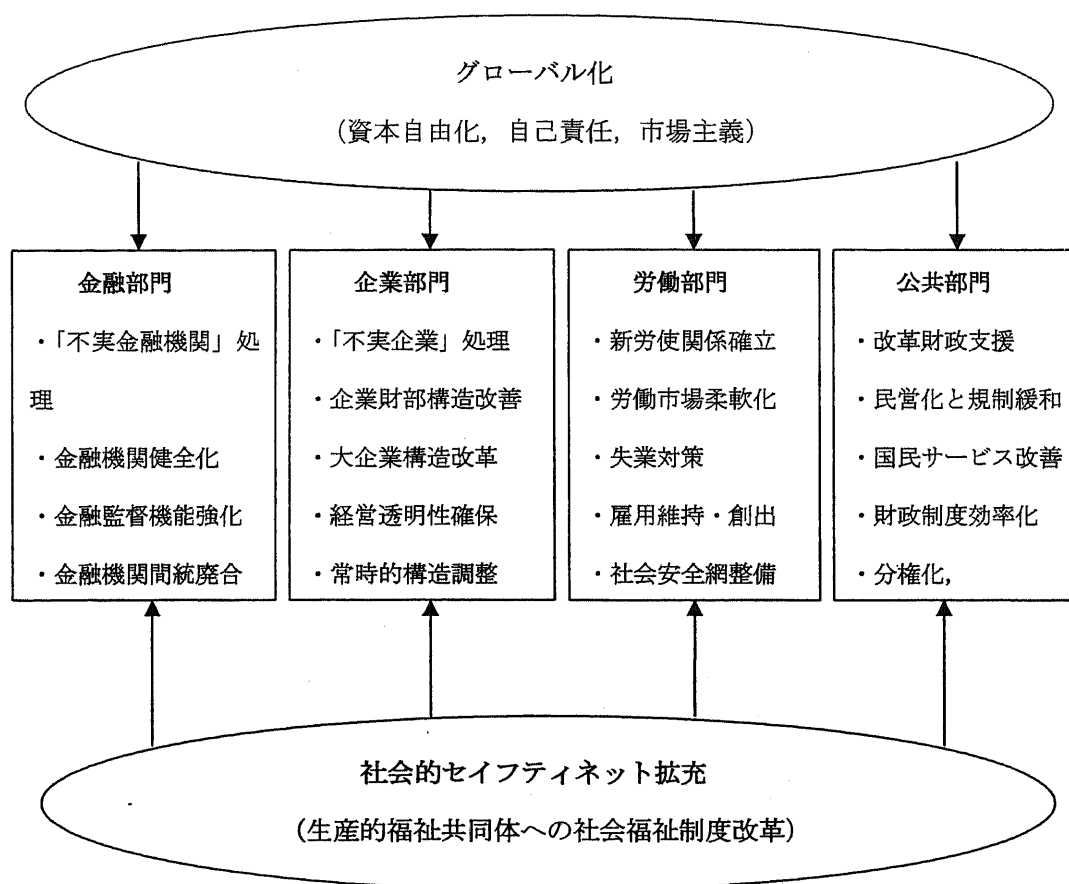


表 3-8 1998 年の公共部門の構造改革

公共部門構造改革の推進		
小さな政府 (公共部門構造調整)	効率的な政府 (財政システムの改善)	奉仕する政府 (対国民サービス改善)
政府組織改編	政府組織の運用・管理への競争・成果原理の導入	IT 政府サービス
地方分権化	財政運用の効率化	対国民サービス改善
公企業民営化	基金制度改革	規制緩和
定員減蓄		情報公開

表 3-9 民営化した公企業

民営化年度	対象公企業	その他
1968	韓国機械工業株式会社, 大韓通運株式会社, 大韓海運公社, 大韓造船公社, 仁川重工業株式会社, 大韓鉄鉾開発株式会社など	
1969	大韓航空公社	
1970	韓国鉾業製錬公社	
1971	大韓塩業株式会社	
1973	韓国商業銀行, 韓国水産開発公社	ハンビツ銀行に統合
1978	大韓再保険公社	
1981	大韓浚渫公社, 大韓石油公社, 韓一銀行	ハンビツ銀行に統合
1982	第一銀行, ソウル信託銀行,	
1983	朝興銀行	
1988	韓国証券取引所, 浦項綜合製鉄株式会社, 韓国電力公社	完全民営化 部分的民営化
1993～ 1995	中小企業銀行, 国民銀行, 韓国住宅銀行 韓国タバコ人蔘公社, 韓国ガス公社, 韓国重工業, 韓国通信公社	部分的民営化
1998	浦項綜合製鉄株式会社, 韓国重工業, 韓国綜合化学, 韓国綜合技術金融, 国定教科書	完全民営化対象公企業 5 社
1998	韓国電気通信公社, 韓国タバコ人蔘公社, 韓国電力公社, 韓国ガス公社, 大韓送油菅公社, 韓国地域暖房公社	部分的民営化対象公企業 6 社

(出所) 韓国企画予算処, 国有財産課資料

表 3-10 公企業民営化の実績

(単位：億ウォン，%)

対象公企業		民営化	売却持株	民営化方式	売却収入			所有
					財政	その他	合計	
国定教科書		1998.11	政府 40% 産業銀行 46.5%	公開競争入札	213	247	460	大韓教科書
韓国総合 技術金融		1999.1	政府 10.2% 産業銀行 2.0%	公開入札 証券市場売却	93	23	116	(株) 未来と人
大韓送油管公社		2000.4	政府 36.7%	従来株主引受	1669	—	1669	従来株主
浦項総合製鉄		2000.10	政府 3.1% 産業銀行 23.6%	海外売却 18.5% 自社引受 8.2%	2181	25570	27751	所有分散
韓国総合化学		2000.11	—	赤字経営で清算	—	—	—	—
韓国重工業		2000.12	産業銀行 31.2% 韓国電力 40.5%	公開入札 36% 公募 24% 韓・電売却 11.7%	—	5489	5489	斗山
韓国通信公社		2002.5	政府 71.2%	海外売却 44.1% 国内売却 29.5%	111376	15623	126999	所有分散
韓国タバコ 人蔘公社		2002.10	政府 28.8% 産業銀行・企業銀行・輸出入銀行 52.8%	海外売却 39.7% 国内売却 41.9%	12593	17920	30513	所有分散
未 完 了	韓国電力		政府 5%	海外売却	9045	10755	19800	所有分散
	韓国ガス		政府 7.7%, 新規株 31.1%	国内売却	1976	7904	9880	
	地域暖房			公開入札	—	1623	1623	LG-Caltex
子会社		98～02	—	海外と国内売却	—	19546	19546	
合 計		民営化完了 8 (50), 未完了 3 (11)			139146	104750	243896	

注) 1) 財政収入は国庫納入金。2) 合計の子会社の内訳は完了 50, 未完了 11, 統廃合 16, 存置 5。

(出所) 企画豫算處 (2002) 『公共部門改革白書』, 110～111 頁。

第4章 政府間財政関係

はじめに

本章では、韓国の政府間財政関係について、その内容および実態を検討する。その際、地方財政調整制度に注目して、福祉国家論との関係で韓国における歴史的な特質を明らかにすることが本章の課題である。なぜならば、一国の財政分析に当たっては、中央財政だけでなく、地方財政の分析が不可欠であるからだ。中央財政は、地方財政と深く関係しているため地方自治制度および地方財政の歴史的な展開過程を踏まえながら、政府間財政関係として分析していく必要がある¹⁴⁸。

地方財政調整制度というのは、先進諸国において地方の財政力の不均衡を是正するために登場し定着したものである。それについて、林（1992）は¹⁴⁹、地方財政調整制度を福祉国家財政の一環として位置づけ、国民への全国的に統一的な行政サービスレベルの維持を可能にさせたと指摘している。すなわち、地方財政調整制度は全国民へのナショナルミニマムを保障するという福祉国家に不可欠の制度として位置づけているのである。

そこで、いまだ経済成長促進を政策の中心にしており、従来の先進諸国の福祉国家水準に到達していないことが明らかな韓国の地方財政調整制度について、前述したような意味、すなわち、福祉国家制度の一環として全国民へのナショナルミニマムの保障という位置づけができるのかという問題が生じる。また、成熟した福祉国家制度の一環ではなくても、全国民へのナショナルミニマムの保障ということが可能なのか、もしそれが可能ならば、どのようなものなのか。それについて、韓国の地方財政を踏まえ、地方財政調整制度がどのように形成され、どのような役割を果たしていたのかを明らかにする必要があると考えられる。

以上の問題意識から本章は、次のような時期区分を念頭に置き検討していく。すなわち、韓国の地方自治制度と地方財政の展開について、地方自治制度の中止と地方財政制度の形成になった 1960 年代の前半、地方自治制度の復活と地方財政の膨張になった 1980 年代後半、アジア通貨危機後、社会福祉制度の整備が行った 1990 年代後半である。まず、韓国

¹⁴⁸ 韓国の地方財政についての先行研究は次のようである。車駟權（1984）『韓国地方財政研究』서울大 学校出版部、吳然天（1987）『韓国地方財政論』博英社、川瀬光義（1996）『台湾・韓国の地方財政』日本経済評論社、曹京準（1999）『増補版韓国地方財政史論』裕豊出版社。

¹⁴⁹ 林健久（1992）『福祉国家の財政学』有斐閣、76～78 頁。

地方財政の構造や特徴の韓国的な特質を確認し、次に政府間財政関係である地方財政調整制度に着目し、その形成や役割を遺跡していく。主な研究期間は戦後から現在までの約 60 年間を対象にする。

第 1 節 地方自治制度

(1) 韓国の地方自治制度への試み

韓国では憲法に基づき、1949 年 7 月 4 日に「地方自治法」が初めて制定・公布された。それ以前は、植民地から解放されたと同時に、米軍による占領で 3 年間統治された。米軍政下の地方行政制度は、植民地期の制度を一部見直ししながら、そのまま維持された。主な改編内容をみると¹⁵⁰、済州島から済州道への昇格（1946 年 7 月 2 日）、ソウル特別市の設置（1946 年 9 月 18 日）、各道に教育区および教育区会の設置（1948 年 8 月 12 日）、そして、道機構の改革として住民の保健および衛生に関する様々な分野を担当する道保健厚生部の設置（1945 年 11 月 7 日）、中央政府所属の地方特別行政機構である消防部および消防委員会の設置（1946 年 4 月 10 日）、道公報課の設置（1946 年 4 月 18 日）、帰属財産（植民地期日本人財産）の業務を担当する道財産管理課の設置（1946 年 4 月 23 日）、中央政府所属の地方特別行政機構である道人事処の設置（1946 年 5 月 15 日）、道警察部の廃止（1946 年 10 月 23 日）、地方議会と関連して旧植民地期の地方会（道会・府会・邑会・面協議会）を解散した後、住民の普通選挙による地方議会選挙の公布（1946 年 11 月 15 日）などである。

このような内容から米軍占領下の地方行政は、まず第 1 に、地方自治ではなく、地方行政の性格をもっている。もちろん、特別市・道一府・郡・島一邑・面も自治体ではなく、行政区域であった¹⁵¹。第 2 に、中央集権の強化である。中央政府所属機構の設置や国立警察制等地方行政機構の改編から推察できる。第 3 に、民主主義的な選挙による地方自治の土台を作ろうと試み、また教育自治制を制度化したことである¹⁵²。この民主主義の定着は占領の統治理念でもあった。いずれにせよ米軍占領期の地方行政制度改革の方向は、韓国

¹⁵⁰ 申相俊（1997）『米軍政期の 南韓行政体制』韓国福祉行政研究所、92～102 頁。

¹⁵¹ 朝鮮総督府時代の地方行政区域は、全国を 13 道一府・郡・島一邑・面であったのが、米軍政期のそれは、38 度線以南のみで、1 特別市・9 道一府・郡・島一邑・面に改編された。

¹⁵² 「米軍政法令第 216 号および第 217 号」、1948.8.12。

政府樹立後も強く影響を及ぼしたのである。それについて、表 4-1 によって、確認していく。

1948 年 8 月 15 日韓国政府樹立後、1949 年 7 月に「地方自治法」が制定公布され、1960 年まで 5 回の改正があった。1949 年の「地方自治法」からなる韓国地方自治制度の特徴をみると、次のようである¹⁵³。第 1 に、地方自治体は 2 階構造となっている。すなわち、広域自治体としてソウル特別市と道、基礎自治体として道の管轄下に市・邑・面である。しかし、地方自治体の下部行政組織として道には郡、特別市と人口 50 万人を超える市には区、市・邑・面には里・洞が置かれている。第 2 に、地方自治体の事務には固有事務、委任事務があり、また委任事務は団体委任事務と機関委任事務に分けられている。第 3 に、住民選挙による任期 4 年制の地方議会を置き、広域自治体の長は大統領による任命制、基礎自治体の長は地方議会で選出する。第 4 に、地方自治団体へ市長・道知事・郡守・区庁長等の国家公務員の配置を置くことにする。

しかし、当時の韓国政府は、行政体制の未整備や治安不安などの理由で 1949 年 8 月に予定された地方議会の議員選挙を延期し、1949 年 12 月に地方首長による議決の代替、市邑面長の任命などを内容にした地方自治法の第 1 次改正が行われることになった。

そして、教育法が 1949 年 12 月 31 日制定され、市郡単位に特別地方自治体として教育区が設置された。教育区には議決機関として区教育委員会を、執行機関として教育監をおいた¹⁵⁴。

また、延期された地方議員選挙が朝鮮戦争中の 1952 年 4 月に市邑面議員選挙が、同年 5 月に道議員選挙が実施されて、地方自治制度が整備されたのである。その後、議員の任期と自治体首長の選出や首長と議会の関係についての改正が行われた。

このような過程から、川瀬（1996）は¹⁵⁵、韓国の地方団体は自治体というよりは中央政府の下部機関的性格が強く、教育行政が自治体の仕事から完全に分離されているという特徴を指摘している。

では、なぜ当初制定された「地方自治法」が延期されて 3 年も過ぎそれも戦争中に地方議員選挙が実施されたのか。そこには当時の政治的な意図に原因を求めることができる。

¹⁵³ 韓国地方行政研究院編（1999）『地方自治・行政 50 年史』、46～49 頁。

¹⁵⁴ 教育委員会は郡の首長である郡守と各邑面議会から 1 人ずつ選出された委員から構成し、名誉職で任期は 4 年である。教育監は教育委員会からの推薦された人で大統領が任命する。また教育に関する重要政策を審議するために道には道教育委員会が、国には中央委員会をおいた。

¹⁵⁵ 川瀬光義（1996）『台湾・韓国の地方財政』日本経済評論社、63～64 頁。

すなわち、第 1 に、当時は第 1 章で述べたように、韓国政府樹立後まもない時期だったので、地方自治より中央政府の体制整備が優先された。また、当時の李承晩政権は国会から選出された大統領だったので、もし政治社会的混乱によって地方選挙で与党が負けるかもしれないという政治的な不安から地方自治の実施を延期したと考えられる。

そして、第 2 に、朝鮮戦争中に地方議員選挙を実施したのは、朝鮮戦争直前である 1950 年 5 月第 2 次国会議員選挙の結果、すなわち、与党 57 席、野党 26 席、無所属 127 席という結果から政治的な危機感を感じた点を指摘できる。そこで当時の李承晩政権は大統領選出を国会間選制から国民直選制へ改正するという憲法改正案を国会に提出した。しかし、その憲法改正案は国会で否決されて、与党は中央での政治基盤を失うことになった。それで戦争中に地方選挙を行うことによって、不安な民心から政治基盤を確保することができるといふ政治的な意図があったと考えられるのである¹⁵⁶。

以上から当初の韓国地方自治は中央集権的な行政体制として出発し、その原因は政権維持という政治的意図であり、その結果、地方自治制度の整備が遅れたのである。

(2) 地方自治の中止と復活

紆余曲折を経て始まった韓国の地方自治制度は、1961 年 5 月 16 日の軍事クーデターによって、その当日地方議会が解散され、事実的機能停止になった。軍事政権は同年 9 月 1 日に「地方自治に関する臨時措置法」を制定、実施した。これによって 1980 年代まで約 30 年間地方自治法はその機能を失ったのである。

ここで、「地方自治に関する臨時措置法」の内容について簡単に触れていく¹⁵⁷。まず、第 1 に、この法律は、新しい地方自治法の改正までに、従来の地方自治法の上位法として位置づけられた条件付き法律として 6 回の改正があった。第 2 に、基礎自治体を市邑面から市郡へと広域化、邑面は郡の補助機関に格下げした。第 3 に、自治体の首長は中央から任命し、補助機関である邑面の首長は郡守が任命する¹⁵⁸。また邑面の補助機関である洞里の守長は市邑面長が任命することとされた。第 4 に、議決を要する場合、特別市と道は内

¹⁵⁶ 結局、地方議員選挙で与党が 6 割を占めていた。曹京準（1999）『韓国地方財政史論』裕豊出版社、292～295 頁。

¹⁵⁷ 内務部（1987）『韓国地方行政史（上）』、81～86 頁。

¹⁵⁸ 地方自治体の構造は、特別市・道一市・郡であり、市郡の補助機関あるいは下部組織として邑・面・洞・里がある。1962 年以降、邑面長も別定職から一般職へと改正された。

務部長官が、市郡は道知事から承認を受けることにされていた。

そして、特別自治体であった教育区について、クーデター直後にこれを廃止し、その機能を一般行政機関へ統合した。その後、1963年11月に教育自治を復活させ、執行機関として特別市・道には教育委員会を、市郡には教育長を置くことにした。教育委員は名誉職として任期4年である。

以上のように、この時期韓国の政府間関係は中央行政中心の集権的な制度がより強化されていたことがわかる。そうした特徴は、国家の経済開発をサポートし、地域開発を推進するのに、より効率的な地方行政体制を確立するという意図によってもたされたものであった。

こうした集権的な制度が分権化へと動き出したのは、1980年代後半に入ってからである。1987年6月29日の「民主化宣言」の影響を受けて、1988年には「地方自治法」が復活することになる。その内容は以前の地方自治法が全面的に改正された。すなわち、区を自治体として含めること、地方議員や自治体長の住民直選制などを中心としていた。その後、1991年に地方議会議員選挙が実施され、1995年には地方議員選挙とともに自治体長選挙が実施されたのである。

その後の主な改正は、表4-1によると、1994年の改正で直轄市から広域市への変更¹⁵⁹、1995年には基礎自治体の「市郡合併」が実施された。また、1999年に「住民監査制度」が導入され、引き続き市郡合併が実施された。2005年には「住民訴訟制度」が導入されるなどの改正が行われた。

こうした改革の結果、韓国の地方自治体の構造は次のようになった。すなわち、表4-2をみると、2006年2月現在で地方自治体数は248団体で2階構造となっている。まず広域自治体として16自治体をおき、その内訳はソウル特別市、6広域市、9道からなり、次に基礎自治体として232自治体をおき、その内訳は70区、74市、88郡から構成されている。また基礎自治体である区・市・郡の下部行政機関あるいは補助機関として洞・行政区・邑・面が置かれている。

以上のように韓国の地方自治制度は、政府樹立後中央集権的なシステムを特徴としていたが、1980年代後半に地方自治制度が復活されて以降、地方分権化へと歩み始めている。そうした点について、以下で国と地方の事務の区分およびその配分関係から確認していこ

¹⁵⁹ 釜山広域市（1963）、大邱と仁川広域市（1981）、光州広域市（1986）、大田広域市（1989）、蔚山広域市（1997）

う。

(3) 地方自治体の事務

韓国の地方自治体の事務は「地方自治法」に基づき、自治事務、団体委任事務、機関委任事務の3つに分けられる¹⁶⁰。まず自治事務は、地方自治体の本来の目的に該当する固有事務であり、具体的には、住民の福祉向上を進めるための住宅、上下水道、医療、環境、福祉施設、地方税等の事務である。その経費は、原則的に自治体の自主財源と地方交付税から全額を充当し、例外的に国庫補助金を使う場合もある。

団体委任事務は、国および上級自治体から委任を受けて、地方自治体が実施する事務であり、具体的には、伝染病、河川、国道、保健所、生活保護等の事務である。その経費は、該当自治体と国が分担する。この場合、国庫補助金は一部補助の負担金である。

機関委任事務は、国および上級自治体から委任を受けて、自治体の執行機関、すなわち、首長が国の代理機関として実施する事務であり、戸籍、兵役、国会議員選挙、経済計画および経済統制等の事務である。その経費は全額を国が負担する。この場合、国庫補助金は義務的交付金であり、国からの監督が強い。

では、以上のような地方事務を国家事務と関連してみると、表4-3のようになる。ここでの地方委任事務は地方自治体の機関委任事務として、地方事務とは地方の自治事務や団体委任事務を含んでいる。まず、第1に、全体事務は国の事務が75%を、地方自治体が25%を占めている。そのうち自治体の事務は、国から委任された機関委任事務が約5割を占めているので、それを合わせると、地方事務というのは13%にすぎないことがわかる。第2に、事務を政策別にみることによって、国と地方の実施事務の配分関係を推察できる。その内容は全体事務のうち、産業・経済に関する事務が5割を超えており、国家管理と社会・文化に関する事務が残りの半分を占めている。産業・経済に関する事務は国家事務として75%を行い、地方委任事務としてのそれは16%、地方事務としてのそれはわずか9%となっている。

しかし、第3に、縦軸でみると、国家事務と地方委任事務で主な政策事務は産業・経済に関する事務であり、地方事務で主な事業は、産業・経済と社会・文化に関する事務がそれぞれ716件、713件として、地方事務のうち、34%ずつ占めているのである。そして、

¹⁶⁰ 「韓国地方自治法」法律第7846号，2006.1.11。

第4に、全体事務を性格別にみると、執行に関する事務が11,316件で7割を超えており、地方自治体は企画に関する事務が17%、執行に関する事務は29%を行っている。つまり国が企画し、地方が一部を実施する事務分担であるといえる。

そうした事務分担から経済成長に関わる事業は国を中心にして地方がサポートし、地方の委任事務は国からの公共事業の委任が多く、住民と密接する事務は地方に分けていることがわかる。次に、以上のような国と地方の関係がどのように形成されてきたのか、財政面に焦点を当てて追跡していきたい。

第2節 地方財政の展開

(1) 韓国の地方財政制度の形成—米軍政下から1950年代—

米軍政下（1945.8.15～1948.8.15）の地方財政に関する資料は残念ながら、ほとんどないので、中央財政側の資料から推察していく。この時期は第1章で前述したように、統治の安定のための経済安定を中心とした財政安定策を取った中央集権的な行財政であった。当時の財政について、第1章の表1-3によると、最大の収入は官業および官有財産収入として歳入の5割を超えており、税収は10%前後を占めていた。また歳出は官業費が約4割、治安費で2割を占めていた。また、地方行政費への支出からみると、1946年のそれは16%を占めていた。にもかかわらず、1947年のそれは7.2%、1948年のそれは3.9%となり、急減していることがわかる。この時期、財政の中央集権化が確認できる。

1946年の地方自治体の経常費の予算額は、歳入総額が4億8435万圓、歳出総額は10億2486万圓になり¹⁶¹、歳出が歳入の2倍をさらに上回っていた。それは上で述べたように中央からの地方行政費からなる。

他方、米軍政下の地方税制は、最初朝鮮総督府時代のそれを維持していたが、1946年10月15日に「米軍政法令第109号」によって、初めて地方税制の改正が行われ、その後全4回の改正があった。そうした改正の内容は地方税制の簡素化、税率の現実化、地方税

¹⁶¹ 戦後韓国の貨幣単位は圓、圓、ウォンに変遷された。朝鮮戦争中の1953年2月15日に第1次通貨改革によって、従前の100圓に対して新通貨単位1圓で交換され、すなわち、1圓=100圓の額面切下げた。その後軍事政権の下で、1962年6月10日に第2次通貨改革が行われ、1圓（ウォン）=10圓の額面切下げられて現在まで至る。結局、1000圓=10圓=1ウォンになっている。

収の増加などであった¹⁶²。その改正後（1948.6.21）における地方税は道税，府・邑・面税，教育区税に分けており，表 4-4 によると，取引所税付加税と屠場税，雑種税の 9 税目（俳優税・電柱税・金庫税・ビリヤード税・用人税・ピアノ税・妓生税・扇風機税・給仕税）が廃止されたのである。

以上のような米軍政下の地方財政は，全体として地方財政の国庫依存度が高いといえるが，他方では，年々地方行政費が急減しており，地方税収の増加が不可避となっていたといえる。

1948 年 8 月 15 日の韓国政府樹立後は，第 1 節で前述したように，1949 年 7 月の「地方自治法」の財務編と国の「財政法」に基づき，地方財政を運営してきた。しかし，その後，地方財政に関する法的規定の不明確によって，運用の矛盾，責任回避，非合理性などの問題点が表面化した。そこで，国と地方の財政関係の協調における財政責任や限界，経費負担を明確にするために 1963 年 11 月 11 日に「地方財政法」が制定，公布され，翌年から施行され，現在まで至っている。この間，朝鮮戦争中の 1951 年には「臨時地方分与税法」が制定，実施され，その後地方交付税へ再編されるが，これについては第 3 節で述べる。

韓国の「地方自治法」の財務編では，会計を一般会計と特別会計の 2 つに分けており，また特別会計には地方公企業特別会計，その他特別会計がある。ここで留意すべきなのは，「地方自治法」に規定されていない会計として「教育費特別会計」があり，韓国では地方財政の会計には教育費特別会計は含まれていないことである。本章では一般会計，特別会計（公企業特別会計，その他特別会計），教育費特別会計に分けて進めていく。会計年度は毎年 1 月 1 日から 12 月 31 日までである¹⁶³。

韓国の地方財政の推移について，表 4-6 をみると，まず，第 1 に，地方財政の規模は当初，低位であったが，その規模は増加傾向を示している。地方財政規模の対 GNP 比をみると，朝鮮戦争直後，1953 年，1.6%であったものが，1960 年，6.3%となり，相対的に低位のもとではあるが，急増したのである。また中央財政と地方財政を比較してみると，よりわかりやすいと思う。すなわち，地方財政の中央財政に対する比率は 1953 年，5.9%であったものが，1959 年，19.5%へ急増している。

¹⁶² 車軒權（1984）『前掲書』，94～96 頁。

¹⁶³ 会計年度については，1945.8.15～1954.3までは毎年 4 月 1 日～翌年 3 月 31 日まで，1954 年度は 1954.4～1955.6 までの 15 ヶ月間，1955 年度は 1955.7～1956.12 までの 18 ヶ月間，1957 年以降は毎年 1 月～12 月までである。

第2は、地方財政に含まれていない教育費特別会計の存在にふれておこう。韓国の地方財政は一般会計と特別会計の2つに分けられる。1960年の地方財政のうち、一般会計が86%、特別会計で14%を占めている。教育費特別会計の対中央財政比率は1957年、5.2%であったものが、1960年、8.1%へ増大している。またその対地方財政比率は1957年、29.5%であったものが、1960年、37.9%へ急増している。

しかし、一般会計の規模は下がる反面、特別会計のそれは増えている。さらに教育費特別会計が急増しているので、それを地方財政規模と合わせると、中央財政の3割を上回っている¹⁶⁴。

次に、地方財政の歳入および歳出の内容について、表4-7をみていく。まず、地方財政の財源がどのように賄われたのかについて、第1に、地方財政一般会計歳入をみると、地方税収の割合が最も低く、国庫補助金が最大の項目となっており、ほぼ5割前後を占めている。他方、地方財政交付金や税外収入が2割前後を占めている。地方税収の低さは国税中心の税制改正、朝鮮戦争による課税範囲および対象の不安定にその原因がある。そして、地方交付金は1958年5.4%の割合に過ぎなかったのに、翌年のそれは2割を上回っている。これは地方財政調整制度の改革により、その源資を大幅に増大させたことに起因するが、これについては第3節で述べる。

第2に、そうした財源がどのように使われたのか、地方財政の役割をについて、地方一般会計歳出でみる。まず、最大の支出は「支援およびその他」に関する支出であり、1951年に30.3%、1953年に41.3%、1958年には5割を超えている。「支援およびその他」の中身は地方債償還、諸支出金、交付金、予備費等になっている。以下にみる一般行政費、経済開発費、社会開発費が制度の整備に伴って増加してくるが、それ以前の雑多な支出がここに含まれていたとみることができる。社会開発費への支出は5%を下回る低い水準だが、増加傾向を示している。この社会開発費は、教育および文化費、保健および生活環境改善費、社会保障費、住宅および地域社会開発費等の構成として地方政府の固有事務に関する支出である。経済開発費は農林水産開発費、地域開発費、国土資源保存開発費、交通管理費等の公益事業と地域産業経済等に関する支出であり、地方政府の委任事務と関わる支出である。この支出は当初地方歳出全体の2割を上回っていたが、1950年を通じて、しだいに減少している。

¹⁶⁴ 中央財政と地方財政、教育費特別会計をともに合わせてみる場合、同じものが重複計算されないように注意して、純計で計算しなければならない。正確な程度の差はあるが、ここでは単純計算して推察している。

以上のように当該期の韓国の地方財政は、中央財政規模の2割を下回る規模であり、歳入は中央への財政依存が7割と非常に高い水準であったことが特徴である。また経済開発関係費も減少傾向を示していた。そうした韓国の地方財政は、1960年代に入ると、経済開発計画の推進に伴い、地方自治制度の中止という条件のもとで地方財政に関する新たな制度再編が行われることになる。

(2) 地方財政構造の変容—1960年代以降—

1961年5月の軍事クーデターで政権を握った朴正熙らは、地方財政関係の制度整備をどのように行ったか、簡単に触れてみる。まず、第1に、地方交付税改革である。それは従前の「地方財政調整交付金」制度の仕組みを引き続きながら、1961年12月に名称を「地方交付税」へ変えた後、交付税総額を国税の一定割合に限定したものである。それ以後、韓国地方交付金制度の総額をどのように決めるかが重要な論点となっていく¹⁶⁵。

第2に、地方税制の改革である。1962年から推進される経済開発計画を支援すると同時に、一定水準の財政自立を図る目的で、1961年12月に国税と地方税の調整のための地方税改革が行われた¹⁶⁶。「国税と地方税調整に関する法律第780号」がそれであり、その内容は次のようである。従来国税20税目、地方税18税目から改定後、国税15税目、地方税12税目へ大幅に簡素化した。その際、以前国税であった土地税、遊興飲食税、馬券税、自動車税等の4税目を地方税に移譲し、以前の地方税のうち、戸別税を廃止し、所得税付加税や法人税付加税を新設し、特別行為税、漁業税、交通税等の3税目を国税へ移譲した。その結果、地方税体系がどう変化したかは、表4-5に示されている。その後の地方税体系の変遷は表4-8のようになる。これによると、1962年から韓国の地方税制は、独立税である土地税、遊興飲食税、自動車税、財産税、免許税、屠畜税、馬券税等を基本とし、国税の所得税、法人税、営業税への国税付加税が補完的体系であったことがわかる。さらに、目的税として都市計画税、共同施設税を加える3階構造になったのである。それが1966年に道税の国税付加税が廃止され、さらに1977年の付加価値税制導入に当たり、1976年12月の地方税法改定後、独立税と目的税の2階構造に変わり、一部改定されながら現在ま

¹⁶⁵ 後述してあるが、韓国の地方交付税制度は歴史的な次のように変わっていた。すなわち、臨時地方分与税(1951.4.1)→地方分与税(1952.9.12)→地方財政調整交付金(1958.3.11)→地方交付税(1961.12.31以後)になり、現在に至っている。

¹⁶⁶ 吳然天(1987)『前掲書』, 77~79頁。

で至っている。

第3に、地方財政法の制定、実施である。1963年までは前述したように、「地方自治法」の財務編および国の財政法を借りて地方財政を運用してきたが、1963年11月11日に「地方財政法」を制定したのである。それは、健全財政、会計年度独立、地方債発行、債務負担行為、予算と決算等の第13章第73条になり、会計は一般会計と特別会計（公企業特別会計、その他特別会計）に区分された。

第4に、「補助金管理法」の制定、実施である。1963年以前は国庫補助金に関する法的規定が存在しなかった。にもかかわらず、国庫補助金は、表4-7で確認したように、地方財政の5割を占める最大の収入源となっていた。政府は、経済開発のために中央への財源を確保し、また、国策に地方を動員する必要性から、「地方財政法」の制定と同時に、1963年11月に「補助金管理法」を定めたのである。

以上のような法的制度を整えた韓国地方財政は、以後はどのように展開していったのか、次に検討していきたい。

1960年代以降の地方財政の動向は、表4-9が示している。まず地方財政規模の対GNP比をみると、1960年、6.3%であったのが、1964年のそれは3.3%を占め、いったんほぼ半分に急減した。その理由は、上で述べたように、経済開発の推進による財源の中央集中によるものである。しかし、1966年の地方税改定および地方交付税改定により、従前の水準を回復しように増え続けている。

一方、地方財政の規模は、表4-6と表4-9によると、1960年代半ばと1980年代後半、1990年代後半を画期として膨張をしている。地方財政の中央財政に占める比率は、1962年11.4%であったのが、1966年のそれは18.8%に急増し、その後2割をさらに上回っている。1984年からそれは3割台へ入り、1989年36.7%になり、さらに1990年から4割台にまで到達した。1997年の通貨危機を契機に減少したが、その後、すみやかに回復し、2002年のそれは41%となっている。それに教育費特別会計を加えると、2002年の韓国地方財政の対中央財政比は86%という高い水準になる。

このように増加傾向を続けた地方財政の役割はどのようなものかについて、地方財政一般会計歳出をみながら検討していく。表4-10によると、第1に、1960年代半ば以後、従前の最大の支出を占めていた「支援およびその他」に関する支出が急減し、経済開発費が最大の支出を占めるようになったことである。1961年の経済開発費への支出は19.2%であったが、1963年のそれは43.4%に急増した。その後も増え続け、1971年には60.3%ま

で上った。経済開発費が急増したのは、1962年から推進した経済開発計画によって公共事業が活発になり、その関係事業が地方へ委任されたことと、さらに1972年以降地域社会開発運動である「セマウル運動」（新しい町づくり運動）が始まったことが大きく影響している。

第2に、社会開発費の急増である。この支出は1961年に地方一般会計の中でわずか5.3%を占めるにすぎなかった。しかし、翌年12.6%に急増し、その後も一貫して増加している。特に1960年代半ば、1980年代後半、1990年代後半には2倍を上回る急増が確認できる。そうした動きの背景には、1960年代半ばの社会福祉制度の導入、1970年代からの「セマウル運動」、1990年代後半の社会福祉制度の整備などがある。

では、次に地方政府はそうした財源をどのように賄ったのかについて、表4-11をみていく。地方財政一般会計歳入は、表4-11によると、地方税収、税外収入、地方交付税（地方交付税、地方譲与金（1991年以後）、地方財政調整交付金（1988年以後）等の合わせ）、補助金、地方債に分類される。そのうち地方交付税と補助金が中央政府への依存財源である。歳入面の特徴として、第1に、地方財政歳入は1960年代半ばから増加が続き、さらに1980年代後半からは急増している。1963年の歳入総額は194億ウォンであったのに、1967年のそれは621億ウォン、1969年に1224億ウォンに急増している。そのテンポは、1970年代半ば以降さらに加速化している。

第2に、地方税収の比率の低さである。地方税収は1961年の税収改革後急増して歳入に占める比率は、いったん4割まで上昇したが、1969年のそれは21.7%まで急減した。その後徐々に回復し、以後30%前後の水準となっている。国税と地方税の比率を見ると、9対1および8対2の割合で圧倒的に国税中心となっている。租税体系という視点から表4-5および表4-8を見ると、国税は所得課税や消費課税中心となっており、これに対して、地方税は財産課税中心であることが確認できる。

第3に、地方財政歳入の項目別割合で地方交付税、補助金という中央への依存財源の割合が一貫して40～45%を占め高い水準にあることである。朝鮮戦争以前は、表4-7で確認したように、税外収入が最大の割合を占めているが、その後1953年から補助金へ変わる¹⁶⁷。それは米軍政下の帰属財産処理と外国援助収入の売却収入である見返り資金によるものであることは前述した通りである。この時期の補助金は「補助金管理法」に基いて給付され

¹⁶⁷ 税外収入は財産賃貸、使用料、手数料、利子収入、財産売却収入、繰延金、転入金、預託金、雑収入等に構成されている。

ており、1986 年廃止されるまで改正はなかった。1987 年からは「補助金の予算および管理に関する法律」が施行され、地方自治体による補助金の申請主義が導入され、また補助対象事業と補助率が法的に明文化された。

一方、地方自治制度の停止後、地方交付税は 1967 年に 38.6%を占めるなど歳入のうち最大の収入源になり、1971 年から減少したものの、1980 年代から徐々に回復している。

以上のように地方財政は 1960 年代半ば以降、1980 年代半ばまで、地方自治制度停止もとの地方財政は、中央政府の圧倒的な量の優位のもとで地方交付税制度に支えられる構造であった。しかし、「先成長後分配」の理念に基く経済成長優先政策は、地域間不均衡を拡大させそれを改善する必要性を生じさせた。民主化要求とともにそうした要請も地方自治制度の復活の背景をなしていたのである¹⁶⁸。

1988 年地方自治制度復活後の地方財政は、歳出の対 GDP 比、対中央財政歳出比を増大させていったことが特徴である。それを牽引したのが社会開発費の増大である。一方では経済開発中心の中央財政を支援するための公共事業を担当しつつ、他方では地域間不均衡への不満に対応して、国民への民主的施策を充実させていく役割を果たしたのである。社会開発費は、1990 年代後半には、経済開発費と匹敵する規模となり、さらに 2000 年代に入って経済開発費をしのいで最大の支出項目となっている。1960 年代に形成された開発財政は、地方自治制度停止下の地方財政に支えられていたが、そうした開発財政のあり方が変化していることは、1988 年地方自治制度復活後の地方財政の構造変化という側面からも確認することができるのである。

次に、こうした変化と地方交付税との関係に注目して検討してみよう。

第 3 節 地方財政調整制度

(1) 財政調整制度の意義

地方財政調整制度とは、地方自治団体間の水平的な財政力格差を、完全もしくは部分的に、平準化する機能を含む制度である¹⁶⁹。言い換えれば、地域間の財政力格差を是正し、ナショナルミニマムの実現とともに地域に固有の公共サービスの供給をも可能にする財源

¹⁶⁸ 呉然天（1991）「第 9 章地方財政」『韓国財政 40 年史 第 7 巻』韓国開発研究院，651 頁。

¹⁶⁹ 林健久編（2003）『地方財政読本（第 5 版）』東洋経済新報社，185～188 頁。

保障を目標として、政府間における財政移転を行うことを財政調整という¹⁷⁰。その2つは国税の一定部分を配分する仕組みにおいては不可分の関係にある。

韓国における国と地方の間の財政調整制度は、前述したように、地方交付税制度、地方譲与金制度、国庫補助金制度があり、地方政府間財政調整制度として調整交付金制度がある。補助金制度や地方譲与金制度は国の委任事務についてその経費の一部あるいは全額を負担するのに対して、地方交付税は地方政府の財政力格差を調整するために交付するものである。

以下、韓国における地方財政調整制度の形成と展開の過程を地方交付税制度に焦点を当てて検討していこう。

(2) 地方交付税制度

韓国における地方交付税制度について整理すると、表 4-13 のようになる¹⁷¹。地方交付税制度は朝鮮戦争中の 1951 年の「臨時地方分与税」制度から始まる。それ以前は朝鮮総督府下で 1940 年に実施された「財政調整補給金」制度がある。この「地方財政調整補給金」制度は、3 種の所得税と遊興飲食税および揮発油税等の一部を財源とし、朝鮮総督府の内部で補給金を算定したものであった。法律に基くものでもなく、財政調整の効果はほとんどなく、中央集権的および行政的な措置であった¹⁷²。

これに対して「臨時地方分与税」制度は¹⁷³、朝鮮戦争中に地域間の深刻な財政力格差を調整する目的で導入され、1951 年のみの 1 年間限定の臨時制度であった。臨時地方分与税総額は地税・営業税の 13.39～34.68%を財源として、その総額の 76%を普通分与税へ、26%を特別分与税として配分した。その規模は 1951 年の地方財政一般会計の 10%を占めている。そうした臨時分与税のうち、普通分与税は特別市・道に 8.3%、市に 8.47%、邑・面に 82.33%を分与し、特別分与税は自治体別の限度額を定めないまま、庁舎の修理・復旧およびその他の特別な事情を考慮して配分することとした。こうした臨時分与税制度は普通分与税の分与方式が、人件費、事務所要額、地方税負担額等を基準にした単純なものであったことと、分与税配分における裁量範囲が広がったので、実質的な財政力調整機能

¹⁷⁰ 片桐正俊編（1997）『財政学（転換期の日本財政）』東洋経済新報社、456 頁。

¹⁷¹ 内務部（1987）『前掲書』664～704 頁。

¹⁷² 曹京準（1999）『前掲書』319 頁。

¹⁷³ 内務部（1987）『前掲書』664～665 頁。

という点では十分ではない制度であり、自治体への比例的な財源付与的役割を果たしていた¹⁷⁴。

1952年には「地方分与税」制度が制定され、1958年まで地方財政調整制度として維持された。仕組みは基本的に「臨時地方分与税」制度と同じであるが、次の相違がある¹⁷⁵。まず財源が第2種土地取得税と営業税の15%とされた。「臨時地方分与税」より安定した財源の確保ができることになった。そして普通分与税と特別分与税に分けられていることは「臨時分与税」と同じであるが、従前の普通分与税（第1種～第3種）と特別分与税に対して、普通分与税（第1種、第2種）と特別分与税（第3種、第4種）に再編成した。分与税総額について団体への配分比率が定められたのも従前とは異なる点である。すなわち、ソウル特別市・道は20%、市は10%、邑・面は70%になり、従前と比べて都市地域に有利な配分となった。分与税総額の配分は、普通分与税の第1種はその総額30%、第2種は15%、特別分与税である第3種は15%、第4種は40%を配分した。

しかし、この「地方分与税」制度は分与財源不足が続くなかで、むしろ補助金への依存が多くなり、表4-7で確認したように地方財政で占める割合が急減し、1958年に廃止されることになった。

1959年から「地方分与税」制度に代わって「地方財政調整交付金」制度が実施された。それによって財政調整交付金の規模は急増することになったことは表4-7で確認した通りである。財源としては、第1号財源として営業税・遊興飲食税・入場税・電気ガス税の40%、第2号財源として1種土地取得税の8.8%、2種土地取得税の50%を設けられ、地方分与税と比べ財源が大幅に増大した。特別財政交付金には普通財政交付金の30%を配分した。

注目すべきなのは、「地方分与税」と比べて配分方法が抜本的に改められたことである。すなわち、各自治体へ交付する普通交付金は、基準財政収入額が基準財政需要額に不足する額、いわゆる財政不足額（＝基準財政需要額－基準財政収入額）、あるいは各自治体に対して算定した財政不足額の合算額が普通交付金の予算総額を超える場合に交付することになった。ここで基準財政需要額とは、自治体の財政需要を測定するために算定する額として、基準財政需要額＝測定単位×単位費用、と計算する。基準財政収入額とは、自治体の財政収入を測定するために算定する額であり、「地方税法」の標準税率の70%に相当する比率で算定した当該自治体の普通税と臨時土地取得税還付金の収入予算額を合わせた額で

¹⁷⁴ 車軒權（1984）『前掲書』、259～260頁。

¹⁷⁵ 川瀬光義（1996）『前掲書』、180～181頁。

ある。そうした制度の結果、表 4-7 で確認したように、地方交付税の地方財政歳入に占める割合は 1959 年実施初年度に 4 倍の成果を上げることができた。ここで自治体への財源付与機能ばかりではなく、財政調整機能を具備した本来の一般財源としての性格を持つことになった。ただし、この制度の交付金の算定方式をみると、まだ補正係数は導入していないものの、普通交付金＝当該自治体の財政不足額＊（普通交付金の予算総額／財政不足額がある自治体の財源不足総額）となっており、財政不足額を基礎とする方式なので、普通交付税予算額が各自治体の財政不足額の総計と必ずしも一致しないということを想定していた。つまり、現在の交付税制度とほぼ同じ仕組みが確立されたのであるが、予め決められた予算総額以上には絶対に出さないという構造も組み込まれたのである¹⁷⁶。

その後、1961 年 5.16 軍事クーデター後の軍政および朴政権によって開発財政制度の整備に伴い、地方財政の制度整備の一環として地方交付税制度の改革が行われた。1962 年から自治体間の格差調整と地域間の均衡発展のために新たな「地方交付税」制度が実施され、改正を経て今日まで至る。

1962 年から実施された韓国の地方交付税制度の特徴は、第 1 に、1950 年台までの制度は地方財政への財源保障とはいえない財源付与が中心であった。しかし、1962 年の地方交付税制度から本来の 2 つの機能、財源保障機能と財政力格差調整機能が組み込まれているのである。もちろん 1959 年の地方財政調整交付金制度は地方交付税とほぼ同じ制度であり、財政不足額を基礎として算定しており、実際に高い成果を上げたものである。しかし、この制度は上で述べたように、財源が国税の一定率と財政不足額を国家予算に加える仕組みになり、自治体に対して国が最終的に財源を保障する制度であった。それに対して、第 2 に、地方交付税制度の財源は国税の一定率のみになっている。すなわち、普通交付税として 2 つの財源を置き、第 1 号財源は営業税、入場税、電気ガス税の 40%、第 2 号財源は酒税のうち濁酒税および菓酒税の 85%とされた。特別交付税は第 1 号財源の 10%とされ、そうした財源が初めて法定化されたのである。その結果、財源保障機能は国税の一定割合という構造にあらかじめ規定されることになり、以後の制度改定は国税の一定率を上げるか下げるかをめぐる問題に関わることとなる。

第 3 に、交付税の算定方法に財政不足額を基礎として交付することは従前と同じであるが、基準財政需要額の算定における測定項目数を拡大し、人口およびその他の測定単位について補正係数が導入されることになった。

¹⁷⁶ 川瀬光義（1996）『前掲書』，183 頁。

こうした地方交付税制度の主な改正は、交付率の算定方式について5回の変更が行われたことである。第1に、1962年から1968年は国税の消費税項目に一定割合を適用して交付税額を算定した。第2に、1969年から1972年までは法定交付率として内国税総額の一定割合（17.6%）を適用算定した。第3に、1973年から1982年までは1972年のオイルショックによる「大統領緊急命令」、いわゆる「8.3措置」で法定交付率を廃止し、毎年予算配分として任意的に配分した。これは財政運用の硬直性を解消する目的であるが、結果的に地方交付税の急減をもたらすことになった。第4に、1983年から1999年までは法定交付率の復活し、内国税総額の13.27%を適用算定した。第5に、2000年からは内国税総額の15%を適用算定している。

こうした改正をへて、現行地方交付税制度には次のようになっている¹⁷⁷。まず第1に、地方交付税は4つに分類されている。すなわち、普通交付税、特別交付税、分権交付税（2005年1月以後）、不動産交付税（2006年1月以後）として分類されている。

第2に、交付税（不動産交付税を除く）の財源は当該年度の内国税総額の1万分の1924に該当する金額とされる。その総額のうち分権交付税の財源は内国税総額の1万分の94に該当する金額、普通交付税の財源は分権交付税額を除外したうえで交付税総額の96%、特別交付税はその4%に該当する額である。不動産交付税の財源は総合不動産税総額とされている。

第3に、算定方式について¹⁷⁸、普通交付税は、 $\text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額} = \text{財政不足額} \times \text{調整率}$ 、とされる。ここで「基準財政需要額」の算定式は、 $\text{基準財政需要額} = \text{基礎需要額}^{179} + \text{補正需要額} = (\text{測定単位} \times \text{単位費用} \times \text{補正係数}) + \text{補正需要額}$ 、とされている。すなわち、測定項目別で単位費用を掛けて算定した金額を補正係数で調整して補正需要額を合算することである。測定項目は、行政運営警備(経費)を機能別、性質別で分類した項目であり、人件費、社会福祉費、保健費、道路費など28項目となっている。測定単位は、測定項目別に財政需要を算出するための単位として、人件費・公務員数、社会福祉費・人口数、徴税費・世帯数などの27単位がある。また、単位費用は、測定単位数値当適用される経費であり、補正係数は単位費用の一定適用を補うための調整係数である。これは自治体別需要が実際より過多・過少算定されるのを調整することを目的とし、標準予算・標準施設規模などを基準で一定算式によって電算処理されている。補正需要額とは、基礎需

¹⁷⁷ 「地方交付税法」法律第7257号(2004.12.30)、「地方交付税法法律」第7844号(2005.12.31)。

¹⁷⁸ 兪焄(2000)『地方財政論』法文社、218～224頁。

¹⁷⁹ 韓国の基礎需要額が日本の基準財政需要額にあたる。

要額外に交付税法上に加えられた需要額のことであり、教育費特別会計繰入金と市道税徴収交付金が加算される。

一方、基準財政収入額の算式は、基準財政収入額＝基礎収入額＋補正収入額＝ Σ 地方税の内普通税収入額 80%＋補正収入額になる。基礎収入額は当該年度の地方普通税収入額の 80%としている。補正収入額は、当該年度の目的税収入額の 80%、当該年度の市・郡の財政交付金の 80%、前々年度の地方税決算額精算分の 80%、前々年度の財政交付金決算額精算分の 80%になっている。なお、財政インセンティブ制度が導入されており、インセンティブ基準によって算定金額に伴う加減がある¹⁸⁰。

調整率の決定算式は、調整率＝普通交付税総額/財源不足が生じた自治体の財源不足額総額であり、普通交付税総額が財政不足額総額に達していない場合、調整率を算定して自治体別に交付税を調整交付している¹⁸¹。

第 4 に、特別交付税の交付は特別な状況、災害、事故等の場合、特別交付税財源の 50% に該当する額が交付される。分権交付税は国庫補助事業を移譲した自治体に交付する。不動産交付税は該当自治体へ全額交付する。

以上のように韓国の地方財政調整制度は、1951 年の「臨時地方分与税」制度、1952 年の「地方分与税」制度を前身とし、1959 年「地方財政調整交付金」制度となり、1962 年「地方交付税」制度となった。その過程は、日本の地方分与税制度、地方財政平衡交付金制度、地方交付税制度という変遷を後追いつけるかたちをとっており、制度の内容も近似している。しかし、その機能は韓国独自の性格が強かった。

おわりに

韓国の地方行財政は、占領期以降一貫して中央集権的な行財政が進んでいた。また地方交付税制度は、軍事クーデター後、地方自治制度停止下で確立し、開発財政を支える役割を果たした。実際、1960 年代から 1980 年代半ばまでは、地方財政の支出の水準は相対的に小さく、その費目は経済開発費が中心となっていた。この時期の地方財政調整制度は、相対的に小さな地方財政が全国的に万篇なく経済開発費を支出し開発財政を支える役割を

¹⁸⁰ 基準財政需要インセンティブは公務員定員減縮、経常的経費節減、日雇い節減、邑面洞統合誘導、上水道料現実化率、地方庁舎適正運営等である。基準財政収入インセンティブは地方税徴収率向上、住民税個人均等割引上げ、弾力税率適用、総合土地税課税現実化率、使用手数料現実化率等である。

¹⁸¹ 調整率は 1997 年に 82.95、2000 年に 92.49 である。

果たしたと言える。

一方、1980年代に入って、しだいに地方財政支出のなかで社会開発費の比率が高まり、理法財政全体の規模も増大し、その傾向は1988年地方自治制度復活以降、さらに強まることになった。国の経済開発戦略を支援する機能と同時に、住民への最小限のサービスを保障する社会開発関係費の増加が求められることになったのである。その傾向は特に社会福祉制度改革後、一層強まっている。1980年代後半以降における韓国の地方財政調整制度はこれまでの機能を変化させることになったと考えられる。すなわち、第1に地方自治制度復活によって生じた大衆民主主義的状況下での国民の公共サービス要求に応えるものとなったこと、第2に、実際、地方支出で最大の項目となった社会開発関係費を支えるものとなったこと、この2点によって、韓国に特殊な福祉国家の重要な要素となったと言えるのである。

では、韓国に特殊な福祉国家とは何か、その形成過程の史的特殊性に留意しながら次章で検討しよう。

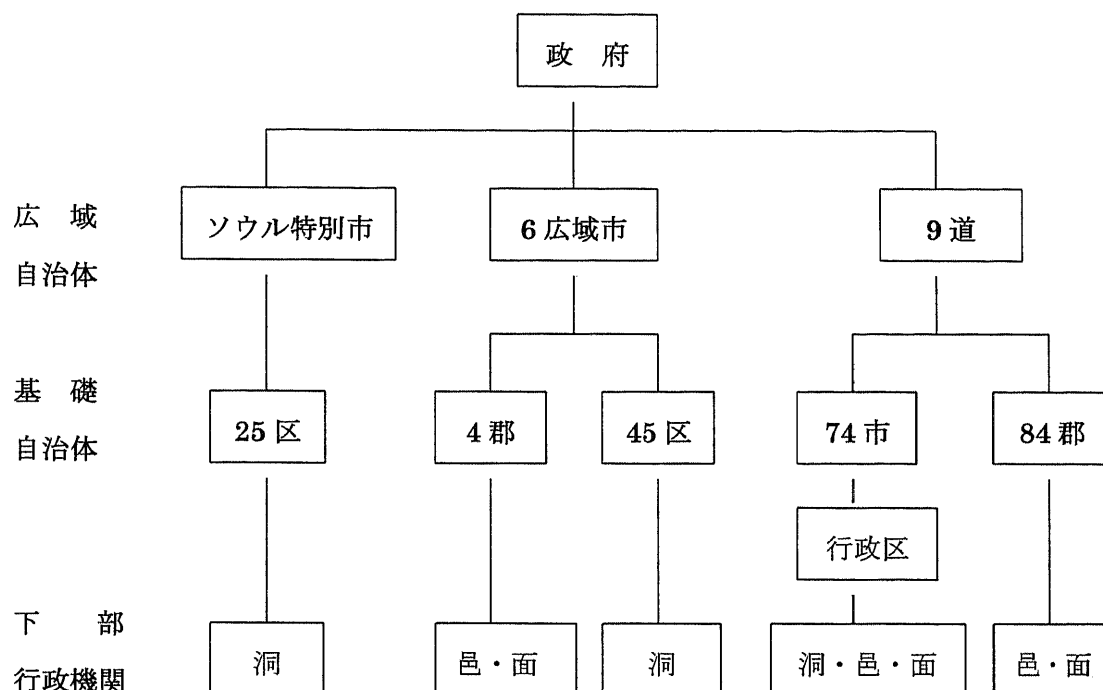
表 4-1 韓国地方自治制度の変遷

	主な内容			その他
	地方議会	自治体首長	首長と議会	
地方自治法 (1949.7.4)	住民直選制, 任期 4 年, 名誉職	特別市・道 : 大統領任命, 市邑面 : 議会間選	首長による不信任権と議会解散権認定	特別市・道, 市・邑面の 2 階自治, 自治事務と委任事務, 国家公務員の配置
第 1 次改正 (1949.12.15)	首長承認で議決を代替	市邑面長は道知事が任命		1952 年に地方議会議員選挙, 1949 年教育法制定
第 2 次改正 (1956.2.13)	任期 3 年	市邑面長 : 直選制 任期 3 年	不信任権と議会解散権廃止	1956 年に地方議会議員選挙
第 4 次改正 (1958.12.26)	任期 4 年	市邑面長任命制	不信任権と議会解散権	
第 5 次改正 (1960.11.1)		自治体首長の住民直選制		1960 年に地方議会議員および首長選挙
地方自治に関する臨時措置法の制定実施 (1961.9.1)				
第 7 次改正 (1988.4.6)	全面改正 : 首長の住民直選制, 特別市・道と市郡区を自治団体とする			地方自治に関する臨時措置法の廃止
第 8 次改正 (1989.12.30)	地方議会に行政監査権認定, 副首長は首長の推薦で任命			1990 年地方議会選挙, 1991 年首長選挙
第 11 次改正 (1991.12.31)	会議参加議員に交通費支給, 地方議員の逮捕・拘禁する時通報, 地方議会に常任委員会の設置			
第 13 次改正 (1994.12.20)	直轄市を広域市への名称変更, 広域市に区以外の郡の設置, 首長の再任は 3 回までにする,			自治区間の財源調整の自律化, 1995 年都農複合型市郡合併
第 19 次改正 (1999.8.31)	住民の条例制定および廃止請求制度と住民監査制度の導入, 首長および議長の全国協議会の設置			地自体間の紛争調整委員会の機能強化
第 24 次改正 (2005.1.27)	住民訴訟制度導入, 住民監査制度の改善, 会議期間制限の削除, 違法な議会議決への統制強化			

(出所) 蔣炳九 (1993)『地方行財政論』裕豊出版社, 47-48 頁。

「法律 4789 号, 1994.12.20」, 「法律 6002 号, 1999.8.31」, 「法律 7362 号, 2005.1.27」。

表 4-2 韓国の地方自治体の構造（2006 年 2 月現在）



注) 6 広域市：釜山（1963），大邱と仁川（1981），光州（1986），大田（1989），蔚山（1997），

9 道：京畿道，江原道，忠清北道，忠清南道，全羅北道，全羅南道，慶尚北道，慶尚南道，済州道。

表 4-3 中央と地方の事務区分および配分（1993 年現在）

（単位：件，％）

区 分		計	国家事務	地方委任事務	自治事務
全体事務		15,774(100)	11,744(75)	1,920(12)	2,110(13)
政策別	国家管理	3,997(100)	3,049(76)	267(7)	681(17)
	産業・経済	8,010(100)	6,024(75)	1,207(16)	716(9)
	社会・文化	3,767(100)	2,671(71)	383(10)	713(19)
機能	企画	4,458(100)	3,703(83)	351(8)	404(9)
性格	執行	11,316(100)	8,041(71)	1,569(14)	1,706(15)

（出所）韓国地方行政研究院（1999）『地方自治・行政 50 年史（1948～1997）』，187 頁。

表 4-4 米軍政下の地方税体系（1948 年 7 月）

道	府・邑・面	教育区	廃止
国税付加税	国税付加税	戸別税付別税	道税
地税付加税	地税付加税	特別賦課金	取引所税付加税
事業税付加税	事業税付加税		屠場税
鉱税付加税	鉱税付加税		府・邑・面税
独立税	道税付加税		取引所税付加税
戸別税	戸別税付加税		雑種税（俳優税・
家屋税	家屋税付加税		電柱税・金庫税・
林野税	不動産取得税付加税		ビリヤード税・用人税・
屠畜税	免税地特別地税付加税		ピアノ税・妓生税・
漁業税	特別事業税付加税		扇風機税・給仕税）
車両税	独立税		
不動産取得税	車両税		
免税地特別地税	畜犬税		
特別事業税	船 税		
入亭税	交通税		
	府・邑・面税		
	市街地計画特別税		

（出所）内務部（1987）『韓国地方行政史 上』，818 頁。

表 4-5 韓国の地方税体系の変化（1948～1961）

	1949. 12	1952. 9	1957. 2	1958. 2	1961. 12
特別市道税	国税付加税：地稅， 營業稅，釐稅 獨立稅：戸別稅， 家屋稅，戸別稅， 家屋稅，林野稅， 屠畜稅，漁業稅， 車兩稅，不動態取 得稅，免稅地特別 地稅，人亭稅	国税付加税：釐稅 獨立稅：戸別稅， 家屋稅，林野稅， 屠畜稅，漁業稅， 車兩稅，免稅地特 別地稅，動力稅， 船舶稅，金庫稅， 廣告稅，電話稅， 狩獵稅	国税付加税：營業 稅，釐稅 獨立稅：戸別稅， 家屋稅，林野稅， 屠畜稅，漁業稅， 取得稅，車兩稅， 特別行為稅，動力 稅，免許稅	国税付加税：營業 稅，釐稅，自動車 稅 獨立稅：戸別稅， 家屋稅，林野稅， 屠畜稅，漁業稅， 取得稅，車兩稅， 特別行為稅，動力 稅，免許稅，船稅	国税付加税：營 業稅，所得稅， 法人稅 獨立稅：自動車 稅，取得稅，馬 券稅，免許稅， 遊興飲食稅
市邑面稅	国税付加税：地稅， 營業稅，釐稅 道稅付加税：不動 產取得稅，戸別稅， 免稅地特別地稅， 家屋稅， 獨立稅：特別營業 稅，船舶稅，車兩 稅畜犬稅，交通稅	国税付加税：釐稅 道稅付加税：道の 獨立稅に付加稅 獨立稅：交通稅	国税付加税：營業 稅，釐稅 道稅付加税：道の 獨立稅に付加稅 獨立稅：伐木稅， 交通稅	国税付加税：營業 稅，釐稅，自動車 稅 道稅付加税：道の 獨立稅に付加稅 獨立稅：交通稅	国税付加税：營 業稅，所得稅， 道稅付加税：道 の獨立稅に付加 稅（馬券稅叙外） 獨立稅：財產稅 農地稅，
目的稅	初等教育稅：戸別 稅付加稅，特別賦 課金，その他	初等教育稅：戸別 稅付加稅，特別賦 課金，その他	教育稅：戸別稅付 加稅，その他：洞・ 里稅，都市計畫稅， 共同施設稅	洞，里稅，都市計 画稅，共同施設稅， 地方教育稅	都市計畫稅 共同施設稅

（出所）内務部（1987）『韓国地方行政史 上』，819～826 頁。

表 4-6 地方財政の推移（1950 年代）

（単位：億ウォン，％）

年 度	中央財政 対 GNP 比	地方財政 対 GNP 比	対中央 財政比	地方財政	一般会計		特別会計		教育特別会計		
				合 計	金 額	割 合	金 額	割 合	金 額	対中 央比	対地 方比
1951			6.3	1	0.96	100.0	-	-			
1952			5.9	3	3.2	100.0	-	-			
1953	25.1	1.6	5.9	7	7.5	100.0	-	-			
1954	33.0	3.9	10.5	25	25	100.0	-	-			
1955	40.1	6.5	14.0	74	74	100.0	-	-			
1957	36.2	6.3	14.9	95	83	87.4	12	2.6	28	5.2	29.5
1958	29.5	5.7	16.1	115	100	87.0	15	3.0	39	6.5	33.9
1959	27.1	6.6	19.5	142	121	85.2	21	4.8	54	9.2	38.0
1960	29.4	6.3	17.6	153	132	86.3	21	3.7	58	8.1	37.9

注) 1) 中央財政は歳出決算純計，地方財政は歳出決算総計である。

2) 地方財政は一般会計と特別会計の合計である。

3) 特別会計は公企業特別会計とその他特別会計の合計である。

4) 教育費特別会計は，教育区教育委員会の規模である。

（出所）韓国開発研究院（1991）『韓国財政 40 年史 第 4 巻』，内務部（1987）『韓国地方行政史（上）』，

行政自治部『地方財政年鑑』各年度，教育人的資源部『教育統計年報』各年度。

表 4-7 地方財政一般会計歳入および歳出の推移（1950 年代）

（単位：億ウォン，％）

年 度	歳入 総額	地方税		税外収入		地方交付税		補助金	
		金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1951	1.1	0.2	20.0	0.4	40.0	0.1	10.0	0.3	30.0
1952	3.4	0.6	17.7	1.3	38.4	0.4	11.9	1.1	32.0
1953	8.0	1.6	19.6	2.2	27.4	1.0	12.9	3.2	40.1
1954	29	6.0	20.7	6.0	20.7	2.0	6.9	15	51.7
1955	79	14	17.7	15	19.0	3.0	3.8	47	59.5
1957	85	12	14.1	22	25.9	4.0	4.7	47	55.3
1958	106	15	14.2	26	24.5	6.0	5.7	59	55.7
1959	127	21	16.5	26	20.5	26	20.5	54	42.5
1960	137	21	15.3	24	17.5	31	22.6	61	44.5
年 度	歳出 総計	一般行政費		経済開発費		社会開発費		支援及びその他	
		金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1951	1.1	0.40	38.1	0.3	28.6	0.03	2.9	0.3	30.5
1952	3.2	1.4	43.8	0.5	15.6	0.1	3.1	1.2	37.5
1953	7.5	2.6	34.7	1.5	20.0	0.3	4.0	3.1	41.3
1954	25	7.5	29.4	5.4	21.3	0.9	3.7	12	45.6
1955	75	22	29.3	14	18.7	2	2.7	37	49.3
1957	82	26	31.7	16	19.5	2	2.4	38	46.3
1958	95	27	28.4	16	16.8	3	3.2	49	51.6
1959	121	30	24.8	17	14.0	4	3.3	70	57.9
1960	132	38	28.8	17	12.9	6	4.5	71	53.8

注）歳入および歳出の決算総計である。

（出所）表 4-6 と同じ。

表 4-8 韓国の地方税体系の変化 I (1962~1989)

	1961. 12	1966. 8	1973. 3	1976. 12	1984. 12	1988. 12
道 税	独立税	独立税	独立税	独立税	独立税	独立税
	取得税 免許税	取得税	取得税	取得税	取得税	取得税
	自動車税 (国)	自動車税	自動車税	免許税	免許税	免許税
	遊興飲食税 (国)	遊興飲食税	遊興飲食税	登録税 (国)	登録税	登録税
	馬券税 (国)	馬券税	馬券税			馬券税 (新)
	屠畜税	免許税	免許税			
	国税付加税	屠畜税	屠畜税			
	営業税		住民税 (新)			
	所得税 (新)					
	法人税 (新)					
市 郡 税	独立税	普通税	普通税	普通税	普通税	普通税
	財産税 (新)	財産税	財産税	財産税	財産税	財産税
	農地税 (国)	農地税	農地税	農地税	農地税	農地税
	目的税	目的税	目的税	自動車税	自動車税	自動車税
	都市計画税 (新)	都市計画税	都市計画税	(新)	馬券税	屠畜税
	共同施設税 (新)	共同施設税	共同施設税	馬券税 (新)	屠畜税	住民税
	道税付加税	道税付加税	道税付加税	屠畜税 (新)	住民税	たばこ消費税
	道の独立税に付加	道の独立税	道の独立税	住民税 (新)	たばこ販売	(新) 土地過多
	税 (馬券税叙外)	に付加税 (馬	に付加税 (馬	目的税	税 (新)	保有税 (新)
	国税付加税	券税叙外)	券税叙外)	都市計画税	目的税	目的税
	営業税			共同施設税	都市計画税	都市計画税
	法人税 (新)			事業所税	共同施設税	共同施設税
	所得税 (新)			(新)	事業所税	事業所税

(出所) 内務部 (1994) 『地方税政年鑑』, 643~647 頁。

表 4-8 韓国の地方税体系の変化Ⅱ（1989～2005）

	1989. 6	1991. 12	1993. 12（道） 1999. 12（市郡）	2000. 12	2001. 12	2005. 1
道 税	独立税 取得税 免許税 登録税 馬券税 目的税 共同施設税（新） 地域開発税（新）	独立税 取得税 免許税 登録税 馬券税 目的税 共同施設税（新） 地域開発税（新）	独立税 取得税 免許税 登録税 競走馬券税（新） 目的税 共同施設税 地域開発税	独立税 取得税 免許税 登録税 競走馬券税 目的税 共同施設税 地域開発税 地方教育税（新）	独立税 取得税 免許税 登録税 レジャー税（新） 目的税 共同施設税 地域開発税 地方教育税	独立税 取得税 免許税 登録税 レジャー税 目的税 共同施設税 地域開発税 地方教育税
市 郡 税	普通税 財産税 農地税 自動車税 屠畜税 住民税 たばこ消費税 総合土地税（新） 目的税 都市計画税 共同施設税 事業所税	普通税 財産税 農地税 自動車税 屠畜税 住民税 たばこ消費税 総合土地税 目的税 都市計画税 事業所税	普通税 財産税 農地税 自動車税 屠畜税 住民税 たばこ消費税 総合土地税 走行税（新） 目的税 都市計画税 事業所税	普通税 財産税 農業所得税（新） 自動車税 屠畜税 住民税 たばこ消費税 総合土地税 走行税 目的税 都市計画税 事業所税	左 同	普通税 財産税 農業所得税 自動車税 屠畜税 住民税 たばこ消費税 走行税 目的税 都市計画税 事業所税

（出所）行政自治部（2003）『地方税政年鑑』，550～554 頁。「地方税法」法律第 7332 号 2005.1.5

表 4-9 地方財政の推移 (1961~2004)

(単位: 億ウォン, %)

年 度	中央財政	地方財政	対中央	地方財政	一般会計		特別会計		教育特別
	対 GDP 比	対 GDP 比	財政比	合計	金額	割合	金額	割合	金額
1962	34.0	4.4	11.4	155	127	81.9	28	18.1	119
1964	17.0	3.3	16.3	235	199	84.7	36	15.3	133
1966	22.6	5.2	18.8	535	438	81.9	97	18.1	265
1968	24.8	6.7	21.3	1,093	736	67.3	357	32.7	457
1970	22.0	6.9	23.9	1,883	1,412	75.0	471	25.0	810
1972	23.2	6.6	22.1	2,742	2,086	76.1	656	23.9	1,284
1974	18.8	5.8	23.6	4,421	3,249	73.5	1,172	26.5	1,343
1976	20.7	5.4	20.8	7,589	5,882	77.5	1,707	22.5	3,918
1978	19.6	6.3	24.4	15,330	11,408	74.4	3,922	25.6	6,262
1980	22.9	7.6	25.0	28,848	21,971	76.2	6,877	23.8	10,742
1982	21.2	7.9	27.2	43,085	30,927	71.8	12,158	28.2	19,815
1984	19.6	8.5	30.3	62,168	44,089	70.9	18,079	29.1	23,665
1986	18.2	8.4	31.6	79,643	51,420	64.6	28,223	35.4	29,561
1988	17.0	8.7	33.9	115,533	86,043	74.5	29,490	25.5	37,060
1990	18.2	12.2	40.2	218,677	153,207	70.1	65,470	29.9	50,235
1992	17.8	14.0	44.0	344,553	220,408	64.0	124,145	36.0	79,779
1994	19.3	13.1	40.5	424,832	303,405	71.4	121,427	28.6	106,752
1996	20.0	13.9	41.0	580,495	429,346	74.0	151,149	26.0	153,020
1998	23.7	15.2	39.0	674,694	515,205	76.4	159,489	23.6	181,221
2000	23.7	14.4	37.7	749,862	578,146	77.1	171,716	22.9	193,181
2002	24.4	16.9	41.0	1,008,558	803,152	79.6	205,406	20.4	234,162
2004	20.7	15.3	42.6	1,195,030	967,640	81.0	227,390	19.0	290,578

(出所) 表 4-6 に同じ。

表 4-10 地方財政一般会計歳出の推移 (1961~2004)

(単位: 億ウォン, %)

年 度	歳出 総計	一般行政費		経済開発費		社会開発費		支援及びその他		民防衛費	
		金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1961	151	29	19.2	29	19.2	8	5.3	85	56.3		
1963	175	49	28.0	76	43.4	22	12.6	28	16.0		
1965	269	83	30.9	116	43.1	38	14.1	32	11.9		
1967	599	160	26.7	266	44.4	69	11.5	104	17.4		
1969	1,192	242	20.3	712	59.7	119	10.0	119	10.0		
1971	1,773	429	24.2	1,069	60.3	181	10.2	94	5.3		
1973	2,355	575	24.4	1,182	50.2	258	11.0	340	14.4		
1975	4,756	1,154	24.3	2,397	50.4	799	16.8	406	8.5		
1977	8,619	2,440	28.3	4,205	48.8	1,000	11.6	974	11.3		
1979	17,299	4,492	26.0	8,174	47.3	2,664	15.4	1,969	11.4		
1981	28,092	7,669	27.3	14,245	50.7	3,747	13.3	2,431	8.7		
1983	35,699	11,585	32.5	14,385	40.3	4,886	13.7	4,843	13.6		
1985	46,262	14,193	30.7	21,472	46.4	6,158	13.3	4,439	9.6		
1987	67,289	13,606	20.2	32,602	48.5	13,591	20.2	5,838	8.7	1,652	2.5
1989	116,915	22,626	19.4	50,221	43.0	25,423	21.7	16,125	13.8	2,520	2.2
1991	193,483	34,914	18.0	96,556	49.9	37,778	19.5	20,241	10.5	3,994	2.1
1993	242,205	45,216	18.7	114,285	47.2	50,976	21.0	26,684	11.0	5,044	2.1
1995	357,919	76,304	21.3	166,095	46.4	72,998	20.4	36,092	10.1	6,430	1.8
1997	505,321	91,791	18.2	186,424	36.9	168,399	33.3	47,186	9.3	11,521	2.3
1999	544,966	94,273	17.3	204,183	37.5	188,013	34.5	47,965	8.8	10,532	1.9
2001	701,005	116,559	16.6	222,969	31.8	282,858	40.4	65,506	9.3	13,113	1.9
2002	803,152	130,701	16.3	270,361	33.7	314,949	39.2	72,305	9.0	14,835	1.8
2004	967,640	156,227	16.1	317,425	32.8	385,407	39.8	89,788	9.3	18,793	1.9

(出所) 表 4-7 に同じ。

表 4-11 地方財政一般会計歳入の推移 (1961~2004)

(単位: 億ウォン, %)

年 度	歳入 総額	地方税		税外収入		地方交付税		補助金		地方債	
		金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合	金額	割合
1961	145	22	15.2	22	15.2	24	16.6	77	53.1		
1963	194	74	38.1	29	14.9	33	17.0	58	29.9		
1965	285	114	40.0	41	14.4	50	17.5	80	28.1		
1967	621	141	22.7	80	12.9	240	38.6	160	25.8		
1969	1,224	266	21.7	251	20.5	369	30.1	338	27.6		
1971	1,796	398	22.2	268	14.9	652	36.3	478	26.6		
1973	2,494	741	29.7	406	16.3	719	28.8	628	25.2		
1975	5,170	1,586	30.7	762	14.7	1,178	22.8	1,644	31.8		
1977	9,601	3,363	35.0	2,111	22.0	1,834	19.1	2,293	23.9		
1979	19,076	5,990	31.4	4,528	23.7	3,363	17.6	5,195	27.2		
1981	29,640	9,144	30.9	7,308	24.7	5,200	17.5	7,988	27.0		
1983	40,148	13,972	34.8	9,960	24.8	8,588	21.4	7,628	19.0		
1985	49,531	16,547	33.4	12,297	24.8	10,061	20.3	10,626	21.5		
1987	75,716	21,923	29.0	14,501	19.2	16,097	21.3	23,195	30.6		
1989	144,946	49,608	34.2	31,362	21.6	27,415	18.9	36,561	25.2		
1991	242,439	80,351	33.1	70,164	28.9	49,409	20.4	42,515	17.5	-	0.0
1993	305,511	110,258	36.1	74,272	24.3	70,747	23.2	44,513	14.6	5,721	1.9
1995	456,650	153,169	33.5	107,821	23.6	91,453	20.0	83,793	18.3	20,414	4.5
1997	620,436	184,977	29.8	188,589	30.4	20,022	19.3	108,233	17.4	8,615	3.0
1999	669,257	185,685	27.7	178,210	26.6	115,922	17.3	167,499	25.0	21,941	3.3
2001	870,844	266,397	30.6	196,389	22.6	209,710	24.1	188,084	21.6	10,263	1.2
2002	1,062,689	315,836	29.7	234,195	22.0	214,642	20.2	288,509	27.1	9,508	0.9
2004	1,190,726	341,594	28.7	351,502	29.5	244,331	20.5	236,116	19.8	17,184	1.4

注) 地方交付税には地方交付税, 地方譲与金 (1991 年以降), 調整交付金 (1988 年以降) の合計。

(出所) 表 4-7 に同じ。

表 4-12 地方教育費特別会計の推移 (1961~2004)

(単位: 億ウォン, %)

年 度	合 計	国庫負担						地方負担					
		小計	割合	交付金	割合	補助金	割合	小計	割合	自収入	割合	転入金	割合
1962	119	94	78.9	83	70.2	10	8.8	25	21.1	18	15.1	7	5.9
1964	133	107	80.6	94	71.2	13	9.4	26	19.4	22	16.5	4	2.9
1966	265	222	84.0	206	78.0	16	6.0	42	16.0	37	14.0	5	2.1
1968	457	391	85.6	361	79.0	30	6.6	66	14.4	56	12.1	10	2.2
1970	810	674	83.2	626	77.3	48	5.9	136	16.8	116	14.3	21	2.5
1972	1,284	1,004	78.2	929	72.4	75	5.8	280	21.8	248	19.3	32	2.5
1974	1,343	1,000	74.5	1,000	74.5	0	0.0	342	25.5	299	22.3	43	3.2
1976	3,918	2,911	74.3	2,896	73.9	15	0.4	1,008	25.7	913	23.3	95	2.4
1978	6,262	4,773	76.2	4,681	74.7	93	1.5	1,489	23.8	1,341	21.4	148	2.4
1980	10,742	8,453	78.7	8,337	77.6	116	1.1	2,289	21.3	2,032	18.9	256	2.4
1982	19,815	14,744	74.4	14,655	74.0	90	0.5	5,071	25.6	4,747	24.0	324	1.6
1984	23,665	17,133	72.4	17,096	72.2	37	0.2	6,533	27.6	6,079	25.7	454	1.9
1986	29,561	22,151	74.9	22,125	74.8	26	0.1	7,410	25.1	6,770	22.9	640	2.2
1988	37,060	28,400	76.6	28,360	76.5	40	0.1	8,660	23.4	7,797	21.0	863	2.3
1990	50,235	37,971	75.6	37,927	75.5	44	0.1	12,264	24.4	8,911	17.7	3,353	6.7
1992	79,779	67,879	85.1	67,720	84.9	159	0.2	11,901	14.9	7,696	9.6	4,205	5.3
1994	106,752	88,610	83.0	88,514	82.9	96	0.1	18,142	17.0	11,887	11.1	6,255	5.9
1996	153,020	126,985	83.0	125,937	82.3	1,048	0.7	26,035	17.0	15,417	10.1	10,618	6.9
1998	181,221	154,163	85.1	152,427	84.1	1,736	1.0	27,057	14.9	15,123	8.3	11,934	6.6
2000	193,181	145,138	75.1	144,332	74.7	806	0.4	48,043	24.9	36,911	19.1	11,132	5.8
2001	222,026	157,288	70.8	156,023	70.3	1,265	0.6	64,738	29.2	19,020	8.6	45,718	20.6
2002	234,162	166,209	71.0	164,806	70.4	1,403	0.6	67,952	29.0	19,413	8.3	48,540	20.7
2004	290,578	212,522	73.1	211,069	72.7	1,453	0.5	78,057	26.9	17,028	5.9	60,593	19.8

注) 1) 収入決算総計である。2) 交付金は教育財政交付金と教育財政譲与金 (1962~1971, 1991~2002), 教育改善支援金 (1998~2000) の合計である。

(出所) 教育人的資源部『教育統計年報』各年度。

表 4-13 韓国の地方交付税制度の変遷

施行	法的規定	財源および交付率, その他
1951	臨時地方分与税法 (制定 1951.4.1)	普通: 地稅・營業稅の 13.39~34.68%, 特別: 普通の 26%
1952 ~53	地方分与税法 (制定 1952.9.12)	普通: 2 種土地收特稅・營業稅の 15%, 特別: 普通の 40% 1952 年に限り 8.2%
1954 ~58	地方分与税法 (改正 1954.4.14)	普通: 1 種土地收得稅の 8.8%, 2 種土地收得稅の 50% 遊興飲食稅の 30%, 特別: 普通の 40%
1959 ~61	地方財政調整交付金法 (制定 1958.3.11)	普通: 營業稅・遊興飲食稅・入場稅・電氣ガス稅の 40%, 1 種土地收得稅の 8.8%, 2 種土地收得稅の 50%, 特別: 普通の 30%
1962 ~63	地方交付税法 (制定 1961.12.31)	法定交付率, 普通: 營業稅・入場稅・電氣ガス稅の 40%, 酒稅中濁菓酒稅の 85%, 特別: 普通の 10%, 特別は 1963 年以後
1964 ~65	地方交付税法第 1 次改正 (1963.12.5)	普通: 營業稅・電氣ガス稅の 40%, 酒稅中濁菓酒稅の 43%, 特別: 普通の 10%
1966	地方交付税法第 2 次改正 (1965.8.23)	普通: 營業稅・電氣ガス稅・酒稅中濁菓酒稅の 50%, 特別: 普通の 10%
1967 ~68	國稅付加稅廢止に関する特 別措置法(制定 1966.8.3)	普通: 營業稅・電氣ガス稅・酒稅中濁菓酒稅の 70%, 特別: 普通の 10%, 國稅付加稅廢止に伴う交付財源の補填
1969 ~72	地方交付税法第 3 次改正 (1968.7.15)	内國稅總額の 17.6%, 普通: 16%, 特別: 1.6%, 内國稅決算差額精算
1973 ~82	經濟の安定と成長に関する 緊急命令第 15 号(1972.8.3)	法定交付稅率廢止(同法第 4,5,9 条): 國家予算が定めるところによ る(第 6,66 条), 毎年交付率の下向調整
1983 ~99	地方交付税法第 4 次改正 (1982.4.3)	内國稅總額の 13.27%, 普通: 交付稅額の 10/11, 特別: 交付稅額 の 1/11, 地方財政上やむを得ない場合, 別度増額交付法定交付率の 復活
2000	地方交付税法第 10 次改正 (1999.12.28)	内國稅總額の 15%, 普通: 交付稅額の 10/11, 特別: 交付稅額の 1/11, 地方財政上やむを得ない場合, 別度増額交付

(出所) 内務部 (1987) 『韓国地方行政史』, 「地方交付税法」。

第5章 財政危機と社会福祉改革

はじめに

本章では、1998年からはじまった韓国の社会福祉改革について、その内容および実態を検討する。韓国はこれまで述べてきたように、1960年代から政府主導の開発政策によって、高度成長を経て、1980年代以降成長と社会開発の均衡を設けて経済を安定してきた。しかし、1997年末に通貨危機に落ち、外換保有高のためにIMFへ緊急救済資金支援を要請することになった。その結果、条件付き金融支援を受けられると同時に、IMF構造調整プログラムを受け入れた。

一方、通貨危機と同時に政権を握った金大中政権は、通貨危機を乗り越えるために、IMF構造調整プログラムを受け入れながら、韓国社会について、民主主義と市場経済の並行発展2つの国政理念を定め、金融部門、企業部門、労働部門、公共部門などに対して構造改革を行った。その後、生産的福祉を国政理念に追加し、社会福祉改革とともに推進してきた。

本章では社会福祉改革の内容と実態を分析し、こうした過程が韓国の福祉国家化にどのような意味を持っているのかを検討することが目的である。その際、最近の東アジアの福祉国家に関する議論を踏まえながら、福祉国家化する過程での韓国的な条件に規定された韓国財政の特質を明らかにしていきたい。

本章の構成は、まず、韓国で社会福祉改革が行われた背景について、アジア通貨危機以降のそれへの対応過程を、1990年代財政の展開に注目して追跡していく。次に、東アジア福祉国家論に関する先行研究と従来の韓国の社会保障制度を踏まえながら、近年の社会福祉改革について、「生産的福祉」という政策理念に着目し、その実態を明らかにしていく。

第1節 1990年代の韓国財政の展開

まず、近年の韓国の経済状況について簡単にみていく。韓国経済は1990年代、1998年を除き、ほとんど良質な実績をみせている。しかし、1997年末の通貨危機によって、韓国政府は、IMFの勧告による構造調整プログラムを受け入れた。その結果、急激な緊縮財政政策をとって、経済状況をさらに悪化させた。また企業や金融機関の不安定により、結局

韓国経済の総体的な経済危機がもたれられた¹⁸²。それを表 5-1 によって確認してみよう。

まず、1980 年代半ばから 1990 年代半ばまで、韓国財政が健全財政を維持できたのは、第 1 に政府当局が健全財政への強い意欲を持っていたことにもよるが、それだけでなく好調な韓国経済の成長があった。その好況は低いドル、低い金利、低い石油価格という 3 つの低い水準が維持されたという国際的な経済条件に支えられており、これを韓国では「3 低好況」と呼んでいる。この好況を背景に低い失業率、経済成長の伸びは順調に増大した。表 5-1 をみると、ここには 1990 年以降しか表示していないが、1991 年から 1996 年には年 5.4～9.0% の GDP 増加率が記録されている。それに伴って、1 人当たり GDP は 1990 年に 5,891 ドルから 1996 年のそれは 12,244 ドルへ 2 倍を上回る増加ができた。物価上昇率も 1996 年に 4.9% になり、徐々に安定してきた。

しかし、1997 年末の通貨危機後、事態は急変した。まず 1998 年の GDP 増加率はマイナス 6.9% まで急減したが、その翌年には一応回復した。一方、失業率をみると、比較的安定的な雇用水準を維持してきたが、1998 年には 7% に急増した。他方で消費者物価上昇率も 1998 年 7.5% に急騰した。その結果、1998 年には、15 年ぶりに補正予算による赤字国債が 9 兆 7 千億ウォン発行され、1999 年 10 兆 4 千億ウォン、2000 年 3 兆 5720 億ウォン発行されることになった。

ここで国家債務残高の状況を見ると、表 5-2 のようになる。通貨危機に対処するため、1997 年 12 月から国際通貨基金 (IMF) の 210 億ドル、世界銀行の 100 億ドル、アジア開発銀行 (ADB) の 40 億ドル、その他諸国の 233.5 億ドル等、総額 583.5 億ドルを数次にわたる融資を受けいれているが、IMF から緊急融資を受けた 210 億ドルは外貨返済や外貨保有高の埋め込みに使われ、世界銀行から 100 億ドルと ADB から 40 億ドルは IMF の構造プログラムを実施に活用された。それは政府借款残高の 1997 年以降の急増に表している。しかし、それだけでなく、1998 年以降国債残高が急速に増大しており、それに政府保証債務を合わせると、政府債務は 1998 年以降対 GDP 比で 30% をさらに上回っている。

つまり、グローバル化の影響下で、通貨危機は IMF、世界銀行の緊急融資や構造調整プログラムの実施もあって、一応乗りきることができた。しかし、一方で急激な経済不安、企業倒産、景気沈滞が続くなかで企業のリストラが進行して失業者が急増し、他方で物価

¹⁸² 俞和・金子勝 (2001) 「危機の韓国経済」『世界』岩波書店、42 頁。そして通貨危機について韓国政府は、企業不実→金融機関不実→資本自由化および金融監督不実→企業の短期外債急増→国際金融市場の不安定→政府の対応失敗→対外信用急落→通貨危機、と認識し、IMF からの勧告プログラムを受け入れた (大韓民国政府 (1998) 『국민과함께내일을연다』大韓民国政府、21～35 頁)。

が急騰するという一種のスタグフレーションの状況に陥っていたのである¹⁸³。

そうした状況は、国家債務を急増させる一方、租税収入を減少させ国家財政の危機の原因になった。表 5-1 で財政収支についてみてみよう。ここで「統合財政収支」というのは、一般会計だけでなく、非企業特別会計、公共基金、歳入歳出外と非金融公企業特別会計類を統合した財政収支のことである。1996 年まではほぼ財政収支が均衡する状況が続いてきたのが、通貨危機直後の 1997 年から赤字財政への転換がはじまった。統合財政収支の対 GDP 比は、1998 年にマイナス 3.9%の赤字、そのうち中央財政収支のそれもマイナス 3.8%の赤字というように急速に悪化している。財政収支均衡を維持したのに、1998 年の統合財政収支は 18.8 兆ウォンの財政赤字になり、その対 GDP 比はマイナス 3.9%に達した。

そうした状況は、高成長を続けてきた租税収入の増加も急変させた。すなわち、表 5-3 にみられるように、15%台を上回っていた税収が、1998 年にマイナス 4.1%となった。この税収の落込みは、国税でマイナス 3.0%、地方税のそれはマイナス 6.8%まで急減した。

それでは、このような経済危機と税収落込みの状況を乗りこえるために、いかなる政策がとられたのかを財政支出面でみていく。表 5-4 で中央政府一般会計の歳出をみると、まず経済開発関係の割合は 1999 年に 29.2%を占め、1997 年末の危機以前と比べて大幅に増加している。次に社会開発関係の割合は 1999 年に 11.4%を占め、その後も増え続け、2004 年に 13.5%になっている。防衛費の割合をみると、1999 年に 17.3%まで減少し、2003 年に 15.5%まで急減した。しかし、防衛費の絶対額は 1999 年を除いて常に増えている。そして、地方交付関係をみると、1999 年にその割合や絶対額が減少したが、その翌年から急増しつつあり、2003 年に 12.6%を占めており、その絶対額も 2 倍に増加したことが明らかである。

以上から韓国政府が重点的に展開した政策は次の 3 つであったと考えられる。第 1 は、経済開発政策の展開であり、これには農林水産開発、国土保存開発、商工業、エネルギー・資源開発、輸送・通信、科学技術などが含まれている。これは、いわゆる公共事業と呼びうる支出を増大させて直接的な雇用を創出するという失業対策としての意味を持っている。第 2 は、福祉制度改革への着手である。これには文化および観光、環境改善、社会保障、住宅および地域社会開発など社会開発費の増大として現れている。この改革は「生産的福祉 (Productive Welfare)」という概念を基本理念に揚げている点で注目されるものである。

¹⁸³ こうした経済危機について金大中政府は、韓国の社会経済を根本的に再編することを目的として、金融・企業・労働・公共部門の 4 大部門における構造改革を行うことになった。大韓民国政府 (1998)『前掲書』, 109~224 頁。

第3は、以上の2つの政策に地方を動員する政策が展開された。地方での失業対策や福祉への支援するための国からの財政移転が増大したのである。以下では、このうち福祉制度改革に焦点を当てて検討する。

第2節 社会福祉制度

(1) 東アジア型福祉国家論と韓国の福祉国家性格論争

最近「東アジア型」福祉国家に関する議論が活発化している¹⁸⁴。まず宇佐見耕一(2003)は、政治経済社会的な要因を中心にして東アジア(韓国、台湾、香港)とラテンアメリカを新興福祉国家と呼び、東アジアの場合、特に韓国・台湾は政治的に開発独裁政権下で、政府主導の輸出志向型経済政策が展開され、特定の職域を対象とした社会保険を中心とし、2次的に社会扶助が存在してきたが、1980年代をへて急速に社会保障制度が拡大・整備され、最近の韓国は公的扶助制度中心の改革が行われたとしている¹⁸⁵。

一方、上村泰裕(2004)は東アジア諸国(韓国・台湾・香港・東南アジア)の福祉制度について民主化と包摂的コーポラティズムへの移行を中心に分析している。そこでは、韓国と香港について、包摂的コーポラティズムへの移行がなかったため、労働者を対象にした社会保障制度も整備できなかつたし、そのため社会保障制度の整備が遅れたとしている。韓国は1980年代半ばの民主化によって福祉制度の整備がはじまり、さらに経済危機が福祉制度の強化を促したとしている¹⁸⁶。

¹⁸⁴ 東アジア型福祉国家論について、儒教主義的福祉国家としての見解がある。Catherin Jones, "The Pacific challenge: Confucian welfare state", in C. Jones, *New Perspectives on the Welfare State in Europe*, Routledge, 1993, Roger Goodman & Ito Peng, "The East Asian Welfare States", in edited by Gosta Esping Andersen, *Welfare State in Transition*, SAGE Publication London, 1996, Roger Goodman et al, *The East Asian Welfare Model*, Routledge, 1998. 比較福祉国家論については次のような研究をみてほしい。Richard Titmuss, *Social Policy*, Allen and Unwin, 1974, Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, 1990, Gosta Esping-Andersen, *Welfare State in Transition*, SAGE Publication London, 1996.

¹⁸⁵ 彼は経済発展水準と社会保障制度の整備との関係で東アジアとラテンアメリカを比較分析しながら、比較福祉国家論を拡大させようとしている。しかし韓国の場合、韓国の特殊状況、すなわち、1980年代後半の冷戦崩壊以降も朝鮮半島の冷戦は続き、近年から平和の配当ができたということから常に財政的な制約を抱えている点については考慮されていない(宇佐見耕一(2003)「新興福祉国家論の視角」宇佐見耕一編『新興福祉国家論(アジアとラテンアメリカの比較研究)』アジア経済研究所、3～41頁)。

¹⁸⁶ 包摂的コーポラティズムとは、有力な労働者や農民の団体を国家コーポラティズムの関連組織に取り込むために、分配的、象徴的かつ団体ごとの福祉政策が用いられることをさしている(上村泰裕(2004)「東アジアの福祉国家」大沢真理編『講座・福祉国家のゆくえ4. アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房、23～65頁)。

広井良典（2003）は、アジア諸国を経済発展と社会保障制度、多様性という観点から4つに分類し、日本の経験（後発国家における社会保障制度の設計のあり方、ある段階からの急速な高齢化およびそれへの対応）とアジア福祉ネットワークの構築という課題を指摘している¹⁸⁷。

そして、近年の通貨危機後の社会福祉改革について、内外で韓国福祉国家論が起きており¹⁸⁸、主な議論は3つに分けられる。第1は、新自由主義的福祉改革論である。これは市場機能の重視、労働重視のワークフェア原理に基づいたセーフティネットの拡大、財政の社会支出費の低さ等を取り上げ、国家介入の最小化している新自由主義的な福祉改革であるとしている¹⁸⁹。これに対して、第2は国家責任強化論である。新自由主義的な福祉改革は国家介入の最小化であり、ワークフェア原理もみられるが、社会保険制度や公的扶助制度、福祉サービス等全体的な福祉拡大が著しく、しかも、国家責任が強化されたとしている¹⁹⁰。第3は上述した両者のミックスとして保守主義的福祉改革論である。すなわち、社会保険制度や公的扶助制度の拡大は国家責任強化ではあるが、所得再分配の効果は低く、中間層以上への国家責任の強化であるとしている。また労働市場で賃金の二元化によって、非正社員の増加と高い失業率から保守主義と自由主義のミックスとしている¹⁹¹。

以上の議論は、東アジアに特徴的な社会保障制度の形成過程に注目し、先進国型福祉国家と比較しつつ¹⁹²、それとは異なる東アジア型福祉国家という類型を提示している。しか

¹⁸⁷ 彼は多様性として民族、宗教、文化、植民地の歴史などを挙げている。また第1グループは日本、韓国、台湾、シンガポール、第2グループはマレーシア、タイ、フィリピン、インドネシア、第3グループはベトナム、ラオス、カンボジア、ミャンマー、第4グループは中国、インドに大別している。広井良典（2003）「アジアの社会保障の概観－「アジア型福祉国家」はあるか」広井良典・駒村康平編『アジアの社会保障』東京大学出版会、3～46頁。

¹⁸⁸ 金淵明編（2002）『韓国福祉国家性格論争Ⅰ』人間と福祉、Ramesh Mishra, Stein Kuhnle, Neil Gilbert, and Kyungbae Chung editors（2004）, *Modernizing the Korean Welfare State - Towards the Productive Welfare Model*, Transaction Publishers, 武川正吾・金淵明編（2005）『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂。ここで武川は、日本は1973年福祉国家の形成と危機の同時進行、韓国は1998年グローバル化でウェルフェアとワークフェアの同時進行が福祉国家を特徴づけているとしながら、新しい類型を試みている。

¹⁸⁹ 鄭武權「国民의政府社会政策」（29～80頁）, 「金大中政府의福祉改革과韓国福祉制度의性格論争에대하여」（385～448頁）, 曹永薰「生産的福祉論과韓国福祉国家의未来」（81～108頁）, 「儒教主義, 保守主義, 혹은自由主義? 韓国의福祉類型検討」（243～274頁）, 「現政府福祉政策의性格」（275～296頁）, 「混合模型? 金淵明의韓国福祉国家類型論評價」（321～328頁）等以上, 金淵明（2002）編『前掲書』。

¹⁹⁰ 金淵明「金大中政府의社会福祉政策」（109～142頁）, 「国家福祉強化論批判에대하여再批判과争点」（351～384頁）等以上, 金淵明（2002）編『前掲書』, 武川正吾・金淵明編（2005）『前掲書』。

¹⁹¹ 南燦燮「經濟危機以後福祉国家의性格」（143～176頁）, 「新自由主義論의内容과評價」（297～312）, 「韓国福祉体制의性格에대하여經驗的研究」（557～592頁）, 金榮範「經濟危機以後社会政策의變化」（209～242頁）, 「韓国福祉国家의類型化에대하여批判的檢討」（329～350）, 梁在振「構造調整과社会福祉」（525～556頁）以上, 金淵明（2002）編『前掲書』。

¹⁹² Gosta Esping-Andersen（1990）, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Gosta

し、現時点で東アジア諸国を静態的に類型化することには、やや無理があると思われる。なぜならば、東アジアの場合、日本を除けば、福祉国家への移行期にあり、しかも、その過程で冷戦終結、グローバル化、通貨危機などの歴史的転換があり、その影響と対応のあり方が、東アジア諸国の中でも多様な形で現れており、各国の福祉国家化に特有の性格を付与しているからである。いま何よりも必要なことは、東アジア各国ごとに福祉国家化過程の特徴を歴史具体的に検討することであると考ええる。

では、韓国の場合、どのような特徴を随伴しつつ福祉国家化しているのか。福祉改革以前の福祉制度の整備過程を踏まえ、近年の「生産的福祉」という福祉政策理念の内容について簡単にふれた後、実際に行われた福祉改革の実態を検討していく。

(2) 福祉制度の整備

ここで、韓国の社会保障制度の仕組みを確認しておきたい。表 5-5 および表 5-6 をみると、韓国の社会保障制度は社会保険、公的扶助、社会福祉サービスの3つに大別できる。まず社会保険は医療保険、年金保険、産業災害保険、雇用保険などがあり、公的扶助には生活保護、医療保護、国家報勲、災害救護がある。そして社会福祉サービスとしては老人福祉、児童福祉、婦女子福祉、障害者福祉、「浮浪者」(ホームレス)保護などがある。

社会保障制度の整備は 1960 年代に入って公的扶助や福祉サービスからはじまり、公務員や職業軍人を対象にした年金制度、大企業労働者のための産業災害保険ができた。70 年代半ばから公務員や職業軍人、大企業の労働者のための医療保険制度が整備されており、80 年代後半に入って労働者を対象にした年金制度ができた。95 年に雇用保険制度が創設され、韓国における福祉制度が整備された。しかし全国民を対象にした国民皆保険制度は 89 年から、国民皆年金制度は 99 年から、普遍的な公的扶助制度は 2000 年からのことである。

では、韓国でなぜ公務員や職業軍人、大企業の労働者を中心にした社会保障制度がはじまったのか。まず考えられるのは国家政策目標として経済成長を最優先したことである。経済成長を推進するうえで、公務員と職業軍人、私立学校の教職員、および大企業の労働者が中心的役割を担うことになる。また、彼らは当時の政権の支持基盤でもあった。そこ

で、まず彼らの生活を安定させて仕事に集中できるようにしたのである。

その後、高度成長期をへて 1980 年代後半に起きた民主化運動以後、労働者を含む新しい中間層の創出は大衆の政治参加を促進し、冷戦構造の崩壊とともに権威主義的な統治方式の後退から社会保障制度の整備が進むことになった。1988 年の地方自治制度復活もそうした一連の動きのなかに位置づけることができる。しかし、冷戦崩壊以降も朝鮮半島の冷戦構造は続き、財政構造の中で経済開発関係費と防衛費はともに中心的な存在であった。このことからくる財政的な制約は、社会保障制度を整備するうえでの制約にもなった。このように韓国における社会保障制度は、急速な産業化過程に生じた諸問題を解決するために導入され、1990 年代半ば以後に整備されたのである¹⁹³。

結局、1990 年代以前までの社会福祉は高度成長を支えてきた「先成長・後分配」、つまりまず成長を図り、そののち分配面での施策を充実させるという政策意図の下で成長政策の補完措置として位置づけられたし、成長と冷戦構造というところからの支出の財政制約も抱えていたと考えられる。

第 3 節 福祉制度改革

(1) 「生産的福祉」理念

「生産的福祉 (Productive Welfare)」の用語がはじめて使われたのは、1995 年 3 月に当時の金泳三元大統領が発表した「福祉構想」においてであった¹⁹⁴。さらに通貨危機とともに政権を握った金大中前大統領が 1999 年 8 月に国民に提示した主要な国政理念の 1 つと位置づけられた。以下『生産的福祉への道』を中心に検討していく¹⁹⁵。まず「生産的福祉」の概念とは、「全国民が人間的尊厳とプライドを維持できるように、基本的な生活を保障す

¹⁹³ 兪和 (1992) 「韓国の社会保障制度と財政」林健久・加藤榮一編『福祉国家財政の国際比較』東京大学出版会、287～308 頁。

¹⁹⁴ その構想では 5 原則 6 大課題のなかで 1 つが「生産的福祉の原則」であった。当時の「生産的福祉」はその概念について定義はしなかったものの、「人力開発」の意味で用いられたが、金大中政権は「生産的福祉」を理念として提示し、実際の福祉改革にも取り入れて具体化した (朴凌厚 (2000) 「生産的福祉：福祉理念으로서의 意義와 課題」韓国社会福祉学会『2000 年韓国社会福祉学会 春季学術大会論文発表集』)。

¹⁹⁵ この「生産的福祉」について、金淵明は福祉への国政理念となったことは注目するところではあるが、諸先進国の福祉国家論、すなわち、ヨーロッパの福祉国家路線、新自由主義路線、第三の道路線、福祉多元主義路線などを無原則に混合されているので、理念的立場を把握することは困難であるので、生産的福祉というより実際に実行された社会福祉政策の内容によって、その性格を究明するべきだとしている。武川正吾・金淵明編 (2005) 『前掲書』、27～28 頁。

ると同時に、自立のかつ主体的に経済・社会活動に参加できる機会を拡大し、分配の公平性を高めることによって、生活の質を向上させ社会発展を追求する国政理念である」、と定義している¹⁹⁶。ここには生存権の保障、個人への経済的・社会的な国家支援、再分配の改善、生活の質の向上などが目的に上げられている。

このような福祉理念の背景には、過去の成長優先の発展戦略と民主主義体制への移行する過程で現れる弊害などを貧困の原因としてみて、労働能力に中心を置きながら、安定的な民主主義と持続的な経済発展をともに実現できる福祉社会を作る新しい社会統合理念の要請だ、と述べている¹⁹⁷。これらの背景には IMF や世界銀行の勧告の実行過程で失業増加と物価急騰がもたらされたという事態がある。これらの国際機関が主導した経済政策は、グローバル化への対応を揚げた新自由主義的な性格が強く、その結果スタグフレーションが生じ、社会不安が増大した。これに対処するための新たな社会統合が要請されたのである¹⁹⁸。

次に生産的福祉の政策手段についてみると、「市場によって公正になされる 1 次分配と、国家による再分配、国家と市場が重なり合う領域からなる自立のための社会的投資、そして国民の生活の質的向上で構成される」としている¹⁹⁹。ここでの特徴は、国家による再分配によって、国民が経済活動による安定的な生活を営む基礎的条件を整備しつつ、それだけでなく、国家と市場の重なるグレーゾーンへの社会的投資によって国民の経済的な自立を支援することが強調されていることである。

そうした生産的福祉の政策方向としては、社会保障制度の再整備、雇用政策、貧困階層の自活を支援する福祉、生活の質を向上させるための基盤整備などがあげられている²⁰⁰。社会保障制度の再整備については、まず第 1 に、公的扶助制度の整備、すなわち、国民の生活のナショナルミニマムを保障する「国民基礎生活保障制度」の実施、第 2 に、社会保険制度の全国民への拡大、第 3 に、福祉サービスの拡大がそれである。雇用政策については、雇用の創出と再訓練、労働福祉基盤の拡充、労働参加福祉などが図られている。貧困

¹⁹⁶ 大統領秘書室삶의 질向上企画단 (1999) 『새천년을 향한 生産的福祉의 길』 퇴설당 (田内基訳 (2002) 『生産的福祉への道』毎日新聞社, 35 頁)。

¹⁹⁷ 金大中著田内基訳『前掲書』, 17~34 頁。そうした背景は韓国で経済構造の問題や福祉改革の議論が 1990 年代はじめからなされていたことの延長線であった。

¹⁹⁸ 経済的グローバル化は国際機構 (IMF, OECD, WTO, 世界銀行) が新自由主義的な経済運用 (規制緩和と民営化, 最小限の社会的保護と自己責任) を拡大させているとみながら, 社会的標準を保護するための社会政策的グローバル化 (超国家的社会政策) の樹立と国民国家独自の社会政策の推進, 両者の連携を提案している (Ramesh Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar, 1999)。

¹⁹⁹ 金大中著田内基訳『前掲書』, 35~36 頁。

²⁰⁰ 金大中著田内基訳『前掲書』, 45~103 頁。

階層の自活を支援する福祉政策は、社会的連帯による保護、第3セクターによる連携拡充、地域社会中心の官民協力の強化などを意図している。生活の質を向上させるための基盤整備は、健康、文化とレジャー、環境などの質を向上させることが目指されている。

以上のように「生産的福祉」という政策理念が意味するものは、単に先進国型の福祉国家へのキャッチアップが目指されているだけでなく、次のような内容を含んでいることに注目しなければならない。すなわち、第1に、通貨危機を経験した韓国の経済状況を踏まえた総体的な国家福祉システムの構築である。単純な社会保障制度の再整備だけではなく、国際競争増大の中で成長と福祉がともに実現できる国家福祉戦略として位置づけられている。第2に、労働を中心に置きながら、ワークフェア原理を積極的に取り入れ、雇用政策や安定への積極的な国家介入およびサポートを目指し、また国家が社会的弱者の自立を支援することで国家的セーフティネットの構築を図ろうとしている。第3に、社会的連帯による福祉システムの構築および維持を意図している。

では、そうした理念に基づいて実際どのような福祉改革が行われたのか、生産的福祉改革の実態を検討する。

(2) 福祉制度改革の展開

近年における韓国の福祉制度改革の概要は表5-5および表5-6に示されている。金大中政権が1998年にまず行ったのは、第1に、雇用保険の拡大であった。雇用保険は1995年7月に30人以上の事業所を対象にして失業給付、雇用安定事業および職業能力開発事業の実施を内容として導入された。それが1998年に4回の改定が行われ、全勤労者まで拡大された。保険料率は失業給付について1.0%を労使各50%負担し、雇用安定事業および職業能力開発事業は事業主がすべてを負担する。失業給付は要件により異なるが、休職給付の場合、失業日以前18ヵ月のうち180日以上を雇用保険加入事業所に勤務している人について失業の前の平均所得の50%が支給された。

雇用保険が適用される勤労者数は1995年末の420.4万人から99年には605.4万人へ、2002年には717.1万人まで急増していた。失業給付の支給は96年に7,308人へ104.59億ウォンを、99年に46.26万人へ9,361.85億ウォンを、2000年に30.36万人へ4,707.93

億ウォンを、2002年に36.29万人へ8,393.19億ウォンを支給してきた²⁰¹。以上から失業対策の中心として雇用保険の拡大が行われたことがわかる。

第2は、国民年金制度の改革である。国民年金制度は1988年に10人以上の事業所勤労者を対象に出発し、1999年に全事業所、農漁村および都市地域住民まで拡大させ、4大社会保険が全国民へ適用できるようになった。国民年金の加入対象は18歳以上60歳未満の国内で生活する国民であって職域年金に加入していない者である。保険料率をみると、従来は40年加入時に平均所得階層の70%を給付することで3%の保険料率を労使各50%負担したが、改革後平均所得階層の60%を給付し、その給付は均等部分と所得比例部分を各30%として確定給付方式をとっている。それで保険料率9%を労使各50%負担することになった。またその保険料は2025年まで19.1%へと段階的に引き上げることになっている。年金改革は、「低負担・高給付」から「高負担・高給付」への転換が積極的に図られているといえるし、私的負担の増大に対して国庫負担がほとんどないのも特徴である。

年金財政は積立方式と賦課方式の混合である修正積立方式で運用されている。年金の加入状況と支給実績をみると、1988年に443.27万人が加入して3128人に一時金として3.01億ウォンを支給した。国民皆年金になった99年は1,626.19万人が加入して124.93万人に3兆8,719.7億ウォンが支給された。2003年は1,718.18万人が加入して116.94万人に2兆3,284.5億ウォンが支給されることになった。2003年の年金支給額の内訳は年金2兆179.1億ウォン、一時金3,105.4億ウォンである²⁰²。

第3に、医療保険である。医療保険は1989年に国民皆保険になったが、地域や職場ごとに管理・運用されていたのを1998年から段階的に統合を行い、2002年に管理、運用、財政の完全統合が実現し、「国民健康保険」になった。2003年の保険料は賃金労働者の場合、報酬総額の3.94%として労・使または政府・公務員が各50%を負担しているが、保険料を毎年引き上げている。反面、地域住民、すなわち、非賃金労働者の場合、所得や財産を基準に等級別定額制が適用されている。賃金労働者は国庫負担がないが、非賃金労働者の場合、財源の40%が国庫負担である。またタバコ価額の10%が健康負担金に充当され65歳以上の老人健康保険給付費として支援されている。給付は2000年からの療養給付、出産給付、葬式費、診療費本人一部負担、年中（365日）給付があり、そのうち診療費本

²⁰¹ 韓国労働部（2004）『労働白書』、253頁。

²⁰² 年金小計の内訳は老齢年金1兆5333.4億ウォン、障害年金1319.2億ウォン、遺族年金3526.5億ウォンであり、一時金の内訳は障害一時金219.8億ウォン、返還一時金2782.3億ウォン、死亡一時金103.3億ウォンである（韓国保健福祉部（2003）『保健福祉白書』、336頁）。

人一部負担は入院時 20%, 外来時は総合病院 55%・病院 40%・医院 3000 ウォン・薬局調剤料 1500 ウォンになっている。健康保険の財政をみると, 2002 年の収入は 13 兆 8903 億ウォン, 支出 14 兆 6510 億ウォンで赤字問題が深刻化している²⁰³。

第 4 に, 公的扶助制度改革があげられる。韓国では公的扶助制度が 1961 年から導入されたが, 全面的に見直しされ, 1999 年に「国民基礎生活保障法」が制定され, 2000 年 10 月から施行された²⁰⁴。この制度は労働能力に関係なく, 最低生活費以下の全国民を支援することで, 必要最低限の基礎生活を保障し, また自活支援を通じて労働能力開発を支援する制度である。まず給付対象は, 2003 年で所得と財産を調査した「所得認定額」が最低生活費を下回る人のうち, 扶養義務者の要件を満たす人が選定される。扶養義務者要件は扶養義務者がいない人, 扶養能力がない人, 扶養をしてもらえない人である。給付内容は生活給付および条件つき生活給付, 住宅給付, 緊急給付, 医療給付, 教育給付, 出産給付, 葬式費給付, 自活給付などがある。これらの給付のうち次の 3 つが新設の給付である。まず条件つき生活給付は勤労能力と自活事業への参加と連携する給付である。住宅給付は従来の生活給付から分離した。緊急給付は緊急時に最優先給付できる制度である。国民基礎生活保障制度からの生活費受給者は 2000 年 9 月以前の 50 万人から 2002 年に 155 万人へ急増していた。それは改革後の条件つき生活費の給付も含むからである²⁰⁵。

こうした社会福祉改革の実施が財政支出にどのように反映されているか, 表 5-7 で確認しておこう。社会保障は一般会計の社会開発部門に含まれており, 増大を続けている。まず, 社会開発部門の対 GDP 比および対予算比をみると, 福祉改革以前の 1996 年の対 GDP 比は 1.3%, 対予算比は 8.5%であったが, 2004 年は各 2.4%, 13.5%となって, 比率からみて各 1.7 倍, 1.6 倍も増加した。社会開発部門で社会保障関係費が占める割合をみると, 2000 年に 64.9%へ急減したが, その翌年から 70%台に回復し, その絶対額は 96 年の 3.5 兆ウォンに比べて, 2005 年に 12.2 兆ウォンで約 10 年間 3.5 倍に急増した。その要因は生活給付や医療給付を含む公的扶助と社会福祉サービスの増大であり, 社会保険における国庫負担は少ない。

次に注目したいのは人力開発部門である。社会開発部門で人力開発が占める割合は, 1996 年に 3.1%であったが, 1999 年のそれは 8.9%まで急増した。その後, 失業率の減少

²⁰³ 1997 年で医療保険収入は 7 兆 2967 億ウォン, 支出 7 兆 6787 億ウォン, 1999 年のそれぞれは 8 兆 6923 億ウォン, 9 兆 5614 億ウォンである (韓国保健福祉部 (2003)『前掲書』, 293 頁)。

²⁰⁴ 大韓民国国会「国民基礎生活保障法 1999・2004」。

²⁰⁵ 韓国保健福祉部 (2003)『前掲書』, 83 頁。

にともなって低下している。しかし、その規模は減っておらず、失業対策の高水準はいぜんとして続いている。

そして、国民の生活関係の環境改善および衛生や住宅・地域社会開発関係費の部分に注目したい。1996年に各7330億ウォン、1580億ウォンであったが、2005年は各2.5兆ウォン、1.2兆ウォンで急増している。

要するに、1990年代における福祉関連支出の増大は、急激に進行する企業リストラに対応する労働政策に主導され、それと同時に生活安定政策が行われたものだということである。他方、一般会計に反映されるいわゆる社会福祉支出の対GDP比は、倍増してもまだ2%台にとどまっている。ここに国家による再分配は必要最小限にとどめ、自己負担を増大させていくというワークフェア原理を取り入れようとする「生産的福祉」の性格が反映されていると考えられる。

このような「生産的福祉」理念に基づく福祉制度改革は1998年を起点に大幅に拡大した。社会保険制度については自己負担による「高負担・高給付」へという方向転換がみられるし、公的扶助については積極的な国家介入によって、基礎的保障については普遍化への方向を模索しつつ、重点的な社会的投資は市場を前提とした「自立」支援へと向けられているのである。これは、グローバル化の進行の下で、IMFの管理下で実行されているという条件のもとで、市場原理を強調し、ワークフェア原理と自己負担原則に依拠し、できる限り財政支出を抑制しようという性格をもっていることを示している。

おわりに

韓国における通貨危機とその後の一連の構造改革では財政支出の抑制に力が注がれたものの、激しい企業リストラを含む社会統合の危機を生じさせた。その結果、急激な構造改革は、諸社会保険制度の拡充、直接の雇用対策としての公共事業、労働政策の実施が必要となり、逆に財政支出の増大要因となった。

しかし、財政支出を抑制する必要性は変わらず、大量の失業者の生活を保障しつつ、すみやかに生産活動に動員していく政策が求められた。こうした政策展開を支える理念が「生産的福祉」概念であり、グローバル化に対応する緊急の国家的セーフティネットという性格が強く刻印されている。

つまり、通貨危機後グローバル化への対応と同時に、それによってもたされた社会的危

機に応えること、すなわち、国際競争力を強化すると同時に、それを支える国家セーフティネットを整備することを目的として、韓国に独自なかたちでの福祉国家化が進行しているのである。その際、軍事費、経済開発関係費などの財政的制約がありながら、社会開発関係費が増大し、さらにそれを地方財政調整制度を具備した地方財政が支える機能になっている。

こうした「生産的福祉」概念に基づく福祉制度改革によって、貧困率は1998年の19.0%から1999年には13.4%へ低下した。しかし、所得分配についてジニ係数をみると、1997年の0.283から、2002年には0.312へ悪化している²⁰⁶。韓国政府はひとまず社会的統合に成功したといえるものの、安定的な帰着点に到達したとは言えない。「生産的福祉」概念に基く福祉国家化の過程は、本格的な福祉国家化への過渡期的な形態としての性格が強く、今後、どの方向に向かうのか、あらためて問われるところになるろう。

²⁰⁶ 統計庁（2003）『韓国の社会指標』，170頁。

表 5-1 主要経済指標と統合財政 (1990~2005)

(単位: ドル, %, 万人, 100 億ウォン)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
GDP 増加率	9.0	5.4	8.3	6.8	-6.9	8.5	7.0	3.1	4.6	4.0
1 人当 GDP	5891	7193	9015	12244	7477	10841	11499	12720	14162	—
物価上昇率	8.6	6.2	6.3	4.9	7.5	2.3	2.7	3.6	3.6	2.7
失業率	2.4	2.5	2.5	2.0	7.0	4.4	3.3	3.6	3.7	3.7
失業者	45.4	49.0	50.4	43.5	149.0	97.9	75.2	81.8	86.0	88.7
統合財政収支	-175.8	170.3	138.4	109.9	-1875.7	652.7	2266.5	764.2	522.2	—
(対 GDP 比)	(-0.9)	(-0.7)	(0.5)	(0.2)	(-3.9)	(1.1)	(3.3)	(1.1)	(0.7)	—
うち中央収支	-26.3	-24.4	205.7	176.2	-1695.3	726.3	2582.1	1258.3	817.2	—
(対 GDP 比)	(-0.2)	(-0.1)	(0.6)	(0.4)	(-3.8)	(1.4)	(3.8)	(1.7)	(1.0)	—

注) 1) () は前年対比増加率, 2005 年は予算値, または予測値。

2) 1 人当たり GDP はドル, 2000 年以降は GNI。

(出所) 韓国銀行『経済統計年報』各年度, 企画予算処『予算概要参考資料』各年度。

表 5-2 中央政府の国家債務の推移 (1990~2003)

(単位: 兆ウォン, %)

	1990	1992	1994	1996	1998	1999	2000	2001	2002	2003
1. 国 内 借入金	2.8 (1.5)	2.3 (0.9)	2.8 (0.9)	3.0 (0.7)	3.0 (0.7)	2.4 (0.5)	1.9 (0.4)	2.1 (0.4)	2.3 (0.4)	3.9 (0.4)
2. 国 債	13.7 (7.7)	19.9 (8.4)	22.0 (7.2)	25.7 (6.6)	46.6 (10.5)	65.8 (13.6)	76.3 (14.8)	87.8 (15.9)	103.1 (17.3)	140.6 (19.5)
3. 国 庫 債務負担	2.5 (1.4)	3.2 (1.4)	4.0 (1.3)	3.1 (0.8)	3.0 (0.7)	2.5 (0.5)	2.7 (0.5)	2.8 (0.5)	2.8 (0.5)	2.4 (0.3)
4. 政 府 借 款	5.6 (3.1)	5.5 (2.3)	5.7 (1.9)	5.1 (1.3)	18.7 (4.2)	18.9 (3.9)	19.9 (3.8)	20.4 (3.7)	18.4 (3.1)	12.6 (1.7)
中央債務 小 計	24.5 (13.8)	31.0 (13.0)	34.4 (11.3)	36.8 (8.8)	71.4 (16.1)	89.7 (18.5)	100.9 (19.5)	113.1 (20.5)	126.6 (21.2)	158.8 (22.0)
5. 政 府 保証債務	7.2 (4.0)	13.7 (5.7)	13.3 (4.1)	7.6 (1.8)	72.0 (16.2)	81.5 (16.9)	73.5 (14.4)	106.8 (19.4)	102.5 (17.2)	80.6 (11.2)
総 計	31.7 (17.8)	44.7 (18.7)	47.7 (15.4)	44.4 (10.6)	143.4 (32.3)	171.2 (35.4)	174.4 (33.9)	219.9 (39.9)	229.1 (38.4)	239.4 (33.2)
地方債務	—	—	—	16.4 (3.9)	18.6 (4.1)	18.0 (3.7)	18.9 (3.4)	—	—	—

注) () は対 GDP 比

(出所) 企画予算『2005 年度予算概要参考資料』。

表 5-3 租税収入推移 (1990~2005)

(単位: 100 億ウォン, %)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
総計	3321 (26.8)	4468 (16.5)	6049 (20.3)	8236 (14.2)	8495 (-4.1)	11354 (21.6)	12246 (7.9)	13549 (10.6)	14780 (9.1)	15425 (4.2)	16142 (4.8)
国税	2685 (26.4)	3522 (16.2)	4726 (20.4)	6496 (14.4)	6780 (-3.0)	9293 (22.8)	9579 (3.0)	10397 (8.5)	11466 (10.3)	12207 (6.5)	12765 (4.6)
地方税	637 (28.4)	946 (17.8)	1323 (20.0)	1740 (13.6)	1715 (-6.8)	2060 (10.8)	2666 (29.4)	3153 (18.2)	3313 (5.1)	3198 (-3.5)	3377 (5.6)
租税負担率	18.6	18.7	19.9	19.7	19.1	19.6	19.7	22.7	20.5	19.8	19.7

注) () は前年対比増加率。

(出所) 企画予算処『租税概要』各年度。

表 5-4 中央一般会計歳出推移 (機能別) (1990~2005)

(単位: 100 億ウォン, %)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
総計	2,744	3,336	4,279	5,848	7,323	8,874	10,963	11,813	11,835	13,437
防衛	685.6 (25.0)	862.5 (25.9)	1,012.8 (23.7)	1,295.4 (22.1)	1,416.2 (19.3)	1,508.2 (17.0)	1,740.0 (16.0)	1,831.1 (15.5)	1,979.0 (16.7)	2,174.0 (16.2)
教育	685.6 (25.0)	646.3 (19.4)	824.1 (19.3)	1,103.0 (18.9)	1,213.1 (16.6)	1,265.1 (14.3)	1,872.6 (17.2)	2,070.9 (17.5)	2,204.6 (18.6)	2,743.8 (20.4)
社会 開発	245.0 (8.9)	323.5 (9.7)	386.0 (9.0)	502.1 (8.6)	720.4 (9.8)	1,055.0 (11.9)	1,384.6 (12.7)	1,499.6 (12.7)	1,602.5 (13.5)	1,752.1 (13.0)
経済 開発	386.8 (14.1)	621.2 (18.6)	987.5 (23.1)	1,312.3 (22.4)	2,219.1 (30.3)	2,314.4 (26.1)	3,199.6 (29.4)	3,029.0 (25.6)	2,947.7 (24.9)	2,806.1 (20.9)
一般 行政	208.2 (7.6)	417.4 (12.5)	476.1 (11.2)	628.2 (10.7)	730.5 (10.0)	811.9 (9.1)	1,013.9 (9.3)	1,257.2 (10.6)	1,137.3 (9.6)	1,460.7 (10.9)
地方 交付	276.5 (10.1)	392.8 (11.8)	477.0 (11.1)	637.8 (10.9)	703.9 (9.6)	826.2 (9.3)	1,225.9 (11.3)	1,491.1 (12.6)	1,416.0 (12.0)	1,948.5 (14.5)
債務 償還	-	-	32.7 (0.8)	36.2 (0.6)	52.8 (0.7)	472.3 (5.3)	171.8 (1.6)	176.1 (1.5)	181.9 (1.5)	215.6 (1.6)
その他	256.0 (9.3)	72.6 (2.2)	83.2 (1.9)	334.0 (5.8)	266.6 (3.7)	620.5 (7.0)	858.9 (7.8)	458.3 (3.9)	366.7 (3.1)	336.3 (2.5)

注) 1) 〇 は割合である。2) 社会開発は文化および観光, 環境改善, 社会保障, 住宅および地域社会開発であり, 経済開発は農林水産開発, 国土保存開発, 商工業, エナジーおよび資源開発, 輸送および通信, 科学技術であり, 地方交付は地方交付税および地方譲与税である。3) 2002 年以降は予算基準である。

(出所) 企画予算処『予算概要参考資料』各年度。

表 5-5 韓国の社会保障制度 I

区分			実施	適用対象および拡大
社会 保 険	医 療 保 険	職場（賃金労働者）	1977	500 人以上事業所勤労者, 1979 (300 人), 1986(16 人), 1988(5 人)
		公務員・教職員	1979	公務員, 私立学校教職員
		地域（非賃金労働者）	1988	農漁村地域住民, 1989(都市地域住民と薬局)→全国民への医療保険実施, 1999: 1 年以上居住外国人とその子女
		管理と運用(組合主義から統合主義へ)1998. 10: 地域医療保険組合(227 個)の財政・管理と公教組合(1 個)の管理統合→国民医療保険管理公団, 2000. 7: 職場組合(140 個)の財政・管理と国民医療保険管理公団の統合→国民健康保険公団, 2000. 8: 医薬分業実施, 2001: 職場と公教医療保険財政の統合, 2003: 医療保険財政の完全統合		
	年 金	特 公務員	1960	中央・地方の公務員, 1980(臨時職・雑級職・専門職), 1989(国立機関の教師職と教導職)
		職 教職員	1975	私立学校教員, 1978(私立学校職員)
		域 職業軍人	1963	将校, 下士官
		国 職場	1988	10 人以上事業所, 1992(5 人以上), 2003(5 人未満・日雇職・パートタイム・臨時職)
		地 地域	1995	農漁村地域住民, 1999(都市地域住民)→全国民へ
		管理と運用 公務員: 行政自治部, 教職: 教育部, 国民年金: 国民年金管理公団		
	産業災害保険		1964	500 人以上事業所勤労者, 1965(200 人), 1967(100 人), 1972(30 人), 1982(10 人), 1992(5 人), 2000(全事業所)
	雇用保険		1995	30 人以上事業所勤労者, 1998. 1 月(10 人), 3 月(5 人), 10 月(1 人)
公 的 扶 助	生活保護から 国民基礎生活保障へ		1961	居宅(生活無能力者)・施設(社会福祉施設収容者), 1983(自活保護・勤労能力のある保護対象者),
			2000	最低生活費以下の低所得者
	国家報勲		1961	国家報勲対象者
	災害災難救護		1962	罹災民
	医療保護		1977	居宅施設保護者・罹災民・国家有功者 1 種・自活保護者 2 種
福 祉 サ ー ビ ス	老人福祉		1961	70 歳以上, 1998: 65 歳以上老人
	婦女子福祉		1961	寡婦, 未婚母, 母子世代
	児童福祉		1961	18 歳未満児童
	障害者福祉		1981	心身障害者
	浮浪者保護		1982	浮浪者

(出所) 保健福祉部『保健福祉白書 2003』より作成。

表 5-6 韓国の社会保障制度Ⅱ

区分			財源および保険料	給付
社会 保 険	医 療 保 険	職場	1995：標準報酬月額 of 3～8% (労使各 50%)， 2000：報酬総額の 2.8%，2001：3.4%，2003：3.94% (労使 50%)	1995：療養給付，出産給付，葬式費， 診療費本人一部負担，年間 210 日の給付期間 2000：同上，年中 (365 日) 給付， 診療費本人一部負担 (入院：20%，外来：総合 病院 55%・病院 40%・医院 3,000 ウォン・薬局調 剤料 1,500 ウォン)
		公教	1995：同上 of 4.6% (政府と公務員各 50%， 教職員 50%財団 30%政府 20%)，2000：報 酬総額 3.4%，2003：3.94% (政公各 50%)	
		地域	1995：所得・財産によって 30 等級定額制， 国庫負担 40%，2000：100 等級	
	年 金	特殊職 域	1970：給与 of 11% (国・役各 50% ，教員 5.5%学校 3.5%国 2%)，1996 (同 13 %)，1999 (同 15%)，	1995 (退職年金，退職一時金，障害年金，遺族年 金，療養給付)，1999 (同上)，所得比例 of 積立方 式
		国民年 金	18 歳以上 60 歳未満 1995：給与 of 3% (労使各 50%)， 2000：同上 of 9% (地域加入者 3%) これか ら 18%まで引上げ	
	産災保険		全体 68 個業種別差等 (使用者全額負担)	1995 (療養・休業・障害・遺族給付，葬式費，報償 年金)，2000 (同上)
	雇用保険		1995：使用者 0.3% (失業給付) + 0.1～ 0.5% (その他事業分)，勤労者 0.3% (失業給付)	1995：失業給付：失職前所得 50%， 雇用安定事業，職業能力開発事業
公 的 扶 助	生活保護 医療保護 国家報勲 災害保護 国民基礎生 活保障	1995：生活や医療：国庫補助金 + 地方負担金， 報勲基金・国庫，災害：地方積立金 (地方普 通税収 of 0.25～0.5%) 救護経費 of 30%負担， 運用：地方組織 2000：所得評価額と財産基準 2003：所得認定額基準	1995：生活保護：生活・自活・教育・医療・出産・ 葬式・職業訓練，報勲：年金・教育・医療・就業・ 養老，災害：収用施設・医療・生活品・葬式 2000：生活給付，住居給付，緊急給付，医療・ 教育・出産・葬式給付，自活支援	
	福祉 サ ー ビ ス	老人福祉 婦女子福祉 児童福祉 障害者福祉 浮浪者福祉	1995：国庫 + 地方自治体補助金，運用：地方 組織 1995：老人福祉施設・敬老優待，女性福祉施設， 児童保護施設，障害者福祉施設・雇用促進，浮浪 者保護施設・職業訓練	

(出所) 保健福祉部『保健福祉白書2003』より作成。

表 5-7 韓国の一般会計の社会開発部門の支出推移 (1990~2005)

(単位: 100 億ウォン, %)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
総 計	244.7	324.5	391.0	499.2	690.6	973.8	1,390.1	1,462.4	1,602.5	1752.1
対予算比	8.9	9.7	9.0	8.5	9.1	11.3	13.1	13.1	13.5	13.1
対 GDP 比	1.4	1.4	1.3	1.3	1.6	2.0	2.3	2.4	2.4	2.1
文化および 観光	13.1 (5.4)	20.7 (6.4)	27.1 (6.9)	42.1 (8.4)	75.1 (10.9)	115.6 (11.9)	139.5 (10.3)	148.4 (10.1)	151.9 (9.5)	113.6 (6.5)
人力開発	10.7 (4.4)	10.1 (3.1)	12.7 (3.2)	15.2 (3.1)	28.3 (4.1)	57.5 (5.9)	44.3 (3.2)	35.8 (2.4)	43.1 (2.7)	43.4 (2.5)
職業訓練	8.1	7.9	9.4	12.3	15.1	25.3	20.8	20.7	21.9	24.1
職業安定	0.9	0.7	2.0	2.1	12.6	31.4	23.5	15.1	21.2	19.3
環境改善 および衛生	42.1 (17.2)	37.5 (11.6)	55.2 (14.1)	73.3 (14.7)	120.5 (17.4)	123.9 (13.2)	123.1 (8.9)	131.0 (9.0)	136.2 (8.5)	253.1 (14.4)
社会保障	149.9 (61.3)	214.9 (66.2)	261.4 (68.8)	352.8 (70.7)	457.6 (66.3)	632.0 (64.9)	966.9 (69.6)	1,029.4 (70.4)	1,146.2 (71.5)	1224.5 (69.9)
医療保険	60.5	90.0	105.6	96.2	113.3	154.1	273.7	294.0	382.9	311.2
国民年金	2.1	1.3	1.6	1.7	5.4	7.7	9.2	10.8	8.8	9.8
生活保障	46.0	61.4	75.5	155.3	215.3	329.3	341.8	353.9	375.6	435.6
社会福祉	-	-	-	-	-	-	101.9	117.4	148.5	115.3
報 奨	37.4	56.7	72.0	88.4	105.5	124.6	160.1	187.8	207.9	220.5
勤労者福祉	3.9	5.7	6.7	11.3	18.1	16.2	19.5	19.5	21.8	24.3
住宅・地域社 会開発	28.9 (11.8)	41.3 (12.7)	34.7 (8.9)	15.8 (3.2)	9.1 (1.3)	39.9 (4.1)	116.3 (8.4)	117.8 (8.1)	125.2 (7.8)	117.4 (6.7)

注) 1) 予算基準, () は割合。2) 人力開発の項目は 2000 年までは人口対策費を含む。職業訓練は創業および
就業訓練支援・雇用促進訓練・その他であり, 職業安定には雇用保険・雇用管理・失業対策関連公共勤労事業・
失業者への創業支援・自活事業・その他を含む。

(出所) 企画予算処『予算概要参考資料』各年度。

終 章 結びと展望

本論文では、歴史的視点と福祉国家化への視点という2つの分析視点から戦後韓国財政について検討してきた。その内容を要約しておこう。

第1章では、1945年から1960年代半ばまでを対象とし、韓国財政の形成過程を分析した。そこでは、解放とともに南北に分断され、米軍政下で政治、社会の不安から治安維持や教育、衛生を中心に財政は中央集中や集権化されたことが明らかになった。その主要な財源は中央銀行の通貨発行による借入金であった。そうした財政の中央集中は韓国政府樹立後もそのまま続き、冷戦体制の影響下で軍事費への支出を中心に膨張した。国家体制を整えようとしたその時に朝鮮戦争が勃発して戦時財政に突入した。戦時財政下で税収の拡大や公債発行による戦費調達を設けたものの、戦後救護および経済復興のための財源不足に直面した。

朝鮮戦争後の財政膨張も軍事費と経済復興費によるもので、国内での財源調達のため所得課税の減税と間接税の増税が実施されたものの、十分な結果を出せなかった。この時期の財政は外国からの援助収入で支えられた。それが経済財政の安定化を目指す財政緊縮という条件付きであったため、一方では援助収入の軍事費および経済再建費支出からなる財政制約、他方では財政安定化政策による他部門への支出抑制と海外援助依存による政策の選択肢の制約があった。

1961年に強力な開発意志をもった朴政権が成立し、経済開発の総合管理機構の設置などによって経済開発計画が推進された。その際、状況変化に急速に対応する政策転換が進み、財政や税制も開発財政と開発税制として性格を持つ構造が形成された。こうした韓国財政は財政の法的制度の整備、海外借款に基づき、特別会計の拡大および基金制度を通じた公企業の拡大、財政投融资を活用した経済開発への財源配分、国家主導による経済開発の推進という開発財政が形成された。資本の国有化に基いた政府の積極的介入による計画経済の運営とともに、民間経済への政府参加による市場活性化の基盤づくりを行い、政府が資本蓄積を主導するという機能を開発財政が担ったのである。

第2章では、1960年代半ばから1980年代半ばまでを対象とし、開発財政の主たる展開過程を分析した。特に従来あまり注目されていなかった財政投融资制度と付加価値税導入の経緯について焦点を当てている。開発財政制度を運用して経済開発計画を進める際、重要になるのはその財源確保であった。この時期の財政支出は1960年代以前と同じく、軍

事費と経済開発費の増加によって膨張してきた。その後、まず経済開発費が急増したのである。特に冷戦構造のなかで国家防衛と経済開発という2つの課題を乗り越えるため、その対策として1973年重化学工業化政策へ本格的に進むことになった。さらに、1980年代に民間部門の成長のもとで、社会安定を図るためには社会開発部門への増大圧力が強まっていた。経済開発への財源は当初の援助から海外借款に代わり、これによって支えられた。借款としては、日本との植民地清算としての経済協力資金、ベトナム戦争への韓国戦闘部隊の派兵に伴ういわゆるベトナム特需による資金、外国からの商業借款などが重要な役割をはたした。それらの財源を国家が統制、すなわち、経済計画に沿って財政投融资を活用して資金を管理と分配、また支援し、社会資本の整備および基幹産業の育成に力を入れたのである。その際、財政収入の健全化のための税制改革として付加価値税制が1977年に導入された。すなわち、重化学工業化政策による資金不足で財政の不安定をサポートできる目的で税収の安定化を図り、税制の単純化および国税と地方税の効率性を高めるという趣旨から付加価値税を導入したのである。

第3章では、全時期を通じて経済成長の国家動員という面から韓国の公企業の役割および民営化過程を検討した。韓国では経済開発の本格化とともに1960年代に社会資本関係の基幹産業を中心にして公企業が新設された。1960年代以前は帰属企業が中心であったが、経済開発とともに、エネルギー事業、運輸事業、重化学事業、土木建築事業の公企業を、1960年代後半からは金融・証券事業、重化学事業の一公企業を、1980年代になると、これまでの公企業の先導下で民間部門の拡大によって、生活関係部門の公企業が設置された。国家が経済開発に必要と思われるインフラ産業部門へ参加し、民間の参加を誘導する役割をした。こうした公企業成立の歴史的経緯を踏まえることで、1980年代以降の公企業民営化の位置づけも明らかになる。

1980年代に入ってから民間部門の拡大に伴い、公企業の民営化が推進された。特に1997年末のアジア通貨危機以降、構造改革の一環として大規模な公企業の民営化が強力的に推進された。当時民営化の対象になったのが母公企業11社のうち、民営化が完了された公企業が8社（37子会社）、民営化推進中の公企業が3社（15子会社）の実績を上げた。これは、グローバル化への対応過程でIMF構造調整プログラムへの移行という外的圧力と、危機を乗り越えようとする政府や国民の反省から国際競争力強化という内的圧力の結果であった。

通貨危機以降の公企業民営化は、開発財政のもとで経済成長を担った基幹産業部門が順

次民営化されていったのに対して、通貨危機以降は、いぜんとして残されていた基幹産業部門とインフラ関係部門がグローバル化に対応した競争力を担う民間部門の中軸としての役割が期待されて民営化されていったところに特徴がある。

第4章では、政府間財政関係について、地方財政調整制度に注目しながら、それがどのような役割を果たしてきたのか、韓国の政府間財政関係は福祉国家財政への移行にどのように位置づけられるのかを明らかにした。形成期の韓国財政は地方財政規模は小さく中央集権的特徴を示していた。

地方財政調整制度についても、日本の制度と近似した制度が若干のタイムラグを伴いながら早くから導入されていたが、1961年地方自治制度の停止下で経済開発関係費を中心とする地方財政を支える役割を果たした。

こうした開発財政を支える地方財政の構造は、1980年代後半から変容していく。地方財政の支出面では経済開発費をしのぐ勢いで社会開発費が増大し、地方財政の規模も急激に増大していった。その背景には、1988年の地方自治制度復活による大衆民主主義状況の新たな展開があった。ここに至って地方財政調整制度は、韓国の福祉国家化を支える不可欠の役割を果たすという性格変化を遂げつつあると評価できる。

最後の第5章では、1990年代以降における福祉制度改革の実態を分析した。通貨危機を契機として、外圧による構造改革が行われたが、それが物価急騰や失業率の急増をもたらし、経済的な不安と社会的不満を乗り越える社会的統合の必要性が生じた。政府は成長と福祉の並行を目標とする「生産的福祉」理念に基づき、福祉制度改革を実行した。この改革は雇用保険の拡大からはじまり、国民年金制度の国民皆年金化および自己負担の強化、医療保険制度は従来の組合方式を単一制度に統合する等社会保険制度が拡大された。また、公的扶助制度を全面的な改革して、最低生活費以下の全国民への基礎生活保障が可能になった。

こうした改革が進展したことが国家責任強化説の根拠となっている。しかし、他方でそれに労働と連係したワークフェア原理が組み込まれていたのも事実である。こうした福祉改革は財政支出で社会開発関係費を急増させ、それは失業対策に主導されていた。

このような社会福祉改革はグローバルの進行によって、通貨危機とそれへの対応の過程で行われ、同時にそれによってもたされた社会的危機へも対応するものであった。すなわち、国際競争力を強化すると同時に、それを支える国民へ生活の安定、いわゆる国家セーフティネットを整備することによって、経済のグローバル化のもとでの成長を持続し、か

つそれを支える福祉国家化に目指されているのである。その過程は、国家責任強化と新自由主義的改革がミックスしたかたちとなっていることはたしかである。

しかし、それは保守主義的福祉改革という安定した類型ではなく、本格的福祉国家化を進める韓国財政の過渡的な姿を示していると言えることができる。それはいったん形成された福祉国家を新自由主義的に再編するというものではない。グローバル化への対応を目標とし、「生産的福祉」概念を揚げつつ、福祉国家化を推進させているところに韓国財政の特質を見出すことができるのである。

以上のように韓国財政は福祉国家化しつつあることは明らかであり、これからも福祉国家化はさらに力が注がれることになる。しかし、短期間で福祉制度の整備が行われ、移行過程にあるので、少子・高齢化が急速に進展されている韓国社会はより安定的な福祉国家が定着されるまでこれからの展望へ注目する必要がある。

<参考文献>

1. 日本語文献

青木昌彦・奥野正寛編（1996）『経済システムの比較制度分析』東京大学出版会。

アジア租税研究会編（1971）『韓国の租税制度』アジア経済研究所。

足立正樹編（1993）『各国の社会保障』法律文化社。

池尾和人・黄圭燦・飯島高雄(2001)『日韓経済システムの比較制度分析』日本経済新聞社。

伊東弘文（1992）『入門地方財政』ぎょうせい。

石崎菜生（2001）「韓国の民主化後における労使関係」佐藤幸人編『新興民主主義国の経済社会政策』アジア経済研究所。

李 海珠（2001）『東アジア時代の韓国経済発展論』税務経理協会。

李 弦祐（2000）『韓国における付加価値税制の導入に関する再考察』茨城大学人文科学研究科修士論文。

李 弦祐（2005）「韓国財政と社会福祉改革」日本財政学会編『グローバル化と現代財政の課題—財政研究第1巻』有斐閣。

今井勝人（1993）『現代日本の政府間財政関係』東京大学出版会。

宇佐見耕一編（2001）『ラテンアメリカ福祉国家論序説』アジア経済研究所。

宇佐見耕一編（2003）『新興福祉国家論（アジアとラテンアメリカの比較研究）』アジア経済研究所。

絵所秀紀（1991）『開発経済学（形成と展開）』法政大学出版局。

絵所秀紀（1997）『開発の政治経済学』日本評論社。

大石嘉一郎・室井 力・宮本憲一（2001）『日本における地方自治の探究』大月書店。

大内秀明・吉田震太郎・平本 厚・大川健嗣（1982）「経済政策における中央と地方」『講座今日の日本資本主義 4. 日本資本主義の支配と構造』大月書店。

大西 裕（1991）「韓国官僚制と経済成長」『法学論叢』第130巻第1・4号，京都大学。

大蔵省（1961）『昭和財政史 外地財政（下）』

大沢真理編（2004）『講座福祉国家のゆくえ 4. アジア諸国の福祉戦略』ミネルヴァ書房。

大島通義・宮本憲一・林 健久編（1989）『政府間財政関係論（日本と欧米諸国）』有斐閣。

大島通義・神野直彦・金子 勝編（1999）『日本が直面する財政問題』八千代出版。

- 大山博・炭谷茂・武川正吾・平岡公一編（2000）『福祉国家への視座』ミネルヴァ書房。
- 岡本英男（2000）「日本における福祉国家論の展開とその理論的特質」『東京経大会誌』217号。
- 小此木政夫・文正仁編（2001）『市場・国家・国家体制』慶應義塾大学出版会。
- 梶原弘和（1999）『アジア発展の構図』東洋経済新報社。
- 郭 洋春（1999）『韓国経済の実相』柘植書房新社。
- 片桐正俊編（1997）『財政学（転換期の日本財政）』東洋経済新報社。
- 加藤栄一（1980）「現代資本主義と国家」経済理論学会編『現代資本主義と国家』青木書店。
- 加藤栄一（1988）「西ドイツ福祉国家のアポリア」東京大学社会科学研究所編『転換期の福祉国家（上）』東京大学出版会。
- 加藤光一（1998）『韓国経済発展と小農の位相』日本経済評論社。
- 加藤淳子（1997）『税制改革と官僚制』東京大学出版会。
- 加藤淳子（1999）「福祉国家の税收構造の比較研究」『社会科学研究』第50巻第2号東京大学。
- 金澤史男（1982）「支配構造と経済政策」『講座今日の日本資本主義 4. 日本資本主義の支配と構造』大月書店。
- 金澤史男（1994）「補助金の再編と政府間財政関係」『会計検査研究』No.10, 会計検査院。
- 金澤史男（1997）「地方の自己決定権と税財政制度」『都市問題』第88巻第5号, 東京市政調査会。
- 金澤史男編（2002）『現代の公共事業（国際経験と日本）』日本経済評論社。
- 金澤史男（2003）「日本型財政システムの形成と地方交付税改革論」『都市問題』第94巻第1号, 東京市政調査会。
- 金澤史男（2004a）「地域産業政策の展開と研究課題の動向」加瀬和俊編『長期不況下の地方経済と地方財政』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.15。
- 金澤史男（2004b）「日本地方財政史研究の到達点と課題」『財政と公共政策』第26巻第2号, 財政学研究会。
- 金澤史男編（2005）『財政学』有斐閣。
- 金子 勝編（1997）『現代資本主義とセイフティ・ネット』法政大学出版局。
- 金子 勝（1997）『市場と政治の政治経済学』東京大学出版会。
- 金子 勝（1999）『市場』岩波書店。

- 金子 勝・兪 和 (2001)「危機の韓国経済」『世界』3月号岩波書店。
- 粕谷信次編 (1997)『東アジア工業化ダイナミズム』法政大学出版局。
- 上川孝夫 (1999)「アジア通貨危機と国際通貨システム」『横浜国際開発研究』第4巻第2号, 横浜国立大学。
- 川瀬光義 (1996)『台湾・韓国の地方財政』日本経済評論社。
- 川瀬光義 (2004)「金大中政権下の住宅政策と住宅市場の変貌」『経営と情報』第16巻第2号, 静岡県立大学。
- 川田順造・岩井克人・鴨 武彦・恒川恵市・原洋之介・山内昌之 (1997)『岩波講座 開発と文化 (全7巻)』岩波書店。
- 姜 尚中 (2001)『ナショナリズム』岩波書店。
- 姜 英之 (1991)『東アジアの再編と韓国経済』社会評論社。
- 韓国社会科学研究所編金永子編訳 (2002)『韓国の社会福祉』新幹社。
- 韓国社会学会編小林孝行訳 (1988)『現代韓国社会学』新泉社。
- 岸 真清 (1990)『経済発展と金融政策』東洋経済新報社。
- 木宮正史 (1994)「韓国における内包的工業化戦略の挫折」『法学志林』第91巻第3号法政大学。
- 木宮正史 (2003)『韓国—民主化と経済発展のダイナミズム』筑摩書房。
- 工藤章編 (1995)『20世紀資本主義Ⅱ. 覇権の変容と福祉国家』東京大学出版会。
- 倉持和雄 (1992)「韓国の達成」社会科学研究所編『現代日本社会3. 国際比較(2)』東京大学出版会。
- 金 基元 (2002)「金大中政府の構造調整政策 (上)・(下)」『大原社会問題研究所雑誌』No.518, No.519 法政大学出版局。
- 金 一坤 (1992)『東アジアの経済発展と儒教文化』大修館書店。
- 金 正濂 (1991)『韓国経済の発展』サイマル出版会。
- 金 宗炫・大西健夫編 (1995)『韓国の経済 (革新と安定の開発戦略)』早稲田大学出版部。
- 金 榮鎬 (2001)『現代韓国の社会運動』社会評論社。
- 小林孝行編 (2000)『変貌する現代韓国社会』世界思想社。
- 小林謙一・川上忠雄編 (1991)『韓国の経済開発と労使関係』法政大学出版局。
- 小林弘和 (1998)「韓国」森田朗編『アジアの地方制度』東京大学出版会。
- 高 龍秀 (2000)『韓国の経済システム』東洋経済新報社。

- 孔 星鎮・川勝平太編（1997）『韓国の政治』早稲田大学出版部。
- 佐藤 進（1977）『付加価値税論』税務経理協会。
- 佐藤 進（1987）『新版 財政学』税務経理協会。
- 佐藤 進・伊東弘文（1995）『入門租税論』三嶺書房。
- 齋藤純一（2000）『公共性』岩波書店。
- 坂田幹男（2001）『北東アジア経済論』ミネルヴァ書房。
- 坂本忠次・和田八束・伊東弘文・神野直彦編（1999）『分権時代の福祉財政』敬文堂。
- 社会保障研究所編（1983）『社会保障の基本問題』東京大学出版会。
- 社会保障研究所編（1984）『経済社会の変動と社会保障』東京大学出版会。
- 社会保障研究所編（1985）『福祉政策の基本問題』東京大学出版会。
- 社会保障研究所編（1986）『社会保障研究の課題』東京大学出版会。
- 社会保障研究所編（1992）『福祉国家の政府間関係』東京大学出版会。
- 社会保障研究所編（1994）『社会保障の財源政策』東京大学出版会。
- 社会保障講座編集委員会（1980）『社会保障講座（全6巻）』総合労働研究所。
- 渋谷博史・井村進哉・中浜隆編（1997）『日米の福祉国家システム』日本経済新聞社。
- シュムペーター著木村元一・小谷義次訳（1983）『租税国家の危機』岩波書店。
- G・シュメルダース著中村英雄（1967）『租税の一般理論』中央大学出版部。
- G・シュメルダース著山口忠夫・中村英雄・里中恒志・平井源治訳（1981）『財政政策』中央大学出版部。
- 末廣 昭（2000）『キャッチアップ型工業化論』名古屋大学出版会。
- 新川敏光・ジュリアーノ・ボノーリ編著新川敏光監訳（2004）『年金改革の比較政治学』ミネルヴァ書房。
- 仁科健一・舘野哲編（1998）『韓国の福祉・希望と現実』社会評論社。
- 神野直彦（1998）『システム改革の政治経済学』岩波書店。
- 神野直彦・金子 勝編（1998）『地方に税源を』東洋経済新報社。
- 神野直彦・金子 勝編（1999）『福祉政府への提言』岩波書店。
- 神野直彦編（2000）『分権型税財政の運営（工夫しよう自治体税財政）』ぎょうせい。
- 鈴木武雄（1962）『財政史』東洋経済新報社。
- 高橋 誠・柴田徳衛編（1989）『財政学（第3版）』有斐閣。
- 高安雄一（2005）『韓国の構造改革』NTT出版。

- 滝沢秀樹（1988）『韓国社会の転換』御茶の水書房。
- 滝沢秀樹（1992）『韓国の経済発展と社会構造』御茶の水書房。
- 滝沢秀樹（2000）『アジアのなかの韓国社会』御茶の水書房。
- 竹内良夫（1992）『現代世界の地方財政』新評論。
- 武川正吾（1992）『福祉国家と市民社会』法律文化社。
- 武川正吾・金淵明編（2005）『韓国の福祉国家・日本の福祉国家』東信堂。
- 武田隆夫（1985）『財政と財政学』東京大学出版会。
- 武田隆夫・林健久編（1986）『現代日本の財政金融（全3巻）』東京大学出版会。
- 田代洋一・萩原伸次郎・金澤史男編（2000）『現代の経済政策』有斐閣。
- 田多英範（1994）『現代日本社会保障論』光生館。
- 田中誠一（1997）『韓国官僚制の研究』大阪経済法科大学出版部。
- 谷浦孝雄編（1989）『韓国の工業化と開発体制』アジア経済研究所。
- 谷浦孝雄編（1991）『朝鮮半島』アジア経済研究所。
- 谷浦孝雄編（2000）『21世紀の韓国経済—課題と展望』アジア経済研究所。
- 朝鮮総督府（1940）『施政三十年史』
- 鄭 章淵（2000）「IMF 管理下の韓国経済改革」土生長穂編『開発とグローバリゼーション』柏書房。
- 寺西重朗責任編集（2003）『アジアのソーシャルセーフティネット』勁草書房。
- 東京大学社会科学研究所編（1985）『福祉国家（全6巻）』東京大学出版会。
- 東京大学社会科学研究所編（1991）『現代日本社会（全7巻）』東京大学出版会。
- 東京大学社会科学研究所編（1998）『20世紀システム4.開発主義』東京大学出版会。
- 東畑精一監修木村元一編（1970）『アジアの財政』東洋経済新報社。
- 富岡倍雄編（1984）『韓国経済試論』白桃書房。
- 辻中 豊・廉 載鎬編（2004）『現代韓国の市民社会・利益団体』木鐸社。
- 中川信夫（1964）『韓国の経済構造と産業発展』アジア経済研究所。
- 中川雅彦（1994）「韓国の民主化過程」岩崎育夫編『開発と政治』アジア経済研究所。
- 中村剛治朗（2004）『地域政治経済学』有斐閣。
- 南 皇祐（1991）「地方財政調整機能に関する日韓比較研究」『経済と経済学』No.69 東京都立大学。
- 南 皇祐（1995a）「韓国における地方自治の復活実施と地方財政」『経済と経済学』No.77

東京都立大学。

南 皇祐 (1995b) 「韓国における地方財政調整制度の萌芽」『経済と経済学』No.79 東京都立大学。

日本経済調査協議会編 (1964) 『韓国経済の実情』経済往来社。

日本財政学会編 (2005) 『グローバル化と現代財政の課題—財政研究第1巻』有斐閣。

日本地方財政学会編 (1994) 『分権化時代の地方財政』勁草書房。

日本地方財政学会編 (1996) 『現代地方財政の構造転換』勁草書房。

服部民夫 (1987) 『韓国の工業化—発展の構図』アジア経済研究所。

服部民夫 (1988) 『韓国の経営発展』文眞堂。

服部民夫 (1992) 『韓国—ネットワークと政治文化』東京大学出版会。

服部民夫・佐藤幸人編 (1996) 『韓国・台湾の発展メカニズム』アジア経済研究所。

長谷川啓之 (1995) 『アジアの経済発展と政府の役割』文眞堂。

浜田文雅 (1993) 『アジアの経済開発と経済分析』文眞堂。

林 晃 (1974) 「韓国の経済成長と社会資本」原覺天編『経済発展と社会資本』アジア経済研究所。

林 健久 (1965) 『日本における租税国家の成立』東京大学出版会。

林 健久 (1992) 『福祉国家の財政学』有斐閣。

林 健久・加藤榮一編 (1992) 『福祉国家財政の国際比較』東京大学出版会。

林 健久・今井勝人・金澤史男 (2001) 『日本財政要覧 (第5版)』東京大学出版会。

林 健久 (2002) 『財政学講義 (第3版)』東京大学出版会。

林 健久編 (2003) 『地方財政読本 (第5版)』東洋経済新報社。

林 健久・加藤榮一・金澤史男・持田伸樹編 (2004) 『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会。

速水佑次郎 (1996) 『開発経済学』創文社。

原洋之介 (2000) 『アジア型経済システム』中央公論新社。

韓 福相 (1995) 『韓国の経済成長と工業化分析』勁草書房。

東アジア地域研究会編 (2001) 『講座 東アジア近現代史 (全6巻)』青木書店。

樋口 均 (1999) 『財政国際化トレンド (世界経済の構造変化と日本の財政政策)』学文社。

広井良典 (1999) 『日本の社会保障』岩波書店。

平川 均 (1992) 『NIES (世界システムと開発)』同文館。

- 深川由起子（1997）『韓国・先進国経済論』日本経済新聞社。
- 深川由起子（2001）「韓国経済開発の総決算と先進化への試練」原洋之介編『アジア経済論』NTT出版。
- 福地崇生編（1974）『アジア諸国の財政と援助基準』アジア経済研究所。
- 文 熹甲著渡辺利夫・宇山 博訳（1991）『麦飯と韓国経済—改革への証言』日本評論社。
- 白永勲著金子敬生監訳（1975）『韓国の工業化と経済発展』新評論
- 法政大学大原社会問題研究所編（1998）『現代の韓国労使関係』御茶の水書房。
- 朴 一（2002）『韓国 NIES 化の苦悩（増補二版）』同文館。
- 朴 根好（1993）『韓国の経済発展とベトナム戦争』御茶の水書房。
- 毎日経済新聞社編著国際協力を考える会訳（1977）『韓国近代化の指導理念（革命そして福祉国家への行動哲学）』ダイヤモンド・タイム社。
- 松原 聡（1994）『民営化と規制緩和（転換期の公共政策）』日本評論社。
- 松原 透・三本松進編（1997）『東アジアの開発経験』アジア経済研究所。
- 松本厚治・服部民夫編（2001）『韓国経済の解剖』文眞堂。
- 丸尾直美（1996）『市場指向の福祉改革』日本経済新聞社。
- 関 寛植（1967）『韓国政治史』世界思想社。
- 宮崎 徹・木村元一（1970）「韓国の財政・金融事情」東畑精一監修木村元一編『アジアの財政』東洋経済新報社。
- 宮島 洋（1992）『高齢化時代の社会経済学（家族・企業・政府）』岩波書店。
- 宮本憲一（1976）『社会資本論』有斐閣。
- 宮本憲一編（1989）『公共性の政治経済学』自治体研究社。
- 宮本憲一編（1990）『補助金の政治経済学』朝日新聞社。
- 宮本憲一（1998）『公共政策のすすめ—現代的公共性とは何か』有斐閣。
- 宮本太郎（1999）『福祉国家という戦略』法律文化社。
- 宮本太郎（2002）「福祉国家再編の規範的対立軸」『季刊・社会保障研究』Vol.38 No.2。
- 村上泰亮（1992）『反古典の政治経済学（上）進歩史観の黄昏』中央公論社。
- 村上泰亮（1992）『反古典の政治経済学（下）二十一世紀への序説』中央公論社。
- 毛利健三（1989）「福祉国家発達の諸段階」『社会科学研究』第 41 巻第 4 号東京大学。
- 毛利健三（2001）「ネオリベラリズムと福祉国家」『土地制度史学』第 171 号。
- 森嶋通夫（1994）『思想としての近代経済学』岩波書店。

- 森山茂徳（1998）『韓国現代政治』東京大学出版会。
- 山澤逸平・平田章編（1991）『先進諸国の産業調整と発展途上国』アジア経済研究所。
- 山下景秋（2002）『経済発展と農工間関係』大学教育出版。
- 山田三郎編（1971）『韓国工業化の課題』アジア経済研究所。
- 山田辰雄・渡辺利夫監修（1994）『講座現代アジア（全4巻）』東京大学出版会。
- 兪 和（1992）「韓国の社会保障制度と財政」林健久・加藤榮一編『福祉国家財政の国際比較』東京大学出版会
- 兪 和（2005）「金大中政権下の社会保障改革と財政」『武蔵大学総合研究所紀要』No.14。
- 尹 健次（2000）『現代韓国の思想（1980－1990年代）』岩波書店。
- 横田伸子（2002）「韓国における農民動員とセマウル運動」東アジア地域研究会編（2002）『講座東アジア近現代史 6. 変動の東アジア社会』青木書店。
- 横田伸子（2002）「韓国におけるセマウル運動と農村女性の組織化と動員」村上薫編『後発工業国における女性労働と社会政策』アジア経済研究所。
- 横山和彦・田多英範編（1991）『日本社会保障の歴史』学文社。
- 李 分一（1999）『現代韓国と民主主義』大学教育出版。
- 歴史学研究会編（1990）『日本同時代史 4.高度成長の時代』青木書店。
- 早稲田大学社会科学研究所編（1968）『アジア経済分析の方法序説』早稲田大学出版部。
- 渡辺利夫（1982）『現代韓国経済分析』勁草書房。
- 渡辺利夫・朴 宇熙編（1983）『韓国の経済発展』文眞堂。
- 渡辺利夫（1986）『開発経済学（経済学と現代アジア）』日本評論社。
- 渡辺利夫・深川由起子（1988）『5年後の韓国』PHP 研究所。
- 渡辺利夫編（1990）『概説 韓国経済』有斐閣。
- 渡辺利夫・梶原弘和・高中公男（1991）『アジア相互依存の時代』有斐閣。
- 渡辺利夫・金 昌男（1996）『韓国経済発展論』勁草書房。
- 和田八束・鶴川多加志編（1990）『現代の財政』世界書院。
- 和田八束・野呂昭朗編（1992）『現代の地方財政』有斐閣。
- 和田八束編（1993）『地方分権化と地方税財政』日本評論社。

2. 韓国語文献

- 姜明憲 (1996) 『財閥과 韓國經濟』 나남。
- 姜 珉・金錫俊編 (1991) 『國家와 公共政策』 法文社。
- 經濟企画院 (1982) 『開發年代經濟政策 (經濟企画院 30 年史)』 未來社。
- 高敬煥・桂勲邦 (1998) 『OECD 基準에 따른 우리나라의 社會保障費算出에 關한 研究』 韓國保健社會研究院。
- 高敬煥・張英植・李來衍・都世綠 (2002) 『韓國의 社會福祉支出推計 : 1990~1999 一純社會福祉支出을 中心으로』 保健福祉部・韓國保健社會研究院。
- 高敬煥・張英植・李來衍 (2003) 『韓國의 社會福祉支出推計 : 1990~2001』 保健福祉部・韓國保健社會研究院。
- 高世薰 (2000) 『福祉國家의 理解 (理論과 事例)』 高麗大學校出版部。
- 高世薰 (2003) 『國家와福祉 (世界化時代福祉韓國의 模索)』 高麗大學校叢刊出版部。
- 高秀玄 (2001) 『韓國社會保障論』 螢雪出版社。
- 高英先・文亨杓編 (2000) 『財政運用의 懸案課題와 改善方向』 比峰出版社。
- 高英先・文亨杓編 (2001) 『財政赤字와 國民經濟』 比峰出版社。
- 國稅庁 (1996) 『國稅庁三十年史』。
- 具滋憲 (1970) 『韓國社會福祉史』 弘益齋。
- 企画予算委員會編 (1999) 『韓國의 財政 1999』 每日經濟新聞社。
- 企画予算處編 (2001) 『韓國의 財政 2001』 每日經濟新聞社。
- 金光雄 (1998) 『韓國의 官僚制研究』 大永文化社。
- 金基台・李載殷・金載勲・金性基編 (1998) 『韓國經濟』 한울。
- 金基台・鄭載喆・李載殷編 (1994) 『韓國財政論』 法文社。
- 金基台・崔단옥・鄭載喆・李載殷編 (1993) 『韓國經濟의 構造』 한울。
- 金命潤 (1967) 『韓國財政의 構造』 高麗大學校亞細亞問題研究所。
- 金錫俊 (1996) 『美軍政時代의 國家와 行政』 梨花女子大學校出版部。
- 金性基 (2000a) 「우리나라經濟危機의經濟史的意味」 『社會科學研究』 第 16 卷第 2 号，忠北大學校。
- 金性基 (2000b) 「韓國資本主義의歷史의性格과發展課題에關한管見」 『社會科學研究』 第 17 卷第 1 号，忠北大學校。
- 김성중・성제환 (2005) 『韓國의 雇用政策』 韓國勞働研究院。
- 金聖鎮編 (1994) 『朴正熙時代』 朝鮮日報社。

- 金淵明編 (2002) 『韓國福祉國家性格論争 I』人間과福祉。
- 金雲泰 (1992) 『美軍政의 韓國統治』博英社。
- 金有培 (2001) 『새로운 挑戰, 희망찬 未來 (生産的福祉)』에디터。
- 金潤煥 (1992) 『經濟政策論—轉換期韓國經濟政策의 論理』博英社。
- 金義燮 (2002) 『韓國의 財政支出膨脹』韓南大學校出版部。
- 金正濂 (1995) 『韓國經濟政策 30 年史』中央日報社。
- 김종일 (2001) 『福祉에서 勞動으로』일신사。
- 金鴻九 (2001) 『韓國産業革命始点의原因에關한實証分析』忠北大學校大學院經濟學科
博士學位論文。
- 羅東敏・咸祥文・金炫旭 (2002) 『出資金融機關의 民營化戰略』韓國開發研究院。
- 內務部・韓國地方行政研究院編 (1987) 『韓國地方行政史 上・下』韓國地方行政研究院。
- 大統領秘書室삶의質向上企画團編 (2000) 『새千年을 向한 生産的福祉의 길』퇴설당。
(田内基記 (2002) 『生産的福祉への道』毎日新聞社)
- 大韓民國政府 (2002) 『國民의 政府 5 年 國政資料集 (全 4 卷)』。
- 文亨杓・姜文秀編 (2002) 『2002 年度國家預算과 政策目標』韓國開發研究院。
- 文亨杓編 (2003) 『2003 年度國家預算과 政策目標』韓國開發研究院。
- 民主共和黨 (1976) 「民主共和報」。
- 朴純一 (1995) 『韓國의 貧困現實과 社會保障』일신사。
- 朴純一・洪碩杓・崔秉浩・安鍾範・玄鎮權・崔賢壽 (2002) 『社會安全網 制度의 財政
効率化를 爲한 制度改善研究』韓國保健社會研究院。
- 朴羽緒・李鍾秀・金泰鎮 (2000) 『政府改革의 課題와 戰略』集文堂。
- 朴鼎在 (1971) 『韓國經濟 100 年 (韓國經濟의 近代化過程)』韓國生産性本部。
- 法制處編 (1999) 『大韓民國法制五十年史 (上・下)』法制處。
- 裴永穆 (2002) 『韓國金融史 (1876~1959)』開新。
- 邊衡尹編 (1999) 『IMF 管理後 韓國의 經濟政策』새날。
- 司空珍・金龍夏 (2000) 『醫療保險과國民年金의 管理効率化를爲한 統合方案』集文堂。
- 成均館大學校社會科學研究所編 (1984) 『韓國公共政策論』大旺社。
- 申相俊 (1997) 『米軍政期의 南韓行政體制』韓國福祉行政研究所。
- 新民主黨 (1976) 「民主戰線」。
- 安霖 (1985) 『韓國經濟와 内外獨占資本』成均館大學校出版部。

- 안두순・Peter Mayer 編 (1999) 『社會的市場經濟』世界文化社。
- 安鍾範編 (2002) 「貧困과失業의原因과福祉政策의效果」 『勞動經濟論集』第 25 卷(1)
韓國勞動經濟學會。
- 吳然天 (1987) 『韓國地方財政論』博英社。
- 吳然天 (1993) 『韓國租稅論』博英社。
- 俞光浩外 3 人 (2003) 『韓國維新時代의經濟政策』韓國精神文化研究院。
- 俞焄 (2000) 『公企業論 (第 5 訂版)』法文社。
- 俞焄 (2000) 『地方財政論 (第 3 訂版)』法文社。
- 柳東吉 (1989) 『工業化戰略의 理論과 實際』產業研究院。
- 柳漢晟 (2002) 『韓國財政史 (現代韓國財政의 展開過程)』光教 TNS。
- 柳漢晟編 (2004) 『韓國財政의 特性과 課題』光教 TNS。
- 李啓植・黃晟鉉編 (1998) 『經濟危機克服을 위한 財政改革』韓國開發研究院。
- 李東瑗・趙成南 (1997) 『美軍政期의 社會移動』梨花女子大學校出版部。
- 李大根 (2002) 『解放後 1950 年代의經濟—工業化의史的背景研究』三星經濟研究所。
- 李炳天編 (2003) 『開發獨裁과 朴正熙時代』창비。
- 李柱善 (2001) 「金大中行政部 民營化政策」『規制研究』第 10 卷第 2 号韓國經濟研究院。
- 李昌世 (1965) 『韓國財政의 近代化過程』博英社。
- 李弼佑 (1996) 『開發獨裁과 財政幻想』서울大學校出版部。
- 李憲昶 (1999) 『韓國經濟通史』法文社。(須川英德・六反田豐監訳 (2004) 『韓國經濟通史』法政大學出版局)
- 林鍾哲・韓昇洙・李天杓編 (1986) 『財政과 國民經濟』博英社。
- 蔣炳九 (1993) 『地方行政財政論』螢雪出版社。
- 財務部 (1974) 『附加價值稅制度調查報告書』。
- 財務部 (1979) 『韓國稅制史 (上)・(下)』
- 財務部 (1990) 『韓國附加價值稅制史』。
- 財政經濟部・韓國開發研究院訳 (2000) 『OECD 韓國經濟報告書 2000』韓國開發研究院。
- 財政經濟部訳 (2003) 『OECD 韓國經濟報告書 2003』財政經濟部。
- 財政經濟部編 (1998) 『國民과 함께 내일을 연다』大韓民國政府。
- 財政經濟部『經濟白書』各年度。
- 財政經濟院預算室編 (1997) 『97 年韓國의 財政』每日經濟新聞社。

- 財政福祉室編（1994）『財政統計資料集』韓国開發研究院。
- 全國經濟人聯合會編（1976）『付加價值稅制의 導入方向에 關한 研究』。
- 全國經濟人聯合會編（1987）『韓國經濟開發概觀』。
- 全國經濟人聯合會編『韓國經濟年鑑』各年度。
- 鄭甲泳・林雄基・鄭求鉉・嚴久鎬（1996）『民營化와 企業構造』나남。
- 鄭敬培・崔日燮編（2003）『生産的福祉를 넘어서』나남。
- 政治經濟研究室編（1992）『韓國資本主義診斷』韓國精神文化研究院。
- 曹京準（1999）『增補版 韓國地方財政史論』裕豐出版社。
- 趙基安（2003）『美軍政期의 政治行政體制』아람。
- 趙璣濬（1991）『韓國資本主義發展史』大旺社。
- 조원희（1997）『韓國經濟의 危機와 改革課題』폴빛。
- 左承喜・李壽熙編（2000）『制度와 經濟發展』韓國經濟研究院。
- 左承喜編（2000）『새千年을 向한 韓國經濟의 發展戰略』韓國經濟研究院。
- 車東世・金光錫（1995）『韓國經濟半世紀 1』韓國開發研究院。
- 車東世・金光錫編（1995）『韓國經濟半世紀 2.政策資料集』韓國開發研究院。
- 車鉉權（1984）『韓國地方財政研究』서울大學校出版部。
- 崔斗烈（1998）『아시아外換危機의 發生過程과 原因』韓國經濟研究院。
- 崔壬煥・鄭載喆・李載殷（1999）『第3版 財政學』法文社。
- 崔章集（1996）『韓國民主主義의 條件과 展望』나남。（中村福治訳（1997）『現代韓國의 政治變動』木鐸社）
- 崔震培（1984）『韓國의 附加價值稅』三文。
- 크리스찬아카데미社會教育院編（1999）『韓國社會福祉政策의 實態』한울。
- 크리스찬아카데미社會教育院編（1999）『勞動政策과 社會保障制度』한울。
- 統計廳『韓國統計年鑑』各年度。
- 韓國經濟研究센터（1976）『內國稅制度의 改編—付加價值稅制度』大韓商工會議所。
- 韓國勞動理論政策研究所編（1999）『經濟危機・新自由主義 그리고 勞動運動』現場에서 未來를。
- 韓國勞動理論政策研究所編（1999）『經濟危機와 勞動運動』現場에서 未來를。
- 韓國保健社會研究院編（2001）『韓國의 保健福祉指標』韓國保健社會研究院。
- 韓國保健社會學會編（2000）『社會變化와 保健福祉』태일사。

韓国社会科学研究所編（2000）『韓国社会福祉의 現況과 争点』人間과福祉。

韓国産業銀行調査部編（1955）『韓国産業經濟 10 年史（1945～1955）』韓国産業銀行。

韓国財政 40 年史編纂委員會編（1991）『韓国財政 40 年史（全 7 卷）』韓国開發研究院。

韓国財政学会・韓国地方行政研究院編（1995）『韓国財政 50 年の回顧와 展望』光復
50 周年記念國際學術大會發表論文集。

韓国租税研究院編（1997）『韓国租税政策 50 年（全 6 卷）』韓国租税研究院。

韓国租税學會編（1991）『韓国租税研究第 6 卷』泰進出版社。

韓国地方行政研究院編（1999）『地方自治行政 50 年史』韓国地方行政研究院。

韓国精神文化研究院編（1998）『韓国現代史의再認識 第 1～6 卷』오름。

韓国精神文化研究院編（1999）『韓国現代史의再認識 第 7～14 卷』백산서당。

韓国精神文化研究院編（1999）『韓国現代史의再認識 第 18 卷』백산서당。

韓国精神文化研究院編（2001）『韓国現代史의再認識 第 20 卷』백산서당。

韓国精神文化研究院編（2002）『韓国現代史의再認識 第 23 卷』백산서당。

韓国精神文化研究院編（2004）『韓国現代史의再認識 第 25 卷』백산서당。

한달선編（1996）『翰林科学院叢書 36. 医療保險 管理運營體系와 保險財政』소화。

翰林大学校社会福祉研究所編（1996）『福祉国家危機와 社会政策의 展望』한울。

韓国新聞（1976.8.26）「韓国日報」「朝鮮日報」「中央日報」「每日經濟新聞」「東亜日報」。

韓国關係法令。

3. 英語文献

Alan A. Tait(1972), *Value added tax*, London : McGraw-Hill.

Alan A. Tait(1976), *A Report on the Proposed Korean Value—Added Tax , with Special
Reference to the Effects on the Retail Price Index and on Household
Expenditures*, June 21.

Alice Amsden (1989), *Asia's Next Giant*, Oxford University Press.

Anthony Downs (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New York:Harper & Row.

Anthony Giddens (1998), *The Third Way:The Renewal of Social Democracy*,
Cambridge : Polity Press. (佐和隆光訳（1999）『第三の道—効率と公
正の新たな同盟』日本經濟新聞社)

- Anthony Giddens (2000), *The Third Way and its Critics*, Cambridge : Polity Press. (今枝法之・干川剛史訳 (2003) 『第三の道とその批判』 晃洋書房)
- Amatrya Sen (1970), *Collective Choice and Social Welfare*, San Francisco:Holden-Day.
(志田基与師監訳 (2000) 『集合的選択と社会的厚生』 勁草書房)
- Amatrya Sen (1973), *On Economic Inequality*, Oxford University Press. (鈴木興太郎・須賀晃一訳 (2000) 『不平等の経済学』 東洋経済新報社)
- Carl.S Shoup(1969), *Public Finance*, Chicago:Aldine Publishing. (塩崎 潤 監訳 (1973) 『シャウプ財政学 (1)、(2)』 有斐閣)
- Carl S. Shoup(1968), 「Consumption Tax, and Wage Type and Consumption Type of Value-Added Tax」, *National Tax Journal*, Vol XXI.
- Carl S. Shoup, Malcolm Gillis, Gerardo P.Sicat(1990), *Value Added Taxation in Developing Countries*, The World Bank Washington,D.C.
- Chong-Kee Park (1975), *Social Security in Korea*, Seoul:Korea Development Institute.
- Christian Aspalter (2001), *Conservative Welfare State Systems in East Asia*, Westport : Praeger.
- Christian Aspalter (2002), *Discovering the Welfare State in East Asia*, Westport : Praeger.
- Christopher Pierson (1991), *Beyond the Welfare State?*, Oxford:Basil Blackwell. (田中 浩・神谷直樹訳 (1996) 『曲がり角にきた福祉国家』 未来社)
- Douglass C. North(1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press. (竹下公視訳 (1994) 『制度・制度変化・経済成果』 晃洋書房)
- Evelyne Huber and John D. Stephens (2001), *Development and Crisis of the Welfare State*, University of Chicago Press.
- Ezra F. Vogel (1991), *The Four Little Dragons*, Harvard University Press. (渡辺利夫訳 (1993) 『アジア四小龍』 中央公論社)
- Gøsta Esping-Andersen (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge : Polity Press. (岡沢憲芙・宮本太郎監訳 (2001) 『福祉資本主義の三つの世界』 ミネルヴァ書房)
- Gøsta Esping-Andersen (1996), *Welfare States in Transition*, London:SAGE.

- Gøsta Esping-Andersen (2002), *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press.
- Gunnar Myrdal (1960), *Beyond The Welfare State*, Yale University Press. (北川一雄監訳 (1970)『福祉国家を越えて』ダイヤモンド)
- Harold L. Wilensky (1975), *The Welfare State and Equality – Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press. (下平好博訳 (1984)『福祉国家と平等』木鐸社)
- Huck-ju Kwon (1999), *The Welfare State in Korea*, ST. Martin's Press.
- Ian Gough (1979), *The Political Economy of The Welfare State*, The Macmillan Press.
- James C. Duignan(1976), *Provisional Report on Proposed Scheme of VAT for the Republic of Korea*, Aug.12.
- James O'Connor (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York:ST.Martin's Press. (池上惇・横尾邦夫監訳 (1981)『現代国家の財政危機』御茶の水書房)
- Jamie Peck (2001), *Workfare States*, New York:Guilford Press.
- John Ravenhill (1995), *The Political Economy of East Asia : China, Korea and Taiwan*, volume 1, Edward Elgar.
- Joseph E. Stiglitz (1988), *Economics of the Public Sector*, 2th, Norton & Company.
- Kwong-leung Tang(2000), *Social Welfare Development in East Asia*, New York: Palgrave.
- Micael P. Todaro and Stephen C. Smith(2003), *Economic Development 8th*, Pearson Education.
- Neil Gilbert (1985), *Capitalism and The Welfare State*, Yale University Press. (関谷登監訳阿部重樹・阿部裕二共訳 (1995)『福祉国家の限界』中央法規出版)
- Neil Gilbert (2002), *Transformation of the Welfare State -The Silent Surrender of Public Responsibility*, Oxford University Press.
- Norman Johnson (1999), *Mixed Economies of Welfare*, Prentice Hall. (青木郁夫・山本隆監訳 (2002)『グローバリゼーションと福祉国家の変容』法律文化社)
- OECD (1992), *Regulatory Reform, Privatisation and Competition Policy*, (山本哲三・松尾勝訳 (1993)『規制緩和と民営化』東洋経済新報社)

- Peter Flora and Arnold Heidenheimer(1981), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Jersey: Transaction.
- Ramesh Mishra (1984), *The Welfare State in Crisis*, Wheatsheaf Books Ltd.
- Ramesh Mishra (1990), *The Welfare State in Capitalist Society*, Harvester Wheatsheaf.
(丸谷冷史・安藤康士・河内朗・小嶋智明・山本香訳 (1995)『福祉国家と資本主義』晃洋書房)
- Ramesh Mishra (1999), *Globalization and the Welfare State*, Edward Elgar Publishing.
- Ramesh Mishra, Stein Kuhnle, Neil Gilbert, and Kyungbae Chung editors (2004),
Modernizing the Korean Welfare State - Towards the Productive Welfare Model, Transaction Publishers.
- Richard M. Titmuss (1963), *Essays on the Welfare State*, London:George Allen and Unwin Ltd. (谷昌恒訳 (1967)『福祉国家の理論と現実』社会保障研究所)
- Roger Goodman, Gordon White and Huck-ju Kwon (1998), *The East Asian Welfare Model*, New York : Routledge.
- Roy Bahl and Chuk Kyo Kim and Chong Kee Park (1986), *Public Finances During the Korean Modernization Process*, Harvard University Press.
- Sven Steinmo (1993), *Taxation and Democracy*, Yale University Press. (塩崎潤・塩崎熙恭久訳 (1996)『税制と民主主義』今日社)
- W.H.Oakland(1967), Theory of the Value-Added Tax:I(A Comparison of Tax Bases),
National Tax Journal, Vol XX, No.2, June.
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press. (白鳥正喜監訳 (1994)『東アジアの奇跡』東洋経済新報社)