

CLAIR REPORT

韓国¹の地方予算制度について

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 168 (JULY 10, 1998)

Council of Local Authorities
for International Relations



財団法人 自治体国際化協会

目 次

はじめに	1
第1章 地方自治団体の区分と地方財政の構成	2
第1節 地方自治団体の区分	2
1 地方自治団体の種類	2
2 地方教育自治	2
第2節 地方自治団体の会計	3
第3節 会計年度と予算の区分	4
1 本予算	4
2 修正予算	4
3 追加更正予算（補正予算）	4
4 準予算（予算不成立時の予算執行）	5
第4節 地方財政の規模と財源移転	5
1 地方財政の規模	5
2 中央政府から地方自治団体への財源移転	7
3 広域自治団体から基礎自治団体への財源移転	9
第2章 韓国における地方自治と地方予算制度	11
第1節 地方予算制度の特色	11
1 科目構造の変化	12
2 地方自治団体予算編成基本指針の変遷	13
3 1998年地方自治団体予算編成基本指針の概要	15
第2節 予算編成と財政管理制度の連携	18
1 連携の体系	18
2 中期財政計画	19
3 財政投融资審査	21
4 予算編成基本指針	22
5 予算科目区分と設定	24
6 地方交付税制度	24
7 地方譲与金制度	25
8 国庫補助金制度	26
9 地方債発行制度（起債承認制度）	28
10 予算編成及び結果報告	28
11 その他	29
第3章 予算科目区分の設定	30
第1節 歳入予算の構成	30

1	地方税	32
2	税外収入	33
3	地方交付税	37
4	地方譲与金	37
5	調整交付金	37
6	補助金	38
7	地方債	38
第2節	歳出予算の構造	39
1	章・款・項構造	41
2	細項構造	42
3	細細項構造	42
4	目構造	44
第4章	予算過程	51
第1節	予算の編成	51
1	財政管理制度の履行	52
2	予算編成	53
第2節	予算の審議	54
1	予算案の提出	55
2	本会議での提案説明	55
3	行政事務監査	55
4	常任委員会の審査及び報告	55
5	予算決算特別委員会の審査	56
6	本会議上程	56
7	報告・公示	56
8	再議要求	56
9	再議要求の本会議処理	57
第3節	決算	57
1	決算書の作成	58
2	決算検査	58
3	決算書の議会提出	59
4	決算審査・承認	59
5	決算の報告及び公示	59
6	決算上の剰余金処理	59
7	行政事務監査	60
	参考文献	61

はじめに

韓国においては、1991年の地方議会構成により地方自治の幕が開き、1995年に地方自治団体長が選出されたことで本格的な地方自治時代を迎えたといわれる。そして、1990年以前の30年間は国家による中央集権的地方運営の期間、1991年から1994年までが地方自治の基盤を整えていった期間とされ、1995年以降民選自治団体長のもとで本格的に地方自治を推進しているところである。

地方予算制度は、この脈絡の中で発展してきたといわれ、1990年以前においては、市道については内務部長官が、市郡区については市道知事が、地方議会の権限を代行していたため、国の輸出志向的成長戦略が効率的に機能するよう資源を利用・配分してきた。そして、1991年から1994年までは、地方議会を構成することで予算の審議、議決、承認を地方議会の権限事項とする一方、地方予算制度においては従前の制度を適用しつつ、各種の財政管理制度を整備していった。さらに、地方自治団体長選挙を前にした1994年には、財政の健全性を確保するための財政管理制度が大幅に強化され、1995年以降は、民選自治団体長のもとで地方自治に適合するべく、自立性の拡大と同時に財政管理制度の補完を進めているところである。

韓国の地方財政法等で運営されている財政管理制度としては、国家と地方、計画と財政を連携させ、合理的財源調達・配分計画を樹立することで財政運営に計画性を付与しようとする「中期地方財政計画」、地域特性と平衡性、民主制、効率性等を考慮して投資の優先順位を設定する「投融資審査制度」、地方への負担転嫁を避けるとともに国策事業への地方費優先投資を義務化する「地方費負担に伴う協議・通報（国庫補助金及び地方費負担計画）」、当該年度の予算を編成する基本枠となる「地方自治団体予算編成基本方針」、地方予算の科目区分を設定する「地方自治団体予算科目区分と設定」、地方財政の健全性と安定性を測定するための「地方財政診断制度」等がある。

そして、科目構造は予算制度の根幹となって地方財政の制度と特定の内容までも規定するものであり、地方自治団体予算編成指針は各制度が連結するための枠組みとなり地方財政運用の指針書となるものであるとされ、この2つが韓国の地方予算において最も重要な制度であるといわれる。

このレポートでは、まず第1章で韓国の地方財政の概要を、次いで第2章及び第3章で韓国予算制度において、最も重要な基礎となっている地方自治団体予算編成基本指針を始めとする各種財政管理制度と科目構造を、最後に第4章で予算編成から決算に至る一連の予算過程を概観している。

第1章 地方自治団体の区分と地方財政の構成

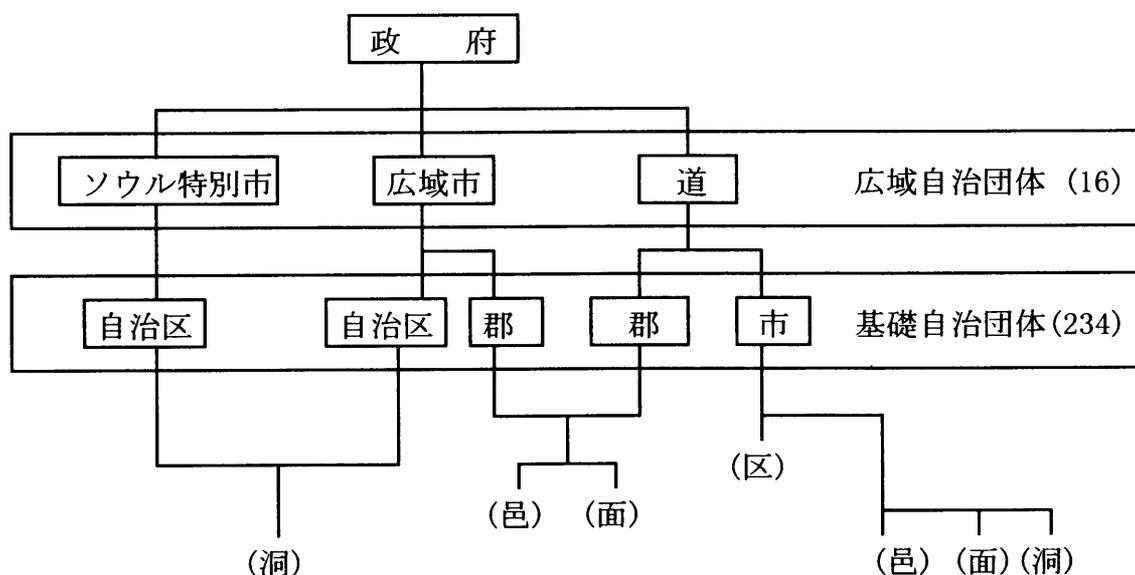
第1節 地方自治団体の区分

韓国の地方自治団体は、広域自治団体と基礎自治団体に二分される。広域自治団体にあつては市長・道知事を、基礎自治団体にあつては市長・郡守・自治区長を団体長としている。また、広域自治団体ごとに、教育監を執行機関とする教育自治団体が存在する。

1 地方自治団体の種類

広域自治団体は、1 特別市(ソウル)、6 広域市(釜山、大邱、仁川、光州、大田、蔚山)及び9 道(京畿、江原、忠北、忠南、全北、全南、慶北、慶南、済州)を指し、基礎自治団体は9 道内の市・郡並びに1 特別市及び6 広域市内の自治区・郡である71 市、89 郡、74 区・郡(特別市及び広域市内の自治区69 と郡5)を指す(以下、「市郡区」という。)。この他に、自治区ではない区・邑・面・洞が、下部行政単位として存在する。

韓国の地方行政体系



2 地方教育自治

地方自治団体の教育学芸に関する事務については、広域自治団体である特別市、広域市及び道の事務としつつも、執行機関として教育監を分離・設置していることにより、各広域自治団体ごとに教育監を執行機関とする教育自治団体

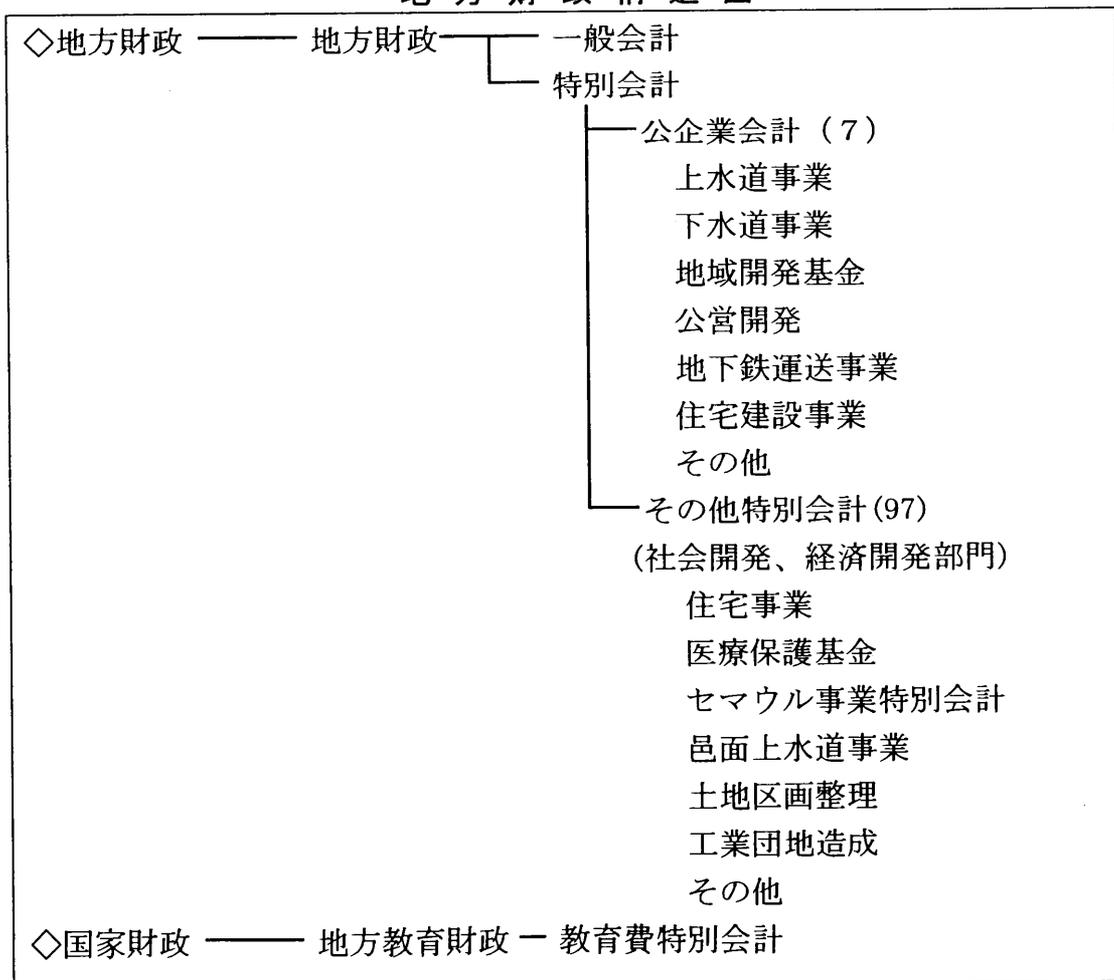
が存在する(地方教育自治に関する法律第2条、地方自治法第112条、地方教育自治に関する法律第25条)。

また、基礎自治団体である市郡区にあつては、単独又は複数の市郡区を管轄区域とする教育庁が、教育監の下級行政機関として置かれている。地方教育財政については、国庫で賄われる地方教育財政交付金と地方教育財政譲与金を主たる財源とする教育費特別会計が、地方財政と切り離して運営されており、地方財政としてではなく国家財政として整理されている(地方教育自治に関する法律第47条)。

第2節 地方自治団体の会計

地方自治団体の会計は、16の広域自治団体と234の基礎自治団体が各々個別に設置する一般会計、7つに分類された公企業会計、社会開発、経済開発部門で設置され、7つに分類されている97のその他特別会計で構成されている。

地方財政構造図



第3節 会計年度と予算の区分

地方自治団体の会計年度は、「1月1日から12月31日」までとされている。また、地方自治団体の予算は、成立時期によって本予算、修正予算、追加更正予算(補正予算)に区分される。

1 本予算

地方自治団体の長は、会計年度ごとに予算案を編成して、市道の場合は会計年度開始50日前までに、市郡区の場合は40日前までに地方議会に提出し、市道議会においては予算案を会計年度開始15日前までに、市郡区議会においては会計年度開始10日前までに議決しなければならない(地方自治法第118条)とされている。このようにして成立した予算を、本予算と呼んでいる。

2 修正予算

ほとんどの地方自治団体において、地方交付税、地方譲与金、国庫補助金等の国家への依存財源が多いこと、また1年前から編成作業が始まることから、予算案を作成する時点と議会へ提出する時点との社会的・経済的環境が大きく異なってしまう場合がある。

このように、予算案が議会に提出された後に社会的・経済的環境が変化した場合、既に議会に提出した予算案に対する修正予算案を作成して地方議会に再度提出できるとされている。

この本来の予算の範囲内で一部が修正された予算を、修正予算と呼んでいる。

3 追加更正予算(補正予算)

地方自治団体の予算が成立し、会計年度が開始された後に発生した事由により、既に成立した予算に変更を加える必要が生じた場合に編成されるのが追加更正予算である。地方自治団体の長は、既に成立した予算に変更を加える必要があるときには、追加更正予算を編成し、地方議会の議決を得なければならないと規定されている(地方自治法第121条、地方財政法第36条)。

本予算と追加更正予算は各々別個に成立し、追加更正予算は、本予算の内容について追加あるいは一部変更を行うことで、一旦成立した本予算と統合して執行される。

なお、次ページの表に見られるとおり、追加更正予算によって増額される予算は、全地方自治団体で平均15.8%にもなる。これを団体の種類別に見ると、郡が20.3%と最も大きく、次いで市の18.7%、自治区の18.4%が続き、市道が

最も少ない12.6%となっている。

追加更正予算が編成される理由としては、まず、經常経費予算については前年度当初予算を基準に要求するにもかかわらず、地方自治団体の当初予算が、団体によっては最終予算の70%水準にすぎない、ということが挙げられている。また、中央政府が、本予算が確定する以前に一旦依存財源を仮内示し、その後予算が確定してから本内示をするようになっていたため、内示額の変更が生じることで必然的に追加更正の必要が生じるということが挙げられている。

一般・特別会計総計基準

(1996年、単位：百万円)

区分	計	市道本庁	市	郡	自治区
当初予算	584,031	291,966	157,481	82,522	52,062
最終予算	676,752	328,810	186,993	99,284	61,665
最終/当初(%)	115.9%	112.6%	118.7%	120.3%	118.4%

4 準予算(予算不成立時の予算執行)

地方予算の編成は、地方自治法第118条に定める一定の時期と順序によって編成されなければならないが、地方議会において新しい会計年度が開始されるときまでに予算案を議決できない場合、地方自治団体の長は、予算案が議決されるまでの間は、①法令や条例の定めるところに従って設置された機関あるいは施設の維持・運営費、②法令又は条例上の支出義務の履行、③既に予算として承認された事業の継続推進のための経費に限って、前年度予算に準じて支出することができる(地方自治法第122条)。

これは、地方自治団体の予算に、中央政府予算と同じ準予算制度を導入しているものであり、準予算として執行された予算については、議会の議決を得る必要はなく、本予算が成立すれば成立した本予算によって執行されたものとみなされる(地方財政法第37条第2項)。

第4節 地方財政の規模と財源移転

1 地方財政の規模

全地方自治団体の予算規模は、会計間、団体間の転出入があるため、16の広域自治団体と234の基礎自治団体が各々個別に設置している一般会計、公企業特別会計、その他特別会計の総予算規模から、団体間、会計間での転出入により重複計上されている部分を控除した、純計予算規模で把握される。

また、1997年(当初予算)における国家財政に対する地方財政の規模は、一般会計規模で対国家財政比56.6%、租税収入で対国家財政比27.7%となっている。

1997年度自治団体別財政規模

(当初予算総予算規模、単位：億円)

区 分	計		一般会計		特別会計	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合
全 国 計	674,193	100%	478,829	100%	195,364	100%
○ソウル特別市計	123,567	18	86,294	18	37,273	19
・特別市	93,047	14	58,900	12	34,147	17
・自治区計	30,520	4	27,394	6	3,126	2
地 方 計	550,626	82	392,535	82	158,091	81
○広域市・道計	248,420	37	165,684	35	82,736	42
・5広域市計	107,402	16	57,821	12	49,581	25
・9道計	141,018	21	107,863	23	33,155	17
○市郡区計	302,206	45	226,851	47	75,355	39
・市	179,568	27	120,376	25	59,192	30
・郡	92,827	14	80,105	16	12,722	7
・自治区	29,811	4	26,370	6	3,441	2

地方自治団体予算純計規模

(単位：億円)

区 分	1997年度 当 初	1996年度		増 減				
		当 初	最 終	当初対比	%	最終対比	%	
純計規模	532,424	472,498	532,062	59,926	12.7	362	0.1	
(一般会計)	382,495	317,986	378,769	64,509	20.3	3,726	1.0	
(特別会計)	149,929	154,512	153,293	△4,583	△3.0	△3,364	△2.2	
ソウル特別市本庁	84,730	70,130	77,360	14,600	20.8	7,370	9.5	
市・道本庁 (ソウル除く)	総計	225,466	202,571	221,511	22,895	11.3	3,955	1.8
	平均	45,093	40,514	44,302	4,579	11.3	791	1.8
市	総計	132,845	114,759	138,851	18,086	15.8	△6,006	△4.3
	平均	1,845	1,594	1,928	251	15.7	△83	△4.3
郡	総計	60,028	58,249	63,256	1,779	3.1	△3,228	△5.1
	平均	645	626	680	19	3.0	△35	△5.1
自治区	総計	29,355	26,789	31,084	2,566	9.6	△1,729	△5.6
	平均	452	412	478	40	9.7	△26	△5.4

国家財政対地方財政

(1997年当初予算、単位：億円)

一般会計財政規模			租税収入規模		
中央政府	地方自治団体	計	国 税	地方税	計
675,786 (63.9%)	382,495 (36.1%)	1,058,281 (100.0%)	640,335 (78.3%)	177,218 (21.7%)	817,553 (100.0%)

2 中央政府から地方自治団体への財源移転

(1) 地方自治団体及び教育自治団体への財源移転

国家から地方自治団体へ移転される財源は、地方交付税、地方譲与金、国庫補助金であり、教育自治団体へは地方教育財政交付金、地方教育譲与金、教育環境改善特別会計、国庫補助金が移転される。移転される財源は、1996年にお

いて最終的に総額で約 26 兆 8,000 億円となっており、これは国家財政の約 25% に相当する。このうち地方自治団体への移転が約 13 兆 7,000 億円で 51% を占め、残り 49% の約 13 兆 1,000 億円が教育自治団体に移転されている。

1996 年度財源移転状況

(最終、単位：億円)

区 分		備 考	
地方自治団体 に対する支援 136,879	地方交付税 65,369	法定交付分 62,792	一般会計内国税の 13.266%
		増額交付分 2,577	一般会計
	地方譲与金 25,510		電話税全額、酒税 80%、土地超過 利得税 50%、農漁村特別税 19/150
	国庫補助金 46,000		
教育自治団体 に対する支援 131,247	地方教育財政 交付金 84,801	法定交付金 55,836	一般会計内国税の 11.8%
		俸給交付金 26,743	一般会計
		増額交付金 2,222	一般会計
	地方教育譲与金 41,136		教育税(教育環境特会転入分除 外)
	教育環境改善特別会計 4,000		教育税：3000、一般会計：1000
	国庫補助金 1,310		一般会計及び特別会計

(2) 中央政府から地方自治団体への財源移転

1996 年度 15 広域自治団体と 230 基礎自治団体の地方財政の総規模(当初)は、総額 58 兆 4,031 億円であり、このうち一般会計と特別会計間の転出入として計算される 1 兆 6,716 億円と広域自治団体が基礎自治団体に交付する調整交付金、補助金等により二重計上された 9 兆 4,817 億円を控除した純計規模は、47 兆 2,498 億円である。このうち一般会計が 67% に該当する 31 兆 7,886 億円、特別会計が 33% にあたる 15 兆 4,512 億円となっている。

純計 47 兆 2,498 億円の 27% にあたる 12 兆 5,856 億円は、日本と同様に中央政府からの地方交付税、地方譲与金、国庫補助金に依存している。

広域自治団体と基礎自治団体に区分して見ると、まず、特別市・広域市・道

が中央政府に依存する収入は純計予算の約15%にあたる3兆9,596億円となっている。一方、基礎自治団体である市郡区は、中央政府へ依存する収入が8兆6,260億円、広域自治団体に依存する収入が5兆6,279億円となっており、依存収入が14兆2,539億円と、純計予算の約71%を占めている。

中央政府から地方自治団体への財源移転状況

(1996年当初、単位：百万円)

区 分	計	構成比	地方交付税	地方譲与金	国庫補助金
広域自治団体	39,596	31%	15,383	9,997	14,216
特別市	3,711		-	-	3,711
広域市	8,055		1,103	2,203	4,749
道	27,830		14,280	7,794	5,756
基礎自治団体	86,260	69%	45,496	12,155	28,609
市	35,952		19,923	5,535	10,494
郡	46,918		25,573	6,620	14,725
自治区	3,390		-	-	3,390
計	125,856	100%	60,879	22,152	42,825

3 広域自治団体から基礎自治団体への財源移転

広域自治団体から基礎自治団体への財源移転は、市道からの補助金の他、市道税等の徴収に際して、市道から処理費として市郡区へ交付される徴収交付金、特別市・広域市が、その賦課する取得税等の一定割合を自治区に配分する調整交付金によって行われ、基礎自治団体純計予算の約28%にあたる5兆6,279億円を占めている。

1996 年度財源移転状況

(最終、単位：億円)

区分	計	構成比	市道費補助金	調整交付金	徴収交付金
特別市自治区	10,405	18.5%	1,108	8,085	1,212
広域市小計	13,093	23.3%	3,368	8,643	1,082
自治区	12,174		2,649	8,643	882
郡	919		719		200
道小計	32,781	58.2%	21,097		11,684
市	19,062		9,444		9,618
郡	13,719		11,653		2,066
計	56,279	100.0%	25,573	16,728	13,978

財政管理制度の運営に際して最も重要な基礎となるものが、科目構造体系と地方自治団体予算編成基本指針であるといわれている。その理由としては、科目構造は、予算制度の根幹となって地方財政の制度と特定の内容までも規定するものであり、地方自治団体予算編成指針は、各制度が連結するための枠組みであるとともに、地方財政運用における指針書となるものであることが挙げられている。したがって、科目構造の変化と予算編成指針の変遷により、地方予算制度の発展の過程を辿ることができる。

1 科目構造の変化

1995年以前には、地方自治団体の予算制度は、1920年代に紹介された品目別予算と漸増主義を基礎とする予算制度を骨格としていた。

この漸増主義と品目別予算制度の弱点を補完するものとして、1950年代には、予算執行の成果に対する測定と分析に焦点を置いた成果主義予算制度が紹介され、1960年代には、投資事業に対する機能的分類及び多年度計画によって投資事業に対する計量的評価と費用・便益分析を通じて投融資事業の優先順位を決定するプログラム予算が紹介された。さらに、1970年代には、全ての既存及び新規投資事業に対する必要性と費用を再評価・分析して、投資事業の選定の可否を決定するゼロベース予算（ZBB）が紹介された。

こうした流れの中で、地方自治団体の予算制度は、品目別予算と漸増主義を基調とした、伝統的な統制中心の予算制度を根幹としつつ、その間に紹介された成果主義予算制度、プログラム予算制度、ゼロベース予算制度などを少しずつ加味して運営されてきた。

また、予算制度が統制中心に設定されていることから、予算制度と相互不可分の関係にある科目構造についても、機能別よりむしろ組織別に編成され、予算執行の責任を厳格に規定するものとなり、1995年以前の科目構造においては、係単位の組織まで規定するものとなっていた。

1995年以前の組織別分類体系で構成されていた地方自治団体の歳出予算科目構造は、1996年以降、經常予算、事業予算、債務償還、予備費等の4分類による経費の性質別分析体系が補完され、国家の体系に合わせた機能別・性質別分類体系が補完された。

また、品目別分類を細分化するとともに性質別分類の客観的基準を提示し、放漫に使用される危険がある経費に対しては、地方自治団体予算編成基本指針で単価単位等の編成基準を定める基準経費とすることで、予算の浪費を事前に防止すべく財政管理を強化した。

さらに、1997年、1998年と、組織単位の科目については地方自治団体が自律

的に決定できるようにすることで、総定員の範囲内での人員配置や組織改編などの組織運営を自律的に行えるように変更された。

地方自治団体の支出科目分類体系

科目	章	款	項	細項	細細項	目
1995年以前	機能別	局室単位	課単位	課又は係 単位	係単位	性質別
1998年現行	機能別	機能別	局室単位	課単位	性質別	性質別

◎1998年の歳出科目構造

章・款：機能別分類（5章16款）

項：行政機関別分類(局・室単位)1998年予算より自律的に決定
(1997年：39項)

細項：自治団体別行政組織別(課単位)1997年予算より自律的に決定
(1996年：132細項)

細細項：性質別分類(資本予算制度的分類)：11細細項(4大分類)

目：性質別分類(品目別予算制度的分類)：40目(8大分類)

2 地方自治団体予算編成基本指針の変遷

予算編成基本指針は、地方自治団体の予算編成に際し、国家の財政運用及び重要施策の方向に対する情報を提供し、公務員関連経費、機関運営費等の經常経費については、適正所要額を提示するとともにその編成基準や執行方法までも提示することで、地方自治団体間の均衡を維持し、その財政の健全な運用を図っていくことを基本的な目的としている。

予算編成基本指針は、予算編成に必要な科目構造、編成方法等の統一的運営を図ることにより、地方自治団体間の財政運営比較分析や全国的統計管理、国家の財政政策の樹立などに活用され、また、予算の編成、執行等の地方財政の運用全般に際しての指針書として位置づけられている。

(1) 1995年以前

地方議会が構成される1990年以前の地方自治団体予算編成基本指針では、広域自治団体である市道については内務部長官が、基礎自治団体である市郡区については広域自治団体長が、議会の権限を代行して予算の審議と承認を行っていた。また、中央政府と同じ予算編成基準の形式によって、単位単価等の予算編成全費目に対する経費別予算編成要領及び執行指針が示達され、これに基づ

く予算編成が行われていた。この予算編成全費目に対する予算編成基本指針による予算の編成は、地方議会構成以降も、1995年まで続けられた。

(2) 1996年の制度改善

民選自治団体長が初めて行った1996年予算編成においては、従前には単位単価等までも予算編成指針で示達することにより、事業予算の編成までも画一的に制約してしまっていた点を考慮して、単位単価等については参考資料として提供することとし、地方自治団体が自律性をもって事業予算を編成できるようにした。

(3) 1997年の制度改善

民選自治団体長2年目にあたる1997年の予算編成においては、民選自治の経験の結果、住民の開発・サービス受益への期待と地方自治団体の予算の自主編成・管理への欲求が増大する中、組織単位の科目設定の自律化を図るとともに、経常経費においても、予算編成基本指針で編成方法及び基準を定める基準経費の費目数の縮小を図ることにより、予算編成の自律性が高められた。一方、過大な開発意欲や善心的公約(住民の歓心を買う公約)等を防止するための措置もとられ、健全財政運用団体に対するインセンティブ制度が導入された。

ア 予算編成における地方自治団体の自律性拡大

地方自治団体の予算編成における自律性を拡大するため、1996年に、事業予算については地方自治団体が自律的に編成するよう変更されたが、経常経費についても、1996年には旅費、需用費等の40費目別に予算編成の基準又は方法を提示していたものを、1997年には国家と地方自治団体間、地方自治団体相互間の均衡を維持しなければならない必要がある7の経費に限定し、これ以外の経費については地方自治団体が自律的に編成できるようにして、経常経費部分での予算編成の自律性を大幅拡大した。

イ 健全財政運用原則の提示

放漫な財政運用を防止するため、公務員に対して支給される「各種報酬」、「手当」、「福利厚生的経費」等を、法令及び地方自治団体予算編成基本指針の基準どおりに編成する経費とした。また、特定団体等への善心的経費支出の禁止(「寄付」あるいは「その他公金」の「個人」あるいは「公共機関でない団体」に対する支出の制限)、地方自治団体予算を海外贈与あるいは投資する際の中央投融資審査義務等の健全財政運用原則とその根拠を明示した。

ウ 財政運用優秀団体に対するインセンティブ制の運用

財政運用を生産的かつ効率的に運営した団体に対して、地方交付税算定時の「インセンティブ付与」を行うこととした。経常経費の節減と地方自治団体の自助努力を誘導することを目的として、①「公務員定員削減等の節減運用団体」、②「地方予算節減運用団体」、③「地方税徴収努力団体」、④「自主財源確保努力及び施策推進管理優秀団体」を適用の対象とした。

エ 予算編成と財政管理制度の連携運営の体系化

地方財政法に規定する財政管理制度と予算編成の連携について、その体系を明示した。

3 1998年地方自治団体予算編成基本指針の概要

まず、「国際収支改善と物価安定の最優先、政府が緊縮を率先垂範する」という「国家の財政運用方向」を示した上で、「地方財政運用方向」として「生産性の向上」を挙げている。

この運用方向に従った財政運営のための指針として、(1)「基準経費の前年度水準凍結による予算の節減運用」、(2)「地方財政管理制度の積極的履行による投資事業の効率性向上」、(3)「基準経費の設定による地方予算健全運営原則の提示」を掲げた上で、(4)「予算編成の自律性の拡大」を図るとしている。

(1) 予算編成指針に基準を定める「基準経費の前年度水準凍結」

予算編成指針として基準を提示する経費は、前年度水準に凍結し、経常経費の増加を抑制する。

○基準経費

- ・ 機関運営、施策業務推進、職責給等の各種業務推進費
- ・ 議政運営共通経費、議政団活動費等の地方議会活動経費
- ・ 統・里・班長(郡の邑・面を細分した行政区画として「里・洞」、市の洞を細分した行政区画として「統」があり、さらにこれらを細分した最下級の行政区画単位が「班」である。長は、住民の中から選ばれる者であり、行政機関ではない。)の業務遂行にかかる実費支援のための活動補償金

(2) 地方財政管理制度の積極履行による投資事業の効率性向上

- ・ 財政管理システムの相互連携強化
「中期財政計画→投融资審査→予算編成基本指針→財政診断」
- ・ 基本指針不遵守団体に対する財政的措置を検討(地方交付税法第 11 条)
- ・ 財政管理制度履行の有無による地方債承認制度運用
- ・ 財政診断結果に従ってインセンティブを付与
- ・ 中央と地方の財政連携(国家施策への地方費優先支出)で国家次元の経済発展を企図

(3) 地方予算健全運用原則の提示

1998 年第 2 回同時地方選挙実施と関連し、法令の規定による財政管理制度の履行と公務員関連経費の執行による善心的(住民の歓心を買う)予算執行等の防止を図るため、「補償金」、「業務推進費」等の費目の予算編成方法と執行基準を厳格にし、浪費的・善心的・行事的経費を編成・執行できないようにした。

ア 補償金

- 従来の「補償金」目を「一般補償金」と「移住補償金」目に二分
- 「一般補償金」目を 12 細目に区分し、予算編成及び執行の基準を明確にすることで善心的・行事的・浪費的経費の執行を事前防止

補償金細目新設内容

① 社会保障的受惠金	⑦ 奨学金及び学資金
② 義勇消防隊支援経費	⑧ 自律防犯隊員運営費
③ 統・里・班長手当及び活動費	⑨ 入営荘丁支援費
④ 退職転換金及び負傷治療費	⑩ 民間人海外旅費
⑤ 公益勤務要員補償金	⑪ 民間実費補償金
⑥ 災害対策補償金	⑫ その他補償金

補償金は、合理的基準(算出基準)により編成しなければならず、包括的に編成することはできないとされた。また、激励・慰問等の業務推進費、議政運営経費、社会団体補償金、記念品購入費等は補償金費目に計上できない。ただし、国庫補助金である場合や、社会福祉施設慰問の場合は除外される。

イ 業務推進費

- 機関運営・定員加算・施策推進等の一般業務推進費の予算編成及び執行方法の設定

- ・経費節減と透明性の確保のために年間執行計画を樹立し、計画に沿って月別に均衡のとれるよう執行する(上半期支出=総基準額の 1/2 以下)。
- ・執行の適正確保のため、使用目的・用途を具体的に明示することとし、やむを得ない場合には執行内訳を事後整理する(用途明確化)。
- ・接待的経費支出時は、クレジットカード(クレジットカード)を使用、経費の性質上領収証を要するものは領収証を添付する。

○特殊活動費の予算編成及び執行方法の設定

- ・激励・慰問等用途によって現金支出が可能、用途が指定された場合には、クレジットカードやそれに替わる適当な領収証を添付する。
- ・領収証添付が難しいという理由で公務員に対して包括的に支給する場合には、支出内訳を整理保管する。

○定員加算一般業務推進費の予算編成及び執行方法の設定

- ・指針による定員に従って編成される加算金の基準額は、一般業務推進費において別途勘定する(特殊活動員での定員加算の勘定は不可)。
- ・定員加算一般業務推進費は、同好趣味グループ及び不遇公務員支援等の職員士気昂揚のための経費が、福利厚生費で勘定できなくなったことに伴い、その経費を定員加算金において措置するようにした。

ウ 議政運用共通経費

- 議員個人名義の議会活動広報物制作費は支給できない。
- 議員個人別に月間あるいは年間執行上限額を定め、月額で支給することはできない。
- 予算編成基本指針を逸脱した議員研究活動費等の別途編成・執行はできない。ただし、議政運営共同経費の範囲内で議長が認定した場合には執行できる。

エ 一般需用費

- 報道謝礼金としては支給できない。

(4) 自律性の拡大

ア 予算科目運営の自律性の拡大

組織単位中心の科目体系について、1997年に課単位に相当する「細項」を自律運営としたところであるが、1998年においても、室局単位に相当する「項」を地方自治団体が自律的に設定できることとし、予算編成の自主性を高めた。

イ 地方自治団体の要望等の内容を反映

- 部署運營業務推進費の定員数への連動化
- 定員加算金基準に国家と統一した基準を適用
- 市道ソウル事務所職員に対する職給補助費の支給
- 一般会計予備費編成基準率の下方調整(1.3→1.0%)

第2節 予算編成と財政管理制度の連携

地方財政法等において定められた財政管理制度は、予算編成過程に組み込まれ、予算編成と連携運用されるよう制度化され、地方自治団体予算編成基本指針に体系的に示されている。

1 連携の体系

地方自治団体予算編成基本指針は、地方自治団体の予算編成に先立って毎年示達され、国家の財政運営及び主要施策と地方財政運用の方向、健全財政運用原則、予算科目構造、編成方法を提示するものである。

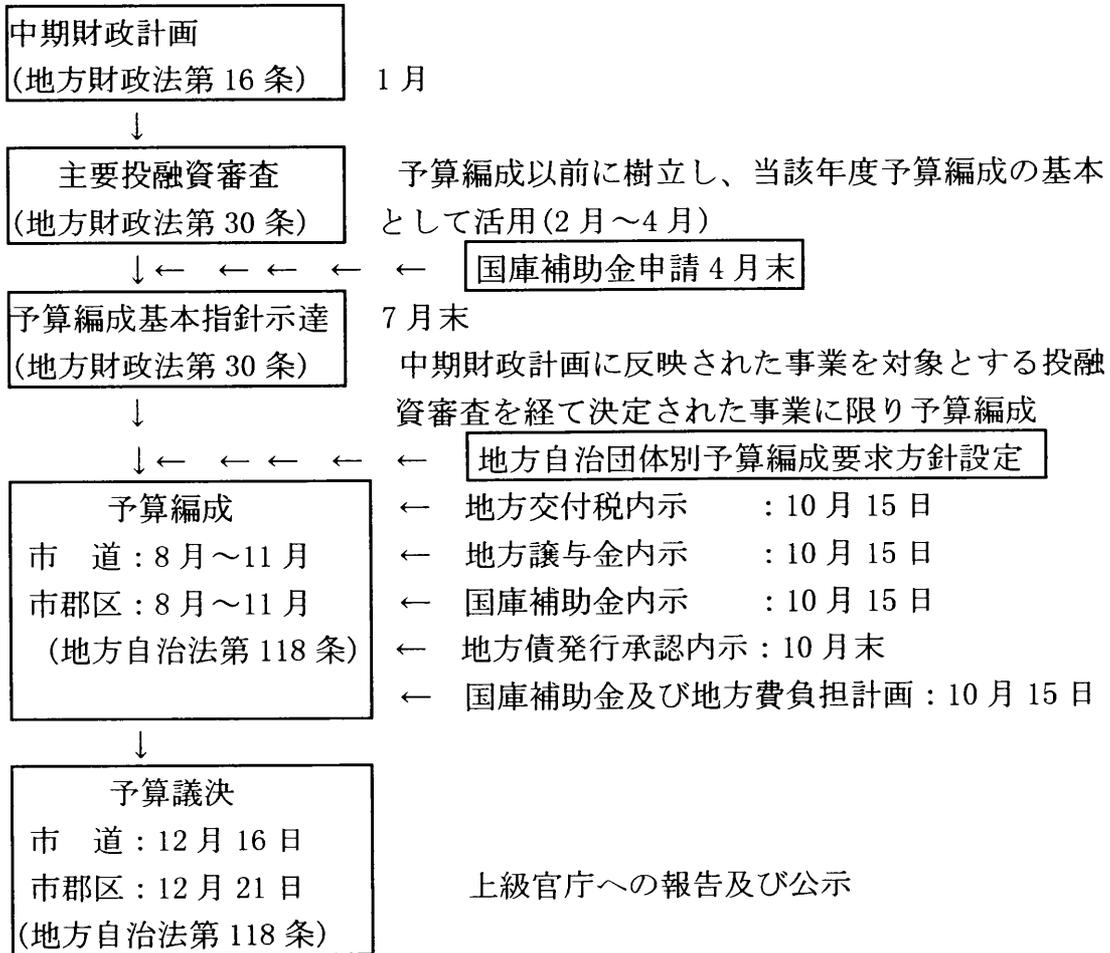
予算編成基本指針には、地方自治団体の予算編成において関係法令に基づき基本的に遵守しなければならない事項と、地方財政が進むべき方向が提示してある。また、中期地方財政計画、投融资審査、国庫補助金、地方債、債務負担行為等の制度の運用要領、そして、国庫補助金、地方交付税、地方譲与金等の依存財源の予算編成方法を定めている。

さらに、公務員関連経費、機関運営費等の一部の経常経費は、費目別に適正所要額を提示し、国家基準又は予算編成基本指針で定められたとおりに編成しなければならない基準経費としている。

したがって、地方自治団体は、予算が編成される前に中期財政計画を樹立しなければならない。中期財政計画の中に含まれている投資事業に対しては、投融资審査を行わなければならない。

そして、地方自治団体の予算は、中期財政計画に反映された事業を対象とする投融资審査を経た事業に限って編成することができ、中期財政計画に反映されていなかったり、投融资審査を経ていない事業の予算編成は、法令違反とされる。

予算編成と財政管理制度の連携



また、予算は、議会が議決した通りに執行しなければならないのが原則である。予算成立後に生じた事由により、既に確定した予算に変更を加える必要があるときには、追加更正予算(「補正予算」)を編成することになる。

2 中期財政計画

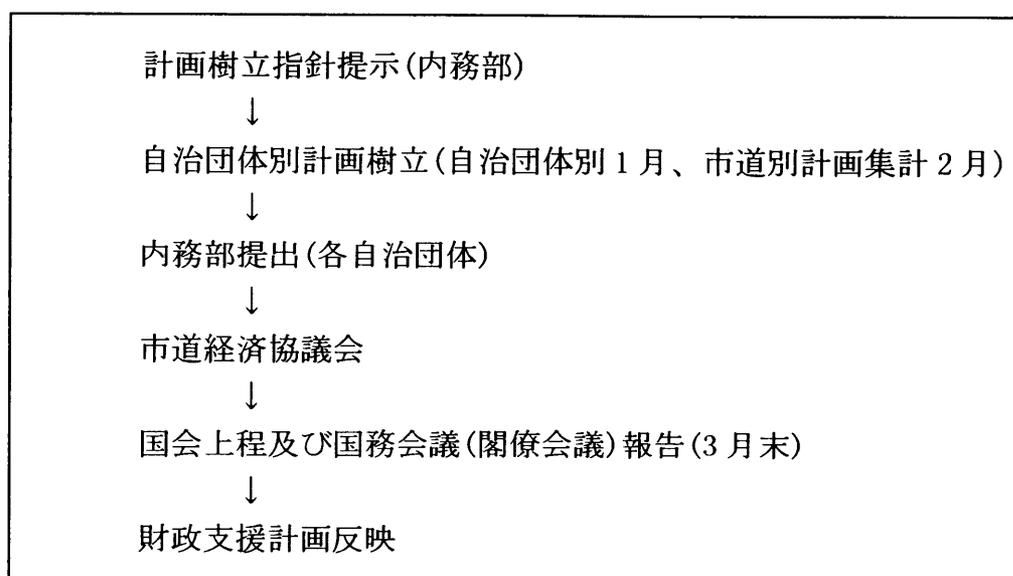
中期財政計画は、広域及び基礎自治団体が樹立する。その対象事業は、地方自治団体の自体事業(「単独事業」)、国庫補助事業、全額国庫投資事業、民資誘致事業等である。対象期間は5か年であり、初年度が当該年度の予算、2年度目には予算編成基準を提示して、3年度目以降には発展計画の性格を含んでいる。

(1) 計画の位置づけ

計画樹立に際しては、まず中央関係部署の協議を経て、財政経済院・内務部

が中期財政計画樹立指針を作成・示達し、各地方自治団体はこれを根拠として、市道の中期財政計画を樹立する。樹立された中期財政計画は、地方議会に報告され、内務部長官に提出される。内務部は、地方自治団体の財政計画を基礎に、関係中央行政機関の長との協議を経て総合的な地方財政計画を樹立し、国务会議（「閣議」）に報告する。なお、予算編成に際しては、地方自治団体予算編成基本指針において留意事項とともに手続きを示し、中期財政計画の予算編成への反映を図っている。

計画樹立手続及び内容



計画の構成

第1年次	第2年次	第3～5年次
当該年度予算	予算編成基準提示	発展計画的性格

(2) 計画の内容と樹立手順

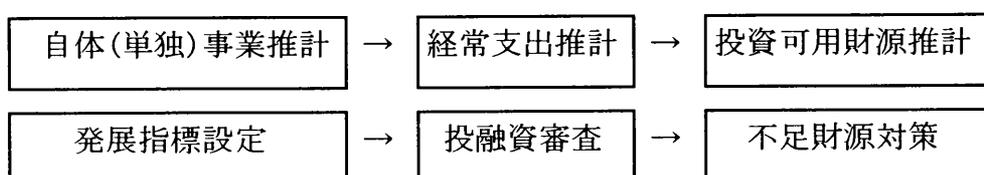
中期財政計画は、投資財源の配分及び事業の優先順位を決定するための、地方予算編成及び財政運用の基本的な計画であり、地方自治団体は、実効性があり実践可能な計画を樹立して、財政運用が計画性を持ち、健全に運用されるようにしなければならないとされている。

実際、中期財政計画は、①地方投資財源の不足に対する対策と②投資可用財源の国策事業への動員という性格を持っている。まず、各種の社会・行政・経済指標を用いて表現した「中期発展目標」と、歳入歳出推計と事業予算の行政

機能別・事業別の投資計画である「中期財政展望」を示し、次に、財源別(中央部署別・規模別)に作成される各種事業投資計画書である「自体(単独)事業調書」、「国庫補助事業調書」、「地方譲与金事業調書」、「地方債発行計画調書」、「債務負担行為計画調書」、「中央投融資審査対象事業調書」、「全額国庫投資事業調書」を、財源対策として示す形となっている。

そして、地方自治団体が予算編成、地方債の発行、投融資事業の審査実施、国庫補助金の申請を行う際に、地方財政法に定める手続を履行し、中期財政計画に反映された事業に限って編成あるいは申請することにより、この中期財政計画を基礎とした、中央から地方への財源配分が行われる。

計画樹立手順



3 財政投融資審査

地方財政投融資審査制度は、主要投資事業に対して、予算編成前に厳格な審査を行うことにより、投資財源の効率的配分と計画的な財政運用を図ろうとするものである。地方財政法第30条の第3項及び第4項によれば、地方自治団体の長は、予算を編成しようとする場合には、事業の必要性及び事業計画の妥当性等について、投融資事業審査を経なければならず、中期財政計画と投融資事業に対する審査結果を予算編成に反映させることとされている。

◎審査対象事業(地方財政法施行令第30条)

○自体審査(自治団体別)

- ・市郡区：総事業費10億円以上～20億円未満自体(単独)新規事業
- ・道：総事業費20億円以上～100億円未満自体(単独)新規事業及び市郡新規事業
- ・広域市：総事業費20億円以上～100億円未満自体(単独)新規事業及び区郡新規事業

○中央審査(内務部実施)

- ・広域市：総事業費200億円以上自体(単独)新規事業

- ・道：総事業費 100 億円以上自体(単独)新規事業

○ソウル特別市：自体審査分析のみ実施

- ・自治区：総事業費 10 億円以上～30 億円未満自体(単独)新規事業
- ・本庁：総事業費 30 億円以上自体(単独)新規事業

○適用除外：法令又は国家関連計画において確定された事業(7法14事業)、
災害復旧その他緊急を要する事業

現在、投融資審査の適正を図るための内務部令として、「地方財政投融資事業審査規則」を制定して審査基準と手続を整えている。これにより、投資事業の必要性和妥当性、国家の長期計画及び経済・社会政策との適合性、中長期地域計画及び地方財政との連結性、所要資金調達あるいは元利金償還能力、そして財政経済的収益性といった基準によって、事業施行の可否を決定することとされている。

また、地方自治団体予算編成基本指針においても、投資審査委員会の構成等を通じて審査の専門性強化を、地域住民、地方議会への公開等を通じて住民意見の集約と審査内容の充実を図ることとされている。

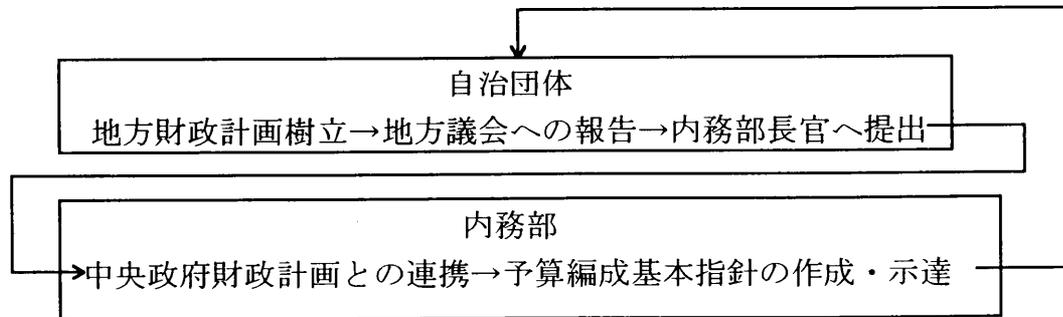
4 予算編成基本指針

地方自治団体の長は、中長期地方財政計画を樹立して地方議会に報告し、これを内務部長官に提出しなければならない。

内務部は、これを財政経済院の予算編成基本指針、大統領の国政演説資料及び公約事業をはじめとする中央政府の財政計画等と連携させ、さらに内務部及び該当中央部署の意見を集約して、各地方自治団体に予算編成基本指針を一括示達することとされている。

このため内務部は、前年度 1 月に地方自治団体の意見を収斂して、前年度 6 月に中央関係部署の国家財政運営及び重要施策の方向を協議する。そして、前年度 7 月 31 日までに地方自治団体予算編成基本指針を示達することとされている。

予算編成指針の作成及び示達過程



主要な収録内容としては、「国家財政運営及び主要施策の方向」、「地方財政の与件と展望」、「地方自治団体予算編成基本指針」、「予算科目構造」、「主要経費別の編成基準」等がある。この基本指針は、地方自治団体の予算編成時における関係法令の遵守及び地方財政が進むべき方向を明示している。さらに、中期地方財政計画、投融资審査、国庫補助金、地方税、債務負担行為制度の運用要領、そして、国庫補助金、地方交付税、地方譲与金等の依存財源の予算編成方法等が説明されている。

また、公務員関連経費、機関運営費等の一部の経常経費に対しては、費目別に適正所要額を提示して、国家基準又は予算編成基本指針で定められたとおりに編成しなければならない基準経費とし、その編成の方法と基準、さらに執行指針までも示している。地方自治団体は、この基準経費以外の費目についてのみ、自律的に編成できるとされている。1998年の場合、基準経費は、各種の業務推進費、福利厚生費、旅費、各種の手当、地方議会運営費、社会団体に対する補助等の経常経費であり、これらについては、1997年水準に凍結すると示達されている。

予算編成基本指針と経費別予算編成要領は、地方財政法第30条と同法施行令第30条、第31条に規定されており、これを遵守しない場合には、法令違反事項として処理されたり、地方交付税法第11条に基づく財政的措置がとられたりすることもある。

地方交付税法第11条(不当交付税の是正等)

- ① 自治団体が交付税算定に必要な資料を誇張または虚偽記載することによって、不当に交付税の交付を受けたり受けようとする場合には、内務部長官は、当該自治団体が正当に受けることができる金額を超過する部分の返還を命じるか、不当に受けようとする金額を減額することができる。

- ② 自治団体が、法令の規定に違反して著しく過大な経費を支出したり確保すべき収入の徴収を怠っている場合には、内務部長官は、当該自治団体に交付する交付税を減額するか、既に交付した交付税の一部の返還を命ずることができる。この場合、減額又は返還を命ずる交付税の金額は、法令の規定に違反して支出したり徴収を怠った金額を超えることができない。[全文改正 1988. 4. 6]

5 予算科目区分と設定

地方財政法第 32 条及び同法施行令第 31 条によれば、地方自治体の歳入歳出予算科目の区分と設定は、内務部長官が定めることとされている。

地方自治団体は、予算編成に際して示達される「地方自治団体予算科目区分及び設定」で定めるところに従って予算を編成しなければならないが、これを遵守しない場合は法令違反となり、関係公務員に対して行政的処置がとられるとともに、地方交付税法第 11 条に基づく財政的措置がとられることとされている。

6 地方交付税制度

地方交付税制度は、地方行政の構造、税源の大都市偏在等から生じる地域間財政力の格差を調整し、地方行政の健全な発展を期するための制度である(地方交付税法第 1 条)。地方交付税の法定交付率は内国税総額の 13.27%であり、その 10/11 に該当する金額は、自治団体の一般財源(普通交付税)として配分され、1/11 に該当する金額は、普通交付税の画一的算定方法では補足できない財政需要に対する補完的財源(特別交付税)として運用されており、これらを法定交付分と呼んでいる。また、地方財政上やむをえない需要がある場合には、この額とは別途に増額交付できるとされ、これは「増額交付金」と呼んで、地方交付税収入の中でも区分して整理している。

また、1997 年より、健全財政運用団体へのインセンティブとして、予算節減、歳入増大等に努力を傾けた自治団体に対しては、これを交付税算定に反映させる財政インセンティブ制を導入している。

◎財政インセンティブ制(1998 年)

①経常費節減運用団体支援

経常経費が前年度決算額対比、同種団体平均増加率よりも低い団体に対する「一般管理費」需要額の増額反映

②地方税徴収努力団体支援

前年度対比地方税増加率が同種団体平均より高い団体に対する「基準収

入額」の減額反映

③日用人夫節減運用団体支援

標準定員に比した日用人夫(環境美化員等の現業に従事する職員で、正規の公務員でない雇用契約による常雇い職員をいう。)使用が同種団体より少ない団体に対する「一般管理費」需要額の増額反映

④地方税徴収率引き上げ団体

地方税賦課額に対して徴収率が同種団体平均徴収率より高い団体の「徴収費」需要額の増額反映

⑤「標準定員」基準人件費需要算定

自治団体別基準定員である「標準定員」を基準として人件費需要を算定することにより、人員縮減と適正人員運営を誘導

7 地方譲与金制度

国税収入の一部を地方自治団体に譲与して、地方自治団体の財政基盤を拡充し、地域間の均衡ある発展を企図するもので(地方譲与金法第1条)、国税中特定税目の収入の全部又は一部を、地方譲与金として地方自治団体に譲与して特定事業に充当させている。地方自治団体は、事業別に規定された剰余金財源に伴う地方費を確保基準どおりに確保して、剰余金事業を計画どおりに運営しなければならないとされている(地方譲与金法第11条)。

◎剰余金財源及び配分基準(1998年)

- ・譲与金財源：土地超過利得税〔土超税〕の50%、酒税の100%、電話税の100%、農特税転入額(農漁村特別税〔農特税〕の19/150)
- ・事業費配分
 - ア 道路整備事業：剰余金特定事業財源*の665/1000+農特税転入額の6/10
 - イ 農漁村地域開発事業：剰余金特定事業財源の115/1000
 - ウ 水質汚染防止事業：剰余金特定事業財源の210/1000+農特税転入額の4/10+酒税の10%
 - エ 青少年育成事業：剰余金特定事業財源の10/1000
 - オ 地域開発事業：酒税の300/1000

* 譲与金特定事業財源：譲与金の財源中、酒税の1,000分の400に該当する金額と農特税転入額を除外した金額

8 国庫補助金制度

(1) 国庫補助金

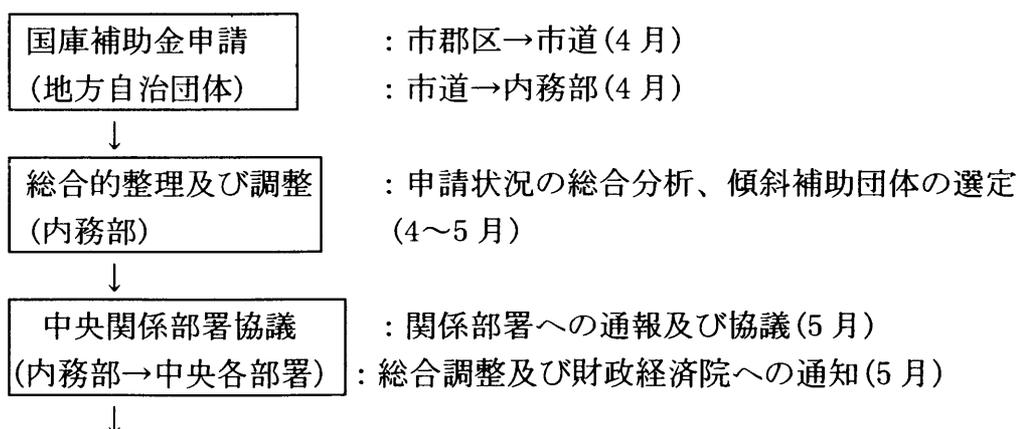
中央行政機関の長は、その所管に属する予算要求案のうち、地方自治体の負担を伴う事項については経済企画院長官に提出する前に内務部長官の意見を聞かなければならず(地方財政法第 22 条、補助金の予算及び管理に関する法律)、その所管に属する歳出予算中から地方自治体の財政的負担を伴う補助金などを地方自治体に交付することを決定・通知した時には、直ちに経済企画院長官と内務部長官に通知しなければならない(地方財政法第 23 条)とされている。

また、地方自治団体は、内務部長官が通報する補助事業計画にしたがって地方費を負担し、予算を編成しなければならない(地方財政法施行令第 28 条の 2)、市道及び市郡区が各々負担すべき経費と負担比率は、事業の性格、事業の効果が及ぶ範囲及び当該事業に対する地方自治体間利害関係を考慮して、内務部令で定める(地方財政法第 19 条、地方財政法施行令第 26 条)とされている。

国庫補助金制度は、事業の性格上国家が経費の一部を負担しなければならない事業について、内務部が関係部署の協議を経て補助金額及び地方費負担率を一括決定するものとされ、地方自治団体は、国庫補助金と関連する予算の編成にあたっては、「内務部が関係部署の合意を経て通報(通知)した内訳」(地方財政法施行令第 28 条の 2 第 2 項、第 3 項)に従って予算を計上するとともに、「地方団体経費負担の基準等に関する規則」(地方財政法施行令第 26 条第 1 項)によって、市道及び市郡区間の経費負担を定めなければならないとされている。

実際には、1996 年に国庫補助金管理電算プログラムが開発され、中央部署間の協議を行って、国の予算編成時に地方自治体の申請により国庫補助金予算を一括して確保・配分する方式で補助金制度を運用しており、地方自治団体の補助金申請から予算編成までの全過程が電算処理されている。

国庫補助金申請及び予算編成の手続



予算確定及び内訳の総合 : 政府予算案の確定内訳による総合(10月)
(内務部→中央各部署)



国庫補助金及び地方費
負担計画樹立通知
(内務部) : 地方自治団体への通知(10月15日)

(2) 地方費負担を伴う経費に対する協議・通知

中央行政機関の長は、その所管に属する歳入・歳出及び国庫債務負担行為の要求案中、地方自治体の負担を伴う事項については、経済企画院長官に提出する前に内務部長官の意見を聞かなければならない(地方財政法第22条、補助金の予算及び管理に関する法律第7条)とともに、地方自治体の財政的負担を伴う補助金の予算要求をしようとする際には、内務部長官と補助事業に対する協議をしなければならない(地方財政法第23条但し書)とされている。

このように、地方費負担が伴う各種指示事項等に対しては、事前の協議・調整制度を設けることで無理な負担転嫁を防止するとともに、中央での協議内容を地方自治団体に通知することによって、地方自治団体が、協議内容を正確に把握して予算を編成・執行し、通知された事業に対して優先的に地方費を負担するよう制度化している(地方財政法第19条)。

なお、協議なく指示されたものについては地方費負担は行われず、協議通知事項でない地方費負担を伴う指示についても地方費負担は行われない(地方財政法第22条、補助金の予算及び管理に関する法律第7条)。

◎協議体系及び手続

○協議担当機関：内務部長官(地方財政経済局)

○協議対象事業

- ・地方費負担を伴う法令の制定及び改正
- ・国庫補助に従って地方費負担をすることになる事業
 - * 国庫補助金管理改善計画の定めるところに従って、地方自治団体が申請し、中央各部署において確保した予算を協議・調整・総合し、「国庫補助金及び地方費負担計画」として、内務部から地方自治団体に通知する場合には、これをもって協議・通知とする。
- ・その他国家施策を推進するために地方費負担を伴うことになる一切の事項

○協議通知事項

- ・中央各部署(内務部本部含む)は、地方費負担を伴う協議をしようとする事項がある場合には、関連規定及び内容を明示して内務部長官(地方財政経済局長)に協議を要請
- ・内務部長官は、協議要請事項を検討し、協議結果を要求機関及び地方自治団体に通知

9 地方債発行制度(起債承認制度)

地方自治団体の長は、その地方自治団体の恒久的利益となるかあるいは非常災害復旧等の必要がある場合には内務部長官の承認を得た範囲内で地方議会の議決を得て地方債を発行できる(地方自治法第115条、地方財政法第8条及び第9条)。また、無計画な地方債発行を抑制するため中期地方財政計画に反映され、投融資審査を経た事業に限って地方債を発行し、必ず内務部長官が承認し地方議会の議決を得た範囲内で予算を編成しなければならないとされている。

10 予算編成及び結果報告

(1) 予算編成及び議会審議

地方自治団体の長は、会計年度ごとに予算を編成し、市道においては会計年度開始50日前まで、市郡区においては会計年度開始40日前までに地方議会に提出しなければならないとされる。また、地方議会は、市道においては会計年度開始15日前までに、市郡区においては10日前までに議決しなければならないとされている。さらに、地方議会は、地方自治団体の長の同意なく予算案の各項の金額を増加(削減した金額を異なる用途に変更することも増額に該当する。)させたり費目(章・款・項・細項・目)を新たに設置できないとされ、地方自治団体の長の強力な予算編成権が保障されている。

なお、地方議会において新たな会計年度が開始されるときまでに予算案を議決できないときには、地方自治団体の長は、予算案が議決されるまでの間、

- ・法令あるいは条例により設置された期間又は施設の維持・運営費
- ・法令又は条例上の支出義務の履行
- ・既に予算として承認された事業の継続推進

のための経費については、前年度予算に準じて執行できる(準予算制度)とされている。

(2) 予算案の移送・告示

地方議会の長は、予算案が議決されたときは 5 日以内に地方自治団体の長に送付しなければならない。送付を受けた地方自治団体長は、市道(市郡区の予算を総合して)においては内務部長官に、市郡区においては市道知事に各々報告し、その内容を公示しなければならない(地方自治法第 124 条)とされている。

なお、予算の報告は、内務部長官が示達した「電算プログラムによるディスク」及び「地方予算編成結果総合報告書」、「追加更正予算編成結果報告書式」により指定された書式で期日内に報告をしなければならないとされている。

11 その他

(1) 追加更正予算(補正予算)

追加更正予算は、会計年度が開始した後に生じた事由により既に成立した本予算の一部を追加したり、その他内容の変更を行う予算をいう。地方財政法第 36 条においては、予算成立後に生じた事由により既に編成された予算に変更を加える必要があるときには、追加更正予算を編成できると規定している。

(2) 寄付、補助及び出資の制限

地方財政法第 14 条及び第 15 条で地方自治団体の寄付、補助及び出資ができる場合を厳格に制限し、地方自治団体の浪費を抑制している。

(3) 財政診断

地方自治団体長は、毎年財政報告書を内務部長官に提出しなければならない。この財政報告書の分析の結果、財政の健全性と効率性が著しく損なわれている地方自治団体に対しては、財政診断を実施することができるとともに、必要な場合にはこれを公開できるとしている。

(4) 財政運営状況の公開

地方自治団体は、年 1 回以上歳入歳出予算の執行状況、地方債の現在額等の財政運営状況を住民に公開することとされている。