



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

정책학석사 학위논문

지방의회의원의 결산검사 참여가
지방자치단체 회계품질에
미치는 영향

- 기초지방자치단체를 중심으로 -

2021년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학전공

전 예 진

지방의회의원의 결산검사 참여가
지방자치단체 회계품질에
미치는 영향

- 기초지방자치단체를 중심으로 -

지도교수 김 봉 환

이 논문을 정책학석사 학위논문으로 제출함
2020년 9월

서울대학교 행정대학원
행정학과 정책학전공
전 예 진

전예진의 석사 학위논문을 인준함
2020년 12월

위원장 _____ 박상인 (인) 

부위원장 _____ 나종민 (인) 

위 원 _____ 김봉환 (인) 

국문초록

지방자치단체장이 제출한 결산서는 결산검사를 통해 보다 정확한 재무회계정보를 제공하고 지방의회 및 주민의 의사결정을 지원한다. 지방의회는 유용한 재무회계정보를 위해 결산검사위원회에게 결산검사를 의뢰한다. 결산검사위원회는 결산서의 개요 및 세입·세출의 결산, 재무제표 등을 확인하고 재무관련 회계검사를 시행한다. 지방의회는 조례에 따라 결산검사위원을 선임하며, 선임된 지방의원은 대표위원으로서 결산검사를 총괄한다.

결산업무는 대표위원을 거쳐 진행된다. 결산검사위원회는 결산검사 객관성 및 신뢰성을 위해 대표위원에게 필요한 자료를 요청하고 대표위원이 관련기관에 자료 제출을 요구한다. 또한, 결산검사 보고서는 대표위원을 거쳐 제출되면 대표위원은 향후 의회에 참석하여 결산 관련 질의에 응답하는 역할을 수행한다. 결산검사에 참여하는 지방의원은 중립적이고 객관적인 자세로 지방자치단체의 재무활동에 대해 검사하고 관련 내용을 종합하여 지방의회에 보고해야 할 의무가 있다. 하지만 자신의 정치적 입장을 완전히 배제한 상태에서 결산검사업무를 총괄한다는 것은 현실적인 어려움이 존재할 것이다.

본 연구는 결산검사위원회의 독립성이 회계품질에 미치는 영향을 분석하였다. 2014년부터 2018년 국내 기초지방자치단체 226개를 분석한 결과, 결산검사위원회의 독립성이 낮아지면 회계품질이 감소하였다. 이는 결산검사위원회의 규모가 작을수록 객관성 및 신뢰성을 높이려는 자료 요청의 빈도가 상대적으로 적어 결산검사위원회에 참여한 지방의원의 사익 추구 유인이 작용되었을 것으로 해석할 수 있다. 나아가 결산검사위원회의 낮은 독립성이 회계품질에 미치는 부정적 효과는 모니터링이 강할수록 더 약해지는 것으로 나타났다. 이는 회계투명성에 대한 관심과 요구가 높을수록 지방의원의 사익추구 유인이 줄어들어 결산검사위원회와 회계품질

간의 양의 관계가 완화된 것으로 해석할 수 있다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 지방자치단체의 회계품질을 질적특성인 표현충실성을 중심으로 살펴봄으로써 회계품질에 관한 실증적인 결과 및 방법론을 보완하였다. 또한, 결산검사위원회 내 지방의원의 역할 제고와 제도적 장치 마련, 독립적 기구 설치를 통해 지방 회계품질 개선을 위한 정책적 시사점을 제공한다.

주요어 : 지방자치단체 결산검사, 결산검사위원회 독립성,
지방자치단체 회계품질, 표현충실성, 지방 회계투명성
학 번 : 2018 - 26483

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구배경	1
제 2 절 연구의 목적 및 필요성	3
제 2 장 이론적 논의 및 선행연구의 검토	4
제 1 절 이론적 배경	4
1. 지방자치단체회계	4
2. 회계품질	7
3. 회계감사와 감사위원회	8
4. 지방자치단체의 결산검사	10
제 2 절 선행연구의 검토	16
1. 민간부문 회계품질에 관한 선행연구	16
2. 공공부문 회계품질에 관한 선행연구	17
3. 지방자치단체 회계감사 및 결산검사에 관한 선행연구	19
4. 선행연구의 한계	20
제 3 장 연구 설계 및 분석모형	21
제 1 절 연구가설의 설정	21
제 2 절 분석자료 및 분석모형	25
1. 표본 선정과 자료	25
2. 연구의 분석틀과 연구모형	26
제 4 장 실증분석	34
제 1 절 기술통계량	34
제 2 절 다중회귀분석결과	39

제 5 장 결론	45
제 1 절 연구결과의 요약	45
제 2 절 이론적 함의	47
제 3 절 정책적 함의	48
제 4 절 연구의 한계 및 향후 연구방향	50
참고문헌	51

표 목 차

[표 2-1] 기업회계와 지방회계의 차이	6
[표 2-2] 결산제도 근거 법령	11
[표 2-3] 결산검사위원과 지방의회의 역할	15
[표 3-1] 변수 내용	33
[표 4-1] 회계품질의 시계열적 변화	35
[표 4-2] 주요변수들의 기술통계량	36
[표 4-3] 상관분석	38
[표 4-4] 다중회귀분석 결과(가설1)	40
[표 4-5] 다중회귀분석 결과(가설2-1)	42
[표 4-6] 다중회귀분석 결과(가설2-2)	44

그 립 목 차

[그림 3-1] 연구의 분석틀	27
------------------------	----

제 1 장 서론

제 1 절 연구배경

결산검사는 지방자치단체장이 제출한 결산서의 회계품질 개선을 위한 마지막 관문이다. 지방의회에 제출하기 전 결산검사위원이 개요 및 세입·세출의 결산, 재무제표 등의 결산서를 확인하고 재무관련 회계검사를 시행한다. 이를 통해 지방의회는 보다 정확한 재무회계정보를 제공받고 예산 집행 효과 및 정책 등에 대한 사후적 평가를 중심으로 결산심사·승인을 진행한다.

결산검사위원은 예산집행 결과에 대한 평가 및 검사 업무 수행 시 독립적 지위를 가진다. 조례 규정에 따라 지방의회에서 결산검사위원을 선임하며, 지방의원이 대표위원으로 선임된다. 대표위원은 검사위원들의 직무수행을 총괄하고 향후 의회에 출석해 검사관련 답변을 한다(행정안전부, 2017a). 결산검사 시 지방의원은 대표위원으로서 중립적이고 객관적인 입장에서 지방자치단체의 재무활동에 대해 검사하고 관련 내용을 총괄하여 지방의회에 보고해야할 의무가 있다. 하지만 자신의 정치적 입장을 완전히 배제한 상태에서 결산검사업무를 총괄한다는 것은 현실적으로 어려울 것이다.

결산검사위원회의 독립성을 유지하기 위해 1994년 “지방의회의원은 검사위원 수의 3분의 1을 초과할 수 없다”는 내용의 규정이 신설되었다(현 지방자치법 시행령 제83조 제2항). 그러나 참여 가능 지방의원의 인원수에 대한 제한만 존재할 뿐 이외의 세부 규정이 존재하지 않아 결산검사위원회의 독립성이 저해될 수 있는 여지가 여전히 존재한다.

언론 및 학계에서 지방의회의원의 결산검사 참여가 결산검사의 독립성을 저해할 수 있다는 우려가 제기되고 있다(이경섭, 2013; 김재호·이원상, 2013; 박성민, 2017; 이청수, 2018). 부산 수영구에서 대표검사위원인

지방의원이 검사결과에 대한 감사위원의 의견서가 누락시켰다는 주장과 함께 결산감사위원 간 갈등이 발생하였다(한겨레, 2017.07.26.). 또한, 전라북도 부안군에서 결산감사위원을 단체장이 일부 추천하는 관행이 존재해 이를 ‘고양이에게 생선을 맡기는 일’로 표현하고 있다(신아일보, 2015.05.31.). 높은 수준의 결산검사를 시행하기 위해 재정정보에 대한 전문지식과 독립성을 가진 결산감사위원의 구성이 필요하다(이경섭, 2013). 하지만, 결산감사위원은 임시 조직이라는 점에서 단기간에 관련 지식과 경험을 습득하는 것이 어렵고 지방의원의 전문성에 대한 의문(금창호·강신일, 2014; 김정인, 2017; 이승철, 2019)이 제기되는 상황 속에서 지방의원의 결산감사 참여가 회계품질을 향상시킬 수 있는가에 대한 의문이 존재한다.

지방의원은 결산감사 의뢰기관의 대표로서 지방자치단체의 회계책임성 제고를 위하여 결산감사에 참여하고 있다. 그러나 결산감사 업무 수행 시 지방의원이라는 정치적 입장과 사익추구 유인에서 완전히 자유롭기는 어려울 것이다. 이러한 상충된 유인 속에서 지방의원의 결산감사 참여는 결산감사위원회 내외부의 모니터링에 따라 회계품질에 다르게 영향을 미칠 것이다.

따라서 본 연구는 결산감사위원회의 독립성이 회계품질에 미치는 영향을 재무제표라는 객관적인 데이터를 통해 실증적으로 살펴본다. 나아가, 결산감사 모니터링 강도에 따라 결산감사위원회 독립성이 회계품질에 미치는 조절효과를 분석한다.

제 2 절 연구의 목적 및 필요성

본 연구의 목적 및 필요성은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 회계 정보는 지방자치단체의 재무활동의 결과로써 그 활용범위가 다양하다. 결산검사는 회계감사를 시행함으로써 지방의회의 회계책임에 대한 사후적 평가 및 시민을 포함한 정보이용자가 올바른 의사결정을 내릴 수 있도록 도와준다. 재무제표 내 회계정보를 충실히 표현함으로써 정보위험을 줄인다. 지방자치단체의 회계투명성 제고를 위해 결산검사를 의뢰한 지방의회는 결산검사의 대표위원으로 지방의원을 선임하며, 대표위원은 결산검사위원회를 총괄하는 업무를 수행한다. 그러나 지방의원이 자신을 둘러싼 정치적 이해관계에서 벗어나 독립적인 입장에서 결산검사 업무를 수행하는 것에는 현실적 한계가 존재한다. 또한, 결산검사위원회 내 지방의원의 참여 비중에 따라 회계투명성에 대한 요구 강도가 달라 결산검사위원회의 독립성이 상이하게 나타날 것이며 이는 회계품질에 영향을 줄 것이다. 본 연구에서는 결산검사위원회의 독립성이 회계품질에 미치는 영향을 살펴본다. 나아가 지방의회 다수당과 단체장의 당적 일치 여부 및 투표율이 결산검사위원회 독립성과 회계품질에 나타나는 조절효과를 분석한다. 이를 통해 결산검사를 통한 회계투명성을 제고한다.

둘째, 본 연구는 지방자치단체의 회계품질을 실증적으로 평가할 수 있는 방법론을 보완하여 제시한다. 이전의 선행연구는 국가재무제표를 중심으로 회계품질에 대한 실증적 연구(김봉환·최윤정, 2013; 김봉환·한승엽, 2016)를 통해 회계보수주의 및 재무제표 상의 오류 등을 이용한 정보 회계품질개선에 대해 논의하였다. 본 연구는 이러한 선행연구를 참고하여 지방자치단체의 회계품질을 정보의 충실성을 통해 측정함으로써 지방회계 품질 제고에 대한 이론적 토대 마련에 기여한다.

나아가 결산검사위원회에 참여하는 지방의원의 비중의 증가에 따라 회계품질의 유의미한 변화에 대한 분석을 시행함으로써 지방자치단체의 결산검사위원회의 역할과 효과성을 높이기 위한 정책적 시사점을 제공한다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 이론적 배경

1. 지방자치단체회계

정부회계는 일반회계원칙에 입각한 회계처리를 통해 보고의 통일성과 객관성을 확보하고 재정 투명성과 공공 책임성을 제고한다(지방자치단체회계기준에 관한 규칙 제1조). 기업회계에서 다루는 사적재(private goods and services)는 재화와 서비스를 제공하고 이에 대한 대가를 교환한다. 이러한 과정은 회계원칙에 맞게 기록하는 것이 기업회계이다. 반면, 정부회계는 국민이 부담하는 조세와 제공받는 서비스 사이에 직접적인 관련 없이 이루어진 재정활동이 존재한다. 직접적인 반대급부 없이 발생한 비용 혹은 수익에 대한 회계처리를 필요로 한다.

재정활동 주체의 특성에 따라 기업회계와 정부회계는 차이점을 가진다. 첫째, 정부회계는 기업회계와 달리 영리를 중심으로 회계처리가 이루어지지 않는다. 기업의 주된 목적은 이익 창출이다. 이러한 목적에 맞게 기업회계의 재무제표는 이익 창출 및 유지에 초점을 맞추어 재무제표를 작성한다. 반면, 정부회계는 이익보다는 정책목표를 효율적인 달성 여부 등 예산집행 시 비용 최소화에 초점을 둔다. 또한, 지방자치단체는 손익계산서 대신하여 이익이 아닌 비용을 중심으로 재정운영표를 작성한다.

둘째, 정부회계의 지출은 법령에 의한 관리 및 제약을 받는다. 정부는 자원을 조달하고 지출한 내용을 예산에 따라서 적법하게 이루어졌는지 회계보고서로 나타내야 한다. 예산 이외의 수수료 및 과태료수익, 과징금 등 세외수익에 대한 근거법규와 설치목적은 밝혀야 한다.

셋째, 정부회계는 예산체계에 따라 구분된 다수의 회계실체를 가진다.

회계실체(accounting entity)란 재무제표를 만드는 단위이다. 기업의 경우 보통 하나의 기업 또는 자회사의 회계를 합쳐 재무제표를 작성한다. 정부회계의 경우 일반회계, 특별회계, 기금회계로 분류된다. 일반회계는 정부조직의 일반적 서비스활동을 위한 회계이다. 특별회계는 특정 사업·자금·세출·세입을 위해 운영하기 위한 회계를 의미한다. 기금회계는 정부가 특정한 목적을 위해 특정 자금을 기금으로 설치해 운영하는 회계이다.

넷째, 정부회계는 소유권 개념이 존재하지 않는다. 기업회계에서의 자본이란 주주의 몫을 의미한다. 반면, 정부회계에서의 주주의 몫은 존재하지 않는다. 정부회계 재무제표 상의 자본에서 국민들이 찾아갈 몫이 모호하기 때문이다. 따라서, 국가 또는 지방자치단체의 재무제표에서는 ‘자본’ 대신하여 자산에서 부채를 차감한 나머지(residual)라는 뜻의 ‘순자산(net asset)’을 사용한다.

이와 같이 기업회계와 정부회계는 재정활동 목적에 따라 회계 방식이 상이하다. 본 논문에서 정부회계는 지방자치단체를 중심으로 살펴본다. <표 2-1>는 기업회계와 지방회계의 차이를 나타낸다.

〈표 2-1〉 기업회계와 지방회계의 차이

구분		기업회계기준	지방회계기준
적용대상		모든 영리기업	국가 또는 지방자치단체
근거 법령		주식회사의 외부감사에 관한 법률(외감법) 제1조의2	지방회계법 제12조
이해관계자		주주, 채권자, 일반투자자 등	지역주민, 지방의회 등
재무제표의 종류		재무상태표 (포괄)손익계산서 자본변동표 현금흐름표 주석	재정상태표 재정운영표 순자산변동표 현금흐름표(작성유예) 주석
수익·비용 대응 원칙		적용 당기순이익산출목적	비적용 재정운영결과를 보여줌
자산의 특성		미래 경제적 효익 창출	미래 경제적 효익 창출 공공서비스 제공
자본 또는 순자산	개념	주주 지분	자산에서 부채를 차감한 가액
	구성요소	자본금 자본잉여금 자본조정 기타포괄손익누계액 이익잉여금(또는 결손금)	고정순자산 특정순자산 일반순자산
공통점		외부이해관계자에게 이해하기 쉬운 정보를 제공할 책임이 존재	

자료: 행정안전부(2017b). 지방자치단체 재무회계 운영규정

2. 회계품질

회계정보는 회계주체의 재정활동에 대한 정보를 기준 및 규정에 따라 처리하고 정보이용자에게 의사결정에 유용한 정보를 제공한다. 회계정보를 이용하는 주요이용자는 정보에 대한 수요와 욕구가 서로 다르고 상충되나 회계기준은 최대 다수의 주요이용자의 수요를 충족하는 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다(회계기준위원회, 2019). 나아가 회계정보는 회계주체의 경제적 자원을 사용하는 책임(수탁책임)에 대한 정보를 제공한다.

다양하고 유용한 정보를 제공하는 재무회계정보는 표현충실성을 질적 특성으로 가진다(회계기준위원회, 2019). 표현충실성은 나타내고자 하는 정보의 표현이 완전하고 독립적이며 오류없이 서술되어야 함을 의미한다. 이를 통해 정보이용자가 제공된 정보를 이용하는데 이해할 수 있는 정보에 접근할 수 있어야 한다.

표현충실성을 반영한 회계정보는 정보이용자가 확신을 가지고 의사결정하는데 도움을 주며 정보위험과 탐색비용을 줄여준다. 정보위험(information risk)은 재무제표의 부정이나 오류 등으로 인한 왜곡표시가 존재하여 재무제표가 제공하는 정보를 이용할 때 잘못된 판단을 내리는 위험을 의미한다(이창우 외, 2019). 의사결정에 필요한 정보가 제공되지 않을 때, 정보이용자는 그 정보를 추정하고 얻기 위한 추가적인 탐색비용이 발생한다(Akelof, 1978; Dye, 1990). 나아가 외부정보이용자는 기업의 활동에 대한 정보를 공식적으로 재무제표를 통해 확인하고 감시할 수 있으므로 정보비대칭이 개선된다(Lobo and Zhou, 2001; 정남철·오광욱, 2016).

충실히 표현된 회계정보는 회계투명성을 향상시킨다. 회계투명성은 회계정보를 원칙에 따라 작성 및 제공하는 것에서 그치지 않고 정보이용자들에게 재무활동에 대해 정확한 정보를 보고함으로써 제고될 수 있다. 이근수(2001)는 회계투명성을 기업의 모든 활동이 회계처리원칙에 근거하여 공식적인 방법에 의해 분명하고 정확하게 처리되어 그 결과로 기업

의 재무상태와 경영성과가 외부 이해관계자들에 의해서 쉽게 판별될 수 있는 상태로 정의한다. 박재환 외(2012)는 회계투명성을 “적합하고 신뢰할 만한 회계정보를 적시에, 숨김없이, 객관적으로 이해하기 쉽게 전달” 된 상태로 정의한다. 회계정보의 투명성은 회계처리를 위한 회계기준, 회계주체의 기준 준수 의지, 외부감사인의 감사 및 과정에 대한 사회적 감시체제 등에 의해 종합적으로 영향을 받는다(박종성·이은철, 2003).

본 연구는 회계품질을 표현충실성을 중심으로 살펴본다. 회계정보의 표현충실성은 회계주체의 재정활동에 대한 정보를 명확하게 서술하고 전달하고자 하는 정보를 정보이용자가 용이하게 접근하고 이해가 가능한 회계정보를 의미한다. 즉, 회계정보가 포괄적으로 보고되고 상세 내용에 대한 접근이 어려운 경우 회계정보의 품질이 낮다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 지방자치단체의 회계품질을 분석하기 위해 회계정보의 포괄적 보고의 정도를 나타내는 순자산변동표 상의 ‘기타순자산의 증감’ 과 재정운영표 상의 ‘기타계정’ 을 회계품질의 대용치(proxy)로 이용한다.

3. 회계감사와 감사위원회

회계정보의 투명성을 확보하기 위해 감사가 필수적이다(이근수, 1991). 기업회계에서 감사(audit)란 “경제활동 및 사상에 관한 어떠한 주장에 대해 미리 설정된 평가기준과의 일치 정도를 확인하기 위해 관련 증거를 객관적으로 수집 및 평가하고 그 결과를 이해관계자인 이용자에게 전달하는 체계적인 과정이다(AAA, 1973; 이효익, 김한수 역, 2016).” 이효익과 김한수(2016)에 따르면 감사란 감사를 위한 증거를 과학적 방법론에 근거해 객관적으로 수집·평가하는 조사적 과정(investigative process)이다. 이창우 외(2019)는 감사란 인증대상에 대하여 공인회계사가 적극적인 확신(positive Assurance)을 제공하는 업무라고 정의한다. Granof and Khumawala (2011)은 감사란 일반적으로 기록 및 회계 처리에 대한 정확성, 사실확인 및 진위파악과 같은 검증(attest) 기능을 수행한다고 정의한

다. 즉, 회계감사란 피감사인의 재무제표 작성을 위한 자료의 객관성 검증이라고 정의 내릴 수 있다. 이를 통해 재무회계정보의 신뢰성과 투명성을 확보한다.

감사위원회는 기업재무보고의 품질 및 내부통제의 역할을 수행함으로써 기업의 재무보고 절차에 대한 감시의 책임을 수행한다. Dezoort et al.(2002)은 감사위원회의 근본적인 결정요인을 구성(composition)과 권한(authority), 자원(resource), 근면(diligence)으로 구분하였다. 첫째, 구성에는 전문성(expertise), 독립성(independence), 진실성(integrity), 객관성(objectivity)을 포함한다. 감사위원회의 전문성과 독립성을 확보하여 기업의 사적이익을 추구하는 의사결정을 방지하고 다양한 이해관계자의 이익을 보호하는 역할을 수행한다. 둘째, 규정에 근거한 책임성과 영향력을 바탕으로 감사위원회의 권한을 행사한다. 또한, 감사위원회의 권한은 감사의 결과를 외부관계자에게 공시하는 경우 그 권한이 더욱 강해진다. 셋째, 감사위원회의 자원은 다양한 이해관계자와 소통을 주요 요인(key)으로 작용한다. 감사위원회는 기업의 활동에 대한 정확하고 솔직한 정보에 신속하게 접근하여 기업 거버넌스를 확보하는 역할을 수행한다. 마지막으로 근면은 동기와 끈기로 구성되어 있으며 이해관계자를 위해 최선을 다해 업무를 수행하는 것을 의미한다.

이러한 네 가지의 차원을 통해 Dezoort et al.(2002)는 효과적인 감사위원회를 신뢰성 있는 재무보고, 내부통제 및 위험 관리 등의 역할을 성실하게 수행하고 다양한 이해관계자의 이익을 보호하는 권한과 자원을 가진 위원들의 구성으로 정의하였다.

감사위원회의 업무는 독립성이 확보됨으로써 기업 활동에 대한 객관적인 평가와 감시 효과가 강화된다(Menon and Williams, 1994; Abbott et al., 2004; Bradbury et al., 2006). 감사위원회의 독립성은 감사위원에게 경제적 또는 심리적인 압박을 줄 수 있는 이해관계가 존재하지 않거나 적은 경우 감사주체의 재정활동에 대한 의문을 제기함으로써 확보될 수 있다(Baysinger and Butler, 1985; Carcello and Neal, 2000; Lennox and Park, 2007). 동시에 감사위원회는 이사회, 내부 감시 시스템, 외부 감시

자 간의 공식적인 의사소통 채널의 역할을 수행함으로써 재무제표의 신뢰성을 향상시킬 수 있다(Bradbury et al., 2006).

감사위원회의 독립성 확보를 위한 요소를 고려한 회계감사가 무엇보다 중요하다(Levitt, 2000; DeZoort and Salterio, 2001). 이에 본 연구는 결산감사위원회에 참여하는 지방의원의 비중을 통해 결산감사의 독립성 정도를 살펴보고 이러한 특성이 회계품질에 미치는 영향을 살펴본다. 나아가 결산감사위원회의 독립성이 저해될 수 있는 네트워크 연대(networks ties)와 외부 감시의 효과를 기초지방자치단체 소재지와 투표율을 통해 살펴본다. 이러한 지역적 특성에 따라 결산감사위원회에 지방의원이 차지하는 비중이 회계품질에 미치는 부정적 효과의 강도를 살펴본다.

4. 지방자치단체의 결산감사

정부회계는 기업회계와 다르게 채원과 출자 간의 반대급부는 존재하지 않으며, 국민이 부담하는 세금을 채원으로 공공서비스를 제공한다. 일반 기업회계와는 다르게 영리를 추구하지 않고 공익의 효율적 달성에 초점을 맞추고 있다. 이러한 특성을 반영하여 Granof and Khumawala(2011)는 정부회계에서의 감사를 다음과 같이 세 가지의 특성으로 구분하였다. 첫째, 자료의 객관성 검증이다. 둘째, 예산이 관련 법률 및 규정과 기금의 요건에 따라 집행되었는지에 대한 평가이다. 셋째, 비용 최소화 등 효율적 예산을 집행하여 정책목표를 달성하였는지에 대한 심사이다.

한국의 검사제도는 발생주의 회계제도 도입 이전부터 사용되어 온 제도이다. 「헌법」 제99조에 따르면, 매년 세입·세출 결산 감사에 대한 감사원의 의무를 명시하고 있다. 그러나 이는 현금주의 회계제도 운영당시를 고려하여 검사라는 표현을 명시하였고, 발생주의 회계제도가 도입된 현재 감사의 의미는 확대 해석이 필요하다(임동완, 2015; 윤지경 외, 2017).

우리나라의 지방자치단체의 결산제도의 근거법령은 <표 2-2>와 같다.

〈표 2-2〉 결산제도 근거법령

법령	조문	내용
지방자치법	제134조	결산
지방자치법 시행령	제82조 ~제84조	결산승인, 감사위원의 선임, 결산 검사 사항
지방회계법	제14조 ~제19조	결산의 수행, 결산서의 구성, 결산서의 작성 등, 결산서의 첨부서류, 성인지 결산서의 작성·제출, 결산상 잉여금의 처리
지방회계법 시행령	제10조 ~제17조	결산서 등의 제출, 결산감사위원회에 대한 설명·교육 등, 결산서의 작성, 공인회계사의 검토의견, 결산서 첨부서류의 제출 및 작성 등, 성인지 결산서의 내용 및 작성기준, 결산상 잉여금의 처리, 세계잉여금의 결산 전 이입
지방자치단체 기금관리기본법	제8조	기금운용계획 및 결산, 성인지 기금운용계획서의 작성, 성인지 기금결산서의 작성
지방자치단체 재무회계 규칙	제30조 ~제31조	결산서의 작성, 결산설명자료 제출
지방자치단체 결산감사위원 선임 및 운영에 관한 조례		

자료: 행정안전부(2017b). 지방자치단체 재무회계 운영규정

결산검사 절차는 자치단체장이 결산서를 작성하고 결산검사위원의 검사 및 의견서를 지방의회에 제출하여 본회의 의결을 통해 승인여부가 결정된다. 이하에서 결산검사 과정 참여자를 중심으로 지방자치단체의 결산검사 절차를 살펴본다.

(1) 지방자치단체의 장

통합지출관은 세입결산 및 세출결산에 관한 사항 및 재무제표의 결산 자료를 작성하여 매년도 출납폐쇄 후 “80일 이내에 결산서와 증빙서류를 작성하고 지방의회가 선임한 검사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 지방의회의 승인을 받아야 한다(지방자치법 제134조 제1항).”

(2) 검사위원

지방자치단체의 장은 지방의회에 결산처리일정의 협의와 함께 해당 지방자치단체의 재정규모를 감안한 결산검사위원의 수를 정하여 선임을 의뢰하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 결산검사위원의 위촉에 필요한 공인회계사와 같은 회계관련 전문가에 관한 자료를 제출 할 수 있다. 검사위원 수는 시·군 및 자치구의 경우 3명이상 5명 이하로 하되¹⁾ 지방의회의원은 검사위원 수의 1/3을 초과할 수 없다²⁾. 또한, 지방자치단체 상근직원은 검사위원이 될 수 없다³⁾. 대표위원은 “지방의회 의원중에서 결산검사위원으로 선임된 사람을 결산 검사 대표위원으로 선임” 한다(행정안전부, 2017a). 대표위원의 역할은 검사위원들을 대표하고 감사위원의 직무수행을 총괄해 향후 의회에 출석하여 결산검사와 관련된 답변을 한다(행정안전부, 2017a). 행정안전부(2017a)는 대표위원의 총괄은 개별 검사사항에 대한 지시와 권유가 아닌 검사위원들의 독립성을 보장해 지정 업무를 수행하도록 하는 것으로 명시한다.

1) 지방자치법 시행령 제83조 제1항과 제2항

2) 위의 법 제83조 제2항

3) 위의 법 제83조 제3항

지방의회로부터 결산검사위원의 선임통보를 받으면 대표위원과 검사일정을 협의하여 결산검사 장소를 정하고 결산개요, 세입·세출의 결산, 재무제표, 성과보고서, 결산서의 첨부서류 및 금고의 결산을 검사한다(지방자치법 시행령 제84조 제1항). 결산검사의 범위는 ①계산의 과오여부, ②실제의 수지와 수지명령의 부합여부, ③재무운영의 합당성, 예산집행의 효율성 등을 심사하되 주요시책의 성과 기타 예산집행실적 보고는 검사대상에서 제외되며, 자료 요구 창구는 자치단체의 장과 금고로 일원화하여 효율적인 결산검사를 실시한다. 검사위원의 검사기간은 통상적으로 20~30일로 운영하며 「결산검사위원선임 및 운영에 관한 조례」에 따라 기간을 정한다. 검사조서의 작성은 “각 검사위원이 검사 내용을 기록하여 이를 대표위원에게 제출하여야 하며 검사가 종료되면 검사위원은 검사결과 보고서와 요구한 자료 등과 함께 대표위원을 거쳐 감사업무 주관 부서에 제출” 한다(행전안전부, 2017).

결산검사가 종료된 후 10일 이내에 대표검사위원은 감사의견서를 해당 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다. 결산검사 의견서는 결산검사 경과, 검사개요 및 결산확인금액의 일치여부에 대한 확인, 결산검사 결과, 재무관련 회계검사 결과, 전년도 검사결과 후속조치 내용을 포함한다. 검사위원의 심사결과 결산서에서 오류를 발견한 경우 지방자치단체의 장은 시정한 후 지방의회에 제출하여야 한다. 이러한 결산검사 과정을 통해 지방자치단체 재정집행에 대한 적정성과 신뢰성을 조사하고 공공회계의 책임성을 향상시키는 기능을 수행한다.

(3) 지방의회의 결산승인

결산의 승인은 지방자치단체가 결산검사위원의 의견서를 첨부하여 제출한 결산서를 지방의회에 의결함으로써 이루어진다. 승인의 의미는 다음과 같다. 첫째, 세입·세출예산 집행의 결과를 최종적으로 확인 및 검증하여 재정효과와 행정효과를 객관적으로 판단한다. 둘째, 결산승인제도를 통하여 지방자치단체장의 예산집행 및 회계처리의 책임을 감사하고

이러한 행정집행에 신중을 가하여 사후통제 및 사후감시의 역할을 한다. 셋째, 해당 주민은 의회를 통해 지방자치단체의 재정상황을 보고받으며 자치행정에 대한 이해와 협조를 구한다는 측면에서 재정민주화를 제고할 수 있다. 넷째, 결산 승인을 넘어서 재정운영 상황의 감사를 통해 지방자치단체의 재정 건전성과 결산서에 대한 신뢰도를 높이는데 의의가 있다.

승인 절차는 다음과 같다. 결산개요, 세입·세출결산, 기금결산, 재무제표, 성과보고서가 포함된 결산서를 다음 회계연도 5월 31일까지 지방의회에 제출한다(지방회계법 시행령 제10조제1항). 의회사무처에서 결산서를 접수하여 소관상임위원회에서 예비심사가 이루어진다. 그리고 예산결산특별위원회에서 일반 및 특별회계 세입·세출에 대한 심사가 이루어진다. 마지막으로 재적과반수가 참가된 본회의에서 출석과반수 의결을 통해 승인여부가 결정된다.

심사의 중점은 결산검사위원의 검사와 중복회피, 대국적·전체적 심사에 초점을 둔다. 결산승인 심사 시 다섯 가지 요소에 중점을 두어 심사가 이루어진다. 첫째, 세입예산대로 세입 확보가 되었는지 살펴본다. 둘째, 세출예산대로 세출집행이 되었는지 살펴본다. 셋째, 예산의 집행으로 행정효과가 달성하였는지 살펴본다. 넷째, 일반재원과 인건비의 관계를 살펴본다. 다섯째, 세출예산유용의 상황을 살펴본다. 즉, 결산검사위원회에서 지방자치단체 예산 집행에 대한 회계검사를 수행하고 지방의회는 행정집행에 관한 효과 및 정책 평가에 초점을 두어 결산승인을 진행한다. 결산검사 시 결산검사위원과 지방의회의 역할은 <표 2-3>과 같이 구분된다.

〈표 2-3〉 결산검사위원회와 지방의회 역할

주체	결산검사위원회	지방의회
역할	결산검사	결산심사·승인
목적	결산서 상의 금액이 법령이나 예산이 정한대로 집행하였는지를 의회 제출 전에 확인하여 보고	의회에서 심의·의결한대로 예산을 집행하였는지를 규명 하는 사후적 재정 감독수단
역할	의회나 시민 등이 집행주체의 회계 책임을 평가하는 데 도움을 주고, 재정이 시민을 위하여 집행될 수 있도록 지원	예산의 괴리정도, 재정운용성과 등을 분석하고 향후 예산편성과 재정운용에 환류
효과	재정집행 및 회계질서 확립	예산집행의 정치적 책임 해제

출처: 행정안전부(2017a:4)

제 2 절 선행연구의 검토

1. 민간부문 회계품질에 관한 선행연구

민간부문 회계품질에 관한 선행연구는 두 방향으로 진행되고 있다. 하나는 이익조정을 통한 회계품질 측정에 관한 연구(Bradbury et al., 2006; 안상봉·최승호, 2008; Bedard et al., 2004; Klein, 2002; Carcello and Neal, 2000; Abbott et al., 2004; 정남철·오광욱, 2016)로 주를 이루고 있다. 다른 하나는 회계정보의 질적특성을 통해 회계정보의 품질에 관한 연구이다(Beest et al., 2009; Agyei-Mensah, 2019; 정남철·오광욱, 2016; Haija, 2016).

Beest et al.(2009)는 이익조정 혹은 주가가치를 간접적인 방식의 회계품질 측정으로 보았으며, 회계정보의 질적특성 항목에 대한 설문지를 통해 회계품을 직접적인 방식(direct measurement)으로 측정하였다. 또한, Agyei-Mensah(2019)는 감사인 특성과 감사위원회의 효과성이 회계품질에 미치는 영향을 분석하였다. 이 연구는 회계정보의 질적특성을 설문조사를 통해 측정하였으며, 감사위원회의 특성을 감사인의 전문성, 독립성, 미팅 횟수를 통해 종합적으로 측정하였다. 감사위원회의 효과성과 회계품질의 긍정적 관계는 감사인 규모가 클수록 강화된다는 연구결과를 나타냈다.

정남철과 오광욱(2016)은 기업의 사업보고서의 재무자료 내 기타정보가 회계품질에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하였다. 금융감독원 공시사항점검표를 이용하여 기타정보의 품질을 측정하였다. 연구분석 결과, 기타정보의 공시 충실성이 떨어지면 정보비대칭을 의미하는 재량적 발생액이 증가하는 것으로 나타났으며, 세부 계정단위의 공시 충실성과의 관련성이 높은 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 기타정보의 공시 내용이 정보이용자들이 의사결정과정에서 정보위험으로 작용한다는 것을 시사한다.

Haija(2016)은 설문조사를 통해 회계품을 회계정보 표현충실성

(faithful representation)을 중심으로 측정하였다. 이 연구는 감사인의 규모, 감사인 보수, 감사기준 준수가 회계품질을 높인다는 연구결과를 나타냈다.

2. 공공부문 회계품질에 관한 선행연구

공공부문 회계품질에 관한 선행연구는 회계정보의 오류 또는 회계처리가 합리적이고 정보이용자에게 유용한 정보를 제공 추세를 실증적으로 분석하였다(김봉환·한승엽, 2016; 김봉환·최윤정, 2013; 정창훈·주운창, 2016). 또한, 설문조사를 통해 회계품질 개선 방안에 대한 연구를 진행하였다(김이배, 2017; 임동완, 2017; 김용수·노희천, 2019; 박재환 외, 2012; 이종운 외, 2017).

김봉환과 한승엽(2016)은 회계오류를 중심으로 국가재무제표의 회계품질을 분석하였다. 회계품질을 측정하기 위해 순자산변동표의 ‘중대한 오류’, 재정운영표에 명시되는 ‘중대하지 않은 오류’, 잠재 오류에 해당하는 ‘기타 순자산 조정’을 이용하였다. 그 결과 2011년에서 2014년 회계연도의 전체 오류를 합산하여 오류의 총액이 감소하고 있음을 실증적으로 발견하였다. 그러나 오류가 발생하는 금액의 빈도가 높은 부처가 다수 존재하여 국가재무제표의 품질 개선향상이 필요함을 시사하고 있다.

김봉환과 최윤정(2013)은 국가재무제표 재정운영표상의 비용 배분이 개선되고 있는가에 대해 비배분비용을 중심으로 실증연구를 진행하였다. 중앙정부를 대상으로 분석한 결과 2010 회계연도에 비해 2011 회계연도의 재정운영표상 비용이 프로그램에 더 잘 분배되었다. 이러한 결과는 프로그램 원가계산의 효율성이 높아지고 프로그램에 대한 성과평가가 효과적으로 이루어질수 있어 회계정보의 품질이 개선된 결과라고 주장하였다.

정창훈과 주운창(2016)은 2010년부터 2014년까지 5년동안의 중앙정부 각 부서의 비배분비용과 비배분비율의 추세를 실증적으로 분석하였다.

그 결과 비배분비용은 시간에 따라 감소하지 않는 반면 비명시 비배분비용의 경우 시간 경과에 따라 감소하는 결과가 나타났다. 이를 통해 원가가 적절히 배분되고 있음을 나타내는 지표로서 회계품질이 시간 경과에 따라 개선되고 있다고 주장하였다.

김이배(2017)는 정부부문의 합리적인 간접원가 배부 타당성을 현 규정 검토를 통해 나타내었다. 이론적으로 모든 간접원가는 프로그램에 배부되어야 하나 이는 기술적으로 불가능하며 원가-효익의 경제적 관점에서 합리적이지 못하다고 주장하였다. 현실적 어려움과 이론적 타당성의 차이를 줄이기 위하여 행정형 회계에서 간접원가를 구분할 수 있는 시스템을 정비하고 내부 담당자 및 이해관계자들의 교육과 홍보를 강화해야 한다고 주장하였다. 임동완(2017)은 국가회계와 지방회계에 대한 문헌연구와 실제 운영현황에 대한 자료를 분석하여 정보이용자 중심의 회계품질 개선을 주장하였다. 본 연구는 정부회계제도의 복잡성을 중심으로 정보의 생산, 공개, 활용의 측면의 정합성이 높지 않음을 지적하였다. 이를 개선하기 위해서 회계직 공무원 채용 및 감사제도의 발전을 주장하였다.

김용수와 노희천(2019)은 지방자치단체의 재정운영표상 비용배분에 관한 연구를 사업순원가 대비 관리운영비 비율을 중심으로 살펴보았다. 분석결과 지자체 주민 1,000명당 공무원 인원수 및 사업수가 많고 예산규모가 클수록 사업순원가 대비 관리운영비 비율이 유의적으로 감소하여 비용배분 효율성이 제고되었다. 또한, 예산규모 대비 사업수가 적고 지자체장이 연임한 경우 지자체가 비수도권인 경우에 비용배분의 효율성이 제고되었다. 따라서 지자체 특성요인에 따라 비용배분이 효율적으로 배분되고 있으며 회계품질이 개선되고 있음을 실증연구를 통해 밝혔다.

박재환 외(2012)는 지방자치단체의 재정상태 건전성과 효율적인 재정 운영을 위한 모니터링을 위한 지방자치단체의 재정분석지표의 현황 및 문제점을 설문조사를 통해 살펴보았다. 이러한 분석을 통해 정보생산자 측면, 전문성 측면, 회계정보의 접근성 및 회계정보의 활용적 측면 등 전반적인 정보 생산 및 활용에 이용되는 프로세스의 모니터링의 중요성을 제고하였다.

이중운 외(2017)은 국가회계정보의 질적특성을 국가회계 실무담당자 및 공인회계사 등을 대상으로 설문조사를 실시하여 분석하였다. 연구결과 국가회계정보의 충실성, 접근성 및 이해가능성을 통해 국가재무제표에 대한 신뢰성이 긍정적으로 인식된다는 연구결과를 제시하였다.

3. 지방자치단체 회계감사 및 결산검사에 관한 선행연구

우리나라는 현재 지방자치단체 회계감사 시스템은 결산서 작성 시 공인회계사의 검토와 결산검사위원의 검사를 통해 이루어지고 있다. 그러나 이와 같은 결산검사 제도 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다(윤지경 외, 2017; 양지숙, 2019; 강성조, 박희우, 2019; 이경섭, 2013).

윤지경 외(2017)는 미국과 한국의 정부의 회계감사제도 비교를 통하여 현재 지방자치단체의 회계감사 제도 개선의 필요성을 주장하였다. 미국의 정부회계 감사제도는 재무제표에 대한 신뢰성 확보를 위하여 회계처리기준 적합성 여부를 판단하는 합법성 감사와 내부통제 감사 모두를 시행하였다. 하지만, 한국의 경우 합법성 감사에 치우쳐져 있어, 감사 결과에 대한 의견 제시가 없고 외부공시가 미흡하다고 설명하였다.

양지숙(2019)은 프랑스, 영국, 일본과 우리나라 지방자치단체 감사기구의 유형과 특징을 분석하였다. 해외사례를 살펴봄으로써 지방재정 구조 등 지방행정 현실을 고려한 지방감사기구를 구성하고 검사대상·범위 설정에 있어서 감사기구 간 합리적 역할분담의 필요성을 주장하였다. 나아가 지방자치단체 및 지방의회의 독립성을 통해 공공감사체계를 구축을 주장하였다.

강성조와 박희우(2019)는 지방자치단체의 재무제표 검증 절차 중 검토(review) 제도에 대한 현황을 분석하였다. 분석결과, 검토인의 독립성, 내부감사의 역할 증대, 선임시기 앞당기기, 검토수수료 개선, 검토인 지정제, 감리기준 강화 제고 및 전문인 참여 활성화를 통한 회계품질 개선을 주장하였다.

이경섭(2013)은 지방자치단체 결산검사제도의 분식회계, 예산부당집행

및 예산낭비에 대한 지적이 적절히 이루어지지 않고 있으며 회계품질 개선을 위하여 결산검사 제도 개선의 필요성을 주장하였다. 구체적으로 현재 제도의 문제점을 결산 검사인의 자격, 독립성 확보, 선임방법, 검사기간, 보수 및 교육 매뉴얼의 부재를 문제점으로 지적하였다. 이러한 문제점 해결을 위하여 감사위원의 전문성 제고 및 적절한 검사 기준 마련의 필요성을 주장하였다.

4. 선행연구의 한계

민간부문의 선행연구는 설문조사를 통한 회계정보의 질적특성을 이용하여 회계품질을 측정하였다. 회계품질과 관련한 공공부문의 선행연구는 중앙정부의 재무제표를 중심으로 회계품질을 정보의 포괄적 제공 여부 또는 오류의 금액 등을 통해 측정하였다. 지방자치단체의 회계감사 또는 결산검사와 회계품질에 관한 연구는 제도적 개선 측면의 연구로 대개 한정되어 있고 실증적인 연구는 다소 한정적으로 이루어지고 있다. 본 연구는 이러한 한계점을 인식하여 재무제표를 이용한 객관적 자료를 통해 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 회계품질에 미치는 영향을 실증적으로 분석한다.

제 3 장 연구설계 및 분석모형

제 1 절 연구가설의 설정

결산검사위원회는 “지방자치단체의 장, 지방의회, 그 밖의 이해관계인으로부터” 독립성을 유지하여 결산검사 업무를 수행하여야 한다.⁴⁾⁵⁾ 감사인은 직·간접적으로 자신의 이해관계와 관련 있는 의뢰인 혹은 자신이 처리한 업무에 대해 감사를 하지 않아야 하며(Bartlett, 1991; Gendron et al., 2006), 감사과정에서 감사 관련 기관의 감사 업무 및 의사결정과정에서 관여하는 경우 감사를 해서는 아니 된다(정부회계학회, 2012)⁶⁾.

한편, 지방자치단체 결산검사 시 지방의원의 참여는 예외로 적용⁷⁾하고 있으며, 지방의원은 결산검사 대표위원으로 선임된다(행정안전부, 2017a:16). 이는 결산검사위원의 업무 태만 및 결산검사위원이 결산검사를 위한 관련 기관에 자료 제출을 요청에 대한 불응 혹은 검사 업무 비협조 등의 문제를 방지하기 위함이다(한국정부학회, 2012).

대표위원의 업무는 크게 세 가지이다. 첫째, 대표위원은 검사의 목적 및 검사중점, 업무분장, 감사위험과 중요성 판단, 검사에 참고할 자료, 보고서 작성에 관한사항 등 검사계획을 수립⁸⁾한다. 둘째, 결산검사 시 필요한 자료는 대표위원을 거쳐 관련 기관에 자료제출을 요청한다(행정안전부, 2017a). 셋째, 각 감사위원이 기록한 결산검사 내용 및 결과 보고서는 대표위원을 거쳐 지방자치단체장에게 제출⁹⁾하고 이후 의회에 출석하여 검사관련 질의에 응답한다(행정안전부, 2017a). 행정안전부(2017a)

4) 지방회계법 제14조 제2항

5) 지방자치단체 결산검사 기준 제5조 제1항

6) 공인회계사 윤리규정 제16조 제1항 제2호에 따르면 이는 자기감사 위험을 의미한다(한국정부학회, 2012).

7) 지방자치단체 결산검사 기준 제5조 제3항 제1호

8) 위의 법 제7조 제2항

9) 위의 법 제13조 제2항

지방자치단체 결산검사 매뉴얼에 따르면 대표위원의 총괄이란 “검사위원들의 독립성을 보장하면서 각자 지정된 업무를 제대로 수행하도록 하는 것이지 개별 검사사항에 대한 지시, 권유를 의미하는 것은 아님” 이라고 명시되어 있으나 결산검사 과정 전반의 업무처리는 지방의원인 대표위원을 걸쳐 진행된다. 총괄업무를 맡은 지방의원이 결산검사 과정 내에서 자신의 이익을 추구할 여지가 존재한다.

주민은 투표를 통해 대리인인 지방자치단체 장과 지방의원을 선출한다. 모니터링 비용으로 인해 대리인의 모든 활동을 감시하는 것이 불가능하다. 또한, 위임된 권한에 대한 활동을 감시할 정보는 대리인이 가지고 있어 정보비대칭이 발생한다. 회계정보는 주인에게 대리인의 재무활동에 대한 정보를 제공함으로써 주인-대리인 문제(principal-agent problem)를 줄인다.

대리인인 지방자치단체 장과 지방의원이 합리적이고 경제적 주체인 경우, 재선을 위한 사익을 추구할 경향이 높고(Zimmerman, 1977; Giroux, 1989), 정보 우위(information advantage)를 통해 사익을 극대화할 유인을 가지고 있다. 지방자치단체 장은 재선을 위해 복잡한 재무정보를 보고할 유인을 가지고 있다(Giroux and shields, 1993). 복잡하고 모호한 재무정보는 집행주체의 회계 책임성 평가와 관련된 의사결정을 어렵게 한다(Wagner, 1976). 의회의원은 예산안에 자신의 유권자의 선호를 반영함으로써 재선 확률을 높이려는 유인이 있다(Bender and Moe, 1985). 결산은 지방의회에서 승인한 예산의 집행 결과를 보고함으로써 자신의 유권자에게 그 결과를 보고한다. 지방의원은 자신의 유권자의 선호를 반영한 회계정보의 검사 혹은 보고에만 집중할 수 있다. 지방의원은 지방자치단체 장이 생산한 복잡하고 모호한 재무회계정보를 명확하고 이해하기 쉬운 유용한 정보로서 지방의회 및 주민에게 제공하려는 유인보다는 자신의 정치적 입지를 높일 수 있는 일부 재무회계정보 공시에만 관심을 가질 수 있다.

또한, 감사위원회의 구성원 중에서 독립적인 사외이사의 비율이 낮을 수록 회계품질이 감소한다(Beasley et al.,1999; Klein, 2002). 결산검사에

참여한 지방의원을 감시할 결산검사위원의 규모가 작을수록 결산검사위원회 독립성은 저하될 것이다. 결산검사위원의 수가 적은 경우 자료요청에 대한 요구의 빈도가 상대적으로 적을 것이다. 검사에 대한 낮은 강도는 대표위원이 결산검사를 자신의 지대를 추구할 수단으로 사용할 유인으로 작용되어 지방자치단체의 회계품질이 떨어뜨릴 것이다. 이에 본 연구는 다음과 같이 가설을 설정한다.

가설1: 결산검사위원회의 독립성이 낮을수록 회계품질이 낮아질 것이다.

결산검사를 거쳐 공시된 재무회계정보는 의회나 주민이 집행기관의 회계 책임을 평가하는 의사결정을 지원한다. 주민을 대신하여 지방의회는 예산의 괴리정도, 재정운용성과 등을 분석집행기관이 의회에서 심의의결한대로 예산을 집행하였는지를 결산검사 결과를 바탕으로 평가한다(행정안전부, 2017a). 지방의회는 높은 품질의 재무회계정보를 제공받기 위해 결산검사위원회에 결산검사를 의뢰한다. 지방의회를 대신하여 결산검사위원회는 지방자치단체의 재무활동 결과의 객관성 및 신뢰성을 검사한다. 결산검사위원회는 주인과 대리인 사이를 연결하는 역할을 담당한다(Evans and Patton, 1987:136). 주민에게 권한을 위임받은 지방의원은 결산검사 업무를 결산검사위원회에게 의뢰함으로써 좀 더 높은 재무회계 품질을 통해 주민(주인)과 지방의회(대리인)의 의사결정을 지원한다.

주인인 주민과 의뢰기관인 지방의회가 지방의원의 결산검사 결과에 관심이 높을 경우 지방의원은 의뢰 업무인 결산검사를 통해 공익 추구 유인이 증가할 것이다. 결산검사위원회에 소속된 지방의원은 지방의회를 대신하여 대표위원으로 선임되고 총괄업무를 담당한다. 대표위원으로서 지방의원은 결산검사 결과가 집행주체의 회계 책임을 평가하고 공익 실현을 위해 회계품질을 높일 유인을 가진 동시에 자신의 정치적 입지를 위해 회계정보 품질을 높이려는 유인이 적을 수 있다. 지방자치단체 내 재무회계정보의 객관성, 신뢰성, 투명성에 대한 감시(monitoring)의 정도

가 높은 경우 결산검사위원회에 참여한 지방의원의 사익추구 경향이 줄어들고 회계품질을 높이려는 유인이 증가할 것이다. 이에 본 연구는 다음과 같이 가설을 설정한다.

가설2: 결산검사위원회의 낮은 독립성이 회계품질에 미치는 부정적 효과는 모니터링이 강할수록 더 약해질 것이다.

가설2-1: 결산검사위원회의 낮은 독립성이 회계품질에 미치는 부정적 효과는 지방자치단체장의 당적과 지방의회의 다수당이 불일치할 경우 더 약해질 것이다.

가설2-2: 결산검사위원회의 낮은 독립성이 회계품질에 미치는 부정적 효과는 시민의 정치적 관심이 강할수록 더 약해질 것이다.

본 연구에서 결산검사위원회와 회계품질에 대한 모니터링은 지방자치단체장의 당적 및 지방의회의 다수당 일치여부와 시민의 정치적 관심 정도를 통해 살펴본다.

지방자치단체장의 당적과 지방의회의 다수당이 동일한 단점정부(unified government)인 경우 지방자치단체장에 대한 지방의회의 견제와 감시 기능이 원활하게 작동되지 않을 수 있다. 단점정부에서는 정당 내 타협을 위한 장애물이 존재하지 않는다(Hansen, 1983). 집행기관에 대한 정보를 공식적으로 요구하고 감시하려는 유인이 적을 것이다. 반면, 지방의회의 다수당과 지방자치단체장의 당적이 서로 다른 분점정부(divided government)인 경우 집행기관의 정책 및 집행에 대한 정보에 대한 요구가 강할 것이다. 내부적으로 분점정부의 경우 의결기관과 집행기관장의 정치적 협력을 통해 정보를 교환하기 보다는 집행 결과에 대한 견제와 검증에 통한 정보에 대한 요구가 높을 것이다. 외부적으로 유권자들은 지방의회와 집행기관이 서로 견제하고 균형 관계를 가질 수 있도록 자신의 표를 서로 다른 정당에게 분리시키는 합리적 선택을 할 수 있다(Morrow, 1994; Niemi, 2001). 즉, 분점정부는 지방의회의 엄격한 감시, 감독에 대한 기대를 나타낸다. 즉, 지방의회 다수당과 지방자치단체장의

당적이 서로 다른 경우 결산검사위원회에 참여한 지방의원이 결산검사 및 집행결과에 대한 정확하고 유용한 정보를 제공할 것을 기대할 것이다. 지방의회는 강한 모니터링은 결산검사위원회의 독립성과 회계품질을 높일 것이다.

지방자치단체의 재정활동에 대한 주민의 관심과 정도는 정치에 대한 관심도에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 기초자치단체의 투표율이 낮다는 것은 지방정치에 대한 무관심을 의미한다(황아란, 1997; 가상준 외, 2020). 주민의 정치적 관심이 낮을수록 지방의원이 독립성을 유지하여 결산검사를 수행할 유인보다는 사익 추구에 대한 유인이 높아질 수 있다. 반면, 정치에 관심이 높을수록 체제 내의 투표참여와 같은 공식적 참여 활동을 하게 될 것이다(Alford and Scoble, 1968; Nie et al., 1969). 주민의 정치적 관심도가 높을 경우 지방자치단체의 예산 및 지출에 대한 정보를 수집함으로써 정치참여 시 활용하고자 할 것이다. 또한, 투표율이 높은 지역일 경우 지방의원의 행태에 대한 외부적 감시 정도가 높을 것이며, 지방의원은 사적이익을 추구하고자 하는 유인이 감소할 것이다. 시민의 정치적 관심이 높을수록 결산검사 대표위원으로 참여한 지방의원은 주민에게 정확하고 유용한 회계정보를 전달함으로써 주민의 이익을 실현하려는 유인이 사익 추구 유인보다 높게 작용되어 결산검사위원회의 독립성과 회계품질을 높일 것이다.

제 2 절 분석 자료 및 분석 모형

1. 표본 선정과 자료

본 연구는 행정안전부에서 제공하는 재정정보 공개시스템 지방재정365의 재무제표, 결산검사의견서와 중앙선거관리위원회에서 제공하는 선거통계시스템의 역대선거 자료를 이용하였다. 지방재정365를 통해 지방자치단체의 2014년도부터 2018년도의 재무제표를 이용하였다. 지방의회 및

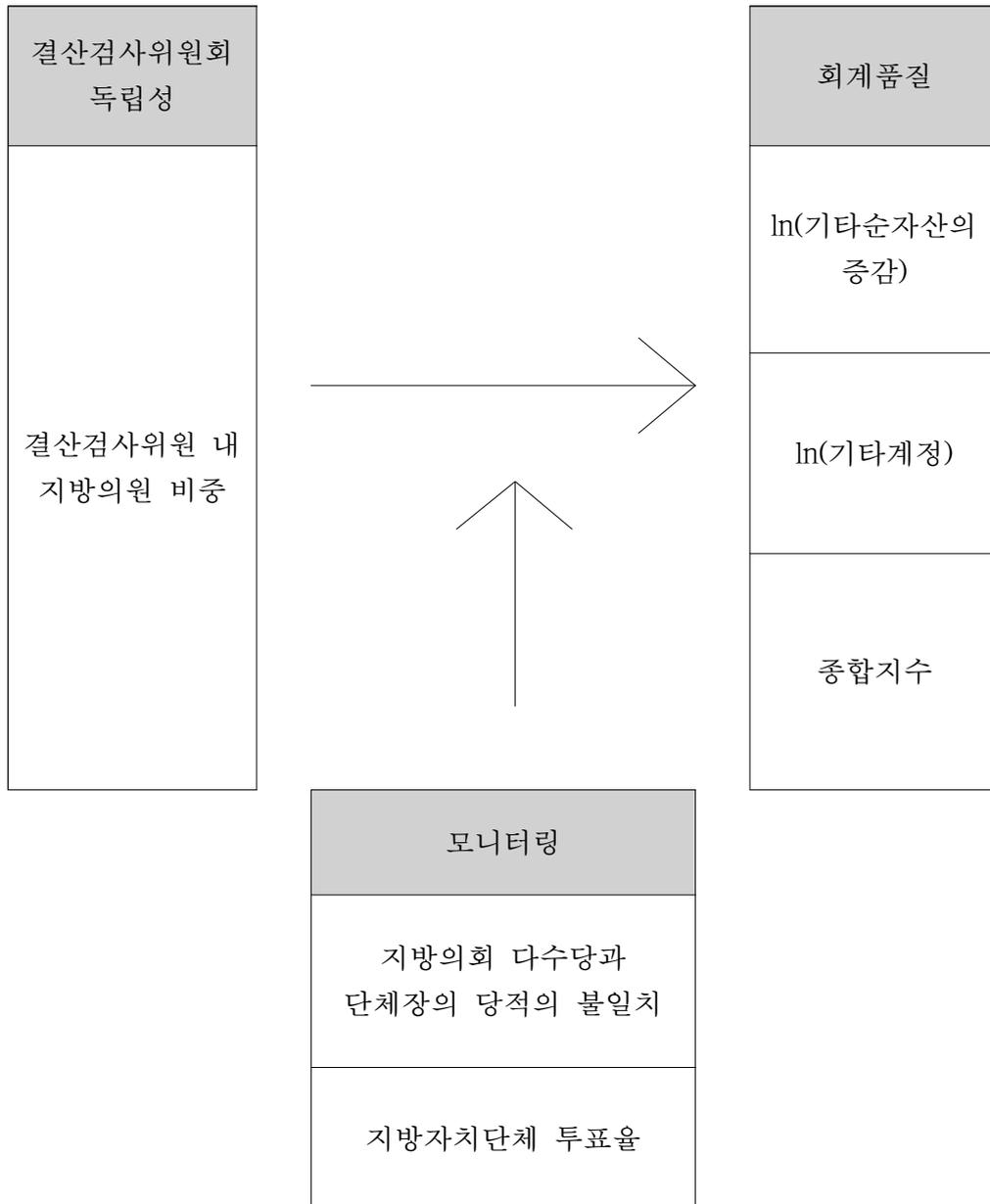
지방자치단체 장의 정당 및 투표율에 관한 자료는 제6회와 제7회 전국동시지방선거를 이용하였으며 지방선거에 대한 데이터는 광역지방자치단체 단위로 제공되어 광역지방자치단체별로 각각 내려받아 이용하였다. 결산검사의견서는 각 지방자치단체 홈페이지에서 측정대상의 결산의견서와 정보공개 청구 등을 통해 수집한 데이터를 엑셀파일로 정리하여 사용하였다. 기초지방자치단체의 재무제표, 결산검사의견서, 선거 자료 및 통제변수를 Python을 이용하여 통합한 후 전처리과정을 거쳤으며, 데이터의 분석은 Stata를 이용하였다.

본 연구는 226개의 기초자치단체를 대상으로 하며, 측정기간은 2014 회계연도부터 2018 회계연도까지로 설정하였다.

2. 연구의 분석틀과 연구모형

본 연구는 지방자치단체의 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중에 따라 회계품질에 미치는 영향을 분석한다. 종속변수인 $\ln(\text{기타순자산의 증감})$, $\ln(\text{기타계정})$, 종합지수를 통해 회계정보의 표현충실성을 측정한다. 독립변수는 지방자치단체 결산검사위원 내 지방의원의 비중이다. 나아가 지방의회 다수당과 지방자치단체장의 정당의 일치 여부 및 지방자치단체 투표율의 조절효과를 통해 결산검사위원회의 지방의원 참여와 회계품질의 관계를 심층적으로 분석한다. 통제변수로는 전문가 위원 비중, 부채비율, $\ln(\text{재정운영결과})$, 재정자주도, 연도 및 기관 더미를 포함하였다. 이러한 분석틀을 바탕으로 결산검사 지방의원의 참여가 회계품질에 미치는 영향에 대해 실증적으로 분석하고자 한다. 본 연구의 분석틀은 <그림 3-1>과 같다.

<그림 3-1> 연구의 분석틀



본 연구는 결산검사위원회의 독립성이 회계품질에 나타나는 영향을 분석한다. 회계품을 측정하는 세 개의 변수인 기타순자산의증감과 기타계정, 그리고 두 계정을 합친 종합지수를 통해 지방의원의 비중의 증가의 영향을 분석한다. 가설 1을 검증하기 위한 다중회귀모형은 다음과 같다.

<다중회귀모형 1>

$$\begin{aligned}
 (\text{회계품질}) &= \beta_0 \\
 &+ \beta_1 \times (\text{지방의원 비중}) \\
 &+ \beta_2 \times (\text{통제변수}) \\
 &+ \epsilon
 \end{aligned}$$

(회계품질): ln(기타순자산의 증감), ln(기타계정), 종합지수

(통제변수): (전문가 위원 비중), (부채비율),
ln(재정운영결과), (재정자주도)
(연도더미), (기관더미)

본 연구에서 회계품을 표현충실성을 중심으로 측정한다. 회계품질은 재무제표에 나타난 기타계정 규모를 통해 측정하였으며 세 개의 종속변수를 통해 회계품을 분석한다. 회계품질은 ln(기타순자산의 증감), ln(기타계정)과 두 계정을 종합한 종합지수를 이용하였다.

ln(기타순자산의 증감)은 순자산변동표 상에 나타나는 두 계정을 이용하였다. 두 계정은 ①기타순자산의 증가와 ②기타순자산의 감소이다. 각각의 계정 금액에 절댓값을 취해 모두 더한 총 금액에 자연로그를 취했다. 기타순자산의 증감은 “회계처리 시 자산·부채 증감에 대응되는 적절한 계정과목이 없는 경우 활용” 되거나 누적되어 오류로 보고되는 계정과목이다(김봉환·한승엽, 2016). 즉, 기타순자산의 증감은 분류가능한

적절한 계정과목을 찾지 못한 회계처리에 대한 포괄된 금액 또는 이전 회계처리에 대한 오류를 의미한다. 따라서 ln(기타순자산의 증감)이 증가할수록 회계정보의 충실성이 하락하여 재무제표 품질이 낮은 것으로 볼 수 있다.

ln(기타계정)은 재정운영표 상에 나타나는 세 계정을 이용하였다. 세 계정은 ①비배분비용/기타비용, ②비배분수익/기타수익 및 ③비배분수익/기타비배분수익이다. 각 계정금액에 절댓값을 취해 모두 더한 총 금액에 자연로그를 취했다. 기타계정은 이전년도 회계처리에서 발견된 중대성이 작은 오류¹⁰⁾와 세부항목으로 분류되지 않는 비용 또는 수익을 모두 포괄하여 재정운영표 상에 표시한다. 그러나 오류의 중대성에 대한 회계기준과 재정운영표 상 기타계정으로 분류하는 규정이 명확하게 제시되어 있지 않다. ln(기타계정)은 대응 계정과목이 존재하지 않은 모든 회계처리에 대해 함해진 포괄적인 정보가 표시된다. 이러한 기타계정의 분류체계는 금액이 증가할수록 정확히 표현될 수 있는 회계정보의 양이 상대적으로 줄어들고 모호성은 커져 회계품질이 하락시킬 것이다.

마지막으로 종합적으로 지방자치단체 재무제표의 기타계정에 미치는 영향을 살펴보기 위해 순자산변동표 상 기타순자산의 증가와 기타순자산의 감소, 재정운영표 상 비배분비용 하의 기타비용과 비배분수익 하의 기타수익과 기타비배분수익을 절댓값을 취하여 모두 합한 값에 자연로그를 취한 변수이다. 종합지수의 증가는 지방자치단체의 재무제표 상의 기타정보의 양이 증가함을 의미한다. 즉, 회계정보를 이용가능하고 정확한 정보를 제공하는 정도가 낮아져 회계품질에 부정적 영향이 나타날 것이다.

10) 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제60조 제2항

가설1의 엄밀한 검증을 위해 가설2를 설정하였다. 가설2를 검증하기 위한 다중회귀분석은 다음과 같다.

<다중회귀모형 2>

$$\begin{aligned}(\text{회계품질}) &= \beta_0 \\ &+ \beta_1 \times (\text{지방의원 비중}) \\ &+ \beta_2 \times (\text{모니터링}) \\ &+ \beta_3 \times (\text{지방의원 비중}) \times (\text{모니터링}) \\ &+ \beta_4 \times (\text{통제변수}) \\ &+ \epsilon\end{aligned}$$

(회계품질): ln(기타순자산의 증감), ln(기타계정), 종합지수

(모니터링): (지방의회 다수당-단체장 당적 불일치),
(지방자치단체 장 투표율)

(통제변수): (전문가 위원 비중), (부채비율),
ln(재정운영결과), (재정자주도)
(연도더미), (기관더미)

<다중회귀모형 2>는 지방의회의 다수당과 자치단체장의 정당의 일치 여부에 대한 조절효과를 통해 결산검사위원회 독립성과 회계품질간의 관계를 심층적으로 검증한다(가설2-1). 지방의회의 다수당과 지방자치단체장의 정당이 불일치하는 경우 정치적 타협보다는 감시와 견제의 기능에 대한 유인이 높다(조성대, 2003). 지방의회의 감시 기능의 활성화를 측정하기 위해 지방의회의 다수당과 지방자치단체 장의 정당이 불일치하는 경우를 1, 일치하는 경우를 0인 더미변수로 두었다.

시민의 정치적 관심에 따른 조절효과를 통해 결산검사위원회의 독립성

과 회계품질간의 관계(가설2-2)를 심층적으로 검증한다. 투표율은 지방자치단체 장의 투표율을 나타낸다. 투표율은 정치에 대한 유권자의 참여정도를 나타낸다(김육, 2009; 황아란, 2010; 가상준 외, 2020). 결산서의 재무제표는 지방자치단체의 재무활동의 공시한다. 지방자치단체에 대한 관심정도를 살펴보기 위해 지방자치단체 장의 지방선거 투표율을 이용한다.

지방자치단체의 회계품질 측정을 위해 통제변수로 전문가 위원 비중, (부채비율), $\ln(\text{재정운영결과})$, 연도더미와 지방자치단체 더미를 사용하였다.

전문가 위원 비중은 전체 결산검사위원 중 회계사와 세무사의 비중이다. 재무제표에 대한 전문지식이 존재하는 감사위원회는 재무제표에 대한 이해와 작성자의 판단을 이해하고 감사위원회 내의 의견 불일치의 실체를 파악하는데 용이해 회계품질에 영향을 준다는 선행연구(Kalbers and Fogarty, 1993; Cohen et al., 2002; Knapp, 1987; DeZoort 1998)를 바탕으로 통제변수로 포함하였다.

부채비율은 재정상태표 상의 부채의 총계를 자산의 총계로 나눈 값이다. 부채비율은 지방자치단체가 미래에 지급해야할 의무를 비율로 나타내는 것이다. 부채비율이 낮을수록 재정운영 관리에 대한 부담이 적어 회계정보에 대한 높은 공시를 보인다는 선행연구(Sengupta, 1998)를 바탕으로 본 모형의 통제변수로 포함하였다.

$\ln(\text{운영차액})$ 는 재정운영보고서상의 수익총계에서 비용총계를 뺀 금액인 재정운영결과에 자연로그를 취한 변수다. 지방자치단체가 재정운영보고서상의 재정운영결과를 좋게 보이기 위해 재무제표 상의 비용 추정 방식을 조정하거나 재정 정보를 모호하게 보고할 수 있다(김봉환, 2013). 이에 따라 회계품질이 변화할 수 있을 것으로 예상하여 통제변수에 포함하였다.

재정자주도는 지방자치단체가 재량권으로 자체적으로 사용할 수 있는 세원의 비율로 자체수입과 자주재원이 자치단체 예산규모에 차지하는 비율에 100을 곱한 값이다. 재정자주도가 낮은 경우 상위정부의 재정적 지

원이 존재할 가능성이 있다. 이 경우 지방자치단체는 상위 정부로부터 지원 재정적 지원 및 회계정보 공시에 대한 감시가 존재해 지방자치단체의 회계품질이 개선될 수 있다(Giroux, 1989). 이에 재정자주도 통제변수로 본 모형에 포함하였다

지방자치단체를 더미변수로 포함하여 지역의 문화와 관행, 지역주민의 특성에 따른 지역 간 변화를 통제하기 위해 포함하였다. 연도는 2014년부터 2018년까지 다중 회귀분석을 수행하는 연구의 특성상 시간의 흐름에 따라 기초지방자치단체의 내·외부 환경의 변화를 통제하기 위해 더미변수로 포함하였다.

〈표 3-1〉 변수 내용

변수		변수명	변수의 측정 방법	출처
종속 변수	회계 품질	ln(기타순자산의 증감)	기타순자산의 증가 + 기타순자산의 감소	지방자치단체 재무제표
		ln(기타계정)	기타비용 + 기타수익 + 기타비배분수익	
		종합지수	ln(기타순자산의 증감 + 기타계정)	
독립 변수	결산검사 위원회 독립성	지방의원 비중	$\frac{\text{지방의원}}{\text{총결산검사위원수}}$	결산검사의견서 및 지방자치단체 홈페이지
조절 변수	모니터링	지방의회 다수당-단체장 당적 불일치	불일치=1, 일치=0	중앙선거관리 위원회
		지방자치단체장 의 투표율	$\frac{\text{투표수}}{\text{선거인수}}$	중앙선거관리 위원회
통제 변수		전문가 위원 비중	$\frac{\text{공인회계사(명) + 세무사(명)}}{\text{총결산검사위원수}}$	결산검사의견서 및 지방자치단체 홈페이지
		(부채비율)	$\frac{\text{총부채}}{\text{총자산}}$	재정상태표
		ln(운영차액)	수익총계-비용총계	재정운영표
		재정자주도	$\frac{\text{자체수입 + 자주재원}}{\text{자치단체예산규모}} * 100$	국가통계포털
		(기관더미)	지방자치단체 더미	.
		(연도더미)	2014년 기준 더미	.

제 4 장 실증분석

제 1 절 기술통계량

〈표 4-1〉은 종속변수인 기타순자산의증감과 기타계정의 시계열적 변화를 정리한 표이다. 먼저, 기타순자산의증감을 살펴보면 2015년에서 2016년 금액이 23% 가량 증가하여 413억원에서 540억원으로 크게 나타났다. 2017년에 전년도대비 4% 증가해 565억원이 보고되었으며, 2018년은 전년대비 2%대로 줄어들었으나, 여전히 보고되는 금액은 552억원으로 상당히 컸다. 즉, 기타순자산의증감은 2015년부터 2018년까지 전반적으로 증가하고 있는 추세이고 4년동안 나타난 평균 금액은 552억원이었다.

다음으로 기타계정은 2015년에 120억원으로 보고되었으며 2016년 127억원이 보고되어 5% 가량 증가하였다. 2017년에는 125억원이 보고되어 전년도 대비 1.8%가량 소폭 하락하였으나 2018년에는 134억원이 보고되어 전년도 대비 7% 가량 기타계정의 상당금액이 증가하였음을 알 수 있다. 4년동안 보고된 기타계정의 금액은 130억원 가량이었으며 전반적으로 증가하는 추세로 나타났다.

〈표 4-1〉 회계품질의 시계열적 변화

	2015	2016	2017	2018	평균
기타순자산의 증감(억)	413.63	539.62	565.71	552.68	552.67
전년도 대비 증감율(%)	-	▲23.35	▲4.61	▼2.36	▲8.53
기타계정(억)	120.85	127.54	125.28	134.70	129.17
전년도 대비 증감율(%)	-	▲5.24	▼1.80	▲6.99	▲3.48

〈표 4-2〉은 주요변수들의 기술통계량을 정리한 표이다. 2015년부터 2018년까지 기초지방자치단체를 대상으로 다중 회귀분석을 수행하였다. 데이터 분석에 이용한 총 연구대상은 904개이다¹¹⁾.

기타순자산의 증감의 경우 중위값이 217억원 수준임에도 평균이 520억원으로 기타순자산의 증감 규모가 우편향되어 있음을 알 수 있다. 또한, 기타계정의 중위값은 48억이고 평균이 127억원으로 우편향되어 있음을 알 수 있다. 이러한 왜도 조정을 위해 자연로그를 취한 $\ln(\text{기타순자산의 증감})$, $\ln(\text{기타계정})$, 종합지수를 종속변수로 이용하였다.

결산검사위원회 내 지방의원 비중의 평균은 25.9%이고, 최솟값은 0, 최댓값은 33.3%이다. 이는 결산검사위원의 총 인원은 3~5로 제한되어 있으며 총 위원 중 지방의원은 1/3를 초과할 수 없다는 규정이 반영된 것이다.

11) 투표율의 경우 무투표 당선인이 존재해 당해 지방선거 투표율이 존재하지 않아 이를 결측치로 처리하였다. 따라서 투표율이 결산검사위원의 구성과 회계품질간의 관계에 미치는 영향 분석 시 사용한 관측수는 888개이다.

<표 4-2> 주요변수들의 기술통계량

변수	평균	표준오차	최솟값	중위값	최댓값
기타순자산의 증감(억)	517.91	909.85	0.11	216.54	9141.67
기타계정(억)	127.09	281.82	0.05	49.36	3383.49
ln(기타순자산의 증감)	23.63	1.64	16.19	23.80	27.54
ln(기타계정)	22.35	1.31	15.47	22.32	26.55
종합지수	5.69	1.28	1.42	5.67	9.13
지방의원 비중	0.26	0.06	0.2	0.25	0.33
지방의회 다수당-단체장 당적 불일치	0.24	0.43	0	0	1
투표율	0.62	0.09	0.48	0.59	0.82
전문가 위원 비중	0.33	0.28	0	0.33	0.8
부채비율	0.02	0.02	0.002	0.015	0.259
ln(재정운영결과)	24.92	0.87	18.44	25.00	27.13
재정자주도	62.21	10.65	32.63	65.25	88.79

<표 4-3>의 상관분석을 보면 지방의원 비중은 $\ln(\text{기타순자산의증감})$, $\ln(\text{기타계정})$, 종합지수와 모두 음의 상관관계를 가지는 것을 확인할 수 있다. 또한, 종속변수와 통제변수간의 상관관계를 살펴보면, 부채비율, $\ln(\text{재정운영결과})$, 재정자주도와 세 개의 종속변수 모두 양의 상관관계를 가지고 있음을 확인할 수 있다. 이로써 종속변수와 통제변수와의 상관관계는 선행연구의 연구 결과와 비교적 일관되게 나타났음을 확인할 수 있다. 종속변수와 독립변수 및 통제변수간의 상관관계의 유의성이 다수 존재하는 것을 확인할 수 있다. 결산검사위원회에 참여한 지방의원의 비중이 회계품질에 미치는 영향관계를 살펴보기 위해 통제변수를 포함하여 다중회귀분석을 진행한다.

〈표 4-3〉 상관분석

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1. ln(기타순자산의 증감)									
2. ln(기타계정)	0.3708 ***								
3. 종합지수	0.9320 ***	0.5863 ***							
4. 지방의원 비중	-0.2657 ***	-0.3264 ***	-0.3282 ***						
5. 지방의회 다수당-단체장 당적 불일치	0.0488	0.0280	0.0425	0.0390					
6. 투표율	-0.0717	-0.1617 ***	-0.1331 ***	0.2264 ***	0.1775 ***				
7. 전문가 위원 비중	-0.0401	0.1313 ***	0.0111	-0.0575*	-0.1864 ***	-0.6466 ***			
8. 부채비율	0.1376 ***	0.0730**	0.1332 ***	0.0978 ***	0.0265	-0.2329 ***	-0.0862 ***		
9. ln(재정운영결과)	0.4230 ***	0.3471 ***	0.4589 ***	-0.2154 ***	0.0642 **	0.1311 ***	-0.3166 ***	0.0476	
10. 재정자주도	0.3962 ***	0.2855 ***	0.4128 ***	-0.3709 ***	0.1440 ***	0.3484 ***	-0.1715 ***	-0.0555*	0.5050 ***

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01.

제 2 절 다중회귀분석 결과

다중회귀분석 결과는 <표 4-4>와 같다. 결산검사위원회의 독립성이 낮을수록 회계품질이 낮아질 것이라는 가설1을 $\ln(\text{기타순자산의증감})$, $\ln(\text{기타계정})$, 종합지수를 통해 살펴보았다. 그 결과 결산검사위원회에서의 지방의원의 비중과 $\ln(\text{기타순자산의증감})$, $\ln(\text{기타계정})$, 종합지수에서 통계적 유의성이 나타났다. 모델 1을 살펴보면 유의수준 5%하에서 결산검사위원회에서 지방의원의 비중이 증가할수록 $\ln(\text{기타순자산의증감})$ 이 증가하는 것으로 나타났다. 모델2에서 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 증가할수록 $\ln(\text{기타계정})$ 이 증가함을 유의수준 10%하에서 확인하였다. 모델 3을 살펴보면 유의수준 10%하에서 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 증가할수록 종합지수가 증가하는 것으로 나타났다. 이러한 결과들은 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중의 증가가 회계품질에 부정적 영향을 줄 것이라는 가설1을 지지하는 결과이다.

〈표 4-4〉 다중회귀분석 결과(가설1)

	모델 1	모델 2	모델 3
	ln(기타순자산의 증감)	ln(기타계정)	종합지수
지방의원 비중	3.746**	2.200*	2.155*
	(2.02)	(1.67)	(1.76)
전문가 위원 비중	-0.674	-0.808*	-0.612*
	(-1.25)	(-1.94)	(-1.66)
부채비율	9.617	4.772	3.598
	(1.21)	(1.06)	(0.65)
ln(재정운영결과)	0.607***	0.619***	0.143**
	(3.02)	(3.40)	(2.25)
재정자주도	0.0471**	0.0454***	0.0317**
	(2.19)	(3.14)	(2.28)
상수	5.491	4.127	-0.123
	(1.01)	(0.86)	(-0.06)
기관	Yes	Yes	Yes
연도	Yes	Yes	Yes
N	1129	1129	1129
Adj. R^2	0.505	0.641	0.593

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01, 괄호는 t값을 나타냄.

<표 4-5>는 지방의회의 다수당과 자치단체장의 정당의 일치 여부가 결산검사위원회의 독립성과 회계품질간의 관계에 미치는 영향을 분석한 표로서 가설 2-1을 검증한 결과이다. 모델1을 살펴보면, 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 증가할수록 $\ln(\text{기타순자산의 증감})$ 이 증가하는 효과가 지방의회의 다수당과 지방자치단체 장의 당적이 불일치할 때 약화됨을 유의수준 1%하에서 나타냈다. 이러한 결과는 결산검사위원회의 낮은 독립성이 회계품질에 미치는 부정적인 효과가 단체장의 당적과 지방의회 다수당의 일치하지 않은 경우 약화된다는 가설2-1을 지지하는 결과이다. 모델3을 살펴보면, 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 증가할수록 종합지수가 증가하는 효과가 지방의회의 다수당과 지방자치단체 장의 당적이 불일치할 때 완화됨을 유의수준 10%하에서 나타냈다. 이러한 결과는 결산검사위원회의 낮은 독립성이 회계품질에 미치는 부정적인 효과는 지방의회의 다수당과 지방자치단체 장의 당적이 일치하지 않는 경우 약화된다는 가설2-1을 지지하는 결과이다. 모델2에서 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 증가할수록 $\ln(\text{기타계정})$ 이 증가하는 효과가 지방의회의 다수당과 지방자치단체 장의 당적이 불일치할 때 약화되는 것으로 나타났으나 통계적 유의성은 존재하지 않았다.

〈표 4-5〉 다중회귀분석 결과(가설2-1)

	모델 1	모델 2	모델 3
	ln(기타순자산의 증감)	ln(기타계정)	종합지수
지방의원 비중	6.046***	2.525*	2.997**
	(2.82)	(1.73)	(2.26)
지방의회 다수당-단체장 당적 불일치	2.172***	0.601	0.775*
	(2.84)	(1.26)	(1.80)
지방의원 비중 X 지방의회 다수당-단체장 당적 불일치	-8.282***	-1.578	-3.002*
	(-3.16)	(-0.94)	(-1.96)
전문가 위원 비중	-0.626	-0.801*	-0.594
	(-1.14)	(-1.91)	(-1.58)
부채비율	10.67	5.114	3.971
	(1.33)	(1.13)	(0.71)
ln(재정운영결과)	0.612***	0.619***	0.145**
	(3.12)	(3.42)	(2.34)
재정자주도	0.0471**	0.0454***	0.0317**
	(2.21)	(3.14)	(2.28)
상수	4.591	3.989	-0.452
	(0.86)	(0.83)	(-0.23)
기관	Yes	Yes	Yes
연도	Yes	Yes	Yes
N	1129	1129	1129
Adj. R^2	0.510	0.641	0.593

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01, 괄호는 t값을 나타냄.

<표 4-6>는 지방자치단체 장의 투표율이 결산검사위원회의 독립성과 회계품질간의 관계에 미치는 영향을 분석한 표로서 가설 2-2를 검증한 결과이다. 모델1을 살펴보면, 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 증가로 인해 $\ln(\text{기타순자산의 증감})$ 이 증가하는 효과가 지방자치단체의 투표율이 높을수록 완화됨이 유의수준 1%하에서 나타났다. 모델 2에서 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 증가로 인해 $\ln(\text{기타계정})$ 이 증가하는 효과가 지방자치단체의 투표율이 높을수록 완화됨이 유의수준 10%하에서 나타났다. 모델3을 살펴보면, 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 증가로 인해 종합지수가 증가하는 효과가 지방자치단체의 투표율이 높을수록 완화됨이 유의수준 1%하에서 나타났다. 이러한 결과들은 결산검사위원회의 낮은 독립성이 회계품질에 미치는 부정적인 효과는 지방자치단체의 투표율이 높아질수록 완화된다는 가설2-2를 지지하는 결과이다.

〈표 4-6〉 다중회귀분석 결과(가설2-2)

	모델 1	모델 2	모델 3
	ln(기타순자산의 증감)	ln(기타계정)	종합지수
지방의원 비중	10.00*** (3.60)	5.285** (2.20)	5.563*** (3.22)
투표율	2.443*** (2.97)	0.532 (0.71)	1.309** (2.44)
지방의원 비중 X 투표율	-11.18*** (-3.28)	-5.208* (-1.93)	-6.100*** (-2.66)
전문가 위원 비중	-0.0912 (-0.17)	-0.727* (-1.69)	-0.257 (-0.68)
부채비율	7.054 (0.90)	4.044 (0.90)	1.827 (0.34)
ln(재정운영결과)	0.612*** (3.18)	0.626*** (3.59)	0.146** (2.50)
재정자주도	0.0374* (1.75)	0.0356** (2.46)	0.0249* (1.82)
상수	4.583 (0.88)	4.490 (0.98)	-0.533 (-0.27)
기관	Yes	Yes	Yes
연도	Yes	Yes	Yes
N	1105	1105	1105
Adj. R^2	0.520	0.648	0.608

*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01, 괄호는 t값을 나타냄.

제 4 장 결론

제 1 절 연구결과의 요약

본 연구는 기초지방자치단체를 대상으로 결산검사위원회의 독립성이 회계품질에 미치는 영향에 대해 분석하였다. 이를 위해 재무제표의 기타 순자산의 증감 및 기타계정을 이용하여 정보가 내용이 충실히 보고되어 정보이용자의 정보위험을 줄이고 올바른 의사결정에 도움을 주고 있는가에 대해 실증적으로 분석하였다.

분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 결산검사위원회의 독립성이 낮을수록 재무회계정보가 포괄적으로 공시되는 것으로 나타났다. 재무제표의 정보의 충실성이 감소는 정보이용자가 이용할 수 있는 정보가 한정적으로 제공되어 회계품질이 낮아지는 결과를 가져온다. 이러한 연구 결과는 결산검사위원이 지방의원인 경우 결산검사와 관련한 이해관계자와의 정치적 관계에서 벗어나 회계책임성의 관점에서 결산검사에 임하는 것이 현실적으로 어려움이 존재하며 결산검사위원회의 독립성을 저해된 결과로 해석될 수 있다. 지방자치단체의 지방의원이 결산검사위원으로 선임되어 대표위원을 맡는 구조 하에서 결산검사위원회 내의 지방의원의 비중이 증가하게 되면, 결산검사에 대한 독립성 확보가 어렵고 이에 따라 공시되는 재무회계정보의 품질이 낮음을 확인할 수 있다.

둘째, 결산검사위원회의 독립성이 낮을수록 회계품질이 하락하는 효과는 지방의회의 다수당과 자치단체장의 당적이 일치하지 않는 경우 완화되는 것으로 나타났다. 이는 지방의회의 다수당과 자치단체장의 당적이 일치하지 않는 경우 정치적 타협보다는 견제·감시 역할이 강화되어 나타난 결과로 해석할 수 있다.

셋째, 결산검사위원회의 독립성이 낮을수록 회계품질이 하락하는 효과는 지방자치단체 장의 투표율이 높을수록 완화되는 것으로 나타났다. 이는 투표율이 낮은 지역에 비해 투표율이 높은 지역에서 지방정치에 대한 지역주민의 관심이 결산검사위원회에서 지방의원의 사익 추구에 대한 유인의 견제 및 감시의 역할을 수행하여 결산검사위원회에서 지방의원이 차지하는 비중이 증가할수록 회계품질이 낮아지는 효과가 약화된 것으로 해석할 수 있다.

제 2 절 이론적 함의

본 연구의 이론적 함의는 다음과 같다. 첫째, 회계품질에 대한 실증적 결과를 제시하였다. 본 연구는 회계품질을 재무제표의 정보 충실성을 순자산변동표 상 기타순자산의 증감과 재정운영표 상 기타계정을 통해 측정함으로써 정보의 품질을 제고하였다. 기타순자산의 증감과 기타계정은 이전년도에 발견하지 못한 오류 또는 회계처리 시 적절한 계정과목이 없는 경우 본 계정으로 포괄하여 재무제표 상 보고된다. 이러한 포괄적 정보에 대한 추가적 설명이 명시되어 있지 않다면 예산집행주체와 외부정보이용자간의 정보비대칭이 발생한다. 또한 정보이용자는 정보위험에 노출되며 추가적으로 정보를 찾는 노력 등 탐색비용이 발생한다. 본 연구에서는 더 직접적인 접근방식(Dechow and Dichev, 2002; Lee and Masulis, 2009)인 정보이용자가 정보를 이용 및 평가하는 관점에서 회계 품질을 측정하였다.

둘째, 본 연구는 지방자치단체의 회계정보의 품질 평가를 위한 방법론을 보완하였다. 비배분비용을 중심으로 국가재무제표의 회계품질 개선을 평가한 연구(김봉환·최윤정, 2013)와 회계오류를 중심으로 국가재무제표의 정확성 분석을 수행한 연구(김봉환·한승엽, 2016) 등의 선행연구를 통해 지방자치단체에 적용하여 회계품질을 측정하기 위한 지표로 회계정보의 질적특성인 표현충실성 중심으로 분석하였다. 이런 점에서 지방자치단체의 회계품질 측정을 위한 풍부한 논의가 가능하게 되는 토대가 되길 기대한다.

셋째, 지방자치단체 결산검사위원회의 독립성과 회계품질에 미치는 영향을 실증적으로 살펴보았다. 결산검사위원회의 독립성 하락의 우려(이경섭, 2013; 김재호·이원상, 2013; 박성민, 2017; 이청수, 2018)가 존재하는 상황 속에서 재무제표라는 객관적인 데이터를 통해 그 진위를 파악하고 재무정보 투명성에 나타나는 영향을 살펴보았다. 나아가, 지방의회의 다수당과 자치단체장의 당적 불일치 및 투표율이 높은 기초지방자치단체에서 그 경향성이 완화되어 나타나는 것을 실증적으로 분석하였다. 이를

통해 결산검사위원회의 독립성과 회계품질간의 관계를 조절효과를 통해 엄밀하게 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

제 3 절 정책적 함의

본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 회계품질 개선을 위해 결산검사위원 내 독립성 강화가 필요하다. 지방자치단체 결산검사는 재정활동에 대한 정보의 신뢰성을 높이고 회계투명성을 높이는 마지막 관문이다. 결산검사위원은 결산검사에 필요한 자료를 지자체에 요구하여 정보의 객관성과 정확성을 높인다. 그러나 현재 결산검사위원의 자료요청은 대표위원인 지방의원을 거쳐 관련기관에 자료를 제출을 요청한다. 이러한 대표위원의 총괄업무는 지방의원이 정치적 이익을 위해 자료를 선택적으로 요구할 유인이 존재한다. 따라서 자료요구는 각 위원에 요구할 수 있어야 하며, 지방의원은 자료 요구에 대해 집행기관이 응답을 제대로 했는가를 감시하는 역할을 수행해야 한다. 결산검사위원의 독립성 확보를 위해 지방자치단체와 지방의회에 소속되어 있지 않은 사람으로 구성하는 경우 자료제출에 대한 불응 혹은 검사 업무 비협조 등의 문제가 발생할 수 있다(한국정부학회, 2012). 이를 방지하기 위해 지방의원은 연락담당관(liaison officer)으로서 결산검사 업무의 원활한 진행을 보조하는 행정적 역할을 수행해야 한다. 집행기관과 결산검사위원회의 원활한 의사소통과 업무 진행을 위한 다리 역할을 보조적으로 수행함으로써 결산검사위원회의 독립성을 높이고 지방자치단체의 재무회계 정보의 품질을 높일 수 있을 것이다.

둘째, 지방자치단체의 결산검사에 대한 규정의 보완이 필요하다. 지방자치단체의 결산검사위원에 대한 규정은 지방자치법 시행령 제 83조의 결산검사위원의 총 인원 수 제한(제1항), 결산검사위원회에 지방의원 참여 가능 최대 인원 제한(제2항), 지방자치단체의 개입이 가능한 현직 공무원의 결산검사위원으로 선임 금지(제3항)뿐이다. 이외의 기초 지방자치단체는 결산검사 대표위원으로 지방의원을 선임함으로써 결산검사의 독

립성 저해에 대한 관련 규정은 부재한다. 지방의회 의원의 결산검사위원회에 지원하는 역할을 수행하는 경우 결산검사의 독립성이 저해되지 않기 위한 제도적 장치의 마련이 필요하다.

셋째, 공공부문의 재정투명성과 회계책임성을 제고하기 위한 회계감사 기능 강화와 지방회계감사를 위한 독립적 기구 설치에 대한 고려가 필요하다. 중앙정부는 감사원을 통해 재무회계 감사를 실시한다. 지방자치단체의 경우 지방자치단체가 작성한 재무제표의 감사를 지방자치단체가 선임한 회계법인의 검토와 결산검사의 재무회계검사를 통해 실시하고 있다. 이러한 관점에서 지방자치단체의 결산검사는 중앙행정부에 대해 감사원에서 실시하는 회계감사와 대등한 역할을 수행한다. 이에 따라 지방자치단체 결산검사가 가지는 중요도와 결산검사위원의 역할에 대한 제고가 필요하다. 하나의 대안으로 지방자치단체장과 지방의회 모두에 독립적인 감사기구를 설치를 고려할 수 있다. 그러나 지방감사원이 존재하더라도 자치단체는 단체장의 업무를 지원하는 자체감사기구를 필요하기 때문에, 별도의 감사기구 설치에 따른 비용과 지방감사원과의 업무중복 등을 고려해 설립하는 것이 필요하다(양지숙, 2019). 결산검사위원의 회계책임성과 독립성을 강화하여 지방자치단체의 회계품질이 개선될 것으로 기대된다.

제 4 절 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 연구는 연구대상이 기초지방자치단체에 한정되어 광역지방자치단체의 결산검사위원과 회계품질간의 관계에 대해서는 보여주지 못하고 있다. 또한, 연구의 기간이 2014년부터 2018년으로 최근 몇 년에 한정되어 있어 본 연구의 결과가 기초지방자치단체의 모든 기간에 걸친 보편적 특성이 아닌, 최근 5년 사이의 현상을 보여주는 것에 그칠 수 있다는 한계가 존재한다. 나아가 자료의 부족으로 인해 지방자치단체 결산검사위원의 직업적 특성이외에 성별, 연령, 거주 지역 등과 같은 다양한 특성을 반영하지 못하였다는 한계를 가지고 있다. 향후 자료의 보완을 통해 연구 기간을 확장하고 기초지방자치단체의 결산검사위원의 다양한 특성을 추가 및 세분화하여 추가적인 연구를 수행할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 가상준, 박민규, 김영진. (2020). 투표율 상승은 어떠한 정책변화를 가져 오는가?. 한국정책연구, 20(2), 1-22.
- 강성조, 박희우. (2019). 지방자치단체 재무제표 검토제도 개선방안. 회계세무와 감사 연구, 61(4), 167~188.
- 고경훈. (2015). 지방의회 의정활동 평가에 관한 연구. 한국사회와 행정 연구, 26(3), 1-23.
- 권수영, 김문철, 정태진. (2005). 감사시간과 감사품질이 감사보수에 미치는 영향. 회계학연구, 30(4), 47-76.
- 금창호, 강신일. (2014). 지방의원의 전문성 강화방안-지방의정센터의 설립을 중심으로. 한국거버넌스학회보, 21(2), 369-387.
- 김경호, 전중열, 김혁. (2015). 복식부기 정부회계. 신영사.
- 김봉환, 최윤정. (2013). 국가재무제표 재정운영표상의 비용 배분이 개선되고 있는가?: 비배분비용을 중심으로. 회계와정책연구, 18(4), 303-325.
- 김용수, 노희천. (2019). 지방자치단체의 재정운영표상 비용배분에 관한 연구: 사업순원가 대비 관리운영비 비율을 중심으로. 정부회계연구, 17(2), 1-34.
- 김육. (2009). 투표율 제고를 위한 제도적 방안. 현대정치연구, 2(1), 175-196.
- 김이배. (2017). 정부부문의 합리적인 간접원가 배부에 관한 연구. 정부회계연구, 15(1), 21-49.
- 김재호, 이원상. (2013). 재정건전화를 위한지방자치단체 결산제도의 개선방안. 지방자치법연구, 13(3), 185-216.
- 김정교, 유순미, 김경옥. (2011). 감사품질이 기업의 이익조정에 미치는 영향. 국제회계연구, 38, 43-74.
- 김정인. (2017). 지방의회 의원의 전문성과 다양성의 관계. 지방정부연구, 21(1), 169-193.

- 박성민. (2017). 지방자치단체에 회계감사 제도의 도입이 필요한가?: 거래비용의 관점에서. 지방정부연구, 21(2), 23-50.
- 박재환, 양대천, 권해숙. (2012). 공공부문 회계투명성 개선방안-지방자치단체 재정성과지표와 투명공시를 중심으로. 회계저널, 21(1), 331-350.
- 박종성, 이은철. (2003). 회계제도의 개선과 회계정보의 유용성. 회계학연구, 28, 105-134.
- 박종일, 전규안. (2008). 감사품질이 회계이익과 과세소득의 차이에 미치는 영향. 회계학연구, 33(2), 65-109.
- 신수진, 배성호. (2019). 직급별 감사투입시간이 초도감사 회계품질에 미치는 영향. 세무와 회계저널, 20(3), 43-75.
- 안상봉, 최승호. (2008). 감사위원회 품질과 내부회계관리제도의 도입이 회계투명성에 미치는 영향. 대한경영학회지, 21(1), 99-126.
- 양지숙 (2019). 주요국 지방자치단체 감사기구의 유형 및 특징 분석. 한국사회와 행정연구, 29(4), 225-256
- 왕현선, 기현희. (2011). 감사품질이 실질이익조정에 미치는 영향. 회계와정책연구, 16(4), 217-243.
- 윤지경, 전성만, 임동완 (2017). 정부회계에 대한 미국의 감사제도와 한국의 검사 및 검토제도 비교. 한국정책과학학회보, 21(1), 79-100.
- 이경섭. (2013). 자치단체 결산검사의 문제점과 개선방안. 정부회계연구, 11(1), 127-164.
- 이근수. (1991). 회계정보의 신뢰성과 회계감사기준. 한국회계학회 학술연구발표회 논문집, 3-12.
- 이근수. (2001). 회계투명성 확립을 위한 기업경영자의 책임. 공인회계사, 한국공인회계사회.
- 이승철. (2019). 지방의회 활성화 방안에 관한 연구-지방의원 전문성 강화를 중심으로. 한국자치행정학보, 33(4), 209-232.
- 이종운, 박성환, 양준선, 이도희, 배수진, 임영제. (2017). 발생주의 국가

- 회계정보의 유용성 제고를 위한 질적특성 분석: 신뢰성과 투명성의 매개효과 검증. 회계와정책연구, 22(3), 99-123.
- 이창우, 송혁준, 전규안, 권오상. (2019). 회계감사 Study Guide. 경문사.
- 이청수. (2018). 지방의회 결산 심의와 지방자치단체 재정공시. 자치발전, 2018(5), 117-121.
- 이효익, 김한수. (2016). New ISA 회계감사. 신영사.
- 임동완. (2017). 국가회계와 지방회계의 구성요소와 제도적 정합성. 한국콘텐츠학회논문지, 17(10), 343-359
- 정남철, 오광욱. (2016). 개정국제감사보고기준 상 기타정보의 품질과 감사보수 및 감사투입시간간의 관련성-사업보고서의 재무자료 관련 기타정보의 미비점을 이용한 분석. 회계·세무와 감사 연구, 58(3), 239-278.
- 정성호, 최수영. (2017). 지방자치단체의 부채비율이 대손충당금설정에 미치는 영향: 특·광역시·도를 중심으로. 정부회계연구, 15(1), 1-19.
- 정영국. (2000). 지방정치과정의 양상과 주민참여. 동서연구, 12, 79-114.
- 정창훈, 주윤창. (2016). 국가 재무제표상 비배분비용 배분에 관한 연구. 한국비교정부학보, 20(4), 281-304.
- 조성대. (2003). 지방선거와 정당참여: 지역주의 정당경쟁과 광역의회의 활동. 21세기정치학회보, 13(1), 259-274.
- 지상현, 김진태. (2019). 최고경영자 영향력과 회계보수주의: 지배구조, 내부회계관리운영조직, 감사품질에 따라. 국제회계연구, 83, 127-157.
- 최진현. (2004). 정부회계 주요개념의 근본적 특성. 정부회계연구, 2(2), 61-79.
- 하연섭. (2018). 정부예산과 재무행정. 서울: 다산출판사.
- 한국정부학회(2012.9). 지방자치단체 결산검사 내실화.
- 행정안전부. (2017a). 지방자치단체 결산검사 매뉴얼.
- 행정안전부. (2017b). 지방자치단체 재무회계 운영규정.
- 황아란. (1997). 선거구 특성이 투표율에 미치는 영향: 제 15 대 국회의

- 원 선거분석. 한국정치학회보, 30(4), 285-298.
- 황아란. (2010). 지방선거의 투표율의 특징과 변화: 기초단체 투표율의 결정요인 분석. 한국지방정부학회 학술대회자료집, 52-71.
- 회계기준위원회(2019.04.19.). 재무보고를 위한 개념체계. 한국회계기준원.
- 김광수. (2017.07.26.). 자치단체 회계 투명성 살피는 결산검사위원회 휘청. 한겨레.
- 김선용. (2015.05.31.). [기자수첩] 제대로 된 결산검사 이뤄질수 있을지. 신아일보.
- Abbott, L. J., Parker, S., Peters, G. F. (2004). Audit committee characteristics and restatements. *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, 23(1), 69-87.
- Agyei-Mensah, B. K. (2019). The effect of audit committee effectiveness and audit quality on corporate voluntary disclosure quality. *African Journal of Economic and Management Studies*.
- Akerlof, G. A. (1978). The market for “lemons” : Quality uncertainty and the market mechanism. In *Uncertainty in economics* (pp. 235-251). Academic Press.
- Alford, R. R., Scoble, H. M. (1968). Sources of local political involvement. *American Political Science Review*, 62(4), 1192-1206.
- Antle, R., Nalebuff, B. (1991). Conservatism and auditor-client negotiations. *Journal of Accounting Research*, 29, 31-54.
- Bartlett, R. W. (1991). A heretical challenge to the incantations of audit independence. *Accounting Horizons*, 5(1), 11.
- Baysinger, B. D., Butler, H. N. (1985). Corporate governance and the board of directors: Performance effects of changes in board composition. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1(1), 101-124.
- Beasley, M. S., Carcello, J. V., & Hermanson, D. R. (1999). Fraudulent

- financial reporting: 1987–1997. An analysis of US public companies. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.
- Bedard, J., Chtourou, S. M., Courteau, L. (2004). The effect of audit committee expertise, independence, and activity on aggressive earnings management. *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, 23(2), 13–35.
- Beest, F. V., Braam, G. J. M., Boelens, S. (2009). Quality of Financial Reporting: measuring qualitative characteristics. NICE Working Paper 09–108.
- Bendor, J., Moe, T. M. (1985). An adaptive model of bureaucratic politics. *The American Political Science Review*, 79(3), 755–774.
- Blue Ribbon Committee on Improving the Effectiveness of Corporate Audit Committees. (1999). Report and recommendations of the Blue Ribbon Committee on improving the effectiveness of corporate audit committees. *The Business Lawyer*, 1067–1095.
- Bradbury, M., Mak, Y. T., Tan, S. M. (2006). Board characteristics, audit committee characteristics and abnormal accruals. *Pacific accounting review*.
- Carcello, J. V., Neal, T. L. (2000). Audit committee composition and auditor reporting. *The accounting review*, 75(4), 453–467.
- Chaney, P. K., Faccio, M., Parsley, D. (2011). The quality of accounting information in politically connected firms. *Journal of accounting and Economics*, 51(1–2), 58–76.
- Cohen, J. R., Gaynor, L. M., Krishnamoorthy, G. A. N. E. S. H., Wright, A. R. N. I. E. (2016). The effects of audit committee ties and industry expertise on investor judgments.
- Cohen, J., Krishnamoorthy, G., Wright, A. M. (2002). Corporate governance and the audit process. *Contemporary accounting*

- research, 19(4), 573-594.
- Dechow, P. M., Dichev, I. D. (2002). The quality of accruals and earnings: The role of accrual estimation errors. *The accounting review*, 77(s-1), 35-59.
- DeZoort, F. T. (1998). An analysis of experience effects on audit committee members' oversight judgments. *Accounting, Organizations and Society*, 23(1), 1-21.
- DeZoort, F. T., and Salterio, S. E. (2001). The effects of corporate governance experience and financial-reporting and audit knowledge on audit committee members' judgments. *Auditing: A Journal of Practice and Theory*, 20(2), 31-47.
- DeZoort, F. T., Hermanson, D. R., Archambeault, D. S., Reed, S. A. (2002). Audit committee effectiveness: A synthesis of the empirical audit committee literature. *Audit Committee Effectiveness: A Synthesis of the Empirical Audit Committee Literature*, 21, 38.
- Dye, R. A. (1988). Earnings management in an overlapping generations model. *Journal of Accounting research*, 195-235.
- Dye, R. A. (1990). Mandatory versus voluntary disclosures: The cases of financial and real externalities. *Accounting Review*, 1-24.
- Evans, J. H., Patton, J. M. (1987). Signaling and monitoring in public-sector accounting. *Journal of Accounting Research*, 130-158.
- Gendron, Y., Suddaby, R., & Lam, H. (2006). An examination of the ethical commitment of professional accountants to auditor independence. *Journal of Business Ethics*, 64(2), 169-193.
- Giroux, G. (1989). Political interests and governmental accounting disclosure. *Journal of Accounting and Public Policy*, 8(3), 199-217.
- Giroux, G., Shields, D. (1993). Accounting controls and bureaucratic strategies in municipal government. *Journal of Accounting and Public Policy*, 12(3), 239-262.

- Granof, M., Khumawala, S. (2011). *Government and Not-for-profit Accounting : Concepts and Practices*. 5th edition. John Wiley and Sons.
- Haija, A. A. A. (2016). The Mediating Role of IT in the Relationship between Audit Quality and Faithful Representation of Accounting Information. *British Journal of Economics*, 13, 1.
- Hansen, Susan B. (1983). *The Politics of Taxation: Revenue without Representation*. New York: Praeger.
- Imhoff, G. (2003). Accounting quality, auditing and corporate governance. *Auditing and Corporate Governance* (January 2003).
- Ingram, R. W., Copeland, R. M. (1982). Municipal market measures and reporting practices: An extension. *Journal of Accounting Research*, 766-772.
- Kalbers, L. P., Fogarty, T. J. (1993). Audit committee effectiveness: An empirical investigation of the contribution of power. *Auditing*, 12(1), 24.
- Kinney, W. R., Martin, R. D., Martin, R. (1994). Does auditing reduce bias in financial reporting? A review of audit-related adjustment studies. *Auditing*, 13(1), 149-156.
- Klein, A. (2002). Audit committee, board of director characteristics, and earnings management. *Journal of accounting and economics*, 33(3), 375-400.
- Klein, A. (2002). Audit committee, board of director characteristics, and earnings management. *Journal of accounting and economics*, 33(3), 375-400.
- Knapp, M. C. (1987). An empirical study of audit committee support for auditors involved in technical disputes with client management. *Accounting Review*, 578-588.
- Lee, G., Masulis, R. W. (2009). Seasoned equity offerings: Quality of

- accounting information and expected flotation costs. *Journal of Financial Economics*, 92(3), 443-469.
- Lennox, C. S., Park, C. W. (2007). Audit firm appointments, audit firm alumni, and audit committee independence. *Contemporary Accounting Research*, 24(1), 235-258.
- Levitt, A. (2000). Renewing the covenant with investors. Remarks delivered at NYU Center for Law and Business, New York, NY, May, 10.
- Lobo, G. J., Zhou, J. (2001). Disclosure quality and earnings management. *Asia-Pacific Journal of Accounting and Economics*, 8(1), 1-20.
- Menon, K., Williams, J. D. (1994). The use of audit committees for monitoring. *Journal of accounting and public policy*, 13(2), 121-139.
- Morrow, J. D. (1994). *Game theory for political scientists*. Princeton University Press.
- Nelson, M. W., Elliott, J. A., Tarpley, R. L. (2002). Evidence from auditors about managers' and auditors' earnings management decisions. *The accounting review*, 77(s-1), 175-202.
- Nie, N. H., Powell, G. B., Prewitt, K. (1969). Social structure and political participation: developmental relationships, Part I. *The American Political Science Review*, 63(2), 361-378.
- Niemi, R. G., Weisberg, H. F., Kimball, D. C. (Eds.). (2001). *Controversies in voting behavior* (p. 1). Washington, DC: Cq Press.
- Penman, S. H., Zhang, X. J. (2002). Accounting conservatism, the quality of earnings, and stock returns. *The accounting review*, 77(2), 237-264.
- Sengupta, P. (1998). Corporate disclosure quality and the cost of debt. *Accounting review*, 459-474.
- Wagner, R. E. (1976). Revenue structure, fiscal illusion, and budgetary

- choice. *Public choice*, 45-61.
- Wilbanks, R. M., Hermanson, D. R., Sharma, V. D. (2017). Audit committee oversight of fraud risk: The role of social ties, professional ties, and governance characteristics. *Accounting Horizons*, 31(3), 21-38.
- Wilson, R. A., Schulz, D. A. (1978). *Urban sociology*. Prentice Hall.
- Xie, B., Davidson III, W. N., DaDalt, P. J. (2003). Earnings management and corporate governance: the role of the board and the audit committee. *Journal of corporate finance*, 9(3), 295-316.
- Zimmerman, J. L. (1977). The municipal accounting maze: An analysis of political incentives. *Journal of Accounting Research*, 107-144.

Abstract

The Effect of Local Councilor Participation in Settlement Audit on Accounting Quality

- Focusing on Basic-level Local Governments -

JEON Yeejin

Master of Public Policy

The Graduate School

Seoul National University

The settlement audit provides more accurate financial accounting information to support local councils and the residents' decision-making. The local council requests the settlement audit committee member to inspect the settlement based on the independent and objective assessment.

The local council appoints a local councilor as a representative of the audit committee to oversee the whole process of the inspection. The committee representative member can request the submission of data to the relevant agency, which the settlement audit members ask. In addition, the committee representative submits the settlement audit report and attends the council to respond to questions related to the

settlement audit. Local councilor who participate in the settlement audit is obliged to inspect the financial activities of local governments in a neutral and objective manner. However, this is difficult to oversee the settlement audit project while completely excluding his political position.

This study empirically investigates the impact of independence of the settlement audit committee on accounting quality. As a result of analyzing 226 basic-level local governments in Korea from 2014 to 2018, accounting quality decreases when the independence of the settlement audit committee is reduced. This result suggests that the smaller the size of the settlement audit committee is, the lower frequency of requests for data to increase objectivity and reliability is. This affects the incentive for the local councilor who participate in the audit committee to pursue private interest. Furthermore, this study find that the negative effects of the settlement audit committee's low independence on accounting quality is weaker when monitoring is strong. This suggests that the high demands for accounting transparency reduce to pursue the private interest.

The study improves methodology of accounting quality of local governments based on the faithful representation. Also, this study provides policy implications to improve local accounting quality by changing the role of a local councilor as a liaison officer for the settlement audit committee, improving institutional devices, and establishing independent organizations to audit local government.

**keywords : Audit of Settlement of account,
Audit Committee Independence, Accounting Quality,
Faithful Representation, Accounting Transparency**

Student Number : 2018 - 26483