



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 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](#) 

행정학 석사 학위논문

지방자치단체 재무보고에 나타난
이익조정에 관한 연구

2013 년 12 월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학전공

최 윤 정

지방자치단체 재무보고에 나타난 이익조정에 관한 연구

지도교수 김 봉 환

이 논문을 행정학석사 학위논문으로 제출함
2013 년 12 월

서울대학교 대학원
행 정 학 과
최 윤 정

최윤정의 석사 학위논문을 인준함

2013 년 12 월

위 원 장 최 병 선 (인)

부위원장 엄 석 진 (인)

위 원 김 봉 환 (인)

국문초록

본 연구는 지방자치단체 재무보고에 나타난 이익조정의 여부와 양태를 살펴본다. 본 연구의 목적은 지방자치단체장이 어떠한 동기로, 어떠한 방식으로 회계재량을 통해 재정 운용의 결과를 실제와 다르게 보고하고 있는지를 분석하는데 있다. 이를 분석하기 위해 연구자는 회계학의 이익조정 연구모형을 적용하여 지방자치단체 이익조정의 결정요인을 분석하는 연구를 설계하였다. 또한, 선행연구의 기업 관련 변수를 공공부문에 적합한 변수로 변환하였다. 연구대상은 246개 전 지방자치단체의 2008~2012 회계연도 재무정보이다. 실증분석결과는 다음과 같다.

첫째, 부채가 높은 지방자치단체일수록 회계재량을 통해 이익을 하향보고하는 것으로 나타났다. 둘째, 회계재량을 더하기 전 운영차액이 낮은 지방자치단체일수록 회계재량을 통해 이익을 상향보고하는 것으로 나타났다. 또한 추가적인 분석결과, 운영차액이 0에 약간 미달하여 적자를 보고하여야 하는 경우 회계재량을 통해 이를 소폭 상승시켜 흑자로 변환하고, 운영차액이 너무 클 경우에는 회계재량을 통해 이를 소폭 하락시키는 경향이 발견되었다. 셋째, 지방자치단체장의 연령이 높을수록 이익을 상향조정하고 있는 것으로 밝혀졌다. 넷째, 회계연도에 따른 이익조정의 변동이 크게 존재하였다. 전반적으로, 지방자치단체 이익조정은 지방자치단체장의 특성, 감사수준보다 지방자치단체의 재정상태 및 재정운영과 회계연도가 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다.

이러한 분석결과를 토대로 재무보고 행위자들의 유인을 유추하자면 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 부채가 보조를 위한 정치적

압력으로써 작용하고 있으며, 이로 인해 오히려 정부에 대한 의존을 높이는 것으로 판단된다. 둘째, 지방자치단체에서 흑자이되 너무 높지 않은 운영결과를 선호하여 이를 왜곡하여 보고하고 있음을 알 수 있으며, 이는 적자인 경우 재정성과가 좋지 않다는 인상을 심어 줄 수 있고 동시에 공공부문이기 때문에 너무 큰 이익을 내서도 안 되기 때문인 것으로 판단된다.

이에 따라 본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 부채축소를 위한 지방채 시장의 활성화 및 가격기능 부활이 필요하다. 둘째, 공공부문의 재정투명성과 회계책임성을 제고하기 위한 회계 감사 기능 강화 및 공공부문에 특화된 회계법인의 육성이 필요하다. 셋째, 재량적 발생액의 측정을 통한 감사기법의 활용과 재정투명성 지표의 개발을 제안한다.

주요어 : 이익조정, 재무보고, 정부회계, 지방자치단체회계

학 번 : 2012 - 21956

목 차

제 1장 서론.....	1
제 1절 연구의 배경.....	1
제 2절 연구의 목적 및 필요성.....	2
제 2장 이론적 배경 및 선행연구의 검토.....	4
제 1절 이론적 배경.....	4
1. 발생주의 정부회계제도의 도입.....	4
2. 지방자치단체의 재무보고.....	5
3. 이익조정.....	12
제 2절 선행연구의 검토.....	14
1. 발생주의 정부회계에 관한 선행연구.....	14
2. 민간부문 이익조정에 관한 선행연구.....	14
3. 공공부문 이익조정에 관한 선행연구.....	16
제 3장 연구 설계 및 분석모형.....	18
제 1절 연구가설의 설정.....	18

제 2절 연구의 분석틀 및 분석모형.....	22
1. 연구의 분석틀.....	22
2. 연구모형.....	23
3. 변수의 선정 및 조작적 정의.....	25
4. 표본 선정.....	34
제 4장 실증분석 결과.....	36
제 1절 기술통계량.....	36
제 2절 회귀분석.....	41
제 5장 결론.....	47
제 1절 연구결과의 요약.....	47
제 2절 이론적 함의.....	48
제 3절 정책적 함의.....	49
제 4절 연구의 한계 및 향후 연구방향.....	52
참고문헌.....	54

표 목 차

<표 1> 연도에 따른 검토보고서 공시 여부	7
<표 2> 연도에 따른 검토인 선정 현황.....	8
<표 3> 검토실시 상위 10개 회계법인.....	8
<표 4> 지방자치단체의 재무보고서 공시 현황.....	10
<표 5> 변수의 명, 측정 방법, 출처.....	33
<표 6> 전국 광역자치단체와 기초지방자치단체의 현황.....	34
<표 7> 연도에 따른 지방자치단체의 재무보고서 공시 여부...35	
<표 8> 주요변수들의 기술통계량.....	37
<표 9> 종속변수, 독립변수들 간의 상관계수.....	40
<표 10> 연구모형1 회귀분석 결과.....	42
<표 11> 연구모형2 회귀분석 결과.....	43
<표 12> 연구모형1 회귀분석 결과(추가).....	45

그 립 목 차

<그림 1> 연구의 분석틀.....	23
<그림 2> 재량적 발생액의 시계열적 변화.....	38
<그림 3> 보고운영차액과 실제운영차액의 빈도.....	39

제 1장 서론

제 1절 연구의 배경

2011년 말 감사원이 인천광역시, 천안시, 화성시 등 지방자치단체 33곳의 대규모 분식회계를 적발하였다. 이에 따라 천안시 시민단체연대는 천안시장을 검찰에 고발하였고, 인천시 시민단체들 또한 집단적인 움직임을 보이고 있다. 공공부문의 분식회계는 금전적인 피해를 줄 뿐만 아니라 공공부문에 대한 국민의 신뢰를 저하시키고 재정건전성 및 재정투명성을 크게 훼손시킨다. 하지만 사회적으로 단순히 개인의 부도덕함으로 치부하는 경향이 있고, 피해자가 특정 투자자가 아닌 일반 납세자이기에 무임승차 문제가 발생한다. 이로 인해, 공공부문의 분식회계는 민간부문의 분식회계만큼 중요하게 다루어지지 않았다.

분식회계란 정보제공자가 자신에게 유리한 방향으로 재무제표 상의 수치를 실제와 다르게 조작하는 것을 의미한다. 발생주의·복식부기 회계는 회계처리와 재무보고 과정 중 상당 부분 경영자의 재량을 허용하는데, 이것이 회계기준 내에서 이루어지지 않고 위반할 경우 분식회계가 된다. 이로 인해, 발생주의·복식부기 회계정보는 정보제공자와 정보이용자 간의 정보비대칭성을 줄여주는 순기능과 동시에 분식회계의 가능성을 내포하는 역기능을 갖는다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 회계학 연구에서는 오래전부터 분식회계의 적발, 회계정보의 질을 판단하기 위한 연구가 지속적으로 진행되어 왔다. 그 결과, 이익조정이란 개념을 주축으로 하여 이를 실증적으로 측정할 수 있는 다양한 연구방법과 모형이 개발되었다. 많은 연구들이 재량적 발생액을 이익조정기의 대응치로 활용하기 시작하며, 재량적 발생액은 이익의 질, 회계정보의 유용성을 판단하는 학문적 도구로 사용되어졌다. 최근에는 이러한 모형을 현실과 접목하여 실제 주식투자, 재무분석 등에 활용하는 경향 또한 이어지고 있다.

본 연구는 이러한 이익조정이란 개념에 착안하여, 이를 공공부문인 지방자치단체에 적용하여 지방자치단체 재무보고에 나타난 이익조정에 관한 연구를 진행하고자 한다. 이를 통해, 본 연구는 지방자치단체의 재무보고서에 나타난 회계정보의 질을 평가하고, 향후 발생주의·복식부기 정부회계제도 하 회계정보의 유용성과 투명성을 개선하기 위한 학문적 기반을 마련하고자 한다.

제 2절 연구의 목적 및 필요성

본 연구의 목적 및 필요성은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 분식회계 가능성의 진단이다. 지방자치단체의 재무보고는 지역주민, 지방의원, 지방공무원, 국가공무원 등의 다양한 정보이용자에게 객관적이고 투명한 회계정보를 제공하는 것을 목적으로 한다. 하지만 지방자치단체장은 유권자의 반응에 민감하고 재임을 목표로 하기 때문에 회계재량을 통해 재정 운용의 결과를 더 좋아 보이게 왜곡할 유인이 존재한다. 이러한 행위는 의도적인 분식회계로 이어질 가능성이 크지만, 내외부의 정보비대칭성으로 인해 적발이 어려운 실정이다. 따라서 본 연구는 이익조정이란 이론적인 도구를 통해 이를 검증하고, 지방자치단체의 분식회계 가능성에 대한 실증적인 증거를 제시하고자 한다.

다음으로, 지방자치단체장의 재무보고 유인 및 재정적 유인을 유추할 수 있다. 연구자는 지방자치단체 이익조정의 여부뿐만 아니라 그 양태를 실증적으로 분석하여, 어떠한 동기에 의해 어떠한 방식으로 이익조정을 행하고 있는지 살펴보고자 한다. 이익조정의 유인 및 양태의 파악은 이익조정을 방지할 수 있는 회계제도를 고안하는 데 유용한 근거가 된다. 또한, 이는 관련 재정적 유인에 대해 유추해볼 수 있는 기회를 제공한다. 예를 들어, 지방자치단체의 이익조정이 부채에 따라 다르게 나타난다면 우리는 이를 통해 재무보고 행위자가 부채를 어떻게 인식하고 있는지를 살펴볼 수 있다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 이익조정에 대한 연구를 통해

재무보고의 유인체계를 유추하여 회계정보의 질을 제고하기 위한 개선방향을 제시하고 관련 사안에 대한 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

이를 위해, 연구자는 재무보고 관련 행위자들의 상황, 특성, 환경 등을 고려한 연구모형을 설정하여 지방자치단체의 이익조정 결정요인에 대한 실증적인 분석을 시도하고자 한다. 또한, 이러한 분석결과를 토대로 재무보고를 둘러싼 행위자들의 유인체계를 유추하여 이와 관련된 정책방향, 정책수단에 활용될 수 있는 토대를 마련하고자 한다. 더 나아가, 공공부문에서의 이익조정 연구모형의 유용성 및 활용가능성을 제시하고, 지표로서의 활용가능성에 대해 논하고자 한다.

본 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 다음 제 2장에서 이론적 논의와 선행연구를 살펴보고, 제 3장에서는 연구 설계와 분석 모형을 설명하고자 한다. 제 4장에서는 실증분석의 결과를 보여주고, 끝으로 제 5장에서 실증분석 결과를 토대로 결론 및 정책적 시사점을 도출한다.

제 2장 이론적 배경 및 선행연구의 검토

제 1절 이론적 배경

1. 발생주의 정부회계제도의 도입

정부가 공공부문에 정부회계제도를 도입하기로 결정하며, 지방자치단체는 2007년부터, 국가는 2012년부터 발생주의·복식부기 방식의 회계제도를 전면적으로 시행하게 되었다. 지방자치단체의 발생주의·복식부기 회계제도 도입은 지방재정의 재정상태와 재정운영 관련 자료를 인식·측정하여 기록하고 내부·외부 정보이용자의 의사결정에 유용한 결산정보를 전달함으로써 재정의 투명성·책임성·효율성을 제고할 것으로 기대된다.

발생주의·복식부기 기준 회계제도 도입의 필요성은 1990년대 중반부터 제기되었으나 전면적인 실행에 앞서 법과 제도의 정비, 부분적인 시범운영, 연구 및 심의의 과정을 거치기까지 약 10여년의 기간이 걸렸다. 마침내 지방자치단체를 중심으로 한 지방자치단체회계제도가, 중앙관서를 중심으로 한 국가회계제도가 제정되었고, 그 결과 2007 회계연도부터 모든 지방자치단체가 2011 회계연도부터 국가 또한 재무제표(재무보고서)를 작성하여 공시하였다. 이에 따라 지방자치단체의 장은 세입·세출예산의 집행상황 외 결산총평, 재무제표, 필수보충정보 및 부속명세서로 구성된 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서 등을 작성하여 공시하여야 한다(지방재정법 제59조, 제60조).

지방자치단체는 매년 세입·세출 예산서와 더불어 재정공시에 해당 회계연도 재무보고서를 보고하고 있다. 이는 현금주의·단식부기 방식의 예산회계제도에 발생주의·복식부기 방식의 재무회계제도가 추가되어 이원체계를 통한 통합 지방재정정보를 산출하고 있음을 의미한다. 하지만 발생주의 결산정보의 활용이 예상보다 미흡함에 따라, 현금주의 결산정보와 비

교하여 발생주의 결산정보가 가지는 차별화된 유용성에 대한 논의가 지속되고 있다. 이와 더불어, 현금주의와 발생주의로 이원화되어 있는 결산정보 간의 연계 방안에 대한 고민도 지속되고 있다.

일반적으로 발생주의 회계는 현금주의 회계와 비교하였을 때, 다음과 같은 이점을 지닌다. 첫째, 재정상태의 파악이 용이하다. 둘째, 수익·비용의 대응이 이루어지므로 손익 발생의 파악이 용이하다. 이로 인해 재정운영에 대한 보다 완전한 정보를 제공하고 정부활동의 성과측정을 위한 원가정보를 제공할 수 있다. 셋째, 자기검증을 통해 오류나 누락의 적발이 가능하다. 즉, 발생주의 회계는 현금주의 회계가 주는 재정정보를 보완할 수 있는 추가적인 회계정보를 제공함으로써 재정상태와 재정운영에 대한 보다 질 높은 정보를 제공한다.

기업회계와 비교하여 영리추구를 목적으로 하지 않는 정부회계가 복식부기를 사용할 시 다음과 같은 특징을 갖는다. 첫째, 자산, 부채, 순자산의 개념이 다르다. 정부회계의 자산은 파산 시 되팔 수 없다. 따라서 정부회계의 부채비율은 기업회계의 부채비율과 다르게 해석해야 한다. 또한 정부회계에서는 기업회계의 이익잉여금이나 납입자본과 같은 자본의 개념을 사용할 수 없다. 둘째, 손익의 개념이 다르다. 정부회계에서 수익과 비용이 법과 정치에 의해 한정된다. 이외에도 정부회계에서 순이익은 기업회계에서만 중요하지 않다. 정부는 비영리단체이므로 효율성만으로 성과를 측정할 수 없으며, 정보 제공자나 정보 이용자 또한 순이익보다 다른 정보에 관심을 기울이는 경우가 많다.

2. 지방자치단체의 재무보고

(1) 지방자치단체의 장

재무보고는 지방자치단체와 직간접적 이해관계가 있는 정보이용자가 재정활동 내용을 파악하여 합리적인 의사결정을 하는 데에 유용한 정보를

제공하는 것을 목적으로 한다(지방자치단체 회계기준에 관한 규칙 제4조 1항). 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 재정상태 및 재정운영을 명백히 하기 위하여 발생주의·복식부기 회계원리와 회계기준에 따라 거래 사실과 경제적 실질을 반영하여 회계처리하고 재무보고서를 작성하여야 한다(지방재정법 제53조 1항). 이러한 재무보고서는 세입세출결산보고서, 계속비결산보고서, 지방자치단체의 채권채무에 관한 보고서와 함께 결산서를 구성한다.

재무보고서는 결산총평, 재무제표, 필수보충정보 및 부속명세서로 이루어져 있다. 이 중, 재무제표는 재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서, 주석으로 구성된다. 기업이나 국가가 표라는 용어를 사용하는 것과 달리 지방자치단체는 보고서라는 용어를 사용하는 특징이 있다. 재무제표 중, 재정상태보고서는 특정시점 지방자치단체의 재정상태를 보여주는 재무제표로, 자산, 부채 및 순자산으로 구성되어 있다. 재정운영보고서는 일정기간동안 지방자치단체의 재정운영을 보여주는 재무제표로, 비용, 수익 및 운영차액으로 구성되어 있다. 이러한 자산, 부채, 순자산, 비용, 수익, 운영차액과 같은 항목들은 정보이용자들에게 지방자치단체의 재정상태와 재정운영을 보여주는 중요한 회계정보로써 활용된다.

지방자치단체 회계의 법령은 지방재정법, 지방재정법 시행령, 지방회계기준에 관한 규칙 및 하부 준칙과 지침이 있다. 준칙으로는 원가계산준칙이 있으며, 지침으로는 지방회계기준 해설과 재무회계 운영규정이 있다.

(2) 회계법인과 지방의회의 감사

결산서는 이후 일련의 감사를 받게 되는데 재무보고서의 경우, 지방자치단체의 장은 재무보고서에 공인회계사의 검토의견을 첨부하여야 한다(지방재정법 제53조 2항). 재무보고서의 검토는 질문과 분석적 절차를 통해 수행되며 감사보다는 낮은 수준의 확신을 제공한다. 이에 따라 검토보고서에는 감사를 실시하지 않았으므로 감사의견을 표명하지 아니한다는 문

구가 포함되어 있다.

연도에 따른 검토보고서 공시 여부를 정리하면 <표 1>과 같다. 공시된 재무보고서 1004개 중, 평균 약 89%의 889개의 재무보고서가 검토보고서를 공시하고 있다. 재정공시된 검토보고서만을 보았을 때, 검토보고서의 공시 경향은 회계연도를 거듭할수록 개선되고 있다. 다만, 2011 회계연도에 비해 2012 회계연도에 공시율이 소폭 하락하였다.

<표 1> 연도에 따른 검토보고서 공시 여부

구 분	2012	2011	2010	2009	2008	합계
전체 ¹⁾	219	216	202	190	177	1004
검토보고서 있음	199 (90.87%)	197 (91.20%)	182 (90.10%)	170 (89.47%)	141 (79.66%)	889 (88.55%)
검토보고서 없음	20 (9.13%)	19 (8.80%)	20 (9.90%)	20 (10.53%)	36 (20.34%)	115 (11.45%)

1) 전체는 재무보고서 공시와 같음

재무보고서의 검토에 관한 세부적인 사항은 지방자치단체 재무보고서 검토 기준에서 규정하고 있다. 이는 검토인의 선정, 검토업무의 일반원리, 검토 실시기준, 검토 보고기준 및 주요 검토 사항 등을 명시하고 있다. 검토인의 선정을 살펴보면, 지방자치단체의 검토인은 공인회계사와 회계법인을 포함한다(지방자치단체 재무보고서 검토 기준 제3조). 이 중, 회계법인이 아닌 검토인은 지방자치단체에 관한 전문교육 등을 이수한 자에 한한다(지방자치단체 재무보고서 검토 기준 제6조 1항).

연도에 따른 지방자치단체의 검토인 선정 현황은 <표 2>와 같다. 공시된 검토보고서만을 보았을 때, 평균 약 79%의 지방자치단체가 회계법인을 검토인으로 지정하였다. 이외, 회계법인을 검토인으로 지정한 지방자치단체가 차츰 증가하고 있는 추세를 알 수 있다. 이외 <표 3>은 선정된 검토인 중 검토횟수를 바탕으로 살펴 본 상위 10개 회계법인의 현황이다.

〈표 2〉 연도에 따른 검토인 선정 현황

구 분	2012	2011	2010	2009	2008	합계
전체 ¹⁾	199	197	182	170	141	889
회계법인	163 (81.91%)	156 (79.19%)	141 (77.47%)	132 (77.65%)	109 (77.30%)	701 (78.85%)
공인회계사	36 (18.09%)	41 (20.81%)	41 (22.53%)	38 (22.35%)	32 (22.70%)	188 (21.15%)

1) 전체는 검토보고서 공시와 같음

〈표 3〉 검토실시 상위 10개 회계법인

순위	회계법인	횟수
1	성지회계법인	71
2	한울회계법인	67
3	이촌회계법인	55
4	성도회계법인	54
5	세진회계법인	50
6	정명회계법인	48
7	지평회계법인	38
8	부원회계법인	34
9	대주회계법인	24
10	동명회계법인	22

cf. 2008 회계연도~2012 회계연도 대상

다음으로, 지방자치단체의 장은 지방의회가 위촉한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 최종적으로 지방의회의 승인을 받아야 한다(지방자치법 제 134조 1항). 감사위원은 해당 지방의회 의원이나 공인회계사, 세무사 등 재무관리에 관한 전문지식과 경험을 가진 자 중에서 선임한다(지방자치법 시행령 제83조 1항, 2항). 결산감사의견서는 크게 결산내용과 감사결과 및 개선사항으로 이루어지며, 이러한 감사결과는 이후 변상 및 징계 조치, 시정과 결과보고의 과정을 거치게 된다. 지방자치단체의 장은 지방의회의 승인을 받으면 시·도는 안전행정부장관에게, 시·군 및 자치구는 시·

도지사에게 각각 보고하고 그 내용을 고시하여야 한다(지방자치법 제134조 2항).

(3) 재정공시

이후, 지방자치단체의 장은 회계연도마다 재정운용상황을 주민에게 공시하여야 하는데, 이 중 발생주의와 복식부기에 의한 재무보고서가 포함되어 있다(지방재정법 제60조). 재무보고는 각 지방자치단체의 홈페이지의 지방재정공시를 통해 이루어진다. 하지만 아직 지방재정공시의 공개방식과 범위에 대한 구체적인 기준이 없어 해당 지방자치단체에 따라 다양한 형태로 재무정보를 제공하고 있다. 지방자치단체의 경우, 안전행정부 하 재정고라는 정보통합 공개시스템이 마련되어 있으나 재무보고서에 대한 정보는 제공하고 있지 않다. 국가, 공기업, 지방공기업의 재무제표가 각각 디지털예산회계시스템, 알리오, 클린아이를 통해 일괄적으로 공시되어 있음을 고려할 때 상반된 모습이라 볼 수 있다. 이에 따라, 지방자치단체의 재무정보는 찾기 어려울 뿐만 아니라 단체별, 계정별의 비교가 어려운 실정이다.

이로 인해, 지방자치단체의 재무정보는 다양한 방식으로 공시되고 공시 범위 또한 상이하다. 공시방식의 경우, 행정정보, 살림살이, 예산정보, 알림, 소개 등 홈페이지의 다양한 범주에 분류되어 있을 뿐만 아니라 별도의 홈페이지를 운영하여 독립적으로 이를 관리하는 지방자치단체가 있는가 하면 바로가기 서비스를 통해 편리하게 재무정보를 열람할 수 있는 지방자치단체도 있고 검색을 통해서만 제한적으로 재무정보를 열람할 수 있는 지방자치단체도 있다. 열람하고자 하면 오류가 나는 경우도 있고, 재무보고서를 흐릿하게 공시하거나 가로로 공시해놓아 보기 어렵게 공시한 경우도 있다. 파일 형식 또한 e-Book, pdf, 한글 파일, 자체열람시스템 등 다양하다.

공시의 범위 또한 다양하다. 당해 혹은 당해와 전해의 재무보고서만 공

시한 경우, 일부 회계연도의 재무보고서가 없는 경우, 재무보고서의 구성 중 일부가 없는 경우 등 매우 다양하다. <표 4>는 공시방식 및 공시범위를 종합하여 지방자치단체의 재무보고서 공시 현황을 정리한 표이다.

<표 4> 지방자치단체의 재무보고서 공시 현황

	전체공시	부분공시 ¹⁾	비공시	합계
서울특별시	16	9	1	26
	본청, 강남구, 강북구, 관악구, 구로구, 노원구, 동대문구, 동작구, 서대문구, 서초구, 성동구, 성북구, 영등포구, 용산구, 은평구, 종로구	강동구, 강서구, 광진구, 금천구, 도봉구, 마포구, 송파구, 양천구, 중랑구	중구	
부산광역시	9	8	0	17
	본청, 강서구, 금정구, 동구, 동래구, 부산진구, 사상구, 서구, 영도구, 해운대구	남구, 북구, 사하구, 수영구, 연제구, 중구, 기장군		
대구광역시	5	4	0	9
	본청, 달서구, 동구, 중구, 서구	남구, 북구, 수성구, 달성군		
인천광역시	6	4	1	11
	본청, 남동구, 동구, 부평구, 중구, 강화군	계양구, 남구, 연수구, 옹진군	서구	
광주광역시	2	4	0	6
	본청, 북구	광산구, 남구, 동구, 서구		
대전광역시	2	4	0	6
	본청, 대덕구	동구, 서구, 유성구, 중구		
울산광역시	4	2	0	6
	본청, 북구, 중구, 울주군	남구, 동구		
경기도	19	13	0	32
	본청, 고양시, 광명시, 구리시, 김포시, 동두천시, 부천시, 성남시, 시흥시, 안양시, 양주시, 오산시, 용인시, 의왕시, 의정부시, 이천시, 파주시, 평택시, 가평군	과천시, 광주시, 군포시, 남양주시, 수원시, 안산시, 안성시, 포천시, 하남시, 화성시, 양평군, 여주군, 연천군		
강원도	13	6	0	19

	본청, 강릉시, 동해시, 삼척시, 속초시, 원주시, 춘천시, 태백시, 고성군, 영월군, 철원군, 평창군, 횡성군	양구군, 양양군, 인제군, 정선군, 홍천군, 화천군		
충청북도	11	2	0	13
	본청, 제천시, 청주시, 충주시, 괴산군, 영동군, 옥천군, 음성군, 증평군, 진천군, 청원군	단양군, 보은군		
충청남도	8	9	0	17
	본청, 공주시, 계룡시, 당진시, 부여군, 예산군, 청양군, 태안군,	논산시, 보령시, 서산시, 아산시, 천안시, 금산군, 서천군, 세종본청·연기군, 홍성군		
전라북도	12	3	0	15
	본청, 군산시, 김제시, 남원시, 익산시, 전주시, 정읍시, 무주군, 부안군, 순창군, 완주군,	고창군, 임실군, 장수군, 진안군		
전라남도	10	11	2	23
	본청, 나주시, 순천시, 여주시, 구례군, 무안군, 영광군, 영암군, 함평군, 화순군	평양시, 목포시, 강진군, 고흥군, 곡성군, 담양군, 보성군, 완도군, 장성군, 장흥군, 해남군	신안군, 진도군	
경상북도	13	10	1	24
	본청, 경주시, 영주시, 영천시, 군위군, 봉화군, 성주군, 영덕군, 영양군, 울릉군, 울진군, 청송군, 칠곡군	경산시, 구미시, 김천시, 문경시, 상주시, 안동시, 포항시, 고령군, 의성군, 청도군	예천군	
경상남도	8	11	0	19
	본청, 거제시, 김해시, 사천시, 양산시, 진주시, 거창군, 남해군	밀양시, 창원시, 통영시, 고성군, 산청군, 의령군, 창녕군, 하동군, 함안군, 함양군, 합천군		
제주도	3	0	0	3
	본청, 제주시, 서귀포시			
합계				246

cf. 2013년 11월 1일 기준. 2007 회계연도는 제외.

1)최소공개/부분공개는 당해와 전해 회계연도만 공시한 경우, 일부 회계연도의 재무보고서가 없는 경우, 재무제표, 주석, 필수보충정보, 부속명세서 중 일부를 공시하지 않은

경우, 11월 1일이 지나서도 2012 회계연도 재무보고서를 공시하지 않은 경우, 사이트 상 오류가 생겨 재무보고서를 열람할 수 없는 경우 등을 포함한다.

3. 이익조정

이익조정이란 경영자가 자신의 이익을 추구하기 위해 의도적으로 기업의 회계처리 혹은 재무보고를 조정하는 것을 의미한다(Schipper, 1989; Healy and Wahlen, 1999). 즉, 이익조정은 경영자가 정보 비대칭성을 이용하여 외부 정보이용자를 오도하는 조작행위라 볼 수 있다. 이에 따라 이익조정은 분식회계, 회계부정과 같은 의미로 사용되기도 한다. 이외에도 광의의 범위에서 본다면, 이익조정은 경영자의 의도에 따라 회계원칙 내에서 경영자의 재량권을 행사하는 것 또한 포괄할 수 있다(Dechow and Schinner, 2000). 따라서 퇴직급여, 연구개발비, 대손 등을 사용한 경영자의 재량적 행위 또한 이익조정에 해당될 수 있다.

이익조정은 크게 회계적 이익조정과 실물적 이익조정으로 구분할 수 있다. 전자는 재량적 발생액을 통하여, 후자는 실제 영업활동을 통하여 이루어진다. 재량적 발생액을 측정하는 대표적인 모형으로는 Jones(1991)의 Jones 모형, Dechow et al.(1995)의 수정 Jones 모형, Kothari et al.(2005)의 ROA 성과대응 모형이 있다. 실물활동을 통한 이익조정을 측정하는 대표적인 모형은 Roychowdhury(2006)의 연구에서 제안된 비정상영업현금흐름, 비정상생산원가, 비정상재량적지출을 합산하는 모형이 있다. 본 논문은 재량적 발생액을 이용한 회계적 이익조정을 살펴보고자 한다.

$$E_t = OCF_t + TotalAccrual_t \quad (1)$$

발생액은 식(1)과 같이 영업활동으로 인한 현금흐름과 함께 당기순이익을 구성하는 요소이다. 본래 발생액은 현금흐름이 가지는 시차대응의 문제를 완화시키기 위한 방편이었으나 동시에 경영자의 재량이 행사되기 때

문에 이익조정의 가능성을 지닌다.

$$TotalAccrual_t = DisAccrual_t + NondisAccrual_t \quad (2)$$

발생액은 식(2)와 같이 재량적 발생액과 비재량적 발생액으로 나뉘는데, 이 중 비재량적 발생액은 기업의 규칙적인 활동으로 인한 발생액을 의미한다. 따라서 비재량적 발생액을 제외한 발생액인 재량적 발생액은 경영자의 재량권 행사로 인해 발생하는 발생액을 뜻한다. 따라서 엄밀히 말하자면, 재량적 발생액은 이익조정의 가능성을 의미할 뿐만 아니라 회계변경, 회계오류의 가능성의 의미를 함께 내포하고 있다.

발생액을 재량적 발생액과 비재량적 발생액으로 나누는 방법을 간단히 설명하자면 다음과 같다. 먼저, 총 발생액을 종속변수로 설정하고, 전기말 자산총계의 역수, 매출액의 변화에서 매출채권의 변화를 차감한 값, 유형자산을 독립변수로 설정하여 회귀분석을 수행하여 회귀계수를 추정한다. 이 때, 각 변수는 회계실체의 규모를 통제하기 위해 총자산으로 표준화한 값을 사용한다. 이렇게 추정된 계수를 다시 회귀방정식에 대입함으로써 각 회계실체의 비재량적 발생액을 추정할 수 있다. 이에 따라 총 발생액에서 비재량적 발생액을 제외한 값인 오차항은 재량적 발생액이 된다.

이익조정에 관한 연구는 오랜 기간 기업을 대상으로 축적되어 왔다. 이로 인해, 비영리법인을 대상으로 한 이익조정 연구는 영리법인에서의 이익조정을 바탕으로 측정되고 설명될 수밖에 없었다. 비영리법인의 이익조정이 영리법인에서 나타나는 이익조정의 유인 및 양상과 다르게 나타난다는 연구가 다수 진행되기도 하였으나, 이는 주로 기업회계와의 법률적 근거 혹은 회계방식이 다른 것에 의한 것이었다. 그 결과, 이익조정은 공공부문과 민간부문 구분 없이 회계정보의 질을 측정하고 평가하기 위한 유용한 연구방법 및 모형으로 평가되고 있다. 이에 따라, 정부회계에서의 이익조정 연구는 향후 정부회계정보의 질을 제고하고 재정투명성 및 회계책임성을 증진하는 데 도움이 될 것으로 기대해 볼 수 있다.

제 2절 선행연구의 검토

1. 발생주의 정부회계에 관한 선행연구

과거 발생주의 회계와 정부회계를 연계시키는 연구는 주로 복식부기·발생주의 기준의 정부회계제도의 도입과 정착을 논의하기 위함이었다(김연수, 2002; 신건권 외, 2003; 옥동석·배근호, 2003; 윤성식, 2004; 이용수·백경민, 2004; 이 효, 2002; 이 효·김 현, 2002; 전중열·김경호, 2004). 이후, 발생주의 정부회계제도가 실제로 도입됨에 따라 학계의 관심은 운용현황과 발전방향으로 옮겨갔고 이러한 경향은 현재까지도 지속되고 있다(강인재, 2009; 신건권, 2010).

발생주의 정부회계 분야의 실증적인 연구는 축적된 자료가 아직 적고 통합적인 정보관리체계의 부재로 인해 미비할 수밖에 없는 실정이다. 지방자치단체의 발생주의 결산정보는 2007 회계연도부터 공개되었으나 각각의 지방자치단체가 해당 지방자치단체 홈페이지에 독립적으로 재정공시함으로써 일일이 자료를 수집해야 하는 불편함이 있다. 국가의 발생주의 결산정보는 지방자치단체와는 달리 정부결산보고서를 통해 통합적인 체계를 갖추면서도 기계가독(machine-readable)이 가능한 형태로 공개되었으나, 2011 회계연도부터 공시가 시작되어 연구를 하기에는 축적된 자료의 양에 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 발생주의 결산정보를 실증적으로 분석한 연구는 지속적으로 진행되고 있다(김봉환, 2013a, 2013b; 김봉환·최윤정, 2013; 임성일·이 효, 2008; 배득중, 2010; 정성호, 2013a, 2013b; 정성호 외, 2012).

2. 민간부문 이익조정에 관한 선행연구

기업의 재정상태를 이익조정과 연관시킨 선행연구를 살펴보면, 국내기업은 미국과 다르게 부채비율이 높을수록 보고이익을 감소시키자 하는 경향

이 발견되었다(나종길·최정호, 2000; 정석우·노준화, 2002). 최성규·김경민(2005)은 부채비율과 이익조정 간의 관계에 주목하여 재량발생의 시장반응과 부채비율 간 부(-)의 관계가 있음을 입증하였다. 이에 따라 우리나라의 경우, 부채비율을 부채계약가설이 아닌 정치비용가설의 관점에서 이해하는 것이 더 타당하다고 주장하였다.

경영성과의 측면에서 이익조정의 동기는 적자회피, 이익유연화, 조세회피 등으로 설명되어진다. 송인만 외(2004)는 Burstahler and Dichev(1997)의 연구방법을 통해 국내기업의 적자회피적 이익조정 행태를 실증적으로 분석하였고, 추가적으로 반기와 4분기에 이러한 현상이 더욱 빈번하게 이루어지고 있음을 밝혀내었다(송인만·박연희 2008). 이익유연화는 이익변동성을 줄이기 위한 이익보고전략으로, 이에 대한 실증연구도 다수 존재한다(서윤석·강인정, 2009, 박종일 외, 2011, 양동훈, 2008).

이익조정과 경영자의 특성을 연계시킨 연구는 다음과 같다. 광영민·최종서(2011)는 최고경영자 교체유형에 따른 이익조정 행태를 종합적으로 분석한 결과, 전임경영자의 강제퇴임 여부, 회사잔류 여부, 신입경영자의 외부영입 여부에 따라 이익조정의 방향이 달라짐을 제시하였다. 이외 한진환(2010)은 경영자가 소유경영자일수록, 경영자의 스톡옵션의 보상비중이 높을수록 이익을 낮춰 보고하고자 하는 유인을, 전홍민 외(2013)는 높은 지분을 소유한 경영자일수록 이익을 높여 보고하고자 하는 유인이 있음을 분석하였다.

감사수준과 관련하여, 나종길·최관(2003)은 수정 Jones 모형의 재량적 발생액을 통해 Big5제휴법인과 이외 국내법인의 감사품질을 비교하였다. 분석결과, Big5제휴법인이 높은 감사품질을 가지고 있었고, 높은 회계발생액의 중소기업이 저품질의 감사인을 선정하는 차별적 감사수요가 나타남을 보였다. 박종일·곽수근(2007)은 감사인 교체연도에 이익조정이 양(+)의 방향으로 증가함을 실증적으로 분석한 결과, 전임 감사인의 높은 감사품질로 인해 낮은 품질의 감사인으로 교체하는 현상을 발견하였다. 또한 최정운·배길수(2011)는 노동조합이 재량적 발생액을 낮추는 역할을 하고

있음을 분석하여 노동조합이 경영자의 재량권을 제한하는 감시역할을 하고 있음을 밝혀내었다. 이외 기업지배구조와 관련하여, 안홍복·서란주(2013)는 주요대주주 간 지배권경쟁가능성, 김병호(2006)는 이사회 의사외이사의 비율과 이익조정 관계를 실증분석하였다.

영리법인 외 비영리법인을 대상으로 한 연구를 살펴보면, 정형록 외(2007)는 규제산업에 해당하는 국내 방산업체의 이익조정에 관한 연구를 진행하였다. 결과적으로 방산업체가 정치비용가설에 따라 정부협상력을 높이기 위하여 이익을 감소시키는 이익조정을 행하였고, 원가보상형 계약 매출과 부문 간 원가이전을 통한 이익조정과 동시에 부문별 손익의 조정을 통한 이익유연화적 이익조정을 행하고 있음을 밝혀내었다. 또한 윤성만 외(2012)는 의료법인 또한 정치비용가설과 일치하는 방향으로 이익조정을 행하고, 규모, 민간소유, 기부금수입 의존율에 따라 재량적발생액을 통해 자신에게 유리한 방향으로 보고이익을 조정하고 있음을 실증분석하였다.

3. 공공부문 이익조정에 관한 선행연구

공공부문의 이익조정은 민간부문만큼 활발히 논의되지는 않았으나 공공기관을 중심으로 한 일련의 연구가 진행되어왔다. 경영평가와 관련하여, 윤성만(2013)은 공공기관의 경영성과보상과 조세회피라는 상반된 방향의 이익조정 동기를 실증적으로 검증한 결과, 경영성과를 위한 적자회피적 이익조정 행태를 발견함과 동시에 조세부담이 높은 공공기관은 조세회피를 위하여 적자회피적 이익조정이 낮은 것을 발견하였다. 하지만 준시장형공기업의 경우, 경영성과보상과 조세회피를 모두 고려하는 적자회피적 이익조정이 나타남을 분석하였다. 정주희 외(2013)는 공기업을 대상으로 공기업 경영평가의 이익관련지표 가중치와 이익조정 간의 관계를 실증분석한 결과, 회계적 이익조정과는 통계적으로 유의한 양의 관계가 있고 실물적 이익조정 또한 양의 상관관계가 있음을 밝혀냈다.

정부의 보조 및 지원과 관련하여, 박원·김태영(2013)은 공기업 여부에 따른 공공기관의 재무특성인 국고보조금 비율, 부채비율이 이익조정에 미치는 영향을 분석하였다. 그 결과, 국고보조금 비율이 높을수록 이익조정이 증가하고 공기업의 경우 부채비율이 높을수록 이익조정이 증가하는 것으로 나타났다. 윤성만·이강영(2012)은 공공기관의 손실보전제도와 지배구조가 이익조정에 미치는 영향을 실증분석한 결과, 손실보전이 없을수록 이익조정이 증가하고 사외이사의 비율이 높을수록 이익조정이 감소함을 보고하였다. 또한 지배구조가 손실보전이 없는 공공기관의 이익조정을 감소시키는 것을 발견하였다.

이외 박원(2013)은 공공기관의 경영자 교체 및 특성과 이익조정 간의 관계에 주목하여 외부영입자가 경영자 교체시점에 하향적 이익조정 행태를 보임을 입증하였다. 또한 업무전문가가 비업무전문가에 비해 높은 경영성과와 동시에 이익조정도 낮음을 확인하였다.

지방자치단체와 관련하여, Ferreira et al.(2013)은 포르투갈의 지방자치단체를 대상으로 수정 Jones 모형 및 Leone and Horn(2005), Burgstahler and Dichev(1997)의 연구방법을 통해 적자회피적 이익조정이 나타남을 실증적으로 분석하였다. 또한 추가적으로 선거주기에 따라 정치적 경쟁이 이익조정에 미치는 영향을 검증하여 선거 이전 정치적 경쟁이 강한 지방자치단체에서 적자회피적 이익조정 행태가 더욱 강하게 나타남을 밝혀내었다.

제 3장 연구설계 및 분석모형

제 1절 연구가설의 설정

지방자치단체는 기업과 달리 파산위험이 적고, 부채비율에 따라 차입계약 시 불이익을 받지도 않는다. 실제로 지방자치단체는 기업의 차입계약과는 다르게 재정건전성과 상관없이 안정적인 자금확보가 용이하다. 이에 따라 지방자치단체는 부채계약가설보다는 정치비용가설이 더 적합할 것으로 사료된다. 부채계약가설이란 차입계약의 위반을 회피하기 위하여 이익조정을, 정치비용가설은 정치적 특혜를 위하여 이익조정을 한다는 가설이다(Watts and Zimmerman, 1986). 정치비용가설에 따르면, 기업은 부채비율을 통해 정부의 보조와 특혜에 대한 경쟁의 우위를 점한다. 특히 이는 국내 기업을 대상으로 한 다수의 실증연구에서 입증된 결과이다(나종길 · 최정호, 2000; 정석우 · 노준화, 2002; 최성규 · 김경민, 2005). 지방자치단체와 같이 자체수입 외 국가로부터 의존재원을 받아 재정을 운용한다면 이러한 정치비용에 의해 이익조정을 할 유인이 더 커지게 된다. 따라서 부채비율이 높은 지방자치단체일수록 보고이익을 감소시키고자 하는 경향이 존재할 것이다. 이에 따라, 부채비율이 높은 지방자치단체일수록 이익조정이 감소할 것이다.

지방자치단체는 운영차액과 관련하여 적자회피적 이익조정이 발생할 가능성이 크다. 적자회피란 이익이 0에 약간 못 미칠 경우 이를 소폭 상승시켜 흑자로 보고하는 행태를 뜻한다. 또한 지방자치단체는 민간부문과 달리 큰 흑자를 거둘 경우 오히려 부정적인 효과를 불러올 수 있다. 따라서 적자는 지양하되 크지 않은 흑자를 지향할 가능성이 크다(Leone and Horn, 2005; Ferreira et al., 2013). 이는 이익유연화의 관점에서 이해할 수도 있는데, 기업 또한 안정적인 보고이익의 도모를 위해 이익유연화를 통한 이익조정이 발생한다. 즉, 이익의 일부인 재량적 발생액을 높이고 줄임에 따라 실제이익과 다르게 보고이익을 조절하는 것이다. 따라서 이

연구는 이를 검증하기 위하여 보고운영차액이 아닌 실제운영차액을 계산하여 이에 따른 이익조정 방향과 크기를 살펴보고자 한다. 운영차액의 경우, 음(-)의 값이 나올 수도 있기 때문에 이익조정의 방향만으로 검증이 불가하다. 이에 따라, 가설 1-2는 다음과 같이 설정하였다. 실제운영차액과 재량적 발생액은 음(-)의 관련성을 갖는다.

가설1: 지방자치단체의 재정상태 및 재정운영은 이익조정에 영향을 미칠 것이다.

가설1-1: 부채비율이 높은 지방자치단체일수록 이익조정이 감소할 것이다.

가설1-2: 실제운영차액과 재량적 발생액은 음(-)의 관련성을 갖는다.

이익조정은 경영자의 사적 이익과 관련되므로 경영자의 개인적 특성과도 연관이 깊다. 특히 지방자치단체장은 지방선거를 통한 선출직이므로 정치적인 변수에 따라 행태가 달라질 것이다. 재임에 성공한 지방자치단체장은 정치적 경쟁이 비교적 치열하지 않아 안정된 정치구도를 이어갈 수 있음을 의미한다. 또한, 향후 선거에 뺄릴 가능성을 고려하여 지방자치단체의 지속적인 발전을 도모할 가능성이 크다. 따라서 개인의 유인에 따라 단기적인 이익조정을 통해 재무보고할 유인이 적을 것이다. 이에 따라 재선 지방자치단체장이 초선 지방자치단체장에 비해 이익조정이 감소할 것이다.

지방자치단체의 득표율은 정치적 경쟁정도를 가늠하는 기준이 될 수 있다. 지방자치단체장의 득표율이 높다는 것은 재선거가능성이 높고 정치적 지지가 강하다는 것을 의미한다. 정아영(2009)은 정치적 경쟁이 치열하지 않은 경우 보다 나은 재정성과가 나타남을 실증 분석하였다. 이는 즉, 득표율이 높을 시 지방자치단체장이 안정적인 입지를 바탕으로 지방자치단체의 재정운용을 능률적으로 집행하고 있다 볼 수 있다. 따라서 지방자치단체장의 득표율이 높을수록 이익조정이 감소할 것이다.

연령이 높은 지방자치단체장은 일반적으로 현대적 가치보다는 전통적 가치를 중시하고, 수평적이고 개방적인 리더십보다는 수직적이고 계층적인 리더십을 구현할 가능성이 크다. 또한 소순창(1999)은 지방의원을 대상으로 연령이 높으면 정치적 효능감이 높아짐을 실증분석 하였는데, 여기에서 정치적 효능감이란 자신의 행위가 정치에 영향을 미칠 수 있다고 느끼는 감정을 뜻한다. 이에 따라 지방자치단체장이 이익조정을 행하고자 한다면, 연령이 높을 시에는 중앙집권적인 리더십을 바탕으로 사적 유인에 따라 자신의 영향력을 발휘하기 용이할 것이다. 따라서 지방자치단체장의 연령이 높을수록 이익조정이 증가할 것이다.

직업이 정치인인 지방자치단체장은 비정치인 지방자치단체에 비해 향후 있을 선거를 최우선적으로 고려하는 경향이 있을 것이다. 김경령(2010)은 정치적 경력을 가진 지방자치단체장일수록 복지지출에 더 많은 예산을 투입함을 발견하였는데 이는 유권자들의 득표를 의식한 결과라 해석할 수 있다. 또한 이익조정에 의한 분식회계 가능성이 제기될 시, 자신의 정치적 이미지에 대한 실추가 치명적일 수 있기 때문에 이익조정을 할 유인이 적다. 따라서 정치인 지방자치단체장이 비정치인 지방자치단체장에 비해 이익조정이 감소할 것이다.

가설2: 지방자치단체장의 특성이 이익조정에 영향을 미칠 것이다.

가설2-1: 재선 지방자치단체장이 초선 지방자치단체장에 비해 이익조정이 감소할 것이다.

가설2-2: 지방자치단체장의 득표율이 높을수록 이익조정이 감소할 것이다.

가설2-3: 지방자치단체장의 연령이 높을수록 이익조정이 증가할 것이다.

가설2-4: 정치인 지방자치단체장이 비정치인 지방자치단체장에 비해 이익조정가능성이 감소할 것이다.

이익조정은 회계정보 질의 저하를 불러오고 기관의 신뢰성을 하락시킨

다. 이에 따라 이를 규제하기 위한 법, 제도, 감사 등 여러 장치들이 마련되고 있다. 지방자치단체의 경우, 재무보고와 관련하여 지방의회, 회계법인 등이 이러한 역할을 담당하고 있다. 하지만 지방자치단체장의 당적 일치 여부에 따라 지방의회의 감사수준이 달라질 수도 있을 것이다. 일반적으로 당적이 일치할 시, 지방의회는 지방자치단체장에게 우호적인 태도를 가지기 때문에 대부분의 행정업무에 협조할 가능성이 크다. 하지만 당적이 일치하지 않을 시, 이해관계가 상충되며 감사수준은 높아질 것이다. 따라서 지방의회와 당적이 일치하는 지방자치단체가 당적이 일치하지 않는 지방자치단체에 비해 이익조정이 증가할 것이다.

지방자치단체의 재무보고서 검토는 공인회계사와 회계법인 모두 가능하다. 감사수준은 감사인의 특성에 따라 달라지기도 하는데 특히, 규모가 크고 명성이 높은 감사인일수록 감사수준이 높아진다는 연구결과가 우세하다. 이에 따라, 규모나 명성, 우수인력의 확보 면에서 유리한 회계법인이 검토한 지방자치단체가 공인회계사 개인이 검토한 지방자치단체에 비해 이익조정이 감소할 것으로 예상된다.

감사인의 교체는 이익조정 연구에 자주 등장하는 주제 중 하나이다. 미국 Enron 사태의 결과로 제정된 Sarbanes-Oxley Act는 경영자와 감사인 간 유착을 막기 위함이었다. 경기도의회는 경기도시공사가 6년 연속으로 안진회계법인을 선정한 것에 대한 의문을 제기하였다. 특히 지방자치단체는 감사보다 낮은 수준의 검토결과를 보고하기만 하면 되기 때문에 감사인과의 유착가능성이 존재한다. 이에 따라 한 회계법인과 지속적으로 거래한 지방자치단체가 회계법인을 교체한 지방자치단체에 비해 이익조정이 높을 것이라는 가설을 세우고자 한다.

가설3: 감사수준이 이익조정에 영향을 미칠 것이다.

가설3-1: 지방의회와 당적이 일치하는 지방자치단체가 당적이 일치하지 않는 지방자치단체에 비해 이익조정이 증가할 것이다.

가설3-2: 회계법인이 검토한 지방자치단체가 공인회계사 개인이 검토한

지방자치단체에 비해 이익조정이 감소할 것이다.

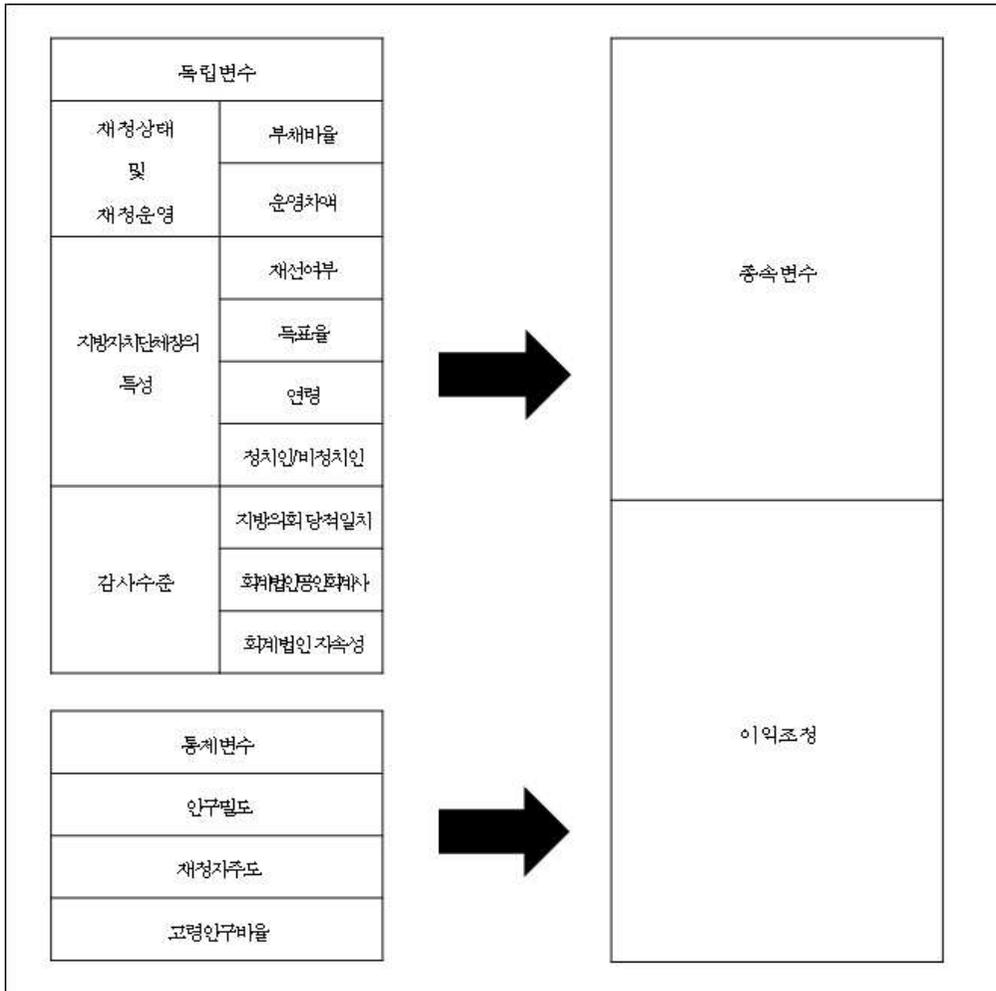
가설3-3: 한 회계법인과 지속적으로 거래한 지방자치단체가 회계법인을 교체한 지방자치단체에 비해 이익조정이 증가할 것이다.

제 2절 연구의 분석틀 및 분석모형

1. 연구의 분석틀

본 연구의 분석틀은 다음과 같다. 종속변수인 이익조정은 지방자치단체 재무보고의 회계재량(재량적 발생액)을 의미한다. 독립변수인 지방자치단체의 재정상태 및 재정운영, 지방자치단체장의 특성, 감사수준은 재무보고 관련 행위자들의 상황, 특성, 환경을 의미한다. 통제변수인 인구밀도, 재정자주도, 고령인구비율은 재무보고에 대한 수요, 지방자치단체의 재정력, 지방자치단체의 사회경제적 특성을 대표한다. 이러한 분석틀을 바탕으로 지방자치단체의 이익조정 결정요인을 실증적으로 분석하고자 한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2. 연구모형

지방자치단체의 이익조정 결정요인을 분석하기 위해 본 연구에서는 횡단면적 관측치와 종단면적 관측치가 결합된 패널 데이터를 구성하였다. 패널 모델은 횡단면과 종단면의 효과를 동시에 고려하는 이원고정효과모형(two-way fixed effect model)으로 설정하였다. 이원고정효과모형은 그룹 간, 시간 간 효과를 동시에 통제하는 모형이다.

가설을 검증하기 위하여 아래의 연구모형1을 사용한다.

연구모형 1

$$Y_{it} = \alpha + \sum \beta_i X_{it} + \epsilon_{it}$$

여기서, I는 해당 지방자치단체, t는 해당 회계연도를 뜻한다. Y_{it} 는 종속 변수로, 변수 이익조정이다. α 는 지방자치단체 간, 회계연도 간의 차이를 의미한다. X_{it} 는 독립변수 및 통제변수로, 변수 부채비율, 운영차액, 재산 여부, 득표율, 연령, 정치인/비정치인, 지방의회 당적일치, 회계법인/공인 회계사, 회계법인 지속성, 인구밀도, 재정자주도, 고령인구비율, 광역/기초이다. ϵ_{it} 는 오차항이다.

이외 운영차액이 이익조정에 미치는 영향을 살펴보기 위하여 추가적인 분석이 요구된다. 운영차액은 다른 독립변수들과 달리 음(-)의 값을 가진다. 하지만 이익조정은 이익조정의 방향성을 뜻하므로 두 변수의 관계에 대한 해석이 모호해질 수 있다. 이를 보완하기 위하여, 첫째로, Burgstahler and Dichev(1997)의 기술통계적 연구방법을 사용하여, 보고 운영차액과 실제운영차액의 구간별 빈도 분포를 시각적으로 살펴봄으로써 운영차액과 이익조정 간의 관계를 살펴보고자 한다. 둘째로, Leone and Horn(2005)의 연구모형식을 통해 실제운영차액이 이익조정에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 연구모형2는 다음과 같다.

연구모형 2

$$DisAccrual_t = \alpha + \gamma_1 (EbeforeDisAccrual_t) + \gamma_2 (E_{t-1}) + \gamma_3 (DisAccrual_{t-1}) + \epsilon_t$$

연구모형2의 관심 회귀계수는 γ_1 이다. 전 회계연도의 운영차액(E_{t-1})은 Kothari et al.(2005)의 연구에서 재량적 발생액과 전 회계연도의 운영차액이 양의 관계에 있음을 참조한 것이고, 이외 전 회계연도의 재량적 발생액($DisAccrual_{t-1}$)을 통제변수로 사용하였다. 위 모형식에서 예측되는

ΔCA_t : t기와 t-1기의 유동자산 변화분 ΔCL_t : t기와 t-1기의 유동부채 변화분
 $\Delta Cash_t$: t기와 t-1기의 현금및현금성자산 변화분
 ΔSTD_t : t기와 t-1기의 유동성장기차입부채 변화분
 DEP_t : t기의 감가상각비

계산된 전체 발생액(TA)은 회귀모형(5)의 종속변수에 대입된다. 회귀모형의 변수는 자산의 크기를 고려하여 전년도 자산총계(A_{t-1})로 나눈다.

$$\frac{TA_t}{A_{t-1}} = a_1 \times \frac{1}{A_{t-1}} + a_2 \times \frac{\Delta REV_t - \Delta REC_t}{A_{t-1}} + a_3 \times \frac{PPE_t}{A_{t-1}} + e_t \quad (5)$$

PPE_t : t기의 유형자산(=일반유형자산+주민편의시설+사회기반시설)
 ΔREV_t : t기와 t-1기의 매출액 변화분
 (=수익총계)
 ΔREC_t : t기와 t-1기의 순매출채권(매출채권-매출채권 대손충당금) 변화분
 (=미수세금+미수세외수입금+미수징수교부금+미수정부간이전수익)

$$NDA_t = \alpha_1 \left(\frac{1}{A_{t-1}} \right) + \alpha_2 \left(\frac{\Delta REV_t - \Delta REC_t}{A_{t-1}} \right) + \alpha_3 \left(\frac{PPE}{A_{t-1}} \right) \quad (6)$$

위의 회귀모형을 통해 도출된 회귀계수를 통해 (6)과 같이 비재량적 발생액(NDA)을 추정할 수 있다. 이에 따라 전체 발생액(TA)에서 비재량적 발생액(NDA)를 제외한 값인 오차항 e_t 는 재량적 발생액(DA), 변수 이익 조정이 된다. 회귀계수를 추정할 시, 산업 혹은 연도별로 나누어 회귀계수를 추정할 수 있으나, 본 연구의 연구대상인 지방자치단체는 비교적 동일한 단위이므로 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 구분만을 포함하여 연구를 진행하였다. 연도의 경우, 연도 더미를 추가하여 이를 통제하였다.

재량적 발생액은 그 자체로써 이익조정 방향만을 의미한다. 따라서 이익조정의 방향성만을 가지고 이익조정의 여부를 판단하면 경영자가 보고 이익을 감소시키면서 발생액을 재량적으로 이용하는 경우를 이익조정으로

간주하지 않을 수 있는 여지가 있다(정태범, 2013). 이에 따라, 이익조정
의 정도, 크기를 의미하는 재량적 발생액의 절댓값을 추가적으로 종속변
수에 포함시키고자 한다.

(2) 독립변수

1) 지방자치단체의 재정상태 및 재정운영

① 부채비율

부채비율은 부채총계를 자산총계로 나누어 구하였다.

② 운영차액

운영차액은 수익총계에서 비용총계를 뺀 금액이다. 2012 회계연도부터
지방자치단체의 재정운영보고서는 원가회계를 도입하여 반대로 비용총계
에서 수익총계를 차감한 재정운영결과를 도출한다. 따라서 회계연도 간의
통일성을 고려하여 2012 회계연도에도 운영차액을 기준으로 한다.

또한 본 논문은 재무보고서 상의 보고운영차액이 아닌 실제운영차액을
계산하여 가설 1-2의 관심변수로 설정하고자 한다. 실제운영차액은 재량
적 발생액을 제외한 실제이익을 의미한다. 계산과정은 다음과 같다.

$$E_t = OCF_t + TotalAccrual_t (DisAccrual_t, NondisAccrual_t) \quad (1) \cdot (2)$$

$$E_t - DisAccrual_t = EbeforeDisAccrual_t \quad (7)$$

앞서 살펴본 식(1)·(2)와 같이 재량적 발생액과 비재량적 발생액으로
구성된 발생액은 영업활동으로 인한 현금흐름과 함께 순이익(운영차액)을
구성한다. 이에 따라, 식(7)과 같이 순이익(보고운영차액)에서 재량적 발

생액을 차감하면 재량적 발생액이 더해지기 이전의 순이익(실제운영차액)을 도출할 수 있다.

2) 지방자치단체장의 특성

① 재선여부

지방자치단체의 재선여부는 제3회, 제4회, 제5회 지방선거 당선인을 기준으로 지방자치단체장이 재선일 경우 1, 초선일 경우 0으로 하였다.

② 득표율

득표율은 당선인의 득표수를 전체 투표수로 나눈 값을 의미한다. 본 연구는 득표율을 기준으로 하지만 선행연구에서 선거에서의 정치적 경쟁은 당선자의 득표율 외에도 당선자의 득표율과 차점자의 득표율의 차, 출마자의 수 등으로 측정한다.

③ 연령

지방재정 관련 논문 중, 전선일(2004), 염경화(2011)는 지방자치단체장의 개인적 특성으로 연령을 포함하였다.

지방자치단체장의 연령은 중앙선거관리위원회 선거통계시스템의 당선인 명부의 연령을 기준으로 하였다.

④ 정치인/비정치인

최성락·노우영(2007), 김경령(2010)은 지방자치단체장의 개인적 특성으로 당선 이전의 경력을 중심으로, 행정가형, 기업가형, 정치가형으로 분류

하였다. 이외, 염경화(2011)는 지방자치단체장의 직업적 특성을 정치적 경력과 비정치적 경력으로 나누었다. 본 연구는 이를 따라 지방자치단체장의 개인적 특성을 정치인과 비정치인으로 양분하고자 한다.

지방자치단체장의 정치인 여부는 역대선거정보의 직업별 당선인통계를 바탕으로 정치인인 경우를 1, 이외 공무원, 민간부문 종사, 무직, 지방의원 등은 모두 0으로 처리하였다.

3) 감사수준

① 지방의회 당적일치

지방자치단체장과 지방의회의 당적이 일치할 시에는 1, 일치하지 않을 시에는 0으로 입력하여 더미 변수로 처리하였다. 지방자치단체장과 지방의회의 당적은 소속정당을 바탕으로 보수와 진보로 나누었다.¹⁾ 지방의회의 경우, 시·도의회의원선거와 광역의원비례대표선거, 구·시·군의회의원선거와 기초의원비례대표선거를 합산하여 다수의 의원이 당선된 정치이념(보수 혹은 진보)을 해당 지방의회의 당적으로 하였다. 그 외 당선의원수의 수가 같을 경우, 지방자치단체장이 무소속일 경우 등은 모두 0으로 처리하였다.

지병문(2003), 김경령(2010), 염경화(2011), 이수연(2010)은 국내의 정당 간 이념적 차이가 뚜렷하지 않다고 보고, 지방자치단체장의 소속 정당을 여당과 야당으로 나누었다. 하지만 본 연구는 지방자치단체장과 지방의회의 당적 일치 여부만을 판단하므로, 정당 간 이념적 차이의 정도는 크게 중요하지 않을 것으로 판단된다.

1) 제4회 지방선거의 경우, 한나라당, 국민중심당은 보수정당으로 열린우리당, 민주당, 민주노동당, 희망사회당은 진보정당으로 보았다. 제5회 지방선거의 경우, 한나라당, 자유선진당, 국민중심연합, 미래연합, 친박연합은 보수정당으로 민주당, 민주노동당, 창조한국당, 진보신당, 국민참여당, 사회당, 평화민주당은 진보정당으로 보았다.

② 회계법인/공인회계사

해당 지방자치단체의 검토인이 회계법인일 때 1, 그 외 공인회계사, 개인 회계사무소일 때 0으로 처리하였다.

③ 회계법인 지속성

전 회계연도를 고려하였을 때, 두 번 이상 검토인으로 선정된 회계법인과 공인회계사는 1, 이외는 0으로 입력하였다. 검토보고서가 한 회계연도 밖에 공시되어 있지 않은 경우는 자동적으로 0이 되므로 지방자치단체 간의 비교를 고려하여 제외하였다.

(3)통제변수

① 인구밀도

인구밀도는 시민들의 재정공시 수요, 감시수준을 의미한다. 인구가 밀집한 지역일수록 재정공시를 열람 및 요구할 가능성이 높다. 이에 따라, 지방자치단체의 회계정보의 질 또한 달라질 것으로 예상된다.

변수 인구밀도는 인구수를 면적으로 나눈 값으로, 단위 면적 당 인구수를 의미한다.

② 재정자주도

재정자주도는 지방자치단체의 재정력을 의미한다. 재정자주도는 재정자립도, 재정력지수 등과 함께 지방자치단체의 재원활용 능력을 측정하는 지표로써 활용되고 있다. 본 연구에서는 지방교부세와 같은 이전재원도 지방자치단체가 한 해 동안 운용할 수 있는 재원이라는 점에서 이를 지방

자치단체의 세입 조달 범위에 포함시키고자 한다.

재정자주도는 일반회계 예산액에서 자체수입과 자주재원이 차지하는 비율에 100을 곱한 값이다. 여기에서 자체수입이란 지방세와 세외수입을 의미하고, 자주재원은 지방교부세, 조정교부금, 재정보전금을 의미한다.

③ 고령인구비율

고령인구비율은 지방자치단체의 사회경제적 특성을 대표한다. 고령인구 비율은 지방자치단체의 재무정보 관련 선행연구에서도 환경적인 요인으로 고려되고 있다(정성호 외, 2012).

고령인구비율은 전체 인구 중 65세 이상의 고령인구가 차지하는 비중을 나타낸 비율이다.

④ 광역, 기초 더미

지방자치단체의 행정구역에 따라 국가로부터의 통제, 재무정보의 노출, 사회적인 관심의 정도가 달라질 수 있을 것이다. 특히, 광역자치단체는 정부의 직할로 두고, 기초자치단체는 광역자치단체의 관할 구역 안에 둔다(지방자치법 제3조 2항). 이에 따라, 정보이용자의 목적, 특성, 수 등이 달라지므로 이에 따른 재무보고의 유인 또한 달라질 것이다.

해당 지방자치단체가 광역자치단체(특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도)일 때 1, 기초자치단체(시, 군, 구)일 때 0으로 정하였다.

⑤ 연도 더미

이외, 새로운 회계제도의 도입에 따라 연도가 이익조정 정도에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 제도가 도입될 시에는 새로운 업무로 인한 시행착오를 겪기 때문에 재무정보의 질이 낮을 수도 있으나, 이후 여러 회계연

도를 거치며 안정적인 수준의 재무정보 수준을 유지할 수 있을 것이다.

연도 더미는 결과해석의 편이를 위해 평균값이 가장 높은 2008 회계연도를 기준으로 하였다.

<표 5> 변수의 명, 측정 방법, 출처

변수		변수명	변수의 측정 방법	출처
종속변수		이익조정 (원값, 절댓값)	수정 Jones 모형의 재량적 발생액	재정상태보고서 재정운영보고서 필수보충정보
독립변수	재정상태 및 재정운영	부채비율	$\frac{\text{부채총계}}{\text{자산총계}}$	재정상태보고서
		운영차액	수익총계-비용총계	재정운영보고서
	지방자치단 체장의 특성	재선여부	재선=1, 초선=0	선거통계시스템
		득표율	$\frac{\text{당선자득표수}}{\text{투표수}}$	선거통계시스템
		연령	당선인의 연령	선거통계시스템
		정치인/비정치인	정치인=1, 비정치인=0	선거통계시스템
	감사수준	지방의회 당적일치	당적일치=1, 당적불일치=0	선거통계시스템
		회계법인/공인회계사	회계법인=1, 공인회계사=0	검토보고서
		회계법인 지속성	지속=1, 교체=0	검토보고서
통제변수		인구밀도	$\frac{\text{인구}}{\text{면적}}$	국가통계포털
		재정자주도	$\frac{(\text{자체수입} + \text{자주제원})}{\text{자치단체예산규모}} * 100$	국가통계포털
		고령인구비율	$\frac{65\text{세이상인구}}{\text{전체인구}} * 100$	국가통계포털

4. 표본 선정

이 연구는 16개의 광역자치단체와 228개의 기초자치단체를 포함한 총 244개의 지방자치단체를 대상으로 한다. 연기군의 경우, 2012년 세종특별자치시로 행정구역이 개편되었으나 자료의 통일성을 위해 이를 제외한 채 연기군의 2012 회계연도를 사용하였다. 이외 제주시와 서귀포시는 제주특별자치도와 통합되어 재무보고서를 공시하고 있기 때문에 제외하였다. 이외 창원시로 통합된 진해시와 마산시를 제외하였다.

자료의 수집은 재정공시된 재무보고서 중, 재정상태보고서, 재정운영보고서, 필수보충정보의 예산회계와 재무회계의 차이에 대한 명세서를 바탕으로 한다. 시간적 범위는 2008 회계연도부터 2012 회계연도까지 한다. 공식적으로 지방재정법에 따라 2007 회계연도 재무보고서부터 공시대상에 포함되었으나, 2007 회계연도는 다른 회계연도에 비해 공시율이 낮고 필수보충정보를 공시하지 않은 경우가 많아 제외하였다.¹⁾ 따라서 2008 회계연도부터 최근 공시된 2012 회계연도까지를 범위로 설정하였다.

〈표 6〉 전국 광역자치단체와 기초지방자치단체의 현황

	광역자치단체		기초자치단체			합계
	체 (본청)	자치구	시	군	합계	
서울특별시	1	25			25	26
부산광역시	1	15		1	16	17
대구광역시	1	7		1	8	9
인천광역시	1	8		2	10	11
광주광역시	1	5			5	6
대전광역시	1	5			5	6
울산광역시	1	4		1	5	6
세종특별자치시	1					1

1) 다만, 2008 회계연도의 재량적 발생액을 도출하기 위해서는 전 회계연도(t-1)의 자산 총계가 필요하므로, 2007 회계연도 재무보고서, 2008 회계연도의 전기 재무보고서, 결산총평의 요약 재무보고서 등을 이용하여 자료를 수집하였다.

경기도	1	27	4	31	32	
강원도	1	7	11	18	19	
충청북도	1	3	9	12	13	
충청남도	1	7	8	15	17	
전라북도	1	6	8	14	15	
전라남도	1	5	17	22	23	
경상북도	1	10	13	23	24	
경상남도	1	8	10	18	19	
제주도	1	2		2	3	
	16	69	75	86	230	246

cf. 2013년 기준, 2011 당진군→2012 당진시, 2012 연기군→2013 세종분청, 2009 창원시, 마산시, 진해시→통합창원시

자료수집 결과, <표 4>와 같이 지방자치단체의 재정공시가 다양한 방식으로 이루어지고 있어 불가피하게도 일부 자료를 수집할 수 없었다. 재무보고서의 결측을 정리하면 다음 <표 7>과 같다. 지방자치단체의 재무보고서 공시율은 점차 개선되고 있으나, 2012 회계연도에도 10개 중 하나의 재무보고서를 열람할 수 없는 것으로 나타났다. 이를 보완하기 위하여, 다음 회계연도의 전기 재무보고서, 결산총평의 요약 재무보고서 등을 이용하여 최대한 많은 자료를 수집하고자 노력하였다.

<표 7> 연도에 따른 지방자치단체의 재무보고서 공시 여부

구 분	2012	2011	2010	2009	2008	합계
전체	244	244	244	244	244	1220
재무보고서 공시	219 (89.75%)	216 (88.52%)	202 (82.79%)	190 (77.87%)	177 (72.54%)	1004 (82.30%)
재무보고서 결측	25 (10.25%)	28 (11.48%)	42 (17.21%)	54 (22.13%)	67 (27.46%)	216 (17.70%)

제 4장 실증분석 결과

제 1절 기술통계량

<표 8>은 주요변수들의 기술통계량을 정리한 표이다. 표본전체의 전체 발생액(TA)과 재량적 발생액(이익조정, DA)의 평균값은 각각 -0.00969, -0.000017084이다.¹⁾ 실제운영차액의 평균은 약 1085억, 보고운영차액의 평균은 약 1071억이다. 이는 평균적으로 보았을 때, 재량적 발생액과 발생액이 운영차액을 하향하여 조정하고 있음을 보여준다. 이외 실제운영차액의 표준편차는 약 1779억이지만 보고운영차액의 표준편차가 약 1579억으로 감소한 것을 볼 때, 이익유연화를 위한 이익조정이 이루어지고 있을 가능성을 시사한다.

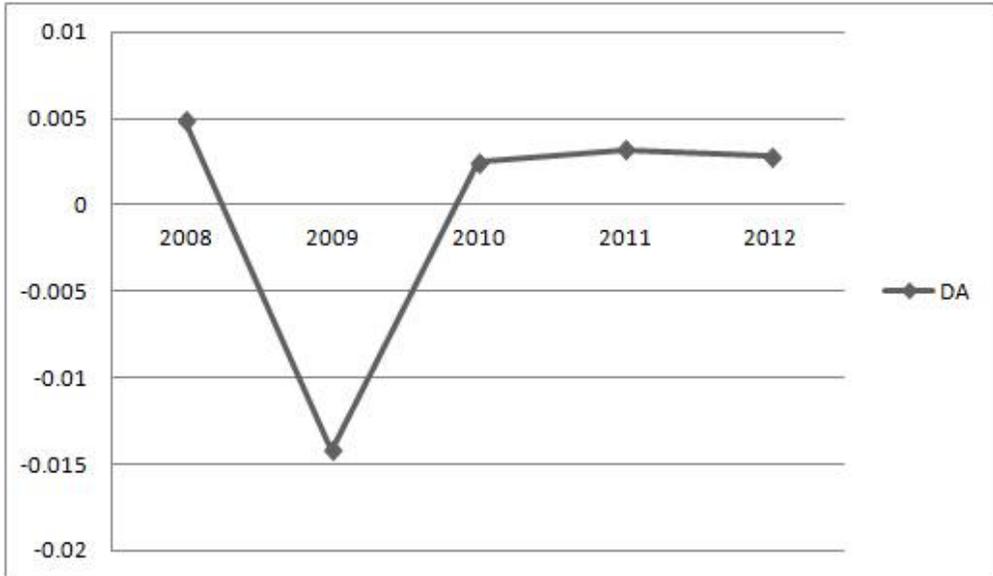
1) 이는 전 회계연도의 자산총계(A_{t-1})로 나눈 값이다. 자산총계로 나누지 않은 전체 발생액과 재량적 발생액의 평균값은 각각 -32,497,147,601(약 -324억), -1,585,360,078(약 -15억)이다.

<표 8> 주요변수들의 기술통계량

변수	N	평균	표준편차	최솟값	최댓값
발생액	990	-0.00969	0.020823	-0.11738	0.100476
재량적 발생액	990	-0.000017084	0.0199284	-0.112	0.1068
부채비율	1264	0.027725	0.0216659	0.00230	0.14443
실제운영차액	990	108,569,575,672	177,968,992,545	-570,195,500,000	1,997,005,700,000
보고운영차액 ¹⁾	990	107,111,544,738	157,958,520,455	-558,863,200,000	2,030,392,200,000
득표율	1448	53.5403	10.660	28.37	90.05
연령	1464	56.3251	6.6438	40	72
인구밀도	1463	392,8.88	631,1.63	19.4028	29,626
재정자주도	1464	64.9288	10.8519	30.8	94.4
고령인구비율	1463	15.2988	7.2451	4.39	33.79

<그림 2>는 재량적 발생액(y)의 시계열적 변화를 보여준다. 2008 회계연도의 재량적 발생액이 평균적으로 크게 나타나다가 2009 회계연도에 크게 감소하는 것을 알 수 있다. 이후 2010 회계연도부터 다시 증가하여 2012 회계연도까지 일정한 수준을 유지하고 있다. 이는 회계제도의 정착 과정 중, 초창기인 2008 회계연도에는 이익을 크게 보고하였다가 바로 다음 회계연도인 2009 회계연도에 이를 상쇄하기 위하여 음(-)의 재량적 발생액을 통해 보고이익을 감소시킨 것으로 보인다. 이후, 회계제도가 어느 정도 정착되며, 2009 회계연도부터 현재까지 일정크기의 양(+의 재량적 발생액을 통해 이익을 높게 보고하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 재량적 발생액의 시계열적 변화



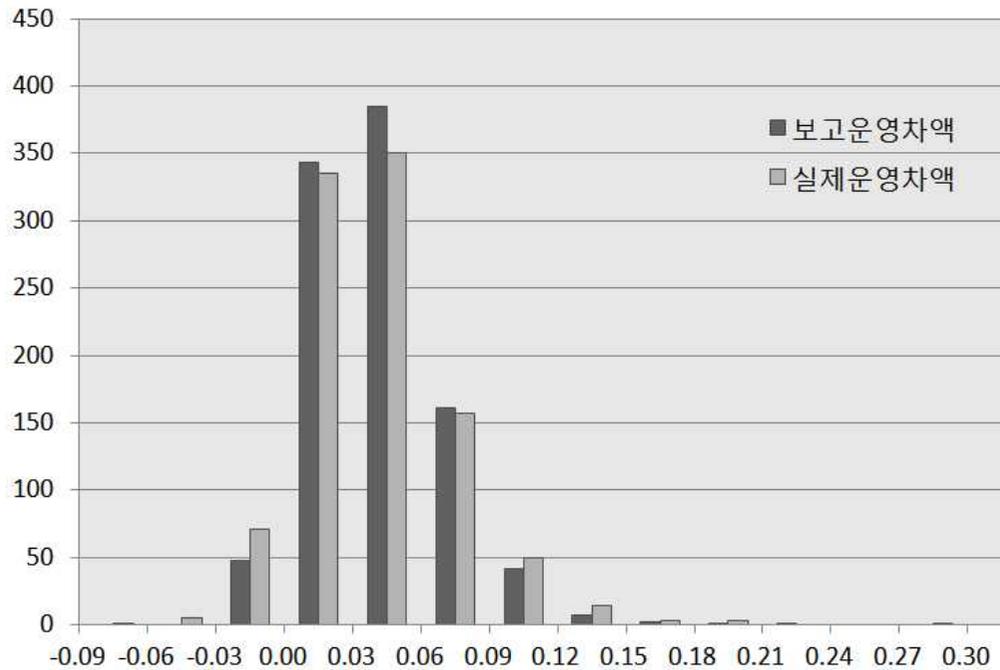
〈그림 3〉는 적자회피적 이익조정을 살펴보기 위하여 시각적인 빈도검증을 실시한 결과이다. 이는 Burgstahler and Dichev(1997)의 연구방법에 착안하여, 운영차액을 전 회계연도 자산총계로 표준화한 뒤 -0.09부터 0.30까지 0.03의 간격으로 빈도를 계산한 그래프이다.

0을 기준으로 하였을 때, 0에 약간 미달하여 적자인 구간(-0.03~0.00)은 보고운영차액에 비해 실제운영차액이 많다. 하지만 그 다음 구간(0.00~0.03)의 경우, 실제운영차액에 비해한 보고운영차액이 많은 것을 알 수 있다. 이는 실제운영차액이 0에 약간 미달한 지방자치단체가 발생액을 통해 이익을 소폭 상승시킴으로써 흑자의 보고운영차액을 공시하고 있음을 보여준다.

이러한 흑자이지만 0과 멀지 않은 운영차액 구간(0.00~0.09)은 보고운영차액이 실제운영차액보다 큰 경향이 지속된다. 하지만 이익이 매우 큰 구간(0.09~0.12)은 실제운영차액이 보고운영차액보다 많아지며 역전되는 현상을 발견할 수 있다. 이는 공공부문임을 의식한 지방자치단체에서 너

무 큰 성과를 낸 경우, 이를 오히려 하향조정함으로써 적당한 수준의 운영차액을 보고할 유인이 있음을 보여준다. 이에 따라, 지방자치단체에서 실제운영차액과는 다르게 적당한 수준의 보고운영차액을 보고할 유인이 존재하며, 이로 인해 적자회피적 이익조정과 동시에 이익의 변동성을 감소시키기 위한 이익유연화적 이익조정이 복합적으로 이루어지고 있음을 간접적으로 알 수 있다.

<그림 3> 보고운영차액과 실제운영차액의 빈도



: 보고운영차액과 실제운영차액을 전 회계연도의 자산총계로 표준화 시킨 후, 이를 바탕으로 0.03의 간격으로 해당구간의 지방자치단체의 수를 막대그래프로 표현하였다.

<표 9>는 연구모형의 변수들 간의 상관계수를 정리한 표이다. 변수 이익조정(y)은 변수 실제운영차액과 음의 상관관계를 보이고 있어, 실제운영차액이 낮은 지방자치단체일수록 양(+)의 이익조정이 있을 것이라는 가설 1-2의 가정과 일치하는 결과를 보여준다. 이외 변수 이익조정은 재정자주도와 음의 상관관계에 있음을 알 수 있다. 독립변수들 간의 다중공선성은 발견되지 않았다.

<표 9> 종속변수, 독립변수들 간의 상관계수

변 수	y	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
(1) 부채비율	-0.02	1	-0.01	0.06**	-0.03	-0.01	0.07**	0.07**	0.00	0.02	0.55***	-0.13***	0.08***
(2) 실제운영차액	-0.13***		1	0.03	0.03	-0.02	-0.04	0.06**	0.00	-0.02	0.13**	-0.04	0.04
(3) 득표율	-0.01			1	0.17***	0.03	-0.11***	0.27***	0.02	0.01	0.12***	0.18***	-0.03
(4) 재선여부	-0.01				1	0.27***	-0.25***	0.00	0.03	-0.01	-0.01	-0.03	0.05**
(5) 연령	0.00					1	-0.04	-0.01	0.10***	0.01	0.01	-0.01	0.03
(6) 정치인/비정치인	0.03						1	0.02	0.02	-0.02	0.03	0.02	-0.01
(7) 지방의회 당적일치	-0.01							1	-0.07**	0.01	0.04*	0.03	0.00
(8) 회계법인/공인회계사	0.00								1	-0.07**	0.03	0.08**	0.20***
(9) 회계법인 지속성	0.01									1	0.03	0.03	0.03
(10) 광역/기초	0.00										1	-0.07***	0.23***
(11) 인구밀도	0.03											1	0.04
(12) 재정자주도	-0.08**												1
(13) 고령인구비율	-0.02	-0.27***	0.02	-0.14***	0.09***	0.13***	0.00	-0.21***	0.06*	-0.06*	-0.13***	-0.45***	-0.13***

제 2절 회귀분석

회귀분석 결과는 <표 10>과 같다. 가설 1, 2, 3의 관심변수 중 가설1의 관심변수인 지방자치단체의 재정상태 및 재정운영만이 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 변수 부채비율의 회귀계수는 -0.27357로 10%의 수준에서, 변수 실제운영차액의 회귀계수는 -0.00876으로 1%의 수준에서 유의하다. 이는 부채비율이 높은 지방자치단체일수록 이익을 하향조정하고 있으며, 실제운영차액과 재량적 발생액은 음(-)의 관련성을 가질 것이라는 가설1-1과 가설1-2를 지지하는 결과이다.

이익조정의 크기를 판단하는 절대값의 경우, 변수 실제운영차액이 회귀계수 -0.00255로 5%의 수준에서 유의한 것으로 나타난다. 즉, 변수 실제운영차액은 이익조정의 크기에 음의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있다. 이는 실제운영차액과 이익조정이 음(-)의 관련성을 가지는 동시에 실제운영차액이 높을수록 이익조정의 크기는 작아지는 것으로 해석할 수 있다.

연도 더미변수의 경우, 원값은 변수 2009 회계연도의 회귀계수가 -0.01852로 1%의 수준에서 유의하고, 절대값은 변수 2010 회계연도, 2011 회계연도, 2012 회계연도의 회귀계수가 각각 -0.00661, -0.00693, -0.00581로 1%의 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

이는 <그림 2>에서 살펴본 바와 같이, 재량적 발생액이 회계연도에 따라 변화가 매우 컸으며 그 변화가 통계적으로도 유의한 수준임을 보여준다. 구체적으로 보면, 2008 회계연도에 비해 2009 회계연도에 크게 이익을 적게 보고하였다. 또한 2010 회계연도부터 2012 회계연도는 재량적 발생액이 2008 회계연도에 비해 크기 면의 감소가 있었고, 이러한 감소의 수준이 일정하게 유지되고 있는 것으로 나타난다. 이는 재량적 발생액이 2009 회계연도에 큰 폭으로 감소하였다가 2010 회계연도에 다시 증가하였고 이후 2012 회계연도까지 비슷한 수준으로 지속되고 있음을 의미한다.

〈표 10〉 연구모형1 회귀분석 결과

변수		종속변수: 이익조정	
		원값	절대값
독립변수	부채비율 ¹⁾	-0.17257 * (0.08914)	0.06455 (0.05609)
	실제운영차액	-0.00876 *** (0.00194)	-0.00255 ** (0.00122)
	득표율	-0.00007895 (0.00011909)	-0.0000375 (0.00007494)
	재선여부	-0.00032252 (0.00229)	0.00003888 (0.00144)
	연령	0.00021631 (0.00018589)	-0.00001143 (0.00011698)
	정치인/비정치인	0.00203 (0.00226)	0.00071901 (0.00142)
	지방의회 당적일치	-0.00095107 (0.00244)	-0.00023836 (0.00153)
	회계법인/공인회계사	0.00197 (0.00297)	0.00075303 (0.00187)
	회계법인 지속성	0.00178 (0.00204)	0.0001002 (0.00129)
통제변수	광역/기초	0.0029 (0.01)	-0.00153 (0.00629)
	인구밀도	0.00000296 (0.00000604)	-0.0000003341 (0.0000038)
	재정자주도	0.00013057 (0.00031426)	-0.00003082 (0.00019775)
	고령인구비율	-0.00013804 (0.00039917)	0.00024359 (0.00025119)
	2012년	-0.00126 (0.0029)	-0.00661 *** (0.00182)
	2011년	-0.00175 (0.0027)	-0.00693 *** (0.0017)
	2010년	-0.00139 (0.00267)	-0.00581 *** (0.00168)
	2009년	-0.01852 *** (0.00241)	
N		842	842
R squared		0.267	0.4139

1) 부채비율은 원값의 경우, 부채비율을 기준으로 상위그룹=1, 하위그룹=0으로 나눔
 *** 는 1% 유의수준에서 유의, **는 5% 유의수준에서 유의, * 는 10% 수준에서 유의
 () 표준오차

<표 11> 연구모형2 회귀분석 결과

독립변수	종속변수: 재량적발생액 _t			
	2009	2010	2011	2012
실제운영차액 _t ¹⁾	-0.67239 *** (0.04)	-0.40372 *** (0.04021)	-0.43528 *** (0.04829)	-0.47496 *** (0.03376)
보고운영차액 _{t-1}	0.356 *** (0.03651)	0.25721 *** (0.04318)	0.33516 *** (0.04628)	0.45465 *** (0.04472)
재량적발생액 _{t-1}	-0.1131 (0.04475)	-0.08138 (0.04019)	-0.24934 *** (0.05846)	-0.26189 *** (0.05121)
N	163	178	191	197
R squared	0.6973	0.3792	0.3738	0.5579

1) t기의 재량적발생액을 제외한 운영차액(보고운영차액_t - 재량적 발생액_t)
 *** 는 1% 유의수준에서 유의, **는 5% 유의수준에서 유의, * 는 10% 수준에서 유의
 () 표준오차

Leone and Horn(2005)의 연구에서 제시된 모형을 바탕으로 가설1-2에 대한 추가적인 검증을 실시하였다. 실증분석 결과(<표 11>), 2009 회계연도부터 2012 회계연도까지 변수 실제운영차액_t의 회귀계수가 각각 -0.67239, -0.40372, -0.43528, -0.47496로 모두 1%의 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 변수 보고운영차액_{t-1} 또한 회귀계수 0.356, 0.2571, 0.33516, 0.45465가 모두 1%의 수준에서 유의한 것으로 나타났다. 전 회계연도 재량적 발생액의 경우, 2011 회계연도와 2012 회계연도에만 회귀계수 -0.24934, -0.26189로 1%의 수준에서 유의한 것으로 나타났다.

이는 전 회계연도를 통틀어, 재량적 발생액과 실제운영차액이 음(-)의 관련성을 가지며, 재량적 발생액과 전 회계연도의 보고운영차액은 양(+)의 관련성을 갖고 있음을 의미한다. 이외 재량적 발생액과 전 회계연도의 보고운영차액은 Kothari et al.(2005)의 분석결과와 일치한다.

위 결과는 다음과 같이 해석되어질 수 있다. 첫째, 연구모형 1의 회귀분석 결과와 <그림 3>, 관련 선행연구를 고려하였을 때, 실제운영차액과 이익조정이 가지는 음(-)의 상관관계가 적자회피적 이익조정으로 인한 것이라는 종합적인 결론을 내릴 수 있다. 더 나아가, 지방자치단체에서 적자보고 회피를 위해 이익을 상향 조정함과 동시에 너무 큰 이익은 하향 조정하는 경향이 나타났다. 다시 말해, 지방자치단체에서 선호하는 일정 구간의 운영차액이 존재하는 것으로 보여 진다.

이외, 연구모형2의 결과는 연구모형1의 이익조정의 방향을 재확인시켜 준다. 다시 말해, 실제운영차액과 재량적 발생액이 종단적으로 재량적 발생액을 계산하였을 시에도 유의한 결과를 보여줌을 알 수 있다. 또한 이에 따라 연구모형1의 이익조정의 크기는 실제운영차액이 높을 경우(흑자)에는 이익의 하향조정이 적게 이루어지지만, 실제운영차액이 낮을 경우(적자)에는 이익의 상향조정이 크게 이루어진다고 해석할 수 있다.

<표 12> 연구모형1 회귀분석 결과(추가)

변수(전체)		종속변수: 이익조정
독립변수	연령그룹더미 ¹⁾	0.00188 ** (0.00095525)
	부채비율	-0.07628 (0.0932)
	운영차액	0.00087625 (0.00183)
	재선여부	-0.00102 (0.00237)
	득표율	-0.00006352 (0.0001217)
	정치인/비정치인	0.00226 (0.00233)
	지방의회 당적일치	-0.00175 (0.00249)
	회계법인/공인회계사	0.00159 (0.00307)
	회계법인 지속성	0.0021 (0.0021)
통제변수	광역/기초	-0.0026 (0.0108)
	인구밀도	0.0000047 (0.00000658)
	재정자주도	-0.00005271 (0.00032298)
	고령인구비율	0.00007277 (0.00044418)
	2012년	-0.0019 (0.00296)
	2011년	-0.00272 (0.00276)
	2010년	-0.00245 (0.00273)
	2009년	-0.01882 *** (0.00246)
N		
R squared		

1) 연령그룹은 연령을 기준으로 다섯그룹(최상위그룹=4, 최하위그룹=0)으로 나눔
 *** 는 1% 유의수준에서 유의, **는 5% 유의수준에서 유의, * 는 10% 수준에서 유의
 () 표준오차

마지막으로, <표 12>는 가설 2-3에 대한 추가적인 실증결과를 보여주고 있다. 연령그룹더미 변수의 회귀계수가 0.00188으로 5%의 수준에서 통계적으로 유의하여, 지방자치단체장의 연령이 높을수록 이익조정가능성이 클 것이라는 가설2-3을 지지하는 결과를 보여준다. 이는 이익조정시, 지방자치단체장의 연령이 높을수록 자신의 영향력을 행사하고자 하는 자신감이 크고 이를 직접적으로 반영할 수 있는 상하수직 관계의 리더십을 구현하기 때문에 이익조정이 커지는 것으로 해석되어질 수 있다.

제 5장 결론

제 1절 연구결과의 요약

본 연구는 지방자치단체를 대상으로 이익조정의 결정요인을 분석하였다. 이를 위해 재무보고의 과정을 고려하여, 지방자치단체의 재무상태 및 재정운영, 지방자치단체장의 개인적 특성, 감사수준이 이익조정에 어떠한 영향을 미치는지를 실증적으로 분석하였다.

분석의 결과는 다음과 같다. 첫째, 부채비율이 높은 지방자치단체일수록 이익을 감소시키는 방향으로 이익을 조정하고 있다. 이는 기존의 정치비용가설에 따라, 지방자치단체가 악화된 재정상태를 정부의 보조와 특혜를 받기 위한 정치적 수단으로 여겨, 이익을 적게 보고하려는 유인이 작용한다 해석되어질 수 있다. 기존 민간부문의 시장원리에 따르면, 높은 부채비율은 재정건전성의 악화와 높은 차입계약비용을 의미하므로 이에 대한 개선을 위해 이익을 높게 책정하려는 동기가 작용한다. 하지만 공공부문에 해당하는 지방자치단체의 경우, 이와 다른 동기가 작용하고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 지방자치단체에서 적자보고의 회피를 위한 이익의 조정이 일어나고 있음을 확인하였다. 적자회피적 이익조정은 운영차액이 0에 약간 미달하여 적자를 보고하여야 하는 경우 재량적 발생액을 통해 이를 소폭 상승시켜 흑자로 변환하는 것을 의미한다. 또한, 지방자치단체에서 0보다 크더라도 큰 흑자가 나지 않는 구간의 보고운영차액을 선호하는 경향을 확인할 수 있었다. 이에 따라, 보고운영차액에서 재량권을 제외한 실제운영차액은 재량적 발생액과 음(-)의 관련성을 가지는 것으로 회귀분석결과가 도출되었다.

셋째, 지방자치단체장의 연령이 높을수록 이익을 상향조정하고 있는 것으로 밝혀졌다. 이는 지방자치단체장의 연령이 높을수록, 높은 정치적 자신감과 관료제적 통솔력을 바탕으로 이익의 상향조정을 효율적으로 집행

할 가능성이 높다 추론할 수 있다. 이외 지방자치단체장의 개인적 특성과 감사수준은 유의한 결과를 찾아볼 수 없었다.

넷째, 회계연도에 따른 이익조정 변동이 크게 존재하였다. 이를 발생주의·복식부기 회계제도라는 새로운 제도가 시행되는 과정과 연관시켜 보면, 도입기인 2008 회계연도에는 재량적 발생액을 통해 이익을 크게 보고한 현황을 포착할 수 있었다. 하지만 직후 2009 회계연도에는 이에 대한 반작용으로 보고이익을 크게 감소시켰다가, 최종적으로 2010 회계연도부터 현재까지는 안정적인 상태에 머무르고 있음을 알 수 있다. 이는 회계제도의 정착을 의미함과 동시에 향후 안정적인 회계제도 운용의 청사진을 보여준다.

전반적으로, 지방자치단체 이익조정은 지방자치단체장의 특성, 감사수준보다 지방자치단체의 재정상태 및 재정운영과 회계연도가 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 또한, 기술통계량과 추가적인 분석 결과 ~임을 발견하였다.

제 2절 이론적 함의

본 연구의 이론적 함의는 다음과 같다. 첫째, 정부회계 분야의 실증연구를 시도하였다. 정부회계 분야의 연구는 아직 초기단계에 머무르고 있기 때문에 이에 대한 실증적인 분석이 부족할 수밖에 없는 실정이다. 특히, 지방자치단체의 경우 정보수집의 어려움으로 인해 이에 대한 연구가 활발히 진행되고 있지 않다. 본 연구는 이러한 연구동향 가운데 지방자치단체를 대상으로 정부회계정보를 실증적으로 분석함으로써 정부회계정보를 이용한 실증연구를 수행하였다는 점에서 그 의의가 있다. 향후, 정부회계 분야의 실증적인 연구가 활발히 진행되어 정부회계에 대한 논의를 풍부하게 하고 관련 연구의 지평을 넓히는 토대가 되길 기대해본다.

둘째, 지방자치단체를 대상으로 한 이익조정 연구를 국내에서 처음으로 시도하였다. 다시 말해, 회계학 연구의 관점에서 본 연구는 이익조정

연구의 범위를 지방자치단체로까지 확대하였다는 점에서 그 의의가 있다. 본래 이익조정에 관한 연구는 오랜 기간 사기업을 대상으로 축적되어 왔다. 하지만 최근 공공부문을 대상으로 한 이익조정 연구가 다수 진행됨에 따라 민간부문에서 논의되지 않았던 부분에 대한 논의로까지 연구의 범위가 확대될 수 있었다. 이러한 다양한 시도들이 이익조정 연구에 대한 관심과 흥미를 끌 수 있는 학문적 환기이자 기존 연구에 대한 보완으로까지 이어질 수 있도록 발전할 것을 기대해본다.

셋째, 정부회계 연구와 회계학 연구의 접목을 시도하였다. 정부회계는 그 학문적 영역이 행정학과 경영학이 인접하는 지점에 위치하고 있기 때문에 다양한 인접학문을 활용한 간학문적 접근이 필요하다. 이러한 관점에서 본 연구는 정부회계정보를 회계학적 관점에서 분석하기 위한 기초적인 연구를 시도하였다는 점에서 연구의 의의가 있다. 정부회계에서의 학제간 공동연구는 서로 다른 학문적 배경을 갖고 있는 연구자들이 각자의 개념과 이론, 데이터 수집, 방법론 등에 대한 통합적 관점에서 접근하여 새로운 지식을 창출하고, 연구분야의 확장과 학문분야 간의 시너지 효과를 가져올 것으로 기대된다(윤성일 외, 2013).

제 3절 정책적 함의

본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체 부채축소를 위한 지방채 시장의 활성화 및 가격기능 부활이 필요하다. 지방자치단체의 부채비율 및 부채규모는 해당 지방자치단체의 재정상태의 파악과 재정건전성의 진단을 위해 필수적인 재무정보이다. 하지만 분석결과, 부채비율은 오히려 정부에 대한 의존을 높이는 것으로 판단된다. 기업은 부채의 증가에 따라 차입 시 파산가능성에 대한 비용을 지불하고 주식시장에서의 가치절하를 감수하여야 한다. 하지만 지방자치단체는 기업과 달리 이에 대한 유인이 부족하고 오히려 부채가 보조를 위한 정치적 압력으로써 작용하고 있는 것으로 보인다.

실제로 지방자치단체는 국가로부터의 차입 시 이자율이 고정되어 있고, 외부 차입의 경우에도 국가의 보증을 받고 있는 것이나 다름없기 때문에 아주 낮은 금리에 차입이 가능하다. 게다가 부채비율의 산식을 이루는 자산은 본래 파산 시 되팔아 부채를 상환할 수 있어야 하지만 지방자치단체의 자산은 토지, 도로, 도시철도, 상수도시설 등 팔 수 없는 성질의 자산 또한 포함되어 있기 때문에 대체적으로 재정상태가 건전한 것처럼 보이는 효과가 있다. 즉, 지방자치단체는 부채비율에 따라 이자가 책정되지도 않고, 부채가 증가하더라도 크게 재정상태를 좌우하지 않으므로 민간부문에 비해 이를 축소할 유인이 매우 적을 수밖에 없다.

이에 따라 정부는 재정위기단체의 지정, 지방채 발행의 제한 등의 정책적 수단을 제시하였으나, 정치적인 동기에 의한 낭비성·선심성 부채의 증가를 통제하기에는 역부족이란 평가이다. 이보다는 시장기제를 활용한 정책방향의 재설정이 효과적일 것으로 예상된다. 이에 따라 지방채 시장을 활성화시키고, 지방채의 가격기능을 회복시킬 것을 제안한다. 이외 민간 부문과 같이 차입 시 부채를 고려한 이자비용을 책정하고, 지방자치단체에 대한 국가의 보증을 약화하여 파산가능성에 대한 책임을 제고시켜 시장기능에 입각한 자발적 순응을 유도하는 것이 더 적합할 것으로 판단된다. 또한 이외에도, 지방자치단체의 재정건전성을 판단할 수 있는 재정지표의 개선을 통해 정보이용자가 지방자치단체의 재정상태를 정확하게 판단하고 그에 대한 의사결정을 내릴 수 있는 발판을 마련해야 한다.

둘째, 공공부문의 재정투명성과 회계책임성을 제고하기 위한 회계 감사기능 강화 및 공공부문에 특화된 회계법인의 육성이 필요하다. 분석결과, 지방자치단체에서 실제와 다른 운영결과를 보고할 유인이 존재함을 알 수 있었다. 이는 지방자치단체와 직간접적으로 이해관계를 갖는 납세자 및 기타 이해관계자가 자신이 지불한 돈이 어떻게 쓰이고 있는지에 대한 정보를 제대로 파악할 수 없음을 뜻한다. 지방자치단체의 이익조정은 회계정보의 질을 저하시킬 뿐만 아니라 장기적으로는 지방자치단체의 행정권

한위임에 대한 정당성 또한 훼손시킬 수 있다. 이외에도, 왜곡된 회계정보를 바탕으로 교부금 책정과 같은 자원배분이 이루어질 시, 이를 적재적소에 효율적으로 배분되지 못하는 결과로 이어지게 된다.

민간부문의 경우, 잘못된 재무보고는 시장에 그대로 반영되어 기업가치의 하락, 신용등급의 하향조정 등의 불이익으로 이어진다. 또한, 감사를 제대로 실시하지 않은 회계법인은 명성에 큰 타격을 입어 수익성 악화로 이어지게 된다. 따라서 민간부문의 정보제공자는 진실된 회계정보를 제공하는 것이 장기적인 관점에서 이득이므로 정직한 재무정보를 보고할 유인이 충분히 존재한다.

하지만 공공부문의 분식회계는 단순히 개인의 비리로 치부되는 경향이 있고, 피해자가 불특정 납세자로 이해관계가 명확하지 않아 투명한 재무보고에 대한 유인이 부족한 실정이다. 따라서 지방자치단체 재무보고에 대한 회계 감사 기능을 강화하고, 공공부문에 특화된 회계법인을 육성할 것을 제안한다. 이와 동시에, 책임소재를 명확히 하기 위하여 납세자소송제도와 같이 피해를 본 이해관계자의 금전적 피해를 해당 기관 혹은 피의자가 직접적으로 보상해줄 수 있는 제도가 필요하다.

셋째, 재량적 발생액의 측정을 통한 감사기법의 활용과 재정투명성 지표의 개발을 제안한다. 이익조정 연구에서 재량적 발생액이 회계정보의 질, 분식회계의 가능성을 판단하는 연구모형으로 널리 사용되며, 최근 현장에서의 실제적 활용을 위한 접근이 시도되고 있다. 실제로 김문철·황문호(2006)는 발생액의 변화분을 통해 분식회계기업의 적발을 위한 연구모형을 제안하며, 이러한 예측모형이 감리기관, 외부감사인, 재무분석가 등 다양한 관계자들에게 활용될 가능성이 있음을 주장하였다. 이외 국내의 유명 금융데이터 제공업체인 FnGuide는 발생액을 이용한 AQ 지수를 통해 당기순이익의 질에 대한 정보를 제공하고 있다. 이외에도 발생액은 증권사의 투자전략이나 재무분석 보고서에서 투명성, 이익의 지속가능성 등의 대응치로 언급되고 있다.

이와 같은 경향이 공공부문에 적용될 시, 재량적 발생액은 공공부문의 분식회계를 감지하는 효율적인 감사기법으로 활용될 수 있다. 회계정보를 이용하여 적발가능성을 높인다면 감사비용을 절감할 수 있을 것이다. 또한, 재정투명성을 반영하는 재정지표로써의 활용이 가능하다. 정보이용자는 지표를 통해 회계정보의 신용정도를 판단할 수 있을 것이고 이를 기반으로 좀 더 정확한 의사결정을 내릴 수 있을 것이다. 이외에도 이와 같은 노력들은 정보제공자에게 재정투명성과 공공책임성을 높이는 기제로써 작용할 것으로 기대된다. 이를 위해 지방자치단체 간, 회계연도 간의 비교가 가능한 통합재무정보의 구축과 제공이 필수적이다.

제 4절 연구의 한계 및 향후 연구방향

본 연구의 한계 및 향후 연구방향은 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 연구대상은 지방자치단체이지만, 공개되어 있는 재무정보만을 표본으로 한다. 즉, 지방자치단체의 기회주의적 행태를 포착하기 위하여 성실하게 재정공시를 수행한 지방자치단체만을 대상으로 한 것이다. 이는 관련 법규가 취약하고, 통합정보매개가 마련되어 있지 않아 정보의 접근에 제약이 있었기 때문이다. 하지만 분석결과를 통해 유추해보았을 때, 재무보고를 제대로 하지 않은 지방자치단체에서 이익조정이 더 강하게 나타났을 것으로 예상된다. 향후 통합데이터의 구축, 재정공시에 대한 활발한 논의, 전 지방자치단체를 대상으로 한 완결성 있는 후속 연구를 기대해본다.

둘째, 본 연구는 지나치게 넓은 관점에서 이익조정에 관한 연구를 진행하였다. 일반적으로, 이익조정 연구는 경영자 교체, 기업지배구조, 감사품질 등 하나의 특정주제를 중심으로 이루어진다. 이러한 연구는 관심변수와 이익조정 간의 관계를 정교하고 세밀하게 살펴볼 수 있다는 장점이 있다. 하지만 본 연구는 이익조정의 결정요인으로 지방자치단체의 상황, 지방자치단체장의 특성, 감사환경까지 너무 다양한 범위를 포괄하여 다른 연구들에 비해 개관적이고 일반적일 수밖에 없는 것이 사실이다. 본 연구

의 분석결과 지방자치단체의 이익조정은 정치·행정적 변수보다 재무적 변수와 연관성이 높았으나, 향후 좀 더 좁혀진 범위에서의 정밀한 연구가 진행된다면 이와는 또 다른 변수를 찾을 수 있으리라 예상한다.

셋째, 본 연구는 사 부문에 적용되는 모형을 공공부문에 그대로 적용했을 때에 발생할 수 있는 문제점을 간과하였다. 본 연구가 주제로 삼은 이익조정은 개념적으로도, 측정기법 또한 모두 기업을 대상으로 개발된 연구 주제 및 방법이다. 본 연구는 지방자치단체의 재무와 기업의 재무를 동일 선 상에 있다 가정하고 있지만, 양측 간에는 분명 다른 점이 존재하며 그러한 점이 연구 자체에 큰 오류를 불러일으킬 수도 있다. 향후, 공사부문의 차이에 대한 논의와 더불어 공공부문의 이익조정에 대한 활발한 논의가 진행되길 기대해본다.

참고문헌

- 강인재. 2009. 발생주의 정부회계제도의 현황과 쟁점사항, 「정부회계연구」, 7(2): 4-24.
- 곽영민, 최종서. 2011. 최고경영자 교체유형과 이익조정 행태간의 관련성, 「회계학연구」, 36(2): 129-184.
- 김경령. 2010. 지방자치단체장의 개인적 특성이 지방재정지출정향에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김병호. 2006. 우리나라 기업에서 이사회 구성이 이익 조정에 미치는 영향에 대한 실증적 연구: 이익의 상향과 하향 조정 유인의 경우를 중심으로, 「회계학연구」, 31(1): 1-32.
- 김봉환. 2013a. 국가재무제표 상 미수채권대손충당금 비율의 중앙관서 간 차이 분석, 「재정학연구」, 6(3): 31-60.
- 김봉환. 2013b. 광역지방자치단체 미수세금대손충당금의 차이에 대한 연구, 「한국행정학보」, 47(4): 213-230.
- _____, 최윤정. 2013. 국가재무제표 재정운영표상의 비용 배분이 개선되고 있는가? 비배분비용을 중심으로, 「회계연구」, 18(4): 303-325.
- 김연수. 2002. 지방정부회계제도에의 복식부기 도입 방안, 「국제회계연구」, 7: 227-246.
- 나종길, 최정호. 2000. 부실기업의 이익조정과 주식시장의 반응, 「회계학연구」, 25(4): 55-88.
- _____, 최 관. 2003. 회계발생액과 차별적 감사수요, 「회계학연구」, 28(1): 1-32.
- 박 원. 2013. 공공기관의 경영자 교체 및 특성이 경영성과와 이익조정에 미치는 영향, 「국제회계연구」, 47: 71-88.
- _____, 김태영. 2013. 공기업과 준정부기관의 재무특성에 따른 경영성과

- 와 이익조정에 관한 연구, 「한국세무회계학회지」, 36: 25-44.
- 박종일, 광수근. 2007. 감사인 교체와 감사품질, 「회계와 감사 연구」, 46: 191-226.
- _____, 남혜정, 최성호. 2011. 이익유연화, 보수적 회계처리 및 재량적 발생액이 신용등급에 미치는 영향, 「경영학연구」, 40(4): 1015-1053.
- 배득중. 2010. 발생기준 복식부기 정부회계 정보의 유용성에 관한 실증분석, 「한국행정논집」, 22(1): 105-123.
- 서윤석, 강인정. 2009. 이익조정과 보고이익의 정보성 -이익유연화의 관점에서-, 「경영학연구」, 38(4): 853-870.
- 소순창. 1999. 지방의원의 정치적 효능과 신뢰감에 관한 실증분석 : 광역의회의원을 중심으로, 「한국행정학보」, 33(4): 411-432.
- 송인만, 백원선, 박현섭. 2004. 적자보고를 회피하기 위한 이익조정, 「회계저널」, 13(2): 29-51.
- _____, 박연희. 2008. 분기별 이익조정의 형태: 적자회피와 반전현상, 「회계학연구」, 33(2): 1-28.
- 신건권. 2010. 지방자치단체 회계기준에 대한 분석적 고찰과 발전방향-환경변화와 대응의 관점을 중심으로, 「지방정부연구」, 14(2): 126-144.
- _____, 이태중, 서원교, 권상택. 2003. 활동기준 정부회계시스템의 구축방안에 관한 연구-지방정부회계시스템의 개혁방향을 중심으로, 「지방정부연구」, 7(3): 145-162.
- 안홍복, 서란주. 2013. 기업지배구조와 이익조정: 주요대주주와 지배권 경쟁가능성을 중심으로, 「회계학연구」, 38(1): 43-85.
- 양동훈. 2008. 이익유연화가 정보비대칭에 미치는 영향, 「회계정보연구」, 26(2): 55-79.
- 염경화. 2011. 정치적 요인이 지방채 발행에 미치는 영향분석 -지방자치단체장과 지방의회 중심으로-, 서울대학교 행정대학원 석사학위

논문.

- 육동석, 배근호. 2003. 정부회계 개혁의 주요논점-재정범위와 거래분류를 중심으로, 「한국지방재정논집」, 8(1): 181-204.
- 윤성만, 이강영, 김노창. 2012. 비영리조직의 이익조정: 의료법인을 중심으로, 「POSRI 경영경제연구」, 12(1): 140-165.
- _____, 이강영. 2012. 공공기관의 경영성과보상유인과 세금유인이 적자회피적 이익조정에 미치는 영향, 「회계저널」, 22(4): 51-79.
- _____. 2013. 공공기관의 경영성과보상유인과 세금유인이 적자회피적 이익조정에 미치는 영향, 「회계저널」, 22(4): 51-79.
- 윤성식. 2004. 예산개혁과 정부회계-발생주의예산과 발생주의회계를 중심으로, 「한국정책학회보」, 13(2): 21-36.
- 윤성일, 이경은, 임동완. 2013. 정부회계 연구경향의 실증적 분석, 「국가정책연구」, 27(2): 159-188.
- 이수연. 2010. 지방자치단체장의 성별이 자치단체의 지출경향에 미치는 영향에 관한 연구. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이용수, 백경민. 2004. 정부회계 제도의 도입 및 추진방향, 「우정정보」, 59: 55-67.
- 이 효. 2002. 복식부기제도의 도입과 지방정부 회계기준, 「한국행정학회 춘계학술발표논문집」, 565-584.
- _____, 김 현. 2002. 발생주의 정부회계제도의 이론과 쟁점분석, 「한국행정학보」, 36(4): 21-42.
- 임성일, 이 효. 2008. 지방자치단체의 복식부기 결산정보와 현금주의 결산정보간의 비교분석, 「정부회계연구」, 6(2): 27-53.
- 전선일. 2004. 3선 기초자치단체장의 개인적 특성에 관한 연구, 「지역발전연구」, 4(2): 103-120.
- 전중열, 김경호. 2004. 지방자치단체회계기준의 제정현황과 검토사항에 대한 연구, 「한국회계연구」, 2(2): 29-59.
- 전홍민, 한혜상, 유용근. 2013. 경영자 지분율이 실물적 이익조정에 미치

- 는 영향, 「경영학연구」, 42(5): 1219-1238.
- 정석우, 노준화. 2002. 감사인 변경방향이 재량적 발생액에 미치는 영향, 「세무와 회계저널」, 3(1): 93-116.
- 정성호. 2013. 지방자치단체의 정부 간 이전수익이 부채에 미치는 영향, 「한국행정학보」, 47(2): 219-245.
- _____. 2013. 재정건전성 제고를 위한 포괄적 부채관리: 광역시,도 지방자치단체의 재정, 공기업, 민간투자사업(BTO, BTL)간 관계, 「한국지방재정학회」, 18(1): 131-162.
- _____, 정창훈, 박정수. 2012. 지방자치단체의 유형자산 투자가 부채에 미치는 영향에 관한 연구, 「행정논총」, 50(2): 227-256.
- 정아영. 2009. 지방선거에서 정치적 경쟁이 지방자치단체 재정성과에 미치는 영향에 관한 분석. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 정주희, 유정민, 윤대회. 2013. 공기업 성과측정지표의 특성과 이익조정에 관한 연구, 「관리회계연구」, 13(1): 1-39.
- 정태범. 2013. 국제회계기준의 도입과 이익조정, 「회계저널」, 22(1): 327-348.
- 정형록, 이우중, 윤성만, 안태식. 2007. 방산업체의 이익조정에 관한 연구, 「회계학연구」, 32(1): 59-88.
- 지병문. 2002. 선거경쟁과 지방정부 공공정책 사이의 관계에 관한 연구, 「한국동북아논총」, 23: 173-192.
- 최성규, 김경민. 2005. 부채비율과 경영자의 이익조정, 「회계학연구」, 30(3): 113-145.
- 최성락, 노우영. 2007. 지방자치단체장의 리더십이 사회복지비에 미치는 영향 분석: 단체장 이전 경력을 중심으로, 「한국정책연구」, 7(1): 115-131.
- 최정운, 배길수. 2011. 노동조합이 경영자의 이익조정에 미치는 영향: 감시역할을 중심으로, 「경영학연구」, 40(6): 1549-1575.
- 한진환. 2010. 경영자 보상과 이익조정, 「산업경제연구」, 23(3):

1531-1555.

- Andrew J. Leone, R. Lawrence Van Horn. 2005. How do nonprofit hospitals manage earnings?, *Journal of Health Economics*, 24(4): 815 - 837.
- Augusta Ferreira, João Carvalho and Fátima Pinho. 2013. Earnings management around Zero: A motivation to local politician signalling competence, *Public Management Review*, 15(5): 657-686.
- David Burgstahler, Ilia Dichev. 1997. Earnings management to avoid earnings decreases and losses, *Journal of Accounting and Economics*, 24(1): 99 - 126.
- Jennifer J. Jones. 1991. Earnings management during import relief investigations. *Journal of Accounting Research*, 29(2): 193-228.
- Katherine Schipper. 1989. Commentary on earnings management. *Accounting Horizons*, 3: 91-102.
- S.P. Kothari, Andrew J. Leone and Charles E. Wasley. 2005. Performance matched discretionary accrual measures, *Journal of Accounting and Economics*, 39(1): 163 - 197.
- Patricia M. Dechow, Richard G. Sloan and Amy P. Sweeney. 1995. Detecting earnings management, *The Accounting Review*, 70(2): 193-225.
- Patricia M. Dechow, Douglas J. Skinner. 2000. Earnings Management: Reconciling the Views of Accounting Academics, Practitioners, and Regulators. *Accounting Horizons*, 14(2): 235-250.
- Paul M. Healy, James M. Wahlen. 1999. A review of the earnings management literature and its implications for standard setting, *Accounting Horizons*, 13(4): 365-383.
- Ross, L. Watts, Jerold L. Zimmerman. 1986. *Positive accounting*

theory. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Sugata Roychowdhury. 2006. Earnings management through real activities manipulation. *Journal of Accounting and Economics*, 42(3): 335 - 370.

abstract

A Study on Earnings Management in Local Government Financial Reporting

CHOI YOONJUNG

The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

This study empirically investigates whether and how the local government manages earnings in financial reporting. The purpose of this study is to analyze the magnitude and direction of the local government's earnings management and ultimately examine the reasons for the earnings management. To accomplish this purpose, I use regression models designed to test the relation between the dependent variable, discretionary accruals based on the modified Jones model(1991), and three-divided independent variables: local government's financial position, mayor's personal characteristics and audit quality. Results of this study can be summarized as follows:

First, higher debt of local-governments have a tendency to decrease their earnings by using accounting discretion. Second, lower earnings before discretionary accruals of local-governments have a tendency to increase their earnings by using accounting discretion. Furthermore, we

find that the local governments reporting small positive earnings to avoid losses around 0 by increasing discretionary accruals, and local governments with very large earnings reducing reported earnings as well. In conclusion, the relationship between the earnings managements and the local government' s financial position is shown to be larger than other variables.

Keywords : Earnings management, Financial reporting,
Government accounting, Local government accounting

Student Number : 2012 - 21956