

# 지방자치단체의 ESG 개선을 위한 노력이 지방자치단체 회계 투명성에 미치는 영향

김봉환\*

김지은\*\*

## 〈 목 차 〉

- |                       |          |
|-----------------------|----------|
| I. 서론                 | IV. 분석결과 |
| II. 이론적 배경 및 선행 연구 검토 | V. 결론    |
| III. 연구모형             |          |

## 〈요 약〉

지방자치단체의 ESG 활동이 중요시되고 있는 상황에서도 실제 지방자치단체의 ESG에 대한 이해도는 낮은 것으로 나타나고 있다. 본 연구는 지방자치단체의 ESG 활동은 지자체가 주민을 우선하는 노력을 나타낸다는 가정하에, ESG 노력이 높은 지방자치단체가 지방자치단체 회계의 투명성도 높을 것이라는 가설을 검증한다. 구체적으로 본 연구는 226개 기초 지방자치단체의 2016년부터 2020년까지 총 5년을 대상으로 ESG 관리를 위한 노력이 회계 투명성에 영향을 미치는지 분석한다. 분석 결과, ESG에 대한 노력을 기울일수록 회계 투명성이 향상되었다. 자료 분석 결과, 지방자치단체의 ESG 지표와 미수세외수입금 대손충당금 사이에 통계적으로 유의한 정(+)의 관계를 확인하였다. 또한, 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 모든 지표를 표준화하여 합산한 ESG 통합 지표는 미수세외수입금 대손충당금, 미수세외수입금 대손충당금 비율 모두에 유의한 정(+)의 영향 관계를 보였다. 이는 ESG에 대한 노력을 기울이는 기초 지방자치단체일수록 회계 투명성이 우수하다는 것을 실증적으로 보여준다. 즉 지속가능성을 고려하여 운용하는 기초 지방자치단체일수록 투명한 회계처리를 하고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 본 연구는 기초 지방자치단체의 투명성을 향상하기 위해 지속가능성, 즉 ESG 관리를 위한 노력이 필요하다는 정책적 시사점을 제공한다. 또한 본 연구는 기존 행정학 분야에서 ESG 연구 시 주로 다루지 않았던 구체적으로 측정 가능한 지표를 활용하였다는 점에서 학문적 시사점을 제공한다.

【주제어: 지방자치단체, ESG, 회계 투명성, 정부회계】

\* 주저자, 서울대학교 행정대학원 교수, 한국행정연구원 겸무연구원(kimbong@snu.ac.kr)

\*\* 교신저자, 서울대학교 행정대학원 석사과정(jekim@snu.ac.kr)

논문접수일(2024.2.23), 수정일(2024.4.23), 게재확정일(2024.5.16)

## I. 서론

기업의 사회적 책임 활동은 ESG(Environmental, Social, Governance) 경영으로 이어진다. ESG 경영은 민간 영역에서 활발히 논의될 뿐만 아니라 공공 영역에서도 주의를 기울이고 있으며 연구 또한 지속적으로 이루어지고 있다. 공공 영역은 그 자체에 공공성을 내재하기 때문에 사회적 책임 활동을 수행하기 위해 별도의 노력을 기울여야 하는지 의문이 제기될 수 있다. 그러나 사회적으로 점차 대두되는 환경문제, 채용 다양성, 성차별, 고위직의 다양성 문제를 공공 영역이 내재한 공공성만으로 모두 충족하기는 힘들다. 또한 변화하는 시민의식에 맞게 공공 영역에서도 그 수요에 맞는 노력을 기울여야 한다. 따라서 공공 영역에서의 ESG 연구가 이루어질 필요가 있다. 하지만 현재 공공 영역에서 ESG 연구는 주로 공기업, 정부 출연·출자 기관에 초점이 맞추어져 있다. 상대적으로 지방자치단체의 역할에 관한 연구가 미진한 실정이다. 또한 지방자치단체의 ESG에 대한 이해도는 낮은 것으로 나타나고 있다(채원호, 2022). 하지만 지방자치단체는 시민들의 실생활과 밀접한 정책을 시행하는 기관으로 ESG에 관한 연구 또한 필요하다.

지방자치단체의 재정은 예산, 집행, 결산 세 단계를 거치며 총 3년을 한 주기로 진행된다. 결산은 예산을 기반으로 실제 집행한 내역을 예산과목구조에 따라 정리한 기록이다. 결산은 지방자치단체가 주민에게 행한 활동을 평가하는 역할과 동시에 지방의회의 지방자치단체에 대한 감시 역할을 하게 된다. 지방예산에서 예산이 당해 회계연도 내 수입과 지출에 관해 사전적으로 계획하는 역할을 담당하는 반면, 결산은 예산이 계획했던 예정된 내용을 사후적으로 얼마나 달성했는지 평가하는 역할을 하는 것이다. 이러한 결산은 회계를 거치게 된다. 우리나라는 2007년 지방자치단체의 복식부기·발생주의 회계가 최초로 도입되었다. 복식부기는 회계처리를 할 때 자산, 자본 그리고 부채의 증감을 이중으로 기록하는 방식이다. 발생주의는 사건을 기록하는 기준이 현금의 유입과 유출이 아니라 자산, 자본 그리고 부채에 대한 의무와 권리의 발생 여부이다. 이러한 재무회계정보가 갖춰야 할 질적 특성으로는 목적적합성과 표현충실성 등이 존재한다. 목적적합성은 예측가치와 확인가치가 있어야 하며 중요성을 지녀야 한다. 표현충실성은 재무회계정보를 표현할 때 완전하고 중립적이며 오류가 없어야 한다. 만일 재무제표 작성 시 표현의 충실성이 지켜지지 않는다면 정보이용자가 재무회계정보에 근거해 책임 있는 의사결정을 내릴 수 없게 만든다. 이러한 표현충실성이 훼손된 경우는 회계 투명성이 저해됐다고 볼 수 있다. 따라서 신뢰가능한 회계정보 제공을 위해서는 회계 투명성 개선 노력이 필요하다. 즉 표현충실성은 정보제공자로 하여금 이용자에게 투명성을 보장하도록 하는 장치이다. 「지방회계법」 제1조에도 명시되어 있듯

이 투명한 회계처리는 결산에 있어 궁극적으로 정보이용자가 적절한 의사결정을 하는 데 중요한 역할을 한다.<sup>1)</sup>

지방자치단체의 ESG 관리에 대한 노력은 결국 공공 영역의 사회적 책임과도 연결된다. 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)에 관심을 가지고 이를 개선하기 위한 노력은 지방자치단체가 내재하고 있는 성격이다. 하지만 급변하는 사회 속에서 내재하고 있는 성격이란 점을 내세워 소홀히 여기면 이는 정책적 사각지대가 될 수 있다. 또한 기업의 사회적 책임 활동 수준이 높은 기업일수록 기업의 정보를 더 많이 공시하여 이해관계자들에게 긍정적인 이미지를 제고하기 위해 노력하기도 한다(Dhaliwal et al. 2011). 지방자치단체는 공공 영역에 존재하지만, 이해관계자인 단체장과 의회, 그리고 시민 사회에게 감시와 견제를 받는 구조를 이루고 있다. 따라서 사회적 책임에 대해 노력하는 지방자치단체일수록 이해관계자를 향해 긍정적인 이미지를 제고하기 위해 정보를 더 많이 공시할 것이다. 그 수단으로는 결산이 포함될 것이며, 회계 투명성을 통해 이를 파악할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 지방자치단체의 ESG에 대한 노력이 회계 투명성에 미치는 영향을 분석하고자 한다.

본 연구의 의의는 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체의 ESG 관리에 대한 정책적 시사점을 제공한다. 지방자치단체의 ESG 관리가 회계 투명성에 미치는 영향을 파악함으로써 정책적 시사점을 제공한다. 둘째, 기존 행정학 분야의 ESG 연구에서 많이 다루지 않는 폐기물량 등 구체적으로 측정가능한 지표를 사용한다. 본 연구는 지방자치단체의 ESG 관리에 대한 노력을 파악하기 위해 환경(Environmental)은 일반폐기물재활용률, 하수도보급률, 환경보호세 대비중을 활용하였고 사회(Social)는 유아 천명당 보육시설수, 사회복지비비율을 활용하였으며, 지배구조(Governance)는 기초 지방자치단체 의원의 정당 반독점 정도를 활용하였다. 이러한 지표들은 현재 지방자치단체의 ESG 관리를 위한 공식적인 지표가 존재하지 않기 때문에 산업통상자원부에서 제시하는 K-ESG 가이드라인의 기준을 따라 선정하였다. 이처럼 구체적으로 측정가능한 지표 사용을 통해 실제 기초 지방자치단체의 노력을 실증적으로 파악하여 연구했다는 의의가 존재한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장에서 ESG 관리와 회계 투명성에 관한 선행 연구를 바탕으로 이론적 배경을 살펴본다. 제3장에서 실증분석을 위한 연구모형을 설명하며, 다음으로 제4장에서 분석 결과를 제시한다. 마지막으로 제5장에서 본 연구를 요약하고 정책적 시사점을 제공한다.

1) 「지방회계법」 제1조(목적) 이 법은 지방자치단체의 회계 및 자금관리에 관한 기본적인 사항을 정하여 지방자치단체의 회계를 투명하게 처리하고, 자금을 효율적으로 관리하도록 하는 것을 목적으로 한다.

## II. 이론적 배경 및 선행 연구 검토

### 1. ESG

ESG는 비재무적 요소인 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)의 관점을 고려하여 기업을 운영해야 한다는 논의이다. 이는 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility)과 지속가능성(Sustainability)에서 발전하였다. 지속가능성은 1987년 UN의 브룬트란트 위원회의 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」 보고서에서 논의되기 시작했다. 보고서는 지속 가능한 발전(Sustainable Development)을 미래 세대의 필요를 충족할 수 있는 능력을 손상하지 않으면서 현재의 필요를 충족시킬 수 있는 발전이라 표현한다. 이후 2015년 UN은 지속가능개발목표(SDGs: Sustainable Development GOALS) 선언을 통해 17개의 구체적인 목표를 제시한다. 빈곤, 기아, 건강 및 복지, 교육, 양성평등, 수질 및 위생, 에너지 공급, 경제성장 및 노동, 사회기반시설, 국내 및 국가 간, 도시와 거주, 소비와 생산, 기후변화, 해양, 삼림, 법 및 행정제도, 글로벌파트너십의 17개 목표가 그 내용이다. SDGs는 지속가능경영, ESG 경영, 환경경영의 글로벌 기준이 되고 있다. UN의 SDGs와 더불어 기업과 투자자의 사회적 책임이 중요해졌다. Bowen(2013)은 기업의 사회적 책임을 기업이 사회의 목표와 가치 측면에서 바람직한 정책을 추구하고, 그러한 결정을 내리거나 행동 방침을 따라야 하는 의무라 정의하며 사회적 책임(social responsibility)의 동의어로 공적 책임(public responsibility), 사회적 의무(social obligations), 기업 도덕성(business morality)을 제시한다. 이러한 지속가능성과 사회적 책임의 발전이 ESG로 이어져 기업의 내부적으로 ESG를 실천한 경영을 하고, 외부적으로는 ESG 지표를 활용한 평가가 이루어지고 있다.

Henisz(2019)에 따르면 ESG의 각 요소에 대한 정의는 다음과 같다. E는 환경 지표로 기업이 소비하는 에너지와 배출하는 폐기물, 필요한 자원과 그로 인한 영향을 의미한다. 또한 이러한 E는 탄소 배출과 기후변화를 포함한다. S는 기업이 포함된 지역사회의 구성원과 맺는 관계, 평판을 의미한다. 여기에는 노사 관계, 다양성 및 포용성이 포함된다. 마지막 G는 회사 내부 관리, 효과적인 의사결정, 법률 준수, 외부 이해관계자의 요구를 충족하기 위해 채택하는 관행, 통제 및 절차의 내부 시스템이다. 이러한 개별 요소들은 서로 얽혀 있다.

우리나라 산업통상자원부 지속가능경영지원센터에 따르면 ESG는 “기업 경영활동을 위한 환경 경영/사회적 책임/건전하고 투명한 지배구조에 초점을 둔 지속가능성(Sustainability)을 달성하기 위한 기업 경영의 3가지 핵심요소”를 뜻한다. 여기서 지속가능성은 「지속가능발전 기본법」 제2조 제1항을 따르며 그 내용은 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대

가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 이들이 서로 조화와 균형을 이루는 것”을 뜻한다. 이는 EU에서 제시하는 의미와 일맥상통한다. 산업통상자원부는 ESG를 다음과 같이 보고 있다. 환경(Environmental)은 기업의 경영활동이 환경에 미치는 영향 전반적인 요소로 보고 있다. 다음으로 사회(Social)는 기업이 다양한 이해관계자에 대해 지닌 권리와 의무, 책임 등의 요소로 보고 있다. 마지막으로 지배구조(Governance)는 이사회와 다양성과 윤리, 감사 영역을 강조하여 보고 있다. 이를 기반으로 하여 K-ESG 가이드라인을 배포하였다. K-ESG 가이드라인의 목적은 ESG 평가 기관별로 상이한 평가 등급, 점수 간 비일관성 문제를 해소하고 통일된 지표를 제공하는 것이다. K-ESG 가이드라인 분류체계는 4개 영역, 27개 범주, 61개 기본 진단 항목으로 구성된다. 그 내용은 아래 <표 1>과 같다. 정보공시, 환경, 사회, 지배구조의 4개 영역으로 나누고 그 안에 ESG 경영을 통해 추구해야 하는 가치인 범주를 설정하고, 범주에 해당하는 구체적인 지표를 진단항목으로 설정하였다.

<표 1> K-ESG 가이드라인 분류체계

영역	범주	진단항목	분류번호
정보공시(P) (5개문항)	정보공시 형식	ESG 정보공시 방식 ESG 정보공시 주기 ESG 정보공시 범위	P-1-1P-1-2P-1-3
	정보공시 내용	ESG 핵심이슈 및 KPI	P-2-1
	정보공시 검증	ESG 정보공시 검증	P-3-1
환경(E) (17개문항)	지배구조 법/규제 위반	환경경영 목표 수립 환경경영 추진체계	E-1-1E-1-2
	지배구조 법/규제 위반	원부자재 사용량 재생 원부자재 비율	E-2-1E-2-2
	지배구조 법/규제 위반	온실가스 배출량 (Scope1 & Scope2) 온실가스 배출량 (Scope3) 온실가스 배출량 검증	E-3-1E-3-2E-3-3
	지배구조 법/규제 위반	에너지 사용량 재생에너지 사용 비율	E-4-1E-4-2
	지배구조 법/규제 위반	용수 사용량 재사용 용수 비율	E-5-1E-5-2
	지배구조 법/규제 위반	폐기물 배출량 폐기물 재활용 비율	E-6-1E-6-2
	지배구조 법/규제 위반	대기오염물질 배출량 수질오염물질 배출량	E-7-1E-7-2
	정보공시 내용	환경 법/규제 위반	E-8-1
	정보공시 검증	친환경 인증 제품 및 서비스 비율	E-9-1
	사회(S) (22개문항)	목표	목표 수립 및 공시
노동		신규 채용 정규직 비율 자발적 이직률 교육 훈련비 복지후생비 노동조합 조직률	S-2-1S-2-2S-2-3S-2-4S-2-5S-2-6
다양성		여성 구성원 비율 여성 급여 비율 (평균 급여액 대비) 장애인 고용률	S-3-1S-3-2S-3-3
산업안전		안전보건 추진체계 산업재해율	S-4-1S-4-2

	인권	안전보건 추진체계산업재해율	S-5-1S-5-2
	동반성장	협력사 ESG 경영협력사 ESG 지원협력사 ESG 협약사항	S-6-1S-6-2S-6-3
	지역사회	전략적 사회공헌구성원 봉사참여	S-7-1S-7-2
	정보보호	정보보호 시스템 구축개인정보 침해 및 구제	S-8-1S-8-2
	사회 법/규제 위반	사회 법/규제 위반	S-9-1
지배구조(G) (17개문항)	이사회 구성	이사회 내 ESG 안건 상정사외이사 비율 대표이사 이사회 의장 분리이사회 성별 다양성사외이사의 전문성	G-1-1G-1-2G-1-3G-1-4G-1-5
	이사회 활동	전체 이사 출석률사내이사 출석률이사회 산하 위원회이사회 안건 처리	G-2-1G-2-2G-2-3G-2-4
	주주권리	주주총회 소집 공고주주총회 집중일 이외 개 최집중/전자/서면 투표제배당정책 및 이행	G-3-1G-3-2G-3-3G-3-4
	윤리경영	윤리규범 위반사항 공시	G-4-1
	감사기구	내부감사부서 설치감사기구 전문성(감사 기구 내 회계/재무 전문가)	G-5-1G-5-2
	지배구조 법/규제 위반	지배구조 법/규제 위반	G-6-1

출처: 산업통상자원부 지속가능경영지원센터(<http://www.k-esg.or.kr/>)

Kostantonis et al.(2019)에 따르면 기업이 ESG를 개방할수록 ESG 지표 간 불일치가 커졌다. 즉 기업에서 ESG에 대한 정보를 많이 개방할수록 각 ESG 평가사마다 이를 다르게 평가한 것이다. 이러한 문제의 해결 방안으로 기업이 비교 가능한 정보를 제공하는 데 목적을 두어 투자자 입장에서 기업 간, 시간 흐름에 따른 비교를 가능케 하도록 언급하고 있다. 또한 ESG 개방은 투자자들을 투자 행위로 이끌었으며, ESG 투자자들은 ESG 등급과 재무적 성과 사이에 양(+의 조절 효과를 보이기도 했다(Chen et al., 2022). ESG 투자자들의 관점을 더 살펴볼 때 Park et al.(2021) 연구에 따르면 초기 투자자들은 투자 결정 시 사회 요소보다 환경과 지배구조 요소를 더 중요하게 생각한다. 또한 연기금, 보험사 등 장기투자성향이 강한 투자자일수록 주주의 권리, 위험 및 기회관리, 최고경영자 평판에 관심을 기울였으며, 증권, 자산운용사 등 단기투자성향이 높은 투자자일수록 고객만족, 친환경 상품 및 프로세스 전략을 더 중시했다. 이러한 민간 영역에서의 ESG 투자 연구를 살펴본 바 기업의 ESG 활동과 정보 공개는 투자자에게 영향을 미친다는 것을 확인할 수 있다. 이를 공공 영역의 관점에서 볼 때에도 공공기관의 ESG에 관한 관심 및 노력이 그 정보이용자에게도 영향을 미칠 것이다. 하지만 이는 실제 공공 영역을 대상으로 한 연구가 뒷받침되어야 한다.

민간 영역과 공공 영역의 지속가능성에 관한 연구를 살펴보면, 한유성 외(2022)의 문헌 고찰 연구를 통해 공공 영역과는 대조적으로 민간 영역에서 일찍이 다양하고 방대한 연구가

진행되었음을 알 수 있다. 민간 영역에서는 지속가능성이 경제적 성과와 맞물려 기업의 생존과 직결되었고, 이와 달리 공공 영역에서는 조직 성격상 공공성 추구를 내재하기 때문에 학술적으로 지속가능성을 특별하게 다루지 않았다. 그에 따라 민간 영역의 지속가능성 연구는 경제적 측면에 관한 연구가 두드러졌으나 점차 사회적 측면으로 확대되었고, 공공 영역의 경우 사회적 측면을 주로 다루던 연구가 존속가능성, 인적자원관리 등 다양한 주제로 확대되고 있다. 이처럼 공공 영역에서도 지배구조, 인적자원관리, 인권경영, 윤리경영 등을 통해 지속가능한 발전을 이루어 일반민간기업보다 공적 가치를 창출할 책무가 있다(한유성 외, 2022). 즉 지속가능성의 관점에서 공공 영역은 아무리 공공성을 내재하고 있다 하더라도 공적 가치를 창출할 책무가 있어 그에 대한 노력을 소홀히 할 수 없다. 더욱이 환경에 관한 연구는 아직 미진한 실정이기 때문에(한유성 외, 2022) 환경, 사회, 지배구조를 아우르는 ESG에 대한 공공 영역의 노력에 관한 연구도 필요하다.

공공 영역에서의 연구를 살펴보면 김선임 외(2020)는 지속가능경영활동 중 고객만족도가 높은 공기업에게서 유의한 양(+)의 수익성 관계를 발견했다. 즉 고객만족도의 향상으로 고객을 유인하여 수익 향상으로 이어지는 것이다. 더불어 경영관리 점수의 경우 모든 재무요인에 유의한 양(+)의 영향을 미쳤으며, 사업관리는 모든 재무요인에 대해 유의한 음(-)의 영향을 나타냈다. 이와 유사하게 황은진 외(2022)는 공공기관의 ESG 경영활동 효과를 높이기 위한 요인으로 최고경영자(CEO)의 리더십 및 인적자원역량이 유의한 결정요인임을 제시하였다. 이를 통해 비재무적 요인이 재무적 성과에 미치는 유의한 영향을 확인할 수 있다. 하지만 공공 영역은 재무적 성과 이외에도 고려해야 할 성과가 다양하며, ESG 경영활동이 다른 성과에 영향을 미치는지를 살펴봄에 따라 ESG 경영활동을 지속할 유인이 존재하는지 확인할 필요가 있다.

공공 영역의 ESG에 관한 도입 및 인식에 관한 연구를 살펴보자면 김지연(2022)은 K-ESG 가이드라인 지표를 분석하고 지방출연기관인 경기도경제과학진흥원을 대상으로 ESG 경영을 지방출연기관에 적용할 수 있는지 검토하였다. 해당 연구는 K-ESG 가이드라인 진단항목을 활용하여 경기도경제과학진흥원의 경영실적보고서 내용을 재구성하여 분석했다. 그 결과로는 ESG 평가 항목별로 활용할 수 있으며, 전국 기관의 경영활동에 ESG 요소 활용이 가능할 것으로 분석되었다. 이 외에 채원호(2022)는 서울시 자치구의 ESG 경영에 대한 인식 수준을 분석하고, ESG 적용 전략 간 우선순위를 분석했다. 지방자치단체 ESG 적용 전략방안 간 우선순위로는 지자체장의 관심 및 의지, 공무원의 인식 제고 및 교육, 관련 조직 신설 순으로 우선순위를 차지했다. 해당 연구의 결과는 ESG 중 환경과 사회를 담보하는 이행기제로 거버넌스를 실현하기 위해서는 지방자치단체장의 의지가 필요함을 보여준다. 이는 황

은진 외(2022)의 연구에서 리더십과 인적자원역량의 조절효과가 유의했던 것과 비슷한 양상을 보이며, Henisz(2019)가 주장하듯이 ESG의 개별 요소는 서로 얽혀 있음을 보여주는 사례이다. 김지환(2022)의 연구에 따르면 경기도 지방정부 및 공공기관 또한 ESG 경영 대응이 필요한 것으로 나타났다. 해당 연구에서는 경기도 주관 ESG 전문가 양성 자격제도 운영을 제안하였다. 이러한 연구들을 보았을 때, 현재 지방자치단체는 ESG 적용이 필요하다고 인식은 하고 있으나 실천적인 부분은 미진한 것으로 보인다. 정명재 외(2023)도 경영전략과 기관장 활동에 대한 인식이 ESG 경영 인식에 미치는 영향을 연구하였다. 그 결과 경영전략과 기관장 활동에 대한 인식 모두 ESG 경영 인식에 대한 긍정적인 영향을 미침을 확인하였다. 이처럼 기초 지방자치단체의 ESG 경영에 관한 인식 연구는 이루어졌으나, 다른 공공기관의 ESG 지표를 활용한 연구들이 존재하는 것과는 달리 지방자치단체의 ESG 지표를 활용한 연구는 아직 미진한 실정이다. 따라서 본 논문은 지방자치단체의 ESG 지표를 통해 지방자치단체의 투명성을 알 수 있는 회계 투명성에도 ESG를 위한 노력이 영향을 미치는지 연구하고자 한다.

## 2. 회계 투명성

지방자치단체의 재정은 “주민의 복리 증진을 위하여 그 재정을 건전하고 효율적으로 운용하여야 하며, 국가의 정책에 반하거나 국가 또는 다른 지방자치단체의 재정에 부당한 영향을 미치게 하여서는 아니된다.”<sup>2)</sup> 결국 지방자치단체 재정의 목적은 주민이 된다. 지방자치단체의 재정은 예산, 집행, 결산의 세 단계로 구성된다. 각 단계별로 1년 정도가 소요되며 전체 주기는 3년의 기간이 소요된다. 기준 회계연도 전년도에 예산편성이 이루어지고 기준 회계연도에 실제 집행이 이루어지며 그 다음 해에 결산을 수행한다. 예산편성은 지방자치단체의 한정된 자원을 배분하는 과정이다. 예산편성 과정에 다양한 이해관계인이 참여하여 자신의 이익을 확보하기 위한 활동을 한다. 예산편성안은 이후 지방의회에 제출하여 심의·의결 과정을 거쳐 확정된다. 예산이 확정되면 지방자치단체는 행정 목적 달성을 위한 활동을 수행한다. 1년간 예산집행이 이루어진 뒤에는 결산을 수행하게 된다. 결산은 1년간의 집행 실적을 예산과목구조에 따라 기록한다. 행정안전부는 회계연도가 종료되기 전 각 지방자치단체로 결산작성기준을 통보하며, 매년 12월 31일 회계연도가 종료되는 동시에 출납을 폐쇄한다. 이후 2월 10일까지 세입·세출 출납 사무가 완결되고, 2월 말일까지 결산서를 작성한다. 이렇게 작성된 결산서는 3월 20일까지 단체장에게 보고가 되며 4월 20일까지 결산검사를 완료해야 한다. 5월 10일까지 의회에서 결산에 대해 승인하면 결산 절차는 종료된

2) 지방재정법 제3조(지방재정 운용의 기본원칙) 제1항.

다. 예산이 사전적 계획을 담당하는 반면, 결산은 사후적인 평가와 감시를 담당하게 된다. 이러한 결산 과정에는 회계를 사용한다. 우리나라는 2007년 지방자치단체에 복식부기·발생주의 회계제도가 도입되었다. 복식부기는 회계처리를 할 때 자산, 자본, 부채의 증감을 이증으로 기록하는 방식이다. 복식부기와 반대되는 개념으로 단식부기가 있는데, 이는 사건에 대해 자산의 증감만을 기록한다. 예컨대 매출이 발생하여 현금이 즉시 입금된 경우, 복식부기는 자산 증가와 수익 증가를 동시에 기록하는 반면 단식부기는 자산 증가만을 기록한다. 이러한 복식부기는 정확하고, 완전하고, 입증 가능하고, 통제를 쉽게 할 수 있도록 진화했다(Sangster, 2016). 발생주의는 사건을 장부에 기록하는 기준이 현금의 입출금이 아닌, 자산과 부채를 지급하거나 수취해야 할 의무와 권리의 발생인 회계제도이다. 이와 반대되는 개념으로 현금주의가 있는데, 이는 현금의 입출금을 기준으로 장부에 기록한다. 예컨대 매출이 발생했을 때, 발생주의의 관점에서 보면 현금의 유입 시기와 무관하게 매출이 확정된 때에 기록한다. 이와 달리 현금주의는 현금이 입금되었을 때 기록한다. 우리나라의 발생주의 도입은 곧 자산과 부채 개념을 통해 정부의 미래지향적 행정에 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다(김봉환 외, 2020).

한국회계기준원의 한국채택국제회계기준(K-IFRS)에 따르면 재무회계정보가 갖춰야 할 질적 특성으로는 목적적합성, 표현충실성이 있다. 목적적합성은 재무회계정보가 예측가치와 확인가치를 가져야 하며 중요성을 지녀야 한다는 것이다. 표현충실성을 위해 서술은 완전하고, 중립적이며, 오류가 없어야 한다. 서술의 완전함은 이용자가 이해하는 데 필요한 모든 정보를 포함하는 것이다. 중립적 서술은 이용자들이 재무회계정보를 편파적으로 받아들이지 않게 신중을 기함으로써 가능하다. 자산과 수익이 과대평가(overstated)되지 않고 부채와 비용이 과소평가(understated)되지 않아야 하는 것이다(한국회계기준원 회계기준위원회, 2019). 오류가 없다는 것은 모든 게 정확해야 한다는 것을 의미하지 않는다. 재무회계정보를 생산할 때 절차의 선택과 적용에서 오류가 없어야 한다. 만일 재무제표 작성 시 표현충실성이 제대로 지켜지지 않는다면 정보이용자는 올바른 의사결정을 하지 못할 수 있다. 즉 표현충실성이 지켜지지 않아 회계 투명성이 저해되면 재무회계정보의 목적을 달성하지 못하는 것뿐 아니라, 공공 영역에 있어서는 정책, 예산, 결산 과정에서 중대한 오류가 발생할 수 있음을 시사한다. 또한 기존 공공 영역에서의 회계는 주로 기술적 측면에서만 연구가 이루어지곤 했다(Steccolini, 2018). 하지만 재무회계정보는 기술적인 측면만 가지고 있는 게 아니다. 따라서 공공 영역 재무회계정보의 표현충실성에 대한 연구가 필요하다.

박규일 외(2001)에 따르면 회계 투명성은 “회계정보가 신속성, 정확성 및 완전성을 가질 때” 확보된다고 정의하고 있다. 즉 회계정보가 투명하기 위해서는 그 과정이 신속하고 정확

하고 완전해야 한다(박규일 외, 2001). Barth et al.(2008)은 재무 보고의 투명성에 대한 정확한 정의가 기존에 존재하지 않았다고 언급하며, '투명성을 이용자가 쉽게 이해할 수 있는 방식으로 기업의 기초 경제를 나타내는 정도'라고 정의하고 있다. 회계 투명성 관련 공공 영역의 연구를 살펴보면, 박규일 외(2001)는 1999년 행정자치부의 지방자치단체 복식부기 도입을 위한 연구용역 과업지시서 검토에서 시작하여 활동명을 중심으로 회계처리를 수행하는 활동식 복식부기(AIA) 도입을 평가하며 마무리한다. 지방자치단체의 복식부기 도입 초기 방안에 관한 연구가 이루어진 것이다. 이후 복식부기가 도입되며 그 결과에 대한 신뢰성 검증 연구가 이어지게 된다(김동욱, 2013). 김동욱(2013)은 벤포드 분포를 활용하여 지방자치단체의 회계 수치가 신뢰성을 갖는지 검증한 결과, 회계 수치는 벤포드 분포를 따르지 않아 신뢰성에 의심을 가질 수 있음을 확인했다. 해당 연구 결과에 따르면 지방자치단체 회계처리의 신뢰성, 투명성에 관한 연구와 그에 대한 환류 과정이 필요하다. 이어지는 연구로 김봉환 외(2014)는 국가와 지방자치단체 회계기준의 차이를 분석하며, 불필요한 차이를 제거하고 통일성을 제고할 것을 제안하였다. 해당 연구는 국가와 지방자치단체 회계기준의 차이가 조직 특성에 기인하기도 하지만, 특별한 이유 없이 다르게 회계기준을 정하는 경우도 존재함을 밝혔다. 또한 회계정보의 적극적인 활용으로 지방자치단체의 복식부기·발생주의 회계제도 도입 안정화 단계에서 어떻게 정착 및 발전으로 나아갈 수 있을지 제안하기도 하였다. 이후 김봉환 외(2016)는 회계 오류를 지표로 활용하여 국가재무제표의 정확성 추세 연구를 진행하였다. 그 결과로 국가재무제표의 품질은 외형상 개선되고 있으나 절대 규모에서 보았을 때 개선의 여지가 많은 것으로 나타나 일관된 오류 회계처리 기준 마련 및 표기 방법의 개선을 제안하였다. 이처럼 초기 공공 영역의 연구로는 주로 회계처리 결과에 대해 신뢰, 정확도 검증을 수행하거나 분석하고 그에 따르는 개선 방안을 제안하는 방식으로 이루어지고 있었다.

지방자치단체 복식부기·발생주의 회계제도가 도입되고 10여 년이 흐른 뒤로 회계 투명성에 관한 연구 또한 새로운 흐름을 맞이하였다. 김경호(2018)는 우리나라 지방자치단체 발생주의 회계제도 도입의 역사적 흐름을 정리하고 그 성과를 평가하였다. 연구 결과 발생주의 회계제도는 여전히 정착 단계이며, 재무회계 수치의 신뢰성이 부족한 것으로 파악되었다. 이후 정선문 외(2021a)는 5급 이상의 여성 관리자 비율이 지방자치단체 회계 투명성에 미치는 영향을 분석하였고, 둘 사이에는 유의한 양(+)의 관계가 있는 것으로 나타났다. 다만 이는 여성 관리자가 단순히 양적으로 증가해야 회계 투명성이 향상되는 게 아니라, 여성 친화적 조직절차가 확립되어야 유의하게 회계 투명성이 향상됨을 의미한다. 즉 조직 내 다양성이 회계 투명성에 긍정적인 영향을 미침을 시사하고 있다. 이후 김봉환 외(2022)는 국가

재무제표 신뢰성과 관련한 연구를 이어 자산 관련 회계 오류를 중심으로 살펴보았다. 자산 관련 회계 오류가 반복적으로 나타나는 이유를 살펴보았을 때, 회계법 및 규정 등의 미비와 회계처리 절차상의 문제점이 그 원인으로 드러났다. 전예진(2022)은 지방의회의원이 결산 검사에 참여하는 비율과 모니터링 강도가 회계 투명성에 미치는 영향을 연구하였다. 연구 결과로는 지방의회의원이 결산검사에 참여하는 비율이 높을수록 회계정보의 포괄성이 증가하였으나, 모니터링 강도가 높을수록 그 효과는 약화되었다. 즉 모니터링 강도가 높을수록 견제·감시 기능이 제대로 작동한 것이다. 이처럼 복식부기·발생주의 회계제도의 도입이 정착됨으로써 회계 투명성에 미치는 영향에 관한 양적 분석이 이루어지고 있다. 또한 국가 재무제표의 경우 지속하여 신뢰성 제고에 관한 연구가 이루어지고 있다. 결론적으로 앞선 연구의 흐름은 지방자치단체의 복식부기·발생주의 회계제도 도입을 위해 그 방안에 관한 연구에서 이후 신뢰성 검증을 지나 양적 분석으로 변하고 있다. 이러한 흐름 속에서 공공 영역의 회계 투명성은 더 다양한 양적 분석이 필요한 것으로 파악된다.

정부가 많은 정보를 공개할수록 정부의 투명성은 강화된다(Rodríguez Bolívar et al., 2013; Muñoz et al., 2015). 이러한 맥락에서 지방자치단체가 ESG를 위한 노력을 기울일수록 그에 대한 정보는 많이 공개될 것이고, 이는 정부의 투명성 강화로 연결될 것이다. ESG 개방이 투자자들을 투자 행위로 이끈 것처럼(Chen et al., 2022), 공공 영역에서도 ESG 개방이 정보이용자로서 하여금 지방자치단체에 긍정적인 평가를 하도록 할 것이기 때문이다. 더욱이 우리나라 지방자치단체의 경우 시장-의회 정부형태로 높은 지역주민에 대한 대응성(reponsiveness)을 가지고 있으며, 미국의 경우 시장-의회 정부형태일 경우 재무정보공개에 적극적이라는 연구 결과가 존재한다(이학연 외, 2021). 비록 ESG의 측면에서 정보가 많이 공개될수록 측정 지표의 혼란도 야기하지만(Kostantonis et al., 2019), 해당 문제는 다양한 정보의 공개와 각 정보에 대한 각기 다른 가중치 적용에 기인한다. 따라서 K-ESG 가이드라인과 같은 기준 마련을 통해 완화할 수 있거나 기초 지방자치단체의 경우 평가기관이 중앙정부라는 점에서 문제가 되지 않을 수 있다. 동시에 주민들이 재무정보에 대한 관심이 높을수록 지방자치단체는 대손충당비율을 높게 설정한다(김봉환, 2013). 회계 보수주의는 좋은 소식으로 이득을 인식하는 것보다 나쁜 소식으로 손실을 인식하는 데 더 엄격한 기준을 사용하는 것을 포함한다(Lafond et al., 2008a). 그에 따라 자산을 차감하는 방식인 대손충당비율을 높게 설정하는 것은 회계 보수주의에 입각한 회계처리이다. 보수주의(Conservatism)는 경영자의 재무 보고 조작을 어렵게 하고 기업 내부와 외부 간 정보 비대칭을 감소시킨다(Lafond et al., 2008b). 이는 재무회계정보의 의사결정권자들이 좋은 소식은 적극적으로 공개하고자 하려는 반면 나쁜 소식에 대해서는 숨기려는 경향이 있다는 가정에서 기인한다(김봉환, 2013). 즉, 이용자의 정보 요구가 많을수

록 보수적인 회계처리를 할 가능성이 높다. 이와 관련된 실증연구로 사회적책임투자 수준이 높은 기업은 보수적인 회계처리를 함으로써 회계 투명성이 높다는 연구 결과가 있다(김진섭, 2019). 유사하게 사회적 책임 활동이 활발한 기업이 그렇지 않은 기업보다 투명한 회계처리를 한다고 보고되기도 했다(박원 외, 2015). 또한 기업 신용등급이 낮을수록 안정성이 낮아 악재의 적시성을 높이기 위해 회계를 보수적으로 처리하여 회계정보의 질을 높이기도 했다(차상권 외, 2022). 이러한 연구들은 모두 기업과 이용자 간 정보 비대칭을 줄여주는 기제로 보수적인 회계처리가 작용했음을 보여주고 있다. 또한 오영민(2021)의 연구에 따르면 행동경제학의 부정적 편향(Negativity bias)을 정책정보의 관점에서 실증 분석했을 때 부정적 정보에 더 민감하게 반응한다는 결과가 도출되었다. 그에 따라 정부의 재무회계정보 또한 보수주의에 입각하여 회계처리를 했을 때 정보이용자의 반응이 더 민감할 것이다.

앞서 서술한 논의를 기반으로 ESG 관리를 위한 노력은 곧 환경, 사회, 지배구조를 고려한 운영을 하고 있음을 나타내고 이는 행정서비스 및 정보이용자와의 관계를 고려하는 행정운영으로 이어질 것이다. 정보이용자와의 관계를 고려하게 되면 지방자치단체에 부정적인 소식을 더 투명하게 공개하는 회계 투명성을 높이는 노력으로 이어질 것이다. 이를 검증하기 위해 가설을 정리하면 다음과 같다.

가설1: ESG 개선을 위한 노력은 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미칠 것이다.

가설1-1: 환경보호를 위한 노력은 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미칠 것이다.

가설1-2: 사회 측면을 고려한 단체 운영은 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미칠 것이다.

가설1-3: 지배구조 측면에서 다양한 이해관계자의 참여는 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미칠 것이다.

### Ⅲ. 연구모형

#### 1. 표본 및 분석자료

본 연구의 대상은 2016년~2020년의 226개 기초 지방자치단체이다. 분석을 위해 지방재정365의 미수세외수입금, 미수세외수입금 대손충당금, 기능별 단체별 세출결산(순계), 사회복지비비율, 세입예산 자료를 사용하였다. 또한 국가통계포털의 일반폐기물재활용률, 하수도보급률, 유아 천명당 보육시설수 자료를 사용하였으며 선거관리위원회 선거통계시스템의 제6회, 제7회 기초의원, 기초비례의원 선거 통계 자료를 사용하였다. 또한 행정안전부

의 인구 통계 자료를 사용하였다.

## 2. 변수 측정

회계 투명성은 나쁜 소식을 숨기지 않고 공개함으로써 확보될 수 있다. 나쁜 소식을 근기에 공개하는 것은 여러 가지가 있으며 그 중 지방자치단체가 회수할 금액 중 회수가 불가능한 금액을 숨기지 않고 공개하는 대손충당금이 있다. 이는 지방자치단체의 자산을 축소하고 재정 운영결과를 악화시킬 수도 있지만, 불이익에도 불구하고 숨기지 않고 밝힘으로써 회계 투명성을 강화한다(김봉환, 2013). 현금의 흐름이 실현되지 않았으나 현금을 수취할 권리인 매출채권에 대해 현금이 유입되지 않을 가능성을 반영하기 때문이다. 또한 보수주의 관점에서 보았을 때, 높은 대손충당비율은 정보 제공자와 이용자 간 정보 비대칭을 줄여 준다(김봉환, 2013). 지방자치단체가 대손충당금을 설정하는 경우는 미수세금 대손충당금과 미수세외수입금 대손충당금이 존재한다. 미수세금 대손충당금의 경우 징수결의는 이루어졌지만 수납되지 않은 지방세와 더불어 징수가 불가능한 금액을 파악하는 역할을 한다. 미수세외수입금은 지방세, 보전수입 등 내부거래를 제외한 수입을 의미한다(김대영, 2014). 미수세외수입금 대손충당금은 그 중 회수하지 못할 금액을 파악한 것이다. 미수세금은 징수율이 낮을 경우 담당 공무원에게 패널티가 부여되고 규모도 큰 반면, 미수세외수입금의 경우 규모가 상대적으로 적고 공무원들이 재정을 확충하도록 할 유인이 적다(정창훈 외, 2015). 즉, 미수세금 대손충당금과는 달리 미수세외수입금 대손충당금을 적극적으로 반영할 유인이 적기 때문에 미수세외수입금 대손충당금 설정은 지방자치단체의 투명성 향상을 위한 노력에 달려있다. 선행 연구에 따르면 미수세금 대손충당금 설정률이 미수세외수입금 대손충당금 설정률보다 높게 나타나고 있다(정창훈 외, 2015). 또한 김인태 외(2021)의 연구에 따르면 책임의 관점에서 보았을 때, 정보를 많이 공유할수록 미수세외수입금 대손충당율을 높이는 것으로 추측하였다. 선행 연구를 살펴보면 회계 투명성을 측정하기 위해 미수세외수입금 대손충당금과 그 비율을 사용하였다(김봉환, 2013; 정창훈 외, 2015; 정성호 외, 2017; 김인태 외, 2021; 정선문 외, 2021a; 정선문 외, 2021b). 이러한 회계 투명성의 성격과 선행 연구를 고려하여, 본 연구는 종속변수인 회계 투명성을 측정하는 대리변수(proxy)로 미수세외수입금 대손충당금과 그 비율을 활용하고자 한다. 기초 지방자치단체의 미수세외수입금 대손충당금은 재정상태표 상 금액을 사용하였다. 미수세외수입금 대손충당금 비율은 대손충당금을 미수세외수입금으로 나누어 계산하였다.

독립변수는 기초 지방자치단체의 ESG 개선을 위한 노력으로 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance) 세 개의 영역으로 구분하였으며, 이를 모두 통합한 ESG 지

표를 사용하였다. ESG에 대한 정의는 학자 및 기관별로 다양하게 존재하며 공공 영역과 민간 영역 모두에서 활용되고 있다. 하지만 현재 지방자치단체의 ESG를 평가하는 공식적인 기준은 마련되어 있지 않아 산업통상자원부에서 제시하는 K-ESG 가이드라인의 기준을 따를 수 있는 지표를 활용하였다. 첫째, 환경 분야는 비재무적 노력과 재무적 노력 두 가지 관점에서 살펴보았다. 비재무적 노력에는 일반폐기물재활용률과 하수도보급률을 활용하였다. 이는 K-ESG 가이드라인 중 폐기물 재활용률과 더불어 가이드라인의 핵심요소인 활동 과정에서 발생하는 환경영향을 반영하기 위함이다. 재무적 노력으로는 환경보호세출비중을 활용하였다. 환경보호세출비중은 기능별 단체별 세출결산(순계)에서 환경보호 부문의 금액이 전체 금액에서 차지하는 비중으로 계산하였다. 둘째, 사회 분야 또한 비재무적 노력과 재무적 노력 두 가지 관점으로 나누어 살펴보았다. 비재무적 노력으로는 유아 천명당 보육시설수, 재무적 노력으로는 사회복지비비율을 활용하였다. 두 변수 모두 지역사회 구성원을 위한 노력을 보기 위함이다. K-ESG 가이드라인 진단항목 중 지역사회 범주의 전략적 사회공헌 항목을 측정할 수 있는 지표를 선정하였다. 사회복지비비율은 지방재정365에서 제공하는 세출결산액 대비 사회복지분야 결산액 자료를 활용하였다. 셋째, 지배구조의 경우 기초 지방자치단체의 기초의원과 비례의원 전체 당선인 수 중에서 다수당이 아닌 정당이 차지하는 비중을 활용하였다. 이는 비재무적 노력에 해당하며, 지방자치단체 의원이 소속된 정당의 다양성 정도를 보고자 하였다. 지배구조의 경우 기업 연구에서는 재무적 변수로 임원 급여 항목을 살펴보지만, 지방자치단체의 경우 공무원 봉급 제도를 따르기 때문에 비재무적 노력만을 측정하였다. 마지막으로 지방자치단체의 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance)를 모두 반영하는 지표를 통해 ESG 개선을 위한 노력을 측정하고자 하였으나 공식적인 지표는 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서 사용한 개별 지표들을 사용하여 통합된 ESG 지표를 도출하였다. ESG는 두 가지 방식으로 계산하였다. 첫째는 앞서 서술한 E, S, G 항목의 모든 변수를 표준화한 뒤 합산하여 표준화한 것이다. 본 연구에서 사용하는 모든 변수를 활용하여 새로운 지표를 만든 것이다. 둘째, E의 환경보호세출비중, S의 사회복지비비율과 G의 변수를 표준화하여 합산한 뒤 표준화한 것이다. 이는 E, S, G 항목의 대표 변수만으로 새로운 지표를 만든 것이다. 각 항목의 재무적 노력과 지배구조 변수를 합산한 이유는 변수의 측정 시기상 종속변수인 미수세외수입금 대손충당금 및 그 비율과 동일한 회계연도를 기준으로 작성되는 자료이기 때문이다. 다만 지배구조를 반영한 변수는 본 연구에서 사용하는 변수를 그대로 사용하였다.

본 연구의 통제변수는 지역별 규모가 종속변수인 미수세외수입금 대손충당금과 그 비율에 미치는 영향을 고려하여 반영하였다. 앞선 ESG 연구 중 황은진 외(2022)의 경우 통제변

수에 조직규모로 정규직 임직원 수를 반영하였다. 이와 유사하게 본 연구에서는 기초 지방자치단체의 매년 12월 31일 기준 인구와 세입예산을 활용하였다. 또한 종속변수가 미수세외수입금 대손충당금 금액인 경우, 미수세외수입금의 규모에 영향을 받을 수 있어 미수세외수입금을 통제변수로 반영하였다. 앞서 설명한 각 변수들의 설명은 <표 2>와 같다.

<표 2> 변수의 정의

변수		조작적 정의	출처	
종속 변수	회계 투명성	미수세외수입금 대손충당금	지방세, 보전수입 등 내부거래를 제외한 수입 중 돌려받지 못할 금액으로 지자체별로 합리적이고 객관적인 기준에 따라 평가하여 설정 (원)	지방재정365 (2016~2020)
		미수세외수입금 대손충당금 비율	미수세외수입금 대손충당금 ÷ 미수세외수입금 (원)	지방재정365 (2016~2020)
독립 변수	환경 (Environmental)	일반폐기물재활용률	(총재활용량 ÷ 생활계폐기물총발생량) × 100 (%)	KOSIS (2016~2020)
		하수도보급률	{하수처리구역내인구 ÷ (주민등록인구 + 등록외국인인구)} × 100 (%)	KOSIS (2016~2020)
		환경보호세출비중	기능별 단체별 세출결산(순계) 환경보호 부문 ÷ 총액 (%)	지방재정365 (2016~2020)
	사회 (Social)	유아 천명당 보육시설수	(총 보육시설수 ÷ 주민등록인구 (0~5세)) × 1,000 (개)	KOSIS (2016~2020)
		사회복지비비율	사회복지분야 결산액 ÷ 세출결산액 (%)	지방재정365 (2016~2020)
	지배구조 (Governance)	기초 지방자치단체 의원 정당 반독점 정도	1 - (다수당 당선인 수/전체 당선인 수) (%)	선거관리위원회 선거통계시스템 (2016~2020)
	ESG1	E, S, G 모든 변수 표준화한 뒤 합산하여 표준화	상기 자료를 바탕으로 저자 구성	
ESG2	E(환경보호세출비중), S(사회복지비비율), G 변수 표준화한 뒤 합산하여 표준화			
통제 변수	인구	자치단체 인구수 (명)	행정안전부 통계 (2016~2020)	
	세입예산	일반회계+공기업특별회계+ 기타특별회계+기금 (원)	지방재정365 (2016~2020)	
	미수세외수입금	세외수입 중 미수된 금액 (원)	지방재정365 (2016~2020)	

### 3. 실증 분석 모형

본 연구의 가설을 검증하기 위해 지방자치단체의 ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 영향을 미치는지 분석해야 한다. 이를 모형으로 표현하면 아래 식과 같으며 다중선형회귀 분석을 활용한다. 본 연구는 독립변수인 ESG 개선을 위한 노력이 종속변수인 회계 투명성에 미치는 영향을 분석하기 위해 회귀분석을 택하였다. 또한 분석 대상 기간이 5년으로 패널 데이터를 활용하였으며 기간을 통제하기 위해 확률효과모형(Random Effects Model) 방식을 채택하였다. 패널 데이터 분석 시 고정효과모형(Fixed Effects Model)과 확률효과모형 중 본 연구에 맞는 방법을 택하기 위해 하우스만 검정(Hausman Test)을 실시하였고 검정 결과 귀무가설을 기각할 수 없기 때문이다.

$$\begin{aligned} \text{회계 투명성} = & \alpha + \beta_1 \cdot \text{ESG개선을위한노력} + \beta_2 \cdot \ln(\text{인구}) + \beta_3 \cdot \ln(\text{세입예산}) \\ & + \beta_4 \cdot \ln(\text{미수세외수입금}) + \varepsilon \end{aligned}$$

회계 투명성은 지방자치단체의 미수세외수입금 대손충당금과 그 비율이다. ESG 개선을 위한 노력은 앞서 설명한 ESG1, ESG2 두 개의 지표를 활용한다. ESG1은 E, S, G 모든 변수를 표준화한 뒤 합산하여 표준화한 값이고, ESG2는 E의 환경보호세출비중, S의 사회복지비비율과 지배구조 변수를 표준화한 뒤 합산하여 표준화한 값이다. 통제변수인 미수세외수입금은 종속변수가 미수세외수입금 대손충당금인 경우 사용하며, 미수세외수입금 대손충당금 비율인 경우 사용하지 않는다. 본 연구는 두 독립변수에 대해 각각의 분석을 수행한다. ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 영향을 미칠 것이라는 가설에 따르면 ESG 개선을 위한 노력을 기울일수록 투명한 관리를 함으로써 회계 투명성에 영향을 미칠 것으로 예측된다. 따라서 ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 미치는 영향인  $\beta_1$ 의 계수는 유의한 양(+)의 값으로 예측한다.

다음으로 환경보호를 위한 노력이 기초 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미칠 것이라는 가설을 모형으로 표현하면 아래 식과 같다.

$$\begin{aligned} \text{회계 투명성} = & \alpha + \beta_1 \cdot \text{환경보호를위한노력} + \beta_2 \cdot \ln(\text{인구}) + \beta_3 \cdot \ln(\text{세입예산}) \\ & + \beta_4 \cdot \ln(\text{미수세외수입금}) + \varepsilon \end{aligned}$$

환경보호를 위한 노력은 비재무적 노력과 재무적 노력 두 가지 관점으로 나누어 수행한다. 비재무적 노력은 일반폐기물재활용률, 하수도보급률 변수를 활용하며 재무적 노력은

환경보호세출비중을 활용한다. 세 개의 독립변수는 동시에 분석을 수행하지 않고 각각 분석을 수행하여 각 노력이 미치는 영향을 보고자 한다. 해당 가설 또한 마찬가지로 환경보호를 위한 노력이 회계 투명성에 영향을 미칠 것으로 예측되며,  $\beta_1$ 의 계수는 유의한 양(+)의 값으로 예측한다.

사회 측면을 고려한 단체 운영이 기초 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미칠 것이라는 가설을 모형으로 표현하면 아래 식과 같다.

$$\text{회계 투명성} = \alpha + \beta_1 \cdot \text{사회 측면을 고려한 운영} + \beta_2 \cdot \ln(\text{인구}) + \beta_3 \cdot \ln(\text{세입예산}) \\ + \beta_4 \cdot \ln(\text{미수세외수입금}) + \varepsilon$$

사회 측면을 고려한 운영은 비재무적 측면과 재무적 측면 두 가지로 나뉜다. 비재무적 측면은 유아 천명당 보육시설수를 변수로 활용하고자 하며, 재무적 측면은 사회복지비비중이다. 두 측면의 독립변수는 분석 수행 시 한 번에 반영하지 않고 각각의 분석을 수행한다. 사회 측면을 고려한 운영이 회계 투명성에 영향을 미칠 것으로 예측되며,  $\beta_1$ 의 계수는 유의한 양(+)의 값으로 예측한다.

마지막으로 거버넌스 측면에서 다양한 이해관계자의 참여가 기초 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미칠 것이라는 가설을 모형으로 표현하면 다음의 식과 같다.

$$\text{회계 투명성} = \alpha + \beta_1 \cdot \text{다양한 이해관계자의 참여} + \beta_2 \cdot \ln(\text{인구}) + \beta_3 \cdot \ln(\text{세입예산}) \\ + \beta_4 \cdot \ln(\text{미수세외수입금}) + \varepsilon$$

다양한 이해관계자의 참여는 지방자치단체의 기초의원 및 비례의원 당선인 중 다수당이 아닌 정당이 차지하는 비중을 변수로 활용하고자 한다. 거버넌스의 반영이 회계 투명성에 영향을 미칠 것으로 예측되며,  $\beta_1$ 의 계수는 유의한 양(+)의 값으로 예측한다.

## IV. 분석결과

### 1. 기술통계량과 상관분석

〈표 3〉은 주요 변수들의 기술통계량을 나타낸다. 미수세외수입금 대손충당금은 평균이 1,190백만 원이지만 증잇값은 681백만 원이며 표준편차가 1,590백만 원으로 지역별 차이

가 크다. 따라서 해당 변수는 로그값을 취한 뒤 분석을 수행했다. 또한 최솟값이 -58백만 원으로 음수를 자연로그로 변환하면 결측치가 된다. 따라서 전체 분포를 양수의 영역으로 옮기기 위하여 모든 값에 59백만 원을 더한 뒤 로그값을 취했다. 미수세외수입금 대손충당금 비율의 경우 평균 0.0770이고 증릿값은 0.0651, 표준편차는 0.0541을 보이고 있다.

〈표 3〉 기술통계 결과

변수	N	표준편차	평균	증릿값	최솟값	최댓값
미수세외수입금 대손충당금(백만 원)	1,130	1,590	1,190	681	-58	19,100
미수세외수입금 대손충당금 비율 (%)	1,130	0.0541	0.0770	0.0651	-0.0316	0.4239
일반폐기물재활용률 (%)	1,130	17.8082	55.3285	55.9939	6.2500	100
하수도보급률 (%)	1,130	17.0743	84.8923	91.5000	1.2000	100
환경보호세출비중 (%)	1,130	0.0437	0.0928	0.0966	0.0163	0.2380
유아 천명당 보육시설수 (개)	1,130	3.4243	15.3063	15.1405	3.7879	27.3024
사회복지비비율 (%)	1,130	15.2795	33.6298	30.1528	7.6071	70.7285
기초 지방자치단체 의원 정당 반독점 정도 (%)	1,130	0.1133	0.3628	0.3750	0	0.6250
ESG1	1,130	1	0	0.1908	-3.7204	2.3471
ESG2	1,130	1	0	0.1082	-3.8601	2.8882
인구 (명)	1,130	221,300	224,898	144,770	9,077	1,202,628
세입예산 (백만 원)	1,130	498,000	673,000	519,000	136,000	3,510,000
미수세외수입금 (백만 원)	1,130	22,500	18,900	9,690	394	157,000

독립변수를 살펴보면 환경 분야의 일반폐기물재활용률은 평균 55.3285%, 증릿값 55.9939%를 나타내고 있다. 하수도보급률은 평균 84.8923%, 증릿값 91.5000%를 보이고 있다. 환경보호세출비중은 평균 0.0928%, 증릿값 0.0966%로 나타나고 있다. 다음으로 사회 측면의 유아 천명당 보육시설수는 평균 15.3063개이며 증릿값 15.1405개로 나타나고 있다. 사회복지비비율의 경우 평균 33.6298%, 증릿값 30.1528%를 보이고 있다. 거버넌스를 나타내는 기초 지방자치단체 의원 정당 반독점 정도는 평균 0.3638, 증릿값 0.3750를 보이고 있다. ESG1과 ESG2의 경우 지표를 합산한 뒤 표준화를 반영했기 때문에 평균 0, 표준편차 1을 갖는다.

통제변수인 인구의 경우 평균 224,898명 증릿값 144,770명이며 표준편차가 221,300명으로 나타나 자연로그를 취하여 반영했다. 세입예산은 평균 673,000백만 원, 증릿값 519,000백만 원이며 표준편차가 498,000백만 원으로 차이가 크게 나타나 자연로그를 취하

여 분석하였다. 마지막으로 미수세외수입금은 평균 18,900백만 원 중윗값 9,690백만 원이며 표준편차 22,500백만 원으로 차이가 크게 나타나 마찬가지로 자연로그를 취하여 분석을 수행했다.

〈표 4〉는 각 변수 간 상관관계를 나타내고 있다. 결과를 살펴보자면 환경보호세출비중은 종속변수인 미수세외수입금 대손충당금, 미수세외수입금 대손충당금 비율과 음(-)의 상관관계를 보이고 있다. 이는 앞서 설정한 가설과 반대되는 결과이다. 다만 아직 통제변수를 적용하지 않은 단순 상관관계만을 보여주기 때문에 자세한 결과는 통제변수를 적용하여 회귀분석을 통해 살펴보아야 할 것이다. 그 외에 유아 천명당 보육시설수 또한 미수세외수입금 대손충당금 비율과 음(-)의 상관관계를 보이고 있지만, 이는 유의수준 1% 하에서 유의하지 않은 관계로 나타나고 있다. 두 변수를 제외한 나머지 독립변수들은 미수세외수입금 대손충당금, 미수세외수입금 대손충당금 비율과 유의한 양(+)의 상관관계를 보여 ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 영향을 미칠 것이라는 가설과 유사한 결과가 나타나고 있다. 다만, 마찬가지로 자세한 결과는 통제변수를 적용하여 회귀분석을 실시하여야 한다.

〈표 4〉 상관관계 분석

	ln(미수세외 수입금 대손총당금)	미수세외수입금 대손총당금 비율	일반폐기물 재활용률	하수도보급률	환경보호세출 비중	유아 천명당 보육시설수	사회복지비 비율	기초 지방자치단체 의원 정당 반독점 정도	ESG1	ESG2	ln(인구)	ln(세입예산)	ln(미수세외 수입금)
ln(미수세외수입금대 손총당금)	1.0000												
미수세외수입금 대손 총당금 비율	0.2892***	1.0000											
일반폐기물재활용률	0.4101***	0.0957**	1.0000										
하수도보급률	0.6381***	0.0776**	0.4582***	1.0000									
환경보호세출비중	-0.1644***	-0.0837**	-0.3680***	-0.3342***	1.0000								
유아 천명당 보육시 설수	0.2970***	-0.0169	0.0927**	0.3087***	0.1116***	1.0000							
사회복지비비율	0.6529***	0.1288***	0.5358***	0.7443***	-0.6159***	0.1705***	1.0000						
기초 지방자치단체 의원 정당 반독점 정 도	0.2157***	0.0091	0.1533***	0.1884***	-0.1161***	0.0853**	0.1981***	1.0000					
ESG1	0.6482***	0.0645**	0.5821***	0.7373***	-0.1199***	0.5458***	0.6426***	0.6172***	1.0000				
ESG2	0.5065***	0.0390	0.2311***	0.4305***	0.1928***	0.2642***	0.4188***	0.7784***	0.8201***	1.0000			
ln(인구)	0.8634***	0.0029	0.4341***	0.7051***	-0.2332***	0.3051***	0.7484***	0.1652***	0.6688***	0.4778***	1.0000		
ln(세입예산)	0.5560***	-0.1207***	0.0791**	0.2575***	0.2570***	0.3442***	0.1275***	0.0644**	0.3506***	0.3151***	0.6749***	1.0000	
ln(미수세외수입금)	0.8483***	-0.1957***	0.3807***	0.6350***	-0.1589***	0.3085***	0.6214***	0.1372***	0.6032***	0.4211***	0.8967***	0.6254***	1.0000

주: \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.001

## 2. 지방자치단체의 ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 미치는 영향

본 연구의 가설은 ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 영향을 미칠 것이라는 내용으로 이를 검증하기 위해 ESG 개선을 위한 노력과 회계 투명성의 영향 관계를 다중선형회귀분석을 활용하여 확인했다. 종속변수는 미수세외수입금 대손충당금의 로그값, 미수세외수입금 대손충당금 비율이 있다. 그에 대한 독립변수로는 환경(Environmental) 측면에서는 일반폐기물재활용률, 하수도보급률, 환경보호세출비중을 사용하였다. 사회(Social) 측면에서는 유아 천명당 보육시설수, 사회복지비비율을 활용하였다. 지배구조(Governance) 측면에서는 기초 지방자치단체 의원 정당 반독점 정도를 사용하였다. 마지막으로 ESG 전체 측면에서는 앞서 언급한 모든 독립변수를 표준화한 뒤 합산하여 표준화한 ESG1과 환경보호세출비중, 사회복지비비율, 기초 지방자치단체 의원 정당 반독점 정도를 표준화하여 합산한 뒤 표준화한 ESG2 두 개의 지표를 활용하였다.

〈표 5〉는 첫 번째 가설인 환경보호를 위한 노력이 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미치는지 검증한 결과이다. 검증 결과 유의수준 1% 하에서 일반폐기물재활용률, 하수도보급률, 환경보호세출비중 모두 미수세외수입금 대손충당금에 대하여 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있다. 일반폐기물재활용률이 1단위 증가할수록 미수세외수입금 대손충당금은 0.0126만큼, 하수도보급률이 1단위 증가할수록 0.0033만큼, 환경보호세출비중이 1단위 증가할수록 1.7399만큼 크게 설정되었다. 미수세외수입금 대손충당금 비율과의 관계를 살펴보면 일반폐기물재활용률, 하수도보급률은 유의수준 1% 하에서 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있으나 환경보호세출비중은 유의하지 않은 결과를 보이고 있다. 일반폐기물재활용률이 1단위 증가할수록 미수세외수입금 대손충당금 비율이 0.0002만큼, 하수도보급률이 1단위 증가할수록 0.0003만큼, 환경보호세출비중이 1단위 증가할수록 0.0051만큼 크게 설정되고 있으나 환경보호세출비중이 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않은 것이다. 미수세외수입금 대손설정률은 특정 기준을 따르지 않고 지방자치단체마다 다르게 나타나고 있다(정창훈 외, 2015). 따라서 이러한 현상으로 인해 환경보호세출비중이 미수세외수입금 대손충당금 비율에 미치는 영향이 유의하지 않게 나타날 가능성이 존재한다. 하지만 결과적으로 환경보호를 위해 노력할수록 미수세외수입금 대손충당금 금액을 높게 설정하고 있는 경향이 존재한다. 그 비율은 환경보호세출비중과는 유의하지 않은 관계이지만, 비재무적 노력인 일반폐기물재활용률, 하수도보급률과는 유의한 관계를 보이고 있다. 따라서 환경보호를 위한 비재무적 노력을 기울일수록 미수세외수입금 대손충당금 비율이 높아지는 경향이 존재한다. 결론적으로 환경보호를 위한 노력이 지방자치단체의 회계 투명성에 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있다.

〈표 5〉 환경보호를 위한 노력과 회계 투명성의 관계

	ln(미수세외수입금 대손충당금)			미수세외수입금 대손충당금 비율		
일반폐기물재활용률	0.0126** (0.0050)			0.0002* (0.0001)		
하수도보급률	0.0033** (0.0015)			0.0003* (0.0002)		
환경보호세출비중	1.7399*** (0.4940)			0.0051 (0.0495)		
ln(인구)	0.5897*** (0.0364)	0.5390*** (0.0436)	0.6639*** (0.0417)	0.0049** (0.0025)	0.0032 (0.0033)	0.0077** (0.0027)
ln(세입예산)	-0.1146** (0.0409)	-0.0522 (0.0462)	-0.2222*** (0.0531)	-0.0174*** (0.0043)	-0.0165*** (0.0046)	-0.0207*** (0.0053)
ln(미수세외수입금)	0.3416*** (0.0288)	0.3443*** (0.0288)	0.3362*** (0.0288)			
표본수	1,130	1,130	1,130	1,130	1,130	1,130
상수	8.4718*** (0.9718)	7.2363*** (1.0478)	10.6182*** (1.1904)	0.4790*** (0.0980)	0.4652*** (0.1026)	0.5447*** (0.1156)
R-square	0.7778	0.7777	0.7792	0.0327	0.0319	0.0294

주: 괄호 안은 표준오차. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.001

〈표 6〉은 두 번째 가설인 사회 측면을 고려한 운영이 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미치는지 검증한 결과이다. 검증 결과 유의수준 1% 하에서 유아 천명당 보육시설수, 사회복지비비율 모두 미수세외수입금 대손충당금에 대하여 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있다. 다만 사회 측면의 경우 환경과는 달리 재무적 노력인 유아 천명당 보육시설수가 미수세외수입금 대손충당금 비율에 미치는 영향은 유의하지 못한 것으로 나타났다. 재무적 노력인 사회복지비비율만이 미수세외수입금 대손충당금 비율에 유의한 양(+)의 영향을 미치고 있다. 유아 천명당 보육시설수가 1단위 증가할 때 미수세외수입금 대손충당금은 0.0126만큼, 사회복지비비율이 1단위 증가할 때 0.0068만큼 증가하고 있다. 이와 달리 유아 천명당 보육시설수가 1단위 증가할 때 미수세외수입금 대손충당금 비율은 0.0003만큼, 사회복지비비율이 1단위 증가할 때 0.0016만큼 증가하고 있으나, 유아 천명당 보육시설수의 증가가 미치는 영향은 통계적으로 유의하지 않다. 이는 환경보호를 위한 노력과 회계 투명성을 검증한 바와 같이 지방자치단체마다 미수세외수입금 대손충당금 비율을 각기 상이하게 설정하기 때문으로 추측할 수 있다. 결론적으로 사회 측면을 고려하여 운영할수록 미수세외수입금 대손충당금 금액을 높게 설정하는 경향이 존재하며, 사회 측면의 재무적 노력이 증대될수록 미수세외수입금 대손충당금 비율이 증가하는 경향이 존재한다. 따라서 사회 측면

을 고려한 운영을 할수록 회계 투명성이 향상된다고 볼 수 있다.

〈표 6〉 사회 측면을 고려한 운영과 회계 투명성의 관계

	ln(미수세외수입금 대손충당금)		미수세외수입금 대손충당금 비율	
유아 천명당 보육시설수	0.0126** (0.0050)		0.0003 (0.0005)	
사회복지비비율		0.0068** (0.0033)		0.0016*** (0.0003)
ln(인구)	0.5897*** (0.0364)	0.4461*** (0.0786)	0.0073** (0.0021)	-0.0238*** (0.0063)
ln(세입예산)	-0.1146** (0.0409)	0.0500 (0.0828)	-0.0207*** (0.0041)	0.0164** (0.0081)
ln(미수세외수입금)	0.3416*** (0.0288)	0.3622*** (0.0297)		
표본수	1,130	1,130	1,130	1,130
상수	8.4718*** (0.9718)	5.2259** (1.6944)	0.5447*** (0.0942)	-0.1331 (0.1579)
R-square	0.7779	0.7776	0.0297	0.0526

주: 괄호 안은 표준오차. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.001

〈표 7〉은 세 번째 가설인 지배구조 측면에서 다양한 이해관계자의 참여가 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미치는지 검증한 결과이다. 검증 결과 유의수준 1% 하에서 기초 지방자치단체 의원 정당 반독점 정도는 미수세외수입금 대손충당금에는 유의한 양(+)의 영향을 미치지, 그 비율에는 유의하지 못한 양(+)의 영향만을 미치고 있다. 기초 지방자치단체 전체 의원 중 다수당이 아닌 비중이 1단위 증가할수록 미수세외수입금 대손충당금은 0.2539만큼 크게 설정되었으며, 미수세외수입금 대손충당금 비율은 0.0011만큼 크게 설정되었다. 즉 다양한 이해관계자가 참여할수록 회계 투명성이 향상된다고 볼 수 있다.

〈표 7〉 다양한 이해관계자의 참여와 회계 투명성의 관계

	ln(미수세외수입금 대손충당금)	미수세외수입금 대손충당금 비율
기초 지방자치단체 의원 정당 반독점 정도	0.2539* (0.1448)	0.0011 (0.0145)
ln(인구)	0.5846*** (0.0367)	0.0075** (0.0022)
ln(세입예산)	-0.0943** (0.0407)	-0.0202*** (0.0041)
ln(미수세외수입금)	0.3456*** (0.0288)	

표본수	1,130	1,130
상수	7.9862*** (0.9679)	0.5369*** (0.0940)
R-square	0.7773	0.0294

주: 괄호 안은 표준오차. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.001

〈표 8〉은 세 가설을 아우르는 포괄적인 가설로 ESG 개선을 위한 노력이 지방자치단체의 회계 투명성에 영향을 미치는지를 검증한 결과이다. 검증 결과 유의수준 1% 하에서 ESG1과 ESG2 모두 미수세외수입금 대손충당금에 유의한 양(+)의 관계를 보이고 있다. 이와 달리 그 비율은 ESG1만 유의한 양(+)의 영향 관계를 가지고 있다. 지방자치단체의 ESG 개선을 위한 모든 노력 지표가 1단위 증가할 때 미수세외수입금 대손충당금은 0.1130만큼 증가하고 있으며, 대표 지표만 합산한 경우 1단위 증가할 때 미수세외수입금 대손충당금은 0.0051만큼 증가하고 있다. 미수세외수입금 대손충당금 비율의 경우 모든 노력 지표가 1단위 증가할 때 0.0783만큼, 대표 지표의 합이 1만큼 증가할 때 0.0029만큼 증가하고 있다. 즉 ESG1의 영향 결과로 환경보호, 사회 측면 고려, 다양한 이해관계자의 참여라는 모든 요인이 합산되었을 때 미수세외수입금 대손충당금과 그 비율이 높아지는 경향이 존재한다. 동시에 ESG2의 영향 결과로 환경보호를 위한 재무적 노력, 사회 측면을 고려한 재무적 노력, 다양한 이해관계자의 참여라는 요인이 합산되었을 때에도 미수세외수입금 대손충당금이 높아지는 경향이 존재한다. 따라서 결론적으로 각 요소만 고려하였을 때 미수세외수입금 대손충당금 비율에는 유의하지 않은 영향을 미치는 요소가 존재할지라도 전체 요소를 합산하게 되면 미수세외수입금 대손충당금과 그 비율에 유의한 영향을 미치고 있다. 즉, ESG 개선을 위한 종합적인 노력은 회계 투명성 향상에 영향을 미치고 있다. 이는 Henisz(2019)의 주장과 같이 ESG의 각 요소가 서로 얽혀 있음을 시사한다. 또한 ESG 개선을 위한 노력이 정보이용자를 고려한 행위이며 이는 회계 투명성 향상으로 연결됨을 추론할 수 있는 결과이다.

〈표 8〉 ESG 개선을 위한 노력과 회계 투명성의 관계

	ln(미수세외수입금 대손충당금)		미수세외수입금 대손충당금 비율	
ESG 통합1	0.1130*** (0.0227)		0.0051** (0.0023)	
ESG 통합2		0.0783*** (0.0186)		0.0029 (0.0019)
ln(인구)	0.5069*** (0.0399)	0.5531*** (0.0374)	0.0033 (0.0028)	0.0060** (0.0023)
ln(세입예산)	-0.0481 (0.0415)	-0.0964** (0.0403)	-0.0180*** (0.0042)	-0.0202*** (0.0041)

ln(미수세외수입금)	0.3390*** (0.0286)	0.3445*** (0.0286)		
표본수	1,130	1,130	1,130	1,130
상수	7.9218*** (0.9558)	8.5296*** (0.9623)	0.5247*** (0.0935)	0.5515*** (0.0939)
R-square	0.7815	0.7802	0.0337	0.0315

주: 괄호 안은 표준오차. \* p<0.1, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.001

## V. 결론

2007년 우리나라는 지방자치단체에 복식부기·발생주의 회계제도의 도입을 통해 투명성 향상을 꾀하였다. 그에 따라 선행 연구는 복식부기·발생주의 회계제도 도입을 위한 방안 모색 연구에서 회계의 신뢰성 검증을 거쳐 양적 분석으로 영역이 확장되고 있다(박규일 외, 2001; 김동욱, 2013; 김봉환 외, 2014; 김봉환 외, 2016; 김경호, 2018; 정선문 외, 2021a; 김봉환 외, 2022; 전예진, 2022). 본 연구는 ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 영향을 미치는지 구체적인 지표를 사용하여 검증했다는 데 의의가 있다. ESG는 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance) 측면을 고려하여 운영함으로써 지속가능성을 추구하여 사회적 책임을 다하는 활동이다. 지방자치단체는 공공 영역에 해당하며 그 자체로 공공성을 내재한 조직이다. 하지만 변화하는 사회와 수요에 반응하기 위해서는 공공 영역 또한 지속가능성에 대한 노력을 기울일 필요가 있다. 또한 ESG 개선을 위한 노력은 정보이용자를 고려하는 행위이다. 재무회계정보 의사결정권자는 나쁜 소식은 숨기려는 경향을 지니고 있다. 하지만 정보이용자를 고려하게 되면 나쁜 소식을 더 투명하게 공개하는 보수적인 회계처리를 하게 될 것이다. 이는 정보제공자와 이용자 간 정보 비대칭을 줄여줌으로써 투명성을 강화할 것이다. 따라서 기초 지방자치단체의 ESG 개선을 위한 노력과 회계 투명성 간 양의 영향관계에 관한 연구는 정책적·학문적 시사점을 갖게 된다.

본 연구는 지방자치단체의 ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 미치는 영향 관계를 확인하였다. 분석은 ESG 개선의 경우 환경(Environmental), 사회(Social), 지배구조(Governance), ESG 네 개의 관점에서 수행하였다. 회계 투명성은 미수세외수입금 대손충당금과 그 비율을 활용하였다. 또한 지방자치단체의 규모에 따라 대손충당금 규모와 비율이 영향을 받을 수 있어 통제변수로 인구와 세입예산을 반영하였으며, 종속변수가 미수세외수입금 대손충당금인 경우 통제변수에 미수세외수입금을 추가로 반영하였다. 분석 결과, 첫째로 환경보호를 위한 노력은 회계 투명성에 유의한 양(+의) 영향 관계를 보였다. 다만 환경보호세출비중의 경우 미수

세외수입금 대손충당금 비율에 유의하지 못한 영향 관계를 보였으나, 이는 지방자치단체마다 대손충당금 설정률이 상이하여 나타난 것으로 파악된다. 둘째로 사회 측면을 고려하는 운영은 회계 투명성에 유의한 양(+)의 영향 관계를 보였다. 비록 유아 천명당 보육시설수는 미수세의 수입금 대손충당금 비율에 유의하지 못한 영향 관계를 보였으나, 이 또한 환경보호를 위한 노력과 마찬가지로 지방자치단체마다 대손충당금 설정률이 상이하여 나타나는 것으로 파악된다. 셋째, 지배구조의 측면에서 다양한 이해관계자의 참여는 회계 투명성에 유의한 양(+)의 영향 관계를 보였다. 기초 지방자치단체 전체 의원 중 다수당이 아닌 정당의 의원이 차지하는 비중이 클수록 회계 투명성이 우수한 것이다. 마지막으로 이를 모두 아우르는 ESG 개선을 위한 노력은 회계 투명성에 유의한 양(+)의 영향 관계를 보였다. 환경, 사회, 지배구조의 모든 지표를 합산하여 표준화한 경우와 환경보호와 사회 측면을 고려한 재무적 노력과 지배구조의 지표를 합산하여 표준화한 경우 모두 그 노력이 강할수록 회계 투명성이 우수한 결과를 보였다. 이러한 결과는 ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성 향상으로 연결되며, ESG의 각 요소는 서로 유기적인 관계를 맺고 있음을 보여준다.

본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 지방자치단체는 투명성 향상을 위해 ESG 개선 노력을 할 필요가 있다는 정책적 시사점을 제공한다. ESG를 고려하는 관리는 정보이용자를 고려하는 행태라 할 수 있으며, 이는 정보 비대칭을 줄여 투명성 향상으로 연결된다. 본 연구는 실증분석을 통해 지방자치단체의 ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 미치는 영향을 검증하였다. 둘째, 기존의 행정학 분야에서 ESG 연구를 수행할 때 많이 사용하지 않는 일반 폐기물재활용률과 같은 구체적으로 측정가능한 지표를 사용하여 검증했다는 학문적 시사점을 제공한다. 선행 연구는 주로 ESG 관리를 추진하기 위한 방안을 다루거나(김지연, 2022; 채원호, 2022), 리더십과 관련된 연구를 수행하였다(황은진 외, 2022). 본 연구는 행정학의 관점에서 ESG 관리가 회계 투명성에 미치는 영향 관계를 구체적인 지표를 통해 실증적으로 분석함에 그 의의가 있다.

본 연구의 한계점은 다음과 같다. 첫째, ESG 개선을 위한 노력이 회계 투명성에 직접 영향을 미치기 보다는 지자체의 의사결정구조가 ESG와 회계 투명성에 모두 영향을 미치는 현상이 통계적으로 두 변수 사이의 상관관계로 나타났다고 생각할 수 있다. 본 연구에서는 서로 다른 지자체의 일반적인 의사결정구조가 같다고 하더라도, 지자체 내의 다른 의사결정보다도 ESG에 대한 노력이 회계 투명성에 대한 노력과 더 연관성이 높아 궁극적으로 지자체의 회계 투명성이 높아질 것이라고 보았다. 왜냐하면, ESG 개선을 위해 노력을 기울이다보면 지자체를 둘러싼 사회와 환경, 그리고 지자체의 주민들에게 더 관심을 갖게 되어, 역시 주민들이 활용하고 관심을 갖는 지자체의 재무제표 공개도 투명하게 할 것이기 때문이다. 따라

서, 지자체의 내부적인 의사결정 예를 들어, 승진의 객관성 확보를 위한 노력보다는 ESG 활동에 대한 노력이 지자체의 회계 투명성과 더 관련이 높을 것이다. 또한, 거버넌스 지표를 통제변수로 포함하여 환경과 사회 지표가 회계 투명성에 미치는 영향을 분석하였을 때도 동일한 결과를 발견하여, 의사결정 구조를 통제하고서도 ESG와 회계 투명성 간의 상관관계를 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 ESG와 회계 투명성 간의 직접적인 인과관계에 대한 더욱 명확한 이론적인 설명과 실증적인 분석을 제시하지 못한 것은 이 논문이 한계이다. 향후 지자체의 의사결정구조를 측정할 수 있는 대리변수의 개발을 통해 ESG와 회계 투명성 간의 인과관계에 대한 더욱 엄밀한 연구가 보완될 필요가 있다. 둘째, ESG 지표에 대한 조작적 정의의 타당성 검증 부족이다. 환경, 사회, 지배구조의 지표 설정 시 K-ESG 가이드라인 기준을 참고하였으나, 현실적으로 지방자치단체에 대한 ESG 평가가 정기적·공식적으로 이루어지지 않기 때문에 해당 지표들이 타당성을 갖는지 검증이 부족하다. 또한 본 연구에서는 ESG 지표를 전체 합산한 결과를 도출하고자 하여 ESG 그룹별 요인분석을 제공하지 않는다는 한계가 존재한다. 하지만 공공 영역에서 ESG 관리의 중요성이 대두되는 만큼 지방자치단체의 운영에 대해서도 ESG 평가 및 그 기준을 확립할 필요가 있다. 이러한 과정은 결과적으로 ESG 개선을 위한 노력을 촉진하여 투명성 향상을 꾀할 수 있을 것이다. 셋째, 종속변수의 다양성 부족이다. 본 연구는 회계 투명성을 파악하기 위한 대리변수로 미수세외수입금 대손충당금과 그 비율을 사용하였으며, 그 이유는 발생주의 회계원리에 입각한 회계처리인 대손충당금 계정 중에서도 미수세외수입금의 경우 미수세금에 비하여 지방자치단체가 노력을 기울여야 그 관리가 적절하게 이루어진다는 특성이 있기 때문이다.

## 참고문헌

- 강혜연·엄태호. (2017). 공공기관의 지배구조가 출자회사 재무성과에 미치는 영향에 관한 연구. 「한국행정논집」, 29(3): 563-595.
- 김경호. (2018). 발생주의 회계 도입 10 년의 성과와 과제. 「정부회계연구」, 16(1): 1-24.
- 김대영. (2014). 지방세외수입 징수체계 효율화에 대한 연구. 「재정정책논집」, 16(4): 103-138.
- 김동욱. (2013). 지방자치단체 재무보고서의 회계 수치의 신뢰성 검증. 「한국지방재정논집」, 18(1): 163-188.
- 김봉환. (2013). 광역지방자치단체 미수세금대손충당금의 차이에 대한 연구. 「한국행정정보」, 47(4): 213-230.
- 김봉환·전예진. (2022). 국가결산 참여자 관점에서 살펴본 국가재무제표 신뢰성 제고를 위한 연구:

- 자산관련 회계오류를 중심으로. 「정부회계연구」, 20(1): 71-109.
- 김봉환·최윤정. (2014). 지방자치단체와 국가 회계기준의 차이에 관한 분석. 「지방정부연구」, 18(3): 1-22.
- 김봉환·한승엽. (2016). 국가재무제표의 정확성 추세에 관한 연구: 회계오류를 중심으로. 「회계저널」, 25(5): 169-208.
- 김봉환·이두표. (2020). 지방자치단체 발생주의 예산제도 도입에 관한 연구. 「행정논총」, 58(1): 139-162.
- 김인태·이준범·고영준. (2021). 제도적 책임성과 보수적 회계선택: 기초지방자치단체 대손충당금 설정을 중심으로. 「한국행정학보」, 55(3): 217-252.
- 김지연. (2022). 지방 출연기관의 ESG 경영 추진방안 연구: 경기도경제과학진흥원을 대상으로. 「한국정책연구」, 22(3): 173-190.
- 김지환. (2022). 경기도 지방정부 및 공공기관의 ESG 경영 추진현황과 과제. 「환경경영연구」, 14: 13-30.
- 김진섭. (2019). 사회책임투자 기업의 회계보수주의 수준에 관한 연구. 「한국산학기술학회 논문지」, 20(1): 347-353.
- 박규일·서원교. (2001). 지방자치단체의 회계투명성 확보를 위한 복식부기 도입방안에 관한 연구. 「회계연구」, 6(2): 61-105.
- 박원·허익구. (2015). 기업의 사회적 책임활동, 회계투명성, 타인자본비용간의 관련성. 「국제회계연구」, 61: 51-78.
- 산업통상자원부 지속가능경영지원센터. (2024.01.09.). <http://www.k-essg.or.kr/>
- 오영민. (2021). 정책결정의 투명성에 관한 성과정보가 시민의 정책과정 참여의도에 미치는 영향에 관한 연구. 「행정논총」, 59(3): 257-282.
- 이학연·박진솔. (2021). 지방정부 형태가 재무정보공개에 미치는 영향분석: 미국지방정부 사례를 중심으로. 「행정논총」, 59(3): 229-255.
- 전예진. (2022). 지방의회의원의 결산검사 참여가 회계품질에 미치는 영향. 「회계저널」, 31(4): 163-189.
- 정명재·유두호. (2023). 공공기관 ESG 경영 도입에 대한 조직구성원 인식의 영향요인 연구: 경영전략과 기관장 활동을 중심으로. 「행정논총」, 61(4): 117-149.
- 정선문·권세원. (2021a). 여성관리자 비율이 지방자치단체 미수금 대손충당금 비율에 미치는 영향. 「회계저널」, 30(4): 157-200.
- 정선문·한승엽. (2021b). 성인지예산제도와 재정책임성 간의 상관관계에 관한 연구: 기초지방자치단체를 중심으로. 「회계학연구」, 46(1): 83-136.
- 정성호·최수영. (2017). 지방자치단체의 부채비율이 대손충당금설정에 미치는 영향: 특·광역시·도를 중심으로. 「정부회계연구」, 15(1): 1-19.
- 정창훈·유갑열. (2015). 광역자치단체의 미수세금과 미수세외수입금의 대손충당금 설정률 차이에 관한 연구. 「정부회계연구」, 13(2): 1-28.

- 지방재정법. (일부개정 2023. 4. 11., 법률 제19334호).
- 차상권·김동필. (2022). 기업 신용등급이 회계 보수주의에 미치는 영향. 「재무와 회계정보저널」, 22(4): 137-161.
- 채원호. (2022). 지방자치단체 ESG 경영에 관한 탐색적 연구: 서울시 자치구 ESG 적용 전략 간 우선순위 분석. 「도시행정학보」, 35(4): 1-18.
- 한국회계기준원 회계기준위원회. (2019). 「재무보고를 위한 개념체계」. 서울:한국회계기준원.
- 한유성·한상일·백소연. (2022). 민간기업과 공공기관의 지속가능성 연구의 체계적 문헌고찰. 「대한경영학회지」, 35(7): 1365-1395.
- 황은진·조상미·안지영. (2022). 공공기관의 ESG 와 조직성과: 기관장의 리더십과 헌신형 인적자원 관리 시스템의 조절 효과. 「사회적가치와 기업연구」, 15(1): 133-163.
- Barth, M. E., & Schipper, K. (2008). Financial reporting transparency. *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, 23(2): 173-190.
- Bowen, H. R. (2013). *Social responsibilities of the businessman*. University of Iowa Press.
- Chen, Z., & Xie, G. (2022). ESG disclosure and financial performance: Moderating role of ESG investors. *International Review of Financial Analysis*, 83: 102291.
- Dhaliwal, D. S., Li, O. Z., Tsang, A., & Yang, Y. G. (2011). Voluntary nonfinancial disclosure and the cost of equity capital: The initiation of corporate social responsibility reporting. *The accounting review*, 86(1): 59-100.
- Henisz, W., Koller, T., & Nuttall, R. (2019). Five ways that ESG creates value.
- Kotsantonis, S., & Serafeim, G. (2019). Four things no one will tell you about ESG data. *Journal of Applied Corporate Finance*, 31(2): 50-58.
- Lafond, R., & Roychowdhury, S. (2008a). Managerial ownership and accounting conservatism. *Journal of accounting research*, 46(1): 101-135.
- LaFond, R., & Watts, R. L. (2008b). The information role of conservatism. *The accounting review*, 83(2): 447-478.
- Muñoz, L. A., & Bolívar, M. P. R. (2015). Determining factors of transparency and accountability in local governments: A meta-analytic study. *Lex Localis*, 13(2): 129.
- Park, S. R., & Jang, J. Y. (2021). The impact of ESG management on investment decision: Institutional investors' perceptions of country-specific ESG criteria. *International Journal of Financial Studies*, 9(3): 48.
- Rodríguez Bolívar, M. P., Alcaide Muñoz, L., & López Hernández, A. M. (2013). Determinants of financial transparency in government. *International public management journal*, 16(4): 557-602.
- Sangster, A. (2016). The genesis of double entry bookkeeping. *The Accounting Review*, 91(1): 299-315.

Steccolini, I. (2018). Accounting and the post-new public management: Re-considering publicness in accounting research. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 32(1): 255-279.

## ABSTRACT

### A Study on ESG Quality and Accounting Transparency in Local Governments

Bong Hwan Kim & Jieun Kim

Despite the increasing importance of Environmental, Social, and Governance (ESG) activities in local governments, there appears to be a limited understanding of ESG among local governments. This study hypothesizes that local governments with robust ESG initiatives will also exhibit higher transparency in their financial accounting, assuming that these efforts reflect a prioritization of residents' welfare. Specifically, the study examines whether ESG management efforts impact accounting transparency, analyzing data from 226 basic local governments over a five-year period from 2016 to 2020. The results indicate that greater efforts in ESG are associated with improved accounting transparency. The data analysis reveals a statistically significant positive relationship between ESG indicators and allowance for bad debts on uncollected non-tax revenue. Moreover, the composite ESG index, standardized and aggregated from environmental, social, and governance measures, shows a significant positive effect on both allowance for bad debts on uncollected non-tax revenue and the ratio of allowance for bad debts on uncollected non-tax revenue. This empirical evidence suggests that local governments with higher ESG efforts tend to have superior accounting transparency. In other words, local governments that operate with a focus on sustainability also demonstrate more transparent accounting practices. This study offers the implication of emphasizing the need for sustainability efforts, specifically ESG management, to enhance the transparency of local governments. Additionally, this study suggests employing quantifiable indicators that have not been frequently used in previous public administration research on ESG.

【Keywords: local government, ESG, accounting transparency, government accounting】