

# 제주특별자치도 감사위원회의 기능강화를 위한 법제개선방안의 제안

제주대학교 법학전문대학원 교수 강주영

제주특별자치도 감사위원회는 제주특별법 제66조를 근거로 설치되었다. 법률인 제주특별법은 제8장(제66조에서 제71조)에서 감사위원회의 설치근거 및 직무, 감사계획, 자치감사의 결과처리 그리고 특례와 관련한 중요한 사항을 정하고 있으며, 이와 관련한 세부사항을 도조례로 위임(제주특별법 66⑥)하고 있다.

## I. 들어가며

제주특별자치도 감사위원회의 역사는 그리 길지 않으나, 자치도 출범 이전과 비교하여 긍정적 평가를 내릴 수 있는 성과들을 도출하였다.

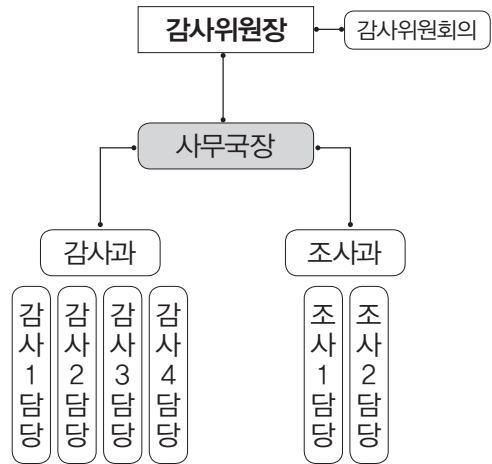
그러나 이와 같은 성과에도 불구하고 감사직무에 대한 핵심적 평가기준이라고 할 수 있는 독립성이라는 측면에서는 법제도적 개선점이 아직 남아 있음을 부인할 수 없다. 특히, 감사위원회의 기구소속에 관한 문제를 들 수 있는데, 이는 도지사의 권한과 역할이 보통지방자치단체와는 비교할 수 없이 큰 것을 고려하였을 때, 기관소속의 독립성을 지향해야 할 필요가 있을 것이며, 이와 같은 기관소속의 문제가 행정부 내부의 감사관실과의 차별성을 드러내는 중요한 요소가 될 수 있을 것이다. 또한, 감사기구소속의 문제보다 더욱 중요한 것으로서 감사원장을 비롯한 감사위원 신분의 법적 보장에 관한 문제라고 할 수 있을 것이다. 그리고 최근 감사위원회와 도교육청 간의 감사대상의 범위와 관련한 논란의 문제로서, 현행의 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」의 법해석적 문제로서 해결되지 않는 사항에 대한 입법적 해결의 필요성이 점증하고 있다.

## II. 감사위원회의 현황과 법적 체계

### 1. 현황

제주특별자치도 감사위원회는 2006년도에 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법)」의 제정과 같은 해 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」와 「제주특별자치도 행정기구 설치 조례」에 근거해 같은 해 사무국을 설치하고 감사위원장과 감사위원 등을 임명함으로써 개칭하였다. 제주특별자치도 감사위원회는 도지사 소속 하에 설치되었지만 그 직무수행에 있어서는 독립된 지위를 향유하는 합의회 행정기관으로서의 법적 성격을 가진다.

제주특별자치도 감사위원회의 조직은 위 도표와 같이 현재 1국 2과 6담당의 조직체계를 가지고 43명의 직원을 가지고 있다. 이는 감사위원회가 설치된 2006년도 당시의 1국 2팀 6담당의 조직체계에 비해 사무국장에 소속된 팀이 과로 전환되었을 뿐 큰 변동 없이 유지되고 있다고 평가할 수 있다.



### 2. 법적 체계

#### (1) 감사위원회와 그 직무수행을 위한 법적 근거

제주특별자치도 감사위원회는 제주특별법 제66조를 근거로 설치되었다. 법률인 제주특별법은 제8장(제66조에서 제71조)에서 감사위원회의 설치근거 및 직무, 감사계획, 자치감사의 결과처리 그리고 특례와 관련한 중요한 사항을 정하고 있으며, 이와 관련한 세부사항을 도조례로 위임(제주특별법 66⑥)하고 있다. 마찬가지로 자치감사의 구체적인 방법 및 범위, 자치감사활동에서 일반적으로 준수되어야 할 기준 등 자치감사에 필요한 세부적인 사항은 감사위원회가 정하도록 위임(제주특별법 66⑦)하고 있다. 따라서 이와 같은 제주특별법의 위임에 근거해 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」와 「자치감사규정」은 감사위원회의 감사업무에 관련된 세부적 위임사항을 규정하고 있다.

## (2) 제주특별자치도에 대한 감사

그러나 제주특별자치도 내의 감사업무의 수행은 감사위원회에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. 즉, 제주특별법 제71조는 특례규정을 통하여 중앙으로부터의 외부감사에 대한 제한과 한계를 규정하고 있어, 반대로 제주특별자치도가 수행하는 행정업무가 원칙적으로 외부감사의 대상이 되고 있음을 말해준다.

### ① 외부감사

#### i) 관련규정

「감사원법」은 제20조에서 국가의 세입·세출의 결산검사와 행정기관 및 공무원의 직무를 감찰한다고 규정하여 국가의 모든 행정기관에 대한 감찰이 가능하다고 규정하며, 다시 ‘회계검사의 필요적 검사사항’을 정한 제22조 제1항 제2호에 지방자치단체의 회계가 검사사항에 포함됨을 규정하고 있고, 직무감찰사항을 정한 제24조 제1항 제2호에 지방자치단체의 사무와 그에 소속된 지방공무원의 직무를 포함하여 제주특별자치도의 사무와 소속 공무원이 감사원의 감사대상이 됨을 규정하고 있다.

또한 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조 제2호는 국가위임사무 및 국가보조금 등 예산지원 사업에 한해 지방자치단체 중 특별시·광역시·도가 국회의 국정감사의 대상이 됨을 규정하고 있다.

그리고 「지방자치법」 제16조에 따라 주민이 감사청구한 사항에 대해서는 감사위원회가 아닌 주무부장관이 감사를 시행할 수 있도록 하여 감사위원회의 감사대상에서 제외시키고 있다.

따라서 국회와 감사원에 의한 감사 및 주민감사청구사항을 제외하고는 제주특별자치도의 사무는 감사위원회의 감사대상이 된다. 이는 제주특별법 제1조 목적규정이 천명하는 바와 같이 “...자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장...” 되도록 하기 위한 자치감사제 도입의 취지에 따른 것이라 할 수 있다. 이와 같이 제주특별자치도에 도입된 자치감사제는 중앙행정기관이 지방자치단체에 대해 실시하는 감사에서 확연히 부각된다.

#### ii) 외부감사의 제한 및 특례

살펴 본 바와 같이, 제주특별자치도 감사위원회의 출범 이후에도 제주특별자치도의 사무는 원칙적으로 외부감사의 대상이 될 수 있음이 전제되어 있다. 그럼에도 불구하고 감사원 감사의 경우, 감사원법 제28조 제1항에서 지방자치단체의 장이 실시한 자체감사의 결과를 심사하여 자체감사가 적절하게 수행되고 있다고 인정하면 결산 확인 등에 지장이 없는 범위에서 일부 기관에 대한 감사의 일부 또는 전부를 하지 않을 수 있다고 규정하여 지방자치단체에 대한 감사의 생략에 관한 특례를 두고 있다. 그리고 국회에 의한 국정감사의 경우 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제7조 제2호가 밝히는 바와 같이 광역시·도에 대한 감사는 국가위임사무와 국가의 예산이 지원되는 사업에 한정되는 제한적인 감사권의 성격을 띤다. 마찬가지로 지방자치법에 의한 외부감사도 주민감사청구사안으로 한정된다.

〈제주특별자치도에 대한 외부감사체계〉

근거법령	감사주체	감사내용	비고
감사원법 20조, 22①, 24①2호	감사원	· 회계검사 · 직무감찰	지방자치단체에 대한 감사의 생략가능
국정감사 및 조사에 관한 법률 7조2호	국회	· 국정감사 · 국정조사	국가위임사무 및 국가예산사업 으로만 한정
지방자치법 16조 <sup>1)</sup>	주무부장관	· 주민감사청구사항	주민감사 청구사안 으로 한정
제주특별법 71①	주무부장관의 의뢰에 의해 감사위원회	· 국가사무 · 국가보조금사업	감사결과가 미흡한 경우에도 재감사의뢰만 가능

결국, 제주특별자치도의 사무에 대한 외부감사는 보통지방자치단체와 비교하여 매우 제한적인 것으로서 제주특별법에 의해 인정되는 고도의 자치권이 감사체계에서 구체적으로 구현된 것이라 평가할 수 있다. 즉, 제주특별자치도 내에서는 자치감사로서 감사위원회에 의한 감사가 핵심이 되어 자율적이며 책임성이 제고된 내부적 통제의 유효한 수단이 된다.

② 내부감사

제주특별자치도의 사무에 대한 감사는 외부감사뿐만 아니라 제주특별자치도에 설치되어 있는 감사기구를 통해서도 이루어지는데 이를 내부감사라고 할 수 있다. 최상위 내부감사기관으로는 감사위원회를 들 수 있으며, 이 외에도 제주시와 서귀포시 본청의 감사담당과 도교육청 및 제주시·서귀포시교육청의 감사담당이 있어 이들 감사기관이 자체감사를 실시한다.

Ⅲ. 제주특별자치도 감사위원회의 법적 문제점

1. 제주특별자치도와의 관계

(1) 감사위원회의 소속

제주특별자치도법은 도지사 소속하에 감사위원회를 두되, 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가진

1) 지방자치법 제171조는 자치단체의 자치사무에 대해 행안부장관이 감사할 수 있도록 규정하고 있으나, 제주특별자치도에 대해서는 적용이 없으며, 이는 제주특별법 71①에 의한 것이다.

다고 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 즉, 현재 제주특별자치도 감사위원회는 도지사의 소속이다. 법률 문언상 감사위원회는 직무상의 독립이 보장된다고 하지만, 그 소속을 도지사하에 두고 있다는 점은 해당 지방자치단체를 감사하는 것을 주 임무로 하는 감사위원회의 독립성 보장에 있어 근본적인 한계를 드러낸다.

물론 도지사로부터 직무상 독립적 지위를 가진 감사위원회를 별도로 설치했다는 것은 한국적 정치 풍토와 행정문화에서는 괄목할만한 진전이라고 할 수 있다. 더구나 집행기관에 대한 도의회의 감시 기능이 제도적 한계를 넘지 못하는 상황에서 감사위원회는 주민의 입장에서 도 집행부를 엄정하게 견제할 수 있는 제도이며, 그간 일정한 성과도 있었다.

그럼에도 제주특별자치도법상 광범위한 권한을 가지는 자치도지사에 대한 통제를 주요 기능으로 하는 감사위원회를 도지사 소속하에 둬으로써, 편제상 일종의 보조적 성격의 기관으로 전락시킨 것은, 감사위원회의 역할 정립 및 기능 강화에 있어 근본적인 한계가 될 소지가 있다. 특히 이는 단순한 직제상의 문제를 넘어 감사위원회의 인적 구성과 관련한 구체적 문제점을 노정시키고 있다.

## (2) 감사위원회의 구성

### ① 감사위원장 및 감사위원에 대한 도지사의 임명권

현행 제주특별자치도법에 따르면 감사위원장은 정무직 공무원으로서 도지사가 도의회의 청문을 거치고, 도의회의 동의를 얻어 임명하며, 감사위원은 일정한 자격을 갖춘 자 중에서 도지사가 임명 또는 위촉하되, 위원 중 3인은 도의회가 추천하는 자를 위촉한다(법 제66조제3항). 감사위원장은 직무상 독립성 및 엄정성의 유지가 핵심인데 앞서 살펴본 바와 같이 감사위원회를 피감사기관인 도지사 소속으로 하고 감사위원을 도지사가 임명토록 한 것은 근본적인 한계로 지적된다.<sup>3)</sup>

### ② 감사위원장 및 공무원인 감사위원의 임기

한편 제주특별자치도법은 “공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 한다”고 위원의 임기를 규정하면서, 공무원인 감사위원과 정무직 공무원인 감사위원장에 대한 임기에 대해서는 침묵하고 있다(법 제66조제4항). 정무직인 감사위원장의 임기를 규정하지 않는 것은 입법상 불비로 판단된다. 법률상 임

---

2) 제주특별자치도법 제66조(감사위원회의 설치 및 직무 등) ① 「지방자치법」 제171조(지방교육자치에 관한 법률) 제3조에 따라 준용되는 경우를 포함한다. 「지방공무원법」 제81조의 규정에 불구하고 감사대상 기관 및 그 기관에 속한 자의 제반업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 제68조의 규정에 의하여 그 결과를 처리하는 행위(이하 "자치감사"라 한다)를 수행하기 위하여 도지사 소속하에 감사위원회를 두되, 그 직무에 있어서는 독립된 지위를 가진다.

3) 지난 도교육청과 교육감사권한을 둘러하고 발생한 논란도 사실상 감사위원회의 위상과 관련하여 것으로 보인다. 즉, 도지사 소속이고 도지사가 임명한 감사위원장이 다른 집행기관인 도교육청까지 감사하는 것은 체계상 맞지 않다는 논리이다. 기관의 독립성은 어디 소속인가, 누가 임명권을 갖는가에 의하여 좌우되는 것이다.

기를 보장받지 못하는 감사위원장이 과연 필요시 임면권자인 도지사를 상대로 강력하고 실효성 있는 감사를 수행할 수 있을지 의문이다.<sup>4)</sup>

아울러 제주특별자치도법과 감사위원회조례는 ‘공무원’인 감사위원의 임기에 대한 규정을 가지고 있지 않는데, 이는 공무원인 감사위원의 직무상 독립성에 부정적인 영향을 줄 수 있을 것이다. 즉, 감사활동에 있어서 간접적으로 그 상급공무원 내지 행정기관 등에 구속되는 결과를 가져올 수 있을 뿐만 아니라 감사위원으로서의 직무종결 이후 다시 이전 또는 새로운 기관으로의 복귀를 고려한다면 엄정한 감사직무수행을 기대하기는 어려울 것이기 때문이다.

물론, 실무에 있어서는 감사위원 전원을 공무원이 아닌 민간위원으로 위촉하고 있어 이와 같은 문제를 사전에 차단하고 있으나, 제도운영상의 문제는 별론으로 하더라도 법규상으로는 감사위원 업무의 독립성 보장을 위해 임기와 관련한 규정이 신설될 것이 필요하다.

### ③ 감사위원회 사무국 직원 중 일반직공무원에 대한 도지사의 인사권

감사위원회 사무국 직원 구성과 관련하여서는 감사위원회 소속 공무원 중에서 일반직공무원 인사권은 여전히 도지사가 가지고 있는 점이 문제로 지적된다(법 제66조제5항). 즉, 현행 규정상 도지사가 감사위원장을 비롯한 감사위원 중 과반수와 사무국장 이하 직원들의 인사권을 행사하고 있어 감사위원장의 인사권이 매우 미약함을 알 수 있다. 문제는 임기 후 다시 집행기관으로 돌아갈 가능성이 있는 감사위원회 직원에게 중립적 입장에서 엄정하고 실효성 있는 자체감사를 기대하기는 어려울 것이라는 점이다. 실효성 있는 자치감사체계를 구축함에 있어서는 감사인력의 독립성·중립성·전문성이 필수적으로 요구된다고 할 것인 바, 이에 대해서도 개선이 필요하다.<sup>5)</sup>

### ④ 신분보장

한편 감사위원의 독립성 보장과 관련하여 현재 임기(3년)만을 법상 규정하고 있으나, 직무상 독립성을 제고하기 위해서 임기규정 외 신분보장을 위한 규정(예컨대, 일정한 사유 이외에는 면직되지 않음을 규정하는 면직규정의 신설)이 없는 것도 문제점으로 지적할 수 있겠다.

이는 현재 임기와 관련한 별도의 규정이 없을 경우 지방자치법 제105조에 의해 자치단체장이 임면권을 행사하게 되어, 감사위원의 감사활동의 독립성을 침해할 수 있는 소지가 있기 때문이다.

요컨대, 감사위원회의 구성과 관련하여 감사위원장 선출 방법 개선, 독자적 인사권 부여 등 독립성 강화를 위한 제도적 개선이 요구된다.

- 
- 4) 감사위원장의 임기와 관련하여 감사위원장이 자치단체장의 교체에 영향을 받지 않도록 임기를 자치단체장 보다 길게(5~6년)하는 방안도 검토해 볼만 하다.
  - 5) 개선안으로 사무국의 감사과 및 조사과의 공무원(감사위원회의 조직은 크게 감사과와 조사과로 나누어지고 있음)의 선발에 있어서 현행 순환보직제 운영을 폐지하고, 전문성을 가진 공무원의 공개채용(현행 지방공무원임용령을 개선하여 감사직렬을 신설하는 방안)을 고려할 필요가 있다.

## 2. 제주특별자치도교육청과의 관계-교육행정사무에 대한 감사

### (1) 경과

2006년 조례 제2563호로 제정된 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」는 교육 행정사무와 관련하여 제13조 제1항 제3호에서 제주자치도 교육청과 소속 교육기관 및 교육행정기관을 감사대상기관으로 한다고 규정하여, 교육행정사무의 감사에 대한 망라적이며 포괄적인 권한을 감사위원회에 대하여 명문으로 인정하고 있다.

그러나 2009년 9월 22일에 재의결되고 같은 달 30일에 공포된 제주특별자치도조례 제524-4호인 「제주특별자치도감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」 제13조 제1항 제3호는 자치도교육본청만을 감사대상기관으로 규정하며, 단서에서 지역교육청과 그 소속기관에 대한 감사는 특별한 사유가 있을 때로 한정하는 것으로 개정되었다. 따라서 감사위원회는 특별한 사유가 없는 한, 자치도교육본청만을 감사할 수 있을 뿐이라고 해석될 수 있다. 한편, 같은 조례 같은 조의 본문은, 자치감사의 대상을 제주특별자치도의 사무와 그에 소속한 공무원의 직무 및 제주특별자치도지사과 제주특별자치도교육감의 감독을 받는 기관의 사무와 그에 소속한 직원의 직무를 감사대상으로 규정하고 있어, 교육행정과 관련한 사무는 전면적으로 감사위원회의 감사대상이 되는 것으로 이해된다. 결국, 같은 조 본문은 자치감사의 대상과 관련하여서는 교육분야에 대한 포괄적이고 전면적인 감사를 규정하고 있으며, 그 각 호에 있어서는 단서조항을 통해 감사대상기관을 제한하고 있는 규정형식을 취하고 있어 감사대상의 범위와 관련하여 명확한 해석을 어렵게 하는 문제가 있었다.

그러나 2010년 3월, 대법원의 조례안재의결무효확인소송에서 2009년 9월 22일에 재의결한 제주특별자치도조례 제524-4호인 「제주특별자치도감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」가 무효로 판결되어, 2006년 조례 제2563호로 제정된 「제주특별자치도 감사위원회 구성 및 운영에 관한 조례」가 효력재개되었다. 따라서 교육분야에 관한 감사위원회의 권한은 법문언상 제한 없이 전면적으로 가능하다는 것이 명백하게 되었다.

### (2) 문제의 소재

이와 같은 대법원의 판단과 실정법상의 규정에도 불구하고, 감사실무에 있어서는 그러나 감사대상에 관한 제주도교육청과 감사위원회의 이견이 계속 존재했으며, 이는 근래 감사위원회와 도교육청 간의 감사대상의 범위와 관련한 마찰로 드러났다.

물론, 최근(2011.1.18)에 감사위원회와 도교육청은 양해각서를 체결하여 감사대상의 범위에 대한 조정을 합의했다. 그 결과 감사위원회는 지역교육청을 포함한 제주도교육청과 소속 교육행정기관에 대한 감사를 맡기로 하였고, 제주도교육청은 교육기관(각급 학교)에 대해 감사를 실시하되, 감사위원회로부터 의뢰받은 사항을 포함한 감사실시 계획을 사전에 통보하고 그 처분 결과를 분기별로 감사위

원회에 통보하기로 했다. 또한 감사위는 특히 ‘필요한 경우’와 ‘특정 사안’에 대해서는 각급 학교에 대해 직접 감사를 시행할 수 있도록 했다.<sup>6)</sup>

이와 같은 감사대상과 관련한 문제해결의 방식은 크게 두 가지 쟁점을 포함하고 있다. 첫째, 제주특별법 제66조가 명백히 감사위원회의 구성 및 운영에 관해 필요한 사항은 도조례로 정할 것을 규정했음에도 불구하고, 감사업무 수행의 주요 내용을 형성하는 감사대상의 범위를, 감사기관과 피감기관이 양해각서체결의 형식으로 할 수 있는가에 대한 법리적 문제가 있을 수 있다. 둘째, 양해각서의 체결을 통한 해결방식이, 감사대상의 범위와 관련된 분쟁에 있어서 완결된 해결책이 되지 못한다는 데 문제점이 있다. 즉, 전술한 바와 같이 감사위원회는 ‘필요한 경우’와 ‘특정 사안’에 대해서는 일선 학교에 대해 직접 감사를 실시하기로 했다. 여기에 대해서는 필요한 경우와 특정 사안이라는 불확정적 개념에 대한 양 기관의 해석차이가 분명히 발생할 것이다.

결국, 감사대상의 범위와 관련한 도교육청과의 논란은, 교육행정의 특수성과 교육자치의 고유성을 그 이념적 기반으로 하고 있으며, 또한 민주적 정당성과 관련한 대등(對等)적 지위성(地位性)에도 그 연유를 찾을 수 있을 것이다. 즉, 일반 행정의 수장과 교육행정의 수장은 모두 도민의 직접선거를 통해 당선되며 이와 같은 동일한 민주적 정당성을 가진 교육행정권한이, 도지사의 소속 아래에 있는 감사위원회의 감사대상에 포괄적으로 포함되는 것은 교육자치가 일정부분 침해되는 것으로 생각할 수 있을 것이다.

따라서 위와 같은 논란은 미봉적일 수밖에 없는 협의라는 형식을 통할 것이 아니라 도조례의 개정을 통한 해결방법을 찾는 것이 바람직 할 것이다.

#### IV. 감사위원회 기능강화를 위한 입법론적 대안모색

##### 1. 감사위원회의 법적 지위-기관 소속의 문제

주요국에 있어서의 자체감사기구 유형에 따라 독립기관형, 입법부형 그리고 현재 제주특별자치법이 취하고 있는 행정부형으로 구분될 수 있다. 감사위원회가 어디에 소속되어 있는가에 대한 각 유형은 각각 장단점을 가지고 있으며, 어떠한 유형을 취할 것인가에 대한 결정도 각국·지방자치단체의 정치문화 및 해당 지방자치단체 감사원의 독립성 및 전문성 보장에 대한 법적 환경이 고려되어야 할 것이다.

##### (1) 입법부형에 대한 검토

우선, 감사위원회를 의회에 소속시키는 방안을 생각해 볼 수 있다. 감사기구가 의회에 속해 있을

6) www.jejusori.net 2011년 1월 18일자 인터넷기사.



때, 감사위원회가 행정부로부터 독립되어 직무를 수행할 수 있음은 주지의 사실이다.

그러나, 간과할 수 없는 것은, 우리나라와 같이 정치적 분열이 극심한 상황에서, 야당이 의회의 다수가 될 때에는 감사결과에 대한 처리의 문제는 적법성과 적절성의 문제가 아니라 곧 정치의 문제로 비화될 위험성이 있게 된다. 또한 마찬가지로 여당이 의회의 다수가 될 때도 문제점이 있는데, 도집행부에 대한 감사의 시행 및 그 결과에 대한 적법한 처리가, 다수를 차지하는 여당의원들에 의해 가능할지에 대한 의문이 발생한다.

따라서 입법부형을 취했을 때, '행정부로부터의 독립'은 기대할 수 있으나 '도의회로의 종속'을 우려할 수밖에 없어 타당한 해결이라고 하기 어렵다.

## (2) 독립기관형에 대한 검토

따라서 가장 바람직한 방법으로는 독립기관형이라고 할 수 있는데, 이에 관한 단점은 감사위원회의 정치적 권력부족으로 인해 감사결과 처리가 용이하지 않을 수 있다는 것이다. 그러나 이는 법규정의 강행화와 국민의 정치적 성숙성 그리고 감사원 등의 국가기관을 통한 감사결과 의 실효적 이행강제를 통해 해결 가능할 것으로 판단된다.

## 2. 감사위원회의 구성

### (1) 감사위원의 신분보장

#### ① 감사위원의 면직규정

그러나 감사위원회의 관련규정에는 이에 관하여 명시적으로 규정하고 있지 않다. 입법의 불비로서 구체적으로 정하는 것이 필요한데, 감사원법 제8조와 같은 다음의 규정이 필요하다.

- ① 감사위원은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우가 아니면 본인의 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

  1. 탄핵결정이나 금고 이상의 형의 선고를 받았을 때
  2. 장기간 심신쇠약으로 직무를 수행할 수 없게 된 때

② 제1항 제1호의 경우에는 당연히 퇴직하며, 같은 항 제2호의 경우에는 감사위원회의 의결을 거쳐 감사위원장의 제청으로 도지사가 퇴직을 명한다.

이와 같은 규정은 임기 내 직무의 독립을 위하여 필요적으로 전제되는 것이다.

## ② 감사위원의 임기규정

또한 이러한 개선에서 감사위원의 정년을 규정할 필요가 있다. 현행 제주특별자치도법은 공무원이 아닌 위원에 대해서만 규정하고 있을 뿐 공무원인 감사위원에 대해서는 임기규정을 따로 두고 있지 않다.

특히 감사위원회조례 제2조가 위원장을 정무직지방공무원으로 보하도록 하고 있어 위원장의 경우 공무원이 되어, 임기에 대한 예측가능성을 가지지 않고 도지사의 임면권에 종속되는 문제를 가지게 된다.

따라서 감사원법이 감사위원의 임기사항을 규정하되 공무원 또는 비공무원인 감사위원의 신분을 구분하지 않고 규정(법 제6조)하고 있듯이, 제주특별자치도 감사위원회의 감사위원에 대해서도 구분하지 않고 일괄적으로 임기규정을 두어 임기 기간 내 감사업무에 전념할 수 있도록 하여, 감사의 중립성과 전문성 그리고 독립성을 제고하도록 해야 할 것이다.

## ③ 감사위원장의 임기

감사위원회의 장을 정무직 지방공무원으로 규정하고 있으나, 그에 관한 임기를 규정하고 있지 않다. 감사위원회의 장의 독립성·중립성을 고려할 때 감사위원과 같은 임기를 규정할 필요가 있다.

감사위원으로서의 임기3년의 규정은 지방자치단체장과 지방의원의 선거로부터 감사위원회가 정치적으로 독립할 수 있도록 하기 위한 임기조율이라 할 수 있지만, 감사업무의 독립성·중립성·전문성 및 지속성을 위해서는 문제의 소지가 있다고 볼 수 있다. 즉 정치적인 독립성과 감사업무의 전문성 및 지속성이라는 양자를 동시에 고려하고, 아울러 감사위원의 업무의 속성 등을 고려할 때, 5년의 임기가 타당하다고 봄. 제주특별자치도법이 정하고 있는 감사위원의 임기는 감사원법상의 감사위원과 대통령의 임기(5년)를 고려하여 그 임기를 4년을 정하고 있는 것을 참고하여 도지사 임기(4년)을 고려하여 3년으로 정하고 있는 것 같으나, 감사위원의 독립성·중립성·전문성 내지 그 업무의 지속 등을 감안할 때 타당한 것으로 보기 어렵다.

또한 감사위원회의 장 및 감사위원의 임기에 대하여 시차임기제를 도입할 필요가 있다. 이는 감사위원회의 일괄임명 및 퇴직으로부터 야기되는 감사 업무의 단절을 방지하여 업무의 지속성을 위하여 필요하다.

## (2) 사무국의 독립성제고

감사위원회의 사무국의 구성 또한 독립성·중립성·전문성에 초점을 두어야 할 필요가 있다. 즉 사무국의 감사과 및 조사과의 공무원(감사위원회의 조직은 크게 감사과와 조사과로 나누어지고 있음)의 선발에 있어서 순환보직제로 운영할 것이 아니라, 전문성을 가진 공무원의 공개채용을 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 현행 지방공무원임용령을 개선하여 감사직렬을 새로이 신설할 필요가 있다.

### 3. 감사대상의 범위-교육행정사무에 대한 감사

교육행정사무의 감사에 대한 법제도적 개선은 두 가지 측면에서 검토되어야 할 것이다.

첫째, 지금 현재의 법률(제주특별법 제66조)과 조례(감사위원회조례 제13조)의 규정대로 교육감사가 감사위원회의 감사대상에 전면적으로 포함되게 하는 것이다. 이는 현행 법령의 태도를 가장 정확하게 반영하는 것이다. 따라서 법률과 감사위원회조례를 개정하지 않은 채 다른 어떠한 형식으로 이루어진 감사대상 조정에 대해서는 법령위반이라는 비판을 극복하기 어려울 것이다.

둘째, 현재의 양해각서상의 조정사항을 더욱 구체화하여 감사위원회조례에 개정 등의 방법을 통해 반영하는 것이다. 즉, 지금 현재의 양해각서 상의 불확정 개념인 '필요한 경우'와 '특정 사안'의 경우를 명시하여, 교육기관에 대한 감사위원회의 감사권 발동에 대한 이견이 발생할 소지를 없애야 할 것이다. 이와 같이 제주특별자치도 내의 최고 감사기관인 감사위원회의 교육사무에 대한 감사를 조례로써 제한 또는 후퇴시키는 것은, 한편 교육자치에 대한 입법정책적 배려로 이해될 수 있을 것이다.

따라서 법률인 제주특별법에서 감사위원회의 감사대상을 구체적으로 적시하지 않고 포괄적으로 정한 것은, 제주특별자치도의 조례입법자에게 자치감사의 취지에 맞게 합리적으로 감사대상의 범위를 정하도록 위임한 것으로 이해할 수 있을 것이다.

결국 어떠한 경우에 어떤 특정 사안에 대해 감사위원회가 교육관청 및 교육기관에 대해 직접감사를 실시하는가는 정책적 결정사항에 해당하는 문제이지만, 특정사안에 대한 도의회의 감사요청이 있다든지 아니면 지방자치법 제16조상의 주민감사청구와 같이 특정 교육사안에 대해 법정의 주민연서가 있을 경우 감사위원회가 감사권을 행사할 수 있도록 하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다. ●