



제 418회 국회 (정기회)
제 10차 국토교통위원회

한국토지주택공사법 일부개정법률안 검 토 보 고

■ 서범수의원 대표발의(의안번호 제2202439호)

2024. 11.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 서범수의원 대표발의(제2202439호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	3
(1) 총괄검토	3
(2) 조문별 검토	11
가. 계약 업무의 조달청 등 위탁 근거 마련(안 제8조의2 신설) ...	11
나. 퇴직자 재직 업체 입찰참가 제한 등 규정 신설 (안 제26조의5 신설)	17
다. 미공개정보의 출처에 임직원의 가족 추가 (안 제26조 및 제28조)	31
라. 임직원의 가족의 부동산 거래내역도 정기조사 범위에 포함 (안 제26조의2)	37
마. 준법감시관의 업무 범위 확대 등(안 제26조의3)	42
바. 부칙	48

I. 서범수의원 대표발의(제2202439호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 서범수의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 31.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 1.

2. 제안이유 및 주요내용

2023년 4월 이후 연이어 드러난 무량판 구조 한국토지주택공사(LH) 아파트 철근누락은 공공주택 건설과정 전반에서 전관 중심 이권 카르텔로 인한 전관 업체 위주의 용역 수주와 함께 전관 업체의 부실한 사업관리가 주된 원인으로 지목되고 있음.

특히, 현행 퇴직공직자 취업제한 제도를 비롯해 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」상의 부정당업체 입찰 제한과 같이 사후적으로 불이익을 부과하는 여러 제도에도 불구하고 LH 발주 설계·감리 용역을 수주한 상당수 업체에 LH 출신 전관이 재직하고 있는 것으로 나타나, 이들 전관이 전문정보다 전관 업체 이익을 위한 로비 창구로 활용되고 있다는 비판의 목소리가 높음.

이에, LH의 임직원으로 퇴직한 자 등 일정한 요건에 해당하는 퇴직자가 재직 중인 업체와 그 업체에 출자하였거나 그 업체가 출자한 업체는 LH가 발주하는 용역·공사에서 입찰참가 제한 등 불이익을 부

과받도록 하고, LH가 수행하는 사업과 관련된 설계·시공·감리업체의 선정 및 계약체결 업무를 조달청 또는 공공기관 등에 위탁할 수 있는 근거를 마련함으로써 입찰의 공정성과 업무수행의 공정성을 보장하고, LH에 대한 국민의 신뢰를 다시 회복하려는 것임(안 제8조의2 및 제26조의5 신설).

또한, 지난 2021년 3월 LH 임직원 부동산 투기의혹에 대한 수사·감사 결과 임직원뿐만 아니라 그 가족(임직원의 배우자, 임직원의 직계존속·비속 등)이 직무 관련 미공개 정보를 이용하여 주택이나 토지 등을 취득하는 등 위법·부당한 거래 행위를 한 사실이 확인되었음.

따라서, LH 임직원의 가족에 대해서도 직무 관련 미공개 정보를 이용하거나 타인에게 제공하는 것을 엄격하게 금지함으로써 직무 관련 미공개 정보의 유출 경로를 포괄적으로 차단할 필요가 있음.

아울러, 계약의 투명성·공정성, 공직기강 등에 대한 전문적 관리 필요성 증대에 따라 공사의 임직원이 공공개발사업 추진과정에서 체결되는 계약업무와 관련하여 퇴직자 등 특정인에게 특혜를 부여하였는지 여부 등을 감시하도록 준법감시관의 업무를 확대하는 등 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임(안 제26조제1항·제2항, 제26조의2제1항, 제26조의3 및 제28조제2항).

3. 검토의견

(1) 총괄검토

한국토지주택공사(이하 “LH”라 함)는 토지의 취득·개발·비축·공급, 도시의 개발·정비, 주택의 건설·공급·관리 업무를 수행하여 국민 주거생활의 향상과 국토의 효율적인 이용에 기여하는 것을 목적¹⁾으로 하는 공공기관으로, 공공주택사업을 중점적으로 추진함으로써 서민주거의 질을 높이는 역할을 담당해왔음.

그러나 2021년 LH의 임직원이 일반인에게 공개되지 아니한 공사의 업무와 관련된 정보(이하 “미공개정보”라 함)를 이용하여 공공개발사업 예정 지역의 부동산을 차명 거래 등의 방식으로 집중 매입하고 이로써 시세차익을 얻거나 과도한 토지보상금을 수령하는 등 위법·부당한 거래 행위를 한 사실이 확인되었음.

이에 국회는 2021년 「한국토지주택공사법」과 「공직자윤리법」을 개정하여 LH 임직원 등의 미공개정보 이용행위에 대한 관리체계를 강화하고, 아울러 부동산 관련 업무나 정보를 취급하는 대통령령으로 정하는 공직유관단체 직원의 재산 규제 규정을 마련하였으며,

1) 「한국토지주택공사법」

제1조(목적) 이 법은 한국토지주택공사를 설립하여 토지의 취득·개발·비축·공급, 도시의 개발·정비, 주택의 건설·공급·관리 업무를 수행하게 함으로써 국민주거생활의 향상과 국토의 효율적인 이용을 도모하여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

나아가 「공직자의 이해충돌 방지법」(2021년 제정, 2022년 시행)을 통해 부동산을 직접적으로 취급하는 대통령령으로 정하는 공공기관의 공직자는 소속 공공기관의 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하는 경우 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하도록 하는 등, 부동산 관련 업무의 공정성과 투명성을 확보하기 위한 직무수행 기반을 마련해 왔음.

〈표 1〉 부동산 관련 업무의 공정한 직무수행을 위한 주요 제도개편 현황

구분	주요내용
「한국토지주택공사법」 (법률 제17988호, 2021. 4. 1. 개정·시행)	◦ 공사 임직원으로부터 취득한 미공개정보의 이용 금지 ◦ 국토교통부장관의 공사 임직원 부동산거래 정기조사 실시 ◦ 공사에 준법감시관 설치 및 부패방지교육 정기 실시 ◦ 미공개정보 이용금지 의무 위반 시 벌칙 상향 및 취득 이익 몰수·추징
「공직자윤리법」 (법률 제17989호, 2021. 4. 1. 개정, 2021. 10. 2. 시행)	◦ 재산등록의무자에 부동산 관련 업무나 정보를 취급하는 대통령령으로 정하는 공직유관단체의 직원 추가 ◦ 부동산 관련 업무나 정보를 취급하는 대통령령으로 정하는 사람은 일정 부동산에 대하여 소유자별로 재산의 취득일자·취득경위·소득원 등을 기재 ◦ 부동산에 대한 정보를 획득하거나 이와 관련된 업무를 수행한다고 인정되는 부서의 재산등록의무자 본인 및 그 이해관계자에 대해 관련 업무 분야 및 관할의 부동산 신규 취득 제한
「공직자의 이해충돌 방지법」 (법률 제18191호, 2021. 5. 18. 제정, 2022. 5. 19. 시행)	◦ 직무관련자가 사적이해관계자임을 안 경우 신고 및 회피 신청 ◦ 부동산을 직접적으로 취급하는 대통령령으로 정하는 공공기관의 공직자는 본인 또는 가족이 소속 공공기관의 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하는 경우 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고 ◦ 공직자 본인, 가족 또는 특수관계사업자가 공직자 본인의 직무관련자와 부동산을 거래하는 행위 등을 신고 ◦ 직무수행 중 알게 된 비밀 또는 소속 공공기관의 미공개정보 이용 금지

※ 자료: 각 법률 및 한국토지주택공사(LH) 제출자료 등을 바탕으로 재작성

이러한 제도를 기반으로 정부는 2021년부터 2023년 초까지 2차례에 걸쳐 ‘LH 혁신방안’²⁾을 마련하여 LH의 업무에 대한 내외부 통제 기능을 강화하고자 하였음.

그럼에도 불구하고 2023년 4월 인천 검단 아파트 건설공사 현장의 무량판구조³⁾ 지하주차장 붕괴 사고를 계기로 LH의 무량판구조가 적용된 102개 지구 중 23개⁴⁾ 현장에서 철근누락이 확인되었고, 이러한 부실공사의 원인으로 LH 퇴직 임직원이 재취업한 설계·감리·시공 업체에 대한 특혜·유착 의혹 등이 제기되며 LH 혁신에 대한 사회적 요구가 보다 높아진 바 있음.

2) 【1·2차 LH 혁신방안 주요 내용】

구분	통제장치 강화	경영관리 강화	기능·조직 개편
1차 (‘21.6)	- 전직원 재산등록 및 부동산 거래 정기조사 - 준법감시관 도입 - 취업제한대상 확대 등	- 고위직 보수 동결 등 - 신규 출자·출연 금지 등	- 공공택지조사 기능이관 - 조직·인력 슬림화 등 (정원 1천명 감축)
2차 (‘23.1)	- 부동산 조사대상 확대 - 전관 수의계약 제한강화 - 감사실장 외부개방 등	- 지역본부, 사업단 축소 - LH 대학·연구원 혁신 - 부채감축 등	- 주거복지 투자확대 - 비핵심기능 정리 등 (정원 220명 감축)

※ 자료: 국토교통부, 「LH 혁신방안」, 2023. 12.

3) 슬래브(바닥 판), 수평 보, 기둥으로 하중을 지지하는 기존의 라멘구조에서 수평 보를 없애고 슬래브와 기둥만으로 하중을 지지하는 구조를 의미함.

구분	라멘구조	무량판구조
구조부재	슬래브, 기둥, 보	슬래브, 기둥
기둥크기	500 x 700 mm	300 x 800mm
층고	3.7m	3.5m, 3.55m
주차모듈	6대 주차(8.1x8.0m)	4대 주차(5.4x8.0m)
형상		

※ 자료: 감사원, 「한국토지주택공사 부실공사 사태 발생 원인에 대한 감사결과보고서」, 2024. 8.

4) 2023년 12월 기준으로 22개 현장이었으나, 2024년 8월 감사원의 「한국토지주택공사 부실공사 사태 발생 원인에 대한 감사결과보고서」에 따르면 23개로 확인됨.

이에 정부는 LH의 독점적 공급구조에 대한 진단을 거쳐 2023년 12월 ‘공공주택 건설부문 경쟁 도입’, ‘건설 관련 업체 선정 권한 이관’, ‘3급 이상 퇴직자⁵⁾ 재취업 업체에 대한 입찰 참가 제한’ 및 ‘퇴직자 취업심사 강화’를 주요내용으로 하는 ‘LH 혁신방안’을 수립하여 LH의 혁신 및 공공주택의 신뢰 제고를 위한 계획을 제시하였음.

이와 같이 2023년 12월 수립된 LH 혁신방안의 취지 및 내용과 관련된 법률안이 제21대국회에서 발의된 바 있으나 임기만료로 각각 폐기되었고, 제22대국회에 3건의 법률안이 발의되어 있음.

〈표 2〉 LH 혁신방안 주요내용 및 관련 법률안 발의 현황

LH 혁신방안 주요내용		관련 법률안
공공주택 건설부문 경쟁 도입	민간시행 공공주택 유형을 신설하여 공사와 민간 간 경쟁 유도	「공공주택 특별법 일부개정법률안」 (서범수의원 대표발의, 의안번호 2441)
건설 관련 업체 선정 권한 이관	설계·시공·감리 관련 업체 선정 및 계약 체결 업무를 조달청 또는 공공기관에 위탁	「한국토지주택공사법 일부개정법률안」 (서범수의원 대표발의, 의안번호 2439)
3급 이상 퇴직자 재취업 업체에 대한 입찰 참가 제한	입찰공고일 기준 3년 이내에 3급 이상으로 퇴직한 공사 임직원이 재취업한 업체에 대해 공사가 발주하는 용역등의 입찰 참가 제한 또는 입찰 시 감점 부과	
퇴직자 취업심사 강화	취업심사 대상자(2급 이상→3급 이상) 및 대상업체(자본금 또는 매출액 기준 삭제 등) 확대	「공직자윤리법 일부개정법률안」 (서범수의원 대표발의, 의안번호 2456)

※자료: 각 법률안 및 국토교통부 자료를 바탕으로 재작성

5) 「LH 혁신방안」에서는 ‘전관’이라는 용어를 사용하고 있으나, 해당 용어가 법적으로 명확하게 정의되어 있지 않은 점을 고려하여 이하에서는 퇴직자 또는 재취업자 등의 용어로 대체함.

이 중 「한국토지주택공사법 일부개정법률안」(의안번호 제2202439호, 이하 “개정안”이라 함)은 LH 혁신방안의 ‘건설 관련 업체 선정 권한 이관’ 및 ‘3급 이상 퇴직자 재취업 업체에 대한 입찰 참가 제한’을 입법화하여 LH 퇴직자가 재취업한 업체(이하 “재취업사”라 함)가 이권에 개입하는 것을 방지하고 계약의 공정성을 확보하려는 것임.

아울러, 개정안은 2021년 「한국토지주택공사법」 개정을 통해 마련된 제도를 개선·보완하는 측면에서, 미공개정보의 출처와 부동산 거래 정기조사 대상에 LH 임직원의 ‘가족’⁶⁾을 추가하여 미공개정보의 유출 경로를 포괄적으로 차단하는 한편, 계약업무와 관련하여 특정인에 대한 특혜를 방지하고자 준법감시관의 업무 범위를 확대하려는 것으로,

LH의 업무 전반에 대하여 공정성과 투명성을 더욱 강도 높게 제고하기 위한 취지의 입법으로 이해됨.

〈표 3〉 「한국토지주택공사법」 2021년 개정사항 및 개정안 간 주요내용 비교

조문	법률 제17988호(2021. 4. 1. 개정·시행)	개정안
제8조의2 (업무의 위탁)		◦ 공사의 사업과 관련된 설계·시공·감리업체의 선정 및 계약체결 업무를 조달청 또는 공공기관에 위탁할 수 있는 근거 신설
제26조의5 (입찰참가 제한 등)		◦ 공사의 2급 또는 3급 이상 임직원으로 퇴직한 자가 퇴직 3년 이내에 재취업한 업체와 그 출

6) 개정안은 ‘가족’의 범위를 “배우자 및 직계 존속·비속, 배우자의 직계 존속·비속으로 생계를 같이 하는 경우”로 규정하고 있음.

조문	법률 제17988호(2021. 4. 1. 개정·시행)	개정안
		자회사 등에 대해 공사가 발주하는 용역등과 관련하여 입찰참가를 제한하거나 감점 부과
제26조 (미공개정보 이용행위의 금지)	- 공사 임직원으로부터 취득한 미공개정보의 이용 금지 - 이용 금지 대상인 미공개정보의 출처에 퇴직 10년 이내 前 임직원 포함	미공개정보의 출처에 임직원(퇴직 10년 이내 前 임직원 포함)의 가족 추가
제26조의2 (임직원 부동산 거래에 대한 정기조사)	- 국토교통부장관이 공사 임직원의 주택·토지 등의 거래내역에 대한 정기조사 실시 - 미공개정보 이용 의심 시 수사·감사기관에 수사·감사 의뢰	- 임직원의 가족의 부동산 거래내역도 정기조사 범위에 포함 - 임직원의 가족도 수사·감사 의뢰 대상에 포함
제26조의3 (준법감시관)	‘위법·부당한 거래행위 및 투기행위’ 감시를 위한 ‘준법감시관’ 직책 신설 - 준법감시관은 ‘위법·부당한 거래행위 및 투기행위’ 여부를 매년 조사하고 그 결과를 공개	‘계약업무와 관련하여 퇴직한 임직원 등 특정인에 대해 특혜를 주는 행위’도 준법감시관의 감시·조사 대상 행위에 추가 - 미공개정보 이용행위가 의심되는 경우 준법감시관에게 수사·감사 의뢰 의무 부여 - 국토교통부장관이 준법감시관에게 부동산 거래 신고 사항에 관한 정보를 제공할 수 있는 근거 신설
제26조의4 (부패방지교육)	임직원 대상 정기 부패방지교육 실시	
제28조(벌칙)	- 미공개정보 이용행위 금지 등 의무를 위반한 임직원 등에 대해 5년 이하의 징역 또는 위반행위로 얻은 이익의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금 부과 - 위반행위로 얻은 이익이 5억원 이상 50억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역, 50억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역 등 이익액의 규모에 따라 징역형을 가중	미공개정보의 출처에 임직원의 가족 추가
제30조 (몰수·추징)	미공개정보를 이용하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익 몰수	

※자료: 「한국토지주택공사법」 현행법, 개정안 및 국토교통부 자료 등을 바탕으로 작성

이와 관련하여, 미공개정보를 이용한 부동산투기 혐의로 기소된 전직 LH 직원에 대해 2023년 8월 대법원에서 유죄가 확정된 바 있고,

국회의 감사요구 등에 대한 2024년 8월 감사원의 「한국토지주택공사 부실공사 사태 발생 원인에 대한 감사결과보고서」(이하 “LH 부실공사 사태 감사결과보고서”라 함)⁷⁾에 따르면 재취업사에 대한 LH의 관리·감독이 부실하였거나 재취업사와 LH 현직자 간 유착·특혜 사례가 다수 있었던 것으로 확인된 바도 있음.

이에 따라, LH 사업의 투명성을 확보하고 공공주택사업 등에 대한 국민의 신뢰를 제고하기 위하여 개정안과 같이 LH에 대한 내외부의 관리·감독을 보다 강화할 필요가 인정된다고 판단되며, 국토교통부와 LH도 개정안의 취지에 총괄적으로 동의하는 입장임.

한편, 개정안은 LH의 전현직 임직원 및 그 가족 등에 대해 다른 개발기업의 전현직 임직원 및 그 가족 대비 보다 불이익한 처우 등을 규정하고 있다는 점에서 LH의 임직원 등에 대한 차별의 정당성을 전제로 하고 있으므로,

7) 국회 예산결산특별위원회는 2023년 12월 20일 「2022회계연도 결산 관련 감사원에 대한 감사요구안」을 의결하여 ‘한국토지주택공사 부실공사 사태 발생 원인’에 대한 감사를 요구하였고, 경제정의실천시민연합은 2023년 8월 1일 ‘LH 전관 업체 부실설계·감리 봐주기 및 전관 업체 밀어주기 등’에 대한 공익감사를 청구하였음. 감사원은 두 건의 감사를 병합하여 실시하였으며, 2024년 8월 국회에 「한국토지주택공사 부실공사 사태 발생 원인에 대한 감사결과보고서」를 제출하였음.

개정안에 따른 각종 규제의 도입에 대해서는 LH 전현직 임직원의 미 공개정보를 이용한 투기 의혹 및 LH와 재취업사 간 유착 문제 등 일련의 LH 사태의 심각성과 중대성, 평등권의 일부 제약 가능성과 이를 통해 강화될 공익 간의 균형 등을 종합적으로 면밀히 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 판단됨.

이하에서는 각 조문별로 주요 내용에 대하여 검토함.

(2) 조문별 검토

가. 계약 업무의 조달청 등 위탁 근거 마련(안 제8조의2 신설)

현 행	개 정 안
<신 설>	제8조의2(업무의 위탁) ① 공사는 제8조제1항제1호부터 제9호까지의 사업과 관련된 설계·시공·감리업체의 선정 및 계약체결 업무를 대통령령으로 정하는 바에 따라 조달청 또는 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관에 위탁할 수 있다. ② 공사는 제1항에 따라 업무를 위탁한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 업무를 위탁받은 기관에 수수료를 지급할 수 있다.

개정안은 현행법 제8조제1항제1호부터 제9호까지⁸⁾ 규정된 LH의 사업(이하 “공공주택 건설 등 사업”이라 함)과 관련된 설계·시공·감리업체의

8) 「한국토지주택공사법」

제8조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 토지의 취득 등에 관한 다음 각 목의 사업
 - 가. 토지의 취득·개발·비축·관리·공급 및 임대
 - 나. 「공공토지의 비축에 관한 법률」에 따른 토지은행사업
 - 다. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」에 따른 토지 및 건축물의 매입
2. 토지 및 도시의 개발에 관한 다음 각 목의 사업
 - 가. 주택건설용지·산업시설용지 및 대통령령으로 정하는 공공시설용지의 개발사업
 - 나. 도시개발사업, 도시재생사업, 도시 및 주거환경정비사업
 - 다. 주거·산업·교육·연구·문화·관광·휴양·행정·정보통신·복지·유통 등(이하 이 목에서 “주거등”이라 한다)의 기능을 가지는 단지 또는 주거등의 기능의 단지 및 기반시설 등을 종합적으로 계획·개발하는 복합단지의 개발사업
 - 라. 간척 및 매립사업 // 마. 남북경제협력사업 // 바. 토지임대부 분양주택 사업
 - 사. 집단에너지 공급사업
3. 주택(복리시설을 포함한다)의 건설·개량·매입·비축·공급·임대 및 관리
- 3의2. 주민 재정착·창업 지원 및 도시기능 활성화 등 공공지원을 위한 대통령령으로 정하는 건축물의 건설·매입·개량·공급·임대 및 관리
4. 주택 또는 공용·공공용건축물의 건설·개량·공급 및 관리의 수탁
5. 주거복지사업 // 6. 토지의 매매·관리의 수탁
7. 「공공토지의 비축에 관한 법률」, 「도시개발법」, 「공공주택 특별법」, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」, 「주택법」, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」, 「택지개발촉진법」, 그 밖에 다른 법률에 따라 공사가 시행할 수 있는 사업
8. 제1호부터 제5호까지 및 제7호의 사업에 따른 대통령령으로 정하는 공공복리시설의 건설·공급
9. 제1호부터 제8호까지의 사업에 관련된 조사·연구·시험·기술개발·자재개발·설계·감리, 정보화사업과 그 용역의 제공

선정 및 계약체결 업무(이하 “건설 관련 업체 선정 업무”라 함)를 조달청 또는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관에 위탁할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

2023년 인천 검단 아파트 지하주차장 붕괴 사고와 관련하여 건설사고 조사위원회는 LH 시행 사업의 부실공사의 원인으로 설계·시공·감리 부실을 지목⁹⁾하였으며, 2024년의 「LH 부실공사 사태 감사결과보고서」도 설계·시공·감리업체에 대한 LH의 부실한 관리·감독 문제를 확인한 바 있음.

상기 감사결과보고서에 따르면, LH가 2018년 1월 1일부터 2023년 8월 31일까지 발주한 설계·시공·감리용역 중 소위 ‘전관’¹⁰⁾ 업체의 수주 금액 비중은 설계 분야 69.1%(1조 1,645억원), 시공 분야 22.0%(7조 8,838억원) 및 감리 분야 90.6%(1조 4,605억원) 규모¹¹⁾임.

9) 인천 검단 아파트 지하주차장 붕괴사고와 관련하여 국토교통부는 「건설기술 진흥법」 제68조에 따른 건설사고조사위원회를 구성하였고, 동 위원회는 2023년 5월 9일부터 같은 해 7월 1일까지 사고를 조사한 후 같은 해 7월 5일 설계·시공·감리 부실로 인한 전단보강근(무량판구조에서 구조 안전성을 확보하기 위해 기둥 상부와 슬래브에 설치하는 철근) 미설치 등을 주요 사고원인으로 지목하였음.

10) 감사원의 「LH 부실공사 사태 감사결과보고서」는 ‘2013년 이후 LH 퇴직자(3급 이상)’ 중 ‘LH와 2018년 이후 설계·감리 등 계약 이력이 있는 업체’에 재취업한 자를 ‘전관’으로 규정함.

11) <공사·설계·감리용역 별 전관 업체 계약체결 현황(2018~2023년 8월)>

(단위: 명, 건, 억 원)

구분	계		설계		공사		감리	
	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수
계(A)	391,196	8,990	16,834	1,323	358,243	7,028	16,119	639
전관(B)	105,088	1,172	11,645	524	78,838	242	14,605	406
(B/A)	(26.8%)	(13.0%)	(69.1%)	(39.6%)	(22.0%)	(3.4%)	(90.6%)	(63.5%)
비전관(C)	286,108	7,818	5,189	799	279,405	6,786	1,514	233
(C/A)	(73.2%)	(87.0%)	(30.9%)	(60.4%)	(78.0%)	(96.6%)	(9.4%)	(36.5%)

주) 공동도급 계약의 경우 컨소시엄에 전관 업체가 포함된 경우 전관으로 분류하되, 계약금액은 전관 업체의 지분율에 따른 수주금액(계약금액×지분율)으로 합산

※ 자료: 감사원, 「한국토지주택공사 부실공사 사태 발생 원인에 대한 감사결과보고서」, 2024. 8. 10쪽

이 중 소위 ‘전관’ 업체의 수주 비중이 높은 설계·감리 분야의 경우 LH가 전관설계업체의 설계오류를 발견하고도 벌점을 부과하지 않은 사례가 발견되었고 전관감리업체에 대해 특혜가 의심되는 품질평가가 실시된 사례¹²⁾도 확인된 바 있음.

특히 LH는 감리의 공정성과 독립성을 기하기 위해 2019년 7월부터 자체 감독을 줄이고 외부감리를 확대하였다는 점에서, 설계·시공 등에 대한 사업관리를 담당하는 감리 용역 분야에서 전관 업체에 대한 유착·특혜 의혹이 더욱 높게 확인되었다는 점은 제도 개편의 필요성을 보다 강하게 시사하는 면이 있다고 보임.

개정안은 이러한 관리·감독 부실이 업체선정·계약 업무부터 사업관리까지 건설사업 공정 전반에 대해 LH가 독점적인 권한을 보유하고 있는 구조적 문제에 기인한다고 진단하여 권한의 위탁·분산을 그 대안으로 제시하려는 것으로 이해됨.

현행 「조달사업에 관한 법률」에 따르면, LH는 제2조제5호다목에 따른 ‘수요기관’¹³⁾에 해당하여 같은 법 제11조제2항¹⁴⁾에 따라 조달청에

12) 「LH 부실공사 사태 감사결과보고서」에 따르면, LH가 요건이 안되는 전관 감리업체에 품질 우수통지서를 발급하거나, 부당한 사유를 들어 품질미흡통지서를 미발급한 사례 등이 있었던 것으로 확인됨.

13) 「조달사업에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

5. “수요기관”이란 조달물자, 공사 계약의 체결 또는 시설물의 관리가 필요한 다음 각 목의 기관을 말한다.

가. 「국가재정법」 제6조에 따른 독립기관 및 중앙관서(이하 “국가기관”이라 한다)

공사의 계약체결을 요청할 수 있으므로, 현행 법령에 따라서도 LH의 건설 관련 업체 업무를 조달청에 위탁하는 것이 가능하나, LH가 조달청이 아닌 타 기관에 해당 업무를 위탁할 수 있는 근거는 현행법령상 마련되어 있지 않음.

따라서 개정안에 따른 권한의 위탁 규정이 마련되는 경우 LH가 건설 관련 업체 선정 업무와 관련하여 보다 폭넓은 범위에서 전문성과 객관성을 갖춘 제3의 기관을 선정하여 업무를 위탁하는 것이 가능해지고,

LH는 업체 선정 및 계약 체결 이후 사업관리를 담당하는 데 주력하도록 사업수행방식 개편의 기반이 마련되어, 공공주택 건설 등 사업의 공정성이 확보되고 품질과 안전성도 아울러 제고될 수 있을 것으로 판단됨.

나. 「지방자치법」 제2조에 따른 지방자치단체(이하 “지방자치단체”라 한다)

다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관

「조달사업에 관한 법률 시행령」

제4조(수요기관의 범위) ① 법 제2조제5호다목에서 “대통령령으로 정하는 기관”이란 다음 각 호의 기관을 말한다.

1. 법 제2조제5호가목에 따른 국가기관(이하 “국가기관”이라 한다)의 소속 기관
2. 법 제2조제5호나목에 따른 지방자치단체(이하 “지방자치단체”라 한다)의 소속 기관
3. 국가기관 또는 지방자치단체가 투자·출연한 기관 또는 그 밖에 이에 준하는 기관으로서 해당 기관이 수요기관의 지정을 요청하여 조달청장이 수요기관으로 지정하는 기관

「조달사업 수요기관 지정에 관한 고시」

제3조(수요기관 지정) ③ 시행령 제4조 제1항 제3호에 따른 국가 또는 지방자치단체가 투자·출연한 기관 또는 그 밖에 이에 준하는 기관으로서 해당 기관이 수요기관의 지정을 요청하여 조달청장이 수요기관으로 지정한 기관은 다음 각 호와 같다.

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 기획재정부장관이 고시한 공공기관(공기업, 준 정부기관, 기타 공공기관)

14) 「조달사업에 관한 법률」

제11조(계약체결의 요청) ① 수요기관의 장은 수요물자 또는 공사 관련 계약을 체결할 때 계약 요청 금액 및 계약의 성격 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 경우에는 조달청장에게 계약체결을 요청하여야 한다. 다만, 천재지변 등 부득이한 사유로 계약체결을 요청할 수 없거나 국방 또는 국가기밀의 보호, 재해 또는 긴급 복구 및 기술의 특수성 등으로 계약체결을 요청하는 것이 부적절한 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 수요기관의 장은 제1항 본문에 해당하지 아니하는 경우에도 조달청장에게 수요물자의 구매 및 공사의 계약체결을 요청할 수 있다.

개정안과 관련하여 국토교통부는 LH의 건설 관련 업체 선정 업무를 타 기관에 위탁할 수 있는 근거를 명시할 필요성에 공감하는 입장으로, 현행 법령에 근거하여 국토교통부·LH·조달청 3자간 협의를 거쳐 2024년 4월 1일부터 LH 공공주택에 대한 설계·시공·감리업체의 선정 및 계약체결 업무를 조달청으로 이미 위탁¹⁵⁾하고 있어 개정안의 실행에 문제가 없고,

조달청 외 제3의 기관에 대해서도 위탁이 가능하도록 규정이 마련되는 경우 업체선정 및 계약 업무 중 설계·시공 분야는 현행대로 조달청 위탁을 유지하되, 감리 분야는 국토안전관리원¹⁶⁾에 위탁하여 감리 분야의 전문성과 독립성을 더욱 강화하겠다는 방침임.

LH의 경우 개정안에 따른 업무 위탁은 이미 이행 중인 사안으로 별도의 의견은 없다는 입장임.

참고로, 안 제26조의5는 LH에서 발주하는 용역사업과 관련하여 입찰 공고일부터 3년 이내에 LH의 3급 이상 임직원으로 퇴직한 자 등 일정 요건에 해당하는 LH 퇴직자가 재직 중인 업체에 대해서는 LH가 해당 업체의 입찰참가 등을 제한할 수 있도록 규정하고 있음.

15) 이와 관련하여 조달청은 2024년 3월 26일 공공주택계약팀을 신설하였으며, 조달청 공공주택계약팀은 공공주택 심사기준 제·개정, 평가위원회 구성·운영, 업체평가 및 낙찰자선정 등 업무를 전담하고, LH는 계약 체결 후 사업관리 업무를 담당하고 있음.

16) 감리 전문 공공기관인 한국건설관리공사(1999년 출범)에서 시작한 기관으로, 건설안전의 책임과 권한을 보유하고 있음.

이러한 개정안의 취지가 위탁기관이 건설 관련 업체 선정 업무를 수행할 때도 명확히 적용될 수 있도록, 안 제8조의2에 따라 LH 업무를 위탁받은 기관의 경우 안 제26조의5를 준용하도록 하는 규정¹⁷⁾을 마련하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임.

17) 조달청은 LH의 공공주택 계약 업무 위수탁과 관련하여 「조달청 공공주택 건설사업관리용역사업자 사업수행능력 세부평가기준」을 마련(2024. 4. 1. 제정·시행)하였으며, 해당 기준은 입찰업체에 LH 퇴직자가 참여하고 있는 경우 감점이 부과되도록 규정하고 있음.

「조달청 공공주택 건설사업관리용역사업자 사업수행능력 세부평가기준」(조달청훈령)

[별지 1] 건설사업관리용역 참여기술인 및 수행실적 등의 세부평가방법(발췌)

사. 감 점	(2)퇴직자 참여	11	○ 퇴직자 참여 평가는 입찰업체가 제출하는 “LH 등 퇴직자 재직 현황 확인서”로 평가한다. - 퇴직 당시 직급이 2급 이상인 자로서 퇴직일로부터 3년 이내인 자가 재직중인 경우 (조달청은 4급 이상 적용) : 11점 - 퇴직 당시 직급이 3급인 자로서 퇴직일로부터 3년 이내인 자가 당해 용역에 참여하는 경우(조달청은 5급) : 6점 ○ 공동수급체는 구성원 중 일부가 상기 내용에 해당하는 경우 공동수급체에 해당 등급 점수를 감점한다. 단, 감점이 11점을 초과하는 경우 11점으로 한다.
--------------	--------------	----	---

나. 퇴직자 재직 업체 입찰참가 제한 등 규정 신설(안 제26조의5 신설)

현 행	개 정 안
<신 설>	제26조의5(입찰참가 제한 등) ① 공사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업체에 대해서는 공사가 발주하는 용역 또는 공사 등(이하 “용역등”이라 한다)에 입찰하는 경우, 그 용역등과 관련하여 해당 업체의 입찰참가를 제한하거나 입찰 시 감점을 부과할 수 있다. 1. 공사의 임직원으로 퇴직한 자 중 다음 각 목에 모두 해당하는 자가 재직 중인 업체 가. 공사의 3급 이상 임직원으로 퇴직한 자(입찰참가를 제한하는 경우에는 2급 이상 임직원으로 퇴직한 자) 나. 공사 퇴직일이 해당 용역등의 입찰공고일부터 역산하여 3년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 내에 있는 자 다. 해당 용역등의 입찰공고일을 기준으로 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격을 보유한 자 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하지 아니하는 자 2. 제1호의 업체에 출자한 업체 3. 제1호의 업체가 출자한 업체 ② 공사는 제1항에 따라 입찰참가를 제한하는 등 불이익을 부과하는 경우 입찰공고에 제한사항과 제한기준 등 세부사항을 명시하여야 한다.

(1) 개정안의 주요 내용

안 제26조의5는 LH가 발주하는 용역 또는 공사 등(이하 “용역등”이라 함)의 입찰과 관련하여 LH 임직원으로 퇴직한 자가 재직 중인 업체(재취업사), 해당 재취업사에 출자한 회사 또는 해당 재취업사의 자회사(이하 “이해관계사”라 함)에 대해 일정한 기준에 따라 입찰참가를 제한하는 등 불이익을 부과하는 규정을 신설하려는 것임.

〈표 4〉 개정안에 따른 LH 퇴직자 재직 업체 입찰참가 제한 등 기준

재직자의 LH 퇴직경과기간(입찰공고일 기준) 및 국가기술자격 보유 여부		재직자의 LH 퇴직 당시 직급	
		3급(차장급) 이상	2급(부장급) 이상
3년 이내	국가기술자격 미보유	입찰 시 감점 부과 가능 (입찰참가 제한 불가)	입찰참가 제한 또는 입찰 시 감점 부과 가능
	국가기술자격 보유	규제 미적용	규제 미적용
3년 초과 (국가기술자격보유 여부 무관)		규제 미적용	규제 미적용

안 제26조의5제1항에 따르면, LH 퇴직자(재취업자)의 ① 퇴직 당시 직급이 2급 이상이며 ② 퇴직일이 해당 용역등의 입찰공고일을 기준으로 3년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간이 경과하지 않은 경우, LH는 해당 재취업자가 소속된 재취업사 및 그 이해관계사에 대해 입찰참가를 제한할 수 있음.

다만, 상기 기준에서 재취업자의 LH 퇴직 당시 직급이 3급인 경우 LH는 해당 재취업자가 소속된 재취업사 및 그 이해관계사에 대해 입찰참가는 제한할 수 없고 입찰 시 감점을 부과하는 것만 허용됨.

또한 위 두 가지 기준 모두 재취업자가 해당 용역등의 입찰공고일을 기준으로 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격을 보유한 자 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우 적용되지 않도록 하여 구체적으로 한계를 정하고 있음.

이에 더하여, 안 제26조의5제2항은 LH가 입찰참가를 제한하는 등 불이익을 부과하는 경우 입찰공고에 제한사항과 제한기준 등 세부사항을 명시하도록 하여 입찰공고 사후에 임의적으로 불이익이 부과되는 것이 방지되도록 규정하고 있음.

LH 시행 사업의 부실공사와 관련하여 전관 예우와 유사한 재취업사와의 유착 문제가 대두되었음. 그러나 현행 「공직자윤리법」에 따른 퇴직자 취업심사¹⁸⁾로는 재취업 가능성이 높게 나타나고 있고¹⁹⁾, 이마저도 퇴직자 다수를 차지하고 사업별 실무를 총괄하는 LH 3급 직원 등 다수 임직원의 재취업과 그에 따른 영향력을 차단하기에 어려움이 있다는 문제가 제기되고 있음.

18) LH 퇴직자의 취업심사는 「공직자윤리법」을 따르며, 2급 이상 임직원은 같은 법 시행령 제31조 제1항제26호에 따라 ‘취업심사대상자’*로서, 1급 이상 임직원은 같은 법 시행령 제32조제3항제8호에 따라 ‘기관업무기준 취업심사대상자’**로서 심사를 거치게 됨.

* ‘소속부서’ 업무와 취업 예정업체 간의 업무연관성을 기준으로 심사함.

** ‘기관 전체’ 업무와 취업 예정업체 간의 업무연관성을 기준으로 심사하며, 동법 제19조의4에 따라 퇴직 이후 10년 동안 취업사실을 신고하여야 함.

「공직자윤리법」

제17조(퇴직공직자의 취업제한) ① 제3조제1항제1호부터 제12호까지의 어느 하나에 해당하는 공직자와 부당한 영향력 행사 가능성 및 공정한 직무수행을 저해할 가능성 등을 고려하여 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 공무원과 공직유관단체의 직원(이하 이 장에서 “취업심사대상자”라 한다)은 퇴직일부터 3년간 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관(이하 “취업심사대상기관”이라 한다)에 취업할 수 없다. 다만, 관할 공직자윤리위원회로부터 취업심사대상자가 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서 또는 기관의 업무와 취업심사대상기관 간에 밀접한 관련성이 없다는 확인을 받거나 취업승인을 받은 때에는 취업할 수 있다.

제3조(등록의무자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직자(이하 “등록의무자”라 한다)는 이 법에서 정하는 바에 따라 재산을 등록하여야 한다.

11. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공기업(이하 “공기업”이라 한다)의 장·부기관장·상임이사 및 상임감사, 한국은행의 총재·부총재·감사 및 금융통화위원회의 추천직 위원, 금융감독원의 원장·부원장·부원장보 및 감사, 농업협동조합중앙회·수산업협동조합중앙회의 회장 및 상임감사

19) 국토교통부에 따르면, 2022년~2023년 LH 취업심사 대상 퇴직자 21명 중 20명(95.2%)이 취업승인을 받음.

LH는 재취업사와의 유착 문제를 해소하기 위한 조치로서 2023년 9월 「LH 전관 기준 및 기술용역 업체선정 한시적 운영방안」²⁰⁾을 자체적으로 수립하여 적용 중임. 해당 방안에 따르면, LH는 자사 3급 이상 임직원으로 퇴직하였으며 LH 퇴직일이 3년이 경과하지 않은 재취업자가 속한 재취업사에 대해 설계·감리 등 기술용역 업체 선정 시 일정 기준으로 감점을 부과할 수 있게 됨.

「LH 전관 기준 및 기술용역 업체선정 한시적 운영방안」은 현행법의 한계 내에서 LH의 자구적인 노력을 규정한 것이나, 해당 방안으로는 재취업사의 수주를 실효성 있게 제한하지 못하는 한계²¹⁾가 있다는 지적이 제기되고 있음.

한편, 해당 방안은 재취업사 등의 재산권과 기업경영의 자유 등을 제한할 소지도 있다는 점에서, LH와 재취업사 간 유착 문제를 근절할 수 있는 근본적인 제도를 마련하기 위해 법적 정비가 수반되어야 할 필요성이 있음.

이에 개정안은 ‘LH 혁신방안’ 및 「LH 전관 기준 및 기술용역 업체선정 한시적 운영방안」에 따라 실행 중인 재취업사 등에 대한 입찰참가

20) LH의 내규·지침은 아니며, 2023년 9월 22일 ‘LH e-BID 전자조달’ 홈페이지-고객센터-공지사항에 게시되어 입찰 시 기준으로 적용되고 있음.

21) 소위 전관업체들이 벌점 부과 등 불이익한 처분에 대해 행정소송을 제기하고 집행정지를 신청하는 방식 등을 통해 LH의 처분에도 불구하고 지속적으로 LH 건설 관련 용역을 수주하는 사례가 나타나고 있어, 한국토지주택공사에 대한 2024년도 국정감사에서 ‘LH 혁신방안’ 및 이에 근거한 조치들의 실효성에 대한 비판과 제도개선 필요성이 제기된 바 있음.

제한 등의 조치를 보다 강화되고 명확한 규정으로 입법화하려는 것으로, 안 제8조의2에 따른 LH의 건설 관련 업체 선정 업무 위탁·분산과 연계하여 재취업사 등의 부당한 영향력을 실효성 있게 차단함과 아울러, 해당 방안이 법률유보의 원칙에 부합하도록 법적 근거를 마련하려는 취지의 입법으로 이해됨.

〈표 5〉 재취업사 입찰참가 제한 등 기준 관련 비교

구분	「LH 전관 기준 및 기술용역 업체선정 한시적 운영방안」	「개정안」
적용대상	◦ 다음 요건을 충족하는 LH 퇴직자가 재직 중인 업체(재취업사) ① LH 3급 이상 임직원으로 퇴직 ② 퇴직 후 3년 이내	◦ 다음 요건을 충족하는 LH 퇴직자가 재직 중인 업체(재취업사) ① LH 3급 이상 임직원으로 퇴직 ② 퇴직일이 입찰공고일로부터 3년 이내 ③ 일정 기준의 <u>국가기술자격</u> 미보유자 ◦ 해당 재취업사에 출자한 업체, 해당 재취업사가 출자한 업체
업체에 부과되는 불이익	◦ 입찰참가 제한: 미규정 ◦ 감점 부과 - 2급 이상 퇴직자가 속한 재취업사: 심사단위별로 6~10% - 3급 퇴직자가 속한 재취업사: 상기 기준 대비 50% 수준 부과	◦ 입찰참가 제한: <u>2급 이상 임직원</u>으로 퇴직한 자가 재직 중인 재취업사만 가능 ◦ 감점 부과: 3급 이상 임직원으로 퇴직한 자가 재직 중인 재취업사

※ 자료: 개정안 및 LH 제출자료 등을 바탕으로 재작성

(2) 세부사항별 검토

안 제26조의5에 따르면 LH 퇴직자로서는 퇴직 취업심사와 별도로 사실상 취업이 제한되므로 개정안은 LH 퇴직자의 직업선택의 자유를 제한하는 측면이 있고, LH 퇴직 임직원이 재취업한 업체의 경우 LH 발주

용역 등에 대한 입찰 참가를 통해 ‘경제적 가치가 있는 공법상 및 사법상의 권리’를 실현할 수 있는 기회가 제한된다는 점에서 개정안은 재취업사의 재산권과 기업경영의 자유를 제한하는 측면도 있음. 이와 관련하여 전문가와 국회입법조사처의 의견²²⁾을 종합하여 다음 사항에 대하여 검토함.

〈표 6〉 입찰참가 제한 등 조치 관련 세부 검토사항

연번	구 분	개정안 상 논의 필요사항
가)	평등권 관련	◦ LH 임직원과 타 개발 공기업 임직원 간 차별의 정당성
나)		◦ 적용 대상 임직원의 범위의 정당성
다)	과잉금지원칙 및 명확성원칙 관련	◦ 목적의 정당성, 수단의 적합성, 침해의 최소성, 법익의 균형성 ◦ 명확성 및 예측가능성
라)	포괄위임금지원칙 관련	◦ LH 재량사항의 적절성
마)	그 밖의 사항 관련	◦ 재취업사의 이해관계사 규제의 정당성
바)		◦ 건설시장 및 공사 품질 등에 대한 영향

가) LH 임직원과 타 개발공기업 임직원 간 차별의 정당성

개정안에 따르면 LH의 용역등의 수주를 희망하는 업체는 향후 LH 퇴직자를 채용할 유인이 감소²³⁾하므로, LH 3급 이상 퇴직자에게는 퇴직자

22) 안 제26조의5를 중심으로 동 개정안에 대한 전문의견을 청취하기 위하여 국회입법지원단 소속 입법지원위원 중 헌법 분야 전문가인 장영수 고려대 법학전문대학원 교수와 임지봉 서강대 법학전문대학원 교수에 자문을 의뢰하였으며, 이와 별도로 국회입법조사처에 입법조사회답을 의뢰하였음.

23) 현행 「LH 전관 기준 및 기술용역 업체선정 한시적 운영방안」에 따라 LH는 2급 이상 퇴직자 재취업사 등에 대해서는 최대 감점(건축설계 15점, 단지설계 공모 10점, 적격 심사 10점, 용역 종합심사낙찰제 6점)을 부여하고 있는데, 적격 심사의 경우 통상 100점 만점에 92점 이상을 받아야 통과가 가능하다는 점에서 재취업사의 경우 사실상 수주가 불가능한 효과가 발생함.

취업심사와 관계없이 사실상 직업선택의 자유가 제한되는 효과가 발생할 수 있음. 즉, 개정안은 현행 퇴직자 취업심사 체계와 별개로 LH 퇴직 임직원을 다른 개발 공기업의 퇴직 임직원과 다르게 대우한다는 점에서 차별의 정당성이 문제가 될 수 있음.

이와 같이 LH의 퇴직 임직원을 기준으로 관련 업체의 입찰 참가를 제한하는 등의 규제와 관련하여, LH와 관련된 각종 비리·유착·특혜 등의 의혹을 고려할 때 입법취지의 정당성은 부인하기 어려우나,

LH에 이러한 제한을 두는 것이 정당화되기 위해서는 LH가 다른 공기업에 비해 이러한 제한의 필요성이 분명히 크다는 점, 즉 LH의 입찰 비리가 다른 공기업에 비하여 심각하다는 점이 인정되어야 한다는 의견²⁴⁾이 있으므로, 개정안 심사 시 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

나) 적용 대상 임직원의 범위의 정당성

안 제26조의5제1항제1호가목은 입찰참가 제한 등과 관련된 LH 퇴직 임직원의 범위를 규정함으로써 소위 ‘전관’에 대한 법적 정의²⁵⁾ 및 규제를 마련하려는 것으로 이해되며, 소위 ‘전관’을 구분하는 개정안의 기준에 대해서는 임직원 간 차별의 정당성 등과 관련하여 다음과 같은 점을 고려할 수 있을 것으로 보임.

24) 장영수 교수 자문의견

25) 현행 법령상 전관 또는 전관업체에 대한 법적 정의는 마련되어 있지 않으나, 감사원의 「LH 감사결과보고서」 상 전관의 의미를 참고할 수 있음.

〈표 7〉 입찰참가 제한 등 조치가 적용되는 LH 퇴직 임직원의 범위

구분	기 준
가.	공사의 3급 이상 임직원으로 퇴직한 자(입찰참가를 제한하는 경우에는 2급 이상 임직원으로 퇴직한 자)
나.	공사 퇴직일이 해당 용역등의 입찰공고일부터 역산하여 3년 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 기간 내에 있는 자
다.	해당 용역등의 입찰공고일을 기준으로 「국가기술자격법」에 따른 국가기술 자격을 보유한 자 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하지 아니하는 자

첫째, 개정안은 재취업자의 퇴직 시 직급을 3급 이상²⁶⁾으로 정하고 있는데, 이는 소위 ‘전관’에 준하는 예우를 받을 수 있을 정도로 영향력 있는 위치에 있던 임직원으로 대상을 한정하는 것으로서 타당한 조치로 보임.

<전관에 대한 정의 비교>

구분	내 용
「한국토지주택공사 부실공사 사태 발생 원인에 대한 감사결과보고서」 (감사원, 2024. 8.)	◦ 2013년 이후 LH 퇴직자(3급 이상) 중 LH와 2018년 이후 설계·감리 등 계약 이력이 있는 업체에 재취업한 자를 전관으로 규정
“전관 카르텔 근절 관련 LH 퇴직자 기준”(LH, 2023. 9.)	◦ 입찰공고일 기준 2급 이상으로 퇴직 후 3년이 미경과된 자가 근무하고 있는 업체를 전관업체로 규정
“LH 혁신방안” (국토교통부, 2023. 12.)	◦ 입찰공고일 기준 3급 이상으로 퇴직 후 3년이 미경과된 자가 근무하고 있는 업체를 전관업체로 규정

26) LH 재직자(2024년 6월 기준) 중 2급 이상 직원은 전체 임직원의 6.2%, 3급 직원은 27.3%에 해당함.

<LH 2021년 이후 퇴직자 및 2024년 임직원 현황>

(단위: 명, 2024년 6월 기준)

구분	퇴직자				재직자 (‘24.6.)
	’21년	’22년	’23년	’24년 7월	
계	572	510	459	144	8,643
임원	6	2	5	-	7
1·2급	118	101	80	6	532
3급	166	178	151	31	2,359
4급 이하	282	229	223	107	5,745

주) 재직자는 ‘24년 2분기 ALIO 공시 기준으로 작성

※ 자료: 한국토지주택공사

둘째, 개정안은 규제 적용 기간을 재취업자가 해당 용역등의 입찰공고일부터 역산하여 최대 3년 이내의 범위에서 퇴직한 경우로 정하고 있는데, 이는 「공직자윤리법」 상 퇴직공직자의 취업제한 규정과 유사하게 퇴직일부터 최대 3년²⁷⁾으로 정하였다는 점에서 타당성이 있다고 보임.

셋째, 개정안은 재취업자가 해당 용역등의 입찰공고일을 기준으로 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격 보유자인 경우 해당 재취업사에 대해서는 입찰참가 제한 등을 적용할 수 없도록 규정하고 있는데,

일정한 국가기술자격을 보유한 자 등에 대해서는 전직자에 대한 예외 차원이 아니라 특수 자격의 보유자로서 해당 회사에 재직하고 있는 것으로 보아 예외를 인정한다는 점에서 구체적 타당성을 기하는 면이 있다고 보임²⁸⁾.

27) 「공직자윤리법」

제17조(퇴직공직자의 취업제한) ① 제3조제1항제1호부터 제12호까지의 어느 하나에 해당하는 공직자와 부당한 영향력 행사 가능성 및 공정한 직무수행을 저해할 가능성 등을 고려하여 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 공무원과 공직유관단체의 직원(이하 이 장에서 “취업심사대상자”라 한다)은 퇴직일부터 3년간 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관(이하 “취업심사대상기관”이라 한다)에 취업할 수 없다. (단서 생략)

28) <LH 재직자 및 퇴직자의 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격 보유 현황>

구분	계	재직자	퇴직자(3급 이상)
계	9,598	8,762	836
기술사	726	595	131
기능장	9	9	-
기사	6,691	6,053	638
산업기사	1,198	1,154	44
기능사	974	951	23

주1) 「국가기술자격법 시행규칙」 [별표2]에 따른 ‘기술·기능 분야’ 기준으로 작성하였으며, 동일인이 중복하여 자격증을 득한 경우를 일체 포함하여 산출

2) 퇴직 임직원은 2021년 1월 1일 이후 퇴직자로 퇴직 당시 3급 이상 직원인 경우로 한정

※ 자료: 한국토지주택공사

다) 입찰참가 제한 등 조치의 과잉금지 원칙 및 명확성 원칙 충족 여부

안 제26조의5에 따른 재취업사에 대한 입찰참가 제한 등의 조치는 재취업사의 재산권과 기업경영의 자유를 제한할 수 있다는 점에서, 해당 규제가 과잉금지 원칙 및 명확성 원칙을 충족하는지 여부를 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

〈표 8〉 입찰참가 제한 등 조치의 과잉금지·명확성 원칙 충족 여부

구 분		충 족 여 부
과 잉 금 지 원 칙	목적의 정당성	계약·업무수행의 공정성 및 LH에 대한 신뢰회복 등의 목적은 헌법이나 법률의 체제상 정당
	수단의 적합성	입찰 제한 등은 입법목적을 적절하고 효과적으로 달성할 수 있는 수단으로 적합
	침해의 최소성	LH 전 임직원에게 대한 취업제한 등 보다 강력한 제재수단 대비 침해 최소화
	법익의 균형성	재산권 및 기업경영의 자유를 제한받는 사익 대비 공공주택사업의 공정성 등 보호 공익이 더 크거나 균형 성립
명확성		제한되는 행위를 누구나 예측하여 자신의 행위를 결정할 수 있을 정도로 명확

우선, 과잉금지원칙과 관련하여 ① 개정안의 목적은 계약·업무수행의 공정성을 확보하고 LH에 대한 국민의 신뢰를 회복하는 것으로 정당하고, ② 재취업사에 대한 입찰 제한 등의 수단은 입법목적을 효과적으로 달성하기에 적합한 수단이며,

③ LH와 재취업사 간 유착을 근절하기 위해서는 전 임직원 취업제한 등 강력한 제재수단이 필요한 바 개정안의 방법은 침해를 최소화하는 면이 있고, ④ 개정안에 따라 제한받는 재산권 및 기업경영의 자유 등 사익 대비 공공주택사업의 공정성 등 보호되는 공익이 더 크거나 적어도 균형이 달성될 수 있다는 점에서, 개정안은 과잉금지 원칙에 부합한다는 의견²⁹⁾이 제시되었음.

다음, 명확성과 관련하여 개정안은 불명확하거나 모호한 단어, 문장을 사용하고 있지 않고, 개정안을 통해 제한되는 행위를 누구나 예측하여 그에 따라 재취업사 등이 자신의 행위를 결정할 수 있을 정도로 명확하게 규정되어 있다는 점에서 명확성의 원칙도 충족한다는 의견³⁰⁾이 제시되었으므로, 이와 같은 의견을 개정안 심사 시 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

라) LH 재량사항의 적절성

안 제26조의5제1항은 재취업사에 대한 입찰참가 제한 또는 입찰 시 감점 부과를 LH의 재량사항으로 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 LH가 입찰참가 제한 등을 적용하는 경우 LH의 입찰공고에 제한사항과 제한 기준 등을 명시하도록 하고 있으며, 이러한 제한사항·기준도 LH의 재량사항으로 이해됨.

29) 장영수 교수 및 임지봉 교수 자문의견

30) 장영수 교수 및 임지봉 교수 자문의견

LH 사업은 규모와 범위가 다양하고 광범위하여 사업 성격 및 규모를 고려할 때 예기치 못한 사례가 발생할 수 있으므로 입찰참가 제한 등의 규제 적용 여부를 재량사항으로 정한 것은 타당성이 있다고 보임.

한편, 개정안은 입찰 제한사항과 제한기준 등을 LH에 포괄적으로 위임하고 있는데, 이는 국회와 정부가 법률과 시행령 등을 통해 제도적으로 정비할 사항을 LH에 위임함으로써 제도의 실효성을 약화시킬 우려가 있고, 감점의 부과 여부, 감점의 효과 및 감점의 기준 등 평가의 객관성³¹⁾이 확보되어야 LH 입찰 참가 업체에 대한 차별의 정당성도 확보될 수 있는바,

입찰 참가 제한의 구체적 방식, 입찰 참가 제한과 감점과의 차별화, 감점의 구체적 기준 등의 일정사항은 법률에서 정할 필요가 있다는 의견³²⁾이 있으므로 개정안 심사 시 고려할 필요가 있을 것으로 보임..

마) 재취업사의 이해관계사 규제의 정당성

안 제26조의5제1항제2호 및 제3호는 재취업사에 출자한 업체(재취업사의 모회사) 및 재취업사가 출자한 업체(재취업사의 자회사) 등 이해관계사도 입찰참가 제한 등이 적용되도록 규정하고 있음.

31) 유사한 요건을 갖춘 업체 중 일부는 감점되고 일부는 감점되지 않는 경우 형평성의 문제가 발생하게 되고, 형식은 감점이나 실질은 입찰 참가의 제한과 다를 바가 없는 경우 제한과 감점이라는 선택가능성을 둔 개정안의 취지가 퇴색될 수 있음. 한편, 1차 위반, 2차 위반 등의 정도를 고려하여 감점 정도를 구분하는 등 다양한 세부 기준도 모색될 필요가 있음.

32) 장영수 교수 자문의견

이는 모회사나 자회사를 포함시키지 않는 경우 고의적인 우회를 통해 입찰참가 제한 등을 무력화시킬 가능성이 있다는 점에서 모회사나 자회사를 통해 규제를 회피하는 것을 방지하기 위한 조치로 타당하다는 의견³³⁾이 제시된 바 있음.

바) 건설시장 및 공사 품질 등에 대한 영향

개정안에 따른 입찰참가 제한 등이 입법화될 경우, 일정 기준의 LH 퇴직 임직원이 재취업한 업체는 LH가 제공하는 큰 규모의 건설시장에 구조적으로 참여하지 못하는 문제가 발생할 수 있음.

이와 관련하여, LH 퇴직자로서는 퇴직 취업심사와 관계없이 사실상 취업이 제한됨으로써 직업선택의 자유가 제한될 수 있고, 이와 같이 국내 공공주택 공사를 가장 많이 담당해 온 LH 퇴직 임직원의 재취업이 제한됨으로써 공공주택 공사 등의 품질 확보에 부정적인 영향을 줄 가능성이 있다는 의견³⁴⁾이 있으므로, 개정안 심사 시 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

(3) 국토교통부 등의 의견

개정안과 관련하여 국토교통부는 찬성하는 입장으로, 기존 제도로는 전관업체에 의한 LH의 부실을 해소하는 데 한계가 있는 상황에서 부실시공 재발 방지를 위해 전관업체에 입찰제한 등 불이익을 부과하여 전관업체의 LH 사업참여 가능성을 원천 차단할 필요가 있고,

33) 장영수 교수 자문의견

34) 국회입법조사처 조사회답

개정안이 전관의 직급별 업무 범위 및 영향력 등을 고려하여 전관의 퇴직 직급에 따라 부과할 수 있는 불이익에 차등을 두고 있어 합리적인 적용이 가능할 것으로 보인다는 의견임.

아울러, 개정안에 따르면 LH 퇴직자라 하더라도 국가기술자격을 보유한 자 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당할 경우 해당 퇴직자가 취업한 업체에는 입찰참가제한 등 불이익을 부과할 수 없게 되므로, 개정안은 전문성을 보유한 LH 퇴직자는 종전과 같이 재취업할 수 있도록 하는 등 구체적 타당성을 기하고 있다는 의견을 제시함.

한편, LH는 자사 사업의 공정성과 투명성을 제고하기 위한 개정안의 취지에 공감하며, 개정안에 따른 재취업사 등에 대한 입찰제한 등의 조치는 이미 이행 중인 사안으로 별도의 의견은 없다는 입장임.

참고로, LH는 2023년 무량판 부실시공 사태 이후 공정하고 투명한 입찰계약질서 확립을 위해 2023년 10월 이후 모든 공사 및 용역 계약체결 시 계약업체로부터 퇴직자 재직현황 확인서를 징구하고 있으며, 2024년 10월부터 퇴직자 DB 시스템 구축·운용을 통해 제출받은 퇴직자 재취업 현황자료를 축적하여 공정한 입찰환경 조성을 위한 참고자료로 활용할 예정이라는 설명임.

다. 미공개정보의 출처에 임직원의 가족 추가(안 제26조 및 제28조)

현행	개정안
제26조(미공개정보 이용행위의 금지) ① 공사의 임원 및 직원(임원 및 직원에 해당하지 아니하게 된 날부터 10년이 경과하지 아니한 자를 포함한다)은 일반인에게 공개되지 아니한 공사의 업무와 관련된 정보(이하 “미공개정보”라 한다)를 주택이나 토지 등의 매매, 그 밖의 거래에 이용하거나 타인에게 이용하게 하여서는 아니 된다.	제26조(미공개정보 이용행위의 금지) ① ----- -----포함한다. 이하 이 조에서 같다----- ----- -----그 가족(배우자 및 직계 존속·비속, 배우자의 직계 존속·비속으로 생계를 같이 하는 경우를 말한다. 이하 같다) 등 타인----- -----.
② 공사의 임직원으로부터 미공개정보를 취득한 자는 그 취득한 정보를 주택이나 토지 등의 매매, 그 밖의 거래에 이용하여서는 아니 된다.	② -----임직원 또는 그 가족----- ----- -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)
제28조(벌칙) ① (생략) ② 제26조제1항을 위반하여 미공개정보를 주택이나 토지 등의 매매, 그 밖의 거래에 이용하거나 타인에게 이용하게 한 자 또는 제26조제2항을 위반하여 공사의 임직원으로부터 미공개정보를 취득하여 주택이나 토지 등의 매매, 그 밖의 거래에 이용한	제28조(벌칙) ① (현행과 같음) ② ----- -----그 가족 등 타인----- -----임직원 또는 그 가족----- -----

현행	개정안
자는 5년 이하의 징역 또는 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처한다. 다만, 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 없거나 산정하기 곤란한 경우 또는 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 5배에 해당하는 금액이 10억원 이하인 경우에는 벌금의 상한액을 10억원으로 한다. ③·④ (생략)	----- ----- ----- -----. ----- ----- ----- ----- -----. ③·④ (현행과 같음)

현행법은 LH의 임원 및 직원(임원 및 직원에 해당하지 아니하게 된 날부터 10년이 경과하지 아니한 자를 포함)은 미공개정보(일반인에게 공개되지 아니한 공사의 업무와 관련된 정보)를 주택이나 토지 등의 매매, 그 밖의 거래에 이용하거나 타인에게 이용하게 하여서는 아니 되고, LH의 임직원으로부터 미공개정보를 취득한 자도 그 취득한 정보를 주택이나 토지 등의 매매, 그 밖의 거래에 이용하여서는 아니 되도록 규정하고 있음(제26조제1항·제2항).

또한, 이러한 미공개정보 이용행위 금지 의무를 위반하는 경우 현행법은 5년 이하의 징역 또는 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처하도록 하고(제28조제2항),

위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상인 경우에는 3년 이상의 유기징역(50억원 이상인 경우 무기 또는 5년 이상의 징역)을 가중하며(제28조제3항), 미공개정보 이용행위의 금지의무를 위반하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 몰수·추징(제30조)하도록 하는 등 중한 벌칙 등³⁵⁾을 규정하고 있음.

이와 관련하여, 개정안은 이용행위가 금지되는 미공개정보의 출처를 LH 임직원의 ‘가족’(배우자 및 직계 존속·비속, 배우자의 직계 존속·비속으로 생계를 같이 하는 경우)으로까지 확대하고(안 제26조제2항), LH 임직원의 가족으로부터 얻은 미공개정보의 이용행위도 처벌할 수 있도록 규정을 마련(안 제28조제2항)³⁶⁾하려는 것임.

이로써, 개정안은 LH 임직원의 가족을 통하여 우회적으로 미공개정보를 취득하고 이를 이용하여 부동산투기를 행할 가능성 등을 보다 원천적으로 차단하려는 취지의 입법으로 이해됨.

35) 「한국토지주택공사법」

제28조(벌칙) ② 제26조제1항을 위반하여 미공개정보를 주택이나 토지 등의 매매, 그 밖의 거래에 이용하거나 타인에게 이용하게 한 자 또는 제26조제2항을 위반하여 공사의 임직원으로부터 미공개정보를 취득하여 주택이나 토지 등의 매매, 그 밖의 거래에 이용한 자는 5년 이하의 징역 또는 그 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액의 3배 이상 5배 이하에 상당하는 벌금에 처한다. (단서 생략)

③ 제2항의 위반행위로 얻은 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상인 경우에는 제2항의 징역을 다음 각 호의 구분에 따라 가중한다.

1. 이익 또는 회피한 손실액이 50억원 이상인 경우에는 무기 또는 5년 이상의 징역

2. 이익 또는 회피한 손실액이 5억원 이상 50억원 미만인 경우에는 3년 이상의 유기징역

④ 제2항 또는 제3항에 따라 징역에 처하는 경우에는 제2항에 따른 벌금을 병과할 수 있다.

제30조(몰수·추징) 제28조제2항의 죄를 범한 자가 해당 죄로 인하여 취득한 재물 또는 재산상의 이익은 몰수한다. 다만, 이를 몰수할 수 없을 때에는 그 가액을 추징한다.

36) 안 제26조제1항 및 제28조제2항에서 “타인”을 “그 가족 등 타인”으로 변경한 것은 타인의 범위에 임직원의 가족이 포함된다는 것을 보다 명확하게 한 것으로 내용상의 실질적인 변화는 없음.

개정안과 관련하여, 국토교통부는 미공개정보를 이용한 위법한 투기행위에 대한 경각심을 제고할 수 있고, LH 임직원의 가족을 통한 미공개정보까지 포괄적으로 정보 유출 경로를 차단할 수 있다는 점에서 개정안에 동의하는 입장임.

반면, LH는 임직원의 투기 근절을 위한 개정안의 취지에 공감하나, 임직원의 재산신고, 부동산 보유·매수 사실 신고 및 내부 실시간 감사 시스템 등 미공개정보를 이용한 직원 및 가족의 투기행위를 예방할 수 있는 법령과 자체 감시체계³⁷⁾가 이미 갖추어져 있다는 점을 고려할 때, 정보에 접근가능한 주체인 임직원 이외에 그 가족까지 미공개정보의 출처로 확대하는 것은 과잉입법의 우려가 있다는 의견임.

다만, LH의 의견과 관련하여서는 안 제26조제2항 및 제28조제2항에 따라 처벌 대상이 되는 자는 LH 임직원의 가족으로부터 미공개정보를 취득하여 주택 등의 거래에 이용한 자이므로, 개정안의 내용이 LH 임직원 가족의 권리를 직접적으로 침해할 소지는 낮다는 점을 아울러 감안할 필요가 있을 것으로 보임.

추가적으로, 개정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려할 수 있을 것으로 보임.

37) 이 보고서 39쪽 이하 참고

첫째, 안 제26조제1항은 현행 제26조제1항에 따른 ‘LH 임원 및 직원(임원 및 직원에 해당하지 아니하게 된 날부터 10년이 경과하지 아니한 자를 포함)’의 적용 범위를 해당 조문으로 한정(“이하 이 조에서 같다”)하고 있음.

그런데, 이와 함께 제26조의2에 따른 임직원 부동산 거래에 대한 정기조사의 대상 범위도 변동이 발생하므로, 임직원의 범위를 안 제26조의2와 연계하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

〈표 9〉 개정안에 따른 임직원의 범위 변동

구분	현행	개정안
미공개정보의 출처 (제26조제1항)	◦ 임원 및 직원(임원 및 직원에 해당하지 아니하게 된 날부터 10년 ^{주)} 이 경과하지 아니한 자를 포함)	◦ 임원 및 직원(임원 및 직원에 해당하지 아니하게 된 날부터 10년이 경과하지 아니한 자를 포함) ◦ 상기 임원 및 직원의 가족
임직원 부동산 거래에 대한 정기조사 (제26조의2)	◦ 임원 및 직원(임원 및 직원에 해당하지 아니하게 된 날부터 10년 ^{주)} 이 경과하지 아니한 자를 포함)	◦ <u>임원 및 직원</u> ◦ 상기 임원 및 직원의 가족

주) 「한국토지주택공사법」 <법률 제17988호, 2021. 4. 1. 개정·시행>의 시행일 이후 퇴직자부터 적용되고 있음.

둘째, 안 제26조제1항에 따른 임원 및 직원의 개념은 제28조제2항의 벌칙 규정에도 동일하게 적용되어야 하므로, 적어도 적용 범위에 제28조를 포함하여 “이하 이 조에서 같다”를 “이하 이 조 및 제28조에서 같다”로 수정하는 방안을 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

셋째, 안 제26조제1항은 ‘가족’의 범위를 “배우자 및 직계 존속·비속, 배우자의 직계 존속·비속으로 생계를 같이 하는 경우”로 규정하고 있으며, 이는 「공직자의 이해충돌방지법」의 입법례³⁸⁾를 참고하여 가족의 구성원을 필요최소한의 범위로 설정한 것으로 보임.

그런데, 「공직자의 이해충돌방지법」과 달리 개정안 상 임직원 본인의 ‘직계 존속·비속’의 경우 ‘생계를 같이 하는 경우’와 무관하게 해당하는 것인지 ‘생계를 같이 하는 경우’로 한정되는 것인지 여부가 분명하지 않은 측면이 있으므로, 이를 명확하게 정비할 필요가 있을 것으로 보임.

〈표 10〉 가족의 범위 관련 규정 비교

개정안	「공직자의 이해충돌방지법」
배우자 및 직계 존속·비속, 배우자의 직계 존속·비속으로 생계를 같이 하는 경우를 말한다	1. 배우자 2. 공직자와 생계를 같이하는 직계존속·비속 (배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우를 포함한다)

38) 「공직자의 이해충돌방지법」

제6조(공공기관 직무 관련 부동산 보유·매수 신고) ① 부동산을 직접적으로 취득하는 대통령령으로 정하는 공공기관의 공직자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 소속 공공기관의 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하는 경우 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 한다.

1. 공직자 자신, 배우자
2. 공직자와 생계를 같이하는 직계존속·비속 (배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우를 포함한다)

라. 임직원의 가족의 부동산 거래내역도 정기조사 범위에 포함
(안 제26조의2)

현행	개정안
제26조의2(임직원 부동산 거래에 대한 정기조사) ① 국토교통부장관은 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제25조에 따른 부동산정보체계 등을 활용하여 매년 공사의 임직원의 주택이나 토지 등의 거래에 대한 정기조사를 실시하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 제26조제1항에 따른 미공개정보 이용 행위가 의심되는 등 필요하다고 판단되는 경우 공사의 임직원에게 대하여 검찰·경찰 등 수사기관과 감사원 등 감사기관에 수사 또는 감사를 의뢰하여야 한다.	제26조의2(임직원 부동산 거래에 대한 정기조사) ① ----- ----- ----- -----임직원 및 그 가족----- ----- ----- ----- -----임직원 및 그 가족----- ----- ----- -----.
② (생략)	② (현행과 같음)

현행법 제26조의2는 국토교통부장관이 매년 LH 임직원의 부동산 거래에 대한 정기조사(이하 “정기조사”라 함)를 실시하고, 미공개정보 이용 행위가 의심되는 등 필요하다고 판단되는 경우 해당 임직원에게 대하여 수사 또는 감사를 의뢰하도록 하고 있는데, 개정안은 임직원 가족의 부동산 거래에 대해서도 이를 확대 적용하려는 것임.

현재 LH는 「한국토지주택공사법」에 따른 정기조사 외에도 「공직자윤리법」 및 「공직자의 이해충돌 방지법」에 따라 재산등록 및 직무 관련 부동산 보유·매수 신고 등의 내외부 통제를 받고 있음.

<표 11> LH 임직원 부동산 보유 및 거래 등 관련 신고·조사 제도 현황

구분		재산등록	부동산 신규취득 제한	직무 관련 부동산 보유·매수 신고	부동산 거래 정기조사	공공개발사업 관련 부동산 거래행위 조사
근거법률		「공직자윤리법」 (2021. 10. 시행)		「공직자의 이해충돌방지법」 (2022. 5. 시행)	「한국토지주택공사법」 (2021. 4. 시행) (2021. 7. 시행)	
목적		재산형성과정, 공직을 이용한 재산취득 여부, 부정한 재산증식 여부 심사	직무정보 등을 이용한 부정한 재산 증식 제한	공직자의 직무수행 공정성 확보	미공개정보를 이용한 취득 여부 조사	위법·부당한 거래행위 및 투기행위 여부 조사
대상 부동산		모든 부동산	LH 업무 관련 부동산	LH 업무 관련 부동산	LH 업무 관련 부동산	LH 업무 관련 부동산
적용 범위	보유	본인·가족 ¹⁾		본인·가족 ²⁾	본인	본인
	취득		본인·가족 ¹⁾	본인·가족 ²⁾		본인
	처분				본인	
조사주체		공직자윤리위원회	LH 준법감시관	LH 준법감시관	국토교통부	LH 준법감시관
조사주기		연 1회	사안발생 시	사안발생 시	연 1회	사안발생 시 ³⁾

주 1) 배우자, 본인의 직계존속·직계비속(고지거부자는 제외)

2) 배우자, 생계를 같이하는 본인의 직계존속·비속, 생계를 같이하는 배우자의 직계존속·비속

3) 후보지 검토, 보상 착수, 투기의심사례 제보 등 사안발생 시 수시 조사

※ 자료: 한국토지주택공사

구체적으로, LH 임직원은 「공직자윤리법」 제3조³⁹⁾에 따라 부동산 관련 업무나 정보를 취급하는 공직유관단체의 등록의무자로서 같은 법 제4조 및 제5조⁴⁰⁾에 따라 본인, 배우자, 본인의 직계존속·직계비속의 재산을 공직윤리시스템(PETI)⁴¹⁾에 등록해야 하며, 해당 규정 위반 시 해임까지 가능하도록 규정⁴²⁾되어 있음.

또한, LH 임직원은 「공직자의 이해충돌방지법」 제6조⁴³⁾에 규정된

39) 「공직자윤리법」

제3조(등록의무자) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공직자(이하 “등록의무자”라 한다)는 이 법에서 정하는 바에 따라 재산을 등록하여야 한다.

12의2. 「한국토지주택공사법」에 따른 한국토지주택공사 등 부동산 관련 업무나 정보를 취급하는 대통령령으로 정하는 공직유관단체의 직원. 다만, 청소원, 건물 관리원 및 직업운동선수 등 부동산 관련 정보를 취득할 가능성이 없다고 인정되는 직원으로서 대통령령으로 정하는 직원은 제외한다.

40) 「공직자윤리법」

제4조(등록대상재산) ① 등록의무자가 등록할 재산은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람의 재산(소유 명의와 관계없이 사실상 소유하는 재산, 비영리법인에 출연한 재산과 외국에 있는 재산을 포함한다. 이하 같다)으로 한다.

1. 본인
2. 배우자(사실상의 혼인관계에 있는 사람을 포함한다. 이하 같다)
3. 본인의 직계존속·직계비속. 다만, 혼인한 직계비속인 여성과 외증조부모, 외조부모, 외손자녀 및 외증손자녀는 제외한다.

제5조(재산의 등록기관과 등록시기 등) ① 공직자는 등록의무자가 된 날부터 2개월이 되는 날이 속하는 달의 말일까지 등록의무자가 된 날 현재의 재산을 다음 각 호의 구분에 따른 기관(이하 “등록기관”이라 한다)에 등록하여야 한다. (단서 생략)

12. 공직유관단체의 임직원: 그 공직유관단체를 감독하는 부·처·청. 다만, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다) 또는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도교육청의 감독을 받는 공직유관단체의 임직원은 해당 지방자치단체 또는 교육청에 등록한다.

41) PETI; Public Ethics Total Information System

42) 「공직자윤리법」

제22조(징계 등) 공직자윤리위원회는 공무원 또는 공직유관단체의 임직원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 이를 사유로 해임 또는 징계의결을 요구할 수 있다.

1. 제5조제1항을 위반하여 재산등록을 하지 아니한 경우
2. 제5조제1항, 제6조제1항·제2항, 제6조의3, 제7조, 제10조제2항 또는 제11조제1항에 따른 재산등록, 변동사항 신고 등을 정당한 이유 없이 대통령령으로 정하는 기간 내에 마치지 아니한 경우

43) 「공직자의 이해충돌 방지법」

제6조(공공기관 직무 관련 부동산 보유·매수 신고) ① 부동산을 직접적으로 취급하는 대통령령으로 정하는 공공기관의 공직자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람이 소속 공공기

부동산을 직접적으로 취급하는 공공기관의 공직자에 해당하여 본인, 배우자, 본인과 생계를 같이하는 직계존속·비속(배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우 포함)의 업무 관련 부동산 보유·매수 사실을 신고하도록 되어 있어, LH 임직원과 그 가족의 경우 부동산을 포함한 재산의 변동이 추적되고 있음.

또한, LH 감사실은 실시간 감사 시스템(Real-time Audit System)을 통해 사업지구 내 임직원의 토지거래 등 의심사례 발생 시 검증조치를 실시하고 감사에 착수하며 비위 확인 시 징계처분을 하는 체계를 갖추고 있음.

다만, LH 임직원을 대상으로 미공개정보를 이용한 부동산투기 의혹에 대한 조사를 실시한 결과 임직원의 가족 명의의 부동산 거래가 다수 확인된 바 있어, 개정안은 정기조사의 대상을 임직원의 가족으로까지 확대함으로써 현행 제도를 보완하여 LH 임직원의 가족을 통한 미공개 정보 이용 행위 등을 실효적으로 차단하기 위한 입법 조치로 판단됨.

안 제26조의2와 관련하여 국토교통부는 현행법상 정기조사 대상이 LH 임직원 본인으로 한정되어 있어 차명거래 등에 대한 조사에 한계가

관의 업무와 관련된 부동산을 보유하고 있거나 매수하는 경우 소속기관장에게 그 사실을 서면으로 신고하여야 한다.

1. 공직자 자신, 배우자
2. 공직자와 생계를 같이하는 직계존속·비속(배우자의 직계존속·비속으로 생계를 같이하는 경우를 포함한다)

있는 상황이고, 음성화·지능화되는 부동산 투기에 대한 대응역량을 강화할 필요성에서 개정안의 입법이 필요하다는 입장임.

한편, LH는 임직원의 투기 근절을 위한 개정안의 취지에 공감하나, 임직원의 가족이라는 이유만으로 정기조사를 받도록 하는 것은 다른 개발기업 직원의 가족과 비교해 차별적인 조치로서 평등권의 침해 우려가 있고, 사유재산에 관한 사적 영역의 자유로운 형성과 설계를 위축할 수 있다는 입장이므로, 개정안 심사 시 각 기관의 의견 등을 종합적으로 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

참고로, 개정안에 따라 정기조사 대상이 임직원의 가족으로 확대되는 경우 LH는 취업규칙 등을 개정하여 임직원이 내부시스템 등에 가족을 등록⁴⁴⁾하도록 의무화할 예정이라는 입장이며, 해당 가족 정보가 LH 준법감시관으로부터 국토교통부에 제공되면 국토교통부는 부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제25조에 따른 부동산거래 관리시스템(RTMS)을 통해 임직원의 가족의 부동산 거래에 대한 정보를 수집할 수 있게 됨.

44) LH 임직원의 가족현황은 현재 임직원이 필요에 의해 인사시스템에 직접 등록한 경우에 한해 확인 가능함. 단, 현 시스템으로는 생계를 같이하는지 여부 등에 대한 실질적인 판단은 불가함. 개정안에 따라 정기조사 대상이 LH 임직원의 가족으로 확대되는 경우 해당 제도를 적용 받게 되는 가족의 수는 3만 여명(2024년 6월말 기준)이 될 것으로 예상됨.

(단위: 명, 2024년 6월말 기준)

구분	재직자	가족 합계(A+B+C+D)	배우자(A)	직계존속(B)	직계비속(C)	배우자 직계존비속(D)
계	8,643	30,171	5,319	12,732	9,175	2,945
임원	7	12	3	1	5	3
1~2급	532	2,518	517	662	982	357
3급	2,359	11,704	2,160	3,849	4,018	1,677
4급 이하	5,745	15,937	2,639	8,220	4,170	908

※ 자료: 한국토지주택공사(재직자는 2024년 2분기 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO) 공시 기준)

마. 준법감시관의 업무 범위 확대 등(안 제26조의3)

현행	개정안
제26조의3(준법감시관) ① 공사는 소속 임직원이 공공개발사업 추진 과정에서 <u>개발정보를 이용하여 위법·부당한 거래행위 및 투기행위를 하였는지 여부를 감시하기 위하여</u> 준법감시관을 둔다. <신설> <신설> ② 제1항에 따른 준법감시관은 감사 관련 업무에 5년 이상의 경험이 있는 사람 중에서 사장이 임명한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 준법감시관으로 임명할 수 없다. 1. ~ 4. (생략) ③ 제1항에 따른 준법감시관은 공사의 임직원이 공공개발사업 추진 과정에서 <u>위법·부당한 거래행위 및 투기행위를 하였는지 여부를</u> 매년 조사하고, 그 조사 결과를 공개하여야 한다. <후단 신설>	제26조의3(준법감시관) ① ----- ----- ---<u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위</u>----- --- 1. <u>개발정보를 이용한 위법·부당한 거래행위 및 투기행위</u> 2. <u>계약업무와 관련하여 퇴직한 임직원 등 특정인에 대해 특혜를 주는 행위</u> ② <u>준법감시관</u>----- ----- -----. -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) ③ <u>준법감시관</u>----- --<u>임직원이 제1항 각 호의 행위를</u>-- ----- -----. <u>이 경우 준법감시관은 제26조제1항에 따른 미공개정보 이용 행위가 의심되는 등 필요하다고 판단되는 경우 공사의 임직원에 대하여 검찰·경찰 등 수사기관과 감사원 등 감사</u>

현행	개정안
<u><신설></u> ④ 제1항에 따른 준법감시관의 임명, 자격, 업무범위, 자료요구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	기관에 수사 또는 감사를 의뢰하여야 한다. ④ 국토교통부장관은 준법감시관이 제3항에 따른 조사를 실시하기 위하여 필요하다고 요청하는 경우 「부동산 거래신고 등에 관한 법률」 제3조에 따른 부동산 거래 신고 사항에 관한 정보를 제공할 수 있다. ⑤ 제1항 및 제2항에 따른 준법감시관의 임명, 자격, 업무범위, 자료요구, 제3항에 따른 조사 결과 공개 방법 및 제4항에 따른 정보제공 절차·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

개정안은 LH의 소속 임직원이 공공개발사업 추진 과정에서 위법·부당한 거래행위 및 투기행위를 하였는지 여부를 감시하기 위하여 두는 준법감시관의 기능을 확대하려는 것임.

개정안에 따르면, 준법감시관의 감시 업무에 LH 임직원이 계약업무와 관련하여 퇴직한 임직원 등 특정인에 대해 특혜를 주는 행위를 하였는지 여부가 추가되고(안 제26조의3제1항제2호), 준법감시관에게는 미공개정보 이용행위가 의심되는 등 필요하다고 판단되는 경우 해당 임직원에 대하여 수사·감사를 의뢰할 의무가 부여되며(안 제26조의3제3항 후단),

국토교통부장관은 준법감시관의 요청이 있는 경우 준법감시관에게 부동산 거래 신고 사항에 관한 정보를 제공할 수 있게 됨(안 제26조의3 제4항)

〈표 12〉 개정안에 따른 준법감시관 제도 개편안

구분	현행	개정안
감시사항	공공개발사업 추진 과정에서 ◦ 임직원의 개발정보를 이용한 위법·부당한 거래행위 및 투기행위	공공개발사업 추진 과정에서 ◦ 임직원의 개발정보를 이용한 위법·부당한 거래행위 및 투기행위 ◦ 계약업무와 관련하여 퇴직한 임직원 등 특정인에 대해 특혜를 주는 행위
조사	◦ 감시사항에 대해 매년 조사하고, 그 조사 결과를 공개	◦ 감시사항에 대해 매년 조사하고, 그 조사 결과를 공개 ◦ 필요하다고 판단되는 경우 수사·감사 의뢰
정보 요청		◦ 조사를 실시하기 위하여 필요한 경우 국토교통부장관에게 부동산 거래 신고 사항에 관한 정보제공 요청

LH 준법감시관은 2021년 「한국토지주택공사법」 개정(2021. 4. 1. 개정, 2021. 7. 1. 시행)으로 도입된 제도로, 현재 준법감시관실은 공공개발사업 추진 과정에서 개발정보를 이용한 임직원의 위법·부당한 거래행위 및 투기행위를 조사하는 업무와 위법·부당한 거래행위 및 투기행위를 예방하기 위한 부패방지교육 등 교육 지원 업무를 수행하고 있음.

또한, 준법감시관의 감시사항에 대한 조사 결과는 매년 공개하도록 되어 있어⁴⁵⁾ 준법감시관 활동은 LH의 공공개발사업 추진 과정의 투명

성과 공정성 제고에 기여하는 측면이 있음.

안 제26조의3에 따르면 감사원의 「LH 부실공사 사태 감사결과보고서」 등을 통해 확인된 LH와 재취업사와의 유착 등 계약 관련 불공정한 행태에 대한 감독 및 예방이 강화될 것으로 보이고, 준법감시관이 국토교통부장관으로부터 부동산 거래 신고 사항을 제공받음으로써 조사 활동의 실효성도 제고될 것으로 보임.

안 제26조의3과 관련하여 국토교통부는 LH와 재취업사와의 부적절한 유착 등 계약 관련 문제에 대하여 투명하고 전문적인 관리 필요성이 증대하였는바, 내부통제를 위해 설치된 준법감시관의 조사 과정 및 후속 조치를 내실화할 필요가 있다는 점에서 개정안에 동의하는 입장임.

한편, LH는 임직원의 투기 근절을 위한 개정안의 취지에 공감하나, 계약 감시 및 수사·감사 의뢰 등을 이미 감사실이 수행하고 있고, 준법감시관의 업무 및 권한을 확대할 것인지의 여부는 LH의 경영 자율성에

45) <LH 준법감시관의 조사결과 공개사항 주요 내용>

구분		2022년도	2023년도	2024년도
조사기간		'21.4. ~ '22.10.	'22.11. ~ '23.10.	조사 진행 중
대상지구		107개 사업지구	101개 사업지구	
조사결과		76명 부동산 보유	22명 부동산 보유	
조치 내역	수사의뢰	3명 경찰 수사의뢰 (「부패방지권익위법」 위반 여부 관련 추가조사 필요)	- (위법행위 등 미발견)	-
	수사결과	전원 '혐의없음' 통보	-	-

주) 외부전문가 등으로 구성된 준법감시위원회의 심의·의결을 거쳐 수사의뢰 등 조사결과 처리

※ 자료: 한국토지주택공사

근거한 조직 체계 운영과 관련된 사항이므로 자체적으로 판단하여 결정할 필요가 있다는 입장임.

참고로, 안 제26조의3에 따르면 준법감시관의 감시사항으로 신설되는 항목은 ‘임직원이 공공개발사업 추진 과정에서 계약업무와 관련하여 퇴직한 임직원 등 특정인에 대해 특혜를 주는 행위’인데,

안 제26조의5제1항 각 호 외의 부분⁴⁶⁾에서 LH가 재취업사의 입찰참가 제한 등의 조치를 취할 수 있는 사업은 LH가 발주하는 일체의 용역 등으로 공공개발사업에 한정되지 않는 것으로 이해된다는 점에서 개정안 체계 내에서 특혜·유착에 대한 관리 범위가 상이한 면이 있음.

따라서, 안 제26조의3을 수정하여 준법감시관이 LH의 계약업무 일체에 대해 감시업무를 수행하도록 규정하는 방안을 검토할 수 있을 것으로 보임⁴⁷⁾.

46) 「개정안」

제26조의5(입찰참가 제한 등) ① 공사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업체에 대해서는 공사가 발주하는 용역 또는 공사 등(이하 “용역등”이라 한다)에 입찰하는 경우, 그 용역등과 관련하여 해당 업체의 입찰참가를 제한하거나 입찰 시 감점을 부과할 수 있다.

47) 수정의견 예시

현행	개정안	수정의견
제26조의3(준법감시관) ① 공사는 소속 임직원이 공공개발사업 추진 과정에서 개발정보를 이용하여 위법·부당한 거래행위 및 투기행위를 하였는지 여부를	제26조의3(준법감시관) ① -- -----공공 개발사업 추진 과정에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위-----	제26조의3(준법감시관) ① -- -----다음 각 호의 어느 하나에 해당 하는 행위----- -----.

현행	개정안	수정의견
감시하기 위하여 준법감시관을 둔다. <신설> <신설>	-----. 1. 개발정보를 이용한 위법·부당한 거래행위 및 투기행위 2. 계약업무와 관련하여 퇴직한 임직원 등 특정인에 대해 특혜를 주는 행위	1. 공공개발사업 추진 과정에서 개발정보를 이용한 위법·부당한 거래행위 및 투기행위 2. (개정안과 같음)

바. 부칙

개 정 안
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

개정안의 부칙은 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날로 규정하고 있는데, 하위법령 및 LH의 내부규정 준비 기간 등을 고려할 때 타당한 것으로 판단됨.

한편, 개정안은 재취업사에 대한 용역등 입찰제한 또는 감점 부과 조치에 대한 적용례나 경과규정은 별도로 두고 있지 않은데, 명확한 법 적용을 위해 “제26조의5의 개정규정은 이 법 시행 이후 최초로 입찰공고를 하는 경우부터 적용한다” 등의 적용례를 두는 방안을 고려할 수 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5578

참고

'21년 이후 LH법 개정내역 및 부동산 투기 관련 조치 현황

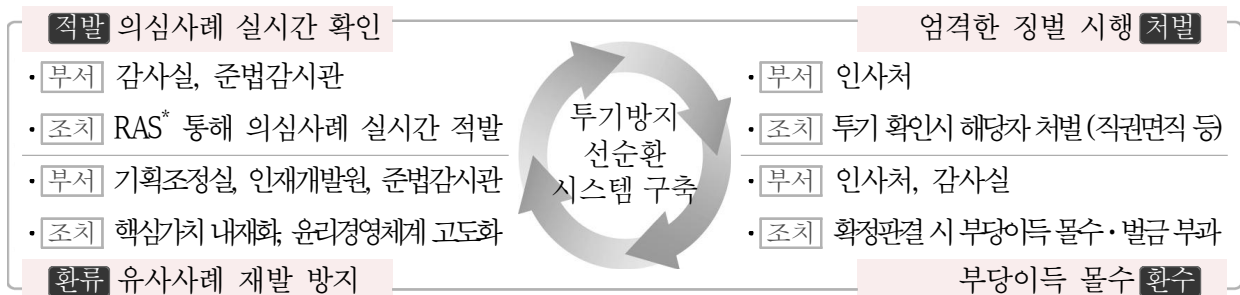
(자료: 한국토지주택공사)

① 'LH사태('21.3월)' 이후 '한국토지주택공사법' 주요 개정 내역 ('21.4.1)

조문	제목	주요 내용
1) 제26조 (개정 및 신설)	미공개정보 이용행위의 금지	• 공사 임직원으로부터 취득한 미공개정보의 이용 금지 • 이용 금지 대상인 미공개정보의 출처에 퇴직 10년 이내 前 임직원 포함
2) 제26조의2 (신설)	임직원 부동산 거래에 대한 정기조사	• 국토부장관이 공사 임직원 주택·토지 거래내역의 정기 조사 실시 • 미공개정보 이용 의심 시 수사·감사기관에 수사·감사 의뢰
3) 제26조의3 (신설)	준법감시관	• 위법·부당한 거래 및 투기행위 감시를 위한 '준법감시관' 직책 신설
4) 제26조의4 (신설)	부패방지교육	• 임직원 대상 정기 부패방지교육 실시
5) 제28조 (개정 및 신설)	벌칙	• 비밀누설금지 의무 위반 시 2년 이하 징역 또는 2천만원 이하 벌금 • 미공개정보 이용 시 3년~무기 징역, 이익의 3~5배 벌금
6) 제30조 (신설)	몰수·추징	• 미공개정보 이용 시, 재물 또는 재산상의 이익 몰수

※ 또한, 시행령 개정('21.6.)을 통해 준법감시관의 자격요건 및 징계요구 권한 등을 규정하여, 투기행위 감시를 위한 준법감시관의 역할을 구체화

② 'LH사태('21.3월)' 이후 LH 내부 부동산 투기 예방·적발·감시 조치 현황



※ RAS (Real-time Audit System) : LH 감사실에서 운영하는 실시간 감사 시스템으로, 사업지구 내 임직원의 토지거래 등 의심사례 발생 시 즉시 담당자 통보 후 감사실의 검증조치 통해 투기 적발