

주공·토공 선진화를 위한 공개토론회

- 일시 : 2008년 8월 14일(목) 15시
- 장소 : 국토연구원 대강당(지하 1층)
- 주최 : 국토연구원

행 사 일 정

• 2008년 8월 14일(목) 15시 국토연구원 대강당(지하1층)

▶ 15:00~15:10 등 록

- 등록 및 자료집 배포

▶ 15:10~15:20 개 회 사

- 개회사 : 박 양 호(국토연구원장)

▶ 15:20~15:50 주 제 발 표

- 사회자 : 이 정 식(안양대학교 교수)
- 발표자 : 김 근 용(국토연구원 연구위원)
「주공·토공의 선진화 방안」

▶ 15:50~17:00 토 론 및 질 의 응 답

- 토론자 : 고 봉 환(한국토지공사 노동조합 위원장)
김 선 덕(건설산업전략연구소장)
김 용 구(미래경영개발연구원장)
안 충 환(국토해양부 토지정책과 과장)
안 현 실(한국경제 논설위원)
우 윤 석(숭실대학교 교수)
정 창 무(서울대학교 교수)
조 명 래(단국대학교 교수)
(※ 가나다 순)
- 질의응답

주공·토공의 선진화 방안

I. 주공·토공의 선진화 추진 배경	1
II. 주공·토공의 선진화 추진 경위	3
1. 과거 주공·토공 통합 추진 경과	3
2. 금번 양 공사 선진화 추진 경위	5
III. 주공·토공의 기능과 업무수행 실적	5
1. 주공과 토공의 기능	5
2. 주공과 토공의 업무수행 실적	6
3. 양 공사의 중복기능 실태	9
IV. 주공·토공의 조직 및 재무현황	12
1. 조직 및 인력 현황	12
2. 재무현황	14
V. 주공·토공의 선진화 방안	17
1. 선진화의 기본방향	17
2. 양 공사의 선진화 방안	19

1. 주공·토공의 선진화 추진 배경

- 대한주택공사(이하 “주공”이라 함)와 한국토지공사(이하 “토공”이라 함)는 우리 경제의 양적 성장기에 주택과 개발토지를 대량 공급함으로써 국민의 주거안정과 지가안정 등에 큰 기여를 해 왔음
 - 주공은 1962년 창립 이후 195만호의 주택을 건설·공급하여 국민 주거안정의 기반을 마련
 - 2007년까지 토공은 면적기준으로 586.3km², 금액기준 111조 5,445억원 토지를 개발하여 안정적 토지공급과 지가안정에 기여

- 그러나 1990년대 중반부터 대내외적 여건의 변화에 따라 양 공사의 역할과 기능을 재정립해야 한다는 목소리가 커지기 시작하였음
 - WTO 체제의 출범, FTA 체결 등 세계화의 진전에 따라 정부의 시장개입정책이 제한을 받는 추세
 - 지방화가 본격화되면서 지자체의 요구가 증가하고 중앙정부의 권한이 점진적으로 지자체로 분산
 - 인구·가구의 증가 속도가 줄어들고 잠재성장률이 둔화되면서 주택 및 개발토지에 대한 수요도 감소될 것으로 전망
 - 과거 공급자 중심의 시장에서 수요자 중심의 시장으로 전환되면서 주택·토지분야에서도 민간부문의 역할이 강조되고 있으며 공공부문은 복지적 기능에 중점을 두어야 한다는 의견이 대세

- 이와 더불어 주공과 토공은 조직규모의 확대, 중복기능의 발생, 비효율적 국토이용 등에 대한 사회적 비판에 직면함
 - 1998년에 발표된 '공기업민영화 및 경영혁신계획'(기획예산위, '98. 8. 4)¹⁾에 의거하여 양 공사는 상당한 내부적 구조조정을 단행한 바 있으나, 2000년대 들어서 다시 조직규모 및 업무영역을 확대
 - 2001년 주공은 4본부 20처·실, 토공은 4본부 19처·실에서 2007년에는 주공 6본부 42처·실, 토공 6이사 29처·실로 확대
 - 정원기준으로 양 공사의 직원은 2001년 주공 3,076명, 토공 1,820명에서 2007년 말에는 주공 4,385명, 토공 2,982명으로 증가
 - 양 공사는 택지개발사업, 도시재생사업, 국가균형개발사업, 지역종합개발사업 등 대부분의 영역에서 중복기능이 발생
 - 정부정책의 변화와 더불어 양 공사가 경쟁적으로 사업을 확장하는 과정에서 재무구조도 급격하게 팽창하여 1999년 양 공사의 총 자산은 주공 14조원, 토공 15조원 수준이었으나, 2007년에는 주공 51조원, 토공 33조원 수준으로 증가
 - 또한 경쟁적 개발과정에서 국토자원이 비효율적으로 이용될 수 있다는 비판이 제기
- 이러한 시대적 요구와 양 공사가 안고 있는 문제점을 인식하여 정부는 공공기관 경영혁신의 일환으로 '주공·토공 선진화 방안'을 추진함

1) 재정경제부·문화관광부·농림부·산업자원부·정보통신부·건설교통부·기획예산위원회, 『2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획』, 기획예산위원회 공보관실, 1998. 8. 4.

- 이와 관련하여 이번 공개토론회는 토지·주택분야 전문가, 양 공사 및 정부관계자 등이 참여하여 심도 깊은 토의를 통하여 양 공사의 선진화 방안을 모색하는데 그 목적이 있음

II. 주공·토공의 선진화 추진 경위

1. 과거 주공·토공 통합 추진 경과

- '공기업민영화 및 경영혁신계획'(기획예산위, '98. 8. 4)에 의하면, 토공과 주공의 상호 기능중복을 해소하고 경영의 효율화를 위해 2001년까지 통합하기로 결정
- 2001년부터 양 공사의 합리적 통합전략 마련을 위해 연구용역을 수행하고, 통합추진위원회(위원장 : 건교부차관, 정부·양 공사·전문가 참여) 구성(2001.5)
- 「한국토지주택공사법(안)」을 마련하여 국회에 제출(2001.10) 하였으나, 일부 노조의 반대와 의원들의 신중한 입장으로 건설교통위원회에 계류
- 2003. 4월 임시국회 건설교통위원회(2003.4.5)에서 국회 계류 중인 통합법안을 논의하고, 통합문제에 대해 정부가 조속히 입장을 정리하기로 결정
- 정부·양 공사·전문가로 구성된 통합추진위원회를 개최하여 (2003.5) 의견수렴을 통해 통합논의를 중단하고, <표 1>과 같이 기능조정 및 경영합리화를 추진하기로 결정

<표 1> 기능조정 및 특화 내용

주공	토공
<ul style="list-style-type: none"> · 공공주택 건설·공급·관리, 도시정비사업, 불량주거지 정비 등 주력 · 국민임대주택단지 조성 및 국민임대주택 건설·공급·관리 · 100만㎡(약 30만평) 이하 택지개발 ※ 단, 정부정책상 필요한 경우 100만㎡ 이상 허용 	<ul style="list-style-type: none"> · 산업단지개발, 토지수급관리, 토지정보화사업, 대북사업 등 주력 · 신행정수도, 경제특구, 지역균형개발사업, 개성공단 등 개발 · 100만㎡(약 30만평) 이상 택지개발 ※ 단, 정부정책상 필요한 경우 100만㎡ 이하 허용

주 : 2003년 통합추진위원회의 기능조정 안

- 2006년 11월 대지임대부 주택사업 추진을 위해 「대한토지주택공사법(안)」을 발의(홍준표 의원, 2006.11.21)
- 통합 법안에 대해 공청회를 개최하고(2007.6.20) 임시국회 건설교통위원회(2007.6.21)에서 찬반 토론
- 2008년 5월 29일 제17대 국회 임기만료로 통합법안 폐지

2. 금번 양 공사 선진화 추진 경위

- 새 정부 들어서 '공공기관의 경영혁신'이 국정과제의 하나로 채택되었고, 그에 맞추어 주공과 토공의 선진화 방안 마련도 사회적 이슈로 등장함
- 국토해양부는 2008년 7월 25일 국회 '공기업관련대책 특별위원회'에 공공기관 선진화 방안에 대하여 보고
 - 경쟁여건이 형성되어 있거나 향후 경쟁 가능성이 높아 민간수행이 바람직한 경우는 민영화 추진

- 업무가 상호 유사하거나 중복되는 경우 통폐합 추진
- 여건변화로 기관의 기능 또는 역할의 재정립이 필요한 경우는 기능 재조정
- 공기업 선진화의 일환으로 모든 공공기관에 대한 경영효율화를 지속적으로 추진

Ⅲ. 주공·토공의 기능과 업무수행 실적

1. 주공과 토공의 기능

- 주공은 공공임대주택과 서민용 공공분양주택 건설 및 공급에서 주도적인 역할을 수행
 - 주요기능으로는 주택건설·개량·분양·임대주택 건설·관리, 택지 및 도시개발, 도시재생사업, 혁신도시 및 기업도시, 다가구 매입임대 등 주거복지사업 등이 있음
- 토공은 대량의 주택공급용 택지개발과 산업적 측면의 산업·유통단지 공급부문에서 주도적 역할을 수행
 - 주요기능으로는 각종 단지조성(주거, 산업, 물류 등), 택지 및 도시개발, 도시환경정비사업, 토지비축 및 지가조사, 혁신도시·행복도시 개발, 개성공단 및 경제자유구역 개발 등이 있음

<표 2> 주공과 토공의 주요 기능

주공	토공
<ul style="list-style-type: none"> · 주택건설 · 개량 · 분양 · 임대주택 건설 · 관리 · 택지 및 도시개발 · 도시재생사업 · 혁신도시 · 기업도시 개발 · 다가구 매입임대 등 주거복지사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 단지조성(주거, 산업, 물류 등) · 택지 및 도시개발 · 도시환경정비사업 · 토지비축 및 지가조사 · 행복도시 · 혁신도시 개발 · 개성공단 및 경제자유구역 개발

2. 주공과 토공의 업무수행 실적

□ 주공의 업무수행 실적

- 주공은 2000년 이후 정부의 주거복지강화정책과 주택시장 안정정책에서 핵심적 역할을 담당하는 기관으로서 국민임대주택과 공공분양주택에서 주도적 역할을 수행
- 2007년까지 주공은 총 194만 8,196호를 공급하였으며, 주택건설실적은 2001년 6만 1,079호, 2007년 16만 4,665호를 공급하여 2000년 이후 공급실적이 크게 증가
 - 주공은 국민임대주택 총 공급 호수의 92% 수준을 담당

- 2000년 이후 공공분양주택 총 공급 호수 중에서 주공이 공급하는 비중과 호수가 지속적으로 증가하고 있으며, 2007년 기준으로 45,922호, 비율로는 88.1%의 공급을 담당

<표 3> 연도별 공공분양주택2) 건설현황(사업승인기준)

(단위: 호)

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
주공	3,192 (12.6%)	14,088 (37.9%)	13,055 (37.8%)	16,648 (59.7%)	21,721 (53.6%)	28,529 (65.3%)	45,922 (88.1%)	139,963 (50.7%)
총공급량	25,370	37,144	34,517	27,874	40,507	43,654	52,127	261,193

- 중대형 분양주택 건설호수는 2005년까지 건설호수의 1% 미만이었으나, 2006년 6.0%, 2007년 5.8%로 최근 급격히 증가

<표 4> 중대형 분양주택 건설현황

(단위: 호)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
주공	276 (0.3%)	1,035 (1.2%)	987 (0.8%)	1,086 (0.8%)	426 (0.4%)	657 (0.5%)	10,229 (6.0%)	12,006 (5.8%)	26,702 (2.5%)
전체	93,982	84,646	126,251	137,754	112,506	127,288	170,487	208,405	1,061,319

주 : 전체호수는 주공, 지자체, 민간 등이 공급한 아파트, 다세대·다가구주택, 연립주택 등을 총괄한 수치임

- 주공의 택지공급실적을 살펴보면, 2007년까지 총 155.7km²의 택지를 공급하였으며, 최근 들어 공급비중이 증가
 - 2001년에 4.5km²로 공공택지의 15.9%, 2007년은 18.6km²로 28.5%를 공급하여 택지공급실적이 증가

2) 부족한 주택재고 확충을 통한 주택시장 안정과 무주택서민의 내집마련 촉진을 위하여 주공, 지자체 등 공공부문이 공급하거나, 민간이 국민주택기금을 받아 공급하는 국민주택규모(전용 85m²) 이하의 분양주택

□ 토공의 업무수행 실적

- 토공은 국가균형발전정책의 핵심적인 역할을 수행하는 기관으로 택지, 산업용지 등의 조성·공급과 토지비축, 행정 중심복합도시 개발 등에서 주도적인 역할을 수행
- 2007년까지 토공은 택지, 산업용지, 유통단지, 비축토지 등 토지를 면적기준으로는 총 586.3km², 금액기준으로는 111조 5,445억원 공급
 - 공급토지 중 택지는 275.9km²로 토공 총 사업실적의 47.1%를 차지
 - 산업단지는 158.8km²를 공급하여 토공 총 사업실적의 27.1%를 차지하였으며, 기업토지는 12.7km²로 2.2%, 재개발·유통용지는 1.4km²를 공급
 - 비축토지는 총 137.4km²를 비축하여 토공의 총 사업실적의 23.4%를 차지하였음

<표 5> 토공의 총 사업실적

(단위: 천m²)

구분	택지	산업단지	재개발·유통	비축토지	기업토지	계
공급면적	275,852	158,808	1,445	137,416	12,737	586,258

주 : 산업단지는 경제자유구역과 개성공단을 포함한 면적임

자료 : 토지공사 홈페이지

- 토공의 택지공급실적 변화를 살펴보면, 2001년 14km²로 공공택지의 49.9%, 2007년 35.5km²로 53.3%를 공급하여 공급면적은 크게 늘고 비중이 증가

3. 양 공사의 중복기능 실태

□ 중복내용 및 사례

- 양 공사는 지속적으로 사업영역을 확장하면서 많은 부분에서 업무가 중복되고 있음
 - 현재는 주공의 국민임대주택 건설·관리와 주거환경개선사업, 토공의 토지비축·관리 및 개성공단·경제자유구역 개발사업 등을 제외한 대부분의 영역에서 업무가 중복

<표 6> 주공과 토공의 업무중복 내용

업무영역	중복내용
도시개발	<ul style="list-style-type: none"> • 택지·신도시 개발사업 • 국가균형개발사업(혁신도시) • 복합단지개발사업³⁾(공공-민간 공동 PF사업)
지역개발	<ul style="list-style-type: none"> • 지역종합개발사업⁴⁾
산업개발	<ul style="list-style-type: none"> • 산업단지개발사업(지자체 협력 등을 이유로 주공참여) • 물류단지개발사업(지자체 협력 등을 이유로 주공참여)
도시재생	<ul style="list-style-type: none"> • 도시재정비촉진특별법에 의한 총괄사업관리자 지정 • 도시환경정비사업 (토공이 도시재생사업과 관련한 미래전략의 일환으로 참여)
주택건설	<ul style="list-style-type: none"> • 분양주택 건설 및 공급(토공 : 한국토지신탁 통해 사업진행) • 임대주택 건설 및 공급(토공 : 비축용 임대주택사업 진출)

3) 복합단지개발사업은 대규모 부지에 주거, 상업, 업무, 문화, 위락 등의 시설을 통합, 연계하여 유기적으로 개발하는 방식으로 광명역세권지구(주공), 성남관교복합단지(토공) 등의 사업이 있음

4) 단일목적의 개발사업방식과 달리 지자체와의 협약체결을 통해 도시정비 및 지역발전계획 등을 공동수립하여 주거·산업·유통 및 지역현안의 각종 개발사업을 광역적·포괄적으로 연계 시행함으로써 지역 및 국토의 균형발전을 도모하는 사업

- 양 공사의 중복사업 실태를 구체적으로 살펴보면,
 - 택지개발에 있어 국토해양부는 개발면적 100만m²를 기준으로 제시하였으나 양 공사는 일부사업을 개발면적에 관계없이 진행
 - ※ 주공은 파주운정지구 등 23개 지구를 100만m² 이상으로 개발, 토공은 사천용현지구 등 4개 지구를 100만m² 이하로 개발
 - 주공은 전주첨단산업단지조성사업, 강릉종합유통단지조성사업 등 산업단지 및 유통단지 조성사업에 참여
 - 토공은 비축용 임대주택건설사업, 서울 행당지구 도시재정비사업 등 임대주택사업과 도시재생사업에 참여
 - 2007년 12월 기준으로 주체별 광역재정비촉진사업 총괄사업관리자 지정지구수를 살펴보면 주공이 11개소, 토공이 6개소로 나타남
 - 복합단지개발 PF사업에서는 토공이 총 7건, 주공이 총 2건의 사업을 수행

- 특히 주거용 택지개발부문에서의 업무중복이 증가하는 추세
 - 택지개발부문은 2000년에는 매출액에서 차지하는 비중이 주공 6.7%, 토공 76.0%였으나,
 - 2007년에는 주공은 매출액의 31%, 매출이익의 65%를 차지하고 있으며, 토공은 각각 85%를 차지

□ 중복 가능성 전망

- 앞으로도 주공과 토공의 업무중복이 지속될 가능성이 높은 것으로 판단
 - 이제까지 양 공사가 큰 역할을 해 왔던 신도시개발사업이 주택보급률의 증가, 인구·가구증가율의 감소, 대도시권의 과도한 확장 등으로 한계에 도달하면서 도시개발 및 정비 부분에서 경쟁이 심화됨에 따라 업무중복성이 확대될 것으로 예상
 - 이에 따라 양 공사는 미래 전략에서 도시재생사업 확대를 핵심사항으로 동일하게 언급
 - 또한 혁신도시사업, 택지 및 신도시개발 등에 양 공사 모두 지속적으로 사업을 추진할 계획으로 나타남

<표 7> 주공과 토공의 장래비전과 전략에서의 중복성

구분	주공	토공
비전	세계 최고의 주택도시 전문기업	세계 최고의 토지서비스 기업
전략	<ul style="list-style-type: none"> • 주거복지사업 강화 • 기업·혁신도시 지속 수행 • 다양한 주거단지·신도시 개발 지속 • 도시재생사업 확대 • 임대자산관리 고도화 • U-CITY 사업 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 행복·혁신도시 지속 수행 • 택지·신도시개발 지속적 수행 • 토지비축사업 확대 • 도시재생사업 확대 • 산업단지 조성사업 유지 • 남북경협 및 해외개발 사업 확대

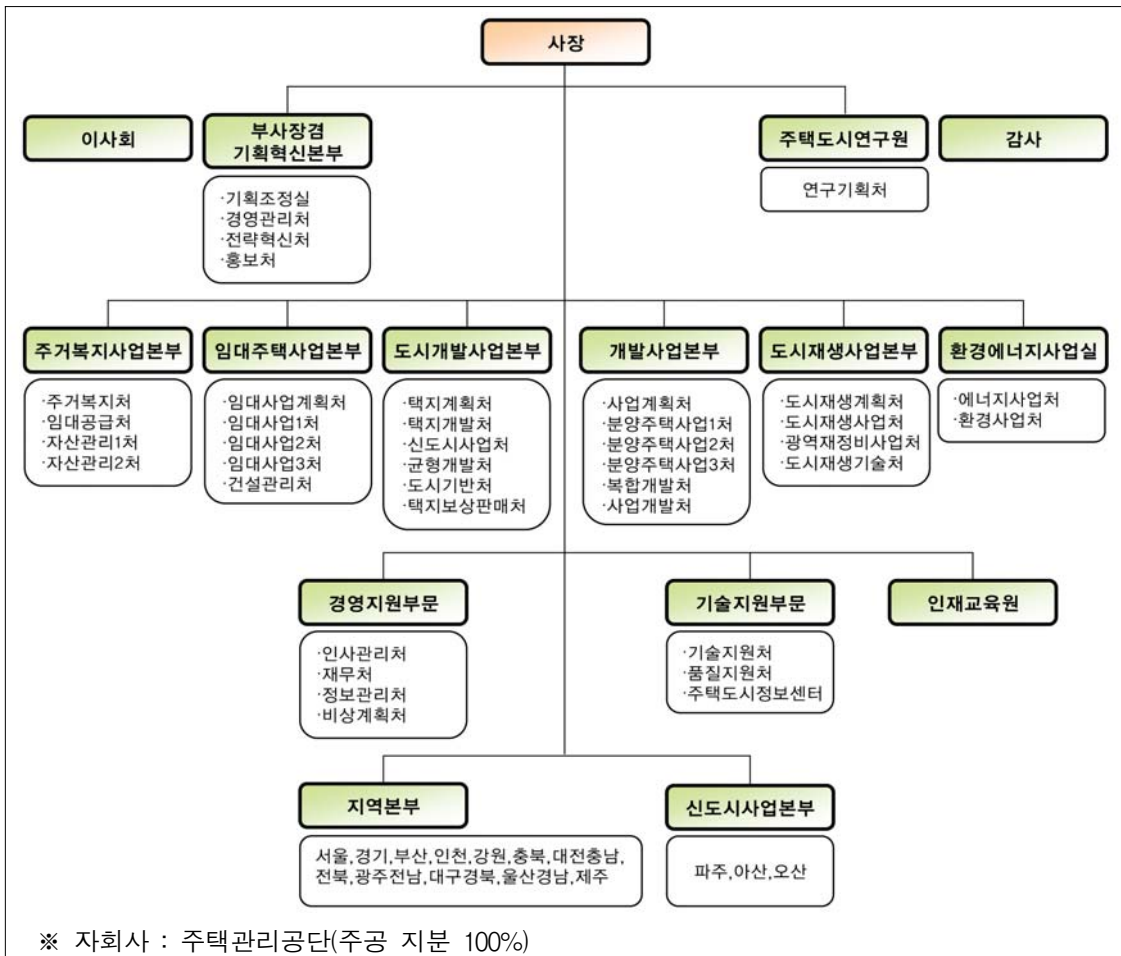
자료 : 주공 'Vision 2015 중장기경영전략', 토공 'Vision 2020 중장기경영전략'

IV. 양 공사의 조직 및 재무현황

1. 조직 및 인력 현황

- 주공은 2001년 4본부 20처 · 실에서 2007년 6본부 42처 · 실로 확대
 - 주공은 2001년 4본부, 주택연구소, 20처 · 실, 2지역본부, 10지사 체계이었으나,
 - 2007년 현재 6본부, 주택도시연구원, 2부문, 42처 · 실, 12 지역본부, 3신도시사업본부 체계로 운영

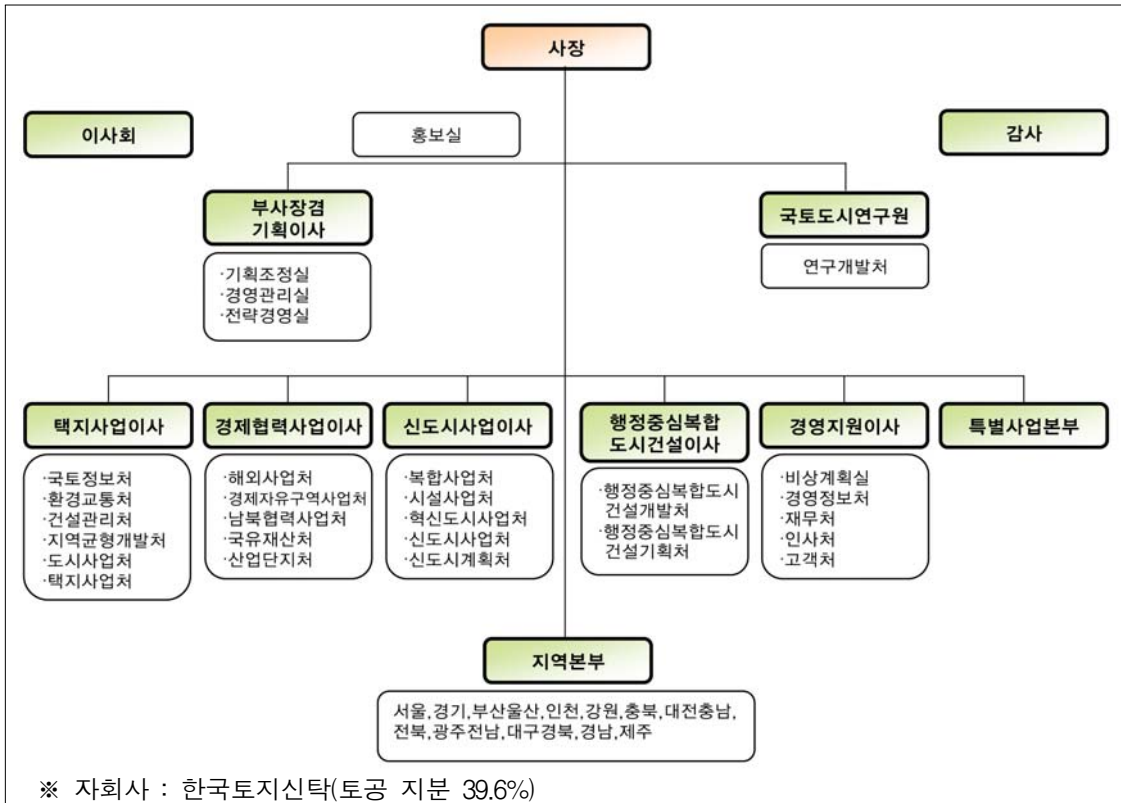
《대한주택공사 현행 조직도》



자료: 주공 홈페이지 참조

- 주거복지사업본부, 도시재생사업본부, 환경에너지실 등 업무영역 확대에 의한 신규 조직 신설
- 분양 및 임대주택, 택지 등의 업무 조직이 보다 확대·세분화
- 토공은 2001년 4본부 19처·실에서 2007년 6이사 29처·실로 확대
 - 토공은 2001년 4본부, 토지연구원, 19처·실, 12지사 체계이었으나,
 - 2007년 현재 6이사, 1본부, 국토도시연구원, 29처·실, 12지역본부, 6지사·사업단 체계로 운영
 - 경제협력사업, 신도시사업 조직이 세분화되어 확대·재편되고, 행정중심복합도시 건설 관련 조직 등이 신설

《한국토지공사 현행 조직도》



자료: 토공 홈페이지 참조

- 양 공사의 조직 확대와 더불어 정원도 크게 증가
 - 2001년 주공의 정원은 3,076명이었으나, 2007년 현재 4,385명으로 1,309명 증가(43%)
 - 2001년 토공의 정원은 1,820명이었으나, 2007년 현재 2,982명으로 1,162명 증가(64%)

2. 재무현황

□ 사업 및 매출구조

- 주공의 주사업 영역은 소형 공공분양주택 및 국민임대주택 등 주택 건설과 자체사용 목적의 주거용 택지개발이며, 설립 이래 공급주택의 약 53%(호수 기준)를 임대주택으로 공급
 - 주공은 주택 및 택지분양을 통해 이익을 실현하고 있으나, 국민임대주택 등 임대사업 부분에서는 지속적으로 손실 발생
- 토공의 주사업 영역은 택지개발, 산업단지 개발, 토지비축 등이 있음
 - 토공은 주거용 택지개발이 매출액과 매출이익의 대부분을 차지하고 있으며(85%), 산업단지나 토지비축 부분에서의 매출액은 낮음

<표 8> 양 공사의 사업·매출현황(2007년)

(단위 : 억원)

구분	주공				토공			
	분양주택	분양택지	임대주택	기타	택지개발	산업단지	토지비축	기타
매출액 (비중)	40,376 (63.3%)	19,766 (31%)	3,573 (5.6%)	145 (0.2%)	57,631 (84.7%)	7,533 (11.1%)	2,073 (3.0%)	828 (1.2%)
매출이익 (비중)	4,390 (44%)	6,672 (66%)	-1,203 (-12%)	-11 (-0.1%)	16,046 (84.9%)	2,596 (13.7%)	160 (0.8%)	94 (0.5%)

자료 : 각 공사 결산서 재작성

□ 자산 및 재무구조

- 총자산은 2001년 주공 14조원, 토공 15조원 수준에서 2007년 각각 51조원, 33조원 수준으로 크게 높아짐
 - 이는 주공의 경우 분양택지 및 국민임대주택, 토공의 경우 혁신·행복도시 보유토지 증가 등에 기인
 - 주공은 총 자산의 47%(23.9조원)가 고정자산(임대주택)으로 구성되어 있으며, 유동자산(건설 중인 주택·택지)이 37%(18.8조원)를 차지하여 자산 유동성이 상대적으로 낮음
 - 토공은 총 자산의 95%(31.8조원)가 유동자산으로 구성되어 있으며, 총 자산의 88%(29.4조원)가 토지로 단일화된 재고자산
- 2007년 양 공사의 매출액은 비슷한 수준이나, 당기순이익은 토공이 주공에 비해 약 1.73배 높음
 - 주공의 당기순이익이 상대적으로 낮은 주요인은 저소득층을 위한 임대주택 사업을 수행하고 있기 때문
 - 토공의 당기순이익이 상대적으로 높은 주요인은 토지수용력에 근거하여 토지를 전·답 또는 임야 상태에서 상대적으로 저가로 취득한 후 택지를 개발·공급하기 때문

<표 9> 양 공사의 재무 현황

(단위 : 억원)

구분	주공		토공	
	2001년	2007년	2001년	2007년
자 산	143,743	510,429	147,354	333,399
자 본	50,730	111,693	31,395	63,046
부 채	93,013	398,736	115,960	270,353
부채비율	183%	357%	369%	429%
매 출	32,746	63,741	35,352	68,063
당기 순이익	-3,275	5,601	1,087	9,692

자료 : 각 공사 결산서 재작성

- 2007년 현재 주공의 경우 정부지원액이 수입에서 높은 비중을 차지하고 있으나, 토공은 정부지원액이 2005년 이후 전무
 - 주공의 경우 매년 약 1조원의 정부출자금, 정부보조금 등 정부지원을 받고 있음
 - 반면, 토공의 경우 2004년까지 정부출자금 형태로 100억원의 정부지원을 받았으나, 2005년부터 정부지원이 없음

V. 주공·토공의 선진화 방안

1. 선진화의 기본방향

○ 기관의 공공성을 강화

- 중대형 분양주택, 일부 개발사업 등 민간부문이 효율적으로 추진할 수 있는 사업에 대해 공공부문이 참여하는 것은 국가자원의 효율적 이용측면에서 부적합
- 따라서 저소득층 주거안정과 토지의 효율적 이용 및 지가 안정이라는 본연의 목적에 적합하도록 기능 및 조직을 재정립
- 업무의 성격상 민간이 효율적으로 수행할 수 있는 사업은 민간부문에 이양

○ 국토자원 이용의 효율성 제고

- 양 공사가 수행하고 있는 택지·산업단지 개발 및 공공주택 건설은 공기업 성격상 경쟁논리가 아닌 계획논리에 의해 수행되어야 할 사업이나 현재는 지나치게 경쟁적으로 추진됨
- 예컨대 양 공사가 상호 경쟁적으로 업무를 수행하여 특정 지역(개발가능지역)을 주공이 먼저 확보하는 경우 산업·유통단지로서의 적지가 주택단지로 결정될 수 있고, 토공이 먼저 확보하는 경우 그 반대의 현상이 나타날 수 있음
- 따라서 이러한 문제를 해소하여 국토자원을 효율적으로 이용할 수 있는 방안 마련이 필요

- 인적·물적 자원 낭비 방지
 - 양 공사는 택지개발사업, 도시재생사업, 국가균형개발사업, 임대주택사업 등에서 중복기능을 수행하여 인적·물적 자원의 낭비를 초래
 - 양 공사의 중복기능은 고유목적사업 수행에 필요한 최소한의 수준으로 제한하여 자원 낭비를 방지

- 토지·주택분야 공적업무의 시너지 효과 창출
 - 양 공사가 경쟁적으로 동일 또는 유사사업에 참여함에 따라 토지·주택분야의 공적업무 수행에서 시너지 효과를 얻기 어려움
 - 따라서 중복기능 조정을 통한 일원화로 시너지 효과가 극대화될 수 있도록 유도

- 재무구조의 개선
 - 양 공사의 업무영역 확대에 따라 자산, 부채 등 재무지표가 급격히 팽창
 - 양 공사 전체를 운용하는 입장에서 판단하여 공사의 재무구조가 개선될 수 있도록 조정

- 이 외에도 기 추진되고 있는 국가정책과의 충돌 가능성, 조직 갈등문제 등이 종합적으로 검토되어야 함

주공·토공의 선진화 방안은 기관의 공공성, 국토자원 이용의 효율성, 인적·물적 자원의 효율적 활용, 시너지 효과, 재무구조 개선 등을 고려하여 수립되어야 함

2. 양 공사의 선진화 방안

1) 양 공사의 통합

□ 주요 내용

- 양 공사를 하나의 조직으로 통합하는 방안임
- 통합은 일반적인 통합절차에 따라 실행(21쪽 참조)
- 통합공사의 기능 및 조직 재정립
 - 중대형 분양주택사업과 같이 민간과 중복되는 기능은 폐지하고 택지개발 등 민간참여가 가능한 부분은 경쟁체제 도입을 검토
- 통합공사의 기능과 조직에 맞는 인적·물적 구조조정이 필요

□ 통합 주장의 논거

- 그간 양 공사 통합을 주장하는 측의 논거는 다음과 같음
- 국토자원의 효율적 이용이 가능
 - 무분별한 경쟁적 개발 대신 양 공사가 확보한 용지를 최적의 용도로 개발함으로써 국토자원의 효율적 이용이 가능
- 양 기관의 기능중복 해소
 - 택지개발사업, 도시재생사업, 임대주택사업 등 많은 부분에서 중복되고 있는 업무를 해소하여 인적·물적 자원의 낭비를 방지

- 택지개발과 주택건설 체계를 일원화하여 시너지 효과를 창출
 - 택지취득-택지개발-공공주택공급 과정의 일원화로 시너지 효과 증대
- 토지·주택부문 공적기관의 총괄적 재무구조 개선
 - 양 공사를 통합하여 경쟁요인이 없어지면 사업확장 유인이 상대적으로 작아져 자산, 부채 등 재무지표 안정
 - 택지개발에서 발생한 이익을 주거복지에 집중 재투자함으로써 국민임대주택건설 등에 대한 재정지원부담 완화
 - ※ 국민임대주택의 건설에 필요한 재원 등을 보전하기 위하여 정부는 현재 연간 1조원 수준의 재정을 주공에 지원
 - ※ 토공은 택지개발사업 등으로 상당 수준의 이익을 실현 (2007년 당기순이익 9,692억원)
- 공기업 개혁의 상징적 의미
 - 우리나라의 대표적인 공기업임과 동시에, 중복기능 발생, 규모 팽창 등으로 사회적 관심이 집중된 양 공사를 통합하는 것은 공기업 개혁의 상징적 의미

□ 제기되는 과제

- 일부에서는 통합시 과다 채무로 인한 재무적 동반 부실 가능성을 제기
 - 통합시 총자산 84조원, 부채 67조원의 거대 공사가 탄생하여 재무위험이 증가
 - 장기적으로 이자보상배율은 1.0 수준으로 하락하여 정부지원이 없이는 정상적 경영활동 유지가 어렵다고 주장

※ 통합공사 이자보상배율(=영업이익/이자비용) 전망(2012년 기준)에 대해 주공은 2.08, 토공은 0.97로 추정

- 당초 지방이전계획(주공:진주, 토공:전주)의 차질에 따른 지사체간 갈등 우려
- 조직갈등에 따른 비효율성과 통합비용 발생
 - 양 공사의 문화가 상이하여 통합시 조직갈등이 예상되고, 통합 반대측 직원 및 노조의 반발 가능성
 - 상이한 직급, 급여 조정, 기업이미지 및 로고 통합, 각종 지원업무 시스템 구축과 관련된 통합비용 발생

□ 통합 추진절차 및 방법

- 정부의 통합방침 발표
- 통합추진위원회(가칭)의 구성
 - 통합의 기본방향 제시
 - 통합기관의 기능 및 조직체계 정립
 - 통합법을 포함한 관련법 제정 및 정비 등
- 통합법에 따라 설립위원회 구성
 - 정관 및 내규의 작성
 - 세부조직 편성과 인적·물적 구조조정 등
- 통합 후에는 경영진을 포함하여 전사적(全社的) 차원에서 조직 효율화 및 융화를 위한 작업을 지속

2) 구조조정 후 존치

□ 주요 내용

- 양 공사의 기능을 재정립하고, 조직 및 인적 구조조정을 거친 후 양 공사를 별도로 존치하는 방안임
 - 양 공사의 설립목적이 상이한 만큼 본연의 설립목적에 충실하도록 기능을 재정립하여 존치

- 공적기능을 중심으로 양 공사의 기능을 재정립
 - 민간이 보다 효율적으로 수행할 수 있는 기능 및 업무는 원칙적으로 민간에 이양
 - 주공은 저소득층 주거복지 및 주거환경개선사업 등 시장 실패의 보완자로서 역량 강화
 - 토공은 토지를 매입·관리·개발하는 공급자로서 토지시장 조절기능을 강화

- 중복기능의 조정
 - 택지개발사업, 도시재생사업, 국가균형개발사업, 임대주택사업 등 중복기능은 양 공사 고유목적사업 수행에 필요한 최소한의 수준으로 제한

- 조직 및 인적 구조조정 단행
 - 조정된 기능 및 업무에 따라 조직 및 인적 구조조정을 단행

□ 존치 주장의 논거

- 그간 양 공사 별도 존치를 주장하는 측의 논거는 다음과 같음
- 양 공사의 설립목적이 상이함
 - 주공은 저소득층 주거안정, 토공은 토지의 효율적 이용 및 국토경쟁력 강화를 목적으로 하는 등 양 기관 설립목적이 상이
- 임대 산단(33km²), Land Bank(10조) 등 국가의 신성장정책 추진을 위해 토공의 개발이익 활용 필요
 - 토공의 개발이익은 국민 모두에게 귀속되어야 하는 바, 광역 SOC투자, 지역균형개발 재원으로 재투자할 필요가 있음
- 택지개발과 주택건설의 일원화에 따른 효과는 별로 크지 않음
 - 현재 주공 소요택지는 대부분 주공이 직접 개발하고, 토공개발 주거용 택지의 11%('00~'07)만이 주공에 공급
 - 택지개발(토목)과 주택건설(건축)은 공정상 선후관계로 동시진행이 불가능하므로 일원화하더라도 공기단축 효과가 미미
- 택지개발, 주택건설 분업화·전문화를 통해 건설·부동산 경기변동에 따른 리스크 분산 및 공동 부실 방지
 - 주공은 서민주거안정, 토공은 토지 효율적 이용 및 국토경쟁력 강화를 목적으로 하는 등 양 기관의 설립목적 상이
 - 택지개발사업을 제외한 중복기능은 상대적으로 조정이 용이

- 혁신도시계획 등을 감안할 때, 지자체간 갈등을 유발하지 않음
 - 당초 지방이전계획을 차질 없이 추진할 수 있음

□ 제기되는 과제

- 국토자원 이용의 효율성 제고라는 측면에서 한계
 - 개발가능지역에 대해 선계획 기능을 강화하더라도 적소에 적합한 기능을 배치하는데 한계
- 택지개발사업 중복기능의 존재로 시너지 효과 창출의 한계
 - 양 공사를 별도로 존치하는 경우 택지개발사업에 대한 중복기능을 조정하는데 한계가 있음
 - 이에 따라 택지취득-택지개발-공공주택공급 과정의 일원화에 따른 시너지 효과의 창출에 한계
- 총괄적 재무구조 개선에 한계
 - 공적기능을 중심으로 기능을 조정할 경우 주공의 재무구조가 악화되어 정부의 재정지원 확대 없이는 독자생존이 곤란
 - 교차보조(cross-subsidy)를 위해 주공에 분양주택사업과 택지개발사업을 허용하는 경우 공공성을 저해하고 기능 중복 문제를 해소하기 어려움
- 사업영역의 확장과 재무구조 비대화 가능성
 - 양 공사의 기능을 조정하여 존치하는 경우 중장기적으로는 또다시 경쟁적으로 사업영역을 확대할 가능성이 있으며,
 - 이 경우 자산, 부채 등의 재무지표가 더욱 비대화되어 현재와 같은 문제가 재발할 가능성 상존

□ 구조조정 추진절차 및 방법

- '공기업선진화추진위원회'에서 양 공사에 대한 구조조정 가이드라인 제시
- 가이드라인에 따라 양 공사는 각각 경영혁신계획 제출
- '공기업선진화추진위원회'는 경영혁신계획을 평가 및 조정
- 양 공사는 추진위에서 조정된 계획에 따라 업무조직 및 인적 구조조정을 실행