

상호시장 허용에 따른 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안

이종광 대한건설정책연구원 산업혁신연구실 선임연구위원
(jglee@ricon.re.kr)

- I. 배경과 목적
- II. 건설생산체계 개편내용 고찰을 통한 수주형태 파악
- III. 종합 및 전문 간 상호개방 시장에서의 교차수주 현황
- IV. 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안

3

I. 배경과 목적

건설산업 혁신방안(2018.6.28.)에서 건설산업의 체질을 근본적으로 개선할 필요성이 있다는 점을 밝힌 이후, 건설산업혁신 노사정 협의(2018.7.25.)를 바탕으로 마련된 건설산업 생산구조 혁신 로드맵 발표(2018.11.17.)를 통해 건설산업 생산체계 개편이 시작되었다. 지난 2018년부터 시작된 건설생산체계 개편 작업이 계속 진행되고 있다. 2024년이 되어야 기본적인 건설산업 생산체계 개편의 윤곽이 모두 시행되며, 이후에도 여러 가지 문제점 또는 부작용 해소를 위한 노력이 진행되고 제도의 수정이 가해질 것까지 고려한다면 이후에도 추가로 수년이 소요될 것으로 예상된다.

건설산업생산체계 개편의 핵심 내용은 경직된 생산구조 규제를 합리화하기 위하여 종합 및 전문건설업 간 업역을 폐지하고 건설업종을 개편하는 것이다. 종합 및 전문건설업 간 업역폐지는 2021년부터 시행되었으며, 건설업종 개편은 2022년부터 시행되고 있다.

그런데, 40여 년 동안 고착되어 있던 건설산업 생산체계 개편 과정에서 새로운 문제점이 발생하고 한계가 노정되지 않을 수 없다. 그리고 그에 대한 시정이 이루어지는 것은 당연하다. 정부가 당초 계획했던 정책의 정당성과 틀을 유지하기 위해 조금의 수정도 불가능하다는 경직된 태도야말로 오히려 문제가 될 수 있다. 새로운 제도는 문제점이 나타나는 것이 일반적이며 사후적인 대처를 어떻게 잘 해서 당초의 정책목표를 달성하는가 하는 점이 훨씬

더 중요하다. 따라서 건설생산체계 개편과 관련해서도 예상하지 못한 한계점이 드러난다면 그것을 직시하고 문제를 해결하는데 지혜를 모아야 할 것이다.

최근 들어 특히 문제점으로 지적되고 있는 현상은 업역폐지에 따라 종합건설업체와 전문건설업체가 상대영역에 진출하고 있는데 수주 불균형이 심각하다는 점이다. 2021년 말을 기준으로 봤을 때, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율은 7.5%인데 비해, 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율은 30.8%로 나타났다(대한전문건설협회 자료). 종합건설업체가 전문공사를 수주한 건수 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 건수 비율보다 약 4배 더 높다.

건설생산체계 개편 과정에서 종합건설업체와 전문건설업체는 상대방의 건설공사를 수주하는데 대등한 역량을 가지고 있을 것이라는 전제를 가지고 종합과 전문 간의 업역을 폐지한 것인데, 시행 1년 만에 나타난 결과를 보면 그러한 전제가 맞지 않았다는 것을 알 수 있다. 상식적인 측면에서 보더라도 종합건설업체보다 규모가 더 영세하고 경영역량이 낮은 전문건설업체가 대등하게 상대방의 건설공사를 수주할 것이라고 전망한 것은 지나치게 낙관적으로 예측한 것이었다. 따라서 건설생산체계 개편 전에 전문건설업체의 역량을 강화하는 시간적 여유를 갖거나 전문건설업체가 불리함을 극복할 수 있는 장치를 충분히 두었어야 하는데도 불리하고 그러한 노력이 충분하지 못했던 것으로 볼 수 있다.

만약 이대로 건설생산체계 개편이 계속 진행된다면 전문건설업체는 계속 불리한 위치에서 경쟁할 수밖에 없다. 그 결과는 전문건설업체의 기반 붕괴와 건설산업의 경쟁력 저하로 귀결될 것이다. 우리나라와 같이 종합건설업과 전문건설업의 이원적 시스템을 갖추고 있으면서 종합건설업이든 전문건설업이든 한 쪽이 제 역할을 하지 못하는 상황이 되면 전체 건설산업의 발전적인 성장은 불가능하다. 특히 영세성이 강한 전문건설업의 붕괴되거나 역할이 유명무실하게 된다면 건설산업은 머리만 있고 손발은 없는 사상누각의 위험에 빠지게 될 것이다. 전문건설업계에서는 전문건설업 업역 복원을 주장하는 여론이 확산되고 있다(대한전문건설신문 2022.2.22일자, 1면).

현재의 건설생산체계 개편방안이 지속된다면 영세한 전문건설업체를 살리고 종합건설업체와의 수주 균형을 맞추기 위한 노력이 필요하다. 즉 한편으로는 전문공사를 지키기 위한 방안을 모색하는 한편 다른 한편으로는 종합공사 수주를 확대하기 위한 방안을 강구해야 할 필요성이 있다. 이 글에서는

II. 건설생산체계 개편내용 고찰을 통한 수주형태 파악

후자에 해당하는 종합공사 수주확대를 위한 방안 모색에 초점을 맞추어 볼 예정이다. 즉 건설생산체계 변화에 대응하여 전문건설업의 종합공사 수주확대 방안을 모색하는 것이 목적이다.

이 글에서는 종합건설업체와 전문건설업체 간의 교차 수주를 허용하게 된 건설생산체계 변화의 주요 내용과 수주방식에 대한 고찰, 생산체계 개편에 따른 교차수주 현황, 교차수주 불균형에 따른 문제점과 개선방안 등을 다룰 예정이다.

건설생산체계 개편의 핵심적인 내용은 종합 및 전문건설업 간 업역규제를 폐지한 것과 업종을 개편한 것이다. 먼저 업종개편에 관하여 살펴보면, 업무 내용이 유사하거나 묶는 것이 효과적인 업종을 통합하는 정도로 정비하였다. 예를 들면, 전문업종 중 강구조물업종과 철강재업종은 교량이나 건축물의 철재 구조물을 조립·설치하는 업종으로 구분의 실익이 낮아 통합하였다. 그리고 업무범위가 지나치게 넓어 업종 간 갈등 소지가 큰 업종 즉 종합 및 전문건설업종 간 업역규제 폐지에 따라 대부분의 종합공사와 전문공사 시공이 가능하게 되는 시설물유지관리공사업종을 폐지하기로 하였다. 결과적으로 종전의 29개의 전문건설업종을 14개로 조정하여 2022년 공공부문부터 시행하며 민간부문에는 2023년부터 적용한다. 시설물유지관리업종은 2024년부터 폐지될 예정이다.

다음으로 업역규제 폐지에 관하여 살펴보면, 전문건설업체에게 종합공사 도급을 허용하는 한편 종합건설업체에게 전문공사 도급을 허용하여, 전문건설업체와 종합건설업체가 상대방의 업역에 속하였던 공사를 도급받을 수 있도록 하였다. 이전에는 전문건설업체가 종합공사를 시공하거나 종합건설업체가 전문공사를 시공하는 것이 불가능하였다.

이상과 같은 종합 및 전문건설업간 업역규제 폐지에 따라 먼저 전문건설업체는 종합공사를 구성하는 개별 공종에 해당하는 2개 이상의 전문업종을 등록한 건설업체는 종합업종을 등록하지 않아도 해당 종합공사를 원도급 받을 수 있게 되었다. 또한 종합건설업체도 전문공사를 도급받는 것이 허용되었다. 종합건설업을 등록한 건설업체가 등록업종에 해당하는 시설물을 대상으로 하는 전문공사를 도급받은 것이 가능하게 되었다는 의미이다. 다만 종합건설업

체는 2023년까지는 2억 미만 전문공사 원도급을 받을 수 없다. 또한 종합건설업체는 10억 미만 건설공사에서 발생하는 하도급공사에 대한 수주가 제한된다.

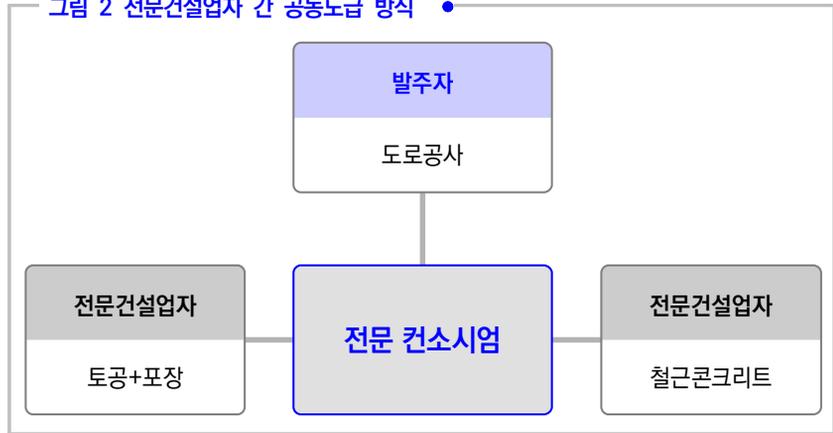
전문건설업체의 종합공사 도급 형태를 크게 세 가지로 구분할 수 있다. 첫 번째는 전문건설업체 단독도급이다. 전문건설업체 단독도급 방식은 하나의 전문건설업체가 종합공사를 구성하는 개별 공종에 해당하는 2개 이상의 전문업종을 등록하여 단독으로 종합공사를 도급받는 유형이다. 건설생산체계 개편 이후 전문건설업체도 <그림 1>과 같이 도로공사를 구성하는 토공사업종, 철근콘크리트공사업종, 포장공사업종 등의 전문건설업종을 보유하고 있는 경우에는 도로공사를 도급받을 수 있게 되었다.

그림 1 전문건설업자 단독 도급 방식



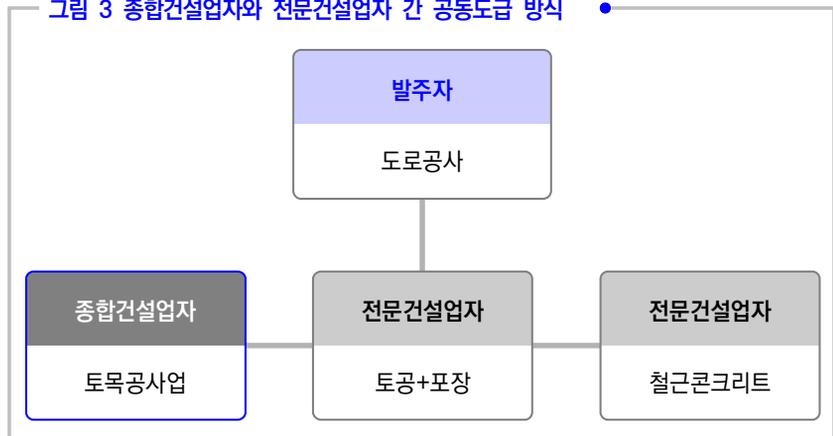
두 번째는 전문건설업체 간 공동도급이다. 전문건설업체 간 공동도급 방식은 전문업종을 등록한 2개 이상의 전문건설업체가 그 업종에 해당하는 종합공사를 공동으로 도급받는 유형이다.

그림 2 전문건설업자 간 공동도급 방식



세 번째는 전문건설업체와 종합건설업체 간 공동도급이다. 종합건설업체와 전문건설업체 간 공동도급 방식은 전문업종을 등록한 건설업체가 전문공사에 해당하는 부분을 시공하는 조건으로, 종합업종을 등록한 건설업체가 종합적인 계획, 관리 및 조정을 하는 공사를 공동으로 도급받는 유형이다. 주계약자공동도급 방식으로 알려져 있다.

그림 3 종합건설업자와 전문건설업자 간 공동도급 방식



세 번째에 해당하는 전문건설업체와 종합건설업체 간 공동도급은 건설생산체제 개편 이전에도 이미 사용되고 있는 유형으로서 새로운 방식은 아니며, 생산체제개편과 관련하여 본격적으로 활용되고 있지는 않으므로 이 글에서는 상세히 다루지 않는다.

Ⅲ. 종합 및 전문 간 상호개방 시장에서의 교차수주 현황

건설생산체제 개편 당시 정부와 건설업체가 기대하기로는 종합건설업체와 전문건설업체가 서로 금지되었던 시장에 자유롭게 진출할 수 있도록 하면 발주자는 자신이 발주하는 건설공사를 잘 시공할 것으로 보이는 건설업체를 선정할 것으로 보았다. 이러한 건설업체 선정 과정을 통하여 건설산업의 시장기능을 강화하고 시설물의 품질을 높이는 한편 종합건설업체와 전문건설업체의 적정한 시장 분점효과를 기대한 것으로 짐작된다. 그런데 건설생산체제 개편 이후에 나타나고 있는 상황을 보자면 이러한 기대가 이상론에 머물렀다는 것을 알 수 있다. 특히 종합건설업체와 전문건설업체 간의 낙찰 불균형을 통해 이상 현상을 파악할 수 있다. 건설산업기본법령에서 정해놓은 종합건설업종의 등록기준은 전문건설업종의 등록기준에 비해 기준이 상대적으로 더 높기 때문에 해당 종합건설업종의 시공분야에 해당하는 모든 전문공사의 입찰에 참여할 수 있다. 예를 들어 토목공사업종을 등록한 종합건설업체는 토목공사의 범주에 포함되는 전문공사 입찰에 별다른 추가적인 노력 없이 참여할 수 있다. 따라서 종합건설업종은 만능열쇠와 같아서 종합건설업체의 전문공사 입찰 참여에는 사실상 제한이 없다고 볼 수 있다.

반대로 전문건설업체가 종합공사 입찰에 참가하기 위해서는 종합공사를 구성하는 여러 가지 전문건설업종을 등록할 것을 강요받고 있지만 당장 등록요건을 갖추기 어렵다. 종합건설업종은 기술인력 5~6인, 자본금 3.5~5억을 등록요건으로 갖추어야하기 때문에 기술인력 2인 이상, 자본금 1.5억 이상 정도에 불과한 전문건설업종의 등록요건에 비해 우위에 있다. 하나의 전문건설업종을 등록한 전문건설업체가 여러 가지의 전문건설업종으로 구성된 종합공사에 참여하려면 등록요건에 해당하는 인력과 자본금을 늘려야 하는데 쉽지 않은 일이다. 해당 공사의 입찰에서 낙찰 여부가 불확실한 상황에서 한 건의 공사에 대비하여 큰 비용이 들어가는 추가 업종 등록을 할 전문건설업체는 거의 없다고 보는 것이 상식적이다. 결과적으로 전문건설업체는 종합공사 입찰에 참여하지 못하는 불공정한 경쟁이 발생한다.

〈표 1〉은 2021년도에 발주된 건설공사 중 종합건설업체와 전문건설업체 간 교차수주가 허용된 현황과 수주현황을 나타낸 것이다. 교차수주 허용되었다는 것은 종합공사에 종합건설업체는 물론 전문건설업체도 입찰 참여할 수 있으며, 반대로 전문공사에 전문건설업체는 물론 종합건설업체도 입찰에 참여할 수 있도록 했다는 의미이다.

표 1 상호시장 허용 건설공사 수주 현황(2021년)

발 주				교 차 수 주					
공사	분야	건수	금액 (십억)	업체	분야	건수기준		금액기준	
						건수	비율 (%)	금액 (십억)	비율 (%)
종합 공사	토목	5,021	3,746.1	전문 업체	토목	425	8.5	194.6	5.2
	건축	2,685	1,956.5		건축	60	2.2	19.4	1.0
	조경	954	484.5		조경	161	16.9	64.5	13.3
	소계	8,660	6,187.1		소계	646	7.5	278.5	4.5
전문 공사	토목	5,477	2,011.5	종합 업체	토목	1,401	25.6	369.1	18.3
	건축	3,582	1,467.6		건축	1,477	41.2	522.4	35.6
	조경	944	338.7		조경	203	21.5	77.4	22.8
	소계	10,003	3,821.8		소계	3,081	30.8	968.9	25.4
합계		18,663	10,008.9	합계		3,727	20.0	1,247.3	12.5

자료 : 대한전문건설협회

종합건설업체와 전문건설업체가 건설공사를 두고 같이 경합하면 전문건설업체에 비하여 업무범위가 넓고 등록기준이 높으며 기업규모가 큰 종합건설업체가 유리한 불공정한 경쟁상황이 발생할 것이라고 예상한 바와 같이, <표 1>을 통해 종합건설업체가 교차수주에서 상대적으로 유리한 실적을 내고 있다는 것을 알 수 있다.

먼저 종합공사를 살펴본다. 건설생산체계 개편에 따라 종합건설업체는 물론 전문건설업체에게까지 개방된 종합공사는 8,660건에 6조1871억 원이다. 그 중에서 전문건설업체가 수주한 건수는 646건으로 종합 및 전문건설업체 모두에게 개방된 종합공사의 7.5%에 해당한다. 분야별로 살펴보면 토목분야는 5,021건 중에서 전문건설업체가 425건을 수주했는데 개방된 토목분야 종합공사의 8.5%에 해당한다. 건축분야는 2,685건 중에서 전문건설업체가 60건을 수주했으며 개방된 건축분야 종합공사의 2.2%에 해당한다. 조경분야는 954건 중 전문건설업체가 161건을 수주했는데 개방된 조경분야 종합공사의 16.9%에 해당한다. 분야별로 전문건설업체가 종합공사를 수주한 결과를 보면 조경분야, 토목분야, 건축분야의 순서로 나온 실적을 내었다. 그렇지만 이러한 결과를 두고 전문건설업체가 종합건설업체와의 경쟁에서 조경, 토목, 건축의 순서로 경쟁력을 가진다고 볼 수 있는지는 명확하지 않다.

다음은 전문공사를 살펴본다. 건설생산체계 개편에 따라 전문건설업체는 물론 종합건설업체에게까지 개방된 전문공사는 10,003건에 10조89억 원이

다. 그 중에서 종합건설업체가 수주한 건수는 3,081건으로 전문 및 종합건설업체 모두에게 개방된 전문공사의 30.8%에 해당한다. 분야별로 살펴보면 토목분야는 5,477건 중에서 종합건설업체가 1,401건을 수주했는데 개방된 토목분야 전문공사의 25.6%에 해당한다. 건축분야는 3,582건 중에서 종합건설업체가 1,477건을 수주했는데 개방된 건축분야 전문공사의 41.2%에 해당한다. 조경분야는 944건 중에서 종합건설업체가 203건을 수주했는데 개방된 조경분야 전문공사의 21.5%에 해당한다.

전문건설업체에게 개방된 종합공사를 전문건설업체가 수주한 현황과 종합건설업체에게 개방된 전문공사를 종합건설업체가 수주한 현황을 비교해 본다. 전체 건수 기준으로 볼 때, 개방된 전체 종합공사 중 전문건설업체가 수주한 비율은 7.5% 이고, 전문공사 중 종합건설업체가 수주한 비율은 30.8%로, 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율에 비해 4.1배 더 많은 것으로 나타났다. 분야별로 보자면, 토목분야의 경우 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율(8.5%)보다 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율(25.6%)이 3배 더 많다. 건축분야의 경우, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율(2.2%)보다 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율(41.2%)이 18.7배 더 많다. 조경분야의 경우, 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율(16.9%)보다 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율(21.5%)보다 1.3배 더 많다.

전체적으로 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 더 많은데, 격차가 큰 분야부터 살펴보면 건축분야에서 18.7배, 토목분야에서 3배, 조경분야에서 1.3배 더 많은 것으로 나타났다. 토목분야의 경우도 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 3배 더 많이 불균형이 적지 않은 것으로 나타났다. 건축분야의 경우 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 18.7배 더 많아 편중이 극심하다.

건축공사의 경우 건설공사를 구성하는 전문공사의 종류가 다양한 경우가 많다보니 요구되는 전문건설업종을 하나의 전문건설업체가 모두 갖추기 어렵기 때문에 종합공사 입찰에 참여하여 수주하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 반면 종합건설업체는 전문공사를 수주하는데 필요한 업종이나 등록요건 상의 문제가 없기 때문에 전문공사 입찰 참여가 용이하다.

IV. 전문건설업체의 종합공사 수주확대 방안

전문건설업체에게 개방된 종합공사를 전문건설업체가 수주한 결과와 종합건설업체에게 개방된 전문공사를 종합건설업체가 수주한 결과를 상호 비교해보면 전문건설업체의 열세가 확인한 것을 알 수 있다. 어느 정도 납득할 있는 합리적 범위 내의 차이가 아니라, 종합건설업체와 전문건설업체에게 상호 개방된 공사 중 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율에 비하여 4.1배 더 많을 정도로 현격한 차이가 난다. 특히 건축범주에 속하는 공사의 경우 종합건설업체가 전문공사를 수주한 비율이 전문건설업체가 종합공사를 수주한 비율보다 18.7배나 더 많을 정도로 기형적이다.

종합건설업과 전문건설업 간의 상호시장 개방을 통한 건전한 건설산업 생태계 조성이라는 건설생산체계 개편의 정신을 살리기 위해서는 종합건설업과 전문건설업의 균형적 발전을 위한 노력이 필요하다. 그렇지 않다면 상호 개방된 전문공사를 종합건설업체가 수주하는 현상이 더욱 심화되면서 전문건설업은 황폐화되어 종합건설업과 전문건설업이라는 이원적 시스템을 유지하는 취지가 상실된다. 건설업체를 경영하려는 희망자 중에서 전문건설업을 선택하려는 경우를 찾기 어렵게 될 것이다. 만약 건설업체 중에서 대부분 종합건설업체만 남게 된다면 직접 시공할 수 있는 기술과 자원을 갖춘 건설업체가 부족하여 건설산업의 유지와 발전에 심각한 위협이 될 것이 틀림없다. 종합건설업과 전문건설업의 불균형으로 한국 건설산업의 미래가 위협받는 상황에서 전문건설업체가 상호 개방된 종합공사를 보다 활발하게 수주할 수 있는 방안을 강구할 필요성이 있다.

첫째, 전문건설업체에게 개방된 종합공사 입찰에서 요구하는 전문건설업 종 수를 줄여야 한다. 현재는 종합공사 입찰에 참여하려는 전문건설업체에게 과도한 수의 전문건설업종 등록을 요구하고 있다. 하나의 종합공사에서 10개 이상의 전문건설업종을 보유할 것을 요구하는 경우도 있는 것으로 알려지고 있다. 개방된 종합공사에 참여하려는 전문건설업체에게 과도한 전문건설업종 등록을 요구할 경우 이러한 요건을 충족하는 전문건설업체는 매우 극소수이거나 존재하지 않는다. 종합공사를 종합건설업체는 물론 전문건설업체에게도 개방한다고 하지만 사실상 참여할 수 없는 조건을 내걸어 종합건설업체만 낙찰을 받도록 하는 것과 같다.

이러한 현상은 발주기관이 종합공사를 발주할 때 주된 공종의 범위를 면밀히 고려하지 않고 종합공사를 구성하는 대부분의 전문건설업종을 주된 공종으로 선정하여 입찰참가 자격을 구성하기 때문으로 보인다. 그렇지만 전문건설업체의 전문건설업종 보유 실태에 비추어 볼 때 실제 입찰참여 가능한 전문건설업체는 소수에 불과하다. 전문건설업체 중에서 1개 또는 2개의 전문건설업종을 등록한 경우가 89.8%에 이르며, 5개 이상의 전문건설업종을 등록한 전문건설업체는 1.3%에 불과하다(대한전문건설협회 자료). 향후에는 전문건설업체에게 개방된 종합공사를 발주할 때, 전문건설업종 중에서 요구업종이 3개를 넘지 않도록 하는 방안을 검토해야 할 것이다.

둘째, 전문건설업체가 참여할 수 있는 종합공사의 등록기준을 완화해야 한다. 종합건설업종은 전문건설업종에 비해 자본금과 인력 등의 등록기준이 높기 때문에 해당 종합건설업종의 시공분야에 해당하는 개방된 전문공사에 대한 입찰 참여가 가능하다. 현재 종합건설업종의 등록기준은 업종에 따라 기술인력 5명 내지 6명, 자본금 3.5억 원 내지 5억 원인데 비하여, 전문건설업종의 등록기준은 대체로 기술인력 2명, 자본금 1.5억 원이다.

전문건설업체는 개방된 종합공사 참여를 위해 보유하고 있는 인력과 자본금보다 더 높은 기준을 요구받고 있는데, 단기간에 이러한 요구를 충족하는 것은 불가능하다. 또한 한 건의 공사 입찰을 위해 장기적으로 보유해야 하는 인력을 추가로 고용하거나 자본금을 늘리는 것은 중소기업으로서 수용하기 어려운 요구일 것이다.

셋째, 전문건설업체 간 공동도급 방식을 적극 활용해야 한다. 건설생산체계 개편으로 전문건설업체도 종합공사를 도급받을 수 있게 되면서 도급 유형의 하나로 새롭게 제시된 것이 전문건설업체 간의 공동도급 방식이다. 위에서 살펴본 바와 같이, 발주자가 토공사, 포장공사, 철근·콘크리트공사로 구성된 도로공사를 발주할 때 발주자는 앞의 <그림 1>과 같이 토공, 포장, 철근·콘크리트업종을 모두 보유한 하나의 전문건설업체에게 도급할 수도 있지만, <그림 2>와 같이 토공, 포장업종을 보유한 A 전문건설업체와 철근·콘크리트업종을 보유한 B 전문건설업체가 함께 만든 공동수급체에게 도급을 줄 수도 있다.

전문건설업체 간의 공동도급 방식은 보유한 전문건설업종의 수가 1개 내지 2개에 불과한 전문건설업체가 대부분이라는 현실을 감안할 때, 전문건설업체에게는 유용한 도급방식이 될 수 있다. 자신이 보유한 전문건설업종과 다른 전문건설업체가 보유한 전문건설업종을 결합하여 종합공사를 구성하는

전문건설업종을 충족함으로써 종합공사 입찰에 참여할 수 있게 되는 것이다. 다만 전문건설업체 간의 공동도급은 건설생산체계 개편 로드맵에 따라 2024년부터 가능하도록 되어 있기 때문에, 2023년까지는 활용이 불가능하다. 상호 개방된 건설공사의 수주 실적이 전문건설업체에게 매우 불리하게 되어 있다는 현실을 감안할 때 건설생산체계 로드맵을 조정하여 2024년보다 조기에 전문건설업체 간의 공동도급이 가능하도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.

넷째, 전문건설업체가 도급받은 종합공사를 시공할 때 하도급 방식을 허용해 주어야 한다. 현재는 건설생산체계 개편에 따라 전문건설업체가 종합공사를 도급받을 수 있게 되었지만, 원칙적으로 전문공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자(전문건설업체)가 종합공사를 도급받은 경우에는 그 건설공사를 하도급 할 수 없다고 되어 있다.(건설산업기본법 제29조 제5항) 이에 따라 전문건설업체는 종합건설공사를 도급받았을 경우에도 모든 건설공사를 직접 시공해야 한다. 그런데 종합건설업체는 종합공사를 도급받았을 때 해당 건설공사를 기획·관리·조정하면서 2인 이상에게 분할하여 하도급 할 수 있다.(건설산업기본법 제29조 제1항) 분할하여 하도급 할 수 있는 2인 이상은 전문건설업체를 의미한다(건설산업기본법 시행령 제31조 제3항 제1호).

이상의 고찰을 통해 같은 종합공사라도 종합건설업체가 도급받으면 전문건설업체에게 하도급이 가능한 반면, 전문건설업체가 도급받았을 경우에는 하도급이 불가능하다는 것을 알 수 있다. 이러한 규제는 매우 불합리하고 불공정한 규제에 해당한다. 종합건설업체는 건설공사의 기술적 난이도, 전문성, 자원조달의 효율성 등을 고려하여 직접시공하거나 하도급을 주어 최적의 시공 방식을 선택할 수 있는데 비하여 전문건설업체는 무조건 모든 건설공사를 직접 시공해야 하니, 프로젝트의 경제성과 시공의 효율성 측면에서 전문건설업체는 종합건설업체를 따라 잡을 수 없게 되어 있다. 처음부터 종합건설업체에 유리하게 불공정경쟁을 하라고 법령에 명시한 것이나 마찬가지이다. 따라서 전문건설업체가 종합공사를 도급받으면 직접 시공할 것을 규정한 조항은 폐지하고 종합건설업체와 동등한 시공방식 선택권을 부여하는 것이 바람직하다.