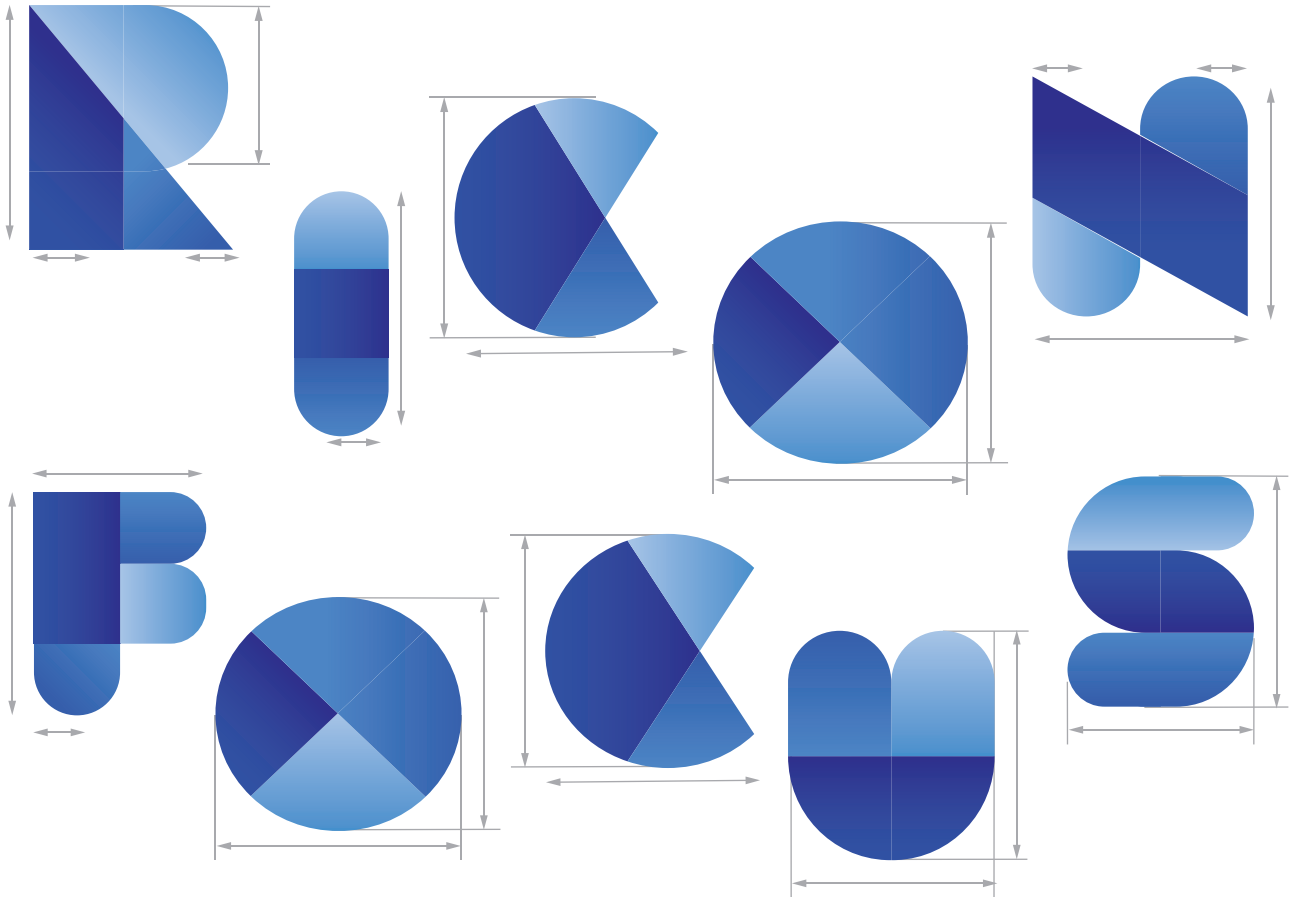




Vol. 20
September 2026

시를 활용한 부당특약 심사시스템 구축 방안

- 건설 하도급계약의 부당특약을 중심으로 -

부당특약 개요 및 피해 실태

부당특약 개요

- 부당특약은 원사업자가 거래상 우월적 지위를 이용하여 수급사업자의 이익을 부당하게 침해·제한하거나, 자신이 부담해야 할 비용과 책임을 수급사업자에게 전가하는 계약조건을 말함
 - 실무에서는 현장설명서, 특수조건, 약정서, 합의서, 각서 등을 통하여 설정
- 부당특약은 과거 1995년 “국가계약법 시행령”에서 ‘계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약 또는 조건의 금지’의 내용으로 규정되었으며, 이후 “지방계약법”, “건설산업기본법”, “하도급법”으로 확대되었음
 - 관련 법률에서는 부당특약 금지 및 효력 무효화 규정 마련

<부당특약 법제 주요 내용>

구분	국가계약법	지방계약법	건설산업기본법	하도급법
제재	-	-	행정제재	행정 및 형사제재
효력	• 해당 특약 무효	• 해당 특약 무효	• 현저하게 불공정한 경우 해당 특약 무효	• 제1~3호: 해당 특약 무효 • 제4호: 현저하게 불공정한 경우 해당 특약 무효

부당특약 피해 실태

- 부당특약은 수급사업자의 경영 위기, 부실시공, 건설 안전 저해, 임금 체불 등의 주요 원인이 되고 있음
- 최근 공정거래위원회의 ‘하도급거래 실태조사 결과’에서는 부당특약 여부는 공표되지 않고 있으나, 유보금 설정, 산업안전, 하자담보책임 등 다양한 형태의 부당특약 설정 사례가 지속적으로 발생하고 있음
 - 2022년 대한건설정책연구원의 수급사업자(전문건설업체) 대상 실태조사에서는 부당특약 설정비율이 73.6%에 이르는 것으로 조사
 - 하도급계약에 있어 부당특약은 “계약서에 기재되지 않은 비용 전가”가 가장 많이 발생하는 것으로 나타났으며, “추가작업에 대한 비용 전가”, “공기연장을 따른 비용 미지급” 등의 순으로 조사

<부당특약 피해 사례>

의결 제2026-085호(사건번호: 2024하조0906)

본 특약은 준공검사 후 하자보수보증 의무를 규정한 건설업종 표준하도급계약서와 달리 준공검사와 무관하게 유보금 설정의 효력이 발생하도록 규정하여 준공 전 단계의 수급사업자의 대금 수령권을 침해한다.

의결 제2026-103호(사건번호: 2025신하1430)

3	산업재해 관련 비용 및 책임 전가 약정	계약조건 제23조(안전관리) ③ “을”은 계약 후 즉시 근로자재해보상보험, 및 고용보험을 의무적으로 일괄가입 하여야 하며, 가입 즉시 가입확인서(증빙서류)를 “갑”에게 제출하고, 본 공사로 인한 안전사고시 보상비 및 제경비 일체를 “을”이 부담하고 만·형사상의 모든 책임을 진다.
---	-----------------------	--

이러한 약정은 원사업자가 부담하여야 할 산업재해와 관련된 비용을 수급사업자에게 부담시키는 것으로, 법 제3조의4 제2항 제2호의 부당한 특약에 해당한다.

의결 제2026-038호(사건번호: 2024부하2080)

원사업자가 기성 부분 하도급대금 채무 중 일부의 지급을 유보하는 약정을 설정하였다면 우월적 지위를 이용하여 수급사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약조건을 설정한 행위에 해당한다.

부당특약 개선 정책 및 한계

부당특약 개선 정책

- “하도급법”은 2013. 08. 13. 부당특약 금지 규정을 신설하고, 원사업자가 이를 위반하는 경우 시정조치, 과징금, 벌금 등 행정·형사적 제재를 가하도록 하는 입법 개정이 이루어졌음
 - 이후 “하도급법 시행령”, “부당특약 고시”에서 법률 및 시행령에서 위임한 부당특약 유형을 구체화하고, “부당특약 심사지침”을 마련하여 부당특약에 대한 심사기준 및 유형을 예시로 규정
 - “하도급법”은 법률과 시행령 외에 “부당특약 고시”, “부당특약 심사지침”의 중층적 법규를 통하여 부당특약을 금지하고 있으며, 해당 유형은 실제 사례를 기반으로 마련

<부당특약 심사지침 예시>

V. 부당특약에 대한 심사기준

2. 법 제3조의4 제2항의 규정에 의한 부당특약 해당여부 심사기준

가. 법 제3조의4 제2항 제1호(원사업자가 제3조 제1항의 서면에 기재되지 아니한 사항을 요구함에 따라 발생한 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정)에 대한 판단기준

법 제3조의4 제2항 제1호의 위법성은 서면에 명시되지 아니한 사항에 대하여 현장설명서 등의 서류에 기재되어 있음을 이유로 원사업자가 수급사업자에게 제2항 등의 위탁수행을 요구하고 이로 인하여 발생하는 비용을 수급사업자에게 부담시키는 약정에 해당하는지 여부를 기준으로 판단한다.

<서면에 기재되지 아니한 사항에 포함되는 경우>

- 원사업자가 입찰참가예정자 또는 수의계약예정자에게 배부한 서류 중 하도급계약 체결시 서면에 포함되지 아니한 다음의 각종 서류에 기재된 사항
 - (예시) 현장설명서, 입찰 및 견적 일반조건·특수조건, 설계도면, 시방서, 물량내역서, 유의서, 입찰제안요청서 등

<부당특약 예시>

- ① 철근, 원심력 철근 콘크리트관(홍관) 등 자재(발주자 또는 원사업자가 수급사업자에게 지급한 자재를 말한다)의 하차비, 추가 장비 사용료, 야적장 임대료(보관·관리비) 등의 모든 비용은 수급사업자가 부담한다는 약정이 서면에는 기재되지 않고 현장설명서에만 기재된 경우

- 또한, 2025. 04. 01. “하도급법”에서 부당특약의 민사상 효력을 무효화하는 입법 개정이 이루어졌음
 - 종래 “하도급법”상 효력 무효화에 관한 규정이 없어 민사상 효력은 여전히 유효하여 부당특약 이행 의무가 잔존하고, 수급사업자가 원사업자를 상대로 민사 대응을 하는데 한계 존재
 - 2014. 12. 31. 건설업종 표준하도급계약서에서 부당특약 효력 무효화를 선제적으로 규정하였으나, 권장사항에 불과하여 적용 사례는 사실상 전무

부당특약 제도 한계

- 부당특약 금지 및 효력 무효화에도 불구하고 공사 관행, 부당특약 입증 문제, 원사업자 상대 클레임 제기에 따른 거래 단절 우려 등으로 하도급계약에서 부당특약이 근절되기는 어려운 상황임
 - 법 제3조의4 제1호~제3호는 그 부분에 한정하여 무효, 제4호는 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우 그 부분에 한정하여 무효로 규정하고 있어 효력 무효의 경우 향후 법원의 판단이 필요한 상황
- 부당특약 단속은 사후적 수단에 불과하고 수급사업자의 신고가 아닌 경우 이를 적발하기가 매우 어려운 한계가 있기 때문에 예방적 효과가 미흡하다고 할 것임
 - 국가통계포털에 따르면 연평균 약 11.6만건의 하도급계약이 체결되고, 1건당 표지, 본문, 특약서, 내역서 등 30~50장에 달하는 방대한 하도급계약서와 수많은 부당특약 조항을 인력으로 심사하기에는 한계
- 현행 수작업·사후 대응 중심의 부당특약 심사의 한계를 극복할 수 있는 대안을 모색할 필요가 있음
 - AI 기반·사전적으로 하도급 계약문서를 분석하고 의심 조항을 선별하는 심사시스템 구축 필요

AI 활용 국내·외 계약 심사 사례

국내 사례

- 국토교통부는 건설공사대장·건설업체정보·대금지급정보 등 건설공사정보를 AI로 분석하여 불법하도급 의심현장을 선별하고, 현장점검 대상 선정에 활용하고 있음
 - 건설공사정보를 교차 분석하여 불법하도급 의심지표 10개 중 2개 이상에 해당하는 단속현장을 추출하고 단속기관에 통보 및 실제 조사 이후 처분청에 행정처분을 요청하는 프로세스
 - 현재 적용은 계약문서의 세부 조항 심사보다는 행정데이터를 활용한 불법하도급 의심현장 추출과 점검 우선순위 선정에 중점
- 공정거래위원회는 원·수급사업자의 신청시 하도급계약서 작성·검토 과정에 AI를 도입하여 불공정한 조항의 사전 탐지와 유사사례 검색을 지원하는 플랫폼을 구축 중임
 - 민원·심사자료를 활용한 위험조항 선별과 유사 심사사례 검색, 표준하도급계약서·심결례 기반의 계약서 초안 작성 및 검토 지원
 - 공개된 사업내용은 일반 약관과 표준하도급계약서 중심의 심사·작성 지원에 초점을 두고 있어, 특수조건·추가약정 등 건설하도급 관련 문서로의 후속 적용 가능성

해외 사례

- 미국 법무부는 공공조달 데이터에서 담합 가능성을 나타내는 이상징후를 탐지하기 위해 관계기관 공동 데이터 분석체계를 운영함
 - 입찰자료의 비정상적 패턴과 잠재적 담합 징후를 선별하여 추가 조사 필요성이 높은 조달사건을 발굴하는 우선검토 지원체계
- 영국 공공부문사기방지청(PSFA)은 정책·사업 문서의 잠재적 사기 위험을 식별하기 위해 생성형 AI 기반 「Fraud Risk Assessment Accelerator」를 운영함
 - 정부 지침과 제출 문서를 분석해 사기 위험유형과 발생방식에 관한 초기 평가안을 생성하고, 전문가의 최종 위험평가를 지원하는 사전예방체계
- 폴란드 경쟁소비자보호청(UOKiK)은 계약문서에 포함된 불공정 가능 조항을 사전에 선별하기 위해 AI 기반 「ARBUZ」를 운영함
 - 기존 금지조항 및 비부당 조항과의 의미적 유사성을 비교하여 위험도를 제시하고, 담당자의 최종 판단을 지원하는 계약심사체계

<AI-데이터 분석 사례와 부당특약 심사>



AI 활용 주요 쟁점 및 전문가 의견

주요 쟁점

- AI를 활용한 부당특약 심사방안은 그 필요성에도 불구하고 법·제도적 타당성, AI 활용 프로세스의 구축 방향, 건설 현장의 부담 및 수용 가능성 등을 종합적으로 검토할 필요가 있음
- 법·제도적 관점에서는 계약자유 원칙 침해 가능성과 「개인정보 보호법」에 따른 개인정보 보호방안을 검토해야 함
 - 하도급 계약자료 수집 목적 및 대상 범위를 명확히 설정하여 계약자유 원칙 침해와 개인정보 보호 방안 검토 필요
- AI 활용 측면에서는 하도급계약 관련 부당특약 데이터 수집 및 분석 프로세스, 검색증강생성(RAG) 파이프라인 구축, 의심 조항 선별을 위한 평가 지표 등 프로세스 구축 방안을 검토해야 함
 - 하도급계약서 본문, 특수조건, 현장설명서 외 입찰공고문, 현장 지시사항 포함 여부 등 부당특약 데이터의 수집 범위 확정 필요
 - 계약서 분석부터 관련 법령·판례의 연계, 위험 수준별 의심 조항 선별까지 일관된 분석체계 구축 필요
- 건설 현장의 영향 관점에서는 하도급 계약자료 제출과 특약 심사에 대한 기업의 부담 및 수용 가능성을 검토해야 함
 - 규제의 필요성, 규제의 적정성, 해외 및 유사입법사례, 규제의 실효성 등을 종합적으로 검토하여 건설 현장의 부담은 최소화하고, 공정한 하도급거래 질서 확립 필요

전문가 의견

- AI를 활용한 부당특약 심사 방안과 관련한 법·제도, AI 시스템 활용 기술, 건설 현장의 규제 영향 등을 면밀하게 분석하기 위하여 다음과 같이 전문가 의견을 수렴하였음
 - 전문가 조사 기간: 2026년 08월 03일~08월 14일(2주간)
 - 전문가 조사 대상: 법학·건설관리·AI 분야 교수 및 법제연구 전문가 등 5인

<AI 활용 부당특약 심사방안의 주요 쟁점 관련 전문가 의견>

법·제도	• 하도급계약의 경우에도 계약자유 원칙은 당연히 적용되나 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있음 • 발주자에게 이미 통보된 하도급계약 자료라도 공정거래위원회가 AI 분석 목적으로 수집·이용하려면 법적 근거와 목적·범위의 명확화가 필요하며, 개인정보 최소화·가명처리 등 보호조치를 병행할 필요가 있음
AI 시스템 활용	• 데이터 수집·분석과 검색증강생성(RAG) 파이프라인은 하도급법령·고시·심사지침을 기준으로 구축하되, 부당특약 유형별 용어·유사·우회 표현 사전과 판례·심결례 기반 분류체계를 지속 보완할 필요가 있음 • AI 활용 평가 지표는 의심 조항과 우선검토 대상을 위험등급으로 선별하는 보조 지표로 활용하고 관련 법령·유사사례 등 근거를 함께 제시하며, 최종 판단은 공정거래위원회의 사실조사와 담당자 검토를 거쳐야 함
건설 현장의 규제 영향	• 부당특약 심사는 이미 이루어지고 있고, AI를 통하여 인력·행정력 한계를 극복할 수 있으며 국내외에서도 유사 입법사례가 존재함 • 부당특약 심사로 인하여 단기적으로 하도급계약에 대한 부담이 있을 수 있으나, 중장기적으로 하도급계약의 공정성 제고가 더 큰 효과가 있다고 판단됨

AI 활용 부당특약 심사 여건 분석

AI 활용을 위한 부당특약 정보 여건

- ● **현행 법령은 하도급계약의 서면 발급과 계약내용 통보를 의무화하여, 개별 계약 단계에서 AI 심사에 활용할 수 있는 계약자료가 생성·제출되는 제도적 기반이 마련되어 있음**

- 「건설산업기본법」은 하도급계약 통보 시 특수조건·현장설명서 등의 하도급계약 정보를, 「하도급법」은 하도급계약 내용 등을 기재한 서면 발급 의무를 규정하여 하도급계약 자료 확보 근거 마련
- 「건설산업기본법」 및 「하도급법」은 구체적인 부당특약 유형 및 심사기준을 규정

<AI 활용 부당특약 심사의 법적 기반>

법령	계약자료 확보 근거	부당특약 판단 근거
건설산업기본법	하도급계약서(특수조건 포함), 현장설명서 등 관련 서류를 첨부하여 발주자에게 통보	계약상대방에 대한 부당한 비용 전가, 계약금액 조정 제한 등 계약상 이익을 부당하게 제한하는 특약
하도급법	건설위탁 착공 전 하도급대금·지급방법 등을 기재한 하도급계약서 발급 의무	비용·책임 전가, 예측하기 어려운 위험부담, 대금조정권·청구권 제한 및 하도급대금 지급 유예 등

- ● **다만 현행 제도는 계약자료의 작성·발급과 통보에 중점을 두고 있어, 이를 부당특약 심사에 활용하려면 자료의 수집범위와 제출형식을 표준화할 필요가 있음**

- 하도급계약서 본문뿐 아니라 현장설명서, 특수조건, 약정서, 합의서, 각서 등 각종 특약 정보 수집 필요
- 문서 종류, 조항 내용, 비용·책임의 부담주체 등을 구조화하고, 유사·우회적 표현 사전 연계를 통해 하도급계약 문서 간 비교와 의심조항 선별이 가능한 검색증강생성 파이프라인 구축 필요

AI 활용을 통한 부당특약 평가 지표

- ● **AI 활용 부당특약 분석을 위하여 대상(적용 대상, 계약서류 형식), 내용(비용 전가·책임 전가·권리 제한), 연계(위험도)의 영역으로 평가 지표를 개발함**

- 하도급법 적용 대상 하도급계약 여부, 계약문서의 누락·상충 여부의 형식적 지표와 비용·책임 전가, 권리 제한 대비 계약금액 반영, 당사자 협의, 공사기간·현장 여건 등 내용적 지표로 구분
- 위험도에 따라 실제 조사 여부를 판단하고, 고위험 하도급계약의 경우 실제 조사로 연계

<AI 활용 부당특약 평가 지표 내용>

분석영역	세부 분석항목	AI 분석방법
대상 지표	적용대상	하도급법에 따른 하도급계약 여부 확인
	계약서류	원사업자의 시공능력평가액(매출액), 수급사업자의 지위, 하도급거래 요건 특약 관련 하도급계약서·특수조건·추가약정·변경계약서 등 문서 간 우선적용, 상충, 법적 효력
내용 지표	비용전가	비용 부담주체·귀책사유·보상 및 예외조항 분석 인허가·환경·품질관리비, 재작업 비용, 추가공사비 및 예측하기 어려운 비용 부담의 전가
	책임전가	권리제한 문구와 공사범위·보상조항 연계 분석 민원 처리, 하자·손해배상 책임, 안전·품질관리 책임 등의 전가
	권리제한	일반적 권리·의무, 계약변경·해지권 및 청구권·이의제기 제한 비교 이의제기 제한, 청구권 포기, 대금조정 제한, 일방적 계약변경·해지 및 과도한 책임기간
연계 지표	위험도	위험도(상·중·하)에 따라 고위험도 하도급계약은 실제 조사 여부로 연계 복잡한 계약관계 및 과거 위반·체불·분쟁 이력, 부당특약의 정도

- ● **AI 분석의 정확도를 제고하기 위하여 관련 법령·심사지침, 심결례 및 판례, 실제 계약심사 결과를 연계한 학습·검증자료를 구축할 필요가 있음**

- 부당특약 해당 여부와 판단근거, 결과 등을 축적하여 고도화된 심사시스템 구축

AI 활용 부당특약 심사시스템 구축 방안

AI 활용 부당특약 심사시스템 프로세스

- AI 활용 부당특약 심사시스템은 계약자료를 전자적으로 수집·구조화하고, 법률·시행령 부당특약 고시·심사지침 등을 기준으로 고위험도 계약을 선별한 후 공정거래위원회의 판단 및 실제 조사로 연계하는 체계임
 - AI가 비용·책임 전가, 권리 제한 등 의심 조항과 위험도를 제시하면 공정거래위원회가 계약내용과 당사자 소명을 추가 검토하는 실제 조사로 연계
 - 실제 조사 후 소명 요구 및 자율 시정을 원칙으로 하고, 고위험·반복 위반 사업자는 행정제재를 부과하며, 심사 결과는 AI 검증자료로 환류

<AI 활용 부당특약 심사시스템 프로세스>



AI 활용 시스템 안착을 위한 하도급법 개정안

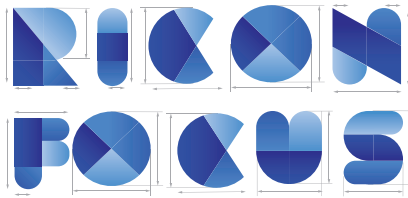
- “하도급법” 제3조의4에 따른 부당특약 금지를 AI를 활용한 심사시스템으로 안착시키기 위하여 법적 근거, 하도급계약 정보 요청 권한, 실제 조사의 프로세스에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있음
 - “하도급법”에서는 생성형 AI 등을 활용한 부당특약 심사시스템 구축의 법적 근거를 마련하고, “하도급법 시행령” 등에서는 하도급계약 정보 요청 범위, 실제 조사의 프로세스 등 구체적인 내용을 규율

* 건설산업기본법상 건설산업정보의 종합관리, 하도급계약 통보 시 첨부 서류 등 관계 법령에 따라 이미 운영되고 있는 수준으로 정보의 제공 요청 범위를 규율하여 개인정보 및 심사시스템의 실효성 확보

- AI 활용 부당특약 심사시스템 구축을 통하여 부당특약에 따른 수급사업자의 경영 위기, 부실시공, 건설 안전, 임금 체불 등을 방지하고 공정한 하도급거래 질서를 확립하는 초석이 될 것으로 판단됨

<하도급법 개정안>

현행	개정안
제3조의4(부당한 특약의 금지) ①~③ (생략)	제3조의4(부당한 특약의 금지) ①~③ (현행과 같음)
④ <신 설>	④ 공정거래위원회는 부당한 특약의 예방 및 조사를 위하여 인공지능 등 전자적 분석기술을 활용한 하도급계약 심사시스템(이하 “심사시스템”이라 한다)을 구축·운영할 수 있다.
⑤ <신 설>	⑤ 공정거래위원회는 심사시스템의 운영을 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 관계 행정기관의 장이나 관계 기관·단체의 장(이하 “관계 행정기관 등”이라 한다)에게 하도급계약 정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관 등은 특별한 사유가 없으면 해당 정보를 제공하여야 한다.
⑥ <신 설>	⑥ 공정거래위원회는 심사시스템을 통해 선별한 부당한 특약 의심 정보에 대하여 실제 조사 여부를 판단하여야 하며, 심사시스템의 운영, 부당특약 확인 및 실제 조사 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.



RICON FOCUS
Vol. 20 • September 2026