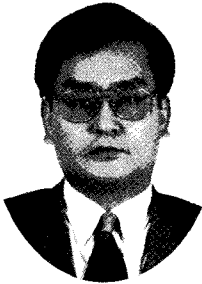


# 공공사업자 약관규제의 문제점과 효율적 규제방안

## — 한국전력공사의 정전면책조항에 대한 소고 \* —



임 은 규  
공정위 약관제도과 서기관

### 1 약관규제제의 도입 취지

약관(約款)이란 기업 또는 개인이 그의 업종에 속하는 다수의 계약을 장차 체결할 때에, 그들 계약에 포함시킬 목적으로

로 미리 일방적으로 작성한 정형적(定型的) 계약 내용 내지 계약조건을 말한다<sup>1)</sup>. 현대사회는 대량생산과 대량거래의 사회이다. 대량거래에 있어서는 같은 내용의 계약을 반복해서 체결하나 때 계약시마다 계약의 당사자가 일일이 계약내용에 대해서 교섭할 수 없으므로 집단적·대량적·반복적인 거래를 신속간편하게 하도록 하기 위하여 등장하게 된 것이 약관이다. 약관은 이러한 긍정적인 기능에도 불구하고 그 작성자가 사업자라는 속성상 사업자에게는 유리하게, 소비자에게는 불

리하게 되어 있어서 이를 이용하는 다수의 소비자가 그 피해를 보게 되어 있다는 것이 문제이다.

근대민법의 3대 원칙의 하나인 사적자치의 원칙으로부터 계약자유의 원칙이 도출되는데, 사적자치의 정당성은 계약당사자가 자기결정을 관철할 수 있는 사실상의 힘(교섭력)을 가지고 있는 것을 전제로 한다. 계약자유의 원칙의 주요골자는 계약내용형성의 자유와 계약체결의 자유인데, 약관에 의한 계약은 당사자가 계약내용을 개별적으로 협의함이 없이 사업자<sup>2)</sup>가 정한 정형적 계약조항을 고객<sup>3)</sup>이 포괄적·전면적으로 인용 내지 승인하는 모습으로 체결된다. 즉, 사업자가 제시한 약관을 전체로서 계약의 내용으로 하느냐 않느냐는 고객의 자유이지만 구체적인 조항을 계약의 내용으로 하느냐 않느냐는 용이하지 않다. 뿐만 아니라 약관을 제시한 사업자가 독점기업체이고, 또한 그 거래목적물이 생활필수품인 때에는 소비자 대중에 대한 계약체결은 사실상의 강제가 된다. 이를 계약자체에 관하여 본다면, 고객은 계약내용을 자기의 의사에 의하여 결정할 자유를 갖지 않는다는 것을 뜻하고, 또한 사업자의 독점 정

\* 본 지나 공정거래위원회의 공식적인 견해가 아님.

- 1) 박윤직, 채권각론, 1995, 36면. 약관의규제에관한법률 제2조제1항은 그 명칭이나 형태 또는 범위를 불문하고 계약의 일방당사자가 다수의 상대방과 계약을 체결하기 위하여 일정한 형식에 의하여 미리 마련한 계약의 내용이 되는 것을 약관이라고 규정하고 있다.
- 2) 사업자라 함은 계약의 일방당사자로서 타방당사자에게 약관을 계약의 내용으로 할 것을 제안하는 자를 말한다(약관규제법 제2조제2항).
- 3) 고객이라 함은 계약의 일방당사자로서 사업자로부터 약관을 계약의 내용으로 할 것을 제안받은 자를 말한다(약관규제법 제2조제3항).

전기업 등은 약관의 명시 의무, 약관의 사본교부의무가 면제되어 있기 때문에 다수의 소비자 보호를 위하여는 생활필수품을 공급하는 독과점 사업자의 불공정약관에 대한 효율적인 규제제도가 요청된다.

도나 사회생활에 있어서의 불가결성에 따라서는 계약을 체결하느냐 않느냐의 자유조차 없게 된다. 바꾸어 말하면 그것은 체결의 자유에 대한 제한으로서 기능한다기 보다는 오히려 소비자대중에 대한 계약강제(締約強制)로서 기능한다고 할 수 있다<sup>4)</sup>. 생활필수품을 공급하는 사업자는 공공사업자<sup>5)</sup>인 경우가 많은데, 특히 전기, 통신, 가스 및 수도사업에서 그 정도가 심하다고 할 수 있다. 전기업 등은 약관의 명시 의무, 약관의 사본교부의무가 면제되어 있기 때문에(약관규제법 제3조1항 및 동법 시행령 제2조1항) 다수의 소비자 보호를 위하여는 생활필수품을 공급하는 독과점 사업자의 불공정약관에 대한 효율적인 규제제도가 요청된다.

본 논문에서는 공공사업자의 약관중 전기공급과 관련된 약관을 살펴보기로 한다.

## 2 한국전력공사의 정전면책조항

전기공급과 관련하여 최근 다수의 민원이 발생되었던 조항은 전기요금을 반복해서 연체하는 고객에 대하여 예상 월액요금의 3개월분에 상당하

는 보증금을 선납토록 하는 조항과 정전에 대하여 전기사업자인 한전의 면책을 규정한 조항이다.

중전의 전기공급규정은 「기본공급약관」<sup>6)</sup>으로 개정되었는데, 동 약관 개정시 보증금 선납과 관련하여 가장 민원이 많이 발생되었던 “요금을 반복적으로 연체하여 납부하는 고객”에 대하여 보증금을 선납하도록 하는 조항은 한국전력공사에서 민원유발조항으로 판단하여 삭제하였기 때문에 이 문제는 제도적으로 다소 해결되었다고 볼 수 있다<sup>7)</sup>. 따라서 여기서는 정전과 관련된 면책조항에 대하여만 살펴보기로 한다.

한국전력공사의 기본공급약관 제49조(손해배상의 면책)는 “한전은 다음중의 하나에 해당하는 사유로 고객이 받은 손해에 대하여는 배상책임지지 않습니다.”라고 규정하고 제3호에서 “한전의 고의나 중대한 과실이 아닌 사유로 제47조(공급의 중지 또는 사용의 제한)에 따라 전기공급을 중지하거나 사용을 제한한 경우”라고 규정하고 있다.

정전은 전기사업자인 한국전력공사가 전기공급채무를 이행하지 아니한 상태라고 할 수 있다. 민법 제390조는 “채무자가 채무의 내용에 좇은 이

4) 박윤직, 앞의 책, 38면.

5) 공공사업자의 범위에 대하여는 통일된 원칙이 있는 것은 아니지만, '99. 10. 27. 공정거래위원회의 의결을 거쳐 시행에 들어간 「공공사업자의 불공정거래행위에 대한 심사기준」의 적용대상이 정하고 있는 기업이 참고가 될 수 있는데, 동 기준에서는 정부조직법 및 기업예산회계법의 적용을 받는 기업 등 6개 유형의 기업을 공공사업자로 들고 있다.

6) 구 전기공급규정은 전기사업법 제17조의 개정으로 기본공급약관으로 약관의 명칭과 내용이 개정되어 '99. 10. 25.부터 시행되고 있다.

7) 구 전기공급규정 제87조제1항제3호에서 규정하고 있는 “요금을 반복적으로 연체하여 납부하는 고객”은 기본공급약관 제79조제1항제4호의 “고객 신용상태 등 요금납부에 대한 보증이 필요한 경우”에 해당되는 경우가 많을 것이다. 따라서 분쟁의 실마리가 완전히 해결되었다고는 보기 어렵다.

전기공급설비의 특성과 약관규제법 제7조제1호의 취지에 비추어 사업자의 경과실로 인한 채무불이행의 경우에 면책될 수 있도록 규정하고 있는 정전면책조항이 약관규제법 제7조제1호에 해당되는 무효인 약관이라고 보기는 어려울 것이다.

행을 하지 아니한 때에는 채권자는 손해배상을 청구할 수 있다. 그러나 채무자의 고의나 과실없이 이행할 수 없게 된 때에는 그러하지 아니하다”고 규정하고 있으며, 이때의 채무불이행 성립요건으로서 과실은 경과실을 말한다(민법 제401조 참조). 다만, 이 조항은 전기공급에 수반하여 전기사업자가 직접 적극적인 위해를 가한 경우까지 면책되도록 한 것은 아니고 단지 소극적으로 전기공급의 증지로 인하여 손해가 발생한 경우 그 손해배상의 책임이 면제된다는 것을 규정한 것이므로<sup>8)</sup>, 여기서는 전기공급의 증지로 인하여 소극적으로 수용가에게 발생한 손해에 대한 약관규제법의 입장만을 살펴보기로 한다.

### ② 약관규제법 제7조제1호 위반여부

이 약관에서 문제가 되는 것은 전기사업자의 경과실로 인한 채무불이행, 즉 정전시에는 한국전력공사가 면책될 수 있도록 규정하고 있어 이 조항이 유효하냐가 결국 문제이다. 약관규제법 제7조제1호에서는 사업자의 고의 또는 중대한 과실로 인한 법률상의 책임을 배제하는 조항은 무효라고 규정하고 있는데, 이는 결국 경과실로 인한 책임을 배제하는 약관조항은 약관법상 허용된다는 취지라 하겠다. 특히, 송전선로 설비는 노선에 광범위하게 설치되어 있는 관계로 그 성질상 시간의 경과에 따라 고장이 발생할 가능성이 전혀

없다고 할 수 없고, 또한 통상적인 주의를 다하여 주기적으로 점검을 다한다고 하여도 어느 부분에서 고장이 발생할 우려가 있는지를 발견하는 것이 용이하지 아니하다고 할 것이다. 그러므로 이와 같은 전기공급설비의 특성과 위 약관규제법 제7조제1호의 취지에 비추어 사업자의 경과실로 인한 채무불이행의 경우에 면책될 수 있도록 규정하고 있는 이 약관조항이 약관규제법 제7조제1호에 해당되는 무효인 약관이라고 보기는 어려울 것이다.

### ④ 약관규제법 일반규정의 적용가능성

이와 같이 전기사업자의 경과실에 의한 정전의 경우에 전기사업자가 면책되도록 하고 있는 이 규정이 비록 약관규제법 제7조제1호에 위반되는 조항이 아니라고하여 언제나 유효인 조항인지에 대하여는 논란이 있을 수 있다. 짧은 시간의 정전이라 하더라도 수용가인 기업의 입장에서는 예측할 수 없는 큰 손해가 발생할 수 있고, 특히 고도의 정밀도를 요하는 기기를 생산하는 기업이라면 순간의 정전이라 할지라도 엄청난 손해가 발생할 수 있다.

전기수급계약이 체결되면 전기공급자인 한국전력공사는 수용가가 원하는 시기에 언제든지 안정적으로 전기를 공급하여야 할 의무가 있다고 할 수 있는데, 이 의무를 한전이 자기의 과실(경과

8) 서울고법 92나64868.

신의칙에 반하는 내용을 담은 약관은 약관규제법상 열거규정의 적용만으로 유효하게 확정되어서는 안되고, 그러한 불공정약관을 포괄적으로 규제할 수 있는 일반조항에 의하여 위반여부가 판단되어야 한다.

실)로 위반하였고, 한전이 전기공급에 있어서는 독점사업자이므로 수용가는 다른 전기사업자를 선택할 범위가 제한되어 있고 목적물이 생활필수품이라는 점 때문에 약관을 계약의 내용으로 하는 것이 사실상 강제되고 있으므로 한전의 전기공급과 관련되는 주의의무는 일반적인 경우보다 높은 주의의무를 요구함으로써 이 문제를 어느정도 해결할 수 있다<sup>9)</sup>.

이와 같이 이 약관조항의 해석에 필요한 주의의무를 엄격히 함으로써 수용가 보호에 보다 충실할 수 있는 방법이 있는데, 전기사업자의 경과실에 의한 정전시 전기사업자의 면책을 규정하고 있는 이 조항이 약관규제법상 언제나 유효한지에 대하여 살펴본다.

약관규제법 제6조제2항제1호는 고객에 대하여 부당하게 불리한 조항은 신의성실의 원칙에 반하여 공정성을 잃은 것으로 추정하여 무효로 하고 있다. 전기공급계약에 따라서는 계약의 성격이 독점사업체와 계약을 체결한다는 점, 목적물이 생활필수품이라는 점 등을 고려하면 경과실에 의한 정전면책조항이 신의성실의 원칙에 반하는 것으로서 이 조항에 의하여 무효로 되는 경우가 있을 수 있을 것이다. 다만, 약관규제법상의 구체적인 위반조항인 제7조제1호에 해당되지 않는다고하여 일반조항인 6조2항1호를 적용하여 무효로 할 수 있는가 하는 의문이 있을 수 있다. 어떤 조항이

열거규정에 의하여 무효로 되지 않는 경우에 일반규정을 적용하여 무효로 할 수 있는가하는 문제에 대하여는 일반규정을 보충적으로 적용해야 한다는 적용긍정설, 열거규정의 구체적인 평가기준을 통과한 약관에 대하여 추가적인 평가를 하는 것은 불필요하다는 적용부정설, 열거규정의 종류에 따라 일반규정의 적용여부를 정해야 한다는 제한적 긍정설이 대립하고 있다<sup>10)</sup>. 열거규정은 거래에서 빈번히 악용될 것으로 예상되는 형태를 예시한 것에 불과하며, 그 기본적인 평가기준은 제6조의 일반원칙과 공통된다. 즉 제7조 내지 제14조의 각 조문에 어떤 고유한 평가기준이 마련되어 있는 것이 아니라 제6조의 기본적 평가기준을 구체적으로 반영한 것이다. 열거규정의 규제를 회피하더라도 신의칙에 반하는 내용을 담은 약관은 열거규정의 적용만으로 유효하게 확정되어서는 안되고, 그러한 불공정약관을 포괄적으로 규제할 수 있는 일반조항에 의하여 위반여부가 판단되어야 한다. 결국 어떤 약관의 유효는 신의칙에 비추어 총체적으로 평가된 후에야만 확정될 수 있기 때문이다<sup>11)</sup>. 노천에 광범위하게 설치되어 있는 전기선로는 통상적인 주의를 다하여 점검을 한다고 해도 고장발생의 우려가 있는 선로를 발견하기가 용이하지 않은 것도 사실이나 목적물이 독점시장에서 공급되는 생활필수품이라는 점, 전기선로설비설치기술의 발달 등을 고려하면 기본공급약관

9) 면책조항의 해석에 있어서는 축소하여 해석하여야 한다는 축소해석의 원칙이 있다.

10) 자세한 내용은 이은영, 약관규제법, 박영사, 1994, 191면 이하 참조.

11) 이은영 앞의 책, 192면.

정전시에 전기공급자의 경과실에 의한 경우에는 정전면책조항을 구체적인 사례별로 각각 판단하여야 하되, 약관규제법 제7조 제2·3·4·5·7호의 사유로 인한 경우에는 비록 약관규제법상의 열거규정에는 위반되지 않는다고 하더라도 약관규제법 일반규정을 적용하여 무효로 볼 수 있는 여지가 있다.

제47조제1항 각호의 규정에 의하여 정전이 되는 모든 경우가 약관규제법 제7조제1호에 해당되지 않는다고 하여 유효로 판단하는 것은 곤란하고, 동 약관 각호에서 규정하고 있는 사유별로 구체적으로 판단하여야 할 것인데, 제2호(전기의 수급 조절로 인해 부득이한 경우), 제3호(한전의 전기 설비에 고장이 발생하거나 고장이 발생할 우려가 있는 경우), 제4호(전기설비에 대한 수리, 변경 등의 공사로 인해 부득이한 경우), 제5호(전압 및 주파수에 심한 불균형이나 변동이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우), 제7호(기타 전기안전을 위하여 필요한 경우)와 같은 사유로 정전이 될 경우에는 비록 그 사유가 한전의 경과실에 의한 경

우라 하더라도 약관규제법 일반조항에 의하여 무효로 되는 경우가 있을 것이다. 즉, 정전시에 전기 공급자의 경과실에 의한 경우에는 일반적으로는 이 조항이 약관규제법 제7조제1호에 해당되지 않으므로 정면으로 약관규제법에 위반되는 조항이라고는 보기 어려우나 구체적인 사례에서 즉, 동 약관 제47조제1항 각호의 규정에 의한 각 사유별로 각각 판단하여야 하되, 위에서 열거하고 있는 사유로 인한 경우에는 비록 약관규제법상의 열거 규정에는 위반되지 않는다고 하더라도 약관규제법 일반규정을 적용하여 무효로 볼 수 있는 여지가 있다고 보여지므로 이 문제는 향후에 검토되어야 할 과제이다. **공정**

**공정거래제도에 관한 여러분의 원고를 기다립니다.**

공정한 경쟁질서를 확립하고, 공정거래제도가 국민 각계각층에 확산될 수 있도록 하기 위해 사단법인 한국공정거래협회에서는 공정거래전문지인 월간 『공정경쟁』을 발행하고 있습니다.

『공정경쟁』저는 공정경쟁사회의 위상을 새롭게 하고 관계전문가들과 함께 공정거래제도에 관한 문제를 여러분과 토론하고자 합니다. 참신하고 의욕적인 여러분의 글을 다음의 주소로 보내주시시오.

- 보낼곳 : (100-743) 서울특별시 중구 남대문로4가 45 상의회관 621호  
사단법인 한국공정거래협회 「공정경쟁」출판담당자 앞
- 전 화 : (02)775-8870~2
- E-mail : kfca2000@netsgo.com(인터넷), kfca2000(천리안)