

24. 셔틀버스운행금지 사건

<헌재 2001. 6. 28. 2001헌마132 여객자동차운수사업법 제73조의2 등 위헌확인, 판례집 13-1, 1441>

가. 사건의 배경

이 사건은 백화점이나 대형 할인매장 등의 셔틀버스운행을 금지한 법률규정이 헌법에 위반되지 않는다고 결정한 사건이다.

1990년대 후반부터 대규모점포가 급증하고 백화점 등이 고객유치를 위하여 무상셔틀버스를 경쟁적으로 운행함에 따라 이들과 중소기업 및 여객운송사업자와의 사이에 분쟁이 발생하기 시작하였다. 특히, 여객운송사업의 공공성 때문에 여객자동차운송사업자는 그 면허기준, 운임, 운행노선 등에 관하여 엄격한 규제를 받고 있는데, 무상으로 운행되는 까닭에 그러한 규제를 받지 않는 백화점 등의 셔틀버스가 계속 증가하자, 여객운송사업자들은 그로 인해 자신의 여객이 감소하였다며 경영난을 호소하였다. 이에 정부는 백화점업체가 무상셔틀버스 운영을 자율적으로 감축하도록 유도하였으나, 별로 실효를 거두지 못하였고, 오히려 운행의 규모는 더욱 급격히 증가하는 추세를 보였다. 그리하여 입법자는 2000. 12. 29. 여객자동차운수사업법에 백화점이나 대형 할인매장 등의 셔틀버스운행을 원칙적으로 금지하는 조항을 신설하였다. 이에 백화점 등의 경영자인 청구인들은 위 법률조항이 청구인들에게 보장된 직업수행의 자유(영업의 자유) 등 기본권을 침해한다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

나. 결정의 주요내용

헌법재판소는 합헌의견과 위헌의견이 4:4로 나뉘어졌는바, 위헌정족수 6인을 채우지 못하였으므로 청구인의 심판청구는 기각되었다.

1) 합헌의견의 요지

직업의 자유는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 불가피한 경우에는 이를 제한할 수 있는 것이고, 직업의 자유를 구체적으로 어느 정도까지 제한할 수 있는지에 관하여 헌법재판소는 직업선택의 자유에 비하여 직업행사의 자유(영업의 자유)에 대하여는 상대적으로 더욱 폭 넓은 법률상의 규제가 가능하다고 판시하여 왔다.

그런데, 청구인들과 같은 백화점이나 대형 할인점 등은 그 기본적인 업무의 형태는 '상품의 판매'이지 '고객의 운송'이 아니다. 반면에, 백화점 등의 무분별한 셔틀버스의 운행으로 말미암아 공공성을 띤 여객운송사업체의 경영에 타격을 줌으로써 건

전한 여객운송질서의 확립에 장애를 불러 왔다. 한편, 셔틀버스의 운행횟수·노선수·운행거리 등의 제한을 내용으로 하는 자율감축노력은 대도시와 중소도시의 교통환경의 차이, 백화점 등 상호간 또는 기타 유통업체간의 무한경쟁의 특성상 성공하지 못하였다. 따라서 건전한 여객운송질서를 확립하고 여객운송사업자를 보호하고자 하는 이 사건 법률조항의 입법조치는 그 목적의 정당성에 수궁이 가고, 수단의 적합성도 인정된다. 한편, 이 사건 법률조항은 "고객을 유지할 목적으로" "노선을 정하여" 셔틀버스를 운행하는 경우만을 규제하고 있으며, 예외적으로 대중교통수단이 없는 지역 등에는 셔틀버스를 계속 운행할 수 있도록 규정하였고, 또한 건설교통부장관 또는 시·도지사는 여객의 원활한 운송과 서비스의 개선을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 운송사업자에게 "노선의 연장 및 변경", "벽지노선 기타 수익성이 없는 노선의 운행"을 명할 수 있도록 규정함으로써 소비자의 불편을 최소화하는 장치를 마련하고 있다. 그리고 셔틀버스운행이 금지되는 경우에 청구인들이 입을 수 있는 매출액 감소라는 사익과, 여객자동차운송사업에 관한 질서를 확립하고 여객의 원활한 운송과 여객자동차운송사업의 종합적인 발달을 도모하고자 하는 이 법의 입법목적, 나아가 균형있는 국민경제의 성장과 안정, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화라는 우리 헌법상 경제조항이 표방하는 사회적 시장경제질서의 확립이라는 공익을 비교할 때, 이 사건 법률조항은 법익의 균형성을 잃지 않고 있다. 그러므로 이 사건 법률조항으로 말미암아 청구인들의 영업의 자유에 제약을 가한 점이 있다 하더라도 그 제약은 헌법상 정당한 범위 내의 제한이라고 할 수 있다.

2) 위헌의견의 요지

셔틀버스의 운행은 사회적 유해성이 없는 행위로서 자유롭게 보장되어야 하는 기본권 행사의 일환이므로 원칙적으로 허용되어야 하는 것이고, 운송사업자의 보호를 위하여 규제할 필요가 있는 구체적 유형이나 범위를 선별하여 그 경우에만 개별적으로 규제하는 입법방식을 취하는 것이 헌법이 요구하는 기본권제한입법의 체계와 방식에 부합한다. 그런데 이 사건 법률조항은 원칙적·망라적으로 모든 셔틀버스의 운행을 금지하면서 극히 협소한 예외사항만을 인정하고 있다. 이와 같이 거꾸로 된 규제방식은 필연적으로 규제의 필요성이 인정되지 않는 행위 즉 운송사업자의 경영에 그다지 불이익을 초래하지 않을 셔틀버스의 운행까지 광범위하게 금지하는 결과를 초래하게 된다. 따라서 이 사건 법률조항은 비례성원칙에 어긋나므로 위헌이다.