

대법원 2022두43528 집합금지 처분 취소 청구의 소 사건 보도자료

대법원 공보연구관실(02-3480-1895)

대법원(재판장 대법원장 조희대, 주심 대법관 이동원)은 2024. 7. 18. 피고(광주광역시)가 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따라 '관내 종교시설에 대한 집합금지' 등의 예방 조치를 명한 처분(이하 '이 사건 처분')이 재량권 일탈·남용에 해당하는지 여부가 문제된 사건에서, 아래와 같은 전원합의체 판결을 선고하여 원고들의 상고를 모두 기각하고 원심판결을 확정하였음(대법원 2024. 7. 18. 선고 2022두43528 전원합의체 판결)

- 행정청이 전문적인 위험예측에 관한 판단에 기초하여 감염병을 예방하기 위한 여러 종류의 예방 조치 중에서 필요한 조치를 선택한 데에 비례의 원칙 위반 등 재량권 일탈·남용의 위법이 있는지 여부를 판단할 때에는, 감염병의 특성과 확산 추이, 예방 조치를 통해 금지되는 행위로 인한 감염병의 전파 가능성 등의 객관적 사정을 기초로 하여, 해당 예방 조치가 행정목적 달성을 수 있는 효과적이고 적절한 수단인지, 그러한 행정목적 달성에 해당 예방 조치보다 상대방의 권리나 이익이 덜 제한되도록 하는 합리적인 대안은 없는지, 행정청이 해당 예방 조치를 선택함에 있어서 다양한 공익과 사익의 요소들을 정당하고 객관적으로 비교·형량하였는지 등을 종합적으로 고려하여야 함
- 이 사건 처분은 코로나19의 특성과 당시 광주광역시의 구체적 상황 등에 비추어 비례의 원칙이나 평등의 원칙을 위반하는 등으로 재량권을 일탈·남용하여 원고들의 종교의 자유를 침해한 것으로 보기 어려움

1. 사안의 개요

- 피고(광주광역시)는 광주광역시 지역에 코로나19 확진자 수가 급증하자, 구 감염병예방법에 근거하여 2020. 8. 27. 12:00부터 9. 10. 12:00까지 '관내 종교시설에 대한 집합금지' 등을 명하는 이 사건 처분을 하였음
- 이에 광주광역시에 있는 교회와 그 대표 목사인 원고들은 이 사건 처분이 비례의 원칙, 평등의 원칙 등을 위반하여 원고들의 종교의 자유를 침해한다고 주장하면서, 피고를 상대로 이 사건 처분의 취소를 청구함

2. 소송의 경과

- 제1심: 각하판결
 - 이 사건 처분은 집합금지 기간이 경과하여 이미 효과가 소멸하였으므로, 그 취소를 구하는 원고들의 소는 소의 이익이 없어 부적법함
- 원심: 항소기각
 - 이 사건 처분에서 정한 집합금지 기간이 만료되었다고 하더라도, 예외적으로 확인의 이익이 인정됨
 - 이 사건 처분 당시를 기준으로 한 광주 지역에서의 코로나19 확진자 수와 증가 속도, 주요 확진자 발생 지역 및 장소, 이 사건 처분의 경위와 내용, 이 사건 처분을 통하여 달성하려는 공익과 실현가능성, 이 사건 처분으로 인하여 침해되는 불이익의 정도 등을 종합할 때, 이 사건 처분이 재량권의 범위를 일탈·남용하여 위법하다고 평가하기 어려움

3. 상고심의 주요 쟁점: 전원합의 쟁점

- 행정청이 전문적인 위험예측에 관한 판단에 기초하여 감염병을 예방하기 위한 여러 종류의 조치 중에서 필요한 조치를 선택한 데에 비례의 원칙 위반 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 있는지를 판단하는 기준
- 이 사건 처분이 코로나19의 특성과 당시 광주광역시의 구체적 상황 등에

비추어 비례의 원칙, 평등의 원칙을 위반하는 등으로 재량권을 일탈·남용하여 원고들의 종교의 자유를 침해하였는지 여부

4. 대법원의 판단

가. 다수의견(10인)¹⁾ ➡ 상고기각

(1) 법리의 선언

헌법 제34조 제6항, 제36조 제3항에서 정한 국가의 기본권 보호의무와 구 감염병예방법, 재난안전법의 내용 및 취지 등에 비추어 보면, 행정청이 전문적인 위험예측에 관한 판단에 기초하여 감염병을 예방하기 위한 여러 종류의 조치 중에서 필요한 조치를 선택한 데에 비례의 원칙 위반 등 재량권 일탈·남용의 위법이 있는지 여부를 판단할 때에는, 감염병의 특성과 확산 추이, 예방 백신이나 치료제의 개발 여부, 예방 조치를 통해 제한 또는 금지되는 행위로 인한 감염병의 전파가능성 등 객관적 사정을 기초로, 해당 예방 조치가 행정목적 달성할 수 있는 효과적이고 적절한 수단인지, 그러한 행정목적 달성을 데 해당 예방 조치보다 상대방의 권리나 이익이 덜 제한되도록 하는 합리적인 대안은 없는지, 행정청이 해당 예방 조치를 선택함에 있어서 다양한 공익과 사익의 요소들을 고려하였는지, 나아가 예방 조치를 통해 달성하려는 공익과 이에 따라 제한될 상대방의 권리나 이익이 정당하고 객관적으로 비교·형량 되었는지 등을 종합적으로 고려하여야 함

(2) 비례의 원칙 위반 여부(소극)

▣ 피고가 이 사건 처분을 함에 있어 비례의 원칙을 위반하여 원고들의 종교의 자유를 침해하였다고 보기 어려움

- 이 사건 처분은 밀폐, 밀접, 밀집된 상황에서 비말에 의한 전파가능성이 가장 높은 것으로 알려진 코로나19의 확산을 방지하여 공공의 건강과 안전을 도모하기 위한 것이고, 코로나19의 확산을 차단하기 위한 방법으로 교인들의 대면 예배라는 집합 자체의 금지를 선택한 것은 위와 같은 행정목적 달성을 위한 유효·적절한 수단이 됨

1) 다수의견에 대하여는 대법관 권영준의 보충의견이 있음

- 당시 광주광역시 주민 등의 생명과 건강을 보호하기 위한 목적을 달성하는 데 이 사건 처분보다 덜 침해적이지만 동일하게 효과적인 수단이 있었다고 보기 어려움
 - 이 사건 처분의 위법성을 판단함에 있어, 단순히 제반 상황을 사후적·회고적인 시각으로 판단하여, 처분 당시에 기대할 수 있었던 최선의 조치 또는 해당 처분보다 덜 침해적이면서도 행정목적에 유사하게 달성할 수 있는 대안이 있었을 것이라 하여 가벼이 이를 기준으로 처분의 위법성을 판단할 것은 아님
 - 광주광역시에는 기존의 '사회적 거리두기 2단계' 조치와 수요일·주일 예배를 제외한 소모임·단체식사 등의 활동을 금지하는 추가적인 집합제한 조치가 시행 중이었는데도, 특정 교회에서 30명의 집단감염이 발생하였고, '실시간 감염재생산지수'가 이 사건 처분을 전후한 18일간 1을 초과하는 높은 수치를 기록하여 강력한 감염병 유행 확산이 예측되는 등 코로나19 확산을 막기 위한 조치가 필요한 급박한 상황이었음
 - 이 사건 처분은 코로나19 유행의 초기 단계에 이루어진 것으로서, 당시까지도 코로나19에 대한 정보가 부족하고 예방 백신이나 치료제가 없는 상황이었으며, 그 감염 경로를 파악하고 예측하는 것이 쉽지 않아 불특정 다수가 급속히 감염될 가능성이 있었으므로 발생 초기에 그 차단과 예방을 위한 선제적이고 강력한 조치가 필요할 수 있었으며, 역학조사를 실시할 시간적·물리적 여유가 충분하지 않은 긴급한 상황에서 관내 종교시설에서의 집합을 금지하는 이 사건 처분에 나아간 피고의 판단이 객관적으로 불합리하거나 부당한 것이라고 보이지 않음
- 이 사건 처분으로 달성하고자 하는 공익은, 일부 개인들의 법익 보호가 아니라, 국민 전체의 생명과 신체의 안전에 대한 위협으로부터 공동체 구성원을 보호하는 것임. 이 사건 처분으로 인한 종교의 자유 제한의 효과가 일시적이고 한시적으로 적용되는 점과 과학적 불확실성이 높고 질병과 관련한 환경이 빠르게 변화하는 팬데믹 상황의 특수성을 고려할 때, 이 사건 처분으로 제한되는 원고들의 종교의 자유가 이를

통하여 달성하고자 하는 공익보다 중하다고 보기 어려움

(3) 평등의 원칙 위반 여부(소극)

▣ 피고가 이 사건 처분을 함에 있어 평등의 원칙을 위반하여 원고들의 종교의 자유를 침해하였다고 보기도 어려움

- 피고는 참가자들 사이의 물리적 거리의 확보 가능성과 더불어, 특정한 목적의 집합에서 전형적으로 수반되는 행위에 대해 방역의 관점에서 어느 정도의 위험성이 있는지를 판단하여 각종 시설들을 ① 집합금지 대상, ② 10인 이상 집합금지 대상, ③ 집합제한 대상으로 분류하여 예방 조치를 명하였으므로, 기준의 설정은 합리성이 인정됨
- 피고는 종교시설을 비밀 발생이 많은 활동이 주로 이루어지거나 이용자의 체류시간이 비교적 길게 나타나는 등의 특징을 가진 시설들과 함께 분류한 것으로 보이고, 피고의 판단이 객관적이고 합리적인 범위를 벗어난 것이라고 보기 어려움
- 코로나19 확산 초기부터 교회를 중심으로 한 집단감염 사례가 꾸준히 보고되었고, 이 사건 처분도 광화문 집회 참석자로 인한 집단감염의 추가 발생을 선제적으로 차단하고자 하는 목적에서 이루어진 것으로서, 감염 경로나 종교시설발 확진자가 차지하는 비중, 집단감염 관련 기존 통계치 등에 비추어 합리적인 근거가 없는 것이라고 보기 어려움

나. 반대의견(3인, 대법관 김선수, 대법관 이동원, 대법관 김상환)

▣ 다수의견은 이 사건 처분 당시 코로나19가 급격히 확산되고 있었다는 상황의 긴급성만을 강조하였을 뿐이고, 그러한 상황에서 피고가 신뢰할 만한 정보를 폭넓게 수집하여 이를 근거로 전문적인 위험예측을 하고 그에 상응한 조치를 하였는지 여부에 대해서는 면밀히 살피지 않은 아쉬움이 있음. 행정청의 전문적인 위험예측에 관한 판단과 그에 따른 조치는 특별한 사정이 없는 한 존중하는 것이 옳지만, 행정청이 그 근거가 되는 위험의 존재를 확인하고 그에 상응하는 조치를 하기 위하여 구체적인 판단 기초자료를 널리 수집하고, 그중 신뢰할 만한 정보를 채택하였는지 여부는 법원이 충분히 심사할 수 있는 영역임

- 피고가 이 사건 처분을 함에 있어 구체적으로 어떠한 사항들을 고려하여 전문적인 위험예측에 관한 판단을 하였는지 기록상 찾아보기 어려움. 특히 기존에 시행되어 적정한 조치라고 평가받은 인원제한, 거리두기 등 조치의 강도를 높이는 대안을 우선적으로 고려하지 않은 채 곧바로 대면 예배를 전면적으로 금지하는 이 사건 처분으로 나아간 것은 침해의 최소성을 갖춘 것으로 볼 수 없음. 국가나 지방자치단체가 헌법상 보장되는 기본권인 종교의 자유를 제한하기 위해서는 상황이 긴급하더라도 침해의 최소성을 갖추는 등 비례의 원칙에 따라야 함 ⇒ 비례의 원칙 위반
- 이 사건 처분은 식당이나 결혼식장 등에 대해서는 기존의 조치를 유지하면서도 종교시설 전체에 대해 전면적인 집합금지를 명하였는데, 이는 방역의 관점에서 본질적으로 같은 시설들을 자의적으로 다르게 취급한 것임 ⇒ 평등의 원칙 위반

5. 판결의 의의

- 대법원은 코로나19와 같은 감염병을 예방하기 위해 필요한 조치를 선택한 행정청의 전문적인 위험예측에 관한 판단에 비례의 원칙과 평등의 원칙 위반 등 재량권을 일탈·남용한 위법이 있는지를 판단하는 기준을 제시하고, 코로나19의 특성과 이 사건 처분 당시 광주광역시의 구체적 상황 등에 비추어 이 사건 처분이 재량권을 일탈·남용하여 원고들의 종교의 자유를 침해한다고 보기 어렵다고 판단함
- 앞으로 반복될 수 있는 새로운 감염병 유행 국면에서, 행정청이 종교의 자유 등 국민의 기본권을 제한하는 감염병 예방 조치를 할 때 고려해야 하는 여러 요소(해당 감염병의 특성, 처분 당시 개별 사안의 구체적 상황 등)를 제시하였다는 데에 전원합의체 판결의 의의가 있음