

공익성 및 공익단체의 정치활동의 가능성과 한계

김진우

한국외국어대학교 법학전문대학원 교수



공익성

- (1) 공익은 사회 일반의 이익을 말함
- (2) 사회 일반의 이익은 반드시 국민 전체의 이익을 말하는 것이 아님
실체적/지역적 관점에서의 제한 가능
수익자의 범위가 지나치게 제한되면 공익성을 해함
- (3) 헌법 기타 우리 법질서의 근본적 결단에 어긋나는 목적과 활동은
공익성을 해하나, 이러한 범주에 속하지 않는 현행법의 개정을 위한
활동은 공익성을 해하지 않는다고 할 것임
- (4) 우리 법에서는 민간공익활동과 관련하여 법률에 따라 공익목적이
다르지만, 불가피한 사유가 없는 한 통일화 되는 것이 바람직함



공익단체의 정치활동: 영국

- (1) 영국법: 공익활동과 관련하여 정치적 목적과 공익목적을 준별
- (2) 공익단체의 정치적 목적 추구 금지
- (3) 정당 정치적 목표, 현행법의 개정에 영향을 미치려는 시도, 세계평화 또는 국내외의 일정 행정실무를 변경하려는 시도, 고문이나 검열을 폐지하려는 시도 정치적 목적에 해당
- (4) 정치적 캠페인과 여론의 변화에 영향을 미치려는 시도: 공익성 부정
- (5) 비정치적 주된 목적의 실현에 필요한 때에 사회 일반 및 국회의원에 대한 중립적 정보제공: 공익성을 해하지 않음
- (6) 2006년부터 "인권"과 "분쟁해결"의 증진도 법률상 공익목적으로 인정됨
- (7) 공익단체가 공익목적을 추구하는 범위 내에서 정치활동을 하는 것은 허용됨



공익단체의 정치활동: 미국(I)

- (1) 미국에서 공익성 개념은 세법이 정함
- (2) 어떤 단체가 공익성을 갖는지는 정관상의 목적과 실제 활동의 두 가지 기준에 의하여 판단됨
- (3) 미국 내국세법(IRC)은 ① 입법에 영향을 미치려는 시도(legislative and lobbying activities)와 ② 공직후보자의 선거캠프에 대한 협력(political campaign activities)을 구별
- (4) 활동의 본질적 부분(substantial part)이 입법에 영향을 미치지 않는 단체는 공익성 유지
- (5) 로비활동이 활동의 본질적 부분을 이루는지는 "본질적 부분 테스트(substantial part test)"와 "비용 테스트(expenditure test)"의 두 가지 기준에 의하여 심사
로비활동을 위한 절대적 상한선은 직접적 로비활동에 대하여는 100만 달러, "풀뿌리 로비활동"에 25만 달러



공익단체의 정치활동: 미국(II)

- (6) 공직선거 입후보자의 발표로 시작되는 또는 심지어 언론에서 후보에 관한 추측이 이루어지는 때부터 선거운동에의 참여는 절대적으로 금지
- (7) 어느 단체가 선거운동에 개입했는지 여부는 개별사안의 제반 사정의 포괄적인 형량에 의하여 판단
- (8) 민간단체가 반대되는 견해를 완전하고 중립적으로 소개하는 한 그 단체가 일정 견해를 표시하는 것은 교육목적에 반하지 않지만, 사실에 근거하지 않고 의견을 표명하면 교육목적이라고 할 수 없음
- (9) 미국세청은 단체가 선거운동기간에 정치인에게 일정 주제와 관련하여 편파적인 태도로 질문을 하고 그 대답을 나중에 "유권자 지침"에 게시하는 경우 공익성을 박탈



공익단체의 정치활동: 독일(I)

- (1) 정관상의 공익목적의 실현과 관련이 있고 정치적으로 중립성(비당파성)을 유지하는 한 정치적 견해 및 행동을 취할 수 있다는 것이 판례 및 통설
- (2) 독일 연방재정법원(Bundesfinanzgericht, BFH): "정치"를 사회공동체에 관한 문제를 다루는 것이라고 폭넓게 정의
- (3) 민간단체의 정치활동이 공익성을 갖는지에 관한 1984년의 최초 판결: 방사성 폐기물의 재처리를 위한 시설계획에 반대하는 환경보호단체가 정치인들과 함께 원자력에 반대하는 행사를 주최하여 재처리시설의 건설에 반대하는 시위에 참여하였으며 시의회에 방사성 폐기물의 처리시설의 건설을 방해하기 위한 영향력 행사: 연방재정법원은 이 환경보호단체의 활동이 이해상충의 해결을 위한 객관적 의견형성에 이바지하고 그로써 사회 일반의 이익을 증진할 수 있으므로 공익성을 해하지 않는다고 판시



공익단체의 정치활동: 독일(II)

- (4) 1988년 판결: 단체가 정관상의 공익목적에 추구함에 있어 때때로 특히 중요한 일상정치에 대하여 입장을 표명하는 것은 공익목적의 증진을 위한 것이라고 판시
- (5) 2000년 판결: 유권자교육을 목적으로 하는 사단법인이 행한 선거공약의 파기를 이유로 한 재선거를 요구하는 광고캠페인은 공익성을 해하지 않는다고 판시
- (6) 2011년 판결: 공익단체가 정관상의 목적의 범위 내에서 때때로 일상 정치적 주제에 대하여 입장을 표명하는 것 자체는 그것이 단체의 목적을 달성하기 위한 수단인 때에는 공익목적에 증진하는 것이나, 국제적 이해증진을 공익목적으로 하는 사단법인이 사회복지범위의 축소 반대, 근로강제의 반대, 법정최저임금의 도입 찬성, EU헌법 제정 반대 및 WTO의 폐지를 요구하는 것은 국제적 이해증진이라는 정관상의 목적을 훨씬 넘어선 것이라는 이유로 공익성 박탈



공익단체의 정치활동: 독일(III)

- (7) 독일 판례는 정치활동이 자기목적이 아니라 정관상의 구체적 공익목적의 실현을 위한 수단으로 기능하는 한 그리고 정당 정치적 목표에 대하여는 입장을 표명하지 않는 한 공익적 행위의 범위 내에서 정치활동을 허용한다는 입장으로 정리할 수 있고, 학설도 대체로 이에 찬동



공익단체의 정치활동: 일본(I)

- (1) 2014년 내각부공익인정등위원회의 공익성 판단 사례: 일반사단법인 일본존엄사협회(日本尊嚴死協會)는 건강하게 살 권리, 편안하게 죽을 권리를 지킬 수 있는 사회의 실현을 목표로 존엄사사상의 이해와 보급을 도모하고, 널리 시민의 인권확립과 그 존중에 기여하는 것을 목적으로 하는 단체로서(정관 제3조) ① 존엄사사상의 보급과 계발사업, ② 법제화추진사업, 존엄사 선언서의 등록관리사업을 추진하고자 함. 내각부공익인정등위원회는 무엇보다도 특정 사업의 법제화를 추진하는 것을 목적으로 하는 사업은 공익목적사업에 해당하지 않는다는 이유를 들어 공익성 인정을 거절함. 존엄사의 법제화는 국회에서 입법 조치로 해결해야 할 문제인데, 이처럼 본래 국회에서 이루어져야 할 입법정책의 타당성 여부의 판단을 공익인정등위원회가 판단하는 것은 적절치 않다고 함



공익단체의 정치활동: 일본(II)

- (2) 특정비영리활동촉진법(NPO법) 제2조 제2호 ㄱ: 일반NPO법인은 정치적 주의(主義)를 추진하고, 지지하거나 이에 반대하는 것을 주된 목적으로 하지 않아야 하므로, 종된 목적으로 하는 것은 가능.
- (3) NPO법 제2조 제2항 제2호 ㄷ: 일반NPO법인이 특정 공직 후보자 (당해 후보자가 되려는 자를 포함) 또는 공직에 있는 자 또는 정당을 추천하고, 지지하거나 이에 반대하는 것을 종된 목적으로 하는 것도 금지
- (3) NPO법 제45조 제1항 제4호 ㄱ: 인정(認定)NPO법인의 경우 정치적 주의를 추진하고, 지지하거나 이에 반대하는 활동을 하지 아니할 것 그리고 특정의 공직 후보자 또는 공직에 있는 자 또는 정당을 추천하고 지지하거나 이에 반대하는 활동을 하지 아니할 것을 요구. 즉, 인정NPO법인은 일반NPO법인에 비하여 더 엄격한 정치적 중립성이 요구됨. 인정NPO법인의 경우 "목적"에 관계없이 정치활동을 전혀 할 수 없음



공익단체의 정치활동: 일본(III)

(4) NPO법인으로서 정책제언활동을 하거나 특정 법률안에 반대하거나 또는 어떤 법률을 만들어달라는 제안을 NPO법인이 할 수 있는지? NPO법 소관부서인 내각부는 NPO법이 금지하는 것은 “정치적 주의”이므로 정책제언활동은 이에 포함되지 않는다고 함. 여기의 “정치적 주의”란 정치에 의하여 실현하려고 하는 기본적, 항상적, 일반적인 원리나 원칙을 가리키는 것이어서 예컨대 자연보호 또는 노인복지대책 등 구체적인 정책제언 형태의 NPO법인의 활동에 관하여는 정치에 의하여 구체적인 정책을 실현하고자 하는 것으로 정치적 주의의 추진에 해당하지 않는다는 입장



허용되는 정치활동과 허용되지 않는 정치활동의 구별기준(I)

- (1) 공익단체가 정치적 목적을 추구하는 것은 허용되지 않지만, 공익단체의 정치활동이 전면 금지되는 것은 아님
- (2) 정관상의 공익목적 달성을 위한 정치활동은 그것이 당파적 중립성을 가지는 한 허용되어야 함
- (3) 정치활동의 허용가능성을 위한 가장 중요한 요건은 민간단체의 정관상의 공익목적과의 내용적 관련성임: 예컨대 예술 및 문화의 발전을 목적으로 하는 사단법인이 "세계평화"와 같은 정치적인 주제에 대한 입장표명을 한다면 예술 및 문화의 발전과의 내용적 관련성이 있다고 평가하기 어려우므로 허용되는 정치활동을 벗어난 것으로 보아야 할 것임. 또한 예술 및 문화의 발전을 목적으로 하는 사단법인이 "환경보호문제"에 관한 집단행동에 참여한다면 목적과 수단의 관계가 인정될 수 없을 것임



허용되는 정치활동과 허용되지 않는 정치활동의 구별기준(II)

- (4) 정치적 중립성을 유지하는 한, 다가오는 선거에 대한 정보제공 및 각 정당의 입장을 객관적으로 알리는 교육활동은 공익성을 해하지 않는다고 할 것
- (5) 특정의 정치적 방향을 지향하거나 적어도 사실상 특정 정당에 유리하게 활동하는 민간단체는 사회 일반의 이익을 위하여 활동하는 것이라고 할 수 없음
- (6) 공익단체는 특정 정당 또는 특정 선출직 후보자를 직접적/간접적으로 또는 관념적/물질적으로 지원하거나 반대해서는 안 됨: 환경보호단체가 선거운동의 지원을 위하여 친환경정책을 표방하는 정당에 회비의 일부를 사용하게 되면 공익성을 상실한다고 할 것임. 그러나 단지 국민의 찬반의견을 묻는 국민투표에의 참여를 독려하는 행위는 그것만으로는 금지된 정치활동라고 할 수 없음. 어떤 정당을 지지하라고 요청하지 않고 찬성 또는 반대를 선택할 것만을 독려했기 때문임



허용되는 정치활동과 허용되지 않는 정치활동의 구별기준(III)

- (7) 정치적 의견표명과 관련하여 일방적인 선동과 무비판적인 주입은 허용될 수 없는 정치활동에 해당하지만, 객관적이고 사실에 근거한 입장표명은 허용되는 정치활동이라고 할 것임
- (8) 대부분의 정책은 관점과 정보수준에 따라 달리 평가될 수 있는 불확실성 아래서의 판단이 문제되는 까닭에 객관성에 대한 요구는 과도하지 않아야 함
- (9) 공익단체가 언론으로부터 주목을 받기 위하여 다소 과장되거나 논란을 유발할 수 있는 표현을 사용하더라도 공익성을 해한다고 할 수 없음. 중요한 것은 정치적 참여가 실제적 고려에 의하여 이루어지고, 그 고려가 정관상의 공익목적과 분명한 관련성을 가져야 한다는 것임



결론

- (1) 국내외적으로 공익단체의 정치활동을 절대적으로 금지하는 법률규정이나 법리는 존재하지 않음. 정치활동이 정관상의 목적달성에 이바지하는 수단으로 기능하고 또 당파적 중립성을 가지는 한 공익성을 해하지 않는다고 할 것임.
- (2) 재정적 기초를 마련하기 위한 공익단체의 경제활동이 허용되는 것처럼 정치활동이 공익목적의 실현을 위한 수단이고 당파적 중립성을 가진다면 허용될 수 있는 것임.
- (3) 정치활동이 단지 공익목적을 실현하기 위한 수단인지는 개별사안에서 다양한 요소를 고려하여 포괄적인 이익형량을 거쳐 판단해야 함





아름다운재단
기부문화연구소