

서울 행정 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2007구합25961 유가증권시장상장규정개정규정(안)승인취소
원 고 000 등 11인
피 고 금융감독위원회
변 론 종 결 2008. 1. 9.
판 결 선 고 2008. 1. 23.

주 문

1. 이 사건 소를 각하한다.
2. 소송비용은 원고들이 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2007. 4. 27. '유가증권시장상장규정 개정규정(안)'에 대하여 한 승인처분을 취소한다.

이 유

1. 처분의 경위

가. 원고들은 '생명보험사상장 계약자 공동대책위원회'의 임원들로서, 삼성생명, 교보생명, 대한생명, 흥국생명, 알리안츠생명, 금호생명의 각 유배당상품에 가입한 자들이다.

나. 1980년대 후반부터 생명보험사들의 상장이 몇 차례 추진되었다가 다양한 의견 제시 등으로 인해 무산된 후, 2005년 하반기부터 국회를 중심으로 생명보험사 상장의 필요성이 지속적으로 제기되어, 증권선물거래소(이하 '거래소'라 한다)에 2006. 2.경 생명보험사 상장자문위원회(이하 '상장자문위'라 한다)가 설치되었고, 상장자문위는 시민단체 등의 의견청취(2006년 6월), 공청회(2006년 7월), 세미나(2006년 12월) 및 50여 차례의 내부회의를 통해 주요쟁점에 대한 검토를 진행한 후, 2007. 1.경 최종보고서를 거래소에 제출하였으며, 국회(재정경제위원회)에서도 2007. 3. 5. 생명보험사 상장 관련 주요쟁점에 관하여 토론회가 개최되었다.

다. 거래소는 2007. 4. 9.경 상장자문위 최종보고서를 토대로 아래와 같이 유가증권 시장상장규정(이하 '상장규정'이라 한다) 제35조 제1호 다목 (2)(이하 '쟁점 조항'이라 한다)의 내용을 '이익배분 등과 관련하여 상법상 주식회사로서의 속성이 인정될 것'에서 '법적 성격과 운영 방식 측면에서 상법상 주식회사로 인정될 것'으로 개정하는 것을 포함한 상장규정 개정규정(안)(이하 '이 사건 개정안'이라 한다)을 작성하여 2007. 4. 11.경 피고에게 승인을 요청하였고, 피고는 재정경제부 장관과 협의를 거쳐 2007. 4. 27. 이 사건 개정안을 승인하였다(이하 '이 사건 처분'이라 한다).

신구조문대조표

현 행	개 정	비 고
제35조(주권의 질적심사요건) 거래소는 제32조제1항 내지 제3항 또는	제35조(주권의 질적심사요건) -----	

<p>제33조제1항의 요건을 충족한 법인의 주권을 상장하는 것이 공익과 투자자 보호상 필요하다고 인정되는지 여부에 관하여 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 심사한다.</p>	<p>----- ----- ----- ----- ----- -----.</p>	
<p>1. 기업경영의 계속성 다. 주된 영업의 특성 (2) 이익배분 등과 관련하여 「상법」 상 주식회사로서의 속성이 인정될 것</p>	<p>1. 기업경영의 계속성 다. 주된 영업의 특성 (2) 법적 성격과 운영 방식 측면에서 「상법」 상 주식회사로 인정될 것</p>	<p>-주식회사의 인정여부를 종합적으로 판단할 수 있는 기준 마련</p>

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1-1, 1-2호증, 을 제1, 2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 원고들의 주장의 요지

가. 생명보험사 상장 관련 주요쟁점

생명보험사의 상장과 관련한 주요쟁점은 첫째, 국내 생명보험사들의 성격이 순수한 주식회사인지 아니면 주식회사와 상호회사의 성격이 혼재된 혼합회사인지 여부, 둘째, 생명보험사들이 보험계약자에게 배당할 금액 중 자본계정에 편입시킨 내부유보액의 성격이 부채인지 아니면 자본인지 여부, 셋째, 생명보험사들이 그 동안 보험계약자에게 배당한 금액이 적정한지 아니면 추가로 배당이 필요한지 여부 등이다.

위 쟁점들과 관련하여 원고들을 포함한 계약자들은 각각 후자의 주장을, 생명보험사들은 전자의 주장을 하고 있다.

나. 상장자문위의 최종보고서 내용

위와 같은 쟁점들에 관하여, 과거 1990년, 1999년, 2003년 세 차례 있었던 생명

보험사 상장 논의 과정에서 피고(및 피고 산하 상장자문위)와 재정경제부 등 감독당국이 일관되게 생명보험사의 상호회사적 성격, 내부유보액의 자본적 성격, 과거 계약자배당의 불충분성 등을 인정해 왔던 것과 달리, 상장자문위의 최종보고서는 생명보험사의 성격은 주식회사이고, 내부유보액의 성격은 계약자 몫의 부채이며, 과거 계약자배당은 충분했다고 판단하고 있다.

다. 이 사건 개정안으로 인한 원고들의 피해

위와 같은 상장자문위의 최종보고서를 토대로 작성된 이 사건 개정안(그 중 쟁점 조항의 개정안)은 생명보험사의 성격을 순수한 주식회사로, 내부유보액의 성격을 부채로, 과거 계약자배당이 충분했다고 각각 보는 것을 전제로 하고 있고, 이는 생명보험사 주주들의 입장만 일방적으로 대변하는 것이다. 즉, 보험업법 제121조, 보험업법 시행령 제64조, 생명보험 표준약관 제18조 등에 의하면 생명보험사들은 주주보다 보험계약자들에게 훨씬 많은 이익을 배분하게 되어 있어 이익배분과 관련하여 상법상 주식회사로서의 속성이 인정되지 않는바, 쟁점 조항의 구 조문에 의하면 생명보험사들의 상장이 불가능했지만, 개정 조문에 의하면 상장이 가능하게 된다. 따라서, 이러한 이 사건 개정안에 의하여 생명보험사가 계약자들에 대한 추가배당 등을 하지 않고도 상장된다면, 원고들을 포함한 보험계약자들의 이익배당 및 주식배정 청구권이 침해된다.

라. 이 사건 처분의 위법사유

피고의 이 사건 처분과정에서, 피고의 위원장인 A과 상장자문위 위원장인 B은 아래와 같은 불법행위를 저질렀으므로, 이 사건 처분은 절차적으로 위법하여 취소되어야 한다.

(1) 피고 위원장인 A의 불법행위

피고 위원장인 A은 상장자문위가 설치되기 이전인 2006. 2.경 생명보험사 상장추진 방안을 담은 내부문서(갑 제2호증)를 보험계약자에게 불리한 방향으로 미리 작성한 후, 상장자문위가 2007. 1.경 위 내부문서의 결론과 거의 동일하게 최종보고서를 작성하도록 하는 한편, 생명보험사들로 하여금 향후 20년간 최대 1조 5,000억 원의 사회공헌기금을 분담하도록 촉구하는 등 자신의 임기(2007년 7월) 내 생명보험사의 상장문제를 마무리짓기 위하여 직권을 남용하였다.

(2) 상장자문위 위원장인 B의 불법행위

상장자문위 위원장인 B은 2003. 7. 8.경 피고 산하의 생명보험회사 상장자문위 위원장으로 활동하던 당시 삼성생명이 쟁점 조항을 삭제해 줄 것을 요청하였던 사실을 잘 알고 있었음에도, 상장자문위 위원장으로서 2006. 10. 30. 국회 재경위원회 국정감사에 참고인으로 출석하여 삼성생명의 쟁점 조항 삭제요청 사실을 모른다고 허위의 답변을 하고, 2007. 3. 5. 국회 재경위원회에서 열린 토론회에서도 같은 취지로 허위의 답변을 반복하여 국회의원들의 공무집행을 방해하였다.

3. 본안전항변에 관한 판단

가. 법률상 이익의 부존재 항변

(1) 피고의 주장

상장규정 개정안에 대한 승인처분인 이 사건 처분은 상장규정에 법적 효력을 부여하는 보충행위로서 강학상 인가에 불과하므로 상장규정의 하자를 이유로 이 사건 처분의 취소를 구하는 소는 법률상 이익이 없어 위법하다.

즉, 거래소는 한국증권선물거래소법에 의하여 설립된 주식회사이고, 상장규정은 증권거래법의 위임에 따라 주식회사인 거래소가 자치적인 사항에 관하여 규정을 정해놓은

것에 불과하며, 증권거래법 제115조 제1항 및 제2항에서는 거래소가 상장규정을 제정·변경·폐지하는 경우 피고의 승인을 얻도록 하고 있는바, 이러한 피고의 승인은 거래소의 상장규정 제정·변경·폐지행위의 법률상 효력을 완성시키는 보충행위로서 강학상 인가에 불과하다. 그런데, 인가처분 자체에 하자가 있다고 다투는 것이 아니라 기본행위에 하자가 있다고 하여 그 효력을 다투는 경우에는 민사쟁송을 하는 것을 별론으로 하고 감독청의 인가처분의 취소를 구하는 것은 이를 소구할 법률상의 이익이 없는 것이다.

(2) 판단

거래소, 상장규정 및 이 사건 처분의 성격에 관한 피고의 주장 자체는 타당하나, 앞서 살핀바와 같이 원고는 이 사건 개정안의 내용상의 위법이 아니라 이 사건 처분의 고유한 위법사유인 절차상의 위법을 주장하면서 이 사건 처분의 취소를 구하고 있으므로(즉, 원고는 이 사건 처분 과정에서의 피고 위원장 A 및 상장자문위 위원장 B의 불법행위를 이유로 이 사건 처분의 취소를 구하고 있다), 이와 다른 전제에서 이 사건 소가 법률상 이익이 없어 위법하다는 피고의 본안전항변은 받아들이지 아니한다.

나. 원고적격의 부존재 항변

(1) 피고의 주장

원고들은 이 사건 개정안의 수범자들이 아니고, 이 사건 개정안을 승인한 이 사건 처분은 생명보험사의 유배당 보험계약자들인 원고들의 이익배당을 받을 권리 등에 관하여 어떠한 법률상의 영향을 줄 수 없으므로, 원고들에게는 원고적격이 인정되지 않는다.

(2) 원고들의 주장

피고는 건전한 신용질서와 공정한 금융거래관행을 확립하고 예금자 및 투자자 등 금융수요자를 보호할 의무가 있고(금융감독기구의 설치 등에 관한 법률 제1조), 배당보험계약의 계약자배당에 관하여 필요한 사항을 정할 의무가 있는바(보험업법 제121조 제2항, 보험업법 시행령 제64조 제6항), 생명보험사들이 자산재평가의 근거가 없다는 등 제도상의 이유를 들어 추가 이익배당을 거절하고 있는 상황에서 보험계약자들이 개별적으로 생명보험사들을 상대로 이익배당 등을 소구하더라도, 실체상·재판제도상의 문제점 때문에 승소판결을 통해 그 목적달성을 기대하기가 어려운 점을 고려하면, 이 사건 처분은 원고들의 법률적 이익을 침해하는 것으로서 원고들은 이 사건 처분의 취소를 구할 원고적격이 있다.

(3) 판단

행정소송은 행정청의 당해 행정처분이 취소됨으로 인하여 법률상 직접적이고 구체적인 이익을 가지게 되는 사람만이 제기할 이익이 있고 사실상이며 간접적인 관계를 가지는 데 지나지 않는 사람은 이를 제기할 이익이 없다(대법원 1989. 1. 24. 선고 88누3147 판결 등 참조). 한편, 이 사건 처분은 앞서 살핀 바와 같이, 주식회사인 거래소의 자치적인 사항에 관한 규정인 상장규정의 개정행위의 법률상 효력을 완성시키는 보충행위인 강학상 인가에 해당하는바, 이 사건 처분이 취소된다면 상장규정의 개정행위의 효력도 무효가 될 것이므로, 이 사건 개정안에 의하여 원고들의 법률적인 이익이 침해되고 있다면 원고들에게 원고적격이 있다고 볼 수도 있을 것이다.

이와 관련하여, 원고들은 이 사건 개정안이 앞서 본 바와 같은 생명보험사의 상장과 관련한 주요 쟁점들에 관하여 생명보험사의 주주들의 입장만 일방적으로 대변하는 상장자문위의 최종보고서의 입장을 전제로 하여 작성된 것이고, 이 사건 개정안에 의하

면 생명보험사들이 원고들과 같은 보험계약자들에게 추가적인 이익배당 및 주식배정을 하지 않고도 상장될 수 있으며, 그로 인하여 원고들의 이익배당 및 주식배정 청구권이 침해된다고 주장한다.

그런데, 앞서 살핀 바와 같이, 이 사건 개정안은 상장심사요건 중 주권의 질적심사요건 중 하나로서 기업경영의 계속성을 판단함에 있어 주된 영업의 특성이 '이익배분 등과 관련하여 상법상 주식회사로서의 속성이 인정될 것'이라고 규정되어 있던 쟁점 조항의 내용을 '법적 성격과 운영 방식 측면에서 상법상 주식회사로 인정될 것'으로 개정하는 것이다. 한편, 우리 상법은 주식회사의 성격에 관하여 명문의 규정을 두고 있지 아니하나, 일반적으로 주식회사는 자본을 가지고, 자본은 주식에 의하여 분할되며, 사원(주주)은 그가 인수한 주식의 인수가액을 한도로 유한책임을 지는 회사라고 정의되고 있고, 주식회사의 상위 개념인 회사는 영리를 목적으로 하는 사단법인이라고 정의되며, 이 때 영리는 그 이익을 사원에게 분배하여야 한다는 뜻으로 해석된다. 따라서, 쟁점 조항에 관한 이 사건 개정안은 이익배분이라는 단어를 삭제하였지만, 그 법적 성격과 운영 방식 측면에서 상법상 주식회사로 인정되기 위하여는 여전히 이익배분과도 관련하여 상법상 주식회사로서의 속성이 인정되어야 한다. 즉, 이 사건 개정안은 원고들의 주장과 같이 '생명보험사는 주식회사의 성격을 갖고, 내부유보액이 부채이며, 과거 계약자배당이 충분했다'는 생명보험사의 주주들의 입장을 대변한 상장자문위의 최종보고서의 내용을 포함하고 있는 것은 아니므로, 위와 같은 주요 쟁점들에 대한 판단에 어떠한 영향을 미칠 수 있는 것은 아닐 뿐 아니라, 이 사건 개정안이 발효된 후에도 여전히 이익배분 등과 관련하여 상법상 주식회사로서의 속성이 인정되지 않는다면 법적 성격과 운영 방식 측면에서 상법상 주식회사로 인정되지 않을 것이므로, 이 사건

개정안의 발효가 그 자체로 생명보험사의 상장을 용이하게 해 준다고 볼 수는 없으므로, 이 사건 처분 및 그 처분의 취소가 원고들의 법률적 이익에 어떠한 영향을 준다고 볼 수는 없다.

나아가, 가사 생명보험사들이 이 사건 개정안이 발효된 후에 원고들에게 추가적인 이익배당 및 주식배정을 하지 않고 상장된다고 하더라도, 거래소에 상장되는 것 자체가 원고들의 사권(私權)에 어떤 영향을 미칠 수 있는 것은 아니므로, 그 자체로 원고들의 권리가 침해된다고 볼 수는 없고, 원고들이 주장하는 바와 같이 보험계약자들이 다수의 소액권리자여서 생명보험사를 상대로 효과적으로 소송을 제기하기 어렵다거나, 효과적인 소송행위를 통해 승소판결을 받아내기 어렵다는 등의 사정은 간접적·사실적 이해관계에 불과하다고 할 것이다.

따라서, 원고들은 이 사건 처분 및 그 취소로 인하여 법률상 직접적이고 구체적인 이익을 받는 자들에 해당한다고 볼 수 없으므로, 이 부분 피고의 본안전항변은 이유 있다.

4. 결론

그렇다면, 이 사건 소는 부적법하므로 이를 각하하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 이승영 _____

 판사 이종교 _____

관사 박성준 _____