



제 422회 국회 (임시회)
제1차 농림축산식품해양수산위원회

농업협동조합법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈우선출자 중요사항 상향 입법 및
매입소각 위임 근거 마련〉

■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2207237호)

2025. 2.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최용훈

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 우선출자 중요사항 상향 입법 및 매입소각 위임 근거 마련	3
가. 관계 부처 등 의견	6
1) 농림축산식품부	6
2) 농협중앙회	6
나. 검토의견	7
1) 우선출자 운영 현황	7
2) 우선출자의 절차 및 개정안의 취지	14
3) 우선출자 중요사항 상향 입법에 대한 검토	16
4) 매입소각 위임 근거 마련에 대한 검토	22
[참고자료]	25

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 윤준병의원 등 13인
2. 발 의 일 : 2025. 1. 6.
3. 회 부 일 : 2025. 1. 7.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 제147조제1항에서 중앙회의 우선출자 발행 근거를 규정하면서 같은 조 제5항에서 ‘우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회 및 우선출자에 관한 그 밖의 사항’을 대통령령으로 위임하고 있음.

이에 따라 현행법 시행령 제23조부터 제30조, 제30조의2에서 제30조의4, 제31조 및 제31조의2에서 우선출자 발행사항의 공고 등에 대해 규정하고 있음. 이 가운데, 시행령 제30조는 우선출자의 매입소각에 관한 규정으로 우선출자는 현행법 제67조에 따라 자기자본에 포함되므로 우선출자를 매입소각하는 경우 자기자본 규모의 변동을 가져와 채권자 등 이해관계자의 이익에 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고, 현행법에 우선출자의 매입소각에 대한 명시적인 근거가 없이 대통령령으로 규정하는 것은 법령 체계의 적합성에 맞지 않을 우려가 있음.

또한, 현행법 시행령 제30조의3은 우선출자의 양도에 관해 규정하면서 제3항부터 제5항까지에서 ‘적법한 소지인 추정’ 및 ‘제3자 대항’에

관해 규정하고 있는데, 이는 주권의 입증책임과 밀접한 관련이 있어 법률로써 그 관계를 명확히 해줄 필요가 있음.

무엇보다 지난 2016년 우선출자 관련 규정의 탄력적 운영을 위하여 시행령으로 하향 입법하였으나, 이후 ‘우선출자의 양도’ 규정에 대한 개정이 없었고, 「수산업협동조합법」 등 조합 관련 다른 법령의 경우 ‘우선출자의 양도’에 관하여 법률에서 직접 규정하고 있어 법체계적 균형을 고려하여 법률로 상향할 필요가 있음.

이에 시행령에 위임되어 있는 우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회 등을 상향 입법하고, 우선출자의 매입소각에 대하여 위임 범위에 논란이 발생하지 않도록 현행법에 명확한 위임 근거를 마련하려는 것임(안 제147조 및 제148조부터 제152조까지 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 우선출자 중요사항 상향 입법 및 매입소각 위임 근거 마련

개정안은 시행령으로 규정하고 있는 우선출자에 관한 사항을 법률로 상향 규정하고 우선출자의 매입소각에 대한 명시적인 위임 근거를 마련하려는 것임.

현행	개정안
제147조(우선출자) ① 중앙회는 자기자본의 확충을 통한 경영의 건전성을 도모하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 <u>잉여금 배당에서</u> 우선적 지위를 가지는 우선출자를 발행할 수 있다.	제147조(우선출자) ① ----- ----- ----- ----- <u>회원 또는 임직원 등을</u> <u>대상으로 잉여금 배당에 관하여 내</u> <u>용이 다른 종류의</u> ----- ----- ----.
<신설>	② 제1항에 따른 우선출자에 대해서는 정관으로 우선출자의 내용과 계좌 수를 정하여야 한다.
② 제1항에 따른 우선출자 1좌의 금액은 제117조에 따른 출자 1좌의 금액과 같아야 하며, 우선출자의 총액은 자기자본의 2분의 1을 초과할 수 없다.	③ (현행 제2항과 같음)
③ <u>우선출자에</u> 대하여는 의결권과 선거권을 인정하지 아니한다.	④ 제1항에 따라 잉여금 배당에 우선적 지위를 가지는 우선출자를 한 자(이하 “우선출자자”라 한다)----- ----- -.

현행	개정안
④ 우선출자에 대한 배당은 제117조에 따른 출자에 대한 배당보다 우선하여 실시하되, 그 배당률은 정관으로 정하는 최저 배당률과 최고 배당률 사이에서 정기총회에서 정한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회 및 우선출자에 관한 그 밖의 사항은 대통령령으로 정한다. <신설> <신설> <신설>	⑤ (현행 제4항과 같음) <삭제> 제148조(우선출자증권의 발행) ① 우선출자의 전액납입이 있는 후가 아니면 우선출자증권(이하 “증권”이라 한다)을 발행할 수 없다. ② 중앙회는 우선출자의 납입기일 후 지체 없이 증권을 발행하여야 한다. 제149조(우선출자자의 책임) 우선출자자의 책임은 그가 가진 우선출자의 인수가액(引受價額)을 한도로 한다. 제150조(우선출자의 양도) ① 우선출자는 양도할 수 있다. 다만, 증권 발행전의 양도는 중앙회에 대하여 효력이 없다. ② 우선출자를 양도할 때에는 증권을 내주어야 한다. ③ 증권의 점유자는 적법한 소지인으로 추정한다. ④ 증권의 명의변경은 취득자의 성명과 주소를 우선출자자 명부에 등

현행	개정안
<신설>	록하고 그 성명을 증권에 적지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다. ⑤ 증권을 질권(質權)의 목적으로 하는 경우에는 질권자의 성명과 주소를 우선출자자 명부에 등록하지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다. 제151조(우선출자자총회) ① 중앙회에 우선출자자로 구성하는 우선출자자총회를 둔다. ② 중앙회는 정관의 변경으로 우선출자자에게 손해를 입히게 될 사항에 관하여는 제1항에 따른 우선출자자총회의 의결을 거쳐야 한다. 이 경우 우선출자자총회는 발행한 우선출자자 총 출자계좌 수의 과반수의 출석과 출석한 우선출자자 출자계좌 수의 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다. ③ 제1항에 따른 우선출자자총회의 운영 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다. 제152조(우선출자에 관한 그 밖의 사항) 이 법에서 규정하는 사항 외에 우선출자의 발행·모집·매입소각 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 부칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

가. 관계 부처 등 의견

1) 농림축산식품부

우선출자자, 채권자 등 이해관계자의 권리, 의무와 직접적으로 관련된 사항을 법률로 규정할 필요가 있다는 취지에 공감함.

다만, 현행 시행령은 우선출자 발행대상을 한정하고 있지 않으며, 조합원, 조합 임직원이 아닌 외부 우선출자금액이 더 많은 점 등을 고려할 때 현행과 같이 우선출자 발행 대상을 명시하지 않는 것으로 문구 수정이 필요함.

2) 농협중앙회

우선출자 관련 법률 상향 시 법적 안정성 도모가 가능하고 타 협동조합의 경우 우선출자 관한 내용이 시행령이 아닌 법률로 규정하고 있는 점을 고려할 때 개정안의 취지에 동의함.

매입소각 역시 자기자본 규모의 변동을 가져와 이해관계자의 이익에 영향을 미칠 수 있으므로 법률에 위임근거를 마련할 필요가 있음.

다만, 개정안과 같이 우선출자 발행 대상을 ‘회원 및 임직원 등’으로 규정할 경우 발행 대상이 제한되는 것으로 해석할 우려가 있으므로 현행 시행령과 같이 규정할 필요가 있음.

나. 검토의견

1) 우선출자 운영 현황

현행법 제137조제2항1) 및 시행령 제16조2)에 따르면 농협중앙회의 자기자본은 출자금(납입출자금, 회전출자금, 우선출자금 등), 자본잉여금, 이익잉여금, 자본조정 및 기타 포괄손익 누계액으로 구성됨.

[중앙회 자본계정]

구 분	내 용
출자금	■ 납입출자금: 농축협이 중앙회의 구성원으로서 출자하는 금액 ■ 회전출자금: 농축협 이용고배당액 중 일부(20%)를 출자하는 금액으로 5년 후 납입출자금으로 전환 ■ 우선출자금: 불특정 다수인이 우선배당을 목적으로 출자하는 금액
자본잉여금	■ 자본거래에서 발생한 잉여금 (①감자에 의한 차익 ②자산재평가 차익 ③합병차익)
자본조정	■ 자본거래 중 자본의 가감성격으로 자본 또는 자본잉여금으로 분류할 수 없는 항목
이익잉여금	■ 기업의 영업활동 및 기타 손익거래의 결과로 내부에 축적된 잉여금
기타포괄손익누계액	■ 손익거래 중 손익계산서에 포함되지 않은 손익의 잔액 (매도가능증권·파생상품 평가손익 등)

※ 자료: 농협중앙회 제출자료

[농협중앙회 자본금액 구성 비율('23년말 기준3)]

구분	출자금				자본 잉여금	자본 조정	이익 잉여금	기타포괄 손익누계액	합계
		납입 출자금등*	회전 출자금**	가입금					
금액 (백만원)	10,815,909	10,751,949	63,790	170	150,370	△27,968	14,906,916	△1,666,579	24,178,648
비율(%)	44.7%	44.5%	0.2%	0.0%	0.6%	△0.1%	61.7%	△6.9%	100.0%

*납입출자금 외에 조합상호지원출자금 등을 포함

※ 자료: 농협중앙회 제출자료

- 1) 제137조(다른 법인에 대한 출자의 제한 등) ② 중앙회가 제1항제1호에 따라 제134조제1항에 따른 사업 수행을 위하여 다른 법인에 출자한 경우 그 금액의 총합계액은 납입출자금, 우선출자금 등 **대통령령으로 정하는 바에 따라 산정한 자기자본**(이하 "자기자본"이라 한다)이내로 한다. 다만, 같은 법인에 대한 출자한도는 자기자본의 100분의 20 이내에서 정관으로 정한다.
- 2) 제16조(중앙회의 출자한도 기준인 자기자본) 법 제137조제2항 본문에 따른 자기자본은 출자금(납입출자금, 회전출자금, 비누적적 우선출자금, 가입금 등을 말한다), 자본잉여금, 이익잉여금(이월결손금이 있는 때에는 이를 공제한 금액을 말한다), 자본조정 및 기타포괄손익누계액을 합산하여 산정한다.
- 3) '24년말 재무제표는 외부회계감사 및 결산총회 승인 이후 3월 중 확정

또한, 농식품부장관고시인 「농업협동조합 재무기준」⁴⁾에 따르면 지역
농협, 지역축협, 품목조합의 자기자본도 농협중앙회의 구성과 동일함.

출자금 중 **납입출자**는 협동조합의 구성원(중앙회의 경우 회원조합, 지역조
합의 경우 조합원)이 출자를 통해 협동조합의 지분을 가지는 방식으로 납입
출자를 통해 의결권과 선거권을 행사할 수 있음.

현재 조합의 회원(조합원) 및 중앙회의 회원(회원조합)은 각각 현행
「농업협동조합법」 제26조 및 제122조⁵⁾ 등에 따라 의결권과 선거권을
부여받고 있음.

한편, **우선출자**는 협동조합이 불특정 다수인으로부터 경영참여가 아닌
우선적 배당을 목적으로 출자를 받는 것을 의미함. 회원 역시 우선출자
참여에서 배제되지 아니함.

구체적인 차이점으로 납입출자는 출자 총액이 무제한인 데 반하여 우
선출자는 자기자본의 50% 이내로 제한되고, 납입출자의 배당률은 정관이
정하는 범위에서 정기총회에서 결정함.

4) 「농업협동조합 재무기준」 제2조(정의) 2. 조합의 "자기자본"이란 납입출자금, 회전출자금, 우선출자
금(누적되지 아니하는 것만 해당한다), 가입금, 자본잉여금, 이익잉여금(이월결손금이 있는 때에는 이
를 공제한다)의 합계액에서 자본조정항목 및 기타포괄손익누계액항목을 가감한 금액을 말한다.

5) 「농업협동조합법」 제26조(의결권 및 선거권) 조합원은 출자액의 많고 적음에 관계없이 평등
한 의결권 및 선거권을 가진다. 이 경우 선거권은 임원 또는 대의원의 임기만료일(보궐선거 등
의 경우 그 선거의 실시사유가 확정된 날) 전 180일까지 해당 조합의 조합원으로 가입한 자만
행사할 수 있다.

제122조(총회) ⑤ 중앙회의 회원은 해당 조합의 조합원 수 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라
정관으로 정하는 바에 따라 총회에서 한 표에서 세 표까지의 의결권을 행사한다.

제130조(임원의 선출과 임기 등) ① 회장은 총회에서 선출하되, 회원인 조합의 조합원이어야 한
다. 이 경우 회원은 제122조제5항에도 불구하고 조합원 수 등 대통령령으로 정하는 기준에 따
라 투표권을 차등하여 두 표까지 행사한다.

또한, 우선출자의 배당률은 정관이 정하는 최저배당률과 최고배당률 사이에서 정기총회에서 결정하게 됨.

[우선출자와 납입출자의 비교]

구 분	납입출자	우선출자
출자대상	○ 회원으로 제한	○ 무제한
출자의 총액	○ 무제한	○ 제한: 자기자본의 1/2 이내
배당률	○ 정관으로 정하는 범위에서 정기총회에서 정함	○ 정관이 정하는 최저배당률과 최고배당률 사이에서 정기총회에서 결정
우선적 배당 여부	○ 후순위 배당 - 우선출자자에 대한 우선적 배당을 행한 후에 배당 실시	○ 우선적 배당 - 회원에 대한 일반출자배당보다 선순위로 배당 실시
총회에서의 의결권, 선거권	○ 있음	○ 없음 ※ 다만, 우선출자자총회에서의 의결권은 인정

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.2.10.)

우선출자는 주식회사의 우선주와 유사한 성격을 가지며 각각의 특징을 비교하면 다음 표와 같음.

[우선출자와 주식회사의 우선주 비교]

구 분	우선출자(중앙회 기준)	종류주식(우선주)
발행 근거	농협법(§147)	상법(§344, 344의2, 344의3)
모집 대상	제한없음(§147①)	제한없음
발행 한도	자기자본의 1/2 이내 (§147②) *회원별 한도: 납입출자 총액의 1/2 범위 내 (중앙회정관 §22①)	제한없음(§344의2) *단, 의결권 제한주의 경우 발행주식 총수의 1/4 이내(§344의3②)
의결권 및 선거권	없음(§147③) *우선출자자 총회에서는 의결권 있음(시행령§30의4)	발행종류에 따라 다름 *이익배당우선주 발행시 의결권 배제, 의결권 제한 주식을 결합하여 발행 가능
배당시 우선적 지위	보통출자에 우선(§147①)	우선적 내용을 정관으로 정함(§344②)
배당률	5 ~ 15%에서 정기총회에서 정함(정관 §22④)	정관으로 정함(§344②)

구 분	우선출자(중앙회 기준)	종류주식(우선주)
	*우선출자자와 별도계약에 의해 달리 정할 수 있음(정관 §22④ 단서)	
양도여부	가능(시행령§30의3)	가능(§335)
매입소각	이사회 의결을 거쳐 소각 가능 (시행령 §30)	자기주식 취득으로 소각가능(§341)

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.2.10.)

협동조합의 운영에 우선출자제도를 도입한 취지는 협동조합은 그 특성상 자기자본을 회원의 출자금에만 의존할 수밖에 없고, 주식회사와 달리 외부로부터의 자본조달에 큰 어려움이 있는바, 이를 타개하기 위한 것임.

협동조합은 우선출자 운영을 통해 자기자본을 안정적으로 확충하는 효과가 있으며, 우선출자자 입장에서는 배당에 있어 우선적 지위를 가지게 됨으로써 비교적 높은 투자이익이 발생하게 됨.

농협의 경우 금융부문의 적정 BIS자기자본비율⁶⁾ 유지를 위한 자기자본 증대 및 중앙회의 자기자본 확충을 위한 경영의 건전성 도모를 위해 이 법 개정('99.9.7)을 통해 2000년부터 우선출자를 도입한 바 있음.

이후 농협중앙회가 우선출자금을 최대로 보유한 시기는 2010년~2013년으로 5,000억원 내외의 우선출자금을 보유하였다가 2013년부터 우선출자증권의 모집을 종료하고 2017년에 우선출자증권을 전액 매입 소각함에

6) BIS(Bank for International Settlement)자기자본비율은 총자산 중에서 자기자본이 차지하는 비중을 나타내는 기업 재무구조의 건전성을 가늠하는 지표로, 자기자본은 직접적인 금융비용을 부담하지 않고 기업이 장기적으로 운용할 수 있는 안정된 자본이므로 이 비율이 높을수록 기업의 재무구조가 건전하다고 할 수 있음. 1987년 제정된 국제결제은행(BIS)의 국제통일기준에서 금융의 자유화, 국제화에 따라 국제적인 경쟁조건인 평준화 및 건전성 규제의 필요성이 높아지자 8%의 최소 자기자본비율 제도를 도입하였음.

따라 현재는 우선출자를 운영하고 있지 않음.

여기서 매입 소각이란 협동조합이 대금을 지급하여 우선출자자로부터 우선출자증권을 회수한 후 이를 소멸시키는 행위를 의미함.

[연도별 우선출자 잔액]

(단위: 억원)

구 분	~'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년~
모 집	3,894	1,272	1,821	343	542	0	0	0	0	0
소 각	1,549	95	70	472	96	672	905	3,922	15	76
잔 액	2,345	3,522	5,273	5,144	5,590	4,918	4,013	91	76	0

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.2.10.)

농협중앙회에 따르면 우선출자 배당률이 시장 및 농금채 평균 조달금리를 상회하여 경영에 부담이 되므로 동일한 경영여건에서는 향후에도 우선출자 운영 가능성이 낮은 것으로 보고 있음.

[우선출자배당률 및 타 금리 비교]

(단위 : %)

구 분	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	5년 평균
우선출자배당률	7.0	6.5	6.5	5.5	5.0	6.1
시장평균조달금리	5.65	5.51	5.76	5.4	4.64	5.39
농금채평균조달금리	5.59	4.78	4.24	3.48	3.23	4.26

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.2.10.)

한편, 지역농협, 지역축협, 품목조합(이하 '지역조합등'이라 함), 조합공동사업법인⁷⁾에 대해서도 이 법 개정('04.12.31)을 통해 중앙회의 우선출자

7) 조합공동사업법인이란 농협법에 따라 2개 이상의 조합 등이 공동으로 출자하여 농산물 및 축산물의 유통 등과 관련된 사업을 수행하기 위해 설립한 법인임. 예컨대, 전국 8개 농협의 김치공장을 통합, 한국농협김치조합공동사업법인을 출범하여 생산과 마케팅을 강화함.

규정을 준용하는 규정을 마련⁸⁾함으로써 2005년부터 우선출자를 운영할 수 있도록 하였음.

지역조합등의 경우 2024년말 기준 우선출자를 운영하는 조합은 전체 1,111개소 중 15.5%인 172개소이며, 축협(지역, 품목)과 품목농협의 경우 지역농협에 비해 조합원수가 적어 자본 조달에 어려움이 있으므로 우선출자 운영 비율이 높게 나타나는 것으로 추측됨.

또한, 전체 금액 기준 우선출자 보유잔액은 5,663억원으로 자기자본에서 차지하는 비율은 6.5%로 나타나고 있음.

【 조합 우선출자 및 자기자본 현황('24년말 기준) 】

(단위 : 백만원)

구분	지역 품목	우선출자 운영 농축협수 (A)	전체 농축협수 (B)	A/B(%)	우선출자 보유잔액	자기자본 (합계)	자기자본 중 우선출자 비율(%)
농협	지역	66	916	7.2	130,074	3,950,641	3.3
	품목	21	45	46.7	57,199	717,953	8.0
축협	지역	66	116	56.9	254,164	3,084,657	8.2
	품목	16	23	69.6	120,880	904,156	13.4
인삼협	품목	3	11	27.3	3,943	48,247	8.2
계		172	1,111	15.5	566,259	8,705,654	6.5

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.2.10.)

8) 「농업협동조합법」 제21조의2(우선출자) 지역농협의 우선출자에 관하여는 제147조를 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “지역농협”으로 보고, 제147조제2항 및 제4항 중 “제117조”는 “제21조”로 본다.

제107조(준용규정)② 지역축협의 우선출자에 관하여는 제147조를 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “지역축협”으로 보고, 제147조제2항 및 제4항 중 “제117조”는 “제107조제1항에 따라 준용되는 제21조”로 본다.

제112조(준용규정)② 품목조합의 우선출자에 관하여는 제147조를 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “품목조합”으로 보고, 제147조제2항 및 제4항 중 “제117조”는 “제112조제1항에 따라 준용되는 제21조”로 본다.

제112조의11(준용규정)② 조합공동사업법인의 우선출자에 관하여는 제147조를 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “조합공동사업법인”으로 보고, 제147조제2항 및 제4항 중 “제117조”는 “제112조의11제1항에 따라 준용되는 제21조”로 본다.

한편, 조합공동사업법인의 경우 2023년말 기준 우선출자를 운영하는 법인은 전체 121개소 중 12.4%인 15개소이며 전체 금액 기준 우선출자 보유잔액은 71억원으로 자기자본에서 차지하는 비율은 0.85%로 나타남.

【 조합공동사업법인 우선출자 현황('23년말 기준) 】

(단위 : 백만원)

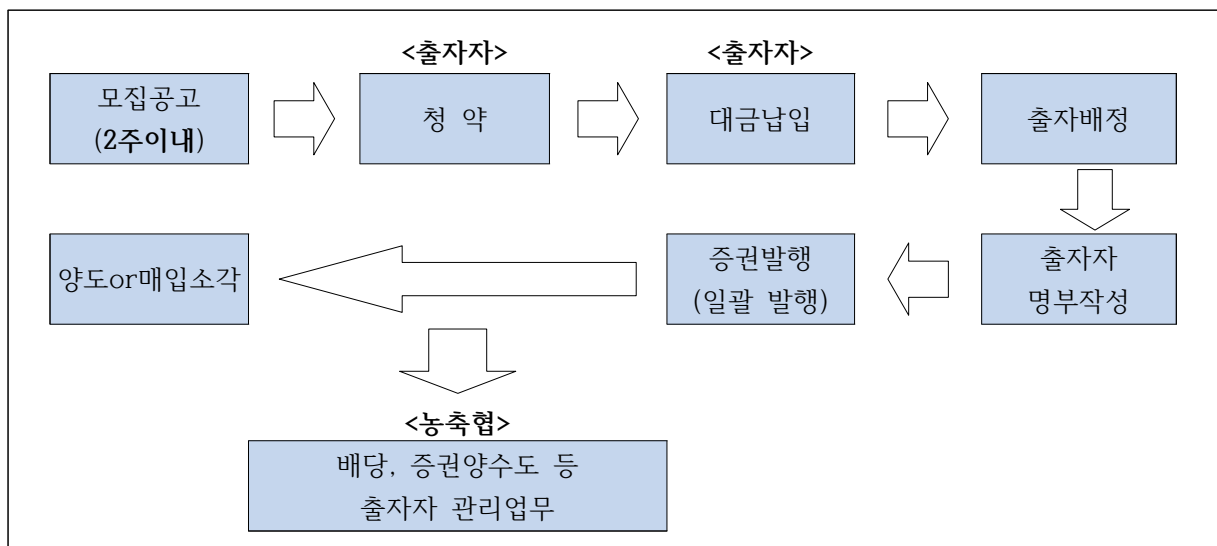
전체 개소	우선출자 운영개소	우선출자 보유잔액	자기자본(합계)	자기자본에서 우선출자 비율(%)
121	15	7,070	832,700	0.85

2) 우선출자의 절차 및 개정안의 취지

우선출자는 우선출자증권 모집 공고 → 우선출자의 청약 → 우선출자금액의 납입 → 우선출자증권의 발행의 과정을 거쳐 이루어짐.

또한, 기발행된 우선출자증권은 이후 양도나 매입소각을 통해 다른 사람에게 이전되거나 소멸될 수 있음.

【 우선출자의 절차도 】



※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.2.10.)

해당 절차는 현행법 및 시행령에 규정되어 있는데, 현행 법률에는 우선출자의 운영 근거 및 그 내용(발행한도, 의결·선거권, 배당률 등) 규정(제147조)만을 마련하고, 우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회 및 우선출자에 관한 그 밖의 사항은 시행령(제24조부터 제31조까지)에 위임·규정⁹⁾되어 있음.

9) 「농업협동조합법」 시행령 제23조(우선출자 발행사항의 공고), 제24조(우선출자의 청약), 제25조(우선출자금액의 납입 등), 제26조(우선출자증권의 발행), 제27조(증권의 형식), 제28조(증권의 기재사항), 제29조(우선출자자명부의 비치 및 기재사항), 제30조(우선출자의 매입소각), 제30조의2(우선출자자의 책임), 제30조의3(우선출자의 양도), 제30조의4(우선출자자 총회), 제31조(통지와 최고). 해당 조문은 참고자료1 참조

반면, 우선출자의 매입소각에 관한 사항은 법률에 별도의 위임 근거 없이 시행령에서 규정하고 있음.

[우선출자의 절차 및 법령 근거]

구분	근거, 발행한도, 의결·선거권, 배당률, 위임규정 등	우선출자 증권 발행	우선출자자 책임	우선출자 양도	우선출자자 총회	우선출자 매입소각
법령 근거	법 §147	시행령 §26	시행령§30의2	시행령§30의3	시행령§30의4	시행령 §30
위임 근거	-	○	○	○	○	×

※ 자료: 법률정보시스템상 관련 법령 내용 재구성

현행 법령의 연혁을 살펴보면, 우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회에 관한 사항이 처음부터 시행령에 규정된 것은 아니었음.

「농업협동조합법」 폐지제정('99.9.7.)을 통한 우선출자 도입 당시('00.7.1.) 위 사항들은 법률에서 직접 규정하였으나, 2017년부터 규제 완화 차원으로 법률에서 우선출자 관련 절차를 삭제하고, 이를 시행령에 하향하여 규정하게 된 것임¹⁰⁾.

한편, 매입소각의 경우 그 내용이 2009년부터 계속해서 시행령에 규정되어 있었음.

개정안은 자기자본 규모의 변동을 가져와 채권자 등 이해관계자의 이익에 영향을 미칠 수 있는 우선출자의 중요사항을 다시 상향 입법하는 동시에 우선출자의 중요사항 중 하나인 매입소각에 대해서는 하위 법령 위임의 근거를 마련하고자 하는 것임.

10) '17.9.4 시행령 개정안 입법예고, 조문별 제개정 이유서

3) 우선출자 중요사항 상향 입법에 대한 검토

먼저, 우선출자의 양도 등 중요사항을 상향 입법하는 것과 관련하여

- ① 우선출자 관련 권리·의무에 관한 사항의 법적 안정성 도모 필요성과
- ② 다른 협동조합과의 형평성 측면에서 그 입법 취지는 타당해 보임.

첫째, 우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회는 우선출자자 등의 권리·의무와 관련된 내용으로 법률에서 직접 규정하여 법적 안정성을 도모할 필요가 있음.

우리나라 법체계는 헌법을 정점으로 하여 헌법-법률-행정입법(대통령령, 총리령, 부령 등) 등으로 이어지는 법령 간 위계질서를 전제로 하고 있는데, 국민의 권리와 의무에 관한 사항 등 중요사항은 행정입법이 아닌 법률로 정하는 것이 바람직함¹¹⁾.

우선출자와 관련된 출자자의 권리는 우선출자증권의 발행으로부터 시작되고, 이에 따라 우선출자자에게 그 인수가액을 한도로 하는 출자의무가 부여된다는 점에서 우선출자증권의 발행 및 우선출자자의 책임은 우선출자자의 권리·의무에 관한 사항으로 볼 수 있음.

또한, 우선출자의 양도는 우선출자증권의 명의 변경을 가져오고, 우선

11) 법령입안심사기준(2024년) 제1편, 제2장 입법의 필요성 판단과 입법 형식의 선택 p. 8, 법제처

입법이 필요한 사항을 어떤 기준으로 판단할 것인가는 주로 법치행정의 원칙 중 법률유보(法律留保)의 원칙과 관련하여 법률로 정할 사항이 무엇인지를 중심으로 논의되어 왔다. 이 중 유력한 견해인 중요사항유보설에 따르면 행정의 중요한 사항(본질적인 사항)은 법률에 근거를 둘 필요가 있다. 여기서 전통적으로 행정의 중요한 사항이란 국민의 권리와 의무에 관한 사항 등이라고 보아왔으나, 급부행정과 같이 국민의 권리와 의무에 관한 사항에 속하지 않는 분야의 행정이라 하더라도 국가적·사회적으로 중요한 사항에 대해서도 입법이 필요하다.

출자자총회는 우선출자자에게 미칠 손해에 대한 의결 관련 사항을 규정하고 있어 이 역시 우선출자자 등의 권리·의무에 관한 사항으로 이해됨.

특히 우선출자의 양도에 관한 시행령 조항에서 ‘적법한 소지인 추정’ 및 ‘제3자 대항’에 관해 규정하고 있는데, 이는 주권(株券)의 입증책임과 밀접한 관련이 있어 법률로써 그 관계를 명확히 할 수 있도록 법률로 상향 입법을 검토할 필요가 있다는 지적¹²⁾ 또한 있어 왔음.

이에 우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회 등 중요사항을 법률에 직접 규정할 경우 우선출자자 등의 권리·의무에 관한 법적 안정성 확보를 도모할 수 있을 것으로 보임.

둘째, 타 협동조합의 경우 우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회 등의 중요사항이 법률에 규정되어 있는 점을 고려할 필요가 있음.

현재 신용협동조합을 제외한 수산업협동조합, 산림조합, 새마을금고에서 우선출자제도에 대한 운영 근거를 두고 있음.

그런데 현행 「수산업협동조합법」, 「산림조합법」, 「새마을금고법」은 「농업협동조합법」에서 시행령으로 위임하여 규정하도록 한 우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회에 관한 사항을 모두 법률에서 직접 규정¹³⁾하고 있음.

12) 법제처 법령정비 요구(‘19년), (과제명) 우선출자의 매입소각 등 법률에 위임 근거 명확화 등

13) 해당 조문은 참고자료2 참조

[타 협동조합의 우선출자 관련 법률 비교]

구분	근거, 발행한도, 의결·선거권, 배당률, 위임규정 등	우선출자 증권의 발행	우선출자자의 책임	우선출자의 양도	우선출자자 총회
농협	법 §147	시행령 §26	시행령 §30의2	시행령 §30의3	시행령 §30의4
수협	법 §147, 152	법 §148	법 §149	법 §150	법 §151
새마을금고	법 §70의2, 70의7	법 §70의3	법 §70의4	법 §70의5	법 §70의6
산림조합	법 §60의2, 60의6	법 §60의3	법 §60의2	법 §60의4	법 §60의5

※ 자료: 관련 법령 내용 재구성

이에 개정안에 따라 위 중요사항을 법률로 상향 규정할 경우 협동조합의 우선출자 관련 규정에 있어 법체계적 균형을 도모할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안 수용 시 일부 조문에 관하여는 정비의 필요성이 있어 보임.

첫째, 안 제147조제1항에서 우선출자 발행대상을 규정하고 있는 내용과 관련한 것임.

현행법은 우선출자 발행 대상을 명시하고 있지 않은 데 반하여 개정안은 우선출자의 발행대상을 ‘회원 또는 임직원 등’으로 규정하고 있음.

우선출자제도 도입 취지(회원의 출자금에 의존할 수밖에 없는 협동조합의 특성으로 인한 자본조달의 어려움 타개)와 우선출자 대상이 당초 회원 외의 자에서 회원도 포함하는 것으로 확대¹⁴⁾된 점을 고려할 때 개정안이

14) '09.6.9. 농협법 개정. 당초 취지는 우선출자 대상을 회원 외의 자로 제한하지 않음으로써 중앙

우선출자의 대상을 회원 또는 임직원으로 제한하고자 하는 취지는 아닌 것으로 이해됨.

실제 우선출자를 운영하고 있는 조합의 전체 우선출자금에서 조합원이나 임직원이 아닌 외부자가 우선출자한 금액의 비중(62%)이 더 큰 것으로 나타나고 있음.

【 우선출자자별 보유 잔액('24년 기준) 】

구분	조합원	직원	외부자	합계
우선출자(잔액)	862억원	1,316억원	3,596억원	5,774억원
비중	15%	23%	62%	100%

※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.2.10.)

다만, 개정안과 같이 우선출자의 발행대상을 ‘회원 또는 임직원 등’으로 명시할 경우 우선출자 발행대상이 제한되는 것으로 해석될 여지가 있어 불필요한 논란이 발생할 우려가 있으므로, 현행 규정을 유지하는 방안을 검토할 수 있어 보임.

둘째, 안 제147조에 2항을 신설하면서 정관으로 우선출자의 계좌 수와 내용을 정하도록 한 것에 대해서도 검토할 필요가 있음.

개정안은 우선출자의 계좌 수와 내용을 정관으로 정하도록 하고 있는데, 계좌 수의 경우 현행법 같은 조 제2항15)에서 우선출자 1좌의 금액은 출자 1좌의 금액과 같아야 하고, 우선출자의 총액은 자기자본의

회 및 조합의 자본 확충을 도모하고자 한 것이었음.

15) 「농업협동조합법」 제147조(우선출자) ② 제1항에 따른 우선출자 1좌의 금액은 제117조에 따른 출자 1좌의 금액과 같아야 하며, 우선출자의 총액은 자기자본의 2분의 1을 초과할 수 없다.

2분의 1을 초과할 수 없도록 기(既) 규정하고 있음.

또한, 우선출자의 내용과 관련하여서는 역시 같은 조 제4항¹⁶⁾에서 우선출자에 대한 배당은 납입출자에 대한 배당보다 우선하여 실시하 되, 그 배당률은 정관으로 정하는 최저 배당률과 최고 배당률 사이에서 정기총회에서 정하도록 규정하고 있음.

이에 개정안과 같이 우선출자의 계좌 수와 내용을 정관으로 정하도록 하는 내용을 별도로 신설할 경우 현행 제2항 및 제4항에서 정하고 있는 사항 외의 다른 사항을 정하여야 하는 것으로 오인될 수 있는바, 이를 삭제하는 방안을 검토할 수 있을 것임.

셋째, 준용 규정의 정비에 관한 사항임.

현행법은 지역농협, 지역축협, 품목조합, 조합공동사업법인 각각에 대하여 제21조의2, 제107조제2항, 제112조제2항, 제112조의11제2항 각각¹⁷⁾에서 중앙회의 우선출자 규정인 제147조를 준용하도록 하고 있음.

이에 개정안에 따라 우선출자 관련 규정이 신설(제148조부터 제152조까

16) 제147조(우선출자) ④ 우선출자에 대한 배당은 제117조에 따른 출자에 대한 배당보다 우선하여 실시하되, 그 배당률은 정관으로 정하는 최저 배당률과 최고 배당률 사이에서 정기총회에서 정한다.

17) 「**농업협동조합법**」 제21조의2(우선출자) 지역농협의 우선출자에 관하여는 제147조를 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “지역농협”으로 보고, 제147조제2항 및 제4항 중 “제117조”는 “제21조”로 본다.

제107조(준용규정)② 지역축협의 우선출자에 관하여는 제147조를 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “지역축협”으로 보고, 제147조제2항 및 제4항 중 “제117조”는 “제107조제1항에 따라 준용되는 제21조”로 본다.

제112조(준용규정)② 품목조합의 우선출자에 관하여는 제147조를 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “품목조합”으로 보고, 제147조제2항 및 제4항 중 “제117조”는 “제112조제1항에 따라 준용되는 제21조”로 본다.

제112조의11(준용규정)② 조합공동사업법인의 우선출자에 관하여는 제147조를 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “조합공동사업법인”으로 보고, 제147조제2항 및 제4항 중 “제117조”는 “제112조의11제1항에 따라 준용되는 제21조”로 본다.

지)¹⁸⁾되는 경우 신설된 조항 역시 우선출자 준용조항에서 함께 규정할 필요가 있음.

넷째, 경미한 자구 수정 사항으로 안 제151조제2항에서 ‘출자계좌 수’라는 용어를 사용하고 있는데, 현행법 내 다른 조문에서는 같은 의미로 ‘출자좌수’라는 용어를 사용¹⁹⁾하고 있으므로, 용어의 통일성을 기하기 위해 ‘출자좌수’로 수정하여야 할 것임.

지금까지 살펴본 내용을 정리하면 아래 표와 같음.

【 개정안 정비 필요사항 】

구분	현행법	개정안	수정방향
출자대상 (안 §147①)	명시적 규정 없음	회원 또는 임직원 등	현행과 같음 (개정안 불수용)
계좌 수 및 내용 (안 §147②)	기 규정(§147②·④)	정관에 위임	개정안 삭제
준용 대상	§147만 준용	없음	§147~152 준용 (준용추가)
경미한 자구 수정 (안 §151②)	출자좌수	출자계좌 수	출자좌수 (현행과 같음)

18) 당초 법률에 규정되어 있었던 우선출자증권의 발행(제148조), 우선출자자의 책임(제149조), 우선출자의 양도(제150조), 우선출자자 총회(제151조), 우선출자에 관한 그 밖의 사항(제152조)이 삭제되었던 자리에 해당 조항을 다시 신설한 것임.

19) 제16조(정관기재사항) 지역농협의 정관에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

6. 출자(出資) 1좌(座)의 금액과 조합원의 **출자좌수** 한도 및 납입 방법과 지분 계산에 관한 사항
제72조(출자감소의 의결) ① 지역농협은 출자 1좌의 금액 또는 **출자좌수**의 감소(이하 “출자감소”라 한다)를 의결한 경우에는 그 의결을 한 날부터 2주일 이내에 재무상태표를 작성하여야 한다.

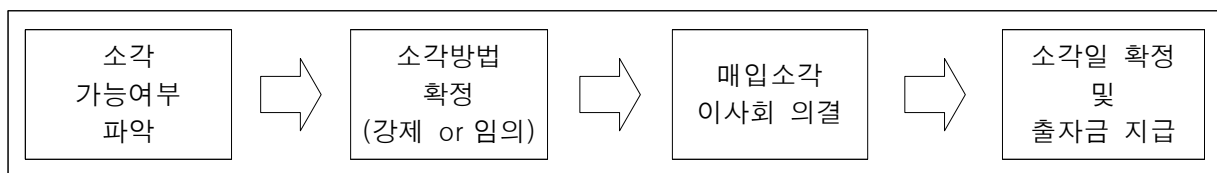
4) 매입소각 위임 근거 마련에 대한 검토(안 제152조)

다음으로, 시행령에 규정되어 있는 우선출자 매입소각은 우선출자자의 권리를 직접적으로 제한할 수 있는 사항으로 법률에 위임 근거를 마련하려는 취지는 타당한 것으로 보임.

우선출자 매입소각은 협동조합이 대금을 지급하여 우선출자자로부터 우선출자증권을 회수한 후 이를 소멸시키는 행위로, 자본 확충의 필요성이 감소하거나 다른 방식의 자본조달이 유리하게 되는 등 경영여건을 고려하여 실시하게 됨.

우선출자의 매입소각은 강제소각을 원칙으로 하고 필요한 경우 우선출자자 개개인의 동의를 얻어 임의소각에 의할 수 있으며, 소각 시에는 강제 또는 임의 소각을 불문하고 이사회 의결을 거쳐야 함.

【 매입소각의 절차 】



※ 자료: 농협중앙회 제출자료('25.2.10.)

매입소각이 이루어지는 경우 협동조합의 자기자본 규모의 감소를 가져와 출자자의 이익에 영향을 미칠 수 있고, 특히 우선 배당을 기대하고 출자한 우선출자자에 대해서는 우선 배당의 권리를 제약하는 결과를 가져오게 됨.

이와 관련하여 채권자 등 이해관계자의 이익에 영향을 미칠 수 있는 우선출자의 매입소각에 대한 명시적 근거 없이 대통령령으로 규정하는 것은 법령체계의 정합성에 부합하지 않는다는 지적²⁰⁾이 있었음.

대법원에서도 법률의 위임 없이 법률이 규정한 개인의 권리·의무에 관한 내용을 변경·보충할 수 없다고 판시²¹⁾한 바 있음.

이와 같이 출자자의 이익 또는 권리를 제한하는 사항을 법률의 위임 근거 없이 시행령에서 규정하는 것은 적절하지 않으므로 개정안과 같이 위임 근거를 마련할 필요성이 인정된다 할 것임.

다만, 우선출자의 매입소각에 관한 규정이 개정안에서 상향 입법하고자 하는 다른 규정들과 비교할 때 출자자에 미치는 영향이 결코 작지 않은 점을 고려할 때 해당 내용을 법률에 직접 규정하는 방안도 고려할 수 있어 보임.

이와 관련하여 법제처 역시 매입소각의 위임 근거 부재에 대한 문제점을 지적하면서 위임 근거 마련 또는 상향 입법을 개선방안으로 제시한 바 있었음.

참고로, 다른 협동조합의 경우에도 매입소각 관련 내용은 법률의 위임 근거 없이 모두 시행령에 규정²²⁾되어 있음.

20) 법제처 법령정비 요구(‘19년), (과제명) 우선출자의 매입소각 등 법률에 위임 근거 명확화 등. 전문내용은 참조자료3 참조

21) 대법원 2016.10.19. 선고2016다208389 판결 등

22) 「산림조합법」 제11조의9(우선출자의 매입소각) 조합 또는 중앙회는 이사회의 의결을 거쳐 우선출자를 매입하여 이를 소각할 수 있다.

이에 「수산업협동조합법」 및 「산림조합법」에 대해서도 매입소각의 위임 근거를 법률에 규정하려는 내용의 개정안이 각각 발의²³⁾되어 우리 위원회에 회부되어 있음.

[협동조합별 매입소각 근거 규정]

구분	농협법	수협법	산림조합법	새마을금고법
위임근거	-	-	-	-
매입소각 규정	시행령 §30	시행령 §37	시행령 §11조의9	시행령 §41조의8
개정안 발의	○	○	○	×

※ 자료: 국회 법률정보시스템상 관련 법령 내용 재구성

문 의 처

02)6788-5415

「새마을금고법」 제41조의8(우선출자의 매입소각) 중앙회는 이사회의 의결을 거쳐 우선출자를 매입하여 소각할 수 있다.

「수산업협동조합법」 제37조(우선출자의 매입소각) 중앙회는 이사회의 의결을 거쳐 우선출자를 매입하여 소각할 수 있다.

23) 「수산업협동조합법 일부개정법률안」, 윤준병의원 대표발의, '25.1.6./ 「산림조합법 일부개정법률안」, 김선교의원 대표발의, '24.6.11

참 고 자 료

참고 1

농협법 시행령 우선출자 관련 규정

제23조(우선출자 발행사항의 공고) 중앙회는 법 제147조에 따라 우선출자를 발행할 때에는 우선출자의 납입기일 2주 전까지 발행하려는 우선출자의 내용, 좌수(座數), 발행가액, 납입기일 및 모집방법을 공고하고 출자자 및 우선출자자에게 알려야 한다.

제24조(우선출자의 청약) ① 우선출자의 청약을 하려는 자는 우선출자청약서에 인수하려는 우선출자의 좌수 및 인수가액과 주소를 적고 기명날인하여야 한다.

② 우선출자청약서의 서식은 중앙회장이 작성하되, 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 중앙회의 명칭
2. 출자 1좌의 금액 및 총좌수
3. 우선출자 총좌수의 최고한도
4. 이미 발행한 우선출자의 종류 및 종류별 좌수
5. 법 제137조제2항에 따른 중앙회의 자기자본
6. 발행하려는 우선출자의 액면금액, 내용 및 좌수
7. 발행하려는 우선출자의 발행가액 및 납입기일
8. 제30조에 따라 우선출자의 매입소각을 하는 경우에는 그에 관한 사항

제25조(우선출자금액의 납입 등) ① 우선출자의 청약을 한 자는 중앙회장이 배정한 우선출자의 좌수에 대하여 우선출자를 인수할 수 있다.

② 제1항에 따라 우선출자를 인수하려는 자는 납입기일까지 우선출자 발행가액의 전액을 납입하여야 한다.

③ 우선출자를 인수한 자는 우선출자 발행가액의 납입기일의 다음날부터 우선출자자가 된다.

제26조(우선출자증권의 발행) ① 우선출자의 전액납입이 있는 후가 아니면 우선출자증권(이하 "증권"이라 한다)을 발행할 수 없다. <개정 2017.12.26.>

② 중앙회는 우선출자의 납입기일 후 지체 없이 증권을 발행하여야 한다. **튼**

제27조(증권의 형식) 증권은 기명식으로 한다.

제28조(증권의 기재사항) 증권에는 다음 각 호의 사항 및 증권번호, 발행 연월일, 우선출자 좌수 및 우선출자자의 성명(법인의 경우에는 명칭을 말한다. 이하 같다)을 적고 중앙회장이 기명날인하여야 한다.

1. 중앙회의 명칭
2. 우선출자의 액면금액
3. 우선출자의 내용

제29조(우선출자자명부의 비치 및 기재사항) 중앙회는 주된 사무소에 우선출자자명부를 갖춰 두고 다음 각 호의 사항을 적어야 한다.

1. 증권소유자의 성명과 주소
2. 증권의 수와 번호
3. 증권의 취득 연월일

제30조(우선출자의 매입소각) 중앙회는 이사회 의결을 거쳐 우선출자를 매입하여 소각할 수 있다.

제30조의2(우선출자자의 책임) 우선출자자의 책임은 그가 가진 우선출자의 인수가액(引受價額)을 한도로 한다.

제30조의3(우선출자의 양도) ① 우선출자는 양도할 수 있다. 다만, 증권 발행 전의 양도는 중앙회에 대하여 효력이 없다.

② 우선출자를 양도할 때에는 증권을 내주어야 한다.

③ 증권의 점유자는 적법한 소지인으로 추정한다.

④ 증권의 명의변경은 취득자의 성명과 주소를 우선출자자 명부에 등록하고 그 성명을 증권에 적지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다.

⑤ 증권을 질권(質權)의 목적으로 하는 경우에는 질권자의 성명과 주소를 우선출자자 명부에 등록하지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다.

제30조의4(우선출자자 총회) ① 중앙회는 정관이 변경되어 우선출자자에게 손해를 미치게 되는 경우에는 우선출자자 총회의 의결을 거쳐야 한다.

② 제1항에 따른 우선출자자 총회의 의결은 발행한 우선출자 총좌수의 과반수의 출석과 출석한 출자좌수의 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

③ 제1항에 따른 우선출자자 총회의 운영 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제31조(통지와 최고) 우선출자신청인 또는 우선출자자에 대한 통지나 최고는 따로 그 주소를 중앙회에 통지한 때를 제외하고는 우선출자청약서 또는 우선출자자명부에 적힌 주소로 한다.

〈 수산업협동조합법 〉

제22조의2(우선출자) ① 지구별수협의 우선출자에 관하여는 제147조제1항부터 제5항까지 및 제148조부터 제152조까지의 규정을 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “지구별수협”으로, “회원”은 “조합원”으로 보고, 제147조제3항 본문 중 “제120조제2항”은 “제22조”로, “자기자본”은 “제68조에 따른 자기자본”으로 본다.

② 제1항에도 불구하고 지구별수협은 중앙회 및 다른 조합을 대상으로 우선출자를 하게 할 수 없다.

제147조(우선출자) ① 중앙회는 자기자본의 확충을 통한 경영의 건전성을 도모하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 회원 또는 임직원 등을 대상으로 잉여금 배당에 관하여 내용이 다른 종류의 우선적 지위를 가지는 우선출자를 하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 우선출자에 대해서는 정관으로 우선출자의 내용과 계좌 수를 정하여야 한다.

③ 제1항에 따른 우선출자 1계좌의 금액은 제120조제2항에 따른 출자 1계좌의 금액과 같아야 하며, 우선출자의 총액은 자기자본의 2분의 1을 초과할 수 없다. 다만, 국가와 공공단체의 우선출자금에 대하여는 총 출자계좌 수의 제한을 받지 아니한다.

④ 제1항에 따라 잉여금 배당에 우선적 지위를 가지는 우선출자를 한 자(이하 “우선출자자”라 한다)는 의결권과 선거권을 가지지 아니한다.

⑤ 우선출자의 배당률은 정관으로 정하는 최저 배당률과 최고 배당률 사이에서 정기총회에서 정한다.

제148조(우선출자증권의 발행) 중앙회는 우선출자의 납입기일 후 지체 없이 우선출자증권을 발행하여야 한다.

제149조(우선출자자의 책임) 우선출자자의 책임은 그가 가진 우선출자의 인수가액(引受價額)을 한도로 한다.

제150조(우선출자의 양도) ① 우선출자는 이를 양도할 수 있다. 다만, 우선출자증권 발행 전의 양도는 중앙회에 대하여 효력이 없다.

② 우선출자자는 우선출자를 양도할 때에는 우선출자증권을 내주어야 한다.

③ 우선출자증권의 점유자는 그 증권의 적법한 소지인으로 추정한다.

④ 우선출자증권의 명의변경은 그 증권 취득자의 성명과 주소를 우선출자자 명부에 등록하고 그 성명을 증권에 기재하지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다.

⑤ 우선출자증권을 질권의 목적으로 하는 경우에는 질권자의 성명 및 주소를 우선출자자 명부에 등록하지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다.

제151조(우선출자자총회) ① 중앙회에 우선출자자로 구성하는
우선출자자총회를 둔다.

② 중앙회는 정관의 변경으로 우선출자자에게 손해를 입히게 될 사항에 관하여는 제1항에 따른 우선출자자총회의 의결을 거쳐야 한다. 이 경우 우선출자자총회는 발행한 우선출자자 총 출자계좌 수의 과반수의 출석과 출석한 우선출자자 출자계좌 수의 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

③ 제1항에 따른 우선출자자총회의 운영 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.
제152조(우선출자에 관한 그 밖의 사항) 이 법에서 규정하는 사항 외에 우선출자의 발행·모집 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

< 새마을금고법 >

제9조의4(우선출자) ① 금고는 자기자본의 확충을 통한 경영의 건전성을 도모하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 잉여금배당에서 우선적 지위를 가지는 우선출자를 하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 금고의 우선출자에 관하여는 제70조의2제2항부터 제4항까지 및 제70조의3부터 제70조의6까지를 준용한다. 이 경우 “중앙회”는 “금고”로, “회장”은 “이사장”으로 보고, 제70조의2제2항 중 “제56조제3항”은 “제9조제4항”으로, 제70조의2제4항 중 “제56조”는 “제9조”로 본다.

③ 이 법에서 규정한 사항 외에 금고의 우선출자증권 발행, 우선출자자 모집 등 우선출자에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제70조의2(우선출자) ① 중앙회는 자기자본의 확충을 통한 경영의 건전성을 도모하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 잉여금배당에서 우선적 지위를 가지는 우선출자를 하게 할 수 있다.

② 제1항에 따른 우선출자 1좌의 금액은 제56조제3항에 따른 출자 1좌의 금액과 같아야 하며, 우선출자의 총액은 납입 출자금의 2분의 1을 초과할 수 없다.

③ 우선출자자는 의결권 및 선거권이 없다.

④ 우선출자에 대한 배당은 제56조에 따른 출자에 대한 배당보다 우선하여 실시하되, 그 배당률은 정관으로 정하는 최저배당률과 최고배당률 사이에서 정기총회에서 정한다.

제70조의3(우선출자증권의 발행 등) ① 중앙회는 우선출자의 납입기일 후 지체 없이 우선출자증권을 발행하여야 한다.

제70조의4(우선출자자의 책임) 우선출자자의 책임은 그가 가진 우선출자의 인수가액(引受價額)을 한도로 한다.

제70조의5(우선출자의 양도) ① 우선출자는 양도할 수 있다. 다만, 우선출자증권 발행 전의 양도는 중앙회에 대하여 효력이 없다.

② 우선출자를 양도하는 때에는 우선출자증권을 교부하여야 한다.

- ③ 우선출자증권의 점유자는 적법한 소지인으로 추정한다.
- ④ 우선출자증권의 명의변경은 취득자의 성명과 주소를 우선출자자명부에 등록하고 그 성명을 증권에 적지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다.
- ⑤ 우선출자증권을 질권(質權)의 목적으로 하는 경우에는 질권자의 성명 및 주소를 우선출자자명부에 등록하지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다.

제70조의6(우선출자자총회) ① 중앙회는 정관이 변경되어 우선출자자에게 손해를 미치게 되는 경우에는 우선출자자총회의 의결을 받아야 한다.

② 제1항에 따른 우선출자자총회의 의결은 발행한 우선출자 총좌수의 과반수의 출석과 출석한 출자좌수의 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.

③ 제1항의 우선출자자총회의 운영 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.

제70조의7(우선출자에 관한 그 밖의 사항) 이 법에서 규정한 사항 외에 우선출자의 발행·모집 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

〈 산림조합법 〉

제60조의2(우선출자) ① 조합은 자기자본의 확충을 통한 경영의 건전성을 도모하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 조합원 외의 자를 대상으로 잉여금 배당에서 우선적 지위를 가지는 우선출자를 하게 할 수 있다.

※산림조합법의 경우 조합 우선출자 규정을 중앙회가 준용

제122조(준용규정) 중앙회에 관하여는 〈생략〉 제60조의2부터 제60조의6까지,

② 제1항에 따른 우선출자 1계좌의 금액은 제20조제3항에 따른 출자 1계좌의 금액과 동일하여야 하며, 우선출자의 총액은 자기자본의 2분의 1을 초과할 수 없다.

③ 우선출자자는 의결권 및 선거권을 가지지 아니한다.

④ 우선출자에 대한 배당은 조합원에 대한 배당보다 우선하여 실시하되, 그 배당률은 정관으로 정하는 최저배당률과 최고배당률 사이에서 정기총회에서 정한다.

⑤ 우선출자자의 책임은 그가 가진 우선출자의 인수가액을 한도로 한다.

제60조의3(우선출자증권의발행) 조합은 우선출자의 납입기일 후 지체 없이 우선출자증권을 발행하여야 한다.

제60조의4(우선출자의 양도) ① 우선출자는 양도할 수 있다. 다만, 우선출자증권 발행 전의 양도는 조합에 대하여 효력이 없다.

② 우선출자를 양도할 때에는 우선출자증권을 내주어야 한다.

③ 우선출자증권의 점유자는 적법한 소지인으로 추정한다.

④ 우선출자증권의 명의 변경은 취득자의 성명 및 주소를 우선출자자 명부에 등록하고 그 성명을 증권에 적지 아니하면 조합과 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다.

⑤ 우선출자증권을 질권의 목적으로 할 때에는 질권자의 성명 및 주소를 우선출자자 명부에 등록하지 아니하면 조합과 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다.
제60조의5(우선출자자총회) ① 조합은 정관의 변경에 의하여 우선출자자에게 손해를 미치게 될 때에는 우선출자자총회의 의결을 받아야 한다.
② 제1항에 따른 우선출자자총회의 의결은 발행한 우선출자 총 계좌 수의 과반수 출석과 출석한 출자계좌 수의 3분의 2 이상의 찬성이 있어야 한다.
③ 제1항에 따른 우선출자자총회의 운영 등에 필요한 사항은 정관으로 정한다.
제60조의6(우선출자에 관한 그 밖의 사항)
이 법에서 규정하는 사항 외에 우선출자의 발행·모집 등 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

국민불편 법령정비	
정비 과제 (소관부처)	우선출자의 매입소각 등 법률에 위임 근거 명확화 등 (농림축산식품부)
현황 및 문제점	○ 「농업협동조합법」은 제147조제1항에서 중앙회의 우선출자 발행 근거를 규정하면서 같은 조 제5항에서 ‘<u>우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회 및 우선출자에 관한 그 밖의 사항</u>’을 대통령령으로 위임하고 있음. ○ 이에 따라, 같은 법 시행령 제23조부터 제30조, 제30조의2에서 제30조의4, 제31조 및 제31조의2에서 우선출자 발행사항의 공고 등에 대해 규정하고 있는데, ① 이 중 제30조는 우선출자의 매입소각에 관한 규정으로, 우선출자는 「농업협동조합법」 제67조에 따라 자기자본에 포함되므로 우선출자를 매입소각하는 경우 자기자본 규모의 변동을 가져와 채권자 등 이해관계자의 이익에 영향을 미칠 수 있음에도 불구하고, 「농업협동조합법」에 우선출자의 매입소각에 대한 명시적인 근거가 없이 대통령령으로 규정하는 것은 법령 체계의 적합성에 맞지 않을 우려가 있음. ② 또한, 같은 법 시행령 제30조의3은 우선출자의 양도에 관해 규정하면서 제3항부터 제5항까지에서 ‘<u>적법한 소지인 추정</u>’ 및 ‘<u>제3자 대항</u>’에 관해 규정하고 있는데, - 이는 주권의 입증책임과 밀접한 관련이 있어 법률로써 그 관계를 명확히 해줄 필요가 있고, - 한편, 「농업협동조합법」은 연혁적으로 ‘우선출자의 양도’에 관하여 법률에서 직접 정하고 있었으나 우선출자 관련 규정의 탄력적 운영을 위해 ‘16. 12. 27. 일부개정(시행) 17. 1. 1.)하여 같은 법 시행령으로 하향 입법하였으나, - 이후 ‘우선출자의 양도’ 규정에 대한 개정이 없었고, 「수산업협동조합법」 등 조합 관련 다른 법령의 경우 ‘우선출자의 양도’에 관하여 법률에서 직접 규정하고 있어 법체계적 균형을 고려하여 법률로 상향입법을 검토할 필요가 있음.

관련 법령	「농업협동조합법」 제67조(법정적립금, 이월금 및 임의적립금) ① 지역농협은 매 회계연도의 손실 보전과 재산에 대한 감가상각에 충당하고도 남으면 <u>자기자본의 3배가 될 때까지 잉여금의 100분의 10 이상을 적립</u>(이하 “법정적립금”이라 한다)하여야 한다. ② 제1항에 따른 자기자본은 <u>납입출자금, 회전출자금, 우선출자금(누적되지 아니하는 것만 해당한다), 가입금, 각종 적립금 및 미처분 이익잉여금의 합계액(이월결손금이 있으면 그 금액을 공제한다)</u>으로 한다. ③ ~ ④ (생략) 제147조(우선출자) ① 중앙회는 자기자본의 확충을 통한 경영의 건전성을 도모하기 위하여 정관으로 정하는 바에 따라 잉여금 배당에서 우선적 지위를 가지는 <u>우선출자를 발행할 수 있다.</u> ② ~ ④ (생략) ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 우선출자증권의 발행, 우선출자자의 책임, 우선출자의 양도, 우선출자자 총회 및 우선출자에 관한 그 밖의 사항은 대통령령으로 정한다. 「농업협동조합법 시행령」 제30조(우선출자의 매입소각) 중앙회는 이사회 의결을 거쳐 우선출자를 매입하여 소각할 수 있다. 제30조의3(우선출자의 양도) ① 우선출자는 양도할 수 있다. 다만, 증권 발행 전의 양도는 중앙회에 대하여 효력이 없다. ② 우선출자를 양도할 때에는 증권을 내주어야 한다. ③ 증권의 점유자는 적법한 소지인으로 추정한다. ④ 증권의 명의변경은 취득자의 성명과 주소를 우선출자자 명부에 등록하고 그 성명을 증권에 적지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다. ⑤ 증권을 질권(質權)의 목적으로 하는 경우에는 질권자의 성명과 주소를 우선출자자 명부에 등록하지 아니하면 중앙회나 그 밖의 제3자에게 대항하지 못한다.
개선방안	○ 우선출자의 매입소각, 적법한 소지인 추정 및 제3자 대항에 대하여 위임 범위에 논란이 있을 수 있으므로, 「농업협동조합법」에 명확한 위임 근거를 마련하거나 상항 입법을 검토할 필요가 있음.