



제433회 국회(임시회)
제1차 외교통일위원회

개성공업지구 지원에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈재단 계속에 대한 특례 신설〉

■ 이재정의원 대표발의(의안번호 제2214329호)

2026. 3.

외 교 통 일 위 원 회

전문위원 연 광 석

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이재정의원 등 14인
2. 발 의 일 : 2025. 11. 17
3. 회 부 일 : 2025. 11. 18.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 개성공업지구의 개발 및 지원에 관한 기본 사항을 규정하고 있으나, 2016년 개성공단 전면 중단 이후 개성공업지구지원재단(이하 ‘재단’이라 함)이 해산되어, 관련 사업의 지속적 추진과 자산·인력의 관리에 공백이 발생한 상태임.

그러나 향후 남북관계 정상화 시 재단의 기능을 신속히 복원하고, 기존 사업성과 및 자산을 효율적으로 승계하기 위해서는 법률상 재단의 ‘계속(繼續)’ 근거가 명확히 규정될 필요가 있음.

이에 제19조의2(재단의 계속에 대한 특례)를 신설하여, 재단 해산 후 청산이 종결되기 전이라도 통일부장관이 사업 수행의 계속 필요성을 인정할 경우 재단의 계속을 결정하고 이사회를 구성할 수 있도록 하려는 것임.

또한, 동 규정이 시행될 경우 재단의 업무 이관과 이사장 선출 등 조직 운영 절차를 통일부장관이 법령에 따라 신속하게 추진하도록 함으로써, 남북경제협력의 제도적 기반을 조속히 복원하고 정책 연속성을 확보하고자 함(안 제19조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 개성공업지구지원재단(이하 “재단”이라 함)이 해산된 후 청산이 종결되기 전에 통일부장관이 재단의 사업 수행이 필요하다고 인정하는 경우에는 재단의 계속을 결정하고 이사회를 구성할 수 있도록 하는 특례를 신설하려는 것임(안 제19조의2).

현행	개정안
<신설>	제19조의2(재단 계속에 대한 특례) 통일부장관은 재단 해산 후 청산이 종결되기 전 재단의 사업 수행이 필요하다고 인정되는 경우 재단의 계속을 결정하고 이사회를 구성할 수 있다.

- 지난 2024년 3월 20일 재단 이사회는 개성공단 중단 장기화로 재단의 기본 업무 수행이 불가능함을 이유로 동 재단의 해산을 의결한 바 있으며, 현재 재단은 청산절차가 진행 중에 있음.

< 재단 해산 경과 >

구분	해산의결	해산승인	해산등기 ¹⁾	해산신고 ²⁾	해산사유 ³⁾
일자	2024. 3. 20	2024. 3. 21	2024. 3. 22.	2024. 3. 28.	개성공단 중단 장기화로 재단의 기본 업무 수행이 불가능
주체	재단	통일부장관	재단	재단	

출처: 통일부

- 1) 「민법」 제85조(해산등기) ① 청산인은 법인이 파산으로 해산한 경우가 아니면 취임 후 3주일 내에 다음 각 호의 사항을 주사무소 소재지에서 등기하여야 한다.
1. 해산 사유와 해산 연월일
 2. 청산인의 성명과 주소
 3. 청산인의 대표권을 제한한 경우에는 그 제한
- ② 제1항의 등기에 관하여는 제52조를 준용한다.
- 2) 「민법」 제86조(해산신고) ① 청산인은 파산의 경우를 제하고는 그 취임후 3주간내에 전조제1항의 사항

□ 현행법⁴⁾은 재단의 설립 근거, 법인격, 설립등기 및 사업 등 대하여 규정하면서, 그 밖의 사항은 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용하도록 규정함.

이에 재단은 「민법」 제81조(청산법인)⁵⁾에 따라 청산 목적 범위 내에서 권리·의무를 부담하는 청산법인의 지위에 있으며, 동 재단이 수행 중인 업무는 △북한 내 자산(1,217억 원) 처분, △협력기금 대출(872억 원) 상환, △기업 채권(33억 원) 관리 등 사후관리적 성격의 업무로 한정되어 있음.

을 주무관청에 신고하여야 한다.

②청산중에 취임한 청산인은 그 성명 및 주소를 신고하면 된다.

3) 「민법」 제77조(해산사유) ①법인은 존립기간의 만료, 법인의 목적의 달성 또는 달성의 불능 기타 정관에 정한 해산사유의 발생, 파산 또는 설립허가의 취소로 해산한다.

「개성공업지구지원재단 정관」 제29조(해산) 개성공업지구가 정상적으로 운영되지 않아 개성공업지구 개발과 운영을 지원하는 재단의 기본 업무 수행이 곤란한 경우 등에는 재단을 해산할 수 있다. 재단을 해산하고자 할 때에는 이사회의 의결을 거쳐 통일부장관의 승인을 얻어야 한다.

②사단법인은 사원이 없게 되거나 총회의 결의로도 해산한다.

4) 「개성공업지구 지원에 관한 법률」 제19조(개성공업지구지원재단) ① 정부는 개성공업지구의 개발 및 운영을 지원하기 위하여 개성공업지구지원재단(이하 “재단”이라 한다)을 설립한다.

② 재단은 법인으로 하며, 그 주된 사무소의 소재지에서 설립등기를 함으로써 성립한다.

③ 재단은 다음 각 호의 사업을 수행한다.

1. 개성공업지구의 개발에 대한 지원 대책의 수립·시행
2. 개성공업지구 관리기관에 대한 지원 및 운영 지도·감독
3. 개성공업지구 현지기업에 대한 지원 대책의 수립·시행
4. 개성공업지구 관리기관의 각종 증명 발급 및 민원 업무의 대행
5. 그 밖에 통일부장관이 지정하는 사무

④ 재단은 다음 각 호의 재원으로 운영한다. 정부는 제3항 각 호의 사업을 추진하기 위하여 필요한 때에는 재단에 「국유재산법」의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 국유재산을 무상으로 양여하거나 대부할 수 있다.

1. 정부의 출연금 또는 보조금
2. 차입금
3. 수익사업의 이익금
4. 그 밖의 수입금

⑤ 재단이 해산한 때에 잔여재산은 정관으로 정하는 바에 따라 국가에 귀속된다.

⑥ 재단에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

⑦ 그 밖에 재단의 설립, 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

5) 민법」 제81조(청산법인) 해산한 법인은 청산의 목적범위내에서만 권리가 있고 의무를 부담한다.

〈 청산 법인인원 및 예산 현황 〉

- (인원) 청산인(비상근) 1명, 감사(비상근) 1명 외 6명 등 총 8명
- (예산) '26년 기준 847백만원('25년 동(同), '24년 5,168백만원 대비 16.4% 수준)

□ 2025년 6월 새 정부 출범 이후 남북관계 정상화에 대비하기 위해서는 재단의 청산절차를 중단하고 해산 전의 권리능력을 회복(이하 “복원”이라 함)할 필요가 있다는 의견이 제시되었음.

구체적으로는 1) 현행법에 재단 복원의 근거를 신설하는 입법적 해결 의견, 2) 청산절차 종료 후 동일 명칭의 신규 재단을 설립하는 의견, 3) 현 재단을 존속시킨 상태에서 동일 명칭의 재단을 신설하는 의견 4) 재단 해산결의가 당연무효임을 전제로 해산결의를 취소·철회하는 의견 등으로 대별됨.

〈 재단 복원 제기 주요 의견 및 고려사항〉

구분	제기의견
해산결의 효력 긍정 의견	1) 현행법에 복원 근거 신설 ○ 「민법」은 재단을 복원할 수 있는 규정을 두고 있지 아니하므로 현행법에 복원 근거 마련
	2) 현 재단 청산종결 후 동일명칭 재단 신설
	3) 청산이 곤란하므로 현 재단을 존속한 채 동일명칭 재단 신설
해산결의 효력 부정 의견	4) 재단 해산결의가 ‘당연무효’임을 전제로 해산결의 취소·철회 ○ 「개성지원법」상 해산 근거 無 ○ 「민법」상 목적달성 불능에 해당 없음에도 해산

※ 통일부 제출자료를 바탕으로 제작함

□ 개정안은 위 의견 중 현행법에 재단 복원의 근거를 신설하는 입법적 해결 방안으로, 현행법에 「상법」 상 회사의 계속⁶⁾에 관한 규

6) 일정한 사유로 해산되어 청산 절차(재산 정리 단계)를 밟고 있는 회사가 청산 절차를 중단하고, 해산하기 전의 상태로 복귀하여 다시 영업 활동을 재개하는 것을 말함

정7)을 참조하여 재단의 복원 근거를 마련하려는 것임.

이 경우 해산된 재단의 자산이나 사업성과를 체계적으로 승계할 수 있어 향후 남북관계 정상화 시 관련 사업의 신속한 재개와 정책적 연속성 확보를 위한 제도적 기반을 마련할 수 있을 것으로 기대됨.

□ 다만, 개정안은 영리법인인 회사에 적용되는 「상법」상 ‘회사의 계속’ 제도를 비영리 재단법인에 차용하는 구조이나, 「민법」은 재단의 해산 이후 복원을 예정하고 있지 아니하므로, 「민법」에서 인정되지 아니하는 예외 사항을 개별법에서 인정하는 것이 법체계의 정합성 측면에서 타당한 것인지에 대한 논의가 필요해 보임.

또한, 법적으로 독립된 실체인 재단법인의 계속 여부를 해당 법인과 법적으로 아무런 관련이 없는 통일부장관이 결정하도록 허용하는 것이 사적 자치의 원칙이 적용되는 영역에서 정당성을 가질수 있는지에 대해 법적 논란이 야기될 수 있고,

나아가, 이미 해산등기까지 마친 재단의 계속 등기 허용여부는 현재 등기 실무상 확립된 기준이 부재한 상황이어서 구체적인 절차와 방

7) 「상법」 제227조(해산원인) 회사는 다음의 사유로 인하여 해산한다.

1. 존립기간의 만료 기타 정관으로 정한 사유의 발생
2. 총사원의 동의
3. 사원이 1인으로 된 때
4. 합병
5. 파산
6. 법원의 명령 또는 판결

제229조(회사의 계속) ① 제227조제1호와 제2호의 경우에는 사원의 전부 또는 일부의 동의로 회사를 계속할 수 있다. 그러나 동의를 하지 아니한 사원은 퇴사한 것으로 본다.

② 제227조제3호의 경우에는 새로 사원을 가입시켜서 회사를 계속할 수 있다.

③ 제1항과 제2항의 경우에 이미 회사의 해산등기를 하였을 때에는 본점의 소재지에서 2주일 내에 회사의 계속등기를 하여야 한다.

④ 제213조의 규정은 제2항의 신입사원의 책임에 준용한다.

법론을 두고 논란이 제기될 수 있음.

- 따라서 동 개정안의 타당성을 판단함에 있어서는 단순히 복원의 필요성 여부뿐만 아니라, 앞서 언급한 대안적 의견들과의 비교를 통해 정책적 시급성, 법률 체계 정합성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

〈 재단 복원 관련 주요 의견의 장·단점 비교 〉

구분	주요 내용	장점	단점
해산결의 효력 긍정	① 현행법률에 복원 근거 신설	▶ 「민법」상 복원 근거 부재 문제를 명시적으로 해결 ▶ 법적 근거가 명확하여 권리관계 안정성 확보 가능 ▶ 기존 자산·사업의 포괄적 승계 가능	▶ 특정 재단을 위한 특례 입법의 적절성 논란 발생 가능 ▶ 입법 선례가 되어 향후 해산·복원 남발 우려
	② 현 재단 청산종결 후 동일명칭 재단 신설	▶ 기존 법체계 유지(민법 체계 훼손 최소화) ▶ 법적 구조가 비교적 명확	▶ 복한 소재 자산 등으로 청산 종결이 사실상 곤란 ▶ 재단 공백 장기화 우려 ▶ 기존 사업·인력의 연속성 확보에 한계
	③ 현 재단을 존속한 채 동일명칭 재단 신설	▶ 신속한 재단 재개 가능	▶ 동일명칭의 두 법인 양립에 따른 법적 혼선 우려
해산결의 효력 부정	④ 해산결의 취소철회	▶ 별도 특례입법 없이 문제 해결 가능 ▶ 민법 체계 유지	▶ 무효 확인을 위한 소송 필요 가능성 ▶ 정부 재량 인정 시 승소 불확실 ▶ 장기간 법적 불안정성 초래

- 아울러 다음 사항에 대한 추가적인 검토가 필요해 보임.

- 먼저, 재단은 2024년 3월 22일 해산등기를 완료한 상태임. 상법 등 입법례에서는 회사 등이 해산한 후 이를 계속하는 경우, 이미 해산등기가 완료된 때에는 일정 기간 내에 계속등기를 하도록 하는 근거 규정을 두고 있음.

〈 계속등기 입법례 〉

구분	규정내용
상법	제227조(해산원인) 회사는 다음의 사유로 인하여 해산한다. 1. 존립기간의 만료 기타 정관으로 정한 사유의 발생 2. 총사원의 동의 3. 사원이 1인으로 된 때 4. 합병 5. 파산 6. 법원의 명령 또는 판결 제229조(회사의 계속) ① 제227조제1호와 제2호의 경우에는 사원의 전부 또는 일부의 동의로 <u>회사를 계속할 수 있다.</u> 그러나 동의를 하지 아니한 사원은 퇴사한 것으로 본다. ② 제227조제3호의 경우에는 새로 사원을 가입시켜서 <u>회사를 계속할 수 있다.</u> ③ 제1항과 제2항의 경우에 이미 회사의 해산등기를 하였을 때에는 본점의 소재지에서 2주일 내에 회사의 계속등기를 하여야 한다. ④ 제213조의 규정은 제2항의 신입사원의 책임에 준용한다.
협동조합기본법	제57조의2(휴면협동조합의 해산) ① 법원행정처장은 마지막 등기 후 5년이 경과한 협동조합을 대상으로 본점의 소재지를 관할하는 법원에 아직 사업을 폐지하지 아니하였다는 뜻의 신고를 할 것을 관보로써 공고할 수 있다. 이 경우 신고의 내용·방법 등은 「상법」 제520조의2제1항에 따른 신고에 관한 사항을 준용한다. ② 제1항에 따른 공고를 한 날에 이미 마지막 등기 후 5년이 경과되고, 공고일부터 2개월 이내에 제1항에 따른 신고를 하지 아니한 협동조합은 그 신고기간이 만료된 때에 해산한 것으로 본다. 다만, 그 신고기간 내에 등기를 한 협동조합에 대해서는 그러하지 아니하다. ③ 제1항에 따른 공고가 있는 때에는 법원은 해당 협동조합에 대하여 그 공고가 있었다는 뜻의 통지를 발송하여야 한다. ④ 제2항 본문에 따라 해산한 것으로 본 협동조합이 그 후 3년 이내에 총 조합원 과반수의 출석과 출석 조합원 3분의 2 이상의 찬성 의결이 있는 경우에는 <u>협동조합을 계속할 수 있다.</u> 제66조의2(계속등기) ① 제57조의2제4항에 따라 협동조합을 계속하는 경우에는 주된 사무소의 소재지에서 14일 이내에 계속등기를 하여야 한다. ② 제1항에 따른 계속등기를 할 때에는 새로 선임된 이사장이 신청인이 된다. ③ 계속등기신청서에는 계속 사유를 증명하는 서류를 첨부하여야 한다

□ 따라서 재단의 계속을 허용하는 경우, 해산등기 이후 법적 지위를 회복하기 위한 계속등기 절차에 관한 근거 규정을 마련하는 방안을 함께 고려할 필요가 있음.

□ 다음으로, 현행법 시행령은 이사회에 관한 사항을 정관에 두도록 규정하고 있으며, 이에 따라 재단 정관은 이사회 구성, 의결사항 및 의결정족수 등 이사회 운영 전반에 관한 세부사항을 규정하고 있음.

〈 현행법 시행령 및 재단 정관 상 이사회 규정 〉

구분	규정내용
현행법 시행령	제20조(정관) ① 재단의 정관에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 목적 2. 명칭 3. 주된 사무소와 분사무소에 관한 사항 4. 임직원에 관한 사항 5. 이사회에 관한 사항 6. 자산 및 회계에 관한 사항 7. 예산 및 결산에 관한 사항 8. 정관의 변경에 관한 사항 9. 내부 규정의 제정·개정 및 폐지에 관한 사항 10. 공고에 관한 사항 ② 재단은 정관을 변경하려면 통일부장관의 인가를 받아야 한다.
재단 정관	제 3 장 이사회 제12조(이사회 구성) ① 이사회는 이사장과 이사로서 구성하고 이사장이 그 의장이 된다. ② 감사는 이사회에 출석하여 의견을 진술할 수 있다. 제13조(이사회 의결사항) 이사회는 다음 사항을 심의·의결한다. 1. 기구 및 직원의 정원에 관한 사항 2. 재단의 사업계획, 예산, 결산의 승인 및 변경에 관한 사항 3. 기본재산의 취득·처분에 관한 사항 4. 정관의 변경에 관한 사항 5. 임원의 해임에 관한 사항 6. 직제, 인사, 회계, 보수 등 중요 규정의 제정 또는 개정에 관한 사항 7. 법령 또는 정관으로 이사회의 의결을 요구하는 사항 8. 이사장추천위원회의 위원 선임 및 운영 9. 기타 재단의 운영상 중요하다고 이사장이 인정하는 사항 제14조(의결정족수) ① 이사회는 재적 이사 과반수의 출석으로 개최한다. ② 이사회의 의사는 출석이사 과반수의 찬성으로 의결한다. 다만, 가부 동수인 경우에는 의장이 결정권을 가진다. ③ 정관 변경 및 재단의 해산에 관해서는 재적이사 3분의 2의 찬성으로 의결한다. 제15조(의결제한) 이사장 및 이사가 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 그 의결에 참여하지 못한다. 1. 임원의 해임에 있어 자신에 관한 사항을 의결할 때 2. 이사회의 결의에 관하여 자신 또는 자신의 소속기관과 특별한 이해관계가 있는 사항을 의결할 때 제16조(이사회 소집) ① 이사회의 회의는 정기이사회와 임시이사회로 구분한다. ② 정기이사회는 매년 1회 사업연도 종료일 후 3월내에 개최한다. ③ 임시이사회는 이사 3분의 1 이상의 요청이 있거나, 이사장이 필요하다고 인정할 때 또는 통일부장관이 요청할 때 이사장이 소집한다. ④ 이사회를 소집하고자 할 때에는 적어도 회의 7일 전에 회의 목적을 명시하여 각 이사와 감사에게 통지하여야 한다. 다만 긴급을 요하는 경우에는 그러하지 아니하다.

	⑤ 이사회 의결사항 중 이사장이 필요하다고 인정하는 사항에 관하여는 서면으로 의결할 수 있다. 제17조(회의록) ① 이사회 회의경과 및 결과를 기재한 의사록을 작성하고 출석한 이사와 감사가 기명날인 또는 서명하여 보존한다. ② 이사회의 회무를 담당하기 위하여 재단의 직원 중에서 간사를 둘 수 있다. 제18조(이사회 규정) 이사회는 필요에 따라 이사회 규정을 정할 수 있다.
--	--

□ 이와 같은 체계하에서 개정안과 같이 통일부장관이 별도로 이사회를 구성할 수 있도록 할 경우, 개정안에 따라 구성된 이사회와 기존 정관에 따른 이사회가 병존하게 되어 하나의 법인 내에 법적 근거가 상이한 두 개의 의사결정 구조가 존재하는 이른바 ‘기관의 이원화’ 문제가 발생할 수 있음.

□ 따라서 이들 기관 간 권한관계를 명확히 정리하는 입법적 보완이 필요해 보임.

문 의 처
02)6788-5268