



제418회국회(정기회)  
제7차 정무위원회

# 보훈기금법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈보훈기금 운용 시 환경·사회·지배구조 등 고려〉

■ 이정문 의원 대표발의(의안번호 제2203819호)

2024. 11.

정 무 위 원 회

전 문 위 원 최 기 도



## 목 차

|                        |   |
|------------------------|---|
| I . 제안경위 .....         | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 ..... | 1 |
| III . 검토의견 .....       | 3 |



## I. 제안경위

1. 제안자 : 이정문의원 등 11인
2. 제안일 : 2024. 9. 9.
3. 회부일 : 2024. 9. 10.

## II. 제안이유 및 주요내용

ESG(Environment, Social, Governance)투자는 사회적 책임을 금융 시장에 도입하여, 투자 결정 단계에서 재무적 요소와 함께 환경·사회·지배구조 등 비재무적 요소를 고려함으로써 장기적으로 리스크를 경감시키고 지속가능한 수익 창출을 목표로 하는 투자 원칙임.

이러한 사회적 책임투자는 2005년에 UN에서 6가지 투자 원칙(UN PRI)을 천명한 이후 서명을 통해 세계 각국 및 기업에 확산되는 추세에 있고, 국내에서는 국민연금법 개정을 통해 2015년부터 도입하고 있으며, 해외 국부펀드 중에서 노르웨이의 정부연기금(GPFG)등 주요 연기금에서 도입하고 있음.

이에 보훈기금을 운용하는 경우 환경·사회·지배구조 요소 등 사회적 책임 요소를 고려할 수 있도록 함으로써 기금의 장기적인 수익률을 제고하면서 사회적 책임을 강화하려는 것임(안 제7조제5항 신설 등).

### Ⅲ. 검토의견

- 개정안은 보훈기금 운용 시 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 비재무적 요소를 고려할 수 있도록 하려는 것임(안 제7조제5항 신설 등).

| 현행                                                                                                                                           | 개정안                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제7조(기금의 운용·관리) ① ~ ④ (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u>                                                                                               | 제7조(기금의 운용·관리) ① ~ ④ (현행과 같음)<br><u>⑤ 제4항에 따라 기금을 운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있다.</u> |
| ⑤ (생략)                                                                                                                                       | ⑥ (현행 제5항과 같음)                                                                                                              |
| ⑥ 국가보훈처장은 제5항의 사업을 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단 등 공익법인 또는 한국보훈복지의료공단이 자본금의 2분의 1 이상을 출자하여 설립한 회사에 위탁하여 사업을 하게 하거나 기금으로 법인을 설립하여 사업을 하게 할 수 있 | ⑦ -----제6항-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----<br>-----                                              |

|                                                                                                          |                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 다.                                                                                                       | --.                                                                             |
| ⑦ 국가보훈처장은 제5항의 사업을 수행하기 위하여 제6항의 법인 등에 기금재산을 현물(현물)로 출자하거나 출연(출연)할 수 있다. 이 경우 그 가격결정은 「국유재산법」 제44조에 따른다. | ⑧ -----제6항-----<br>-----제7항-----<br>-----<br>-----<br>-----.<br>-----<br>-----. |
| ⑧ 제6항의 경우 해당 법인이 생산하는 제품에 대하여는 「한국보훈복지의료공단법」 제22조를 준용한다.                                                 | ⑨ 제7항-----<br>-----<br>-----<br>-----.                                          |
| ⑨ (생략)                                                                                                   | ⑩ (현행 제9항과 같음)                                                                  |

□ ESG란 기업의 비재무적 요소인 환경(Envorinment)·사회(Social) 및 지배구조(Governance)를 의미하는 것으로, 기업의 재무적 성과만을 판단하던 전통적 투자방식과는 달리, 최근 장기적 관점에서 기업 가치와 지속가능성에 영향을 주는 ESG로 대표되는 비재무적 요소를 반영하는 “책임투자”의 필요성에 대한 공감대가 확산되는 추세임.

○ 책임투자의 핵심적 특성으로는 ① 단기성과 위주의 투자에서 벗어난 장기적인 투자수익 추구, ② 환경·사회·지배구조(ESG)와

같은 비재무적 요소 분석, ③ 선관주의 의무에 따른 주주권 행사 등이 있음.

### < ESG 요소 사례 >

| 환경(Environmental)                                 | 사회(Social)                                         | 지배구조(Governance)                         |
|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------|
| ○ 기후변화 및 탄소 배출<br>○ 환경오염 및 환경규제<br>○ 생태계 및 생물 다양성 | ○ 데이터 보호 및 프라이버시<br>○ 인권, 성별 평등 및 다양성<br>○ 지역사회 관계 | ○ 이사회 및 감사위원회 구성<br>○ 뇌물 및 반부패<br>○ 기업윤리 |

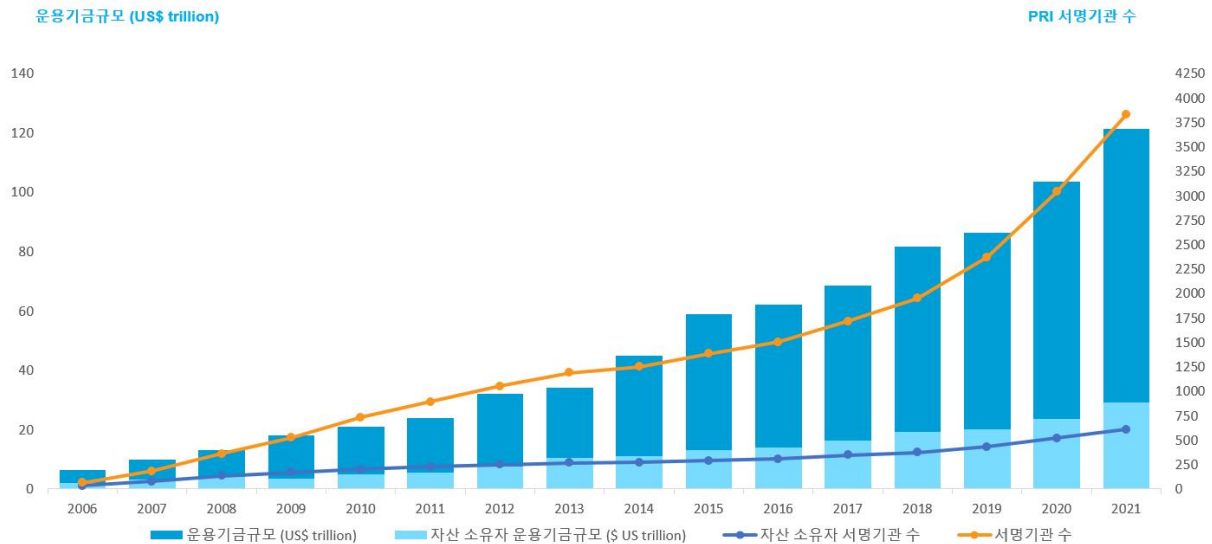
자료 : 한국거래소 ESG 포털

□ 해외 주요국의 책임투자 도입 연혁에 대하여 살펴보면, 2000년 영국이 최초로 연기금의 책임투자 정보공시를 법제화<sup>1)</sup>하였으며, 2006년 전 세계 기관투자자들에게 자발적 책임투자 실행을 권고하는 UN 책임투자원칙(PRI; Principle of Responsible Investment, 이하 “PRI”라 함)이 제정된 이후 책임투자가 주류적 투자기법으로 성장할 수 있는 계기가 마련됨.

- 2021년 기준 책임투자원칙의 서명기관은 연기금, 자산운용사, 서비스공급자를 포함하여 총 3,800여 기관을 넘어섰으며, 총 운용 자산은 약 121조 달러에 이르고 있음.

1) 수정연금법(the Amendment to the 1995 pension act)

## < PRI 서명기관 수 및 운용기금규모 >



자료 : PRI 홈페이지(<https://www.unpri.org/>) 자료 재구성

- 한편, 영국·독일·프랑스·스웨덴 등 해외 선진국가의 경우에는 공적 연금운을 운용하는 데 있어 사회책임투자적 요소인 윤리·사회·환경적 측면을 고려할 수 있도록 하는 법적 근거가 [표 3]과 같이 마련되어 있음.

## < 해외의 연기금 사회책임투자 법제화 사례 >

| 국가  | 제도                                          | 설명                                                                          |
|-----|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 영국  | The Amendment to the UK Pension Act(2000.7) | 연금기금을 운용하는 모든 주체는 포트폴리오를 구성할 때 사회, 환경, 윤리의 세 요소를 어느 정도 수준으로 고려하는지를 공시토록 유도함 |
| 독일  | AilZerG(2002.2)                             | 연금제도가 윤리, 사회, 환경적 측면을 고려하여 투자하는지 공개 의무화                                     |
| 프랑스 | Fabius Act(2001.2)                          | 연금제도가 윤리, 사회, 환경적 측면을 고려하여 투자하는지 공개 의무화                                     |

| 국가  | 제도                           | 설명                                                                                    |
|-----|------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 스웨덴 | Swedish State Pension Scheme | 사회책임투자 방침의 기본으로 UN 협약을 채택하여 환경 및 사회적 요인이 펀드에 명확하게 통합됨                                 |
| 호주  | 재정서비스법(2002)                 | 연기금 펀드 등 투자상품의 제공자는 상품설명서에 노동기준, 환경, 사회, 윤리적 고려 사항이 투자선택, 유지, 취득에 어느 정도 고려되는지 공개해야 함. |
| 일본  | 환경고려사업 활동의 촉진에 관한 법률(2005.4) | 제5조에서 국민은 투자행위를 함에 있어 기업의 환경정보를 감안하도록 권장                                              |

자료: 권순원, 「국민연금과 사회책임투자(SRI)」, 『연금포럼』 2012년 여름호, 국민연금연구원

□ 우리나라도 책임투자에 대한 국내외 요구가 높아지고 있는 상황에서, 국내 ESG 공시제도 도입을 위한 준비에 착수하고 있음. 금융위원회는 「ESG 금융 추진단」을 구성하여 기업·투자자, 학계·전문가, 유관기관과 함께 ESG 공시, 평가, 투자 전반에 걸친 정책과제들을 추진<sup>2)</sup>하고 있음.

○ 이는 기업에 대한 책임투자 수요가 확대되는 상황에서 기업이 기존에 재무적 성과만을 공시하던 것에서 벗어나 기업의 ESG 경영역량을 높이고 장기적으로 ESG 공시제도를 도입함으로써 경제·기업의 지속가능한 성장을 달성하려는 것임.

□ 책임투자 규모 측면에서 보면, 국민연금은 우리나라에서 최초로 2009년 UN PRI에 서명하였으며, 2015년 「국민연금법」 개정으로 ESG 투자에 대한 법적 근거가 마련된 이래,<sup>3)</sup> 국내주식 직접운용 및 위탁

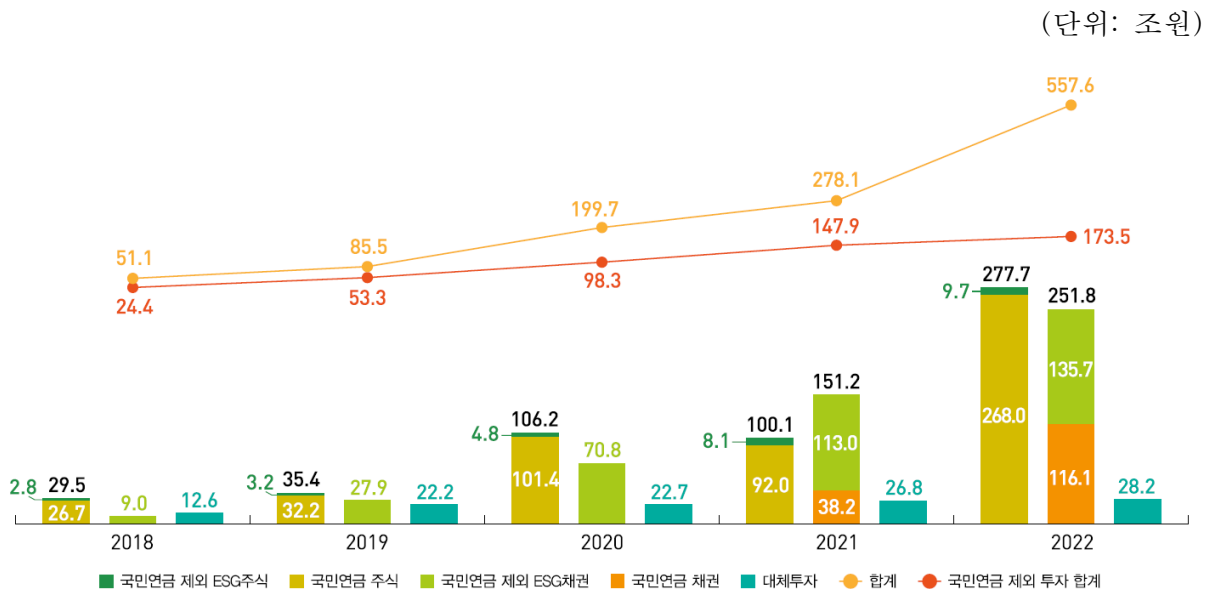
2) 금융위원회 보도자료, 「ESG 금융추진단」 제3차 회의 개최, 2023.10.16.

3) 「국민연금법」 제102조 ④ 제2항제3호에 따라 기금을 관리·운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있다.

운용 시 책임투자 요소를 반영해 왔으며, 그 규모와 범위<sup>4)</sup>를 점차적으로 확대해 나가고 있음.

- 2022년 총 책임투자 규모는 557.6조원으로, 이 중 국민연금의 책임투자 규모는 384.1조원(68.1%)을 차지하고 있음.

### < 연도별 책임투자 규모 추이 >



자료 : 한국사회책임투자포럼

- 개정안은 보훈기금이 여유자금을 운용함에 있어 ESG 요소를 고려할 수 있도록 하려는 것으로, 이를 통해 공공부문이 책임투자에 선도적인 역할로서 민간의 ESG 투자를 장려하는 등 책임 있는 공적 역할을 수행하는 한편, 투자의 장기적 수익성 제고 및 투자 대상기업의 지속가능한 성장 추구를 위한 법적 근거를 마련하려는 것으로, 그 입법취지에 긍정적인 측면이 있음.

4) 국민연금은 2021년부터 국내채권 및 해외주식 매입에 대해서도 ESG 평가 결과를 반영하겠다고 하였음,

○ 다만, ESG 투자 원칙의 규정 방식, 보훈기금의 특성 등을 고려하여 개별 법률에 이를 명시할 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

□ 먼저, ESG 투자 원칙의 규정 방식과 관련하여, 전체 기금의 자산 운용원칙을 규정하고 있는 「국가재정법」에서는 공공성 원칙을 명시하고 있으며, ESG 투자원칙이 이러한 공공성 원칙에 포함된다는 의견이 있었음.

○ 2025년도 기금운용계획안 기준 정부 기금은 68개로, 개별 법률에서 기금 자산을 운용하는 원칙을 규정한 것 외에, 「국가재정법」은 기금관리주체가 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금 자산을 투명하고 효율적으로 운용하도록 원칙을 규정<sup>5)</sup>하고 있음.

- 제21대국회에서는 이러한 국가재정법 상 전체 기금의 자산운용 원칙에 ESG 투자원칙을 포함하려는 개정안이 발의<sup>6)</sup>되어 소관 위원회인 기획재정위원회에서 논의된 바 있으나, 위와 같은 공공성 원칙에 ESG 투자 원칙이 포함된다는 의견 등에 따라 이를 추가로 반영하지 않기로 결정한 바 있음<sup>7)</sup>.

---

5) 제63조(기금자산운용의 원칙) ① 기금관리주체는 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다.

② 기금관리주체는 제79조의 규정에 따라 작성된 자산운용지침에 따라 자산을 운용하여야 한다.

③ 기금관리주체는 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」에 따른 기관전용 사모집합기구의 무한책임사원이 될 수 없다.

6) 「국가재정법 일부개정법률안」 (의안번호 2106825, 2111899)

7) 제391회국회(정기회) 제3차 기획재정위원회 기획재정소위원회(2021.11.23.) 회의록 참조

- 이에 따라 기획재정부는 2021회계연도 기금운용평가부터 ESG 관련 평가지표를 보강하였음.

### < 「기금운용평가지침」 ESG 관련 평가지표 보강 >

| 공공성 확보 노력도 평가방식 개정(2점 만점)                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 기존(~2020)                                                                                                                                                                                  | 개정(2021)                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공성 확보 노력도 = <math>Min(0.2 + 90 \times \frac{\text{공공성투자규모}}{\text{투자가능규모}}, 2)</math></li> <li>○ 공공성투자규모가 투자가능규모 대비 2% 이상이면 만점(2점) 획득</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공공성 확보 노력도 = <math>Min(0.1 + 90 \times \frac{ESG\text{투자규모}}{\text{투자가능규모}}, 1) + Min(0.1 + 90 \times \frac{\text{공공성투자규모}}{\text{투자가능규모}}, 1)</math></li> <li>○ ESG 투자규모를 공공성투자규모와 분리하여 별도 평가</li> <li>○ 각 분야 투자규모가 투자가능규모 대비 2% 이상이면 각 1점 획득</li> </ul> |

자료: 기획재정부 「2021회계연도 기금운용평가지침 I」

- 따라서, 개정안을 논의하는 과정에서 국가재정법의 공공성 원칙 외에 추가로 개별 법률에서 ESG 투자원칙을 명시할지 여부를 논의할 필요가 있음.

□ 다음으로, 보훈기금의 경우 완전위탁형 제도<sup>8)</sup>의 도입으로 여유자금을 직접 운용하지 않고 전액을 연기금투자폴<sup>9)</sup>에 위탁 운용하고 있어 기금관리주체의 운용을 통한 ESG 투자의 확대에 연결되기 어려우므로, ESG 투자를 위한 개정의 필요성 및 실효성이 크지 않을 수 있음.

8) 완전위탁형 제도는, 외부의 자산운용자가 연기금과 같은 자산보유자의 자금을 위탁받아 자산운용업무의 전부 또는 일부를 대행해주는 전략적 일임위탁을 의미함. 보훈기금은 2022년부터 재정당국의 권고에 따라 완전위탁형 기금운용제도를 전면 도입하여 여유자금 전액을 전담 자산운용사에 위탁 운용 중임.

9) 연기금투자폴이란 개별 연기금의 여유자금을 통합하여 예탁을 받아 민간운용기관을 통해 운용하는 투자체계를 말함.

- 이상의 논의를 종합하면, 보훈기금에 대해 기금 자산 운용 시 ESG 요소를 고려하도록 하려는 개정안은 국내외 ESG 투자의 중요성이 높아지고 있는 현실을 감안할 때 그 입법취지는 타당한 측면이 있으나,
- 개별 법률에 이를 명시할지 여부에 대해서는 제21대국회에서의 관련 국가재정법 개정안 논의 경과 및 이러한 ESG 투자 원칙을 개별법에 명시할 필요성, 여유자금을 직접 운용하지 않고 있는 보훈기금의 특성 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것임.
- 국가보훈부는 기금의 장기적 수익성 및 공공성을 제고하려는 개정안의 입법 취지에는 동의하나, 현행법 개정보다는 국가의 예산·기금 등에 관한 전반적인 사항과 운용원칙을 정하고 있는 「국가재정법」의 개정 필요성에 대하여 논의하는 것이 바람직하다는 입장임.

|              |
|--------------|
| 문 의 처        |
| 02)6788-5107 |