



제433회 국회(임시회)
제1차 보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국민연금기금의 ESG 투자 의무화 〉

■ 남인순의원 대표발의(의안번호 제16340호)

2026. 3.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 국민연금기금의 ESG 투자 의무화	3
가. 개정안의 내용	3
나. 검토의견	5
다. 관계 기관 의견	11

I. 개요

1. 남인순의원 대표발의안(의안번호 제16340호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 남인순의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2026. 1. 27.
- (3) 회 부 일 : 2026. 1. 28.

나. 제안이유

국민연금기금은 국민의 노후를 책임지는 재원으로서, 장기적 관점에서 안정적이고 책임 있게 운용되어야 함. 특히 지속가능사회로의 전환이 빠르게 이루어지는 상황에서 환경·사회·지배구조(ESG) 요소는 기업의 재무성과와 시장의 건전성에 중대한 영향을 미치고 있으며, 주요 국가와 기관들은 이를 투자 원칙에 적극 반영하고 있음.

그러나 현행법은 국민연금기금 운용 과정에서 환경·사회·지배구조 요소를 “고려할 수 있다”고만 규정하여, 그 적용이 임의에 머무르고 실효성이 충분히 확보되지 못하고 있음.

이에 환경·사회·지배구조 요소 고려 대상인 투자 방식을 확대하고 환경·사회·지배구조 요소 고려를 강행규정으로 하는 등 국민연금의 책임투자를 강화하여 장기적 수익성과 자본시장의 지속가능한 성장 기반을 함께 확보하고자 함.

다. 주요내용

- 1) 금융기관에 대한 예입·신탁, 공공부문에 투자, 증권의 매매·대여 시 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 요소 고려를 강행규정으로 함(안 제102조제4항).
- 2) 기금운용지침에 환경·사회·지배구조 요소 고려에 관한 전략·기준 및 각 요소의 수치화 방법과 고려 비중을 포함하도록 함(안 제105조제1항제6호 신설).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 국민연금기금의 ESG 투자 의무화

가. 개정안의 내용

□ 개정안은 보건복지부장관이 현행법 제102조제2항¹⁾ 각 호의 투자 방법 중 ‘대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입·신탁’(제1호), ‘공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자’(제2호) 및 ‘「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권(이하 “증권”이라 한다)의 매매·대여’(제3호)의 방법으로 국민연금기금(이하 “기금”이라 한다)을 관리·운용하는 경우 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소(이하 “ESG”라 한다)를 고려하도록 의무화하면서,

국민연금기금운용위원회가 현행법 제105조제1항²⁾에 따라 가입자의 권익이 극대화되도록 매년 마련하여야 하는 「국민연금기금운용

1) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 협의하여 국채를 매입한다.

1. 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입 또는 신탁
2. 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자
3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권의 매매 및 대여
4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제5조제1항 각 호에 따른 지수 중 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래
5. 제46조에 따른 복지사업 및 대여사업
6. 기금의 본래 사업 목적을 수행하기 위한 재산의 취득 및 처분
7. 그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

2) 「국민연금법」

제105조(국민연금기금 운용지침) ① 운용위원회는 가입자의 권익이 극대화되도록 매년 다음 사항에 관한 국민연금기금운용지침(이하 “기금운용지침”이라 한다)을 마련하여야 한다.

1. 공공사업에 사용할 기금 자산의 비율
2. 공공사업에 대한 기금 배분의 우선순위
3. 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지 증진을 위한 사업비
4. 기금의 증식을 위한 가입자 및 가입자였던 자에 대한 대여사업비
5. 제102조제2항부터 제5항까지에 따른 기금의 관리·운용 현황에 관한 공시 대상 및 방법

지침」에 ‘ESG의 고려 전략·기준 및 각 요소의 수치화 방법과 고려 비중’에 관한 사항을 포함하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제102조(기금의 관리 및 운용) ① ~ ③ (생략) ④ 제2항제3호에 따라 기금을 관리·운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 <u>고려할 수 있다.</u> ⑤·⑥ (생략)	제102조(기금의 관리 및 운용) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 제2항제1호부터 제3호까지----- ----- ----- ----- ----- <u>고려하여야 한다.</u>
제105조(국민연금기금 운용지침) ① 운용위원회는 가입자의 권익이 극대화 되도록 매년 다음 사항에 관한 국민연금기금운용지침(이하 “기금운용지침”이라 한다)을 마련하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u>	제105조(국민연금기금 운용지침) ① -- ----- ----- ----- -----.
② (생략)	1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제102조제4항에 따른 환경·사회·지배구조 등 요소의 고려 전략·기준 및 각 요소의 수치화 방법과 <u>고려 비중</u> ② (현행과 같음)
	부 칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
	제2조(기금의 관리 및 운용에 관한 적용례) 제102조제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 제102조제2항제1호부터 제3호까지에 따라 예입·신탁·투자 또는 증권을 매매·대여하는 경우부터 적용한다.

나. 검토의견

□ 2015년 1월 법률 제13100호로 공포되어 같은 해 7월부터 시행된 「국민연금법 일부개정법률」에 따라 신설된 제102조제4항에서는 보건복지부장관이 증권을 매매·대여하는 방법으로 기금을 관리·운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자 대상과 관련한 ESG를 고려할 수 있다고 규정하고 있음.³⁾

- ESG 투자란 전통적인 재무요인 외에 환경적(Environmental), 사회적(Social), 지배구조적(Governance) 요인을 고려함으로써 인류공영과 지속가능한 발전의 공적 가치를 제고하고, 투자의 사회적 책임을 강화하고자 하는 투자방법을 의미함.

□ 개정안은 기금의 ESG 투자를 의무화하면서, ‘증권의 매매·대여’ 외에도 ‘대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입·신탁’이나 ‘공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자’의 방법으로 기금을 관리·운용할 때에도 ESG를 고려하도록 하려는 것으로,

2025년 말 현재 약 1,458조원 규모로 적립된 기금의 관리·운용이 금융시장을 포함한 국민경제 전반에 미치는 파급효과와 영향력 등을 고려하며 책임 있는 투자전략을 수립하도록 하려는 취지로 보임.

3) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 협의하여 국채를 매입한다.

3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권의 매매 및 대여

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

□ 다만, 개정안과 관련하여서는 다음 사항이 논의될 필요가 있는 것으로 보임.

□ 첫째, 기금의 ESG 투자를 의무화하는 것이 그 수익성 제고에 미칠 영향을 논의할 필요가 있는 것으로 생각됨.

현행법 제102조제4항⁴⁾은 ESG를 고려할 수 있다는 ‘재량규정’인데, 개정안은 이를 ‘강행규정’으로 하여 ESG를 투자를 의무화하려는 것임.

그런데, 보험료율을 인상한 최근의 모수 조정에도 불구하고 기금 재정의 지속가능성에 대한 우려가 제기되고 있는 점과 현행법에서 ESG를 고려할 수 있도록 한 목적은 제102조제4항에 명시된 바와 같이 ‘장기적·안정적 수익 증대’라는 점 등을 고려할 때,

보건복지부장관이 기금을 관리·운용하는 일부 투자방법에 대하여 ESG를 의무적으로 고려하게 하는 것이 국민연금 급여 지출을 위한 책임준비금⁵⁾인 기금 운용의 수익성을 높이고 재정의 지속가능성을 제고하는 데 미칠 영향에 관한 심도 있는 논의가 필요한 것으로 생각됨.

□ 둘째, 개정안은 현행법 제102조제2항제3호에 따른 ‘증권의 매매·대여’ 외에 같은 항 제1호(대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입·신탁) 및 제2호(공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자)에 따른 투자방법에 대하여도 ESG를 의무적으로 고려하도록 하려는 것인데,⁶⁾

4) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ④ 제2항제3호에 따라 기금을 관리·운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있다.

5) 「국민연금법」

제101조(기금의 설치 및 조성) ① 보건복지부장관은 국민연금사업에 필요한 재원을 원활하게 확보하고, 이 법에 따른 급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 국민연금기금(이하 이 장에서 “기금”이라 한다)을 설치한다.

투자대상의 특성상 ESG를 고려하는 것이 어려울 수 있는 점을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

‘대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입·신탁’(제1호)의 방법으로 기금을 관리·운용하는 경우에는 주로 수시입출식예금(Money Market Deposit Account; MMDA)이 활용되고 있는데, 이러한 현금성 자산은 급여 지출에 충당하기 위한 목적 등으로 신속하게 유동화될 수 있는 현금성이 중요한 측면이 고려될 필요가 있고, 예금(預金)에 대한 ESG 고려가 적절할 것인지에 관한 논의가 필요할 것으로 보이며,

보건복지부는 ‘공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자’(제2호)는 현재 기금 관리·운용의 방법으로 미활용되고 있지만, 활용되는 경우라도 현행법 제102조제2항 각 호 외의 부분 단서에 따라 국채를 매입하는 간접투자 방식에 의하게 되므로 ESG를 고려하는 것이 곤란하다는 입장임.⁷⁾

- 참고로, 제19대 국회에서 증권을 매매·대여하는 투자방법에 대하여 ESG를 고려할 수 있다고 규정한 현행법 제102조제4항이 신설될 당시, 당초 이목회의원이 대표발의한 「국민연금법 일부개정법률안」

6) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 협의하여 국채를 매입한다.

1. 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입 또는 신탁
2. 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자
3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조에 따른 증권의 매매 및 대여

7) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 제103조에 따른 국민연금기금운용위원회에서 의결한 바에 따라 다음의 방법으로 기금을 관리·운용하되, 가입자, 가입자였던 자 및 수급권자의 복지증진을 위한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 재정경제부장관 및 기획예산처장관과 협의하여 국채를 매입한다.

2. 공공사업을 위한 공공부문에 대한 투자

(의안번호 제1906398호)에서는 제102조제2항 각 호 중 ‘증권의 매매·대여’(제3호) 외에도 ‘대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입·신탁’(제1호), ‘금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래’(제4호) 및 ‘그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업’(제7호)의 경우에도 ESG를 고려할 수 있도록 규정하였으나, 제329회국회(정기회) 제1차 보건복지위원회 법안심사소위원회(2014. 11. 10.) 심사과정에서 ‘예입·신탁’(제1호)은 투자대상의 특성상 ESG 투자를 적용하는 것이 제한되고, 투자대상이 특정되지 아니하는 ‘금융투자상품지수’(제4호)와 여러 투자대상이 혼재된 ‘대통령령으로 정하는 사업’(제7호)의 경우에도 ESG를 고려하기 어려운 한계가 있다는 점이 반영되어 ‘증권의 매매·대여’(제3호)에 한하여 ESG를 고려할 수 있도록 규정되었음.

□ 셋째, 개정안은 ‘ESG의 고려에 관한 기준·방법’ 외에 ‘ESG 고려 전략과 각 요소의 수치화 방법 및 고려 비중’을 「국민연금기금 운용지침」에 포함하도록 규정하고 있는데,

현재 대외적으로 공개되고 있는 기금의 책임투자 관련 ‘9대 원칙’과 증권 ESG 등급을 평가하기 위한 ‘61대 지표’ 외에 ‘각 평가지표별 수치화 방법과 고려 비중’이나 이를 활용하는 ‘고려 전략’ 등까지가 모두 공개될 경우에는, 이를 토대로 기금의 투자전략을 유추하거나 추종하는 투기적 수요가 야기될 우려가 있으므로,

「국민연금기금운용지침」에 포함하려는 사항은 기금의 관리·운용이 국민경제와 금융시장에 미치는 파급효과 등을 고려한 보안 유지의 필요성 등에 따라 입법정책적으로 결정될 필요가 있을 것으로 보임.

< 국민연금기금 책임투자 9대 원칙('19. 11. 제정) >

원칙 ①	국민연금기금은 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위해 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려하여 책임투자를 이행합니다.
원칙 ②	국민연금기금은 「국민연금기금 수탁자 책임에 관한 지침」에 따라 책임투자를 이행합니다. 수탁자책임 전문위원회는 책임투자 관련 기금운용위원회의 의사 결정을 지원하고 기금운용본부가 이행하는 책임투자에 대한 검토 및 점검 등의 역할을 이행합니다.
원칙 ③	국민연금기금은 원칙적으로 주식, 채권 자산군에 대해 책임투자를 이행합니다. 다만, 장기적이고 안정적인 수익증대에 기여를 목적으로 기금운용 여건 및 자산군별 특성을 고려하여 다른 자산군에 대해서도 책임투자를 이행할 수 있습니다.
원칙 ④	국민연금기금은 투자의사결정 과정에서 재무적 요소와 함께 환경·사회·지배구조 등 비재무적 요소를 고려하는 프로세스를 마련하여 책임투자를 이행합니다.
원칙 ⑤	국민연금기금은 투자대상기업의 중장기적인 가치를 제고하기 위해, 수탁자 책임 활동 지침 및 가이드라인에 따른 주주활동 등을 통해 책임투자를 이행합니다.
원칙 ⑥	국민연금기금은 위탁운용사 선정 및 평가시 책임투자 관련사항을 고려하고, 위탁운용사의 책임투자 이행현황에 대해 모니터링을 수행합니다.
원칙 ⑦	국민연금기금은 책임투자 이행과정에서 투자대상의 환경·사회·지배구조 등의 공시 개선을 유도하는 한편, 관련 제도개선 건의 및 기금운용 관련 거래기관의 환경·사회·지배구조 등 정보 활용 유도 등을 추진합니다.
원칙 ⑧	국민연금기금은 책임투자의 효과적 이행을 위해 필요한 역량과 전문성을 제고하기 위해 지속적으로 노력합니다. 이를 위해 책임투자 관련 국제 기관투자자 협의체 등을 통하여 해외 연기금 및 기관투자자와 지속적인 커뮤니케이션 채널을 구축하고 교류 확대 등을 추진합니다.
원칙 ⑨	국민연금기금은 기금의 책임투자 현황과 방향을 투명하게 공개하고, 책임투자 원칙 및 지침, 책임투자 이행내역 등을 주기적으로 보고합니다.

자료: 국민연금공단

< 국민연금기금 ESG 평가지표 >

구분	항목(14)	평가지표(61)
환경 (E)	기후변화	온실가스 및 에너지 관리시스템, 자발적 기후변화 대응, 온실가스 배출량 평가, 에너지 사용량 평가
	환경영향 관리	환경경영시스템 외부 인증, 환경경영 목표 설정, 청정생산 관리 활동, 용수 사용량, 수질 오염물질 배출량, 대기오염물질 배출량, 폐기물 배출량, 화학물질 배출량
	친환경 제품개발	친환경제품 개발 활동, 친환경 특허, 친환경제품 인증, 제품 환경성 개선
사회 (S)	인적자원관리 및 인권	급여, 인적자원 투자, 고용, 가족친화문화(출산·보육), 근속연수, 여성 및 장애인 고용, 노사문화 우수기업
	산업안전	안전보건시스템, 산업안전보건 전담 조직, 안전보건경영시스템 외부 인증, 산재다발사업장 지정
	공정거래	거래대상 선정 프로세스, 공정거래 자율준수 프로그램, 협력업체 지원 활동, 하도급법 위반 사례, 공정경쟁 저해 행위
	제품안전과 소비자보호	제품안전 및 소비자 보호 시스템, 제품안전경영시스템 외부 인증, 소비자중심경영 외부 인증, 소비자 고충처리 채널 운영, 제품안전 및 소비자 보호 관련 사고 발생
	정보보호	정보보호시스템, 정보보호시스템 외부 인증, 정보보안 유출 사고
지배구조 (G)	주주권리향상	경영권 보호장치, 주주의견 수렴장치, 정기주주총회 공시시기, 최근 3년 내 배당 지급
	이사회 구성·운영	대표이사와 이사회 의장 분리, 이사회 구조의 독립성, 이사회의 사외이사 구성 현황, 이사회 구성의 다양성, 이사회의 활동, 이사 보수 정책 적정성
	이사회 내 위원회	사외이사후보추천위원회 설치·구성, 보상위원회 설치·구성, ESG 위원회 설치
	감사제도	감사위원회 사외이사 비율, 감사용역 비용 대비 비감사용역 비용
	관계사위험	관계사 우발채무 비중, 관계사 매출 거래 비중, 관계사 매입 거래 비중

자료: 국민연금공단

□ 참고로, 개정안과 유사한 취지에서 ESG 투자를 의무화하면서 그 고려 대상이 되는 투자방법을 확대하려는 것을 주요 내용으로 하여 한정애의원(의안번호 제807호), 박희승의원(의안번호 제1977호), 강선우의원(의안번호 제9713호), 정혜경의원(의안번호 제12173호), 한창민의원(의안번호 제12209호) 및 이수진의원(의안번호 제16715호)이 각각 대표발의한 6건의 「국민연금법 일부개정법률안」이 우리 위원회에 계류되어 있으므로 함께 심사할 필요가 있는 것으로 보임.

다. 관계 기관 의견

□ (보건복지부) 신중검토

- (안 제102조) 현행법 제102조제2항제1호에 따른 ‘예금·신탁’은 현금성 자산으로서 주식·채권과 달리 ESG 투자가 곤란하며, 기금은 단기자금의 운용방법으로 수시입출식예금(Money Market Deposit Account; MMDA) 등을 활용하는데 단기자금의 특성상 안정성과 유동성이 우선 고려될 필요가 있고,

같은 항 제2호에 따른 ‘공공사업을 위한 공공부문 투자’는 현재 기금 운용방법으로 활용되고 있지 아니하며, 활용 시 국채 매입이나 공공자금관리기금 예탁을 통하는 간접투자 방식이 채택될 것이므로 ESG를 고려하는 것이 곤란함.

- (안 제105조) 「국민연금기금운용지침」에 ESG 각 요소의 수치화 방법과 고려 비중을 명시하는 것은 국민연금의 투자전략 노출 우려가 있어 신중한 검토가 필요함.

□ (국민연금공단) 신중검토

- (안 제102조) 국민연금공단은 기금을 위탁·관리하는 주체로서 선량한 관리자의 의무를 다하여야 하므로 기금의 설치목적 달성을 위하여 국내주식·채권과 해외주식·해외채권에 ESG 투자를 적용하고 있음. 그러나, ESG 투자 여부의 결정에는 투자환경, 운용전략, 자산군의 특수성 등이 종합적으로 고려되어야 하므로, ESG 투자를 의무화하는 것은 신중할 필요가 있음.
- (안 제105조) ‘ESG 고려 전략·기준 및 각 요소의 수치화 방법과 고려 비중’이 책임투자의 기준·절차·방법을 의미하는 것인지 또는 투자의사결정 과정에 고려하는 ESG의 기준 및 방법(평가지표 등)을 의미하는 것인지가 명확하지 아니하고, 책임투자의 기준·절차·방법 등에 관한 사항은 이미 「국민연금기금운용지침」에 포함되어 있는 측면도 고려할 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5506