



제429회 국회(정기회)
제1차 보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 국민연금기금의 공공성 확보 명시 및 ESG 투자 의무화 >

- 정혜경의원 대표발의(의안번호 제12173호)
- 한창민의원 대표발의(의안번호 제12209호)

2025. 9.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
1. 정혜경의원 대표발의(의안번호 제12173호)	1
2. 한창민의원 대표발의(의안번호 제12209호)	3
II. 주요 내용별 검토	4
1. 국민연금기금의 공공성 확보 명시 및 ESG 투자 의무화	4
가. 개정안의 내용	4
나. 검토의견	6
다. 관계 기관 의견	12

I. 개요

1. 정혜경의원 대표발의안(의안번호 제12173호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 정혜경의원 등 11인

(2) 제 안 일 : 2025. 8. 14.

(3) 회 부 일 : 2025. 8. 18.

나. 제안이유

현행법에 따르면 국민연금기금을 증권의 매매나 대여를 통해 관리·운용하는 경우에는 장기적으로 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 비재무적 요소를 고려하는 이른바 ‘책임투자’를 할 수 있도록 하고 있음.

그런데 현행법은 이러한 책임투자를 재량사항으로 하고 있고, 적용범위를 증권의 매매나 대여를 통한 관리·운용 방법에만 국한시키는 한편, 목적을 안정적인 수익 증대로 귀결시키고 있어 책임투자의 실효성을 떨어뜨린다는 지적이 제기되고 있음.

이에 증권의 매매 및 대여, 금융기관에 대한 예입 또는 신탁, 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래를 통해 국민연금기금을 관리·운용하는 경우 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려하도록 의무화하고 그 기준 및 방법을 기금운용지침으로

정하도록 하는 한편, 그 목적을 수익 증대가 아닌 기금의 공공성 확보로 규정함으로써 책임투자의 실효성을 높이려는 것임.

다. 주요내용

- 1) 기금의 관리·운용의 방향이 공공성 확보임을 명시함(안 제102조 제2항).
- 2) 기금의 관리·운용의 공공성 확보를 위하여 ESG 등 환경·사회·지배구조 요소에 대한 고려를 임의 규정에서 의무 규정으로 개정하고, 그 적용 대상을 증권의 매매 외에도 예입·신탁, 파생상품 운용, 집합투자업자 등으로 확대함(안 제102조제4항).
- 3) 제102조제4항에서 정한 사항에 관한 구체적 기준과 방법을 기금 운용지침에 반영하도록 의무화하여 정책 집행의 실효성을 확보함(안 제105조제1항제6호 신설).

2. 한창민의원 대표발의안(의안번호 제12209호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 한창민의원 등 11인
- (2) 제 안 일 : 2025. 8. 18.
- (3) 회 부 일 : 2025. 8. 19.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국민연금기금을 관리·운용하는 경우 투자대상과 관련된 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있다고 규정하고 있음. 그러나 그 대상은 증권의 매매·대여에 한정되어 있고 고려 여부도 의무가 아닌 재량사항으로 두고 있어 해당 규정의 실효성이 확보되지 못하고 있음.

또한 현행법은 국민연금기금의 운용 방향을 국민연금 재정의 안정을 위한 수익의 최대 증대로 정하고 있어, 운용의 공공성에 대한 고려가 부족한 한계가 있음.

이에 환경·사회·지배구조 등의 요소에 대한 고려를 임의규정에서 의무규정으로 개정하고, 그 적용 대상을 증권의 매매 및 대여 뿐 아니라 금융기관에 대한 예입·신탁, 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래 등으로 확대하며, 국민연금기금의 운용 목적에 안정성 뿐 아니라 공공성 확보를 추가하는 등 국민연금의 책임투자의 실효성을 제고하려는 것임(안 제102조제2항 및 제105조제1항).

II. 주요 내용별 검토

1. 국민연금기금의 공공성 확보 명시 및 ESG 투자 의무화

가. 개정안의 내용

- 각 개정안은 보건복지부장관이 국민연금기금을 관리·운용할 때 ‘공공성’을 확보(정혜경의원안) 또는 유지(한창민의원안)하도록 하면서, 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조(이하 “ESG”라 한다) 등의 요소를 고려하도록 의무화하되, 한창민의원안은 ESG 중 ‘사회적 요소’에는 근로자·협력업체·소비자 등 이해관계자의 의견과 이익을 포함하도록 하려는 것임.

현행	정혜경의원안	한창민의원안
제102조(기금의 관리 및 운용) ① (생략) 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 위	제102조(기금의 관리 및 운용) ① (현행과 같음) ② ----- 국민연금기금 관리·운용의 공공성을 확보하고, 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 제103조에 ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----	제102조(기금의 관리 및 운용) ① (현행과 같음) ② ----- 국민연금 재정의 안정성과 공공성을 유지하기 위하여 적정 수준의 수익을 낼 수 있도록 제103조에 ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	정혜경의원안	한창민의원안
한 사업에 대한 투자는 국민연금 재정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 국채를 매입한다. 1. ~ 7. (생략) ③ (생략) ④ 제2항제3호에 따라 기금을 관리·운용하는 경우에는 <u>장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 고려할 수 있다.</u> <후단 신설> ⑤·⑥ (생략) 제105조(국민연금기금 운용지침) ① 운용위원회는 가입자의 권익이 극대화되도록 매년 다음	----- ----- ----- -----. ----- ----- ----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ④ 제2항제1호·제3호·제4호 및 제7호에-- -----<u>공공성 확보</u> 를----- ----- -----<u>고려</u> 하여야 한다. ⑤·⑥ (현행과 같음) 제105조(국민연금기금 운용지침) ① ----- ----- -----	----- ----- ----- -----. ----- ----- ----- -----. 1. ~ 7. (현행과 같음) ③ (현행과 같음) ④ 제2항제1호·제3호·제4호 및 제7호에-- -----<u>기금의 지속가능성을 확보하기</u>--- ----- ----- -----<u>고려</u> 하여야 한다. 이 경우 사회적 요소에는 투자대상 기업의 근로자·협력업체·소비자 등 이해관계자의 의견과 이익을 포함하여야 한다. ⑤·⑥ (현행과 같음) 제105조(국민연금기금 운용지침) ① ----- ----- -----

현행	정혜경의원안	한창민의원안
사항에 관한 국민연금 기금운용지침(이하 “기 금운용지침”이라 한다) 을 마련하여야 한다. 1. ~ 5. (생략) <u><신설></u> ② (생략)	----- ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제102조제4항에 따 른 기금의 관리·운 용의 공공성 확보를 위한 환경·사회·지 배구조 등의 요소 고 려에 관한 기준 및 방법 ② (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	----- ----- ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) 6. 제102조제4항에 따 른 환경·사회·지배 구조 등의 요소 고려 에 관한 기준 및 방 법 ② (현행과 같음) 부칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

- 2025년 5월 말 현재 국민연금기금의 총 운용액은 약 1,237조원으로, 국내총생산의 약 48.5%(2024년도 명목 국내총생산 약 2,549조원 기준)에 달하여 우리나라 국민경제 및 금융시장에 대한 파급효과가 매우 큰 측면이 있는바, 국민연금기금 관리·운용 시 국내 금융시장 등에 미치는 영향과 공공성을 고려하여 책임 있는 투자전략을 수립할 필요가 있다는 문제의식이 제기되어왔음.

□ 이에 각 개정안은 국민연금기금의 관리·운용 목표에 ‘공공성 확보 또는 유지’를 추가·명시하고, 투자대상과 관련한 ESG 요소를 고려하도록 의무화함으로써 우리나라 국민경제 및 금융시장 등에 대한 국민연금기금의 파급효과를 감안하여 국민연금기금이 관리·운용되도록 하려는 취지로 이해됨.

□ 또한, 각 개정안은 국민연금기금의 투자대상이 주식·채권 외에 부동산·인프라·사모투자 등 여러 대체투자처로 다변화된 점을 고려하여 대체투자에서도 ESG 요소를 고려하도록 함으로써 국민연금기금 운용의 사회적 책임성을 제고하려는 취지인 것으로 생각됨.

- 국민연금공단에 따르면, 2025년 1월 말 기준 대체투자액(약 203.5조원)은 전체 자산(약 1,224.3조원)의 약 16.6%로, 그 비중은 2020년 12월 말(10.9%)보다 약 5.7%p 상승하였음.

< 기금 포트폴리오: 2020년 12월 말 vs. 2025년 1월 말 >

(단위: 십억원, %)

구 분	'20. 12월 말		'25. 1월 말	
	금 액	비 율	금 액	비 율
전 체	833,728	100.0	1,224,293	100.0
복지부문	180	< 0.01	212	< 0.01
금융부문	833,138	99.9	1,222,630	99.9
국내주식	176,696	21.2	149,258	12.2
해외주식	192,752	23.1	438,823	35.8
국내채권	326,099	39.1	343,904	28.1
해외채권	44,883	5.4	85,958	7.0
대체투자	90,660	10.9	203,466	16.6
단기자금	2,049	0.2	3,474	0.3
기타부문	409	< 0.01	389	< 0.01

자료: 국민연금공단

□ **현행법 제102조제2항¹⁾ 각 호 외의 부분 본문**에서는 보건복지부장관이 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한 증대시킬 수 있도록 국민연금기금을 관리·운용하도록 규정하면서도,

국민연금기금운용위원회가 같은 법 제105조제1항²⁾에 따라 마련한 ‘국민연금기금운용지침’에서는 수익성 외에 안정성·공공성·유동성·지속 가능성 및 운용 독립성 등 국민연금기금 운용의 6대 원칙을 규정하고 있으며,³⁾

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 기획재정부장관과 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

3) 「국민연금기금운용지침」

제4조(기금운용 원칙) 보건복지부장관은 다음 각 호의 원칙에 따라 기금을 운용한다.

1. 수익성의 원칙 : 가입자의 부담, 특히 미래세대의 부담 완화를 위하여 가능한 한 많은 수익을 추구하여야 한다.
2. 안정성의 원칙 : 투자하는 자산의 전체 수익률 변동성과 손실위험이 허용되는 범위 안에 있도록 안정적으로 운용하여야 한다.
3. 공공성의 원칙 : 국민연금은 전 국민을 대상으로 하는 제도이고, 기금 적립규모가 국가경제에서 차지하는 비중이 크므로 국가경제 및 국내금융시장에 미치는 파급효과를 감안하여 운용하여야 한다.
4. 유동성의 원칙 : 연금급여의 지급이 원활하도록 유동성을 고려하여 운용하여야 하며, 특히 투자한 자산의 처분 시 국내금융시장 충격이 최소화되는 방안을 사전에 강구하여야 한다.
5. 지속 가능성의 원칙 : 투자자산의 지속 가능성 제고를 위하여 환경, 사회, 지배구조 등의 요소를 고려하여 신의를 지켜 성실하게 운용하여야 한다.
6. 운용 독립성의 원칙 : 상기 원칙에 따라 기금을 운용하여야 하며, 다른 목적을 위하여 이러한 원칙이 훼손되어서는 안 된다.

「국가재정법」에서도 안정성·유동성·수익성 및 공공성을 고려하여 기금자산을 투명하고 효율적으로 운용하여야 한다는 일반원칙을 제시하고 있는 점⁴⁾ 등을 고려할 때, 각 개정안은 타당한 측면이 있는 것으로 보임.

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

□ 첫째, 2025년 4월 법률 제20903호로 개정·공포된 「국민연금법 일부개정법률」에 따른 보험료율 인상(9→13%) 등으로 국민연금기금의 고갈 시점이 2071년경(연평균 기금운용수익률 5.5% 가정 시)으로 늦추어진 측면이 있지만,

청년세대를 중심으로 국민연금 재정의 지속가능성에 대한 우려가 여전히 제기되고 있는 점 등을 고려할 때 향후 인구구조 변화에 따른 연금보험료 수입 감소를 대체하고 국민연금 재정의 지속가능성을 높일 국민연금기금 운용수익의 증대가 중요하다는 측면이 고려될 필요가 있는 것으로 생각됨.

□ 둘째, ‘수익성’은 자산군별 평균 수익률 등 구체적 수치로써 목표 달성 여부 및 그 정도를 객관적으로 판단·평가할 수 있지만,

‘공공성’은 불확정개념으로서 광범위한 해석의 여지가 있다고 볼 측면이 있어 국민연금기금 관리·운용의 성과평가가 모호하여질 소지가 있는 점이 고려될 필요가 있을 것으로 보임.

4) 「국가재정법」

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

□ 셋째, 예입·신탁이나 금융투자상품지수 등은 ESG 등의 요소를 고려하는 것이 제한되는 측면이 있는 점을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

- 증권·의 매매·대여 시 ESG 등의 요소를 고려할 수 있다고 규정한 현행법 제102조제4항이 신설될 당시, 당초 이목회의원이 대표발의한 「국민연금법 일부개정법률안」(의안번호 제1906398호)에서는 제102조제2항 각 호 중 ‘증권의 매매·대여(제3호)’ 외에도 ‘금융기관에 대한 예입·신탁(제1호)’, ‘금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래(제4호)’ 및 ‘그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업(제7호)’의 경우에도 ESG 등의 요소를 고려할 수 있도록 규정하였으나,

제329회국회(정기회) 제1차 보건복지위원회 법안심사소위원회(2014. 11. 10.) 심사과정에서 투자대상이 특정되지 아니하는 ‘금융투자상품지수’나 여러 투자대상이 혼재된 ‘대통령령으로 정하는 사업⁵⁾’ 등의 경우 ESG 요소가 고려될 수 없는 한계가 있다

5) 「국민연금법 시행령」

제74조(기금의 운용사업 등) ③ 법 제102조제2항제7호에 따른 기금 증식사업은 다음 각 호와 같다.

1. 「벤처투자 촉진에 관한 법률」 제71조제1항에 따른 벤처투자와 벤처투자조합 또는 신기술사업투자조합에 대한 출자
2. 「산업발전법」(법률 제9584호 산업발전법 전부개정법률로 개정되기 전의 것을 말한다) 제15조에 따라 등록된 기업구조조정조합 또는 「산업발전법」 제20조에 따른 기업구조개선 기관전용 사모집합투자기구에 대한 출자
3. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제5조제2항 및 제3항에 따른 장내파생상품과 장외파생상품의 거래
4. 「외국환거래법」 제3조제1항제19호에 따른 자본거래
5. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제9조제18항에 따른 집합투자기구에 대한 투융자
6. 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제2호에 따른 사회기반시설사업에 대한 투융자
7. 부동산의 개발·취득·관리 등을 목적으로 하는 사업에 대한 투융자
8. 에너지 및 자원의 개발사업에 대한 투융자
9. 항공기 및 선박의 취득, 기업의 인수 등을 목적으로 하는 회사 또는 사업에 대한 투융자
10. 외국의 관계 법령에 따라 적법하게 설치되거나 시행되고 있는 제1호부터 제9호까지의 규정에 해당하는 투융자
11. 법 제102조제3항 단서에 따른 5년 만기 국채 수익률 이상의 수익이 기대되는 사업으로서 운용위원회가 기금의 증식을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

는 점이 반영되어 ‘증권의 매매·대여’에 한하여 ESG 등의 요소를 고려할 수 있도록 규정된 바 있음.⁶⁾

- 넷째, 법제적 측면에서는 한창민의원안의 경우 용어의 일관성을 고려하여 안 제102조제4항 후단 중 “투자 대상”을 ‘투자대상’으로 붙여 쓰는 것이 바람직할 것으로 보임.
- 참고로, 각 개정안과 유사한 취지에서 한정애의원(의안번호 제807호), 박희승의원(의안번호 제1977호), 박상혁의원(의안번호 제6595호) 및 강선우의원(의안번호 제9713호)이 각각 대표발의한 「국민연금법 일부개정법률안」 4건이 우리 위원회에 계류되어 있으므로 함께 심사할 필요가 있는 것으로 보임.

6) 「제329회국회(정기회) 제1차 보건복지위원회 법안심사소위원회 회의록」, 2014. 11. 10., 15면.

다. 관계 기관 의견

□ 보건복지부

(안 제102조제2항: 신중검토) 국민연금기금은 연금급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 기금 수익을 최대한 증대시켜 국민의 노후생활을 안정적으로 보장하는 것을 목적으로 하며,⁷⁾ 국가는 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 보장할 의무⁸⁾가 있어 기금의 관리·운용에 있어서 수익성을 추구할 필요가 있으므로,

‘공공성’을 기금운용의 목적으로 규정하려는 안 제102조제2항은 안정적인 국민 노후보장이라는 기금의 조성목적과 운용체계에 부합하지 아니할 수 있어 신중한 검토가 필요함.

(안 제102조제4항: 수정수용) 현행법 제102조제2항제1호(예입 또는 신탁) 및 제4호(파생상품)는 ESG 등의 요소를 고려하기 어려움이 있으므로 같은 항 제7호(대체투자)에 대하여 ESG 등의 요소가 고려될 수 있도록 명시하되,⁹⁾

7) 「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.

8) 법률 제20903호 「국민연금법 일부개정법률」 <2025. 4. 2. 공포 2026. 1. 1. 시행>

제3조의2(국가의 책무) 국가는 이 법에 따른 연금급여의 안정적이고 지속적인 지급을 보장하여야 하며, 이에 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

9) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ② 보건복지부장관은 국민연금 제정의 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 제정의 안정을 해치지 아니하는 범위에서 하여야 한다. 다만, 제2호의 경우에는 기획재정부장관과 협의하여 국채를 매입한다.

1. 대통령령으로 정하는 금융기관에 대한 예입 또는 신탁

4. 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제53조제1항 각 호에 따른 지수 중 금융투자상품지수에 관한 파생상품시장에서의 거래

7. 그 밖에 기금의 증식을 위하여 대통령령으로 정하는 사업

ESG 등의 요소를 의무적으로 고려하게 하면 기금운용에 제약¹⁰⁾이 될 수 있으므로 강행규정으로의 개정에는 신중할 필요가 있음.

- 한창민의원안의 경우 안 제102조제4항의 ‘지속가능성’은 그 개념이 모호하여 기금의 운용 목적과의 일관성 등을 고려하였을 때 현행 규정을 유지하는 것이 적절할 것으로 사료됨.

(안 제105조제1항: 신중검토) 현행법 제105조제1항제5호¹¹⁾에 따라 ESG 등의 요소에 관한 사항은 ‘국민연금기금운용지침’ 제3장(책임투자 및 주주권 행사)에 규정되어 있으므로 안 제105조제1항제6호는 개정 실익이 낮은 측면이 있어 신중한 검토가 필요함.

문 의 처
02)6788-5506

10) 대체투자의 경우 복수의 투자자와 공동으로 펀드를 조성하는 사례가 많아 모든 투자자가 ESG 원칙에 동의하는 펀드 외에는 투자하기 어려운 점 등이 고려될 필요가 있다는 입장임.

11) 「국민연금법」

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

5. 제102조제2항부터 제5항까지에 따른 기금의 관리·운용 현황에 관한 공시 대상 및 방법