



제428회국회(임시회)
제1차보건복지위원회

국민연금법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 국민연금기금의 ESG 투자 의무화 〉

■ 강선우의원 대표발의(의안번호 제9713호)

2025. 8.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	2
1. 국민연금기금의 ESG 투자 의무화	2
가. 개정안의 내용	2
나. 검토의견	3
다. 관계 기관 의견	7

I. 개요

1. 강선우의원 대표발의안(의안번호 제9713호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 강선우의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2025. 4. 10.
- (3) 회 부 일 : 2025. 4. 11.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법은 증권의 매매 및 대여의 방법으로 국민연금기금을 운용할 때 환경·사회·지배구조(ESG) 원칙을 고려할 수 있음을 규정하고 있으나, 부동산에 대한 투자 등 대체투자의 방법으로 운용할 경우에 ESG 원칙 적용에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않음.

이로 인하여 최근 위탁운용사 선정 과정에서 ESG 원칙을 적용하여 평가하였는지 여부에 논란이 있는 상황임. 나아가 대체투자의 경우 그 특성상 위탁운용사 선정 이후 운용 기간이 10년 이상의 장기로 ESG 원칙 등 다양한 요소를 고려하여 위탁운용사 선정에 신중을 기해야 할 필요가 있음.

이에 기금 운용 방식과 무관히 ESG 원칙을 반드시 고려하도록 하여 대체투자를 위한 위탁운용사 선정 시 ESG 원칙이 적용되도록 하려는 것임(안 제102조제4항).

II. 주요 내용별 검토

1. 국민연금기금의 ESG 투자 의무화

가. 개정안의 내용

- 개정안은 보건복지부장관이 국민연금기금을 관리·운용할 때 투자 대상과 관련한 환경·사회·지배구조(이하 “ESG”라 한다) 등의 요소를 고려하도록 의무화하려는 것임(안 제102조제4항).

현행	개정안
제102조(기금의 관리 및 운용) ① ~ ③ (생략)	제102조(기금의 관리 및 운용) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 제2항제3호에 따라 기금을 관리·운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 환경·사회·지배구조 등의 요소를 <u>고려할 수 있다.</u>	④ <u>기금을</u> ----- ----- ----- ----- ----- <u>고려하여야 한다.</u>
⑤·⑥ (생략)	⑤·⑥ (현행과 같음)
	부 칙 이 법은 공포한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

□ 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한으로 증가시킬 수 있도록 국민연금기금(이하 “기금”이라 한다)을 관리·운용하여야 하는데,

기금을 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제4조¹⁾에 따른 증권(이하 “증권”이라 한다)의 매매 및 대여의 방식으로 관리·운용하는 경우에는 장기적이고 안정적인 수익 증대를 위하여 투자대상과 관련한 ESG 등의 요소를 고려할 수 있음.²⁾

1) 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」

제4조(증권) ① 이 법에서 “증권”이란 내국인 또는 외국인이 발행한 금융투자상품으로서 투자자가 취득과 동시에 지급한 금전등 외에 어떠한 명목으로든지 추가로 지급의무(투자자가 기초자산에 대한 매매를 성립시킬 수 있는 권리를 행사하게 됨으로써 부담하게 되는 지급의무를 제외한다)를 부담하지 아니하는 것을 말한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 증권은 제2편제5장, 제3편제1장(제8편부터 제10편까지의 규정 중 제2편제5장, 제3편제1장의 규정에 따른 의무 위반행위에 대한 부분을 포함한다) 및 제178조·제179조를 적용하는 경우에만 증권으로 본다.

1. 투자계약증권
2. 지분증권, 수익증권 또는 증권예탁증권 중 해당 증권의 유통 가능성, 이 법 또는 금융관련 법령에서의 규제 여부 등을 종합적으로 고려하여 대통령령으로 정하는 증권

② 제1항의 증권은 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 채무증권
2. 지분증권
3. 수익증권
4. 투자계약증권
5. 파생결합증권
6. 증권예탁증권

2) 「국민연금법」

제102조(기금의 관리 및 운용) ① 기금은 보건복지부장관이 관리·운용한다.

② 보건복지부장관은 국민연금 재정의 장기적인 안정을 유지하기 위하여 그 수익을 최대한으로 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

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

- 2015년 1월 법률 제13100호로 공포된 「국민연금법 일부개정법률」이 2015년 7월 시행되면서 증권을 매매하거나 대여하는 방식으로 기금을 관리·운용할 때 ESG 등의 요소를 고려할 수 있는 근거가 마련되었음.

□ 개정안은 ‘증권의 매매·대여’ 외의 다른 방식으로 기금을 관리·운용하는 때에도 ESG 등을 고려하도록 의무화하려는 것으로,

기금이 전통적 투자대상인 주식·채권 외에 부동산·인프라·사모투자 등 여러 대체투자처로 다변화된 가운데 대체투자 과정에서 ESG 요소가 충분히 고려되지 못하였다는 지적이 제기된 데 따른 투자지침 강화로써 기금 운용의 사회적 책임성과 공공성을 제고하려는 취지로 이해됨.

- 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

□ 그런데, 가입자가 납부하는 연금보험료를 주요 재원으로 하여 조성되는 기금은 사회보험인 국민연금의 책임준비금으로서 그 관리·운용의 사회적 책임성 및 공공성을 제고하는 것만큼이나 수익성 증대가 중요하다고 볼 측면이 있고,

2025년 4월 2일 법률 제20903호로 공포되어 2026년 1월 1일 시행 예정인 「국민연금법 일부개정법률」을 통하여 보험료율을 인상한 모수 조정에도 불구하고 기금은 2071년경 고갈될 것으로 전망(연평균 기금수익률 5.5% 가정)되어 그 지속가능성에 대한 우려가 여전히 제기되고 있는바,

기금의 모든 투자대상에 대하여 ESG 요소를 의무적으로 고려하게 하는 것이 수익성을 높이고 국민연금 재정의 지속가능성을 제고하는 데 미칠 영향에 관하여도 논의가 필요한 것으로 생각됨.

□ 아울러 증권의 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 ‘금융

투자상품지수’나 여러 투자대상이 혼재된 ‘대통령령으로 정하는 사업³⁾’ 등의 경우 ESG 요소가 고려될 수 없는 한계가 있다는 점이 반영되어 ‘증권의 매매·대여’에 한하여 ESG 등의 요소를 고려할 수 있도록 규정된 경과⁴⁾가 고려될 필요가 있을 것으로 보임.

3) 「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

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

다. 관계 기관 의견

□ (보건복지부) 수정수용

- 기금 운용 시 ESG 요소를 고려할 수 있는 자산군의 범위를 대체투자 등으로 확대하려는 취지에는 공감하나, ESG 요소를 고려할 수 있는 기금 운용 방식에 현행 ‘주식·채권’ 외에 ‘대체투자’를 명시하여 명확히 할 필요가 있다는 입장임.
- 아울러 투자 시 ESG 요소의 고려 여부와 방식 등은 투자환경, 운용전략, 자산군의 특수성 등을 종합적으로 고려하여 결정되어야 할 사항으로, ESG 요소를 의무적으로 고려하도록 하는 것은 기금 운용에 제약으로 작용할 수 있어 강행규정으로의 개정에는 신중할 필요가 있다는 입장임.

문 의 처

02)6788-5506