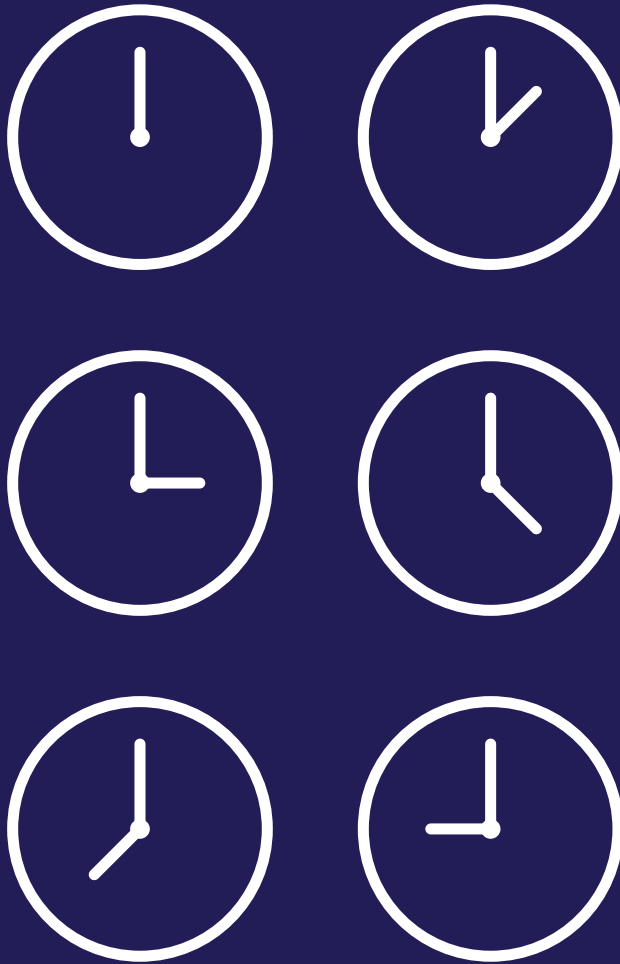


2025 새 정부에 제안하는
기후금융 정책



녹색금융, 기후대응의 게임체인저

발행기관	녹색전환연구소 플랜1.5 한국사회책임투자포럼
발행월	2025. 6.
참여연구원	녹색전환연구소(김병권, 정영주, 지현영, 최기원) 플랜1.5 (한수연) 한국사회책임투자포럼(변승범, 이종오)

발간사

새 정부가 출범한 지금 우리는 중대한 전환점 위에 서 있습니다. 기후위기의 심각성은 날이 갈수록 높아 지는데, 이 거대한 탄소 기반 대한민국 경제 체제는 요지부동입니다. 때문에 화석연료로 흐르는 '돈의 흐름'을 재생에너지와 탈탄소 전환으로 이끄는 금융의 역할은 그 어느 때보다 중요합니다.

이에 녹색전환연구소, 플랜1.5, 한국사회책임투자포럼(KoSIF)은 새 정부에 기후금융 정책 제안을 드리고자 합니다. 본 제안은 기후대응을 위한 금융 시스템의 근본적인 변화를 도모하면서도, 동시에 침체에 빠진 대한민국의 새로운 경제적 돌파구를 모색하고자 하는 깊은 고민의 산물이기도 합니다.

본 정책 제안서는 중앙은행부터 민간은행, 공적연기금을 망라하는 총 열 가지 핵심 과제를 담고 있습니다. 먼저 틀을 깨는 대담한 녹색금융 활성화 대책이 필요합니다. 한국은행의 '녹색중앙은행' 역할 수행, ESG 기본법 제정을 통해 금융시스템 전반의 녹색전환과 지속가능한 투자환경을 조성해야 합니다. 기후투자공사의 설립은 도전적 에너지 전환 투자의 거점이 될 수 있고, '기후퇴직연금'은 우리의 노후자산을 기후위로부터 지켜줄 수 있습니다.

기업과 금융을 녹색으로 이끌기 위한 제도 마련에도 머뭇거리서는 안 됩니다. 공시는 그 첫 걸음입니다. 2027년부터 단계적으로 기후정보 공시를 의무화하고 금융기관 자산건전성을 평가할 때 기후리스크 고려를 시작해야 합니다. 기관투자자의 기후 책무를 강화하는 스튜어트십 코드의 확장, 민간금융평가에서 기후 투자 실적 반영과 같은 조치도 따라와야 합니다. 공적금융기관 넷제로를 위해 금융배출량 목표관리제 시행도 필요합니다. 앞으로 크게 확장될 '전환금융'이 탄소고착으로 이어지지 않도록 탄소노미에서 전환부문을 분리하고 엄격하게 관리해야 합니다.

우리는 더 이상 금융이 지구 저편의 누군가나 국민의 미래를 희생해 소수의 이익으로 전환시키는 도구로 활용되는 것을 방치해서는 안 됩니다. 쉽지 않은 길이지만, 가야 하는 길입니다. 기후금융은 녹색산업과 기후무역체제가 대세인 현재의 세계적 흐름에서 경제적 기회를 여는 역할도 수행하게 될 것입니다. 새 정부가 담대한 비전과 확고한 의지를 가지고 정책 제안들을 적극적으로 검토하고 실행해 나갈 것을 기대합니다.

2025년 6월
녹색전환연구소, 플랜1.5, 한국사회책임투자포럼

2025 새 정부에 제안하는 기후금융 정책

- 녹색금융, 기후대응의 게임체인저 -

①	한국은행을 녹색중앙은행으로	11
②	ESG 기본법 제정	15
③	2027년 자산 2조 원 이상 법인부터 기후정보 공시 의무화	18
④	금융기관 자산건전성 평가시 기후리스크 고려 의무화	21
⑤	스튜어드십 코드 개정 및 실효성 제고	24

⑥	모든 공적금융기관의 자산포트폴리오 넷제로	28
⑦	모든 공적기관의 민간금융기관 선정 평가에 기후투자 반영	31
⑧	‘기후퇴직연금’으로 퇴직연금의 지속가능성 제고	34
⑨	기후투자공사 신설하여 정부의 녹색 출자 선도	36
⑩	택소노미 강화로 자본시장 그린워싱 방지	38

요약

	정책	작성기관	주요 내용
1	한국은행을 녹색중앙은행으로	녹색전환 연구소	- 한국은행이 연구·분석 활동을 넘어 기후대응 통화신용정책을 수립·수행. - 녹색금융증개지원대출 프로그램을 통해 중소기업의 탈탄소 전환을 저리 지원, 담보에서 녹색채권 우대, 금융기관의 녹색활동 평가, 녹색채권매입프로그램 시행 등 전방위적 통화신용정책을 통해 녹색금융의 활성화 도모. - 정책 기반 마련을 위한 한국은행의 기후공시 이행. - 최고의사결정 레벨에서 기후통화신용정책 논의를 위한 탄소중립위원회의 ‘기후금융통화위원’ 추천권 부여.
2	ESG 기본법 제정	KoSIF	- ESG 생태계 조성을 위한 참여자 역할과 책임을 규정하는 ESG 기본법 제정 필요. - 공시, 검증, 평가, 공공조달, 공급망 등 ESG 관련 제도들의 원칙과 방향을 통합적이고 체계적 제시. - ESG 시장 생태계가 작동할 수 있는 규제와 지원의 비례성에 기반한 제도적 인프라 구축.
3	2027년 자산 2조 원 이상 법인부터 기후 정보 공시 의무화	녹색전환 연구소	2027년부터 자산 2조 원 이상 기업부터 적용하는 공시 의무화 로드맵의 조속한 발표. - Scope 3 배출량과 산업지표 등을 포함한 ISSB 정합 공시기준 채택. - 사업보고서 내 공시 법제화와 ESG 검증기관 설립을 통한 신뢰 기반 마련. - 맞춤형 가이드라인과 인력 양성을 포함한 중소기업 지원체계 강화. - 대기업-중소기업 간 ESG 협력 유도를 위한 제도적 인센티브 제공.
4	금융기관 자산건전성 평가시 기후리스크 고려 의무화	KoSIF	- 기후리스크를 자산건전성 평가에 반영하도록 금감원 지침을 개정하고, 금융감독 기준으로 명시. ‘기후리스크 관리 지침서’ 내 자산평가 조항을 신설하고, 시나리오 분석 및 스트레스 테스트를 포함한 전면 의무화. - 화석연료 자산에 대한 리스크 식별 및 관리 강화로 금융기관의 건전성 확보 및 기후경제로 자본 흐름 유도.

5	스튜어드십 코드 개정 및 실효성 제고	KoSIF	• 기후변화와 ESG를 명시한 수탁자 책임 원칙 개정으로 기후 스튜어드십 확립. • 상장주식 중심에서 채권·대체투자 등 전 자산군으로 코드 적용 범위 확대. • 활동(Activity)과 결과(Outcome) 기반 이행보고와 평가 공개를 통한 실효성 강화.
6	모든 공적금융기관의 자산포트폴리오 넷제로	KoSIF	• 국민연금·산업은행 등 공적 금융기관의 2050년 이내 자산포트폴리오 넷제로 선언 및 이행계획 수립. • 금융배출량 산정·감축계획 수립을 의무화하는 금융배출량 목표관리제 도입. • 기금·기관 평가에 금융배출량 감축 실적을 반영하는 성과관리 체계 구축.
7	모든 공적기관의 민간금융기관 선정 평가에 기후투자 반영	KoSIF	• 모든 공적기관의 민간 금융기관 선정 기준에 기후투자 실적 항목 반영. • 금고 지정, 주거은행, 위탁운용사, 보험사 선정 등 전 영역에 평가 지표 개편. • 경영평가 및 기금평가에 기후투자 반영 여부를 성과 평가 지표에 반영. • 민간 금융기관의 기후금융 확대를 유도하는 제도적 파이프라인 구축. • 공공성과 기후책임성을 연계한 평가 체계로 제도 실행력 및 지속성 강화.
8	'기후퇴직연금'으로 퇴직연금의 지속가능성 제고	플랜1.5	• 근로퇴직급여 보장법 개정을 통해 기후위험을 체계적으로 관리하는 '기후퇴직연금' 상품 활성화를 위한 법적 근거 마련. • 퇴직연금사업자가 실효성 있는 기후위험 관리 상품을 설계할 수 있도록 금융위를 통해 '기후퇴직연금' 가이드라인 제공.

9	기후투자공사 신설하여 정부의 녹색 출자 선도	녹색전환 연구소	• ‘기후투자공사법’ 제정을 통해 2050 탄소중립을 위한 전담 공적 금융기관 신설. • 정부가 선도 출자하고 산업은행, 수출입은행, 공기업 및 민간이 공동 출자하는 방식의 자본 조성. • 기후·에너지 전환 및 녹색산업 정책과 연계된 지분투자, 인프라 투자, 대출, 보증 등 종합 금융공급. • 산업은행 내부 전담조직 설치보다 조직 간 이해충돌 없이 독립적 기능 수행 가능한 구조 확보. • 중앙 공사와 지역 공사 병행 설계로 지역별 재생에너지 및 녹색산업 활성화 촉진.
10	탄소노미 강화로 자본시장 그린워싱 방지	녹색전환 연구소	• 연 40조 원 녹색금융이 LNG 설비와 그레이수소 투자 등 화석연료 투자 집중을 막기 위한 탄소노미 강화 및 개편 추진. • 현 탄소노미에서 LNG 등 전환부문을 분리해 전환금융 프레임워크로 통합시킴으로써 신뢰성을 높이고 규제의 틀을 정리. • 녹색투자내용 설명의 구체성 요건 강화, 자본시장 그린워싱 제재 강화, 탄소노미에 전과정평가(LCA) 도입, 1.5도 목표에 부합하는 전환금융의 가이드라인 도입.

① 한국은행을 녹색중앙은행으로

(1) 정책 제안

- ✓ **[녹색중앙은행으로의 이행]** 중앙은행의 적극적 기후대응은 세계적 추세로, 기후위기 대응을 위한 통화신용정책을 적극 구사하는 녹색중앙은행(Green Central Banking)으로의 전환.
- ✓ **[녹색금융중개지원대출을 비롯한 전방위적 통화신용정책]** 중앙은행의 신용정책(녹색금융중개지원대출 + 금융기관 기후성과평가), 담보정책(담보에서 녹색채권 우대 + 갈색자산 배제), 자산매입정책(중앙은행 자산 탈탄소화 + 녹색채권매입 프로그램으로 에너지전환 지원)으로 기후변화 대응 주도.
- ✓ **[기후금융통화위원회]** 관료·금융·학자 일색인 금융통화위원회 구성에 기후 관련 인사가 참여할 수 있게 함으로써 통화정책 최고 논의테이블에서 기후 관점이 고려될 수 있도록 함.

(2) 제안 배경과 현황

- 전통적 중앙은행 모델에서 강조하는 엄격한 시장중립성(Market Neutrality) 원칙을 넘어서, 물가와 금융안정성이라는 중앙은행의 사명에 심각한 위협을 미치는 기후위기 대응에 중앙은행이 역량을 집중해야 한다는 주장이 글로벌 금융위기 이후 기후위기 심화와 함께 힘을 얻고 있음.
- 유럽중앙은행(ECB)은 2022년 3,440억 유로(535조 원)의 회사채 매입프로그램에서 탄소배출량 등 기후성과를 고려해 매입하였으며, 역내 은행에게 기후리스크 평가를 토대로 엄격한 자본적정성 규제를 가하고 있음. 중국인민은행(PBoC)은 CERF 프로그램¹을 통해 3년간 1.1조 위안(204조 원)의 온실가스 감축 투자 저금리 대출을 지원하고 은행의 녹색평가를 거시건전성 평가와 통합 운영하여 녹색채권 보유량 등 평가해 우대이자율을 적용함.
- 한국은행은 기후대응 필요성은 천명하고 있으나 그 역할을 금융·경제 리스크 등의 연구와 분석활동에 한정해 유의미한 통화신용정책을 제시하지 못하고 있으며, 금융통화위원회에서도 지금까지 기후 의제가 주요 의제로 등장한 바 없음.
- 그 결과 해외 싱크탱크(Positive Money)가 평가하는 G20 중앙은행 기후대응정책순위에서 낮은 순위를 기록하고 있으며, 2022년 이래 계속 순위가 하락하고 있음(11→13→16위).

1 Carbon Emission Reduction Facility, 탄소배출감축을 위한 특별시설대출.

[그림 1] 포지티브 머니의 G20 중앙은행 기후대응정책 순위

Rank	Country	Research and Advocacy (out of 10)	Monetary Policy (out of 50)	Financial Policy (out of 50)	Leading by Example (out of 20)	Total Score 2024 (out of 130)	Grade 2024 (A+ to F)
1 (1)	France	10	23	47	16	96	B+
2 (3)	Germany	10	28	45	10	93	B+
3 (2)	Italy	10	23	48	10	91	B+
4 (4)	European Union	10	23	44	10	87	B
5 (6=)	Brazil	10	18	33	10	71	B-
6 (6=)	China	5	22	31	3	61	C+
7 (5)	United Kingdom	10	11	24	8	53	C
8 (8)	Japan	6	16	10	10	42	C-
9 (9)	Indonesia	5	14	15	4	38	D+
10 (12)	India	5	5	13	7	30	D+
11= (15)	Australia	10	0	15	1	26	D
11= (18)	South Africa	10	1	11	4	26	D
13 (10)	Canada	5	1	16	3	25	D
14 (14)	Russia	5	0	14	2	21	D
15 (11=)	Mexico	5	2	1	9	17	D-
16 (13)	Republic of Korea	5	8	2	1	16	D-
17 (16)	United States of America	5	0	9	1	15	D-
18 (17)	Turkey	2	0	5	3	10	D-
19 (19)	Argentina	4	0	0	1	5	F
20 (20)	Saudi Arabia	1	0	0	0	1	F

출처 : Greencentralbanking.com

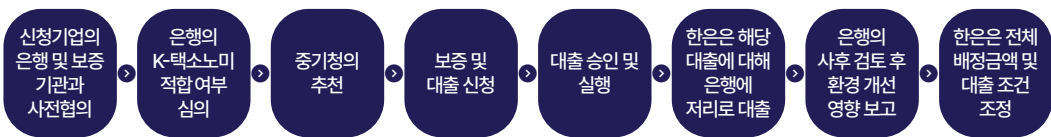
- 화석연료 의존도가 높고 재생에너지 비율이 낮은 대한민국의 산업·에너지 구조에서 전환리스크는 물가 양등과 금융불안정, 자산부실화로 이어질 가능성이 높다는 점에서 중앙은행의 예방적 통화정책이 강조 될 필요가 있으며, 저출생·고령화 등에 따른 정부의 재정부담 심화 등을 고려할 때, 녹색전환을 위한 한국은행의 ‘녹색중앙은행’으로의 변모가 필요함.
- 녹색금융협의체(NGFS)²가 제안하는 신용·담보·자산 정책을 중심으로 녹색금융중개지원대출, 녹색국채의 매입과 같은 과감한 중앙은행의 통화신용정책을 시행하며, 금융통화위원회의 구성에도 기후관점을 대표할 수 있는 인사가 포함되어 통화정책의 최고 레벨 회의에서 기후 관점의 접근이 모색되어야 함.

2 The Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System.

(3) 이행 방안

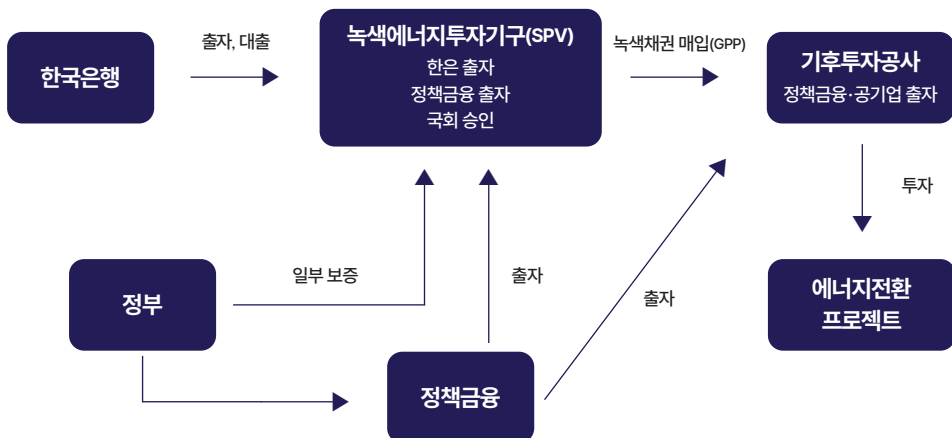
- **(녹색중앙은행으로의 이행)** 한국은행법 제4조(정부정책과의 조화 등)에 “한국은행은 기후변화와 같은 통화 신용환경 및 거시경제 안정성에 중대한 영향이 예견되는 사건을 고려하여 통화신용정책을 수립하여야 한다” 추가함.
- **(녹색금융중개지원대출)** 현존 금융중개지원대출에 녹색금융중개지원대출 프로그램을 신설하여 금융 기관의 녹색기업 및 중소기업의 탈탄소 전환을 위한 시설투자 대출에 한국은행이 저금리로 자금을 제공 함. 지급준비금 및 대출수요를 감안하여 일차로 10조 원 규모를 목표로 함. 건물분야의 그린리모델링에 대해서도 같은 방식으로 신용정책을 구성할 수 있음.

[그림 2] 녹색금융중개지원대출 프로세스³



- **(녹색채권의 적격담보 인정과 기후 기여 반영)** 녹색채권을 중앙은행 대출의 적격담보 및 환매조건부 매매(RP)의 대상증권으로 확대 인정하고 담보인정비율을 기후 기여에 따라 조정함으로써 녹색자산이 담보로 선호되고 갈색자산이 축소될 수 있도록 담보정책을 설계함.
- **(녹색채권 매입프로그램(GPP))** 재생에너지 보급 및 기술 개발, 인프라 투자를 위한 기후투자공사를 정부와 정책금융의 출자로 설립하고 투자목적으로 발행한 녹색채권을 한은이 국회의 승인에 따라 구성한 SPV를 통해 매입하여 자금을 조달함.

[그림 3] 녹색채권 매입프로그램 구조



3 최기원, “기후위기 앞에 선 한국은행, 그 역할을 묻다”, 녹색전환연구소, (2024).

- **(기후금융통화위원 추천)** 현재 관료와 민간금융에 지나치게 편중된 금융통화위원회 구성⁴에 2050년 시한 탄소중립녹색성장위원회 추천 인사 1인을 추가하여 통화정책의 논의과정에서 기후정책이 주요하게 다뤄질 수 있도록 함.
- **(한국은행의 기후공시)** ECB, 영란은행, 이탈리아 중앙은행 등과 마찬가지로 NGFS의 권고안에 따라 한국은행의 기후공시 이행이 필요함. 기후관련 리스크를 금융기관의 재무정보에 반영하는 기후공시 제도의 의무화가 논의되고 있으며, 600조 원에 달하는 대규모 자산운용을 통해 기후에 막대한 영향을 미치는 중앙은행 역시 기후공시 이행을 통해 모범을 보이고 탈탄소 정책 수립 근거를 마련할 수 있음.

(4) 정책으로 달라질 세상

- ※물가와 이자율만 관리하는 소극적 중앙은행 → 기후위기 대응을 선도하는 녹색중앙은행.
- ※신용정책을 통해 취약부문인 중소기업 탈탄소 달성, 자산매입정책을 통한 에너지 전환 가속화.
- ※녹색채권과 대출이 우대될 수 있는 녹색금융 환경 형성.
- ※‘기후’가 통화신용정책의 주요 고려사항으로 자리매김.

4 한국은행법 제13조에 따라 금융통화위원회는 한국은행 총재·부총재, 기획재정부장관 추천 1인, 한국은행 총재 추천 1인, 금융위원회 위원장 추천 1인, 대한상공회의소 회장 추천 1인, 전국은행연합회 회장 추천 1인으로 구성됨.

ESG 기본법 제정

(1) 정책 제안

- ✓ **[ESG 기본법 제정]** ESG 선순환 시장 생태계 구축을 위해, ESG 시장이 제대로 작동하도록 기존의 파편적인 ESG 법·제도·정책을 종합하고 향후 구축해야 할 ESG 제도들의 근거가 되는 기본법을 제정함.
- ✓ **[ESG 기본법 내용]** ①지속가능성(ESG 정보)을 매개로 시장참여자(기업, 금융기관, 평가기관, 검증기관, 공급기업, 소비자, 중앙정부, 지방정부 등)의 역할과 책임 명시 ②ESG 공시·검증·평가, 금융기관 공시, 지속가능공공조달, 공급망 관리, 중소기업 ESG 촉진, ESG 촉진을 위한 지원, ESG 워싱 규제 등을 포함.

(2) 제안 배경과 현황

- 전 세계 국제 경제질서는 기후·생태·인권·노동 등 지속가능성(sustainability) 이슈를 중심으로 재편되고 있음. 그 과정에서 ESG로 대표되는 지속가능성 이슈는 국가 수준 및 기업 수준에서 글로벌 공급망 재편 및 무역장벽 수단으로 전방위적으로 진행되고 활용되고 있음.
- 유럽연합(EU) 및 영국의 탄소국경조정제도(CBAM), 미국이 추진 중인 민주당 주도로 발의한 법안인 청정 경쟁법(CCA) 또는 공화당 주도 발의 법안인 외국오염수수료법(FPFA), 공급망 관리 이슈인 유럽연합의 기업지속가능성실사지침(CSDDD), 미국의 위구르 강제노동 방지법(UFLPA) 등은 국가 수준에서 진행되고 활용되고 있는 무역장벽 및 공급망 재편 방식임.
- 클라이밋그룹(Climate Group)이 주도하는 RE100(Renewable Electricity 100)은 개별 글로벌 기업 등이 재생 에너지를 중심으로 진행하고 있는 기업 수준의 공급망 재편 방식이라 할 수 있음.
- 유럽연합의 CBAM으로 1,100개의 한국 기업이 영향을 받을 전망임(산업부). 철강업계 비용 부담만 2026년 851억 원에서 2034년에는 5,500억 원을 상회할 전망이다(대한상의). 또 미국에서 CCA가 통과 되어 시행될 경우 향후 10년 간 총 2조 7000억 원의 탄소세가 발생할 전망이다. 제품조달과 관련하여 공급망에 재생에너지 사용을 요구하는 RE100에 가입한 글로벌 기업의 수는 446개(2025.5.26 기준)로, 요구 조건 미충족시 공급망에서 배제될 가능성이 높아지고 있음.
- 미국과 유럽연합 등은 탈세계화와 보호무역주의 기조 하에 환경과 인권 등 지속가능성 이슈를 통상과 연계하는 정책을 추진하고 있는데, 특히 트럼프 2.0 행정부는 반ESG(anti-ESG) 기조에도 불구하고 ‘미국 우선주의’와 부합할 경우에는 ‘ESG 이슈’를 선택적으로 활용하고 있음.

- 지속가능성과 관련한 국제적인 흐름에 비추어 보면, 제조업 중심에 수출의존도가 높은 우리나라가 기후 등 ESG 이슈에 효과적으로 대응하지 못할 경우 국가경제에 심각한 타격을 받을 수 있음.⁵
- 국제적인 금융기관들도 지속가능성 이슈를 연계한 자본 배분을 하고 있음. 전 세계적으로 지속가능성을 추구하는 투자자 및 투자 규모는 증가하고 있음. 글로벌지속가능투자협회인 GSIA에 따르면, 전 세계 지속가능투자 규모는 30.3조 달러(2022)에 이르고, 책임투자원칙인 PRI에 가입한 금융기관은 총 5,249개에 달하며,⁶ 기후 등 환경 이슈 관련한 전 세계 투자자 주도의 정보공개 프로젝트인 CDP에 가입한 금융기관은 700개 이상으로 이들의 자산운용규모는 142조 달러(19.5경 원)에 달함(2024년 말 기준).
- 글로벌 금융기관으로부터 지속가능성 이슈로 투자에서 배제되고 있는 기업 수도 증가하고 있음. 금융배제 추적자(Financial Exclusion Tracker)가 2024년 17개국 93개 금융기관을 분석한 결과, 135개국 5,536개 기업집단이 투자에서 배제됨.⁷ 우리나라 기업은 기업집단 기준으로 99개(자회사 단위로는 223개) 기업이 글로벌금융기관으로부터 투자가 배제됨.
- 우리나라는 ESG 이슈에 대응하지 못할 경우 국제적인 지속가능성 투자자로부터 갈라파고스화 될 우려가 높음. 즉 장기투자자 대신 투기자본 유입 확대로 기업의 중장기적 미래경영에 심각한 장애 요인이 될 가능성이 높다고 할 수 있음.
- 각 국은 지속가능성 흐름에 대비, 지속가능한 경제로의 전환을 위하여 ESG 선순환 생태계 구축에 박차를 가하고 있음. 즉 유럽연합을 필두로 영국, 일본 등 각 국은 ESG 선순환 생태계 구축에 필요한 법·제도·정책 인프라를 구축했거나 구축 중이며, 이행을 위한 지원책을 마련함.⁸ 유럽연합은 ‘금융’을 중심으로 한 ESG 생태계 구축 차원에서 2018년 ‘지속가능금융 행동계획’을 발표하고 3대 목표에 10대 과제를 제도화 함.
- 우리나라는 ESG 관련 제도적 인프라가 파편적이며 자율 중심으로 되어 있어 생태계 측면에서 매우 미흡. 지속가능성 제도의 선진국인 유럽연합이나 국제적인 이니셔티브 등의 ESG 압력에 대한 후발적 대응, 이슈 발생에 따른 즉자적이고 대응적인 대응, 수동적 대응으로 때문으로 분석됨. 특히 기업 부담만을 지나치게 고려하여 ‘의무’보다는 ‘자율’ 중심으로 되어 있어 시장에서 제대로 작동되지 않는 경우가 대부분. 이에 더해 정권 교체, 정부의 성향에 따른 ESG 정책 추진 지연 및 온도차로 중장기적 연속성이 부재함.
 - 지속가능성 공시(X), 검증(X), 지속가능금융공시(X), 녹색분류체계(자율), 기업 지속가능성 실사지침(X), 지속가능공공조달(자율), 지속가능성 평가기관 규율(자율), 스튜어드십 코드(자율).
- 이에 따라 ESG 선순환 생태계 구축을 위한 법·제도·정책의 컨트롤타워 성격의 법인 ‘ESG 기본법’을 제정하자는 여론이 힘을 얻고 있음.

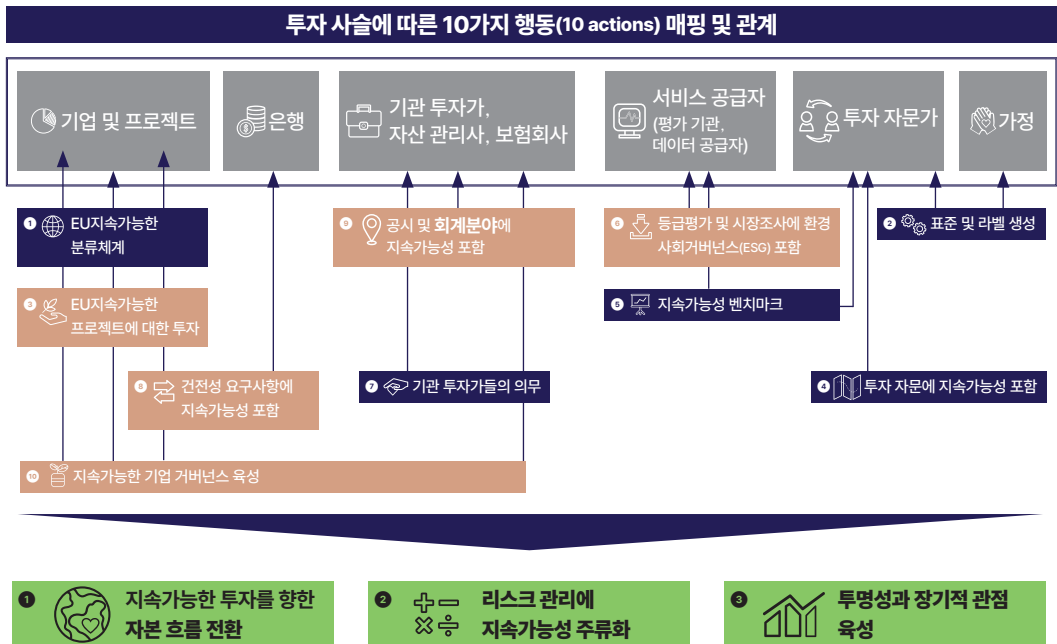
5 수출의존도는 2024년 말 기준 중국 19.5%, 미국 18.7%, EU 10.0%, 일본 4.3%임.

6 자산소유자 747개 자산운용자 4,004개, 서비스 제공자 498개, 2025.5.26 기준.

7 자회사 단위 집계 투자배제 기업 수는 6만 6,708개에 달함. 기후변화 악화 및 화석연료로 인한 투자배제가 48%로 가장 많음.

8 지속가능성 공시 및 검증, 그린택소노미, 지속가능금융공시, 지속가능성 평가기관 규율, 기업지속가능성실사지침, 스튜어드십 코드, 지속가능공공조달, Names Rule 등 그린워싱 방지정책 등.

[그림 4] EU의 지속가능금융 행동계획



(3) 이행 방안

- **(ESG 기본법 제정)** ESG 선순환 시장 생태계의 시장 참여자들을 식별하고, 해당 참여자의 역할, 권리, 책임, 인센티브 등을 규정함.⁹ 기존에 구축되어 있거나 미비한 ESG 관련 법·제도·정책을 식별·분류하고 이를 상위에서 규율하는 원칙으로서 기본법 제정. 제21대 국회에서 두 건의 ESG 기본법이 발의되어 있기 때문에 이를 상당한 수준으로 보완하여 제정함.¹⁰

(4) 정책으로 달라질 세상

- ※ ESG 선순환 시장 생태계 구축으로 국내 기업의 글로벌 경쟁력 강화.
- ※ 지속가능한 경제로의 전환 가속화로 우리나라의 지속가능성 제고.
- ※ 글로벌 지속가능한 투자(장기투자) 자금 대규모 유입.

9 ESG 시장참여자는 기업·금융기관·평가기관·고객·소비자·중앙정부·지방정부 등이 있음.

10 이원욱 의원 대표발의 '환경·사회·지배구조 경영 촉진법안'(2023.9.1), 조해진 의원 대표발의 '기업 등의 지속가능경영 지원을 위한 환경·사회·거버넌스 기본법안'(2023.11.9).

2027년 자산 2조원 이상 법인부터 기후정보 공시 의무화

(1) 정책 제안

- ✓ **[기후공시 의무화 로드맵 발표]** 늦어도 2027년 자산 2조 원 이상 사업보고서 제출 법인부터 단계적으로 법정공시 의무화 로드맵을 즉각 발표.
- ✓ **[국제정합성 있는 공시기준 채택]** ISSB 기준 최대한 부합하는 국내 공시기준 채택(Scope 3 온실가스 배출량 포함, 산업기반 지표 공시 의무화, GHG 배출량 등 주요 정보는 재무제표와 동일한 보고기간에 공시, 기후 리스크 및 기회 관련 핵심정보 공시 의무화).
- ✓ **[법정 공시 체계 및 ESG 검·인증 제도 도입]** 자본시장법 개정을 통해 사업보고서 공시 의무화, ESG 정보 검증 및 인증기관 설립 등 제3자 검증 체계 구축.
- ✓ **[중소기업 지원]** 맞춤형 가이드라인 제공, 전문 인력 양성, 대기업과 중소기업 간 ESG 공시 협력체계 구축에 대한 인센티브 제공.

(2) 제안 배경과 현황

- 투명하고 충실한 기후 공시는 기후 투자 및 기후 정책의 출발점이자 근간이며, 이를 통해 기후 투자 활성화 및 ESG 경영 촉진이 가능하기에, 정부는 공시·평가·투자로 이어지는 기후 금융제도 전반을 마련해야 함.
- 탄소 중립 목표 달성을 위해서는 철강, 시멘트 등 탄소집약적 산업의 구조적 변화가 불가피함. 특히, 제조업 중심의 우리나라 산업구조 특성상 기후공시 의무화는 탄소집약적 산업의 저탄소 전환을 촉진하고 자본시장에서의 경쟁력을 확보하는 데 필수적임. 기업의 탈탄소화 전략을 촉진할 뿐 아니라 재무리스크 관리와 투자자 신뢰 확보를 위한 핵심 도구로 작용할 수 있음.
- 이에 주요 선진국들은 지속가능성 공시를 의무화하기 위한 규제와 기준을 마련하고 있으며, 기업은 재무적 성과뿐만 아니라 사회와 환경에 미치는 영향을 모두 고려하도록 요구받고 있음.
 - 국제지속가능성기준위원회(International Sustainability Standards Board, ISSB)는 2023년 6월 IFRS S1과 S2를 최종 발표하고, 2024년부터 이를 적용해 2025년 공시를 유도하며, 영국·호주·일본·싱가포르 등이 이미 ISSB 기준을 채택함.
 - 미국 SEC는 2024년 기후공시 규칙을 확정했으나 기업 반대와 소송으로 시행을 보류한 상태이나,¹¹ 캘리

11 US SEC, "Acting Chairman Statement on Climate-Related Disclosure Rules", (2025.02.11), https://www.sec.gov/newsroom/speeches-statements/uyeda-statement-climate-change-021025#_ftnref2, (접속일: 2025.05.30).

포니아, 뉴욕 등 주요 주정부들은 더 강화된 독자적인 기후공시법을 도입하고 있음.¹²

- EU는 2025년 옴니버스 패키지로 지속가능성 규정을 개편하고 있으나, 이는 폐지가 아닌 적용 범위 조정으로 ESG 공시 강화 흐름은 지속되고 있음.
- 일본은 2025년 3월 ISSB 기준에 부합하는 공시 기준을 확정하여 2027년(FY2026)부터 의무 공시를 추진 중임. 무역의존도가 일본의 2.4배에 달하는 한국은 국제 공급망과 투자 흐름에 민감하게 반응할 수밖에 없어 보다 선제적인 공시 체계 도입이 요구된다고 할 수 있음.
- 한국 정부는 2021년 8월 「ESG 인프라 확충 방안」을 마련한 데 이어 같은 해 12월에는 「ESG 인프라 고도화 방안」을 발표함. 해당 정책에서는 ESG 공시제도 정비를 최우선 과제로 제시하였으며, 자산 2조 원 이상 기업을 대상으로 2025년부터 공시 의무화를 시작하고, 2030년부터는 코스피 상장사 전면 의무화를 추진한다는 일정(안)을 담고 있음.
- 그러나 이후 금융위원회는 2023년 ESG 금융추진단 제3차 회의에서 부위원장 모두발언을 통해 “ESG 공시 도입 시기를 2026년 이후로 연기하되, 구체적인 시행 시점은 추후 관계 부처 협의를 거쳐 최종 확정할 예정”이라고 밝히며, 당초 발표된 일정보다 추진 속도가 늦춰진 상황임. 2025년도에 이르러서도 명확한 실행 계획을 제시하지 않았음.
- 한편, 2024년 공개된 한국회계기준원 산하 지속가능성기준위원회(KSSB)가 2024년 4월 발표한 지속가능성 공시기준 초안은 △Scope 3 온실가스 배출량 △산업기반 지표 △내부탄소가격 등의 공시를 선택 사항으로 두고 있어, 공시 의무 범위와 강제성 측면에서 ISSB에 비해 기준을 완화함. 이는 ISSB가 제시한 글로벌 기준점을 그대로 수용하고, 그 위에 추가적인 정보를 더하도록 하는 ‘빌딩 블록(Building Block)’ 접근법의 취지와도 부합하지 않음.

(3) 이행 방안

- **(2027년 단계적 법정 공시 로드맵 확정)** 2025년 3분기 내에 지속가능성 공시 의무화 로드맵을 발표하고 입법 예고를 완료해야 함. 늦어도 2027년부터는 자산 2조 원 이상 사업보고서 제출 법인을 대상으로 법정 공시를 단계적으로 시행하고, 이후 1년 단위로 적용 대상을 점진적으로 확대함으로써 예측 가능성과 제도 정착을 유도해야 함.
- **(국제 기준에 부합하는 공시 프레임 구축)** KSSB의 공시기준 최종안에는 Scope 3 온실가스 배출량, 산업기반 지표, 내부 탄소가격 등을 명확히 의무 공시항목으로 포함하여 ISSB 기준과의 정합성을 확보해야 함. 또한, GHG 배출량 등 주요 정보는 재무제표와 동일한 보고기간 내에 공시되도록 하여 정보의 연결성과 시의성을 강화하고, 기후 리스크 및 기회 관련 핵심 정보의 공시 역시 의무화해야 함. 이는 ISSB 기준 적용 취지에 부합하는 최소한의 조건이며, 한국의 글로벌 기준 수용 태도를 보여주는 핵심 지표가 될 것임.

12 ESG 경제, “콜로라도주 기후공시 의무화법 발의...캘리포니아·뉴욕주 이어 3번째”, (2025.02.19.), <https://www.esgeconomy.com/news/articleView.html?idxno=10046>, (접속일: 2025.05.30.)

- **(공시 신뢰 확보 위한 법제도 정비)** 자본시장법 개정을 통해 지속가능성 정보를 사업보고서 내 법정 공시 항목으로 명시해야 하며, 외부 감사 및 제3자 인증 제도의 도입 근거를 마련해야 함. 또한, ESG 인증기관 설립 및 검증 체계 구축을 통해 정보의 객관성과 투명성을 확보하고, 국내외 투자자의 신뢰 기반을 마련해야 함.
- **(중소기업 대응력 강화를 위한 지원 체계)** 공시 의무화 확대에 대응하여 중소·중견기업의 부담을 완화할 수 있는 종합 지원체계 마련이 필수적임.
 - 표준화된 공시 템플릿, 맞춤형 컨설팅, IT 시스템 보급을 통해 공시 준비 비용과 역량 격차를 줄이고, 기업 규모·업종별 맞춤형 가이드라인 제공 및 전문 인력 양성으로 실효적 이행을 뒷받침해야 함.
 - 더불어, 대기업-중소기업 간 ESG 협력체계를 제도화하고, 공급망 기반 ESG 공시 구조 정착을 통해 산업 전반의 ESG 통합 대응력을 제고해야 함.

(4) 정책으로 달라질 세상

- ※공시 로드맵 공개로 기업의 지속가능성 공시 대응계획 수립 용이하게.
- ※투명한 ESG 공시로 투자자 신뢰 회복 및 녹색금융 촉진.
- ※Scope 3 공시 도입으로 공급망 중심의 탈탄소 역량 강화.
- ※국제 기준 정합성 확보로 ‘코리아 디스카운트’ 해소.

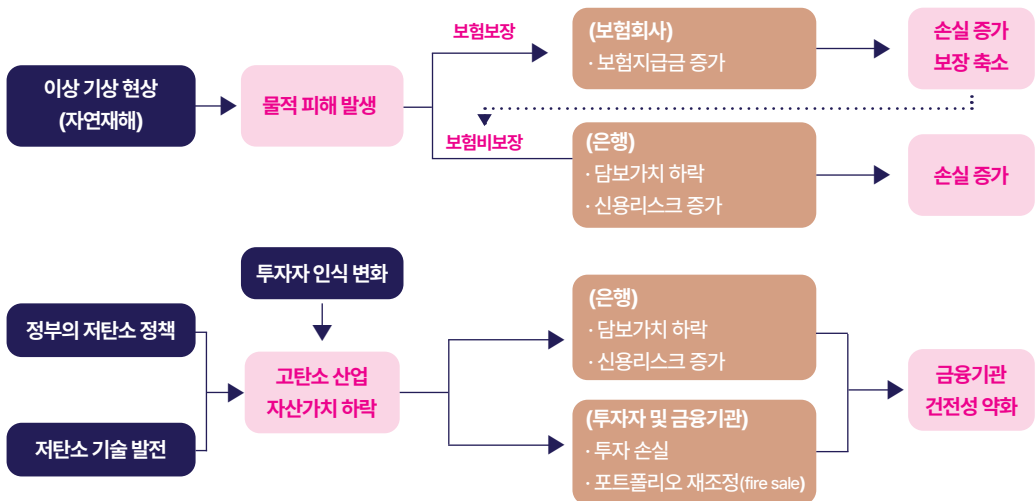
금융기관 자산건전성 평가시 기후리스크 고려 의무화

(1) 정책 제안

- ✓ [금융기관 자산건전성 평가시 기후리스크 고려 의무화] 금감원의 현행 '기후리스크 관리 지침서'에 기후 리스크를 반영한 자산건전성 평가 조항 추가해 의무화 하는 동시에 금감원의 감독 지침 수립.

(2) 제안 배경과 현황

- 기후변화로 인하여 기업 및 금융기관이 직면하는 리스크에는 물리적 리스크(physical risk)¹³ 와 전환 리스크(transition risk)¹⁴가 있으며, 이러한 기후 리스크는 기업 및 금융기관의 재무적·비재무적으로 기업가치에 중대한 영향을 미치는 요인임.
- 기후리스크는 금융기관의 자산건전성을 악화시키고 금융위기 초래 가능성을 높임. 기후변화의 두 가지 위험은 전 세계 금융기관들의 자산손실을 증가시키고 최악의 경우 시스템 리스크(system risk)¹⁵를 초래하여 세계 경제를 위협에 빠뜨림.



출처: 한국은행, BOK이슈노트(2018), 기후변화와 금융안정

13 물리적 리스크는 기후변화로 초래되는 물리적 변화(폭우, 폭염, 폭설, 홍수, 강수량 변화, 해수면 상승 등)로 인해 발생하는 위험.

14 전환 리스크는 저탄소·탈탄소 경제로의 전환 과정에서 발생하는 위험으로 정책위험, 법적위험, 기술위험, 소비자의 구매 선호도 변화 등 시장위험, 평판위험 등이 있음.

15 시스템 리스크는 개별 금융회사의 부실위험을 넘어 금융시스템 전체가 부실화 될 위험을 의미함.

- BIS(국제결제은행)은 2020년 1월 발간한 보고서¹⁶를 통하여 기후변화로 발생하는 금융위기 및 경제적 충격을 ‘그린스완(green swan, 녹색백조)’라고 명명함.
- 전 세계적으로 그린스완을 방지하기 위한 국제적인 노력이 진행되고 있으며, 기후 관련 재무정보공개 태스크포스인 TCFD(Task Force on Climate-related Financial Disclosures)와 주요국의 중앙은행과 금융감독 기관이 주축이 되어 발족한 녹색금융네트워크인 NGFS(Network for Greening the Financial System)는 대표적인 글로벌 이니셔티브임.
- NGFS는 금융시스템 녹색화를 통하여 기후변화에 따른 금융시스템 위기인 그린스완 방지를 금융감독 당국이 해야 할 6대 권고안을 2017년 발표한 바 있음. ①기후변화 관련 리스크를 금융 안정성 모니터링 및 세부 금융감독에 반영(금융시스템의 기후 관련 재무적 리스크 평가, 기후 관련 리스크를 건전성 감독에 포함(금융회사에서 기후 관련 위험이 이사회 단위에서 이해되고 논의되며, 리스크 관리 및 투자결정에서 고려되고, 회사 전략에 반영될 수 있도록 관여, 금융회사가 기후 관련 재무위험에 대한 식별·분석·관리 및 공시를 수행할 수 있도록 관여, 금융회사가 가이드가 될 수 있는 감독지침 수립) ②지속가능성 요소를 포트폴리오 관리에 반영 ③정보격차 줄이기 ④인식과 지적역량 구축 및 기술지원과 지식공유 장려 ⑤체계적이고 국제적으로 통일된 기후 및 환경 관련 정보공시체제 구축 ⑥녹색경제활동 분류체계 지원
- BCBS(Basel Committee on Banking Supervision)은 2024년 4월 발표한 ‘기후 관련 재무적 위험관리 및 감독원칙’(Principles of Climate-related financial risk management and supervision)을 통해서, 리스크를 신용·시장·유동성·운영 리스크 및 기타 리스크 등으로 유형화하여 주요 기후리스크로 인한 영향을 반영하도록 하고 있으며, 자본·유동성 적정성 평가에도 기후리스크를 반영토록 함.¹⁷
- 유럽중앙은행(ECB)도 자본적정성 평가시 기후 및 환경 리스크를 반영하도록 요구함. ECB는 은행들이 기후 및 환경 리스크를 기존 리스크 분류체계에 포함하여 장기적으로 관리·모니터링할 수 있도록 하고, 장기적으로 동 체계에 대한 검토를 실시하고 자본 적정성 평가시 이를 반영하는 기대 수준을 제시함.¹⁸
- 우리나라는 한국은행(2019.11), 금융위원회·금감원(2021.05)이 NGFS에 가입함. 그러나 NGFS의 6대 권고안 중 핵심이라고 할 수 있는 권고안 ①번인 ‘기후변화 관련 리스크’를 금융안정성 모니터링 및 세부 금융감독에 반영한다는 정책으로는 나가가고 있지 못하고 있음. 은행·보험 등 금융사들도 기후리스크를 자산건전성에 반영하고 있지 않음.
- 그러나 기후리스크가 금융기관의 자산건전성과 안정에 미치는 심각한 영향을 고려하여 이를 의무적으로 반영할 필요성은 점차 높아지고 있음.

16 BIS, “The green swan - Central banking and financial stability in the age of climate change”, (2020.01).

17 은행은 기후 관련 리스크 동인이 금융 리스크를 통해 어떻게 나타날 수 있는지 이해하고, 이러한 리스크가 다양한 시간대에 걸쳐 구체화될 수 있음을 인식하고, 이러한 리스크를 완화하기 위한 적절한 조치를 구현해야 하며, 감독기관은 은행을 감독할 때 기후 관련 금융리스크를 고려하고, 은행의 리스크 관리 프로세스를 평가하고, 은행에 기후 관련 금융 리스크의 중대성을 평가할 수 있는 정보를 제출하도록 요구해야 함.

18 ECB는 은행들이 기후리스크로 인하여 자산가치가 하락하거나 탄소발자국이 큰 고객이 파산하는 경우를 대비하여 예상되는 손실을 미리 회계에 반영해야 한다고 수차례 강조.

- 금감원은 현재 ‘기후리스크 관리 지침서’를 발간(‘21.12)하고 개정(‘22.12)한 바 있음. 그러나 핵심이라고 할 수 있는 기후리스크를 자산건전성 평가에 반영한다는 내용은 지침에 불포함.

금감원·한국은행·기상청·금융사(은행 7개, 생보사 4개, 손보사 3개)가 협력하여 기후리스크가 실물경제 및 금융안정에 미치는 영향을 파악하기 위하여 ‘기후 스트레스 테스트’를 수행한 결과, 향후 기후리스크는 은행·보험사의 자산건전성과 금융안정을 훼손시키는 핵심 리스크로 작용할 가능성이 높은 것으로 판단.

- 이를 토대로 △기후리스크 관리 지침서 개선 △예상 손실에 대한 대비 강화 △녹색·적응투자 활성화 등을 조속히 추진할 필요가 있다고 제언함.¹⁹

특히 기후리스크 관리 지침서 개선과 관련하여 현재 임의 규정으로 되어 있는 기후시나리오 분석 및 스트레스 테스트 의무화를 제안함. 그러나 자산건전성 평가에 기후리스크 고려는 부재함.

(3) 이행 방안

- **(기후리스크 관리 지침서에 기후리스크 고려한 자산건전성 평가 조항 추가)** 현행 기후리스크 관리지침에는 금융기관 자산건전성 평가에 기후리스크의 고려가 포함되어 있지 않음. 이를 추가하는 방향으로 개정함.
- **(기후리스크 관리 지침서 의무화)** 개정한 기후리스크 관리 지침서의 모든 항목을 의무화함.

(4) 정책으로 달라질 세상

- ※석탄 등 화석연료 자산에 대한 리스크 관리 강화로 금융기관 자산건전성 제고.
- ※재생에너지 등 기후 관련 투자로의 자본 흐름 유도.

19 한국은행, (2025), “은행·보험사에 대한 하향식 기후변화 스트레스 테스트 결과”.

스튜어드십 코드 개정 및 실효성 제고

(1) 정책 제안

- ✓ **[스튜어드십 코드 전면 개정]** 수탁자 책임 원칙이라는 시대 변화에 부응하는 ‘기후변화’와 ‘ESG’ 명문화로 기후 스튜어드십을 확립, 상장 주식에 한정된 적용 자산군을 대폭 또는 전 자산 대상으로 확대.
- ✓ **[스튜어드십 코드 실효성 제고]** 수탁자 책임을 위한 활동(Activity)과 그 결과(Outcome)를 보고하는 방식의 개정과 더불어 주기적인 이행평가 및 평가결과 공개(시장친화적 인센티브 & 패널티 부여).

(2) 제안 배경과 현황

- 스튜어드십 코드(Stewardship Code)는 자산을 맡긴 고객과 수익자의 이익을 위하여 기관투자자가 수탁자로서의 역할을 충실히 이행하도록 유도하는 원칙과 기준임.
- 전 세계적으로 수탁자 책임(Fiduciary Duty) 확대·강화 요구에 따라 수탁자 책임을 충실히 이행하기 위한 제도적 방안으로서 2010년 영국을 시작으로 주요국들이 스튜어드십 코드를 도입함.²⁰
 - 영국은 2007년 글로벌 금융위기의 원인이 은행과 금융사의 위험관리 부실에 있으며, 이와 관련하여 기관투자자들이 주주로서 경영에 적극적으로 참여하지 않은 책임도 크다는 진단²¹에 따라 자산소유자·자산운용사·서비스 제공기관을 대상으로 7대 원칙을 제시하고 ‘원칙 준수, 예외설명’(Comply or Explain) 적용 방식으로 최초로 도입함.
 - 일본은 아베노믹스의 일환인 일본재흥전략(日本再興戦略) 방안 중 하나로 추진되었으며, 보수적인 일본 기업의 지배구조 개선을 통한 기업가치 제고 및 해외자금 유입 확대라는 취지에서 스튜어드십 코드를 도입함.
- 스튜어드십 코드 제정 이후 다수의 나라는 스튜어드십 코드 강화를 위한 지속적인 개정을 하고 있으며, 개정 과정에서 기후변화 및 ESG 등 변화된 시장 및 사회를 반영하고 있음.
- 스튜어드십 코드 종주국인 영국은 2010년 코드 도입 이후 2012년 1차 개정, 2019년 2차 개정을 통

20 스튜어드십 코드는 영국(2010), 캐나다(2010), 네덜란드(2011), 일본(2014), 이탈리아(2015), 브라질(2016), 싱가포르(2016), 홍콩(2016), 한국(2016), 인도(2017), 미국(2017), 호주(2017), 독일(2020) 등 현재(2025.3.30) 22개 나라에서 나라에서 도입.

21 통칭 Walker 보고서, The Walker review secretariat, “A review of corporate governance in UK banks and other financial industry entities”, (2009).

하여 새로운 코드를 2020년부터 적용하고 있음. 2019년 개정 코드는 7대 원칙이던 기존 코드를 자산 소유자 및 자산운용사는 12대 원칙으로, 서비스 제공자는 6대 원칙으로 분리하여 적용함. 적용방식도 Comply or Explain 방식을 Apply and Explain(모든 원칙 적용 그리고 설명)으로 강화함. 적용자산군도 상장주식에서 전 자산군으로 확대. 코드 활동(activity)의 내용과 그 결과(outcome)을 보고하도록 하여 실효성을 확보하는 방식으로 개정.

- 영국은 특히 변화된 시장과 사회 등 시대적인 이슈를 반영하였는데, ESG(환경·사회·지배구조) 및 기후변화를 스튜어드십 코드 원칙에 명기함.

[표 1] 영국 스튜어드십 코드(2020) 주요 개정 내용

항목	개정안
수탁자 책임 개념 확대	주주활동 및 의결권 행사 → 자산배분 및 감시도 포함.
코드 이행 공시 및 보고 확대	이행방법 및 이행결과(목표설정 및 달성수준 포함)에 대한 보고서 제출.
ESG 및 기후변화 주요 쟁점사항 반영	수탁자책임 활동 쟁점 범위에 ESG 및 기후변화 이슈 추가로 명시.
코드 적용 자산군 확대	상장주식 → 비상장주식, 채권, 인프라 등을 포함하는 전 자산군으로 확대.
기관 유형별 세부원칙 구분	자산소유자·자산운용사와 서비스 제공기관의 원칙을 구분하고 공시 기대 수준을 상이하게 설정.
목적, 가치 및 문화 강조	수탁자 자체 지배구조 등 중요성 강조, 투자전략 등 가치창출 영향을 설명.

출처: 한국 ESG기준원

- 일본은 2014년 코드 제정 이후 2017년 1차, 2020년 2차로 개정. 기존 7대 원칙을 8대 원칙으로 개정.²² 적용자산을 주식에서 채권·대체투자자로 확대. 일본은 1차 개정 때 시대적인 흐름을 반영하여, 지침에 ESG를 포함한 중장기적 지속가능성 고려를 추가. 현재 3차 개정 논의 중.

22 서비스 제공자에 대한 사항을 원칙 8로 규정.

- 수탁자 책임을 강조하는 국제적인 투자자 단체인 책임투자원칙(Principles for Responsible Investment, 이하 'PRI')은 '기후변화는 투자자들이 직면한 최우선 ESG 이슈'라고 강조하고 있음. 즉 기후 및 ESG 이슈의 스튜어드십 코드 반영은 수탁자 책임과 일치한다고 봄.
- 영국과 일본 이외에도 대만, 말레이시아, 브라질, 싱가포르, 스위스, 호주 등 다수의 나라에서 변화된 시장과 사회 여건을 반영하여 기존보다 더욱 강화된 내용으로 코드를 개정함.
- 우리나라는 △투자대상회사의 중장기 가치 향상 및 지속가능성장 △고객·수익자의 중장기 이익 도모 △한국 자본시장 및 경제의 건전한 성장과 발전을 목적으로 2016년 12월 7대 원칙을 제정하여 '한국 스튜어드십 코드'(기관투자자의 수탁자 책임에 관한 원칙)을 도입함. 코드 적용자산은 상장주식으로 되어 있으며, 이행 방식은 Comply or Explain을 채택하고 있음.

[표 2] 한국 스튜어드십 코드 원칙

원칙	내용	원칙	내용
원칙 1	수탁자 책임 정책 제정 및 공개	원칙 5	의결권 정책 수립·공개, 의결권 행 내역·사유공개
원칙 2	이해상충 방지정책 제정 및 공개	원칙 6	의결권 행사, 수탁자 책임 이행 활동의 주기적 공개
원칙 3	투자대상에 대한 지속적 점검 및 감시	원칙 7	수탁자 책임 이행을 위한 역량·전문성 확보
원칙 4	수탁자 책임 활동 수행에 관한 내부 지침 마련		

- 우리나라는 코드 제정 이후 지속적으로 시대에 부합하는 개정 요구가 있었으나, 2024년 3월 밸류업 이슈를 반영한 가이드라인 개정만 있었을 뿐 기관 성격에 따른 원칙 분리, ESG 및 기후변화 반영, 자산군 확대 등 구조적인 개정은 이루어지지 않음.
- 우리나라 스튜어드십 코드는 기업가치에 중대한 영향을 끼치고, 투자자가 직면한 최우선 문제인 기후위기에 대한 언급이 원칙은 물론 가이드라인에도 없음. 또한 시대적 이슈인 ESG에 대한 언급은 가이드라인에 2번 지극히 부수적으로 언급되어 있을 뿐임. 이에 따라 영국과 일본 등에 비하여 시대적 변화를 제대로 반영하지 못하고 있다는 평가를 받고 있음. 또한 적용 자산군도 기본적으로 국내 '상장사'의 '주식'에 적용하고 있음.
- 우리나라 스튜어드십 코드는 개정과는 별도로 기존 코드의 이행력에 의문이 제기됨. 코드 가입 기관은 243개(2025.5.26 기준)에 달하는 등 양적 성장에도 불구하고 일부 연기금과 자산운용사만이 코드를 이행하고 있다고 평가됨.²³ 반면 영국과 일본 등 주요국은 코드 준수 여부를 평가하고 그 결과를 공개하는 방식을 시행하거나 추진 중임. 이에 따라 코드 개정과 동시에 이행력 확보를 위한 정책적인 조치가 필요하다는 여론이 높음.

23 코드 가입을 위한 사전심사는 있지만, 가입 후 이행 평가는 부재.

(3) 이행 방안

- **(스튜어드십 코드 전면 개정)** 금융위원회, 한국ESG기준원, 스튜어드십 코드 발전위원회, 자산운행사 등 금융기관, 시민사회 등의 이해관계자들의 논의 거쳐 스튜어드십 코드 구조와 내용 측면에서 전면 개정(스튜어드십 코드 원칙을 자산소유자·자산운용자·서비스 제공자로 구분하여 달리 적용, 자산에 중대한 영향을 미치는 기후변화 및 ESG 이슈를 반드시 포함하여 기후 스튜어드십 확립, 스튜어드십 코드를 자산소유자·자산운용자 및 서비스제공자로 구분, 적용자산 범위를 상장주식→주식·채권 등 전 자산으로 확대, 수탁자의 규모 등 여건을 반영한 코드 적용의 Tier 시스템 적용, 수탁자 책임 활동(activity) 내용과 그 결과(outcome) 보고 방식 채택).
- **(스튜어드십 코드 이행평가 및 공개 제도 마련)** 스튜어드십 코드 이행평가 기준과 지표 마련, 주기적인 이행평가와 투명한 공개. 우수기관 인센티브 및 미흡기관 패널티 등 사후조치로 스튜어드십 코드 실효성 확보.

(4) 정책으로 달라질 세상

- ※기후 스튜어드십 확보로 기후 리스크로부터 고객 및 투자자 보호.
- ※스튜어드십 코드 원칙에 기후·ESG 명시로 투자대상 기업에 대한 기관투자자의 기후 관련 관여활동 활성화.
- ※주기적 이행 평가와 투명한 공개로 무임 승차자(free rider) 방지 및 수탁자 책임성 강화.

모든 공적금융기관의 자산포트폴리오 넷제로

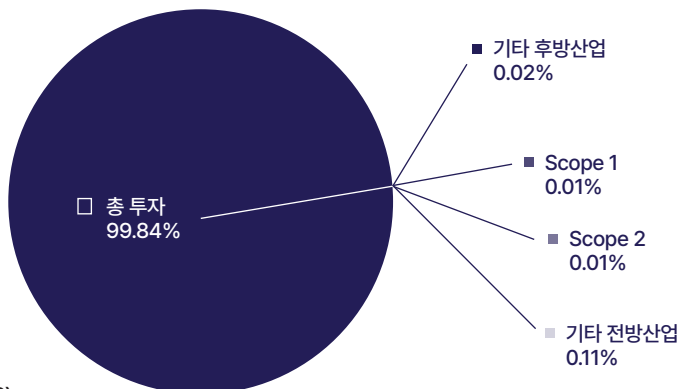
(1) 정책 제안

- ✓ [모든 공적 금융기관의 자산포트폴리오 넷제로] 국민연금·사학연금 등 공적 연기금 및 한 국산업은행·한국수출입은행 등 모든 공적 금융기관이 2050년 이내 자산포트폴리오 넷 제로를 선언하고 금융배출량 감축을 위한 이행계획 수립·공표·실행·공시.
- ✓ [공적 금융기관 금융배출량 목표관리제] 자산포트폴리오 금융배출량을 산정하고 감축계 획을 수립하여 보고하도록 함.

(2) 제안 배경과 현황

- 전 세계는 기후위기로 인한 파국을 막기 위하여 지구평균기온 상승폭을 1.5도 이하로 제한해야 하며, 이 를 위하여 2050 넷제로(Net Zero)를 달성해야 함. 이러한 기후위기 대응에 ‘자본의 배분과 이동’을 통하 여 투자나 대출 대상기업들의 탈탄소화를 촉진하는 금융기관 역할이 중요하게 부각되고 있음. 이에 따라 전 세계 금융기관들이 자산포트폴리오의 넷제로를 선언하고 로드맵을 수립하여 이행하고 있음.
- 금융기관 넷제로의 핵심은 ‘자산포트폴리오 상의 금융배출량 감축’임. 즉 금융기관의 넷제로 달성은 조 직경계 안의 온실가스(직접배출 Scope 1+간접배출 Scope 2)보다는 투자·대출·보험 등 각종 금융활동으로 인 하여 조직경계 밖에서 발생시키는 온실가스 배출인 Scope 3인 금융배출량을 감축해야 한다는 말임. 실 제로 금융기관 온실가스 배출량의 99% 이상이 Scope 3 배출임.²⁴

[그림 6] 금융기관의 Scope 별 배출량 구성비



출처: CDP(2023)

24 CDP, “CDP Technical Note: Relevance of Scope 3 Categories by Sector”, (2023).

- 금융기관이 자산포트폴리오 넷제로를 목표로 금융배출량²⁵을 감축한다는 의미는 온실가스를 대규모로 발생시키는 석탄·석유·가스 등 화석연료 기업이나 프로젝트에 투자를 하지 않거나 투자 비중을 단계적으로 축소해 나가는 한편 재생에너지 투자 비중을 늘린다는 의미임.
- 전 세계 주요 금융기관들은 금융배출량 감축에 노력하고 있으며, 관련 연합체를 구성하여 협력하고 있음. 넷제로를 위한 글래스고 금융연합(GFANZ)은 이와 관련한 대표적인 글로벌 이니셔티브임. GFANZ는 넷제로 자산소유자 연합, 넷제로 자산운용자 연합, 넷제로 은행연합 등 넷제로를 위한 7개 금융 부문별 연합체의 연합체임.²⁶ 미국의 대표적인 공적연기금인 캘퍼스(CalPERS, 캘리포니아 공무원연금) 등도 이에 동참하고 있음.
- 우리나라 공적 금융기관은 공공성을 토대로 민간금융을 선도해야 할 기후 책임성이 막중함. 그럼에도 자산포트폴리오 넷제로 선언과 이행은 거의 없음. 오히려 민간 금융기관에서, 특히 금융그룹을 중심으로 자산포트폴리오 넷제로를 선언하고 이를 위하여 금융배출량 산정 및 감축목표를 설정하여 이행하고 있음.²⁷
- 공적 금융기관 중에서도 국민연금의 기후 책임성은 매우 큼. 한국사회책임투자포럼이 2021년말 기준으로 국민연금이 보유한 국내주식 보통주 1,168개 중 온실가스 배출량을 공시한 기업 312개에 대한 금융배출량을 산정한 결과, 총 27,103,018톤에 달함. 이 금융배출량 수치는 2021년 국가온실가스 배출량인 6억 7,960만 톤의 약 3.98%를 차지하는 수준임. 국내주식 자산 중 일부만 산정했음에도 불구하고 국가온실가스 배출량의 4%에 육박한다면, 전체 자산 포트폴리오 상의 금융배출량 규모는 막대할 것이라는 추정이 가능함.
- 국내 공적연기금 등 공적 금융기관들은 설립 목적과 사업의 내용 등 성격이 상이하기 때문에 포트폴리오 넷제로를 선언하게 하되, 온실가스 목표관리제처럼 금융배출량 목표관리제를 도입하여 매년 보고하고 이행 실적을 보고하게 할 필요가 있음.

(3) 이행 방안

- **(공적 금융기관 넷제로 선언 유도)** 공적 금융기관으로 하여금 2050년 이내 넷제로 선언과 이행계획 제출 요구.
- **(공적금융기관 금융배출량 목표관리제 도입)** 자산포트폴리오 금융배출량을 산정하고 감축계획 수립하여 보고하도록 함.

25 금융기관이 금융활동을 발생시키는 배출량에는 투자·대출 등으로 발생하는 금융배출량(financed emissions), 증권인수 업무나 자문활동 등으로 발생하는 촉진배출량(facilitated emissions), 보험·재보험 인수로 발생하는 보험 관련 배출량(insurance-associated emissions)가 있음.

26 예: 넷제로 자산소유자 연합은 금융배출량을 2025년까지는 22~23% 감축, 2030년까지는 49~65% 감축이라는 중간목표를 설정하고 달성을 위한 기후행동을 강화하고 있음.

27 예: KB금융그룹, 신한금융그룹, NH농협금융그룹, 하나금융그룹, 우리금융그룹 등을 비롯한 지방 금융그룹도 동참하고 있음.

- **(기금평가나 공적금융기관 평가에 관련 성과 반영)** 기금평가 지표나 공적 금융기관 평가 지표에 넷제로와 금융배출량 감축목표 이행실적 반영.

(4) 정책으로 달라질 세상

- ※공적금융의 금융배출량 산정 및 감축 활동 촉진으로 기후대응으로의 자본 유도.
- ※민간금융기관의 금융배출량에 대한 광범위한 인식 확산 및 감축 활동 촉진으로 기후대응을 위한 산업 전환 가속화.
- ※공적 금융기관의 기후책임성 강화.

모든 공적기관의 민간금융기관 선정 평가에 기후투자 반영

(1) 정책 제안

- ✓ **[모든 공적기관의 민간 금융기관 선정 평가에 기후투자 실적 반영]** 우리나라 2050 넷제로 달성에 필요한 막대한 재원을 안정적으로 조달하는 방안으로, 민간금융기관 자금 유입을 위한 파이프라인 구축.
- ✓ **[모든 공적기관 평가에 민간 금융기관 선정시 기후투자 지표 반영 여부 고려]** 모든 공적기관의 경영, 기금 평가 등에 민간 금융기관 선정시 기후투자 지표 반영 여부 고려 등으로 제도 도입 확산 및 실행력 제고.

(2) 제안 배경과 현황

- 지구평균온도 상승폭을 1.5도 이하로 제한하기 위해서는 2050 넷제로(Net Zero)를 달성해야 하며, 이를 위해서는 막대한 규모의 재원이 소요됨. CPI의 하향식 수요 평가에 따르면, 2030년까지 매년 7.5조 달러, 2031년부터 2050년까지는 매년 8.8조 달러 이상이 될 것으로 추정됨. 이 추정치의 97%는 기후 완화 투자에 의해 발생하는데, 이는 적응 자금 수요가 크게 과소평가 되었기 때문임.²⁸
- 우리나라의 2050년까지의 누적 탄소중립 투자 수요는 할인율에 따라 1,722조 원(4.5% 할인율)에서 2,471조 원(2.55% 할인율)로 추정됨(평균 할인율 3.5% 기준으로 보면 2,097조 원). 2050년까지 연평균 투자 수요는 할인율에 따라 57조 원에서 82조 원으로 추정됨(전체 기간 연평균 투자액 70조 원).²⁹
- 금융위원회는 2030년까지 총 420조 원의 정책금융을 공급하기로 발표한 바 있음(2024.3.19). 즉 2030년까지 정책금융기관의 연평균 녹색자금 공급량을 직전 5개년 평균(매년 36조 원) 대비 67% 확대(매년 60조 원)해 공급하겠다고 함. 2030년으로 갈수록 수요가 더욱 증가할 것으로 예상되므로 이에 따라 연도별 공급량을 조절할 계획이라고 발표함.³⁰

28 CPI, (2025), "Assessing Top-Down Climate Finance Needs".

29 송홍선, (2023) "탄소중립을 위한 기후금융 발전 과제", 자본시장연구원, 이슈보고서 23-8.

30 금융위원회 보도자료, "기후위기 대응을 위한 금융지원 확대 방안", 산업금융과, (2024.03.19).

[표 3] 정부의 기후 관련 정책금융 공급 계획

구분	기관	과거 5년	향후 7년	주요 지원분야(예시)
저탄소 전환 (141조 원, 추정)	신보	41조원	100조원	• 저탄소 공정개선시 우대 보증
	기보	21조원	41조원	• 에너지전환 프로젝트 보증
저탄소 설비투자, 제품제작, 기술지원 (279조 원, 추정)	산은	71조원	154조원	• 초기 녹색기술·사업 투자 • 탄소배출 감축시 금리 우대 • 친환경 선박 등 여신 지원
	기은	10조원	38조원	
	수은	37조원	87조원	

[표 4] 정부의 기후 관련 정책금융 연도별 공급액

공급액 (조원)	'24년	'25년	'26년	'27년	'28년	'29년	'30년
	48.6	51.7	55.1	58.7	63.4	68.6	74.1

출처: 금융위원회(2024.3.19)

[표 5] 정부의 기후 관련 정책금융 기관별 공급 계획 및 '24년 10월말 실적³¹

	'19~ '23 연평균	'24년		'25년	'26년	'27년	'28년	'29년	'30년
		실적('24.10말)							
산은	14.2	17.2	19.2	18.4	19.7	21.1	23.1	25.7	28.7
기은	2.0	3.0	2.4	3.6	4.3	5.1	6.2	7.3	8.5
수은	7.4	12.0	17.7	12.2	12.4	12.5	12.7	12.8	13.0
신보	8.3	11.1	9.6	12.0	13.0	14.1	15.3	16.6	17.9
기보	4.3	5.3	5.2	5.5	5.7	5.9	6.1	6.2	6.3
합계	36.1	48.6	54.1	51.7	55.1	58.7	63.4	68.6	74.4

출처: 금융위원회(2024.12.12)

- 정부의 정책금융 투자가 실현된다고 하더라도 2050 넷제로를 위한 기후위기 대응 투자에는 역부족. 이에 따라 민간금융기관의 기후금융 활성화로 공급 규모를 확대해 나가야 함.
- 우리나라 화석연료금융 총잔액은 331.5조 원(부보 총 138.1조 원 포함)이며, 이중 민간금융 부문의 규모는 211.2조 원(부보 134조 원 포함)으로 총 화석연료금융의 63.7%를 차지함(2023.6월 기준).³²

31 금융위원회 보도자료, “제6차 기후금융TF 및 ‘24년 기후금융 추진현황”, 산업금융과, (2024.12.12.).

32 한국사회책임투자포럼, “2023 한국화석연료금융백서”, (2024).

- 민간 금융기관의 환경 영역의 금융규모(투자·대출·채권·금융상품)는 약 90조 원임³³(2023년말 기준). 환경 영역 중에서도 민간의 기후금융 규모를 별도로 산정하고 있지는 않지만 크지 않을 것으로 추정됨.
- 역대 정부는 법·정책·제도적인 인프라 구축 등 환경 조성을 통한 구조적인 기후투자 규모 증대 방안보다는 정책금융만 투입하면 민간 금융기관이 기후투자에 동조할 거라는 과오를 반복해 옴.
- 정책금융 투입과 동시에 민간 금융기관이 기후투자 규모를 증대할 수밖에 없는 정책을 모색해야 함. 즉 민간 금융기관 자본의 화석연료 유입을 제한하는 동시에 기존에 화석연료에 투자되어 있는 민간 금융기관의 자본이 지속적으로 기후투자자로 유입될 수 있도록 하는 이른바 ‘민간자본 기후투자 파이프라인’ 구축을 위한 정책 수단을 강구할 필요가 있음.

(3) 이행 방안

- **(모든 공적기관의 민간 금융기관 선정 평가에 기후투자 실적 반영)** 모든 공적기관은 자산을 안전하게 보호하고 수익을 늘리며 효율적인 관리와 집행을 위하여 은행, 자산운용사, 증권사, 보험사 등 각종 민간 금융기관을 선정함. 공적기관에는 중앙정부의 공적연기금, 지방자치단체 및 교육청의 금고 선정, 중앙정부 및 지방정부 산하 공기업 및 출연기관 등이 이에 해당하며, 이러한 모든 공적기관들이 각종 민간 금융기관을 선정할 때의 평가기준과 지표에 ‘재생에너지 등 기후투자 실적’등을 반영하도록 선정 평가 지표 개편(예 : 지방자치단체 및 교육청의 금고 지정시 기후투자 실적 반영, 모든 공기업 및 출연·출자기관 주거래 은행 선정시 기후투자 실적 반영, 공적연기금 위탁운용사 및 증권사 선정시 기후투자 실적 반영, 국유재산 등 법령상 의무보험 가입에 따른 보험사 선정시 기후투자 실적 반영).
- **(모든 공적기관의 각종 기금 및 경영평가 등에 민간 금융기관 선정평가 정책 실행 및 성과 반영)** 경영평가, 기금 평가 등 모든 공적기관의 각종 평가 지표에 민간 금융기관 선정시 기후투자 지표 반영 등으로 제도 도입 확산 및 실행력 제고.

(4) 정책으로 달라질 세상

- *기후위기 대응을 위한 민간 자본이 대규모로, 그리고 지속적으로 유입될 수 있는 파이프라인 구축.
- *정부 재정의 투입 없이 민간 금융기관의 기후투자 촉진.
- *공적 및 민간의 기후금융 활성화를 통한 지속가능한 경제로 산업전환 촉진.

33 한국사회책임투자포럼, “2023 한국ESG금융백서”, (2025).

‘기후퇴직연금’으로 퇴직연금의 지속가능성 제고

(1) 정책 제안

- ✓ **['기후퇴직연금' 활성화]를 위한 제도 마련** 근로자퇴직급여 보장법 개정을 통해 퇴직연금 상품이 금융배출량 정보를 의무적으로 제공하게 하고, 기후대응 및 기후위험 관리 체계를 갖춘 '기후퇴직연금' 상품 활성화를 위한 법적 근거를 마련.
- ✓ **[기후퇴직연금 가이드라인 수립]** 퇴직연금사업자가 기후위험을 실효성 있게 관리하는 상품을 설계할 수 있도록 금융위원회를 통해 △금융배출량 감축 목표 및 이행 계획, △화석연료 전반에 대한 투자 배제 기준, △기후 비친화적인 기업에 대해 적극적인 주주권 행사 등 기본 요건 제시.

(2) 제안 배경 및 현황

- 기후위기가 심화하고 관련 위험이 증가함에 따라 기후가 금융시장 전반의 안정성과 지속가능성에 중대한 영향을 미치는 '구조적 리스크'로 작용하고 있음. 이에 금융기관이 자산을 운용함에 있어 기후위험을 체계적으로 관리하고 관련 투자 기회를 식별하는 역량이 중요해짐.
- 장기 투자 자산의 경우, 좌초자산 발생 가능성 등 전환위험(transition risk)에 더욱 취약해 자산 부실화와 수익률 하락에 더 크게 노출될 수 있어, 자산 운용에 있어 기후 대응 역량이 더욱 중요함.
- 총 420조 원 규모의 퇴직연금은 가입자가 근로 기간 중 적립해 노후에 지급받는 대표적인 장기 투자 자산으로, 그 운용에 있어 장기적 기후위험 관리를 하는 것이 가입자의 복지와 노후 보장을 위해 반드시 필요함. 더구나 퇴직연금 실질수익률 최근 6년간 0에 수렴할 정도로 저조한 상황³⁴을 고려하면, 향후 적극적인 연금 운용이 필요하며 이 과정에서 기후위험 관리 역량 제고가 특히 요구됨.
- 하지만 현재 퇴직연금 운용 시 기후위험과 관련된 정보 제공 및 관리 기준이 제도화돼 있지 않아, 가입자가 원하더라도 기후위험을 관리하는 이른바 '기후퇴직연금' 상품을 선택하는데 어려움이 있는 상황임.
- 영국의 경우, 2021년 퇴직연금 수탁자의 기후위험 관련 정보공시를 의무화하고 영국 연금감독청(TRP)가 관련 정보공시 지침을 제정하는 등 퇴직연금 운용에 대한 기후위험 능력 제고를 제도화했으며,³⁵ 퇴

34 매일경제, “실질수익률 ‘0% 연금’ 수도룩한데”...1650만명 우르르 은퇴, 어쩌나”, (2025.03.20.), <https://www.mk.co.kr/news/economy/11268064>, (접속일: 2025.06.10.).

35 The Pensions Regulator, “Governance and reporting of climate-related risks and opportunities”, (2022.09.), <https://www.thepensionsregulator.gov.uk/en/document-library/scheme-management-detailed-guidance/funding-and-investment-detailed-guidance/climate-related-governance-and-reporting>, (접속일: 2025.06.10.).

직연금 시장에 ‘화석연료 기업 투자 배제’, ‘금융배출량 연간 최소 10% 감축’ 등 구체적이며 실효성 있는 기후위험 목표 및 관리 기준을 가진 퇴직연금 상품(PensionBee의 Climate Plan 등) 사례가 있음.

[표 6] 영국 퇴직연금 수탁자의 기후위험 관련 정보공시 사항 및 세부 내용

항목	세부 내용
지배구조	- 수탁자가 기후변화와 관련된 위험 및 기회에 대한 감독을 확립하고 유지해야 함. - 수탁자의 책임자가 기후변화와 관련된 위험 및 기회를 식별, 평가 및 관리하기 위해 적절한 조치를 취하는 절차를 수립하고 유지해야 함.
경영전략	- 수탁자는 지속적으로 투자 및 자금조달 전략에 단기, 중기 및 장기적으로 영향을 미칠 것으로 판단되는 기후변화 관련 위험 및 기회를 식별해야 함. - 수탁자는 가능한 한 지구 온도가 상승하는 2가지 시나리오의 자산과 부채에 미치는 영향을 고려해 시나리오 분석을 수행해야 함. - 시나리오 분석은 규정이 적용되는 첫 해에 실시하고 그 후 3년마다 실시함.
위험관리	수탁자는 기후변화와 관련 위험을 식별, 평가 및 효과적으로 관리할 수 있는 관련 절차를 수립하고 유지해야 함.
지표 및 감축 목표	- 수탁자는 최소 3가지 지표를 선택해야 하며, 그중 2가지 지표(관리자산의 온실가스 총배출량을 나타내는 지표, 투자자산의 파운드당 이산화탄소 총배출량을 나타내는 지표)가 규정돼 있음. - 수탁자는 가능한 한 관리자산의 온실가스 배출 데이터를 확보해 지표를 계산하고 기후변화 관련 위험과 기회를 식별하고 평가해야 함. - 수탁자는 최소 하나의 지표에 대한 감축 목표를 설정하고 그 감축 목표와 관련 성과를 연간 기준으로 측정해야 함.

출처: 보험연구원 보고서 재인용

- ‘기후퇴직연금’은 또한 단순히 퇴직연금 가입자의 복지 차원을 넘어, 민간금융의 전반적인 기후 책임성을 높인다는 점에서 금융시장 전체의 기후 대응 역량 강화에 기여할 수 있음.

(3) 이행 방안

- **(‘기후퇴직연금’ 활성화화를 위한 근로자퇴직급여 보장법 개정)** 근로자퇴직급여 보장법에 대표적인 기후 위험 관리 지표인 금융배출량에 대한 정보 제공을 의무화하고, 이를 사전운용지정제도 상품의 한 유형으로 규정해 기후 친화적 퇴직연금 상품을 활성화하기 위한 법적 근거를 마련함.
- **(‘기후퇴직연금’ 가이드라인 수립)** 퇴직연금의 실효성 있는 기후위험 관리를 위해 금융위원회를 통해 △2050 탄소중립, 글로벌 1.5도 감축 경로에 부합하는 수준의 금융배출량 감축 중간 목표와 이행 계획 설정, △투자 배제 기준(네거티브 스크리닝)을 화석연료 전반으로 확대, △탄소중립 목표에 부합하지 않는 기업에 대해 적극적으로 주주권 행사 등 기준을 담은 가이드라인을 수립함.

(4) 정책으로 달라질 세상

- ※기후위험으로부터 안전한 노후자산 운용 실현.
- ※민간금융 전반의 기후위기 인식과 대응 역량 제고.
- ※기후금융 활성화의 마중물이 돼 궁극적으로 산업 및 경제 전반의 탈탄소화 촉진.

기후투자공사 신설하여 정부의 녹색 출자 선도

(1) 정책 제안

- ✓ **[기후투자공사 신설]** ‘기후투자공사법’ 제정으로 녹색산업정책을 재정적으로 뒷받침할 ‘기후투자공사’ 신설.
- ✓ **[정부의 선도적 출자]** 정부가 선도적으로 출자하고 여기에 산업은행, 수출입은행, 한국전력 등 공기업과 민간기업이 공동출자하는 방식으로 자본 조성.
- ✓ **[녹색산업정책 지원]** ‘녹색산업정책’과 긴밀하게 연계하여 전략적 분야에 대해 적극적인 지분투자, 토지 등 인프라 투자·대출·보증 등 다양한 방식의 금융공급.

(2) 제안 배경 및 현황

- 점점 더 심각해지는 기후위기와, 전통적으로 높은 탄소 집약적인 제조업 비중(27%), 그리고 OECD와 비교하여 낮은 수준에 머물고 있는 녹색전환 등에 기초해볼 때, 한국은 한 세대 안에 그 어떤 나라 보다 빠르고 대규모적인 투자를 통해 경제와 사회의 탈탄소화를 추진해야 함.
- 글로벌 차원에서 중국을 선두로 갈수록 치열하게 전개되는 녹색산업경쟁 국면에서 생존하기 위해서는, 녹색 R&D, 녹색 인프라 투자, 재생에너지 투자, 녹색산업공정 투자, 핵심 녹색제조 역량 확보 등을 안정적으로 감당할 공적인 녹색정책금융이 필요함.
- 최근 산업정책 수단으로서 정책금융이 강화되는 움직임이 세계 주요국에서 포착되는데, EU와 독일, 영국, 프랑스 등 유럽의 주요 국가들의 경우 저탄소 경제로의 조속한 전환을 위해 정책금융기관을 신설하거나 기존 기관의 역할을 재조정하는 등 적극적인 움직임이 있음.
- 유럽은 기존의 유럽투자은행(EIB)이 2020년 이후 신규자금의 절반 이상을 기후를 위해 할당하고 있고, 독일개발은행(KfW) 역시 기후, 환경분야에 신규 자금의 38% 이상을 공급. 중국의 경우 주요 공적은행을 통한 2023년 말 녹색 대출 잔액은 30조 1,800억 위안(4조 2,600억 달러)으로 2022년 대비 36.5% 증가할 정도로 빠른 상승을 보임. 그 결과 중국의 녹색 대출은 전체 대출 잔액의 12.7%를 차지하며 2021년 8.3%보다 훨씬 늘어났음.
- 한국의 경우 산업은행은 녹색금융의 비중을 2022년 20.1%(16.4조 원)에서 2024년 26%(22.9조 원)로 빠르게 늘려오고는 있지만, 여전히 규모나 분야에서 제한된 범위에 머무르고 있음.
- 녹색정책금융은 국가적 범위의 녹색산업정책 지원은 물론, 각 지역의 특성에 맞는 재생에너지와 녹색산

업 투자를 지원해야 함.

- 한국의 경우 기존의 산업은행 산하에 녹색금융 전담조직을 신설하는 방안이 검토되어 왔지만, 산업은행의 산업금융 노하우가 중요한 강점임에도 불구하고 기존 탄소집약적 산업 지원과 조직내 이해 충돌 가능성이 있고, 기존산업 지원 관성에 밀려 녹색금융이 우선순위에서 밀릴 가능성도 많아 제한이 큼.
- 2050년 탄소중립을 위해 한 세대에 걸친 인프라 투자와 에너지전환, 산업전환의 과제를 수행하려면 공적인 기후투자조직이 초기 자본금 조성에 그치는 방식의 단기로가 아니라, 상당한 기간 ‘미션이 완료될 때’까지 고유의 역할을 할 필요가 있음.

(3) 이행 방안

- **(기후투자공사 설립)** 2050년까지 충분한 기간을 두고 탄소중립, 녹색 인프라 구축, 녹색산업 창출과 녹색기업 지원에 특화한 ‘기후투자공사’를 신설하도록 하고, 이를 뒷받침할 ‘기후투자공사법’을 제정함.³⁶
- **(자본금은 정부출자 + 정책금융)** 기후투자공사는 기존의 교통·에너지·환경세 일부와 배출권거래 유상 할당 상황을 기반으로 선도적으로 정부가 출자를 한 후 여기에 산업은행, 수출입은행, 한국전력 등 공기업과 민간기업이 공동출자에 참여하는 방식으로 설립함. 신설 이후에는 그린본드 발행 등 금융시장에서 자본을 조달함.
- **(녹색산업정책과 연계, 지역공사 설립)** 2020년 그린뉴딜 정책을 대폭 업그레이드한 ‘녹색산업정책’과 긴밀하게 연계함으로써 전략적 분야에 대해 적극적인 지분투자, 토지 등 인프라 투자, 대출, 보증을 포괄하여 다양한 수단 동원함. 또한 중앙 투자공사와 광역단위의 지역공사를 두어 지역별 에너지전환과 녹색산업 활성화 지원함.

(4) 정책으로 달라질 세상

※새정부에서 예상되는 정부조직개편(기후에너지부), 녹색산업정책 도입과 함께 세 번째 축으로서 녹색금융을 지원할 ‘기후투자공사’를 신설하여, 정부의 안정적인고 지속적인 녹색전환 정책을 뒷받침.

※공공재생에너지 등 신설되는 핵심 녹색 인프라에 대한 공적 이니셔티브를 확보함으로써 향후 녹색 서비스의 사회공공성에 기여.

※정책 금융이 안정적으로 녹색분야를 지원하여 시장전망에 대한 신뢰형성으로 민간자본 ‘유인효과’.

36 한국벤처투자 관련법(2004), 한국투자공사법(2005), ‘기후위기 대응을 위한 녹색금융 촉진 특별법안(2021년)’ 사례 참고.

택소노미 강화로 자본시장 그린워싱 방지

(1) 정책 제안

- ✓ **[택소노미에서 전환부문 분리]** 녹색투자를 잠식하며 그린워싱을 야기하는 LNG 등 전환 부문을 현 택소노미에서 분리해 ‘전환금융’의 프레임워크로 통합시킴으로써 택소노미의 신뢰성을 높이고 규제의 틀을 분명하게 정리함.
- ✓ **[투자내용 설명의무 및 제재 강화]** LNG·수소 등 전환부문 투자는 금융상품의 이름 및 설명에 해당 내용이 분명하게 명시되어야 하고, 모든 투자의 용처를 구체적으로 서술하도록 높은 기준을 마련하여야 하며, ‘숨방망이’ 처분으로 일관하는 자본시장 그린워싱에 대해 행정지도 이상으로 제재수위를 높이고 직접제재를 도입함.
- ✓ **[K-택소노미의 LCA 반영]** 상품의 전과정 환경영향을 평가하는 LCA 분석을 택소노미에 도입하여 공시의 신뢰성과 기업 책무성을 강화함.
- ✓ **[신뢰할 수 있는 전환계획 가이드라인과 대안적 금융배출 지표 개발]** 전환금융 도입시 1.5도 시나리오에 부합하는 신뢰할 수 있는 전환계획과 화석연료 일몰 계획, 3자 검증을 포함한 전환계획 공시 가이드라인, 전환계획 의무 공개 조치 등 투명성 확보 조치를 마련하며, 금융감독기관은 금융배출량의 대안적 지표 개발을 통해 산업 전환 계획을 평가하고 동기 부여를 할 수 있도록 함.

(2) 제안 배경 및 현황

- 대한민국의 녹색금융은 그 절대적 규모도 에너지 및 산업 전환에 충분하다고 보기 어려우나, 실제로 투자가 녹색 활동에 활용되는지 의문스러운 그린워싱(Greenwashing) 문제도 함께 불거지고 있음. 특히 발전 분야 녹색채권을 중심으로 과반 이상의 투자(57.4%)가 화석연료 투자로 간주될 수 있는 LNG 투자와 그레이수소 투자에 집중되고 있는 실정임.³⁷

37 부산일보의 녹색채권 전수조사에 따르면 2018~2024 발전분야 녹색채권 중 LNG발전 2.8조 원(36%), 수소연료전지 1.6조 원(21%)로 과반 이상을 차지함. 수소연료전지의 수소는 주로 LNG 및 석유화학제품 생산 과정의 부산물로 생산됨. 김백상 외, “에너지 프로젝트 57%, 되레 탄소 만드는 ‘짜통 친환경’에 투자”, (2024).

[그림 7] 2018~2024 발전분야 녹색채권의 부문별 발행액(단위: 억 원)³⁸



- 환경책임투자종합플랫폼이나 채권의 투자설명서를 통해 해당 채권의 투자 용도 및 분류를 파악할 수는 있으나, 추상적으로 기술되거나 녹색활동과의 관련성이 적은 경우가 많아 투자 시점에 사용목적 파악이 어려우며, 실제 용처가 의심스러운 사례가 많음. 부산일보(2024)가 33조 원에 달하는 녹색채권 발행 내역을 전수조사한 결과³⁹를 발표한 바에 따르면 이와와 같은 사례가 노출된 바 있음.

[표 7] 녹색채권 발행 내역 전수조사 결과 - 일부 발췌

사용처 하위 적시	2022년 한국 서부발전은 3,200억 원의 녹색채권을 발행하면서 용처로 태양광·풍력·연료전지 발전을 투자내 용으로 제시했는데, LNG 발전소 건립에 사용됨. 이는 현재 고발된 상태임. ⁴⁰
증자 참여	D에너지사는 2024년 상반기 1500억 원 등 에너지 사업을 수행하는 해외 법인 증자를 위해 녹색채권을 발행함. 해외기업과의 조인트벤처 등을 수행하기 위한 증자나 지분투자도 빈번. 녹색활동 직접투자가 아닌 증자나 지분 투자는 실제 투자의 녹색활동 기여가 불분명.
사용처의 모호성	한국서부발전은 2023년 600억 원, 2024년 상반기 1000억 원의 녹색채권을 발행하면서 태양광·풍력·연료 전지·LNG발전 등에 투입될 것이라고 공시하였음. 해당 채권이 재생에너지 투자에 사용될지 화석연료 투자에 사 용될지 불분명.

- 녹색금융의 양적 규모가 계속 확대되고 있고, 금융위원회를 중심으로 2030년까지 452조 원의 정책금 융 투입 계획을 발표하였으며,⁴¹ 녹색국채 발행 계획도 제출되어⁴² 활성화의 전기를 마련한 상황에서 녹색 금융의 그린워싱 문제를 파악하고 자금배분의 적정성을 판단하는 활동이 긴요한 시점임.

38 김백상 외, “에너지 프로젝트 57%, 되레 탄소 만드는 ‘짜통 친환경’에 투자”, (2024).

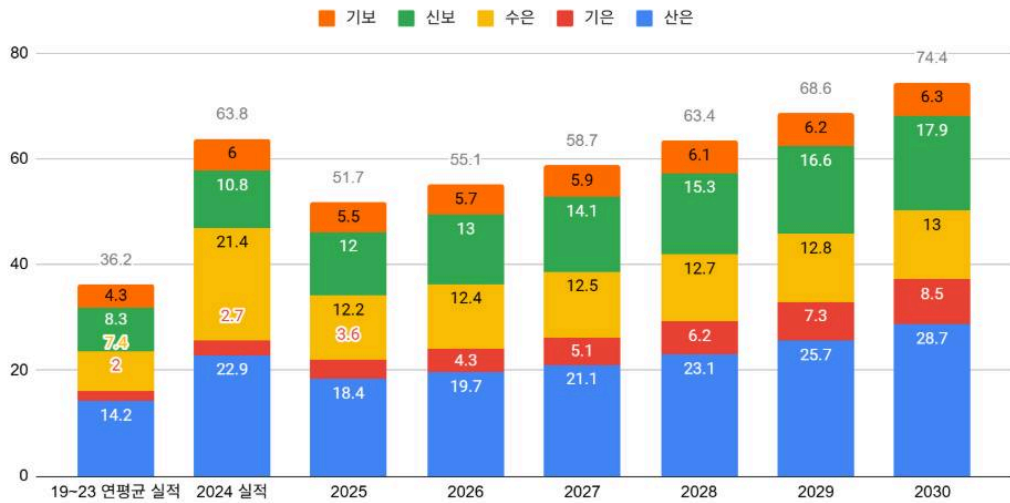
39 김백상 외, “녹색채권 실질적 용도 밝힐 첫 데이터베이스 [33조 녹색채권 어디에]”, (2024).

40 기후솔루션, “재생에너지 위한 녹색채권 조달자금 LNG 발전에 유용한 서부발전...금감원 첫 그린워싱 사례 되나”, (2024).

41 금융위원회, “기후위기 대응을 위한 금융지원 확대방안”, (2024.3.19).

42 기획재정부, “정부·민간 합동 녹색국채 발행 방향 모색, 올해 하반기 법률 개정 검토”, (2025).

[그림 8] 금융위원회의 5대 정책금융기관 녹색금융 투입 규모 추이(단위: 조 원)



출처: 금융위원회(2024) 자료 기반하여 정리.⁴³ 2025년부터는 목표치

- 환경부는 2021년 ‘K-택소노미’를 만들어 지속가능한 경제활동의 기준을 제시하였으며, 택소노미 가이드라인(2022)과 개정안(2024)을 내놓음. 녹색채권에 대해서는 한국형 녹색채권 가이드라인(2022)를 제시했고, 녹색여신 가이드라인은 아직 발표되지 못함. 한편 ESG채권 인증평가 가이드라인을 모범규준으로 시행 중임.
 - 기본적으로 법적 구속력이 없는 가이드라인으로 정부의 지원과 세제혜택 등의 기준으로만 활용되는 한계가 있음. ESG 채권 인증평가는 강행규정이 아닌 권고사항임. 그린워싱을 직접적으로 제재하는 법률은 사실상 부재함.⁴⁴
 - K-택소노미에는 LNG 시설 및 블루수소 제조 부문이 전환부문에 포함되어 있어 탄소고착 우려가 있는 화석연료 투자 확대에 인정해주고 있는 상황이며, 그 기준도 EU보다 느슨함.⁴⁵
 - 제품의 생애주기 전반에서 발생하는 환경 영향을 평가하는 LCA 분석 도입이 지속적으로 연기되고 있어, 좁은 측면에서 녹색활동을 평가하고 있다는 한계 노출함.
- 한편 기존 녹색금융이 탄소 고배출 산업에 투자되기 어렵다는 문제의식 속에서 해당 산업 및 에너지 분야에 투자하는 ‘전환금융’의 활성화가 주요한 정책과제로 떠오르면서 동시에 ‘전환워싱(Transition-washing)’ 문제도 함께 해결해야 할 필요성이 지적되고 있음.
- EU의 경우 택소노미는 CSRD 대상 기업에 공시 및 녹색활동에 자금사용을 의무화한다는 데서 구속력이 강하며, 녹색금융에서의 그린워싱을 방지하기 위해 2023년 녹색채권 표준(EU GBS)을 제정하여 조달

43 금융위원회, “제6차 기후금융 TF 및 ‘24년 기후금융 추진현황”, (2024).

44 표시광고법, 자본시장법, 공정거래법 등에서 일부 제한 조치가 있는 수준이며, 직접 제재 법률은 부재함.

45 LNG 시설투자의 경우 한국은 전과정 온실가스 배출량 340gCO₂e/kWh, EU는 270gCO₂e/kWh 이하가 기준임.

자금의 85%는 반드시 탄소노미에 부합하는 지출로 투자되도록 의무화하였으며, 채권발행 전 프로젝트의 적격성 등에 대한 사전검토를 반드시 받도록 함. 전환금융의 경우에도 전환 계획의 명확한 수립과 투자기여를 설명하도록 하고, 외부 기관의 감독과 검토를 의무화함.

(3) 이행 방안

- **(탄소노미에서 녹색금융과 전환부문 분리)** 그린워싱 여지를 만들어내는 K-탄소노미 포함 전환부문을 별도 분리해 현재 금융위원회 등을 중심으로 논의가 진행되고 있는 ‘전환금융’ 프레임워크로 통합함. 이는 녹색활동이라는 방향성에 맞도록 탄소노미의 신뢰성을 높이고, 전환금융은 별도의 규제 틀로 포섭함으로써 진행되고 있는 ‘전환금융’의 프레임워크로 통합시킴으로써 탄소노미의 신뢰성을 높이고 규제의 틀을 분명하게 정리하자는 것임.
- **(투자내용 설명의무 및 제재 강화)** 현재 녹색채권의 투자설명서 사용 목적 서술에서 최소한의 구체성 기준을 마련할 필요가 있으며, 설명의 첫 페이지에 이 내용이 확연히 드러날 필요가 있음. 특히 LNG 등 전환부문 투자에 대해서는 이를 채권의 이름과 요약부 첫 페이지에 명기하여야 함. 자본시장의 그린워싱에 대해서는 자본시장법 개정을 통해 행정지도 이상으로 제재수위를 점점 강화하고 직접제재를 도입하는 안이 녹색채권 활성화와 함께 제시되어야 함.
- **(K-탄소노미의 LCA 반영)** 상품 및 서비스의 전과정 환경영향을 평가하는 LCA 분석을 탄소노미에 도입하여 공시의 신뢰성을 강화하고 모든 공급망 단계에서 기업의 책무성을 강화함. 이를 위한 LCA 데이터 베이스의 고도화와 전문인력의 육성 지원이 신속하게 병행될 필요가 있음.
- **(녹색정책금융 전수조사)** 현재까지의 녹색금융의 구체적 용처 및 수혜 기업 등에 대한 정부 차원의 면밀한 조사와 공개를 기반으로 정책 재편 기반을 마련함.
- **(‘비계’로서 전환금융)** 고탄소 산업 집중과 다수 중소 제조기업의 존재라는 조건에서 전환금융의 필요성은 인정될 수 있으나, 탄소고착과 그린워싱을 정당화하면서 장기적인 녹색전환을 저해하는 틀이 될 수 있음도 인지해야 함. 녹색산업정책과 탄소가격정책의 정착을 통해 금융의 녹색산업 수요처를 확장하는 노력을 우선시하고 전환금융은 녹색금융으로 가는 비계(Scaffold)역할에 충실하도록 해야 함.
- **(신뢰할 수 있는 전환계획 가이드라인)** 전환금융 수혜기업은 1.5도 시나리오에 부합하는 신뢰할 수 있는 전환계획을 제출하고 3자 검증을 포함한 전환계획 공시 가이드라인, 전환계획 의무 공개 조치 등의 투명성 확보 조치를 마련해야 함. 전환계획에는 감축목표와 화석연료 사용 설비의 일몰계획이 명시되어야 함.
- **(전환계획 모니터링 감독과 금융배출량의 대안 지표)** 금융감독기관은 금융기관이 단순 대출 실행이 아닌 전환계획을 모니터링하는 기능을 수행할 수 있도록 규제하고, 금융배출량의 대안적 지표 개발⁴⁶을 통해 산업 전환 계획을 정량화하고 동기 부여를 할 수 있도록 해야 함.

46 금융배출량은 금융기관 자산의 탄소 익스포저(exposure)에 의해 좌우되므로, 전환투자를 위한 고탄소 업종에 투자하는 경우 금융배출량이 증가해 금융기관의 전환금융 진입을 기피하게 만들 수 있음.

(4) 정책으로 달라질 세상

- ※녹색금융의 양적 확대가 실제의 탄소감축과 지속가능한 경제로 이어짐.
- ※그린워싱 리스크 해소로 녹색금융의 시장신뢰성이 강화되고 투자여건 조성.
- ※강화된 기후무역체제에서 탄소감축과 관련한 기업경쟁력을 확보하고 녹색산업 활성화.
- ※원자력과 LNG, 혼소발전으로의 투자 집중을 억제, 탄소고착과 안전·송전·폐기물 리스크 저감.
- ※‘전환금융’이 새로운 워싱으로 이어지지 않고 고배출 산업의 녹색산업 전환의 발판으로 활용.

