

농지관리기금의 사회적 가치 증진을 위한 ESG 경영전략에 관한 연구

이향미*

*한국농어촌공사 농어촌연구원

e-mail : yihyangmi@kekr.or.kr

A Study on ESG Strategies for Improving the Social Value of Farmland Management Fund

Hyang-Mi Yi*

*Rural Research Institute, Korea Rural Community Corporation

요 약

본 연구에서는 농지관리기금의 사회적 가치 증진을 위해 ESG 경영전략과 연계 방안을 모색하기 위해 주요 기금의 사회적 가치 증진 사례를 살펴보았다. 물론 사례 연구가 한정되어 있지만, 아직까지 기금의 활용 목적을 반영한 사회적 가치 증진을 모색한 연구가 부족한 실정에서 본 연구에서는 농지관리기금의 사회적 가치와 ESG 경영전략 연계 방안으로 농지관리기금을 활용한 오픈 플랫폼 기반의 ‘농지관리기금 활용 사회적 농장 평가시스템’ 도입을 제안한다.

1. 서론

최근 「사회적 가치 실현을 위한 공공부문의 추진전략 (2020.1.15.)」의 후속조치로 기금별 사회적 가치 실현방안을 마련하고, 이행해야한다. 그리고 이러한 기금별 ‘사회적 가치 실현방안’은 국가재정법 제82조에 의거, 매 3년마다 기금 존치여부 평가에 반영될 예정이다. 즉 기금의 존치 타당성 평가 기준에 사회적 가치를 신규 반영되기 때문에, 각 기금관리 주체는 기금별 특성을 감안한 사회적 가치 실현방안을 마련해야 한다.

「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 제 31조에 의거, 농지관리기금이 조성되어 영농규모 적정화, 농지 집산화, 농지 조성 및 효율적 관리와 해외개발에 필요한 자금을 조달·공급하고 있다. 해당 기금을 활용해 농지은행사업, 대단위농업개발사업 등이 수행되고 있으며, 농지종합정보화, 간척농지활용 등을 지원하고 있다. 즉 농지관리기금은 설치목적에 따라 사회적 가치 증진을 위한 다양한 사업을 수행 및 지원하고 있다. 그리고 농지관리기금의 대부분 예산이 한국농어촌공사(이하 KRC)의 사업 수행에 이용되고 있다. 기금존치평가지 사회적 가치 실현방안이 반영되기 때문에, 농지관리기금의 존치평가 대응 및 KRC와 농지관리기금의 사회적 가치 증진 방안을 모색할 필요가 있다.

최근 사회적 가치 실현과 ESG(Environment, Social, Governance) 경영전략은 기업들의 재무 정보와 비재무 정보를 통합 관리하는 전략으로 이어지고 있다. 따라서 이준희(2018)의 제안처럼 기업의 사회적 가치와 ESG 정보 공시에 대한 정확한 진단 → 측정 → 평가가 중요하다. 이러한 맥락에서 본 연구에서는 농지관리기금의 사회적 가치 증진 방안을 모색하기 위해 주요 기금들의 ESG 경영전략과 연계한 사회적 가치 추진실태를 살펴보고, 시사점을 모색하였다.

2. 농지관리기금을 활용한 주요 사업 현황 및 실태

2.1 농지관리기금 개요

「한국농어촌공사 및 농지관리기금법(이하 공사법)」 제 31조에 의거, 농지관리기금이 조성되어 영농규모 적정화, 농지 집산화, 농지 조성 및 효율적 관리와 해외개발에 필요한 자금을 조달·공급하고 있다. 해당 기금을 활용해 농지은행사업, 대단위농업개발사업 등이 수행되고 있으며, 농지종합정보화, 간척농지활용 등을 지원하고 있다((표 1.1) 참고). 즉 농지관리기금은 설치목적에 따라 사회적 가치 증진을 위한 다양한 사업을 수행 및 지원하고 있다.

그리고 농지관리기금의 대부분 예산이 한국농어촌공사(이하 KRC)의 사업 수행에 이용되고 있다. 기금존치평가지 사회

적 가치 실현방안이 반영되기 때문에, 농지관리기금의 존치 평가 대응 및 KRC와 농지관리기금의 사회적 가치 증진 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 위해서는 농지관리기금이 체계적으로 사회적 가치를 수행할 수 있도록 해당 기금의 마스터 플랜 수립 및 기금 운용 체계를 개편할 필요가 있다.

<공사법 제31조(농지관리기금의 설치)>

정부는 영농규모의 적정화, 농지의 집산화, 농지의 조성 및 효율적 관리와 해외농업개발에 필요한 자금을 조달·공급하기 위하여 농지관리기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다.

[표 1] 농지관리기금의 개요

구분	주요 내용
설치 근거	- 한국농한국농어촌공사 및 농지관리기금법(이하 공사법) 제31조(90.4.7) - 설치연도 : 1990년, (구)농어촌진흥공사 및 농지관리기금법 제정
설치 목적	- 영농규모 적정화, 농지의 집산화, 농지의 조성 및 효율적 관리와 해외농업개발에 필요한 자금의 조달·공급
기금 성격	- 사업성 기금
기금 운용 기관	- 기금운용관리자 : 농림축산식품부 장관(공사법 제35조제1항) - 기금수탁관리자 : 한국농어촌공사(공사법 제35조제2항)
재원 조성	- 농지보전부담금 납입금, 용자리금, 매립지등의 매각대금 및 임대료, 해외농업 개발수익금, 기금운용수익금, 정부출연금, 차입금 등 - 농지보전부담금 수입이 '19년 결산 기준 자체수입의 63.9%, '19년까지 누적 기준 자체수입의 59.2% 차지
주요 사업	- 용자사업 : 농지은행사업(경영회생지원, 맞춤형농지지원, 농지연금), 농식품산업 해외진출지원사업 - 투자사업 : 대단위농업개발사업(농지조성사업) - 보조사업 : 농지종합정보화, 간척농지활용지원 등 - 기타(기금운영) : 기금 및 사업에 필요한 운영비 지원 등

자료 : 농림축산식품부(2020)

2.2 농지관리기금의 사업 현황

농지관리기금은 농지은행사업, 농지조성사업, 농식품산업 해외진출지원 및 기타사업 등에 운용되고 있다. 일례로 2019년 기준, 농지관리기금의 62.1%는 농지은행사업, 36.3%는 농지조성사업, 0.9%는 농식품산업해외진출지원 사업 수행을 위해 운영되었다. 즉 농지관리기금의 약 90% 남짓은 농지 기반의 사업 수행을 위해 사용되고 있다.

따라서 농지관리기금의 사회적 가치 증진을 위해서는 대내외 다양한 이해관계자들을 대상으로 사회적 가치를 증진시킬 수 있도록 해당 기금을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 모

색하고, 이에 기반한 신규 사업을 발굴할 필요가 있다.

[표 2] 농지관리기금 사업 현황

단위 : 억 원, %

구분	2015 누적	2016	2017	2018	2019	2020 계획
합계	180,248	8,176	9,542	10,031	11,359	14,659
농지은행사업	107,376	6,100	6,577	7,289	8,962	10,739
- 경영회생지원	19,430	2,584	2,838	2,820	2,933	2,800
- 맞춤형농지지원	86,778	2,994	3,066	3,467	4,491	6,460
(농지규모화)	78,380	1,508	1,266	860	756	860
(농지매입비촉)	8,399	1,486	1,799	2,606	3,735	5,600
-농지연금	1,167	522	673	1,003	1,538	1,479
농지조성사업	70,088	1,892	2,835	2,508	2,200	3,697
농식품산업해외진출지원	1,584	149	53	153	121	96
기타사업	1,200	35	77	81	76	127

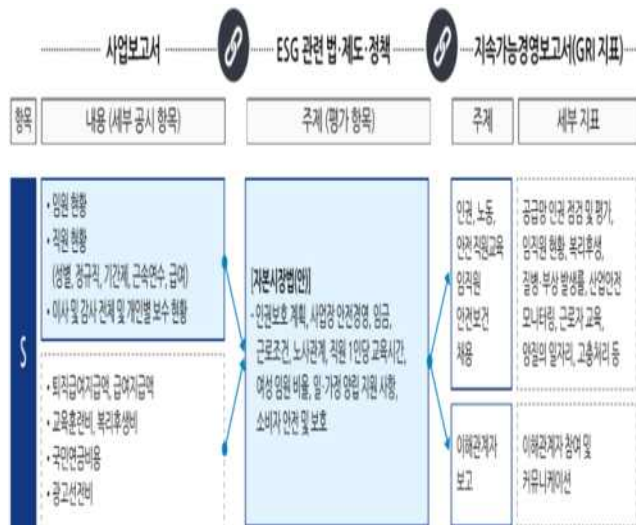
자료 : 농림축산식품부·한국농어촌공사(2020)

3. 주요 기금의 ESG 추진 사례 분석

3.1 ESG 경영전략 개념과 중요성

균형있는 ESG 경영이란 기업의 가장 기본적인 경제적 가치 창출과 사회적 가치 창출에 대한 균형 있는 판단과 전략적인 통합관리이기 때문이다(이준희, 2020). 실제로 ESG 성과와 기업 재무적 성과 사이에는 양(+)의 상관관계가 있고(Deutsche Asset&Wealth Management, 2015), ESG 성과를 고려한 경우 기업 운영 성과가 개선되고 있다(Oxford University, 2014).

이러한 맥락에서 농지관리기금의 사회적 가치 증진 방안은 KRC의 사회적 가치 책임과 함께 ESG의 통합적인 관점에서 모색할 필요가 있다. 왜냐하면 KRC 사업비 예산 재원의 30% 이상이 농지관리기금이고, 농지관리기금 일반지출 중 99% 이상이 KRC를 통해 집행되고 있기 때문이다.



자료 : 이준희(2018)

[그림 1] 국내 ESG 항목별 도입 전망 중 S(Social) 항목 예시

3.2 ESG 경영전력과 연계한 기금의 사회적 가치 증진 사례 검토

2020년부터 기금준치평가지 사회적 가치 실현방안이 반영되면서, 복권기금과 국민연금을 중심으로 사회적 가치 실현을 위한 다양한 제도를 도입하고 있다. 따라서 본 연구에서는 주요 기금의 사회적 가치 증진 사례를 살펴보고, 농지관리기금의 사회적 가치 제고 방안을 모색하였다.

첫째, 복권기금사업의 사회적 가치는 ① 복권 기금의 특성을 반영한 사회적 가치의 개념을 도출, ② 사회적 가치에 적합한 복권기금 사업선정 방식 검토, ③ 사회적 가치를 반영할 수 있는 복권기금 성과평가 체계 개발을 통해 복권기금사업의 사회적 가치 제고 방안을 제시하고 있다. 특히 복권기금사업 신규 사업 체크리스트에 사업의 목적을 달성함으로써 얻어지는 효과로 사회적 가치를 제고할 수 있는지를 확인할 수 있는 항목을 신설하였다.

이와같이 복권기금은 사회적 가치 증진을 위해 사회적 가치 개념을 적용한 신규 사업 개발과 성과평가 체계를 개편하였다. 따라서 농지관리기금의 사회적 가치 증진을 위해서는 주요 사업의 목적과 내용을 안전·인권, 노동·일자리, 보건·복지, 상생·책임, 지역균형, 환경·재생, 기타로 구분하고, 사업의 추진방식을 참여·공개, 공유·협력, 공평·윤리로 구분해 사회적 가치 증진을 위한 제도 도입과 신규 사업을 추진할 필요가 있다.

부문	현행 (A)	개편 (B)	증감 (B-A)	비고	사회적 가치
집행	25	25	-		안전·인권, 노동·일자리, 보건·복지, 상생·책임, 지역·균형, 환경·재생 등
성과	50	50	-		
-성과목표의 타당성	-	2	2	신설	
-성과지표의 타당성	5	5	-		
-성과목표치의 적정성	5	5	-		
-성과지표의 연간목표치달성 정도	40	38	△2		
환류	25	25	-		평가 내용 추가
가점1(홍보실적)	+2	+2	-		
가점2(신규사업 발굴 노력)	+2	+2	-		

자료 : 기획재정부 복권위원회(2019)

[그림 2] 복권기금의 성과평가 편람 개편(안)

둘째, 국민연금공단은 약 465조의 예산에 대해 술, 담배, 도박 등 일명 '죄악주'에 대한 투자를 감소시켜 책임투자를 강화할 예정이다. 즉 국민연금은 국내 주식, 채권 투자 결정에 ESG 기준을 적용할 예정이다. 이와같이 국민연금의 ESG 평가 및 요인분석을 통한 책임투자의 체계화와 국내주식에 대해 액티브 직접 운용 및 위탁운용 중 책임투자형 설정을 통한 책임투자 전문성 강화를 추구하고 있다.

따라서 농지관리기금의 사회적 가치 증진도 국민연금과 같이 ESG 경영전략과 연계해 추진할 필요가 있다. 왜냐하면 국내 주요 기금의 경우 사회적 책임투자 기저로 ESG 평가가 실시되고 있고, 여은정(2020)은 사회적 책임투자의 경우 ESG에 대한 공헌도, 사회적 책임투자 수행에 따른 직원의 윤리의식 제고도 및 만족도 향상 등을 정성적 평가요소로 사용할 수 있음을 제안하였다. 이러한 맥락에서 농지관리기금의 사회적 가치 평가 및 중장기 과제 발굴 시 KRC ESG 경영 전략 수립과 연계 방안을 모색할 필요가 있다.

[표 3] 국민연금의 ESG 평가지표 중 사회(Social) 분야 지표(예시)

ESG 이슈	정의	평가 지표
인적 자원 관리	근로환경과 인권 및 다양성 관리 수준	급여
		복리후생비
		고용
		조직문화
산업안전	작업장 내 안전성 관리 수준	보건안전 시스템
		안전보건경영 시스템 외부 인증
하도 거래	공정하고 합리적인 협력업체 관리 수준	거래 대상선정 프로세스
		공정거래자율 준수 프로그램
		협력업체 지원 활동
		하도급법 위반 사례

자료 : 여은정(2020)에서 재인용

[표 4] 한국농어촌공사와 복권기금의 사회적 가치 구성요소 비교

한국농어촌공사 사업		복권기금	
구분	정의	구분	정의
일 자 리 창 출	- 이해당자자의 생계유지 또는 행복을 위한 소득 제공	노동·일자 리	- 국민이 생계 걱정 없이 안정적으로 일할 수 있도록 근로조건을 대산하고 일자리를 늘리는데 기여하는 사업
균 등 한 기 회 와 사회통 합	- 균등한 기회 보장을 통해 계층 간 균형 발전을 이루고 사회 통합을 달성	지역 균형 발전	- 지역이 균형개발과 경제발전을 통해 지역공동체의 공적 가치를 강화하는 데 기여할 수 있는 사업
안 전 및 환 경	- (환경보전) 환경보전 및 환경의 지속가능성을 위한 노력 - (재난 및 안전관리) 재난 사고로부터 안전한 근로, 생활환경을 유지하기 위한 노력	인권·안전	- 국민이 인간다운 삶을 살아가기 위해 필요한 기본적인 권리인 인권과 안전에 관련된 사업
		환경·재생	- 환경의 보호와 자원의 재생을 통해 사회공동체의 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 사업
상 생 · 협 력 및 지 역발전	- 지역경제 활성화와 중소기업 사회적 경제 기업과의 상생 협력을 위한 노력	상생·책임 경제	- 대기업과 중소기업 간 상생 공정한 시장거래질서 확립 및 기업의 사회적 책임 강화에 기여할 수 있는 사업
윤 리 경 영	- 경영활동 시 경제적 법적 책임과 더불어 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하려는 노력과 성과	해당 사항 없음	
해 당 사 항 없음		건강·복지	- 모든 국민이 건강하고 행복한 삶을 유지할 수 있도록 질병 빈곤 장애 노력 실업 사망 출산 등 사회적 위험으로부터 보호에 기여할 수 있는 사업
해 당 사 항 없음		기타	- 그 밖에 공동체의 이익실현이나 공공의 가치를 강화하는데 기여하는 사업

자료 : 한국농어촌공사 사업과 복권기금의 사회적 가치 구성요소는 각각 한국농어촌공사 농어촌연구원(2020), 동국대학교 산학협력단(2018)을 참조하여 재작성

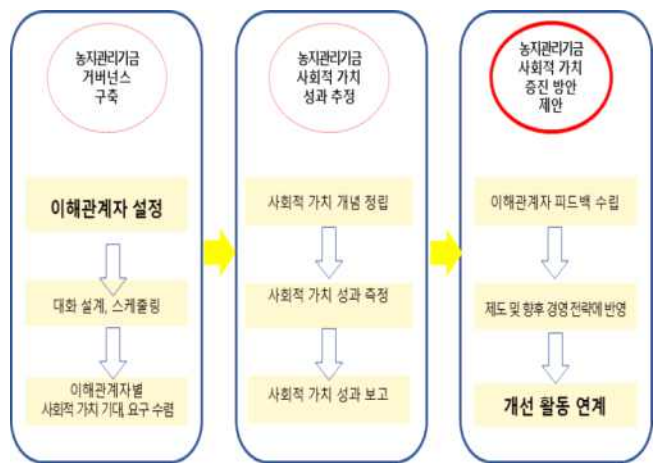
4. 요약 및 결론

기금의 준치평가지 사회적 가치 실현방안이 평가 항목으로 삽입되면서 주요 기금들을 중심으로 사회적 가치 증진 방안을 제안하고 있다. 따라서 본 연구에서는 농지관리기금의 사회적 가치 증진을 위해 ESG 경영전략과 연계 방안을 모색하기 위해 주요 기금의 사회적 가치 증진 사례를 살펴보았다. 물론 사례 연구가 한정되어 있지만, 아직까지 기금의 활용 목적을 반영한 사회적 가치 증진을 모색한 연구가 부족한 실정에서 본 연구에서는 농지관리기금의 사회적 가치와 ESG 경

영전략 연계 방안으로 농지관리기금을 활용한 ‘농지관리기금 활용 사회적 농장 평가시스템’ 도입을 제안한다.

이를 위해서 신용보증기금의 ‘사회적경제기업 평가시스템’을 벤치마킹할 수 있다. 신용보증기금은 웹 기반의 오픈 플랫폼으로 사회적경제기업 평가 시스템을 운영하고 있다. 이것은 기존 재무평가 중심의 평가모형과는 달리 사회적경제기업의 사회적 가치 실현과 지속가능성을 중심으로 평가한다. 이용방식은 이용기관이 오픈 플랫폼에 해당하는 사회적경제기업에 대한 데이터를 입력하면 10단계로 평가된 사회적 금융등급과 평가보고서가 산출된다.

따라서 본 연구에서는 ESG 전략과 연계한 농지관리기금의 사회적 가치 증진을 위해 오픈 플랫폼 기반의 ‘농지관리기금 활용 사회적 농장 평가시스템’을 적극적으로 모색할 필요가 있다.



[그림 3] 이해관계자모델을 활용한 농지관리기금 사회적 가치 지표 개발(안)

참고문헌

- [1] 기획재정부 복원위원회, 복권기금의 사회적 가치 제고 방안, 2019.
- [2] 여은정, 국내외 연기금의 사회적 책임투자과 정책적 시사점 : 사례 분석을 중심으로, Korea Business Review, 제24권 제2호, pp.29-72, 2020.
- [3] 이준희, 기업의 사회적 가치와 커뮤니케이션, Deloitte Korea Review 제111권, pp.55-63.

본 연구는 2021년 농어촌연구원 기본연구 결과를 수정 및 보완한 것임