

농지연금제도 활성화 방안에 관한 연구

박범석 (상명대학교 일반대학원)
김형주 (교신저자, 상명대학교)

I. 서론

우리나라의 고령화 속도는 다른 선진국에 비해 급속하게 진행되고 있다. 지난 2011년에 65세 이상 고령인구 비율은 전체인구의 약 11.4%로 나타났고, 고령자 인구의 지속적 증가 추세로 인해 2018년에는 14.3% 수준에 이를 것으로 전망되고 있다. UN 기준에 따르면 고령화 사회(Ageing Society)는 65세 이상의 노인 인구가 총인구의 7% 이상일 때를 말하는데, 우리나라는 이미 고령화 사회에 진입하였다.

지속적인 고령인구의 증가에 비해 노후준비는 상당히 미흡한 수준이다. 2009년 현재 65세 이상 고령자 중 39.0%만이 노후가 준비된 것으로 조사되었을 뿐, 고령자의 61.0%는 노후준비가 되지 않은 것으로 조사되었다. 노후가 준비되지 않은 61.0%의 고령자 중 54.4%가 준비할 능력이 없는 것으로 나타났고, 39.5%는 자녀에게 의탁 할 것으로 나타났다¹⁾. 이러한 결과는 고령자들이 사회적으로 노후를 준비할 시기를 놓친 것으로, 고령이 된 현재에는 경제적 능력의 상실로 인해 노후준비를 포기하거나 가족에게 자신의 노후를 의탁해야하는 처지에 놓여 있다.

다른 선진국과 마찬가지로 우리나라에도 고령인구에 대한 생활안정 차원의 사회보장제도가 마련되어 있다. 그러나 예산 또는 시행의 미성숙 등으로 인해 고령 인구의 경제적 안정을 보장할 수 있을 정도의 수준에 미치지 못하고 있다. 1988년 도입된 국민연금은 현재 충분한 연금이 지급될 수 있는 규모로 정립되지 못한 상태이고, 2008년 도입된 기초노령연금제도²⁾는 재원 부족으로 인해 기초생활비 이하의 수준에서 지급되고 있다. 이러한 현실을 감안

한다면 지금의 사회보장제도는 고령인구의 경제적 생활안정에는 공헌하지 못하고 있음이 명백하다.

이에 정부는 고령자들의 생활안정을 위한 사회보장제도의 일환으로 역모지기(Reverse Mortgage)제도를 도입하였다. 역모지기 제도는 현실적인 사회보장제도의 문제점을 보완하기 위해 도입된 제도로 고령자 소유의 부동산을 담보로 하여 평생 또는 지정(일정)기간 동안 매월 일정액의 연금을 지급받게 되는 제도이다.

역모지기제도와 관련하여서는 2007년 7월 시행된 한국주택금융공사의 역모지기 상품인 주택연금과 2011년 1월부터 시행된 한국농어촌공사의 농지연금제도가 있다.

주택연금은 공적 보증 역모지기제도로 고령자 소유의 주택을 담보로 하여 매월 연금을 지급받는 대출제도 구조이다. 이때 지급받는 연금액의 산출 기준은 담보 주택의 감정평가액이 된다. 제도상 담보가 되는 주택의 가액을 3억원~6억원으로 제한하면서 3억원 이상 평가되기 어려운 농촌 주택을 소유한 고령자들은 주택연금의 수급자로서 소외되고 있다.

농지연금제도는 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 법적 근거를 두고 농촌 가구의 주요 보유 자산인 전·답·과수원과 같은 농지를 담보로 하여 매월 연금을 지급하는 농지역모지기 방식이다. 이 제도는 농지자산을 유통화하여 고령농업인의 생활안정과 사회적 안정망 확충을 위한 취지로 도입된 제도이다.

그러나 농지연금제도는 농촌 고령자들의 중요 자산임과 동시에 상속재산이라는 인식을 강하게 하고 있는 농지를 담보로 하고 있다. 이러한 점은 농지연금제도의 정착과 활성화를 저해하는 심리적 요소로 크게 작용하고 있다. 또한 농지평가 방식에 대한 불합리성과 까다로운 가입조건, 지역별 연금수령액의 격차 등과 같은 현실적 문제들이 제도의 활성화를 저해하는 요소로 작용하면서 가입 저하와 더불어 해약 증가라는 현실적 문제에 직면해 있다.

역모지기 제도는 고령자가 자구적 노력으로 생애 마지막 기간까지 매월 연금을 지급받을 수 있고, 약정 종료 시에 농지연금 채무를 상

1) 통계청, 2011년 고령자 통계, 사회조사국 사회통계기획과, 2011.1.17.
2) 65세 이상의 전체 노인 중 소득과 재산이 적은 70%의 노인에게 매달 일정액의 연금을 지급하는 제도로서 수급자로 선정되면 노인 단독의 경우에는 최대 91,200원을 받고, 부부인 경우에는 20%를 감액한 145,900원을 수령한다.

환하는 장점을 가지고 있다. 그러나 현행 농지연금제도는 담보자산인 농지 평가, 연금수령액의 양극화, 연금재원의 확보 방안 등의 논란이 있다.

따라서 본 연구의 목적은 농지연금제도의 현황과 활성화 저해 요인을 파악하고, 이에 대한 제도 개선방안 제시에 있다.

II. 이론적 고찰 및 현황

1. 농지연금제도

1.1 농지연금의 개념과 신청자격

농지연금제도는 2011년 1월 농촌의 심각한 고령화에서 발생하는 사회적 비용의 증가와 한·미 FTA(Free Trade Agreement)에 따른 고령 농가의 농산물 판매소득 감소, 주택연금제도의 혜택을 받지 못하는 농가 주택에 대한 보완의 차원에서 도입된 농촌형 역모지기제도이다³⁾.

농지연금은 「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」에 법적 근거를 두고 있다. 동 법 제24조의5 제1항 내지 제2항에서는 “공사는 농업인의 생활안정 지원을 위하여 농업인이 소유한 농지를 담보로 노후생활안정자금을 지원 할 수 있다. 노후생활안정자금을 지원받을 권리는 다른 자에게 양도하거나 담보로 제고할 수 없으며, 다른 자는 이를 압류할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 즉, 농업소득 이외의 소득이 없는 고령농업인의 노후생활 보장을 위해 도입된 농촌형 역모지기제도라고 할 수 있다.

농지연금제도 지원 농업인의 요건은 부부 모두 65세 이상, 영농 경력 5년 이상, 소유농지면적 3만m²이하의 전·답·과수원 등으로 실제 영농에 이용되고 있는 농지로 제한하고 있다. 농지연금의 월지급액 사정 방식은 수급자 개인의 여명을 예측하여 수급자가 납입하는 위험부담 총액과 약정해지 시 회수가 불가능한 농지연금채권 총액이 일치하도록 원지급액을 산정하게 된다. 월 지급액은 가입자의 연령, 담보농지 평가액에 따라 달라지고 가입 연령과 담보농지 평가액이 높을수록 수급액이 많아진다.⁴⁾

1.2 농지연금 지원방법

「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 시행

3) 문경신문 보도자료, 2011.5.19.

4) 농림수산식품부 농지와 보도자료, 2011.10.20.

령 제19조의10 제1항 내지 제5항에서 농지연금의 지원방법을 규정하고 있다. “지원 대상자로 결정된 사람이 농지연금을 지원받으려는 경우에는 공사에 농지를 담보로 제공하고 농지연금 지원에 관한 약정(농지연금지원약정)을 체결하여야 한다. 이 경우 담보로 제공하는 농지(담보농지)의 범위와 그 가격의 평가방법은 농림축산식품부령으로 정한다.”라고 규정하고 있다. 또한 농지연금지원약정을 체결하려는 사람은 생존하는 기간 동안에 매월 지급받는 방식과 일정한 기간 동안 매월 지급받는 방식 중 하나를 선택하여야 한다.

구체적인 연금 지급방식은 생존하는 동안 매월 지급되는 종신행과 5년, 10년, 15년 일정기간 매월 지급하는 기간형 방식이 있다. 다만, 가입 후 중도이탈방지와 농지가격하락·이자율상승·수명연장 등으로 장래 발생할 수 있는 손실 보전 목적으로 가입비와 위험부담금을 가입자에게 징수하게 된다.

농지연금 가입비 및 위험부담금에 대한 규정은 위 법 제19조의11 제1항 내지 제2항에서 정하고 있다. “공사는 농지연금 지원대상자와 농지연금지원약정을 체결할 때에는 100분의2를 초과하지 아니하는 범위에서 농림축산식품장관이 정하여 고시하는 요율을 담보농지 가격에 곱하여 산출한 농지연금 가입비를 징수 할 수 있다.”라고 하고, “공사는 농지연금 운영 상황을 고려하여 연 100분의2를 초과하지 아니하는 범위에서 농림축산식품장관이 정하여 고시하는 요율을 제19조의10제4항⁵⁾에 따른 농지연금채무에 대하여 가지는 채권(농지연금채권)에 곱하여 산출한 농지연금 위험부담금을 징수할 수 있다.”라고 정하고 있다.

또한 담보농지에 저당권 등과 같은 제한물권을 설정하는 것은 원칙적으로 금지⁶⁾하고 있다. 농지연금 수령 중 사망한 경우 배우자에게 승계가 가능하다. 만약, 사망 등으로 농지연금 지급정지 사유가 발생하면 연금채무는 상속인이 상환하거나 담보 농지의 저당권을 실행하여 회수하게 된다. 농지연금 상환액은 담보농지 처분 후 연금액을 회수하고 남은 잔액은 상속인에게 돌려주고, 부족한 부분은 정부의 공정보증에 의해 충당되므로 손실분에 대한 보생책임은 발생하지 않는다.⁷⁾

5) 제19조의10 제4항에서는 “농지연금채무란 농지를 담보로 노후생활안정자금의 지원을 신청한 농업인이 공사에서 지원받은 자금에 대하여 지는 채무를 말한다.”라고 규정한다.

6) 한국농어촌공사 및 농지관리기금법 제19조의12 제1항 내지 제2항

7) 농림수산식품부 농지와 보도자료, 2010.9.13.

1.3 농지연금 담보 농지 평가

「한국농어촌공사 및 농지관리기금법」 시행규칙 제19조의10 에서는 농지연금의 대상이 되는 담보 농지 평가에 대해 “담보농지의 가격은 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 개별공시지가에 면적을 곱하여 산출한다.”라고 규정하고 있다. 그리고 동 법 시행령 제19조의10 제5항에서는 “농지연금 월 지급금의 산정에 필요한 이자율, 농지가격 상승률, 사망 확률 등 농지연금 지원에 필요한 사항은 농림축산부장관이 정한다.”라고 하고 있다.

「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」 제3조 제1항에서는 “국토교통부장관은 토지이용상황이나 주변환경 그 밖의 자연적·사회적 조건이 일반적으로 유사하다고 인정되는 일단의 토지 중에서 선정한 표준지에 대하여 매년 공시기준일 현재의 적정가격⁸⁾을 조사·평가하고, 제19조⁹⁾의 규정에 의한 중앙부동산평가위원회의 심의를 거쳐 이를 공시하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

2. 농지연금제도의 특징과 현황

2.1 농지연금의 특징

농지연금은 부동산을 담보로 제공하고 연금을 수령한다는 점에서는 주택연금과 동일하나 가입연령의 조건, 가입조건, 담보물의 유형, 연금지급방식, 담보물평가방법, 관리기관이 상이하다.

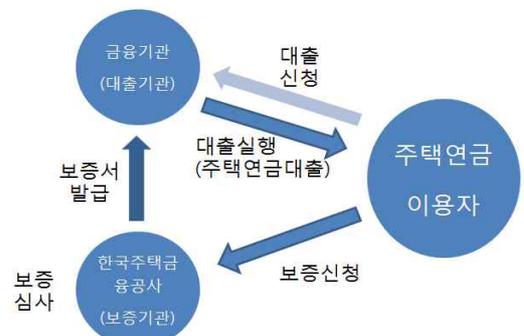
<표 1> 농지연금과 주택연금 특징 비교

구분	농지연금	주택연금
가입연령	부부 모두 만 65세 이상	부부 모두 만 60세 이상
가입조건	영농경력 5년 이상 농지소유면적 3만㎡ 이하 농업인	1세대 1주택 보유 9억원 이하 주택 소유자
담보물	농지(전, 답, 과수원)	주택
연금지급방식	종신형, 기간형	종신형, 종신혼합형
담보물평가	개별공시지가	KB국민은행 및 김정원 시세 가정평가
연금지급기관	한국농어촌공사	금융기관

- 8) 동 법 제2조 제5항에서 적정가격이라 함은 당해 토지 및 주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 말한다.
- 9) 동 법 제19조는 중앙부동산평가위원회 업무 및 위원회에 관한 사항을 규정하고 있다.

농지연금의 경우 연금 수령기간에도 직접 경작 또는 농지 임대 등을 통해 별도 수익 창출이 가능하고, 농지연금의 채권 회수 시 연금수령액보다 농지처분가액이 클 경우 잔액을 가입자 또는 상속자에게 상속하게 된다. 만약 농지처분가액이 연금수령액보다 작을 경우 별도로 청구하지 않는다.

농지연금은 주택연금과 달리 농지관리기금을 관리하는 한국농어촌공사에서 직접 보증 및 대출을 진행하는 구조로 되어있다. 이는 정부 예산을 재원으로 한다는 장점이 있으나, 한정된 농지관리기금 내에서 운영해야 한다는 단점도 존재한다.



<그림 1> 주택연금의 구조

* 출처: KB경제연구소, KB Daily 지식비타민 : 농지연금의 이해, 13-2호, 2013, 3쪽, 재구성

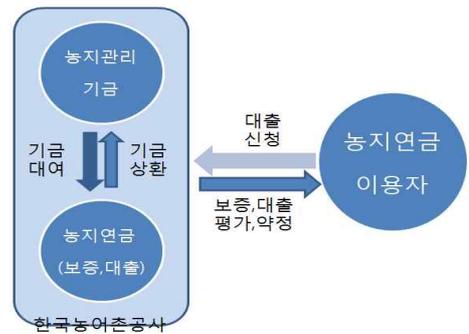


그림 2> 농지연금의 구조

* 출처: KB경제연구소, KB Daily 지식비타민 : 농지연금의 이해, 13-2호, 2013, 3쪽, 재구성

2.2 농지연금 이용 현황

2012년 9월 20일 기준 농지연금 가입인원은 2006명, 총 1,715백만원의 연금이 지급되었다. 가입자는 평균 137백만원, 4.7천m²의 농지를 담보로 농지연금에 가입했고, 평균 85만원을 매월 지급받고 있다. 농지연금 지급방식 기준으로 종신형은 평균 88만원의 연금을 수령하고, 기간형은 84만원의 연금을 수령하고 있다.

<표 2> 농지연금 가입현황

가입 인원 (명)	평균 연령 (세)	담보농지		평균 연금액 (만원)		
		평균면적 (㎡)	평균가격 (백만원)	계	종신형	기간형
943	75	5,376	160	96	91	98

※ 출처: 농림수산식품부 농지과, 2011.10.20

<표 3> 연금 가입자 연령별 분류

구분	계	65-69	70-74	75-79	80-84	65-69	90세 이상
인원	943	148	339	294	122	35	5
비율	100%	16%	36%	31%	13%	3%	1%

※ 출처: 농림수산식품부 농지과, 2011.10.20

<표 4> 연금 형태별 분류

구분	계	종신형	기간형			
			계	5년형	10년형	15년형
인원	943	362	581	179	322	80
비율	100%	38%	62%	19%	34%	9%

※ 출처: 농림수산식품부 농지과, 2011.10.20.

가입자의 평균연령은 <표 2>와 같이 가입대상 최저연령 65세보다 10세 높은 75세이고, 70대가 전체 가입자의 84%로 대다수를 차지했다. 연금지급방식 선택에 있어서는 <표 4>와 같이 종신형가입자 362명은 평균 91만원을, 기간형가입자 581명은 평균 98만원을 매월 지급받는 것으로 확인되었다. 기간형가입자의 구성비율은 5년형 179명(19%), 10년형 322명(34%), 15년형 80명(9%)로 나타났다.¹⁰⁾

2011년 상반기 연금 가입형태별 분류를 살펴보면 종신형 38%에 비해 기간확정형에 가입한 가입자가 62%로 월등하게 나타났다. 이러한 선택의 이유는 가입자의 평균 담보가액이 160백만원을 감안하면, 종신형 선택으로 인한 불만족스러운 연금수령보다는 초기에 상대적으로 많은 연금소득을 발생시키는 기간형 연금지급방식을 선호하기 때문이라고 판단된다.

농지연금제도를 주택연금제도와 비교하여 보면 주택연금 가입자 평균 연령은 73세로 농지연금 가입자 평균연령 75세로 유사, 담보 주택의 평균가액은 274백만원으로 농지 평균가액

10) 농림수산식품부 농지과, 2011.10.20

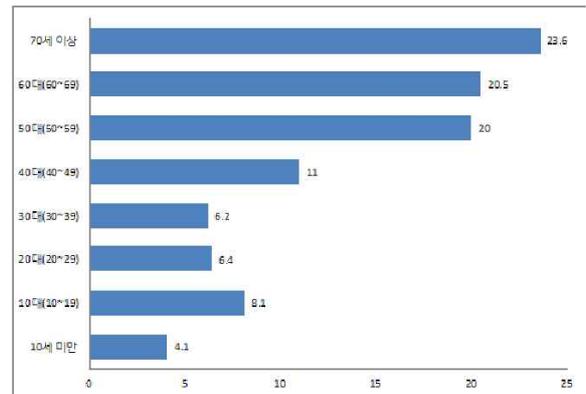
160백만원에 비해 상당히 높게 나타났다. 주택연금의 월평균 지급액은 103.2만원으로 농지연금 평균 98만원에 비하면 담보가액에 비해 상당한 차이는 없다¹¹⁾. 이는 담보가액이 높은 주택에 비해 낮은 농지로도 충분히 주택연금과 유사한 수준에 연금을 받아 노후생활을 준비할 수 있다는 것이다.

3. 농가 고령화와 경제적 현황

3.1 인구학적 현황

UN의 기준에 따르면 65세 이상을 ‘노인’이라 지칭하고, 65세 이상의 노인 인구가 총인구의 7% 이상을 차지하고 있을 때를 고령화 사회(Ageing Society), 65세 이상의 노인 인구가 총인구의 14%를 차지하고 있을 때를 고령사회(Aged Society), 65세 이상의 노인 인구가 총인구의 20%를 차지하고 있을 때를 후기고령사회(Post-Aged Society)로 지칭한다.

‘2011년 농림어업조사 결과’¹²⁾에 따르면, 농가의 고령화는 전국 평균에 비해 상당히 높은 수준인 것으로 나타났다. 연령별 농가 인구는 70세 이상이 23.6%로 가장 많고, 60대, 50대 순으로, 50대 이상이 64.2%를 차지하고 있다. 특히, 농가인구의 고령화율은 33.7%로 전년(31.8%)에 비해 2.0% 증가한 것으로 전국 평균 11.4%의 3배에 달하는 수치이다.



<그림 3> 2011년 연령별 농가인구 구성비

※ 출처: 통계청, 2011년 농림어업조사 결과, 2012, 6쪽. 재구성

11) 마승렬, 농지연금제도의 도입과 향후 정책 방향, 한국감정원, 한국감정원 부동산연구원, 2011, 18쪽.

12) 2012. 4. 17. 통계청 조사결과와 농가란 2011. 12. 1. 현재 농이나 밭을 1,000m2(10a) 이상 직접 경작하는 가구로서 지난 1년간(2010. 12. 1. ~ 2011. 11. 30.) 직접 생산한 농축산물 판매금액이 120만원 이상인 가구, 2011. 12. 1. 현재 소유하는 가축의 평가액이 120만원 이상인 가구를 기준으로 조사된 자료임

<표 5> 연령별 농가인구

(단위 : 천가구, %)

	계	10세 미만	10 ~ 19	20 ~ 29	30 ~ 39	40 ~ 49	50 ~ 59	60 ~ 69	70세 이상
2010	3,063 (100.0)	142 (4.6)	261 (8.5)	213 (6.9)	217 (7.1)	364 (11.9)	587 (19.2)	622 (20.3)	657 (21.5)
2011	2,962 (100.0)	123 (4.1)	240 (8.1)	190 (6.4)	184 (6.2)	325 (11.0)	593 (20.0)	608 (20.5)	699 (23.6)

※ 출처: 통계청, 2011년 농림어업조사 결과, 2012, 6쪽. 재구성

<표 6> 농가인구 고령화율

(단위 : 천명, %, %p)

	2010(A)	2011(B)	증감 (C=B-A)	증감률 (C / A)
농가인구	3,063	2,962	-101	-3.3
65세 이상	973	1,000	27	2.8
농가 고령화율	31.8	33.7	2.0	-
전체 고령화율	11.0	11.4	0.3	-

* 고령화율 : (65세 이상 인구÷총인구)×100

※ 출처: 통계청, 2011년 농림어업조사 결과, 2012, 6쪽. 재구성

고령화에 따른 농업포기, 전업(專業) 등으로 인하여 다음 표와 같이 농가는 2010년 1,177천 가구에서 2011년 말 1,163천 가구로 14천 가구(1.2%)가 감소하였다. 농가인구 역시 2010년 말 3,063천명에서 2011년 말 2,962천명으로(3.3%) 감소한 것으로 나타났다.

<표 7> 농가 및 농가인구

(단위 : 천가구, 천명, %, %p)

	2007	2008	2009	2010 (A)	2011 (B)	증감 (C=B-A)	증감률 (C / A)
농가	1,231	1,212	1,195	1,177	1,163	-14	-1.2
농가 비중*	7.5	7.3	7.1	6.9	6.7	-0.2	-
농가인구	3,274	3,187	3,117	3,063	2,962	-101	-3.3
농가인구 비중*	6.7	6.5	6.3	6.2	6.0	-0.2	-

※ 출처: 통계청, 2011년 농림어업조사 결과, 2012, 1쪽. 재구성

가구원수별 농가는 아래 표와 같이 2인 가구(48.7%), 3인 가구(16.4%), 1인 가구(15.1%) 순으로 나타났다. 농가의 1인 가구와 3인 가구는 감소한 반면, 2인 가구 구성비율이 두드러지게 나타나는 것은 농가의 고령화 현상을 감안할 때, 농가가 노인 부부 중심으로 재편되고 있음

을 시사한다.

<표 8> 가구원수별 농가

(단위 : 천가구, 명, %)

	계	1인	2인	3인	4인	5인 이상	평균 가구원수
2010	1,177 (100.0)	184 (15.6)	533 (45.2)	205 (17.4)	139 (11.8)	117 (9.9)	2.60
2011	1,163 (100.0)	175 (15.1)	567 (48.7)	191 (16.4)	125 (10.7)	106 (9.1)	2.55
증감	-14.1	-8.3	33.9	-14.1	-14.5	-11.2	-0.05
증감률	-1.2	-4.5	6.4	-6.9	-10.4	-9.6	

※ 출처: 통계청, 2011년 농림어업조사 결과, 2012, 4쪽. 재구성

다음 표와 같이 농가의 경영주는 70세 이상이 33.7%(39만2천 가구)로 가장 많고, 60대(29.3%), 50대(24.6%) 순인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 전체 농가를 100% 기준으로 할 경우, 50대 이상의 농가 경영주가 전체의 87.6%의 비율을 차지하고 있는 현실을 나타내 주고 있다.

<표 9> 경영주 연령별 농가

(단위 : 천가구, %)

	계	40세 미만	40~49	50~59	60~69	70세 이상
2010	1,177 (100.0)	33 (2.8)	140 (11.9)	287 (24.4)	352 (29.9)	364 (30.9)
2011	1,163 (100.0)	22 (1.9)	121 (10.4)	286 (24.6)	341 (29.3)	392 (33.7)
증감	-14.1	-10.9	-19.0	-1.3	-11.1	28.1
증감률	-1.2	-32.8	-13.5	-0.4	-3.1	7.7

※ 출처: 통계청, 2011년 농림어업조사 결과, 2012, 6쪽. 재구성

3.2 경제적 현황

2011년 농가의 가구당 총소득은 3,014.8만원으로 전년대비 6.1% 감소한 반면, 농가의 가계지출은 2,790.6만원으로 전년대비 0.8% 증가한 것으로 나타났다. 농가자산의 경우, 가구당 소유자산은 3억8,718.0만원으로 전년 대비 3.9% 증가한 것이고, 총부채는 2,603.5만원으로 전년대비 4.3% 감소한 것으로 나타났다¹³⁾.

13) 통계청, 2011년 농가 및 어가경제조사 결과, 2012.

<표 10> 농가 경제 경영주 연령별 농가

(단위:천원)

	2008년	2009년	2010년	2011년	증감률
					('11/'10)
농가소득	30,523	30,814	32,121	30,148	-6.1
농가가계지출	27,102	26,574	27,672	27,906	0.8
농가자산	341,227	358,029	372,476	387,180	3.9
농가부채	25,786	26,268	27,210	26,035	-4.3

※출처 : 통계청, 2011년 농가 및 어가 경제조사 결과, 2012, 6~13쪽, 재구성

2011년도 농가의 가구당 총소득 감소는 축산 수입(대동물) 감소와 사료비 증가에 주로 기인하는 것으로 나타났다. 한편 농가 가계지출의 경우, 식료품(17.5%) 지출액과 가계용 자산 감가상각액(6.7%)의 증가로 전년 대비 가계지출이 증가한 것으로 나타났다. 농가 가계자산의 증가는 주로 토지, 기계·기구·비품 등의 구입 및 평가액의 증가에 기인한 것이고, 농가 보유 부채 중 농업용 부채는 지속적으로 감소 추세이고, 증가 추세이던 가계용과 겸업용 부채도 2011년도에는 감소세로 전환하였다.

농가 경제 실태를 경영주 연령별로 세분화하여 보면 고령화 농가의 경제 실태를 파악할 수 있다. 다음 표와 같이 경영주 연령별 농가수지에 따르면, 30대 이하인 농가는 농가소득, 가계지출, 부채는 평균 농가 수준을 상회하지만, 자산은 다소 적은 편으로 나타났다. 농가소득은 40대에, 가계지출·자산·부채는 50대에 최고점에 도달 이후 경영주의 연령대가 높아짐에 따라 감소 추세로 전환되는 것으로 나타났다. 경영주 연령이 70대 이상인 농가는 농가소득, 가계지출, 자산, 부채 모두 평균치보다 하회하였다.

<표 11> 경영주 연령별 농가수지

(단위:천원)

	평 균	39세 이하 (30대 이하)	40~49세 (40대)	50~59세 (50대)	60~69세 (60대)	70세 이상 (70대 이상)
농가소득	30,148	37,011	45,646	44,213	31,803	20,608
가계지출	27,906	38,509	40,324	41,588	29,383	18,965
자산	387,180	355,251	392,373	518,318	414,535	305,885
부채	26,035	39,248	50,477	57,972	26,156	8,241

※출처 : 통계청, 2011년 농가 및 어가 경제조사 결과, 2012, 18쪽, 재구성

III. 농지연금제도 활성화 저해요인

고령화 농가주택의 소득지원을 위한 현행 농지연금제의 활성화를 저해하는 요인은 다음과 같다. 첫째, 담보 농지 평가방법의 문제이다. 둘째, 도시근교 농가와 농촌 농가의 농지연금 소득 양극화 문제이다. 셋째, 연금 상품 다양성의 부재에서 발생하는 쏠림 현상이다. 넷째, 연금재원의 확보와 재정부실화 문제와 마지막으로 사회 관념적 정서의 문제이다.

1. 농지평가 방식

현행 농지연금제도의 월지급금 산출 기준은 담보가 되는 농지의 평가액이다. 농지의 평가 방법은 「부동산가격공시 및 감정평가에 관한 법률」에 따른 개별공시지가에 농지면적을 곱하여 산출한 금액으로 평가하게 된다.

현행 제도상의 평가 방식은 개별공시지가 기준이나 개별공시지가는 토지의 평가목적이 아닌 조세부과의 목적으로 도입된 점, 실거래가를 반영하지 못하고 있다는 점에서 국민적 신뢰도가 낮다¹⁴⁾.

개별지가 산정에 가장 큰 영향을 미치는 요소는 토지의 특성조사와 표준지선정이다. 토지의 특성조사 항목은 여러 가지가 있으나 그중 토지의 용도(주거용, 상업용, 공업용, 전, 답 등)와 도로조건 및 공적규제(용도지역, 용도지구, 기타 제한 등) 사항이 지가 결정에 중요한 항목이다. 이러한 토지 특성 항목의 조사 내용에 오류가 있을 경우에는 산정된 개별공시지가는 부당한 가격일수 밖에 없다. 또한 토지 특성조사만큼 지가산정에 영향을 미치는 요소가 비교 표준지 선정이다. 비교 표준지 선정은 조사 대상 토지와 같은 용도지역 안에 있는 표준지 중에서 토지이용 상황이 같으며 위치적으로 가장 인접한 표준지를 선정하여야 한다. 따라서 용도지역 또는 용도가 다른 표준지를 선정하였을 경우 합리적인 개별지가를 산정할 수 없다. 아울러 개별공시지가는 토지 관련 국세(양도소득세, 상속세, 종합토지세, 취득세, 등록세 등) 및 지방세의 부과기준, 개발부담금·농지전용부담금 등의 각종 부담금의 부과기준으로 활용되고 있는 점을 감안한다면 농지평가와는 그 목적을 달리하고 있다는 점이다.

14) 이상훈, 공시지가의 법적 성질과 효력, 토지공법연구원 제58집, 한국토지공법학회, 2012. 248~249쪽

<표 12> 공시지가 활용

구분	내용
표준지 공시지가	<ul style="list-style-type: none"> 공공용지의 매수 및 토지의 수용 및 사용에 대한 보상 국공유지의 취득 또는 처분 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 그 밖의 법령에 의하여 조성된 공업용지, 주거용지, 관광용지 등의 공급 또는 분양 「도시개발법」에 의한 도시개발사업, 「도시 및 주거환경정비법」에 의한 정비사업 또는 「농어촌정비법」에 의한 농업생산기반정비사업을 위한 환지, 체비지의 매각 또는 환지신청 토지의 관리매입, 매각, 경매, 재평가 시장, 군수, 구청장의 개별공시지가 산정 금융기관, 보험회사, 신탁회사 등의 대출관련 담보평가
개별 공시지가	<ul style="list-style-type: none"> 양도소득세, 증여세, 상속세, 종합부동산세 등의 기준지가 재산세, 취득세, 등록세 등 지방세의 과세표준 결정자료 기타 개발부담금, 국공유재산의 대부료, 사용료 산정

※출처 : 국토교통부

공시지가제도는 종전 「지가공시법」 제정 당시 지가정보 제공, 토지거래의 지표, 국가단체의 지가산정, 보상·담보·경매 등의 개별적 감정평가 경우 기준으로 삼기 위해 도입된 제도이다. 그러나 공시지가는 도입 당시부터 시장가치와 괴리현상이 발생되었고, 정부의 현실화 추진 노력에도 불과하고 가격차이가 매년 누적되어 공시지가의 가격 수준에 대해 국민적 불신이 팽배하다¹⁵⁾.

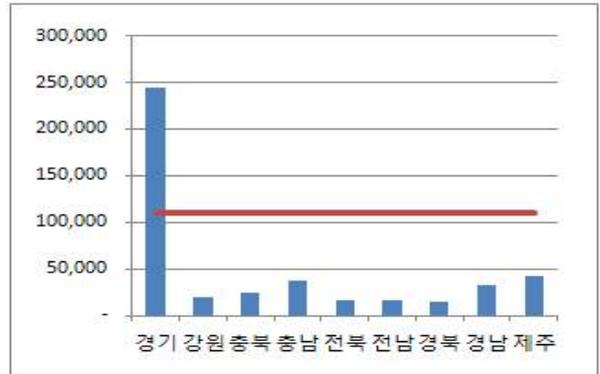
개별공시지가를 이용하여 농지연금을 위한 담보농지 가격을 평가하게 되면 감정평가 가격의 49.34% 수준에 미치지 않는다.¹⁶⁾ 이러한 결과는 농지담보평가에 있어 감정평가액이 아닌 개별공시지가로 이루어 질 경우 50% 이상 낮은 가격으로 평가될 수 있다는 점을 시사한다.

2. 농지연금소득 양극화

현행 농지평가 방식 기준인 공시지가를 감안할 경우 도시 근교의 농가와 농촌의 농가 연금소득의 양극화 문제가 발생한다. 표준지 공시지가 평균가격을 살펴보면 경기도가 약 243천원/m² 으로 전국평균 109천원/m²의 2배가 넘는 수준으로 나타났고, 전남과 경북이 약 13천원/m²으로 가장 낮다.

15) 김영도, 부동산 공시가격 현실화 방안에 관한 연구, 단국대학교, 박사학위논문, 2006. 8쪽.

16) 최인호, 농지연금제도에 대한 연구, 토지공법연구 제 61집, 한국토지공법학회, 2013, 73~74쪽.

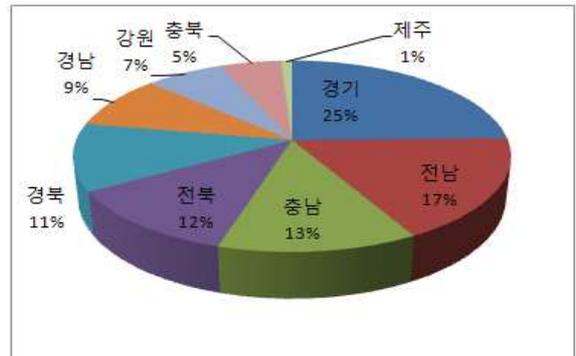


<그림 4> 시도별 평균 표준지 공시지가

※출처 : 국토교통부

이러한 지역적 공시지가의 차이는 지역별 가입수와 연금수령액의 차이로 귀결된다.

2012년 9월 현재 지역별 농지연금 가입현황은 경기 495명, 전남 348명, 충남 253명 순으로 나타나 지역별 상당한 차이가 있다. 이는 공시지가 및 농지면적이 상대적으로 높은 지역에서는 원지금액이 높기 때문에 가입자도 많다는 것이다.

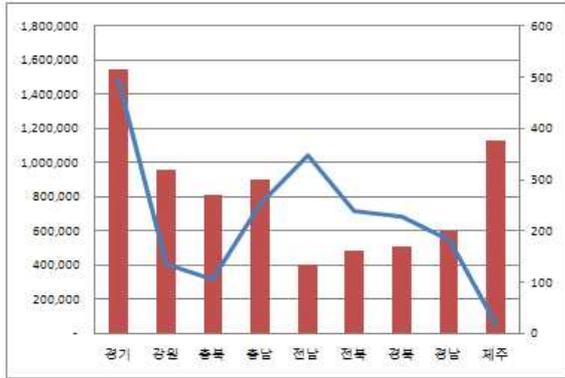


<그림 5> 지역별 농지연금 가입현황

※출처 : 한국농촌공사, 농지연금 수령자 현황 전수자료 재구성, 2012.9.20.

현재 농지연금의 1인당 월평균 수령액은 81만 6,000원이며, 지역별로는 공시지가가 높은 경기도가 1인당 154만 8,000원을 수령하고 있다. 전남의 경우 전국 평균 수령액 816,000원의 절반 수준인 407,000원의 수준으로 경기지역과는 3배 이상의 연금수령액 격차가 발생한다.

이는 조건이 불리한 지역의 소규모 농가 경영주일수록, 농촌지역의 농지일수록 연금소득액이 감소한다. 이러한 결과는 농지연금제도의 도입 취지인 고령화 농가에 대한 생활보장의 차원에서도 양극화 현상이 발생하게 된다.

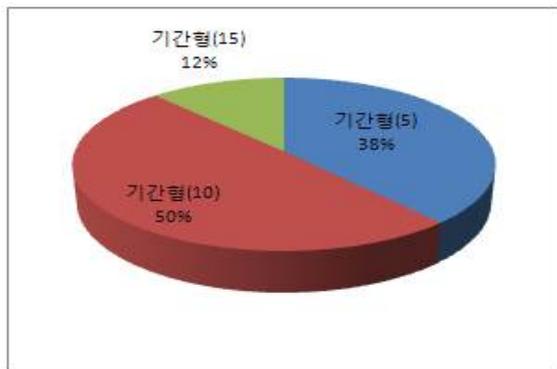


<그림 6> 지역별 연금수령액과 가입건수

※출처 : 한국농촌공사, 농지연금 수령자 현황 전수자료 재구성, 2012.9.20.

3. 편향적 가입실태

단기상품 쏠림 현상도 농지연금 활성화의 걸림돌로 작용하고 있다. 2012년 9월 기준 전체 가입자 2006명 중 기간형(5년·10년·15년)이 1390명(69.29%)로 사망할 때까지 받는 중신형 616명(30.71%)의 2배를 넘어선다. 단기상품인 기간형 가입자 중 5년형·10년형과 같은 초단기 상품에 88.06% 가입되어 있다. 이러한 현상은 연금 수령액이 매달 일정한 정액형 하나의 모델로 설계되면서 인플레이션으로 인한 향후 화폐가치의 하락을 인식하고 있기 때문이다. 이에 반해 주택연금은 정액형과 시간이 경과할수록 연금 수령액이 늘어나는 증가형과 반대 유형인 감소형 상품이 있어 대조적이다.



<그림 7> 기간형 가입실태

※출처 : 한국농촌공사, 농지연금 수령자 현황 전수자료 재구성, 2012.9.20.

4. 재정 부실화

농지연금제도는 고령화 농가의 보유 농지를 담보로 연금을 지급하고, 안정적인 노후소득을 부여하자는 취지의 제도이다. 그러나 연금지급

후 연금채무를 회수하는 과정에서 부실화의 발생 가능성이 있다.

농지연금의 경우 농지처분가액으로 연금채무(17)를 상환 시 채무상환의 부족금은 특별한 사정이 없는 한 다른 재산 또는 상속인에게 청구하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 즉, 연금채무 회수는 당해 담보농지가액 한도 내에서 연금채무상환의 의무를 가진다.

그러나 문제점은 도시근교에 인접한 농지는 도시편입 및 개발압력 등이 가해지는 농지의 경우에는 공시지가가 보다 실거래가가 높게 나타나므로 담보권실행(18)으로 회수하고도 남음이 있을 것이다. 반면 도시편입 또는 개발압력이 상대적으로 낮은 농촌의 농지 처분 과정에서 낙찰가율이 낮게 나타나는 것은 필연적이므로 연금채권의 손실은 불가피 할 것이다.

농촌 농가의 고령화가 빠르게 진행되는 현실을 감안하다면 앞으로 상당한 금액이 농지연금으로 지출될 것이고, 개발 등의 이점이 없는 농촌 농지는 경매시장에서 저가 낙찰처분 될 것이다. 처분가액 저하로 인한 미회수 연금채권은 결국 부실화되어 재정적 부담으로 작용할 수 있다.

5. 사회 관념적 정서

우리나라는 자신의 집이나 땅을 자식에게 상속해줘야 한다는 관념적 정서의 사고가 강하다. 2010년 주택연금 수요실태조사(19)에 따르면 주택연금의 가장 큰 장점은 '평생 동안 매달 연금을 받을 수 있다(64.3%)'라고 응답하였으며, 그 다음으로 '평생 동안 내 집에서 계속 살 수 있다(14.6%)고 생각하는 것으로 나타났다.

그러나 주택연금의 단점에 대해서는 주택을 보유한 일반 노년층은 '자녀에게 물려줄 재산이 없어진다(44.7%)는 것을 가장 큰 단점으로 생각하고 있다. 주택연금을 이용할 의향이 없는 경우, 그 이유로 주택을 보유하고 있는 일

17) 농지연금채무란, 농지를 담보로 노후생활안정자금의 지원을 신청한 농업인이 공사에서 지원받은 자금(가입비와 위험부담금 포함)에 대하여 지는 월지급금, 가입비 및 위험부담금, 약정이자의 합계를 말한다.

18) 농지연금의 담보 농지는 선순위 채권이 없는 1순위 저당권설정을 원칙으로 하고, 담보농지만을 한도로 하여 저당권 실행(임의경매)을 통해 채권을 회수하게 된다. 다만, 1순위 저당권에 우선하는 선순위 조세채권, 최우선 임금채권, 지급정지 사유 이후 발생된 연금채권, 담보 농지 훼손으로 인한 채권손실로 발생된 미회수채권에 대해서는 농지연금수급자의 다른 재산에 대하여도 채권을 행사할 수 있다.

19) 한국주택금융공사 홈페이지(www.hf.go.kr) 주택금융 통계 주택연금 수요실태 조사결과

반 노년층의 경우 ‘주택을 자녀에게 물려주고 싶어서(35.6%)로 조사되었다.

이러한 조사 결과는 부동산을 소유한 고령자는 본인의 노후생활 안정의 방법으로 소유 부동산을 활용한 연금제도를 긍정적으로 받아들이고 있지만 현실적으로 자녀에게 물려줄 재산이 없어질 수 있다는 가능성이 크게 미치고 있다.

상속의 경향은 도시지역에 비해 상대적으로 농촌지역에서 상속성향 더 강하다. 농민의 경우 농지에 대한 집착과 유교적 가치관에 기반으로 하는 가족주의적 성향으로 인해 생전에 축적한 재산을 후손에게 상속하여야 한다는 관습적 사고방식으로 굳어져 있기 때문이다. 한편 농촌 고령자가 소유한 재산은 상속되지만 자녀 대부분은 도시에 거주하여 실질적 부양이 이루어지지 않고 있고 그 책임이 사회적 책임으로 전환되고 있다는 것이다²⁰⁾.

따라서 농촌 지역에 남아있는 상속의 사회적 관념은 농지연금제도와 같은 역모지기 제도의 활성화를 저해하는 문제점으로 작용한다.

IV. 농지연금제도 활성화 방안

1. 담보농지 평가방법 개선

주택연금이 실거래가를 기준으로 연금을 산출하는데 반해 농지연금의 담보농지를 실거래가의 50~60% 수준인 공시지가를 기준으로 하고 있다.

공시지가 현실화를 위한 개선방안은 신뢰도 높은 실거래가 축적·관리 및 실거래가(또는 적정가격) 변동 가격지수 개발, 적정가격 개념 정립, 조세부담 증가 최소화 등이다. 이는 공시지가 현실화 여부가 조세부담 증가를 최소화하면서 믿을 수 있는 실거래가를 충분히 활용하여 농지의 정립된 적정가격으로 평가할 수 있는냐에 달려 있다.

이러한 문제는 신뢰도 높은 실거래가 축적·관리 및 실거래가(또는 적정가격) 변동 가격지수 개발, 적정가격 개념 정립 등을 통해 공시지가평가 방식을 개선하여야 한다.

공시지가로 평가된 농지로부터의 연금수령액이 현실적이 못하다면, 실거래가와 연동할 수 있는 현실적 지표를 통해 현실적인 수준으로 올리기 위한 개선이 필요하다. 실거래가를 나타낼 수 있는 지표의 개발이 단기간에 이루어 질 수는 없는 일이지만, 농지연금제도 시행

이 2년을 넘어선 시점에서 장기적인 안목을 가지고 농지평가에 필요한 지표의 개선은 중요하다.

2. 현실적 제도 도입

농지연금제도가 활성화되기 위해서는 수요대상을 감안한 다양한 상품과 가입조건의 완화, 노후소득 실질적으로 보장하는 제도개선이 필요하다.

현재 농지연금제도의 지급방식은 종신행과 기간형으로 이루어져 있으나 혼합방식을 통한 상품의 다양화가 필요하다. 혼합방식에는 일시금과 종신행의 혼합방식 또는 일시금과 기간형의 혼합방식 등의 다양한 상품 제공을 통해 수요자의 선택의 범위를 확장시키고 농지연금제도의 실효성을 제고시켜야 한다. 2011년에 시행된 세계 최초의 농지연금제도는 시행초기의 단계이므로 장기적 측면의 상품설계와 도입이 필요하다.

농지연금제도는 주택연금제도와 다르게 가입조건이 까다롭다. 주택연금은 부부 중 주택소유자만 만 60세 이상인 경우 가입이 가능하지만²¹⁾, 농지연금의 경우 부부 모두 만 65세가 넘어야 하므로 가입연령을 낮추고, 부부 중 한 사람에게만 연령기준이 적용되도록 관련 규정 완화절차가 요망된다.

그리고 현행 농지평가 기준인 공시지가는 상대적으로 높은 수권이나 도시근교 농가에서 더 많은 액수의 연금을 수령하게 된다. 이는 조건이 불리한 지역의 소규모 농가 경영주일수록, 농촌지역의 농지일수록 연금소득액이 감소한다.

따라서 조건이 불리한 농지경영주에 대한 우대방안이 필요하다. 이러한 우대방안으로는 세제혜택을 부여하는 것이다. 현재 주택연금제도 같은 경우, 세제 혜택도 있어서 담보된 주택의 재산세가 25% 감면 되고, 이자비용 중 200만원까지는 소득공제도 가능하다. 그러나 농지연금은 이러한 세제감면의 혜택이 없으므로, 소득상환이 열악한 농지연금제도 가입 농가에 대해서는 주택연금제도와 마찬가지로 재산세 및 이자비용에 대한 소득공제 등의 세제 혜택의 법제가 마련되어야 한다.

3. 재정적 부담 완화

농촌 농가의 빠른 고령화에 따른 농지연금의 지출과 처분가액 저하로 인한 미회수 연금채권

20) 오희장·조덕호, 농지연금제도 도입을 위한 기반조사로서의 농촌 고령자의 상속성향 분석, 지방정부연구 제13권 제2호, 2009, 96~105쪽.

21) 최근 가입연령 하한선을 50세 이하로 낮춘 한시적 상품도 있다.

의 부실화에 따른 재정적 부담을 완화하는 방법으로 농지 담보를 전문적으로 취급하는 농지법인 또는 농지은행을 적극적으로 활용하기 위한 제도적 지원이 강구되어야 한다.

농지연금제도 관할 관청과 연계한 농업법인 또는 영농법인 성격의 법인에게는 담보농지 처분 시 낙찰가율 저하가 우려되는 농지의 우선매수권을 부여하고, 연금채권회수 범위 내에서 일정 할인을 통한 매각방식으로 장래의 재정적 부담을 완화해야 한다. 이러한 협의매각 법인이 없이 담보권 실행을 통한 임의경매 처분으로는 담보 농지의 낙찰가율 저하로 인해 연금채권 회수가 불투명하게 될 가능성이 존재하기 때문이다.

따라서 우선매수권을 통해 농지를 취득하는 법인에게는 법적 활로를 개방하여 활동의 유연성을 제고하고, 한시적 유동화특례 등을 통해 조세 및 세무적 부담감을 감면하여 주는 등의 행정적·제도적 지원이 필요하다. 아울러 농지연금의 자금 확보에 있어서 농지관리기금의 재원을 정부재정에만 의존하는 것이 아니라 민간자금도 적극적으로 유치할 수 있는 제도 확충을 통하여 재정적 부담을 완화하여야 한다.

4. 정서적 관념 전환

우리나라는 부동산을 자식 세대에게 상속이 당연시하는 정서적 공감대가 강하게 존재한다. 자신의 소유 주택 혹은 토지를 연금제도를 활용하여 노후생활을 보장 받을 수 있다는 점은 긍정적이지만, 이럴 경우 자녀에게 물려줄 재산이 없어지고, 물려주고 싶어서 연금제도를 활용하지 않는다는 현실이 이러한 현실을 대변한다.

농지연금이 농촌 고령화 가구의 안정적 경제생활을 보장하기 위해서는 농지를 소유와 상속의 대상이 아닌 생산과 이용의 수단이라는 인식의 전환이 필요하다. 농촌의 고령 부모는 자신의 소유 농지를 이용하여 경제적 수입이외에 연금소득을 창출하여 자식에 의탁하지 않고 자력구제를 통해 노후생활을 영위해 갈 수 있도록 하는 사회정서의 전환이 필요하다. 자식은 부모에 대한 부양의무를 줄이고, 부모가 독립적인 삶을 영위할 수 있도록 하는 국민적 공감대 형성이 요망된다.

5. 사회적 복지사업

현재 농촌지역에서는 청장년층 인구의 감소 및 고령화와 도시지역과의 소득격차를 해소할 수 있는 개선방안이 필요하다.

농촌과 도시지역 간 소득격차를 해소하기 위해서는 지금과 같은 영농인 중심에서 중장기적 방안으로 농촌에 거주하는 주민들을 포함하는 방식으로 대상자 범위를 확대하여야 한다. 농촌에는 영농종사자 이외에 간접적으로 영농 생산성에 기여하는 해당 지역의 주민들이 상당수 존재한다. 따라서 농촌 주민을 감소시키지 않고 유지하면서 장기적으로는 농촌의 인구가 증가될 수 있도록 하기 위한 사회적 복지제도들이 농촌 주민들에게 확대되어야 한다. 또한 그들의 복지욕구에 부합하는 사업의 시행방안을 검토하여 하고 신규 사업을 개발, 진행할 때 예산집행의 효율성 및 효과성을 살펴보아야 한다.

농가 고령인을 위한 사회보장제도들은 현실적인 문제점과 사각지대가 존재하므로 사회적 복지사업의 측면에서 농가의 현실을 바탕으로 하는 정책개발과 정책을 뒷받침할 수 있는 사회 각 분야에서의 관심과 지원이 필요하다.

V. 결론

농촌의 고령화 속도는 도시의 고령화에 비해 빠른 수준이다. 그러나 경제적 능력의 상실로 인해 노후준비를 포기하거나 가족에게 자신의 노후를 의탁해야하는 처지에 놓이는 것이, 우리 농촌 고령화 가구의 실태이다.

이러한 현실을 보완하기 위해 도입된 제도가 역모지기(Reverse Mortgage)제도이다. 역모지기의 주요 상품은 2007년 7월 시행된 주택연금제도와 2011년 1월 시행된 농지연금제도가 있다. 주택연금은 고령자 소유의 주택을 담보로, 농지연금은 농지를 담보로 하여 연금을 지급받는 형식이다. 이때 지급받는 연금액의 산출 기준은 담보 주택과 농지의 평가액이다. 주택가액의 평가에서 불리한 위치에 놓인 농촌의 고령자들은 주요 보유 자산인 전·답·과수원과 같은 농지를 담보로 하여 연금을 지급하는 농지연금제도의 도입으로 인해 경제적 생활안정을 도모할 수 있게 되었다.

그러나 현행 농지연금제도는 몇 가지 제도적 한계점이 있다. 첫 번째로 농지연금제도는 농지평가 방식에 있어 감정평가액 또는 실거래가를 반영한 담보농지 평가 방식이 아니라는 점이다. 농지연금제도의 농지평가 원칙은 담보농지의 공시지가와 담보농지의 면적을 곱하여 농지가액으로 산출하고 있다. 그러나 평가의 가장 중요한 요소로 작용하는 공시지가는 실거래가와 상당한 괴리가 존재하여 연금가입을 기피하는 경향이 나타나므로 담보농지의 실거래가 혹은 감정평가액을 기초로 농지담보 평가액

을 산출하는 것이 바람직하다.

두 번째로 농지연금소득의 지역 간 양극화 현상이 발생한다는 점이다. 현행 농지 평가 기준인 공시지가는 상대적으로 공시지가가 높은 수도권이나 도시근교 농가가 현실적인 지원을 더 필요로 하는 농촌 농가보다 더 많은 액수의 연금을 수령하게 된다. 이는 조건이 불리한 지역의 소규모 농가 경영주이거나, 농촌지역의 농지일수록 연금 소득액이 감소한다. 이에 대한 개선 방안은 상품 간 혼합 또는 신규 가입 상품 구성을 통해 다양화하고, 세제혜택을 부여를 통해 문제점을 완화하여야 한다. 주택연금제도의 경우 재산세 및 이자비용에 대한 소득공제의 혜택이 주어지나 농지연금의 경우 이러한 세제혜택이 없는 것이 현실이다. 따라서 세제감면의 혜택의 범위를 마련하여 지역 간 연금소득 양극화를 상쇄시키는 정책적 방안이 필요하다.

세 번째로 재정부실화의 문제점이다. 농촌 농가의 고령화가 빠르게 진행되는 만큼 앞으로 상당한 금액이 농지연금으로 지출 될 것이고, 이에 대한 재원확보 방안이 절실하다. 지출된 농지연금을 회수하는 과정에서 개발 등의 이점이 없는 농촌 농지가 경매시장에서 저가에 처분된다면, 담보 농지를 한도로 연금채권을 회수하는 원칙을 살펴 볼 때, 저가 처분으로 인한 미회수 연금채권은 결국 부실화되어 재정적 부담으로 작용할 것이다. 이러한 재정적 부담을 극복하기 위해서는 농업법인 활성화를 통해 담보 농지처분 시 우선매수 협의권을 부여하고, 실거래가에 준하는 매각방식을 진행하는 방식을 고려할 수 있다. 농지를 취득하는 법인은 세무 부담을 감면하여 농지 담보금액과 처분가액을 유사한 수준에서 유지되도록 하는 방식을 도입하여야 한다. 또한 미회수금의 누적은 더 많은 재원을 필요로 하므로 정부재정 이외의 민간자금을 통한 재원확보 방안이 강구되어야 한다.

마지막으로 정서적 관념의 문제이다. 우리나라의 부동산에 대한 강한 가족적 유대감, 다시 말해 부모와 자식 간에 상속 관념과 가족의 반대가 제도의 활성화를 저해하는 큰 문제점으로 작용한다. 이를 해소하기 위해서는 부동산에 대한 국민적 정서의 전환이 필요하다. 부모는 농지를 더 이상 소유나 상속의 수단이 아니라 생산과 이용의 방식으로 인식을 바꿀 필요가 있다. 아울러 자식 세대는 경제적 독립적 객체로 부모의 안락한 노후생활을 영위할 수 있도록 하여야 한다.

급격한 사회변동과 함께 고령인구들은 가족이라는 전통적인 사적 부양제도에 더 이상 방

치할 수 없다. 국가나 사회에 의한 노인 복지 기구의 확충과 공공복지의 확대가 필수적인 상황이다. 이러한 현실에 맞추어 농가 고령인들의 생활안정을 위한 사회 복지적 차원의 농지연금제도가 도입되었으나, 제도 도입 2년에 이른 지금 농지연금제도는 가족의 몰이해, 혜택의 부재 등의 이유로 해약이 증가하고 가입자가 감소하는 상황에 있다.

복지국가의 기본이념이라고 할 수 있는 최저생활의 보장과 기회균등의 제공 차원에서 농지연금제도는 농지자산을 유동화해 노후생활자금이 부족한 고령농업인의 노후생활안정 지원하여, 농촌사회의 사회안전망 확충 및 유지에 목적이 있다. 정부는 관련법 개정 및 제도개선 시행을 준비하고 있으나 가입 실적이 저조할 뿐만 아니라 취지 역시 살리지 못하고 있는 만큼 현실적 제도개선과 적극적인 홍보의 노력이 절실한 시점이다.

참고문헌

- 김영도, 2006, 부동산 공시가격 현실화 방안에 관한 연구, 박사학위논문, 단국대학교 대학원.
- 마승렬, 2011, 농지연금제도의 도입과 향후 정책 방향, 부동산포켓, 41권, 한국감정원.
- 이상훈, 2012, 공시지가의 법적 성질과 효력, 토지공법연구 제58집, 한국토지공법학회.
- 오희장·조덕호, 2009, 농지연금제도 도입을 위한 기반조사로서의 농촌 고령자의 상속성향 분석, 지방정부연구 제13권 제2호, 한국지방정부학회.
- 최인호, 2013, 농지연금제도에 대한 연구, 토지공법연구 제61집, 한국토지공법학회.
- 농림수산식품부 농지과 보도자료, 2011년 1월 17일자.
- 농림수산식품부 농지과 보도자료, 2010년 9월 13일자.
- 농림수산식품부 농지과 보도자료, 2011년 10월 20일자.
- 문경신문 보도자료, 2012년 5월 19일자.
- 통계청 보도자료, 2012년 4월 30일자.
- 통계청 사회조사국 사회통계기획과 보도자료, 2011년 9월 29일자.
- 한국주택금융공사 홈페이지(www.hf.go.kr) 주택금융통계 주택연금 수요실태 조사결과.