

농업·농촌 발전을 위한
“제3회 대학(원)생 농업 우수논문상” 공모전 논문

농촌의 고령화 문제를 해결하기 위한
종신형 농지 역모기지론 도입 필요성에 관한 연구

김 광 욱

논문요약

우리 농촌은 시대를 앞서 간다. 한 30년 정도 농촌이 앞서 간다고 하면 고개를 가우뚱할 것이다. 그러나 고령화에서는 이것이 사실이다. 농가인구는 2004년에 65세 이상이 29%로 초고령 사회가 된 지 오래다. 이는 2037년에 도달할 전국의 고령인구 비중을 이미 넘어 선 것이다. 따라서 농촌에 닥친 초고령 사회를 해결하기 위한 거시적, 미시적 정책방안이 이미 마련되었어야 함에도 불구하고 정부의 대응은 아직 도시 고령화의 진전에 대비한 정책에 머물러 있는 상태이다. 현 농촌에서 가장 우선시 되어야 하는 고령화 문제 해결을 위한 성공적인 정책 없이는 다른 정책들의 성공을 기대하기는 어렵다.

현대 산업사회에서 노령기에 나타나는 가장 큰 변화 중의 하나는 경제적 사정의 약화이다. 전통적으로 우리나라 노인들의 경제적 부양은 주로 가족들에 의존되어왔다. 적극적인 사회부양체계나 노후의 경제적인 준비 없이 급격히 변화하는 사회에서 노인들의 전 연령에서 경제적인 문제가 가장 큰 어려움으로 나타났다. 농촌 노인의 노후생활준비는 매우 미흡하며 노인부양문제가 사회적 차원에서 해결할 문제라는 공감대가 증가하고 있다.

농촌 노인의 소득 지원을 위한 많은 정책적 지원이 있었음에도 불구하고 농업정책의 우선도에 대한 설문조사에서 농민들은 여전히 '소득 정책'을 최우선으로 추진해야 한다고 꼽았다. 정부는 국민연금, 국민기초생활보장제도, 경로연금, 경로우대제도와 같은 노인복지 프로그램을 농업·농촌의 특성에 제대로 반영할 수 있도록 개선해야 하며, 농업에서 은퇴하는 사람들의 소득보장을 위한 특별대책을 마련해야 한다.

정부에서는 내·외적인 쌀 산업과 관련된 어려움에 대처하기 위해 영농규모화사업을 중점 정책으로 시행하고 있다. 그러나 최근 10년 동안 쌀 전업농의 평균 경영규모는 0.4ha 증가하는데 그쳐, 논 규모 확대의 성과는 만족스럽지 못 했음을 보여주고 있다. 이는 영농규모화 사업이 진행되어 오면서 쌀 전업농 육성대상 농가의 규모확대에 필요한 농지공급이 부족하여 원활한 사업 추진이 제약되고 있기 때문이다. 영농규모화사업의 성공을 위해서는 농지의 유동화가 가장 중요한 과제이다.

정부는 고령 농업인이 쌀농사를 그만두고자 할 경우 고령은퇴농가의 소득안정을 도모하고 쌀전업농의 영농규모확대를 촉진함으로써 쌀산업의 경쟁력을 강화하기 위해 경영이양직불제를 시행하고 있다. 하지만 경영이양직불제 보조금 단가가 낮음으로 인해서 이에 대한 유인효과가 저조한 실적이다. 경영 이양 후 노령농민들의 생활안정을 위해 현실성 있는 복지정책을 마련해야만 경영이양직불제의 정책효과를 극대화할 수 있다.

농업 담당자의 노령화가 심화되고 있는 가운데 효율적인 농업 경영체의 육성을 촉진하기 위해서는 노령농가의 은퇴를 촉진할 수 있는 구조정책수단을 확충하고 나아가 사회정책적인 지원을 확대해야 한다. 현재 많은 노령농가에서 농업경영은 농촌복지정책이 미비한 가운데 생계를 유지하기 위한 불가피한 소득원으로서의 중요성을 지니고 있다. 즉, 농촌 고령자에 대한 복지대책이 미비한 가운데 노령농가들은 소규모의 생계농업을 통해 소득을 보전하고 있는 것이다. 촉진을 위한 실질적인 수단이 될 수 있도록 노령농민을 위한 종신형 농지 역모기지론 시행이 필요하다. 이 글은 농촌 노령농민을 위한 소득 지원 관련정책과 영농규모화사업 정책을 분석 진단하고 노령농민을 위한 종신형 농지 역모기지론 도입을 통해 농촌 고령화로 나타나는 농촌문제를 해결하기위한 제안 연구이다.

목 차

| | |
|---------------------------------------------|----|
| 제1장 서론 | 1 |
| 제1절 연구의 배경 / 1 | |
| 제2절 연구의 목적 / 2 | |
| 제2장 한국 농촌의 현실 | 4 |
| 제1절 농촌 노인 인구의 변화 동향 및 전망 / 4 | |
| 1. 농촌 인구의 노령화 동향 / 4 | |
| 2. 농촌 노인 인구의 변화 전망 / 5 | |
| 제2절 농촌 노인의 노후분지 실태 / 7 | |
| 1. 농촌 노인의 경제 실태 / 7 | |
| 2. 노후 준비가 부족한 농촌 노인 / 9 | |
| 제3절 노임부양문제는 사회적으로 해결할 문제 / 10 | |
| 제3장 농촌 노인을 위한 소득지원 정책의 현황과 문제점 | 12 |
| 제1절 공적 연금(국민연금: 농어민연금) / 12 | |
| 제2절 공공부조 / 13 | |
| 1. 국민기초생활보장제도 /13 | |
| 2. 경로연금 / 13 | |
| 제3절 경로우대제도 / 14 | |
| 제4절 농촌 노인을 위한 소득 지원 정책이 나아갈 방향 / 14 | |

| | |
|-----------------------------------|-----------|
| 제4장 영농규모화사업의 현황과 문제점 | 16 |
| 제1절 영농규모화사업 추진 배경 / 16 | |
| 제2절 영농규모화사업 추진 실적 / 16 | |
| 1. 영농규모화사업 전체 실적 / 16 | |
| 2. 농지매매사업 / 17 | |
| 3. 농지장기임대차사업 / 18 | |
| 4. 영농규모화사업 촉진을 위한 경영이양직불제 / 18 | |
| 제3절 영농규모화사업이 나아갈 방향 / 19 | |
| 1. 영농규모화사업 평가 / 19 | |
| 2. 경영이양직불제 평가 / 19 | |
| | |
| 제5장 종신형 농지 역모기지론 필요성 | 21 |
| 제1절 농촌 노인을 위한 역모기지론 필요성 / 21 | |
| 제2절 반쪽짜리 종신형 주택 역모기지론 / 22 | |
| 1. 역모기지론 / 22 | |
| 2. 종신형 주택 역모기지론 시행 / 23 | |
| 제3절 종신형 농지 역모기지론 필요성 / 24 | |
| | |
| 제6장 결론 | 26 |
| | |
| 참 고 문 헌 | 28 |

표 목 차

| | |
|--------------------------------------------------|----|
| <표 2-1> 지역별 노령 인구 관련 주요 지표의 변화(1970-2000) | 5 |
| <표 2-2> 농촌 노인인구 관련 주요 지표의 변화 전망(2000-2020) | 6 |
| <표 2-3> 노인이 겪는 가장 어려운 문제 | 7 |
| <표 2-4> 농사 참여 이유 | 8 |
| <표 2-5> 연령에 따른 도시·농촌 연소득 추이 | 9 |
| <표 2-6> 노후생활 준비도 | 10 |
| <표 2-7> 현재 한국사회 노인부양 문제의 심각성 비교 | 10 |
| <표 2-8> 노인부양문제 책임 : 개인과 사회 비교 | 11 |
| <표 3-1> 노인들을 위한 소득보장정책 | 12 |
| <표 3-2> 향후 중점을 두고 추진해야 할 농업정책 | 15 |
| <표 4-1> 영농규모화사업 추진실적 | 17 |
| <표 5-1> 농촌 연령에 따른 토지 소유 정도 | 24 |
| <표 5-2> 직업군에 따른 노후준비 방법 | 25 |

그림목차

| | |
|----------------------------------|----|
| <그림 4-1> 연도별 경영이양직불사업 추진실적 | 20 |
|----------------------------------|----|

제1장 서론

제1절 연구의 배경

21세기 키워드로 「국제화」, 「정보화」, 「고령화」라는 말이 자주 언급되곤 한다. 이중 앞의 두 단어는 희망을 주는 반면, 미경험의 고령화사회의 도래는 복지 선진국조차도 당혹감을 감추지 못하고 있는 현실이다. 인류의 오랜 숙원이었던 생명연장의 꿈이 실현되어 가고 있다는 것은 분명 환영할 만한 일이나 기대 수명의 연장이 출산율 저하와 동시에 진행되면서 빚어내는 고령화라는 인구구조의 지각변동을 충분한 준비도 없이 맞이하게 된다면 이는 마치 재앙과도 같을 것이다.

세계 최고의 투자은행 중 하나인 블랙스톤 그룹의 회장이자, 뉴욕 연방준비은행 및 국제경제학연구소의 의장이기도 한 피터 피터슨은 “노인들의 사회-그 불안한 미래”(원제 Gray Dawn)라는 책을 통해 고령화의 충격이 실로 얼마나 위협적인 존재이며, 고령화라는 일종의 재앙으로부터 우리 자신을 지키기 위해서는 어떠한 준비가 필요한가를 역설하고 있다. 고령화는 마치 경제대국이라는 배가 항진해 나가는 미래의 수평선 위에 버티고 있는 거대한 빙산과도 같다. 수면 위에 드러난 것은 지난 수 세기에 걸쳐 경험한 노인인구의 전례 없는 증가와 유년인구의 감소에 불과하지만, 넘실대는 파도 밑에 감추어져 있는 실체는 엄청난 경제·사회적인 비용으로서, 이는 어떠한 경제대국이라도 제때에 대응하지 않는다면 파선시킬 만큼 위협적이라는 것이다. 재앙의 그림자는 벌써 발끝에서 가슴까지 드리워져 있다. 머지않아 이 그림자는 완전히 뒤덮을 것이고 동시에 참지 못할 고통이 시작될 것이다(박동석, 2003).

제2절 연구의 필요성

우리 농촌은 시대를 앞서 간다. 한 30년 정도 농촌이 앞서 간다고 하면 고개를 가우뚱할 것이다. 그러나 고령화에서는 이것이 사실이다. 유엔에서는 65세 이상 노인이 전체 인구에서 차지하는 비율이 7%이상인 사회를 고령화 사회(aging society), 14% 이상인 사회를 고령 사회(aged society), 20% 이상인 사회를 초고령 사회(super-aged society)로 규정하고 있다(조성남, 2004). 우리나라는 2000년에 고령화 사회에 진입하였다. 통계청 인구추계에 의하면 2018년에는 고령 사회가 되고 2026년에는 초고령 사회가 될 것이라고 한다.

하지만, 농가인구는 2004년에 65세 이상이 29%로 초고령 사회가 된 지 오래다.¹⁾ 이는 2037년에 도달할 전국의 고령인구 비중을 이미 넘은 것이다. 농가의 장수 인구는 늘어나는데 새로 태어나는 아기는 매우 적기 때문에 나타나는 현상이다. 11가구가 사는 충남의 어떤 작은 마을은 농촌에서 흔히 볼 수 있는 사례이다. 이 마을 20여명 주민 중에서 환갑이 넘지 않은 사람은 3명뿐이다. 그 중 2명은 읍내에서 서비스업에 종사하는 50대 부부이고 나머지 한명은 부모가 이혼하고 할머니에게 맡겨진 초등학생이다(최정섭, 2006). 따라서 농촌에 닥친 초고령 사회를 해결하기 위한 거시적, 미시적 정책방안이 이미 마련되었어야 함에도 불구하고 정부의 대응은 아직 도시 고령화의 진전에 대비한 정책에 머물러 있는 상태이다. 지금까지 정부 주도로 이루어진 각종 노인복지정책에서 농업이나 농촌의 특수성이 제대로 반영되지 못했다. 도시 중심으로 노인복지정책이 만들어졌으며 정책 프로그램의 시행이 있어서도 농촌은 우선순위가 항상 낮았다. 이미 초고령 사회에 도달해 있는 농촌의 현황과 문제점을 정확하게 파악하여

1) 농림부 국내 농업 통계, <http://www.maf.go.kr>

제도개선 방안을 마련하는 것은 우리에게 아주 중요하고 시급한 정책과제이다.

현 농촌에서 가장 우선시 되어야 하는 고령화 문제 해결을 위한 성공적인 정책 없이는 다른 정책들의 실효성을 긍정적으로 기대하기는 어렵다. 국가는 영농규모화사업을 중심으로 농촌의 생산성 향상을 위한 정책을 추진하여왔다. 농민의 고령화가 심화되고 있는 가운데 효과적인 농업정책을 위해서는 농가의 은퇴를 촉진할 수 있는 구조정책수단을 확충하고 나아가 사회정책적인 정책을 확대해야 한다. 촉진을 위한 실질적인 수단이 될 수 있도록 노령농민을 위한 종신형 농지 역모기지론 시행이 필요하다고 생각한다. 이 글은 농촌 노령농민을 위한 소득 지원 관련정책과 영농규모화사업 정책을 분석 진단하고 노령농민을 위한 종신형 농지 역모기지론 도입을 통해 농촌 고령화로 나타나는 농촌문제를 해결하기위한 제안 연구이다.

제2장 한국 농촌의 현실

제1절 농촌 노인 인구의 변화 동향 및 전망

경제발전 과정에서 농촌과 농가인구, 농업노동력의 감소와 고령화는 일반적 추세이고 일정한 산업화 이후에는 농업인구 및 노동력의 감소 폭과 고령화율이 줄어들어 안정적 상태에 도달하는 것이 경험적으로 발견되는 법칙이다. 인구이동을 “인적자본(human capital)”의 입장에서 교육수준이 높은 청장년층이 자신이 축적한 생산능력을 최대한 발휘하기에 적합한 곳으로 이동함으로써 자신의 가치를 높이는 과정이라고 할 수 있다. (Becker, 1976). 우리나라 또한 경제개발 과정에서 부가가치가 높은 부문과 지역으로 인구의 이동이 일어났다.

그러나 우리나라의 경우 농업·농촌·농가인구의 감소속도는 산업화 선진국의 일반적인 경험과 달리 매우 빠른 속도로 진행되고 있으며, 특히 젊은 농업노동력의 신규진입이 순조롭게 이루어지지 않아 고령화가 매우 빠른 속도로 진행되고 있다. 농업부문과 비농업부문의 상대적 생산성 격차로 인하여 농업부문으로부터 비농업부문의 유능한 젊은 노동력의 이탈이 가속화되어 농업의 재생산구조뿐만 아니라 농촌지역의 삶의 터전으로서 가치마저 위협받고 있다(김경덕, 2004).

1. 농촌 인구의 노령화 동향

도시화와 산업화로 젊은층이 농촌을 떠나면서 최근 10년 사이 65세 이상 농촌인구 비중이 두배 가까이 높아져 30%에 육박하고 있는 것으로 조사됐다. 65세 이상의 고령층 농가인구는 지난 94년 82만7천명으로 전체 농가인구의 16.0%에 불과했으나 지난해에는 100만2천명으로 그 비중이

29.4%로 치솟았다. 우리나라 농가는 지난 99년 65세 이상 인구 비중이 21.1%를 기록하며 초고령 사회로 진입한 뒤 갈수록 노년층 인구가 늘어나고 있다.²⁾

<표 2-1>에는 지역별 노인 인구 관련 주요 지표의 변화 추세가 제기되어 있다. 노년 부양비는 도시가 1970년의 3.4에서 2000년의 7.5로 증가한데 비해서, 농촌은 1970년의 8.2에서 2000년의 22.0으로 증가했다. 노령화 지수는 도시가 1970년의 5.4에서 2000년의 25.3으로 증가한데 비해서, 농촌은 1970년의 9.3에서 2000년의 78.7로 증가했다. 즉, 2000년 당시 농촌의 노년 부양비 및 노령화 지수는 조시의 약 3배 수준임을 알 수 있다(박대식, 2004).

표 2-1, 지역별 노령 인구 관련 주요 지표의 변화, 1970-2000

단위 : %

| 연 도 | 노년 부양비* | | 노령화 지수** | |
|------|---------|------|----------|------|
| | 도시 | 농촌 | 도시 | 농촌 |
| 1970 | 3.4 | 8.2 | 5.4 | 9.3 |
| 1980 | 4.9 | 9.5 | 7.9 | 15.7 |
| 1990 | 5.1 | 15.8 | 13.6 | 35.3 |
| 1995 | 6.0 | 17.3 | 18.4 | 58.6 |
| 2000 | 7.5 | 22.0 | 25.3 | 78.7 |

주 * 노년 부양비 = (65세 이상 인구 / 15-65세 미만 인구) × 100

** 노령화 지수 = (65세 이상 인구 / 0-15세 미만 인구) × 100

자료 : 경제기획원, 인구 및 주택 센서스보고, 각 연도

통계청, 인구 주택 총 조사, 각 연도

2. 농촌 노인 인구의 변화 전망

농촌인구의 고령화 추세는 1970년대까지만 해도 비교적 완만했으나 1980년대부터 고령화의 진행이 가속화되기 시작하였다. 청장년층의 농촌으로 진입은 한정적인데 반해서 현재 농촌에 거주하고 있는 40-50대 연

2) 농림부 국내 농업 통계, <http://www.maf.go.kr>

령층은 점차 노인인구 대열에 합류할 것이기 때문에 이러한 농촌인구의 고령화 속도는 더욱 빨라질 전망이다.

농촌(읍·면 지역)의 연령별 인구구조(2000년)를 살펴보면, 40~50대 인구의 비율(24.1%)이 60세 이상 인구의 비율(21.3%)보다 높다. 그리고 농촌주민들의 평균 수명이 계속 늘어나고 직장 은퇴 도시민의 거주 목적의 농촌전입이 더욱 증가할 것으로 보인다. 따라서 농촌지역의 고령화 속도는 도시지역보다 더욱 빠르게 지속될 것으로 전망된다.

<표 2-2>에서와 같이, 농촌지역의 65세 이상 노인인구 비율은 2010년 21.4%, 2020년 25.4%로 증가할 것으로 전망된다. 또, 노년 부양비는 2000년의 8.2%에서 2010년 15.8%, 2020년의 22.0%으로 증가하고, 노령화 지수는 2000년의 9.3%에서 2010년 35.3%, 2020년의 78.7%로 증가할 것으로 전망된다(박대식, 2006).

표 2-2, 농촌 노인인구 관련 주요 지표의 변화 전망(2000-2020)

단위 : %

| 연도 | 노인(65세 이상)인구 비율 | | 노년 부양비 | | 노령화 지수 | |
|------|-----------------|------|--------|------|--------|------|
| | 전국 | 농촌 | 전국 | 농촌 | 전국 | 농촌 |
| 2000 | 7.2 | 14.7 | 3.4 | 8.2 | 5.4 | 9.3 |
| 2005 | 9.0 | 18.6 | 4.0 | 9.5 | 7.9 | 15.7 |
| 2010 | 10.7 | 21.4 | 5.1 | 15.8 | 13.6 | 35.3 |
| 2015 | 12.6 | 23.3 | 14.9 | 17.6 | 18.4 | 58.6 |
| 2020 | 15.1 | 25.4 | 7.5 | 22.0 | 25.3 | 78.7 |

주 * 2000년은 실측치이고, 2005년 부터는 추정치임.

자료 : 김경덕, 「농촌지역 인구가중 실태·요인·전망」, 2003, 한국농촌경제연구원.

제2절 농촌 노인의 노후준비 실태

1. 농촌 노인의 경제 실태

현대 산업사회에서 노령기에 나타나는 가장 큰 변화 중의 하나는 경제적 사정의 약화이다. 전통적으로 우리나라 노인들의 경제적 부양은 주로 가족들에 의존되어왔다. 적극적인 사회부양체제나 노후의 경제적인 준비 없이 급격히 변화하는 사회에서 노인들의 전 연령에서 경제적인 문제가 가장 큰 어려움으로 나타났다(<표 2-3> 참조).

표 2-3, 노인이 겪는 가장 어려운 문제

단위 : %

| 연 령 | 경제적 어려움 | 건 강 문 제 | 소일거리 없 음 | 외로움, 소외감 | 직업이 없 음 | 노인복지 시설부족 | 기 타* |
|--------|------------|------------|-------------|-------------|------------|--------------|------|
| 60-64세 | 48.0 | 20.2 | 8.0 | 6.1 | 8.8 | 4.4 | 4.2 |
| 65-69세 | 46.5 | 26.3 | 6.3 | 5.3 | 7.0 | 4.7 | 3.8 |
| 70-79세 | 44.4 | 32.0 | 6.2 | 6.2 | 3.9 | 4.8 | 3.4 |
| 80세 이상 | 39.2 | 35.1 | 6.7 | 10.2 | 1.7 | 3.9 | 3.6 |
| 전 체 | 45.6 | 27.1 | 6.8 | 6.3 | 6.1 | 4.4 | 3.7 |

주 * '가족의 푸대접', '경로의식 약화', '가사에 대한 도움 부족' 및 '모르겠음' 포함
자료 : 통계청 (2006a), 「2005 사회통계조사 보고서」

농촌 노인가구의 빈곤은 농가 경영주의 대부분이 노인이라는 점에서 더욱 심각하다. 농촌의 고령인구 증가는 농업인력 부족으로 인한 인건비 인상으로 농촌소득의 감소를 가져오고 있다. 우리나라 대부분의 노인들은 자신의 노후대비는 미흡한 반면 주로 자식들의 교육, 교육 등에 많은 비용을 투자하고 있다(채옥희, 2000). 특히 농촌노인들은 자녀들의 교육과 취업을 위하여 도시로 진출시켜야 하므로 더 많은 경제적 부담을 감수하고 있다.

한국여성개발원 조사결과 조사노인의 50.6%가 아직도 농사일을

하고 있으며, 이들 중 경제적 이유로 농사일을 하는 경우가 약 1/3정도 되는 것으로 나타났다. 또한 다른 조사결과에서는 농사일을 하는 노인의 52.2%(박대식, 2004), 61.2%(이정화 외, 2003)가 경제적 필요 때문에 농업 노동에 종사하고, 앞으로 계속하기를 희망하는 것으로 나타났다(<표 2-4> 참조).

표 2-4, 농사 참여 이유

단위 : %

| | 구분 | 전체 | 성별 | |
|----------|------------------|------------|------------|-----------|
| | | | 남성 | 여성 |
| 농사 이유 | 돈이 필요해서 | 80(33.6) | 51(34.8) | 29(32.3) |
| | 농사일밖에 모르기 때문에 | 47(19.7) | 30(20.3) | 17(18.9) |
| | 조상이 물려준 땅 지키기 위해 | 31(13.0) | 22(14.9) | 9(10.0) |
| | 취미 또는 소일거리로 | 31(13.0) | 23(15.5) | 8(8.9) |
| | 건강을 유지하기 위해 | 17(7.1) | 10(6.8) | 7(7.8) |
| | 일손이 모자라서 | 28(11.8) | 11(7.4) | 17(18.9) |
| | 기타 | 4(1.7) | 1(0.7) | 3(3.3) |
| | 계 | 238(100.0) | 148(100.0) | 90(100.0) |

자료 : 한정자 (2002), 「농촌지역 노인복지 실태와 개선방안 연구」

통계청의 도시 및 농가소득통계를 분석한 결과 2004년 농가의 평균소득은 2천90만원으로 도시가구(3천3백6만원)의 86.3% 수준에 그쳤지만, 40대 농가소득은 3천8백44만원으로 자영업자를 포함한 같은 연령대의 도시가구(3천6백64만원)보다 180만원을 더 벌었다. 40대도 농가소득이 3천6백11만원으로 같은 연령대의 도시가구소득(3천6백5만원)을 6만원 앞질렀다. 특히 40대의 농가소득은 2003년까지는 도시가구의 95.2% 수준이었으나 2004년 100.4%로 격차가 확대되고 있다. 하지만 60대 이상의 농가 소득은 여전히 도시가구소득보다 적었다(<표 2-5> 참조).

표 2-5, 연령에 따른 도시·농촌 연소득 추이

단위 : 원

| 구 분 | | 2003년 | 2004년 |
|--------|-----|------------|------------|
| 전 체 | 도 시 | 31,755,456 | 33,666,180 |
| | 농 촌 | 26,877,587 | 29,000,629 |
| 40대 | 도 시 | 34,216,236 | 36,644,820 |
| | 농 촌 | 32,458,899 | 38,446,034 |
| 50대 | 도 시 | 35,040,012 | 36,052,812 |
| | 농 촌 | 33,275,187 | 36,111,426 |
| 60대 이상 | 도 시 | 21,696,552 | 23,868,864 |
| | 농 촌 | 21,519,866 | 23,006,430 |

자료 : 통계청 (2005), 「도시 가계조사」; 「농가 경제조사」

따라서 정부의 농촌정책도 위에서 보는 것과 같이 40대·50대 같은 고소득 농가와 60세 이상의 고령 영세농가로 구분해 차별적으로 이뤄져야 한다.

2. 노후 준비가 부족한 농촌 노인

최근 발표에 따르면 노후를 위해 경제적 준비를 했다는 노인은 28.3%에 그쳤다(보건복지부, 2004). 우리나라는 아직도 가난을 벗어나지 못하는 빈곤층을 포함한 저소득층이 다수 존재하고 있는 실정으로 특히 저소득층의 많은 부분이 노인층인 것으로 밝혀지고 있다. <표 2-6>에서와 같이 농촌 노인의 노후생활 준비도를 살펴본 결과, ‘충분히 준비되어 있다’가 2.4%, ‘준비되어 있는 편이다’가 11.4%로 나타나 미래에 대한 노후생활 준비가 미흡함을 여실이 보여주고 있다.

표 2-6, 노후생활 준비도

단위 : %

| 구분 | | 노후생활 준비도 | | | | |
|-----|-------|--------------|--------------|------|-------------|-------------|
| | | 전혀 준비되어있지 않다 | 준비되어있지 않은편이다 | 보통이다 | 준비되어 있는 편이다 | 충분히 준비되어 있다 |
| 연령별 | 60대 | 27.0 | 41.4 | 18.4 | 10.9 | 2.3 |
| | 70대 | 29.7 | 32.8 | 22.6 | 11.9 | 3.1 |
| | 80대이상 | 35.1 | 38.1 | 15.5 | 11.3 | 0 |
| 계 | | 28.9 | 37.6 | 19.8 | 11.4 | 2.4 |

자료 : 박공주 외 (2004), 「농촌노인의 경제활동 및 욕구실태에 관한 조사연구」.

제3절 노인부양문제는 사회적으로 해결할 문제

보건복지부의 대국민여론조사에서 우리사회의 노인부양문제의 심각성에 대한 인식이 증가한 것으로 나타났다. 조사 결과에 따르면, 노인부양 문제에 대해 84.7%가 심각하다고 응답했으며, 특히 비용부담예상층(전체 응답자 중 실제 보험료를 부담해야 하는 만 25세-59세 사이의 경제활동인구 및 주부)의 경우 심각하다는 응답이 87.8%였다(보건복지부, 2005).

표 2-7, 현재 한국사회 노인부양 문제의 심각성 비교

단위 : %

| | 매우 심각 | 다소 심각 | 보통 | 별로심각하지않다 | 전혀심각하지않다 | 잘모름 |
|------|-------|-------|-----|----------|----------|-----|
| 2005 | 44.8 | 39.9 | 1.1 | 0.9 | 0.2 | 3.0 |
| 2004 | 37.7 | 42.9 | 2.0 | 1.5 | 0.5 | 1.3 |

자료 : 보건복지부 (2005.), 『노인요양보장제도』의 도입 찬·반, 비용부담용의 등에 대한 대국민여론조사(3차)』.

또한 노인부양문제가 사회적으로 해결해야 할 문제라는 응답이 87.5%로 노인부양문제가 사회적 차원에서 해결할 문제라는 공감대가 증가한 것으로 나타났다.

표 2-8, 노인부양문제 책임 : 개인과 사회 비교

단위 : %

| | 개인적 차원의 문제다 | 사회적 차원의 문제다 |
|------|-------------|-------------|
| 2005 | 8.2 | 87.5 |
| 2004 | 10.2 | 80.8 |

보건복지부 (2005.), 『노인요양보장제도』의 도입 찬·반, 비용부담용의 등에 대한 대국민여론조사(3차)』 .

농촌 노인과 관련된 여러 가지 문제 중에서 가장 절실한 것은 빈곤문제를 들 수 있다. 노인들의 빈곤은 노년기의 삶을 좌우하는 가장 큰 변수라고 할 수 있다. 노년기의 빈곤은 삶의 질을 저하시킬 뿐만 아니라 생존자체를 위협하기도 한다. 가족에게 버림받고 그렇다고 국가가 잘 챙겨주는 것도 아니고 농촌 노인들은 이렇게 사지로 내몰리고 있다. 국가는 기력이 쇠퇴하거나 병든 부모들을 어떻게 모실지에 대한 개인들의 고민을 덜어 줘야 한다. 그것이 농촌과 사회붕괴의 위협을 막는 길이다.

제3장 농촌 노인의 소득 지원 정책의 현황과 문제점

<표 3-1>과 같이 농촌 노인들에게 해당되는 주요 소득보장정책으로는 공적 연금(국민연금: 농어민연금), 공공 부조, 경로우대제도, 취업증진제도 등이 있다(박대식, 2004).

<표 3-1>, 노인들을 위한 소득보장정책

| 종류 | 세부 프로그램 | 실시연도 |
|--------|--------------------------------|------------|
| 공적 연금 | 국민연금(농어민연금) | 1988(1995) |
| 공공 부조 | 국민기초생활보장제도(생활보호제도) | 2000(1961) |
| | 경로연금(노령수당) | 1998(1991) |
| 경로우대제도 | 공영교통시설 및 공공시설 이용 할인, 교통수당 지급 등 | 1980 |

제1절 공적 연금(국민연금: 농어민연금)

농어민의 소득감소와 노후생활의 불안감 등을 해소하기 위해 1995년 7월 1일부터 실시된 제도이다. 가입대상은 18세 이상 60세 미만의 전국 농어민과 군 지역 자영업자들로 일정기간 보험료를 내면 60세 이후 연금 혜택을 받을 수 있다. 이 제도의 특징은 가입대상을 확대한 것으로 고령 농어민은 65세까지 가입이 가능하다. 2006년 4월 현재 농어촌 지역가입자는 195만명으로 나타났다.³⁾ 국민연금 연금급여의 종류에는 노령연금(완전, 감액, 조기, 재직자, 특례), 장애연금, 유족연금 등이 있다.

그러나 국민연금(농어민연금)은 현재의 농촌 노인들에게 별로 도움이 되지 못하고 있다. 왜냐하면 농어민연금 도입 당시(1995년)에 연령 제한으로 연금 가입이 원천적으로 배제된 사람이 많았고, 2000년 말부터

3) 국민연금관리공단 월별통계자료, <http://www.nps4u.or.kr>

받고 있는 특례노령연금도 월 평균 13만원 정도인 것으로 나타나 노후소득보장대책으로는 크게 미흡하기 때문이다. 그리고 대다수 농촌주민들은 정부에 대한 일반적 불신, 국민연금기금 운용에 대한 불신, 상대적으로 낮은 기대 연금액 등으로 인해서 농어민연금의 노후대책 수단으로서의 역할에 대하여 부정적으로 평가하고 있다.

제2절 공공 부조

1. 국민기초생활보장제도

생활이 어려운 자에게 필요한 급여를 행하여 이들의 최저생활을 보장하고 자활을 조성하는 것을 목적으로 하는 제도이다. 기존의 생활보호법을 폐지하고 국민기초생활보장법⁴⁾에 근거하여 2000년 10월부터 시행된 제도이다. 국민기초생활보장제도는 절대 빈곤층의 기초생활을 국가가 보장하되 종합적 자립·자활 서비스를 통한 생산적 복지를 구현하기 위해 빈곤에 대한 사회적 책임(국가책임)을 강화하는 제도라고 할 수 있다.

현행 국민기초생활보장제도는 소득평가액 산정, 재산의 소득환산액 산정, 부양의무자의 범위 및 부양능력 판정 등에 있어서 농어촌 주민들의 특수성이 제대로 반영되지 못하고 있다. 소득평가액 산정에서는 농업소득이 실제보다 과다하게 반영되고 가구특성별 지출비용도 충분히 고려되지 못하고 있다. 소득평가액 산정 시 농가의 특성을 반영하여 소득에서 차감토록 하고 있는 정부의 직불보조금 대상도 너무 제한적이다.

2. 경로연금

경로연금은 1991년부터 70세 이상 생활보호대상자에게 지급해 오

4) 1999. 9. 7, 법률 6024호

던 노령수당을 1998년 7월부터 개칭한 것이다. 경로연금은 무 각출이며 65세 이상 국민기초생활보장 수급 노인 및 저소득층 노인을 대상으로 하고 있으며 지급액(2004년 기준)은 국민기초생활보장 수급노인은 월 4.5-5만원, 저소득층 노인은 월 2.6-3.5만원이다. 지원 대상자(2004년)는 65만 명이며 기초생활보장노인이 34만 명, 저소득노인이 31만 명으로 나타났다. 현행 경로연금은 수급 대상자가 크게 한정되어 있을 뿐만 아니라 수급액도 너무 작아서 농촌 노인들의 생활에 크게 도움이 되지 못하고 있다.

제3절 경로우대제도

종래에는 70세 이상의 노인을 대상으로 하였으나, 1982년부터 65세로 낮추어 실시하고 있다. 노인복지법에 의하면 국가나 자치단체는 법률이 정하는 바에 따라 65세 이상의 노인에게 국가나 자치단체의 운송시설·기타 공공시설을 무료 또는 할인된 요금으로 이용하게 할 수 있으며, 노인의 일상생활에 관련되는 사업을 경영하는 자에게는 65세 이상의 노인에게 대한 할인우대를 하도록 권유할 수 있고, 그와 같은 할인우대를 행하는 사업자에게는 적절한 지원을 할 수 있도록 되어 있다.

그러나 농촌 노인은 도시 노인에 비해서 상대적으로 수도권전철, 고속철도, 고궁, 능원, 국·공립박물관, 공원, 항공기 등을 이용할 기회가 훨씬 작다. 따라서 농촌 노인은 도시 노인에 비해서 경로우대제도의 실질적 혜택을 덜 받고 있다.

제4절 농촌 노인을 위한 소득 지원 정책이 나아갈 방향

향후 중점을 두고 추진해야 할 농업정책에 대한 설문조사에서 60

세 미만 농민과 60세 이상의 농민 모두에서 ‘소득정책(직접지불제 확충, 경영 안정 강화, 농외소득 증대 등)’을 최우선으로 추진해야 한다고 꼽았다(<표 3-2>참조). 따라서 정부는 국민연금, 국민기초생활보장제도, 경로연금, 경로우대제도와 같은 노인복지 프로그램을 농업·농촌의 특성을 제대로 반영하여 개선해야 하며, 농업에서 은퇴하는 사람들의 소득보장을 위한 특별대책(예를 들면, 농업인복지연금)을 마련해야 할 것이다.

표 3-2, 향후 중점을 두고 추진해야 할 농업정책

단위 : %

| 나 이 | 소득정책 | 농촌정책 | 농업정책 |
|--------|------|------|------|
| 60세 미만 | 67.0 | 14.6 | 18.4 |
| 60세 이상 | 68.6 | 19.8 | 11.6 |
| 전 체 | 67.9 | 17.4 | 14.7 |

자료 : 김동원 외 (2006), 「2005년 농업인 의식구조 변화와 농정현안에 대한 여론조사 결과」

제4장 영농규모화사업의 현황과 문제점

제1절 영농규모화사업 추진 배경

국내·외적인 쌀 산업과 관련된 어려움에 대처하기 위해 농업구조개선의 일환으로 추진하고 있는 사업 중의 하나가 ‘영농규모화사업⁵⁾’이다. 영농규모화사업의 목적은, 쌀 전업농가의 경영규모확대를 통해 생산비를 절감하여 쌀 수입량 증가에 따른 가격하락에 대한 대응능력을 제고하고, 주식인 쌀의 안정적인 공급을 위하여 일정 수준 이상의 쌀 생산능력을 확보하고자 하는 것이다.

영농규모화사업의 이론적 배경은 “모든 요소 투입물이 일정비율로 증가했을 때 생산물이 그 이상의 비율로 증가한 경우”를 말하는 규모의 경제인데 농업생산에서 규모의 경제는 대형농기계와 같은 생산요소의 불가분성 때문에 발생한다. 농업에 종사하는 노동력이 양적으로 감소할 뿐만 아니라 고령화되어 우리의 주식인 쌀의 안정적인 공급에 차질이 발생할 수 있으며, 개방화되면 쌀 생산성이 높은 중국이나 미국 등으로부터의 수입물량이 증가될 것이다. 따라서 쌀 생산을 전업적으로 담당하는 전문경영체를 육성하고 영농규모를 확대하여 쌀 생산성을 높이려는 영농규모화사업이 필요하다(임경안, 2003).

제2절 영농규모화사업 추진 실적

1. 영농규모화사업 전체 실적

2004년까지 영농규모화사업의 추진실적을 보면 총 4조 9,622억원을 지원하여 144,632ha를 유동화시켰으며 사업비를 보면 1998년까지 증가

5) 농업기반공사 및 농지관리 기금법, 제10조

하다가 IMF여파로 이후 감소하다가 2001년부터 다시 증가하고 있다(<표 4-1> 참조).

표 4-1, 영농규모화사업 추진실적

단위 : 백만원, ha, %

| 연도 | 예산액 (A) | 실적 | | | 실적율 (B/A) |
|---------|------------|---------|---------|-----------|--------------|
| | | 농가수 | 면적 | 금액(B) | |
| 1996년까지 | 2,603,237 | 157,912 | 73,942 | 2,556,803 | 98 |
| 1997년 | 348,398 | 19,163 | 13,338 | 348,396 | 99 |
| 1998년 | 359,849 | 18,004 | 12,290 | 359,847 | 100 |
| 1999년 | 248,042 | 12,916 | 8,133 | 248,041 | 100 |
| 2000년 | 243,372 | 11,637 | 7,353 | 243,372 | 100 |
| 2001년 | 268,681 | 10,483 | 6,605 | 268,681 | 100 |
| 2002년 | 315,866 | 10,643 | 6,774 | 315,866 | 100 |
| 2003년 | 312,060 | 10,439 | 8,069 | 312,060 | 100 |
| 2004년 | 309,212 | 11,235 | 8,128 | 309,212 | 100 |
| 계 | 5,008,715 | 262,411 | 144,632 | 4,962,297 | 99 |

자료 : 농림부 (2005a), 『농림·업 주요통계』

2. 농지매매사업

농지매매사업은 비농가, 은퇴농가, 타 직업으로 전업하고자 하는 사람의 진흥지역내의 농지를 공사가 매입하여 이를 쌀 전업농 등에게 매도함으로써, 영농규모 확대와 경자유전을 실현하고자 하는 사업이다. 농업진흥지역안의 농지 또는 농업진흥지역안의 농지와 연결하거나 경지정리가 된 농업진흥지역 밖의 농지를 대상으로 한다.

영농규모화사업중에서 가장 비용이 많이 소요되고 규모화면적도 가장 많은 사업으로 1998년까지는 2,000억원대에서 그 이후 1,000억원대로 사업비가 감소하였으며, 2004년까지의 추진실적은 3조 1,505억원을 지원하여 55,668ha를 유동화 시켰다.⁶⁾

6) 농림부 (2005a), 『농림업 주요통계』

3. 농지장기임대차사업

농지장기임대차사업은 비농가, 은퇴농가, 타 직업으로 전업하고자 하는 농가의 농지를 장기간 임차하여 이를 쌀 전업농 등에게 임대함으로써, 영농규모확대와 안정적인 영농을 보장하는 사업이다.

1997년부터 본격적으로 추진된 사업으로 단기간에 경영규모를 확대할 수 있다는 장점이 있어 최근에 사업비가 증가하고 있으며, 2004년까지의 추진실적은 1조 965억원을 지원하여 56,054ha를 유동화 시켰다.⁷⁾

4. 영농규모화사업 촉진을 위한 경영이양직불제

이 사업은 고령 농업인이 쌀 농사를 그만두고자 할 경우 정부가 직접 경영이양소득보조금을 지급하는 제도로서, WTO 체제하에서 정부가 농업경영을 이양하는 고령은퇴농가의 소득안정을 도모하고 쌀 전업농의 영농규모확대를 촉진함으로써 쌀 산업의 경쟁력을 강화하기 위해 도입한 농업인 소득지원 사업이다. 최근 3년 이상 영농에 종사하고 1년 이상 벼를 경작한 63세 이상(단, 건강상 장애 또는 노동력부족의 경우 60세), 69세 이하의 농업인을 지원 대상으로 하고 있으며, 농업기반공사 또는 쌀 전업농에게 소유 논 전부를 일시 또는 5년 이내에 단계적으로 매도할시 m²당 289.6원(1ha당 289만6천원/연간), 5년 이상 임대시 m²당 297.7원(1ha당 297만 7천원/1회 지급)을 지급하는 제도이다.⁸⁾

2005년까지 6만 7,513명의 고령농업인에게 1,267억 6,900만원을 지급하여, 쌀 전업농 4만 5,117명에게 4만 5,367ha(1인당 약 1.01ha)의 농지를 이양하였다.⁹⁾

7) 농림부 (2005a), 『농림업 주요통계』

8) 농림부 (2005b), 『2005년도 경영이양 직접지불사업』

9) 농림부 (2005a), 『농림업 주요통계』

제3절 영농규모화사업이 나아갈 방향

1. 영농규모화사업 평가

1995년부터 2003년까지 약 2조 7천억원을 투입하여 47,000ha 논
의 유동화를 지원하는 등 그동안 영농규모화사업을 통해 쌀 전업농의 논
규모화를 도모하였으나, 2003년 쌀 전업농이 담당하는 논 경영면적이 전체
논의 1/4에 불과한 24만 5천 ha로서 충분한 규모화가 이루어지지 않았다
고 농림부는 평가 했다(농림부, 2004).

2004년 쌀전업농은 청·장년층(경영주 평균 연령 49세) 8만 6천호
로 전체 쌀재배농가의 약 9%를 차지하고 있다. 이는 전체 쌀 재배농가의
약 1%에 불과하던 199년의 1만 4천호와 비교하여, 지난 10년간 양적으로
무려 5배 이상 증가한 것이다(김정호, 2004).

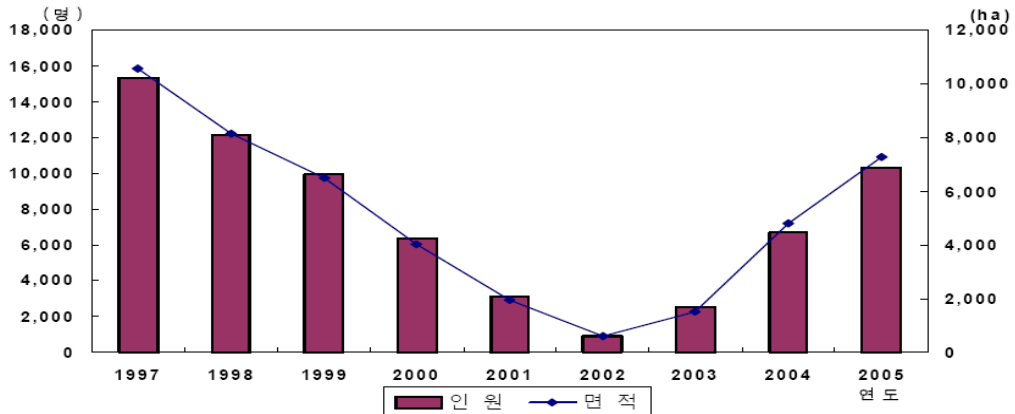
그러나 평균 경영규모를 보면 1995년의 2.5ha에서 2004년 2.9ha로
0.4ha 증가하는데 그쳐, 그 동안의 영농규모화 사업을 통한 쌀 전업농의
논 규모 확대의 성과는 만족스럽지 못 했음을 보여주고 있다(김관수 외,
2005). 이는 영농규모화 사업이 진행되어 오면서 쌀 전업농 육성대상 농가
의 규모확대에 필요한 농지공급이 부족하여 원활한 사업 추진이 제약되고
있기 때문이다. 쌀 전업농 육성정책상 쌀 전업농이 42만ha정도를 경작해
야 한다고 볼 때 이의 성공을 위해서는 농지의 유동화가 가장 중요한 과
제이다. 이러한 상황에서 1997년 도입된 경영이양직불제는 노령농가가 소
유한 농지의 유동화를 촉진함으로써 영농규모화사업이 원활히 추진되는데
크게 기여할 것으로 전망하였으나 추진 실적이 부진한 실정이다.

2. 경영이양직불제 평가

시행 초기에는 만 명 이상이 참여하였으나, 그 후 예산이 줄어들

어 2002년에는 936명만이 참여하였다. 2003년 이후 제도개편에 의해 참여 인원이 다시 증가하였으나, 만족할 만한 수준은 아니다(<그림 4-1> 참조).

그림 4-1, 연도별 경영이양직불사업 추진실적



자료 : 김태균 (2006), 「경영이양직불제 지급단가 어떻게 할 것인가?」

1997년에는 예산부족으로 일부의 신청자들은 지원하지 못하였으나, 2005년에는 농업인들의 참여부족으로 65억원의 예산이 전용되었다. 논농사에 종사하는 63세 이상, 69세 이하의 농업인은 2004년 기준으로 약 18만 5,000명으로 추산되므로 2004년에는 이 중 3.6%, 2005년에 5.6%만이 이 제도에 참여한 것으로 추정된다(김태균, 2006). 이렇듯 추진 실적이 부진한 까닭은 경영이양직불제 보조금 단가가 낮음으로 인해서 고령농업의 영농은퇴 동기부여가 어려운 실정이고 논 농업 직접지불제도의 지급 단가가 높아짐으로 인해서 농업 경영이양에 대한 유인효과가 저조하기 때문이다(박대식, 2004).

현행의 경영이양직불제도는 농업경영주의 노령화현상에 대응하여 노령농가 조기은퇴를 유도함으로써, 구조조정을 촉진하고 은퇴농가의 생활안정을 기할 수 있는 방향으로 현실화시킬 필요가 있다. 경영 이양 후 노령농민들의 생활안정을 위해 현실성 있는 복지정책을 마련해야만 경영이양직불제의 정책효과를 극대화할 수 있을 것이다(성진근 외, 2004).

제5장 종신형 농지 역모기지론의 필요성과 가능성

제1절 농촌 노인을 위한 역모기지론의 필요성

현재 농촌은 매우 빠른 속도로 고령화가 진행되고 있으나, 도시 노인에 비해 심각한 경제적인 문제에 내몰린 농촌 노인들은 노후에 대한 준비를 할 엄두가 나지 않는 실정이다. 그럼에도 불구하고 농촌 노인의 경제활동 및 소득 지원 관련 사회안전망이 상당히 부족하여 고령자의 노후 생활에 대한 불안감이 증대되고 있다.

더욱이, 농업경영을 이양하는 고령 은퇴 농가의 소득안정을 도모하고 쌀 전업농 육성대상자의 영농규모화를 촉진함으로써 쌀 산업의 경쟁력을 강화할 목적으로 시행된 경영이양직불제도의 부진은 단순히 농촌 고령자의 생계 문제를 넘어서 영농규모화의 실패로 이어져 농촌 산업에 심각한 문제를 야기할 것으로 보여 진다.

농업활동을 통해 적정수입을 확보하기 어려운 농촌 고령자의 경우 연금 등 소득원이 제한되고 질병 치료 등을 위한 의료비가 많이 소요되므로 안정된 소득원의 확보가 매우 중요한 실정이다. 이러한 농민의 바램은 정부가 향후 투융자를 확대해 주기 바라는 정책에 대한 설문조사에서 여실이 나타난다. 농민은 ‘다양한 직접지불제 실시’를 최우선으로(12.3%)으로 꼽았으며, 다음으로 ‘농업인연금 지원 등 부담경감’(9.9%)을 바라고 있다(김동원 외, 2006). 따라서 고령자가 보유한 부동산을 유동화하여 추가소득을 확보하는 것은 고령자의 주거생활 및 노후생활 안정에 크게 기여할 것이다.

제2절 반쪽짜리 종신형 주택 역모기지론

1. 역모기지론

고령화 시대를 맞이하면서 노후복지대책의 일환으로 종신형 역모기지론이 검토되고 있다. 역모기지론이란 자신이 소유하고 있는 자산을 금융기관에 담보로 설정하고, 매달 일정액의 돈을 받아 생활비로 사용하는 금융상품이다. 개인이 수령한 금액이 자산가치에 이르면 그 자산은 금융기관으로 이전된다. 개인의 입장에서는 자산을 팔아서 현금으로 가지고 있으면서 생활비를 사용하는 경우보다 물가상승에 의해 가치가 하락하는 것을 방지할 수 있다.

따라서 역모기지 도입은 복지적, 경제적 측면에서 고령자 지원을 위한 사회적 부담을 경감시키고 고령자 측면에서는 자식이나 주위의 도움 없이 고령자가 스스로 경제적 문제를 해결할 수 있는 방안이 될 수 있다. 따라서 역모기지는 사회 전체적인 측면에서도 상대적으로 적은 규모의 재정 지원으로 고령층의 복지문제를 해결할 수 있어 저비용, 고효율의 예산 운용이 가능하며 부수적으로 부동산 시장의 안정도 기대할 수 있다(강종만 외, 2006).

지금까지 이러한 역모기지론이 없었던 것은 아니다. 금융기관이 아파트에 대해 자체적으로 역모기지론을 개발하여 판매하고 있어 왔다. 그러나 기대한 만큼 활용되지 못하고 있다. 농협 상호금융도 지난해 농촌형 역모기지론을 개발하였으나 역시 실적이 저조하다.

아파트와 같은 고정자산은 취득세, 등록세, 그리고 자산의 유동화 정도 등 거래비용이 많이 소요된다. 금융기관은 이러한 점들을 고려하다 보니 역모기지론 가능액을 낮게 평가하고 있다. 따라서 개인 소비자의 입

장에서는 소득흐름을 크게 개선해주지도 못하면서 자산만 압류돼 있다는 느낌을 갖게 돼 역모기지론 이용을 기피하게 된다. 현재는 역모기지론이 매력있는 금융상품이 아니다.

이러한 점을 개선하고 정책적으로 접근하고자 하는 것이 종신형 역모기지론이다. 종신형이란 자산을 역모기지하면 국민연금과 같이 평생 수령하고 사망과 함께 해당 자산은 금융기관으로 이전된다. 그런데 개인의 생존기간이 장기이면 수령액이 자산가치를 상회하게 되는 문제가 발생한다. 그만큼 금융기관의 손실이 발생하기 때문이다. 만약 자산가치 이상에 대해서 정부가 보조지원하면 금융기관은 손실이 없고, 개인의 입장에서는 매력이 있게 된다. 이와 같이 정부가 개입된 것이 종신형 역모기지론이다 (황의식, 2006).

2. 종신형 주택 역모기지론 시행

매우 빠른 속도로 진행되는 인구의 고령화 추세에 대응하여 고령자를 위한 정부지원 역모기지 제도가 도입되었다. 정부와 여당은 당정협의를 갖고 2006년 2월 16일 서민·중산층의 노후보장을 위한 ‘역모기지론 활성화 방안’을 확정, 올해안에 법률 개정 등을 거쳐 내년 중 시행한다고 발표했다. 이는 주택금융공사를 통해 공적보증을 해주고 연금을 사망할 때까지 받는 ‘공적보증 종신형 역모기지론’ 제도로써 65세 이상 고령자가 6억원(공시가격) 이하의 보유주택을 담보로 맡기면 사망할 때까지 금융회사에서 매월 연금을 지급받는 주택담보노후연금제도(종신형 역모기지론)이다(열린우리당, 2006).

정부에서 고령화 사회에 대비하여 범정부적인 노인대책이라고 준비한 것이 바로 ‘공적보증 종신형 역모기지론’인 것이다. 하지만, ‘공적보증

종신형 역모기지론'은 모든 부동산이 아닌 주택에 대해서만 혜택을 준다. 이는 현재 우리나라 전체 노인인구 중에 40%이상을 차지하는 농촌 고령자는 현실적으로 혜택을 받을 수 없다는 점에서 또다시 농촌 노인을 고려하지 않은 정부의 반쪽짜리 정책인 것이다.

제3절 종신형 농지 역모기지론 필요성

농업·농촌부문만큼 고령화가 급격히 진행되는 곳은 없다. 즉, 종신형 역모기지론이 절실히 필요한 것이다. 보편적 종신형 역모기지론과는 달리 농업·농촌부문에서는 농지를 대상으로 한 별도의 종신형 역모기지론 방안이 마련되어야 한다.

<표 5-1>과 같이, 농촌 고령자는 농사일을 하는데 무척 힘들어하고 있음에도 불구하고 젊은 연령층과 비슷한 토지를 소유 하고 있고, 경제적 문제를 해결하기 위해 농사를 짓고 있다(박대식, 2004).

표 5-1, 농촌 연령에 따른 토지 소유 정도

단위 : m², 천원

| 경영주 연령 | 면적 | 평가액 |
|----------|-----------|---------|
| 30 - 39세 | 14,517.22 | 182,855 |
| 40 - 49세 | 11,878.83 | 165,527 |
| 50 - 59세 | 13,880.25 | 171,577 |
| 60 - 69세 | 14,344.22 | 150,793 |
| 70세 이상 | 14,745.86 | 153,053 |
| 평균 | 14,055.05 | 158,373 |

자료 : 통계청 (2006b), 『2005년 농가경제』.

그리고 농민은 다른 직업군에 비해 상대적으로 많은 부동산을 노후 준비 방법으로 소유하고 있다.

표 5-2, 직업군에 따른 노후준비 방법

단위 : %

| 직업군 | 국민연금 | 예금,적금 | 사적연금 | 공적연금 | 부동산 | 퇴직금 | 기타 |
|------|------|-------|------|------|------|-----|-----|
| 전문관리 | 30.0 | 23.7 | 20.0 | 14.4 | 6.3 | 4.4 | 1.2 |
| 사무 | 33.7 | 23.2 | 19.5 | 12.6 | 3.8 | 6.6 | 0.6 |
| 서비스 | 31.6 | 26.1 | 28.7 | 5.8 | 4.9 | 2.0 | 0.9 |
| 농어업 | 40.4 | 30.7 | 11.8 | 3.4 | 11.7 | 1.2 | 0.8 |
| 기능노무 | 44.5 | 23.5 | 21.5 | 3.1 | 3.5 | 3.3 | 0.8 |
| 합 계 | 33.9 | 25.1 | 21.4 | 8.9 | 6.0 | 3.8 | 0.9 |

자료 : 통계청, (2005)

하지만 농가 경영주의 고령화에 대응하여 농업경영을 승계할 후계인력의 상황이 그렇게 낙관적이지 못한 실정이다. 영농 승계자를 보유하고 있는 농가의 비율은 1990년 16.4%, 1995년 13.1%, 2000년 11.0%로 계속 감소하는 경향이다. 20세 이상의 승계자 수를 보면 1990년 22만명에서 2000년에는 13만명 수준으로 감소하였다. 2000년 현재 벼농사를 경영하는 60세 이상 경영주의 보유 논 면적은 약 42만ha(그 중 70세 이상은 10만ha)에 달하는데, 이들 고령 경영주는 논을 가지고 있지만 승계자가 없기 때문에 10년 이내에 상당수가 자연 은퇴할 것으로 예상된다. 따라서 노후의 안정적 생활정책을 통해 재촌탈농 여건을 조성하면서 자연스러운 은퇴를 유도해 영농규모화를 이루기 위한 종신형 농지 역모기지론은 무엇보다도 필요한 시점이다.

제6장 결론

농촌은 도시보다 20년 이상 앞서서 빠르게 인구 고령화가 진행되고 있다. 인구 관련 전문가들에 따르면 인구의 급속한 고령화는 경제성장의 둔화와 사회복지비의 증가와 같이 사회경제적으로 심각한 영향을 미친다. 그러므로 농촌인구의 급격한 고령화에 따른 사회경제적 변화에 대비하는 정책이 필요하다. 먼저 우리는 이미 고령사회에 도달해 있는 농촌의 복지정책 현황과 문제점을 정확하게 파악하여 궁극적으로 농업생산성을 증진하는 제도개선 방안을 마련하는 것이 아주 중요하고 시급한 정책과제이다.

농업 담당자의 노령화가 심화되고 있는 가운데 효율적인 농업 경영체의 육성을 위한 농지자유화를 촉진하기 위해서는 노령농가의 은퇴를 촉진할 수 있는 구조정책수단을 확충하고 나아가 사회정책적인 지원을 확대해야 한다. 현재 많은 노령농가에서 농업경영은 농촌복지정책이 미비한 가운데 생계를 유지하기 위한 불가피한 소득원으로서의 중요성을 지니고 있다. 즉, 농촌 고령자에 대한 복지대책이 미비한 가운데 노령농가들은 소규모의 생계농업을 통해 소득을 보전하고 있는 것이다. 이런 상황에서 노령농민에 대한 종신행 농지 역모기지론은 노령농가의 은퇴를 촉진할 수 있는 실질적인 수단이 될 수 있다.

재럴드 휴켓 아시아태평양경제사회이사회(ESCAP) 사회정책개발 국장은 한국에 이런 코멘트를 했다. “오래 산다는 것은 인류의 축복입니다. 축복을 재앙으로 맞지 않으려면 늦기 전에 준비해야 합니다.

그나마 우리에게 숨을 쉴 수 있는 여유가 있다. 농촌은 초고령화 사회로 진입했으나 우리나라는 선진국에 비해서는 아직 젊은 편이다. 시간이 있을 때 기회의 틈새를 넓혀야 한다. 고령화를 큰 부담으로 생각할

게 아니라 기회로 활용하겠다는 능동적 발상의 전환이 필요하다는 예기다. 위기는 바로 기회라는 말의 동의어다.

“사람들은 결코 똑같이 늙어가지 않는다. 코앞에 와 있는 고령사회에서는 각 나라와 사회도 똑같이 늙어가지 않을 것이다.” 서론에서 고령화의 충격이 실로 얼마나 위협적인 존재이며, 고령화라는 일종의 재앙으로부터 우리 자신을 지키기 위해서는 어떠한 준비가 필요한가를 역설한 블랙스톤 그룹의 회장인 피터 피터슨이 한 말이다. 고령화를 축복으로 맞을 것인가 시한폭탄으로 맞을 것인가는 전적으로 국가가, 사회가, 개인이 어떻게 하느냐에 달려 있다.

참고문헌

<서적>

- 남기민 (2006), 『고령화 사회와 노인복지』, 파주 : 양서원.
- 성진근·조일호·이태호·민승규 (2004), 『고령화 사회와 노인복지』, 서울 : 삼성경제연구소

<논문>

- 강종만·이석호 (2006), 「역모기지 활성화 방안」, 한국금융연구원.
- 김관수·안동환·유도일 (2005), 「규모별 쌀경영비에 기초한 2004 쌀 전
업농육성대책 평가」, 농업경영·정책연구 제32권 제3호 591-609.
- 김경덕 (2004), 「농촌·농가인구 및 농업노동력 중장기 전망과 정책과제」,
한국농촌경제연구원, 연구보고 R491
- 김동원·박혜진 (2006), 「2005년 농업인 의식구조 변화와 농정현안에 대
한 여론조사 결과」, 한국농촌경제연구원, 연구자료 D207.
- 김정호 (2004), 「쌀 농업의 규모 효과와 구조 정책」, 한국농촌경제연구
원, 농정연구속보 2004-7(제9권).
- 김태균 (2006), 「경영이양직불제 지급단가 어떻게 할 것인가?」, 시선집중
GSnj 제15호.
- 박공주·김양희·윤순덕·이정화 (2004), 「농촌노인의 경제활동 및 욕구
실태에 관한 조사연구」, 농촌사회 제14집 2호, 179-206.
- 박대식 (2004), 「농촌 노인의 경제활동 및 소득 실태 분석」, 한국농촌경
제연구원, 연구보고 R481
- _____ (2006), 「고령사회의 농촌복지정책 방향」, 한국농촌경제연구원,
농업전망 2006 5장

이정화·한경혜 (2003), 「농촌노인의 일과 여가활동이 심리적 복지감에 미치는 영향」, 농촌사회 13권 1호, 209-238.

임경안 (2003), 「영농규모화사업의 효과분석과 발전방안에 관한 연구」

채옥희 (2000), 「농촌 노인단독가구의 가정경영 실태와 문제」, 대한가정학회지, 38권 3호, 85-97.

한정자 (2002), 「농촌지역 노인복지 실태와 개선방안 연구」, 한국여성개발원

<기타>

농림부 (2004), 『쌀 전업농 육성 종합대책』

_____ (2005a), 『농림업 주요통계』

_____ (2005b), 『2005년도 경영이양 직접지불사업』

보건복지부 (2004), 『2004년도 전국 노인생태 및 복지욕구 조사』.

_____ (2005.), 『노인요양보장제도”의 도입 찬·반, 비용부담용의 등에 대한 대국민여론조사(3차)』.

열린우리당 2006, 「정책위 리포트」, 제21호

최정섭, 미래의 문제를 미리 겪는 농촌, 서울신문 2006.4.8.

황의식, 농촌도 종신형 역모기지론 준비해야, 농민신문 2006.1.9.

통계청 (2006a), 『2005 사회통계조사 보고서』

_____ (2006b), 『2005년 농가경제』

<서적>

Becker, G.S. (1976), The Economic Approach to Human Behavior, Chicago : University of Chicago Press.