

## 研究資料

## 日本의 農地政策과 農業者年金制度

金 泰 坤

研究員, 土地經濟室

金 泛 根

責任研究員, Ph. D. (經濟學) 土地經濟室

- I. 序論
- II. 戰後農地政策의 展開
- III. 農業者年金制度의 成立 및 成果
- IV. 要約 및 結論

## I. 序論

農地法은 戰後 日本에 있어서 農地政策의 根幹이 되어 왔다. 農地改革의 성과를 유지하기 위하여 제정된 農地法은 본래의 原則이 크게 변질되었다. 특히 고도성장과정에서 農業內外의 與件變化에 의해 農地法은 도시화·공업화의 諸般施策과 총돌하면서 차츰 모순을 드러내기 시작하였다. 農地法의 규정이 최초로 무너진 것은 轉用統制의 완화이었다. 이것은 農業的 土地利用과 工業的 土地利用과의 대립에서 農地政策의 후퇴의 표시이었다.

또 1950년대 후반부터 일부지역에서 請負耕作, 閨小作 등 農地法을 違法·脫法하는 사례도

발생하기 시작하였다. 따라서 農地政策의 轉換이 불가피하였고 農地法의 改正이 뒤따랐다. 가장 획기적인 것은 제2차 개정으로 自作地主義에서 借地主義로의 轉換이었다. 이와 함께 農業構造改善을 위해 農業者年金制度, 農地保有合理化事業 등 一般施策이 농지정책과 결합되어 綜合的으로 展開되었다. 農業者年金制度는 農地流動化를 위한 구조정책의 手段으로 活用되었던 것이다. 또 農用地利用增進法의 제정과 제3차 농지법의 개정, 농업위원회 등에 관한 법률의 개정으로 農地三法이 성립하여 농지법의 통제규정을 적용받지 않는 地域까지 생겨나게 되었다. 현재 日本의 農地制度는 農地에 대한 權利關係를 통제하는 農地法과 地域別로 농지의 利用을 촉진하기 위한 農用地利用增進法이 대립 명존하는 법체계로까지 발전하였다.

本稿에서는 1952년 농지법 제정 이후 農地三法이 성립되기까지의 農地法制, 이를 규정한 農地政策의 变遷과정 및 그 배경, 그리고 農地政策

表 1 農地政策時期區分

時 期	政 策	主 要 內 容
第Ⅰ期(1950~59)	農地政策定着期	· 農地改革完了 · 農地法制定
第Ⅱ期(1960~68)	基本法農政期	· 農業基本法制定 · 農地法改正
第Ⅲ期(1969~74)	綜合農政期	· 農地法改正·農業者年金制度創設
第Ⅳ期(1975~ )	地域農政期	· 農用地利用增進事業發足·農地三法成立

과 결합되어 실시된 農業者年金制度의 成果 등을 살펴보고자 한다. 이러한 것은 우리나라의 農地賃貸借制度나 農民年金制度의樹立에 있어서 시사하는 바가 클 것으로 생각된다.

## Ⅱ. 戰後農地政策의 展開

農地法制定 이후 農地三法이 성립하기까지 日本의 農地政策은 대폭적인 轉換이 있었다. 農業內外的 與件變化에 따라 農地政策은 自作地主義에서 借地主義로, 農地轉用의 統制에서 緩和로, 農地의 筆地別 規制에서 地域單位別 自主的 管理로 轉換하게 되었다. 이와같은 農地政策의 變遷과 그 背景을 〈表 1〉의 時期別로 概觀하고, 또 農地保有의 合理化를 위해 農地政策과 결합하여 展開된 農業者年金制度의 成立背景을 살펴보자 한다.

### 1. 農地政策의 定着期

戰後 日本의 農地政策은 農地改革을 基點으로 하고 農地法을 根幹으로 하여 전개되었다.

農地改革으로 戰前의 地主的 土地所有는 해체되고 自作農的 土地所有가 창설되었으며 이러한 農地改革事業의 成果를 유지하기 위해 自作農創

設特別措置法, 農地調整法 및 農地讓渡에 관한 政令을 통합하여 제정된 것이 農地法(1952)이다. 農地法은 그동안 세차례의 改正(1962, 1970, 1980)이 있었으며,立法 당시는 地主制復活防止, 耕作權保護 및 農地轉用統制를 基本的 理念으로 하고 있었다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째 地主制復活을 방지하기 위해서는 ① 農地 등의 權利의 設定·移轉統制, ② 小作地所有制限, ③ 所有制限을 초과하는 小作地 등은 國家에 의한 강제매수 등의 規定을 설정하여 농지를 소유함으로써 발생하는 經濟的利益을 최소로 하고 不耕作地主의 농지취득을 제한하였다.

둘째, 耕作權을 보호하기 위해서는 農地改革殘存小作地 등에 대해 ① 賃貸借解約 등의 制限, ② 賃貸借의 對抗力과 法定更新, ③ 小作料統制, ④ 小作地의 小作人優先買收權 등의 규정을 두었다.

세째, 農地 등의 轉用을 제한하여 농지를 농지로서 保全하기 위해 ① 농지의 농업 이외로의 潑廢, ② 轉用目的의 농지취득 등이 통제되었다. 이밖에도 政府에 의한 未墾地의 買收·賣渡規定이 있어 農地의 擴大政策도立法 당시 農地法의 주요한 내용이었다.

이러한 내용의 農地法이 定着化해 나가면서 1955년 이후 日本經濟의 高度成長과 함께 차차 그 모순을 드러내기 시작하였다. 즉 工業化·都市化에 따른 開發政策과 農地를 保全·確保한다는 農地法과는 정면으로 對立하게 되었던 것이다. 또 高度成長에 따른 農業勞動力의 兼業化로 일부 지역에서는 小作地를 自進返還하는 현상이 발생하고, 大都市圈 등의 地價上昇地帶에서는 離作料를 지불하고 解約하는 경우도 있었다. 특히 이러한 高地價地帶에서는 擬裝自作이나 閨小作料를 취득하는 便法으로서의 請負耕作이 擴大되

이 農地法秩序를 어지럽히기 시작하였다<sup>1</sup>. 이러한 것은 全國的인 현상이 아니라 일부지역에서만 나타나고 있었으나, 經濟成長의 本格的 展開期에 顯在化하게 되어<sup>2</sup> 農地政策의 方向轉換을 가져오게 되었다.

## 2. 基本法農政期

戰後 農地制度의 최초의 변화가 農地轉用統制의 緩和에서 나타난다. 高度經濟成長에 따라 土地의 農外需要가 증가하자 農地法과의 충돌은 불가피하였고, 결국 資本의 要請에 의해 農地政策은 후퇴하게 된다. 따라서 農林省은 次官通達의 「農地轉用許可基準」(1959)을 제정하여 農地轉用을 완화하였다.

한편 1950년대 후반부터 農業과 他產業間에 生產性 및 所得의 隔差가 확대되기 시작하였다. 이의 시정을 위해 政府는 「農林漁業基本問題調査會」(1959)를 설치하였으며, 同調査會는 이듬해 答伸「農業의 基本問題와 基本對策」을 발표하였다. 여기서 農業構造政策의 目標로서 自立經營의 育成과 協業의 助長이 제시되었으며, 그 手段으로써 賃貸借에 의한 規模擴大와 農地의 公的 管理의 必要성이 시사되었다.

이 答伸에 따라 農業基本法(1961)이 제정되었으며 관련된 조치로서 農地法 및 農業協의 개정과 農地管理事業團의 構想이 뒤따랐다. 農地法의 개정은 答伸의 주장과는 달리 부분적인 것에 불과하였으며, 그 내용은 ① 農地所有上限의 緩和, ② 農業生產法人의 창설 및 法人の 農地權利取得認定, ③ 農協에 의한 農地信託事業制度의 창설 등으로 自作地主義는 계속 존속되었다.

<sup>1</sup> 京都府農業會議, 「京都府における農地政策の展開と土地問題」(法律文化社, 1982. 3), p. 364.

<sup>2</sup> 大蔵輝雄, “土地政策の展開,” 「現代日本の農業問題」(ミネルヴァ書房, 1982. 11), p. 78.

그러나 自作地의 所有權移轉에 의한 規模擴大와 自立經營, 協業經營의 成立이 예상대로 進展을 보이지 않자 政府는 「農地管理事業團」(1965)을 構想하였다. 同事業團의 構想은 농가 상호간의 農地去來만으로는 自立經營을 지향하는 農家の 規模擴大에 기여하지 못한다는 인식에 근거하고 있다. 따라서 農地移動의 現狀을 방지하고 않고 農地移動에 公共機關이 직접 개입하여 農家の 規模擴大를 구체적으로 실현하려고 하였다. 이리하여 政府는 전액 정부출자의 法人으로 하고, 農地의 賣買 또는 交換의 幛旋, 農地取得資金의 貸付, 농지 등의 賣買·貸借, 農地信託의 引受 등을 업무로 하는 내용의 「農地管理事業團法案」(1965)을 國會에 제출하였다<sup>3</sup>. 그러나 이法案은 ‘小農除去策’, ‘官僚에 의한 획일적인 農地支配’라는 비판이 강해 參議院의 審議未決로 결국 폐안되었다.

基本法農政期의 農地政策은, 自作地主義의 原則은 계속 殘存하였으나, 土地의 農外需要가 증가함에 따라 農地轉用統制의 原則은 開發政策에 예속되기 시작하였으며, 또 規模擴大를 위해 農地移動의 公的 management를 構想한데 특징이 있다.

## 3. 綜合農政期

高度成長過程에서 農業勞動力의 流出이 국심해지고 生產性이 낮은 제2종 兼業農家가 증가함으로써 土地利用率이 떨어지고 農作業도粗放化되기 시작하였다. 따라서 農業生產은 農產物需要에 순조롭게 대응할 수 없었고, 基本法農政이후 農地流動化에 의한 規模擴大도 진행되지 않았다. 한편 機械化의 進展에 따라서 일부지역에서는 請負耕作이라는 사실상의 賃貸借가 발생

<sup>3</sup> 今村奈良臣, “戰後農地制度の展開過程,” 「土地制度論」(農山漁村文化協會, 1983. 11), pp. 325-26.

하여 農地法秩序를 문란시키고 있었다. 이상과 같은 현상이 1960년대 후반부터 나타나자 이러한 정세 속에서 農林省은 「構造政策의 基本方針」(1967)을 審議決定하였다. 農政의 基本目標로서, 農業의 체질을 개선하여 生產性이 높은 農業의 實現과 農業從事者와 他產業從事者와의 균형된 所得의 達成 등을 설정하고, 當面施策으로 ① 農地의 流動化促進, ② 資金融通制度의 充實, ③ 協業 등 集團的 生產組織의 助長, ④ 農用地의 整備 및 開發助成의 推進, ⑤ 年金制度의 活用과 轉職圓滑化措置의 充實, ⑥ 機械化의 促進과 經營技術의 普及指導強化, ⑦ 其他構造政策推進을 위한 필요한 施策(農村地域의 土地利用區分, 農業地帶의 保全 및 振興 등) 등을 제시하고 있다. 이러한 課題를 추진하기 위해 農業振興地域의 整備에 관한 法律의 制定(1969), 農地法의 改正(1970), 農業者年金制度의 創設(1970) 등이 뒤따랐다.

첫째, 農業振興地域의 整備에 관한 法律(이하 農振法이라 한다)은 農村에 있어서 土地利用區分을 명확히 하고 農用地를 保全하기 위해 제정되었다. 新都市計劃法의 成立(1968)으로 都市에 있어서 都市計劃區域을 市街化區域과 市街化調整區域으로 소위 區域區分을 하자 이에 대해 農業側으로부터의 대응으로서 農振法에 근거하여 農業振興地域을 農用地區域과 農振白地地域으로 區域區分을 시도했던 것이다. 이러한 背景에는 경제가 성장함에 따라 非農業部門의 土地需要가 급증하여 농지 등의 무질서한 潰廢, 土地投機 및 地價의 高騰 등 農業振興上 바람직스럽지 못한 현상이 진행되었기 때문이다<sup>4</sup>. 따라서 農業의 土地利用과 都市의 土地利用과의 調整에

의해 農業側에서 農地防禦를 시도했던 것이다. 둘째, 農地法改正은, 여태까지 부진했던 農地流動化를 積極的으로 추진하기 위하여 所有權移轉에 의한 規模擴大에서 借地에 의한 규모 확대로 農地政策上의 획기적인 전환을 가져왔다. 불안정한 農外賃勞動條件과 고도성장의 결과 農業의 探算에 합당하지 않는 高地價로 인해<sup>5</sup> 自作地를 구입하여 규모를 확대하는 것은 불가능하였고, 또 農地法上의 脫法行爲로서의 소위 請負耕作, 違法行爲로서의 閨小作이라는 농가간의 사설상의 賃貸借가 확산되는 가운데서 지금까지의 自作地移轉에 의한 農地流動化政策은 賃借地를 中心으로 한 流動化政策, 즉 借地主義로의 전환이 불가피했던 것이다<sup>6</sup>. 구체적인 改正內容은 ① 統制小作料制의 폐지와 標準小作料制의 창설, ② 離村한 不在地主에 대해 親子 2代에 걸친 小作地所有許容, ③ 賃借權의 解約制限의 완화, ④ 小作地의 小作人優先買收權의 統制解除, ⑤ 權利取得의 上限철폐와 下限인상, ⑥ 農協의 農業經營受託事業, 農地保有合理化促進事業 등 농지 유동화를 위한 新制度의 창설 등이다. 耕作權을 약화하고 所有權을 강화하여 土地所有者的 農地貸付를 유도하고 農地移動을 上層으로 조정하는 데 주안점을 준 改正是이다.

세째, 農業者年金制度의 創設이다. 이전에도 構造政策의 手段으로써 年金制度가 논의된 적이 있었으나 「構造政策의 基本方針」에서는 그 내용이 구체적으로 언급되어 있다. 즉 農政上의 基本問題를 해결하기 위한 當面施策으로 年金制度의 活用과 轉職圓滑化措置의 充實을 들고, 그 내용에 있어서 農民老齡年金, 經營移讓年金, 離農年金의 필요성을 주장하고 있으며 이러한 課

<sup>4</sup> 農林水產省構造改善局, 「新しい構造政策の展開」(地球社, 1985. 8), p. 48.

<sup>5</sup> 大藪輝雄, 前揭論文, p. 83.

<sup>6</sup> 今村奈良臣, 「現代農地政策論」(東京大學出版會, 1984. 3), p. 7.

題를 추진하기 위한立法措置로서 農業者年金基金法이 制定되었던 것이다.

農業者年金制度는 農業經營主의 老後生活의 安定과 農地流動化를 통한 經營規模의 擴大라는 두 가지 要請에 부응하고 있으며, 다음 章에서 年金制度에 의한 農地流動化의 實績이 자세히 언급되겠지만 특히 전체 農地의 權利移動에 차지하는 面積比率이 매우 높아 農地의 效率的 利用에 기여하고 있다.

이 時期에 있어서 農地政策은 自作地主義에서 借地主義로, 耕作權強化에서 所有權強化로의 획기적인 轉換이 특징이다. 이러한 方向轉換을 가져오게 된 것은 農地政策의 目標가 社會的 公正의 達成이라는 측면에서 資源配分에 있어서 效率의 增進이라는 측면으로 변경되었기 때문이다. 즉 農業內部에서의 階層間 소득격차 문제보다는 農業從事者와 他產業從事者間의 소득격차 문제를 중시하여 이것의 解消가 農業生產力의 增進을 통해 가능하다고 판단하였으며, 이를 위한手段으로써의 自作農體制는 농지가격의 상승과정에서 農地流動化를 저해하는 결과를 가져와 政策轉換이 불가피했기 때문이다. 또 이 時期에서는 生產調整政策이나 宅地供給事業 등에 의해 농지전용규제가 더욱 완화되었으며, 農業者年金制度 등의 一般施策과 農地政策이 結合되어 展開된 것도 특징이다.

#### 4. 地域農政期

農地法의 改正是 農地流動化가 원활치 못한 것을 耕作權의 強化 때문이라고 보고 이것을 약화시켜 所有權을 강화하면 下層兼業農은 농지를 貸付하게 되어 借地에 의한 規模擴大가 가능할 것이라는 인식에서 단행된 것이었다. 그러나 農外로부터의 영향에 의한 高地價와 劣惡한 兼業

勞動條件을 그대로 두고 경작권의 약화만으로 그것을 실현할 수는 없었다<sup>7</sup>. 그러나 兼業의 진전이나 고령화에 의해 農用地를 충분히 利用할 수 없는 농가가 있는 한편, 경영규모 확대를 위해 농지의 借入을 희망하는 농가도 있어 이들 농가간의 농지의 이동조정이 필요했던 것이다. 이를 위해 農用地區域內의 농지에 대해 地域農業者の 合意를 기초로 한 農用地利用增進事業을 農振法의 改正(1975)으로 실시하였다.同事業에 의한 利用權은 設定에서 終了까지 農地法의 적용을 받지 않고, 耕作期間도 3年 정도의 短期를 설정하는 등 農地法體系와는 다른 農地政策을 展開하였다. 이 사업을 확대시키기 위해 農用地利用增進法을 制定(1980)하였으며, 관련하여 農地法의 改正(1980), 農業委員會 등에 관한 法律의 改正(1980)이 단행되어 소위 「農地三法」이 성립하게 되었다. 農地는 여태까지 農地法에 의해 필지별로 所有·利用에 있어서 規制를 받아 왔으나 農用地利用增進法에 의해 地域別로 地域慣行에 따라 自主的 管理하에 놓이게 되었다.同事業의 수립 및 추진을 市町村의 업무로 하고 있어 앞으로 市町村이 地域農政을 주도하게 되었다.

따라서 日本의 農地制度는 농지의 權利關係를 강력히 통제하고 있는 農地法과 자유로운 農地移動을 촉진하는 農用地利用增進法이 서로 대립하는 두 개의 法體系가 병존하는 것이 특징이다. 이들 두 가지 法體系의 적용을 받고 있는 農地의 權利移動實態를 간단히 살펴보자. <表 2>에서와 같이 農地法에 의한 權利移動을 보면 1983년 현재 전체 이동면적은 15만 1천ha이고, 移動方法별로는 使用貸借에 의한 權利의 設定이 6만 1천ha, 自作地無償所有權移轉이 5만 2천ha로 전체의 75%를 차지하고 있다. 權利移動의 特

<sup>7</sup> 大蔵輝雄, 前揭論文, p. 86.

表 2 耕作目的의 農地의 權利移動面積

單位 : ha

權利移動方法		1970	1975	1980	1981	1982	1983
農地法 第二條에 의한 權利移動	所有權移轉	自作地 {有償 無償}	71,211 36,379	47,568 43,283	40,496 65,026	35,494 59,195	30,984 56,215
		小作地	5,055	2,552	1,716	1,858	1,839
	質借權設定		1,838	5,909	10,185	7,953	6,816
	質借權移轉		141	99	1,793	1,235	1,225
	使用貸借에 의한 權利의 設定		1,283	4,529	57,900	56,171	57,731
	使用貸借에 의한 權利의 移轉		127	17	513	498	605
	其 他 <sup>1)</sup>		32	411	576	467	329
	計		116,066	104,368	178,205	162,871	155,744
農用地 利用增進 法에 의한 權利移動	所有權移轉	自作地 {有償 無償}			—	1,390 54	7,416 924
		小作地			—	224	10,160 2,207
	質借權設定			11	26,867	31,393	516 42,187
	質借權移轉			—	0.4	41	316 146
	使用貸借에 의한 權利의 設定			—	530	581	1,061 1,102
	使用貸借에 의한 權利의 移轉				—	1	5 136
	其 他 <sup>2)</sup>				—	139	235 136
	計			11	27,397	33,823	52,391 53,727

註 : 1) 經營委託에 따른 權利의 設定 및 移轉, 地上權, 永小作權, 賃權의 設定 및 移轉의 합계임.

2) 賃借權轉貸, 使用貸借에 의한 權利의 轉貸의 합계임.

資料 : 農林水產省, 「農地の移動と轉用」, 1985. 3.

徵은, 전체 면적은 農用地利用增進法이 제정된 1980년 이후 감소경향에 있고, 使用貸借에 의한 權利의 設定은 1975년 4 천ha에서 1976년 4만 5 천 ha로 급증하였는데, 이것은 후계자로의 경영이 양조건에 使用貸借에 의한 權利의 設定이 이해부터 인정되자 경영이 양연금수급을 위해 이동된 것이다. 移動事由 중 경영이 양연금수급을 위해 移動된 면적이 1983년 현재 전체의 53%에 달하고 있다(表 10참조).

農用地利用增進法에 의한 權利移動은 1980년 이후 계속 증가하고 있으며, 특히 賃借權設定에 의한 것이 農地法에 의한 것보다 월등히 많은 것에 주목할 필요가 있다. 이것은 農地法의 까다로운 통제를 피해 農用地利用增進法에 근거하여 自律의으로 地域慣行에 따라 賃貸借가 이루어지고 있다는 것을 의미한다. 따라서 앞으로의 農地流動화는 農地法의 統制보다는 農用地利用增進法의

管理에 의해 진행되어 나갈 展望이다.

이상으로 戰後日本의 農地政策의 展開過程을 整理하면 <表 3>과 같으며, 그 特微내지 性格은 ① 中央集權的 統制主義에서 地方分權的 規範主義로의 轉換, ② 自作地主義에서 借地主義로의 轉換, ③ 個別主義에서 集團主義로의 轉換 등<sup>8)</sup>으로 要約할 수 있다<sup>8)</sup>.

### III. 農業者年金制度의 成立 및 成果

#### 1. 農業者年金制度의 成立過程

이상에서 農地政策을 중심으로 한 戰後 日本

<sup>8)</sup> 今村奈良臣, 前揭書, p. 4.

表 3 農 地 政 策 의 展 開

年 度	制 度 및 政 策	内 容
1952. 7	農地法制定	① 農地権利移動의 統制 ② 小作地所有制限 ③ 農地의 轉用統制 ④ 賃貸借解約의 制限 ⑤ 小作料의 統制 ⑥ 農地의 買收·賣渡 등
1960. 5	「農業의 基本問題와 基本對策」發表	① 農地保有面積制限의 緩和 ② 自立經營育成을 위한 農地取得優先
1961. 6	農業基本法制定	① 農政의 基本目標 (農業生產性의 向上, 農業生產의 選擇的擴大, 自立經營農家の 育成) ② 構造改善施策으로서 農業經營의 規模擴大, 農業經營의 近代化等 農業構造政策의 方向 제시
1962. 5	第1次農地法改正	① 農業產法人制度導入 ② 農地信託制度創設 ③ 農地取得의 上限緩和
1965. 2	農地管理事業團法案國會提出	① 政府全額出資의 法人 ② 農地等의 賣買·貸借·交換·信託引受
1967. 8	「構造政策의 基本方針」發表	① 農地流動化促進 ② 協業等集團生產組織의 助長 ③ 年金制度의 活用과 當面政策提示
1968. 6	新都市計劃法制定	① 都市計劃區域의 指定 ② 市街化區域 및 市街化調整區域의 設定 ③ 開發行為의 制限
1969. 7	農振法制定	① 農業振興地域의 指定 ② 地域農業振興整備計劃의 策定等
1970. 5	第2次農地法改正	① 上限面積廢止 및 下限面積引上 ② 農業產法人要件緩和 ③ 賃貸借規制緩和 ④ 農地流動化制度創設(農地保有合理化促進事業, 農協의 農業經營受託事業, 草地利用權制度) 等
1970. 5	農業者年金基金法制定	① 農業經營의 近代化 ② 農地保有의 合理化
1974. 6	國土利用計劃法制定	① 國土利用計劃의 策定 ② 綜合的, 計劃的 國土利用
1975. 6	農振法改正	① 交換分合制度 ② 農用地利用增進事業制度
1980. 5	農用地利用增進法制定	① 農用地利用增進事業의 整備, 擴充 (利用權設定等促進事業, 農用地利用改善事業, 農作業受委託促進事業等)
1980. 5	第3次農地法改正	① 小作料物納制 ② 農業產法人의 要件緩和 ③ 世帶員으로의 農地轉貸認定
1980. 5	農業委員會等에 관한 法律改正	① 選舉에 의한 農業委員會委員의 定數引下 ② 都道府縣農業會議의 組織整備

의 農業構造政策의 展開를 살펴보았지만 農業者年金制度도 앞에서 이미 언급하였듯이 構造政策의 한 수단으로써 제2차 農地法改正과 함께 성립하였던 것이다. 農業者年金制度가 구체적으로 논의되기 시작한 것은 「構造政策의 基本方針」에서 이었으나, 그 成立過程을 살펴보면 다음과 같다.

즉 최초로 검토된 것이 農林省의 「構造政策推進會議」(1966.12)에서 이었으며 여기서 농업경영주의 老後生活保障과 경영주의 年少化를 촉진하기 위하여 農民老齡年金制度, 經營移讓轉職年金制度 등이 논의되었다. 그리고 다음 해에 실시된 衆議院選舉(1967.1)에서 自民黨이 선거공약으로 農民年金問題를 채택하자 農林省은 「農

民年金問題研究會」(1967.6)를 설치하여 농정의 基本的 課題, 경영규모 확대 문제, 농업경영주의 자질문제 등에 대한 對策으로 農民年金制度를 검토하였다. 이러한 내용을 포함하여 構造政策의 展開方向을 종합적으로 제시한 것이 農林省에서 발표한 「構造政策의 基本方針」(1967.8)이다. 여기에 나타난 구체적인 내용을 보면, 農地의 流動化를 촉진하기 위해 농업경영주의 老後生活의 安定을 보장하고 경영이양을 촉진하는 수단으로써 農民老齡年金, 經營移讓年金 및 離農年金을 포함하는 年金制度의 필요성을 주장하고 있다.

한편 全國農業會議所는 農林省에 農業者年金制度의 창설을 제안하고 농업자의 노후보장과

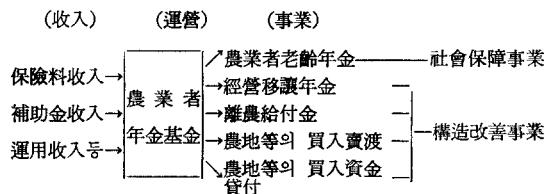
농업구조개선의 촉진을 위한 「農業者年金制度確立對策要領」(1967.4)을 결정하여 농민운동을 착수하면서 制度確立全國大會(1967.4)를 개최하고 國會에 請願書를 제출하는 등 조기실시를 요망하였다. 그리고 農協系統組織에서도 全國·都道府縣農協中央會會長會議(1967.9)에서 농업자의 노후보장이 他產業從事者에 비해 불리하고 이 때문에 농업근대화에 좋지 않은 영향을 미치고 있다고 보고 老齡年金을 골자로 하는 農民年金制度의 조속한 실시를 國會, 政府에 요청하였다. 그후 政府案이 社會保障的側面보다 지나치게 構造政策的 측면을 중시하자 全國農協中央會에서는 농민의 老後保障과 농업의近代化에 이바지하는 내용의 농민의 立場에 선 연금제도를 창설할 것을 다시 政府, 政黨에 제안(1970.2)하여 농민들의 의견을 [제도확립 과정에서 반영시켜 나갔다.

이상과 같은 요청을 綜合하여 정부는 「農業者年金基金法案」(1970.3)을 國회에 제출하였다. 한편 社會黨도 별도로 「農民年金法案」(1970.3)을 제안하였으나 衆議院에서 審議未決되고, 政府案이 통과되어 公布(1970.5)되기에 이르렀다. 同法에 근거하여 農業者年金基金이 설립(1970.10)되어 이듬해부터 업무를 시작하였다.

## 2. 農業者年金制度의 成果

農業者年金制度는 농업자의 老後生活保障과 농지보유의合理化라는 두 가지 目的을 가지고 성립되었다. 즉 농업경영을 移讓하거나 老齡에 달할 때 年金을 지급함으로써 농업자의 노후생활의 보장이라는 社會保障的 性格과 農地流動化를 통한 농지보유의 합리화라는 構造政策的 性格을 가지는 公的 年金制度인 것이다. 다시 말해 農業者年金制度는 社會保障政策의 수단으로서

그림 1 事業의 種類



농업구조개선이라는 產業政策上의 요청에 기여하려는 것이다<sup>9</sup>.

事業은 特殊法人인 農業者年金基金(이하 基金이라 한다)이 수행하고 있으며 일부는 農業委員會와 農協에 위탁하고 있다. 事業의 種類에는 老齡年金, 經營移讓年金 및 離農給付金을 지급하는 年金事業과 農地 등의 買入賣渡事業 및 買入資金貸付事業이 있다(그림 1). 基金은 保險料收入, 補助金收入 및 運用收入 등으로 사업을 수행하고 있으며 1984년의 收入의 내역을 보면 保險料收入이 37.1%, 補助金收入이 41.4% 그리고 運用收入이 21.5%로 나타나고 있다. 다음에는 事業의 概要와 그 成果 및 問題點에 대해 살펴보겠다.

### 가. 加入者

農業者年金의 加入對象者は 當然加入과 본인의 희망에 따라 가입할 수 있는 任意加入으로 구분된다. 加入要件은 〈表 4〉와 같으며 또 國民年金의 被保險者이면서 附加保險料를 납부하고 있어야 한다.

加入者 狀況을 보면, 1984년 말 현재 89만명이 가입하고 있으며 이것은 專業農과 第1種兼業農의 약 68%에 해당한다. 1971년부터 制度가 실시된 이후 加入者數는 매년 증가해 왔으나 1975년을 기점으로 감소하고 있다. 이것은 資格喪失

<sup>9</sup> 全國農業會議所, 「農業者年金基金法の解説」, 1980. 12, p. 2.

表 4 加入資格要件

加入種類	資 格 要 件
當然加入	· 經營面積이 50a(2ha) 이상인 農業經營主
任意加入	· 經營面積이 30~50a(1~2ha)이면서 年間勞動時間이 700시간 이상인 農業經營主 · 1人當 經營面積의 合計가 50a 이상이며 常時 從事하는 農業生產法人의 構成員 · 經營面積이 50a 이상의 農業經營主의 直系卑屬이면서 農業從事經驗이 3年이상인 後繼者

註: ( ) 内는 道南을 제외한 北海道

表 5 加入種別 加入者數

單位: 千人

年度	合 計	當然加入	任 意 加 入			
			小 計	農 業 經營主	農 業 生產法人	後繼者
1975	1,164.2	934.4	229.9	31.2	2.0	196.8
1976	1,132.2	897.8	234.4	29.2	2.1	203.1
1977	1,124.6	883.4	241.2	27.2	2.1	211.9
1978	1,110.2	866.1	244.2	25.4	2.1	216.6
1979	1,110.5	843.3	267.3	23.7	2.1	241.6
1980	1,056.8	788.2	268.6	21.5	2.1	245.1
1981	1,009.6	739.1	270.5	19.8	2.2	248.4
1982	966.9	693.0	273.9	18.3	2.3	253.3
1983	926.2	651.2	274.8	16.9	2.3	255.6
1984	885.7	615.3	270.4	15.6	2.3	252.6

資料: 農業者年金基金, 「數字でみる農年」, 1985. 7.

表 6 加入者平均農地等面積

單位: ha

地域	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
全 國	1.75	1.76	1.77	1.79	1.82	1.85	1.88	1.91
道 北	8.57	8.63	8.70	8.79	8.87	8.95	9.02	9.10
道南・都府縣	1.32	1.33	1.34	1.35	1.36	1.38	1.40	1.42

資料: 農業者年金基金, 「數字でみる農年」, 1985. 7.

者가 新規加入者보다 많기 때문이며 자격상실자가 발생한 것은 1976년부터 경영이 양연금이 지급되기 시작했기 때문이다. 加入種別 加入者數를 보면 당연가입이 69.5%인 62만명, 임의가입이 30.5%인 27만 명으로 임의가입자비율이 점차 증가하고 있다(表 5).

加入者の 戶當 農地 등의 面積은 都府縣이 1.42ha, 北海道 9.10ha로 平均面積을 크게 상회하고 있으며 최근 점차 增加하는 경향을 보이고

表 7 年齢 2 階級別加入者比率

單位: %

年齢階級	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
40歳未満	12.5	12.1	11.5	11.4	11.9	13.0	14.7	16.7
40歳以上	87.5	87.9	88.5	88.6	88.1	87.0	85.4	83.3
平均年齢	歲 48.72	49.07	49.39	49.61	49.75	49.79	49.70	49.51

資料: 農業者年金基金, 「數字でみる農年」, 1985. 7.

있다(表 6).

年齢別 加入者構成을 보면, 加入者の 과반수 이상이 50세 이상으로 특히 當然加入의 경우 50세 이상이 60% 이상을 나타내고 있다. 40세 이상은 83.3%로 고령화의 정도가 높으며 平均年齡과 함께 최근 다소 낮아지고 있다(表 7).

농업자연금의 가입자가 전체적으로 고령화가 될 때 문제가 되는 것은 年金財政에의 위협이다. 新規加入者が 資格喪失者보다 적어 총가입자수가 감소할 때 이러한 재정적자는 더욱 커지게 된다. 따라서 財政均衡을 위해서는 未加入者の 가입 특히 젊은 경영주의 加入促進이 앞으로의 課題이다.

#### 나. 經營移讓年金

經營移讓年金은 기간단축특례 규정에 의해 1976년 1월부터 지급되고 있다. 경영이 양연금은 65세 이전에 經營移讓을 하였을 때 지급되며 여기서 經營移讓이란 所有權 또는 使用收益權에 근거하여 耕作하는 일정면적<sup>10</sup> 이상의 農地 등을 후계자나 제 3자에게 처분하는 것을 의미한다. 후계자에게 처분하는 경우 自作地는 所有權移轉 또는 使用收益權의 設定, 小作地는 使用收益權의 移轉 및 設定 등이 가능하고, 제 3자에게 처분하는 경우 自作地는 所有權移轉 또는 使用收

<sup>10</sup> 道南・都府縣은 30a, 道北은 1ha, 沖繩은 20a임.

表 8 經營移讓對象別 農地處分面積

單位 : ha, %

處分對象	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
後繼者移讓	54,208 (96.2)	67,706 (95.4)	69,352 (95.1)	76,926 (94.5)	85,324 (94.2)	74,371 (93.0)	82,126 (92.8)	89,480 (93.2)
第三者移讓	2,079 (3.7)	3,232 (4.6)	3,538 (4.8)	4,360 (5.4)	5,196 (5.7)	5,406 (6.8)	6,295 (7.1)	6,424 (6.7)
合 計	56,338 (100.0)	70,971 (100.0)	72,954 (100.0)	81,361 (100.0)	90,595 (100.0)	79,940 (100.0)	88,485 (100.0)	96,035 (100.0)

註：合計에는 農業生產法人의 構成員으로의 處分面積이 포함되어 있음。

資料：農業者年金基金，「數字でみる農年」，1985. 7.

表 9 經營移讓處分對象別 處分方法別 農地處分面積, 1984

單位 : ha, %

處分對象	合 計	自 作 地			小 作 地			
		小 計	所有權移轉	使用收益權設 定	小 計	使用收益權移 轉	使用收益權設 定	使用收益權消 滅
後繼者移讓	89,480	86,607 (100.0)	24,654 (28.5)	61,953 (71.5)	2,854 (100.0)	2,303 (80.7)	264 (9.3)	287 (10.1)
第三者移讓	6,424	5,778 (100.0)	979 (16.9)	4,799 (83.1)	444 (100.0)	31 (7.0)	6 (1.4)	407 (91.6)
合 計	96,035	92,515 (100.0)	25,647 (27.7)	66,868 (72.3)	3,299 (100.0)	2,334 (70.7)	271 (8.2)	694 (21.0)

註：合計에는 農業生產法人의 構成員으로의 處分面積이 포함되어 있음。

資料：農業年金基金，「數字でみる農年」，1985. 7.

益權의 設定, 小作地는 使用收益權의 移轉만이 가능하다. 제 3 자로의 이양에 한하여 일정면적의 自留地의 보유가 인정되고 있다.

경영이양연금은 高齡經營主의 경영이양을 촉진하여 경영주의 年少化와 경영규모의 擴大에 기여하고 있다. 經營移讓農地는 제 3 자로의 이양이 꾸준히 증가하고 있으나 대부분이 후계자에게로 집중하고 있다(表 8). 이와같은 후계자로의 압도적인 이양은 經營主의 年少化라는 효과는 있다고 하겠으나 한편으로는 農地流動화의 방향이 극히 제한적이며 被經營移讓後繼者的 영농의사와 관련해 볼 때 문제점이 지적되고 있다<sup>11</sup>. 그러나 후계자로의 이양은 農지의 一括處分을 조건으로 하기 때문에 均分相續에 따른 農

地의 細分化를 방지하는 효과는 충분히 가지고 있다.

농지의 處分方法을 보면 自作地의 경우 대부분이 使用收益權의 設定에 의해 이양되고 있다. 특히 제 3 자이양이 후계자 이양보다 使用收益權의 設定에 의한 이양비율이 높게 나타나고 있다(表 9). 후계자이양의 경우도 使用收益權의 設定에 의해 농지가 이양되는 것을 볼 때 농가의 經營移讓과 財產移讓은 별도로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

경영이양연금 수급을 위해 치분한 農지면적을 보면, 1983년 1년간 79,700ha로서 이것은 同年 農地法 第 3 條에 근거한 耕作目的의 農지의 權利移動面積(150,900ha)의 53%에 해당되는 면적이다. 處分方法別로 보면 自作地의 無償所有權移轉面積의 42%, 貸借權設定面積의 31%, 使

<sup>11</sup> 全國農業會議所, “農業者年金制度と農地の流動化”, 「農政調査時報」, 第304號, 1982. 1, p. 25.

表 10 經營移譲年金受給을 위한 農地權利移動面積, 1983

區 分	A <sup>1)</sup>	B <sup>2)</sup>	B/A
自作地有償所有權移轉	27,780ha	185ha	0.7%
自作地無償所有權移轉	52,331	22,115	42.3
小作地所有權移轉	1,413	—	
賃借權設定	6,059	1,876	31.0
賃借權移轉	1,423	—	
使用貸借에 의한 權利의 設定	61,112	55,479	90.8
使用貸借에 의한 權利의 移轉	589	—	
經營委託에 따른 權利의 設定 및 移轉	119	48	40.3
其 他	53	—	
計	150,879	79,703	52.8

註 : 1) 農地法第3條에 의한 權利移動面積.

2) 經營移譲年金受給을 위한 權利移動面積.

資料 : 農林水產省, 「農地の移動と轉用」, 1985. 3.

用貸借에 의한 權利設定面積의 91%가 경영이양 연금의 수급을 위해 이동되었다. 이것으로 볼 때 경영이양 연금이 전체 農地의 權利移動에 미치는 영향이 대단히 크다는 것을 알 수 있다(表 10). 이와같은 농지의 權利移動이 농가 단위의 경영규모 확대에 얼마나 기여했는지 살펴보자. 1980년 10월 都府縣에 있어서 경영이양자로부터 농지를 讓受한 농가의 让受前後의 경영규모에 대한 조사 결과에 의하면 戸當平均 让受前 1.47 ha에서 0.61ha를 取得하여 让受後 2.08ha가 되어 規模擴大率이 41.5%로 나타나 제3자로의 경영이양은 規模擴大에 크게 기여하고 있다<sup>12)</sup>.

이상에서 살펴본 바와 같이 경영이양 연금은 후계자 이양의 경우 均分相續에 의한 經營의 細分化를 방지하고, 제3자 이양의 경우 經營規模를 擴大하며 그리고 두 경우 모두 經營主의 年少化를 실현하고 있다. 그러나 경영이양 대상의 대부분이 후계자인 점과 경영이양 방법이 所有權移轉보다 使用收益權의 設定이 지배적인 점이 문제이다. 제3자로의 이양은 그것이 바로 規模

擴大로 연결되지만 후계자로의 이양 특히 兼業後繼者로의 이양은 다음 단계에서 농지유동화를 저해하는 결과가 되어 버린다. 또 使用收益權의 設定 중에서 使用貸借에 의한 權利의 設定이 절대적인 것도 그 解約에 農地法 第3條의 許可規定이 적용되지 않기 때문에 실질적인 농지유동화의 意義를 감소시키고 있다.

따라서 農地保有의合理化를 위해서는 所有權移轉에 의한 제3자(專業農)로의 경영이양이 순조롭게 진행될 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 다. 離農給付金

離農給付金은 農業자연금에 가입하지 않는 兼業農家 등의 이농을 촉진하고 離農者의 處分農地를 專業農의 규모확대에 연결하기 위한 目的으로 지급되고 있다. 일정면적 이상의 농지를 제3자에게 이양하였을 때 지급되며, 移讓方法으로는 自作地의 경우 所有權移轉이나 10년 이상의 使用收益權設定, 小作地의 경우 10년 이상의 使用收益權 設定이나 反還 등이 인정된다. 이 농급부금제도는 유일한 離農政策으로 전액 國庫補助의 一時金으로 지급된다. 이것은 당초 1980년 5월까지 시한적으로 실시할 예정이었으나, 그 효과가 인정되어 10년 연장하여 1990년 5월까지 실시하게 되었다. 이농급부금의 지급에 의해 경영규모의 擴大와 경영주의 年少化가 실현되고 있다고 한다. 이농급부금의 受給者 등에 대한 調查結果<sup>13)</sup> (1978. 8)에 의하면 離農者는 戶當 1.16ha의 농지를 처분하였으며 농지를 취득한 농가는 2.56ha의 기존경지에다 0.93ha를 让受하여 3.49ha로 규모가 확대되었으며 規模擴大率은 36.3%에 달하고 있다. 또 이농자의 平均

<sup>12)</sup> 農業者年金基金, 「農業者年金基金十年史」(中央法規出版社, 1982. 3), p. 225.

<sup>13)</sup> 農業者年金基金, 「離農給付金受給者等に關する調査結果の概要」, 「農政調査時報」, 第280號, 1979. 10, pp. 20~22.

年齡이 60세, 讓受農家の 평균 연령이 45.9세로 경영주의 연령은 약 14세 낮아진 결과를 가져왔다. 이상과 같이 離農給付金制度는 專業農의 규모 확대와 경영주의 연소화에 기여하고 있다.

#### 라. 農地等의 買入·賣渡 및 買入資金貸付事業

基金은 離農者가 처분하는 농지, 經營移讓年金의 受給을 위해 처분하는 농지 등을 積立金을 활용하여 構造政策의 觀點에서 買入하여 賣渡하는 사업을 한다. 매입대상 농지는 農振法 第8條 第2項 第1號에서 규정하는 農用地區域內에 있는 農地, 採草放牧地 및 附帶施設이다. 매입한 농지 등은 바로 賣渡해야 되며 매도대상자는 農業者年金의 加入者, 60세 미만의 農業經營主, 農業生產法人, 農地保有合理化法人 및 地方公共團體 등인데, 農業자연금의 가입자와 農業經營 주의 경우는 買入農地를 포함한 經營面積이 원칙적으로 당해 市町村의 平均經營面積의 1.5배 이상이어야 하고 또 農業에 의해 自立 가능하다고 인정되는 者라야 한다.

또 基金은 이농희망자로부터 농지를 취득하여 경영 규모를 확대하고자 하는 農業者年金의 加入者에게 그 농지의 매입에 필요한 자금을 貸付하여 이농을 원활히 하고 農地保有合理化를 유도하고 있다. 買入資金을 貸付받기 위해서는 이농희망자, 대상 농지 및 신청자 등 모두 해당 요건을 만족해야 하며 특히 신청자의 요건은 농지 매도 대상자 요건과 마찬가지로 買入農地를 포함한 경영 면적이 당해 市町村의 평균 경영 면적의 1.5배 이상이어야 하고, 또 農業에 의해 自立可能하다고 인정되는 者라야 한다. 때문에 基金의 농지 등의 매입·매도 사업과 농지 매입 자금 대부 사업은 專業農의 規模擴大를 착실하게 진행시키고 있다.

제도 실시 10년간(1971~80)의 실적을 보면 買入이 4,422ha, 賣渡가 4,260ha, 買入資金貸付 農地가 10,629ha이며, 1983년 한 해 동안의 실적을 보면 買入, 222ha 賣渡 194ha, 買入資金貸付 農地 907ha로 이것은 同年度 소유권 이전에 의한 農地流動化面積(37,940ha)의 약 3.5%에 해당되는 면적이다.

이상에서 農業者年金制度에 의한 農地流動化 實積을 살펴보았다. 經營移讓年金 및 離農給付金의 支給과 農地 등의 買入賣渡 및 買入資金貸付事業에 의해 高齡經營主가 적절한 시기에 짚고 발전력이 있는 青壯年經營主로 교체되고 있으며, 또 그들의 經營規模도 점차 擴大되고 있다. 따라서 農業者年金制度는 그 目的을 실현하고 있다고 볼 수 있다. 단지 未加入對象者の 조기가입으로 年金財政의 균형을 확보하는 일과 經營移讓方法이 使用收益權의 설정 특히 使用貸借에 의한 權利의 설정보다는 所有權移轉에 의해 農地流動화의 실질적인 효과를 달성하는 것이 앞으로의 課題이다.

## IV. 要約 및 結論

戰後 日本의 農地政策은 農業內外의 與件變化로 인해 획기적인 轉換을 가져왔다. 고도경제 성장 과정에서 農地의 潰廢와 轉用이 발생하여, 농지 가격을 상승시키게 되었다. 地價의 上昇으로 農地를 生產手段으로서의 소유보다는 商品으로서의 所有意識이 강하게 작용하여 自作地移動에 의한 規模擴大는 한계를 보이게 되었다.

또 成長過程에서 파생되는 農業從事者와 他產業從事者와의 소득 및 생산성의 격차를 해소하기 위해 농지정책의目標가 변경되었다. 즉 농

지정책의目標로는 소득분배에 있어서公正의 달성과資源分配에 있어서效率의增進을 들 수 있는데, 前者에서 後者로 전환되었던 것이다. 따라서農地政策도 農地法制定 당시의 中央集權的統制主義, 自作地主義, 個別主義에서 地方分權的規範主義, 借地主義, 集團主義로의轉換을 가져왔다. 결과적으로 農地法 본래의精神에서 변질되어 農地의 所有權이 耕作權을 지배하고 과다한 농지전용이 발생하였다. 따라서 소유자와 경작자간의 權利關係를 조정하여 농지의 有効利用을 증진하고, 농지전용을 가급적 억제하여 적정한 규모의 농지를 확보하는 것이 앞으로 日本에 있어서 農地政策의 課題이다.

한편 제2차 農地法 改正과 함께 농지정책에 결합되어 실시된 農業者年金制度는 경영주의 노후생활보장, 농업경영의近代化 및 농지보유의合理화라는社會保障的性格과構造政策的性格을 함께 띠고 있다. 제도실시후構造改善의 成果를 보면, 경영주의 年少化, 경영규모의擴大, 상속으로 인한 농지의 細分化防止 및 農地集團化 등의 農地流動화를 실현하고 있다. 단지 基金의 財政均衡을 유지하고 사업성과를 향상하기 위한 未加入者の 가입촉진과 農地流動화의 質의意義를 증진하기 위한 경영이양 방법의 전환 즉 使用貸借에 의한 權利의 設定에서 所有權移轉으

로의 전환이 해결되어야 할 과제이다.

## 参考文獻

- 今村奈良臣, 「現代農地政策論」, 東京大學出版會, 1984.
- \_\_\_\_\_, 「戰後農地制度の展開過程」, 「土地制度論」, 農山漁村文化協會, 1983. 11.
- 農林省, 「新しい構造政策の展開」, 地球社, 1985. 8.
- \_\_\_\_\_, 「農地の移動と轉用」, 1985. 3.
- \_\_\_\_\_, 「構造政策の基本方針」, 1967. 8.
- 大藪輝雄, 「土地政策の展開」, 「現代日本の農業問題」, ミネルヴァ書房, 1982. 1, pp. 74-90.
- 關谷俊作, 「日本の農地制度」, 農業振興地域調査會, 1981. 12.
- 武部 隆, 「現代農地經濟論」, ミネルヴァ書房, 1984.
- 京都府農業會議編, 「京都府における農地政策の展開と土地問題」, 法律文化社, 1982. 3.
- 山本 修, 「戰後の農地制度の推移と農地制度改正の意義」, 「農林業問題研究」, 第61號, 1980. 12, pp. 33-39.
- 農業者年金基金, 「農業者年金基金十年史」, 中央法規出版株式會社, 1982. 3.
- \_\_\_\_\_, 「離農給付金受給者等に関する調査結果概要」, 「農政調査時報」, 第280號, 1979. 10, pp. 20-26.
- \_\_\_\_\_, 「數字でみる農年」, 1985. 7.
- 全國農業會議所, 「農業者年金基金法の解説」, 1980. 12.
- \_\_\_\_\_, 「農業者年金制度と農地の流動化」, 「農政調査時報」, 第304號, 1982. 1, pp. 17-30.
- 中村廣次, 「農業者年金の現状と今後」, 「農業と經濟」, 第52卷第4號, 1986. 4, pp. 52-60.