

研究 노트

年金的 方式에 의한 農業構造 改善方案

鄭 明 采*

- I. 序 論
- II. 農漁民年金制度 樹立方案
- III. 農業構造 改善事業
- IV. 結 論(期待效果)

I. 序 論

社會가 변화함에 따른 農村社會의 변화는 工業化가 진전됨에 따라 더욱 빨라져서 分散家族이나 核家族의 增加가 도시보다 심하고 農漁村 人口의 老齡化 速度도 훨씬 빨라졌다. 農漁民의 老齡化 推計를 보면 2000年代에 60세 이상의 노인이 22.4%로 도시의 두 배가 넘게 될 전망이다. 뿐만 아니라 農業을 경영하고 있는 經營主의 年齡은 1987년에 60세 이상의 老人이 28%였고, 50세 이상의 高齡者는 이미 60%를 접하고 있었다. 農村의 絶대인구는 離農으로 인하여 계속 줄어들고 있는데 老齡層은 歸農으로 오히려 증가하여 農業 勞動力의 老弱化·婦女化를 면할 수 없게 되었다.

그런데 이들 農村 老人들의 생활은 대부분이 낮은 農業所得과 빈약한 勞動生産性으로 貧困의

수준에 머물고 있으며 스스로는 老後準備를 할 수 없는, 그래서 心理的, 肉體的으로 負擔을 안고 사는 어려움을 겪고 있다.

産業社會의 발달로 分散된 家族機能은 老齡扶養條件을 악화시켜 왔고 老齡者 단독세대의 증가도看過할 수 없는 수준으로 되었다. 이와같은 상황임에도 불구하고 우리 農村에는 지금껏 老人의 生活保障을 위한 社會的 對策을 전혀 마련하지 못한 채 너무나 소홀히 해 왔다.

1988년 1월부터 一般勞動者들을 중심으로 하는 國民年金法이 시행되어 모든 俸給生産者들을 年金에 가입시켰다. 물론 이들 勞動者들에게는 年金외에도 醫療保險과 産業災害補償保險을 公的保險으로 樹立하여 老齡과 發病은 물론 疾病과 勞動事故 犧牲者들을 보호해 왔다.

農漁民의 생활이 어렵고 곤란하며 農作業 事故나 農業勞動條件이 취약하여 많은 農村 老人들이 貧困의 문턱에서 고생하고 있음을 알고 있으면서도 이들의 老後對策이나 勞動事故對策이 모든 社會保障政策에서 뒷전으로 밀려나고 있는 것은 몇가지의 해결하기 힘든 問題點들이 있었기 때문인 것으로 보인다.

그것은 첫째로 農漁民들의 소득이 낮고 負擔能

* 副研究委員

력이 부족하여 이들을 위한 社會保障制度 樹立은 政府의 막대한 財政支援을 수반하는 것이기 때문이었다. 더구나 農漁民은 使用者가 없는 自營業者로서 그 비용을 分擔시킬 對象이 없기 때문에 혼자서 負擔해야만 된다는 어려움이 따르고 그래서 더욱 政府의 負擔이 增加될 수밖에 없다는 것이다.

둘째로 農業은 所得이나 隱退構造가 일반근로자와 다르므로 일반적인 社會保險法의 적용이 곤란하다는 것이다. 農業所得의 季節性이나 豊凶에 따른 변화 및 所得推定의 어려움이 그것이다. 農地所有制度나 農地利用制度에 따른 農業에서의 退職概念의 相異點과 간접경영문제 등 현실적 여건에 따른 制度의 적용도 문제가 된다는 것이다.

셋째로는 農漁民 自身들이 老齡問題, 廢疾, 事故問題 등의 社會保障의 對策에 대한 관심부족과 그 필요성에 대한 인식이 낮다는 것이다. 이것은 반대로 社會政策이나 農水產 政策當局이 위와 같은 문제를 社會的인 문제로 보아 제도적 해결방안을 찾아보려는 노력이나 研究가 부족했기 때문이기도 하다. 또 한편으로는 아직도 農漁村에는 비교적 강하게 남아있는 傳統的인 家族構造와 老齡扶養機能, 連帶責任意識 등의 영향으로 이와 같은 社會問題가 도시지역과 같이 크게 表出되지 않았던 것도 한 원인이라고 말할 수 있겠다.

그러나 이제 그 상황이 크게 달라지고 있으며 앞에서 지적한 바와 같은 農村人口 高齡化와 老後對策의 重要性, 農村勞動力의 老弱化和 勞動條件의 惡化 및 農作業 事故對策의 重要性 등이 크게 부각되고 있다. 중요한 것은 商工業을 중심으로 하는 產業社會의 발전과 이들 分野에만 치중된 偏重政策으로 農漁村住民들은 疎外意識이 팽배해 있으며 社會保障의 公평한 혜택과 기회제공에 대한 요구가 커져가고 있는 점이다.

本研究은 이와같은 農民要求에 부응하고 農漁村社會의 첨예화된 老齡化 問題를 해결하여 老後保障과 農業構造改善을 連繫시킨 효과적인 農村社會政策的 農漁民年金制度를 構想해 본 것이다. 이 結果가 農業政策當局이나 社會保障當局의 政策樹立에 活用되어 農漁民의 社會的·質的 生活上과 農業構造改善에 도움이 되기를 기대한다.

II. 農漁民年金制度 樹立方案

1. 基本方向

農漁民年金은 農漁民을 위한 年金制度로서 現行 國民年金에 상응하는 公的 年金制度의 하나로 보아야 한다. 본연구에서 특별히 農漁民年金制度라는 용어를 사용하는 이유는 이것이 一般 國民年金과는 별도로 몇가지의 特性을 감안하지 않으면 안된다는 기본적인 이론에서 비롯된 것이다. 農漁民年金은 農漁民의 老後生活을 保障하는 目的과 함께 農業經營의 世代交替를 促進하는 農業構造改善과 所得支援이라는 政策的 目的이 포함되어 있어야 하기 때문이다.

國民年金法이 發效되고 모든 奉급근로자들이 年金에 當연가입이 되었음에도 불구하고 農漁民들을 當연가입에서 제외시켜 놓고 있는 이유도 결국은 앞에서 제시한 農漁民의 特性을 감안한 효과적인 방안이 강구되지 못했기 때문이다. 우선 農民의 釀出料 負擔問題에서 奉급생활자는 使用主가 있어서 그 分擔이 용이하나 農民은 本人이 모두 負擔하게 되므로 결국 國家의 分擔이 要求되게 된다. 뿐만 아니라 農漁民의 所得水準이 一般的으로 낮아서 그들의 釀出料 積立만으로 老後의 給與를 充當하기가 불가능해지는 것이다.

따라서 國民의 平均生活水準에 이르게 하기 위한 所得支援의 조치가 불가피해진다.

둘째로 農漁民의 年金受給權 發生을 年齡으로만 규정하게 될 경우 農地를 소유하려는 高齡層의 財産的 農地所有競爭은 土地制度를 기본적으로 혼란시키게 될 것이다. 農地所有를 포함하는 農業經營權의 移讓이 年金의 受給權 發生과 연관지어져야만 農地所有制度의 질서가 유지되고 耕者有田原則이나 農業規模의 擴大 등 構造調整이 가능해진다. 또한 이와 같은 문제를 감안하기 위한 農業經營移讓年金制度를 설치하게 될 경우 이 目的을 달성할 수 있도록 부대조치가 병행되어야만 한다. 老齡農民의 農地移讓條件을 適期에 마칠수 있도록 農地의 賃貸, 賃借, 買入, 賣渡事業과 農地購入資金의 貸與事業까지도 병행하여야 한다. 이와같은 事業이 목적하는 바는 農業의 構造改善이며 따라서 農水産 政策當局과 관련기관이 적극 참여되어야 할 것이다.

社會保險인 農漁民年金을 별도의 組織體系로 만든다는 것은 불합리하다는 保社當局의 의견이 있었으나 農業의 發展, 農村社會의 질서와 안정을 기하기 위해서 중요하게 다루어져야 할 이 制度를 놓고 명분만을 내세우는 우를 범하지 않기 바라는 마음이다. 老齡과 農地所有가 깊이 관련되고 年金의 受給과 經營移讓이 필수적으로 연계되며 離農과 農業構造改善이 필연적인 현실에서 이들 目的을 달성키 위한 農業政策的 別途組織化는 적극 밀어 주어야 할 것이다. 왜냐하면 이 制度는 단순한 老齡對策의 年金制度가 아니라 農民社會政策이며 農業發展을 위한 構造政策的 制度로 확립되어야만 하기 때문이다.

현재 몇개의 先行 外國들은 農民年金制度를 앞에서 제시한 바와 같은 目的으로 別途體系化하여 상당한 農業構造改善의 효과를 거두고 있다. 이

들 外國의 制度를 몇가지로 類型化해 보면 離農年金型, 經營移讓年金型, 老齡年金型 그리고 混合型으로 구분할 수 있다. 離農年金型은 農業으로 발전가능성이 없는 농업종사자의 離農을 촉진하고 이에따라 流動化된 농지는 다른 農場의 規模擴大 등으로 연결시키는 제도이다. 經營移讓年金型은 老齡經營主에게 後繼者를 위하여 營農을 移讓토록 촉구하여 經營主의 年少化, 基幹營農人 育成 등 構造改善을 촉진하는 제도이다. 前者의 유형으로 대표적인 것은 프랑스의 「離農獎勵年金制度」이며 後者の 유형은 독일의 「農民年金制度」이다. 이와는 다르게 農民老齡者의 老後生活保障만을 목적으로 하는 老齡年金型은 영국, 스웨덴 등이 실시하고 있으며¹⁾ 이상의 세가지 유형을 종합적으로 실시하는 混合型이 일본의 「農業年金基金制度」라고 할 수 있다.

이와 같이 農民年金이 특별한 규정을 가지는 별도의 年金으로 성립된 이유는 그 나라가 처해져 있는 農業의 政策的 변화와 깊은 관련이 있다. 國土面積이 좁아서 農地의 利用率提高가 필요하며 農民層의 소득수준이 낮아 農業所得을 保障해 주려는 경우에 離農이나 經營移讓年金型 制度가 필요하다. 또한 農業 從事人口가 과잉상태로 나타나고 있는 開發途上國들의 대부분이 工業化를 통하여 脫農을 장려하게 될 경우 바람직한 脫農과 營農後繼者 育成政策樹立을 위해서도 필요하다. 따라서 우리나라와 같이 農地面積이 비좁고 農地가 투기적 재산으로 所有되며, 과잉된 농업종사자의 脫農化와 營農後繼者의 育成 그리고 農民의 所得支援이나 保障이 동시에 고려되어야 하는 현실을 감안할 때 이와같은 農漁民年金制度의 도입은 매우 중요하다.

¹⁾ 岡田明輝, "西歐諸國의 農民年金制" 「農業と經濟」, 1967. 7. p.32.

이러한 판단에서 우리나라의 農漁民年金制度를 構想했으며 그 구체적인 目的은 첫째, 農漁民의 老後生活保障, 둘째 農業經營의 規模擴大, 셋째 經營主의 年少化와 農業의 構造改善이라는 混合型에 속하는 制度로서 착안했다.

이 制度를 실시 하기위한 管理機構로는 農漁民年金管理公團(가칭)을 두어 총괄케하며 下部組織은 農水産行政 관련조직과 연계시켜 農業構造改善 事業의 원활한 수행을 돕게할 필요가 있다.

財源調達は 加入者 齮出金과 國庫負擔金, 政策的 資金으로 充당하며 事業은 年金事業과 農業構造改善事業으로 大別된다. 年金事業에는 老齡年金을 基本年金으로 하여 遺族年金, 脫退一時金 외에 農業勞動事故補償障碍年金과 經營移讓年金 支給事業을 포함한다. 農業構造 改善事業에는 農地의 買入賣渡와 貸貸, 貸借事業 및 農地購入資金 貸與事業을 하는 것으로 하였다.

2. 農業의 隱退와 經營移讓年金 方式

가. 經營移讓의 必要性

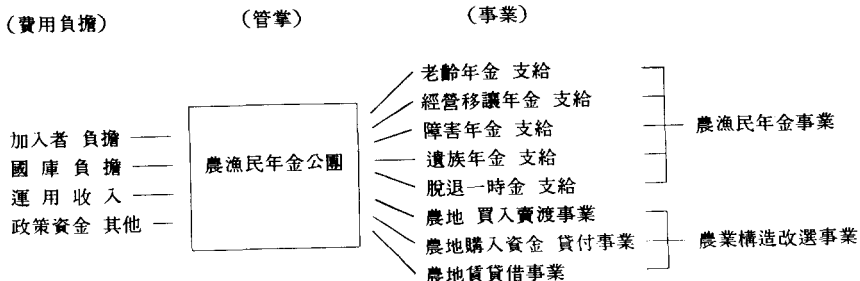
農業의 經營移讓은 農地의 所有權이나 經營權을 相續子女나 다른 農民에게 넘겨 주거나 파는 것을 말한다. 그러므로 이것은 農業經營을 포기하고

隱退하는 것을 의미한다. 年金支給이 隱退하지 않고 지속적인 營農活動者에게 조건없이 주어지는 경우 所得의 逆進을 초래하게 되어 社會保險의 意義를 잃게 된다.

특히 農業의 경우는 農地의 財產의 所有나 投機的 所有와 관련되어 있고 老齡者 勞動力問題로 農地의 小作化나 農地制度의 혼란을 초래하게 될 수 있다. 農民年金마저도 年齡만을 기준으로 年金을 支給하게 된다면 모든 年金支給 年齡의 老人들이 그동안 모아둔 자금을 동원하여 農地를 所有하게 되고 이 農地를 빌려주면서 賃賃料 收入을 얻을 수 있게된다. 현재에도 農家調査 結果 老齡農民의 대부분이 老後生活를 賃賃料 收入으로 꾸려가고 있는 것으로 나타났고 따라서 營農後繼者나 基幹營農人들의 農地規模擴大나 營農 定着을 매우 어렵게 만들게 된다.

非農民인 職場人들도 老後에는 農村에 와서 땅을 사고 農民이 되어 農地를 대규모로 소유하게 되며 따라서 農地의 投機的 所有는 더욱 가속화 될 것이다. 이와 같은 문제점은 農地資源이 부족한 우리나라에서 農民의 生産要素인 農地資源의 適正配分과 生産的 活用을 위해서 고려되어야 할 점이다. 모든 국민이 年金에 가입될 장래에 있어서 社會保險制度인 年金制度가 農業部門에 타격

그림1 事業의 種類



을 주는 것은 막아야 한다. 退職이나 隱退는 年金으로 保障이 된다 하더라도 그것으로 만족하지 못하고 좀더 풍족한 所得을 원하는 사람들에게는 老後의 所得源確保에 관심을 가지게 될 것이기 때문이다. 老後에는 勞動을 하는 것이 어렵기 때문에 결국은 不動產을 所有하고자 할 것이며 農村地域에서는 물론 農地가 가장 선호될 수 있는 대상이기 때문이다.

이와 같은 이유에서 農地의 所有는 年金受給權의 發生과 연계되어야 하며 그것은 바로 經營權을 모두 포기하고 移讓할 경우에만 가능토록 해야 되는 것이다. 뿐만 아니라 經營移讓이 制度的으로 年金과 연계되는 경우 자연스럽게 隱退한 農民의 老後를 保障하는 方法으로 되면서 移讓方法이나 條件을 農業構造政策方向에 맞추어 유도적으로 制度化하게 되면 상당한 構造改善의 效果를 또한 얻게 되는 것이다.

나. 經營移讓의 意味와 條件

經營移讓의 의미는 農地所有와 農業經營을 포함하여 農業에서 隱退하는 것을 말한다. 따라서 農業을 통한 經濟活動, 즉 就業活動을 포기하는 것을 의미한다. 隱退는 보통 사람의 Lifecycle에서 나타나는 老齡期에 後世代의 發展을 기대하면서 이루어지는 世代交替의 의미를 지닌다. 農業經營에서 世代交替를 위한 隱退는 農業經營主가 완전히 바뀌어야만 하는 것이므로 農地의 所有權이나 經營權이 바뀌어야 하는 것이다. 이때 經營移讓의 條件을 강화하여 農地의 所有權 뿐만 아니라 農地利用權까지 모두 포기(移轉)하는 것으로 할 경우 老齡農民은 農地를 所有할 수도 없을 뿐만 아니라 利用할 수도 없게 된다. 日本의 經營移讓條件은 매우 포괄적이어서 農地의 所有權은 그대로 두고 使用收益權, 즉 賃貸를 장기적으로

(10년 이상) 하는 것도 經營移讓으로 간주하고 있다.

農家設問調査에서 經營移讓을 農地의 所有權讓渡로 보아야 한다는 의견이 56.6%였으며 반대자는 43.4%였다. 한편 經營移讓을 所有權 뿐만 아니라 耕作權(利用權)까지도 포함하는 강력한 조건이어야 한다는 사람도 55.2%였고 이것을 반대하는 사람은 44.8%였다. 이것을 주장하는 사람들은 農業經營의 合理化나 營農後繼者 育成을 위해서 經營移讓條件이 강력해야 한다는 것이며 반대하는 사람은 대부분 所有와 經營이 分離되어야 한다는 賃貸借制度의 公的 인정을 요구하는 것이었다. 우리 나라의 現在 農地賃貸借比率이 상당한 수준(1987년 31.1%)에 있기 때문에 이와 같은 의견을 간과할 수도 없는 형편이다. 그러나 중요한 것은 農地의 賃貸營農이 60세 이후의 老齡者들에게 허용될 경우 老齡農民 또는 一般隱退者들의 農地所有가 증가하게 되고 投機的 所有나 財產所有權을 막을 길이 없게 되는 점이다.

이와 같은 문제점을 감안하여 農業經營移讓條件을 二元化하였다. 農漁民年金加入者로서 農業構造 改善政策에 호응하기 위한 經營移讓에 있어서만 장기간인 최소 10년 이상의 賃貸期間을 法的으로 약정한 경우는 인정하는 것으로 하였다. 물론 農地의 所有權讓渡는 확실한 經營移讓으로 볼 수 있으며 이 경우 農地의 利用權 포기도 전제되는 것으로 보았다.

表1 經營權 移讓이 農地所有權 移讓이다(年齡別)

單位：名，%

年齡階層別	贊 成	反 對	計
35歲 未滿	91(69.5)	40(30.5)	131(100.0)
35 ~ 44歲	114(55.6)	91(44.4)	205(100.0)
45 ~ 54歲	266(53.5)	231(46.5)	497(100.0)
55 ~ 64歲	117(58.2)	84(41.8)	201(100.0)
65歲 以上	8(42.1)	11(57.9)	19(100.0)
計	596(56.6)	457(43.4)	1,053(100.0)

表2 經營移讓 節次

經營移讓 申請日 基準	處 分 方 法		經營移讓 終了日 基準
農業經營에 사용하는 자작지, 소작지의 합계가 3단보(900坪) 이상인 경우	자작지	所有權의 移轉	農業經營의 廢止 단, 자작지의 경계 우 1단보(300坪) 以內的 殘留地를 許容함.
		使用收益權의 設定	
	소작지	使用收益權의 移轉	
		使用收益權의 設定 使用收益權의 消滅	

※사용수익권의 설정은 10년 이상으로만 인정함.

農業의 經營移讓이 農業의 構造改善을 촉진할 수 있게 하려면 가장 중요한 條件은 老齡年金이 支給되는 60세 이전에 완전히 移讓토록 하는 것과, 讓受者 選定이 農業을 직접하고 있는 農業後繼者나 55세미만의 耕作農民인 農漁民年金加入者 이어야 한다는 條件이다. 農業의 移讓을 그 條件에 맞도록 하기 위해서는 一定한 期間이 필요하며 따라서 移讓期間을 55세부터 60세 사이의 5年間으로 하였다. 이때 56세의 老齡加入者가 자신의 所有農地를 讓渡하거나 10년 이상의 장기임대 계약으로 하여 이양을 완료했을 경우 그는 즉시 經營移讓年金を 받을 수 있게 된다. 그러나 어떤 경우에라도 다시 農地를 所有하거나 耕作 또는 賃貸契約을 취소·변경할 수 없게 하며 이를 어기는 경우 年金受給權의 취소는 물론 과징금을 납부토록 하고 있다.

農地를 農民이 아닌 사람에게 讓渡할 경우 이것은 經營移讓으로 간주하지 않으며 農民이 아닌, 즉 農漁民年金加入者가 아닌 사람의 所有農地의 처분도 물론 經營移讓으로 인정하지 않는다. 農業構造改善을 통한 農地制度의 정비를 위하여 非農民의 所有는 금지하고 利用權도 허용하지 않으며 農地는 오로지 農業生産을 위해서만 쓰이도록 보호해야 한다.

또한 老齡農民의 경우 農地에 대한 애착과 農業勞動의 즐거움을 계속 누릴 수 있도록 하기 위한 殘留地의 허용방안을 마련하는 것이다. 이것

은 經營移讓條件에 맞추기 위하여 全農地를 모두 처분하게 되면 老後의 건강을 위해서나 老齡勞動의 利用에 문제점이 될 수도 있으므로 能力에 지나치지 않는 1段步(300명)미만의 農地를 殘留地로서 所有할 수 있도록 하는 것이다.

이와 같은 制度에 대하여 農民 응답자의 82.5%가 찬성하였다. 이것을 반대한 사람은 1단보가 적기 때문이거나 60세 이후에도 노동력이 충분하므로 不足한 農村勞動力을 老人勞動力으로라도 충당해야 되기 때문이라는 의견이 지배적이었다. 실제로 60세의 老齡은 農業勞動이 어느 정도 가능하며 外國의 경우도 老齡年金受給年齡을 65세로 하고있어 앞으로 우리나라 國民年金이나 農漁民年金制度도 이 점을 고려하게 될 것으로 보여진다.

다. 經營移讓年金

經營移讓年금은 老齡이 된 農民加入者가 農業構造改善政策에 호응하여 60세가 되기 전에 農漁民年金制度에 따라 본인의 所有農地를 讓渡하거나 長期賃貸를 계약하여 移讓이 완료된 경우에 지급되는 年金이다. 따라서 이 年金은 老齡年金이 支給되는 60세 이전인 55세에서 59까지의 사이에 이루어진 經營移讓으로 인한 所得의 단절을 보상해 주는 성격을 띤다. 그리고 60세가 지난후는 老齡年金이 지급되므로 이 經營移讓年금은 다만 農業政策에 기여한 인센티브 형태로 작용하도록 하는 것이다. 經營移讓을 適期에 해주었으므로 60세 이후에 받는 老齡年金은 經營移讓을 적기에 하지 않았거나 規定에 따르지 못한 老人보다 일정액(약10%수준)을 추가 지급받게 된다.

經營移讓을 하지않고 60세가 되거나 계속적인 農地所有를 하게되면 年金加入期間이 충족되더라도 年金支給을 유보할 수 있으며 經營을 移讓

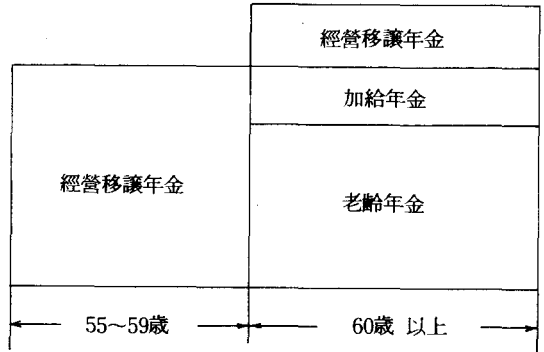
할 때까지 減額支給 또는 支給保留를 할 수 있다.

農家調査에서 이와같은 條件일 때 農業經營을 移讓하겠다는 사람은 59%, 移讓하지 않겠다는 사람은 41%로 나타났다. 經營移讓을 않겠다는 사람의 64.8%가 本人의 힘으로 經營이 가능하므로 좀 더 일하겠다는 요구이므로 이 점을 고려한다면 앞으로 年金支給權의 發生을 65세로 늘리는 방안이 國民年金과 관련하여 검토되어야 할 것으로 본다. 農業經營은 자신의 勞動力이 없이는 自耕이 곤란하며 60세 이상의 老人이 大規模 農場을 自耕한다는 것은 무리이다. 回甲 이후의 勞動力은 補助勞動力으로서 가능할 것이므로 經營權을 後繼者에게 移讓하고 營農의 效率性을 높이도록 협조해야 할 것이다.

經營移讓年金은 55세에서 60세 이전까지 老齡年金額과 同一하게 지급되며 이 5년간의 移讓期間이 지나면 老齡年金에 추가급여로서 지급된다

農漁民年金의 給與項目인 老齡年金, 遺族年金, 障害年金 등에 있어서도 農業의 經營權移讓 與否는 年金受給權의 效力發生을 좌우할 수 있도록 하여야 하며 農業構造改善과 世代交替를 강력하게 추진하려면 이 점이 철저히 지켜져야 한다. 그 외에 農業經營으로는 發展可能性이 없어서 離農을 희망하거나, 轉職을 장려해야 될 農民에게는 職業教育過程과 轉業을 촉진하는 離農獎勵金 制度를 병행 실시 할 수 있다. 이 경우 離農希望者는 農業構造改善을 主管하는 農漁民年金管理

그림 2 經營移讓 年金給與의 형태



公團 主務部署에 미리 신청하고 職業轉換을 위한 教育을 이수한 후 所有農地와 經營을 완전히 移讓하면 離農獎勵金을 定額으로 받게되는 方法이다. 이 制度는 日本, 프랑스에서 실시하고 있으며 農業規模擴大와 產業間 調整을 위해 효과적인 방법으로 고려해 볼 가치가 있다.

Ⅲ. 農業構造 改善事業

1. 構造改善의 方向과 經營移讓 促進

우리나라 農業의 構造改善方向은 좁은 국토면적과 과잉상태인 農業從事人口로 인한 規模의 零細性 脫皮, 商業農時代에 적응키 위한 專業農化와 生産效率性的의 提高, 우수한 營農後繼者 育成을 통한 農業의 發展, 農地制度의 整備 등 매우 포괄적인 면이 있다. 年金的 方式을 利用한 農業構造改善의 目標는 限界가 있으며 포괄적인 農業構造政策은 農政의 큰 과제이기도 하다. 여기에서는 農業經營移讓과 離農獎勵등을 통한 제한된 범위의 構造改善을 의미하고 있다. 그러나 이 制度를 운영하는 技術에 따라서는 상당한 부분 農

表3 60歲 以前에 經營移讓意思(營農經歷別)

單位: 名, %

營農經歷別	移讓하겠다	移讓하지 않겠다	計
10年 以下	80(78.4)	22(21.6)	102(100.0)
11 ~ 20年	188(64.8)	102(35.2)	290(100.0)
21 ~ 30年	253(57.8)	185(42.4)	438(100.0)
31年 以上	103(45.2)	125(54.8)	228(100.0)
計	624(59.0)	434(41.0)	1,058(100.0)

業構造政策的 目的을 達成할 수 있게 된다.

經營移讓이나 離農을 目的으로 내어놓은 農地를 營農後繼者나 農場을 이웃한 營農人에게 讓受할 수 있도록 촉진함으로써 農業規模擴大나 後繼者 育成이 촉진된다. 이 경우 移讓을 위해 내어놓은 農地를 정해진 기간 내에 移讓할 수 있도록 하기 위해서는 그 農地를 公團측에서 買入하거나 賃借하여야 하고, 또 적당한 買入者를 물색하여 賣渡하거나 賃貸해주는 事業까지도 병행해야만 한다. 이 과정에서 經營移讓條件은 반드시 構造改善의 方向에 맞추어져야 한다.

農漁民年金加入者가 55세이후에 經營移讓을 시작하여 59세까지 마치고 인센티브가 높은 經營移讓年金を 받기위해 내어놓은 農地는 經營移讓을 하겠다는 본인의 의사에도 불구하고 여건에 따라 買入者가 없을 수도 있고 長期賃貸者가 없을 수도 있다. 이 경우 公團측에서는 이러한 農地를 임시로 買入하거나 賃借하고 난 후 그 農地를 讓受條件에 맞는 農民에게 賣渡 또는 賃貸해 주어야 한다. 뿐만 아니라 經營移讓이 條件에 맞게 이루어 지도록 주선도 해주며 經營移讓方法과 內容을 감독 또는 지도할 의무가 있다. 이와 같은 事業을 충실히 수행하기 위해서는 읍면단위의 農地管理委員會가 農漁民年金管理와 연계되어 對民組織化 되어야 할 것이다. 農地賃貸借管理法에 따라 주민조직으로 만들어진 農地管理의 최일선 기구인 農地管理委員會는 經營移讓의 內容과 方法은 물론 農民의 資格管理를 自主的으로 할 수 있을 것이다.

2. 農民後繼者 育성과 基幹營農人 支援

農漁民年金制度는 老齡農民의 老後對策인 동시에 營農定着을 희망하는 우수한 후계자들의 營農支援策이 될 수 있는 特性을 가진다. 老齡農民

들이 自意에 의해서든 規定에 의해서든 내어놓은 農地를 非農民의 投機的 所有로부터 막아주고 자본이 적은 젊은 營農人들에게 우선적인 讓受條件을 제시함으로써 이것이 가능해진다. 經營移讓條件에서 이미 그 농지를 讓受받을 수 있는 사람이 한정되어 있고 그 중에서도 規模擴大나 農業機械化를 위해서는 農地를 이웃한 사람에게 우선권을 주며, 그 다음은 營農後繼者, 基幹營農人 그리고 一般營農人의 순으로 우선순위를 정하게 되면 構造改善의 方向에 맞추어 지게된다. 이 경우 農地의 讓受優先順位에 적격자가 그 購入資金이 부족하여 農地資金貸付를 요청할 경우 公團은 우선순위에 따른 資金의 貸與를 支援하는 事業까지 병행할 수 있다.

農家調査에서도 農地의 經營移讓에서 讓受者에게는 農地購入資金을 우선지원하는 것이 옳다는 의견이 88.6%로 지배적이었으며, 이것을 반대한 사람도 그 이유는 現行 農地購入資金貸與制度가 잘못되어 있음에서 비롯되는 우려의 표명이 대부분이었다.

農地의 經營移讓은 앞에서도 설명한 바와 같이 老齡農民이나 離農希望者가 農漁民年金規定에 따라 條件에 맞는 經營移讓을 自由롭게 할 수 있으며 다만 經營移讓을 위해 내어놓은 농지가 쉽게 처분될 수 없어서 그 처분을 農漁民年金公團에 의뢰한 경우에는 公團이 農地의 讓受優先順位에 따라 처분한다는 것이다. 따라서 農地의 賣買

表4 經營移讓 讓受者에게 農地購入 資金을 優先 支援하는 것에 대한 의견(營農經歷別)

營農經歷別	單位: 名, %		
	贊 成	反 對	計
10年 以下	95(91.3)	9(8.7)	104(100.0)
11 ~ 20年	271(91.2)	26(8.8)	297(100.0)
21 ~ 30年	394(88.3)	52(11.7)	446(100.0)
31年 以上	192(84.6)	35(15.4)	227(100.0)
計	952(88.6)	122(11.4)	1,074(100.0)

가 제한되는 것은 필연적이며 오직 耕作者 農民에게만 그것도 55세미만의 젊은 農民에게만 땅을 살 수 있는 권한이 주어진다. 이와 같은 규정은 農民이 모두 農漁民年金에 의무적으로 加入되며, 非農民의 農地所有가 여러가지 형태로 규제될 것을 예상할 때 耕者有田의 原則을 실현시키는 長期的인 農地改革의 效果를 가져올 수 있을 것으로 보인다.

IV. 結論 (期待效果)

앞에서 제시한 바와 같은 農漁民年金制度를 樹立하게 될 경우 이 제도에 가입하겠다는 농민은 58% 수준이며, 아직도 그 내용을 자세히 몰라서 결정을 못한 사람이 25%, 반대자는 17% 정도이다. 이들 반대자의 대부분이 年金醜出料負擔이 과중해 질 것을 걱정하여 반대하고 있으므로 이 점을 상당히 고려하여야 할 것으로 본다. 農漁民年金制度가 아무리 좋은 制度라고 하더라도 그 비용부담이 현재의 生活를 곤란하게 할 경우는 성립이 불가능해 질 것이다. 특히 農民의 所得水準이 낮고 生活가 어려우며 農水產物輸入壓力을 계속적으로 받고있어 價格水準의 向上을 기대하기 어려운 상태에서는 國家의 支援이 요청될 수밖에 없다. 年金制度는 所得支援 效果가 社會保險制度 중 가장 높은 것으로서 農漁民의 所得을 一般國民水準으로 支援해 주려는 產業政策的이며 社會政策的인 인식만 따른다면 그리 어렵지는 않을 것으로 판단된다. 왜냐하면 이 제도를 통해서 얻을 수 있는 政策的 效果가 社會保障 뿐만 아니라 農地制度의 整備와 農民後繼者의 育成 등 農業構造改善을 확실하게 가져올 수 있기 때문

이다.

農漁民年金을 國家가 支援해야 하는 당위성을 보면 첫째, 農業이라는 產業의 役割의 重要性을 인정하는 것이다. 農業이 사양산업화되고 농민의 生活가 어려워질수록 產業의 均衡은 깨지고 산업간의 所得隔差深化로 인한 社會문제를 안게될 것이다. 農業은 1차산업으로서의 중요한 역할 뿐만 아니라 농민의 生活안정이라는 차원에서 다른 산업과 균형있게 성장되어야 한다.

둘째로, 農漁民의 費用負擔能力과 方法에서 다른 국민과 평등해야 하기 때문이다. 所得에 비례하여 각출하고 동등한 수준의 生活를 보장하는 것이 社會保險이므로 農漁民에게도 다른 국민과 동등한 수준의 각출과 연금지급이 이루어져야 한다. 그런데 현재 농어민의 所得水準이 일반적으로 낮아서 그 소득에 비례하여 거두어들인 기금으로는 그들 노후에 동일한 연금을 지급받을 수 있는 기금이 조성되지 못한다. 이것을 농민들에게만 책임을 지워 각출료를 올리게되면 소득은 더욱 줄고 다시 악순환이 될 것이기 때문에 이것은 국가가 產業政策을 잘못된 것으로 보아 지원 책임이 주어져야 한다. 왜냐하면 國家는 모든 產業이 균형있게 성장하여 그 산업에 종사하는 국민이 다른 국민과 평등하게 잘살 수 있도록 해야 되기 때문이다.

셋째로, 農漁村에는 이미 많은 老人들이 살고 있으며 農村에 老人扶養이 반드시 農民들에게만 책임지워서는 안되기 때문이다. 통계조사에서도 이미 農村老人의 수는 도시의 배가 넘었고 앞으로도 계속 증가할 것으로 보인다. 이들 老人이 전력을 기울여 기르고 가르친 자녀들은 도시로 그리고 여러가지의 產業分野로 취업하여 일하고 있으므로 農漁民들만이 이들의 扶養負擔을 책임지게 할 수는 없다.

넷째로 農漁民年金은 순전히 보험이론만을 적용한 것이 아니고 農業構造政策이 포함된 政策事業이므로 政策資金의 負擔은 國家가 하여야 한다는 것이다. 老齡農民의 經營移讓條件이 되는 年金給與는 많은 부분 정책적 목적이 포함되었으며 특히 構造改善 事業은 완전한 政策事業이다.

農漁民年金制度가 이와 같은 기본적인 이해를 가지고 실시될 경우 농어민의 호응은 클 것이며 年金加入으로부터 오게되는 혜택을 놓치지 않으려 할 것은 분명하다. 年金은 누구나가 60세만 되면 받게 되는 것이고 農地의 買入價格이 農漁

民年金加入者에게 우선을 두게 되므로 자신의 後繼者를 加入시키려는 노력도 커질 것이다. 물론 營農定着을 희망하는 후계자들에게는 더 없는 발판이 될 것이며 무엇보다도 현행 농어민후계자사업의 문제점인 資格管理가 확실한 근거를 가질수 있게 될 것이다.

農地制度의 整備效果는 장기간에 걸쳐서 나타나겠지만 耕者有田의 原則을 통한 農地의 투기적 소유가 방지되어 농지자원의 생산적 활용에 지대한 공헌을 할 수 있을 것이다.