

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 542

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

미국 농지보전지역권 매입 현황 및 시사점

김승중 국토연구원 책임연구원

요 약

- ① (개념정립) 농지보전지역권 매입제도(Purchase of Agricultural Conservation Easement: PACE)는 농지보전을 위해 정부기관 또는 민간 농지보전기구가 농지소유자로부터 개발권을 매입
- ② (도입경위) 농지보전지역권 매입제도는 1974년 뉴욕주 서폴크 카운티에서 처음으로 도입된 이후 주정부 및 연방정부의 농지보전 프로그램으로 발전
- ③ (운영현황) 미국은 1977년부터 2014년 5월까지 약 37억 8,204만 달러(약 4조 1,265억 원)를 투입해서 9,933.8km²(2,454,702에이커)의 농지보전지역권을 매입
- ④ (제도평가) 농지소유자와 공익기관과의 협상을 통해 농지를 보전할 수 있는 유연한 수단이면서 농지가 비농업적 용도로 전용되는 것을 방지할 수 있는 효율적인 수단
- ⑤ (시사점) 미국은 농지보전지역권 매입사업을 통해 약 4조 원의 재정을 투입하여 우리나라 전체 농지의 약 1/2(9,933.8km²)에 달하는 농지를 보전

정 책 방 안

- ① 향후 전용이 예상되는 농지에 소득보전직불금의 명목으로 재정을 투입하기보다는 장기적으로 보전할 필요가 있는 농지를 보호할 수 있도록 정부재정운용의 선택과 집중
- ② 농업진흥지역에 대한 실태조사를 토대로 농업진흥지역을 정비하고, 농경지정리 여부, 집단화면적 등을 고려하여 농지전용제한지역을 신설하고 농지전용협약에 대응할 필요
- ③ 농지전용금지구역은 영농규모화, 경지정리 여부 등으로 고려하여 지정하도록 하고, 이를 신청한 농업인에게는 재산세 면제, 소득보전직불금 추가지급 등의 인센티브를 제공

1. 농지보전지역권 매입제도의 개념

- 농지보전지역권 매입제도(Purchase of Agricultural Conservation Easement: PACE)는 농지보전을 위해 정부기관 또는 민간 농지보전기구가 농지소유자로부터 개발권을 매입하고 이를 보상하는 것임
 - 즉, 농지보전지역권 매입제도는 농지소유자가 개발권을 분리하여 매각하는 것이며, 정부기관 또는 민간 농지보전기구는 농지의 소유권을 취득하는 것이 아니라 개발권만을 취득함
 - 농지보전지역권 매입은 정부기관 또는 민간 농지보전기구와 농지소유자와의 계약을 통해 이루어지고, 개발권을 매각한 농지소유자는 해당 농지를 농업용으로 이용할 권리만 갖게 됨
 - 정부기관 또는 민간 농지보전기구는 해당 농지의 제한적 이용가치와 주거 또는 상업적 이용가치와의 차액을 지불함
 - 지역권의 매입은 농지를 보전하기 위해 토질 · 개발압력 · 작물 생육력 등을 고려하여 선별하며, 지역권의 가격은 감정평가를 통해 이루어짐

2. 주요 내용

● 도입 경위

- 1974년 뉴욕주 서폴크 카운티에서 처음으로 농지보전지역권 매입제도를 도입한 후, 메릴랜드주(1977년), 매사추세츠주(1977년), 코네티컷주(1978년), 뉴햄프셔주(1979년) 등 지방정부 차원의 농지보전 지역권 매입제도를 추진
- 1980년대에는 로드 아일랜드주(1981년)를 시작으로 뉴저지주(1983년), 버몬트주(1987년), 펜실베이니아주(1988년) 등 주정부 차원에서 농지보전지역권 매입제도를 도입하기 시작
- 연방정부는 1996년 농지 및 초지보호 프로그램(Federal Farm and Ranch Lands Protection Program)을 도입하여 농지보전지역권을 매입하는 주정부나 지방정부에 매칭펀드로 자금을 지원하기 시작
 - 2002년 농업법은 이 프로그램을 비정부기구나 토지신탁기구까지 확대
 - 2008년 농업법은 농지 및 초지보호 프로그램으로 약 8,100억 원(USD 743million)을 승인
 - 2014년 농업법은 농지 및 초지보호 프로그램을 폐지하고 초원 및 습지보전 프로그램(Grasslands Reserve and Wetlands Reserve Program)과 농지보전지역권 프로그램(Agricultural Land Easements Program)으로 변경

● 연방정부의 농지보호 프로그램

- 연방정부의 농지보호 프로그램은 농지의 비농업적 이용을 제한하고 농업적 이용과 보전가치를 보호하는 데에 목적이 있음
 - 농지보전지역권 매입 대상토지는 ① 우량농지, 특수농지, 기타 생산농지, ② 역사적 또는 고고학적 자원을 포함한 토지, ③ 주정부 또는 지방정부가 보호하려는 목적에 부합하는 토지임
- 농무부장관이 농지로부터 보전지역권 또는 기타 권리를 매입하기 위해 부담하는 비율은 농지의 보전지역권 또는 기타 권리의 공정시장가격을 평가한 금액의 50% 미만임
 - 매입기관은 대상토지의 보전지역권 또는 기타 권리를 매입하는 데 필요한 경비를 최소한 25% 이상 부담하여야 함
- 농지의 보전지역권 또는 기타 권리에 대한 공정시장가격은 매입기관이 선정하고 농무부장관이 승인한 업체에 의해서 공인된 평가방식에 기초해서 결정됨
 - 매입기관은 대상토지의 보전지역권 또는 기타 권리를 매입하는 데 필요한 경비를 최소한 25% 이상 부담하여야 함

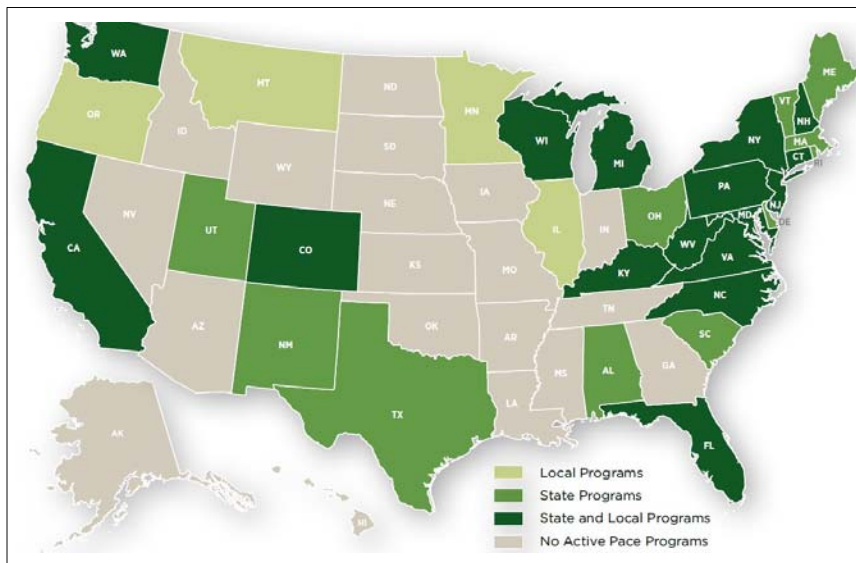
● 농지보전지역권 매입기준

- 농지보전지역권을 매입한 5개 주의 사례분석에 따르면, 토질, 지역농업의 특성, 농지규모, 개발압력, 매입가격 등이 매입기준으로 작용한 것으로 나타남
 - 첫째, 토질은 가장 중요한 매입 기준으로 작용하지만, 농지가 낙농, 양계, 과수원, 포도밭과 같이 특정한 목적으로 이용되는 경우에는 토지에 대한 기준이 완화될 수 있음
 - 둘째, 해당 지역의 농업경제에 중요한 기여를 하고 있는 농지를 매입
 - 셋째, 규모가 큰 농지를 우선적으로 매입하며, 소규모 농지(5에이커)를 매입한 경우도 있었지만, 메릴랜드주의 경우 100에이커 이상의 농지만 지역권 매입대상임
 - 넷째, 개발압력이 높은 농지를 대상으로 개발된 지역에 가까울수록 농촌경관보전을 위한 농지를 매입
 - 다섯째, 최소의 비용으로 매입할 수 있는 농지의 지역권을 우선적으로 매입하고 있으며, 매사추세츠와 버몬트주의 경우 단위면적(에이커)당 지역권 매입가격을 제한

3. 농지보전지역권 매입 현황

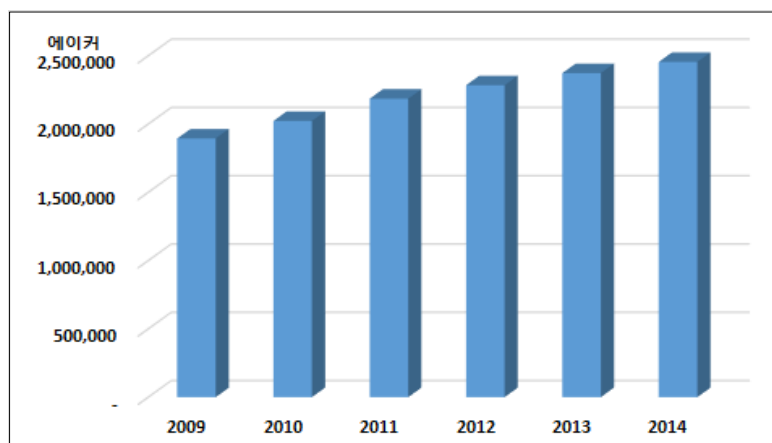
- 주정부의 농지보전지역권 매입은 매년 증가추세에 있으며, 2014년 5월 현재 27개 주에서 농지보전지역권 매입 프로그램을 운영

그림 1 각 주별 농지보전지역권 매입 현황



- 미국은 1977년부터 2014년 5월까지 약 37억 8,204만 달러(약 4조 1,265억 원)를 투입해서 9,933.8km² (2,454,702에이커)의 농지보전지역권을 매입
 - 델라웨어나 매사추세츠주의 경우 주정부가 직접 지역권을 매입
 - 뉴욕주나 버지니아주는 지방정부나 토지신탁업자에게 지역권을 매입할 수 있는 권한만 부여
 - 앨라배마나 뉴멕시코주는 지역권을 설정하고 모니터링하는 수준에 그치고 있을 뿐 현재 지역권을 매입하고 있지는 않음

그림 2 주정부의 농지보전지역권 매입 실적



4. 농지보전지역권 매입제도에 대한 평가

● 장점

- 농지보전지역권 매입제도는 농지소유주와 공익기관과의 협상을 통해 농지를 보전할 수 있는 유연한 수단이면서 농지가 비농업적 용도로 전용되는 것을 방지할 수 있는 효율적인 수단임
- 농지보전지역권 매입제도는 토지이용규제를 통해 농지의 개발잠재력을 둔화시켜서 농지가격 상승을 억제하고 이를 통해 농지를 필요로 하는 사람들에게 저가의 농지를 공급
- 농지소유자에게 일정금액의 보상금을 지급하기 때문에 농업인은 그 보상금을 농지에 재투자함으로써 농업경쟁력을 제고

● 단점

- 농업보전지역권 매입제도는 비용이 많이 들고, 개발압력을 완전하게 억제하기는 어려운 한계
- 지역권을 매각하고자 하는 농업인의 수요를 제때에 맞추기 어렵기 때문에 농지를 보호할 수 있는 기회를 상실하는 경우도 발생
- 자발적 참여를 전제로 하기 때문에 실제로 중요한 농지가 보호되지 못하는 경우도 발생

5. 우리나라에의 시사점

● 재정운용의 효율성 제고

- 미국은 농지보전지역권 매입사업을 통해 약 4조 원의 재정을 투입하여 우리나라 전체 농지의 약 2분의 1(9,933.8km²)에 달하는 농지를 보전
 - 반면, 우리나라는 2011년부터 농지매입 비축사업을 위해 5,587억 원을 투입했지만, 26.5km²의 농지를 매입한 데 불과(2014년 기준)
- 향후 전용이 예상되는 농지에 소득보전직불금의 명목으로 재정을 투입하기보다는 장기적으로 보전할 필요가 있는 농지를 보호할 수 있도록 정부재정 운용의 선택과 집중이 요구됨
 - 2015년 현재 농업인의 소득보전을 위해 지출하는 소득보전직불금은 약 1조 3천억 원에 달함

● 농지전용제한구역 신설

- 우량농지가 전용되는 경우는 소규모 개발을 위한 농지전용허가보다는 대규모 개발을 위한 농지전용협의를 통해 이루어질 가능성이 높음
 - 실제로 공공시설을 위해 전용된 농지의 비율은 39.9%에 달하며, 농어업시설을 위해 전용된 농지의 비율은 5.3%에 불과(2012년 기준)
- 따라서 농업진흥구역 등급화를 통해 농지전용을 최소화할 수 있는 방안을 마련할 필요
 - 먼저, 농업진흥지역에 대한 실태조사를 토대로 영농규모화 가능성을 고려하여 농업진흥지역을 정비
 - 이후 농경지정리 여부, 집단화면적 등을 고려하여 농지전용제한지역을 신설하고, 농지전용 협의에 대응할 필요

● 농지전용금지구역 도입 검토

- 농지전용금지구역을 신설하고 미국의 농지보전지역권 매입과 유사하게 개발행위를 제한할 수 있도록 농지소유자와 계약을 통해 농지전용을 금지하도록 함
- 농지전용금지구역은 영농규모화, 경지정리 여부 등으로 고려하여 지정하도록 하고, 이를 신청한 농업인에게는 재산세 면제, 소득보전직불금 추가지급 등의 인센티브를 제공
 - 제도도입 초기에는 농지전용금지구역 안의 자영농에게 소득보전직불금을 가산하여 지급하고, 장기적으로 소득보전직불금을 농지전용금지구역의 농업인에게만 지급
 - 농지전용금지구역에서 농업인이 농지전용을 신청하는 경우에는 기존에 감면한 재산세와 소득보전직불금의 배액을 상환하도록 제한함으로써 제도의 실효성을 제고할 필요

※ 본 자료는 “김승중, 2015, 미국의 농지보전지역권 매입제도에 관한 연구, 법과정책 제21집, 제주대학교 법과정책연구원”의 내용을 발췌·정리한 것임.

김승중 국토연구원 주택·토지연구본부 책임연구원 (sjokim@krihs.re.kr, 031-380-0275)