

미국의 농지보전지역권 매입제도에 관한 연구*

A Study on the Purchase of Agricultural Conservation Easements in the U.S.

김 승 종**
Kim, Seung-Jong

목 차

- I. 서론
- II. 농지보전지역권 매입의 개념과 주요내용
- III. 농지보전지역권 매입현황과 입법례
- IV. 우리나라에의 시사점

국문초록

2012년을 기준으로 미국의 농지면적(370만km²)은 우리나라 농지면적(19,485 km²)의 190배에 달한다. 그럼에도 불구하고 미국은 농지의 잠재적 개발가치를 매입하여 농지를 필요로 하는 사람들에게 저가의 농지를 공급할 수 있도록 농지보전지역권을 설정하고 있다. 반면, 우리나라의 경우에는 농업진흥지역을 지정하여 엄격한 행위제한을 통해 농지의 개발을 억제하고 있지만, 매년 1%의 농지가 타용도로 전용되고 있다.

이 논문은 미국의 농지보전지역권 매입제도의 내용과 현황을 살펴봄으로써

논문접수일 : 2015. 02. 15.

심사완료일 : 2015. 03. 08.

게재확정일 : 2015. 03. 11.

* 이 논문은 한국농촌경제연구원·한국농어촌공사, 2013, 「미국의 농지 관련 법령: 해설·번역·원문」에서 필자가 집필한 내용을 수정·보완한 내용임

** 법학박사·국토연구원 책임연구원

우리나라의 농지보호에 주는 시사점을 도출하는 데에 목적이 있다. 이를 위해서 이 논문은 미국의 농지보전지역권 매입제도의 개념과 주요내용을 살펴보고, 현재까지의 농지보전지역권 매입 현황과 미네소타주의 입법례를 분석하였다. 농지보전지역권 매입제도의 내용은 그 도입 배경과 연방정부의 농업법의 개정연혁 및 주요내용을 포함하였다. 매입현황은 2014년 5월까지 주정부의 재정투입 규모와 농지보전 면적을 살펴보았으며, 입법례는 농지보전지역권 매입을 위한 근거법으로서 미네소타 주법과 미네소타주 워싱턴군(county)의 조례를 분석하였다. 마지막으로 우리나라에 주는 시사점을 통해 농지보전지역권 매입제도의 적용가능성을 검토하고, 현실적인 대안을 제시하였다.

미국의 농지보전지역권 매입제도를 적용하기 위해서는 우리나라 법제상 개발권 분리가 가능하여야 하고, 개발권의 가치산정이 가능하여야 한다. 개발권의 분리나 가치산정은 용적률 이전방식이나 용적률의 가치를 기준으로 기술적인 접근은 가능하지만, 민법상 소유권에서 개발권을 분리하는 문제와 토지규제와 손실보상에 대한 헌법재판소 결정과 배치되는 측면이 있다. 따라서 이 논문에서는 미국의 농지보전지역권 매입제도의 효과를 기대할 수 있는 세 가지 대안을 제시하였다. 첫째, 농촌토지이용을 농업, 축산, 취락, 농산업, 농촌관광휴양 등으로 구분할 수 있는 농촌토지이용계획 수립이 필요하다. 둘째, 농업진흥구역을 구분하여 농지전용제한지역을 지정할 필요가 있다. 셋째, 농지전용금지구역을 신설하고 재산세 감면 및 소득보전직불금의 활용이 요구된다.

주제어 : 농지보호, 보전지역권, 개발권, 농지법, 농지전용

I. 서론

2012년을 기준으로 미국의 농지면적(370만km²)은 우리나라 농지면적(19,485 km²)의 190배에 달한다. 그럼에도 불구하고 미국은 농지의 잠재적 개발가치를 매입하여 농지를 필요로 하는 사람들에게 저가의 농지를 공급할 수 있도록 농지보전지역권을 설정하고 개발권을 매입하고 있다. 반면, 우리나라의 경우에

는 농업진흥지역을 지정하여 엄격한 행위제한을 통해 농지의 개발을 억제하고 있지만, 매년 1%의 농지가 타용도로 전용되고 있다. 또한 지난 2009년 농지전용 없이 축산시설을 설치할 수 있도록 「농지법」이 개정되는 등 농지보호를 위한 제도적 기반이 약화되고 있다. 특히, 미국은 농지보전지역권 매입을 위해 4조 원을 투입하여 우리나라 전체 농지의 1/2을 보전하고 있는 반면, 우리나라는 농가소득보전직불금을 지급하기 위해 매년 1조 원 이상을 투입하고 있다. 미국의 농업환경, 농지가격, 농지구모, 제도적 기반 등이 우리나라와 차이가 있기 때문에 미국의 사례를 직접 우리나라에 적용하는 데에 한계가 있으나, FTA 등 시장개방, 곡물자급률 등 식량안보를 고려할 때 미국의 농지보전지역권 매입제도를 이해하고 우리나라에의 적용방안을 모색할 필요가 있다.

이 논문은 미국의 농지보전지역권 매입제도의 내용과 현황을 살펴봄으로써 우리나라의 농지보호에 주는 시사점을 도출하는 데에 목적이 있다. 이를 위해 이 논문에서는 미국의 농지보전지역권 매입제도의 개념과 주요내용을 살펴보고, 현재까지의 추진현황과 입법례를 분석하였다. 농지보전지역권 매입제도의 내용을 도입 배경과 연방정부의 농업법의 개정연혁 및 주요내용을 제시하였다. 추진 현황은 2014년 5월까지 주정부의 재정투입 규모와 농지보전 면적을 살펴보았으며, 농지보전지역권 매입을 위한 근거법으로 미네소타 주법 및 군(county)의 조례의 내용을 검토하였다. 마지막으로 우리나라에 주는 시사점을 통해 농지보전지역권 매입제도의 적용가능성을 검토하고, 현실적인 대안을 제시하였다.

II. 농지보전지역권 매입의 개념과 주요내용

1. 개념

농지보전지역권 매입제도(purchase of agricultural conservation easement, PACE)는 농지보전을 위해 농지소유자로부터 정부기관 또는 민간 농지보전기구가 개발권을 매입하고 그에 상응하는 보상을 하는 것을 말한다.¹⁾ 농지보전

지역권 매입제도는 농지소유자가 개발권을 분리하여 매각하는 것이며, 정부기관 또는 민간 농지보전기구는 농지의 소유권을 취득하는 것이 아니라 개발권만을 취득하는 것이다. 개발권을 매각한 농지소유자는 해당 농지를 농업용으로 이용할 권리만 갖게 된다. 농지보전지역권 매입은 공공기관이 농지소유자와의 계약을 통해 이루어진다. 농지소유자는 자발적으로 농지보전지역권을 정부기관 또는 민간 농지보전기구에 매각한다. 정부기관 또는 민간 농지보전기구는 해당 농지의 제한적 이용가치와 주거 또는 상업적 이용가치와의 차액을 지불한다. 지역권의 매입은 농지를 보전하기 위해 토질·개발압력·작물 생육력 등을 고려하여 선별하며, 지역권의 가격은 감정평가를 통해 이루어진다.²⁾

2. 주요내용

뉴욕주 서폴크 군(county)은 1974년에 처음으로 농지보전지역권 매입제도를 도입하였다. 이후 메릴랜드주(1977년), 매사추세츠주(1977년), 코네티컷주(1978년), 뉴햄프셔주(1979년)에서는 지방정부 차원의 농지보전지역권 매입제도를 추진하였다. 농지보전지역권 매입제도는 지역의 식량안보와 녹지감소에 따른 우려에서 출발하였다. 1980년대에는 로드 아일랜드주(1981년)를 시작으로 뉴저지주(1983년), 버몬트주(1987년), 펜실베이니아주(1988년) 등 주정부 차원에서 농지보전지역권 매입제도가 도입되기 시작하였다.³⁾

연방정부는 1996년 농지 및 초지보호 프로그램(Federal Farm and Ranch Lands Protection Program)을 도입하여 농지보전지역권을 매입하는 주정부나

1) Janis A. Lassner, "Valuing Agricultural Conservation Easements", *Appraisal Journal* Vol. 66 Issue 2, The Appraisal Institute, 1998. 4, p.145; Jeffrey O. Sundberg, "Using Conservation Easements to Protect Open Space: Public Policy, Tax Effects, and Challenges", *Journal of Property Tax Assessment & Administration* Vol. 10 Issue 1, 2013, p.7; Gerald Korngold, "Solving the Contentious Issues of Private Conservation Easements: Promoting Flexibility for the Future and Engaging the Public Land Use Process", *Utah Law Review*, Utah Law Review Society, 2007, pp.1044~1045.

2) Farmland Information Center(a), "Purchase of Agricultural Conservation Easements", American Farmland Trust, 2014. 10, p.1.

3) *Ibid.*

지방정부에 매칭펀드로 자금을 지원하기 시작하였다.⁴⁾ 2002년 농업법(Farm Bill)은 이 프로그램을 비정부기구나 토지신탁기구까지 확대하였다. 2008년 농업법은 농지 및 초지보호 프로그램으로 약 8,100억 원(USD 743million)을 승인하였고, 주정부나 지방정부의 참여를 확산시키기 위해 역사적으로 가치는 토지까지 포함하게 되었다.⁵⁾ 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 변경하였다. 연방정부는 농지에서 비농업적 개발을 제한하여 농지를 보호할 수 있도록 주정부나 지방정부의 농지보전지역권 매입을 재정적으로 지원하고 있다.⁶⁾

연방정부의 농지보호프로그램은 농지의 비농업적 이용을 제한하고 농업적 이용과 보전가치를 보호하는 데에 목적이 있다.⁷⁾ 대상토지는 ① 우량농지, 특수농지, 기타 생산농지, ② 역사적 또는 고고학적 자원을 포함한 토지, ③ 주정부 또는 지방정부가 보호하려는 목적에 부합하는 토지를 말한다.⁸⁾ 농무부장관은 농지에서 보전지역권 또는 기타 권리를 매입하기 위한 자금을 마련하고 보조하여야 한다.⁹⁾ 농무부장관이 농지로부터 보전지역권 또는 기타 권리를 매입하기 위해 부담하는 비율은 농지의 보전지역권 또는 기타 권리의 공정시장가격을 평가한 금액의 50% 미만이다.¹⁰⁾ 매입기관은 대상토지의 보전지역권 또는 기타 권리를 매입하는 데 필요한 경비를 최소한 25% 이상 부담하

4) 농지 및 초지보호 프로그램은 미국 농무부(the U.S. Department of Agriculture, USDA)의 자연자원보호국(Natural Resources Conservation Service, NRCS)에서 담당하며, 연방정부는 이 프로그램을 통해 매년 5,000만 달러 이상의 재정을 주정부, 지방정부, 비영리보전기구에 지원해 왔다(Alvin D. Sokolow, "Federal Policy for Preserving Farmland: The Farm and Ranch Lands Protection Program", *The Journal of Federalism* Vol. 40, N.2, Oxford Univ. Press, 2009, p.235).

5) Farmland Information Center(b), "Purchase of Agricultural Conservation Easements", American Farmland Trust, 2012, 9, p.1.

6) Farmland Information Center(a), *op. cit.*, p.1.

7) 16 USC § 3838i(b).

8) 16 USC § 3838h(2).

9) 16 USC § 3838i(a).

10) 16 USC § 3838i(c)(2).

여야 한다.¹¹⁾ 농지의 보전지역권 또는 기타 권리에 대한 공정시장가격은 매입 기관이 선정하고 농무부장관이 승인한 업체에 의해서 공인된 평가방식에 기초해서 결정되어야 한다.¹²⁾

농지보전지역권은 농지소유자와 매입기관의 계약을 통해 이루어진다. 농지 소유자는 해당 농지의 지역권 가격을 감정평가사에게 확인하고 자신의 농지가 지역권 매입대상 농지인지를 매입기관에 의뢰한다. 매입대상 농지로 판단 되면, 농지소유자는 매입기관의 도움을 받아 연방 농지보전 프로그램을 신청한다.¹³⁾

농지보전지역권을 매입한 5개 주의 사례분석에 따르면, 토질, 지역농업의 특성, 농지규모, 개발압력, 매입가격 등이 매입기준으로 작용한 것으로 나타났다. 첫째, 토질은 가장 중요한 매입 기준으로 작용한다. 그러나 농지가 낙농, 양계, 과수원, 포도밭과 같이 특정한 목적으로 이용되는 경우에는 토지에 대한 기준이 완화될 수 있다. 둘째, 해당 지역의 농업경제에 중요한 기여를 하고 있는 농지를 매입하고 있다. 셋째, 규모가 큰 농지를 우선적으로 매입하고 있다. 소규모 농지(5 에이커)를 매입한 경우도 있었지만, 메릴랜드주의 경우 100에이커 이상의 농지만 지역권 매입대상으로 삼고 있다. 넷째, 개발압력이 높은 농지를 매입한다. 즉, 개발된 지역에 가까울수록 농촌경관보전을 위한 농지를 매입하고 있다. 다섯째, 최소의 비용으로 매입할 수 있는 농지의 지역권을 우선적으로 매입하고 있다. 매사추세츠와 버몬트주의 경우 단위면적(에이커)당 지역권 매입가격을 제한하고 있다.¹⁴⁾

11) 16 USC § 3838i(c)(3).

12) 16 USC § 3838i(d).

13) Office of Farmland Preservation, "Landowner's guide to applying for an agricultural conservation easement through the Federal Farm and Ranch Land Protection Program", Washington State Conservation Commission, 2012. 8. pp.5~6.

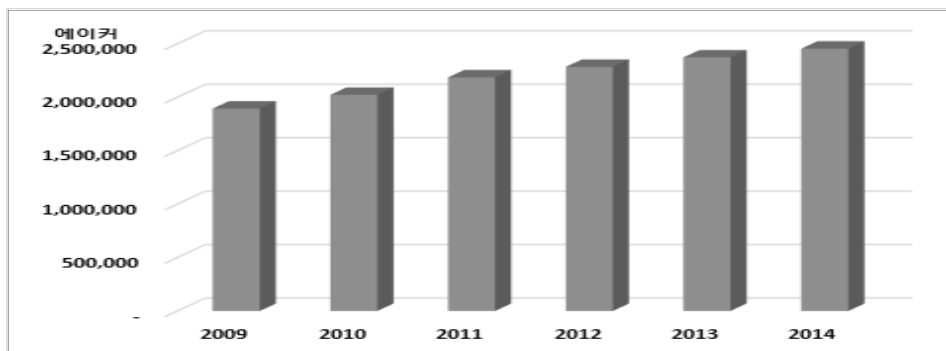
14) Daniel Hellerstein, Cynthia Nickerson, Joseph Cooper, Peter Feather, Dwight Gabsby, Daniel Mullarkey, Ababayhu Tegene, Charles Barnard, "Farmland Protection: The Role of Public Preferences for Rural Amenities", *Agricultural Economic Report No.815*, Economic Research Service/USDA, 2002, pp.24~27.

Ⅲ. 농지보전지역권 매입 현황 및 입법례

1. 현황

주정부의 농지보전지역권 매입은 매년 증가추세에 있으며, 2014년 5월 현재 27개 주에서 농지보전지역권 매입 프로그램을 운영하고 있다.¹⁵⁾ 미국은 1977년부터 2014년 5월까지 약 37억 8,204만 달러(약 4조 1,265억 원)를 투입해서 9,933.8km²(2,454,702 에이커)의 농지보전지역권을 매입하였다.¹⁶⁾ 델라웨어나 매사추세츠주의 경우 주정부가 직접 지역권을 매입하고 있으며, 다른 주에서는 지방정부(county)와 함께 지역권 매입 프로그램을 운영하고 있다. 뉴욕주나 버지니아주는 지방정부나 토지신탁업자에게 지역권을 매입할 수 있는 권한만 부여하고 있다. 앨라바마나 뉴멕시코주는 지역권을 설정하고 모니터링하는 수준에 그치고 있을 뿐 현재 지역권을 매입하고 있지는 않다.¹⁷⁾

〈그림 1〉 주정부의 농지보전지역권 매입 현황



자료: Farmland Information Center(c), "Status of State PACE Programs", American Farmland Trust, 2013. 9, p.1; Farmland Information Center(a), *op. cit.*, p.1에서 재작성

15) 애리조나, 조지아, 하와이 및 미주리주는 농지보전지역권 매입제도를 운영할 수 있는 권한을 갖고 있지만 아직 집행하고 있지 않다.

16) Farmland Information Center(a), *op. cit.*, p.1.

17) *Ibid.*

물의 질 제고, 역사적·건축적·고고학적·문화적 가치를 보호하기 위해 부동산에 대한 규제와 적극적인 책임을 부과할 수 있는 지역권자의 비점유적 권한을 말한다.¹⁹⁾ 지역권자는 연방법 또는 이 주법에 따라 부동산에 대한 권한을 보유할 자격이 있는 국가기관 또는 부동산에 대해서 자연적·경관적·공개공지로서의 가치 보호와 유지, 농업·산림·휴양·공개공지로서의 이용 보장, 자연자원의 보호, 공기와 물의 질 제고, 역사적·건축적·고고학적·문화적 가치보호 등을 목적으로 하는 공익법인, 공익협회, 공익신탁기관이 될 수 있다.²⁰⁾

보전지역권은 설정, 이전, 등록, 양도, 해제, 수정, 종료되거나 다른 지역권과 동일한 방식으로 변경 또는 수정될 수 있다. 또한 지역권자의 승인이나 그 승인에 대한 기록이 있기 전에는 지역권자에게 어떠한 권한이나 의무도 발생하지 아니하고, 지역권 설정권한을 갖는 제3자²¹⁾에게 어떠한 권한이 발생하지 않는다. 특히, 명문의 규정이 없는 경우에 보전지역권 설정기간은 무제한으로 본다. 만약 보전지역권에 대한 권한을 보유하고 있던 자가 보전지역권의 상대방이 아니거나 보전지역권 설정에 동의하지 않은 경우 보전지역권 설정 당시 존재하던 부동산에 대한 권한은 보전지역권 설정으로 인해 침해되지 않는다.²²⁾

지역권 설정으로 인해 권한이 제한된 부동산을 소유한 자, 지역권자, 지역권 설정권한을 보유한 제3자 및 다른 법에서 승인한 자에 관한 소송은 보전지역권에 영향을 미친다.²³⁾ 그러나 보전지역권은 부동산에서 수익이 없거나, 지역권이 분할되거나, 소유자에게 부담이 설정되거나, 지역권자 또는 사용이 제한된 부동산에 대한 권한을 보유한 자에게 적극적인 책임을 부과하더라도 그 효력이 있다.²⁴⁾

19) Minn. Stat. §84C.01.

20) Minn. Stat. §84C.01.

21) “제3자의 지역권 설정권한”이란 지역권자의 자격이 있으나, 아직 지역권을 취득하지 못한 정부기관, 공익법인, 공익협회, 공익신탁기관이 행사할 수 있는 보전지역권에 대한 권한을 말한다.

22) Minn. Stat. §84C.02.

23) Minn. Stat. §84C.03.

나. 미네소타주 워싱턴군 조례 175호

미네소타주 워싱턴군에서는 지역권 매입에 관해 별도의 조례를 제정하여 운영하고 있다. 이 조례는 총 8조로 구성되어 있으며, 조례명과 목적(제1조), 정의(제2조), 권한(제3조), 자문위원회의 설치(제4조), 적합성과 우선순위(제5조), 보전지역권의 평가(제6조), 보전지역권의 법적 성격(제7조), 보전지역권의 감독과 집행(제8조)을 규정하고 있다.

이 조례의 목적은 첫째, 워싱턴군을 살기 좋은 곳으로 만들 수 있도록 자연 경관과 품격 있는 농촌을 보호하고 보전하는 데에 있다. 둘째, 워싱턴군의 종합계획의 목적을 달성하는 데에 있다. 셋째, 강·호수·계곡의 수질 증진, 식수원 보호, 탐방로 회랑의 확보, 습지와 임야의 보전 및 개발로부터의 수변지역 보호를 포함하여 녹지보호를 통해 추가적인 공공의 목적을 달성하는 데에 있다.²⁵⁾

이 조례에서의 보전지역권은 미네소타주법 제84C장에서 정의하는 부동산에 대한 자연적·경관적·공개공지로서의 가치 보호와 유지, 농업·산림·휴양·공개공지로서의 이용 보장, 자연자원의 보호, 공기와 물의 질 제고, 역사적·건축적·고고학적·문화적 가치를 보호하기 위해 부동산에 대한 규제와 적극적인 책임을 부과할 수 있는 지역권자의 비점유적 권한을 말한다. 그 밖에 농지는 원예, 묘목, 과수, 야채, 사료, 곡물, 양봉의 생산을 위해 필요한 토지를 말하며, 개발권은 녹지나 농업과 관련이 없이 주거, 상업, 공업목적으로 토지를 이용한 분필할 수 있는 권한을 의미한다.²⁶⁾

워싱턴군은 군내 대상토지로부터 보전지역권을 매입, 기부, 증여, 유증, 계약 등을 통해 설정할 수 있고, 매입에 필요한 세원을 적법하게 활용할 수 있다. 또한 이 조례에 규정된 목적을 위하여 적법한 범위 내에서 현금거래나 투자 계약에 참여할 수 있다. 군은 미네소타주법에 따라 부동산에 대해 권한이 있는 다른 기관과 대상토지로부터의 권한을 공동으로 취득할 수 있다. 또한 군

24) Minn. Stat. §84C.04

25) ORDINANCE NO. 175. SECTION 1.

26) ORDINANCE NO. 175. SECTION 2.

은 적법하게 설립되고 승인된 비영리 보전기관, 토지신탁, 기타 개인 또는 미네소타주법과 연방내국세법에 따른 기관과 보전지역권의 협의 및 이 조례에 따라 취득한 보전지역권을 감독하기 위한 절차와 기본적인 관리계획의 수립을 공유하기 위하여 계약을 체결할 수 있다. 보전지역권을 통한 토지권한의 매입은 당사자의 동의와 자발적인 방법으로 이루어져야 한다.²⁷⁾

토지와 수자원의 보전프로그램을 위해서 워싱턴군의 공원 및 녹지위원회는 워싱턴군에 대해 토지나 토지로부터의 이익을 매입하는 것에 대하여 자문을 거쳐야 한다. 군은 이 조례를 통해 토지나 토지로부터의 이익을 매입하는 것과 관련한 조치에 대한 자문과 함께 토지 및 수자원 보호행정과 관련된 다른 기관에 대해서 기술적인 도움을 요청할 수 있다.²⁸⁾ 또한 군은 토지 및 수자원 보호프로그램 운영을 위해 지역권 매입에 대한 우선순위와 사업의 적합성 판단을 위한 기준을 마련하여야 한다.²⁹⁾

일반적으로 보전지역권의 가치는 분필규제나 개발관련 법령에서 요구하는 최대의 택지공급 규모를 기준으로 한 필지의 토지에 남아있는 개발권의 수를 기초로 하여야 한다. 보전지역권의 가치는 감정평가나 표본추출 평가와 같이 공정한 방법으로 평가되어야 한다. 보전지역권의 가치는 최고가격으로 산정한다. 군은 보전지역권에 대한 전체 가격을 신청자에게 제시할 의무는 없다. 모든 감정평가는 자격 있는 평가사로부터 개별적인 평가가 이루어져야 한다. 다만, 군이 과세기록을 통해 해당 필지에 대한 시장가격의 50% 미만을 지불하는 경우에는 별도의 감정평가는 요구되지 않는다. 녹지개발에서 허용되는 개발권의 수는 일반적인 분필규제 및 개발법령에서 요구하는 규모에서 인정하는 수와 동일해야 한다. 개발사업자는 개발법령에서 정해진 기준에 따라 추가적인 개발권이 허용될 수 있다. 녹지지역에서의 녹지에 대한 보전지역권은 개발사업 절차의 일부로서 별도의 부담 없이 군이 취득할 수 있다.³⁰⁾

보전지역권은 영구적이어야 한다. 또한 보전지역권에 대한 특별한 조건은

27) ORDINANCE NO. 175. SECTION 3.

28) ORDINANCE NO. 175. SECTION 4.

29) ORDINANCE NO. 175. SECTION 5.

30) ORDINANCE NO. 175. SECTION 6.

경우에 따라서 협의가 가능하다. 기타 보전지역권에 대한 조건은 신청과 승인 과정에서 부동산에 대한 기본적인 가치를 보호하는 방향으로 설정되어야 한다. 군정위원회의 결정에 따라 보전지역권은 정부, 보전기관, 토지신탁 기타 미네소타주법에 따라 부동산에 권리를 취득할 자격이 있는 유사기관이 적절한 단위로 보유할 수 있다.³¹⁾

보전지역권을 통해 보호하고자 하는 가치는 문서에 기록하여야 한다. 보전지역권이 기록될 때 부동산에 관한 문서는 장래 그 토지에 대한 감독을 위해 항공사진, 지도, 사진 기타 동영상 등으로 구성되어야 한다. 그 문서는 보전지역권자가 정기적으로 갱신하여야 한다. 이에 대한 조사와 감독은 실무상 최선을 다해 이루어져야 하며, 보전지역권자는 규정에 따라 정기적으로 감독하여야 한다. 감독은 현장방문을 포함한다. 만약 지역권설정자가 보전지역권의 조건을 위반하는 경우 보전지역권자는 개별적 조치를 포함하여 법적인 조치를 취할 수 있다.³²⁾

3. 농지보전지역권 매입제도에 대한 평가

농지보전지역권 매입제도는 농지소유주와 지역권을 매입하는 공익기관과 협상을 통해 농지를 보전할 수 있는 유연적인 수단이다. 또한 농지가 비농업적 용도로 전용되는 것은 방지할 수 있는 효율적인 수단이라고 평가할 수 있다.³³⁾ 농지보전지역권 매입제도는 토지이용규제를 통해 농지의 개발잠재력을 둔화시켜서 농지가격상승을 억제한다. 이를 통해 농지를 필요로 하는 사람들에게 저가의 농지를 공급할 수 있다. 그리고 농지소유자에게 일정금액의 보상금을 지급하기 때문에 농업인은 그 보상금을 농지에 재투자함으로써 농업경쟁력을 제고할 수 있다. 또한 농지보전지역권 매입제도는 사유재산권을 인정하면서 농지를 영구적으로 보호할 수 있고, 토지소유자의 자발적인 참여를 전제로 한다는 장점이 있다.³⁴⁾

31) ORDINANCE NO. 175. SECTION 7.

32) ORDINANCE NO. 175. SECTION 8.

33) Jennifer Jambor-Delgado, *op. cit.*, Appendix B, p.8

그러나 농업보전지역권 매입제도는 비용이 많이 들고, 개발압력을 완전하게 억제하기는 어렵다는 단점이 있다. 특히, 지역권을 매각하고자 하는 농업인의 수요를 제때에 맞추기 어렵기 때문에 농지를 보호할 수 있는 기회를 상실하는 경우도 발생한다. 또한 자발적 참여를 전제로 하기 때문에 실제로 중요한 농지가 보호되지 못하는 경우도 있다. 따라서 지역권을 유지하기 위해서는 시간과 비용에 대한 지속적인 투자가 요구된다.³⁵⁾ 특히 비영리단체가 설정하는 보전지역권은 농지소유자의 기부에 의하기 보다는 연방 또는 주정부의 세금 감면에 의한 보조에 의해 이루어지는 것이 대부분이다.³⁶⁾ 따라서 세금감면을 통해 지역권을 매입할 필요가 있는 것인가에 대한 반발이 있다.³⁷⁾ 그러나 지난 35년 간 농지보전을 위해 투자한 금액은 2012년 한 해 동안 주정부가 도로 사업에 투자한 금액의 1/29에 불과하기 때문에 농지보전을 위한 투자를 늘려야 한다는 지적이 있다.³⁸⁾

IV. 우리나라에의 시사점

1. 농지보전지역권 매입제도의 적용가능성 검토

농지보전지역권 매입제도를 적용하기 위해서는 우리나라 법제상 개발권의 분리가 가능해야 하고, 개발권에 대한 가치산정이 요구된다. 첫째, 개발권 분

34) Farmland Information Center(b), *op. cit.*, p.2

35) *Ibid.*

36) 이에 관해 자세한 내용은 Christopher E. Williams & Meredith E. Lathbury, "Economic Incentives for Habitat Conservation on Private Land: Applications to the Inland Pacific Northwest", *Wildlife Society Bulletin* Vol. 24, No. 2, Wiley, 1996, pp.187-191; Rachel Emma Silverman, "Tax Break with a View: Landowners Rush to Take Advantage of New Law That Boosts Deductions for Blocking Development", *Wall Street Journal*, 2007. 2. 7. 참조(<http://www.wsj.com/articles/SB117081063481600278>) (last visited Feb. 12, 2015).

37) Gerald Korngold, *op. cit.*, p.1057.

38) Jennifer Dempsey, "Purchase of Agricultural Conservation Easement", American Farmland Trust, 2014. 12, p.2.

리가능성은 민법상 소유권의 본질, 개발권에 대한 공시방법 등의 문제가 해결 되어야 한다. 이에 관해서는 개발권 분리가 가능하다는 견해,³⁹⁾ 개발권 분리에 대한 법적 문제를 해소하기 위해 공법상 용적이전방법을 통한 문제를 해결하는 견해⁴⁰⁾로 구분할 수 있다. 그러나 민법상 소유권은 사용·수익·처분권 등을 포함하고 있기 때문에 소유권에서 개발권을 분리하는 데에는 한계가 있고, 물권법정주의에 따라 개발권을 용익물권의 하나로 포함하지 않는 이상 이를 공시하기도 어렵다.

둘째, 개발권을 매입하기 위해서는 개발권 가치평가가 가능해야 한다. 현실적으로는 개발권의 가치를 용적률의 단위면적당 가격으로 산정하는 방안을 고려할 수 있다. 기술적으로는 법정 용적률과 사용 용적률의 차이를 용도지역, 지가, 주변 토지이용현황 등을 고려하여 산정할 수 있을 것이다. 그러나 법리상 농지로서 이용하고 있는 토지에 대해서 잠재적 개발가치를 매입한다는 것은 손실보상과 유사한 결과를 초래하기 때문에 기존 헌법재판소의 결정과 배치된다. 헌법재판소는 종래의 지목과 토지현황에 의한 이용방법에 따른 토지의 사용도 할 수 없거나 실질적으로 사용·수익을 전혀 할 수 없는 예외적인 경우에만 매수청구권이나 수용신청권의 부여, 지정의 해제, 금전적 보상 등 다양한 보상의 방법이 필요하다는 입장이다.⁴¹⁾ 결국 우리나라 법체계상 농지에서 개발권을 매입하기 위해서는 법리상 해결해야 하는 과제가 여전히 남아 있다. 따라서 현실적으로 미국의 농지보전지역권 매입제도와 유사한 효과를 도출할 수 있는 대안을 모색할 필요가 있다.

39) 김상용(a), “토지의 소유권과 개발권(상)”, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, 1981, 42~50면; 김상용(b), “토지의 소유권과 개발권(하)”, 『도시문제』, 대한지방행정공제회, 1981, 81~97면; 서순탁·정우형, 「개발권 분리구상에 관한 시론적 연구」, 국토연구원, 1999; 홍완표, “토지법상 개발권양도제의 도입에 관한 연구 -미국 TDR제도를 중심으로-”, 서울시립대학교 박사학위논문, 2000; 서순탁·박현주·정우형, 「국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리방안 연구」, 국토연구원, 2000 등.

40) 최혁재·최수, 「토지이용규제 손실보전수단으로서의 개발권양도제 도입 및 활용방안 연구」, 국토연구원, 2002; 김인희, 「용적이전기법의 도입 및 활용방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2005; 채미옥·구형수·안영아, 「선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입방안 연구」, 국토연구원, 2010 등

41) 헌재 1998. 12. 24, 89헌마214; 헌재 1999. 10. 21. 선고, 97헌바26 결정.

2. 대안의 모색

가. 농촌토지이용계획의 수립

우리나라 농지법상 농업진흥구역은 농업만을 위한 농업전용구역이 아니라 공공시설, 농산물가공공장, 농가주택, 창고시설 등을 허용하고 있어서 농지 규모화에 취약한 구조를 안고 있다.⁴²⁾ 현행 농업진흥구역 내의 토지이용은 농업용, 주거용, 산업용이 구분되지 않기 때문에 총량적으로는 농지를 보호하는 것으로 보이지만, 실제로는 농업용으로 보전해야 할 우량농지를 체계적으로 보호할 수 없는 한계가 있다. 따라서 농지를 보호하기 위해서는 농촌토지이용계획을 수립하여 농지보호와 충돌되는 토지이용을 제한할 필요가 있다.

먼저 농업진흥지역에 대한 실태조사를 토대로 영농규모화 가능성을 고려하여 농업진흥지역을 정비할 필요가 있다. 경지정리가 안 된 소규모 농지는 과감하게 농업진흥지역에서 해제하고,⁴³⁾ 식량안보에 필요한 농지를 엄격하게 관리할 수 있도록 농업진흥지역의 정비가 요구된다. 다음으로는 농업진흥지역 내에서는 농업용시설을 제외한 농산업용 및 주거용 토지이용을 제한할 필요가 있다. 비우량농지의 경우 농촌현실에 적합한 용도로 토지이용을 관리할 필요가 있다. 실제로 농촌에서도 이미 공장과 주거, 축산과 주거 등 토지이용 상 충돌⁴⁴⁾이 나타나고 있기 때문에 용도지구지정을 통한 농촌토지이용의 관리가 요구된다. 예컨대 축산지구, 취락지구, 농산업지구, 농촌관광휴양지구, 유보지구 등을 지정할 필요가 있다.⁴⁵⁾ 즉, 1차적으로는 식량안보에 필요한 농지를

42) 현재 약 100만ha에 이르는 농업진흥지역의 개발행위는 구역구분에 따른 2개의 행위로 분류될 뿐인데, 특히 농업진흥지역의 약 90%를 차지하는 농업진흥구역은 한 가지의 동일한 개발행위에 의해 행위제한을 받고 있다. 그런데 90만ha에 달하는 농업진흥구역의 개발행위는 공용·공공용시설과 축사, 농산물 가공·건조·창고시설은 물론 주택과 농업인공동편의시설 등을 허용하고 있어 농업진흥지역, 특히 농업진흥구역 농지보전에 지장을 주고 있다(김수석 외, 「경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(2/2차연도)」, 한국농촌경제연구원, 2009, 164면).

43) 전체 농지면적 가운데 경지정리된 농지는 656,170ha(37.8%)이며, 농업진흥지역 안에서도 경지정리된 농지면적은 595,244ha(57.8%)에 불과하다(최혁재, 전계서, 2010, 53면).

44) 자세한 내용은 최혁재·지대식·김승중, 「농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안」, 국토연구원, 2007 참조.

추출하여 농업진흥지역으로 구분하고, 2차적으로는 농촌토지이용의 충돌을 방지할 수 있도록 취락과 농산업, 축산을 구분할 수 있도록 용도지구를 지정할 필요가 있다. 그동안 많은 예산을 투입하여 경지정리를 한 논 한복판에 현재와 같이 축사가 자유롭게 설치⁴⁶⁾되는 것이 정상적인 농지이용인지 재검토할 필요가 있다.

나. 농지전용제한구역 신설

우량농지가 전용되는 경우는 소규모 개발을 위한 농지전용허가보다는 대규모 개발을 위한 농지전용협의를 통해 이루어질 가능성이 높다. 따라서 농업진흥구역 등급화를 통해 농지전용을 최소화할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다. 농지전용은 소규모 농지전용허가뿐 아니라 대규모 개발을 위한 농지전용협의를 통해 발생한다. 실제로 2012년을 기준으로 공공시설을 위해 전용된 농지의 비율은 39.9%에 달하며, 농어업시설을 위해 전용된 농지의 비율은 5.3%에 불과하다.

〈표 1〉 농지전용현황

(단위: ha, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
계	18,215	22,680	18,732	13,329	12,677(100)
공공시설 (도로·철도·항만등)	8,369	9,427	7,603	6,321	5,061(39.9)
주거시설	2,424	2,632	4,378	1,828	3,076(14.4)
광·공업시설	2,490	5,370	2,766	1,789	1,617(12.8)
농어업시설	893	849	768	669	669(5.3)
기타	4,039	4,402	3,217	2,722	2,254(17.8)

자료: 농림축산식품부 농지과 보도자료, “2012년 농지전용 전년보다 줄어든 12,677ha”, 농림축산식품부, 2013. 4. 4, 3면

45) 상계서, 120면.

46) 2009년 농지법 개정으로 농지전용허가 없이 축산업용 시설설치가 가능해졌다(농지법 제32조제1항제3호)

이처럼 상당부분이 대규모 개발사업을 통해 농지전용이 이루어지기 때문에 농림축산식품부 장관은 농경지정리 여부, 집단화면적 등을 고려하여 농지전용 제한지역을 신설하고, 농지전용협약에 대응할 필요가 있다.⁴⁷⁾ 우량농지가 대규모 개발사업구역으로 편입되는 경우 농지전용협약을 거부할 수 없는 현실을 고려할 때 보전해야 할 농지를 미리 지정함으로써 택지, 산단 등의 개발계획수립 시 사업구역에 포함되는 것을 사전에 방지할 필요가 있다. 또한 농지전용제한지역에서 농지를 전용하는 경우에는 국방·도로 등의 공공시설을 설치하는 경우라도 농지보전부담금을 부과하여 식량안보를 위한 우량농지가 전용되는 것을 제한할 필요가 있다.

다. 농지전용금지구역 신설

1950년대 우리나라 경제의 47.3%를 차지했던 농림어업의 비중은 2010년에 2.6% 수준까지 떨어졌다.⁴⁸⁾ 이는 농정의 방향이 농업보호에 있기보다는 식량안보를 위한 농지보호로 방향을 선회할 필요가 있다는 것을 의미한다. 따라서 재정운용 합리화를 통해 우량농지를 확보할 필요가 있다.

먼저 토지소유자의 신청을 전제로 농지전용금지구역을 신설할 필요가 있다. 농지전용금지구역에서는 미국의 농지보전지역권 매입과 유사하게 개발행위를 제한할 수 있도록 농지소유자와 계약을 통해 농지전용을 금지하도록 한다. 농지전용금지구역은 영농규모화, 경지정리 여부 등으로 고려하여 지정하도록 하고, 농지전용금지구역을 신청한 자경농에게는 재산세 면제, 소득보전직불금 추과지급 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다. 제도도입 초기에는 농지전용금지구역 안의 자경농에게 소득보전직불금을 가산하여 지급하고, 장기적으로 소

47) 농업진흥지역에 대한 규제를 지금보다 강화해야 한다. 농업진흥지역을 당초의 의도처럼 농업생산에 충실한 우량농지로 만들기 위해서는 직접적으로 농업과 관련된 행위 외에는 일체 허용하지 않아야 한다. 따라서 지금 허용되고 있는 농수산물 가공·처리시설 및 농수산산업 관련 시험·연구시설, 농업인의 공동생활편익 및 이용시설 등 농업과 간접적으로 관련이 있는 시설은 모두 허용대상에서 삭제해야 한다(최혁재, 「도시용지 공급확대에 따른 농지관리 정책의 발전방향」, 국토연구원, 2010, 54면).

48) 조장욱·김숙영, 「한국 경제의 구조변화 원인과 효과분석」, 국회예산정책처, 2012, 51면.

득보전직불금을 농지전용금지구역의 농업인에게만 지급할 필요가 있다. 만약 농지전용금지구역에서 농업인이 농지전용을 신청하는 경우에는 기존에 감면한 재산세와 소득보전직불금의 배액을 상환하도록 제한함으로써 제도의 실효성을 제고할 필요가 있다.

V. 결론

2012년을 기준으로 미국의 토지면적 915만km²(22억 6,058만 에이커)이며, 농지면적은 370만km²(9억 1452만 에이커)이다. 미국의 토지면적은 우리나라 국토면적(100,188km²)의 91배이고, 미국의 농지면적(370만km²)은 우리나라 농지면적(19,485km²)의 190배에 달하며, 미국의 경지면적(1억 5,770만ha)은 우리나라 경지면적(173만ha)의 91배에 달한다.⁴⁹⁾ 또한 호당 농지면적은 미국(101.6ha)이 우리나라(1.6ha)에 비해 60배에 이른다.⁵⁰⁾

현재 미국은 방대한 농지를 보유하고 있는데도 불구하고 농지보전지역권 매입사업, 농업구역 프로그램 등 다양한 농지보전 프로그램을 운영하고 있다. 특히, 농지보전지역권 매입사업을 통해 보전한 농지규모는 우리나라 전체 농지의 약 1/2(9,933.8km²)에 달하며, 이를 위해 투입한 재정규모는 약 4조원에 불과하다.⁵¹⁾ 반면, 우리나라의 경우 2011년부터 농지매입 비축사업을 위해 5,587억 원을 투입했지만, 26.5km²의 농지를 매입한 데 불과하다.⁵²⁾ 2015년도 농림축산식품부 예산 및 기금의 총 지출규모는 약 14조 원이다. 이 중에서 농업인의 소득보전을 위해 지출하는 소득보전직불금 예산만 약 1조 3천억 원에

49) 우리나라의 농지면적은 2012년 말 지목상 전·답 기준(국토교통부), 경지면적은 2012년 말 경지면적통계 기준(통계청).

50) 국토교통부, 「2012년 국토이용에 관한 연차보고서」, 국토교통부, 2013, 23면; 통계청, e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

51) 미국은 1977년부터 2014년 5월까지 약 37억 8,204만 달러(약 4조 1,265억 원)를 투입해서 9,933.8km²(2,454,702 에이커)에 달하는 농지의 개발권을 매입했다.

52) 김동욱 기자, “농어촌 공사의 ‘농지임대수탁·농지매입비축사업’ 활용하세요”. 농민신문, 2014. 11. 7.

달한다.⁵³⁾ 현재 우리나라는 매년 1천억 원이 넘는 재정을 투입하면서 매입한 농지규모는 미국에 비해 초라하기 그지없으며, 매년 1조 원에 달하는 재원을 농가소득보전을 이유로 소진하고 있다.

우리나라의 농지매입가격과 미국의 농지보전지역권 매입가격을 직접 비교하는 데에는 무리가 있다. 또한 다자간 무역협상 및 FTA의 확대 등으로 인해 농가소득보전의 필요성을 부정할 수도 없다. 그러나 2024년까지 경작규모 6ha 이상의 쌀 전업농을 3만호까지 확대⁵⁴⁾하기 위해서는 영농규모화 정책을 추진할 필요가 있다. 현행 농지법상 농업진흥지역은 토지소유자의 의사에 따라 농업, 농산업, 주거 등 다양한 형태의 토지이용이 가능하기 때문에 집단화된 농지를 보호하는 데에 한계가 있다.

따라서 농지로서 이용할 토지는 농업지역으로 지정하여 농지전용을 엄격하게 제한 또는 금지하고, 그 밖의 지역은 농산업, 주거, 관광 등 농촌 현실에 적합한 용도지구를 지정해서 농촌토지이용의 충돌을 방지할 필요가 있다. 특히, 미국과 같이 집단화된 우량농지를 선별하여 농지전용을 제한하되 이에 상응하는 세제감면 및 금전적 지원을 모색할 필요가 있다. 따라서 정부는 향후 전용이 예상되는 농지에 소득보전직불금의 명목으로 재정을 투입하기보다는 장기적으로 보전할 필요가 있는 농지를 보호할 수 있도록 정부재정운용의 선택과 집중이 요구된다.

참고문헌

국토교통부, 「2012년 국토이용에 관한 연차보고서」, 국토교통부, 2013.
 김상용(a), “토지의 소유권과 개발권(상)”. 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1981, 42면~50면.

53) 쌀농업고정직불금(8,450억 원), 쌀보전변동직불금(1,641억 원), 밭농업직접직불금(1,813억 원), 경영이양직불금(589억 원), 조건불리지역직불금(386억 원), 경관보전직불금(138억 원) 등 (농림축산식품부, 「2015년도 예산 및 기금운용계획 내역서」, 농림축산식품부, 2015)

54) 농림축산식품부·산업통상자원부·기획재정부 보도자료. “정부, 쌀 관세를 513%로 결정”, 관계기관 합동, 2014. 9. 18.

- 김상용(b), “토지의 소유권과 개발권(하)”. 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 1981, 81면~97면.
- 김수석 외, 「경제·사회여건 변화에 따른 농지제도 개편방안(2/2차연도)」, 한국 농촌경제연구원, 2009.
- 김인희, 「용적이전기법의 도입 및 활용방안 연구」, 서울시정개발연구원, 2005
- 농림축산식품부 농지과 보도자료, “2012년 농지전용 전년보다 줄어든 12,677ha”, 농림축산식품부, 2013. 4. 4.
- 농림축산식품부, 「2015년도 예산 및 기금운용계획 내역서」, 농림축산식품부, 2015.
- 농림축산식품부·산업통산자원부·기획재정부 보도자료, “정부, 쌀 관세를 513%로 결정”, 관계기관 합동, 2014. 9. 18.
- 서순탁·박헌주·정우형, 「국토의 합리적 관리를 위한 개발권 분리방안 연구」, 국토연구원, 2000.
- 서순탁·정우형, 「개발권 분리구상에 관한 시론적 연구」, 국토연구원, 1999.
- 조장옥·김숙영, 「한국 경제의 구조변화 원인과 효과분석」, 국회예산정책처, 2012.
- 채미옥·구형수·안영아, 「선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정 제도 도입방안 연구」, 국토연구원, 2010.
- 최혁재, 「도시용지 공급확대에 따른 농지관리정책의 발전방향」, 국토연구원, 2010.
- 최혁재·지대식·김승중, 「농촌활력 증진을 위한 농촌토지이용의 계획적 관리방안」, 국토연구원, 2007.
- 최혁재·최수, 「토지이용규제 손실보전수단으로서의 개발권양도제 도입 및 활용방안 연구」, 국토연구원 2002
- 홍완표, “토지법상 개발권양도제의 도입에 관한 연구 -미국 TDR제도를 중심으로-”, 서울시립대학교 박사학위논문, 2000.

Alvin D. Sokolow, “Federal Policy for Preserving Farmland: The Farm and Ranch Lands Protection Program”, *The Journal of Federalism* Vol.

- 40, N.2, Oxford Univ. Press, 2009, pp.235~256.
- Christopher E. Williams & Meredith E. Lathbury, "Economic Incentives for Habitat Conservation on Private Land: Applications to the Inland Pacific Northwest", *Wildlife Society Bulletin* Vol. 24, No. 2, Wiley, 1996, pp.187-191
- Daniel Hellerstein, Cynthia Nickerson, Joseph Cooper, Peter Feather, Dwight Gabsby, Daniel Mullarkey, Abebayhu Tegene, Charles Barnard, "Farmland Protection: The Role of Public Preferences for Rural Amenities", *Agricultural Economic Report No.815*, Economic Research Service/USDA, 2002, pp.1-66.
- Farmland Information Center(a), "Purchase of Agricultural Conservation Easements", American Farmland Trust, 2014. 10, pp.1~2
- Farmland Information Center(b), "Purchase of Agricultural Conservation Easements", American Farmland Trust, 2012. 9, pp.1~2.
- Farmland Information Center(c), "Status of State PACE Programs", American Farmland Trust, 2013. 9, pp.1~6.
- Gerald Korngold, "Solving the Contentious Issues of Private Conservation Easements: Promoting Flexibility for the Future and Engaging the Public Land Use Process", *Utah Law Review*, Utah Law Review Society, 2007, pp.1039~1084.
- Janis A. Lassner, "Valuing Agricultural Conservation Easements", *Appraisal Journal* Vol. 66 Issue 2, The Appraisal Institute, 1998. 4, pp.145~150.
- Jeffrey O. Sundberg, "Using Conservation Easements to Protect Open Space: Public Policy, Tax Effects, and Challenges", *Journal of Property Tax Assessment & Administration* Vol. 10 Issue 1, 2013, pp.5~20.
- Jennifer Dempsey, "Purchase of Agricultural Conservation Easement", American Farmland Trust, 2014. 12, pp.1~2.
- Jennifer Jambor-Delgado, *Preserving Minnesota's Agricultural Land: Proposed Policy Solutions*, Farmers' Legal Action Group, Inc., 2012. 6. 30.

Office of Farmland Preservation, "Landowner's guide to applying for an agricultural conservation easement through the federal Farm and Ranch Land Protection Program", Washington State Conservation Commission, 2012. 8. pp.1~12.

Rachel Emma Silverman, "Tax Break with a View: Landowners Rush to Take Advantage of New Law That Boosts Deductions for Blocking Development", *Wall Street Journal*, 2007. 2. 7.

[Abstract]

A Study on the Purchase of Agricultural Conservation Easements in the U.S.

Kim, Seung-Jong

*Ph.D. in Law · Associate Research Fellow
Korea Research Institute for Human Settlement*

The Agricultural areas of U.S., 3.7 million km² are almost 190 times more than 19,485km², that of Korea. Nevertheless, the U.S has purchased the development rights, latent development value from farmland with conservation easements to provide low priced farmland for farmers who want to cultivate it. However, 1% of agricultural areas are converted for alternate uses in Korea even though there is an agricultural zone for land use control to restrict developments in it.

The aims of this paper are to review current condition and system of the agricultural conservation easements in the U.S. and find implications for Korea. In order to achieve the goals, this paper analyzed the concept, major

contents, actual condition, and legislative case for the purchase of agricultural conservation easements. The contents of agricultural conservation easements include introduction background and history of federal legislative for it. It reviewed the financial investment and conserved farmland areas of state governments until May 2015 and analyzed the purchase of agricultural conservation easement acts and ordinance in Minnesota State and Washington county. Finally, it examined applicability of it to Korea and suggested alternative policy directions.

In case of application of it to Korea, there are legal prerequisites like extraction of development rights from land ownership and value assessment of it. It is possible to extract and appraise development rights with the technical method to use and estimate floor area ration. However, it might be contrary to the decision of Constitutional Court in Korea regarding legal standards between land regulation and compensation. Accordingly, with expecting similar effects like the purchase of agricultural conservation easements in the U.S. this paper suggested the alternative policy directions as follows: first, to establish land use plan in rural area to classify land use as agriculture, livestock, community, industry, tourism and recreation; second, to designate the restricted area of farmland conversion; third, to introduce the prohibition zone of farmland conversion with tax deduction and farm income compensation.

Key words : farmland protection, conservation easement, development rights, farmland act, farmland conversion