연구논문 「환경정책」 제29권 제2호 2021. 6: 205-233
DOI http://dx.doi.org/10.15301/jepa.2021.29.2.205
pISSN 1598-835X eISSN 2714-0601

보전지역권 제도의 국내 보호지역 적용방안:
문경 돌리네습지를 대상으로*

A Study on the Application of Conservation Easement to the Protected Area in Korea: A Case Study of Doline Wetland in Moonkyong

김선영** · 오충현***
Seonyeong Kim · Choonghyeon Oh

요약: 미국에서는 토지의 개발을 막고 환경가치를 보전하기 위해 보전지역권이 발전되어왔다. 보전지역권은 정부 혹은 비영리 민간단체(랜드 트러스트)가 토지주와 협의하여 토지가 개발되지 않고 보전되도록 하고 토지주에게 댓가 혹은 세금혜택을 주는 법제도이다. 자발적인 계약에 기초하기 때문에 재산권 침해 문제가 해소되고, 보전관리에 있어 토지주의 협력을 이끌어낼 수 있다. 보전지역권은 생태계서비스지불제의 일종이지만, 물권적 성격을 갖고 있어 소유자변동에도 효력이 존속하고 제3자의 침해를 저지할 수 있으며, 직접 회복 및 완화 등 실행력이 있다는 강점이 있다.
본 연구에서는 국내 현행법상 보전지역권 도입이 가능하다고 보고 국내 습지보호구역내 사유지의 보전관리방안으로 정부가 보전지역권을 보유하고 자연환경국민신탁과 같은 민간전문단체에 관리를 위탁하는 방안을 제시하였다.
핵심주제어: 보전지역권, 생태계서비스 지불제, 보호지역 내 사유지, 인역권, 랜드 트러스트, 개발권, 보전지역권 표준법

Abstract: Conservation easements (CEs) in the United States have grown as legal contracts between landowners and government or nonprofit private organizations(Land Trusts). To preserve environmental values of private lands, CEs limit the land owners ability to develop the land and impose obligations to preserve the land's natural values. CEs are based on voluntary contracts, which resolve the issues of property right infringements and enable cooperative conservation management with the landowners.
CEs are a sort of 'Payment of Ecosystem Services'; acting as an incentives for providing some ecosystem services. CEs are property rights, however, that can stop violations by third parties and persist even after a change in ownership. They can be directly enforced through mitigating or restoring damaged areas. CEs can be a useful tool for the conservation management of wetland reserves in Korea.
I suggest that Korea adopt the conservation easements and entrust their management to private specialized organizations such as National Nature Trust.
Key Words: Conservation Easement, Payment of Ecosystem Services, Private Land in Protected Area, In Gross, Land Trust, Development Right, UCEA(Uniform Conservation Easement Act)

---

* 이 논문은 김선영의 석사논문과 2018년 한국환경정책학회 학술대회 발표논문을 수정하여 작성한 것이다.

** 주저자, 이천시 농업기술센터 농업정책과 주무관
*** 교신저자, 동국대학교 바이오환경과학과 교수

I. 서론

세계적으로 자연·생태·문화적 가치를 보전하기 위해 국가별로 보호지역을 지정하여 관리하고 있다. 보호지역의 면적은 지구 전체 육지의 15.34%, 해양의 7.65%에 이르고 있다.[1] IUCN(세계자연보전연맹: International Union for Conservation of Nature)에 의하면, 보호지역이란 '법 혹은 그 밖의 효과적인 제도를 통해 명확하게 구획된 지리적 공간으로서, 자연 및 연관된 생태계서비스와 문화적 가치를 인정하고 장기적 보전을 위해 지정하여 관리되는 곳'을 말한다(IUCN Definition 2008).

미국에서는 국립공원, 주립공원 등 보호구역을 지정하여 자연환경을 보전하기 위한 노력을 해오고 있다. 하지만 산림훼손과 도시확산 현상으로 인한 서식지 파편화가 진행됨에 따라 서식지 연결을 위한 보호지역 주변 사유지 보전의 필요성이 제기되었다. 이를 위해 국립공원 주변 습지와 농지 등 보전가치가 있는 사유지 보전을 위한 제도로 보전 지역권(地役權)[2] 제도가 도입되었다. 보전지역권을 통한 사유지 보전방식은 캐나다(Good and Michalsky, 2008), 호주에 이어 칠레에도 도입이 되었다. 또한 다른 국가들도 보전지역권 도입을 검토하고 있으며[3] 최근 ELCN(European Private Land Conservation Network)에서는 보전지역권 도입을 위한 EU 회원국의 법률 체계 검토 보고서인 "The Use of Conservation Easements in the European Union"를 출간하였다(Racinska and Vahtrus, 2018).

우리나라도 우수한 자연환경을 보전하기 위해 보호구역을 지정하여 국

1) https://www.protectedplanet.net/en, [2021.2.8].

2) 지역권이란 일정한 목적을 위하여 타인의 토지를 자기토지의 편익에 이용하는 권리이다(민법 제291조).

3) ICREI(International Center for Research on Environmental Issues)는 2012년 'Property rights, economics and environment: Agriculture and forestry'를 주제로 제9회 국제회의를 개최하였는데, 환경보호를 위한 정부의 명령과 통제는 더 이상 효과적이지 않으므로 재산권과 시장 매커니즘을 조정하는 것이 시급한 책무임을 촉구하였다. 그 방법으로 미국에서 시행하는 보전지역권을 미국 외 다른 국가에도 도입하는 방안을 심도 있게 논의하였다.
그 외 보전지역권의 국제화에 관한 논문으로는 Korngold(2011) 참조.

가와 지방자치단체가 관리하고 있다. 그러나 보호지역 내 사유지 비율이 높고 사유지에 대한 보상체계가 미비하여 토지주와 정부 간에 많은 갈등이 있으며, 이로 인해 보호지역 확대에도 어려움을 겪고 있다. 이를 해결하기 위해 대상 사유지를 매입하고 있으나, 예산 부족 등으로 보호지역 내 사유지 전체를 매입하는 것은 현실적으로 매우 어렵다. 또한 보호지역의 실효성 있는 관리를 위해서는 지역주민의 협력과 참여가 필요하지만 토지 이용의 제한과 관련된 갈등으로 인해 주민참여를 통한 보전관리가 요원한 상황이다. 주민참여를 통한 보호지역 관리를 위해서는 토지주에게 보호지역 관리에 대한 인센티브를 부여하는 방식이 더 효과적이다. 따라서 토지주의 협력을 이끌어 내면서 재산권 침해의 문제를 해결할 수 있는 제도가 보호지역의 실효성 있는 관리를 위해 필요하다.

본 연구에서는 우리나라에서는 시행하지 않고 있는 보전지역권[4] 제도를 우리나라 보호지역 내 사유지에 도입하는 방안을 검토하였다. 연구대상지는 문경 돌리네 습지로서, 2017년 환경부에서 23번째 습지보호지역으로 지정한 곳으로 지형·지질학적 가치와 생물다양성이 우수하다고 평가받고 있는 곳이다. 하지만 사유지 비율이 전체면적의 90% 이상이며, 사유지 대부분이 농지로 유지되고 있는 곳이다. 따라서 습지 보전을 위한 토지주의 적극적인 협력을 이끌어내는 보상체계와 관리방안이 필요한 곳이므로 이를 위해 보전지역권을 도입하는 것을 연구의 목적으로 하였다.

2. 연구방법

보전지역권 도입을 검토하기 위해 미국의 보전지역권 제도 발달 배경과 정책적 지원을 관련 문헌과 법령 등을 통해 조사하고, 이를 바탕으로 법적 성격과 제도적 기능을 검토하였다. 이와 함께 보전지역권 도입에 대한 선

4) conservation easement는 우리말 번역시 '보존'지역권 보다는 '보전'지역권이 더 적합하다. 보전(保全)은 "온전하게 보호하여 유지함."이라는 뜻이고 '보존(保存)'은 "잘 보호하고 간수하여 남김."이라는 뜻의 명사로, 생태계 또는 환경은 '보전'한다고 하는 것이 적절하기 때문이다.

행연구 결과를 국내외 문헌을 통해 살펴보고 쟁점을 분석하였고 특히 생태계서비스지불제 계약과 비교 검토하였다.

연구 대상지인 문경 돌리네 습지보호구역의 사유지의 현황을 조사하고, 우리나라 현행법에서도 보전지역권 제도를 도입할 수 있는지 검토하여 연구대상지에 적용하는 방안을 모색하였다. 보전지역권을 통해 보호지역 내 사유지 재산권을 보호하고, 생태계서비스 보전 및 증진에 대한 지불제로서의 효율적인 보전관리 체계를 구축할 수 있음을 제시하였다.

II. 선행연구 및 이론적 검토

1. 보전지역권의 도입 배경

사유지로부터 생물 서식처, 맑은 공기, 물 등과 같은 다양한 혜택을 입고 있음에도 불구하고 이를 유지하는데 드는 사회적 비용은 거의 고려되지 않고 있다. 이것은 생태계서비스를 제공하는 토지가 사유지임에도 불구하고 공공재라고 하는 인식에서 출발한다(Daly and Farley, 2004). 또한 생태계서비스를 제공하는 토지의 토지주는 이에 대한 유지비용의 보상 없이 토지개발을 억제하는 압력을 받기도 하고, 때로는 높은 재산세나 상속세를 감당하기 위해 토지 일부를 팔아야 하는 상황이 발생하기도 한다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위한 제도로 미국에서는 보전지역권이 도입되었다. 보전지역권은 자연자산, 농지, 숲 및 문화유적 등 우수한 자연환경 또는 역사적 가치가 있는 토지에 대해 토지주가 개발하지 않고 보전하도록 의무를 부여하는 대신 토지주의 세금 부담을 덜어주고 댓가를 지급하여 보상해주는 제도이다. 보전지역권은 토지를 구매하는 것보다 더 적은 비용이 소요되어 보다 많은 토지를 보전할 수 있는 수단이 되었다(Fairfax et al., 2005).

특히 미국에서 보전지역권이 발달하게 된 배경은 미국민들의 인식 즉, 정부의 토지와 자연자원에 대한 규제와 조치들에 대한 불신과 저항에서 그 원인을 찾을 수 있다(Jacobs, 1998). 1926년 용도구역제(zoning)가 연방대

법원에서 합헌 결정이 나고, 2002년 주정부의 토지 규제에 대해서도 법원에서 효력이 인정되었음에도 불구하고, 미국인들은 여전히 공적 규제의 합리적 범위에 관한 찬반논쟁을 진행하고 있다. 이러한 사회적 배경으로 인해 미국인들은 국가보다 랜드 트러스트(Land Trust) 등과 같은 민간단체에서 시행하는 보전 활동을 더 선호한다(Wright and Czerniak, 2000).

보전지역권의 구매(purchase)의 경우 토지소유자에게 반대급부를 지급하지만, 기부(donation)의 경우 토지소유자는 보전목적에 대한 순수한 동참에서 비롯된다. 미국 정부는 인센티브 정책으로 영구적인 기한의 보전지역권을 기부하는 경우 연방 소득세를 감면해주는 세제혜택(Section §170(h)of the Internal Revenue Code)을 주는 정책을 시행하였고, 이러한 세금혜택 제도와 함께 랜드 트러스트에 대한 영구적 보전지역권의 기부가 급격히 늘어났다(Gattuso, 2008)

보전지역권의 자발적이고 인센티브에 기반한 토지 보전 방식은 대상 토지의 취득에 비해 재정비용을 절감하고, 공적 규제 등이 직면하는 정치적 이슈를 피할 수 있다(Hilty and Merenlender, 2003).

1981년 미국 연방정부는 UCEA(보전지역권 표준법: Uniform Conservation Easement Act)를 제정하여 보전지역권에 관한 개별 주법(州法)의 표준이 되도록 하였다. UCEA는 보통법에서 제기되는 보전지역권의 법적 문제들을 해소해 실효성을 보장하여 보전지역권을 완전하고 유효한 법적 권리로 인정받게 하였다(Prefatory note to UCEA).[5] 2018년 현재, 24개주와 워싱턴 DC가 UCEA를 따른 보전지역권 관련 입법을 마친 상황이며[6] 그 외 주(州)들도 자체적으로 보전지역권 입법을 하였다.

---

5) Prefatory note to UCEA, "이 법을 통해 보통법에서 제기되는 법적 한계를 해소하고 토지보전을 위해 토지의 이용에 제한을 가하는 (보전지역권) 계약의 자유를 최대한 보장하고자 한다".

6) Alabama, Alaska, Arizona, Arkansas, Delaware, Idaho, Indiana, Kansas, Kentucky, Maine, Minnesota, Mississippi, Nevada, New Mexico, Oregon, Pennsylvania, South Carolina, South Dakota, Texas, U.S. Virgin Islands, Virginia, West Virginia, Wisconsin, Wyoming 24개주에서 UCEA에 따른 입법을 하였다. https://www.uniformlaws.org/committees/community-home?communitykey=4297dc67-1a90-4e43-b704-7b277c4a11bd&tab=groupdetails, [2020.12.10].

2. 보전지역권에 대한 국내 연구 검토

국내의 보전지역권 관련 연구를 〈표 1〉로 정리하였다. 국내에서는 농지 보전을 위한 보전지역권 검토 연구가 다수 있으며, 산림 생태계서비스 보상 방안으로 소개하거나 개발권 양도제와 관련한 용도지역제 개선 대안으로 보전지역권을 검토하였다. 대부분이 단순한 소개에 그치거나 보전지역권의 법리적 오해에 기인하여 국내 도입이 어렵다고 단정내린 문헌도 있다.

본 연구는 보전지역권의 법적 성격을 검토하여 국내 현행법체계에 맞춰 살펴본 다음, 국내 실행되고 있는 생태계서비스지불제 계약과 비교하였다. 검토결과 보전지역권은 현행법상 제한물권으로 운용이 가능하다고 보고, 국내 습지보호구역에 보전지역권 도입방안을 제시하였다.

〈표 1〉 국내 보전지역권 연구 현황

연구제목	연구내용
미국의 사유림지원 정책 연구 (석현덕·윤여창, 2003)	미국의 사유림 보호를 위한 여러 정책을 소개하고 산림유산보전 프로그램인 FLP(Forest Legacy Program) 벤치마킹을 권장 FLP를 산지의 개발권 구매로 이해함
정부 규제에서 규제 거버넌스로-뉴욕 상수원 수질 관리 제도 심층 분석과 한강 상수원 관리에의 함의(김준석, 2006)	상수원 수질 관리를 위해 보전지역권 도입을 검토하고, 보전지역권을 개발권 양도제도로 이해
습지보전을 위한 정책방안 연구 (방상원 등, 2006)	미국 습지보전책으로 보전지역권 언급됨
선진적 국토관리를 위한 용도지역 제 개선과 손익조정제도 도입방안 연구 Ⅰ, Ⅱ (채미옥 등, 2009, 2010)	농지보전지역권 구매 프로그램인 PACE(Purchase of Agricultural Conservation Easement)를 개발권 매입제도로 소개
상수원지역의 친환경 토지 관리 방안 (최지용, 2010)	상수원 보호지역에 보전지역권 도입을 검토하였는데, 적절한 개념설명과 실행방안을 구체적으로 제시
농업진흥지역에 대한 보상-한국과 미국에서의 비교를 중심으로(금태환, 2013)	보전지역권을 개발권 양도와 구분하여 인식하면서, 양 제도는 한국 법제상 소유권으로부터 개발권 분리가 어려워 도입이 어렵다고 봄
주요국의 산림환경서비스 보상 실태와 산림환경서비스 보상방안(정호근·석현덕, 2013)	지역보전권, 산지이용권·사유림 사용권 구매 등 여러 명칭으로 소개함
미국의 농지보전지역권 매입 제도에 관한 연구 (김승종, 2015)	농지보전지역권은 농지소유자가 소유권으로부터 개발권을 분리하여 매각하는 것으로 소개하며, 현행민법상 소유권과 개발권 분리가 불가하여 도입이 불가하다 봄
서울 농지 보전방안(김원주·진정규, 2016)	농지 보전지역권 취득은 농지의 개발을 영구히 제한하고 제한의 대가를 지불하는 자발적 계약으로 봄. 그러나 우리 농지법의 경자유전원칙상 도입이 어렵다고 판단함[7]
미국 생태계서비스 산림정책화의 핵심요인 및 기회(양희문 등, 2017)	산림 보전지역권 관련 FLP 프로그램 중 지역권 구매를 소개하면서, 토지를 자유롭게 사용할 수 있는 권리를 구입하는 것으로 설명함

Ⅲ. 미국의 보전지역권 운영 현황

1. 보전지역권 프로그램

미국의 보전지역권의 최초는 1891년 최초의 민간 랜드 트러스트인 "The Trustee of Reservations in Massachusetts"에서 보스톤을 관통하는 공공의 공원길의 경관을 유지하기 위한 목적에서 성립된 보전지역권이다. 그 뒤로 1930년대까지는 이용되지 않다가, 1940년대에 국가공원관리청(the National Park Service)이 현재의 Blue Ridge Parkway와 Natchez Trace Parkway를 따라 경관유지의 목적으로 주변토지에 경관목적의 보전지역권을 구매하게 되면서 발달하였다.

미국 USDA(농림부) 산하 NRCS(자연자원보전국: Natural Resources Conservation Service)에서 운영 중인 보전지역권 관련 프로그램에는 농업 보전지역권(ACEP: Agricultural Conservation Easement Program)과 건강한 숲 보전 프로그램(Healthy Forests Reserve Program)이 있다. 습지 보전 프로그램이었던 WRP(Wetlands Reserve Program)는 2014년 미국 농업법(Farm Bill)[8]로부터 농지 보전지역권인 ACEP에 통합되어 운영되고 있다.[9] 국내 문헌에서 자주 소개된 산림유산 보전 프로그램(FLP: Forest Legacy Program)은 USDA 산하 산림청(Forest Service)에서 주관하는 것으로 1990년 농업법(Farm Bill)에서 수립된 것이다. 환경적으로 중요한 숲을 산림 전용(專用)의 위협으로부터 보전하기 위해 연방이 기금을 지원하여 소유자와의 자발적인 협약을 통해 산림의 소유권 혹은 보전지역권을 취득하여 숲을 보전하고 있다.

---

7) 이러한 결론은 타당하지 않다. 농지법 제6조〔농지소유제한〕 '농지는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못한다'고 규정하여 경자유전원칙을 천명하고 있으나, 보존지역권 취득은 농지의 소유가 아니라 전세권 혹은 저당권과 같은 제한물권 설정이므로 규율 대상에 해당되지 않는다.

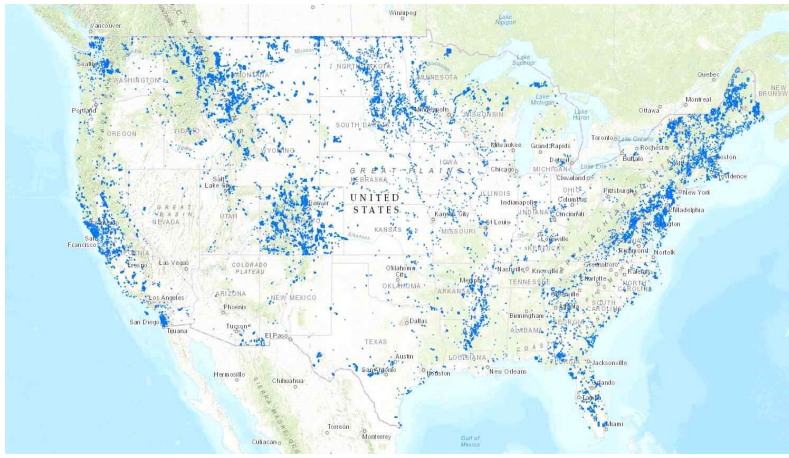
8) 미국 연방 정부의 농업 및 식량 정책의 기반이 되는 법으로, 5년마다 갱신되며, 미국 농무부의 주관 하에 농업과 관련 모든 업무를 모두 다룬다.

9) https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements, [2020.12.10].

특히 2006년부터 영구적 기한의 보전지역권을 기부하는 경우 세금혜택이 커지면서 이러한 보전지역권을 랜드 트러스트에 기부하는 경우가 급증하였다. 보전지역권 기부를 권장하기 위해 임시적으로 만들어진 세금 감면 혜택은 2015년 의회에서 무기한으로 세금 혜택을 더욱 강화하는 것으로 확정하였다. 이에 따라 보전지역권을 기부할 경우 소득세 공제율(deduction: 소득공제)이 30%에서 50%로 증대되었고 공제하는 이월 기간이 5년에서 15년으로 연장되었다. 또한 적격 있는 농부와 목장주의 경우 소득세 공제율을 50%에서 100%까지 확대되었다.[10)]

2021년 2월 기준으로 미국에 보전지역권이 설정된 지역은 아래 〈그림 1〉과 같은데, 보전지역권은 191,476 개이고 이를 통해 보전된 사유지는 32,701,848 에이커(acres)에 이르고 있다.[11)]

〈그림 1〉 미국의 보전지역권 분포현황



자료: https://www.conservationeasement.us/interactivemap/

2018년 미국 농업법(Farm Bill)을 기준으로 보전지역권 프로그램은 아래와 같이 정리할 수 있다.

10) Conservation easement tax incentive Brochure 2016-Land Trust Alliance.
11) National Conservation Easement Database, https://www.conservationeasement.us, [2021.2.17].

〈표 2〉 보전지역권 프로그램 종류 (2018년 Farm Bill 기준)

프로그램	대 상	내용	관 할
ACEP (농업보전지역권: Agricultural Conservation Easement Program)	농지, 초지 등	NRCS가 50-75%까지 지역권 취득비용 지원 농지전용을 막고 환경가치를 보전	NRCS
	습지	습지를 회복, 보호 및 강화하는데 기술적·재정적 지원	
HPRP (건강한 숲 보전: Healthy Forest Reserve Program	숲	숲을 회복하고 보호 멸종위기종 보호, 생물다양성 및 탄소격리 강화	Forest Service
RCPP (지역보전협력: Regional Conservation Partnership Program)	야생물서식처, 수역, 미개발된 사유지	- 랜드 트러스트는 RCPP 자금으로 보전 지역권 취득 가능 - NRCS에서 비용분담자금을 지원하여 랜드 트러스트, 각 주 및 원주민부족 등 단체가 보전활동을 기획하도록 함 - 토지소유자와 농업종사자가 물·토양, 야생물서식처 및 자연자원을 개선하는 활동을 하도록 지원함	NRCS
영구적 보전지역권 기부시 연방소득세 감면	생태계 보호 등 공익 가치가 있는 사유지	- 자발적 계약에 기반한 영구적 기한의 보전지역권 대상 - IRC §501(c)(3)에 적합한 랜드 트러스트 및 정부기관에 기부할 것 - 공적 장부(등기부)에 기록 필수 - 대중의 야외활동 제공, 야생물서식처 등 생태계보호, 농지·숲 등 보전 목적	IRS (국세청: Internal Revenue Service)

자료: 아래 참고하여 작성함
https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements/acep/, https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements/forests/, Mercer, Cooley and Hamilton, 2011

뉴햄프셔 주의 사례를 통해 ACEP의 일종인 습지보전지역권(Wetland Reserve Easement)을 NRCS가 취득하는 과정을 살펴보면 다음과 같다.[12]

토지소유자는 지역권을 신청하기 최소 24개월 전부터 토지를 소유하고 있어야하는데, 이는 WRE를 목적으로 토지를 구매하는 것을 차단하기 위한 것이다. 단, 상속받은 경우나 WRE목적으로 취득한 것이 아님을 증명하는 경우에는 예외이다. 토지소유자는 자신이 진정한 소유자임을 증명해야

12) Natural Resources Conservation Service, 2016, How NRCS wetland reserve easements work: A guide to understanding the wetland reserve easement component of the agricultural conservation easement program.

하고, 토지에 필요한 통행권은 확보해서 같이 제공해야한다.

신청자는 1년을 기준으로 펀딩예산에 맞춰 우선순위를 매겨 선출되며, 선출되지 못한 신청자는 그 다음 펀딩으로 순위가 미뤄진다.

영구적 기한의 보전지역권 구매가격은 USPAP(Uniform Standards of Professional Appraisal Practice 감정평가실무 공통기준)에 따른 평가액 혹은 기존의 지불상한액을 넘지 못한다. 가격은 협상불가사항이다. 지역권의 댓가에 더해 습지보전비용을 100% 지원한다.

보전지역권과 양립 가능한 목재 벌목, 야생동물 서식처와 습지기능을 위한 건초·벌초·방목, 통행로를 이한 벌초 등 행위는 허가를 받아야 하며, 이러한 허가에는 허용되는 행위와 방법, 빈도, 시기, 강도, 허용기간을 구체적으로 특정하고 매년 검토하도록 한다.

협의가 종료하면 보전지역권 취득 협약서, 지역권 보증증서, 부속협정서가 작성된다.

NRCS는 항공사진과 매년 현장방문을 통해 보전지역권 지역을 모니터링 해야 한다. 모니터링은 습지의 완전한 기능과 가치를 유지하도록 확보하기 위한 필요와 위반사항을 탐지하고 관리과정을 지도하기 위함이다. 또한 토지소유자와 좋은 파트너쉽 관계를 유지하기 위해서도 필요하다.

2. 보전지역권 실제사례[13]와 그 제도적 장점

1992년 Halsey 부부는 오레곤주의 농경지를 구매하였는데 원래 습지였던 곳이어서 생산량이 좋지 않았다. 1998년 NRCS에 69 에이커를 30년 기한의 습지보전지역권에 등록하여 재정적 기술적 지원을 받아 습지를 회복하고, 초목과 야생화, 나무와 덤불을 식재하였다. 당시, US Fish and Wildlife Service(USFWS)는 제주왕나비를 연방 멸종위기동물 리스트에 등재하면서 서식처 보전을 하고 있었다. NRCS와 USFWS는 한 팀을 이루어 Halsey 부부 등을 포함하여 토지소유자들을 도와 Oregon의 Willamette

13) Oregon NRCS, "Bring back the monarch," https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/or/newsroom/stories/?cid=nrcseprd384816, [2021.6.20].

Valley지역에 서식처를 확보하는 노력을 하였다. 토지소유자는 보전지역권 가치를 전액 지불받고 NRCS로부터 습지를 회복하고 고유종을 식재하는데 필요한 기술적 재정적 지원을 받는데, 영구적 기한의 지역권은 전액 비용을 보상받는다.

"만일 농지에서 생산량이 좋지 않은 부분이 있고 야생물에 관심이 있는 농부라면 지역권이 완벽한 방법이다. 지역권에 대한 댓가도 받고 NRCS와 USFWS같은 정부기관으로부터 우리에게 필요한 프로그램도 지원받을 수 있다. 습지보전지역권은 농경지 중에 비생산적인 부분에 설정하여 토지소유자가 소유를 계속한 채 친환경적인 관리를 하도록 하여 모두에게 윈윈(win-win)이다"라고 토지소유자 Warren Halsey는 말하고 있다.

Milkweed는 제주왕나비의 서식처에 중요요소이다. 제주왕나비가 알을 낳고, 애벌레의 먹이가 되는 유일한 식물종이기 때문이다. 십여년의 시행착오 끝에 Halsey의 토지에는 현재 19개의 milkweed 군락을 형성하게 되었고 전보다 많은 제주왕나비가 번식하게 되었다.

위 오레곤주 사례와 같이 보전지역권은 토지에 거주하여 그 토지를 이용하고 있는 토지소유자가 가장 최고의 환경증진활동을 수행할 수 있다는 인식에 기반하고 있다.

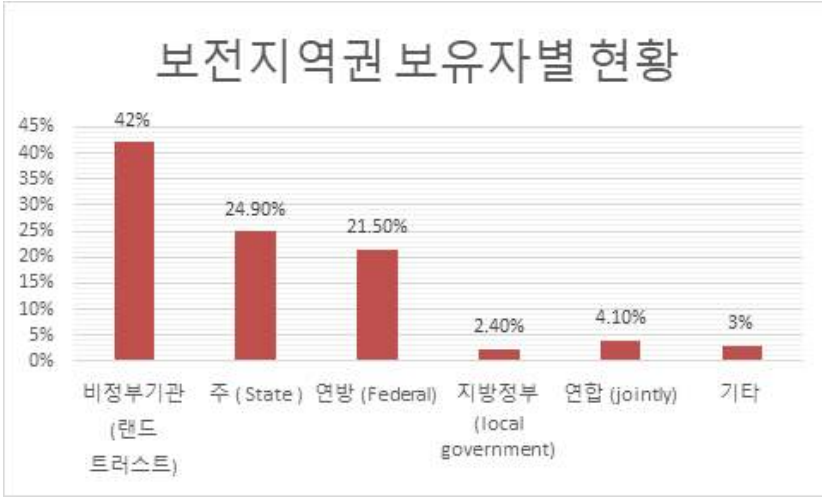
3. 랜드 트러스트의 보전지역권 보유

랜드 트러스트는 환경 가치 보전을 위해 대상 토지를 취득하거나 보전지역권을 취득하여 토지를 관리하는 비영리 민간기구(nonprofit organization)이다. 보전지역권 보유자인 랜드 트러스트는 보전지역권 협약내용에 따른 준수사항을 조사하고 실행할 권한과 책임을 갖는다(Pidot, 2005; Hilty and Merenlender, 2003). 또 보전 대상 토지의 생물이동통로(corridor)를 보호하고 멸종동물서식처 보호감호 등과 같은 환경보호 활동 뿐 아니라, 그 지역의 토지사용계획에의 참여 그리고 생태복원 등 환경가치증진을 위한 중요한 역할을 하고 있다.

2015년 기준 랜드 트러스트가 보전하는 토지는 5천6백만 에이커이고,

이 중 보전지역권으로 보전하는 토지는 1천6백만 에이커에 달한다. 전체 랜드 트러스트가 보전하고 있는 토지 중에 보전지역권을 취득한 비율이 30%에 이른다.[14] 〈그림 2〉는 미국의 보전지역권 보유자별 현황을 그래프로 나타낸 것이다. 비정부기관인 랜드 트러스트 등 민간단체가 보전지역권을 보유하고 있는 비율이 연방과 주정부 등을 합한 비율과 대등하다. 영구적 기한의 보전지역권을 기부하는 경우 소득세 감면의 혜택이 생긴 뒤로 랜드 트러스트의 보전지역권 보유는 급격히 증가하였다. 랜드 트러스트 연맹(Land Trust Alliance)에서는 자율적으로 랜드 트러스트의 인증제도를 운영하며 민간 랜드 트러스트가 사회적 책무를 다하도록 검증하고 있다. 2021년 현재 인증된 랜드 트러스트는 446개에 이르고 있다.[15]

〈그림 2〉 보전지역권 보유자 유형에 따른 보전지역권 면적



출처: National Conservation Easement database-2012년

14) 2015 Land Trust Census Results.
15) http://www.landtrustaccreditation.org/about/accredited-land-trust-statistics, [2021.5.30].

Ⅳ. 보전지역권의 국내 도입 검토

1. 보전지역권의 법적 쟁점

미국의 보전지역권은 보통 30년 이상의 기한 또는 영구적인 기한으로 설정되는 비점유 부동산 권리로서 토지소유자는 개발을 하는 등의 행위가 금지되며(不作爲), 협약조항에 따라 보전을 위한 적극적인 행위를 할 작위(作爲, affirmative)의무를 부담할 수 있다. 이러한 보전지역권의 내용은 우리 민법의 제한물권인 지역권이 작위·부작위 내용의 지역권을 인정하고 있으므로 적용에 무리가 없다. 영구적인 기한의 지역권도 소유권을 제한하는 부분이 크지 않아 국내 학계와 판례는 이를 인정하고 있다(이영준, 2009; 송덕수, 2014).[16] 아래에서는 미국에서 보전지역권 발달 초기단계에서 쟁점이 되었던 인역권 인정여부와 국내 문헌에서 문제를 삼는 소유권에서 개발권 분리문제를 살펴보겠다.

1) 인역권(人役權)[17] 인정 여부(지역권의 부종성(附從性) 문제)

현행 민법 제291조는 '지역권자는 일정한 목적을 위하여 타인의 토지를 자기토지의 편익에 이용하는 권리가 있다'고 규정하여 지역권은 토지의 편익을 위한 권리로서 요역지(편익을 요하는 토지)와 승역지(편익의 부담을 지는 토지)와의 이용조절 관계로만 설정할 수 있다. 즉 요역지 소유자로서 누리는 권리이지 요역지와 무관하게 개인이 누리는 권리, 즉 인역권(in gross)은 인정하지 않고 있기 때문에 미국과 같은 요역지 없이 설정되는 인역권 방식의 보전지역권은 현행 민법상 불가하다(이영준, 2009; 송덕수, 2014).[18]

---

16) 大判 79다1704, 그러나 위 사례는 통행지역권의 경우이다. 통행지역권에 비해 보전지역권의 내용은 소유권을 제한하는 부분이 작다고 할 수 없어 영구적 기한의 보전지역권의 인정여부는 논의가 더 필요할 것이다.

17) 특정인의 편익을 위하여 다른 사람의 동산 또는 부동산을 이용하는 물권, 우리나라 현행 민법에서는 인정하지 않음.

그러나 현행 민법의 요역지 부종성 원칙에 부합하는 보전지역권 설정은 가능한데 이는 다른 국외 사례에서도 찾아볼 수 있다. 미국에서는 UCEA 등의 입법 조치 전 요역지에 부속성을 갖추기 위해 대상지 부근의 토지를 일부 구매하여 그 토지를 요역지로 삼아 그에 부속된 권리로서 보전지역권을 취득하는 형식을 취한 사례가 있다(Lindstrom, 2005). 캐나다의 퀘벡 주(州)는 보통법을 따르는 다른 주들과는 다르게 대륙법 계통으로 현재에도 보전지역권을 취득하려는 대상 토지 부근의 토지를 구매하여 이를 요역지로 삼아 보전지역권을 활용하고 있다. 칠레에서도 부동산역권(servidumbre)을 취득하기 위해 요역지를 구매하는 방식으로 보전지역권을 활용하고 있다(Johnson, 2014).

따라서 우리나라에서는 요역지에 부속하는 권리로 보호 대상지에 보전지역권을 설정할 수 있다. 이로써 성립되는 보전지역권은 요역지의 환경가치 보전을 위해 대상 토지인 승역지의 개발을 제한하고 보전의 의무를 부과하는 내용의 지역권으로 요약할 수 있다.

2) 개발권 명칭 문제

미국 보통법에서는 소유권을 다양한 권리들의 집합(bundle of rights)으로 보며, 지역권과 같은 재산권은 그 권리 중 일부 권리들을 분리하여 이전하는 것으로 설명하고 있다. 예컨대 공원의 경관 유지를 목적으로 주변 나대지에 '건축 금지'라는 지역권을 설정하는 경우 토지소유자가 건축할 권리를 지역권자에게 양도한 것으로 해석한다. 즉, 보전지역권은 협약내용에 따라 토지소유자가 개발할 권리 등 특정한 권리들을 포기 또는 양도하는 것으로 본다(Olmsted, 2011; Korngold et al., 2016).

우리 민법에서 소유권은 전면적 지배권으로 설명하고 타인의 부동산에 대한 이용 및 권리는 소유권을 제한하는 제한물권으로 설명한다. 우리 민법은 개별 권리들을 분할 가능한 것으로 설명하지 않고 절대적인 소유권과

18) 1999년 민법개정위원회에서 인역권 신설에 관해 논의가 있었지만 결국 개정대상에서 제외되었다(윤석찬, 2011, "한국용익물권법의 개정방향").

제한물권으로 양분하는 물권 체계이다. 소유권을 권리들의 집합(bundle of rights)으로 보고 타물권은 각 개별 권리들을 분리하여 양도하는 것으로 설명하는 미국식 법적 은유(the legal metaphor)는 우리나라 민법의 물권에 대한 설명으로는 적합하지 않다.

그러나 미국 보전지역권의 본질은 토지의 개발권을 이전(transfer)하는 것이 아니라 제한(restrict)하는 것이다. 보전지역권에서 개발권은 분리하여 양도 가능한지가 핵심이 아니라 보전 목적을 위해 토지의 개발권을 제한(to restrict the development rights)하는 것이 목적이며, 이는 토지소유자가 개발할 권리 등을 포기하는 것(relinquish)이다(Bernstein and Mitchell, 2005; Zhang, 2004). 국내의 보전지역권에 관한 일부 연구에서는 보전지역권을 '개발권 구매'로 소개하고,[19] 개발권 양도제 도입과 관련하여 소유권에서 개발권을 분리하는 것을 보전지역권까지 확대하는 문헌이 있다. 이들 연구에서는 현행 민법의 물권법정주의 원칙과 소유권의 절대성에 비추어 소유권으로부터 개발권 분리가 불가하므로 우리나라에는 보전지역권 도입이 어렵다고 결론을 내리고 있다(채미옥 등, 2009; 금태환, 2013; 김승종 2015).

그러나 이는 PDR(개발권 구매: Purchase of Development Rights) 또는 TDR(개발권 양도: Transfer of Development Rights)의 도입 여부와 관련된 논의로써 보전지역권과 관련해서는 그 전제가 다르므로 논의할 사항은 아니다. 보전지역권에서 개발권은 매수 대상이 아니라 제한 대상이기 때문이다.

보전지역권은 소유권을 구성하는 권리 중에서 기존 토지 현황을 변화시켜

19) 석현덕 등(2003)이 개발권 구매라는 관념으로 보전지역권을 처음 소개한 것으로 보인다. 석현덕 등은 FLP을 소개하면서 산주로부터 개발권을 구매하여 타 용도로 전용되는 것을 방지하는 것으로 설명하고 있다. 그러나 FLP는 1990년 Farm Bill에서 수립된 것으로 USDA산하 Forest service에서 주관하는 것인데, 환경적으로 중요한 산림을 비산림전용의 위협으로부터 보전하기 위해, 연방이 기금을 지원하여 소유자와의 자발적인 협약을 기초로 산림의 소유권을 취득하거나 혹은 영구적인 보전지역권을 취득하여 숲을 보전하는 프로그램이다. 즉 법적 형식은 소유권을 취득하거나 보전지역권을 취득하는 것이지, 개발권 구매가 아니다.

개발할 수 있는 권리를 제한하는 내용이다. 즉, 일단 보전지역권이 성립되면 개발할 수 있는 권리가 사라지는 것으로 본다(Gattuso, 2008, Jacobs, 2014). 보전지역권이 성립되면 '본질적으로 개발할 권리 등은 몰수되고 더 이상 존재하지 않게 된다'(In essence, the rights to subdivide or develop are forfeited and no longer exist.)고 설명되고 있다(Kay, 2015; The Nature Conservancy).[20]

2. 국내 보호지역 현황과 문제점

2018년 11월 기준으로 WDPA(World Database on Protected Areas)에 등재된 우리나라 보호지역은 자연환경보전지역, 국립공원, 습지보호지역 등 여러 유형이 있고 상당부분이 사유지인 것으로 추정된다. 보호지역 중 17%를 차지하는 국립공원의 경우 2019년 기준으로 〈표 4〉와 같이 사유지(사찰지 포함) 비율은 34%에 이른다.

〈표 3〉 국립공원 공원구역 2019년 토지소유 현황

합 계	소계	6,726 (km²)
공원구역	국유지	4,933
	공유지	511
	사유지	1,003
	사찰지	279

국립공원공단, 2020, 국립공원기본통계

선진국의 보호지역 관리사례와 생물다양성협약, UNESCO, IUCN 등 관련프로그램에서는 보호지역의 생물다양성을 보전하기 위한 지역주민과의 협조체계의 중요성이 강조되고 있다. 박용하 등(2012)은 "보호지역의 지속가능한 이용 및 관리"에서 보호지역의 지역주민에 대한 설문조사를 하였는데, "주민들은 보호지역이 사유제산제를 침해하는 제도이고, 자연환경보전을 위해 반드시 필요한 것은 아니다"라고 인식하는 것으로 조사되

20) https://www.nature.org/en-us/about-us/who-we-are/how-we-work/private-lands-conservation/?tab_q=tab_container-tab_element_670, [2021.6.20].

었다. 보호지역 제도에 대한 주민들의 부정적 인식은 갈등을 초래하고 보호지역 해제 주장으로 이어지기도 한다. 주변 보호지역이 해제되면 보호지역의 핵심구역을 생태적으로 위협하는 것이어서 보호지역의 관리를 위해 주민들과의 갈등을 해소할 필요가 있다.

3. 국내 생태계서비스지불제와의 비교

보전지역권 표준법(UCEA) 1절 (1)항 개념정의에 따르면 "보전지역권은 부동산에 직접 제한을 가하고 적극적 의무를 가하는 비(非)점유권리로서, 토지의 자연·경관이나 공터의 가치를 보호하고, 농업·산림·휴양·공터로써의 사용을 확보하며, 자연자원을 보호하고, 맑은 공기와 물을 유지하고 강화하거나, 건축물 등의 역사적·고고학적·문화적 가치를 보호하려는 목적이다". 보전지역권의 법적 성격은 채권이 아닌 대물권(in rem)이기 때문에 현재 소유자 뿐 아니라 변경된 소유자 및 제3자도 보전지역권 내용을 침해할 수 없다. 이러한 대세효(大世效) 때문에 소유권 증서(fee title)에 기록(record)되어 공시되고 있다.

보전지역권이 설정된 토지는 그 사용이 보전목적 내로 제한되어 개발 등이 금지되며, 적극적인 증진 활동(생물다양성을 위해 특정 작물을 식재할 의무 등) 을 포함한다. 즉 보전지역권의 본질은 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률(이하 법으로 칭함) 제16조의 '생태계서비스 보전 및 증진 활동에 관한 계약을 체결하고 이에 대한 대가를 지급하는' 생태계서비스 지불제[21]의 일종으로 볼 수 있다.[22]

그러나 양 제도는 그 법적 성격이 다른데, 보전지역권은 물권이고 생태계서비스지불제계약은 채권계약이라는 점에서 〈표 5〉와 같이 계약의 존

21) 법 제16조(생태계서비스지불제계약) 및 환경부, 2021.1.6. 보도자료.

22) 유럽 등에서는 생태계서비스지불제가 발전하였고 미국은 보전지역권 형태가 그 유사한 목적으로 발전하였다고 볼 수 있다. 보전지역권은 세금혜택과 결부된 생태계서비스지불제의 사례로 꼽히고 있다(Payment ecosystem Services: Getting started a primer, 2008, https://www.ecosystemmarketplace.com/payments-ecosystem-services/).

속기간과 효력, 위반 시 조치 등에서 큰 차이가 있다. 또 보전지역권은 보통 영구적인 기한으로 설정되고 계약의 변경 및 해지 등 종료 권한은 법원에게 있어 공익을 위한 보전지역권의 효력의 존속을 보장하는 반면, 생태계서비스지불제계약은 보통 1년 단기간 존속하고 양 당사자 모두 자유롭게 해지가 가능하게 되어있다.[23] 계약을 위반하는 경우에 지불제 계약에서는 토지주가 지불받은 금액에 대한 반환 또는 감액에 그치는 반면,[24] 보전지역권은 위반사항을 통지하여 회복하도록 조치하고 직접 보전조치(restore, mitigate)로서 더 적극적인 대처가 가능하다. 또 댓가 지급의 기준에서 생태계서비스지불제는 보전 및 증진활동으로 인한 손실액이 주요하다면[25] 보전지역권 구매의 경우 개발을 제한하는 지역권 설정으로 인한 토지의 시세(교환가치) 하락분을 지급하게 된다.[26] 보전 및 증진 활동으로 인한 비용의 보상 측면에서는 지불제 계약은 비용을 보상하고 있으나, 보전지역권의 경우 관리비용은 토지주가 부담하는 것이 원칙이다.[27]

〈표 4〉 생태계서비스지불제계약과 보전지역권의 비교

구분	생태계서비스지불제계약	보전지역권
목적	생태계서비스 보전·증진	토지 개발을 제한하여 환경가치 보전
법적근거	생물다양성법 제16조	UCEA, 개별 주(州)법
계약당사자	정부, 지자체	정부, 지자체, 환경단체(랜드 트러스트) 등
	토지소유자, 점유자 및 관리인	토지소유자
대상토지	생태경관보전지역, 습지보호지역, 자연공원 등	농지, 숲, 초지 및 야생물서식처 등 보전할 가치 있는 토지
댓가 지급기준	소득상실분	토지의 가치하락분 (기부의 경우 세금 감면 혜택)

23) 법 제16조 제3항 "생태계서비스지불제계약을 체결한 당사자가 그 계약 내용을 이행하지 아니하거나 계약을 해지하려는 경우에는 상대방에게 3개월 이전에 이를 통보하여야한다".

24) 환경부 보도자료, 2021.1.6., 붙임3.

25) 시행령 별표1 〈생태계서비스지불제계약에 따른 정당한 보상의 기준〉에서 1호와 2호는 비용보상적인 측면이고 3호는 손실액 측면이다.

26) 미국에서는 댓가가 주어지는 보전지역권 구매의 경우보다 세금혜택을 받기 위한 기부의 경우가 많은데, 기부의 경우 세금혜택 받는 정도는 개인별로 큰 차이가 있다.

27) 보전지역권 프로그램에 따라 비용을 정부에서 지원하는 경우도 있다. 〈표 2〉 보전지역권 프로그램 종류(2018년 Farm Bill 기준) 참조.

관리비용	보상	토지주 부담 원칙
의무내용	휴경, 친환경적 작물경작 등 보전 및 증진 활동	개발행위 제한, 보전 및 증진 활동
존속기간	1년 이내	영구적 (보통 30년 이상)
해지권	양 당사자 모두 행사 가능	법원의 권한
법적 성질	채권계약	물권계약
절대효 (대세효)	없음 → 제3자에게 주장못함 토지소유자 변동되면 계약 효력 상실	있음 →제3자에게도 권리 주장 가능 토지소유자 변동되어도 효력
위반시 조치	계약금 환수 및 감액	위반행위에 대한 제재, 회복·보전 조치 및 비용청구

이상을 종합해보면 보전지역권은 그 효력과 존속력이 보다 강력한 생태계서비스지불제 계약으로 볼 수 있다. 보전할 토지가 소유자 변동과 무관하게 30년 이상 장기적으로 보전할 필요성이 있는 경우 혹은 제3자의 침해행위나 토지주의 계약 위반의 경우 직접 보전 및 회복의 실행조치가 필요한 경우에 보전지역권을 활용할 가치가 크다.

Ⅴ. 문경 돌리네 습지보호지역에 적용방안

1. 문경돌리네 습지보호지역 현황

문경 돌리네 습지는 석회암이 빗물에 용해되고 남은 점토질 광물 등이 계속 쌓여 배수가 잘 이루어지지 않아 만들어진 매우 특이한 지형으로 세계적으로도 희귀한 사례로 평가된다. 또한 육상·초원·습지 생태계가 공존하여 좁은 면적임에도 불구하고 멸종위기 야생생물 6종을 비롯해 산림청 지정 희귀식물 3종 등 731종의 야생생물이 서식하는 생물다양성이 풍부한 지역이다.[28] 이에 환경부는 2017년 이 지역을 23번째 습지보호구역으로 지정하면서 '문경 돌리네 습지보호지역 보전계획'을 수립하고 세부적인 보전관리방안을 시행하고 있다.

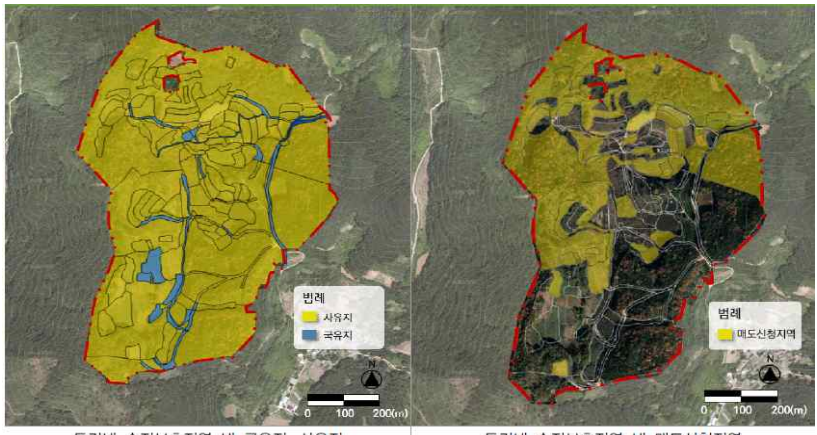
28) 환경부, 2017.6.15., 보도자료.

지정 면적은 경북 문경시 산북면 우곡리 굴봉산 정상부 0.49 ㎢이고 이 중 사유지 비중은 96.5%로서 대부분을 차지하고 있다. 습지의 보전관리를 위해 단계적으로 사유지 매입을 계획하고 있고 매입한 토지는 돌리네 습지 지형으로 원형 복원할 계획이다. 습지 내부 지목은 대부분 전(56.6%), 임야(24.2%)로 경작 활동이 진행 중이다.

〈표 5〉 돌리네습지 토지 소유현황

구분	필지수 및 토지이용			면적(㎡)
국공유지(3.5%)	34			17,200
사유지 (96.5%)	148	농경지	44	312,943
		임야	35	83,701
		기타	69	80,590

〈그림 4〉 돌리네 습지 사유지 및 매도신청지역(노란색 부분)



돌리네 습지보호지역 내 국유지, 사유지 | 돌리네 습지보호지역 내 매도신청지역

출처: 소이자연(주), 2018, 문경돌리네 습지보호지역 보전계획 수립

습지 보전을 위해 습지와 인접한 경작지 및 용출구가 위치한 토지 등을 우선 매수하고 그 외 경작지는 습지보전을 위한 협력적 관리가 필요하다. 이 협력적 관리를 보장하는 장치로써 보전지역권 도입을 검토해볼 수 있다.

2. 보전지역권 도입방안

1) 보전지역권 도입 필요성

보호지역 내 사유지에 대한 규제는 지역주민들에게 반감과 갈등의 원인이 되어왔다. 한편 보호지역 전체를 매입하여 국유화 또는 공유화하구매 비용이 많이 들고, 당초 활용되고 있는 생물다양성에 부합한 토지이용을 배제하는 등 효율적인 관리가 아니다. 실제 보호지역에서 농지 등의 토지를 매수한 후 방치되어 농지 기능이 상실됨으로써 오히려 생물다양성이 감소한 사례가 국내에 다수 있다. 그러므로 보전관리의 범위 내에서 토지소유자가 당초 토지가 가지는 기능에 따라 토지를 이용하도록 하고 보전관리의 협력을 이끌어내는 것이 바람직하다고 하겠다.

문경 돌리네 습지보호지역은 절대적으로 사유지의 비율이 높고, 매수신청을 하지 않는 토지가 과반을 차지하는 만큼(〈그림 3〉 참조), 핵심지역 주변의 사유지를 대상으로 보전관리를 촉진하고 협력을 이끌어 내는 제도로써 보전지역권의 도입 필요성이 크다.

2) 보전지역권 설정(구매)

문경 돌리네 습지 보호지역에는 국유지가 있으므로, 그 국유지를 요역지로 삼고 주변의 사유지를 승역지로 하여 보전지역권을 설정할 수 있다.

보전지역권 취득방식은 구매와 기부의 경우가 있는데 우리나라 상황에는 생태계서비스지불제로서 보전지역권의 반대급부가 지급되는 구매(purchase)로 실행하는 것이 보다 더 적합하다.

보전지역권의 구매비용은 토지의 구매비용보다는 훨씬 낮고 임대비용보다도 낮게 설정된다. 토지소유자는 기존대로 토지를 점유하면서 보전범위 한도에서 사용할 수 있기 때문이다. 구체적인 보전지역권 댓가는 토지의 임대비용 이하에서 정책적으로 인센티브를 부여할 유인수단에 대한 판단과 대상지의 개발압력 등에 따라 결정할 수 있다. 미국에서는 보통 보전

지역권 설정 전·후 가격을 비교하여 그 차액을 보전지역권 가치로 보고 있다.[29] 보통 농지 위의 보전지역권은 토지 실제가치의 25%-50% 범위에 있고, 개발의 압력이 거센 지역은 토지가격의 90%에 이르기도 하는 등 차이가 크다.

보전지역권의 기간은 30년 이상 장기간 존속이 가능하다. 현행 물권법의 성립주의 원칙상 토지등기부 을(乙)구에 기입됨으로써 성립하고 공시주의로서 대세효(大世效)가 있게 된다.

3) 보전지역권 법률관계와 효력

보전지역권의 도입방안은 〈표 6〉과 같이 정부가 보전지역권을 보유하고 관리하는 방안, 정부가 보유하고 민간에 관리를 위탁하는 방안 및 민간이 보유하고 관리하는 방안 등 세 경우로 구분할 수 있고, 미국에서는 세 가지 경우 모두 다 활용하고 있다. '보전지역권의 관리'라 함은 보전지역권의 내용인 토지소유자의 작위·부작위 의무준수사항을 모니터링하고 의무를 위반할 경우 제재까지 포함하는 개념이다.

〈표 6〉 보전지역권 보유자 유형별 장단점

구분	정부 보유		민간단체 보유
	정부관리(제1안)	위탁관리 (제2안)	지역권 보유·관리 (제3안)
장점	절차의 민주성, 신뢰성	정부의 장점 민간의 장점	전문성 주민과의 협력 관계 용이
단점	전문성 부족, 비효율적 관리	민간단체 책무성 확보방안 필요	요역지 확보 선결문제, 민간단체 책무성 확보 전제

29) If no substantial record of market-place sales is available to use as a meaningful or valid comparison, as a general rule (but not necessarily in all cases) the fair market value of a perpetual conservation restriction is equal to the difference between the fair market value of the property it encumbers before the granting of the restriction and the fair market value of the encumbered property after the granting of the restriction.: U. S. Treasury Regulation Section 1.170 A-14 (h) (3).

도입방안 중 제3안은 민간단체가 요역지를 확보하고 지역권도 보유하는 것으로 현재 현실적인 가능성이 가장 낮은 방안으로 보인다. 우리나라 각 보호지역의 특성을 고려하여 지역주민의 적극적인 협조체계 아래 효율적인 거버넌스를 구축할 필요성이 있다는 점에서 정부가 보전지역권을 보유하고 모니터링 등 관리 감독은 민간전문기관에 위탁하는 방안인 제2안이 최선으로 보인다. 국내에서는 '문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법'에 기해 2007년도에 "자연환경국민신탁"이 발족하여, 보전가치가 있는 자연환경자산을 취득하여 이를 보전·관리하고 있다. 자연환경국민신탁에 보전지역권의 관리를 위탁하여 이들의 보전활동의 역량을 활용한다면, 토지소유자와 협력적 관계 속에 지역의 생태계보호활동을 증진할 수 있도록 체계를 갖출 수 있다. 제 2안을 활용한 보전지역권 설정에 따른 법률관계는 〈표 7〉과 같이 요역지 소유자에게 지역권이 부종하므로 정부가 보전지역권자가 되고, 보전지역권 관리권한을 위탁받은 자연환경국민신탁과 같은 전문기관에서 보전지역권의 모니터링과 실행권한을 수행하게 된다.[30] 보전지역권자인 정부는 총괄적인 관리권한을 통해 보전지역권이 잘 관리되고 실행되는지 위탁관리기관을 지시·감독할 수 있다.

〈표 7〉 도입방안 2안에 따른 보전지역권 설정시 당사자 관계

구분	당사자	권리 및 의무
요역지 소유자	정부	총괄적인 관리권한
승역지 소유자	토지 소유자	토지 점유하여 보전범위 내 사용 의무사항 준수 및 협력
보전지역권 관리주체	자연환경국민신탁	의무사항 감독 및 관리 위반시 제재 및 회복 실행 주민과의 협업관계

지역권은 물권이므로 대상 토지소유자의 변동은 지역권의 효력에 영향을 주지 않는다. 즉 미래의 토지 소유자 및 제3자도 보전지역권 의무내용에 법률적으로 구속되어 그에 따라야 하므로 제3자의 보전지역권을 침해하는 행위에도 제재 및 회복 등 보전조치를 취할 수 있다.

30) UCEA section1. (3)에서 보전지역권의 당사자가 아닌 "제3자의 실행권"을 인정하고 있다. 다만 보전지역권 실행권한의 제3자가 될 수 있는 자는 보전지역권 보유자가 될 수 있는 정부기관이나 랜드 트러스트에 한정된다.

Ⅵ. 결론

미국의 보전지역권은 정부 혹은 랜드 트러스트가 토지소유자와 자발적인 합의에 기초하여 토지의 개발 등을 제한하는 부동산물권(property rights)이다. 기존의 국내 문헌에서 보전지역권을 '개발권 구매'라고 소개하고 있는 경우가 있는데, 이는 소유권을 권리 집합(bundle of rights)으로 보는 미국식 해석으로써 우리 현행 민법상 보전지역권의 법적 성격을 이해하기 쉽지 않았다.

본 연구에서는 보전지역권을 우리나라 물권법 체계에 맞춰 제한물권으로 해석하고, 이에 따라 보전지역권이 우리나라 현행법상 도입이 가능하다고 보았다. 다만 현행 민법상 인역권 방식은 인정되지 않고 요역지 부종성에 따르면 가능하다.

보전지역권은 국내 실행중인 생태계서비스지불제의 일종으로 볼 수 있지만, 물권으로서 대세효와 직접 실행할 권한이 있으며 효력이 장기간 존속된다는 강점이 있다. 생태계서비스지불제 계약이 매년 토지주 등과 계약해야 하고 계약 위반의 경우 지불액을 환수하거나 감액할 뿐 직접 중단 및 회복조치를 할 수 없는 한계가 있는데 이러한 한계 극복방안으로 보전지역권이 주목받는 점이다.

본 연구에서는 문경돌리네 습지보호지역의 보전관리방안으로 국유지를 요역지로 하고 사유지를 승역지로 삼아 정부가 보전지역권을 취득하고, 보전관리는 민간전문기관에 위탁하는 방안을 제시하였다. 보전지역권 협약내용에 따른 모니터링 등 관리는 자연환경국민신탁과 같은 전문적인 기관을 활용할 필요성이 있다.

미국은 UCEA 제정을 통해 보전지역권의 인역권으로서의 효력, 요역지의 편익으로서 보전의 목적, 적극적인 증진활동 의무 내용 및 대세효 인정 등 법적 쟁점이 될 만한 사항을 명확히 규정하여 보전지역권이 향후 발전하는 토대가 되었다. 우리나라에서도 보전지역권 활용에 기준이 되도록 성립 및 절차적 요건(의무내용, 존속기간 및 등기사항), 보전지역권의 가

치평가 기준, 변경 및 해지권 제한 그리고 위반시 실행조치 절차 등을 입법을 통해 명확히 규정하는 것이 필요하다. 보전지역권이 법 16조 4항의 "민간기구의 생태계서비스지불제 계약의 이행지원"과 함께 활용된다면 미국의 랜드 트러스트가 보전지역권을 통해 발전한 것과 같이 민간기구의 환경보전 활동의 역량을 강화하는 기능도 할 수 있다.

▮참고문헌▮

국립공원공단, 2020,『국립공원기본통계』, 원주: 국립공원공단.

김준석, 2006,『정부 규제에서 규제 거버넌스로-뉴욕 상수원 수질 관리 제도 심층 분석과 한강 상수원 관리에의 함의』, (기본연구; 2006-24), 수원: 경기개발연구원.

금태환, 2013, "농업진흥지역에 대한 보상-한국과 미국에서의 비교를 중심으로-",『행정법연구』, 36, pp.1-22.

김승종, 2015, "미국농지보전지역권 매입제도에 관한 연구,"『법과정책』, 21(1), pp.127-149, DOI: 10.36727/jjlpr.21.1.201503.005.

김원주·진정규, 2016,『서울농지보전방안』, (서울연; 2016-PR-07), 서울: 서울연구원.

大判 79다1704, 대법원 1980.1.29., 선고.

박용하·전성우·엄정희·홍현정·최현아·변병설, 2012,『보호지역의 지속가능한 이용 및 관리-지역의 생태·경제·사회적 특이성을 기반으로 한 접근』, (녹색성장연구; 2012-02), 서울: 한국환경정책·평가연구원.

방상원·안선영·박주현, 2006,『습지보전을 위한 정책방안 연구-습지은행제도(Wetland Banking)를 중심으로-』, (KEI 연구보고서; 2006 RE-13), 서울: 한국환경정책·평가연구원.

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 시행령, 2020, 별표1, 생태계서비스지불제계약에 따른 정당한 보상의 기준.

생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률, 2019, 제16조, 생태계서비스지불제계약.

석현덕·윤여창, 2003, "미국의 사유림지원 정책 연구,"『산림경제연구』, 11(1), pp.38-46.

소이자연(주), 2018,『문경돌리네 습지보호지역 보전계획 수립』, 대구: 대구지방환경청.

송덕수, 2014,『물권법』,서울: 박영사.

양희문·천정화·박찬우·신유진, 2017, "미국 생태계서비스 산림정책화의 핵심요인 및 기회,"『NIFOS 국제산림정책토픽』, 54, pp.1-22.

윤석찬, 2011, "한국용익물권법의 개정방향,"『토지법학』, 27(1), pp.175-198, DOI : 10.22868/koland.2011.27.1.007.

이영준, 2009,『새로운 체계에 의한 한국민법론-물권편』, 서울: 박영사.

정호근·석현덕, 2013,『주요국의 산림환경서비스 보상실태와 산림환경서비스 보상방안』, (KREI 농정포커스; 제68호), 서울: 한국농촌경제연구원.

채미옥·구형수·안영아, 2009,『선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입방안 연구(Ⅰ)』, (국토연; 2009-18), 안양: 국토연구원.

_____, 2010,『선진적 국토관리를 위한 용도지역제 개선과 손익조정제도 도입방안 연구(Ⅱ)』, (국토연 ; 2010-43), 안양:국토연구원.

최지용, 2010,『상수원지역의 친환경 토지관리방안』, (정책보고서; 2010-13), 서울: 한국환경정책·평가연구원.

환경부, 2017.6.15., "세계적으로 희귀한 문경돌리네 습지 습지보호지역으로 지정," 보도자료, 환경부 고시 제2017-117호.

_____, 2021.1.6., "생태계서비스지불제 계약 본격 추진, 지침서 배포," 보도자료.

Bernstein, J. and B. A. Mitchell, 2005, "Land trusts, private reserves and conservation easements in the United States," *Parks,* 15(2), pp.48-60.

Daly, E. H. and J. Farley, 2004, *Ecological economics: Principles and applications*, Washington, DC.: Island press.

Fairfax, S. K., M. A. King, L. Gwin, and L. Raymond, 2005, *Buying nature: The limits of land acquisition as a conservation strategy, 1780-2003*, Massachusetts: MIT Press.

Gattuso, D. J., 2008, *Conservation easements: The good, the bad, the ugly*, Washington DC., USA: National Policy Analysis, National Center for Public Policy Research.

Good, K. and S. Michalsky, 2008, *Summary of Canadian experience with conservation easement and their potential applications to agri-Environmental policy*, Ottawa - Ontario: Agriculture and Agri-Food Canada.

Hilty, J. and A. Merenlender, 2003, "Studying biodiversity on private lands," *Conservation Biology*, 17(1), pp.132-137, DOI: 10.1046/j.1523-1739.2003.01361.x.

Jacobs, H. M., 1998, *Who owns America? Social conflict over property rights*, Madison, WI: University of Wisconsin Press.

_____, 2014, *Conservation easements in the U.S and abroad : Reflections and views toward the future*, (Lincoln Institute of Land Policy Working Paper), Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Johnson, L. A., 2014, *Emerging opportunities for a global private land conservation movement*, (Working Paper WP14LJ1), Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Kay, K., 2015, "Breaking the bundle of rights: Conservation easements and the legal

geographies of individuating nature," *Environment and Planning A*, 48(3), pp.504-522, DOI: 10.1177/0308518X15609318.

Korngold, G., 2011, "Globalizing conservation easements: Private law approaches for international environmental protection," *Wisconsin International Law Journal*, 28(4), pp.585-638.

Korngold, G., S. Munteanu, and L. E. Smith, 2016, "An empirical study of modification and termination of conservation easements: What the data suggest about appropriate legal rules," *N.Y.U. Environmental Law Journal*, 24, pp.1-58.

Pidot, J., 2005, *Reinventing conservation easements: A critical examination and ideas for reform*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Land Trust Alliance, 2016a, *Conservation easement tax incentive brochure*, Washington: Land Trust Alliance.

_____, 2016b, *2015 land trust census results*, Washington: Land Trust Alliance.

Lindstrom, T., 2005, "Changes in the law regarding conservation easements : An update," *Wyoming Law Review*, 5(2), Article 8, https://scholarship.law.uwyo.edu/wlr/vol5/iss2/8.

Mercer, D. E., D. Cooley, and K. Hamilton, 2011, *Taking stock: Payments for forest ecosystem services in the United States*, Washington, DC.: Forest Trends, Ecosystem Marketplace.

Natural Resources Conservation Service, 2016, *How NRCS wetland reserve easements work: A guide to understanding the wetland reserve easement component of the agricultural conservation easement program*, Massachusetts: USDA-Natural Resources Conservation Service.

Olmsted, J. L., 2011, "The invisible forest : Conservation easement databases and the end of the clandestine conservationn of natural lands," *Law and Contemporary Problems*, 74(4), pp.51-82.

Racinska, I. and S. Vahtrus, 2018, *The use of conservation easements in the European Union*, (Report to NABU Bundesverband), Berlin: European Land Conservation Network.

The Katoomba Group, UNEP, and Forest Trends, 2008, *Payment for ecosystem services : Getting started a prime*, Washington, DC: Forest Trends, The Katoomba Group, UNEP, https://www.ecosystemmarketplace.com/payments-ecosystem-services/.

Wright, J. B. and R. J. Czerniak, 2000, "The rising importance of voluntary methods

of land use control in planning," *Journal of Planning Education and Research*, 19, pp.149-423, DOI: 10.1177/0739456X0001900411.

Zhang, X., 2004, "The effects of conservation easements on land values," Masters Theses, Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia.

U. S. Treasury Regulation Section 1.170 A-14 (h) (3).

IUCN, "IUCN definition 2008," https://www.iucn.org/theme/protected-areas/about, [2020.12.10]

Land Trust Accreditation Commission, "Accredited land trusts statistics," http://www.landtrustaccreditation.org/about/accredited-land-trust-statistics, [2021.5.30]

National Conservation Easement Database, https://www.conservationeasement.us/, [2021.2.17]

Natural Conservation Easement Database, "NCED mapping application," https://www.conservationeasement.us/interactivemap/, [2020.12.10]

Natural Resources Conservation Service (NRCS), "Easements," https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements/, [2020.12.10]

_____, " Agricultural conservation easement program," https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements/acep/, [2020.12.10]

_____, "Healthy forests reserve program," https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements/forests/, [2020.12.10]

_____, "Bringing back the monarch," https://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/or/newsroom/stories/?cid=nrcseprd384816, [2021.6.20]

Protected Planet, https://www.protectedplanet.net/en, [2021.2.8]

The Nature Conservancy, "Private lands conservation," https://www.nature.org/en-us/about-us/who-we-are/how-we-work/private-lands-conservation/?tab_q=tab_container-tab_element_670, [2021.6.20]

Uniform Law Commission, 1981, "UCEA(Uniform Conservation Easement act) (Last revised or amended in 2007)," https://www.uniformlaws.org/committees/community-home?communitykey=4297dc67-1a90-4e43-b704-7b277c4a11bd&tab=groupdetails, [2020.12.10]

김선영: 동국대학교 바이오환경과학 석사 취득 후 현재 이천시 농업기술센터 농업정책과 주무관으로 근무 중이다. 관심분야는 토지 보전 법제, 생태계서비스지불제 유형, 주택가격의 적정성을 위한 공유자산제 등이다. 최근 논문으로는 "분양전환형 공공임대아파트 문제점 해결을 위한 제한자산형 주택협동조합(LEC) 도입 검토"가 있다(apres2022@gmail.com).

오충현: 서울시립대학교에서 조경학을 전공하고 동 대학원에서 환경생태학으로 석사와 박사학위를 취득하였다. 서울시 도시계획국에서 도시생태보전 업무를 수행하였고, 지금은 동국대 바이오환경과학 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 도시생태학, 생태공학, 생물다양성과 생태계서비스 분야로서 도시생태현황도, 보호지역 지정 및 관리, 생태계서비스 평가 및 지불제도 등을 연구하고 있다. 공저로 『환경생태학』, 『산림과학개론』, 『자연자원의 이해』 등이 있다(ecology@dongguk.edu).

투 고 일: 2021년 02월 17일
심 사 일: 2021년 03월 03일
게재확정일: 2021년 04월 06일