

Legal Tools for Promoting Sustainable Farmland Use in the United States*

Christopher Kelley

University of Arkansas

< Contents >

- I. Introduction
- II. Federal Agricultural Conservation Programs
- III. The Clean Water Act & Mandatory Discharge Controls
- IV. Promoting the Continued Viability of Farming by Protecting
Farmers Against Nuisance Claims
- V. Conclusion

I. Introduction

Agriculture, especially in its contemporary industrialized form, generates substantial environmental harms.¹⁾ Despite the magnitude and variety of these harms, which include soil erosion and sedimentation, soil and water salinization, freshwater depletion, agrochemical releases, animal wastes, nonpoint source water pollution, air pollution, and habitat loss, agriculture in the United States is subject to only minimal environmental regulation.²⁾ This uncharacteristic lack of regulation can be explained by the fact that Americans think of agriculture as different and more noble than other industries. The yeoman farmer holds an

* 투고일 : 2013.11.1, 심사완료일 : 2013.12.16, 게재확정일 : 2013.12.20

1) J.B. Ruhl, *Farms, Their Environmental Harms, and Environmental Law*, 27 *Ecology L. Q.* 263, 272-293(May2000).

2) *Id.*

exalted and treasured place in the American psyche, where he has long be idealized as the most valuable, virtuous, and independent of American citizens.³⁾ Despite formidable evidence to the contrary, many continue to view agriculture as a wholly benign pursuit. Accordingly, lawmakers and regulators, for the most part, have shied away from imposing conventional, prescriptive environmental regulations on farmers and ranchers, because such regulations are perceived as burdensome, expensive, and even punitive.⁴⁾

Americans' idealization of agriculture is not without some basis in fact. Carefully cultivating and stewarding the land not only generates essential food and fiber products, but can also provide substantial dignity and reward. Moreover, depending on the practices employed, agriculture has enormous potential to provide important ecosystem services, including soil, water, and air quality enhancement, freshwater supply enhancement, mitigation of flood damage, protection against climate change, improved wildlife habitats, greater biodiversity, and support for ecological resilience.⁵⁾ The problem is that the economic incentives for adopting environmentally sensitive practices tend to be weak, if they exist at all. Because the idea of imposing mandatory regulations regarding production practices on farmers gets little traction, the challenge, from a policy perspective, is correct for the "incentive failures resulting from missing markets to that lead to suboptimal levels of environmental protection (or enhancement)."⁶⁾ With the dual objectives of avoiding traditional regulation and filling market gaps, lawmakers in the United States have taken a number of small steps to discourage environmentally harmful practices, encourage agri-environmental ecosystem services, and promote sustainable use of farmland. This article provides a brief overview of the laws, regulations, and farm programs, that relate to agri-environmental impact and sustainable farmland use.

3) See Thomas Jefferson to John Jay, 1785, Papers d8:426.

4) J.B. Ruhl, *Farms, Their Environmental Harms, and Environmental Law*, 27 Ecology L. Q. 263, 272-293 (May2000).

5) National Research Council, Committee on Twenty-First Century Systems Agriculture, *Toward Sustainable Agricultural Systems in the Twenty-First Century* 26 (2010).

6) OECD, Guidelines for Cost-effective Agri-environmental Policy Measures 14 (2010).

II. Federal Agricultural Conservation Programs

The United States' federal government has attempted to improve farms' environmental performance by (1) making eligibility for certain farm subsidy payments dependent upon compliance with some minimal conservation standards and (2) making a variety of voluntary, targeted, conservation incentive programs available to farmers. These mechanisms, which are described in the following sections, have been well received by the agricultural sector because they generally do not impose excessive administrative complexities or compliance costs on farmers. Moreover, the so-called "green payments" incentive programs are reasonably popular both within and outside of the agricultural sector because they directly and substantially compensate farmers for providing ecosystem services, allowing farmers to "do well by doing good," even if at the taxpayers' expense.

Because there are almost no mandatory environmental regulations of agriculture,⁷⁾ most American farmers and ranchers can, theoretically, operate as destructively and wastefully as they wish simply by choosing to forego certain subsidy payments and declining to participate in conservation incentive programs. In practice, however, most eligible farmers meet the minimum conservation compliance standards necessary to remain eligible for the associated farm program payments, which are quite handsome and usually provide a greater financial return than farming on marginal lands. Approximately 32 percent of all farms received commodity payments, conservation payments, or both.⁸⁾ These farms tend to be large: they constitute 81 percent of cropland, 60 percent of farmland, and 60 percent of agricultural production in the United States.⁹⁾ A

7) The Clean Water Act, described *infra* at notes 83 - 99 and accompanying text, is a notable exception. But its permitting and discharge requirements apply only to large confined animal feeding operations (CAFOs).

8) Roger Classen, *Green Payments: Can Conservation and Commodity Programs Be Combined?*, Amber Waves (Mar. 1, 2012).

9) *Id.*

mere 6 percent of farms, however, received both commodity and conservation payments,¹⁰⁾ demonstrating that most large farms continue to do the bare minimum in terms of conservation.

A. Conservation Compliance

The Food Security Act of 1985 (also known as the 1985 Farm Bill) introduced the concept of “conservation compliance” into United States’ farm policy by removing incentives for persons to produce agricultural commodities on highly erodible land¹¹⁾ or converted wetlands.¹²⁾ Conservation compliance requires farmers to abide by certain conditions on any highly erodible lands or wetlands that they own or farm or risk losing their eligibility for certain federally sponsored agricultural programs.¹³⁾ Eligibility-linked programs include production flexibility contracts, marketing assistance loans, all price supports or payments, farm credit program loans, and Environmental Quality Incentives Program payments, as well as certain farm storage facility loans and payments and select disaster assistance payments.¹⁴⁾ To maintain eligibility, farmers must:

1. Actively apply an approved soil conservation plan on “highly erodible” land (HEL) that was already being used for crop production at the time that the law went into effect;¹⁵⁾

10) *Id.* (Further demonstrating the disconnect between production volume and conservation activity by pointing out that “60 percent of conservation payments went to farms that did not receive commodity payments, while 64 percent of commodity payments went to farms that did not receive conservation payments.”); see also Roger Classen, tal., *Integrating Commodity and Conservation Programs: Design Options and Outcomes*, USDA, Economic Research Service (Oct.2007) at http://www.ers.usda.gov/publications/err-economic-research-report/err44.aspx#_UY0NCILgKuU.

11) 16 U.S.C. § 3801(a)(11).

12) 16 U.S.C. § 3801(a)(27).

13) 7 C.F.R. § 12.4(d) and (e) (identifying all programs subject to either wetland and/or highly erodible land conservation compliance).

14) *Id.*

15) 7 C.F.R. § 12.5(a).

2. Refrain from cultivating HEL that was not already used as cropland in 1985 without applying an approved conservation plan (commonly known as the “sodbuster” provision),¹⁶⁾ and
3. Refrain from draining wetlands for crop production (commonly known as the “swampbuster ”provision).¹⁷⁾

Farmers who violate these requirements, even on a small number of acres, stand to lose some or all of their commodity, conservation, and disaster payments, access to USDA farm loan and loan guarantee programs, and other agriculture-related benefits.¹⁸⁾ For most farmers, the threat of losing access to these benefits looms large and provides substantial motivation for compliance.

Conservation compliance aims to (1) reduce soil loss due to wind and water erosion; (2) protect the Nation’s long-term capability to produce food and fiber; (3) reduce sedimentation and improve water quality; and (4) assist in preserving the values, acreage, and functions of the Nation’s wetlands.¹⁹⁾ HEL and WL conservation compliance requirements presently apply to a large share of U.S. cropland: approximately 100 million acres (about 25 percent) of U.S. cropland is considered highly erodible and potentially subject to conservation compliance requirements; an additional 50 million of wetlands are believed to be covered.²⁰⁾ Because the benefits tied to compliance are substantial, the sodbuster and swamp-buster prohibitions have been potent incentive for soil and wetland conservation.²¹⁾ Conservation treatments have been applied to over 140 million acres, saving 295 million tons of soil per year from entering our waterways and preventing an estimated 1.5 million to 3.3 million acres of vulnerable wetlands

16) *Id.*

17) 7 C.F.R. § 12.4(a) (2), (3).

18) 7 C.F.R. § 12.4(d) and (e).

19) 7 C.F.R. § 12.1.

20) *See, generally*, Jim Moseley, Conservation Compliance: A25-Year Legacy of Stewardship at <http://www.farmbillfacts.org/wp-content/uploads/2013/02/Conservation-Compliance-Legacy.pdf>.

21) *Id.*

from being drained.²²⁾ However, because program commodities have fetched higher market prices in recent years, the profit-potential associated with production has outmatched the financial benefit of taking fertile wetlands - or even marginal erodible lands - out of production to receive conservation payments.²³⁾

B. "Green Payment" Programs

The term "green payments" refers to payments made to agricultural producers as compensation for environmental benefits that accrue as a result of or in conjunction with their farming or ranching activities or on their land.²⁴⁾ The first green payments program, the Conservation Security Program, was created in the 2002 Farm Bill.²⁵⁾ This Conservation Security Program, which ended in 2008,²⁶⁾ was a voluntary program that "provided financial and technical assistance to promote the conservation and improvement of soil, water, air, energy, plant and animal life, and other conservation purposes on Tribal and private working lands."²⁷⁾

1. Conservation Reserve Program

The Conservation Reserve Program (CRP) is land retirement program with multiple objectives.²⁸⁾ The primary purpose of the CRP is to guard against gully

22) *Id.*

23) See, e.g., Megan Stubbs, *Land Conversion in the Northern Plains* (Cong. Res. Serv. Apr. 5, 2007).

24) Jasper Womach, *Report for Congress: Agriculture: A Glossary of Terms, Programs, and Laws*, Cong. Research Service (2005 ed.) at http://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metacrs7246/ml/1/high_res_d/97-905_2005Jun16.pdf.

25) P.L. 107-171, §§ 2001- 2006.

26) U.S. Dept. of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, Conservation Security Program (archive) at <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/alphabetical/csp/>.

27) *Id.* The Conservation Security Program has been largely replaced by the Conservation Stewardship Program, discussed *infra* at notes 44 - 54 and the accompanying text.

28) See 15 U.S.C. §§ 714b and 714c; 16 U.S.C. §§ 3801-3847.

erosion and prevent a return of the epic dust storms that devastated the American plains in the 1930s.²⁹⁾ In addition to discouraging soil erosion, the CRP shares the general objectives of conservation compliance: improving water quality, preserving wetlands, and protecting the productive capacity of U.S. lands.³⁰⁾ The CRP advances its objectives by encouraging farmers to convert highly erodible cropland or other environmentally sensitive acreage to vegetative cover, such as native grasses, wildlife plantings, trees, filterstrips, or riparian buffers.³¹⁾ Sowing wildlife friendly cover on such lands can be a cost-effective way for a farmer to improve habitat for beneficial animals and insects, reduce sediment and nutrient runoff, and control water and wind erosion - especially because the government will pay CRP participants for doing so.

Only certain lands especially susceptible to erosion - typically, the least productive land on the farm - are eligible for enrollment in the CRP.³²⁾ Participating farmers receive an annual rental payment on all enrolled acres for the entire term of the multi-year contract, which must be between 10 and 15 years³³⁾. The federal government will also bear a portion of the costs associated with establishing the vegetative cover practices.³⁴⁾ In addition to these benefits of the CRP, participating farmers also receive technical assistance to address soil, water, and related natural resource concerns on their lands in an environmentally beneficial and cost-effective manner and comply with any applicable federal, state, and tribal environmental laws.³⁵⁾

Several entities within the USDA are involved in the CRP. The program is

29) U.S. Dept. of Agriculture, Farm Services Agency, *Fact Sheet: Conservation Reserve Program* (2010) at http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/crp_prog_0726.pdf

30) *Id.*; 7 C.F.R. § 1410.3.

31) *Id.*

32) 7 C.F.R. § 1410.6 (identifying eligible lands).

33) 7 C.F.R. § 1410.42.

34) 7 C.F.R. §§ 1410.3(d), 1410.40, 1410.41.

35) U.S. Dept. of Agriculture, Farm Services Agency, *Fact Sheet: Conservation Reserve Program* (2010) at http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/crp_prog_0726.pdf

funded through the Commodity Credit Corporation (CCC) and administered by the Farm Service Agency (FSA). The Natural Resources Conservation Service (NRCS) provides technical land eligibility determinations, conservation planning and practice implementation.³⁶⁾

Farmers compete for the opportunity to participate in the CRP by developing a conservation plan³⁷⁾ and submitting it with an application during a designated, periodic sign-up window.³⁸⁾ Applicants' offers are evaluated and ranked according to the Environmental Benefits Index (EBI), which assesses factors such as anticipated wildlife habitat benefits resulting from cover cropping, water quality improvements from reduced erosion, runoff and leaching, air quality benefits from reduced erosion, on-farm benefits related to reduced erosion, long-term benefits likely to endure beyond the contract term, and cost.³⁹⁾ FSA collects data for each EBI factor regarding the relative environmental benefits for the land offered and assigns a point score for each category, before determining acceptability based on the ranking results.⁴⁰⁾

The CRP has driven the restoration of over 2 million acres each of wetlands and riparian buffers.⁴¹⁾ Over 600 million pounds of nitrogen and 100 million pounds of phosphorous are prevented from flowing into streams, rivers, and lakes, thanks to the CRP.⁴²⁾ CRP is also the largest private lands carbon

36) *Id.*

37) 7 C.F.R. § 1410.22.

38) 7 C.F.R. § 1410.30.

39) 7 C.F.R. § 1410.31(b); see also, U.S. Dept. of Agriculture, Farm Services Agency, *Fact Sheet: Conservation Reserve Program Sign-Up45 Environmental Benefits Index (EBI)* (Feb. 2013). http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/crp_signup45.pdf

40) U.S. Dept. of Agriculture, Farm Services Agency, *Fact Sheet: Conservation Reserve Program Sign-Up45 Environmental Benefits Index (EBI)* (Feb. 2013) .
http://www.fsa.usda.gov/Internet/FSA_File/crp_signup45.pdf

41) U.S. Dept. of Agriculture, Farm Services Agency, Press Release No. 0062.12: *USDA Announces New Highly Erodible Cropland Initiative for Conservation Reserve Program* (Feb. 21, 2012) at http://www.fsa.usda.gov/FSA/printapp?fileName=nr_20120221_rel_0062.html&newsType=newsrel

42) *Id.*

sequestration program in the United States; in 2010, the CRP's efforts to sequester carbon provided an environmental benefit equivalent to taking almost 10 million cars off the road.⁴³⁾

2. Conservation Stewardship Program (CSP)

The Conservation Stewardship voluntary conservation program for working lands that encourages producers to address resource concerns in a comprehensive manner by (1) undertaking additional conservation activities; (2) improving, maintaining, and managing existing conservation activities.⁴⁴⁾

CSP participants receive an annual land use payment and technical assistance for operation-level environmental benefits they produce.⁴⁵⁾ The CSP represents a significant shift in how NRCS rewards conservation activity and calculates program payments. Instead of using the traditional compensation model that pays a per-acre rental rate or a percentage of the estimated cost of implementing a practice, the CSP pays participating farmers based on conservation performance—the more effective the conservation practices, the higher the payment.⁴⁶⁾

CSP participants may be able to earn two types of split annual payments, which are issued for installing and adopting additional activities (additional activities payment),⁴⁷⁾ and improving, maintaining, and managing existing activities (existing activities payment). Annual land use payments are calculated by multiplying land use acres by performance points (which vary based on

43) *Id.*

44) 16 U.S.C. §§ 3838d-3838g; 7 C.F.R. § 1470.1.

45) U.S. Dept. of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, *Payment Rates* (Dec. 2011) at <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/national/programs/financial/csp/?cid=stelprdb1049095>.

46) U.S. Dept. of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, *Fact Sheet: Conservation Stewardship Program* (Dec. 2011) at http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb1046181.pdf.

47) United States Dept. of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, *Payment Rates* (Dec. 2011) at <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/national/programs/financial/csp/?cid=stelprdb1049095>.

whether the conservation practice is an additional or existing one) and by an agency-established land use payment rate. Participants may also be eligible for supplemental payments based on their cultivation of resource-conserving crops.⁴⁸⁾

The CSP is available on private and tribal agricultural lands and non-industrial private forestlands in all 50 states. Eligible lands include cropland, grassland, prairie land, improved pastureland, rangeland, nonindustrial private forest lands, tribal agricultural land, and other private agricultural land (including cropped woodland, marshes, and agricultural land used for the livestock production) on which resource concerns related to agricultural production could be addressed⁴⁹⁾. Lands enrolled in other conservation programs, public lands, and cropland that was not planted or considered planted for 4 out of 6 years before June 2008 are ineligible.⁵⁰⁾ CSP applicants must enroll all eligible land that will be under the applicant's control for the term of the proposed contract.⁵¹⁾

The CSP imposes certain obligations on participants. They must (i) commit time to inventory and document their conservation activities and production system to determine eligibility and ranking; (ii) keep records of all farming and conservation activities; (iii) control the land for the term of the contract (5 years); as well as remain in compliance with (iv) highly erodible land and wetland conservation provisions and (v) average adjusted gross income limitations.^{52/53)} Unlike the CRP, which requires producers to compete for the ability to participate, the CSP's application process is continuous, with set dates

48) United States Dept. of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, *Fact Sheet: Conservation Stewardship Program* (Dec. 2011) at http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb1046181.pdf.

49) 7 C.F.R. § 1470.3.

50) *Id.*

51) *Id.*; U.S. Dept. of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, *Conservation Stewardship Program: Producer Self Screening Checklist* (Dec. 2011) http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb1046173.pdf.

52) 7 C.F.R. § 1470.6(a).

53) Persons who have an average adjusted gross income from non-farm sources greater than 1 million dollars are ineligible, unless at least two-thirds of that income is attributable to farming activities.

for ranking and funding applications.⁵⁴⁾

3. Environmental Quality Incentives Program

The Environmental Quality Incentives Program (EQIP) is another voluntary program based on the model of contracting with the government to provide conservation benefits.⁵⁵⁾ EQIP provides financial and technical assistance to owners of land in agricultural or forest production or persons who are engaged in livestock, agricultural or forest production on agricultural land and non-industrial private forestland.⁵⁶⁾ EQIP contracts must “identify all conservation practices to be implemented, the timing of practice installation, the operation and maintenance requirements for the practices, and applicable payments allocated to the practices under the contract.”⁵⁷⁾ These contracts run for a maximum of ten years.⁵⁸⁾

EQIP’s financial assistance payments are based on a portion of the average cost associated with practice implementation.⁵⁹⁾ Additional remuneration may be available to assist producers in developing the conservation plans required for program participation.⁶⁰⁾ Historically underserved producers, including limited resource, beginning, and socially disadvantaged farmers and ranchers, may be eligible for a higher payment rates.⁶¹⁾

EQIP is administered by the NRCS, which carries out its mandate with the

54) United States Dept. of Agriculture, Natural Resources Conservation Service, *FactSheet: Conservation Stewardship Program* (Dec. 2011) at http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb1046181.pdf.

55) See 15 U.S.C. 714b and 714c; 16 U.S.C. ~~3839a-3839-8~~ see also http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/nrcs143_007742.pdf.

56) 7 C.F.R. § 1466.1, *etseq.*

57) 7 C.F.R. § 1466.21.

58) *Id.*

59) 7 C.F.R. §§ 1466.23 and 1466.24.

60) *Id.*

61) *Id.*

advice of State Technical Committees and local working groups. This type of “locally led conservation” allows the NRCS to focus on regionally-identified priority resource concerns and to incorporate regional perspective regarding which conservation practices should be eligible for financial assistance and establishment of effective payment rates.⁶²⁾

4. Wildlife Habitat Incentive Program

In response to concerns about declining habitats for important native fish and wildlife, the 1985 Farm Bill established and the Food, Conservation, and Energy Act of 2008 (the 2008 Farm Bill) reauthorized the Wildlife Habitat Incentive Program (WHIP).⁶³⁾ The NRCS administers WHIP and provides both technical assistance and up to 75 percent cost-share assistance to establish and improve fish and wildlife habitat.⁶⁴⁾ WHIP cost-share agreements generally last from one year after the last conservation practice is implemented; they may not continue for more than 10 years from the date the agreement is signed.⁶⁵⁾ But about one-quarter of WHIP funds, are directed to long-term (15-plus year) cost-share agreements designed to protect and secure essential plant and animal habitats.⁶⁶⁾ NRCS can pay historically underserved producers up to 90 percent of the cost to install long-term conservation practices.⁶⁷⁾

C. Easement Programs

The USDA operates four easement programs through which the NRCS purchases conservations easements on eligible lands.⁶⁸⁾ These programs differ from some of the other conservation incentive programs in that they require

62) 7 C.F.R. § 1466.2.

63) 16 U.S.C. § 3839bb - 1; 7 C.F.R. § 636.

64) 7 C.F.R. §§ 636.7 and 636.9.

65) *Id.*

66) 7 C.F.R. §§ 636.7(k).

67) 7 C.F.R. §§ 636.7(a)(2).

68) <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements/>

landowners to make a long-term commitment to a permanent conservation easement (or in the case of Indians of tribal lands a 30-year contract).⁶⁹⁾ Depending on the program selected, NRCS pays for the easement at an amount that is the lesser of fair market value, a geographic area rate cap, or landowner offer. NRCS may also provide funds to cover certain restoration costs. Landowners generally continue to pay taxes on enrolled property and retain title to the land, which allows them continued control of access and, with certain programs, continued use subject to a conservation management plan.

Each of the four easement programs is tailored to address specific environmental threats:

1. The Wetlands Reserve Program (WRP), addresses the devastating loss of wetlands throughout the United States.⁷⁰⁾ As a whole, the nation has lost over 50 percent of its wetlands, which once covered 220 million acres. Some individual states have lost over 90% of their wetland acreage. Because over 70 percent of U.S. wetlands are privately owned, it is necessary to engage with landowners and support their efforts to protect, restore, and enhance wetlands on their property. To this end, the Wetlands Reserve Program (WRP) creates opportunities for landowners to contract with the NRCS for permanent conservation easements to obtain the now-familiar combination of financial and technical assistance benefits.^{71/72)} Depending on the option selected, NRCS pays between 75 and 100 percent of the easement and restoration costs.⁷³⁾ The NRCS acknowledges that the WRPS is best suited for “frequently flooded agricultural lands, where planned restoration will maximize habitat for migratory birds and other wildlife, and improve water quality.”⁷⁴⁾ Since 1992, over 11,000 private

69) 7 C.F.R. § 1467.4.

70) *See* 16 U.S.C. § 3837, et seq.

71) http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb1045079.pdf

72) 7 C.F.R. § 1467.4.

73) 7 C.F.R. § 1467.8.

landowners have enrolled approximately 2.3 million acres in the WR P.⁷⁵⁾

2. The Grasslands Reserve Program (GRP) aims to protect, restore, and enhance grassland, including rangeland, pastureland, shrubland, and certain other lands. Participants “voluntarily limit future development and cropping uses of the land,” but retaining rights to conduct common grazing practices and operations related to the production of forage and seeding. Continued grazing on enrolled land must be done under an approved grassland management plan and subject to certain restrictions during nesting seasons of threatened migratory birds.⁷⁶⁾
3. The Healthy Forests Reserve Program (HFRP), which assists landowners in restoring, enhancing and protecting private forestlands through permanent easements, 30-year easements, 30-year contracts (for Indian tribes) and 10-year, 50 percent cost-share agreements for implementing conservation practices.⁷⁷⁾ Landowners enrolled in HFRP who agree, for a specified period, to restore or improve their land for threatened or endangered species habitat are able to avoid certain regulatory restrictions on the use of enrolled land under the Endangered Species Act.⁷⁸⁾

74) Nevertheless, in an effort to produce the greatest possible conservation benefit, the WRP takes a broad view of eligible land, and is be used for conservation easements on (1) wetlands farmed under natural conditions; (2) farmed wetland; (3) prior converted cropland; (4) farmed wetland pasture; (5) certain lands that have the potential to become a wetland as a result of flooding; (6) rangeland, pasture, or forest production lands where the hydrology has been significantly degraded and can be restored; (7) riparian areas that link protected wetlands; (8) lands adjacent to protected wetlands that contribute significantly to wetland functions and values; and (9) wetlands previously restored under a local, State, or Federal Program that need long-term protection.

75) http://www.nrcs.usda.gov/Internet/FSE_DOCUMENTS/stelprdb1045079.pdf at

76) <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements/grassland/>

77) http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/national/programs/easements/forests/?cid=nrcs143_008410

78) http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/detail/national/programs/easements/forests/?cid=nrcs143_008410

4. The Farm and Ranch Land Protection Program (FRPP), which aims to prevent the loss productive farm and ranch land to suburban sprawl and industrial development by providing matching funds for the purchase development rights and keep the land in agricultural uses.⁷⁹⁾ Qualifying land must be privately owned, sufficiently sizable to sustain agricultural production, situated among other parcels with similar productive capacity, and be accessible to markets for what the land produces have. The land must also be the subject of a pending conservation easement offer from a State, tribe, or local farmland protection program.⁸⁰⁾

D. Some Perspective Federal Agricultural Conservation Programs

In recent years, the United States Congress has decreased its already weak emphasis on conservation programs by sun-setting successful programs (such as the Conservation Stewardship Program) and demonstrating little concern for the continued viability of conservation compliance.

At a time when popular support for the most lavish of federal farm subsidies, direct payments, has waned and the public awareness of the environmental ills associated with industrialized agriculture has grown (albeit slowly), one might expect that rational lawmakers would both enhance conservation compliance requirements to show voters that they are getting something in return for subsidizing farmers and expand conservation incentives to address the mounting public concern over agri-environmental damage. But instead of viewing conservation programs as an effective way to simultaneously pump money into the farm economy and promote ecosystem services, Congress has focused on direct, no-strings-attached income support and subsidized crop-insurance for farmers.

Indeed, it is expected that the next federal Farm Bill will do away entirely with the direct payment program - the most attractive benefit to which

79) <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements/farmranch/>

80) <http://www.nrcs.usda.gov/wps/portal/nrcs/main/national/programs/easements/farmranch/>

conservation compliance provisions are presently tied - in favor of an expanded crop insurance program, which does not require compliance. Both the House and Senate's proposed versions of the 2012 Farm Bill envisioned an expanded subsidized crop insurance program as the primary support to commodity growers. This proposed reform is troubling because it does not include any "requirements for farmers receiving subsidized crop insurance to comply with even the most minimal conservation measures that would help keep topsoil from washing away during floods... [or] to adopt farming practices that might help them avoid losing fields of food when extreme weather hits, putting the food supply, and taxpayers' pocketbooks, at risk.⁸¹⁾ Despite protest from conservation and environmental groups, there has been little serious consideration of connecting eligibility for federally subsidized crop insurance to HEL and WL preservation or any other conservation imperative.⁸²⁾ It will be unfortunate - but certainly not surprising - if this comes to pass. After all, historically, U.S. government intervention in the agricultural sector has been myopically focused on guaranteeing farmer income, to the practical exclusion of other imperatives.

III. The Clean Water Act & Mandatory Discharge Controls

The Clean Water Act (CWA) is a rare example of direct environmental regulation of agriculture, but in practice it applies to a small subset of agricultural operations and addresses only to a very limited universe of agri-environmental harms.⁸³⁾ Among other things, the federal CWA (1) authorizes water quality standards for surface waters;⁸⁴⁾ (2) authorizes United

81) See Julia Olmstead, *Climate insurance, not just crop insurance*, Institute for Agriculture and Trade Policy (Mar. 15, 2012) at <http://www.iatp.org/blog/201203/climate-insurance-not-just-crop-insurance>.

82) Senator Saxby Chambliss (R-GA) introduced an amendment to the proposed 2012 Farm Bill, which would have re-linked crop insurance and conservation compliance. This amendment was reasonably well received in the Senate, but the same concept wholly rejected by the House of Representatives.

83) See 33 U.S.C. §§ 1251, *et seq.*

84) 33 U.S.C. § 1313.

States Environmental Protection Agency (EPA) to administer National Pollution Discharge Elimination System (NPDES) through permits for “point source” discharges of pollutants into navigable water,⁸⁵⁾ and (3) directs the EPA to plan for control of nonpoint source pollution.⁸⁶⁾ Two sections of the CWA are applicable to certain agricultural operations: Section 303(d) and Section 404.

The CWA requires states, territories, and authorized tribes to (1) develop lists of impaired waters - those that are too polluted or otherwise degraded to meet the water quality standards set by states, territories, or authorized tribes;⁸⁷⁾ (2) rank listed waters by level of restoration priority;⁸⁸⁾ and (3) develop Total Maximum Daily Loads (TMDLs) for the waterbodies on the list.⁸⁹⁾ TMDLs are defined as the maximum amount of a pollutant that a waterbody can receive and still safely meet water quality standards. TMDLs are established for sediments, pathogens, nutrients, metals, dissolved oxygen, temperature, pH, pesticides, mercury, and organics.⁹⁰⁾

The CWA directly applies to only one segment of the agricultural sector - livestock production in CAFOs. CAFOs come under the purview of the CWA through the requirement that all “point source” polluters obtain a NPDES permit⁹¹⁾ before discharging pollutants, including include heat, waste, soil, rock, chemical materials, and biological materials, into navigable waters.⁹²⁾ Point

85) 33 U.S.C. § 1342.

86) 33 U.S.C. §§1329.

87) 33 U.S.C. § 1315.

88) *Id.*

89) 40 C.F.R. § 130.7.

90) http://water.epa.gov/lawsregs/lawsguidance/cwa/tmdl/examples_index.cfm

91) 33 U.S.C. §§ 1362(14). (defining “point source”); 33 U.S.C. §§ 1342 (describing NPDES permitting). Applicants for NPDES permits must provide quantitative analytical data identifying the types of pollutants present in the facility’s effluent. The resulting NPDES permit must clearly set forth the conditions and effluent limitations under which a facility may make a discharge. It may also include discharge limits based on federal and state or tribal water quality criteria or standards designed to protect designated uses of surface waters, such as supporting aquatic life or recreation.

92) 33 U.S.C. §§ 1362(7). The term “navigable waters” is defined in the statute as the

sources include discharges from many manmade objects including pipes, ditches, tunnels, and airplanes, very large CAFOs and aquaculture operations.⁹³⁾ Return flows from irrigated agriculture and smaller feedlots are not, however, regulated as point sources.

Nonpoint source pollution from agricultural activity takes many forms: (1) excess fertilizers, herbicides, and insecticides from agricultural lands and residential areas; (2) sediment from improperly managed crop and forest lands, and eroding stream banks; (3) salt from irrigation practices; and (4) bacteria and nutrients from livestock, pet wastes, and faulty septic systems.⁹⁴⁾ The EPA reports that agriculture is the leading source of water quality impacts to surveyed rivers and lakes and the third largest source of impairments to surveyed estuaries.⁹⁵⁾ Nevertheless, because the CWA does not provide specific authority to regulate or prosecute for non-point source pollution, the Agency has no regulatory authority to address this pervasive problem. The Agency did, however, use over 40 percent of the grant funding authorized under section 319 of the Clean Water Act, to control agricultural nonpoint source pollution.⁹⁶⁾ Because the EPA lacks authority to prevent harms to waterways from nonpoint source pollution, many states attempt to fill this role. State agencies often assist and encourage producers to use best management practices to reduce or prevent instances of nonpoint source pollutants migrating into waters.

Section 404 of the CWA addresses the discharge of dredged or fill material into the waters of the United States and includes wetlands through a permitting

“waters of the United States,” but this is a controversial term that has required and resisted further defined by agency regulations and resulted in conflicting judicial interpretations.

93) 33 U.S.C. § 1362(14).

94) <http://water.epa.gov/polwaste/nps/outreach/point6.cfm>.

95) *Id.*

96) *Id.*; Section 319 of the CWA provides states, territories and tribes with grant money to support technical assistance, financial assistance, education, training, technology transfer, demonstration projects and monitoring related to nonpoint source pollution mitigation projects.

system.⁹⁷⁾ Discharges of dredged or fill material associated with normal farming, ranching, and forestry activities, such as plowing, cultivating, minor drainage, and harvesting for the production of food, fiber, and forest products or upland soil and water conservation practices are exempt from this permitting regime.⁹⁸⁾ If a farmer or rancher does manage to violate Section 404, he may face civil and criminal penalties and be ineligible for farm program payments,⁹⁹⁾ but because the exception embraces most agricultural activity likely to result in the discharge of dredge or fill material, the possibility of such punishment does little to change farming practices.

IV. Promoting the Continued Viability of Farming by Protecting Farmers Against Nuisance Claims

In recent decades, Americans have become increasingly distanced from agriculture. They have migrated to urban and suburban areas, taken on industrial and professional jobs, and grown accustomed to buying their food in processed form at grocery stores rather than growing it themselves. As urban and suburban areas grow, their boundaries have begun to encroach on the rural fringe, creating conflict between new residents and pre-existing agricultural operations. Disappointed homeowners often seek redress by filing lawsuits against their neighbors claiming private nuisance: a “nontrespassory invasion of another’s interest in the private use and enjoyment of land.”¹⁰⁰⁾

Those accused of private nuisances may defend themselves by demonstrating that the complained of conduct and its offsite impacts were in existence before the plaintiffs arrived. In an agricultural context, this means that, if an

97) 33 U.S.C. § 1344.

98) 33 U.S.C. § 1344(f)(1)(A).

99) 33 U.S.C. §§ 1319 and 1344(n).

100) Restatement (Second) of Torts §821D. Cases involving fumes, smoke, light, sound or other non-trespassory conduct are governed by nuisance principles.

agricultural operation predates a change in the surrounding land use and the operation is not negligently operated, the farmer will not be held liable for creating a private nuisance. Despite the availability of this “came to the nuisance defense,” nuisance suits place a substantial financial and logistical burden on farmers and ranchers. For example, the Colorado legislature found that “[w]hen nonagricultural land uses extend into agricultural areas, agricultural operations often become the subject of nuisance suits. As a result, a number of agricultural operations are forced to cease operations, and many others are discouraged from making investments in farm improvements.”¹⁰¹⁾

Because nuisance suits have tremendous potential to drive farmers off their land, the legislatures of all 50 states have enacted “Right to Farm Laws.”¹⁰²⁾ Generally, these laws were developed to help stem the conversion of farmland to nonagricultural uses by codifying the “came to the nuisance” defense and making it easier to dispose of farming-related nuisance claims early in the litigation process.¹⁰³⁾ State Right to Farm laws vary widely with respect to: (1) the definition of “farming”; (2) the scope of the tort provided; (3) the standard of conduct required for protection; (4) the required timeline (i.e., whether or for how long the challenged operation must have preceded the plaintiff’s nonfarming use); (5) whether changes or expansions to an operation impact the defense; and (6) whether and under what circumstances a successful defendant may recover attorneys’ fees. Most of these laws do not specifically protect sustainable, environmentally sensitive farming. Indeed, they may provide a safe-haven for producers who have historically used damaging practice. Nevertheless, right to farm laws play a significant role in preventing farmland loss.

101) Colo. Rev. Stat. § 35-3.5.101.

102) See National Agricultural Law Ctr., *Right to Farm* at <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/righttofarm/> (providing links to the right to farm laws of all 50 states).

103) *Seeg enerally*, Tiffany Dowell, *Understanding and Interpreting Right to Farm Laws*, 26 *Natural Resources & Environ.* 39 (2011).

V. Conclusion

United States lawmakers have experimented with a wide variety of mechanisms to promote agricultural sustainability, environmental conservation and farmland protection. Although some of the approaches above have been successful and well-received, their effectiveness is uniformly limited by their narrow applicability, lack of prescriptive orientation, disjointed nature, and limited funding. Unfortunately, despite mounting concern about the environmental impacts of agriculture, the recent debate over the future of U.S. farm policy indicates that Congress is no more inclined to take an active and decisive role in addressing the environmental impact of conventional agriculture or to address the long-term sustainability of U.S. agriculture.

There is, however, some reason to hope that agricultural sustainability will continue to advance despite the government's relatively weak approach. Landowners are beginning to recognize that they benefit from being cognizant of sustainability and requiring that their tenants do the same because sustainable production practices go a long way toward promoting the long-term viability of their land and safeguarding their investment in the land and its natural resources. Thus, individual farm owners and their tenants are starting to address and promote agricultural sustainability in their private farmland leases. This is typically accomplished by explicitly imposing a duty of stewardship and/or mandatory conservation provisions in the lease instrument, often in exchange for providing the tenant with a greater measure of land tenure security, investment protection, cost-sharing, risk-sharing, or some combination thereof.¹⁰⁴ Sustainable farmland leasing represents an effective way for private parties to do what the government has yet to do: specifically prohibit some of the most environmentally damaging aspects of agricultural production in the interest of maintaining the natural resource base and continued productivity of rich farm and ranch lands.

104) <http://sustainableaglandtenure.com/wp-content/uploads/2010/11/Quick-Reference-PDF.pdf>

미국의 지속 가능한 농경지 사용을 촉진시키기 위한 법적 도구들

크리스토퍼 켈리

알칸사스 대학교

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 연방농업 보존 프로그램
- III. 청정수질법과 의무적인 방출 통제
- IV. 성가신 요구 사항들에 대해서 농부들을 보호함으로써 지속적인
농업의 경쟁력을 향상시키기
- V. 결론

1. 서론

농업은, 특히 근대 산업화된 형태의 농업은, 상당한 환경피해¹를 발생시킨다. 토양 침식과 퇴적작용, 토양과 수질 염류화, 담수 고갈, 농약 방출, 가축 배설물, 비점원 수질 오염, 공해, 서식지 상실과 같은 피해의 엄청난 규모와 다양성에도 불구하고, 미국의 농업은 오직 최소한의 환경규제²를 받고 있다. 이러한 이상할 정도의 최소 규제는 농업이 다른 산업과 다르고 또 다른 산업보다 고귀한 것으로 간주되고 있는 사실로 설명될 수 있다. 자작농민은 미국인들의 정신세계에서 고귀하고 귀중한 곳을 소유하고 있으며, 거기에서 그는 미국 시민³의 가장 가치 있고, 도덕적이고, 독립적인 것으로 이상화 되어 왔다. 반대되는 많은 증거에도 불구하고, 많은 사람들은

완전히 고귀한 일로 농업을 계속해서 바라보고 있다. 그래서, 입법자들과 규제기관들은 농업인과 목장주에게 관습적이고, 규범적인 환경규제를 부과하는 것을 꺼려왔는데, 이는 이러한 규제들이 부담스럽고, 비용이 많이 들고, 심지어 징벌적⁴으로 인식되기 때문이다.

사실, 농업에 대한 미국인들의 이상화는 전혀 근거가 없는 것은 아니다. 토지를 세심하게 경작하고 관리하는 것은 주된 식품과 섬유 물질의 제품을 생산할 뿐만 아니라, 상당한 품위와 보상을 제공할 수 있다. 게다가, 어떻게 경작하는가에 따라, 농업은 토질, 수질 및 대기 질의 개선, 담수공급 증가, 수해 감소, 기후변화 대비, 개선된 야생생물 서식지, 보다 큰 생물의 다양성, 그리고 생태계의 회복력⁵을 제공하는 것을 포함하여 중요한 에코시스템 서비스를 제공하는 엄청난 잠재력을 가지고 있다. 문제는 환경적으로 민감한 이행의 채택을 위한 경제적 장려책들이, 적어도 존재한다면, 약해지는 경향이 있다는 것이다.

왜냐하면, 농업인들에게 생산방식에 대해서 강제적인 규제들을 부과하는 방안은 거의 주의를 끌지 못하기 때문에, “환경보호 (혹은 강화)⁶의 차선의 수준으로 이어지는 시장상실의 결과는 실패한 장려책”에 대해서도전이 되고 있는 것은 정책적인 관점관점 볼 때 지극히 당연한 것이다.

전통적인 규제를 피하고 시장 격차를 메우는 이중적 목적으로 미국 입법자들이 환경적으로 유해한 행위를 저하시키고, 농업 환경 에코시스템 서비스를 장려하고, 지속가능한 농지의 사용을 촉진시키는 여러 가지 작은 조치를 취해왔다. 본 논문은 농업 환경의 영향과 지속가능한 농장사용과 관련된 법, 규제 및 농지 프로그램들에 대한 간단한 개요를 제공한다.

II. 연방농업 보존 프로그램

미국 연방정부는 1) 최소한의 보존 기준을 준수하는 것에 따라 특정 농지 보조금 지급 자격 요건을 만들고, 2) 농민들에게 이용 가능한 다양한 방법의 자발적이고, 목표가 된, 보존 장려 프로그램들을 만들어서 친환경적 농지 개선을 시도해왔다. 아래 섹션에 기술된 이러한 메커니즘들은 농업 분야에 의해 잘 인식이 되어 왔다. 왜냐하면, 일반적으로 그들은 과도한 행정적 복잡성과 규제준수비용을 부가하지 않기 때문이다. 게다가, 일명 “녹색 지불” 라고 불리는 장려 프로그램들은 농업 부문

의안과 밖에서 상당히 인기가 있다. 왜냐하면, 이러한 프로그램들은 농민들에게 에코시스템 서비스를 제공하고, 비록 납세자의 비용일지라도, 농민들이 “좋은 일을 해서 잘 살자”(do well by doing good)와 같은 것이 가능하게 하는 직접적이고 실질적인 보상을 농민들에게 주기 때문이다.

농업에 대한 강제적인 환경 규제⁷가 거의 없기 때문에, 대부분의 미국 농업인들과 목장주들은 특정 보조금 지급의 포기를 선택하고, 보존 장려 프로그램에 참여하는 것을 단순히 거부함으로써 그들이 원하는 만큼 이론적으로 파괴적이고 낭비적으로 운영할 수 있다.

하지만, 실제로 대부분 자격이 있는 농민들은 관련 농지 프로그램 지급과 관련된 자격을 유지하는데 필요한 최소한의 보존 준수 기준을 충족시킨다. 왜냐하면, 이 지급액은 상당한 금액이고 또한 불모지를 경작하는 것보다 훨씬 더 큰 재정적 보상을 그들이 제공하기 때문이다.

약 32% 농지가 상품 지급, 보존 지급 혹은 두 가지 농업 보조금⁸을 모두 지급받았다. 이러한 농장들은 보통 대규모의 농장들이다. 이와 같은 거대한 농장들은 경작지의 81%, 농지의 60%, 그리고 미국⁹의 농업생산의 60%를 차지하고 있다.

하지만, 오직 6%의 농지만이 상품과 보존의 두 가지 농업 보조금¹⁰을 지급받았는데, 이것은 대부분 대규모 농지가 보존 측면에서 단순히 최소한의 경작을 계속적으로 하고 있는 것을 보여준다.

A. 보존 준수

1985년 농업법이라고 알려진 1985년 식품안전법은 침식가능성이 매우 높은 토지¹¹ 혹은 습지로 바뀐 곳¹²에서 농산물을 생산하는 자들에게 장려금을 지급을 없애면서 미국의 농지정책에 “보존 준수”라는 개념을 도입하였다.

보존 준수는 농지주들에게 그들이 소유하거나 농작하거나 특정 정부지원 농업 프로그램¹³에 대한 그들의 자격요건을 잃을 수 있고 위험성이 있는 농지와 습지의 조건에 따를 것을 요구한다. 적격성과 관련이 있는 프로그램은 생산유연성계약, 마케팅 보조 대출금, 전액지원 혹은 지불, 농업 신용 프로그램 대출금, 그리고 환경 질 장려금 프로그램뿐만 아니라, 특정 농지 저장 시설 대출금과 지급 그리고 엄선된 재난 보조 지급¹⁴을 포함한다. 적격성을 유지하기 위해서는 농지주들은 반드시

1. 법령의 효력이 발생된 당시 농작물 생산이 이미 되고 있었던 침식가능성이 매우 높은 토지에 승인된 토양 보존 계획에 적극적으로 지원을 해야 한다.¹⁵
2. 일반적으로 “경작자” 조항¹⁶이라고 알려진 허가된 보존계획에 지원 없이 1985년에 경작지로 이미 이용되지 않는 침식 가능성이 매우 높은 토지를 경작하는 것을 삼가야 한다, 그리고
3. 일반적으로 “습지보전계획” 조항¹⁷이라고 알려진 농작물 생산을 위해서 습지 배수를 삼가야만 한다.

비록 적은 면적일지라도 이러한 요구사항들을 위반하는 농업인들은 그들의 모든 상품, 보전 그리고 재해구호금, USDA(미국 농무성) 농업 대출금 신청, 대출 담보 프로그램, 그리고 다른 농업 관련 혜택들¹⁸의 일부 혹은 모두를 잃게 될 처지에 놓이게 될 것이다. 대부분의 농업인들에게, 이러한 혜택을 접할 수 있는 기회를 잃게 되는 위협은 중대하게 여겨지며, 이러한 요구사항들을 준수하게끔 하는 실질적인 동기부여를 제공한다.

보전 준수는 (1) 바람과 침식작용으로 인한 토양 유실을 줄이고 ; (2) 국가의 장기간 동안 식이섬유 생산 능력을 보호하고 ; (3) 퇴적물을 감소시키며 또한 수질을 개선하고; (4)국내습지대¹⁹의 가치, 면적 및 기능을 지키는 것을 도와주는 것을 목표로 한다. HEL(침식 가능성이 매우 높은 토지)과 WL(습지대) 보전 준수의 요구 사항들은 현재 미국 농경지의 큰 부분에 적용 된다: 미국 농경지의 약 1억 에이커 (약 25%)가 침식가능성이 매우 높고, 잠재적으로 보전 준수 요구조건의 대상이 된다; 추가적으로 5,000만개의 습지가 여기에 해당된다.²⁰

왜냐하면, 준수와 관련 있는 혜택들이 상당하며, 경작자와 습지보전계획 금지는 토지와 습지 보전²¹의 강력한 장려금이 되어 왔다. 보존 처리는 1억 4천 에이커 이상에 적용되어져 왔고, 연간 2억 9천 5백만 톤 분량의 흙이 우리의 수로에 흘러 들어가는 것을 방지해 왔으며, 취약한 습지의 약 1백만 5천에서 3백만 3천 에이커가 배수 (고갈) 되는 것을 방지해왔다²². 하지만, 이 프로그램 상품들은 최근 더 높은 시장가격에 판매되어왔고, 상품과 연계된 잠재적 이윤은 보존 지급액²³을 받기 위해 생산이 중단된 비옥한 습지를 - 심지어 주변부의 침식 가능한 토지조차도- 가지는 데서 오는 재정적 혜택보다 훨씬 우수했다.

B. “녹색 지급” 프로그램

“녹색 지급”이라는 용어는 농업 생산자들이 그들의 농작 혹은 목장운영 활동 혹은 그들이 토지²⁴를 소유한 결과로 혹은 함께하면서 축적된 환경 혜택에 관한 보상금으로 그들에게 주어지는 지급액을 뜻한다. 최초의 녹색 지급 프로그램인 보존 보안 프로그램은 2002년 농업법²⁵에서 만들어졌다.

이 프로그램은 2008년도²⁶에 끝이 났으며, “토양, 물, 공기, 에너지, 동식물 생활의 보전 및 개선뿐만 아니라 다른 부족과 민간공사 토지²⁷들의 다른 보존 목적을 촉진시키기 위해서 재정적이고 과학적인 도움을 제공하는” 자발적인 프로그램이었다.

1. 농지보전 저장 프로그램

농지보전저장프로그램은 다중 목표²⁸를 가진 토지정년 프로그램이다. 이 프로그램의 주된 목적은 구곡침식으로부터 보호하고 1903년대²⁹ 파괴된 미국 평야들을 황폐화 시킨 거대한 황사의 순환을 방지하는 것이다. 토양침식을 저하시키는 것 외에, 농지보전저장프로그램은 수질 개선, 습지 보호, 그리고 미국 토지³⁰의 생산력 보호와 같은 보전준수의 일반적인 목표를 공유한다. 이 프로그램은 농업인들이 침식가능성이 높은 경작지 혹은 다른 환경적으로 민감한 지역을 자연초, 야생식물, 나무, 길게 뻗은 여과 지역, 혹은 강기슭의 완충지대³¹와 같은 식물성장의 보호지로 전환하도록 독려함으로써 그들의 목표를 발전시킨다.

이러한 토지의 보호지에 야생생물 친화적인 씨를 뿌리는 것은 농업인들에게 이로운 동물과 곤충들을 위한 서식지를 개선시키고, 침적물과 영양분유실을 감소시키고, 침식과 풍식작용을 통제하는 비용 효율적인 방법이 될 수 있다. 특히, 정부가 농지보전저장프로그램 참가자들이 이와 같은 행위를 하는 것에 대해서 비용을 지불하기 때문이다.

특히 침식에 민감한 특정 토지는 - 전형적으로, 농지에서 거의 생산적이지 못한 토지는-농지보전저장프로그램³²에 등록할 자격이 있다. 이 프로그램에 참여한 농업인들은 10년에서 15년³³ 사이인 다년 계약의 전체기간에 모든 등록된 구역의 연간 임대료를 받는다. 연방정부는 또 식물 성장의 보호지 관행들³⁴에 관련된 비용의 일부를 부담할 것이다. 농지보전저장프로그램의 이러한 혜택 이외에도, 프로그램에 참여한 농업인들은 또한 토양과, 물, 그들의 토지에 관련된 천연자원의 문제들을 환경적으로 이롭고 비용 효율적인 방법으로 처리 하고, 어떤 적용 가능한 연방, 주 및

부족 환경법을³⁵ 준수하는 하는데 기술적 도움을 받는다.

미국 농무성 내의 여러 기관들이 농지보존저장프로그램에 관여하고 있다. 이 프로그램은 상품신용공사(Commodity Credit Corporation)를 통하여 기금이 조달되었으며, 미국농업진흥청(Farm Service Agency)에 의해 운영되어 왔다. 천연자원보존국(Natural Resources Conservation Service)은 기술적 토지 적격 판단서, 보존 계획, 그리고 업무의 이행³⁶을 제공한다.

농업인들은 보전 계획³⁷을 개발하고 이를 지원서와 함께 지정되고 주기적으로 인터넷³⁸에 접속함으로써 농지 보존프로그램의 참여기회를 위해 경쟁한다. 지원자들의 신청은 피복작물재배에 따른 야생생물 서식지 혜택, 감소된 침식으로 인한 수질 개선, 유출과 침출, 감소된 침식으로 인한 대기질 혜택, 감소된 침식과 관련된 농지 혜택, 계약기간 너머 지속될 장기간의 혜택, 그리고 비용³⁹과 같은 요소를 평가하는 환경 이익지표(Environmental Benefits Index)에 따라 평가되고 순위⁴⁰가 매겨진다.

순위가 매겨진 결과를 기초로 하는 수용성을 결정하기 전에, 미국 농업진흥청은 신청된 토지에 대한 환경적 혜택과 관련된 각 EBI 요소들에 대한 데이터를 수집하고 각 범주 별로 포인트를 지정한다.

농지보존저장프로그램은 각 습지와 강기슭의 완충지역⁴¹에 2백만 에이커가 넘는 면적들의 복구를 추진해왔다. 이 프로그램⁴² 덕분에 6억 파운드가 넘는 질소와 1억 파운드가 넘는 인이 개울, 강 호수로 유입되는 것을 방지했다. 이 프로그램은 또한 미국의 최대 사유지 탄소 격리 프로그램이다. 2010년, 이 프로그램의 탄소 격리 노력은 도로⁴³에서 천만대의 차를 없애는 것에 상응하는 수준의 환경적 혜택을 제공하였다.

2. 보전 관리 프로그램

생산자들이자원의 우려를 종합적인 방식으로 다루는 것을 독려하는 토지 경작을 위한 보전관리 자발적 보전 프로그램은 (1)추가적인 보전 활동들을 수행하고; (2) 현존하는 보전 활동들⁴⁴을 개선하고, 유지하고, 관리를 한다.

보전관리 프로그램의 참가자들은 그들이 생산하는⁴⁵ 운영 수준의 환경 혜택을 위한 연간 임대료와 기술적 도움을 받는다. 이 프로그램은 천연자원보존부가 어떻게 보전 활동을 보상하고, 프로그램 지불금을 어떻게 계산하는가에 있어서 중요한 변화를 나타낸다. 에이커당 임대 비율 혹은 한 실험 시행의 견적비용의 퍼센티지를

지불하는 전형적인 보상모델을 사용하는 대신에, 이 프로그램은 보전 행위를 근거로 참가 농업인들에게- 보전 활동이 더 효과적이면, 더 높은 지불 금⁴⁶을 지불한다.

보존관리프로그램의 참가자들은 추가적인 활동들 (추가적인 활동비용)을 설치 및 수용, 그리고 기존 활동들 (기존 활동비용)⁴⁷을 개선, 유지 및 관리를 위해서 주어지는 연간 지급액을 두 가지 방식으로 나누어 벌 수 있다. 연간 토지사용 지불금은 (보전 활동이 추가적인지 혹은 기존적인 활동인지를 근거로 한) 수행 점수와, 에이전시에 의해 설립된 토지 사용 지불 비율에 따라 토지 사용 면적을 곱하여 산출된다. 이 프로그램의 참가자들은 그들의 자원보전 농작물⁴⁸의 경작을 근거로 추가적인 지불금을 받을 자격 역시 받을 수 있다.

보존관리프로그램은 50개 전체주의 민간과 부족 농업 부지와 비 산업적 민간 삼림지에 가능하다. 이 자격이 있는 토지들은 농경지, 초원, 대초원, 개선된 방목지, 방목장, 비산업적 민간 삼림지, 부족 농업지역, 그리고 (작물이 재배된 삼림지대, 습지, 가축생산을 위해 사용된 농업 부지를 포함하여) 다른 민간 농업지역을 포함한다.⁴⁹

다른 보전 프로그램, 국유지, 그리고 식물이 심어져 있지 않거나 2008년 6월 이전 6년 중 4년 동안 식물이 심어진 곳으로 간주되는 농경지에 등록된 토지는 자격이 없다⁵⁰.

보존관리 프로그램의 지원자들은 제시된 계약⁵¹ 기간에 지원자의 통제 하에 놓여 있을 모든 자격이 있는 토지를 등록을 하여야 한다.

이 보존관리 프로그램은 참가자에게 특정 의무를 부과한다. 참가자들은 반드시 (i) 참가자격과 순위를 결정하기 위해서 그들이 보전 활동과 생산 시스템에 대해서 기록한 재고 조사와 문서화하기 위한 시간에 전념하겠다는 약속을 해야 하며; (ii) 모든 경작과 보존에 관한 기록들을 간직하여 하고 (iii) (5년) 계약 기간에 토지를 통제하고; 또한 (iv) 침식 가능성이 매우 높은 토지와 습지 보전 조항 그리고 (v) 평균 조종된 총과세소득제한^{52 53} 준수를 유지해야한다. 생산자들이 참가 능력을 위해 경쟁하는 보조저장프로그램과는 달리, 보존관리프로그램의 지원 과정은 순위와 자금 지원을 정하는 날짜가 계속적이다.⁵⁴

3. 환경의 질 장려 프로그램

환경의 질 장려 프로그램 (Environmental Quality Incentives Program)은 보전 혜택⁵⁵을 제공하기 위해 정부와 계약한 모델을 근거로 한 또 다른 하나의 자발적인 프로그램이다. 이 프로그램은 농업 혹은 임업 생산을 하는 토지 주인인들 혹은 농경지와 비산업적 민간 임지⁵⁶에서가축, 농업 혹은 임업 생산에 종사하는 자들에게 재정적이고 과학적인 지원을 제공한다. 또한 이 프로그램의 계약은 반드시 “모든 보전 업무들이 실행되고, 업무 설치 시간, 업무에 대한 운영과 관리, 그리고 계약상 업무에 할당된 지원금을 확인해야한다”⁵⁷. 이러한 계약은 최대 10년간⁵⁸ 운영된다.

이 환경의 질 장려 프로그램의 재정적 지원금은 업무 실행⁵⁹과 관련된 평균비용의 일정한 부분에 근거한다.

추가적인 보수는 프로그램 참가⁶⁰에 요구되는 보전계획을 개발중인 생산자들을 지원 할 수도 있다. 역사적으로 한정된 자원, 초보자들, 그리고 사회적으로 불리한 농업인들과 목장주들을 포함한 서비스가 부족한 생산자들은 더 높은 지급률⁶¹을 받을 자격이 있다.

이 프로그램은 국가 기술 위원회 와 지역의 실무그룹의 조언에 따라 그들의 권한을 수행하는 천연자원보존국에 의해서 관리된다. 이러한 형태의 “지역적으로 주도된 보전”은 천연자원보존부가 지역적으로 확인된 우선적인 자원의 우려에 중점을 주도록 하고, 효과적인 지급률⁶²을 수립하고 재정적 지원을 받을 자격이 될 수 있는 보전 업무에 관한 지역적 관점을 허용한다.

4. 야생생물 서식지 장려 프로그램

중요한 토종 물고기와 야생식물을 위한 서식지가 감소하는 것에 관한 우려에 대응하기 위해서 1985년 농업법이 제정되고, 야생생물 서식지 장려 프로그램⁶³을 다시 인가하였다. 천연자원보존 프로그램은 야생생물 서식지⁶⁴ 장려 프로그램을 관리하고, 기술적 지원과 물고기와 야생생물 서식지의 설립과 개선을 위한 비용분담금의 75%까지 지원한다. 야생생물 서식지 장려 프로그램의 비용분담금 계약은 일반적으로 마지막 보전 활동이 실행된 날의 1년 이후까지 계속된다. 그들은 계약서에 서명⁶⁵을 한 날로부터 10년 이상 지속할 수는 없다. 하지만, 야생생물 서식지 장려 프로그램의 약 25%의 자금이 (15년 넘게) 오랜 기간 동안 주된 동식물의 서식지⁶⁶를 보호하기 위해 고안된 비용분담금 계약으로 사용되도록 지시되어 왔다. 천연자원보존국은 역사적으로 서비스가 부족한 생산자들에게 장기간 보전 업무⁶⁷를 실행하는 비용의 90%까지 지분을 할 수 있다.

C. 지역권 프로그램

미국 농부성은 천연자원보존국이 적합한 토지⁶⁸에 구매한 보존지역권을 통해 4개의 지역권 프로그램을 운영한다. 이 프로그램들은 토지주인들에게 영구적 보존 지역권 (인디언 부족의 토지의 경우 30년 계약)⁶⁹을 장기간 실시하도록 요구하는 다른 보존 장려 프로그램과 다르다.

채택된 프로그램에 따라, 천연자원보존국은 공정시장가격, 지리적 지역 금리 제한, 또는 토지 주인이 제시한 금액 중 적은 금액을 지역권을 위해 지급한다. 천연자원보존국은 또한 특정 복구비용을 부담하는 자금을 제공하기도 한다. 일반적으로 토지주인은 계속적으로 등록된 토지에 부과된 세금을 내고 그들의 계속된 출입을 통제하고, 특정 프로그램으로 보전 관리 계획에 해당하는 계속된 사용을 허가하는 토지에 대한 법적 소유권을 유지한다.

4개의 각 지역권 프로그램은 환경적 위협을 구체적으로 다루어지도록 맞춘 것이다.

1. 습지보존제도는, 미국 도처에 파괴적인 습지의 손실을 다룬다.⁷⁰전체적으로 국가가는 한때 약 2억 2천 에이커에 해당한 50% 이상의 습지대를 상실했다. 어떤 주들은 그들의 습지대면적의 90% 넘게 잃었다. 왜냐하면 미국의 습지대의 70% 이상을 민간이 소유하고 있기 때문에, 토지 주인과 관계를 맺고, 그들의 부동산의 습지대를 보호하고 복원하고 개선하기 위한 그들의 노력을 지원해주는 것이 필요하다. 이와 같은 목적으로, 이 제도는 토지 주인들이 현재에 친숙한 재정적이고 기술적인 지원 혜택^{71,72}의 통합을 획득하기 위해서 영구적인 보전지역권을 위해 천연자원보존국과 계약을 체결하려는 토지주인들에게 기회를 만든다. 선택된 옵션에 따라, 천연자원보존국은 지역권과 복구 비용⁷³의 75~100 % 사이의 비용을 지불한다. 천연자원보존국은 습지보존제도가 홍수 범람이 잦은 지역에 가장 잘 맞는 제도라고 인식을 하는데, 그곳에서는“계획된 복구가 철새와 다른 야생생물의 서식지를 극대화시키고, 또 수질을 개선⁷⁴ 시킬 것이다.” 1992년 이래로, 11,000 명이 넘는 민간 토지 주인들이 약 2천 3백만 에이커를 습지보존제도⁷⁵에 등록하였다.

2. 초원보존제도는 방목지, 목초지, 관목지 그리고 다른 특정 토지를 포함한 초원을 보호하고, 복구하고 그리고 개선하는 것을 목표로 한다. 참가자들은 “자발적으로 향후 개발과 토지의 농작 이용을 제한한다.” 하지만, 사료 생산과 종파에 관련된 운영들과 일반적인 목초지 작업을 하는 권리들은 유지한다. 등록된 토지에 계속되는 목초지는 반드시 허가된 초원 관리 프로그램 아래서 행해져야 하며, 위협적인 철새들⁷⁶의 둥지를 트는 시즌동안 특정제약의 대상에 해당된다.
3. 건강한 산림 보조제도 :이 제도는 토지 주인들이 영구적인 지역권, 30년 지역권, (인디언 부족을 위한) 30년 계약 그리고 보존 업무⁷⁷를 이행하기 위한 10년의 50% 비용 분담금 계약을 통하여 복구, 강화, 그리고 민간 삼림지를 보호하는 것을 도와준다. 위협 또는 멸종위기에 놓인 동식물들 위해 그들의 토지를 복구 또는 개선하는 것에 특정 기간 동안동의를 한 토지 주인들은 절멸 위기종 보호법⁷⁸ 하에서 등록된 토지의 이용에 대한 특정 규제 제약을 받는 것을 피할 수 있다.
4. 농장과 목장 토지 보호 제도: 이 제도는 개발권한을 구매하고, 토지를 농업적으로 이용하는⁷⁹ 것을 유지하기 위하여 매칭 펀드를 제공함으로써, 교외 외각 지역과 산업 개발을 위하여 생산적인 농장과 목장 토지의 손실을 예방하는 것을 목표로 한다. 적격한 토지는 반드시 사적으로 소유되어야 하며, 농작물의 생산을 유지할 만큼 충분한 규모여야 하며, 유사 생산 능력을 가진 다른 구획과 더불어 위치해 있어야 하며, 토지에서 생산해낸 것들이 시장으로 접근이 용이해야 한다. 또한 토지가 반드시 주, 부족, 혹은 지역 농지 보호 프로그램⁸⁰으로부터 보전지역권 제안유보대상이어야만 한다.

D. 연방 농업 보존 프로그램에 대한 어떤 시각

최근 미국 상원은 (토지 보존 프로그램과 같은) 성공적인 프로그램을 만료시킴으로써 또한 계속된 보전 준수의 실행가능성에 관해서 낮은 관심을 보임으로써 이미 약해진 농업 보존의 강조를 더욱 감소시켰다.

연방 농지 보조금, 직불에 최대한 돈을 쏟아 붓는 것에 대한 대중의 지지가 하락되고, (비록 느릴지라도) 산업화된 농업과 관련된 환경 질병에 관한 대중의 인식은 증가 되고 있는 때에, 일부는 이성적인 입법자들이 유권자들에게 농업인들에게 보

조금 주는 대가로 그들이 무언가를 얻을 것 이라는 것을 보여주기 위해 보전 준수 요구조건을 강화하고, 농업 환경 손해에 대한 대중의 점증하는 관심을 다루기 위해 보전 장려금을 확대할 것을 기대할지도 모른다.

농업 경제에 돈을 쏟아 붓고, 동시에 에코 서비스를 장려를 하기 위한 효과적인 방법으로 보전 프로그램을 간주하는 대신에, 의회는 직접적이고 무조건적 소득 보조금과 농업인들을 위한 작물보험 보조금의 지급에 초점을 맞추고 있다.

사실은, 차기 연방 농지 법안은 준수를 요구하지 않는 확장된 농작물 보험프로그램에 유리하게 보전 준수 조항들로 현재 묶여 있는 가장 매력적인 혜택인 직불 프로그램을 완전히 없애는 것을 예상 하고 있다. 미 상하 양원이 제안한 2012년 농업 법은 상품 재배자들에게 주된 지원으로 확대된 보조성 농작물 보험을 계획하였다. 이 제안된 개혁적 안은 문제의 소지가 많다. 왜냐하면 보조금으로 농작물 보험을 받는 농업인들이 가장 최소한의 보존 조치들을 준수해야 하는 요구 사항들이 그 법안에 포함되어 있지 않기 때문이다. 이런 보존 조치들은 “홍수가 일어났을 때 표토가 씻겨 내려가는 것을 방지해 주는 것을 도와줄 수 있고, 또 농업인들이 폭염, 식량공급의 위험에 직면했을 때, 그리고 납세자들이 재정형편의 위험⁸¹에 놓여있을 때 식품영역손실을 피하는 것을 도와줄 수 있는 농업관행들의 채택을 도와주기 때문이다. 보전과 환경단체의 저항에도 불구하고 침식 가능성이 높은 지대와 습지대의 보전 또는 다른 강제적인 보전⁸²에 연방정부의 보조성작물 보험적격성에 관해서는 진지한 숙고가 거의 없다. 만약 이 법안이 통과된다면 유감스러울 것이나 확실하게 놀랄일은 아닐 것이다. 어쨌든, 역사적으로 농업부분에 미국 정부 개입은 다른 강제적인 보존을 실질적으로 배제를 하기 위해 농업인들의 수입을 보장하는 것에 근시안적으로 집중해왔다.

III. 청정수질법과 의무적인 방출 통제

청정수질법은 농업의 직접적인 환경 규제 의 드문 경우이지만, 실질적으로 이 조항은 농업운영의 작은 규제일물체에 적용되고, 매우 제한적인 영역의 농업 환경적인 유해⁸³만을 다룬다. 여러 가지 중에서, 청정수질법은 (1) 지표수⁸⁴에 대한 수질기준을인가하고 (2) 오염원이 가항수역⁸⁵으로 배출하여 “점오염원”을 허용함으로써 환

경 보호국이 국가 오염 방출 제거 시스템을 관리하는 것을 허락하고 (3) 환경보호국에게 비점오염원⁸⁶의 통제계획을 지시한다.

청정수질법의 두 조항들은 특정 농업 운영에 해당된다. 조항303(d)와 조항404 청정수질법은 주, 지역, 허가된 부족들에게⁸⁷ (1) 주, 지역, 혹은 허가된 부족들이 정한 수질 기준을 충족시키지 못하거나 너무 오염이 된 수질오염 목록들을 작성하고 (2) 복구 우선순위⁸⁸로 작성된 물의 순위를 매기고 (3) 목록내의⁸⁹수체들을 위한 수질오염 총량관리제를 개발하는 것을 요구한다. 수질오염총량관리제는 수체가 수질 기준을 받고, 여전히 안전하게 충족시킬 수 있는 오염물질의 최대량으로 정의된다. 수질오염총량관리제는 퇴적물, 병원균, 영양소, 금속, 용존산소, 온도, pH, 살충제, 수은, 그리고 유기물⁹⁰에 기반을 둔다.

청정수질법은 농업부분의 오직 한 부분- CAFOs 의 가축 상품에만 직접적으로 적용된다. CAFOs 는 모든 “점 오염원” 오염 유발자들이 열기, 폐기물, 토양, 암석, 화학적 물질, 생물학적 물질들을 포함한 오염물질들을 가항 수역⁹²으로 배출하기전에 NPDES 허가⁹¹를 획득하는 것을 요구조건으로 청정수질법의 범위에 포함된다. 비점오염원들은 파이프, 배수로, 터널, 그리고 비행기, 대형 CAFOs 그리고 물속배양⁹³ 오퍼레이션을 포함한 많은 인간이 만든 물체들로부터의 배출을 포함한다.

농업활동에서의 비점오염원은 다음과 같은 여러 가지 형태를 취한다: (1) 농경지와 거주지에서의 과도한 비료, 제초제, 살충제, (2) 부적절하게 관리된 농작물과 삼림지 그리고 황폐화된 개울둑의 퇴적물 ; (3) 관개 활동에서의 나오는 염분, 그리고, (4) 가축, 동물 쓰레기, 잘못된 정화조⁹⁴로부터의 박테리아와 영양소들. 농업보호국은 농업이 조사된 강과 호수에 영향을 주는 수질영향의 주된 근원이며, 조사된 강어귀⁹⁵에 손상을 끼친 세 번째로 큰 근원이라고 보고한다.

그럼에도 불구하고, 청정수질법은 비점오염원의 오염에 관해 기소하거나 규제하는 구체적인 권한을 제공하고 있지 않기 때문에, Agency는 이러한 만연하는 문제들을 다룰 규제 권한이 없다. 하지만, Agency는 농업 비점원오염⁹⁶을 통제하기위해 청정수질법 319항에 따라 승인 자금의 40% 넘게 사용하였다. EPA는 비점오염원으로부터 수로에 해를 끼치는 것을 예방할 권한이 없기 때문에, 많은 주에서 이와 같은 역할을 하려고 시도한다. 국가기관은 종종 생산자들이 비점오염원이 물로 이동하는 것을 줄이거나 방지하기 위해서 최상의 관리 활동을 권장하며 돕는다.

청정수질법 404항은 허가 시스템⁹⁷을 통하여 습지를 포함한 미국의 물에 준설 또는 매립물질의 배출을 다룬다. 준설의 배출 혹은 일반적인 농사, 목장운영, 그리고

경운, 경작, 소량배수, 그리고 식품생산, 섬유, 목재의 수확 혹은 고지대 토양과 수원 보호활동과 같은 삼림관리 활동과 관련된 매립물질의 배출은 이러한 허가제도⁹⁸에서 예외가 된다. 만약, 농업인 혹은 목장인이 어떻게든 404항을 위반한다면, 그는 민형사 처벌에 직면할 것이며 농업 프로그램 지불금⁹⁹의 대상에서 제외된다. 하지만, 예외조항은 준설 혹은 매립물질의 배출을 야기하는 경향이 있는 대부분의 농업활동을 포괄하기 때문에 이러한 형벌의 가능성은 농업 활동에 거의 변화를 주지 않는다.

IV. 성가신 요구 사항들에 대해서 농부들을 보호함으로써 지속적인 농업의 경쟁력을 향상시키기

최근 수십년간, 미국인들은 농업을 점점 더 멀리해 왔다. 그들은 도시와 도시외곽 지역으로 이주하였고, 산업화와 전문적인 직업을 가지고 그들의 식품을 산지에서 보다 식료품점에서 구매하는 것에 익숙하여 왔다. 도시와 도시외곽지역이 성장할수록, 그들의 경계선들은 변두리 지역을 침범하기 시작하였고, 새로운 거주자들과 기존의 농업 운영사이에서 갈등을 야기 시켰다. 실망한 집주인들은 종종 그들의 이웃을 상대로 사생활 방해(사적불법침해); “타인의 토지 향유와 사적 이용 100권리에 대한 비불법적침해”와 관련해 소송을 걸어 손해배상을 청구한다.

사적 생활 방해로 고발된 자들은 문제의 행위와 문제의 행위의 소외 영향은 원고들이 오기 이전부터 존재했던 것이라는 것을 입증함으로써 그들 자신을 변호할 지도 모른다. 농업의 문맥에서 보면, 이는 농업운영은 주위토지 이용의 변화에 선행하였고 또 부주의하게 운영되지 않았다면, 농업인들은 사적 생활 방해에 대한 책임이 없을 것이라는 것을 의미한다. 이러한 “생활방해 방어”의 가능성에도 불구하고, 불법 방해 소송은 농업인과 목장인들에게 상당한 재정적 논리적 부담을 안겨 준다. 예를 들어, 콜로라도 입법부는 “비농업적 토지 이용이 농업 지역으로 확대될 때, 농업운영은 종종 불법 방해 소송에 해당되게 된다”라고 판결한다. 그 결과, 수많은 농업운영은 운영을 중지하도록 강요받고, 많은 이들이 농장 개선¹⁰¹에 투자를 하는 것이 위축되었다.

불법 방해 소송은 농업인들이 그들의 토지를 떠나게 하는 엄청난 잠재력을 가지고 있기 때문에, 50개주의 입법기관들은 “Right to Farm Laws”¹⁰² 을 제정했다. 일

반적으로, 이러한 법안은 “생활 방해” 방어를 성문화 하고 소송과정¹⁰³ 초기에 농업과 관련된 불법행위에 대한 요구들을 쉽게 처리하도록 만들어져서 농지의 비농업적 사용으로 전환되는 것을 저지하는 것을 돕기 위해 만들어졌다. State Right to Farm Laws는 다음과 같이 다양하다: (1) “농사”의 정의; (2) 규정된 불법행위의 범위; (3) 보호를 위해 요구된 행위 기준; (4) 지정된 타임라인(i.e. 얼마나 오랫동안 시도된 운영이 원고의 비농업적 사용에 앞서야만 하는지); (5) 운영에 대한 변화 혹은 확대가 변호에 영향을 미치는지의 여부; 그리고 (6) 승소한 피고가 변호사 비용을 받을 수 있는지의 여부와 어떤 상황에서 받을 수 있는지의 여부.

이러한 법안의 대부분은 지속 가능하고, 환경적으로 민감한 농사일을 구체적으로 보호하지 않는다. 사실은, 이러한 법안들은 역사적으로 해로운 행위에 이용된 생산자들을 위한 안전 피난처를 제공할 것이다. 그럼에도 불구하고 농업법에 관한 권리는 농지 손실을 막기 위해 중요한 역할을 한다.

V. 결론

미국 입법자들은 농업의 지속 가능성, 환경의 보존 및 농지 보호를 증진시키기 위해 광범위하고 다양한 메카니즘들을 실험해왔다. 비록 위의 일부 시도들이 성공하였고 잘 수용되었지만, 그들의 효과는 좁은 적용범위와, 규범적인 지향성의 결여, 일관성 없는 특성, 한정된 자금력에 의해서 획일적으로 제한되었다. 불행하게도, 농업의 환경적 영향에 대한 점증하는 우려에도 불구하고, 최근에 향후 미국 농업 정책과 관련한 논쟁은 의회가 더 이상 관습적인 농업의 환경적 영향을 다루는 것에서 적극적이고 결정적인 역할을 하거나, 미국 농업의 장기간의 지속 가능성을 다룰 의향이 없다는 것을 지적한다.

하지만, 비교적으로 정부의 약한 접근방식에도 불구하고 농업의 지속 가능성이 계속적으로 진보할 것이라는 희망을 갖는 데는 몇가지 이유가 있다. 토지주인들은 그들이 지속 가능성을 인식함으로써 혜택을 받을 수 있다는 것을 알기 시작하였고, 지속 가능한 생산 활동이 토지의 장기간 생존 능력을 향상시키기 위해서 갈 길이 멀기 때문에 그들의 세입자들에게도 동일한 일을 하는 것을 요구하기 시작하였으며, 또한 토지와 천연 자원에 대한 투자를 보호하기 시작했다. 따라서, 개별 농장 주인들과 그들의 세입자들은 그들의 민간농지임대차에서 농업의 지속가능성을 취급하고

촉진하기 시작한다. 이는 임대차 문서에 관리 의무와 강제적인 보존의 조항들을 분명하게 부과함으로써 전형적으로 달성되는데, 이것은 세입자들에게 넓은 범위의 토지보유안정성, 투자 보호, 비용 분담, 위험 분담, 혹은 이들을 결합한 것들의 제공에 대한 대가로 이루어진다. 지속 가능한 농지 임대는 정부가 아직 시행하지 못한 다음과 같은 것들을 민간인이 효과적으로 하는 방법을 제시한다: 그것은 천연 자원 기반과 비옥한 농지와 목장지대의 지속적인 생산력을 유지하기 위해서 농업 생산 측면에서 환경을 가장 많이 훼손하는 것을 구체적으로 금지하는 것이다.