



캘리포니아 농지 형평성 증진

캘리포니아 농지 형평성 태스크포스
정책 제안

보고서 요약



영문 보고서 전문과 여러 언어로 제공되는 보고서 요약본은
웹사이트에서 확인하실 수 있습니다: bit.ly/ALETF-about

샌디에고 소재 티후아나 리버 밸리 인큐베이터 농지에서 현장 방문을 주관한 Thea Rittenhouse 태스크포스 위원



올렌스워스 소재 TAC 농장 소유주와 함께한 Nelson Hawkins 태스크포스 위원장



라모나 소재 Hukama 농장에서 농장주와 함께한 태스크포스 위원 Ruth Dahlquist와 Irene de Barraicua



블루 레이크 소재 Blue Lake Rancheria Daluviwi' 커뮤니티 가든에서 현장 방문 주관자와 함께한 태스크포스 위원들



길로이 소재 한 온실에서 농장주와 함께한 태스크포스 위원 Qi Zhou, Nathaniel Brown과 지원 스태프들





개요

캘리포니아주는 농지 형평성 위기에 직면해 있으며 신속한 대응이 시급합니다.

수십 년 동안 많은 농업 생산자와 원주민 부족 토지 관리인들은 인종, 민족, 성별, 계층, 시민권 지위 등 다양한 요인으로 인해 농지를 소유하거나 안정적으로 보유하는 데 있어 구조적으로 배제되어 왔습니다. 농지 소유 및 안정적 이용 기회에 있어서의 불평등은 오늘날 농지 소유의 집중과 금융화의 확대, 기후 변화, 그리고 과도한 규제 등으로 인해 더욱 심화되고 있습니다. 이러한 여건은 농업 커뮤니티와 캘리포니아주의 생태적 및 경제적 회복력에 부정적인 영향을 미치고 있습니다.

캘리포니아 농지 형평성 태스크포스(California Agricultural Land Equity Task Force)는 2022년 캘리포니아 예산법(**AB 179**)에 따라 독립 기구로 설립되었으며, 농지 형평성 위기를 해결하기 위한 정책 제언을 주지사과 주 의회에 제출하는 역할을 수행합니다. 2023년 10월부터 2025년 12월까지 태스크포스는 12번의 공개 회의와 캘리포니아 전역에 걸친 커뮤니티 참여 활동을 포함한 공공 협업 절차를 통해 정책 제안서를 개발했습니다. 400명이 넘는 농업 생산자, 캘리포니아 원주민 부족 지도자 및 구성원, 그 외 다양한 이해관계자들이 참여하여, 다국어로 진행된 참여 세션, 현장 방문, 설문 조사, 초청 발표 등 다양한 방식으로 의견을 나누었습니다.

2025년 12월에 제출된 태스크포스의 최종 보고서는 캘리포니아 내 농지 접근 기회의 과거와 현재에 존재하는 불평등을 다루며, 주의 농지 형평성 위기를 해결하기 위한 정책 제안 내용을 포함하고 있습니다. 보고서는 우선권이 있는 농업 생산자와 원주민 부족 토지 관리인들이 구조적 장벽이나 불평등, 착취 없이, 안정적이고, 저렴하며, 지속 가능한 방식으로 농지를 이용해 식량, 섬유, 약재, 문화적 자원을 관리하고 경작할 수 있게 해주는 방안들을 제안합니다.

제안 사항은 총 여섯 가지 섹션으로 구성되어 있습니다:



부족 토지 관리 우선권과 토지 반환의 우선 과제화



우선권 보유 생산자 및 부족 토지 관리인의 토지 취득을 위한 자금 및 인센티브 지원



농지 소유의 집중을 중단, 완화 및 역전



캘리포니아 농지 보전, 공평한 토지 접근권과 관리 우선권 보장




안정적 토지 소유권의 최우선시 및 보호



도시 농업 지원

위에 제안된 정책들을 실행하면 보다 회복력 있고 공정한 식량 시스템을 조성하고, 지역 및 다양한 식품 경제를 강화하며, 건강한 자연 및 농업지를 지속적으로 보전함으로써 모든 캘리포니아 주민에게 혜택을 줄 수 있습니다.



샌디에고 소재 Applai
부족 농장 & 정원

주요 용어

농지 형평성

농지 형평성이란, 우선권 보유 생산자와 부족 토지 관리인이 안정적이고 저렴하며 지속 가능한 농지를 이용, 구조적 장벽이나 불평등, 착취 없이 식량, 섬유, 약재, 문화 자원을 관리·경작할 수 있는 상태를 의미합니다.

우선권 보유 생산자 및 부족 토지 관리인

역사적·구조적으로 농지 소유와 안정적 농지 접근권에서 배제된 사람들로, 사회적 불이익을 받은 것으로 확인된 농업인 및 목축인(**AB 1348**)과 소외된 (취약) 농업 생산자(**H.R. 2**)들이 포함됩니다. 또 농장 근로자 및 농업 사업을 계획하는 개인들도 여기에 포함됩니다.



1. 부족 토지 관리 우선권과 토지 반환의 우선 과제화

연방정부의 공식 인정을 받거나 그렇지 않은 캘리포니아 원주민 부족들은 캘리포니아주와 고유한 역사와 관계를 가지고 있으며, 이는 농지 형평성 증진에 있어 특별한 과제와 기회로 연결됩니다. 캘리포니아는 폭력적인 강제 이주, 강압, 위협, 집단 학살을 통해 원주민들의 토지와 수계를 빼앗아 설립되었습니다. 비준되지 않은 조약, 민병대 군사 활동, 차별적 법률로 인해 부족들은 자신들의 땅은 물론 법적 권리도 상실했습니다.¹ 오늘날 부족들은 역사적으로 관리해 온 토지의 극히 일부만을 보유하고 있으며, 이는 부족 주권, 문화적 관습, 그리고 생태적 관리 활동을 제약하고 있습니다.

캘리포니아 원주민 부족이 겪어온 토지 이용 및 소유 장벽을 해소하기 위해서는 주 정부의 일관되고 장기적인 정책적 노력과 대응이 필요합니다. 조상들의 토지를 반환해 주는 것은 약초, 식물, 동물 등 문화적 자원에 대한 이들의 접근을 회복시켜주며, 부족들이 토착 생태계와 의식 공간을 복원하고, 토양 건강을 증진하며, 생물다양성을 키울 수 있게 해줍니다.

부족의 자치권을 존중하기 위해, 조상 대대로 이어져 온 토지의 반환은 제한이나 부담 없이 이루어져야 하며, 캘리포니아 원주민 부족과의 실질적이고 지속적인 협의와 소통이 수반되어야 합니다.

제안 사항

1.1 조상들의 토지 반환을 위한 기금을 조성합니다.

1.2 캘리포니아 원주민 부족의 조상 토지 반환을 주 정부의 정책과 프로그램에 반영합니다.

1.3 공유지를 캘리포니아 원주민 부족에 반환합니다.

1.4 전통적 생태 지식과 문화적 관습의 이행과 확산을 지원합니다.



2. 우선권 보유 생산자 및 부족 토지 관리인의 토지 취득을 위한 자금 및 인센티브 지원

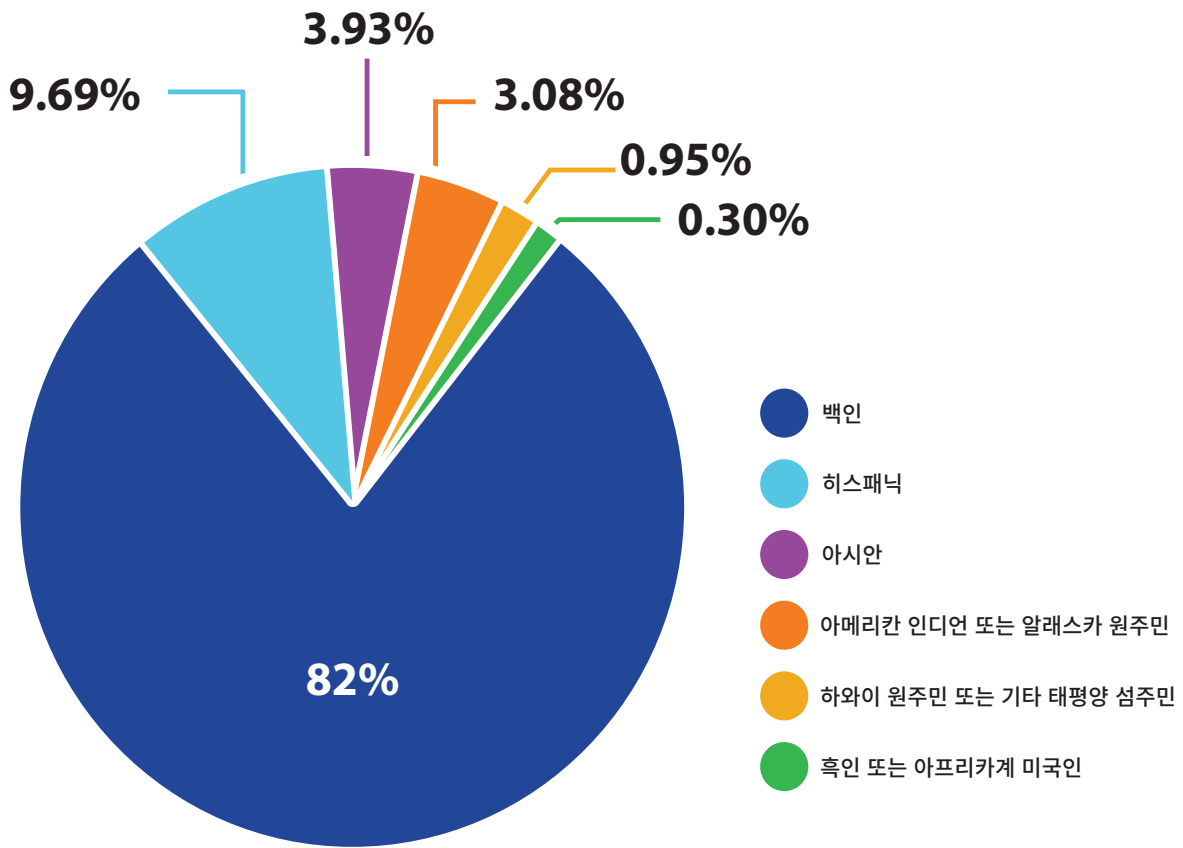
2035년까지, 사유 농지의 약 40%가 토지 소유자의 은퇴로 인해 소유권 이전이 예상됩니다.² 명확한 비전과 계획이 없을 경우, 이러한 전환은 현재 농지 이용 불평등을 더욱 악화시킬 수 있습니다. 캘리포니아 농지의 82%는 백인 농업인의 소유이며, 나머지 모든 인종 및 민족 그룹이 소유한 비율은 18%에 불과합니다.³

역사적 불평등은 부족의 강제 이주와 강제 노동, 아프리카계 미국인에 대한 인종차별적 토지 수탈, 일본계 미국인의 강제 수용, 노동 착취 등으로 실행됐으며, 오늘날에도 우선권 농업 생산자와 부족 토지 관리인들에게 계속해서 영향을 미치고 있습니다. 이들은 금융, 기술 지원, 농지 이용면에서 더 많은 어려움을 겪고 있을 가능성이 높습니다. 특히 2018년 이래 28.3% 상승한 농지 가격은 우선권 농업 생산자와 부족 토지 관리인의 농지 소유를 막는 가장 큰 장벽 중 하나입니다.⁴ 이를 해소하기 위해서는, 과거와 현재의 불평등을 인정할 뿐만 아니라 실질적인 해결책을 실행할 수 있는 맞춤형 지원이 필요합니다.

제안 사항

- 2.1 토지 복구 기금을 조성합니다.
- 2.2 과거와 현재의 피해를 기록하고 알리기 위한 공공교육 캠페인을 개발·실행합니다.
- 2.3 우선권 농업 생산자와 부족 토지 관리인에게 임대 또는 이전할 농지 구매를 위한 자금을 지원합니다.
- 2.4 대출 및 채무 탕감 프로그램을 마련합니다.
- 2.5 우선권 농업 생산자와 부족 토지 관리인을 지원하는 신규 세제 프로그램과 혜택을 도입합니다.
- 2.6 자금 지원 및 인센티브 프로그램을 지속 평가하고 개선합니다.
- 2.7 농지 접근 및 취득을 위한 맞춤형 기술 지원을 확대합니다.

캘리포니아 농장 소유지의 전체 면적 비율 (2022)⁵



참고: 인종 범주는 “단일 또는 다른 인종과의 혼합”이 포함되었습니다.

산타 마리아에서 딸기를 수확하는 농민들





3. 농지 소유의 집중을 중단, 완화 및 역전

농지와 주요 자연자원의 집중화와 금융화는 농지 접근 불평등을 악화시키는 주요 요인입니다. 농업 생산자의 대부분(2017년 기준 63.5%)은 50에이커 이하 농지에서 경작하고 있지만, 전체 농지의 거의 절반은 단 4.6%의 토지 소유자가 소유하고 있습니다.⁶

최근 수십 년간 농지 소유의 집중화는 증가해왔습니다. 2017년에서 2022년 사이 소규모 농장은 13% 감소한 반면, 대규모 농장은 증가했습니다.⁷ 소형 및 중형 농장들이 더 적은 수의 대형 농장으로 대체되면, 지역사회는 경제적, 환경적, 보건적 측면에서 부정적 영향을 겪게 됩니다.

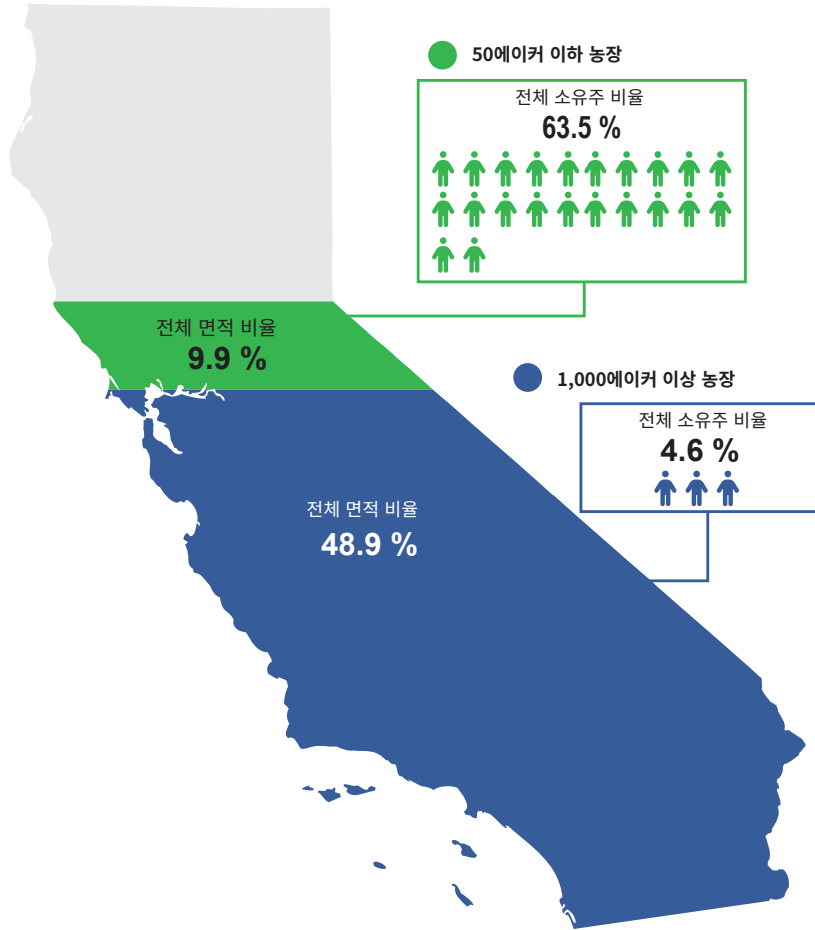
농지 집중화와 더불어, 금융화는 농지를 투자 수단으로 전환시킵니다. 기관 투자자와 사모펀드가 농지를 수익 창출 능력 중심으로 평가하며, 식량 생산, 문화적 자원, 지역사회 혜택보다는 이익 창출 도구로 활용하게 됩니다.

이러한 추세는 우선권 보유 농업 생산자와 부족 토지 관리인들로부터 토지와 가문의 자산을 박탈해간, 수세기에 걸친 차별적 정책들에 기인한 역사적 불평등을 더욱 심화시키고 있습니다.

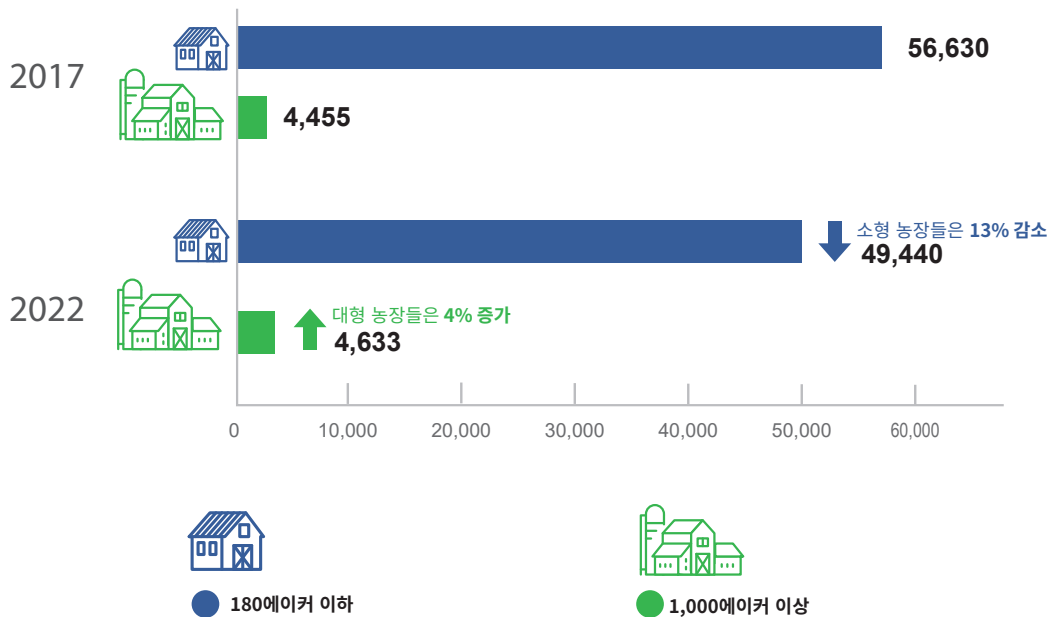
제안 사항

- 3.1 투자회사들의 농지 소유를 제한합니다.
- 3.2 우선권 농업 생산자와 부족 토지 관리인에게 지역 우선 매입권을 부여하는 제도를 마련합니다.
- 3.3 캘리포니아 농업인 은퇴 기금을 조성합니다.
- 3.4 농지 시장 모니터링 프로그램을 마련하고 자금을 지원합니다.

캘리포니아 전체 농지 소유자 및 경작지 면적 비율 대비 농장 규모 (2017년)⁸



농장 규모별 캘리포니아 농장 수 변화 (2017년 및 2022년)⁹





4. 캘리포니아 농지 보전, 공평한 토지 접근권과 관리 우선권 보장

캘리포니아의 농지 기반은 도시 및 산업 개발의 확산과 수세기에 걸친 수탈적 농업 관행의 부정적 영향으로 위협받고 있습니다. 1984년부터 2018년까지, 캘리포니아에서는 160만 에이커 이상의 농지와 방목지가 감소했으며, 이 가운데 약 75%는 도시 개발이 원인이었습니다.¹⁰ 특히 주 내 최우수 토질을 가진 농업지에서 면적 감소가 가장 컸습니다. 또한 수세기에 걸친 수탈적 농업 관행의 영향을 해결하기 위해 주에서 진행하는 지하수 지속 가능성 목표 달성을 위해, 향후 약 50만에서 100만 에이커의 농지가 생산을 멈출 것으로 추정됩니다.¹¹

이러한 상황에서 캘리포니아주는 2030년부터 매년 12,000 에이커의 경작지와 33,000 에이커의 목초지를 보전하는 것을 목표로 설정했으며, 이후 기간에 대한 추가 목표도 마련할 계획입니다.¹² 이와 같은 기후 대응 및 보전 정책은 공공 토지와 사유 토지를 모두 포괄하는 주 차원의 포괄적

전략에 기반해 추진되어야 하며, 특히 우선권 농업 생산자와 부족 토지 관리인의 토지 접근 기회 확대를 핵심에 두어야 합니다.

제안 사항

4.1 주 전역에 대한 농지 보전 및 관리 계획을 수립합니다.

4.2 공평한 토지 접근 및 관리 지원을 위해 보전 프로그램과 정책 수단을 개선합니다.

4.3 농지 보전을 위한 지역 차원의 전략을 확대 및 지원합니다.

4.4 정부 소유의 토지를 효과적이고 공정하게 임대할 수 있도록 주와 지방정부의 역량을 강화합니다.



5. 안정적 토지 소유권의 최우선시 및 보호

농지 형평성을 달성하기 위해서는 안정적이고 안전한 토지 관계, 지원적 규제 체계, 장기적인 경제적 지속성이 필요합니다. 그러나 우선권을 보유한 농업 생산자와 부족 토지 관리인 상당수는 단기 또는 비공식 임대 형태로 농지를 운영하고 있어, 공공 자금 지원 프로그램에서 제외되고 재생 농업 운영과 기반 시설 개선에 있어 뒤처지게 될 수 있습니다. 또한 과도한 규제, 제한적 용도지역 규정(zoning), 주거 관련 장벽 등도 안정적인 토지 이용과 농업 경영을 어렵게 하는 주요 요인입니다.

이러한 장벽을 극복하기 위해서는 공정한 임대 구조, 적절히 설계된 규제, 유연한 용도지역 규정 및 주거 정책, 그리고 장기적 운영 가능성과 토지 관리를 보장하는 기술 지원이 필요합니다.

제안 사항

- 5.1 토지 소유자와 임차인 관계에서 발생하는 권력 불균형을 해소합니다.
- 5.2 캘리포니아 농업부(CDFA) 농업인 형평성 사무국의 역량을 강화합니다.
- 5.3 지역별 농업 옴부즈만(Ag Ombuds) 직위를 신설하고 재원을 지원합니다.
- 5.4 법의 취지를 존중하는 한편, 불평등한 정책적 결과를 개선합니다.
- 5.5 안정적인 토지 이용과 관리를 촉진할 수 있는 용도구역 규정 및 토지 이용 계획을 채택하도록 지방정부를 장려하고 지원합니다.



프레즈노 소재 Yo'Ville 커뮤니티 가든 및 농장



6. 도시 농업 지원

캘리포니아의 도시와 교외 지역은 농지 형평성 증진에 있어 고유한 해결과제와 기회를 제공합니다. 도시 농업은 영양이 풍부한 식품 접근성 향상, 지역사회 참여, 인력 개발, 녹지 공간 확대 등 다양한 혜택을 제공합니다. 도시 농업인과 부족 토지 관리인은 고객 및 지역사회와 긴밀히 협업함으로써 이 기회를 활용할 수 있습니다.

그러나 이러한 혜택에도 불구하고, 도시 농업에는 자금 지원 프로그램 제외, 높은 수도 요금, 제한적 용도지역 규정 등 여러 장벽이 존재합니다. 최근 실행된 캘리포니아 농업부(CDFA)의 도시 농업 보조금 프로그램과 2024년 발의된 기후 채권(발의안 4) 등은 꼭 필요한 재원을 제공해줍니다. 하지만 단순한 재정 지원을 넘어, 도시 농업을 도시 계획에 통합하고, 규제 장벽을 줄이며, 도시 농업인에게 공평한 접근성과 안정적인 토지 이용권을 보장할 수 있는 체계적 변화가 필요합니다.

제안 사항

- 6.1 도시 농업인과 부족 토지 관리인이 기존 프로그램에 참여할 수 있도록 보장하고, 맞춤형 자금을 지원합니다.
- 6.2 도시 농업용 토지를 확보하고, 안정적 토지 이용권 확보에 대한 장벽을 해소합니다.

새크라멘토의 태스크포스 팀원 13인 중 11인과 전략 성장 위원회 직원들



향후 과제: 실행 및 평가

캘리포니아 농지 형평성 태스크포스의 보고서에 담긴 배경, 사례, 제안 사항들은 향후 정책 활동의 기반을 마련할 것입니다. 대부분의 경우, 이러한 제안 사항들을 가장 신속하고 효과적으로 실행하는 방법은 입법을 통해 진행하는 것입니다. 입법부는 우선권 보유 농업 생산자와 부족 토지 관리인의 농지 관리 지원이 입법의 핵심 의도임을 명확히 해야 합니다. 또한, 모든 관련 법규가 충분히 고려될 수 있도록 법적 검토도 필요할 것입니다.

이러한 권고안을 효과적으로 개발하고 실행하려면 우선권 농업 생산자와 부족 토지 관리인을 중심에 두고, 문화에 대한 존중, 역량 강화, 유연한 절차를 우선적으로 고려해야 합니다. 또한 목표와 측정 지표, 일정이 포함된 탄탄한 평가 체계를 마련하여 진행 상황을 점검함으로써 장기적인 효과를 낼 수 있게 해야 합니다.

이 보고서의 주된 청중은 주지사와 입법부이지만, 권고안을 실행하려면 캘리포니아의 농지 형평성 문제 해결에 관심을 가진 모든 이해관계자들의 단합된 옹호, 노력과 투자가 필요합니다.

농지 형평성을 증진하기 위해 제시된 과제와 해결책에 대한 보다 자세한 내용과 맥락은 전체 보고서를 참고하시기 바랍니다.

참고 문헌

- 1 Johnston-Dodds, Kimberly. (2002). "Early California laws and policies related to California Indians." California Research Bureau. Last accessed Feb. 3, 2026 from <https://courts.ca.gov/publication/california-research-bureau-early-california-laws-and-policies-related-california>
- 2 Hunter, M., A. Sorensen, T. Nogeire-McRae, S. Beck, S. Shutts, R. Murphy. (2022). "Farms under threat 2040: Choosing an abundant future." American Farmland Trust. Last accessed Mar. 16, 2026 from <https://farmlandinfo.org/publications/farms-under-threat-2040/>
- 3 Last accessed Oct. 2, 2025 from <https://www.nass.usda.gov/> with: Last accessed Mar. 13, 2026 from https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2022/Online_Resources/County_Profiles/California/
- 4 "Land values 2022 summary." (2022). U.S. Department of Agriculture. National Agricultural Statistics Service. Last accessed Oct. 2, 2025 from https://www.nass.usda.gov/Publications/Todays_Reports/reports/land0822.pdf
- 5 U.S. Department of Agriculture. (2024). "2022 Census of Agriculture: California state and county data." National Agricultural Statistics Service. Last accessed Mar. 16, 2026 from https://www.nass.usda.gov/Publications/AgCensus/2022/Full_Report/Census_by_State/California/
- 6 Macaulay, Luke and Van Butsic. (2017). "Ownership characteristics and crop selection in California cropland." California Agriculture 71(4), pp. 221-230. <https://doi.org/10.3733/ca.2017a0041>
- 7 O'Connor, Teresa. (2024). "What the 2022 Census of Agriculture confirms about California." American Farmland Trust. Last accessed Oct. 2, 2025 from <https://farmland.org/2022-census-of-agriculture-california/>
- 8 Macaulay, Luke and Van Butsic. (2017). "Ownership characteristics and crop selection in California cropland." California Agriculture 71(4), pp. 221-230. <https://doi.org/10.3733/ca.2017a0041>
- 9 O'Connor, Teresa. (2024). "What the 2022 Census of Agriculture confirms about California." American Farmland Trust. Last accessed Oct. 2, 2025 from <https://farmland.org/2022-census-of-agriculture-california/>
- 10 "Fast facts." (n.d.). California Department of Conservation. Last accessed Oct. 2, 2025 from <https://www.conservation.ca.gov/dlrp/fmmp/Pages/Fast-Facts.aspx>
- 11 Sunding, David and Roland-Holst. (2020). "Water blueprint for the San Joaquin Valley economic impact analysis: Phase one results." The University of California, Berkeley. Last accessed Mar. 16, 2026 from <https://cawaterlibrary.net/document/water-blueprint-for-the-san-joaquin-valley-economic-impact-analysis-phase-one-results/>
- 12 "California's nature-based solutions climate targets." (2024). Nature-Based Climate Solutions. Last accessed Mar. 16, 2026 from <https://resources.ca.gov/initiatives/expanding-nature-based-solutions>



태스크포스에 대한 자세한 정보와 팀원들의 약력은 웹사이트에서
확인하실 수 있습니다: sgc.ca.gov/initiatives/alei

태스크포스는 캘리포니아 전략 성장 위원회 (Strategic Growth Council, SGC)의 관리 하에 운영되었지만, 독립적으로 활동하며 보고서 내용에 대한 최종 결정권을 유지했습니다. 보고서에 담긴 의견과 제안 사항들은 태스크포스의 견해를 반영한 것이며, 반드시 SGCL나 주지사 직속 토지 이용 및 기후 혁신 사무국 (Governor's Office of Land Use and Climate Innovation)의 입장을 나타내는 것은 아닙니다.