



## 논습지 보전과 현명한 이용을 위한 법제 정비방안

공 라 경<sup>†</sup>  
(부경대학교)

### A Study on Improving the Regulations for Conservation and Wise use in Rice Fields

Ra-kyoung KONG<sup>†</sup>  
(Pukyong National University)

#### Abstract

Rice Fields have provided large areas of open water for centuries in regions with a variety of rice-growing cultures, and, in addition to producing rice also provide other animal and/or plant food sources and medicinal plants, thus acting as wetland systems and helping to sustain livelihoods and human well-being in these regions. Also rice fields in many parts of the world support important wetland biodiversity, such as reptiles, amphibians, fish, crustacean, insects and mollusca, and play a significant role in water-bird flyways and the conservation of water-bird populations. The purpose of this study is to find a way conservation of rice fields in connection with paddies's laws, for example, amend the Conservation of Wetlands Law or legislate for the conservation of paddies.

**Key words :** Conservation Rice Fields, Rice Paddies, Amend the Conservation of Wetlands Law, Paddies

#### I. 서론

논습지는 전 세계에 분포하는 가장 큰 인공 습지로서 인간에게 식량을 제공할 뿐만 아니라 철새 이동경로 및 철새 개체수의 보전, 포유류, 조류, 어류, 양서류, 파충류, 무척추동물 등 습지 생물다양성의 보전에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 논에서 생산되는 쌀은 세계 인구 절반이상의 주식으로서 인간을 먹여 살리고 있으며 114개국 이상에서 재배되고 있다. 논에서 자라는 벼는 여름철 홍수를 막아주고 지하수를 함양하고 대기과 수질을 정화하며, 토양유실을 막아주며 푸른 공간을 제공하고 생태계를 보전하는 등 많은 생

태적·환경적인 역할을 수행한다. 2008년 경남 창원에서 열린 제10차 람사르 협약 당사국 총회에서는 ‘논습지 결의안’이 상정되는 등 논이 새롭게 주목받았는데, 이에 따라 논은 농작물 생산이라는 전통적 의미뿐만 아니라 생물다양성의 보고라는 생태적 가치를 지닌 환경인프라의 하나로 인정받게 되었다.

현재 우리나라의 경우 논습지의 보전과 관련하여 농림축산식품부에서는 친환경농업을 실시하는 농민에게 보조금을 지원하거나 친환경농업용 자재를 지원하고 있다. 그러나 이는 겨울철새의 보호 및 안정적인 쌀 생산 등을 위한 간접적인 정책들로서 논습지와 논 생물다양성을 체계적

<sup>†</sup> Corresponding author : [redacted] na0007@hanmail.net

\* 이 논문은 2013년 정부재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음. [NRF-2013S1A5B5A07047454]

로 보전·관리하기 위한 목적과는 직접적으로 관련 있다고 보기 어렵다.

따라서 본 연구는 논습지 가치의 인식을 제고 시키고, 논습지라는 소중한 자연자원을 제도권 안에서 직접적으로 보전할 수 있는 방안을 모색하는 데에 그 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하고자 습지보전법을 중심으로 법제도적 측면에서의 보전정책방향을 제시하고자 한다.

## II. 논습지 개관

### 1. 논습지의 기능과 가치

람사르협약 COP10 결의문 10.31(Ramsar COP10 Resolution X.31)인 ‘습지로서의 논습지의 생물다양성 강화(Enhancing Biodiversity in rice as wetland systems)’는 다양한 생물들의 서식처로서의 논습지의 가치를 재조명하여 논습지의 생태적 가치에 대한 인식을 확산시키고 논습지의 생물다양성 증진을 위해 지속가능한 농업을 시행하도록 촉구하는 결의문이다. 동 결의문에서 논습지의 기능에 대하여 “논(Rice Fields)은 수세기동안 다양한 쌀 재배지역에서 넓은 개방된 수면을 제공해 왔고, 이에 더하여 동식물성 식량자원과 약용작물 등을 제공해왔으며, 그 결과 습지시스템과 같은 역할을 하고, 인간의 생계유지와 삶의 질 향상에 도움을 주어 왔음을 인정한다. 그리고 논은 전 세계 수많은 지역에서 파충류, 양서류, 어류, 갑각류, 곤충 그리고 연체동물과 같은 중요한 습지의 생물다양성에 기여하고 있으며 물새 이동경로와 물새 개체군의 보전에 있어 매우 큰 역할을 하고 있음에 주목한다. 그리고 일부 지역에서 물을 담고 있는 논이 주변의 자연적, 준 자연적 서식처와 연결되는 것, 특히 습지와 연결되는 것이 생물종의 다양성을 보전하는데 매우 중요하다는 것을 인지한다.”고 하였다.

이처럼 국제적인 주요 습지로서 인정된 논습지의 기능과 가치를 살펴보면 첫째, 논은 주변의 포유

동물까지도 드나들며 먹이도 먹고, 물도 마시고, 잠을 잘 수 있는 곳으로서 주변 생태계를 더욱 풍요롭게 하며 다양한 생명들이 건강하게 살 수 있는 서식지 역할을 한다. 농약과 제초제를 사용하지 않는 논에는 여러 가지의 미생물과 식물들이 자라고 곤충, 수서곤충 및 개구리, 두꺼비 등의 양서류, 어류, 파충류, 조류 등이 다양한 먹이 피라미드를 형성하며 살아가게 된다.

둘째, 논습지의 수질정화기능이다. 벼는 항상 물이 담겨 있는 상태에서 재배되는 작물이다. 논농사에서는 일정량의 물이 논에 있어야 하는데, 가뭄에도 물을 원활히 공급하기 위해서 하천에 보를 만들어 물을 대는 논이 많다. 따라서 하천은 농업용 관개수의 물길로 이용되는데, 이때 산업단지, 주거단지, 공업단지 등에서 흘러나오는 각종 오·폐수 등은 거의 하천으로 흘러들어가게 된다. 논에 대는 물은 하천에서 끌어오므로 논은 늘 오·폐수를 받아들인다. 오염된 관개수는 논으로 들어와 작물에 이용되는 동안 정화되어 깨끗한 수질로 회복이 된다. 논습지의 정화능력은 보통 관개수일 때는 정화율이 31.6%이지만 생활하수 또는 공장폐수일 경우에는 50% 이상으로 COD가 낮아진다. 공장폐수와 생활하수 등이 논에 들어오면 질소는 52.1~66.1%, 인산은 26.7~64.9%가 정화된다. 물속의 질소와 인산은 이끼나 잡초도 흡수하지만 대부분을 벼가 흡수한다. 특히 벼가 흡수하고 남은 인산은 논흙에 고정되므로 그만큼 수질은 정화된다. 논습지의 오염물질 정화효과를 평가하면, 폐수를 정화하기 위한 시설의 설치와 시설을 이용하여 처리하는 데 들어가는 비용은 공동처리시설(물리+화학+생물)을 기준으로 하면 연간 톤당 3,073원에 달한다. 연간 우리나라 전체 논습지의 10%(19억 4000만 톤)가 오염되었다고 가정하더라도 논이 이 물을 정화함으로써 얻는 비용절감 효과는 약 52조 9,600억 원에 달한다 (Kim Dong-su, 2009).

셋째, 논은 대기온도의 조절과 정화기능이 탁월하다. 논습지의 물은 수면에서도 증발이 일어나고

벼의 잎을 통해서도 공기 중으로 증발하기도 한다. 이렇게 증발하는 물은 대기 중의 열을 빼앗아 감으로써 여름철 대기의 온도는 그만큼 덜 올라가게 된다. 우리나라 여름철에 논이 수면이나 벼를 통하여 증발산되는 물의 양은 하루 8,070만 톤에 달하는데, 이를 냉방기를 가동하는데 드는 원유의 양을 일본의 자료를 근거(물 1톤당 원유 0.57kl)로 산출해보면 약 4,600만 kl이다. 한편 벼는 논에서 자라는 동안에 광합성작용을 통하여 이산화탄소를 흡수하는 한편, 산소를 방출함으로써 이중으로 대기를 정화하여 공기를 신선하게 한다. 우리나라 벼농사에서 방출되는 산소의 양은 연간 1,230만 톤에 달한다. 벼가 자라는 동안 산소를 방출하는 효과를 시중의 산소 가격(kg당 430원)으로 따져 그 경제적 가치를 산출해보면 무려 5조 2,800억 원에 달한다. 그리고 벼농사의 산소공급 능력을 공업용 산소의 제조원가에 평가해보더라도 그 가치는 무려 2조 3,900억 원에 이른다. 게다가 산소를 방출함으로써 쾌적한 환경을 조성하여 사람들에게 기여하는 정서적 공익기능을 더한다면 그 가치는 경제적인 차원을 넘어설 것이다(Kim Dong-su, 2009). 이러한 논은 지구의 온난화로 인한 기후변화로 환경재앙이 닥칠 미래에 논을 지키는 것도 하나의 방법이 될 수 있다.

넷째, 논은 홍수조절 가치 기능 및 지하수 함양 효과이다. 우리나라는 여름철 집중호우의 기후특징을 가지고 있어 매년 홍수 재해 예방에 많은 관심을 가진다. 그런데 논은 우리나라 다목적댐의 홍수조절량보다 더 많은 양의 홍수를 조절하는 역할을 하고 있다. 논둑은 저수지처럼 일시적으로 빗물을 가둬 하천으로 흘러들어가는 시간을 지체시켜 주는 홍수 조절 기능을 한다. 홍수가 발생하는 시간을 3일로 계산해 홍수시기에 논 1ha당 저장용수량은 2,378톤으로 이를 우리나라 전체 논 면적에 적용하면 춘천댐의 18.5배에 이른다 한다(RRI, 2009). 이처럼 논이 가두어 놓는 물은 지하수를 함양하는데 매년 54억 5천 톤의

물을 지하수로 저장하는 역할을 하고 있다는 분석이다. 이는 1년간 전 국민이 사용하는 물 68억 7천 톤의 약 80퍼센트에 해당하는 양이다. 이처럼 논은 쌀의 생산뿐 아니라 환경적으로 돈으로 환산할 수 없는 다원적 기능을 가지고 있다. 논은의 형상이 유지된 것만으로도 전체 국민이 혜택을 보고 있다.

논의 홍수조절 양과 수자원 함양량에 대한 연구를 살펴보면, 2006년 기준으로 우리나라 농업의 전체 홍수조절량은 연간 37.1억 톤으로 평가되었다. 이 물량을 기준으로 댐건설비와 유지비로 대체하여 경제성 분석을 수행한 결과 논농사는 44조 3,389억 원, 밭농사는 7조 2,215억 원으로 평가되었다. 기존 보고된 결과들과 비교하였을 때 근래 댐 건설비의 상승된 요인으로 평가액이 크게 상승한 것으로 분석되었다(Seo, Myung-chul, 2008). 논은의 수자원함양량은 2006년을 기준으로 우리나라 논농사와 밭농사전체에 적용한 결과 각각 44.9억 톤과 1.34억 톤으로 추정되었다. 이러한 논은의 수자원함양기능은 지하수 자원과 관련되어 있기 때문에 정수된 물의 단가를 기준금액으로 환산하였는데 2006년 기준으로 하였을 때 논농사와 밭농사가 각각 1조 7,694억 원, 528억 원으로 평가되었다.(Seo, Myung-chul, 2008).

임재환의 연구에서 논은의 지하수 함양기능은 우리나라 전체 논이 갖는 연간 지하수함양효과는 3,902억 원이며, 전체 댐 건설비 상당액은 4만 3,175억 원으로 추정된다고 하였다. 또한 논은의 홍수조절 능력을 계량화 하였는데, 논 1ha당 저수용량의 댐 건설비는 85만 5,900원에 해당되며 연간 홍수조절가치는 내용연수를 70년으로 볼 때 ha당 7만 7,830원에 달하며, 1998년을 기준으로 우리나라 전체의 연간 홍수방지효과는 900억 원으로 추정되었고, 논은의 홍수조절을 위한 댐건설비상당액은 9,954억 원으로 추정하고 있다(Lim, Je-hwan, 2002).

다섯째, 논은 휴식 및 체험학습의 공간을 제공한다. 요즘 농촌체험마을이 늘고 있는데 농촌

을 방문하며 우리 땅에서 얻은 농작물과 거기서 자라는 동식물, 아름답고 풍요로운 자연을 보고 체험함으로써 생명에 대한 경외심과 자연에 대한 이해를 넓히는 기회가 된다. 우리나라에 있어서 논과 밭 그리고 산림을 포함한 농촌의 휴식 공간 및 교육적 가치를 CVM(Contingent Valuation Method) 기법을 적용하여 평가한 자료는 희소하다. 따라서 우리나라의 지형지세 및 농촌의 풍경이 비슷한 일본의 연구 자료를 이용하여 우리나라 논·밭의 휴식공간제공기능효과를 추정해본다면, 1998년 현재 우리나라 논 116만 3000ha가 제공하는 오락 및 휴식 공간 제공효과는 연간 총 1조 5,300억 원에 달하며 ha당 가치는 1억 2,900백만 원에 달한다(Lim, Je-hwan, 2002).

우리 인간들은 자연자원의 중요성을 깨닫기까지는 그 자연자원이 얼마나 생태적으로 중요한지를 모른다. 예를 들면 습지의 경우에도 그 생태적 가치가 재조명되기 시작한 것은 불과 몇 십년 전으로, 그 이전까지의 습지는 쓸모없는 땅으로 취급되었었다. 논습지의 경우에도 각국의 쌀수급이 거의 자급자족 상태이기에 논·밭의 가치에 대해 그다지 관심이 없었다. 그러나 국제사회에서 그 중요성을 인식하면서 논·밭의 중요성에 대해 처음 논의하기 시작한 것이 2002년 스페인 발렌시아에서 개최된 람사르 총회였다. 이후 중요한 자연자원으로 주목 받으면서 식량의 제공 외에도 다양한 야생 동·식물의 서식처로서의 논·밭의 중요한 가치를 재조명하고 논·밭의 생물다양성 증진을 위한 지속가능한 농법의 시행을 촉구하는 등의 습지시스템으로서의 논·밭의 가치를 적시하게 되었다.

## 2. 우리나라 논습지 현황

우리나라의 논지는 2007년 말 기준으로 178만 2000ha로 전체 국토면적(997만 2000ha)의 17.9%를 차지하며, 이중 60%(107만 ha)가 논이며 40%(71만 2000ha)는 밭으로 구성되어 있다. 2010년에 국내

의 전체 논 면적은 약 98만 ha로 2007년의 107만 ha에서 약 9.2% 정도 감소하였다(Ministry of Environment, 2011). 감소의 가장 큰 요인은 농경지의 산업단지, 주택단지 등으로의 전용으로, 이는 농업인구의 고령화와 국제 농업 경쟁력의 약화 등으로 인한 농업인구의 감소가 원인이다. 그러나 우리나라의 농경지는 줄어 든 반면 전체 농지 면적 중 친환경 농지의 면적은 점차 증가하는 추세에 있다(Ministry of Environment, 2011). 그리고 최근 몸에 좋고 안전한 식품에 대한 소비자의 관심이 높아지고 있는데, 실제로 친환경농식품 취급점과 매출액은 계속하여 늘어나고 있으며 앞으로 급속하게 늘어날 것으로 전망된다.

국내 농업은 기후 변화, 환경 문제, 자유무역협정(FTA) 등으로 큰 변화를 맞고 있다. 세계유기농 시장 규모는 계속적으로 늘어날 것으로 예상되는데 독일, 프랑스 등 유럽 선진국은 1990년대부터 국가적 차원에서 유기농 산업 육성에 적극 나서고 있다. 경제협력개발기구(OECD) 국가 중에서 농약은 첫 번째로, 화학비료는 여섯 번째로 많이 사용하고 있는 우리나라의 현실을 볼 때 화학 자재를 사용하지 않거나 최소 사용으로 농산물을 생산해내는 친환경 농업은 국민의 건강뿐만 아니라 지구환경 문제의 해결을 모색해 나가야 할 중요한 과제이다.

## Ⅲ. 국제협약 및 국외의 논습지 보전정책

### 1. 람사르협약

2008년 경남 창원에서 열린 제10차 람사르 총회에서는 논이 ‘놀랄만한 아시아의 습지’로서 주목을 받으며 주요의제로 부상하였다. 우리나라에서는 2008년 창원 람사르 총회를 앞두고 매화마을 군락지인 강화도 논습지를 람사르 습지로 등록하였으며, 총회에서는 ‘논습지 결의안’이 상정되는 등 논이 새로운 생태공간으로 주목받기 시

작하였다. 총회에서는 람사르 논습지 결의안을 통해 다양한 생물들의 서식처로서의 논 가치 재조명하여 논 생태적 가치에 대한 인식을 확산시키고 논 생물다양성 증진을 위해 지속가능한 농법을 시행하도록 촉구하였다. 이와 관련된 결의문의 조항 및 내용은 다음과 같다.

3. 본 결의문은 전 세계 쌀 생산의 상당한 부분을 차지하는 전형적인 농업적 경관이 논이 수세기동안 다양한 쌀 재배지역에서 넓은 개방된 수면을 제공해왔고, 이에 더하여 동식물성 식량 자원, 약용작물 등을 제공해왔으며, 그 결과 습지 시스템과 같은 역할을 하고 인간의 생계유지와 삶의 질 향상에 도움을 주어 왔음을 인정한다.

4. 본 결의문은 논이 전 세계 수많은 지역에서 파충류, 양서류, 어류, 갑각류, 곤충 그리고 연체동물과 같은 중요한 습지의 생물다양성에 기여하고 있으며, 물새이동경로와 물새 개체군의 보전에 있어 매우 큰 역할을 하고 있음에 주목한다.

9. 본 결의문은 지속가능한 습지체계로서의 논 역할에 대한 현재의 그리고 잠재적인 위협과 물 관리 및 자연적인 흐름의 변화, 침략성 외래종을 포함한 새로운 종의 도입, 해로운 농약의 빈번한 사용, 타 용도로의 부적절한 논 용도변경과 관련된 부적절한 농법과 같은 요인들에 의한 주변 환경에 대한 현재의 그리고 잠재적인 영향에 우려를 표한다.

10. 본 결의문은 논이 쌀 생산에 이용되지 않은 시기에 논에 물을 채워두는 것과 같은 일부 물 관리 방법들이 물새를 비롯한 생물종들에게 적절한 서식처를 제공하고, 잡초 및 해충을 제거하기 위해 이용되어 왔음을 주목한다.

13. 본 결의문은 결의문 8.34(2002)에서 농법들이 습지의 보전이라는 목표와 조화를 이루도록 하고, 지속가능한 농업이 일부 중요한 습지생태계를 뒷받침하여야 한다는 사실의 중요성을 강조하고 있음을 상기하고, 과학 기술 검토 패널과 농업과 습지의 상호작용에 관한 지침(GAWI, Guidance on /Agriculture-Wetland Interactions) 이니

셔티브가 유엔식량농업기구, 와겐닝겐대학 및 연구센터, 국제물관리연구소, Wetland Action, 국제습지보호연합과 함께 습지와 농업간의 상호작용에 관한 지침에 대한 체계를 마련하는 것을 포함한 결의문 8.34에 대한 대응조치들을 수행하고 있음을 인지한다.

17. 당사국들에게 다음의 사항들을 이행할 것을 촉구 한다 :

i) 습지의 현명한 이용이라는 맥락에서 습지 시스템으로서 논을 관리하는 것, 논과 자연습지, 그리고 강 유역 사이의 연결성에 대한 개념과 지속가능한 농법의 장려에 주의를 기울이은 것에 대한 당면과제와 기회들을 파악하고, 이에 농가의 구성원, 주변 지역사회의 구성원들의 영양, 건강, 삶의 질 향상과 물새 개체군의 보전에 기여하는 동시에 자연의 생물다양성, 생태계서비스, 논 지속가능성을 강화시키는데 도움이 되는 논에서의 계획수립, 농업실천, 물 관리 현황을 파악하고, 활발히 장려하기 위하여 보전부처가 농업부처 및 쌀 생산기관, 질병예방을 담당하고 있는 기관들과 협력하도록 촉구한다.

iv) 수인성 질병, 고병원성 조류 인플루엔자를 포함한 질병 매개체 그리고 논에서의 과도하고 부적절한 농약의 사용과 관련된 인간의 건강에 대한 위협을 최소화시킬 수 있는 환경적으로 지속가능하고 상지에서 언급한 사항들에 부합되는 적절한 방안을 모색할 것을 촉구한다.

상기의 결의문 조항에서 제시된 바와 같이 람사르 협약의 논결의문에서는 습지로서의 논과 그곳에 서식하는 논 생물의 중요성과 가치를 인식하고 이를 위하여 부적절한 농약사용을 최소화하고 농법과 습지보전이 조화를 이룰 수 있도록 당사국들에게 관련 정책 및 계획을 수립 시행하도록 촉구하고 있다.

## 2. 국제 식량농업기구

국제식량농업기구는 전 세계의 100~150개 지역의 전통농업방식을 등록하고, 세계농업유산은

창설하기 위하여 지구적 중요 농업유산시스템구축프로젝트(GIAHS: Globally Important Agriculture Heritage Systems)를 실시하였다. 동 프로젝트는 수 천 년 동안 실시되어온 전통농법이 현대농법에 비해 보다 친환경적이고 환경파괴가 적다는 인식을 기반으로 하고 있으며, 세계 농업유산의 범위를 논 생물, 농경지, 전통농업 문화, 전통농업 경관, 이와 관계된 넓은 사회적 환경까지도 포함하고 있다. 특히 전통농법을 수행하는 전문 농업인의 보존도 포함된다.

국제식량농업기구(FAO)는 ‘지속가능한 농업과 습지간의 상호작용’에 대한 개발을 지원하기 위하여 농업-습지간의 상호작용에 관한지침(GAWI: Guidance on Agriculture-Wetlands Interactions)을 작성하였다. 동 지침은 람사르 협약 업무프로그램과 전략 목표 개발의 지원, 다양한 형태의 파트너십을 통한 모든 습지의 현명한 이용과 보전, 람사르 과학 기술 검토 패널(STRP: Scientific and Technical Review Panel)과 위원회의 설치, 다른 협약과의 협의 내용을 담고 있으며, 습지와 습지 자원의 현명한 이용을 지원하기 위한 방안을 제시하고 있다.

### 3. 일본

일본은 국토의 약 13.3%만이 농업에 적당한 자연환경을 가진 나라이기에 세계 최대의 농산물 수입국가 중의 하나다. 일본의 평균 농지 면적은 약 1.47ha(14,700m<sup>2</sup>)로 비교적 작은 편이나, 농부들이 제한된 면적 내에서 최고의 결실을 얻기 위해 열심히 노력한 결과 토지가 매우 효율적으로 경작되고 있다. 일본의 농업은 주식인 쌀을 중심으로 경작되는데, 농지의 약 80%가 경지로 그중 약 70%를 논으로 이용하고 있다. 쌀은 거의 자급하고 있지만 곡물 전체의 자급률은 불과 30% 정도로 선진국 중 최저수준이다. 일본은 식량관리를 제도화하여 가격 및 매입을 정책적으로 관리하고 있다. 그러나 이미 일본은 1960년대 후반

쌀 소비가 감소하여 과잉생산을 막기 위해 생산을 억제해왔다. 일본 농업도 최근 우리와 같이 세계적인 농업자유화의 움직임으로 매우 어려운 환경에 처해 있으나 정부가 주도적으로 쌀 자급을 비롯한 농업보호 정책을 추진하고 있다.

일본 농림수산성은 환경보전형 농업을 지원하기 위한 법령인 「식료 농업 농촌 기본법」을 1999년에 제정하여 시행하고 있다. 이 법을 근거로 ‘환경보전형 농업 직접지원 대책’을 수립하고, 환경보전형 영농활동을 하는 농부에게 ‘환경보전형 직접 지불 교부금’을 지원하고 있다. 동 제도의 지원대상은 화학비료, 농약을 50% 이상 저감하는 농업종사자 등이 실시하는 지구온난화 방지, 생물다양성 보전에 효과가 높은 영농활동이며, 구체적인 환경보전형 영농활동은 피복작물(Cover Crop) 재배, 식물을 이용한 잡초 및 병해충의 억제, 겨울철 무논조성, 유기재배 등으로 단순한 농약 저투입이 아닌 보다 환경보전 효과가 높은 활동에 대하여 지원하고 있으며, 지원액은 중앙정부와 지방정부의 부담비율 1:1로 분담한다.

그리고 2001년 개정된 「토지개량법」에서 동법에 의한 토지개량사업 중 농업 농촌 정비사업을 시행할 경우 논에서 서식·산란·번식하는 어류 및 생물들의 개체수가 감소할 수 있으므로 환경과의 조화를 고려하도록 하고 있으며, 농지의 수로나 논에 어도를 설치하거나 친환경 수로의 설치, 겨울 무논조성 등 논생태복원시설들을 설치하고 있다. 이러한 농업농촌정비 사업은 주로 지방현청의 주관으로 실시되며, ‘생태계 보전형 논 정비사업’으로 불린다. 동 사업은 일본 농림수산성 토지개량장기계획 상의 ‘전원환경의 창조’를 목적으로 실시되고 있다. 또한 2006년 유기농업을 권장하는 법률인 「유기농업의 추진에 관한 법률」을 제정하면서 논을 포함한 전체 생물다양성 보전 및 증진에 큰 기능을 하는 유기농업을 지원하고 있다. 정부의 노력 외에도 개인 및 시민단체들이 논습지 생물종조사, 습지의 육상화 방지 연구 및 방지활동, 생산된 쌀의 생태브랜드

화, 생활협동조합을 통한 쌀 직거래 유통, 논습지 보전정책의 개선 및 강화를 정부에 제안하는 등 논습지와 관련한 활동을 체계적으로 하고 있다.

이러한 일본의 논습지에 대한 작·간접적인 정책은 우리에게 많은 시사점을 제공한다.

## IV. 국내의 논습지 보전 관련 법제 및 정비방안

### 1. 논습지 보전 관련 법제와 문제점

#### (1) 관련 법률

##### (가) 농어업·농어촌 및 식품산업 기본법

「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」(이하 농식품기본법이라 함)은 국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전을 도모하고, 국민에게 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농어업인의 소득과 삶의 질을 높이기 위하여 농어업, 농어촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정함을 목적으로 한다. 이 법은 농업의 중요성을 밝히고 농업을 장려하는 여러 가지 제도적 장치를 마련하고 있다.

이 법에서는 농지와 친환경농업의 중요성에 대해 구체적으로 규정하고 있는데, 법 제30조에서 ‘농지는 미래세대를 포함하는 국민에 대한 식량과 주요 식품의 안정적인 공급 및 환경보전을 위한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 기여하는 귀중한 자원으로서 소중히 이용·보전되어야 한다’고 하여 농지를 소중한 자연자원으로서 미래세대에까지 보전되어야 할 자원으로 규정하고 있다. 그리고 국가와 지방자치단체는 농지가 적절한 규모로 유지될 수 있도록 농지의 보전에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 하며, 이에 따른 정책을 세우고 시행할 때에 농업생산기반이 정비되어 있거나 집단화되어 있는 우량농지가 우선적으로 보전될 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다. 이를 위하여 국가와 지방자치단체는

친환경농업의 발전을 도모하고 농업 생산력이 안정적으로 확보될 수 있도록 농업 생산기반의 정비, 보강, 보전을 위하여 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다. 그리고 국가와 지방자치단체는 농업과 농촌의 환경보전 기능을 증대시키고 안전한 농산물과 품질 좋은 식품의 생산 및 소비를 촉진하기 위하여 친환경농업 등의 생산기반 구축, 생산기술·생산방법의 개발, 친환경 농산물 등의 인증 및 가축분뇨의 자원화 등에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다.

또한 동법에는 ‘농업·농촌의 공익기능’으로 i) 식량의 안정적 공급, ii) 국토환경 및 자연경관의 보전, iii) 수자원의 형성과 함양, iv) 토양유실 및 홍수의 방지, v) 생태계 보전 vi) 농촌사회의 고유한 전통과 문화의 보전 등이 적시되어 있다. 그런데 이러한 농업·농촌의 공익기능은 논습지의 공익적 기능과 직접적으로 연관되어 있음을 알 수 있다.

비록 이 법이 논습지에 대해 직접적인 보전대책은 마련하고 있지는 않으나 논습지의 보전필요성과 구체적 실천 가능성을 열어놓을 근거법의 기능을 충분히 하고 있다.

##### (나) 농지법

농지법은 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용·관리하여 농업인의 경영안정 및 생산성 향상을 통한 농업의 경쟁력강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토의 환경보전에 이바지함을 목적으로 한다. 농지에 대한 기본이념은 농지가 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 하고 공공복리에 적합하게 관리되어야 하며, 그에 관한 권리의 행사에는 필요한 제한과 의무가 따른다는 데에 있다.

그리고 농지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며 투기의 대상이 되어서

는 안 된다. 국가 및 지방자치단체는 농지에 관한 기본이념이 구현되고, 농지를 보전하고 합리적으로 이용하여 농업의 육성과 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지하도록 농지에 관한 시책을 수립·시행하여야 하고, 모든 국민은 농지에 관한 기본이념을 존중하고 국가 및 지방자치단체가 시행하는 농지에 관한 시책에 협력하여야 한다. 농지는 법이 허용하는 경우를 제외하고는 전·답과 수원 외의 지목으로 변경하지 못한다.

「농지법」은 농지의 총체적인 환경보전을 위한 법이라기보다는 농지의 소유와 이용에 관한 내용이 주를 이루고 있다.

(다) 친환경농업육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률

이 법(이하 친환경농업법이라 함)은 농어업의 환경보전기능을 증대시키고 농어업으로 인한 환경오염을 줄이며, 친환경농어업을 실천하는 농어업인을 육성하여 지속가능한 친환경농어업을 추구하고 이와 관련된 친환경농수산물과 유기식품 등을 관리하여 생산자와 소비자를 함께 보호하는 것을 목적으로 한다.

이 법에 따라 국가와 지방자치단체는 농약, 비료, 가축분뇨, 폐농어업자재 및 폐수 등 농어업으로 인하여 발생하는 환경오염을 방지하기 위한 노력과 농지, 농어업 용수, 대기 등 농어업 자원을 보전하고 토양 개량, 수질 개선 등 농어업 환경을 개선하기 위하여 농경지 개량, 농어업 용수 오염 방지, 온실가스 발생 최소화 등의 시책을 적극적으로 추진하여야 한다. 또한 친환경인증품의 구매를 촉진하기 위하여 공공기관의 장 및 농어업 관련 단체의 장 등에게 그 인증품을 우선 구매하도록 요청할 수 있다. 그리고 물품의 생산자, 생산자단체, 유통업자, 수출업자 및 인증기관에 대하여 필요한 시설의 설치자금 등을 친환경농어업에 대한 기여도에 따라 차등하여 지원할 수 있다.

이와 같은 친환경 농업장려 정책은 논습지 생

물의 생물다양성을 보전하는 데 있어 필요 불가결한 조건 중의 하나이겠지만, 논습지 생물의 생물다양성을 체계적으로 보전·관리하기 위한 정책과는 직접적으로 관련되어 있지는 않다.

## (2) 보전 관련 제도 및 정책

### (가) 쌀소득보전 직불제

쌀소득보전 직불제란 「쌀소득 등의 보전에 관한 법률」에 근거하여 쌀 농가의 소득을 보전하고 경영안정을 도모하기 위해 농가에 소득 보조금을 직접 지원하는 직불금제도로써 농가에서 농사를 짓는 농민에 대하여 일정한 소득을 보전해 주기 위해 정부에서 쌀 소득 예상치를 직접지불(direct payment)해 주는 제도를 말한다. 직접지불이란 농업분야 보조 방식의 하나로, 정부가 인위적으로 농산물의 시장가격을 높여 농가소득을 보전하는 ‘가격지지’ 정책과는 달리, 정부가 시장기능을 통하지 않고 재정에 의하여 농가에 직접 소득을 보조 하는 정책이다. 직불제는 벼 재배 여부나 산지 쌀값과 상관없이 논 면적에 따라 사전에 정해진 일정 금액을 지급하는 ‘고정직불금’과 고정직불금 대상 농지에 벼를 재배한 농가에 수확기 쌀값이 일정 수준(목표가격) 이하로 하락했을 때 지급하는 ‘변동직불금’으로 구성이 되어 있다.

운영방식은 고정직불금과 변동직불금을 연계시켜, 쌀값이 목표가격 이하로 하락했을 때는 고정직불금 보전을 감안하고도 부족한 부분을 변동직불금으로 추가 보전하는 방식으로 운영된다. 고정직불금과 변동직불금을 합쳐서, 목표가격과 산지쌀값 차액의 85%를 지원한다. 변동직접지불금은 대상농지에 쌀을 생산하되 농약 및 화학비료의 사용기준이 충족되어야 한다.

이러한 직불제도는 쌀농사를 포기하는 농민들에게 농사를 계속할 수 있게 하여 농지의 지속적인 면적유지에 도움이 되는 정책 중의 하나이다.

### (나) 친환경농업 소득보조금 제도



친환경농업 소득보조금 제도란 친환경농업 실천 농업인에게 초기 소득 감소분 및 생산비 차이를 보전함으로써 친환경농업 확산을 도모하고, 농업의 환경보전기능 등 공익적 기능을 높이기 위하여 농림축산식품부장관이 예산의 범위에서 친환경농업을 실천하는 농업인에게 지급하는 보조금제도이다. 또한 농가의 소득안정, 영농 규모화 촉진, 친환경농업 활성화, 지역 활성화, 농촌 지역의 경관 형성 및 관리를 위하여 직접 소득보조금을 지급하는 각종 직접 지불 제도를 시행하고 있다.

이러한 친환경농업을 장려하는 정책들은 논을 포함한 전체 생물다양성 보전 및 증진에 큰 역할을 하고 있다.

#### (다) 경관보전 직접지불제

경관보전 직접지불제는 농촌과 준농촌지역에서 마을단위 경관보전계획을 수립하고 시장·군수와 협약을 통해 경관작물을 재배하는 농업인 등에게 보조금 지급하는 제도이다. 이 제도는 지역별 특색 있는 경관형성을 위한 작물 재배 및 마을경관 보전활동을 통해 농촌경관을 아름답게 가꾸어 지역축제, 농촌관광, 도농교류 등 지역사회의 활성화를 도모하는 목적을 가진다. 이 법에서는 경관작물 재배와 마을경관보전활동비를 별도로 각각 지원하는데, 이는 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제30조와 농어촌의 자연환경·수산자원·어장환경 및 경관 보전에 관한 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제43조 및 농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정 제5장을 근거로 한다.

이러한 직접지불제도는 농어촌의 특유의 자연환경을 보전하는 직접적인 정책이 될 것이다.

#### (라) 조건불리지역 직불제

조건불리지역 직불제는 농업생산성이 낮고 정주여건이 불리한 지역에서 농지를 경작하거나 초지를 관리하는 농업인들에게 소득보전과 지역 활성화를 위해 정부가 일정한 보조금을 지급하는

제도이다. 이러한 직불제는 일반농업지역과의 생산성 격차를 보전하여 농업경영을 유지하고, 농업생산을 유지하여 식량안보에 기여하며, 농업의 다원적 기능을 확산하여 마을공동체의 기능유지와 지역 활성화를 도모하는 것이 사업의 목적이다. 또한 이 직불제는 직불금의 일부를 마을공동기금으로 조성하여 마을단위의 공동 활동에 활용하고 있는 것이 다른 직불제와의 차이점이다.

이러한 직불제도는 논지의 감소를 미연에 방지하는 좋은 정책 중의 하나이다.

#### (3) 현행 법제의 문제점

「농업식품기본법」에서 논지는 소중한 자연자원으로서 미래세대까지 보전되어야 할 자원으로 규정하고 있다. 이러한 기본이념을 구체화한 법률로는 「농지법」 「친환경 농어업법」 등이 있다. 「농지법」에서 논지는 농업의 생산성을 높이는 방향으로 소유·이용되어야 하며 투기의 대상이 되어서는 안 되며, 논지는 법이 허용하는 경우를 제외하고는 자기의 농업경영에 이용하거나 이용할 자가 아니면 소유하지 못하며, 소유상한을 정해놓고 있다. 이처럼 농지법은 논지의 환경보전보다는 논지의 소유와 이용에 관한 내용이 주를 이루고 있어서 논습지의 면적을 보전하는 데에는 큰 역할을 하겠으나, 논습지의 총체적 환경보전이라는 목적을 달성하기에는 상당히 미흡하다고 본다. 「친환경 농어업법」은 친환경농수산물의 생산과 유통에 관한 내용이 주를 이루고 있다. 친환경농산물의 생산·장려는 논지는 물론 논습지의 환경보전에 큰 역할을 하겠지만 논습지의 환경보전을 목적으로 하는 직접적인 법률은 아니다.

논습지와 관련된 제도들을 살펴보면, 「쌀 소득 등의 보전에 관한 법률」에 근거한 ‘쌀 소득보전 직접지불제도’는 날로 줄어드는 쌀 소비로 인해 농사를 포기하는 농민들을 지원함으로써 쌀 농사를 유도하는 정책으로 논 농지의 면적 보존에 큰 역할을 하고 있다. 실제로 논지의 면적 보

존은 논 농지의 환경보전만큼이나 중요한 법률이다. 그러나 농업식품기본법에서 규정하고 있는 농지의 소중한 자연자원으로서의 중요성을 구체화한 법률이 아니고 농민들의 소득보전을 통한 농지의 보전을 꾀하는 간접적인 제도일 뿐이다.

그리고 「농산물의 생산자를 위한 직접지불제도 시행규정」에 근거하고 있는 ‘친환경농업소득보조금제도’는 친환경농업을 실시하는 농민에게 보조금을 지원하거나 친환경농업용 자재를 지원하는 정책으로 논습지의 생물다양성 보전에 획기적인 역할을 하고 있고 앞으로도 기대되는 정책이다. 하지만 이들 정책들의 실체는 겨울철새의 보호 및 안정적인 쌀 생산 등을 위한 간접적인 정책들로서 논습지와 논·논의 생물다양성을 체계적으로 보전·관리하기 위한 논습지의 보전과 직접적으로 관련 있다고 보기 어렵다.

또한 농어촌 관련 법률들은 농·어업인들의 복지증진, 농·어촌의 교육여건개선 및 농·어촌의 종합적이고 체계적인 개발촉진 등 농·어촌과 농·어업인에 대한 지원 대책에 관한 법률들이 대부분으로 이들 법률들은 중첩지원이 될 정도로 지원 정책들이 풍성하나, 논습지의 보전을 위한 직접적인 법률은 거의 찾아볼 수가 없다.

따라서 논습지 관련 법제들을 분석해본 결과 논습지 보전에 대하여 직접적으로 규정하기 보다는 농지의 면적보전이나 농민의 소득보전을 위한 법제들이 대부분이다. 이러한 법제들은 농지의 면적 보전과 환경보전에 역할을 하겠지만, 논습지의 생태적 중요성을 감안한다면 보다 독립적이거나 직접적인 보전을 위한 법률이 필요하다. 우리나라와 공동으로 람사르 논습지 결의안을 추진한 일본의 경우, 국가적인 차원에서 친환경농업 정책을 적절히 혼용하여 논습지에 대한 직접적인 보전정책을 많이 실시하고 있다. 우리나라도 논습지의 보전을 위한 직접적이고 구체적인 법률과 보전정책이 마련될 필요가 있다.

## 2. 논습지 보전 법제 정비 방안

### (1) 습지보전법의 개정

우리나라 습지 보전을 위한 법률의 대표적인 것이 「습지보전법」이다. 본 법 제2조에서 습지는 담수와 기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지를 말한다. 내륙습지는 호·소·하구 등의 지역을 말하며 연안습지는 만조 시에 수위선과 지면이 접하는 경계선으로부터 간조 시에 수위선과 지면이 접하는 경계선까지의 지역(갯벌 또는 간석지)을 말한다고 정의하고 있다.

람사르협약에서 보전하고자 하는 습지분류체계는 해안/연안습지, 내륙습지, 인공습지 등 크게 3가지로 분류하고 있으며, 논습지는 인공습지(Human-made Wetlands)의 한 종류인 벼논(Rice Fields)으로 분류하고 있다. 람사르협약 상의 인공습지에는 연못(양식, 농업), 관개수로, 논, 계절적 범람 농경지, 습초지, 목초지, 염천, 염전, 저수지, 댐, 보, 인공호, 웅덩이, 하수처리장, 운하, 배수로, 도랑 등이 있으며, 내륙이나 연안의 습지와 같이 보전대상이 되고 있다.

우리나라의 습지보전법에서 물이 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역을 습지라고 정의함에도 불구하고 중요한 자연자원인 논이나 염전 같은 인공습지는 습지보전법 상의 보전대상이 되지 않는다.

습지보전법이 제정되는 시점에는 주로 갯벌생태계가 새로운 자연환경의 하나로 보전대상이 되었는데, 그 후 시대적 변화에 따라 논습지의 가치가 새롭게 조명되고 있기에 습지보전법상의 보전 습지의 범주도 시대의 흐름에 따라 달라져야 할 것이다. 주요 개정안의 내용은 습지로서 인공습지를 습지보전법상의 습지분류에 포함시키는 것으로 그 범위는 람사르협약 상의 인공습지 범주를 그대로 옮겨왔는데, 이유는 우리나라의 경우 그대로 계수한다 해도 손색이 없을 만큼 인공습지의 범위가 잘 정리되어 있기 때문이다. 개정

이 필요한 이유는 갯벌생태계나 내륙습지 생태계 만큼 중요한 논습지를 하루속히 습지보전법상의 보전습지 범주에 들이므로써 논습지의 지형적인 구성요소인 논, 둠벙, 논두렁, 어도, 용수로, 배수로 등 논과 그 주변 자연환경을 국가적인 차원에서 보전하게 하여야 하는 자연자원이기 때문이다.

<Tabel 1> A Proposal to Revise of Wetlands Conservation Act(I : Present Act, II : A Proposal to Revise Act)

I	<p>Article 2 (Definitions) The definitions of terms used in this Act shall be as follows:</p> <p>1. The term “wetlands” means the area of which the surface is covered permanently or temporarily by freshwater, estuary water, or saltwater, and refers to inland wetlands and coastal wetlands;</p> <p>2. The rest is omitted.</p> <p>3. The rest is omitted.</p> <p>4. The rest is omitted.</p> <p>5. The rest is omitted.</p>
II	<p>Article 2 (Definitions) The definitions of terms used in this Act shall be as follows:</p> <p>1. The term “wetlands” means the area of which the surface is covered permanently or temporarily by freshwater, estuary water, or saltwater, and refers to inland wetlands and coastal wetlands and human-made wetlands;</p> <p>2. The rest is omitted.</p> <p>3. The rest is omitted.</p> <p>4. The rest is omitted.</p> <p>5. The rest is omitted.</p> <p>6. The term “Human-made wetlands” refers to the Ponds, Irrigated land, Seasonally flooded agricultural land, Salt exploitation sites, Water storage areas, Excavations, Wastewater treatment areas, Canals and drainage channels, ditches and other subterranean hydrological systems.</p>

따라서 습지보전법 제2조에서의 습지분류에 내륙습지와 연안습지로 이분화 되어있는 분류에 인공습지를 포함시킴으로써 논습지 보전의 명문규정을 마련하고자 하며 다음과 같이 개정안을 제의한다. 즉, 습지보전법 제 2조(정의) 제1항에서

규정하고 있는 “습지란 담수(담수: 민물), 기수(기수: 바닷물과 민물이 섞여 염분이 적은 물) 또는 염수(염수: 바닷물)가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지를 말한다”에서 “습지란 담수(담수: 민물), 기수(기수: 바닷물과 민물이 섞여 염분이 적은 물) 또는 염수(염수: 바닷물)가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지 그리고 인공습지를 말한다.” “인공습지란 논, 연못(양식, 농업), 관개수로, 계절적 범람 농경지, 습초지, 목초지, 염천, 염전, 저수지, 댐, 보, 인공호, 웅덩이, 하수처리장, 운하, 배수로, 도랑 등을 말한다.”로 개정이 된다면 이 법에서 목적하고 있는 습지보전의 목적에 따라 인공습지인 논습지도 저절로 보전이 가능하기 때문이다.

다음은 논습지 보전을 위한 습지보전법의 일부 개정안을 표로 정리한 것으로서, 습지의 범주에 논습지도 포함시켜 체계적인 보전의 근거를 마련하고자 하는데 그 목적이 있다.

(2) 단일 보전법의 제정

농지의 중요성에 대하여 「농업식품기본법」에서 농지는 미래세대를 포함하는 국민에 대한 식량과 주요 식품의 안정적인 공급 및 환경보전을 위한 기반이며 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 기여하는 귀중한 자원으로서 소중히 이용·보전되어야 한다'고 하여 농지를 소중한 자연자원으로서 미래세대까지 보전되어야 할 자원으로 규정하고 있다.

또한 제32조(농지의 보전)에서 국가와 지방자치단체는 농지가 적절한 규모로 유지될 수 있도록 농지의 보전에 필요한 정책을 세우고 시행하여야 한다고 규정하고 있다. 그러나 이러한 기본법의 취지를 직접적으로 계수한 하위법률들은 찾아볼 수가 없다. 「농지법」은 농지가 국민의 식량공급과 국토환경보전의 기반이고 농업과 국민경제의 조화로운 발전에 영향을 미치는 한정된 귀중한 자원이므로 소중히 보전되어야 할 자연자

원이라고 규정하고 있으나, 이 법의 목적은 농지의 소유·이용에 관한 사항을 정하여 농지를 효율적으로 이용·관리하는 데 있기에 논습지의 생태적 보전에 관한 사항을 정하기에는 법의 목적과는 거리가 있다고 본다.

따라서 논습지보전법(안)을 따로 제정한다면 논습지를 보다 체계적으로 제도권 안에서 보전이 가능하리라 본다. 그 내용에는 논습지의 생태적 고려는 물론 논습지의 절대면적 유지에 관한 내용이 포함되어야 할 것이다.

## V. 결 론

논은 국민의 주식인 쌀을 생산할 뿐만 아니라 여름철 홍수를 막아주고 지하수를 함양하며 대기과 수질을 정화한다. 또한 토양유실을 막아주며 푸른 공간을 제공하고 생태계를 보전하는 역할을 수행한다. 교역이 가능한 재화를 직접 생산하지 않지만 인간에게 두루 이로운 이러한 기능을 비교역적 기능 또는 공익적 기능이라 한다. 벼는 공기를 정화하는 중요한 역할을 하고 있으며, 하천의 물을 이용하여 논농사를 짓는데 논에 다소 오염된 물이 들어오더라도 수질오염을 일으키는 주요 인자인 질소, 인 등은 벼에 있어 비료성분이 되므로 이를 흡수하여 수질오염을 줄이는 역할을 한다. 또한 논둑을 쌓아 경사지에서 토양이 유실되는 것도 막아준다. 또한 경사지에서 빗물과 함께 쓸려오는 토사를 담아줌으로써 하천으로 곧바로 떠내려가는 것을 막아준다. 이러한 토양유실 방지 기능과 홍수 조절 기능은 엄청난 재산적 피해와 환경파괴를 방지하고 있다.

이러한 논을 놀랄만한 기능에도 불구하고 아직까지는 제도권 내에서 논을 직접적으로 보전·관리하는 제도나 법률은 존재하지 않는다. 일본은 논습지 보전을 위하여 국가차원에서 기존의 환경정책과 친환경 농업정책을 적절히 혼용하여 논습지에 대한 직접적인 보전정책을 시행하고 있다.

현재 일본에서 람사르 습지로 등록된 습지는 총 37개소이며 이중 15개소가 논습지이나, 우리나라의 경우에는 강화 매화마름논습지 한 군데 뿐이다. 강화도 매화마름 논습지는 멸종위기 식물인 매화마름을 보전하기 위하여 람사르 습지로 지정하여 보전하고 있을 뿐 논습지 자체를 보전하기 위함은 아니다. 따라서 이제는 논습지를 직접적으로 보존할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

국내의 논습지 보전을 위한 방안으로는 첫째, 「습지보전법」의 개정을 통하여, 「습지보전법」이 정하고 있는 습지의 보전범위에 논습지를 포함시켜 연안습지와 내륙습지 등과 함께 보전하는 방법이다. 현행 습지보전법의 보전대상 습지는 갯벌과 내륙의 호, 소, 하구 등이나 여기에 인공습지인 논을 보전습지 대상에 포함되면 논습지뿐만 아니라 논습지 주변 생태계의 직접적인 보전에 많은 역할을 할 것이다.

두 번째 방법은 논습지를 보전하기 위한 단독의 법률제정이 필요하다고 본다. 앞에서 살펴본 바와 같이 논을 환경·생태적 기능과 세계적인 논습지 보전 추세를 본다면 「농지법」이나 「친환경농어업법」과 같은 맥락에서 논습지 보전을 위한 직접적인 단일 법률의 제정은 논습지의 중요성에 비추어 볼 때 시급한 과제라고 본다. 그러나 단일법의 제정보다는 「습지보전법」을 활용한다면 간편한 법 개정의 절차만으로 신속하게 해결되리라 본다. 그리고 정책적인 면에서는 일본의 논습지 보전정책을 참고하여 논습지와 관련된 개별 법률을 보완하는 것이 필요하다고 본다.

## References

- Kim Dong-su(1994). Why Are We Must Protect the Paddies. Ddanim Pub.
- Kim, Gyi-gon(2003). Wetlands and Environment, Academi Pub.
- Lim, Je-hwan(2002). A Study on the Social-Economic Fact about Paddy's Public Function., Journal of Korea Rural Community and Environment.

- Ministry of Environment(2011). A Policy Direction on Management of Paddy.
- Rural Research Institute(2009.12). A Study on Preparing of Ecology Base for the Promotion life Variety in Paddy.
- Seo, Myung-chul(2008). The Study on Quantifying and Evaluating for the Functions of Flood Control and Fostering Water Resources in Agriculture, Korean J. Soil Sci. Fert. Vol. 41, No. 2, 143-152.
- News Seo-cheon, 2010. 10.11.
- News Maker, 2015. 03.10.
- Ramsar Cop 10 Resolution X, 31.
- 
- Received : 10 August, 2016
  - Revised : 07 November, 2016
  - Accepted : 18 November, 2016