



농업생산통계의 정확성 논란 현황과 개선과제

편 지 은

농업생산통계를 둘러싸고 통계와 관측자료의 불일치, 통계와 농업현장의 체감 수준과의 괴리 등 논란이 지속되고 있다. 이는 농업통계 담당기관의 변경 논란으로 이어지고 있으며, 통계의 정확성 여부와 별개로 논란 자체가 농업계 혼란과 갈등의 원인이 되는 경향을 보이고 있다. 이에 통계와 관측의 역할에 대한 인식 정립 및 상호보완적 활용 여건 조성, 농업생산통계의 정확성 제고를 위한 기술적 개선, 농업통계 당국과 농업현장 및 농업정책 당국 간 소통과 협력 강화 등의 개선 노력이 요구된다.

1 들어가며

농산물은 다른 상품과 달리 수요와 공급이 비탄력적이고 농업생산에 내재한 불확실성이 높기 때문에 가격 불안정성이 높다. 그래서 농산물 수급 및 가격 안정 정책의 근간이 되는 재배면적, 생산량 등 농업생산통계의 정확성이 특히 중요하다.

그런데 최근 농업생산통계의 정확성에 대한 논란이 계속되고 있다. 농산물 생산량이나 재배면적에 대한 기관별 발표 수치의 불일치 논란이 일거나 농업현장에서 통계의 정확성을 문제 삼아 반발하는 사례가 자주 발생하고 있다. 이는 농업통계 담당기관의 변경에 대한 논란으로 이어지고 있으며, 2021년 국정감사에서는 농업통계 생산방식을 개선해야 한다는 지적도¹⁾ 있었다.

이 글에서는 농업생산통계를 둘러싸고 지속적으로 제기되고 있는 문제 상황과 그 원인을 살펴보고 개선과제를 제시하고자 한다.

2 농업생산통계의 정확성 논란

(1) 통계와 관측자료의 불일치 논란

농업생산과 관련된 수치 자료는 먼저 통계청의 농업면적조사, 농작물생산조사, 농축산물생산비조사 등 「통계법」에 따른 국가승인통계가 있다. 그리고 농림축산식품부가 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에²⁾ 의거하여 한국농촌경제연구원을 통해 실시하는 농업관측에 따른 관측자료가 있다. 두 자료 모두 주요 품목의 재배면적, 생산량 등의 예측 또는 실측자료를 제공하는데, 그 수치가 불일치하는 사례가 종종 발생하여 논란이 되고 있다.

대표적으로 최근 몇 년 사이의 양파 생산통계와 관측자료 간 불일치 사례가 있다. 2019년 통계청의 양파 생산량 실측조사 결과와 관측자료 간 27만 톤의 차이가 발생했다. 2020년에는 양파 재배면적의 감소 규모를 통계청은 25.6~12.9%, 관측자료는 18.0%로 추정해 차이를 보였다.³⁾

1) 정운천 의원실 보도자료, “통계의 함정, 통계청 농업통계 방식 개선해야”, 2021.10.12.

2) 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」 제5조(농림업관측)

3) 통계청 제출자료(2021.6.21.)



올해도 비슷한 상황이다. 지난 4월 조생양파 재배면적에 대해 통계는 지난해 대비 24.4% 감소, 관측자료는 9.5% 증가할 것으로 예측해 상당한 차이를 보였다. 그 후 4월 말 양파값이 전년대비 약 30% 낮게 나타나자 여론의 신뢰는 관측자료로 향했고, 결국 통계청이 양파 품종 분류 과정상 오류의 가능성을 인정하여⁴⁾ 7월에 관련 통계 수치를 수정·발표하였다.⁵⁾

같은 7월에 발표된 양파 생산량 통계도 논란이 되었다. 통계청은 올해 양파 생산량을 지난해 대비 35% 증가한 157만 6,756톤으로 예측하였으나 관측자료에 따르면 전년대비 2.2% 증가한 136만 9,000톤으로 나타나 20만 톤 이상의 큰 차이를 보였다. 당시 양파 가격이 지난해와 비슷하게 나타나⁶⁾ 생산량이 크게 변화하지 않을 것이라고 예측한 관측자료가 더 정확하다는 평가를 받게 되었다.⁷⁾

(2) 통계와 농업현장의 체감 수준과의 괴리

이상기후 현상이 유난히 심했던 2020년의 경우, 쌀 생산 관련 통계에 대한 농업현장의 반발이 특히 심했다. 당시 통계청은 쌀 생산량이 전년 대비 3.0% 감소할 것으로 예측했고, 실측으로는 쌀 수확량이 전년대비 6.4% 감소했다고 발표했다.⁸⁾ 관측자료도 생산량 예측은 전년대비 1.4% 감소, 수확량은 전년대비 6.7%가 감소한 것으로 발표됐다.⁹⁾ 그러나 농업현장에서는 쌀 생산량이 최대 30%까지 감소했다며 발표된 수치들이 현실을 잘

반영하지 못한다고 반발했다.¹⁰⁾

그 후 지난 3월 통계청이 2020년 쌀 생산비 조사 결과를 발표하자 농업현장에서는 또 불만의 목소리가 터져 나왔다. 통계청은 2020년 10a 기준 농가 총수익이 약 122만 원으로 전년 대비 5.5% 증가했으며, 총소득에서 경영비를 제외한 소득률은 57.9%에서 60.2%로, 총소득에서 생산비를 제외한 순수익률은 32.9%에서 36.4%로 상승했다고 밝혔다. 그러나 농업인들은 코로나19, 자연재해 등을 고려했을 때 수익성이 개선됐다는 결과를 수용하기 어렵다는 입장을 보였다.¹¹⁾

사실 농업현장에 대한 존중과는 별개로, 이러한 농업현장의 주장들은 ‘체감’에 기반한 주관적 의견이므로 옳고 그름을 단언하기는 어렵다. 게다가 기본적으로 ‘평균’에 기반하는 통계 도출 방식 때문에 농가의 체감 수준과 괴리가 발생하는 것은 다소 불가피한 측면이 있다. 다만 여기서 주의할 것은 생산통계의 정확성이나 신뢰성을 단초 삼아 농업계 내 갈등이 유발되는 경향이 있다는 점이다.

3 논란의 원인과 쟁점

기본적으로 농업 자체의 특성이나 우리나라 농업구조 때문에 통계든 관측이든 농업생산 현황을 정확히 파악하는 것은 매우 어려운 일이다.¹²⁾ 이런 여건 속에서 농업통계는 객관성과 중립성을 담보하기 위한 기술적 요소를 유지하면서도 정확하게 현실을 반영해야 한다. 통계청은 주로 농작물 수확

4) 비교적 일찍 수확할 수 있는 조생종과 생육 기간이 긴 중만생종의 분류 과정상 오류 가능성을 인정하였다.

5) 통계청, 「2021년 보라마늘·양파 생산량 조사 결과」, 2021.7.; 한국농정, “통계청 양파 생산량, 또다시 헛발질?”, 2021.7.25.

6) 7월 양파가격이 1kg당 1,900원으로 전년 동기 1,977원과 비슷하게 나타났다.

7) 농민신문, “농업통계 수수방관 언제까지?”, 2021.7.30.; 정운천 의원실, 통계의 함정, 통계청 농업통계 방식 개선해야”, 2021.10.12.

8) 통계청, 「2020년 쌀 예상생산량조사 결과」, 2020.10.8., p.1.; 통계청, 「2020년 쌀 생산량조사 결과」, 2020.11.12., p.1.

9) 통계청 제출자료(2021.6.21.)

10) 한국농업신문, “현장과 다른 쌀 생산량, 농민들 ‘동의 못한다’ 대다수”, 2020.1.25.; 한국농업신문, “반복되는 부정확한 농업통계, 피해는 농민 몫”, 2020.11.26.

11) 농축유통신문, “통계청 조사 쌀 관련 통계 수치 신뢰 못해”, 2021.4.22.; 한국농업신문, “농업인 외면받는 ‘통계청 통계’ 어찌나”, 2021.4.26.

12) 생산지의 열악한 접근성, 심각한 고령화, 이상기후 등 자연환경의 영향, 소농 위주의 다품목 재배 구조, 농지 소유 및 이용 상황의 복잡성, 각종 농업 정책 간 상호작용 등의 어려움이 있다.

기에 수확량을 실측하고 평균으로 집계하여 통계 자료를 생산한다. 한편 농업관측은 특정 시점의 생산 현황과 예측되는 미래 정보를 제공함으로써 농가의 의사결정에 영향을 미쳐 수급과 농업소득 안정에 기여함을 목적으로 한다.¹³⁾ 농업관측은 보통 수확 1~2개월 전의 조사를 토대로 농산물 생산량을 예측한 관측자료를 발표하는데, 만약 시장이 이를 참고하여 수급을 조절할 경우 결과적으로 관측 자료는 현실과 다를 수 있다.¹⁴⁾ 또한 통계와 관측은 각기 다른 기준으로 대표성을 반영한 표본필지나 표본농가를 선정·조사하므로 차이가 발생할 여지가 있다. 주로 통계청은 종합적인 생산 현황을 파악하기 위해 전국 범위에서 표본을 추출하고, 농업관측은 구체적인 생산 현황을 보여주기 위해 품목별 주산지 위주로 표본을 선정한다.

이런 점들을 고려하더라도 농업생산통계가 가격으로 대표되는 시장상황과 맞지 않거나 관측자료와 불일치하는 사례가 반복되자 비난의 화살은 주로 통계청을 향하고 있다. 이는 결국 통계청으로 이관¹⁵⁾한 후로 문제가 불거지고 있는 농업통계 업무를 농림축산식품부로 재이관하자는 쟁점으로 이어지고 있는 상황이다. 국회에서도 같은 내용의 「정부조직법」 개정안¹⁶⁾이 발의되어 있다.

이에 대해 통계청은 통계가 특정 목적을 위해 적용되지 않도록 독립적인 전문기관인 통계청이 담당해야 한다는 입장이다. 또한 통계청의 농업통계 조사는 규모가 비교적 크고 실측 위주라고 밝혔다. 농림축산식품부도 농업통계의 정확성 및 신뢰성 확보를 위해 통계청과 협업을 하고 있으며, 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 의견이다.¹⁷⁾

또 다른 중요한 쟁점은 전술한 쌀 생산 관련 사례와 같이 통계의 정확성이나 농업현장의 체감 수준과 별개로 농업생산통계 논란 자체가 혼란을 야기한다는 점이다. 최근 쌀 생산량 증가에 대한 정부와 농업계의 갈등도 이러한 경향을 잘 보여준다. 지난 10월 통계청은 올해 쌀 생산량이 작년보다 9.1% 증가할 것으로 예측했다. 쌀 풍년이라는 언론 보도와 함께 산지 수매가의 하락 조짐이 보이자 농업단체들은 정부가 가격하락을 막기 위해 선제적인 자동시장격리¹⁸⁾를 발동하지 않았다며 반발했다.¹⁹⁾ 그 후 11월 15일에 통계청이 2021년 쌀 생산량을 388만 2,000톤으로 전년대비 10.7% 증가했다고 최종 발표했지만, 자동시장격리에 대한 농업계의 요구와 정부의 관망은 여전히 진행 중이다. 이런 상황은 통계의 실제 정확성이나 정부의 의도, 또는 자동시장격리 발동의 적절성 여부와 상관없이 농업생산통계의 정확성 논란 자체가 각계의 주장을 뒷받침하는 명분으로 활용되어 갈등의 요인이 되고 있다는 것을 보여준다.

4 개선과제

전술한 논란과 쟁점을 해소하기 위해서는 첫째, 통계와 관측 각각의 역할에 대한 인식을 정립하고 두 자료를 상호보완적으로 활용할 수 있는 여건을 조성해야 한다. 앞서 설명한 바와 같이 통계와 관측 자료는 조사 방법과 활용 목적이 다르다. 따라서 단순히 두 자료의 수치상 차이에만 초점을 맞출 것이 아니라 두 자료의 간극 사이에 시장의 반응이 존재

13) 김관수 외, 「농업관측정보의 사회적 후생효과 추정」, 농촌경제, 한국농촌경제연구원, 2009.

14) 따라서 관측에서는 관측자료의 정확성뿐만 아니라 시장에 대한 영향력과 시장의 반응도 중요한 요소이다.

15) 「정부조직법」(법률 제8852호, 2008.2.29., 전부개정 및 시행) 부칙

16) 서삼석의원 대표발의, 「정부조직법 일부개정법률안」(의안번호 2111048), 2021.6.24.

17) 국회행정안전위원회, 「정부조직법 일부개정법률안 검토보고」, 2021.11.

18) 이는 「양곡관리법」에 의거 일정 수준 이상으로 쌀 생산량이 초과되거나 가격이 하락하는 경우 정부매입을 통해 일정량의 쌀을 시장으로부터 격리하는 제도이다.

19) 이에 농림축산식품부는 11월 국회 보고에서 올해 쌀 공급량이 많은 것은 사실이나 산지 쌀값이 작년보다 높게 형성되어 있고, 실제 쌀 수확량이 예측보다 적을 수도 있다며 시장격리에 난색을 표했다.

할 수 있음을 인식하고 각각의 역할에 맞게 활용하는 체계를 갖추는 것이 중요하다. 관측자료를 통해 농업생산현황을 확인하고 이에 따라 생산자 등 시장 참여자들이 농산물 수급을 조절하며 그 결과를 통계로 확인할 수 있는 선순환 체계가 구축되어야 한다. 그래야 관측은 농산물 수급조절 목표를 달성할 수 있고 농업생산통계는 관측을 포함한 농업정책의 근거로 활용될 수 있으며, 농가는 의사결정 과정에서 두 자료를 참고해 생산을 조절할 수 있다.

둘째, 통계 생산의 어려움이나 통계와 관측 간 근본적 차이를 감안하더라도 정확성 논란이 반복되는 현 상황에서는 무엇보다 농업생산통계의 표본 선정, 조사 방식 등의 객관성 확보와 고도화 방안을 마련해야 한다. 동시에 이를 위한 예산과 인력도 충분히 확보되어야 한다. 통계청의 경우 최근 조사 방식의 변화로 농업통계 인력은 감소하고 예산은 소폭 증가한 것으로 확인된다.²⁰⁾ 농업생산통계의 기술적 개선은 물론, 갈수록 더 복잡해지는 농업현실에 발맞춰 통계 세분화, 신규통계 개발 등으로 새로운 통계 수요에 맞춤형으로 대응하기 위해서도 충분한 인력과 예산의 확보는 필수다.²¹⁾

셋째, 농업현장의 복잡다단한 상황들을 농업통계에 충분히 반영하기 위해서는 농업통계 당국과 농업현장 및 농업정책 당국 사이의 소통과 협력을 강화해야 한다. 현장과 정책에 대한 이해 차이가 수치의 차이로 드러난 사례로 2018년 타작물이 재배된 논에²²⁾ 대한 집계 차이로 인해 통계와 관측

자료의 쌀 재배면적이 2만 ha의 차이를 보인 경우가 있다. 같은 맥락에서 최근 통계청의 쌀 예측 생산량 통계를 농림축산식품부가 정책 결정의 근거로 활용하지 않고, 이에 농업인들이 다시 농업통계와 정부에 대한 불신을 키우는 양상도 반복되지 않도록 주의해야 한다. 부정확한 농업통계에 대한 논란이 불안정한 농업정책으로 이어지고, 결국 농업통계뿐 아니라 정부에 대한 불신까지 유발할 수 있다는 점을 명심해야 한다. 농업생산통계를 포함한 농업통계의 정확성 제고를 위해, 더 나아가 통계를 활용한 농업정책의 신뢰도 제고를 위해 기관 간, 민관 간 정책공유, 토론 등 소통강화로 농업통계와 관련 정책의 안정적인 상호보완관계를 구축해야 한다. 또한 통계와 관측자료의 차이, 불가피한 기술적 문제 등으로 통계 정확성에 대한 논란이 발생하는 경우에도 구체적인 소통을 통해 농업현장을 이해시키려는 노력도 필요하다.

5 나가며

코로나19에 따른 위기 속에서 이상기후까지 빈번해지면서 농가의 어려움이 가중되고 농산물 수급 및 가격 불안정도 심화되고 있다. 동시에 디지털 뉴딜정책과 함께 농업의 스마트화가 적극적으로 추진되는 등 데이터 기반 농업의 성장기회도 확대되고 있다. 이처럼 그 어느 때보다 농업통계의 정확성이 중요한 시점에 농업생산통계 논란이 담당기관에 대한 논쟁으로만 흐를 경우 자칫 문제의 핵심이 기관 간 힘겨루기 양상에 갇히게 될까 우려된다. 농업통계의 정확성과 활용도 제고를 도모할 구체적이고 현실적인 노력이 필요하다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.
이 보고서의 내용은 국회의 공식 입장이 아니라
국회입법조사처의 조사분석 결과입니다.

20) 대면 조사 확대, 원격탐사 도입 등 조사방식 변화로 농업통계 인력은 2008년 1,060명에서 2021년 739명으로 감소하고, 농업총조사를 제외한 농업통계 예산은 2009년 약 17.7억 원에서 2021년 19.2억 원으로 증가하였다. [통계청 제출자료 및 전화 인터뷰(2021.12.1.)]

21) 농업관측의 경우 예산을 2019년 85억 원에서 2021년 171억 원으로 확대하여 농업관측본부를 농업관측센터로 개편하고, 실측조사 확대, 전문인력 확충, 표본농가 정비 등 관측의 고도화를 추진하고 있다. (한국농정, “농경연, 실측조사로 농업관측 정확도 높인다”, 2020.1.23.; 농림축산식품부, 「2021년도 성과계획서」, 2020.)

22) 이는 쌀 수급 안정을 위해 논에 대두 등 쌀이 아닌 작물을 재배할 경우 농가 소득을 보전해 주는 ‘논 타작물 재배지원사업’에 따른 것이다.

