

# ‘농지통계’ 는 왜 필요한가?

이향미, 조원종  
한국농어촌공사 농어촌연구원  
e-mail:yihyangmi@ekr.or.kr

## Why are farmland statistics necessary?

Hyangmi Yi, Wonjong Jo  
Rural Research Institute, Korea Rural Community Corporation

### 요약

본 연구에서는 지적통계를 활용해 2017년과 2021년의 전, 답, 과수원 소유자별 면적 분포를 살펴보았다. 분석결과, 공부상 지목이 전과 답은 각각 1.0%, 2.1%로 감소하였는데, 과수원 면적은 1.3% 증가한 것으로 나타났다. 그리고 공부상 면적의 소유자는 대부분 개인이지만, 전과 답의 개인 소유 비중은 감소하고, 과수원은 증가한 것으로 나타났다. 그리고 본 연구에서 분석한 공부상 지목의 면적과 현실 지목 면적 간에는 차이가 있어, 논 442.4천ha, 밭 27.6천ha, 과수원 92.3천ha의 면적 차이가 있는 것으로 나타났다(2021년 기준). 따라서 2024년 농지대장 정비가 완료될 경우 농지대장을 활용해 현재 공부상 지목과 현실 지목 간 차이가 발생하고 있는 원인과 대응책도 모색할 수 있을 것으로 사료된다. 이를 위해서는 농지대장을 활용한 농지통계 구성 항목 발굴이 시급할 것으로 사료된다.

## 1. 서론

정부는 2027년 식량자급률 달성(55.4%)과 채소·과실류 국내 공급 여력 85% 수준 유지를 위해 농지면적 150.0만ha가 필요하다고 추정하였다. 그리고 이러한 적정 농지면적 확보를 위해서 농지 보전목표가 포함된 중장기 기본계획을 수립하고, 시도 및 시군구는 실천계획을 수립하도록 법제화하였다. 따라서 농지 적정면적을 확보하기 위해서는 농지 관련 통계가 체계적으로 구축 → 분석 → 활용 될 수 있는 ‘농지통계 구축’이 선행되어야 한다.

통계청에서는 작물별로 재배면적을 발표하고 있다. 재배면적은 실제로 작물이 재배되는 땅의 면적으로, 작기를 반영한다. 따라서 동일 경지에서 이모작을 하는 경우 등이 고려되기 때문에 일반적으로 재배면적의 절대적인 크기는 경지면적보다 크다. 이와같이 우리나라 농지통계는 없고, 경지면적 조사 통계가 있지만 경지면적 통계에서 유희지 등은 포함되지 않기 때문에 2023년부터 시행되는 「농업스타트업단지 조성사업」 등 신규 농지 관련 사업이나 적정 농지면적 확보 등을 위한 농지 정책 수립이 매우 어려운 실정이다. 따라서 농지 관련 통계를 구축하고, 이를 효율적

으로 활용할 수 있는 사업화 추진이 시급히 필요하다.

다행히 정부는 2022년 8월부터 농지임대차신고제도를 도입했고, 2024년까지 농지대장을 정비할 예정이다. 따라서 농지임대차신고 및 농지대장이 정비될 경우 각각의 데이터들을 활용해 농지 관련 통계를 구축하고, 이를 위한 사업화 방안을 모색할 필요가 있다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 누구나 활용할 수 있는 ‘지적통계’의 원시자료를 활용해 지적공부에 등록된 전(田), 답(畓), 과수원(果)의 면적 추이를 살펴보고, 농지통계 구축 방안을 제안하였다. 현재까지 누구나 공부상 지목별 면적이나 소유자 분포에 관한 원자료를 활용할 수 있는 것은 지적통계가 유일하기 때문에, 본 연구에서는 토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분해 지적공부 등록된 지적통계의 원시자료를 활용하였다.

## 2. 선행연구 검토와 본 연구의 차별성

우리나라의 경우 농지통계 구축 및 사업화 방안에 관한 연구는 한국농어촌공사 농어촌연구원(2020, 2021)이 있다. 먼저 한국농어촌공사 농어촌연구원(2020)은 농지임차 수요 증가에 대비해 농지가격 및 임차료 정보를 정확히 파악하고, 관련 정보를 제공 및 공표할 수 있는 시스템 구축이 필요하다

고 전제하고, 「농지가격·임차료 정보제공 사업」의 신규 사업화를 위한 사업 추진의 당위성과 사업화 방안을 제시하였다. 이 연구는 국내 최초로 통계적 유의성이 있는 농지가격 및 임차료 조사를 위해 농지가격 10,367필지, 임차료 9,985 ~ 10,082필지 조사가 필요하다고 제안하였다. 그리고 이 연구에서는 일본의 농지가격 조사 농지의 조건은 수량 생산이 평균인 논과 밭이지만, 우리나라의 경우 ‘표준지’에 대한 사회적 합의가 없음을 지적하고, 통계적 유의성이 있게 조사 필지 선정 후 연속 필지 조사가 필요하다고 제안하였다.

한국농어촌공사 농어촌연구원(2021)은 농지 수요와 공급에 의해 농지 거래량(농지매매 면적, 임차 면적)과 거래 가격(농지매매 가격, 임차료)이 결정되기 때문에, 이 연구에서는 농업인들의 영농의사결정 및 관련 정책 수립을 위해서는 체계적인 농지모니터링 방법 구축이 필요하다고 제안하였다. 이 연구에서는 2012년부터 2020년까지 농지실거래 자료(거래량, 매매가격)를 활용해 거래동향을 특광역시와 그 외 지역으로 구분해 살펴보고, 지역별 거래 동향 변동원인을 살펴보았다. 그리고 농지 소재지 관할 지자체에 신고된 실제 농지 구입가격을 토대로 농지실거래가격지수를 제안하였다.

이와같이 기존 연구들은 농지통계 구축이 필요하다고 제안하였지만, 실제로 농지 소유자와 그들의 소유면적 분포 추이를 살펴보는 못했다. 따라서 본 연구에서는 농지 정책 수립을 위해 가장 중요한 농지통계 구축 방안을 모색하기 위해 공개된 데이터를 활용해 공부상 지목별·소유자별 면적 추이를 살펴보고, 현실 지목과의 차이를 살펴보았다.

### 3. 농지 통계 현황과 본 연구의 이용자료

#### 3.1 농지 통계 현황

농업 분야에서 지역의 특성과 자율성을 고려한 지역농정 사업 추진 시 농지 관련 통계는 매우 중요하다. 특히 농지는 특성상 ‘지역 시장’ 특징이 있다. 하지만 통계청에서 발표하는 재배면적의 경우 각 시군의 연보에서 경지면적 추이 정도만 제공되고 있다. 따라서 조재성 외(2021)가 지적했듯이 국가 농업의 기초 단위인 시군 단위의 지자체가 농정에 활용할 수 있는 농지 통계는 매우 제한적이다. 특히 각 지자체에서 발표하는 통계연감은 web상에서 통계연보만 PDF 또는 Excel 형식으로 제공되고 있다. 즉 지역 농지 특성 통계에 대한 보고서나 통계자료는 매우 부족하다. 따라서 지역 농정 수립이나 경제·사회적 이슈가 되는 분야에 대한 농지 특성 통계 개발이 필요하다.

지역통계는 일반적인 통계에 공간적 개념을 추가한 것으

로, 공간적 범주를 갖는 통계수치로 정의된다. 이 때 공간적 범주는 광역·기초자치단체와 같은 행정 단위뿐만 아니라 목적에 따라서는 도시와 농촌, 대도시와 소도시 등 생활 환경 또는 인구규모, 경제규모 등의 기준으로 지역을 구분하는 경우도 있다(최봉호, 2009).

한편 각 지자체 홈페이지에서 제공되는 농지 관련 통계는 읍면동별 경지면적이 유일하다. 따라서 신규 농업 창업자들의 영농지역 선택이나 재배작물 선택 등 중요한 의사결정시 활용 가능한 농지통계가 매우 부족한 실정이다.

년 별	총 계	논	밭	가구당 경지면적		
				Agricultural land area per household (a)		
				논	밭	
	Total	Paddy Field	Upland	Paddy Field	Upland	
2015	11,774	3,662	8,112	158.6	49.3	109.3
2016	11,561	3,504	8,057	155.4	47.1	108.3
2017	11,451	3,059	8,392	160.4	42.8	117.6
2018	11,272	2,954	8,318	157.9	41.4	116.5

자료 : <https://www.hongcheon.go.kr/stats/contents.do?key=2542>

[그림 2] 홍천군에서 제공하는 홍천군 경지면적(예시)

#### 3.2 이용자료

본 연구에서는 국토교통부에서 발표하는 「지적통계」의 2017년과 2021년까지 원시자료를 활용하였다. 지적통계는 지적공부에 등록된 전국토의 면적 필지수를 시도, 시군구별, 지목별로 집계, 발간함으로써 각종 토지관련 정책수립 및 학술 연구 등에 기초자료로 활용되고 있다.

먼저 이 조사토지의 주된 용도에 따라 토지의 종류를 구분하여 지적공부에 등록한 것이다. 이 조사에서 전(田)은 물을 대지 아니하는 곡물·원예작물(과수류를 제외한다). 약초·뽕나무·닥나무·묘목·관상수 등의 식물을 주로 재배하는 토지, 답(沓)은 물을 직접 이용하여 벼·연·미나리·왕골 등의 식물을 주로 재배하는 토지, 과수원(果)은 일정한 구역을 정하여 과수류를 집단적으로 재배하는 토지와 이에 접속된 저장고등 부속시설물의 부지(단, 주거용 건축물의 부지는 “대”)로 정의된다. 따라서 본 연구의 목적은 농지통계 구축 방안을 모색하는 것이기 때문에, 전·답·과수원을 대상으로 소유자별 면적 변화 추이를 살펴보았다1).

1) 일반적으로 ‘전, 답, 과수원, 목장용지, 임야’는 농촌형 지목으로구분된다(이춘원·김진, 215). 이 중에서 본 연구

### 4. 분석 결과

[표 2] 답(畓)의 소유자 비중 분포

단위 : %

#### 4.1 지목별 면적 변화

필지의 목적상 전, 답, 과수원 면적의 변화를 보면, 2017년 대비 2021년 전(田) 면적은 1.1%가 감소했고, 답(畓) 면적은 2.1% 감소했다. 반면 과수원 면적은 1.4% 증가했다.

먼저 지목상 전(田)의 소유면적 분포를 살펴보면 다음과 같다. 2017년 전(田)의 85.6%는 개인이 소유했고, 국유지 4.4%, 법인 3.2% 순으로 많다. 2021년에는 전(田)의 개인 소유는 85.3%로 0.3%p 감소하였다. 반면 국유지, 시도유지, 군유지, 법인 소유 비중은 증가하였다. 한편 2017년 대비 2021년 소유자별 전(田) 면적은 일본인, 창씨명 등이 16.2%로 가장 많이 감소했고, 종교단체 -1.6%, 개인 -1.5% 순으로 소유면적이 감소하였다.

[표 1] 전(田)의 소유자 비중 분포

단위 : %

구분	2017년	2021년	2017년 대비 2021면적
일본인, 창씨명 등	0.7	0.6	-16.2
개인	85.6	85.3	-1.5
국유지	4.4	4.5	0.2
외국인	0.1	0.1	17.6
시도유지	0.9	1.0	4.0
군유지	2.2	2.3	6.6
법인	3.2	3.4	5.3
종중	2.7	2.6	-3.
종교단체	0.2	0.2	-1.6
기타단체	0.1	0.1	0.5
(총 면적,천ha)	(761.1)	(752.8)	

주 : 분석 시 소숫점 둘째 자리에서 반올림하였음  
 자료 : 2017년과 2021년 「지적통계」의 원시자료 분석

지목상 답(畓)의 소유면적 분포를 살펴보면 다음과 같다. 2017년 답(畓)의 87.4%는 개인이 소유했고, 법인 4.6%, 국유지 2.9%, 종중 2.0% 순으로 많다. 2021년에는 답(畓)의 개인 소유는 86.8%로 0.6%p 감소했다. 반면 군유지, 법인 소유 비중은 증가하였다. 2017년 대비 2021년 소유자별 답(畓)의 면적은 외국인 소유면적이 24.8% 증가했고, 군유지 6.6%, 시도유지 4.0% 증가했고, 개인 소유 면적은 2.8% 감소하였다.

구분	2017년	2021년	2017년 대비 2021면적
일본인, 창씨명 등	0.2	0.2	-8.9
개인	87.4	86.8	-2.8
국유지	2.9	2.9	-1.7
외국인	0.0	0.1	24.8
시도유지	0.9	0.9	4.0
군유지	1.8	1.9	6.6
법인	4.6	5.1	-7.9
종중	2.0	1.9	-5.1
종교단체	0.1	0.1	-1.1
기타단체	0.1	0.1	-2.9
(총 면적,천ha)	(1,128.2)	(1,104.3)	

주 : 분석 시 소숫점 둘째 자리에서 반올림하였음  
 자료 : 2017년과 2021년 「지적통계」의 원시자료 분석

지목상 과수원의 소유면적 분포를 살펴보면 다음과 같다. 2017년 과수원의 90.5%는 개인이 소유했고, 법인 4.0%, 국유지 2.3%, 군유지 1.6% 순으로 많다. 2021년에는 과수원의 개인 소유는 90.1%로 0.4%p 감소하였지만, 국유지, 법인 소유 비중은 증가하였다. 한편 2017년 대비 2021년 소유자별 과수원 면적은 일본인, 창씨명 등이 6.9%로 가장 많이 감소했고, 외국인 소유 면적은 3.2%, 종중 면적은 2.2% 감소했다. 반면 기타단체 15.2%, 군유지 9.7%, 국유지 7.2%, 법인 4.4%로 증가했다.

[표 3] 과수원의 소유자 비중 분포

단위 : %

구분	2017년	2021년	2017년 대비 2021면적
일본인, 창씨명 등	0.0	0.0	-6.9
개인	90.5	90.1	1.0
국유지	2.3	2.4	7.2
외국인	0.1	0.1	-3.2
시도유지	0.9	0.9	3.6
군유지	1.6	1.7	9.7
법인	4.0	4.1	4.4
종중	0.6	0.6	-2.2
종교단체	0.0	0.0	1.3
기타단체	0.1	0.1	15.2
(총 면적,천ha)	(59.9)	(60.7)	

주 : 분석 시 소숫점 둘째 자리에서 반올림하였음  
 자료 : 2017년과 2021년 「지적통계」의 원시자료 분석

위와 같이 본 연구에서는 공부상 지목 중 전, 답, 과수원의 소유자 분포를 살펴보았다. 하지만 공부상 지목과 현실 지목 간에는 불일치가 많이 발생하고 있는데, 이춘원·김진(2015)이 지적한 것처럼 토지 소유자는 지목변경 사유가 발생하더라도 지목변경 절차 없이 토지를 사용하는 사례가 빈번하여 ‘지목 불부합’의 문제가 있다.

실제로 본 연구에서 사용한 공부상 면적과 현실 지목 간 면

에서는 통계청의 경지면적과 비교를 위해 공부상 지목 중에서 ‘전, 답, 과수원’만을 분석대상으로 선정하였다.

적 차이가 크게 발생하고 있다. 일례로 논 의 경우 2021년 공부상 지목과 현실 지목 간 면적 차이는 280.4천ha, 밭은 11.9천ha 차이가 있다. 이와같이 논과 밭의 공부상 지목과 현실 지목 간 면적 차이가 발생하고 있는 것으로 나타났다.

[표 1] 공부상 지목과 현실 지목 간 면적 차이  
단위 : 천ha

구분	논		밭	
	2017	2021	2017	2021
공부상 지목	1,128.2	1,104.3	761.1	752.8
실제 이용 상황	864.9	823.9	755.9	740.9
차이	263.3	280.4	5.2	11.9

자료 1 : 2017년과 2021년 「지적통계」의 원시자료 분석  
2 : 현실지목은 [https://www.nihhs.go.kr/farmer/statistics/statistics.do?t\\_cd=0203](https://www.nihhs.go.kr/farmer/statistics/statistics.do?t_cd=0203)

#### 4. 요약 및 결론

본 연구에서는 지적통계를 활용해 2017년과 2021년의 전(田), 답(畓), 과수원(果) 소유자별 면적 분포를 살펴보았다. 분석결과, 공부상 지목이 전과 답은 각각 1.0%, 2.1%로 감소하였는데, 과수원 면적은 1.3% 증가한 것으로 나타났다. 그리고 공부상 면적의 소유자는 대부분 개인이지만, 전과 답의 개인 소유 비중은 감소하고, 과수원은 증가한 것으로 나타났다.

한편 공부상 지목 중 2017년 대비 2021년에 전과 답의 외국인 소유 면적은 각각 17.6%, 24.8% 증가하였고, 과수원은 3.2% 감소하였다. 그리고 법인 소유의 전과 과수원 면적은 각각 5.3%, 4.4% 증가하였지만, 답은 7.9% 감소한 것으로 나타났다.

하지만 본 연구에서 분석한 공부상 지목의 면적과 현실 지목 면적 간에는 차이가 있어, 2021년 기준으로 논 의 경우 280.4천ha의 면적 차이가 있는 것으로 나타났다. 이러한 공부상 면적과 현재 경작 면적의 차이를 해소하기 위해서는 현실적인 농지 사용 현황 조사를 통해 공부에 정확히 반영하는 것이 궁극적인 해결 방법이다(이춘원·김진, 2015).

다행히 정부는 2022년부터 기존 농지원부를 농지대장으로 전환하였다. 이러한 농지대장을 통해서 필지별 지적공부(지목, 면적, 용도지역)과 실제 이용상황, 소유자 현황, 농지취득 자격증명, 농지이용실태, 농지전용 등을 알 수 있다. 따라서 2024년 농지대장 정비가 완료될 경우 농지대장을 활용해 현재 공부상 지목과 현실 지목 간 차이가 발생하고 있는 원인과 대응책도 모색할 수 있을 것으로 사료된다. 이를 위해서는 농지대장을 활용한 농지통계 구성 항목 발굴이 시급할 것으로 사료된다.

#### 참고문헌

- [1] 이춘원·김진(2015), “지목분류체계에 관한 연구”, 「지적과 국토정부」 45(1) : 31- 43.
- [2] 최봉호(2009), “수요/공급 측면에서 본 지역통계의 문제점 및 발전방안”, 「보건복지포럼」, 2009.
- [3] 한국농어촌공사 농어촌연구원(2020), 「농지가격임차료 통계조사 사업화 방안」.
- [4] 한국농어촌공사 농어촌연구원(2021), 「농지시장 변화 모니터링 체계 구축과 사업화 방안」.
- [5] <https://www.hongcheon.go.kr/stats/contents.do?key=2542>
- [6] [https://www.nihhs.go.kr/farmer/statistics/statistics.do?t\\_cd=0203](https://www.nihhs.go.kr/farmer/statistics/statistics.do?t_cd=0203)

본 연구는 2023년 한국농어촌공사 농어촌연구원  
기본연구를 수정 및 보완한 것임