

정책브리핑



정책브리핑 | 2026-10호 | 2026년 4월 15일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이재영 | idp.theminjoo.kr

농어촌 기본소득 시범사업 성공을 위한 정책제언

정상희 수석연구위원(경제학 박사)

《 요약 》

■ 농어촌 기본소득 시범사업 실시 개요

- 농어촌 기본소득은 농어촌 소멸 위기를 극복하고, 농어촌의 지속가능한 발전과 국가 균형발전을 뒷받침하기 위한 목적으로 실시하는 사업
 - 10개군을 일반형(7개군)과 지역재원창출형(3개군) 2가지로 구분하여 시범사업 추진
- 농어촌 기본소득 시범사업의 선순환 유도를 목적으로 사업지행지침(안) 마련
 - 생활권 중심으로 기본소득을 사용하도록 하고, 면 주민이 읍에서 사용하는 금액 제한
 - 특정업종에 사용이 집중되지 않도록 금액을 제한하되, 중심지 집중 업종은 제한 없음

■ 농어촌 기본소득 시범사업 실시에 따른 반응

- 농어촌 기본소득 시범사업에 대한 긍정적 인식 및 지역경제와 공동체 변화 체감
 - 소상공인 매출 회복 및 상권활성화, 공동 기금 조성 및 상생 등 공동체 활성화 등 성과
- 지역상황을 제대로 반영하지 못한 사업지행지침안에 대한 우려
 - 기본소득 주 소비층인 고령층의 이동제약 등의 문제 간과
 - 복잡한 기본소득 사용지침으로 인한 사용처 부족 및 사용액 제한 등 사용불편
 - 중심지 생활권과 그 외 생활권에서의 기본소득 사용에 따른 차별 발생

■ 농어촌 기본소득 시범사업 성공을 위한 정책제언

- 농어촌 기본소득에 관한 법률안(대안)을 중심으로 미흡한 부분 보완
- 기본소득이 시범사업 대상 지역 특성에 맞게 사용될 수 있도록 지방정부 역할 강화
- 농어촌 기본소득 시범사업 추가 대상지로 어촌 및 농어촌 지역 검토
- 기본소득을 활용한 지방정부의 지속가능한 성장 방안에 대한 적극적인 지원

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 농어촌 기본소득 시범사업 실시 개요

○ 농어촌 기본소득은 농어촌 소멸 위기를 극복하고, 농어촌의 지속가능한 발전과 국가 균형발전을 뒷받침하기 위한 목적으로 실시하는 사업

- 인구감소, 고령화 등 농어촌 활력 저하에 따른 소멸 현상이 심화함에 따라, 정부는 지방소멸 극복과 국토 균형발전을 위한 다양한 정책을 추진함에도 불구하고 여전히 인구 유출과 불균형 문제 해결 등 근본적인 문제 해결하는 데에는 한계에 직면함.
- 이에 따라 농어촌 지역 주민의 소득안정을 도모하고, 지역경제를 활성화함으로써 농어촌 지역의 지속가능한 발전과 국가 균형발전에 이바지하기 위한 목적(농어촌 기본소득에 관한 법률안 제1조(목적))으로 농어촌 기본소득 사업이 일부 지방정부에서 시범적으로 실시*
 - 농어촌 기본소득에 관한 법률안은 국회 농림축산식품해양수산위원회 통과(2026.3.11.)
 - * 경기도 연천군 청산면을 대상으로 한 농촌 기본소득 시범사업은 이재명 대통령이 2021년 민주당 대통령선거 후보자가 되면서 경기도지사직을 사퇴한 다음해(2022년)에 실시
- 2025년 9월 발표된 국정과제에 소멸 위험이 높은 농어촌 인구감소지역부터 햇빛·바람연금 등과 연계한 농어촌 기본소득 단계적 확산이라는 내용으로 기본소득 도입 명시
 - 농어촌 기본소득은 국정과제 70번 균형성장과 에너지 전환을 선도하는 농산어촌에 포함됨.

○ 10개 군 대상 농어촌 기본소득 시범사업 실시¹⁾로 일부 지자체 사업을 국가 사업으로 전환

- 농림축산식품부(이하, 농식품부)는 농어촌 소멸 위기, 지역 간 격차 심화 등 국가적 문제를 극복하고 균형발전으로 나아가기 위해 소멸 위험이 큰 농어촌 인구감소지역* 69개 군을 대상으로 공모를 받아 농어촌 기본소득 시범사업 대상지를 선정
 - * 시·군·구를 대상으로 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구 감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 지방시대위원회 회의 심의를 거쳐 행안부장관이 지정 고시하며, 시범사업에는 군만 대상으로 함.
 - 시범사업 공모 결과 69개 군 가운데 49개 군이 신청(7대 1의 경쟁률)하여 7개 군을 선정하였지만, 국회 예산 심의단계에서 3개 지역이 추가되어 최종적으로 10개군**을 대상지로 선정
 - * 경기 연천, 강원 정선, 충북 옥천, 충남 청양, 전북 순창·장수, 전남 신안·곡성, 경북 영양, 경남 남해
- 농식품부는 서로 다른 특징을 가지는 시범사업 지역을 일반형*과 지역재원창출형** 두가지 유형으로 구분하여, 어떤 유형이 보다 지속가능한가를 비교 검증 등 시범사업 결과를 토대

1) 농림축산식품부 보도자료(25.9.16, 25.10.20, 25.12.3) 참고

로 본사업 방향을 검토할 계획

- 일반형(연천, 옥천, 청양, 순창, 장수, 곡성, 남해), 지역재원창출형(정선, 신안, 영양)
 - * 일반형: 지역 발전에 불리한 여건을 가진 농어촌 인구감소지역 대상으로 농어촌 기본소득을 통한 지역 활력 증진 효과를 검증(예: 순창군은 보편복지와 인구유입 효과 검증)
 - ** 지역재원창출형: 지역의 다양한 자산을 활용하여 창출한 이익을 주민에게 기본소득으로 환원하는 모델의 지속가능성 검증(신안(재생에너지)·정선(강원랜드 배당)·영양(풍력))
- 시범사업 대상지로 선정된 지역 주민에게는 2026년부터 2027년까지 2년간 개인당 월 15만원 상당의 지역사랑상품권으로 기본소득을 지급하며, 해당 사업의 정책 실효성 제고를 위하여 사업시행지침(안) 마련
- 농식품부는 기본소득에 대해서 소멸위기 지역을 지켜온 지역주민의 공익적 기여 행위에 대한 보상이며, 소비지출을 통한 지역경제 활성화 마중물 역할을 하는 체감 가능한 정책 수단이라고 의미 부여
 - 기본소득 재원은 국비 40%, 지방비 60%(광역 30%, 기초 30%)로 구성

2. 농어촌 기본소득 시범사업 사업시행지침(안) 주요 내용²⁾

- 농어촌 기본소득 시범사업 사업시행지침(안)(이하, 사업시행지침)은 주민의 소득안정, 지역경제 및 공동체 활성화 등 선순환 유도를 위한 목적으로 마련됨
- (지원내용) 해당 군에 주민등록을 두고 30일 이상 거주하는 주민에게 개인당 월 15만 원씩 지역사랑상품권(카드형 또는 모바일형) 지급
 - 지급수단을 카드형 또는 모바일형으로 지급하여, 카드, 모바일, 지류형으로 지급하였던 민생회복 소비쿠폰(25.7)보다 지급수단 축소
 - (사용지역) 거주 지역 내 사용이 원칙이나, 사용처가 부족한 면 지역은 여러 개 면 또는 읍·면을 생활권으로 지정하여 사용 가능
 - (사용처) 중심지(읍)·특정업종에서 사용이 집중되지 않도록, 생활권 형태별로 사용처 설정
 - (읍) 모든 면에서 사용 가능하며, 주유소·편의점은 합산 최대 5만원* 사용 가능
 - * 시범사업 기간 중 제한적으로 허용된 도서 지역 읍 하나로마트 사용금액 포함
 - (읍과 하나의 생활권인 면) 모든 면에서 사용 가능, 단, 읍 내 가맹점 및 주유소·편의점·하나로마트* 합산하여 최대 5만원 사용 가능

2) 농림축산식품부(26.2.10) 보도자료 참고.

- * 면 하나로마트가 지방정부와 MOU를 통해 상생활동, 사회적 기부를 하는 경우 조건부 허용
 - (읍과 별개의 생활권인 면) 모든 면에서 사용 가능, 중심지 집중 업종*은 제한 없이 사용 가능하지만, 주유소·편의점·하나로마트는 합산하여 최대 5만원 사용 가능
 - * 병원, 약국, 학원, 안경원, 영화관
- 25년 7월 정부에서 지급한 민생회복 소비쿠폰 지급내용과 비교할 경우 사업시행지침의 가장 큰 특징은 기본소득을 사용할 수 있는 지역을 세분화하고 사용지역과 업종에 따라 기본소득 사용 따른 제약을 설정하였다는 것임.

<표1> 농어촌 기본소득과 민생회복 소비쿠폰의 주요 차이점

구분	농어촌 기본소득	민생회복 소비쿠폰
지급수단	카드형, 모바일형	카드형, 모바일형, 지류형
사용지역	거주지, 생활권(여러 개 면 또는 읍·면)	해당 군 전체
사용처	·지역사랑상품권 가맹점에서 사용 가능 ·생활권 및 업종에 따른 사용 금액 제한	업종 구분 없이 지역사랑상품권 가맹점에서 사용 가능

주) 민생회복 소비쿠폰은 군지역 주민이 지역사랑상품권으로 받았을 때의 내용으로 함.

3. 농어촌 기본소득 시범사업 실시에 따른 반응

○ 농어촌 기본소득 시범사업에 대한 긍정적 인식 및 지역경제와 공동체 변화 체감³⁾

- 정선군: 매일 지급되는 소득을 통해 계획적인 소비가 가능해지고 지역 내 소비 증가와 공동체 활동 활성화 등 사업 초기이지만 해당 사업에 대해서 전반적으로 긍정적으로 평가
- 남해군: 기본소득이 지역 내 소비로 빠르게 이어지면서 소상공인 매출 회복과 상권 활성화로 연결되고 있으며, 일부 마을에서는 공동 기금 조성과 상생 활동으로까지 확장
- 그 외 정선군에서도 상권활성화 및 공동체 활성화 등의 성과 가시화되고 있으며, 신안군, 장수군, 청양군에서도 새롭게 가게가 문을 여는 등 기본소득에 대한 기대가 크게 나타남.

3) 지역별 체감 사례는 대통령직속 농어업·농어촌특별위원회(26.3.26) 보도자료, 경남도민일보(26.4.2) 기사, 농식품부(26.2.26) 보도자료 참고

■ 지역 상황을 제대로 반영하지 못한 사업시행지침안에 대한 우려 존재

○ 기본소득 주된 사용자가 고령층이라는 특성을 제대로 반영하지 못함

- 농식품부는 읍·면별로 소비 상권의 밀도, 생활 동선 등 여건의 차이를 고려하여 지방정부 자율로 거주지 읍·면보다 넓은 범위의 생활권을 설정할 수 있도록 함.
- 지방정부 자율로 생활권을 설정할 수 있지만 기본소득 주 소비층이 고령층이라는 점과 이들 고령층이 교통 및 거동불편 등**을 이유로 제대로 이동을 할 수 없는 문제 발생(표2 참고)
 - * 순창군은 전체 65세 인구 비중이 38.5%, 70대 이상 비중도 27.5%이며, 면 단위 가운데 가장 고령화 비중이 높은 유등면의 65세 이상 인구 비중은 51.3%, 70대 이상 비중도 37.9% 달함(순창군을 대표로 제시하였지만, 기본소득 시범사업 대상지역 대부분 인구구조가 비슷한 상황)
 - ** 현장반응: “기동력 없는 노인들이 나가더라도 읍으로 가지 버스 노선도 없는 다른 면으로 누가 가겠냐?”
- 대부분 지자체가 2~3개 정도의 생활권을 형성하였지만, 중심지(읍)에서 가장 멀리 떨어진 면의 경우 열악한 교통 여건* 등으로 기본소득 사용에 불편함을 느낄 수 밖에 없음
- 면 단위 또한 사용처가 면 중심지에 집중되어 중심지에서 떨어진 지역에 거주할 경우 중심지까지 이동 등 제약이 발생
 - * 섬으로 구성되어 있는 신안군의 경우 해상교통을 이용할 경우 기상상황까지 감안해야 함에 따라 교통여건이 더욱 열악할 수 있음.

<표2> 순창군 인구구조(2026.1월 기준)

	계(명)	65세 이상		70대 이상	
		인구수(명)	비중(%)	인구수(명)	비중(%)
순창군 전체	27,665	10,661	38.5	7,620	27.5
순창읍	10,825	2,538	23.4	1,737	16.0
인계면	1,503	689	45.8	490	32.6
동계면	1,967	971	49.4	722	36.7
풍산면	1,619	800	49.4	623	38.5
금과면	1,764	864	49.0	586	33.2
팔덕면	1,439	668	46.4	482	33.5
쌍치면	1,950	918	47.1	608	31.2
복흥면	2,077	926	44.6	658	31.7
적성면	1,253	625	49.9	459	36.6
유등면	1,025	526	51.3	406	39.6
구림면	2,243	1,136	50.6	849	37.9

자료: 국가통계포털, 주민등록인구현황

4) 농민신문(26.3.19) 기사

○ **사용처와 사용지역 등 복잡한 기본소득 사용지침**

- 사용처와 사용지역 등 제도에 대한 이해 부족과 이용 과정의 어려움이 나타나고 있으며*, 특히, 복잡한 사용지침 등이 주 소비층인 고령층의 사용을 상대적으로 더 어렵게 함

* 현장 반응: "면민은 (기본소득으로) 읍에서 밥 못 사 먹으니, (카드와 결제가 연동된) 언니 계좌에서 (돈이) 빠져나갔을 거야. 확인해 봐.", "○○○~ 진짜네. 내 계좌에서 나갔네.5"

○ **지방정부 상황을 반영하지 못하고 일률적으로 사용처 및 사용처에 따른 사용금액을 제약함에 따라 주민들의 선택권이 축소되어 원하는 곳에 사용하지 못하는 문제 발생**

- 간단한 예로 중심지 집중 업종(병원, 약국, 학원, 안경원, 영화관) 가운데 일부 업종은 없는 지역*도 있으며, 고령층의 경우 상대적으로 병원과 약국 중심으로 기본소득 사용 쓸림이 나타날 수 있어 사용 업종 다양화라는 사용지침 목적에 벗어날 수 있음.

* 신안군청(홈페이지)에서 제공한 농어촌 기본소득카드 가맹점 목록에 학원, 안경원은 없음.

- 사용액을 합산하도록 제한한 사용처(주유소·편의점·하나로마트)의 경우 일반적으로 1개 사용처에 사용액 전액을 소비하는 경우가 많아 다른 사용처에서는 사용할 수 없는 문제 발생

- 특히, 면 지역 농협(하나로마트, 주유소, 농자재판매점 등이 포함)의 경우 사용금액이 제한되지 않는 업종이 포함되더라도 농협이 기본소득 사용액 제한 규정을 적용받아, 실제 필요한 물품을 구매하지 못하는 문제 발생*

* 현장 반응: 농자재(비료)를 사려고 농협 방문 후 기본소득으로 (하나로)마트에서 이것저것 사고 나면 사용금액 제한이 걸려 기본소득으로 비료 1포대조차 살 수 없음.6)

○ **중심지 생활권과 그 외 생활권에서의 기본소득 사용에 따른 차별 발생**

- 기본적으로 상당수 생활 편의시설이 중심지(읍) 중심으로 형성되어 읍 거주 주민의 기본소득 사용처는 해당 군 전체이지만, 읍과 별개의 생활권인 면 거주 주민의 경우 읍에서는 중심지 집중 업종에만 사용 가능하고, 그 외 면 단위 생활권에서만 사용 가능

- 특히, 기본소득은 정부에서 전액 지급하는 것이 아니라 30%의 군 예산이 포함됨에 따라 생활권에 따른 사용처 제약*은 읍과 면 주민 사이에 차별을 발생시킬 우려가 존재함

* 현장 반응: ① “읍에 사는 친구들은 밥을 먹거나 카페에 갈 때 기본소득으로 편하게 쓰는데 우리 면에서 쓸 수 있는 식당과 카페는 딱 2곳뿐입니다.”7)

5) 오마이뉴스(26.4.4) 기사

6) 농민신문(26.3.19) 기사

7) 농민신문(26.3.19) 기사

② "면민은 읍에서 국밥 한 그릇도 못 사 먹는다는 게 말이 돼요?"⁸⁾

③ "읍내 병원에 갔다가 전통시장에 갔는데 기본소득을 사용할 수 없다고 한다."⁹⁾

- 즉, 면 생활권에서 기본소득을 사용할 경우 사용처가 충분하다면 문제가 없지만, 대부분 기본소득 사용처가 중심지(읍)에 편중되어 있어 면에서 제대로 사용을 하지 못하는 불편 발생

3. 농어촌 기본소득 시범사업 성공을 위한 정책제언

○ 농어촌 기본소득에 관한 법률안(대안)을 중심으로 미흡한 부분 보완 필요

- 우선적으로 농어촌 기본소득에 관한 법률안(대안)에는 시범사업에 대한 규정이 존재함에 따라 빠른 제정 필요
 - 여야 의원들이 발의한 법률안에 대한 대안으로 상임위까지 통과되었기 때문에 빠른 제정이 가능
- 농어촌 기본소득 시범사업 결과 등을 토대로 실제 본사업까지 염두하고 있는 만큼 해당 사업 시행에 필요한 근거법인 농어촌 기본소득에 관한 법률안(대안) 내용을 참고하여 미흡한 부분에 대한 보완 필요
 - 해당 법률안에서 국비 지원 비율을 50% 이상으로 하고 있는 만큼 시범사업의 국비(40%)와 지방비(60%) 매칭비율 조정방안 검토 필요
 - 법률안에는 지급대상 등 기본적인 기준만 제시하고, 구체적인 사항은 시행령에 위임한 만큼 시범사업 과정에서 설정한 지급대상 기준 등이 시행령에 반영될 수 있도록 하여 시행착오 최소화

○ 기본소득이 시범사업 대상 지역 특성에 맞게 사용될 수 있도록 지방정부 역할 강화

- 상권집중 해소와 지역내 경제 활성화 등을 유도하고 있는 사업시행지침에 부합할 수 있도록 하기 위해서는 지방정부 차원의 종합적인 계획하에 주민들의 적극적인 참여 및 충분한 시간적 여유 등이 필요함에 따라 일정부분 사업시행지침을 유연하게 적용할 필요가 있을 것임.
- 즉, 농어촌 기본소득 시범사업 모든 대상지역이 공감할 수 있는 기본적인 원칙은 정부에서 수립하되, 구체적인 사안에 대해서는 해당 지방정부 자율에 맡기는 방안 검토
 - 제안1. 기본소득을 다양한 업종에서 사용하도록 하기 위한 사용지침의 취지에 맞게 업종별 사용 한도를 정하되, 사용지역은 생활권으로 구분하지 않는 방안* 검토

* 앞서 언급한 현장반응들에서 주민들은 읍과 면 차별 없이 군 전체에서 사용할 수 있도록 제안

8) 오마이뉴스(26.4.4) 기사

9) 오마이뉴스(26.3.30) 기사

- 제안2. 생활권 구분 없이 사용한도에 제한을 두지 않은 중심지 집중 업종에 대해서 지방정부가 해당 지역 상황에 맞춰 추가적으로 선정*할 수 있도록 하거나, 중심지 집중 업종의 범위를 좀 더 확장**하여 분류하는 방안 검토
- * 무분별한 선정을 방지한다는 측면에서 해당 지방정부가 추가적으로 선정한 업종에 대해서는 농식품부의 동의 등을 받는 절차를 거칠 수도 있을 것임.
- ** 보건·의료, 문화·체육, 교육 등으로 확장할 수 있을 것임.

○ 농어촌 기본소득 시범사업 추가 대상지로 어촌 및 농어촌 지역 검토 필요

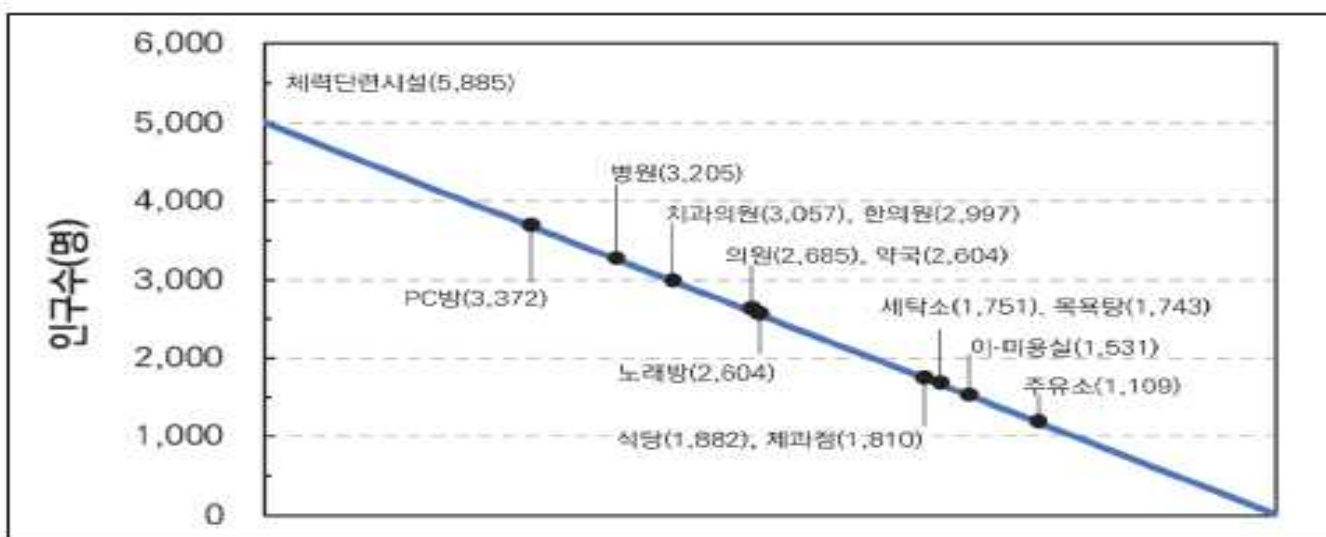
- 농어촌 기본소득 시범사업은 농촌뿐만 아니라 어촌 또한 대상지로 선정되어야 하지만 현재 농업과 어업이 가능한 지역은 신안군과 남해군 두 곳으로 상대적으로 내륙(농촌)에 편중
- 최근 대통령께서 농어촌 기본소득 시범사업 대상 지역을 추가로 선정한다고 발언*한 만큼 기존 시범사업 대상지 선정 기준인 69개 군 가운데 조건에 맞을 경우 어업 중심 또는 농업과 어업을 병행하는 지역을 추가적으로 고려할 수 있을 것임.
- * 국회 전쟁 추경 시정연설(4.2)에서 "농어촌 기본소득 대상 지역을 추가 확대해 인구 감소와 고령화로 어려움을 겪는 농어촌 지역을 폭넓게 지원하겠다"고 언급
- 행안부에서 지정한 인구감소지역 69개 군 가운데 바다를 끼고 있는 군**이 20개 가량인 점을 감안할 경우 충분히 고려할 수 있을 것임.
- ** 강원(고성, 양양), 경북(울진, 영덕, 울릉), 경남(고성), 전남(고흥, 보성, 장흥, 강진, 해남, 진도, 함평, 영광) 전북(고창, 부안), 충남(서천, 태안), 인천(강화, 옹진)

○ 기본소득을 활용한 지방정부의 지속가능한 성장 방안에 대한 적극적인 지원

- 농어촌 기본소득 시범사업은 2년 동안 시행되는 사업임에 따라 2년간 사용가능한 예산을 예상할 수 있으며, 이를 바탕으로 군 전체 또는 면 단위 중심으로 지속가능성을 제고하기 위한 성장 방안 등을 계획할 수 있을 것임
- 이와 관련해서도 농어촌 기본소득 법률안(대안)에서도 지방정부에서 농어촌 기본소득 시행 계획 수립 및 시행(제8조(시·도계획 및 시·군계획의 수립 등)하도록 규정하고 있으며, 국가가 지방정부에 추진하는 사업의 지속가능성 및 효과성을 제고하기 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있음(제22조(재정 지원 등) 3항)
- 농어촌 기본소득 시행계획에는 지역경제 활성화 방안, 지역공동체 활성화 방안, 공공서비스 확대 계획, 재원확보 방안 등을 포함하도록 하고 있음

- 임계인구*를 참고한 체계적인 지원방안 마련을 통해 군민 모두가 원활한 기본적인 서비스를 제공받고 군 전체가 성장할 수 있도록 기본소득 시행계획에 반영
 - * 기초생활시설·서비스가 운영되기 위해 필요한 최소한의 인구로¹⁰⁾ 생활권으로 임계인구를 맞출 경우 교통서비스는 필수적으로 갖춰 이동에 대한 제약 최소화 필요
- 예) <표2>의 순창군을 <그림1>의 임계인구를 참고하여 살펴본다면 순창군에 속한 9개 면에 공통적으로 운영될 수 있는 시설은 주유소뿐이며, 인구수 1,530명 미만인 4개면은 주유소를 제외한 다른 서비스는 제대로 운영되지 못할 수 있음

<그림1> 인구감소에 따른 농촌 면 지역 생활서비스 임계인구



주: 임계인구는 612개 인구감소면 지역에서 2010~2020년 간 폐업한 기초생활시설들을 추출하고, 각 시설 별로 폐업 시점 인구들의 중위값으로 산출함.

자료: 한이철 외(2022), 인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안, 한국농촌경제연구원.

- 특히, 면 단위 주민들이 지역 내 선순환 구조의 주체로 직접적인 역할을 수행할 수 있도록 중간지원조직 구성* 등 필요한 지원을 비롯하여 우수사례 공유 및 홍보 강화
 - 농식품부는 시범사업 지역 선정시 기본소득과 연계한 성과(지역경제 및 공동체 활성화, 사회서비스 확대 등)창출 계획도 고려하여 이를 위해 필요한 사회연대경제 활성화 계획을 지역 특성에 맞게 보완하고 차질 없이 이행될 수 있도록 지원
 - * 전북 순창군은 면 단위를 중심으로 주민자치협동조합을 결성하여 지역사랑상품권으로 결제할 수 있는 이동장터 운영 등을 통해서 해당 면에 필요한 상품 및 서비스 공급

10) 한이철 외(2022), 인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안, 한국농촌경제연구원.