2026.10. - 제4호

정책인사이트 Insight

가고 싶은 의회, 살기 좋은 전북

전북특별자치도의회
(입법정책담당관)

제4호
2026. 10.



전북 농어촌기본소득, 지급을 넘어 지역순환으로

◇ 2026년 2월 장수·순창을 시작으로, 8월부터 진안·무주까지 가동되어 현재 도내 4개 군(장수·순창·진안·무주)에서 전면 지급 중임. 본 글에서는 지방재정 부담·확산의 역설·위장전입·읍 쏠림이라는 4대 리스크와 도내 소멸 고위험 미선정 3개 군의 형평성 문제를 진단한 뒤, 기존 조례·계획 ·시군 보완책을 하나로 묶는 '전북형 지역순환 운영체계'의 5대 실행 설계를 제시함

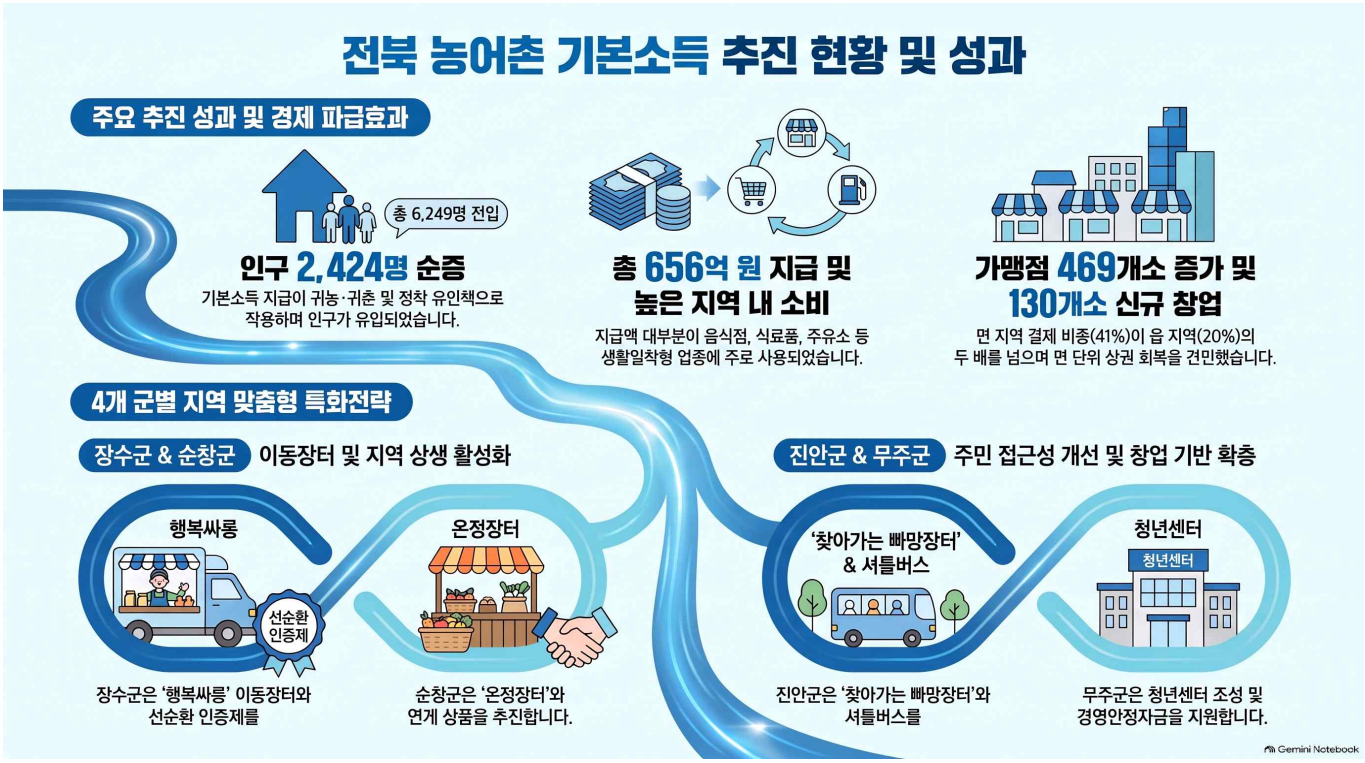
1. 전북 농어촌 기본소득 추진 현황

○ **2026년 2월, 장수·순창군 주민에게 월 15만 원의 농어촌 기본소득이 지역사랑상품권으로 첫 지급됨. 6월 추가 공모에서 진안·무주군이 선정돼 진안군은 8월 31일, 무주군은 9월 10일 첫 지급(7~8월분 소급 포함)되어 하반기 현재 도내 4개 군(인구 총 약 10만 명 규모)에서 동시 시행 중임**

○ **전북은 2025년 10월 1차 공모(전국 8.2대 1 경쟁) 당시 도내 인구감소지역 7개 군이 모두 신청했으며, 이 중 순창이 1차 선정, 장수가 12월 추가 확정됨. 2026년 6월 2차 공모에서는 진안·무주가 선정됨**

- 장수·순창에 이어 진안·무주 지급 개시 이후, 도내 4개 군 누적 총 656억 원의 지역사랑상품권이 지급됨(2026.9.). 사업 시행 이후 4개 군 합산 2,424명의 인구가 순증하며 단기적인 인구 유입 및 소비 진작 지표가 가시화됨

○ **지급 개시가 곧 성공을 의미하지는 않음. 이제 던져야 할 질문은 '기본소득이 도입되었는가'가 아니라 '이 돈이 지역경제를 순환시키고, 사람을 머물게 하고, 시범 기간 이후에도 지속될 수 있는가'임**



2. 정부 기본사회 기조와 시범사업의 의미

○ 이재명 정부는 '기본사회'를 국가비전으로 제시하고 소득·주거·돌봄·교육의 기본 보장을 지향함. 농어촌 기본소득은 123대 국정과제 중 '살고 싶은 농산어촌 구현' 과제에 명시되었고, 2026년 정부 예산안에도 신규 사업으로 반영됨

○ 보건복지부는 '보건복지 기본사회기획단'(2026.3.26. 출범) 총괄·소득반 내에 '기본소득기획팀'을 별도 구성하여 기본소득·참여소득 등 대안적 소득보장제도의 도입 가능성을 검토 중임. 17개 시범지역 평가의 일부로 참고될 수 있어, 전북 4개 군이 정착·순환 지표를 체계적으로 축적하면 국가 제도 설계에 기여할 수 있음

3. 초기 효과와 검증이 필요한 과제

○ 국내외 자료를 종합하면 단기 지역 내 소비 지표는 관측되나, 순증 소비 여부와 생활안정 효과는 검증이 필요하며, 인구 정착·지역소멸 완화·장기 재정 지속성은 아직 검증이 진행 중인 영역임

① 연천 청산면(경기도, 2022년 시작·인구 약 4천 명 규모) — 경기도 중간조사 결과 지역승수효과(LM3) 1.97(2024년), 삶의 질 조사 89개 항목 중 39개(43.8%) 개선(나머지 50개 항목은 개선 효과 미확인), 인구는 2021.12.~2024.12. 3년간 4.4% 증가(여건이 유사한 12개 읍·면은 감소)

② 기존 10개 시범지역(농식품부 발표, 2026.6.11.) — 사업 도입 후 인구 4.7% 증가, 신규 가맹점 13.7% 증가. 경기도 사업과 별개로 정부 시범지역 연천군은 지급액 중 약 206억 원이 소비되었고(5.26. 기준), 지역화폐 매출은 시행 전 한 달 대비 341% 수준(약 3.4배, 직전 달 대비 약 7% 증가)을 기록, 공모 선정일(2025.10.20.) 대비 5월 기준 인구 1,818명 순증됨(군 자체 분석, 선정 직후 전입 포함, 순수 효과 아님)

③ 간접 근거: 한국은행 소비쿠폰 분석(BOK 이슈노트 제2026-13호, 2026.6.10.) — 민생회복 소비쿠폰 사용처 매출이 비사용처 대비 2.91% 증가했으며, 이 효과는 수도권(-0.04%)에서는 사실상 나타나지 않았으나 비수도권(6.37%)·인구감소지역(5.51%)에서 크게 나타남

④ 해외 근거 — 국내 사례가 아직 단기 실증 단계인 만큼, 더 긴 시계열로 운영돼 온 해외의 공유부 배당·현금이전 실험을 함께 살펴볼 필요가 있음. 특히 알래스카·브라질처럼 재원을 '지역 자원의 공유부'로 설계한 사례는 전북이 추진 중인 '햇빛·바람연금' 구상과 비교·참고할 수 있음

[표 1] 해외 공유부 배당·현금이전 실험 비교

사례	핵심 내용	전북 정책에 대한 시사점
알래스카 영구기금	석유 수익 기금화, 1982년부터 40년+ 전 주민 배당. 고용 유의한 감소 없음(Jones & Marinescu, 2022)	자원 수익의 '공유부' 법제화·기금 독립성 보호가 장기 지속의 핵심
브라질 마리카	석유 로열티를 디지털 지역화폐 '뭄부카'로 지급, 역외 유출 방지 설계(JFI·UFF 평가연구)	지역화폐 기반 설계로 자금의 역내 순환을 구조화한 참고 사례
핀란드 기본소득실험	2017~2018, 실업자 2,000명에 월 560유로. 고용효과 제한적, 삶의 만족도·정신건강엔 긍정적(Kangas et al., 2020)	'근로의욕 저하' 통념에 반하는 근거로 널리 인용됨
미국 스톡턴 SEED	2019~2021, 저소득층 월 500달러 2년 지급(RCT). 건강·재정안정·자기결정성 개선(West & Castro, 2023)	소득 안정이 구직·창업의 '디딤돌'로 작동할 수 있음을 시사
실패 사례 몽골·이란	몽골(자원가격 변동·정치개입으로 배당 중단), 이란(보조금 개편 중 인플레로 실질소득 감소)	안정적 재원 구조·제도적 보호장치 없는 기본소득은 지속되기 어려움

자료: 알래스카·브라질 마리카·몽골·이란 — 전북도의회 연구용역(2025, 전북대 산학협력단). 미국 스톡턴 SEED — West et al.(2021, 2023); 이건민(2021). 핀란드 — Kangas et al.(2019, 2020) 등 국제 학술문헌.

4. 재정·인구·소비 측면의 주요 리스크

① 지방재정 부담 — 재원은 국비 40%·지방비 60%(도비 30%·군비 30%) 매칭(2027년부터 국비 50% : 도비 25% : 군비 25%로 조정 예정). 나라살림연구소는 1차 선정 7개 군 전체에 월 15만 원을 1년 지급할 경우 총사업비가 약 4,250억 원(국비 1,700억·지방비 2,550억)에 이를 것으로 추산함

- 정부가 2027년 예산안에서 국비 매칭을 40%에서 50%로 10%p 상향 조정한 것은 지방재정 부담 완화를 위한 진일보한 조치이나, 여전히 재정자립도가 한 자릿수인 전북 고위험군 지역에는 연간 수백억 원의 매칭비가 막대한 구조적 압박으로 남음

- 최근 전국의 각 시범지역 등에서 '현행 40~50% 매칭 구조 하에서는 재정자립도 10% 미만인 기초 군의 재정 부담이 불가피하므로 국비 보조율을 70~80% 수준으로 상향해야 한다'는 요구가 잇따르고 있음. 이는 인구감소 지역일수록 중앙 매칭 사업으로 인해 재정 여력이 더욱 고갈되는 '역진적 매칭의 딜레마'가 전국적 현안으로 대두되었음을 보여줌

② 확산의 역설 — 기본소득의 인구 유인 효과는 '상대적 차별성'에서 상당 부분 기인하므로, 시범지역이 17개 군에서 나아가 69개[1] 인구감소 군 전체로 확대되면 지역 간 차별성이 사라져 유인 효과가 구조적으로 약화될 수 있음. 따라서 효과는 '인구 유입'이 아닌 '유출 방어·지역 내 소비 진작'으로 재정의하고, 전북의 전략은 주거·일자리·돌봄과 결합한 정주 패키지 차별화로 이동해야 함

③ 위장전입과 부정수급 — 선정 직후 인구 증가는 위장전입 가능성을 배제할 수 없어 인구 순증 수치를 성과지표 전면에 내세우는 것은 위험함. 실거주 확인의 행정비용은 군 단위 소규모 조직엔 부담이 크므로 도 차원의 표준 검증 체계가 필요함

④ 군 내부 불평등('읍 쏠림') — 장수군 지역화폐 가맹점의 60% 이상이 장수읍·장계면에 집중되고 계북면은 6곳에 불과함. 거주지 중심 사용 제한은 오히려 면 주민 불편을 낳고 있어(순창 일부 면에서 읍 사용 월 5만 원 한도), 규제가 아닌 '면 단위 소비 인프라 공급 확충'으로 접근을 전환할 필요가 있음

1) 「지방분권균형발전법」에 따라 89개 시·군·구가 인구감소지역으로 지정됨. 이 중 '군' 유형은 10개 시·도에 걸쳐 69개.

5. 미선정 소멸 고위험 지역의 형평성 문제

❍ 국가데이터처 호남지방통계청에 따르면 2024년 말 기준 전북 소멸위험지수*는 0.38(위험 진입)이며, 도내 진안(0.14)·무주(0.15)·장수(0.13)·임실(0.13)·순창(0.17)·고창(0.14)·부안(0.15) 7개 군이 소멸 고위험으로 분류됨

* 지방소멸위험지수=20~39세 여성인구 수 / 65세 이상 고령인구 수, 0.2 미만 고위험

❍ 소멸 고위험 7개 군 중 4곳(장수·순창·진안·무주)은 시범사업에 선정됐으나 임실·고창·부안 3곳은 제도 밖에 있음. 특히 임실은 도내 최고 위험군(0.13, 장수와 동률)임에도 두 차례 공모에서 모두 탈락해, 공모 방식이 '준비도'는 평가하되 '필요도'를 온전히 반영하지 못하는 형평성 문제를 드러냄. 정부가 2027년 18개 군을 추가 선정하기로 함에 따라, 전북은 소멸 고위험 7개 군 전체(기존 4개 군 + 임실·고창·부안)를 국가 시범사업 울타리 안으로 모두 편입시킬 수 있는 최적의 기회를 맞이할 수 있도록 철저한 준비 대책에 요구됨

❍ 소멸위험지수 기준으로 보면 임실은 선정 지역인 순창(0.17)보다 위험도가 높음. 공모 방식의 시범사업은 얼마나 철저하게 준비했는가를 평가할 뿐 얼마나 절실하게 필요한 상황인가를 온전히 반영하지 못하며, 이로 인해 같은 도 안에서 소멸 위험이 더 큰 지역이 제도에서 배제되는 형평성 문제가 발생함. 나아가 접경 지역 간에는 기본소득 지급 지역으로의 인구 이동, 즉 도내 군 간 '제로섬 인구 경쟁'이 벌어질 우려도 있음

[표 2] 전북 소멸 고위험 7개 군의 농어촌 기본소득 시범사업 선정 현황

구분	임실	장수	진안	고창	무주	부안	순창
소멸위험지수	0.13	0.13	0.14	0.14	0.15	0.15	0.17
시범사업	미선정	선정('25.12)	선정('26.6)	미선정	선정('26.6)	미선정	선정('25.10)

자료: 국가데이터처 호남지방통계청(2025.11.20.), 농림축산식품부 보도자료(2025.10.20., 2026.6.11.) 재구성

❍ 정읍(0.23)·남원(0.21)·김제(0.20)도 고위험 임계치에 근접해, 중장기적으로는 '군' 단위를 넘어 시 단위 농촌지역까지 포괄하는 도 차원 대응 틀이 요구됨

6. 인사이트 : 전북형 지역순환 운영체계 구축 방향

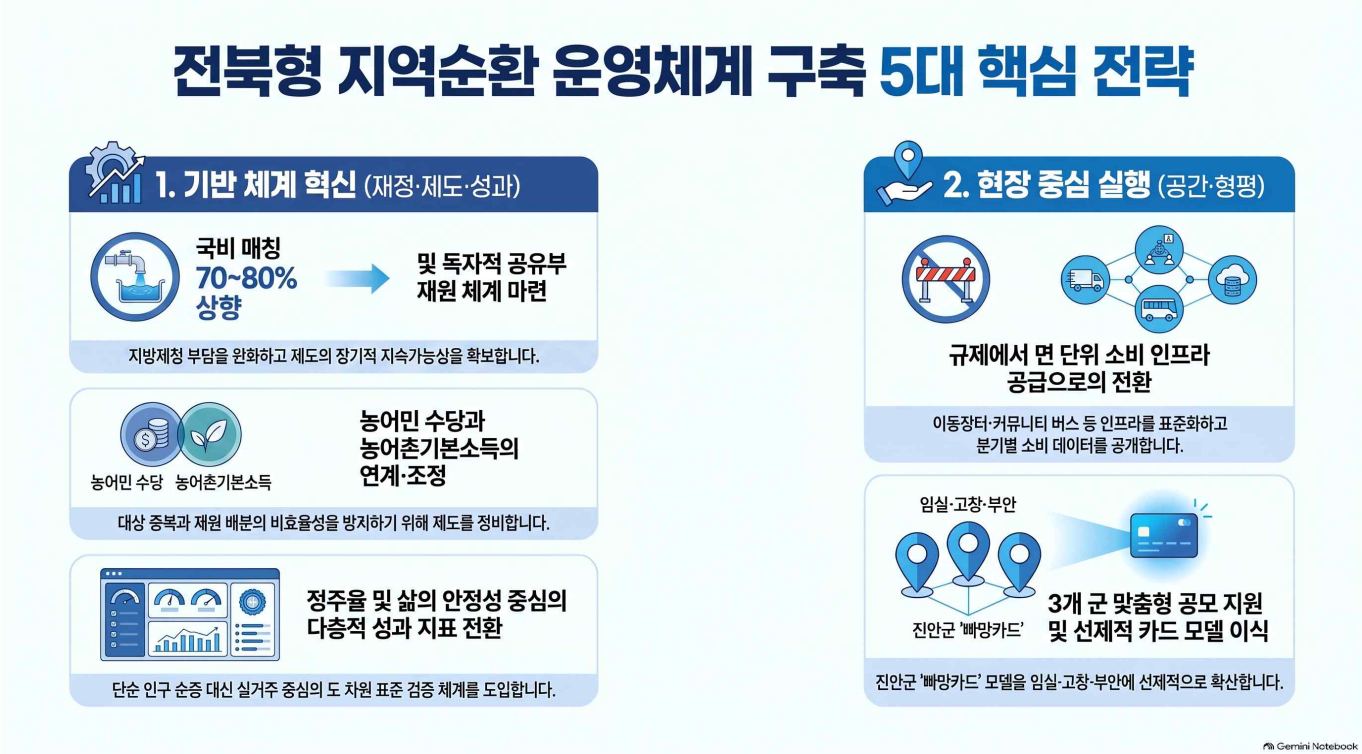
① [재정] 시범지역 확대와 함께 열악한 지방재정 부담 문제가 전국 인구감소 지자체의 공통 현안으로 대두된 만큼, 연대를 통해 '인구소멸 고위험군 국비 매칭 70~80% 상향'을 공동 대정부 건의안으로 추진할 정책적 여건이 조성됨. 아울러 중앙정부 이전 재원의 한계를 극복하고 제도의 장기적 지속가능성을 담보할 수 있도록 지역 자연자원 수익을 환원하는 공유부 재원 체계 마련을 선제적으로 병행

② [제도] 대전시의 농업인 수당 도입 등으로 서울을 제외한 전국 광역자치단체 전반에 농민 대상 수당이 보편화되는 추세임. 이에 따라 전북은 기존에 시행 중인 '농어민 공익수당(농업인 대상)'과 시범 도입된 '농어촌기본소득(전 주민 대상)'의 대상 중복이나 재원 배분의 비효율이 발생하지 않도록 장기적으로 연계·조정 필요

③ [공간] 사용처 제한 같은 규제보다 협동조합·이동장터·커뮤니티 버스 등 '면 단위 소비 인프라 공급'으로 접근을 전환. 장수·순창의 기존 보완책을 4개 군 공통 모델로 표준화하고, 도가 면 단위 가맹점·소비 데이터를 분기별 공개

④ [형평] 2027년 농식품부 35개 군 확대 공모 대비 '전북 3개 군(임실·고창·부안) 맞춤형 공모 특위/지원 TF'를 가동하고, 특히 진안군이 공모 탈락 후 자체 구축하여 선정 즉시 지급 행정을 가능케 했던 전용 결제 플랫폼인 '빠망카드' 시스템을 임실·고창·부안에 이식하는 등 정부 3차 공모 또는 자체 확대에 대비

⑤ [성과] 위장전입 리스크를 고려해 '인구 순증'이 아닌 정주율·삶의 안정성·지역 소비 안정 등 다층 지표로 성과 체계를 전환하고, 실거주 검증은 군별 개별 대응 대신 도 차원 표준 체계로 통합



7. 맺음말: '지급'을 넘어 '정착'으로, '수혜'를 넘어 '순환'으로

○ 장수·순창에 이어 진안·무주까지 도내 4개 군에서 본격적인 지급이 궤도에 오른 지금, 필요한 것은 지급액을 늘리거나 지역을 서둘러 넓히는 일이 아니라, 지급된 돈이 지역 안에서 돌고 그 순환이 사람을 머물게 하는 구조를 만드는 일임

○ 단기 소비효과는 확인되고 있지만, 정착 효과와 지속가능성은 아직 검증 중임. 전북은 2026~2027년 시범사업 기간을 단순 지급 기간이 아니라, 국가 본사업 전환에 필요한 데이터와 운영모델을 축적하는 기간으로 삼아야 함

<참고문헌>

- 이건민, 「스톡턴 SEED 실험 1차년도 결과의 주요 내용 및 시사점」, 계간 《기본소득》 Issue No.09(2021), pp.125-134.
- 관계부처합동, 이재명정부 123대 국정과제 「국정운영 5개년 계획」, 2025.8.13.
- 기획재정부, 「2026년 예산안」(농어촌 기본소득 시범 도입), 2025.8.29.
- 농림축산식품부, "농어촌 기본소득 시범사업 대상지역 선정 결과" 보도자료(붙임: 농어촌 기본소득 시범사업 개요 포함), 2025.10.20. 및 "시범사업 대상지역 17개 군으로 확대" 보도자료, 2026.6.11.
- 보건복지부, 기본사회기획단 운영 관련 자료(대안적 소득보장제도 검토), 2026.
- 행정안전부, 지방재정365 재정자립도 자료; 국가데이터처 호남지방통계청, 「전북·전남권 인구감소지역 변화상」, 2025.11.20.
- 전북대학교 산학협력단(지방자치연구소), 「전북형 기본소득 모형 개발 및 실행 방안 연구」, 전북특별자치도의회, 2025.10.
- 한국은행, BOK 이슈노트 제202613호 "민생회복 소비쿠폰의 경제적 효과 평가", 2026.6.10.
- 경기연구원, 「농촌기본소득 효과분석 중간조사」, 2025.
- 한국고용정보원(이상호), "지역소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험", 「지역산업과 고용」, 2024.
- 한국농촌경제연구원(성주인), "농어촌 기본소득, 지역 변화의 실험이 시작됐다", 2026.3.
- 나라살림연구소(손종필), "위장전입 꿈틀...농어촌 기본소득 노리는 세력 못 잡으면 '큰코'", 더스쿠프, 2025.12.
- 베타뉴스, "전북 농어촌 기본소득, 4개월간 259억원 지급..지역상권 효과 점검", 2026.5.11
- 경향신문, "월 15만원 '농어촌 기본소득'에 시골마을에도 활기...읍 단위 쏠림 소비·지속가능성은 과제", 2026.5.21.
- 전라일보, "전북도, 농어촌 기본소득 지역별 특화전략 논의... '파급효과' 높인다", 2026.9.30.
- 전북특별자치도, 「농촌경제·사회서비스 활성화 계획(2026~2028)」, 2026.
- Jones, D. & Marinescu, I., "The Labor Market Impacts of Universal and Permanent Cash Transfers: Evidence from the Alaska Permanent Fund", American Economic Journal: Economic Policy, 14(2), 315–340, 2022.
- Kangas, O., Jauhiainen, S., Simanainen, M. & Ylikännö, M. (eds.), Suomen perustulokokeilun arviointi [Evaluation of the Finnish Basic Income Experiment], Ministry of Social Affairs and Health, Reports and Memorandums 2020:15.
- West, S., Castro Baker, A. et al., Preliminary Analysis: SEED's First Year, Stockton Economic Empowerment Demonstration, 2021.
- West, S. & Castro, A., "Impact of Guaranteed Income on Health, Finances, and Agency: Findings from the Stockton Randomized Controlled Trial", Journal of Urban Health, 100, 227–244, 2023.
- Jain Family Institute & Universidade Federal Fluminense, Maricá Basic Income Evaluation: Baseline Report / Policy Briefs and Evaluation Reports, 2020~2025.

정책인사이트 제4호

총 괄	임 선 영	입법정책담당관
기 획 검 토	형 영 주	자치현안지원팀장
작 성	최 정 우	자치현안지원팀
	이 은 빈	자치현안지원팀
	유 형 용	자치현안지원팀
	진 영 휘	자치현안지원팀
	조 승 연	자치현안지원팀

정책인사이트는 전북특별자치도의회 의원 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

가고 싶은 의회, 살기 좋은 전북



전북특별자치도의회