

## 식량위기 대응 매뉴얼에 대한 연구\*

이충열, 이명훈, 송진민

본 연구의 목적은 국내에 존재하는 기존의 위기관련 매뉴얼, 그리고 식량위기에 대응하는 외국의 정책 및 입법 현황을 참조하여 우리나라의 식량위기 대응 매뉴얼을 제안함에 있다. 이를 위해 식량위기에 대응하는 사후적·단기적 정책방향을 제시하며, 식량위기의 레벨에 따른 세부대책을 입안하고, 세부대책의 수행을 위한 조직체계의 정비를 제안한다. 본 연구는 식량위기를 그 심각도에 따라 3단계의 레벨로 분류하고, 각 레벨별로 정보 수집·분석·제공의 체계화, 식량공급의 확보, 식량가격·유통의 안정과 관련한 세부대책을 입안한다. 그리고 세부대책을 수행할 조직체계로 범정부 차원의 정부대책본부와 농림수산식품부 장관을 장으로 하는 대책본부를 중심으로, 각 관계부처, 시·도지사, 관련 위원회 및 연구기관, 생산자단체와 농가를 유기적으로 연결하는 조직망을 제안한다. 본 연구는 또한 매뉴얼의 각 단계에서 어떠한 내용의 규정이 현존하는 법령에 포함되어야 하며, 혹은 어떤 법령이 새로이 세워져야 할 것인지에 대해서도 고찰하고 있다. 본 연구에서 제시된 식량위기 대응 매뉴얼은 향후 식량위기가 발생했을 경우에 신속하고 적절하게 대응할 수 있는 기반을 제공하는 데에 기여할 것으로 기대된다.

**주제어:** 식량위기, 식량안보, 위기매뉴얼

### 1. 머리말

인류의 생존을 위해서 가장 중요하고 필수적인 재화는 식량일 것이다. 근래에 들어 이상기후에 따라 농업생산량이 감소하고, 세계인구의 급격한 증가세와 함께 중국, 인도 등 신흥국가의 경제성장으로 인해 식품 및 사료 수요가 증가하며, 바이오연료 등 수요증가로 인해 국제 곡물가격이 상승함에 따라, 우리나라의 식량안보(food security)가 위협에 노출되어 불확실성이 증대되고 있다.

세계은행(World Bank, 1986)은 식량안보를 “모든 사람들이 활동적이고 건강한 생활을 유지하기 위해 언제든지 식량에 접근할 수 있는 상태”로 정의하였다.<sup>1)</sup> 또한 국제연합식량농업기구(FAO, 1983)는

\* 본 연구는 농촌진흥청 공동연구사업(과제번호: PJ007420)의 지원에 의해 수행되었습니다. 귀한 심사평을 보내주신 익명의 심사위원들과 2011 국가위기관리학회 하계학술대회에서의 발표에 대해 유익한 논평을 해 주신 경일대학교의 김용태 교수께 감사드립니다. 고려대학교의 이종하 박사와 강성범 연구원도 연구의 수행에 큰 도움을 주셨음을 밝혀둡니다.

1) "Access by all people at all times to enough food for an active, healthy life." (World Bank, Poverty and

“언제든지 모든 사람들이 필요로 하는 기본적인 식량에 물리적·경제적으로 접근할 수 있는 상태”로 이를 정의한 바 있다.<sup>2)</sup> 이를 종합한다면, 식량안보는 “모든 사람들이 활동적이고 건강한 생활을 유지하기 위해 필요로 하는 기본적인 식량에 물리적·경제적으로 접근할 수 있는 상태”로 정의할 수 있을 것이다. 그렇다면, 식량안보의 대척점에 있는 식량위기(food crisis)는 “모든 사람들이 활동적이고 건강한 생활을 유지하기 위해 필요로 하는 기본적인 식량에 물리적·경제적으로 접근하는 것이 심각하게 위협받는 상태”로 정의될 수 있겠다.

현재 우리나라는 식량위기의 가능성을 사전에 차단하고 식량위기에 효과적으로 대처할 수 있는 체계적인 입법 및 정책 체계를 갖추고 있지 못한 것으로 판단된다.<sup>3)</sup> 식량위기를 정의하고 대응정책을 시행하게 만드는 법령이 존재하지 않으며, 단지 내란·외환 천재지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기 발생 시에 제정할 수 있는 긴급조치로 대신할 수 있을 뿐이다. 그러다보니 식량위기에 대응할 정책의 매뉴얼이 존재하지 않는 것은 당연한 귀결이다.

식량위기와는 달리, 여타 몇 가지 종류의 위기를 관리하기 위한 매뉴얼은 정비되어 있다. 먼저, <표 1>에서 보는 바와 같이, 농림수산물식품부에서 관리하는 ‘조류인플루엔자 긴급행동지침(2007)’, ‘소해면상뇌증(BSE) 긴급행동지침(2009)’, ‘구제역 긴급행동지침(2010)’ 등을 예로 들 수 있다. 각 매뉴얼은 먼저 해당 위기의 원인을 정의하면서 위기의 정도를 수준별로 나누고, 발생원인별 행동체계 및 긴급조치사항을 제시하고 있다. 또한 각 매뉴얼은 위기의 수준별로 유관부처별 협조업무의 내용을 담고 있으며, 표준행동요령을 명시함으로써 구체적인 대책을 제시하고 있다.

또 다른 예로는, <표 2>에서 보는 바와 같이, 교육과학기술부가 작성한 ‘풍수해(태풍, 호우) 재난 위기대응 실무매뉴얼(2008a)’, ‘풍수해(대설) 재난 위기대응 실무매뉴얼(2008b)’, ‘지진 재난 위기대응 실무매뉴얼(2008c)’을 들 수 있다. 각 매뉴얼은 매뉴얼의 법적 근거, 적용 범위, 위기 형태, 위기 경보, 위기대응 지침 및 고려 사항, 위기관리 업무수행 체계를 명시하고 있다. 각 매뉴얼은 또한 위기정보 조치사항을 수준별로 나누어 제시한다.

---

Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries, Washington DC, 1986, p.1).

2) "All people at all times have both physical and economic access to the basic food they need." (FAO, Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages, 2003, p. 27).

3) 정부는 2011년 7월에 「보도자료」를 통하여, 식량안보 대응 매뉴얼 수립을 추진하겠다고 2012년 6월 이전에 이를 위한 법적근거를 마련하겠다고 의지를 천명한 바 있으나, 아직까지는 매뉴얼이 마련되지 않고 있다. 이에 대해서는 농림수산물식품부(2011) 참조.

<표 1> 농림수산식품부가 관리하는 매뉴얼

매뉴얼	조류인플루엔자 긴급행동지침	소해면상뇌증(BSE) 긴급행동지침	구제역 긴급행동지침
발생원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>조류인플루엔자 바이러스 감염</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>소에게 생기는 만성 신경성 질환</li> <li>변형 프리온 단백질 감염</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>우제류 동물의 급격한 체온상승</li> <li>입, 혀, 발굽, 젖꼭지의 물집 발생</li> </ul>
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>가축전염병예방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가축전염병예방법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>가축전염병예방법</li> </ul>
위기 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>유입경계상황: 주변국에 발생</li> <li>의사환축발생상황: 의사환축 발생</li> <li>발생확인상황: 발생 확인</li> <li>발생확산상황: 인근 시군에 확산</li> <li>중식단계: 추가발생無</li> <li>청정화단계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유입경계상황: 교역국에 발생</li> <li>의사환축발생상황: 국내 의사환축</li> <li>발생확인상황: 국내발생 확인</li> <li>대량발생상황: 초기발생 지역외의 지역에서도 발생</li> <li>중식단계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관심단계: 주변국에 발생</li> <li>주의단계: 발생확인</li> <li>경계단계: 인근시군에 확산</li> <li>심각단계: 전국적 확산</li> <li>중식 및 청정화단계</li> </ul>

<표 2> 교육과학기술부가 관리하는 매뉴얼

매뉴얼	풍수해(태풍, 호우) 재난 위기대응 실무매뉴얼	풍수해(대설) 재난 위기대응 실무매뉴얼	지진 재난 위기대응 실무매뉴얼
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난 및 안전관리 기본법</li> <li>자연재해대책법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난 및 안전관리 기본법</li> <li>자연재해대책법</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난 및 안전관리 기본법</li> <li>자연재해대책법</li> </ul>
적용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>태풍 및 집중호우 위기관리 업무 수행 관련 교육과학기술부 및 관련 기관의 대비/대응 활동에 적용</li> <li>태풍 및 집중호우의 발생으로 대규모 피해가 발생하거나 그 우려가 있을 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대설 위기관리 업무수행 관련 교육과학기술부 및 관련기관의 대비/대응에 적용</li> <li>대설로 인해 대규모 피해가 발생하거나 예상되는 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지진 위기관리 업무와 관련 교육과학기술부 및 유관기관의 대응 활동에 적용</li> <li>지진 또는 해일의 발생으로 인해 대규모 피해가 발생하거나 그 우려가 있을 경우</li> </ul>
위기 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>관심단계: 태풍 및 호우 빈발시기</li> <li>주의단계: 태풍 및 호우 예비특보 또는 태풍주의보 및 호우주의보</li> <li>경계단계: 태풍경보 또는 호우경보</li> <li>심각단계: 태풍 또는 호우경보 발령 후 대규모 재난 가능성 확실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관심단계: 대설 빈발시기</li> <li>주의단계: 대설 예비특보</li> <li>경계단계: 대설경보</li> <li>심각단계: 대설경보 발령 후 대규모 재난 가능성 확실</li> </ul>	
위기 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>태풍·집중호우의 상황에서 풍랑, 해일, 호우, 강풍에 따른 인적·물적 피해 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>대설 상황에서 도로 이용 불능, 인적·물적 피해 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강진 및 지진해일의 상황에서 대규모 인적·물적 피해 발생</li> </ul>

<표 1> 및 <표 2>에서 보는 바와 같이, 관련 매뉴얼들은 대규모 재난사태가 발생하거나 우려될 때 각 주무부의 임무·역할, 조치사항 등과 관련기관의 임무·역할을 규정함으로써 체계적이고 신속한 대응을 통해 피해를 최소화하려는 데에 목적을 두고 있다. 이와 같이 국내에 존재하는 기존의 매뉴얼들은 식량위기 매뉴얼을 입안하는 데에 좋은 본보기를 제공할 것으로 기대된다.

한편, 가까운 일본에서는 식량위기 매뉴얼과 관련한 정책적 대응에서 우리나라보다 앞선 것으로 판단되며, 이는 다음의 두 측면에서 잘 드러나고 있다. 첫째, 식량정책에 ‘비상시(유사시)’ 개념을 규정함으로써 비상시의 여부를 판단하는 기준을 정하였으며, 사태의 심각도(레벨)에 따라 식량공급 확보대책

을 마련해 두고 있다. 둘째, ‘유사시 식량안전보장’의 개념을 법으로 규정하고,<sup>4)</sup> 이를 근거로 ‘유사시 식량안전보장 매뉴얼’을 입안하여 운영하고 있다.

본 연구의 목적은 여타 위기와 관련한 국내의 기존 매뉴얼들과 식량위기에 대응하는 일본의 정책 및 입법 현황을 참조하여 우리나라의 식량위기 대응 매뉴얼을 제안하는 데에 있다. 제2장에서는 먼저 식량위기 매뉴얼이 지향하는 식량안보의 의의를 고찰한 후에, 위기대응 매뉴얼과 관련한 선행연구를 살펴본다. 제3장에서는 식량위기에 대비하는 사전적·장기적 위기에방 정책을 요약한 후에, 식량위기에 대응하는 사후적·단기적 정책방향을 제시하며, 식량위기의 레벨에 따른 세부대책을 입안하고, 세부대책의 수행을 위한 조직체계의 정비를 살펴본다. 끝으로 제4장은 본 연구를 요약하고 시사점을 도출한다.

## II. 식량안보의 의의와 선행연구

식량안보는 1973년 국제연합식량농업기구(FAO) 총회를 계기로 전 세계적인 이슈로 논의되기 시작하였고, 이듬해 세계식량회의(World Food Conference)에서 공식화되었다. 앞서 본 World Bank(1986) 및 FAO(1983) 뿐 아니라 많은 연구들이 식량안보를 정의하고 식량안보를 달성할 정책방안을 논의하였다. 예를 들어 Heidhues, *et. al.*,(2004)는 영양분을 갖춘 식량의 가용성과 접근성을 확보함으로써 삶의 질을 보장하고자 하는 것이 식량안보의 목적이라고 규정했으며, 최승환(2003)은 식량의 가용성, 접근성, 신뢰성 및 지속성을 식량안보에 있어서 가장 중요한 요소로 제시하였다.

이러한 연구결과들을 종합하면, 식량안보란 대체로 안전하고 영양 있는 식량의 가용성과 접근성이 안정적이고도 상시적이며 지속적으로 확보되는 상태로 요약된다. 그러한 상태가 심각하게 위협받음으로써 식량위기가 전 세계적으로 발생했던 것이 바로 1980년과 2008년의 사례이다. 특히 2008년에는 국제곡물가격의 급등으로 인해 식량의 부족분을 해외로부터 조달하지 못함에 따라 국내 식량유통체계가 붕괴하였고 많은 나라들이 동시에 식량위기에 직면하게 되었던 것이다.

식량안보를 위해 가장 원천적인 정책수단으로는 무엇보다도 국내 식량생산의 확대를 들 수 있다. 오랜 시간에 걸쳐 검증된 가장 안전한 식량이며 가장 안정적으로 공급될 수 있는 식량이기 때문이다. 그러나, 기상조건이나 천재지변 등에 의한 국내 식량생산의 급감으로 식량부족이 발생하고 이로 인해 식량위기가 초래될 가능성은 상존한다. 식량비축 제도는 바로 이러한 식량위기의 가능성에 대비하기 위한 정책수단이다. 식량안보를 위한 또 하나의 정책수단은 식량수입 경로의 안정적 확보라 하겠다. 이는 단기적으로는 국내 식량생산이 부족하며 비축식량으로도 그 부족을 해소할 수 없는 경우에 의존할 수 있는 정책수단이다. 동시에, 이는 장기적으로 자원배분의 효율을 기하기 위해 사용할 수 있는 정책수단이기도 하다. 즉, 국내 식량생산에 지나치게 치중함으로써 국제무역의 비교우위에 역행하는

4) 일본의 ‘식료·농업·농촌기본법’(1999년, 법률 제106호).

것을 피하기 위해 식량을 수입하면서 중공업 제품의 수출을 확대하는 등 자원배분의 효율을 높이는 측면이 없지 않다.

어떤 정책수단이 가장 바람직한지에 대한 선택적인 결론은 쉽지 않다. 식량안보를 달성하기 위해서는 결국 정책수단들의 적절한 조합이 필요하며, 임정빈·한두봉(2003)이 강조하는 바와 같이, 각국이 처한 상황의 바탕 위에서 후생경제학적으로 최적의 정책수단들을 조합하여 각국의 특성에 맞추어 사용할 수밖에 없을 것이다.

전익수 외(2011)는 기존 식량안보지수의 한계를 보완하여, 부문별지표 형식과 대표지수 형식의 장점을 통합하는 새로운 형태의 종합지수를 제시하였다. 이 연구에 의하면 2009-10년 중 우리나라 식량안보의 종합지수는 100점 중 53점으로 계측되었으며, 이는 곡물자급도의 저하, 비축식량의 감소, 생산기반(경지면적)의 약화, 해외농업개발사업의 부진, 곡물파동의 여파로 인한 것으로 분석되었다.

최승환(2003)은 개발도상국의 경우에는 국제무역을 통한 식량안보가 원천적으로 어려운 것이라고 규정한다. 따라서 그는 국내생산과 국제무역 및 식량원조의 세 정책수단을 개별국가의 여건에 따라 적절히 배합하여 운용해야 하며, 기후변화와 질병에 취약하고 경작장소가 한정된 농업활동의 특성상 ‘일정수준의 국내생산력 유지’는 식량안보 정책수단의 핵심요소로 유지해야 할 것으로 보았다.

허승욱 외(2002)는 우리나라의 곡물자급도가 지속적으로 낮아지고 수입의존도가 높아지는 데에 주목하면서 (1)국내생산기반의 확대를 위해 적경면적의 농지를 확보 유지함과 동시에 영농 후계인력을 육성하고, (2)수매제도의 현실화와 함께 직불제를 확대하는 등 농가경영의 안정을 도모하며, (3)공공비축의 현실화를 통하여 단기적 식량수급 불안정에 대비하고, (4)곡물의 기준가격 형성과 곡물유통의 효율화를 위한 양곡거래소를 설립하며, (5)식량안보와 관련한 법률적 기반을 정비하고 곡물수입국의 다변화와 국제 상호 신뢰관계를 형성하는 등의 정책수단을 활용할 것을 제안하였다. .

사공용(2002)은, 통계적 기법을 사용하여, 정부가 어느 정도의 쌀을 비축해야 식량안보를 기할 수 있을지에 대해 연구하였다. 이 연구는 식량 수입이 성사될 확률과 수입물량을 확률적으로 구하고, 허용 가능한 위험수준 내에서 최소 비축물량과 평균 비축물량을 추산하였다. 연구의 결과, 생산량의 79%를 최소 비축물량으로, 그리고 생산량의 14~15%를 평균 비축물량으로 확보하는 경우에 생산의 주기성으로 인한 식량위기에 대처할 수 있을 것으로 내다보았다.

최병익 외(2000)는 세계의 식량위기와 함께 우리나라의 식량안보에 대한 정책방향을 분석한 연구에서, 불안정한 기상조건은 세계 식량생산의 부족과 식량가격의 변동을 초래하는 주요 요인이며, 식량생산의 부족 뿐 아니라 식량생산을 위한 자원분배의 통제와 비효율이 식량부족을 야기한다는 점을 강조하였다. 이들은 겨울철 답이작을 통한 밀·보리 생산의 확대, 식문화 개선을 통한 낭비요인의 축소, 해외 식량생산기지의 확보 등을 식량안보를 달성하기 위한 정책수단으로 제시하였다.

위의 연구들은 모두 식량안보를 위한 사전적 대비에 초점을 맞춘 것임을 알 수 있다. 실제로 우리나라에 식량위기가 발생하는 경우를 상정하고 이에 대처하기 위한 위기관리 매뉴얼 등의 사후적 정책수단을 다룬 연구는 찾기 어렵다. 그런가 하면, 식량위기가 아닌 여타 위기와 관련한 매뉴얼에 관련한

연구는 최근 우리나라에서도 상당히 활발하게 이루어져 온 것이 사실이다. 유독 식량위기에 대해서만은 이러한 연구가 충분히 이루어지지 않고 있음은 특기할 만하며, 본 연구가 장기적 사전적 대비와 동시에 단기적·사후적 위기대응을 포함하는 매뉴얼을 제안하고자 하는 것도 이와 같은 기존연구의 빈틈을 메우려는 시도의 일환이라 하겠다.

제3장에서 식량위기 매뉴얼을 다루기에 앞서, 여기서는 여타 위기의 매뉴얼과 관련한 기존 연구 중 몇 가지를 먼저 살펴보기로 하자.

권정훈(2011)은 지하철 테러와 관련한 위기관리에 초점을 맞추었다. 이 연구는 먼저 외국의 지하철 테러 사례를 분석하고, 우리나라 지하철 테러 위협에 대한 대비방안을 다음과 같이 단계별로 제시하였다. (1)예방단계에서, 생화학무기에 의한 테러 가능성에 대한 인식을 제고하고 이와 관련한 법제를 정비한다. (2)대비/준비단계에서, 테러발생에 대비한 훈련을 강화함과 동시에, 교육프로그램과 시민신고 포상금 제도를 확대 시행한다. (3)대응단계에서, 관련기관 간 정보공유를 활성화함으로써 일관성 있는 통합관리 시스템으로 현장을 관리한다. (4)복구단계에서, 피해보전금을 확보함과 동시에 부상자 및 유가족들을 관리할 장기적 프로그램을 마련해야 한다.

이재은 외(2008)는 국내외 사이버 공격으로 인한 위기상황에 주목하여, 국가 차원의 사이버 위기관리 방안을 모색하였다. 선진국의 사이버 위기관리 체계, 그리고 이와 관련한 입법 체계를 분석함으로써 우리나라의 사이버 위기관리 체계에 대해 다음과 같은 방안이 제시되었다. (1)개인, 조직, 기업, 공공기관, 정부기관 등에 의한 대응이 유기적으로 연결되어야만 국가 차원의 사이버 위기관리 체계가 수립될 수 있다. (2)사이버 위기를 더 넓은 의미에서 국가위기의 개념으로 연계하여 파악해야 한다. (3)위기관리를 위한 행정조직을 권한과 책임의 순위에 따라 주관기관, 실무기관, 협력기관 등으로 체계화하여 관리해야 한다. (4)사이버 위기관리를 뒷받침할 입법 체계의 정비가 필요하다. (5)사이버 위기의 정보 시스템이 구축되어야 한다. (6)사이버 위기관리의 평가 체계가 구축되어야 한다. (6)위기에 당면하기 이전에 공공 및 민간 분야에서 전문인력을 확보해야 하며 이를 위한 학술적 연구의 지원이 요청된다.

또한, 최진태(2007)는 우리 국민이 해외에 여행하거나 장기간 체류하는 경우에 직면할 수 있는 테러 상황에서의 위기관리를 다루었다. 이 연구는 테러에 노출되지 않는 방법, 또한 테러에 노출되었을 경우 피해를 최소화하고 생존가능성을 높이기 위한 방법을 구체적으로 제시하고 있다.

### III. 식량위기 대응 매뉴얼

제3장에서는 먼저 제1절에서 식량위기를 예방하기 위한 장기적 사전적 대응에 대해 간단히 서술한 후에, 제2절에서 식량위기의 정책방향을 정책의 입안과 정책의 수행으로 나누어 논의한다. 제3절에서는 정책의 입안과 관련한 세부대책을 제시하되, 식량위기의 심각도에 따른 레벨을 설정한 후에 세부

대책을 레벨별로 분류하여 제시한다. 제4절에서는 정책의 수행과 관련한 위기대응 행정조직에 대해 고찰한다.

### 1. 사전적·장기적 위기에방 정책

식량위기의 가능성을 사전에 차단하기 위한 위기에방 정책은 <표 3>에서와 같이 네 갈래로 묶을 수 있다. 이에 대해 차례로 살펴보자.

첫째, 평상시에 농업생산의 기본이 되는 농지 및 농민의 확보를 통해 식량공급 능력을 배양하고 식량자급률을 높여야 한다. 생산기반을 정비하고, 농지 및 농업용수를 확보하는 한편으로, 농업인재를 육성해야 한다. 또한, 농업기술을 개발함으로써 토지 및 노동의 생산성을 제고해 나가야 한다. 식량위기에 대비한 긴급증산 능력의 제고를 위해서는, 긴급증산 작물을 개발·유지하고, 주요 작물의 종자·종묘를 필요에 따라 긴급증산 할 수 있는 체제를 갖추며, 새로운 식물을 사료로 사용하거나 비료 농약의 생산성을 높이는 등의 기술을 개발해야 한다. 또한, 농산물을 대체할 수 있는 수산물의 안정적 공급을 위해, 연안 수역의 수산자원을 효과적으로 보존·관리할 뿐 아니라 대양어업의 기반을 정책적으로 확충해 나갈 필요가 있다.

둘째, 적정량의 식량을 비축하고 안정적인 식량수입 경로를 확보해야 한다. 비축식량의 효율적 운용을 위해서는, 주식인 쌀 뿐 아니라, 수입의존도가 높은 밀, 콩, 사료작물의 적정량도 비축할 수 있어야 한다. 수입식량의 안정적 도입을 위해서는 평상시에 주요 식량수출국과 좋은 관계를 유지하고 안정적인 교역국으로서의 신뢰를 구축함과 동시에, 상호 정보교환과 외교적 핫라인을 확보하도록 노력해야 한다. 또한, 만일의 경우에 대비하여, 주요 식량수출국 뿐 아니라 제2, 제3의 식량수출국의 농작물 재배 현황과 품종 및 특성, 식품안전, 보관상태, 수출항구 등의 상황을 파악해 두는 노력이 있어야 한다.

<표 3> 사전적·장기적 위기에방 정책

위기에방 정책	세부 내용
국내 식량공급 능력의 확보 및 증진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생산기반의 정비</li> <li>• 농지 및 농업용수의 확보</li> <li>• 농업인재의 육성</li> <li>• 농업기술의 개발</li> </ul>
식량비축의 운용과 식량수입의 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식량비축의 적절하고 효율적인 시행과 운용</li> <li>• 식량수입 경로의 안정적 확보</li> </ul>
국내외 식량 수급에 관한 정보의 수집·분석·제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농림수산식품부 및 여타 관계부처를 통한 정보의 수집</li> <li>• 수집된 정보의 분석·제공</li> </ul>
식량 사정 등에 대한 대국민 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식생활 교육</li> <li>• 도농 간 교류의 증진</li> <li>• 국민의 이해와 관심 유도</li> </ul>

셋째, 국내외 식량수급에 관한 정보를 수집·분석하고 이를 효과적으로 제공하는 능력을 제고함으로써

써 식량안보의 위협을 사전에 예측할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 평상시 농림수산식품부 및 관계 부처, 관계기관 간 정보수집과 연락체계가 확립되어 있어야 한다. 또한, 이와 같은 정보가 정부의 독점물로 남아서는 그 의미가 반감되므로, 국내 식량공급의 예측과 국내외 식량수급동향 등에 대한 정보는 각종 매체를 통해 적극적으로 기업 및 소비자와 공유해야 한다.

넷째, 식량안보와 관련한 대 국민 설득 및 홍보의 중요성이 철저히 인식되어야 한다. 정부, 지방자치단체, 생산자, 식품산업사업자, 소비자를 포함하여 각계각층이 빈틈없이 서로 협조하지 않으면, 작은 위기가 오히려 더 큰 위기로 진행할 우려가 크다. 우리나라의 식량공급 구조, 식생활 문화의 현황과 문제점 등을 충분히 국민에 알리고, 각급 학교를 통해 식생활 교육을 충실히 실시하며, 도농 간의 교류를 증진하고 도시농업을 장려함으로써 농업과 식량에 대한 국민 일반의 이해를 증진하며 불필요한 식량의 낭비를 줄일 수 있을 것이다.

## 2. 식량위기에 대응하는 정책방향

위에서 본 장기적 위기예방 정책에도 불구하고 식량위기가 닥쳐올 가능성을 원천적으로 차단하는 것은 기대하기 어렵다. 특히, 2010년 기준으로 곡물자급률(사료용 포함)이 26.7%, 식량자급률이 54.9%에 불과한 우리나라의 경우, 식량위기는 국가존립의 근간을 흔들 수 있는 중요한 변수로서 더욱 큰 현실적 의미를 갖는다 하겠다. 식량위기는 국내 및 국외의 다양한 요인에 의해 발생할 수 있다. 국내 요인으로는 기상이변에 의한 흉작, 돌발적인 사건·사고 등에 의한 농업 생산 및 유통의 혼란, 식품안전 문제로 인한 식품판매의 규제를 들 수 있다. 국외요인으로는 주요 생산·수출국에서의 기상이변에 의한 대흉작, 혹은 항만 파업 등에 의한 수송 장애, 지역분쟁이나 돌발적인 사건·사고 등에 의한 농업 생산 및 교역의 혼란, 식품안전 문제로 인한 식품수입의 규제 등이 있다.

식량위기가 실제로 발생하는 경우, 이에 대한 정책방향은 <표 4>에서 보는 바와 같이 정책의 입안과 정책의 수행을 위한 정책방향으로 대별된다. 전자는 식량공급의 확보, 가격 유통의 안정, 정보의 수집·분석 제공의 세 갈래를 그 골간으로 하며, 후자는 전자의 정책을 효과적으로 수행하기 위해 필요로 하는 조직체계에 관련한 것을 말한다.

<표 4> 식량위기의 정책방향

정책방향	
정책의 입안	(A) 식량공급의 확보
	(B) 식량가격·유통의 안정(석유류 수급안정 포함)
	(C) 정보 수집·분석·제공의 체계화
정책의 수행	(D) 정책의 수행을 위한 조직체계의 정비

먼저 정책의 입안과 관련하여 살펴보자. 식량위기는 식량의 공급이 수요에 미달함으로 인한 품귀현상(shortage)에서 비롯된다. 그러므로 식량위기는 기본적으로 공급량(생산량과 비축식량 및 수입식량)

의 부족, 혹은 유통체계의 혼란으로 인해 일어난다. 그러나 때로는 시장정보의 부족이나 왜곡이 국민의 불안심리를 조장하여 수요량의 단기적 이상과잉을 초래함으로써 식량위기를 더욱 부채질할 수도 있다. 이런 관점에서, 식량위기 정책방향은 식량공급의 확보, 가격·유통의 안정, 정보의 수집 분석·제공을 그 바탕으로 하게 되는 것이다.

(A) 식량공급을 단기에 확충하기 위해서는 쌀, 소맥, 대두, 사료작물의 비축식량을 활용하고, 식량수입이 원활히 이루어지도록 조처하는 것이 중요하다. 또한 증산 가능한 품목을 긴급 증산하고, 열량이 높은 농산물로 생산품목을 전환하도록 유도해야 한다. 동시에 종자 종묘, 비료, 농약 등 생산자재를 확보하고 기존 농지 이외의 토지를 농지로 이용할 수 있도록 조처해야 한다.

(B) 식량가격·유통의 안정을 위해서는 가격동향을 면밀히 조사·감시하고, 관계사업자에 대해서도 협조를 요청해야 한다. 또한 식량의 매매·수송 보관이 원활히 이루어지도록 조처하고, ‘농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률’에 따라 농수산물의 예시가격을 설정해야 할 것이다.<sup>5)</sup> 필요에 따라 주요 식량의 할당 및 배급을 모색하고, 대한민국헌법이 규정하는 대통령 긴급재정·경제명령에 근거하여 긴급 수단으로 물가를 통제할 방법을 강구하는 것이 바람직하다.<sup>6)</sup> 최단기적으로는, 유통기한이 지난 식품 등의 폐기를 자제하도록 식품사업자의 협조를 구하고, 규격외 식품이라도 유통이 이루어지도록 조처하는 것도 고려할 수 있다.

또한, 식량과 직접 관계되지는 않으나, 식량공급 확보의 일환으로 석유류의 수급안정 대책은 큰 중요성을 갖는다. 즉, 석유가 일부 주요 농산물의 생산에 결정적 중요성을 가진다는 점을 감안하여, 석유가 농림어업 종사자 등에게 우선적으로 공급되도록 조처한다.

(C) 정보 수집 분석·제공의 체계화를 위해서는 국내외 수급가격 동향 등을 면밀히 주시하며, 사회적 불안심리를 통해 사재기 현상 등 유통구조의 왜곡이 일어나지 않도록 만전을 기해야 한다.

다음으로 정책의 수행과 관련하여 살펴보자. 이의 중요성은 아무리 강조하여도 지나침이 없을 것이다. 빈틈없이 훌륭한 정책이 입안되었다 하더라도, 이를 수행할 조직체계가 잘 뒷받침해 주지 않으면 위기대응에 허점이 생길 수밖에 없을 것이기 때문이다.

(D) 입안된 정책을 효과적으로 수행하기 위한 조직대책의 일환으로, 농림수산식품부를 대책본부로 하여 여타 관계 부처와 생산자, 민간기관 등을 유기적으로 연결하는 긴급행동체계의 정비가 필요하다. 상황이 악화되거나 위기상황이 해소되지 않는 경우에는 농림수산식품부의 상위 기관인 범정부 대책본부를 구성해야 하는 경우도 있을 것이다.

### 3. 정책의 입안과 관련한 세부대책

여기서는 정책의 입안과 관련한 3개 정책방향 (A), (B), (C)에 수반되어야 할 세부대책을 논의한다.

5) ‘농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률’, 제8조.

6) 대한민국 헌법, 제76조.

단, 동일한 정책방향이라 하더라도, 세부대책은 식량위기의 심각도에 따라 차이를 가질 수밖에 없다. 이에 따라, 여기서는 먼저 식량위기의 심각도를 <표 5>의 분류기준에 따라 3개 레벨로 나눌 것을 제안하고자 한다.

**<표 5> 식량위기의 3개 레벨과 분류기준**

	분 류 기 준	예상되는 사태
레벨 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정 품목의 수급에 불균형</li> <li>• '국민이 최소한 필요로 하는 열량'의 공급은 가능</li> <li>• 레벨 2의 사태로 전개될 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내의 흉작 예상</li> <li>• 주요 식량수출국의 대흉작 예상</li> <li>• 주요 식량수출국의 무역혼란 및 수출규제</li> <li>• 식품안전의 문제로 인한 식품판매 규제</li> </ul>
레벨 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정 품목의 공급이 평상시 공급의 '일정비율'을 하회</li> <li>• '국민이 최소한 필요로 하는 열량'의 공급이 곤란할 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내의 대흉작 발생</li> <li>• 주요 수출국에서 수출규제 실시</li> </ul>
레벨 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대부분 품목의 공급이 평상시 공급의 '일정비율'을 하회</li> <li>• '국민이 최소한 필요로 하는 열량'의 공급이 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 곡물, 대두, 관련제품 수입식량의 대폭 감소</li> </ul>

레벨 1은 특정 품목 수급의 불균형이 발생하였으나 '국민이 최소한 필요로 하는 열량'의 공급은 가능한 경우를 가리키며, 레벨 2의 사태로 전개될 우려가 있는 경우를 포함한다. 여기서 특정 품목이란 쌀, 소맥, 채소, 육류, 우유 등의 주요 식량을 가리킨다. 단, 이들 특정 품목의 수급에 동시적으로 불균형이 일어나지 않고 개별 품목의 수급에 불균형이 일어나는 것으로도 레벨 1의 식량위기에 해당한다.

레벨 2는 특정 품목의 공급이 평상시 공급의 '일정비율'을 하회할 것으로 예상되며 '국민이 최소한 필요로 하는 열량'의 공급이 곤란할 우려가 있는 경우를 말한다.

레벨 3은 특정 품목을 넘어 대부분 품목의 공급이 평상시 공급의 '일정비율'을 하회할 것으로 예상되며 '국민이 최소한으로 필요한 열량'의 공급이 곤란해지는 경우를 가리킨다.

본 연구는 식량위기에 대응하기 위한 정책방향과 세부대책을 제시하고 이를 위한 메뉴얼을 제안하는 것을 목적으로 한다. 따라서 평상시 공급의 '일정비율'과 '국민이 최소한 필요로 하는 열량'이 어떤 수준인지를 정확하게 규정하는 것은 본 연구의 범위를 벗어난다 하겠다. 다만, 추후 연구를 위한 하나의 준거를 제시한다는 의미에서 다음과 같은 기준을 고려할 수는 있을 것이다.

'국민이 최소한 필요로 하는 열량의 기준을 규정하는 것은 비교적 쉬울 것으로 보인다. 이는 열량과 관련한 객관적 기준이 존재하기 때문이며, 예컨대 즉, '1인당 권장열량을 기준으로 사용한다면 이는 대략 2,000 Kcal에 해당한다.<sup>7)</sup> 그러나 평상시 공급의 '일정비율'의 기준을 정하는 데에는 약간의 어려움이 수반될 수 있다. 권장열량과 같은 객관적 기준이 존재하지 않으며, 각 특정 품목의 대체가능성이 상이함에 따라 위기로 판단할 수 있는 기준이 상이할 수 있기 때문이다.<sup>8)</sup> 예컨대, '일정비율'을 80%로

7) 최지현 외(2006)는 1인당 권장열량을 2,036 Kcal로 추계하였다. '식량자급률 목표치' 설정과 관련하여, 농림수산식품부는 2006년 이래 1인당 권장열량을 2,036 Kcal로 설정해 왔으나, 2011년부터는 이를 1,992 Kcal로 하향 조정할 바 있다. 이에 대해서는 농림수산식품부(2011) 참조.

8) 예컨대 우유의 품귀가 일어나는 경우, 두유가 상당 정도 이를 대체할 수 있을 것이다. 또 닭고기의 품귀는 돼

정하는 경우, 주식(主食)이 아니며 대체가능성이 큰 품목의 경우에는 ‘일정비율’을 다소 낮출 수 있을 것이다. 같은 맥락에서, 품귀현상이 몇몇의 특정 품목에 그치지 않고 대부분의 품목으로 확대되는 레벨 3의 경우, ‘일정비율’은 80%보다 다소 높은 수준으로 정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

이제 위에서 고찰한 레벨 분류에 입각하여, 각 레벨에 해당하는 세부대책에 대해 살펴보자.

### 1) 레벨 1의 세부대책

레벨 1은 특정 품목 수급의 불균형이 발생하였으나 ‘국민이 최소한 필요로 하는 열량’의 공급은 가능한 경우이며 식량위기의 초기단계에 해당한다. 따라서, 레벨 2로 상황이 악화되지 않도록 만전을 기하면서도, 정책의 과잉으로 인해 시장의 자율성이 저해되지 않도록 유의할 필요가 있다. 레벨 1의 세부대책은 <표 6>에 요약된 바와 같다.

(A) 정보 수집·분석·제공의 체계화를 위해서는 다음의 세부대책이 제안될 수 있다. ① 국내외 식량 수급에 관한 정보의 수집 분석·제공에 만전을 기해야 한다. 여기서 정보라 함은 대략 다음 사항을 포함한다: 식량위기의 단초를 제공한 지역의 농산물 생산·출하·유통 상황, 공급 감소가 예상되는 품목의 국내생산 및 수입의 전망, 공급 감소가 예상되는 품목의 국제거래가격 및 수급의 동향, 공급 감소가 예상되는 품목과 그 품목을 원료로 하는 가공식품의 수급 및 가격의 동향, 국내 농축수산물의 비축식량 현황, 수입 경로의 변경 가능성, 농축수산물의 생산을 위한 자재의 조달 확보 동향, 원유가격의 동향, 원유의 국제시세 변동, 환율의 동향.

② 각종 매체를 통해 수급 및 가격의 동향과 세부대책의 추진내용을 일반 국민에게 홍보하는 노력을 아끼지 않아야 한다.

③ 이를 통해 시장의 불안감을 해소하고 국민의 이해와 협조를 구하도록 노력해야 한다.

(B) 식량공급의 확보를 위한 세부대책은 다음과 같다. ① ‘양곡관리법’에 따라 해당 품목의 비축식량을 계획적으로 방출하는 한편으로 ‘사료관리법’에 따라 사료작물의 공급을 증가시켜야 한다.

② 관계사업자 및 관계부처와 연계하여 식량수입 경로를 다각화 하고 해당 품목을 대체할 수 있는 품목의 수입을 확대해야 한다. 이때, 수입물의 안전성 및 품질을 확보하도록 유념할 필요가 있다.

③ 생산자·식품사업자·소비자의 유기적 협조를 유도해야 한다. 생산자 및 생산자단체에게는, 농산물을 조기에 출하하고 규격의 농산물이라도 출하하도록 요청할 필요가 있다. 식품사업자에게는, 식품의 폐기를 신중히 하고 규격의 식품도 유통시킬 수 있도록 협조를 구해야 한다. 소비자에게는, 매점 매석을 삼가고 음식물 쓰레기의 발생을 억제하도록 요청함과 동시에, 해당 품목을 대체할 수 있는 여타의 품목을 소비할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

---

지고기 등의 공급으로 어느 정도 완화될 수 있다. 그러나 대부분류인 ‘육류’, ‘채소’ 등의 품귀는 다른 식품으로 대체하기가 어렵다. 극단적으로 ‘식량’의 품귀는 무엇으로도 대체할 수 없을 것이다.

<표 6> 레벨 1의 세부대책

정책 방향	세 부 대 책
(A) 정보 수집·분석·제공의 체계화	① 국내외 식량 수급에 관한 정보의 수집·분석·제공 ② 세부대책 추진내용에 대해 적절한 홍보활동 ③ 국민과 시장의 불안감 해소
(B) 식량공급의 확보	① 비축식량 활용 ② 수입식량 확보 ③ 생산자·식품사업자·소비자의 협조
(C) 식량가격·유통의 안정	① 가격동향 등 조사·감시 ② 관계사업자에 대한 요청·지도

(C) 식량 가격·유통의 안정을 위한 세부대책으로는 다음 사항이 고려될 수 있을 것이다. ① 식량, 그리고 식량생산에 필요한 종자 종묘, 비료, 농약, 사료의 가격 동향을 조사·감시해야 한다. 또한 수급 예측에 활용하기 위해 생산자단체 및 식품사업자들의 재고보관 상황을 조사한다.

② 식량의 가격동향에 관한 정보를 기초로, 관계사업자에 의한 매점·매석 및 가격인상을 방지하고 생산자단체에 의한 농산물 출하를 장려하는 등, 민간의 자발적인 협조를 유도한다.

## 2) 레벨 2의 세부대책

레벨 2는 특정 품목의 공급이 평상시 공급의 ‘일정비율’을 하회할 것으로 예상되며 ‘국민이 최소한 필요로 하는 열량’의 공급이 곤란할 우려가 있는 경우이므로, 레벨 1에서 본 세부대책들을 그대로 유지하되 그 강도를 높여 추가적인 세부대책을 시행해야 한다.<sup>9)</sup> 레벨 2에서 추가적으로 시행될 세부대책은 <표 7>에 요약된 바와 같다. 이제 이를 하나씩 살펴보기로 하자.

(B) 식량공급의 확보를 위한 세부대책은 다음과 같다. ① 특정 품목의 공급이 감소하여 식생활에 중대한 영향을 줄 수 있는 상황에서 해당품목의 공급을 확보하기 위해, 필요한 경우 해당품목에 대한 긴급증산을 실시해야 한다. 긴급증산은 특정 품목의 공급이 평상시의 ‘일정비율’ 수준으로 회복시키는 것을 목표로 한다. 증산 대상 품목은 공급이 감소한 품목 중 국내에서 증산 가능한 품목으로 한다. 그러나 대상 품목의 증산을 위해 다른 품목의 생산이 감소되어야 하는 제로·섬 상황은 피하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 유희농지를 이용하거나, 이모작 가능 토지에서 이모작 확대를 통해 증산하는 방향을 강구하는 것이 좋을 것이다.<sup>10)</sup>

9) 이 경우, 시장가격이란 이름의 ‘보이지 않는 손’이 지나치게 위축되지 않도록 노력해야 한다. 즉, 규제조치를 계획할 경우에도 최소한으로 조치하는 등, 정부에 의한 통제보다는 시장 메커니즘에 의해 자원배분이 이루어 지도록 유의하는 것이 바람직하다.

10) 벼의 경우, 유희농지를 이용한 증산이 바람직하다. 밀의 경우, 작기의 중복을 피하기 위해 앞갈이 작물의 품종을 변경하고, 이모작 가능 토지에서 증산을 도모한다. 대두는 논의 앞갈이 작물을 중심으로 증산한다. 사료 작물은 국내에서 증산이 곤란하기 때문에 사료로 전용될 수 있는 대용사료를 증산하고, 소와 말 등의 대가축은 대용사료를 최대한 활용하여 사육하는 형태로 전환한다.

② 긴급증산이 원활하게 이루어지기 위해서는 이에 필요한 생산자재를 확보해야 한다. 먼저, 다수성 품종과 조생 품종 등을 중심으로, 식용을 종자 종묘용으로 전용하여 긴급증산에 필요한 양만큼 종자·종묘를 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다. 만약 긴급증산에 필요한 종자·종묘의 확보에 지장이 있는 것으로 판단된다면, ‘종자산업법’에 근거한 할당 배급 등을 실시해야 할 수도 있다. 긴급증산을 위한 비료·농약의 중요성도 간과할 수 없다. 긴급증산이 이루어질 수 있도록 충분한 양의 비료·농약이 공급되도록 노력해야 하며, 필요한 경우에는 ‘비료관리법’ 및 ‘농약관리법’에 근거하여 비료·농약의 생산을 지시하거나 비료·농약의 할당 및 배급을 실시할 수도 있다. 또한 경우에 따라서는 ‘사료관리법’에 근거한 사료의 할당 및 배급이 필요할 수도 있다.

③ 긴급증산과 이를 지원하기 위한 생산자재 확보 등의 세부대책으로도 충분하지 않을 수 있으므로, 필요한 경우에는 ‘농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률’에 근거하여 식량 수입업자로 하여금 식량을 수입하도록 지시할 수 있다.

<표 7> 레벨 2의 세부대책

정책 방향	세부 대책
(B) 식량공급의 확보	① 긴급증산 ② 생산자재 확보대책 ③ 관련법령에 근거한 수입 지시
(C) 식량가격·유통의 안정	① 적절한 유통확보를 위한 지시 ② 관련법령에 근거한 가격 규제

(C) 식량 가격·유통의 안정을 위한 세부대책으로는 다음 사항이 고려될 수 있을 것이다. ① 가격·유통에 관한 요청·지도에도 불구하고 식량의 지역간 수급불균형이 지속되거나 매점 매석 등으로 인해 식량의 유통에 심각한 장애가 있다고 인정되는 경우, 식량의 유통을 확보하기 위해 ‘농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률’에 근거하여 식량의 출하 수송·보관 등에 관련하여 지시할 수 있다.

② 가격·유통에 관한 요청·지도에도 불구하고 식량가격을 안정시키는 것이 심히 곤란한 경우, ‘농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률’을 근거로 해당 식량에 대해 예시가격을 설정할 수 있다. 또한, 소매업자가 판매가격 및 예시가격을 소비자가 보기 쉽게 표시하도록 의무화할 수 있다. 만약 판매가격이 예시가격을 초과하면, 예시가격 이하로 판매하도록 지시할 수 있다.

### 3) 레벨 3의 세부대책

레벨 3은 특정 품목을 넘어 대부분 품목의 공급이 평상시 공급의 ‘일정비율’을 하회할 것으로 예상되며 ‘국민이 최소한으로 필요한 열량’의 공급이 곤란해지는 경우를 가리킨다. 따라서 이는 식량이 전반적으로 크게 부족한 상황이며, 시장 메커니즘에 맡길 경우 국민이 생명유지에 필요한 최소한의 식량조차도 입수하기 어렵게 될 수 있는 상황에 해당한다. 이러한 사태의 심각성을 감안하여, 레벨 3에

서는 레벨 1과 레벨 2에서의 세부대책을 그대로 유지하면서도, 더 강도를 높여 추가적인 세부대책을 시행해야 한다.<sup>11)</sup> 레벨 3에서 추가적으로 시행될 세부대책은 <표 8>에 요약된 바와 같다. 이제 이를 하나씩 살펴보기로 하자.

<표 8> 레벨 3의 세부대책

정 책 방 향		세 부 대 책
(B) 식량공급의 확보		① 생산전환 ② 기존 농지 외의 토지 이용
(C) 식량가격·유통의 안정	(할당·배급 및 가격통제)	① 식량의 할당 및 배급 ② 물가통제
	(석유류 수급 안정)	① 관련법령에 따른 석유 배급 ② 비료·농약 생산자에 대한 석유절감 목표 특혜

(B) 식량공급의 확보를 위한 세부대책은 다음과 같다. ① 레벨 3에서의 식량공급은 열량 확보에 최우선 순위를 두어야 한다. 이를 위해, 레벨 2에서 본 긴급증산을 시행하되, 비식용 작물을 식용 작물로 전환하고 열량효율이 낮은 작물을 열량효율이 높은 작물로 전환하며, 이에 맞추어 품종, 작기, 재배방법을 변경하는 등의 고강도 식량확보계획을 수립하고 이를 집행하게 된다.<sup>12)</sup> 이 경우, 생산전환에 발맞추어 생산자재가 공급되도록 만드는 것이 중요하다. 생산전환에 적합한 생산인력과 농기계 등을 확보하여 효율적으로 이용할 수 있도록 함과 동시에, 생산전환을 장려하기 위한 인센티브 등에 대해서도 지속적으로 검토한다.

② 생산전환에도 불구하고 기존 농지만으로는 필요한 열량의 확보가 곤란하고 식량위기의 상태가 상당한 기간 계속될 것으로 예상되는 경우, 기존 농지 이외의 토지에서도 식량생산을 행할 필요가 있다. 이 경우, 긴급식량확보계획을 세우고 토지이용에 관한 법률을 제정함으로써 여타의 토지를 농업생산으로 전용하게 된다.

(C) 식량 가격·유통의 안정을 위한 세부대책으로는 다음 사항이 고려될 수 있을 것이다. ① 최소한의 필요 열량을 확보한다는 취지에서, 법으로 정하는 일정 품목의 식량에 대해서는 정부가 할당·배급을 실시할 수 있다.

② ‘농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률’에 근거한 예시가격의 시행에도 불구하고 가격이 안정되

11) 레벨 3에서는 국민의 이해와 협력 하에 생산·유통·소비의 광범위한 분야에 걸쳐 법적 규제를 강화하면서 열량 확보를 최우선으로 삼는 생산전환을 지향한다. 또한 국민이 최소한으로 필요한 열량을 섭취하고 식량이 국민에게 공평하게 배분되도록 만들기 위해, 식량의 할당 및 배급과 함께 물가통제를 실시함으로써 시장기능을 일부 유보하게 된다.

12) 먼저, 공급열량이 없는 화훼, 그리고 열량효율이 낮은 사료작물의 재배면적을 줄인다. 다음으로, 중요한 영양소를 공급하지만 열량효율은 낮은 채소작물의 재배면적을 줄인다. 마지막으로, 열량효율은 낮으나 영년성이어서 미래에 생산회복이 어려운 영년성 과수작물의 재배면적을 줄인다. 축산물의 경우, 대가축은 야생초 등의 조사료를 최대한 활용하여 일정 수준의 생산을 유지하고, 중소가축은 음식물쓰레기 등을 이용하여 가능한 생산을 유지하되 사료공급의 상황에 따라 신축적으로 조정한다.

지 않는 경우에는, 대한민국헌법 제76조에 규정된 대통령 긴급재정·경제명령에 따라 대통령령으로 식량가격을 통제하는 조치를 강구할 수 있다.

③ 최소한의 필요 열량을 확보한다는 취지에서, 긴급증산의 성패를 좌우할 수 있는 석유의 공급을 통제할 수 있다. 농업용 석유의 품귀가 심각하게 진행되는 경우, ‘석유 및 석유대체연료 사업법’에 따라 정부는 농림어업자 등 국민생활의 원활한 운영에 영향을 미치는 사업을 행하는 자에게 석유공급을 우선적으로 확보하도록 배려한다는 것이다. 또한, 국가적인 석유 소비절감 목표를 설정할 때에는 비료·농약의 제조업에 대해서는 절감비율을 낮게 설정하도록 검토할 수 있다.

#### 4. 세부대책의 수행을 위한 조직체계의 정비

제3절에서 제안된 세부대책은 식량위기라는 국가적 비상사태에 대응하는 정책이므로, 이를 집행하기 위한 조직 역시 상시적인 조직이 아니고 비상사태에 합당한 조직체계를 갖출 것이 요구된다. 식량수급의 주무부서인 농림수산식품부는 평상시 내부 및 관계부처, 관계기관과 연락체계를 강화하고, 국내외 식량 수급에 관한 정보와 국내 식량공급에 영향을 미칠 수 있는 사태에 대한 정보를 수집·분석해야 한다.

식량위기가 발생할 것으로 예상되는 경우, 농림수산식품부 장관은 이를 국무총리에게 보고하는 한편, 대책본부를 설치하고 비상사태의 수준을 파악해야 한다. 본 연구에서 제안하고자 하는 대책본부의 구성은 <표 9>와 같다.

<표 9> 대책본부의 구성

구분	구 성 원
본부장	농림수산식품부 장관
본부장 대리	농림수산식품부 제1차관
부분부장	농림수산식품부 제2차관
본부원	통상정책관, 정책보좌관, 감사관, 기획조정실장, 농업정책국장, 농촌정책국장, 국제협력국장, 식품산업정책실장, 수산정책실장, 농촌진흥청장, 산림청장, 농업기술원장, 농업기술센터장, 한국농림수산정보센터장 등

대책본부의 가장 우선적인 책무는 각 레벨에 적합한 세부대책을 수행하는 데에 있다. 이러한 책무를 원활하게 수행하기 위한 조직체계로서, 대책본부장은 우선 다음과 같은 조치들을 신속히 시행해야 한다.

첫째, 한국농촌경제연구원 및 한국해양수산개발원을 농수산물의 관측기관으로 지정하여 농수산물에 관련한 정보를 수집·분석·제공하도록 한다.

둘째, 공급의 확보를 위해 농림수협중앙회 또는 농수산물유통공시는 비축사업을 실시하고, 관세청과 협력하여 농수산물을 수입하도록 한다. 식품산업관계자인 생산자 단체 및 생산자 등은 계약생산과 생

산조정 또는 출하조정을 통해 산지 농가와 협력하여 공급을 확보한다. 또한 필요시 유통조절추진위원회를 구성하여 농수산물의 수급조절을 도모해야 한다.<sup>13)</sup>

셋째, 가격·유통의 안정을 위해, 기획재정부장관과 협의하여 예시가격을 설정하고, 식품산업관계자와 협력하여 유통을 안정시켜야 한다.

그런데 이와 같이 식량의 생산·유통·소비에 이르는 광범위한 분야에 걸친 제반 조치는 대책본부의 권한과 관할을 넘어설 가능성이 있다. 식량위기에 대응하기 위해 보다 넓은 범정부 차원의 통제와 관계부처 간의 긴밀한 협조가 필요하다고 인정되는 경우, 대책본부는 상위 기구로서 정부대책본부의 설치를 요청해야 한다. 정부대책본부는 식량위기가 또 다른 불의의 돌발변수와 연결되어 총체적 혼란으로 진행되는 최악의 시나리오가 현실화될 가능성에 유의하면서, 대책본부와의 협력을 통해, 식량위기와 관련한 범정부적 대응책을 수립하여 실시해야 한다.

## 5. 식량위기 대응 매뉴얼의 종합

지금까지 논의된 식량위기 대응 매뉴얼을 종합하여 정리해 보자. 제3절에서는 레벨별 세부대책을 제시하였으며, 이는 <표 10>에 요약된 바와 같다. 표에서는 각 레벨에서 공통적으로 추진될 세부대책과 함께 각 레벨에서 추가적으로 시행될 세부대책이 망라되어 있다.

<표 10> 레벨별 세부대책

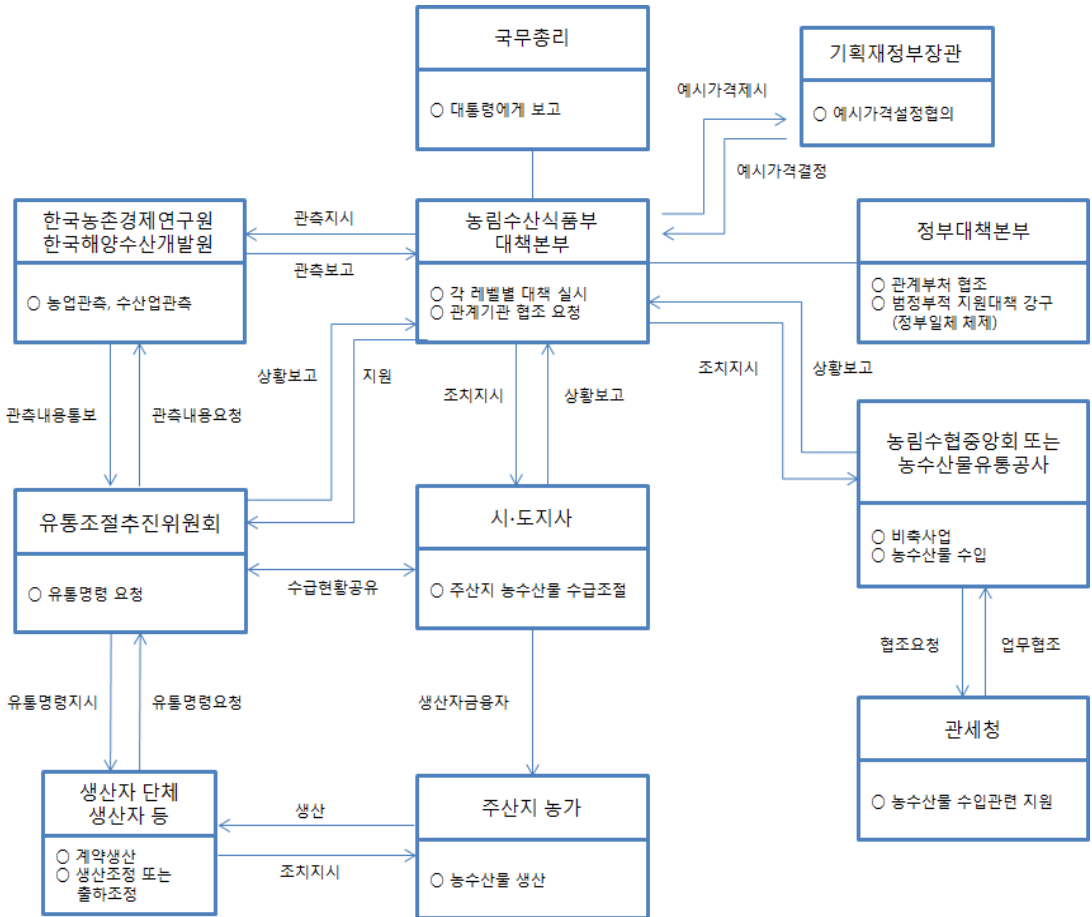
정책방향	세 부 대 책		
	레벨 1	레벨 2	레벨 3
(A) 정보 수집·분석·제공의 체계화	① 국내외 식량 수급에 관한 정보의 수집·분석·제공 ② 세부대책 추진내용에 대해 적절한 홍보활동 ③ 국민과 시장의 불안감 해소		
(B) 식량공급의 확보	① 비축식량 활용 ② 수입식량 확보 ③ 생산자·식품사업자·소비자의 협조	① 긴급증산 ② 생산자재 확보대책 ③ 관련법령에 근거한 수입 지시	① 생산전환 ② 기존 농지 외의 토지 이용
(C) 식량가격·유통의 안정	① 가격동향 등 조사·감시 ② 관계사업자에 대한 요청·지도	① 적절한 유통확보를 위한 지시 ② 관련법령에 근거한 가격 규제	① 식량의 할당 및 배급 ② 물가통제
			① 관련법령에 따른 석유 배급 ② 비료·농약 생산자에 대한 석유절감 목표 특혜

제4절에서는 세부대책의 수행을 위한 조직체계의 정비에 대해 논의하였으며, 이는 <표 11>에 요약된 바와 같다. 표에서는 대책본부, 정부대책본부와 각 관계부처, 그리고 시·도지사, 관련 위원회 및 연구기관, 생산자단체와 농가가 식량위기에 대응하는 정책으로 어떻게 서로 연결되는지를 추가적으로

13) 유통조절추진위원회는 유통명령 대상품목의 생산자, 산지 유통인, 창고업자, 도·소매업자 및 소비자 등의 대표가 참여하여 유통명령의 요청 및 유통조절 추진에 관한 사항을 협의하는 위원회를 말한다.

예시하였다.

<표 11> 세부대책의 수행을 위한 조직체계의 정비

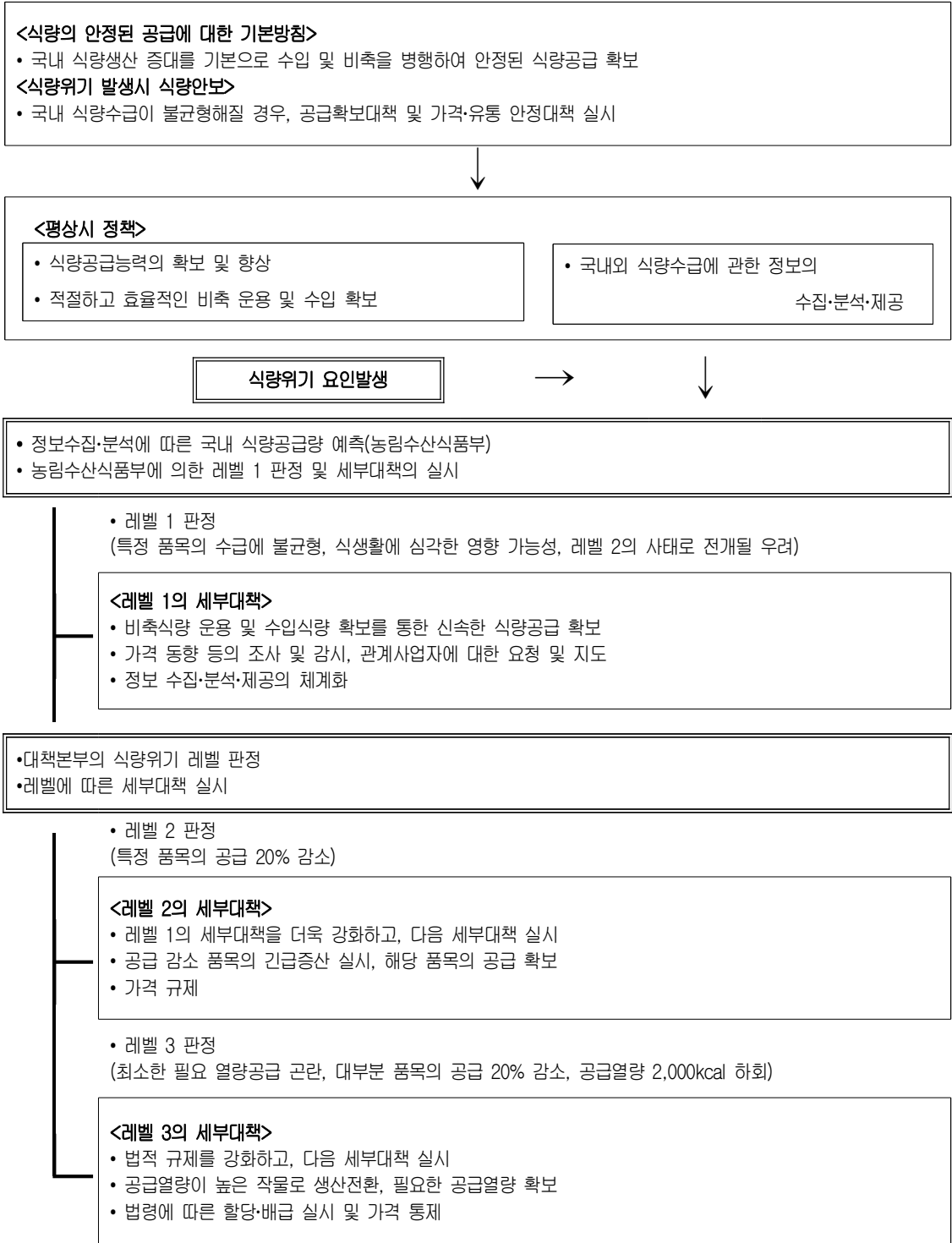


다음으로, <표 12>는 <표 10> 및 <표 11>을 앞서 제1절에서 논의했던 사전적·장기적 위기예방 정책, 그리고 제2절에서 논의했던 식량위기에 대응하는 정책방향과 연결하면서 식량위기 대응 매뉴얼의 큰 그림을 요약하여 보이고 있다.

#### IV. 요약 및 결론

낮은 식량자급률에도 불구하고, 현재 우리나라는 식량위기의 가능성을 사전에 차단하고 식량위기예 효과적으로 대처할 수 있는 체계적인 입법 및 정책 체계를 갖추고 있지 못한 것으로 판단된다. 식량

<표 12> 식량위기 레벨별 매뉴얼



위기를 정의하고 대응정책을 시행하게 만드는 법령이 존재하지 않으며, 단지 내란·외환·천재지변 또는 중대한 재정 경제상의 위기 발생 시에 제정할 수 있는 긴급조치로 대신할 수 있을 뿐이다. 그러다 보니 식량위기에 대응할 정책의 매뉴얼이 존재하지 않는 것은 당연한 귀결이다.

본 연구의 목적은 식량위기 아닌 여타 위기와 관련하여 국내에 존재하는 기존 매뉴얼, 그리고 식량 위기에 대응하는 외국의 정책 및 입법 현황을 참조하여 우리나라의 식량위기 대응 매뉴얼을 제안하는 데에 있다. 제2장에서는 식량위기 매뉴얼이 지향하는 식량안보의 의의를 고찰한 후에, 위기대응 매뉴얼과 관련한 선행연구를 살펴보았다. 제3장에서는 식량위기에 대비하는 사전적·장기적 위기예방 정책을 요약한 후에, 식량위기에 대응하는 사후적·단기적 정책방향을 제시하며, 식량위기의 레벨에 따른 세부대책을 입안하고, 세부대책의 수행을 위한 조직체계의 정비를 살펴보았다. 끝으로 제4장은 본 연구를 요약하고 시사점을 도출하였다.

본 연구는 식량위기를 그 심각도에 따라 3단계의 레벨로 분류하고, 각 레벨별로 (A)정보 수집 분석·제공의 체계화, (B)식량공급의 확보, (C)식량가격·유통의 안정과 관련한 세부대책을 입안하였다. 세부대책을 수행할 조직체계로는 농림수산식품부 장관을 장으로 하는 대책본부, 그리고 범정부 차원의 정부대책본부를 정점으로 각 관계부처, 그리고 시·도지사, 관련 위원회 및 연구기관, 생산자단체와 농가를 유기적으로 연결하는 조직망을 제안하였다.

본 연구에서 제시된 식량위기 매뉴얼은 향후 식량위기가 발생했을 경우에 신속하고 적절하게 대응할 수 있는 기반을 제공하는 데에 기여할 것으로 기대된다. 식량위기가 발생하는 경우, 대책본부는 매뉴얼에 규정된 바와 같이 위기의 레벨을 파악한 후, 레벨별로 규정된 세부대책들을 기동적으로 실시하여 위기상황에 대처할 수 있게 된다.

가까운 일본의 경우, ‘유사시 식료안전보장 매뉴얼’을 보유하고 있으며, 이를 위한 법률적 근거가 마련되어 있다. 예를 들어 일본의 ‘국민생활안정긴급조치법’에는 생활관련 물자에 관한 가격제시 및 과징금, 생산관련지침, 수입지침, 보관지침, 매도·운송·보관에 관한 지침, 할당·배급에 관한 지침 등이 명시되어 있다. 또한 ‘주요 식량의 수급 및 가격 안정에 관한 법률’에는 긴급시 대응 요령, 미곡의 출하 또는 판매에 관한 명령, 할당·배급에 관한 내용이 규정되어 있다.

그러나 우리나라에는 아직 식량위기 대응 매뉴얼이 갖추어지지 않고 있으며, 이와 관련한 법령 역시 세워져 있지 않다. 그런데 본 연구에서 제안하는 매뉴얼이 제대로 기능하기 위해서는 우선 매뉴얼의 존재를 규정하는 법령과 함께 세부대책들을 시행하는 근거를 제공할 법령이 뒷받침되어야 한다.

이런 관점에서, 본 연구에서는 매뉴얼의 각 단계에서 어떠한 내용의 규정이 현존하는 어떤 법령에 포함되어야 하며, 혹은 어떤 법령이 신설되어야 할 것인지에 대해서도 고찰하였다. 무엇보다 절실히 필요한 것은 일본의 ‘국민생활안정긴급조치법’에 준하는 포괄적인 법을 제정함으로써 식량위기에 대응하는 매뉴얼의 법적 근거를 갖추는 일이며, 기존의 ‘농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률’ 내에, 긴급시 대응에 관련한 조항을 추가하는 등의 제도적 보완이 필요함을 보였다.

그러나 이와 같은 제도적 고찰이 일본 등 여타 선진국의 법체계와 비교하면서 입법학적 관점에서

정확을 기하는 데에는 이르지 못하였으며, 이는 본 연구의 한계점으로 지적될 수 있겠다. 이와 관련한 사항은 본 연구의 범위를 넘는 것으로 판단되며, 가까운 장래에 입법론의 연구자들과 협력하여 학제적 연구가 이루어지기를 희망한다.

또한 본 연구에서 메뉴얼을 제안하기는 했으나, 이를 외국의 메뉴얼과 심층적으로 비교·분석하는 데에는 미치지 못하였다. 향후 연구에서는 각국의 산업구조적 특성을 고려하면서 국가간 시스템을 비교·분석한 뒤에 이를 토대로 대안적 메뉴얼을 도출함으로써 연구의 실용성을 강화할 수 있기를 기대한다.

본 연구에서는 위기의 레벨을 판정하기 위해 평상시 공급의 ‘일정비율’을 하회하는지, 그리고 ‘국민이 최소한 필요로 하는 열량의 공급이 가능한지의 두 판단기준을 일원적으로 제안했을 뿐, 다양한 판단기준을 제공하고 이들을 비교·분석하는 데에는 이르지 못했다. 또한, 예컨대 그 ‘일정비율’을 몇 퍼센트로 규정하는 것이 바람직한지에 대한 실증적 분석을 시도하지 못했다. 이 역시 본 연구의 중요한 한계점으로 판단된다. 이와 관련한 사항은 저자들의 추후 연구과제로 삼아 정진하려 한다.

## 참고문헌

- 교육과학기술부. 2008a. 풍수해(태풍·호우)재난 위기대응 실무메뉴얼.
- 교육과학기술부. 2008b. 풍수해(대설)재난 위기대응 실무메뉴얼.
- 교육과학기술부. 2008c. 지진 재난 위기대응 실무메뉴얼.
- 권정훈. 2011. 지하철 테러의 사례분석과 위기관리 체계 방안. 한국위기관리논집. 7(2): 87-104.
- 김명환·김태곤·김수석. 2008. 식량안보문제의 발생가능성과 대비방안. 한국농촌경제연구원 연구보고서.
- 농림수산식품부. 2011. 보도자료(2011. 7. 11). 2015년 식량자급률 목표치 재설정 및 2020년 목표치 신  
규 설정 - 안정적인 식량생산을 위한 장기 계획 제시.
- 농림수산식품부. 2010. 구제역 긴급행동지침.
- 농림수산식품부. 2009. 소해면상뇌증(BSE) 긴급행동지침.
- 농림수산식품부. 2007. 조류인플루엔자 긴급행동지침.
- 박환일. 2011. 글로벌식량안보시대의 신 식량안보 전략. 삼성경제연구소 연구보고서.
- 사공용. 2002. 식량안보를 대비한 비축제도. 서강경제논집. 31(2): 47-66.
- 이재은·양기근·류상일. 2008. 국가 사이버 위기관리체계 강화 방안에 관한 연구. 한국위기관리논집.  
4(2): 69-93.
- 임정빈·한두봉. 2003. 한국 쌀산업 부문의 식량안보가치 분석. 한국농업경제학회. 농업경제연구. 44(4):  
59-77.
- 전익수·김병률·김용택. 2011. 우리나라 식량안보지수에 대한 새로운 접근. 농업경제연구. 52(2): 77-98.

- 최병익·김성민·김명희. 2000. 세계의 식량위기와 한반도의 식량안보. 산업개발연구. 8: 1-11.
- 최승환. 2003. Trade Regulation for Food Security under the World Trade Organization System. 국  
제법학회논총. 48(3): 237-259.
- 최지현·우병준·김명환·김민정·문현경. 2006. 식량자금률 목표치 설정에 관한 연구. 한국농촌경제연구원  
연구보고서.
- 최진태. 2007. 해외 방문 및 체류자의 대테러 자가 위기관리 행동기법에 관한 연구. 한국위기관리논집.  
3(1): 26-35.
- 한석호·김명환. 2011. KREI 농업경제전망(2011년 상반기). 한국농촌경제연구원 연구보고서.
- 허승욱·김호·장원석. 2002. 우리나라의 식량안보 기반구축을 위한 정책 방향. 농업경영·정책연구. 29(1):  
102-117.
- 일본농림수산성. 2008. 不測時の食料安全保障マニュアル.
- FAO. 2003. *Trade Reforms and Food Security: Conceptualizing the Linkages*. Rome.
- Franz Heidhues, Achi Atsain, Hezron Nyangito, Martine Padilla, Gérard Ghersi, & Jean-Charles Le  
Vallée. 2004. *Development Strategies and Food and Nutrition Security in Africa*  
International Food Policy Research Institute.
- World Bank. 1986. *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing  
Countries*. Washington DC: 1-80.
- 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률. 2010. 개정 2010. 05. 17, 법률 제10303호.
- 농약관리법. 2010. 개정 2010. 4. 12, 법률 제10242호.
- 비료관리법. 2010. 개정 2010. 2. 4, 법률 제10017호.
- 비상대비자원 관리법. 2009. 개정 2009. 4. 1, 법률 제9571호.
- 사료관리법. 2010. 개정 2010. 3. 31, 법률 제10219호.
- 석유 및 석유대체연료 사업법. 2011. 일부개정 2011. 11. 14, 법률 제11081호.
- 양곡관리법. 2009. 개정 2009. 4. 1, 법률 제9622호.
- 종자산업법. 2010. 개정 2010. 5. 31, 법률 제10332호.

---

**李忠烈:** 고려대학교에서 학사학위를 마치고, 미국 오하이오주립대학에서 경제학 박사학위를 취득한 후, 한국금융  
연구원을 거쳐, 현재 고려대학교 세종캠퍼스 경제학과에서 교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 금융위기와 국제  
금융시장, 아세안 및 동아시아금융시장 통합 등이며, 주요 저술로는 “정보기술의 발전과 금융안정성(2011)” 등이  
있고, “ICT Development and Financial Stability(2011),” “Foreign Portfolio Investment in East Asia: Why Does  
It Come to This Region So Much?(2011)” 등 많은 논문이 있다(clee@korea.ac.kr)

**李明勳:** 美위스콘신大에서 경제학 박사학위를 취득하고 美연방준비은행, 세계은행(IBRD), 한국은행에서 근무하였  
으며, 현재 고려대학교 경상대학 경제학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재정학, 법경제학 등이며, 주요

저서로는 『新공공경제학』(공저, 1998)과 『성공하는 CEO의 특별한 과외수업』(편저, 2002), 주요 논문으로는 “능력을 고려한 의존선호 경합모형(2011)”, “성공보수에 의한 도덕적 해이의 통제: 위험기피를 고려한 쌍방대리인 경합 모형의 혼합보수(HYBRID-FEE) 구조에서(2011)”, “쌍방대리인 법정콘테스트와 성공보수(2011)”, “혼합보수와 쌍방대리인 법정콘테스트” 등이 있다(myunghoonlee@daum.net).

**宋眞恣**: 고려대학교에서 경제학 학사학위를 마치고 현재 고려대학교 경제통계연구소 연구원으로 재직 중이며, 고려대학교 일반대학원 경제통계학과에서 2012년 2월 석사학위를 수여받을 예정이다. 주요 관심분야는 이슬람 금융 및 국제금융시장이며, 석사과정 동안 이슬람 금융 활용방안 프로젝트 및 거시경제모형 활용 등에 대한 연구를 진행하였다(jm.song04@gmail.com).

투 고 일: 2011년 11월 18일

수 정 일: 2011년 11월 29일

게재확정일: 2011년 12월 05일

## A Proposal of Manual for Food Crises

Chung Yeol Lee, Myung Hoon Lee, Jin Min Song

In this paper, we propose a manual for food crises as well as developing the policy measures to prevent food crises. In the process, due consideration is given to the legal foundation. Three levels, namely level 1 through level 3, of food crises are defined in accordance with their severity. Policies for food crises are basically grouped into three categories: augmenting supply, stabilizing food prices and market distribution, and others. A manual is to provide the foundation for proper policies in case of food crises that may happen in the future. The crisis headquarter plays a pivotal role here, by diagnosing the severity of the crises and timely enforcing the countermeasures, to maintain the citizens' confidence in the government system and thus overcome the crises.

**Key words:** food crisis, food security, crisis manual