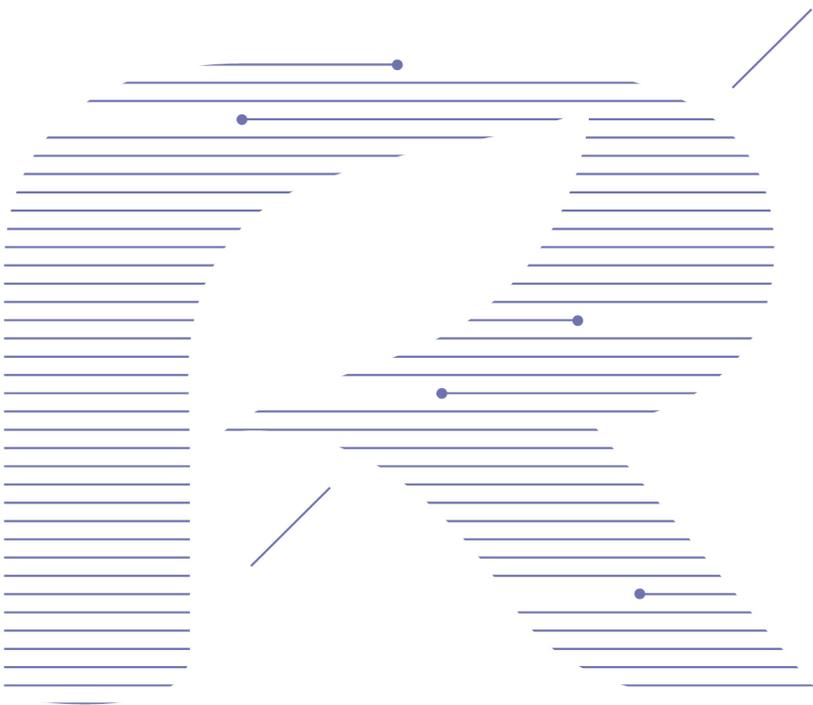


주요국의 식량 위기 대응 시스템 운영 사례

승준호 · 최윤영 · 박도연



주요국의 식량 위기 대응 시스템 운영 사례

승준호 · 최윤영 · 박도연



연구 담당

승준호 | 부연구위원 | 연구 총괄

최윤영 | 부연구위원 | 제2장 집필

박도연 | 연구원 | 제2장, 부록 집필

R2025-21 연구자료-1

주요국의 식량 위기 대응 시스템 운영 사례

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2025. 12.

발 행 인 | 한두봉

발 행 처 | 한국농촌경제연구원
우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601
대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 더크리P&B (주)

I S B N | 979-11-6149-797-6 95520

※ 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.

※ 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.

무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

기상이변, 국제 분쟁이 빈번해짐에 따라 전 세계적으로 자국의 식량안보를 강화하고 있는 한편, 수출 제한 조치를 중심으로 식량보호주의가 확산되고 있다. 식량의 수입 의존도가 높은 우리나라는 대내외 여건을 종합적으로 고려한 식량안보 위기 시나리오를 바탕으로 위기 대응 시스템을 구축하고, 발생 가능한 위기 상황에 대비할 필요가 있다. 나아가 실제 식량 위기가 발생할 경우, 신속하고 효과적인 대응을 위한 매뉴얼 구축도 요구된다.

이에 본 연구는 발생 가능한 식량안보 위기 시나리오를 고려한 대응 시스템을 구축하고, 운영 방안을 제시하기 위해 우리나라보다 앞서 위기 대응 전략을 마련하여 시스템을 운영 중인 주요국의 선진 사례를 조사하기 위해 수행되었다. 구체적으로는 일본, 유럽, 벨기에를 중심으로 시스템 구축의 배경 및 개요, 운영 주체와 역할, 대상 품목, 위기 단계 설정 근거, 운영 방식 등에 대해 검토하고, 우리나라의 시스템 구축에 시사하는 바를 도출하였다.

해외 사례조사 과정에서 적극적으로 협조해 주신 일본 농림수산성, EU, 벨기에, FAO 관계자 및 전문가께 심심한 감사의 뜻을 보낸다. 아무쪼록 이 연구가 향후 우리나라의 식량안보 위기 시스템 구축 및 운영을 위한 기초자료로 활용되길 기대한다.

2025. 12.

한국농촌경제연구원장 한 두 봉

연구 목적

- 기상이변, 국제 분쟁이 빈번해짐에 따라 전 세계적으로 자국의 식량안보를 강화하고 있는 한편, 수출 제한 조치를 중심으로 식량보호주의가 확산되고 있음. 식량의 수입 의존도가 높은 우리나라는 대내외 여건을 종합적으로 고려한 식량안보 위기 시나리오를 바탕으로 위기 대응 시스템을 구축하고, 발생 가능한 위기 상황에 대비할 필요가 있음. 나아가 실제 식량 위기가 발생할 경우, 신속하고 효과적인 대응을 위한 매뉴얼 구축도 요구됨.
- 본 연구는 발생 가능한 식량안보 위기 시나리오를 고려한 대응 시스템을 구축하고, 운영 방안을 제시하기 위해 우리나라보다 앞서 위기 대응 전략을 마련하여 시스템을 운영 중인 주요국의 선진 사례를 조사하고 시사점을 제시하는 데 목적이 있음.

연구 방법

- 이 연구는 대상 국가의 관련 정책 사례 및 법/제도를 검토하였으며, 관련 선행연구 결과 및 정부 발표 등에 대한 국내외 문헌을 조사하고 정리하였음. 나아가 일본의 농림수산성을 방문하여 관계자 면담을 실시하였고, 유럽연합 집행위원회(EC)의 DG AGRI, 벨기에 정부(EFSCM 담당 부서), UniCatt(Università Cattolica del Sacro Cuore), FAO EST와의 면담 회의를 실시함.

연구 결과

- 본 연구는 일본, 유럽(벨기에), 국제기구의 식량안보 위기 대응 전략 사례를 조사하고 정리함으로써 우리나라의 식량안보 위기 시스템 구축 및 운영을 위한 기초자료를 제시하였음.
- 일본은 2025년 4월 1일 「식량공급곤란사태대책법」을 통해 식량공급곤란 징후 및 사태에 대비하고 대응책을 마련함. 식량공급곤란 징후 또는 사태 발생 단계에서는 대책본부의 방침을 바탕으로 예방적이고 초동적인 대책을 실시하거나 강화함. 국민에게 필요한 최소한의 식량 공급이 확보되지 않거나 해당 우려가 있는 가장 심각한 사태에서는 공급 열량을 증시한 국내 생산과 한정된 식량의 공정한 할당·배급, 급등한 식량 가격 안정을 위한 대책 추진의 기반을 구축하였음.

정책 제언

- 유럽식량안보위기대응메커니즘(EFSCM)은 협의체적 성격을 지니고 있으며, 정보 전달의 정확성과 신속성을 확보하기 위한 위기 커뮤니케이션 관련 권고안을 마련하였고, 식품공급망 내 다양한 주체들이 구체적인 위기 커뮤니케이션 전략을 발전시킬 수 있는 공동 기반을 구축하였음. 벨기에는 식량 위기계획을 통해 일시적 공급 차질이나 가격 급등과 같은 제한된 위기 상황에 대응하고, 전쟁, 에너지·물류 붕괴 등 심각한(heavy) 상황으로부터 국가 회복력을 강화하기 위한 대책으로 국가 회복력 계획-이행계획 식량·식수를 추진 중임.

-
- FAO는 조기경보가 조기행동과 연결되어야 한다는 Early Warning-Early Action(EWEA) 메커니즘을 강조하고 있으며, 필리핀은 FAO와 EWEA 기반 협력으로 2024년 엘니뇨 예보에 따른 인도의 쌀 수출 금지에도 조기 구매를 결정하여 식량위기에 성공적으로 대응함.

정책 제언

- 본 연구의 조사 대상 국가들의 대부분은 위기 대응 시스템 구축을 위한 법적 근거를 갖추고 있는 것으로 나타남. 우리나라도 식량안보 위기 대응 시스템을 구축하고 효과적인 운영을 하기 위해서는 법적 근거 마련이 필수적으로 요구됨.
- 일본의 사례와 같이 식량안보 위기 대응 시뮬레이션 연습을 실시함으로써 단계별 대응책의 실효성을 검증하고, 시스템의 문제점을 파악하고 보완할 수 있을 것으로 여겨짐.

Case Studies on the Operation of Food Crisis Response Systems in Major Countries

Purpose of Research

- Amid increasingly frequent extreme weather events and geopolitical conflicts, countries around the world are reinforcing their food security policies, while food protectionism—particularly in the form of export restrictions—is spreading. As Korea remains highly dependent on imported food, it is necessary to develop a food security crisis response system grounded in comprehensive domestic and external risk scenarios and to prepare for potential crisis situations. Furthermore, if an actual food crisis occurs, establishing an operational manual for timely and effective response is essential.
- This study aims to propose a food security crisis response system and operational framework by examining advanced cases from countries that have already established or are establishing crisis response strategies and systems.

Research Method

- The study reviewed relevant policy cases, legal frameworks, and institutional arrangements in selected countries, and conducted a

literature review of prior research and government documents. In addition, interviews were carried out with Japan’s Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries (MAFF), the European Commission’s DG AGRI, Belgian government (EFSCM), and FAO’s EST division.

Main Findings

- The study reviewed and synthesized food security crisis response strategies implemented in Japan, Belgium, European Commission, and FAO, thereby providing foundational insights for the development and operation of Korea’s food security crisis management system.

- Japan enacted the Act on Measures for Food Supply Shortage on April 1, 2025, establishing a framework for preparedness and response to signs or occurrences of food supply shortages. The Act enables proactive and initial measures based on the Basic Response Headquarters’ guidelines when early warning signs emerge, and in the most severe situations—when minimum levels of food supply cannot be secured—provides mechanisms for ensuring calorie-focused domestic production, fair allocation and rationing, and stabilization of sharply rising food prices.

- The European Food Security Crisis Preparedness and Response Mechanism (EFSCM), operating as a collaborative platform, has developed recommendations to strengthen accuracy and timeliness in

crisis communication across the food supply chain, providing a shared basis for stakeholders to formulate their own communication strategies. Belgium’s Food Crisis Plan responds to temporary disruptions or price surges, while its National Resilience Plan (Food and Water Pillar) focuses on strengthening resilience against severe crises such as war and disruptions in energy or logistics systems.

- FAO emphasizes the Early Warning–Early Action (EWEA) mechanism, which ensures early warning information is directly linked to early response. In cooperation with FAO under the EWEA framework, the Philippines responded effectively to the 2024 El Niño impacts by making an early purchase decision despite India’s rice export ban.

Policy Suggestions

- Most countries examined in this study have established legal foundations for building and operating food security crisis response systems. Korea must also develop the necessary legal framework to ensure effective system operation.
- Japan’s use of simulation-based crisis response exercises suggests that Korea could similarly verify the effectiveness of its stepwise response measures, identify system weaknesses, and improve overall preparedness.

Researchers: SEUNG Junho, CHOI Yoonyoung, PARK Doyeon

Research period: 2025. 1. - 2025. 12.

E-mail address: jhseung@krei.re.kr

제1장 서론

1. 연구의 필요성 및 목적 1
2. 연구 내용 및 방법 4

제2장 주요국 식량 위기 대응 시스템 운영 사례

1. 일본의 식량공급곤란사태 대책 5
2. 유럽의 식량 위기 대응 19
3. 국제기구(UN FAO)의 식량위기 대응 44

제3장 요약 및 결론

부록

1. 일본의 위기 대응 시뮬레이션 연습 사례 49

참고문헌 61

제1장

〈표 1-1〉 일본의 식료·농업·농촌기본법의 식량안보 관련 주요 내용 2

제2장

〈표 2-1〉 BNR-IP와 FPS 2020의 대응 범위 및 특성 비교 33
〈표 2-2〉 BNR-IP SO4와 식량위기계획의 대응 범위 및 특성 비교 43

부록

〈부표 1-1〉 긴급사태 식량안보 지침에 따른 실시체계 49
〈부표 1-2〉 시뮬레이션 훈련 개요 50
〈부표 1-3〉 위기 대응 시뮬레이션 연습 내용(2022년) 51
〈부표 1-4〉 메인 시나리오 개요 52
〈부표 1-5〉 평시 대비(20xx년 6월 이전) 53
〈부표 1-6〉 조기 주의 단계 대응(20xx년 6월~) 54
〈부표 1-7〉 레벨 0 대응(20XX+1년 6월~) 55
〈부표 1-8〉 레벨 1 대응(20XX+1년 9월~) 57

제2장

〈그림 2-1〉 일본의 식량 위기 대응 기존 법 제도의 한계 6

〈그림 2-2〉 일본의 식량공급곤란사태 대응의 전체상 7

〈그림 2-3〉 정부 대책 본부의 설치 및 역할 9

〈그림 2-4〉 관계 부처별 역할 10

〈그림 2-5〉 식량공급곤란사태의 구분 및 판단 기준 11

〈그림 2-6〉 식량공급곤란사태대책법의 특정 식량 및 자재 13

〈그림 2-7〉 평시의 대책 14

〈그림 2-8〉 식량공급곤란 또는 우려 시의 공급 확보 대책 15

〈그림 2-9〉 국민생활에 최소한으로 필요한 식량 확보 대책 16

〈그림 2-10〉 식량공급곤란사태 발생 시의 대책 이행을 보장하기 위한 조치 16

〈그림 2-11〉 일본의 위기 대응 시뮬레이션 연습 사례(2022년) 18

〈그림 2-12〉 EFSCM의 식량공급 및 식량안보 대시보드 27

〈그림 2-13〉 EFSCM의 설문지 28

〈그림 2-14〉 BNR-IP SO4 관련 주요 공공기관 34

〈그림 2-15〉 BNR-IP 전략 목표 39

〈그림 2-16〉 OODA-loop 접근방법 40

〈그림 2-17〉 벨기에 위기관리 및 회복력 강화의 단계별 구성 41

1

서론

1. 연구의 필요성과 목적

1.1. 연구 배경과 필요성

- 기상이변, 국제 분쟁이 빈번해짐에 따라 전 세계적으로 자국의 식량안보가 강화되고 있는 한편, 수출 제한 조치를 중심으로 식량보호주의가 확산되고 있음.
 - 특히, 최근 러시아-우크라이나 전쟁으로 생산 기반이 붕괴되면서 공급망 차질이 발생하였으며, 주요국의 수출 제한 조치가 증가함.
- 우리나라와 달리 일본과 스위스 등의 국가들은 긴급한 식량안보 위기에 대응하기 위해 국내 생산·비축·수입을 포괄적으로 고려한 국가 비상사태 대비 시스템을 구축하고 운용 중임(최윤영 외, 2024).

○ 일본은 2024년 식료·농업·농촌기본법을 개정하여 생산 증대, 수입 안정, 비축 관리 등 상시적 식량확보 방안을 포함하고 의무화하였으며, 2025년에는 식료공급곤란사태대책법의 시행을 통해 식량안보 관련 특정 식료·자재, 식료공급곤란사태 등의 정의, 위기 시 긴급 증산 및 생산 전환을 위한 대책 등을 명시하였음. 이를 통해 식료공급곤란사태대책 실시에 관한 기본방침, 관련 대책본부 설치에 관한 사항, 비상시 구체적이고 다양한 대책 추진의 근거가 마련됨.

〈표 1-1〉 일본의 식료·농업·농촌기본법의 식량안보 관련 주요 내용

조항	주요 내용
제1조(목적)	식료안전보장의 확보 등을 기본 이념으로 명시
제2조(식료안전보장의 확보)	식료의 안정적 공급을 국민의 생명·생활과 직결된 국가적 책무로 규정
제1항(미래 식료안보 확보)	양질의 식료를 합리적 가격에 안정적으로 확보하는 상태 보장
제2항(국내 생산증대 및 수입, 비축)	불안정한 국제 식량 공급망을 고려, 국내 농업생산 증대와 수입 및 비축을 병행
제3항(농업 및 식품산업 발전)	국민 수요에 맞춰 농업과 식품산업의 건전한 발전을 종합적으로 도모
제4항(수출 통한 공급 능력 유지)	국내 식료 수요 감소 대응, 해외 수출을 통해 농업 및 식품산업의 공급 능력 유지
제5항(합리적 가격 형성)	식료시스템 관계자가 지속적 공급에 필요한 합리적인 비용을 고려하여 가격 결정
제6항(최소한의 식량 확보)	비상 상황 시, 국민생활에 지장이 없도록 최소한의 식량 확보
...	...
제17조(식료농업농촌 기본계획 수립)	식료안전보장 동향, 식료자급률 및 그 밖의 식료안보 확보에 관한 사항의 목표 등
제19조(식료의 원활한 조달)	식료 운송 수단 확보 촉진, 식량 기부 지원 등 식료 접근성 향상
제21조(농산물 등 수입 조치)	농산물, 비료 및 농자재 등의 안정적 수입 확보
제23조(합리적인 가격 형성)	식료 가격 형성 시, 합리적 비용의 명확화 촉진
제24조(예상치못한 사태에 대응)	피해 최소화 위해 비축 식료의 공급, 식료수입 확대, 식료증산, 유통 제한 등 조치
제25조(국제협력 추진)	농산물 및 농자재 안정적 수입을 위한 기술협력, 자금협력 등 추진

자료: 농협미래전략연구소(2025).

- 유럽에서는 코로나19를 계기로 식량안보 위기 대응전략의 필요성이 대두되었고, 다수의 회원국으로 구성된 EU의 특성상 정보 공유와 같은 체계적 커뮤니케이션 부재가 주요 문제점으로 지적됨. 이는 유럽식량안보위기대응메커니즘(European Food Security Crisis preparedness and response Mechanism: EFSCM) 설립의 필요성과 역할을 뒷받침하는 근거로 작용함.
- 벨기에에서는 코로나19와 러·우 전쟁 당시 해바라기유 공급 부족으로 인한 공급망 위기가 발생한 바 있음. 이후 식량위기계획을 통해 일시적 공급 차질이나 가격 급등과 같은 제한된 위기 상황에 대응하고, 전쟁, 에너지·물류 붕괴 등 심각한(heavy) 상황으로부터 국가 회복력을 강화하기 위한 대책으로 국가 회복력 계획-이행계획 식량·식수를 추진 중에 있음.
- 식량의 수입 의존도가 높은 우리나라도 대내외 여건을 종합적으로 고려한 식량안보 위기 시나리오를 바탕으로 위기 대응 시스템을 구축하고, 발생 가능한 위기 상황에 대비할 필요가 있음. 나아가 실제 식량 위기가 발생할 경우, 신속하고 효과적인 대응을 위한 매뉴얼 구축도 요구됨.

1.2. 연구 목적

- 본 연구는 발생 가능한 식량안보 위기 시나리오를 고려한 대응 시스템을 구축하고, 운영 방안을 제시하기 위해 우리나라보다 앞서 위기 대응 전략을 마련하여 시스템을 운영 중인 주요국의 선진 사례를 조사하고 시사점을 제시하는데 목적이 있음.

2. 연구 내용 및 방법

- 본 연구에서는 앞서 언급한 일본, 유럽, 벨기에를 중심으로 시스템 구축의 배경 및 개요, 운영 주체와 역할, 대상 품목, 위기 단계 설정 근거, 운영 방식 등에 대해 검토하고, 우리나라의 시스템 구축에 시사하는 바를 도출하고자 함.
- 이를 위해 대상 국가의 관련 정책 사례 및 법/제도를 검토하였으며, 관련 선행 연구 결과 및 정부 발표 등에 대한 국내외 문헌을 조사하고 정리하였음.
- 나아가 일본의 농림수산성을 방문하여 관계자 면담을 실시하였고, 유럽연합 집행위원회(EC)의 DG AGRI, 벨기에 정부(EFSCM 담당 부서), UniCatt (Università Cattolica del Sacro Cuore), FAO EST와의 면담 회의를 실시함.

2

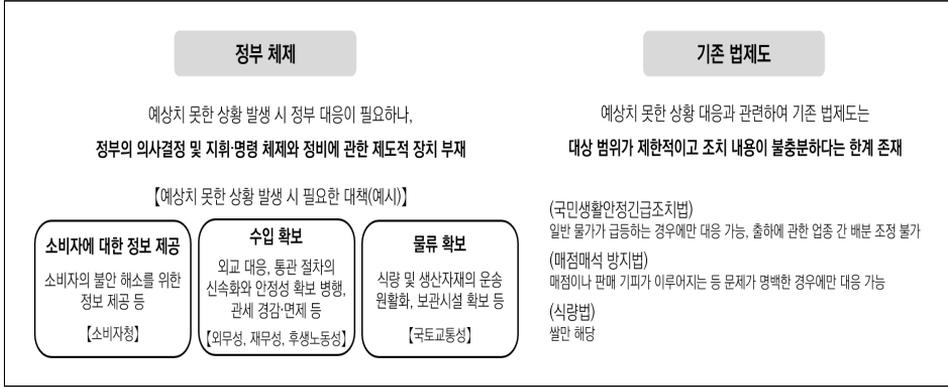
주요국 식량 위기 대응 시스템 운영 사례

1. 일본의 식량공급곤란사태 대책

1.1. 배경 및 개요

- 세계적인 식량 수요의 확대, 기후변화에 따른 가뭄이나 고온 등의 이상 기상, 공급망 위기, 가축 전염병 및 식물 병해충 만연 등 일본의 식량 수급 리스크가 증대됨. 특히, 일본은 식량과 생산 자재의 대부분을 특정 국가·지역에 의존하고 있어 식량안보에 대한 우려가 커지고 있음.
- 한편, 식량공급곤란사태 발생 시, 정부의 의사결정 및 지휘·명령 체제와 정비에 관한 제도적 장치가 부재하고, 기존 법 제도는 대상 범위가 제한적이며 조치 내용이 불충분하다는 한계가 지적됨.

〈그림 2-1〉 일본의 식량 위기 대응 기존 법 제도의 한계



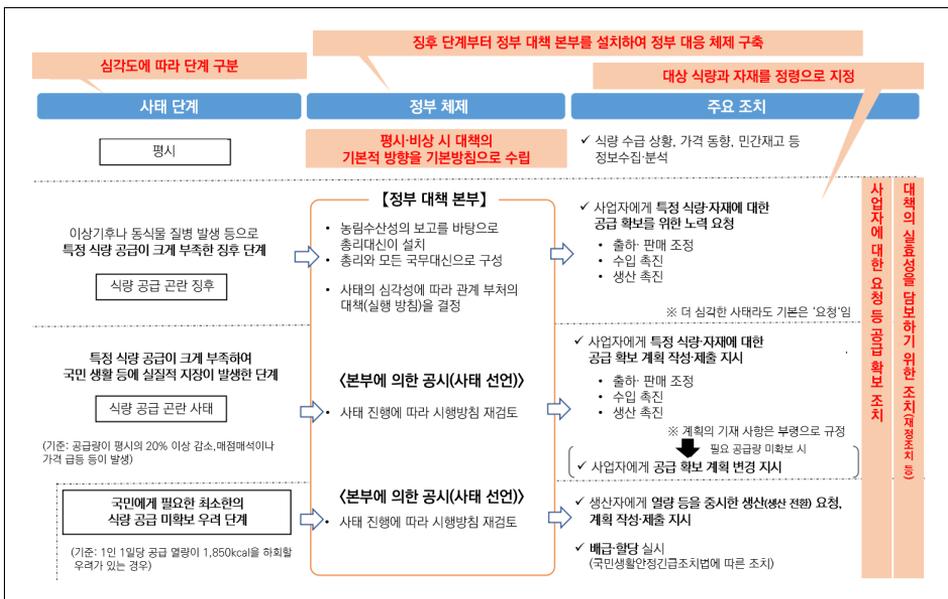
자료: 농림수산성(2025b).

○ 예상하지 못한 요인으로 식량 공급이 크게 부족할 위험이 증대됨에 따라 2024년 6월 일본 정부는 「식량공급곤란사태대책법」을 공포하고, 2025년 4월 1일에 시행하였음. 식량공급곤란사태대책법은 국민생활과 경제에 큰 영향을 미치는 식량공급곤란사태를 사전에 방지하거나 조기 해소를 위해 정부가 공급 부족 징후 단계부터 확보 대책을 강구하는 것을 목적으로 함. 사태의 심각도에 따라 단계를 구분하고, 식량 공급이 현저히 감소하는 징후 단계부터 정부 대책본부를 설치하여 정령으로 정한 식량과 생산 자재를 대상으로 단계적으로 공급 확보를 위한 대책을 실시하고자 하였음.

○ 식량공급곤란사태 대응은 소비자의 불안 해소를 위한 정보 제공, 수입 상대국과의 외교 대응, 통관 절차의 신속화, 식품의 안전성 확보, 관세 감면 등의 수입 대책, 물류 대책 등 폭넓은 관계 부처의 역할이 포함됨. 따라서 해당 관계 부처가 협력하여 필요한 대책을 효과적으로 추진하기 위해 정부 일체가 된 종합 대책본부 구성을 기본으로 하고 있음. 주요 대책은 특정 식량의 출하·판매업자에 대한 요청, 작성·신고의 지시 등 식량 공급을 확보하기 위해 관련 사업자에게 대응을 요구하는 조치가 포함됨.

○ 사업자의 자주적인 대처를 촉구하기 위해 요청을 기본으로 하되, 해당 요청을 통해 식량공급곤란사태를 해소하는 것이 곤란한 경우에 한하여 출하·판매 계획 등의 작성·신고를 지시함. 이는 사업 활동에 대한 제약이 수반될 수 있고, 사업자에게 경영상의 리스크가 될 수 있다는 점에서 정부의 개입을 최소한으로 유지하는 한편, 사업자의 자주적인 경제활동에 맡기고 충분한 공급을 확보할 수 없는 경우에 한정하기 위함임.

〈그림 2-2〉 일본의 식량공급곤란사태 대응의 전체상



자료: 농림수산성(2025b).

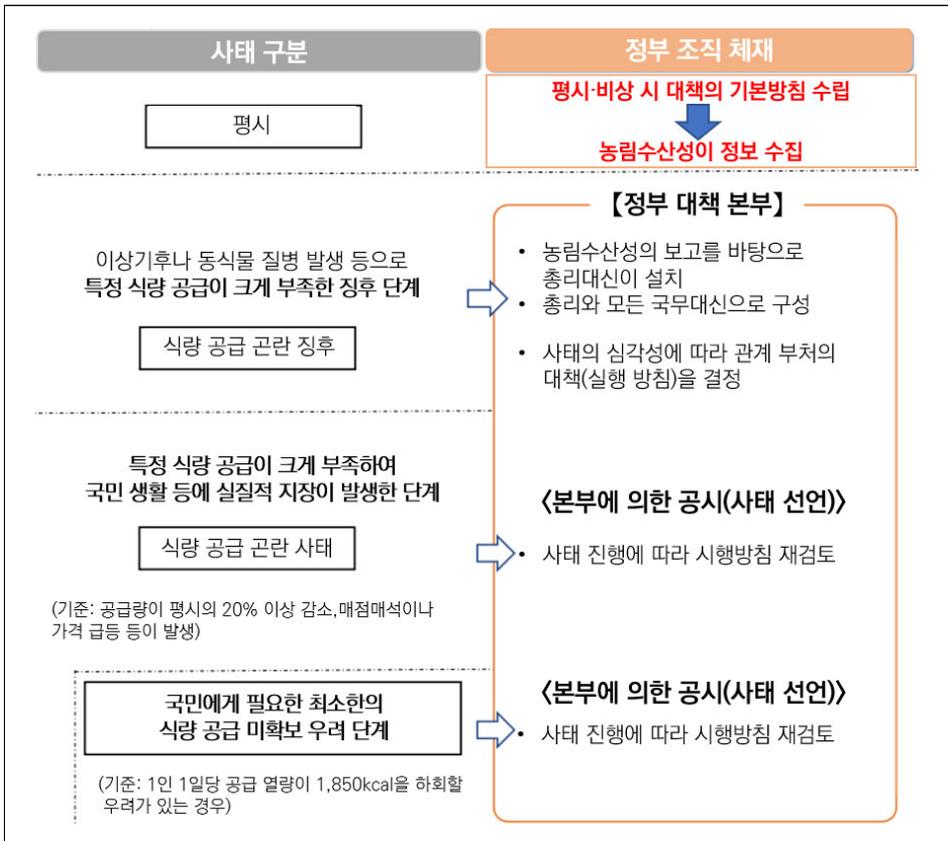
1.2. 조직 및 역할

○ 정부 일체가 되어 식량공급곤란사태대책을 효율적이고 효과적으로 추진하고, 나아가 식량공급곤란 징후 및 사태의 발생을 방지하기 위해 필요성이 인정될 경우에는 총리를 본부장으로 하고 관계 부처 장관이 참여하는 본부를 설치하는 것을 원칙으로 함.

- 농림수산 대신은 식량공급곤란 징후가 발생했다고 인정할 때는 총리에게 공급이 크게 부족하거나 부족할 수 있는 특정 식품의 수요 전망 및 기타 필요한 정보(공급 부족의 원인이 되는 사건의 개요, 가격 동향 등)를 보고함.
- 총리는 농림수산 대신으로부터 보고가 있었을 경우 식량공급곤란사태의 발생을 방지하기 위해 필요성이 있다고 인정될 때 내각에 본부를 설치함. 총리는 본부 설치 시 해당 본부의 명칭, 설치 장소, 기간을 국회에 보고하고, 해당 명칭과 장소 및 기간을 공개함.
- 해당 대책본부의 장은 총리가 담당하고, 부분부장은 내각 관방장관과 농림수산 대신이 담당함. 본부원은 본부장 및 부분부장을 제외한 국무부 모든 장관으로 구성하는 것을 원칙으로 함. 본부의 서무와 식량공급곤란사태대책을 실효적으로 실시하기 위해 내각 관방에 부장관보를 장으로 하는 사무국을 설치하며, 대책본부의 서무는 농림 수산성 등 관계 행정 기관의 협력을 바탕으로 내각 관방이 처리함.
- 대책본부는 조치대상이 되는 특정 식량과 기간별 공급 목표 수량, 식량공급곤란사태대책의 실시에 관한 전반적인 방침 및 중요 사항을 내용으로 하는 식량공급곤란사태대책의 실시에 관한 방침을 정하는 역할을 수행하며, 본부장은 실시 방침을 정하거나 변경할 경우, 해당 정책을 공시함.
- 식량공급곤란사태대책의 실시에 관한 전반적인 방침에는 실시하는 식량공급곤란사태대책의 기본적인 틀과 각 조치의 개요 등에 대해서 기재하고 대책의 실시에 관한 중요 사항은 대상 사업자나 기간 등의 구체적인 내용을 기재함.

- 본부장은 식량공급곤란사태 발생 또는 국민이 최소한으로 필요한 식량 공급이 확보되지 않거나 확보되지 않을 우려가 있다고 인정할 경우, 법 제12조 제1항의 규정에 따라 식량공급곤란사태가 발생한 취지 및 해당 사태의 개요를 공시하고, 해당 내용을 국회에 보고해야 함.
- 한편, 해당 발표 후, 식량공급곤란사태를 해소하기 위한 대책을 실시할 필요가 없어졌을 경우, 본부장은 법 제12조 제2항의 규정에 근거하여 식량공급곤란사태 종료 취지의 공시 및 국회 보고를 실시함.

〈그림 2-3〉 정부 대책 본부의 설치 및 역할



자료: 농림수산성(2025b).

- 본부는 공급 확보를 도모해야 할 특정 식량 및 자재에 대해 공급 목표 수량과 공급 확보 대책 등을 포함한 실행 방침을 수립(식량공급곤란사태대책법 제9조)하고, 해당 방침에 따라 관계 부처가 연계하여 대응함.
- 관세정률법, 매점 및 매점매석 방지법, 국민생활안정긴급조치법, 식량법, 물가통제령, 석유수급 적정화법, 기타 법령의 규정에 근거한 조치를 강구할 필요가 있는 경우에는 그 취지를 실시 방침으로 정한 후에 각 법령의 요건에 따라 관계 부처가 협력하여 대응하는 것으로 명시함.

<그림 2-4> 관계 부처별 역할



자료: 농림수산물성(2025b).

1.3. 운영 방식

1.3.1. 위기 단계의 설정

- 위기 단계는 사태의 심각도에 따라 식량공급곤란 징후와 식량공급곤란사태로 대별되며, 식량공급곤란사태는 다시 두 단계로 구분하고 있음. 각 단계별 정의와 사태의 정량적 판단 기준을 설정하여 운용하고 있음.

〈그림 2-5〉 식량공급곤란사태의 구분 및 판단 기준

사태 구분		사태의 판단 기준
(평시)		-
식품 공급 곤란 징후	이상 기상 등으로 식량공급이 크게 부족한 징후 단계	특정 식량의 공급이 평년 대비 20% 이상 감소, 또는 그 우려가 있어 조치를 강구하지 않으면 식량 공급 곤란 사태의 미연 방지가 곤란한 경우
식량공급 곤란 사태	식량공급이 크게 부족하고 국민 생활 등에 지장이 발생한 단계	특정 식량의 공급이 평년 대비 20% 이상 감소, 또는 그 우려가 높아, 식품 가격의 상승, 매점 매석 등 국민 생활 등에 지장이 발생한 경우
	최소한도 필요한 식품 공급이 확보되지 않을 우려가 있는 단계	공급 열량이 평시의 섭취열량을 하회하고, 공급 열량이 1,850kcal/인·일을 밑돌 우려가 있는 경우

<참고>

1993년 쌀의 대홍작 사태가 해당

여름 들어 북일본을 중심으로 이상 저온 및 병해의 전국적인 발생

1993년산 작황 74, 정부 재고 포함 공급량 전년 대비 24% ↓

소비자-사업자의 사제기, 소매가격의 급등

2023년 공급 열량(개산지) 2,203kcal/인·일

2023년 섭취 열량 1,877kcal/인·일

전후 최저 섭취 열량(2010년) 1,849kcal/인·일

자료: 농림수산성(2025b).

- 한해, 냉해 등 기상 여건에 의한 재해, 동식물 또는 가축의 전염성 질병의 발생 또는 만연 현상이 발생함에 따라 특정 식량의 공급이 크게 부족하거나 부족할 우려가 있으므로, 특정 식량의 안정적 공급 확보를 위한 조치를 취하지 않으면 식량공급 곤란 사태의 발생을 미연에 방지하기가 곤란해진다고 인정되는 사태를 식량공급곤란 징후로 정의하였음.
- 정량적 판단 기준은 식량 공급에 영향을 미칠 수 있는 사건의 발생 또는 예측에 의해 일본의 단일 또는 복수 품목의 특정 식량 공급이 평년과 비교하여 전국적으로 20% 이상 감소하거나 감소할 우려가 있는 경우로 설정하고 있음.
- 공급 감소 정도에 대해서는 ‘평년과 비교해 전국적으로 20% 이상 감소’하는 것을 하나의 기준으로 삼으면서 20% 이상 감소하지 않는 경우라도 해당 특정 식량의 비축·재고 상황, 국민생활 또는 국민경제에 미치는 영향 등을 종합적

으로 고려해 판단함. 공급 감소가 단기적으로 해소되지 않고, 해소 시기의 예측이 어려운 경우, 실제로 공급이 감소하지 않았더라도 향후 공급 감소 우려로 가격의 급등이 발생하는 등 국민생활 또는 국민경제에 영향을 미칠 가능성을 고려하여 사태의 해당성을 판단하는 것으로 하였음.

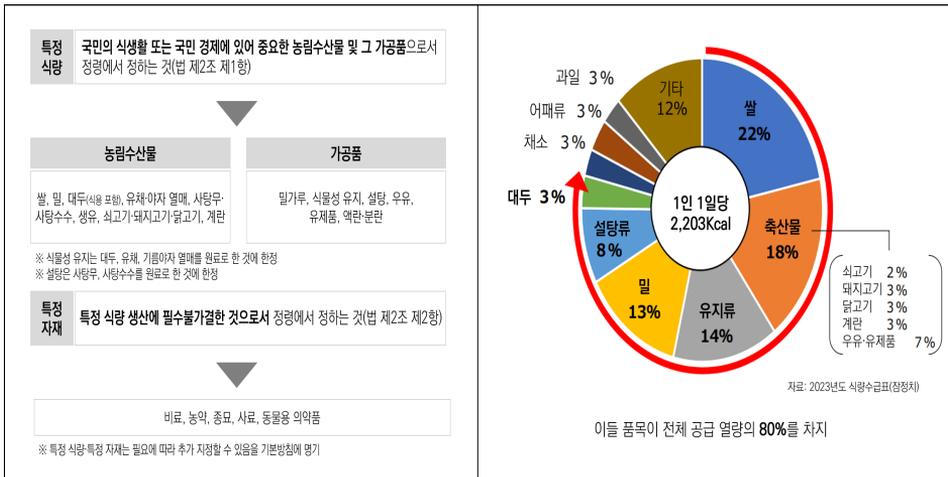
- 특정 식량의 공급이 크게 부족하거나 부족할 우려가 높아 국민생활의 안정이나 국민경제의 원활한 운영에 지장이 발생했다고 인정되는 사태를 식량공급곤란사태로 정의함. 식량공급곤란사태는 단일 또는 복수의 특정 식량 공급이 평년과 비교하여 전국적으로 20% 이상 감소하여 해당 특정 식량을 원재료로 하는 식품의 가격 급등, 사업자나 소비자의 매점매석 등의 조달·구매행동의 혼란 등이 발생하여 국민생활의 안정 또는 국민경제의 원활한 운영에 지장이 생겼다고 인정되는 경우로 규정하였음.
- 식량공급곤란사태에서 국민에게 필요한 최소한의 식량 공급이 확보되지 않거나 확보되지 않을 우려가 있다고 대책본부의 장이 인정하는 경우를 가장 심각한 단계로 명시하고 있음. 국민 1인 1일당 공급 열량이 섭취 열량을 하회하거나 그 우려가 있는 경우, 공급 열량이 1,850kcal/인·일을 하회하거나 그 우려가 있는 경우를 정량적 판단 기준으로 설정하였음.

1.3.2. 대상 품목

- 일본 정부는 국민의 식생활 또는 국민경제에 있어 중요한 농림수산물과 가공품을 특정 식량으로 구분하였으며, 전체 공급 열량에서 차지하는 비중이 높은 품목을 중심으로 대상을 설정하였음.

- 농림수산물은 쌀, 밀, 대두(식용 포함), 유채·야자열매, 사탕무·사탕수수, 생유, 쇠고기·돼지고기·닭고기, 계란으로 설정하였으며, 이상의 품목은 2023년 기준 공급 열량의 80%를 차지하고 있음.
- 가공품의 경우, 밀가루, 식물성 유지, 설탕, 우유, 유제품, 액란·분란이 해당되며, 식물성 유지는 대두, 유채, 기름야자 열매를 원료로 한 것, 설탕은 사탕무, 사탕수수를 원료로 한 것으로 한정함.
- 특정 자재는 특정 식량의 생산에 필수 불가결한 것으로서 비료, 농약, 종묘, 사료, 동물용 의약품을 포함하고 있으며, 특정 식량 및 특정 자재는 필요에 따라 추가 지정할 수 있음을 기본 방침에서 명시하고 있음.

〈그림 2-6〉 식량공급곤란사태대책법의 특정 식량 및 자재



자료: 농림수산성(2025b).

1.3.3. 주요 대책

- 일본은 농지 등 생산 기반, 생산 자재의 공급체인 유지·강화를 위한 시책을 추진하고, 식량자급률의 제고를 도모하고 있음. 나아가 공급 곤란 사태 발생 시, 대책을 효과적으로 추진하기 위해 국내외 식량 수급에 관한 정보 수집·분석, 적절하고 효율적인 비축의 운용, 안정적인 수입의 확보 등의 대처를 평시에 추진하는 것으로 규정하고 있음.

〈그림 2-7〉 평시의 대책

국내 생산기반 및 공급망 유지·강화를 위한 각종 시책과 더불어 다음과 같은 노력이 필요	
기본방침	· 평시부터 실시할 대책과 불측 시에 실시할 대책의 기본 개념을 미리 정리
비축	· 민간 재고를 포함한 종합적 비축에 관한 기본방침 을 제시하고, 정부와 민간의 역할 분담 아래 적절한 비축 확보 및 불측 시 원활한 공급 보장에 관한 방향성을 정리할 필요성 존재
수입	· 주요 수입 상대국의 생산 및 수출 능력을 상시 파악 하고, 평시부터 정부 간 대화, 민간 의견 교환 등 정보공유를 통해 수출국 등과의 우호적 관계 구축 이 중요
정보수집	· 비축과 재고 관련 정보는 수입 등으로 필요한 물량을 확보하기 전까지의 연결 역할로서 중요하나 민간 재고량 등 품목에 따라 충분히 파악되지 않은 정보가 있으므로 필요한 정보수집을 가능하게 하는 법적 정비 가 필요
국민이해	· 일본의 식량 상황에 대한 정보발신, 식생활 교육 등을 추진하는 한편, 사업자와 소비자가 불측 시를 대비한 준비의 중요성을 이해하도록 인식 제고 도모

자료: 농림수산성(2023b).

- 식량공급곤란 징후 단계에서는 사태의 심각화를 막고 국민생활의 안정 또는 국민경제의 원활한 운영에 대한 지장을 방지하기 위해 대책본부의 방침을 바탕으로 예방적이고 초동적인 대책을 실시함. 또한 공급곤란사태가 발생할 경우에도 식량공급곤란 징후에 실시하는 대책을 필요에 따라 강화·추진함.
- 정부는 출하·판매방침을 제시하고, 생산자 및 유통업자를 대상으로 계획적인 출하·보관 및 출하비율 조정, 판매업자에게는 계획적인 판매·보관, 수출업자를 대상으로는 국내 공급 전환을 요청함. 요청으로 충분하지 않을 경우 출하 및 판매 계획 수립을 지시함. 개별 사업자는 수입량·시기 판단이 어려워 수입 과정에서 손실 리스크 발생 가능성이 존재함에 따라 정부가 수입으로 확보해야 할 총량을 제시하고 사업자에게 요청하며, 수입 확보가 불가능할 경우 수입 계획 수립을 지시하는 것으로 명시하고 있음.

○ 비축 물량의 활용과 수입만으로는 공급 확보가 어렵고 생산 확대 시, 과도한 수급 완화의 위험이 존재하는 경우 정부는 생산을 확대해야 할 물량 등을 제시하고, 사업자에게 요청함. 이 경우에도 요청만으로 생산량 확보가 어려울 경우 생산 계획의 수립을 지시함.

○ 한편, 소비자 불안으로 과도한 사재기 및 조기 구매가 발생할 가능성에 대비해 정부는 수급 및 가격 대책 등 정확한 정보를 제공하고, 사재기 억제 캠페인 등의 홍보활동을 병행함.

〈그림 2-8〉 식량공급곤란 또는 우려 시의 공급 확보 대책

출하·판매 조정	수입 대응	생산 확대	소비자 대책
<p>〈과제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 공급 부족 우려 단계부터 매점매식·급매·사재기 발생 가능성 존재 <p>〈대책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 국가는 출하·판매 방침을 제시하고, 다중과 같은 요청을 실시 요청만으로 충분하지 않을 시, 출하·판매 계획 수립 지시 <p>【생산자·유통업자】 계획적인 출하·보관, 업계별 출하비율 조정 등</p> <p>【판매업자】 계획적인 판매·보관</p> <p>【수출업자】 국내 공급 전환</p>	<p>〈과제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 개별 사업자 차원에서 수입량·시기 판단이 어려워 수입 과정에서 손실·리스크 발생 가능성 존재 <p>〈대책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 국가는 수입으로 확보해야 할 총량 등을 제시하고, 사업자에게 요청 요청만으로 수입 확보가 곤란한 경우, 수입계획 수립 지시 ※ 수입 촉진을 위한 외교적 대응 및 재정적 지원 병행 	<p>〈과제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 비축 활용이나 수입만으로는 공급 확보가 어렵고, 생산 확대 시 과도한 수급 완화 위험 존재 <p>〈대책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 국가는 생산을 확대해야 할 물량 등을 제시하고, 사업자에게 생산을 요청 요청만으로 생산량 확보가 곤란한 경우, 생산계획 수립 지시 	<p>〈과제〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 소비자 불안으로 과도한 사재기·조기 구매 발생 우려 <p>〈대책〉</p> <ul style="list-style-type: none"> 국가는 수급가격대책 등 정확한 정보를 알기 쉽게 제공 사재기 억제 캠페인 등의 홍보활동 병행

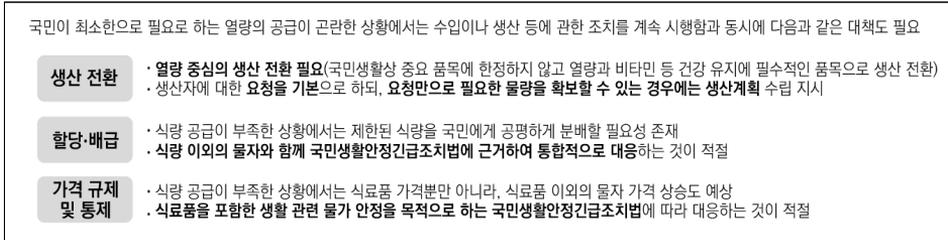
자료: 농림수산성(2023b).

○ 식량공급곤란사태 중 국민에게 필요한 최소한의 식량 공급이 확보되지 않거나 해당 우려가 있는 가장 심각한 사태에서는 복수 품목의 식량 수입이 장기간에 걸쳐 큰 폭으로 감소할 수 있음. 따라서 공급 열량을 증시한 국내 생산과 한정된 식량의 공정한 할당·배급, 급등한 식량 가격 안정을 위한 대책을 추진함.

○ 국민생활상 중요 품목에 한정하지 않고 필요에 따라 특정 식량으로 지정·추가하고, 열량과 비타민 등 건강 유지에 필수적인 품목으로 생산 전환을 도모함. 생산자에 대한 요청을 기본으로 하되, 요청만으로 필요한 물량을 확보할 수 있는 경우에는 생산 계획 수립을 지시함.

- 식량 공급이 부족한 상황에서는 제한된 식량을 국민에게 공평하게 분배할 필요가 있으며, 식품 가격뿐만 아니라, 여타 물가의 상승도 예상됨. 따라서 식량 이외의 물자와 함께 국민생활안정긴급조치법에 근거하여 통합적으로 대응함.

<그림 2-9> 국민생활에 최소한으로 필요한 식량 확보 대책

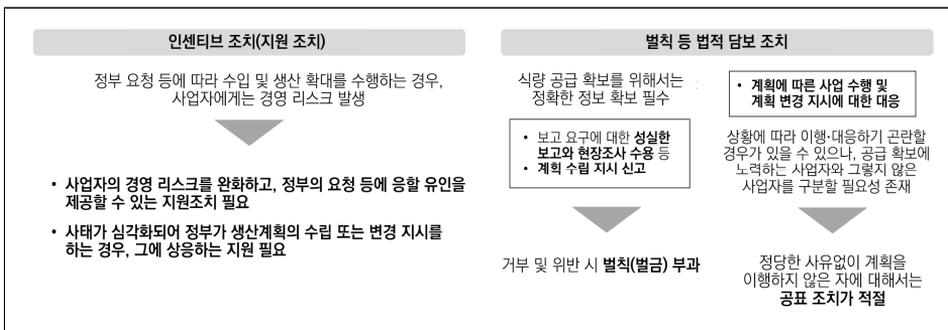


자료: 농림수산성(2023b).

1.3.4. 공급 확보를 위한 조치

- 정부가 출하·판매, 수입, 생산에 대한 요청 또는 지시할 경우, 사업자는 경영 리스크가 발생할 수 있으며, 이를 완화하고 정부 대책에 대응할 유인을 제공할 수 있는 인센티브를 제공함.
- 반면, 식량공급 확보를 위한 정확한 정보 수집 과정에서 정부가 요구한 보고, 현장조사, 계획 수립 지시 등을 거부하거나 위반 시에는 벌칙을 부과함.

<그림 2-10> 식량공급곤란사태 발생 시의 대책 이행을 보장하기 위한 조치

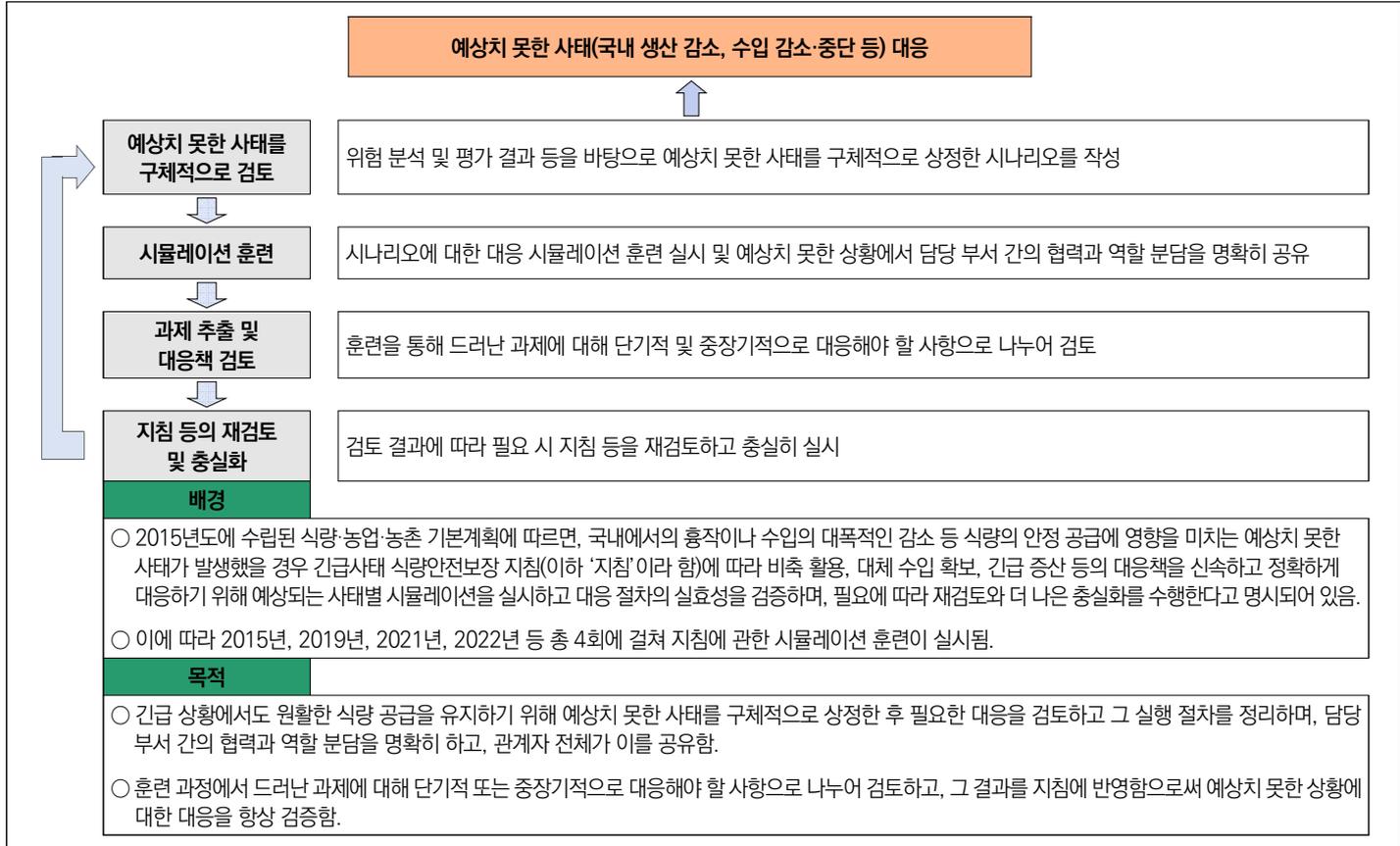


자료: 농림수산성(2023b).

1.3.5. 위기 대응 시뮬레이션 연습

- 일본은 과거 ‘긴급사태식량안보지침’에 근거하여 식량 위기 시, 비축의 활용, 수입선 대체, 긴급 증산 등의 대책을 신속하고 정확하게 추진하기 위해 위기 단계별 시뮬레이션을 실시하고 대응 절차의 검증과 내실화를 기하고 있음.
- 현재까지 일본 정부는 2015, 2019, 2021, 2022년에 걸쳐 총 4회의 식량 위기 시뮬레이션 연습을 실시한 바 있음.

〈그림 2-11〉 일본의 위기 대응 시뮬레이션 연습 사례(2022년)



자료: 농림수산업성(2023a).

2. 유럽의 식량 위기 대응

- 지난 5년간 기후변화, 지정학적 갈등, 팬데믹 등 다양한 식량안보 위협 요인들이 복합적으로 발생함에 따라, 국제사회에서는 식량위기 대응 정책을 재정비하는 사례가 다수 보고되고 있음. 그러나 ‘안보’라는 주제의 국가적 민감성과 최근에 이루어진 정책 변화의 시기적 특성으로 인해 각국의 구체적인 정책 재정비 현황을 파악하는 데에는 한계가 존재함.
- 최근 유럽에서는 1차 연도 연구의 사례조사 대상국이었던 스위스와 글로벌 식량안보지수 1위 국가인 핀란드의 주도 아래, 유럽연합집행위원회(European Commission: EC)가 회원국들의 식량위기 대응체계를 재정비하고 있는 것으로 파악됨. 이에 본 연구에서는 세계식량기구(FAO), 유럽연합 집행위원회(EC), 벨기에의 식량위기 대응 관련 정부 부처 등을 직접 방문하여 식량위기 대응 시스템의 운영 현황과 운영 방식에 대해 조사를 실시함.
- 유럽 외 지역에서도 일본, 싱가포르, 대만, 중국 등 주요 국가들이 식량위기 대응정책을 신속히 재정비하고 있는 것으로 언론 및 현지조사를 통해 파악되었으나, 이들 국가는 유럽의 정책 방향을 벤치마킹하고 있는 것으로 추정됨.
- 또한 필리핀 등 일부 개발도상국들은 FAO와의 협력을 통해 식량위기 대응 역량을 강화하고 있는 것으로 확인됨.

2.1. 유럽연합(EU) 유럽식량안보 위기 대응 및 대비 메커니즘(EFSCM)

- 유럽연합집행위원회(EC)는 EU의 주요 집행 기관으로서 법률 제안, 정책 시행, EU 예산 관리와 국제 협상의 역할을 담당하고 있음. 또한, EU의 식량 공급망 안정과 식량안보 보호를 총괄하며 주요 위기 상황에 대응하여 유럽 및 글로벌 식량 공급의 안정성을 관리하고 있음.
- EC는 코로나19와 러·우 전쟁으로 식량안보 위기 가능성이 현실화되자 ‘농장에서 식탁까지(Farm to Fork Strategy)’에 따라 2021년 ‘위기 시 식량공급 및 식량안보 보장을 위한 비상대응계획(Contingency plan for ensuring food supply and food security in times of crisis)’을 발표하고, ‘유럽 식량안보 위기 대응 및 대비 메커니즘(The European Food Security Crisis preparedness and response mechanism: EFSCM)’을 출범시켰음.
- EFSCM은 ‘유럽연합 집행위원회 농업·농촌개발총국(General for Agriculture and Rural Development: DG AGRI)’에서 관리하며, 공공·민간 협력 기반의 위기 대응 메커니즘으로서 식량공급망 리스크 모니터링, 취약성 평가, 위기 발생 시 정부개입 절차 등을 규정하고 있으며, EU 차원에서 식량안보를 보장하는 제도로 평가되고 있음. 이에 본 연구에서는 DG AGRI 부서와 면담조사를 시행하였음.
- DG AGRI는 EU의 농업 및 농촌 개발 정책을 전담하는 부서로, 공통농업정책(Common Agricultural Policy: CAP)을 통해 지속가능하고 회복력있는 식량 체계 구축에 핵심 역할을 수행하고 있음.

2.1.1. 등장 배경

- EU는 곡물 등 주요 품목에서 전반적으로 높은 자급률을 보유하고 있으나 회원국 간 자급 수준 및 식품 공급망 의존 구조에는 차이가 존재함. 최근 코로나19와 기후위기 등 다양한 식량안보 위협 요인들이 등장하면서 축산 의존도가 높은 국가들을 중심으로 식량안보 위기 사례가 발생하기 시작하였음.
- 곡물 순 수출국인 헝가리, 루마니아, 프랑스, 폴란드, 발트 3국은 전략비축 등 식량 위기대응전략의 필요성을 낮게 인식하는 반면, 스페인, 네덜란드, 벨기에, 덴마크와 같이 축산 의존도가 높은 국가는 사료 부족 문제의 심화로 위기 대응전략 필요성에 대한 인식이 확대되고 있음.
- 이러한 상황에서 코로나19의 영향으로 국경 봉쇄 조치로 브라질산 대두가 네덜란드를 경유해 루마니아로 운송되지 못하는 사례가 발생하고, 일부 국가에서는 생산 부족이 아닌 포장용기와 운송 트럭의 이동 제한에 기인한 계란 품귀 현상이 발생함. 이와 같은 복잡한 연쇄 문제가 발생하면서 EU 회원국 간 내부시장(single market) 통합이 깨질 경우 EU 전체의 식량안보가 위협받을 수 있다는 인식이 확산되는 계기가 됨.
- 유럽의 식량안보 위기 대응전략의 필요성은 코로나19를 계기로 제기되었으며(우리나라의 경우 러-우 전쟁이 결정적 계기라 볼 수 있음), 단일국가가 아닌 다수의 회원국으로 구성된 EU에서는 위기 시 조기경보 및 정보공유 등 체계적 커뮤니케이션 부재가 주요 문제점으로 지적됨.
- 예를 들어 팬데믹 초기 유럽에서 발생한 화장지 품귀 현상은 실제 공급 부족이 아닌 소비자 불안 심리에 따른 사재기 현상에서 비롯된 것으로, 위기 초기에 조기경보 및 공공 커뮤니케이션 체계가 미흡했음을 보여주는 사례임. 이러

한 경험은 유럽식량안보위기대응메커니즘(EFSCM) 설립의 필요성과 역할을 뒷받침하는 근거로 작용함.

2.1.2. 역할 및 조직

- EFSCM는 협의체적 성격을 지니고 있으며, 법 제정기구가 아닌 회원국 간 정책 조정과 정보 교환을 위한 협력 메커니즘임. 위기 발생 전 병목현상을 조기에 감지하고 이를 다른 EC 총국(Directorate General: DG)에 전달하여 법 제화로 연결되게 하는 구조로, EFSCM은 조기 경보 및 부서 간 조정을 담당하는 플랫폼 기능을 하고, 실제 입법은 특정 정책 분야별로 각 EC 총국이 담당하며 농업 부문은 DG AGRI이 담당함.
- EFSCM에는 27개의 EU 회원국과 EU 식품공급망과 밀접하게 연결된 14개의 비회원국 모두 참여하고 있음. 비회원국에는 서부 발칸 6개국(알바니아, 마케도니아 등)과 스위스, 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인 등과 같은 EFTA(European Free Trade Association) 회원국과 페로제도, 모나코, 안도라 등의 소규모 유럽국가로 구성되어 있는데 이는 국가 규모와 상관없이 모든 국가가 유럽의 식품 공급망 연계에 중요한 역할을 담당한다는 데 암묵적 동의가 있기 때문임.
- EFSCM은 농업·수산업·식품안전 등 식량 공급망 전반의 3가지 핵심 분야를 다루고 있으나, 회원국마다 정부 조직 구조가 상이하여 각국의 행정 체계와 대응 체계에 따라 참여 기관이 다름. 일부 국가는 단일 기관이 EFSCM 관련 업무를 전담하는 반면, 최대 4개의 기관이 공동으로 관여하는 국가도 존재함.

- 예를 들어 핀란드는 농림부뿐만 아니라 수산, 식품안전, 별도의 국가비상대응 센터 등 복수 기관이 참여하고 있음.
- EFSCM은 정부기관 뿐만 아니라 생산·가공·유통·소비 단계의 모든 민간 이해관계자가 포함되어 있음. 현재 30개의 민간 이해관계자 단체(stakeholders' organizations)가 정식회원으로 참여하고 있으며, 16개의 옵서버로 참여하는 단체가 있음. 여기에 회원국의 정부기관을 포함하면 EFSCM은 총 87의 대표기관이 활동 중이며, 각 대표자 외에도 예비 대리인이 지정되어 있어 위기 발생 시 신속한 의사소통 및 대리 참석이 가능함.
- 민간 부문의 경우 정부보다 더 많은 정보를 보유하고 있는 경우가 많으므로 위기 발생 상황에서는 민간 부문의 참여가 중요함. 이에 EU는 민간 부문 참여를 필수 요소로 규정하고 있으며 위기 시에는 개별 기업의 사익보다는 공급망 안정화를 위한 협력이 우선시하는 것을 원칙으로 함.

2.1.3. 운영

- EFSCM은 최소 연 1회 정기 회의를 개최하여 회원국 간의 위기 대응 수준을 높이기 위한 준비 작업을 진행하며, 긴급 사안이 있을 경우 사전 통보 없이 즉시 소집 가능함. 또한, 유럽공동연구센터(Joint Research Centre: JRC)와 협력하여 식품공급망의 취약점과 위협 요인에 대한 공동연구를 수행하고 있으며, 위기 대응을 위한 권고안 개발 작업도 진행하고 있음.
- 팬데믹 당시 화장지 품귀현상 이후 EFSCM은 향후 유사 상황에 대비하여 정보 전달의 정확성과 신속성을 확보하기 위한 위기 커뮤니케이션 관련 권고안을 마련함. 해당 권고안은 일반적인 수준이나 회원국과 유통업체, 도매상 등

공급망 주체들이 활용할 수 있으며 이를 바탕으로 식품공급망 내 다양한 주체들이 구체적인 위기 커뮤니케이션 전략을 발전시킬 수 있는 공동 기반을 제공하였음.

- 위기 커뮤니케이션 관련 권고안 외에도 EFSCM 회원국을 모두 포괄할 수 있는 식품공급망 취약성 완화 관련 권고안을 마련함.
- 2023년 7월 EU는 ‘식량공급 및 식량안보 위기 커뮤니케이션 지침 (Guidelines for Crisis Communication on Food Supply and Food Security)’을 채택하였으며 총 10가지의 권고사항을 제시함.
 - 첫째, 위기 발생 이전에 위기 커뮤니케이션 계획을 수립해야 하며, 커뮤니케이션팀의 역할과 책임, 전달체계, 대상 그룹, 핵심 메시지를 명확하게 규정해야 함. 또한, 위기 발생 시 한시적 절차가 아닌 기존 커뮤니케이션 채널을 활용하는 것이 바람직하며 정보공유 절차, 신뢰 구축, 인력 교육 및 자원 배분 등을 포함하여 사전 준비 단계에서 충분한 시간과 노력을 투자해야 함.
 - 둘째, 위기 상황에서 대중의 인식을 지속적으로 모니터링하여 적절한 커뮤니케이션과 연대감 및 사회적 책임을 보여주어야 함.
 - 셋째, 위기 발생 상황과 위기 대응 조치, 잠재적 영향 등을 사실적이고 투명하게 공개해야 하며 추측은 피하고 핵심 메시지에 집중해야 함.
 - 넷째, 위기 발생 직후 60분은 대응의 성패를 좌우하므로 정보를 신속히 수집하고 초기 메시지를 즉시 전달해야 함.
 - 다섯 번째, 이해관계자에게 진행 상황으로 지속적으로 제공해야 함.
 - 여섯 번째, 이해관계자별로 상이한 요소를 사전에 파악하여 맞춤형 메시지를 전달해야 함.

- 일곱 번째, 소셜미디어, 전통미디어, 직접 커뮤니케이션 등 복수의 채널을 활용하여 이해관계자와 소통해야 하며 모든 채널에서 일관되고 접근가능한 방식으로 소통해야 함.
- 여덟 번째, 위기 관련 대중의 반응과 피드백을 확인하기 위해 미디어 및 소셜미디어 채널을 지속적으로 모니터링해야 함.
- 아홉 번째, 정보의 출처를 명확히 제시해야 하며 허위정보 및 오정보를 지속적으로 모니터링해야 함.
- 열 번째, 위기 종료 시 위기 대응을 평가하고 경험으로부터 학습해야 함.

<참고> EU ‘식량공급 및 식량안보 위기 커뮤니케이션 지침

1. 선제적 대응(Be proactive): 식품 공급망에 심각한 혼란을 초래할 수 있는 잠재적 위기에 대비하여 사전에 위기 커뮤니케이션 계획(crisis communication plan)을 수립해야 한다. 해당 계획에는 위기 커뮤니케이션 팀의 역할과 책임, 사용할 커뮤니케이션 채널, 대상 그룹, 전달할 핵심 메시지를 명확히 규정해야 한다. 신뢰를 저해하는 불일치한 메시지를 방지하기 위해 일관된 논리 체계를 마련해야 한다. 위기 상황에서만 일시적으로 가동되는 절차를 만드는 것보다 기존 커뮤니케이션 채널을 활용하는 것이 바람직하다. 계획에는 정보 공유(내부 및 외부)를 위한 조정 절차, 신뢰와 주인의식 함양, 적절한 교육을 포함해야 한다. 이는 인적 자원(즉시 대응 가능한 대변인, 예비 인력 파악 및 교육, 업무 연속성)과 예산 등의 자원에 영향을 미치므로 향후 위기에 대비한 커뮤니케이션 계획 준비에 충분한 시간과 노력을 투자하는 것은 중요하다.
2. 상황 인식 유지(Be perceptive): 위기 상황에서 상황 인식을 확보하기 위해 대중의 인식(대중이 무엇을 의미하게 받아들이는지, 무엇을 걱정하는지, 무엇을 생각하고, 기대하며, 요구하는 지 등)을 지속적으로 모니터링해야 한다. 이를 통해 적절한 커뮤니케이션 대응을 선제적으로 예측할 수 있으며 공감적 커뮤니케이션을 가능하게 하여 연대와 사회적 책임을 보여줄 수 있다.
3. 사실 기반 및 투명성 유지(Be factual and transparent): 발생한 상황과 위기 대응을 위해 취하고 있는 조치, 잠재적 영향에 대해 투명하고 사실에 입각한 정보를 전달해야 한다. 이는 신뢰를 구축하고 조직의 평판 훼손을 최소화한다. 알려진 사실과 알려지지 않은 부분에 대해 소통하며, 추측한 피하고 핵심 메시지에 집중한다. 리더십을 통해 어떤 조치가 취해지고 있는지를 분명히 해야 하며 이를 통해 공공기관, 민간 조직, 일반 대중 등 모든 이해관계자가 적절한 의사소통 창구를 명확히 인식할 수 있도록 해야 한다.
4. 신속한 커뮤니케이션(Communicate quickly): 위기 상황에서는 시간이 핵심 요소로 위기 발생 후 60분은 향후 대응 결과에 결정적인 영향을 미치므로 정보를 신속히 수집하고 상황을 평가하며 대응 메시지를 전달해야 한다. 공공기관과 민간 조직은 더 이상 며칠씩 메시지를 조정할 여유가 없다.
5. 정기적인 업데이트 제공(Provide regular updates): 요청 시 공공 및 민간 관계자에게 진행 상황을 지속적으로 제공해야 한다. 정기적인 업데이트는 기대치를 관리하고 추측과 불확실성, 공포, 부적절한 반응을 줄이는 데 도움이 된다.
6. 메시지의 맞춤화(Tailor your message): 이해관계자별로 필요, 우려, 질문, 사회적 맥락 등이 다르며 특별한 요구사항이 있을 수 있다. 이러한 차이를 사전에 파악함으로써 위기 발생 시 연락 대상을 미리 인지할 수 있을 뿐만 아니라 각자의 상황에 맞게 메시지를 맞춤화할 수 있다.

7. 다양한 채널 활용(Use multiple channels): 다양한 이해관계자와 소통하기 위해 소셜미디어와 전통 미디어, 직접 커뮤니케이션 등 복수의 채널을 활용해야 한다. 모든 채널에서 일관되고 접근가능한 방식으로 소통해야 하며 모든 대상과의 효과적인 커뮤니케이션을 위해 필요한 조정을 수행해야 한다. 또한, 소매점 종사자, 소셜미디어 인플루언서 등과 같은 멀티플라이어를 활용하여 최종 소비자를 포함한 다양한 집단에 메시지를 확산시키는 것이 바람직하다. 정기적인 기자회견 개최나 동영상 제작 및 배포는 이러한 정보 전달 채널을 지원하는 효과적인 수단이 될 수 있다.
8. 미디어 모니터링(Monitor media): 소셜미디어는 위기 발생 시 강력한 커뮤니케이션 도구가 될 수 있다. 따라서 위기 관련 커뮤니케이션에 대한 대중의 반응과 피드백을 파악하기 위해 미디어 및 소셜미디어 채널을 지속적으로 모니터링하는 것이 중요하며, 이를 통해 필요, 질문, 우려, 허위정보 등에 신속히 대응할 수 있다.
9. 허위정보 및 오정보 대응(Disinformation and misinformation): 신뢰할 수 있는 정보 출처를 명확히 제시해야 하며, 다른 출처에서 유포되는 허위 오정보를 지속적으로 모니터링해야 한다. 이러한 정보의 대응 여부와 대응 방식에 대해 최선의 판단을 내리는 것이 중요하다.
10. 평가 및 학습(Evaluate and learn): 위기가 종료된 후에는 위기 대응을 평가하고 경험으로부터 학습해야 한다. 또한, 잘 작동했던 요소와 향후 개선이 필요한 부분을 파악해야 한다.

자료: EU(2023).

- EFSCM은 평시에는 위기 대응 역량 강화를 위한 사전 준비 채널로 기능을 수행하지만 위기 발생 시에는 회원국 간 조정 및 신속 대응을 위한 협력 채널로 기능함. 즉, EFSCM의 핵심 기능은 조정과 사전 준비로 위기 발생 이전의 예방적 감시와 정책 조율을 중점적으로 다루는 구조임.
- 러·우 전쟁 발발 직후 이탈리아에서 긴급회의를 소집하여 흑해 봉쇄에 따른 곡물 수출 제한 문제를 최초로 논의하였으며, 이후 연대회랑(Solidarity Lanes) 개설 논의도 진행하였음.
- EFSCM의 식량안보 대시보드는 총 3가지 부문인 모니터링(Monitoring), 경고(Alerts), 정성 평가(Qualitative assessment)로 구성됨. 모니터링은 식량 공급 및 식량안보와 관련된 주요 데이터(생산, 무역, 가격 등)를 다루며 연 단위 또는 그 이하 빈도로 업데이트됨. 경고는 식량공급 및 식량안보에 영향을 미치는 경보 관련 데이터(가뭄, 가축 질병, 에너지 비용, 운송비, 수출 제한

등)를 주간 또는 월별로 업데이트하며, 정성 평가는 EU 농식품 부문의 정성적 평가를 통해 식량공급 및 식량안보와 관련된 위기 요인 및 위험을 평가함.

〈그림 2-12〉 EFSCM의 식량공급 및 식량안보 대시보드



자료: European Commission 회의자료.

- 모니터링을 위해 EFSCM 회원 대상 설문조사를 기반으로 식량 위기 인지조사도 수행하고 있으며 식량공급과 식량안보에 영향을 미치는 주요 요인에 대한 현장 인식과 위험 평가를 파악하는 것을 목적으로 함. 설문지는 총 5페이지 분량으로 응답 피로도를 고려하여 연 2회 실시 중임.
- 설문 주요 문항은 식량공급 평가, 식량안보 평가, 최근 6개월 내 영향 요인 파악, 향후 6개월 전망, 향후 1년 내 신규 위험요인으로 총 5개로 구성되어 있음. 그 중 식량공급 평가 문항에서는 극단적 기상현상, 식품공급망의 수입 의존도, 물류 병목, 투입재 가격 변동성, 원자재 가격 수준, 가축 질병, 사이버보안 등 10개 항목의 위험도를 평가하고 위험 수준을 1~10단계로 구분하여 매우 낮음(1~2단계)부터 매우 높음(9~10단계)까지 점수화함. 식량안보 평가 문항에서는 식품의 구매 가능성, 회원국 간 비조정 조치, EU 식품공급망 내 가격 전달 지연 및 불균등, 소비자 저가 대체품 전환 등 5개 항목의 위험도를 평가하고 위험 수준을 점수화함.

〈그림 2-13〉 EFSCM의 설문지

Question 1 - Assessment of food supply

The risks for food supply listed below were identified as the most important ones among respondents in the last two surveys (covering the first and second semester of 2024).

In this context, food supply risks refer in particular to risks that could affect the physical availability of food for EU consumers.

Please indicate your perception about their relevance in the first half of 2025 compared to the previous period (second semester of 2024)
(-2-less relevant, 0 - the same relevance, +2-more relevant):

Extreme weather events

Reliance on imports for the food supply chain

Logistical and transport bottlenecks

Input price volatility

자료: European Commission 회의자료.

2.1.4. 비상상황 및 심각한 위기 시 식량공급 확보 조항

○ 2025년 7월 EU 집행위원회는 유럽의회와 유럽이사회에 공동농업정책(Common Agricultural Policy, CAP)의 핵심 법령인 「농산물 공동시장조직 규정(Regulation (EU) No 1308/2013)」을 개정하는 규정 제안서를 제출함. 본 제안서에는 ‘비상상황 및 심각한 위기 시 식량공급 확보(Availability of supplies in time of emergencies and severe crisis)’에 관한 내용을 포함하고 있으며 제222조c부터 제222조g까지 5개의 조항으로 구성되어 있음. 각 조항은 위기 상황에서의 식량공급 안정성 확보와 회원국 간 대응체계를 강화하는 데 목적이 있음.

○ 제222조c는 각 회원국이 자국의 위험 특성과 제도적 여건을 고려하여 국가 식량안보 대비 및 대응계획을 수립하도록 의무화하고 있으며, 이를 통해 비상

상황 또는 심각한 위기 시에도 식량의 가용성·접근성·공급성을 유지하는 것을 목표로 함. 또한, 각 회원국은 구조적 공급망 취약성 평가 및 조기경보체계를 구축하고 핵심 농산물의 비축 정보를 통합할 뿐만 아니라 관할 기관 간 역할 및 조정체계를 명확화하고 민간 부문과의 협력 절차 및 커뮤니케이션 프로토콜을 포함하도록 규정하고 있음.

- 제222조d는 회원국이 농산물 비축을 관리할 경우 해당 조치가 시장 왜곡을 최소화하도록 설계되어야 함을 규정하고 있음. 비축량은 사전에 설정된 목표를 기준으로 결정하고 정기적인 검토와 위험평가를 통해 조정해야 하며 매입 및 방출 시에는 시장가격에 기반한 투명한 절차를 준수하도록 명시함. 또한 농산물 비축은 국가 식량안보 대비 및 대응계획의 일부로 시행되어야 하며 비축 관련 정보는 국가계획 요약에 포함하도록 규정하고 있음.
- 제222조e는 EFSCM를 설치하고 회원국의 유관당국, 이해관계자 단체, 필요 시 제3국 대표로 구성하도록 명시하고 있으며 EFSCM는 회원국 간 협력과 조정 및 정보교환을 강화하고 국가 식량안보 계획에 대한 정기적인 대화를 추진하는 등의 역할을 수행하도록 규정하고 있음.
- 제222조f는 심각한 위기 또는 비상사태 선언 시 집행위원회가 회원국 및 민간 운영자에게 농식품 및 투입재 재고 현황 등 관련 정보를 실시간으로 보고하도록 요구할 수 있는 권한을 부여하고 있음.
- 제222조g는 비축 수준, 물류 역량, 공급망 취약성 등 민감정보 및 기밀정보 보호 원칙을 규정하고 있으며, 집행위원회는 이러한 정보가 EU의 사이버보안 규정 및 기밀정보 보호 규정에 따라 안전하게 처리, 보관, 교환되도록 보장해야 함을 명시하고 있음.

〈참고〉 EC 「비상상황 및 심각한 위기 시 식량공급 확보」 관련 주요 내용

제1b장 비상상황 및 심각한 위기 시 식량의 가용성 확보

제222조c 비상상황 및 심각한 위기 시 농산물 공급계획

1. 유럽연합 집행위원회와 회원국은 농식품 공급망의 구조적 취약성을 식별하고 해결하며, 농식품 부문의 위기 대비 일관성을 강화하기 위해 협력해야 한다.
2. 회원국은 각자의 위험 특성과 제도적 체계를 고려하여 다음을 목표로 하는 국가 식량안보 대비 및 대응계획을 수립해야 한다.
 - (a) 비상상황 또는 심각한 위기 발생 시 모든 지역 수준에서 농산물의 가용성과 접근성, 공급 안정성을 유지해야 한다.
 - (b) 비상상황 또는 심각한 위기 시 모든 지역 수준에서 공급망 교란을 예방하거나 완화해야 한다.
3. 식량안보 대비 및 대응계획에는 최소한 다음 항목이 포함되어야 한다.
 - (a) 주요 공급망의 구조적 취약성 및 주요 교란 위험 시나리오에 대한 평가를 포함한 모니터링 및 조기경보체계
 - (b) 주요 농산물에 대한 비축 데이터 집계 체계
 - (c) 모든 지역 수준의 관할 당국 간 역할 배분 및 조정 매커니즘, 민간 부문과의 협력 절차
 - (d) 이해관계자 및 일반 대중에게 정보를 신속히 전달하기 위한 비상 커뮤니케이션 프로토콜
4. 회원국은 자국의 식량안보 대비 및 대응계획을 정기적으로 검토해야 한다.
5. 회원국은 식량안보 대비 및 대응의 조정을 담당할 국가 권한기관 또는 연락창구를 지정해야 하며, 이는 다른 회원국 및 유럽위원회와의 협력을 책임진다.
6. 회원국은 제2항에 언급된 최신의 식량안보 대비 및 대응계획의 요약본을 3년마다 유럽위원회에 통보해야 한다.
7. 집행위원회는 다음을 위해 이행규칙을 채택할 수 있다.
 - (a) 요약본 제출 형식, 보고 요건, 비기밀 부분의 공개, 일정을 규정할 수 있다.
 - (b) 제2항에 명시된 목표 달성을 위해 회원국 간 국경 간 협력의 개발 및 적용에 관한 규칙을 수립할 수 있다.

제222조d 농산물 비축

1. 본 조항에서 비축은 비상사태나 위기 상황에서 군사적 또는 민간 보호용으로 지정된 공공 또는 민간 운영자의 재고를 의미하며 인도적 지원을 위한 비축과 대규모 공급 차질 시 식량안보를 보장하기 위해 유지되는 재고를 포함한다.
2. 회원국이 농산물 비축량을 설정하고 관리하는 경우 시장 왜곡을 최소화하도록 설계되어야 하며, 다음 사항을 포함해야 한다.
 - (a) 농산물 비축량은 사전에 정해진 목표를 기준으로 결정해야 한다.
 - (b) 비축 수준은 정기적으로 검토되어야 하며 필요한 경우 공급망 취약성 평가 및 위험평가 결과에 따라 조정되어야 한다.
 - (c) 비축용 농산물의 매입은 시장가격으로 입찰 절차를 통해 실시해야 하며, 비축 농산물을 시장에 방출할 때도 투명한 절차에 따라 시장가격으로 판매해야 한다.
 - (d) 비축 관련 설치와 유지 및 방출과 관련된 모든 운영은 회원국의 관할당국에 의해 정기적으로 모니터링되어야 한다.
3. 회원국이 농산물 비축량을 설정하고 관리하는 경우 비축량은 제222조c 제2항에 언급된 국가 식량안보 대비 및 대응계획의 일부로 시행되어야 한다. 제2항 (a)호에서 언급된 사전 설정 목표는 해당 국가 식량안보 대비 및 대응계획에 명시되어야 한다. 비축량 설정, 유지 및 방출에 관한 정보는 제222조c 제6항에서 언급된 국가계획 요약에 포함되어야 한다.
4. 집행위원회는 다음 사항을 규정하는 시행령을 채택할 수 있다.
 - (a) 제1항에서 언급된 비축량의 설정 및 관리에 관한 조정된 조치를 규정하는 경우 비축 대상 품목의 범주 설정, 공동 위험평가 및 국경 간 공급위험 완화와 공급 연속성 보장을 위한 조기경보체계 개발이 포함된다.

- (b) 회원국 간 자발적 연대 및 상호 지원 메커니즘의 시행을 통해 회원국이 자국의 비축량 일부를 심각한 부족을 겪는 다른 회원국에 제공할 수 있도록 한다.

제222조e 조정

1. 식량안보 대비 및 농식품 공급망 회복력 강화를 위한 EU 차원의 조정된 접근을 지원하기 위해 집행위원회는 회원국의 유관당국, 관련 이해관계자 단체, 필요한 경우 선정된 제3국의 대표를 한자리에 모으는 유럽 식량안보 위기 대응 메커니즘(EFSCM)을 설치해야 한다.
2. EFSCM은 다음의 기능을 수행한다.
 - (a) 식량공급 및 식량안보 위기 대비 및 대응과 관련된 EU 법령, 프로그램 및 정책의 효과적 이행을 촉진한다.
 - (b) 조기경보, 모니터링, 위기 대응 및 사후평가에 관한 경험과 모범사례를 공유하고 회원국 간 협력과 조정을 강화한다.
 - (c) 농식품 공급망의 구조적 취약성 및 회복력 격차를 식별하도록 지원하며, 이를 위해 스트레스 테스트, 위험 평가, 시나리오 기획을 수행한다.
 - (d) 회원국 및 비EU 국가의 국가 식량안보 대비 및 대응계획에 대해 정기적인 교류와 대화를 촉진하되 해당 계획의 기밀성은 존중한다.
 - (e) EU 차원의 식량공급 및 식량안보 위기 대비 및 대응과 관련된 권고안 및 정책 이니셔티브의 마련에 기여한다.

제222f조 심각한 위기 또는 비상사태 시 강화된 조치

식량안보에 중대한 위협을 초래하는 심각한 위기 또는 비상사태가 선언된 경우 집행위원회는 즉시 적용가능한 시행령을 통해 회원국과 관련 운영자에게 연합 내 농식품 제품 및 투입재의 공공 및 민간 재고 현황 또는 해당 제품의 공급을 보장하기 위해 필요한 기타 관련 정보에 대한 실시간 보고를 집행위원회에 제공하도록 요구할 수 있다.

제222g조 민감정보 및 기밀정보의 보호

1. 집행위원회는 비축 수준, 물류 역량 또는 공급 취약성과 관련된 민감하거나 기밀성이 있는 자료가 사이버보안 요건을 포함하여 민감하고 기밀로 분류된 정보의 보호에 관한 적용가능한 유럽연합의 규칙에 따라 관리, 보관, 교환되도록 보장해야 한다.
2. 집행위원회는 해당 정보의 안전한 처리 및 교환을 위한 기술적·절차적 요건을 명시하기 위해 시행령을 채택할 수 있다.

자료: European Commission(2025).

2.2. 벨기에 식량위기대응계획(FCP)과 국가회복력계획(BNR-IP)

2.2.1. 등장 배경 및 개요

- 벨기에는 유럽 중심부에 위치한 지리적 이점으로 식품 공급망이 비교적 안정적임에 따라 러시아-우크라이나 전쟁 이전까지는 식량 위기 대응계획을 보유

하고 있지 않았음. 그러나 러-우 전쟁을 계기로 공급망이 붕괴될 경우 국가 차원의 통합 대응이 불가하다는 사실을 깨닫게 되었으며, 이 위기를 계기로 관계 당국은 “만약 식량 수입이 중단된다면 어떻게 할 것인가?”, “비상시 사용할 비축물자나 대응 매뉴얼이 있는가?”와 같은 근본적인 질문들을 던지게 되었음.

○ 코로나19와 러-우 전쟁 당시 해바라기유 공급 부족으로 벨기에 식품업체는 대체 원료 사용과 제품 라벨 변경으로 혼선을 겪었음. 또한, 설탕, 밀가루, 우유, 화장지 등과 같은 생활필수품의 사재기 현상과 온라인 주문 폭증으로 유통망이 일시 마비되는 문제가 발생함. 이러한 위기들은 벨기에 정부가 식량안보 위기 대응 시스템 구축을 수립하게 된 계기가 됨.

○ 이후 벨기에 정부는 대응할 위기 유형에 따라 2022년 식량위기계획(Food Crisis Plan 2022, FPS 2022)과 ‘벨기에 국가 회복력 계획-이행계획 식량·식수(Belgian National Resilience-Implementation Plan Food and Water(SO4), BNR-IP SO4)’ 정책을 운영 및 수립 중이며 향후 해당 정책들은 통합·운영될 예정임. 2022년 식량위기계획(Food Crisis Plan 2022)은 일시적 공급 차질이나 가격 급등과 같은 제한된 위기(limited crisis) 상황에 대응하기 위함이고 벨기에 국가 회복력 계획-이행계획 식량·식수(Belgian National Resilience-Implementation Plan Food and Water(SO4), BNR-IP SO4)는 NATO 조약 제3조 및 EU의 ‘Preparedness Union Strategy’에 근거하여 전쟁·에너지·물류 붕괴·기후변화와 같은 조금 더 심각한(heavy) 상황으로부터 국가 회복력을 강화하기 위함임.

〈표 2-1〉 BNR-IP와 FPS 2020의 대응 범위 및 특성 비교

구분	BNR-IP	FPS 2020
대응 범위	심각하고 장기적인 위기 (Grave crisis, long term)	제한적이며 단기적인 위기 (Limited crisis, short term)
영향 범위	여러 부문에 영향을 미침 (Impact on several sectors)	하나의 (하위)부문에만 영향 (Impact on only one (sub-)sector)
물류 인프라	운송 인프라가 (부분적으로) 마비 (Transport infrastructure (partially) disturbed)	물류 인프라가 온전히 유지 (Logistical infrastructure intact)
에너지 공급	에너지 부족 또는 에너지 인프라 손상 (Energy shortages/energy infrastructure damaged)	에너지 문제 없음 (No energy problems)
원자재 수입	원자재 수입이 심각하게 감소(Import of raw materials seriously diminished)	수입에 중대한 문제 없음 (No significant import problems)

자료: FPS Economy 회의자료.

- 벨기에를 포함하여 EU 회원국 27개국 중 23개국이 NATO 회원으로 2년 전까지만 해도 NATO는 외부 방위 중심적 관점인 반면, EU는 내부시장 중심적 관점으로 위기 대응 체계가 완전히 분리되어 있었음. 그러나 러·우 전쟁 이후 회원국 중 한 국가가 침략을 받으면 모든 회원국이 함께 대응해야 한다는 인식이 확산되고, EU의 준비연합전략(Preparedness Union Strategy)의 추진 분야 중 하나인 외부 파트너와의 협력 확대가 NATO 조약 제5조(방위조항)와 연계되기 시작하면서 점차 협력체계가 강화되고 있음.
- 소규모 위기 발생 시 모든 EU 회원국은 EU의 중요 기반시설 회복력 지침(Critical Entities Resilience Directive)으로 대응하였는데 이후 상위 단계인 EU의 준비연합전략의 등장으로 NATO가 추진 중인 방위 조치들과 정책적으로 연계되는 방향으로 바뀌면서 소규모 위기 대응과 국가 회복력 간의 연결고리가 생기는 계기가 됨.
- NATO는 군사 동맹 차원의 방위 중심 조치로 법적 구속력을 가지지는 않지만, 회원국이 자율적으로 국가안보 차원에서 회복력 강화를 위해 노력하는 형태인 반면, EU는 경제 중심의 법·규제 체계를 갖추고 있음.

○ NATO는 회원국에 자국의 회복력 강화를 권고할 수 있으나 이를 직접 시행하거나 강제할 법적 권한은 없음. 반면, EU는 법이 규정(Regulation)되면 EU 회원국에서 이를 즉시 이행할 의무가 생기며, 지침(Directive)될 경우 이를 자국법으로 번역하여 실시해야 함. 또한, EU가 다수결로 결정을 내리면 법적 구속력이 발생하며 불이행 시 벌금 등의 제재가 발생함.

2.2.2. 역할 및 조직

○ 연방국가인 벨기에는 식량 관련 권한이 각 지역정부의 소관으로 분권화되어 있음. 벨기에 연방정부의 연방경제부(FPS Economy)가 회복력, 경제, 통계 등을 담당하고 있으며(농업부처 부재), 플랑드르(Flanders) 지역정부와 왈로니아(Wallonia) 지역정부, 브뤼셀(Brussels Capital Region) 지역정부는 농업과 경제, 환경, 식수를 담당하고 있음. 연방경제부는 조정부처의 역할로 에너지부, 교통부 등 다수 연방부처와 지역정부들이 참여하는 위원회를 운영하고 있음.

○ BNR-IP SO4의 경우 연방정부 및 지역정부별로 3개 이상의 다수 공공기관 참여하고 있음.

〈그림 2-14〉 BNR-IP SO4 관련 주요 공공기관



자료: FPS Economy 회의자료.

- 벨기에는 최근 위기 이후 전문가 위원회를 운영하며 월 1회 정기회의를 통해 관계자 간 연락망 형성과 의사소통 체계를 유지하고 있음. 최근에는 2년간 약 10차례 이상의 회의를 개최하여 식량안보 위기 대응 계획을 마련하였으며 유럽연합 집행위원회(European Commission: EC)와 민간 이해관계자들과도 협력하고 있음.
- 벨기에의 식량 관련 민간 이해관계자는 벨기에 최대 규모 생산자·농민 단체인 Boerenbond와 유통 및 무역을 대표하는 Comeos, 벨기에 식품산업연맹인 FEVIA, 식품 공급망의 다양한 단계를 연결하는 협의체인 Ketenoverleg 등이 있음.

2.2.3. 2022년 식량위기계획(Food Crisis Plan 2022)

- 2022년 식량위기계획(Food Crisis Plan 2022)은 국가의 안정성을 위협하거나 국민적 혼란을 야기하지 않는 수준의 위기 예를 들어 러-우 전쟁과 종자와 같이 가격 급등이나 특정 품목 부족과 같은 공급망 교란 상황에 대응하기 위함임.
- 해당 계획은 연방경제청(FPS Economy)이 주도하며, 연방경제청은 소규모 위기 발생 시 물류·가격·커뮤니케이션을 관리하는 등 즉각적인 대응 조정 역할을 수행함. 또한 필수 식품과 취약계층을 중점적으로 다루며, 소매업체 및 유통업체와의 협력을 통해 식품 접근성과 공급의 연속성을 보장하는 데 초점을 맞추고 있음.
- 연방 간 협력(Interfederal cooperation)은 자발적인 형태로 이루어지며, 연방정부는 지역 정부에 행동을 '요청'할 수는 있으나 '명령'할 수는 없음.

이는 벨기에 법체계상 연방 및 지역 정부가 동등한 법적 권한을 보유하기 때문이다.

○ 벨기에는 2022년 식량위기계획(Food Crisis Plan 2022)을 통해 총 8개의 권고사항을 발표함. 그러나 해당 계획은 해바라기유와 같은 특정 품목 부족 시 단기 대응에 사용될 뿐 아직 법적 승인 절차를 거치지 않아 향후 제도화 과정이 필요한 상황임. 2022년 식량위기계획의 권고사항은 다음과 같음.

- 첫째, 필수품목 분류 및 재고 모니터링으로 필수 식품군을 평가하고 상황에 따라 이를 조정하며, 상업용 재고를 모니터링할 수 있는 시스템을 구축함.
- 둘째, 취약계층 보호로 위기 상황에 따라 다루는 취약계층 목록을 달리하고 이들을 위한 식품 유통망(food distribution network)을 구축하며, 위기 상황 발생 시 취약계층을 지원하기 위한 커뮤니케이션 체계를 마련함.
- 셋째, 이해관계자의 책임 강화 및 인식 제고로 기업에게 위기관리 및 사업 연속성 지침을 인식시키고, 에너지와 교통 등 다른 산업과의 상호 의존성을 파악함.
- 넷째, 자유로운 이동 보장으로 국경 봉쇄와 같은 위기 시에도 상품과 서비스, 노동자의 자유로운 이동을 보장함.
- 다섯 번째, 식량공급안보 관련 연방 및 지역 공동 협의체 구성으로 연방뿐만 아니라 지역정부, 산업계, 민간단체 등 다양한 이해관계자가 모두 식량 공급안보에 대해 논의하는 협의체를 구성함.
- 여섯 번째, 관련 법제의 조정 및 유연성 확보로 위기 발생 시 식품산업 내 특정 행위자를 포함하도록 기존 법제를 평가 및 보완하고, 평시에는 금지되어 있지만 위기 발생 시 예외적으로 허용될 수 있는 법적 유연성 확보와 특정 품목의 구매량을 제한할 수 있는 제도를 마련함. 또한, 식품 투기를 방지하기 위한 국가적 대응체계를 구축함.

- 일곱 번째, 위기 시나리오별 맞춤형 계획 수립으로 각 식품별 특성과 필요에 따라 상황별 세부 위기대응계획을 마련함.
- 여덟 번째, 통계 및 개입조치로 신뢰성 있는 통계자료를 확보하고 시장 교란을 조기에 감지할 수 있는 모니터링 시스템을 구축하며, 필수품의 가격 변동 시 신속 대응할 수 있는 개입조치를 마련함.

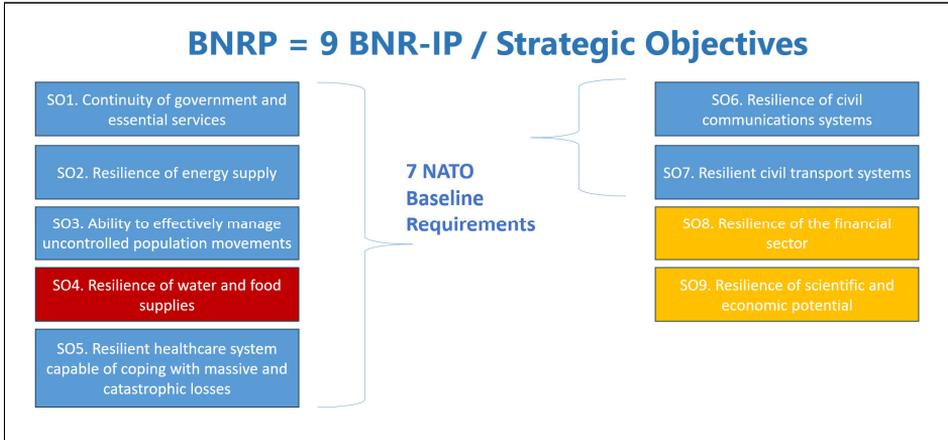
2.2.4. 국가회복력계획, 식량·식수(Belgian National Resilience-Implementation Plan, Food and Water(SO4), BNR-IP SO4)

- BNR-IP은 나토(NATO) 제3조(Article 3)에서 비롯된 것으로 해당 조항은 회원국이 외부 공격에 저항할 능력(resist attack)을 유지할 것을 의무화하고 있으며, 이는 장기적·구조적 위기 상황에서도 국민에게 식량을 공급할 수 있는 역량을 확보해야 함을 의미함. 해당하는 위기 상황에는 대규모 전쟁(예: '제3차 세계대전' 수준), 인프라를 파괴하는 대규모 사이버 공격, 기후변화나 지정학적 충격으로 인한 장기적·전국적 혼란과 같은 극단적 상황이 포함됨.
- BNR-IP은 식량위기대응계획(Food Crisis Plan)보다 훨씬 광범위하고 장기적이며, 통합적 전 위험 접근법(Integrated All-Hazards Approach)과 전 사회적 접근법(Whole-of-Society Approach), 전 정부적 접근법(Whole-of-Government Approach)을 따라 정부 기능의 지속성, 필수 서비스(식량공급 포함)의 유지, 그리고 중대 비상사태 시 군에 대한 민간 지원 확보에 목적을 둬.
- EU연합대비전략(EU Preparedness Union Strategy, 2025-2027)은 니니스퇴(Niinistö)의 'Safer Together(더 안전한 유럽을 위하여)' 보고서 이후에 마련됨. 이 전략은 비축(stockpiling), 부문 간 위험평가(cross-sector

risk assessments), EU 위기대응 허브(EU Crisis Hub) 설립 등 구속력 있는 대비 조치(binding preparedness actions)를 규정하고 있음.

- 현재 EU는 각 회원국이 식량위기대응계획(Food Crisis Plan)을 의무적으로 수립하고, 비축 관련 규정을 조정하도록 하는 법안을 마련 중임. 즉, 나토(NATO)는 민간 복원력(civil resilience)과 기준 요건(baseline requirements) 등 전략적 복원력 논리를 제공하고, EU는 정책 일관성(policy coherence), 법적 구속력(legal enforcement), 비축 의무(stockpiling obligations)를 제공함. 벨기에는 이러한 두 체계를 BNR-IP을 통해 운영적 거버넌스(operational governance)로 구체화하고 있음.
- 벨기에 연방경제부는 “나토의 틀(NATO framework)이 있고, 이제 EU도 자체적인 틀을 만들고 있음. 벨기에는 이 둘이 분리되지 않도록 국가복원력계획(National Resilience Plan)을 통해 통합하려고 한다”고 설명하였음.
- BNR-IP는 총 9개의 전략 목표(BNR-IP)로 구성되며, 모든 전략 목표에는 사이버 위험 및 위협, 핵심 기반시설, 하이브리드 위협 및 허위정보, 기후변화, 사회적 회복력과 같은 총 5가지의 주제를 고려하고 있음. 식량·식수 부문은 BNR-IP의 4번째 전략 목표임(BNR-IP SO4 Food & Water).

〈그림 2-15〉 BNR-IP 전략 목표

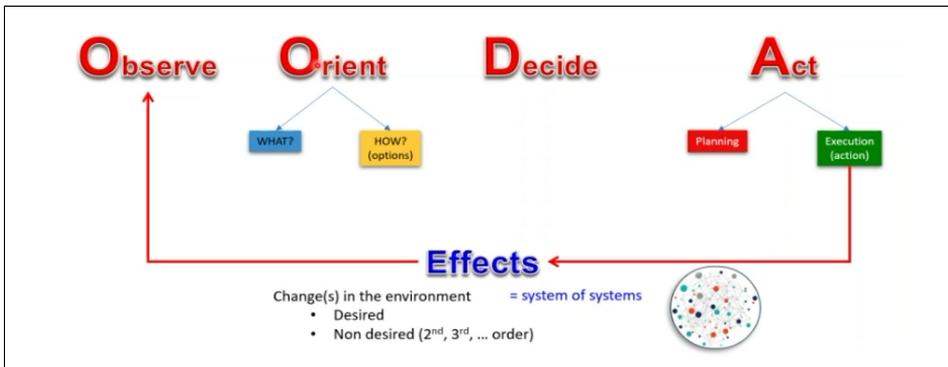


자료: FPS Economy 회의자료.

- BNR-IP의 BNR-IP SO4인 식품공급회복력은 기존 식량위기계획(Food Crisis Plan 2022)보다 대응 범위와 적용 수준이 확장됨. 식량위기계획은 운송 및 에너지와 같은 인프라가 유지되는 상황의 위기를 다루는 반면, BNR-IP SO4는 인프라 붕괴를 포함한 심각한 위기를 다룸.
- BNR-IP의 핵심과제는 식품부문 전담 권한, 이해관계자 관리, 플랫폼 및 전문가 풀 구축, 기업 및 부문 단위의 위험 평가, 전국적 저장시설 지도화(mapping), 취약지역 파악, 기업의 위기관리체계 도입 유도, 식품의 가격 및 접근성 모니터링, 전략비축 등임.
- 벨기에는 관찰, 판단, 결정, 행동인 OODA-loop (Observe-Orient-Decide-Act) 접근 방법으로 BNR-IP Food & Water 관련 계획을 수립하고 있으며 위기 상황에서의 의사결정 및 대응 과정을 체계화하기 위한 기본 틀로 사용함. 또한, BNR-IP Food & Water 부문의 위기관리 및 회복력 강화 단계는 총 4단계로 위험(Risk), 이슈(Issue), 위기(Crisis), 새로운 정상상태(New Normal)로 구성되어 있음.

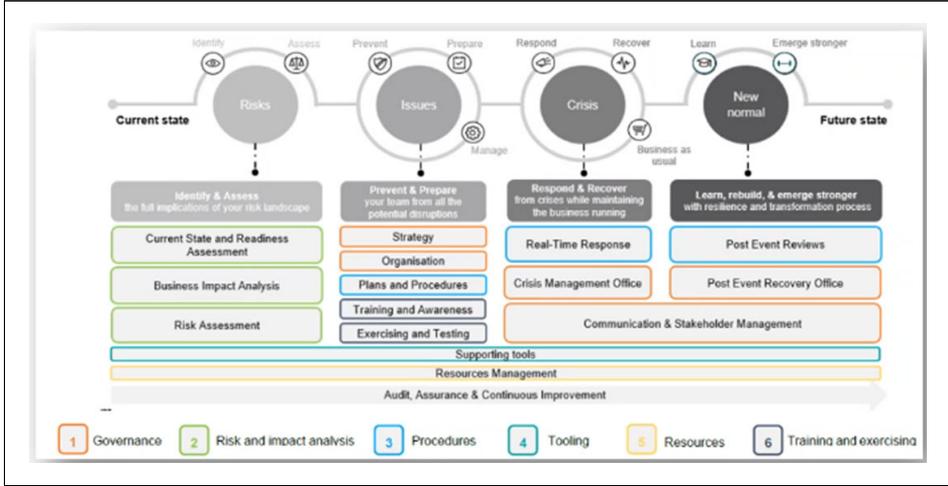
- 1단계인 위험 단계는 위험의 전반적 영향을 식별 및 평가하는 단계로 현재 상태와 대응 준비도를 평가하고 업무영향분석과 위험평가를 실시함.
- 2단계인 이슈 단계는 잠재적 혼란에 대비하기 위한 예방 및 준비단계로 전략 수립, 조직체계 구축, 계획 및 절차 수립, 교육 및 인식 제고, 모의훈련 및 시험을 실시함.
- 3단계인 위기 단계는 업무의 연속성을 유지하면서 대응 및 복구를 수행하는 단계로 실시간 대응, 위기관리 사무국 운영, 이해관계자 소통 및 관리를 시행함.
- 4단계인 새로운 정상상태 단계는 학습과 복구, 제도적 개선을 통해 더 강한 시스템으로 재편하는 단계로 사후 평가 실시, 사후 복구 사무국 운영, 이해관계자 소통 및 관리를 시행함.
- 이때 지원 도구와 자원관리, 검증과 보증 및 지속적 개선은 전 단계에 포함되는 공통 요소임.

〈그림 2-16〉 OODA-loop 접근방법



자료: FPS Economy 회의자료.

〈그림 2-17〉 벨기에 위기관리 및 회복력 강화의 단계별 구성



자료: FPS Economy 회의자료.

- BNR-IP Food & Water에서는 다양한 위험 유형을 고려한 회복력 평가를 위해 제3차 세계대전, 핵사고 발생, 테러리즘(엔트워프 항만의 화물창고 및 컨테이너 화재 발생)과 같이 총 3가지의 위기 시나리오를 활용하고 있음.
- BNR-IP Food & Water에서 식품과 수자원은 별개의 부문으로 각각 상이한 목표와 위험요인을 다루지만 두 부문 모두 사회적 취약계층에 중점을 둔다는 공통점이 있음.
- 식품은 ‘농장에서 식탁까지(Farm to Fork)’ 전 과정을 포괄하며 장기적으로 국민과 가축(축산, 가금류, 반려동물)이 영양 결핍없이 생존할 수 있도록 식품의 품질과 양, 가격 적정성을 확보하는 데 초점을 두고 있음.
- 수자원은 음용수 공급에 중점을 두며 국민과 가축이 충분한 식수를 얻을 수 있도록 접근성과 정화 및 처리 시스템의 연속성을 유지하는 데 초점을 두고 있으며, 폐수 수집 및 처리의 지속성을 통해 병원 과부하나 인명 손실을 방지하고 건강하고 지속 가능한 환경을 보장하는 데 목적이 있음.

- BNR-IP Food & Water에서 다루는 취약계층은 사회보조금 수급자, 노인소득보장수당 수급자, 신체적·정신적·행동적 장애를 가진 아동 및 성인, 보호시설에 거주하는 성인 및 가족, 아동복지 또는 청소년 보호 서비스 이용자, 병원 및 재활센터 입원자, 가정폭력 피해 여성, 난민 수용센터 내 망명 신청자, 수감자, 노숙인 또는 이주민 임시 거주지 거주자, 서류 미비 이주민, 보호자 없는 외국인 미성년자를 포함하고 있음.
- BNR-IP에서는 2022년 식량위기계획(Food Crisis Plan 2022)에서 정의한 필수 식품군을 참고하여 BNR-IP Food & Water의 필수 식품군을 크게 9가지로 정의하고 있음. 선정 기준은 대피소에서 필요한 물품 기준으로 대부분 장기 보관이 가능한 품목이나 장기 회복력에는 적절하지 않아 가격 접근성과 영양균형, 장기보존성을 고려하여 현재 수정 중임.
- 현재 필수 식품군으로 지정된 품목은 우유 및 분유(영아용, 성장기용 등 포함), 생수, 신선 과일 및 채소(감자 포함), 통조림 과일 및 채소, 곡물 및 곡물가공품(밀가루, 빵 포함), 통조림 생선, 장기보존 육류, 설탕 및 소금, 가축 및 반려동물 사료임.
- 벨기에는 BNR-IP Food & Water의 효과를 제시하고 있으며, 주요 효과는 위험 대응(Risk Treatment), 계획 수립(Planification), 시민의 역할(Population as an actor), 위기 커뮤니케이션(Crisis Communication), 위기관리 및 사사점 도출(Crisis Management & Lessons Learned)인 5가지로 구분됨.

〈표 2-2〉 BNR-IP SO4와 식량위기계획의 대응 범위 및 특성 비교

구분	세부 효과
위험 대응	
	비즈니스 연속성 관리체계(Business Continuity Management System: BCMS) 문화 정착
	식품 접근성과 가격 적정성의 선제적 모니터링 및 보호
	취약계층의 식량안보 및 회복력 강화
	국민 및 가족을 위한 필수 식량 일주일분 비축체계 구축
	국경관리를 통한 원활한 식량 이동 보장
	대도시(브뤼셀, 앤트워프, 겐트, 리에주, 샤를루아 등) 중심의 식량위기 대응계획 강화
	벨기에 주요 농식품 공급망의 경제적 지속가능성 확보
	토지 및 수자원 이용 관리를 통한 식품과 수자원 연계 강화
	6개월 이상 필수 식품공급망 유지를 위한 기계, 부품, 원자재, 반도체 등의 가용성 확보
	위기 발생 시 신속한 포장 시스템 전환 능력 강화
	식품공급망의 사이버통신 회복력 강화
	위기관리 역량을 갖춘 숙련되고 유연한 인력 확보
	식품 분야의 사이버보안 수준 향상을 위한 정기적인 외부 점검·감사 테스트 시행(중요 기관 대상)
	위기대응 교육·훈련·시뮬레이션을 통한 식품 분야 시민 회복력 강화
계획 수립	
	식품위기 대응계획과 BNR-IP Food & Water 수정을 통한 위기관리 역량 강화
	국가 지속가능식품계획 수립을 통한 기후 회복력 전략 강화
시민의 역할	
	국민의 식품 회복력에 대한 인식 제고를 통한 공동체 차원의 대비 및 적응력 향상에 기여
	농업 부문의 긍정적 인식을 통한 국민적 지지와 투자 확대 및 농업 관련 직업에 대한 관심 제고
위기 커뮤니케이션	
	비상 상황 발생 시 신속·정확 일관된 정보 전달 보장
위기관리 및 시사점 도출	
	위기관리 수행 및 사후평가(시사점 도출)를 통한 지속적 개선

자료: FPS Economy 회의자료 재구성.

- 벨기에의 비축 정책은 현재 실행단계에 있지 않고 전략적 수준에서 비축 대상 선정 단계 수준으로 국가 차원의 공공 사일로 신설 대신 정부가 품목과 비축 기간 등을 결정한 후 민간업체에 정부 위탁으로 일주일분 식량을 비축하도록 하고 정부가 비용을 보전하는 방식을 검토 중임.

- 벨기에는 식량 위기에 대비한 국가 비축분의 규모를 전 국민 기준 일주일분 식량으로 설정하였는데 이는 정치적·재정적 제약을 고려한 결정으로 일주일 동안 중단된 공급망을 재정비할 최소한의 완충 기간으로 판단한 데 따른 것임. 비축 품목은 가공식품보다 곡물, 커피 원두 등 장기보관이 가능한 원재료 중심임.
- 또한, 의존성 관리 차원에서 기계 부품과 원자재, 비료와 같은 비식품 전략품목의 비축 필요성을 인지하고 있으며, 포장시스템의 신속한 전환, 사이버통신 회복력 향상, 적시 생산 및 분배, 인력관리, 위기 인식 교육에 대한 필요성을 인지하고 있음.

3. 국제기구(UN FAO)의 식량위기 대응

- FAO는 비용 효율적 측면 등에서 위기 후보다 위기 전 대응이 중요하며, 위기 대응을 위해 단순히 경보에 그치지 않고 조기경보가 조기행동과 연결되어야 한다는 Early Warning-Early Action(EWEA) 메커니즘을 강조하고 있음. 이를 위해 조기경보팀(GIEWS)과 복구 및 긴급 대응(OER)팀이 긴밀히 협력하고 있으며, 여기에 농시장정보시스템(AMIS)까지 더하여 정보→분석→대응 삼단구조로 각 부서 간 정보연계와 후속조치가 강화되고 있음.
- GIEWS는 식량생산, 기상, 정책, 무역 등 데이터를 분석해 위기가능성을 평가하고 경보를 발령하며, OER는 경보를 기반으로 실제 자금 동원, 비상대응, 복구 프로젝트 수행함. 또한, AMIS는 거래량, 가격, 무역정책 등 글로벌 곡물 시장 데이터(주로 주요 수출입국 대상)를 통해 시장 투명성 제고 및 수출금지 조치 완화를 유도하고 있음.

- 필리핀은 과거 엘니뇨와 라니냐로 식량생산이 자주 붕괴되었고, 2024년 엘니뇨가 예보되자 인도가 쌀 수출을 즉시 금지하였음. 그러나 필리핀은 FAO와 EWEA 기반 협력으로 조기 구매를 결정하여 식량위기에 성공적으로 대응하였음.
- 구체적으로 필리핀 정부는 곡물 조기 수입을 직접 시행하고, 민간기업에도 무이자 신용지원과 수입관세 인하(25%→15%→0%)를 제공하여 수입을 조기에 유도함. 또한 농민 지원을 강화하여 관개시설 정비, 펌프 설비 배포, 수로 청소 등 용수 인프라를 조기 보수하고 농민에게 현금지원, 대출, 비료 보조 등을 조기에 집행하였음. 뿐만 아니라 비축시스템을 점검·강화하고 쌀값을 할인하여 저소득층의 식량접근성을 확보함. 결과적으로 인근 국가인 인도네시아는 식량위기를 선포할 정도로 큰 타격을 입은 반면 필리핀의 피해는 매우 제한적이었음.

3

요약 및 결론

- 기상이변, 국제 분쟁이 빈번해짐에 따라 전 세계적으로 자국의 식량안보를 강화하고 있는 한편, 수출 제한 조치를 중심으로 식량보호주의가 확산되고 있음. 식량의 수입 의존도가 높은 우리나라는 대내외 여건을 종합적으로 고려한 식량안보 위기 시나리오를 바탕으로 위기 대응 시스템을 구축하고, 발생 가능한 위기 상황에 대비할 필요가 있음. 나아가 실제 식량 위기가 발생할 경우, 신속하고 효과적인 대응을 위한 매뉴얼 구축도 요구됨.
- 본 연구는 일본, 유럽(벨기에), 국제기구의 식량안보 위기 대응 전략 사례를 조사하고 정리함으로써 우리나라의 식량안보 위기 시스템 구축 및 운영을 위한 기초자료를 제시하였음.
- 일본은 2025년 4월 1일 「식량공급곤란사태대책법」을 통해 식량공급곤란 징후 및 사태에 대비하고 대응책을 마련함. 식량공급곤란 징후 또는 사태 발생 단계에서는 대책본부의 방침을 바탕으로 예방적이고 초동적인 대책을 실시하거나 강화하고, 국민에게 필요한 최소한의 식량 공급이 확보되지 않거나 해

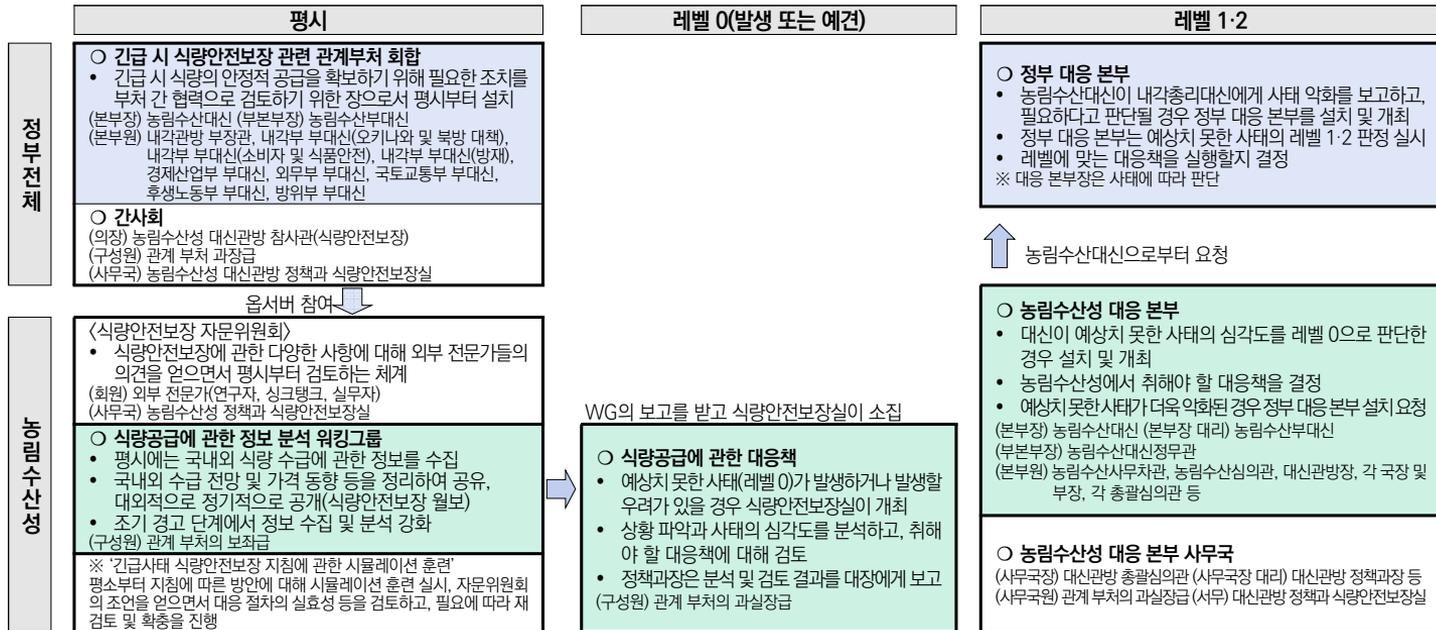
당 우려가 있는 가장 심각한 사태에서는 공급 열량을 중시한 국내 생산과 한정된 식량의 공정한 할당·배급, 급등한 식량 가격 안정을 위한 대책 추진의 기반을 구축하였음.

- 유럽식량안보위기대응메커니즘(EFSCM)은 협의체적 성격을 지니고 있으며, 정보 전달의 정확성과 신속성을 확보하기 위한 위기 커뮤니케이션 관련 권고안을 마련하였고, 식품공급망 내 다양한 주체들이 구체적인 위기 커뮤니케이션 전략을 발전시킬 수 있는 공동 기반을 구축하였음. 벨기에는 식량위기계획을 통해 일시적 공급 차질이나 가격 급등과 같은 제한된 위기 상황에 대응하고, 전쟁, 에너지·물류 붕괴 등 심각한(heavy) 상황으로부터 국가 회복력을 강화하기 위한 대책으로 국가 회복력 계획-이행계획 식량·식수를 추진 중에 있음.
- FAO는 조기경보가 조기행동과 연결되어야 한다는 Early Warning-Early Action(EWEA) 메커니즘을 강조하고 있으며, 필리핀은 FAO와 EWEA 기반 협력으로 2024년 엘니뇨 예보에 따른 인도의 쌀 수출 금지에도 조기 구매를 결정하여 식량위기에 성공적으로 대응함.
- 본 연구의 조사 대상 국가들의 대부분은 위기 대응 시스템 구축을 위한 법적 근거를 갖추고 있는 것으로 나타남. 우리나라도 식량안보 위기 대응 시스템을 구축하고 효과적인 운영을 하기 위해서는 법적 근거 마련이 필수적으로 요구됨. 한편, 일본의 사례와 같이 식량안보 위기 대응 시뮬레이션 연습을 실시함으로써 단계별 대응책의 실효성을 검증하고, 시스템의 문제점을 파악하고 보완할 수 있을 것으로 여겨짐.

부 록 1

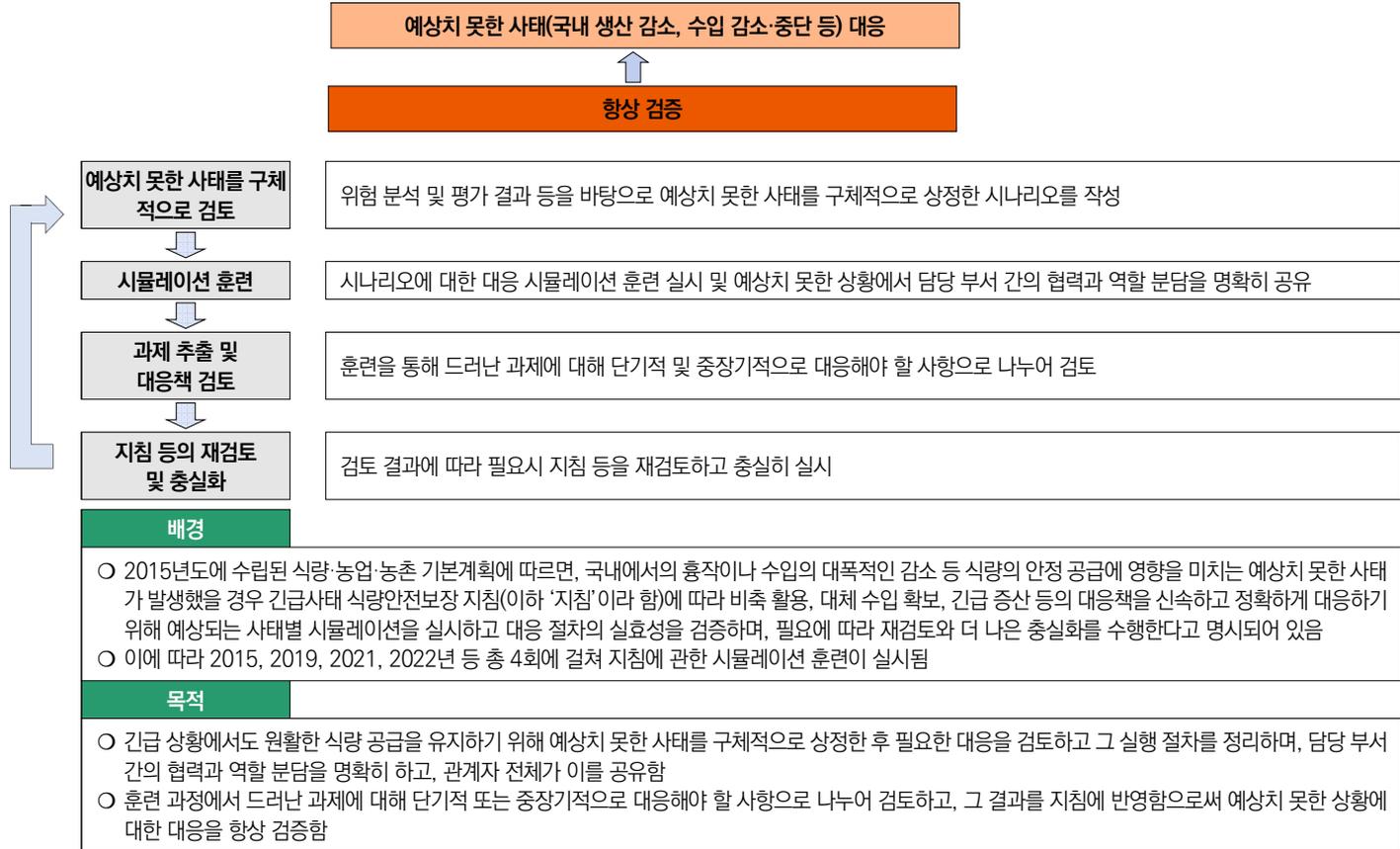
일본의 위기 대응 시뮬레이션 연습 사례(2022년)

〈부표 1-1〉 긴급사태 식량안보 지침에 따른 실시체계



자료: 농림수산성(2023a).

〈부표 1-2〉 시뮬레이션 훈련 개요



자료: 농림수산업성(2023a).

〈부표 1-3〉 위기 대응 시뮬레이션 연습 내용(2022년)

개요

- 농림수산업·지역의 활력 창출 플랜(2022년 6월 21일 개정)에서는 ‘우크라이나 상황 등을 고려한 새로운 리스크에 대응한 시나리오에 기반하여 실시한다’고 명시되어 있는 바, 지금까지 실시해 온 ‘식량공급 감소’(메인 시나리오) 외에 ‘생산 자재(비료, 농약, 종자·묘목) 공급 감소’(생산 자재 시나리오)를 추가하여 실행함
- 생산 자재 시나리오마다 관련 업계 단체가 참여함
- 식량안전보장 자문위원회 회원들로부터 조언과 평가를 받음

날짜

- 메인 시나리오
2022년 12월 12일(월)
[오전 세션] 9시 50분~12시 00분(조기 주의 단계, 레벨 0)
[오후 세션] 14시 00분~15시 30분(레벨 1)
- 생산 자재 시나리오 (비료, 농약, 종자·묘목)
2022년 12월 14일(수)
[종자·묘목] 9시 30분~10시 30분
[농약] 11시 00분~12시 00분
[비료] 16시 00분~17시 00분



노나가 농림수산부 부대신의 개회사

참가자

- 농림수산성 내 관계 부서(각 품목, 각 자재, 농지 정비, 기술, 홍보 담당 등)
- 관계 부처
- 관계 업계 단체(생산 자재 시나리오)
- 식량안전보장 자문위원회 회원



시뮬레이션 훈련 당일의 실시 상황

자료: 농림수산성(2023a).

〈부표 1-4〉 메인 시나리오 개요

개요

- 농림수산업·지역의 활력 창출 플랜(2022년 6월 21일 개정)에서는 '우크라이나 상황 등을 고려한 새로운 리스크에 대응한 시나리오에 기반하여 실시한다'고 명시되어 있는 바, 지금까지 실시해 온 '식량공급 감소'(메인 시나리오) 외에 '생산 자재(비료, 농약, 종자·묘목) 공급 감소'(생산 자재 시나리오)를 추가하여 실행함
- 생산 자재 시나리오마다 관련 업계 단체가 참여함
- 식량안전보장 자문위원회 회원들로부터 조언과 평가를 받음

날짜

- 메인 시나리오
2022년 12월 12일(월)
[오전 세션] 9시 50분~12시 00분(조기 주의 단계, 레벨 0)
[오후 세션] 14시 00분~15시 30분(레벨 1)
- 생산 자재 시나리오 (비료, 농약, 종자·묘목)
2022년 12월 14일(수)
[종자·묘목] 9시 30분~10시 30분
[농약] 11시 00분~12시 00분
[비료] 16시 00분~17시 00분



노나가 농림수산부 부대신의 개회사

참가자

- 농림수산성 내 관계 부서(각 품목, 각 자재, 농지 정비, 기술, 홍보 담당 등)
- 관계 부처
- 관계 업계 단체(생산 자재 시나리오)
- 식량안전보장 자문위원회 회원



시뮬레이션 훈련 당일의 실시 상황

자료: 농림수산성(2023a).

〈부표 1-5〉 평시 대비(20xx년 6월 이전)

시나리오	지침 등과 관련된 주요 대응책	과제와 대응 방침
	<p>【부내 체제 정비, 정보 수집·분석·발신】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 국내외 식량 수급 등에 관한 정보를 집약하기 위해 원칙적으로 매월 품목 담당원 등을 구성원으로 하는 「식량 공급에 관한 정보 분석 워킹 그룹(이하, 식량공급 WG)」을 개최하여 국내외에서의 곡물 등의 수급 전망과 가격 동향 등의 정보를 부내 관계 부서와 정리하고 공유 • 식량공급 WG에서의 정리 등을 바탕으로 식량안전보장 월보(이하, 월보)를 매월 1회 공개하고, 주요 곡물을 중심으로 그 세계적인 수급 상황과 가격 동향을 정보 제공 • 향후 정책 방향 등에 대해 부내 담당자뿐만 아니라 전문가의 지식을 얻기 위해 '식량안전보장 자문위원회(이하, AB)'를 개최 • 식량의 안정 공급에 영향을 미칠 가능성이 있는 리스크를 도출하고 리스크별 영향, 발생 빈도, 대응 필요성 등에 대해 정기적으로 검토 실시('식량의 안정 공급에 관한 리스크 검토(2022)'를 2022년 6월에 발표) • 정기적으로 세계 각국의 농업 상황이나 농업 정책 동향 등을 정리하여 부내에서 공유 • 각 품목의 공급량이나 가격 동향 등 파악 • 예상치 못한 상황에서 정보 공유 대상이 되는 관계 단체의 연락처 파악 • 식품 소매 가격 동향에 대해 조사하고 공개(식품 가격 동향 조사) 	<p>범례</p> <p>【과제】 단기적 대응</p> <p>【과제】 중장기적 대응</p>
	<p>【부내 체제 정비, 정보 수집·분석·발신】</p> <ul style="list-style-type: none"> • 지침에 따른 구체적인 대응에 대해 사태별 시나리오를 바탕으로 시뮬레이션 훈련을 실시하고 대응 절차의 실효성과 관계 부서 간 협력 등을 검토·확인 • 과제를 도출하고, 필요시 재검토 및 추가 충실화를 실행 • 국내 흉작이나 수입 중단 등의 예상치 못한 사태에 대비하여 쌀, 식량용 밀, 사료용 곡물의 비축 • 수입 중단 등의 예상치 못한 사태에 대비하여 식량용 밀의 비축 상황을 파악 • 재해에 대비한 가정용 식품 비축(회전 비축)을 권장 	<p>단기적 대응</p> <p>연락처 업데이트 빈도나 정보 수집 내용 등에 대해 명확화하고 가시화할 필요</p> <p>※ 모든 단계 및 레벨 공통</p>

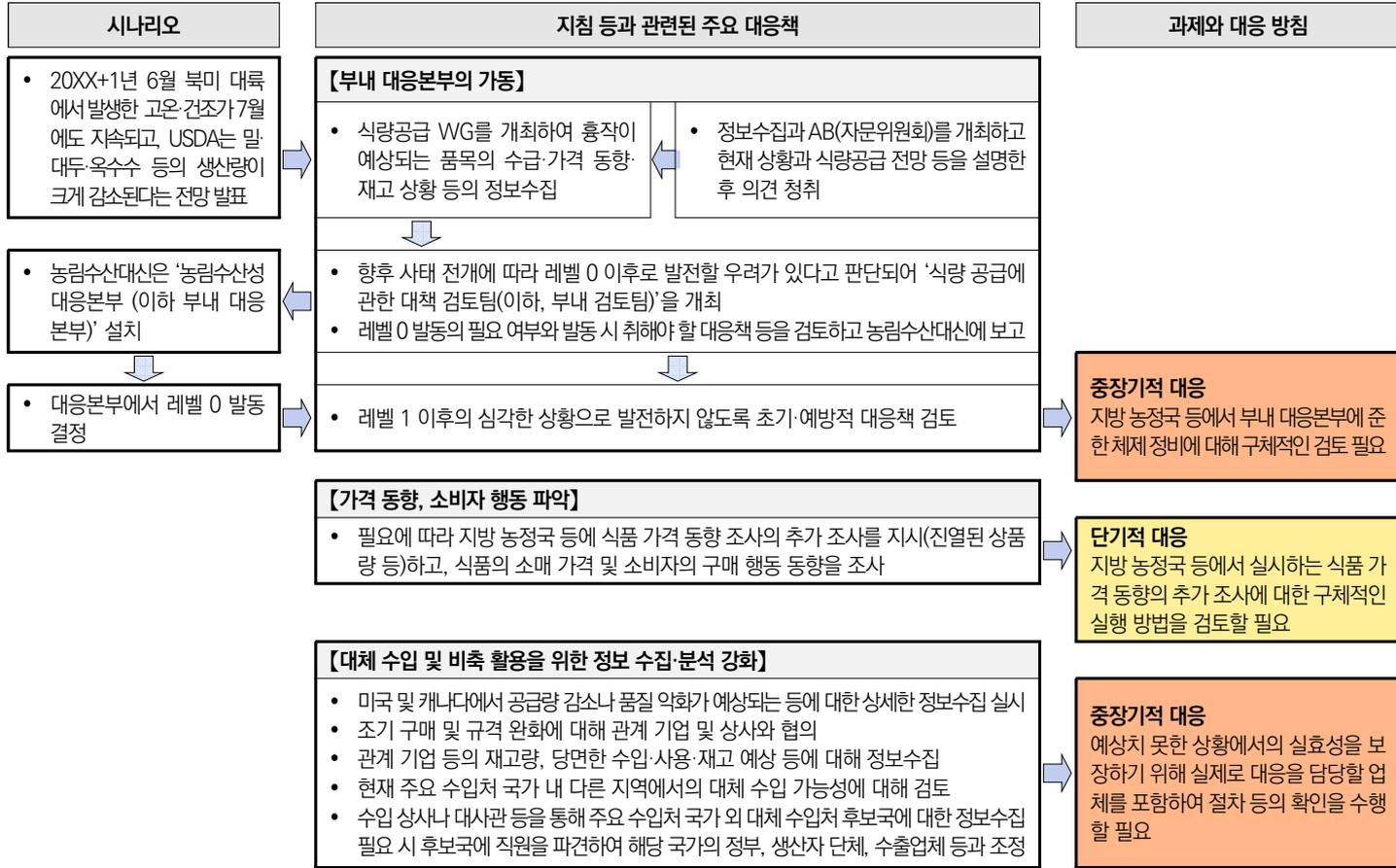
자료: 농림수산성(2023a).

〈부표 1-6〉 조기 주의 단계 대응(20xx년 6월~)

시나리오	지침 등과 관련된 주요 대응책	과제와 대응 방침
<p>20XX년 6월 하순 러시아 서부를 중심으로 이상 고온, 가뭄이 발생하고, 러시아 우크라이나의 농업 생산량이 20% 이상 감소할 것으로 예상됨</p>	<p>【정보 수집 강화】</p> <ul style="list-style-type: none"> 식량공급 WG를 임시로 개최하여 정보수집 및 분석 실시 관계 단체 등을 통해 상품 상황(품목별 재고 수량, 입고 수량 등), 소비자 행동(사재기) 등에 대한 정보수집 <p>↓</p> <ul style="list-style-type: none"> 조기 주의 단계의 적용 여부 판단 식량공급 WG 검토와 AB 위원들에게 현재 상황 및 식량공급 전망 등을 설명하고 의견 청취 	<p>중장기적 대응</p> <p>비축량이나 재고 수량 파악에 있어 품목에 따라 정확도나 빈도 등이 다르므로 품목별 대응 방안 검토 필요</p>
<p>미국 농무부(USDA)의 전세계 생산량 전망 하향 조정에 따른 시카고 곡물 시장의 말옥수수 가격이 상승</p>	<ul style="list-style-type: none"> 수출 규제 발동 상황 및 상대국의 정책 동향에 대해 재외 공관 및 현지 JETRO 해외 사무소와의 연락을 강화하고 필요한 정보수집 러시아 수출 규제에 관한 정보수집 시 외무성 담당 부서 등과의 정보 공유를 통해 신속 대응 도모 	<p>단기적 대응</p> <p>정보수집 및 공유에 있어 관계 부서 간 중복이나 누락이 없도록 해야 함</p>
<p>조기 주의 단계의 적용을 분석 결과와 함께 월보로 발표</p>	<ul style="list-style-type: none"> 러시아가 수출 규제를 실시함으로써 러시아에서 곡물 등을 수입하던 국가들이 대체 수입처로 전환할 것으로 예상되므로 해당 국가들의 동향을 파악하기 위해 재외 공관으로부터 정보수집 	<p>단기적 대응</p> <p>사태가 악화될 경우를 대비하여 이전 단계 부터 대응책을 검토할 필요 ※ 모든 단계 및 레벨 공통</p>
<p>러시아의 곡물 등 수출 규제 시행과 곡물 가격 급등</p>	<p>【정보 발신·소비자 대책】</p> <ul style="list-style-type: none"> 소비자 및 관련 사업자를 위한 상담 창구 설치와 농림수산성 등 대응을 일원적으로 확인할 수 있는 웹사이트를 부내 홈페이지에 개설 부 공식 SNS를 통해 차분한 행동을 취할 것을 호소 소비자 등으로부터의 문의에 대해 가격 급등이 예상되는 품목의 유통 상황 및 공급 전망, 공급 가능한 대체품 등에 관한 정보를 쉽게 이해할 수 있는 형태로 답변 <p>↓ SNS나 보도 등을 통해 불필요한 사재기 등의 조짐이 나타날 경우</p>	<p>중장기적 대응</p> <p>효과적인 정보 발신을 위해 SNS 등 정보를 정량적으로 분석하고 파악할 필요 ※ 레벨 0 이후에도 동일</p>
<p>러시아의 곡물 등 수출 규제 시행과 곡물 가격 급등</p>	<ul style="list-style-type: none"> 대신 메시지 등을 통해 국민에게 차분한 구매 행동을 촉구 그럼에도 불구하고 불필요한 사재기 등이 발생할 경우 레벨 0 이후에 예상된 대책을 앞당겨 시행 	<p>단기적 대응</p> <p>평시의 '가정 비축 촉진'에서 예상치 못한 상황에서의 '불필요한 사재기 억제'로 전환할 시점을 장리</p>

자료: 농림수산성(2023a).

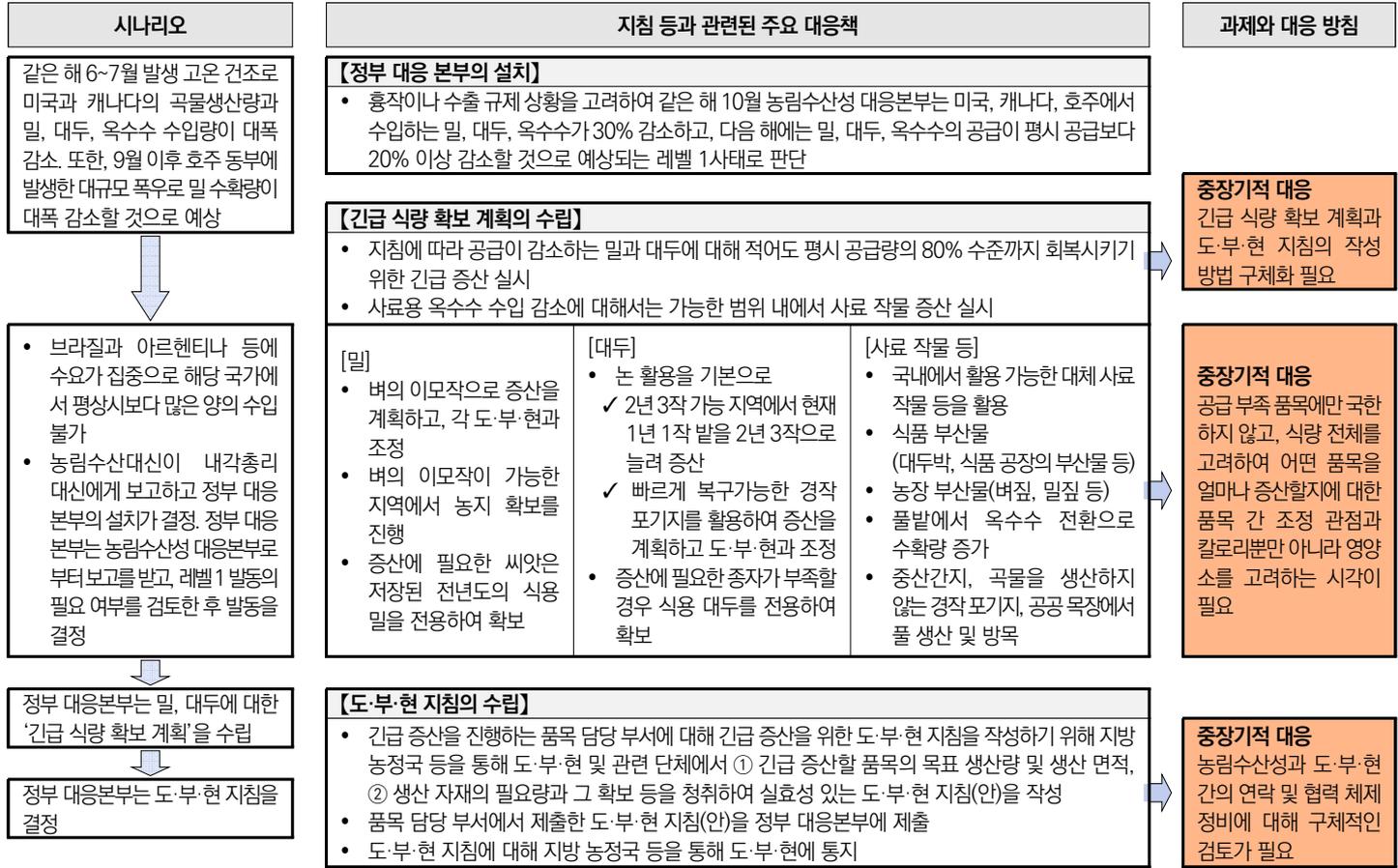
〈부표 1-7〉 레벨 0 대응(20XX+1년 6월~)



시나리오	지침 등과 관련된 주요 대응책	과제와 대응 방침			
	<p>【비축 활용】</p> <table border="1"> <tr> <td data-bbox="403 302 710 436"> <p>[식량용 밀]</p> <ul style="list-style-type: none"> 수집된 정보를 종합적으로 고려 후 대체 수입까지의 기간을 감안하여 제분 기업 등에게 비축된 밀의 처분 지시 </td> <td data-bbox="710 302 1005 436"> <p>[사료용 곡물]</p> <ul style="list-style-type: none"> 혼합 사료 제조업체 등의 사업 지속 계획에 따른 비축된 사료용 곡물 활용 신청 승인 </td> <td data-bbox="1005 302 1410 436"> <p>[쌀]</p> <ul style="list-style-type: none"> 정부 비축 쌀이 주식용으로 방출되는 상황이 아님을 확인 정부 비축 쌀, 최소 접근 쌀의 사료용 판매량 증가 검토 </td> </tr> </table>	<p>[식량용 밀]</p> <ul style="list-style-type: none"> 수집된 정보를 종합적으로 고려 후 대체 수입까지의 기간을 감안하여 제분 기업 등에게 비축된 밀의 처분 지시 	<p>[사료용 곡물]</p> <ul style="list-style-type: none"> 혼합 사료 제조업체 등의 사업 지속 계획에 따른 비축된 사료용 곡물 활용 신청 승인 	<p>[쌀]</p> <ul style="list-style-type: none"> 정부 비축 쌀이 주식용으로 방출되는 상황이 아님을 확인 정부 비축 쌀, 최소 접근 쌀의 사료용 판매량 증가 검토 	<p>중장기적 대응 비축 제도에 대해 종합적으로 검토할 필요</p>
<p>[식량용 밀]</p> <ul style="list-style-type: none"> 수집된 정보를 종합적으로 고려 후 대체 수입까지의 기간을 감안하여 제분 기업 등에게 비축된 밀의 처분 지시 	<p>[사료용 곡물]</p> <ul style="list-style-type: none"> 혼합 사료 제조업체 등의 사업 지속 계획에 따른 비축된 사료용 곡물 활용 신청 승인 	<p>[쌀]</p> <ul style="list-style-type: none"> 정부 비축 쌀이 주식용으로 방출되는 상황이 아님을 확인 정부 비축 쌀, 최소 접근 쌀의 사료용 판매량 증가 검토 			
	<p>【대체 수입 실행 등】</p> <ul style="list-style-type: none"> 조기 구매, 규격 변경, 현재 주요 수입국의 다른 지역에서 대체 수입 실행 그럼에도 부족분의 공급이 어려운 경우 현재 주요 수입국 외에서 대체 수입 실행 사업자에게 대체 수입 품목에 대한 정보(품질, 특성 등) 제공과 대체 원료로 제조 체제를 조기에 구축할 수 있도록 지원 	<p>중장기적 대응 예상치 못한 상황에서 실효성 보장을 위해 실제로 대응 담당 업체를 포함하여 절차 등을 확인할 필요</p>			
	<p>【식품 사업자 등의 노력 촉진】</p> <ul style="list-style-type: none"> 관련 식품 사업자 등에게 폐기물 억제, 규격 외 품목의 유통 촉진 등을 협력 요청 영향을 받는 가공식품에 대해 원자재 조달 상황 및 생산 가능량 등을 파악 가공업체 등으로부터 대체 원료를 사용하는 관련 제품에 대한 정보를 수집하고 소비자에게 필요한 정보, 특히 섭취 방법에 관한 정보를 발신할 수 있도록 업계 단체에 요청 	<p>중장기적 대응 대체 수입처 국가에 대해 예상치 못한 상황에서 즉시 대응할 수 있도록 평소부터 관련 정보를 수집하고 정리하는 것이 필요</p>			
	<p>【정보 발신·소비자 대책】</p> <ul style="list-style-type: none"> 언론에 정보 제공과 기자 브리핑 등에서 배경을 포함해 자세히 설명하고, 필요시 기자 교육 세미나 개최 다양한 홍보 매체를 이용한 정보 발신 및 영향력 있는 인물의 TV 출연, TV 광고, 정부 홍보 등을 활용하여 정확하고 시기적절한 정보 발신을 검토하고 실행 사재기 및 급하게 구매하지 말고 남은 음식을 줄이고 폐기물을 줄이자는 메시지 발신 소매업체 및 제조업체에서의 상품 상황 등에 대한 정보 발신 부족한 품목의 대체품 및 이를 이용한 레시피 등을 레시피 커뮤니티 사이트 등을 활용해 정보 발신 대체 수입으로 인해 기존과 다른 조달처에서 수입한 농산물의 품질이나 가공 특성의 차이 및 영향 등을 정보 발신 밀의 대체품으로서 쌀은 안정적인 공급에 문제가 없다는 점을 설명하는 자료와 쌀 소비를 촉구하는 자료를 작성하여 소비자 단체, 소매업체, 소비자에게 정보 제공 분부 및 지방 농정국 등의 소비자 상담 창구에 접수된 국민의 문의에 적절히 대응. 접수된 문의 사항 및 요청 등을 기록·분석하여 국민이 원하는 정보를 정리하고 대책본부에 공유 	<p>중장기적 대응 보다 효과적인 정보 발신을 위해 SNS 등의 정보를 정량적으로 분석하고 파악하는 것이 필요 ※ 재계</p>			

자료: 농림수산물성(2023a).

〈부표 1-8〉 레벨 1 대응(20XX+1년 9월~)



시나리오	지침 등과 관련된 주요 대응책		과제와 대응 방침		
	<p>【생산 자재의 확보】</p> <table border="1"> <tr> <td data-bbox="441 346 1062 579"> <p>[비료]</p> <ul style="list-style-type: none"> 부족이 예상되는 경우 관련 단체를 통해 ✓ 관련 사업자에게 부족 비료의 증산 및 원료의 긴급 조달 요청 ✓ 농업자에게 화학비료 사용량 감소를 위해 토양 분석에 따른 적정 시비·살포 준수 및 퇴비 등 미사용 자원의 활용을 지도 비료 증산이나 추가 수입이 필요하다고 판단되는 경우, 생산·수입업체 등을 지원하여 비료법상 절차를 원활하게 실시 </td> <td data-bbox="1068 346 1464 579"> <p>[농약]</p> <ul style="list-style-type: none"> 부족이 예상되는 경우 농약 관련 사업자에게 부족 농약의 증산, 긴급 수입, 민간 재고 활용 등을 요청하고 농업자에게 대체 농약 사용 등을 권장 </td> </tr> </table>		<p>[비료]</p> <ul style="list-style-type: none"> 부족이 예상되는 경우 관련 단체를 통해 ✓ 관련 사업자에게 부족 비료의 증산 및 원료의 긴급 조달 요청 ✓ 농업자에게 화학비료 사용량 감소를 위해 토양 분석에 따른 적정 시비·살포 준수 및 퇴비 등 미사용 자원의 활용을 지도 비료 증산이나 추가 수입이 필요하다고 판단되는 경우, 생산·수입업체 등을 지원하여 비료법상 절차를 원활하게 실시 	<p>[농약]</p> <ul style="list-style-type: none"> 부족이 예상되는 경우 농약 관련 사업자에게 부족 농약의 증산, 긴급 수입, 민간 재고 활용 등을 요청하고 농업자에게 대체 농약 사용 등을 권장 	
<p>[비료]</p> <ul style="list-style-type: none"> 부족이 예상되는 경우 관련 단체를 통해 ✓ 관련 사업자에게 부족 비료의 증산 및 원료의 긴급 조달 요청 ✓ 농업자에게 화학비료 사용량 감소를 위해 토양 분석에 따른 적정 시비·살포 준수 및 퇴비 등 미사용 자원의 활용을 지도 비료 증산이나 추가 수입이 필요하다고 판단되는 경우, 생산·수입업체 등을 지원하여 비료법상 절차를 원활하게 실시 	<p>[농약]</p> <ul style="list-style-type: none"> 부족이 예상되는 경우 농약 관련 사업자에게 부족 농약의 증산, 긴급 수입, 민간 재고 활용 등을 요청하고 농업자에게 대체 농약 사용 등을 권장 				
	<p>【사료 곡물 공급 수준에 맞춘 축산물 생산】</p> <table border="1"> <tr> <td data-bbox="441 669 1464 787"> <p>[육류·계란]</p> <ul style="list-style-type: none"> 사료 부족 시 축산물 생산은 해당 시점의 사료 가격·공급 가능량을 고려하여 가능한 한 생산이 유지되도록 사육관리 지침을 제시 </td> <td data-bbox="441 794 1464 985"> <p>[우유·유제품]</p> <ul style="list-style-type: none"> 사료용 옥수수 공급 30% 감소 전제 시 즉시 낙농용 소의 두수를 줄여야 할 정도의 영향은 예상하기 어렵지만 사료 급여량 감소로 개체당 유량은 감소 국내 생산 원유를 수입품으로 대체할 수 없는 음용용(우유)으로 우선 공급하고, 성수기에 대비한 공급 체계 정비에 대해 관련 단체에 협력 요청 조제분유(유아용 분유)는 업계 단체를 통해 각 제조사에 재고 파악과 필요한 경우 출하 조정을 요청 </td> </tr> </table>		<p>[육류·계란]</p> <ul style="list-style-type: none"> 사료 부족 시 축산물 생산은 해당 시점의 사료 가격·공급 가능량을 고려하여 가능한 한 생산이 유지되도록 사육관리 지침을 제시 	<p>[우유·유제품]</p> <ul style="list-style-type: none"> 사료용 옥수수 공급 30% 감소 전제 시 즉시 낙농용 소의 두수를 줄여야 할 정도의 영향은 예상하기 어렵지만 사료 급여량 감소로 개체당 유량은 감소 국내 생산 원유를 수입품으로 대체할 수 없는 음용용(우유)으로 우선 공급하고, 성수기에 대비한 공급 체계 정비에 대해 관련 단체에 협력 요청 조제분유(유아용 분유)는 업계 단체를 통해 각 제조사에 재고 파악과 필요한 경우 출하 조정을 요청 	
<p>[육류·계란]</p> <ul style="list-style-type: none"> 사료 부족 시 축산물 생산은 해당 시점의 사료 가격·공급 가능량을 고려하여 가능한 한 생산이 유지되도록 사육관리 지침을 제시 	<p>[우유·유제품]</p> <ul style="list-style-type: none"> 사료용 옥수수 공급 30% 감소 전제 시 즉시 낙농용 소의 두수를 줄여야 할 정도의 영향은 예상하기 어렵지만 사료 급여량 감소로 개체당 유량은 감소 국내 생산 원유를 수입품으로 대체할 수 없는 음용용(우유)으로 우선 공급하고, 성수기에 대비한 공급 체계 정비에 대해 관련 단체에 협력 요청 조제분유(유아용 분유)는 업계 단체를 통해 각 제조사에 재고 파악과 필요한 경우 출하 조정을 요청 				
	<p>【식품 사업자 등의 노력 촉진】</p> <ul style="list-style-type: none"> 관련 단체에 폐기 억제 및 규격 외 품목 공급 협력을 요청하고, 필요 시 컵라면·통조림·레토르트 식품 등의 추가 출하 요청 				

(계속)

시나리오	지침 등과 관련된 주요 대응책	과제와 대응 방침
	<p>【정보 발신·소비자 대책】</p> <p>(생산자·사업자 대상)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 밀·대두 긴급 증산과 관련해 농업기술 기본 지침 및 각 작물 기술 매뉴얼 등에 기재된 기술 정보를 지방 농정국을 통해 도도부현 및 관계 단체에 안내하고, 부 포털 사이트 및 SNS 등을 활용해 홍보 • 지방 농정국 등을 통해 각 도도부현의 보급 주무 부서에 지역 특성에 맞춘 긴급 증산(밀·대두) 기술 지도 체계 구축 (예: 밀·대두 지도팀 설치) 및 지도 시행(예: 밀·대두 생산 경험이 없는 농가 대상 교육 실시) 요청 • 농연기구(농업연구기구) 연구자의 기술 지도 실시 <hr/> <p>(소비자 대상)</p> <ul style="list-style-type: none"> • (레벨 0에 이어) 증산량 전망, 식량공급 상황 및 전망 등을 게시·발신 • 공식 SNS 발신 등을 통해 사재기·과도한 구매를 하지 않을 것과 음식물 낭감·폐기 억제를 유도하고, 공급 가능한 대체품 정보를 제공 • 품목 차원의 통합 상담 창구를 설치해 국민의 개별 상담에 대응 	<p>중장기적 대응 효과적인 정보 발신을 위해 SNS 등의 정보를 정량적으로 분석하고 파악하는 것이 필요 ※ 재계</p> <hr/> <p>중장기적 대응 레벨 1 이후 정보 발신은 기본적인 접근 방안부터 정리 후 검토할 필요</p>

자료: 농림수산성(2023a).

참고문헌

농림수산성(2025a), 食料供給困難事態対策の実施に関する基本的な方針.
_____ (2025b), 食料供給困難事態対策法について.
_____ (2025c), 食料供給困難事態対策法の全体像.
_____ (2023a), 令和4年度「緊急事態食料安全保障指針」に関するシミュレーション演習
の実施結果について.
_____ (2023b), 不測時における食料安全保障に関する検討会 取りまとめ (概要).
농협미래전략연구소(2025), 2025년 ‘제3차 미래농협포럼’ 기후위기 시대, 식량안보를
위한 농업정책 방향.
최윤영·임혜진·승준호·김현정(2024), 식량안보 위기 시나리오와 대응 체계 구축(1/2차
년도), 한국농촌경제연구원.

EU(2023), Recommendations Guidelines for Crisis Communication on Food
Supply and Food Security.

European Commission(2025), Proposal for a regulation of the European
Parliament and of the Council amending Regulation (EU), EUR-Lex.

<회의자료>

FPS Economy 회의자료.

European Commission 회의자료.

KREI

www.krei.re.kr



주요국의 식량 위기 대응 시스템 운영 사례

한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601 T.1833-5500 F.061) 820-2211



9 791161 497976 95520
ISBN 979-11-6148-797-6 (PDF)