

이슈브리프 479호  
(2023.11. 9)

## 러우 전쟁에서 나타난 ‘식량 무기화’ 현상과 시사점

### 제479호

이지선 통일미래연구소



## 국문초록

한때 식량부족과 무력 분쟁이 만성화된 지역을 중심으로 발생한 '식량 무기화 현상'이 왜 러시아-우크라이나 전쟁에서도 현저히 목격되는 것인가? 지난 7월 17일 러시아 당국은 유엔, 튀르키예, 우크라이나와 맺어왔던 흑해곡물협정을 파기하고 흑해 항구들을 봉쇄하였다. 해당 조치로 인해 에너지·식량 가격이 들쭉이고 식량 불안정성이 증대되었으나, 우리가 주목할 점은 이러한 사회·경제적 영향들이 전쟁으로 인해 부수적으로 발생 되기보다는 애초에 의도되거나 전쟁 전략으로 적극 활용되고 있다는 점이다. 인권(식량권)과 식량안보라는 관점에서 해당 현상은 매우 우려되고 비난받아야 할 반인도적 행태이다. 그럼에도 불구하고, 최근 러우 전쟁에서 식량 무기화 현상이 출현하게 된 배경, 전개, 그리고 파급 효과에 다시금 주목할 필요가 있다. 식량의 생산, 유통, 그리고 소비 과정이 다양화된 오늘날에는 식량에 기반한 전술이나 전략들이 그다지 유용해 보이지 않을 것 같지만, 식량은 인간의 생존에 직결된 이슈이기에 그 영향력과 파급효과는 여전히 지대할 수밖에 없다. 최근 목격된 러시아의 봉쇄 조치와 식량 인프라 파괴행위는 국제사회가 식량 무기화 현상의 위험성을 인지하고, 이에 대한 공동의 조치들이 필요하다는 점을 상기시켜준다. 이와 더불어, 개별 국가들도 향후 외부적 식량 위기에 대한 대비책과 자체적인 식량 자급 능력 향상의 필요성을 인식하는 중이다. OECD 가입국 중에서도 식량 자급률이 최하위 수준인 한국도 해당 위협으로부터 자유로울 수 없기에 식량 자급률과 식량 위기 회복력(resilience)을 제고하기 위한 제도적·정책적 논의와 실질적인 변화들이 시급하다.

**핵심어 :** 식량 위기, 식량 무기화, 국제식량안보, 러시아-우크라이나 전쟁, 흑해곡물협정, 식량 자급률

## 전쟁과 국제식량안보

장기화된 러시아-우크라이나 전쟁(이하 러우 전쟁)과 더불어, 지난 10월 이스라엘-팔레스타인 전쟁 발발로 인해 국제사회는 가중된 불안정과 혼란을 경험하고 있다. 작물의 주요 생산지나 국제무역 요충지에서 발생한 무력분쟁은 국제식량안보에 결코 적지 않은 영향을 미친다. 농업 인프라 파괴와 무역 중단은 국제 에너지·식량 가격을 상승시키거나, 당사국과 주변 저소득 국가들의 빈곤, 기아 그리고 이주 현상이 심화시키기도 한다.

하지만, 오늘날 국제사회가 주목하는 것은 전쟁으로 인한 피해가 글로벌 식량 공급망에 속한 많은 국가들에게 전파되고, 코로나 팬데믹으로 식량안보가 이미 약화된 개도국에게 전쟁은 또 다른 악재로 작동하고 있다는 점이다.<sup>1)</sup> FAO에 따르면, 러우 전쟁의 직접적인 영향으로 인해 2022년 한 해 동안 글로벌 영양결핍 인구가 약 800만 명에서 1,300만 명 가량 증대되었다고 추산했다.<sup>2)</sup>

### 러우 전쟁에서 나타난 식량 무기화 현상

러시아와 우크라이나는 옥수수, 밀, 오일시드(oilseeds)를 비롯해 천연가스, 비료의 세계 최대 수출국들이다. 러우 전쟁으로 인해 원자재·곡물의 생산과 공급에 차질이 빚어졌을 뿐 아니라, 전 세계적인 물가 상승과 경기 악화 현상을 수반했다. 문제는 이러한 사회·경제적 영향들이 전쟁으로 인해 부차적으로 발생되기보다는 애초에 의도되거나 전쟁 전략으로 적극 활용되고 있다는 점이다.<sup>3)</sup>

1) "Why Food Insecurity is a Global Threat," The Economist, <https://www.economist.com/films/2022/07/19/why-food-insecurity-is-a-global-threat> (검색일 : 2023년 10월 19일).

2) "The Russia-Ukraine Conflict and Global Food Security," IFPRI, <https://www.ifpri.org/publication/russia-ukraine-conflict-and-global-food-security> (검색일 : 2023년 10월 19일).

3) Azariva, Janetta, Yitzhak M. Brudny, and Eugene Finkel. "Bread and Autocracy in Putin's Russia." *Journal of Democracy* Vol. 33, No. 3 (2022): 100-114.; "Why Is Russia Blocking Ukraine's Food Exports," CSIS, <https://www.csis.org/analysis/why-russia-blocking-ukraines-food-exports> (검색일 : 2023년 10월 19일).

식량을 미사일과 같은 전쟁 무기로 활용하는 것을 ‘식량 무기화 (weaponization of food 또는 food as a weapon)’라고 개념화하는데, 전쟁 상황에서 교전국이 타깃이 된 지역주민의 식량·식수 접근성을 불모 삼아 적국에게 위협을 가하거나 굴복시키는 방식을 뜻한다.<sup>4)</sup> 주로, 적국(또는 제3의 지역)으로의 식량·식수 유입을 막거나, 식량 생산 및 유통과 관련된 제반 활동들을 방해함으로써 인도적 위기의 발생 또는 심화를 유도한다. 전통적으로 식량난과 무력 충돌이 만연하는 국가들(예를 들면, 에티오피아, 나이지리아, 남수단, 예멘, 말리)을 중심으로 해당 현상이 나타났었다. 인권(식량권)과 식량안보라는 관점에서 매우 우려되고 비난받아야 할 반인도적 행태임에도 불구하고, 오늘날 러우 전쟁에서도 식량 무기화 현상이 현저히 목격되고 있기에 우리는 해당 현상이 출현하게 된 배경, 전개 그리고 시사점에 주목할 필요가 있다.

러우 전쟁이 발발한 2022년 2월 이후 러시아는 우크라이나의 흑해 항구들을 봉쇄하고, 농업생산 인프라와 곡물창고에 대한 대대적인 공격을 감행하였다. 이로 인해 유럽, 아시아, 중동, 북아프리카 등지로의 옥수수과 밀 수출길이 막히게 되었다. 유엔과 튀르키예의 중재로 2022년 7월 러시아와 우크라이나 간 흑해곡물협정(Black Sea Grain Initiative, 또는 흑해이니셔티브)이 체결되면서 한동안은 우크라이나산 곡물의 해상 수출이 가능해졌다. 러시아는 곡물협정 연장 조건으로 러시아농업은행의 국제은행간통신협회(SWIFT) 결제망 복귀를 요구해왔으나, 해당 조건이 제대로 이행되지 못했다는 이유로 지난 7월 17일 러시아 당국은 협정 파기를 선언하게 된다. 흑해이니셔티브가 중단된 직후 러시아는 우크라이나의 거점 항구인 오데사(Odesa)와 대체 항로인 이즈마일(Izmail)을 공격했고, 수출 예정이었던 수십만 톤의 곡물이 소실되었다. 상업적 목적의 곡물 수

4) “Food Systems in Conflict and Peace-building Settings: Pathways and Interconnections,” SIPRI, (June 2021).

출 외에도 세계식량계획(WFP)이 지원하는 밀의 50%가 우크라이나를 통해 제공되기에, 러시아의 우크라이나 항구 봉쇄와 공격은 WFP의 식량 지원을 받는 식량 위기 국가들에게도 직격탄을 입힐 것으로 보인다.

아이러니하게도, 우크라이나의 곡물 생산·수출을 위한 각종 인프라가 파괴되는 동안 러시아는 자국의 곡물 생산과 수출을 세계 최대 수준으로 유지하고 있다.<sup>5)</sup> 2000년대 초까지 러시아는 최대 식량 수입국으로서 국제시장에서 매우 수동적인 지위를 가지고 있었다. 하지만 지난 수년 동안 푸틴은 농업 개혁과 수입대체 활성화를 통해 식량 자급률과 국제시장 점유율을 높였고, 이를 통해 서방의 제재에 대한 실질적인 대응·대비책을 마련해왔다.

러시아가 우크라이나를 침공하게 된 본질적인 이유 중 하나는 NATO의 동진정책에 대한 견제를 넘어서서 러시아 주도의 새로운 안보 지형과 지역 질서의 구축이다. 본 의도 아래 러시아는 우크라이나 침공 이후 다음과 같이 차별화된 식량 무기화 전략을 전개한 것으로 판단된다. 첫째, 러시아는 우크라이나의 식량 생산과 수입을 막아 경제 무력화를 시도할 뿐 아니라 수출 예정인 식량을 팔지 못하거나 지연시킴으로써 간접적인 피해를 발생시키고 있다. 둘째, 러시아의 식량 무기화 전략으로 인해 WFP의 지원에 의존하던 전 세계 식량 취약국들에게 큰 피해가 전가되고 있다는 점이다. 셋째, 우크라이나산 밀을 대량 수입하던 중동, 아프리카, 아시아 시장을 대상으로 러시아는 대체 곡물을 제공함으로써 해외시장을 잠식하고 있다. 넷째, 글로벌 식량 공급망의 상호의존성을 역이용해 자국의 식량 영향력(food power)을 증대하고, 식량문제를 진영화 시키고 있다는 점에서

5) 미국 농무부 자료에 따르면, 2022/23년 러시아는 세계에서 가장 많은 밀(4,500만 톤)을 수출했다. 2013/14년 기준으로 5,000만 톤 수준의 밀 생산량이 2022/23년 9,000만 톤을 상회할 것으로 예측되었다. 2019/20년 기준 34%였던 러시아의 글로벌 밀수출 점유율이 올해 44%를 기록, 지난 3년 동안 점유율이 10% 가량 증대되었다. 반면, 우크라이나의 밀수출 점유율은 동기간 동안 21%에서 14%로 하락했다. <https://www.fas.usda.gov/data/russia-grain-and-oilseed-exports-expand> (검색일 : 2023년 10월 19일)

특이성을 찾을 수 있다.

### 식량 무기화 현상의 확산 배경과 원인

그렇다면, 식량부족과 무력 충돌이 빈번한 지역에 국한되어 발생한 식량 무기화 현상이 왜 러우 전쟁에서도 현저히 목격되는 것인가? 첫째, 개도국뿐 아니라 전 세계적으로 식량부족 또는 식량물가 문제가 가지는 영향과 파급효과가 이전보다 훨씬 커졌다. 기후변화로 인해 식량 생산 변동성이 나날이 커져 왔고, 특히 코로나 팬데믹 사태로 인해 이미 국제사회의 식량안보가 전반적으로 악화된 상황(실제로 2014년부터 글로벌 영양결핍 인구 비율이 점차 증대)에서 식량 수급의 '의도된' 변화 내지 중단은 세계 각국 내 인도적·정치적 위기 악화 가능성을 높인다.

둘째, 글로벌 식량 공급망의 취약성에 대한 학습효과이다. 지난 수십 년 동안 일부 식량 대국들을 제외하고 다수의 국가들은 자국의 식량 자급률을 높이기보다는 대규모 식량 수입을 통해 값싼 식량을 확보하는 방식에 익숙해져 왔다. 하지만, 코로나 팬데믹 사태가 터지면서, 국제사회는 글로벌 식량 공급망이 가진 허점에 대해 인식하게 되고, 글로벌 공급망 의존도가 높을수록 위험과 피해가 컸다는 점에 착안해 일부 국가들은 자체 대안이 부족한 국가들을 대상으로 식량을 무기로 활용할 여지를 발견한 것으로 보인다.

마지막으로, 국제인도주의의 약화이다. 개별 국가들 가운데 자국 식량 확보를 위한 무역보호주의 기조가 강조되는 한편, 국제인도주의의 실천 분야인 인도적 지원(humanitarian aid)의 규모가 일부 감소했다. 올해 유엔은 기금 부족으로 인해 인도적 지원 규모 축소를 발표하였고, 유엔 산하기구인 세계식량계획(WFP)은 필요 금액과 실제 모금 간의 격차가 60%에 이르고 이는 해당 기구가 운영된 60년 역사 동안

가장 큰 폭이라고 밝힌 바 있다.<sup>6)</sup> 무엇보다도, 평화 또는 무력충돌 상황에서도 반드시 보장되어야 하는 인간의 기본적 권리들을 규정한 것이 국제인도법인데, 이러한 보편적인 국제규범이 일부 국가들에 의해 무시되거나 국제사회의 관심을 받지 못한 점 또한 식량 무기화 현상의 출현 및 확산과 무관치 않다고 판단된다.

### 식량 무기화 현상에 따른 향후 위협과 시사점

국제사회는 2000년대부터 2010년대 중반까지 글로벌 빈곤 인구 및 영양결핍 인구 비율이 빠르게 하락하던 시기를 경험하기도 했다. 한동안은 전 세계가 기아의 종말(또는 식량안보의 온전한 확보)이라는 꿈에 한 발짝 다가선 것처럼 보였으나, 2014년부터 글로벌 영양결핍 인구 비율이 다시 상승하기 시작했다. 최근 들어, 식량불안정성(2022년 기준)은 지난 5년에 비해 2배 이상 악화되었다.

과거, 국제식량안보 이슈는 ‘글로벌 사우스(Global South)’의 먹고 사는 문제에 초점이 맞춰졌었다. 하지만, 오늘날에는 기후변화, 팬데믹, 경기하락 등이 빚어낸 ‘복합 식량 위기’ 상황에서 전쟁의 발발이 ‘퍼펙트 스톰(perfect storm)’이 되어 모두의 식량안보 위협으로 작동하고 있다. 또한, 전쟁 당사국 또는 이해관계자들이 식량안보 위협을 전쟁의 무기로 적극 활용하거나, 식량안보 확보를 위해 자국 중심의 보호무역정책을 추진하는 등 국가들은 이전보다 진화되고 경쟁적 형태의 식량안보 전략을 구사하는 중이다.

전쟁 상황에서 적진으로의 식량 유입을 저지하기 위한 ‘봉쇄 조치(blockage)’는 매우 고전적인 전술 중 하나였고, 주로 음식을 통한 감염 또는 음독을 시도하는 방식은 식량 무기화(food as a weapon)의

6) “New WFP Analysis Shows Every 1% Cut in Food Assistance Pushes 400,000 People into Emergency Hunger.” WFP, <https://www.wfp.org/news/new-wfp-analysis-shows-every-1-cut-food-assistance-pushes-400000-people-emergency-hunger> (검색일 : 2023년 10월 19일)

가장 원초적인 모습이었다. 전쟁 역사에서 적국의 농작지나 식량 창고에 방화하거나 군식량을 탈취하는 전술도 매우 빈번하게 나타났다. 식량 생산, 유통, 그리고 소비의 과정이 다양화된 오늘날에는 식량에 기반한 전술이나 전략들이 그다지 유용해 보이지 않을 것 같지만, 기술 발전과 혁신으로 새로운 안보 위협들이 도사린다고 해도 식량은 인간의 생존에 직결된 이슈이기에 그 영향력과 파급효과는 여전히 지대할 수밖에 없다.

최근 목격된 러시아의 식량 무기화 행태들은 다시금 국제사회가 진화된 식량 무기화 및 기타 새로운 형태의 안보 위협을 인지하고, 이에 대한 공동의 조치들이 필요하다는 점을 상기시켜주고 있다. 지난 8월 3일 유엔 주재 미국 대표부의 주도로 91개국이 식량 무기화를 규탄하고 자체적으로 식량을 무기화하지 않겠다고 동의한 공동 성명서를 발표했다.<sup>7)</sup> 이를 필두로 국제사회는 식량 무기화를 전쟁 범죄로 재인식하고, 해당 범죄에 대한 강력한 처벌과 사후 회복을 위한 대책 등을 마련해야 할 것으로 보인다. 한국도 전쟁발 국제기근과 식량불안정성 문제에 더 많은 관심을 가지고, 식량 무기화를 반대하는 국제적인 움직임에 적극적으로 동참할 필요성이 크다.

무엇보다도, 한국은 식량 자급률이 낮아 식량안보위협에 대한 취약성이 상대적으로 높은 국가이다. 농림축산식품부가 발표한 자료에 따르면 한국의 곡물 자급률은 20.9%('21년 기준)이며, 이코노미스트지가 발행하는 식량안보지수에서 32위('21년 기준)를 기록했다. 다른 OECD 가입국들과 비교했을 때, 한국의 식량안보 상황은 최하위 수준이라 볼 수 있다. 외부발 식량 수급 변동성과 더불어 향후 발생 가능한 식량 무기화에 대한 대응으로써 한국은 식량 자급률과 식량

7) "Ninety-One Countries Sign U.S.-Led Joint Communique Condemning the Use of Food as a Weapon of War," US Mission to the UN, <https://usun.usmission.gov/ninety-one-countries-sign-u-s-led-joint-communique-condemning-the-use-of-food-as-a-weapon-of-war/> (검색일 : 2023년 10월 19일)

비축량을 증대시킬 필요성이 매우 크며, 이를 위한 실질적인 변화와 혁신이 절실하다. 향후 한국 정부는 식량안보 강화를 위한 전국가적·범정부적 차원의 '식량안보전략'을 수립하고, 구체적인 행동계획을 도출할 필요성이 크다. 마지막으로 한국은 선진공여국으로서 식량안보 위협에 취약한 글로벌 사우스 국가들에 대한 관심과 지원을 확장시키는 노력도 잊어서는 안된다. 자국 중심 보호무역주의가 만연하고 서방의 식량 지원이 감소하는 상황에서 한국은 국제사회의 협력을 도모하고 취약국·취약계층의 식량권을 보장하는 성숙하고 차별화된 역할이 기대된다.

//끝//

본 내용은 집필자 개인의 견해이며,  
국가안보전략연구원의 공식입장과는 다를 수 있습니다.