

女性研究

The Women's Studies

2015. Vol. 88 No.1 pp. 327~371

## 자연재난과 젠더 : 개도국 양성평등 제고 가능성과 한국의 성인지적 재난관리정책을 위한 시사점

장은하



## 자연재난과 젠더:

개도국 양성평등 제고 가능성과 한국의 성인지적 재난관리정책을 위한 시사점

장은하 \*

### 초 록

1995년 일본 한신 대지진, 2004년 인도양 쓰나미, 2010년 아이티 대지진, 2011년 일본 쓰나미 등 1990년도 이후 전 세계적으로 대형 자연재난의 빈도와 강도가 급속하게 증가하고 있다. 재난은 사망, 부상, 질병 등의 물리적 인명 피해 뿐 아니라, 생계기반을 파괴하고, 사회 서비스를 마비시키며, 사회경제적 혼란, 환경파괴를 불러오는 등 개인과 사회의 전 영역에 심각한 영향을 끼친다. 이러한 재난의 영향력은 또한 성차별적이다. 여성들은 생물학적/생리학적인 특성과 한 사회 내에서 차지하는 사회, 경제, 정치적으로 불평등한 위치와 차별로 인해 재난 발생 시 취약성이 증가한다. 그러나 이러한 파괴력에도 불구하고 재난은 양성평등적 변화를 촉진하기도 한다. 재난으로 인한 기존 질서의 붕괴와 복구 과정에서의 자원의 유입은 해당 사회의 여성의 지위 향상과 양성평등을 위한 긍정적인 변화의 기회로 작용할 수 있기 때문이다. 이러한 논의를 배경으로 본 연구는 자연재난 복구 과정을 통해서 양성평등을 위한 근본적이고도 구조적인 변화가 일어날 수 있는지를 개도국의 사례에 비추어 고찰하고 한국에의 시사점을 도출하는 것을 그 목적으로 한다. 양성평등적 변화를 위해서는 모저(Moser)의 실제적 젠더 요구(practical gender needs, PGN)와 전략적 젠더 요구(strategic gender needs, SGN) 모두 충족되어야 하나, 보다 구조적인 변화를 위해서는 전략적 젠더 요구가 충족되어야 할 것으로 보았다. 연구 결과로는 검토한 대부분 사례에서 여성의 실제적 젠더 요구와 전략적 젠더 요구에 부응하는 지원이 이루어진 것으로 관찰되었으며 특히 지원 단체의 젠더 민감도가 높은 경우 전략적 젠더 요구가 효과적으로 충족되는 것으로 나타났다. 그러나 전략적 젠더 요구 충족을 위한 접근이 시도되었다고 해서 이것이 바로 구조적이고도 근본적인 변화로 이어지는 것은 아니라는 것을 확인 할 수 있었으며, 오히려 부정적인 변화가 일어난 경우도 있었다. 또한 보다 구조적인 양성평등적 변화를 달성하기 위해서는 재난 복구 시기에서의 여성조직의 역할, 남성의 저항에 대한 대응, 트라우마 치료 등의 중요성을 확인하였다. 아울러 양성평등 제고를 위한 내재적, 외재적 요인들을 분석함으로써 향후 한국의 성인지적 재난관리정책을 위한 시사점을 도출하였다.

주제어 : 재난, 여성, 인도적 지원, 재해복구, 취약성, 대응역량, 지진, 쓰나미, 실제적 젠더 요구, 전략적 젠더 요구

\* 한국여성정책연구원 부연구위원

## I. 서론

2013년 11월 8일 오전, 관측상 가장 강력한 태풍으로 기록된 하이옌(Hayenne)이 필리핀 연안을 강타했다. 이로 인해 5,235명의 사망자와, 23,501부상자, 그리고 1,613의 실종자가 발생하였으며 575개의 지방자치단체와 57개의 도시의 2백만여 가구가 피해를 입었다(NDRRMC, 2013). 2011년 일본 쓰나미, 2009년 아이티 지진에서도 관찰할 수 있듯이 1990년대 이후 대형 자연재난의 빈도와 강도는 급속하게 증가하고 있으며, 이로 인한 인적/경제적 개발에의 피해 또한 증가하고 있다(UNDP/BCPR, 2004: 11). 자연 재난은 사망, 부상, 질병 등의 물리적 인명 피해 뿐 아니라, 피해자들의 정신 건강과 심리사회적 웰빙에 심각한 영향을 끼친다. 아울러 생계기반을 파괴하고, 사회 서비스를 마비시키며, 사회경제적 혼란, 환경파괴를 불러오는 등 개인과 사회의 전 영역에 심각한 영향을 끼친다.

재난의 영향은 불평등하며 차별적이다. 재난 발생 시 남성과 여성, 노약자와 아동의 모두의 취약성이 증가하지만, 남성보다는 여성들의 취약성이 더 높고, 재난의 피해에 크게 노출되는 것으로 연구되었다(Delaney & Shrader, 2000: 14; Blaikie et al. 1994). 2004년 인도양 쓰나미 발생 시, 여성 사망자의 숫자는 평균적으로 남성의 3배에 달했으며, 한 마을에서는 여성 사망자가 80%에 육박하는 곳도 있었다(Oxfam, 2005: 4). 이는 여성이 아동과 노인들의 돌봄을 책임져야 하는 상황에서 대피가 쉽지 않았으며, 많은 경우 수영을 하지 못하거나 긴 치마 때문에, 혹은 남편들이 잡아 오는 수산물을 가공하기 위해 곧 쓰나미가 덮칠 해안가에서 대기하고 있었기 때문인 것으로 조사되었다. 1991년 방글라데시의 사이클론으로 인한 홍수의 경우, 140,000명의 사망자 중에서 90%가 여성이었다(Ikeda, 1995). 미얀마를 강타했던 2008년의 사이클론의 경우 사망자 중 61%가 여성이었고 여성 희생자는 18세-60세 사이의 연령대에서 가장 높았다(Tripartite Core Group, 2008: 26).

이와 같이 재난은 여성의 취약도를 급격하게 증가시키지만, 또 한편으로

복구 과정을 통해 기존의 질서를 변화시킬 수 있는 기회를 제공한다. 특히 재난과 여성을 다루고 있는 연구와 구호 단체들은 재난으로 인한 기존 질서의 붕괴와 복구를 통한 자원의 유입이 해당 사회의 여성의 지위 향상과 양성평등을 위한 변화의 기회가 될 수 있을 것에 대해 긍정적인 기대를 보이고 있다(Delaney & Shrader, 2000; Bradshaw, 2004; Yonder, Akcar, & Gopalan, 2005; Lestariningsih, 2013). 자연재해와 같은 불가항력적 위기는 젠더적 장애물(gender barrier)을 무너뜨리는 기회가 될 수 있고, 위기 대응이 남녀 모두에게 기존의 성역할에서 벗어날 수 있는 기회가 되기 때문에 변화의 기회는 높아진다고 할 수 있다(Thurairajah, Amaratunga, & Haigh, 2008). 또한 재난 직후에는 여성의 비전통적 분야에의 참여가 너그러워지며 여성의 공적 영역 진출에 대한 허용도 또한 높아지는 것으로 관찰되었다(Byrne & Baden, 1995; Thurairajah, Amaratunga, & Haigh, 2008). 재난 복구 과정에 참여함으로써 여성들은 “변화의 대행자(agents of change)” 혹은 “변화유도자(change makers)”로서의 역할을 수행할 수 있으며 양성평등적 변화를 유도할 수 있다(Gokhale, 2008; All India Disaster Mitigation Institute, 2005:4) 이러한 변화에 기대감을 보이는 이들은 복구 과정을 통해 여성, 빈곤층, 그리고 사회소외층이 재난 전의 상태로 돌아가는 것을 넘어서 근본적인 사회경제적 불평등이 변화(transform)될 수 있다고 주장한다(Delaney & Shrader, 2000).

이러한 논의를 배경으로 본 연구는 재난 복구 과정을 통해서 양성평등을 위한 근본적이고도 구조적인 변화가 일어날 수 있는지를 개도국의 사례에 비추어 고찰하고 한국에의 시사점을 도출하는 것을 그 목적으로 한다. 이를 위해 캐롤라인 모저(Caroline Moser)의 실제적 젠더 요구(practical gender needs, PGN)와 전략적 젠더 요구(strategic gender needs, SGN)의 이론을 차용한다. 재난 후 복구 과정에서는 실제적, 전략적 젠더요구의 충족이 모두 필요하지만, 재난 후 장기적인 양성평등적 사회변화를 위해서는 전략적 젠더 요구 충족이 필요함을 유추할 수 있다(Moser, 1993). 모저에 의하면 실제적 젠더 요구는 여성이 사회 내에서 전통적으로 수행하는 역할과 이해관계에서 비롯되는 여성의 필요들이며, 이 요구의 충족은 여성의 일상적이고도

즉각적인 필요에 부응한다. 그러나 실제적 젠더 요구의 충족은 한 편으로는 기존의 양성 불평등적인 요소를 고착화 시킬 수 있는 가능성도 제공한다. 반면, 전략적 젠더 요구는 기존의 양성불평등적 역할을 타파할 수 있는 여성의 요구들로서 기존의 질서에 도전하며 이 요구가 충족되었을 때에 보다 근본적이고도 구조적인 변화를 꾀할 수 있다고 보았다.

본 연구는 다음과 같이 구성되었다. II장에서는 재난의 주요 개념을 살펴본 후 재난에 있어서의 여성의 취약성과 역량, 그리고 재난과 사회변화에 관한 이론적 논의를 검토할 것이다. III장에서는 양성평등적 변화를 위한 기본 가정을 검토하고 모저의 젠더정책(gender planning) 이론에 의거하여 실제적, 전략적 젠더요구의 분석의 틀을 제시한다. 이어서 13개의 급성자연재난 사례를 선정할 것이다. IV장에서는 대표적 4개의 사례에서의 모저의 실제적, 전략적 젠더 요구를 충족 여부를 검토하고 분석하며, 아울러 총 13개 사례 검토를 통해 도출된 시사점을 제시할 것이다. V장 결론에서는 한국의 성인지적 재난관리정책에 있어서의 시사점을 도출할 것이다.

## II. 주요 개념 및 이론적 논의

### 1. 재난의 주요 개념과 주기

재난이란 광범위한 인적, 물적, 경제적, 환경적 손실과 영향으로 인해 해당 지역이나 사회의 자원만으로는 대응 능력을 넘어서는 수준의, 지역이나 사회의 기능의 심각한 혼란(disruption)을 지칭한다(UNISDR, 2009b). 재난에는 자연재난과 인위재난이 있으며, 자연재난은 갑작스레 발발하는 급성재난(지진, 허리케인, 사이클론 등)과 서서히 진행되는 만성재난(기근, 가뭄 등)으로 분류할 수 있다. 인위재난에는 건물붕괴, 화학누출, 싱크홀 등이 포함된다. 주요 개념을 정리하면 다음과 같다.

재난의 피해정도는 재해의 강도와 취약성의 정도, 대응역량의 정도에 의해 결정된다. 즉, 재해의 강도가 크더라도 취약도가 낮으면 대형 재난으로

〈표 1〉 재난의 주요 개념

주요 개념	설 명
• 자연재해 (Natural hazard)	피해를 포함하는 생물권(biosphere)내의 자연 과정 혹은 현상을 지칭하며 환경파괴나 도시화 등의 인간의 활동으로 인해 수정(modify)될 수 있다. 여기에는 앞서 살펴본 지진, 사이클론, 허리케인, 쓰나미, 기근 등이 포함된다.
• 취약성 (Human vulnerability)	신체적, 사회적, 경제적, 환경적 요인에 기인한 상태 혹은 과정을 지칭하는 개념으로서 해당 재해의 영향력으로부터 피해를 입을 가능성과 정도를 결정한다. 사회 및 경제 시스템 취약성, 보건 취약성, 사회 기반시설 및 환경 자산의 취약성이 포함된다.
• 대응역량 (Coping capacity)	재난 시 개인 및 단체가 손실을 제한하기 위해 기존 자원을 대응적으로 사용하는 방식을 지칭한다. 이 개념에는 적응역량(adaptive capacity)이라는 개념이 추가될 수 있는데, 이는 한 사회가 그 활동의 방향을 적극적으로 재설정하고, 재난 위험 발생을 최소화하는 쪽으로 개발 방향을 수정할 수 있는 가능성을 총칭한다.
• 자연재난 (Natural disaster)	자연재해와 인간의 취약성이 합쳐진 결과물이다. 대응전략(coping strategy)은 피해의 정도와 강도에 영향을 미친다. 급성재난(지진, 허리케인, 사이클론 등)과 만성재난(기근, 가뭄 등)으로 분류할 수 있다.

출처: UNDP 2012, p.11

이여지지 않을 수 있다. 또한 재해의 강도가 크고, 취약도가 높더라도, 대응역량이 뛰어나면 재난으로 이어지지 않을 수 있다. 반면, 재해의 강도가 작더라도 취약도가 높으면 재난으로 이어지게 된다. 따라서 재난은 취약성과는 정적 상관관계, 대응전략과는 부적 상관관계에 놓여 있다고 볼 수 있다. 통상 빈곤국가나 저개발국가의 주민들은 높은 취약도와 낮은 대응역량으로 인해 비슷한 규모의 재해에도 피해 규모가 큰 것으로 보고되고 있다(UNDP, 2012) 반대로 정부의 재난관리체계가 잘 수립되어 있는 일본이나 뉴질랜드와 같은 선진국의 경우, 재해에 대한 주민들의 취약도는 상대적으로 낮고 대응역량은 높아질 수 있다.

재난의 주기는 일반적으로 예방/대비, 대응, 회복, 복구/재건의 4단계로 구분할 수 있으며, 여성의 적극적 참여로 인해 기존의 양성불평등적 질서를 변화시킬 수 있는 시기는 예방 단계와 복구/재건 단계로 볼 수 있다(Delaney & Shrader, 1995; Bradshaw, 2004: 20).<sup>\*</sup> 최근 증가하는 대형 자연재난의 빈도와 파괴력으로 인해 그 간의 개발의 성과들이 무력화 되자

재난위험경감(Disaster Risk Reduction)을 포함하는 예방/대비 활동은 점점 국제개발협력 이슈의 주요 사안으로 부각되고 있다. 2004년 인도양 쓰나미 이후 실제로 국제기구와 국제 NGO 들은 재난 이전 예방 단계에서의 활동을 강화함으로써 피해를 최소화 하는 데에 많은 노력을 하고 있으며 이 과정에서 여성을 중심으로 훈련과 대응 조직을 만들고 있다(Ferris, Petz, & Stark, 2013; UNISDRa, 2009). 변화를 유도할 수 있는 또 하나의 시기는 복구/재건기인데, 이 시기는 기존의 물리적, 사회적 자본의 붕괴 이후에 외부 자원 유입과 지역 사회의 역량의 최대 발휘를 통해 보다 근본적인 변화가 일어날 수 있다. 복구 단계에서는 지역사회의 사회적, 기술적, 경제적인 요인들과의 복잡한 상호교류가 일어나기 때문에 변화의 가능성을 제공한다(Baradhan, 2006). 양성평등적 관점에서 보면 복구 단계에서는 토지소유권, 가정 내 역할 변화들이 일어나며 각종 부녀회 프로그램들이 활발히 진행된다. <표 2 참조> 본고에서는 개도국의 자연재난 후 회복 및 복구/재건기에서의 양성평등적 변화 가능성을 타진하는 것으로 그 범위를 한정할 것이다.

〈표 2〉 젠더와 재난의 주요 이슈

재난 단계	이슈	취약성 증가의 예
재난 전 (pre-disaster)	<ul style="list-style-type: none"> <li>취약성</li> <li>위험 인지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>임신/수유 여성의 취약성 증가</li> <li>구조 수색 작업으로 인한 남성 취약성 증가</li> <li>대피 민감도 미흡으로 인한 취약성 증가 (남성이 대피 민감도가 낮음)</li> </ul>
대응 (emergency)	<ul style="list-style-type: none"> <li>대응전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회 네트워크 동원</li> <li>단기적 이주</li> <li>생계를 위한 물건 판매</li> </ul>
회복 (rehabilitation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>필요와 우선순위</li> <li>사회적 구성도</li> <li>새로운 취약성 대두</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업 vs. 보건</li> <li>여성 세대주 증가</li> <li>성/신체 폭력</li> <li>알콜 중독/공격적 행동</li> </ul>
복구 (reconstruction)	<ul style="list-style-type: none"> <li>새로운 젠더 역할</li> <li>젠더 관계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>토지 소유권 변화</li> <li>가정 내 역할 변화</li> <li>여성 프로그램 실시와 남성의 소외</li> </ul>

출처: Delaney & Shrader 2000, p. 14

\* 재난주기의 각 단계를 지칭하는 용어는 단체 및 연구 별로 조금씩 상이한 모습을 보인다. 본 절에서는 “복구”와 “재건”을 동일하게 사용한다.

## 2. 이론적 논의

재난과 젠더에 관련한 연구는 1990년대 이후 본격적으로 이루어졌다 (Ferris, Petz, & Stark, 2013). 1990년대 초기의 연구들은 재난의 불평등적 영향, 재난에서의 여성의 취약도가 증가, 그리고 이러한 점들을 고려한 여성 차별적인 대응을 촉구하는 데에 초점이 맞추어 졌다(Ikeda, 1995; Enarson & Morrow, 1998). 1990년대 초에는 UN 내에서도 재난에 대응할 수 있는 전문 기구들이 본격적으로 수립되었고, 재난 대비 가이드라인이 수립되는 등 제도화가 이루어 졌다. 그러나 이 시기 재난 예방, 대응, 복구 사업들에 있어서 실질적인 젠더적 관점의 반영은 부족하였다(Enarson & Morrow, 1998). 2000년대에 들어서면서 재난대응에 있어서의 성주류화 전략이 UN 기구들을 중심으로 적극적으로 수립되었으며, 특히 효고행동강령(Hyogo Framework for Action 2005-2015)에서 젠더가 크로스 커팅 이슈로 채택되게 됨으로써 재난에 있어서의 젠더 이슈는 글로벌 아젠다로 부각하게 되었다. 2009년에는 젠더에 민감한 재난경감을 위한 글로벌 행동강령(Beijing Agenda for Global Action on Gender Sensitive Disaster Risk Reduction)또한 채택됨으로써 재난관리 분야에 있어서 여성의 중요도는 명실상부한 위치를 차지하게 되었다(UNISDR, 2009c). 재난과 젠더와 관련한 연구는 여러 각도에서 이루어 질 수 있으나, 본고는 재난의 피해도와 복구 활동을 결정 짓는 여성의 취약성과 역량을 중심으로 기존 연구를 검토하려 한다.

### 1) 재난과 여성의 취약성(vulnerabilities)

재난의 불평등한 영향력에 관한 연구는 여러 각도에서 이루어진 바 있다 (Byrne & Baden, 1995: 6; Bradshaw, 2004: 8; Oxfam, 2005; Pincha, 2008). 여성들은 생물학적/생리학적 특성으로 인하여 재난에서의 취약성이 높아 지지만, 또 한편으로는 한 사회 내에서 차지하는 사회, 경제, 정치적으로 불평등한 위치와 전통적인 차별로 인해 취약성이 증대된다(Neumayer & Plümper, 2007). 저개발국가에서는 여성이 남성보다 더 큰 영향을 받는다는 다수의 연구가 있으며(Fothergill, 1998: 18), 개도국에서는 재난 당시 여성의

위치, 양육 책임, 차별적 사회 관습으로 인해 여성의 사망률이 더 높다는 연구도 있다(Fothergill, 1998: 17). 특히 뉴마이어와 플럼퍼(Neumayer and Plumper)의 연구에서는 자연재난은 남성보다 여성의 수명을 더 단축시키며, 재난의 강도가 높을수록 여성의 수명이 단축되는 것으로 나타났다(Neumayer & Plümer, 2007). 여성은 특히 회복기에 낮은 임금과 가족 돌봄의 의무로 인해 사회적 취약성이 높아진다(Masozera, Bailey, & Kerchner, 2006: 301). 이러한 사실을 통해 확인할 수 있는 것은 취약성을 결정하는 것은 생물학적 특성이 아니라 젠더 역할과 관계에 관한 사회 구성물과 여기에서 발생하는 권력의 불평등이라는 점이다(Bradshaw & Fordham, 2013: 10).

재난 후 여성이 직면하는 취약성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 안전에 대한 취약성이다. 재난직후에는 여성의 신체적 안전을 위협하는 새로운 상황들이 대두하게 된다. 대표적으로는 여성의 강간, 성폭력 위협에의 노출도가 높아진다(Oxfam, 2005; Houghton, 2009).\* 이재민 수용소에서 강간을 당한 사례, 구호물자를 배급하여 주는 요원에게 강간을 당한 사례, 자신을 구해준 남자에게 강간을 당한 사례(Felten-Biermann, 2006: 83), 여성 전용 화장실이 없어서 강간을 당한 사례(Felten-Biermann, 2006: 83), 강제혼 등의 사례가 관찰되었다. 재난 직후인 대응시기에는 강간, 성폭력 등이 급격히 증가하고, 재난이 복구될 시점부터는 강제혼, 명예살인 등 “전통적인” 성적폭력(sexualized violence)이 증가하는 것으로 나타났다(Felten-Biermann, 2006: 83). 재난 후 여성의 인구가 감소한 상황에서 인도, 스리랑카, 아체(Ache)에서는 여아들의 혼인률이 높아진 것으로 관찰되었다. 이러한 결혼에 “쓰나미 결혼”이라는 명칭이 붙을 정도이다(Felten-Biermann, 2006: 83).

\* Bradshaw (2004: 33-34)는 재난발생과 성폭력의 증가가 직접적으로 연관이 있다는 가설은 확정적이지 아니라는 입장을 취하고 있다. 허리케인 미치(Hurricane Mitch) 발생이후 성폭력 사례가 증가하긴 하였지만, 이것이 재난 이전부터 이미 높아지고 있던 증가율을 나타내는 것인지, 아니면 재난 이후 사회전반적인 사회불안정성에 의한 것인지에 대한 인과관계와 정량적 영향평가가 어렵기 때문이다.

둘째, 경제적인 취약성이 높아진다. 인도양 쓰나미의 경우, 여성의 점유율이 높은 소규모 가내수공업, 생선 가공업 등의 분야에의 타격이 컸다(Oxfam, 2005). 그러나 이러한 분야에 있어서 적절한 지원은 이루어지지 않았던 것으로 관찰되었다. 스리랑카의 경우 남성중심의 경제활동인 고기잡이배와 도구 제공, 주택복구, 교통시설 복구 등을 중심으로 복구 지원 활동이 프로그램이 제공되었다(Kottegoda, 2007). 그러나 여성들이 종사하는 소규모의 사업인 생선가공업, 야자섬유가공, 뜨개 레이스만들기 등을 지원하는 사업은 이루어지지 않았다(Kottegoda, 2007; Oxfam, 2005).

이와 더불어 여성이 세대주인 경우에도 복구 지원의 혜택을 받기 어려운 상황이 발생한다. 통상 주민등록 시스템은 남성의 이름으로 등록이 된 경우가 많고, 남편이 없는 미혼여성이나 여성가장의 경우 지원 대상에 포함이 되지 않는 경우가 발생한다. 이는 여성가장가족이 가장 취약대상 중 하나임에도 불구하고 이들이 지원에서 제외되는 의도치 않은 결과를 낳는다(Byrne & Baden, 1995: 9). 안정된 수입의 남성이 있는 가정이라 할지라도, 남성은 자신의 소득원을 모두 가계의 지출을 위해 쓰지 않고 본인의 사회 “활동비”로 쓰는 경우(대부분 술)에는 빈곤가구로 분류되지는 않지만 부인과 자식은 실질적인 빈곤(secondary poverty)에 놓이게 된다. 정부 및 지원 단체들의 지원금으로 남성들은 술을 사먹는 경우가 흔하며, 부인이 돈의 출처를 묻자 폭력행사를 하는 등, 가정폭력으로 이어지는 사례가 많다고 조사되었다(Oxfam, 2005: 11; Bradshaw, 2004: 14; Kottegoda, 2007).

셋째, 재생산/보건 분야에서의 취약성이다. 남성의 경우 긴급 상황에서 스트레스와 심장질환이 증가하는 것으로, 여성의 경우 폭염(heat waves)에 약하고 특히 임신 여성인 경우 특별 보호가 필요한 것으로 관찰되었다(Women and Health Care Reform, 2009: 3). 여성의 경우 재생산과 관련된 생리대, 피임약 등의 특별한 물품과 약품이 필요하다(Felten-Biermann, 2006: 84). 정신적 건강에 있어서도 여성의 경우 재난으로 인한 스트레스는 우울증으로 나타나고 남성의 경우 알콜중독과 폭력적(abusive) 행동으로 나타난다. 여성의 우울증으로 인해 여성의 쉼터는 재난 이후 시간이 경과하여도

지속적으로 봄비는 것으로 조사되었다(Women and Health Care Reform, 2009: 4; Felten-Biermann, 2006: 84; Bradshaw, 2004: 31-32). 이러한 점은 남성과 여성의 상이한 필요를 잘 나타내 준다.

넷째, 여성의 3중 역할(triple role, Moser 1993) 수행이 가져오는 가중되는 활동으로 인한 취약성이다. 여성 사망자가 높은 상황에서는 노인과 아동 돌봄의 의무, 자녀교육, 가사의 역할이 이제는 생존 여성 몇 몇에게 집중된다(Felten-Biermann, 2006: 83). 특히, 여아들이 이러한 의무를 떠맡게 되면 교육의 기회를 박탈당하는 것이 가장 큰 문제이다. 또한 재해 시 평소 사용하던 공간과 도구들이 유실된 상황에서 물건기, 장작 구하기, 야생 식물 구하기 등을 위한 노동량이 늘어나고, 이러한 추가노동은 돌봄과 가사의 의무와 병행되어야 함으로써 여성의 노동 부담은 가중된다(Byrne & Baden, 1995: 11; Women and Health Care Reform, 2009: 4). 또한 재난 직후에는 수입원을 잃은 남성들이 타 지역으로 이주하게 되면서 여성가장이 증가하게 되는데 이로 인해 여성은 가족부양의 부담까지 떠안게 된다(Bradshaw, 2004: 30).

## 2) 재난과 여성의 역량(capabilities)

여성의 취약성에 집중하는 연구와는 달리, 여성의 대응역량에 초점을 맞춘 다수의 연구도 진행되고 있다(Yonder, Akcar and Gopalan 2005; Gokhale, 2008; Women and Health Care Reform, 2009). 이는 재난이 여성의 취약성만을 드러내는 것은 아니며, 여성들의 숨겨졌던 역량을 발휘하는 기회도 제공한다는 관점의 연구들이라고 할 수 있다. 무엇보다 재난 발생 시, 여성들도 남성들과 동등한 위치에서 재난 구호활동을 벌이는 것으로 드러났다. 1998년 허리케인 미치가 강타한 니카라과에서 여성들은 피해자 구조, 도로 복구, 잔해제거, 식량 제공 등 남성과 동등한 작업들을 수행하였다(Bradshaw & Linneker, 2003, Bradshaw, 2004에서 재인용). 인도네시아 반다아체(Banda Aceh) 지역에서는 쓰나미 발생 6개월 이후 시점에서 활동하고 있는 지역 시민단체의 70% 이상이 여성단체이거나 여성구성원으로 이루어진 단체인 것으로 조사되었다(Chew & Ramdas, 2005). 그러나 이들의 노력은

대부분 인정을 받지 못하였고, 인정을 받는다 하더라도 대응기(response stage)에서 만으로 한정되는 것으로 나타났다(Bradshaw, 2004). 더 큰 문제는 여성들은 이러한 높은 참여도에 비해, 의사결정에서는 배제된다는 점이다(OECD, 2012: 17). 2004년 쓰나미 발생 당시 스리랑카에서는 임시주거지 건축과정에 여성들의 의견이 반영될 기회가 없었고, 이로 인해 여성들은 부엌시설이 없는 주거시설에서 연기와 화재의 위험 속에서 음식을 장만해야 하는 결과도 초래하였다(Chew & Ramdas, 2005).

또한 재난 복구에 있어서 여성은 지역사회 관리자로서 역량을 발휘할 수 있다. 여성은 생활의 주 무대가 가정이나 지역사회이기 때문에 이에 대한 정보가 매우 빠르며, 이웃의 상황에 대해서도 잘 인지하고 있다(Moser 1993:34-36). 즉, 위험이 어디에 있는지, 이웃의 친지들은 어디에 살고 있는지 등 미시적이고 관계적인 정보를 가지고 있기 때문에 정보의 접수 및 대응이 빠르며 재난 시 구출 또한 신속하게 진행할 수 있다(Women and Health Care Reform, 2009: 4). 이러한 사실들은 여성을 단지 “취약한 피해자”에서 “특정한 역량을 가진 시민”으로의 인식하는 사고의 전환을 요구한다(Oxfam, 2005: 14).

재난에서의 여성의 취약성과 역량에 대한 연구는 거의 대부분 정성적인 연구들에 머물고 있으며 이에 대한 정량적 연구나 종단연구(longitudinal) 연구는 매우 드물다(Fothergill, 1998: 17, Neumayer & Plümper, 2007; Bradshaw & Fordham, 2013: 7). 대표적인 재난 통계 기구인 Emergency Events Database (EM-DAT)의 경우에도 성별을 분리하여 통계를 산출하지 못하고 있다. 이는 해당 국가에서 성별분리통계를 접수하기가 어려운 이유에 기인하며 재난의 성별영향평가와 분석에 주요 걸림돌로 작용한다(Bradshaw & Fordham, 2013: 8). 재난의 영향을 보다 정확하게 분석하기 위해서는 재난 후 뿐 아니라 재난 전의 기초자료(baseline data)와 성별분리 통계가 필수적이나, 재난 후의 통계조차 어렵게 획득하는 현실에서 재난의 영향에 대한 체계적인 분석은 어려운 상황이다(Bradshaw & Fordham, 2013: 8).

### 3) 재난과 사회변화(social transformation)

재난 이후 사회변화가 이루어 질 가능성에 대한 연구는 재난학에서 다루어진 선례가 있다. 이를 간단히 검토해 보면 다음과 같다. 먼저 재난이 사회변화의 기회가 될 수 있다는 주장으로, 맥스위니와 쿼스(McSweeney와 Coomes)는 온두라스의 타와카(Tawahka) 지역사회에 대한 연구를 통해 기후변화가 가져다주는 충격(shock)은 “기회의 창문(window of opportunity)”을 제공하며, 잠재되어 있던 지역의 적응 역량을 자극하고, 제도적인 개선을 이루어 낸다고 주장하였다(McSweeney와 Coomes, 2011). 이들이 조사한 타와카 지역사회의 경우 가장 가난한 가구가 가장 많은 피해를 입었는데, 재난은 제도적 변화를 이루는 기회가 되었고, 보다 공정한 토지분배를 이루었으며, 산림파괴 경감효과와 10년 후 홍수예방에도 영향을 주었다고 분석하였다.

이에 반해, 재난의 사회변화에의 영향력은 제한적이며 재난을 당한 지역사회는 재난 이전의 사회구조로 돌아가려 한다는 연속성(continuity)에 관한 주장도 있다(Quarantelli & Dynes, 1977; Tierney, 2007; Henry, 2011). 연속성(continuity)에 관한 연구의 개척자인 퀴런텔리와 다인즈(Quarantelli and Dynes)는 재난전의 행동양식은 재난당시와 재난이후의 행동양식을 보여줄 수 있는 가장 정확한 잣대라고 주장하였다(Quarantelli and Dynes 1977: 34). 또한 재난이후에 사회변화가 발생한 경우는 재난이전에 이미 그러한 움직임이 있었던 경우에 한정된다고 주장하였다. 헨리(Henry)는 카트리나 이후의 뉴올리언즈 주에 대한 조사를 통해 재난 후 사회변화는 제한적이며 연속성을 더 많이 관찰할 수 있다고 결론지었다(Henry, 2011).

파세리니(Passerini)는 이러한 상반된 주장을 검토하기 위해, 1970년대부터 재난과 사회변화에 관한 연구를 추적 조사, 정리하였다(Passerini, 2000). 재난으로 인해 사회변화가 일어나는 것은 드물며, 일어난다 하더라도 일정기간이 지나면 재난 전 상태로 되돌아가게 되는 단기적 변화가 일반적이라는 연구결과들을 제시하였다. 이유는 첫째, 정치적, 경제적으로 대단위의

변화를 일구어 내기 불가능하며, 둘째, 한 사회는 그 사회적, 문화적 정체성을 위협하는 새로운 변화에 대해 저항하는 경향이 있다. 변화가 일어나는 경우가 있기도 한데, 현재의 불평등한 사회구조를 악화시키는 쪽으로 일어나기도 하고, 개선시키는 쪽으로 일어나기도 한다. 이는 연구자의 관점에 따라 다르게 평가될 수 있다고 보았다. 따라서 사회변화의 방향에 대한 결론은 내리기는 힘들며 회복기/재건기에 대하여 다량의 표본을 대상으로 하는 좀 더 심도 있는 조사가 필요하다고 결론지었다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 분석의 근거

재난학에서의 선행연구를 토대로 본다면, 재난 후 복구 과정을 통한 변화는 사례에 따라 다른 결과를 초래할 것으로 추측해 볼 수 있다. 그렇다면 양성평등적인 사회변화의 가능성은 어떠한가? 변화가 가능하다면 어떠한 구체적인 변화가 가능한가?

재난이후 환경이 사회변화(social transformation)의 토양을 제공할 수 있는 근거에 대해서 데레이니와 슈레이더(Delaney and Shrader, 2000)는 다음 9가지의 요인을 제시하였다. 첫째, 대형재난일수록 대규모의 투자와 지원이 필요하다. 즉, 지역사회 개발에 있어서 획기적 변화의 전기가 마련되는 것이다. 둘째, 재난을 통해 특정 취약도가 노출되고 이는 사회, 경제, 정치적 취약도와 재난의 영향에 관한 관계에 대한 이해도를 높인다. 재난 시 여성가장의 비율이 급속히 증가하는 것은 젠더취약성을 증명하는 계기가 된다. 셋째, 재난 직후 남녀노소가 보여주는 “‘할 수 있다’는 정신(can-do spirit)”은 개발사업의 기획과 실행에 있어서 사회구성원의 참여를 도모하는 독특한 기회를 제공한다. 넷째, 재난은 젠더 차별적인 관습을 극복하는 계기가 된다. 대응 및 재건시기에 남성과 여성의 협력도가 증진되는 것으로 관찰되었고 이러한 기회는 여성을 배척하는 관습을 극복할 수 있는 계기가

될 수 있다. 다섯째, 재난과 같은 긴급위기 상황 시, 공적, 사적 영역에서의 전통적 젠더역할이 바뀌는 것이 목격되었다(Bradshaw & Linneker 2009: 77). 여성들이 목수, 배관, 집짓기, 자원관리, 산림관리 등의 비전통적인 활동을 위한 역량강화 교육을 받게 된다. 여성들이 집밖에서 이러한 활동을 함으로 인해 아들과 남편들이 집안일을 담당하는 현상도 종종 관찰된다(그러나 이러한 역할 변동은 후에 갈등의 소지로 작용하기도 한다). 여섯째, 재난은 여성의 사회적 역량을 강화시키는 기회가 된다. 공적 영역에의 참여, 부녀회 활동 등은 자존감을 높이고 평등한 대우를 받는 것에 대한 요구를 높인다. 일곱 번째, 여성의 경제적 역량이 강화된다. 여성의 활동에 대한 경제적 가치를 인정받고 소량의 수입원에 대해서 남편의 인정을 받게 되는 효과를 가져 온다. 이외에도 재난 이후 복구 과정에서 이루어진 정부와 시민사회와의 지속적인 대화, 그리고 지방정부의 자치능력 강화 등이 변화의 기회로 제시되었다.

## 2. 분석의 틀

맥신 몰리뉴(Maxine Molyneux)는 “여성 이해(women’s interest)”를 넘어 “젠더 이해(gender interest)”로의 전환을 주장하며 젠더 이해를 실제적 젠더 이해와 전략적 젠더 이해로 구분하였다(Molyneux, 1985). 모저는 몰리뉴의 연구를 발전시키어 여성의 삼중역할(triple roles)에 주목하여 남, 녀 상이한 정책적 수요가 존재함을 역설하였고, 실제적 젠더 요구(practical gender needs)와 전략적 젠더 요구(strategic gender needs)를 구분하였다(Moser, 1993). 모저는 전략적 젠더 요구를 충족시킬 때에 보다 근본적이고도 구조를 변환할 수 있는 양성평등이 실현될 수 있으나, 실제적 젠더 요구를 충족시키는 것은 전략적 요구를 수용할 수 있는 기반을 마련해 줄 수 있다고 주장하였다. 또한 전략적 젠더 요구를 충족시키는 것에는 광범위한 제약 따르므로, 실제적 요구 충족은 보다 근본적인 변화를 위한 진입점(entry point)이 될 수 있다고 보았다. 아울러 실제적 요구이든 전략적 요구이든 섹터별이 아닌 섹터 간을 아우르는 통합적인 정책 수립 전략이 필요하다고 주장하였다(Moser 1993: 48). 이러한 예로는 저소득층 거주 지역에서의 보건소

진료시간을 여성의 돌봄에 관련된 복지 정책 수립에 있어서 돌봄 자체만 고려하는 것이 아니라 여성의 소득 창출활동을 고려하여 통합적인 접근방법을 도입하는 것을 지칭한다(Moser 1993: 48).

미 보건기구(Pan American Health Organization)는 이러한 모저의 실제적 vs. 전략적 젠더 요구를 정책적 접근방법(approach)으로 응용한 지침서를 발간하였다(Pan American Health Organization, 1997). 모저가 Molyneux의 “이해”를 발전시켜 “요구(interest)”로 개념화 하였다면, 이 지침서는 현장에서 이 요구를 충족시키기 위한 정책실행자들의 “접근(approach)”으로 발전시켰다. 실제적 젠더 접근(Practical Gender Approach, PGA)은 해당 사회에서 용인 가능한 범위 내에서 남녀 필요에 대응하며, 기존의 양성불평등을 직접적으로 개선하려는 의도를 갖지 않는다. 또한 여성이 자원에 접근할 수 있도록 하지만 여성이 자원을 제어(control)하는 것을 목적으로 하지 않기 때문에 때로는 기존의 양성불평등을 악화시키기도 한다. 보건 분야의 예를 들면, 자녀의 예방 접종은 대부분 여성의 책임으로 인식하고 있다. 따라서 여성이 보건소 서비스를 받기 용이한 시간대를 탄력적으로 운영하는 것은 실제적 젠더 접근의 한 예가 될 수 있다(Pan American Health Organization, 1997: 70-72).

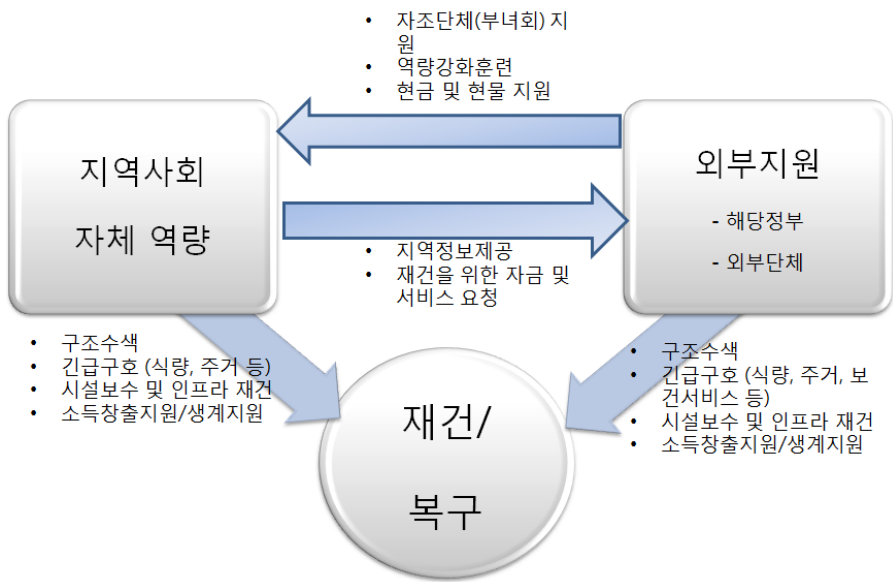
반면에 전략적 젠더 접근(Strategic Gender Approach, SGA)은 불평등을 해소하기 위해 역할, 책임, 권력의 재분배를 목적으로 한다. 예를 들어, 자녀 예방 접종 자체를 남성들이 할 수 있게끔 유도하는 방법을 시도할 수 있다. 더 구체적으로는 남성들을 대상으로 하는 정보 제공 및 교육이나 신생아 돌봄 교실 같은 것들을 운영할 수 있다. 이러한 작업을 통해 남성은 육아에 더욱 친숙하게 되고 여성과 자녀의 보건에 대한 책임을 나누어 질 수 있게 된다. 주거의 경우, 여성들에게 건축, 설계 기술 교육을 제공하는 접근은 남녀의 성별분업을 타파할 수 있는 기반을 마련해 준다. 이러한 전략적 접근은 보다 양성평등적인 사회를 실현하는 데에 기여할 수 있다(Pan American Health Organization, 1997: 70-72). 전략적 젠더 접근 방법은 권력관계에 있어서 근본적 행동 변화를 목적으로 하기 때문에 시간이 많이 필요하다는

단점이 있다(Pan American Health Organization, 1997: 72). <표 3>는 모저의 이론이 실질적 지원 사업에 있어서 어떤 식으로 구현되고 접근되어야 할지 정리해 주고 있다. 다음 장의 사례 분석에 있어서도 <표 3>에서 나타내고 있는 접근 방법을 참고하여 분석하게 될 것이다.

<표 3> 실제적 vs. 전략적 젠더 접근

실제적 젠더 접근	전략적 젠더 접근
단기적 대응	장기적 전략
수요 파악 용이	바로 수요 파악은 어려움
생물학적 필요 충족과 구체적 보건 상황 대응	권력관계의 불평등 해소 목표
보건 물자와 서비스 제공	여성권한강화(empowerment) 과정에 초점
수동적 수혜자	능동적 참여자
보건 상황 개선	여성의 지위 향상
젠더 역할 및 관계는 변하지 않음	권력관계 균형 개선

출처: 미국 보건기구(Pan American Health Organization, 1997: 73)



출처: 저자 작성

[그림 1] 재난의 재건/복구 시기의 행위자

재난 후 성공적인 복구와 나아가 이전보다 더 나은 변화를 유도하기 위해서는 두 가지 요인이 작용한다. 첫째, 지역 사회의 리더십과 역량이다 (Leemann, 2013). 여기에는 지역 단위의 자치 그룹(부녀회 등의)의 연합과 협동으로 주택을 재건하고 하천을 개보수하고 파괴된 교각을 연결하는 작업, 해당 정부와 구호 NGO 들에게 자원을 요청하는 목소리를 내는 과정들이 포함된다. 그러나 재난으로 이미 많은 인적, 물리적 자원을 손실한 지역 사회 자체의 역량만으로는 재난 이전단계로의 복구와, 나아가 변화를 이끌어 내기에는 한계가 있다. 따라서 재난 후 복구를 위해서는 외부 자원의 유입이 필요하다(Häberli, 2013). 여기에는 해당 정부로부터의 지원과 해외 구호단체들의 인도적 및 개발 지원이 포함된다. 특히 이렇게 외부에서 유입되는 자원이 젠더 민감도가 높은 경우, 양성평등에로의 변화는 촉진될 수 있다고 보았다. 〈그림 1〉은 재건을 위한 두 행위자를 도식화 하여 나타내고 있으며, 다음 장의 사례분석에서도 지역사회와 외부지원이라는 두 축을 활용할 것이다.

### 3. 분석 사례 선정

재난학에서의 연구는 재난 사후에 현장을 방문하여 지역사회의 행동양식을 관찰하거나 개인 면담을 위주로 하는 사후 조사 방법이 있고, 혹은 진행이 느린 만성재난(slow onset)의 경우 재난 이전의 대응 활동을 연구하는 방법이 있다. 다양한 재난에서의 복구사업을 비교하는 본 연구의 경우 일일이 현장을 방문하기에는 어려움이 있으며 이러한 상황에서 기존 발간된 사례에 의거하여 분석을 수행하고자 한다. 두 개의 사례집과 네 개의 사례 논문의 총 13개의 사례를 분석하였으나, 지면의 제약상 이 중 4개를 선택하여 본 논문에 소개할 것이다. 보다 효과적인 비교를 위하여 재난 발생 시기는 1990년대 이후, 재난의 종류는 지진, 홍수, 지진해일(쓰나미), 허리케인, 화산폭발 등을 포함하는 급성 자연재난으로 제한하였다. 그러나 다양성과 대표성을 위하여 대륙적 대표성(서남아시아, 중앙아메리카, 동아시아 등)과.\*

\* 지역적 다양성에 대한 고려에도 불구하고 특정 지역과 국가의 사례의 빈도수가 높은 것은 지질학적 원인으로 인해 특정 지역이 특정 재난에 취약하기 때문임을 밝혀둔다.

아울러 외부 단체의 지원과 주도로 재건이 이루어진 사례와 지역자체의 주도로 재건사업이 수행된 사례도 골고루 포함하였다. 사례집이나 사례논문은 목적 자체가 재난 복구 과정을 통한 양성평등적 변화를 고찰한 것으로 한정하였는데, 그 이유는 본연구가 2차 자료에 의존하는 만큼, 이러한 목적을 띤 연구가 양성평등적 변화에 초점을 맞출 수 있을 것이라고 생각했기 때문이다.

〈표 4〉 분석 사례 목록\*

사례	국가	지역	재난 (강도)	발생 년도	사례 제목
(사례집) 재난 구호와 복구에서의 여성의 참여(Yonder, Akcar & Gopalan, 2005)					
①	인도	마하라슈트라 (Maharashtra)주	지진 (6.3)	1993	Centering Women's Participation in Reconstruction Efforts in India: The SSP Experience in Maharashtra
②	터키	마르마라 (Marmara) 지역	지진 (7.8)	1998	Creating Spaces for Women in Relief, Recovery, and Reconstruction Efforts in Turkey: The Foundation for the Support of Women's Work (KEDV)
③	인도	구자라트 (Gujarat) 주	지진 (8.0)	2000	Transferring Skills and Experience: Marathwadi Women's Groups Support EarthquakeStruck Gujarati Women in Taking Action
(사례논문) 젠더, 재난, 세력강화: 파키스탄 사례					
④	파키스탄		홍수	1992	Gender, disaster and empowerment: a case study from Pakistan. (Farzana Bari, 1998)
(사례집) 6개 마을 프로파일: 쓰나미에서 미래로의 여성들의 여행(Swayam Shikshan Prayog, 2005)					
⑤	스리랑카	우나와투나 (Unawatuna)	지진해일 (쓰나미)	2004	Community Members Link with Tourists to Support Those Most in Need
⑥	인도	인디라 나가르 (IndiraNagar)	지진해일	2004	Women's Group Lead an Innovative Recovery Strategy
⑦		푸두쿠팜 (Pudhukuppam)	지진해일	2004	An Anganwadi Works with NGOs to Strengthen her Childcare Centre
⑧		라사페타이 (Rasapettai)	지진해일	2004	Women's Groups Demand Government Rehabilitation Support
⑨		사미야페타이 (Samiyarpettai)	지진해일	2004	Accessing Safe Shelter and Changing Women's Social Roles

사례	국가	지역	재난 (강도)	발생 년도	사례 제목
⑩		소티쿠팜 (Sothikuppam)	지진해일	2004	Village Leaders Insist that NGOs Meet Community Needs
(사례 논문)					
⑪	일본		지진 (7.2)	1995	Women in the great Hanshin Earthquake (Masai, Kuzunishi and Kondo 2009)
⑫	몬트세랏* *		화산폭발	1995	'A We Run Tings': Women Rebuilding Montserrat (Soares and Mullings 2009)
⑬	니카라과, 온두라스, 엘살바도르		허리케인 미치 (Mitch)	1998	Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis (Bradshaw, 2004)

\* 회색처리된 사례가 본 논문에서 소개될 사례임

\*\* 중앙 아메리카에 위치한 영연방 국가

## IV. 분석 결과

사례들을 분석함에 있어서 가능한 경우, 재난 이전의 상황, 재난 당시의 상황, 재난 복구 활동 및 이를 통한 변화를 중심으로 기술하였다. 그러나 모든 사례가 이러한 포맷에 정확히 부합하지는 않음을 밝혀둔다. 사례를 검토함에 있어서는 실제적 젠더 요구와 전략적 요구가 충족된 활동에 각각 (PGN)과 (SGN)으로 표기하여 구분하였다.

### 1. 사례 ① 1993년 인도 마하라슈트라(Maharashtra) 지역 지진

미국 인구위원회(Population Council)는 재생산 보건 이슈에 중점을 두고 있는 국제 NGO로서 1993년 인도 마하라슈트라 지역 지진, 1999년 터키 마르마라 지역 지진, 2000년 인도 구자라트 지역 지진 지역에서 현지 단체를 지원하였다. 특히 부녀회 조직을 중심으로 지진 후 주거지와 주택공급 활동을 전개하였다. 본 사례집은 터키와 인도의 세 지역에서 여성들이 재난 후 복구 과정을 통해 세력화하는 과정에 초점을 맞추고 있으며 인도에서는 Swayam Shikshan Prayog(SSP)라는 단체와 터키에서는 Kadin Emegini

Degerlendirme Vakfi(KEDV)라는 두 현지 NGO의 활동을 기술하고 있다. 이 NGO들은 재난을 긍정적 기회로 생각하고 빈곤층과 중상층의 장기적 개발에 있어서 젠더적 관점을 보유하고 있는 단체이다(Yonder, Akcar and Gopalan, 2005).

### 1) 재난 당시의 상황

지진 발생 후 인도 정부는 세계은행으로부터의 지원으로 5개년 복구계획을 수립하였으나 실행에 있어서 지역과의 소통의 부재, 부정부패 등 많은 문제점을 드러내었다. 1994년 말 정부는 현지 단체인 SSP를 통해 마하슈트라 지역의 재건 사업을 시작하였다. SSP는 기존 정부가 세웠던 부녀회의 방향을 재정립하였고, 지역사회의 대리인(community agents)으로 여성을 재건 복구 작업에 적극 동참시켰다. 500개의 부녀회를 소집하여 회의를 개최하였고, 각 마을별 부녀회에 정보담당자(information and communication assistants)를 지명하여 이들의 급여는 정부가 부담하도록 SSP가 직접 정부와 협상을 하였다.

#### • 재난 복구 활동 및 변화

SSP는 부녀회를 통한 주거 보수 사업에 중점을 두었다. 추후 여진에 대비할 수 있도록 마을 여성들에게 기초 건축기술 교육을 제공하였다(SGN). 여성들은 마을 피해상황과 요구들을 반영한 지도 작성 작업을 통해 기술적으로 작성된 건축지도를 읽을 수 있게 되었다(SGN). 이러한 여성들의 변화에 남성들의 저항도 생겼다. 남성 엔지니어들은 정보를 주지 않거나 여성들을 조롱하기도 하였다. 이러한 상황 속에서도 부녀회원들은 연합하여, 지역정부에 주거 관련 요구들을 공식적으로 요청하였고, 차츰 남성들도 여성의 주거공간에 관한 요구를 수용하였다(PGN). 또한 마을 부녀회간 교류를 통한 상호학습도 이루어 졌으며 부녀회원들은 벽돌공과 인부들을 지휘하는 리더십을 보였다(SGN). 또 다른 부녀회에서는 마을 수질 평가, 건축 자재구입, 건설감독, 현금흐름관리 등을 관리하기도 하였다(SGN).

피해 지역 여성들의 정보 제공 능력과 문제해결 능력은 명성을 얻게 되었고 카스트(caste)를 초월하여 협력하는 것이 가능해졌다. 이러한 여성의 참여에 대한 지역 사회의 지지는 여성의 정치적 정체성을 공고하게 해 주었는데, 2년 후 지역 여성들은 선거에 출마하기도 하였다(SGN). 여성정보 센터도 설립되어 이들의 활동의 물리적인 장을 제공하였으며 정보제공과 교육이 이루어 졌다. 부녀회의 활동은 이후에도 계속 이어져서 후속으로 여아의 교육사업, 마을 공동 세탁장 건축 등도 이루어졌다(PGN).

- 실제적 젠더 요구와 전략적 젠더 요구 분석

마하슈트라에서의 SSP의 지원 사례는 주거지와 주택공급에 있어서 실제적 젠더 요구와 전략적 젠더 요구가 모두 실현된 사례라고 할 수 있다. 주거 공간 설계에 있어서의 여성의 요구가 반영된 점, 부녀회 활동을 통해 여성들의 필요가 정부에 전달되고 반영된 점, 여아 교육사업, 세탁장 건축 등이 이루어 진 점은 여성의 실제적 젠더 요구가 충족된 대표적인 사례이다. 전통적인 남성 직무로 여겨지는 건축과 도면 설계 등의 분야에 대한 교육이 이루어지고 실질적으로 이러한 직종을 수행했다는 것은 전략적 젠더 요구가 성취된 사례이다(Moser, 1993:51-52). 이를 통해 전통적인 남녀 직종의 분리가 와해될 수 있기 때문이다. 또한 건축 자재와 현금흐름을 관리했다는 점은 여성이 자원에 대한 통제권을 획득했다는 점에서 전략적 젠더 요구가 충족되었으며 변화의 가능성을 제공하고 있다.

## 2. 사례 ④ 파키스탄 홍수 (1992년)

본 사례는 1992년 대홍수 당시 옥스팜 홍수 대응팀(Oxfam Flood Response Team)의 구성원인 파탄(Pattan)이라는 현지 개발구호 NGO의 활동을 중심으로 기술되었다.

- 재난 이전의 상황

파키스탄에서는 성별 노동 분업이 남녀의 정체성을 구성하는 데에 주요한 역할을 해왔다. 여성은 어머니와 아내의 역할로 수행하며 활동 범위는

가정 내로 한정되어 있었다. 공적 영역과 사적영역은 구분되었으며 여성은 경제적으로 남편에게 종속되어 있었다. 여성은 자원에의 접근이 어려울뿐더러 가정 내의 빚(financial liabilities)으로 여겨졌다. 헌법에 성에 근거한 차별이 금지되어 있지만, 다른 법에서는 여성 차별적 요소가 존재하였다. 여성의 권리는 보장받지 못하였고 여성의 정치참여율도 낮았다.

#### • 재난 당시의 상황

피해 지역의 40개 마을 여성은 대부분 문맹이었으며, 대학 교육 수료자는 한 명도 없었다. 여성들은 재생산 노동, 생산노동, 지역사회 관리의 3중의 버거운 역할을 수행하고 있었으며 주요 수입원은 농산물 재배와 공예품 제작 판매였다. 여성은 그러나 공적, 사적인 영역에서의 주요 의사결정에서 배제되었고, 이동이 제한되었다. 재난 당시 여성의 생명과 보호는 남편에게 달려있었다.

#### • 재난 복구 활동 및 변화

파탄은 마을마다 공동 결정을 위한 민주적 포럼을 만들었다. 대부분의 마을에서는 여성들이 이 포럼에 참여하기 어려운 문화였으므로 부녀회가 따로 만들어 졌다. 단기적으로 부녀회는 여성들이 새로운 시도를 하고 자신의 요구를 표현할 핵심 수단이 되었다. 평상시라면 부녀회 결성이 어려웠겠지만, 홍수 이후 취약성이 증대된 상황에서 지역사회는 파탄에 의존적이었고, 이러한 이유로 파탄의 제안을 받아들여 부녀회 결성에 저항하지 않았다.

파탄은 또한 식량배급에 있어서 여성을 고용했다(SGN). 가정에서 식량은 주로 여성이 담당하므로 여성에게 이 업무를 맡겼다(PGN) 지원을 받는 가구는 여성의 명의로 등록하게 하였다(SGN). 그 이유는 여성이 실질적인 가구주인 경우에도 배분 혜택을 받을 수 있게 하기 위해서이고, 일부다처제의 결혼 체제에서 아이를 부양해야 하는 여성들을 위해서 고려한 방법이었다. 식량지원의 책임을 부여하는 것을 통해 여성들에게 권위를 부여하게 되었고, 남성 배급인에게서 당할 수 있는 성희롱 방지 효과를 거둘 수 있었으며(PGN) 장기적 역량 및 스킬 배양 기회를 제공하였다(SGN).

마지막으로 주거 공간 설계에 있어서 여성들은 부녀회를 통해서 의견을 개진하였고(PGN) 몇몇 여성은 건축에 직접 참여하기도 하였다(SGN). 파탄의 주거 프로젝트의 주요 사업은 부부 공동명의로 주택 소유권을 등록하는 것이었다(SGN). 파탄과 부녀회는 여러 차례의 회의를 통하여 남성들의 설득을 얻어내었고, 신규로 건축된 주택의 경우 부부공동명의로 등록하였다(SGN). 프로젝트 사후 설문조사에서 여성들의 만족도는 매우 높았으며 부부싸움과 갈등, 가정폭력도 감소하였다는 의견도 개진되었다.

- 실제적 젠더 요구와 전략적 젠더 요구 분석

본 사례에서도 여성의 실제적 요구와 전략적 요구가 충족되었음을 알 수 있다. 특히 파탄이라는 현지 NGO는 상당히 젠더 민감도가 높은 사업들을 추진하였는데, 이는 젠더를 중점 분야로 채택하고 있는 옥스팜의 영향으로도 보인다. 식량관련 업무의 수행은 여성의 고유 분야라는 점에서 실제적 젠더 요구를 충족시켰다고 볼 수 있으나, 업무 수행을 통해 소득을 창출한 경우에는 전략적 젠더 요구로 이해할 수 있다. 복구 지원의 여러 활동에서 특히 부부 공동명의로의 주택 소유권, 여성 명의의 배급 리스트 등록 등은 여성의 전략적 젠더 요구를 충족시킬 수 있는 대표적인 접근 방식이다(Moser, 1993:37-54). 이렇듯 지원단체의 젠더민감도와 성인지적 사업수행은 양성평등적 변화를 위한 외부 지원 단체의 역할의 중요성을 일깨워 주는 사례라고 할 수 있다.

### 3. 사례 ⑤-⑩ 스리랑카 6개 마을 프로파일: 쓰나미에서 미래로의 여성들의 여행

본 사례집은 2004년 12월 인도양을 강타한 쓰나미의 영향으로 폐허가 된 스리랑카와 인도의 6개 마을의 복구 노력을 기술하고 있다. 앞서 검토한 인도 마하슈트라 지진의 재건 활동을 주도하였던 인도의 대표적 여성관련 개발협력 단체인 Swayam Shikshan Prayog(SSP)가 젠더와 재난 네트워크(Gender and Disaster Network)의 의뢰로 쓰나미의 피해를 입은 스리랑카의 6개의 마을 여성들의 재난 복구 노력을 설명한 사례집이다. 이 프로파일에는

여성의 취약도를 악화시킨 원인, 재난의 다중적인 측면, 지역사회의 대응, 특히 여성의 회복탄력성(resilience)을 높이는 방법으로 진행된 긴급 필요와 생계 재건을 위한 노력들이 묘사되어 있다.

#### • 재난 이전의 상황

우나와투나(Unawatuna)는 관광업 종사자들로 구성된 스리랑카 남서부 해변 마을로서 주민의 주요 생계원인 호텔, 레스토랑, 해변 주변의 모든 사업장이 쓰나미에 의해 파괴되었다. 인디라 나가르(Indira Nagar)는 185가구로 구성된 인도 남동부의 작은 마을로서 30년전 카스트 제도로 인해 분쟁이 있던 마을이 행정상 두 개로 나뉘지면서 신규 생성되었으나, 행정 시스템에서 누락된 관계로 구호 및 재건 지원 혜택을 받지 못하는 상황이었다. 푸두쿠팜(Pudhukuppam)은 인도 타밀 나두 지역의 주민 수 총 1426명의 작은 마을로서 이들은 대부분은 어업에 종사하고 있었다. 이 마을 여성들에게는 해산물 판매, 가축, 의류수선, 소규모 자영업, 협동 자영업 등이 주요 소득 창출원이었다. 라사페타이(Rasapettai)는 1,508 명의 주민으로 구성된 인도 타밀 나두 지역의 배로만 접근이 가능한 해변가 마을이다. 모든 종류의 공공 서비스가 취약하였는데, 보건소와 화장실도 없는 빈곤한 마을이었으며 3개의 여성자조그룹(women self help group)만 결성되어 있었다. 사미야페타이(Samiyarpettai)는 인도 남동부 타밀 나두 지역의 해변가 언덕에 위치한 인구 1,729명의 작은 마을이다. 쓰나미가 덮쳤을 때는 마을의 저지대가 침수되었다. 24명이 사망하고 모든 생계 수단이 파괴되었다. 바닷물로 인해 수원이 오염되었고 이를 개선하기 위해 지역사회가 단합하였다.

#### • 재난 당시의 상황

푸두쿠팜(Pudhukuppam)은 쓰나미로 마을 주민의 10퍼센트인 100명의 목숨을 잃었으며 200가구의 주택과 수산업 기구들이 파괴되었다. 라사페타이(Rasapettai)의 경우 사망자는 2명이었으나, 마을 주민의 75%가 피해를 입었다. 기존의 시설이 취약한 관계로 유일한 수원이 오염되었고, 외부의 지원이 부족한 상황에서 여성들은 보수가 필요한 시설을 파악하고 보수를 요청하고 보수를 점검하는 역할을 수행하였다(PGN). 소티쿠팜(Sothikuppam)

도 같은 지역에 위치한 인구 2,280명으로 구성된 작은 마을이다. 마을 양쪽에서부터 쓰나미가 습격하였고, 이로 인해 피할 곳이 없었으며 두 번째 쓰나미가 몰려 왔을 때 많은 어린이들이 희생되었다. 마을 주민들은 심한 좌절감을 겪고 있었으며 향후 쓰나미 재발 가능성에 대한 두려움을 표명하였다.

- 재난 복구 활동 및 변화

우나와투나(Unawatuna)의 여성들은 신용조합을 설립하였고, 사업관리 교육에 참여하고, 사업 재개를 위한 대출을 받았다(SGN). 현지 NGO가 대출을 지원하였으나, 마을 여성들이 대출 우선순위를 결정하였다. 이러한 대출 지원으로 여성들은 호텔재건축 등 사업을 재개할 수 있었다(SNG). 인디라 나가르(Indira Nagar)에서는 부녀회장이 주도하여 마을 전체에 음식을 제공하고(PGN), 재난 잔해물들을 청소하고(PGN), 당국에 공식적으로 항의하는 등의 활동을 전개하였다. 부녀회는 또한 타지역 부녀회를 방문하여 재난 복구 경험을 학습하고 돌아와 공유하였다. 고충위원회(complaint committee)를 결성하여 당국에 고충 사항을 정식으로 항의하였다. 푸두쿠팜(Pudhukuppam)에서는 카달푸라(Kadalpura)라고 하는 여성 자조그룹이 2002년 2월 설립되어 소득창출과 심리적 지원 사업을 실시하였다. 여성들은 대출을 받게 되었고(SGN), 수산물 공동 판매도 실시하였다(SGN). 여성들은 트라우마 상담 프로그램도 받았으나 피해 여성 서로를 통해 받은 심리적 지원이 더 도움이 되었다고 답하였다. 그러나 주택의 불공평한 분배, 남녀 간의 언어폭력, 자조그룹 간의 경쟁 등은 더 심해진 것으로 조사되었다.

라사페타이(Rasapettai)에는 29개의 여성자조그룹이 결성되었다. 수산물 판매와 소규모 자영업 운영을 위한 종잣돈을 지원 받았다(SGN). 또한 고기잡이를 할 수 없는 남편들의 수입이 줄어든 상황에서 정부의 지원을 위한 정치적 행동도 하였다. 지역 책임자로부터(district collector) 구호 및 회복물자에 대한 정보를 얻고 수혜를 위한 자신의 권리를 주장하였다. Samiyarpettai에서는 몇몇 NGO들 여성 자조그룹 결성, 대출, 소득창출 등을 지원하였고, 재난 후 19개의 자조그룹이 대출사업과 소규모 자영업 교육을

실시하였다. 여성들은 또한 재난 예방 교육에도 참석하였다. 여성들은 자신감이 증대되고 권한강화에 되고 있음을 증언하였다. 소티쿠팜(Sothikuppam) 마을에서는 NGO의 도움으로 여성 자조그룹들이 결성되었고, NGO의 보건 및 소득창출 사업에 참여하였다. 또한 NGO 지원이 없이도 가능한 지역 활동들도 수행하였다. NGO의 대출 사업에 불만을 가진 자조그룹들은 NGO의 지원에 참여하지 않고, 스스로 지역 은행에서 대출을 받아 수산업 판매를 위해 사용하기도 하였다(SGN). NGO 지원에 참여한 자조그룹들은 생계훈련 교육과 보건 교육을 받고 기초 간호업무를 수행하였으며 HIV/AIDS 교육도 실시하였다(PGN, SGN).

- 실제적 젠더 요구와 전략적 젠더 요구 분석

본 사례집의 마을들에 제공된 정부 당국과 해외 원조 단체들로부터의 지원의 규모는 본 사례집만으로는 판단하기 어려운 한계를 지닌다. 그러나 사례집 곳곳에서 정부 당국과 NGO들의 미미한 지원이 언급되고 있으며 큰 규모의 변화가 기술되고 있지는 않다. 본 사례 연구에서는 부녀회의 활동이 두드러졌고, 이들의 활약으로 여성의 실제적 젠더 요구가 다소 충족된 것으로 나타났다. 전략적 젠더 요구를 성취한 부분은 주로 대출사업으로 한정되어 있으며 여성 자조그룹이 세력화하여 결정권을 행사하는 등의 정치적 활동은 찾아보기 어려웠다. 또한 재난 복구기 이후 지속적으로 이러한 적극적인 변화가 지속되었는지도 사례집만으로는 판단하기 어려웠다. 한 가지 주목할 만한 점은 6개 마을의 거의 모든 사례에서 재정적 자원에 대한 지속적인 접근이 어려울 것에 대한 우려를 표명하고 있어서 변화의 지속성에 대한 의문을 갖게 하였다.

#### 4. 사례 ⑬ 니카라과, 온두라스, 엘살바도르에서의 허리케인 미치(Mitch) 사례 연구 (Bradshaw, 2004)

앞서 살펴본 사례들에서는 재건을 위한 지역사회와 외부지원단체들의 노력들이 실제적 젠더요구(PGN)와 전략적 젠더요구(SGN)를 다소간 충족시키는 것으로 나타났다. 1998년 중미를 강타한 허리케인 미치(Mitch)의

영향을 연구한 브래드쇼(Bradshaw)의 연구에서도 이러한 실제적 젠더 요구와 현실적 젠더 요구의 성취가 이루어 졌음을 볼 수 있다(Bradshaw, 2004). 그러나 브래드쇼의 사례논문에서는 재난 이전의 상황, 재난 당시의 상황에 대해서 기술하고 있지 않고 있으며 재난 후 지역주민을 대상으로 한 모니터링 결과의 분석에 초점을 맞추고 있다. 따라서 다음에서는 복구 활동과 이로 인한 변화에 초점을 맞추어 검토할 것이다.

#### • 재난 복구 활동 및 변화

허리케인 미치(Mitch)의 복구 활동으로는 자조 주택(self help house)에 여성 소유권 부여, 도로, 주거공간, 교각 등의 건축 프로젝트에 여성의 참여 등을 실시하였고, 이는 성역할 고정관념을 타파하는 데에 기여하였다(SGN). 여성들은 양계, 농업 프로젝트 등의 생산 활동에의 참여하여 재정 취약도를 개선하게 되었다(SGN). 몇몇 프로젝트들은 현금이 포함된 자금 지원 패키지를 받았다. 온두라스와 엘살바도르 모두 이 자금지원 패키지가 전통적 곡물생산에 있어서의 남성의 지배가 “가정과 지역사회의 억압적인 권력 투쟁에서 자유롭게 해 주지 못하였다”고 지적하였다.(Bradshaw, 2004:40) 또한 여성들은 농업 지원의 일환으로 남성과 동등하게 종자를 지원 받았으나, 여성의 파종율은 남성보다 낮았다. 그 이유는 여성들의 토지 미소유, 파종 인부 고용을 위한 자금 지원 부족, 파종 관련 교육을 받지 못했기 때문에 등의 이유로 나타났다(Bradshaw, 2004:40).

니카라과와 온두라스의 경우에는 재건을 통한 모종의 변화를 가져오는 것은 성공적이지 못한 것으로 평가되었다(Bradshaw 2004:42). 온두라스의 경우, 지원단체와 지역사회 간의 재건에 대한 목표가 다르다고 대답한 여성의 52%는 재건프로젝트가 부부간 갈등을 증폭시켰다고 답하였다. 다르지 않다고 대답한 사람의 19%만 부부간 갈등 증가했다고 답하였다. 이는 프로젝트와 지역사회의 목표가 다를 경우 부부간 갈등도 증가하는 것을 보여 준다(Bradshaw, 2004:39). 또한 이 지역에서는 여성과 남성에게 같은 규모의 지원이 이루어 졌으나 남성에게 유리한 여러 사회구조상 여성은 남성만큼의 수확물을 내지 못하였다. 또한 재건 기에는 여성폭력도 증가하였다.

니카라과의 경우, 허리케인 미치(Mitch) 이후, 여성의 생산 활동이 오히려 감소했다. 남성이 가장인 경우 여성의 생산 활동이 더 감소되었다. 이는 허리케인 미치가 전통적 여성의 역할을 변화시키고 다양화 시켰다기 보다, 전통적 여성의 역할을 공고히 하는데 기여했다는 의미가 된다(Bradshaw, 2001:81).

반면 엘살바도르는 긍정적인 결과를 보였다(Bradshaw, 2004:43). 재난위 기상황과 이후 재건기에서의 여성의 역할에 대해서 인정받기 시작하였고, 이로 인해 가정에 긍정적인 변화를 가져왔다. 또한 허리케인 미치 뿐 아니라 오랜 내전으로 축적되어 왔던 심리사회적 문제들을 해결할 수 있는 기회가 되었으며, 내전의 양측의 여성들이 협력하여 자립단체 구성을 하면서 화합의 기회를 만들었다. 또한 여성들 스스로 소속 지역의 개발사업제안서를 작성하고, 발표하고, 프로젝트와 펀드를 관리하고 발표하기도 하였다. 시청 내에 여성 전용 공간이 조성되었고, 여성 단체가 상주하여 지역정부의 젠더정책 수립을 돕고 공무원들을 대상으로 교육도 실시할 예정이다. 이러한 엘살바도르의 긍정적인 변화에 관해서는 정확한 원인 규명이 어렵지만, 니카라과나 온두라스보다 엘살바도르가 허리케인의 피해도가 낮았던 점, 엘살바도르 내에서도 피해지역은 참전 군인들이 거주하는 지역으로써 지역사회의 결속력이 높았던 점, 엘살바도르 피해지역에서 활동하는 부녀회의 운영 방식이 달랐기 때문 등으로 추정할 수 있으나 정확한 규명을 어렵다(Bradshaw 2004:43)

#### • 실제적 젠더 요구와 전략적 젠더 요구 분석

본 사례에서는 언급된 건축 프로젝트와 양계, 농업 프로젝트 등의 생산 활동에 있어서의 여성의 참여는 여성의 경제적 자립도를 높이고, 성역할 고정관념을 타파했다는 점에서 전략적 젠더 요구를 충족시켰다고 볼 수 있다. 그러나 브래드쇼는 이러한 전략적 젠더 요구를 충족시키기 위한 접근이 이루어 졌음에도 불구하고 기존의 남성지배적인 문화와 사회질서로 인하여 진정한 변화가 일어나고 있지 못함을 지적하였다. 여성은 종자를 공급받았음에도 불구하고 파종하지 못하였고, 경제적으로도 생산활동이 감소하였다.

부부간의 갈등은 심해졌고 가정 폭력도 증가하였다. 즉, 저자는 전략적 젠더 요구적 접근이 자동적으로 양성평등적 변화를 가져오지 않는다는 결론을 도출하였다. 이는 향후 보다 심도 깊은 차원의 논의와 연구를 요하는 지점이라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 재난과 사회변화의 가능성에 관한 선행 연구에서도 지적되었듯 변화는 기존의 불평등한 사회구조를 악화시키는 쪽으로 일어나기도 하고, 개선시키는 쪽으로 일어나기도 한다(Passerini, 2000). 따라서 이의 검증을 위해서는 다량의 표본을 대상으로 하는 좀 더 심도 있는 조사와 연구가 필요할 것이다.

## 2. 결과 및 논의

분석한 4개의 사례 외에도 <표 4>에서 제시한 총 13개의 사례를 검토하는 작업을 통해 다음과 같은 논의와 시사점을 도출할 수 있었다. 재난 국가, 종류, 피해 정도에는 차이가 있지만 공통적인 사안들이 관찰되었다. 이를 모저의 이론에 의거한 분석과, 양성평등적 변화를 위한 내재적, 외재적 요소로 나누어 살펴보기로 한다.

### 1) 실제적 요구 및 전략적 요구 충족 여부를 통해 살펴본 양성평등적 변화

첫째, 관찰한 거의 모든 사례에서 여성단체 혹은 부녀회가 재건 활동과 변화의 매개체 및 원동력 역할을 하는 것으로 관찰되었다. 모든 사례에서 재난 후에 자발적으로 혹은 외부의 지원으로 여성자조그룹이 새로 결성되거나, 그 수가 증가하거나, 기존의 자조그룹의 활동이 확대되는 것을 관찰할 수 있었다. 여성단체의 설립 자체로만 여성의 실제적 요구와 전략적 요구가 성취되었다고 볼 수는 없다. 그러나 설립된 여성단체들은 여성의 목소리를 모으고 전달하는 장과 기회를 제공하였고, 실제적, 전략적 젠더 요구를 달성할 수 있는 기반을 제공하였다. 이는 재난주기의 각 단계에 있어서 부녀회, 여성 자조 그룹 등을 포함하는 여성단체의 존재의 중요성을 시사한다.

둘째, 여성들이 어느 정도 세력화를 달성한 후에는 남성들과의 갈등을

보였다. 이러한 갈등 상황에서 남성들의 저항을 극복한 사례도 있지만 온두라스의 사례처럼 더 큰 남녀 간의 분쟁으로 이루어진 사례도 있었다. 이는 재난 후 남, 녀 모두에게 스트레스가 극심한 상황에서 여성의 전략적 젠더 요구를 충족시키는 접근은 남성들에게는 도전으로 받아들여 질 수 있음을 시사한다. 예를 들면, 건축업에 종사하는 남성의 입장에서는 전략적 젠더 요구 성취로 건축기술을 익힌 여성들이 위협으로 인식될 수 있다. 따라서 성공적인 양성평등적 변화를 위해서는 여성에 대한 전략적 젠더 접근적 지원이 이루어짐과 동시에, 이러한 지원이 남성에게 가져올 파급효과에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다. 또한 재난 후 여성에 대한 지원이 이루어질 때, 상대적 박탈감을 느낄 수 있는 저소득층 남성에게도 생계 및 복구 지원이 동시에 동일하게 제공될 필요가 있다.

셋째, 검토 사례의 곳곳에서 재난 후 트라우마가 심각한 사항으로 지적되고 있으나 체계적인 상담이나 적극적인 조치가 미비한 것으로 드러났다. 이것은 모저의 이론에서 명확히 드러나지 않으나, 재난 후 여성과 남성에게 나타나는 정신건강의 양상이 상이함을 고려할 때, 여성의 실제적 젠더 요구 영역으로 간주할 수 있다.\* 여섯 개의 마을 사례와 터키 마르마라 지역 사례(사례 ②)에서는 재난으로 인한 심리적 충격과 우울감이 부녀회 조직에서 서로를 격려하고 위로하는 것을 통해 나쁜 기억들을 잊을 수 ("help forget troubles")있었다고 기술한다. 그러나 이를 위한 구체적인 지원 혹은 상담 프로그램은 언급되지 않았다. 검토한 사례 중 몬트세랫 사례에서는 이에 대한 중요성을 지적하고 있으며, 지역사회의 종교 지도자들이 종교적 활동을 통해 심리적 정신적 안정을 도모했음을 기록하고 있다(Soares & Mullings, 2009). 재난 후 트라우마 치료를 위한 정신과적 개입의 부재에 관하여는 본고에서 검토한 사례들에 단순히 기술이 되지 않았던 것으로 반론을 제기할 수 있으나, 실질적으로 재난 후 여성 심리치료개입은 연구와 실행 면에서 매우 부족한 것으로 지적되고 있다(Soares & Mullings, 2009: 257).

\* 재난 후 여성은 우울감 남성은 폭력적 행동과 알콜중독으로 트라우마의 양상이 달리 나타난다는 연구가 있다.

넷째, 검토한 사례들에서는 실제적 젠더요구를 충족하는 지원 사업이 수행되었고, 지역사회라는 미시적인 범위에서는 변화를 보였다. 그러나 이러한 변화들이 거시적인 제도와 정책적인 변화로 이어진 사례는 찾아 볼 수 없었다. 이러한 이유에는 실제로 제도적인 변화로 이어지지 못했거나, 법과 정책의 변화가 보다 장기적인 관찰을 요하는 작업임을 고려할 때, 사례 수집 시점에서는 아직 달성되지 않은 것일 수 있다. 이에 대해서는 향후 추적 조사가 필요할 것이다. 그러나 노엘(Noel)의 연구는 재난으로 촉진된 양성평등적 변화가 거시적이고도 장기적인 법, 제도적인 변화를 가져올 수 있다는 점에 대해 부정적인 관점을 제시한다(Noel, 1999). 그의 연구에 의하면 기후경감 및 적응(Climate mitigation and adaptation) 프로그램들에서 여성의 참여도는 높았고 변화의 주체로 활동하는 것으로 관찰되었다(Noel, 1999: 12-13). 예를 들면, 친환경에너지 사용을 통한 전력 공급이 여성의 경제적 생산력을 향상시켰고, 토양침식과 신 농업기술에 대한 여성의 교육 훈련이 여성의 지식향상을 가져왔다. 그러나 이는 행위자 수준의 변화는 가져왔지만, 정책적 수준의 변화는 가져오지 못하였다. 개별 프로젝트들을 지역사회에서 수준에서의 여성의 세력화는 달성할 수 있으나 궁극적인 여성의 경제적 세력화를 위해서는 구조적이고도 제도적인 부분에 영향을 줄 수 있어야 한다. 이러한 맥락에서 노엘은 여성의 소득, 지식, 스킬이 늘어난 것만으로 충분하지 않으며 제도적, 법적, 정치적 틀이 필요하다고 주장하였다(Noel 1999).

## 2) 재난 후 양성평등적 변화를 위한 요소

### (1) 내재적 요소

선행연구에서 검토하였던 재난의 연속성(continuity)이론에서도 살펴보았듯, 재난 전 사회구조는 재난 당시와 재건 활동의 성과를 결정짓는 내재적(endogenous) 요소로 작용한다. 예를 들면, 여성의 토지소유권이 인정되지 않는 국가에서는 여성에게 종자가 주어져도 파종할 땅이 없으므로 농사를 짓기 힘들다(Bradshaw, 2001:84). 브래드쇼에 의하면 남성과 여성에게 동등한 현물 자원을 공급하는 것으로는 충분치 않은데, 비록 동등한 투입이 이루어

졌다 할지라도 동등한 산출물이 도출되지 않기 때문이다. 또한 땅을 갈아엎어 씨뿌리기에 적합한 조건을 만들려면 인부를 고용해야 하나 여성들에게는 이를 실행할 금전적 여유가 없다. 인도양 쓰나미의 젠더영향 분석에서도 쓰나미 생존여성들의 토지소유권의 부재가 주요 문제로 지적되었다(Kottegoda, 2007). 스리랑카의 경우, 헌법에 양성평등이 명시되어 있으나 토지소유권은 가정의 가장인 남성에게 있다. 스리랑카에는 여성가장 가정의 21.5%가 빈곤층으로 나타나고 있는데, 이들은 토지를 소유하지 못하고 있다(Kottegoda, 2007). 이로 인한 문제는 다양하다. 특히 대출을 받을 때 필요한 담보설정을 할 수 없게 되고, 이들은 빈곤의 틀을 벗어나지 못하고 있다(Kottegoda, 2007). 반면 재난 전에 사회적 자본이 이미 구축되어 있는 경우는 변화를 가져오는 데에 도움이 되는 것으로 보인다. 예를 들면 앞서 언급하였던 엘살바도르의 재난 피해지역은 참전용사들이 주로 거주하던 지역으로써 이미 사회구성원들 간의 네트워크와 조직이 잘 구축되어 있었다. 이러한 사회적 자본의 존재가 변화를 이루어 낸 성공요인으로 관찰되고 있다(Bradshaw, 2004:43).

커플스(Cupples)는 재난의 경험에 대한 개인별 차이와 미시적인 해석에도 주목할 것을 요구한다(Cupples, 2007). 즉, 변화를 이끌어 내는 데에는 지역사회의 차이도 중요하지만 개개인이 재난이라는 상황 내에서 자신을 바라보는 주관성도 중요한 역할을 한다는 것이다. 재난 이후 가정폭력은 증가하는 추세를 보인다. 그러나 온두라스의 허리케인 미치(Mitch) 피해여성 한 명은 아이러니하게도 재난이 가정폭력 근절의 계기가 되었다고 증언한다(Cupples, 2007:165-166). 평소 알콜중독자이며 가정폭력을 행사하던 이 여성의 남편은 허리케인의 피해로 집이 유실되자 가출하였고, 이후 적십자사에서 이 여성에게 거주지를 제공하고, 결과적으로 가정폭력에서 해방되는 계기가 되었다. 또 다른 여성은 허리케인 발생 후 다른 지역으로 이주하여 새로운 거주처도 제공받고, 지역사회에서 적극 참여하는 등 겉으로는 생계가 회복되는 것처럼 보였으나, 역량이 강화되는 것 보다는 본인의 정체성을 “재난의 피해자(disaster victim)” 혹은 “장기적으로 고통받는 여성(long-suffering woman)으로 규정하고 있었다(Cupples, 2007:168). 이러한 연구는

같은 재난 상황과 인도적 지원이라도 수혜자의 자존감을 회복시키고 역량을 강화하는 것에는 매우 복잡한 메카니즘이 작용함을 시사한다(Cupples, 2007:169).

## (2) 외재적 요소

젠더적 고려가 충분히 반영된 인도적 지원활동의 존재 여부는 양성평등적 변화를 결정짓는 외재적(exogenous) 핵심 요소가 될 것이다. 성주류화를 단체의 모든 개발협력 사업의 주요 기조로 삼고 있는 옥스팜이나 액션에이드(ActionAid)와 같은 단체가 지원 사업을 벌인 지역사회와 그렇지 않은 NGO가 사업을 수행한 지역사회에서의 여성 역할의 변화의 정도는 다를 것이다(Bradshaw, 2001:83). 이는 본고에서 살펴본 파키스탄의 파탄의 활동에서도 확인된 바 있다. 옥스팜은 현재 미얀마에서 태풍 나르기스 피해 이후 미얀마 여성역량 증진과 변화를 위한 능동적인 프로그램을 실시하고 있다. 또한 앞서 검토한 바로는 현재 많은 단체에서 젠더요소를 반영한 재건 사업을 진행하고 있지만, 이러한 사업이 성별분리통계나 성별영향평가와 같이 증거에 기반(evidence-based)을 두고 있지 않은 것으로 파악되었다. 따라서 내재적 요소라고 할 수 있는 기존 사회의 구조적 연속성 뿐 아니라, 외재적 요소인 인도적 지원의 투입의 질 또한 양성평등적 변화를 위한 중요 요소라고 할 수 있다.

마지막으로 외부에서의 자원 투입 시 유념해야 할 것은 전략적 젠더 요구를 충족시키기 위한 지원 단체의 접근만으로는 진정한 변화를 이끌어 내기가 어려울 수도 있다는 점이다(Bradshaw, 2004). 왜냐하면 여성들은 생존을 위한 노동이라는 상당히 현실적인 목적(practical ends)에서 재건 프로그램에 참여하고 있었고, 이들은 이러한 프로그램들이 자신보다 가족에게 더 혜택을 준다고 보았다. 즉, 여성의 전략적 역량강화를 위해 실시되는 일련의 재건 프로그램들에 있어서 재난피해 여성들은 이를 단지 생계수단으로만 이해하여 기계적으로 참여할 수도 있다(Bradshaw, 2001). 이는 원래 목표인 여성의 의식개선에까지 이어지지 않는다는 점에서 성공적인 변화를 이끌어 낸다고 보기 어렵다.

## V. 결론 및 한국의 성인지적 재난관리 정책에의 시사점

본 연구는 재난 복구 과정을 통해서 양성평등을 위한 근본적이고도 구조적인 변화가 일어날 수 있는지를 개도국의 사례에 비추어 고찰하고자 하였다. 여성의 전략적 젠더 요구를 충족시킬 때에 보다 근본적인 변화가 가능할 것이라는 기대 하에 사례 분석을 실시하였다. 사례연구에서는 재난 후 복구 활동들이 여성의 실제적, 전략적 젠더 요구에 부응하는 것으로 관찰되었으며 특히 지원 단체의 젠더 민감도가 높은 경우 전략적 젠더 요구 효과적으로 충족되는 것으로 나타났다. 그러나 전략적 젠더 요구 충족을 위한 접근이 시도되었다고 해서 이것이 바로 긍정적인 변화로 이어지는 것은 아니라는 것을 사례연구를 통해 도출 할 수 있었으며, 오히려 부정적인 변화가 일어난 경우도 있었다. 또한 앞서 언급한 바와 같이 이러한 변화가 보다 장기적이고도 구조적인 변화로 이어졌는지를 분석하기 위해서는 본 연구만으로는 한계가 있다. 이를 위한 정밀한 분석을 위해서는 보다 장기적인 연구 기간, 다수의 사례의 수, 재난 전후의 성별분리통계와 경험적 데이터가 필요하며 이는 추후의 연구과제로 남겨두기로 한다.

마지막으로 본 연구가 한국의 재난 관리정책에 시사하는 바를 정리하는 것으로 논의를 마무리 하고자 한다. 한국 사회에서 안전에 관한 관심은 “안전불감증”이라는 이름아래 오래전부터 존재하여 왔다. 1993년 서해훼리호 침몰사고, 1994년 성수대교 붕괴사고, 1995년 대구지하철 가스폭발사고, 1995년 삼풍백화점 붕괴사고, 2003년 대구지하철 화재사고, 그리고 2014년 세월호 사고에 이르기까지 지난 20년간 대형 인적재난 기록은 참담하다. 자연재난의 경우도, 지형학적으로 태풍의 길목에 위치함으로써 인해 매해 홍수, 산사태, 해일 등의 자연재해에 노출되어 있다. 세월호 참사이후 정부는 국민안전처의 설립과 대대적인 행정부처의 개편, 대국민 홍보 전략등으로 재난 대응 및 복구에 대한 정책의 수립과 실행을 강화하고 있다. 재난 관련 연구도 위기관리 및 행정학 분야에서 미약하나마 이루어져 왔으며 최근에는 성인지적 재난관리를 위한 연구들이 시작되고 있다.

본 연구를 한국의 상황에 직접적으로 적용하기에는 어려움이 있다. 우선, 본고는 지진, 쓰나미와 같은 급성 자연재해 중심으로 검토하였으나, 한국은 태풍을 제외하고는 지진이나 쓰나미 등의 급성자연재해에의 위험성이 큰 국가가 아니다. 또한 본고에서 살펴본 개도국의 경우 정부의 대응 역량이 낮은 국가여서 복구 작업이 주로 지역사회와 국제기구에 의존하는 경우이다. 그러나 한국의 경우 재난시 정부의 역할이 크고 효과적인 대비 및 대응을 위하여 행정 체계와 시스템이 정비되어 있다. 아울러 본 연구에서는 개도국은 정부차원에서의 양성평등 정책이 미비한 경우가 많아 재난 복구가 양성평등적 사회로의 하나의 기회를 제공할 수 있을 것으로 보았으나, 한국의 경우 이미 양성평등 관련법과 정책이 정비되어 있고 굳이 재난복구를 통하지 않고서도 이러한 기회는 존재한다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서 사용된 여성의 실제적 수요와 전략적 수요 충족이라는 측면은 향후 한국의 성인지적 관점의 재난관리정책, 그 중에서도 복구 정책 수립에 있어서 몇 가지 함의를 제공할 수 있다.

무엇보다 현재 한국의 재난관리정책에서는 전반적으로 성인지적 관점이 부족하며, 실제적 젠더 요구가 충분히 충족되고 있지 않다. 재난 및 안전관리 기본법의 경우 취약계층으로서의 여성에 대한 고려가 부재하며, 부처별 재난안전 업무에 있어서 여성가족부의 역할이 포함되어 있지 않다(장미혜 외 2014). 재해구호법에 명시된 이재민 수용과 구호물품 배분에 있어서도 성인지적 관점이 미흡한 것으로 조사되었다(장미혜 외 2014). 또한 재난, 안전 대비대응정책 전반에 있어서 성인지적인 관점이 반영되어 있지 않으며, 성별분리통계 또한 이루어지지 않고 있다(장미혜 외 2014). 중앙안전재해연보, 소방방재청의 재난연감에 있어서 성별분리 연구는 이루어지지 않고 있으며 대형재난 이후 발간된 백서에서조차 성별분리 통계는 찾을 수 없었다.

전략적 젠더 요구 또한 충족될 길은 요원해 보인다. 실제적인 수요가 충족되지 않는 상황에서 보다 구조적인 변화를 위한 재난관리정책에 있어서의 성주류화는 찾아보기 어렵다. 무엇보다, 전략적 수요 충족을 위해서는 여성의 취약성 뿐 아니라 여성의 역량을 인정하는 관점이 필요하다. 그러나 현재의 논의들은 아직 여성을 “재난 약자”로 분류하거나 재난취약계층으로

인정하는 당위성에 초점을 맞추고 있다(오금호 외, 2013; 장미혜 외, 2014) 본문에서 검토한 바와 같이 여성이 재난 자체에 훨씬 취약한 것은 사실이며 여성의 취약성에 대응하는 작업은 매우 필요하다. 여성의 취약성을 인정하는 것이 여성의 실제적 수요 충족의 첫 걸음이며 이는 여성의 전략적 수요 충족을 위한 진입점이 될 수 있기 때문이다.

그러나 본고의 기본 가정이기도 한, 재난 대응단계에서부터 여성의 역량을 인정하는 접근은 장기적이고도 구조적인 변화를 위해서 필요하다. 재난 상황이라도 여성은 남성과는 다른 영역에서 훨씬 큰 회복탄력성과 복구의 지를 보일 수 있다. 이미 한국에서는 오래전부터 새마을 부녀회, 적십자 봉사대, 여성의용소방대, 여성단체 협의회 등을 통해 여성들이 적극적으로 재난복구에 참여해 왔다. 그럼에도 불구하고 구호물자지원, 임시주거지원, 심리지원에 있어서 여성의 필요가 적극적으로 충족되지 않고 있으며 복구 단계에서의 의사결정에서 배제되고 있다는 점은(최남희, 2006; 장미혜 외, 2014) 구호정책에 있어서 성인지관점의 반영이 미비하다는 것을 시사함과 동시에, 여성들이 참여하는 재난복구가 구호물품 배분이라는 단순한 작업에 머무르고 있으며 그 이상의 영향력을 발휘하지 못하고 있다는 점을 시사한다. 성인지적 재난관리정책의 도입이라는 위로부터의 접근(top-down)과, 평상시 지역사회의 침투도가 높은 여성들에게 재난관리 전반에 있어서의 성인지적 관점을 교육하는 아래로부터의 접근(bottom-up)을 도입한다면, 한국의 재난관리정책에 있어서 보다 효과적으로 실제적 및 전략적 젠더 요구를 충족시킬 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 모저, 캐롤린(2000). 여성정책의 이론과 실천. 장미경 외 (역). 서울: 문원출판
- 오금호·박소순·유병태·정소영(2013). 『안전약자 유형별 생활안전 콘텐츠 발굴』, 국립재난안전연구원.
- 장미혜 외(2014). 재난피해여성에 대한 복구 및 지원방안. 서울: 한국여성정책연구원
- 최남희(2006). “재난 피해자 사후지원: 재난 피해자의 사후복귀”, 한국위기관리논집 제2권 2호, pp. 1-18.
- All India Disaster Mitigation Institute. (2005). Tsunami, Gender, and Recovery: an Effort to turn local tsunami recovery into regional disaster risk reduction for the poor.
- Baradhan, B. (2006). Analysis of the Post-Disaster Reconstruction Process following Turkish Earthquakes, 1999. In *IF Research Group (Ed.): International Conference on Post-disaster Reconstruction Meeting Stakeholder Interests, 17-19 May 2006, Florence, University de Montreal.*
- Bari, F. (1998). Gender, disaster, and empowerment: A case study from Pakistan. *The Gendered terrain of disaster: Through women's eyes*, 1-8.
- Barenstein, J. E. D., & Leemann, E. (2012). *Post-Disaster reconstruction and change: Communities' perspectives*. Boca Raton: CRC Press.
- BBC. (2004, September 17). Natural disasters on the rise. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/3666474.stm> 에서 2015.3.23. 인출.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (2014). *At Risk II-: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge.
- Bradshaw, Sarah and Linneker, Brian. (2009). 'Gender Perspectives on Disaster Reconstruction in Nicaragua: Reconstructing roles and relations?'

- Elaine Enarson and Dhar Chakrabarti (eds) *Women, Gender and Disaster: Global issues and initiatives*, Sage: India, 75 – 88.
- Bradshaw, S., & Linneker, B. (2003). Challenging Women's Poverty: Perspectives on gender and poverty reduction strategies from Nicaragua and Honduras, CIIR-ICD Briefing, CIIR-ICD London.
- Bradshaw, S. (2001). Reconstructing Roles and Relations: Women's Participation in Reconstruction in Post-Mitch Nicaragua. *Gender and Development*, 9(3), 79–87.
- Bradshaw, S. (2004). *Socio-economic impacts of natural disasters: a gender analysis* (Vol. 32). Herndon, VA: United Nations Publications.
- Bradshaw, S., & Fordham, M. (2013). *Women, Girls, and Disasters: A Review for DFID*. London: Department for International Development (DFID).
- Byrne, B., & Baden, S. (1995). *Gender, emergencies and humanitarian assistance* (Vol. 33). Brighton, East Sussex: Institute of Development Studies.
- CBC(Canadian Broadcasting Corporation). (2011, Mar 28). Natural disasters will increase: British report.  
<http://www.cbc.ca/news/world/natural-disasters-will-increase-british-report-1.1113458> 에서 2015.3.23. 인출.
- Chew, L., & Ramdas, K. N. (2005). *Caught in the Storm: The impact of natural disasters on women*. San Francisco, California: The Global Fund for Women.
- Cupples, J. (2007). Gender and Hurricane Mitch: Reconstructing subjectivities after disaster. *Disasters*, 31(2), 155–175.
- Delaney, P., & Shrader, E. (2000). *Gender and post-disaster reconstruction: The case of Hurricane Mitch in Honduras and Nicaragua*. Decision review draft. Washington, DC: LCSPG/LAC Gender Team, The World Bank.
- Enarson, E., & Meyreles, L. (2004). International perspectives on gender and

- disaster: differences and possibilities. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 24(10/11), 49–93.
- Enarson, E., & Morrow, B. H. (1998). *The gendered terrain of disaster: Through women's eyes*. Miami, Florida: Laboratory for social and behavioural research, Florida International University.
- Enarson, E., & Chakrabarti, P. D. (Eds.). (2009). *Women, gender and disaster: global issues and initiatives*. SAGE Publications India.
- Felten-Biermann, C. (2006). Gender and natural disaster: sexualized violence and the tsunami. *Development*, 49(3), 82–86.
- Ferris, E., Petz, D., & Stark, C. (2013). *The year of recurring disasters: A review of natural disasters in 2012*. Washington DC.: Brookings Institution.
- Fordham, M. H. (2000). *The place of gender in earthquake vulnerability and mitigation*. Anglia Polytechnic University.
- Fothergill, A. (1998). The neglect of gender in disaster work: an overview of the literature. In E. Enarson & B. H. Morrow (Eds.), *The gendered terrain of disaster: Through women's eyes* (pp.11–25). Westport, CT: Praeger Publishers.
- Gokhale, V. (2008). Role of women in disaster management: An analytical study with reference to Indian society. In *14th World Conference on Earthquake Engineering (Vol. 8), 12 October 2008, Beijing, China*.
- Häberli, I. (2013). Aid distribution after Hurricane Mitch and changes in social capital in two Nicaraguan rural communities. In Barenstein, J. E. D., and Leemann, E. (Eds.), *Post-disaster reconstruction and change: Communities' perspectives* (pp.31–52). Boca Raton: CRC Press.
- Henry, J. (2011). Continuity, social change and Katrina. *Disasters*, 35(1), 220–242.
- Houghton, R. (2009). Everything became a struggle, absolute struggle: Post-flood increases in domestic violence in New Zealand. In:

- Enarson, E. and Chakrabarti, P. D. (Eds.), *Women, gender and disaster: global issues and initiatives* (pp. 99–111). New Delhi: SAGE.
- Ikeda, K. (1995). Gender differences in human loss and vulnerability in natural disasters: a case study from Bangladesh. *Indian Journal of Gender Studies*, 2(2), 171–193.
- Kottegoda, S. (2007). In the aftermath of the tsunami disaster: Gender identities in Sri Lanka. *Women in Action*, 2, 16–24.
- Leemann, E. (2013). Communal leadership in post-mitch housing reconstruction in Nicaragua. In Barenstein, J. E. D., and Leemann, E. (Eds.), *Post-disaster reconstruction and change: Communities' perspectives* (pp.3–29). Boca Raton: CRC Press.
- Lestariningsih, D. (2013). Women making difference: Reflection of women capacity in disaster response within Caritas Indonesia Network. A Better World Women Create: Feminist Activisms in Asia and Africa. In *The 4th EGEP 2013 Summer Open Forum*. Seoul: Ewha Womens University.
- Masai, R., Kuzunishi, L., & Kondo, T. (2009). Women in the Great Hanshin earthquake. *Women, gender and disaster: Global issues and initiatives*, 131–141.
- Masozera, M., Bailey, M., & Kerchner, C. (2007). Distribution of impacts of natural disasters across income groups: A case study of New Orleans. *Ecological Economics*, 63(2), 299–306.
- Mazurana, D., Benelli, P., & Walker, P. (2013). How sex-and age-disaggregated data and gender and generational analyses can improve humanitarian response. *Disasters*, 37(Suppl 1), S68–S82.
- McSweeney, K., & Coomes, O. T. (2011). Climate-related disaster opens a window of opportunity for rural poor in northeastern Honduras. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(13), 5203–5208.
- Moser, C. (1993). *Gender planning and development: Theory, practice*

- and training*. London: Routledge.
- NDRRMC (National Disaster Risk Reduction and Management Council, Government of the Philippines). (2013, November 24). Update Sitrep No. 38 Effects of Typhoon "YOLANDA" (HAIYAN). <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/NDRRMC%20Update%20-%20Sitrep%20No%2038%20re%20Typhoon%20Yolanda.pdf> 에서 2015.3.24. 인출.
- Neumayer, E., & Plümper, T. (2007). The gendered nature of natural disasters: The impact of catastrophic events on the gender gap in life expectancy, 1981–2002. *Annals of the Association of American Geographers*, 97(3), 551–566.
- Noel, G. E. (1998). The Role of women in Health-Related Aspects of Emergency Management : A Caribbean Perspective. In E. Enarson & B. H. Morrow (Eds.), *The gendered terrain of disaster: Through women's eyes*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- OECD. (2012). *Towards better humanitarian donorship: 12 lessons from DAC peer reviews*. Paris: OECD.
- Oxfam. (2005). *Oxfam Briefing Note: The tsunami's impact on women*. Oxford: Oxfam International.
- Pan American Health Organization. (1997). *Workshop on gender, health and development : Facilitator's guide*. Washington D.C. : Pan American Health Organization.
- Passerini, E. (2000). Disasters as agents of social change in recovery and reconstruction. *Natural Hazards Review*, 1(2), 67–72.
- Pincha, C. (2008). *Indian Ocean Tsunami through the Gender Lens: Insights from Tamil Nadu*. Mumbai: India, Oxfam America & NANBAN Trust.
- Quarantelli, E. L., & Dynes, R. R. (1977). Response to social crisis and disaster. *Annual Review of Sociology*, 3, 23–49.
- Soares, Judith and Audrey Y. Mullings (2009). 'A We Run Things:

- Women Building Montserrat' Elaine Enarson and Dhar Chakrabarti (eds) *Women, Gender and Disaster: Global issues and initiatives*, Sage: India, 250 – 60.
- Swayam Shikshan Prayog. 2005. Six village profiles: women's journey from the tsunami to the future. Gender and Disaster Sourcebook, [http://www.gdnonline.org/sourcebook/chapt/doc\\_view.php?id=1&doid=734](http://www.gdnonline.org/sourcebook/chapt/doc_view.php?id=1&doid=734)에서 2015.3.24. 인출.
- Thurairajah, N., Amaratunga, D., & Haigh, R. (2008). *Post disaster reconstruction as an opportunity for development: Women's perspective*. Salford: University of Salford Institutional Repository.
- Tierney, K. J. (2007). From the margins to the mainstream? Disaster research at the crossroads. *Annual Review of Sociology*, 33, 503–525.
- Tripartite Core Group. (2008). *Post-Nargis Joint Assessment*. Yangon: Tripartite Core Group.
- UNDP(2012). Reducing disaster risk: A challenge for development. New York: UN.
- UNISDR. (2009a). *Global assessment report on disaster risk reduction*. Geneva: UNISDR.
- UNISDR. (2009b). *UNISDR Terminology on disaster risk reduction*. Geneva: UNISDR.
- UNISDR. (2009c). *Beijing agenda for global action on gender-sensitive disaster risk reduction*. Geneva: UNISDR.
- Women and Health Care Reform. (2009). *Not Just VICTIMS: Women in emergencies and disasters*. Winnipeg, Canada: Women and Health Care Reform.
- World Bank. (2012). *More than mainstreaming: promoting gender equality and empowering women through post-disaster reconstruction*. Washington DC: World Bank Group.
- Yonder, A., Akcar, S., & Gopalan, P. (2005). *Women's participation in disaster relief and recovery*. New York: Population Council.

### 웹사이트

BBC [www.bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk)

CBC [www.cbc.ca](http://www.cbc.ca)

Gender and Disaster Network <http://www.gdnonline.org/>

EM-DAT <http://www.emdat.be>

UNDP [www.undp.org](http://www.undp.org)

UNISDR [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org)

## Abstract

# Gender and Natural Disaster: An Opportunity for Change in Developing Countries and Implications for South Korea's Disaster Management Policy

Eun-Ha Chang

Since 1990s, the magnitude and frequency of mega disasters around the globe are on the rapid rise. The destructive impact of natural disasters is vast. They not only destroy personal life, health and wellbeing but also devastates livelihoods, social services and environments. Disasters are also gender discriminatory. Due to their biological/physiological characteristics and unequal status in social, economic and political life, women's vulnerability increases when disaster occurs. Despite such destructiveness however, disasters sometimes act as an opportunity for change towards a more gender-equal society. The demise of existing infrastructure and influx of external resources may create a positive opportunity for a change. Against this backdrop, this study examines whether fundamental changes toward gender equality can take place during the reconstruction phase of a disaster in developing countries, and also examines implications for the disaster management policy of South Korea. The author examines several cases studies, using Caroline Moser's gender planning theory, focusing on practical gender needs and strategic gender needs. The case studies reveal that post-disaster reconstruction programs work towards satisfying both practical and strategic gender needs, and the effect is greater when the assistance organization has high gender sensitiveness. Nonetheless, taking a strategic gender approach did not directly resulted in more fundamental or structural change. In some cases negative results were observed. In addition, the existence of women's organization, men's resistance, trauma therapy were identified as

importance factors to be considered for an effective change. This study concludes by suggesting several implications for South Korea's gender-conscious disaster management policy.

**Key Words :** disaster, women, humanitarian assistance, vulnerability, coping capacity, earthquake, tsunami, practical gender needs, strategic gender needs

