

기획특집

젠더관점에서의 재난재해

- 여성의 재난역량 실태와 정책과제
김동식 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 재난과 젠더 : 취약성과 역량을 중심으로
장은하 | 한국여성정책연구원 부연구위원
- 일본의 성 인지적 재난안전대책
안태윤 | 경기도가족여성연구원 연구위원

여성의 재난역량 실태와 정책과제

김 동 식

한국여성정책연구원 연구위원

1. 들어가면서

재난을 무엇이라 생각하는가? 그 정의와 개념은 다양할 수 있지만, 그 어원을 보면 분명히 알 수 있다. 재난은 영어로 disaster로서, 분리(어긋), 파괴를 뜻하는 라틴어 ‘dis’와 별, 천체를 뜻하는 ‘aster’의 합성어이다. 곧 ‘재난(disaster)은 별/천체(aster)의 분리/파괴(dis)’로서, 자연의 질서가 기존과 어긋나는 현상을 의미한다고 볼 수 있다(이찬수, 2014: 195).

이런 재난의 개념을 과거에는 그 어원에서와 같이 홍수, 지진 등 대규모의 자연재난(natural disaster)으로 국한하여 사용되었다. 그러나 현대사회로 접어들면서 대규모의 화재와 건물붕괴 및 교통사고 등 인위적 사고 발생이 많아지고, 때론 그 결과가 자연재해 못지않거나, 오히려 이를 능가하는 것을 종종 경험하게 되었다. 따라서 오늘날 재난¹⁾은 자연재난 이외 인위재난(man-made disaster)도 포괄하고 있다. 여기서 인위재난은 사회재난(social disaster)으로 통칭된다.

1995년 삼풍백화점 붕괴사고부터 2014년 세월호 침몰사고까지 최근 20년 간 우리사회에 벌어진 사회재난만 보더라도 무수히 많다. 실제 1995년부터 2015년의 사회재난 발생건수 및 인명피해 현황(국민안전처 「재난연감」)을 보면, 2000년 이래 이 두 지표 모두에서 증가세를 보인다. 즉, 사회재난과

1) 우리나라 재난안전 관련 최상위법인 「재난및안전관리기본법」 제3조(정의) 1에 “재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.”라고 명시되어 있고, 크게 자연재난과 사회재난을 구분하여 그 예를 들고 있는데, 자연재난에는 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를, 그리고 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 포함함.

그로 인한 피해가 매년 늘고 있다. 그 이유는 사회재난이 지닌 사전 불예측성 및 그 영향력의 장기성과 연관성이 높다. 동일 기간 자연재난의 피해 현황(국민안전처 「재해연보」)을 보면, 앞서 살펴본 사회재난과 다르게 연도별 양상은 뚜렷하지 않다. 또한 피해규모는 인명피해와 정비례하지 않는다. 그 만큼 자연재난은

통제 불가능성과 함께 재해의 영향 범위는 사회재난 보다 훨씬 크다는 것을 의미한다.

그러나 자연재난과 사회재난 중 어떤 것이 우리 사회에 더 중하다고 말할 수 없는 것이, 이들 재난은 상호작용하여 발생되며, 이로 인한 복잡성과 누적성, 불확실성은 더욱 커질수 있기 때문이다.

〈표 1〉 재난유형별 피해 현황(1995~2015년)

| 구분 | | 1995년 | 2000년 | 2005년 | 2010년 | 2015년 |
|--------------------|-----------------------|---------|---------|-----------|---------|---------|
| 자연재난 ¹⁾ | 사망·실종자수 ³⁾ | 158 | 49 | 52 | 14 | 0 |
| | 이재민수 ³⁾ | 30,408 | 3,665 | 9,914 | 76,110 | 92 |
| | 피해액(단위, 100만원) | 922,144 | 823,850 | 1,219,858 | 430,836 | 31,862 |
| 사회재난 ²⁾ | 발생건수 ⁴⁾ | 287,934 | 330,393 | 257,278 | 280,607 | 315,736 |
| | 사망·부상자 ⁴⁾ | 370,663 | 444,215 | 357,332 | 366,911 | 386,356 |

출처: 1) 국민안전처 「재해연보」; 2) 국민안전처 「재난연감」

주: 3) 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 조수, 대설, 기뿔, 지진(지진해일 포함)과 이에 준하는 자연재해로 발생한 현황임;

4) 도로교통, 화재, 신발, 철도, 폭발, 해양, 가스, 유도선, 환경오염, 공단내사설, 광산, 전기(감전), 승강기, 보일러, 항공기, 수난, 등산, 추락, 농기계, 자전거, 레저, 놀이시설 등에서 발생한 재해현황임

2. 재난은 젠더 이슈인가?

앞서 간략히 살펴본 '재난'이 여성과 남성에게 미치는 영향이 다르다고 한다면, 이에 동의하는가? 많은 국가와 지역, 인종과 민족을 대상으로 한 다수의 선행연구들에서 공통되게 강조하는 것이 '재난의 영향은 여성과 남성이 다르다(Disasters affect women and men differently)'는 것이다. 몇 가지 연구사례를 소개하면, Ikeda(1995)는 1991년 방글라데시의 사이클론(cyclone) 피해자를 조사하였는데, 총 14만 명이 사망하였다고 한다. 그런데 이들 중 90%가 여성이라고 하였다. UNICEF

UK(2008)는 2007년 우간다에 있었던 홍수 피해 사망자 수가 약 20만 명으로 보고하면서, 이들 중 80%가 여성과 어린이라고 하였다. Neumayer 등 (2007)은 1981년부터 2002년까지 141개국에서 발생한 자연재난을 분석하였는데, 재난은 남성보다는 여성의 수명을 더 단축시키고, 재난의 강도가 클수록 여성의 수명은 더 단축된다고 하였다. 그 만큼, 자연재난으로 인한 사망(재해)의 위험이 남성 보다는 여성에게서 크다는 것을 의미한다.

우리나라의 국가재난통계에서는 성별 구분이 되어있지 않아 명확히 확인이 어렵지만, 주요 재난에 대한 국가기록물(삼풍백화점 붕괴사고 백서²⁾,

2) 서울특별시(1996). 삼풍백화점 붕괴사고 백서, 서울특별시, pp. 1~761

대구지하철 화재사고 백서³⁾ 및 언론보도자료(세월호 침몰사고⁴⁾) 등을 살펴보면, 여성의 인명피해율이 남성보다 상대적으로 높다.⁵⁾

〈표 2〉 최근 주요 재난사고 성별 인명피해 현황

(단위: 명, %)

| 구분 | | 남성 | | 여성 | | 계 |
|---|-------------------|-----|--------|-----|--------|-----|
| | | 빈도 | 비율 | 빈도 | 비율 | |
| 삼풍백화점 붕괴사고 ¹⁾ (1995.6.29. 발생) | 사망자 | 106 | (21.1) | 396 | (78.9) | 502 |
| 대구지하철 화재사고 ²⁾ (2003.2.18. 발생) | 사망자 ⁵⁾ | 61 | (32.8) | 125 | (67.2) | 186 |
| | 부상자 | 80 | (53.0) | 71 | (47.0) | 151 |
| | 계 | 141 | (41.8) | 196 | (58.2) | 337 |
| 세월호 침몰사고 ^{3), 4)} (2014.4.16. 발생) | 사망자 | 109 | (43.6) | 141 | (56.4) | 250 |
| | 생존자 | 41 | (54.7) | 34 | (45.3) | 75 |
| | 계 | 150 | (46.2) | 175 | (53.8) | 325 |

출처: 1) 서울특별시 (1996: 92-93); 2) 대구광역시 (2005: 61); 3) 여성신문 (2016.4.6.)

주 : 4) 단원과 학생에 대한 사망자 및 생존자 현황만을 제시한 것임;

5) 총 사망자는 192명으로, 표에 제시된 사망자(186명)에는 신원 미확인 6명은 제외됨

왜 재난의 영향은 여성과 남성이 다른 것일까? 왜 여성은 재난에 더 취약한가? 이와 관련하여 전문가들은 여성의 사회적 참여와 교육 및 정보 접근의 기회가 남성과 균등(equal)하지 않은 것에 주목한다. 사회 전반의 성별 간 차이를 보통 “젠더와 사회 불평등(gender and social inequality)”이라고 말한다. 그런 젠더 불평등이 사회 전반에 나타나는 것은 전통적 젠더 역할 규범(gender role norms)에서 비롯된다. 이러한 젠더 역할과 규범은 여성으로 하여금 재난에서의 불평등을 초래하고, 취약성을 더욱 가중시킬 수 있다는데 주목해야 한다. 즉, 여성의 불평등은 재난에 대한 대비와 대응에 필요한 자원에 접근하고, 관련 교육·훈련을 받을 수 있는 기회를 낮춤으로서, 재난으로부터의 위협과 위험에 더 노출될 수 있다는 것이다. 그런데 이러한 재난의 불평등은 같은 여성 내에서도 존재한다. 특히, 미혼 여성, 1인가구 여성, 장애 여성, 노인 여성, 임산부 그리고 소녀에게서 재난의 취약성은 더욱 심각하다(UN Women, 2015).

3) 대구광역시(2005). 대구지하철 중앙로역 화재사고 백서. 대구광역시 pp.1-782

4) 여성신문(2016.4.6). 3040 여성, 재난 대응능력 최하위, ... 여성 없는 재난안전 정책 문제. <http://www.womennews.co.kr/news/92569>

5) 우리나라에서 발생한 재난도, 세부적인 유형과 발생 지역, 재난 시의 상황 등에 따라 인명피해율은 성별 간 차이가 있을 수 있으나, 대체로 재난 시 피해는 여성이 남성보다 더 큰 것으로 알려져 있음

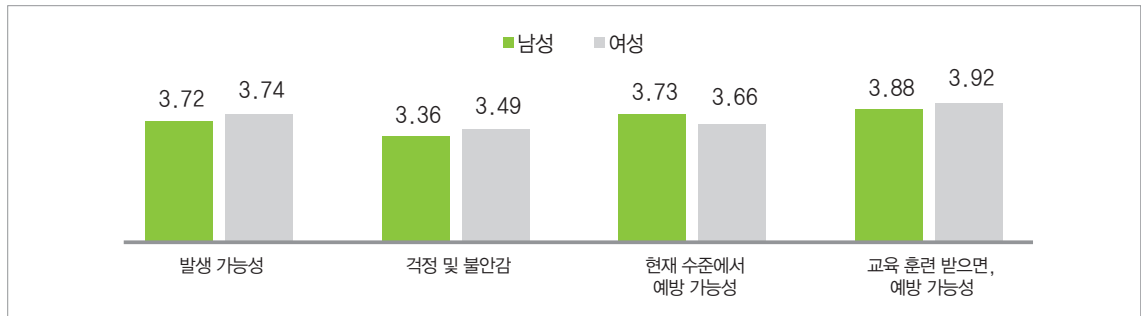
3. 여성의 재난역량 실태⁶⁾

1) 재난의 불안감과 예방 가능성

우리사회의 재난 발생 가능성(5점 척도, 매우 낮다 ~ 매우 높다)에 대한 남녀의 응답 수준은 비슷(3.72~3.74점)하지만, 그로 인한 걱정과 불안감은 여성(3.49점)이 남성(3.36점) 보다 상대적으로 높다. 그 이유로서 재난역량이 여성에게서 낮은 것인지 살펴보기 위해, 현재 본인의 재난안전 관련 지식을 바탕으로 재난을 예방하거나 줄일 수 있는지 물어본

결과, 남성(3.73점)이 여성(3.66점) 보다 응답률이 높았다. 그러나 재난 교육·훈련을 받게 될 경우 재난의 위험을 예방하고 줄일 수 있다는 응답은 오히려 남성(3.88점) 보다 여성(3.92점)에게서 높다.

여기서 주목할 부분이 바로 현재 재난 역량수준과 관련 교육·훈련 이후의 예방 가능성의 차이인데, 여성이 남성 보다 현저하게 나타난다는 점이다. 즉, 여성의 재난 취약성은 여성의 교육 기회의 취약성과 상당부분 연관성이 있을 수 있다고 볼 수 있다.



[그림 1] 성별 재난 발생 및 예방 가능성(점/5점)

2) 재난약자로서 여성과 그 이유

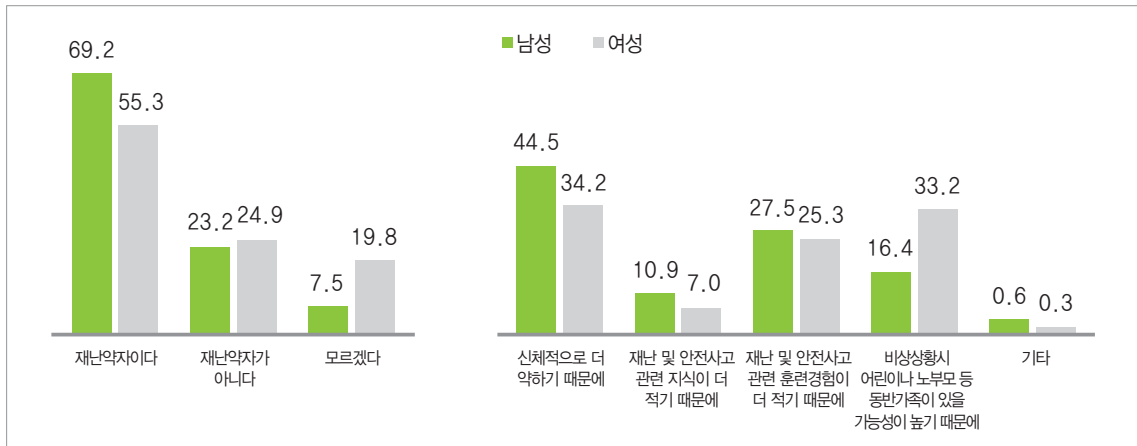
실제 조사 참여자에게 “여성은 재난약자이다”에 대한 동의 여부를 물어보았는데, 남성(69.2%)이 여성(55.3%) 보다 ‘재난약자이다’는 응답이 상대적으로 많았다. ‘재난약자가 아니다’는 응답은 여성이 24.9%로, 남성 23.2% 보다 소폭 많았으나, 통계적 차이는 없었다.

‘여성은 재난약자이다’에 동의한 응답자만을 대상으로 그 이유를 물어본 결과, ‘신체적으로 더 약하기 때문에’라는 응답은 남성(44.5%)이 여성(34.2%) 보다 높았다. 이외 ‘재난 및 안전사고 지식이 더 적기 때문에’, ‘재난 및 안전사고 관련 훈련경험이 더 적기

때문에’ 역시 남성의 응답이 여성 보다 소폭이지만 많았다. 그러나 여성의 응답률(33.2%)이 남성(16.2%) 보다 높은 것은 바로 ‘비상상황시 어린이나 노부모 등 동반가족이 있을 가능성이 높기 때문에’였으며, 성별 간 격차가 큰 것으로 나타났다.

이를 종합하면, 여성은 남성에 비해 여성이 지닌 신체적 취약성, 교육훈련 및 관련 지식·정보 접근의 취약성 보다는 젠더역할규범으로 인한 돌봄 취약성이 상대적으로 여성 본인을 재난의 취약상태에 놓이게 한다고 보고 있다는 것이다.

6) 여기서 제시한 통계수치는 김동식 등(2015)의 「재난안전관리정책 특성성별영향분석평가」 보고서와 김동식 등(2016)의 「재난유형별 여성 안전교육 매뉴얼 개발」 보고서 중 전국 19세 이상 성인 2,025명을 대상으로 재난안전에 대한 인식·태도 및 교육훈련 실태조사 결과를 일부 발췌하여 재구성한 것임. 상세한 내용은 해당 보고서를 참고하기 바람

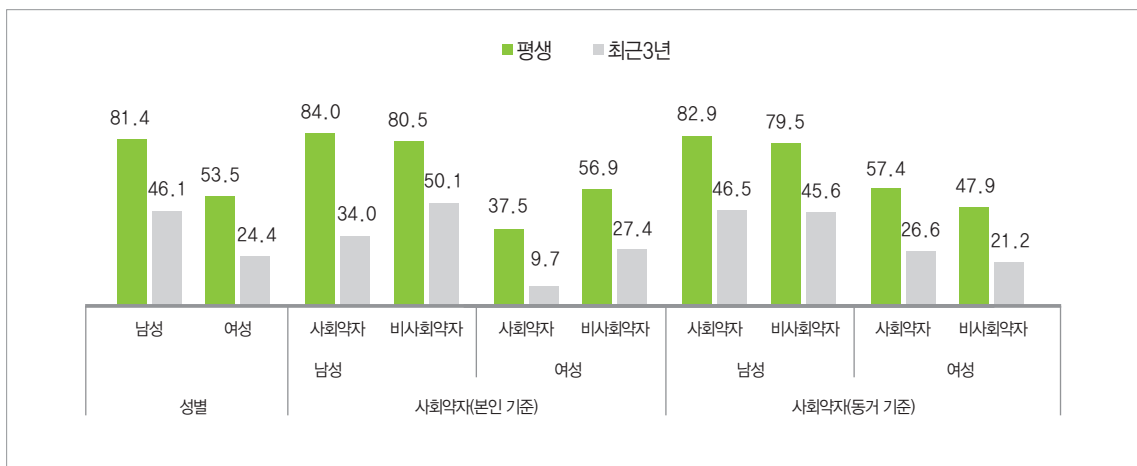


[그림 2] 재난약자로서 여성에 대한 동의 여부와 그 이유(%)

3) 재난 교육 · 훈련 참여 경험

실제 ‘평생’과 ‘최근 1년’ 기준으로 재난 관련 교육이나 훈련을 받은 경험에 대해 물어보았다. 그 결과 절대적으로 경험률은 남성이 여성 보다 높다. 특히, 응답자 본인이 여성이면서 사회약자(임산부, 65세 이상 고령자, 장애인 등)인 경우 평생과 최근 1년 재난 교육 · 훈련 경험률은 남성이면서 같은 사회약자

뿐만 아니라 같은 여성이면서 비사회약자의 교육 · 훈련 경험률 보다도 크게 낮다. 같은 맥락에서 가족 구성원 중 사회약자가 있어 이들과 동거하는 여성(위에서 살펴본 동반가족이 있는 여성으로 정의)은 비록 같은 여성이면서 비동거 집단 보다 평생과 최근 1년 재난 교육 · 훈련 경험률은 소폭 높지만, 남성이면서 사회약자 동거/비동거 집단 보다는 크게



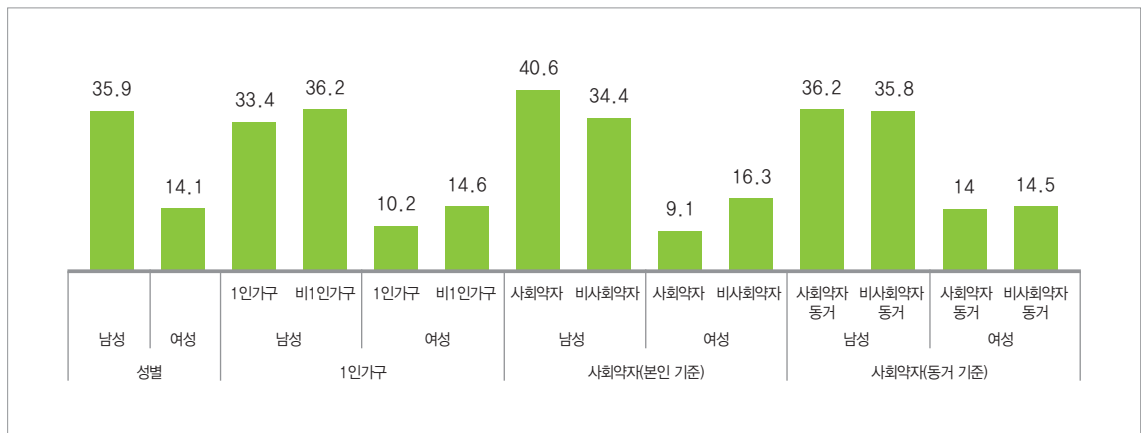
[그림 3] 성별 사회약자 본인 · 동거 기준 평생과 최근 1년 재난 교육 · 훈련 경험률(%)

낮은 수준이다.

위 결과는 본인이 사회약자인 경우, 그리고 동거인 중 사회약자가 있는 경우 재난 상황에서의 대피와 대응 능력이 취약할 수밖에 없는 만큼, 사회약자를 직접적 대상으로 하거나 사회약자와 동거하는 가족을 대상으로 한 재난 교육·훈련이 우선 필요하며, 특히나 여성에 대한 교육훈련이 더욱 절실히 필요함을 강조한다.

4) 재난 시 대응능력

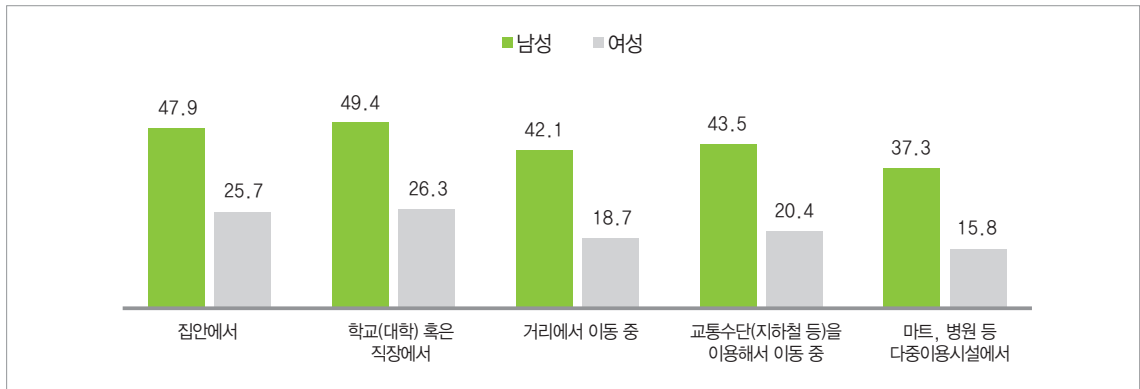
실제 재난이 발생된다면 이에 적절히 대응할 수 있는지에 대해, 여성은 남성에 비해 ‘그렇다’는 응답이 상대적으로 낮다. 이는 사회약자를 본인과 동거가족 기준으로 보더라도 동일하게 성별 차이가 나타난다. 한편, 여기서는 조사 시점 1인가구 여부도 추가하여 살펴보았는데, 1인가구 여성인 경우 대응할 수 있다는 응답이 10.2%로 나타났는데, 이는 본인 기준 여성이면서 사회약자의 응답률(9.1%) 다음으로 낮은 수준이다.



[그림 4] 성별 사회약자 본인·동거 기준 재난 대응능력(%)

여성의 재난역량을 좀 더 세부적으로 살펴보기 위해 집안이나, 학교/직장에서, 혹은 거리 이동 중이거나, 교통수단을 이용하는 도중, 그리고 마트, 병원 등 다중이용시설을 이용하는 중에 재난(화재, 건축붕괴, 교통 사고 등)이 발생한다면, 대피방법을 알고 있는지 물어보았다. 이들 상황은 특히 여성들이 주로 이용하고 생활하는 공간이다.

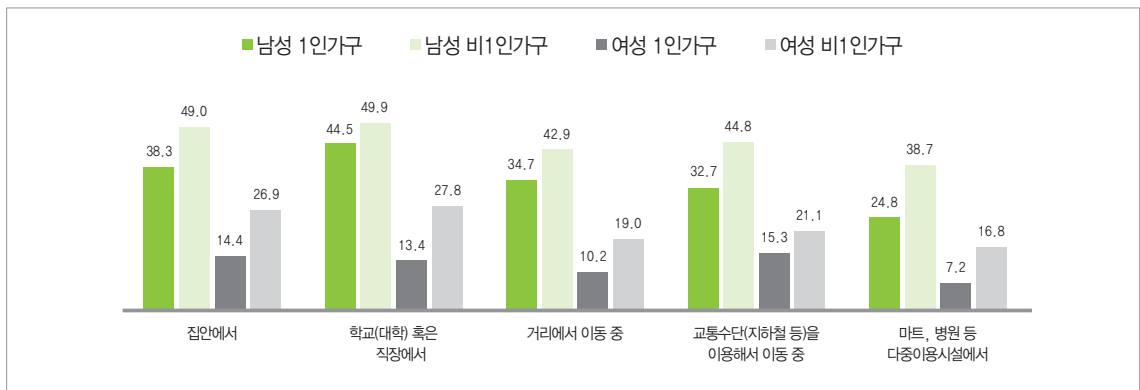
모든 상황에서 대피 방법 인지율은 남성이 여성 보다 약 2배 정도 높았다. 상황별 여성의 인지율을 보면, 학교/직장에, 집안에서가 각각 26.3%와 25.7%로 가장 높았고, 이외 교통수단을 이용해서 이동 중은 20.4%, 거리에서 이동 중은 18.7%, 그리고 마트, 병원 등 다중이용시설에서는 15.8%로 각각 나타났다.



[그림 5] 재난상황에 따른 성별 대피 방법 인지(%)

같은 상황들에서 대피방법 인지율을 1인가구 여부로 살펴보면, 여성이면서 1인가구, 즉 여성 1인가구의 경우 모든 상황에서의 대피 방법 인지율이 가장 낮다. 상황들 중에서도 다중이용시설에서의 대피

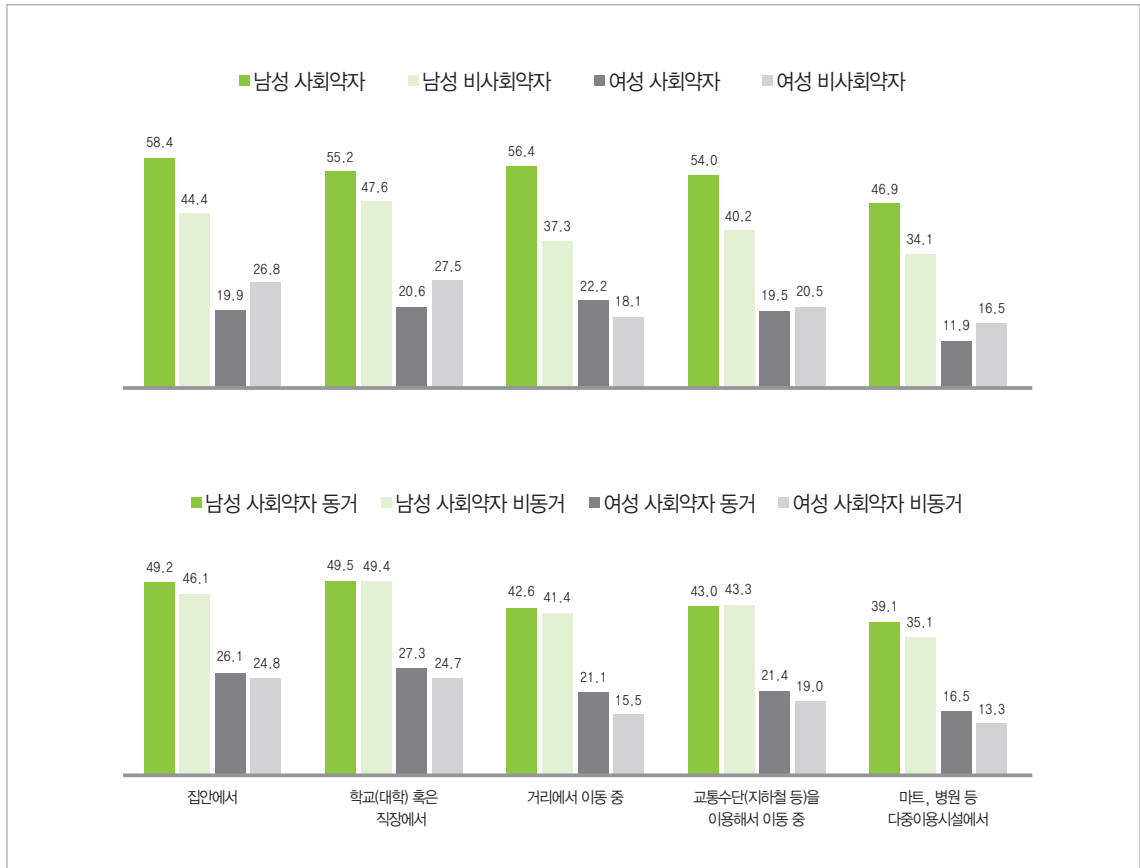
인지율은 7.2%로 가장 낮다. 남성 역시 1인가구는 비1인가구 보다 모든 상황에서의 인지율이 상대적으로 낮다.



[그림 6] 재난상황에 따른 성별 · 1인가구별 대피 방법 인지(%)

본인 및 동거가족 기준, 사회약자 여부에 따른 재난 상황별 대피방법 인지율을 보면, 남성은 오히려 사회약자인 경우 인지율이 남성 비사회약자 보다 높았다. 이는 사회약자의 구성원 중 상당수가 노인인데, 남성은 연령에 비례하여 재난 교육 · 훈련 및 관련

대피 인지율이 높아 나타난 결과로 보인다. 반대로 여성은 본인 기준에서는 사회약자인 경우, 비사회약자에 비해 재난 상황별 대피방법 인지율이 대체로 낮다.



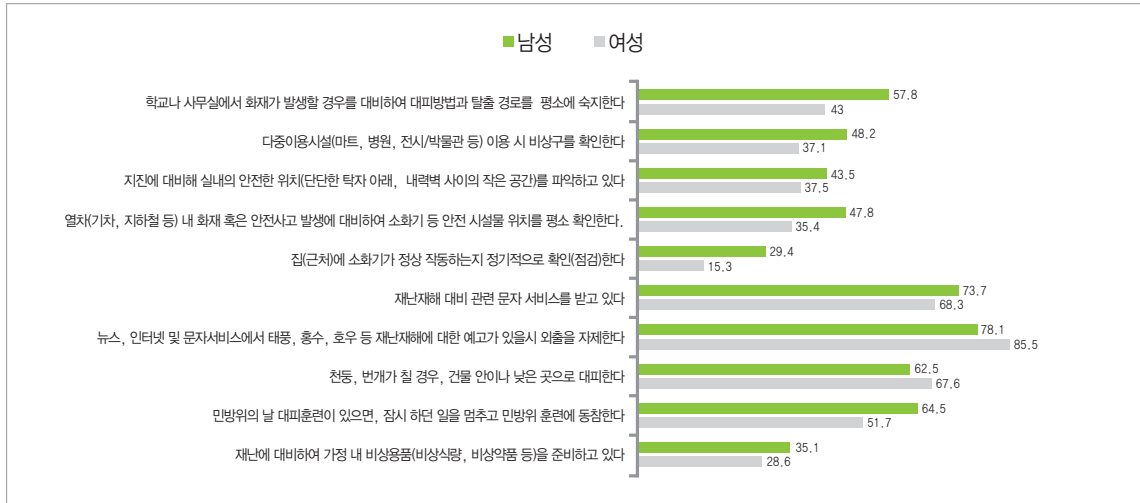
[그림 7] 재난상황에 따른 성별·1인가구(본인 및 동거 기준)별 대피 방법 인지(%)

5) 평소 재난 대응 실천행위

평소 일상생활에서 재난 발생 시 신속하게 대응하기 위한 행위들을 실천하는지 물어본 결과, ‘뉴스, 인터넷 및 문자서비스에서 태풍, 홍수, 호우 등 재난재해에 대한 예고가 있을 시 외출을 자제한다’와 ‘천둥, 번개가 칠 경우, 건물 안이나 낮은 곳으로 대피한다’에 대해서는 여성의 응답률이 남성 보다 소폭 높다. 이외 행위들에 대한 실천률은 남성이 여성 보다 높다. 특히, 평소 다중이용시설 이용시 비상구를 확인하는 경우는 남성은 48.2%인데 반해, 여성은

이 보다 11.1%p 낮은 37.1%가 응답하였다. 민방위 훈련 동참은, 남성의 64.5%는 실천한다고 응답 하였지만, 여성은 51.7%로 응답하여 성별 간 차이를 보였다.

같은 여성 내에서도 여성 1인가구이거나 사회약자인 경우 평소 재난 대응을 위한 실천율은 가장 낮다. 이를테면 재난에 대비하여 가정 내 비상용품(비상 식량, 비상약품 등)을 준비한다는 응답은 남성 1인가구 35.6%, 남성 비1인가구 35.0%, 여성 비1인가구 30.1%, 여성 1인가구가 16.3% 순으로 나타났다.

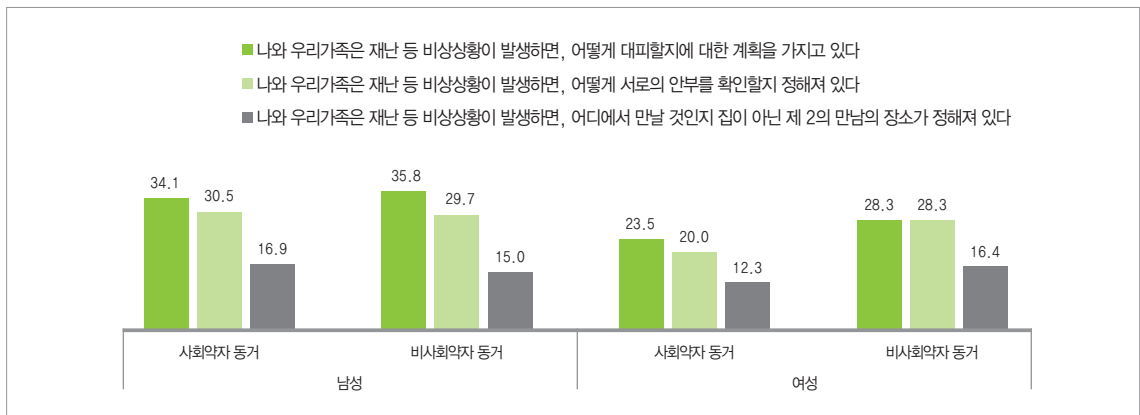


[그림 8] 평소 재난 발생 시 대응을 위한 실천행위(%)

6) 가족재난계획 작성

재난 발생 시 가족구성원의 안전을 위해, 평소 가족의 상황을 고려한 가족용 재난대피계획을 세우도록 권장하고 있다. 가족재난계획(family disaster plan)에서 중요하게 다루는 항목이 가족만의 재난대피계획을 가지고 있는지, 재난 시 가족 간의 안부를 확인할 수 있는 방법을 공유하고 있는지, 그리고 제2의 만남의 장소를 정하고 있는지에 관한 것이다.

여기서는 지면의 제약으로 가족 내 사회약자 동거 여부 결과만을 제시하였다. 그 이유는 가족구성원 중에 영유아·어린이, 임산부, 고령자 및 장애인 등 사회약자가 있는 경우, 재난대피계획 작성은 더욱 필요하기 때문이다. 성별에 관계없이 3가지 항목에 대한 평소 대피계획을 세우고 있는 경우는 많이 없다. 이들 중에서도 여성이면서 사회약자와 동거하는 경우, 가족재난 대피계획 작성 비율이 가장 낮았다.

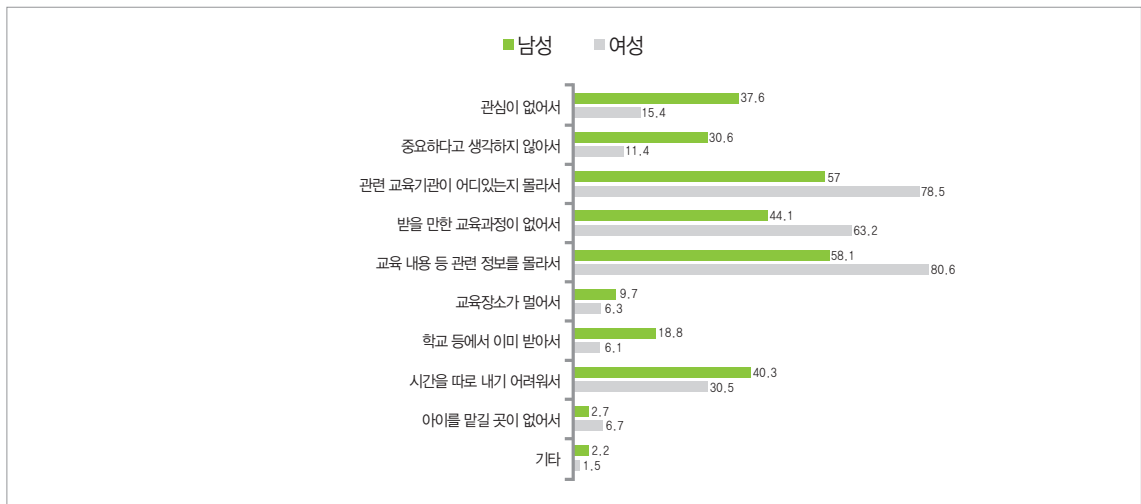


[그림 9] 가족 재난대피계획 작성(%)

7) 여성의 낮은 재난 교육·훈련 참여 이유와 선호하는 교육·훈련 방법

앞서 여성은 평생, 최근 1년 기준 재난 관련 교육·훈련 참여율이 남성에 비해 크게 낮은 것을 확인하였는데, 그 이유를 보면, 여성은 ‘아이를 맡길 곳이 없어서’라는

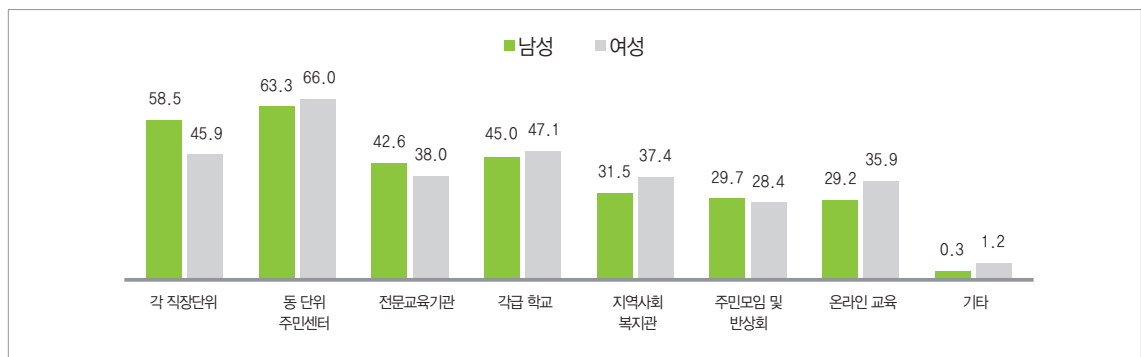
응답(6.7%)도 남성(2.7%) 보다 많지만, 이 보다는 ‘교육 내용 등 관련 정보를 몰라서(80.6%)’, ‘관련 교육기관이 어디인지 몰라서(78.5%)’, ‘받을 만한 교육과정을 몰라서(63.2%)’가 가장 주된 이유로 나타났다.



[그림 10] 재난 교육·훈련 미참여 이유(%)

이에 재난 교육·훈련을 위해 선호하는 방법을 남녀에게 물어보았다. 대체로 남녀가 모두 선호하는 교육·훈련 방법은 동 단위 주민센터, 직장단위는 동일하게 나타났다. 다만 여성이 좀 더 선호하는 방법을

보면, 지역사회 복지관, 특히 온라인교육에 대한 선호도는 35.9%로, 남성 29.2% 보다 상대적으로 높았다. 그 이유는 상당부분 돌봄행위로 인한 시간적 제약과 연관성이 있었다.



[그림 11] 재난 교육·훈련 선호 방법(%)

4. 정책과제

이상과 같이 재난역량의 현주소가 여성과 남성이 어떠한지, 그리고 남녀를 1인가구 및 본인과 동거가족 기준의 사회약자 여부로 구분하여 주요 실태를 간략히 살펴보았다.

여기서 분명히 알 수 있었던 것은 여성은 재난의 취약성이 남성 보다 더 높다는 것이다. 특히 1인 여성가구가거나, 본인이 사회약자(임산부, 노인, 장애인 등)이거나, 동거 가족 중에 사회약자(영유아 및 미취학 아동 포함)가 있는 경우는 같은 여성 내에서도 그 취약성은 더 심각하다는 것이다. 이는 UN Women을 비롯한 국제사회가 재난이 젠더(여성) 이슈라는 것을 반증하는 것이다. 또한 여기서 추가적으로 강하게 주장하고 싶은 것은 여성의 재난 취약성은 여성이 지닌 신체적 취약성 보다는 재난 관련 교육과 훈련 및 정보·지식의 취약성과 더 연관성이 높다고 것이다.

따라서 이 결과에 한정하여 향후 정책과제를 제안하면 다음과 같다.

첫째는 재난취약자의 법적지위 강화가 필요하다. 미국과 일본, 최근에는 중국도 재난취약자를 정의하고 개념화하여, 이들이 재난 상황에서 보호하기 위해 법령에 이를 포함하고 있다. 우리나라도 지난 2015년 4월 17일에 이목희 의원 외 9인이 「재난및안전관리기본법」에 어린이, 노인, 장애인 등 안전취약계층에 대한 별도의 규정이 없음을 지적하고, 재난취약계층의 안전관리를 명시하는 개정안을 발의하였다. 그러나 결국 국회 승인은 받지 못하였다. 그리고 이때 나머지 계층은 ‘등’으로 포괄하고 있으나, 임산부는 일반적으로 사회약자로 분류하는 만큼 서구사회와 같이 반드시 포함되어야 한다.

둘째는 여성, 특히 여성 내 1인가구 및 사회약자, 그리고 가족 내 사회약자를 돌보는 여성에 대해서는 재난 교육·훈련을 받을 수 있도록 지원책이 필요하다. 우선은

이들을 위한 맞춤형 프로그램을 개발해야 한다. 현재 국민안전처를 중심으로 공공과 민간에서 제공하는 교육 훈련 프로그램에는 여성만을 대상으로 하는 안전교육은 전기·가스 영역으로 아주 제한적이다. 그리고 전달되는 정보도 여성들에게는 이해하기 어렵거나, 여성의 경험하는 상황을 반영하지 않아, 실제 여성들이 그 필요성을 인지하지 못하는 이유도 여기에 있다. 현재 여성가족부는 여성의 상황을 고려한 안전교육 매뉴얼을 개발하여 보급을 계획하고 있는 만큼, 이를 공공과 민간 재난안전 교육훈련 기관에서 기존 프로그램에 적극적으로 적용하거나, 새롭게 여성과 돌봄 제공자를 위한 맞춤형 프로그램을 개발하여 제공하도록 하는 것이 필요하다.

셋째는 지역사회 기반의 재난안전 교육훈련 기관 및 관련 단체를 적극 활용해야 한다. 앞서 정책수요 결과에서 확인하였듯이, 여성들은 오히려 남성들 보다 재난안전 교육훈련에 대한 수요도가 더 높다. 다만 그 제공 채널이 주민센터를 비롯한 지역사회 기반의 복지관, 문화센터 등인 만큼, 이들 공공 및 민간 기관들이 여성의 재난역량 강화를 위한 매개체로서 적극 참여하도록 지원책을 마련해야 한다.

지난 9월 12일 대다수의 국민들은 경주에서 발생한 지진을 같은 시간에 경험하였다. 비록 물리적 거리의 차이로 그 충격은 상이할 수 있으나, 이 계기로 상당수 국민들은 지진이 더 이상 남의 나라 이야기가 아님을 강하게 믿게 되었을 것이다. 지진이 발생된 지역의 여성들(1인가구 여성, 임산부 및 노부모 돌봄 여성 등)을 심층 면접하면서, 모두 공통되게 얘기하는 것이 있었다. 그것은 ‘어떻게 (대응)해야 할지 모르겠다’였다. 그리고 ‘남편(배우자), 아버지의 연락을 받고, 이동(대피)했다’는 것이었다. 이들에게 재난안전에 관한 교육과 훈련의 기회가 절실히 필요하다. 그리고 그 기회를 가로 막는 장애요소가 있다면, 관련 지원책도 함께 마련되어야 한다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 김동식 · 장미혜 · 이미정 · 김영택 · 김돌순 · 안태윤 · 이선행(2015). 재난안전관리정책 특성상별영향분석평가. 여성가족부
- 김동식 · 장미혜 · 김돌순 · 동제연(2016). 재난유형별 여성 안전교육 매뉴얼 개발. 여성가족부
- 국민안전처 「재해연보」, 국가지표체계
http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=2978&stts_cd=297802&clas_div=&idx_sys_cd=
- 국민안전처 「재난연감」, 국가지표체계
http://www.index.go.kr/potal/stts/idxMain/selectPoSttsIdxSearch.do?idx_cd=1627
- 대구광역시 (2005). 대구지하철 중앙로역 화재사고 백서. 대구광역시. pp. 1-782
<http://www.daegu.go.kr/plan/dgsubway/dgsubway-pdf.PDF>
- 서울특별시 (1996). 삼풍백화점 붕괴사고 백서. 서울특별시. pp. 1-761
http://theme.archives.go.kr/next/pages/viewer/archiveViewer.jsp?sessionId=16SguVtacuTuT4PM24w2NEx1YCXExL4lgDasaJS3nedhq231gYtnQ0YXF2clc3R.CW-MOBILE_servlet_engine1?archiveld=0001264275&singleData=N
- 이찬수 (2014). 재난: 자연의 타자화, 인간의 사물화. 종교문화비평학회 26(26): 195-229.
- 여성신문(2016.4.6.). 3040 여성, 재난 대응능력 최하위, ... 여성 없는 재난안전 정책 문제.
<http://www.womennews.co.kr/news/92569>
- 재난 및 안전관리 기본법. <http://www.law.go.kr/법령/재난및안전관리기본법>
- UN Women. (2015, May 19). New Gender Alert highlights the need to ensure leadership roles for women in post-earthquake Nepal.
 Retrieved from News: New Gender Alert highlights the need to ensure leadership roles for women in post-earthquake Nepal – See more at:
<http://www.unwomen.org/en/news/stories/2015/5/new-gender-alert-on-nepal#sthash.sHsUwJlCP.dpuf>
- Ikeda K. (1995) Gender Differences in Human Loss and Vulnerability in Natural Disasters: A Case Study from Bangladesh. Indian Journal of Gender Studies September, 2(2). pp. 171-193.
- UNICEF UK (2008). Our climate, our children, our responsibility: The implications of climate change for the world's children,
- Neumayer, Eric and Plümpert, Thomas (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). pp.551-566.

재난과 젠더: 취약성과 역량을 중심으로¹⁾

장은하

한국여성정책연구원 부연구위원

I. 서론

1990년대 이후 지질학적 원인, 기후변화 가속화와 급속한 도시화 등으로 인해 국제적으로 대형 자연재난의 빈도가 증가하고 있다(UNDP, 2004). 대형 재난의 파괴력 또한 해를 거듭할수록 강해지고 있다. 1995년 일본 한신 대지진, 2004년 인도양 쓰나미, 2010년 아이티 대지진, 2011년 일본 쓰나미 등 최근 20년 간 발생한 대형 자연 재난(mega-disaster)은 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 끼치고 있다.

한국의 경우 재난에 있어서는 안전지대로 분류되어 왔다. 지형학적으로 태풍의 길목에 위치함으로써 매해 홍수, 산사태, 해일 등의 재해에 노출되어 왔으나, 지진, 쓰나미, 등의 급성 대형 재난은 발생빈도가 거의 없었다. 그러나 2016년 이후 영남을 중심으로 강도 높은 지진이 수차례 발생하였으며, 이로 인해 자연 재난의 예측, 예방, 대응, 복구 등의 필요성이 더욱 중요하게 대두되고 있다. 세월호 참사 이후 정부는 국민안전처의 설립과 대대적인 행정부처의 개편, 대국민 홍보 전략 수립 등으로 재난 대응 및 복구에 대한 정책의 수립과 실행을 강화해 왔으나, 이제는 대형 자연 재난 위험을 경감하고 대비하는 구체적인 정책이

1) 이 글은 2015년 학술지 여성연구에 게재된 장은하(2015) "자연재난과 젠더: 개도국 양성평등 제도 가능성과 한국의 성인지적 재난관리정책을 위한 시사점" 논문의 일부를 수정, 보완하여 작성되었음.

요구되는 상황이다. 재난 관련 연구의 경우, 위기 관리 및 행정학 분야에서 이루어져 왔으며 최근에는 재난관리에 있어서 성인지적 관점 도입을 위한 연구들도 시작되고 있다.

재난의 영향은 불평등적이다. 재난 발생 시 남성과 여성, 노약자와 아동의 모두의 취약성이 증가하지만, 남성보다는 여성들의 취약성이 더 높고, 재난의 피해에 크게 노출된다(Delaney & Shrader, 2000: 14; Blaikie et al., 2014). 1991년 방글라데시의 사이클론으로 인한 홍수의 경우, 140,000명의 사망자 중에서 90%가 여성이었던 것으로 집계되었다(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). 2004년 인도양 쓰나미 발생 시, 여성사망자의 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.

이와 같이 재난은 여성의 취약도를 급격하게 증가시키지만, 한편으로는 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 보이며 여성의 역량을 강조하고 있다(Delaney & Shrader, 2000; Bradshaw, 2004; Yonder, Akcar, & Gopalan, 2005; Lestariningsih, 2013).

이 글에서는 재난을 바라보는 젠더적인 관점을 소개하고, 재난에서의 여성의 취약성과 역량에 대해 검토하고자 한다. 이어서 현재 국제사회의 성인지적 재난경감활동을 검토한 후, 향후 도전과제를 살펴보고자 한다.²⁾

II. 재난과 젠더

재난(disaster)이란 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. 인위 재난에는 건물붕괴, 화학누출, 싱크홀 등이 포함된다. 주요 개념을 정리하면 <표 1>과 같다.

재난의 피해정도는 재해(hazard)의 강도와 취약성의 정도, 대응역량의 정도에 의해 결정된다. 즉, 재해의 강도가 크더라도 취약도가 낮으면 대형 재난으로 이어지지 않을 수 있다. 또한 재해의 강도가 크고,

2) 본고에서는 여러 형태의 재난 중 자연재난을 중심으로 기술하였음.

〈표 1〉 재난의 주요 개념

| 주요 개념 | 설명 |
|------------------------------|---|
| 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, 가뭄 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, 사회기반시설 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(가뭄, 기온 등)으로 분류할 수 있다. |

출처: UNDP 2004, p.11

취약도가 높더라도, 대응역량이 뛰어나면 재난으로 이어지지 않을 수 있다. 반면, 재해의 강도가 작더라도 취약도가 높으면 재난으로 이어지게 된다. 통상 빈곤국가나 저개발국가의 주민들은 높은 취약도와 낮은 대응역량으로 인해 비슷한 규모의 재해에도 피해 규모가 큰 것으로 보고되고 있다(UNDP, 2004) 반대로 정부의 재난관리체계가 잘 수립되어 있는 일본이나 뉴질랜드와 같은 선진국의 경우, 재해에 대한 주민들의 취약도는 상대적으로 낮고 대응역량은 높아질 수 있다.

〈표 2〉에서 볼 수 있듯이, 재난의 주기는 일반적으로 예방/대비, 대응, 회복, 복구/재건의 4단계로 나눌 수 있다. 예방/대비 단계의 경우, 재난 전에 미리 그 위험을 인지하고 위험도를 저하시키는 재난위험 경감(Disaster Risk Reduction)활동이 국제사회의 주요 의제로 부각되고 있다. 또한 이 단계는, 남성 보다는 지역사회에서의 역할이 큰 여성들이 주도적으로 참여하여 효과를 낼 수 있는 시기이기도 하다. 실제로 2004년 인도양 쓰나미 이후 국제기구와 원조단체들은 재난 이전 단계에서 예방활동을 강화

함으로써 피해를 최소화 하는 데에 많은 노력을 기울이고 있으며 이 과정에서 여성을 중심으로 대비 훈련을 실시하고 대응 조직을 구성하고 있다(Ferris, Petz, & Stark, 2013; UNISDR, 2009a).

재난이 닥친 대응기의 경우는 긴급위기상황으로써, 남성보다 여성들의 취약성이 급격히 증대되는 시기이다. 이시기에는 단지 여성들의 생물학적 특성 뿐 아니라, 여성의 재생산 역할, 사회문화적 요소 등이 여성의 취약성 증대에 영향을 미친다. 특히 홍수, 쓰나미 등의 긴급히 대피해야 하는 상황에 맞닥뜨릴 경우, 여성들은 임신/수유, 노인이나 아이들을 돌봐야 하는 의무로 인해 혼자서 대피하는 것이 어려워 희생되는 경우가 빈번히 발생한다. 사회문화적 요소로 인한 취약성의 경우, 2004년 인도양 쓰나미 당시, 서아시아 지역의 여성의 전통의상 형태인 싸롱(sarong)으로 인해 물속에서의 민첩성이 떨어지고 문화적 제약으로 수영을 익힌 적이 없는 여성들의 인명 피해가 컸던 것으로 조사되었다.³⁾

복구/재건기의 경우는 생존한 여성들의 취약성이 증대 되는 시기이다. 이 시기의 대응 방식으로 남성은

이주, 취업을 선택하며, 여성들은 지역사회 내의 자원을 동원하는 등 남녀가 상이한 생존 전략을 구사한다. 재난으로 인해 극심한 스트레스 상황에서 사회 전반적으로 성적 폭력이 빈번히 발생하고, 남편이 사망하거나 타 지역으로 이주한 경우 여성 세대주가 증가한다. 복구/재건기는 기존의 물리적, 사회적 자본의 붕괴 이후에 외부 자원 유입과 지역

사회의 역량으로 복구가 이루어지며, 사회전반의 정상화가 이루어지는 시기이다. 보다 안정기로 접어드는 이 시기에는 남녀간 토지소유권의 변화, 가정 내 역할 변화들이 일어나며 각종 부녀회 프로그램들이 활발히 진행되어, 성별 역할에의 근본적인 변화가 일어날 수 있는 시기이다.

〈표 2〉 재난 단계별 주요 젠더 이슈

| 재난 단계 | 이슈 | 주요 이슈 | |
|------------------------------|---|---|---|
| | | 남성 | 여성 |
| 재난 전 예방/대비 (pre-disaster) | · 취약성 · 위험 인지 | · 대피 민감도 미흡으로 인한 취약성 증가 (남성이 여성보다 대피 민감도가 낮음) | · 생물학적, 재생산적 특징으로 인한 취약성(수유, 임신 등) 증대 |
| 대응 (emergency/response) | · 대응전략 | · 구조 수색 작업으로 인한 남성 취약성 증대 · 사회 네트워크 동원 | · 임신/수유 여성의 취약성 증대 · 성고정 역할(돌봄 등)로 인한 취약성 증대 |
| 회복 (rehabilitation) | · 필요와 우선순위 · 사회적 구성도 · 새로운 취약성 대두 | · 재난 후 대응 방식으로 남성은 주로 취업, 이주를 선택하며, 이는 여성 세대주 증가의 원인이 됨 · 남성의 경우 알콜 중독/공격적 행동 증가 | · 여성의 경우 공식적, 비공식적 자원을 동원하여 재난에 대응함 · 여성의 경우 성/신체 폭력의 증가로 인한 피해 증가, 우울증 증가 |
| 복구/재건 (reconstruction) | · 새로운 젠더 역할 · 젠더 관계 | · 토지 소유권 변화 · 여성 중점 프로그램 실시로 인한 남성 소외 가능성 | · 남성 이주로 인한 가정 내 여성 역할 변화 |

출처: Delaney & Shrader 2000, p. 14를 응용하여 저자 재구성

III. 재난과 여성의 취약성(vulnerabilities)

재난과 젠더에 관련한 연구는 1990년대 이후 본격적으로 시작되었다(Ferris, Petz, & Stark, 2013). 1990년대 초기의 연구들은 재난의 불평등적 영향, 재난에서의 여성의 취약도 증가, 그리고 이러한 점들을

고려한 여성 차별적인 대응을 촉구하는 데에 초점이 맞추어 졌다(Ikeda, 1995; Enarson & Morrow, 1998). 그러나 이후 2000년대에 들어서는 여성의 역량에 초점을 맞춘 다수의 연구가 진행되고 있다(Yonder, Akcar, & Gopalan, 2005; Gokhale, 2008; Women and Health Care Reform, 2009).

3) 스리랑카 여성 수명 프로젝트, <http://www.icanswimcanyou.com/> (접속일: 2016.12.20.)

이러한 연구들은 재난은 여성의 취약성만을 드러내는 것은 아니며, 여성들의 숨겨졌던 역량을 발휘하는 기회도 제공한다는 관점을 제시하고 있다.

재난에서의 여성의 취약성을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 안전에 대한 여성의 취약성이 높아진다. 재난 직후에는 여성의 신체적 안전을 위협하는 새로운 상황들이 대두하게 된다. 대표적으로는 여성의 강간, 성폭력 위협에의 노출도가 높아진다(Oxfam, 2005; Houghton, 2009).⁴⁾ 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 후 여성의 인구가 감소한 상황에서 인도, 스리랑카, 아체(Ache)에서는 여아들의 혼인률이 증가했는데, 이러한 결혼을 지칭하는 “쓰나미 결혼”이라는 용어가 생겨났다(Felten-Biermann, 2006: 83).

둘째, 경제적 측면에서의 여성의 취약성이 높아진다. 재난 후 경제적 수입원이 중단된 상태에서, 성인지적인 인도적 지원 이루어지지 않는 경우에 여성의 취약성은 극대화 된다. 인도양 쓰나미의 피해를 입은 스리랑카의 경우 남성중심의 경제활동인 고기잡이 배와 도구 제공, 주택복구, 교통시설 복구 등을 중심으로 인도적 지원 활동이 프로그램이 제공되었다(Kottegoda, 2007). 그러나 여성들이 종사하는 소규모의 사업인 생선가공업, 야자섬유가공, 뜨개 레이스 만들기 등을 지원하는 사업은 이루어지지 않아, 여성들의 경제적 취약성이 증대하였다

(Kottegoda, 2007; Oxfam, 2005). 이와 더불어 남편이 없는 미혼여성이나 여성가장의 경우 남성세대주 중심으로 작성되는 구호물자 배분 목록에 포함이 되지 않는 경우가 발생한다(Byrne & Baden, 1995: 9). 또한 안정된 수입의 남성이 있는 가정이라 할지라도, 남성이 가정 생활비를 제공하지 않는 서류상으로는 빈곤가구로 분류되지는 않지만, 부인과 자식은 실질적인 빈곤(secondary poverty) 상태에 처하게 되는 결과를 초래한다(Oxfam, 2005: 11; Bradshaw, 2004: 14; Kottegoda, 2007).

셋째, 재생산/보건 측면에서의 여성의 취약성이 증가한다. 남성의 경우 긴급 상황에서 스트레스와 심장 질환이 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 있어서는 여성의 경우 재난으로 인한 스트레스는 우울증으로 나타나고 남성의 경우 알콜중독과 폭력적(abusive) 행동으로 나타난다. 여성의 우울증으로 인해 여성의 쉼터는 재난 이후 시간이 경과하여도 지속적으로 붐비는 것으로 조사되었다(Women and Health Care Reform, 2009: 4; Felten-Biermann, 2006: 84; Bradshaw, 2004: 31-32).

이러한 요소와 더불어 여성에게 지워지는 돌봄의 의무는 여성의 취약성을 배가 시킨다. 여성 사망자가 높은 재난 직후 상황에서는 노인과 아동 돌봄의 의무, 자녀교육, 가사의 역할이 이제는 생존 여성 몇 몇에게 집중된다(Felten-Biermann, 2006: 83). 특히,

4) Bradshaw (2004: 33-34)는 재난발생과 성폭력의 증가가 직접적으로 연관이 있다는 가설은 확정적이지 아니라는 입장을 취하고 있다. 허리케인 미치(Hurricane Mitch) 발생 이후 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.

여아들이 이러한 의무를 떠맡게 되면 교육의 기회를 박탈당하는 것이 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 여성 가장이 증가하게 되는데 이로 인해 여성은 가족부양의 부담까지 떠안게 된다(Bradshaw, 2004: 30).

IV. 재난과 여성의 역량(capabilities)

재난 발생시, 여성들의 취약성이 증대하는 것과는 별도로, 여성들은 각자의 위치에서 재난 극복을 위한 역량을 발휘한다. 여러 연구들에 의하면, 여성들도 남성들과 동등한 위치에서 재난 구호활동을 벌이는 것으로 조사되었다. 1998년 허리케인 미치(Mitch)가 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).

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, 미시적이고 관계적인 정보를 가지고 있기 때문에 정보의 접수 및 대응이

빠르며 재난 시 구조 작업에 유용한 정보를 제공할 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).

그러나 여성들의 이러한 재난 극복을 위한 노력과 역량은 대부분 인정을 받지 못하고 있으며, 인정을 받는다 하더라도 대응기(response stage)에 한정되는 것으로 나타났다(Bradshaw, 2004). 더 큰 문제는 여성들의 이러한 높은 참여도에도 불구하고, 주요 의사결정에서는 이들의 목소리가 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).

V. 성인지적 재난경감을 위한 국제 체제

국제사회에서 본격적으로 재난을 위한 대응 체제를 구축한 것은 1990년대 이후이다. 이 시기에는 UN 내에서 재난에 대응할 수 있는 전문 기구들이 본격적으로 수립되었고, 재난 대비 가이드라인이 수립되는 등 제도화가 이루어 졌다. 1987년에 UN은 1990년대를 자연재해 경감을 위한 10년(International Decade for Natural Disaster Reduction, IDNDR)으로 지정한 바 있으며, 2000년도에는 이를 뒤이을 재난경감국제전략(International Strategy for Disaster Reduction)의 실행을 위해 UN 총회 산하에 UNISDR(United Nations Office for Disaster Risk Reduction)를 설립하였다. 그러나 이 시기 재난 예방, 대응, 복구

사업들에 있어서 실질적인 젠더적 관점의 반영은 부족하였다(Enarson & Morrow, 1998).

2000년대에 들어서면서 재난대응에 있어서의 성주류화 전략이 UN기구들을 중심으로 적극적으로 수립되었다. 특히 2005년 고베에서는 제 2차 재난경감국제회의가 개최되었는데, 여기에서 효고행동강령(Hyogo Framework for Action 2005-2015)이 채택되었다. 본 강령은 젠더를 크로스 커팅 이슈로 규정하였고, 이를 계기로 재난에 있어서의 젠더 이슈는 글로벌 아젠다로 부각하게 되었다. UN은 이미 1994년 요코하마에서 제 1차 재난경감국제회의를 개최하고 요코하마 전략(Yokohama Strategy for Safer World, Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation)을 채택한 바 있는데, 여기서는 특별히 성인지적인 관점이 언급되지 않았다. 반면 효고행동강령(HFA)에서는 성인지적인 관점이 모든 재난경감관리 정책, 계획, 의사결정에 통합될 것을 촉구하였으며, 재난에서의 여성과 여아의 역량에 대해 주목하였다.

2015년 개최된 제 3차 UN 재난경감국제회의에서 효고행동강령을 뒤이은 재난위험경감을 위한 센다이강령(SFDRR: Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)이 7개의 목표와 4개의 우선행동분야와 함께 채택되었다. 특히 수행원칙(guiding principles)에서는 재난위험경감에 있어서 정책과 실행에 젠더, 나이, 장애, 문화적 특수성이 고려되는 것과 동시에, 여성과 청소년의 리더십을 강조하고 있다. 또한 여성의 참여가 재난위험을 관리하고, 성인지적인 재난위험경감 정책, 계획, 프로그램을 수행하는데 필수적임을 표방하고 있으며, 재난 대응 및 복구를 위한 여성들의 역량강화를 촉구하고 있다.

UNISDR은 현재 전세계적으로 재난위험경감을 위한 다양한 활동을 조율하고 있으며, 특히 재난위험경감에 있어서의 여성의 중요성을 인식하고, 정책수립과 실행에 성주류화를 도입하고 있다. 또한 UN회원국 정부, 각국 의회, UN 시스템, 시민사회, 미디어에서 성인지적인 재난관리 정책과 실행을 도입할 것을 촉구하고 있다.

이외에도 2008년도에는 각국 의회 멤버들이 모여 기후변화와 재난위험경감의 젠더적 접근을 위한 글로벌 행동을 위한 마닐라 선언(Manila declaration for global action on gender in climate change and disaster risk reduction)을 채택하였다. 이 선언에서는 재난위험경감을 국가의 우선순위와 기후변화적응을 위한 비용효과적인 도구로 설정하고, 재난경감과 기후변화적응을 위한 정책변화를 국내, 국제적 차원에서 옹호하고, 성인지적 재난위험경감을 국내법에 주류화 시킬 것을 촉구하고 있다. 2009년에는 젠더에 민감한 재난경감을 위한 글로벌 행동강령(Beijing Agenda for Global Action on Gender Sensitive Disaster Risk Reduction) 또한 채택됨으로써 재난위기경감과 기후변화적응 분야에 있어서 여성의 중요도는 명실상부한 위치를 차지하게 되었다(UNISDR, 2009c). 아울러 2012년 국제 재난경감의 날(International Day for Disaster Reduction) 행사에서는 특히 재난위험경감에서의 여성과 여아의 중요성을 주제로 여성과 여아의 회복탄력성을 강조하였고, 재난위험경감에 있어서의 여성참여와 여성역량강화를 역설하였다.

현재 국제적으로 재난과 젠더 이슈만을 특화하여 담당하는 기구는 없다. 그러나 MDGs를 잇는 새로운 개발체제인 지속가능발전목표(SDGs)에서는 재난경감을 위한 성인지적 접근을 간과할 수 없으며,

UNDP 등의 주요 유엔 기구에서는 이미 재난위험 경감 프로그램에 젠더적 관점을 적극 통합하고 있다. UN 내 여성 전담 기구인 UN Women도 재난위험 경감에서의 양성평등과 여성역량강화를 위해 주도적인 역할을 담당하고 있다.

VI. 도전 과제

재난에 있어서의 성인지적 관점 통합을 촉구하기 위해서는 여러 가지 방안이 필요하며, 본고에서는 이 중 두 가지만 언급하고자 한다. 첫째, 성인지적 재난 연구의 강화가 필요하다. 현재 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). 둘째, 성별분리데이터가 절실히 필요하다. 현재 대표적인 국제 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). 또한 재난의 영향을 보다 정확하게 분석하기 위해서는 재난 후 뿐 아니라 재난 전의 기초선 자료(baseline data)가 필수적이나, 재난 후의 통계조차 어렵게 획득하는 현실에서 재난의 영향에 대한 체계적인 분석은 어려운 상황이다(Bradshaw & Fordham, 2013: 8). 마지막으로 재난에 대한 성별 분리 평가가 필요하다. 재난의 영향력이나 피해 측정은 현재 남성세대주/여성세대주 별로 분리되어 이루어지지 않고 있는데, 이는 재난의 영향에 대한 남녀의 차이가 드러나지 않게 만들고 있다. 예를 들면, 여성들이 많이 종사하는 비공식 분야와 생계형 농사(subsistence farming)에서의 재물 피해나 여성의 재생산활동에의 피해는 공식적으로 집계되지 않고 있으며, 이는 재난으로 인한 성별평가를 어렵게 하는 요소이다(UN, 2014: 2).

참 · 고 · 문 · 헌

- 장은하 (2015). "자연재난과 젠더: 개도국 양성평등 제고 가능성과 한국의 성인지적 재난관리정책을 위한 시사점", 여성연구, 327-371.
- Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I., & Wisner, B. (2014). *At Risk II-: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge.
- Bradshaw, S., & Linneker, B. (2003). *Challenging Women's Poverty: Perspectives on gender and poverty reduction strategies from Nicaragua and Honduras*, CIIIR-ICD Briefing, CIIIR-ICD London.
- 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.
- 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.
- 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., & Morrow, B. H. (1998). *The gendered terrain of disaster: Through women's eyes*. Miami, Florida: Laboratory for social and behavioural research, Florida International University.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Moser, C. (1993). *Gender planning and development: Theory, practice and training*. London: Routledge.
- 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.

- 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.
- Tripartite Core Group (2008). Post-Nargis Joint Assessment. Yangon: Tripartite Core Group.
- UN (2014). Gender Responsive Disaster Risk Reduction: A contribution by the United Nations to the consultation leading to the Third UN World Conference on Disaster Risk Reduction VERSION 2
- UNDP (2004). Reducing disaster risk: A challenge for development. A Global Report. New York: UNDP/BCPR.
- 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.
- Yonder, A., Akcar, S., & Gopalan, P. (2005). Women's participation in disaster relief and recovery. New York: Population Council.

〈웹사이트〉

스리랑카 여성 수영 프로젝트. <http://www.icanswimcanyou.com/>

일본의 성 인지적 재난안전대책¹⁾

안 태 윤

경기도가족여성연구원 연구위원

1. 서론

지난 9월 경주에서 규모 5.8의 지진이 발생했다. 이는 기상청 관측 이래 가장 큰 지진으로 지진 발생지의 주민들이 대피하고 부상자와 재산 피해가 발생했으며, 여진도 수백 회에 달했다. 이제 우리나라는 더 이상 지진으로부터 안전한 국가라고 할 수 없게 되었으며, 지진에 대한 보다 정비된 대비책이 필요하게 되었다. 정부는 이미 2014년 4월 세월호 참사를 계기로 재난대응정책을 강화한 바 있다. 정책 뿐만 아니라 연구분야에서도 재난발생에 따른 안전대책, 효과적인 재난예방교육, 피해자 복구지원 등 조사와 연구도 증가한 것으로 나타나고 있다. 그런데 이제까지 우리나라의 재난대응과 안전관리에 관한 연구들은 개인의 성별에 따라 재난에 어떻게 다르게 영향을 받고 대응하는지, 대피와 복구의 과정에서는 남녀가 어떤 다른 요구를 갖는지 등에 대한 연구는 매우 부족하다. 즉 성 인지적 관점에서의 재난안전정책에 대한 논의와 정책은 아직도 미흡한 것이 사실이다. 그러나 크고 작은 지진을 수 차례 경험해온 일본의 경우, 국가적 차원에서 성 인지 관점을 도입한 재난대응정책과 제도를 발전시켜왔다. 성별 뿐만 아니라 어린이와 노약자, 노약자를 돌보는 가구, 이주민, 1인가구 등 다양한 집단의 상황에 맞는 대응방안과 지원제도도 모색해왔다. 이에 이 글에서는 우리보다 성 인지적 재난관리정책에 앞선 일본의 정책과 제도, 대응방안을 살펴봄으로써 성 인지적 재난관리정책 수립에 참고가 되는 시사점을 얻고자 한다.

1) 이 글은 경기도가족여성연구원의 정책과제 「경기도 재난안전대책에 대한 성별영향분석평가」(안태윤, 2014)와 한국여성정책연구원이 여성가족부의 연구용역으로 수행한 「재난안전관리정책 특성성별영향분석평가」(김동식·장미혜·이미정·김영택·김동순·안태윤·이선행, 2015) 중 필자의 집필 부분을 재구성하여 정리한 글임을 밝힙니다.

2. 일본의 성 인지적 재난안전정책의 발전과정

1) 중앙 정부

일본은 1995년의 한신대지진과 2004년 니이가타현 지진 경험을 바탕으로 2005년 처음으로 국가의 재난 안전계획에 성인지 관점을 도입하였다. 그리고 제2차 남녀공동참여기본계획에서는 처음으로 재난안전분야를 여성의 참여가 필요한 분야로 제시하였다. 2010년 제3차 남녀공동참여기본계획에는 재난안전분야를 성평등정책 추진의 중점 분야의 하나로 정하고, 지역의 재난안전계획에 성 인지 관점과 고려자, 외국인 등의 관점을 반영하도록 지방자치단체에 요청하였다.

2011년 동일본대지진이 발생하자 일본 정부는 발생 직후부터 대피시설에서의 여성용품 제공, 여성과 자녀 양육을 고려한 대피시설의 설치와 운영관리, 여성에 대한 폭력 예방 조치, 임신부에 대한 배려조치를 실시하도록 관계기관에 요청하였다.²⁾ 그리고 자연재해와 관련된 성별분리통계의 필요성을 제기하고, 피해주민들의 대피생활이 지속되면서 성 인지정책에 대한 요구와 재난발생시의 남녀간의 대응행동의 차이 등에 대한 조사가 실시되었다.

2012년에는 재난 피해를 입은 지방자치단체를 대상으로 조사를 실시하였는데, 이 조사 결과에 따르면, 재해 발생 직후에는 현장이 혼란하여 성 인지적 관점에서 정책을 시행하도록 공문을 보내도 사실상 실행되기 어려웠음이 보고되었다.

2011년 12월과 2012년 9월에는 중앙정부의 재난 안전회의에서 재난안전계획을 수정하였는데, 여기에 대피시설에서 여성과 자녀를 양육하는 가정의 요구에 대한 배려, 응급가설주택의 운영관리, 복구현장에서 여성의 참여를 촉진하는 방안 등이 포함되었다.

양성평등정책을 다루는 일본 내각부 남녀공동참획국은 2013년 5월 「남녀공동참여의 시점에서의 재난 안전 및 복구 대응지침」을 발간하였다. 이는 2011년의 동일본대지진 등의 교훈을 바탕으로 남녀공동참여 즉 양성평등과 성 인지적 관점에서 재난의 예방·대응·복구의 각 단계에서 지방자치단체가 재난대응지침으로 활용할 기본적인 사항을 제시한 것이다. 내각부는 이 지침을 바탕으로 지방자치단체가 평소부터 성 인지적 관점에서 방재·복구체제를 정비하고, 재해 발생 시에는 성 인지적 관점에서 대응할 것을 제시하였다.

2) 지방자치단체

일본 정부는 재난안전대책에 성 인지 관점을 반영하기 위하여 먼저 지역 안전관리위원회의 성별 균형 참여를 촉구하고 있다. 광역자치단체에 여성위원이 없는 안전관리위원회의의 수를 0으로 줄이고, 안전관련심의회의의 여성위원 비율을 30%로 만드는 제3차 남녀공동참여기본계획의 목표 달성을 추진하도록 촉구하였다. 이를 위해 2012년 6월 재해대책기본법을 개정하여 광역자치단체의 안전관리위원회의의 위원에 다양한 주체가 참여할 수 있도록 하였다. 그 내용을 구체적으로 살펴보면, 안전관리위원회의의 여성 위촉위원의 비율을 높이는 방안으로 양성평등관련 민간단체에서 위원을 위촉하고, 여성 비중이 높은 보건사, 조산사, 간호사, 보육교사 등 재난대응과 관련이 있는 직종에 종사하는 여성을 임용하며, 광역자치단체의 장이 공무원 중에서 위원을 임명할 때는 여성을 적극적으로 임용하는 방안을 고려하도록 독려하고 있다. 또한 안전관리위원회의의 실질적인 사무를 담당하는 간사에는 여성을 등용하도록 제시하고 있다(표 1) 참조).

2) 그러나 실제로 대피시설에서는 위생용품 등 생활필수품의 부족, 수유나 탈의를 위한 장소의 미비, 여성에게 식사준비와 청소가 전담되는 사례들이 나타났고, 이러한 조사 결과는 이후 2013년에 발간된 정부의 대응지침에 포함되었다.

〈표 1〉 재해대책기본법의 안전관리위원회 여성위원비율 제고방안

| 재해대책기본법 제15조제5항 | | 개선안 |
|-----------------|---|--|
| 제1호 | 해당 광역자치단체의 지방행정기관의 장 또는 그가 지명하는 직원 | 기관의 장이 아니라 여성 직원을 지명 |
| 제5호 | 해당 광역자치단체의 장이 부서 내의 직원 중에서 지명하는 사람 | 직(職)으로 지명하는 것이 아니라 여성 직원을 지명 |
| 제7호 | 해당 광역자치단체의 지역에서 업무를 수행하는 지정 공공기관 또는 지정 지방공공기관의 임원 또는 직원 중에서 해당 광역자치단체의 장이 임명하는 사람 | 간호사회, 조산사회, 사회복지협의회 등 여성이 활약하고 있는 전문직 단체를 지정 |
| 제8호 | 자율방재단의 구성원 또는 학식과 경험이 있는 사람 중에서 해당 광역자치단체의 장이 임명하는 사람 | 자율방재단의 여성대표자, 대학교수 등 여성연구자, 시민단체·자원봉사자·여성·고령자·장애인단체 등의 여성대표자를 지명 |

출처: 일본 내각부 남녀공동창획국 <http://www.gender.go.jp/policy/saigai>

기초자치단체의 경우, 광역자치단체에 준하여 여성위원 비율을 높이도록 하였는데, 〈표 2〉와 같이 광역 및 기초자치단체에서 여성위원 비율을 높인 사례들이 나타났다.

〈표 2〉 지방자치단체의 안전관리위원회 여성위원 제고 사례

| 구분 | 지역명 | 여성위원 비율(%) | 구체적 방법 |
|----|-----------------------|--------------------------|--|
| 광역 | 니이가타현 | 20.0 (2012.10.15. 기준) | • 현 공무원 중에서 지사가 부장급을 지명 → 과장급을 지정하여 여성수를 늘림 • 3개 현립 병원의 간호부장을 지명함 |
| | 시즈오카현 | — | • 2012년 재해대책기본법 개정에 따라 3명의 여성을 위원에 선임함 |
| | 돗토리현 | 40.0 (2013.3.18. 기준) | • 공공기관에 여성을 추천하고, 여성을 적극적으로 등용함 |
| | 도쿠시마현 | 18.9 (2012.10.15. 기준) | • 공공기관에 간호협회, 조산사회, 사회복지협의회 등 여성이 활약하고 있는 단체를 지정함 |
| 기초 | 오카야마시 | 40.4 (2012.10.15. 기준) | • '시장이 필요하다고 인정한 사람'이라는 조례에 근거하여 여성을 선임함 |
| | 기타큐슈시 | 28.3 (2012.10.15. 기준) | • '학식과 경험이 있는 사람, 시장이 방재 상 필요하다고 인정한 사람'이라는 조례에 근거 → 여성단체, 비영리법인에서 활동하는 여성을 위원으로 선임함 |
| | 미키시(미야기현), 돗토리시(돗토리현) | | • 위원 공모를 통해 여성위원 비율을 높임 |

출처: 일본 내각부 남녀공동창획국 <http://www.gender.go.jp/policy/saigai>

3. 성 인지적 재난대응지침

앞서 기술한 바와 같이 일본 내각부 남녀공동참획국은 수 차례의 지진 등 재난경험을 바탕으로 여성이 재난 시 처하는 특수한 상황을 고려한 성 인지적 재난안전 지침을 만들었다. 이하에서는 재난의 단계별로 이 지침에서 제시하는 성 인지적 재난대응방법을 구체적으로 살펴보고자 한다.

1) 재난 대비 및 예방단계

(1) 재난안전부서의 여직원 성비 제고 및 성 인지적 안전교육 추진

재난관련 정책의 결정과정에 양성평등을 추진하기 위해서 지방자치단체의 재난안전 담당 공무원 중 여성비율을 최소한 부서 전체 여성 공무원 비율에 가깝게 하고 관리직에 임용하도록 노력한다. 성 인지적 재난대응 업무수행을 위해서는 재난안전 담당 부서의 관리직과 직원에게 성 인지적 재난대응방법에 대한 교육과 훈련을 실시한다. 또한 재난발생시에는 전 직원의 대응이 필요하므로 정기적으로 각종 회의와 연수의 기회를 활용하여 성 인지적 재난대응에 대한 직원의 이해도를 높인다. 직원 대상 교육과 훈련을 실시할 때는 의용소방대, 자율방재단, 주민자치위원, 사회복지협의회, 여성관련기관 및 단체와 합동으로 실시하여 관계자의 이해도를 높이도록 한다.

(2) 지방자치단체의 안전관리계획

안전관리계획의 수립과정에 여성의 참여를 확대하고, 성 인지 관점을 반영한다. 성 인지 관점의 반영을 위하여 주민참여 워크숍과 공청회 등을 개최하고, 주민을 대상으로 설문조사를 실시하여 목소리를 내기 어려운 사람들의 의견을 파악하도록 노력한다. 여성이 의견을 표현하기 용이하도록 여성들만의 집담회를 개최한다. 설문조사는 여성과 아동의 요구를

파악하기 위하여 가구단위가 아니라 개인단위로 실시하는 것이 중요하다. 여성관련 기관이 있는 지방자치단체는 재난대응에 있어서 여성기관의 기능과 강점을 살리기 위하여 재난발생시의 역할과 위상을 명확히 하여 지역안전관리계획에 여성기관의 역할을 적시한다. 지방자치단체의 양성평등기본계획에 재난대응 및 복구와 관련된 시책을 포함하고, 안전관리계획과의 정합성을 도모하면서 기본적인 관점과 구체적인 대응 방안을 마련한다.

(3) 물자의 비축과 운반 계획

성별 요구 차이와 자녀를 양육하는 가정의 요구를 고려하여 여성용품, 영유아용품 등 필요한 물자를 미리 일정 정도 비축하고, 창고업자, 운송업자, 편의점, 슈퍼 등 관련 업체와 협정을 체결하여 재난발생시에 물품을 신속하게 조달·운송할 수 있도록 한다. 식품, 생활필수품 등에 관해서는 개인에 따라 요구가 다르고, 각 개인이 최저 3일분의 분량을 비축하는 것이 바람직하므로, 지방자치단체가 비축하고 있는 여성용품과 영유아용품의 품목(가능하면 제품명)과 양, 비축 장소를 주민에게 알리고, 각 개인에게도 비상물품을 비축하도록 촉구한다.

(4) 방재지식의 보급과 훈련

다양한 계층의 주민들에게 성 인지적 재난대응방법을 참여형과 체험형으로 학습기회를 제공한다. 평일 주간과 야간, 휴일 등 다양한 조건을 상정하여 보육 시설과 유치원, 초중고등학교, 대학, 기업, 자율방재단 등과 연계하여 남녀가 참여하는 재난대비훈련을 정기적으로 실시한다. 구체적으로 대피경로의 확인, 대피 시설의 개설과 운영 등에 관한 사전 학습, 훈련, 평가와 보안을 반복한다. 훈련 중 특정한 활동(예를 들면 대피소에서의 식사준비 등)이 한쪽 성에 치우치지 않도록

유의한다. 임신부와 영유아의 안전한 대피를 위하여 평소 보건소, 양육지원센터, 보육시설, 유치원 등의 관계기관을 통하여 임신부와 영유아의 보호자에게 재난대응방법을 알려주고 훈련을 실시한다. 재난 시 대피시설을 원활하게 운영하기 위하여 평소 지정 대피시설과 그 지역 주민조직을 만들어 대피시설 운영에 여성이 참여하기 용이한 환경을 조성하고, 대피시설마다 대피소운영매뉴얼을 작성하여 재난 대응을 위한 지식을 제공한다. 또한 주민조직의 리더 중 가능한 많은 여성들이 대피시설 운영에 참여할 수 있도록 한다. 대피시설에는 남녀 공용공간 뿐만 아니라 남녀가 분리된 공간도 갖춘다. 여성관련 기관은 지방 자치단체와 관계기관의 직원, 지역주민에게 성 인지적 재난대응방법을 교육하고, 재난발생 시 지역의 리더가 될 인재를 양성할 수 있도록 한다.

(5) 지역 자율방재단의 육성

자율방재단에 여성의 참여를 촉진하고, 리더에 많은 여성이 포함될 수 있도록 여성리더를 육성한다. 자율방재단의 특정 활동(예를 들면, 대피시설에서의 식사조리 등)이 한쪽 성에 치우치는 등 성별과 연령에 따라 역할이 고정되지 않도록 주의한다. 자율방재단의 육성과 역할 강화를 위하여 교육을 실시하는 경우에는 성 인지적 관점에서 재난대응에 대한 이해를 높일 수 있는 내용을 포함한다. 여성의용소방대원의 경우, 여성의 능력을 발휘할 수 있도록 환경을 정비한다. 보다 많은 사람들이 성 인지적 관점에서 신속하고 적절하게 재난에 대응할 수 있도록 성 인지적 재난 안전교육을 실시한 경우, 교육 이수자를 등록해두고, 재난발생시에는 이들을 모아 업무의 일부를 맡기는 등 교육 성과를 활용할 수 있는 체계를 갖춘다.

(6) 재난에 강한 도시 조성

구조물과 시설의 내진성 뿐만 아니라, 재난발생시 안전을 확보하고 안심할 수 있도록 직주 근접, 남녀 모두 거주하기 편하고 자녀를 양육하는 가정을 배려한 컴팩트한 도시를 조성한다. 지정대피시설과 재난 시 대피시설이 될 시설과 장소를 성별과 연령에 관계 없이 모든 사람들이 이용하기 편리하도록 무장애화를 추진한다.

2) 재난 발생 후의 대응단계

(1) 대피유도 실시

창문을 닫은 상태에서도 대피권고 등의 정보가 전달될 수 있도록 평소 메일과 SNS 등의 방법을 정비하여 재난발생시에는 이를 활용하여 신속하게 대피를 권고하고 정보를 전달한다. 임신부와 영유아를 동반한 보호자는 대피에 시간과 지원을 필요로 하는 경우가 많으므로 관계 기관과 자율방재단, 지역주민 등의 협력을 얻어 안전을 확보할 수 있는 장소에 대피를 유도하고 대피를 돕는다. 유아의 경우 미아가 되지 않도록 명찰을 달아둔다.

(2) 재난대책본부 설치 및 운영

응급대책과 관련된 정책과 방침의 결정과정에 있어서 양성평등을 추진하기 위하여 재난대책본부에 여성을 배치한다. 재난대책본부의 직원으로 여성가족부서나 보건복지부서, 보육시설 등 여성가족관련 업무담당자를 지정하도록 독려한다.

(3) 재난대응담당자에 대한 지원

신속한 복구를 위해서 구조, 의료, 소방, 전기, 가스, 수도 등의 복구업무에 자녀나 노약자를 돌보는 직원도 참여할 수 있도록 재난 직후부터 자녀양육과 돌봄 서비스를 지원한다. 보육시설과 유치원의 조기 복구가

곤란한 경우, 대피시설이나 직장에 긴급대응책으로 일시적 아동돌봄시설을 설치한다.

(4) 귀가가 어려운 사람들에 대한 대응

귀가곤란자가 대량 발생하는 것이 예상되는 지역에서는 평소 협정을 체결하여 역 주변의 상업시설과 대학 등에 남녀공용공간 뿐만 아니라 남녀가 구분된 공간을 확보하도록 요구한다. 재난발생시 여성 전용 귀가곤란자 일시 수용소를 개설할 경우, 각종 미디어를 활용하여 적극적으로 정보를 전달한다.

3) 대피시설의 설치 및 운영·관리

(1) 대피시설의 설치

대피시설 설치 시부터 수유실과 남녀별 화장실, 빨래건조실, 탈의실, 휴식공간을 마련한다. 가설화장실은 남성에 비해 여성이 혼잡하기 쉬우므로 여성 화장실의 수를 더 많이 만든다. 또한 유니버설 디자인의 화장실을 최저 1개는 설치하도록 한다. 대피자 수용에 있어서는 영유아를 동반한 가족, 독신여성, 여성들만의 가구 등을 위한 구역을 따로 만들고, 칸막이용 파티션을 활용하여 프라이버시와 안전확보를 위한 대책을 마련한다. 여성과 아동에 대한 폭력을 예방하기 위하여 화장실과 탈의실, 목욕시설 등의 설치 장소는 주야간을 막론하고 안심하고 사용할 수 있는 장소를 선택하고, 충분한 조도를 유지하는 등 안전에 유의한다.

(2) 대피시설의 운영관리

대피시설의 관리책임자에는 남녀 모두를 임명한다. 대피시설의 자치 운영조직에는 남녀 모두가 참여하고, 책임자와 부책임자 등 임원 중 여성이 적어도 30% 이상 포함되도록 한다. 자치조직에는 여성, 아동, 청년, 고령자, 장애인 등 다양한 계층의 의견을 반영하고, 대피시설 생활규칙을 만든다. 자치조직에는

반을 조직하여 특정 활동(예를 들면, 식사조리, 설거지, 청소 등)이 한쪽 성에 치우치는 등 성별과 연령에 따라 역할을 고정하지 않도록 하고, 반의 책임자에는 남녀 모두를 임명한다. 대피시설 마다 작성하는 대피자 명부는 남녀가 놓인 상황을 파악하기 위하여 세대단위와 더불어 개인단위로도 파악하여 작성한다. 기입항목으로는 이름, 성별, 연령, 필요한 지원(건강 상태, 보육 및 간호가 필요한 상황 등), 외부로부터의 문의에 대한 정보 공개 여부 등이다. 대피자의 개인 정보 취급과 관리에는 철저한 주의를 기울인다. 대피자 중 배우자로부터의 폭력, 스토킹, 아동학대 등의 피해를 받아 가해자로부터 추적당하는 피해를 입을 우려가 있는 사람이 포함된 경우, 가해자에게 장소가 알려지지 않도록 대피자의 개인정보를 철저히 관리한다.

(3) 물자공급

대피시설에서 생활필수품 등 물자를 공급할 때는 생리용품과 속옷 등 여성용품은 여성담당자가 배부하고, 여성전용공간과 여성화장실에 비치해두는 등 적절한 배부방법을 고려한다. 대피시설 생활이 장기화하는 경우, 남녀의 요구차이, 임신부, 영유아, 식사 제한이 있는 사람 등 다양한 요구를 파악하여 물자를 조달하고 공급한다. 다양한 요구를 파악하기 위해 민간지원단체 등과의 연계를 통한 수요조사, 목소리를 내기 어려운 사람들의 의견을 수렴하기 위한 건의함 설치 등의 대안이 필요하다. 대피시설은 긴급물자의 집적장소가 되고 재택 대피자가 필요한 물품을 수령하는 장소로서의 기능도 있기 때문에 대피시설에 대피하고 있지 않은 피해자와 지정대피시설 이외의 장소에 대피하고 있는 피해자에 대해서도 여성용품과 영유아용품 등의 물자를 제공한다.

(4) 위생 및 보건

임산부와 영유아의 건강을 고려하고, 감염증예방 등 위생적인 환경 확보를 위한 대책을 마련한다. 임산부와 영유아는 보건상의 주의가 필요하기 때문에 필요에 따라서는 임산부, 모자전용의 휴식공간을 확보하거나, 식사와 보온 등의 생활면에서 배려가 필요하다. 또한 임산부와 영유아는 시기와 월령에 개인차가 있으므로 의료, 보건, 복지 등의 전문가와 연계하여 개인의 상황에 맞추어 대응한다. 모유 수유 중인 여성과 아기를 위해서는 모유 수유가 계속될 수 있도록 환경을 정비한다. 모유 수유가 불가능하거나 부족한 경우, 젖병과 더운 물의 위생관리가 가능한 환경을 정비한 후에 분유를 사용한다. 상담원이 동성이 아닌 경우 상담하기 어려운 고민도 있으므로 남녀 상담원을 배치한다. 재난에 의한 스트레스와 관련된 정신적·심리적 문제에 대해서는 전문가와의 상담을 취하면서 대응한다. 이 때 프라이버시가 확보되는 공간에서 진찰과 상담이 이루어질 수 있도록 개인실이나 칸막이를 활용한다.

(5) 생활환경의 정비

여성과 아동에 대한 폭력을 예방하기 위해 취침 장소와 여성전용공간을 순회 경비하고, 방범벨을 배부하는 등 안전에 주의한다. 또한 폭력을 허용하지 않는 환경을 조성하고, 피해자에 대한 대응을 철저히 한다. 생활환경의 변화에 따라 여성이 여러 가지 불안과 고민, 스트레스를 느끼고, 여성에 대한 폭력이 우려되므로 여성관련기관이나 민간지원단체와 연계를 취하면서 상담창구와 여성에 대한 폭력예방법에 대하여 여성전용공간과 여성화장실에 포스터 등을 게시하여 알린다. 또한 남성의 고민에 대응하는 상담창구에 대해서도 눈에 띄지 않게 상담창구의 정보를 얻을 수 있는 방법을 강구하고 홍보한다. 자녀양육이나 노인

돌봄 등의 책임을 맡고 있는 피해자의 생활복귀를 지원하기 위하여 민간단체와 연계하여 긴급대응책으로 장소와 인력을 확보한 후, 아동과 고령자에 대한 일시적 돌봄서비스를 마련한다. 임산부와 영유아가 있는 가정은 피해를 입은 자택이나 차안에서의 생활을 선택할 수도 있으므로 이러한 피해자에 대한 지원도 누락되지 않도록 주의가 필요하다.

4) 복구단계

(1) 복구대책본부의 설치

복구대책에 관련되는 정책결정과정에 양성평등을 추진하기 위하여 복구대책본부에 여성을 배치한다. 복구대책본부의 업무수행에 있어서 양성평등과 성 인지관점을 반영하기 위하여 복구대책본부 직원을 대상으로 성 인지적 재난대응책에 대한 교육을 실시한다.

(2) 복구계획의 작성

복구의 기본방향을 정하는 복구계획 수립의 정책결정과정에 여성의 참여를 확대하고, 계획에 성 인지관점을 반영한다.

(3) 마을복구

집단지전, 구획정리 등을 검토하는 마을복구협의회에는 성 인지관점을 반영하여 마을을 복구하도록 한다. 마을복구협의회에는 임원 중 여성이 적어도 30% 이상 참여하도록 한다. 주민의 의견수렴에 있어서는 필요에 따라 여성들만의 집담회를 개최하는 등 생활자 관점에서 구체적인 제안을 낼 수 있는 환경을 마련하여야 한다. 또한, 여성 뿐만 아니라, 아동, 청년, 고령자, 장애인 등 다양한 주민의 의견을 수렴하고, 보육시설과 아동시설의 정비 등 서로 다른 생활양식을 가진 사람들이 해당 지역에서 생활할 수 있도록 마을

복구사업을 추진한다.

(4) 각 단계별 자원자에 대한 교육과 지원

민간단체와 자원봉사자 등이 피해지역을 지원할 경우, 여성에 대한 폭력예방과 성 인지적인 지원방법을 숙지하도록 한다. 민간단체와 자원봉사자에게는 다음의 사항을 인지하고 준수하도록 한다.

- 피해지역에서는 기본적으로 2명 이상이 함께 행동한다.
- 피해자의 집을 방문할 때는 남녀 2명이 가는 것이 바람직하다.
- 피해자가 지원자와 동성이 아니면 파악할 수 없는 고민을 갖고 있을 수 있음을 상정한다.
- 여성에 대한 폭력을 예방한다(비상벨 휴대 등).

5) 성별통계의 정비

재난 예방·복구대책 추진 시 성 인지 관점을 반영하기 위해서는 남녀가 처한 상황을 보다 객관적으로 파악하는 것이 중요하다. 따라서 재난발생시에는 피해자 및 재난대응 담당자에 관한 성별 분리통계를 구축한다. 피해자에 대한 인식조사는 일반적으로 세대주 단위의 설문조사로는 여성의 의견을 파악하기 어렵다. 따라서 각 세대구성원의 의식을 세밀하게 파악할 수 있는 조사방법과 집계방법을 강구한다. 재난 발생 후 갑자기 성별 통계를 정비하려고 하여도 지방자치단체의 업무능력 상 실행이 어려우므로 평소부터 성별 자료를 파악할 수 있도록 업무를 추진한다.

4. 결론

이상으로 일본의 성 인지적 재난안전정책의 발전 과정과 대응지침의 내용을 살펴보았다. 이 지침의 근간이 되는 재난과 관련된 주요한 성별 관점은 다음의 일곱 가지이다. 첫째, 평상시의 양성평등 추진이 재난안전 대응책의 기반이 된다. 둘째, 재난대응에 있어서 여성 역할의 중요성을 인식하고, 여성의 의사결정에의 참여와 조직 리더로서의 활동을 지원하여야 한다. 셋째, 재난이 남녀에게 미치는 영향이 다를 수 있다. 넷째, 남녀의 인권을 존중하여 안전 확보에 노력한다. 다섯째, 행정과 민간이 협력하여 양성평등을 추진한다. 이를 위해서는 민과 관의 평상시의 신뢰 관계 구축이 필요하다. 여섯째, 재난안전대응에 있어서 여성관련 기관에게 명확한 역할과 위상을 부여한다. 마지막으로, 재난 시 보살핌이 필요한 고령자, 아동, 장애인, 외국인, 임산부 등의 관점을 반영하기 위하여 여성의 의견을 수렴하고 여성을 정책결정과정에 참여시킨다. 이러한 재난안전대응에 있어서의 성 인지적 관점은 여성 뿐만 아니라 노약자와 아동 등 재난약자의 재난구호에도 매우 유효하며, 나아가 전체 국민의 재난대응과 피해 복구에 있어서도 섬세하고 촘촘한 지원방안이 될 것이다. 앞으로 우리나라의 재난안전 정책의 성 인지성을 제고하기 위해서는 일본 뿐만 아니라 더 많은 해외사례에 대한 연구조사가 필요하고 이를 참조하여 성 인지적 재난안전정책이 한 단계 더 정비될 수 있기를 기대한다.

참 · 고 · 문 · 헌

김동식 · 장미혜 · 이미정 · 김영택 · 김둘순 · 안태윤 · 이선행(2015), 「재난안전관리정책 특성성별영향분석평가」, 한국여성정책연구원.

안태윤(2014), 「경기도 재난안전대책에 대한 성별영향분석평가」, (재)경기도가족여성 연구원.

전기택 외(2012), 「국가승인통계의 성인지 통계 생산 현황 분석 및 확대 방안 연구」, 여성가족부.

도쿄도 복지보건국(2014), 「임산부 · 영유아를 보호하는 재해대책 가이드라인」.

http://www.parti.jp/jouhou/data/03_bousai_shien_3pdf

일본 내각부 남녀공동참획국 「남녀공동참여 시점에서의 방재 · 복구 대응지침」(「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」) 2015.3.

<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/pdf/shishin.pdf>

일본 생활안전기반기구(Safety Life Organization Japan) 홈페이지

http://www.safetylife.or.jp/disaster_weak01.html