

Ethical Implications of the Sustainable Development Goals

- Is Community-Based Disaster Risk Reduction Community-Driven? -

Soo Jin Kim⁺

Korea Research Institute for Human Settlements, 5 Gukchaeyeonguwon-ro, Sejong-si, Korea

Abstract

The Sustainable Development Goals (SDGs) is facing ethical challenges as the question of who actually determines core values for all is critical to cope with new types of risks emerging from an interplay among rapid urbanization, changing climates, and unplanned urban development. Community involvement becomes a must for disaster risk reduction to address vulnerability, but community-based approaches emphasizes consensus building and stewardship too much and thus often prevent certain groups of urban population from participation. Hence, there is a call for examining whether community-based disaster risk reduction in the SDGs is open to community-driven initiatives. By adopting the Henri Lefebvre's production of space, this article suggests a conceptual framework to examine how community-based approaches to disaster risk reduction in the SDGs have addressed spatial vulnerability as well as participation in a decision-making process.

Key words: Sustainable Development Goals(SDGs), Henri Lefebvre, Production of Space, disaster risk reduction, community participation, collective decision-making

1. 서론

2000년 화학자 Paul Crutzen을 중심으로 인류세(Anthropocene)(Crutzen, 2002)라는 새로운 지질시대의 도래가 선언되었다. 20세기 이전까지는 일정한 시간적 간격을 두고 소행성의 충돌이나 화산분출과 같은 자연발생적 계기를 통해 지구환경에 큰 변화가 생기고 그 결과 기존의 종들이 사라지고 새로운 생태계가 시작되는 패턴으로 지질시대가 전환되어왔다. 그러나 20세기부터 산업화, 핵실험, 도시화 등 인류의 개입과 지구

환경변화가 맞물리면서 발생할 수 있는 재난의 규모와 형태가 불확실하고 가변적으로 변화한다(Wamsler, 2014). 이러한 불확실성과 가변성 앞에서 재난위험을 감소하고 지속가능한 미래를 만들기 위해서는 인류가 가진 과학기술과 지식에만 기댈 것이 아니라 또 다른 대안을 찾아야 한다는 공감대(Pelling, 2010; Lorimer, 2012)가 형성되었다.

이에 인류의 지속가능발전을 위해 전 세계 공동으로 추진하고자 하는 목표가 수립되었다. 대표적으로 유엔을 중심으로 2000년 새천년개발목표(Millennium Development

⁺ Corresponding author: Soo Jin Kim, Tel. +82-44-960-0677, Fax. +82-44-211-4766, e-mail. sookim@krihs.re.kr

Goals: 이하 MDGs)(UN, 2000)와 2015년 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals:이하 SDGs)(UN, 2015b)가 공표되었고, 두 개의 목표는 서로 다른 이슈를 불러일으켰다. 인류세에 대응하기 위해서는 자연과 사회, 비인간과 인간을 구분하는 이분법적 사고에서 벗어나 두 항 사이의 관계맺음을 고려해야한다는 인식에도 불구하고, MDGs는 아직까지 환경적 차원에 대한 언급이 부족했다는 비판을 받았다(UN, 2012: 3,12). 반면에 MDGs에 대한 자성과 비판을 통해 SDGs는 지속가능발전의 경제적, 사회적, 환경적 차원을 모두 포함하고 다양한 이해관계자의 참여를 강조하면서 인간중심적 사고에서 벗어나려 했다. 그러나 이 또한 다루고자 하는 영역이 확장됨에 따라, 열거된 이슈들 중에서 누가 지속가능발전의 주요가치를 결정할 것인가와 같은 윤리적 문제에 봉착한다.

이러한 배경 하에 본 연구에서는 지속가능발전목표의 윤리적 문제에 대해 재난위험감소를 중심으로 살펴보고자한다. 재난위험감소야말로 지속가능발전목표의 두 개의 주요 당면과제인 비인간과 인간의 이분법 극복과 새로운 거버넌스 구축을 다루고 있기 때문이다. 지난 50여 년 동안 재난연구는 이론과 실제에 있어 두 번의 주요한 패러다임 전환을 겪으면서 2000년 재난위험감소 모델을 구축하기에 이른다. 재난위험감소란 기후변화, 도시화, 난개발과 같은 도시계획관리의 문제가 복합적으로 맞물리면서 발생한 새로운 위험의 유형, 즉 도시위험의 감소를 말한다. 도시위험의 불확실하고 가변적인 패턴에 선제적으로 개입하기 위해서는 이를 도시발전과정의 하나로 이해할 필요가 있으며(UNISDR 2010), 국가 주도의 대응전략이 아니라 재난위험의 직접적 피해자이자 실질적 응답자인 지역공동체를 기반으로 한 새로운 도시거버넌스 구축이 중요하다는 인식이 확산되고 있다(UN, 2015a).

공동체기반의 재난위험감소의 문제는 여전히 국가 주도로 의사결정이 이루어진다는 데 있다(Chambers, 2008). 새천년개발목표 하에서 진행된 공동체를 기반으로 한 다양한 시도들이 비판을 받은 이유는 크게 두

가지이다. 지역공동체가 국가에 고유한 지식과 자원을 제공하는 수동적 역할만을 담당할 뿐이라는 점(Hickey & Mohan, 2004), 그리고 지역공동체의 참여가 언급된 다할지라도 지역공동체의 일원이라는 자격이 토지소유권 여부에 따라 결정되어 불법점유 거주자가 대부분인 빈민층의 경우 의사결정에서 배제된다는 점이다(Chambers, 2008). 이러한 새천년개발목표의 한계가 지속가능발전목표로 넘어오면서 어떻게 극복되었는지에 대한 연구는 아직까지 드물다고 할 수 있다.

그러므로 본 연구의 질문은 다음과 같다. 지속가능발전목표에 공동체기반의 재난위험감소는 어떤 방식으로 다루어지고 있는가? 여기서 어떤 방식이란 구체적으로 말하자면 공동체기반 접근법이 공동체주도라는 방향성을 설정하고 있는지에 대한 것이다. 질문에 답하기 위해서는 먼저 공동체주도하는 개념 자체를 명확히 할 필요가 있으며, 이에 프랑스 철학자 Henri Lefebvre의 『공간의 생산』(Lefebvre, 1991)을 일종의 개념틀로 도입하고, Lefebvre의 자주관리(self-management) 개념을 중심으로 공동체기반과 공동체주도라는 개념을 구체화해보겠다. 본문은 크게 네 부분으로 구분된다. 먼저 재난연구와 발전윤리 사이의 접점을 살펴봄으로써 연구 질문과 윤리적 입장을 설명하고, Lefebvre의 공간의 생산을 개념틀로 정리한 뒤, 지속가능발전목표에 언급된 재난위험감소를 기후변화적응과의 관계 안에서 살펴보고, 공동체기반의 재난위험감소에 자주관이 나타나는지 논해보겠다.

II. 재난연구와 발전윤리

재난을 이해하는 방식은 재난을 다루는 방식을 결정한다. 1950년대 이래로 재난연구에는 2번의 주요한 패러다임 전환이 있었다. 첫 번째 전환점은 재난을 이해하는 방식에 있어 취약성을 중요성을 일깨워졌으며, 두 번째 전환점은 도시발전이라는 통합적 틀 안에서 재난위험에 대처해야한다는 주장을 시작으로 발전의 윤리적 가치에 대한 논의를 불러 일으켰다.

첫 번째 전환점은 재난사회학(Disaster Sociology)에서 위험연구(Risk Studies)로의 전환이다. 1970-80년대 재난사회학은 자연재해 자체를 재난으로 보고, 재해의 부정적 영향력을 줄이기 위해서는 통제할 수 없는 자연재해가 아니라 통제할 수 있는 변수인 개인이나 집단의 행동양식을 파악하는데 초점을 맞춘다(Alexander, 1997). 재난사회학의 관점에 따르면, 인간은 누구나 극단적인 응급상황에서조차 합리적 선택을 내릴 능력이 있고 모두를 위한, 최선의 합리적 선택을 위해서는 집단 내 개인들 간 사회갈등을 통제하고 합의를 보다 효과적으로 도출하는 것이 관건이다(Dynes, 1970; Quarantelli, 1987). 그러나 개인의 인지능력과 주어진 정보의 질과 양이란 그 또는 그녀가 속한 사회의 사회경제적, 정치적 구조들의 영향을 벗어날 수 없다는 한계를 고려할 필요가 있다(Simon, 1991). 대표적으로 경제적으로 빈곤하고 정치적으로 소외된 사람들은 합리적 선택을 위해 필요한 정보에의 접근성이 타 그룹에 비해 제한되기 쉽다. 이러한 제한된 합리성에 대한 비판은 재난에 대한 새로운 이해로 연결되었다. 재난은 단순히 자연재해를 의미하는 것이 아니라 개인이 속한 사회의 사회경제적, 정치적 구조들에 의해 증폭된 위험이다(Blaikie, *et. al.*, 1994; Wisner, *et. al.*, 2004). 이와 같은 방식으로 재난 사회학에서 위험연구로의 전환은 재해중심 접근법에서 취약성중심 접근법으로의 전환을 의미한다.

앞서 재난을 이해하는 방식이 재해중심에서 취약성중심으로 전환되었기에, 재난을 다루는 방식 또한 재난관리(Disaster Management: 이하 DM)에서 재난위험관리(Disaster Risk Management: 이하 DRM)로의 전환이 일어났다(UN-SDR 2002). DM은 재난이 발생해야 재원을 사용할 수 있는 재정구조상 재해중심 접근법에 기초하여 인도주의적 도움과 응급상황에의 대처 등 재난 발생 이후 상황에 대한 대처에 초점을 맞춘다(Defin & Gaillard, 2008). 그러나 1990년대 기후변화, 급속한 도시화, 통제되지 못한 도시계획관리가 복합적으로 작용하면서 새로운 형태의 위험, 즉 도시위험이 등장하면서 재난 발생 이전의 선제적 개입에 대한 중요

성이 강조되었다(Wamsler, 2004). 특히 개발도상국의 경우, 급속한 도시화에 의해 도시로 몰려든 인구를 모두 수용할 토지가 부족하게 되자, 도심 내 지가가 상승하게 되고, 지불가능한 주거(affordable housing)를 구매할 수 없는 빈민들은 환경적으로 불안정하기에 버려진 위험한 지역을 불법적으로 점거하게 된다. 재해취약지역에 밀집함에 따라 기후변화에 따른 재난위험에 노출된 사람의 수는 증가하게 된다. 또한 난개발을 유도하여 도시계획관리의 걸림돌로 작용, 결과적으로 도시 내 재난발생의 빈도수를 높이게 된다. 그렇기에 도시위험을 감소하기 위해서는 취약성의 공간적 차원에 주목해야 한다. 재난 발생 이후의 사후대응에 중점을 둔 국가주도의 전략으로는 불확실하고 가변적인 도시위험에 적절히 대응하기 힘들기에, 재난위험을 다루는 이슈 자체를 도시발전과정의 하나로 편입해야 다양한 레벨에서 전개되는 취약성을 효과적으로 감소할 수 있다는 주장이 제기되었다(Wamsler, 2006). 이러한 주장은 DM에서 DRM으로의 전환하게 된 근거를 제공했다.

두 번째 전환점은 2000년대 DRM에서 재난위험감소(Disaster Risk Reduction: 이하 DRR)로의 전환을 의미한다. DRM은 도시발전과정의 일부분으로 통합되었으나 여전히 정부의 정책개발과 적용을 위한 조직력 향상에 초점이 맞춰있었고, 그 결과 다양한 레벨의 이해관계자 간의 조율을 통해 이루어지는 의사결정과정에 영향을 미치는데 한계가 있다(UNISDR, 2009). 이에 지역공동체의 참여가 재난위험을 감소하는데 필수요소가 되었으며 이는 재난위험감소로 모델이 전환되는 계기가 되었다(Shaw, 2012). 그리고 정부와 시민단체의 지원과 함께 공동체를 기반으로 한 접근법은 풀뿌리레벨에서부터 다양한 방식으로 전개되었다(Heijmans, 2009). 이에 2005년 유엔은 효고액션프레임워크(Hyogo Framework of Action: 이하 HFA)(UN, 2005)를 발표하고 재난위험감소가 유엔회원국의 중앙-지방정부의 우선순위로 자리매김할 수 있도록 제도적 기틀을 마련하는데 가이드라인을 제공했다.

재난위험감소로의 전환은 위험연구와 발전윤리 사

이의 점점에 대한 논의를 불러일으켰다. HFA는 참여발전 접근법(Participatory Development Approach: 이하 PDA)¹⁾을 이론적 기틀로 삼고 지역공동체 참여를 재난위험감소의 주요한 요소로 강조한다. PDA의 중요성이 강조된 데에는 몇 가지 이유가 있다(Shaw, 2012). 첫째, 지역공동체는 단순히 재해의 피해자가 아니라 현장에서 가장 먼저 대처할 수 있는 실질적 응답자다. 둘째, 지역레벨에 뿌리를 두고 발전해온 공동체기반 조직들은 각 개인들 간 합의를 도출하고 집단행동을 일으키는데 큰 도움을 줄 수 있다. 셋째, 지역공동체는 고유의 지식자산과 자원을 가지고 있어 그들만의 대응기제를 발전시킬 수 있다. 그러나 이러한 접근법 또한 의도치 않은 윤리적 이슈를 불러일으킬 수 있다. 대표적으로 공동체의 일원이 될 자격이 거주 여부가 아니라 토지소유권 여부에 달려 있어, 소득계층에 따라 의사결정에의 참여가 제한되는 경우가 종종 발생한다. 이렇게 공동체를 협의로 정의내릴 경우 재난위험감소 노력은 오히려 공동체 내부에 존재하는 가장 가난하고 가장 사회적으로 배제되는 그룹이 목소리를 내는 것을 억제하게 될 것이다(Heijmans, 2009).

정리하자면, 재난연구에서 일어난 두 번의 패러다임 전환은 재난을 이해하는 방식이 변화함에 따라 재난을 다루는 방식이 달라지며, 재난에 효과적으로 대처하기 위해 집단적 의사결정을 내리는 방식이 달라지는 과정으로 이해할 수 있다. 재난관리는 공동의 목표달성을 위한 합의도출을 강조했고, 재난위험관리는 도시발전과정의 한 부분으로 편입되어 취약성의 공간적 차원에 주목했으나 여전히 국가주도의 하향식 접근법을 고수했다. 이에 재난위험감소는 지역공동체를 문제해결의 핵심단위로 보고 참여를 통한 도시발전을 강조했으나 발전과정에서 주요가치를 누가 결정하는가의 윤리적 문제에 봉착하게 된다. 이에 본 연구에서는 재난위험감소가 말하는 공동체기반 접근법에 대해 Lefebvre의 공간의 생산을 일종의 개념틀로 활용하여 좀 더 자세히

살펴보고자 한다.

III. Lefebvre의 공간의 생산과 개념틀

프랑스 마르크스주의 철학자 앙리 Lefebvre는 1970년 『공간의 생산』을 출판했다. 1968년 프랑스 파리는 기나긴 알제리 전쟁의 피로감과 경제위기로 인해 사회갈등이 고조되고 있었고, 일상에 스며든 국가의 감시와 통제에 반발하여 일어난 파리68혁명이 별다른 사회변혁으로 이어지지 못하자 당시 시대상을 반영한 비판적 도시이론이란 무엇인지에 대한 자성적 목소리가 높아졌다(Shield, 1999). 이러한 배경을 뒤로하고 Lefebvre는 제2차 세계대전 이후 급속한 도시화가 진행됨에 따라 파리를 중심으로 소득계층, 인종, 종교 등에 따라 도시 내 거주하는 공간이 분리되는 현상을 목도하고 누가 도시공간의 생산에 참여할 수 있는지에 대한 질문을 던졌다. 그의 기념비적인 작품 『공간의 생산』(1991)은 공간을 이해하는 기존의 방식 자체를 부인한다. Lefebvre 이전의 공간은 이미 주어진 어떤 것이었다(Lefebvre, 1991: 285). 그러나 Lefebvre에 의하면 공간은 사회적으로 생산된 결과물이자 생산되는 과정 그 자체이다. 그에 따르면 이러한 공간의 생산 과정에 참여한다는 것은 기존 사회의 권력구조를 재편하는데 참여한다는 것과 같다. 공간의 생산 과정을 통해 참여자들 간 구축된 사회관계가 재생산되기 때문이다(Lefebvre, 1991: 129).

Lefebvre는 공간의 생산의 세 가지 차원을 제시했다(Lefebvre, 1991: 38-39). 재현공간은 건축가, 도시계획가, 정책입안자 등과 같이 지식인 또는 정치가들이 자신만의 비전을 공간에 투영한 결과이다. 공간적 실천은 재현공간에 대항하여 일상생활에서 그 공간에 거주하는 거주민의 살아있는 경험과 밀접한 연관이 있다. 공간재현은 앞선 두 가지 차원이 연결되는 지점으로 감각에 의해 공간을 이해한다. 세 가지 차원은 서로 변증법적 관계에 놓이는데 차원들 간의 상호작용을 통해서

1) Mohan(2008: 45)은 참여발전(Participatory Development) 접근법의 특징을 상향식으로 규정하며, 정부와 기관을 중심으로 한 하향식 접근법의 한계를 보완하거나 또는 더 나아가 대안으로 작동할 수 있다고 주장한다.

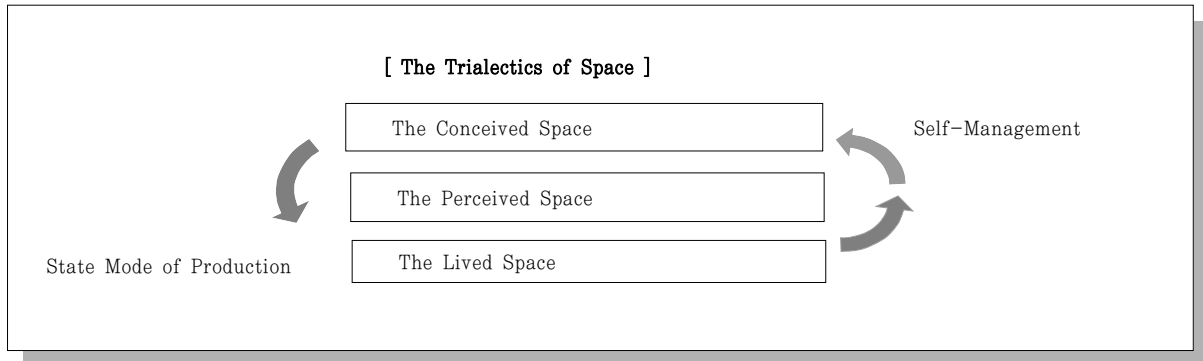


Figure 1. A conceptual framework by adopting Henri Lefebvre's Production of Space

공간이 생산되는 것이다. 세 가지 차원이 관계 맺는 방식은 임시적이고 무한히 변화한다는 특성을 가진다 (Lefebvre, 1991: 67, 94). 수많은 변증법적 관계가 만들어내는 결과물 중에서 Lefebvre는 특히 국가주도의 생산방식²⁾과 자주관리³⁾ 개념에 주목할 것을 제안한다. 국가주도의 생산방식이란 재현공간이 공간실천을 압도할 경우를 말한다. 거주민의 일상경험이 무시되고 국가가 원하는 방식으로 생산된 공간을 의미한다. 이에 반해 자주관리란 거주민의 일상경험이 국가주도의 생산방식에 반발하여 자신이 살고 있는 공간에 대한 의사결정이 내려지는 과정에 적극적으로 참여하고, 그 결과 기존 사회질서에 변혁을 지향하는 것을 말한다.

본 연구에서 주목할 개념은 자주관리이다. 자주관리는 본래 마르크스주의자들에 의해 제안된 개념으로 노동자들 스스로 사업체를 관리·경영함을 뜻했다(Purcell, 2013: 147). 그러나 Lefebvre는 이를 공간의 생산 과정에 적용했고 자주관리는 그 외연이 확장되었다. 그에게 자주관리란 도시가 제공할 수 있는 기회와 서비스에 도시공간에 거주하는 이라면 누구나 접근할 권리를 주장할 수 있고 자신이 살고 있는 공간이 결정되는 방식에 참여함으로써 자신의 일상에 영향을 미칠 모든 결정에 참여할

권리를 의미한다. 이는 도시에 대한 권리⁴⁾로 Lefebvre의 1968년 저서에 잘 설명되어 있다.

본 연구에서 Lefebvre의 공간의 생산을 반영하여 일종의 개념틀로 활용하고자 하는 이유는 다음과 같다. 도시위험을 감소하기 위해서는 취약성의 공간적 차원을 고려해야 한다. 즉 누가 공간을 생산하는데 실질적으로 참여할 수 있는가의 문제를 언급하지 않을 수 없다. 재난위험감소의 관점에서 위 질문을 풀이하자면 재난 발생 시 피해자이자 동시에 실질적 응답자인 지역공동체가 자신이 머물고 있는 토지를 소유했는가의 여부와 상관없이 재난 발생 지역에 거주하고 있다는 사실만으로 그 공간에 영향을 미칠 수 있는 의사결정에 참여할 수 있는가의 문제라 할 수 있다. 이런 의미에서 공동체 기반의 재난위험감소가 공동체주도인지 확인하려면 자주관리가 일어나고 있는지를 살펴보면 된다.

다음 장에서는 위 개념을 활용하여 지속가능발전목표의 윤리에 대해 단계적으로 살펴보겠다. 첫째, 재난위험감소가 언급된 지속가능발전목표를 분류해낸다. 둘째, 분류된 목록에서 공동체기반 접근법이 반영된 목표와 전략을 재분류한다. 셋째, 공동체기반 접근법이 반영된 목록에서 자주관리 개념이 나타났는지, 나타났

2) 국가주도의 생산방식(State Mode of Production: SMP)은 공간의 생산, 일상성, 구체적 추상, 리듬, 자주관리 등과 함께 Lefebvre(2009)의 주요 개념 중 하나로 그의 국가론의 핵심이다. 자본의 축적과 상품화를 위해 국가는 공간을 조직하고 불균등하게 분배한다. 이러한 과정에서 인종과 소득계층에 따른 공간분리, 저소득층 밀집지역의 게토화, 취약계층의 공공서비스와 생활인프라에의 접근성 저하 등의 도시문제가 발생한다.

3) 자주관리(Self-Management)(Lefebvre, 2009)는 풀뿌리 조직의 집단행동과 민주적 의사결정 등을 통해 국가주도의 생산방식에 대응한 일종의 저항방식으로 급진적 민주주의(radical democracy)의 또 다른 형태로 이해할 수 있다.

4) 도시에 대한 권리(The Right to the City)(Lefebvre, 1996)는 집단적 권리로 공유재로서 도시에 대해 거주민이라면 누구나 도시가 제공하는 서비스와 기회에의 접근성을 주장할 수 있는 권리를 말한다.

다면 어떠한 방식으로 언급되었는지 살펴본다.

IV. 지속가능발전목표에 나타난 재난위험감소

2015년은 재난위험감소와 관련하여 전 세계가 공동으로 추진해야 할 목표와 전략이 국제기구를 중심으로 수립·공표되었다. 공표된 두 개의 주요 프레임워크는 재난위험감소와 관련된 센다이프레임워크(Sendai Framework of DRR: 이하 SFDRR)와 지속가능발전목표로 둘은 서로 밀접한 연관이 있다. 먼저, SFDRR은 4개의 중점영역과 7개의 목표와 전략을 제시했는데, 이 중 발전 관련 이슈는 중점영역1(재난위험 이해하기)와 3(회복력을 위해 재난위험감소에 투자하기)에 직접적으로 언급되어 있다. SFDRR은 재난위험감소와 관련한 의사결정에 있어 지역공동체를 포함한 다양한 이해관계자의 역할을 강조한다는 측면에서 지속가능발전목표의 목표11과 간접적으로 연결되어 있다. 반면에 지속가능발전목표는 17개의 목표와 169개의 전략을 제안했다. 새천년개발목표는 기후변화와 같은 환경이슈에 대한 고려가 전

반적으로 부족했다는 지적에도 불구하고 상대적으로 재난위험감소에 대해 목표7(환경적 지속가능성을 담보하기)에서 간략하게나마 언급하고 있다. 반면에 지속가능발전목표에서는 17개 중 10개의 목표에서 언급되었고 특히 목표11(지속가능한 도시와 공동체)에서 취약성 감소의 공간적 차원과 도시거버넌스의 새로운 형태에 대해 언급하고 있다는 점에서 다르다.

지속가능발전목표 17개 중에서 10개에서 재난위험감소가 언급되었다. 유엔재난위험감사무국(UNISDR)에 따르면, 재난위험감소는 다음의 목표에서 언급되고 있다(UNISDR 2015): 목표1(빈곤종결), 목표2(기아종결), 목표3(건강과 웰빙), 목표4(동등한 기회와 교육), 목표6(지속가능한 수자원과 위생시설), 목표9(회복력 있는 기반시설), 목표11(포용력 있고 지속가능한 도시와 공동체), 목표13(기후변화적응), 목표14(지속가능한 해양 연안 생태계), 그리고 목표15(지속가능한 지구생태계). 각각의 분류 하에 18개의 전략이 제시되었고, 그 중 5개가 목표11에 속해있다.

그러나 UNISDR에서 제시한 목록에 있는 목표 10개

Table 1. DRR representations in the SDGs

SDGs - Goals	SDGs - Dimensions	SDGs - DRR Representations (Refer to the UNISDR report)		How to integrate DRR and CCA
No Poverty	social	√	1.5	CCA into DRR
2. Zero Hunger	social	√	2.4	CCA into DRR
3. Good Health and Well-Being for People	social	√	3.6	CCA into DRR
4. Quality Education	social	√	4.a	CCA into DRR
5. Gender Equality	social			
6. Clean Water and Sanitation	environmental	√	6.6	DRR into CCA
7. Affordable and Clean Energy	environmental			
8. Decent Work and Economic Growth	economical			
9. Industry, Innovation, and Infrastructure	economical	√	9.1, 9.a	DRR into CCA
10. Reducing Inequalities	social			
11. Sustainable Cities and Communities	social	√	11.4, 11.5, 11.6, 11.b, 11.c	CCA into DRR
12. Responsible Consumption and Production	economical			
13. Climate Action	environmental	√	13.1, 13.2, 13.3	DRR into CCA
14. Life Below Water	environmental	√	14.2	DRR into CCA
15. Life on Land	environmental	√	15.1, 15.3	DRR into CCA
16. Peace, Justice and Strong Institution	social			
17. Partnerships for the Goals	social			

※ Source: UN, 2015b; UNISDR, 2015

모두 재난위험감소를 직접적으로 언급한다 할 수 없다. 재난위험감소와 기후변화적응을 지속가능발전이라는 큰 틀 안에서 통합하고자 하는 논의(Kelman, *et. al.*, 2015)가 활발히 이루어지고 있는데, 두 개념은 종종 혼동되어 사용되어왔다. 목표와 전략을 구체적으로 살펴보면, 재난위험감소와 기후변화적응 간에 관계 맺는 방식에 따라 두 가지 형태로 구분됨을 알 수 있다.

먼저, 재난위험감소와의 관계를 논하기에 앞서 간략하게 기후변화적응의 세부개념에 대해 살펴보고자 한다. 두 모델의 개념이 모호한 관계로 종종 혼동되어 사용되기 때문이다. 먼저 기후변화 관련 대응전략은 국제레벨에서는 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 의해 크게 두 가지(경감(mitigation)과 적응(adaptation))으로 구분된다(IPCC, 2007). 경감은 하향식 전략으로 재난위험에의 취약성을 높이면 유일변수로 기후변화를 끌고 있으며 그렇기에 온실가스배출량을 국가단위에서 통제하는 노력에 초점을 맞춘다. 반면에 적응은 기후변화가 지역단위에서 특히 취약계층에게 미치는 영향을 파악하고 대처하고자 한다는 점에서 차별화된다. 재난위험감소와의 관계를 논할 때 기후변화적응이란 두 개의 세부개념 중 적응에 해당된다. 이런 맥락에서 재난위험감소와 기후변화적응의 관계 맺는 방식은 두 가지로 구분된다(Kelman & Gaillard, 2010). 첫째, 재난위험감소를 중심으로 기후변화적응을 통합하는 방식(Integrating CCA into DRR)⁵⁾이다. 이 경우 지역레벨에서 사회적으로 배제되고 공간적으로 분리된 사람들의 취약성을 감소하기 위한 대책을 마련하는데 초점을 맞춘다. 두 번째는 기후변화적응에 중점을 두고 재난위험감소를 통합하는 방식(Integrating CCA into DRR)⁶⁾이다. 기후변화의 영향에 초점을 맞추기에 생태계보호, 자연자원과 공유재의 집단적 관리방안 마련 등으로 연결된다.

위 구분을 UNISDR의 10개 목표에 적용해보면 다음

과 같은 사실을 알 수 있다(Table 1). 첫째, 목표1,2,3,4 그리고 11의 경우 재난위험감소를 중심으로 기후변화적응을 통합하는 방식에 가깝다. 목표1,2,3, 그리고 4는 사회적 취약성을 그리고 목표11은 공간적 취약성을 다루고 있다. 둘째, 목표6,9,13,14 그리고 15는 기후변화적응을 중심으로 재난위험감소를 통합하는 방식에 가깝다. 목표6과 9는 공유자산, 생활인프라 및 기반시설 관리를 언급하고 있고, 목표13,14 그리고 15는 생태계 보호에 중점을 둔다. 셋째, 지속가능발전목표 17개는 각각 지속가능발전의 세 가지 차원—사회적, 경제적, 환경적 차원을 반영하기에 위에 언급된 재난위험감소 관련 10개 목표 또한 이를 반영하는데, 10개 목표 중 목표1,2,3,4, 그리고 11은 사회적 차원을 그리고 목표6,9,13,14 그리고 15는 환경적 차원을 반영한다. 위 두 가지 구분법을 함께 적용해보면, 재난위험감소를 중심으로 기후변화적응을 통합하는 방식을 따른 목표1,2,4,8 그리고 11의 경우 지속가능발전의 사회(공간)적 차원을 반영한다는 사실을 알 수 있다. 반면에 기후변화적응을 중심으로 재난위험감소를 통합하는 방식을 따른 목표6,9,13,14 그리고 15의 경우 지속가능발전의 환경적 차원을 반영한다.

정리하자면, UNISDR이 제시한 재난위험감소와 관련된 10개의 목표를 재난위험감소와 기후변화적응 둘 사이의 관계 맺는 방식에 따라 재분류해보면 크게 재난위험감소를 중심으로 기후변화적응을 통합하는 방식(범주1)과 기후변화적응을 중심으로 재난위험감소를 통합하는 방식(범주2)으로 구분된다. 전자는 사회공간적 취약성을 다루고, 후자는 상대적으로 환경적 이슈에 초점을 맞춘다. 다음절에서는 두 범주를 중심으로 재난위험감소에 나타난 공동체기반 접근법에 대해 살펴볼 것이다.

5) Tearfund(2008) 보고서에 의하면 재난위험감소는 기후변화적응의 큰 틀 안에서 통합되어야만 하는 이유로 특히 수문기상학적 재해에 대해 기후변화적응 의제가 국제기구를 중심으로 재원확보가 용이하고 공론화 가능성이 높은 점을 들고 있다.

6) Mercer(2010)는 재난위험감소와 기후변화적응을 통합하기 위해서는 새로운 프레임워크를 만들 필요성이 있다고 주장했는데, 기존의 방식은 지나치게 기후변화적응을 중심으로 한 통합을 강조하는데 그 결과 정부와 국제기구 중심의 하향식 접근법의 한계를 반영하기 쉬우며, 지역 실정을 간과하는 경우가 많다.

Table 2. Community-based approaches to DRR in the SDGs

Path way	How to integrate DRR and CCA	SDGs - Goals	Issues	Community-based approaches to DRR in the SDGs (Refer to the list of the UNISDR)		
Path way 1	CCA into DRR	No Poverty	Social vulnerability reduction	1-1.5	No income poverty, vulnerability reduction and resilience	Roles of the local governments
		2. Zero Hunger		Goals 2 and 3 are not applicable		
		3. Health/Well-Being		4-4.a	Education provision in an inclusive way for the vulnerable groups	Capacity building
		4. Quality Education				
		11. Sustainable Cities and Communities	Spatial vulnerability reduction	11-11.b	Equal to 1-1.5	
11-11.c	Utilization of local resources and community assets					
Path way 2	DRR into CCA	6. Clean Water and Sanitation	Collective action for the commons	Goals 6 and 9 are not applicable		
		9. Industry, Innovation, and Infrastructure				
		13. Climate Action	Ecosystem conservation	13-13.1	Resilience and capacity building (Equal to 1-1.5)	
		14. Life Below Water		Goals 15 is not applicable		
		15. Life on Land				

V. 재난위험감소에 나타난 공동체기반 접근법

1. 공동체기반 재난위험감소

재난위험감소에 나타난 공동체기반 접근법에 대해 앞서 언급한 두 범주를 중심으로 논하겠다(〈Table 2〉). 먼저 범주1에 속한 5개 목표, 7개 전략, 그리고 관련지표를 차례로 살펴보자. 목표1-전략1.5는 소득빈곤과 취약계층의 취약성 감소와 회복력에 대해 언급하고 있다. 네 개의 관련지표 중 두 개는 재난발생으로 인한 경제적 손실(1.5.1)과 사망자수(1.5.2)다. 나머지 두 개는 샌다이프레임워크를 국가 레벨에서 적용한 국가의 수(1.5.3)와, 이러한 국가전략의 연결선상에서 지방정부가 재난위험감소를 도입하고 지역레벨에서 시행한 비율(1.5.4)이다. 지표1.5.4의 경우 지역레벨에서의 전략의 중요성을 언급하고 있다. 목표2-전략2.4(지속가능한 생태계를 유지하면서 동시에 식량생산량을 증가

하기)와 목표4-전략4.a(취약계층을 고려한 포용적 교육기회 제공)은 취약계층의 역량함양(Capacity building)⁷⁾에 대해 언급하고 있다. 목표11은 5개의 전략을 포함하고 있다. 목표11-전략11.4는 문화유산보호에 대한 것으로 이해관계자의 역할을 강조하나 지역공동체에 대한 직접적 언급은 없다. 전략11.5는 재난발생으로 인한 사망자, 피해자, 경제적 손실 등을 줄이는 것으로 관련지표가 빈곤종결을 위한 목표1-전략1.5의 지표(1,2)와 동일하다. 전략11.6은 도시에 의한 환경약화와 이에 대한 대비책(쓰레기처리, 미세먼지관리 등)에 대한 것으로 관련지표에 공동체에 대한 언급은 없다. 11.b는 도시를 중심으로 샌다이프레임워크를 도입할 것을 촉구하는데, 관련지표는 목표1-전략1.5의 지표(3,4)와 동일하다. 11.c는 지역자재를 활용한 건축물의 건축을 위해 개발도상국에 재정적, 기술적 도움을 포함한 지원을 강조한다.

범주2에 속한 5개 목표, 9개 전략, 그리고 관련지표

7) 역량함양(Capacity Building)은 새천년개발목표의 이론적 근간이 된 아마티아 센(1992)의 역량 이론(Capability Approach)에서 말하는 역량강화(Empowerment)와는 궤를 달리한다는 점을 주지할 필요가 있다. 센에 의하면 역량(Capability)이란 주어진 기능을 달성하기 위한 개인의 능력을 말하고, 이에 더하여 다양한 기능들 중에서 자신이 가치를 부여하고 원하는 기능들을 선택해서 조합할 자유, 그리고 이러한 조합을 추구하고 달성할 자유를 누리는 것을 역량강화라고 한다.

를 차례로 살펴보자. 목표6-전략6.6은 물과 관련된 생태계 보호를 목적으로 관련지표는 시간에 따른 물 관련 생태계 변화에 초점이 맞춰져 있다. 목표9-전략9.1, a는 개발도상국의 기반시설 개발지원을 언급하나 이는 재정적, 기술적 도움을 의미하는 것으로 사회적 차원에서 거버넌스 구축에 대한 고려는 없다. 목표13-전략13.1은 기후변화와 자연적으로 발생한 재난에 대한 회복력과 역량함양을 강조하며, 목표1-전략1.5의 지표(1,3,4)와 동일하다. 전략13.2는 기후변화적응을 국가정책, 전략 및 계획으로 통합할 것을 강조하며 관련지표로는 이러한 통합정책에 대해 논의하고 있는 국가의 수와 국제레벨에서 온실가스 경감을 제시했다. 전략13.3은 교육과 인식제고를 통해 조직 역량을 증진하는 것으로 이 역시 국가주도의 전략을 강조하고 있다. 목표14-전략14.2는 해양연안 생태계를 보호하고 관리하는 것으로 공동체 관련 언급은 없다. 목표15-전략1과 3은 산림보호와 토지 질 저하 억제에 대한 것으로 거버넌스 관련 요소는 언급되지 않았다.

정리하자면, 범주1에 속한 목표 중에서 공동체기반 접근법이 반영된 것은 목표1-전략1.5, 목표4-전략4.a, 목표11-전략11.b와 c를 들 수 있다. 전략1.5의 지표1.5.4는 지역레벨에서의 재난위험감소 도입과 지방정부의 역할을 강조했는데 전략11.b의 지표와 동일하다. 전략4.a는 취약계층의 역량함양에 대해 언급했고, 전략11.c는 지역자원의 활용을 강조했다. 범주2에 속한 목표 중에는 목표13-전략13.1가 유일하며 목표1-전략1.5의 지표(1,3,4)와 동일하다. 위 결과에서 주목할 만 한 점은 두 가지이다. 첫째, UNISDR의 목록에서 공동체기반은 지방정부를 중심으로 한 지역거버넌스 구축, 취약계층의 역량함양, 그리고 지역자원의 활용을 의미하며 지역공동체가 직접적으로 언급되지 않는다. 둘째, UNISDR의 목록은 재난위험감소의 핵심요소인 공간적 취약성 감소와 의사결정에의 참여 부분이 충분히 고려하지 않았다.

2. 공동체기반 재난위험감소는 공동체주도인가?

3장에서 언급했듯이 공동체기반 접근법이 공동체주

도인지 여부를 확인하기 위해서는 다음의 두 가지를 확인하면 된다. Lefebvre의 자주관리 개념에 비추어볼 때 재난위험감소 노력이 공동체주도이려면 첫째 공간적 취약성을 언급해야하고, 둘째 도시공간의 계획 및 관리와 관련된 의사결정에 공동체 참여가 보장되어야 한다. 또한 여기서 참여란 토지소유 여부와 상관없이 거주하는 사람이라면 누구나 공동체의 일원으로서 참여할 수 있어야 함을 의미한다.

먼저, 도시공간의 계획 및 관리와 관련된 의사결정에 공동체 참여가 보장되는가? 만약 그렇다면 여기서 참여는 어떻게 해석되는가? UNISDR의 목록에서 공동체기반 접근법이 반영된 목표는 목표1,4,11 그리고 14로 지방정부를 중심으로 한 지역거버넌스 구축, 취약계층의 역량함양, 그리고 지역자원의 활용을 강조하고 있다. 이 중 지방정부의 역할과 지역자원의 활용을 강조한 부분은 공동체 참여를 통한 상향식 발전보다는 지역레벨의 거버넌스 구축을 위해 새로운 판을 마련하기 위해 필요한 정부조직의 역할에 초점을 맞춘 하향식 발전에 가깝다고 할 수 있다. 반면에 취약계층의 역량함양은 교육과 인식제고를 통한 기회에의 평등을 의미하며 사회적 취약성을 감소하기 위한 포용적 발전전략이라고 볼 수 있다(Gupta & Vegelin, 2016). 여기서 취약계층의 역량함양은 사회적으로 소외된 사람들 또한 공동체 일원으로서 의사결정에 참여할 수 있는 분량까지 성장하기 위해 필요한 일종의 전제조건이다.

그러나 역량함양의 궁극적 목적이 항상 자신이 살고 있는 도시공간에 영향을 미치는 의사결정에의 참여를 의미하지는 않는다(Chhotray, 2004)는 점을 상기할 필요가 있다. 예를 들어 경제적으로 빈곤층이기에 환경적으로 가장 재해위험에 노출되어 있는 지가가 낮은 토지를 불법점유하고 있는 경우, 교육과 인식제고를 통해 그곳에 거주하고 있는 사람들이 자연재해가 일어났을 때 어떻게 효율적으로 대처할 수 있게 될지는 모르지만, 그 토지의 개발권은 소유권을 가진 개인이나 정부에 귀속되었기에 언제든 철거나 이주의 위협에 직면할 수 있다. 또한 이곳을 재해위험에 보다 안전한 곳으로 이용,

변경하는 행위 또한 제한받을 수밖에 없다. 이는 사회적 취약성 감소가 공간적 취약성 감소로 연결되지 않을 때 발생할 수 있는 예상 가능한 결과이다.

정리하면, UNISDR이 제시한 목록을 중심으로 SDGs에 나타난 재난위험감소를 살펴보면, 공동체기반 접근법이 반영된 목표와 전략은 지역거버넌스 구축, 취약계층의 역량함양 그리고 지역자원의 활용을 강조하고 있다. 이 중 지역거버넌스 구축과 지역자원 활용은 하향식 발전에 가깝고 취약계층의 역량함양은 상향식 발전을 지향하나 참여를 직접적으로 언급하지 않고 대신에 궁극적으로 참여가 가능하도록 교육기회 제공 등을 통해 공동체 일원으로 성장시키는데 초점을 맞추고 있다. 또한 역량함양의 목적이 일반적 의미에서 성장과 발전을 의미할 뿐 도시공간의 계획 및 관리 분야에 특정되지는 않는다. 그러므로 도시공간의 계획 및 관리와 관련된, 의사결정에의 공동체 참여가 언급된 목표와 전략은 없다고 볼 수 있다.

위와 같은 이유로 UNISDR이 제시한 목록 외에 범주 1에서는 목표11-전략 11.3을 범주2에서는 목표6-전략 6.b를 포함시킬 것을 제안한다. 먼저, 목표6-전략6.b-지표6.b.1(수자원과 위생시설 관리에 있어 지역공동체 참여를 위한 정책을 수립한 지방행정조직의 비율)⁸⁾은 지속가능발전 목표 전체에서 지역공동체 참여(community participation)를 직접적으로 언급한 유일한 전략으로 수자원과 위생시설 관리에 있어 지역공동체 참여를 위한 지역거버넌스 구축을 언급한다(GCI, 2016). 대표적으로 UN의 WaSH(Water, Sanitation and Hygiene) 프로젝트와 SDGs의 목표6과의 연결이 강조되고 있는데, Global Change Institute(2016)의 보고서에 따르면 참여의 질을 향상하기 위해서는, 공동체 참여의 정의, 원칙, 그리고 프레임워크를 정립하고, 프로젝트 시작단계에서부터 의미 있는 참여(meaningful participation)가 가능하게 하며, 공동체 시각에서 참여가 제대로 이루어졌는지 평

가할 수 있는 수단(예: 평가지표)을 개발하는 것이 중요하다. 또한 목표11-전략11.3의 지표11.3.2(도시계획과 관리에 있어 민주적인 방식으로 시민사회의 직접참여가 가능한 구조를 가지고 있는 도시의 비율)⁹⁾는 도시계획관리에 있어 시민사회의 직접참여가 민주적으로 이루어지는 도시의 비율에 대한 것으로 공간적 취약성 감소를 위한 직접참여를 언급했다는 점에서 주목할 만하다(UN-Habitat, 2016: 8). 수자원, 위생시설, 도시 모두 공유재로서 공유재 계획 및 관리와 관련한 의사결정에의 참여는 재난위험감소의 핵심요소이자 Lefebvre가 언급한 도시의 권리와 밀접한 연관이 있다. 그렇기에 위 두 목표-전략이 재난위험감소 관련 목록에서 제외된 것은 재난위험감소와 공동체기반 접근법이 아직까지 협소한 의미로 해석되고 있다는 반증이라 할 수 있다.

VI. 결론

2000년 인류세라는 새로운 지질시대의 선언과 함께 같은 해 공표된 새천년개발목표는 재난위험감소에 대해 언급하고 있다. 인류의 지속가능발전을 위해서는 비인간과 인간, 자연과 사회의 이분법을 극복하고 새로운 도시거버넌스를 구축해야 한다는 인식에도 불구하고 새천년개발목표는 두 가지 과제에 성공적으로 대응하지 못했다(Fukuda-Parr, *et. al.*, 2014; UN, 2012). 지속가능발전의 사회적, 경제적, 환경적 요소를 모두 고려하지 못했으며 여전히 국가주도로 의사결정이 이루어진다는 한계를 보였다라는 비판을 받았다. 이에 2015년 공표된 지속가능발전목표는 공동체기반의 재난위험감소를 보다 적극적으로 언급하고 있다. 그러나 새로운 도시거버넌스 구축에 있어 공동체의 역할을 축소했던 새천년개발목표의 한계가 지속가능발전목표로 넘어오면서 어떠한 방식으로 극복되고 있는지 구체적으로 짚

8) 목표6의 지표6.b.1의 원문은 다음과 같다: "Proportion of local administrative units with established and operational policies and procedures for participation of local communities in water and sanitation management" (UNSD, 2018: 7).

9) 목표11의 지표11.3.2.의 원문은 다음과 같다: "Indicator 11.3.2: Percentage of cities with a direct participation structure of civil society in urban planning and management which operate regularly and democratically" (UNSD, 2018: 11).

어본 연구는 아직까지 드물다.

이에 본 연구는 Lefebvre의 공간의 생산을 일종의 개념틀로 도입해서, 공동체기반과 공동체주도 두 개념을 구분할 것을 제안했다. 여기서 공동체주도, 즉 Lefebvre의 용어로 자주관리란 국가주도의 공간의 생산방식에 대항하여 도시공간에 거주하는 사람이라면 누구나 살고 있는 공간에 영향을 미칠 의사결정에 참여할 권리를 의미한다.

그렇다면 지속가능발전목표에 나타난 공동체기반의 재난위험감소는 공동체주도인가? 질문에 답하기 위해 세 단계로 진행된 UNISDR 목록의 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 재난위험감소와 기후변화적응의 관계 맺는 두 가지 방식에 따라 UNISDR이 제시한 관련 목록에 포함된 목표와 전략을 살펴본 결과, 사회공간적 취약성을 다룬 범주1(재난위험감소를 중심으로 기후변화적응을 통합하기)에 속한 5개 목표 중 3개가, 환경적 이슈에 초점을 맞춘 범주2(기후변화적응을 중심으로 재난위험감소를 통합하기)에 속한 5개 목표 중 하나의 목표만이 공동체기반 접근법을 반영하고 있다. 둘째, UNISDR의 목록에 따르면, 공동체기반이란 지역거버넌스 구축에 있어 지방정부의 역할 강조, 취약계층의 역량함양, 그리고 지역자원의 활용을 의미한다. 공간적 취약성 이슈와 관련한 의사결정에의 참여는 언급되어 있지 않다. 셋째, 시민사회와 공동체의 직접참여를 언급한 목표6-전략6.b와 목표11-전략11.3는 정작 목록에서 제외되어 있다. 위 두 목표와 전략의 경우 공간적 취약성 감소를 위한 직접참여를 언급했다는 점에서 공동체주도의 재난위험감소를 다룬다고 할 수 있다. 그러므로 UNISDR의 목록은 새천년개발목표가 범한 우와 같이 공동체기반 접근법을 협의로 해석하고 있다 할 수 있으며, 위에 언급한 목표6-전략6.b와 목표11-전략11.3을 목록에 포함시킬 것을 제안한다.

지속가능발전이 사회적, 경제적, 환경적 차원을 모두 아우르기 시작하면서 누가 핵심가치를 결정하는지의 문제 즉 윤리적 가치의 문제가 제기되었다. 지속가능발전목표는 그러므로 다양한 개별 행위자들이 모여

어떠한 대안적인 삶의 방식에 가치를 둘 것인지를 집단적으로 의사결정을 내리는 일종의 공론장이 되었다. 의사결정과정에 있어 동등한 행위자로서 지역공동체의 위상을 인정해야 한다는 인식은 확산되고 있으나 (Howard & Wheeler, 2015), 여전히 수동적 역할을 강조할 뿐 참여를 통한 변화까지 그 방향성을 설정하고 있지는 않음을 본 연구를 통해 알 수 있었다. Lefebvre가 언급했듯이 공동체주도, 자주관리란 집단행동의 실제적 결과물이라기보다는 하나의 방향성이자 과정일 뿐이다. 그렇기에 새로운 도시위험에 맞서 새로운 도시 거버넌스 구축을 위해서는 지속가능발전목표 또한 이러한 방향성을 설정하고 반영하는 노력이 필요할 것이다.

References

- Alexander, D. 1997. The Study of Natural Disasters, 1977-1997: Some Reflections on a Changing Field of Knowledge. *Disasters*. 21(4):284-304.
- Blaikie, P., T. Cannon, I. Davis, and B. Wisner. 1994. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. Routledge.
- Chambers, R. 2008. *Revolutions in Development Inquiry*. Earthscan.
- Chhotray, V. 2004. The Negation of Politics in Participatory Development Projects, Kurnool, Andhra Pradesh. *Development and Change*. 35(2): 327-352.
- Crutzen, P. J. 2002. Geology of Mankind: The Anthropocene. *Nature*. 415: 23.
- Delfin, F. G. and J. C. Gaillard. 2008. Extreme Versus Quotidian: Addressing Temporal Dichotomies in Philippine Disaster Management. *Public Administration and Development*. 28(3): 93-114.
- Dynes, Russell R. 1970. *Organized Behavior in Disaster*. Heath Lexington Books.
- Fukuda-Parr, S., A. E. Yamin, and J. Greenstein. 2014. The Power of Numbers: A Critical Review of Millennium Development Goal Targets for Human Development and Human Rights. *Journal of Human Development and Capabilities*. 15(2-3):

- 105-117.
- Global Change Institute(GCI). 2016. Strengthening Community Participation in Meeting UN Sustainable Development Goal 6 for Water, Sanitation and Hygiene. The University of Queensland.
- Gupta, J. and C. Vegelin. 2016. Sustainable Development Goals and Inclusive Development. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. 16(3): 433-448.
- Heijmans, A. 2009. The Social Life of Community-Based Disaster Risk Reduction: Origins, Politics and Framing. *Disaster Studies Working Paper 20*. Aon Benfield UCL Hazard Research Center.
- Hickey, S and G. Mohan. 2004. Toward Participation as Transformation: Critical Themes and Challenges. Hickey, S and G. Mohan. (eds.). *Participation: From Tyranny to Transformation*. London: Zed. pp. 3-24.
- Howard, J. and J. Wheeler. 2015. What Community Development and Citizen Participation Should Contribute to the New Global Framework for Sustainable Development. *Community Development Journal*. 50(4): 552-570.
- IPCC. 2007. *Climate Change 2007 Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. UN Publications.
- Kelman, I. and J. C. Gaillard. 2010. Chapter 2: Embedding Climate Change Adaptation within Disaster Risk Reduction. In (ed.) Shaw, R. Juan, M. Pulhin, J J Pereira. *Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction: Issues and Challenges* Emerald Group Publishing Limited. pp: 23-46.
- Kelman, I., J. C. Gaillard, and J. Mercer. 2015. Climate Change's Role in Disaster Risk Reduction's Future: Beyond Vulnerability and Resilience. *International Journal of Disaster Risk Science*. 6(1): 21-27.
- Lefebvre, H. 1991. *The Production of Space*. Wiley-Blackwell.
- Lefebvre, H. 1996. The Right to the City. In (ed.) Kofman, E. and E. Lebas. *Writings on Cities*. Wiley-Blackwell.
- Lefebvre, H. 2009. *State, Space, World: Selected Essays*(ed.). Brenner, N. and S. Elden. Minnesota University Press.
- Lorimer, J. 2012. Multinatural Geographies for the Anthropocene. *Progress in Human Geography*. 36(5): 593-612.
- Mercer, J. 2010. Disaster Risk Reduction or Climate Change Adaptation: Are We Inventing the Wheel? *Journal of International Development*. 22: 247-264.
- Mohan, G. 2008. Participatory Development. *The Companion to Development Studies*. Hodder Education.
- Pelling, M. 2010. *Adaptation to Climate Change: From Resilience to Transformation*. Routledge.
- Purcell, M. 2013. Possible Worlds: Henri Lefebvre and the Right to the City. *Journal of Urban Affairs*. 36(1):141-154.
- Quarantelli, E. L. 1987. Research Findings on Organizational Behavior in Disasters and Their Applicability in Developing Countries. Preliminary Papers. Disaster Research Center.
- Shaw, R. 2012. *Community-Based Disaster Risk Reduction*. Emerald Group Publishing.
- Shield, R. 1999. *Lefebvre, Love, and Struggle: Spatial Dialectics, International Library of Sociology*. Routledge.
- Simon, H. A. 1991. Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*. 2: 125-134.
- Steffen, W., P. J. Crutzen, and J. R. McNeill. 2007. The Anthropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature. *Ambio*. 36(8): 614-621.
- Tozier de la Poterie, A. and MA. Baudoin. 2015. From Yokohama to Sendai: Approaches to Participation in International Disaster Risk Reduction Frameworks. *International Journal of Disaster Risk Science*. 6(2): 128-139. .
- UN. 2000. *The Millennium Development Goals*. UN General Assembly Resolution. UN Publications.
- UN. 2012. *UN System Task Team on the post-2015 UN Development Agenda*. Review of the Contributions of the MDG Agenda to Foster Development: Lessons for the post-2015 UN Development Agenda. http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/group_a_mdg_assessment.pdf. 2018. 05. 18
- UN. 2015a. *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*. UNISDR Document. UN Publications.
- UN. 2015b. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN General Assembly Resolution. UN Publications.
- UN-Habitat 2016. *SDG Goal11 Monitoring Framework*. UN Publications.

- UNISDR. 2002. *Living with Risks: A Global Review of Disaster Risk Reduction Initiatives*. UN Publications.
- UNISDR. 2005. *Hygo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*. Extract from the Final Report of the World Conference on Disaster Reduction. UN Publications.
- UNISDR. 2009. *Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction*. UN Publications.
- UNISDR. 2010. *Local Governments and Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned*. UN Publications.
- UNISDR. 2015. *Disaster Risk Reduction and Resilience in the 2030 Agenda for Sustainable Development*. UN Publications.
- UNSD. 2018. *Global Indicator Framework for the Sustainable Development Goals and Targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development(a/res/71/313)*. UN Publications. <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>. 2018. 05. 28.
- Venton, P. and S. La Trobe. 2008. *Linking Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction*. Tearfund.
- Wamsle, C. 2004. Managing Urban Risk: Perceptions of Housing and Planning as a Tool for Reducing Disaster Risk. *Global Built Environment Review*. 4(2):11-28.
- Wamsler, C. 2006. Mainstreaming Risk Reduction in Urban Planning and Housing: A Challenge for International Aid Organizations. *Disasters*. 30(2): 151-177.
- Wamsler, C. 2014. *Cities, Disaster Risk and Adaptation*. In *Routledge Series on Critical Introduction to Urbanism and the City*. Routledge.
- Wisner, B., P. Blaikie, T. Cannon, and I. Davis. 1994. *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*. Routledge.

Received: May. 29, 2018 / Revised: Jun. 25, 2018 / Accepted: Jun. 29, 2018

지속가능발전목표의 윤리

– 공동체기반 재난위험감소는 공동체주도인가? –

국문초록 본 연구는 지속가능발전목표(SDGs)에 반영되어 있는 공동체기반의 재난위험감소 모델이 누가 실질적으로 가치를 결정하는지와 관련한 윤리적 이슈를 다루고 있다고 전제한다. 1990년대 이래 급속한 도시화, 기후변화, 그리고 통제되지 못한 도시계획관리는 서로 영향을 주고받으며 도시위험이라는 새로운 위험을 만들어냈고, 도시위험을 감소하기 위한 재난위험감소 노력은 지역공동체를 중심으로 한 다양한 이해관계자의 참여를 강조했다. 그러나 공동체기반 접근법은 종종 합의도출과 공동체 의식을 강조한 나머지 공동체 내 취약계층의 사회적 배제를 조장하기도 한다. 이에 Henri Lefebvre의 공간의 생산을 일종의 개념틀로 제안함으로써 SDGs에 나타난 공동체기반의 재난위험감소가 공동체주도인지 살펴보고자 한다. 본문에서는 SDGs에 나타난 재난위험감소, SDGs의 재난위험감소에 나타난 공동체기반 접근법, 그리고 SDGs의 공동체기반 접근법이 공동체주도인지에 대해 차례로 논하겠다. 연구결과 SDGs는 아직까지 공간적 취약성 감소와 거주민 참여의 중요성을 충분히 인식하고 있지 않으며, 공동체기반 접근법은 소극적 의미에서 취약계층의 역량함양 또는 지방정부의 역할 강조로 해석되고 있다. 이에 본 연구는 공유재 관리와 의사결정에의 직접참여를 언급한 SDGs의 목표6.6과 11.3에 주목할 것을 제안한다.

주제어 : 지속가능발전목표, 앙리 르페브르, 공간의 생산, 재난위험감소, 공동체 참여, 집단의사결정

Profiles **Soo Jin Kim** : She received her Ph.D. at the Bartlett-DPU in the University College London, in London, UK in 2015, while the thesis explores the ambiguous notion of community in disaster risk reduction based on a case study on Metro Manila in the Philippines. Since then, she has been an associate research fellow in the Korea Research Institute for Human Settlements in Korea. Her research interest is how state and community can cooperate for disaster risk reduction in a more inclusive way, through which the right to the city can be articulated as an attainable utopia (sookim@krihs.re.kr).