

“주거복지 실현전략”

일본의 주거복지 -
「居住福祉의 論理」이 경 락
(영동대학교 건축공학과 교수)

본고는 일본에서 오래전부터 주거복지에 관한 여러 권의 저서를 출간하고 현재에도 많은 저술활동 중 이신 早川和男 선생에게 부탁하여 일본에서의 주거복지에 관한 개념의 정립과 실천에 관해 소개를 받기 위한 의도였으나, 저자와의 연락이 원활하지 못한 관계로 부득이 대표적인 저서로 꼽히는, 「居住福祉의 論理」의 내용을 요약 번역하여 소개하게 되었습니다. 역자의 역량 부족으로 인한 의미전달의 미진함이 있더라도 독자 여러분들의 아량으로 양해해주시길 바라며, 참고로 저서의 전반적인 내용에 관하여 서론에서 요약·설명하고 있기에 서론을 중심으로 소개를 드리고자 하는 바입니다.

일본은 경제대국이 되어 국민총생산이 세계 1,2위를 다투게 되었고, 근로자의 수입이 늘었으며, 사람들은 의식 걱정을 하지 않고, 소비생활을 구가하여 해외여행이 늘어나고 있는 추세이다. 그러나 일부 국민들 사이에는 풍요로움에 대한 실감이 없이 도대체 풍요로움이란 어떤 것인가? 라는 목소리도 있다.

풍요로움을 느끼지 못하는 이유는 몇 가지가 있을 수 있다. 긴 노동시간도 그 중의 하나이겠지만, 주택을 필두로 생활환경의 궁핍함이 큰 이유라 할 수 있을 것이다. 피곤한 심신으로 느긋하게 음악을 듣거나 독서를 하고, 가족과 단란한 시간을 보낼 수 있는 거실, 프라이버시가 보장되는 쾌적한 침실, 아름답고 조용한 거리의 모습, 자연환경들이 주거환경으로 갖추어졌을 때 비로소 편안함이나 풍요로움을 느낄 수 있을 것이다.

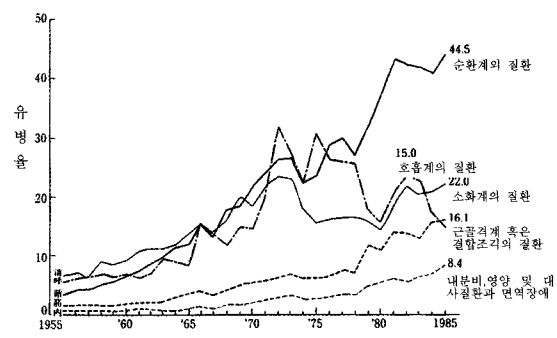
이러한 인식은 현재에도 많은 사람들이 공감하는 바로

서, 정부도 1992년 6월 「생활대국5개년 계획」에서 현실을 솔직히 반성하면서, 「양질의 주택과 생활환경의 형성」을 정책목표로 설정하였다. 그런데 이 정책 즉 「연수입의 5배로 자가취득이 가능하도록 함」을 통하여, 「여유로움과 취미, 안전과 안심, 가정의 충실, 아름답고 질 높은 생활공간」을 실현하고자 하는 의도는 구현되기 어려워 보인다. 예를 들면 1980년대초에는 연수입의 5배로 자가취득이 가능하기는 하였으나, 그 결과가 오늘날의 참담한 주거환경인 것이다. 주택정책의 목표는 사람들의 생활의 질을 향상시키는 것으로, 자기 집을 가지는 것만으로 충족되는 것은 아닌 것이다. 주택소유 정책에 의해 국민들의 거주에 대한 욕구는 외관상의 자산가치 증식으로 바뀌어져 생활의 질 향상과 관련된 정책에 대한 여론은 형성되기 어렵게 되었다. 「연수입의 5배」론은 그 실수를 되풀이하려는 것에 지나지 않다.

“주거복지 실현전략”

[표 1] 주거환경과 질병

	두통	신경통	치질	천식	심장병	고혈압	피부병	류마치스	당뇨병	기타
상	3.2	6.4	2.7	1.2	2.0	5.2	0.8	1.4	0.7	5.7
중	6.6	10.5	6.5	2.1	2.7	6.5	1.9	2.2	0.9	11.0
하	29.8	71.9	23.4	10.6	18.5	52.2	6.2	13.1	4.3	48.9



▲ [그림 1] 주택의 넓이와 중년기 사망률

일본의 주택은 문턱이 높고 단차가 많으며 손잡이가 없는 급한 계단, 미끄러지기 쉬운 욕실 등 고령자들이 살기 어려운 구조로 되어 있기 때문에 인구구조의 고령화와 더불어 그 위험은 더욱 증대되고 있다.

그 결과 고령자들이 주택 내에서의 이동을 자제하게 되고, 배기가스와 소음, 교통사고의 위험이 있는 도로에 대한 공포로 외출을 피하게 되므로, 노인들을 주택 내에 가두는 결과가 된다. 집안에 가만히 있게 되면 심신기능은 후퇴하게 되고 와상상태와 치매로 발전할 가능성이 높아지게 되는 것이다.

주거란 본래 사람들의 건강과 어린이들의 발달 및 가족의 생활과 고령자의 복지를 떠받치는 것으로, 생활문화를 형성하고 인간성의 향상에 기여하는 것이 마땅하다. 그러한 주거 고유의 기능을 가능하게 하기 위해서는, 현실의 주거가 지닌 모순을 극복하고 본래의 모습을 실현할 정책 원리를 모색해 나갈 수밖에 없을 것이다.

1. 생명의 안전과 건강을 지키는 주거

1) 주거의 안전성

인간이 어머니의 태내에서 세상으로 나와 혹독한 자연과 사회적인 환경으로부터 생명의 안전을 지키는 기본은 주거이다. 그러나 일본의 주거현실은 현저히 손상되어 있다. 예를 들면 정부통계에 의하면, 계단에서의 추락, 바다 혹은 그 밖의 장소에서의 전도, 욕실에서의 익사 등과 같은 가정 내 사고에 의한 사망자수는 매년 약6,000명, 부상자는 백만명을 넘고 있다는 것을 알 수 있다(표1). 피해자는 유아와 고령자가 대부분으로 특히 고령자는 전체의 60%를 차지하고 있다. 고령이 되면 인간의 심신기능은 감퇴하여 아주 미미한 단차에도 걸려 넘어지는 경우가 있다.

2) 주택의 건강성

과거 후생성(厚生省)에 의한 「주택환경과 질병에 관한 조사」(후생통계지역경향 정밀조사 1970)에 따르면, 주거환경과 일조, 통풍, 소음, 진동, 공기오염과 1인당 다다미수(면적)의 6항목을 비교한 경우 대부분의 질병에 대해 상하 약10배의 차이가 있었다(표2).

햇빛이 들지 않고, 통풍이 나쁘고, 항상 습기가 있는 좁은 집에서 건강이 지켜지기를 기대하기는 어려운 것이다.

최근에는 이러한 조사가 행해진 바가 없지만, 현재에는 더 심각해져 있을 것으로 추측된다. 한 가지 예로서 남자의 중년기 사망률(노화에 의하지 않는 35~54세의 사망)과 세대당 다다미수의 관계를 보면 양자 간에 대단히 깊은 상관관계가 있음을 알 수 있다(그림1).

3) 주거의 요양·재활성

일본의 주거 현실은 생명의 안전과 건강을 위협하는 수준에 그치지 않고 주택내부와 거주지에서의 생활을 저해하며, 요양이나 리허빌리테이션을 곤란하게 하고 있다.

“주거복지 실현전략”

[표 2] 가정내 사고의 종류별·연령별 사망자수

원 인	0~4세	5~64세	65세~	계
계단 혹은 단차에서의 추락 혹은 전도	4	136	189	329
주택 혹은 그 외의 건물에서의 추락	26	116	112	248
그 외의 추락	11	63	155	229
미끄러짐, 걸려넘어짐 혹은 비틀거림에 의한 전도	6	102	578	686
불의의 익사 및 익수	176	246	916	1,338
낙하물에 의한 불의의 타박	2	7	11	20
그 외의 고체, 액체, 가스 및 증기에 의한 불의 의 중독	1	168	97	266
기타	318	928	1,778	3,024
계	544	1,760	3,836	6,140

자료 : 厚生省「人口動態統計」1990년

주택이 전술한 안전·건강과 함께 요양이라는 측면에서도 큰 의미를 지닌다는 사실에는 다음과 같은 점이 있다.

먼저 고령화사회의 진전과 함께 생활시간의 대부분을 주택과 거주지에서 보내게 되는 사람들이 많아지게 되어 주거환경이 지닌 의미가 더욱 커지게 되었다. 둘째로 현대의 질환은 대부분이 바로 사망에 이르는 급성병이 아니라 성인병, 만성병, 지병으로 고령기가 될수록 유병자가 많아지는 경향을 보인다. 유병율은 1955년의 1,000명당 37.9명에서 1985년의 145.2명으로 약 4배 늘어나고 있다. 유병율이 높아진다는 것은 장기요양자가 많아진다는 것을 의미하며 상병 전후의 요양과 리허빌리테이션을 주택에서 행하게 되는 것이 일반적이다. 그 때 주택과 환경이 나쁜 상태라면 상병의 재발, 리허빌리 효과의 감소, 외상화 등이 생겨나게 되는 것이다. 집이 좁으면 침대를 움직이는 것이 불가능하게 되고, 복도가 좁고 단차가 있다면 휠체어의 사용은 불가능할 것이다. 좁은 통로나 급경사의 계단의 2층에 환자가 살고 있다면, 이동식 목욕차의 접근, 욕조의 반입, 입욕서비스도 불가능하게 되는 것이다. 이는「재택케어」가 거의 불가능하다는 것을 의미한다. 또한 열악한 주택구조 속에서는 가족에 의한 간호, 의사나 홈헬퍼에 의한 치료와 방문개호도 곤란하다. 요양·리허빌리테이션은 기대하기조차 힘든 상황에 이르게 되고 마는 것이다.

4) 거주 의 계속성

고령화사회의 진전과 더불어 계속거주의 의의가 더 커지게 되었다. 거주한다는 것은 단순히 잠을 자고 먹는 장소만이 아니라, 인간발달의 여러 단계에 대응하여 다양한 생활행위가 일어나는 장소이며, 학교·상점·병원 등의 생활을 유지하기 위한 시설이 필요시 된다. 동시에 거주지의 주민들에 의해 형성되는 커뮤니티도 사람들의 삶을 지탱시켜주는 커다란 존재인 것이다. 특히 지역과 밀착한 생활양식을 가지는 어린이, 주부, 노인들에게는 일상의 교류나 잡담, 상담 상호부조 등의 행위가 생활을 지탱시키는 역할을 하고 있는 것이다. 이사를 한다는 것은 이러한 커뮤니티의 소실을 의미한다. 친한 친구나 이웃과 떨어지거나, 늘 익숙한 풍경을 상실하는 것에 의한 정신적·생활적인 측면의 영향은 대단히 크며, 노인의 경우 가정내 사고, 치매, 사망에 이르는 사례까지 있다.

주택사정이 양호하며, 주택의 거주성이 뛰어나며 넓이가 가족의 성장에 충분히 대응할 정도의 여유가 있고, 거주 의 계속이 보장된다면, 대부분의 사람들은 그곳에서 오래도록 거주할 것임에 틀림없다. 고급주택지에서의 거주자들의 계속적인 장기거주는 그러한 사실을 뒷받침하는 예라고 할 것이다.

그러나 현재의 일본인은 가족생활이 가능하고 집세·주거비를 지불할 수 있는 범위 내에서 주택의 크기와 통근 가능한 거리를 고려하여 주거를 선택하게 되는 경우가 많

“주거복지 실현전략”

아, 가족 수가 늘어난다든지 어린이가 성장하든가 수입이 늘어나면 바로 이사를 생각하게 될 수밖에 없다. 집세의 상승, 주택의 노후화, 재개발 철거, 생활환경의 악화, 통근의 불편 등도 이사와 관계가 있다. 「1983년주택통계조사」에 의하면, 1979년에서 83년간의 5년간 이사를 한 세대는 1,136만세대로, 83년 현재 전세대수의 약 1/3에 해당한다. 이사의 이유로는 결혼·취직·전근이 34.7%임에 비해, 주택협소·높은 집세·주거환경의 악화 등의 주택사정이 전체의 44.7%를 점하고 있다.

일본에서는, 차지차가법(借地借家法)의 개정(1992년8월)에 의해 거주권이 서서히 개선되고 있기는 하지만, 공단주택과 같은 공공주택에서도 집세를 체납하면 강제집행에 의해 퇴거를 당하게 되어, 이를 비판한 자살, 심야도주 등이 빈발하고 있다. 고령자를 중심으로 한 도시거주자들의 거주불안은 증대되고 있는 것이 현재 일본의 주택사정이다.

2. 복지의 기초로서의 주거

1) 사회보장기능의 한계

인생은 다리를 건너는 것에 비유될 수 있다(그림2). 인장으로 이 세상에 태어나 생애의 각 단계에서 자기발달을 거두면서 충실한 생활을 보내는 것이 생의 징표일 것이다. 어린이, 청년, 중년, 고령 각각의 라이프스태이지에는 고유 생활과 삶의 보람·자기실현이 있다. 성장기에서의 학습은 인간발달의 장으로서 그 자체가 기쁨이며, 상급학교로 진학하기 위한 수단이 아닌 것이다. 성인이 되어 직업을 가지는 것은 그 자체가 인간적인 성장이라는 것은 말할 필요도 없다.

그러나 인생의 과정에는 여러 가지 일이 생기기 마련이다. 인간은 노동에 의해 사회의 부를 증대시키고, 그 분배를 임금이라는 형태로 받게 되지만, 학생시절에는 수입이 없으며, 성인이 되고 나서도 출산, 실업, 상병, 장애, 고령 등으로 인해 수입이 없어지거나 줄어드는 경우가 발생한다. 사회보장제도는 이러한 「생활상의 사고」에 의한 노동능력의 상실이나 일반적인 빈곤에 대해, 소득보장을 기초

로 국민의 생존권의 확보와 최저생활을 보장하기 위해 제정되고 있다. 이 사회보장의 개념은 아동양육을 위한 가족수당제도와 같이 빈곤의 예방적 성격도 있으나, 일반적으로는 생활사고에의 사후대응(구제)으로 발생의 본질적인 예방을 지향하는 것은 아니다.

사회보장의 내용으로는 우선 출산·아동수당, 고용·산재·의료보험, 노령·모자·장애·유족연금과 같은 생활보호나 소득보장이 있고, 의사·간호부·이학요법사·작업요법사·홈헬퍼 등의 인적 복지서비스, 그리고 양호시설, 장애자시설, 노인홈, 주간보호센터, 리허빌리테이션센터, 노인보건시설, 보건소, 진료소 등의 보건·의료·복지시설이 있다. 일본은 2차세계대전후 이들 사회보장제도가 서서히 정비되어왔으나 아직 서구 선진국에 비해 뒤떨어져 있다는 지적이 많다.

그러나 일본사회에서의 생활·건강·복지에 관계된 여러 모순점들은 이러한 사회보장제도만으로는 커버할 수 없는 상태에 이르고 있다. 열악한 주거환경이나 위험한 주택구조가 병을 유발시키고 가정 내 사고를 일으키게 하고, 외상노인이나 치매노인을 만들고 있다면, 그런 상태를 그대로 방치한 채 빈곤이나 상병 복지수요를 사후에 구제하는 것으로는 사회보장이라 할 수 없을 것이다.

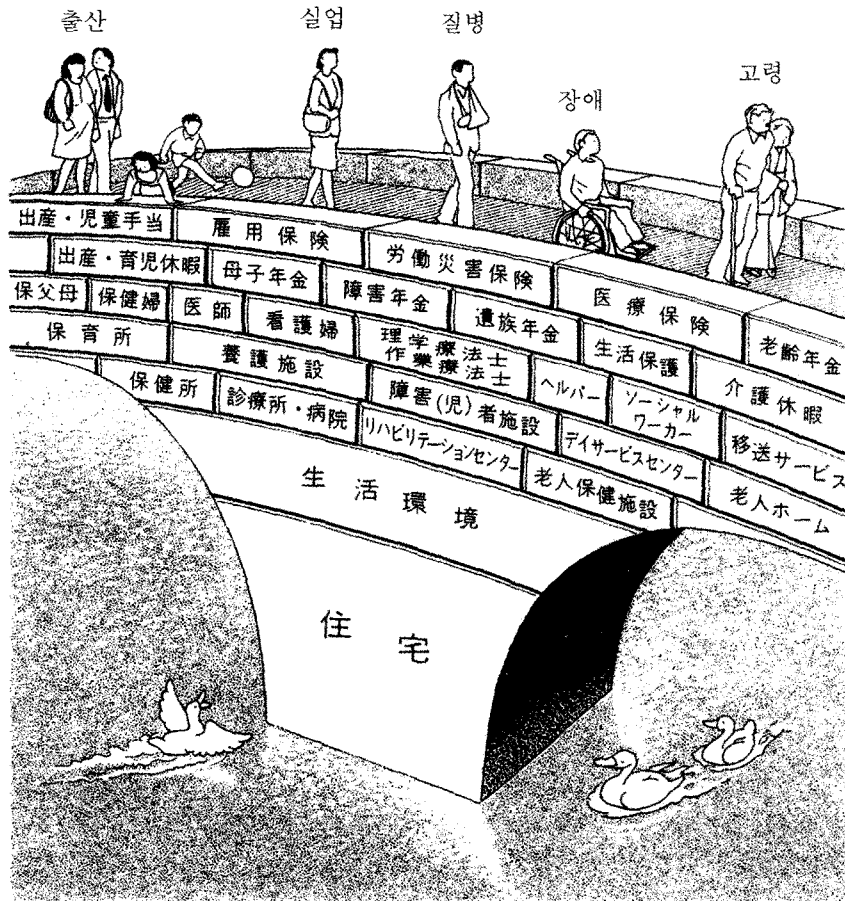
정부자료에 의하면 국민의료비는 1990년의 21조엔이 2000년에 43조엔, 2010년에는 88조엔으로 급상승할 것으로 예측되고 있다. 만약 이러한 상태가 지속된다면 국가재정부담이 커져 의료와 복지서비스는 후퇴하게 될 것이며, 사람들은 비참한 생활을 빠져들게 될 것이다.

출산실업질병장애고령그림 2 주거는 복지의 기초 주택의 충실이 없는 사회보장제도는 밑빠진 독에 물붓기에 지나지 않는 것이다. 이러한 의미에서 주택과 생활환경은 복지의 기초라 할 수 있다. 인생이라는 다리의 기초인 주택이 무너지면 사회보장제도는 물론 국민생활도 무너질 수밖에 없을 것이다.

2) 주거환경 개선은 「건강자본투자」

질병과 외상화를 사후에 구제하는 것이 아니라 의료나

“주거복지 실현전략”



▲ [그림 2] 주택의 넓이와 중년기 사망률

복지비용의 발생을 예방하는 것이야말로 오늘날의 일본 사회에서 요구되는 중요한 과제인 것이다. 그리고 거기에는 주택정책이 큰 위치를 차지하고 있는 것이다.

3) 주택정책의 「사회예방의학」기능

주거의 개선에 의해 질병을 줄이고 의료비를 감소시킨 일본의 사례로는 이와테현 사와우치 마을(岩手県沢内村)이 유명하다. “沢内村처럼 자연환경이 심각한 곳에서는 외부 조건으로부터 주민을 지키기 위해 주택의 역할이 중요하다. 주택이 기능을 다 하지 못할 경우, 우선 유아와 노인이 피해를 입게 되고 만다. 주사나 약으로는 아무런 효과가 없고 집을 개선할 수밖에 달리 방도가 없었다”(太

田祖電의「沢内村奮戦記」-주민의 생명을 지키는 마을)

주택정책이나 도시계획은 원래 사람들의 생활을 지탱 하면서 풍요롭게 하기 위해 존재하는 것이며, 불량한 주거 환경에 의한 사회적 비용의 발생을 예방하는 「사회적 예방의학」기능을 가진다고 할 수 있을 것이다. 빈약한 주택 사정이나 주거환경을 개선하는 것이야말로 인간성이 존중된 생활을 보장하는 것이며, 진정한 행·재정의 개혁이라 할 수 있을 것이다.

4) 인간을 살리는 복지

인간의 자립을 보장하고 사회참여의 기회를 만들어 자기발달의 조건을 정비하는 것이야말로 본래의 복지라고



“주거복지 실현전략”

한다면, 현재 일본의 복지는 인간존재를 적극적으로 살리려는 관점이 극히 희박하다. 심신장애자·고령자 등 장애가 있는 사람들이 자기실현을 하면서 살기 위해서는 이를 지탱하는 주택과 생활환경이 정비되어 있지 않으면 안되는 것이다.

5) 소득보장으로 주택확보는 곤란

주거의 확보는 소득수준의 향상에 의해 가능하다는 주장이 있다. 그러나 임금이 오른다고 해서 사람들이 적합한 주택을 확보할 수 있다는 것은 아니다.

자본주의사회에서는 모든 생활자료는 상품으로서 시장기구를 통해 공급되고 있다. 수요가 증대되면 대량생산과 기업간의 경쟁에 의해 질이 개선되고 가격이 내려간다. 그러나 주택은 이러한 시장원리와는 다른 성격을 가지고 있어서 수요가 있다고 하더라도 양질의 주택이 째 가격으로 공급되는 것은 아니다.

3. 아동 발달과 주거환경

「주거복지」와 연관된 중요한 과제로 어린이들의 발달과정에서의 주거환경과의 부조화가 심각하다는 것이다.

1) 빈약한 주거가 아동들에게 미치는 영향- 영국의 조사

거주환경이 아동들의 발달에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 영국의 불런티어 조직인 SHELTER의 조사가 유명하다. 1977년에 행해진 이 조사에서 주택문제가 아동들의 발달에 많은 영향을 미치고 있음을 밝혀 새로운 법안의 근거가 되었다. 조사 보고서의 주요 내용은 다음과 같다.

<서문>

이 레포트는 주택문제가 아동들의 마음에 미치는 악영향을 밝히기 위한 목적으로 쓰여진 것으로, 교육, 인격형성, 정서불안 등의 많은 내용을 포함하고 있다. 우리들은 아동들의 성장에 관한 전문가들의 조사와 그들에 대한 인터뷰에서 영국 주택정책의 미비함이 많은 아동들의 건강, 교육, 사회적·정신적 문제에 직접적으로 영향을 미치고

있고, 그러한 문제들이 감수성이 예민한 발육기에는 더 큰 영향을 미치고 있다는 것과 그 영향이 어른이 되어서도 지속되고 있다는 것을 확신하게 되었다.

이러한 문제를 해결하기 위한 복지서비스와 같은 원조대책으로 돈이나 인력을 투입한다 하더라도 이미 늦은 것으로, 표면적인 원조에 지나지 않는다. 유일한 해결방법은 지금과 같은 표면적인 원조가 아니라 주택문제의 근본적인 원인을 제거하는 것이라 할 것이다. 믿기 어렵겠지만, 노후, 과밀, 높은 임대료 등의 심각한 문제가 나타나고 있는 시기임에도 “영국에서 심각한 주택문제는 없어졌다. 사소한 문제들에 대해서는 공적원조대책이나 복지정책에 의해 해결가능하다”고 하는 사람들이 있다. 그러나 그 사람들조차 아동들이라는 어린 시기에 받게 되는 손실의 결과를 보상하기 위해 많은 노력을 기울인다거나 인간다운 주택에 자식들을 살게 하는 것이 좋다는 것에는 공감할 것이다.

<유아의 가정내 사고>

David Ewart는 18개월로 좁은 부엌에서 어머니가 끓이고 있는 물에 대한 관심을 보이다가 뜨거운 물에 화상을 입게 되었다. 화상을 입게 된 원인은 어린이의 물에 대한 관심이 아니라 좁은 부엌과 뜨거운 물이 나오지 않는 주택에 있는 것이다. 주택이란 원래 안전하고 안심할 수 있는 장소여야 마땅하다. 그러나 1973년 1년간 500명에 가까운 아동들이 가정내 사고로 사망하고 있고, 1976년의 4분기에만도 102명의 어린이가 사망하였다.

<아동들의 건강>

심각한 주택에 사는 어린이의 건강과 신축주택에 살게 된 어린이의 건강을 비교하면, 전자의 어린이는 소화기관의 상태가 나쁘고 기관지염이나 호흡기 질환에 걸리기 쉽다. 국립아동국에서 1만6천명의 11세 어린이들을 대상으로 한 조사에서 집안에 화장실이 없거나 욕실이 없고 따뜻한 물이 나오지 않는 집에 사는 어린이는 설비가 잘 된 집에 사는 어린이에 비해 흉부 쪽의 병에 걸리기 쉬우며, 과

“주거복지 실현전략”

밀지구의 어린이는 다른 지역의 어린이 보다 비행이나 싸움을 좋아하는 경향이 있다고 밝히고 있다.

<고층주택의 문제>

고층주택은 어린이에게 성장할 수 있는 장소로 부적합하다. 고독하며, 놀이터가 없고, 자유도 없어지기 쉬워진다. 특히 모험심이 강하게 나타나는 어린이들에게는 부모들의 시야를 벗어나지 않는 범위에서 놀 수밖에 없어 자칫 의기소침하게 되거나 고독하게 되기 쉽다.

<어린이의 이사>

주택을 옮긴다고 하는 것은 흥분할 만한 모험이지만, 불안정하고 괴로운 체험이 될 수도 있다. 어린이들에게는 부모가 직업을 얻기 위해 이사를 할 때마다, 새로운 환경, 새로운 친구, 새로운 행운이 기다리고 있음을 의미한다. 그러나 어린 시절에 이사를 하는 것은 정든 곳을 떠나는 쓸쓸한 기억과 절망적인 욕구불만에 휩싸이게 된다.

<부모의 스트레스 반영>

주거의 상태는 직접 어린이들에게 영향을 미치기도 하지만 부모를 통해서도 나타난다. 어느 조사 대상자의 말에 의하면 “집안에서 아무것도 용이하게 할 수가 없습니다. 부엌에 가려고 하면 장난감이 쌓여 있고, 5살 난 자식은 언제나 집안에서 공을 차고 놀고 싶어 합니다. 매일 매일이

스트레스의 연속이지만 남편에게 하소연하는 것 밖에 달리 방법이 없습니다. 어떤 집에서는 신경질이 난 부모가 뜨거운 물을 자식에게 퍼부었다는 얘기도 있습니다. 무서운 일이지만 그 심정이 이해가 되기도 합니다.”

좋지 않은 주택은 도덕심에 해를 입히고 성격을 급하게 하므로 가장 사랑해야 할 자식들에게 화를 내는 경우가 많다.

4. 「주거복지」의 개념

일본인이 이 나라에 태어나서 다행이라고 생각하며 살도록 하기 위해서는, 생명의 안전·건강·생활을 지키고, 인간성을 개화시켜 살아가는 충족감을 평생토록 느끼도록 하지 않으면 안 된다. 저자는 그를 가능하게 하는 과제를 「주거복지」라는 개념으로 제기하고 있는 것이다. 그렇지 않다면 「생활대국」은 도저히 성립될 수 없을 것이 자명하다. 저자는 이 나라가 진실로 풍요롭게 살 수 있는 거주복지의 조건을 갖추기 위한 방법을 주거와 건강, 아동의 발달, 고령자 복지의 세 가지 측면에서 실증적으로 밝히고, 그러한 인식을 널리 사회에 알리는 것에서 출발한다고 생각하여 이 책을 쓰게 된 것이다.

일본은 주택에 대한 기본적인 인식을 망각한 정책으로 인해 왜곡된 방향으로 나아가고 있다. 국민이 안심하고 생활하도록 하기 위해서는 우선 주택에 대한 인식을 바꾸어, 「주거복지」의 논리에 기초한 정책으로 재편하여야 할 것이다.