



## 북한 화폐개혁의 의미와 시사점

윤 덕 룡 국제거시금융실 국제거시팀 선임연구위원 (dryoon@kiep.go.kr, Tel: 3460-1068)

오 승 환 국제거시금융실 국제거시팀 연구원 (ohsh@kiep.go.kr, Tel: 3460-1228)

1. 화폐개혁의 주요 내용
2. 화폐개혁의 특징: 시장통제 강화
3. 화폐개혁의 배경
4. 화폐개혁의 영향
5. 화폐개혁의 시사점과 전망

### 주요 내용

- ▶ 북한은 지난 11월 30일 화폐개혁을 전격 시행하였으며, 12월 4일 조선신보는 "11월 30일부터 조선민주주의인민공화국 중앙은행이 발행한 새 화폐와 지금까지 써오던 낡은 돈을 바꾸는 화폐교환 사업이 진행되고 있다"고 보도하였음.
- ▶ 북한의 이번 화폐개혁은 화폐경제와 시장경제의 기능을 심각하게 훼손한 반시장적 정책이라는 점이 가장 중요한 특징으로 지적될 수 있음.
- ▶ 북한이 화폐개혁을 실시한 의도는 일차적으로 시장경제에 대한 통제 강화, 둘째, 인플레이션 압력 해소, 셋째, 재정역량 강화의 목적을 가진 것으로 판단됨.
  - 북한이 의도한 효과 외에도 단기적으로 화폐량 부족에 따른 불황형 경제침체, 달러라이제이션(dollarization) 현상의 심화, 시장기능 약화로 인한 생산 감소, 빈곤층의 생활난 심화 등의 부정적 효과가 발생할 것으로 예상됨.
- ▶ 북한의 화폐개혁은 북한 사회에 대한 통제 강화가 절실하게 필요한 상황임을 시사하고 있음.

- ▶ 북한정부는 이번 조치로 인플레 압력 감소, 재정능력 확보, 그리고 시장경제에 대한 강한 통제력 회복 등의 정치적 이익을 단기적으로 누리게 될 것이나 생산 감소와 주민들의 심리적 불안 확대 등의 비용을 치르게 될 것으로 예상됨.
  - 북한의 화폐개혁 조치는 북한정부가 시장경제와 사회주의적 통제경제 사이에서 여전히 갈등하고 있으며, 시장의 효율성과 통제 강화에 따른 정치적 이득 가운데 통제 강화를 선택한 것을 의미하나 그 효과는 단기에 그칠 것으로 전망됨.
- ▶ 가장 시급한 개혁은 금융분야 개혁으로, 북한이 상업은행과 금융시장을 도입하지 않고서는 인플레 압력의 재등장은 시간문제가 될 것이며 재정부족의 문제도 해결할 수 없음.
  - 한동안 시장기능의 확산이 위축되고 정부가 주도하는 공식경제의 상대적 중요성이 증가할 것이나 제한된 생산능력으로 인해 이러한 효과는 단기에 그칠 것임.
- ▶ 결론적으로 북한이 화폐개혁을 통해 얻게 될 이득은 단기적 효과에 그칠 것이며, 금융개혁을 포함한 적극적인 개혁을 추진하지 않으면 중장기적으로 동일한 문제가 반복되는 정책적 딜레마에서 벗어날 수 없을 것으로 전망됨.

# 1. 화폐개혁의 주요 내용

- 북한은 지난 11월 30일 화폐개혁을 전격 시행하였으며, 12월 4일 조선신보는 "11월 30일부터 조선민주주의인민공화국 중앙은행이 발행한 새 화폐와 지금까지 써오던 낡은 돈을 바꾸는 화폐교환 사업이 진행되고 있다"고 보도하였음.
- 조선신보에 따르면 화폐개혁의 핵심인 구권과 신권의 교환비율은 100:1이며, 교환기간은 11월 30일부터 12월 6일까지 인 것으로 알려짐.
  - 또한 저금소에 저축되어 있는 돈의 경우는 10대1의 비율로 신권을 교환해주고 있으며, 화폐교환 기간에 바꾸지 못한 돈과 비합법적으로 다른 나라에 나가 있는 화폐의 경우는 일체 무효로 처리하며 교환이 불가능한 것으로 알려짐.
  - 신권 지폐는 5,000원, 2,000원, 1,000원, 500원, 200원, 100원, 50원, 10원, 5원 등 9종류이고 주화는 5종류인 것으로 알려짐.
- 북한 화폐개혁의 형식은 기존의 틀에서 벗어나지 않는 특징을 그대로 유지함.
  - 북한의 화폐개혁 형식은 다음과 같은 내용을 특징으로 함.
    - 첫째, 액면할인(리디노미네이션)
    - 둘째, 교환금액 제한
    - 셋째, 교환기간 제한
    - 넷째, 추가조항
  - 추가조항은 보안을 위한 내용을 제시함.

예) 반독립기구원에 해당하는 기숙사 거주 대학생에게 추가적인 교환한도 제공 혹은 일정한도까지 예금으로 적립이 가능케 함.

표 1. 북한의 역대 화폐개혁

시행일	주요내용
1차 화폐개혁 1947년 12월	- 일제시대에 발행, 통용되던 화폐 중 보조화폐를 제외한 전 화폐를 1:1 비율로 교환 - 1949.5 이후 새 보조화폐 발행, 1949.8.15 이후 '조선중앙은행' 발행 화폐만 통용 ※ 북조선인민위원회 법령 제30호에 근거

표 1. 계속

시행일	주요 내용
2차 화폐개혁 1959년 2월	- 6.25전쟁으로 인한 인플레이 누증 방지, 새로운 재정금융 토대 구축 및 새 경제계획 실시에 따른 투자재원 확보 목적 - 구화폐 100원 : 신화폐 1원 비율로 교환 ※ 내각 결정 11호에 근거
3차 화폐개혁 1979년 4월	- 금액의 제한없이 구권과 신권을 1:1로 교환 - 기관, 기업소, 협동단체는 보유하고 있던 화폐를 은행에 입금한 뒤 필요한 돈을 지불받음 ※ 중앙인민위원회 정령에 근거
4차 화폐개혁 1992년 7월	- 목적: 화폐제도의 공고화, 화폐유통의 원활화 - 구권과 신권을 1:1로 교환 - 100원, 50원, 10원, 5원, 1원 등 다섯 종류의 중앙은행권 발행, 유통 ※ 중앙인민위원회 정령에 근거

자료: 통일연구원, 『2009 북한개요』.

# 2. 화폐개혁의 특징: 시장통제 강화

- 북한의 이번 화폐개혁은 화폐경제와 시장경제의 기능을 심각하게 훼손한 반시장적 정책이라는 점이 가장 중요한 특징으로 지적될 수 있음.
  - '7·1조치' 이후 북한에서 화폐는 실질적인 구매력을 가지게 되어 모든 경제행위의 측정수단일 뿐 아니라 거래의 매개가 되었으며 자산을 저장하는 전통적인 화폐의 기능을 수행해 옴.
  - 화폐화는 시장기능의 작동을 위한 기본적인 전제이므로 축적한 화폐를 환수하는 경우 단기적으로 시장의 기능마비 혹은 위축현상이 일어날 가능성이 있음.
  - '7·1조치' 이후 시장이 주민생활에서 중심이 되고 배금주의가 확산되어 사회주의적 통제가 작동하지 않는 것을 저지하려는 것이 이번 화폐개혁의 일차적 목표인 것으로 추정됨.

※ 화폐화(monetization)란 사회 내의 모든 경제행위가 화폐로 환산되고 거래될 수 있도록 하는 조치로, 정치적 결정에 의해 분배되는 배급권위주의 자원분배를 시장중심으로 전환하는 조치임. 북한은 2002년 '7·1조치'를 통해 배급권 제도를 없애면서 화폐화를 단행함.

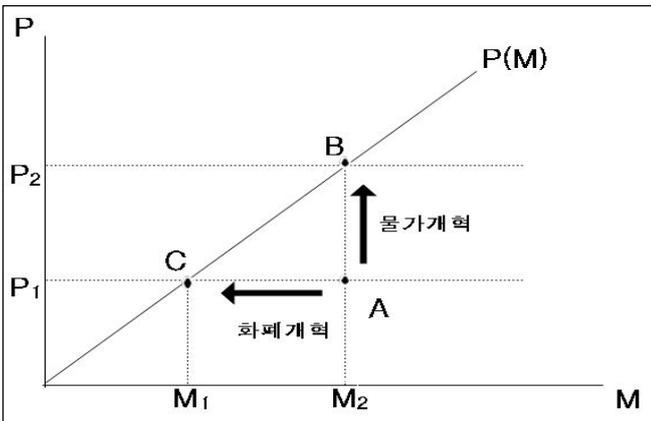
- 북한은 2002년 '7·1조치' 당시 과잉된 통화를 흡수하는 '화폐개혁' 대신 '물가상승'이라는 시장친화적 조치를 취하였으나 이번에 다시 기존의 화폐개혁으로 회귀하여 시장경제에 대한 의지가 약화된 것을 반영하고 있음.

- 북한은 전통적인 사회주의식 화폐개혁을 통해 일정한도까지만 신화폐로 교환해 주면서 사회 내의 화폐량을 물리적으로 감소시키는 방식을 이번 조치에 적용함으로써 사회주의적 화폐통제 방식으로 회귀하는 특징을 보임.

■ 북한이 화폐개혁을 시행한 이유는 아래 그림으로 쉽게 설명할 수 있음.

- 일반적으로 가격수준(P)과 화폐량(M)은 서로 정(正)의 관계에 있으므로, 다음과 같이 표현할 수 있음.

그림 1. 사회주의 국가들의 인플레이션 압력과 해결방향



자료: 대외경제정책연구원(2002), 『북한의 물가 인상 및 배급제 폐지의 의미와 시사점』.

- 사회 내의 화폐량이  $M_1$ 의 크기일 경우에는 가격수준이  $P_1$ 이어야 하고 화폐량이  $M_2$ 일 경우에는 가격수준이  $P_2$ 가 되어야 정상이나, 사회주의 경제에서는 국가에서 가격수준을 통제하므로 사회 내의 화폐량이 누적되어 증가하더라도 가격은 그대로 유지되는 것이 일반적임.

- 따라서 화폐량과 가격수준은 화폐량의 변동을 반영시키지 못하고 그림의 A점에 있는 것이 보통이며 북한도 이러한 상황에 있었다고 볼 수 있음.

- 북한이 화폐의 기능을 정상화하기 위해서는 화폐개혁을 통해 가격수준  $P_1$ 에 비해 과잉된 통화량( $M_2 - M_1$ )을 제거하거나, 통화량  $M_2$ 에 비해 억압되어 있는 물가수준  $P_1$ 을  $P_2$ 로 인상하는 방법을 선택해야 함.

■ 그림에서 보는 바와 같이 북한이 과잉통화를 해결하는 방법은 화폐개혁을 통해 과잉통화를 흡수하는 방법과 가격인상을 허용하여 가격을 정상화하는 방법이 있음.

- 화폐의 기능을 위축시키려는 사회주의 국가에서는 화폐개혁을 시행하여 통화량을 줄이는 것이 일반적이며, 북한은 1947년 12월 1차 화폐개혁 이후 이미 여러 차례 화폐개혁을 실시하여 왔고 1992년 7월 마지막 화폐개혁을 시행한 바 있음.

- 2002년의 경우 북한은 잠재 인플레이션을 막기 위해 물가인상을 시행함으로써 가격수준을 시장가격으로 접근시키고 기존화폐의 사용을 인정하는 시장친화적 정책을 시행하였음.

■ 북한경제의 화폐화(monetization)가 단행된 '71조치' 이전의 화폐개혁은 화폐가 실질적인 구매력을 가지지 못하던 시기이므로 경제계획의 정확성 제고와 화폐에 의한 경제의 통제기능 강화가 목적이었음.

- '71조치' 이전의 화폐개혁은 공급조절을 중심으로 운영되는 사회주의 경제에서 공급부족 및 가격통제에 의해 발생하는 화폐의 자연증가량을 흡수하기 위한 정책이었음.

- 따라서 화폐개혁에 따른 주민들의 반발도 상대적으로 적었으며 경제에 미치는 영향도 크지 않았음.

■ 북한은 지난 2002년 물가인상을 시행함으로써 가격수준을 시장가격으로 접근시키고 기존화폐의 사용을 인정하는 시장친화적 정책을 택하였으나 이번에는 화폐량을 흡수하고 자산을 강탈하는 형태로 화폐개혁을 시행하여 반시장적인 특징을 보임.

■ 일반적으로 체제전환국에서 시장경제를 도입하는 과정에서도 화폐개혁을 통해 과잉통화를 제거하는 방식을 사용하나 체제전환과정에서의 화폐개혁은 금융제도의 시장친화적 개혁과 함께 이루어지는 데 반해 북한은 화폐개혁만을 단행하고 있어서 금융분야의 체제전환 수준으로 보기에는 무리가 있음.

### 3. 화폐개혁의 배경

■ 북한이 화폐개혁을 실시한 의도는 일차적으로 시장경제에 대한 통제 강화, 둘째, 인플레이션 압력 해소, 셋째, 재정역량 강화의 목적을 가진 것으로 판단됨.

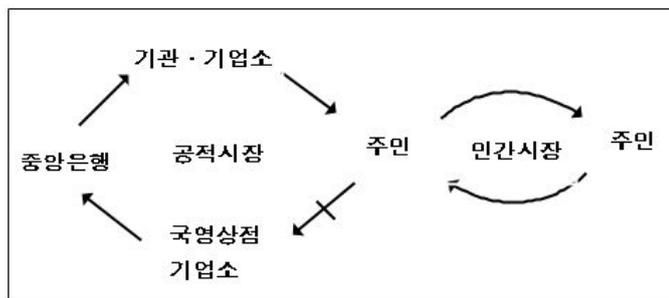
■ 북한은 이미 2008년부터 시장참여자를 제한하거나 시장의 개장시간을 통제하는 등 시장중심의 경제운용을 통제하려는 노력을 해왔으나 기대했던 만큼 효과를 보지 못하자 거래수단인 화폐를 통제하는 강력한 방식을 사용함.

- 시장을 통해 생활에 필요한 물자를 공급받고 자산을 획득하게 된 주민들은 정부의 통제에 반발해왔으며 특히 2009년 들어 지속되고 있는 150일 전투와 100일 전투로 시장에서의 영업활동에 지장을 받게 되자 이를 피하려는 행태를 보여 통제를 강화하려는 정부와 갈등을 빚음.
- 남한의 지원 중단, 핵문제로 인한 대외적인 압박 강화와 김정일의 건강이상 등으로 북한정부의 통제력이 강화될 필요성이 증가한 것이 강력한 시장통제를 시행한 배경으로 보임.

■ 이번 화폐개혁의 중요한 목표 중 하나는 북한 내의 인플레이 압력 완화일 것으로 판단됨.

- 북한의 화폐 유통과정은 일반적으로 <중앙은행 → 기관, 기업소 → 주민 → 국영상점 → 중앙은행>의 과정을 거쳐 국고로 환수되고 다시 정부예산에 따라 민간으로 공급됨.
- 하지만 최근 북한 내 생산부족으로 국영상점 및 기업소의 화폐환수 기능이 마비되는 현상이 초래되었음.
- 그 결과 공급된 현금이 공적시장에서 유통되기보다는 시장 등 민간에서 누적되는 결과를 초래하여 사회 내부에 많은 인플레이 압력을 유발하였음.
- 누적되는 통화량으로 물가상승 압력이 증가하고 가격통제의 실효성이 감소하여 곳곳에 이중가격이 형성됨에 따라 인플레이 압력의 해소가 요구되어 왔으며 화폐개혁은 단기적으로는 확실하게 인플레이 압력을 해소하는 처방이 됨.

그림 2. 북한의 화폐 유통과정



자료: 대외경제정책연구원(2003), 『7-1경제관리 개선조치 현황평가와 과제: 북한 경제개혁의 전망』.

■ 또 다른 중요한 목표는 북한 정부의 재정능력 회복에 있는 것으로 판단됨.

- 북한은 국영상점 및 기업소의 생산능력 상실로 재정부족을

겪어온 것으로 보이며 재정수입 증대를 위해 시장매대 이용료 등 이용료 부과, 부동산에 대한 비용 부과 등 사실상의 세금과 같은 여러 수익처를 개발하는 등 노력을 기울여 옴.

- 북한은 2003년 ‘인민생활공채’라는 채권을 발행하여 재정부족을 메우려는 시도까지 했으나 큰 성과를 거두지 못하는 등 재정확충에 어려움을 겪었음.
- 화폐증발을 통한 재정조달은 높은 인플레이 압력으로 실효성이 떨어지고 있으며 인플레이를 악화시키게 되므로 과잉통화를 제거함으로써 당분간 통화증발을 통한 재정확충 효과가 증가할 수 있을 것임.

## 4. 화폐개혁의 영향

■ 북한경제와 관련하여 북한의 이번 화폐개혁이 야기한 가장 중요한 충격은 가격기능의 혼란과 소유권의 훼손을 들 수 있음.

- 갑작스러운 통화의 명목가치 변경(리디노미네이션)과 통화량 흡수정책이 동시에 시행되어 기존 가격체계에 혼란과 왜곡을 가져옴.
- 주민들의 가장 중요한 자산축적 수단인 통화를 흡수하여 언제라도 소유권을 인정하지 않을 수 있다는 정책적 메시지를 전달함으로써 시장에 의존한 소비생활에 혼란을 초래함.
- 이러한 시장경제의 주요 메커니즘을 훼손한 것은 시장경제에 대한 통제 강화라는 정책의도가 반영된 결과라고 할 수 있음.

■ 북한이 의도한 효과 외에도 단기적으로 여러 가지 부정적인 효과가 발생할 것으로 예상되며 대표적인 사안들을 정리하면 아래와 같음:

■ 첫째, 단기적으로 새로운 가격이 형성되고 시장에 대한 신뢰가 회복되기까지 거래가 감소하고 화폐량 부족에 따른 불황형 생산감소가 발생할 수 있음.

- 100:1로 화폐가 개혁되더라도 통화량 자체가 극도로 감소하여 화폐의 실질가치는 훨씬 더 높아질 것이므로 시장 내의 가격은 그보다 큰 폭으로 하락하게 될 것이나 새로운 적정가격이 형성되기까지 상당한 시간이 소요될 것임.

- 시장이 도입되지 않았던 이전의 경제와 달리 공식적으로 소비분야에서는 시장이 생산을 자극해왔으므로 급격한 화폐량 감소로 인한 거래급감은 화폐부족에 의한 불황형 경제침체를 야기할 수 있음.

- 둘째, 화폐경제에 대한 신뢰가 하락할 것이며 특히 북한화폐를 이용한 거래에 대한 불신이 증가함에 따라 특히 중국위안화나 달러화 등 외화를 이용한 거래가 증가하는 달러라이제이션 현상이 심화될 것임.

※ 달러라이제이션(dollarization)이란 원래 자국통화 대신 달러화를 사용하는 데서 비롯된 말이지만, 지금은 자국통화대신 다른 외화를 사용하는 경우를 통칭하는 용어임.

- 북한 주민들은 화폐가치의 하락과 공급물자 부족 등의 이유로 위안화, 달러화 등 외화자산을 확보하기 위해 애쓰고 있으며 실제 일반 가정에서 적게는 수백 달러부터 많게는 수만 달러까지 소지하고 있는 것으로 알려지고 있음.

- 특히 주택거래와 같은 주요거래에서는 북한화폐를 받지 않는 등 북한화폐에 대한 신뢰가 저하되어 있으며 이번 화폐개혁 조치는 향후 이러한 경향을 더욱 심화시킬 것으로 예상됨.

- 셋째, 화폐개혁으로 사채업자 등 민간금융부문이 타격을 받아 생산활동이 둔화되고 시장기능 약화로 인한 전반적인 생산감소가 예상됨.

- 화폐개혁으로 가장 직접적인 타격을 받은 계층은 민간 사채업자들이며 공공연하게 사채가 생산 및 소비에 필요한 자금의 공급원으로 기여해왔으나 이들에 대한 타격으로 생산의 감소가 예상됨.

- 화폐에 대한 신뢰가 회복되기까지 필수분야 외의 거래가 중단되거나 위축되어 생산의 부족현상이 심화될 것임.

- 넷째, 시장도입 이후 확대되어온 빈부격차가 표면적으로는 감소할 것이나 외화자산 확보가 어렵고 실물자원의 축적능력이 없는 극빈층은 더욱 어려운 환경에 처할 것으로 판단됨.

- 저축능력이 부족하고 외화자산에 대한 접근성이 없는 빈곤층의 경우 거래감소로 인한 소득획득 기회의 감소로 더욱

열악한 생활환경에 처하게 될 우려가 있음.

- 외화자산을 많이 확보한 부유층은 오히려 상대적으로 부가 확대할 수 있는 기회를 맞을 것이며 북한화폐를 주로 소장해온 소매상인들이 가장 많은 피해를 입게 될 것임.

## 5. 화폐개혁의 시사점과 전망

- 북한의 화폐개혁은 북한 사회에 대한 통제 강화가 절실하게 필요한 상황임을 시사하고 있음.

- 자원에 대한 분배와 배급을 통제하여 운용되어온 사회주의 체제가 시장의 도입으로 이완되었으며, 특히 시장의 확대에 따라 민간부문의 자원소유 비중이 증가할수록 정부의 통제력이 상대적으로 감소하는 현상이 발생함.

- 김정일의 건강문제, 대외자원의 유입 감소, 국제적 압력 증가 등은 북한 지도부로 하여금 위기의식을 가지게 하여 화폐개혁을 통해 민간이 소유한 부를 강탈하는 방식으로 통제 강화에 나서게 한 것으로 보임.

- 북한정부는 이번 조치로 인플레이션 압력 감소, 재정능력 확보, 그리고 시장경제에 대한 강한 통제력 회복 등의 정치적 이익을 단기적으로 누리게 될 것이나 생산 감소와 주민들의 심리적 불만 확대 등의 비용을 치르게 될 것으로 예상됨.

- 시장기능의 운용메커니즘의 핵심은 가격장치와 사적 소유권이나 북한은 이번 조치를 통해 이 두 가지 메커니즘 모두를 희생시킨 탓으로 당분간 시장의 정상적 가동이 어려울 것이며 이는 생산의 감소를 유발할 것으로 판단됨.

- 특히 가구당 2개월치 생활비 가량의 화폐적 자산만을 남기고 나머지 화폐량을 수거하는 것은 과도한 통화부족을 초래하여 화폐부족에 따른 불황을 최초로 경험하는 사례를 만들 우려가 있음.

- 최근 북한의 도시가계 한 달 소비규모가 5만 원에 달하는 것으로 추정되고 있으므로 10만 원이 교환한도인 경우 2달치 생활비에 불과함.

- 시장에 대한 통제 강화는 암시장의 확대 등 비공식부문의 경제규모를 증가시킴으로써 거래비용 및 사회적 비용이 높

아지는 결과를 초래할 것임.

- 수년 동안 고생하며 축적한 부를 한꺼번에 강탈당한 주민들의 심리적 충격과 분노로 북한정부는 상당한 정치적 부담을 지게 될 것이며, 정부정책에 대한 불신이 증가하고 있어 추가적인 안정책이 필요하게 될 가능성이 높음.

■ 북한의 화폐개혁 조치는 북한정부가 시장경제와 사회주의적 통제경제 사이에서 여전히 갈등하고 있으며, 시장의 효율성과 통제 강화에 따른 정치적 이득 가운데 통제 강화를 선택한 것을 의미하나 그 효과는 단기에 그칠 것으로 전망됨.

- 시장을 통하지 않고서는 주민들의 생계를 유지할 수 없으므로 북한정부는 '통제가능한 시장'을 유지하고 싶어하나, 사회주의 경제적 '명령과 통제(command and control)'가 아닌 시장친화적 통제수단을 확보하지 못하고 있어서 시장과 통제 간의 갈등은 계속하여 반복될 것임.

- 북한정부의 정책적 갈등은 소비재 분야에만 시장을 도입하고 생산재와 생산요소에는 시장을 도입하지 않아서 상호간 연계고리가 형성되지 못한 데서 유발되고 있음.

■ 가장 시급한 개혁은 금융분야 개혁으로, 북한이 상업은행과 금융시장을 도입하지 않는다면 인플레이 압력의 재등장은 시간 문제가 될 것이며 투자자원 확보와 재정부족의 문제도 해결할 수 없음.

- 상업은행 및 금융시장의 도입은 사회 내에 누적되는 화폐를 흡수하여 인플레이 압력을 감소시키고 투자가 필요한 분야에 재원을 공급하게 됨.

- 북한은 현재 화폐개혁 외에는 과잉통화를 제거할 수 있는 정책수단이 없으므로 생산증가보다 화폐량의 증가율이 더 높은 결핍경제의 특성상 인플레이션 압력을 피할 수가 없음.

- 생산분야에서 북한정부가 유일한 투자주체이므로 투자에 필요한 자원조달이 모두 정부의 재정부담이 되고 있으며 재정능력 부족이 북한의 경제성장을 제한하는 요인이 되고 있음.

■ 한동안 시장기능의 확산이 저지되거나 위축될 것이며 정부가 주도하는 공식경제의 상대적 중요성이 증가할 것이나 제한된 생산능력으로 인해 이러한 효과는 단기에 그칠 것으로 판단됨.

- 북한의 생산능력 제한으로 배급제를 회복하는 것이 불가능한 상황이며 주민생활의 상당부분이 시장에 의해 이루어져 왔으므로 장기적으로는 다시 시장의 확대를 가져올 것임.

- 장기적으로 인플레이 압력이나 재정부족 사태도 다시 발생하게 될 것이며 주민들은 추가적인 화폐개혁에 대비하여 외화 확보에 더 많은 노력을 기울이게 되고 외화는 퇴장되어 축적되는 '그레섬의 법칙'이 나타날 것으로 판단됨.

※ 그레섬의 법칙(Gresham's law)이란 "악화가 양화를 구축한다"는 법칙으로 우량화폐는 집안에 저장하고 불량화폐만 거래에 사용되는 현상을 의미함.

■ 결론적으로 북한이 화폐개혁을 통해 얻게 될 이득은 단기간의 효과에 그칠 것이며, 금융개혁을 포함한 더 적극적인 개혁을 추진하지 않을 경우 중장기적으로는 다시 동일한 문제가 반복되는 정책적 딜레마에서 벗어날 수 없을 것으로 전망됨. **KIEP**