

国际问题研究报告

2020年第23期 总54期

山东大学国际问题研究院

山东大学东北亚学院

韩国对朝政策动向之研判

韩朝关系演变，至少被如下因素制约，即：朝核问题、朝美关系和韩美同盟。长期以来，朝美关系严重对立，敌视政策依旧不变。在朝鲜弃核与美解除对朝制裁问题上，双方立场难以协调，缺乏信任基础。困于韩美同盟，韩难以独自推动朝韩关系改善。受制于复杂多重的内外因素，朝韩也难以维持稳定和解。近两年，朝韩和解进程由于朝美接触无果而终，韩朝关系也跌入低谷，转向新一轮博弈。6月16日，朝以“脱北者”对朝空飘传单为由，切断了韩朝通信网络，爆破了朝韩联络办建筑物。由此，韩国统一部长官金炼铁请辞。针对这一局势，文在寅不得不全面调整人事部署，国家安保室长、国情院院长、统一部长官三个重要部门首脑换帅。文在寅这一举措，预示其对朝政策将面临新一轮调整。

首先，文在寅对朝主流导向将维持不变。朝韩意识形态差异，决

定了双方分别视各自的“国家”利益优先于民族利益。文在寅政府通过协调和平、合作与统一这三大目标，强调韩国不再视朝鲜为敌。文在寅在竞选韩总统时，就发表了“朝鲜半岛和平构想”，希望韩朝对话，并在国际社会协助下解决朝核问题。执政后，又推出“韩朝关系发展蓝图”，继承并推进往届进步政府的对朝构想，制度化落实韩朝关系。以2018年“平昌冬奥会”为契机，朝韩双方打破多年僵局，再次进入和解周期。此后，板门店会晤、《板门店宣言》发表、文在寅访朝等，都展现了改善关系的意愿。前述“和平构想”和“发展蓝图”是文在寅对朝政策的核心，也是其治国理政的基础。

其次，朝鲜关闭朝韩对话大门后，朝鲜与韩国都面临双输境地。双方同时进入战略敏感期，不得不根据对方变化而调节各自行为。¹韩朝关系全面恶化，迫使文在寅政府弥补对朝政策短板。首先，韩朝关系一直受“朝核困境”制约，而朝核问题解决的关键是朝美关系。文在寅执政后，朝韩关系虽有较大改善，但朝核问题未有实质性突破；其次，困于韩美同盟制约，韩国独自行动的空间有限。“同盟困境”迫使文在寅企望朝核问题的解决。尽管文在寅极力推动朝美领导人会晤，但朝美会晤也未取得实质成果。韩朝关系的进一步改善，成了无源之水；第三，文在寅推行改善对朝政策时，面临着联合国有关国际制裁框架的制约，难以大幅开展实质性举措。而朝鲜关心的是，希望获得韩国的经济援助，或者韩国能推动国际社会对朝制裁的宽松；最

¹ 朴东勋.朝美“隔空对话”与半岛局势.朝鲜半岛研究中心,2020-07-20.

后，朝韩关系破裂的最直接原因，是朝鲜对美幻想的破灭。在朝美首脑会晤两年之后，朝核问题仍未解决，朝鲜也没有获得任何受益。因此，金正恩退而求其次，关闭了与韩国的对话窗口。朝鲜的愿望是，迫使文在寅政府对美国施压，改变甚至消除对朝敌视政策。

再次，人事调整后，新团队势必会走务实路线，更好的践行文在寅的构想。从朝鲜政治架构的特点看，要想说服金正恩，成功的关键是要接触到朝鲜最高层领导。新任国情院院长朴智元当时就在金大中政府中负责对接这条线路。朴智元曾对金大中总统建议向朝鲜提供5亿美元援助，得到了朝鲜领导人的赏识，也被韩国政坛视为朝韩领导人次会晤的功臣。他一度因“向北方输款”罪名被韩保守政府关押，但朝方却一直保持着对他的信任。2018年，朴智元与朝鲜高层的联络线，促成了文在寅与朝方对话的实现。

第四，文在寅和特朗普在各自的余下任期内，都面临朝鲜弃核的博弈，朝核问题将持续困扰美朝关系、韩朝关系和韩美同盟。² 相比特朗普，文在寅有更为宽松的政治环境和乐观的执政前景。文在寅没有竞选压力，客观上也减少了国内政治派系对文在寅施政的阻碍。以往，文在寅一直寄希望于朝美接触可以推动韩朝关系改善。但是，在朝美关系陷入僵局后，这一幻想破灭了。更为恶化的是，朝鲜把朝美对话的主题由美国“解除制裁”换朝鲜“无核化”，改变为美国“撤销对朝敌视”换双方“重启朝美磋商”。因此，文在寅不得不转变与

² 梁立昌.文在寅政府对朝政策与朝鲜半岛局势演变.国关政外交学人,2019-06-12.

美“同盟优先”政策，试图摆脱美国的束缚，独自推动对朝现状的改变。

第五，朝韩双方“单方面推动”关系发展的可能性增大。朝韩关系恶化前，韩国以“韩国政坛人物不宜频繁北上”为由，两次阻止朴智元前往平壤参加民间对话，又以“条件不成熟”为由，八次拒绝李仁荣和开城工业园区韩方企业代表访问园区。就在李仁荣最后一次被拒访朝时，文在寅开始重新审视自己的对朝政策，称要寻找“现实和可实现”的与朝接触渠道。在朝核问题、朝美关系和韩美同盟等多方因素的共同作用下，朝韩双方难以长期维持和解状态。这也是文在寅强调制度化落实韩朝关系的主要原因。此后，韩国政府释放出积极信号，计划采用最大的灵活性，处理触及韩国对朝单边制裁法案的交流互动。文在寅发表后半期的对朝工作思路时称，任何情况下都要确保韩朝、朝美对话；鉴于朝鲜方面看法的改变，应当区分“通过韩美工作组可做之事”和“韩国可自行决定之事”。这意味着韩国可自主推进不违反对朝制裁决议的散客赴朝游等项目，不必与美方“步调一致”。韩国将极力避免韩美同盟的制约，单方面推动与朝鲜接触。

最后，在政策落实方面，受制于联合国对朝制裁决议，朝韩双方缺少实质性的合作机制，韩国政府只能采取更加灵活的行动落实对朝承诺，换取与朝鲜的持续对话，包括人道主义援助、开放旅游、投资和文化交流等项目。韩国原计划在今年通过联合国世界粮食计划署（WFP）向朝鲜提供 1000 万美元人道主义援助，但由于韩朝关系趋紧，

计划被暂时搁置。预计，文在寅在进行人事调整后，将会考虑重启此计划。此外，因为新冠疫情被中断的金刚山散客旅游项目，在韩国新冠疫情得到有效遏制前提下，可能会成为首选。统一部长官李仁荣 6 月 20 日向国会外交统一委员会提交的人事听证会书面答辩中表示，将推动重启金刚山散客旅游项目落地，并借此举行朝韩磋商。开放旅游，能直接帮助朝鲜解决当前经济困境，亦可规避国际制裁。假如以此作为突破口，韩朝关系似容易获得某些进展。此外，在推动对朝国际制裁松动的问题上，文在寅也可能在“相对顾及美国态度前提下”的基础上，借助多方力量进行推动。

（撰写：杨延龙，山东大学东北亚学院讲师、博士后）

国际问题研究报告

主编：张蕴岭 副主编：张景全 执行副主编：徐海娜

主办：山东大学国际问题研究院、东北亚学院

联系人：刘孟娇 电话：15854651231

报送：中央、山东省政府有关部门，山东大学学校领导、主要部门、学院领导

交换：国内国际问题研究机构