

# 国际问题研究报告

2020 年第 21 期 总 52 期

山东大学国际问题研究院

山东大学东北亚学院

---

## 文在寅调整外交安保团队的原因及其影响

2020 年 7 月 3 日下午，文在寅总统完成了执政后对安保部门的首次“大换血”。对统一部长官、国家情报院院长和青瓦台国家安保室长等外交安保领导班子做出人事调整。金大中时期青瓦台秘书室室长朴智元被内定为新任国家情报院院长，前共同民主党院内代表李仁荣被内定为统一部长官，现任国家情报院院长徐薰改任青瓦台国家安保室室长。另外，文在寅政府首任青瓦台秘书室室长任钟晳和现任国家安保室室长郑义溶被任命为总统统一外交安保特别顾问。文在寅“重塑”外交安保团队的原因及其影响值得关注。

近年来，文在寅政府在朝韩关系处理上屡遭挫折。朝美河内会谈“无果而终”，两国分歧依旧；美国大选进入倒计时，特朗普“无暇顾及”半岛事务；朝鲜对于韩国被束缚在“美韩工作组（working group）”，且迟迟未落实对朝经济援助早已不满。近期，针对韩国“脱北者”团体向朝鲜散布有损金正恩形象的传单，朝鲜切断了与韩国的

通讯联络线，并炸毁开城朝韩联络办公室。朝鲜总参还发布了在金刚山旅游区和开城工业园区部署部队的指令：重新派遣并部署根据朝韩军事协议而撤出非军事区的民警哨所；增强部署在朝鲜西南海上前线等整个前线的炮兵部队的战斗值勤；重启边境地区附近的各种正常性军事训练；将在前线开放有利于散发对韩传单的地区，并采取军事安全措施等四项军事行动计划。最后金正恩“闪亮登场”保留对韩军事计划，朝韩关系进入低谷已成事实。

总体来看，朝鲜“埋怨”韩国在朝美僵局中的“不作为”，韩国则“不满”朝鲜炸毁联络办公室，目前朝韩“蜜月期”结束，两国关系不断恶化，甚至有可能倒退回到《4.27 板门店宣言》和《9.19 平壤共同宣言》签订之前的状态。在此背景下，韩国主动出击，调整外交安保领导班子，强调“恢复朝韩间的信任”，让“对话论者”成为对朝政策主要执行者，试图打破目前朝韩僵局，推动半岛和平进程。

## **一、文在寅调整外交安保领导班子的动机**

文在寅调整外交安保领导班子的动机主要有两个方面。

其一，文在寅具有改善朝韩关系的决心与魄力。

文在寅总统上台后，扭转了李明博、朴槿惠保守政府执政时期朝韩两国的敌对状态，以平昌冬奥会为契机，积极改善朝韩关系，促成了3次朝韩首脑会谈与2次朝美会谈。文在寅政府在改善朝韩关系与半岛和平方面功不可没。但从近期发展态势来看，朝韩关系“不进则退”，南北联络事务所被炸毁，前两年的努力化为泡影。在剩下不到

两年的任期内，文在寅渴望夯实半岛和平成果，进一步改善朝韩关系，以保证离开青瓦台后，朝韩关系不倒退至敌对状态。

面对目前的状况，文在寅不能“坐以待毙”，因此首先通过人事调整打破困局。前统一部长官、民主和平统一咨询会议首席副议长丁世铉曾多次公开批评文在寅的安保团队“不作为”，文在寅总统有改善朝韩关系的意愿，但统一部、外交部等官僚机构无法较好地落实文在寅的理念。赵明均作为官僚型长官，金炼铁作为学者型长官，虽与文在寅共享朝鲜半岛治理理念，但局限性也很突出，他们对统一部的掌控力度不够，且在对朝问题处理中执行力与冲劲不足。同时，安保团队中“同盟派”太多，“知朝派”较少，因此应更多选用了解朝鲜、可与朝鲜对话、有推进力的突破型“知朝”人士。青瓦台新宣布任用的人员则比较符合以上条件。

首先，李仁荣作为 20 世纪 80 年代学生运动圈的象征，曾担任全国大学生代表协议会首任议长，前不久卸任民主党最高委员和院内代表，与上任统一部部长相比，具有较强的政务判断能力。李仁荣在第 20 届和今后的第 21 届国会的外交统一委员会任职，同时还担任共同民主党“南北关系发展及统一委员会”委员长、朝韩经济合作特别委员会委员长，有丰富的处理朝韩关系经验。其次，徐薰作为文在寅政府首任国情院院长，是国情院出身的外交安保专家，在过去 3 年多时间里，一直负责协调和管理朝韩、朝美首脑会谈等半岛安保事务，是韩国数一数二的“知朝派”代表。最后，朴智元作为 4 次当选国会议员的资深政治家，被称为金大中前总统“永远的秘书室长”。金大中

政府时期，朴智元经常出入新加坡、中国上海和北京，随时准备与朝鲜人士进行非公开会谈，为 2000 年朝韩首脑会谈达成协议做出贡献。朴智元于第 18、19 届和第 20 届国会期间，在国会情报委员会工作，同时也是文在寅政府的南北问题咨询专家之一。东国大学朝鲜学系金熔铉教授评价称：文在寅提拔有政治手腕，懂得战略判断的朴智元候选人，本身就意味着欲在解决对朝问题上有所作为。在 3 名候选人中指定 2 名资深政党人，也意味着文在寅在任期后半阶段将致力于解决韩朝问题。另外，朴智元曾促成金大中与金正日的首脑会谈，保持着与朝鲜的世代友好关系，考虑到朝鲜重视先辈关系，任命朴智元为国情院院长颇具深意；从对朝关系的连续性来看，新的人事任命部分维持了“郑义溶-徐薰”的双塔制，李仁荣候选人作为政党人，将在与国会的协商过程中发挥作用。

另一方面，希望通过这些措施对朝、美释放改善朝韩关系，加速推进半岛和平进程的强烈信号。

文在寅政府通过进行人事调整，大举选用“知朝”人士，明确表示要在剩下的两年任期内全力改善并巩固朝韩关系。向朝鲜传递了友好、对话的信号；向美国传递了韩国要求保持自主性、朝韩关系不完全受制于美韩同盟的信号。韩国国内各界批评之前的安保团队对美依赖度太大，自主性不够，冲劲不足。丁世铉表示由美方提议成立的“美韩工作组”沦落为韩国对北政策的“脚镣”，在“美韩紧密合作”的名义下，韩国政府自主性受损，无法独立开展与朝鲜对话。通过“对朝事务都要由美韩工作组决定”的方式，很难履行板门店宣言和南北

军事协议。前统一部长官、世宗研究所首席研究委员李钟奭也对此表示批判，认为“美韩工作组”不应成为改善朝韩关系的绊脚石。美国对朝政策随意性较强，半岛事务不能过分依赖美国，意见不一致时应敢于同美国争论。目前正是强力推行韩国政策的好时机，应强调韩国的自主性，带着议程与想法去找美国谈判，而非全盘委托美国。“美韩工作组”应仅限于朝核问题处理，而朝韩关系需由统一部全权负责。

总统统一外交安保特别顾问、延世大学名誉教授文正仁则认为，目前“美韩工作组”也并非想拆就能拆散的机构。当然“美韩工作组”既有正面作用，也有负面作用。韩国接受成立“美韩工作组”，意在朝韩经合项目给予制裁豁免等事宜进行磋商。无论如何，韩美协商是必要的，且美国掌握决定权，若不与美国协商，很难解决联合国安理会的对朝制裁。现在问题是美国想借“美韩工作组”插手朝韩的全面交流合作，而不仅限于磋商制裁品种。因此，在充分发挥其正面作用的同时，有必要将负面作用最小化。例如，在不违反联合国安理会有关规定的前提下，制裁的品种、人道主义援助、个人旅游等问题不需在美韩工作组讨论，只要韩国坚持主见即可。

## **二、新外交安保团队对半岛局势的影响及其对策**

随着韩国外交安保团队的调整，朝韩关系进入动荡调整期。

一方面，短期内朝韩双方通过非公开渠道接触，为文在寅与金正恩首脑会谈提供契机。若顺利促成朝韩首脑会谈，朝韩关系将会得到明显改善，为半岛创造和平、友好的环境。以此为基础，朝韩双方试

图主导半岛事务，为朝美谈判创造条件。文在寅已多次呼吁重启“特金会”，为避免“夜长梦多”，将全力争取在美国大选前促进朝美领导人再次会谈，完成朝核问题与保障安全的“临门一脚”。相反，美国可能对于韩国绕开或削弱“美韩工作组”职能的行为表示不满，要求韩国回到“美韩工作组”框架内处理朝韩关系。

另一方面，在不违背联合国制裁的前提下，韩国可能开展与朝鲜的部分领域合作。例如，考虑到朝鲜的粮食困难和肥料不足，韩国可能开展大规模人道主义援助。在全球疫情蔓延的背景下，开展疫情援助的可能性较大。若新冠疫情能够尽早结束，离散家属相逢和个人旅游等交流重新恢复的可能性较大。

基于上述判断，提出如下对策建议。

第一，在解决朝核问题上，坚持“双轨并行”和“双暂停”思路，加强对朝、韩、美的宣传与解释力度，尽可能得到上述三国的认可与支持，加强同三国官方、智库与高校的对话，增加我国在朝鲜半岛事务中的话语权。

第二，加大宣传“美韩工作组”对解决半岛事务的局限性。强调美国促使韩国成立“美韩工作组”并非解决朝核问题，美方对于放开对朝制裁的消极态度未变，而只想深入插手半岛事务，对和平解决朝核问题并无益处。

第三，高度关注韩国新外交安保团队调整后朝韩之间的非公开接触。积极开展与朝韩两国的学术会议和联合项目，及时准确地掌握朝韩真实意图，以便做出正确决策。避免文在寅在朝韩首脑会谈后，再

次推进“金特会”时损害我国的核心利益。

（撰写：崔明旭，山东大学东北亚学院讲师）

## 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