

朴槿惠总统发表国会演说，

是否意味着韩国对北政策发生根本性的转变？

千英宇 顾问

咸在凤 院长

崔刚 首席研究委员

高明贤 研究委员

安成奎 主编

朴槿惠总统于2月16日（周二）通过国会演说公布了韩国对北政策的根本性变化。这称得上是继阳光政策之后韩国对北包容基调的全面转折。这种对北政策转换的背景如何，今后的南北韩关系将何去何从？峨山政策研究院千英宇顾问，咸在凤院长，崔刚首席研究委员（研究部门副院长），高明贤研究委员一同就该问题召开了紧急会议。

以积极的反并进政策引导并进政策走向失败

判断北韩是否有所“变化”的根据应为核威胁的减少，而非经济变化来

有必要研究增加北韩体制“疲惫感”的方法

要向中国明确表示韩国的“核心利益”正是北韩的无核化

要向北韩展示无论如何发展核武装，局部战争中北韩毫无胜算

有必要考虑美国战略资产在韩半岛的永久性部署

► 主持人 安成奎 主编 = 我们应该如何理解本次朴槿惠总统国会演说的核心？朴槿惠总统在本次演说中提到“我们需要寻找根本的解决方法促

使北韩产生实质的转变”。这是否可以解释为南北韩关系发生根本性变化，从“对话”转变为“施压”了呢？

► 千英宇 顾问 = 朴槿惠政府的“韩半岛信赖进程”是一个方向性混乱的政策。我认为本次总统演说可以看做是在正确认识当前局势深刻性与严重性的基础上，拨乱为治，重新调整根本方向的契机。

► 咸在凤 院长 = 从1998年的阳光政策算起，韩国政府实施对北包容政策已近20年了。也就是说，在1998年持续紧张对立的局势大转向以后，这种试验进行了近20年之久。尽管期间北韩对韩国发动了不计其数的挑衅，为了那微乎其微的成功可能性，韩国保守政权上台后仍然维持这个政策的基调不变，欲通过经济支援或和平交流来引导北韩实现无核化。但如今政府意图从根本上重新转换对北政策的方向。也就是说，承认对北包容政策失败，将政策的方向重新定在“对立”与“施压”这两个点上来。由于对北包容政策本身旨在无核化，因此这种政策的转变还意味着承认通过和平协商的方法来促使北韩实现无核化是不可能的。不得不说这是一个非常大的转变。

► 崔刚 首席研究委员 = 从理想的对北政策转化为现实的的对北政策。这意味对北政策从一部分人主张的将朝核问题与南北韩关系分离开来的基调中走出，明确表明假若朝核问题不能得到解决，南北韩关系也将不会有任何改进机会的立场。如果说过去我们强调“奖励”是解决北韩核问题最重要的方法，那么从现在开始，我们将方向调整成通过让北韩付出代价来引导北韩调整战略计划的方向。这是一个“积极的反并进政策”，旨在使得北韩追求的核与经济开发并进政策失败，从而迫使北韩弃核。

► 高明贤 研究委员 = 有必要分析朴槿惠政府任期内对北政策是如何转变的。在第四次核试验之前，朴槿惠政府实施韩半岛信赖进程政策，但意义并不大。该政策把重点放在通过中国来解决北韩核问题，对中国的依赖度很高。但北韩进行第四次核试验后，中国方面的反应与我们希望的相差甚远，韩国在这种情况下，废除前一政策，进而改为强硬政策。对北政策转变的最大特征在于“中国”与“包容”两个要素均消失了。

► 主持人 安成圭 主编 = 截止第三次核试验时，韩国政府都比较低调。

为什么在当前这个时间点突然转变对北政策呢？有称韩国政府的反应是否属于过激反应？

► 千英宇 顾问 = 在2013年北韩进行第三次核试验的时候，我们就应该采取这样的措施。但当时我们不但没能出台这样的政策，反而多包容了北韩长达3年之久。当时政策具有相当程度的不现实性，寄希望于北韩能改过自新，自动弃核。如今终于醒悟了。北韩第四次核试验提供了反省之前对北政策如何不现实的契机。比起来说第三次与第四次核试验在根本上有什么不同，不如说第四次试验促使我们从迷茫中觉醒，起到了催化剂的作用。

► 咸在凤 院长 = 可以说中国的影响力很大。截止第三次核试验的时候，我们与中国有着二十余年的友好关系，寄希望于中国站出来发挥作用。因此即使冒着友邦误解我们倒向中国的风险，如芒在身的朴槿惠总统仍然出席了中国纪念抗战胜利70周年的阅兵仪式。但这次我们明明白白的认识到了在北韩弃核问题上，中国既没有能力也没有意志做出贡献。这意味着通过与中国的合作，以和平的方式引导北韩弃核的计划失去了成功的可能性。

► 高明贤 研究委员 = 朴槿惠政府过分依赖中国是不正常的，也是不理性的。从表面上来看，政府并没有通过精准的分析来确立新的战略，而是寄希望于通过与中国领导人间笃厚的私交来修正中国的战略。因而，在北韩进行第四次核试后，我们的这种希望破碎了，便马上陷入了要完全排挤掉中国的这种非黑即白的逻辑。但是值得注意的是，中国仍然是一个重要的国家，上述逻辑让人不得不感到忧虑。

► 千英宇 顾问 = 事实上，在第三次核试验的时候，中国明确展示出在北韩弃核问题上，中国既没有能力也没有意志。中国不仅帮助北韩建立核武装，还让北韩心安理得地成为事实上核武装国家。在这种情况下，新上台的朴槿惠政府抱着“用别的方法试着说服中国看看”的希望一直到今天。但如今政府碰到了现实，一下子从云端掉到了地上。

► 崔刚 首席研究委员 = 朴槿惠政府上台初期在北韩进行核试验与导弹试验之时，本应对政策进行实质层面的检讨，但迫于政治原因，被大选

期间提出的政策框架束缚住了手脚，无法作为。但如今这种局势已经发生变化，本应转变的政策框架在长达三年后终于得以转变。之前提出的德累斯顿宣言也好，统一大发论也好，都是意图从理想的角度解决南北韩关系问题与北韩核问题，时至今日，我们已经无路可走。

► 咸在凤 院长 = 的确，我们浪费了时间。但从国内政治气候来看，因为对北韩第三次核试我们采取了容忍的态度，所以在这个时机提出这样的政策，勉强可以被接受。假若朴槿惠总统三年前在国会发表了同样的演说，在野党是不可能善罢甘休的，而国际社会的反应也不会趋于积极走向。从政治层面看的确存在无可奈何的部分。

► 千英宇 顾问 = 只有承认过去三年韩国对华，对北韩政策的失败，才能实现政策的转换。因为对之前政策抱有幻想，所以一直都没能有所转换。本次是在承认既存政策完全失败，以后也没有可能成功的认识前提下，才得以实现政策的转变。

► 主持人 安成圭 主编 = 要寻找根本性的解决方法，这让人联想到北韩的崩溃与对北施压。

► 千英宇 顾问 = 说到底，压制住北韩核武装的欲望，转变北韩的并进政策是我们的重要目标。若无法实现这个目标，就应将政策目标转化为政权更替上。为了实现这个目标，有必要通过提高北韩核武装成本，来改变北韩的战略计算公式。需要将制裁的面从至今为止不痛不痒的部分制裁扩大到能使得北韩无法拥核，能使北韩感到疼痛的面上来。但是光靠制裁是不行的，要从根本上改变北韩社会与北韩居民认识，因此，要实施更有攻击性的对北心理战与对北工作。

► 咸在凤 院长 = 政策的侧重点应该从注重奖励转变到提高北韩拥核成本上来。从北韩无核化到北韩政权交替都是我们应考虑的范围。中国的立场是：对北制裁不能对北韩政权有所动摇。就目前情况而言，我们在撼动北韩政权一事上是受限的，但通过制裁来让北韩先去核仍是十分重要的。除此之外，还应对中国就实现韩半岛无核化应放在首位这一点加大宣传。中国理当共同参与，倘若无法做到这一点，那就应该宣布与韩国在基本战略目标上存在差异。毫无疑问，和平交流也好，对北韩居民实施人道主义

援助也好，都是有益的。但从优先顺序来看，必须明确假若无核化无法实现，其他一切免谈。

► 崔刚 首席研究委员 = 我们把北韓经济和对外政策的变化看做是北韓发生实质变化的指标。这只不过是个错觉。北韓加于我们安保层面威胁的变化才是评价北韓实质变化的标准，即应该以北韓通过核武器给我们造成的威胁实质减少了多少为标准，判断北韓是否发生实质上的变化。特别是类似6.28措施等有限措施的出台被看做是北韓经济领域的一种变化，但事实并非如此。只有北韓经济体制层面发生根本性的变化，才能看做经济领域发生了变化，换句话说，经济措施层面的变化并算不上是经济领域的变化，是否追求社会统治体制的多样性才是判断依据。要懂得这在短期间内是无法实现的，必须把目光放的更为久远一些。我们需要增加北韓政权的“疲惫感”。为了实现这个目标，目前我们所采取的措施存在局限。有必要增加武力示威等的多样性，并调整这些措施的强度与频率。由于我们每次都在军演前都公开军演相关日程，因此，北韓每次都对此有所准备。我们有必要实施非定期高强度的军演，以此增加北韓在军事上的“疲惫感”。倘若这样，北韓则不能正常开展经济活动。我认为安保的问题应该对应以安保的方法来解决。

► 高明贤 研究委员 = 从根本上来看，北韓的核挑衅关系到北韓政权的存续，所以需要绝境逢生的方法来解决这个问题。问题的答案只有：北韓政权需要有所改变，或是被更替。那么，如何使得北韓改变呢？北韓核开发自身是一种非对称的挑衅。因为韩国不能进行核开发，所以我们的对应方案当然也应是非对称的。我们应在对我们有利的信息以及文化层面，通过政治层面的开放性来获取国际社会的共同认识，这一点是最重要的。通过强化我们与其他国家休戚与共的共同认识，在军事与外交领域加大北韓政权的“疲惫感”。对于北韓而言，都是很难做到的。虽然北韓在表面上装作毫不在乎，但在人权等问题上却表现得非常敏感。因此，韩国政府有必要加大北韓在这一方面的“疲惫感”。

► 主持人 安成圭 主编 = 假若如此，韩国国内的“疲惫感”会不会随之高涨？

► 崔刚 首席研究委员 = 所谓的国内“疲惫度”问题范围仅限于出入

开城工业区的124个企业。这正是进步阵营在主张和平论调时提出的话题。比起来这124个企业，5000万国民的安全问题更为重要。韩国国内的“疲惫度”并不高。朴槿惠总统国会演说的核心是如今我们身处的安保环境高度紧张。政府的作用正是要使国民正确认识到目前的形势。若国民认识到目前形势的紧张性，政府却不能与之形成共识，那么，对话论调与和平论调就会再次出现。

► 咸在凤 院长 = 将危机感原原本本，准确无误的传递给国民，营造共识是政府的任务，能否完满完成这个任务也是考量政府能力的重要指标。

► 高明贤 研究委员 = 到目前为止，我们在北韩政策上遭遇到高度的“疲惫感”原因在于我们只关注南北韩关系中的积极方面，对南北韩关系抱有过高期待。政府不断的强调会见了北韩的谁，取得了如何的进展，长期以来自然期待值会升高。在这种情况下，南北韩关系若发展不顺利，“疲惫感”与“失望感”自然接踵而来。朴槿惠政府在今后剩下的两年任期内，将不会继续维持上述的方案。介于国民的既存认识，南北韩关系发展必将大有失色，由此带来的“疲惫感”就一定会高涨。因此，政府需要转变既存的政策框架，展开降低国民期待值的政治工作。否则国民若陷入不安，所谓的和平论调与对话论调会重新占据主流。从现在这一刻，朴槿惠政府需要采取一切可能有效的措施。

► 主持人 安成圭 主编 = 在国际制裁与合作问题上，中国的作用是十分重要。对中国需要采取怎样的原则与态度？

► 崔刚 首席研究委员 = 这个问题的前提条件是中国在解决北韩问题上发挥作用，北韩的第四次核试验让这个前提化作了乌有。不能再对“中国作用论”抱有期待了。从基本上来说中国把国家的和平安定，体制的维系放在首位。所以对华立场的焦点应该放在中国与韩国在基本目标上有多少是符合的这个问题上。没有必要强调中国的作用。中国的态度在第四次核试验中已经一览无遗了。政府与其强调中国对北韩的影响论，还不如将国际社会舆论引导到中国作用论上来。要向中国传达，判断中国是否具有大国资格的标准在于中国是如何参与国际社会，如何展开合作的。想要通过韩中关系来解决北韩问题这种想法本身是不现实的。因此要将解决问题的角度转为在国际社会中强调中国的作用这一点来。

► 千英宇 顾问 = 问题的核心是韩中在安保问题上利害并不吻合。即韩国的安保利益有可能对中国的安保利益有害无益。这涉及韩中在安保认知结构的本质问题。所以我们和中国在北韩核问题与东北亚安保问题上能够合作的空间很小。安保领域的合作是建立在共同认识的基础上，若这种认知基础是对立的，那合作也就无从谈起。到目前为止，政府无视这样的现实，期待利用韩中友好关系来解决北韩核问题。但是本次中国表现出来的态度再次证明了这种期待是虚无缥缈的。韩国政府需要向中国传达如果中国放任北韩进行核武装，那么中国是一定要付出代价的。韩中关系的倒退将给韩国经济层面带来巨大的损失，这一点对中国也是一样的。北韩问题是事关我们生死存亡的安保问题，因此不管是谁我们都不能让步。虽然可能性很小，但若中国向我们施以经济压力的话，即使牺牲短期的经济利益，我们也要为了韩国的生命与安全，即安保利益努力到底。

► 崔刚 首席研究委员 = 假若触动中国的核心利益，中国定会宣布不会就此罢休。那么，什么才是韩国的核心利益呢？韩国的核心利益的本质是北韩核武器与导弹的相关威胁。但从目前的情况来看，韩国核心利益的本质是在美中竞争的大局中如何站稳脚跟的问题。如此的构架并不是一个合乎时宜的构架。需要清清楚楚的界定问题的本质。通过北韩第四次核试验与导弹试验，我们可以向中国表明态度是：北韩核问题是一个必须得通过国际社会来解决的问题。作为国际社会的一员，中国应该参与并发挥积极作用，才能获得作为大国的资格。

以第四次核试验与导弹试验为契机，让美国政界的眼光重新投向北韩问题，这意味着为解决北韩核问题营造了新的环境。韩国政府应该懂得如何利用这种环境。不仅如此，因为北韩问题是一个需要多方角色共同参与的问题，因此不仅是美国，韩国政府还需要与欧洲以及东南亚等地区国家展开合作。

► 咸在凤 院长 = 由于到目前为止，韩中关系都一直呈友好大势，因此我们在中国出面解决北韩问题上所持期待过大。但中国在北韩进行核试验一事上表现出来的态度证明了我们的这种期待是错误的。今后应在经济利益与国家安保利益中权衡对华政策。假若与经济利益相比，国家安保利益更为重要，那决策就有必要偏向国家安保一边。假若中国因此要与韩国开展贸易战争，这将反作用于中国，也会让中国感到压力的。如今，中国

自称stakeholder，将经济问题与政治问题相连接是毫无意义的自害行为。

► 崔刚 首席研究委员 = 现如今国内个别学者提出了错误的方向，他们假借丙子胡乱与大蒜战争等来增大国内对中国的恐惧，这种引导公众的方向是错误的。2000年的大蒜战争时的中韩经济关系与现如今的中韩经济关系在本质上是不同的。安保问题事关韩国的生命与安全，在某种程度上韩国政府一定要带着这种认识解决问题，要向中国明确传达我们的核心利益是什么，无论在任何情况下，都不能让步我们的核心利益。

► 高明贤 研究委员 = 在北韩人权问题上，我们在国际社会上成功取得了共鸣。究其原因是因为国际社会对此拥有共同认识。同样的道理，我们在国际社会范围能够寻求并达成的共识的就是这个无核化。我们要求不反复的北韩无核化。应通过各种渠道传递要通过政权交替或政策转变来实现无核化的信息。

► 咸在凤 院长 = 北韩第四次核试验以后，美国感受到了北韩针对美国的威胁。美国议会的动态也出于所感受到的北韩对自身的威胁。要使国际社会认识到北韩核问题不仅仅是南北韩间的问题，也是北韩与日本之间的问题，还是有关美中安保的问题，要在国际范围内得到共鸣。

► 千英宇 顾问 = 要向北韩施压，那么焦点应该放在针对北韩的金融与物资的制裁上。通过可视的贸易制裁与不可视的金融制裁来堵住北韩的资金源，这是一个能够提高金正恩政权痛苦水平的方法。但是阻挡这种国际共识的绊脚石正是开城工业园区。开城工业园区的存在恰恰向外界传达了韩国没有意志参与国际共识的错误信息。通过关闭开城工业园区，建立Moral high-ground 的基础，从而打开国际共识的大门。

► 崔刚 首席研究委员 = 要重新判断这13年以来，开城工业园区给北韩究竟带来了什么样的变化。虽然我们雇佣了5000多名北韩工人，但从大方面来看并没有给北韩社会带来变化，反而成为了开城工业园区的人质。我们对开城工业园区抱有一些错误观点。关闭开城工业园区是纠正这种错觉的契机。

► 千英宇 顾问 = 若通过开城工业园区进入北韩的资金没有进入北韩



工人个人的口袋里，而是进入北韩政府的口袋，那么，北韩用于核开发的财政能力就会有所提高。资金与进入北韩的渠道无关。

► 主持人 安成圭 主编 = 在没有中国的帮助下，有无可能对北韩实施制裁？

► 千英宇 顾问 = 没有中国的帮助也可以做到。通过欧元系统或SWIFT等国际转账系统，可以查询所有与北韩相关的交易详情。设立交易额度，若发现有中国企业与北韩进行超额交易，就可将该企业划为二次制裁对象。除此之外，美国特别法案正欲将北韩指定为主要涉嫌洗钱对象，指定汇业银行（Banco Delta Asia）一个特定机构与指定一个国家在根本上是不同的。若将北韩列为主要涉嫌洗钱对象，那与北韩的交易将变得不可能。若在国际金融系统内将北韩拉入黑名单，北韩则不能通过金融系统来进行交易。美国财政部如何利用这一条件将会产生巨大影响。

► 崔刚 首席研究委员 = 北韩国内也有许多非法行为。虽然过去国际社会有充分制裁毒品交易等行为的能力，但并没有这样做。这种制裁看起来并算不上强硬，但也会增大北韩外交官的“疲惫感”。犹如BDA这样的案例也是非常有效的。我们要在这一部分要多加利用。

► 咸在凤 院长 = 假若制裁开始实施，无论主体是谁，在与北韩进行交易前都要深思熟虑，重新确认“在目前的情况下，我们一定要投资吗？”。对于北韩而言，这种犹豫无疑提高了北韩的风险性。

► 崔刚 首席研究委员 = 过去由于美国考虑到与中国的贸易关系，在二次制裁问题上有所犹豫，特别是美国商界对此颇有微词。但如今这种情况发生了很大的改变，连商界也主张向中国施压。他们指出的核心问题有对普通企业的网络黑客行为、市场准入的不公正性、汇率操纵知识产权侵犯等。美国进入了商界-政府-议会持相同立场的新局面。

► 高明贤 研究委员 = 从北韩的立场来看，对中国的依赖程度逐步升高并不是一件好事。到今天为止，虽然北韩与中国不可避免的进行贸易交往，与此同时，北韩与欧洲与东南亚国家也进行着相当规模的贸易经济活动。假若仅对此进行制裁，虽然不能立即给北韩带来疼痛，但从长远来看，

也会让北韩经济面临萎缩的危险。北韩向中国出口的煤炭交易价格若有所下降，其效果无异于制裁效果，在此基础上，若在北韩对华煤炭出口上加以制裁，那么收效无疑更为明显。目前，有60%的中国国民将北韩核问题看做是一个巨大的威胁，这一点十分重要。上述概率出现的本身提示我们不应该把中国政权与国民看成一体，有必要进行区别对待与分析。从长期来看，中国人民背弃北韩对我们更为有利，这是我们应该呼吁的方向。

► 主持人 安成圭 主编 = 今后南北韩间军事冲突可能性有可能加大。目前美国在韩国大力部署战略资产，萨德系统部署问题也正在讨论中。但根据这种扩张与遏制而达成的美国战略资产支援只是暂时的，当形势发生转变就会重新回到原点。北韩有可能利用这样的规律，重新进行核试验，挑衅韩国。假若要终结这种恶性循环，我们是否也应该做出军事性的应对姿态？

► 崔刚 首席研究委员 = 当前最重要的事情是判断目前北韩的状况。韩半岛内的情报资产必须保证24小时都可以使用。由于如今事态十分严重，要创造条件使得美国的情报资产能在韩半岛内固定性部署。假若不能做到这一点，至少也应尽快在韩美或韩美日间创建实时情报共享系统。假若没有这种系统，任何判断都是没有办法做出的。若现实需要，有必要将战略资产部署从转移提高至固定性部署上来。政府尚未出台像样的对策，因此，北韩威胁施加了如何的影响力，我们应该做出何种的军事应对姿态等问题都无从谈起。除部署萨德系统以外，尚未有其他言论出现。要在国防态势问题上谋求根本性的变化。虽然这是一个时间问题，但没有必要浪费时间。应该尽快着手解决这个问题。

► 千英宇 顾问 = 北韩已作出以下判断：假若北韩完成核武装，即使对韩国进行挑衅，韩国也无法做出反抗。所以局部性挑衅发生的可能性非常高。有必要向北韩明确表示，无论如何进行核武装，北韩都没有胜算。要更为果断的应对这一局势，阻挡住局部挑衅的发生。美国为了缓解我们安保上的不安情绪，提高同盟国之间的信赖，会派遣自己的战略资产来韩支援。比这个更重要的是，在北韩使用核武器之前，我们要谋求传统性战略资产在韩半岛永久性的全部部署。B-52战略轰炸机的出击只会提高北韩的抗逆性。假若我们的国民发出“我们也要进行核武装”的声音，美国将会由此感到担忧继而给予韩国支援，这不亚于美国向北韩展示守护韩国决

心的效果。但我们要超越这个水平，向美国提出在韩半岛部署能够充分保卫韩国的传统尖端战略资产。

► 咸在凤 院长 = 总而言之，美国需要转换思维。从目前美国议会的动向来看，假如美国感受到直接性的威胁，那么，就会将航空母舰等各种部署在日本的战略资产转移至韩国，对战略资产再次进行固定性部署也是非常有可能的。假若威胁更为严峻，即使我们阻拦，美国也会考虑再三，想出权宜之计的。甚至在某种阶段，美国会不顾中国反对向我们提议在西海军演时加入乔治·华盛顿号或罗纳德里·根号等航空母舰的。

► 千英宇 顾问 = 韩国政府需要明确表示自己所希望的，美国国内才有可能进行讨论。

► 崔刚 首席研究委员 = 到现在为止，美国方面采取的措施并不是针对北韓的遏制，而是对韩国的担保（assurance）。从北韓的角度来看，对北韓可以造成威胁的战略资产若没有固定性部署，韩半岛的战略稳定性就无从谈起。因此，战略资产的固定性部署是十分必要的。调整美国海军部署，将其移动至韩半岛也是正确的做法。

► 高明贤 研究委员 = 目前韩国社会普遍怀疑假如美国本土受到直接威胁，美国为了帮助首尔防御，会置自己国民于核威胁之下不顾吗？北韓没准对此也有相同的认识。在冷战时期，美国为了防御西欧，曾威胁苏联称假若苏联侵犯，将不惜先发制人使用核武器。因此，有必要向美国要求自动介入协议条款，不管是北韓的核威胁，还是在韩国领土测定到由核弹引发的辐射波，美国都会自动向北韓发起核攻击。

座谈会内容整理：权殷栗·李圣元研究员，郑露珠行政员

座谈会内容翻译：陈卓