

李明博政府的对朝政策：评价与展望¹

[韩]文正仁、李春福

内容提要：李明博政府上台后，朝韩关系逐步恶化，西海岸（中国称黄海）的军事紧张日趋升级，朝韩关系已达到最糟糕的状态。这是因为过去的一年，李明博政府在“无核 开放 3000”和 ABR（Anything But Roh Moo-hyun，凡是卢武铉的政策都予以否定）这两大基轴上展开了对朝政策。由于对朝政策上过于强调与前任政府的差别，朝韩关系逐步走向危险境地，过去和解合作政策艰难构筑的成果也受到严重削弱。要克服当前的困境，应尽早恢复朝韩间信赖。为此重要的是承认朝鲜的体制，最终应通过举行首脑会谈来取得朝韩关系的突破。李明博政府若要打破现阶段南北关系的僵局，就应该由总统亲自出面表明有意尊重“6·15共同宣言”及“10·4宣言”。但目前来看，2009年朝韩关系僵局仍会持续。本文目的在于考察最近一直恶化的朝韩关系的现状与原因，并探索其对策。

关键词：李明博政府 对朝政策 “无核 开放 3000” ABR（Anything But Roh Moo-hyun）

一、序论

在现代国际关系中像朝韩关系这么复杂难以理解的现象或许很少见。1948年朝鲜、韩国各自成立政权以后，朝韩关系呈现出难以预测的对立与紧张状

[韩]文正仁 韩国延世大学政治系教授，韩国外交通商部前国际安保大使；李春福 韩国延世大学政治系博士生。

¹ 本文的研究得到韩国教育部学术振兴财团“头脑韩国21”第2阶段项目的资助。本文的一部分内容取自文正仁：《韩半岛和平危机》，文正仁：《李明博政府一年——危机中的大韩民国》，首尔：民主政策研究院2009年版。

态。¹1948年事实上的分裂最终引发了1950年的朝鲜战争。1953年虽然签订了停战协议,但直到1972年朝韩“7·4共同声明”前,朝韩之间的军事对立依然非常尖锐。1980年美国里根政府上台,东北亚弥漫着新冷战的气氛,朝韩关系也随之紧张。直到1989年苏联东欧剧变、德国统一及后冷战时代的到来,朝韩关系才出现大幅改善的契机。1992年南北方批准《关于南北互不侵犯、和解、交流的基本协议书》,朝鲜半岛才开始弥漫和平共存的氛围。但1993年出现的第一次朝鲜核危机,金日成主席的去世以及随之的吊唁风波,使朝韩关系陷入僵局。1998年以后上台的韩国金大中、卢武铉政府分别实行“阳光政策”和“和平繁荣政策”,逐步改善了与朝鲜的关系。通过两次首脑会谈,南北方签订了2000年的“6·15共同宣言”和2007年的“10·4首脑宣言”,为朝韩关系奠定了历史性的转折点。²

但随着2008年2月李明博保守政权的上台,朝韩关系也发生了新的变化。过去的一年里,李明博政府在“无核 开放 3000”和ABR(Anything But Roh Moo-hyun,即“凡是卢武铉的政策都予以否定”)两大基轴上展开了对朝政策。可以说过去的一年里李明博政府的对朝政策几乎没有任何成果。其间朝韩关系从开始冻结到逐步中断,最近达到了接近断绝的最糟糕的状况。朝鲜在其2009年新年共同社论中批驳李明博政府为“制造北南对峙而丧心病狂的南朝鲜执政势力”,把韩国统一部的“相生共荣”政策说明会驳斥为“鼓吹对峙的别有用心鬼把戏”,把任命玄仁泽为统一部长官,驳斥为“犯罪行为”。³不仅如此,西海(中国称黄海)地区的军事紧张也逐步升级。过去金大中、卢武铉政府十年构筑的朝韩间信赖与和解的氛围正被动摇,朝韩关系呈现出要回归冷战时代阴影的态势。本文的目的在于考察最近一直恶化的朝韩关系的现状与原因,并探索其对策。

二、李明博政府的对朝政策:

ABR、“无核 开放 3000”及“相生共荣”

李明博政府的对朝政策,基于过去十年韩国对朝政策在诱导朝鲜变化上失败的评价之上。这对于标榜实用主义、重视结果的李明博政府来说,或许是理所当然的事情。并且把大国家党与李明博在大选中的压倒性胜利定为过去政权的对朝政策失败。为突出“经济总统”的形象,李明博政府试图

李明博政府试图把南北关系也纳入韩国经济复兴的框架来审视。

1 文正仁:“南北韩纠纷研究总盘点”,杨性喆编著:《南北关系理论的新探索》,首尔:庆南大学出版社,1988年版。

2 关于这一点参见林东源:《和平制造者——林东源回忆录》,首尔:中央Books2008年版;Chung-in Moon and David I. Steinberg eds., *Kim Dae-jung Government and Sunshine Policy: Promises and Challenges*, Seoul: Yonsei University Press, 1999; Chung-in Moon, “Comparing the 2000 and 2007 Inter-Korean Summits: From Symbols to Substance,” *Global Asia*, Vol. 2, No. 3, December 2007.

3 “李明博执政一年间朝鲜243回对南诽谤”,《中央日报》,2009年2月14日。

把南北关系也纳入韩国经济复兴的框架来审视。李明博政府上台前一项舆论调查显示,70%的人认为政府需做的最重要的课题是经济复兴,回答南北关系进展的人最少,只占0.7%。¹李明博在总统就职仪式上也提出“复兴经济”为政府最重要的优先课题;关于南北关系“也要有效率的发展,不是以理念的尺度而是‘实用’的尺度”。²政府组织机构改编时,李明博政府基于对南北关系的否定评价企图废除统一部,但引发激烈争论。李明博政府认为,南北关系不是理念的问题,而应看作是经济交流的问题。因为南北经济交流规模过于庞大,应由全体相关部门参与。³李明博政府把朝韩关系看作正常的国家间关系,而不是特殊的民族间关系。企图废除统一步的举措,就很好地反映了这一倾向。

最能代表李明博政府的对朝政策,就是“凡是卢武铉的政策都不行”(Anything But Roh Moo-hyun)。⁴ABR政策以否定金大中和卢武铉政府的对朝政策为前提,即过去十年的对朝和解合作政策——金大中政府的阳光政策和卢武铉政府的和平繁荣政策,其宗旨都是改变朝鲜,诱导朝鲜实行改革开放,但结果却是朝鲜发展了核武器,加强了所谓的“先军政治”。李明博政府称实行无条件的对朝援助使得韩国在朝韩关系上失去了主动权;和解合作政策并未改善朝鲜的人权状况;过于强调民族协调损害了国际协调,使韩美关系恶化。基于上述认识,李明博政府宁可承认保守的卢泰愚政府在1991年签订的《南北基本协议书》,也不承认进步的金大中、卢武铉政府与朝鲜签订的“6·15共同宣言”及“10·4首脑宣言”。

事实上,李明博政府在大选时期提出的对朝政策的竞选口号就是“无核 开放 3000”。其核心内容为若朝鲜抛弃核武器,实行改革开放,韩国将支援朝鲜力争在十年内其人均国民收入达到3000美元。具体设想步骤如下:朝鲜放弃核武器——启动政府的“无核 开放 3000”构想——支援朝鲜经济转型为出口主导型经济——投入400亿美元的国际合作资金——十年后保证朝鲜的人均国民收入达到3000美元。⁵并且,为实现“无核 开放 3000”,李明博政府具体提出了在经济、教育、财政、基础设施和福利等五个部门的对朝一揽子援助计划。严格意义上,“无核 开放 3000”与布什政府第一任内推行的对朝政策CVID,即“完全,可验证的,不可逆转的废除(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement)”核项目具有相似逻辑。布什的CVID政策以“先弃核,后关系正常化”为特征,其结果是因朝鲜的拒绝接受而以失败告终。朝鲜一直强调

1 Seoul Finance, 2008年2月4日, <http://www.seoulfn.com/news/articleView.html?idxno=41705>。

2 李明博总统就职演说, 2008年2月25日。

3 李明博总统在外国记者座谈会上的发言, 2008年1月17日;“李明博为‘南北和解和平将更加努力’”, 韩联社, 2008年1月17日。

4 ABR这一用语的最初使用, 请参见“专访文正仁教授”, 韩联社, 2008年12月21日。

5 “专访文正仁教授”, 韩联社, 2008年12月21日。

“言语对言语，行动对行动”的同时行动的原则，因此李明博政府的“无核 开放 3000”的构想，朝鲜显然难以接受。

2008年7月李明博总统在国会演说中阐明“我们的对朝政策是以朝鲜的无核化为最优先目标，并努力开创南北共同互惠互利、相生共荣的政策”，从此“相生共荣”成为对朝政策的名称与基调。¹“相生共荣政策”早在2008年3月在统一部的工作报告上首次提出，但实际成为对朝政策却是在2008年7月总统的发言之后。

相生共荣政策指出南北关系的未来与前途在于“相生与共荣”，强调南北关系的变化将同朝鲜的变化一同发展，并且提出了通过构筑和平共同体与经济共同体来实现朝鲜半岛的先进化与朝韩居民的幸福生活以及和平统一的目标。²即处理南北关系上一方面将彻底贯彻实用、效率以及弃核的原则；另一方面在政策的推行方式上要灵活，在国民舆论支持的

相生共荣政策指出南北关系的未来与前途在于“相生与共荣”，强调南北关系的变化将同朝鲜的变化一同发展。

基础上推行政策并摸索出国际协调与南北协调的均衡。将重点推进的课题举出了相互尊重对方的对话文化，缓解朝韩间军事紧张和增进彼此的信赖，构筑朝鲜半岛的永久和平机制及相生与互惠的南北经济合作，社会文化交流及人道主义问题等。南北经济合作的原则，提出了朝核问题的进展，经济性，财政负担的能力，国民舆论等四条原则。将要解决的人道主义问题则举出了离散家属的定期会面，入北的韩战俘问题的解决，改善朝鲜的人权问题及无条件的人道主义援助。“相生共荣”政策还包括“无核 开放 3000”构想的具体执行步骤与具体内容。即提出了朝鲜放弃核武器时可享受的众多好处，进而诱导朝鲜的选择。并提出了“无核 开放 3000”的具体阶段，即第一阶段为核设施的去功能化，第二阶段为朝鲜履行废除核，第三阶段为向朝鲜提供相应的补偿。

这种立场也如实地反映在最近就任的统一部玄仁泽长官的就职演说中。玄长官阐述了“对朝政策与统一政策上也要彻底贯彻总统的施政哲学”及“将朝鲜的无核化作为南北关系全面提升的前提条件”的立场。³这可以解释为继承原来的政策基调，即秉持原则并等待朝鲜的态度变化，但对话与合作的机会始终敞开的原则。⁴特别是正面提及朝鲜反对玄长官就任统一部长官的核心理由——无核化部分，阐明坚持“无核 开放 3000”的基本构想，即与无核化的进展情况相联系发展南北关系的立场。

1 李明博总统在国会演说，2008年7月11日，韩国总统府网站，<http://www.president.go.kr/>。

2 详细内容请参见统一部政策说明小册子《李明博政府对朝政策是这样的》，2008年8月1日，韩国统一部网页，<http://www.unikorea.go.kr/>。

3 第35任玄仁泽统一部长官就职演说，2009年2月12日，韩国统一部网页，<http://www.unikorea.go.kr/>。

4 “‘无核化合作’将正面攻破朝鲜反对”，韩联社，2009年2月12日。

三、李明博政府执政一年与不断恶化的南北关系

对朝包容政策的系统化是在金大中政府时期确立的,但包容政策的内容与方向却早在卢泰愚政府时期已开始。1988年发表的“7·7特别宣言”规定朝鲜为韩国伙伴,不再是对峙的对象,是韩国对朝采取包容政策的第一份正式文件,由此开始了南北经济合作。发表“7·7特别宣言”后韩国政府依自己的战略推行对朝政策,已过了20年。20年间韩国政府对朝政策的基调大体是,把朝鲜看作未来成为民族共同体的伙伴,为使朝鲜发生变化,韩国先改变自己,从而引导朝鲜的变化。这一过程中韩国积极利用了朝鲜半岛周边形势的变化。经过20年,朝韩间和解合作与交流已达到了不可逆转的地步。2008年末,朝韩间的贸易额已超过18.2亿美元,韩国已成为继中国之后朝鲜的第二大贸易国,朝鲜对韩国依赖度已超过36%。¹自2004年12月15日开城工业园区的开工,2008年末投产的企业已达到97个(包括合作生产及公寓型工厂),生产总值累计已达到5.25亿美元。在开城工作的朝鲜工人已达到3.82万人。金刚山游客人数虽因2008年7月发生枪杀事件而受到影响,但截至2007年已达到35万人。

通过实行对朝包容政策,南北关系得到发展,最明显的体现在统一部网页“每日南北交流现况”统计的在朝鲜滞留人员与车辆数及船舶数上。²与金大中、卢武铉政府在对朝政策上下了工夫一样,朝鲜也逐渐适应了韩国的对朝政策。通过十年的经济交流,朝鲜也逐步开启其大门,朝鲜社会也发生了重要的变化。随着人员交流增多,经济合作也慢慢找到了出路。开城工业园区成了经济合作的样板,韩国的企业人士及民间团体访问朝鲜也络绎不绝。

朝鲜在总统竞选开始到李明博上台后一个月曾停止过对李明博的诽谤。这可以视朝鲜对李明博的实用主义抱有希望的信号。

实际上李明博在大选期间的对朝政策已经颇具攻击性。但朝鲜在总统竞选开始的2007年10月到李明博上台后一个月的2008年3月末,曾停止过对李明博的诽谤。这可以视朝鲜对李明博的实用主义抱有希望的信号,可分析为“朝鲜要与李明博政府友好相处”。³大选结束后的一段空白期说明朝鲜区分了大选前和大选后,可视为朝鲜在观察新政府的对朝政策的基调。其实这段时期是朝韩间建立信赖关系的最佳时期。考虑到早在2007年10月朝鲜与任期末的卢武铉政府进行首脑会谈并商讨合作事项时,李明博的当选几乎是既成事实的话,已折射出朝鲜对下届政权的期待。但从对朝鲜的立场看,李明博在当选总统后的对朝政策与大选期间的竞选纲领并无二致。对朝政策依然强调与前任政府的差别,无疑刺激

1 “南北经济合作”,《首尔经济》,2009年2月5日。

2 “每日南北交流现况”,韩国统一部网页, <http://www.unikorea.go.kr/>。

3 “李明博执政一年间朝鲜243回对南诽谤”,中央日报,2009年2月14日。

了朝鲜。2008年3月26日李明博总统在接受统一部工作报告时,作为处理南北关系的基本原则,强调了《南北基本协议书》,并未提及“6·15共同宣言”及“10·4首脑宣言”。¹3月26日金泰荣参谋总长在国会听证会上回答:“最重要的是确认敌人(朝鲜军)可拥有核(武器)的地点进行打击。”前统一部长官金夏中则指出“没有核问题的解决,韩国将难以扩大开城工业园区”,强调核问题与经济合作相挂钩。

2008年3月末,朝鲜开始了对韩国的集中炮轰。2008年4月1日更直接地谴责了李明博总统。《劳动新闻》在《南朝鲜当局实行反朝对峙政策得到的将是灾难性的结果》为题的文章中,把李明博总统称为“逆党”,随后陆续使用“匪帮”、“叛徒”、“好战狂”等用语,逐步提高了责难的强度。²朝鲜媒体在李明博执政一年间,指名道姓抨击李明博总统243次。

不仅如此,随着军事紧张的升级,朝韩关系呈现出战争危机。2009年1月17日朝鲜军总参谋部发言人宣布将进入对韩全面对决状态,1月30日朝鲜祖国和统一委员会发表声明,单方面宣布“消除政治、军事对立的协议事项”全部无效,并将废除《南北基本协议书》和附带协议书中的“西海北方界线相关条例”。³之后朝鲜准备试射大浦东2号远程导弹,并在西海的北方界限上做战斗准备,进入积极的临战态势。⁴朝鲜宣称南北关系已达到“战争的边缘”,公然声称有可能发生“第三次西海交战”或“第二次朝鲜战争”等战争的可能性。⁵

对此,韩国做出积极果断的对应。2月16日国防部长李相龢指出,为有效应对朝鲜的挑衅,已向南北边界地区的陆海空一线部队指挥官们大幅委任作战权限,并正探讨把地对空导弹布置在西海北方界限方向的方案。⁶不仅如此,韩国政府于3月3日至20日在韩国全境实施“关键决断(Key Resolve)”韩美联合军事演习。2008年8月21日李明博总统在视察韩美“2008乙支自由卫士”联合军事演习现场时,则强调应“做好战争爆发的充分准备”。⁷韩国也做出一战到底的姿态,看来3月份的韩半岛危机说,乃是非同小可的事情。朝鲜半岛的和平正危在旦夕。

南北方此前努力营造的和平空间也正被无力化。金大中、卢武铉政府十年间取得的最显著的成果就是金刚山事业与开城工业园区事业。这两个事业的重要意义在于不仅开拓了经济、社会、文化交流的先河,而且缩小了朝韩间纠纷的空

1 参见韩国统一部网页, <http://www.unikorea.go.kr/>。

2 《劳动新闻》, 2008年4月1日。

3 朝鲜中央通讯, 2009年1月30日。

4 《文化日报》, 2009年2月16日。

5 韩联社, 2009年2月3日。

6 韩联社, 2009年2月16日。

7 Newsis, 2008年8月21日。

间,扩充了新的和平空间。金刚山所在的高城地区是朝鲜海军的核心基地。以金刚山观光为契机,事实上可视为东海岸非武装地区的北方界限推进到朝鲜的长箭港。开城工业园区则具有更重要的意义。开城是朝鲜最前方的战略桥头堡。朝鲜政府冒着国防部的反对,以经济合作的名义拓宽和平的空间。但2008年7月金刚山枪击游客事件发生后,金刚山事业已被中断。2008年12月朝鲜国防委员会采取一系列措施,中斷开城观光和朝韩间铁道运行,缩小开城工业园区并加强开城工业园区陆路运输的控制。“10·4首脑宣言”达成的营造西海和平水域及海州特区开发事业还依然停留在纸面上。¹

和平单凭军事抑制是不可实现的。抑制只是管理不稳定和平的消极方法。应该营造和平(peace-making)、构筑和平(peace-building)。但李明博政府的政策只有军事抑制,没有营造和平的政策。要营造和平,就应建立南北政治、经济、社会、军事上的信赖关系,并在军备控制、军费裁减等问题上下工夫,但李明博政府在过去一年显然没有做出这种努力。虽然经济及人员交流还在持续,但包括高级会谈在内的政府间对话已被全面中止,离散家属会面活动也完全中断。投入巨额资金的金刚山会面场所至今尚未开业。李明博政府口口声声谈论人道主义援助,实际上真正付诸实施的连粮食支援也没有。2008年对朝鲜的粮食援助九年来首次为零。² 朝鲜观光人数从2007年的35万人减少到30万人,减少了14%,离散家属会面则从2007年的3782人减少到2008年的97人,减幅高达97.4%。³ 只有军事抑制而没有营造和平的努力,使得朝韩间的军事紧张只能升级。

最后和平的危机已造成经济危机。2009年1月末文正仁有幸参加了达沃斯论坛。1月30日朝鲜和平统一委员会的声明通过CNN与BBC播出之后,多数论坛参加者对朝韩间新的军事紧张表示更大的关注,而对韩国政府克服经济危机的措施并没有多大的关注。他们执拗地问起朝韩间发生军事冲突的可能性及这种事态的发展对经济复苏产生的影响等问题。由此,文正仁切身感受到和平的危机会波及包括外国人投资在内的经济问题。朝鲜欲试射大浦东2号导弹,韩国即刻呈现出股市下滑、汇率上升的状况。

如此看来,李明博政府上台后的朝韩关系可以说是十年来最糟糕的。朝韩关系正退回到冷战时代。到底问题在哪里?

1 《李明博政府一周年:南北关系紧张达到高潮》,Newsis,2009年2月22日。

2 韩联社,2008年12月28日。

3 “李明博政府上台一周年:朝鲜观光、开成工业园区陷入危机,南北关系今年也将会陷入僵局”,《国民日报》,2008年2月23日。

四、朝韩关系：问题在哪里？

现阶段朝韩关系的僵化及军事紧张的直接原因应归咎于朝鲜。因为朝鲜的各种做法无一例外地表现出朝鲜特有的“悬崖战术”、惯用的对韩要挟战术及耍赖战术。但仔细分析，李明博政府的责任也不小。

第一，令人感到忧虑的是李明博政府是否已感染了严重的安全麻木无忧症。否则就不会如此轻视南北关系。典型的例子就是“统一部可有可无”的认识。南北分裂与纠纷不能简单地还原为经济关系。李明博总统甚至叮嘱“要做好战争爆发的一切准备”。既不珍视和平，又不畏惧战争。这正是当今李明博政府的自画像。这些均被朝鲜视为韩国的预备“宣战”。照这样下去，南北关系将走向悲剧性的懦夫博弈（chicken game）。

李明博政府之所以坚持这种态势有两种原因。第一，很可能是认为所谓“失去的十年”，朝韩关系得到了有效管理，不需特别的努力也能够和平共处或能够稳定管理纠纷。这种想法已根深蒂固，这是过分的沉迷于“和平氛围”而产生的副作用。第二，是对美国的过度依赖。认为在美国帮助下，即使与朝鲜一拼也有胜算。认为不仅韩国自身的军事力量很强，一旦危机发生美国会支援韩国的。这是个十分危险的想法。

第二，朝韩间已失去信赖。相互信赖只有双方身份认同时才有可能。从朝鲜的立场看，这就是遵守《南北基本协议书》第一章的第一条（彼此承认并尊重对方的体制），第二条（互不干涉对方的内部事务），第三条（禁止相互诽谤中伤）及第四条（禁止相互破坏颠覆行为），并承认金正日委员长亲自签署的“6·15共同宣言”及“10·4首脑宣言”。2008年3月26日李明博总统在统一部工作报告中，回避了“6·15共同宣言”及“10·4首脑宣言”的履行，强调了《南北基本协议书》。¹ 姑且不论李明博政府不履行“6·15宣言”及“10·4宣言”，它连自己再三强调的《南北基本协议书》中关于南北和解的基本精神（第一章）也不遵守。并且迄今李明博政府尚未明确表态对6·15及10·4宣言的正式立场。在朝鲜看来，韩国政府提出朝鲜的人权问题，² “终极目标是自由民主主义的统一”³ 等发言，均相当于干涉内政，这有悖于基本协议书的精神。一边标榜相生共荣，一边又做出向朝鲜施压并做类似于“吸收统一”式的发言，是自相矛盾的行为，这正阻碍朝韩间增进信赖。李明博政府这种缺乏真诚的对朝政策，引来了朝鲜的反

1 韩国统一部网页 <http://www.unikorea.go.kr/>。

2 这是具体指11月21日（当地时间）在联合国大会上朝鲜人权决议案表决通过时，韩国作为议案的共同发起国参加了投票。“韩国第一次作为议案发起国参加联合国‘朝鲜人权决议案’”，《世界日报》，2008年11月23日。

3 李明博总统在华盛顿特派员座谈会上的发言。参见Hankyoreh，“李总统‘朝鲜问题是自由民主主义统一是其目标’”，2008年11月17日。

弹。李明博一方面建议对话，另一方面又不积极制止民间团体向朝鲜发布传单，访问华盛顿时建议成立南北联络事务所，回国后却没有任何具体的措施等等。建议对话应通过正式渠道，在何时、何地、以什么内容进行对话，要正式提议，但李明博政府却没有这种真诚的建议。李明博政府上台后朝韩间正式的会谈只有两次军事会谈，都是朝鲜提出的建议。¹

第三，李明博政府的单边主义也存在问题。²李明博政府对朝政策的核心是“无核 开放 3000”。如前所述，“无核 开放 3000”政策的基本要点就是：若朝鲜放弃核武器，韩国将支援朝鲜，让朝鲜通过改革开放，在十年内将朝鲜的人均国民收入达到3000美元。问题在于“无核”与“十年后人均国民收入3000美元”之间的等价原则并不成立。朝鲜接受完全无核化的前提是，美国保证朝鲜的国家安全，并能够保证朝鲜的现存体制。这种要紧的事项怎能与“十年后国民收入3000美元”相交换呢。况且改革开放要靠朝鲜自主自发地选择，并不是韩国能够强迫朝鲜的事情。朝鲜把韩国这种单边主义的政策视为对朝鲜体制的威胁，这集中体现在2009年2月2日发表的《劳动新闻》的报道上：“韩国李明博政府越固守‘无核 开放 3000’，那么朝韩关系越遭恶化，其政治军事对决只能更加深化。”李明博政府主张“无核 开放 3000”是经济上的对朝包容政策，但朝鲜却把“无核 开放 3000”视为与布什政府强硬派推行的CVID政策相同的政策。

第四，李明博政府牵强附会的对朝认识与对事实的歪曲，也是朝韩关系恶化的重要原因。自从2008年8月以后陆续出现的金正日委员长的健康异常说，便可知端倪。首先，李明博政府的对朝信息收集与分析能力的局限性已经被证明。更严重的是，“朝鲜早期崩溃论”这种认识占据着李明博政府对朝认识的基调。这与过去金泳三政府的对朝认识非常相像，即“金正日体制马上就会崩溃，没有必要赶时间”的认识。更确切的说，认为现在朝鲜正逐步呈现崩溃的征兆，与其恢复南北关系，倒不如为朝鲜的急变事态做好准备。基于这种认识，李明博政府对朝政策的着重点似乎不在改善南北关系，而更多的在于急变事态发生时要采取的国内措施及国际协调上。朝鲜怀疑韩国就是因为这种错误的假定。这种对朝认识与依据朝鲜早期崩溃论推行对朝强硬政策的布什政府并无二致。

再举一个例子。李明博政府一再强调朝鲜的通美封南政策是行不通的，敦促朝鲜尽快回到南北对话上来。但在朝鲜看来通美封南是韩国自找的。³ 朝鲜认为韩国否定“6·15共同宣言”、“10·4首脑宣言”，不承认朝鲜体制的尊严性，所以只能中断与李明博政府的对话，转而与美国协商核问题。朝鲜认为通美封南是韩国自找的，却把责任转嫁给朝鲜，韩国的这种态度是不可理喻的。

1 “李明博政府有对话朝鲜的意志吗？” *Pressian*, 2008年12月5日。

2 文正仁：《韩半岛和平危机》，第27—28页。

3 文正仁：“李总统自找‘通美封南’”，《中央SUNDAY》，2008年8月17日。

李明博政府一再强调对朝实行有原则的“实用主义”，反对过去“无条件的对朝援助”。但在朝鲜看来，“无条件的对朝援助”这一说法恐怕很难被接受。因为金大中、卢武铉政府对朝并没有提供多少援助。看统计数字便可知其详情。南北合作基金设置于1991年，至2008年10月的18年里，其总预算为9兆3225亿韩元，共支出了8兆2267亿多韩元。¹ 总共8兆2000亿韩元的合作基金中，纯粹用于南北交流合作与恢复民族共同体支援而使用的资金为3兆8483亿韩元，其余的4兆3405亿韩元计划都用于援助朝鲜建设轻水反应堆上。而计划用于援助建设轻水反应堆的4兆3405亿韩元中，实际被执行的基金只有1兆3700亿韩元，其余的基金皆以贷款的形式贷给朝鲜。况且轻水反应堆建设是依据美国的要求，在金泳三政府时期制定的。这显然不能看作金大中、卢武铉政府推行的和解合作政策时的对朝援助。

而且用于南北合作项目的3兆8483亿韩元中，2兆3000亿用于大米、化肥等人道主义援助，7000亿用于铁道及公路建设（其中5500亿用于韩国境内的建设费用），其余的用在开城工业园区相关的经济合作上。特别是卢武铉政府上台后对朝没有现金支援，物资资源占大部分，这样受惠的不仅是朝鲜，韩国生产粮食的农民及化肥生产企业也成了受惠者。这样看来，过去政府对朝鲜“无条件的对朝大规模援助”这种批判带有浓厚的政治性色彩，有被夸张的部分。基于这种认识的李明博政府提出的建议，恐怕朝鲜很难接受。

第五，理念的僵化也是导致朝韩关系恶化的原因。李明博总统在就职演说中曾指出“南北关系也应超越理念，迈向实用主义的方向，南北关系应该更有效率地发展”。但李明博政府的对朝政策没有“实用主义”，而只有理念。由于对朝政策过多依赖于理念的尺度，李明博的对朝政策除了反对卢武铉的政策以外，几乎没有任何实际的政策。² “无核 开放 3000”的构想在李明博的对朝政策中占有核心位置，但其实现可能性几乎渺茫。因为在目前的条件下，朝鲜没有理由接受这一政策。况且李明博政府把韩国社会划分为保守的爱国集团与亲朝的左派集团，甚至把在野的民主党、民主劳动党以及进步的社会团体均视为亲朝的左派势力，怂恿韩国国内的理念斗争。把朝鲜规定为要打倒的邪恶轴心，侧面支援反朝保守团体向朝鲜发传单运动，并造成公安政局，这样的政府何以称之为“实用政府”。

第六，混淆的决策结构也存在诸多问题。政策的优先顺序尚未决定，对朝对话与对决路线交织在一起，掌管外交安保的相关部门间，几乎没有政策协调。哪一个究竟是政府的政策，局外人很难判断。³ 缺乏长期战略，又担心国内舆论与支持者脱离，不能采取果断措施修正其政策，也是南北关系恶化的主要原因。李

1 统一部：《2008年南北合作基金白皮书》，首尔：统一部2008年版；韩联社，2008年12月15日。

2 梁文秀：“没有对朝政策的时代”，和平财团《和平评论》第46号，2008年5月15日。

3 “快速后退的对朝政策，牛步千里要去哪里”，Pressian，2009年1月16日。

明博政府不存在统管安全、南北关系的核心人物，没有一贯的政策而摇摆不定，对朝鲜发出混淆的信息。外交、安保、统一政策并不是单凭外交部自己能解决。应建立包括相关部署的长官在内，政策立案的实际负责人们经常聚集在一起商讨问题的跨部门决策机制。对朝政策反映民意是很难的，卢武铉政府因为其相对进步的性格，实行对朝包容政策时，引起保守势力的强烈不满。但李明博政府作为

决策结构的问题，加上总统领导力的缺乏，使得李明博政府的对朝政策缺乏一贯性和整体性，从而导致南北关系至今尚未脱离僵局。

保守政府，若对朝实行包容政策，反而会成为实现国民统合的重要契机。这就更需要总统的领导力。这种决策结构的问题，加上总统领导力的缺乏，使得李明博政府的对朝政策缺乏一贯性和整体性，从而导致南北关系至今尚未脱离僵局。这种对朝无知及混淆的政策，部分也源于总统府与外交安保的智囊均是韩美同盟派，而没有朝鲜、中国专家。

李明博政府对朝政策的核心是重视国际协调特别是韩美同盟优先论，而轻视南北关系。

韩国在过去金泳三政府时期曾有过前车之鉴。即在南北关系最紧张时，韩国依然推行对朝强硬政策，导致被排挤在朝美会谈外，失去了对朝问题的发言权，最终被动承担朝美签订的日内瓦协议的经济负担。李明博政府对朝政策的核心是重视国际协调特别是韩美同盟优先论，而轻视南北关系。最明显的措施就是试图废除统一部，将其合并到外交部。尊重国际规范与重视韩美同盟的外交部企图合并统一部意味着李明博政府无视南北关系的独自空间，否定南北关系的特殊

性与复杂性。¹李明博政府的对朝政策强烈地束缚于与美国的“战略同盟关系”。李明博总统反复强调加强韩美关系及韩美日协调的重要性。这意味着李明博政府的对朝政策中重视国际协调甚于民族协调。李明博政府越强调韩美同盟与国际协调，韩国越将失去对朝政策的独自性，南北关系只会继续漂泊。

李明博政府的种种观念，如对朝“没有必要应对，到时朝鲜忍不住自己会爬出来”这种茫然的期待，“若朝鲜不发生变化，不会对朝支援与对话”的僵硬的想法，提出明明知道朝鲜不会接受的建议却陷入自我满足的“自我陶醉的行为”，只强调人权的普遍性而忽视“和平与构筑信赖”这一半岛特殊性的“片面认识”，以及拒绝非正式渠道、只沉迷于政府间会谈的“单纯的想法”

李明博政府一味强调韩国的立场，没有换位思考的慎重性，使得朝韩间紧张关系将长期持续并结构化。

等，其实并不是实用主义，而应该称之为单边教条主义。在这里我们似乎重新看到布什政府第一任期内新保守主义强硬派的鬼魂。

所有的外交关系皆有其对象，南北关系也是如此。李明博政府一味强调韩国的立场，没有换位思考的慎重性，使得朝韩间紧张关系将长期持续并结构化。不能排除会发生军

1 金根植：“李明博政府的对朝政策展望：持续与变化”，《地域社会》，2008年新春号。

事摩擦的可能性。这样李明博政府的核心课题——“振兴经济”与“全球韩国”的国家品牌形象也将受到致命打击。假设“现代牙山破产，开城工业园区完全封闭，随之而来的中小企业大幅倒闭，朝鲜发射导弹及第三次西海交战”等一系列事件接踵而至，不论对韩国的国际信誉度还是投资环境，都将带来巨大的负面影响。

五、结论：打破僵局的对策与展望

和平的危机不能放任不管，因为这将带来灾难性的后果。明智的领导人会更加注重战争的预防及和平的构筑，而不是试图在战争中取胜。那么改善朝韩关系，克服当前朝鲜半岛危机的对策又是什么呢？

首先，朝鲜要发生变化。前面已提到过，据2009年2月14日《中央日报》报道，朝鲜在李明博政府执政一年间共诽谤韩国达243次。¹即使这样的对韩诽谤是朝鲜宣传部惯用的老套语言，过度的对韩诽谤也会引起韩国的反弹，相互反目与不信任只会进一步加深。

但李明博政府也应从换位思考的角度考虑，朝鲜为何如此强烈反弹。没有相互信赖，朝韩关系将很难改善。构筑信赖正如在《南北基本协议书》中明示，只有承认朝鲜的体制和其身份时才可能。把朝鲜体制当作要打倒的独裁政权或等待死亡的短命政权，无视朝鲜，朝韩关系很难有改善。李明博政府应尽快承认“6·15共同宣言”及“10·4首脑宣言”，并尽早重开政府间对话。朝鲜与韩国的对话已有较长历史，应该说朝鲜也比较熟悉韩国的情况，相信朝鲜不会提出无理的要求。通过对话与协商双方分歧可以得到协调克服。在朝韩关系中，“‘有困难伸手提出要求帮忙’，我们会随时可以提供帮助”这类韩国的发言，在朝鲜看来就显得非常傲慢无礼。朝鲜是靠自尊心维持的体制，这一点不容忽视。

韩国的安全及韩半岛的和平与统一绝不是任何特定集团或党派的专利，是共同的宝贵公共物品。为创造宝贵的公共物品应具备对朝鲜正确的知识与信息，并且应构筑与朝鲜的正式及非正式的关系网。这些绝不是李明博政府独自可以胜任的事情。金大中政府、卢武铉政府在过去的十年间经历了许许多多的挫折与错误，培养了众多朝鲜专家。不能因路线不同，就排斥他们。而应超越党派与政治争论，在民族大局的旗帜下有效利用。维护朝鲜半岛的安全，实现朝鲜半岛的和平与统一，怎能有左派右派的区分呢？

韩国的安全及韩半岛的和平与统一绝不是任何特定集团或党派的专利，是共同的宝贵公共物品。

李明博政府一直主张南北关系应在国际局势变化的大环境中加以调整。希望

1 “李明博执政一年间朝鲜243回对南诽谤”，《中央日报》，2009年2月14日。

能够做到这一点。布什政府执政时对朝的强硬政策可作为加强韩美同盟的手段,但奥巴马政府上台后情况已发生变化。假设韩国政府以朝鲜的非合作态度为由,终止向朝鲜提供六方会谈上已允诺的5万吨重油,那么朝鲜将马上终止去功能化过程,朝鲜半岛将陷入紧张局面。这并不是奥巴马政府所乐见的事情。当然奥巴马政府更不希望看到西海上的军事冲突。应留意韩国政府的错位外交很有可能使韩美同盟陷入困境。

奥巴马政府不希望在朝鲜半岛出现军事紧张,因为奥巴马政府的重点在于从伊拉克的早日撤军、稳定阿富汗局势、反恐战争及伊朗问题的和平解决等中东问题,朝鲜半岛若出现突发事件,美国负担会加重。通过改善朝韩关系,韩国掌握其主动权,并促进朝美关系。当韩国在解决朝核问题上起先导作用时,韩美同盟也会随之更加巩固。

今年是李明博政府执政的第二年。李明博政府该从大选期间的竞选承诺中摆脱。面对经济形势的变化,“747承诺”不也做了调整吗?笔者认为韩国当前的对朝政策也应全面调整。与此相关,应倾听奥巴马政府新任命的朝鲜问题特使斯蒂芬·博斯沃思的发言。“选举时滥发承诺是轻微的罪恶(venial sin),但当选后若要盲目地实现其承诺是致命的罪恶(mortal sin)”。“受惠”的当事者都一再反对的“无核 开放 3000”政策,没有必要只因是大选时的承诺便继续固守坚持。李明博总统曾经自称“我不是对朝强硬派”,现在应以实际行动让朝鲜得以相信这一点。并且应消除人们对“对朝强硬政策难道不是为了转换国内局面吗?”、“通过对朝强硬政策,是不是想把经济危机的责任转嫁给朝鲜?”的疑惑。正如李明博总统所认识到的那样,朝鲜难道不是韩国实现又一个经济奇迹可能性的未开辟的领土吗?让我们期待李明博政府明智的举措。

要打破现阶段南北关系的僵局,统一部长官层次还远远不够,应举行第三次朝韩首脑会谈来取得突破,并且不能像卢武铉政府那样在任期末举行,应尽早未雨绸缪。现在的状况固然非常艰难,与其等待朝鲜的崩溃而不做任何事情,不如现在就为实现第三次首脑会谈而果断采取一系列措施。对朝派遣特使也是一个方案。倘若李明博政府的对朝政策整体上没有新思路,朝鲜可能不会接受其建议,

或许接受了也不会有效果。有志者事竟成,为朝鲜半岛的和平、繁荣及统一,我们应有大胆的新思维。

最后应在对朝政策的原则与政策执行的灵活性两者间寻求协调。对朝政策有朝鲜这一特殊的对象。再好的政策若对方不接受,便没有效果,其政策的实现可能性也很渺茫。李明博政府在对朝政策上真正有达成目标的意志,那就为达成目标的进程与手段做更多的努力。¹解铃还须系铃人,李明

解铃还须系铃人,李明博政府若要打破现阶段南北关系的僵局,就应该由总统亲自表明有意尊重“6·15共同宣言”及“10·4宣言”。

1 梁文秀:“对朝政策失踪的时代”,和平财团《和平评论》第46号,2008年5月15日。

博政府若要打破现阶段南北关系的僵局，就应该由总统亲自表明有意尊重“6·15共同宣言”及“10·4宣言”。¹

但李明博政府采取这种政策并不容易。当前李明博总统的支持率为30%左右，大部分为反朝保守层。如果李明博总统的对朝政策向包容政策转化，很可能将失去保守层的支持，而面临统治危机。但问题在于，无论在克服经济危机，还是协调与奥巴马政府的对朝政策上，都亟需南北关系的改善。李明博政府会在两者的协调、妥协中推进对朝政策。总的来看，2009年朝韩关系仍将基本维持举步维艰的现状，甚至也不能排除朝韩在西海岸发生军事冲突的可能性，或许经历这种危机以后朝韩关系才会得以恢复。

1 “解铃还须系铃人，李总统应打破南北关系的僵局”，《先驱经济》，2009年2月12日。