

熱點聚焦

北韓針對南韓之軍事挑釁及其意涵

North Korea's Military Provocation against South Korea and Its Implications

張玲玲

國防大學軍事共同教學中心

壹、前言

韓戰後，兩韓仍隔著北緯 38 度軍事分界線持續對峙。¹北韓時常針對南韓軍演、心理戰攻勢進行批判、²文攻武嚇，尤其金正恩於 2009 年成為接班人、2012 年真正繼任政權後，對南韓軍事挑釁強度更甚以往，且利用傳媒在國際上宣傳及威懾南韓，造成朝鮮半島及區域緊張。

南韓文在寅 2017 年上台後，以「新北方政策」對北韓伸出和平橄欖枝，2018 年舉行史上第三次兩韓高峰會；且透過 3 次的「文金會」簽訂了《板門店宣言》、《平壤共同宣言》等，採取一系列旨在改善兩韓關係、緩解軍事緊張局勢措施。因此，北韓當年似乎嘗試改善與南韓和其他國家的外交關係，承諾配合向「朝鮮半島無核化」

¹ 本文將「大韓民國、韓國」統稱為「南韓」，以便與「北韓」（中國大陸稱「北朝鮮」或「朝鮮」）區別。

² 參閱：張玲玲，〈南韓軍隊心理作戰及對北韓心戰的效果〉，《國防雜誌》，35 卷 1 期（2020），頁 97-116。

目標前進，並指「將不會再有戰爭，新的和平時代已經開啟」，³似乎露出一絲和平曙光，但不到一年又回到了原點。這樣的場景反覆在朝鮮半島上發生。

今（2020）年 6 月 16 日，北韓以南韓當局未能阻止反北韓團體空飄反北韓、金正恩心戰文宣的理由，炸毀了位於開城工業區、象徵兩韓關係好轉的兩韓聯絡辦公室大樓，並且威脅廢除《919 軍事協議》，翌日又宣布派軍重返非軍事區、重啟邊界附近與黃海（兩韓稱之「西海」）海域實施軍演、心理戰等。對此，文在寅政府呼籲北韓遵守相關協議的同時也強勢回應，警告北韓若真地付諸行動，則定要承擔相應的代價。其後於 23 日金正恩在勞動黨「第七屆中央軍事委員會」第五次會議預備會議中決議，「暫緩但保留」對南韓的軍事行動。⁴本文藉文獻分析金正恩時期針對南韓的軍事發展與戰略、挑釁行動與類型，並探究其意涵及未來可能發展。

貳、北韓軍事能力與戰略

金正恩將北韓「先軍」路線改為「經濟建設與核武建設並進」路線，但仍全力發展軍事。

一、北韓目前軍事概況

金正恩略為調整了北韓軍隊組織，如「總參謀部」在 2018 年重組各軍司令部和情報局等機構，並建立「統合戰術指揮統制體

³ 최한영, "(2018 남북정상회담)남북 정상 "올해 내 종전 선언, 정전협정은 평화협정으로", *뉴스토마토* ; <http://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=821170>.

⁴ 최현정, "김정은 "대남 군사행동계획 보류"...군사위 회의 주재", *동아일보* ; <https://www.donga.com/news/article/all/20200624/101658262/1>.

系」(GS-2000)來強化其C4I(Command, Control, Communication, Computer & Intelligence)以及遂行網路戰能力。⁵其三軍部隊幾乎都部署在平壤-元山一線以南，可以最大軍力隨時向南發動突襲；其中甚至擴編專責暗殺、「斬首」行動的特種作戰中隊，並將「特種作戰集團」歸類為獨立軍種，提升至戰略層級。北韓海軍近年更成功建造潛射彈道導彈(SLBM)增強戰力。空軍也生產和部署無人機與輕型飛機進行偵察和攻擊。

另外，北韓於2014年將原來的「戰略火箭總部」改編為「戰略部隊」，是獨立軍事指揮中心；其下轄9個導彈旅，執行與中國火箭軍相似的任務。⁶不過南韓研判北韓糧食、油料、彈藥等僅能維持1-3個月，且缺乏外部支援，若輕啟戰端，應無法長期作戰。⁷

二、北韓軍事戰略

北韓的軍事戰略乃以維持對南韓發動突擊戰、混合戰和快速戰為主，並積極尋求發展各種戰略和戰術。金正恩繼任政權後，也曾試圖在兩韓「軍事分界線」(MDL)和「北方限界線」(NLL)等邊界地區採取軍事行動，以掌握主動有利態勢。除隨著戰略需求精進前述軍武外，也加強網路作戰部隊(朝鮮人民軍第121局)此類「非對稱」戰力；⁸北韓目前有近7千名現職網軍，持續培養及研發專業

⁵ 대한민국국방부, 2018 국방백서(서울: 대한민국국방부, 2018), p. 22.

⁶ 김귀근, “北, 미사일전력 통합.자동화...김정은 명령 신속수행”(종합), 연합뉴스; <https://www.yna.co.kr/view/AKR20141012023851043>.

⁷ 대한민국국방부, 2018 국방백서, p. 27.

⁸ 서우진, “김정은 시기의 북한의 대남 군사도발의 유형과 변화 양상”, *Journal of North Korea studies*, 제 5 권 제 2 호 (2019), p. 128.

最新技術。⁹

金正恩身兼北韓國務院主席、人民軍最高司令官和勞動黨「中央軍事委員會」主席，有效控制北韓軍隊。南韓軍方研判，北韓人民軍會採「速戰速決」戰略，在突擊南韓後嘗試盡早結束戰爭，故著眼於緊急狀態下的「非對稱」戰力。另一方面，由於北韓有可能利用進行無核化談判作為掩飾，以尋求調整軍事戰略的空間及轉移美韓聯軍注意。¹⁰

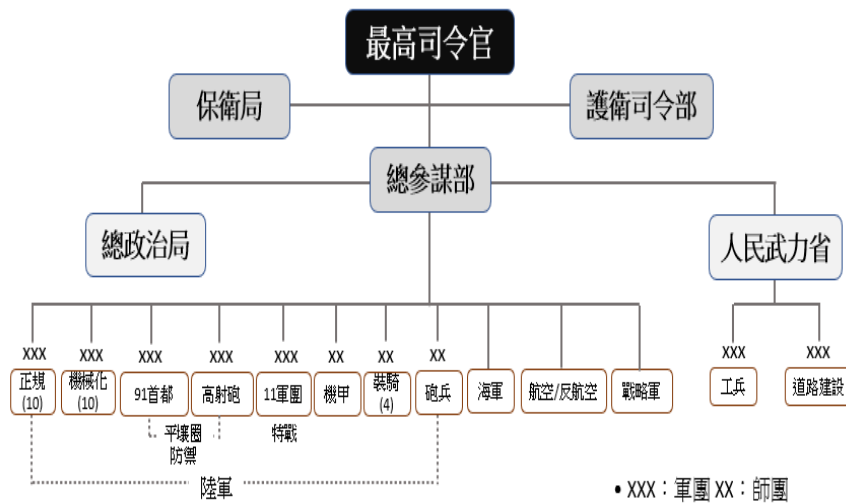


圖 1：北韓軍事指揮組織體系

資料來源：대한민국국방부, 2018 국방백서(서울: 대한민국국방부, 2018), p. 22.

⁹ 양해수, “북한 도발행태의 변화에 따른 도발의도 분석”, *한국군사학논총*, 제 7 집 제 1 권 통권 제 13 호 (2018), p.18.

¹⁰ 서우진, “김정은 시기의 북한의 대남 군사도발의 유형과 변화 양상”, p. 125.

參、北韓對南韓軍事挑釁及其類型特徵

美國國會研究處 (CRS) 2008 年曾發布《North Korean Provocation Actions, 1950-2007》報告，將北韓的「挑釁」類型定義為「武裝侵略、違反休戰協定事項、間諜與武裝間諜滲透、船艦與航空器綁架、誘拐/綁架/恐怖活(包含暗殺和爆炸)、對政治領導人/媒體工作者/機構的威脅與恐嚇，以及旨在推翻南韓政府的煽動行為、為阻礙重大談判取得進展而採取的行動、以及彈道導彈和核武器測試……等」。¹¹

南韓軍方則將北韓挑釁區分軍事與非軍事挑釁。其定義「軍事挑釁」(Military Provocation) 是「以軍隊、軍備、戰爭加諸於大韓民國的人民、財產和領土的一切危害行為」；類型包括以情報蒐集和造成社會動蕩為目的之「滲透」，以及旨在達成政治、經濟和軍事等特定目標的「挑釁」；通常與全面戰爭之前的「局部挑釁」(local provocation) 混合使用。¹²

北韓現階段對南韓進行的軍事挑釁行動可包括：核武試驗、導彈發射、火炮攻擊、網路攻擊、心理戰和小型無人機滲透…等。南韓高麗大學北韓研究所서우진博士整理 2009-2018 年金正恩時期對南韓軍事挑釁的 199 件案例類型，以對南韓領海挑釁 118 例 (59.29%) 為最多，依次為飛彈發射 46 例 (23.11%)、地面挑釁 11 例 (5.53%)、迂迴滲透 10 例 (5.02%)、領空挑釁 9 例 (4.52%)，以及核試驗 5

¹¹ Hannah Fischer, *Crs Report for Congress: North Korean Provocative Actions, 1950–2007*(Washington D.C.: Information Research Knowledge Services Group, 2007), p.1.

¹² 서우진, “김정은 시기의 북한의 대남 군사도발의 유형과 변화 양상”, pp. 126-127.

例（2.51%）。¹³從軍事挑釁類型、強度觀察其主要特徵，則是試圖以核武和導彈試驗發起軍事挑釁，造成黃海上的「北方限界線」武力化、軍事衝突不斷，及使兩國之間戰力形成「不對稱」。

筆者將金正恩時期對南韓的軍事挑釁區分為「有形」與「無形」兩種概述：

（1）有形軍事挑釁：類型包括核武試爆、導彈、火箭、衛星試射、軍演及火炮、槍彈、軍事發展與攻擊、無人機滲透等。

首先，金正恩時期的核試驗和導彈試射之類的戰略挑釁，壓迫性程度最高。如 2012 年發射大浦洞和 2014 年飛毛腿導彈、2016 年發射 SLBM（北極星導彈）以及大浦洞（光明星 3 號）與舞水端導彈、2017 年兩度發射 ICBM 級導彈（火星 12 型、14 型）；¹⁴在 2018 年稍歇片刻後，2019 年迄今仍不斷試射各型飛彈。另北韓至 2017 年，在京畿道豐州市豐溪里的地下設施總共進行了 6 次核試驗；金正日掌權 17 年期間進行 2 次、金正恩在位 5 年內就進行了 4 次。

其次，金正恩於 2009 年確定接班後，北韓對南韓的軍事挑釁強度明顯加大。2009 年「大青海戰」¹⁵、2010 年天安艦被魚雷擊沉和砲擊延坪島事件、2011 年黃海海上砲擊與侵犯北方限界線等，以及今（2020）年以抗議南韓方面的心戰空飄炸燬兩韓聯合辦公室大樓威脅將軍事挑釁……等。其他還有透過使用新技術元素的無人機偵察取代對領空的挑釁等手段。

¹³ 서우진, *op.cit.*, pp. 127-128.

¹⁴北韓 2017 年 11 月試射成功「火星-15 號」（화성-15），美國於 2019 年 7 月首度承認「火星-15 號」射程範圍能覆蓋美國全境。

¹⁵ 2009 年 11 月 10 日，北韓警備艇越過黃海「北方限界線」，於大青島東方海域以火炮攻擊南韓海軍艦艇。

(2) 無形軍事挑釁：例如網路攻擊、心理戰等。北韓在 1990 年代即開始培植「網路恐攻」專業人才。¹⁶最典型的的就是 2009 年 7 月的「D·DOS 攻擊事件」導致南韓青瓦台和美韓多家主要媒體公司網路伺服器癱瘓。2011 年發生植入惡意代碼癱瘓南韓農業合作網路數據、侵入南韓陸軍官校同學會網頁、2017 年駭入南韓大宇造船公司，竊取潛艦「冷發射」(Cold Launch)技術等，層出不窮，都是北韓人民軍的網軍所為。

其次，北韓網軍也曾竊取多份南韓作戰計畫，包括 2009 年韓美聯合司令部應對全面戰爭的《5027 作戰計畫》部分內容、2015 年駭走儲存在南韓軍隊內部網絡中的《5015 作戰計畫》(兩份均為軍事 2 級機密)，¹⁷這是當時最新行動計畫，不僅有應對北韓的地面作戰行動，而且還包含韓美聯合司令部均已完成簽署、「先發制人」攻擊行動的兵力部署及「斬首計畫」。

綜上，比起金日成、金正日時期主要用傳統迂迴滲透方式，金正恩則更多地採取直接軍事挑釁手段，此原因除了是隨技術的不同之外，與其意圖密切相關。

肆、北韓軍事挑釁之意涵

北韓最主要的敵人是美國及其盟友，而赤化統一南韓又是其國家戰略目標，故北韓頻繁地挑釁南韓，具有多重意涵。

一、軍事意涵

(1) 施壓南韓進行反制：首先，北韓故意挑起事端，施壓南韓

¹⁶ 金日成軍事大學、金策工大、平壤資訊技術大學設有網路恐攻專門課程。

¹⁷ 이영섭, “작계 5027”, 해킹으로 유출. 국가안보 완전 구멍”, *Views & News*(2020/8/29), <http://www.viewsnnews.com/article?q=143619>

採取反制。北韓有時雖主張繼續改善兩韓關係，卻又透過改變朝鮮半島局勢、根據其政治目的製造軍事緊張，迫使南韓不得不採取應對政策。如南韓政府為了應對 2016 年北韓第四次核試驗時，便恢復向北韓實施心戰廣播，北韓也相應重啟；接著次月又因國際經濟制裁，北韓則發射遠程導彈。

2016 年第五次核試時，也將壓力轉向南韓，並訂定 2017 年為「戰鬥完成準備年」，將美韓視為頭號公敵，號召北韓民眾同仇敵愾；甚至公開宣布推動「追加核武發展和強化投射手段」，發射多種彈道導彈，包括「北極星 2 型」洲際彈道導彈 (ICBM)。¹⁸2017 年第六次核試驗時，則順勢宣布「核武力完成」。¹⁹

(2) 建立不對稱戰力：北韓自 1958 年開始，便以朝鮮半島核威脅理由發展核武，但美國 1991 年撤出部署的戰術核武後，即使核武威脅消失，北韓仍以美國的核威脅作為核發展的理由。儘管面臨巨大的經濟制裁，但北韓仍堅持核發展，並在退出《核不擴散條約》之後，藉由六次核試驗證明它是擁核國家。²⁰原因也在於北韓冷戰時期的多種武器系統已然過時，且目前經濟困難，難以超越韓美同盟的實力。故除了核武飛彈之外，也以低成本的網路攻擊，以確保相對於韓美聯軍高價、常規的武器之「不對稱」戰力，以保有局部優勢。

¹⁸ 정윤아, “[전문] 北 김정은 국무위원장 신년사”, *뉴시스*(2020/8/29), https://newsis.com/ar_detail/view.html?ar_id=NISX20170101_0014614076&cID=10301&pID=10300.

¹⁹ 김학일, “北 정부성명 "화성 15 형 발사 성공, 국가 핵무력 완성 선포"(종합)”, *노컷뉴스*(2020/8/30), <https://www.nocutnews.co.kr/news/4884819>.

²⁰ 美方首次於 2018 年 12 月底駐日美軍司令部官方影片中，將北韓、中國及俄羅斯同列「3 個宣布擁核國家」。

二、政治意涵

(1) 強調金氏政權之正統性：北韓過去對南韓發動軍事挑釁之最大目的在於強調北韓政權的存在與其正統性。北韓勞動黨章程前文即明示，北韓是代表朝鮮半島正統的國家，南韓是美國帝國主義國家的殖民地，須解放南韓且予以合併。故北韓意圖仍在赤化朝鮮半島、完全共產化，並讓金氏家族永遠掌權。其次，金正恩因自身非「世子」身分，故以軍事績效來鞏固政權與維護其領導威信。

(2) 提升北韓的國際地位：北韓自 2000 年中期開始，其軍事挑釁行為集中在核武研發與網路攻擊的主要目的，乃希望藉「不對稱」戰力，最終期達到與韓美的「權力平衡」，並迫使韓美須與其談判，或能在談判桌上佔據有利的制高地位，成為北韓所謂的「強大國家」。²¹

(3) 欲緩解經濟制裁：金正恩在 2018 年的元旦致詞中，堅持其「核與經濟並進路線」的正當性，強調在大規模生產和實際部署核彈頭的同時，會發展經濟、兼顧百姓生活，實則北韓在受到國際制裁、又將有限經費大量投在軍事武器研發狀況下，國民生活條件普遍都極為惡劣。金正恩極力企圖在兩韓關係中發揮主導作用，迫使南韓能要求美國解除或減緩對北韓的經濟制裁及被國際孤立的困境。

(4) 分化韓美同盟：2000 年中期以後，北韓的核開發與和網路攻擊，的確曾引起韓美同盟關係之間的不和諧。尤其對於北韓核開發問題，美、韓的對應過程中存在著不少爭議，而引發南韓擔心美

²¹ “김정은 제 1 비서 7 차 당대회 중앙위원회 사업총화보고”, *오마이뉴스*:
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002207576.

國會犧牲南韓的安全利益。如北韓 2006 年首次核試驗時，南韓又擔心因美國的「先發制人」戰略會導致南韓遭到北韓報復，再引發美國會真正付諸軍事行動。最終，雖未實行「先發制人」，但也未能阻止北韓核試驗，並加深美朝衝突。

金正恩也會利用韓美歧見製造分化。如 2018 年金正恩特別警告美國整個大陸都在其攻擊範圍內，但對南韓卻藉平昌冬季奧運釋出善意。美國前國安顧問波頓在其回憶錄中也提及南韓曾擔心在美朝之間被邊緣化。²²另北韓藉駭取南韓軍方內部網路的韓美聯軍作戰計畫，讓美方多次怪罪韓方疏失。

伍、結語

北韓對南韓不間斷地軍事挑釁，尤其高強度的核武、彈道飛彈試驗，一再重演，使得朝鮮半島局勢長期嚴峻緊張，與台海同屬今年「國際危機組織」(ICG) 6 月份《Crisis Watch》報告中所列亞洲地區的「全球衝突惡化區」之一。2018 年「習金、文金、川金會」曾為朝鮮半島和平製造希望，但隨後在金正恩爆破豐溪里一處核實驗室之後，就再也未見北韓棄核具體行動，加上去(2019)年又繼續飛彈試射及又持續公開對南韓威脅喊話，足見朝鮮半島無核化、和平目標在金正恩的「和、戰兩手策略」下仍是遙遙無期。

南韓國防研究院 2020 年 7 月一份內部報告中指稱，北韓未來可能會試射潛射彈道飛彈，此挑釁手段具相當威力、但政治和外交風險卻比較低，並「能將美國拉回談判桌，又不會讓談判破裂」的方法，此可能性極高。除此之外，也不排除重新恢復發射火星 14、15

²² John Bolton, *The Room Where It Happened: A White House Memoir* (New York: Simon & Schuster, Inc., 2020), p.103.

等洲際彈道飛彈的可能性。另北韓近一年來（2019 年 5 月至 2020 年 3 月）積極進行 4 款短程戰術飛彈與超大型多管火箭試射，未來也可能是挑釁行動的一環，該短程飛彈可直接打擊首爾、平澤、三軍本部及清州 F-35A 基地、美軍星洲薩德飛彈陣地等重要目標。

而常左右朝鮮半島局勢的「美、中」兩大因素，目前因兩大國的「戰局」也可能在年底美國大選之後有所改變，金正恩屆時也必將重新調整其戰略。惟在未達政治目的之前，「軍事挑釁」仍是金氏政權對南韓不變的政治路線。

