

兩韓視角下之朝鮮半島情勢發展

Prospect of Korean Peninsula Issue: View of Two Koreas

陳蒿堯

壹、前言

歷經 2016 年朴槿惠「親信門」事件紛擾，文在寅於 2017 年 5 月當選南韓第 19 任總統。由於過去韓美兩國試圖以施壓與制裁措施讓北韓放棄發展核武之成效有限，文在寅就任伊始即表示將對北韓問題採取懷柔政策，在環境影響評估結束前不會追加部署 4 輛薩德發射車（launcher），更強調南韓應扮演積極的外交角色，將焦點放在以「對話和援助並行」以緩和修復歷經李明博與朴槿惠兩任保守派政府執政期間，完全破裂的兩韓關係。據此，他先派遣特使至美國、中國、日本及俄羅斯，採取「對話」與「制裁」雙軌戰略，另一方面《時代雜誌》則形容文在寅將扮演「談判者」（The Negotiator）角色，¹避免在因應北韓相關議題上遭邊緣化（Korea passing），並試圖主動掌握談判話語權，使危機局勢降溫。

然而，北韓接連於 7 月 4 日與 28 日發動導彈試射，迫使文在寅對北韓政策轉趨強硬，他首先於 7 月 29 日宣佈將修改「韓美導彈指南」（Missile Guideline），將射程 800 公里彈道導彈的彈頭重量 500

¹ Charlie Campbell, "The Negotiator," *Time Magazine*, May 4, 2017, <http://time.com/4766618/moon%20-jae-in-the-negotiator/>.

公斤提升至 1 噸以上，增加對北韓導彈掩體攻擊力量，7 月 31 日再決定臨時追加部署剩餘的 4 輛薩德發射車，以加強韓美聯合防衛與延伸威懾的行動方案。

本文將以文在寅政府改善與北韓關係的政策要點為背景，梳理文在寅於韓美領袖高峰會中提及的韓半島安全因應對策，以及文川會後北韓對韓半島局勢的態度轉折，進而分析現階段兩韓視角下的韓半島情勢的安全困境與後續可能發展。

貳、文在寅政府北韓政策要點

文在寅於 5 月 10 日總統就職演說中表示，為緩和半島緊張局勢尋求轉機，將通過鞏固東北亞和平架構，由韓國主導與美中日等國協同合作，推動北韓無核化，並在條件允許下訪問平壤，藉此尋求突破朝鮮半島安全危機。5 月 17 日視導國防部時繼續表示，南韓應致力於構築自主性國防與優先強化自主防衛力量，包括殺傷鏈（Kill Chain）、韓國型導彈防禦體系（Korea Air and Missile Defense, KAMD）以及韓國型大規模懲罰報（Korean Massive Punishment and Retailation, KMPR），並堅決維持遏制戰爭的韓美聯合防衛態勢。相較於之前兩任保守派政府，文在寅政府亦投入更高比例的經費進行國防改革與轉型，集中投資於研發具先發制人效能的核彈導彈攻擊性武器。

另一方面，文在寅於 6 月 15 日《韓朝共同宣言》17 周年紀念致辭儀式中提出，將以 1972 年《7.4 韓朝共同聲明》、1991 年《韓朝基本協議》、2003 年《6.15 共同宣言》以及《10.4 首腦宣言》等歷任政府推進的雙邊協議為基礎，提出因應半島安全問題的總體構想；其中特別強調，北韓倘不再發起核導挑釁，將無條件與其進行對話，並重申棄核是履行韓朝協議的關鍵，雙方亦可直接探討包括全面廢除

朝核、構建朝鮮半島和平體制，以及恢復朝美關係等重要議題。

6月20日接受美國CBS電視台訪問時，文在寅表示，由於國際社會採取制裁與壓迫的方式迄今未能解決問題，未來仍將致力於推動對話，但真正目標並非對話本身，而是透過對話方式確認彼此的想法並建立互信，讓北韓先凍結發展導彈。另於6月22日接受路透社訪問時亦表示，考量北韓將擁有具備可攻擊美國本土及搭載核彈頭的洲際彈道導彈，除持續與美中兩國合作因應北韓威脅外，並期盼能與美國川普總統在6月底訪談時研議相關問題，同時呼籲中共領導人習近平能對北韓問題能發揮更顯著的影響力。

參、文川會後南韓對半島安全局勢之相關策略

文在寅上任後鎖定美國為首度海外出訪的國家，並於前往6月30日赴華府，會後強調北韓核武與導彈為韓美兩國共同威脅，川普宣稱將揚棄對北韓的戰略忍耐政策，文在寅則表示將與包括日本在內的其他國家合作，以外交和經濟制裁，共同應對並優先處理協調北韓相關議題。其後南韓推出之半島政策可歸納如下：

（一）韓半島和平構想：願在條件成熟時會晤金正恩

自前總統金大中2000年3月9日在德國柏林自由大學發表推動舉行兩韓領導人會談的《柏林宣言》(Berlin Declaration)後，時隔17年，文在寅於7月6日應柏林科爾伯基金會(Körber-Stiftung)之邀發表了「韓半島和平構想」，敦促北韓停止開發核武，並表示只要條件成熟，願與金正恩見面討論雙方共同關心的問題，同時提議自7月27日兩韓簽署《停戰協定》64周年紀念日為起點，全面停止在軍事分界線進行的所有敵對行為，並在今年中秋節前後舉行兩韓離散

家屬團聚活動。

統一部長趙明均隨後於 7 月 17 日重申前述構想，表示將杜絕對採取北韓敵對，不尋求北韓垮臺或人為吸收統一等政策原則。北韓則透過《勞動新聞》以個人評論方式回應，由於自身已發展成為擁核國，因此不會再像過去要求簽訂相同條件的「和平協定」，對於文在寅提出的無核化表達「為時已晚」，解決兩韓關係的第一步必須從處理「政治軍事對決狀態」開始做起，主張雙方應朝第二個「6.15 時代」邁進。大體來說，文在寅政策構想之目標在於實現半島無核化與建設兩韓經濟共同體，金正恩則是為了維護金氏集權體制長遠發展而採取核與經濟並行路線，兩者現階段顯然難有交集。

（二）推動中秋節舉辦離散家屬會面

文在寅曾提議在《10.4 共同宣言》10 周年的今年中秋節（10 月 4 日）重啟兩韓離散家屬團聚會面，並表示南韓也可以單方面允許北韓方面離散家屬訪問南韓並進行掃墓；南韓國防部副部長徐柱錫也提議於 7 月 21 日在板門店北韓境內統一閣舉行兩韓軍事會談；大韓紅十字會則提議 8 月 1 日在板門店南韓境內的和平之家舉行雙邊會談。過去北韓慣於利用離散家屬作為政治操作手段，雙方繼 2015 年 10 月第 20 次會面後，迄今未再舉辦。

（三）提議舉行軍事會談

金正恩曾於 2016 年 5 月下旬，以前總統朴槿惠領導的新世界黨於國會大選落敗契機，以「促進南北韓軍事會談」為議題進行政治操作；例如北韓國防委員會先於 5 月 20 日透過公開信函，提議雙方於 5 月底舉行南北韓軍事會談，北韓人民武力部於 5 月 21 日再次向

南韓國防部提議舉行南北工作會議，5月22日再以祖國和平統一委員會書記局局長元東淵的名義，敦促南韓儘早接受舉行南北韓軍事會談之提案。最後因南韓未有具體回應而不了了之。

文在寅就任總統後，南韓國防部於7月17日向北韓提出停止軍事分界線上的敵對作為，並在不預設前提下舉行雙邊軍事會談的善意提議。國防部發言人文尚均接著於7月21日重申敦促北韓儘速就提議作出回應。然而因現階段南北韓全面中斷溝通管道，以及美國與日本皆消極看待兩韓會談的不利情勢下，無疾而終。

（四）提議北韓參加南韓平昌冬奧會

6月24日，文在寅藉由全羅北道舉行世界跆拳道錦標賽，與北韓國際奧會委員張雄會面時，首度提議由南北韓共組聯合代表隊參加2018年南韓平昌冬季奧運會，但旋即回絕。之後於7月6日在科爾伯基金會的演講中，文在寅再度正式邀請北韓派員出席參加平昌奧運會，即便遲遲未獲回應，他仍於9月向聯合國大會提交「奧林匹克休戰決議」，將平昌冬奧會視為緩解兩韓軍事緊張局勢的契機，並持續釋放善意。

（五）重啟開城工業區

文在寅6月底赴美進行元首高峰會前表示，在國際尚未認真就北韓棄核問題進行實質討論前，將不會輕易觸及重啟開城工業園區的問題。8月在乙支自由衛士（UFG）聯合軍演期間，接見美國民主黨參議員馬奇（Edward J. Markey）率領訪團時則表示應該持續與北韓進行對話，並提及重啟開城工業園區問題。

(六) 反對在半島重新部署戰術核武

隨著半島緊張局勢不斷升高，南韓國內保守派要求美軍重新部署戰術核武的呼聲亦逐漸高漲。文在寅在 8 月 17 日就職百日記者會時重申和平解決半島安全問題的立場，並明確指出，一旦北韓完成搭載核彈頭的洲際彈道導彈，便觸及韓國底線，將轉而採取軍事手段積極應對。南韓國家安保室長鄭義溶 8 月 22 日表示，文在寅政府不考慮部署戰術核武，但將透過提高國防預算，以及延伸韓美協防的嚇阻力，增加對北韓挑釁的遏制力量。文在寅於 8 月 29 日國安會議中則指示，必須就北韓發射中程彈道導彈進行挑釁的行為展示強有力的懲戒能力。駐韓美軍副指揮官柏格森 (Thomas W. Bergeson) 於 9 月出席「首爾防務論壇」(Seoul Defense Dialogue, SDD) 也對此作回應，表示可理解韓國對於半島局勢緊張的憂慮，但美方亦不同意在半島部署戰術核武。

事實上，一旦南韓同意駐韓美軍重新部署戰術核武，將迫使兩韓面臨核武對峙的態勢，進而使無核化理想趨於渺茫。因此，文在寅於 9 月 14 日接受美國 CNN 採訪時，主張韓國應自主進行開發，反對為因應北韓發展核武，而在韓半島重新部署戰術核武。9 月 27 日與政黨代表會談後更發表共同聲明，包括：(1) 絕不允許半島發生戰爭；(2) 敦促北韓停止核武及導彈挑釁，邁向無核化；(3) 執行安理會制裁決議並加強韓美同盟，提升對北韓威懾；(4) 為緩和半島緊張局勢，將發揮超黨派作用提供政府支援；(5) 儘早構建朝野和政府國政協商的常設機制。

(七) 維持對話空間並爭取談判主導權

文在寅 8 月 31 日於東亞拉美合作論壇 (Forum for East Asia-Latin

America Cooperation, FEALAC) 外長會議重申，將與國際社會一起強硬應對北韓危機，但也未放棄透過外交途徑進行對話的可能。10 月則邀集國會議長丁世均、大法院院長金命洙、國務總理李洛淵、中央選舉管理委員會委員長金龍德、憲法法院代理院長金二洙等商議如何應對層出不窮的安保危機，進而喚起整合國內意見。

相較南韓積極推動和平途徑，北韓則繼續以武力應對(2017 年北韓導彈試射情況請參見表 1)。例如北韓 7 月 7 日針對美國將其試射洲際彈道導彈視為全球性威脅並已備妥軍事選項一事表示不滿，並強調只要美國不改變敵對政策與消除核威脅，北韓不僅不會將核武發展與導彈議題置於談判桌，也不會在強化核力量上退讓。由於發展核武是北韓內政外交的核心問題，美日韓軍演與軍事威懾迫使北韓不斷發出核威脅，由於核武器限制了衝突升級，且高強度核危機將對所有衝突方帶來毀滅性的傷害，使半島可能獲得暫時的「核戰略穩定」，但「核戰術不穩定」仍可能造成低層次衝突的結果，使未來半島仍潛藏不確定的核對抗危機。²

值得注意的是，全球衝突與合作研究所 (Institute on Global Conflict and Cooperation, IGCC) 表示，北韓將不克出席 7 月 11-12 日在新加坡舉行的第 27 屆「東北亞合作對話會議」(Northeast Asia Cooperation Dialogue, NEACD)。³

² 巴殿君，〈論金正恩的內政外交：以政治過程與地緣政治為視角〉，《全球政治評論》，特集 001 (2015)，頁 81。

³ 東北亞合作對話會乃由美國加州大學聖地亞哥分校下屬全球衝突與合作研究所主辦，具 1.5 軌「半官半民」性質，邀請六方會談當事國外交官員和學者出席，就東北亞地區安全問題交換意見。各國一般派出六方會談團長或副團長出席，彼此試探以填補六方會談空白。第 1-26 屆 NEACD 均在韓、美、中、日、俄等六方會談當事國舉行，2016 年第 26 屆會議在北京舉行，北韓派出外務省美國局副局長崔善姬出席，2017 年則首度在中立國新加坡舉行。

表 1：2017 年北韓導彈試射一覽表

日期	試射導彈種類	備註
0212	北極星 2 型 KN-15	使用固態燃料
0306	4 枚彈道導彈	空中飛行約 1000 公里後，落入日本海岸線
0322	未知	發射後數秒內即爆炸
0405	北極星 2 型 KN-15	飛行約 60 公里後即墜落
0416	新型飛毛腿飛彈 KN-17	發射失敗
0429	新型飛毛腿飛彈 KN-17	發射後數秒內即爆炸
0514	火星 12 型中程彈道導彈 IRBM	飛行約 30 分鐘後落入北韓東海岸與日本之間海域
0519	新型飛毛腿飛彈 KN-17	落入鄰近俄羅斯的海域
0521	北極星 2 型 KN-15	飛行約 500 公里後落入日本海
0608	新型地對艦巡航導彈	飛行約 200 公里後落入日本海
0704	火星 14 型洲際彈道導彈 ICBM	飛行最大高度 2802 公里，距離 933 公里，約 39 分鐘後落入日本專屬經濟區
0728	火星 14 型洲際彈道導彈 ICBM	飛行 47 分鐘後落入日本專屬經濟海域，射程約 998 公里，高度達 3700 公里
0826	3 枚短程發射體，或為 300mm 新型火箭炮或短程導彈	朝江原道東海上發射，2 枚飛行 250 公里，1 枚在空中爆炸
0829	火星 12 型中程彈道導彈 IRBM	飛行約 2700 公里，高度 550 公里，落入日本襟裳岬以東 1180 公里太平洋海域，日本發布二戰結束以來，首度空襲警報
0915	火星 12 型中程彈道導彈 IRBM	最大飛行高度約 770 公里，距離約 3700 公里，落入距離襟裳岬以東 2000 公里太平洋海域
1129	火星 15 型洲際彈道導彈 ICBM	飛行高度 4500 公里，距離 960 公里，53 分鐘後落入青森以西 250 公里日本海域

資料來源：作者自行整理

事實上，除 2010-11 與 2014-15 年 4 度缺席外，北韓自 2002 年後皆派員出席參加該對話會議，研判北韓今年婉拒出席東北亞合作對話會議的原因在於不想給予相關官當事國創造對話環境，或是釋放出可以就核武或導彈進行對話協商的訊息。崔善姬 2017 年 10 月 23 日出席在莫斯科舉行的國際非核擴散會議，重申在美國尚未放棄敵對立場前，北韓仍將持續推動研發核武，也沒有重返六方會談的打算。綜觀來看，北韓目前主要以宣稱試射可到達美國境內洲際彈道導彈為籌碼，迫使美國重新思考與南韓、日本的同盟關係，另一方面操作冷處理文在寅政府之直接對話提案，要求與美國直接談判或換取美國承認其擁核國的地位，同時也為談判破局或未來視情勢演變持續施行核試與試射導彈埋下伏筆。

如果南韓政府持續提議舉行雙邊軍事會談，就也被迫必須接受北韓提出接受對話的前提與談判條件，包括韓美減少或暫停聯合軍演，使南韓在談判地位上居於劣勢，同時使北韓得以營造出和緩緊張局勢的氛圍，獲得向國際社會換取放寬制裁的條件。倘若南韓政府未再提出軍事會談或有所回應，北韓就可以抨擊南韓政府沒有為韓半島安全與穩定做出努力的誠意與能力，轉而再要求與美國直接進行談判。

肆、現階段半島情勢困境與後續可能發展

根據首爾大學統一和平研究院公佈「2017 年統一認識調查」之內容顯示，70.6%的南韓民眾認為北韓可能會發起武力挑釁，不僅只有 59.3%的人對南韓政府對北政策感到滿意，更有高達 83.3%的南韓民眾認為政府應致力於化解兩韓之間的軍事緊張狀態，與前兩年數據相較都來到新高。

另一方面，兩韓自 2015 年 12 月舉行副部長層級的會談以後，雙邊對話便處於中斷狀態，加上朴槿惠政府 2016 年 2 月 10 日宣佈全面關停開城工業園區之後，北韓再進一步切斷連結板門店直通電話和西海地區軍事通信線路的溝通網絡。目前不僅北韓當局對於文在寅就兩韓對話所提出的柏林對話倡議置之不理，更接連發動高強度的導彈挑釁，加上南韓表示為因應北韓導彈問題加速完成薩德部署，也導致原有支持者對其安保政策產生質疑，進而衝擊原本倡議對北韓施行「施壓與對話併行」的政策方針，轉變為只有制裁與施壓的動作，卻苦尋不著可突破與北韓建立互信機制的溝通管道，也因此制約文在寅試圖在韓半島安全議題上能夠發揮主導權的空間與政策彈性。

面對日漸緊張的東北亞局勢，倘南韓想要扭轉目前的僵局，同時延續原本保留對話空間的政策彈性，除試圖透過人道援助，⁴並以直接與北韓協商凍結發展核武為目標，達成建立與經營兩韓互信機制的正式與非正式對話管道外，仍需視國際局勢轉變而彈性調整對北韓的政策方案。一來即便未來文在寅能透過與習近平會面而改善因完成薩德部署而交惡的中韓關係，進而由中方搭橋促成三邊緩解對話仍有待考驗。二來美中之間的大國角力仍在持續，南韓必須審慎應對今年 11 月將在北京舉行的第二次川習會中，川普與習近平是否就凍結北韓發展核武或要求施壓北韓完全棄核取得共識，甚至直接繞過南韓而直接與北韓進行條件交換。

再者，國際社會基於韓半島的安全穩穩定而對北韓施行嚴厲的經濟制裁，而韓國的國家利益則是期盼能在國際施壓迫使北韓放棄

⁴ 韓國統一部當局官員 9 月 14 日表示將配合聯合國科教文組織（UNESCO）和世界糧食計劃署（WFP）等國際組織，提供 800 萬美元參與對北韓的人道援助活動，引發各界質疑與批評的聲浪。

核武，並同時不使其體制發生變化的目標下，朝向實現兩韓和平繁榮與統一，即使文在寅仍有意營造與北韓對話的氛圍，但截至 9 月為止，韓美雙方已就危機情勢進行至少 5 次熱線電話。面對川普政府不斷放話將軍事考量列為對付北韓的行動選項，南韓外長康京和先於 7 月 19 日表示，若可在北韓無核化取得進展時，亦可考慮停止韓美軍演的論調。總統統一外交安保特別助理文正仁 9 月 27 日更表示不樂見美國和北韓發生軍事衝突，或演變為核武戰爭，強調即使韓美同盟破裂，韓半島也不能發生戰爭。

在安全議題上，考量韓美同盟互動默契與避免衍生誤解，南韓仍以美國馬首是瞻，並致力尋求中國大陸協助施壓北韓發展核武與提升導彈開發。然而，隨著文在寅政府的執政蜜月期將屆，相關國內政治因素與南韓國內輿論與民調支持率變化的制肘，以及北韓自 2017 年初迄今已進行 15 次不同種類與射程的導彈試射，使國內反對黨要求以韓美同盟為基礎，採取強硬立場對抗北韓的聲音愈來愈高，文在寅當務之急仍應思考如何整合內部國安團隊對北政策的路線紛擾，擺脫因應北韓核武與導彈試射而伴隨而來挑釁與制裁的惡性循環，研擬出符合韓國利益最大化的政策性應對方案。

