

## 文在寅當選總統後之 韓國外交政策走向

洪詩涵\*

南韓前總統朴槿惠因閏密干政事件遭憲法法院彈劾而黯然下台，使得原訂於今（2017）年年底舉行之總統大選，在國務總理黃教安透過國務會議決議下提早至5月9日舉行。大選結果揭曉，進步派的共同民主黨總統候選人文在寅以1,342多萬票（得票率41.08%），力壓保守派的自由韓國黨候選人洪準杓（785萬票，得票率24.03%），及中間路線國民黨候選人安哲秀（699.8萬票，得票率21.41%），正式當選韓國第19任總統。

近年來，韓國社會面臨政治貪腐，經濟疲軟，青年失業率攀升及貧富差距過大等困境，前有「地獄朝鮮」一詞形容在韓國生活的痛苦，後有「三拋世代」形容韓國年輕人放棄戀愛，結婚，生子等內政問題；在外交方面，北韓不斷進行核武試射升高區域緊張，薩德部署議題則導致韓中關係惡化，美國川普總統在競選期間，即多次要求日韓等東亞盟國應增加聯盟經費分攤等問題。文在寅就任後將直接面對內政及外交上的挑戰，未來南韓要如何在美國與中國大陸之間維持平衡，處理北韓核武議題，將是新政府首要面對之艱難任務。

\* 作者為國立政治大學外交系碩士。

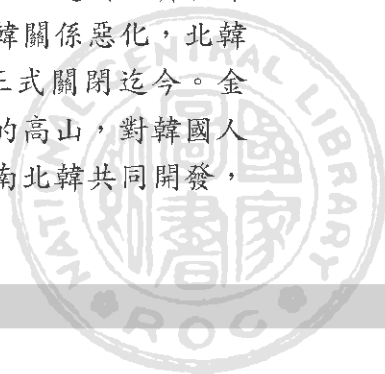


## 文在寅政府對北政策：陽光政策再現？

文在寅出身貧寒，雙親皆為脫北者，憑著努力苦學進入韓國知名的慶熙大學法律系就讀。在學期間積極參與群眾運動，抗議獨裁政府，成為異議份子及學運領袖。大學畢業以後與盧武鉉共同成立律師事務所，成為人權律師，長期為推動民主改革人士辯護。盧武鉉擔任總統後，曾邀請文在寅擔任其祕書室民政首席，兩人政治理念十分相近。由於前述背景經歷，媒體在選戰中無不以「脫北者之子」或「盧武鉉的影子」稱之。

因此，一般認為文在寅的北韓政策，將秉持自由派立場，遵循金大中的「陽光政策」及盧武鉉的「和平與繁榮」路線，以和平開放及強調對話的態度與北韓相處。文在寅亦曾表示，過去十年對北韓強硬與制裁的政策未能制止北韓發展核武，上台後盼能為兩韓僵局帶來新轉機，《時代雜誌亞洲版》(Asia) 2017年5月更以文在寅為封面，認為他是能與北韓溝通，化解朝鮮半島危機的談判者。

金大中與盧武鉉政府時期，為促進兩韓合作與交流，曾推動開城工業區及金剛山觀光等兩韓經濟合作計畫，金大中與盧武鉉分別於2000年及2007年踏上北韓與金正日見面會談，金大中更因積極推動兩韓和平對話而獲得諾貝爾和平獎。開城工業區設立之目的，係期盼藉由南韓政府與企業提供資金及技術，由北韓提供廉價土地及勞工，達到經濟合作的雙贏局面。惟自李明博執政後，便因兩韓關係惡化，北韓數度封鎖該工業區，最終於2016年2月正式關閉迄今。金剛山位於北韓境內，是僅次於韓國長白山的高山，對韓國人而言具有特殊歷史情感，該觀光特區係由南北韓共同開發，



於 1998 年正式對南韓遊客開放。但 2008 年 7 月發生南韓女遊客朴旺子(音譯)遭北韓軍人誤殺事件後，南韓政府宣佈暫停南韓遊客赴金剛山旅遊，2011 年北韓單方面宣佈取消韓國現代峨山集團對金剛山旅遊之經營權。文在寅若遵守重啟開城工業區及金剛山旅遊之承諾，可望達到向北韓釋出善意及逐步重建兩韓互信之目的。

文在寅於 7 月 5 日訪問德國，期間除了出席 G20 會議之外，亦應科爾伯基金會(Korber Foundation)邀請，在 7 月 6 日於柏林發表演說。他在演講中向北韓釋出對話與合作之善意，呼籲北韓棄核，共同為了緩解軍事緊張及恢復互信而努力。渠亦將繼承金大中、盧武鉉政府之政策，積極主導朝鮮半島議題，建構和平機制，期盼與北韓展開對話以及在非政治性的離散家族會面及共同參與平昌冬奧會等議題上共同合作，並願意在條件成熟情況下，隨時隨地準備與北韓領導人會面。金大中於 2000 年 3 月亦曾於德國柏林發表柏林宣言，奠定南北韓政府邁向和解與合作的政策方向，文在寅之演說頗有向金大中致敬之意，亦重申文在寅政府盼與北韓展開對話與合作之政策方針。

然而，文在寅政府推動南北韓對話與合作時，必須考量國內輿論及在野黨之反對立場。金大中推動陽光政策即遭在野黨強烈反對，批評該政策是『對北送金』(意即提供北韓大量金援)，每年提供大量的經濟援助，正好成為北韓發展核武的經費。此外，開城工業區及金剛山觀光是北韓賺取外匯之重要來源，朴槿惠政府曾指責北韓利用開城工業區之收入發展核武，在北韓核武試射尚未出現暫停跡象前，文在寅受制於國內壓力，應不會貿然其推動與北韓對話之進程。此外，川普政府主張北韓應「先棄核再談判」之立場，甚至表示考慮

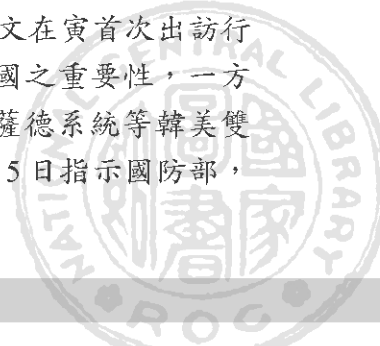
將對北韓「採取強硬行動」，相較之下，文在寅對於北韓之立場則較為溫和，但韓美在針對北韓議題達成共識之前，文在寅為確保韓美同盟步調之一致性，仍須考量美方立場。

## 確保美韓同盟穩定仍為首要之務

文在寅所屬的自由派政治傳統上一向較為反美。他於競選總統期間曾表示，薩德問題應交由下屆政府處理，更強調不會對美國唯命是從，不排除採取對美國說不的立場，對於部署薩德立場採取模糊態度，表示薩德部署應符合程序正當性，藉此迴避在敏感議題上表態，為其爭取政策運作空間。

然而在文在寅5月9日就任前，韓國國防部於4月25日秘密運載4輛薩德系統發射車入韓之事，事後國防部長韓民求等人仍刻意隱瞞，企盼利用權力交接真空期加速薩德入韓時程。另據《韓聯社》4月30日報導，美方要求南韓應支付10億美元的薩德系統部署費用，但為南韓國防部拒絕，並表示美韓協議由韓方提供土地及基礎設施等，關於薩德防禦系統的部署、運轉及維持等費用，應由美方負責。該等事件顯示文在寅就任後，必須儘速處理薩德部署與入韓時程等爭議，以及針對韓美間如何分擔防禦責任等議題上取得共識。

儘管文在寅政府在政治立場及薩德部署態度上，與前任朴槿惠政府不同，但確保美韓同盟的穩定仍是南韓的首要任務。文在寅於5月9日上任後，即排定於6月29日訪問華府，並於30日與美國總統川普舉行高峰會談。文在寅首次出訪行程即為美國，一方面突顯韓美關係對於韓國之重要性，一方面亦盼透過訪美行程，針對北韓核武部署薩德系統等韓美雙方共同關切議題進行溝通。另文在寅於6月5日指示國防部，



針對薩德防禦系統部署用地進行正式環境影響評估，不僅可使薩德系統入韓符合程序及正當性，亦迫於美中壓力之兩難立場中解套，既可延續韓美協議部署薩德系統之立場，亦減緩來自中國大陸之壓力。然而，此一大規模環評預計耗時一年以上，勢必延遲原訂部署時程，韓方雖表示此舉已獲得美方諒解，惟美方後續態度，殊值關注。

## 韓中關係可能回溫？

南韓於1992年和中共建立外交關係以後，雙方政治經貿交流日趨熱絡。經貿方面，韓中貿易量呈現穩定成長趨勢，2004年南韓對中國大陸貿易總額為793億美元，超越對美國貿易總額的716億美元，中國大陸成為南韓最大貿易夥伴國家，目前韓中雙邊貿易更占韓國整體出口24%。此外，韓中自由貿易協定於2015年12月20日正式生效，使得雙方經貿關係更加穩固。在政治方面，雙方於1992年建立「睦鄰合作關係」後，便持續透過『夥伴關係』持續深化韓中關係，2015年9月3日，韓國總統朴槿惠應邀出席參加了中方舉辦的紀念抗戰勝利70周年閱兵典禮，被安排站在習近平右側第2個位置，如此禮遇態度亦使韓中呈現融洽氣氛。

然而，2016年7月韓中關係卻因部署薩德議題惡化，大陸甚至祭出禁韓令對韓國進行經濟反制，陸客訪韓人數大幅下滑，樂天百貨在中國大陸各地分店受到消費者抵制，韓國節目及影劇播出亦受到影響。據南韓現代經濟研究院2017年5月3日發表的報告顯示，韓國經濟損失高達8.5兆韓元（約2,250億元新臺幣）。由於文在寅對於部署薩德系統的立場不如朴槿惠政府強硬，似乎意味著惡化的中韓關係可能有轉圜

的餘地。

據《韓聯社》報導，習近平於5月11日中午首度致電韓國新任總統文在寅，除了針對北韓核子試射，韓中發展方向等議題交換意見外，亦說明北京強烈反對薩德部署之原因。文在寅則表示，充分理解中方對於薩德問題之關切，盼就此議題進行溝通。該通話顯示雙方持續針對各自立場進行溝通，以尋求雙邊共同利益，避免關係持續膠著。另文在寅亦指派共同民主黨議員朴炳錫組代表團出席由大陸主辦的「一帶一路」國際合作高峰會議。該代表團於5月15日會見大陸國務委員楊潔篪時，雙方再次針對北韓核武、部署薩德等議題深入討論。儘管目前韓中關係緩和態勢不甚明朗，但是雙方皆盼持續透過對話相互釋出善意，俾利調整美中韓三方的平衡關係。

南韓雖盼在薩德議題上保持模糊立場，但文在寅政府為平息美方疑慮，曾表態環境評估等舉措並非取消薩德部署之意，在此情況下，中國大陸亦須對此採取相對應的反制措施，以持續表達中方反對立場，爰中國大陸雖採觀其言，聽其行之態度，對於南韓的經濟報復措施，短期內應不會有所變化。文在寅僅能在美中夾擊中，盡力維持戰略性模糊立場，為南韓爭取最大政策運作空間。

## 政策建議

美國總統川普上台後，重新調整了美國全球經濟與戰略佈局，又多次要求盟國提高聯盟經費分攤。此外，南韓薩德系統引發韓中關係惡化，北韓年初以來持續進行核子試射，緊緊牽動美中韓緊張神經，為東亞區域情勢添增不確定性。

南韓政治雖已逐漸走出前總統朴槿惠閹蜜干政之陰影，惟新總統文在寅上台亦將為兩韓關係及薩德部署問題帶來新變局，影響亞太情勢發展。我國政府應針對下列可能情勢變化預作準備：

首先，北韓問題是美國在東亞急欲優先解決問題之一。美國一旦使用武力解決北韓問題，中國大陸絕不可能坐視不管。中國大陸出手干預的結果恐將造成中美關係交惡，東亞情勢動盪，因此美國直接以軍事手段攻擊北韓對東北亞安全的衝擊最大。在無法單獨解決北韓問題情況下，美國將考慮與中國大陸合作，以達到聯手對北韓施壓之目的，惟如此一來，南韓在朝鮮半島議題上之角色與空間，勢必受到嚴重壓縮。文在寅政府於5月15日便宣佈將展開特使外交，派特使團前往美、中、日、俄、歐盟及德國，說明新政府施政藍圖及北韓核問題；文在寅更於7月初赴德國參加G20領袖會議，不僅於7月6日針對朝鮮半島議題發表演說，亦與中、俄、日、印度等國領袖進行雙邊及多邊會談，力圖強化南韓在朝鮮半島議題之主導權，企盼在美中兩大國之間爭取發言機會。南韓尚且在美中兩強夾擊下，採取多邊外交模式，積極爭取議題主導權，臺灣亦面臨國際空間遭中國大陸打壓，我方除了採取強化臺灣與美國及日本等主要國家關係外，亦可以韓國外交策略作法為借鏡，厚植國家實力，強化多邊外交，避免在大國相爭下，喪失國際話語權。

其次，未來韓中關係轉趨緩和，將成為影響臺韓關係之變化因素之一。兩岸關係發展牽動東北亞局勢變化，一直是韓國等邊國家關注重點，惟隨著韓中關係惡化，韓方更加重視臺灣如何應對陸客銳減等問題，除了希望能借重臺灣與大陸交手經驗之外，也盼拓展臺灣市場，吸引臺灣觀光客赴

韓，強化雙邊經貿交流等。惟韓中關係一旦回溫，若是兩岸關係仍持續冷淡，臺韓關係是否能持續合作熱度，不無疑慮。另臺韓關係受限於中國大陸因素，與韓國官方互動不如民間交流熱絡，臺韓於1992年斷交前，許多韓國學生來臺就讀大學及研究所，回到韓國後亦成為知名學者。惟臺韓斷交後，知臺者數量銳減，臺韓民間交流亦出現極大斷層，韓國年輕一代對於臺灣並無具體概念，多數韓國學生亦將赴陸學習中文或求學當作優先選擇。近年因韓國綜藝節目帶動一波韓國人來臺旅遊熱潮，再加上近期韓中關係惡化影響，使得臺韓學術、旅遊、文化及經貿交流轉趨熱絡，臺灣應積極把握臺韓關係可能發展契機，在學界與民間培養新一代知臺人士，以延續臺韓交流熱度。

