

南韓延續《軍事情報保護協定》決策 及其影響

謝志淵*

1944年第二次世界大戰末期，日本擴大《國民徵用令》的適用範圍徵召殖民地朝鮮半島上的人民，強迫前往日本補充不足的勞動力稱之「徵用工」。2004年南韓政府公佈徵用工人數調查結果後，續因賠償對象及金額始終無法與日本達成共識，2018年南韓最高法院下令日本企業須賠償南韓徵用工，並凍結日企資產。2019年日本於多次要求協商未果後，遂限制對南韓出口半導體關鍵材料，南韓則於8月22日宣佈不與日本續簽《軍事情報保護協定》(General Security of Military Information Agreement, 簡稱GSOMIA)以為反制。但是，南韓卻在11月23日該協定終止前6小時，宣佈原終止通知失效，延續兩國情報交換機制。然而，南韓決策的重大轉折，國防部長鄭景鬥(Jeong Kyeong-doo)明確表示是美國強力施壓緣故。¹因此，韓日軍事情報合作關係雖獲暫時性解決，並不意味兩國關係已獲得立即改善，更對美日韓同盟關係產生負面影響。

* 作者為國防大學陸軍學院上校教官。

¹ 韓聯社，「韓防長：美國施壓韓日續簽軍情協定」，《韓聯社》，2019年11月18日。<<https://cb.yna.co.kr/gate/big5/cn.yna.co.kr/view/ACK20191118000900881?section=politics/index>>

doi: 10.30382/SSA.201912_(159).0007

韓日情報交換歷史回顧與《軍事情報保護協定》要點

韓日情報交換的歷史，始自 2014 年 12 月美日韓簽署了《美日韓關於北韓核子與飛彈威脅的情報共享協定》，根據協定，美日韓可以透過口頭、電子、文書等形式共享、互換有關北韓核子與飛彈威脅相關軍事情報，但韓日卻不直接進行情報交換，而是以美國為中轉。² 基此，美日韓已事實形成共享情報機制。然而，韓日建立直接情報交換機制卻是由美國於 2016 年 11 月促成韓日兩國簽訂《軍事情報保護協定》後建立，根據該協定規範，有效期為一年，若任一方不續約，需在 90 天前通報終止協定，否則期滿自動延長；2019 年 8 月南韓因日本持續出口限制管制，遂宣佈終止此項協定。

有關韓日情報交換機制於《美日韓關於北韓核子與飛彈威脅的情報交流協定》中僅提列 9 條原則性規範，然而，在《軍事情報保護協定》中則多達 21 條，明定雙方更清楚的責任與義務，主要內容包括目的、機密軍事資訊 (Classified Military Information, 簡稱 CMI) 定義、機密等級、保護原則、爭議處理方式、以及協定生效、修改、期限和終止條件等等，摘

² Trilateral Information Sharing Arrangement Concerning the Nuclear and Missile Threats Posed by North Korea Among the Ministry of National Defense of the Republic of Korea, the Ministry of Defense of Japan, and the Department of Defense of the United States of America, US DOD, December 29, 2014. <<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Trilateral-Information-Sharing-Arrangement.pdf>>

要如下：³

第 1 條 目的

根據此條款，雙方應確保「機密軍事資訊」成為與各當事國現行國家法律和規範的一致。

第 2 條 定義

就本協定而言，「機密軍事資訊」是指任何與國防相關的資訊，由日本及南韓政府人員所產生或供其使用，以及出於各締約國基於保護國家安全利益之需要。資訊應予適當的安全分類，並在必要時提供適當指示以識別機密軍事資訊，可能形式如以口頭、影像或電磁性形式，或以設備及技術型式。

第 4 條 機密軍事資訊的安全分類和標示

接收方應在所有提供機密軍事資訊上標示發起方的名稱和接收方的相應安全等級，如下所示：

日本	南韓	英文相對用語
Gokuhi 極秘 / Tokutei Himitsu 特定秘密	GUNSA II-KUP BI MIL 군사 II 급 비밀	SECRET
Hi 秘	GUNSA III-KUP BI MIL 군사 III 급 비밀	CONFIDENTIAL

第 6 條 機密軍事資訊保護原則

為保護提供的機密軍事資訊，雙方應確保下列事項：

- (一) 接收方在未先經發起方書面同意，不得將機密軍事資訊發布給任何政府、個人、公司、機構、組織或

³ 日本外務省 (Ministry of Foreign Affairs of Japan)，日韓秘密軍事情報保護協定の署名 (Agreement Between the Government of JAPAN and the Government of the Republic of Korea on the Protection of Classified Military Information), November 23, 2016. <<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000205833.pdf>>

其他實體的第三國；

- (二) 接收方，應遵守其國家法律和現行規範，並對機密軍事資訊採取相對於發起方程度的保護措施；
- (三) 接收方不得將機密軍事資訊用於任何未經發起方事先書面同意的其他目的；
- (四) 接收方應遵守該國家對智慧產權法律及規範，例如專利、版權或適用於商業秘密的機密軍事資訊；
- (五) 各政府機構於處理機密軍事資訊時，應持續對人員進行安全查核及須經授權方能獲得此資訊；
- (六) 識別、定位、儲存及控制機密軍事資訊的程序，應由雙方建立傳遞及使用管理；
- (七) 發起方應立即以書面通知接收方對於先前提供之機密軍事資訊所做之任何安全分類變更。接收方應根據發起方的通知更改機密軍事資訊的安全等級；
- (八) 當不再需要原機密軍事資訊提供目的時，接收締約方應酌情：
 1. 將機密軍事資訊退還給發起方。
 2. 根據第 13 條銷毀機密軍事資訊，並遵守該國現行法律和規範。

第 20 條 爭議解決

1. 關於解釋或本協議的適用性爭議，應僅透過雙方磋商方式解決。
2. 根據第 1 款解決爭議期間，雙方應繼續根據本協定保護提供的機密軍事資訊。

第 21 條 生效、修改、期限和終止

1. 本協定應透過外交途徑書面通知後生效。
2. 本協定可經雙方書面同意後隨時修改。

3. 本協定有效期為一年，並且每年自動延長此後，除非任何一方在 90 天透過外交管道終止協議的意向。
4. 儘管本協定終止，但所有根據本協議所提供的機密軍事資訊應繼續根據本協定得到保護。

美國影響南韓決策可能的因素

既然美國是影響南韓延續《軍事情報保護協定》決策的因素，然究竟美國是以什麼施壓南韓，則成為外界關注的重點。就近期美韓正在進行中的軍事議題觀察，可能因素包括調高駐韓美軍費用、調整駐韓美軍數量，以及是否會準時移交戰時作戰指揮權予南韓等議題。

一、美國欲提高駐韓美軍費用

根據過去《駐韓美軍地位協定》(Status of Forces Agreement, 簡稱 SOFA), 南韓免費提供駐韓美軍場地與設施, 美軍則須自理軍事費用, 然而, 自 1991 年雙方簽訂《防衛費分擔特別協定》(Special Measures Agreement, 簡稱 SMA) 後, 南韓就開始負擔部分美軍駐韓的費用。1991 年至 2018 年, 南韓負擔的駐韓美軍費已由最早的 1,500 億韓元 (約 1.3 億美元) 增加至 9,600 億韓元 (約 8.5 億美元)。2019 年 2 月 10 日美韓草簽第 10 份防衛費分擔協定, 韓方承擔的防衛費較 2018 年上升 8.2%, 為 1.038 萬億韓元 (約 9.235 億美元)。美國總統川普從競選到當選後, 多次提及駐韓美軍軍費問題, 聲稱南韓必須百分之百負擔美國駐軍的一切費用, 否則美國可能撤軍。10 月美國駐韓大使哈里斯 (Harry Harris) 接受《東

亞日報》獨家專訪時更表示，排名世界第 12 位的經濟大國南韓應該承擔更多的費用，如果該國只負擔 1/5 的費用，那是不夠的；美國因而將費用從 10 億美元調整至 50 億美元，要求南韓支付。11 月國防部長埃斯珀 (Mark Esper) 在第 51 次韓美安全諮詢會議 (Security Consultative Meeting，簡稱 SCM) 會後，更表示新版防衛費分擔協定需在年底前簽字，並再次強調南韓承擔額應增加，美國明顯施壓下南韓必須接受美方認為合理的駐軍費用。

二、美國藉調整駐韓美軍人數施壓

1953 年韓戰結束後，1957 年美國於朝鮮半島成立駐韓美軍司令部 (US Forces Korea，簡稱 USFK) 用以支援聯合國司令部 (United Nations Command，簡稱 UNC)，確保朝鮮半島和平狀態，當時駐軍人數約 5-6 萬，在歷經數次的調整後，2019 年駐軍人數僅剩 28,500 人。但是，根據美國國會 2018 年 8 月通過的《2019 年國防授權法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019，簡稱 NDAA 2019) 1264 條所示，基於不影響美國國家安全利益及不降低美國盟邦安全等因素，考量降低駐韓美軍至 22000 人。⁴ 以此數量與現駐韓美軍人數相比，美國事實上已在為減少駐軍預做規劃。回顧哈里斯於 2019 年 1 月訪問青瓦台時亦曾提到，若不增加防衛分攤費，將會考慮以「其他方式」履行美韓共同防禦條約。雖然美國否認有此一事，但卻無法否認正在藉調整駐韓美軍議

⁴ National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019 (H.R. 5515), p. 427. <<https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>>

題施壓南韓接受調高駐軍費用。《朝鮮日報》甚至報導，美國川普政府正在研究撤走駐韓美軍一個旅的方案，以應對南韓在《防衛費分擔特別協定》談判中拒絕上調5倍的要求；一個旅的兵力在3000人至4000人之間，這種削減程度雖不觸及《2019年國防授權法》規定的最低規模，卻足以讓南韓產生美國是否可能因此改變維持朝鮮半島和平之立場，就此施壓。

三、美國可能藉故推遲戰時作戰指揮權移交

1990年之後，美韓開始討論移轉作戰指揮權有關事項。1994年，美國先將平時時期作戰指揮權交還韓國，但戰時作戰指揮權仍掌握在駐韓美軍手上。此後南韓雖因不同繼任領導者態度上有所差異，但那也僅是移交時間推遲，並未拒絕。因此，2017年文在寅當選總統後，2018年10月31日，美韓在第50次安全諮詢會議之後，美國前國防部長馬蒂斯（James Mattis）和南韓前國防部長鄭慶東（Jeong Kyeong-doo）除達成儘早移轉戰時作戰指揮權（Operation Command，簡稱OPCON）之共識，並訂立「美韓聯盟戰時指揮權轉移指導原則」（Guiding Principles Following the Transition of Wartime Operational Control）以為未來戰時作戰指揮移交作業之依據。⁵除此之外，美國還同時訂定於2022年之前，南韓必須通過美國三階段的檢驗，目前正在進行第一階段初始作戰能力（Initial Operational Capability，簡稱IOC）評估，如果能通過，2020年將接續進行全面作戰能力（Full Operational

⁵ “Guiding Principles Following the Transition of Wartime Operational Control,” Resolution of the Department of Defense of the United States of America and the Ministry of National Defense of the Republic of Korea, October 31, 2018. <<https://media.defense.gov/2018/Oct/31/2002057974/-1/-1/1/ALLIANCE-GUIDING-PRINCIPLES.PDF>>.

Capability，簡稱 FOC）評估及 2021 年實現完整任務能力（Full Mission Capability，簡稱 FMC）評估。目前雖已著手進行指揮所演習（Command Post Exercises，簡稱 CPX）驗證初始作戰能力的程序，但是，美韓兩軍卻仍停留在程序是否適當的激烈辯論，顯然美軍對南韓軍力實質評估是有限的，因此，對未來美國是否會按計畫移交戰時作戰指揮權埋下變數。

對美日韓三邊關係之影響

一、美國欲同時強化美日韓三邊關係受挫

2016 年美國促成韓日《軍事情報保護協定》簽訂，除對韓日外交和安全兼具象徵和實質戰略意義外，更有強化美日韓在東北亞的軍事合作關係之效果。美國促成韓日簽訂情報協定，雖以強化韓日對北韓核子及飛彈之監控能力，亦隱含欲藉此協定強化韓日軍事合作關係以對抗中共、俄羅斯與北韓之意圖。因此，當南韓宣佈終止與日本《軍事情報保護協定》之際，澳洲拉籌伯大學亞洲執行董事埃安·格雷厄姆（Euan Graham）即表示，這一裂痕將使美國同盟體系陷入被離間僵局，有利於中共及朝鮮。⁶ 日本《朝日新聞》更分析，韓日在安全合作上互信關係崩毀，中共、俄羅斯與北韓三國可望坐收漁翁之利。此一事證，實繼 2012 年美國首次努力促成韓日直接情報交換未果後，再次受挫，意味美日韓將更難一致對抗威脅。

儘管，南韓於最後一刻決定延續《軍事情報保護協定》效

⁶ Isabel Reynolds and Jihye Lee, “South Korea to Withdraw From Japan Intel Pact to U.S. Chagrin,” Bloomberg, August 22, 2019. <<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-22/south-korea-to-end-military-intel-sharing-pact-with-japan>>

力，但仍強調是有條件的推遲協定，以及可以隨時終止協定為前提才做出如此決定。換言之，當韓日「徵用工」問題仍然無解，加以貿易管制措施爭議仍在協商中，未來南韓仍有可能再次取消韓日兩國軍事情報交換。因此，如果美國欲維持表面上美日韓三國軍事同盟緊密關係，就必須花費更多心思在調和韓日兩國關係上。

二、韓日可持續發揮對北韓情報分析能力互補

韓日兩國在還有《軍事情報保護協定》之前，不必透過美國就可以雙邊共享安全領域機密情報，有助提高情報判斷的正確性。根據協定，兩國可不經美國直接共享第二級以下軍事機密，⁷涵蓋有關北韓核武及飛彈等相關情報。兩國自2016年簽訂《軍事情報保護協定》後，根據南韓政府的說法，已進行了29次資訊交換，特別是針對北韓發射飛彈進行交換。

韓日兩國在彈道飛彈防禦設計上，南韓飛彈防禦系統（Korean Air and Missile Defense，簡稱KAMD）屬中低空設計，「綠松」（Green Pine）雷達只能追蹤飛彈500公里軌跡。但是，日本神盾（Aegis）系統則可以攔截射程更遠、飛行更高的彈道飛彈；最大射程達1,200~2,000 km，最大攔截高度1,000~1,500 km。另外，南韓還可利用日本透過衛星、高性能地面雷達、預警機及海上反潛巡邏機所獲有關北韓潛水艇以及衛星圖像等科技情報，日本則可從南韓獲得對北韓監聽之訊號情報，以及透過「脫北者」的人員情報。韓日在掌握

⁷ 美國國家安全資訊分類，依據造成危害程度區分三個等級；第一級極機密（Top Secret），第二級機密（Secret），第三級秘密（Confidential）。參閱 Security Classification of Information, Federal of American Science, April 1993. <https://fas.org/sgp/library/quist2/chap_7.html>

與分析上各具優勢，南韓因與北韓鄰接，在飛彈推進加速階段，能確實掌握北韓試射後的飛行軌跡；而日本則較能正確掌握飛彈或飛行體在日本海等海域的落點。因此，在北韓飛彈威脅持續增加情況下，韓日兩國仍可持續透過直接情報交換，交叉比對北韓發射飛彈型式、路徑、飛行距離等資訊，提高情報判斷的正確性與可信度。如 2019 年 7 月 25 日北韓發射短程彈道飛彈，南韓軍方最初公布的飛行距離是 690 公里，後來則根據日本提供的情報修正為 600 公里。顯見，韓日兩國在情報偵蒐能力上具有一定的互補性。

三、美韓關係因美國施壓產生負面影響

首先，美國大幅提高駐韓美軍費用，在南韓已經激起朝野及民意極大反彈。近期南韓智庫「韓國統一研究院」一份民調更顯示，有高達 96% 的受訪民眾反對再付更多駐韓美軍軍費。基此，文在寅政府如果同意，必然會激起民眾反彈，此舉幾乎形同政治自殺。因此，南韓絕不會輕易向美國妥協，如美韓第 11 份防衛費分擔協定之第五輪談判仍因雙方分歧過大未果，即是一例。其次，南韓於 2019 年 11 月 17 日與中共簽署防禦協議乙事，雖對南韓應對北韓問題有顯著意義，但南韓不願美國可能反對之決定，據傳此舉也有對川普要求駐韓美軍軍費倍增表達不滿的成分。因此，前揭因美國過度施壓南韓所生之反彈，都將對美韓關係產生負面影響。