

第五章 陽光政策施行前後韓美關係之比較

第一節 陽光政策施行前的韓美關係（1990~1998）

南韓與美國在冷戰時期一向維持緊密的同盟關係，由於南韓在軍事安全及經濟發展上需要美國的幫助，因此在對外政策上也始終與美國保持密切的聯繫。南韓在七十年代後期經濟開始快速發展，八十年代後期國內政治也逐漸走向民主，這些發展使南韓逐漸恢復民族自信心，並希望爭取更平等的同盟關係。隨著冷戰的結束，國際體系從兩極走向多元，使得南韓在對外政策上比冷戰時期有更多選擇的空間，並且更激起南韓爭取自主的願望。後冷戰時期，由於金泳三政府與柯林頓政府在對北韓政策上有不同的觀點及目標，因此雙方在政治關係上產生許多摩擦。柯林頓政府自 1993 年北韓核武危機後，逐漸發展出對北韓的軟著陸政策，主張與北韓談判及交往以解決北韓發展大規模毀滅性武器的問題。但是金泳三政府站在南韓國家安全及兩韓對立的立場，認為應該繼續對北韓採取圍堵政策，並且認為美國不應該在南韓未參與的情況下單獨與北韓談判。

在軍事關係上，美國為因應後冷戰時期國際局勢的變化，調整駐韓美軍的數量及指揮結構，讓南韓享有更大的國防自主權並負起更多安全上的責任。基於相同的原因，美國也要求南韓增加駐韓美軍費用及採購美製武器的經費比例。雖然如此，南韓與美國仍在武器採購與研發、軍事合作及駐韓美軍地位等問題上發生摩擦，這些摩擦同樣也是南韓在後冷戰時期追求自主性的產物。在經濟關係上，由於南韓在經濟上發展迅速，韓美雙邊貿易量大幅增加，但伴隨巨額貿易量而來的即是彼此間的貿易摩擦。南韓在半導體、汽車及鋼鐵業的發展對美國同類型產業造成直接的競爭，美國對南韓的逆差也使得美國一度將南韓列入貿易制裁的觀察名單中。

一、政治關係

後冷戰時期，隨著南韓經濟實力的提升、民主政治的落實¹以及 1988 年漢城奧運的圓滿完成，使得南韓民族意識增強，希望擺脫美國的控制，

¹ 1987 年朴正熙總統提名盧泰愚為執政黨總統候選人，並宣布沿用間接選舉的舊制，引發南韓民眾大規模示威，盧泰愚在民眾壓力下發表六二九宣言，同意修憲將總統選舉改為人民直選。1987 年 12 月盧泰愚當選南韓第一任直選總統，南韓政權首度以普選方式和平轉移。劉德海，八十年代中期以來的南韓對外關係：經貿外交成功的實例（台北市：劉德海，民國八十六年），頁二九二。

爭取與美國平等的同盟關係與政權的自主性。在盧泰愚政府的努力下，韓美之間的外交關係有所調整，具體反應在將美韓聯軍中許多原本由美軍將領擔任的要職轉由南韓將領擔任，²1989年初美國總統布希訪問南韓時重申美軍沒有削減駐韓美軍的計畫，並強調會加強美韓關係以保障朝鮮半島安全。

隨著南韓民主政治的推展，人權問題不再成為韓美外交關係的焦點，南韓民間的反美情緒也較為緩和，但是新的因素又隨之而起。後冷戰時期影響韓美外交關係最重要的因素就是北韓，爭議主要來自兩國政府對北韓觀點及政策的不同，以及兩國政府面對北韓突發事件因應策略的歧見。後冷戰時期，美國柯林頓政府在東北亞地區的政策重點主要放在大規模毀滅性武器管制及朝鮮半島和平穩定上，再加上1993年發生北韓核武危機，柯林頓政府被迫與北韓談判後，對北韓的觀點也有所改變，認為北韓也是可以溝通的政權，因此對北韓採取「軟著陸」的策略，希望以提供政治經濟援助的方式誘使北韓改革開放。

但是，由於南韓金泳三政府對北韓基本上採取圍堵政策，以自身安全、兩韓對抗及朝鮮半島統一為出發點，使得這段期間的韓美關係在許多方面都發生摩擦，從金泳三政府對美國與北韓簽定日內瓦協定及建造輕水式核子反應爐的反應、韓美對北韓糧食援助以及對北韓軍事挑釁的處理態度等事件都可以看出一些端倪。

1994年10月，美國與北韓簽訂日內瓦協定後，金泳三政府曾多次暗示柯林頓政府與北韓談判的行為是背棄盟邦的行為，對此始終耿耿於懷。³1995年3月成立朝鮮半島能源發展組織，美國與北韓為輕水式核子反應爐應使用何種機型發生爭議，最後妥協結果是使用南韓型機組，但不標示名稱，這個結果卻引起南韓強烈反彈，為此柯林頓總統還親自致函向金泳三總統保證絕對不會影響契約實質內容。在之後的談判中，北韓採取排除南韓而直接與美國談判的態度，更引起南韓的不滿，認為美國要跳過南韓插手兩韓事務。為了安撫金泳三政府，柯林頓總統特別於1994年7月美韓高峰會後的聯合記者會發表聲明，表示美國認為重開兩韓對話是美國與

² 1989年7月韓美軍方達成協議在1990年更易韓美聯合部隊後勤指揮官為韓籍將領、1992年韓籍將領接掌聯合國地面部隊指揮官、聯合國軍事停戰委員會指揮官，1994年接掌隸屬於聯合國部隊的南韓軍隊在和平時期的指揮權。Korea Newsreview, July 22, 1989, p.5. Peter Hayes and Stephen Noerper, "The ROK-U.S. Alliance: Who Benefits? An Impartial View," in Tae-Hwan Kwak and Thomas L. Wilborn (eds), *The U.S.-ROK Alliance in Transition* (Seoul: Kyungnam University Press, 1996), p. 55.

³ Nicholas D. Kristoff, "How A Stalled Submarine Sank North Korea's Hopes," *New York Times*, November 17, 1996; James Sterngold, "South Korea President Lashes Out at U. S.," *New York Times*, October 8, 1994, p. 3.

北韓繼續談判關於核武議題的重要前提，北韓不應迴避與南韓的雙邊對話。同年 11 月在大阪召開的亞太經合會上，美日韓三國外長同意為確保朝鮮半島與東北亞的安全與穩定，三國必須緊密合作及配合，並同意設置高級官員的協調場所。⁴這一些作為都是為了使金泳三政府對美國放心，並且使美國與北韓在核武問題上的談判能夠繼續順利進行。

在對北韓糧援方面，由於北韓發生嚴重水災及糧荒，使美國擔心北韓政權可能因此瓦解，所以於 1995 年間表示願意提供北韓糧食援助，以防止北韓瓦解。不過，南韓方面對此極力反對，雙方遂於 1996 年 1 月底在夏威夷舉行的美韓高峰會上針對此事進行協商。南韓方面認為北韓糧荒問題並不嚴重，況且北韓的戰備糧食尚未開倉賑災，所以如果北韓不改變對南韓的強硬態度，南韓及美國就不應該給予北韓糧食援助。但是美國方面卻認為北韓糧荒問題確實嚴重，南韓應該拋開成見對北韓進行人道援助。⁵1996 年 3 月美國東亞事務助理國務卿羅德（Wiston Lord）在美國眾議院的北韓聽證會中承認美國與南韓在對北韓政策上確實有不協調現象，並對金泳三政府放任南韓國內的反美情緒感到不滿。⁶

1996 年 3 月底發生北韓武裝部隊進入南北韓非軍事區事件，金泳三政府立即下令南韓軍隊保持警戒，以防止北韓入侵南韓。但是柯林頓政府卻認為北韓此舉的真正目的是脅迫美國與北韓直接談判有關簽訂和平條約的手段，並不是真的要入侵南韓。美國國防部發言人表示駐韓美軍已加強對北韓的監視，但並未發現北韓軍隊大規模調動。美國國務院發言人戴斯則表示美國加強對北韓的監視並不表示戰爭威脅增加。⁷不過，柯林頓總統仍在 4 月的訪日行程中增加訪問南韓的行程，並與南韓金泳三總統共同發表四邊會談的聲明。同年 7 月，柯林頓政府派遣國家安全顧問雷克（Anthony Lake）訪問南韓，並與南韓政府就對北韓政策進行溝通，不過雙方對於對北韓政策仍有歧見。⁸

1996 年 9 月再度發生北韓潛艦在南韓海域擱淺事件，金泳三政府認為是北韓的間諜行動，堅持要北韓公開道歉並保證日後不會再有類似事件發生，否則將退出興建輕水式核子反應爐的計畫。不過，柯林頓政府則認為這次事件純屬意外，並且認為金泳三政府不應將這次事件與興建輕水式核

⁴ 李子琦譯，一九九六~一九九七亞洲的安全保障（台北市：國防部史政編譯局，民國八十六年十月），頁四十四~四十六。

⁵ *China News*, February 5, 1996.

⁶ *Korea Times*, March 21, 1996.

⁷ *Korea Times*, March 21, 1996.

⁸ 主要會談議題為四邊會談，美國主張對北韓採取柔性交往政策，引導北韓參與四邊會談；但南韓政府則認為對北韓應採取強硬態度。《中央日報》，一九九六年四月七日。

子反應爐掛勾。美國國務卿克里斯多福及國防部長裴利都勸兩韓要自制，不希望將事件擴大危及日內瓦協議的成果。⁹美國不願意在聯合國安理會中譴責北韓的行為，也不同意恢復與南韓的團隊精神演習。¹⁰這次事件使得柯林頓政府與金泳三政府之間關係生變，美國甚至將南韓比喻為朝鮮半島的麻煩製造者。¹¹1996年11月底韓美兩國外長舉行會談時，南韓外長強調美國政府應傾聽南韓國內的輿論及立場，美國國務卿則表示美國充分了解南韓立場，但請南韓以更彈性的態度回應北韓問題。

從以上事件可以看出金泳三政府時期與美國的外交關係並不融洽，金泳三政府認為美國與北韓交往太過密切，忽略南韓民眾的感受，甚至忽視南韓的安全；柯林頓政府則認為南韓對北韓態度太過偏激，眼光太過狹隘，不能以大局為重，美國政府內部甚至有官員私下表示與金泳三政府打交道是件令人頭痛的事。總而言之，在這個階段造成韓美外交關係不協調的主要因素就是北韓，南韓和美國在對北韓政策上不能協調，金泳三政府要圍堵，柯林頓政府卻要交往，對朝鮮半島安全著眼的格局及焦點不同，使得這個階段的韓美外交關係進展的不很順利。¹²

最後，南韓社會新世代對美國態度的改變以及南韓社會政治多元化等因素可能影響韓美關係，韓美之間在韓戰期間並肩作戰所培養的革命情感隨著南韓社會世代交替而逐漸淡薄，逐漸替代的是以更實際的觀點看待韓美之間的關係。根據一份1994年針對南韓人民對美國態度的研究報告中可以看出南韓世代之間對美國觀點有明顯差距。雖然有64%以上的南韓民眾認為韓美關係很好及非常好，但是從年齡、教育程度、宗教等不同面向的統計數字可以看出明顯差別，在超過四十歲的受訪者當中，有超過四分之三的受訪者對美國持正面觀點；二十四到二十九歲的受訪者當中，只剩下60%的受訪者對美國持正面觀點；十八到二十四歲的受訪者中，認為韓美關係不好的比例超過認為韓美關係好的比例。大學以上學歷及都會區民眾多半對韓美關係持負面觀點，而學歷較低的鄉村人口多半對韓美關係持正面態度。¹³

另一份於1995年由當時的反對黨領袖金大中委託調查的研究中的結果更不樂觀，四十歲以上的受訪者中有52%的受訪者認為美軍應繼續駐紮

⁹ 劉德海，八十年代中期以來的南韓對外關係：經貿外交成功的實例（台北市：劉德海，民國八十六年），頁二九七。

¹⁰ 中國時報，一九九六年十月十一日。

¹¹ *New York Times*, November 10, 1996.

¹² Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, p. 29.

¹³ Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, p. 41.

朝鮮半島；57.8%的二十幾歲的學生認為美軍應該撤出朝鮮半島；將近40%的二十幾歲的學生認為自己反美。同一份報告中指出有20%的受訪者認為經濟全球化是南韓經濟的主要威脅。¹⁴影響南韓新世代對美國觀點的因素包括美韓貿易摩擦等經濟議題、駐韓美軍地位問題以及對北韓政策及觀點的歧見。

二、軍事關係

美國在第二次世界大戰結束後原本是將朝鮮半島畫在美國防禦圈外，¹⁵結果造成北韓誤判情勢進而發動韓戰。韓戰使得美國損失慘重，也使得美國不敢在輕忽協防南韓的重要性，所以半個世紀以來，美國積極參與並提供南韓軍事上的防禦，在對外言論中不斷表示協防南韓的決心，以嚇阻北韓侵略的野心。美國與南韓在1953年10月簽訂「美韓共同防禦條約」，這個條約成為美國協防南韓的法源依據，更使得南韓正式納入美國在東北亞的戰略部署之中，成為美國在東北亞地位僅次於日本的戰略盟邦。美國在南韓駐軍，並給予南韓龐大的軍事援助。¹⁶在冷戰期間，美國在駐韓美軍及軍經援助上的數量雖有變動，但始終維持足夠的嚇阻力量。

¹⁷

後冷戰時期，美國為了配合全球戰略部署，將駐韓美軍調整為三萬七千名駐軍。同時由於南韓經濟逐漸成長，美國也要求南韓增加駐韓美軍的

¹⁴ “Polling Conducted Independently by Dr. Young-Jack Lee for Kim Dae-jung and the National Congress for New Politics,” August, October, and November of 1995.

¹⁵ 麥克阿瑟將軍於1949年3月接受媒體訪問中表示，美國的防禦線始自菲律賓、沿著琉球群島、日本、阿留申群島直至阿拉斯加。New York Times, March 2, 1949, p.22. 美國國務卿艾奇遜(Dean Acheson)1950年在全美記者俱樂部的演說中表示，美國並未將南韓納入亞太防衛構想中弧形列島防線之中。Kyongsoo Lho, “The U.S.-ROK Alliance: Meeting the Challenges of Transition,” in Tae-Hwan Kwak and Thomas L. Wilborn (eds), *The U.S.-ROK Alliance in Transition* (Seoul: Kyungnam University Press, 1996), pp. 21-22.

¹⁶ 從1954年到1967年美國每年平均援助南韓四億七千萬美元，其中有80%屬於捐贈性質。1966年到1973年南韓與美國達成協議派兵協助越戰，換取美國對南韓增加援助，在此期間南韓共獲得美國十億美元的援助。從1955年到1960年，南韓國防經費中有77%來自美國，1961年到1968年則佔83%。劉德海，八十年代中期以來的南韓對外關係：經貿外交成功的實例(台北市：劉德海，民國八十六年)，頁二七九。

¹⁷ 韓戰以後，美國駐韓美軍人數約有六萬，1971年3月因應尼克森總統的低邊政策以及關島宣言中，美國從南韓撤離兩萬駐軍。1977年卡特政府宣布美國計畫將所有駐韓美軍逐步撤離，但是遭到南韓質疑及美國國會反對，最後僅於1982年撤離三千四百名美軍。1971年美國雖從南韓撤離兩萬美軍，但是卻以增加軍事援助的方式彌補，1971年美國一共給予南韓五億五千六百萬美元的軍事援助，其中有90%屬於捐贈性質。不過，美國對南韓的直接軍事援助在1978年正式終止，改由美韓舉行每年一度的大規模聯合軍事演習。雷根政府時期非常重視與南韓的軍事關係，不但宣布廢止卡特時期的撤軍計畫，同時更加強駐韓美軍的武器裝備，對南韓軍售在1981年為二億一千萬美元；1983年為二億六千萬美元；1984及1985年則各約二億三千萬美元。劉德海，八十年代中期以來的南韓對外關係：經貿外交成功的實例(台北市：劉德海，民國八十六年)，頁二七九~二八二。

費用分攤及採購美製武器的經費比例。1989年布希政府在盧泰愚總統訪問美國時要求南韓增加負擔駐韓美軍費用的比例，自此南韓負擔駐韓美軍費用的比例就逐年上升，1990年負擔七千萬美元、1991年負擔一億零五百萬美元，1992年負擔一億八千萬美元，到1995年已經高達三億美元。¹⁸1995年11月在漢城召開的「韓美安全協商會議（Security Consulting Meeting）」中，美國更進一步要求南韓每年增加17%的駐韓美軍費用，在雙方協調下最後達成協議，南韓從1996年到1998年每年分擔增加10%的駐韓美軍費用，1996年南韓負擔三億三千萬美元，1997年為三億六千三百萬美元，1998年為三億九千九百萬美元。¹⁹

由於美國不斷要求南韓增加分擔駐韓美軍費用的比例，引起南韓國內民眾不滿，南韓國內的左派人士更提出重新檢討駐韓美軍必要性的議題。由於南韓國內對於駐韓美軍一向有左右兩派意見，右派認為駐韓美軍有助於保障南韓安全，防止北韓侵略，所以有必要繼續駐軍。但是左派卻認為駐韓美軍是美國干涉朝鮮半島事務的最佳證明，同時駐韓美軍存在也成為兩韓統一的最大阻礙，因此一項主張駐韓美軍撤出南韓。南韓國內的左右兩派之爭一直存在，只不過在過去南韓民主政治尚未落實，以右派為主的南韓政府打壓反對團體的聲音，但是隨著後冷戰時期南韓逐漸走向政治民主化，南韓國內左派反美的聲音又逐漸浮上檯面。不過，在這段期間南韓國內要求美軍撤離的聲音並不明顯。為了安撫南韓民眾，美國在九十年代逐漸將美韓共同防衛體制轉變為由南韓主導、美國支援的軍事合作關係，1994年10月在華盛頓舉行的第二十六屆「韓美安全協商會議（Security Consulting Meeting）」中協定，自1994年12月1日起，和平時期南韓軍隊的調動權，從原來的韓美聯軍總司令（通常是由駐韓美軍總司令擔任）轉移到南韓參謀總長手中，讓南韓享有更大的國防自主權。²⁰

雖然如此，韓美之間軍事關係仍有許多認知上的不協調，可能造成潛藏的衝突。南韓自認為是擁有多元政治體系的成熟經濟體，但同時又意識到美韓的安全關係仍是處於不平衡或落後於南韓社會與政治發展的狀態。所以，韓美軍事關係在這段期間仍然發生一些爭議，主要集中在南韓軍事合作、武器採購、飛彈研發以及「駐韓美軍地位協定（Status of Forces Agreement, SOFA）」的修訂問題。在軍事合作上，南韓也繼續推動對外軍事關係的多元化，與俄羅斯進行軍事合作備忘錄。由於1996年北韓潛艦

¹⁸ Korea Newsreview, July 22, 1989, p.5. Peter Hayes and Stephen Noerper, "The ROK-U.S. Alliance: Who Benefits? An Impartial View," in Tae-Hwan Kwak and Thomas L. Wilborn (eds), *The U.S.-ROK Alliance in Transition* (Seoul: Kyungnam University Press, 1996), p. 54.

¹⁹ Tae-Hwan Kwak, "U.S. Military-Security Policy toward the Korea Peninsula in the 1990s," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 7, No. 2, Winter 1995, p. 250.

²⁰ Tae-Hwan Kwak, "U.S. Military-Security Policy toward the Korea Peninsula in the 1990s," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 7, No. 2, Winter 1995, p. 250.

入侵南韓海域事件時，美國前情報員在國會作證時表示美國已掌握北韓潛艦動向，但是卻對南韓隱瞞實情，使南韓對美國產生不信任。

在武器採購上，南韓過去對外武器採購都由美國壟斷，有超過四分之三的南韓武器都向美國採購。²¹但是隨著追求國家自主意識抬頭，南韓也希望在武器採購上爭取更多的自主性。美國以美韓聯軍武器的相互運用性為理由希望南韓繼續採購美製武器，但是南韓國內卻出現希望追求武器輸入國多元化、價格低廉及技術轉移等利益的呼聲，並擺脫軍備過度依賴美國的問題。1996年南韓政府積極與俄羅斯及法國接觸飛彈採購事宜，並向法國購買西北風飛彈，但是卻遭到美國的強烈反對。南韓國內支持向俄羅斯購買飛彈的意見認為，俄製飛彈不但性能優良、價格低廉且願意提供技術移轉，更重要的是向俄羅斯購買飛彈可以趁機向俄羅斯收回十三億美元的欠款。²²不過，由於1997年4月美國國防部長柯恩（William Cohen）訪問南韓時向南韓政府施壓，表示若南韓政府決定向俄羅斯購買飛彈，而不向美國購買飛彈，可能會在美國國會造成不良影響，進一步影響韓美外交關係。²³美國這麼做的真正目的可能是為了防止俄羅斯瓜分南韓的武器採購市場。

在飛彈研發上，南韓要求修改1979年與美國簽訂的「韓美飛彈備忘錄（U.S.-ROK Missile Memorandum of Understanding）」，該協議禁止南韓開發射程超過一百八十公里、彈頭重量超過五百公斤的飛彈。南韓政府希望將飛彈發展及部署能力擴充至1987年簽訂的「飛彈技術管制協定（Missile Technology Control Regime, MTCR）」中所定義的國際標準，以便南韓開發射程三百公里及彈頭重量五百公斤的飛彈，並且得以分享國際間飛彈研發技術。但是這項要求遭到美國拒絕，²⁴美國認為南韓在美國協防下安全無虞，沒有進一步發展飛彈的必要。更何況美國正與北韓進行飛彈談判，如果在這個時候同意南韓發展飛彈，將失去限制北韓發展飛彈的立場，更可能使朝鮮半島再一次陷入軍備競賽中。但是南韓方面卻認為北韓不斷發展飛彈，南韓若不跟進將無法與北韓相抗衡。²⁵根據一名南韓指揮官表示南韓政府了解美國防止大規模武器擴散的策略目標，但是南韓不能接受美國要南韓放棄國防。²⁶

²¹ Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, p. 33.

²² *中國時報*，一九九七年四月七日。

²³ *中國時報*，一九九七年四月十一日。

²⁴ 黃朝茂，宋一之，一九九八~一九九九亞洲的安全保障，（台北，國防部史政編譯局，民國八十八年十月），頁二五~二六。

²⁵ Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, p. 32.

²⁶ "Article Comments on U.S. Stance on ROK Missile Development." *The Dong-a Ilbo* (daily in Korean, Internet Version), November 16, 1999 (FBIS Doc. No. SK1711053999).

而在修改駐韓美軍地位協定議題上，南韓要求美國針對協定內容不公平之處重新談判並加以修正，尤其是南韓政府對於駐韓美軍違反南韓律法的刑事管轄權。南韓政府指出駐韓美軍地位協定與美日所簽訂的類似條約在處理美軍人員牽涉不法事件時有差別待遇，另南韓人民對美國政府嚴重不滿。南韓一方面必須仰賴駐韓美軍繼續提供南韓安全上的保證，但是駐韓美軍的存在也時時刻刻提醒南韓人民南韓在自主權上的不完整，美軍與南韓人民在生活習慣及文化上的差異，使得南韓對於駐韓美軍有不好的觀感，再加上根據駐韓美軍地位協定，駐韓美軍在南韓境內觸犯法律卻不受南韓法律制裁，讓南韓人民不能接受。這個問題長久以來都存在於南韓社會，但是過去南韓政府為了安全保證並未正式這個問題，隨著南韓民主化的發展，南韓政府不能繼續漠視這個問題，以免危及南韓人民對南韓政府及韓美同盟關係的支持。²⁷駐韓美軍地位協定只是眾多南韓人民追求更平等的韓美同盟的案例之一，未來的美韓關係勢必面臨更多類似的挑戰，有賴韓美政府共同協調解決。

如上所述，後冷戰時期韓美維繫良好軍事關係的重要核心是雙方心態上的調整，很多不熟悉安全事務的美國人認為韓美軍事同盟是美國單方面的付出，因為南韓並沒有參加美國或其他同盟國的防禦工作。對許多南韓人而言，也將美國在南韓的影響力視為地方割據勢力，統治著南韓首都漢城中的一塊重要軍事基地。²⁸但事實上，南韓在韓美軍事同盟的貢獻也很多，南韓軍隊鎮守停戰區對抗北韓的侵犯，對美國而言就是保障了美國的緊要利益。美國透過在南韓的駐軍得以在東北亞地區扮演重要角色，並維持東北亞的和平富裕。從南韓的角度來看，韓美同盟關係不僅保障南韓安全，同時也使南韓得以與其他已開發國家的經濟網路維持緊密關係。²⁹對韓美雙方來說，緊密的同盟關係對雙方都有好處，韓美若要繼續維良好的軍事同盟關係，美國應該捐棄過去老大哥的心態，改以對等夥伴的關係對待南韓；南韓也應該拋開受到美國壓迫的心態，在追求自主性的同時也不忘理性與美國溝通。

三、經濟關係

南韓在成立之初受到美國大量經濟援助，並且在美國協助下推動市場

²⁷ T' ae-sok O, "Why Do They Not Revise the SOFA?" *The Hankyoreh* (daily in Korean, Internet versio), December 23, 1999 (FBIS Doc. No. SK2312131499).

²⁸ Robert Dujarric, "Korea after Unification: An Opportunity to Strengthen the Korean-American Partnership," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Summer 2000, p. 65.

²⁹ Robert Dujarric, "Korea after Unification: An Opportunity to Strengthen the Korean-American Partnership," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Summer 2000, p. 66.

經濟與自由貿易，在七十年代南韓經濟發展突飛猛進，到八十年代與美國的經濟關係已呈現彼消此長之勢。八十年代韓美雙邊貿易從 1981 年開始連續出現順差，且順差金額逐年激增。³⁰美國為改善對南韓貿易逆差情況，要求南韓政府提升幣值、開放南韓市場，並取消南韓產品進入美國的優惠關稅、限制南韓產品進口數額。在此情況下，美國對南韓貿易逆差才逐漸縮小，1991 年終於出現三億三千五百萬美元順差。不過，在這段期間韓美雙邊貿易總額逐年增加，美國是南韓最大的出口市場，佔南韓出口總值的 40 %。³¹

到了九十年代，南韓對美國貿易呈現逆差狀況，同時逆差狀況也不斷增加，從 1991 年的三億三千五百萬美元上升到 1994 年的十億二千六百萬美元，到 1996 年達到一百一十六億三千四百萬美元的高峰。但是韓美雙邊貿易總額仍不斷攀升，從 1991 年的三百七十四億五千三百萬美元到 1994 年的四百二十一億三千一百萬美元，到 1996 年的五百四十九億七千五百萬美元。1995 年南韓取代德國成為美國第五大出口市場，在農產品方面南韓則是美國第三大出口市場。根據南韓海關進出口統計，1996 年美國對南韓出口首度超過日本，取代日本成為南韓最大的進口國，同時南韓在該年度也成為美國第四大出口市場。³²主要原因南韓在九十年代中期經濟非常景氣，使得南韓對外國產品需求增加，美國對南韓出口量大增，1996 年高達三百三十三億美元。

但是，自 1997 年金融危機以後，南韓對美國逆差降低為八十四億九千七百萬美元，主要原因為受南韓國內經濟緊縮及韓圓對美元貶值影響，南韓從美國的進口數額大幅下降。由於南韓重要出口產品之一的半導體價格驟跌，以及韓圓貶值的影響，使得南韓產品在美國市場的競爭力下滑。南韓對美國出口的逐漸遲緩反應出南韓在國際市場上競爭力普遍下滑的情形。不過，1997 年南韓仍是美國第八大貿易夥伴及第五大出口國，同時也是美國第三大農產品海外市場。³³自從 1997 年金融危機後，美國也取代日本成為南韓最大的出口國。南韓出口美國產品主要為電子機械（其中半導體約佔 20 %）、手機、一般機械、汽車、布料及鋼鐵。³⁴

³⁰ 1981 年韓美雙邊貿易首度出現三億八千九百萬美元的順差；1982 年韓美貿易順差為二億八千七百萬美元，1983 年為十九億七千一百萬美元，1984 年及 1985 年各為三十六億三百萬美元，1986 年七十三億三千五百萬美元，到了 1987 年更創下九十五億五千一百萬美元的順差紀錄。其後在美國壓力下，韓美雙邊貿易順差金額有下降趨勢，但是都保持在幾十億美元的範圍間。Young-Kyu Park, "ROK-U.S. Trade Frictions," *Korea and World Affairs*, Spring 1988, pp. 30-31.

³¹ *Korea Newsreview*, February 17, 1996, p. 4.

³² *工商時報*，一九九六年十二月二十日。

³³ Cheong Wa Dae, The Republic of Korea, "Korea-U.S. Economic and Trade Relations: Current Status and Future Prospects," May 1999.

http://www.cwd.go.kr/english/diplomacy/kr_us/dip01_1_2.php

³⁴ Mark E. Manyin, "CRS Report for Congress," *Congressional Research Service, The Library of*

表 5-1 韓美雙邊貿易狀況 (1990~1997)

單位：百萬美元

年份	南韓對美國 出口 (A)	南韓從美國 進口 (B)	貿易總量 (A+B)	貿易平衡 (A-B)
1990	19,360	16,942	36,302	2,417
1991	18,559	18,894	37,453	-335
1992	18,106	18,287	36,393	-181
1993	18,138	17,928	36,116	-209
1994	20,553	21,579	42,132	-1,026
1995	24,131	30,404	54,535	-6,272
1996	21,670	33,305	54,975	-11,635
1997	21,625	30,122	51,747	-8,497

資料來源：³⁵

1990~1993：劉德海，*南韓對外關係*（台北市：劉德海，民國八十六年）。

1994~1997：Cheong Wa Dae, The Republic of Korea, “Korea-U.S. Economic and Trade Relations: Current Status and Future Prospects,” May 1999.

http://www.cwd.go.kr/english/diplomacy/kr_us/dip01_1_2.php

以韓美間每年超過五百億美元如此巨額的貿易總量來說，雙方不可避免會產生貿易摩擦。南韓出口美國的產品集中在半導體、汽車及鋼鐵等項目，但是生產這些產品的南韓公司卻對美國公司造成直接的競爭。韓美政府同意兩國貿易問題應該在對話及相互信任的基礎上解決。為此，雙方透過許多管道進行對話，包括韓美副部長協商（Korea-U.S. Sub-cabinet Consultation）、韓美貿易次團體（Korea-U.S. Sub-group）及韓美貿易行動團體會議（Korea-U.S. Trade Action Group Meeting），另外也針對其他不同的特定議題進行協商。

自 1996 年 7 月南韓被美國列為優先觀察國（Priority Foreign Country）後，

Congress, March 21, 2002, p.1. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9108.pdf>

³⁵ 根據美國國會報告資料顯示，1990 年韓美貿易總額為三百二十八億美元、1991 年為三百五十三億美元、1992 年為三百一十三億美元、1993 年為三百一十九億美元、1994 年為三百七十六億美元、1995 年為四百九十五億美元、1996 年為四百九十二億美元、1997 年為四百八十二億美元。1990 年韓美貿易平衡南韓順差四十億美元、1991 年南韓順差十五億美元、1992 年南韓順差二十億美元、1993 年南韓順差二十三億美元、1994 年南韓順差十六億美元、1995 年南韓逆差十二億美元、1996 年南韓逆差三十九億美元、1997 年南韓逆差十八億美元。將美方數據與南韓方面的數據加以比較，可以發現兩份數據的差別頗大，筆者雖不清楚其中原委，但是可以看出韓美雙方對貿易統計數字的認知上有極大落差，這也許是造成兩國在經濟上摩擦的原因之一。Mark E. Manyin, “CRS Report for Congress,” *Congressional Research Service, The Library of Congress*, March 21, 2002. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9108.pdf>

電信通訊業也成為雙方關注的焦點。但是雙方在 1997 年透過談判解決了此項爭議。同時美方有鑑於南韓政府對智慧財產權（Intellectual Property Right, IPR）的保障，美國於 1997 年同意將南韓從智慧財產權的優先觀察名單（Priority Watch List）移到普通觀察名單（Watch List），兩國自此在智慧財產權領域有良好的工作關係。

表 5-2 韓美相互投資狀況（1990~2001）

單位：百萬美元

時間	南韓對美國 直接投資	美國對南韓 直接投資 (A)	外國對南韓 投資總額 (B)	佔美國對外總投資 比例 % (A/B)
1990	-	317	-	-
1991	395	296	-	-
1992	347	379	-	-
1993	384	340	1,040	32.6
1994	524	311	1,320	23.5
1995	534	645	1,940	33.1
1996	1,558	876	3,200	27.3
1997	729	3,190	6,970	45.7
1998	874	2,976	8,850	33.5
1999	-	8,750	15,540	56.3
2000	-	2,920	15,690	18.6
2001	-	2,920	11,870	24.6

資料來源：

美國對南韓：Cheong Wa Dae, The Republic of Korea, “Korea-U.S. Economic and Trade Relations: Current Status and Future Prospects,” May 1999.

http://www.cwd.go.kr/english/diplomacy/kr_us/dip01_1_2.php

南韓對美國：1993~2001：Mark E. Manyin, “CRS Report for Congress,” *Congressional Research Service, The Library of Congress*, March 21, 2002, p.

4. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9108.pdf>

在雙邊投資方面，在八十年代幾乎都是美國對南韓單方面投資，從 1962 年到 1991 年，美國對南韓投資佔外國對南韓總投資的 27.6 %，僅次於日本的 43.4 %，是南韓的第二大投資國。到八十年代後期，南韓對美國投資才開始成長。從 1991 年到 1996 年，南韓對美國直接投資的金額幾乎都超過美國對南韓直接投資的金額。雖然美國一向是南韓主要投資國，但是由於南韓在九十年代初期對外國投資採取保守限制的態度，所以外國投資整體比例不高，連帶美國投資南韓的金額也有限。1997 年 11 月南韓發

生金融危機，使得外國投資遲緩，但是也使得南韓政府對外國投資改採較為開放的態度，解除外國人購買股票、債券及房地產的限制，同時也開放外國人透過併購的方式購買南韓企業。³⁶因此在 1997 年美國對南韓投資大幅上升至三百一十九億美元，1998 年雖有下降，但仍維持二百九十七億美元的投資金額。

第二節 陽光政策施行後的韓美關係（1998~2002）

由於金泳三政府與柯林頓政府彼此間對北韓政策不一致，使得上階段的韓美關係經常發生摩擦。但是，金大中政府上任後即對北韓採取交往政策，並主動與柯林頓政府協調雙方對北韓的政策，使得兩國政治關係較為緩和。雖然如此，這個時期韓美兩國對北韓政策上仍存有一些歧見，這些歧見主要來自兩國對北韓政策目標優先順位的不同，以及美國國會保守派的壓力。金大中政府及柯林頓政府都主張與北韓交往，但是兩國與北韓交往的優先目標並不相同，對美國來說，解決北韓發展大規模毀滅性武器的議題最為重要，至於兩韓關係是否有所進展或是兩韓未來會不會統一都不是美國關心的議題。如果兩韓關係進展可能影響美國在朝鮮半島的利益，美國甚至不會支持。但是，對南韓來說，北韓發展大規模毀滅性武器並不是這麼緊急的議題，因為南韓原本就已經籠罩在北韓的軍事威脅之下。

此外，美國國內對於美國應對北韓採取緩和或強硬政策也有不同的看法。以共和黨為多數的美國國會對 1998 年的北韓飛彈試射危機反應相當激烈，在國會的壓力下，柯林頓政府也不得不調整對北韓的政策，以較為強硬的態度及措施回應北韓發展長程飛彈的議題。結果在這個時期南韓與美國的角色正好與上階段相反，在金泳三政府與柯林頓政府時期是南韓採圍堵而美國採交往政策，在這個時期反而由金大中政府回過頭來扮演勸說美國不要對北韓採取強硬政策的角色。最後，由於兩韓高峰會的舉行，使南韓取回對朝鮮半島事務的主導權，這一點令美國感到非常不安。由於中國從中斡旋促成了兩韓高峰會的舉辦，而兩韓關係在兩韓高峰會後似乎有長足的進展，所以美國擔心若循此例，美國將逐漸被排除在朝鮮半島事務之外，因此也影響韓美間的政治關係。不過，這些歧異僅是韓美對彼此的想法而已，並未演變成韓美關係的實質問題與障礙。基本上在這個時期的韓美政治關係是比較和諧的。但是，小布希政府上台後對北韓採取強硬政策，與金大中政府對北韓政策出入頗大，不但是美國與北韓關係生變，更重新擴大了韓美間的摩擦，使韓美兩國的政治關係又蒙上陰影。

³⁶ Mark E. Manyin, "CRS Report for Congress," *Congressional Research Service, The Library of Congress*, March 21, 2002. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9108.pdf>

在軍事關係上，韓美從上階段起就在武器採購、飛彈研發及駐韓美軍等議題上產生爭議，這些爭議在這一階段仍然繼續延燒。同時，美國方面為因應北韓長程飛彈發展，又重新展開飛彈防禦系統的研發及部署計畫並要求南韓也加入。但是由於該計畫需要龐大經費，而且成功機會太渺茫，所以南韓方面對此興趣缺缺。更重要的是，該項計畫表面上雖然是針對北韓發展長程飛彈的反制措施，但是許多人都認為其背後真正的目的是為了對中國進行軟圍堵，中國方面也反對美國發展該項計畫。金大中政府不願意得罪中國，所以婉拒了美國的飛彈防禦計畫，也造成韓美關係的不睦。

在駐韓美軍議題方面，由於兩韓關係在這個階段有所進展，加上駐韓美軍在南韓擁有刑事豁免權的特殊地位，引起南韓國內熱烈討論駐韓美軍繼續駐紮朝鮮半島的必要性。南韓國內針對駐韓美軍議題一向有兩派看法，支持與北韓交往的自由派認為駐韓美軍不但象徵韓美間的不平等關係，更是兩韓關係發展的阻礙，所以不贊成美軍繼續駐紮朝鮮半島。支持駐韓美軍繼續留駐的保守派則認為駐韓美軍提供南韓安全保證，未來仍有繼續駐紮的必要性。這兩派看法雖有爭議，但金大中政府仍然認為駐韓美軍有繼續留駐南韓的必要。不過，由於 2002 年 6 月發生的駐韓美軍壓死兩名南韓女學生的事件，使得南韓國內反美情緒升到最高點，同時也使韓美關係陷入緊張。

一、政治關係

(一) 柯林頓政府時期 (1998~2000)

南韓金大中政府上任後對北韓採取柔性的陽光政策，比較符合與柯林頓政府對北韓的軟著陸政策，雙方在對北韓觀點及政策的溝通協調上也比較有效率，所以金大中政府與柯林頓政府的雙邊外交關係也較金泳三政府時期來的緩和。金大中政府時期除了對北韓採取陽光政策外，也將維持良好美韓關係列為重要施政目標。美國政府委託國家安全顧問裴利所做的對北韓政策檢討報告中建議由美日韓建立「三邊協調監督機制」共同協調對北韓政策。³⁷雖然如此，由於韓美對東北亞安全的著眼點不同，對與北韓交往的政策優先排序也不同，所以當雙方利益起衝突時，韓美之間仍可能產生摩擦。³⁸

³⁷ Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, pp. 34-35.

³⁸ Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, p. 35.

南韓推動對北韓政策的重點主要集中在兩韓和解、合作及漸進統一，並且希望掌握兩韓關係進展的主導權。但是美國在朝鮮半島最優先的利益卻是降低區域安全威脅，並且也希望在區域安全及防止大規模毀滅性武器上扮演領導者的角色。由於韓美在對北韓政策的目標上有最基本的不同，可能因此影響兩國的政策選擇、執行方式及彼此關係。雖然美國宣稱朝鮮半島事務應由韓國人民自行解決，但美國在大規模毀滅性武器及飛彈等許多議題上卻傾向直接與北韓談判。³⁹如果美國繞過南韓直接與北韓談判且談出實際結果，對金大中政府在南韓國內的支持度及美韓關係有不利影響。因為南韓人民不願見北韓與美國關係突破，但兩韓關係卻沒有進展。⁴⁰金大中政府雖然公開表示歡迎美國及其他國家與北韓改善關係，但是卻不得不處理國內民眾對美國與北韓關係進展超越兩韓關係進展的不滿情緒；⁴¹雖然表示將在沒有預設條件的前提下與北韓交往，但卻不得不配合美國在北韓對核武及飛彈議題沒有正面回應時可能採取的強硬措施。⁴²

同樣地，柯林頓政府也面臨國內保守派的壓力，而不得不在北韓對交往政策沒有正面回應的時候對北韓採取強硬措施，但是卻可能影響韓美間的外交關係。從1998年的北韓飛彈試射危機可以明顯看出柯林頓政府與金大中政府面臨國內保守強硬派壓力時的處理方式，以及該危機對韓美外交關係的影響。1998年北韓飛彈試射危機重新開啟美國內部對柯林頓政府的軟著陸政策是否真能解決北韓問題的激烈辯論，以共和黨為多數的美國國會對北韓挑釁的行為極度不信任，向柯林頓政府設下期限，迫使美國必須在1999年3月美國國會決定是否繼續撥款給朝鮮半島能源發展組織之前，與北韓達成進入金倉里地下核武設施進行核子檢查的協議，否則就不予撥款。美國為了維護日內瓦協定的成果，⁴³柯林頓政府只好接受美國國

³⁹ Oknim Chung, "Regional Perspectives and Roles on the Korean Peninsula," *Korean and World Affairs*, Summer 1998, pp. 227-228.

⁴⁰ Oknim Chung, "Regional Perspectives and Roles on the Korean Peninsula," *Korean and World Affairs*, Summer 1998, p. 228.

⁴¹ 雖然金大中在就職演說中表示贊成美國或日本與北韓改善關係，但是這在南韓社會中屬於少數看法，一般民眾並不認為美國承認北韓會使朝鮮半島穩定，對金大中的陽光政策也抱持懷疑的態度。所以美國在與北韓交往時必須小心引起南韓民間的反彈。如果美國突然提出更進一步與北韓交往的計畫，勢必會引發南韓社會對美國的反感，對金大中政府也會有不利的影響。Oknim Chung, "Regional Perspectives and Roles on the Korean Peninsula," *Korean and World Affairs*, Summer 1998, p. 225.

⁴² Oknim Chung, "The North Korea Factor and ROK-U.S. Relationship," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, pp. 32-33.

⁴³ 如果美國國會未如預期撥款給朝鮮半島能源發展組織，造成該組織無法順利運作，不但會違反日內瓦協定的內容，甚至有可能引發新的北韓核武危機。北韓可能會再度拒絕國際機構檢查位於延邊的核武設施並重新製造用於製造核武的鈾（plutonium）。根據美國情報官員的預估，北韓將會在該設施重新啟動的幾周之內開始製造核武，到時東北亞及朝鮮半島的安全就會受到嚴重威脅。如果這項假設為真，那麼遵守日內瓦協定以避免北韓藉口發飆絕對是重要的。Arnold Kanter, "The Coming North Korean Crisis: Back to the Future?" *The Nautilus Institute, Northeast Asia Peace and Security Network Policy Forum Online*, #23A, November 17, 1998.

會的要求，對北韓採取強硬態度，結果造成韓美之間在處理北韓問題上的代溝。⁴⁴

南韓政府中有少數官員認為美國對金大中政府的陽光政策感到不滿，並設法阻礙陽光政策的進行，尤其是美國國會，所以對美國政府也產生反感。南韓社會當時比較關注於國內經濟問題，對北韓議題的注意力反而較小。對南韓人民而言，兩韓之間早已達到相互保證毀滅的平衡點，核武或飛彈對兩韓間權力平衡不會有太多影響。⁴⁵ 北韓挑釁行為不會輕易擾亂南韓民眾，也不希望核武及飛彈危機升高朝鮮半島的緊張情勢。這也就是金大中政府為什麼嘗試向南韓國內表示南韓政府已盡力說服美國不要對北韓採取太過強烈的行動，以免造成朝鮮半島的危機。⁴⁶ 但是，南韓國內也有很多人支持美國的做法，如果朝鮮半島危機升高，金大中政府的陽光政策也會失去南韓民眾的支持。⁴⁷

結果，在這個時期南韓與美國對北韓政策的態度與角色完全逆轉，南韓在金泳三政府時期對北韓採取比較強硬的立場，而當時美國柯林頓政府則採取比較彈性的做法。但是在金大中政府時期對北韓採取懷柔的陽光政策後，反而是美國國內對北韓政權及陽光政策有很多懷疑和顧慮。過去是美國政府要求金泳三政府對北韓採取較緩和的策略，現在則反過來由金大中政府向美國勸說不要對北韓採取強硬的立場。除了美國與南韓對東北亞及朝鮮半島安全的利益與目標不同之外，柯林頓及金大中政府在面對及處理來自國內強硬派對北韓反彈的態度也影響了韓美之間的關係。

2000年6月兩韓首度舉行高峰會，使兩韓關係出現重大突破。一般認為兩韓關係之所以有重大進展，完全歸功於金大中政府對北韓的陽光政策，但是事實上北韓對南韓態度的轉變很有可能是因應美國在這個時期對北韓的強硬態度，而將其外交政策從排除南韓、拉攏美國，轉變為與南韓友好並疏遠美國的策略。⁴⁸ 由於美國國內強硬派一向反對柯林頓政府對北韓的軟著陸政策，美國政府屢次要求北韓開放可疑的核武設施進行檢查，

⁴⁴ Oknim Chung, "The North Korea Factor and ROK-U.S. Relationship," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 27.

⁴⁵ 南韓全國已籠罩在北韓佈署的蘆洞飛彈 (Rodong) 射程內，所以北韓是否成功發展長程的大浦洞飛彈 (Taepodong) 對南韓來說影響不大。不過北韓試射大浦洞飛彈使得美國同意南韓製造射程在三百公里之內的地對地飛彈 (surface-to-surface)。Oknim Chung, "The North Korea Factor and ROK-U.S. Relationship," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 35.

⁴⁶ Oknim Chung, "The North Korea Factor and ROK-U.S. Relationship," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 32.

⁴⁷ Oknim Chung, "The North Korea Factor and ROK-U.S. Relationship," *Korea and World Affairs*, Spring 1999, p. 30.

⁴⁸ 劉德海，「二千年兩韓高峰會對東北亞與兩岸關係的影響」，*戰略與國際研究*，第三卷，第二期，二〇〇一年四月，頁七八~七九。

並且多次延遲依照日內瓦協定所應該支付北韓的每年五十萬噸原油，朝鮮半島能源發展組織興建兩座輕水式核子反應爐的進度又十分緩慢，令北韓方面對美國極為不滿。再加上美國在與北韓進行飛彈談判時態度強硬，1999年的裴利報告中又指出美國可以大規模經濟援助交換北韓放棄發展核武及飛彈計畫，否則就對北韓進行制裁的雙軌策略，更令北韓感到不悅。因此，北韓在對外政策上方向大轉彎，改採與南韓交好的方式對美國表示抗議。

兩韓在舉行高峰會後，又接連舉行一連串部長級會議，一時間兩韓關係似乎進展十分密切，金大中政府似乎成功轉變自1993年北韓爆發核武危機以後就一直由美國掌控朝鮮半島政治的局面，從美國手中取回對北韓關係的主導權。但是，這個發展卻讓美國政府感到緊張，因為若美國被排除在兩韓關係發展之外，對美國在東北亞利益可能會有不利影響。首先，金大中總統與北韓金正日在兩韓高峰會中提及朝鮮半島統一後駐韓美軍地位的問題，雖然兩韓領導人表示了解朝鮮半島統一後駐韓美軍繼續駐紮的好處，但是如果兩韓領導人取得共識在統一之後要美軍撤離或改變性質，美國也沒有立場繼續留在朝鮮半島。其次，美國非常擔心兩韓會排除美國向中國靠攏，使美國勢力完全北排除在朝鮮半島之外。由於中國對於朝鮮半島一向有較大的影響力，2000年的兩韓元首高峰會也在中國的撮合下舉行，如果南韓發現向中國靠攏可以使兩韓關係有更大進展，難保南韓不會逐漸脫離美國掌握。這些發展都非常不符合美國在東北亞地區的利益，所以柯林頓政府對兩韓元首高峰會後兩韓關係的發展也抱持謹慎的態度。

事實上，南韓國內對於外交政策應該以美國為主還是以中國為重也有不同意見，雖然美國在過去半個世紀以來一直是南韓最重要的盟邦，南韓國內也有許多分析家仍強烈建議南韓繼續與美國維持緊密的同盟關係，但是中國在歷史上一直對朝鮮半島有極大的影響力，南韓國內也有少數學者認為中國未來會對南韓的發展方向有決定性的影響。南韓一位參與對北韓決策的官員表示，南韓政府一向認為中國在朝鮮半島統一議題上的影響力遠比美國來的大。不但如此，南韓與中國的經濟及社會關係日益密切，兩國雙邊貿易總額從九十年代初期不到三十億美元，增加到目前已經超過二百四十億美元，兩國國防部長等高層的訪問交流也在陸續進行中。⁴⁹不過，到目前為止金大中政府並不想在美國和中國之間做選擇，因為美國對南韓安全的保障仍然十分重要。

⁴⁹ Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, pp. 36-37.

雖然南韓與美國在東北亞的政策目標與利益不盡相同，但仍然有許多重疊的地方，至少韓美在防止北韓發展大規模毀滅性武器及飛彈尚有共同利益，而且由於金大中政府與柯林頓政府對北韓的基本政策是一致的，所以在觀念溝通與政策協調上也比較積極與容易。因此，韓美外交關係在這個階段中雖然仍有摩擦，但次數及規模相對來說都比金泳三政府與柯林頓政府時期發生的摩擦較少，同時也比較容易透過彼此協商加以解決。

（二）小布希政府時期（2000~2002）

小布希政府上任後，對北韓採取較為強硬的政策，並與金大中政府對北韓的觀點與政策相差甚遠，這項差距也影響了小布希政府上任後的韓美關係。首先，兩國政府對北韓在 2000 年 6 月兩韓高峰會後的改變有不同的解讀。金大中政府認為北韓自從 2000 年 6 月元首高峰會後有不少正面改變，不過美國卻對北韓這些改變背後的企圖有很大的懷疑。南韓政府舉出很多例子向美國說明北韓的轉變，例如：停止造謠重傷南韓、與南韓舉行許多部長級及其他層級的官方會議、配合舉行兩韓分散家庭團聚、解決兩韓經濟合作上的法制問題、與許多西方國家改善外交關係以及金正日強調北韓新思維需求等等。⁵⁰金大中總統認為北韓的這些改變是基於政權生存的需求，而不是戰略的選擇。不過，小布希總統及他的高階外交安全政策顧問團卻有不同的看法。他們認為北韓的改變只是暫時的戰術運用。北韓是一個失敗的不可信任的政權，與北韓打交道還是要以力量為基礎。⁵¹

其次，兩國政府對解決北韓問題所採取的方式也不同。金大中政府對北韓政策的最主要目標是以擴大兩韓經社、文化等兩韓共同利益領域的交流合作方式建立兩韓的和平共存，強調漸進消除雙方在政治及軍事議題上的緊張關係。當然金大中政府也希望透過終結朝鮮半島冷戰體制的方式解決大規模毀滅性武器、飛彈以及傳統武力對峙的問題。但是可想而知的是，美國必然會希望在這些議題上採取主動的地位，直接與北韓進行談判。核武及飛彈擴散問題是美國全球安全戰略的重點項目之一。柯林頓政府時期，美國透過直接與北韓談判的方式希望北韓繼續遵守禁止核武擴散條約。當時美國政策方向似乎從「先解決核武問題，再改善兩國關係」轉變為「隨兩國關係改善而解決核武問題」。雖然美國基本政策並無改變，不過當時美國與北韓的雙邊關係的確有所改善。小布希政府對柯林頓政府採用的方式雖然多所批評，但基本上對該項議題仍極為重視，並積極尋求

⁵⁰ President Kim Dae-jung's address at a luncheon co-hosted by the American Enterprise Institute and the Council on Foreign Relations, Washington, D.C., March 9, 2001.

⁵¹ Young-Ho Park, "U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation," *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, p. 14.

與北韓直接談判。⁵²

小布希政府與金大中政府對北韓發展大規模毀滅性武器及飛彈所造成的威脅有不同的認知。一般認為小布希政府會強調要維持對北韓大規模毀滅性武器及傳統武器的強大嚇阻力，所以應該會加強對南韓的國家安全的承諾，要求南韓繼續讓美軍駐紮。但是站在兩韓和解合作的角度來看，南韓人民偏向降低來自北韓的安全威脅。就如新聞報導所述，南韓國防部對北韓威脅的評估與美韓聯軍指揮官在美國參院聽證會上所報告的有所出入。

由上可推知，美國維持在朝鮮半島駐軍的策略短期之內不會有所變化，美國依然維持可以同時應付多邊衝突的軍事戰略，最好的例子就是美國干預科索沃事件。美國國防部長倫斯斐德認為對美國最有利的戰略就是維持同時打贏兩場戰爭的軍力。另一方面，美國戰略也可能會做修正。2001年3月發表的美國二十一世紀的軍事戰略報告就對美國國防政策進行全面檢討。美國的新戰略是要強調二十一世界新的政治軍事環境，包括中國會崛起成為一個區域強權、印度在2025年左右會取代俄羅斯成為新的軍事威脅、美國會將軍事部署重心從歐洲移到亞洲並強調飛彈防禦及軍隊移動速度。⁵³

最後，韓美兩國政府對北韓互惠的要求標準也不同，小布希政府強調與北韓的雙向互惠應該以更特定的方式進行。美國雖然支持南韓的交往政策，但希望北韓能有更多軍事上的互惠與讓步以交換美國的經濟援助。美國與北韓間的衝突應會持續存在，因此北韓拒絕美國的許多要求，例如：裁減傳統武器、從停戰區撤軍以及暫停大規模毀滅性武器的發展計畫。小布希政府在這些點上不願意妥協，所以美國與北韓雙邊關係在小布希政府上台迄今尚未有重大進展。南韓國內部分學者認為美國的要求是不合理的，更何況美國這樣要求的同時，本身並未提供特定議題的互惠。南韓認為互惠應該在議題及時間上有彈性。美國要求北韓要在經濟及軍事上有立即及規模相等的互惠。要解決這些觀點及途徑上的不同，就必須改善兩國關係。同樣地，這些議題也可以被解釋成美韓間的磨擦，成為影響兩國安全合作的障礙。⁵⁴

⁵² Young-Ho Park, "U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation," *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, pp. 14-15.

⁵³ Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, pp. 90-91.

⁵⁴ Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, pp. 91-92.

小布希總統在 2002 年 1 月發表的國情咨文中表示北韓是「邪惡軸心」的一員，不但製造大規模毀滅性武器且將之銷售給其他國家，甚至將大規模毀滅性武器用在恐怖行動中。2002 年初小布希總統表示可能會對「流氓國家」採取行動後，南韓民眾的反美情緒日漸高漲，民間團體甚至走上街頭遊行，批評小布希政府對北韓的強硬態度升高朝鮮半島的緊張情勢，並反對小布希總統於 2002 年 2 月底訪問南韓。⁵⁵南韓國會也響起指責小布希政府的聲浪，執政黨議員金光泰表示南韓也反對恐怖活動，但更反對美國在朝鮮半島掀起新冷戰，小布希政府不應破壞金大中的陽光政策。甚至連在野黨的國會議員都表示朝鮮半島問題應該由兩韓自行解決，美國應該站在協助的立場，而不應該在朝鮮半島問題上展示影響力，更有人表示南韓不應與挑起朝鮮半島戰爭的國家為盟邦，這些看法充分反映出南韓的民族主義姿態。⁵⁶

事實上，小布希總統在國情咨文演說中點名北韓為邪惡軸心後，引起南韓民眾的恐慌，唯恐小布希總統的挑釁談話導致朝鮮半島戰爭再起。同時，也引發南韓國內兩種不同的看法。部分左派的南韓學者表示，小布希總統的談話逼迫金大中政府要對北韓採取強硬立場，完全不顧及金大中政府希望與北韓和解的立場。南韓媒體也質疑小布希總統的談話可能更加繃緊朝鮮半島的情勢，從而延長兩韓的凍結關係。而南韓國內保守派陣營的反對黨對小布希總統的說法表示歡迎及贊同，特別是強烈批評金大中對北韓政策的大國黨。⁵⁷

金大中總統在 2002 年 2 月與駐外使節舉行晚宴時承認與美國在對北韓政策上有歧見，並訓令南韓駐美大使梁性？與美國官員進行政策協調。同時，金大中政府也對南韓民間的反美聲浪相當關切，金大中總統呼籲南韓民眾應該繼續支持南韓與美國的安全同盟關係。美國太平洋艦隊司令布萊爾也在對美國商會發表演說時強調韓美達成對北韓一致政策的重要性。⁵⁸美國國務卿包威爾在隨後表示美國完全支持金大中政府的對北韓政策，小布希總統於 2002 年 2 月訪問南韓時與金大中總統舉行高峰會，在會後的記者會上表示美國願意與北韓進行對話，而對話優先及首要的目標在解決北韓大規模毀滅性武器擴散的問題。美國絕對支持金大中政府的陽光政策，美國對北韓的政策及行動絕對無意成為兩韓談判的障礙，⁵⁹另外還與金大中總統達成共同防止北韓擴散大規模毀滅性武器的協議，但這

⁵⁵ 中國時報，二 二年二月八日。

⁵⁶ 中國時報，二 二年二月七日。

⁵⁷ 中國時報，二 二年二月一日。

⁵⁸ 中國時報，二 二年二月八日。

⁵⁹ Young-Ho Park, "U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation," *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, p. 9.

項協議並不能抹平金大中政府與小布希政府間對北韓政策及戰略的差異。

由上述可知，金大中政府與小布希政府間對北韓觀點及政策的歧見的確已經影響兩國之間的外交關係，所以韓美兩國想要恢復良好的外交關係，當務之急就是對北韓的觀點與看法進行協調，因為對北韓看法的不同會直接影響對北韓政策的制定，所以兩國政府必須找出有效方式協調對北韓的觀點。接著兩國必須對北韓政策執行手段進行協調，小布希政府在對北韓政策進行重新評估後提出「全面性途徑」的政策。這項政策雖然號稱全面行途徑，但事實上卻只包括與安全相關議題，而不包括北韓方面想討論的議題，包括解除對北韓的經濟制裁、駐韓美軍地位及撤退的問題以及與北韓關係正常化的問題。小布希政府慣用單邊主義（Unilateralism）的模式處理國際事務，⁶⁰但是這樣的方式似乎不適用於北韓。北韓雖然希望與美國改善關係，但是卻很排斥討論大規模毀滅性武器的議題，所以北韓方面也不見得會對美國讓步。因此與北韓談判的最佳方式可能還是先與北韓和解，不過美國可能必須準備接受北韓僅以微幅改變作為回應。

另外，美韓政府也要針對美國對北韓政策做協調。不論柯林頓政府或小布希政府都對南韓的陽光政策表示支持，但是由於美國對北韓政策影響兩韓關係甚鉅，所以美國常常在不知不覺中成為兩韓關係進展的阻礙因素。在柯林頓政府時期就曾經發生這樣的問題，因為北韓經常試圖跳過南韓直接與美國對話，而且往往都能順利達到目的，久而久之北韓就無意改善兩韓關係，北韓甚至經常以此挑撥韓美關係，使南韓認為美國所謂的「軟著陸」政策是阻礙兩韓關係進展的最大元兇。小布希政府雖然也不斷表示支持金大中政府的陽光政策，⁶¹但是南韓對於美國獨斷獨行的北韓政策感到憂心忡忡。這些都是美韓未來需要特別溝通協調的地方。

最後，韓美必須針對美國在處理北韓大規模毀滅性武器上所扮演的角色加以協調。在南韓的想法中，與北韓的安全議題應該由兩韓自行處理，因為南韓是與北韓在軍事對峙的對手國。但是北韓的想法卻不相同，北韓認為朝鮮半島安全議題應該由北韓與美國共同處理。在北韓的想法尚未改

⁶⁰ 小布希政府上任後，許多亞洲國家政府對其最深的印象就是美國的單邊主義（Unilateralism）。從小布希政府直接告訴金大中政府不信任北韓，以及直接告知澳洲政府要隨時準備參與美國干涉海峽兩岸衝突的案例就可以感覺出來小布希政府對他的亞洲盟邦習慣用命令的方式，而非與他們協商。Kenneth Lieberthal, "The United States and Asia in 2001: Changing Agendas," *Asian Survey*, Vol. XLII, No. 1, January/February 2002, p. 12.

⁶¹ 美國總統小布希在 2002 年 2 月 20 日於訪問南韓並與南韓總統金大中在青瓦台舉行元首高峰會，在會後的聯合記者招待會中，小布希總統表示他本人非常支持陽光政策，並且對北韓政府一直無法了解陽光政策的真正精神所在感到遺憾。 *The Korea Times*, February 21, 2002, p. 1.

變前，就算美國願意將朝鮮半島安全議題談判的主導權交給南韓，北韓也不見得願意與南韓談判。對美國來說，防止北韓製造及輸出大規模毀滅性武器是最重要的政策目標，與其將談判假手他人，不如自己主導談判來得踏實。在此情況下，韓美必須對此進行協調。⁶²

既然韓美很難避免對北韓觀感上的差異，兩國在那些無法取得共識的角色上應有所區別。但是除了南韓負責兩韓關係談判、美國負責大規模毀滅性武器這些粗略的區分之外，南韓應準備扮演更詳細及更具體的角色。南韓除了必須要認知到美國在建立朝鮮半島和平機制的角色外，也應該與美國討論對北韓觀感以及美國的對策等相關問題，以說服美國決策者在兩韓問題上追求兩韓及美韓合作。此外，南韓應該建議美國在提升北韓政策執行的定義合作及角色區分上共同研究，雙方也需要協調對互惠的概念。南韓應強調其北韓政策在與北韓談判時能夠以互惠原則補充而不會與美國利益相衝突。

韓美兩國除了對北韓政策的歧異之外，南韓社會逐漸高昂的反美情緒已經越演越烈。南韓有越來越多的民眾認為美國是兩韓關係進展的障礙，這個想法將導致南韓國內出現反美情緒擴張。根據 2000 年的統計，有越來越多的南韓民間組織及非政府組織針對駐韓美軍地位條約及駐韓美軍基地問題向南韓政府請願，2001 年這個現象仍繼續發燒。同時，也有越來越多南韓人民要求政府開放國家安全資訊，因為越來越民主開放的結果，南韓民眾也開始大聲疾呼政府處理駐韓美軍的問題。這些民間運動透過電視及網路傳播，可能引起很大的影響，因此也可能成為美韓在國家安全合作上的障礙。⁶³2002 年 6 月發生兩名南韓女學生被正在演習中的駐韓美軍車輛撞死的事件，在稍後的審判中肇事的美軍士兵獲判無罪，引發南韓民眾激烈的反美情緒。為了抗議判決不公，四萬多名南韓民眾於 2002 年 12 月中走上漢城街頭發動大規模示威抗議，要求小布希總統公開向南韓人民道歉。⁶⁴

南韓國內在這段時期反美情緒高漲，甚至發生南韓民眾攻擊駐韓美軍事件。2002 年 12 月一名駐韓美軍中校在漢城美軍基地外遭南韓民眾持刀攻擊，受到輕傷。駐韓美軍將該此事件視為南韓境內反美情緒高漲下的恐怖活動，雖然南韓國防部發言人黃英秀表示南韓國防部長官李俊已於事件發生後致電駐韓美軍司令拉波德將軍表示遺憾，並就加強防範措施交換意

⁶² Young-Ho Park, "U.S.-North Korea Relations and ROK-U.S. Policy Cooperation," *Korea and World Affairs*, Vol. 26, No. 1, Spring 2002, p. 18-19.

⁶³ Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, p. 93.

⁶⁴ <http://tw.news.yahoo.com/2002/12/16/international/ftv/3705996.html>

見。拉波德將軍也曾透過駐韓美軍電視台（AFKN-TV）向駐韓美軍強調繼續保持韓美緊密軍事同盟的關係的重要性，並且呼籲駐韓美軍能夠理解南韓民眾的心情，⁶⁵但是這次事件也引起美國對金大中政府放任南韓民眾反美情緒的不滿。駐韓美軍司令部決定自12月中旬開始到月底，對全體駐韓美軍官兵及眷屬採取提前三小時歸隊等限制軍營外活動的安全措施，以防範美軍及眷屬在大規模集會等場所遭到南韓民眾襲擊。⁶⁶

隨著南韓2002年底總統大選的落幕，執政黨候選人盧武鉉當選新任南韓總統，韓美未來的外交關係可能更加多舛。盧武鉉的政見與代表右派的李會昌壁壘分明，李會昌支持小布希政府對北韓的政策，認為南韓雖然應繼續與北韓對話，但必須以外交壓力作為輔助，在北韓決定中止核武計畫前，南韓應暫停對北韓進行非人道援助。而盧武鉉則認為南韓應繼續透過對話方式與北韓接觸，並以援助與接觸作為輔助，說服北韓放棄核武計畫，並認為切斷援助、逕行經濟制裁或是施加外交壓力，只會徒增緊張情勢。在對美關係上，盧武鉉主張從平等的角度重新定位南韓與美國的關係。李會昌則抨擊盧武鉉根本無法有效地與美國小布希政府溝通。⁶⁷由於盧武鉉過去是左派激進份子，主張美軍應撤離朝鮮半島，並積極參與反美運動。在競選期間，盧武鉉雖然曾經公開表示支持駐韓美軍繼續駐紮，但是小布希政府仍擔心盧武鉉政府會順應民間反美情緒及北韓笑臉而調整與美國的安全關係，不僅要求修改駐軍地位協定，更可能檢討駐韓美軍本身的存續問題。⁶⁸

1999年10月底一份針對南韓人民對韓美關係發展所做的民調結果顯示，有四分之三的受訪者認為韓美關係存有障礙。其中教育程度越高的受訪者越覺得韓美雙邊關係不佳，大約35%的受訪者認為南韓政府太過受到美國擺佈是韓美關係中最大的問題。⁶⁹由此可見，南韓高漲的民族主義將是後冷戰時期影響韓美關係的一項重要變數。

⁶⁵ <http://tw.news.yahoo.com/2002/12/18/international/cna/3710198.html>

⁶⁶ <http://tw.news.yahoo.com/2002/12/16/international/bcc/3706609.html>

⁶⁷ <http://tw.news.yahoo.com/2002/12/19/polity/twdaily/3711042.html>

⁶⁸ 南韓境內自由派人士一向認為美國駐軍不僅壓制南韓民主，還成為兩韓統一的障礙，所以美軍應該撤離朝鮮半島，至少在兩韓統一後應該要完全撤離。由於南韓國內類似意見越來越強烈，也可能在美國國內引發當年要求美軍撤離蘇比克灣及克拉克基地的類似效應。

<http://tw.news.yahoo.com/2002/12/19/international/ctnews/3711457.html>

⁶⁹ 由於該份民調數於網路的非正式民調，而且民調進行的時間正好在老斤里事件披露之後，所以民調的誤差值可能較大，但是還是可以大致看出南韓民眾對韓美關係與兩位候選人對美國政策主張的一致性，同時也顯示出未來韓美關係可能會遭遇更多摩擦。韓美未來外交關係的發展就要視雙方政府之間能否有進行有效的溝通協調。Ki-tong Yi and Chong-hyon Son, "The No Gun-ri Incident Has No Effect on ROK-U.S. Relations," *Maegyeong Economy*, November 3, 1999, pp. 94-95 (FBIS Doc. No. OW0911180399).

二、軍事關係

(一) 柯林頓政府時期 (1998~2000)

過去半個世紀，韓美軍事關係的焦點都集中在北韓的威脅，並且發展出緊密的同盟關係。美韓同盟起源於抵抗北韓侵略，並逐漸修正為嚇阻區域的新威脅。隨著冷戰結構結束及南韓經濟力量上升，南韓追求政治及軍事自主的意識也逐漸增強，美國被迫做出回應，如逐漸將軍事權移轉到南韓軍隊身上，但是在進行調整的磨合階段，雙方仍然存在著如駐韓美軍軍費分擔及法律地位、軍事合作與武器採購等的問題。不過，南韓在追求自主性的同時，也意識到南韓仍需要美國提供的安全保障，所以目前這些摩擦都尚未擴大到不可收拾的地步，只侷限於政策的爭辯及民間的反美情緒。

對美國來說，繼續維持駐韓美軍並與南韓保持良好的軍事同盟關係仍符合美國在東北亞地區的利益。1998年美國東亞太平洋區域安全戰略(1998 United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)報告顯示美國在東北亞的戰略目標是促成一個穩定、安全、繁榮及和平的亞太社區，⁷⁰而實現此戰略的方式即是在前置駐軍及軍事演習計畫雙方面積極計畫參與，其中以部署在南韓的前置駐軍最為重要，因為南韓地區所面臨的安全威脅，需要實際且大量的陸、海、空軍實力，以嚇阻來自北韓的攻擊。在南韓有三萬七千名多名駐軍，在東亞及太平洋地區有另外的六萬名駐軍。這些駐軍為該區軍隊提供多元及彈性的軍事能力，但是其主要的目標仍是北韓的威脅。⁷¹美國政府於1998年發表的亞太區域安全戰略報告中就提到美國長期目標仍是和平解決朝鮮半島衝突，以非核、民主、和解手段達到最終的統一。⁷²

但是，南韓與美國在這一階段的軍事關係仍然承接上個階段的發展，繼續在參與戰區飛彈發展計畫及駐韓美軍地位協定等議題上出現爭議。⁷³柯林頓政府在1998年北韓發生飛彈試射危機後，又重新展開「全國飛彈

⁷⁰ Office of the Secretary of Defense, *The United Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, p. 8.

⁷¹ William O. Odom, "The US Military in Unified Korea," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. XII, No. 1, Summer 2000, p. 10.

⁷² Office of the Secretary of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, (Washington, DC: Government Printing Office, 1998), p. 22.

⁷³ Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, pp. 31-32.

防禦系統」及「戰區飛彈防禦系統」的研發及部署計畫，並積極遊說東北亞地區的盟邦共同參與研發及部署該系統。美國方面雖然表示該系統所針對的對象是如伊拉克、伊朗或北韓這樣的流氓國家，但是一般都猜測及真正目的是為了對中國進行軟圍堵。

柯林頓政府當然也對南韓進行遊說，希望南韓能贊助戰區飛彈防禦系統的研發經費，並參加區域聯防的部署行動。但是金大中政府以該系統研發經費太高，且就當時實驗試射的結果，成功機率太過渺茫，且加入該系統也不會增加對南韓安全的保障，因為南韓早已暴露在北韓的短程飛彈威脅之下為由，婉拒了美國方面的邀請。⁷⁴事實上，金大中政府拒絕參加美國飛彈防禦計畫的真正理由是不希望因此得罪中國，畢竟中國對朝鮮半島的影響力還很深遠，未來朝鮮半島的統一可能還需要中國助一臂之力，如果參加飛彈防禦計畫，不但傷財，而且可能為蒙其利先受其害。從這一點觀察，中國因素在未來可能繼續影響韓美間的軍事外交關係。

另外，駐韓美軍的法律地位一向是韓美關係的重要爭議點，南韓民間一再要求南韓政府與美國修訂「駐韓美軍地位協定」。1999年美聯社報導1950年7月美軍曾轟炸老斤里（No Gun-ri）及 Maehyangri，並屠殺南韓民眾，⁷⁵以及美軍基地傾倒有毒化學物質進入漢江，⁷⁶使得南韓民間爆發強烈反美情緒，進一步要求修改駐韓美軍地位協定，擴大南韓政府對駐韓美軍的司法管轄權。過去南韓基於安全理由一再對美國忍讓，但是自從兩韓舉行高峰會關係改善之後，南韓民眾又開始質疑駐韓美軍的必要性。

南韓國內對於駐韓美軍一向有兩派觀點：左派認為駐韓美軍有礙朝鮮半島和平及統一，應該逐漸撤離或改變性質；右派主張朝駐韓美軍是南韓安全的保證，不能輕易撤離。南韓政府在這個議題上一向採取保守的態度，也就是繼續維持駐韓美軍。不過這並不妨礙南韓社會對此項議題的討論。2000年6月兩韓高峰會的舉行更加深南韓社會對這個議題的爭論，爭論的重點主要有二：第一是駐韓美軍對金大中政府陽光政策的影響；第二是駐韓美軍與南韓民間的爭端。金大中總統雖然表示在兩韓高峰會中與北韓金正日談到駐韓美軍問題時，金正日表示同意駐韓美軍繼續駐紮在朝鮮半島，但是他們同時也提到駐韓美軍角色從協防性質轉變為維持和平的功

⁷⁴ Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, pp. 36-37.

⁷⁵ *Korea Herald*, June 23, 2000.

⁷⁶ 1999年7月南韓民間團體 Green Korea United 揭發駐韓美軍將有毒廢棄物傾倒入漢江，危及一千兩百萬南韓人民生命安全，使南韓民間反美情緒激昂。南韓環保團體希望在駐韓美軍地位協定中加入禁止污染環境及處罰條款，但美方不願意。但是美德駐軍協定中卻有一條類似的規定，令南韓民眾有受到歧視的感覺。 *Korea Herald*, August 2, 2000.

能。2000年9月公佈的一份由國務院國際資訊計畫辦公室（State Department's Office of International Information Programs）所主持的民意調查報告中指出，大多數的南韓人民贊成降低駐韓美軍的數量，柯林頓政府花了很大的力氣向南韓民眾宣傳維持駐韓美軍的必要性。⁷⁷

柯林頓政府迫於情勢，終於在任期結束前與南韓政府完成了兩項談判，第一是修改駐韓美軍地位協定的談判，這項談判進行了六年，終於在2000年12月達成協議，未來觸犯特定南韓法令的駐韓美軍必須接受南韓法院的審判，並交由南韓政府處置，不過南韓政府應採取措施保障美軍嫌疑人的權利。同時，美國政府也同意在駐韓美軍地位協定中增加環保條例。⁷⁸第二是有關美軍在1950年7月韓戰初期在老斤里屠殺南韓百姓的事件，由於並沒有證據顯示該事件受到美國高階軍官指使，所以僅由柯林頓總統發表致哀的聲明，並為對受害者家屬進行賠償。柯林頓政府任內還處理了南韓發展飛彈的議題，由於南韓政府一直希望修改韓美協定中對南韓發展飛彈的限制，2001年7月韓美完成談判允許南韓發展射程超過一百八十七公里的飛彈，並且加入全球「飛彈技術管制協定」。韓美針對此議題談判結果，美國準備允許南韓發展並部署射程到300公里的飛彈，但金大中總統要求發展500公里的飛彈使美韓雙方的談判無疾而終。

雖然韓美軍事關係有許多爭執，但是基本上雙方關係仍然十分密切，最主要還是雙方政府都認知到維持緊密安全關係對雙方都有好處。此外，除了爭執的部分外，韓美軍事關係也有協調成功的部分。例如在駐韓美軍基地問題上，美國同意將位於龍山的駐韓美軍基地向郊區移動，把市中心的土地歸還南韓政府，並採取一些考慮南韓人民情感的措施。金大中總統也明白表示要改善與美國關係，慎重處理國防預算的削減，並以積極態度面對美方期望。⁷⁹

（二）小布希政府時期（2000~2002）

小布希政府正式上任前，美國國務卿候選人包威爾在參議院聽證會上強烈肯定金大中在兩韓和解上的努力，小布希總統也表示在美韓同盟的支撐下，美國也幫助兩韓對話順利展開。從金大中總統於2001年3月7日赴美訪問小布希，成為亞洲國家中第一個訪問小布希的總統，就可知道美

⁷⁷ Larry A. Niksch, "Korea: U.S.-South Korean Relations-Issues for Congress," *CRS Issue Brief for Congress*, April 3, 2002, pp. 11-12. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9569.pdf>

⁷⁸ *Korea Herald*, August 3, 2000. <http://www.koreaherald.co.kr/news/2000/08/-2/20000803-0210.htm>

⁷⁹ 黃朝茂，宋一之，一九九八~一九九九亞洲的安全保障，（台北，國防部史政編譯局，民國八十八年十月），頁二五~二六。

韓雙方對同盟關係的重視。⁸⁰2001年3月美韓高峰會最重要的成果，就是美韓同盟的再確認及雙方加強合作的承諾。兩國重新確認同盟的重要工作是促進兩韓的和解與合作，以及朝鮮半島和平機制的建立。未來兩國將會以長期視野為考量，避免同盟關係及駐韓美軍的改變。在南韓，美韓同盟及駐韓美軍的任何改變都應該經過雙向談判的過程。小布希政府表示將會重新檢討其國防部為了同時打贏兩場戰爭所採取的「雙贏戰略（win-win strategy）」，以及重新部署軍力並鞏固及軍事基地。目前美韓雙方都不考慮改變同盟及駐韓美軍，所以美國國防部應重新檢討1988年Nunn-Warner修正案要求東亞地區兩階段裁軍的評估報告。一般而言，美韓在維持同盟關係及駐韓美軍上應有共識，但若北韓軍事威脅消失，美韓同盟就不可避免會有所調整。⁸¹

兩韓關係的過渡期間，南韓維持與美國的同盟關係及駐韓美軍的政策應該會持續受到持反美觀點及反對美軍駐紮朝鮮半島人士的強烈批評。尤其是南韓國內左派人士認為美國是韓戰及朝鮮半島分裂的元兇，駐韓美軍不僅對南韓的安全無益，甚至有害陽光政策的推行。兩韓高峰會後，左派人士批評美國是阻礙兩韓關係進展關鍵因素，並質疑長期美韓同盟的必要性。同時，他們也認為美軍應儘早撤離朝鮮半島，並一勞永逸地解決長久以來美韓的不平等關係。⁸²

美韓關係以及美國與北韓關係持續進展，如何調整美韓同盟及駐韓美軍角色及規模就成為美韓關係的焦點。如果北韓的威脅降低，就有必要修正並降低駐韓美軍的角色及數量。然而，美國對駐韓美軍的考量卻是著重在整個東北亞的戰略。此外，美國在決定降低或重新部署軍隊時，傾向考慮美國未來的安全戰略。美國駐南韓大使最近評論兩國緊密合作的效果，將成為一旦未來兩韓高峰會發表的兩韓聯合宣言後處理美韓同盟及駐韓美軍的辦法，這一點反應出美國擔心它可能被排除在未來駐韓美軍決策過程之外。⁸³

由於南韓自九十年代中期開始逐漸不擔心來自北韓的軍事威脅，1999年6月兩韓海軍在黃海海域發生激烈衝突，南韓海軍在該此衝突中充分展現其優越的軍備及技術，使南韓對其國防安全信心大增。根據南韓最近的

⁸⁰ Ralph A. Cossa, "U.S.-ROK-DPRK Relations: Dealing with Uncertainty," *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. XV, No. 1, Spring/Summer 2001, pp. 1-2.

⁸¹ Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, p. 94.

⁸² Norman D. Levin and Yong-sup Han, "The South Korean Debate over Policies toward North Korea: Issues and Implications," *RAND's Publications No. MR-1555.0-CAPP*, December 2001, p. 48. <http://www.rand.org/publications/MR/MR1555.0/>

⁸³ Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, pp. 94-95.

民意調查報告顯示，南韓對於北韓入侵威脅、發展核武及飛彈威脅及對外銷售飛彈威脅的擔憂程度遠不及美國。但是，美國方面對北韓軍事威脅的警戒卻仍然不減，2001年3月駐韓美軍指揮官 Thomas Schwartz 在美國國會作證時表示，北韓正積極發展大規模軍備，並在2000年舉行大規模軍事演習。但是南韓及美國某些研究北韓軍事部署的專家表示，北韓的傳統武力自九十年代開始下滑，不但缺乏攻擊性武器，從1994年到2000年之間都沒有有規模的軍事演習，再加上北韓連年飢荒及資源短缺，北韓的軍事力量以大不如前。⁸⁴

由於對北韓威脅認知的不同，使金大中政府與小布希政府在雙邊軍事關係上產生摩擦，主要的議題仍是戰區飛彈防禦計畫及駐韓美軍地位協定及駐韓美軍必要性的問題。在戰區飛彈防禦計畫部分，美國對外政策的焦點集中在防止北韓大規模毀滅性武器的擴散，而南韓更關心的議題是北韓的傳統武器部署問題。⁸⁵況且南韓不願意捲入美國與東北亞其他國家的爭端，對中國也有所顧忌，所以金大中政府在2001年又再度表明南韓不會加入美國戰區飛彈防禦系統計畫的態度。⁸⁶2002年底小布希政府又再度表示美國將在2004年以前部署有限的飛彈防禦網，以防北韓等恐怖分子的攻擊。⁸⁷針對美國小布希政府的政策宣示，金大中政府並未正式表示意見，但據報導南韓官員對美國國防部長倫斯斐表示飛彈防禦網可對北韓核武計畫產生嚇阻作用一事不以為然。事實上，不只南韓反對這項計畫，東北亞其他國家對美國此舉也多半抱持反對意見。⁸⁸

此外，由於兩韓對話的展開，使得這個階段駐韓美軍的必要性又再度成為南韓國內討論的焦點。保守派對駐韓美軍的看法認為美國駐軍朝鮮半島的目的是防衛南韓，以嚇阻北韓的侵略，對南韓安全利益有極大保障；自由派則認為，以目前北韓衰弱的情況來看，美國駐軍朝鮮半島的目的不是為了防禦南韓，而是為了美國在東北亞區域的戰略部署，也就是為了維

⁸⁴ Larry A. Niksch, "Korea: U.S.-South Korean Relations-Issues for Congress," *CRS Issue Brief for Congress*, April 3, 2002, p. 11. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9569.pdf>

⁸⁵ Kim Changsu, "South Korea-U.S. Security Issues Amid Improving Inter-Korean Relations," *Korea Focus*, May/June 2001, p. 92.

⁸⁶ 韓國國際政治學會會長、延世大學教授金達中表示南韓不願意在美國及中國的衝突中選邊站，只願意密切觀察美中、日中關係的演變，以及對南韓的影響。

<http://tw.news.yahoo.com/2002/12/19/international/ctnews/3711457.html>

⁸⁷ 這項計畫是2004年以前在阿拉斯加的格里利堡部署十枚陸基攔截飛彈，並在2005年或2006年部署另外十枚攔截飛彈。 <http://tw.news.yahoo.com/2002/12/19/international/cdn/3711152.html>

⁸⁸ 日本方面對美國飛彈防禦研發計畫謹慎以對，日本內閣官房長官福田康夫在記者會中表示將會與美國進行進一步研商。俄羅斯副參謀總長巴魯耶夫斯基表示俄國反對美國研發聯合飛彈防禦系統對抗北韓的計畫，並表示北韓核武計畫的先進程度不以足威脅到美國，更無飛彈威脅可言。中國常駐聯合國日內瓦辦事處及瑞士其他國際組織代表沙祖康表示中國反對核武擴散，同時也不贊成部署飛彈防禦系統，因為這會瓦解全球戰略平衡。

<http://tw.news.yahoo.com/2002/12/19/international/cdn/3711152.html>

護美國在東北亞的戰略利益。根據最新民調，南韓境內有 55 % 的民眾認為駐韓美軍是為了美國的利益，而非南韓的。⁸⁹少部分極端左派團體主張駐韓美軍全數撤離，並且與某些民間社會團體聯合起來，佔比較多數的中間偏左團體則主張繼續維持駐韓美軍，但是將駐韓美軍功能改變為維持區域和平。

不過，美國方面對維持駐韓美軍的問題態度很堅定，2002 年 3 月美國政府宣布一項十年內減少近 50 % 的駐韓美軍基地土地使用率的計畫，但仍堅持維持三萬七千名駐韓美軍的。另外，金大中政府也主張繼續維持駐韓美軍，但卻不希望影響南韓與中國的關係，南韓希望周旋在美日俄中等周邊大國中以求取最大利益。由於中國方面極為關切朝鮮半島統一後駐韓美軍去留及地位的問題，金大中政府對此問題的底線是美軍不會撤離朝鮮半島，但也？不會超越北緯三十八度線，金大中政府並將這項立場告知中國大陸，謀求中國的諒解，讓朝鮮半島在和平民主市場經濟的緩和方式下統一。⁹⁰

雖然如此，駐韓美軍地位問題仍造成南韓國內嚴重的反美情緒。由於南韓民眾民族自尊心極強，認為美國自從在韓戰幫助南韓之後就一直以保護國姿態對待南韓，有損南韓國格。再加上南韓民眾多有未來與北韓統一的期盼，但美國為了自身政、經利益，並不熱衷協助兩韓統一，甚至予南韓民眾從中作梗的印象。小布希政府並擬要求南韓增加分擔駐韓美軍 30 % 的費用，這將會使南韓每年必須支付二十億美元的駐韓美軍費用，2000 年南韓一共負擔三億九千九百萬美元的駐韓美軍費用，2002 年增加到四億九千萬美元。2001 年 4 月南韓法院為十四名南韓人民向美國求償，這十四名南韓民眾宣稱在美軍砲彈演習遭流彈波及受傷，法庭並宣判駐韓美軍已經觸犯南韓律法。2002 年 6 月又發生駐韓美軍撞死兩名南韓女學生的事件，駐韓美軍法庭竟然判決肇事美軍無罪開釋，引發南韓輿情大譁，展開一波波的反美示威，除要求美國交出肇事美軍，修改駐韓美軍地位協定外，更要求美國總統布希公開、直接向南韓道歉，布希雖透過駐韓大使與南韓金大中的兩度道歉，至今未能平息南韓民眾的怨氣。⁹¹

在購買武器議題上，美韓也發生一些摩擦。2002 年南韓準備向外國採購戰機，卻傳出美國方面向南韓政府施壓，要求南韓政府購買美國 F15 戰機的消息。但是南韓空軍以戰機性能及技術移轉兩項指標，卻認為應該購買法國製戰機。有人指出南韓政府為了討好美方，不惜以修改採購評分標

⁸⁹ <http://tw.news.yahoo.com/2002/12/19/international/ctnews/3711457.html>

⁹⁰ <http://tw.news.yahoo.com/2002/12/19/international/ctnews/3711457.html>

⁹¹ <http://tw.news.yahoo.com/2002/12/19/polity/twdaily/3711038.html>

準的方式迎合美國。這個消息使得南韓國會及民間群情譁然，南韓及美國政府都對此項傳聞提出否認。⁹²

小布希政府上台以來，南韓國內的反美情緒因其對北韓的強硬政策及美軍犯罪等因素而更為高漲，但是由於維持良好的韓美同盟關係是兩國政府的共識，所以韓美政府都積極設法化解南韓國內的反美情緒。小布希政府對南韓的重要政策之一就是設法向南韓民眾說明美國對朝鮮半島的政策，以及對北韓採取強硬政策的必要性。小布希總統於2001年1月發表對南韓的優先政策，其中最重要的仍是北韓發展並擴散大規模毀滅性武器的問題。小布希總統表示也美國決不姑息北韓枉顧數以百萬的人民生命發展大規模毀滅性武器。由於南韓政府表示充分了解北韓所帶來的威脅，因此小布希訪問南韓的重點即為如何聯合南韓及日本共同打造對付北韓的有效政策。⁹³

小布希政府認為對南韓優先處理的議題是解決南韓民眾對美國支持朝鮮半島和平的疑慮，因此小布希總統特別針對2001年2月訪問南韓提出下列優先議題：一、向南韓保證美國支持和解政策：南韓人民普遍認為小布希政府採取強硬立場是由於其反對南韓對北韓採取交往政策。但事實上美國對北韓的態度是歡迎北韓在任何時間地點與美國恢復談判。⁹⁴北韓拒絕與美國代表並拖延兩韓對話的進程。小布希政府曾多次表示支持南韓鼓勵對話及和解的政策。⁹⁵二、向南韓人民解釋北韓為何列入支持恐怖主義國家；三、加強美國與南韓的同盟關係；四、向南韓人民澄清發展飛彈防禦系統的需要。

2001年6月初美國政府分別藉南韓國防部長金東信（Kim Dong-shin）訪問美國之際，與南韓政府溝通關於北韓傳統武器威脅的問題。最後金東信與美國國防部長倫斯斐德達成三點共識，第一是北韓在與南韓和解的情況下仍持續對南韓製造軍事威脅；二、兩韓對話是降低兩韓軍事緊張關係的核心方式；三、美韓同盟應加強聯合防禦系統，包括研發新戰略、檢討國防政策並維持駐韓美軍。兩國國防部長也同意美韓兩國應召開工作小組會議談判，以維持兩國在傳統武器裁減的共同立場。在這項共識下，南韓政府計劃以兩韓建立信心措施為出發點，接著以漸進方式減少朝鮮半島傳統武器數量。美國政府方面則從柯林頓政府時期的軍事建立信心措施政策

⁹² 中國時報，二〇〇二年三月八日。

⁹³ White House, Office of the Press Secretary, "President Bush's State of the Union Address to Congress and the Nation," January 29, 2002.

⁹⁴ "Bush Tough Talk Shakes Up Diplomatic Stance," *The Wall Street Journal*, January 31, 2002.

⁹⁵ Peter Slevin, "Powell Offers Reassurance to South Korea," *The Washington Post*, February 2, 2002.

轉移成為小布希政府時期的傳統武器裁減政策。⁹⁶

2002年8月29日美國政府也藉著派遣武器管制及國際安全國務次卿（Under Secretary for Arms Control and International Security）John R. Bolton 赴南韓向兩位在美韓聯合軍事演習中意外喪生的南韓民眾家屬表達慰問之意的機會，在美韓聯盟（Korean-American Association）發表演說。演說中表示小布希政府對美韓同盟的重視以及對南北對話的支持，並向南韓人民表示美國及國際社會對北韓製造及輸出大規模毀滅性武器的關心，以及北韓對國際社會和南韓的威脅，並向南韓表示北韓若願意改變美國當然樂見，但是若北韓仍執意不改，美國及國際社會不會坐視，南韓也應該和美國站在同一方。⁹⁷

為達成這些目標，美國必須與中國合作並加強與日本的同盟關係。雖然有些人將中國視為美國的潛在對手，對中國到底要採用交往或圍堵的政策在美國也引起相當廣泛的辯論，但是由於傳統上朝鮮半島都一直屬於中國的勢力範圍，完全排除中國在朝鮮半島的力量實際上不可能，也會引起中國方面的反彈。另一方面，中國在朝鮮半島上不論對北韓或南韓也確實也有一定的影響力，北韓政府在許多方面都仰賴中國的幫助，如糧食援助、能源提供、武器輸出及政策諮詢，中國對北韓政權的存亡掌握極大影響力。⁹⁸所以在朝鮮半島的政策上，美國有必要與中國合作。⁹⁹事實上，美國的確與中國合作，四邊會談就是一個很好的模式。四邊會談成員包括美國，中國及兩韓，是中美為兩韓利益合作的新方式。在加速兩韓對話及建立和平的過程中，美中兩國也可利用此機制協調對彼此的朝鮮半島政策。

100

美國海軍艦隊於2002年12月在印度洋上截獲載有飛毛腿導彈的北韓船隻，美國及南韓旋即於在華盛頓召開的「韓美安保年度協議會」以及其他的外交管道，就北韓外銷導彈一事交換情報，並於稍後於為研擬「美軍駐屯國地位協定」修改實務而在漢城召開的韓美外交及國防「二加二」聚會時，由南韓外交商務部助理部長崔泰植、國防部政策室長車榮九將軍、

⁹⁶ Young-Jeh Kim, "An Analysis of Korean-American Diplomatic Relations in 2001 and Beyond," *Korea Observer*, Vol.32, No. 3, Autumn 2001, pp. 341-342.

⁹⁷ John R. Bolton, Under Secretary for Arms Control and International Security, "North Korea: A Shared Challenge to the U.S. and the Republic of Korea," remarks to the Korean-American Association, Seoul Hilton, South Korea, August 29, 2002. <http://www.state.gov/t/us/rm/13219.htm>

⁹⁸ Oknim Chung, "Regional Perspectives and Roles on the Korean Peninsula," *Korean and World Affairs*, Summer 1998, p. 232.

⁹⁹ Yu Bin, *East Asia: Geopolitigue into the Twenty-first Century: A Chinese View* (Stanford: Institute for International Studies, Stanford University, June 1997).

¹⁰⁰ Edward A. Olsen, "U. S. and China: Conflicting Korean Agendas," *Korea and World Affairs*, Vol. XXI, No. 2, Summer 1997, p. 256.

美國駐韓公使及駐韓美軍司令四人就該事件交換意見。¹⁰¹從以上可以看出金大中政府及小布希政府仍然努力進行兩國國防政策的協調工作，未來兩國的軍事關係發展要視金大中政府的繼任者盧武鉉如何處理與小布希政府間的矛盾。¹⁰²

三、經濟關係

1997年底南韓發生金融危機，使得金大中政府一上台就必須面臨拯救南韓經濟的重責大任。金大中政府認為吸引外資進入南韓是振興南韓經濟的重要關鍵，所以著手對南韓經濟體制進行改革。在金大中政府的努力下，南韓終於逐漸走出金融危機的陰霾。儘管南韓經濟景氣受到金融危機的影響，但是韓美雙邊貿易受到的衝擊並不大，1996年韓美雙邊貿易總額達五百五十億美元，1997年跌至五百一十七億美元，1998年更進一步下滑至四百三十二億美元。雖然韓美雙邊貿易量下降，但是美國仍是南韓第一大貿易國。¹⁰³

受到金融危機的影響，南韓對美國逆差逐漸降低，自1998年轉為二十四億美元的順差，1999年為九十一億一千萬美元的順差，到了2000年順差金額更高達一百三十五億三千萬美元，造成這個現象的主要原因是受南韓國內經濟緊縮及韓圓對美元貶值影響，南韓從美國的進口數額大幅下降。¹⁰⁴1998年南韓經濟衰退，國民生產毛額萎縮6.7%，使得南韓從國外進口量大幅下滑，其中當然也包括從美國進口數額。¹⁰⁵不過，南韓對美國的出口從1998年開始上升，這是受到美國經濟景氣對外國產品及勞務的需求上升，以及韓圓貶值南韓貨品相對比較便宜的影響。2001年受到美國國內經濟不景的影響，南韓對美國出口稍微下滑。1999年南韓國民生產毛額回升10.9%，所以南韓從美國進口量又見回升，2000年南韓國民生產毛額上升9%，南韓從美國進口量比1999年上升20%。不過，南韓對美國的出口增加量仍超過進口增加量，所以每年的貿易盈餘也逐漸增加。¹⁰⁶

過去十年間，南韓逐漸成為美國主要的貿易夥伴之一，而美國也成為

¹⁰¹ 中央社，二〇〇二年十二月十九日。<http://chinese.news.yahoo.com/021211/1/q2jo.html>

¹⁰² <http://tw.news.yahoo.com/2002/12/19/international/ctnews/3711457.html>

¹⁰³ Cheong Wa Dae, The Republic of Korea, "Korea-U.S. Economic and Trade Relations: Current Status and Future Prospects," May 1999.

http://www.cwd.go.kr/english/diplomacy/kr_us/dip01_1_2.php

¹⁰⁴ Cheong Wa Dae, The Republic of Korea, "Korea-U.S. Economic and Trade Relations: Current Status and Future Prospects," May 1999.

http://www.cwd.go.kr/english/diplomacy/kr_us/dip01_1_2.php

¹⁰⁵ Raymond Ahearn, "South Korea's Economic Prospects," *CRS Report RS20041*, February 1, 1999.

¹⁰⁶ Mark E. Manyin, "CRS Report for Congress," *Congressional Research Service, The Library of Congress*, March 21, 2002, p.2. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9108.pdf>

是南韓最大的出口國、第二大進口國及海外投資的最大來源國。1998 年南韓是美國第九大貿易夥伴及第九大出口國。2000 年南韓成為美國第七大貿易夥伴，排名尚在法國及義大利等西歐國家之前，同時是美國第六大出口市場（前五名分別為加拿大、墨西哥、日本、德國及英國），1999 年及 2000 年南韓出口到美國的產品金額約佔南韓總出口的 20%，同時約佔南韓國內生產毛額的 5%，其中以半導體等高科技產業為南韓出口美國的大宗產品。而南韓進口美國產品則多為半導體及生產半導體所用的機器、飛機、農產品及牛肉。南韓對美國農民來說特別重要，1998 年南韓是美國的第四大農產品海外市場，2001 年南韓是美國第三大農產品市場及第四大牛肉市場。¹⁰⁷2001 年韓美雙邊貿易總額超過五百五十億美元。不過，由於美國高科技產業衰退，連帶南韓出口也跟著下滑，使得南韓經濟受到影響。¹⁰⁸

美國將南韓視為中國、印度及巴西之外，全球最具潛力的市場之一。美國對於開啟南韓電子通訊、汽車、農產品及藥品市場顯得興致勃勃。同時美國智慧財產權在南韓受到保護的情況也是美國關心的重點項目之一。雙方針對以上問題進行許多雙邊及多邊談判。1996 年 10 月韓美開始針對「開放領空協議（Open Skies Agreement）」進行談判，並於 1998 年 6 月金大中總統訪問美國時由雙方外長完成公約簽訂的手續。條約中解除對航道及乘客服務的管制，為兩國航空業的策略聯盟帶來更多契機。1997、1998 年美國汽車業進入南韓國內市場成為兩國間最大的貿易議題。雖然沒有特別的法令限制，但是外國汽車在南韓國內市場幾乎只佔 1%。市場進入的問題引發許多其他相關的議題，包括國內汽車稅率、樣式許可以及汽車抵押等。經過四回合的雙邊談判，才於 1998 年 10 月達成共識解決問題。

表 5-3 韓美雙邊貿易狀況（1997~2001）

單位：百萬美元

年份	南韓對美國 出口 (A)	南韓從美國 進口 (B)	貿易總量 (A+B)	貿易平衡 (A-B)
1997	21,625	30,122	51,747	-8,497
1998	22,805	20,403	43,208	2,402
1999	31,150	22,040	53,190	9,110
2000	39,830	26,300	66,130	13,530
2001	34,920	20,890	55,810	14,030
2002	31,401	-	-	-

¹⁰⁷ Mark E. Manyin, "CRS Report for Congress," *Congressional Research Service, The Library of Congress*, March 21, 2002, p.1. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9108.pdf>

¹⁰⁸ Kenneth Lieberthal, "The United States and Asia in 2001: Changing Agendas," *Asian Survey*, Vol. XLII, No.1, January/February 2002, p. 4.

註一：2002 年橫線部分尚未找到資料。

資料來源：¹⁰⁹

1997~1998：Cheong Wa Dae, The Republic of Korea, “Korea-U.S. Economic and Trade Relations: Current Status and Future Prospects,” May 1999.

http://www.cwd.go.kr/english/diplomacy/kr_us/dip01_1_2.php

1999~2001：Mark E. Manyin, “CRS Report for Congress,” *Congressional Research Service, The Library of Congress*, March 21, 2002.

<http://fpc.state.gov/documents/organization/9108.pdf>

2002：

http://english.mofe.go.kr/down.php?t=eh_news_press&f=ExImRegionTableDec02.doc

至於雙邊投資部分，由於南韓金融危機後南韓政府向國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）協議貸款五百八十億美元，並承諾必須採取緊縮的貨幣及財政政策並改革南韓金融體制，加強對外貿易及投資的開放程度。為遵守對國際貨幣基金的承諾，南韓從 1997 年開始降低許多對外國直接投資的限制，建立外國投資自由化的機制。一方面由於南韓大幅開放外人投資，另一方面由於韓圜貶值的影響，外國對南韓的直接投資數額逐年上升，從 1996 年的三十二億美元，上升到 2000 年的一百五十七億美元。最近三年美國企業共投資南韓約一百億美元，美國在 2001 年投資南韓的金額比 1993 年到 1996 年投資南韓總量還要多，美國取代歐洲國家企業，成為南韓最大的海外投資來源國。儘管如此，仍有許多外資併購案遭到延遲或取消，主要原因是南韓國內民族主義思潮反對併購以及對併購價錢不滿意等原因。¹¹⁰

事實上，國際企業透過直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）的方式與南韓企業進行策略聯盟，有助於外國公司進軍中國及日本等南韓周邊的龐大市場。在直接投資的個案中，外國企業擁有先進科技的特長，如果與南韓技術勞工進行合作，充分發揮雙方特長，就能達到最佳生產力。金大中政府正是以此策略吸引外國企業投資南韓，其中當然也包括美國。金大中總統在 1998 年 6 月的演講中強調韓美兩國企業聯合投資可以帶來上述好處，因此韓美應該進行雙邊投資保障協定的談判，改善南韓國內的投資環境。韓美「雙邊投資保障協定（Bilateral Investment Treaty, BIT）」

¹⁰⁹ 根據美國國會報告的資料，1997 年韓美貿易總量為四百八十二億美元，1998 年為四百零四億美元。而 1997 年韓美貿易平衡為南韓逆差十八億美元，1998 年為南韓順差七十四億美元。Mark E. Manyin, “CRS Report for Congress,” *Congressional Research Service, The Library of Congress*, March 21, 2002. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9108.pdf>

¹¹⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, *International Direct Investment Statistical Yearbook 1999*.

已經展開談判，協定內容包括禁止對美國投資者的歧視措施以及建立爭端解決機制等議題。韓美談判雙邊投資保障協定的主要障礙在於對外國企業的篩選配額（screen quotas）上，其次為南韓電子通訊產業及著作權等相關議題。

近年來有討論成立韓美自由貿易區（Free Trade Area, FTA）的相關事宜的呼聲，2001年5月美國參議院中也有此提案，這項提案受到韓美企業的歡迎，但是到目前為止尚未展開實質談判。2001年12月美國駐南韓大使 Thomas Hubbard 表示小布希政府短期內沒有與南韓簽訂自由貿易協定的計畫。¹¹¹2001年美國參議院財政委員會中的國際貿易委員會針對成立韓美自由的貿易區對經濟的影響進行評估。該委員會的評估報告表示如果成立韓美自由貿易區，南韓從美國進口量將會增加 54%，南韓對美國出口則會增加 21%。短期內最大獲利者會是兩國內目前受到高度貿易障礙的產業，對美方來說農業出口將增加 200%；對南韓來說布料及服飾出口將增加 125%。¹¹²同份報告也指出，如果韓美成立自由貿易區後四年之內，美國的國民生產毛額將會因此上升 0.2%，南韓則上升 0.7%。

美國與南韓如此龐大的貿易量，伴隨而來的即是貿易摩擦。韓美貿易摩擦主要集中在四方面：美國對南韓貿易赤字、美國經濟地位、南韓經濟改革進展以及雙方政治及安全議題是否凌駕貿易考量。在南韓金融危機期間，柯林頓政府將南韓金融危機歸咎於南韓國內對貿易及投資的諸多障礙。¹¹³美國在南韓與國際貨幣基金協定簽署過程中將南韓金融危機歸咎於南韓經濟體系的不健全與不透明，並且要求南韓加以改善。許多南韓民眾認為美國 1998 年 12 月出面干預南韓金融危機是趁火打劫之舉。由於南韓對美國的敵視，使得南韓在許多應該具競爭力的產業上仍然採取保護措施，影響產業的發展。另外一個原因是這些改革會影響到傳統階級，牽涉範圍太廣很難輕易改變，但是這些卻會影響到美國的利益。¹¹⁴

美韓經濟關係一向爭議不斷，雙方經常有嚴重貿易爭端。美國對南韓

¹¹¹ Mark E. Manyin, "CRS Report for Congress," *Congressional Research Service, The Library of Congress*, March 21, 2002, p.4. <http://fpc.state.gov/documents/organization/9108.pdf>

¹¹² United States International Trade Commission (ITC), *U.S.-Korea FTA: The Economic Impact of Establishing a Free Trade Agreement (FTA) Between the United States and the Republic of Korea* (Washington, DC, 2001), p. 5.

¹¹³ 美國方面認為造成南韓經濟危機的主要原因之一是財閥（chaebol）持續超貸及進行非市場投資所引起，並且認為南韓必須進行企業重建、銀行業改革及法規透明化，才能挽救經濟危機。財閥主導南韓經濟，南韓前四大財閥對外出口量佔南韓總出口量的 40%。The Department of State, the United States of America, "Bureau of East Asian and Pacific Affairs," September 2001. <http://www.state.gov/pa/ei/bgn/2800.htm#econ>

¹¹⁴ Scott Snyder, "New Challenges for U.S.-ROK Relations," *Korea and World Affairs*, Spring 2000, pp. 37-40.

國內貿易障礙多所抱怨，愛國情操使得南韓國內經常發起抵制外貨的運動。過去美國透過金援及公開市場大量投資南韓經濟，現在反而被南韓指控透過國際貨幣基金的援助對南韓進行經濟上的殖民主義。美國過去一向透過國際貨幣基金幫助各國進行國內經濟改革，從不認為這是一種經濟殖民。事實上大多數美國人都認為他們又再一次在南韓最需要幫助的時候伸出援手，不過南韓民眾的反應明顯認為美國在剝削他們。¹¹⁵

2000年初，美國對雙邊貿易議題施壓，並於2001年4月美國貿易代表辦事處（Office of the United States Trade Representative, USTR）針對對外貿易障礙的年度報告中，花了二十二頁的篇幅說明南韓對外貿易的種種障礙，其篇幅遠比日本及中國多出許多。2000年美國貿易代表辦事處將南韓列入超級三一的優先觀察國家名單之下，因為美國方面認為南韓政府對智慧財產權的保護令人不滿。2001年南韓仍然在名單中。美國政策改變的部分原因是為了改變韓美貿易平衡，隨著2000年美國經濟遲緩，而南韓經濟逐漸回覆，美國對南韓貿易逆差逐漸上升，韓美雙方的貿易關係也逐漸緊張。美國國會對雙方貿易議題又開始加以重視，其中半導體及汽車產業最受到關注。

1999年到2000年期間，美國對於韓美貿易爭端的解決模式除鋼鐵產業是由立法層次處理外，其他部分都是以行政層次解決。但是2001年美國國會將立法規範的產業擴大到半導體及汽車產業，而事實上引起韓美兩國貿易摩擦的主要原因也是這兩項產業。由於兩韓關係及美國與北韓關係陷入僵局，所以美國方面也不擔心對南韓的經濟政策會危及兩韓關係。不過，隨著小布希政府將政策重心移往北韓大規模毀滅性武器擴散上，使得韓美間安全議題的重要性超過經濟議題。這一點可以從2002年3月韓美元首高峰會的討論議題得知。金大中總統及小布希總統花了大部分的時間溝通對北韓的觀點值政策，只留下一小部分的時機討論經濟議題。小布希總統提到汽車貿易議題，金大中總統則提到鋼鐵產業議題。

為了解決韓美之間逐漸嚴重的貿易摩擦，小布希政府於2001年初向金大中政府提議成立韓美雙邊貿易工作小組會議，以解決雙方主要的貿易糾紛，金大中政府也透過外貿部同意這個提案。於是韓美雙方從2001年開始每三個月進行一次貿易工作小組會議，這個會議對於韓美兩國針對貿易爭端溝通協調有很大的幫助。總而言之，這個階段的韓美經濟關係雖然有一些令人擔心的發展，例如：美國國會日漸高漲的保護主義聲浪，但是韓美繼續在自由貿易及市場開放的原則下發展雙邊經濟關係，相信將會開

¹¹⁵ William M. Drennan, "The U.S. Role in Korean Reunification," *Korea and World Affairs*, Summer 1998, pp. 171-172.

啟更多合作空間並降低摩擦及衝突的可能性。

第三節 小結

在金大中政府實施陽光政策之前，由於金泳三政府與柯林頓政府在對北韓觀點及政策上的不同，使得這個階段的韓美政治關係產生較多摩擦。金大中政府上任後對北韓採取陽光政策，由於與柯林頓政府對北韓的交往政策相符合，所以兩國關係在這個階段也變得比上個階段來得和睦。但是，美國小布希政府上台後，又對北韓採取強硬政策，使得韓美政治關係又再度陷入緊張。由上述發展可以看出，後冷戰時期南韓與美國在政治關係上的和睦與否，與兩國對北韓政策的協調與否有非常大的關聯。這一點是因為南韓及美國的同盟關係原本就是建立在對北韓的共同目標上，在冷戰時期由於北韓是南韓及美國的共同敵人，為了對抗這個共同的敵人並確保兩國的利益，所以南韓與美國才組成了緊密的同盟關係，也因此北韓因素一向是影響韓美關係的主要因素。

雖然韓美間除北韓外，仍有許多影響兩國關係的因素，例如駐韓美軍與經濟議題，但是這些因素對兩國關係的影響是比較次要，因為駐韓美軍及經濟議題一向存在於韓美之間，在韓美關係沒有受到北韓因素影響而變得比較不睦時，這些摩擦都可以得到兩國政府的控制，而不至於引發兩國關係太大的衝擊。但是如果韓美關係受到北韓因素的負面影響而生變時，駐韓美軍或經濟因素就會比較難以控制，甚至可能加速兩國關係的惡化，從最近南韓國內的反美浪潮就可以印證這一點。金大中政府與小布希政府在對北韓政策上出現極大落差，使得南韓國內許多民眾對美國有不好的觀感，此時正好發生駐韓美軍壓死南韓學生的意外事件，新仇加舊恨的結果使得南韓民眾對美國的不滿一下子宣洩出來，引發一連串激烈的示威活動。事實上，駐韓美軍地位問題在以前就一直存在，但是並沒有行程如此大規模的反美浪潮，可見得北韓因素對韓美關係的重大影響。

就韓美兩國對北韓的政策協調來說，如果南韓與美國對北韓政策偏向一致時，兩國關係就會比較和睦，因為對北韓的觀點及政策一致，對彼此的政策就比較不會產生誤會，在其他議題的溝通管道也會比較順暢。相反地，如果南韓與美國對北韓政策產生落差，不論是美國採取交往南韓採取圍堵或是相反的狀況，都會使兩國對彼此產生不好的觀感，進而影響兩國在其他議題的協調。從金泳三政府與柯林頓政府時期、金大中政府與柯林頓政府時期及金大中政府與小布希政府時期的韓美關係的交叉比對中即可看出端倪。就美國對兩韓關係的進展而言，不論是交往派的柯林頓政府或保守派的小布希政府都不希望被排除在朝鮮半島事務之外，所以如果兩

韓關係的進展讓美國感受到被排除在朝鮮半島事務之外的可能性時，就可能引起美國的反對或干預，進而影響韓美兩國的關係。

在 2000 年兩韓高峰會後兩韓關係快速進展，由於美國並未參與其中的過程，使美國擔心南韓可能會為了博取北韓信任，同意以駐韓美軍撤離朝鮮半島作為兩韓進一步關係的交換條件，或者為了兩韓關係的進一步發展而向中國靠攏，影響美國對朝鮮半島的控制力，這些都不是美國所樂見的結果。雖然金大中政府在兩韓高峰會中就駐韓美軍問題與北韓領導人金正日進行溝通時也極力說服金正日駐韓美軍的必要性及優點，並且表示不論兩韓關係未來如何發展，南韓都會繼續支持美軍駐紮朝鮮半島，但是仍無法遏止美國對這一點的懷疑。對美國來說，只有繼續掌握對北韓政策的主導權才能確保美國維持在朝鮮半島的利益，因此也積極與南韓爭取對北韓政策的主控權，造成兩國關係的不睦。