

高 大 人 文 學 報 第 7 期
NUK Journal of Humanities
2022 年 6 月 頁 27 - 52
DOI: 10.6648/NUKJH.202206_(7).0002

朴槿惠至文在寅時期南韓中央政府對地方政府兩韓交流的影 響：以仁川廣域市為例¹

趙言記

國立高雄大學東亞語文學系韓語組，碩士班研究生

河凡植

國立高雄大學東亞語文學系教授兼韓國研究中心主任

¹ This work was supported by Seed Program for Korean Studies through the Ministry of Education of the Republic of Korea and Korean Studies Promotion Service of the Academy of Korean Studies (AKS-2020-INC-2240001).

摘要

本論文採用新古典現實主義的理論探討韓國在朴槿惠至文在寅執政時期，從國際體系、國內政治，以及決策者個人的評估，分析以上三個變項如何影響韓國政府的兩韓交流政策，並以仁川廣域市作為兩韓交流政策的觀察個案。朴槿惠執政時期國際體系因中國崛起逐漸形成美中兩強各據一方的局勢，而韓國國內的保守派執政黨佔國會最多席次，朴槿惠在外交政策上選擇「安美經中」的避險路線，對北韓採取孤立、被動的政策。文在寅上任後美中兩國進入經濟及軍事上競爭的局勢，為了促進韓半島無核化與和平議題的解決，文在寅任內積極促進與美、中、北韓的對話，經濟及軍事上採取在美中兩強之間平衡的避險路線，總統任期後期受到民眾肯定，2020年進步派政黨成為國會大黨，立即推動修正南北交流相關法律。最後透過觀察仁川市在從事兩韓交流合作的過程，發現由於韓國的對北政策因上述三個變項而導致韓國的兩韓交流政策缺乏連貫性，仁川市政府除了主導政策的權限受到限制，在實踐與北韓交流合作的項目更經常收到中央政府影響而中斷。

關鍵詞：新古典現實主義、韓國北韓政策、兩韓關係、兩韓交流政策、仁

川廣域市

壹、前言

韓國至 1994 年 8 月 15 日，金泳三發表光復 49 周年紀念提出建立「韓民族共同體的三階段統一方案」，在其主張的統一方案中，南北統一以民族共同體的方向循序漸進、階段性進行的基調，將統一的過程設定如下：(一)和解、合作階段；(二)南北聯合階段；(三)完成統一國家的 3 個階段。第一階段「和解與合作階段」是韓朝消除敵對與不信任的對立關係，並在相互信任中緩解緊張、實現和解、從事實質性交流合作、追求和平共存的階段。²有鑑於東西德的統一歷程，在南北韓朝向統一前進的方向，其中在第一個階段和解及合作階段，由地方政府主導的交流合作可視為非常重要的基礎。然而，過去韓國在歷經民主化前的威權統治時期，政府制定國家保安法限制韓國民眾與北韓從事交流活動，無論是個人或是地方自治團體，任何交流都必須經過統一部的准許，雖然 1990 年頒布了「南北交流合作相關法」，規範了南北韓之間交流的相關事項，但實際上對韓國民間及政府官員、社會團體在和北韓從事交流的限制依舊相當大。韓國在歷經李明博、朴槿惠兩任由保守政府執政的時期，兩韓關係處於緊繃、對峙的狀態，因此兩韓之間的交流陷入停滯。至文在寅總統上任後，重新回到金大中、盧武鉉對北韓採取友好、緩和態度的對北政策，並將韓半島非核化及追求和平體制的並進路線設定為方針，而地方政府們紛紛在「和解與合作階段」規劃未來與北韓的交流事宜。

2018 年南北韓高峰會後，文在寅與金正恩先後簽署「板門店宣言」及「平壤宣言」，簽署的內容不僅包含韓北韓的聯絡及交流事項，也包括以消除軍事對峙為目標的內容，文在寅政府對於北韓採取積極態度積極推進南北合作與交流，在 2020 年統一部提出南北交流合作相關法的修正案，韓國在實踐南北合作上的主體，除了法人與團體以外，還追加地方政府，³藉此加強地方政府在南北交流的角色，因此，更可看出文在寅政府在與北韓的交流合作方面推動的決心。

本研究將採用新古典現實主義作為研究途徑，分析從朴槿惠政府到文在寅政府的國際體系、國內因素，以及執政者的決策取向對兩韓地方交流合作政策的影響，觀察韓國地方政府，⁴並以仁川廣域市為例，以仁川市在南北韓交流合作的歷史來理解韓國地方政府如何與北韓進行交流，並進一步釐清目前兩韓的地方政府交流合作所遭遇的困境，期許透過研究結果來對未來南北韓地方交流政策理出具機會性的建議，或是提出受侷限性的範圍。

² 〈민족공동체통일방안〉，《통일부》，<https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>, (검색일자: 2022.02.25).

³ 河凡植，〈兩韓交流對韓半島造成和平環境的影響〉，《東亞和平研究》，第 1 期(2020)，頁 17。

⁴ 韓國指稱地方政府為地方自治團體，韓國把地方自治團體分為廣域自治團體與基礎自治團體，廣域自治團體是特別市、廣域市、特別自治市、道以及特別自治道，而基礎自治團體則為市道底下的市、郡、區。請參照〈지방자치법〉，《국가법령정보센터》，<https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=195113#0000/>。(檢索日期: 2022. 02. 28)

貳、理論探討

一、南北交流合作的文獻回顧

韓國的兩韓交流政策經常受到韓國國內政黨立場差異而影響北韓政策的方針，進步派政府執政時期對北韓採取包容政策，並將兩韓交流建立法制化；而在保守派政黨執政時期，因為北韓的核武策略及軍事挑釁，直接停止兩韓交流的事宜。⁵與兩岸交流相較，台灣強調「事務性議題」，並強調須以尊重民意為基礎來決定兩岸關係的走向，而韓國則重視兩韓之間的談判及協商，從低階到高階、從事務到政務，皆由政府來主導各層級的談判事宜。兩岸的文化、經濟等方面的交流事務由民間來主導，規畫並推動兩岸之間的合作及交流計劃。而南北韓之間的所有談判接觸、合作交流、民間往來都受到政府嚴格控管，必須由政府來主導交流事務。⁶

兩韓的合作交流，是以統一政策為出發點，但由於國內因素以及當權者個人的因素，韓國的對北政策自後冷戰時期開始圍繞在二元論的論戰，對北政策的手段及目標，可分為採取壓迫、封鎖並使北韓孤立，使其北韓國內體制崩潰，和採取積極與北韓進行交流、軟性著陸的方式，進一步使北韓內部產生變化、最終韓半島達成和平統一的兩大路線。而對北政策主導權亦圍繞在「國與國關係」以及「以民族為中心」兩個不同的論點，尤其在北韓發展核武的議題上，衝擊韓國政府對北政策採取的觀點，對北韓的態度使韓國必須考慮在國際體系裡韓國的地位及角色，來調整對北政策，此外不能忽視周邊強大國對韓國政府的對北政策造成的壓力。⁷

為了實現統一方案的階段性目標，首先消除兩韓之間緊張的關係，並開啟交流的通道，從地方自治團體領頭進行南北韓合作交流的研究開始受到矚目。최성환(Choi Sung-hwan)針對地方自治團體在兩韓交流合作中角色的活性化，進行立法論的檢討，並指出地方自治團體的彈性以及公共性、一貫性等特性在中央政府的對北或是統一政策的支援及實踐上可以勝任重要的角色，在南北韓之間政治經濟社會乃至文化…等各領域的交流，有助於韓半島未來統一奠定重要的基礎，並建議政府應該立專法，來規範地方自治團體在南北韓合作交流的主體性，以及明確規定中央提供地方自治團體推動的交流合作事業的支援事項。⁸김원중(Kim Won Jung)從韓國地方自治團體與北韓進行交流合作時所依據的「南北合作交流相關法」和「南北關係發展的相關法律」，檢討兩方的交流合作在韓國法律上的位階，由於北韓在韓國的憲法與法律上並非「國家」，南北韓交流合作的定義非「國家間的交流」，而是「民族內部的往來」，但是國際政治上韓國與北韓皆為聯

⁵ 河凡植，〈臺韓的兩岸與兩韓交流政策之比較〉，河凡植主編，《臺韓關係交流，合作與政策比較》，（台北：翰蘆，2019），頁11-35。

⁶ 朱松柏，〈兩岸交流與兩韓關係之比較〉，《問題與研究》，第40卷第6期（2001），頁1-12。

⁷ 조성렬, 〈문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의 비전을 중심으로〉, 《통일정책연구》, 제26권 제1호(2017), pp. 1-28.

⁸ 최성환, 〈지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 입법론적 검토〉, 《지방자치법연구》, 제20권 제4호(2020), pp. 235-265.

合國會員，為了避免交流合作受到政治問題干擾，因此從立法的觀點來看若能將南北韓合作交流定調為「民族間的交流」，透過立法讓地方自治團體作為交流合作的主體，更有利於兩韓進行交流合作。⁹

韓國國內對於兩韓交流的政策，目前多著墨於法制層面上的研究以及模擬出可行的合作交流方案，但是由以上先行研究可大略整理出南北韓交流的政策，尚需更多實質的合作交流經驗來分析南北交流合作帶來的效益以及影響力，但是當前的課題在於如何順利推動交流合作，無論是在國內法律制度的因素，或是國際體系結構造成南北韓合作交流上的阻礙，皆為當前最急迫的未解難題。

二、研究途徑：新古典現實主義的應用

在國際關係理論中，古典現實主義在解釋國家在國際關係中的行為時，假定在無政府與無秩序的國際體系中，國家為擁有獨立主權的行為者，並以國家自身的力量以追求國家安全與利益，以此作為理論基礎。後來發展出的新現實主義則重視國際體系對國家在國際關係中的作用。學者華茲(Kenneth N. Waltz)針對國際體系與國內體系的差異，認為國內的政治體系具有層級關係，而國際政治體系是水平的關係，凌駕於各國之上的權威並不存在。¹⁰而在國際政治體系對國家行為的作用在於追求自身國家安全的最大化，並非權力的最大化。權力只是追求安全的手段之一，而非國家的最終目的。¹¹為了能夠在古典現實主義和新現實主義兩個理論之間，將國家的外交行為不僅只侷限於探討追求權力或是在國際體系中維持自身國家安全，在 1990 年代後興起的新古典現實主義，開始廣泛應用於分析國際政治。

對於國際體系與決策者和國內因素的關係，新古典現實主義者認為決策者是國家外交政策的最終決策者，而決策者又是因為自己對於國際體系的認知來產出外交決策，所以從這一層關係上來看，新古典現實主義認為國際體系與決策者具有層次關係。學者廖舜右認為，國際權力分配以及國際體系的壓力仍然是決策者產出外交決策的主要自變項。¹²新古典現實主義學者羅斯(Gideon Rose)提出，在國際政治的權力角逐和國家的外交政策之間並非有一貫且順暢的連結，而且國家並非是理性、單一的行為者，從國家主觀認知來解釋外交政策對於國際體系的權力分配、政府動員能力的強弱、對國際體系結構的認知與反應、菁英階層是否對於相對權力具有共識…等因素的影響和變化。¹³羅斯認為，國際體系對國家在外交決策上的選擇具有壓制或是驅動的力量，但是外交決策者是國家

⁹ 김원중, <지방자치단체의 남북교류 관계에서의 역할 검토>, 《지방자치법연구》, 제 20 권 제 1 호 (2020), pp.103-125.

¹⁰ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1979), pp. 81-93.

¹¹ Kenneth N. Waltz, *op. cit.*, p.126.

¹² 廖舜右、蔡松柏, <新古典現實主義與外交政策分析的再連結>, 《問題與研究》, 第 52 卷第 3 期(2013), 頁 43-61。

¹³ Gideon Rose, 'Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,' *World Politics*, Vol. 51, Issue. 1, (October 1998), pp. 146-147.

內部的決策核心，而國際體系中權力的分配仍須經過決策者做出最後的外交決策。而決策者同時又受到國內政治制度、權力關係或政治文化等因素影響，使得國家的外交決策不僅受到決策者對於身處的國際體系的認知影響，決策者也需要考量國內諸多的因素。¹⁴在新古典現實主義的認知下，國際體系下的權力分配仍然是影響外交政策的最大關鍵，而決策者因其對於國際體系結構以及國家權力的認知，加上國內政治體系對決策者的制約，進而產出最終的外交政策。

將新古典現實主義應用在外交政策的分類時，外交政策的決策者在受到國際政治局勢壓力的感知，以及評估國內政治環境後所作出的外交政策，可分為與他國維持勢力均衡並維持現狀的制衡政策；迎合他國以增進國家利益和改變國內政治環境的扈從政策；在某些議題上迎合他國，而國內政治選擇維持現狀的適應政策；對他國採取維持現狀，但為了國內產業利益團體的需求在經濟等方面採取通融態度的避險政策。¹⁵

表 1 新古典現實主義對外交政策的分類

		決策者對國際壓力的感知	
		維持現狀	改變現狀
決策者對國內政治環境的評估	維持現狀	制衡政策	適應政策
	改變現狀	避險政策	扈從政策

資料來源：廖舜右，蔡松柏(2013)

自解放以來韓國的對北政策在歷代執政者的任職期間反覆修改，其主要原因可利用新古典現實主義的觀點進一步探討，從韓戰爆發後韓半島的秩序與和平問題，擴大成為國際社會上以美國為首的自由主義國家，與蘇聯為首的共產主義國家之間的衝突焦點之一，至後冷戰時期隨著蘇聯瓦解，接著中國的崛起，韓半島依舊是佔據國際上美中兩強相互抗衡中重要的地理位置，韓國總統在擬定外交政策時必須考量國際政治的局勢，為了增進國家利益必要時外交政策上需要隨著情勢變化而當機應變。此外韓國採用總統制，韓國的總統雖握有相當大的權力，但是制定外交政策前，需針對國內的政治環境加以評估，國家發展的路線、民意、政黨及利益團體、經濟…等，韓國的政黨尤其在其外交方面的政黨理念各自展現鮮明的差異性，故歷任決策者在其外交方面亦受到自身的政黨背景相當大的影響。故韓國總統所採取外交政策，不僅受到當下國際體系的制約，此外國內政治環境亦影響決策者對北韓的態度，在綜合上述要素後經過決策者自身的認知判斷，導致出現對北政策的歧異及反覆修改的狀況。

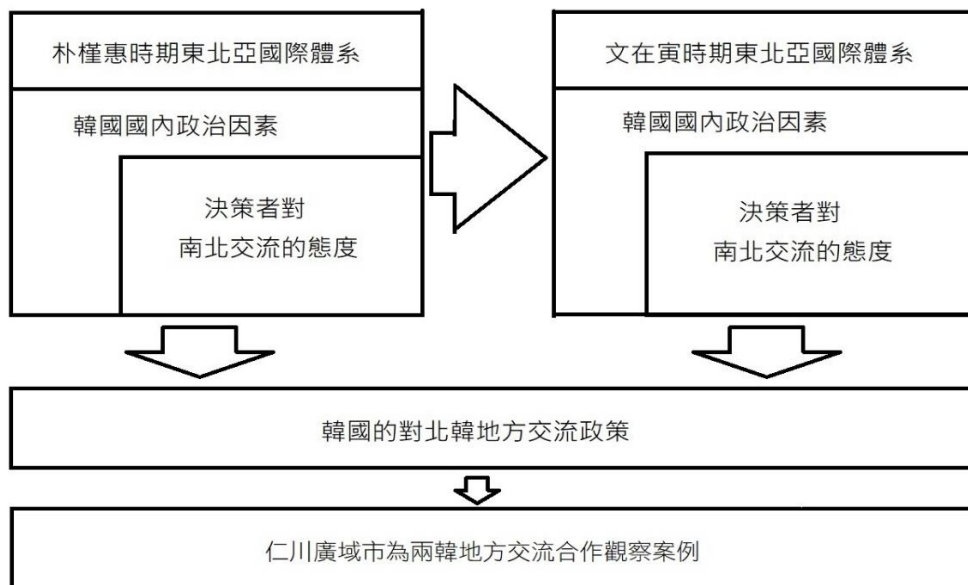
兩韓之間的交流合作議題牽涉的層面相當複雜，在國際上兩韓皆為獨立國家，外交

¹⁴ 鄭端耀，〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》，第44卷第1期(2005)，頁115-140。

¹⁵ 廖舜右，〈現實主義〉，收錄於張亞中、張登及主編，《國際關係總論》(第五版)，(台北：揚智，2020)，頁61。

上互不干涉且各自擁有邦交國，然而，從韓國憲法的觀點來看，韓國領土包含韓半島與其附屬島嶼，其中停戰線以北的地域被北韓違法佔領，國家處於分裂狀態。因此，以韓國的國家利益觀點來看，將未來兩韓和平統一設定為終極目標，而兩韓因位置處於國際體系裡受大國環繞、煙硝氣氛最為緊張的韓半島，兩韓之間的互動經常受到國際矚目，而韓國政府為了促進兩韓交流，除了推動經濟、社會文化等交流合作的政策並鼓勵民間參與，在兩韓的民間人士相互往來的過程中，加上社會文化交流的催化，有利於創造出和平及共榮的韓半島。¹⁶而實際執行合作交流政策的主要推手，由各地區的地方自治團體在地方自治的權限內制定政策方向和實施辦法，本研究選擇仁川廣域市作為兩韓地方交流合作的觀察對象，首先採用新古典現實主義，從朴槿惠執政時期到文在寅執政期間，將決策者(韓國總統)的個人認知，以及韓國在國際體系中受到的影響、兩任總統執政期間韓國國內政治局勢三個中介項加以分析，在兩任總統任內的對北政策是採取何種的策略，將策略改變的原因加以說明，最後是以仁川市做為推動地方合作交流政策的主體為案例，當地方政府的合作交流政策擬定與執行時，和中央政府的對北政策的路線或理念兩者之間如何相互影響，進一步對兩韓地方交流政策的困境以及優勢進行討論。

圖 1 本文採用新古典現實主義之研究架構



資料來源：作者自行繪製

參、東北亞國際情勢變化：中美兩大強國權力角逐

自國際社會進入後冷戰時期開始，東北亞地區的權力結構主要受到美國與中國（或蘇聯）兩大強權影響，而為了確保國家安全及維護國家利益，南、北韓透過與這些國家

¹⁶ 同註 5。

之間的權力聯結，形成政治軍事同盟，以維持並穩定韓半島的秩序。但冷戰結束後由於蘇聯政權垮臺，國際政治體系從美蘇「兩極」對峙狀態改變為美國「獨強」的狀態。¹⁷原本長期受蘇聯所提供的軍事援助和政治上支持的北韓，因失去軍事方面重要的強力後盾，軍事力量銳減使北韓不得不另循其他途徑來強化自身的地位並確保國家安全。另一方面與美國保持軍事同盟關係的韓國，因國際體系轉變為美國獨強的局勢，韓國在安全方面擁有更多的支持，在軍事力量方面超越北韓。

中國的崛起對於國際體系的權力分配帶來新的景象，中國不僅在東亞地區的影響力日漸遽增，自採取「改革開放」政策以來，30年間保持經濟成長，並且在2010年成長為全球第二大經濟體，中國的當西方社會興起「中國威脅論」的時候，在中國周邊的亞洲國家，不安的心理也隨之起伏。¹⁸2010年中美兩國在北京召開戰略與經濟對話，針對經濟，安全和外交等議題進行對談，其中外交事務的重點圍繞在北韓問題和伊核問題。¹⁹從這場對話為出發點，可以看出中國正積極試圖提升自己在亞洲地區的地位，並透過與美國展開對談，一方面與美國在各項議題達成共識，另一方面則是為了建立中、美兩國之間新型大國關係的基礎。至2013年習近平上任國家主席後，同年6月美國總統歐巴馬在「安納伯格莊園會晤」時，更具體地提出中美新型大國關係的概念，一是不衝突、不對抗，二是相互尊重，三是合作共贏。其中針對韓半島的無核化議題上，強調中方堅持韓半島的無核化，並維護半島和平穩定，透過對話協商來解決北韓核武及韓半島問題，在當時韓半島和平的議題上中美的立場和目標是一致的。²⁰歐巴馬在會晤時表示，美中兩國的元首會晤顯示美中關係的重要性。不僅對美中兩國來說很重要，對整個亞太地區和世界來說都很重要，並呼籲美中兩國應該構建新型大國關係。²¹

從地緣政治的觀點來看，韓半島對中國而言地緣戰略上佔據相當高的地位，足以影響東北亞權力結構的力量版圖，美國的力量持續在國際政治上發揮的同時，蘇聯瓦解後可影響東亞地區權力結構版圖的強國變成中國大陸，韓半島成為兩大強權在東北亞地區外交角力的緩衝地帶。中國自習近平就任國家主席後，積極於國際上展現出成為強國的態勢，不僅試圖在和美國之間促成新型大國關係，並且在亞洲地區利用「一帶一路」的計畫，讓自身的權力逐漸擴大到影響亞洲地區的開發中國家。而韓半島的問題，需要經過美國對中國是「大國」的認可，中國才能進一步獲得成為東亞地區強國的正當性，因此一再強調兩國非傳統霸權對立的關係，並以促進美中之間合作共贏為目標。在韓半島

¹⁷ 河凡植，〈東北亞權力結構的變動下南、北韓軍事安全對峙與外交角力（2012～2016）〉，《政治學報》，第64期（2017），頁5-6。

¹⁸ 謝金河，〈「世界第二大經濟體」的那頂桂冠——中國與日本的新定位〉，《今周刊》，2010年9月2日，<https://www.bustoday.com.tw/article/category/154685/post/201009020029>。

¹⁹ 〈中美開始舉行戰略與經濟對話〉，《BBC NEWS 中文》，2010年5月23日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2010/05/100523chinaustalks>。

²⁰ 〈習近平概括中美新型大國關係：不衝突、不對抗，相互尊重，合作共贏〉，《新京報》，2013年6月10日，<http://zh.chinausfocus.com/news/20130610/18997.html>。

²¹ 〈習近平與奧巴馬在加州莊園舉行會晤〉，《BBC NEWS 中文》，2013年6月8日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/06/130608chinaussummit>。

和平及北韓議題上，中國亦站在韓半島非核化的立場，看似與美國及韓國對於韓半島議題及北韓核能問題為同一陣線，其實最終目的是為了擴張自身在東北亞的影響力。

由於國際體系逐漸形成對於北韓不利的局勢，為了確保自身國家安全，北韓走向發展核武戰略路線，藉由發展核武一方面是提高國家的軍事力量，另一方面則是用核武來做為與美國談判的籌碼，企圖獲得與美國談判的主導權，進而從談判、協商的過程來取得安全保障。但美國政府對北韓核武戰略表示批判及反對，美國認為，北韓進行飛彈試射與核武試爆是破壞東北亞和平與穩定，並堅持不與北韓妥協的立場。而中國在考量國際權力結構維持的狀態下，對於北韓金正恩頻頻以軍事挑釁來獲得關注的行動，雖然表示不支持，卻不積極參與國際社會制裁北韓的行列，原因在於若北韓政權崩潰，則與中國將直接遭遇經過韓半島迎面而來的美國勢力，因此中國大陸仍繼續與北韓進行經貿上的合作交流，使北韓雖然在國際上受到經濟制裁，但因獲得中國的協助，經濟仍得以維持下去。而中國則因北韓政權的持續，再加上自身不斷擴張在亞洲的影響力，不僅逐漸成為社會主義國家的領首，並使周邊國家對中國的依賴性向上攀升至不可挽回的局面。

但美中關係自 2017 年以共和黨總統候選人身份當選總統的川普上任後，開啟新的局勢，川普上任前後就因中方要求川普堅持「一中原則」，在公開發表的言論上展現出與前總統歐巴馬對中國態度的差異，²²尤其在選舉期間針對中國與美國兩國的貿易合作問題以及中國人民幣匯率的問題，多次在公開場合提出對中國的質疑。此外川普在任期間在執政的重點擺在保護美國國內的產業及安全上，過去中國一直企圖建立的新型大國關係，對於美國而言隨著中國崛起伴隨而來的是不僅是經貿上美國居於下風，對於亞洲地區影響力減弱之外，甚至在國家安全上無論是軍事或是資訊網路都不得不謹慎面對來自中國的威脅。2017 的「薩德系統」部署事件，以及 2018 年爆發的中美貿易戰，中美兩國的對峙不僅在軍事戰略上體現，更對各國經濟造成影響，尤其對於地緣位置處於重要角色的韓國，在國家安全策略的選擇必須考量周遭大國的反應，在能確保國家安全的條件下，進一步確保在國際經濟貿易上能不受傷害。

隨著國際體系逐漸形成美中兩強為主的局勢，從韓國的角度來看中朝關係的發展並非韓國所樂見，雖然中國宣稱支持韓半島無核化、和平與穩定，但對於北韓卻無明確遏止或參與制裁的動作，北韓反覆的軍事挑釁行為影響韓半島的穩定秩序，造成韓國與周邊國家感到緊張，而國際對北韓進行制裁，以及美中關係的變化，讓韓國執政者在擬定外交政策時，更需仔細考量國家在國際體系裡所扮演的角色，以擬定出更恰當的外交政策，才能在安全、經濟上都獲得保障。因此朴槿惠政府時期在外交上試圖採用「兼具制衡與合作意涵」策略，²³一方面與美國保持軍事同盟的關係，以確保國家安全受到保護，另一方面與中國加強經貿合作，透過韓中關係的發展來獲得中國對韓國韓半島政策的支

²² 〈特朗普質疑“一個中國” 環球時報威脅放棄和平統一〉，《BBC NEWS 中文》，2016 年 12 月 12 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-38285884>。

²³ 楊文楓，〈朴槿惠時期韓國「避險」外交與意義〉，《全球政治評論》，第 76 期(2021)，頁 114-119。

持，以壓制北韓的核武戰略。文在寅政府則是繼承金大中、盧武鉉的「包容政策」，以主動的角色積極向北韓提出對話與交流，採取兼顧北韓無核化與雙方交流的作法，採取以和平方式解決北韓問題，²⁴除了修補因先前部署「薩德系統」而降溫的韓中關係，並扮演促成北韓與美國首次高峰會談的中介橋梁，試圖緩和對立的氛圍。

肆、韓國國內局勢變化：2017 年政黨輪替前後

韓國國會是由保守政黨與自由主義政黨兩大派國會議員所組成，保守政黨由保守主義勢力與反共主義勢力組成，自韓國實施民主化後盧泰愚、金泳三、李明博、朴槿惠 4 任總統，皆為保守黨派出身的人士；自由主義為理念的進步派政黨，其政治人物大部分是由民主化運動勢力、南北韓統一運動勢力、學生運動勢力組成，金大中與盧武鉉，以及現任總統文在寅皆為進步派政黨出身。而兩派政黨的政治理念不同，從國內政治、經濟到外交政策等，雖然在各項議題的立場分歧，但其中最大分歧是在對於北韓問題最為嚴重。²⁵

韓國保守派人士優先考量國家安全，將北韓看作防備對象，對北韓政府抱持不信任的態度；進步派(中間左派與左派)政黨人士則將未來兩韓統一作為考量，將北韓視為可進行合作交流的對象。韓國政黨在面對北韓問題的爭議，大致上可以從兩個面向切入，安全和統一。保守派政黨自實施民主化前的執政期間，為了有效壓制國內政治紛擾的因素，利用反共意識形態，強化政權正當性來維持長期執政，犧牲民主主義以及將北韓政府視為仇敵的做法，隨著蘇聯瓦解、韓國與舊蘇聯成員國建交等，民眾對保守派政黨的支持度有下滑趨勢，讓自由主義為理念進步派政黨在國會的席次有增加的機會。至此，保守派與進步派政黨對於北韓政策的考量，最大差異點在於保守派的要求是以北韓達成無核化為優先，而進步派政黨則是推動北韓無核化與改善兩韓關係同時並進。²⁶

從過去經驗來看，進步傾向的政府在執行進步性的對北政策時，在政策推進過程中遇到的困難之一，是來自保守傾向的民眾們對政策的擔憂和批評。²⁷朴槿惠在 2012 年韓國第 18 屆總統大選以新世界黨的候選人參選，並以高達 51.56% 的得票率當選總統，在同年年初舉行的韓國第 19 屆國會議員總選舉中，以新世界黨為首的保守派勢力繼續佔據國會多數席次，因此朴槿惠在就任總統之後，執政黨依舊全面掌握國家的行政及立法部門。在朴槿惠執政第一年在各民意調查的執政滿意度皆獲得良好的評價，尤其在外交及對北政策的成效，新世界黨的議員們認為朴槿惠的表現可圈可點，而在野黨則表示對

²⁴ 河凡植，〈從文在寅總統上任來評析南韓與中國大陸關係〉，《展望與探索》，第 16 卷第 1 期(2018)，頁 31-32。

²⁵ 河凡植，〈兩韓國會交流的發展與限制(1985-2013)〉，《國際關係學報》，第 36 期(2013)，頁 82-83。

²⁶ 河凡植，〈韓國政治勢力間權力競爭變化—從地域主義至陣營對峙〉，《臺灣民主季刊》，第 14 卷第 2 期(2017)，頁 62-64。

²⁷ 정성임，〈한반도 신뢰프로세스：구성，인식，접근방식〉，《통일정책연구》，제 22 권 2 호(2013)，p. 211.

朴槿惠政府獨斷的做法，以及經濟政策、人事任用等提出批評的意見。²⁸2014年4月發生「世越號事故」後，由於朴槿惠政府在事故當天消極的應對措施，造成該事故傷亡慘重，政府行政體制的混亂以及事故的調查過程中，披露出官員黑道勾結的積弊、加上鬆懈的國家安全體系引發韓國民眾相當不滿，此外在國務總理請辭下台後，新任國務總理的出任以及世越號事故後續的調查、補償等議題，因政府不積極的處理措施，更導致大眾對於朴槿惠的支持率持續下跌。²⁹

原本由執政黨新世界黨佔領第一大黨的位置，在經過2016年4月第20屆韓國國會議員總選舉，國會最大黨的位置拱手讓給在野黨「共同民主黨」，此後國會進入朝小野大的局勢，³⁰朴槿惠政府的對北政策及外交政策的成效似乎反映在選舉上，比起經濟、社福等議題，朴槿惠秉持的「韓半島信賴進程」，不但未能改善韓半島的和平與穩定，兩韓的交流更是處於停滯的狀態，加上北韓反覆以核武及飛彈試射等挑釁行為，大眾逐漸對保守派政黨理念的支持逐漸減少，自第18屆國會議員選舉到第20屆國會議員選舉，保守派的新世界黨獲得的席次持續減少。在2016年9月首爾大學統一和平研究院公開的「2016統一意識調查」，調查結果顯示韓國民眾對朴槿惠政府執政以來的滿意度首次下降到50%以下，約45.1%的受訪者表示滿意，其中30多歲族群的滿意度更是減少了10.8個百分點。由於當年北韓接連進行第四次（1月）和第五次（9月）的核試驗，以及開城工業區關閉等事件，韓國民眾對於朴槿惠的對北政策成效逐漸感到疲乏，不但對於南北韓的交流合作的負面印象增加，認同南北韓交流合作有助於北韓改革開放的比例也減少了。³¹同年10月爆發朴槿惠親信崔順實干政醜聞後，朴槿惠逐漸失去韓國民眾的信任，到了11月時在韓國各民意調查機構公布的結果，顯示韓國民眾對於朴槿惠的支持率已下降至低於10%。³²至12月韓國國會通過朴槿惠彈劾案，朴槿惠只能黯然下台，結束其總統生涯。

2017年5月文在寅在總統大選贏得勝利，當選韓國第19任總統，但甫就任總統位置就必須面臨朴槿惠政府後期所留下的各項國政與外交課題，包括挽救持續攀升的失業率、對前政府倚賴大企業支持的狀況等進行改革、提高國內的平均所得…等，在外交方面必須解決中國因韓國部屬「薩德系統」造成兩國間而變得緊繃的關係，因中國對韓國

²⁸ 박성민, 〈<박근혜정부 1년>⑧ 국정지지를 추이〉, 《연합뉴스》, 2014.02.20, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140218176900001>; 이귀원, 〈<대정부질문 초점> 與 ‘핵무장론’ vs 野 대북정책 비판〉, 《연합뉴스》, 2013.11.20, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20131120097200001>.

²⁹ 정운섭, 〈‘진행형’ 세월호참사 속 박근혜정부 1년 6개월 맞아〉, 《연합뉴스》, 2014.08.24, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140820177000001>.

³⁰ 오준엽, 〈‘19 대 지역구 국회의원, 세비 반납해야’ 법률소비자연맹, 공약이행 ‘낙제점’〉, 《데일리메디》, 2016.04.01 https://www.dailymedi.com/news/news_view.php?wr_id=804758.

³¹ 이봉석, 〈“국민 45% 대북정책 만족...작년보다 하락<서울대 통일평화연구>〉, 《연합뉴스》, 2016.09.28, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160928137000014?input=1195m>.

³² 정유선, 〈“박 대통령 탄핵·자진 사퇴해야” 74%〉, 《국제신문》, 2016.11.17, <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0100&key=20161118.22005200521>; 손봉석, 〈박근혜 대통령 지지율 3주 연속 5%…TK에서도 5%〉, 《경향신문》, 2016.11.18, https://sports.khan.co.kr/bizlife/sk_index.html?art_id=201611181124003&sec_id=560901&pt=nv.

實施經濟報復對部分韓國企業造成巨大損失，讓文在寅不得不重視修補韓中關係；對美國方面則是暫緩「薩德系統」部署，並試圖透過促成高峰會以延伸韓國在外交領域上的自主空間。

至 2020 年第 21 屆國會議員選舉，由進步派政黨(未來統合黨加上共同市民黨)獲得過半數席次，繼盧武鉉執政時期在 2004 年國會議員選舉後，再次回到由進步派政黨執政並且在國會上獲得過半數的優勢，新國會在南北韓關係及南北韓交流相關的法律進行修訂，為日後南北韓交流事項制定更明確的方向及規定。文在寅於任期間促成兩韓高峰會，以及促成川金會等政績，不僅受到國際上矚目，更寫下外交的新紀錄。在執政後期 Covid-19 疫情爆發在各國造成生命及經濟上巨大損失，而文在寅總統在疫情爆發後韓國國內的應對政策也受到民眾肯定，2022 年 4 月卸任前在民調上的支持率高達 44%，韓國歷任總統在卸任前獲得最高的支持度，³³其中政府面對新冠肺炎的處置方針和外交、國際關係上的努力最受到受訪者肯定。³⁴

伍、朴槿惠政府到文在寅政府的對北政策

朴槿惠在就任總統前已開始面臨李明博時期留下來的的外交課題，並在 2012 年提出「韓半島信賴進程」的概念。當時在李明博執政後期，對北韓採取「先讓北韓產生變化的論點」，對北韓不信任的基礎上，在政治上並採取強硬的壓迫的態度，政治經濟兩者連結，在政治上對北韓以強硬的態度同時採取經濟制裁的作法，但北韓內部不僅沒有產生改變，甚至接連做出軍事挑釁。³⁵朴槿惠提到為了儘快恢復因天安艦和延坪島攻擊事件後，南北韓之間對彼此更加不信任的狀態，必須以建立韓國及周邊國家的信任關係為基礎，方可走向長久的和平共同發展之路。朴槿惠的「信賴政治」是以務實外交為出發，對北韓所採取政策不是提供全面支援或是全面對抗，而是透過累積信賴的過程中，北韓主動維持朝鮮半島的和平局勢以及履行北韓在國際政治上應當的責任。³⁶

朴槿惠的「信賴政治」也影響到與北韓之間的互動及交流，朴槿惠所提起的「韓半島信賴進程」概念，同時也顯現在統一政策上，在南北韓關係的發展上企圖使兩韓發展成正常化的關係，透過相互信賴的累積，在短期先強化韓半島和平、安定的狀態，中長期再進一步實現南北韓關係正常化。³⁷所以在與北韓進一步發展交流或合作關係，先決條件即北韓必須放棄核武，北韓先放棄軍事武器的發展，讓韓國及韓半島周邊國家可確

³³ 안채원, 〈‘퇴임 D-18’ 문 대통령 지지율 44%...3040 세대, 50% 지지〉, 《뉴시스》, 2022.04.22, https://www.news1.com/view/?id=NISX20220422_0001843967.

³⁴ 김태규, 〈‘퇴임 한 달 전’ 문 대통령 지지율 44%...전주 대비 2%p↑[한국갤럽]〉, 《뉴시스》, 2022.04.08, https://www.news1.com/view/?id=NISX20220408_0001825827.

³⁵ 김영재, 〈박근혜 정부의 대북정책〉, 《정치·정보연구》, 제 17 권 2 호(2014), pp. 39-42.

³⁶ 백승렬, 〈박근혜 “‘한반도 신뢰 프로세스’ 추진해야”〉, 《연합뉴스》, 2022.04.22, <https://www.yna.co.kr/view/PYH20120228009400013>.

³⁷ 김강녕, 〈통일환경변화에 따른 박근혜정부의 대북정책방향〉, 《세계한상문화연구원 국내학술회의》, (광주: 전남대학교 주최, 2013), pp. 254-255.

保區域安全，建立可信任的關係後再來談交流合作的可能性。朴槿惠在 2014 年 3 月為了建立和平統一基礎，發表了「德雷斯頓宣言」，內容是對北韓提出三大提案，第一是優先解決兩韓居民的人道主義問題，第二是構築兩韓共同繁榮的民生基礎設施，第三是恢復兩韓居民之間的同質性等三個構想。對於與北韓核問題的，朴槿惠指出在國際規範內，將討論對北韓的階段性合作和支援，如果北韓的無核化有明確進展，將會更正式地朝下個階段推進。³⁸然而朴槿惠政府對制度性的和平路線的關注鮮少。朴槿惠政府稱兩韓之間信任的形成很重要，單方面要求北韓遵守約定和真誠以待，並要求北韓在實現韓半島無核化須採取具體行動。在 2016 年 1 月北韓進行核試後，朴槿惠即以強硬的方式回應北韓挑釁，宣布立即關閉開城工業區，此舉不僅造成日後南北韓經濟合作交流中斷，北韓更是下令直接切斷兩韓之間唯一通道的板門店聯絡渠道。³⁹相較於過去進步政權掌握主動權而追求的和平體制，朴槿惠政府在對北及統一政策上表現出消極且被動的態度。

40

文在寅就任總統後對北政策最重要的課題，就是北韓核武和南北交流兩大議題，新政府首先文在寅政府將對北政策首要重點放在「積極和平」，積極和平的概念可分成消極的「安保和平」、積極的「市場和平」、長久的「民主和平」。再來是對於北韓的印象與「積極和平」的關係，由於根據韓國憲法，北韓是「反國家團體」所控制的區域，故南北韓關係之間的政策應緊扣在「非國家之間的關係」，而是階段性形成統一的特殊關係，並且南北韓之間是民族內部的同胞關係而非國家間的關係來看待，故面對北韓發展軍事的強硬作風，文在寅政府必須在避免引起戰爭、確保國內安全的前提來找到促進「積極和平」的方法。

不同於朴槿惠政府以往對中國大陸外交政策所著重的重點，即透過與中國之間的外交關係，來施壓北韓放棄發展核武的方式，文在寅政府則是採取與中國大陸的溝通與合作，促使北韓願意坐上談判桌，讓兩韓之間有對話的機會。⁴¹此外韓國在舉辦 2018 平昌冬季奧林匹克運動會之前，文在寅透過公開言論邀請北韓一同參與，並表示國際奧委會 (IOC) 也開放讓北韓參加，韓國會敞開大門等待到最後一刻。⁴²

但是文在寅政府的對北政策能否順利實踐，受到周遭大國權力角力所鉗制，首先是朴槿惠時期留下的「薩德系統」部署問題，使韓國受到衍生而出的美中新型大國關係下的兩難選擇，部署「薩德系統」是屬於保障國家安全的層面，也是韓美軍事同盟的象徵，但對中國而言是軍事上近距離的威脅，文在寅政府必須解決韓中兩國關係與經濟貿易上

³⁸ 신지홍, 〈朴대통령 ‘드레스덴 선언’...대북 3 大제안 발표(종합)〉, 《연합뉴스》, 2014.03.28, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140328188100001>.

³⁹ 강운주, 〈北, 하루 만에 “개성공단 폐쇄... 남측 전원 추방”〉, 《연합뉴스》, 2016.02.11, <https://m.hankookilbo.com/News/Read/201602112290459539>.

⁴⁰ 안문석, 〈박근혜대북정부정책에 대한 비판적 평가〉, 《동향과 전망》, 95 호(2015), pp. 213-214.

⁴¹ 河凡植(2018), 前揭書, 頁 28-34。

⁴² 김환용, 〈문재인 한국 대통령 “북한 평창올림픽 참가 끝까지 기다릴것”〉, 《VOA 뉴스》, 2017.07.24, <https://www.voakorea.com/a/3956473.html>.

的損失，同時說服中國大陸接受韓國部署薩德系統，另一方面對美國重申韓美同盟的重要性，為了應對北韓核武與飛彈的威脅，兩國應建立聯合防衛系統，但是以「薩德」部署基地須先通過環評為由來暫緩部屬的進度，以求在美中之間維持平衡並營造緩和氛圍。⁴³對文在寅政府而言，對北政策的實踐需要的是韓國在與北韓之間的互動空間，但是在美國與韓國的韓半島無核化共同目標，及國家安全、軍事同盟的合作關係，與韓中的經濟貿易上相互依賴的關係產生矛盾，文在寅政府的課題是必須維持韓國在大國角力之間的平衡，並在其中創造與北韓對話溝通的機會。

文在寅總統上任後與北韓的互動關係達到歷年來最高峰，⁴⁴2018 年的南北韓高峰會後簽署「板門店宣言」與「平壤宣言」，讓兩韓的關係更進一步，不僅在韓半島和平的議題上取得共識，兩韓之間的關係及聯繫交流透過宣言內容來奠定發展的路線。此外文在寅總統數次在聯合國上提起「終戰宣言」，對於韓半島未來的發展局勢，清楚強調個人對追求韓半島和平體制的決心。⁴⁵

陸、仁川廣域市與北韓交流

一、仁川市政府在兩韓地方交流之間的角色

仁川市位於首爾市西邊、漢江下游，部分行政區與韓國本土相接，大部分由大大小小的島嶼所組成，其獨特的地理位置，與兩岸關係中的金門與廈門有類似的處境。仁川廣域市是韓國的特別市及廣域市中，唯一地區邊境與北韓邊境接壤的城市。特別是仁川周邊的海域與北方限界線(NLL)相鄰，在歷經延坪海戰、延坪島炮擊事件、天安艦事件等兩韓軍事衝突，在南北之間的緊張狀態惡化時，尤其是仁川的江華郡和甕津郡等地區，即是可能面臨財產或是生命損失的地方。

相較同為包含兩韓接境地帶卻受到軍事分界線隔絕的江原道與京畿道，仁川廣域市在與北韓陸地不連接、海岸線靠近的特點，加上機場、港口的發達，讓仁川市成為可能推動南北韓交流的地區中被列為受看好的地區之一。

圖 2 仁川位置圖

⁴³ 陳嵩堯，〈韓國文在寅政府上任後的對外政策與展望〉，《戰略安全研析》，第 146 期(2017)，頁 24-25。

⁴⁴ 김형빈·박명철, 〈문재인 정부 대북정책의 중간평가-성과와 과제〉, 《통일전략》, 제 19 집 제 1 호 (2019), pp. 23-27.

⁴⁵ 김범현·임형섭, 〈文, 마지막 유엔무대서 종전선언 승부수...北미사일 언급 없었다〉, 《연합뉴스》, 2021.09.22, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210922001251001>.



圖片來源：https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/69/Baekryong_location_2.svg.

作者再繪製

基於 1994 年金泳三總統所提出建立「韓民族共同體的三階段統一方案」，在其主張的第一階段為「和解與合作階段」，目標是南北韓之間消除敵對與不信任的對立關係，進一步開啟實質性交流合作、追求和平共存。韓半島在受到軍事分界線的隔絕，南北韓處於對立的狀態之下，將中央的統一政策由上而下轉化為地方政府的主導並實施的合作交流政策，位於兩韓交界的仁川市佔有優勢的地位，仁川市位於韓半島環西海岸和邊境地區交匯的位置，是西海岸交通、物流、產業合作、觀光旅遊合作最主要的地區。因為鄰近韓國首都圈，且位於韓半島非武裝地帶(DMZ)的西端，與北韓的開城、平壤、新義州等重要城市距離不遠。此外與北韓邊經接壤的特性，讓仁川市政府能夠善用原有的地理及人文資源，將統一政策與邊境地區的交流合作政策以漸進式和階段性的方式來推進。

在國境交界的地區一般而言是屬於中央政府政策不易直接影響且發展較落後地區，加上與鄰國之間敏感的資源問題及利益容易發生衝突，但是在兩韓之間的特殊關係中，國土接境地區的合作交流，透過韓國的統一政策所闡述的理念，讓位於接境地區的地方政府得以中央的統一政策為基礎，經由擬定合作交流政策試圖與北韓進行文化上、經濟上的夥伴關係，善用地緣性相近的人文歷史，以及經濟上的貿易交流，在漸進發展穩定的交流合作關係中達到和平的狀態，並消弭接境地區可能發生軍事衝突的緊張氣息，最後接境區域形成文化及經濟上統合的區域，有利中央政府推動統一政策的第二階段。⁴⁶

仁川市政府在 2004 年制定《仁川廣域市南北交流合作條例》，2005 年繼江原道和京畿道之，仁川市為第三個設立南北交流事業專門小組的地方政府，主要內容是與北韓的「民族和解協議會」簽訂了體育、文化、藝術等 6 項協議書，該小組至今仍持續運營。在 2018 年將現有關於南北交流的法律全部修訂為《仁川廣域市和平城市建設相關條例》。

⁴⁷仁川市政府以德國統一為借鏡，試圖由地方政府所主導的交流合作事業為兩個區域建

⁴⁶ 김수한·전유정, 《2018 인천 점검, 도약을 위한 제언 - 남북교류 및 통일 분야》, (인천: 인천연구원, 2018).

⁴⁷ 〈 평화도시 인천 - 남북교류 평화백서 〉 , 《 인천광역시 》 , 2020. <https://www.incheon.go.kr/fileviewer/v/pynSjs5T9Ur>.

立良好的關係，透過地方政府之間「草根式外交」所進行的交流合作有相當的助益及影響力。⁴⁸此外市政府利用行政區與北韓接壤的地緣特性，以兩韓統一為基盤進行各項南北交流事業的研究及規劃，但因地方政府的主導權受到韓國法律的限制，交流事業及政策的實施，經常受到中央政府直接影響導致中斷或是未能實踐。⁴⁹

二、仁川廣域市與北韓交流概況

仁川市最早在1984年與北韓開始進行交流，由於當年韓國境內受到洪水災害影響，北韓欲將賑災及民生物資送往首爾及京畿道地區，包括水泥等物資上貨櫃船後送往仁川港。至2000年後才開始有地方自治團體進行交流的案例，例如2004年北韓發生龍川爆炸案件，仁川市進行募捐將賑災的募款及物資送到北韓，之後又為了援助受害者家庭的兒童展開募款運動。之後2005年到2010年間仁川市數次與北韓進行體育、醫療、民生救濟…等項目的交流。⁵⁰

但是到了保守派政黨的李明博就任總統後，對北韓採取嚴厲態度，對於南北韓合作交流進行打壓，尤其2010年5月發生「天安艦事件」，韓國政府因而宣佈一系列針對北韓的制裁措施，造成兩韓交流陷入更加困難的地步。2011年舉行地方首長選舉，由在野黨候選人宋永吉當選仁川市長，是當時全國廣域市唯一一個在野黨候選人當選市長，宋永吉當選後表示將立即著手仁川市帶頭對僵化的南北關係進行全面的和解與交流、和平與統一的前線基地作用。並表示將把2010年制定的20億韓元預算，用於南北交流合作事業上。但是這一系列措施因為中央政府中斷對北韓交流而全面中止，當時「南北交流合作相關法」規定韓國國內與北韓的交流必須經過統一部的同意才得以進行。在2011年3月發生統一部3日以涉嫌違反《南北交流合作相關法》（罰款300萬韓元）為由，對市長和仁川聯合青少年足球隊、南北體育交流協會進行司法審理的事件，起火點是2011年2月15日在中國昆明舉行的「2011仁川和平杯青少年足球大賽」上仁川市代表團與北韓代表團在足球場上進行接觸，但是統一部當時以「南北關係陷入僵局，而且該足球比賽也不是公認的國際大會」為由拒絕同意，但仁川市府認為該足球比賽是仁川市每年主辦的國際大賽，並質疑統一部的做法是故意鎮壓在野黨執政的地方團體。⁵¹

李明博政府上臺後，因兩韓關係陷入僵局，導致各項交流被中斷，包含體育賽事的交流。韓國在2014年9月在仁川市舉辦仁川亞運，而北韓在朴槿惠發表德雷斯頓宣言後，宣布參加仁川亞運，是繼2002年釜山亞運後北韓的體育選手再次踏入韓國，⁵²因此

⁴⁸ 이규창 외, 《평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향》, (서울: 통일연구원, 2017), pp. 74-75.

⁴⁹ 김수한 외, 《한강하구 인천권역 평화기반 조성 방향과 과제》, (인천: 인천연구원, 2018), pp. 21-22.

⁵⁰ 이준한·이호철·김줄리아, 〈인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안〉, 《한국과학기술정보연구원》, 인천대학교 사회과학연구원, 2015, pp. 48-49.

⁵¹ 최명삼, 〈사사건건 인천시 판지거는 중앙정부 속내?〉, 《인천뉴스》, 2011.03.06, <http://www.incheonnews.com/news/articleView.html?idxno=42836>.

⁵² 문제일, 〈인천아시안게임, 남북 교류협력 장 되나 '드레스덴 선언' 이후 북한측 호의적 반응 주

學者認為北韓的決定相當具有意義，可能是為了使冷卻的南北關係升溫，打出了體育交流這張牌，試圖營造讓兩韓在交流事項有進一步對話的可能性。⁵³此後朴槿惠政府上臺後兩韓關係並未有效改善，雖然朴槿惠宣稱"韓半島信任進程"推進對北韓政策，但對於北韓不解決核武問題就無法進一步談論南北交流合作的方針，使得兩韓陷入冷漠的僵局，並且在2016年1月北韓第四次核試驗以及2月試射遠程彈道導彈等軍事挑釁讓朴槿惠決定關閉開城工業園區，不僅從此兩韓地方政府的交流合作事業完全斷絕，更使兩韓交流進入完全中斷的狀態。

自文在寅就任總統後，以「南北韓的和解協力與非核化」為理念，積極推動並活化停滯已久的兩韓交流事業。2020年國會議員總選舉由民主黨拿下第一大黨的位置後，國會加緊腳步修訂南北關係及南北合作交流的法律，在2021年1月19日國務會議通過了「南北交流合作法修訂案」。明定政府在以條約或國際協議等為理由中斷南北合作事業時，必須經過國務會議的審議，經過國會同意才得以中斷交流事業。此外在修正案中明確條列出統一部可以拒絕或限制韓國方面出訪北韓的理由，並向上調整先前由統一部告示所規範的法人、團體在朝鮮地區設立事務所的相關程序等事項。此次修法目的是為了防止類似2016年2月朴槿惠政府，在沒有程序正當性的情況下突然下令關閉開城工業園區，中斷南北合作事業的事例再次發生而修改的法律。⁵⁴

仁川市在2021年6月15日為迎接《6.15南北共同宣言》發表21週年，制定了以仁川市為南北和平政策基礎「仁川和平城市建設基本計劃」，市政府表示根據《仁川市和平城市建設相關條例》，制定了包含對北韓政策的推進方向和具體事業內容的基本計劃。為了克服政府主導的對北事業陷入停滯狀態的問題，由地方政府主導並推進南北交流提供了疏通的道路。此外，謀求與和平統一相關的多種針對性教育和市民參與型活動。同時反映並落實「脫北居民」的地區社會適應等多種事業。⁵⁵

另外仁川市為了實現將仁川國際機場的作用從大韓民國的關口擴大到成為韓半島關口的構想，2020年5月委託國立韓國交通大學財團完成了「仁川機場對朝交流據點培養方案勞務」的研究，研究焦點放在藉由開放和改革促進北韓國際合作的時候，仁川機場能夠發揮在西方和北韓之間的交流據點作用所計劃的長期基礎設施建設方案。但是這個研究發表造成仁川市裡不同黨派的人士產生反對聲浪，但市長強調：「根據南北關係的進展程度，有必要構建對北韓的航空交通基礎設施。」⁵⁶對於仁川市規劃仁川機場

목>，《뉴스경남》，2014.05.25, <http://www.newsgn.com/66918>.

⁵³ 박진희, <북한, '2014 인천아시안게임 참가' 첫 시사>, 《KBS 뉴스》, 2014.01.21, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2793510>.

⁵⁴ <「남북교류협력에 관한 법률」 일부개정법률안 국무회의 통과>, 《대한민국 정책브리핑》, 2021.01.19, <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156432564>.

⁵⁵ 이종선, <인천시, 6·15 기념 '평화도시 조성 계획' 최초 수립>, 《인천투데이》, 2021.06.15, <http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=209253>.

⁵⁶ 강종구, <인천공항을 대북 교류 거점으로...인천시 용역연구 완료>, 《연합뉴스》, 2021.05.10, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210510051300065>.

做為未來與北韓交流的交通設施，統一部表示：「這是地方自治團體自行進行的事業。」並未反對仁川市府在為之後與北韓進行交流所做的準備。⁵⁷

而仁川市當地居民對於南北交流合作的想法，仁川研究院在 2021 年 12 月 9 日公開以 1500 名的仁川市民和 2570 名國高中為對象進行的「和平統一認識調查」，調查結果顯示，認為南北韓需要統一的市民佔 62.3%，學生佔 56.9%。對於「理想的統一方式」，依次是南北協商、被韓國吸收、北韓體制崩潰等。此外調查中顯示為了改善南北韓的關係，回答仁川市的作用很重要的超過了 60%，可成為地方自治團體和教育當局優先考慮的項目、並規劃如何進行的指標。⁵⁸

然而 2022 年韓國在經歷第二十屆總統選舉，以及第八屆地方選舉後，總統由保守派政黨，國民力量的候選人尹錫悅當選新任總統，在地方選舉贏得勝利的新任仁川市市長劉正福也是國民力量出身的政治人物，在劉正福就任市長後，對於仁川市的南北交流合作的政策進行大幅度的修改及限縮，不僅取消南北交流合作負責官，也決定刪除政務副市長職務中的南北交流合作事業，取而代之的是「制定和建立支援青年政策」。並打算把負責南北合作、和平交流、統一基礎等 3 個小組組成的南北交流合作負責處，降為國際合作小組下面和平合作小組中的其中一組。⁵⁹由於文在寅就任總統期間，國會透過修法將「南北交流合作相關法」中交流合作的主導權擴大至地方政府，原本是有利於地方政府自行依照地區的條件來主導政策，但是新任市長卻利用權力來縮減交流合作事務，使得仁川市的多個社福團體出面公開表達反對。⁶⁰

目前韓國國內雖然透過修法提高韓國地方政府在南北交流事業上的自由度，擴大權限範圍，但是能否順利展開與北韓的交流，在北韓封閉及 COVID-19 疫情影響之下，仍無法進行兩韓之間的交流。此外執政者的對北態度對於兩韓交流的影響也甚是巨大，韓國地方政府在南北交流的施政措施依舊是停留在「交流做準備」的階段，至未來能正式進行兩韓地方交流那一天，才能開始檢討交流合作的過程，再進一步探索更進一步或是增加更多領域交流合作的可能性。

柒、結論

本研究試圖以國際關係理論中的新古典現實主義，分析自朴槿惠執政到文在寅執政時期韓國的外交政策及兩韓交流政策制定的背景，及各變項相互作用下對決策者擬定外交政策的影響，並以仁川廣域市為案例來觀察韓國中央政府的對北政策，對地方政府在

⁵⁷ 김한나, 〈인천시, 북한 공항 건설에 4 조원 투입...통일부 "지자체 사업"〉, 《서울평양뉴스》, 2021/05/10, <https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=39017>.

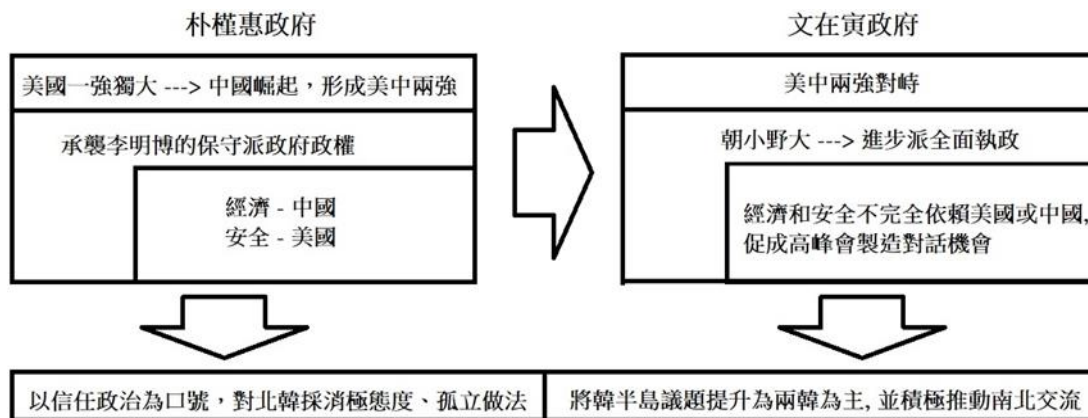
⁵⁸ 강승훈, 〈인천 시민·학생 10 명 중 6 명 “남북관계 개선에 지자체 역할 중요해”〉, 《세계일보》, 2021.12.10, <https://segye.com/view/20211209516205>.

⁵⁹ 이종선, 〈남북교류사업 없애는 인천시... 접경지 역할 ‘무색’〉, 《인천투데이》, 2022.07.15, <https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=219998>.

⁶⁰ 이종선, 〈인천시 남북교류협력 폐지 ‘시대역행’ 철회하라〉, 《인천투데이》, 2022.07.15, <https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=219998>.

從事南北交流事務的方面產生何種影響。

圖 2 以新古典現實主義分析朴槿惠、文在寅時期外交政策



資料來源：作者自行繪製

朴槿惠自 2013 年 2 月底就任韓國總統自蘇聯瓦解後，國際政治從美蘇兩大強權對立的體系，轉變為美國一強獨大，同時中國崛起在亞洲地區的影響力日漸增大，並試圖與美國建立新型大國關係，美中兩國的關係大幅提升。當時在韓國國內承襲前朝政府，以保守派政黨為國會多數黨的狀態，保守派勢力一直以來將北韓視為不可信任的對象，使兩韓交流維持停滯不前的狀態。朴槿惠在執政期間經濟方面擴大與中國貿易合作的領域，另一方面在國家安全方面與美國建立軍事同盟，以確保在北韓發展核武的同時韓國的國家安全能受到保障，與美中兩國都建立良好的關係下，使北韓受到孤立、誘發北韓放棄核武並改變國家路線，消弭北韓軍事挑釁的企圖。朴槿惠的外交策略較符合「避險」的路線，一方面避免造成在大國之間「選邊站」的窘境，另一方面確保自身的安全與經濟利益皆受到保障，但朴槿惠在執政期間因「世越號事故」及「親信干政」等事件，造成民調支持度持續下滑，加上外交上的「信任政治」對韓半島和平秩序未能達到起色的效果，北韓仍持續發展核武，而且在 2016 年年初北韓進行飛彈試射後，朴槿惠更直接下令關閉開城工業區，從此兩韓交流的進展又回到原點。

2017 年文在寅上任後積極促進南北韓交流的意圖非常明顯可見，在推動以「和平與繁榮」的韓半島政策目標上，韓國主動促進與北韓的交流合作不僅是以追求南北共同利益為目標，更是韓國欲藉此讓北韓採取軍事戰略上暫緩、消除緊張感的手段。在國際局勢方面，美中關係自川普就任美國總統後開始產生變化，中美貿易戰的爆發可看出國際體系逐漸成為美中兩強對峙局勢。此外由於朴槿惠任內與美國簽署設置「薩德系統」造成中國不滿，並對韓國進行經濟制裁。文在寅在任內為了改善韓中關係，一方面向美國提出暫緩薩德系統部屬，另一方面促成高峰會談，透過高峰會談提高兩韓在韓半島和平的議題上的發言權，文在寅的外交政策可推論亦屬於「避險」策略。而文在寅政府的「均衡外交」路線，目的是希望韓半島和平與無核化議題在各國相互作用形成均衡狀態，並引導北韓願意走出來進行對話。文在寅試圖將韓半島的議題提升為更高的層次，避免

韓國或北韓成為美中在經濟、軍事角力下的棋子。此外在國際對北韓實施制裁的狀況下，若欲與北韓進行交流，為了不違反國際社會的制裁政策，韓國政府透過國會試圖將兩韓交流的相關法律透過修法，提升兩韓交流政策的正當性與合法性。⁶¹

基於以「南北統一以民族共同體」的出發點，進行階段性的統一方案，地方政府扮演的角色占據重要的地位，中央政府在制定相關法律後，由地方政府來實踐合作交流事務，但韓半島自從分裂成南北韓後，處於完全隔絕的狀態，其中仁川市自 1984 年才首次與北韓進行交流，此後仁川市以政府為主體，與地方社會團體合作與北韓進行交流，但是受到中央的法規限制，與北韓的交流合作必須獲得中央政府的統一部准許才可進行，尤其到了保守派政黨的李明博就任總統後，對北韓採取嚴厲的態度，讓南北韓交流陷入停滯。直到朴槿惠執政時期看似有重新開啟交流合作的機會，仁川市政府積極準備與北韓的交流事宜，但因朴槿惠所採取的外交政策路線為使北韓於國際上孤立的作法，在 2016 年關閉開城工業區後，使得南北交流事業全面終止，仁川市政府受到中央的政策影響，在與北韓的交流事務上只能一籌莫展。

到了文在寅執政時期，文在寅選擇不偏向美國或中國的避險政策，並積極促進與北韓領導人直接對話的機會，為兩韓之間爭取交流合作的空間。在進步派政黨躍進為國會第一大黨時，推動修法擴大地方政府在南北韓交流的權限，仁川市政府也開始積極為交流合作事宜進行準備，包括各項政策及方案研究、為交流合作而興建的民生建設…等。然而在 2022 年大選及地方選舉後，中央及仁川市政府全面由保守派政黨國民力量執政，對於前朝在文在寅時期在兩韓交流合作政策的準備，是否維持前朝的路線或是大刀一揮徹底改組，增添許多未知數。

未來韓國的中央政府能否在統一政策及對北政策上具有延續性，並且地方政府在南北合作交流的政策上能夠穩定實踐，對於韓半島和平議題的研究是相當重要的課題。此外韓國中央與地方政府在南北交流事務的權限劃分，以及地方政府與地緣政治的關係，需要更多的研究來進一步解決政策無法連貫的困境，而仁川市政府能否在主導南北合作交流事務上做出顯著成效，有待日後持續關注。

⁶¹ 신선민, <30 년 된 ‘남북교류협력법’, 통일부 개정안에 외교부 ‘이견’>, 《KBS 뉴스》, 2020.08.18, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4519547&ref=A>.

The Impact of the South Korea' Central Government on Local Government's exchanges between two Koreas from Park Geun- hye to Moon Jae-in: Based on the Case from Incheon Metropolitan City

Yen-chi Chao

Master's degree student of Department of East Asian Languages and Literature,
National University of Kaohsiung

Bumsig Ha

Professor of Department of East Asian Languages and Literature & Director of
Center for Korean Studies, National University of Kaohsiung

Abstract

This paper explores the inter-Korean exchange and cooperation policy during the period from Park Geun-Hye government to Moon Jae-In government. In addition, it tries to explain how the policymakers determine the inter-Korean exchange and cooperation policy through neoclassical realism. Besides, take Incheon Metropolitan City as an observation case of the exchange and cooperation policy between the two Koreas. During the period of the Park Geun-Hye government, due to the rise of China, the international system gradually formed a situation in which the U.S. and China become two powers in the world. The conservative ruling party took possession of most seats in the National Assembly. Park Geun-Hye chose the hedging route as foreign policy, which depended on China in the economy and the U. S. in the national security. Therefore, North Korea was isolated internationally. However, since Moon Jae-In took the office, the U.S. and China began to compete economically and militarily. Moon actively held summit talks with the U.S., China, and North Korea to promote denuclearization and peace in the Korean peninsula. President Moon chose to balance policy between two powers, the U.S. and China, both economically and militarily. As a result, observing the process of exchange and cooperation between Incheon and North Korea. Incheon's policy toward North Korea is frequently changed because of pressure from the international system and the political situation

of the policymakers. The local government authority is limited to a certain exchange and cooperation with North Korea due to the central government, and this has been often interrupted as well.

Keywords : Neoclassical Realism, South Korea's Policy towards North Korea, Inter-Korean Relations, Inter-Korean Exchange and Cooperation policy, Incheon Metropolitan City.

參考文獻

一、中文部分

- 〈中美開始舉行戰略與經濟對話〉，《BBC NEWS 中文》，2010 年 5 月 23 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2010/05/100523_chinaus_talks。
- 〈習近平概括中美新型大國關係：不衝突、不對抗，相互尊重，合作共贏〉，《新京報》，2013 年 6 月 10 日，<http://zh.chinausfocus.com/news/20130610/18997.html>。
- 〈習近平與奧巴馬在加州莊園舉行會晤〉，《BBC NEWS 中文》，2013 年 6 月 8 日，https://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/06/130608_china_usa_summit。
- 〈特朗普質疑“一個中國” 環球時報威脅放棄和平統一〉，《BBC NEWS 中文》，2016 年 12 月 12 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-38285884>。
- 朱松柏，〈兩岸交流與兩韓關係之比較〉，《問題與研究》，第 40 期第 6 卷(2001)，頁 1-12。
- 河凡植，〈兩韓國會交流的發展與限制（1985-2013）〉，《國際關係學報》，第 36 期(2013)，頁 61-105。
- 河凡植，〈韓國政治勢力間權力競爭變化—從地域主義至陣營對峙〉，《臺灣民主季刊》，第 14 期第 2 卷(2017)，頁 49-85。
- 河凡植，〈東北亞權力結構的變動下南、北韓軍事安全對峙與外交角力（2012~2016）〉，《政治學報》，第 64 期(2017)，頁 1-22。
- 河凡植，〈從文在寅總統上任來評析南韓與中國大陸關係〉，《展望與探索》，第 16 卷第 1 期(2018)，頁 28-34。
- 河凡植，〈臺韓的兩岸與兩韓交流政策之比較〉，河凡植主編，《臺韓關係交流、合作及政策比較》，(台北：翰蘆，2019)，頁 11-35。
- 河凡植，〈兩韓交流對韓半島造成和平環境的影響〉，《東亞和平研究》，第 1 期(2020)，頁 1-23。
- 廖舜右，〈現實主義〉，張亞中、張登及主編，《國際關係總論》(第五版)，(台北：揚智，2020)。
- 陳蒿堯，〈韓國文在寅政府上任後的對外政策與展望〉，《戰略安全研析》，第 14 期第 6 卷(2017)，頁 21-30。[http://dx.doi.org/10.30382/SSA.201706_\(146\).0002](http://dx.doi.org/10.30382/SSA.201706_(146).0002)。
- 楊文楓，〈朴槿惠時期韓國「避險」外交與意義〉，《全球政治評論》，第 76 期(2021)，頁 101-126。
- 廖舜右、蔡松柏，〈新古典現實主義與外交政策分析的再連結〉，《問題與研究》，第 52 期第 3 卷(2013)，頁 43-61。
- 鄭端耀，〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》，第 44 期第 1 卷(2005)，頁 115-140。
- 謝金河，〈「世界第二大經濟體」的那頂桂冠——中國與日本的新定位〉，2010。<https://www.business today.com.tw/article/category/154685/post/201009020029>。

二、英文部分

Gideon Rose, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy,” *World Politics*, Vol. 51,

Issue 1, (October 1998), pp. 144-172.

Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, (MA: Addison-Wesley Publishing Company, 1979).

三、韓文部分

〈「남북교류협력에 관한 법률」 일부개정법률안 국무회의 통과〉, 《대한민국 정책브리핑》, 2021.01.19, <https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156432564>.

〈지방자치법〉, 《국가법령정보센터》, <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=195113#0000>. (검색일자: 2022.02.28).

〈민족공동체통일방안〉, 《통일부》, 2022.2.25, <https://www.unikorea.go.kr/unikorea/policy/Mplan/Pabout/>.

〈평화도시 인천 - 남북교류 평화백서〉, 《인천광역시》, 2020. <https://www.incheon.go.kr/fileviewer/v/pynSjs5T9Ur>.

강승훈, 〈인천 시민·학생 10 명 중 6 명 “남북관계 개선에 지자체 역할 중요해”〉, 《세계일보》, 2021.12.10, <https://segye.com/view/20211209516205>.

강윤주, 〈北, 하루 만에 “개성공단 폐쇄... 남측 전원 추방”〉, 《연합뉴스》, 2016.02.11, <https://m.hankookilbo.com/News/Read/201602112290459539>.

강종구, 〈인천공항을 대북 교류 거점으로"...인천시 용역연구 완료〉, 《연합뉴스》, 2021.05.10, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210510051300065>.

김강녕, 〈통일환경변화에 따른 박근혜정부의 대북정책방향〉, 《전남대학교 세계 한상문화연구단 국내학술회의》, (광주: 전남대학교 주최, 2013), pp. 239-265.

김범현·임형섭, 〈文, 마지막 유엔무대서 종전선언 승부수...北미사일 언급없었다〉, 《연합뉴스》, 2021.09.22, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210922001251001>.

김수한 외, 《한강하구 인천권역 평화기반 조성 방향과 과제》, (인천: 인천연구원, 2018).

김수한·전유정, 《2018 인천 점검, 도약을 위한 제언 - 남북교류 및 통일분약》, (인천: 인천연구원, 2018).

김영재, 〈박근혜 정부의 대북정책〉, 《정치·정보연구》, 제 17 권 2 호(2014), pp. 31-55.

김형빈·박병철, 〈문재인 정부 대북정책의 중간평가-성과와 과제〉, 《통일전략》, 제 19 집 제 1 호(2019), pp. 9-41.

김원중, 〈지방자치단체의 남북교류 관계에서의 역할 검토〉, 《지방자치법연구》, 제 20 권 제 1 호(2020), pp.103-125.

김태규, 〈'퇴임 한 달 전' 문 대통령 지지율 44%...전주 대비 2%p↑[한국갤럽]〉,

- 《 뉴시스 》 , 2022.04.08,
https://www.newsis.com/view/?id=NISX20220408_0001825827.
- 김한나, 〈인천시, 북한 공항 건설에 4 조원 투입...통일부 "지자체 사업"〉, 《서울평양뉴스 》 , 2021.05.10,
<https://www.spnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=39017>.
- 김환용, 〈문재인 한국 대통령 “북한 평창올림픽 참가 끝까지 기다릴것”〉, 《VOA 뉴스》, 2017.7.24, <https://www.voakorea.com/a/3956473.html>.
- 문재일, 〈인천아시안게임, 남북 교류협력 장 되나 '드레스덴 선언' 이후 북한측 호의적 반응 주목〉, 《뉴스경남》, 2014.05.25, <http://www.newsgn.com/66918>.
- 박성민, 〈<박근혜정부 1 년>⑧ 국정지지를 추이〉, 《연합뉴스》, 2014.02.20,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20140218176900001>.
- 박성열, 〈남북교류협력 변화 추이 및 영향요인: 대북 제재, 코로나 19 중심으로〉, 《국가전략》, 제 27 권 1 호(2021), pp. 69-101.
- 백승렬, 〈박근혜 "'한반도 신뢰 프로세스' 추진해야"〉, 《연합뉴스》, 2022.04.22,
<https://www.yna.co.kr/view/PYH20120228009400013>.
- 박진희, 〈북한, '2014 인천아시안게임 참가' 첫 시사〉, 《KBS 뉴스》, 2014.01.21,
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=2793510>.
- 손봉석, 〈박근혜 대통령 지지율 3 주 연속 5%...TK 에서도 5%〉, 《경향신문》, 2016.11.18,
https://sports.khan.co.kr/bizlife/sk_index.html?art_id=201611181124003&sec_id=560901&pt=nv.
- 신선민, 〈30 년 된 ‘남북교류협력법’, 통일부 개정안에 외교부 ‘이견’〉, 《KBS 뉴스》, 2020.08.18, <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=4519547&ref=A>.
- 신지홍, 〈朴대통령 '드레스덴 선언'...대북 3 大제안 발표(종합)〉, 《연합뉴스》, 2014.03.28, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140328188100001>.
- 안문석, 〈박근혜대북정부정책에 대한 비판적 평가〉, 《동향과 전망》, 95 호(2015), pp. 190-222.
- 오준엽, 〈‘19 대 지역구 국회의원, 세비 반납해야’ 법률소비자연맹, 공약이행 '낙제점 》 《 데일리메디 》 , 2016.04.01,
https://www.dailymedi.com/news/news_view.php?wr_id=804758.
- 안채원, 〈‘퇴임 D-18’ 문 대통령 지지율 44%...3040 세대, 50% 지지〉, 《뉴시스》, 2022.04.22, https://www.newsis.com/view/?id=NISX20220422_0001843967.
- 이귀원, 〈<대정부질문 초점> 與 '핵무장론' vs 野 대북정책 비판〉, 《연합뉴스》, 2013.11.20 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20131120097200001>.
- 이규창 외, 〈평화와 번영의 한반도: 정책목표와 추진방향〉, 《통일연구원》, 2017.
- 이봉석, 〈"국민 45% 대북정책 만족...작년보다 하락"<서울대 통일평화연구〉〉,

- 《 연 합 뉴 스 》 2016.09.28,
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20160928137000014?input=1195m>.
- 이종선, 〈 인천시, 6·15 기념 ‘평화도시 조성 계획’ 최초 수립 〉, 《 인천투데이 》,
2021.06.15, <http://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=209253>.
- 이종선, 〈 남북교류사업 없애는 인천시... 접경지 역할 ‘무색’ 〉, 《 인천투데이 》,
2022.07.15, <https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=219998>.
- 이종선, 〈 인천시 남북교류협력 폐지 ‘시대역행’ 철회하라 〉, 《 인천투데이 》,
2022.07.15, <https://www.incheontoday.com/news/articleView.html?idxno=219998>.
- 이준한·이호철·김줄리아, 〈 인천광역시 남북 교류협력 현황 및 활성화 방안 〉,
《 통일준비위원회 정책연구용역 결과보고서 》, 인천대학교 사회과학연구원,
2015.
- 정성임, 〈 한반도 신뢰프로세스: 구성, 인식, 접근방식 〉, 《 통일정책연구 》, 제
22 권 2 호(2013), pp. 191-213.
- 정윤섭, 〈 '진행형' 세월호참사 속 박근혜정부 1년 6개월 맞아 〉, 《 연합뉴스 》,
2014.08.24, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20140820177000001>.
- 정유선, 〈 "박 대통령 탄핵·자진 사퇴해야" 74% 〉, 《 국제신문 》, 2016.11.17,
<http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0100&key=20161118.22005200521>.
- 조성렬, 〈 문재인 정부 대북정책의 과제와 전망: 한반도 비핵화와 평화체제의
비전을 중심으로 〉, 《 통일정책연구 》, 제 26 권 제 1 호(2017), pp. 1-28.
- 최명삼, 〈 사사건건 인천시 따지거는 중앙정부 속내는? 〉, 《 인천뉴스 》, 2011.03.06,
<http://www.incheonnews.com/news/articleView.html?idxno=42836>.
- 최성환, 〈 지방자치단체의 남북교류협력 활성화를 위한 입법론적 검토 〉, 《 지
방자치법연구 》, 제 20 권 제 4 호(2020), pp. 235-265.