

Civilian Control of the Military and Democratic Consolidation in South Korea: From Military Professionalism to Civilianization of the Military**

Nithi Nuangjamnong*

Abstract

This article examines factors underpinning the successful consolidation of democracy in South Korea. In so doing, this work employs a minimal definition of democratic consolidation that is limited to the question of how democratic stability or conditions enabling a newly democratic country to avoid regression towards authoritarianism. The main contention of this work is that civilian control of the military is the most defining factor for consolidating democracy in South Korea. It has helped to defuse the most daunting threat to democratic stability. The process to establish civilian control over the military in South Korea began with the purging of the politicized military officer clique and the reform of the security sector based upon the principle of professionalism of the military. This attempt in forcing the guardians back to the barracks, in turn, paved the way crucial to the ability of successive civilian governments to launch other rounds of reform particularly in the direction of civilianization of the military, for instance, the increase in the number of civilian staff in the Ministry of National Defense and the promotion of such democratic values as human rights in the military, for instance.

Keywords: *South Korea, democratic consolidation, civil-military relations, military professionalism, civilianization of the military*

* Assistant Professor, Department of Political Science and Public Administration, Faculty of Social Sciences, Naresuan University, Moo 9, Tambol Thapho, Mueang District, Phitsanulok. E-mail: nithi27@yahoo.com

**This article is part of the research project on “Democratic Consolidation in South Korea: Actors, Political Institutions and Civil-Military Relations (RDG6210034) which is under the umbrella of the “ASEAN Watch Series”, sponsored by the Thailand Science Research and Innovation

Received July 30, 2020; Revised September 18, 2020; Accepted September 9, 2021

การควบคุมโดยพลเรือนและการสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้: จากการสร้าง ความเป็นทหารอาชีพสู่การสร้างความเป็นพลเรือนในกองทัพ**

นิธิ เนื่องจำนงค์*

บทคัดย่อ

บทความนี้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ โดยในการศึกษาจะใช้นิยามขั้นต่ำของการสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตยที่ให้ความสำคัญกับประเด็นคำถามที่ว่าประชาธิปไตยจะมีเสถียรภาพได้อย่างไร หรืออะไรคือเงื่อนไขที่เกื้อหนุนให้ประเทศประชาธิปไตยใหม่ไม่หันย้อนกลับไปสู่ระบอบเผด็จการอำนาจนิยม ข้อถกเถียงสำคัญของงานนี้คือการควบคุมโดยพลเรือนเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้ประชาธิปไตยในเกาหลีใต้มีความมั่นคงและยั่งยืน การดำเนินการดังกล่าวเป็นการปลดชนวนภัยคุกคามต่อเสถียรภาพของประชาธิปไตยที่น่าเกรงขามมากที่สุดในกรณีของเกาหลีใต้ กระบวนการสถาปนาการควบคุมกองทัพโดยพลเรือนเริ่มต้นจากการปลดย้ายกลุ่มนายทหารที่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองและการขับเคลื่อนการปฏิรูปภาคความมั่นคงที่มุ่งเน้นหลักความเป็นมืออาชีพของกองทัพ ความพยายามที่ผลักดันทหารกลับเข้าสู่กรมกองนี้ได้แผ้วถางทางให้กับรัฐบาลพลเรือนชุดถัดมาให้ดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประลอกใหม่ที่มุ่งเน้นทิศทางของการทำให้กองทัพมีความเป็นพลเรือนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่พลเรือนในกระทรวงการป้องกันประเทศ และการสนับสนุนค่านิยมแบบประชาธิปไตยในกองทัพ อาทิ หลักสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

คำสำคัญ: เกาหลีใต้, การสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตย, ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร, การสร้างความเป็นทหารอาชีพ, การสร้างความเป็นพลเรือนในกองทัพ

*ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร หมู่ 9 ตำบลท่าโพธิ์ อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก อีเมล nithi27@yahoo.com

**บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยในโครงการ “การสร้างความมั่นคงและยั่งยืนให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้: ตัวแสดง สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือน-ทหาร” (สัญญาเลขที่ RDG6210034) ซึ่งอยู่ภายใต้ชุดโครงการ “จับตาอาเซียน” ที่ได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

**ได้รับบทความ 30 กรกฎาคม 2563; แก้ไขปรับปรุง 18 กันยายน 2563; อนุมัติให้จัดพิมพ์ 9 กันยายน 2564

ความนำ

การสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตย (democratic consolidation) เป็นกระบวนการที่เต็มไปด้วยความท้าทายมากที่สุดของประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ จากข้อเท็จจริงที่ว่าว่าครึ่งของประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ย้อนกลับสู่ระบอบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยและมากกว่าครึ่งของประเทศประชาธิปไตยในเอเชียถอยหลังกลับสู่ระบอบเผด็จการอำนาจนิยม (ดู Kapstein and Converse 2008, 59-60) เรื่องราวความสำเร็จของการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้จึงเป็นสิ่งที่น่าสนใจศึกษาเป็นอย่างมาก ความสำเร็จดังกล่าวเกิดขึ้นท่ามกลางเงื่อนไขหลายประการที่ไม่เอื้อต่อประชาธิปไตย ทั้งประวัติศาสตร์การอยู่ภายใต้การปกครองของทหารมาอย่างยาวนาน ความล้มเหลวในการเรียกร้องประชาธิปไตยมาแล้วถึง 2 ครั้งก่อนหน้าที่จะเปลี่ยนผ่าน และพื้นฐานทางวัฒนธรรมแบบขงจื้อที่มีการชี้ให้เห็นว่าเอื้อต่อวัฒนธรรมการเมืองแบบอำนาจนิยม (ดู Huntington 1996) แต่เกาหลีใต้กลับสามารถรักษาประชาธิปไตยมาได้อย่างมั่นคงมากกว่า 3 ทศวรรษหลังจากเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย เห็นได้จากการจัดอันดับประชาธิปไตยของสำนักต่าง ๆ ที่ให้คะแนนประชาธิปไตยเกาหลีใต้ในระนาบเดียวกับประเทศประชาธิปไตยในตะวันตก ไม่ว่าจะเป็น Freedom House, Polity Project, World Bank Governance Index หรือ Economic Intelligence Unit (ดูการประมวลผลการจัดอันดับเหล่านี้ได้ใน Park 2014a, 40-41; Yun and Min 2012, 156) หรือหากประเมินจากตัวชี้วัดที่เสนอโดยแซมมวล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) ในด้านการปรับเปลี่ยนชั่วคราว 2 ครั้ง (two turnover test) จากการเลือกตั้ง จะพบว่าเกาหลีใต้ได้ผ่านเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว เห็นได้จากหลังการเปลี่ยนผ่านได้มีการเปลี่ยนชั่วคราวในเกาหลีใต้หลายครั้งจากฝ่ายอนุรักษนิยมไปสู่หัวก้าวหน้า และจากหัวก้าวหน้ากลับสู่ฝ่ายอนุรักษนิยม และล่าสุดได้เปลี่ยนกลับสู่หัวก้าวหน้าอีกครั้งหนึ่ง บทความนี้ต้องการแสวงหาคำตอบของประเด็นปัญหาที่ว่าอะไรคือปัจจัยที่อธิบายความสำเร็จของการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ ทั้ง ๆ ที่มีเงื่อนไขหลากหลายประการที่ไม่เอื้อต่อประชาธิปไตย

ที่ผ่านมาการศึกษาความเป็นปึกแผ่นของประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ยังคงเต็มไปด้วยข้อถกเถียงที่ยังคงไม่ได้ข้อสรุปในหลากหลายแง่มุม ได้แก่

ประการแรก นักวิชาการส่วนมากมักศึกษาบนฐานของนิยามขั้นสูง (maximal definition) ของการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตย โดยเลือกมองที่คุณภาพและประสิทธิภาพของการทำงานของสถาบันการเมืองแบบประชาธิปไตย (ดูการจำแนกนิยามได้ใน Schedler 1998, 93-94) งานกลุ่มนี้มักจะทำให้นำไปสู่ข้อสรุปที่ว่าประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ยังคงมีปัญหาอย่างมากในด้านการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตย อันเนื่องมาจากปัญหาภายใน “ตัวแสดง” และ “สถาบันการเมือง” ในหลากหลายลักษณะที่สำคัญ อาทิ ปัญหาภูมิภาคนิยม (regionalism) (Im 2004, 187-189) ปัญหาการแข่งขันระหว่างผู้นำการเมือง ปัญหาความอ่อนแอของระบบพรรคการเมือง (Kim 2000a, 78-80) และปัญหาการขาดวัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตย (Mo 2001, 470-471; Heo and Hahm 2014, 933-938) เป็นต้น

แม้ว่างานในกลุ่มนี้จะสามารถสะท้อนให้เห็น “ความท้าทายในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้” ได้เป็นอย่างดี แต่ไม่สามารถสะท้อนให้เห็นถึง “ปัจจัยหรือเงื่อนไขในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้” ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้

ประการที่สอง หากมีงานที่ศึกษาปัจจัยหรือเงื่อนไขในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยในเกาหลีใต้ งานส่วนมากมักจะชี้ให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของตัวแสดงในภาคประชาสังคม ไม่ว่าจะเป็นบทบาทในการผลักดันวาระการปฏิรูปการเมือง (Park 2008, 145-147) บทบาทในการทำให้การชุมนุมประท้วงมีความเป็นสถาบันมากขึ้น (institutionalization of protest) ที่แสดงให้เห็นจากการลดระดับความรุนแรงในการชุมนุมประท้วงลง และการเปลี่ยนบทบาทของตัวแสดงในภาคประชาสังคมที่เคลื่อนไหวในพื้นที่ของสถาบันทางการเมืองแบบที่เป็นทางการมากขึ้น ที่เห็นได้จากการตั้งพรรค Democratic Labor Party (Aleman 2005, 81-83) ขณะที่คิม ซอนฮยอก (Kim Sunhyuk) ชี้ว่าบทบาทสำคัญของภาคประชาสังคมเกาหลีคือการเคลื่อนไหวเพื่อชำระล้างอิทธิพลของระบบเผด็จการอำนาจนิยม (Kim 2000, 114-117) แน่หนอนว่าในกระบวนการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตย ภาคประชาสังคมเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่สำคัญ อย่างไรก็ตามในกระบวนการดังกล่าว นอกจากบทบาทของภาคประชาสังคมแล้ว ยังเกี่ยวพันกับตัวแสดงทางการเมืองอื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้นการให้ภาพที่ชัดเจนของกระบวนการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยจำเป็นต้องสะท้อน “ปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ” ด้วยเช่นกัน

ในการอุดช่องว่างทางการศึกษาทั้ง 2 ด้านดังที่ได้กล่าวไปแล้ว บทความนี้จะเลือกใช้นิยามขั้นต่ำ (minimal definition) ของการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตย จุดตั้งต้นของนิยามขั้นต่ำมาจากนิยามของการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยที่เสนอโดยฮวน ลินซ์ (Juan Linz) ที่ระบุว่า “ประชาธิปไตยที่เป็นปึกแผ่นจะเกิดขึ้นเมื่อตัวแสดงทางการเมืองที่มีบทบาทสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ กองทัพ หรือสถาบันอื่น ๆ มีความตระหนักร่วมกันว่าไม่มีทางเลือกอื่นใดในระบอบการปกครอง นอกจากประชาธิปไตย และไม่มีสถาบันหรือกลุ่มการเมืองใดจะมีอำนาจในการยับยั้งการดำเนินงานของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง...หรือหากกล่าวอย่างง่ายที่สุดคือประชาธิปไตยต้องถูกมองว่าเป็น ‘เกมเดียวใน (สังคมการ) เมือง’ (the only game in town)” (Linz 1990, 153-154) จากนิยามดังกล่าวบทความนี้เสนอว่าในการมองกระบวนการสร้างประชาธิปไตยที่เป็นปึกแผ่นควรเริ่มจาก “เงื่อนไขขั้นต่ำ” นั่นคือการที่ไม่มีตัวแสดงหรือสถาบันการเมืองใดจะสามารถ “ยับยั้งหรือล้มล้างการทำงานของรัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้ง” และหากพิจารณาจากพัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศกำลังพัฒนาจะพบว่า ประเทศเหล่านี้มักจะเผชิญกับประสบการณ์ของการที่กองทัพเข้ามามีบทบาททางการเมืองนับตั้งแต่แรกสถาปนาประเทศ (Croissant, Kuehn, Lorenz and Chambers 2013, 1) ดังนั้นเงื่อนไขขั้นต่ำของการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้กับประชาธิปไตยนั่นคือการที่กองทัพต้องอยู่ใต้การควบคุมของพลเรือน (civilian control of military) ในกรณีของเกาหลีใต้ก็เช่นเดียวกัน บทความชิ้นนี้จะชี้ให้เห็นว่า

กระบวนการควบคุมโดยพลเรือนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ช่วยวางรากฐานให้กับการหยั่งรากของประชาธิปไตยไม่ให้ย้อนกลับไปสู่เผด็จการอำนาจนิยม โดยเฉพาะช่วยสร้างเสถียรภาพให้กับประชาธิปไตยเกิดใหม่และทำให้สถาบันการเมืองอื่น ๆ ทั้งรัฐสภาและพรรคการเมืองสามารถเติบโตและมีบทบาทในการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตยในระยะยาวได้

ในการตอบคำถามหลักของบทความ ผู้เขียนจะใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นสำคัญ โดยมุ่งเน้นที่ผ่านเทคนิควิธี “การสืบค้นกระบวนการ” (process tracing) ที่หมายถึงการวิเคราะห์หลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ลำดับเหตุการณ์ และผลสืบเนื่องของเหตุการณ์สำคัญในกรณีศึกษาเพื่อทดสอบสมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ในตอนต้น ในการสืบค้นกระบวนการผู้วิจัยจะอาศัยข้อมูลจากเอกสารทั้งระดับปฐมภูมิ ทุติยภูมิ อาทิ เอกสาร และสิ่งตีพิมพ์ของรัฐ คำแถลงนโยบาย สุนทรพจน์ รวมถึงบทสัมภาษณ์ของตัวแสดงที่สำคัญต่าง ๆ เป็นหลัก นอกเหนือจากข้อมูลเชิงเอกสารแล้ว ผู้เขียนยังวางแผนที่จะเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ด้วยเช่นกัน เนื่องจากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นตัวแสดงหลัก ๆ ในเหตุการณ์จริงอาจเป็นการยาก ดังนั้นจึงมุ่งเน้นที่การสัมภาษณ์ผู้สังเกตการณ์ในวงนอก และผู้ที่มีส่วนร่วมที่อาจไม่ใช่ตัวแสดงหลักในเหตุการณ์ อาทิ นักวิชาการทั้งในและนอกกองทัพ อดีตที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของรัฐบาลและผู้นำองค์กรในภาคประชาสังคม เป็นต้น บทความนี้จะจัดลำดับการนำเสนอเป็น 4 ส่วน ในส่วนถัดมาจะกล่าวถึงประเด็นเรื่องการควบคุมโดยพลเรือนอย่างสังเขป ทั้งข้อถกเถียงเชิงทฤษฎีและแง่มุมที่บทความนี้จะประยุกต์ใช้ ก่อนที่จะกล่าวถึงการควบคุมโดยพลเรือนในเกาหลีใต้ภายหลังการเปลี่ยนผ่านและจะทำการประมวลสรุปในส่วนสุดท้าย

การควบคุมโดยพลเรือน: ข้อถกเถียงและมุมมองโดยสังเขป

การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพกับพลเรือนมีมาอย่างยาวนาน ที่ผ่านมามีการตั้งข้อสังเกตไว้หลากหลาย แต่กรอบในการมองที่สำคัญและได้รับความนิยมมากที่สุดมีด้วยกัน 2 มุมมอง ได้แก่ มุมมองของแซมมวล ฮันติงตัน (Samuel Huntington) และมุมมองของมอริส จาโนวิตซ์ (Morris Janowitz) ในส่วนของมุมมองแรกของฮันติงตันนั้น หัวใจสำคัญของการที่กองทัพอยู่ภายใต้การควบคุมโดยพลเรือนแบบปรนัย (objective civilian control) มีด้วยกัน 4 ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก การที่ทหารในกองทัพมีความตระหนักใน “ความเป็นทหารอาชีพ” (military professionalism) ที่แตกต่างจากพลเรือนโดยเฉพาะความชำนาญเฉพาะด้าน ความรับผิดชอบ และความเป็นหมู่คณะ

ประการที่สอง การที่เจ้าหน้าที่ทหารอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้นำพลเรือนที่เป็นผู้กำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น นโยบายต่างประเทศและนโยบายความมั่นคง

ประการที่สาม การตระหนักและยอมรับในความเป็นทหารอาชีพและความเป็นอิสระของกองทัพโดยผู้นำพลเรือน

และประการที่สี่ การจำกัดการแทรกแซงทางการเมืองของทหาร และการแทรกแซงภายในกองทัพของฝ่ายการเมือง (Huntington 1957, 83-85)

ข้อเสนอของฮันทิงตันมีหัวใจสำคัญอยู่ที่การแยกกองทัพออกจากการเมืองและสังคม เนื่องจากมองว่ากองทัพมีคุณลักษณะเฉพาะตัว โดยเฉพาะในแง่ของความเป็นสถาบัน ค่านิยม และวัฒนธรรม มีเพียงแอมูมเดียวที่กองทัพและพลเรือนมีความเชื่อมโยงกันคือการที่กองทัพอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือน จากคุณลักษณะสำคัญในข้อเสนอดังกล่าวของฮันทิงตันทำให้มักจะถูกเรียกในอีกชื่อว่าเป็น “ตัวแบบการแยกพลเรือน-ทหาร” (segregation model)

อีกหนึ่งตัวแบบที่นำเสนอมุมมองความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารที่แตกต่างกันออกไปอาจเรียกได้ว่าเป็น “ตัวแบบการบูรณาการพลเรือน-ทหาร” (integration model) พัฒนาจากงานของจาโนวิตซ์ แม้ว่าจาโนวิตซ์จะเน้นย้ำในเรื่องการที่กองทัพต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือน แต่เขาไม่ได้มองว่าการดำเนินการดังกล่าวต้องผ่านการแยกกองทัพออกจากการเมืองและสังคมดังที่ฮันทิงตันเสนอ หากแต่มองว่าต้องผ่านการสร้างสิ่งที่เรียกว่า “ทหารพลเมือง” (citizen soldier) สิ่งนี้จะเกิดขึ้นได้ในรัฐแบบประชาธิปไตยที่มีกองทัพขนาดใหญ่ กองทัพดังกล่าวจะมาจากการเกณฑ์พลเมืองเข้ามาเป็นทหารนั่นเอง ดังนั้นกองทัพที่มีลักษณะเช่นนี้จะซึมซับเอาค่านิยมแบบพลเรือนเข้าไปด้วย หากพิจารณาในแง่นี้การบูรณาการที่จาโนวิตซ์หมายถึงคือการบูรณาการกองทัพให้หลอมรวมกับภาคประชาสังคมนั่นเอง (ดู Janowitz 1960; Janowitz 1983)

หากเปรียบเทียบมุมมองของทั้งสองจะเห็นความแตกต่างอย่างชัดเจนใน 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ขณะที่ฮันทิงตันมองว่ากองทัพมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวที่แตกต่างจากสถาบันอื่น ๆ ของพลเรือน จาโนวิตซ์กลับมองว่ากองทัพเป็นเพียงระบบย่อยของสังคมมีคุณลักษณะที่ไม่ต่างจากองค์กรของพลเรือน

ประการที่สอง ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร ฮันทิงตันมุ่งเน้นประเด็นเรื่อง “ความเป็นทหารอาชีพ” จาโนวิตซ์กลับมุ่งเน้นการผสมผสานค่านิยมและจารีตแบบพลเมืองเข้าไปในกองทัพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “การสร้างความเป็นพลเรือนในกองทัพ” (civilianization) นั่นเอง สิ่งนี้อาจจะเกิดขึ้นโดยผ่านทางระบบการศึกษาที่ผสมผสานรูปแบบการศึกษาแบบพลเรือนเข้ากับการฝึกทักษะเฉพาะด้านของทหาร

ประการสุดท้าย ในส่วนของแนวทางในการทำให้กองทัพต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของพลเรือนนั้น ฮันทิงตันเสนอให้สร้างความเป็นสถาบันของกองทัพเพื่อสร้างความเป็นมืออาชีพและความเป็นอิสระของกองทัพจากการเมือง แต่เนื่องจากจาโนวิตซ์มองว่าทหารเป็นเพียงอาชีพหนึ่งเฉกเช่นเดียวกับอาชีพอื่น ๆ ของพลเรือน ดังนั้นจึงไม่เห็นด้วยกับการสร้างความเป็นสถาบันของกองทัพ แต่ควรปฏิบัติในลักษณะเดียวกับอาชีพอื่น ๆ (ดูตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 ตัวแบบความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร

เกณฑ์การจำแนก	ตัวแบบการแยกพลเรือน-ทหาร	ตัวแบบการบูรณาการพลเรือน-ทหาร
คุณลักษณะของกองทัพ	มีลักษณะเฉพาะทั้งโครงสร้างองค์กรและวัฒนธรรม	กองทัพเป็นเพียงระบบย่อยของสังคมมีคุณลักษณะที่ไม่ต่างจากองค์กรของพลเรือน
ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนกับทหาร	ความเป็นทหารอาชีพ	การสร้างความเป็นพลเรือนในกองทัพ
ความโน้มเอียง/แนวทาง	พัฒนาความเป็นสถาบันของกองทัพ	ทหารเป็นเพียงอาชีพหนึ่งเหมือนกับอาชีพอื่น ๆ ของพลเรือน

ที่มา: Hong 2008, 242

มุมมองของทั้งสองเป็นรากฐานสำคัญสำหรับการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารในยุคต่อมา อย่างไรก็ตามงานของทั้งสองถูกมองว่ามีข้อจำกัดสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นข้อสรุปที่พัฒนามาจากประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว หรือพัฒนาจากบริบทเฉพาะนั่นคือบริบทของสงครามที่มีการเกณฑ์พลเมืองให้เข้าร่วมกับกองทัพขนานใหญ่ ดังนั้นข้อสรุปเหล่านี้อาจมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์บริบทที่แตกต่างกันออกไป ทั้งบริบทของประเทศประชาธิปไตยที่เพิ่งจะเปลี่ยนผ่าน หรือบริบทหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ไม่ได้มีการเกณฑ์พลเมืองให้เข้าร่วมกับกองทัพขนานใหญ่ดังเดิม ขณะเดียวกันงานของทั้งสองได้สะท้อนให้เห็นถึงจุดอ่อนของแต่ละฝ่าย โดยฮันทิงตันมุ่งเน้นแง่มุมเรื่อง “การปกป้อง” ประชาธิปไตย ขณะที่จาโนวิตซีให้ความสำคัญกับแง่มุมเรื่อง “การธำรงรักษาค่านิยม” แบบประชาธิปไตย (Burk 2002, 12) บทความนี้ไม่ได้ยึดติดกับตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งเท่านั้น แต่จะชี้ให้เห็นว่าในช่วงแรกของการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในเกาหลีใต้จุดมุ่งเน้นสำคัญในการปฏิรูปดูเหมือนว่าจะเป็น “การสร้างความเป็นทหารอาชีพ” ตามตัวแบบของฮันทิงตัน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในยุคเผด็จการอำนาจนิยมปัญหาสำคัญของกองทัพคือการที่นายทหารกลุ่มหนึ่งอาจไม่ได้ยึดแนวทางการปฏิบัติตามวิถีทางของทหารมืออาชีพ ทั้งการไม่ได้เคารพหรือปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง แต่เมื่อประเด็นในเรื่องนี้ได้รับการปฏิรูปเรียบร้อยแล้วในช่วงแรก ในช่วงเวลาถัดมาผู้นำแบบพลเรือนได้ให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่อง “การสร้างความเป็นพลเรือนในกองทัพ” ทั้งการเพิ่มจำนวนและบทบาทของพลเรือนในหน่วยงานของกองทัพ และการนำเสนอค่านิยมแบบพลเรือน โดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาค เป็นต้น

การสถาปนาการควบคุมโดยพลเรือน

1. การควบคุมโดยพลเรือนในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย

ในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย เกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีเงื่อนไขเฉพาะหลายประการที่เอื้อต่อการที่กองทัพจะเข้ามามีบทบาททางการเมือง

ประการแรก หลังได้รับเอกราชเกาหลีใต้ต้องเข้าสู่ภาวะสงครามมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานจนถึงปัจจุบัน บริบทภัยคุกคามในลักษณะนี้เอื้อต่อการเติบโตและขยายตัวของกองทัพทั้งในแง่ของโครงสร้างองค์กร บทบาท และทรัพยากร ในระดับที่มากกว่าตัวแสดงอื่น ๆ ภายในประเทศ

ประการที่สองและสืบเนื่องกับประการแรก การที่ประเทศมหาอำนาจได้เข้ามายุ่งเกี่ยวในสงครามเกาหลีได้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นไปอีก ในแง่หนึ่งสหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีส่วนในการพัฒนากองทัพสมัยใหม่ในเกาหลีใต้ ทั้งในแง่ของระบบการศึกษา การจัดโครงสร้างกองทัพ และการสนับสนุนอาวุธยุทโธปกรณ์และงบประมาณ มีการตั้งข้อสังเกตว่าในช่วง 2 ทศวรรษแรกหลักได้รับเอกราช เกาหลีใต้ตกอยู่ในสภาวะ “การพึ่งพาโดยสมบูรณ์” (total dependence) ต่อสหรัฐอเมริกาในด้านความมั่นคง (Kim 1996a, 31-35) ด้วยความสัมพันธ์ดังกล่าวประกอบกับเป้าประสงค์ของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินความสัมพันธ์กับเกาหลีใต้ที่ให้ความสำคัญกับการต่อต้านคอมมิวนิสต์มาเป็นอันดับแรก ทำให้สหรัฐอเมริกาเลือกที่จะไม่เข้าไปแทรกแซงในการเมืองภายในเกาหลีใต้ ในสถานการณ์ที่กลุ่มคนในกองทัพทำการยึดอำนาจ เนื่องจากมองว่ารัฐบาลทหารมีแนวโน้มที่จะตอบสนองต่อเป้าประสงค์ในเรื่องการต่อต้านคอมมิวนิสต์ได้เป็นอย่างดี (Park 2006)

ประการที่สาม การที่ทั้งสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลทหารให้ความสำคัญกับ “การต่อต้านคอมมิวนิสต์” ทำให้รัฐบาลมักจะใช้ประเด็นดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการใช้กำลังปราบปรามและกดทับฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องประชาธิปไตย ขณะเดียวกันรัฐบาลได้พยายามปลูกฝัง “ความรู้สึกต่อต้านคอมมิวนิสต์” ให้กับคนเกาหลีใต้ จนทำให้สังคมเกาหลีใต้กลายเป็น “สังคมที่ถูกจัดโครงสร้างให้ต่อต้านคอมมิวนิสต์” (anti-communist regimented society) (Cho 2013, 3-5)

ประการที่สี่ การเข้ามามีบทบาทของกองทัพไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ความมั่นคงเท่านั้น หากแต่มีบทบาทครอบคลุมในทุกด้าน ทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

ประการที่ห้า ภายใต้เป้าประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งนั่นคือการพัฒนาเศรษฐกิจ แนวทางที่ใช้คือ “เผด็จการที่ขับเคลื่อนการพัฒนา” (developmental dictatorship) ได้ส่งผลตามมาทำให้การใช้อำนาจแบบเผด็จการไม่ได้จำกัดอยู่ในปริมาณพลทางการเมืองหากแต่แทรกซึมในทุกด้าน และทำให้ประเด็นอื่น ๆ ที่มีความสำคัญน้อยกว่าด้านการพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นสิทธิแรงงานหรือสวัสดิการสังคมถูกลบทิ้งไป (Lee 2003, 45-48)

จากที่กล่าวมาทั้งหมดจะเห็นได้ว่าพัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างทหารและพลเรือนในเกาหลีใต้ในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยค่อนข้างเป็นไปในทิศทางที่ดูจะไม่เอื้อต่อการสร้างการควบคุม

โดยพลเรือน ทั้งประวัติศาสตร์การเข้าไปแทรกแซงทางการเมืองของกองทัพอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลา กว่า 3 ทศวรรษและอิทธิพลของกลุ่มฮานาเฮว (*hanahoe* หรือ Group of One) ซึ่งเป็นกลุ่มลับในกองทัพนำ โดยนายซอน ดู-ฮวาน (Chun Doo-hwan) และโน แท-อู (Roh Tae-woo) ทั้งยังมีอิทธิพลในการยึดอำนาจ ในปี ค.ศ. 1979 และยังมีอิทธิพลครอบคลุมทั้งกองทัพและในฝ่ายการเมืองมาจนถึงช่วงเวลาหลังการ เปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย ขณะเดียวกันในการเลือกตั้งที่เป็นหมุดหมายของการเปลี่ยนผ่านสู่ ประชาธิปไตยก็มีแนวโน้มค่อนข้างสูงที่ฝ่ายเผด็จการอำนาจนิยมจะสามารถสืบทอดอำนาจได้อย่าง ต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากความแตกแยกภายในแกนนำฝ่ายค้านเอง

2. การควบคุมโดยพลเรือนในสมัยประธานาธิบดีโน แท-อู

ในช่วงระหว่างการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตย เนื่องจากการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากการเลือกตั้ง ไม่ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนขั้วอำนาจ กล่าวคือผู้ชนะการเลือกตั้งครั้งแรกหลังการเปลี่ยนผ่านสู่ ประชาธิปไตยคือนายโน แท-อู อดีตนายทหารกลุ่มฮานาเฮวที่เป็นแกนนำการรัฐประหาร ทำให้หลายฝ่าย คาดหวังถึงความต่อเนื่องมากกว่าความเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลก่อน โซลตัน บารายี (Zoltan Barany) ได้ ตั้งข้อสังเกตถึงคุณูปการในเชิงบวกของรัฐบาลโน แท-อูต่อประเด็นเรื่องการควบคุมกองทัพของพลเรือนว่า การขึ้นสู่อำนาจของโน แท-อูสามารถรับรองเสถียรภาพของการเปลี่ยนผ่านระบอบได้เป็นอย่างดี เนื่องจาก ศักยภาพในการควบคุมกองทัพของเขาทำให้สามารถรับรองได้ว่าจะไม่มีการยึดอำนาจเกิดขึ้น นอกเหนือจากประเด็นดังกล่าวแล้วอีกหนึ่งคุณูปการสำคัญของรัฐบาลโน แท-อูคือการเพิ่มบทบาทของ รัฐสภาในการกำกับดูแลนโยบายความมั่นคง (Barany 2012, 186-187) นอกเหนือจากประเด็นดังกล่าว แล้ว ลี ซู-ฮุน (Lee Su-Hoon) มองว่าคุณูปการสำคัญของรัฐบาลโน แท-อูต่อการพัฒนาประชาธิปไตยยัง ครอบคลุมถึงการมีขั้นตอนต่อฝ่ายตรงข้ามทางการเมือง การเปิดกว้างให้กับเสรีภาพสื่อมวลชน มีข้อมูลชี้ ว่าในระยะเวลาเกือบ 2 ปีระหว่างเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1987 ถึงเดือนเมษายน ค.ศ. 1989 มีสื่อสิ่งพิมพ์ ประเภทหนังสือพิมพ์และวารสารเกิดขึ้นถึงกว่า 1,492 ฉบับ การเริ่มต้นกระบวนการกระจายอำนาจ และ การเปิดพื้นที่ทางเสรีภาพให้กับสถานศึกษา (Lee 1993, 357)

หากวิเคราะห์ถึงยุทธศาสตร์การจำกัดการกับกองทัพของประธานาธิบดีโน แท-อู จะพบว่ามีความสำคัญ 2 แนวด้วยกัน กล่าวคือแนวทางแรก การสร้างระยะห่างกับรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยม เนื่องจาก รัฐบาลซอน ดู-ฮวานเป็นรัฐบาลที่ได้รับความนิยมน้อยที่สุดในประวัติศาสตร์การเมืองสมัยใหม่ของเกาหลีใต้ ทั้งซอน ดู-ฮวานและโน แท-อูต่างตระหนักในข้อเท็จจริงดังกล่าว ดังนั้นในช่วงปลายของการดำรง ตำแหน่งของประธานาธิบดีซอน ดู-ฮวาน ได้เสนอให้โน แท-อูใช้ยุทธศาสตร์การสร้างระยะห่างจากรัฐบาล ซอน ดู-ฮวานเพื่อสร้างคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลโน แท-อูยังคงใช้ยุทธศาสตร์นี้อย่าง ต่อเนื่องหลังจากก้าวขึ้นมาเป็นประธานาธิบดีแล้ว แนวทางที่ 2 การสร้างฐานอำนาจของตนเอง แม้ว่าทั้ง ซอน ดู-ฮวานและโน แท-อูจะเป็นนายทหารที่มีความสนิทสนมกันตั้งแต่โรงเรียนนายร้อย แต่อาจจะด้วย เหตุผลของการสร้างความมั่นคงในฐานอำนาจของตนเองและการสร้างระยะห่างกับซอน ดู-ฮวานทำให้

ประธานาธิบดีโน แท-อูกล้าที่จะปลดและโยกย้ายนายทหารในตำแหน่งสำคัญที่อดีตประธานาธิบดีชอน ดู-ฮวานได้แต่งตั้งไว้ สิ่งที่น่าสนใจเช่นกันคือการเลือกที่จะโยกย้าย “กลุ่มทหารอาชีพ” ที่คุมกำลังในกองพลที่ห่างจากเมืองหลวงเข้ามารับตำแหน่งสำคัญในเขตเมืองหลวง การที่ประธานาธิบดีโน แท-อูดำเนินการเช่นนี้อาจจะด้วยเหตุผลที่ได้กล่าวไปแล้ว ประกอบกับความมั่นใจใน “ความเป็นมืออาชีพ” ของทหารกลุ่มนี้ที่จะไม่ดำเนินการยึดอำนาจ หากพิจารณาในแง่หนึ่งอีกหนึ่งคุณูปการสำคัญของรัฐบาลโน แท-อูคือการรับรองหลักการของ “ทหารอาชีพ” ที่จะไม่ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองนั่นเอง

ท่ามกลางคุณูปการในเชิงบวกยังจะเห็นได้ถึงความต่อเนื่องของบทบาทหน่วยงานกองทัพที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เหตุการณ์ที่เป็นภาพสะท้อนได้เป็นอย่างดีคือกรณีอื้อฉาวในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1990 โดยหนังสือพิมพ์ฮันคยอเร (*Hankyoreh Simmun*) ได้รายงานว่าหน่วยงานด้านข่าวกรองสำคัญของกองทัพนั้นคือหน่วยบัญชาการความมั่นคงภายใน (Defense Security Command: DSC) ได้สอดแนมพฤติกรรมของพลเรือนกว่า 1,300 คน ทั้ง ผู้นำแรงงาน อาจารย์มหาวิทยาลัย ผู้นำศาสนา สื่อมวลชน รวมทั้งนักการเมืองฝ่ายค้านคนสำคัญอย่างนายคิม ยอง-ซัม (Kim Young-sam) และคิม แด-จุง (Kim Dae-jung) หลังจากที่มีการรายงานข่าว ประธานาธิบดีโน แท-อูได้สั่งปลดรัฐมนตรีกลาโหมคนเก่า ขณะที่รัฐมนตรีกลาโหมคนใหม่ประกาศว่าในอนาคตหน่วยงานแห่งนี้จะมุ่งเน้นจับตาเฉพาะนักศึกษาฝ่ายซ้ายที่เชื่อมโยงกับเกาหลีเหนือและสถานการณ์การยึดอำนาจเท่านั้น อีกหนึ่งเหตุการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงการยุ่งเกี่ยวของทหารคือการที่สำนักงานการวางแผนความมั่นคงแห่งชาติ (Agency for National Security Planning: ANSP) ซึ่งเดิมคือหน่วยงานสำนักข่าวกรองกลางแห่งเกาหลี (Korean Central Intelligence Agency: KCIA) ได้กล่าวหานายคิม นัค-ชอง (Kim Nak-Chung) คนสนิทของนายคิม แด-จุงว่ามีความเชื่อมโยงกับเกาหลีเหนือ หลังจากเหตุการณ์เหล่านี้ด้วยแรงกดดันของสาธารณชน ทำให้ ANSP ต้องประกาศว่าจะยึดถือจุดยืนเป็นกลางทางการเมือง

3. การควบคุมโดยพลเรือนในสมัยประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัม

จุดเปลี่ยนสำคัญของการควบคุมโดยพลเรือนเกิดขึ้นหลังนายคิม ยอง-ซัมชนะการเลือกตั้งและกลายเป็นประธานาธิบดีพลเรือนที่แท้จริงคนแรกหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย ในความเป็นจริงแล้ว เบื้องหลังการขึ้นสู่อำนาจของนายคิม ยอง-ซัมสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการประนีประนอมระหว่างกลุ่มอนุรักษ์นิยม ทั้งฝ่ายอดีตประธานาธิบดีชอน ดู-ฮวานและโน แท-อู ซึ่งอาจรวมถึงนายทหารกลุ่มฮานาเฮวและนายคิม ยอง-ซัม ตัวอย่างที่สะท้อนให้เห็นได้ดีที่สุดคือการรวมพรรคระหว่างพรรครัฐบาลของประธานาธิบดีโน แท-อูเข้ากับพรรคฝ่ายค้านของนายคิม ยอง-ซัมและคิม จอง-พิล (Kim Jong-pil) รวมถึงข้อตกลงที่จะส่งนายคิม ยอง-ซัมเป็นผู้สมัครชิงชัยในตำแหน่งประธานาธิบดีในฐานะตัวแทนของฝ่ายอนุรักษ์นิยม เป้าหมายของฝ่ายอนุรักษ์นิยมคือการสกัดกั้นไม่ให้นายคิม แด-จุง ผู้นำฝ่ายค้านและเป็นบุคคล “อันตราย” ในสายตาของกองทัพ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้อย่างไรก็ตามการขึ้นสู่อำนาจของนายคิม ยอง-ซัม ดูเหมือนจะสะท้อนถึงเสถียรภาพทางอำนาจของกลุ่มฮานาเฮวในกองทัพและความ

ต่อเนื่องในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารมากกว่าความเปลี่ยนแปลงอย่างถึงรากถึงโคน จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้ในช่วงแรกของการขึ้นสู่อำนาจแทบไม่มีใครจะคาดคิดว่าประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมจะสามารถสร้างความเปลี่ยนแปลงในความสัมพันธ์ระหว่างทหารกับพลเรือนได้ (Lee and Sohn 1994, 1) ขณะที่บางส่วนยังคงหวาดกลัวความเป็นไปได้ของการยึดอำนาจโดยกลุ่มก้อนในกองทัพ (Rhie 1995, 130)

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการขึ้นสู่อำนาจไม่นานนัก ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้เริ่มกระบวนการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างกองทัพและพลเรือน สัญญาณแรกที่ส่งออกมาให้เห็นคือจากคำกล่าวเมื่อแรกรับตำแหน่งประธานาธิบดี คิม ยอง-ซัมเน้นย้ำถึงความชอบธรรมของตนที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งที่เสรีและเป็นธรรม ไม่ได้มาจากการใช้ความรุนแรง อีกทั้งยังเป็น “รัฐบาลพลเรือนที่แท้จริง” หากพิจารณาโดยผิวเผินคำกล่าวดังกล่าวอาจไม่ได้มีความหมายมากนัก แต่หากตีความให้ลึกซึ้งจะเห็นได้ถึงนัยของการ “อ้างอิงความชอบธรรมจากการสนับสนุนของประชาชน” ที่แตกต่างจากระบบก่อนหน้าที่อาจมีที่มาจากการใช้ความรุนแรง สัญญาณต่อมาได้สะท้อนผ่านการแต่งตั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ที่โดยธรรมเนียมแล้วมักจะแต่งตั้งให้นายทหารชั้นยศสูงสุดดำรงตำแหน่ง เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมจะมีอำนาจสั่งการนายทหารในชั้นยศสูงสุดในแต่ละเหล่าทัพได้ แต่บุคคลที่ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมเลือกมารับตำแหน่งคือพลตรีควอน รยอง-แฮ (Major General Kwon Ryong-hae) อดีตนายทหารเกษียณอายุและเป็นอดีตผู้ช่วยรัฐมนตรีสมัยประธานาธิบดีโน แท-อู ทั้งนี้หากพิจารณาจากประวัติของพลตรีควอน รยอง-แฮจะพบว่าประวัติการรับราชการที่ผ่านมามากจะถูกกีดกันไม่ให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในระดับสูง เนื่องจากการผูกขาดของกลุ่มฮานาเฮว ดังนั้นการแต่งตั้งบุคคลที่มีพื้นเพดังกล่าวจึงมีนัยสำคัญต่อการปฏิรูปไม่น้อย (Cho 2001, 143)

อีกหนึ่งสัญญาณสำคัญเห็นได้จากคำกล่าวของนายคิม ยอง-ซัมในวาระการจบการศึกษาของนักเรียนนายร้อยเกาหลีใต้ โดยเขาได้ใช้โอกาสนี้ประกาศหลักการเรื่องการปฏิรูปกองทัพสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

ประการแรก การลดความเป็นการเมืองของกองทัพ (de-politicization of armed forces) ซึ่งถือเป็นขั้นแรกของการปฏิรูป

ประการที่สอง การลดอิทธิพลของกองทัพในสังคมเกาหลี (de-militarization of Korean society) ผ่านทางการพัฒนาภาคประชาสังคม โดยเปิดกว้างให้กับความหลากหลายของค่านิยม (Rhie 1995, 136)

ต่อมาหลักการของประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้รับการขยายความโดยพลตรี ควอน รยอง-แฮ และประกาศเป็นเป้าหมายการปฏิรูปกองทัพ 5 ประการ ได้แก่ การบริหารจัดการคอร์รัปชัน การปรับโครงสร้างกองทัพ การรับรองความก้าวหน้าของทหารอาชีพ การยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ และการเพิ่มงบประมาณกลาโหม (Kim 1995, 169)

หลังจากการประกาศดังกล่าวประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้เริ่มกระบวนการปลดย้ายกลุ่มฮานาเฮว หากพิจารณาจากลักษณะการดำเนินการจะพบว่ามี 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรก การปลดทหารที่มีความฝักใฝ่ทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งสำคัญ และแนวทางที่สอง การใช้ข้ออ้างเรื่องการปราบปรามคอร์รัปชันในการกวาดล้างและปฏิรูปกองทัพ ต่อแนวทางแรก หน่วยงานที่เป็นเป้าหมายหลักในการปรับเปลี่ยนคือหน่วยบัญชาการความมั่นคงภายใน (DSC) ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญที่ควบคุมทิศทางข่าวกรองในกองทัพ และมีบทบาทสำคัญในการยึดอำนาจเมื่อปี ค.ศ. 1979 และกองกำลังที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้กรุงโซล ภายใน 4 เดือนแรกของการดำรงตำแหน่ง ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้โยกย้าย 5 ใน 8 ตำแหน่งที่สำคัญที่สุดในกระทรวงกลาโหม 9 ใน 11 ตำแหน่งที่สำคัญที่สุดในกองบัญชาการทหารสูงสุด 11 จาก 14 ตำแหน่งที่สำคัญที่สุดในกองทัพบก 7 ใน 11 ตำแหน่งที่สำคัญที่สุดในกองทัพเรือ และ 4 ใน 10 ตำแหน่งที่สำคัญที่สุดในกองทัพอากาศ หากนับรวมใน 1 ปีแรกของการดำรงตำแหน่งมีนายทหารถูกปลดย้ายกว่า 1 พันนาย (Cho 2001, 142) หากจำแนกเป็นระดับการบังคับบัญชาพบว่าผู้บัญชาการเหล่าทัพทุกเหล่าทั้งหมด ร้อยละ 40 ของผู้บัญชาการระดับกองพล และร้อยละ 60 ของผู้บัญชาการในระดับกองกำลังถูกปลดออก (Kim 1995, 172) หากพิจารณาเฉพาะกลุ่มฮานาเฮว ซึ่งในช่วงเวลานั้นมีสมาชิกรวม 105 คน ในจำนวนนี้มีชั้นยศนายพล 45 คน ในช่วงหนึ่งปีแรกของการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้บีบให้นายทหารยศนายพลของกลุ่มฮานาเฮวต้องออกจากราชการจนหมด วิธีการที่ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมใช้บีบให้นายทหารกลุ่มนี้ออกจากราชการคือการออกมากกว่าในอนาคตรัฐบาลจะ “เลือกปฏิบัติต่อสมาชิกกลุ่มฮานาเฮวในการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง” (Saxer 2004, 395)

ต่อการดำเนินงานในแนวทางที่สองที่โยงประเด็นเรื่องการคอร์รัปชันกับการปลดย้ายนายทหารที่เกี่ยวข้องกับการเมืองนั้น ประเด็นเรื่องการกวาดล้างคอร์รัปชันเป็นหนึ่งในแนวนโยบายที่คิม ยอง-ซัมได้ประกาศตั้งแต่เริ่มรับตำแหน่งและได้แสดงให้เห็นเป็นแบบอย่างด้วยการประกาศบัญชีทรัพย์สินของตนเองและบุคคลสำคัญในรัฐบาลต่อสาธารณะ อีกทั้งยังได้กำหนดนโยบายให้ข้าราชการระดับสูงต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน ผลจากนโยบายดังกล่าวทำให้ในช่วงเวลา 3 เดือนแรกของการดำรงตำแหน่งมีข้าราชการระดับสูงต้องลาออก ถูกจับ และถูกติดตามยึดทรัพย์มากกว่า 1 พันราย สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องกับนายทหารระดับสูงนั้น ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 ได้เกิดข่าวอื้อฉาวที่ภรรยาของนาวาเอกคนหนึ่งได้ออกมาเรียกร้องต่อสาธารณะให้ผู้บัญชาการทหารเรือคืนเงินสินบน 100 ล้านวอนที่ได้ให้ไว้เพื่อแลกเปลี่ยนกับการเลื่อนตำแหน่ง แต่สุดท้ายนาวาเอกคนดังกล่าวไม่ได้รับการเลื่อนตำแหน่งและผู้บัญชาการทหารเรือปฏิเสธที่จะคืนเงินสินบน หลังกรณีดังกล่าวกลายเป็นข่าวดังในเกาหลีใต้ ได้มีจดหมายเป็นจำนวนมากรายงานเรื่องราวในลักษณะเดียวกันนี้ส่งไปยังประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัม จากเรื่องอื้อฉาวดังกล่าวทำให้ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมใช้โอกาสนี้ในการปลดและจับกุมนายทหารระดับนายพล 13 คนจากทุกเหล่าทัพ (Lee and Sohn 1994, 3)

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมยังได้ขยายขอบเขตการสอบสวนกรณีคอร์รัปชันไปสู่ประเด็นเรื่องการจัดซื้ออาวุธอีกด้วย โดยจากรายงานการตรวจสอบของหน่วยงานตรวจสอบภายในที่ขึ้นตรงกับประธานาธิบดีพบว่าอาวุธที่จัดซื้อในอดีตมีราคาที่สูงเกินจริง จากนั้นได้ทำการตรวจสอบบัญชีของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ผลการตรวจสอบได้นำไปสู่การจับกุมอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมถึง 2 คน และอดีตผู้บัญชาการทหารเรือและทหารอากาศ รวมทั้งอดีตที่ปรึกษาด้านความมั่นคงของประธานาธิบดีโน แท-อูอีกด้วย (Lee and Sohn 1994, 4) นอกจากนี้เหตุผลเรื่องคอร์รัปชันที่ใช้ในการกวาดล้างนายทหารระดับสูงแล้ว อีกหนึ่งเหตุผลสำคัญที่ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมใช้คือการออกมาระบุเมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1993 ว่า “การรัฐประหารเป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” และปลดนายทหารระดับสูงที่มีความยุ่งเกี่ยวกับเหตุการณ์การยึดอำนาจในปี ค.ศ. 1979 (Lee and Sohn 1994, 4)

การดำเนินการที่รวดเร็วและเด็ดขาดในการปลดย้ายไม่ได้ส่งผลให้เกิดการต่อต้านหรือความพยายามในการล้มล้างอำนาจของรัฐบาลคิม ยอง-ซัมแต่อย่างใด สาเหตุที่เป็นเช่นนี้มีด้วยกันหลายประการ ได้แก่

ประการแรก วิธีการดำเนินการของคิม ยอง-ซัมที่ใช้หลักความรวดเร็วและเด็ดขาด ดำเนินการก่อนที่อีกฝ่ายจะสามารถจะตั้งตัวได้ทัน และเลือกที่จะยึดกุมจุดยุทธศาสตร์สำคัญ ได้แก่ หน่วยงานข่าวกรองหลัก 2 แห่งของประเทศ (DSC และ ANSP) ทำให้สามารถรับรู้ความเคลื่อนไหวทั้งหมดของฝ่ายตรงข้ามและชิงจัดการก่อนหน้า สำหรับผู้ให้ข้อมูลจากสถาบันวิเคราะห์นโยบายความมั่นคงแห่งเกาหลี (Korea Institute of Defense Analysis: KIDA) ซึ่งเป็นสถาบันคลังสมองภายใต้กระทรวงกลาโหมแห่งเกาหลีใต้และมีบทบาทสำคัญในด้านการกำหนดนโยบาย มองว่า “ยุทธศาสตร์การจู่โจมแบบไม่ทันตั้งตัว” ที่ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมใช้ส่งผลทำให้นายทหารกลุ่มฮานาเฮวไม่อาจเตรียมการรับมือได้ทัน และทำให้การตอบโต้ผ่านการยึดอำนาจเป็นสิ่งที่ไม่อาจดำเนินการได้¹

ประการที่สอง จังหวะเวลาของการดำเนินการ ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมใช้ช่วงเวลาเพียงไม่กี่เดือนหลังการดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประธานาธิบดีสามารถอ้างความชอบธรรมที่ได้จากประชาชน (ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 ระดับการสนับสนุนของประชาชนที่มีต่อประธานาธิบดีสูงถึงร้อยละ 90) (Lee and Sohn 1994, 4) นอกจากนี้จะเห็นได้ถึงการใช้ประโยชน์จากกระแสข่าวที่ส่งผลต่อความรู้สึกของสาธารณชน ไม่ว่าจะเป็นกระแสข่าวเกี่ยวกับการคอร์รัปชันหรือข่าวการเปิดโปงรายชื่อสมาชิกกลุ่มฮานาเฮว และใช้โอกาสดังกล่าวในการจัดการทันที ขณะเดียวกันสาธารณชนยังให้การสนับสนุนนโยบายปลดย้ายทหารการเมืองในกองทัพ โดยร้อยละ 90 ของประชาชนมองว่านโยบายดังกล่าวส่งผลดีต่อประชาธิปไตย (Shin 1999, 206)

¹ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณ A เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2019 ที่กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ โดยผู้เขียน (นิธิ เนื่องจำนงค์)

ประการที่สาม ทหารส่วนใหญ่ในกองทัพมีจุดยืนที่ค่อนข้างไปในทิศทางที่สนับสนุนการดำเนินการของประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัม ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่าตั้งแต่ช่วงเวลาที่ซอน ดู-ฮวานยึดอำนาจทหารส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการกระทำดังกล่าว ความคับข้องใจจากความรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรม (ในการเลื่อนตำแหน่ง) ของทหารเหล่านี้ยังคงสั่งสมมาอย่างต่อเนื่องจากการผูกขาดตำแหน่งสำคัญในกองทัพของสมาชิกกลุ่มฮานาเฮว² ขณะเดียวกันรัฐบาลคิม ยอง-ซัมยังพยายาม “ซื้อใจ” กองทัพด้วยการด้วยการเพิ่มงบประมาณกลาโหม โดยค่าเฉลี่ยงบประมาณกลาโหมตลอดสมัยคิม ยอง-ซัมอยู่ที่ปีละประมาณ 12 ล้านล้านวอน เพิ่มขึ้นจากค่าเฉลี่ยในยุคโน แท-อูซึ่งอยู่ที่ปีละประมาณ 7.3 ล้านล้านวอน (Croissant, Kuehn, Lorenz and Chambers 2013, 67) อีกหนึ่งแนวโน้มนโยบายสำคัญในสมัยรัฐบาลคิม ยอง-ซัมคือการเพิ่มงบประมาณการซื้ออาวุธ โดยในปี ค.ศ. 1995-96 เกาหลีใต้มีงบประมาณนำเข้าอาวุธสูงเป็นอันดับ 2 ของโลก จากการดำเนินนโยบายเช่นนี้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของ “กองทัพในฐานะของสถาบัน” ที่พอใจกับการให้ความสำคัญกับกองทัพของรัฐบาล (Cho 2001, 124)

ประการที่สี่ รัฐบาลคิม ยอง-ซัมพยายามใช้เหตุผลและหลักการเรื่อง “ความเป็นทหารอาชีพ” และ “การแยกทหารออกจากการเมือง” ในการสนับสนุนการดำเนินการปลดย้ายทหารการเมืองภายในกองทัพ ตัวอย่างของหลักการทั้งสองเห็นได้จากคำกล่าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมในวันกองทัพเกาหลีใต้ (2 ตุลาคม ค.ศ. 1993) โดยเนื้อความสำคัญของคำกล่าวที่ตั้งหัวข้อไว้ว่า “เกิดใหม่อีกครั้งในฐานะของทหารอันเป็นที่รักและไว้วางใจของประชาชน” (Born Again as Beloved and Trusted Military by the People) มีดังนี้ “ในอดีต คนบางกลุ่มในกองทัพได้เข้าไปแทรกแซงการเมืองไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม การกระทำดังกล่าวได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่าไม่อาจหาเหตุผลใด ๆ มารองรับได้...สิ่งนี้นำไปสู่การเป็นภัยคุกคามต่อระเบียบรัฐธรรมนูญและอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยของประเทศ...ครั้งหนึ่งในอดีต คนกลุ่มหนึ่งในกองทัพที่เป็นตัวแทนของบางพื้นที่ พื้นเพการศึกษา หรือผลประโยชน์เฉพาะ ได้ละเมิดลำดับชั้นการบังคับบัญชาของกองทัพ” (Kim 1995, 169-170) จากคำกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ถึงการชี้ปัญหาว่าเกิดจาก “การแทรกแซงทางการเมือง” ของคนบางกลุ่มในกองทัพ และการดำเนินการที่ขัดกับหลักทหารอาชีพ โดยการละเมิดลำดับชั้นการบังคับบัญชา (เนื่องจากคณะรัฐประหารนำโดยซอน ดู-ฮวานได้ยึดอำนาจจากผู้บังคับบัญชา) ซึ่งสิ่งเหล่านี้ส่งผลทำให้ภาพลักษณ์ของกองทัพในสายตาประชาชนดูแย่ลง การปฏิรูปของรัฐบาลจึงเปรียบเสมือนการทำให้ “กองทัพเกิดใหม่อีกครั้งในฐานะของทหารอันเป็นที่รักและไว้วางใจของประชาชน” ดังหัวข้อการปาฐกถานั้นเอง

ในท้ายที่สุดแล้วผลของการดำเนินการปลดย้ายนายทหารที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการคอร์รัปชันภายในกองทัพ โดยมุ่งเป้าไปที่กลุ่มฮานาเฮวได้สร้างคุณูปการในเชิงบวกต่อพัฒนาการประชาธิปไตยในเกาหลีใต้อย่างมาก หนึ่งในคุณูปการสำคัญนั้นคือแง่มุมของวัฒนธรรมการเมือง ดังจะเห็นได้จากคำกล่าว

² ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณ B เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2019 ที่กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ โดยผู้เขียน (นิธิ เนื่องจำนงค์)

ของประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้ระบุไว้ว่า “วัฒนธรรมการเมืองที่เหมาะสมกับยุคของการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้พลเรือนได้ลงหลักปักฐาน” (Kim 1993, 613) อีกหนึ่งในผลพลอยได้ที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าวคือการเปิดทางให้กับการขึ้นสู่ตำแหน่งประธานาธิบดีของนักการเมืองหัวก้าวหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งคิม แด-จุง ดังที่ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่าหากเขาไม่ทำการปลดทหารในกลุ่มฮานาเฮวออกไป คิม แด-จุงและโนมูฮยอนจะไม่มีทางขึ้นสู่อำนาจได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากภาพลักษณ์เชิงลบของคิม แด-จุงในหมู่กองทัพเกาหลีใต้ สิ่งนี้เห็นได้จากบันทึกของอิม ดง-วอน (Lim Dong-won) อดีตนายทหารที่ร่วมผลักดันนโยบายอาทิตยส์ส่องแสงร่วมกับเขา โดยอิม ดง-วอนได้สะท้อนความรู้สึกหลังได้รับการทาบถามจากคิม แด-จุงให้เป็นผู้บริหารมูลนิธิสันติภาพแห่งเอเชียแปซิฟิก (Asia-Pacific Peace Foundation) ว่า “ผมจำได้ดีถึงข้อครหาต่าง ๆ ที่มีเกี่ยวกับคิม แด-จุง” (จากรัฐบาลทหารและสื่อมวลชนสายอนุรักษ์นิยม-เพิ่มเติมโดยผู้เขียน) “ไม่ว่าจะเป็น คิม แด-จุงเป็นผู้ที่มีความคิดทางการเมืองที่ไม่บริสุทธิ์ เขาเป็นพวกคอมมิวนิสต์ เขาเป็นพวกหัวรุนแรง เขาเป็นจอมโกหก” และเมื่อเขาสอบถามความคิดเห็นจากทหารในกองทัพถึงการเข้าร่วมงานกับคิม แด-จุงในมูลนิธิดังกล่าว แทบทุกคนต่างพูดเป็นเสียงเดียวว่า “คุณจะถูกมองจากคนในกองทัพว่าเป็นพวกแปรพักตร์ สิ่งนี้จะทำให้ชื่อเสียงอันดีที่สั่งสมมาอย่างยาวนานต้องแปดเปื้อน” (Lim 2012)

และคุณูปการสำคัญประการสุดท้ายคือการทำให้การรัฐประหารเป็นสิ่งที่แทบจะเป็นไปไม่ได้อีกต่อไปในสังคมการเมืองเกาหลี ต่อประเด็นนี้ผู้ให้ข้อมูลทุกคนมีความเห็นตรงกัน³

อีกหนึ่งเหตุการณ์ที่สร้างจุดเปลี่ยนสำคัญในความสัมพันธ์ระหว่างพลเรือนและทหารหลังการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยคือการดำเนินคดีกับอดีตผู้นำการยึดอำนาจในปี ค.ศ. 1979 และปราบปรามประชาชนที่เมืองควังจู ในปี ค.ศ. 1980 สำหรับกรณีการปราบปรามประชาชนที่เมืองควังจู ความสำคัญของเหตุการณ์ดังกล่าวเห็นได้จากการที่คำว่า “ควังจู” กลายเป็นคำที่ถูกใช้แทนการต่อสู้เรียกร้องประชาธิปไตยหรือการต่อสู้กับความอยุติธรรมของรัฐบาลเผด็จการอำนาจนิยมในช่วงก่อนการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตย สำหรับกองทัพเหตุการณ์ควังจูเปรียบเสมือนกับ “บาปกำเนิด” (original sin) หรือ “ตราบาป” (stigma) ที่ตราตรึงในจิตใจของทหารในกองทัพ ที่ส่งผลทำให้เกียรติยศของกองทัพต้องแปดเปื้อนในสายตาของสังคมเกาหลีใต้ สำหรับผู้นำเผด็จการอำนาจนิยม หลังเหตุการณ์ควังจูทำให้การจัดการกับเหตุการณ์ในลักษณะของ “การชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่” หรือ “การจลาจล” ไม่อาจดำเนินการด้วยการใช้กองทัพอีกต่อไป เนื่องจากความตระหนักในความเป็นไปได้ของ “ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย” ดังเช่นเหตุการณ์การสูญเสียครั้งใหญ่ที่ควังจู (Han 2005, 1009)

³ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณ A เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2019 กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้; คุณ B เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2019 กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้; คุณ C เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2019 กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้; คุณ D เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2019 กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ โดยผู้เขียน (นิธิ เนื่องจางรงค์)

ที่ผ่านมาในสมัยรัฐบาลชอน ดู-ฮวานและโน แท-อูได้เลือกที่จัดการกับกรณีควังจูในหลากหลายวิธี ตั้งแต่การปกปิดและกลบเกลื่อนข้อเท็จจริง ดังเช่นการที่ศูนย์บัญชาการกฏอัยการศึกออกแถลงการณ์เกี่ยวกับเหตุการณ์ที่ควังจู ซึ่งว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเกี่ยวข้องกับนายคิม แด-จุงและสายลับและยอดผู้เสียชีวิตจำนวน 144 คน (32 คนเสียชีวิตจากอุบัติเหตุรถยนต์ และ 15 คนเสียชีวิตจากการถูกปืนยิงจากฝั่งของตนเอง) (ดู Choi 1999, 22) หรือการออกมาขอโทษของทั้งนายชอน ดู-ฮวานและโน แท-อู การออกมาตรการเยียวยาครอบครัวผู้เสียชีวิต และการฟื้นคืนเกียรติยศผ่านการเปลี่ยนชื่อเรียกเหตุการณ์ควังจูว่า “ขบวนการเรียกร้องประชาธิปไตย 18 พฤษภาคม” จากเดิมที่รัฐบาลชอน ดู-ฮวานมองเหตุการณ์ดังกล่าวว่าเป็นการเคลื่อนไหวของสายลับที่มีความเชื่อมโยงกับเกาหลีเหนือ เป็นต้น อย่างไรก็ตามมาตรการเหล่านี้ไม่เพียงพอที่จะตอบสนองต่อความคับข้องใจทั้งในหมู่เครือญาติผู้เสียชีวิตและภาคประชาสังคม เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้เรียกร้องให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงและนำคนผิดมาลงโทษ ที่ผ่านมามาตราการประชาสังคมและพรรคการเมืองฝ่ายค้านได้พยายามตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแต่ความพยายามเหล่านี้มักถูกขัดขวางโดยรัฐบาล (Han 2005, 1004-1005)

ในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัม ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้ออกมาแสดงจุดยืนต่อกรณีควังจูในหลายลักษณะ ได้แก่

ประการแรก การเน้นย้ำว่าเหตุการณ์ยึดอำนาจเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1979 เป็นการรัฐประหาร

ประการที่สอง การประกาศว่าเหตุการณ์ควังจูเป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยของประชาชน ทั้งยังชี้ว่ารัฐบาลประชาธิปไตยจะไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากเหตุการณ์ที่ควังจู

ประการที่สาม การชี้ว่ารัฐบาลพร้อมจะทำทุกวิถีทางเพื่อชดเชยให้กับญาติผู้เสียหาย คินเกียรติยศและศักดิ์ศรี และรำลึกเชิดชูเหตุการณ์ดังกล่าวผ่านการประกาศให้เป็นวันหยุดราชการ อย่างไรก็ตามใน

ประการสุดท้าย ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมชี้ว่าในส่วนของ การสืบสวนหาข้อเท็จจริงจะให้ประวัติศาสตร์เป็นผู้ตัดสิน พร้อมทั้งยังชี้ว่าการลงโทษผู้กระทำผิดจะส่งผลให้เกิดกระแสความขัดแย้งในสังคมอีกครั้ง (Han 2005, 1005) จุดยืนดังกล่าวของประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้กลายเป็นสิ่งยืนยันข้อสงสัยของประชาชนเกาหลีใต้เมื่อครั้งที่นายคิม ยอง-ซัมตกลงที่จะรวมพรรคกับพรรครัฐบาลของอดีตประธานาธิบดีโน แท-อูว่าหนึ่งในข้อตกลงลับที่กระทำระหว่างนายคิม ยอง-ซัมและอดีตประธานาธิบดีโน แท-อูเพื่อแลกเปลี่ยนกับการส่งนายคิม ยอง-ซัมเป็นตัวแทนพรรค พร้อมทั้งการสนับสนุนด้านการเงินในการรณรงค์ชิงชัยในตำแหน่งประธานาธิบดีคือการไม่ดำเนินคดีทั้งกรณีการรัฐประหารและกรณีการปราบปรามประชาชนที่ควังจู (West 1997, 103)

ด้วยเหตุนี้ภาคประชาสังคมเริ่มทำการเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องความยุติธรรมด้วยตนเองผ่านช่องทางต่าง ๆ ทั้งการฟ้องร้องดำเนินคดีหลายครั้งต่อกรณีการยึดอำนาจและการปราบปรามประชาชน แต่การดำเนินคดีดังกล่าวประสบกับความล้มเหลวทั้งการที่อัยการสั่งไม่ฟ้องและการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ว่าการที่อัยการสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้เหตุผลที่อัยการและศาลรัฐธรรมนูญอ้าง มักจะเป็นเรื่อง “การส่งผลเสียต่อเสถียรภาพทางสังคมและความก้าวหน้าของชาติ” หรือ “ไม่มีกรณีตัวอย่างที่จะสามารถฟ้องเอาผิดทางอาญากับการยึดอำนาจที่ประสบผลสำเร็จ” (กรณีอัยการ) และ “การฟ้องร้องจะทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมและสิ้นเปลืองพลังงานของชาติ” (กรณีศาลรัฐธรรมนูญ) เป็นต้น (ดู West 1997, 105) หลังจากความล้มเหลวหลายต่อหลายครั้ง ภาคประชาสังคมได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์ เป็นมุ่งเน้นเรียกร้องให้ออกกฎหมายพิเศษเพื่อให้สามารถดำเนินคดีกับอดีตประธานาธิบดีชอน ดู-ฮวาน และคณะ และได้รณรงค์แสวงหาแรงสนับสนุนจากกลุ่มต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งกลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัย ครู อาจารย์ในโรงเรียน กลุ่มศาสนา พรรคการเมืองฝ่ายค้าน นักเรียนนักศึกษา รวมเครือข่ายที่เข้าร่วมทั้งหมด 297 องค์กร และมีประชาชนร่วมลงชื่อสนับสนุนกว่า 1 ล้านรายชื่อ มีการเปรียบเทียบว่าความตื่นตัวของ ภาคประชาสังคมในช่วงนี้คล้ายคลึงกับช่วงเวลาของการเคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยเมื่อเดือน มิถุนายน ค.ศ. 1987 และในหลายภาคส่วน ดังเช่นในแวดวงอาจารย์มหาวิทยาลัย ระดับการเคลื่อนไหว เรียกร้องในครั้งนี้มีความตื่นตัวมากกว่าเมื่อครั้งเรียกร้องประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1987 (Kim 2000, 115-116; Cho 2006, 580-581)

จากแรงกดดันมหาศาลประกอบกับสภาวะแวดล้อมหลายประการไม่ว่าจะเป็นความนิยมในรัฐบาล ที่ลดลง การเลือกตั้งที่กำลังจะมีขึ้น และข่าวการคอร์รัปชันของอดีตประธานาธิบดีโน แท-อู ที่ยิ่งสร้างความไม่พอใจให้กับสาธารณชน ได้ทำให้ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมต้องปรับเปลี่ยนจุดยืนผ่านการสั่งให้พรรค รัฐบาลผลักดันให้ออกกฎหมายพิเศษเพื่อดำเนินการเอาผิดในคดีควังจู ในคำแถลงของประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้ระบุเหตุผลว่า “การรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคมสร้างความอับอายในเกียรติยศของเกาหลี และคนเกาหลี และเหยียบย่ำความภาคภูมิใจของชาติ นอกจากนี้ยังแปดเปื้อนเกียรติยศของทหาร...ดังนั้น นี่จึงเป็นความเชื่อของผมว่าการออกกฎหมายพิเศษเป็นสิ่งจำเป็นต่อการจัดการกับผู้อยู่เบื้องหลังการยึด อำนาจ...การออกกฎหมายจะเป็นโอกาสที่แสดงให้เห็นว่าความยุติธรรม..และกฎหมายยังคงมีอยู่ใน เกาหลี” (The Korea Times, 1995 cited in Cho 2006, 581) ในทำนองเดียวกันในคำแถลงหลังจากออก กฎหมายและดำเนินการจับกุมอดีตประธานาธิบดีทั้งสองเพื่อมาดำเนินคดีแล้ว ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัม ได้ระบุว่า “หากเราไม่ผ่านกระบวนการดังกล่าว เราจะไม่สามารถชำระประวัติศาสตร์ที่ผิดพลาดได้ ด้วย กระบวนการนี้และด้วยการขจัดมรดกที่โชคร้ายและล้าสมัยของการรัฐประหารโดยกองทัพ เราจะสามารถ รื้อฟื้นเกียรติยศที่แท้จริงของกองทัพและความภาคภูมิใจของชาติขึ้นมาได้” (Kim 1996b, 136)

หากวิเคราะห์จากคำกล่าวของประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมและการจำกัดการดำเนินคดีเพียงแค่นายพลระดับสูงจำนวน 16 คน (รวมทั้งนายชอน ดู-ฮวานและโน แท-อู) ที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์การกบฏต่อ ผู้บังคับบัญชา (mutiny) ในเหตุการณ์ 12 ธันวาคม ค.ศ. 1979 และการทรยศเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐ (treason) ซึ่งครอบคลุมเหตุการณ์ตั้งแต่การบังคับประกาศกฎอัยการศึกทั่วประเทศ การยุบสภา การจับกุม นักการเมืองฝ่ายค้าน และการปราบปรามประชาชนที่ควังจู จะเห็นได้ว่ารัฐบาลคิม ยอง-ซัมพยายาม

ดำเนินการอย่างระมัดระวังไม่ให้ทหารในกองทัพรู้สึกว่ “กองทัพในฐานะของสถาบันตกเป็นจำเลย” สิ่งนี้เห็นได้จากการหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินคดีทหารระดับปฏิบัติการ ทั้งผ่านกฎหมายพิเศษที่ “ยกเว้นการนับอายุความเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับการทำลายรัฐธรรมนูญ” ดังนั้นจึงไม่นับรวมคดีอาญาที่เกิดจากการใช้ความรุนแรงหรือการฆาตกรรมที่ดำเนินการโดยทหารระหว่างปฏิบัติการ และการจำกัดขอบเขตการตีความทางกฎหมายโดยอัยการและศาล ทั้ง ๆ ที่มีการตั้งข้อสังเกตโดยนักกฎหมายว่าสามารถเอาผิดกับทหารระดับปฏิบัติการได้ นอกจากนี้ยังพยายามสื่อสารกับกองทัพว่า “การรัฐประหารเป็นความผิดพลาดและสร้างความอับอายให้แก่เกียรติยศของกองทัพ การดำเนินคดีดังกล่าวจึงเป็นการฟื้นคืนศักดิ์ศรีของกองทัพให้กลับคืนมา” (ดู Han 2005, 1018-1021)

หากพิจารณาปฏิกริยาจากกองทัพในช่วงเวลาดังกล่าวจะพบว่าแทบไม่มีการแสดงความเห็นต่อสาธารณะออกมาในช่วงเวลาดังกล่าว โช จุง-กวาน (Cho Jung-Kwan) ตั้งข้อสังเกตว่าผู้สนับสนุนของอดีตประธานาธิบดีชอน ดู-ฮวานในกองทัพในช่วงเวลานั้นมีอยู่น้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมได้ทำการกวาดล้างอิทธิพลของกลุ่มฮานาเฮวในกองทัพแล้ว อย่างไรก็ตามทหารในกองทัพส่วนมากยังคงมองว่าการดำเนินคดีดังกล่าวเป็นสิ่งที่ทำให้กองทัพในฐานะของสถาบันเสื่อมเสียเกียรติ แต่ทหารยังคงสามารถแยกแยะได้ว่า “สาเหตุของการเสื่อมเสียเกียรติ” ดังกล่าวมาจากอดีตประธานาธิบดีทั้ง 2 คนและกลุ่มผู้สนับสนุนจำนวนน้อยเท่านั้น ด้วยเหตุนี้กองทัพจึงหลีกเลี่ยงที่จะแสดงความเห็น จุดยืน หรือบทบาทใด ๆ ในระหว่างกระบวนการผลักดันกฎหมายและพิจารณาคดี (Cho 2006, 585-586)

หลังกฎหมายได้ผ่านสภา กระบวนการยุติธรรมได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว ฝ่ายจำเลยพยายามต่อสู้ในทุกวิถีทาง ทั้งการออกมาโจมตีประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัมว่า “เขา (ประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัม) ควรร่วมรับผิดชอบด้วยในข้อหาร่วมมือกับกองกำลังของกบฏ หากกว่าผมเป็นกบฏจริง” (Saxer 2004, 399) หรือการโจมตีว่ากรณีนี้เป็น “เรื่องทางการเมือง” ไม่ใช่การเรียกร้องความยุติธรรมทางกฎหมาย (Heo and Roehrig 2010, 48) ที่สำคัญคือการต่อสู้ทางกฎหมายผ่านการยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากฎหมายพิเศษทั้ง 2 ฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเฉพาะในกรณีของการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้เฉพาะกรณี การออกกฎหมายเพื่อเอาผิดย้อนหลัง (ex post facto) และการยกเว้นการบังคับใช้เรื่องอายุความ ซึ่งทั้ง 3 ประเด็นล้วนแล้วแต่เป็นหลักการทางกฎหมายที่สำคัญ จากความสำคัญของประเด็นนี้ที่มีต่อทั้งพัฒนาการของประชาธิปไตย ความน่าเชื่อถือของศาลรัฐธรรมนูญ การปกป้องคุ้มครองหลักการสำคัญทางกฎหมาย และการสถาปนาความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน ทำให้ทั้งสังคมเกาหลีใต้ได้เฝ้ารอคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญอย่างจดจ่อ

ด้วยความสำคัญในลักษณะดังกล่าวทำให้รายละเอียดโดยสังเขปของคำพิพากษาคั้งนี้สมควรได้รับกล่าวถึง ในภาพรวมศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายทั้งสองไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่หากพิจารณารายละเอียดของการลงคะแนนในองค์คณะจะพบว่าตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก (5 ต่อ

4) วิวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ แต่ด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ระบุว่าต้องใช้เสียง 2 ใน 3 ในการตัดสินทำให้ในท้ายที่สุดกฎหมายทั้งสองไม่ขัดรัฐธรรมนูญ สำหรับเหตุผลประกอบการวินิจฉัยในแต่ละประเด็นมีดังต่อไปนี้ ต่อประเด็นที่ว่ากฎหมายนี้บังคับใช้เฉพาะกรณี ซึ่งอาจขัดกับหลักการบังคับใช้เป็นการทั่วไปของกฎหมายนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยออกมาว่าการเลือกปฏิบัติในการบังคับใช้สามารถยอมรับได้ เนื่องจากกรณีที่บังคับใช้เป็นกรณีของการ “เข้าสู่อำนาจ (ของคณะรัฐประหาร) โดยขัดต่อกฎหมาย” และกฎหมายมุ่งหวังที่จะ “ชำระประวัติศาสตร์” และนำพาสังคมไปสู่เส้นทางที่ถูกต้องสำหรับประเด็นเรื่องการออกกฎหมายเพื่อเอาผิดย้อนหลังนั้น ศาลได้ให้เหตุผลว่าเนื่องจากกฎหมายมุ่งปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นน้ำหนักของผลประโยชน์ส่วนรวมจึงควรอยู่เหนือกว่าการปกป้องผลประโยชน์ของอาชญากรที่ล้มล้างระเบียบตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court of Korea 2008, 269-270) การลงคะแนนเสียงและคำวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าว ทำให้ในด้านหนึ่งศาลรัฐธรรมนูญสามารถปกป้องหลักการพื้นฐานของกฎหมายจากการที่เสียงข้างมากวินิจฉัยว่ากฎหมายดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ และในอีกด้านหนึ่ง การ “ขยายขอบเขตข้อจำกัดการตีความทางกฎหมาย” เพื่อ “แก้ไขความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นภายใต้เผด็จการอำนาจนิยม” ทำให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถแสดงตัวในฐานะของ “ผู้ปกป้องความยุติธรรมแบบประชาธิปไตย” (Hahm and Kim 2005, 37)

ในท้ายที่สุดกระบวนการยุติธรรมในกรณีควังจู หรือที่มักเรียกว่า “การไต่สวนแห่งศตวรรษ” (trial of the century) หรือ “การไต่สวนดวงดาว” (trial of the stars) เนื่องจากนายพลทั้ง 16 คนที่ตกเป็นจำเลยมีดาวบนบ่ารวมกันถึง 50 ดวง ได้ดำเนินไปอย่างรวดเร็ว (จากศาลชั้นต้นจนศาลฎีกาใช้เวลาทั้งหมดราว 1 ปี กับอีก 1 เดือนเศษ) แม้ว่าในกระบวนการทั้งหมดจะเกี่ยวข้องกับเอกสารถึง 150,000 หน้าก็ตาม (Han 2005, 1008) จำเลยทั้งหมดได้รับการตัดสินให้รับโทษที่ลดหลั่นกันลงมาตั้งแต่จำคุกตลอดชีวิต (นายชอนดู-ฮวาน) จำคุก 17 ปีครึ่ง (นายโน แท-อู) จนถึงกลุ่มนักธุรกิจที่ถูกตัดสินโทษคดีการให้สินบนด้วยเช่นกัน (แต่ส่วนมากถูกตัดสินให้รอลงอาญามากกว่าได้รับโทษจริง) จากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการตัดสินของศาลพบว่าร้อยละ 82 เห็นด้วยกับการตัดสินลงโทษ (Cho 2006, 588-589) ในท้ายที่สุดแล้ว แม้ว่าอดีตประธานาธิบดีทั้งสองจะได้รับการอภัยโทษ จากการร้องขอของนายคิม แด-จุง ว่าที่ประธานาธิบดีที่เพิ่งชนะการเลือกตั้งในปี 1997 ภายใต้การหารือกับนายคิม ยอง-ซัม ในฐานะของประธานาธิบดีที่กำลังหมดวาระ แต่ผลพวงของการดำเนินคดีกับอดีตผู้นำการรัฐประหารและปราบปรามประชาชนได้เป็นภาพสะท้อนที่หนักแน่นว่า “การรัฐประหารและเผด็จการจะเป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับอีกต่อไปในเกาหลีใต้” (Cho 2007, 585) นัยสำคัญของการล้างบางกลุ่มฮานาเฮวและการลงโทษผู้กระทำผิดกับอดีตผู้นำการรัฐประหารและปราบปรามประชาชนคือการ “แยกทหารออกจากการเมือง” และ “การขจัดกลุ่มทหารที่ฝึกใฝ่การเมือง” ซึ่งสิ่งนี้ได้วางรากฐานที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปภาคความมั่นคงภายหลังจากรัฐบาลคิม ยอง-ซัมเป็นต้นมา

4. การควบคุมโดยพลเรือนในยุคหลังประธานาธิบดีคิม ยอง-ซัม

ในสมัยรัฐบาลคิม แด-จุง คุณูปการที่สำคัญที่สุดคือการสถาปนาบทบาทของพลเรือนในการขับเคลื่อนนโยบายการป้องกันประเทศ ดังที่แสดงให้เห็นจากนโยบายอาทิตย์ส่องแสง (Sunshine policy) ที่ผ่านมามีการตั้งข้อสังเกตว่าประเด็นเรื่องนโยบายความมั่นคงแห่งชาติเป็น “พื้นที่ศักดิ์สิทธิ์” (sacred domain) ที่อำนาจการตัดสินใจจำกัดอยู่เพียงตัวแสดงไม่ก็รายในกระทรวงการป้องกันประเทศและกองทัพเท่านั้น การมีส่วนร่วมของพลเรือนค่อนข้างจำกัด (Moon 1989, 14) สาเหตุส่วนหนึ่งอาจจะเนื่องมาจากการที่ประเด็นเรื่องการป้องกันประเทศเป็นประเด็นที่อยู่ในกองทัพมักจะผูกขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะโดยธรรมชาติ อีกทั้งยังเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจโดยตรงของกองทัพ นอกจากนี้ในกรณีของเกาหลีใต้ ความซับซ้อนและละเอียดอ่อนของประเด็นเรื่องการป้องกันประเทศยังเชื่อมโยงกับเงื่อนไขพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ของประเทศที่มีการแบ่งแยกประเทศ การตกอยู่ในสภาวะสงครามนับตั้งแต่แบ่งแยกประเทศ และการอยู่ภายใต้ร่มเงาการปกป้องของประเทศมหาอำนาจ

ความเปลี่ยนแปลงสำคัญในนโยบายอาทิตย์ส่องแสงคือจุดยืนที่มีต่อเกาหลีเหนือและหลักการเรื่องการรวมชาติ ก่อนหน้ารัฐบาลคิม แด-จุง เกาหลีใต้ยังคงยึดมั่น “นโยบายรวมชาติ” (unification) และมองเกาหลีเหนือว่าเป็น “ศัตรู” แต่รัฐบาลคิม แด-จุงเน้นหลักการ “อยู่ร่วมกัน” (coexistence) และไม่ได้มองเกาหลีเหนือเป็นศัตรู (Bae and Rozman 2008, 131-132) สิ่งนี้สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนจากคำกล่าวของนายคิม แด-จุงในโอกาสที่รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพว่า “เป็นครั้งแรกที่ทั้งสองฝ่ายสามารถผสมผสานความแตกต่างในแนวทางการรวมชาติ...โดยตระหนักในหลักการที่ว่า หนึ่งเกาหลี สองระบบ และสองรัฐบาล” (Kim 2000) จากจุดยืนเชิงนโยบายที่แตกต่างไปโดยสิ้นเชิง ทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติมักจะประสบกับอุปสรรคจากทัศนคติของคนในระบบราชการและในกองทัพ ภายใต้อุปสรรคในกระบวนการขับเคลื่อนนโยบาย ความสำเร็จที่เกิดขึ้น ดังสะท้อนให้เห็นผ่านการประชุมสุดยอดระหว่างผู้นำ 2 ประเทศ และการออกแถลงการณ์ร่วมกัน จึงมาจากความเชื่อและความมุ่งมั่นของตัวประธานาธิบดีคิม แด-จุงเอง ด้วยเหตุนี้จึงมีการตั้งข้อสังเกตถึงคุณลักษณะของนโยบายนี้ในอีกลักษณะว่าเสมือนกับ “การทำให้นโยบายเป็นเรื่องส่วนบุคคล” (personalization of policy) (Levin and Han 2002, 138)

สำหรับรัฐบาลโน มู-ฮยอน (Roh Moo-hyun) คุณูปการสำคัญอยู่ที่การเพิ่มบทบาทของพลเรือนในภาคความมั่นคงและการเข้าไปปฏิรูปโครงสร้างกองทัพในภาพรวม โดยแนวนโยบายที่สำคัญในรัฐบาลชุดนี้คือ “การปฏิรูปภาคความมั่นคง ค.ศ. 2020” (Defense Reform 2020) ความน่าสนใจในแผนการปฏิรูปในสมัยรัฐบาลโน มู-ฮยอนมีด้วยกัน 2 ประการ

ประการแรก การกำหนดแผนการปฏิรูปในระยะยาว โดยหากยึดเอา ค.ศ. 2004 ที่เริ่มแต่งตั้งคณะทำงานยกร่างแผนการปฏิรูปเป็นตัวตั้ง จะเห็นได้ว่าแผนการปฏิรูปในครั้งนี้มองเป้าหมายล่วงหน้าถึง 16 ปีจนถึง ค.ศ. 2020

ประการที่สอง ในการขับเคลื่อนแผนการปฏิรูปในระยะยาวระดับนี้ รัฐบาลโนมูฮยอนตระหนักดีถึงข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญที่วาระการดำรงตำแหน่งของประธานาธิบดีจำกัดเพียงหนึ่งวาระในระยะเวลา 5 ปีเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงแก้ปัญหาด้วยการผลักดันแผนการปฏิรูปให้เป็นกฎหมายผ่านรัฐสภา สุดท้ายกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านรัฐสภาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2006 (Park 2014, 380) ในส่วนของหลักการสำคัญในการปฏิรูป ได้มุ่งเน้นเรื่องการเพิ่มสัดส่วนของพลเรือนในภาคความมั่นคง การลดขนาดกองทัพ และการทำให้กองทัพมีความทันสมัยมากขึ้น ในการเพิ่มสัดส่วนของเจ้าหน้าที่พลเรือนในกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติ ได้ตั้งเป้าที่จะเพิ่มสัดส่วนพลเรือนถึงราวร้อยละ 10 จากเดิมสัดส่วนทหารและพลเรือนอยู่ที่ 50:50 ในปี ค.ศ. 2004 ได้เพิ่มเป็น 38:62 ในปี ค.ศ. 2006 (Park 2007, 129)

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้นอาจมองได้ว่าเป็น “การทำให้กระทรวงความมั่นคงแห่งชาติมีความเป็นพลเรือนมากขึ้น” (civilianization of Ministry of National Defense) (Hong 2008, 253-254) การที่รัฐบาลโนมูฮยอนมุ่งเป้าไปที่กระทรวงความมั่นคงแห่งชาติเป็นอันดับแรกอาจมองได้ว่าเป็นการเรียนรู้จากความล้มเหลวของรัฐบาลคิม แด-จุงที่มุ่งเป้าไปที่การลดจำนวนทหารในกองทัพเป็นลำดับแรก ทำให้ต้องประสบกับกระแสต่อต้านและประสบความล้มเหลวในที่สุด อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลโนมูฮยอนจะละเลยเป้าหมายในการลดขนาดกองทัพ โดยในแผนการปฏิรูปได้ระบุว่า จะทำการลดขนาดกองทัพจากเดิมที่มีทหารประจำการ 681,000 นายในปี ค.ศ. 2005 ลดเหลือ 500,000 นายในปี ค.ศ. 2020 นอกจากการลดขนาดกองทัพแล้วอีกหนึ่งเป้าหมายสำคัญคือการปรับสมดุลกองกำลัง จากเดิมที่กองทัพบกคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 80 (560,000 นายในปี ค.ศ. 2005) ในปี ค.ศ. 2020 ได้ตั้งเป้าว่าจะลดจำนวนทหารในกองทัพบกให้เหลือเพียง 371,000 นาย และเพิ่มสัดส่วนให้กับกองทัพเรือและกองทัพอากาศ ทั้งนี้เป้าหมายที่แท้จริงของการปฏิรูปคือการทำให้สัดส่วนของทหารบก ทหารเรือ และทหารอากาศ อยู่ที่ 2:1:1 นั่นเอง (Korkmaz and Rydqvist 2012, 52) ในการลดกระแสความไม่พอใจในกองทัพ โดยเฉพาะกองทัพบกที่เป็นเป้าหมายในการปรับลดกำลังพลมากที่สุด แผนการปฏิรูป 2020 ได้พยายามประนีประนอมกับกองทัพผ่านการเพิ่มงบประมาณกลาโหม โดยตามแผนได้ตั้งเป้าเพิ่มงบประมาณกลาโหมถึงปีละประมาณร้อยละ 10 ระหว่าง ค.ศ. 2006-2010 และร้อยละ 8 ระหว่าง ค.ศ. 2011-2015 โดยกว่า 1 ใน 3 จัดสรรให้กับการซื้ออาวุธ ด้วยเหตุนี้ในแง่หนึ่งแผนการปฏิรูปนี้จึงเดินตามแนวทาง “การแทนที่กำลังพลด้วยเทคโนโลยี” (Bennett 2011, 2)

แม้ว่ากฎหมายการปฏิรูปด้านความมั่นคงจะได้รับการละเลยจากรัฐบาลอนุรักษนิยมทั้งสมัยประธานาธิบดีอี มยอง-บัค (Lee Myung-bak) และประธานาธิบดีปัก กึน-ฮย (Park Geun-hye) แต่ในสมัยประธานาธิบดีมุน แจ-อิน (Moon Jae-in) เกาหลีใต้ได้กลับเข้าสู่เส้นทางการปฏิรูปใหม่อีกครั้งหนึ่งภายใต้ชื่อใหม่ว่า “การปฏิรูปความมั่นคง 2.0” (Defense Reform 2.0) ทั้งนี้หากพิจารณาประเด็นเรื่อง “การปรับโครงสร้างกองทัพ” ในแง่มุมมองที่กว้างไปกว่าจำนวนกำลังพลหรือโครงสร้างหน่วยงาน จะพบได้ถึง

ทิศทางของการเปลี่ยนแปลงบางประการในเชิงค่านิยมเกิดขึ้นในกองทัพ ดังเช่น การยอมรับบทบาทของผู้หญิงในกองทัพจากเดิมที่ในปี ค.ศ. 1991 ผู้หญิงเป็นได้เพียงแค่ฝ่ายสนับสนุนในกองทัพไม่อาจเป็นฝ่ายปฏิบัติการหลักได้ ต่อมากองทัพได้เริ่มผ่อนคลายนโยบายและเปิดให้ผู้หญิงเข้าเรียนในโรงเรียนนายร้อยเหล่าต่าง ๆ ได้ การยอมรับหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนในกองทัพมากขึ้น เห็นได้จากการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาต่อทหารเกณฑ์ในทิศทางที่มีความเป็นอำนาจนิยมที่ลดลงและเคารพสิทธิมนุษยชนมากขึ้น นอกจากนี้กองทัพยังได้สร้างกลไกเพื่อติดตาม ตรวจสอบ และลงโทษการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในกองทัพอีกด้วย⁴ นอกจากนี้ยังเห็นได้ถึงเปลี่ยนแปลงในสถาบันการศึกษาและวิจัยของกองทัพ ซึ่งเห็นได้จากการสนับสนุนให้ทหารไปศึกษาในหลักสูตรของพลเรือนมากขึ้นและการปรับเปลี่ยนหลักสูตรการศึกษาที่เพิ่มเนื้อหาในด้านค่านิยมสำคัญแบบพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาธิปไตย เป็นต้น⁵ รวมไปถึงการสนับสนุนงานวิจัยในประเทศที่มุ่งเน้นเรื่องการขับเคลื่อนแนวทางการปฏิรูปภาคความมั่นคงและการปรับเปลี่ยนค่านิยมของบุคลากรในกองทัพให้สอดคล้องกับบริบทการเมืองแบบประชาธิปไตย⁶

สรุป

กรณีศึกษาเกาหลีใต้เป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่สามารถพัฒนาประชาธิปไตยจนมั่นคงและยั่งยืนได้ แม้ว่าจะมีปัจจัยเชิงโครงสร้างหลายประการที่ไม่เอื้อต่อประชาธิปไตยก็ตาม ท่ามกลางรากฐานประชาธิปไตยที่ค่อนข้างสั้นคลอน ประชาธิปไตยในเกาหลีใต้สามารถตั้งมั่นได้อย่างมั่นคงและต่อเนื่องโดยไม่เปลี่ยนแปลงย้อนกลับไปสู่เผด็จการอำนาจนิยมนับตั้งแต่เปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1987 บทความนี้ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการที่พลเรือนเข้ามามีบทบาทควบคุมกองทัพ ซึ่งเป็น “เงื่อนไขขั้นต่ำของการสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตย” เงื่อนไขดังกล่าวมีความสำคัญเนื่องมาจากในประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ ภัยคุกคามที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยคือกองทัพ ซึ่งเป็นตัวแสดงที่มีศักยภาพในการทำลายโครงสร้างเชิงสถาบันของประชาธิปไตยและเปลี่ยนกลับให้เป็นแบบเผด็จการอำนาจนิยมมากที่สุด การควบคุมของพลเรือนเป็นรากฐานสำคัญที่จะทำให้ประชาธิปไตยสามารถต่อ ยอดและพัฒนาคุณภาพต่อไปได้ แน่ใจว่ากระบวนการสร้างการควบคุมของพลเรือนสามารถดำเนินไปควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตยในแง่มุมอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการ

⁴ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณ D เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2019 ที่กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ โดยผู้เขียน (นิตี เนื่องจ้านงค์)

⁵ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณ B เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 2019 ที่กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ โดยผู้เขียน (นิตี เนื่องจ้านงค์)

⁶ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์คุณ A เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม ค.ศ. 2019 ที่กรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้ โดยผู้เขียน (นิตี เนื่องจ้านงค์)

สร้างความเป็นสถาบันให้กับพรรคการเมือง รัฐสภา และความโปร่งใสหรือความสามารถในการตรวจสอบได้ของรัฐบาล แต่หากปราศจากเงื่อนไขขั้นต้นนั้นคือการสถาปนากองทัพภายใต้การควบคุมของพลเรือนแล้ว การพัฒนาคุณภาพประชาธิปไตยในมิติอื่น ๆ ซึ่งอาจมองว่าเป็นเงื่อนไขขั้นสูงของการสร้างความมั่นคงให้กับประชาธิปไตยก็ยากที่จะหยั่งรากลงได้อย่างมั่นคง

หากพิจารณาถึงแนวทางการสถาปนากองทัพภายใต้การควบคุมของพลเรือนในเกาหลีใต้จะพบว่าในช่วงแรกหลังการเปลี่ยนผ่านสู่ประชาธิปไตยการแยกทหารออกจากพลเรือนมีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในบริบทของประเทศที่ทหารมีประสบการณ์การแทรกแซงในทางการเมืองมาอย่างยาวนาน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือทหารส่วนหนึ่งในกองทัพไม่ได้ยึดหลักทหารอาชีพด้วยการเข้าไปมีบทบาทที่มากกว่าอำนาจหน้าที่ที่พึงมี ด้วยเหตุนี้ความท้าทายที่สำคัญประการแรกสุดคือการทำให้ทหารยึดความเป็นมืออาชีพและจำกัดบทบาทเฉพาะตามหน้าที่ในด้านการป้องกันประเทศ ไม่ใช่มีบทบาททางการเมือง การดำเนินการในส่วนนี้ต้องกระทำอย่างรวดเร็วและเด็ดขาด พร้อมทั้งต้องแสวงหาพันธมิตรและแรงสนับสนุนในวงกว้างเพื่อป้องกันการโต้กลับด้วยการรัฐประหาร อย่างไรก็ตามการยึดหลักการทหารอาชีพแต่เพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ เพราะอาจยังคงรักษาสถานะทางอำนาจและความเป็นเอกเทศจนทำให้รัฐบาลพลเรือนที่มาจากการเลือกตั้งไม่อาจขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างเป็นอิสระ ด้วยเหตุนี้ในระยะยาวการจะทำให้บทบาทของกองทัพเอื้อต่อการตั้งมั่นของประชาธิปไตยจำเป็นต้องสร้างความเป็นพลเรือนในกองทัพ ทั้งในแง่ของการเพิ่มจำนวนของพลเรือนในหน่วยงานด้านความมั่นคงที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังทหารและการปลูกฝังค่านิยมแบบพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน เนื่องจากหนึ่งในความท้าทายสำคัญของประเทศประชาธิปไตยเกิดใหม่ที่เคยมีประสบการณ์การอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลทหารมาอย่างยาวนานคือการสถาปนายุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านหรือการจัดการกับปัญหาการใช้ความรุนแรงโดยรัฐต่อประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ความรุนแรงโดยกองทัพ กระบวนการนี้ต้องใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างยาวนานจึงจะประสบผลสำเร็จ เนื่องจากค่านิยมบางประการของพลเรือนในแบบประชาธิปไตยอาจขัดแย้งกับธรรมเนียมหรือวิถีปฏิบัติในกองทัพ

หากพิจารณาในแง่นี้ อาจกล่าวได้ว่าทั้งตัวแบบการแยกทหารออกจากการเมืองของฮันทิงตันและตัวแบบการบูรณาการพลเรือน-ทหารของจาโนวิตซ์สามารถช่วยทำความเข้าใจกระบวนการควบคุมโดยพลเรือนได้เป็นอย่างดี ในกรณีของเกาหลีใต้กลไกการทำงานของกระบวนการดังกล่าวเริ่มต้นจากการแยกทหารออกจากการเมือง ซึ่งอาจมองได้ว่าเป็นกระบวนการขั้นต้นที่จะสามารถปลดชนวนภัยคุกคามของประชาธิปไตย หลังจากกระบวนการดังกล่าวบรรลุผลแล้วการปฏิรูปขั้นต่อมาได้ดำเนินการตามแนวทางการบูรณาการพลเรือน-ทหาร ทั้งการเพิ่มจำนวนพลเรือนในกระทรวงด้านความมั่นคงและการหล่อหลอมค่านิยมแบบพลเรือนในกองทัพ ในกระบวนการเหล่านี้ตัวแสดงที่มีบทบาทสำคัญมากที่สุดคือประธานาธิบดีพลเรือน ซึ่งมีสถานะประหนึ่ง “ประธานาธิบดีจักรพรรดิ” (imperial presidency) และใช้จังหวะเวลาภายหลังชนะการเลือกตั้งที่มีฐานการสนับสนุนจากประชาชนที่แน่นหนาในการขับเคลื่อนการ

ปฏิรูป ขณะเดียวกันอีกหนึ่งตัวแสดงสำคัญที่มีบทบาทในการสนับสนุนกระบวนการปฏิรูปนั้นคือภาคประชาสังคม ในกรณีนี้บทบาทของภาคประชาสังคมมีความเด่นชัดมากในกระบวนการสถาปนาความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่าน

References

- Aleman, Jose. 2005. "Protest and Democratic Consolidation: A Korean Perspective." *International Journal of Korean Studies* 9(1): 71-91.
- Bae, Jong-Yun, and Gilbert Rozman. 2008. "South Korean Strategic Thought on Reunification." In *South Korean Strategic Thought toward Asia*, edited by Gilbert Rozman, In-Taek Hyun and Shin-wha Lee, 129-152. New York: Palgrave Macmillan.
- Barany, Zoltan. 2012. *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas*. Princeton: Princeton University Press.
- Bennett, Bruce W. 2011. *The Korean Defense Reform 307 Plan*. Seoul: The Asan Institute for Policy Studies.
- Burk, James. 2002. "Theories of Democratic Civil-Military Relations." *Armed Forces and Society* 29(1): 7-29.
- Cho, Hee-Yeon. 2013. "The Structure of the South Korean Developmental Regime and Its Transformation: An Analysis of the Developmental Regime of Statist Mobilization and Authoritarian Integration in the Anticommunist Regimentation." In *Contemporary South Korean Society: A Critical Perspective*, edited by Hee-Yeon Cho, Lawrence Surendra and Hyo-Je Cho, 1-17. London: Routledge.
- Cho, Jung-Kwan. 2001. "Taming the Military to Consolidate Democracy: The South Korean Experience." *Pacific Focus* 16(1): 117-148.
- , 2006. "Trials of the Century in Korea (1995-1997)." *Korea Observer* 37(4): 565-604.
- Cho, Kuk. 2007. "Transitional Justice in Korea: Legally Coping with Past Wrongs after Democratization." *Pacific Rim Law and Policy Journal* 16(3): 579-611.
- Choi, Jungwoon. 1999. *The Gwangju Uprising: The Pivotal Democratic Movement That Changed the History of Modern Korea*. Translated by Yu Young-nan. Paramus, NJ: Homa and Sekey Books.
- Constitutional Court of Korea. 2008. *Twenty Years of the Constitutional Court of Korea*. Seoul: Constitutional Court of Korea.
- Croissant, Aurel, David Kuehn, Philip Lorenz, and Paul Chambers. 2013. *Democratization and Civilian Control in Asia*. New York: Palgrave Macmillan.
- Chaihark, Hahm, and Sung Ho Kim. 2005. "Challenge and Change in East Asia: Constitutionalism on Trial in South Korea." *Journal of Democracy* 16(2): 28-42.

- Han, In Sup. 2005. "Kwangju and Beyond: Coping with Past State Atrocities in South Korea." *Human Rights Quarterly* 27(3): 998-1045.
- Heo, Uk, and Terence Roehrig. 2010. *South Korea since 1980*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heo, Uk, and Sung Deuk Hahm. 2014. "Political Culture and Democratic Consolidation in South Korea." *Asian Survey* 54(5): 918-940.
- Hong, Doo-Seung. 2008. "The Military and Civil Society in Korea." In *Armed Forces and Conflict Resolution: Sociological Perspectives*, edited by Giuseppe Caforio, Gerhard Kummel and Bandana Purkayastha, 239-256. Bingley: Emerald Group.
- Huntington, Samuel P. 1996. *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*. New York: Touchstone.
- , 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Im, Hyug Baeg. 2004. "Faltering Democratic Consolidation in South Korea: Democracy at the End of the 'Three Kims' Era." *Democratization* 11(5): 179-198.
- Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldiers: A Social and Political Portrait*. New York: Free Press.
- , 1983. *The Reconstruction of Patriotism: Education for Civic Consciousness*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kapstein, Ethan, and Nathan Converse. 2008. "Poverty, Inequality, and Democracy: Why Democracies Fails" *Journal of Democracy* 19(4): 57-68.
- Kim, Byung-Kook. 2000a. "Party Politics in South Korea's Democracy: The Crisis of Success." In *Consolidating Democracy in South Korea*, edited by Larry Diamond and Byung-Kook Kim, 53-85. Boulder: Lynne Rienner.
- Kim, Dae Jung. 2000. Kim Dae-jung Nobel Lecture: Nobel Lecture, Oslo, December 10, 2000. Accessed August 29, 2019. <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2000/dae-jung/lecture>.
- Kim, Euikon. 1995. "Military Intervention and Democratization of Korean Politics." *Pacific Focus* 10(1): 155-177.
- Kim, Jung-Ik. 1996a. *The Future of the US-Republic of Korea Military Relationship*. London: Macmillan Press.

- Kim, Sunhyuk. 2000. *The Politics of Democratization in Korea: The Role of Civil Society*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Kim, Young-sam. 1996b. "Address by President Kim Young Sam on National Policies for 1996: To Build a First-Class Nation by Righting the Wrongs of the Past and Improving the Quality of Life." *Korea Observer* 27(1): 135-144.
- 1993. "Full Text of Policy Speech by President Kim Young Sam to the National Assembly." *Korea Observer* 24(4): 613-620.
- Korkmaz, Kaan, and John Rydqvist. 2012. *The Republic of Korea: A Defence and Security Primer*. Stockholm: Swedish Defence Research Agency.
- Lee, Byeong-cheon. 2003. "The Political Economy of Developmental Dictatorship: A Korean Experience." In *Developmental Dictatorship and the Park Chung-Hee Era: The Shaping of Modernity in the Republic of Korea*, edited by Byeong-cheon Lee; translated by Eungsoo Kim and Jaehyun Cho, 3-48. Paramus, NJ: Homa and Sekey Books.
- Lee, Chong-Sik. and Hyuk-Sang Sohn. 1994. "South Korea in 1993: The Year of the Great Reform." *Asian Survey* 34(1): 1-9.
- Lee, Su-Hoon. 1993. "Transitional Politics of Korea, 1987-1992: Activation of Civil Society." *Pacific Affairs* 66(3): 351-367.
- Levin, Norman, and Yong-Sup Han. 2002. *Sunshine in Korea: The South Korean Debates over Policies toward North Korea*. Santa Monica, CA: RAND.
- Lim, Dong-won. 2012. *Peacemaker: Twenty Years of Inter-Korean Relations and the North Korean Nuclear Issue*. Stanford, CA: Walter H. Shorenstein Asia-Pacific Research Center, Stanford University.
- Linz, Juan. 1990. "Transitions to Democracy." *The Washington Quarterly* 13(3): 143-164.
- Mo, Jongryn. 2001. "Political Culture and Legislative Gridlock: Politics of Economic Reform in Pre-crisis Korea." *Comparative Political Studies* 34(5): 467-492.
- Moon, Chung-in. 1989. "Democratization, National Security Politics and Civil-Military Relations: Some Theoretical Issues and the South Korean Case." *Pacific Focus* 4(2): 5-22.
- Park, Chong-Min. 2014a. "South Korea's Disaffected Democracy." in *Democracy in Eastern Asia*, edited by Edmund Fung and Steven Drakeley, 38-59. London: Routledge.

- Park, Hwee Rhak. 2007. "The Forgotten Half of South Korea's Civil-Military Relations Based on Huntington's Theory: Military Professionalism." *The Korean Journal of Security Affairs* 12(1): 117-135.
- , 2014. "South Korea's Failure to Implement 'Defense Reform 2020'." *The Korean Journal of International Studies* 12(2): 379-401.
- Park, Kie-Duck. 2008. "Political Parties and Democratic Consolidation in South Korea." In *Asian New Democracies: The Philippines, South Korea and Taiwan Compared*, edited by Hsin-Huang Michael Hsiao, 127-156. Taipei: Taiwan Foundation for Democracy.
- Park, Tae Gyun. 2006. *U bangkwa chekuk, hanmikwangye et tushinhwa*. [An Ally and Empire: Two Myths of South Korea-United States Relations, 1945-1980]. Seoul: Changbi. (in Korean)
- Rhie, June Hyoung. 1995. "Civilianization of the Military under Kim's Rule: Performance and Prospects." *Pacific Focus* 10(1): 129-154.
- Saxer, Carl. 2004. "Generals and Presidents: Establishing Civilian and Democratic Control in South Korea." *Armed Forces and Society* 30(3): 383-408.
- Schedler, Andreas. 1998. "What is Democratic Consolidation?" *Journal of Democracy* 9(2): 91-107.
- Shin, Doh Chull. 1999. *Mass Politics and Culture in Democratizing Korea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yun, Seongyi, and Min Hee. 2012. "Democracy in South Korea: Consolidated but in Deficit." *Korea Observer* 43(1): 145-174.
- West, James. 1997. "Martial Lawlessness: The Legal Aftermath of Kwangju." *Pacific Rim Law and Policy Journal* 6(1): 85-168.