

GOVERNMENTAL ORGANIZATION FOR THE CONDUCT OF THE FOREIGN RELATIONS OF THE REPUBLIC OF KOREA

by Major General Chan Ansuchote

By reason of the geographical position of Korea to which certain great powers are juxtaposed, this unfortunate country commonly known as "the land of the morning calm" and willy-nilly become a pawn in an international conflict for power, even before it was opened to the world of international politics in 1883 through its ratification of a treaty with the United States--the first treaty which Korea signed with a Western power. Later, even up to the recent time of its liberation in 1945 Korea was still drawn into both hot and cold wars and, as a result of both communist occupation in the north in 1945 and the later unprovoked communist aggression, Korea was lamentably divided into two artificial parts.

It may be of interest to note also the existence in the Republic of Korea to-day of the imposing armed might of the United Nations forces opposing the enemy which is deployed just 25 miles away. In addition, there are various domestic problems still unsolved, not counting the political and financial difficulties. Considered in the above light, it may be safely said that the conduct of foreign relations by successive governments of the Republic of Korea has been a delicate and therefore difficult matter which, perhaps, might be of interest to students of international politics.

After its establishment in 1948 the Republic of Korea, which at that time controlled only the territory south of the 38th parallel, was governed for about 12 years under the presidential system. This was later superseded, for only a brief period of time, by the parliamentary one. On 16 May 1961 a military coup d'etat forced the resignation of the then Government and after all of the political institutions in the country had been successfully brought under military control, a Supreme Council for National Reconstruction was formed on 20 May 1961. Since then the Supreme Council, composed entirely of military officers, has been acting as a legislative body; it also has set up a cabinet to administer the state affairs. The cabinet is administratively under the Supreme Council, while the President has remained the titular Head of State as before, serving as a symbol of national and cultural unity.

I myself have the honour of being the first Thai Ambassador in Seoul and my letters of credence were presented to His Excellency the President of the Republic of Korea on 24 August 1961. Since then I have observed the organization for the conduct of foreign relations by the present Korean Government, which will serve, in the performance of my mission here, as the basis for my relations with the Korean Government. Marked emphasis is laid in this paper upon the machinery for the formulation and execution of foreign policy.

1. Government Agencies Concerned

a. *Supreme Council for National Reconstruction*

The Council acts as a legislative body, appoints the Prime Minister and the cabinet, formulates foreign and domestic policies, approves the budget, and exercises general executive control of the cabinet.

The Chairman of the Supreme Council is virtually the key figure in the formulation and execution of foreign policy.

b. *Subcommittee on Foreign Affairs and National Defense*

On 12 June 1961, the Supreme Council appointed a subcommittee of Foreign Affairs and National Defense. The functions of this subcommittee, in part, are as follows :

To formulate basic policies with regard to matters pertaining to its jurisdiction, examine bills and petitions, and supervise the operations of the Foreign Ministry.

It may be said that the authority and role of this subcommittee is somewhat comparable to that of the Foreign Relations Committee in the U.S. Senate.

c. *The Cabinet*

Under the leadership of the Prime Minister, the cabinet is responsible collectively to the Supreme Council in the exercise of executive power at the top level. The cabinet, *inter alia*, formulates programs on foreign affairs for the Supreme Council's approval.

d. *Planning and Control, Office of the Prime Minister*

On 26 August 1961, the cabinet appointed a Director-General for Planning and Control. Generally this Director-General formulates and coordinates major policies for the Prime Minister. This includes the analysis, evaluation and adjustment of the plans and policies of all Ministries and Provincial Governments concerned. This is to ensure that all programs and policies are coordinated at the cabinet level prior to submission by the Prime Minister to the Supreme Council.

e. *The Ministry of Foreign Affairs*

With the Foreign Minister as the head, this Ministry is entrusted with the primary responsibility for the conduct of foreign relations. However, the Foreign Minister may originate and submit recommendations on foreign policy matters to the Prime Minister for cabinet discussion.

In the event the Prime Minister deems proper he may submit such recommendations to the Supreme Council.

Appointments, transfers, promotions, and dismissals of personnel both in the Foreign Ministry and in the foreign service are usually initiated by the Foreign Minister who will submit them to the Prime Minister. However, the nominations of the Chiefs of Diplomatic and Consular missions abroad are approved by the Supreme Council before they are formally appointed by the President of the Republic of Korea.

The Foreign Minister also administers the personnel in Diplomatic and Consular missions abroad.

The Foreign Minister is assisted by the Vice Foreign Minister who deals in large part with administrative matters, as does the permanent under-secretary in some other countries. He is not a cabinet member. However, during the absence of the Foreign Minister the Vice Foreign Minister is automatically in charge of the Foreign Ministry.

It is interesting to note, also, that a Director for planning and Programming has been appointed to assist the Foreign Minister. This official is charged with the responsibility of reviewing, analyzing, and coordinating the plans and policies formulated in the Foreign Ministry. He is a member of the Committee on Planning and Coordination under the chairmanship of the Director-General of Planning and Control, Office of the Prime Minister.

Also, in order to assure the maximum uniformity of policy and close coordination, the Supreme Council has assigned a liaison officer to the Foreign Ministry.

Below the Vice Foreign Minister, the activities are organized both functionally and geographically and are handled by "offices" and "bureaus".

f. Other Agencies.

Other governmental agencies, such as the Ministry of Finance, Ministry of Commerce and Industry, Ministry of National Defense and the Economic Planning Board have roles of varying importance in the formulation and execution of foreign policy.

g. Diplomatic and Consular Missions Abroad.

The Missions abroad furnish information to be used as the factual basis for policy formulation. Also they are charged with carrying out, within the limits of their power, the execution of foreign policy according to instructions from the Foreign Ministry.

Up to the end of December 1961 the Republic of Korea had ambassadors accredited to the following foreign governments: the United States of America, the United Kingdom, the Republic of China, the Republic of France, the Republic of Philippines, the Federal Republic of Germany, the Republic of Italy, the Republic of Vietnam, Brazil, Turkey, Thailand, Sweden, Denmark, Greece and Portugal. There are also Republic of Korea Missions in Japan, Geneva and the United Nations.

It is known that Ambassadors of the Republic of Korea will soon present letters of credence in Norway, the Netherlands, Belgium and the Federation of Malaya.

In addition, there are Consulates General in New York, San Francisco, Honolulu, Hong Kong, Sydney and in Los Angeles. Two Consulates General will soon be established in Cairo and New Delhi.

Attaches of specialized types such as military and commercial, have been assigned to various missions abroad. One chronic problem with which foreign missions have been faced overseas is the extent of jurisdiction which the chief of each diplomatic mission has over the various attaches, and his relationship to them with reference to the Ministry of Foreign Affairs to which he is held directly responsible, and to the various Ministries or Agencies to which such attaches are responsible. Many countries have not been able to solve satisfactorily this delicate and complex problem. Nevertheless, I have learned that the Foreign Ministry has completed the drafting of a decree for increasing the efficiency of its Diplomatic and Consular missions abroad, and to end the previous multi-faceted diplomacy of non-diplomatic officials by unifying all government negotiations with foreign nations. This draft decree contemplates that all public officials stationed abroad will be subject to the directives and supervision of the chiefs of the respective diplomatic missions as to their service and in performing their duties. The head of the Board, Ministry or Office concerned must consult with the Foreign Minister in directing his subordinates stationed abroad in connection with negotiations with a foreign nation; subordinates in turn must consult with the chief of mission when submitting reports or recommendations to their superiors in their respective ministries at home. Also in appointments or dismissals of representatives abroad other than Foreign Affairs personnel, the head concerned must solicit agreement from the Foreign Minister.

2. Observations

It is clear that in this early period of administration since the Military Revolution the Supreme Council has been, for the most part, responsible for decision-making in matters of foreign policy. The Cabinet is concerned with the implementation of such decisions, and to some extent for the formulation of programs for submission to the Supreme Council for its approval. Once approved, the programs are directed to the Foreign Ministry through the Cabinet for translation into operation. One may note here that the Supreme Council has paid particular attention to planning, control and coordination. Hence, in the conduct of foreign relations there are least three levels of planning, control and coordination involved, namely, the Foreign Ministry, the Cabinet, and the Supreme Council. Each level has an officer or committee responsible for this important function.

In this connection, if one considers the time element, the present circumstances and the varying problems with which the Republic of Korea is now faced, as well as the interdepartmental ramifications relating to foreign policy, such a high degree of coordination is both desirable and, in fact, imperative. Nevertheless, with the passage of time and with the steady improvement of the general situation it is understood that this mechanism, which has been continuously subject to change, will be further refined and improved, and it is expected that the Supreme Council will be responsible only for the review of the whole operation.

It is expected also that the public will, from time to time, help contribute to the formulation of policy by the presentation of views through the newspapers and other mass media, or through assemblies of various kinds.

3. Conclusion

The complexity of the international problems of varying importance and urgency with which the Republic of Korea is now faced in the midst of the cold war intensely waged between the East and West and a potential hot war in which vast opposing armed forces are stationed only about 25 miles away from the Capital; the division of Korea into two parts with the perennial desire on the part of the Republic of Korea for peaceful unification; the necessity of staffing an increasing number of agencies at home; the strengthening of ties with uncommitted nations and the expansion of diplomatic representation in order to develop friendly relations with many more countries, the encouragement of foreign investment and negotiations for the inducement of foreign capital; and the normalization talks with Japan and trade expansion through economic diplomacy, are all factors which the officials of the Foreign Ministry cannot fail to take into account in the discharge of their responsibilities. They are also obliged to take into consideration the entire field of international relations, the interests and objectives of the Republic of Korea and national prestige, the various factors both at home and abroad that condition policy decisions, and also the alternative courses of action that are open, including efforts toward the solution of any particular problem within the very limited budget and time at their disposal. Such tasks are clearly tremendous and exacting, which indeed warrant sympathy. From what I have closely observed I may say with profound gratification that Lieutenant General Choi Duk shin, the present Republic of Korea Foreign Minister, who was the Republic of Korea Ambassador to Thailand, is a person with wide knowledge and rich experience. He is not only refined and subtle in his personality but also endowed with requisite tact and has always shown his firm resolution, especially in his recent activities in the Political Committee of the United Nations. No sooner had he assumed his office than attempts were immediately made to reorganise the Ministry. Its personnel both at home and abroad are undergoing a large scale training with the revival of academic research work in his Ministry, and I have learned that the government now has attracted many more young men with academic degrees obtained both at home and abroad to serve in the Foreign Ministry. I am happy to note also that all of the officials now in the Foreign Ministry are all well educated and firmly determined to take part in the march toward the goal of national reconstruction and to contribute successfully to the cause of the Free World.

It is my desire, in my present capacity as Thai Ambassador here, to do all in my power to fulfill my diplomatic mission which, I hope, will result in the further strengthening of the good relations which happily exist between the Republic of Korea and Thailand.

ย่อเรื่อง

องค์การบริหารที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ
ของสาธารณรัฐเกาหลี

ของ
พลตรี ชาญ อังสุโชติ

เนื่องจากฐานะทางภูมิศาสตร์ซึ่งอยู่ใกล้กับประเทศมหาอำนาจ จึงทำให้เกาหลี
ซึ่งเคยได้ชื่อว่าเป็นดินแดนแห่งความสงบ กลายเป็นชนวนแห่งความขัดแย้งของชาติ
มหาอำนาจตลอดมาตั้งแต่ก่อนที่เกาหลีจะเริ่มมีการติดต่อกับนานาประเทศในปี 1883 เดิมที
ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเกาหลีถูกคุกคามด้วยสงครามเย็นและบางครั้งก็ตั้งคราเมวอยู่
เสมอมา นับแต่ปี 1945 ประเทศถูกแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน โดยฝ่ายคอมมิวนิสต์เข้าครอง
ดินแดนภาคเหนือ

ปัจจุบันเกาหลีประสบปัญหาต่าง ๆ มากมายทั้งด้านความสงบและปัญหาภายใน
ประเทศซึ่งยังไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ ปัญหาที่น่าสนใจและจะได้นำมากล่าวใน
บทความนี้คือปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ตั้งแต่ปี 1948 เป็นต้นมา เกาหลี
มีการปกครองระบอบประธานาธิบดีอยู่เป็นเวลา 12 ปี แล้วมีการปกครองอย่างระบบรัฐสภา
เพียงช่วงเวลาอันสั้น จนกระทั่งถึงวันที่ 16 พฤษภาคม 1961 จึงมีการรัฐประหารเกิดขึ้น คณะ
รัฐประหารได้เข้าควบคุมสถานการณ์ทางการเมืองไว้ทั้งหมด มีการตั้งสภาปกครองสูงสุดขึ้น
ซึ่งประกอบด้วยคณะนายทหารทั้งสิ้น สถานะทางหน้าที่เป็นสถานการณ์บัญญัติ และมีอำนาจในการ
แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และควบคุมการบริหาร ทั้งนี้โดยให้มีประธานาธิบดี
ดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐเพื่อเป็นสัญลักษณ์แห่งความสามัคคีกลมเกลียวของชาติ
ในฐานะที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูตไทย ณ เกาหลี จึงใคร่ชี้แจงถึงหน่วยงาน
ที่ปฏิบัติการทางด้านกิจการต่างประเทศอื่นจะยังให้เกิดประโยชน์นานาประการแก่สัมพันธไมตรี
ของชาติทั้งสองยิ่งขึ้น จึงขอเสนอเรื่องมาเขียนชน

1. องค์การรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง

ก. สภาสูงสุดแห่งการฟื้นฟูประเทศ สภานาฬิกาทางนิติบัญญัติ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กำหนดนโยบายต่างประเทศและภายในประเทศ อนุมัติงบประมาณและควบคุมการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี ดำหรับประธานสภาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับต่างประเทศ

ข. คณะอนุกรรมการกิจการต่างประเทศและการป้องกันชาติ มีหน้าที่กำหนดนโยบายหลักในเรื่องทั้งสองนั้น ตรวจสอบร่างกฎหมายและอนุชรีและควบคุมการปฏิบัติงานของกระทรวงการต่างประเทศ จึงมีหน้าที่คล้ายกรรมาธิการการต่างประเทศของรัฐสภาสหรัฐ

ค. คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่รับผิดชอบเป็นส่วนตัวในการกำหนดแผนงานเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ โดยต้องขอความเห็นชอบจากสภาสูงสุด ๆ ด้วย นอกจากกิจการด้านบริหารอื่น ๆ

ง. หน่วยวางแผนและควบคุม สำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่กำหนดและประสานนโยบายที่สำคัญสำหรับนายกรัฐมนตรีซึ่งรวมทั้งการวิเคราะห์ ประเมินผล และปรับปรุงแผนและนโยบายของกระทรวงต่าง ๆ และรัฐบาลในส่วนบุคคล เพื่อให้ประสานกันในระดับกระทรวง ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อสภาสูงสุด ๆ

จ. กระทรวงการต่างประเทศ รับผิดชอบในด้านการปฏิบัติการทางความสัมพันธ์กับต่างประเทศ อย่างไรก็ดี ร.ม.ค. อาจกำหนดนโยบายหรือข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่ออภิปรายในคณะรัฐมนตรี แล้วอาจนำเสนอต่อสภาสูงสุด ๆ ต่อไป

ในเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น และการปลดออกนั้น ร.ม.ค. เป็นผู้ริเริ่มโดยนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี สำหรับกรณีแต่งตั้งหัวหน้าคณะทูตและกงสุลนั้น ต้องได้รับอนุมัติจากสภาสูงสุด ๆ ก่อนการแต่งตั้งเป็นทางการโดยประธานาธิบดี สำหรับด้านงานบริหารนั้นรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยเหลือคล้ายปลัดกระทรวงในบางประเทศ นอกจากนั้นยังมีผู้อำนวยการวางแผนและควบคุม มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพิจารณา วิเคราะห์ และประสานการวางแผนและนโยบายของกระทรวง ท่านผู้นั้นเป็นกรรมการวางแผนและประสานงานซึ่งมีอธิบดีวางแผนและควบคุมของสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน นอกจากนั้น

เพื่อให้นโยบายเป็นอันหนึ่งอันเดียวและประสานกันมากที่สุด จึงได้จัดใหม่เจ้าหน้าที่ติดต่อระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับสภาสูงสุด ฯ ออกผู้หนึ่งด้วย

ฉ. หน่วยงานอื่น ได้แก่กระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม กระทรวงกลาโหมและคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งมีความสำคัญในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติเกี่ยวกับต่างประเทศในแง่ต่าง ๆ กันด้วย

ซ. คณะทูตและกงสุลในต่างประเทศ มีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงแล้วแจ้งให้กระทรวงทราบเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายต่างประเทศต่อไป และปฏิบัติหน้าที่ตามที่กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้แนะนำมอบหมาย นอกจากนั้นคณะทูตยังมีงานอื่นด้วยคืองานด้านทหารและการพาณิชย์ ปัญหาเรื่อรังประการหนึ่งได้แก่ขอบเขตอำนาจของหัวหน้าคณะทูตกับงานพ้องอื่น ๆ และความสัมพันธ์กับกระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงเจ้าของงานพ้องนั้น ๆ ขณะนี้ทราบว่าได้มีการร่างกฎหมายเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของคณะทูตและกงสุลเรียบร้อยแล้ว ซึ่งจะช่วยบรรเทาปัญหาที่ประสบอยู่ในขณะนี้ การร่างกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทั้งหมดอยู่ในบังคับบัญชาของหัวหน้าคณะทูตหรือกงสุล และการติดต่อราชการที่เกี่ยวกับต่างประเทศก็ให้ผ่านกระทรวงการต่างประเทศและหัวหน้าคณะทูตหรือกงสุลแทนทั้งหมด

2. ข้อสังเกต

นับตั้งแต่การรัฐประหารเป็นต้นมา สภาสูงสุด ฯ มีบทบาทอย่างมากในการวินิจฉัยนโยบายต่างประเทศ และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับไปปฏิบัติ และในบางเรื่องก็เป็นผู้วางแผนเสนอต่อสภา ฯ เพื่อขออนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วกระทรวงการต่างประเทศจะรับไปปฏิบัติ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าสภา ฯ มีความสนใจเป็นพิเศษในด้าน การวางแผน ควบคุม และการประสานงาน ของหน่วยงานที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับต่างประเทศ ซึ่งมี 3 ระดับด้วยกัน คือ กระทรวงการต่างประเทศ คณะรัฐมนตรี และสภาสูงสุด ฯ

หากพิจารณาปัจจัยด้านเวลาแล้วจะเห็นได้ว่า สถานการณ์ในปัจจุบัน และมีปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันและการขยายตัวของหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ล้วนแต่ต้องการการประสานงานในองค์ที่สูงมาก แต่เวลาที่ผ่านไปและการตัดสินใจของ

สถานการณ์โดยทั่วไปจะทำให้จักรกลเหล่านี้เปลี่ยนแปลงและปรับปรุงไปเรื่อย ๆ จึงคาดว่าในอนาคต อัตราสูงสุด ๆ จะรับผิดชอบแต่เพียงการควบคุมทั่ว ๆ ไปเท่านั้น

3. สรุป

กระทรวงการต่างประเทศเกาหลีต้องทำหน้าที่ปฏิบัติงานในเรื่องต่าง ๆ เช่นในเรื่องสงครามเย็นระหว่างฝ่ายตะวันออกและตะวันตก และสงครามร้อนซึ่งอาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากมีกองทัพของข้าศึกอยู่ห่างจากนครหลวงเพียง 25 ไมล์ ปัญหาในการแบ่งแยกประเทศเป็น 2 ส่วน ความจำเป็นในการเพิ่มเจ้าหน้าที่และองค์การต่าง ๆ ความพยายามในการกระชับสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศและการขยายความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศต่าง ๆ การชักชวนและส่งเสริมการลงทุนของต่างประเทศ ฯลฯ จึงนับว่าเป็นภาระอันหนักยิ่ง แต่จากกรณีสังเกตการณ์โดยใกล้ชิดผู้เขียนมีความรู้สึกที่ว่า พล.ร. พด.โทชอยดุก-ชิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบัน ซึ่งเคยเป็นเอกอัครราชทูตประจำประเทศไทยมาก่อนนั้น เป็นผู้มีความรู้กว้างขวางและมีประสบการณ์มาก เมื่อท่านได้เข้ารับตำแหน่ง ท่านได้ทำการปรับปรุงกิจการในกระทรวงเป็นครั้งแรก โดยให้มีการฝึกอบรมข้าราชการเป็นชนานใหญ่ และเร่งส่งเสริมการวิจัยทางวิชาการ นอกจากนี้กระทรวงการต่างประเทศในปัจจุบันยังรับผู้สำเร็จมหาวิทยาลัยทั้งจากในประเทศและต่างประเทศเข้าทำงานเป็นจำนวนมาก ทำให้ได้ข้าราชการที่มีความรู้สูงและมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐบาลและโลกเสรี

ในฐานะเอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐเกาหลี ข้าพเจ้าจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถเพื่อที่จะได้เสริมสร้างและกระชับความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศทั้งสองให้ดียิ่งขึ้นไปอีก.

ย่อโดย วีรวัฒน์ กาญจนกุล