



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

2022 EAI 新政府外交政策建言系列

(2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈 翻譯論文)

제주대학교 통역번역대학원

한중과

호방

2022년 2월

2022 EAI 新政府外交政策建言系列

(2022 EAI 신정부 외교정책 제언 시리즈 翻譯論文)

지도교수 김종섭

호방

이 논문을 통역번역학 석사학위 논문으로 제출함

2021 년 12 월

호방의 통역번역학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장

趙成植



위 원

宋晔亨



위 원

余中燮



제주대학교 통역번역대학원

2021 년 12 월

目录

系列 1 重建新政府的共生外交.....	1
系列 2 对美政策：为了统筹韩美联盟的新政府任务.....	8
系列 3 对华政策：通过面向未来的务实外交重建中韩关系.....	21
系列 4 对朝政策：关于朝鲜无核化和 21 世纪生存繁荣的新构想.....	34
系列 6 印度太平洋区域政策.....	47
系列 7 价值与规范外交：围绕人权与民主主义的中美激战中的韩国外交.....	63

【系列 1】 重建新政府的共生外交



作者：河英善（音译：하영선）

（东亚研究院理事长、首尔大学名誉教授）

将于 2022 年上台的新政府在未来 5 年，将会在全球、亚太地区和朝鲜半岛面临前所未有的动荡。从全球层面来看，新冠疫情过后将出现新秩序重组，在亚太地区中美将展开激烈的战略竞争。韩日关系很难找到突破口，还是会继续历经困难险阻。韩国和朝鲜将会彷徨于寻找同时解决朝鲜完全无核化和完全保障生存繁荣权难题的答案。

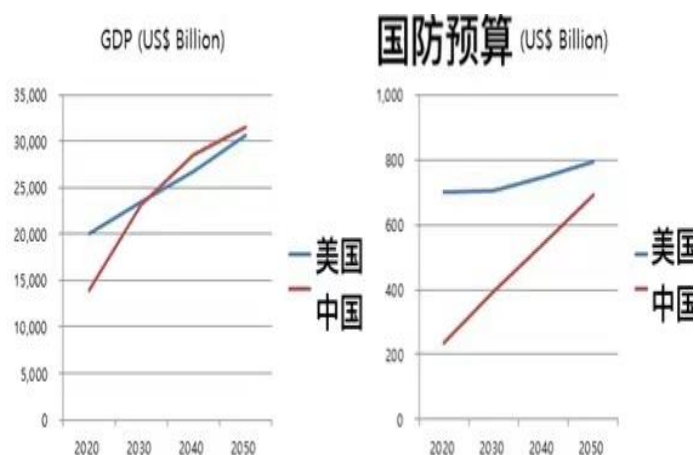
新政府如果不打破过去保守和进步政府的旧外交，新建一个可以命名为“共生外交”的新政策，那么就不可能在未来五年克服外部困难迎来跨越式转机。共生外交必须同时解决四个课题：第一是推行先导外交政策，引领作为新冠疫情以后秩序的新文明标准而被强调的共生课题；第二是对中美外交的综合化；第三是朝鲜无核化和朝鲜问题的 21 世纪解决；第四是韩日外交的新构想。

1. 对中美的外交

对中美外交是新政府新外交重建的最大任务。决定 21 世纪朝鲜半岛未来的最大变数就是中美战略竞争。尽管如此，目前韩国国内的讨论和政策仍没有走出 19 世纪的均衡外交，仍停留在“战略模糊性”的修辞上。想要构建和实施可以有效实现 21 世纪朝鲜半岛国家利益的对中美外交，就需要特别注意以下几点。

第一，未来 5 年的政策体系至少要从展望 2050 年亚太秩序的长远角度进行重建。第二次世界大战以后，主导世界秩序的美国迎来了全球领导力周期相对衰退期。迅速崛起为新兴大国的中国的国民生产总值（GDP）规模将在 2030 年达到 24 万亿美元左右，届时将会与美国不分伯仲，并且中国军费将于 2050 年与美国持平。（图 1）但是，随着美国提出并积极推进 21 世纪综合新文明标准，预计在 21 世纪中叶仍会起到重建世界秩序的核心作用。相反，中国也表明了将在 21 世纪中叶建设超越美国的社会主义强国的梦想，但取代美国主导世界秩序在军事力和号召力两方面都显得力不从心。因此，新政府应该率先共同参与美国拜登政府的印度太平洋新秩序建设。与此同时，还要努力将日美韩网络的深化和扩大中韩合作联系起来。

[图 1] 中美 GDP 和军费长期发展对比



出处：东亚研究院“中美竞争 2050”（2021）& Japan Center for Economic Research ‘Long-term Forecast’ 2019

第二，要制定应对 21 世纪中美关系复杂性的综合战略。美国和中国将在未来 30 年里，在军事、经济、技术、规范、生态外交舞台上展开激烈的竞争、合作、冲突。

在军事舞台上，美国和中国在 21 世纪中叶之前进行正面交锋的可能性很小，因为美国会维持对中国的军事优势。但是，当美国和中国的核心国家利益在亚太地区发生冲突时，就存在有限军事冲突的可能性，因此韩国应采取谨慎的接触态度。美国正在推进在印度太平洋地区遏制中国的国家安全网络。在这种网络下，韩国为了东北亚核心冲突地区-朝鲜半岛的和平，正在全力推进韩美联盟，因此有必要在其它印太地区适当参与的同时努力缓和中美军事对决。

在经济舞台上，美国和中国在双边贸易冲突不断的同时，在世界贸易秩序重建和亚太地区贸易秩序重建问题上的竞争也在愈演愈烈。两国在关税战后，提高经济与国家安全的联系水平，在核心技术和产业领域围绕供应链重组等展开国际性的联合竞争，因此增加了重建开放型世界经济秩序的不确定性。但是，由于中美经济的相互依存度很高，因此，从现实来看，这种竞争将朝着在界限内寻求合作的方向发展，而不是导致全面冲突。因此，韩国应该借用拜登政府为了重组供应链而加强国际合作所做出的努力，提升韩国的战略价值。韩国作为“中坚国家”，在制定 21 世纪贸易规则和规范方面应该发挥核心作用。鉴于确保全面进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）和区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）相互促进形成自由开放的区域经济秩序的重要性，所以应该积极推进韩国加入 CPTPP。在日美韩合作的框架内进行这种努力是有用的，中韩 FTA 升级等中韩经济合作的扩大也是必不可少的。

新政府对美国和中国的政策特别关注新兴技术、规范和生态领域的重要性。第一，美国和中国将高科技舞台视为决定 21 世纪中美关系的核心。美国为遏制中国在代表第四次工业革命的 AI 5G、大数据、机器人、航空宇宙、量子计算机等领域的飞速追赶，正在进行国际联合努力，中国也在寻找各种各样的长期对策。韩国需要在构建“技术-生产”有机合作体制的基础上共同努力，让拜登政府能够推进面向“技术-生产-消费”的高度完整性的国际合作。同时，世界技术舞台在激烈的竞争中会出现不可避免的相互依存性，因此应该摸索中韩尖端技术合作和以美国为中心的技术合作

相结合的方案。

美国拜登政府强调的民主主义和中国习近平政府的新时代中国特色社会主义思想在规范舞台上产生激烈地碰撞。韩国的规范外交应立足于韩国国内的 21 世纪韩国的国内价值、规范，应坚定不移地奉行外交的普遍价值原则，补充中美等大国规范竞争的局限性，并创造机会替其它主角代言。从这一点来看，新政府应该积极参与美国拜登政府积极推进的民主峰会或者民主主义 10 国（D10），努力展现 21 世纪韩国未来的价值。在与中国和朝鲜的规范外交方面，有必要保持一贯性，尽可能地寻求多边活动，缓解实际困难。

对于处于生态舞台中心的新冠大流行相关的卫生问题和气候变化问题，就连正在展开激烈战略竞争的中美两国也在原则上承诺进行合作。因此，韩国作为“中坚”发达国家，应该积极推进共赢的先导外交。为此，必须在宏观框架内连接卫生、气候、粮食开发等多个热点领域并具备综合应对的制度条件。以及完善与主要国家双边、区域及全球合作等多层次相互作用复合化的新外交体制，扩散和强化“共生复合网络”。

2. 对朝外交

新政府要想从 21 世纪的角度重新完成悬而未决的朝鲜无核化、改善朝韩关系这两项任务，就应该推进“朝鲜无核化新构想”和“无核朝鲜的生存繁荣新构想”。由于国际制裁和威慑，朝鲜在未来五年内打算加强核力量的同时，发展经济的计划将变得越来越困难。朝鲜目前正在按阶段采取措施，在建立信任的同时进行部分无核化，但尚未做出完全无核化的战略决断。相反，朝鲜为了确保完全生存权和发展权，认为

美国放弃对朝敌对政策的具体表现是撤离驻韩美军、召开核裁军会议、取消国际经济制裁等。

为了从 21 世纪的角度解决朝鲜无核化问题，首先，必须继续进行有效的制裁和遏制，以最大限度地提高朝鲜核武力成本。第二，作为中间过渡期，进行部分无核化阶段的核冻结谈判，同时需要申报和核实，以确保完全无核化的诚意。第三，通过有关各方和国际机构的合作来保障朝鲜无核化的生存权和发展权。特别是在技术、高级人才培养、加入国际金融机构方面提供支持，提供有形和无形基础设施，帮助朝鲜经济蓬勃发展，并推进包括第四产业在内的朝韩经济分工和一体化面向未来的对朝政策。第四，为实现朝鲜无核化，最重要的还是朝鲜自身的决定。为此，必须实现信息化，以便朝鲜正确计算核化和无核化对 21 世纪其核心国家利益的损益。因此，韩国及有关各方应该为实现朝鲜的信息化不懈努力。

3. 对日外交

韩日关系的新构想对于新政府的对日外交来说是必不可少的。从长远的角度来看，应该通过不断提升国力和积极运用 21 世纪新文明标准来解决韩日间的慰安妇、强迫劳工等历史问题。因此，下届政府不应走旧政府的老路，避免重蹈覆辙，尊重过去就慰安妇问题达成的协议和采取的后续措施，像强迫劳工问题，总统应该做出决定和宣言，不再对日本提出金钱要求，让两大历史问题告一段落。

韩日之间的历史问题不仅仅是两国之间的合作和矛盾问题，还将对正在重建的亚太秩序的中心基石—日美韩网络的构筑产生巨大影响。因此，下届政府应该努力在与日本和亚太地区的竞争、合作、冲突的舞台上尽可能的共同建设。应该利用 CPTPP、

Quad Plus、印度太平洋构想等，与日本在贸易、尖端技术、气候变化、卫生、网络安全等方面共同应对，恢复互信，增进互利。在国家安全方面，应恢复和加强日美韩三方合作，为了不转化为对华军事遏制，应该与日本进行谨慎的协调，使其与中韩合作网络并存。

如果韩国和日本还像现在这样试图从排他性的现代民族主义角度上出发寻找解决方案，韩日关系就很难找到解法。因此，需要有更长远的眼光。通过 21 世纪文明的进步，韩国应该迅速改善韩日之间的力量悬殊，从结构上解决韩日现代竞争和冲突，为此需要做出长期努力。同时，韩国和日本应努力克服民族主义的排他性认同感，形成个人、区域、全球性的多重认同感。为此，韩日两国需要共同努力，在国内相互努力的同时，需要共同引导美国和中国的区域竞争走向共生而非冲突，同时共同接受其它主角成为亚太秩序的中心力量。

4. 新冠疫情后的先导外交

新冠疫情后，在即将全面开启的 21 世纪新文明重建中，新政府要想进入共同主角的行列，就要率先设计和实施符合新复合化时代的共生外交。为此，必须完成三大复合化任务。第一，要积极追求主角（actor）的复合化。新冠疫情的全球扩散和疫苗供应问题既确认了新自由主义全球化的矛盾和缺点，也很好地体现出了反全球化的危险性。因此，在强调新冠疫情以后再全球化（reglobalization）的必要性时，韩国应该作为主角活跃起来。此外，韩国作为信息技术强国，必须再次成为网络界的主角。另外，因为新冠疫情，人类正积极展开人类世过度以人类为中心的自我反省，人类世（anthropocene）是指人类对地球生态系统产生着巨大影响。韩国也应该关注这种现象的严

重性，率先考虑在 21 世纪新文明中登场的复合主角们的共生。

第二，为了舞台复合化参与共同重建工作。现代国际秩序以本国为中心的富国强兵舞台最终引发了世界规模的战争和经济危机，同时正在经历所谓的生态破坏、文化矛盾等自我否定。因此，21 世纪的新文明首先将通过重建四大中心舞台-国家安全、繁荣、生态、文化登场。信息通信技术革命正在作为新四大中心舞台的基础开始占有一席之地。最后，舞台上的所有主角都参与其中，对于能够以综合方式演绎四大中心舞台和基层舞台的共治上层舞台的需求正在迅速增加。处于东西方中心的先进中坚国-韩国，应该共同参与 21 世纪新文明舞台的重建工作，从设计到竣工都要积极参与。

第三，要推进演技的复合化。现代国际秩序的主角们在富国强兵的舞台上基本遵循竞争原则，为了使战争和贫困等冲突最小化，演绎了最低限度的合作。但是，21 世纪新文明舞台的主角们要同时表演超越竞争、冲突、合作等现代单纯演技的复合表演。为了重建 21 世纪新文明，主角们为了个人的生存繁荣，必须不断进行自我重组的自生努力，同时与舞台上的其它主角一起展开共同进化的共生演技。韩国同时经历过传统、现代、后现代舞台，因此应该率先尝试新文明的复合表演。

归根结底，下届政府的新共生外交必须成功完成对中美外交的复合化、韩日外交的新构想、朝鲜无核化和朝鲜问题的 21 世纪解决、引领新冠疫情以后新文明标准的先导外交四大任务。那么，就像 BTS 作为 21 世纪新文明的排头兵正在吸引着全球目光一样，韩国也可以成为 21 世纪新文明中的一个新的、魅力四射的国家。

【系列 2】对美政策：为了统筹韩美联盟的新政府任务



作者：全在晟(音译：전재성)

东亚研究院国家安全研究中心所长、
首尔大学教授

对美三大政策任务

1. 在中美战略竞争中，与中美进行外交时，新政府必须明确地建立一个独立的价值、利益体系。诚然，韩国和美国就国际秩序的未来，有着很多共同价值、原则和利益，但韩国自身必须以公民社会的共识来明确自身的价值和原则。韩国要进一步推进中美的合作领域，在对抗领域要维持现状和追求朝鲜半岛的稳定，同时在竞争领域也要争取让两国有原则的竞争。

2. 新政府应该积极参与民主主义联盟，并尽可能地按照议题类别参与 Quad，最终推动韩国参与 Quad。这里需要强调的是，Quad 应该是一个符合韩国所追求的区域愿景且是一个不排斥中国这一特定国家的机构。同时，要通过与美国及 Quad 的合作，确保具体的实际利益。

3. 新政府为了实现朝鲜无核化，不仅要促进朝美合作，还要推动朝鲜的经济发展，为了朝鲜半岛的和平稳定，应该保持韩美两国广泛密切的合作。在对美国的外交政策过程中，应将朝鲜半岛问题作为首要任务，努力确保朝鲜无核化进程成为中美的合作领域。

1. 引言

将于 2022 年上台的下届韩国政府会与美国拜登政府在多领域建立广泛的联系。在长达 70 年的结盟中，韩美两国取得了许多成就，也历经了许多磨难。在瞬息万变的国际关系中，韩美两国应该重新审视两国未来能否作为共享价值和利益的盟友一起合作。由于 2021 年 5 月的韩美首脑会谈涉及到了两国共同的热点问题，对于今后的合作前景虽然具有很大的规范力，但具体来说，韩国新政府在如何将协议原则制定成具体政策方面，将面临很多抉择。韩美合作的方向对短期问题很重要，同时对于共同打造未来亚洲和全球国际秩序的伙伴来说也很重要。随着拜登政府与中国的全面竞争加剧，美国的对华战略、印度太平洋战略和韩国的区域战略之间的关系将成为直接关系韩国中长期命运的重要问题。

II. 拜登政府的外交大战略和韩美关系的环境变化

2021 年韩国外交环境变化的最大因素是美国政府的更替。拜登上任后，立即对新冠疫情、经济问题以及中国战略、供应链战略、朝核战略等重大战略进行了迅速地研讨，并积极地开展外交活动，举行了 Quad 国家首脑会谈、韩国、日本首脑会谈、G7、北约国家首脑会谈等等。

拜登政府第一年的变化之所以重要，不仅是因为特朗普总统被拜登总统取而代之这个事实，还因为美国外交大战略的主要方向也发生了变化。特朗普总统认为，美国的利益不是通过现有的自由主义国际秩序的根本性变化和多边主义而得以扩大的，而

是通过采取单边主义外交战略得以扩大的。但是拜登政府认为恢复以多边主义和同盟为基础的自由主义国际秩序对维持和提升美国霸权是至关重要的，正在寻求一种独特的快速的政策基调变化。

考虑到第一年的变化，从 2022 年开始，拜登政府的外交战略在设定基本方向之后，将成为更具体、更实用的政策，根据支持这一政策的财政资源和国内协议的达成程度，迅速推进的可能性很大。尤其是拜登政府对中国的竞争及遏制政策将会持续相当长的一段时间，因为尽管美国存在极端的政治两极分化，但正在达成一项超越党派的协议。

首先我们必须从中长期层面的霸权战略角度来观察拜登政府的外交政策走向。诚然，在强国之间的势力均衡中，美国作为世界上唯一超级大国的单极体系的实质正在弱化。但是，美国坚信自己有能力也愿意为世界提供公共产品，许多国家也对美国的霸权领导力满怀期待。拜登政府推进的外交大战略将成为未来几年韩国外交环境的一个重要变数。不仅是韩美双边关系，还给美国所追求的印度太平洋地区战略以及全球战略方面带来了巨大挑战。

拜登政府虽然重视解决新冠疫情和恢复美国霸权的基础-经济实力，特别是重建中产阶级，但是为了给未来的霸权奠定基础，目前正在推行一项长期战略。美国在从 1991 年开始的 30 年单极体制期间内经历了 9·11 事件、经济危机和新冠疫情这三大危机后，在维持有效霸权和提供符合多变时代的领导力方面做了许多尝试。它受到许多敌人的攻击，包括反对单极体系的非西方国家和恐怖组织等等，曾是霸权的基础的新自由主义全球化给美国及其资本主义盟友们带来了巨大的经济打击。美国的单边主义外交阻碍了对新冠疫情的有效多边主义应对，最终美国自己成为了最大受害者。

拜登在上任第一年就与韩国、日本等亚洲同盟国，以及北约、欧盟、G7 等主要合作伙伴一起展开了巩固它们全球领导联盟的战略。随着美国无法再“独揽大权”，美国便希望以价值、规范为基础，建立可持续的领导力联盟，在气候环境、大流行、新

技术等新领域里确保其领导能力和优势。

美国以多边主义和联盟、人权及民主主义规范为基础，推动改善其霸权领导地位，同时遏制中国是其核心战略。拜登政府将中国视为长期而强大的战略竞争者，正在从合作模式转变为竞争模式。拜登政府虽然表明了合作、竞争和对抗的对华战略三大路线，但竞争正在变得势不可挡。虽然中美两国在保护地球环境、防止大流行、核不扩散等实际存在的问题上的合作是不可避免的，但很明显，中美关系将最终被设定为竞争性共存。美国和中国都不希望竞争导致危机和对决，因此短期内不会出现军事冲突等危机局面，但各个领域的激烈竞争将继续进行。

只要美国推进的霸权联盟建立在人权、民主主义、自由主义国际经济秩序的轴心上，中国就只能在多个领域里被定义为挑战现有秩序的势力。特别是经历新冠疫情后，中国通过推进取代美国的权威主义模式、提供医疗公共品、扩大经济影响力及领土纠纷等政策来证明中国实力的同时，也成为了许多国家的批评对象。中国在东海、南海、印度等地发生领土纠纷，与日本、印度、东南亚国家产生嫌隙，与欧洲国家及民主主义国际社会形成了紧张关系。在新冠疫情前后两三年的形式变化中，拜登政府迎来了在印度太平洋地区和全球范围内形成反华联盟的好时机，并以此为契机给长期遏制中国的战略奠定基础。

美国的霸权弱化与中美竞争密切相关。美国在制造业领域的竞争力减弱、卫生和医药及半导体等核心领域脆弱的供应链依赖、新技术领域部分脆弱性等问题暴露无遗。在单极体制下，美国按照市场效率理论运营经济，为了增强落后于中国等许多国家的竞争力，正在为构建可持续供应链而努力。与中国的战略竞争为增强美国国力提供了有效的刺激和环境。虽然美国已经多次被卷入霸权衰退的争议之中，但到目前为止，美国一直稳坐霸权之位，并希望把目前的中美竞争当作强化美国霸权的契机。美国引诱同盟国们伸出援手以此来达到重振美国经济的目的，在美国政府的介入下提高美国产业的竞争力，维持金融霸权，保持和加强在新技术领域的领导地位。

美国的这种外交战略将在 2020 年代通过增强美国国力、加强同盟和联合、加强以民主主义为基础的全球联合来持续，之后与中国的战略竞争的胜负将更加明显。许多国家配合美国所谓的“灾后重建战略（Build Back Better）”，乘机加强本国利益，美国将本国的重建战略宣传为“地球治理的重建战略（Build Back Better World: B3W）”。美国正计划与同盟国一起，支援在印度太平洋地区的基础设施、强化军事合作网、共同开发新技术、卫生、环境等全球性问题合作方面投入巨额预算，这将激励参与国进行合作。2021 年 6 月，美国民主党和共和党根据两党协议通过了《战略竞争法案》，赞成政府高达 2000 亿美元的经济刺激政策。

拜登政府竞争力强化战略的成功与否将决定美国是否会制定国内协议以维持全球干预和参与。如果拜登政府成功解决新冠疫情、重振了中产阶级，并成功领导了第一任期，那么也是给韩国创造了一个可预见的外交环境。但是，如果美国经济复苏不尽如人意，而且不能取得能够阻止中国挑战的外交成功，那么拜登政府的地位可能会再次被削弱。但是，2021 年拜登政府从同盟、伙伴、国际社会获得的支持，在美国国内也引起了强烈的反响，这也可能传递出一个信息，即美国的全球干预比孤立主义的单边主义对美国更有利。

在韩国设计从 2022 年开始的韩美关系时，重要的是要明确拜登政府的外交大战略在长期的历史潮流中意味着什么、是否可持续，以及韩国可以利用的战略因素是什么。

III. 韩美关系中韩国的国家利益

韩国下届政府首先要明确目标，即在迅速结束新冠疫情、振兴经济的同时，确保

中长期外交利益。从国家战略角度的外交战略目标来看，首先可以明确地支持和强调自由主义国际秩序。在美国主导的自由主义经济秩序下，韩国确保了经济增长、民主主义以及文化强国的地位。在瞬息万变的 21 世纪国际秩序中，国际政治发生了巨大的变化，这不仅取决于权力的分配，而且取决于整体性和规范的分配。强国政治在国际政治中所占的比重减少，中坚国家及第三势力的话语权和权力有所增加。国际制度及国际机构、非国家行为者的话语权也越来越高，有别于实体权力的规范性金融权力发挥实际权力的程度也有所提高。

韩国既是自由主义国际秩序的受益者，同时也是建设者和维护者。在美国和中国都自称是引领多边主义秩序的领导者们的情况下，未来引领自由主义、多边主义国际秩序的将不仅仅是强国。韩国不仅要实现短期国家利益，还要努力设计一个有利于韩国的国际秩序，并发挥其制度性、结构性、规范性力量。

在基于开放和多边主义规范的国际经济秩序下，韩国可以通过积极的对外经济活动实现可持续发展的经济发展。因此，和美国奉行的多边主义和自由主义国际经济秩序在很大程度上有着共同利益。如果说美国奉行的自由主义国际秩序意识形态是强国意识形态并具有霸权含义，那么韩国所期待的自由主义秩序则是一种不同视角的意识形态和价值，它连接强国和弱国，代表着中坚国家的立场。重要的是促进韩美之间适当的价值和增进规范方面的作用分担、建立互补的关系。

第二，自由主义国际秩序的另一个轴心是防止战争与和平解决矛盾，韩国应该明确这样的目标。美国在 2021 年通过各种外交活动，主张维持军事现状，和平解决冲突，提高危机稳定性，加强战略沟通。韩国在台湾、南海、东海和朝鲜半岛等亚洲冲突地区有着密切的利益关系，维持军事现状与和平解决冲突对韩国来说至关重要。韩国通过维护和发展韩美同盟，在确保朝鲜半岛和平、促进印度太平洋地区的军事安全稳定方面拥有巨大的国家利益。

第三，在中美战略竞争的漩涡中，确立韩国的基本立场很重要。韩国在中美战略

同盟中面临进退两难的境地。为了朝鲜和韩国的和平与共存，韩美同盟是不可或缺的，为解决朝核问题和经济上的相互依存，与中国的战略合作关系也很重要。在亚洲许多国家共有的困境中，与中美保持战略合作关系并非易事。拜登政府反复表达对亚洲国家两难困境的理解，并强调根据情况灵活应变。考虑到每个问题和每个国家的特殊情况，找到适合美国和亚洲国家的最佳方案尤为重要。

越来越明显的是，如果中美两国中任何一个国家不顾巨大牺牲，强行要求做出战略选择，反而会适得其反。当亚洲国家在个别问题上都倾向于美国或中国一方时，处罚和制裁这些国家的强国很快会成为其它国家谴责和反对的对象。随着中美两国奉行以军事力为基础的强迫选择的战略，当亚洲国家的组织反弹加剧时，两国可能会转向争取包容性和有价值的斗争。韩国应该同时考虑国家利益和价值，促进中美合作和明确韩国立场的中美关系战略，而不是单纯的战略选择。

第四，韩国政府应该决定一个单纯的无核化的全面对朝战略。在朝鲜核能力逐步提升的形势下，对朝鲜实施强大的军事威慑、为了无核化的经济制裁、以及为了让朝鲜自己成为正常国家而一同强化对朝接触是对朝战略的核心。

在这个过程中，朝美谈判是一个关键因素，韩国体会到如果通过与朝美合作进而引领朝美双方的战略方向，那么韩国的外交地位就得到了保障。下届政府应该努力在对朝鲜的遏制中发现无核化的线索，在朝鲜政权的长期保障和发展中寻找朝鲜半岛和平统一的线索。在此过程中，韩美同盟是必不可少的，应该制定无核化和建立和平机制的路线图。

第五，为了韩国的长期发展，在准备诸如新技术领域等发展国力的机遇的同时，在气候和流行病等新挑战中加强作为规范制定国家的地位非常重要。随着第四次工业革命技术的竞争日趋激烈，韩国必须发展成为新的技术强国，在此过程中，与美国的合作将带来巨大的利益。

在 2021 年 5 月的韩美首脑会谈中，韩美两国曾约定过在新技术领域和疫苗技术

方面进行合作。这种合作应该和其它领域的合作一起持续下去。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯将气候环境和数字领域确定为未来最重要的领域。韩国在这两个领域的规范制定和实际政策开发中发挥着部分带头作用。韩美两国有必要在两个领域继续保持合作，并借此增加韩国的发展机会。

IV. 中美战略竞争和韩美同盟

韩美是军事同盟伙伴，今后美国对华军事安全战略将成为韩美关系的重要部分。韩国过去在韩美同盟的战略环境发生变化时，曾对同盟的中长期未来进行了新规划。随着美国更新其军事领导地位并加强对中国、俄罗斯等试图改变现状国家的战略竞争，现在正是提出韩美战略联盟面向未来的时候，这将有利于韩国的国家利益。因为在2021年的韩美首脑会谈中，韩国曾对韩美关系提出了总体规划，因此从2022年开始，有必要制定韩美军事联盟愿景。

美国军事战略的核心目标是对中国进行有效军事遏制，同时维持印度太平洋地区现状。首先，美国寻求独自加强对华军事力量。从2020年年底开始，美国发表了太平洋遏制构想，正在谋求一种通过未来持续增加预算来有效遏制中国的方法。美国为有效应对中国的反介入、区域拒止战略，正在构想通过多域作战概念，包括陆、海、空、宇宙、网络等领域的应对方案，并即将正式建立多域旅战队（Multi-Domain Task Force）。既然美国的印度太平洋战略是防止中国依靠军事力量改变现状，那么预计中美之间的军事竞争将会持续相当一段时间。

第二，美国正在积极寻求加强和提升与全球盟友的关系。早在特朗普政府时期就提高了Quad的活跃度，拜登政府也继承了Quad，并通过首脑会谈巩固了联合关系。

拜登政府除了 Quad 的四个国家以外，还以工作小组为中心，鼓励亚洲同盟国和伙伴国家以各种形式参与。首先，虽然会努力加强 Quad 的四个国家间的合作，但是会逐渐为扩大参与制定具体的替代方案。在 2021 年 5 月韩美首脑会谈之前，美国将 Quad 定义为开放、灵活、以热点问题为中心的论坛，努力减轻韩国参与的负担。文在寅政府也把 Quad 视为遏制中国的手段，对加入 Quad 感到压力，因此曾努力以实质性合作为中心，接受 Quad 的议题，尝试合作形态多元化。

美国通过 2021 年 6 月的 G7 峰会和北约峰会深化与欧洲的合作，同时扩大合作议程，加大对中国施压力度。在提到与中国合作的可能性时，批评了中国试图改变现状的行为，并具体明示了对香港、新疆等地的人权镇压。北约国家认为中国正在呈现出多方面的威胁和体制竞争，决定在 2022 年首脑会谈上公布新的战略概念。北约有史以来第一次提及来自中国的体制竞争，并制定战略概念，这预示着对中国的封锁将遍布欧洲、印度太平洋。

第三，美国正在强调同盟国之间相互联系的重要性。在此背景下，美国还反复提到了韩日合作的重要性。美国深刻认识到了韩日之间双边问题的难点，虽然避免了站队外交，但可以预见美国会试图发挥积极调停作用。除韩日双边问题外，美国在印度太平洋安全问题上对韩日合作的要求还将持续下去。未来在印度太平洋诸多争议地区中，台湾、东海、南海等地区必将成为韩美日三国的共同关心事情。

韩美两国和日美两国在 2021 年的首脑会谈上分别明确表明了重视南海航行、飞行和商业自由，同时重视台湾海峡的稳定与和平立场。日本为了保卫东海，在台湾海峡发生紧急情况时，肯定会进行军事干预，但韩国的立场却与此不同。尽管如此，韩国仍然在韩美首脑会谈共同声明中插入了暗示“中国在对台湾动武时，会对此采取外交反对和具体应对”的句子，对中国改变台湾现状表现出外交威慑作用。美国会设定其在印度太平洋地区内的冲突地区里同盟国的各种角色，从而促进美国与同盟国乃至同盟国之间进行有效的国家安全合作。

韩国下届政府的任务是在 2021 年韩美首脑会谈上达成的印度太平洋战略协调为具体政策。如果由于韩国政府更替而无法将峰会的基本原则保留或发展为具体政策，那么韩国新政府与美国之间的不信任可能会加深。

两国在 2021 年首脑会谈中表示：“韩美关系远远超越朝鲜半岛，是以我们的共同价值为基础，以我们各自对印度太平洋地区的方式为基础形成的。”下届韩国政府将制定什么样的印度太平洋战略成为了一个非常重要的因素。两国承诺“反对一切阻碍、威胁以规范为基础的国际秩序的行为，维护包容、自由、开放的印度太平洋地区”，因此韩国需要更具体的战略目标。

拜登总统在 2021 年 2 月 4 日的国务院演讲中曾提到未来将重新部署驻海外美军的计划。据悉，早在特朗普政府执政时期就公布了 2018 年国防战略（National Defense Strategy），并在此中提到了为有效遏制中国而分散部署集中在东北亚的海外驻军。迄今为止，从韩美同盟角度来看，遏制中国虽然还没有发展成为具体的战略，但从美国的战略概念变化、为执行多领域作战而与盟国合作形态的变化、构筑同盟国家间的合作体制、为遏制太平洋构想开发新武器、重新部署海外驻军等具体政策角度来看，极有可能引起具体政策层面的变化。

V. 下届政府的对美战略

韩国下届政府面临的政策难题如下。第一，在与韩国相符的区域和全球层面明确其所追求的价值治理立场。美国在特朗普执政期间放弃了原有的自由主义领导地位，拜登政府为恢复这一领导地位付出了很多努力。拜登政府就任第一年的努力成果得到了很多同盟国和伙伴国的响应，而且很有可能在 2021 年之内成立民主主义联盟。韩

国应该积极参与民主主义联盟，并尽可能地通过热点问题参与 Quad，最终推动参与 Quad。2004 年印尼苏门答腊大地震发生后，在 Quad 做出响应时，中国也参与其中，为防灾助力。韩国强调 Quad 应该是一个符合韩国所追求的区域愿景的组织，而不是排除中国这一特定国家的机构，并通过与 Quad 合作确保具体的实际利益。

中国以巨大的经济实力为基础，一方面试图阻止特朗普政府的对华遏制，另一方面试图填补新冠疫情造成的霸权空白，但结果遭到了许多反对。中国在与周边国家的领土冲突、从全球层面扩大所谓的“战狼外交”及“影响力外交”、人权侵犯政策等地区 and 全球治理上未能证明自己可以替代美国。预计中国为应对拜登政府的对华战略和印度太平洋战略，将提出新的外交战略。以现有的新型国际关系、人类命运共同体、中国梦等模式来阻挠美国与其盟国之间的相互制衡并非易事。

韩国有必要明确的是在与中美两国保持战略合作关系的同时，阻止强国政治的破坏性后果，代表中等强国的立场，维护韩国独立信奉的国际政治价值、规范，比如和平解决冲突和维护自由国际秩序等。中美关系等国际政治的变化不是定义韩国的整体性和价值，而是韩国自己从自省的角度出发提出价值、规范，因此独立的价值外交是必要的。作为一个民主主义国家，只有围绕以公民社会协议为基础的价值展开外交时，才能在中美间的架构竞争中坚持毫不动摇的立场。

第二，在中美战略竞争中，除了价值之外，还需要在国家利益的考量下表达成熟、面向未来的立场。韩美两国对国际秩序的未来具有共同的价值，因此应该为全面加强韩美同盟而努力。从更具体的热点问题角度来看，拜登政府将气候变化与环境、卫生与流行病、核不扩散等领域列为合作领域，冲突与对抗问题将成为印度太平洋地区的领土问题。中间领域的竞争焦点涉及广泛的经济、文化、规范、技术等领域。

韩国需要努力使中美合作更加稳定，也需要加强韩美合作。韩国在寻求与美国在气候和卫生领域合作的同时，还可以强调中韩合作和中美合作的模式。在冲突和对抗问题上，韩国应该寻找在不直接军事介入的情况下维持现状的方法。首先，韩国正在

以高额费用扮演着维持朝鲜半岛现状的角色，美国对韩国的贡献也心知肚明。朝鲜半岛是美国和中国可能发生冲突和对抗的地区，而韩国通过对朝鲜的遏制来阻止中国企图改变朝鲜半岛现状的军事作用也可以看作是在印度太平洋战略中扮演着重要角色。在南海和两岸关系上，韩国可以通过外交努力，反对改变现状，维护透明、开放、包容的区域秩序。

中美竞争热点领域是最头疼的部分，韩国必须在每个问题上采取能够在中美利益发生尖锐冲突的领域实现韩国国家利益最大化的战略。如果在按照各领域的规范和原则行事时，出现中国实施不公平的经济制裁，韩国就需要通过韩美或同盟国之间的合作寻找共同应对的方法。

第三，在第四次工业革命技术决定未来国际政治的当下，中美之间的竞争为韩国提供了有利的局面。由于美国的遏制中国政策会转化为美国积极支持其同盟国的政策，因此韩国应该利用此次竞争来提高国力。在 2021 年韩美首脑会谈中，两国就包括气候、全球卫生、环保 EV 电池、战略核心原材料、医药品、5G 及 6G 技术和半导体在内的新兴技术、供应链弹性、移居及开发、人员交流领域的合作达成了协议。另外，还决定构建韩美全球疫苗伙伴关系，包括扩大全球科学技术合作、生产及相关材料等重点领域。新一代电池、氢能、碳捕集·储存 (CCS) 等清洁能源领域及人工智能 (AI)、Open-RAN 技术、量子技术、生物技术等新兴技术领域也是前景广阔的未来合作领域。双方还决定在民间宇宙探测、科学、航空研究领域加强伙伴关系。

2021 年的这种协议将决定未来韩美战略合作的方向。韩美战略结构越吻合，美国就越会加强与韩国的技术合作，技术合作互信也会随之建立。此外，围绕未来技术监管平台的合作也很重要，因此韩国有必要从实际利益出发，寻求韩美合作的具体方案。

第四，韩美合作的任务是朝鲜无核化与朝鲜半岛和平。拜登政府在与韩国政府协商后，接手了《新加坡宣言》，在一定程度上接受了特朗普政府的对朝政策，确保了政府间的连续性。当韩国下届政府在朝核及对朝政策上与文在寅政府不同时，拜登政

府的对朝政策可能会遭遇巨大的混乱。韩国下届政府有必要有效延续拜登-文在寅政府的对朝政策的成果及共识，并为之努力。

在朝鲜无核化的过程中，既然确认了朝美首脑会谈的重要性，那么韩国就应该向朝鲜表明，自己可以在与美国的全面合作关系中调解朝美关系。此外，在准确把握美国对朝政策路线、引领朝鲜合作的同时，努力协调朝韩交流、合作和朝美和解。

【系列 3】 对华政策：通过面向未来的务实外交重建中韩关系



作者：李东律(音译：이동률)

东亚研究院中国研究中心所长、同德
女子大学教授

对华的三大政治任务

1. 由于同盟国美国要求“遏制中国”，以及国内外反华氛围高涨，与中国的冲突极有可能再次发生。新政府一方面要制定务实的对华长期外交战略，在不扩大和重演的情况下合理解决与中国的冲突，同时紧急建立与中国各层次的实质性沟通协商制度。从中长期来看，政府应该通过扩大外交强化国际网络力量，打造韩国作为中坚发达国家的威信和地位，从而提升对中国的自主战略价值，为中美争霸的到来做好准备。

2. 承认在朝核问题上存在“中国影响力和作用”的现实，同时应该冷静地分析和设定韩国能够说服和引领中国作用的最大值，避免高估和低判。从长远来看，为应对朝鲜半岛未来格局的变化，与中国建立结构性、战略性的合作共识和基础非常重要，为此，应持续准备并推进与中国在外交及国家安全领域的战略对话与合作体系化工作。

3. 重建对华关系面临转型，其核心在于建立新型经济合作体系和确保为了共

存、共赢的人民协议和共识。为了灵活应对中国产业的高度化和急剧变化的国际政治经济环境，应建立企业、政府、学术界三者间的紧密合作和作用分担机制，并以此为基础，迅速灵活地制定和推进以尖端技术和产业为中心的对华经济合作方案。对于中韩两国的体制、价值、意识形态差异，应该以客观相互理解和相互尊重为基础，构建两国关于面向未来的功能性合作，对于以此为中心的新型关系的必要性，应该扩散和推进公众的共识。

1. 引言

中韩关系在建交 30 周年之际处于重建的重要十字路口。如果说过去 29 年来经济合作一直是推动中韩关系快速发展的动力，那么朝鲜（核）问题就是和同盟国合作的重要动机。但是，两国关系发展的主要动力和动机两大轴心，即经济合作和朝核问题都正处在变化的十字路口。中韩经济合作因萨德、新冠疫情以及中国产业的高度化和结构调整正面临重大转折。实际上，即使韩国在对华外交中对朝鲜（核）问题做了许多努力，但两国之间的战略沟通 and 理解反而停滞不前，更别提进展了。韩国有必要正视的现实是，在过去 29 年里，尽管韩国提出了期待和要求，但事实上，中国在朝鲜（核）问题上没能起到韩国所希望的“中国作用”。

中韩两国早在 2014 年就进入了 1000 万人次的人员交流时代，实现了历史上规模最大的人员交流，在应对新冠肺炎疫情的过程中，政府间的合作也比任何国家都要好。¹ 但是，有一种反常现象，那就是两国人民的相互认识反而越来越差。中美关系

¹ 中国外交部发言人罕见评价中韩两国在新冠防疫合作方面做出了“四个率先”。强调两国在建立防疫合作体制、控制疫情、开通“快速通道（简化入境程序）”、为复产复工在加强合作上发挥了带头作用。

在新冠肺炎大流行的过程中急剧恶化，对美国政府同盟作用的期待和要求增加的同时，韩国正面临着复杂的战略性两难困境。现在，韩国对华外交的核心任务就是如何应对以同盟国美国为首的“遏制中国”的大趋势，同时保持与中国的关系稳定？另外，在中韩关系的结构性质和国际经济环境的变化中，韩国将如何振兴与中国的经济合作？集中体现在现有的问题上。总而言之，在双边层面上，中韩关系的任务就是创造经济合作新动力，需要控制两国人民之间负面情绪的加剧。同时，需要重新设计中国在朝鲜和朝核问题上的作用，并面临管理中美对决对朝鲜半岛的影响以及由此导致的两国冲突升级等复杂挑战。

11. 中韩关系“三大背离”扩大引发的难题

尽管中韩关系出现了飞跃性的外部发展趋势，但正面临着重大的历史分水岭。究其原因，主要是因为正在改变两国关系性质的扩大“三大背离或差距”的结构性因素。在冷静面对这种两国关系的现实后，下届政府应该启动重建对华外交了。

第一，中韩间的国力（power）差距正在迅速扩大。中韩关系 29 年的发展历程与中国的快速崛起的历史不谋而合。随着中国的迅速崛起，两国国力差距的拉开比预想快，带来了各种挑战和任务。特别是随着事态发展与中美竞争和对决急剧升级相吻合，对中国来说，韩国的战略价值成为对美外交的一个因变量，成为了一个充满变数的存在。随着两国需要协商的共同议题的减少，以及战略关注点的不同，合作领域和空间正在变化和缩小。目前，无法明确确保一个新的合作动力可以取代正在衰落的现有经济合作方式，国力不对称性的加剧也对两国人民的相互认识产生着负面影响。

第二，两国制度和价值的差距正在扩大。随着国力差距的扩大，中国正在强化以

共产党一党为中心的权威主义体制，而韩国在烛光运动以后，市民民主主义和自由主义提高，相互体制和价值之间的差距正在扩大。结果，两国人民的相互认识差距越来越大，误解和歪曲的空间也在扩大。与此同时，在韩国国内，抗拒对华依赖的抵触情绪正在扩散，而在中国国内出现了对韩国亲美的担忧和警惕正在上升的情况。

第三，两国政府与政策周期的背离成为两国政策合作的结构性制约因素。中国由于共产党一党制的特性，政策的长期化、连续化的趋势正在加强，而韩国则是单任政府(注：在韩国，没有总统连任的情况)的特性，试图在短期内实现长期政策目标，其结果就是随着政权的演变而加大政策波动幅度。因此，两国间政策合作会出现不协调，甚至无法形成政策互信。特别是韩国的单任政府把朝鲜无核化、建立朝鲜半岛和平体制、朝鲜半岛统一等容易受外部因素影响的长期政策任务作为核心政策议题来推进，这样反而产生了战略不信任和错觉现象，反复产生“中国作用”没有成效的争议。

事实上，“三大背离”的扩大与中国超出预期的快速崛起和由此引发的中美竞争高潮的结构性、长期性的变化联系在一起，可能会持续对中韩关系产生负面影响，成为下届韩国政府开展对华外交的重大障碍和制约。因此，韩国的对华外交必须冷静地理解这种结构性制约，在短期内将危机和预防冲突及管理放在首位，同时从多方面准备长期的超政权层面的结构性应对方案。

中韩关系在自身稳定性不足的情况下，正迅速转变为经受不起国际体系和环境影响的子变量。因此，韩国的对华外交不仅要一起探讨双边层面的，还要一起探讨朝鲜半岛、东亚、全球层面的各种问题和争论焦点，需要在复杂的战略性考虑下进行构想和展开。从双边层面来看，首先要解决外华内贫的不平衡关系，准备好应对冲突和危机的管理体系，并确保新的合作动力的实质性稳定做阶段性准备。从朝鲜半岛层面来看，韩国应该正视两国貌合神离的现实，构想并制定多种战略选项，以应对外生变量的影响。另外，从东亚和全球层面来看，为了长期确保韩国的中坚发达国家地位，

应该积极展开全方位的扩大外交，在中美对决和竞争的漩涡中，创造一个可以发挥一定作用的独立地位和战略价值。

III. 对华四大政策任务

1. 韩国的对华矛盾管理及创造独立战略价值

1) 从短期看，将中美战略竞争对朝鲜半岛的影响最小化，加强外交防范和管理对华冲突

美国和中国之间的对决和冲突从大框架来看具有权力竞争的属性，未来还将持续升级，对朝鲜半岛产生影响的可能性越来越大。因此，韩国应该同时准备短期、中长期的应对措施。从短期来看，首先要意识到韩国在中美竞争中无意制造进退两难的选择困境。在政权层面，韩国为了尽力在任期内完成长期国家任务选择了依靠大国，无意中导致了自己将中美两个强国的冲突和竞争指向朝鲜半岛的结果。例如，朴槿惠政府为了实现所谓的“统一发大财”口号，在试图对中国进行说服或施压的过程中，因萨德部署问题导致中美竞争扩散到朝鲜半岛。文在寅政府为实现“朝鲜半岛无核化与和平进程”而着眼于朝美对话和朝韩对话，相对来说，伴随着“中国疏远论”的出现，中朝关系趋于再正常化，意与愿违，最终刺激了中美围绕朝鲜半岛问题展开的世界影响力竞争。

对于韩国来说，虽然统一和建立朝鲜半岛和平机制是重要的国家任务，但有必要记住一个教训，那就是从政权层面来看，在短期内寻求解决存在现实局限。每任总统在其任期内急于解决这些长期任务，最终导致了对大国的依赖和国内政治冲突。内有保守阵营和进步阵营之间的激烈政治对决，外有中美冲突升级，在当前这种复杂局面下，随着国内外政治的相互串联，引发中美就朝鲜半岛影响力竞争的可能性越来越

大。因此，中美竞争和对决越是尖锐化，越有必要在可能会扩大为中美矛盾的统一、朝鲜问题等朝鲜半岛模式变化相关国家任务上构思长期战略，慎重处理。韩国处于必须寻求精巧稳固战略应对、复杂的国内外形势中，比任何时候都更需要凝聚国内集体智慧和人民的共识，努力寻求慎重且灵活的战略应对。

拜登政府将越来越多地要求韩国扮演盟友的角色，韩美同盟很有可能会得到强化。特别是下届政府很有可能面临同盟国美国的“遏制中国”要求和难以避免的国际反华氛围。因此，中韩之间有可能再次出现利益冲突引发的矛盾，韩国必须从萨德冲突中吸取教训，组建国内快速综合的战略应对小组，至少要防止和控制冲突升级，并率先准备与中国进行稳定的沟通和协商的机制。

此外，韩国在履行美国同盟责任和义务的同时，也应该发出慎重而一致的信息，并维持政策基调，让美国和中国都认识到韩国没有遏制或敌视中国的意图和动机。韩国应该警惕自己试图用二分法解释和处理与美国、中国关系的倾向。韩国应该在中美竞争、对决的经济、国家安全、价值各领域，以国家利益为前提，拓展与两国的合作空间，寻找一个能够管理冲突因素的综合、灵活战略。例如，在加强与同盟国美国的安全合作的同时，也应努力保持与中国在功能性层面经济合作的稳定，相反，应明确、始终一贯地坚持政策基调和立场，避免扩大与中国的经济合作被解读为削弱与美国的同盟关系。

而且，如果在尖端技术、金融、国际规则等为中心的领域，不可避免地要参与遏制中国时，更有必要以发达国家身份参加，而不是同盟国身份，以此最大限度地降低中美冲突的风险。在此背景下，未来韩国政府需要在经济、金融、技术等领域坚持作为发达国家俱乐部一员的政策和立场，并加强与欧盟的合作体制。

韩国需要做好准备应对中美价值和意识形态竞争过热，届时韩国需要明确立场。韩国应该形成基本奉行自由民主主义和市场经济的发达国家认同感，必须对国内外明确其外交政策和对外关系也是以这种认同感为基础形成的。但是，有必要明确表示，

韩国的基本立场和政策基调并非针对特定国家，特别是向中国施压。

总之，中韩关系从建交阶段开始，便抛开体制、价值、国家安全层面的共识，只以经济合作为中心，发展成为务实、功能性关系，两国人民必须重新认识到这一特殊性，并从中寻找恢复关系的线索。也就是说，虽然与中国存在制度和意识形态的差异，但两国仍然分享了经验，即过去 29 年来经济合作和人员交流的发展符合两国国家利益。因此，即使在中美竞争和冲突的情况下，韩国也应该共享保持与中国的合作与交流符合韩国国家利益的现实，同时，为了维持这种功能性发展，应建立符合新国际形势的国内外合作环境和体制。

2) 从中长期来看，确保韩国的发达国家认同感和国际地位，创造对华自主的战略价值

中美关系将随着冲突、竞争、合作等多方面复杂发展，虽然会跌宕起伏，但从长远来看，权力竞争可能会加剧。因此，下届政府在短期应对问题时，制定超政权层面的长期结构性应对计划也非常重要。

从中长期来看，韩国需要直面中韩关系因依赖中美关系而变得脆弱的现实，制定新的战略计划以进行结构性应对。首先，应该开发合作领域和议题，使中国能够在新的层面而不是在对美外交的背景下认识到韩国的战略价值和合作动机。为了确保韩国在对华外交中的战略价值，韩国必须确保其作为发达国家在国际社会拥有多种网络 and 影响力的国家的地位。因此，中国有必要认识到，韩国的对华政策和立场对国际社会具有显著影响。在此背景下，有必要进行全方位扩大外交，推动长期偏重于中美等强国的韩国外交格局发生根本性变化。

目前，中美之间的战略竞争是国际局势的核心问题和热点话题，但另一方面，随着国际社会一起经历新冠疫情，也正在形成一种自顾不暇的新氛围。中美之间的“站队式的权力竞争”未来极有可能持续下去，所以更多国家将被动员到这种代理竞争中，

从而陷入困境，并有可能需要一个新环境，让这些国家之间形成纽带关系。为此，有必要先发制人地将现有的以大国为中心的韩国外交转型为多元化外交，并逐步扩大韩国的国际网络。总之，为了应对中美之间的竞争，需要准备以网络力量为基础，制定长期的战略规划和愿景，以建立韩国作为能够调解中美冲突的中坚发达国家地位。

2. 重新设计在朝鲜（核）问题上的引领“中国作用”，准备与中国的战略和国家安全合作体系，为朝鲜半岛的未来模式变化做好准备

中韩两国对朝鲜半岛的和平与稳定有着基本共识。然而，中国首先考虑国内政治日程和局势，对朝鲜半岛和平机制的建立和无核化进程等可能改变朝鲜半岛权力格局现状的不稳定因素持谨慎态度。迄今为止，韩国政府根据政权特点，时而高估，时而低判了在朝鲜（核）问题上的“中国作用”。相反，中国对朝和朝核政策在维持现状的基本框架上保持一致，没有变化。因此，新政府应将历届政权因与目标和希望相悖而导致的错误和政策失败当作反面教材。

应该时常反省，“中国的朝核政策和对朝政策将根据中韩关系和中朝关系的形势变化而变化”，这样武断且乐观的预测可能导致政策错误。例如，韩国应警惕武断地判断中韩关系的发展或中朝关系的僵化，这会直接导致韩国所希望的中国对朝和朝核政策的变化。最重要的是，要客观准确把握中国对朝韩和朝核问题的政策基调和变化，并以此为基础明确韩国可以利用“中国作用”的范围。即，承认在朝核问题上存在“中国影响力和作用”的现实，有必要冷静地评估韩国可以说服和引领的最大值。

中美竞争和对决愈演愈烈，朝美、朝韩对话陷入僵局，随着朝鲜经济的恶化，朝鲜半岛不稳定局势加剧，在这种情况下，中朝两国的传统战略价值再次凸显。中国正在重新评估朝鲜作为所谓的缓冲地带的战略价值，而中国作为朝鲜“大后方”的角色变得越来越重要。然而，朝鲜和中国之间即使恢复密切关系也是有限的，因为双方的

战略目的貌合神离。

最终，朝鲜也需要一张“中国牌”来遏制美国。随着与美国的冲突恶化，中国也有动机稳定地管理作为缓冲地带的朝鲜。但另一方面，中国也打算回避因朝鲜和朝核问题而进一步扩大与美国的冲突。因此，中国很有可能为了解决长期制裁和新冠疫情危机导致的朝鲜体制不稳定和经济困难而发挥最低限度的作用，同时管理朝鲜半岛局势的不稳定。尽管如此，鉴于目前国内政治日程和与美国的关系，中国为了解决朝鲜和朝鲜核问题，努力发挥积极进取作用的可能性不大。

中方仍将朝核问题视为需要长期处理的问题，在此过程中，为了使朝鲜半岛的不稳定最小化，同时不削弱中国的影响力，至少会努力维护和管理好与朝鲜的关系，尽管中方对无核化和建立和平机制表达了原则性支持，但韩国必须面对现实，即在具体政策方向、优先顺序和日程等方面与韩国的立场必然存在隔阂。因此，从短期来看，关于朝鲜问题，中国与韩国谋求合作的最大值可能仅限于处理朝鲜政权不稳定或朝鲜挑衅等。

在朝美、朝韩的朝鲜半岛无核化谈判陷入僵局的情况下，从中长期来看，“中国作用”未来会再次凸显。为了构建无核化进程，关系着朝鲜政权保障、改革开放软着陆的一系列进程必须与进行无核化措施一起开展。而在这个过程中，中国的作用和中韩两国间的密切合作则会变得非常重要。特别是从长远来看，如果进入对朝补偿和自救阶段，中韩之间的紧密合作将变得非常重要。为了今后顺利建立中韩间的作用分担和结构性合作基础，那么应该从现在开始就使处于停滞状态的中韩两国之间的战略及国家安全对话与合作稳定化、体系化。为此有必要为加强两国之间就朝鲜半岛未来模式的沟通和信任奠定基础。

3. 强化人民对体制、价值的求同存异、共存、共生关系的共识

萨德冲突后，中韩两国人民的负面看法迅速扩大，如果这种反感情绪在未来长期化和结构化，重建双边关系可能会变得非常困难，甚至稳定中韩关系的动机也会减弱，不能排除恶化为慢性冲突关系的可能性。中韩关系是世界上人员交流进行得最多、最频繁的双边关系，因此反感情绪很有可能引发难以预料的复杂矛盾和冲突。

分析此前的舆论调查趋势，两国人民情绪恶化的直接原因是部署萨德和经济报复，但现在随着结构因素和各种现象因素相结合，相互间的负面看法正在全面扩散。² 尤其是最近，以 20、30 岁左右的韩国未来接班人为中心的反华情绪正在快速蔓延。³ 中国出现了反韩情绪，对韩国的兴趣及期待明显减少的现象也接踵而至。据中国《环球时报》在 2020 年 12 月发表的中国舆论调查结果显示，对中国影响最大的国家依次为美国（47.5%）、俄罗斯（33.8%）、欧盟（27.7%）、东盟（14.8%）、日本（9.5%）。韩国仅为 4.6%，比朝鲜（5.2%）还低。在中国的周边重要国家排名中，韩国的占比是 7.2%，低于朝鲜，在 9 个调查对象国（地区）中排名第 8，略高于蒙古。考虑到中国体制的特性，这样的舆论走向在一定程度上反映了政府的政策方向。

尽管两国政府为恢复两国关系做出了努力，但韩国必须面对相互认识越来越差的现实，优先准确认识和了解原因及背景。首先，要了解影响两国人民相互认识的更根本性和结构性原因。由于两国间国力不对称的速度比预期快，导致出现相互认识的不协调。根据舆论调查结果，两国人民产生相互负面看法最具代表性的原因是两国人民都不相互尊重。此外，两国国家制度和意识形态的异质性，以及韩美同盟与中朝之间的特殊关系，成为扩大相互负面看法的主要因素。

特别是近期，尽管中韩政府间出现了合作意向，但两国人民之间认为体制和价值

² 2021 年 5 月，韩国 research 舆论调查得出结论：二三十岁左右的人是引领反华情绪的主要群体。20 多岁的对华感情温度为 15.9 度，比 40 多岁（28.3 度）和 50 多岁（30.8 度）低了近一半，30 多岁的人是 21.8 度，低于平均水平（26.4 度）。【摘取自《时事 IN》中李五成（音译：이오성）所写的《谁是讨厌中国的所有的主要集团》一文。2021.06.17】

³ 这是《环球时报》于 2020 年 12 月 11 日~17 日以中国北京、上海等 16 个主要城市的 10945 名 18~69 岁成年人作为对象进行的问卷调查结果。“Chinese rational on China-US ties: GT poll,” (2020/12/26)

不同，难以融合的看法正在扩散。如果两国人民发生冲突，反感情绪更容易扩散。尽管中国是韩国的邻国，在历史上有着悠久的往来经验，但是韩国应该再次认识到中国正在追求独特的体制和发展方式，尤其是最近的快速发展和变化。为此，韩国有必要持续开展客观“理解中国”的国内公共外交。

中国目前正在积极动用民族主义和意识形态来加强其政权和权力，韩国也因为“烛光运动”的影响而政治过热。2021年是中国共产党建党100周年，2022年将举行第20次共产党全国代表大会，该会议将决定习近平总书记能否长期执政，正处于政治敏感时期。韩国已经开始正式进入选举和政治季节，预计进步阵营和保守阵营之间的势力对决将变得激烈。特别是中美两国围绕朝鲜半岛的竞争比以往任何时候都更加激烈，随着总统大选的临近，政界和媒体极有可能在国内政治中动用外交手段。为了不让韩国国内政治对决扩大到外交争论，避免造成限制外交灵活性和战略活动范围的结果，有必要提高警惕和觉醒。例如，对于对手的复杂、多变、敏感的外交问题，在竞选过程中，可能需要君子协议，避免过度政治争论化。

因此，需要冷静地理解中韩两国所面临的现实，并为了相互尊重和理解，需要采取新的接触方式。总之，两国媒体和舆论主导层必须直面中韩两国人民之间的负面情绪因结构性因素相互作用而恶化的严重现实，并且必须对需要加以管理的重要性形成共识。中韩关系从建交阶段开始，在相互默认价值和意识形态前提下，重新认识根据功能性合作关系而运作的“初心”，从实事求是的角度出发，摸索发展关系。

4. 设计面向未来的新型对华合作体系，促进务实关系的稳定

中韩关系在过去29年里，在快速的发展趋势中，相对来说，在奠定关系基础的过程中未能稳定牢固地发展。两国关系在基础不牢固的情况下，比预想的更快地转变为了经受不起国际体制和环境变化的关系。中韩关系结构性的脆弱是萨德冲突异常扩

大再现的结果。虽然因两国关系的不对称性扩大导致了不稳定，但即便如此，为了使今后会进一步扩大的外生变数的影响最小化，即使从现在开始夯实两国关系基础、实现实质性的稳定尝试也为时不晚。

中韩关系至今仍处于僵局中，甚至连可以解决这一问题的战略对话渠道也被中断，一直处于胶着状态。因此，当政府间的官方对话窗口瘫痪时，应建立并落实冲突预防和管理的多层次沟通渠道，以此来打破僵局。

此外，综合考虑中韩两国关系性质的结构性变化、中国产业的迅速发展以及中美战略竞争导致的国际政治、经济环境剧变等因素，对现有的对华合作方式需要进行果断、大胆地调整。随着中国的迅速崛起和两国国力不对称性的扩大，两国关心的议题也在发生着变化，超越双边关系的合作议题正在减少。韩国与中国在双边层面合作和讨论的主要问题是统一、朝核问题等，这些问题很有可能造成依赖中国，或无意间将朝鲜半岛卷入中美竞争的后果。因此，两国应该在这些议题之外发掘可以在双边、区域、全球层面合作的新领域和议题。总之，应积极寻求与中国建立适应新国内外环境的新合作体系的新设计。为此，有必要构建一个企业、学术界、政府间能够经常进行实质性、具体合作的国内对华综合战略合作及应对体制，以便能够迅速、系统地构想对华综合战略并提出应对战略。

除了之前作为邻国享受的地理优势和机会以外，还要从管理邻国风险的角度出发，需尽快做好与中国合作的准备和推进工作。韩国二三十岁的年轻人对中国的负面看法不断扩散，这一不寻常现象的原因是担心与中国的关系带来如雾霾、环境污染、传染病扩散等生态环境危险。因此，基于两国的新冠防疫合作经验，两国应积极推动在大气污染、气候变化、海上安全、传染病等跨国界问题上的讨论与合作，并将其系统化。为此，有必要在化解两国的相互矛盾和负面看法的同时，抓住机会扩大合作领域。

中韩建交以来，经济合作一直是两国关系发展的主要动力，今后维持这种合作基

调仍然非常重要。韩国经济依赖中国的话题因为防疫而采取的封锁措施而再次成为焦点。对中国经济依赖的风险管理现在是寻求从量变转为面向未来的质变的时候了。在密切敏锐关注以尖端技术及事业领域为中心快速重组的中国产业和市场动向的同时，为扩大新的合作领域和市场进军，政府和企业之间通过有机、有效的角色分工和合作，迅速制定战略和应对变得尤为重要。同时，在区域层面上，通过多种渠道扩大合作空间，如积极参与中韩日 FTA、RCEP 等由中国主导或包括中国在内的区域多边合作等。要像这样扩大与中国的各层次、各领域的经济合作，为构建实用、面向未来的与中国的新型关系打下基础。

【系列 4】对朝政策：关于朝鲜无核化和 21 世纪生存繁荣的新构想



作者：金炳渊（音译：김병연）首尔大学教授

作者：河英善（音译：하영선）东亚研究院理事长、首尔大学名誉教授

对朝 3 大政策任务

1. 应该准备综合推进制裁、遏制、接触、自生性变化的朝鲜无核化新构想。特别是韩国、美国等有关国家要根据朝鲜的无核化实行阶段采取措施推进保障朝鲜体制、解除制裁、促进经济发展。

2. 应该提出完全无核化的朝鲜 21 世纪生存与繁荣的新构想。特别是在支援朝鲜技术开发、培养高级人才、加入国际金融机构的同时，还要向朝鲜提供韩国的有形和无形的基础设施，帮助朝鲜经济腾飞。此外，要在考虑包括第四产业在内的朝韩经济分工和一体化的情况下，推进面向未来的对朝政策。

3. 为了有效推进新的对朝政策，应该组建相关部门长官及工作人员层面的常设网络组织，加强部门之间的沟通和协调。同时，应该从制度上完善国家安全保障会议，以便综合推进新的对朝政策。

I. 引言

朝鲜无核化和建立理想的朝韩关系将是新政府外交政策的重中之重。因为朝鲜问题与韩国的身份认同及大韩民族的历史密不可分，几乎涉及国家安全、政治、社会、外交、经济等各个领域。特别是如果朝鲜无核化失败，韩国付出的有形和无形成本将非常高。

新政府任期内，朝鲜和朝鲜半岛的影响预计将远高于以往。首先，在新政府任期内决定无核化成功与否的可能性很大。如果朝鲜成为真正的核持有国，可能会采取比以前更强硬的对韩政策。相反，为了经济发展，朝鲜反而可能会采取更加灵活的对韩政策。此外，尽管存在制裁和新冠疫情，但打着自力更生的旗号，试图加强内部的凝聚力，反而可能会导致政权危机。更何况中美冲突的加剧预计会使朝鲜问题更加复杂。如果中美从不同的战略立场看待朝鲜问题，朝鲜无核化和朝韩关系的发展预计将会变得难上加难。特别是中美冲突局势不仅限于军事外交领域，还扩展到科技、企业、经济和卫生领域，朝鲜问题的影响可能会波及韩国的国家安全、联盟、外交和经济。

本文目的是对新政府应该实行的朝核及对朝政策进行建言。本文首先讨论一下新政府将面临的政策环境，然后评价文在寅政府的朝核及对朝政策。接下来，将讨论朝鲜经济政策自力更生的效果，并讨论中美和中朝关系对朝鲜经济的影响。接下来，在介绍了新政府应该避免的政策后，提出促进朝鲜无核化和生存繁荣的对朝政策新构想。

II. 新的政策环境

2022年新政府的朝核政策和对朝政策应特别关注并推进即将发生的两个新变化。第一，围绕朝鲜半岛的国际环境的快速变化。正如4月的阿拉斯加峰会所展现的那样，美国和中国不仅在传统的外交、国家安全，还在经济、技术、文化、生态等六重综合舞台上开展竞争、冲突、合作关系。特别是，中美冲突从贸易延伸到尖端技术。美国拜登政府正在推动建立一个将中国排除在外的半导体和航天工业等尖端技术的全球供应链。与此同时，也正在展开以民主主义、人权、自由为由向中国施压的规范对决。因此，世界秩序现已转变为外交、国家安全、经济、技术和规范相互连接的结构。今年5月召开的韩美首脑会谈通过涉及朝鲜和国家安全相关内容，以及技术、科学、环境、民主主义等有关内容确认了这种变化。第二，朝鲜无核化的成功与否在新政府未来5年执政期间很有可能一见分晓。因此，新政府必须在国家安全、外交和对朝政策方面做出非常重要而艰难的决定。特别是在复杂的中美冲突秩序中，新政府的对朝政策不仅对韩国的国家安全，对经济也会产生巨大的影响。同时推进核武力和发展经济的朝鲜生存战略预计将会面临更大的困难，因此也要考虑由此产生的影响。

朝鲜正处在严重的经济困难之中。据判断，由于对朝制裁，2017年至2019年期间，朝鲜经济遭受了重创。此外，2020年朝鲜经济因新冠疫情导致的贸易封锁和市场活动限制措施而进一步萎缩，目前这一状况仍在持续。金正恩委员长也在今年4月初召开的支部书记大会上提到了“艰难行军”，承认了经济危机。特别是随着出口和外汇收入大幅减少，朝鲜政府可以使用的外汇储备有可能在未来几年内耗尽。不仅如此，由于经济困难，不仅是朝鲜居民，政府官员和权力层的不满情绪也会随之增多，这将成为朝鲜政权的严重政治负担。如果朝鲜政权为了阻止政府部门的外汇枯竭，强行、反强制性地吸收私营部门的外汇，可能会与民心相背离。

未来的无核化局面不仅取决于朝鲜的国内局势和政策，还取决于中美关系。如果中美继续保持冲突关系，那么从中国的角度来看，朝鲜的战略价值就会增加。换句话说，中国更有可能向美国施压，或将朝鲜问题作为与美国谈判的筹码，这可能会导

致中国对朝鲜的援助增加，从而增强朝鲜与美国的谈判实力。相反，如果中美关系得以整体改善或中美就朝核问题进行合作，中国将更积极地对朝实施制裁。其结果就是朝鲜的经济形势将会更加严峻，但无核化的可能性会增加。

综上所述，下届政府将面临的政策环境是复杂且多层次的。朝鲜的选择和内部变化以及中美关系错综复杂地交织在一起。此外，由于朝鲜内部紧张局势和中美冲突造成的困局在下届政府任期内持续的可能性有限。因此，下届政府需要根据这些因素组合来预测各种情况的发展，并针对每种情况准备有效而综合的对策。

III. 文在寅政府的对朝政策评价

2017年上半年上台的文在寅政府，不得不完成朝鲜无核化这一紧迫任务。但是政策的作用范围并不大。最重要的是，强有力的联合国制裁和美国单方面制裁作为无核化手段正在发挥作用。在这样的环境下，文在寅政府认为韩美关系的良性循环有利于朝鲜半岛的和平，因此首要任务是努力改善朝韩关系。所以举行了三次朝韩首脑会谈和两次朝美首脑会谈。但是，朝鲜无核化却以失败告终。此外，与文在寅政府的预期相反，朝鲜在宪法和党的八大中明确表示要拥有核武器，同时继续推进核武器和导弹的高度化。

文在寅政府低估了朝鲜拥有核武器的意志。然而，文在寅政府的对朝特使 2018年3月访问平壤时，对金正恩委员长的言论过于乐观，特使说：“如果解除对朝鲜的军事威胁，保障朝鲜的体制安全，就没有理由拥有核武器”。金正恩委员长为了解除制裁和保障体制，商讨在核冻结层面上的部分无核化，但并没有做出完全无核化的战略决断。尽管如此，对朝鲜缺乏了解的美国总统唐纳德·特朗普在与韩国特使会晤期

间还是做出了立即会见金正恩委员长的决定。这种反转虽然有助于控制朝鲜的挑衅行为，营造暂时的和平气氛，但对无核化的实质性进展却相当不利。因为担心朝美关系迅速好转的中国开始放松制裁。只有中国持续 2017 年下半年实施的制裁，才能推动朝鲜无核化，但由于朝韩及朝美谈判得太快，韩国和美国的决策者不了解由此产生的关系中朝关系和放松制裁的问题。

文在寅政府相信无核化的关键是改善朝韩关系，并专注于此。在没有深入探讨国际关系的复杂性，以及无核化手段及其效果的情况下，即使制裁是无核化的核心手段，一些人也主张应该首先放松制裁，从而起到说服朝鲜的效果。因此，韩美合作出现裂痕和南南冲突被放大的事实是不可否认的。另外，降低文在寅政府政策有效性的因素有两点：一是和本应保持紧密合作的日本因为朝鲜无核化而关系恶化；二是过度期待在对朝问题上可以得到中国的协助。

IV. 对朝鲜尝试自力更生的评价

随着对朝制裁的正式开始，朝鲜开始强调自力更生。特别是河内峰会破裂后，自力更生的政策正式拉开了序幕。但是自力更生的尝试很难成功。最重要的是因为朝鲜经济已经转变为高度依赖外部因素的结构。市场化和对外贸易是朝鲜经济从 20 世纪 90 年代中后期艰难行军中复苏过来的主要原因。特别是通过与外国的贸易，朝鲜企业得以进口所需的原材料、机械装备及零部件以及石油。另外，通过出口矿产、服装、鱼贝类等和派遣工人前往俄罗斯、中国、中东等地务工筹集外汇。2014 年朝鲜的贸易依存度达到 52%，与同年全球平均贸易依存度 60%仅相差 8 个百分点。如果再加上中朝走私贸易，可以毫不夸张地说，制裁前的朝鲜贸易依存度高于全球平均水平。

增加贸易对产业和市场活动产生了积极的影响。曾是中央计划经济顽疾的供应链裂痕得到一定程度的弥补，带动了工业生产的增加和出口相关企业生产活动的活跃。另外，随着可以进口消费品，朝鲜内部市场供给也随之增加。同时，随着贸易和赚取外汇的收入流入国内，市场需求也有所增加。紧接着这使得市场交易增加，以及朝鲜家庭收入的提高。如果没有像贸易这样的朝鲜经济复苏动力，经济自力更生的可能性微乎其微。

朝鲜自力更生的尝试可以被解释为是向美国施压，是为了尽早开启核裁军谈判。朝鲜经济试图通过尽管朝鲜受到制裁和新冠疫情影响，仍能屹立不倒这一信号来获得在无核化谈判中的优势。更进一步说，在这次谈判中，朝鲜试图以放弃部分核为代价换取解除现有制裁，同时得到实际核拥有国的认可。

V. 中美、中朝关系及朝鲜经济

也有人认为新冠疫情结束后，如果中朝恢复交流，朝鲜经济将会复苏。也就意味着自力更生是坚持到那时候的一种意志表现。这一可能性不仅会受到新冠疫情持续时间的影响，还将受到中美关系的影响。如果中美关系比现在更为恶化，中国可以利用朝鲜向美国施压。如果中国通过增加对朝鲜的援助，帮助一部分经济复苏，借此朝鲜政权继续提高核和导弹水平，就算是为了解决朝鲜问题，美国也会和中国合作。但是，这一战略可能会起到反作用。比起寻求与中国的合作，美国更有可能对中国企业和机构实施间接制裁（secondary boycotts）。这至少会限制部分中国对朝鲜的援助，也会使中美关系进一步恶化。因此，除非中美关系恶化到无法挽回的地步，否则即使新冠疫情结束，中国违反制裁，加大对朝援助的可能性也不大。

即使可以回到新冠疫情之前的 2019 年，朝鲜经济也很难恢复正常。要想实现经济的增长，必须顺利地进口资本装备、零部件和能源，但这受到制裁的限制。即使可以进口，由于制裁使得出口和赚取外汇变得困难，贸易赤字增加是不可避免的。虽然可以暂时调用现有的外汇储备来填补这一赤字，但总有一天外汇储备会消耗殆尽，届时经济危机就会显现出来。像这样的朝鲜经济问题是结构性的。从这个意义上说，制裁使得朝鲜经济犹如池鱼笼鸟。

美国的对朝政策评价结果也是基于这种现实认识。据白宫新闻秘书珍·普萨基（Jen Psaki）透露，拜登政府的对朝政策可以概括为“协调的实用处理(Calibrated pragmatic approach)”。拜登政府为了防止朝鲜核能力的持续提高，首先采取了以核冻结作为走向完全无核化的垫脚石这一实用方法。但美方没有完全接受朝鲜要求的建立信任、核冻结、完全无核化的新想法，强调以彻底协调的方式，分三个阶段全面验证朝鲜完全无核化的诚意。因此，将拜登政府的政策置于奥巴马政府的战略耐心（strategic patience）和特朗普政府早期的“大谈盘（grand bargain）”之间，是一个合理且不可避免的决定。但是，没有公开全文的拜登政府的对朝政策方案需要解决两个难题。第一，即使核冻结是主要谈判任务，作为完成无核化的垫脚石，也要统一美国、中国、朝鲜和韩国各自不同的并行推进方案。第二，为了绕过核冻结，直接实现完全无核化，需要在完全无核化和完全保障制度的诚意上有效地建立互信。

VI. 新政府必须避免的陷阱

新政府应该理解朝鲜问题的复杂性。虽然政策环境是多层次且复杂的，但如果像文在寅政府那样争取单一而简单的对朝政策，政策的实效性则会骤减，政策成本会迅

速上升。换句话说，新政府必须摆脱所有问题都可以用一粒万能仙丹（golden bullet）就能解决的简单想法。这种断层单纯思考的代表性事例就是“民族自主论”。在这基础上，如果将朝韩关系放在首位、保持与朝鲜的友好关系成为最重要的政策目标，朝鲜的无核化将变得更加困难。制裁合作的失败不仅会降低制裁合作的有效性，而且在朝鲜想反向利用韩国的政策时，也没有合适的阻止手段。另外，这对韩美同盟也会产生负面影响，破坏朝鲜半岛的稳定与和平，在中美对决激化的国际环境下，对韩国企业的技术发展和竞争力以及宏观经济也会产生负面影响。

也应该避免韩国的核武装论陷阱。从扩大外交手段或相互核遏制的狭隘视角来看，可以提出为应对朝核，韩国也应该用核武器武装自己的主张。但是，如果从综合角度进行引入可行性研究，韩国的核武装极有可能对国家利益造成致命损害。正如朝鲜一样，为确保生存而发展的朝核武器反而威胁着朝鲜人民的生存，韩国发展核武器极有可能与此类似。正如 20 世纪 70 年代所经历的那样，韩国研发核武器将不可避免地面临经济、技术、国家安全方面的制裁。同时，不仅是朝鲜半岛，还会给东北亚的核武装带来负面影响。特别是核武装论否定了朝制裁的正当性，降低了当前施行的朝制裁效果。因此，韩国对于朝鲜强化核能力的应对之策不在于核武装论，而在于在朝鲜半岛实现无核化和平体制之前，通过加强常规武器威慑力和共享美国核扩张威慑力的综合对策。

朝韩经济合作也不是万能的尚方宝剑。此前，保守阵营和进步阵营都认为经济合作是推动朝鲜发展的最重要杠杆。但是，经济合作要想取得预期的效果，至少需要满足两个条件中的一个。第一是朝鲜改革开放的意志。如果朝鲜政权不希望改革开放，他们希望的经济合作将仅限于像旅游业一样的有助于外汇增收或产业发展，但对体制变化没有影响的领域。但是，这种经济合作反而会降低朝鲜无核化或改革开放的可能性。第二是经济合作应该精心设计后实施。所有经济合作都不利于韩国经济，有些经济合作也会阻碍朝鲜所期待的变化。因此，与其一视同仁地对待所有经济合作，不如

缜密掌握个别经济合作的优缺点，让它为朝鲜的经济发展和无核化做出贡献。难以满足这些条件的经济合作作为对朝政策的一环是有其意义的，但除此之外很难看到任何效果。

VII. 为了朝鲜无核化的新构想

一些人认为朝鲜无核化是不可能实现的，韩国应该承认这是既定事实，并寻求对策。但是，这是轻率的判断。由于经济困难，朝鲜很难长期维持“现有 (status quo)”政策。这极有可能意味着朝鲜要么选择参加无核化谈判，要么通过强烈挑衅来改变局势。因此，仍然有实现朝鲜无核化的机会。所以，新政府的朝鲜无核化构想需要关注以下四点。

第一，核心且重要的经济制裁是实现朝鲜无核化的有效且和平的方式，所以韩国必须积极参与对朝制裁的国际合作。⁴除了通过制裁使核开发及核持有的机会成本最大化，将弃核时可获得的预期收益最大化这些已向朝鲜提出过的方案以外，目前还很难找到其它和平的解决办法。为此，韩国需要从制裁有用论而非制裁无用论或万能论的角度来看待无核化。首先，制裁无用论事实上等同于谬论。朝鲜不仅自己承认了制裁的冲击，而且相关证据也很充足。举一个具体的例子，在河内峰会上，朝鲜希望以部分无核化为条件换取解除重要制裁。这暗示着制裁的实效性越高，可实现的无核化水平也会越高。然而，也需要认识到一点，即仅靠制裁难以达到韩国所期望的无核化

⁴ 某位讨论者就这一方式和李明博政府时期的无核、开放、3000政策的差异进行了提问。差异如下。第一，因为情况有变，所以是不可避免的选择。在李明博政府期间，朝鲜拥有核武器还没有成为既定事实，因此可以选择其它方法。但现在是朝鲜已实际拥有核武器的状态，所以除此之外别无它法。金炳渊（音译：김병연）2020。第二，制裁和施压的成功率提高了。像无核化、开放、3000一样，仅依靠韩国的制裁和施压来引导朝鲜无核化几乎是不可能的。但是现在，在联合国对朝制裁的国际合作框架下进行制裁，为该方案的实行创造了环境。

水平。因此，在提高制裁效力的同时，必须现实理智地看待仅靠制裁就能实现的无核化水平。同时，为处于崩溃边缘的弱势群体提供人道主义援助，不仅可以减少制裁的意外副作用，在人权保护方面也是可取的。

第二，要承认中国在无核化进程中的作用，要与美国一起寻找牵引中国的方法。首先，美国在推进对华战略的过程中，为了实现朝鲜无核化，必须制定与中国合作的方案。具体来说就是需要找到中国的“双轨并进”无核化方式和美国“核申报和核查后阶段性无核化方式”的衔接点。为此，韩美两国应该考虑以最佳方式增加启动无核化的可能性，同时减少中途失败概率。例如，如果朝鲜同意完全无核化的定义和路线图并表现出诚意，那么可以考虑分阶段履行美国和中国应尽的义务，在适当的阶段而不是在无核化的初始阶段进行核申报、核查和检查。另外，在无核化之后，可以把消除中国对朝鲜的担忧方案纳入朝鲜半岛和平机制。另一方面，韩国需要为与中国的合作搭建各种平台。例如东北亚检疫卫生等多边共同体的尝试，连接中国东北三省的东北亚基础设施建设，以及为此进行的多边经济合作。此外，需要考虑在双轨或1.5轨内构建一个为朝鲜经济发展项目而组建的四边或六边协商机构，同时需要中国的参与。

第三，应该和美国一起制定实现朝鲜无核化的路线图。该路线图应包括制裁和干预的顺序以及符合无核化阶段干预的具体内容。此外，干预政策应大致分为建立朝鲜半岛和平机制和支援经济发展，并应制定详细的政策指南。并且根据制裁的解除或缓和，需要以一揽子方案的形式向朝鲜提出逐步建立和平机制和支援朝鲜经济发展的措施。因此，美国和朝鲜之间，以及韩国和朝鲜之间应该建立互信关系。关于解除制裁，可以考虑先解除最后实施的制裁方式，即分行业解除制裁的方式或制定新的项目解除制裁等。韩国和美国需要设计解除制裁和干预的具体顺序和内容，以促进朝鲜的永久无核化。如果解除制裁的方法、顺序和干预内容有误，可能会失去进一步无核化的动力，因此需要对此进行专业、缜密地研讨。

第四，要为完全无核化的朝鲜的生存和繁荣做好规划。为此，应该制定以实现朝

韩经济分工、共赢、一体化为目标的发展战略。这其中必然包括培养高级人才，提高朝鲜的人力资本、技术升级、提供韩国拥有的有形和无形基础设施和邀请朝鲜加入国际金融机构。

第五，为实现朝鲜的无核化，制裁、威慑和干预的努力必不可少，但最终重要的是从共同进步的角度出发，帮助朝鲜规划一个新的繁荣盛世，让朝鲜自己站在 21 世纪的新地平线上，而不是站在今天 19 世纪的地平线上。为此，最重要的是朝鲜的信息化。朝鲜若想成为 21 世纪亚太秩序的新主角，必须实现能够正确计算 21 世纪核心国家利益的信息化。信息化包括朝鲜的统计构建、知识获取、力量构建。因此，需要想方设法的让韩国的对朝政策能够为朝鲜的信息化做出贡献。为此，有必要考虑支援如何教育朝鲜官员和专家及与其它国家的学术交流。

VIII. 朝鲜无核化的繁荣盛世新构想

新政府的对朝政策需要把朝鲜无核化新构想和朝鲜的繁荣盛世新构想联系在一起。新构想的理想情况是朝鲜放下核和导弹，实行市场经济体制。最坏的情况就是同时拒绝无核化和实行体制。第三种情况是择其一种进行推进。而且虽然可能性很小，但可以想象的是朝鲜的体制将发生剧变。韩国应该制定应对多种情况的政策。

在最好的情况下，实现朝鲜无核化的同时朝鲜半岛建立和平机制、朝美建立正常外交关系的可能性很大。此时，干预政策的核心是在朝鲜经济发展与朝韩经济之间创造协同效应。为此，韩国需要给经济发展提供所需的各种技术支持和参与提高朝鲜的人力资本，并努力帮助朝鲜加入国际金融机构。此外，通过给朝鲜提供韩国拥有的有形和无形基础设施，不仅要为朝鲜经济的快速启航做出贡献，还要制定包括第 4 产业

在内的朝韩经济分工和一体化面向未来的对朝政策。

在准备面对最理想情况的同时，还要准备应对最坏情况的对策。在这种情况下，韩国的国家安全弱点将大大凸显，以确保军事遏制力为重点的政策是不容忽视的。但是，即使在这个时候，也应该考虑确保威慑的各种替代方案，并综合考虑其对韩国企业、经济、政治和社会以及未来朝韩关系、韩美同盟和中韩关系产生的影响。换句话说，需要采取一般均衡的方法，考虑韩国的现在和未来，以及它对国际关系的影响，而不是仅限于军事领域的局部平衡方法。值得注意的是，适当的经济干预可以促进目前朝鲜的市场化。

在第三种情况中需要将威慑和干预相结合。如果朝鲜没有从无核化过渡到市场经济，随着时间的推移，核武器的效用将降低。在这种情况下，新政府应设计政策以加快朝鲜市场经济轨道的经济发展，同时加强韩国的军事威慑。相反，如果朝鲜实现了无核化但仍想维持社会主义的话，它可以尝试通过朝韩经济合作自下而上的支持经济变革的方法。同时，应实施能够改善朝鲜人权状况的务实干预政策。

朝鲜短期内发生剧变的可能性不大，但潜在的爆发力非常强。特别是，在中美冲突恶化的情况下，如果朝鲜突发剧变，很难预测这一事态将会如何发展，将会产生何种影响。但是，既然不能完全排除这种事态发生的可能性，就需未雨绸缪，对此做好准备。纵观过去德国统一、前苏联和东欧的体制过渡经历，毫无准备的统一和体制过渡带来的冲击非常大。

IX. 为了新对朝政策，改善制度

新政府的新对朝政策构想在空间上比以往任何时候都更需要超越朝鲜半岛的朝韩

关系，包括中美关系在内的综合空间分析能力和想象力。另外，不仅在外交、国家安全，还在经济、技术、文化、生态的综合舞台上展开。因此，新政府必须改善对朝政策的管理。不仅要加强各部门之间关于朝核和对朝政策的沟通和协调，最重要的是要努力改变相关制度。NSC（国家安全委员会）应完善制度，综合推进新对朝政策。此外，为了有效推进新对朝政策构想，组建一个相关部门长官及工作人员的常设网络组织也很重要。

【系列 6】印度太平洋区域政策



作者：朴载适（音译：박재적）

韩国外国语大学教授

对印度太平洋的三大政策任务

1. 新政府不要局限于应对朝核问题的层面，应该从确立韩国在印度太平洋区域美国主导的国家安全网络的地位层面出发，恢复韩日及日美韩国家安全合作。随着日本在美国印度太平洋战略的核心—美国主导的国家安全网络中的影响力迅速扩大，提高韩国的地位迫在眉睫。

2. 有望在印度太平洋的多个热点问题领域推进 Quad Plus，但新政府应积极参与符合韩国国家利益的 Quad Plus。只是应该慎重决定是否参与扩大由 Quad 国家主导的军事训练和为区域内规范宣言的 Quad Plus。

3. 新政府应该积极推动与域内国家的双边和小多边合作。韩国应该与印度太平洋地区主要中等国家日本、澳大利亚、印度、印度尼西亚、越南等推进多种小多边合作，同时确保在美国主导的国家安全网络中的地位和自主权。此外，为了湄公河合作、打击海盗、共享海洋信息等，还应积极参与在东盟诞生的自发性（小）多边合作。

1. 引言:美国印度太平洋战略的展开

经过奥巴马政府的再平衡战略，拜登政府延续并发展了特朗普政府正式推进的美国印度太平洋战略（以下简称印太）。2017年1月就任的特朗普总统尽管奉行的基调是“新孤立主义”，但在2017年11月访问亚洲地区5个国家时，正式表明了“自由开放的印度太平洋战略（Free and Open Indo Pacific Strategy: FOIP）”是美国区域战略。此后，美国通过2019年6月的国防部印太报告、11月的国务院印太报告以及美国国会颁布的各种法案等，将印太战略具体化。特别是，2007年登场却因澳大利亚和日本退出不到一年就被搁浅的美、日、澳、印4个国家安全合作联盟“Quad”在前面提到的特朗普总统2017年11月巡访亚洲时得以复活。当时，以在菲律宾举行的东盟相关首脑会议的附属会谈形式举行了4个国家的局长级官员会议，此后Quad会谈在特朗普政府执政时期共举行了8次。其中，2019年9月的会谈是联合国大会时陪同各国首脑出席的第一场外长会谈，2020年10月，4个国家的外长在全球新冠肺炎疫情扩散的情况下，举行了面对面的会谈而非视频会议。在拜登政府上台后，Quad也通过视频方式举行了局长级工作会谈和第三次外长会谈，2021年3月，4个国家的首脑通过视频会晤。

印太是一个连接印度洋和太平洋的重要虚拟区域。在亚太地区的概念上，印度通过参加“东亚首脑会谈（EAS）”，成为“东盟+6”国家之一。然而，在对抗中国方面，随着印度战略重要性的增长，一个重视印度的战略空间概念变得必要起来。实际上，美国从奥巴马政府开始就在印太区域加强美国的国家安全网络，不断提高与印度的国家安全合作水平。

美国在印太战略下与日本、澳大利亚的双边及三边国家安全合作发展迅速，同时将日本、澳大利亚、印度打造成东北亚、南太平洋、印度洋的据点国家，精心编织印

太区域国家安全网。美国与日本一起为了确立贯穿美国主导的国家安全网络的“联盟或安全互动(alliance or security mutuality)”，强调“航海及飞行自由”和“法治”。这成为了美国、同盟国、国家安全合作国在南海和东海进行的多种双边和多边军事演习的理由。但是，随着军演数量的增加和演习规模的扩大，也有人认为美国主导的国家安全网络是加强针对中国这个正和多数域内国家发生领土冲突的表现。

另一方面，美国印太战略的缺点之一是缺乏对抗中国“一带一路”的经济合作机制。当然，美国及其盟国和国家安全合作国一直在域内增加基础设施投资，但与中国的投资规模相比，还远远不够，各国的政策协调机制也一直处于缺失状态。为了不让基础设施不足的国家接受中国的基础设施投资，不能单靠“债务陷阱(debt trap)”的逻辑进行说服，美国、印度、澳大利亚、日本一直在努力向域内国家展示中国并非唯一的选项，其它国家也是有资本可以替代的。举个例子，美国在美国主导的三方合作体或 Quad 上赋予了协调成员国基础设施投资的能力。美国、日本、澳大利亚于 2018 年成立的印度太平洋“三方基础设施基金(Trilateral Infrastructure Fund)”，美国、日本、印度于 2018 年成立的“三方基础设施工作组(Trilateral Infrastructure Working Group)”和“三方基础设施论坛(Trilateral Infrastructure Group)”就是一个很典型的例子。另外，美国、日本、澳大利亚为促进“公共-民间伙伴关系(PPP)”方式的基础设施投资，于 2019 年 11 月成立了“蓝点网络(Blue Dot Network)”。在 Quad 层面，每当 4 个国家的官员正式会面时，(或在 4 个国家的官员参加的 1.5 轨对话上)都表示有意成立 4 个国家的协商机制。于 2021 年 6 月在英国伦敦举行的 G7 首脑会谈上，各国领导人就推进一项名为“重建更美好世界(B3W)”计划的大规模基础设施计划达成了协议。

中国认识到在域内因 BRI 项目可能给受援国造成财政危机的批评声此起彼伏，于 2017 年 5 月中国财政部与 30 个国家的财政部共同制定了可持续发展指南。中国领导人持续强调“高质量的基础设施项目(high quality and high standard

infrastructure project)”，同时推进与部分欧洲国家、日本和美国在第三国市场的合作。

美国印太战略一直表现在国家安全领域，加强美国主导的国家安全网络；经济上投资基础设施建设；外交上重视域内小多边外交，在这种情况下，美国一直要求韩国共同参与本国的印太战略。下面先看看文在寅政府是如何应对美国要求韩国参与印太战略的。之后，对新政府将面临的印太地区的战略环境进行了预测，并提出了新政府印太地区战略的政策任务。

11. 文在寅政府对美国印度太平洋战略的应对

文在寅政府在上台初期，就对参与美国的印太战略持否定态度。特朗普总统在2017年11月访问韩国时，和文在寅总统举行首脑会谈后发表的联合声明中，写有“特朗普总统强调：韩美同盟是维护印太地区安全、稳定和繁荣的重中之重”的句子。然而，当有记者提问这句话是否意味着韩国参与美国印太战略时，当时的经济顾问金贤哲（音译：김현철）说：“我们没有必要加入其中。”在这样的否定基调下，虽然文在寅政府原则上支持美国印太战略的核心“自由开放的印度太平洋（FOIP）”、法治、南海争端的和平解决原则，但为了避免卷入美国和中国的地缘政治竞争，没有参与 FOIP 的多边军事演习。

美国在2018年和2019年将本国的印太战略具体化的同时，一直要求韩国更积极地参与。文在寅政府没有直接参与，而是通过寻找一直推进的区域政策—新南方政策和印太战略的契合点来应对。虽然美国印太战略一开始是以国家安全为主推出的，但在对抗中国“一带一路”中开始具备地缘经济特性，韩国的新南方政策决定的主要

政策目标是加强“人(People)、繁荣(Prosperity)、和平(Peace)”3P中推进成效不明显的和平(Peace)相关项目，找到与印太的契合点。正如两国外交部在2019年11月和2020年11月磋商后颁布的《情况说明书》中提到的一样，基础设施投资、海上安全、网络安全、海洋环境保护和能源安全等成为主要的连接纽带。

其中基础设施投资与韩国新南方政策追求的3P中繁荣(Prosperity)有契合点，实际上也符合韩国的经济利益。但是，由于韩国的投资规模无论是与中国相比，还是与一直寻求和韩国共同投资的美国、澳大利亚相比都是小的，因此很难与这些国家推进实质性的合作项目。再加上韩国“韩国开发研究院(KOICA)”执行的无偿援助和进出口银行等负责的有偿援助的分裂现象十分突出，因此难以进行大规模投资。韩国在2018年6月创建了“韩国海外基础设施开发支援公社(KIND)”，文在寅政府正体会到域内基础设施投资的重要性。在美国和南太平洋地区能源开发等方面推进合作，并通过与澳大利亚的“韩澳东盟政策对话”等探索基础设施投资的合作方案。

随着韩国与美国、澳大利亚等国家共同探索基础设施投资，在防止美国误认为韩国参与中国“一带一路”项目，向中国倾倒的同时，也增加了参与中国“一带一路”的空间。文在寅总统早在2017年12月与中国国家主席习近平举行首脑会谈时，就表明了参与“一带一路”的意向。在2020年10月19日以视频方式举行的第16次中韩经济部长会议上，双方一致同意继续为新北方、新南方政策与“一带一路”之间的对接合作而努力，共同进军第三国市场。

在海上安全方面，值得关注的是韩国一直以来为培养域内国家的海上能力做出了贡献。柬埔寨、越南、菲律宾、印度尼西亚、孟加拉国等曾是重点对象，韩国向这些国家转让了退役军舰、战斗机、车辆等多种军事装备。举个例子，韩国海军把从1986年开始运营，2017年退役的浦项级护卫舰金泉号和丽水号分别于2017年和2018年提供给越南海军。2019年，菲律宾以100美元的价格购买了忠州号，斥资400万美元对其进行改造，并命名为“康纳多·叶号(BRP Conrado Yap)”，这是一位在韩国战争

中殉职的陆军上尉的名字。该舰艇是菲律宾海军目前拥有的最强大的军舰之一，也是菲律宾海军战舰中唯一配备反航导弹的战舰。另一方面，作为促进海上能力发展的附带效果，韩国通过向菲律宾和印度尼西亚出口舰艇和飞机等国防产品来确保经济利益。2020年，现代重工业向菲律宾出售了两艘“何塞·黎刹级护卫舰（Jose Rizal class）”（2800吨），这与忠州号的捐赠不无关系。

但是一直以来，韩国政府在为域内国家的海上能力发展做出贡献的同时，对与美国等 Quad 国家的合作持谨慎态度。美国、日本、澳大利亚和印度也一直在积极带头为印太地区的据点国家的海上能力发展提供设备。同时，最近这些 Quad 国家间的双边、三边合作也在逐渐增加。4个国家为培养域内海上能力做出贡献的表面名义是应对非传统国家安全问题，在非传统国家安全领域积累的相互运用性和信赖可能会转移到传统国家安全领域合作上。因此，不可否认，无论有意还是无意，Quad 国家对海上安全的贡献都是对中国的攻击性海上政策的套期保值（hedging）。如果通过 Quad 国家的贡献成功培养域内国家的海上国家安全能力，域内国家就可以更有效地应对中国船舶的“非法、不报告和不管制捕捞（Illegal, unreported and unregulated fishing: IUU）”。这将抵消中国的“灰色地带战略（Grey Zone 战略）”，最终达到制衡中国海上活动的效果。为了不刺激中国，文在寅政府虽然同意在海上国家安全问题上寻找新南方政策与美国印太战略的契合点，但并没有展开实质性的项目合作。

另一方面，美国正在积极推进扩大印太战略的核心，即由 Quad 延伸出的所谓的 Quad Plus，但文在寅政府对参与持否定态度。例如，从2020年3月开始，为应对新冠肺炎，韩国一直在与 Quad 的4个国家、越南、新西兰展开与副部长的视频协商，2020年8月，时任美国国务院副国务卿的史蒂芬·比根执意将该协商会议称为 Quad Plus。但是，文在寅政府表示，该协议体是韩国为应对新型肺炎而举行的多种国际会议之一，是与 Quad Plus 无关的七个国家间的会议。因此，文在寅政府担心会被认为是参与反华战线，所以推迟了参与 Quad Plus。美国没有要求韩国参与 Quad Plus，

并继续贯行了不参与排斥特定国家的排他性协议体的基调。但在 2021 年 3 月举行的 Quad 首脑会谈上，4 个国家的领导人同意成立一个与新冠疫苗、应对气候变化和尖端技术相关的“工作组(working group)”。像这样，随着 Quad 国家提出以多种非传统国家安全和经济热点话题为中心构建 Quad Plus 的方向，文在寅政府便开始采取比以前更加灵活的方式参与 Quad Plus。2021 年 5 月在美国华盛顿举行的韩美首脑会谈后发表的联合声明中包括，“韩国和美国认识到了 Quad 等开放、透明、包容的区域多边主义的重要性”的句子。

III. 新政府将面临的印太区域战略环境

新政府将面临的印太区域战略环境可能比现在更具有“敌对性区域秩序(adversarial regional order)”的特征。接手特朗普政府印太战略的拜登政府就任后，一直以民主主义、人权为口号集结势力。预计在新政府上台的 2022 年 5 月左右，Quad Plus 已经在各个功能领域开始运作了。预计美国将在尖端技术、供应链多元化、能源、环境、公平贸易等领域向中国施压，要求印太国家站队美国。

相反，中国在 2021 年新冠疫情下展开有效的疫苗外交，从 2022 年开始，将在“一带一路”的引领下，向急需财政资源以促进后疫情时代经济复苏的印太国家扩大规模金融援助，同时不断扩大本国的政治、经济影响力。另外，中国有信心中国 GDP 会很快赶超美国 GDP，在印太区域主要国家安全问题上，特别是在有关中国主张的“核心利益”一领土冲突问题上，中国会采取更加有力的攻势。在海上国家安全方面，随着域内国家和 Quad 国家的国家安全合作的快速推进，以及 Quad 国家向东盟国家提供的供给质量的提高，中国也将正式进入培养域内国家的海上能力行列中。虽然

目前中国的捐赠量和质都很低，但中国具备大规模船舶建造的能力，退役舰艇也很多，所以中国从什么时候开始积极投入供给成为人们关注的焦点。随着 Quad 国家与域内国家加强海上合作，中国也将逐渐增加对域内海上安全的贡献，在海上合作领域，Quad 国家与中国的地缘政治竞争将进一步深化。如果那样的话，担心在两者之间被迫做出选择的域内国家希望 Quad 合作在不排除中国的情况下公开发展。在这样的战略环境下，印太地区的亲美国家和亲中国家将更加明显地表现出自己的倾向。然而，像韩国这样在中美之间保留了选择过于偏袒某一方的国家将面临更加困难的局面。

随着中国和美国地缘政治和地缘经济竞争的升温，预计在新政府的未来 5 年里，参与印太地区的部分欧洲国家将明显增加。在南海、东海和日本领土上，全部或部分 Quad 国家正在举行多次联合军事演习，预计今后军演的频率和强度将进一步增加。值得注意的是，除域内国家外，法国、英国等域外国家正在加强与 Quad 国家的国家安全合作。法国、荷兰和德国已经发布了自己的印太战略报告，欧盟计划于 2021 年下半年发表自己的印太报告书。在 2021 年 3 月发布的国防、国家安全、发展和外交政策“综合研究(Integrated Review)”中单独用一个章节强调了印太地区的重要性，英国也即将推出本国的印太战略报告。法国 2020 年下半年向印太地区派遣了核潜艇，英国计划在 2021 年下半年将航母群巡航到亚洲地区。德国也计划在 2021 年 8 月至 2022 年 2 月期间，在中国南海和马六甲海峡部署护卫舰。在这方面，至少从国家安全的角度来看，有可能从中国对美国的竞争局面转变为对中国对美国主导的国家安全网络或中国对“西方(West)”的竞争局面。因此，新政府在很多热点问题领域，与其说是处于中国和美国之间，不如说是处于中国和美国主导的国家安全网络之间，处于必须考虑适合韩国“定位(positioning)”的战略环境中。

新政府将面临的另一个压力是，日本正被定义为是美国主导的国家安全网络的中心轴。日本甚至还与澳大利亚建立了准同盟关系，加强了国家安全合作，同时也在迅

速推进与英国和法国的国家安全合作。如果日本在美国主导的国家安全网络中的地位得到加强，日本作为东北亚的轴心发挥作用，那么韩国的地位将会相对下降。与此同时，像 Quad 的例子一样，如果日本拥有建立域内小多边国家安全合作的主导权，那么在域内多边国家安全合作方面，韩国的地位也将落于日本之后。

IV. 对新政府的政策建言

1. 确保在美国主导的印太地区国家安全网络中的地位

美国从奥巴马政府开始，到特朗普政府再到拜登政府，一直具有连续性，都致力于通过美国主导同盟和国家安全伙伴关系的联系来加强国家安全网络。如前所述，拜登政府上台后，美国以民主和人权等为中心，重新整顿国家安全网络，并成功集结了包括欧洲主要国家在内的势力。但是，从在一定程度上完成初期整顿工作的 2022 年开始，美国将需要一个能够联合庞大国家安全网络的运行机制。

从美国政府最近公布的各种报告和美国国会提议的法案来看，美国极有可能将导弹防御和情报、监视和侦察（ISR）资产和提供信息作为连贯国家安全网络的运营机制。在导弹防御（MD）方面，日本和澳大利亚已经在积极构建以美国为首的导弹防御系统。如果今后美国主导的美、日、澳导弹防御联动得到推进，进一步与印度和韩国合作，这意味着在印太区域建立了美国主导的导弹防御系统基础。另一方面，如上所述，美国与其它 Quad 国家一起向域内主要据点国家提供二手飞机、船舶等，并向军队、海洋警察、海关等提供教育项目，为提高印太区域“海上能力发展(Marine Capacity Building)”和“海洋领域意识(Maritime Domain Awareness)”做出贡献。但是最近，捐赠的范围已扩展到无人侦察机和监视雷达等 ISR 资产。ISR 设备捐赠和信息提供之所以受到关注是因为，多数域内国家无力投入巨额费用来购买最先

进的设备或确保网络安全技术来对抗中国攻击性的海上活动。美国和 Quad 国家正在向主要据点国家提供 ISR 设备和信息，进而与域内国家加强人造卫星等宇宙合作。通过这种方式，东南亚主要据点国家最终将被引诱进美国主导的国家安全网络体系。因此，预计 Quad 国家将在为域内国家建立早期预警体系、海上巡逻侦察系统、空中侦察系统等方面继续扩大贡献。

美国主导的国家安全网络将以提供导弹防御和 ISR 资产以及共享情报为基础，在一个大框架内展开联动，从这个角度来看，新政府有可能面临参与美国主导的 MD 的要求。因为“不参与美国主导的 MD”是现政府向中国承诺的“三不”政策之一，所以新政府很难宣布参与 MD。尽管如此，还是需要恢复与日本的国家安全合作，并在务实层面活用军事情报共享，促进韩美日导弹防御合作。

如果下届政府不恢复韩日国家安全关系，韩美日国家安全合作持续停滞不前，韩国在美国主导的国家安全网络中的地位就会下降。特别是随着日本加强与美国的同盟关系，迅速推进与澳大利亚、印度、英国、法国等国的国家安全合作，日本成为域内中心，因此韩国地位相对削弱现象更为明显。从两国仍无法摆脱历史性旧怨这一点来看，为共同应对朝鲜核和导弹的韩美日导弹防御合作将给恢复韩日国家安全关系提供了理由。

下届政府如果不能通过恢复韩日关系和韩美日国家安全合作，不能在美国主导的国家安全网络中占有一定地位，那么很有可能发生对韩国不利的东北亚国家安全状况。日本于 2021 年 5 月同法国、美国、澳大利亚在日本领土上进行了陆军军事演习。因此，日本可能邀请达成“互惠准入协议 (Reciprocal access agreement)”的澳大利亚、在印太地区加强国家安全活动的法国、英国等国家，与美国一起计划在东北亚进行大规模军事演习。在这种情况下，如果韩国在美国主导的国家安全网络中没有一定地位，那么韩国就没有能力说服相关国家，所以应该避免这样的军事演习给韩国的战略利益带来不利。

因此，新政府需要在应对朝核问题层面之外，在印太地区美国主导的国家安全网络中确立一定地位，从这个角度出发，处理恢复韩日及韩美日国家安全合作。如果2022年与日本的国家安全关系难以立即恢复，就必须通过加强与澳大利亚、印度和东南亚等主要国家的国家安全合作，确立韩国在美国主导的国家安全网络中的地位。特别是，如果韩美日国家安全合作长期停滞，也可以考虑将加强韩美澳、韩美印三边安全合作作为替代方案。

2. 慎重参与印太地区具有争议性的 Quad Plus

Quad 国家正在推动 Quad 的外部延伸—Quad Plus。目前，多个热点领域都在讨论 Quad Plus，在2021年3月举行的 Quad 首脑会谈上，4个国家领导人讨论的卫生及疫苗供应、应对气候变化和环保能源开发、尖端技术及网络安全领域的 Quad Plus 预计将在2021年内推进。此外，自美国特朗普政府正式表明印太战略的2017年11月以来，举行了十多次 Quad 会议，每次会议讨论的基础设施投资以及为了海上安全的 Quad Plus 和美国非常关心的供应链多元化的 Quad Plus 计划也有望在年内正式推进。

从最近举行的韩美首脑会谈结果来看，本届政府很有可能在其任期结束前参与上述提及的 Quad Plus 中的相当一部分。与 COVID-19 疫苗、基础设施投资和海上安全相关的 Quad Plus 有应对非传统安全问题的正当理由。中国国家主席习近平也同意参加美国主办的相关国际会议，因此韩国参加为应对气候变化而开展的 Quad Plus 的压力较小。在与尖端技术相关的 Quad Plus 中，因为 Quad 国家比中国有技术优势，所以为了韩国的经济利益，韩国应该参与其中，无需注意中国的反应。同时，为了基础设施投资和供应链多元化的 Quad Plus 也与韩国的经济利益息息相关，参与为了培养海上能力的 Quad Plus 则为韩国的军工出口创造了有利环境。特别是在印太地区的基础设施投资方面，由于韩国与美国、澳大利亚、日本、印度一样是印太地区技术发达

国家，可以共同投标或资助需要尖端技术或具有安全问题的重要基础设施项目。因此，正如美日澳和美日印通过组成三边基础设施发展基金、工作组(working group)和论坛来协调个别政策一样，超越韩美双边合作，极有可能参与小多边合作，促进基础设施投资协调合作。如果本届政府在任期结束前未能参与前面提及到的 6 项 Quad Plus⁵，那么新政府就应该尽快参与其中。

另一方面，本届政府很可能把参与备受争议的 Quad Plus 的决定权交给新政府。一个代表性的例子就是 Quad Plus 扩大了所有或部分 Quad 国家主管的军事演习的参与国形式。当然，新政府决定参与“马拉巴(Malabar)”军事演习的可能性微乎其微。马拉巴军事演习始于 1992 年美国和印度的年度军事演习，从 2015 年开始成为日本每年都参与的三方军事演习，2020 年澳大利亚也加入其中，因此成为 Quad 的象征性军事演习，所以韩国加入其中会倍感压力。但是，除了马拉巴军演之外，新政府还将考虑是否继续参加由 Quad 的部分国家主管的“护身军刀(Talisman Sabre)”、“对抗北方(cope north)”、“漆黑(Pitch Black)”、“太平洋先锋队(Pacific Vanguard)”等多边军演。

举个例子，像美国和澳大利亚每隔一年举行一次的“护身军刀(Talisman Sabre)”军事演习，目前新西兰和日本等国都是小规模参加。曾经讨论了在 2021 年的演习中，除大洋洲区域外，还将安达曼-尼科巴群岛等印度洋地区也设定为演习范围，印度也参与演习，但因印度的新冠疫情恶化，对于印度是否会参与军演尚不明确。韩国计划在 Quad Plus 正式受到关注之前的 2019 年，派遣营级兵力参加 2021 年“护身军刀(Talisman Sabre)”演习，但是目前因为新冠疫情，所以决定缩小规模参与军演。如果韩方派遣营级兵力，预计国内外媒体可能会集中报道韩国参加 Quad 军事演习。

⁵ 卫生及疫苗供应、应对气候变化和环保能源开发、尖端技术及网络安全领域、基础设施投资、海上安全、供应链多元化

但是，如果通过普及疫苗，疫情扩散得以稳定，今后包括“护身军刀（Talisman Sabre）”在内，“对抗北方（cope north）”、“漆黑（Pitch Black）”、“太平洋先锋队（Pacific Vanguard）”等由部分或所有 Quad 国家主管的演习将大规模地开展，新政府应该考虑是否参与这样的演习，如果参与，那么就应该考虑以何种规模参与。韩国参加由 Quad 国家主管的军事演习的机会是可以在战术和技术上综合美国的“印太地区遏制战略”。美军在推进“部队动态部署（Dynamic Force Employment: DFE）”和“敏捷战斗部署（Agile Combat Employment: ACE）”的同时，正在发展“联合全域指挥控制（Joint All-Domain Command and Control, JADC2）”等军事战略概念，并在此基础上构想新的威慑战略。如果韩国不参与由 Quad 国家主导的军事演习，就无法积累合作经验。

因此，新政府至少应该参加由 Quad 国家主管开展的军事演习。这种军事演习对于韩国掌握情报共享和尖端武器的相互运用是必不可少的。举个例子，为了海上侦察，目前使用着 P-3C Orion（猎户）的韩国签订了购买改良型 P-8A 的合同。因此，在引进 P-8A 之后的 2022 年，与使用 P-8A 的美国、澳大利亚、印度进行航空反潜演习，对今后韩国使用 P-8A 大有益处。

新政府还需要考虑是否参加为了规范声明的 Quad Plus。域内部分学者建议制定《印度太平洋宪章》，像 1941 年英国和美国签署的《大西洋宪章》（Atlantic Charter）一样，以 Quad 国家为中心，宣示航海自由、法治等普遍原则。如果中国和东盟的《南海行为准则》（CoC）谈判不能在中国预设的 2021 年结束，那么《印太宪章》的讨论将有可能迅速升温。此外，对于中国的香港强制统治、新疆侵犯人权，缅甸军变等热点问题，Quad 国家也有可能主导区域价值、采用规范宣言。因为美国拜登政府一直强调民主主义和人权价值是外交政策的核心，所以更是如此。

在参与为了价值、规范宣言的 Quad Plus 时，就是强化韩国作为域内中坚国家地位的机会。在短时间内同时实现经济增长和民主化的韩国如果不参与价值、规范宣

言，那么韩国在国际社会上的正面形象就会受损。另外，如果积累积极参加为了价值、规范宣言的 Quad Plus 经验，那么韩国在中美之间的选择问题上，就能塑造出比起战略考虑，更是一个根据规范、原则进行判断的国家形象。但另一方面，在参与为了价值、规范宣言的 Quad Plus 时，也存在压力。首先，美国和英国在 1941 年签署的《大西洋宪章》成为战后联合国创立的基础，从这一点来看，采纳《印度太平洋宪章》很有可能被认为是为构建北约等集体国家安全体制而做的准备工作。因此，中国会强烈谴责签署这种宪章的国家。另外，多数东南亚国家是权威主义政府体制，他们担心以美国为首的 Quad 国家将优质治理、透明度、民主主义等价值反映到东盟政策中。中国也在维护国家主权方面对香港、新疆相关问题非常敏感。

美国拜登政府上台后，虽然一直强调民主主义及人权，但与东盟的合作对实现印太战略非常重要，因此也不能排除在与东南亚国家关系中放宽民主主义及人权标准的可能性。因此，新政府作为域内中坚国家，虽然应该在不看中国眼色的情况下，参与为了确立普遍原则和规范的 Quad Plus，但是需要慎重考虑韩国要不要主导或比其它国家更早的参与。

3. 促进与印度尼西亚、澳大利亚等域内国家的小多边合作

新政府要加强与域内国家的小多边合作。目前，印太地区的小多边国家安全合作大多是在构成美国主导的国家安全网络的国家间形成。但值得注意的是，印度、澳大利亚、日本正在与越南、印度尼西亚、韩国等域内国家加强国家安全合作，即使这种国家安全合作是为了加强美国主导的网络，但是域内国家主导的小多边合作逐渐增加是其附带效果。美国不参与的小多边合作的一个例子是日本、澳大利亚和印度从 2015 年开始一直举行副部长级战略对话。另一个例子是，在环印度洋联盟（IORA）框架下，2017 年 11 月诞生的澳大利亚、印度、印度尼西亚战略对话。在海上安全领域，正在开展日本、越南、菲律宾；澳大利亚、印度尼西亚、印度；印度、日本、越

南；法国、澳大利亚、印度等各种三边和非正式多边合作。

如果确保由印太地区主要中等发达国家韩国、日本、澳大利亚、印度、印度尼西亚、越南等组成的小多边联合在美国主导的国家安全网络中的地位，同时确保自主权，那么就可以遏制美国主导的国家安全网络过度成为中美对决的工具。如果与为了湄公河合作、打击海盗、海上信息共享而在东盟新生的自发性小多边合作相联系，这将在中美战略竞争中成为推动更自由的多边国家安全合作基石。

从这个角度来看，新政府有必要积极与域内国家进行双边及小多边国家安全合作。如果本届政府致力于加强与越南的经济合作，那么新政府就应该继续维持，同时加强与澳大利亚、印度尼西亚的双边国家安全合作关系，积极推进韩国、印度尼西亚、澳大利亚(Korea, Indonesia, Australia, KIA)三边国家安全合作。本届政府自2017年着手新南方政策以来，一直重视与东盟国家和印度的合作，但澳大利亚被排除在重点对象国家之外。从2013年开始举行外交、国防部长的隔年制2+2会谈等方面来看，韩国和澳大利亚的双边关系不断加强，由此可见澳大利亚是接受了韩国的做法。2018年11月，文在寅总统在与澳大利亚总理斯科特·莫里森（Scott Morrison）的会谈中提到“澳大利亚是韩国政府推动新南方政策的合作国”，并在2019年12月外长与国防部长的2+2会谈中表明决定寻找两国区域政策之间的契合点是考虑到了澳大利亚的疏远感。新政府需要把实质上在美国印太战略中发挥据点国家作用的澳大利亚列为新南方政策的主要对象国。强化澳大利亚和东盟国家及印度的国家安全、经济合作，这是因为澳大利亚在东南亚安全商议中的作用越来越大。

新政府在发展韩国与澳大利亚双边关系的同时，应该积极推进重启KIA组合。考虑到KIA印度尼西亚的经济崛起和其在东盟的领导地位，以及澳大利亚和韩国的经济、军事实力，它具有成为域内主要国家安全和经济协商机构的巨大潜力。虽然文在寅政府一直对KIA合作感兴趣，但却未能将其发展为具体政策。

新政府应该通过军工和能源安全为桥梁，推动实质性的KIA合作。“韩国航空宇

宙产业(KAI)”出口印度尼西亚的超音速教练机 T-50、韩华出口澳大利亚的 K9 自行火炮等奠定了军工合作基础。天然液化气(LPG)、氢能领域也可以促进三国的合作。在氢能汽车和燃料电池等氢能领域具有优势的韩国和在可再生能源和天然气等氢能领域具有潜力的澳大利亚正在展开推进互惠合作项目的协商。现代工程于 2020 年 9 月承包了印度尼西亚正在建设中的巴利克帕潘炼油厂的氢气添加分解设施(Hydrocracking Unit)增设项目。最终，在军工和能源等功能领域的三边合作基础上，启动 KIA 层面的国家安全战略对话，培养对域内安全热点问题的共识。

此外，新政府在域内尖端技术及网络安全领域，应该加强与澳大利亚、日本、印度等国的小多边合作。随着技术竞争加剧和新兴安全威胁的增大，国际秩序变得更加不确定，围绕 5G/6G、人工智能、自动驾驶系统、高超音速(hypersonic)设备等尖端技术而展开的中美技术霸权竞争将进一步深化，预计在国际安全领域也将产生明显的影响。如果中美在尖端技术领域的对决愈演愈烈，像韩国这样的域内国家就会像华为事件一样，会经常面临“停止购买中国尖端产品”的要求。在印太地区，不仅是美国和中国，日本、印度、澳大利亚和韩国都在引领尖端技术和网络安全，因此新政府应该与其它中坚国家联合起来，谋求集团化，考虑到以最尖端技术为基础的新兴国家安全问题给域内国家安全环境带来的不确定性，如果像韩国这样的域内中坚国家不抢先在新兴国家安全领域形成规范、原则、势力，最终会被迫在美国和中国间进行选择。因此，率先引领域内国家在多种新兴国家安全领域的小多边合作，维持一定的势力，努力创造远离美国和中国的替代规范、规则和制度，在这方面，新政府必须展现韩国作为中坚国家的外交力量。

【系列7】价值与规范外交:围绕人权与民主主义的中美激战中的 韩国外交



作者：金轩俊（音译：김헌준）

高丽大学教授

价值与规范外交三大政策任务

1. 政府应以韩国迄今为止实现的民主、人权、法治和市场经济等韩国国内价值、规范为基础，设定韩国外交将在大框架下推进的普遍性、国际性规范和原则，并坚定不移地推进。人权、民主主义、法治、自由贸易等经过国际社会强烈协商，是不能轻易否定或提出异议的原则，这就是力量，韩国依赖这种力量。

2. 韩国需要及时参与美国积极追求的民主主义峰会或民主主义10国（D10），主动设定韩国的角色并加强影响力。特别是通过民主主义峰会，如果可以的话，有必要集中并坚定不移地推进可能对韩国来说比较敏感的关于中国和朝鲜人权及民主主义的所有价值、规范外交的焦点和力量。

3. 需要彻底应对双边关系，特别是对华价值、规范外交。有必要把将在多边层面推进的对华外交领域和将在双边层面推进的领域划分开，通过多边活动分散危险，在双边领域全力追求相互性，建立先例。

1. 引言

在中美就价值、规范上发生极端冲突的情况下，下届政府会做出怎样的选择并使其正当化？在国际政治中，人权、民主主义、法治属于价值、规范领域，从国际政治的传统视角来看，会被理解为外在因素。价值是指主要价值主要由国家推进的原则决定，规范是指国际社会对这些原则的集合期望，但这两个术语经常互换使用。如果价值、规范问题成为国际政治的中心热点问题，大多数人都会关注它们具有的工具效用性。有观点认为，特朗普在任期即将结束时把人权和民主主义外交放在首位，是为了在与中国的贸易摩擦中占据优势，是向中国施压的一种手段。当然，特朗普政府将人权和民主主义作为工具使用的力度很大，但不能仅以这种方式来理解价值、规范。价值、规范外交具有以下三个特点，下届政府在制定外交政策时应牢记这些。

第一，价值、规范不同于其它领域的逻辑移动的自主性（autonomy）。价值、规范受军事、国家安全、经济、技术领域影响，但即使其它领域的冲突得以解决，这个领域的问题也不会自然而然地得到解决。第二，价值、规范与其它领域紧密相连（linkage）。在中美关系中，特朗普政府曾将贸易和价值、规范串联起来，导致冲突加剧，拜登政府也在延续这一政策。另外，拜登从任期初开始，就以基本供应链的形式，构建尖端技术与价值、规范之间的新联系。如果把价值、规范看作是基于规则的国际秩序（rule-based international order），那么像南海航行自由作战类似的国家安全领域联系已经形成。第三，价值、规范领域以舆论和民族主义、文化和文明等感情及情绪因素为基础，具有潜在波动性（potential volatility）。而且价值、规范指向国内、国际两方面的一致性，所以不会轻易改变。中国爱国舆论在应对新冠疫情和特朗普的反华攻势下登场，以及特朗普之后持续存在的美国反华情绪是引发价值、规范冲突的绝佳环境。

11. 现状分析及对本届政府的评价

本届政府正处于中美价值、规范冲突激烈化时期。在任期初的 2017 年 7 月，刘晓波的死亡和妻子刘霞出国问题浮出水面。美国和欧盟再次确认了对中国人权的现有批评，被中国以“主权和内政不干涉”驳回了。类似的问题有吴干（音译:우간）、谢阳、陈建刚等被拘留的人权律师案例，美国和欧盟通过一系列的联合声明敦促释放上述等人。2017 年夏天，以香港遣返法示威开始的中国人权、民主主义争议使 2018 年新疆维吾尔强制收容、劳动及人工智能、人脸识别、基因信息等利用尖端技术压制问题和 2019 年天安门事件 30 周年问题浮出水面。美国以 2019 年制定的《香港人权与民主主义法》和 2020 年制定的《维吾尔人权政策法》作为积极应对措施，新冠疫情加剧了冲突。美国的种族问题（Black Lives Matter）、总统选举舞弊争论和国会大厦暴动、香港国安法的制定等，使中美轮流攻击对方，给了两国指责对方的机会，并加剧了冲突。

这一时期，与韩国政府相关的价值、规范外交事件包括香港遣返法示威和国安法争议、新疆维吾尔强制收容所和人权镇压。此外，与中美矛盾没有太大关系的事件还有韩日间的强迫劳工受害者赔偿和日军慰安妇判决、围绕朝鲜人权和禁止散发反朝传单法的争议、2021 年 2 月发生政变并导致无辜公民被屠杀的缅甸局势等。后三个问题也是政府价值、规范外交中的重要问题，对中美冲突也产生了间接影响。如果评价本届政府在五个问题上的政策，除了应对缅甸事态之外，很难给出一个高分。截至目前，韩国政府针对缅甸事态采取了迅速、坚决、有效的政策。政府发表了四次非常强烈的声明，总统和总理也在社交媒体上发表了意见。外交部通过两次副部长面谈，会见了缅甸大使和留学生，法务部部长也直接会见了滞留中的缅甸人。政府还采取有效措施，如暂停国防安全领域的新交流与合作，禁止出口军需物资，严格审查出口产业

用战略物资，重新讨论除人道主义项目以外的合作，对缅甸人进行人道主义特别滞留等。

相反，对于中美关系核心的香港、新疆问题，韩国政府一直保持慎重、谨慎和原则性的现有政策立场。韩国政府在国安法通过之前，对该事件表示“非常关注”这一原则性立场。《国安法》通过后，韩国政府表示忧虑称：“政府尊重 1984 年中英联合声明的内容，根据中英联合声明和香港基本法，香港在‘一国两制’下享有高度自治，保持稳定和发展非常重要。”之前没有提及的“高度自治”与其说是一种新的态度，不如说是一种积极态度的明显表现。然而，韩国政府在中英联合声明中提到了香港基本法，作为香港所追求的价值，通过提及中国主张的“稳定与发展”来平衡。另外，在联合国人权理事会上，英国、加拿大、日本等 27 国联合发表的关于香港国安法声明，考虑到各种事项，没有参与，也没有进一步干预。此外，政府除了“密切关注局势”的毫无意义的言论外，没有对新疆维吾尔发表任何言论。相反，令人遗憾的是，2019 年中韩首脑会谈结束后，“韩国认为香港、新疆问题是中国内政”的表态被消极回应为“这是听懂了习近平的讲话”。

这种谨慎的态度在国际局势不变时，可能是维持现状的可取方向，但在价值、规范外交格局发生巨变的当下，稍有不慎就无法主动解释和设定政策含义，可能导致外交政策主动权丧失，会出现任凭其它国家随意解释的尴尬局面。韩国国内和美国政界提出的通过扩大相互影响和再生产的“中国倾斜论”就是很好的例子。国家安全局、外交顾问和外交部也一有机会就解释说“这是一种误解，韩美是同盟关系，中韩是战略合作伙伴关系”，但是没能充分说服国内外舆论。特别是拜登上台后，美国国务卿布林肯明确表示：“为了香港、新疆、西藏的人权和民主主义，将与志同道合的国家（like-minded states）共同应对”。在这种情况下，一味地坚守旧立场是不可取的。有很多方法可以婉转或间接地尝试价值、规范外交。同样令人遗憾的是，在中美冲突初期，错过了对中国人权、民主主义进行符合韩国认同感的试验（testing the

waters) 机会。

在香港遣返法事件时，对于中国留学生的威胁态度和攻势，发表原则性之上的立场；2019年中韩首脑会谈结束后，要求积极解释中国单方面发表香港、新疆相关内容；更积极地抗议中国外交部发言人将问题回应为“文在寅总统的言论”；表达对香港国安法可能对在港韩国人有潜在伤害的担忧，这些都是合理而正当的提问，并且是对于中国的人权、民主主义相关事件提出虽然婉转但明确表明韩国立场的机会。缅甸外交也被视为体现韩国和中国之间明显差异的机会。中国通过4月3日外交部长王毅的声明指出：“为解决缅甸事态需要回避的是联合国安理会‘不当介入’和‘外部势力的推波助澜’。”这是一种旧式主权逻辑，与韩国在民主主义和人权方面的目标明显不同，这是一种过于保守的解释，忽视了在主权互不干涉方面取得重大进展的国际协议。韩国在执行缅甸外交时，清楚地呈现出这种差异，这也是韩国可以尝试的婉转或明确的对华价值、规范外交。

从价值、规范外交角度来看，围绕强迫劳工受害者赔偿和日军慰安妇判决以及朝鲜人权和禁止散发反朝传单法的争论也令人惋惜。这两个热点问题都围绕着与日本、朝鲜的关系进行了讨论，问题所具有的最根本核心—普遍价值及人权、民主主义方面完全没有被揭示出来，这是有局限性的。首先，韩日关系有很多解决方案，但强迫劳工受害者的赔偿和日军慰安妇的判决不是根本性的对日政策。随着人权、司法独立、受害救济等韩国民主主义的发展，以往在国内各种问题上都讨论过妥善解决侵犯人权的问题，强迫劳工和慰安妇的判决也是在同一背景下进行的。事发时日本是一个强大的权力机构，所以只对日本进行了讨论而已，针对美国军政府时期发生的事件，如济州4.3事件和丽顺事件，或者老斤里事件也向美国提出了类似的要求。查明真相、惩处责任人、给予赔偿等诉求是以受害者为中心(victim-centered)的讨论，与反日或反美截然不同。因此，很遗憾没有在问题发生的初期积极努力地对外解释并事先阻止冲突。此外，当日本以双边关系来应对普遍人权问题时，韩国政府也以双边关系来应

对，这种回应方式是否正确，是否让韩国陷入了泥潭，这仍然值得深思。最近，在人权理事会等多边外交中，慰安妇问题被称为“冲突中的性暴力问题”，提出了普遍价值，但似乎为时已晚。

朝鲜人权也是如此。朝鲜人权是韩国价值、规范外交的最大障碍。这是一个每当香港、缅甸和中国人权问题出现并要求韩国积极应对时，就会不断出现的问题。在本届政府任期内，一直存在共同提出联合国朝鲜人权决议案、成立朝鲜人权财团、任命朝鲜人权大使、支援朝鲜人权相关团体、制定禁止散发反朝传单法、美国议会听证会等诸多争议。争议如此之多的本身就证明了本届政府的朝鲜人权政策进行得并不顺利，表明了该政策是在不尊重原则和先例的情况下推行的。在 2014 年联合国朝鲜人权调查委员会活动和 2016 年朝鲜人权法制定以后，可以肯定一点：朝鲜未能向国际社会提供明确的改善人权的证据。因此，政府应该考虑普遍人权，尊重 2016 年朝野协议，始终如一地推进《朝鲜人权法》的主要内容。只有在将朝韩交流和首脑会谈分开推进时，才能维持价值、规范外交的大框架。如果在双边外交中考虑到对朝谈判，试图降低谈判语气，那么应该在联合国等多边外交中不断提出这个问题。我认为要是维持一定程度的一贯性和原则，美国就不会像现在这样就韩国的朝鲜人权政策举行听证会了。

2021 年 5 月的韩美首脑会谈在取得成果的同时也留下了任务。我认为在价值、规范外交方面，取得的成果比留下的任务还要多。首先从成果来看，再次确认了韩美两国在价值、规范方面，没有显著的原则差异。联合声明中表述的“分享国内外民主规范、人权和法治的地区愿景”，很好地证明了这一点。这在朝鲜战争参战军人的颁奖典礼和以共同价值为基础的供应链、尖端技术、卫生和疫苗合作协议中也得到了很好的体现。但是这样的成果同时也留下了不简单的任务。在日美首脑会谈中没有具体说明与中国民主或人权直接相关的香港和新疆问题，但韩美领导人先后在维护“以规范为基础的国际秩序”层面，提到了台湾海峡和南海。并且在同一部分，还表达了“促

进国内外人权和法治”的意愿。更有特色的是，在简短的联合声明中，“加强国内外”人权、法治、民主主义反复出现了三次。除此之外，还包括了“为改善朝鲜人权状况进行合作”的内容。考虑到本届政府的态度，我认为这是美国的强硬命令，这不仅仅是为了韩美首脑会谈而提出的一次性要求，还考虑到了今后长期的中美对峙关系。这种状况也在与南非、印度和澳大利亚一同受邀的 G7 首脑会谈上展露无遗。

在价值、规范方面，美国外交的方向在 G7 首脑会谈联合声明和四个邀请国参与的“2021 开放社会 (Open Societies) 声明”中得到了很好体现。这与 5 月份欧盟-G7 外交与发展部长级会议联合声明中提出的内容类似，充分展示了美国和欧盟所构想的民主主义对权威主义结构的核心。青瓦台相关人士对此解释说，“根本没有针对特定国家的内容”，但正如邢海明大使在韩美首脑会谈结束后所说的那样，“虽然没有中国这样的词，但它却是针对中国的”，所以我认为这是不必要的评论。类似的评论也包括首脑会谈结束后发表的关于台海的声明“在一般和原则性层面上”。问题是，截至 2021 年 6 月，美国的构想还处于规划阶段，而不是最后阶段，所以会逐渐有更多的要求。首先，美国将在 G20 首脑会谈、联合国、民主主义峰会 (US Summit for Democracy) 上采取具体有力的措施。从这一点来看，韩国不能仅以没有“中国”这个单词或以一般水平的方式与美国的价值、规范外交保持距离，必须确立明确的价值、规范外交原则和战略。下届政府在这点上需要一个与本届政府不同的外交战略。

III. 下届政府政策建言：原则和详细战略

下届政府将面临的国际政治将是模糊和重叠的，一方面是中美冲突的加剧，另一方面是美国自由主义的国际秩序和试图恢复美国领导力。这种以中美为中心的国际关

系与以朝韩、韩日、中韩、韩美双边外交为中心的区域秩序存在重叠。此外，这受到另一种国内情况的影响，即保守阵营和进步阵营、朝野、世代、性别、阶层之间的冲突。最后，包括本届政府在内的历届政府的外交成败也会对下届政府的外交产生相同影响。价值、规范的领域也和其它所有领域一样，在空间上需要涵盖国内、区域和国际层面，在时间上也需要包括过去、现在、未来。因此下届政府要以下列原则为基础，展开价值、规范外交的详细战略。

1. 原则，以韩国固有的价值、规范为基础，坚定不移地追求普遍价值、规范

韩国和世界上任何一个国家一样，无法摆脱中美两个超级大国的影响。在这种情况下，基于国际规范和原则，即正当性和合法性的外交将成为韩国的重要力量。当然，根据对朝政策、对华外交等具体事项和情况，需要灵活的战略和暂时性谅解，基于韩国迄今为止取得的民主主义、人权、法治和市场经济等韩国国内价值、规范成果，政府应制定韩国外交将在大框架下推进的普遍性和国际性规范和原则，并一如既往地推进。最好的办法是依靠人权、民主、法治、自由贸易等经过国际社会激烈谈判后不能轻易否认或提出异议的原则力量。当然，最近有许多领域都存在问题，需要重新协商，例如开放社会声明中提出的介入选举、情报造假 (manipulation of information) 等。就这些问题达成一致也需要时间，因此可以根据大原则民主主义、人权、法治逐步做出判断。

人权、法治、民主主义、自由贸易等价值规范是源自韩国国内的价值、规范，与韩国身份认同密切相关，因此美国或中国也很难轻易提出异议。所以，只要韩国自己在国内政治和外交上坚持一贯的态度，就没有理由会遇到太大的困难。问题是，就像朝鲜人权一样，韩国自己在国内和国际社会暴露了双重标准或选择性适用的弱点。当原则和实际利益发生冲突时，如果为了实际利益而表现出对原则的轻视，就会很容易受到外交压力，就像最近美国国会举行的听证会一样。在与原则相关的问题上，政府

的作用固然重要，但形成社会公约和共识也很重要。与部署萨德的情况一样，在韩国国内舆论存在分歧的部分，政府容易受到外国压力的影响。因此，下届政府在制定事关国家命运的外交原则时，应该引导政界、外交官、媒体和学术界达成共识，至少要在任期内维持这一原则，或者为了让外界看起来确是如此，应该集中精力进行政治努力和信息管理。

一贯依赖原则的外交在初期可能很困难，但随着时间的推移，随着先例的积累和类似案例记录的增多，外交也会变得越容易。这些原则将成为今后在具体问题上捍卫韩国立场和利益关系的坚强后盾。这不仅仅是应对中国或俄罗斯等权威国家的权宜之计。美国也很有可能像特朗普政府所表现的那样，可以随时无视国际组织或协议，而且很有可能根据自己的利益关系单方面退出价值、规范。拜登政府目前还朝着可取的价值和原则方向实施政策，例如迅速仲裁以色列-巴勒斯坦冲突、解除对国际刑事法院 (ICC) 检察官的个人制裁、揭露沙特记者贾马尔·卡舒吉被杀案、支持免除新冠疫苗知识产权等，但无视国际规范的单边贸易做法或世贸组织上诉机构无效化等令人担忧的政策仍在继续。因此，美国国内也有一种观点认为：“在美国发挥国际领导力之前，先解决在价值、规范领域的国内问题，或者先克服国际弱点是非常重要的。”韩国的价值规范外交原则有一部分是以美国内部的这些理性声音为基础制定而成的，所以不仅要牵制中国，还要牵制美国。

2. 详细战略

1) 民主主义峰会或民主主义 10 国 (D10)

在符合国际标准的前提下，呼吁至少在与民主主义、人权和法治的相关问题上，必须保持一致且公正的声音。最近，欧盟-G7 外交与发展部长联合声明具体提到了中国新疆、香港、西藏的侵犯人权行为以及解决办法，向中国强烈施压。G7 首脑会谈的联合声明也保持了类似的语气，虽然没有提到解决方案和西藏问题。G7 外交和发展

部长的声明还将朝鲜的人权问题置于核和导弹问题之前，还就政治犯收容所的人权侵害和被朝绑架者问题施加了压力。G7 首脑会谈的声明也保持了类似的语气。这是美国构想的民主主义峰会或 D10 联盟的第一个测试阶段，正如预期的那样，联合声明中包含了非常具体和广泛的国际政治建议。民主主义峰会也是本届政府正在积极讨论的一部分。通过 G7 会谈的两次邀请和参与社会声明可以看出本届政府已经向前迈出了一大步。因此，可以说它是下届政府应该积极利用的最重要的价值、规范多边平台。纵观韩国迄今取得的进展，正式参加民主主义峰会是自然而然的，并有望朝着这个方向发展。

下届政府需要更积极地利用民主主义峰会，这会对韩国有利。这里提三个方案。第一，对于参与民主主义峰会，考虑到韩国的民主主义认同感和人权成熟度，没有必要表现出任何犹豫或担忧。最近，韩国在参加亚洲相互协作与信任措施会议（Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia: CICA）和区域全面经济伙伴关系协定（Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP）、亚洲基础设施投资银行（Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB）、亚洲基础设施投资银行（Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB）和部署萨德方面，不管最终是否参与，都因在参与过程中犹豫不决、看眼色、表态时机等遭受批评。因此，有必要在这些问题上提前确立立场，并在提案出现时迅速做出决定。在众多领域中，这项工作相对容易的部分是价值、规范领域，即民主主义峰会。相反，在这一领域表现出犹豫不决的样子，或者对中国或朝鲜没有表现出抢先一步的关怀，那么在国内外就会很容易引起误会。另外，积极表达对民主主义峰会的期待和参与意向，将为韩国参与以前不便参与或犹豫是否参与的 Quad Plus、自由开放的印度太平洋战略（Free and Open Indo-Pacific: FOIP）、经济繁荣网络、清洁网络争取时间。

第二，通过民主主义峰会，如果可以的话，有必要重点和集中力量持续推动对韩国来说可能是敏感话题的中国和朝鲜人权、民主主义的所有价值、规范外交。在多边

平台上进行的价值、规范外交对个别国家的压力比双边外交要小，只要事件没有特别进展，都可以通过这个平台保持外交的一贯性，从而在双边外交中确保一定程度的活动范围。迄今为止，中国在人权和民主主义等价值、规范攻势中，在双边关系中表现出的严厉反驳和严厉报复并没有出现在多边关系中。当然，最近中国就有关香港民主主义和新疆人权镇压的欧盟制裁实行了报复性制裁，正准备在未来立法支持，目前尚未就 G7 联合声明或人权理事会决议案对特定国家进行谴责或报复。从这个角度来看，对于多边措施，绝对没有理由像韩国公开的社会声明那样，推卸式辩解“不是针对特定国家”。相反，正如最近外交部发言人所说的那样，有必要明确指出，这样的多边声明也是韩国国内所坚信的价值和原则的延伸。

第三，正如开放社会声明所建议的那样，未来在民主主义峰会上要讨论的问题相当多。这是因为美国在价值、规范方面，还有许多领域没有制定国际法或规范来应对中国。对于这部分，韩国可以积极做出贡献。如果仔细看价值规范外交，会发现攻有守。（攻势是：anti-China 即反华，防御是：pro-democracy 即支持民主）对新疆、香港、西藏等中国敏感问题的批评和敦促可以说是具有攻击性的，但这并不是价值、规范外交的核心。在民主主义峰会上，韩国有必要把攻势留给其它国家，转身在防御层面上发现和抢先提出增进民主主义的问题。特别是，韩国因与中国地缘政治地位而具有独特的经验，有必要对这些经验加以利用。首先，在以规则为基础的国际秩序方面，存在中国在不知情的情况下入侵韩国防空识别区(Korea Air Defense Identification Zone: KADIZ)或西海海上边界线的问题。此外，还存在人质外交(hostage diplomacy)、网络攻击、信息造假、影响力操纵、被称为“五毛党”的网络舆论操纵等。尤其是，韩国所处的位置很容易证明中国侵略性的民族主义(combative nationalism)或文化优越主义(cultural supremacy)。2004年的东北工程和最近的尹东柱(音译:윤동주)、韩服、泡菜争议就是典型的例子。2008年奥运会圣火传递过程和2019年香港示威相关的发生在大学校园内的驻韩中国人暴力事

件也是民主主义国家将要共同应对的新兴权威主义中国的副作用。

2) 双边价值规范外交

有必要为双边关系，特别是对华价值、规范外交做好充分准备。首先，应该通过对华外交政策的反思，制定名正言顺、符合身份级别的一对一应对（tit-for-tat）战略。需要再次采取符合级别的大使任命、中国驻外大使待遇、平等沟通渠道、适当的礼节等基本措施。最近鼓吹“中国倾斜论”的人指出，韩国慎重对待，且不回应中国的羞辱性待遇。部署萨德时，中国在进行经济报复的同时，在2016年外交部长王毅接受路透社采访时，引用“项庄舞剑，意在沛公”的典故，暗示并贬低韩国是美国的下属。习近平接连两次接见两位总统特使，故意坐上席，做出外交失礼行为。王毅部长出席G7首脑会谈之前，在与外交长官通电话时，要求韩国“把握是非曲直”、“不要被带偏节奏”。最近在中国共产党成立100周年的纪念仪式上，从习近平的演讲来看，中国明确表示，今后将对主张本国核心利益的部分进行批判或攻击。

这不仅只是韩国的问题。在价值、规范领域，中国外交还有很多不够细致完善的地方。比如澳大利亚在要求新冠溯源后就遭到了经济报复。除了使用通常的合法规定进行笨拙的处罚外，中国大使馆还提出了“14项不满清单（List of Fourteen Grievances）”来羞辱澳大利亚。在最近的新冠疫情下，中国外交仍然大肆宣传中国，被称为“战狼外交”，在很多方面都暴露出了问题。王毅部长为了支持香港国安法而出访欧洲和亚洲也没有取得好的结果。在巴拉圭等与台湾建交的国家中展开的利用疫苗进行外交施压和在东欧和亚洲展开的疫苗外交起到的也不全是积极正面的效果。为了在价值、规范的双边关系中与中国建立平等关系，韩国必须分析中国的方法和言论，并采取相应的外交措施。韩国可以反过来利用2016年驳回南海裁决的应对谈论，以及2013年日本、澳大利亚、美国针对单方面发表的中国防空识别区（China Air Defense Identification Zone: CADIZ）的批评应对逻辑等。幸运的是，在西

海海上水域等地，基于彻底相互性的一对一应对已经进入实践阶段了。包括这些措施在内，至少有必要在价值、规范领域确认双边外交原则。

因为对华外交的敏感性或经济利益关系，在双边层面很难保持积极和一贯性，但在多边、1.5 轨或双轨中的任何一点上，有必要延续价值、规范外交的联系。当然，最有效的方法是参与民主主义峰会等多边平台，并不断地共同提出问题。考虑到当前的国际政治形势，应尽量避免夹在中美之间。韩国在部署萨德时，经历了夹在中美尖锐对决中的困境，加拿大和澳大利亚也在经历同样的事情。中美关系作为一种世界秩序，对许多国家都有类似的影响。与中国地理位置相近、经济依存度高的韩国受到了更大的影响，如果继续维持分裂局面，继续与朝鲜保持敌对关系，中国的重要性就不会降低。因此，中国的高压态势很可能会持续下去。中国将坚持至今为止所享有的不对称中韩关系，不会放弃抢占有利地位。在这种情况下，如果韩国在双边关系中出现价值、规范冲突，就应该最大限度地利用多边主义。自由主义国际秩序的多边主义是缓解中美冲突的唯一权力政治手段。

韩国所经历的，以及将面临的问题不太可能只是韩国自己的问题。也可以与日本、台湾一起应对频繁的防空识别区的蓄意侵犯。中国船舶接近西海海上边界线是试图侵占模糊的边界地区、引发冲突的表现，这是印度、日本、菲律宾、越南等与中国接壤的国家面临的共同问题。韩国所经历的民间和政府模棱两可的报复行为可以像日本、澳大利亚、菲律宾、加拿大、瑞典、挪威一样予以应对。如果政府不能出面解决那些所谓在多边上难以提出的过分敏感问题，那么政府应该支持国会、政党、司法部、企业、市民团体、舆论去主导应对，甚至为他们打掩护也是不错的选择。尤其是像现在，在中美两国为掌握主导权而提出各种愿景的时期，更需要大胆决策，而不是像本届政府这样过于谨慎和保守的做法。2021 年 3 月 31 日，韩国根据自己的专业知识对 WHO 的新冠溯源调查报告做出判断，参与美国、英国在内的 14 个国家就溯源调查报告表示忧虑的联合声明，这似乎是一个良好的开端。

IV. 结论

韩国最近受邀参加 G7 首脑会谈以及社会声明，正如结果所呈现的一样，除日本之外的其它 G7 国家对韩国的期待比以往更加明确。然而，在多边舞台上所拥有的韩国地位，如果脱离中韩双边舞台或美国和欧洲，回到中国和日本共存的东北亚舞台，地位就会迅速下降。强调相对国力而不是绝对国力正是国际政治力量的作用。一个相对非强大国所能抗拒的最大力量，只能是基于法律和原则的价值规范外交。拜登政府把尖端技术、经济、军事和价值、规范一起提出，这对下届政府来说，是一个机会。在价值、规范领域，纠正中韩外交倾斜的唯一机会可能就是今后的四年，可以通过依靠美国的外交政策来完成这个工作。不过必须有一个和拜登政府时一样的大前提，即价值、规范外交的困难和“为中产阶级的外交”原则，不然确实令人感到不安。虽然韩国具有美国外交政策的弱点无法避免，但韩国也要做自己力所能及的事。在前面提到的两个战略的大框架下，可以考虑以下两个重点。

首先，要求美国就价值、规范外交的各个领域制定具体有效的国际规范或国际法，并积极参与规则制定过程。对于中国的数字权威主义、操纵对外国的影响力、人质外交、利用非国家行为者的灰色地带攻势等，如果没有明确的法律规范，那么这样的问题是难以应对解决的。在这方面需要积极参与多边主义，制定标准。第二是朝鲜人权。拜登政府的决策者们深知，千篇一律的反华战线既不可行也不有效。在 2019 年的一篇文章中，国家安全负责人沙利文和中国战略负责人坎贝尔也表示，让该联盟“按照他们自己的方式与各国接触(engage states on their own terms)”是最好的政策。考虑到这一点，韩国能够做到，且能够为美国全球战略做出贡献的就是朝鲜人权问题。从价值、规范角度来看，朝鲜存在美国关于中国的部分指控问题，例如严重侵犯人权、独裁政权、人质外交、宗教镇压、无视国际法、网络恐怖袭击和黑客攻击

等。下届政府需要说明朝鲜在美国价值规范外交上的重要性，同时在这方面有必要提出和确认韩国的贡献可能性。