

中美战略竞争时代韩国的新外交战略原则

田奉根 国立外交院教授兼外交安保研究所所长职务代理

【政策建议】

为应对韩国外交所面临的复杂和进退两难的情况，有必要划时代地强化外交力量并树立积极的外交战略

- 为先发制人·系统性地应对中美战略竞争时代频繁发生的外交安保危机，有必要强化国家安保室的国家安保战略企划功能，在外交部设置“外交战略室”，将外交安保统一国策研究机关的力量提升50%以上
- 为增强外交安保力量，绝对有必要改变政界和预算部门对世界上最恶劣的韩国外交安保环境、韩半岛和东北亚秩序转换期等的认识。外交部在90年代初脱冷战期曾设置“外交政策室”，而后却大幅度缩减组织规模，综合以往这些经验，为设置新的“外交战略室”并进行有效运作，必须形成重视战略企划的文化

树立将基于国家认同的国家利益作为国家目标的外交战略，消除内部矛盾，通过国民协商集结国家力量，维持外交安保政策的一贯性

- 韩国因所谓“分裂国家”的特别国家认同，追求安保·和平·统一的三大国家目标，尤其是因分裂而导致的南北间无限安保竞争，使得追求安保与和平成为首要
- 韩国在地理·历史上夹在强国的地缘政治竞争之间，具有安保极为脆弱的“中间国（夹在中间的国家）”特性，为克服这一点，作为中枢国而立志成为“桥梁国家”及“和平国家”
- 韩国在各种国家力量指数上名列前10位，具有“中坚国”认同，积极支持与参与基于多边主义和现自由主义规范的国际秩序，推进中坚国外交
- 韩国作为资源·能源贫乏国，是对外经济依存度非常高的“经济脆弱国”，因此为克服这一点，追求“开放国家·通商国家·世界国家”的认同与价值

中美战略竞争时期，为保护韩国的国家利益，提出新外交原则

- 第一，积极坚持和平·繁荣的两大核心轴，即韩美同盟与韩中战略合作伙伴关系
- 第二，由于安保脆弱国、资源能源贫乏国的国家特性，必须同时保障安保和经济利益
- 第三，支持多边主义与自由贸易的国际规范
- 第四，扩展透明性·开放性·包容性·法治的价值与原则
- 第五，为应对复合性外交安保威胁，推进“多边复合外交”

【问题提出】

1. 东北亚地区内国家的特性发生变化，进入各自逃生的“新常态”时代

进入2010年代以来，东北亚地区内国家的力量与特性发生变化，也促使地区秩序发生变动，为应对这种变化，韩国的外交安保战略也有必要再次检讨与调整

- 此间，由于美国领导力的缩减与国际秩序的弱化，一度曾在美国主导的霸权秩序下被遏制的地区内势力政治和地缘政治矛盾浮出水面，预计地区内国家将追求更为忠实于地缘政治当务之急（geopolitical imperative）的对外战略

首先，朝鲜已在国际社会上被看作“核武装国[笔者注：‘核武装国（nuclear-armed state）’与NPT认证的法律概念‘核拥有国（nuclear weapon state）’有所不同，前者是指在无法律·无价值判断的前提下进行核武装的国家实体]”，具备有限地拒绝外部军事·政治性威胁的能力

- 朝鲜在大国包围之下，显示出地缘政治“中间国”的特性，通过核武装确保针对周边大国的最小限度遏制力以及外交自律性
- 另一方面，中国显示出绝对不容许朝鲜进入敌对国家美国的影响圈，而会支援朝鲜以保体制稳定，将其划入自身的影响圈，并在对朝鲜过度压迫问题上有所节制的双重态度

美国从宽大的世界霸权国变成互惠主义的超级大国，为抵制中国作为地区霸权国出现，在军事·经济·价值等全部领域转入战略竞争

- 美国为抵制中·俄在东北亚的膨胀，军事力量的前进部署成为必要，因此维持着驻韩国和日本的美军基地。尤其是最近为抵制中国在海上的膨胀，正在设置连接美国-日本-（越南-新加坡-）澳大利亚-印度等国的海上屏蔽膜

中国已崛起成为名副其实的世界第二超级大国，依据“地缘战略当务之急”，为使地区内美国军事霸权失效，正在强力地推进增强海军力量和导弹实力，南中国海军事化，印度洋·西太平洋地区的海外军事基地建设，对抗地区内美国战略力量增强等

- 中国为保障生存必需的物资与能源的海上运输，正在挑战美国在地区内海上的支配权，尤其是排斥美国在东·南中国海的军事力量

日本安倍政府为防备朝鲜核武装，中日竞争，俄罗斯的复活，美国的不可预测，韩朝关系改善等急速的安保环境变动与恶化，更加强化美日同盟，通过法制修订来加速转换成“普通国家”

- 日本为集中防备中美竞争，中日竞争，朝核威胁等，并转换成普通国家，显示出不再受历史问题的束缚，甘于承受韩日关系恶化的倾向

俄罗斯追求大国回归，增进与中国在东北亚的战略性·军事性合作，以此来扩大在东亚的政治外交影响力，利用美国集中精力于亚洲的时机，推进恢复对东欧的影响力

- 俄罗斯较之其他东北亚国家而言，地区内的地缘政治当务之急较弱，将美国捆绑于亚洲前线，而在欧洲前线强化自身地位，因此有扩大中俄合作的动力

最后，韩国文在寅政府标榜继承“烛光革命的精神”，以第七个进入人均国民收入3万美元、人口5千万以上的所谓“30-50俱乐部”的自信感为基础，推进更为积极的外交

- 文在寅政府推进周边四大国外交，经济·外交多边化，韩朝关系改善，为朝核问题与经济合作而重视中国的“均衡（balanced）外交”，军事主权恢复，战时作战统制权尽早收回，在重视韩美同盟的同时摸索外交安保的自律性

2. 提出“认同基础”外交安保国家利益与国家目标

当今，韩国若为达成国家目标，将国家力量全部动员起来都不足，而且因内部矛盾导致国家力量分散，为最大限度地引起国民共鸣，提出如下基于韩国固有认同的国家利益与国家目标

- 不论东西古今，国家普遍追求和平繁荣与富国强兵的国家利益，作为外交安保国家利益，提出抵制外部威胁要素，保障国家与国民安全的方案
- 首次发布国家安保报告书的参与政府在2004年报告中将“国家利益（=国家目标）”定义为“国家的生存，繁荣与发展等在任何安保环境下都要追求的价值”，依据宪法提出▲国家安全保障，▲自由民主主义和人权伸长，▲经济发展和福利增进，▲韩半岛的和平统一，▲为世界和平与人类共同繁荣做出贡献等5个项目。另见，美国国家安保战略报告书（2010年版）中提出国家安保战略所追求的国家利益有安保，繁荣，价值，国际秩序等4个项目

第一，韩国因所谓“分裂国家”这一特别而强烈的认同，追求安保·和平·统一的三大国家目标，尤其是由于分裂而导致南北之间无限安保竞争，因此首先追求安保与和平

- 实际上最优先的国家安保目标是为遏制朝鲜的战争挑衅，保障国家与国民安全的“安保”，韩国单独遏制朝鲜核威胁与战争威胁，并巩固和平十分困难，依赖于韩美同盟与国际社会的支援
- 接下来韩国国家安保目标不止于预防战争，通过无核化、韩朝关系改善、军事信赖构建等来巩固“和平”，最后通过韩朝经济共同体，韩朝联合等解除韩半岛分裂格局，并达成统一
- 然而由于内部矛盾，笔者认为三大国家目标之间的优先顺序是安保>和平>统一，但是为防止陷入安保困境恶性循环的陷阱，虽以安保为优先，同时也要并行推进巩固和平

第二，韩国在地理·历史上夹在强国的地缘政治竞争之间，具有安保极为脆弱的“中间国（夹在中间的国家）”特性，为克服这一点，最大限度地利用中枢国地位，立志成为“桥梁国家”及“和平国家”

- 历史上，韩国地处大陆势力与海洋势力之间，卷入地缘政治竞争及大国间势力竞争，经历过战争、分割、占领的痛苦，尚处于分裂状态，安保十分脆弱
- 一般来讲，中间国由于内部分裂等原因而发生“势力空白”的话，周边大国针对中间国展开竞争，或者分割占领的倾向很高，反之，（中间国）统合强健，并推进实用性大国外交战略时，则作为“战略中枢国”和“桥梁国家”来讴歌和平繁荣

- 根据中间国外交的训谕，一方面韩国内部要统合与自强，另一方面对周边国家运用“以夷制夷”和“远交近攻”的传统外交战术，推进与日本·澳大利亚·新加坡·越南·欧盟等欧亚大陆其他中间国之间的国际联合

第三，韩国按照传统的国家力量来衡量属于“中小国”范畴，但在各种国家力量指数上均进入前10位，具有“中坚国”认同，从基于世界和平与共同繁荣的多边主义与现自由主义规范的国际秩序受到最大优惠，推进积极支持并参与这一秩序的中坚国外交

- 韩国G20参与，OECD会员，国内生产总值（GDP）世界第12位（2018年基准），交易额第8位以及出口额第6位，军事力第7位（全球火力指数），亚洲实力指数第6位（澳大利亚伊研究所，依次为美国、中国、日本、印度、俄罗斯、韩国）等在经济·外交·军事等多方面维持着中坚国的地位
- 尤其是韩国具有分裂国、安保脆弱国、经济脆弱国等致命弱点，为弥补与克服这些弱点，国际社会的合作与支援非常紧要，以防万一发生紧急事态，国际社会的援助作为保险十分重要，另外还要具备比其他任何中坚国都要强力的外交体制

第四，韩国具有“资源·能源贫乏国”和对外经济依存度极高的“经济脆弱国”特性，在克服这些弱点的过程中形成“开放国家·通商国家·世界国家”的认同，也以此作为主要国家价值来追求

- 韩国虽是经济中坚国，但经济对外依存度（进口国/国民生产总值GNI）85%，能源进口依存度97%，谷物自给率24%（粮食自给率50%）等，具有对外部冲击十分敏感脆弱的经济构造，韩国国民的安宁与繁荣取决于世界经济的繁荣，以及国际市场和资源·能源供给地的稳定性，为此支持开放的国际秩序，积极推进经济·通商·能源·开发外交
- 另外，经济通商活动的最大威胁因素有地区争端、内乱、核扩散、（核）恐怖主义、海盗、气候变化等，防止这些因素也是关系到我们的生死，为保障我们的“世界性国家利益”，必须积极参与国际安保活动
- 韩国国民10%以上居住在海外，为履行保障海外韩国国民生命和财产的基本责任，韩国的国家利益不仅限于国内，而正在扩展成为为世界和平与繁荣做出贡献的“世界性国家利益”

3. 国内外外交战略选项探讨动向

关于我们针对中美战略竞争的应对策略，国内外政策圈正在围绕“韩国应向谁靠拢”的阵营论进行着如火如荼的“站队”争论

- 这个问题源自于历史上成为大国势力竞争争夺对象的中小国为了生存而与大国结盟并接受保护的情况。此外，这个问题反映出一语道破“大国只是尽其本分，小国只是受其应受（The strong do what they can and the weak suffer what they must）”之类的修昔底德现实主义国际政治观
- 实际上，夹在大国之间的地缘政治“中间国”反映各自国家力量·历史·地理·战略文化等差异，运用均衡、搭便车、等距离外交、双重搭便车、中立、集体安保、集体防卫、共同安保、超越等多种多样的外交安保选项
- 这些中小国在恶劣的内外环境下，发挥出惊人的强大抵抗力（resistance）和恢复力（resilience），并求得生存。（关于中小国的多样外交安保选项与事例讨论，请参考首尔大学国际问题研究所编《安保威胁与中小国的选择（2009）》）

在国内作为“站队”选项的基于韩美同盟的“搭美国便车”得到绝大多数人的青睐，预计在相当长的时期内这一趋势将持续，其背景为韩美同盟的成功经验、韩朝分裂与零和安保竞争、韩中关系与韩日关系的历史恩怨、大陆势力与海洋势力对峙的地缘政治格局、战略理论的“以夷制夷”和“远交近攻”训谕等

- 实际上韩半岛几乎生存在以中国为中心的天下秩序、日本殖民占领、冷战时期与脱冷战时期美国中心国际秩序中，因此有别于其他中小中间国，尚缺乏对生存进行激烈思考的战略外交和自律外交概念
- 韩国自律外交的经验如此尚浅，安保环境也十分恶劣，因此在当今外交安保选项争论中重视“生存”价值，有别于其他中小中间国，前者有忽视“外交自律性”价值的倾向

最近中美关系转换为激烈的零和（zero-sum）战略竞争，此外随着美国推进本国中心主义外交原则，韩国扬弃一律在韩美同盟上孤注一掷的“站队”，而是根据不同问题、以国家利益为基准来摸索自己的立场

- 萨德事态以后，韩国对于中美利益冲突的外交安保问题，坚持拒绝介入，或最大限度地回避表明立场的消极态度，然而来自双方的压力已增大到单靠回避无法维持立场的地步

- 美方要求中断与华为进行5G通信设备的贸易，文在寅总统借韩中领导人会谈（6.27）之机提出“美国和中国对于韩国而言是第一、第二位的贸易国，都非常重要，希望不会发生需要选择一方的情况”，以此表明拒绝“站队”的立场

4. 提示新外交战略原则

由于中美战略竞争深化，东北亚与世界秩序进入变动期，为保护韩国的国家利益，提出以下新外交战略原则

第一，韩国积极坚持和平·繁荣的两大核心轴即韩美同盟与韩中战略合作伙伴关系

- 韩·美同盟不仅是韩半岛和平，也是东北亚与世界和平的核心手段，美国是最大的韩国同胞居住地、主要出口市场、原始·尖端技术的供给处、韩国经济·安保连接世界的最佳伙伴

- 中国占韩国进出口总额的27%（包括香港为34%，2018年基准），不仅是韩国经济发展所必需的巨大市场和出口工厂，也是在韩半岛无核化与和平巩固、统一进程中必不可少的伙伴

第二，韩国是被大国包围的安保脆弱国，也是几无自然资源的资源·能源贫乏国，为了国家的生存与繁荣，必须同时保障安保和经济国家利益

- 美·中霸权竞争的结果即便是美国胜利，像过去那样维持“宽大的霸权国”可能性很小，此时败于美国的中国将成为危险的邻居，因此为预防这种不确定的未来，韩国外交·军事力量必须得到大幅度强化。反之，如若中美的国家力量颠倒，中国成为地区霸权国的话，将有可能最先削弱并惩罚处于美国影响圈内的韩国，长期来讲有必要研究作为计划B的军事外交战略

- 另外，对于资源·能源贫乏国韩国而言，经济通商利益跟安保利益同样十分重要，平时不仅要强化经济力量，也要在对我们有利的自由贸易及世界和平·不扩散等国际秩序方面做出贡献

第三，支持多边主义与自由贸易的国际规范

- 韩国作为中小国家，无法与大国进行势力竞争，因此为借助占国际社会大多数的中小国家之力，平时应该支持多边主义，积极参与强化国际机构与国际规范
- 韩国应该与饱受地缘政治冲突与大国势力竞争之苦的多数中小国及中间国一起构建联合，为世界和平做出贡献，并提供大国势力竞争之间的缓冲地带

第四，支持透明性·开放性·包容性·法治的价值与原则

- 这些价值作为自由主义国际秩序的普遍价值，得到中小国的普遍采用，拒绝国际社会的阵营化和大国势力政治，使得和平与开放的国际秩序成为可能
- 韩国通过扩展这些普遍价值，作为通商国家兼世界国家，获得增大国家利益的机会

第五，在以美国曾主导的规范为基础的国际秩序弱化，全面竞争进入白热化的情况下，为保护国家利益而推进“多边复合外交”

- 我们的外交向来集中于朝鲜（朝核）与部分双边外交，但是地区内以及世界秩序都变得很不稳定，应该企划并实行更为多边化和具有复合性的外交战略
- 例如，现在日本对韩国实施强化限制出口措施，在树立应对策略时，有必要树立考虑到历史问题、韩日势力竞争、朝鲜问题、中美竞争、韩美同盟、韩美日军事合作、韩国经济力量、国内出口管控体制、国际出口管控体系等问题的多边性、复合性对策
- 为了解决朝核（问题），必须树立包含中美关系、朝核问题、韩朝关系、朝日关系、东北亚多边安保等在内的东北亚战略