

# Analysis on the Diplomatic Dilemma of the US-ROK Alliance: Take the Trump-Moon Jae-in administration as an example

Wei-Jian Gu\* · Jae-kwan Kim\*\*

NanTong University, Chonnam National University

## Abstract

This paper uses the Autonomy-Security Trade-off Model as the analytical framework, combining the Entrapment-Abandonment Dilemma and Balance of Threat theory and so on, starts with the North Korean nuclear issue and the issue of the defense cost sharing of the alliance which have had a significant impact on the development of the US-ROK alliance, and makes a detailed exploration on the diplomatic dilemma faced by the alliance under the governance of the Trump and Moon Jae-in administrations. Through analysis and comparison: It is believed that the United States and South Korea adjust their respective autonomous proportions in the alliance, therefore, the overlap of interests between allies has decreased, and the cohesion of the relationship between the United States and South Korea has weakened. The motivation behind the U.S. and South Korea's requirements for adjusting the alliance's autonomy is to safeguard their own interests, and the inconsistency of the interests of the two parties triggers conflicts and games among allies. However, because of the inconsistency of interests, the alliance system not only did not collapse, but enabled itself to maintain normal operations, and gave it a longer vitality. The fundamental reason is that the United States and South Korea belong to an asymmetric alliance. The weaker side of the alliance depends on the security provided by the stronger one. This also resulted in South Korea having to make concessions on the

---

\* Wei-Jian Gu, Associate Professor, NanTong University, School of Marxism, NanTong, 226000, People's Republic of China, Email:gwj007\_1@hotmail.com.

\*\* Jae-kwan Kim, Professor, Chonnam National University, the Department of Political Science and Diplomacy, Chonnam Gwangju, 61186, Republic of Korea, Email: jkkim543@chonnam.ac.kr.

issue of autonomy. The United States will undoubtedly increase its security payment costs while expanding its autonomy in the alliance. When it cannot meet the payment requirements, the United States will cause dissatisfaction among its allies. This paper argues that: Under the asymmetric alliance system, autonomy-security trade-off between allies cannot achieve a complete equilibrium. Therefore, the conflicts and games between allies around the balance of autonomy and security always run through the political interaction process of the alliance itself.

**Keywords**

asymmetric alliance, North Korea's nuclear policy, defense cost sharing, Autonomy-Security Trade-off; US-ROK alliance

## 韩美同盟外交困境探析：以文在寅—特朗普政府为例

顾卫建\* · 金在寬\*\*

南通大学, 全南大學校 政治外交學系

### 摘要

本文运用自主-安全交易模型作为分析框架, 结合连累抛弃模型和威胁均衡论等同盟理论, 以对韩美同盟关系发展产生较大影响的朝核问题和同盟防卫费分担问题为切入点, 对文在寅和特朗普政府治下的同盟外交所面临的困境进行了详细的探讨。通过分析比较, 认为韩美两国各自调整在同盟中的自主比例, 盟友间的利益重合幅度降低, 韩美关系出现凝聚力弱化的问题。韩美调整同盟自主要求的背后动因是基于维护自国的利益, 双方利益的不一致引发盟友间的冲突和博弈。但又因为利益的不一致, 同盟体系不仅没有崩溃反而使其能够维持正常运行, 同盟拥有较长的生命力。根本原因是因为韩美属于非对称同盟, 同盟中力量弱小的一方依赖大国提供的安全保障。也就造成韩国不得不在自主问题上做出让步。而美国一方面在扩大同盟自主的同时无疑又增加了安全上的支付成本, 当其不能满足支付要求时则又会引起盟友的不满。本文认为, 在非对称同盟体系下, 盟友间的自主-安全交易很难达到完全的均衡。因此, 围绕自主-安全的均衡盟友间的冲突和博弈始终贯穿同盟政治互动过程的本身。

### 关键词

非对称同盟; 朝核政策; 防卫费分担; 自主-安全交易; 韩美同盟

---

\* 顾卫建, 南通大学马克思主义学院副教授. Email: gwj007\_1@hotmail.com.

\*\* 김재관, 전남대학교 정치외교학과 교수. Email: jkkim543@chonnam.ac.kr.

作者感谢《Analyses & Alternatives》期刊匿名审稿专家提出的修改意见和建议, 文中存在的纰漏由笔者负责。

## I. 引言

同盟作为共同对抗威胁或平衡国家间实力不均的一种手段普遍存在于国际政治中。同盟又是“公共物品 (Public Goods)”的载体，能够为盟国提供必要的安全保障。同盟起源于国家对利益的诉求和均等的权力分配目的，但又因盟国间矛盾的不可调和或国际格局的改变发生不同程度的弱化甚至瓦解。依据统计，从1816年到1989年间，在全世界出现过的304个不同种类的同盟中仅有44个得以维持(Ashley&Burcu,2007,pp.112

4-1126)。有学者认为，比起外部因素的干扰，同盟内部运作机制的缺陷或者某种固有的结构性矛盾更加容易使得同盟发生弱化甚至走向瓦解(이상철,2004,pp.20-25)。比起实力相近的国家结成的同盟，大国和小国之间由于实力的不对称更加容易受到这两种因素的影响。

2017年1月特朗普执政以后，对韩美同盟外交政策进行了大幅修改。由于推行带有强烈的“新孤立主义 (Neo-Isolationism)”色彩的“美国优先 (America First)”外交政策，韩美间围绕驻韩美军同盟防卫费分担问题双边关系出现裂痕。在同盟安全问题上，特朗普希望通过对朝实行全面制裁迫使朝鲜弃核。而对于中国，特朗普则极力拉拢韩国加入由美国积极主导构建的“印-太平洋战略 (Indo-Pacific Strategy)”，意图在东北亚对中国进行全面围堵。另一方面，文在寅就任韩国总统以后，韩美同盟也面临着新一轮的调整。和往届保守派政府所采取的对美外交政策不同，文在寅强调在韩美同盟中保持“自主性”。通过恢复南北无核对话、推进和美国就战时作战指挥权回收问题的协商、以及进行立足于本土防御为目的的“国防改革”等措施以此来减少韩国对美国的安全依赖，平衡韩美同盟间长期存在的不对称现象。

韩美同盟政策的调整，必然会波及同盟关系的发展。从文在寅与特朗普执政当时的情况来看，韩美间既有共识又有分歧。但围绕防卫费分担问题双方自始至终坚持各自的立场，加之韩国国民对美国单方面要求增加防卫费的举动普遍持反对态度，双方矛盾难以调和反而进一步扩大。本文以对韩美同盟关系发展产生较大影响的朝核问题和同盟防卫费分担问题为切入点，运用对非对称同盟关系

具有较强解释力的“自主-安全交易模型 (the Autonomy-Security Trade-off Model)”作为分析框架, 结合“连累-抛弃模型 (Entrapment-Abandonment Dilemma)”和“威胁均衡论 (Balance of Threat Theory)”等经典的同盟理论, 通过典型案例研究的方法对韩美同盟外交困境形成机制进行系统化剖析, 进而更加深层次地探讨在这种非对称同盟体系下韩美同盟如何能够持续保持运作的内在逻辑。

## II. 理论背景及研究的基本思路

国际政治学界对于同盟进行系统化、理论化的研究大致开始于二战结束以后。由于研究的视角和设定条件不同, 也就产生了众多不同的理论流派。但无论研究者采取何种方式或途径来对同盟进行考察, 其根本出发点都是围绕国家利益的计算这一主轴来展开讨论。同盟只有当在国家间利益产生重合性时才能形成, 而随着时间的推移, 盟友间利益的重合度不可避免地发生改变, 从而导致同盟中冲突和博弈现象的发生(韩栋,2006,p.19)。斯奈德 (Glenn H. Snyder) 首先将研究的视角集中在同盟的博弈上。当同盟形成后, 盟友的对外博弈并非永远一致, 随着时间的推移, 盟友间也会产生摩擦与冲突。由于对结盟的收益率计算和风险评估的标准不同, 导致无论在结盟过程中发生的盟友间的博弈, 还是在结盟后对敌博弈上, 同盟政治都会陷入“连累-抛弃”的“安全困境 (Security Dilemma)”中(Snyder,1984,pp.461-495)。即, 主张同盟博弈源于结盟国家对于利益分配的权衡。

“连累-抛弃”模型是建立在结盟国家实力相当且国际体系多极的基础上做出的“假设”。而实际上, 大国与小国结盟, 由于实力的非对称性, 意味着小国需要牺牲一定的自主来换取大国的安全保障。在同盟政治中, 大国比小国优先获得同盟的主导权(Handel,1981,pp.241-242)。因此, 出于利益交换的需要一定程度上反而能够弥补同盟间的分歧。斯奈德也认为, 在两极体系下, 同盟的“安全困境”被大大削弱, 小国受制于能力的大小, 大国出于理性的行为不会主动“抛弃”小国, 但两极体系下, “连累”的可能性是存在的。在不对称同盟中, 小国担心

被卷入大国竞争所连累，大国也会考虑因为支付额外的安全成本被小国连累。然而即便盟友间存在这种不对称关系同盟也不会因此而解除。因为从本质上看结盟的目的即为“自主-安全”的交易。比起对称同盟，非对称同盟更加容易结成并具有更长的“生命力”(Morrow,1991,pp.904-933)。然而值得注意的是，多数非对称同盟持续的时间可能比对称性同盟更长，但仍然面临弱化甚至于瓦解的可能性。考虑到除了非对称同盟固有的结构性缺陷外，非对称同盟在随着外部战略环境变化的过程中自身也可能出现调整或弱化。蒂尔尼将国际体系的改变、国家间的权力竞争、新兴大国的崛起、区域军事力量的威胁等因素看作是影响同盟调整的主要变量，盟友出于对制衡威胁能力的考量或自身利益目标实现的愿景等原因对同盟政策和方向也会做出调整 (Tierney,2021,pp.50-53)。

“自主-安全”交易模型最早由艾德夫 (Michael F. Altfeld) 提出并用来解释盟友间的政治博弈行为。在非对称同盟中，小国虽然牺牲了一定的自主，但并非对小国不利。小国不仅可以获得大国提供的安全保障，同时也节约了大量的军事投入、促进了国家财富的积累(Altfeld,1984,p.524)。而大国也往往乐意通过向小国让渡一部分安全资源来获取更多的同盟自主。因此在同盟外交中，小国面临的安全困境不是害怕被大国连累而是担心被大国抛弃。也就造成小国在安全上不得不“搭便车 (free-riding)”。与艾德夫的观点类似，沃尔特 (Stephen Walt) 认为同盟起源于对于威胁所做出的一种反映。即，对于威胁的均衡 (Balance of Threat)。虽然盟友的自主要求背后反映的是权力的获得但并不是唯一因素，国家是安全最大化的行为体，国家具有安全偏好倾向而非权力偏好倾向。在非对称同盟中，小国往往更加重视安全。由于更加容易受到压力的影响，小国更有可能采取追随行为，很少能够决定自己的命运。其次，潜在盟友的缺乏会引起追随的行为，因为在不能获得有价值的盟友时，如果国家进行抵抗，则将单独面对威胁，而且抵抗也将是徒劳的。最后，如果通过绥靖的行为能够延缓最具威胁性国家的侵略行为，则国家可能会采取追随行为。(Stephen Walt, 2007, pp.17-19; pp.168-171)。以上两种立论都是建立在盟友的共同利益增进基础上做出的。即，同盟的“双赢 (Win-Win)”。

莫罗 (James D. Morrow) 则以结盟国家的“安全利益”和“自主利益”作为判断同盟关系发展的两大主要变量，认为国家选择结盟的动机是由结盟当时国家自

身的力量 (Power) 和在国际社会中国家所处的地位所决定的。虽然在结盟当时, 结盟的收益符合结盟国家各自的需求, 但随着国家的能力和所处的国际社会地位的变化, 结盟的收益和收益的分配将很难满足盟友间的要求, 国家对于同盟收益的调整导致同盟冲突的发生(Morrow,1991,pp.904-933)。莫罗的观点与斯奈德的观点大致相似, 都是认为同盟博弈来源于国家对于利益分配的权衡。只是莫罗把同盟博弈的视角主要集中在结盟后盟友间的利益变化上。

利益的最大化是驱使国家最终选择结盟的使然, 结盟国家满足当前结盟所带来的收益并且满足当前国际形势的话, 维持这种现状的能力即是“安全”。反之, 如果结盟国家不满足并且通过寻求某种方式改变这种现状的能力即是“自主”。国家能力的变化决定着“安全”和“自主”要求的变化。艾德夫认为, 在非对称同盟中, 国家的安全和自主不可能同时获得, 想要获得安全必然需要牺牲掉自主。国家通过结盟获得各自所需的利益, 从整体上看, 结盟的结果仍是双方都有获利。因此, 大国和小国之间的这种“安全-自主”交易本质上来讲其实就是一种同盟利益互动机制。由于各自利益的需求具有一定的互补性, 盟友间的交易得以发生。而莫罗则认为, 大国比小国拥有更加丰富的安全资源和自主性, 结盟的与否对大国来说本身并不具有多少意义(Morrow,1991,pp.913-914)。大国担心因为和小国结盟致使自己卷入不必要纷争的可能性增加, 被小国所连累, 导致自己的不安全。所以, 结盟后大会努力扩大同盟自主的程度, 通过增加对其同盟的控制, 防止风险发生。而对于小国来说, 传统的同盟理论认为, 小国和大国结盟的目的是为了“平衡权力”或者“平衡威胁”, 获得安全。<sup>1)</sup> 因此小国在安全上对大国“搭便车”在非对称同盟中是一种常见的外交策略。艾德夫也提出过类似的观点。但实际上, 小国与大国结盟同样也面临着被卷入大国纷争的风险, 被大国所连累, 变的不安全。小国虽然以牺牲自主的代价换取安全, 但结盟的收益如果不能满足小国的安全需求或低于支付成本, 小国也会通过扩大在同盟中的自主性来弥补安全收益上的缺失。

1) 大国与小国结盟, 传统同盟理论观点中具有代表性的研究成果详见: Hans J. Morgenthau. (1959). "Alliances in Theory and Practice". in Arnold Wolfers(eds.). *Alliance Policy in the Cold War*. The Johns Hopkins Press. pp.184-212; Stephen M. Walt.(1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca and London: Cornell University Press. PP.164-217; Stephen M. Walt.(1997 Spring ). Why Alliances Endure or Collapse. *Survival*. Vol.39No.1. pp.156-179.

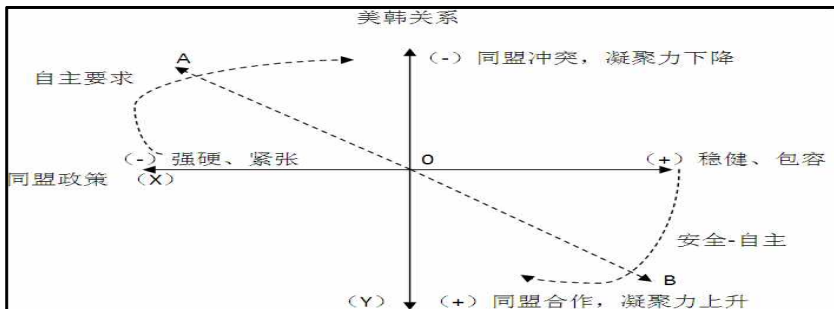
换句话说，在非对称同盟中，盟友间的“安全-自主”利益交易很难达到一种理想的均衡状态。其因是因为同盟中任何一方国力的增强或减弱都会影响盟友对结盟价值的评估，安全和自主的供要求也随之发生改变。大国的能力增强或小国的能力减弱时，大国会认为小国为其盟友提供的安全资源不成比例，弱化了同盟应对威胁的能力，结盟的价值降低。而大国的能力减弱或小国的能力增强时，小国仍然需要向大国支付较多的自主成本，降低了在同盟中的能动性，触发对大国的不满。莫罗也承认利益交换的不均势必从整体上影响盟友对同盟主体的认知，引发盟友间的冲突，增加同盟破裂的可能性。因此，同盟博弈主要围绕大国和小国各自增加在同盟中的自主能力以及权力的相互制衡等问题发生，而自国能力的增强则是在为博弈中占据优势增添制胜的砝码(이근욱, 2009, p.42)。在本文中，将这类现象定义为“同盟的修正主义 (alliance revisionism)”。通过对比研究发现，在解释非对称同盟中所发生的同盟博弈现象方面，比起艾德夫，莫罗的观点显然更加全面且更具说服力。由于莫罗将同盟关系定义为“理性且合理的伙伴关系”，而逐利又是国家作为“理性行为者 (Rational Actor)”的重要标志之一。结盟国家无论大国还是小国都会将自身利益的最大化视为同盟外交的前提。因此，围绕利益的分配同盟间政治博弈必然是一个互动的过程。鉴于以上判断，文中将莫罗的模型定义为同盟博弈中的“动态博弈 (Dynamic Game)”。

综合上述内容，本文认为文在寅-特朗普执政当时，韩美同盟外交面临的困境主要是，由于韩美两国各自增加同盟中的自主比例，导致同盟的利益重合度发生实质性降低，韩美面临着同盟凝聚力弱化的危机。同盟凝聚力的弱化，其背后直接反映的是盟友合作能力的下降，同盟竞争趋向加强。而这又和盟友间利益的重合度发生变化有着密切的联系。重合幅度越低，同盟交易活力越差，同盟博弈及冲突现象越频繁。而这种现象产生的根源本质上来讲又是因为利益分配的不均所造成。因此，本文以“利益需求均衡 (balancing of interests and demands)”作为韩美调整同盟政策的前提条件，并在此基础上展开分析。

利益需求均衡包括国家安全利益和自主利益两个方面的均衡，也包括国家利益交易结果的均衡。无论是对称同盟还是非对称同盟，无论大国还是小国，利益需求均衡是国家实现利益最大化过程中的必要环节。比起非对称同盟，对称

同盟中的利益供需及分配较为均等，因此同盟收益均衡也相对容易实现。但这并不意味着对称同盟中盟友间不会发生利益冲突，利益交易过程中发生的盟友间的政治博弈则是诱发冲突的原因之一。而在非对称同盟中，由于结盟国家实力悬殊较大，利益需求均衡不仅不容易实现而且始终贯穿同盟政治互动过程本身。即便大国的结盟收益超过结盟本身所支付的成本，但由于担心盟友的政策调整导致大国利益受损，大国也会对自身的利益需求做出调整，以保证自己处于优势的一方。而小国则因为大国的强势和不成比例的同盟成本，为了缩小和大国之间的差距，平衡同盟收益不均，故而提出需求均衡要求。因此，国家能力的大小并不是决定利益需求均衡要求的唯一原因，非对称同盟所固有的结构性矛盾才是催生这种现象的根源。利益需求均衡不仅反映在同盟政策的变化上，也反映在同盟关系的变化上。同盟政策又决定着同盟关系的变化，同盟关系的变化背后反映的是自主和安全利益要求的变化。各要素之间的力学关系和变化轨迹以韩美同盟作为参照对象如下<图1>所示。

<图1> 利益需求均衡和同盟关系变化的相关性



出处：〈图1〉由笔者自制。

〈图1〉中O点为同盟收益的均衡状态，同时也是利益需求均衡的表现。X轴代表同盟政策，Y轴代表韩美关系。A点代表盟友的自主性，B点代表盟友间的“安全-自主交易”。假设韩美双方满足当前结盟收益，O点处于均衡状态，同盟政策 (X) 趋向稳健和包容 (+)，盟友间的安全和自主利益交易 (B) 处于稳

定状态，韩美同盟能力加强（Y），同盟合作及凝聚力上升（+）。假设韩美双方中任何一方不满足当前结盟收益，一方面反映的是同盟利益分配的不均，另一方面则意味着盟友利益需求均衡要求的提出，0点处于非均衡状态。盟友的同盟自主要求（A）调整导致同盟政策（X）趋向强硬（-），韩美关系紧张（Y），从而诱发同盟冲突，同盟凝聚力下降（-）。但事实上，盟友任何一方的自主要求调整都会影响到另一方的同盟政策调整，也会刺激另一方通过调整同盟自主权重新平衡利益的分配，进而增加了同盟冲突的概率。

### III. 案例分析

#### 3.1 案例 韩美对朝政策与同盟外交的困境

在朝核问题上，特朗普采取所谓“极限施压与对话(Maximum Pressure and Engagement)”双轨并行的方式来应对半岛日渐恶化的安全环境(“Trump Strategy on North Korea: ‘Maximum Pressure and Engagement’”, 2017)。极限施压是指美国动用包括军事选项在内的所有可以动用的手段来消除朝鲜对美国及其盟友的安全威胁，而对话一方面用来检验朝鲜的弃核意志，同时也明确了美国在朝核问题上的立场。即，朝鲜如果接受以“完全、可验证、不可逆(CVID)”的方式放弃核、导及其附带的核扩散项目的话，美国在解除对朝全面制裁的同时朝美恢复外交正常化，半岛由《停战协定》转为《和平协定》。美国的对朝政策目标很明确，对于无核化并非一味的惩罚而是要将朝鲜带回到无核谈判桌前(“Secretary Kerry’s Remarks With Chinese Foreign Minister Wang Yi”, 2016)。美国朝核政策的转变，除了和前奥巴马政府当时“战略忍耐”政策的实施为朝鲜实际拥核提供了时空上的“缓冲”，美国对朝干预能力下降导致半岛战略环境失衡有关以外，也与美国的同盟管理不当导致韩美同盟安全合作发生“功能性失调”，美国的同盟领导力下滑有着重要的关系。换句话说，特朗普想借朝核问题在重新掌控半岛安全局势发展方向的同时，进一步扩大美国在同盟中的主导权，防止韩国脱离美国的“管控”。本文中将这定义点定义为美国利益需求均衡的表现。而韩国方面，文在寅执政前夕，朝鲜频繁的核、导实验一方面对韩国造成

实际性的安全威胁，南北走向战争的风险大幅提高。另一方面，朝美意图“绕道韩国 (Korea passing)” 直接开展无核谈判极大的压缩了韩国在无核化过程中的外交作用发挥，韩国面临逐步被边缘化甚至被朝美孤立的困境(김준형, 2017, p.71)。为了缓和南北紧张局势，在促成无核会谈的同时并积极发挥韩国在去核中的作用，2017年11月韩国国家统一部发表《和平与繁荣的韩半岛》政策，并将其定为5大政目标之一。文在寅朝核政策的出台，意味着南北和平共存将是其5年执政期内对朝外交的核心“主旋律”。

文在寅在朝美之间开展积极的“斡旋外交”，加之对朝频繁地释放“亲善”信号。朝美于2018年6月和2019年2月先后在新加坡和越南举行了2次最高领导人峰会。并且2019年6月特朗普借访韩之机与金政恩在板门店举行了首场非正式会晤。朝美前后3次首脑会谈可以说是既有收获又有损失。收获是指朝美双方确定半岛无核化为最终目标，朝鲜停止军事挑衅，韩美暂停针对朝鲜的军事演习，朝美关系、南北关系趋于缓和，半岛局势逐渐向平稳方向发展。而损失则是到目前为止无核化仅停留在口头和纸面约定状态，朝美就如何开展弃核步骤意见尚未统一，无核化进程止步不前。无核化之所以迟迟不得进展除了朝美双方迄今为止尚未做出使之双方产生“互信”的实质性行动以外，韩美非对称同盟的结构性矛盾也是制约这一问题的原因所在。韩美虽在朝核政策上达成一部分共识但也存在较大分歧。韩美在朝核政策上的分歧一方面说明各自通过对朝政策想要实现的战略目标不同。而另一方面分歧则意味着韩美在朝核政策上的博弈，其背后反映的是国家利益的诉求。韩美的朝核政策分歧以及与之发生的同盟博弈可以将梅斯奎塔 (Bruce Bueno de Mesquita) 的空间模型和帕特南 (Robert D. Putnam) 的“获胜集合 (win-set)”模型加以结合进行分析说明。

〈图2〉 韩美朝核政策的分歧与双层博弈



出处：参考梅斯奎塔和帕特南的部分研究成果，2)〈图2〉由笔者自制。

〈图2〉中 $X_m$ 到 $X_1$ 的区间代表韩国的朝核政策， $Y_m$ 到 $Y_1$ 的区间代表美国的朝核政策。同时 $X_m$ 和 $Y_m$ 的区间也是韩美国绕朝核政策开展同盟博弈各自能够取得的最佳获胜集合。 $Y_1$ 和 $X_1$ 的区间代表韩美各自在朝核问题上的最大期待值，也是利益需求均衡的表现。以美国作为参照对象，假设 $Y_m$ 的获胜集合由 $Y_1$ 区间缩减至 $Y_2$ 区间的话，那么围绕朝核问题韩美间的同盟协商变得无意义，因为其最终博弈的结果对 $X_m$ （韩国）有利，美国处于劣势的一方。而当 $Y_m$ 的区间缩减至 $Y_3$ 的话，那么意味着同盟协商机制的崩溃，触发盟友通过调整同盟政策来平衡收益分配的不均。无论韩国还是美国，同盟博弈的目标都是为了在朝核问题上获取最优的策略选择。然而事实上，在围绕朝鲜弃核和同盟关系方面，文在寅政府面临着以下两点困境：第一，由于韩国在安全上对美国存在严重的依赖，导致韩国不得不在同盟的框架内开展对朝政策，严重的制约着韩国在朝核问题上能动性的发挥。在经历了李明博和朴槿惠两届政府失败的对朝政策后，文在寅将对朝外交路线重新修订回金大钟执政时期的“阳光政策”架构上来。文在寅认为，美国的对朝政策只用来服务于美国的国家战略利益，韩国在

2) 详见参考资料：브루스부에노데메스키타 지음.(김우상 외 3명 역, 2015). *세계정치론: 전쟁과 평화 그리고 세계질서*. 파주: 카오스북. pp.103-115; Robert D. Putnam.(1988). *Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games*. *International Organization*. Volume 42Issue 3(July). pp.427-460.

对朝政策上过于依赖美国不仅没有解决朝核问题反而使得半岛局势变的更加紧张(민정훈, 2017, p.22)。换句话说, 结合斯奈德的“连累-抛弃”模型来看, 现行的韩美同盟合作框架反而成为了制约朝核解决的“绊脚石”, 韩国被美国的东北亚战略所“连累”。文在寅政府出台的《和平与繁荣的韩半岛》政策中把韩国在无核化过程中的主导作用发挥作为对朝政策的“5大原则”之一可以认为是韩国主动提出利益需求均衡的一种表现。然而在朝核问题上, 韩国强调自主性原则的代价必然是需要承担未知的安全风险和同盟利益的损失。在朝鲜没有释放清晰的弃核信号之前, 过于强调在对朝政策上的自主性可能会将美国推到韩国的对立面, 韩美同盟合作能力下降反而会给予朝鲜喘息及战略上有机可乘的机会。因此在朝核问题上, 韩国担心的不是被美国连累而是被美国抛弃。正如特朗普曾经说过:“没有我们的批准, 他们什么都做不了”(“Donald Trump Says South Korea Does ‘Nothing Without Our Approval’ and Won’t Lift Sanctions on North Korea”, 2018)一样, 出于对安全的担忧致使韩国不得不在自主问题上对美国做出让步。第二, 在朝美就弃核步骤和弃核与之相关的补偿问题形成统一意见之前, 韩国不得不考虑基于自主要求的缓靖政策和对朝援助有可能被朝鲜利用来发展更高阶段的核、导技术。除此之外韩国还面临着对朝援助不仅单方面破坏了联合国对朝制裁决议而受到指责的可能性, 同时也会招致美国对文在寅政府无核化动机的猜忌, 影响到韩美同盟在对朝基本政策路线上的统一。美国如果通过降低同盟合作来限制韩国在朝核问题上的作用和能力, 朝鲜则有可能利用韩美同盟之间的分歧来分化韩美关系从而达到所谓“通美封南”私下与美国达成交易的目的。出于对同盟凝聚力的考虑, 使得韩国在对美外交方面只能选择“跟随”而非背离同盟的基本路线。因此, 文在寅曾多次在公开场合表示不承认朝鲜的拥核事实和合法地位, 支持对朝鲜开展制裁与对话, 采取先弃核后解除制裁的一贯的无核方针(이승현, 2018, p.175)。但对于朝鲜采取何种弃核方式符合无核要求韩美之间依然有着各自的考量, 也是同盟外交需要着手解决的难题之一。

相比于韩国, 特朗普政府显然在朝核问题上有着更高的自主要求和能动性。这除了与特朗普一贯的利己主义原则和美国政府的强硬风格有关以外, 也和美国认为韩国在应对朝核威胁上能力不足, 韩美同盟安全合作价值被严重低估有着很大的联系。在“美国优先”政策背景下, 特朗普的半岛政策有如下几方面的

特征。第一，利用“双边”或“小多边”合作代替原来的多边或“六边”合作。一方面阻断中国或俄罗斯等朝鲜传统友好国家试图通过朝核问题伺机介入半岛事务以谋取更大利益的同时，战略上也能以推动遏制中俄，达成单边主义“美国优先”的目的。双边合作有利于美国发挥在同盟中的能力优势，把握美国在朝核问题中的主动权。符合特朗普政治强人的特性。小多边合作则有利于美国在联合国盟友开展“制衡”对手的同时，不容易卷入同盟的“被抛弃”（Abandonment）和“被牵连”（Entrapment）的传统安全困境，不至于被盟友所“连累”。第二，防止韩国在朝核问题上寻求中俄的帮助，削弱美国在东亚的影响力。按照“均势-威胁均衡”的理论框架，特朗普采取的单边主义行动已经被美国的盟友视为是一种威胁，促使他们可能寻求加强与美国对手的合作，以制衡美国的优先主义。第三，增加韩国在半岛安全议题上的责任和义务分担。特朗普关注同盟能够为美国带来的显见的物质增益，这不仅要求韩国通过购买更先进的美国武器来制衡朝核威胁的同时，更加要求韩国能够为同盟提供更多的公共政治产品。例如2019年特朗普单方面要求韩国增加防卫费分摊无疑是责任分担的表现。

通过对比〈图2〉中美国的朝核政策可以看出，美国对于无核化的前提显然是建立在破坏当前美国在东北亚的战略利益和美国的安全利益基础上做出的。这也决定了在围绕朝核问题的同盟博弈中，美国必然要将同盟自主权的扩大与美国的国家利益挂钩。就当时情况来看，朝核问题上美国的困境并不是担心朝鲜撕毁先前通过朝美峰会达成的一部分积极性的共识，除非朝美关系或南北关系出现恶化，否则朝鲜重回核试道路的可能性并不高。美国面临的困境主要来自于同盟信誉的弱化问题，这不仅涉及到美国在同盟中的威信和领导力的确保，而且对今后韩美开展无核化和同盟安全合作也会起到消极的影响，同盟凝聚力降低。同盟信誉来自于美国在无核化和确保半岛安全等问题上所做出的承诺，也是韩国以牺牲自主的代价换取安全，开展同盟双边合作的基础。而就弃核和与之相关的补偿问题朝美间迟迟不能达成共识除了朝美双方有着各自不同的利益盘算以外，美国在不改变对朝基本政策立场的前提下想要继续扩大同盟自主和获取韩国在朝核问题上的协助除非朝鲜弃核能够取得实质性进展，否则美国的同盟信誉弱化必然导致韩国的不满，诱发盟友间冲突的产生，破坏对于同盟主体性的认知。事实上，2020年6月30日召开的韩国-欧盟领导人视频会议上，文在寅曾经表示希望在特朗普大选前，美国有必要也有义务再次推进朝美

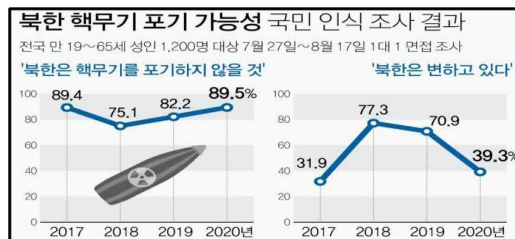
对话(“한-EU 화상 정상회담 개최! 한반도 평화프로세스 구축 함께 한다”,2020)。此举虽有督促之意但也间接地传达了文在寅对美国在无核化推进问题上的不满。另一方面，从韩国国民对两次朝美会晤后的满意度调查结果来看，国民对于朝鲜弃核和构筑半岛永久和平机制的期待感也呈现出较大的落差。这既源于去核问题迟迟没有取得实质性进展导致国民对政府的朝核政策产生“倦怠”和“怀疑”的悲观心态，也与韩美在朝核问题上没有形成统一的政治共识有着很大的关系。国民的支持与否不仅直接反映了对文在寅政府政策的满意度，同时也预示着政府和国民在对朝问题上能否产生“共鸣”。有效的政治共识能够降低反对势力对文在寅政府的牵制，同时也能使韩国在非对称的韩美同盟中获取更多的“主动权”。

<图3> 2018年第一轮朝美峰会结果满意度调查



出处：「대한민국정책브리핑」

<图4> 2019年第二轮朝美峰会前后对朝态度变化



出处：「연합뉴스」

### 3.2 案例 韩美防卫费分担协商与同盟外交的困境

自1991年以来，韩美至今一共签署了12份防卫费分担协定。而关于第11份协定的签署，直至特朗普第一轮执政结束在离开白宫之前，由于韩美对防卫费分摊金总额的协商双方未能形成统一意见而被搁置。后由拜登总统在2021年4月完成协议的签署。

2017年特朗普开启第一轮执政后，强行推行以美国价值观为主导的“美国优先”政策。其特点大致表现在以下两个方面。首先，外交上奉行旨在减少美国直接介入或参与国际事务的“离岸制衡 (Offshore Balancing)”战略，通过加强与盟友的安全合作或塑造一个区域强国来制衡新兴崛起的国家，将承担“均势”的责任及功能转嫁给他国，降低自身的安全风险。其次，经济上实行新的“再平衡”战略，通过重启经贸谈判或签署新的自贸协议 (FTA)，减少与贸易国之间的逆差，增强自国的经济活力。而当年特朗普单方面提出要求韩国增加同盟防卫费分摊比例正是在此背景下酝酿而出的。特朗普的美国优先主义实为美国传统“单边主义”的缩影，本质上来讲又属于利益需求均衡和同盟自主要求扩大的表现范畴。特朗普曾在2019年的3月和6月举行的韩美峰会上先后两次向文在寅提出50亿美元的防卫费分担要求。该数额是韩美在先前达成的第10份防卫费分担协定基础上韩国方面所需承担费用的5倍。而早在同年2月，特朗普在一次内阁会议上也曾发表过类似的言论，认为美国每年需要为韩国支付高达45亿美元的防卫费，而韩国仅仅支付5亿美元(“Trump Harps on Korea’s Defense Spending”, 2019)。并威胁韩国声称如果不增加分担比例就考虑将驻韩美军撤离韩半岛。除此之外，特朗普还多次公开批评韩国在同盟安全上存在“搭便车”行为。称韩国没有在韩美共建“价值同盟 (value alliance)”过程中体现出积极的意义和主动性(“트럼프 ‘미, 세계경찰역할 이제 그만’, 또 주한미군 철수 거론”, 2018)。本文认为，特朗普对韩国表达不满其主要原因和文在寅在对韩美同盟安全合作强化方面表现出的部分“选择性”态度有关。也与文在寅强调外交上保持“独立自主”的原则有着重要的联系。特朗普要求韩国分担高额的同盟防卫费，除了为获取通过结盟所带来的经济性效益以外，同时也是为使韩国分担更多的同盟责任，平衡同盟安全资源的提供比例。也有研究认为，特朗普在防卫费问题上“不松口”和文在寅迟迟没有对加入美国主导的“印太战略”做出清晰的

表态也有关系。不排除特朗普通用防卫费问题对韩国进行施压，亦有可能通过在防卫费问题上做出让步，换取韩国对印太战略的支持(김성환, 2019, pp.84-85)。从2019年11月6日召开的“第4轮韩美部长级经济合作对话”到2020年10月14日召开的第5轮韩美经济对话中，文在寅政府一直沿用将“新南方政策”与印太战略‘对接’而并非‘加入’的表述(“한미 차관급 경제협의체서 신남방 정책-인태전략 연계방안 논의”, 2019)。特朗普曾尝试说服韩国加入印太战略，而加入印太战略又涉及到同盟的自主问题，这对同样想要在同盟中扩大自主权的文在寅政府来说必然使得其更加谨慎。

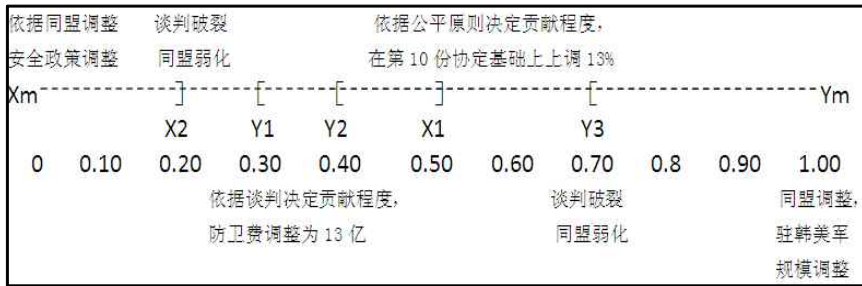
对于特朗普提出的50亿美元防卫费分担要求无论是韩国政府还是社会舆论无疑是一边倒的批评。韩国方面认为，第10份防卫费分担协定最终敲定韩国的负担金额为8.7亿美元，此数额比第9份协定当时上涨了约8.2%。而第11份协定美国单方面要求韩国支付50亿美元的防卫费被认为是破坏同盟双边信任的行为。2020年3月举行的第七轮韩美部长级防卫费协商会议上，双方达成在第10份协议的基础上上调13%的暂定协议，然而该协议最终遭到特朗普的否决(“방위비 13% 인상이 최선, 문 대통령은 강경했다”, 2020)。同年5月7日，在华盛顿举行的外交例会上，有韩国记者询问美国高层是否正在考虑将防卫费的分担数额调整为13亿(“US has asked South Korea to pay \$1.3 billion in shared defense costs: official”, 2020)。美国国务院发言人虽然给出肯定的答案，但过后并未得到特朗普的直接证实。而10月14日在华盛顿召开的第52届韩美安全合作会议上，双方就防卫费分担问题依旧没有达成共识。有分析指出，韩国认为韩美同盟正在遭受特朗普“个人政治喜好”的威胁。即便美国要求韩国支付13亿美元的防卫费该数额也依旧比以往增加了49%(“주한미군 유지 빠진 한미 안보성명, 미 방위비 압박 거세지나”, 2020)。特朗普将防卫费问题与驻韩美军的规模直接挂钩，如果韩国不能满足美国的要求，特朗普很可能会考虑大幅缩减驻韩美军的数量，那么韩国将不得不直接面对来自北方的威胁。然而值得注意的是，虽然韩国民众对美国单方面要求增加防卫费的行为持反对意见，但对韩美同盟关系维持和驻韩美军仍然持有肯定的态度。据报道显示，在对1000名韩国成年人进行的一项民意随机调查中显示，90%受访者表示对韩美同盟持肯定态度。调查结论认为：和韩国的防卫费协商并不影响韩国人对韩美同盟的态度(“방위비 협상 난항에도 한국인 한미동맹 지지는 여전”, 2020)。由此可见民众在同盟

安全和自主利益方面表现出双重矛盾心理。

韩美围绕防卫费分担同盟间产生的一系列冲突与纠纷，是特朗普将强势单边主义外交路线运用在同盟政策上的集中体现。而文在寅政府在防卫费分担问题上一贯坚持自己的立场目的则是为了在非对称同盟体系下实现利益需求的均衡。两者的根本动机都是为了扩大在同盟中的自主权。特朗普要求韩国增加防卫费分担比例的战略考量可以从以下几点进行概括，第一，为美国从同盟中获取更多实质性的物质利益，这与特朗普一贯的商人作风吻合。第二，从威胁均衡的角度来看，为未来中美竞争筹备更多战略资本。美韩既是非对称同盟，也属于防御性同盟，特朗普积极推行全方位小多边主义既有防范被盟友拖累的政治考量，同时也有提升同盟合作，在亚太域内同时打造多个攻击性同盟的战略愿景。韩国在地缘上扼守东北亚重要的战略要道，非常适合美国未来的战略部署。而韩国方面，增加防卫费分担首先面临的是军费的大幅上涨，一来增加了政府的财政负担，二来也超出了自身的防御成本需要。更重要的是，如果特朗普有意将韩美同盟打造成攻击性同盟的话依照连累-抛弃模型的解释韩国无论选择“跟随”与否事实上都将付出巨大的安全成本，如若不然除非前提是朝鲜弃核、半岛永久和平机制建立，地缘上对韩国构成安全威胁的潜在性因素全部被排除，韩国将有可能放弃他的盟友。

结合韩美在防卫费分担问题上的各自立场表述，将双方的分歧点和围绕分歧展开的博弈图示化后如〈图5〉所示。〈图5〉中，可以看出在Y1和X1的区间，韩美在防卫费分担问题上的各自立场相异性较大，同盟的利益重合幅度为0。这与韩美在朝核问题上有着共同的最高目标和一定的利益重合点的情况完全不同。朝核问题博弈的核心是如何实现无核化，韩美博弈的胜负结果本身并不是为了改变这一目标。而防卫费分担问题，除非韩美双方在谈判中能够取得并达成共识，否则同盟博弈亦为零和博弈，任何一方的让步意味着对方取得博弈的胜利。Y1的区间如果缩减至Y3，或者X1的区间缩减至X2，对应的则是韩美博弈的最坏结果，如果双方互不妥协，那么韩美将面临同盟合作弱化的危机。而Ym代表美国的同盟政策选择，美国进行同盟政策调整，将引发Xm韩国也进行相应的调整，韩美同盟则可能面临转型。

〈图5〉 韩美防卫费分担问题上的分歧与双层博弈

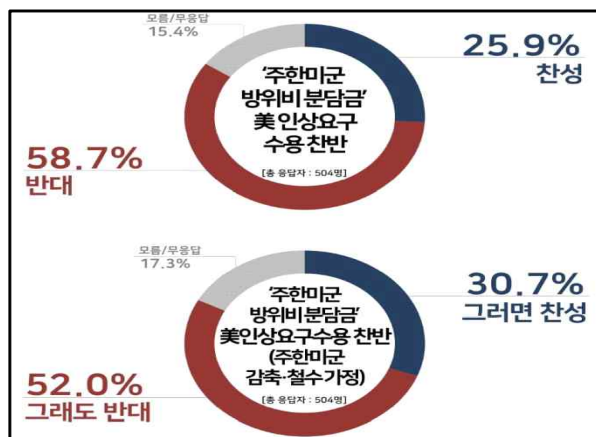


出处：参考梅斯奎塔和帕特南的部分研究成果，〈图5〉由笔者自制。

韩美围绕防卫费分担争议的核心是同盟安全成本与安全需求之间的平衡问题，侧面则反映的是自主和安全利益交换的不均。这也是文在寅-特朗普政府当时，制约韩美双边协商取得关键性突破的主要障碍。韩国认为，美国提出的防卫费要求不仅超出了韩国的能力范围，而且也超出了韩国在安全方面的需求。因此，美国要求对防卫费进行调整，在韩国看来实则是同盟连累的一种表现。而美国则认为，在同盟安全上美国的负担成本高于韩国，韩国在安全上对美国搭便车，结盟的价值降低。由此判断，美国也存在安全上被韩国所连累的心理。从先前的情况来看，尽管韩国认为美国的要价并不合理，但在防卫费协商中，韩国依然处于相对被动的局面。其理由基于以下两点判断：第一，在韩美同盟中，韩国的能力弱于美国，美国是同盟公共产品的直接提供者，而韩国则是同盟安全的参与者。两者在同盟中的扮演的角色和地位不同。从集体公共产品理论视角来看，如果韩国想要对抗特朗普政策一来需要联合同盟以外的国家高度协调二来需要支付一定的成本 (Stephen M. Walt, 2025)，这使得韩国可能选择继续观望或者安全上搭便车，或者寄托于其他国家发挥责任。也可能产生被同盟连累或者被抛弃的感受。而美国也可以利用这点分化韩国与别国，提供一些让步来阻碍对美国的反制。第二，韩国在安全上对美国存在依赖性，安全需求程度大小决定着分摊的比例。韩国想要在防卫费问题上获得一定的自主，但又依赖盟友提供的安全资源，反而成为制约和掣肘韩国获得自主的障碍。而事实上，在特朗普以撤军作为要挟的语境下，韩国也不得不将同盟关系

的维护计入防卫费分担的成本中去。虽然韩国大部分民众对美国单方面提高防卫费感到不满，甚至于宁愿驻韩美军撤军也不愿接受美国的要求。但考虑到谈判失败对同盟和自身安全带来的负面影响，韩国方面提出在第10份协定的基础上上调13%的建议明显有向美国妥协之意，同时也是为后续协商预留余地，韩国希望通过暂定协议扩大韩美在防卫费问题上的共识。另一方面，就当时韩国的舆论情况来看，主流方向仍是对美国过高的防卫费要求提出质疑和批评。有舆论认为，在南北局势平稳且韩国国防能力相比以往取得大幅提升的背景下，美国提出的高额防卫费要求是对盟友霸权主义的表现(“신패권주의와 반지성주의, 트럼프에게 동맹이란”,2019)。也有舆论不仅对防卫费的后续协商表达出担忧，并且认为在朝核威胁尚未解除的前提下，如果美国调整驻韩美军，南北均势格局将发生严重失衡，韩国无法独自应对来自北方的威胁(“한미 방위비 협상 계속, 비용문제 아닌 안보부담 문제”,2020)。舆论一方面反映着韩国社会对防卫费分担的普遍态度，另一方面也透视出在自主和安全要求上韩国进退两难的双重矛盾心理。

〈图6〉美防卫费分担、撤军与韩国民赞反调查比较



出处：「뉴스핌」

相反，得益于非对称同盟的先天结构性矛盾对小国产生的影响和制约，作为能力优势的一方，美国在防卫费谈判过程中则显得更具灵活性，甚至可以说拥有一定的主导权。这也是特朗普政府相信能够以撤军做为交换条件和韩国进行讨价还价的原因。特朗普以撤军做为威胁手段，前提是必须建立在韩国能够接受美国提出的要求的基础上。然而就在拜登卸任美国总统之前不久，2024年10月，韩美两国政府就第12份防卫费分担特别协定谈判达成最终协议，虽说新的协议有效期至2030年为止，但早在2024年特朗普参加竞选当时，曾公开称要求韩国增加防卫费分摊比例。未来特朗普是否会再次以撤军或者其他理由要求韩国增加军费尚不得而知。

**案例总结：**韩美同盟的安全困境除了来自非对称同盟自身固有的结构性矛盾以外，事实上从盟友能力的变化和同盟公共物品提供两个角度也能找到合理的解释，只不过从同盟的自主-安全交易角度来探讨韩美同盟问题能够更加准确的切入。今天我们在讨论韩美同盟困境和同盟运作时，除上述要素外事实上，从根源上来看还是盟友出于对结盟本身满足与否的考量。当然，盟友间围绕自主和安全利益交换平衡的博弈属于结盟本身所衍生出来的内生属性。而聚焦非对称同盟的博弈和运作机制一方面需要考虑这种内在属性的影响，同时意识形态的变化、大国间霸权竞争造成的地缘政治环境变化、盟友对于均势和威胁的认识等外生变化也是研究同盟调整过程中考虑的因素。例如尹锡悦和拜登政府当时的韩美同盟，在对朝政策和防卫费分担问题上，同盟间分歧和摩擦显然和前一届政府形成鲜明对比。这并不是说韩美间不存在矛盾和博弈，而是同盟的共同战略目标和外部环境发生了变化。比如短期追求朝鲜弃核和建立和平机制已不是同盟最高目标，强化同盟合作，平衡中国、俄国等潜在军事威胁的扩张，降低同盟分歧导致的成本升高和风险成为共同的价值守护。那么同盟对抗被同盟合作替代，扩大共识弥合盟友间的利益重合幅度，掩盖各自利益需求均衡要求带来的不和谐和分裂，维持同盟的运作。但同盟非对称事实和结构性缺陷并不会消失。笔者认为，韩美同盟即便因利益分配产生分歧，可能会出现调整，但同盟瓦解概率上并不大。主要基于以下几点判断。首先，地缘政治上，朝核威胁和域内权力均衡问题交织。韩国的最高目标短期是朝鲜弃核，中期是建立和平机制，长期是统一。而美国在东亚的最高目标虽然是维持霸权，均衡各方

势力，确保美国利益的长期性。但韩美双方目标中既有重叠的部分，也有利益交换和妥协的空间，这为维持同盟运作提供基础条件。其次，韩美双方任何一方无论是被抛弃还是被连累，在各自获得最优替代方案且支付成本低于同盟解除所支付的代价，在此之前维持同盟运作的收益高于瓦解所带来的负面效应。最后，韩美同盟属于非对称防御性同盟，按照斯奈德的理论，当同盟具备攻击性质且实力均等时同盟在威胁因素解除后可能会被终止。美韩同盟显然不属于这类。再则从两国的政治制度和意识形态同质性等因素来看，除非发生根本性改变，结盟所产生的价值有可能被质疑或改变。

当然，值得注意的是，历史上也存在过许多“不对称同盟”被解除的案例，这些案例表明，不对称同盟往往因利益分配不均、外部压力或内部矛盾而瓦解。弱势一方可能在更有利的条件下选择退出，而强势一方也可能因过度扩张导致同盟崩溃。同盟利益不一致往往是导致同盟解除或崩溃的核心原因之一。同盟的维持通常依赖于成员国的共同目标或相互妥协的利益平衡，一旦这种平衡被打破，同盟就可能面临解体。尤其在实力差距大的情况下，弱势方的“退出成本”一旦低于“留守代价”，同盟便会走向崩溃。但这与目前韩美同盟的情况又存在较大区别。韩美同盟至今未解除，主要基于战略利益、安全依赖、政治现实等多重因素的综合作用。尽管韩国国内存在反美情绪和同盟矛盾，但双方仍有较强的维持同盟合作的动力。短期内韩国难以完全摆脱对美国形成的安全依赖，而美国也不会轻易放弃在韩国的军事存在。未来是否解除，取决于朝韩关系、中美博弈、韩国国内政治等多重变量的演变。

#### IV. 特朗普2.0时代：韩美同盟政策向后展望

特朗普曾在2024年参加竞选时强调，如果竞选成功将继续奉行“美国优先”政策。2025年1月正式入主白宫后，从期间特朗普进行的一系列人事任命和政策调整来看，特朗普2.0时代的对外政策既是1.0时代的延续，但也与之前有很大的不同。有学者认为，特朗普的高关税政策、对同盟的威胁以及退出国际组织正在削弱战后美国依靠同盟体系和多边合作建立起并长期维持的全球霸权。美国的

单边主义正在被盟友视为是一种威胁，促使他们走向美国的对立面并寻求与对手的合作，动摇美国同盟体系的根本 (Stephen M. Walt, 2025)。那么，特朗普 2.0 时代美国的同盟政策会出现哪些变化？朝核问题又会经历怎么样的发展？笔者从以下几点来进行阐述和分析。

#### 4.1 从“全方位小多边”印太同盟框架转为“双边”合作，以“单边”美国优先主义代替“多边主义”同盟政策

白宫于 2019 年发布的“印太战略报告” (A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision) 中强调，在建立自由和开放的印太地区目标基础上，通过“小多边” (minilateral) 合作强化与域内同盟及伙伴的合作，以应对日趋严重的“中国威胁”。然而从政策结果上来看，推动全方位协调共同应对中国威胁成效并不显著。美国的亚太盟友由于经济上与中国的紧密联系，更加倾向于“中立”而并非在中美之间“选边站”。再加上特朗普强势的单边主义和退群外交，使得美国的亚太政策推行一度受阻，美国和同盟之间出现显见“裂痕”。而拜登政府当时通过推动和盟友升级经济合作与产业联盟深度融合，强化多边及双边军事联盟安全机制建设共同维护亚太自由国际秩序责任，建立基于实用主义原则的“小多边”联合机制用以共同“抗衡”中国威胁的“反中联盟”建设等战略布局实施一定程度上修补了特朗普时期遗留下来的同盟弱化问题，弥合美国与盟友的分歧。而特朗普大概率不会继续沿用“小多边”安全合作框架，取而代之的回归单边美国优先主义同盟政策，修正多边同盟机制对美国造成的“拖累”。主要基于以下几点判断，第一，利用促进同盟合作“平衡”中国对美国 and 盟友的威胁成为民主、共和两党的共识，不受政府更迭的影响，也是亚太战略的核心。第二，特朗普重视美国的盟友能够为美国带来实质性的收益。这符合特朗普对盟友的从经济安全合作转变为贸易保护主义，转嫁经贸压力平衡与盟友的贸易赤字战略逻辑。这点从不久之前美国对包括同盟国在内的所有美国经贸国加征关税的做法中得以证实。第三，特朗普本人的不可预测性和政策上的多变性制约或延迟“小多边”合作机制的效用发挥。“小多边”机制的延迟效应明显，特朗普偏好与盟友开展双边成本谈判，信奉美国的强势和实力是迫使对方屈服的重要手段。因此，强化美国主导的双边同盟合作会是未来 4 年特朗普同盟外交的

核心。当然，“小多边”机制从拜登政府开始已经初具规模，无论在区域安全或核心技术的开发与使用层面取得了较大进展，美国国会“小多边”安全合作坚决支持，加之在中美战略竞争白热化的当下，小多边作为一种基于共同价值观守护的“准联盟”组织由于自愿加入和主动支付成本的特性，能够分散和有效降低美国在中美对抗中的风险和成本。特朗普有可能在安全上继续沿用印太联盟来阻击中国的崛起和威胁，短时间内印太联盟不会被特朗普的双边同盟所替代。

而至于韩美同盟方面，在美国优先政策的加持下，特朗普大概率还会沿用第一个任期内的同盟政策。从他上台以来重启的退群外交和加征关税做法可以看出，他仍寄希望盟友为同盟支付更多成本，分担更多责任，因此通过贸易保护主义和增加盟友在国防上的开支进行施压的可能性非常高。这也符合特朗普利用在同盟中的优势榨取更多资金的一贯作风。特朗普曾在第一任内要求日本和韩国增加同盟防卫费分摊比例，为此岸田文雄政府出台政策将2027年日本的防卫预算提高至GDP的2%。而美国方面预测特朗普未来会继续要求日本提高防卫预算。韩国方面虽然在2024年10月和美国达成第12份防卫费分担协定，但特朗普极有可能对该协定进行修改，并继续以撤军或经济制裁逼迫韩国进一步妥协。对韩国来说，特朗普的强势作风迫使韩国不得不重新评估韩美同盟的价值，但考虑到朝鲜的军事威胁尚未解除，又不得不被迫增加军事开支来维持和美国的安全合作。但增加军费又会被朝鲜和中国认为是单方面破坏地区平衡，军事上向美国倾斜的行为，加重地区军备竞赛和战略上与中朝间的对立，陷入安全困境。而特朗普本人的难以预测性导致美国在政策上的可控性遭到破坏，严重挫伤了韩美之间的信任机制，盟友同时必须做出更大的让步才能使同盟关系稳定。

随着“尹锡悦事件”的落幕和韩国新一轮大选的重启，相信在不久新政府被选出之后，特朗普将开启新一轮的同盟谈判。虽然韩国保守和进步势力在同盟政策和朝核问题上的处理习惯大相径庭，但在考虑同盟稳定和安全合作的前提下仍需谨慎对待处理韩美间的分歧，合理管控同盟的风险。可以从以下几点进行考虑，也为未来处理韩美关系预先制定方案。第一，美国立足于制衡中国崛起和威胁的认识具有长期性，所制定的对中遏制战略也保持着连贯性。这点不会

因为特朗普的个人喜好而改变。即便特朗普偶尔会改变行事风格其幕僚和政府官员也会保持大方向确保其政策的连续性。从目前情况来看，特朗普遏制中国的立场没有改变。这一点从不久前特朗普对中国第二阶段加征140%的关税可以看出，美国正在削弱中国的产业链优势和制造业，促使美国企业回归本土。在接下来的同盟谈判中，特朗普很可能以关税要求同样逼迫韩国在战略上与美国保持一致，督促其加入美国的反华阵营。那么对韩国来说，无论是进步势力执政还是保守势力执政，优先考虑的是加入制衡中国的收益必须大于韩国向美国支付的同盟成本。同样韩国也必须考虑如果中国实行报复措施美国能否为韩国提供对等的损失补偿。第二，在同盟防卫费分担问题上，如果增加支付比例能够换取美国在朝鲜弃核和半岛和平机制建立问题上对韩国的支持那么也不失是一种战略折中选择。因为这符合韩国的最高利益。但防卫费问题一来涉及到特朗普对韩同盟能够为美国带来实质性物质利益的认可，也涉及到盟友是否会选择主动抛弃同盟寻求与其他国家的合作。韩国应当充分利用同盟的便利性，通过与美国政治集团开展“政治游说”，努力影响特朗普的决策。

#### 4.2 “美国优先”政策下的朝核问题面临“不变”与“变”的双重考量

2025年1月20日特朗普在正式就职美国总统后关于朝鲜描述的一个变化引起关注。特朗普在回答记者提问时，破天荒的将朝鲜称其为“拥核国家（nuclear power）”。对于这一变化被媒体解读为特朗普推翻第一个任期内的朝核政策，与美国过去数十年的对朝路线背道而驰（Stella Kim and Mithil Aggarwal, 2025）。有关方面猜测，特朗普在朝核问题上的态度变化预示着个人主义外交风格的回归。虽然到目前为止，我们无法从特朗普清晰完整的表述中准确推断未来美国对朝外交的具体方向，但从立足“美国优先”的基本方略中可以大致推测特朗普2.0时代的对朝政策大致会经历“不变”与“变”的两个阶段。

首先，不变的是，特朗普把朝核问题当做是优先实现美国自身利益重要“筹码”的基本战略不会变。这一点从他第一轮执政期的对朝政策架构中就能看出。虽然韩美政府的共同目标是实现半岛无核化，但特朗普之所以不愿在对朝制裁问题上做出妥协，是因为其不希望朝核问题与自身的亚太战略脱钩。同时也希望通过朝核问题促使韩国在战略上和自己保持一致，达到更好“管控”韩国的目

的。那么在接下来的执政过程中，特朗普大概率会继续沿用此方式最大限度的从盟友身上攫取利益，同时保证美国在东北亚的战略构图不会因盟友和朝核问题发生“偏航”。

其次，变的是，第一，美国可能从短期追求朝鲜弃核的目标设定转向容忍朝鲜拥核甚至公开向国际社会承认朝鲜拥核的合法地位。2024年俄朝“全面战略伙伴关系条约”的签订和朝鲜向乌克兰派兵的事实足以向国际社会表明，朝鲜在安全问题上迅速向俄国靠拢，朝俄关系升级。而力促俄乌前线停火的特朗普一直公开声称他与普京和金正恩的关系非常不错。特朗普可能会用默许朝鲜拥核换取普京在俄乌停火协议上的支持。从而将欧盟的军事力量抽调出来用于未来和中国的霸权竞争，全力遏制中国的势力扩张。第二，利用朝核危机促使韩国在安全上进一步向美国靠拢。朝俄关系升级，美国也希望韩国在同盟关系发展上给予更大的支持。扩大美国在同盟中的主导地位。特朗普第一个任期内，两国曾经修订“美韩导弹指南”（South Korea Ballistic Missile Range Guidelines），解除对韩国研制弹道导弹弹头重量和运载火箭固体燃料使用的限制。第二阶段美国大概率会帮助韩国升级军备，但代价是韩国需要支付更多的军费，如果接下来特朗普想要修改第12份防卫费分摊协议，这对他来说将变得非常有利。第三，利用拜登的政治遗产来为美国服务。拜登和尹锡悦政府当时一直试图在外交和经济上孤立朝鲜，强化韩国防御与朝核报复打击能力，同时追求美日韩小三边合作。朝鲜分别于2023年9月和2024年10月先后测试了最新一轮的核武和洲际导弹。作为回应美国与韩国于2024年7月在华盛顿签订了“朝鲜半岛核遏制核作战方针”，并且同时美日韩三国签订“三边合作框架协议”（Trilateral Security Cooperation Framework）。特朗普回归后，可能会进一步强化小三边合作机制，一来美日韩三边建设的建设实则不易，先前一直拖累三边合作的日韩矛盾在尹锡悦政府时期被压制。二来小三边合作既可以用来平衡朝鲜的威胁，又可以用来遏制中国的扩张。更重要的是通过小三边合作可以增加日韩对美国的同盟支出，符合特朗普的个人主义原则。

而韩国方面，面对特朗普修改朝核政策的可能性，可以先选择观望或战略等待。一是特朗普政府到目前为止尚未制定详细的对朝方案，二是韩国正值大选换届，特朗普有可能在等韩国新一届政府出台后才会拿出具体的施政方案。等

待并不意味着战略上的退缩和被动，而是事先通过洞察各种因素对朝核问题可能产生的连带影响做好充分的预判和政策对案。朝核问题形成历史错综复杂，涉及各方主体在半岛的利益勾兑和博弈，再加上特朗普本人的不确定性使得韩国在处理安全和同盟关系等议题上难以形成一劳永逸。再则，特朗普上台时间不长，包括朝鲜在内的多方势力都在观望，接下来朝鲜有可能通过不定期的导弹试射或者军事挑衅来测试包括美国在内的各方势力的反应，因此韩国也应做好充分谋划，防止朝鲜利用韩美同盟的矛盾私下与特朗普达成“交易”。

## V. 结论

通过研究发现，韩美在朝核问题和防卫费分担问题上，由于各自利益需求的不一致，引发同盟间一系列的纷争，同盟关系面临弱化的危机。按照传统的同盟理论，同盟的维持通常依赖于成员国的共同目标或相互妥协的利益平衡，一旦这种平衡被打破，同盟就可能面临解体。尤其在实力差距大的情况下，弱势方的“退出成本”一旦低于“留守代价”，同盟便会走向崩溃。但恰恰相反与其不同的是，尽管韩国国内存在反美情绪和同盟矛盾，但韩美同盟至今未解除，同盟体系不但没有崩溃反而双方仍有较强的维持同盟合作的动力。其根本原因是因为韩美同盟属于非对称同盟，同盟中力量弱小的一方依赖大国提供的安全资源。同时双方基于战略利益、安全依赖、政治现实等多重因素的综合作用，双方仍有共同战略需求。短期内韩国难以完全摆脱对美国形成的安全依赖，而美国也不会轻易放弃在韩国的军事存在。

另一方面，盟友出于对同盟的“被抛弃”和“被牵连”的传统安全困境的担忧会努力扩大在同盟中的自主权，自主-安全交易被打破，加剧了盟友间的冲突。就如韩美同盟的情况，韩国要想通过扩大在同盟中的自主比例来平衡利益分配的不均，但安全上又依赖美国，反而成为制约和掣肘韩国获得自主的障碍。同时，由于非对称同盟中盟友提供的安全资源不成比例，美国认为结盟的价值降低，故提出利益需求均衡要求。通过扩大在同盟中的自主权成为实现利益均衡的重要手段。所以这也能解释为什么往届特朗普政府在朝核问题和防卫费问题

上表现出一贯强硬态度的原因。通过分析比较，非对称同盟固有的结构性矛盾决定了韩美之间的自主-安全交易不可能实现完全平衡，美国也会对韩国在安全上的搭便车行为感到不满，也就造成韩国在同盟外交中始终处于相对被动的局面。而美国扩大自主需求必然会增加同盟的成本，美国将其转嫁给盟友时又会引起盟友的不满，共识减少，同盟凝聚力弱化。从总体上来看，无论韩国还是美国，同盟自主要求背后的动因都是基于维护自国的利益。只有当利益的重合幅度越高或趋于一致时，分歧减少，同盟合作才会更加紧密。

值得关注的是，随着2024年美国换届大选的结束，基于美国优先主义原则的特朗普政府未来很可能对朝核政策和同盟外交进行新一轮的调整。然而即便政权更迭，韩美非对称同盟的性质并不会随之发生改变。韩美间围绕利益均衡的新一轮博弈也将随着政策调整重新展开。但是可以预见的是，在不改变同盟性质的前提下，盟友围绕各自利益的博弈整体上来看则有利于能力占优的一方。而非对称同盟体系下的韩美关系依旧会在冲突和协调之间寻找新的平衡点。

参考文献

- 브루스부에노테메스키타 지음.(김우상 외 3명 역, 2015). *세계정치론: 전쟁과 평화 그리고 세계질서*. 파주: 카오스북. pp.103-115.
- 이근욱.(2009). *왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전*. 서울: 한울아카데미.p.42.
- 이상철.(2004). *안보와 자주성의 딜레마*. 서울:연경문화사.pp.20-25.
- 김성한.(2019).미국의 신질서 구상과 한미동맹2030. *신아세안* 제26권제3호.pp.84.
- 김준형.(2017).한반도 비핵·평화의 길:비핵화·평화협정의 교환매트릭스의 유효성을 중심으로. *통일정책연구* 제26권제2호. p.71.
- 민정훈.( 2017).트럼프의 미국우선주의와 한미안보 관계의 쟁점. *세계지역연구* 논총. 제35집제4호. p.22.
- 이승현.(2018).문재인 정부의 대북정책: 다섯 가지 핵심어를 중심으로. *의정논총* 제13권제1호. p.175.
- Hans J. Morgenthau.(1959). “Alliances in Theory and Practice”. in ArnoldWolfers(eds.). *Alliance Policy in the Cold War*. The Johns Hopkins Press.pp.184-212.
- Michael Handel.(1981). *Weak States in the International System*. London: Frank Class and Com-pany. pp.241-242.
- Stephen M. Walt.(1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca and London: Cornell University Press.PP.164-217.
- Dominic Tierney.(2021). The Future of SINO-U.S. Proxy War. *Texas National Security Review*, Volume 4, Issue 2 (Spring).pp.50-73.
- Glenn H. Snyder.(1984). The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, Vol.36 No.4. pp.461-495.
- James D. Morrow. (1991). Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregati-on Model of AlliAnces. *American Journal of Political Science*. Vol.35 No.4,pp.904-933.
- Leeds B. Ashley & Savun, Burcu.(2007). Terminating Alliances: Why Do States Abrogate Agree-ments?. *The Journal of Politics*, Vol.69 No.4.

- pp.1124-1126.
- Michael F. Altfeld.(1984). The Decision to Ally: A Theory and Test.*The Western Political Quarterly*. Vol.37 No.4. p.524.
- Oneal John.(1990).Burden sharing in NATO and the theory of collective action.*International Organization*. Vol.44.pp.379-402.
- Robert D. Putnam.(1988). Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games.*International Organization*. Volume 42 Issue 3(July). pp.427-460.
- Richard Cornes and Todd Sandler.(1984).Easy riders, Joint production, and public goods.*The Economic Journal*. Vol.94.pp.580-598.
- Stephen M. Walt.(1997). Why Alliances Endure or Collapse. *Survival*. Vol.39 No.1.pp.156-179.
- 韩献栋.(2006).同盟政治的安全困境—连累抛弃模型的解释力及其局限.*国际论坛* 2006年第5期.p.19.
- 김동현.(2020년10월15일).주한미군 유지 빠진 한미안보성명, 미 방위비 압박 거세지나. *연합뉴스* <https://www.yna.co.kr/>(검일:2025.1.10).
- 김영은.(2020년10월14일). 국민 10명중 9명 "북한, 핵포기 안할 것"...2017년 수준으로 회귀. *연합뉴스* <https://www.yna.co.kr/>(검일:2025.5.8).
- 류지복.(2020년08월04일).방위비 협상 난항에도 한국인 한미동맹 지지는 여전. *연합뉴스*<https://www.yna.co.kr/>(검일:2025.5.8).
- 이고은.(2019년 01월28일). 한미 방위비 분담금 인상, 국민 절반 "차라리 주한미군 철수". *뉴스핌*.<https://newspim.com/news/>(검색일:2025.5.8).
- 이유정.(2020년04월24일).방위비 13%인상이 최선, 문 대통령은 강경했다. *중앙일보*<https://news.joins.com/>(검색일:2025.1.8).
- 이정은.(2018년12월27일). 트럼프 ‘미, 세계경찰 역할 이제 그만’, 또 주한미군 철수 거론. *동아일보* <http://news.donga.com/>(검색일:2025.1.6).
- Jung Hyo-Sik and Esther Chung.(2019. Sunday April 28,). Trump Harps on Korea’s Defense Spending. *Korea JoongAng Daily*. National Politics.<https://koreajoongangdaily.joins.com/>(검색일:2024.12.29).
- Kraybill, R. L. and Smart, G. R(eds.).(1985). Department of Defense Report on

- Allied Contributions to the Common Defense. *U.S. Department of Defense*. <http://www.defense.gov/>(검색일:2024.12.21).
- Matthew Pennington.(2017, April 14,). Trump Strategy on North Korea: ‘Maximum Pressure and Engagement’. *Associated Press*. <https://www.stripes.com/>(검색일:2024.12.2).
- Stephen M. Walt.(2025, February 3,). What IR Theory Predicts About Trump 2.0. *Foreign Policy*. <https://foreignpolicy.com/>(검색일:2025.5.11).
- Stella Kim and Mithil Aggarwal.(2025, Jan 21,). Trump calls North Korea a ‘nuclear power,’ drawing a rebuke from Seoul. *NBC NEWS*.<https://www.nbcnews.com/>(검색일:2025.5.12)

Manuscript: Feb 02, 2025; Review completed: May 04, 2025; Accepted: May 22, 2025