

# ‘대국’ 인도네시아의 중견국 외교: ‘독립적, 적극적’ 외교의 추구

서지원\*

## 요약

---

이 논문의 목적은 인도네시아 중견국 외교의 특징을 설명하고 이의 배경이 된 국내적 요인에 대해 해설하는 것이다. 인도네시아 중견국 외교는 민족주의와 반식민지 혁명의 역사에서 나온 ‘독립적, 적극적’ 외교원칙을 고수하는 것에서 출발했다. 인도네시아는 지구적 이슈에 대한 관심, 다자주의 선호, 국제분쟁 중재 추구, 규범외교 등 중견국 외교의 특성을 모범적으로 드러내는 외교를 펼쳐 왔다. 틈새 외교가 아니라 거대담론을 논하는 규범외교, 그리고 많은 국가를 초청한 포용적 다자외교를 추구한다는 것이 인도네시아 중견국 외교의 특징이다. 개발도상국의 대표를 자임하며 강대국의 진영 외교를 넘어선 새로운 세계질서를 추구해 온 인도네시아의 대항헤게모니적 중견국 외교는 경제발전과 국력 신장을 배경으로 하여 최근에 나타난 것이 아니라 신생국으로서 외교적 자원이 부족했던 1950년대 중반부터 시작되었다. 다시 말해 인도네시아의 중견국 외교는 중견국으로서의 역량에 대한 자기정체성이 빚어낸 결과가 아니라, 외교역량과는 별개로 세계질서를 주도하고자 하는 대국 정체성, 대국의식에서 비롯된 결과였다.

**주제어:** 인도네시아, 중견국 외교, 대국의식, 반동회의, 발리민주주의포럼

---

\* 창원대학교 국제관계학과 부교수, suhjiwon@gmail.com

## I. 들어가며

한국 정부는 신남방정책을 통해 아세안 및 인도와의 외교관계를 증진하고자 노력하고 있다. 특히 아세안에서 주도적인 역할을 하고 있는 인도네시아와는 2017년 문재인 대통령과 조코 위도도(Joko Widodo, 조코위) 인도네시아 대통령이 정상회담을 통해 ‘특별 전략적 동반자 관계’로의 양국관계 격상을 발표할 만큼 긴밀한 관계를 맺게 되었다. 양국은 2017년 발표한 ‘한-인도네시아 공동번영과 평화를 위한 공동비전성명’에서 “양자적 차원을 넘어 지역·전 세계의 평화, 안정 및 번영의 유지에 더욱 기여하는 방향으로 수렴하기를 희망”하면서 관계 격상에 합의했으며, “삼각협력을 포함한 공동의 노력을 통해 지역 및 전 세계에 대한 양국의 기여를 강화”하기로 약속했다. 이를 위해 양국 정상은 UN, APEC, G20, MIKTA 등 지역과 국제무대에서 협력을 심화하기로 했다(연합뉴스 2017/11/09).<sup>1)</sup>

중견국 외교를 통해 국제사회에서 새로운 역할을 모색하고 있는 한국이 전통적으로 국제무대에서 활발한 중견국 외교를 수행해 온 인도네시아와 만나 양자협력뿐만 아니라 세계를 무대로 한 외교적 협력을 강화하기로 한 것은 매우 고무적이다. 양국의 효과적 협력을 위해서는 서로의 외교적 전통과 전략에 대한 이해가 필수적이겠지만, 인도네시아의 외교에 초점을 맞춘 한국어 학술논문은 10년에 한 편이 겨우 발표될 정도로 희귀하여 양국 간의 이해를 돕기에 부족한 실정이다(양승운 1997; 박광섭·이요한 2001; 박재봉 2013).

이 글의 목표는 1945년 건국 이래 오늘날까지 인도네시아의 외교정책의 기초에 대해 개괄하면서 사례를 통해 인도네시아가 수행해 온 중

---

1) MIKTA(믹타)는 멕시코·인도네시아·한국·터키·호주 5개국으로 구성된 지역 간 중견국 협의체이다.

견국 외교의 특성을 설명하는 것이다. 인도네시아의 정치엘리트들은 매우 민족주의적이고 자존심이 강하며, 독립을 위한 외교전의 과정에서 만들어진 ‘독립적, 적극적’(bebas, aktif) 외교원칙을 때로는 융통성이 없어 보일 정도로 고수하려고 한다(요하네스 2011). 세계질서를 주도하는 강대국은 아니지만 어느 한 진영에 편승하거나 중립의 위치를 지키지 않고 적극적인 외교를 펼치겠다는 인도네시아의 외교원칙에는 전형적인 중견국으로서의 외교철학이 담겨 있다. 이러한 인도네시아의 외교원칙이 탄생한 배경과 그 적용에 대한 이해는 인도네시아 외교뿐만 아니라 인도네시아가 리더십을 발휘하고 있는 아세안의 외교를 이해하기 위해서도 매우 중요하다.

행태적으로 중견국은 “지구적 이슈에 관심이 크고 다자주의적 해법을 선호하며, 국제분쟁에서 타협과 연합형성, 합의를 추구하고 틈새외교, 규범외교, 소프트파워 활용 등 특징을 갖는 국가군”으로 정의된다(손열 2016, 5). 이 중에서도 캐나다와 호주 등 이른바 ‘제1세대’ 중견국이 틈새외교로서의 규범외교를 펼친다면, 아시아와 아프리카, 라틴아메리카의 강국인 브라질, 라틴아메리카, 남아공 등 ‘제2세대’ 중견국은 대항헤게모니적인 ‘수정주의’ 외교행태를 보이는 특징이 있다(손열 2016, 2). 길리와 오닐(Gilley and O’Neil 2014)은 중견국의 행태에 대해 다음과 같이 예측했다. 첫째, 중견국은 평화유지 작전에 적극적으로 참여하거나 분쟁과 관련된 새로운 이슈 영역에서 주도적 역할을 하는 등 평화 이니셔티브와 분쟁 중재의 역할을 적극적으로 맡을 것이다. 둘째, 중견국은 강대국과 같은 밸런싱이나 강대국에 대한 편승 전략보다는 다극적 질서를 추구할 것이다. 셋째, 중견국은 ‘규칙과 제도’를 통해 권력의 행사에 제약을 가하려는 외교적 이니셔티브를 취할 것이다. 이들은 중견국이 반드시 자유민주주의적인 규칙과 제도를 추구하리라는 가정은 현실에 들어맞지 않으며, 특히 새로 부상하는 중견국들은 서구의 가치에 대해 대항헤게모니적인 입장을 보이기도 한다고 지

적했다.

인도네시아는 지구적 이슈에 대한 관심, 다자주의 선호, 국제분쟁 중재 추구, 규범외교 등 중견국 외교의 특성을 모범적으로 드러내는 외교를 펼쳐 왔다. 신생민주주의 국가로서 최근 인도네시아가 민주주의 외교라는 새로운 길을 개척하기는 했지만, 전반적으로 보아 인도네시아의 규범외교는 인권, 개발 등의 분야에서 새로운 이슈영역을 개척하는 ‘틈새외교’라기보다는 여러 국가를 초청한 포용적 다자외교를 통해 기성 강대국에 도전하는 ‘수정주의적 성향’을 가진 ‘대항체계모니적’ 외교이다.

그런데 개발도상국의 대표를 자임하며 강대국의 진영 외교를 넘어선 새로운 세계질서를 추구해 온 인도네시아의 이러한 중견국 외교는 인도네시아의 경제발전과 지역기구 아세안의 성공으로 말미암아 최근에 나타난 것이 아니라 신생국으로서 인도네시아의 외교적 자원이 전혀 없는 것이나 다름없었던 1950년대 중반부터 시작되었음에 주목할 필요가 있다. 다시 말해 인도네시아의 중견국 외교는 중견국으로서의 역량에 대한 자기정체성이 빚어낸 결과가 아니라 오히려 인도네시아가 가진 외교역량과는 별개로 세계질서를 주도하고자 하는 대국 정체성, 대국의식에서 비롯된 결과였다고 해석할 수 있다.

이 글의 목표는 인도네시아의 중견국 외교에 대한 해설과 더불어 국내정치와 사회문화적 요소가 외교정책에 영향을 끼치는 방식을 탐색하는 것이기도 하다. 예를 들어 자바의 전통적 국제정치 인식은 인도네시아가 가진 대국의식의 원류를 형성했으며, 의회 내에서의 치열한 정치적 경쟁은 ‘독립적, 적극적’ 외교정책으로부터 탈피하려는 정치엘리트에게 제재를 가했다. 건국 초기의 의회민주주의 이후 장기간의 권위주의 시기를 지나 다다른 민주화된 인도네시아에서는 민주주의 규범 외교라는 다소 새로운 조류의 중견국 외교가 등장하기도 했다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 인도네시아의 외교원칙인 ‘독립적, 적극적’ 외교와 인도네시아가 가진 대국의식에 대해 설명한다. 3절에서는 인도네시아의 중견국 규범외교 사례로서 1955년의 아시아-아프리카 정상회의와 2008년에 시작된 발리민주주의포럼(Bali Democracy Forum)을, 그리고 중재외교의 사례로서 1980년대 내내 다른 아세안 국가들과는 차별화된 입장에서 캄보디아 분쟁을 해결하기 위해 노력해 온 결과 결실을 맺은 인도네시아의 자카르타비공식회담(Jakarta Informal Meeting)을 논의할 것이다. 4절에서는 인도네시아 중견국 외교의 국내적 배경에 대해 민족주의와 대국의식, 민주주의라는 역사적·문화적·정치적 배경을 중심으로 검토하며, 마지막 5절에서는 결론과 함께 한국 외교에의 함의를 살펴본다.

## II. 인도네시아의 외교원칙과 중견국 정체성

### 1. 인도네시아의 외교원칙: ‘독립적, 적극적’ 외교

인도네시아는 1948년 이래 ‘독립적, 적극적’ 두 단어를 외교원칙으로 삼아 현재까지 계승해 내려오고 있다. 이 외교원칙은 당시 인도네시아 지도자들이 당면한 외교적 상황에 대한 실용적 대응에서 나온 것이었다.

네덜란드에 대항해 혁명을 수행하던 인도네시아공화국 정부는 군사적 역량이 부족한 가운데 외교적인 인정이 절대적으로 필요한 상황이었다. 인도네시아공화국을 처음으로 인정한 것은 아시아와 아프리카의 신생국들이었다. 특히 인도의 자와할랄 네루(Jawaharlal Nehru) 총리는 공화국의 수도로 기능하던 족자카르타에 비행기를 보내 인도네시아 샤흐리르(Sjahrir) 총리를 아시아관계회의(Asia Relations Conference,

범아세아대회)에 초청하는 등 인도네시아의 독립을 적극 지지했다(Leifer 2013, 14-15). 신생국들의 지지는 환영할 만한 것이었지만 외교전에서 결정적으로 중요한 과제는 강대국의 지지를 받는 것이었다. 무엇보다도 냉전이 이제 막 시작된 상황에서 미국과 소련의 대립 구도에 휩쓸리지 않고 인도네시아공화국이 국제적으로 인정받는 것이 당면 과제였다. ‘독립적, 적극적’이라는 두 단어의 외교원칙은 이러한 상황에서 고안된 것이었다.

1948년 2월, 하타(Hatta) 부통령을 총리로 한 새로운 내각이 수립된 이후 샤흐리르 전 총리는 인도네시아 의회의 전신인 국민중앙위원회(Komite Nasional Indonesia Pusat)에서 인도네시아의 나아갈 길은 비동맹 약속(commitment to non-alignment)이라는 내용의 연설을 했는데, 이 연설의 전후로 소련과의 우호조약 문제가 불거졌다. 당시 인도네시아공화국은 외교적 지지를 얻기 위해 세계 여러 나라에 특사를 파견하고 있었다. 이슬람 계열의 인사는 중동을 방문하여 지지를 구하고, 공산주의 계열의 인사는 소련과 동유럽을 방문하여 지지를 구하는 식이었다. 이러한 노력의 결과로 소련과 인도네시아의 영사관계조약(consular treaty)이 추진되었는데, 1948년 5월 이 조약을 소련이 비준했음이 보도되자 유엔에서 미국의 지지를 얻으려고 노력하고 있던 하타 총리는 난처한 입장에 놓이게 되었다(Leifer 2013, 19).

당시 죽자카르타에서의 정치적 대립은 첨예했다. 좌파 인사들은 정부가 지나치게 외교와 협상에 치중한다고 비판하며 투쟁을 강화하고 소련과 제휴할 것을 주장하고 있었다. 1948년 9월에 열린 국민중앙위원회 실무위원회에서 하타 총리는 미국과 소련의 대립에서 인도네시아가 택할 길은 소련 편을 드는 것이라는 공산당 계열 단체의 주장에 반박했다. 그는 “우리 인도네시아인들은 우리 인민과 우리나라의 자유를 위한 투쟁을 하면서 소련과 미국 사이에서 선택해야만 하는가? 우리의 이상을 추구하기 위해 취할 수 있는 다른 입장은 없는가?”라고 물

으며, “정부는 우리가 채택할 최선의 정책은 우리를 국제 분쟁의 대상으로 만들지 않는 것이라는 확고한 의견을 가지고 있다. 반대로 우리는 우리 자신의 운명을 결정하고 인도네시아 전체의 독립이라는 우리 자신의 목표를 위해 싸울 권리를 가진 주체로 남아 있어야 한다”라고 선언했다(Embassy of the Republic of Indonesia, Washington, DC. n.d.).<sup>2)</sup> 같은 달 동부자바의 마디운(Madiun)에서는 군사 반란이 발생했다. 반란은 주요 공산당 지도자들이 모두 사살당하고 마디운 근교에서 8000명 가량이 학살당한 후 종식되었다(Ricklefs 2001, 280-281). 마디운 반란에 단호하게 대응한 공화국 정부는 미국의 신뢰를 얻을 수 있었으며 이후 인도네시아공화국은 지금과 같은 형태로 독립할 수 있었다.

1953년 하타 부통령은 『포린어페어스』(Foreign Affairs)지에 “인도네시아의 외교정책”이라는 글을 수록했다. 여기에서 하타는 미국과 소련 블록 중 어느 한쪽에도 가담하지 않는 인도네시아의 정책은 ‘중립’이 아니라 ‘독립적, 적극적’ 정책이라고 설명했다. 인도네시아의 외교정책이 중립을 지키기 위해 소극적으로 처신하는 것이 아니라 ‘두 블록이 발생시키는 긴장을 완화하고 평화를 보전하려는 열정적인 노력’을 펼치려는 것이기 때문이다(Hatta 1953, 444-445). 이 글에서 하타는 윌로포(Wilopo) 총리가 정리한 인도네시아의 외교정책을 다음과 같이 인용하고 있다.

- (a) 분쟁이 있는 두 블록 중 어느 한쪽에 영구적으로 편을 들지 않는다.
- (b) 두 블록의 분쟁 때문에 발생할 수 있는 사건들에 영구적으로 거리를 두거나 중립적인 자세를 취하지 않는다.

2) 이 내용은 주미 인도네시아 대사관 홈페이지의 “Indonesia’s Foreign Policy/The Principles of the Foreign Policy” 를 출처로 했으며 다만 ‘러시아’를 ‘소련’으로 변경하였다.

인도네시아는 이러한 ‘독립적 태도’를 견지하면서 다음 사항을 고려한다.

- (a) 국제연합의 신실하고 충실하며 진지한 회원으로서의 목적과 목표에 대한 인도네시아의 개념
- (b) 곧 올 미래에도, 먼 미래에도 이 국가와 민족이 위대한 영향력의 요소로서 중요성을 가질 것이라는 믿음

정리하자면, ‘독립적, 적극적’ 외교원칙은 냉전이 시작되는 가운데에서 인도네시아공화국 정부가 당면 과제인 인도네시아의 실질적 독립을 쟁취하기 위한 현실주의적인 방책으로서 처음 고안해냈으며, 독립 직후 외교정책의 노선으로서 정식화되었다. 인도네시아는 1950년대 후반 의회민주주의가 수카르노(Sukarno) 대통령을 필두로 한 ‘지도자가 있는 민주주의’(Demokrasi Terpimpin)로 대체되었고,<sup>3)</sup> 1965년 이후 수하르토(Suharto) 장군을 중심으로 한 ‘신질서’ 권위주의 정권이 수립되어 1998년까지 지속되다가 아시아 금융위기를 계기로 민주화되는 정치변동을 겪었지만, 그 가운데에서도 ‘독립적, 적극적’ 외교원칙은 지속적으로 계승되고 있다. 수하르토 정부 시기의 인도네시아는 친미 노선을 취했지만, 미국과의 관계는 군사기지 제공 등이 포함되지 않는 ‘제한적 동맹’(limited alignment)이었다(Ciorciari 2010). 현재의 미-중 경쟁에 대해 인도네시아가 취하고 있는 태도 또한 ‘독립적 외교’로 볼 수 있다.

적극적 외교는 국제분쟁에 대해 중립적으로 관망하지 않고 적극적인 중재의 노력을 한다는 의미이다. 인도네시아 정부는 인도차이나 전쟁과 베트남의 캄보디아 점령, 필리핀의 모로 분쟁, 유고슬라비아 전쟁

---

3) 이 용어는 보통 ‘교도민주주의’(Guided Democracy)로 번역된다.

까지 세계의 수많은 분쟁에 중재역을 자임해 왔다. 조코위 2기 정부(2019-2024) 역시 라카인(미얀마), 아프가니스탄, 팔레스타인, 남중국해 분쟁 해결에의 기여를 목표로 삼고 있다(Nur Yasmin 2019). 아시안 게임에 남북한 정상을 동반 초대하고, 한-아세안(동남아시아국가연합, Association of Southeast Asian Nations/ASEAN) 특별정상회의에 김정은 위원장을 초청하자고 제안하는 등 한반도에 대해 인도네시아가 보이는 관심은 이러한 중재외교 전통의 연장선상에서 이해할 수 있다.

인도네시아는 유엔의 회원국으로서 적극적으로 유엔 활동에 임할 뿐 아니라 다양한 형태의 다자외교를 실천하고 있다. 인도네시아의 지도자들은 다자협력을 통한 국익추구를 실천해 왔으며 특히 ‘역량은 강화되 선택지는 제한하지 않는 구조’의 다자기구를 선호해 왔다(Weatherbee 2013, 17). 이 글에서 다룰 1955년의 반동회의(아시아-아프리카 정상회의)와 발리민주주의포럼을 인도네시아가 주도한 다자협력의 대표적 사례로 볼 수 있다.

## 2. 인도네시아는 중견국인가? 중견국 인도네시아의 대국외교

수실로 밤방 유도요노(Susilo Bambang Yudhoyono) 대통령은 2005년 연설을 통해 국제사회에서의 인도네시아의 역할과 지위에 대해 다음과 같이 설명했다(Weatherbee 2013, 5).

우리는 우리의 독립과 국민통합을 소중히 하는 자랑스러운 국민입니다. 우리는 세계에서 네 번째로 인구가 많은 나라입니다. 우리는 세계에서 가장 숫자가 많은 무슬림 인구의 집입니다. 우리는 세계에서 세 번째로 큰 민주주의의 나라입니다. 우리나라는 민주주의, 이슬람, 근대성이 서로 손을 잡고 가는 나라이기도 합니다. 우리는 지금까지 그랬듯이 앞으로도 즉 아세안을 우리 외교정책의 주춧돌로 삼을 것입니다. 그리고 우리의 마음은 언제나 우리가 속한 발전하는 세계(the developing

world)와 함께 합니다. 우리가 누구인지, 국민들의 공동체에서 우리가 무엇을 하는지를 정의하는 것들은 이런 것들입니다.

유도요노 대통령의 연설은 국제사회에서 인도네시아가 자신을 정의하는 방식을 다소 겸허하게 드러낸다. 2020년 인도네시아의 인구는 2억 7350만 명으로 인구 규모가 중국, 인도, 미국에 이어 세계 4위이다. 동남아시아에서 베트남과 필리핀 두 나라가 1억 명 전후의 인구를 보유하고 있지만, 인도네시아 인구와는 두 배 이상 차이가 난다. 인구의 절대적인 규모와 지역에서의 상대적 인구 분포, 그리고 인도네시아의 문화적·정치적 중심지인 자바 특유의 세계관이 결합되어 인도네시아는 건국 초기부터 ‘대국의식’을 직접적, 간접적으로 드러내 왔다.

지역 차원에서 인도네시아의 대국의식은 공세적인 형태로 나타났다. 인도네시아의 독립 직전 민족 지도자들이 독립 인도네시아의 국경에 대해 토론하기 위해 모였을 때 이들의 견해는 크게 두 가지로 나뉘었다. 네덜란드령 인도라는 식민지의 경계가 인도네시아의 국경이 되어야 한다는 쪽, 그리고 네덜란드령 인도뿐만 아니라 영국의 식민지인 말라야와 보르네오섬 북단, 포르투갈 식민지인 동티모르, 그리고 뉴기니섬까지 포함한 ‘인도네시아 라야’(Indonesia Raya, 대(大)인도네시아)의 건설을 지향해야 한다는 쪽이었다. 하타는 네덜란드 식민지 중 파푸아(서뉴기니)를 제외한 영토가 인도네시아의 영토가 되어야 한다고 주장한 반면, 수카르노는 ‘대인도네시아’의 건설에 찬성했다(Suryadinata 1996, 5-6). 1949년에 네덜란드로부터 실질적으로 독립했을 때의 영토는 하타의 주장과 일치했지만, 그 후에도 ‘인도네시아 라야’의 구상은 인도네시아와 주변 영토 및 국가의 관계에서 계속 불거졌다. 1960년대 초반 수카르노 대통령은 말레이시아의 독립을 반대하며 북보르네오 반군을 지지하는 ‘콘프론타시’(Konfrontasi) 정책을 펼쳤

다. 1975년에는 수하르토 정부가 포르투갈로부터 독립을 선언한 동티모르를 침공하여 실효지배했다.

인도네시아는 지역을 넘어 개발도상국의 대표를 자임하며 세계적인 역할을 수행하려고 노력하기도 했다. 반동회의 개최를 시작으로 하여 수카르노의 몰락 이전까지 계속된 세계적 규모의 회의 개최와 다자기구 설립은 이러한 맥락에서 볼 수 있다. 수하르토 군부 정권이 들어선 이후 아세안이 성장하면서 인도네시아는 동심원(concentric circles) 개념에 따라 지나치게 세계적인 역할에 몰두하기보다는 인도네시아 외교정책의 주춧돌인 아세안에 외교의 가장 큰 우선순위를 두고, 동아시아와 아시아태평양 지역에는 그 다음 우선순위를 두며, 그 이외의 국가들과의 외교는 국익에 따라 선택적으로 수행하는 식으로 지리적 근접성에 따른 차등 외교를 실시한다는 새로운 원칙을 도입했다(Anwar 2014). 그럼에도 불구하고 수하르토 대통령은 1990년대에 비동맹운동(Non-Aligned Movement)의 의장에 취임하는 등 세계적 역할을 적극적으로 맡았다.

민주화 이후에도 글로벌 수준의 다자외교는 계속되고 있다. 유도요노 대통령 시대의 인도네시아는 다음 절에서 다룰 발리민주주의포럼(Bali Democracy Forum)을 비롯한 여러 새로운 회의를 주최하는 한편(Poole 2014, 159-160), 유엔개혁을 화두로 던지며 유엔 안전보장이사회 상임이사국 지위에 대한 희망을 드러내는 등(Hermawan and Habir 2014, 181) 세계적 차원과 아시아-아프리카 차원에서 다양한 외교적 이니셔티브를 새로이 시작했다. 한편 인도네시아는 유엔 평화유지군에도 많은 병력을 투입하고 있다(Capie 2016). 2018년 말 기준으로 인도네시아는 3,544명의 병력을 평화유지군으로 파견하고 있으며(Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia 2019), 이는 세계적으로 7위에 해당하는 숫자이다.

그런데 서론에서도 언급했듯이 인도네시아의 이러한 중견국 외교는

인도네시아의 발전에 뒤따른 것이 아니라 외교역량이 부족한 신생국이었던 1950년대부터 시작되었다. 인도네시아가 건국 초기부터 가졌던 대국 정체성, 대국의식은 외부에서 관찰 가능한 속성과는 차이를 가진다. 인도네시아가 인구는 많지만 GDP 규모와 군사 예산 등의 속성으로 평가했을 때 강대국은 아니다. 아세안에서라면 인도네시아가 리더십을 발휘하는 위치에 있지만, 세계적으로 강대국에 맞설 만한 역량이 되지 않는 것은 물론 개발도상국 또는 남반구 내에서도 자체적인 희망과는 달리 주도적인 역할을 수행하고 있다고 확인하기 힘들다. 그런가 하면 G-20와 므타의 회원이라는 것, 그리고 규범외교와 평화유지군에의 기여, 국제분쟁 중재, 적극적 다자외교 등 중견국에 일반적으로 기대되는 역할을 수행하고 있는 것 등 여러 측면을 볼 때 인도네시아를 중견국 범주에 포함하는 데에는 무리가 없다. 즉 인도네시아의 주관적 정체성과 객관적 역량은 들어맞지 않으며, 인도네시아는 ‘중견국의 능력을 가지고 강대국의 이미지를 추구하고 있는’ (McRae 2014) 것이다. 인도네시아가 다자외교 이니셔티브 제안, 국제분쟁 중재역 자임 등을 통해 국제적으로 끊임없이 존재감을 드러내는 것을 보면 대국의식 덕분에 성공적인 중견국 외교를 하고 있다고 평가할 수도 있을 것이다.

### Ⅲ. 인도네시아의 중견국 외교 사례

#### 1. 대항해게모니 규범외교: 반동회의

1955년에 반둥에서 열린 아시아-아프리카 정상회의(Asian African Conference, 반동회의)는 신생국들이 국제무대에서 정치적 연대를 과시하면서 사하라 이남 아프리카를 비롯한 세계 각지에서 탈식민화가

완료되지 않은 상황에서 제국주의와 식민지주의의 부활 가능성에 대해 단호한 우려를 표명하는 자리였다. 아시아-아프리카 정상회의는 양진영에 속해 있지 않은 신생국들에게 탈식민화 이후 세계질서의 구상과 관련된 규범을 그들끼리의 토론을 통해 만들어가는 경험을 제공했으며 이때 만들어진 규범은 아세안과 비동맹회의 등의 후속 국제기구에 계승되었다. 반동회의에서 논의된 반식민지주의와 인종주의 반대 등의 의제는 향후 유엔총회에서 제3세계 국가들에 의해 제기될 인권 의제의 기초를 형성했다(Burke 2013, 13-34).

반동회의는 냉전에 대한 신생국들의 우려가 깊어지는 시기에 인도네시아의 알리 사스트로아미조요(Ali Sastroamidjojo) 총리의 제안으로 성사되었다. 강대국들이 한국과 베트남의 운명을 논의하기 위해 제네바에서의 회담을 개최하기 직전인 1954년 4월 말에 콜롬보에서는 인도네시아와 실론(현재의 스리랑카), 버마(현재의 미얀마), 인도, 파키스탄 대표가 모여 미국 대 중국의 전쟁 확대 가능성을 우려하며 인도차이나 분쟁의 종단을 요구했다. 알리 총리는 냉전의 긴장을 완화하고 식민지주의에의 도전을 지탱하기 위해 아시아와 아프리카의 더 많은 신생국들이 모이는 회담을 열자고 제안했다. 같은 해에 미국 중심의 동남아시아조약기구(The Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)가 결성된 데 대한 인도네시아의 분노에 인도의 네루 총리가 공감하면서 콜롬보 5개국은 중국과 남·북 베트남을 비롯한 30여 개국을 초청하여 정상회의를 열자는 제안에 합의했다(Leifer 2013, 38-39).

반동회의에 대해서는 국민당의 알리 총리가 1955년의 총선을 앞두고 정치적 인기를 끌기 위해 계획한 것이며, 인도네시아가 국제무대에서 주목받기는 했어도 실익은 크게 없었다는 비판이 존재한다(Leifer 2013, 39). 알리 총리가 반동회의의 성공적 개최로 자신의 이름을 역사에 남긴 것은 사실이다. 하지만 반동회의 개최의 배경과 그 결과에 대해 단기적인 국익이나 정치적 이익만을 기준으로 평가하기보다는 ‘독

립적, 외교적' 외교원칙을 국제무대에서 실현하고 세계적으로 탈식민화를 앞당기려는 이념적 배경이 작용했다는 점, 그리고 인도네시아가 아시아-아프리카 연대에서 주도적 역할을 하여 세계적으로 존재감을 확보했다는 점 등을 공정하게 평가해야 한다고 본다. 아프리카와 아시아 나라들이 인도네시아를 우러러보게 되었고, 인도네시아의 국가이념인 판차실라(Pancasila)를 다른 나라들이 채택하려고 한다는 수카르노의 당시 주장은 과장된 것이었지만, 반동회의로 인해 국제사회에서 인도네시아의 위상이 높아진 것은 부정할 수 없다(Shimazu 2014, 249-251).

〈표 1〉 반동 10원칙

1. 기본적 인권 및 유엔헌장의 목적과 원칙에 대한 존중
2. 모든 국민의 주권과 영토 보전에 대한 존중
3. 모든 인종의 평등 및 작든 크든 모든 국민의 평등에 대한 인정
4. 다른 나라의 내정에 대해 개입하거나 간섭하지 않기
5. 각각의 국민이 유엔헌장을 지키면서 단독으로든 집단적으로든 스스로를 방어할 권리에 대한 존중
6. 어느 강대국의 특정한 이익에 부합하는 집단방위협정을 사용하거나 다른 나라에 압박을 가하지 않기
7. 어느 나라든지 그 영토보전과 정치적 독립에 반하는 공격행위, 위협, 무력 사용을 하지 않기
8. 모든 국제분쟁은 유엔헌장을 지키면서 협상, 조정, 중재, 사법적 해결 등의 평화적 수단 및 당사자가 택한 다른 평화적 수단으로 해결
9. 상호이익과 협력 증진
10. 정의와 국제적 의무 존중

출처: Mackie 2005, 106

시마즈(Shimazu 2014, 232)는 반동회의에 대해 ‘탈식민 아시아와 아프리카 국가들의 집합적 대관식 내지는 취임식’이라는 상징적 의미가

있었다고 평가한다. 4월 18일이라는 회의의 시작 날짜는 반식민지 운동의 선구자였던 미국 혁명에서 중요한 의미가 있는 날짜였기에 선택되었다(Shimazu 2014, 235). 반동회의에 모인 아시아와 북아프리카 국가들은 반동 10원칙의 도출 자체가 기적이었다고 할 만큼 여러 가지의 제에 대해 이견을 드러내는 상황이었지만, 탈식민화를 추구하고 남아프리카의 아파르트헤이트를 비난하는 것에는 모든 국가가 동의했다(Vitalis 2013, 265).

반동회의는 멤버십과 정기적 회의 체제를 갖춘 국제기구로 발전하지 않았으나, 탈식민화가 지속되어야 한다는, 그리고 신생국의 목소리가 국제사회에 반영되어야 한다는 대항체제모니적 규범을 제시하는 성과를 거두었고, 이후 비동맹운동을 비롯한 다수의 신생국 연대체가 결성되었다. 반동회의에는 남북한을 제외한 거의 모든 아시아 국가가 참가했으며, 특히 향후 아세안을 이루게 될 모든 국가가 이 회의에 참가했기에 아세안을 비롯한 동남아 지역 국제관계의 규범은 반동회의의 모든 참가국이 합의한 반동 10원칙의 영향을 받았다(Weatherbee 2009, 68).

인도네시아의 대국의식이 반동회의의 개최로 인해 생겨난 것은 아니다. 시마즈(Shimazu 2014, 250)는 Weinstein(1976)을 인용하여 반동회의의 개최로 인해 인도네시아 엘리트가 아프리카와 아시아의 리더라는 자존감과 목적의식을 갖게 되었다고 설명했는데, 앞서 살펴보았듯이 인도네시아가 국제사회에서 위대한 영향력을 끼치는 중요한 국가가 될 것이라는 믿음은 이미 월로포 내각 시기(1952-53)에 정식화되었다(Hatta 1953). 인도네시아의 대국의식은 반동회의의 개최에 대한 필요조건도 아니었다. 2차대전 직후에는 한국을 비롯한 여러 국가가 지역질서를 주도하기 위해 새로운 국제회의나 국제기구를 제안했고, 이러한 제안의 기저에 늘 대국의식이 깔려 있지는 않았다. 예를 들어 비동맹운동을 주도한 유고슬라비아의 엘리트들은 유고슬라비아가 지

표상으로 적어도 중견국 이상이었지만 소국의식을 반복적으로 드러냈다(Subotić and Vucetic 2017). 그럼에도 인도네시아가 국제적으로 발휘할 영향력에 대한 인도네시아 엘리트들의 믿음은 반동회의의 중요한 배경 요인이었으며, 반동회의 즉 아시아-아프리카 정상회의에 쏟아진 국제적 주목은 이러한 믿음을 더욱 강화했고, 반동회의 전후와 그 이후 인도네시아의 외교 노선을 이해하는 데에 이러한 믿음에 대한 이해가 필수적이라는 것을 짚고 넘어갈 필요가 있다.

## 2. 민주주의 규범외교: 발리민주주의포럼(Bali Democracy Forum)

1998년의 민주화 이후 인도네시아 최초의 직선제 대통령으로서 당선된 유도요노 대통령은 신생민주주의 국가이자 세계 최대의 무슬림 인구를 보유한 국가로서 인도네시아의 국가 정체성을 외교적 자산으로 활용하려고 했다. 유도요노 대통령 시대에 인도네시아가 제기한 외교적 이니셔티브 중 대표적인 것으로는 ‘아시아태평양 지역에서 진보적인 민주주의의 아키텍처를 창조’한다는 목표 하에 2008년 출범한 발리민주주의포럼을 들 수 있다.

인도네시아는 1998년에 수하르토 대통령이 퇴진하면서 민주화를 이룩한 이후 신생민주주의 국가로서 민주주의 외교에도 적극적으로 나섰다. 수하르토 정권 후기에 동티모르 문제로 인해 인권단체와 외국 정부들의 집중적인 비난의 대상이 되는 경험을 했던 인도네시아 외교관들은 민주화 이후 인권과 민주주의를 증진하는 역할을 통해 국가 이미지 개선에 나서고자 했다. 특히 인도네시아 역사상 최초로 직선제로 선출된 대통령인 유도요노 대통령은 발리민주주의포럼을 개최하며 적극적으로 민주주의 외교에 나섰다(Sukma 2011). 발리민주주의포럼의 개최에는 취임 초기부터 신국제주의를 천명하며 민주주의 외교와 적극적 중재외교를 통해 인도네시아의 세계적 위상을 과시하려고 했

던 유도요노 대통령의 성향과 정책 선호가 반영되어 있다(전제성 2009). 내부적인 정치체제의 운영방식으로 민주주의를 채택했을 뿐만 아니라 대외적 정체성으로까지 채택한(Sukma 2011) 인도네시아의 민주주의 외교는 - 조코위 정부 시대에 다소 주춤한 감이 있지만 - 신생 민주주의 중견국의 민주주의 외교가 택할 수 있는 하나의 방향을 제시한다.

발리민주주의포럼의 목표는 ‘평등과 상호 존중, 이해의 원칙에 맞는, 대화에 기반한 경험과 모범사례 공유를 통해 평화와 민주주의 분야에 서 지역적, 국제적 협력을 증진하는 것’이다. 발리민주주의포럼은 하산 위라유다(Hassan Wirajuda) 외교부 장관의 주도로 시작되었다. 2007년부터 준비를 시작한 후 2008년에 제1회 포럼이 개최되었다. 제1회 포럼에는 참가국 32개국과 옵저버 8개국 등 총 40개국이 참가했으며, 이중 4개국은 정상이 참가했다. 이후 매년 회의가 개최되었으며, 참가국의 숫자도 늘어났다. 2019년의 제12회 포럼에는 참가국 45개국과 옵저버 49개국, 8개의 국제기구가 참가했다(<표 2> 참조).<sup>4)</sup> 처음에는 아시아태평양 지역 국가 위주로 초청했으나, 지금은 전 세계로 참가국의 범위가 확대되었다. 제1회부터 제7회까지는 인도네시아가 다른 국가와 함께 공동개최하는 형식을 띠었으며, 한국은 2010년에 제3회 포럼을 공동개최했다.

---

4) 포럼에는 각국의 주인도네시아 대사가 참가하는 경우도 많다.

<표 2> 2019년 발리민주주의포럼 참가국: 94개국과 8개 국제기구

PARTICIPANT COUNTRIES				
1. Afghanistan	13. Iran	25. Nepal	37. Sri Lanka	
2. Armenia	14. Iraq	26. New Zealand	38. Tajikistan	
3. Australia	15. Japan	27. Oman	39. Thailand	
4. Azerbaijan	16. Jordan	28. Pakistan	40. Timor-Leste	
5. Bahrain	17. Kazakhstan	29. Papua New Guinea	41. Turkey	
6. Bangladesh	18. Kuwait	30. Philippines	42. Turkmenistan	
7. Brunei Darussalam	19. Laos	31. Qatar	43. Uzbekistan	
8. Cambodia	20. Lebanon	32. Russia	44. Viet Nam	
9. China	21. Malaysia	33. Saudi Arabia	45. Yemen	
10. Fiji	22. Maldives	34. Singapore		
11. Georgia	23. Mongolia	35. Solomon Islands		
12. India	24. Myanmar	36. South Korea		

OBSERVER COUNTRIES				
1. Algeria	14. Czech Republic	27. Madagascar	40. South Africa	
2. Argentina	15. Egypt	28. Mexico	41. Spain	
3. Austria	16. Finland	29. Morocco	42. Sudan	
4. Belarus	17. France	30. Mozambique	43. Switzerland	
5. Belgium	18. Germany	31. Namibia	44. Tunisia	
6. Bosnia Herzegovina	19. Ghana	32. Netherlands	45. Ukraine	
7. Botswana	20. Hungary	33. Norway	46. United Kingdom	
8. Brazil	21. Ireland	34. Panama	47. United States	
9. Bulgaria	22. Italy	35. Peru	48. Venezuela	
10. Canada	23. Kenya	36. Poland	49. Zimbabwe	
11. Chile	24. Liberia	37. Portugal		
12. Colombia	25. Libya	38. Romania		
13. Croatia	26. Luxembourg	39. Serbia		

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS	
1. Association of Southeast Asia Nations Secretariat	5. Melanesian Spearhead Group (MSG)
2. European Union	6. UNDP
3. International Committee of the Red Cross (ICRC)	7. United Nations
4. International IDEA	8. World Bank

출처: Bali Democracy Forum(2019).

발리민주주의포럼은 ‘포용성’을 내세우고 있으며, 일반적인 기준에 따르면 민주주의로 분류되지 않는 중국·라오스·베트남·브루나이·나갈프 지역 국가들도 더 나은 민주주의를 향한 열망을 가지고 있다는 이유로 참가한다. 유도요노 대통령은 발리민주주의포럼이 ‘민주주의 국가를 위한 포럼이 아니라, 민주주의라는 이슈를 논의하기 위한 포럼’이라고 설명했다(Weatherbee 2013, 32). 민주주의에 대한 단일한 모델을 강

요할 수 없으며, 완벽한 민주주의란 없다는 것이 발리민주주의포럼의 철학이다.

발리민주주의포럼에 대한 비판은 이처럼 권위주의 시대와의 연속성마저 엿보이는 서구의 철차적 민주주의에 대한 비판적 태도, 그리고 권위주의 국가들에 대한 지나친 포용성에 초점이 맞추어진 경우가 많다 (Karim 2017; McRae 2019). 제5회 포럼에서는 이란의 아마디네자드 대통령이 참가하여 서구 민주주의의 부패를 공격하기도 했다. 이에 포럼이 독재국가를 미화하고 반서방 선전에 이용된다는 비판이 제기되었다. 인도네시아 중견국 외교의 특징을 계승한 발리민주주의포럼은 민주주의를 논한다는 점에서 자유주의적 규범외교처럼 보이기도 하지만, 서구 민주주의의 모델에 갇히지 않는 민주주의에 대한 논의를 허용하는 대항해게모니적 성격 역시 갖고 있었다고 평가할 수 있다.

발리민주주의포럼의 포용성은 1955년 아시아-아프리카 정상회의로 거슬러 올라가는 인도네시아 다자외교의 오랜 전통과 관련되어 있다. 지속성을 다자외교 성공의 기준으로 본다면 포용성은 장점이라고 할 수 있다. 발리민주주의포럼은 2007년에 미국의 부시 대통령이 제안했던 아시아태평양 민주주의 파트너십(Asia-Pacific Democracy Partnership) 등의 경쟁적인 이니셔티브보다 훨씬 오래 살아남았다(Weatherbee 2013). 비록 규범외교로서 발리민주주의포럼이 실제로 어떠한 규범을 전파했는지는 분명하지 않다고 해도 틈새외교가 아닌 거대담론을 논하는 규범외교, 그리고 최대한 많은 국가를 초청한 포용적 다자외교를 통해 인도네시아를 돋보이게 한다는 측면에서는 성공적이었다.

유도요노의 글로벌 국제주의 다자외교는 신흥 중견국으로서 인도네시아의 존재감을 부각시켰다. 그러나 국내적으로는 실리와는 거리가 먼 외교라는 비판이 일었으며, 2014년 대선에서 두 대통령 후보는 공통적으로 신국제주의로부터의 탈피를 선언했다(Weatherbee 2017, 164). 발리민주주의포럼은 유도요노 시대에 인도네시아 외교부의 역

점 사업이었으나, 조코위 대통령이 집권하면서 정례적인 장관급 회담 정도의 수준에서 치러지고 있다.<sup>5)</sup> 그럼에도 불구하고 발리민주주의포럼의 튀니스, 베를린 지부가 설치되는 등 포럼은 외연적으로 확장되고 있으며, 세계적 수준에서 민주주의 협력, 민주주의 외교의 하나의 허브로 작동하고 있다.

### 3. 자카르타비공식회담(Jakarta Informal Meeting)

1980년대의 캄보디아 분쟁에 대한 인도네시아의 중재 노력에서 나온 자카르타비공식회담은 수하르토 군사정부 시대의 외교적 성과로 남아 있다. 베트남의 민족주의 정권을 존중하면서 대화로 문제를 해결하려고 했던 인도네시아의 태도는 싱가포르와 태국 등 반공적 원칙을 중시하던 국가들과 차이를 보였다. 자카르타비공식회담은 친미 군사 정권으로 여겨지던 수하르토 정부 역시 ‘독립적, 적극적’ 외교원칙, 그리고 민족주의와 비동맹의 전통을 존중했다는 점에서 인도네시아 외교의 연속성을 드러내는 사례였다.

인도네시아는 아세안을 주도하는 국가로서 인도차이나 분쟁 초기부터 캄보디아 문제에 대한 우려를 표명해 왔다. 1970년에 인도네시아는 아시아태평양 20개국 정부를 자카르타로 초청하여 캄보디아 문제의 건설적 해결을 위한 해법을 찾고자 했다. 그러나 역대 공산국가와 인도, 스리랑카 등의 비동맹 국가들에게 수하르토의 인도네시아는 지나치게 친미적인 국가로 인식되었다. 더구나 인도네시아가 회의 초청장을 보낸 직후 미국과 남베트남 군대가 캄보디아로 진격했기에, 결국 회의에는 아세안 국가와 미국의 역대 동맹국만이 참여하게 되었다(Leifer 2013, 133-135).

1975년의 사이공 함락과 1978년의 캄보디아 침공 이후에도 인도네

5) 2020년 6월 25일, 김창범 주인도네시아 대사 온라인 강연 내용.

시아는 베트남과의 대화를 통해 인도차이나 문제를 해결하려는 태도를 굽히지 않았다. 1978년 12월 말 캄보디아를 대대적으로 침공, 점령한 이후 베트남은 외교적으로 고립되었으며 미국과 서방, 중국, 아세안 국가들은 크메르루주가 중심이 된 민주캄푸치아연합정부가 유엔 의석을 지켜야 한다는 데 뜻을 모았다. 아세안 5개국 중에서도 특히 싱가포르와 태국은 공산국가인 베트남에 대해 예민하게 반응했다. 이들은 유엔에 베트남을 비난하는 결의안을 제출하고 지지 세력을 모으는 공세적 외교전을 펼쳤다. 인도네시아는 1980년대 내내 캄푸치아에 대한 베트남의 안보 이익을 인정하되 인도차이나가 중국과 소련의 영향력으로부터 자유로워질 것을 제안한 ‘쿠안탄 원칙’, 베트남 철군을 선결 조건으로 하지 않고 캄푸치아 세력들 간의 대화를 진행하자는 ‘각테일 외교’ 등 중재안을 제안했으나 태국과 싱가포르의 강력한 거부로 실패했다(Haacke 2009, 92-95).

아세안 국가들의 태도에 좌절한 인도네시아는 단독으로 베트남과의 대화를 시작했으며, 아세안이 이를 사후적으로 ‘아세안의 이니셔티브’로 승인하면서 캄보디아 문제에 대한 국제적 대화가 시작되었다(Weatherbee 2013, 60). 대화의 진전에는 소련과 중국의 화해라는 국제정세의 변화 및 민주캄푸치아연합정부에 참여하고 있던 시아누크의 강력한 대화 의지 등의 요인도 작용했다. 1988년과 1989년에 연이어 열린 자카르타비공식회담에는 캄보디아의 주요 파벌들과 베트남, 라오스, 그리고 아세안 6개국 정부가 참가했다. 자카르타비공식회담에 대해 크게 의미를 부여하지 않는 학자들도 있지만(Suryadinata 1996), 이 회담이 대화의 물꼬를 열어 1989년에 파리평화회담이 열리는 계기가 되었다고 평가하는 학자도 있다(Alagappa 1993, 203). 평화협상을 주체적으로 이끌어 낸 아세안, 특히 파리평화회담의 공동주최국 역할을 하게 된 인도네시아의 외교적 존재감은 크게 향상되었다.

## IV. 인도네시아 중견국 외교의 국내적 배경

### 1. 민족주의와 ‘혁명’: ‘독립적, 적극적’ 외교의 기원

인도네시아 역사에서 가장 중요한 사건은 네덜란드에 대항해 쟁취해 낸 민족의 독립이다. 인도네시아인들은 이 과정을 ‘혁명’이라고 부른다. ‘독립적, 적극적’ 외교원칙은 냉전을 배경으로 인도네시아공화국 정부가 당면 과제인 인도네시아의 실질적 독립을 쟁취하기 위한 현실주의적인 방책으로서 처음 고안해냈으며, 독립 직후 외교정책의 기초로서 정식화되었다. 정당과 당파를 막론하고 인도네시아인들은 민족주의와 민족주의 혁명의 가치를 소중하게 여기며, 혁명의 과정에서 도출된 외교원칙을 고수하려는 의지가 강하다. 이는 인도네시아 외교에 지속성과 신뢰성을 부여하는 요인으로 작용해 왔다. 양극체제의 대립 하에서 어느 한쪽의 강대국과 제휴하지 않는다는 인도네시아의 외교원칙은 다자외교와 대항해계모니적 규범외교, 중재외교에 모두 유리하게 작용했다.

인도네시아 중견국 외교는 민족주의와 반식민지 혁명의 역사에서 도출된 ‘독립적, 적극적’ 외교원칙을 고수하는 것에서 출발했다. 1950년대의 의회민주주의 시대에 총리와 장관의 잦은 교체에도 불구하고 계속 유지된 외교정책 두 가지는 첫째, ‘독립적, 적극적’ 외교원칙을 지키는 것, 그리고 둘째, 인도네시아의 완전한 독립을 위해 네덜란드령으로 남아 있던 ‘이리안자야’, 즉 뉴기니섬 서부의 파푸아를 인도네시아 영토로 만든다는 목표를 이루기 위해 노력하는 것이었다.

당시의 대표적인 이슬람 정당이었던 마슈미(Masyumi)는 반공적인 성향 때문에 친서방·친미 입장을 가지고 있었으며, 마슈미 소속 수키만(Sukiman) 총리는 1952년 미국과의 상호안보 조약에 서명하기도 했다. 그러나 의회 내 다른 정당들의 반발로 인해 조약은 결국 비준되지 않았

으며, ‘독립적, 적극적’ 외교원칙을 위배한 이 시도의 여파로 수키만 내각은 무너지고 말았다(Suryadinata 1996, 27). 민족주의 계열의 국민당 알리 총리가 기획한 1955년의 반동회의는 1940년대 말부터 인도네시아 외교 노선에 대한 의회 토론에서 나왔던 ‘비동맹’ 노선에 의거한 ‘독립적, 적극적’ 외교를 세계적 차원에서 실현하려는 시도였다.

‘독립적, 적극적’ 외교노선은 자카르타비공식회담으로 대표되는 중재외교의 전통을 낳기도 했다. 자카르타가 캄보디아 분쟁을 둘러싸고 베트남과 다른 아세안 국가들을 중재하는 역할을 자임한 데에는 인도네시아 군부 인사들의 민족주의적 이데올로기가 중요했다고 알려져 있다. 태국과 싱가포르가 강력한 반공 입장에서 베트남을 고립시키는 공세를 펼쳤다면, 인도네시아, 특히 중재를 주도한 인사들은 베트남이 무력으로 외세를 물리치고 독립을 쟁취하는 민족주의적인 노선을 걷고 있는 것에 매력을 느꼈다는 것이다.

수카르노 시대부터 인도네시아와 베트남은 ‘우리 두 나라는 혁명으로 독립을 쟁취했다’라는 공동의 정체성을 가지고 교류해 왔다. 수카르노는 북베트남 호치민 주석과의 상호방문 이후 사이공 정부와 단교하고 남베트남민족해방전선을 인정했다. 이러한 민족주의적 의식은 수하르토 정부의 외교 실세였던 군부 인사들도 공유하고 있었다. 공통의 역사적 정체성 이외에도 인도네시아가 베트남에 유화적인 태도를 취한 요인은 몇 가지가 더 있었다. 첫째, 인도네시아는 중국을 주된 안보 위협으로 생각했기에, 베트남은 안보위협으로 여기지 않았다. 둘째, 인도네시아는 국제적으로 비동맹 국가로서의 입지를 유지하려고 했기에, 중국을 제외하고 소련이나 베트남 등 다른 공산 국가들과의 관계를 유지하는 데에 관심이 있었다. 셋째, 당시 인도네시아의 일부 군부 인사는 인도네시아가 동티모르를 침공하는 것이 문제가 아니듯이 베트남이 캄보디아를 침공하는 것 역시 문제라고 여기지 않았으며, 오히려 북베트남에게 남베트남과 캄보디아 등을 흡수하여 인도차이나 통

일을 이를 권리가 있다고 생각했다. 넷째, 인도네시아는 캄보디아 문제의 해법을 찾아 지역의 리더로서 입지를 굳히려고 했다(Leifer 2013; Suryadinata 1996; Weatherbee 2013).

민족주의는 세계적인 대항해게모니 규범외교나 지역적인 중재외교와도 연결될 수 있지만, 다른 방향으로 발현될 수도 있다. 발리민주주의포럼을 비롯한 세계적 외교 이니셔티브에 집중했던 유도요노 대통령에 이어 2014년에 취임한 조코위 대통령의 외교정책은 인프라 건설을 위한 투자 유치 등 경제외교 강화, 그리고 무허가 조업 외국어선 나포와 이주노동자 송출 제한 등에서 드러나는 민족주의 외교의 선명화로 요약되었다(서지원·전제성 2017). 조코위 대통령은 글로벌 외교에 선택적인 관심만을 보였으며, 유도요노 정부에서 시작된 다자외교 사업들은 축소되었다(Weatherbee 2017; Rosyidin 2017). 그러나 조코위 정부 역시 아세안과 인도태평양 협력을 통해 미국과 중국 사이에서 균형을 잡으려는 중견국 외교에 적극적으로 나서고 있다.

인도네시아의 중견국 외교 사례들은 민족주의적 전통이 중견국 외교의 자산이 될 수 있다는 점을 시사한다. 정리하자면, 인도네시아의 민족주의는 종종 대국의식과 결합하여 역내 안보의 불안을 가져오는 공세적인 행동으로 이어지기도 하지만, 전반적으로는 인도네시아 외교의 지속성을 담보하고 성공적인 중견국 외교를 이끌어 내는 요인이었다.

## 2. 대국의식과 문화적 배경

민족주의라는 현대적 전통 이외에, 독립 초기부터 다자외교와 규범외교를 통해 중견국 외교를 펼쳤던 인도네시아 외교의 또 다른 추동력은 인도네시아가 가진 대국 정체성, 대국의식이었다. 앞서 언급했듯이 인도네시아의 대국의식은 지역 내에서 잘 알려져 있다. 인도네시아가

1960년대의 말레이시아, 1970년대의 동티모르 등 주변국들의 독립 문제에 대해 보인 공격적인 반응은 인도네시아 지도자들이 인도네시아라는 국가의 기원을 고대 말레이 세계를 제패했던(수마트라 섬 팔렘방이 수도였던) 스리위자야 왕국, (중부 자바를 중심으로 발전했던) 마자파히트 왕국에 두고 있기 때문이라는 설명이 있다. 두 왕국의 ‘세력권’이 말레이 세계를 포괄했던 만큼, 현대의 인도네시아도 유럽 제국의 식민지배가 만들어낸 경계에 갇히지 않고 말레이 세계 전반에 대해 지배권을 가져야 한다는 인식이라는 것이다(Suryadinata 1996, 6).

그런데 인도네시아의 대국의식은 인도네시아가 지역에서, 혹은 세계에서 실제로 수행하는 구체적인 역할 및 외교정책, 그리고 인도네시아의 기원에 대한 역사적 주장과는 별개로, 자바 전통의 국제관계 인식에 따라 관념적으로 존재하는 것으로 해석할 수 있다. 자바의 지배자들은 국제관계의 논리적인 결과는 자신이 세계의 지배자(chakravartin, 전륜성왕)가 되는 것이라고 생각했으며, 이상적인 지배의 형태는 세계 제국이라고 생각했다. 이에 따라 그들은 자신에게 우주적인 칭호를 부여했다. 중부자바 수라카르타(솔로)의 왕(술탄)이 사용하는 호칭인 ‘파쿠부오노’(Paku Buwono)는 ‘우주의 못’이라는 뜻이며, 족자카르타의 술탄이 사용하는 ‘하멩쿠부오노’(Hamengku Buwono)는 ‘우주를 지탱하는 자’라는 뜻이다. 또한 족자카르타 근교의 작은 왕국인 ‘파쿠알람’(Paku Alam)은 ‘세계의 못’을 뜻한다(Anderson 1990, 44-45).<sup>6)</sup> 초대 수카르노 대통령과 제2대 수하르토 대통령, 그리고 그 이후의 인도네시아 대통령은 모두 자바인이었으며 특히 수카르노와 수하르토는 자바의 전통문화에 심취해 있었던 만큼, 인도네시아(자바)가 세계의 중심이고 인도네시아가 세계에서 지도적인 역할을 수행할 것이라는 자바 세계관이 이들

6) 이 왕국들은 현재도 존재하고 있으며, 특히 앞서 언급했듯이 족자카르타의 하멩쿠부오노 왕(술탄)은 혁명기에 세운 공을 인정받아 족자카르타 특별주의 주지사를 대대로 겸하고 있다.

의 외교정책 결정에 영향을 끼쳤다고 추정할 수 있다(Suryadinata 1996, 16, 36).

흥미로운 것은 여기에서 예로 든 세 개의 왕가가 지리적으로 대단히 근접해 있으며, 서로가 서로의 존재에 대해 완벽하게 잘 알고 있다는 것이다. 족자카르타와 수라카르타는 이웃 도시로서 서로 70km 정도밖에 떨어져 있지 않고, 파쿠알람 궁전은 하멩쿠부오노 왕가가 사용하는 족자카르타 궁전에서 2km 떨어진 곳에 위치하여 걸어가도 될 정도이다. 그럼에도 불구하고 이들은 서로 우주 또는 세계의 중심임을 자임하는 것을 전혀 이상하게 생각하지 않는데, 중요한 것은 현재의 객관적 상태가 아니라 일이 순리대로 흐른다면 미래의 어느 날엔가 결국은 수행하게 될 운명적 역할이며 이에 따라 현재의 정체성도 정해지는 것이기 때문이다.

자바 문화 내에는 다양한 조류와 측면이 존재한다. 유엔을 탈퇴하고 자카르타에 본부를 둔 새로운 국제기구를 설립하는 등 반서방적, 대립적 대항해계모니 외교를 추구한 수카르노 대통령은 자바의 지배자들이 전통적으로 가진 대국의식에 물들어 있었던 반면, 역내에서의 역할을 중시한 수하르토 대통령은 조심성과 신중함이라는 자바인의 특성을 외교에서 구현했다고 평가받는다. 유도요노 대통령과 조코위 현 대통령은 둘 다 자바인이지만 유도요노는 발리민주주의포럼을 비롯해 대(大) 지역 또는 글로벌 차원의 다자 이니셔티브를 주창하는 데 관심이 있었다면 조코위 대통령은 민족주의 외교와 경제외교, 양자외교와 지역외교를 주로 추진하고 있어 외교적 리더십에서 차이를 보인다. 그러나 우선순위 설정의 문제일 뿐 인도네시아 대통령들은 세계를 이끌어 가는 인도네시아의 역할에 대한 이해를 공유하고 있다고도 볼 수 있다.

대국의식뿐만 아니라 포용적 다자주의 역시 모든 정치적 요소를 하나의 휘장 아래 융합하려고 했던 자바 전통 지도자의 권력 개념을 물려받은 것으로 해석할 수 있다(Anderson 1990, 17-77). 인도네시아 외교

정책 결정자들의 ‘곧 올 미래에도, 먼 미래에도 이 국가와 민족이 위대한 영향력의 요소로서 중요성을 가질 것이라는 믿음’(Hatta 1953)은 인도네시아가 아시아-아프리카 정상회의와 발리민주주의포럼을 비롯한 다자적 규범외교, 그리고 자카르타비공식회담과 같은 중재외교를 자신감 있게 추진할 수 있게끔 한 원동력이 되었다.

### 3. 민주주의와 중견국 외교

건국 직후부터 1950년대 말까지 이어진 의회민주주의 시대에는 인도네시아가 취해야 할 외교노선에 대한 열띤 토론이 이어졌으며, 정당간의 경쟁을 통해 ‘독립적, 적극적’ 외교원칙이 확립되었다. 인도네시아는 독립 이후 절반 이상의 시기를 권위주의 통치하에서 보냈지만, 반동회의와 발리민주주의포럼은 둘 다 인도네시아가 민주주의 체제를 택하고 있을 때 실현되었다. 반면 1950년대 말부터 권위주의화와 더불어 수카르노 대통령이 외교를 주도하던 시기에는 대항해게모니 외교가 다소 극단적인 형태로 표출되었으며, 인도네시아는 외교적으로 고립되어 중국·북한 등 일부 국가와만 주로 교류하게 되었다.

1950년대 후반 ‘지도자가 있는 민주주의’로의 전환 이전 10여 년간 지속된 의회민주주의 시대의 외교정책은 정견과 입장에 따라 서로 정당과 파벌로 나뉘어 내각이 빈번히 교체되는 가운데 치열하게 경쟁했던 정치지도자들에 의해 결정되었다. 이미 언급했듯이, 당시에는 네덜란드 식민통치에 맞선 민족주의 혁명을 수행하여 성공하는 경험을 통해 외교정책의 방향이 결정되었기에 민족주의와 반식민지주의가 외교정책의 기본을 이루었다. 하지만 이 시기의 외교정책은 이상주의적인 동시에 현실주의적이었다. 그리고 건국 이래 1959년까지 외교부 장관이 10번이나 바뀌었음에도 불구하고(Suryadinata 1996, 17), 외교정책은 일관된 편이었다.

의회민주주의 시대와 달리, ‘지도자가 있는 민주주의’ 시기에는 수카르노 대통령이 선출된 의회를 무력화한 후 외교정책에 대해 강력한 권한을 행사했다. 이 시기의 인도네시아의 외교정책은 반서방적, 대립적인 모습을 보였다. 수카르노 대통령은 말레이시아 독립에 반대하는 ‘콘프론타시’ 정책을 펼쳐 네덜란드뿐만 아니라 영국과도 대립하고, 동남아시아의 안보에 불안 요소를 더했다. 또한 - 1950년대의 반동회의가 ‘제3의 블록’으로서의 신생국가들을 세력화한다는 세계관에 기초해 있었던 데 반해 - 1960년대의 수카르노는 ‘올데포’(Old Established Force, ‘낡은 기존 세력’)와 ‘네포’(New Emerging Forces, ‘신생 세력’)의 대립이라는 이분법적인 세계관으로 국제관계를 해석했으며, 자신과 인도네시아가 ‘네포’를 주도해야 한다고 여겼다. ‘올데포’의 제국주의에 대한 분노로 인해 그는 올림픽에 맞설 ‘가네포’(Game of New Emerging Forces)를 개최하는가 하면 1965년에는 유엔을 탈퇴하고 자카르타에 본부를 둔 ‘코네포’(Conference of New Emerging Forces)라는 새로운 국제기구를 설립하기까지 했다.

수하르토 시기에는 3명의 외교부 장관이 각각 10년 이상씩 재임하며 높은 인적 연속성을 보였지만, 이들은 종종 군부와의 의견 조정에 실패하곤 했다. 예를 들어 아담 말릭 외교부 장관은 인도네시아는 동티모르에 대해 아무런 계획이 없다고 수차례 공언했지만, 군부는 그와 생각을 같이하지 않았으며 결국 아담 말릭의 발언 이후 며칠이 지나지 않아 동티모르를 대대적으로 침공했다(Suryadinata 1996, 43). 동티모르 문제는 향후 24년간 - 인도네시아의 알리 알라타스 외무부 장관의 표현에 따르면 - 인도네시아 외교의 ‘신발 속의 자갈’로 남게 되었다.<sup>7)</sup> 특히 1990년대 들어 동티모르에서의 인권침해 문제가 국제적으로 이슈화되

7) 동티모르진실위원회는 이 ‘자갈’에서 24년간 점령 때문에 사망한 사람을 10만 명으로 추산하고 있다. 1999년 독립 주민투표 당시 동티모르의 인구는 채 90만 명이 되지 않았다.

면서 인도네시아는 인권 악당국가로서 악명을 떨치게 되었다.

민주화와 동티모르 독립 이후의 공세적인 민주주의 외교(Sukma 2011)는 이러한 과거에서 벗어나려는 움직임이었다. 민주화 시기의 인도네시아는 반화교 인종폭동, 동티모르 독립 당시의 민병대 폭력, 그리고 군도 각지에서 발생한 종교 간, 종족 간 폭력 등으로 인해 국제적인 이미지의 심각한 실추를 겪었지만, 2004년에 집권한 유도요노 대통령은 집권 직후 민주주의와 관용의 가치를 국제적으로 전파하는 신국제주의를 표방하면서 인도네시아의 세계적 역할에 대해 강조하고 나섰다. 적어도 규범외교에 관한 한 민주주의 체제 하에서 표출된 중도적 온건함과 국제적 자신감의 결합이 비교적 성공적인 결과를 낳았다고 평가할 수 있다.

## V. 결론 및 한국에의 함의

이 글에서는 인도네시아가 성공적인 중견국 외교를 펼친 요인에 대해 민족주의와 혁명이라는 역사적 배경, 인도네시아가 세계적 역할을 수행해야 한다는 ‘대국의식’을 낳은 문화적 배경, 그리고 다자외교 및 규범외교의 자산이 되었던 민주주의 체제라는 정치적 배경을 중심으로 살펴보았다. 건국 초기부터 객관적 역량보다는 대국의식이라는 주관적 정체성을 바탕으로 수행되어 온 인도네시아의 중견국 외교는 한국의 중견국 외교와 대조된다. 한국은 역사적으로 약소국 의식, 변두리 의식을 가져왔으나 최근 신장된 국가 역량을 바탕으로 하여 국제적 지위를 높이고자 중견국 외교를 모색하고 있는 것이기 때문이다. 인도네시아의 경험에 비추어 보면 최근 일각에서 제기되기 시작한 한국이 강대국이라는 주장, 또는 강대국이라는 목표를 가져야 한다는 주장은 성공적인 중견국 외교의 열쇠로 작용할 수도 있다. 단 인도네시아의 대국

의식이 전통적인 문화적 인식에서 비롯된 것인 반면 한국의 강대국 의식은 최근에야 주조된 것이라는 차이는 염두에 두어야 할 것이다.

민족주의는 구체적인 내용을 가진 독자적인 정치이데올로기가 아니기에 자유주의, 사회주의, 또는 반공주의 등의 가치보다 훨씬 포용적이며 유연하다. 인도네시아의 경험은 국가 지도자들, 정치인들의 민족주의적 성향이 중견국 외교를 펼치는 데에 방해가 되지 않으며, 오히려 도움이 될 수도 있다는 것을 보여 준다. 인도네시아 외교에서 민족주의적 정서와 포용적 다자주의는 공존해 왔다. 조코위 정부는 국제적인 다자주의를 추구했던 유도요노 정부에 비해 경제외교 중심의 양자·지역 외교와 (방어적) 민족주의 외교를 펼치는 것으로 이해되고 있다. 하지만 아세안과 함께 자체적인 인도태평양 협력을 주장하며 인도양과 태평양을 잇는 가교로서 인도네시아의 역할을 중시하는 조코위 정부의 외교 역시 포용적 다자주의와 균형외교, 적극적 중재외교 등 건국 이래의 중견국 외교 전통에 충실하다고 평가할 수 있다.

인도네시아와 한국은 역내에서 비교적 성공적인 민주주의 국가로서 규범외교를 펼치기에 알맞은 위치에 있다. 건국 이래 지금까지 ‘독립적, 적극적’인 다자외교, 균형외교를 꾸준히 펼쳐 온 인도네시아의 경험은 한국 외교에 여러 참조점을 제공할 수 있을 것이다.

투 고 일: 2021년 01월 26일

심사완료일: 2021년 02월 23일

게재확정일: 2021년 02월 23일

## 참고문헌

- 박광섭·이요한. 2001. “인도네시아의 외교정책에 관한 연구: 외교정책의 기조 및 주요국과의 관계를 중심으로.” 『사회과학연구』(호서대) 20(1): 317-328.
- 박재봉. 2013. “탈수하르토 시기의 인도네시아 외교의 변용.” 『동남아연구』 23(1): 3-25.
- 서지원·전제성. 2017. “인도네시아 2016: 조코위의 기반 다지기와 ‘정체성의 정치’의 도전.” 『동남아시아연구』 27(2): 213 - 243.
- 손열. 2016. “서론: 한국의 중견국 외교, 개념과 역사.” 손열·김상배·이승주 편. 『한국의 중견국 외교: 역사, 이론, 실제』. 서울: 명인문화사.
- 양승윤. 1997. “인도네시아 외교정책의 변화에 대한 소고.” 『동북아연구』 3: 269-285.
- 연합뉴스. 2017/11/09. “[전문] 한-인니 공동번영과 평화를 위한 공동비전 성명.”  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20171109191200001>(검색일: 2021.02.23).
- 요하네스 슬라이만. 2011. “독립전쟁부터 아세안까지; ‘독립적·적극적’ 외교정책 구축에 있어 인도네시아 국내 정치의 역할.” 『아시아저널』 4: 94-120.
- 전제성. 2009. “인도네시아의 민주화와 ‘아세안 리더십.’” 박사명·이한우·권율·채수홍·이재현·전제성·조영희. 『협력에서 공동체로: 동아시아공동체의 동향과 과제』. 서울: 이매진.
- Alagappa, Muthiah. 1993. “Regionalism and the Quest for Security: ASEAN and the Cambodian Conflict.” *Australian Journal of International Affairs* 47(2): 189 - 209.
- Anderson, Benedict R. O’G. 1990. *Language and Power: Exploring*

- Political Cultures in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Anwar, Dewi Fortuna. 2014. "Indonesia's Foreign Relations: Policy Shaped by the Ideal of 'Dynamic Equilibrium.'" *East Asia Forum*. February 4. <https://www.eastasiaforum.org/2014/02/04/indonesias-foreign-relations-policy-shaped-by-the-ideal-of-dynamic-equilibrium/>(검색일: 2021.02.23).
- Bali Democracy Forum. 2019/12/16. "Published Version - List of Participants BDF 2019.pdf." <https://bdf.kemlu.go.id/publication/docs-of-bdf-12/list-of-countries-bdf12>(검색일: 2021.02.23).
- Burke, Roland. 2013. *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Capie, David. 2016. "Indonesia as an Emerging Peacekeeping Power: Norm Revisionist or Pragmatic Provider?" *Contemporary Southeast Asia* 38(1): 1 - 27.
- Ciorciari, John D. 2010. *The Limits of Alignment: Southeast Asia and the Great Powers since 1975*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Embassy of the Republic of Indonesia, Washington, DC. n.d. "Indonesia's Foreign Policy/The Principles of the Foreign Policy." <https://www.embassyofindonesia.org/index.php/foreign-policy/>(검색일: 2021.02.25).
- Gilley, Bruce. and Andrew O'Neil. 2014. "China's Rise through the Prism of Middle Powers." Bruce Gilley and Andrew O'Neil, eds. *Middle Powers and the Rise of China*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Haacke, Jürgen. 2009. *ASEAN's Diplomatic and Security Culture: Origins,*

*Development and Prospects*. London: Routledge.

Hatta, Mohammad. 1953. “Indonesia’s Foreign Policy.” *Foreign Affairs* 31(3): 441 - 452.

Hermawan, Yulius P., and Ahmad D. Habir. 2014. “Indonesia and International Institutions: Treading New Territory.” Christopher B. Roberts, Ahmad D. Habir, and Leonard C. Sebastian, eds. *Indonesia’s Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.

Karim, Moch Faisal. 2017. “Role Conflict and the Limits of State Identity: The Case of Indonesia in Democracy Promotion.” *The Pacific Review* 30(3): 385 - 404.

Leifer, Michael. 2013. *Indonesia’s Foreign Policy*. Abingdon: Routledge.

Mackie, Jamie. 2005. *Bandung 1955: Non-Alignment and Afro-Asian Solidarity*. Singapore: Editions Didier Millet.

McRae, Dave. 2014. “More Talk than Walk: Indonesia as a Foreign Policy Actor.” Lowy Institute Analysis. February 27.

<https://www.lowyinstitute.org/publications/more-talk-walk-indonesia-foreign-policy-actor>(검색일: 2021.02.23).

\_\_\_\_\_. 2019. “Indonesia’s South China Sea Diplomacy: A Foreign Policy Illiberal Turn?” *Journal of Contemporary Asia* 49(5): 759-779.

Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Indonesia. 2019/01/29.

“Indonesia and the United Nations Peacekeeping Mission.”

[https://kemlu.go.id/portal/en/read/91/halaman\\_list\\_lainnya/indonesia-and-the-united-nations-peacekeeping-mission](https://kemlu.go.id/portal/en/read/91/halaman_list_lainnya/indonesia-and-the-united-nations-peacekeeping-mission)(검색일: 2020.12.31).

Nur Yasmin. 2019. “Indonesia’s Foreign Policy Priorities for the Next 5 Years.” *Jakarta Globe*. October 29.

<https://jakartaglobe.id/news/indonesias-foreign-policy-priorities-for-the-next-5-years/>(검색일: 2021.02.23).

- Poole, Avery. 2014. "The Foreign Policy Nexus: National Interests, Political Values and Identity." Christopher B. Roberts, Ahmad D. Habir, and Leonard C. Sebastian, eds. *Indonesia's Ascent: Power, Leadership, and the Regional Order*. Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Ricklefs, M. C. 2001. *A History of Modern Indonesia since c. 1200*. Stanford: Stanford University Press.
- Rosyidin, Mohamad. 2017. "Foreign Policy in Changing Global Politics: Indonesia's Foreign Policy and the Quest for Major Power Status in the Asian Century." *South East Asia Research* 25(2): 175 - 191.
- Shimazu, Naoko. 2014. "Diplomacy As Theatre: Staging the Bandung Conference of 1955." *Modern Asian Studies* 48(1): 225 - 252.
- Subotić, Jelena. and Srdjan Vucetic. 2019. "Performing Solidarity: Whiteness and Status-Seeking in the Non-Aligned World." *Journal of International Relations and Development* 22: 722 - 743.
- Sukma, Rizal. 2011. "Indonesia Finds a New Voice." *Journal of Democracy* 22(4): 110 - 123.
- Suryadinata, Leo. 1996. *Indonesia's Foreign Policy under Suharto: Aspiring to International Leadership*. Singapore: Times Academic Press.
- Vitalis, Robert. 2013. "The Midnight Ride of Kwame Nkrumah and Other Fables of Bandung (Ban-Doong)." *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development* 4(2): 261 - 288.
- Weatherbee, Donald E. 2009. *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. 2nd ed. Lanham: Rowman &

Littlefield.

\_\_\_\_\_. 2013. *Indonesia in ASEAN: Vision and Reality*.

Singapore: ISEAS.

\_\_\_\_\_. 2017. “Indonesia’s Foreign Policy in 2016:

Garuda Hovering.” Daljit Singh and Malcolm Cook, eds. *Southeast Asian Affairs 2017*: 163 - 176. Singapore: ISEAS.

Weinstein, Franklin B. 1976. *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Suharto*. Ithaca: Cornell University Press.

Abstract

---

## Middle Power Diplomacy of ‘Great Power’ Indonesia: The Pursuit of ‘Independent, Active’ Foreign Policy

SUH Jiwon  
Changwon National University

The goal of this paper is to examine the characteristics of Indonesia’s middle power diplomacy and then to illuminate the domestic factors behind it. Middle power diplomacy of Indonesia started out with ‘independent, active’ foreign policy principles that emerged from the history of nationalism and anti-colonial revolution. Indonesian diplomacy has been characteristically that of middle-power with its interests in global issues, its preference for multilateralism, efforts to mediate in international conflicts, and norm diplomacy. Indonesian middle power diplomacy challenges the world order rather than carving out a niche, and pursues inclusive multilateralism that embraces as many countries as it can. Indonesia self-proclaimed as a leader of the developing world and imagined a new world order beyond the cold war politics of the great powers already in the mid-1950s, at a time it lacked diplomatic resources. In other words, Indonesia’s middle power diplomacy came out of its ‘great power consciousness’ that the country must lead the world with or without capacities to do so, rather than the

country’s identity as a middle power.

**Keywords:** Indonesia, Middle Power diplomacy, great-power consciousness, Bandung conference, Bali Democracy Forum

