

## 대만의 외교정책 과정 내 관념, 이익, 제도(3i)의 역할 연구: 지속가능발전목표(SDGs) 이행과 자발적 국가 검토(VNR)를 중심으로\*

김효정 ■ 경희대학교\*\*  
김석우 ■ 서울시립대학교\*\*\*

### 〈국문요약〉

SDGs는 2030년까지 달성해야 하는 인류 공동의 보편적 목표로 합의되었으며, 대다수의 국가들이 UN HLPF의 권고 기준에 맞추어 자국의 SDGs 이행 성과를 검토하고 평가하여 VNR을 발간하고 있다. 국제 사회 내 VNR 발간 현황에서 흥미로운 점은 바로 대만이다. 대만은 UN 비 회원국으로 SDGs 이행에 참여해야 할 의무가 없으며 VNR 발간과 관련한 책무에서도 자유롭다. 하지만, 대만은 2017년과 2022년에 VNR을 발간 하여 자국이 SDGs 이행에 적극적으로 참여하고 있음을 입증하였다. 대만은 SDGs의 기본 정신과 자국의 외교정책과의 합치성을 강조하며 SDGs 이행 정책에 당위성을 부여하였다. 또한 대만 정부는 강력한 주도성을 가지고 VNR 발간을 추진하여 국제 사회 내 입지를 확고히 하고자 하였다. 이와 같이 대만의 VNR 발간은 특수한 국제적 지위와 연관된 관념, 이익, 제도 변수의 복합적인 영향력 하에서 이루어졌으며, 이는 대만의 다른 외교정책들과 유사성을 보인다.

\*주제어: 대만, 3i 분석틀, 대만외교정책, SDGs이행, VNR

### I. 서 론

2015년 전 지구적 공동의 목표인 지속가능발전목표(Sustainable Development

\* 이 논문은 2023년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2023S1A5B5A16081994)

\*\* 주저자. 경희대학교 국제개발협력연구센터 연구교수(E-mail: hyojung42@khu.ac.kr)

\*\*\* 교신저자. 서울시립대학교 국제관계학과 교수(E-mail: ksw@uos.ac.kr)

Goals: SDGs)가 수립된 이후, 각 국가는 SDGs 이행을 위한 자구책을 마련하기 시작하였다. 이러한 국가들의 노력 중 이례적인 사례는 대만이다. 대만은 1992년 유엔 지구정상회의(UN Earth Summit)의 결의 사항을 이행하기 위하여 1997년 8월 국가지속가능발전협의회(National Council For Sustainable Development: NCSD)를 설립하였고, 전 지구적 차원의 지속 가능한 발전 이행에서 자국의 기여에 대한 고민을 시작하였다. 이후, 2018년 UN SDGs를 기반으로 하여 대만 자체의 지속가능발전목표(Taiwan Sustainable Development Goals: TSDGs)를 개발하고, 2019년 세부 지표를 설립하면서 총 18개 분야의 143개 목표, 336개의 지표를 확립하였다. NCSD는 대만 정부의 SDGs 이행 상황을 측정하기 위하여 각 지표별 상황 평가 및 보완 지침에 따른 후속 평가를 수행하고 있다.

여기서 주목할 점은 대만이 국제 사회에서 권고하는 기준대로 4년에 한 번 자발적 국가 검토 보고서(Voluntary National Reviews: VNR)를 발행하였을 뿐 아니라, 매년 자국의 SDGs 이행 성과를 검토하고 평가하여 연례 국가 SDGs 이행 보고서(Annual Report on National Sustainable Development)를 발행한다는 점이다. UN이 제안한 VNR은 2030 SDGs 이행의 가속화를 위하여 국가별 성공사례, 정책 추진 과정에서의 도전 과제, 이행 과정에서의 교훈 등을 공유하고 다양한 이해관계자들과의 협력과 파트너십을 가능하게 하기 위한 수단이다<sup>1)</sup>. UN은 ‘지속가능발전에 관한 고위급 정치 포럼(UN High Level Political Forum on Sustainable Development: HLPF)’을 SDGs의 핵심적인 플랫폼으로 구조화하고, 지속가능발전을 위한 국가의 이행 방향 및 권고 사항을 제시하여 국가별 이행 과정을 검토하고 후속 조치 시행을 제안하고 있다. UN 총회 결의안 66/288(2012년 7월 27일), 67/290(2013년 8월 23일)에 의거하여 HLPF는 국가별 지속 가능한 발전 관련 프로그램 및 정책에 관한 UN 시스템 내 협력 및 조정을 담당한다<sup>2)</sup>. 이에 따라, UN 회원국들이 발행한 VNR을 데이터베이스에 등록하고, 해당 국가가 SDGs 이행을 위하여 보완해야 할 것이 무엇인지에 대한 심층적인 검토 및 협의를 시행한다.

대만의 경우, 국제 사회 내에서 독특한 지위를 보유한 국가로 UN 비 회원국

1) (<https://hlpf.un.org/vnrs>. accessed 30 August 2023)

2) ([https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_66\\_288.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf). accessed 28 August 2023); (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/496/00/PDF/N1249600.pdf?OpenElement>. accessed 28 August 2023)

이다. 그럼에도 불구하고 대만은 2017년 UN이 제시한 기준에 맞추어 VNR을 발행하고 이를 UN에 보고한 후, 매년 자국의 지속가능발전목표 이행 현황을 검토하여 보고서를 발행한다. 그렇다면 UN 비 회원국인 대만이 UN 회원국들에게 권고되는 국제규범을 수용하여 VNR을 발간하는 이유는 무엇인가? 물론 정치적으로 고립되었다는 평가에도 불구하고, 대만의 경제는 수출 지향성을 가지고 있기 때문에 국제 사회 내에서 다양한 규범을 수용해야 할 필요성이 있다. 대만의 입장에서 국제 사회 내에서 경제적 활동 범주를 지속적으로 확장하여야 자국의 수출 지향적 경제체제가 지속될 수 있기 때문이다. 하지만 단순히 경제적 이유만으로 대만이 VNR을 적극적으로 발간한다는 것은 이론적 근거가 불충분하다.

경제적 관점 외에 대 UN 외교의 관점에서 대만의 VNR 발간을 설명할 수 있을 것이다. UN 체제 내 국제적 인정을 위한 투쟁은 대만의 외교정책과 전략에서 중점적으로 고려되어 온 부분이기 때문에(정현주 2019), 이것이 대만의 SDGs 이행 정책 과정에서 주요한 변수로 작용할 가능성이 있다. 하지만 이와 같은 경제적, 정치적 필요에만 초점을 맞추어 대만의 SDGs 이행 정책을 분석하는 것 역시 대만의 VNR에 대한 이해를 제한적으로 만들 가능성이 있다. 따라서 본 연구는 UN의 비 회원국으로서 국제 협약을 준수할 의무를 갖지 않으며, 국제 사회에서의 압박도 받지 않는 대만이(Shih 2002) 자국의 SDGs 이행 성과를 적극적으로 검토하고 평가하여 매년 VNR을 발간하는 이유를 3i 분석틀을 기반으로 고찰하고자 한다. 관념(Ideas), 이익(Interests), 제도(Institutions)의 세 가지 요인을 중심으로 국가의 정책에 영향을 미치는 다양한 요인들을 파악하고, 정책 과정 내 각 변수들의 상호관계를 이해할 수 있도록 하는 3i 분석틀의 적용을 통하여 대만이 UN의 SDGs 이행에 적극적으로 참여하는 원인을 포괄적으로 파악할 수 있을 것이다.

본 연구는 대만 정부가 발간한 1차, 2차 VNR과 연례 지속가능발전 보고서, 그리고 외교정책과 관련한 국가 문서 및 정부의 공식 자료들을 토대로 문헌 조사 및 내용 분석을 수행하였다. 또한 1차 문헌 조사 이후, 타이베이 현지에서 정책 담당자 및 시민사회단체 관계자들과의 심층 면접 조사를 통하여 내용을 보완하였다. 현지 심층 면접 조사는 2023년 1월 29일부터 1월 31일까지 타이베이에서 수행되었으며, 반 구조화 설문지(Semi-Structured Interview)를 기반으로 조사를 진행하였다. 연구의 2장에서는 국제 사회 내 VNR 현황을 분석하고 지금까지 어떠한 이론적 논의들이 이루어졌는지를 검토한다. 또한 대만의 SDGs 이행과 VNR에 대한 논의의 부족을 지적하며, 연구에서 적용할 3i 분석틀을 설

명한다. 3장에서는 대만의 VNR이 가진 일반적인 특성과 현황을 소개하고, 4장에서는 3i 분석틀에 기반하여 대만의 VNR이 발간된 원인을 밝힐 것이다.

## II. 국제 사회 내 VNR 현황 분석 및 이론적 논의

VNR은 국가들의 SDGs 이행 진척 상황을 평가하고, 부족한 점을 보완하기 위한 검토 수단으로 간주되고 있으며, 일관된 양식을 사용함으로써 참여하는 모든 행위자들의 의사소통을 편리하게 해준다. 현재 국제 사회에서는 SDGs 이행 성과에 대한 측정 및 평가가 활발하게 이루어지고 있으며 많은 국가들이 VNR에 참여하고 있다. 2023년 9월을 기준으로, VNR 발간 현황은 아래 <표 1>과 같다. 국제 사회의 VNR 발간 현황을 2020년~2023년 기준으로 조사한 이유는, HLPF가 국가들의 VNR 발행주기를 4년 단위로 설정하였는데, 첫 번째 주기(cycle)는 2016년~2019년이었고, 두 번째 주기는 2020년~2023년이다. 첫 번째 주기에는 총 158개 국가가 VNR을 발간하였고, 두 번째 주기는 172개 국가가 VNR을 발간하였다. 첫 번째 주기와 비교하여 더 많은 국가가 두 번째 주기에 접어들면서 VNR을 발간하기 시작하였고, 두 번째 주기에 발간한 국가들의 VNR이 더 구체화되고, 세분화되었기에 국제 사회의 VNR 발간 현황은 두 번째 주기를 중심으로 조사하였다.

2020년 총 47개국이 VNR을 발간하였고, 2021년과 2022년에는 44개국, 그리고 2023년에는 총 39개국이 자국의 SDGs 이행 현황에 대한 자발적 국가 검토를 진행하고 보고서를 발간하였다. VNR 발간 과정에서 국가들 간 취합하는 정보의 세분화 수준이나 격차는 해결해야 할 당면 과제로 남아있으나, SDGs에 대한 다양한 이해관계자들의 인식 향상을 위한 도구로서 VNR은 유용한 가치를 지녔다고 볼 수 있다.

많은 국가들이 VNR을 발간하며 SDGs 이행 현황을 자발적으로 검토하는 상황에서, 국제 사회 내 SDGs 이행과 VNR에 관한 연구는 크게 두 가지로 분류가 가능하다. 첫 번째는 국제 사회의 VNR 경향성을 분석하거나 특정 국가의 SDGs 이행 사례를 고찰하여 VNR이 갖는 제도적 한계를 지적하고 정책적 함의를 도출하고자 하는 연구들이다(오지은·문경연 2022; 우창빈 외 2020; 이창언 2020; 이희성 외 2020; Baranyi et al. 2021; Dlakavu & Hoffmann 2023; Lillehagen et al. 2022).

〈표 1〉 국제 사회의 VNR 발간 현황

2020년 (총 47개국)	아르헨티나, 아르메니아, 오스트리아, 방글라데시, 바베이도스, 베냉, 브루나이, 부룬디, 코모로, 코스타리카, 콩고민주공화국, 에콰도르, 에스토니아, 핀란드, 감비아, 온두라스, 인도, 캐나다, 키르키스스탄, 라이베리아, 리비아, 말라위, 미크로네시아연방, 모로코, 모잠비크, 네팔, 니제르, 나이지리아, 북마케도니아, 파나마, 파푸아뉴기니, 페루, 몰도바, 러시아, 세인트빈센트 그레나딘, 사모아, 세이셸, 슬로베니아, 솔로몬제도, 시리아, 트리니다드토바고, 우간다, 우크라이나, 우즈베키스탄, 잠비아
2021년 (총 44개국)	앙골라, 앤티가 바부다, 아제르바이잔, 바하마, 부坦, 불리비아, 카보베르데, 차드, 콜롬비아, 쿠바, 사이프러스, 체코, 북한, 덴마크, 지부티, 도미니카공화국, 이집트, 독일, 과테말라, 인도네시아, 이라크, 일본, 라오스, 마다가스카르, 말레이시아, 마셜제도, 멕시코, 미얀마, 니카라과, 니제르, 노르웨이, 파키스탄, 파라과이, 중국, 카타르, 산마리노, 시에라리온, 스페인, 스웨덴, 태국, 튜니지, 우루과이, 짐바브웨
2022년 (총 44개국)	안도라, 아르헨티나, 벨라루스, 보츠와나, 카메룬, 코트디부아르, 지부티, 도미니카, 엘살바도르, 적도기니, 에리트레아, 에스와티니, 에티오피아, 가봉, 감비아, 가나, 그리스, 그레나다, 기니비사우, 이탈리아, 자메이카, 요르단, 카자흐스탄, 라트비아, 레소토, 라이베리아, 룩셈부르크, 말라위, 말리, 몬테네그로, 네덜란드, 파키스탄, 필리핀, 상투메 프린시페, 세네갈, 소말리아, 스리랑카, 수단, 수리남, 스위스, 토고, 투발루, 아랍에미리트, 우루과이
2023년 (총 39개국)	바레인, 바베이도스, 벨기에, 보스니아헤르체고비나, 브루나이, 부르키나파소, 캄보디아, 캐나다, 중앙아프리카공화국, 코모로, 칠레, 크로아티아, 콩고민주공화국, 유럽연합, 피지, 프랑스, 가이아나, 아이슬란드, 아일랜드, 쿠웨이트, 리히텐슈타인, 리투아니아, 몰디브, 몽골, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 르완다, 사우디아라비아, 싱가포르, 슬로바키아, 세인트키츠 네비스, 타지키스탄, 동티모르, 투르크메니스탄, 탄자니아, 우즈베키스탄, 베트남, 잠비아

\* 출처: (<https://www.ohchr.org/en/sdgs/voluntary-national-reviews>. accessed 28 August 2023); (<https://hlpf.un.org/vnrs>. accessed 16 September 2023) 토대로 저자가 재구성

아프리카와 라틴아메리카에서 VNR을 발행한 8개 국가를 중심으로 이들의 SDGs 이행 평가를 분석한 연구는, 현재의 VNR이 국가의 SDGs 이행 정책에 대한 실질적인 평가 및 검토를 하는데 한계가 있다고 지적하였다(Dlakavu & Hoffmann 2023). SDGs가 각 국가의 정책 및 제도 속으로 내면화되지 못한 상황에서 VNR이 이러한 현황을 실질적으로 평가하지 못하고 있을 뿐 아니라, 정

책 관련 이해관계자들의 VNR에 대한 인식 및 이해 부족으로 인하여 국가의 SDGs 이행에 대한 평가가 형식적으로 이루어지고 있다는 것이다. 노르웨이와 스웨덴의 VNR 내 보건 분야 이행 현황을 집중적으로 분석한 연구에서도, 현재 VNR은 2030 의제가 제시하고 있는 포괄적인 보건 분야의 목표 달성을 위한 이행 담론이 일관적이지 않은 문제가 있다고 지적하였다(Lillehagen et al. 2022). 각 국가가 자발적인 방식으로 SDGs 이행 현황에 대하여 검토할 필요가 있지만, 이 과정에서 효율적인 후속 조치를 위하여 통합적인 검토의 틀이 개발되어야 함을 강조한 것이다. 조지아와 네덜란드를 통하여 개발도상국이 작성하는 VNR을 검토한 연구에서는 국제 사회가 개발도상국의 VNR 작성 과정에서 지원할 수 있는 정책적 방안을 모색하였다(오지운·문경연 2022). 이와 같이 다양한 연구들이 현재의 VNR이 가지고 있는 제도적 한계를 극복하기 위한 방안을 모색하고자 하였다.

두 번째 연구 부류는 국가들이 왜 VNR을 발간하는지를 밝히고자 하는 연구이다(이종운 2022; 이지선 외 2023; 임채환 외 2021; 장성현 2022; 한기호 2022; Breuer & Leininger 2021). 지금까지 VNR을 발간한 국가들을 대상으로 국가 내 SDGs 이행을 위한 제도화의 수준을 평가한 논문에서는 각국 정부가 가진 SDGs 이행 의지, 그리고 이를 기반으로 한 개별적 선택이 SDGs 이행 속도 및 VNR 발간을 결정짓는 요인이라고 설명하였다(Breuer & Leininger 2021). 또한 강력한 인권 기구를 가진 국가일수록 SDGs 이행에 더욱 적극적일 가능성이 높으며, 이들은 VNR에서 발표되는 것에 비해서 더 많이 SDGs 이행에 기여한다는 연구도 있다(Breuer et al. 2021). 두 번째 연구 유형으로 분류된, 특정 국가를 선정하여 분석한 선행 연구들 대부분은 북한을 사례로 선정하였다. 북한은 현재 국제 사회에서 경제 제재를 받고 있을 뿐 아니라, 국경을 봉쇄한 체제를 유지하고 있다. 그럼에도 불구하고 UN에서 채택한 SDGs를 선택적으로 수용함으로써 북한의 독자적인 SDGs를 수립하고, 이행 현황을 국제 사회에 보고하고자 하였다. 북한에 대한 자료의 접근성이 제한되어 있는 상황에서 북한의 VNR은 많은 학자들의 관심을 받을 수 밖에 없었다.

북한의 체제적 특수성으로 인하여 VNR에 대한 연구가 다양한 관점에서 진행되고 있는 것과 비교하여, 국제 사회 및 국내 학계에서 대만의 VNR과 관련한 연구는 찾아보기 쉽지 않다. 물론 국내 학계에서 대만과 관련한 연구가 많지 않은 것도 하나의 요인일 수 있다(김석우 2018). 그럼에도 불구하고 대만이 적극적으로 SDGs 이행에 참여하고 VNR을 발간하는 것을 분석하는 것은 유의미하다. 1993년 이후 대만의 UN 재가입 시도는 대만의 지배적인 외교 목표 중

하나임에도, 국제 사회 내에서 중국의 영향력이 확대됨에 따라 이에 대한 분석은 줄어들고 있다. 현재 대만과 공식적인 외교 관계를 유지하고 있는 국가들은 대부분 규모가 작은 국가로서, 국제 사회 내 대다수의 국가들이 대만과의 외교 관계를 유지하지 않고 있다(Lin & Lin 2017). 이러한 상황에서 UN이 제시하는 SDGs를 적극적으로 이행하는 노력과 의지를 표명하는 대만을 분석하는 것은 대만의 대 UN 외교 전략의 새로운 측면을 파악하게 해주며, 동시에 국제 사회 내에서의 인정이나 승인을 위한 대만의 외교 목표를 재확인할 수 있도록 해주기 때문이다.

### III. 대만의 외교정책과 관념, 이익, 그리고 제도

본 연구는 대만의 SDGs 이행을 위한 정책을 포괄적으로 분석하기 위하여 3i 분석틀을 적용하고자 한다. 관념, 이해 및 제도의 세 가지 변수를 통하여 왜 대만이 VNR을 발행하고, UN의 SDGs 이행에 적극적으로 참여하는지를 고찰한다면, 대만의 외교정책에서 주요하게 적용되는 관념적 변수, 대만이 정책을 통하여 추구하는 이익, 마지막으로 대만의 VNR 발간 과정에서 영향을 받은 제도를 실질적으로 파악할 수 있게 된다. 일반적으로 외교정책 결정 요인들을 분석하기 위하여 적용되는 3i 분석틀은 1990년대 이후 개발되었다(Walt 1994)<sup>3)</sup>. 이 분석틀의 장점은 외교정책 결정과 변화를 설명하는 과정에서 다른 분석틀과 비교하여 더 포괄적이고 종합적인 분석을 제시할 수 있다는 점이다(Lavis et al. 2002; Waddell et al. 2005). 정책의 목적을 경제적, 정치적 분야의 이익으로 구분하여 설명하기 보다는 정책 과정에 참여하는 이해관계자, 제도, 그리고 관념적 기반의 역할을 이해하고 이들의 상호작용에 대한 관찰을 통해 정책에 대한 이해를 높이는 데 기여할 수 있다. 3i 분석틀은 공여국들의 원조 정책을 연구하는데도 적용되어왔다. 예를 들면, 랭커스터(Lancaster 2008)는 미국, 프랑스, 독일과 덴마크의 국제개발협력 정책의 변화와 결정요인을 설명하기 위하여 3i 분석틀을 적용하였고, 이를 기반으로 비교적 적극적으로 국제개발협력에 참여하는 국가들의 원조 동기 및 정책 성향을 분석하였다.

3) 월트(Walt 1994)는 외교정책 결정에 관한 대표적 메타이론들인 현실주의, 신자유제도주의와 구성주의의 핵심 내용들을 포함하는 절충적 이론적 틀로서 3i가 가능하고 있다고 주장하였다.

다만 3i 분석틀을 활용하여 외교정책을 분석한 기존 문헌들과 본 연구의 차별성은 국가의 외교정책에 영향을 미치는 관념, 이익, 그리고 제도 변수를 국내적 차원과 국제적 차원으로 분화하여 고찰한다는 것이다. 상기에서도 설명하였듯이, 대만은 국제 사회 내에서 독특한 외교적 지위를 가진 국가이기에 정책에 미치는 국내적 변수들의 영향력 외에 국제적 변수들의 영향력에 대하여도 논의할 필요가 있다. 이에 본 연구는 대만의 관념, 이익, 제도를 국제적, 국내적 차원에서 고찰할 것이다. 이러한 포괄적 접근은 대만과 관련한 선행 연구의 부족을 보완할 수 있을 것이다.

3i 분석틀을 구성하는 세 가지 변수 중 첫 번째인 관념(Ideas)은 외교정책 과정에서 무엇이 중요한 것인가를 결정하는 기준이다. 즉, 국가 행위자가 직면한 현상을 이해한 후 가장 시급하게 해결해야 할 문제가 무엇인지를 규정하고, 문제의 해결책을 구성하는 과정에서 작용하는 원칙과 신념을 의미한다. 이러한 관념은 정책 과정에서 독립적인 역할을 하는데, 특히 새로운 정책이 형성되거나 이전의 정책이 변화하는 과정에서 더욱 두드러지는 역할을 한다(Hay 2004; 2011). 정책 패러다임 내 기존 경로의 모순을 규정하고 새로운 방향성을 제시함으로써 변화를 가져올 수 있기 때문이다.

관념으로 정의될 수 있는 요소들은 매우 다양한데, 국가의 신념이나 가치와 같은 규범적 요인들 외에도 현상에 대한 객관적 이해를 통해 축적한 지식이나 이론적 증거들이 포함될 수 있다. SDGs는 국제 사회에서 공동의 목표로 확립되었으나, 모든 회원국들은 자발적으로 의해 이행에 참여하며 해당 국가가 자국의 실질적인 역량과 개발 현황을 고려하여 정책의 우선순위를 주도적으로 설정하는 것을 원칙으로 한다. 따라서 국가의 SDGs 이행 과정에서는 각 국가의 정책 목표, 우선순위, 전략 방향성 등이 드러나게 된다. 이러한 정책 목표, 우선순위 및 전략 방향성은 각 국가가 무엇을 중요하게 생각하느냐, 즉 국가의 국내적 관념 변수와 맞닿아 있다. 좀 더 구체적으로 ODA 정책에서의 관념은 ODA 대상 수원국, 시기와 규모, 중점부문, 양식(modality), 파트너십(partnership) 등에 관한 사안들을 결정할 때 중요한 역할을 한다. 어떤 관념과 믿음, 그리고 가치관과 지식을 가지고 있느냐에 따라서 ODA 정책의 내용과 방향이 결정되는 것이다(김석우 외 2019).

대만은 1971년 유엔 탈퇴 이후 대부분의 정치적 의제가 국제 사회 내 자국의 정체성에 영향을 받고 있다(Achen & Wang 2017). UN에서 탈퇴한 이후 대만과의 공식적인 외교 관계를 유지하는 국가들의 수가 급격하게 줄어들었고, 중국의 국제적 영향력이 확대되면서 국제 사회 내에서 대만과 관련한 의제는 거

의 다루어지지 않고 있기 때문이다. 이에 대만은 외교정책을 결정하는 과정에서 국제 사회 내 자국이 가진 지위와 타국이 자국을 인식하는 정체성을 고려하게 된다. 이에 대만의 SDGs 이해 과정에서 영향을 미치는 국제적 관념 변수로는 국제 사회 내 대만의 지위 및 정체성이 있다.

두 번째로, 이익(Interests)은 국가가 특정 정책을 수행하면서 추구하는 목적이나 목표로 이해할 수 있다. 이러한 이익은 국제적 차원에서의 이익과 국내적 차원에서의 이익으로 구분할 수 있다. 국제적 차원의 이익은 국익(National Interests)으로 국가가 특정 정책의 추구를 통하여 획득하고자 하는 이익이다. 이와 비교하여 국내적 차원의 이익은 정책 입안자나 결정자들이 정책을 통하여 확보할 수 있는 이익으로, 정책 과정에 참여하는 이해관계자들은 자신의 지위나 소속 집단 등에 따라 각기 다른 이익을 추구할 수 있다. 여기서 중요한 것은 정치 행위자, 즉 정부 관료나 이들과 밀접하게 연계된 몇몇 이해관계자들이 더 강력한 영향력을 발휘할 수 있다는 점이다(Béland 2005). ODA 정책의 수혜자는 국내에 존재하지 않기 때문에 의제가 설정되는 과정이나 특정 정책이 결정되는 과정에서 정책 입안자들이나 결정자들의 역할이 크다(김효정 2021). 따라서 정책 과정에 참여하는 행위자들이 추구하는 이해관계에 대한 논의가 동반될 필요가 있다.

대만은 SDGs의 이행에 적극적으로 참여함으로써 UN이 제안한 인류 공동의 발전 목표 이행에 기여하는 행위자로 인정받을 가능성이 높아지며, 이러한 긍정적인 평가는 대만이 추구하는 외교정책의 범주를 확대해 줄 수 있다. 국내적 차원의 이익은 정책 결정에 참여하는 관료 행위자들이 SDGs 이행과 관련하여 더 많은 정책의 관할권을 할당받거나, VNR을 통해 성과를 가시화함으로써 자신들의 지위를 공고히 하고자 할 수 있다. 이러한 정책성과에 대한 이해관계자들의 기대감이 대만의 적극적인 VNR 발간을 가능하게 하는 것일 수 있다. 다만 특정 정책을 수행하는 과정에서, 국가의 이익과 정책 결정 과정에 참여하는 행위자들의 이익이 상충할 가능성을 배제할 수 없기 때문에 이에 대한 논의도 포함해야 한다.

마지막으로 제도(Institutions)는 행위자들의 행동 규칙을 규정하고, 특정 활동을 제한할 수 있으며 행위자들 간의 기대를 형성하는 공식적, 혹은 비공식적인 일련의 규칙이다(Keohane 1989; March & Olson 1983; North 1991). 따라서 제도는 행위자들에게 다양한 기회를 제공하기도 하고(Hall & Taylor 1996), 한정적인 기회를 획득하기 위한 투쟁의 장이 되기도 한다(Mackinder 2019). 정치 행위자는 사회적, 경제적 행위자들로부터 자율성을 확보하려고 투쟁함에도 불구

하고, 구조가 정치적 행동과 전략에 미치는 영향에는 취약할 수 밖에 없다. 이 때 정치 제도는 정부의 구성 요소, 정당 체제, 헌법이나 기준의 정책적 유산과 같은 정책 과정에 영향을 미치는 모든 조직적 요소를 뜻한다(Pomey et al. 2010). 이러한 국내 제도 외에 국제 제도 역시 국가의 외교 정책에 영향을 미친다. 다만 대만의 경우, 국제적 조직에 포함된 사례가 많지 않고, SDGs 이행을 주관하는 UN의 회원국이 아니기 때문에 UN의 직접적인 제도적 영향력을 고찰하기는 쉽지 않다. 다만 SDGs 이행을 추진하는 과정에서 형성한 다른 국가와의 정책 네트워크나 유사한 시기 대만이 추구한 다른 분야의 외교 정책과의 일관성 등을 중심으로 국제 제도적 영향력을 살펴볼 수 있을 것이다.

국가가 SDGs를 이행하기 위해서는 자발적인 국가 차원의 목표를 수립하고, 목표 달성을 촉진할 조직이 존재해야 하며, 다양한 이해관계자들과의 협력을 구축할 네트워크도 필요하다. 따라서 이러한 제도의 형성이나 발전이 SDGs 이행 과정에 미치는 영향력을 확인할 필요가 있다. 국제적 차원에서 현재 UN은 SDGs 이행의 점검을 위하여 HLPF를 운영하고 있으며, SDGs 이행 협약의 점검 및 후속조치 검토, 국가별 SDGs의 3대 축(경제-사회-환경 분야)의 통합 강화 모색, SDGs 이행을 위한 새로운 의제 개발 등을 담당하고 있다. 대만이 작성하고 있는 VNR이 UN에서 권고하는 기준과 양식과 얼마만큼의 일관성을 보유하고 있는지, 그리고 SDGs 이행 과정에서 형성한 국제 사회 정책 네트워크를 중심으로 국제 제도가 대만의 SDGs 이행 정책에 미치는 영향을 분석할 것이다.

관념, 이익, 제도 변수 중에서 어느 것이 가장 영향력 있는지에 대한 논의는 여전히 진행 중이며, 3i 분석틀을 적용한 다양한 선행 연구들은 어떠한 인식론적 관점을 가졌느냐에 따라 각기 다른 변수의 중요성을 강조한다(Mackinder 2019)<sup>4)</sup>. 본 연구 역시 각 변수들 중에서 어느 변수가 가장 영향력 있느냐를 구분하는 것보다는 외교정책 과정의 여러 단계에 존재하는 다양한 변수들을 종합적으로 검토함으로써 대만의 VNR로 대표되는 SDGs 이행 정책을 실질적으로 이해하고, 이를 통하여 대만의 외교정책 결정 과정에 대한 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다.

4) 관념론적 접근(Hay 2004; Schmidt 2010)은 관념이 행위자와 행위자의 제도의 변화에 영향을 미칠 수 있다고 주장하며 관념의 유용성을 강조하는 반면, 제도주의적 접근(Goldstein & Keohane 1993)은 결국 행위자를 제약하는 것은 제도이며, 관념은 격변의 순간에 ‘로드맵(roadmap)’으로 사용이 가능하다고 주장하였다.

## IV. 대만의 VNR 분석

### 1. 대만 VNR 개요

대만의 VNR은 2017년 1차, 2022년 2차가 별간되었다. 1차 VNR에는 2015년부터 2017년까지 대만 정부의 SDGs 이행 현황 및 향후 추진 과제 등이 포함되었고, 2차 VNR에는 2017년부터 2021년까지의 SDGs 이행 현황 및 향후 추진 과제 등이 포함되었다. <표 2>는 대만의 1차와 2차 VNR의 주요 정책 및 전략을 비교 분석한 것이다.

<표 2> 대만의 1,2차 VNR 비교

SDGs	주요 정책 및 전략	
	2017년 (1차)	2022년(2차)
1. 빈곤 감소와 사회안전망 강화	최저 임금 인상, 노인을 위한 장기요양 서비스법 시행	경제적 취약층 보장제도 마련, 취약계층 아동 저축률 증가책 시행
2. 식량안보 및 지속가능한 농업 강화	혁신적인 농업 진흥 프로그램	식량안보 보장을 위한 토양과 수자원 보호, 지속가능한 농업 장려, 농업 생산성 향상 정책, 농민 복지정책 증진
3. 건강하고 행복한 삶 보장	주 5일 근무정책 시행, 대기오염 통제 전략	30~70세 암, 만성질환 사망률 감소 방안 모색, 보건 비상 대비조치 강화, 금연 환경 구축, 교통안전 증진
4. 모두를 위한 양질의 교육	신규 이민자를 위한 인재 양성 프로그램, 교육 프로그램 개선	공평한 교육기회 제공을 위한 정책, 평생 학습 강화, 지속가능발전을 위한 환경교육시설 건립
5. 성평등 보장	양성 평등 정책 지침 개정	법정혼인연령 18세로 조정, 정부 부처 내 여성 관리자 비율 확대, 각 정당 내 여성비율 확대, 여성의 자기결정권 강화 정책 증진
6. 건강하고 안전한 물관리	습지 보존법 시행, 미래지향적 인프라 건설법 제정	폐자원의 재활용 개선책 마련, 토지 및 지하수 관리 강화 및 폐수 관리 개선안 마련, 효과적 화학물질 관리 및 대기질 개선방안 모색
7. 에너지의 친환경적 생산과 소비	혁신적인 농업 진흥 프로그램, 미래지향적 인프라 건설법 제정	에너지에 대한 보편적 접근 보장, 청정연료 활용 확대, 신재생 에너지 설비용량 증가 및 에너지 효율향상을 위한 의무정책 시행
8. 좋은 일자리 확대와 경제 성장	녹색 경제 추진 및 이행	팬데믹 영향 완화 빙안 시행, 새로운 산업 모델 구축 및 디지털 전환 확대, 청년 취업 확대 및 산업계 인력 양성방안 마련, 작업장 안전 제고책 모색

SDGs	주요 정책 및 전략	
	2017년 (1차)	2022년(2차)
9. 산업의 성장과 혁신 활성화 및 사회기반시설구축	미래지향적 인프라 건설법 제정	공공 도로·철도교통 역량 강화, 농촌지역의 대중교통 접근성 향상, 도로안전 관리 개선, 접근성 높은 대중교통시설 구축
10. 모든 종류의 불평등 해소	연금제도 개혁, 원주민 언어 개발법 시행	소득분배 개선, 사회적 포용 촉진 및 모든 종류의 차별 철폐, 최빈개도국의 발전 지원
11. 지속가능한 도시와 주거지 조성	혁신적인 농업 진흥 프로그램, 미래지향적 인프라 건설법 제정, 신규 이민자를 위한 인재 양성 프로그램	사회주택 증축 및 도시재생 촉진, 대중교통 시설 개선, 국토이용계획 가속화를 통한 도시와 농촌의 생활환경개선, 문화유산과 자연 유산 보호, 하수처리시스템 개선 및 폐기물 감소조치 시행, 재해발생 대응책 마련, 강력 범죄 억제를 위한 사회안전망 강화, 모든 건물의 탄소배출 감축
12. 지속가능한 생산과 소비	혁신적인 농업 진흥 프로그램, 녹색 경제 추진 및 이행	녹색소비 촉진을 위한 탄소발자국 제도개선, 순환 생산·소비 모델 구축, 폐기물 재활용 확대, 지속가능관광발전모델 구축을 위한 복합테마 관광 활성화, 녹색 공장 구축 장려
13. 기후 변화와 대응	온실가스 감축 및 관리법	국가차원의 온실가스감축 노력, 기후변화 적응역량 강화 및 회복력강화, 공공 문해력 개발 지원을 통하여 지속가능발전교육 확대
14. 해양생태계 보전	해양 경제 통합 개발 전략 촉진, 플라스틱 없는 해양 정책 장려	해양오염 감축 및 평가, 불법적·미보고·통제받지 않는 어업 근절, 해양 및 해안보호구역 지정, 유엔해양법협약에 규정된 국제체계 이행
15. 육상생태계 보전	습지 보존법 시행	지속가능한 산림경영시행, 불법 벌목 근절, 훼손된 산림 복원, 야생동물 보호평가체계 구축, 침입외래종 예방 및 관리,
16. 평화·정의·포용	사법개혁에 관한 전국 회의 조직	법률 내 결함 보완 및 개정, 아동·청소년 보호 서비스, 반부패 역량강화 및 부정부패 유죄판결 확대, 정부 관련 정보의 투명한 공개
17. 지구촌협력 강화	국제협력개발기금 (Taiwan ICDF) 활동 설명	해외의료인력 양성지원, 최빈개도국에 대한 관세 면제, 다자각 협력을 통한 글로벌파트너십 육성, 개발도상국에 대한 교육 프로그램 제공

\*출처: Republic of China(Taiwan) 2017; 2022 토대로 저자가 재구성

2017년 최초로 발간한 VNR에서는 SDG 17개의 목표 분야별로 한 가지 혹은 두 가지 정도의 세부 목표를 제시하였다. 그러나 이러한 세부 목표는 대만 정부에서 추진하고 있던 기존의 활동들을 SDG 17개 분야 별로 분류 한 것에 불과하다. 이와 비교하여 2022년 2차 VNR에서는 UN에서 제시한 SDGs를 수용하여 17개 분야 별로 달성 현황을 검토하고 보완해야 할 사항들을 보고함과 동시에, 대만 정부가 달성해야 하는 특수 목표로 ‘비핵 국가(Nuclear-Free Homeland)’라는 18번째 목표를 자체적으로 제시하고 이에 대한 현황을 검토하고자 하였다. 이에 2022년 2차 VNR에서는 TSDGs를 기준으로 각 목표 별 세부 지표를 설정하고 이를 위하여 새로운 전략을 마련하였다(Republic of China(Taiwan) 2022). 즉, 대만 정부는 자국의 상황을 고려한 목표가 필요하다는 판단 하에 비핵화와 관련한 목표를 설정하였고, 이후 2019년 336개의 지표를 추가로 개발하였다. 이는 국제 사회의 규범을 자국의 상황에 적합하게 내재화하였음을 입증할 뿐 아니라, 기존의 SDGs 17개 분야에서도 구체적인 세부 지표를 설정함으로써 대만이 자국의 SDGs 이행 현황을 적극적으로 검토 및 평가하겠다는 의지를 명확히 한 것을 알 수 있다.

## 2. 관념(Ideas)의 역할

대만의 헌법 제141조는 ‘대만의 외교정책은 자주성과 창의성, 평등과 호혜의 원칙에 따라 다른 나라와 조화로운 관계를 구축하고, UN 현장과 조약을 존중하며, 재외 동포의 권리와 이익을 보호하고, 세계 평화를 보장하기 위해 국제 정의를 증진하고 국제 협력을 촉진해야 한다’고 규정하고 있다. 이에 따라 대만의 외교부는 자국의 국익을 수호함과 동시에 대만의 국제적 위상을 강화하도록 외교적 관계를 추진한다고 강조하였다. 이러한 외교적 기조를 보유한 대만 정부는 SDGs가 기반으로 하고 있는 보편적 가치들이 자국에서도 중요하고 보존되어야 할 가치로 인정되고 있으며, 이러한 사실은 VNR 발간을 통해 입증할 수 있다고 꾀력하였다(Republic of China(Taiwan) 2022). 즉, 대만 정부가 SDGs의 근본 규범이나 원칙을 매우 중요하게 생각하고 있음을 강조한 것이다. SDGs는 사람, 지구, 번영을 위한 실질적인 행동 계획으로, 지구상의 모든 행위자가 더 큰 자유 속에서 보편적인 평화를 보장받을 수 있어야 함을 주장한다. 이 과정에서 SDGs는 자유 증진, 모든 형태의 폭력으로부터의 해방, 회복력과 복원력 강화, 평화를 기반으로 하는 협력과 관련한 관념들을 강조한다<sup>5)</sup>. NCSD

는 이러한 SDGs의 기본 원칙과 목표가 포함하고 있는 관념들이 대만 현법에서 규정하고 있는 외교정책과 높은 합치성을 보인다고 강조하였다.

또한 2022년 외교정책 지침에서 대만은 자국의 외교 동맹국과 지속적인 협력 관계를 유지함과 동시에, 수교 관계는 단절되었음에도 자국과 유사한 생각을 가진 국가들과 다양한 분야에서 실질적인 유대를 강화하는 것을 목표로 한다 (Ministry of Foreign Affairs Taiwan 2022). 2016년부터 대만 정부의 VNR 발간 정책에 참여하였던 전문가에 의하면, 현재 대만 정부는 SDGs 이행에 대한 강력한 의지를 가지고 VNR을 발간하는데, 이것은 SDGs가 가진 특성 때문이라고 설명하였다<sup>6)</sup>. 2000년에 채택되었던 UN 차원의 공동 의제인 ‘새천년 개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)’는 2015년까지 세계의 빈곤을 반으로 줄인다는 전략 하에 개발도상국들이나 취약국들을 대상으로 삼았다. 그러나 SDGs는 국제 사회 내 모든 행위자들을 포함하는 의제로서, 국가 행위자 뿐 아니라 시민사회단체, 민간 기업, 심지어 개인 행위자들도 SDGs 이행에 참여해야 한다고 강조한다. 이와 같이 SDGs는 이행 참여자를 UN 회원국이나 국가 행위자로 규정하지 않고 있기 때문에, 이러한 맥락에서 대만 정부는 ‘누구도 소외되지 않는(leaving no one behind)’ 의제를 강조하는 SDGs를 통해 UN 비회원국인 자국의 목소리를 높이고, 국제 사회 내 자국의 적극적인 참여도를 일리고자 하는 것이다.

역사적으로 대만은 상호 호혜와 평화를 지향하는 외교정책을 통하여 적극적으로 국제 사회에 참여하고 포괄적인 국제 협력을 수행하고자 하였다. 그러나 2016년 차이잉원(蔡英文) 정부 출범 이후, 미국과의 협력을 강화함과 동시에 자주적 외교정책을 추진하면서(김석우 2018) 대만의 국제적 입지는 더욱 좁아지고 있다. 실제로 대만 정부는 WHO 연례 총회에 정회원국으로 참가하기를 희망하였고, 2009년부터 2016년까지 참관국(Observer) 자격으로 WHO 총회에 참여하였다. 그러나 차이잉원 정부 출범 이후 중국의 반발이 심화되면서 WHO 총회 참석 국가 명단에서 대만이 배제되었다. 이러한 상황에서 대만 정부는 UN과 같은 국제기구에 정식으로 참여하는 것을 외교 전략으로 삼기 보다는 국제 사회 내에서 대만이 부당하게 배제당하고 있음을 알리고 사안에 대한 국제적 관심을 높이는데 있다(Winkler 2012). 또한 대만 정부는 SDGs의 이행에 적극적으로 참여함으로써 자국이 VNR을 발간하는 다른 국가들과 동일하게 국제 사

5) (<https://sdgs.un.org/2030agenda>, accessed 14 October 2023)

6) 현지 인터뷰, 대만 Global Development and Cooperation Association 대표 1, 2023년 1월 30일 타이베이.

회에 기여하고 있음을 피력함과 동시에 국제 사회에서 강조하는 가치를 자국이 얼마나 중요하게 생각하고 있는지를 강조함으로써 국제 사회 내에서 위상을 높이고자 하는 것이다. 또한 이러한 행동을 통하여 대만이 국제 사회 SDGs 이행에 동참하고 있음을 전 세계에 알림으로써 대만의 국제적 위상을 높이려고 노력하는 것이다.

### 3. 이익 (Interests)의 역할

대만이 추구하는 국제적 이익은 UN에의 재가입과 다른 국가들과의 외교 관계 회복, 혹은 국가로서의 승인(recognition)이다. 1971년 이후 대만은 유엔을 탈퇴한 이후, 국가로서 인정을 받고 있지 못한 상황에서 양안을 둘러싼 중국과의 정치적 갈등은 점차 심화되고 있다. 대만은 국제 사회로의 재진입을 희망하고 있지만 국제 사회 내 대다수의 국가들이 대만과의 외교 관계를 유지하지 않고 있기 때문에, 대만은 현재 소수의 작은 국가들과 공식적인 외교 관계를 유지하고 있다(Lin & Lin 2017). 따라서 대만 외교정책의 핵심 목표 중 하나는 대만과의 수교 관계를 유지하고 있는 국가들과의 관계 유지 및 외교 관계 단절 국가들과의 외교 관계 복원, 그리고 국제 사회로부터의 인정이다(장숙인·김석우 2023). 대만과 공식적인 외교 관계를 유지하고 있는 국가는 전 세계에서 13개 국가로, 과테말라, 파라과이, 벨리즈, 벨리즈, 에스와티니, 아이티, 나우루, 팔라우, 마셜제도, 세인트키츠 네비스, 세인트루시아, 세인트 빙센트 그레나딘, 투발루, 교황청 등이 있다. 이에 따라 대만은 경제적으로는 강하지만 외교적으로는 약한 나라라는 평가를 받고 있으며(Chan 1997), 국제 사회에서 대만은 독자적으로 외교 전략을 수립하고 목표를 달성해야 하는 부담을 가지고 있다<sup>7)</sup>. 1993년 이후 대만의 지배적인 외교정책 목표 중 하나는 바로 대(對) 유엔 외교였기 때문에 대만이 적극적으로 SDGs 이행에 참여하는 것은 UN을 비롯하여 국제 사회 내 자국의 지위 확고화라는 목표 하에서 이루어진 것이라 이해할 수 있다(Huang et al. 2021).

대만의 VNR 발간과 유사한 특성을 가진 외교정책 중 하나는 기후변화 대응을 위한 국제적 네트워크에의 참여이다. 대만은 UN 비회원국으로서 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)

7) (<https://policycommons.net/artifacts/1859923/a-new-type - of-diplomacy/2607465/>. accessed 26 August 2023)

의 당사국 총회(COP)에 참여하는 당사국이 아니며, 이를 준수해야 한다는 국제적 압박을 받지 않는다(Shih 2002; Shyu 2014). 물론 UNFCCC 당사국 총회는 유럽연합(European Union)이 협약 당사국으로 있는 만큼, 협약 가입을 위해 국가 자격을 요구하지는 않는다. 또한 교황청도 UNFCCC 당사국 총회의 참관국으로 참여하고 있으므로, 국민당과 민진당 정권하에서 대만 정부는 참관국으로 참여하기 위해 지속적으로 캠페인을 벌여왔다. 하지만 이러한 노력은 중국의 압력으로 인해 좌절되었다. 그럼에도 불구하고 대만은 UN이 주관하는 기후변화 관련 협약의 규정들을 준수함으로써 대만의 외교정책 범주를 확장하고자 한다(Liu 2023). 물론 이러한 대만의 정책은 국제 사회에 대한 자국의 기여도를 보여주기 위한 ‘행동 정책(gesture policy)’이라고 규정하는 주장도 존재한다(Yeh & Lin 2018). 다시 말하면, 대만은 국제 사회로부터 인정받고 있지 못함에도 불구하고 공동체 인식을 기반으로 자국의 책임과 의무를 다하고 있다는 것을 강조하기 위해 다양한 외교정책을 수행한다는 것이고, 이러한 대만의 외교정책은 국제적 이익 추구의 맥락에서 이해가 가능하다.

실제로 대만 정부는 2022년 제2차 VNR 발간 이후 UN 총회에 참여하여 다른 국가들과 경험을 공유하고자 하였다. 그러나 UN 총회에는 참여할 수 없었기 때문에 주 뉴욕 타이베이 경제문화판사처(Taipei Economic and Cultural Office in New York)에서 자국의 VNR 발간을 발표하고, 관련한 학술적 교류를 추진하였다. 대만 정부는 UN 총회에는 참여하지 못하더라도 UN 총회가 개최되는 기간에 UN 본부가 있는 도시에서 자국의 VNR을 발표하고 SDGs 이행 정책과 관련한 경험을 공유함으로써 정책적, 학술적 교류를 추진하고자 한 것이다<sup>8)</sup>. 2022년 VNR을 보면, 대만 정부의 SDGs 달성을 굉장히 높은 수준에 도달하였음을 알 수 있는데, 이러한 적극적인 SDGs 이행을 통하여 국제 사회 내 다양한 행위자들과의 협력을 추진하고자 한 것이다.

또한 대만은 2018년부터 모든 지방 정부에게 SDGs 달성 현황 검토 보고서인 자발적 지역 검토(Voluntary Local Review: VLR) 발간을 요구하였다. 이에 신베이(New Pei)시는 2019년 7월 대만 지방 자치 단체 차원에서는 최초로 VLR을 발간하였다. 타이베이(Taipei) 시장은 2018년 도시 최초로 VLR을 발간한 뉴욕을 방문하여 도시 단위에서 SDGs 이행에 기여하는 효율적인 방안과 전략에 대한 논의를 진행하였고, 2019년 9월 타이베이 시는 자체적으로 VLR을

8) 협회 인터뷰, 대만 Global Development and Cooperation Association 대표 1, 2023년 1월 30일 타이베이.

발간하였다. 대만 정부는 이러한 VLR이 SDG 11번 ‘지속 가능한 도시와 공동체’ 달성을 기여할 수 있으며, SDGs의 내재화를 효율적으로 달성할 수 있게 하는 전략으로 활용될 수 있다고 강조한다(*Republic of China(Taiwan)* 2022). 2022년을 기준으로 총 22개의 지방 자치 단체가 VLR을 발간하였는데, 대만 정부는 이러한 VLR 작성에 SDGs 이행에 대한 대만의 의지를 보여줄 수 있다고 괴력하였다(*Republic of China(Taiwan)* 2022).

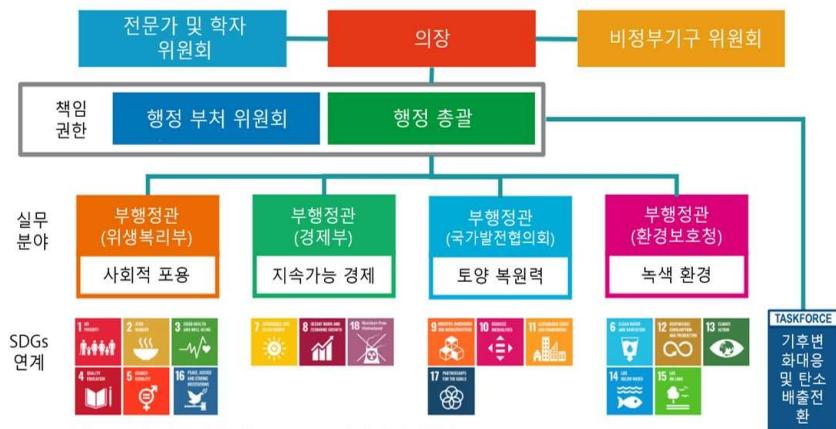
그러나 이러한 전략 이면에는 정부 간 외교가 아닌 도시 간 외교를 통하여 국제 사회 내 기여도를 강조하고 싶은 대만 정부의 의도가 있다. 대만은 국제 사회 내에서 다중 중심 전략(Polycentric Strategy)을 활용하여 외교정책 분야 별로 함께 할 수 있는 협력대상과 다양한 수준에서 협력 체제를 구축하고자 한다(Biedermann 2017). 이러한 다중 중심 전략 중 하나인 도시 외교(City Diplomacy)는 인류가 직면한 범지구적 문제를 해결하는 과정에서 전통적인 국가 간의 관계가 한계를 지닌다는 점에 기반하여, 새로운 글로벌 거버넌스의 일환으로 등장하였다. 특히 도시 외교는 국가 간 정치 논리에 큰 제약을 받지 않으며 분야별 기능적 협력이 가능하기 때문에(이상현 2023) 독특한 국제적 지위를 보유한 대만에게는 매우 적절한 전략이 될 수 있다. 실제로 신 베이시는 VLR 발간 이후 로스앤젤레스, 헬싱키, 스톡홀름, 바르셀로나 등과 더불어 SDGs 이행에 기여하는 발전적인 파트너 도시로 간주되고 있다. 대만의 특수한 국제적 지위가 크게 고려되지 않는 도시 외교의 장점을 살리고 이러한 전략 활성화를 위하여 대만 정부가 VLR을 적극 활용하는 경향성을 드러내고 있는 것이다.

#### 4. 제도(Institutions)의 역할

대만 정부는 1992년 유엔 지구 정상회담의 결의안 발표 이후, 행정원을 중심으로 하여 NCSD를 설립하였다. 당시 대만 정부는 국토 면적이 작고 인구 밀도가 높을 뿐 아니라, 제한된 천연자원, 잦은 자연재해, 특별한 국제적 지위로 인해 지속가능개발의 추구는 다른 나라에 비해 더욱 시급하다고 강조하였다(*Republic of China(Taiwan)* 2022). 이 후 2002년, 행정원의 원장이 NCSD의 의장직을 겸임하게 되었는데, 이는 대만 정부가 SDGs를 외교 전략 중 우선순위로 고려함이 드러난 것이다. 현재 NCSD 위원장은 부처 간 조정을 강화하고 운영을 감독하는 역할을 담당하고 있으며, 그 외 NCSD 위원은 정부 부처, 학

자, 전문가, 민간 단체 등에서 임명한다. 2007년 NCSD 설립 지침과 조직구조를 개정하여, 내정부, 경제부, 환경보호청에서 부 행정관을 담당하도록 하고, 각 부 행정관 산하에 부처별 7개의 실무그룹과 2개의 태스크포스를 구성하였다<sup>9)</sup>.

〈그림 1〉 NCSD 조직도



\*출처: 대만 NCSD 홈페이지 토대로 저자가 재구성 (<https://ncsd.ndc.gov.tw/Fore/en/Taiwansdg>. accessed 05 October 2023)

2015년 SDGs가 확립된 이후 대만 정부는 SDGs 이행 체계를 재구성하였는데, 기존의 7개 실무그룹 외 국무위원 36명과 관계부처 장관 11명, 민간위원 24명(학자, 전문가, 민간, 시민사회, 기타 토착민 대표)을 포함하여 자국의 SDGs 달성을 측정하고 이행 기여도를 분석하였다. NCSD의 실무그룹과 태스크포스, 그리고 각 행정부처에서 SDGs 이행과 관련한 정책의 정보를 제공한 후, NCSD와 대만 경제 연구소(Taiwan Institute of Economic Research)가 공동으로 VNR 초안을 작성하였다. 이후, 외교부가 최종적으로 검토한 후, 행정 원장의 승인 하에 1차 VNR이 발간되었다. 2017년 9월 15일, 대만의 환경보호 청장은 대만이 UN의 회원국이 아님에도 불구하고 정부 차원에서 SDGs를 통합하기로 결정했다고 밝히며, VNR을 발간하였음을 발표하였다<sup>10)</sup>. 이후, NCSD의

9) 2007년 구성된 실무그룹은 위생복리부 산하 보건복지 그룹, 교육부 산하 생활 교육 그룹, 교통부 산하 녹색 교통 그룹, 내정부 산하 토지 자원 및 도시, 농촌 개발 그룹, 환경부 산하 환경 그룹, 농업부 산하 지속가능한 농업 및 생물다양성 그룹, 국가지속가능 발전협의회 직속 녹색 경제 그룹 등이다.

조직구조는 운영 효율성 향상을 명분으로 2021년 11월 재개정되었다. T-SDGs 18개 분야를 기반으로 17개의 실무 그룹과 비핵 조국 촉진을 위한 태스크포스가 구성되었으며, 이후 4명의 부 행정관 산하에 4개의 주요 업무 분야를 구성하였다. <그림 1>과 같이 운영되고 있다. 이러한 NCSD의 조직도는 대만의 SDGs 이행 정책에서 중앙정부의 강력한 주도성을 입증하고 있다. 행정부의 각 부처가 실무 분야에서 부 행정관을 담당하고 있으나, 내각의 구성을 담당하는 행정원장이 NCSD의 의장을 맡아 행정 총괄 업무를 담당함으로써 SDGs 이행 정책의 전략과 방향성을 설정할 때 행정원의 영향력 행사가 가능하다.

SDGs 이행 정책에서 대만 정부의 주도성은 시민사회 관계자들의 의견을 통해서도 입증된다. 대만 정부는 VNR 발간 현황을 투명하게 공개하고자 한 이유가 SDGs 이행 정책과 관련한 이해관계자 뿐 아니라, 일반 대중들과의 효율적인 소통을 위해서라고 강조하였다. 하지만 대만 시민사회단체 관계자들의 의견에 따르면, 대만 정부가 SDGs 이행 과정에서 국내 시민사회단체 및 NGO들과의 협력을 강화하려는 의지는 약하다<sup>11)</sup>. 이에 대해 전문가들은 대만 정부가 자국의 고유한 국가적 특성을 고려하여, SDGs 이행이 국제 사회 내에서 자국의 입지를 증명할 수 있는 수단으로 생각한다고 밝혔다<sup>12)</sup>. 즉, SDGs 이행 정책은 외교 전략의 일환으로 활용되고 있기 때문에 대만 정부가 주도적인 권한 및 재량권을 가지고 있으며, 이러한 상황에서 시민사회단체의 역할은 매우 제한적이 되었다. SDGs에 대한 일반 대중의 인식을 증진시키기 위한 홍보 활동을 펼치거나, 국제 포럼을 개최하여 대만에 대한 국제 사회의 지원을 요구하는 정도이다.

대만의 NCSD는 2002년 이후 SDGs 이행과 관련한 대만의 모든 행동 계획과 정책을 공표하는 권한을 보유한 기관으로 법적 지위를 부여받았다(Huang et al. 2021). 그런데 이러한 NCSD가 독립적인 기관으로 운영되는 것이 아니라, 행정원장의 지휘 아래 존재하게 되면서 정부의 강력한 의지가 VNR를 통해 드러나게 되었다. 특히, 대만 정부는 2017년 1차 VNR 발간 이후 NCSD의 발전을 위해서 장기적인 후속 조치가 필요하다는 판단 하에 2018년부터 중앙 정부 내 모든 부처에게 SDGs 이행 현황에 대한 지속적인 검토를 요구하였다. 이는 VLR과 유사한 맥락에서 이루어지고 있는데, 현재 대만의 모든 행정부처는 4년에 한 번씩 부처별 SDGs 달성을 현황 검토 보고서인 ‘자발적 부처 검토

10) (<http://sdg.iisd.org/news/taiwan-launches-first-vnr/>. accessed 01 September 2023)

11) 현지 인터뷰, 대만 Taiwan Aid 관계자 1, 2023년 1월 31일 타이베이.

12) 현지 인터뷰, 대만 Taiwan Aid 관계자 2, 2023년 1월 31일 타이베이.

(Voluntary Department Review: VDR)'를 발간하고 있으며, 2021년을 기준으로 29개의 VDR이 제출되었다. NCSD는 홈페이지를 통해 VDR을 게시하고 있으며, 이를 평가하여 지속적인 검토 및 보완을 권고하고 있다. 즉, 모든 부처에서 제출하는 VDR에 대하여 NCSD가 주도적인 통제권을 행사함으로써, 중앙 정부, 특히 정치 지도자의 강력한 의지가 제도를 통해 드러나고 있는 것이다.

## V. 결 론

SDGs 이행 시기가 2030년으로 설정되어 있는 상황에서 국제 사회 내 대다수의 행위자들은 자국의 SDGs 이행 현황을 검토하고 있으며, 이에 대한 동료 평가 및 검토가 활발하게 이루어지고 있다. 이러한 상황에도 불구하고 대만은 UN 비 회원국이기 때문에, UN이 합의한 SDGs 이행에 참여할 의무를 부과 받지 않으며 국제 사회 내에서 VNR 발간과 관련한 어떠한 책무나 부담을 가지지 않는다. 하지만 대만은 2017년 1차 VNR을 발간하고, 2022년 2차 VNR을 발간함으로써 자국이 얼마나 SDGs 이행에 적극적으로 참여하고 있는지를 입증하였다. 또한 UN 총회 참석이 불가능할 뿐 아니라, UN에서 대만의 VNR을 채택하지 않음에도 불구하고 지속적으로 자국의 VNR 발간 현황에 대하여 홍보하고 높은 SDGs 이행률을 달성한 자국의 정책을 다른 국가 행위자들과 공유하고자 한다. 이에 본 연구는 국제 사회의 원칙이나 규범의 영향력에서 자유로운 지위를 보유함에도 불구하고, 국제 사회에의 기여도를 입증하려는 대만의 외교정책을 관념, 이익, 제도를 중심으로 하는 3i 분석틀로 분석하고자 하였다.

대만 정부의 SDGs 이행 정책에 영향을 미치는 변수들은 다양하나, 본 연구에서는 관념, 이익, 제도로 유형화하였다. 첫째, 대만 정부는 국제사회에서 공동의 목표로 합의된 SDGs가 기반하고 있는 가치와 규범이 자국의 외교정책과 얼마나 합치성이 높은지를 강조함으로써 SDGs 이행 정책의 당위성을 확보하고자 하였다. 둘째, 국제사회 내에서 기여도를 입증하여 자국의 입지를 확대하고 국가로서의 지위를 인정받고자 하는 목표가 대만 정부로 하여금 SDGs 이행에 적극적으로 참여하도록 만들었다. 이 과정에서 다른 이해관계자들과의 네트워크 구축보다는 국제 사회 내 다른 도시나 비 국가 행위자들과의 연계를 선호하여 국가 간 정치적 관계에서 자유로워지고자 하였다. 마지막으로 대만은 자국의 외교 목표 달성을 위하여 대중의 수요나 정책 선호도를 반영하기 보다는 정부가

주도성을 가지고 정책을 수행하였다. 중앙 정부 차원에서 강력한 의지를 가지고 SDGs 이행과 관련한 정책 지침 및 목표를 제시함으로써, 행정부 뿐 아니라 지방정부까지도 VNR 발간을 능동적으로 추진하도록 만들었다.

다시 말해서, 대만이 UN 비회원국으로서 VNR을 정기적으로 제출하고, 지방 정부와 부처 차원에서 SDGs 이행에 관한 다양한 보고서들을 작성하는 것은 대만이 처한 독특한 국제적 환경과 밀접한 관련이 있다. UN 비회원국으로서의 지위, 그리고 자국과 외교 관계를 유지하는 국가 수의 감소라는 국제적 환경에 처한 대만은 국제 사회 일원으로서의 정체성을 확보하기 위하여 VNR을 작성하는 것이라고 판단할 수 있다. 대만이 보유한 가치와 관념, 추구하는 이익, 그리고 이를 수행하기 위한 제도의 구축 및 제도 내 권력 구조 등이 대만의 SDGs 이행과 이를 기반으로 하는 VNR 작성에 영향을 끼치고 있는 것이다. 특히 3i의 국내적 측면과 국제적 측면 모두 대만의 SDGs 이행에 영향을 끼치고 있음을 입증하였다.

〈표 3〉 대만 정부의 SDGs 이행 정책에 영향을 미치는 관념, 이익, 제도

관념	이익	제도
SDGs의 기본가치와 대만의 외교 목표의 정합성	국제 사회 내 입지 확대 및 기여도 입증	중앙정부의 강력한 관리감 독 및 정책 지침 제공

\* 출처: 저자 작성

본 연구의 이론적 논의에서 설명하였듯이, 국가의 외교정책 과정에서 영향을 미치는 관념, 이익, 그리고 제도의 세 가지 변수들을 유형화 하는 작업은 각 변수들의 독자적 영향력을 입증하려는 시도이기 보다는 정책 과정에서 영향을 미치는 각 변수들을 개념화하고 변수들 뿐 아니라 정책의 특성에 대한 이해도를 높이고자 하는 것을 목적으로 한다. 본 연구에서 대만의 SDGs 이행 과정에 영향을 미친 관념, 이익, 제도 변수를 유형화하고 이들을 규정한 것은, 국제적으로 특수적 지위를 보유한 대만이 UN의 SDGs 이행에 적극적으로 참여하는 예외적인 정책의 특성을 고찰하고자 하는 것이다. 이러한 대만의 SDGs 이행 정책 및 VNR 발간은 지금까지 대만 정부가 추진해왔던 외교정책들과 유사한 맥락에서 이해할 수 있으며, 국제 사회 내에서 대만의 지위에 변동이 생길 때 까지 많은 외교정책들이 유사성을 가질 것으로 전망할 수 있다.

## 참고문헌

### 국문 자료

- 김석우. 2018. “생존과 원조: 대만 해외원조 정책 연구.” 『21세기정치학회보』 28(2), 189-209.
- 김석우, 김지영, 이지선. 2019. “재현공화국 체코의 개발협력정책 연구: 이익, 아이디어, 그리고 제도 중심으로.” 『21세기정치학회보』 29(3), 53-73.
- 김효정. 2021. “정책 과정 내 관료화 현상의 결정 요인 연구-한국 국제개발 협력정책에 대한 공공선택론적 분석을 중심으로.” 『한국정책학회보』 30(4), 419-451.
- 오지은, 문경연. 2022. “국제사회의 VNR 지원 메커니즘 분석.” 『NGO연구』 17(3), 185-222.
- 우창빈, 김태균, 김보경. 2020. “지속가능발전목표 이행의 글로벌 경향성 분석: UN 자발적국별리뷰(VNR)를 중심으로.” 『국정관리연구』 15(2), 65-108.
- 이상현. 2023. “도시외교의 한일비교: 서울과 도쿄의 전략적 도시외교와 그 함의.” 『문화와 정치』 10(2), 145-179.
- 이종운. 2022. “북한의 지속가능발전목표(SDGs)이행과 국제사회의 개발협력 과제.” 『국제지역연구』 26(3), 73-102.
- 이지선, 김석우, 김지영. 2023. “북한의 지속가능발전목표 이행에 관한 연구: 빈곤목표 수용성 평가와 과제.” 『국제개발협력연구』 15(1), 17-31.
- 이창언. 2020. “SDGs 실시지침을 통해서 본 일본정부의 SDGs 이행실천과 시사점.” 『인문사회21』 11(6), 2901-2916.
- 이희성, 임채환, 김지은, 안동환. 2020. “SDGs 지표를 활용한 체제전환국의 유형 분석.” 『국제개발협력연구』 12(3), 57-76.
- 임채환, 이다선, 지성태, 안동환. 2021. “지속가능개발에 대한 북한의 인식과 정책적 대응 분석: 농업 분야를 중심으로.” 『통일연구』 25(2), 111-154.
- 장성현. 2022. “지속가능발전목표(SDGs)를 활용한 한반도 평화복지체제에 관한 연구: 북한의 자발적 국별 리뷰(VNR)를 바탕으로.” 『보건사회 연구』 42(1), 55-72.
- 장숙인, 김석우. 2023. “양안 외교 경쟁에 대한 약소국 전략과 결정요인 - 2000년대 이후 대만 수교국의 외교 관계 선택을 중심으로.” 『국제지

- 『역연구』 27(1), 133-164.
- 정현주. 2019. “대만의 국제개발협력, 국제규범, 그리고 파트너십: 대만 정부와 NGO의 개발협력사업을 중심으로.” 『국가정책연구』 33(2), 121-148.
- 한기호. 2022. “북한 내 취약계층의 SDGs 달성을 위한 남북교류 협력방안모색: 제3차 북한-유엔전략계획 구상을 중심으로.” 『통일연구』 26(1), 121-161.

#### 영문 자료

- Achen, Christopher Henry & T.Y. Wang. 2017. *The Taiwan Voter*. Michigan: University of Michigan Press. <https://library.oapen.org/handle/20.500.12657/24046> (accessed 28 August 2023).
- Baranyi, Stephen, Yiagadeesen Samy & Bianca Waxhuta. 2021. “SDG16+ implementation in fragile and conflict-affected states: what do the data tell us six years into Agenda 2030?” *Conflict, Security & Development* 21(6), 727-748.
- Béland, Daniel. 2005. “Ideas and Social Policy: An Institutionalist Perspective.” *Social Policy Administration* 39(1), 1-18.
- Biedermann, Reinhard. 2017. “Taiwan’s Polycentric Strategy Within the Environmental Regime Complex on Climate Change.” *ASIEN* 143, 25-46.
- Breuer, Anita & Julia Leininger. 2021. “Horizontal Accountability for SDG Implementation: A Comparative Cross-National Analysis of Emerging National Accountability Regimes.” *Sustainability* 13(13), 1-23, <https://doi.org/10.3390/su13137002> (accessed 08 November 2023).
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ & Saionara König-Reis. 2021. “Key players in accountable SDG implementation: National human rights institutions.” Breifing Paper No.16/2021, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), <https://www.econstor.eu/handle/10419/242614>. (accessed 08 November 2023).
- Chan, Gerald. 1997. “Taiwan as an Emerging Foreign Aid Donor: Developments, Problems, and Prospects.” *Pacific Affairs* 70(1), 37-56.
- Dlakavu, Ayabulela & Dirk Hoffmann. 2023. “Limited use of evaluative

- evidence in public policy, planning and Voluntary National Review(VNR) development. Recommendations for governments, evaluation communities and ECD stakeholders.” *DEval Policy Brief*, January 2023, <https://wiredspace.wits.ac.za/server/api/core/bitstreams/4ad5a821-3ab5-4303-9f22-ee8319f0483a/content> (accessed 05 September 2023).
- Goldstein, Judith & Robert Keohane. 1993. *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Hay, Colin. 2004. “Ideas, interests and institutions in the comparative political economy of great transformations.” *Review of International Political Economy* 11(1), 204-226.
- \_\_\_\_\_. 2011. “Ideas and the Construction of Interests.” in *Ideas and Politics in Social Science Research*, edited by Daniel Béland and Robert Henry Cox, 65-82. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, Peter & Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalisms.” *Political Studies* 44(5), 936-957.
- Huang, Ying-Syuan, Blane Harvey & Anila Asghar. 2021. “Bureaucratic exercise? Education for sustainable development in Taiwan through the stories of policy implementers.” *Environmental Education Research* 27(7), 1099-1114.
- International Institute for Sustainable Development. 2017. “Taiwan Launched First VNR.” September 21, <https://sdg.iisd.org/news/taiwan-lauches-first-vnr/> (accessed 01 September 2023).
- Keohane, Robert. 1989. *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, CO: Westview Press.
- Lancaster, Carol. 2008. *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lavis, John N., Suzanne E. Ross & Jeremiah E. Hurley. 2002. “Examining the role of health services research in public policymaking.” *The Milbank Quarterly* 80(1), 125-154.
- Lillehagen, Ida, Kristin M. Heggen, Göran Tomson & Eivind Engebretsen. 2022. “Implementing the UN Sustainable Development Goals: How Is Health Framed in the Norwegian and Swedish Voluntary National

- Review Reports?” *International Journal of Health Policy and Management* 11(6), 810-819.
- Lin, The-Chang & Jean Yen-Chun Lin. 2017. “Taiwan’s Foreign Aid in Transition: From ODA to Civil Society Approaches.” *Japanese Journal of Political Science* 18(4), 469-490.
- Liu, John Chung-En. 2023. “Politics of climate change mitigation in Taiwan: International isolation, developmentalism legacy, and civil society responses.” *WIREs Climate Change* 14(4), 1-12.
- Mackinder, Sophie. 2019. “Ideas, Institutions and the World Bank: The Social Protection and Fragile States Agendas.” *Global Policy* 11(1), 26-35.
- March, James G. & Johan P. Olson. 1983. “Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government.” *American Political Science Review* 77(2), 281-296.
- Ministry of Foreign Affairs Taiwan. 2022. “Foreign Policy Guidelines.” July 7, <https://en.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=1302> (accessed 04 October 2023).
- National Council For Sustainable Development. (n.d.). “NCSD About US.” <https://ncsd.ndc.gov.tw/Fore/en/Taiwansdg> (accessed 05 October 2023).
- North, Douglass C. 1991. “Towards a theory of institutional change.” *Quarterly Review of Economics and Business* 31(4), 3-12.
- OHCHR. (n.d.). “Voluntary National Reviews.” <https://www.ohchr.org/en/sdgs/voluntary-national-reviews> (accessed 28 August 2023).
- Policy Commons. 2021. “A New Type of Diplomacy: Taiwan 50 Years after UN Expulsion.” October 25, <https://policycommons.net/artifacts/1859923/a-new-type-of-diplomacy/2607465/> (accessed 26 August 2023).
- Pomey, Marie-Pascale, Steve Morgan, John Church, Pierre-Gerlier Forest, John N. Navis, Tom McIntosh, Meale Smith, Jennifer Petrela, Elisabeth Martin & Sarah Dobson. 2010. “Do provincial drug benefit initiatives create an effective policy lab? The evidence from Canada.” *Journal of Public Health Politics, Policy and Law* 35(5), 705-742.
- Republic of China(Taiwan). 2017. “Taiwan’s Voluntary National Review 2017.” September 15, <https://www.roc-taiwan.org/uploads/sites/104/2017/09/Taiwan-VNR.pdf> (accessed 06 September 2023).

- \_\_\_\_\_. 2022. "2022 Taiwan's Voluntary National Review." January 1, [https://ncsd.ndc.gov.tw/\\_ofu/download/Vhome/202%20Taiwan%20Voluntary%20National%20Review.pdf](https://ncsd.ndc.gov.tw/_ofu/download/Vhome/202%20Taiwan%20Voluntary%20National%20Review.pdf) (accessed 06 September 2023).
- Schmidt, Vivien. 2010. "Analyzing Ideas and Tracing Discursive Interactions in Institutional Change: From Historical Institutionalism to Discursive Institutionalism." *APSA 2010 Annual Meeting Paper*, 1-28.
- Shih, Wen-Chen. 2002. "The implementation of the UN framework convention on climate change in a non-party state: Taiwan." *International Environmental Agreements* 2(1), 69-98.
- Shyu, Chian-Woei. 2014. "Development of Taiwanese government's climate policy after the Kyoto protocol: Applying policy network theory as an analytical framework." *Energy Policy* 69, 334-346.
- United Nations. 2012. "The future we want." 11 September 2012, [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_RES\\_66\\_288.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_66_288.pdf) (accessed 28 August 2023).
- \_\_\_\_\_. 2013. "Format and organizational aspects of the high-level political forum on sustainable development." 23 August 2013, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/496/00/PDF/N1249600.pdf?OpenElement> (accessed 28 August 2023).
- \_\_\_\_\_. 2015. "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development." 21 October 2015, <https://sdgs.un.org/2030agenda> (accessed 14 October 2023).
- \_\_\_\_\_. (n.d.). "High-level Political Forum on Sustainable Development." <https://hlpf.un.org/vnrs> (accessed 30 August 2023).
- \_\_\_\_\_. (n.d.). "Voluntary National Reviews." <https://hlpf.un.org/vnrs> (accessed 16 September 2023).
- Yeh, Jiunn-Rong & Chun-Yuan Lin. 2018. "The Paris Agreement and the Transformation of Global Climate Law: Taiwan's Perspective." *National Taiwan University Law Review* 13(2), 149-182.
- Walt, Gill. 1994. *Health Policy: An Introduction to Process and Power*. NJ: Humanities Press International.

- Waddell, Charlotte, John N. Lavis, Julia Abelson, Jonathan Lomas, Cody Shepherd, Twylla Bird-Gayson, Mita Giacomini & David Offord. 2005. "Research use in children's mental health policy in Canada: maintaining vigilance amid ambiguity." *Social Science & Medicine* 61(8), 1649-1657.
- Winkler, Sigrid. 2012. "Taiwan's UN Dilemma: To Be or Not To Be." June 20, <https://www.brookings.edu/articles/taiwans-un-dilemma-to-be-or-not-to-be/> (accessed 27 August 2023).

Abstract

**The Role of Ideas, Interests, and Institutions(3i) in  
Taiwan's Foreign Policy Process: Focusing  
on the SDGs and the VNR**

Hyojung Kim ■ Kyung Hee University  
Seokwoo Kim ■ University of Seoul

The Sustainable Development Goals (SDGs) have been established as a universal objective for humanity to achieve by 2030, with broad consensus from the international community. Most countries are taking proactive steps to implement the SDGs by assessing their own performance against the recommended standards of the UN High-level Political Forum (HLPF) and subsequently publishing Voluntary National Review Reports (VNRs). An intriguing case arises when examining the VNR publication status of Taiwan. As a non-member state of the UN, Taiwan is not obligated to participate in the SDGs' implementation, and it operates without the pressure typically exerted by the international community to publish VNRs. Nevertheless, Taiwan has demonstrated its active engagement in SDGs implementation by publishing VNRs in both 2017 and 2022. Despite its inability to attend the UN General Assembly, Taiwan has actively promoted its VNR publication status and has sought to share its policy experiences through its New York office. Taiwan's approach to SDGs implementation and VNR publication is shaped by a combination of ideological, strategic, and institutional factors, all influenced by its unique international status. This study reveals that Taiwan places strong emphasis on aligning the fundamental principles of the SDGs with its foreign policy, thus legitimizing its SDGs implementation policies to strengthen its position in the international community. Furthermore, the Taiwanese government views the SDGs implementation policy as a diplomatic

tool and actively champions it with determined leadership. In essence, Taiwan's VNR publication is a complex interplay of Taiwanese ideas, strategic interests, and institutional considerations, displaying similarities with other aspects of Taiwan's foreign policies.

Key Words: Taiwan, 3i Framework, Taiwan's Foreign Policy, SDGs, VNR

□ 논문접수일: 2023년 10월 25일, 심사완료일: 2023년 11월 24일, 게재확정일: 2023년 11월 27일

