

07

국경 개방 영향 요인 비교 연구 생권 협정을 중심으로

■ 강지운 ■

Contents

1. 서론
2. 생권 협정의 역사적 전개
3. 생권 협정과 각 국의 국경개방 동기
4. 생권 협정 가입 동기에 대한 경험적 분석
5. 생권 협정 가입의 효과
6. 결론

유럽 연합을 구성하는 중요한 원칙 중 하나인 쉥겐 원칙(Schengen Acquis)은 1980년대 침체기에 놓여 있던 유럽 통합을 되살리기 위한 노력의 일환으로 시작되었다. 이제까지 쉥겐 체제를 관리하기 위한 사법 및 기술 협력에 대부분의 관심이 주어졌으나, 이는 유럽 통합을 이미 완성된 탈근대적 현상으로 간주해왔기 때문이었다. 쉥겐 협정에 대한 최근의 유럽 정상들의 불만은 유럽 통합이라는 거대한 이념 속의 국가들에 대해 다시금 주목할 필요가 있음을 상기시킨다. 본 연구에서는 쉥겐 협정에 가입하는 국가들의 여러 동기들과 쉥겐 협정 가입으로 인해 이 동기들이 얼마나 충족되었는가를 살펴보았다.

본 연구의 분석 결과 동기 중 우선순위에 유럽 통합에 대한 희망과 경제적 이득이 자리 잡고 있으며, 이민자 문제 등을 우려하는 우익 정당의 증가가 부정적 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 통상적인 견해와 달리 테러 위험 등 내적 안보에 대한 우려나 민주화 정도는 큰 영향을 주지 못하였다. 한편, 쉥겐 협정 가입의 결과 경제적 이득이 증가하였으나, 유럽 통합에 대해서는 일시적으로만 긍정적인 여론을 증가시킬 뿐 궁극적으로는 전반적으로 부정적인 여론이 증가하였다.

이러한 연구 결과는 유럽 지역 연구와 국제정치학에 함의를 줄 수 있다. 먼저 탈근대적인 변화로 인식되었던 쉥겐 협정 또한 여전히 근대 국제 관계의 논리에 따라 작동하고 있는 것임을 알 수 있었다. 국가들은 국경 개방의 경제적 이익과 정치적 위험을 고려하여 가입을 결정하였으며, 여전히 국경과 영토 통제는 국가들에게 중요한 핵심 이익이었다. 한편, 유럽 통합 촉진이라는 이념 또한 분명히 중요한 동기가 되긴 하였으나, 가입 후 일시적인 효과만 발생하고 장기적으로는 부정적 여론이 증가하는 유럽 통합 피로 현상이 나타나고 있다. 이는 최근 리스본 조약의 부결 등 유럽 통합 정체 현상을 이해할 수 있게 해준다.

주제어

쉥겐, 사증 협정, 유럽 통합, 국경 개방, 자유로운 이동, 유럽법

1. 서론

쉥겐 협정(Schengen Agreement)은 1985년 베네룩스 3국 및 프랑스와 독일의 총 5개국 사이에서 처음 맺어진 선언적인 국제 조약¹⁾ 및 그 이후 일련의 협정들을 가리키는 것으로, 이후 1997년 암스테르담 조약을 통해 유럽연합(European Union, EU)법의 기본 원칙 중 하나로 격상되었다. 이 협정은 가입국 간의 협력을 통해 세관 및 국경 검문소 등을 철폐하여 구역 내에서 상품 및 서비스뿐만 아니라 사람들의 자유로운 움직임을 가능하게 하기 위한 특수한 형태의 다국가 간 사증 협정이다. 현재 총 24개국이 시행중이며 국제조약으로 출발하였기 때문에 노르웨이, 스위스 등 EU에 가입하지 않은 국가도 가입되어 있는 상황이다.

이 협정은 국제정치학적으로 몇 가지 중요한 의미를 지니고 있다. 첫 번째는 국민 국가의 주권과 관련된 문제이다. 국민 국가들은 전통적으로 자신의 영토에 대한 배타적인 권한을 가지고 있으며, 자국의 영토에 타국의 사람들

1) Agreement between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders (OJ L 239, 2000: 13-18)

받아들일지 여부를 결정하는 것 또한 그 중의 하나이다. 국경의 확정은 국민 국가(nation-states) 형성 과정에서 정체성의 형성 등 중요한 역할을 담당하였으며 두 차례의 세계대전을 거치면서 그 정치적 역할이 최고조에 달하였다. 하지만 쉥겐 협정은 이러한 정치적 흐름에 큰 변화를 가져온 여러 사건들 중 하나로, 다른 가입국에서 입국을 허가받은 외국인들이 쉥겐 지역 내의 다른 국가의 영토로 자유로이 이동할 수 있게 되는 등 근대 국가들이 자신들의 영토와 국경을 통제하는 방식이 변화하고 있음을 볼 수 있다.²⁾

한편, 이러한 문제는 정치경제적 측면에서도 중요하다. 관광객 등 직접적으로 눈에 보이는 경제적 이득뿐만 아니라 사람들의 자유로운 이동은 궁극적으로 자유로운 경제활동 전반의 문제와도 직결된다. 이러한 관점에서 특히 중상주의 국가들에게 국경 통제의 권한은 매우 중요한 것이었다.³⁾ 실제로 쉥겐 협정 창설에는 지지부진하던 단일 시장 통합을 촉진시키기 위한 성격이 존재한다.

마지막으로 이 협정은 태생적으로 유럽 통합의 문제와 긴밀한 연관성을 지니고 있다. 유럽 통합은 1970-80년대에 들어서면서 브래튼우즈 체제의 문제나 세계적인 경제 침체, 석유 파동 등으로 '유럽 비관주의(Europessimism)'라는 표현이 나올 정도로 담보 상태에 놓여 있었다. 이러한 상황을 타개하기 위해 5개국 간 쉥겐 조약이 처음 발효가 되었으며, 이는 사람들 사이의 자유로운 이동이라는 통합의 가장 근본적인 문제를 해결하기 위한 물꼬를 터 다시금 유럽 통합의 움직임을 진전시킨 측면이 있다.

2) Hans Knippenberg and Jan Markusse (eds.), *Nationalising and denationalising European border regions, 1800-2000 : views from geography and history* (Dordrecht ; Boston : Kluwer Academic, 1999), pp. 9-12.

3) Knippenberg and Markusse(1999), p. 8.

쉥겐 협정은 이처럼 복잡한 성격을 지니고 있는 문제이지만, 현재 관련된 연구들은 대부분 쉥겐 협정 이후의 국가 간 사법 협력과 경찰정보체제(SIRENE 등) 구축을 위한 방안 등에 대해 논의하고 있는 정책보고서적 성격을 지닌 연구들이 많다. 사실 쉥겐 협정뿐만 아니라 EU에 대한 많은 연구들, 특히 유럽에서 나오는 연구들은 대부분 정책 연구적 성격을 지니고 있는데 이는 그들에게는 유럽 통합이 이미 현실화된 상황으로 구체적인 정책에 더욱 관심을 많이 갖게 되는 경향이 있기 때문이다. 하지만 이 때문에 쉥겐 협정 형성의 국제정치적 의미에 대해서는 관심이 부족한 상황이다.

본 연구에서는 최초로 쉥겐 조약이 체결된 1985년부터 암스테르담 조약이 발효되어 일련의 쉥겐 협정들이 '쉥겐 원칙(Schengen Acquis)'로 EU법에 포섭된 해인 1997년까지의 시기를 연구 대상으로 연구를 수행하였다. 1997년 이후부터는 EU 회원 가입국들은 모두 필수적으로 가입하여야 하기 때문에 EU 가입 후보국 국가들의 독립적인 의사가 반영되기 어렵다. 한편 명시되어 있지 않지만, 1985년 최초 쉥겐 조약에서 제시된 조약의 지향점 중 일부⁴⁾와 이후 자세하게 소개할 공식 메모⁵⁾의 내용을 고려한다면 유럽 국가들만을 가입 대상으로 한다고 할 수 있다. 이러한 배경을 고려하여 연구 대상이 되는 국가들을 선정하여 협정 체결일을 기준으로 표로 정리하면 아래와 같다.

4) "CONSIDERING the progress already achieved within the European Communities with a view to ensuring the free movement of persons, goods and services / PROMPTED by the resolve to achieve the abolition of checks at their common borders on the movement of nationals of the Member States of the European Communities and to facilitate the movement of goods and services at those borders."

5) Memo/97/57

〈표 1〉 쟁쟁 협정 관련 연구대상 국가 목록

국가명	체결(sign)or 협정 참여(opt in)일	발효일	EC/EU 가입년도	비고
벨기에	1985.06.14	1995.03.26	1957년(최초회원)	이행조약체결 1990.6.19
네덜란드	"	"	"	"
룩셈부르크	"	"	"	"
프랑스	"	"	"	"
독일	"	"	"	"
이탈리아	90.11.27	97.10.26	"	
포르투갈	91.06.25	95.03.26	86년	
스페인	"	95.03.26	86년	
그리스	92.11.06	00.03.26	81년	
오스트리아	95.04.28	97.12.01	95년	
덴마크	96.12.19	01.03.25	73년	Nordic Passport Union
핀란드	"	"	95년	"
스웨덴	"	"	"	"
노르웨이	"	"	EU비가입국	"
아이슬란드	"	"	"	"
영국	가입하지 않음	가입하지 않음	73년	EU회원국 & 쟁쟁 미가입 집단
아일랜드	"	"	"	"

출처: EU 공식사이트 쟁쟁 협정 관련 웹페이지⁶⁾ 참고.

위의 〈표 1〉에 의거하여 조약 체결 시기를 기준으로 대상 국가들을 나누면 다음과 같이 나눌 수 있다. 첫째, 쟁쟁 협정 창설 국가들로 벨기에부터 독일까지 5개국을 한 집단으로 묶을 수 있다. 둘째, 조기에 가입한 집단으로 이탈리아

6) http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm (검색일: 2010. 10. 18)

아, 포르투갈, 스페인, 그리스를 한 집단으로 묶을 수 있다. 셋째, 가장 마지막으로 가입한 국가군으로 오스트리아부터 아이슬란드까지의 6개국을 들 수 있다. 이 중 오스트리아를 제외한 나머지 5개국은 모두 쟁쟁 가입 이전에 자체적으로 국제사증협정인 ‘노르만 사증 연합(Nordic Passport Union)’을 형성하고 있었던 나라들이다. 이 협정으로 인해 EU국가가 아닌 노르웨이와 아이슬란드가 쟁쟁 협정에 참여할 수 있었다. 한편, 이 분류에 따르면 특이 사례 또한 존재하고 있다. 영국과 아일랜드는 이른 시기에 EC에 가입한 국가들이면서도 현재까지도 쟁쟁 조약에 가입하지 않은 국가들로 같은 특이 집단으로 묶을 수 있다.

국경 개방 정책에 영향을 미칠 수 있는 요인은 크게 국내 정치적 측면, 유럽 통합 지지 그리고 경제적 측면의 세 가지로 나눌 수 있다. 우선 국내 및 유럽 정치적 측면에서 이익과 손해를 고려해볼 수 있다. 이익의 경우, 비록 기존 연구들에서 유럽 통합이 전적으로 순수한 열정에 의한 것은 아니라는 것을 밝혀냈지만, 쟁쟁 협정은 일단 공식적으로 유럽 통합을 촉진하기 위해 만들어졌기 때문에 유럽 통합에 대한 국내의 찬성여론이 높을수록 쟁쟁 협정에 가입하는 것이 이득이 된다. 이러한 관점에서 영국이 쟁쟁 가입에 적극적이지 않은 것을 설명할 수도 있다. 또한 기존 가입국들과의 관계에 있어서 민주화 정도가 비슷하게 높은 국가일수록 상대 정부의 민주적 책임성에 대해 신뢰를 얻을 수 있어서 가입 시기가 빨라질 것이다. 반면, 손해의 경우 주로 내부적 위협과 관련된 요소들을 확인할 필요가 있다. 민족주의나 대중주의(populism) 등 우익 쪽의 정당의 의석수가 많을수록 국경 개방 시 불법 이민자 및 외국인들의 유입 증가, 마약 밀수 증가 등에 대한 우려가 클 것이다. 또, 정치적으로 테러에 민감한 국가, 즉 동일 기간 내 테러 사건을 많이 경험한 국가일수록 국경에

대한 통제력이 약화되는 것을 두려워할 것이다.

한편, 경제적 측면에서는 일반적으로 국경 개방을 통해 얻는 이익이 손해보다 더 큰 것으로 예측되고 있다. 그렇기 때문에 시장 자유화가 진행되면서 국경 개방흐름도 같이 진행되는 경향이 있었던 것이다. 그러므로 이 측면에서는 경제적 이득과 관련하여 각국의 경제 개방도와 국내총생산(GDP) 등을 통해 살펴볼 수 있다. 역내 무역 의존도가 높고 GDP가 높은 국가일수록 쉥겐 조약의 가입이 통관절차 간소화 등 거래비용을 낮추어주는 효과가 있기 때문에 경제적으로 이득이 된다. 사람, 물자, 서비스의 이동 중 서비스는 쉥겐 협정까지는 일자리의 자유화가 포함되지 않고, EU법 차원으로 격상된 이후 일자리의 자유에까지 협력이 진전되었기 때문에 노조의 영향력과 같은 지표는 쉥겐 협정에 대한 분석에서는 제외할 수 있다.

2. 쉥겐 협정의 역사적 전개⁷⁾

유럽공동체(European Community, EC) 회원국들 사이에서 일반 시민들 간의 자유로운 이동을 촉진하기 위한 협력에 대한 논의가 시작된 것은 1980년대였다. 논의가 처음 이루어질 당시, 회원국들 사이의 '자유로운 이동(free movement of persons and goods)'을 촉진하자는 주장과 모든 사람에 대한 자유로운 이동을 촉진하자는 주장 사이에 갈등이 벌어져 쉽게 타협을 이루지 못하였으며, 그 결과 일단 합의가 이루어진 5개국끼리 1985년에 창설한 것이

7) 쉥겐 관련 EU 공식 홈페이지(http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_en.htm) 참조.

바로 '셥겐 지역(Schengen Area)'이었다.

자유로운 이동의 문제는 EC와 EU 창설의 가장 근원적인 문제 중 하나로 1957년 초기 유럽 통합 조약 중 하나인 로마조약에서 이미 주요 목표로 선언된 바 있다. 물자와 사람의 자유로운 이동의 보장은 EC에서는 유럽 공동 시장 그리고 EU에서는 통합된 유럽을 만드는 데 가장 핵심적인 요소이기 때문이다.

하지만 이러한 이상의 실현은 쉽지 않았다. 1950년대 이후로 다른 제도들이 먼저 정비되고 있는 동안에도 가장 핵심적인 자유로운 이동의 실질적인 보장은 이루어지지 못하였다. 이는 당시 유럽 통합의 진척 상황 및 세계정세와 밀접하게 맞물려 있다. 무씨(Moussis)⁸⁾에 의하면 1960년대 말 조금씩 진척되고 있던 유럽 공동 시장 창설 논의에 가장 걸림돌이 된 것은 1970년대 서방세계의 변화였다. 미국은 1971년 8월 브레튼 우즈 체제(Bretton Woods System)를 해체하기로 결정했는데, 이는 유럽 공동 시장에서 통화 안정성 확보를 위해 필수 불가결했던 기반을 무너뜨린 결과를 낳았다. 또한 1973년과 1979년의 두 차례에 걸친 '유가 파동(oil crisis)'은 유럽 경제를 흔들어 놓았다. 이러한 1970년대의 사건들로 인해 1980년대 유럽 통합의 움직임은 정체에 들어섰으며, 많은 통합주의자들이 유럽 통합이 실패로 끝난 것으로 간주하게 되었다. 이러한 현상을 가리켜 '유럽 비관주의'라고 불렀으며, 이 시기의 비관론을 특히 '유럽 회의주의(Euro-skepticism)'와 구분하여 언급하기도 한다.⁹⁾

이렇듯 좌초 직전에 놓여있던 유럽 통합은 유럽 집행위원회(European

8) Nicholas Moussis, *Access to European Union: law, economics, policies* (Rixensart [Belgium] : European Study Service, 2006).

9) Ronald Tiersky (eds.), *Euro-skepticism: a reader* (Lanham, Md. : Rowman & Littlefield, c2001), p. 2.

Commission) 의장 자크 들로르(Jacques Delors)의 노력 등을 통해 부활했다. 1985년 6월 14일 유럽 이사회(European Council)에 제출된 '유럽 내부 공동 시장 완성에 대한 백서'¹⁰⁾와 회원국들의 다수결 합의로 통합 논의가 본격적으로 다시 추진되어 결국 1986년 '단일 의정서(the Single European Act)' 체결에 이르렀다. 그리고 이 의정서를 통해 그동안 미결 과제로 남아 있던 교통 분야에서의 협력, 단일 시장 창설 등에 대한 계획이 본격적으로 수행될 수 있는 기반이 마련되었던 것이다.

최초의 쎅겐 조약은 위와 같은 배경 속에서 유럽 이사회에 백서가 제출된 날짜와 같은 날인 1985년 6월 14일 프랑스, 독일, 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크의 5개국에 의해 체결되었으며, 이를 바탕으로 구체적인 협약이 기초되어 1990년 6월 19일에 두 번째이자 최초로 구체적인 협의 내용을 담고 있는 쎅겐 조약이 체결되었다. 1995년에 발효된 이 조약을 통해 가입국들은 회원국 간 국경에서의 검문·검색 폐지와 함께 공동의 규약에 따라 외부 국경을 형성하고 관리하게 되었다. 비자 발급, 난민 관리, 세관 관리에 대한 공동의 규칙을 만들고 시행하게 된 것은 이를 통해 각 회원국의 국민들이 영토를 오갈 때 어떠한 법적 문제도 없이 자유롭게 이동할 수 있기를 원했기 때문이었다.

쎅겐 회원국들이 공유하는 핵심적인 규칙은 다음과 같다. 회원국 내부 국경에서 사람의 이동에 대한 검문·검색을 철폐하고, 회원국 외부의 공동 국경을 넘는 사람들에 대해 동일한 규정을 적용하며, 단기 체류 비자 발급에 대한 규칙과 조건을 조화시키며, 경찰 및 사법 협력을 강화하고 SIS(Schengen Information System) 체제를 확립하는 것 등이 그것이다. 이를 구체적으로 시행하기 위해 '보충적인(compensatory)' 제도의 도입이 필요했는데, 구체적으

로는 국경 근처에서의 조직적인 범죄를 막기 위한 경찰 및 사법 당국의 협력 체계를 갖추는 것을 말하며 이를 위해 도입된 체계가 바로 SIS였던 것이다. SIS는 회원국들 사이에 특정 인물과 화물 등에 대한 정보를 공유할 수 있게 해 주는 공동의 데이터베이스 체계이다. 회원국의 외부 국경을 넘나드는 사람과 물체에 대한 정보를 각국이 중앙 정보 체계에 모아서 공유하며, 이렇게 모여진 정보들을 'SIRENE(Supplementary Information Request at the National Entry)'이라는 접속기(interface)를 통해 각국의 국경 감시 요원들이 즉시 활용할 수 있게 해주어 쎅겐 체계의 핵심적인 기술적 기반이 되고 있다. 2009년 현재 'SIS II'로 불리는 새로운 시스템을 개발, 시험 중이다.

암스테르담 조약의 체결 이후 이 국제 조약은 EU를 구성하는 중요한 법적·제도적 부분 중 하나가 되었다. 이에 따라 쎅겐 관련 문제는 이제 EU차원에서 의회와 사법적 감찰의 대상이 되며, 시민들에게도 관련 법적 권리가 보장되었다. 또한 쎅겐 체제 이행을 원활하게 하기 위해 쎅겐 사무국을 유럽 이사회 산하로 편입시켜 관련 부서를 창설하였으며, '쎅겐 원칙'으로 만들어 EU 법 체제에 포함시켜 EU를 구성하는 핵심 원칙 중 하나로 만들었다.

쎅겐 문제는 2011년 4월 26일 프랑스, 이탈리아 정부 수반이 공식적으로 쎅겐 협정과 이행 전방 그리고 신규 회원국의 유입에 대해 다시 재고해볼 필요가 있음을 지적¹¹⁾하면서 현재 더욱 중요한 문제가 되고 있다. 이탈리아 정부를 통해 유입되는 불법 이민자들에 대해 프랑스 정부에서 불만을 계속 표시해왔으며, 결국 두 정상이 쎅겐 협정을 재고해보자는 데 합의하게 된 것이다. 또한 2011년 5월 13일에도 덴마크가 불법 이민자 문제에 대처하기 위해 국경

10) "white paper" on completing the internal market (Com/85/0310).

11) BBC World News, 2011년 4월 26일자 보도(<http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-13198203>) (최종검색일: 2011. 4. 27)

에서의 통제 및 관리를 재강화할 것을 천명하고 다른 나라들이 이를 생겐 협정 위반으로 지적하는 등¹²⁾의 일이 일어나고 있다. 이러한 사건들은 결국 생겐 협정이 단순한 유럽 통합의 문제를 넘어 각국의 이익과 관련된 중요한 문제임을 다시 보여주고 있다.

3. 생겐 협정과 각국의 국경개방 동기

위에서 살펴본 것처럼 생겐 협정이라는 특이한 역사적 현상을 이해하기 위해서는 생겐 협정 이후의 모습뿐만 아니라 애초에 왜 이러한 협정이 맺어지게 되었는지 그 원인을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 원인에 대한 탐구는 우선 생겐 협정이 어떠한 목표를 제시하고 있는지를 아는 것으로부터 시작할 수 있다. 원칙적으로 생겐 협정에 가입한 국가들은 생겐 협정에서 제시한 목표에 동의하여 가입한 것으로 간주할 수 있으므로 이를 회원국들의 공식적인 동기로 볼 수 있는 것이다. 공식적인 목표는 협정문 중 선언 부분을 살펴보는 것을 통해서 파악할 수 있다.

먼저 첫 번째 생겐 조약의 경우, 조약의 서두에서 다음과 같이 자유로운 이동 보장의 목적을 유럽 통합을 더욱 촉진시키기 위한 것으로 밝히고 있다.

...EC 회원국 시민들의 좀 더 가까운 연합(ever closer union)을 위해서는 회원국들 사이의 내부 국경을 자유롭게 이동할 수 있고 상품과 서비스의 자유로운 이동이 보장되어야 함을 인식하며(aware)...

...조약 가입국 사이의 공동 국경에서의 자유로운 이동을 보장하는 것을 막는 방해물을 제거하여 회원국 시민들의 연대를 공고화하는 것을 간절히 바라며(anxious)...

...이미 EC 내에서 달성된 사람, 물자, 서비스의 자유로운 이동을 촉진하기 위한 움직임들을 고려하며(considering)...

이와 같이 첫 번째 생겐 협정 서문에서는 자유로운 이동의 보장에 대한 관심이 잘 드러나 있다. 자유로운 이동이 궁극적으로 각 회원국들 사이의 연대를 공고하게 하여 유럽 통합을 강화시켜줄 것이라고 보는 것이다.

두 번째 생겐 조약의 경우도 살펴보면 동일한 목표를 내세우고 있다는 것을 알 수 있다. 사실 두 번째 생겐 조약이 나오게 된 것은 처음의 생겐 조약이 체결된 이후에도 정치적 민감성과 국제 및 국내법적 문제로 인해 실질적으로 이행 조치가 이루어지지 않았기 때문에 제대로 실천하기 위함이었다. 그러므로 목표는 동일하되 좀 더 구체적인 이행사항이 강조되고 있는 특징을 지니고 있다. 역시 서문에서 해당 부분을 살펴보면,

...회원국들의 공동 국경에서의 점진적 검문 철폐를 위해 1985년의 생겐 협정을 기본 원칙으로 삼으며(taking)...

...생겐 협정에서 제시한 목표인 사람과 물자의 자유로운 이동을 촉진하기 위한 국경 검문 철폐를 이행하기로 결의하며(having decided)...

...단일 의정서 등 EC 조약에서 단일 시장 창설을 위한 내부 국경 폐지를 천명하며 있으므로(whence)...

...이를 이행하기 위해서는 회원국들의 더 긴밀한 협력과 일련의 적절한 조치들이 취해질 필요가 있으며(whence)...

12) New York Times, 2011년 5월 14일자 보도(<http://www.nytimes.com/2011/05/14/world/europe/14border.html>) (최종검색일: 2011. 5. 14)

라고 되어 있는데, 두 번째 조약에서도 쉥겐 회원국들의 공식적인 협정 체결의 동기는 자유로운 이동의 촉진을 통해서 궁극적으로는 단일 시장 형성 그리고 유럽 통합을 촉진하기 위한 것으로 제시되고 있다.

이러한 공식 목표는 EU 차원의 공식 메모에서도 다시금 확인되고 있다. 1995년 3월 24일 발행한 쉥겐 협정의 배경, 목표, 계획, 이후 사정 등에 대해 EC(EU) 집행부 차원에서 공식적으로 정리한 메모¹³⁾의 A-1, 2, 3, 5 항 등에 따르면, 쉥겐 협정의 목표는 유럽 공동체 수준(level)에서 내부 국경을 제거하는 것이다. 그리고 쉥겐 협정은 이러한 목표를 달성하고 자유로운 이동을 촉진하기 위해 필요한 실제적인 수단을 제공하려는 목적에서 맺어진 협정이었으며, 이러한 궁극적인 목표를 위해 SIS 구축이나 경찰 협력 등의 제도를 마련하고 실천하기 위한 구체적인 내용을 담고 있는 협정이었다. 하지만 각국의 정치적 사정이나 법적 문제로 인하여 구체적인 시행을 위해 두 번째 협정이 맺어지게 되었으며, 우선 사람의 자유로운 이동으로부터 시작하여 점차 상품 그리고 서비스에까지 협력이 전개되도록 노력한 것이다. 또한 처음의 두 쉥겐 조약이 체결된 이후, 쉥겐 집단을 확장시키는 것 또한 주요한 목표가 되었는데 잠재적 회원국은 우선 오직 EU 회원국들을 대상으로 하였다.

이와 같은 공식 협정문과 공식 문서들을 고려해볼 때, 쉥겐 협정 회원국들의 공식 목표는 다음과 같다고 할 수 있다. 우선 가장 직접적인 목표는 사람과 물자의 자유로운 이동을 촉진하기 위한 것이며, 서비스 부분은 결국 EU 창설 이후 EU 차원에서 논의되었다. 그리고 이러한 목표는 궁극적으로는 단일 시장 창설, 나아가 유럽 통합의 완성이라는 거대한 목표를 달성하기 위한

것이며, 이는 앞서 언급한 것처럼 쉥겐 협정이 나오게 된 당시의 시대적 배경을 고려할 때 타당한 해석이라고 할 수 있다. 또한 쉥겐 협정의 가입 대상을 EU 회원국으로 간주하고 있는 1995년의 메모 또한 그러한 해석을 뒷받침하고 있다.

하지만 이러한 공식적인 목표와 동기에 대한 가설 검증만으로는 쉥겐의 모든 현상들을 제대로 이해할 수 없다. 유럽 통합에 대한 열망은 쉥겐 가입국들의 동기에 대한 주요 설명 중 하나가 될 수 있겠지만, 이 설명만으로는 왜 회원국들 사이에 쉥겐 협정에 가입하는 속도가 차이가 나게 되었는지를 전부 설명할 수 없다. 이와 관련하여, 쉥겐 협정의 역사적 전개과정을 살펴보면 몇 가지 흥미로운 예외적 현상들이 존재한다. 이 현상들을 보면 회원국 가입 속도에는 유럽 통합에 대한 열망 외에도 다양한 요인들이 작용하였을 가능성을 생각할 수 있다.

첫째, 영국과 아일랜드처럼 EU 회원국임에도 가입하지 않은 국가들이 존재한다. 이들은 암스테르담 조약을 통해 쉥겐 협정에 가입할 수 있는 권리를 부여받았지만, 아직 가입을 선택하지 않고 있다. 영국과 노르웨이는 각각 2000년과 2002년 쉥겐 회원국들과 경찰 정보 공유 등 일부 분야에 있어서 협력을 하기로 하였지만, 여전히 국경개방은 하지 않고 있으며 이는 중요한 예외 사례이다.

둘째, 반대로 노르웨이나 아이슬란드처럼 EU 회원국이 아님에도 불구하고 쉥겐 협정에 가입한 국가들도 존재한다. 이는 쉥겐 협정의 국제 조약적 성격을 다시금 일깨우는 것으로써, 쉥겐 협정을 단순히 유럽 통합의 문제만으로 보기는 어렵다는 것을 알 수 있다. 이들은 덴마크, 스웨덴, 핀란드와 같이 노르만 시중 연합을 형성하고 있던 국가들로 쉥겐 집행 위원회에서 투표권은 없

13) Memo/97/57 - The Implementation of the Convention Applying the Schengen Agreement (24/03/1995).

지만 의견을 표명하고 안건을 제시할 수 있다. 또한 1999년 추가 협정을 통해 이들도 생겐 원칙을 그대로 이행, 적용, 발전시키기로 합의하였다. EU회원국이 아님에도 영토 통제 문제에서 협력하고 있다는 측면에서 이 또한 국경 개방 문제와 관련하여 주목할 만한 사례라고 할 수 있다.

셋째, 그 외의 국가들도 생겐 협정에 참여하는 속도는 조금씩 차이가 존재한다. 만약 생겐 협정에 참여하는 국가들이 유럽 통합을 위한 자유로운 이동의 보장이라는 원칙만을 고려했다면 모든 EU 회원국들은 생겐 협정에 동일한 속도로 참여하였을 것이다. 하지만 EC 통합에 적극적이었던 이탈리아가 초기 5개국에 포함되지 않으며, 가입 시기가 빠른 덴마크도 생겐 협정 가입에 적극적이지 않았다. 이는 유럽 통합 이외에 다른 동기가 생겐 협정 가입 과정에서 작용했기 때문으로 보아야 할 것이다.

4. 생겐 협정 가입 동기에 대한 경험적 분석

1) 연구 설계

(1) 연구 방법

본 연구에서는 경험적 검증을 위해 국가 간 비교연구를 수행하여 국경개방에 영향을 미치는 요인과 각 요인에 대한 생겐 협정 가입 전후의 효과를 분석하려고 한다. 먼저, 가입 동기의 경우 차이법(method of difference)의 원리를 바탕으로 '두 집단 간 모평균 비교법(Two-group mean-comparison test)'을 활용하여 각 집단별 가입 년도를 기준 시점으로 예상되는 국가의 가입 동기들

(독립변수)에 관한 집단 간 차이가 실제 집단 별 국경개방 협약 가입 시기의 차이(종속변수)와 일치하는 정도를 확인하는 작업을 할 것이며, 이를 통해 각 예상 요인들이 실제로 얼마나 영향력을 가졌는지 살펴볼 것이다.

동기에 대한 분석이 종료된 후, 반대로 생겐 협정 가입의 영향에 대해 분석할 것이다. 자료가 공통적으로 존재하는 1970년부터의 자료를 활용하여 마찬가지로 '두 집단 간 모평균 비교법'을 활용하여 검증할 것이며, 생겐 가입 이전과 가입 이후로 두 집단을 구분하여 비교 검증할 것이다. 하지만 비교 방법상 시간의 흐름에 따라 다른 요인들이 영향을 미칠 가능성을 배제하기 어려우므로, 시간(연 단위)과 함께 생겐 협정 가입 여부를 독립 변수로 설정하여 회귀 분석을 통해 각 개별 변수에 대하여 생겐 협정 가입이 얼마나 유의미한 영향력이 있었는지 살펴볼 것이다.

(2) 지표 및 연구 자료

연구자료 및 지표의 경우 본 연구에서 제시된 여러 변수에 대하여 공통적으로 문헌 연구를 활용할 것이다. 문헌 연구를 위해 필요한 관련된 모든 협정과 법령은 EU법 사이트¹⁴⁾에서 영어로 제공하고 있다. 또한 문헌 자료는 EU에 영국이 가입되어 있어서 EU차원의 모든 공식자료와 기타 자료들 중 상당수를 영어로 살펴볼 수 있다.

구체적으로 각 변수별로 검증할 수 있는 지표들을 살펴보면 우선 유럽 통합 전반에 대한 지표 중 당시 유럽 통합에 대해 얼마나 찬성하였는가에 대한 여부는 EC/EU와 관련하여 1970년부터 여론조사 자료들을 모아놓은 유로바

14) <http://eur-lex.europa.eu> (검색일: 2010.10.18)

로미터(Eurobarometer)¹⁵⁾를 이용하면 가능하다. 하지만 원문은 설문조사 결과를 문건으로 정리한 자료로, 통계적 검증을 위해서는 이를 통계 자료로 정리한 라이프니츠 사회과학 연구소(Leibniz-Institute for the Social Science)에서 제공하는 만하임 유로바로미터 추세자료(The Mannheim Eurobarometer Trend File)¹⁶⁾를 이용할 것이다. 아쉽게도 Eurobarometer는 본 연구의 연구 기간 동안 EC 및 EU에 가입한 국가들과 노르웨이의 자료만 제공하고 있다. 이 자료들과 관련하여 유의할 점은 다른 자료와 반대로 긍정적인 의견이 더 낮은 숫자로 표시된다는 것이다. 즉, 강한 찬성 1, 찬성 2, 반대 3, 강한 반대 4의 순으로 기록되어 있다.

다음으로 국내 정치적 요인들을 살펴보겠다. 먼저 국가별 정당분포에 대해서는 볼프람 노르트지크(Wolfram Nordsieck)가 1945년부터 현재까지 유럽 각국의 의회선거결과와 정당성향에 대해 분류해 놓은 웹사이트(Parties and Elections in Europe)¹⁷⁾를 참조할 수 있다. 해당 웹사이트에서는 유럽 국가 각국의 선거결과를 표로 제시하고 있는데, 이를 통계 프로그램에서 활용할 수 있는 자료로 입력한 후 총 의석 중 우익 정당의 의석이 얼마나 되는지 계산하여 우익 정당 의석 비율을 계산할 수 있다. 원자료에서는 각 정당을 좌파, 중도 좌파, 중도파, 중도 우파, 우파로 나누어 구분하고 있으며, 본 연구에서는 이에 대해 순서대로 0부터 4까지의 번호를 부여한 뒤, 좌파와 중도 좌파를 묶어서 좌익 정당, 중도좌파를 묶어 중도 정당, 중도 우파와 우파를 묶어서 우익

15) http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm (검색일: 2010.10.18)

16) <http://zacat.gesis.org/webview/index.jsp?rightside=mode%3Ddocumentation%26submode%3Dcatalog%26catalog%3Dhttp%3A//134.95.45.58%3A80/obj/fCatalog/Catalog1&treeview=mode%3Dtreeview%26open%3Dhttp%3A//134.95.45.58%3A80/obj/fCatalog/Catalog1> (검색일: 2011. 4. 15)

17) <http://www.parties-and-elections.de/> (검색일: 2010.10.18)

정당으로 표기하였다. 유럽은 특성상 여러 정당들이 다양한 이념을 대표하는 경우가 많지만, 우익 정당들이 대부분 민족주의와 연결되는 경우가 많기 때문에 본 연구에서는 우익 정당 의석 비율을 중심 지표로 활용하였다.

한편, 국가별 테러 취약성의 경우에는 얀 오스카 엔게네(Jan Oskar Engene)가 서유럽 18개국(연구대상 17개국+ 북아일랜드)의 테러사건들을 1950년부터 2004년까지 정리한 TWEED 프로젝트(Terrorism in Western Europe: Events Data)¹⁸⁾의 자료를 이용할 수 있다. 테러 위험도는 테러 발생 횟수에 1을 더한 후 그 값의 자연 로그(ln)값을 취하여 계산하였다.¹⁹⁾

국내 정치적 요인 중 마지막으로 민주화 정도는 프리덤 하우스 지수(Freedom House Index)²⁰⁾와 폴리티 포(Polity IV)²¹⁾에서 제공하는 민주화 척도 자료를 사용할 수 있다. 특히 후자의 경우 통계 프로그램에서 이용할 수 있도록 자료를 제공하고 있는데 일반적으로 0에서 10까지의 값을 가지며 10이 가장 민주주의가 공고화된 상황이다.

또한 경제적 측면 중 역내 무역 의존도와 실질 국내총생산(RGDP, Real Gross Domestic Product)의 경우, 펜실베니아 월드 테이블(Penn World Tables)²²⁾과 카우 데이터 프로젝트(Correlation of War Data Project,²³⁾이하 COW)에서 제공하는 Dataset을 이용할 것이다. 역내 무역 의존도는 유럽 국

18) <http://folk.uib.no/sspje/tweed.htm> (검색일: 2010.10.18)

19) 자연 로그 값을 이용하는 것은 특이 사례의 영향력이 너무 커서 전체 영향력을 왜곡하는 사례를 막기 위함이며, 로그화를 하기 전에 먼저 테러 발생 횟수에 1을 더하는 이유는 테러 발생횟수 0인 경우 자연 로그값을 취하는 과정에서 결측값이 발생하기 때문이다.

20) <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=439> (검색일: 2010. 10. 18)

21) <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm> (검색일: 2011. 4. 15)

22) http://pwt.econ.upenn.edu/php_site/pwt_index.php (검색일: 2011. 5. 1)

23) Barbieri et al., "Correlates of War Project Trade Data Set Codebook", Version 2.0 (COW Data Project Dataset, 2008). (<http://www.correlatesofwar.org/COW2%20Data/Trade/Trade.html>) (검색일: 2010. 10. 18)

가 간 무역 의존도를 나타내는 것으로, (역내 수입량+역내 수출량) ÷ GDP로 계산할 수 있으며, GDP는 인구수 × 명목 1인당 GDP로 계산할 수 있다. RGDP는 명목 GDP를 물가지수로 나누어 계산하는데, 물가지수는 2005년 기준 가격으로 라스파이레스(Laspeyres)²⁴⁾식을 이용하여 구매력평가 지수(Purchasing Power Parity, PPP)를 변환하여 계산한다. 역내 수입량 및 수출량은 COW dataset에서, GDP 관련 지수들은 2005년 기준으로 작성하여 Penn World Tables에서 제공하고 있다.

아래의 <표 2>는 지금까지 서술한 각 변수에 관한 요약 통계량(Summary Statistics)을 나타내는 표이다. 이러한 정보들은 이후 서술할 통계 분석 결과를 해석할 때 각 집단의 차이와 변화 정도를 상대적으로 가늠하는 데 필요한 척도가 될 수 있다.

<표 2> 각 변수에 관한 요약 통계량

변수	관측수	평균	표준편차	중위값	최소값	최대값
RGDP	832	16954.01	9435.366	17141.71	1551.509	54626.58
역내 무역 의존도	829	.0009144	.0029118	.0003875	-3.49e-06	.0259314
우익정당 의석	457	.4651361	.160223	.4575472	.072327	.873494
민주화 정도	834	6.841727	4.216401	10	0	10
테러 위험도	471	1.094548	1.574642	0	0	6.929517
유럽 통합찬반여론	218	1.904304	.2628349	1.840883	1.404753	2.744929
EU회원 평가여론	304	1.509155	.2680741	1.437706	1.12428	2.292509

출처: Penn World Tables, 2005; COW, 2008; Nordsieck, 2011; Engene, 2007; Polity IV, 2009; The Mannheim Eurobarometer Trend, 2008.

24) 라스파이레스 가격지수 = (비교시점 가격 × 기준시점 거래량) ÷ (기준시점 가격 × 비교시점 거래량)

2) 가입 동기에 대한 집단별 통계 분석 결과

먼저 생겐 협정의 가입 동기로 작동할 것으로 예상되는 독립 변수들에 대해 집단 간 분석을 하였다. 이를 통해 실제로 회원국 집단 별로 가입 시기마다 어떠한 요인들이 가입 결정에 계기로 작용하였는지 상대적 중요성들을 살펴볼 수 있다. 여기서는 지면 관계상 유의미한 차이가 나타난 것들을 위주로 소개하고 분석하겠다.

(1) 최초 가입국(기준: 1985년)

최초 가입국 집단에 대한 분석에서 유의미한 변화를 나타낸 것은 유럽 통합과 관련된 측면이었다. 그 중에서도 EC/EU 회원 가입에 대한 긍정적인 여론이 유의미한 차이를 보이고 있다. <표 3-1>의 경우 EC/EU 회원 가입 결과에 대한 여론 조사 결과이다. 최초 가입국들이 더(약 0.4) 긍정적으로 평가하고 있는 것을 알 수 있으며, 이는 통계적으로도 유의미한 차이를 나타내고 있다. 다른 요인들에서는 여타 국가들과 차이가 크게 나지 않는 것을 고려할 때, 적어도 처음에는 유럽 통합을 촉진시키기 위해서 생겐 협정이 만들어진 측면이 강하다고 할 수 있다.

<표 3-1> EC/EU 회원 가입 평가에 따른 집단 간 분석

구분	관측수	평균	표준편차	T-계수	p-value
최초 가입국	5	1.282141	.1033297	-2.5446	0.0315
미가입 집단	12	1.640099	.264989		
총 합	17	1.509932	.2791962		

출처: The Mannheim Eurobarometer Trend, 2008.

(2) 추가 가입국(기준: 1990년)

추가 가입국 집단에서는 크게 경제적 요인과 유럽 통합 측면에서 유의미한 결과를 발견할 수 있었다. 먼저 경제적 측면부터 보면, <표 3-2>은 실질 국내총생산이 어떠한 영향을 미쳤는가에 대한 집단 간 검정 결과이다. 분석 결과에 따르면 생겐 협정에 그 다음으로 가입한 추가 가입국들의 경우 나머지 집단의 국가들에 비해 평균적으로 낮은 RGDP를 가지고 있으며, 이 차이는 통계적으로도 유의미하다.

<표 3-2> 실질 국내총생산(RGDP)에 따른 집단 간 분석

구분	관측수	평균	표준편차	T-계수	p-value
추가 가입국	4	19400.99	4237.987	-2.4927	0.0318
미가입 집단	8	25887.39	4254.212		
총 합	12	23725.25	5158.977		

출처: Penn World Tables, 2005.

한편 <표 3-3>은 역내 무역 의존도에 따른 집단 간 분석결과를 나타내고 있다. 분석 결과에 의하면 평균적으로 추가 가입국들이 다른 집단 국가들에 비해 역내 무역의존도 또한 낮으며, 역시 통계적으로 유의미한 차이가 존재한다.

<표 3-3> 역내 무역 의존도에 따른 집단 간 분석

구분	관측수	평균	표준편차	T-계수	p-value
추가 가입국	4	.0003035	.0000813	-3.9791	0.0026
미가입 집단	8	.0006384	.0001554		
총 합	12	.0005268	.0002106		

출처: COW, 2008; Penn World Tables, 2005.

즉, 종합해보면 경제적 측면에서 추가 가입국들과 나머지 미 가입 집단 사이에 유의미한 차이가 존재한다. 최초 가입국과 달리 추가 가입국들의 경우 상대적으로 낙후된 경제와 적은 역내 무역량을 가지고 있었으며, 생겐 협정 가입은 회원국들과의 역내 무역량을 늘려 경제적 이득을 얻기 위한 것으로 해석할 수 있다.

한편, 유럽 통합 측면에서도 유의미한 차이가 발견되었다. 추가 가입국 집단은 유럽 통합 찬성 정도에서 유의미한 차이를 보였다. <표 3-4>에 의하면 추가 가입국들의 경우 유럽 여론조사에서 다른 집단에 비해 훨씬 더(약 0.5) 높은 찬성률을 보였으며, 통계적으로도 이 차이는 유의미하다.

<표 3-4> 유럽 통합 찬성 정도에 따른 집단 간 분석

구분	관측수	평균	표준편차	T-계수	p-value
추가 가입국	4	1.553288	.0759154	-3.2346	0.0178
미가입 집단	8	2.016211	.2759811		
총 합	12	1.78475	.3103871		

출처: The Mannheim Eurobarometer Trend, 2008.

종합해보면, 추가 가입국 집단들은 경제적 이득과 함께 유럽 통합이라는 명분에도 어느 정도는 공감하였던 것으로 생각된다. 유럽 통합에 대한 공감 여부가 최종 가입 집단 국가들과의 경계를 가른 것이다.

(3) 최종 가입국과 미 가입국 (기준: 1995년)

마지막으로 최종 가입국과 미 가입국 집단에 속한 국가들 사이에 어떠한 차이가 존재하는지 분석하였으며, 국내 정치적 요인들에 따른 집단 간 분석에

서 유의미한 결과를 얻을 수 있었다. 테러와 민주화 정도에서는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았으나 우익 정당 의식 비율에서 차이가 발견되었다. <표 3-5>는 우익 정당 의식 비율에 따른 분석 결과이다. 분석 결과에 의하면 미 가입국들이 최종 가입국들에 비해 우익 정당 의식 비율이 두 배 정도 더 많으며, 이는 통계적으로도 유의미한 차이를 보이고 있다. 이러한 결과에 따르면 결국 미 가입 집단이 끝까지 생겐 협정에 가입하지 않은 것은 이민자 문제를 우려하는 우익 정당의 반대에 영향 받은 것으로 볼 수 있다.

<표 3-5> 우익 정당 비율에 따른 집단 간 분석

구분	관측수	평균	표준편차	T-계수	p-value
최종 가입국	6	.3709004	.1230541	-2.6987	0.0356
미 가입국	2	.6462116	.134		
총 합	8	.4397282	.1721137		

출처: Nordsieck, 2011.

(4) 종합 분석 및 평가

여러 독립 변수들의 동기 측면의 영향력에 대한 집단 간 분석 결과를 종합해보면, 생겐 협정의 가장 초기 집단인 최초 가입국의 경우 유럽연합 회원이 되는 것에 대한 지지가 주요 요인이 되었으며, 추가 가입국 집단의 경우에는 유럽 통합에 대한 지지와 함께 각국의 경제적 동기가 주요 원인이 되었음을 알 수 있다. 특히 경제적 동기는 두 가지 모두 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있으며 이것으로 볼 때 이들은 상대적으로 열악한 경제적 사정을 극복하기 위해 생겐 협정에 추가로 가입하게 된 것으로 보인다. 마지막으로 최종 가입국들과 미 가입국들의 차이를 낳은 주된 배후 요인은 우익 정당의 각국 국

회 내 의식 증가라고 할 수 있다.

한편, 전반적으로 테러와 민주화 정도는 크게 영향을 주지 못하였음을 알 수 있다. 특히 최초 가입국과 추가 가입국 집단의 경우를 보면 통계적으로 유의미한 차이는 아니지만 오히려 테러 위험도가 높은 집단이 더 빨리 가입하였음을 볼 수 있다. 이러한 결과는 통상적인 예측과 달리 실제로는 유럽 국가들의 경우 테러 위험도가 국경 개방 정책 결정 여부에 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 해석할 수 있다. 또한 민주화 정도도 1980년대 말에서 90년대로 들어서면서 생겐 협정의 회원국들이 모두 민주주의가 공고화되어 의미 있는 차이를 만들어내지 못하였다. 민주주의만 한정해서 본다면 생겐 회원국들과 EC 및 EU 회원이 아닌 비 생겐 회원국들 사이의 비교를 통해 구 공산권 국가들을 연구에 포함시켜 좀 더 흥미로운 결과를 도출할 수도 있을 것으로 생각된다.

5. 생겐 협정 가입의 효과

이 장에서는 앞서 살펴본 가입 동기들을 고려하여 각국이 해당 분야에서 실제적으로는 생겐 협정 가입을 통해 어떠한 결과를 얻었는지를 경험적 분석을 통해 살펴보고자 한다.

1) 경제적 측면

<표 4-1>은 생겐 협정 가입이 실질 국내총생산에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 집단 간 검정 결과이다. 분석 결과에 따르면 생겐 협정에 가입한 후 RGDP가 늘어난 것을 볼 수 있으며, 차이는 통계적으로도 유의미한 결과임을

알 수 있다.

〈표 4-1〉 실질 국내총생산(RGDP)에 대한 가입 효과 집단 간 분석

구분	관측수	평균	표준편차	T-계수	p-value
가입 이전	696	14934.59	8339.43	-15.9547	0.0000
가입 이후	136	27288.66	7832.677		
총 합	832	16954.01	9435.366		

출처: Penn World Tables, 2005.

하지만 이러한 영향은 단순히 시간의 흐름에 따라 경제력이 성장하여 일어난 것일 수도 있다. 이를 확인하기 위해 〈표 4-2〉를 참조할 수 있다. 〈표 4-2〉는 생겐 협정 가입이 실질 국내총생산에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 회귀 분석 결과이다. 분석 결과에 따르면 생겐 협정에 가입한 후 RGDP가 늘어난 것을 볼 수 있으며, 여기서도 생겐 협정 가입의 효과가 통계적으로 유의미하게 나타난 것을 볼 수 있다. 반면, 시간의 흐름에 따른 영향은 크게 유의미한 차이를 만들어내지 못했다.

〈표 4-2〉 실질 국내총생산(RGDP)에 대한 가입 효과 회귀분석

독립 변수	관측수	계수	보정 표준오차	T-계수	p-value
생겐 가입	832	13038.61	2562.535	5.09	0.000
시간(년)		-77.84318	70.4356	-1.11	0.275

출처: Penn World Tables, 2005.

한편 〈표 4-3〉은 생겐 협정 가입이 역내 무역 의존도에 미친 영향에 대한

집단 간 분석결과를 나타내고 있다. 분석 결과에 의하면 생겐 협정 가입 이후 역내 무역 의존도가 증가하는 것을 볼 수 있으며, 이는 통계적으로도 유의미한 변화이다.

〈표 4-3〉 역내 무역 의존도에 대한 가입 효과 집단 간 분석

구분	관측수	평균	표준편차	T-계수	p-value
가입 이전	696	.0007495	.0025373	-3.7576	0.0002
가입 이후	133	.0017769	.0042889		
총 합	829	.0009144	.0029118		

출처: COW, 2008 ; Penn World Tables, 2005.

마찬가지로 〈표 4-4〉에서 역내 무역 의존도 측면에서 어떠한 변화가 있었는지에 대한 회귀 분석 결과를 살펴볼 수 있다. 분석에 따르면 생겐 협정 가입으로 인하여 통계적으로 유의미할 만큼 큰 변화는 아니지만, 역내 무역 의존도가 증가하는 것을 볼 수 있다.

〈표 4-4〉 역내 무역 의존도에 대한 가입 효과 회귀분석

독립 변수	관측수	계수	보정 표준오차	T-계수	p-value
생겐 가입	829	.0013776	.0011557	1.19	0.240
시간(년)		-.0000395	.0000381	-1.04	0.305

출처: COW, 2008.

지금까지의 내용을 종합해보면, 생겐 협정 가입을 통해서 적어도 경제적 측면에서는 기대했던 효과를 거두고 있다고 할 수 있다. 무역 및 인적 교류의

증대를 통해 실질 국내총생산과 역내 무역비중 증가에 기여할 것이다.

2) 국내정치적 측면

한편, 국내정치적 요인들에서는 대체적으로 통계적으로 유의미한 변화가 관찰되지 않았다. 민주화 정도가 어느 정도 유의미한 변화를 보인 요인인데, 이는 생겐 협정 가입의 직접적인 결과라기보다는 시대의 흐름에 따라 민주주의가 많이 공고화된 국가들이 생겐 협정에 가입하였거나 생겐 협정과 EU 가입 과정에서 요구되는 정부의 책임성 등의 기준을 충족하기 위하여 각 국가들이 자체적인 제도 정비를 한 결과로 보아야 한다. 따라서 생겐 협정의 영향은 적어도 선행연구의 예상과는 달리 국내정치적 측면에서는 크게 발견되지 않았다.

3) 유럽 통합 여론

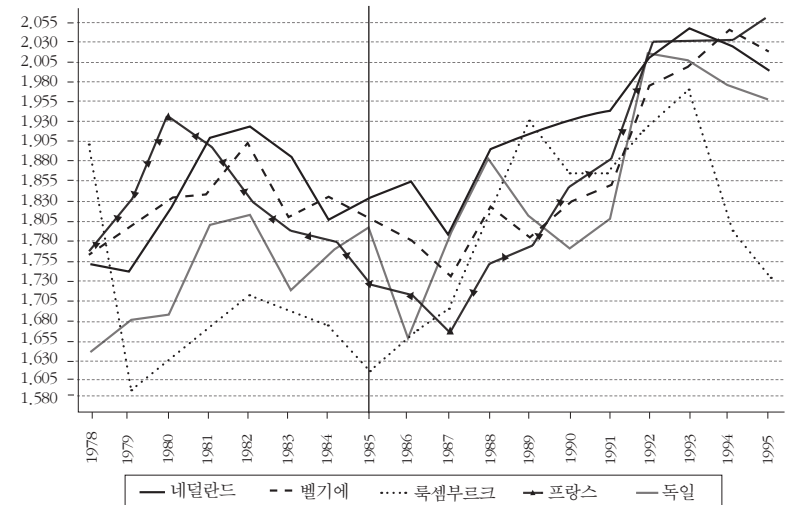
유럽 통합 관련 요인과 관련해서는 조금 다른 방법을 택할 필요가 있다. 유로바로미터가 EC나 EU 회원국이 된 이후에 작성하기 시작하게 되는 자료라는 한계가 있기 때문이다. 예를 들면 1995년에 EU에 가입한 핀란드의 경우 그 이후 자료밖에 없다. 또한 이 연구에서 사용한 유럽 통합 자체에 대한 여론 조사 결과도 1995년 이후부터 2001년까지 행해지지 않아 자료가 없는 상황이다. 그러므로 이 문제를 해결하기 위해서 집단별 그래프를 통해 집단의 전체적인 상황을 조망한 후, 개별 국가에 대한 통계 검증 결과를 요약하여 서술하였다. 이러한 통계적인 문제 외에도 유럽 통합은 생겐 협정 서문에서 제시한

공식적인 중요 목표 중 하나이기 때문에 실제로 어떠한 영향이 있었는지 자세히 살펴볼 필요가 있다. 그러므로 특별히 이 요인들과 관련해서 국가별로 자세히 살펴보고자 한다.

(1) 최초 가입국 집단

〈그림 1〉은 최초 가입국 집단의 국가들의 유럽 통합 찬성 정도가 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하는지를 나타낸 것이다. 전체적으로 보면, 시간의 흐름에 따라 모든 국가들의 여론 척도의 숫자가 증가하고 있는 것을 볼 수 있다. 숫자가 높을수록 부정적으로 응답한 것이므로 전반적으로 부정적인 의견이 증가하고 있는 것이다.

〈그림 1〉 최초 가입국 집단의 유럽 통합 찬성 정도 변화



출처: The Mannheim Eurobarometer Trend, 2008.

하지만 1985년에 표시되어 있는 세로선을 살펴보면 흥미로운 현상이 발견된다. 1~2년의 차이는 있지만 대부분의 국가가 쉥겐 협정 가입 시기인 1985년을 지나면서 지수의 급격한 하락을 보인다. 즉, 긍정적인 의견이 일시적으로 증가하는 현상을 볼 수 있는 것이다. 유일한 예외인 룩셈부르크 또한 2차로 쉥겐 이행 협정이 맺어진 1990년을 지나면서 마찬가지로의 효과를 보인다. 즉, 쉥겐 협정에 가입하게 되면 국제 협정의 효과로 인해 일시적으로 유럽 통합에 대한 긍정적인 의견이 유의미하게 증가하는 효과가 일어나지만, 시간이 지나면서 다시 본래의 추세대로 부정적 의견이 증가하여 현재 유럽에서 일어나고 있는 것처럼 유럽 통합에 대한 피로 현상이 나타나게 되는 것을 알 수 있다.

〈그림 2〉 최초 가입국 집단의 EC/EU 회원 가입 평가 변화



출처: The Mannheim Eurobarometer Trend, 2008.

〈그림 2〉는 회원 가입 평가에 대한 그래프이다. 이 또한 비슷한 결과를 보인다. 쉥겐 협정 창설 이후 늦어도 1~2년 안에는 쉥겐 협정 효과가 발생하여, 긍정적인 의견이 일시적으로 유의미하게 증가하는 것을 볼 수 있다. 또한 2차 협정인 쉥겐 이행 협정이 맺어진 1990년을 전후해서도 비슷한 양상을 볼 수 있다. 마지막으로 1997년에도 비슷한 효과를 발견할 수 있는데, 이때는 암스테르담 조약에 정식으로 쉥겐 원칙이 포함되는 시기여서 비슷한 효과가 발생한 것으로 생각된다.

국가별 분석 결과, 최초가입국 집단에 소속된 벨기에, 네덜란드, 룩셈부르크, 프랑스, 독일 모두 평균적으로 쉥겐 협정 가입 후 두 여론조사에서 공통적으로 부정적인 의견이 다소(약 0.1~0.2) 증가하였으며 이는 통계적으로도 유의미한 변화였다. 다만 예외적으로 네덜란드의 경우, EC/EU 회원 가입 자체에는 다소(약 0.2) 긍정적인 의견이 증가하였다. 쉥겐 협정 가입으로 유럽 통합이라는 거대한 목표에 대해서는 부정적인 의견이 증가하였지만, 침체기에 놓여 있던 EC/EU에 대해 회원으로서의 정체성 자체에 대해서는 긍정적인 의견이 다시 증가한 셈이다. 종합적으로 볼 때, 가입 전후 시기에는 일시적으로 긍정적인 의견이 증가하는 효과가 나타났지만, 장기적으로는 결국 최초 가입 국가들의 경우 쉥겐 협정 가입이 원래 제시한 목표인 유럽 통합 진전에 대해서는 기대했던 효과를 내지 못했음을 알 수 있다.

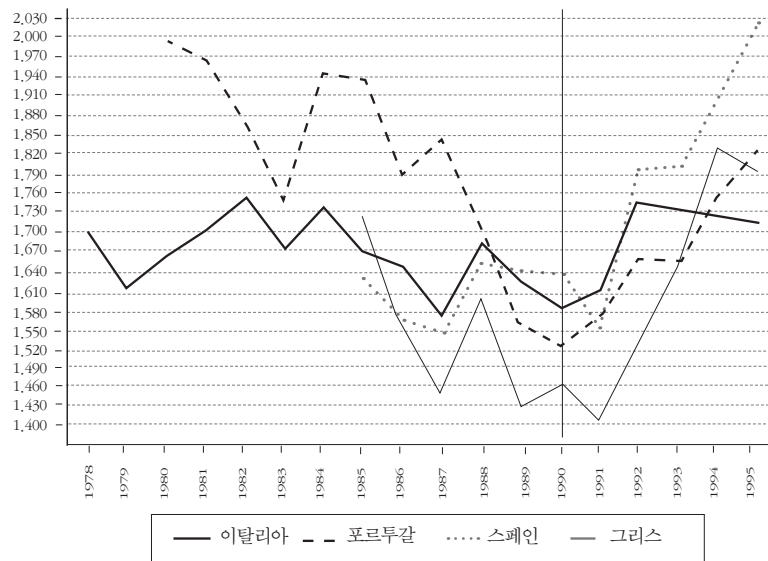
(2) 추가 가입국

다음으로 추가 가입국 집단을 살펴보겠다. 자료가 부족한 부분은 각 국가별로 EC 및 EU 회원국 가입 시기가 차이가 나기 때문이다. 〈그림 3〉은 추가 가입국 집단의 국가들의 유럽 통합 찬성 정도가 시간의 흐름에 따라 어떻게

변화하는지를 나타낸 것이다. 전체적으로 보면, 마찬가지로 시간의 흐름에 따라 대부분의 국가들에서 전반적으로 부정적인 의견이 증가하고 있는 것을 확인할 수 있다.

역시 1990년에 표시되어 있는 세로선을 기준으로 살펴보면 흥미로운 현상이 발견된다. 1~2년의 차이는 있지만 대부분의 국가가 쉥겐 협정 가입 시기인 1990년을 지나면서 지수의 급격한 하락을 보인다. 즉, 긍정적인 의견이 일시적으로 증가하는 현상을 볼 수 있다. 쉥겐 가입으로 인한 긍정적 의견의 일시적 증가 효과가 추가 가입국 집단에서도 발견되는 것이다.

〈그림 3〉 추가 가입국 집단의 유럽 통합 찬성 정도 변화

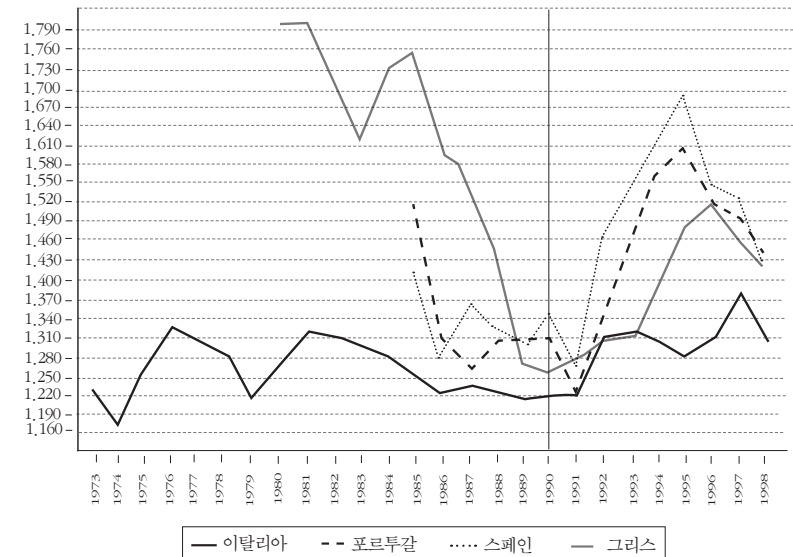


출처: The Mannheim Eurobarometer Trend, 2008.

〈그림 4〉는 회원 가입 평가에 대한 그래프이다. 이 또한 비슷한 결과를 보인다. 대부분의 국가에서 쉥겐 협정 가입 이후 늦어도 1년 안에는 쉥겐 협정

효과가 발생하며, 그리스는 가입 년도인 1992년에 마찬가지로 긍정적인 의견이 일시적으로 유의미하게 증가하는 것을 볼 수 있다. 그리스는 예외적으로 쉥겐 협정 가입을 전후해서 회원 가입 평가가 전반적으로 긍정적으로 변화하기도 하였다. 마지막으로 역시 1997년을 전후하여 암스테르담 조약 효과 또한 확인할 수 있다.

〈그림 4〉 추가 가입국 집단의 EC/EU 회원 가입 평가 변화



출처: The Mannheim Eurobarometer Trend, 2008.

개별 국가 분석에서는 추가 가입국 집단 또한 전반적으로 최초 가입국 집단과 비슷한 양상을 보이고 있다. 이탈리아, 포르투갈, 스페인 모두 공통적으로 두 여론 조사에서 쉥겐 협정 가입 이후의 응답이 더 부정적으로 나타나고 있다. 예외적으로 그리스의 경우 초기, 중기에 가입한 국가군 중에서는 특이

하게 생겐 협정 가입 이후 유럽 통합 전반에 대한 여론이 긍정적으로 변화하였다. 특히 회원 자격에 대해 조금(약 0.1) 통계적으로 유의미한 긍정적인 변화가 생겼음을 확인할 수 있다. 하지만 마찬가지로 대부분의 국가들이 생겐 협정 가입을 통해 일시적인 효과만 누렸을 뿐 장기적인 통합지지 여론 형성은 실패하였다는 것을 알 수 있으며, 이러한 분석 결과는 최근의 잇따른 유럽 조약비준 실패와 2011년 상반기 프랑스와 이탈리아의 생겐 협정 재고 발언 등의 사건을 이해할 수 있게 해준다.

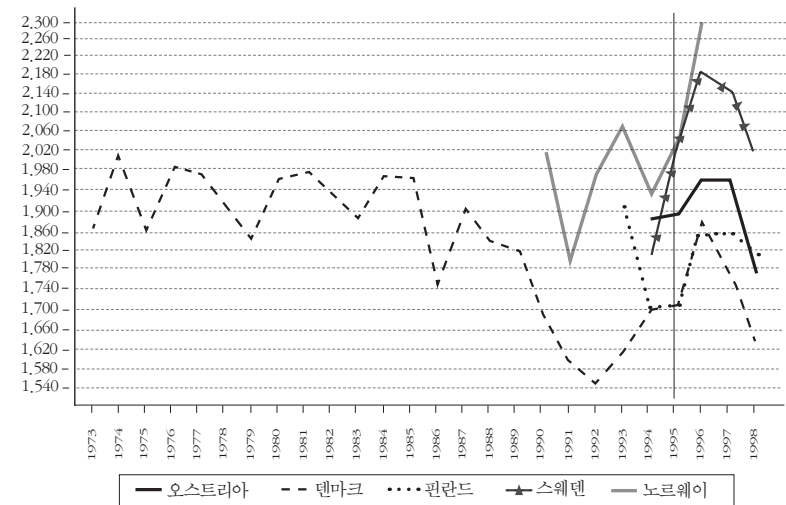
(3) 최종 가입국

마지막으로 최종 가입국 집단을 살펴보겠다. 역시 자료가 부족한 부분은 각 국가별로 EC 및 EU 회원국 가입 시기가 차이가 나기 때문이며, 특히 노르만 국가들은 가입 이후 본 연구의 연구 시기 동안 회원 가입 평가에 대한 여론 조사만 실시하였다. 예외적으로 노르웨이의 경우 EU 회원국이 아님에도 해당 여론조사 결과를 공유하고 있다. <그림 5>은 최종 가입국 집단의 국가들의 유럽 공동체 회원에 대한 평가가 시간의 흐름에 따라 어떻게 변화하는지를 나타낸 것이다. 이 국가들 중, 절반은 전체적으로 부정적 의견이 증가하였으나, 나머지 절반은 전반적으로 긍정적인 의견이 증가하였다.

마찬가지로 1995년에 표시되어 있는 세로선을 기준으로 살펴보면 생겐 협정의 가입 효과가 발견된다. 대부분의 국가가 1996년을 기준으로 지수의 급격한 하락을 보인다. 즉, 긍정적인 의견이 일시적으로 증가하는 것이다. 생겐 가입으로 인한 긍정적 의견의 일시적 증가 효과가 마지막 집단인 최종 가입국 집단에서도 발견되는 것이다. 여기서는 암스테르담 조약과의 시기가 가깝기 때문에 관련된 효과는 발견하기 어렵다. 노르웨이의 자료가 1996년까지밖에

없어서 확인이 어렵지만, 생겐 가입 직후인 1996년 효과가 발생하는 것으로 봤을 때 암스테르담 조약보다는 생겐 협정의 효과로 보는 것이 더 타당할 것이다.

<그림 5> 최종 가입국 집단의 EC/EU 회원 가입 평가 변화



출처: The Mannheim Eurobarometer Trend, 2008.

최종 가입국 집단의 경우, 앞의 두 집단에 비해 좀 더 다양한 양상을 보이고 있다. 이들 국가 중 오스트리아와 덴마크는 그리스의 경우와 유사하게 긍정적인 의견이 증가(약 0.1)하였는데, 오스트리아의 경우 통계적으로 유의미한 결과는 되지 못하였다. 반면, 핀란드, 스웨덴, 노르웨이의 경우 역시 다소(약 0.1) 부정적인 의견이 증가하였다. 특히 노르웨이의 경우 EC/EU 회원국은 아니지만 노르웨이 또한 90년대 들어서 유럽연합 회원으로 가입하는 것에 대한 여론조사를 실시하였는데, 생겐 협정에 가입한 이후 유럽연합 회원으로

가입하는 것에 대해 상당히(약 0.3) 부정적인 의견이 증가한 것을 확인할 수 있다. 현재 노르웨이는 유럽연합 회원이 아닌데, 여기에는 다른 요인들 외에도 쉰겐 가입으로 인한 유럽연합 회원 가입에 대한 부정적 여론 증가가 어느 정도 영향을 미쳤을 것으로 예상할 수도 있을 것이다.

4) 종합 분석 및 평가

이상의 내용을 종합해보면, 쉰겐 협정은 결과적으로는 절반의 성공과 절반의 실패를 거두었다고 평가할 수 있을 것이다. 경험적 분석 결과, 적어도 경제 측면에서는 모두 유의미하게 긍정적인 결과를 거두었다. 국경 개방을 통해 사람과 물자의 교류가 증대되면서 단순히 이전의 공동 관세 시장을 넘어서 한층 더 심화된 협력을 통한 상호이익 추구가 가능해진 것이다.

한편, 국내 정치 분야와 관련해서는 예상했던 방향대로의 변화가 관측되긴 하였으나, 그다지 유의미한 영향은 나타나지 않았다. 국내 정치 분야에 관련된 예상 요인들이 주로 부정적인 요소들이었으며, 선행연구들에서도 특히 관리에 역점을 두었던 분야들이라는 점을 생각해보면 이는 긍정적인 결과이다. 비록 지금은 다시 불법 이민자 유입 등 쉰겐 협정과 관련된 국내정치적 문제들이 매우 중요한 쟁점이 되었지만, 2000년대에 들어서기 전까지는 유럽 국가들은 국경 개방을 통해 얻을 수 있는 이득을 누리면서 동시에 그러한 국경 개방을 꺼리게 했던 예상되는 위험 요소들을 어느 정도는 잘 관리한 셈이다.

하지만 80년대와 90년대 쉰겐 협정을 통해 추구한 핵심 목표 중 하나였던 유럽 통합과 관련해서는 좌절을 맛보았다. 많은 국가들이 쉰겐 협정 가입에도 불구하고 유럽 통합 과정 전반에 대한 부정적인 여론의 증대를 경험하고

있는 것이다. 쉰겐 협정의 가입으로 인해 대부분의 국가에서 일시적으로 유의미한 효과를 경험하긴 하였지만 이 효과는 항구적으로 나타나지 못하였으며, 오히려 최근 사례를 보면 장기적으로는 유럽 통합에 대한 일반 시민들의 의구심과 염증을 더 증가시키는 데 기여한 것처럼 보인다.

국가별 분석 결과를 살펴보아도 이러한 현상을 발견할 수 있다. 유럽 통합 축진이 쉰겐 협정의 가입의 주요 동기가 되었던 최초 가입국 및 추가 가입국 집단의 국가들일수록 대부분 쉰겐 협정에 가입한 이후 여론이 부정적으로 변화하였으며, 오히려 쉰겐 협정의 가입 동기로 유럽 통합 강화를 별로 고려하지 않았던 최종 가입국 집단의 덴마크나 오스트리아 그리고 그리스처럼 가입이 늦어진 국가일수록 쉰겐 협정에 가입한 이후 긍정적인 여론이 증가한 것을 확인할 수 있다. 쉰겐 협정 창설에 주도적이었던 국가들 사이에서 유럽 통합의 부정적인 의견이 증가하는 아이러니한 현상을 통해, 이들 국가에서 나타나는 최근의 유럽 통합 피로 현상을 일부 이해할 수 있을 것이다.

최종 가입국 집단에서도 대체적으로 부정적인 의견이 증가한 결과가 나타난 것을 보면, 결국 유럽 국가들은 쉰겐 협정 가입을 통해 경제적 이익 등 국익을 추구하되 대신 유럽 통합을 더욱 가속화시키는 것은 그다지 원하지 않는 것으로 해석할 수 있다. 이는 유럽 통합주의자들의 주장과 달리 여전히 근대 국민국가가 유럽 지역 내에서도 큰 영향력을 발휘하고 있으며, 앞으로도 이러한 영향력이 계속 공고하게 유지될 것임을 암시한다.

6. 결론

1980년대 침체에 놓여 있던 유럽 통합을 되살리기 위한 노력의 일환으로 체결되었던 쉥겐 조약은 현재는 제도적으로 완전히 정착되어 유럽 사람들의 일상생활 속에서 많은 영향을 미치고 있다. 협정이 최초로 체결된 지 20여년이 넘는 시간이 흐르고 또한 제도적으로 안정되면서 유럽 사람들과 기존 학자들의 관심은 주로 쉥겐 체제의 기술적 정비나 불법 이민자 문제 등 쉥겐 체제로 인한 현안 문제에 초점이 맞추어져 있었다. 하지만 최근 유럽 주요 정상들의 움직임은 각 회원국들이 쉥겐 조약을 체결하게 된 근본적인 동기에 대해 다시 살펴보는 것이 필요함을 역설하고 있다.

앞서 소개한 것처럼 아직까지도 학자들 및 유럽 시민들 사이에서는 유럽 통합 과정을 이해하기 위한 다양한 시도들이 계속 행해지고 있다. 이들의 주된 관심사는 과연 유럽 통합이 진정으로 근대 국민국가 체제를 넘어서는 탈 근대적인 변화인가 하는 의문이다. 기능주의나 정부간주의의 입장에 선 학자들의 경우 세부적인 통합 진행 과정에서는 이견을 보이지만, 결국 모두 유럽 통합을 근대 국민국가의 이익 추구라는 전통적인 시각에서 충분히 이해할 수 있는 현상임을 주장하고 있다. 하지만 다른 한편에서 유럽 통합주의자들이나 EU의 관료들의 경우 유럽 통합은 단순히 개별 국가들의 이익의 합 이상의 무엇인가가 존재하고 있으며, 쉥겐 협정을 통해 각국의 영토를 자유롭게 이동할 수 있게 되면서 이러한 경향이 더욱 강화되고 있는 것으로 주장한다.

본 연구의 결과는 이러한 논쟁에 대한 해결의 실마리를 제공할 수 있다. 쉥겐 협정에 가입하는 국가들의 동기에 대한 분석 결과를 보면, 분명 추가 가입국 집단이나 미 가입국 집단처럼 국내 정치나 경제적 요인이 더 강조되는 경

우를 발견할 수 있다. 이러한 것들을 볼 때 겉으로 보기에는 유럽 통합이 상당히 진척된 것으로 보이지만, 기본적으로는 여전히 근대적인 현상의 일종으로 해석할 수 있다는 것을 알 수 있다. 이 해석은 최근 프랑스, 이탈리아, 덴마크 등 유럽 여러 나라에서 국경 개방 및 통제 권한 공유에 대해 재고하려는 움직임이 나타나는 것도 잘 설명해줄 수 있다. 물론 쉥겐 협정 가입 과정에서 유럽 통합이 분명 중요한 동기로 작용하였으며, 이것이 좌절되었기 때문에 다시 근대 국가 중심 체제로 돌아간 것으로 볼 수 있는 측면도 일부 존재한다.

이렇게 두 가지로 상반된 주장 중 유럽 국가들이 궁극적으로 어떤 방향을 선택하게 될 것인가는 초기 주도국들을 중심으로 나타난 유럽 통합 피로 현상이 어떻게 해결되느냐에 달려있는 것으로 생각된다. 특히 유럽 통합의 주된 동력을 제공하고 있는 초기 가입 국가들의 경우 유럽 통합 외의 경제적이나 국내정치적 동기가 잘 발견되지 않는 상황이므로 만약 이들 국가에서 유럽 통합에 대한 열정이 줄어들게 된다면 유럽 통합의 발전에 대해 큰 장애물로 작용하게 될 수도 있다.

기존의 시각에서는 세계적인 신자유주의의 전개, 지구화의 진전 등 국경 개방과 자유로운 이동의 증대를 주로 경제적인 측면에서 이해하려는 시도가 많았다. 하지만 국경이라는 것은 근대국가의 핵심적인 요소 중 하나로, 사증 협정 등 국경과 관련된 국제 제도들의 경우 근본적으로는 정치적인 동기의 측면에서 그 변화를 이해하는 것이 필요할 것이다. 초기의 유럽 통합을 연구하던 하스(Ernst B. Haas)와 같은 학자들은 경제적 차원에서의 협력이 다른 분야에까지 확산되는 것으로 이해하였으나, 본 연구의 연구 결과 등을 고려해볼 때 경제적인 이득만으로는 국경 개방 협력의 진전이나 지역 통합을 전부 해석하기는 어렵다. 앞서 언급하였듯이 최근 유럽 국가들이 다시 국경 개

방 문제에서 예전의 방식으로 회귀하려는 모습을 보이고 있는데, 경제 협력이 늘어나고 이를 통해 충분한 이득을 얻고 있음에도 불구하고 불법 이민자의 증대 등 정치적 문제가 더 큰 영향력을 발휘한 사건들로 해석해야 한다. 아울러 북미자유무역협정(North America Free Trade Agreement, NAFTA) 등 다른 지역의 경제 협력 공동체의 경우 모두 유럽과 같이 정치적 차원의 연합체로 발전하지 않는다는 점을 고려해볼 때, 국경 등 근대 국제체제의 핵심적인 요소와 관련하여 변화가 일어나기 위해서는 결국 각 국 내부에서 정치적 측면에서의 변화가 일어나야 한다는 것을 짐작할 수 있다.

추후 통계적 검증에 활용할 수 있는 원자료와 각 국의 입장에 대한 기밀문서 등이 공개되어 자료를 더 확보할 수 있다면 좀 더 심층적인 연구가 가능할 것으로 생각된다. 아울러 유럽 외의 다른 지역의 사례나 다른 사증 협정 체제와의 추가적인 비교연구가 행해진다면 국경개방 협정 체결의 동기와 효과에 대한 일반화된 함의를 얻을 수 있을 것으로 기대한다.

The Causes of Differences in the Degree and Willingness of Countries' Border Openness: Cases of the Schengen Agreement

Kang, Ji Woon

Department of Political Science and International Relations, Seoul National University

Most previous studies of Schengen agreement mainly focused on how to build up legal and technical cooperation between nations because they considered European Union as a post-modern polity. However, recently, European countries such as France, Italy, and Denmark expressed their dissatisfaction with the Schengen system. They insisted that they became more vulnerable to internal threat which came from the increased influx of illegal immigrants, smuggler, and terrorists. This event implies that Schengen agreement cannot be understood without examining the motive and effect of a nation's border openness. This paper demonstrates that most countries joined Schengen area to promote European integration and to gain economic interests, but the increasing approval rates of right-wing parties had negatively affected the willingness of a nation's entering Schengen area. As a result of joining Schengen area, a nation's real GDP and the amount of intra trade had increased. In contrast, signing Schengen agreement had only temporary positive effects on public opinion toward European integration.

The result of this research can contribute to European studies and political science for two reasons. First, this results shows that Schengen agreement can be more deeply understood by traditional perspective of international relations. In contrast to previous research, countries still stuck to their national interests, rather than sacrificing them to pursue the dream of "unified Europe." Next, the passion for European integration had some influence on nations in the process of forming Schengen area, but it did not last long. This outcome might be an useful clue to understand the background of "European fatigue."

•Key words

Schengen, visa agreement, European integration, border openness, free movement of people and goods, EU Acquis