

# 터키(Turkey) 에르도안 정부의 유럽연합(EU) 가입에 대한 태도 분석: 권위주의 정치권력의 자발적 탈로(脫路)

김 태 호 (金 太 孝) | 성균관대학교 정치외교학과 교수\*

김 민 성 (金 珉 成) | 성균관대학교 글로벌미래전략연구소(SIGS) 연구원\*\*

## 〈국문요약〉

이 연구는 터키의 회원국 승인 문제를 두고 서로 상반된 입장을 보이는 터키와 유럽연합(EU) 사이의 논의를 조망한다. 특히 에르도안 대통령이 집권한 이후 유럽연합 가입에 대한 터키의 입장이 어떻게 변화했는지 살핀다. 터키의 EU 가입 협상은 에르도안 리더십의 권위주의 성격이 강해지면서 점차 동력을 잃었고 2017년 마침내 동결되었다. 에르도안은 회원가입 요건으로 ‘민주성’을 강조하는 유럽연합의 태도를 터키에 대한 차별로 규정하는 가운데 터키의 EU회원국 지위 획득을 위한 노력을 지속하겠다는 뜻을 천명하고 있다.

이 논문은 터키 지도자의 EU 가입에 대한 이중적 태도를 관심전환이론(diversionary theory of war)의 관점을 적용해 설명한다. 국가 간 전쟁상황에 국한해 고안된 관심전환이론이 터키의 EU 가입을 둘러싼 외교적 갈등을 설명하는데도 유용하다는 것을 보여주고자 한다. 자신의 권위주의 리더십과 국내경제 실정(失政)에 대한 비판을 회피하기 위해 에르도안 대통령이 외부의 희생양으로 설정한 대상이 바로 EU다. 집권 여당인 정의개발당(AKP)이 지지층을 결집하기 위해 배타적 민족주의를 고취하는 한, 터키의 EU 가입 문제는 강조하면 강조할수록 오히려 현실성이 떨어지는 정치적 문제로 전락한다. 이 연구는 특정 권위주의 리더십이 대중영합주의와 민족주의를 촉진할 경우 제도민주주의(institutional democracy)가 훼손될 수 있음을 보여주는 사례로 다른 나라의 유사한 경우와 비교 분석할 수 있는 준거를 제공한다.

Keywords | 터키, 에르도안, 유럽연합, 관심전환이론, 대중영합주의, 권위주의

\* 저자는 신아시아연구소 부소장이며, 성균관대학교 정치외교학과 교수이다. 동교(同校)에서 국가전략대학원 원장, 글로벌미래전략연구소 소장을 겸하고 있다. 최근 저술로는 “일본은 보통국가인가?: 군사력 수준과 무력행사 범위의 고찰” (2020), “미국 바이든 행정부 출범에 즈음한 한국의 외교과제” (2020) 등이 있다.

\*\* 저자는 성균관대학교 글로벌미래전략연구소 연구원이다. 관심 분야는 국제정치학, 중동 정치, 권위주의 정권 등이다.

## I. 서론

터키는 1959년 유럽연합(이하 EU와 병행표기)과 부분적인 협력을 시작한 이래 스스로를 유럽의 일부로 생각하며 회원국이 되고자 노력해왔다. 터키는 유럽에 대한 무역 의존도가 높기 때문에 EU 가입이 경제이익을 증진시키는 것은 물론 자국의 통화를 유로화로 통합해 만성적인 인플레이션과 통화 불안, 높은 청년 실업률 등의 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대했다. 유럽연합은 터키의 EU 가입이 회원국들에게도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 판단 하에 2005년 이후 이 문제를 적극적으로 논의하였다. 터키가 EU가 제시한 정치적 기준을 충분히 이행한다는 가정 하에 양자간 활발한 교역이 유럽의 역내총생산(GDP) 상승에 기여할 것으로 전망되었기 때문이다.<sup>1)</sup> 터키의 자산 규모는 상대적으로 작지만 그 성장 잠재성에 주목한 유럽 국가들은 터키를 매력적인 시장으로 여겼다. 터키 금융 시장으로 외국계 은행들이 진출하게 되면 터키의 은행 서비스와 금융상품의 질이 개선될 것이라 기대하였으며, 첨단 기술력과 규제 능력을 갖춘 터키의 은행 시스템은 유럽연합 금융 제도의 일원이 되기 위한 기준을 충족한 듯 보였다.<sup>2)</sup>

그러나 에르도안(Recep Tayyip Erdogan)이 2014년 대통령에 당선<sup>3)</sup>된 이후 뚜렷해진 터키의 반민주적인 행보는 터키의 EU 가입에 커다란 장애 요인을 낳았다. EU 가입 조건인 코펜하겐 기준(Copenhagen criteria)<sup>4)</sup>의 충족을 위해서는 인권, 법치와 같은 가치의 수호는 필수적이다. 에르도안은 집권 이후 반정부 시위를 탄압하고 정부의 통제력을 강화하면서 유럽연합이 지향하는 바와 점차 멀어져 갔다. 터키를 회원국으로 받아들이지 않는 유럽연합의 태도를 비난하면서 EU 가입을 위한 노력을 멈추지 않겠다는 입장을 표명하고 있다.

어떤 형태의 독재이든 국가 원수는 국민에게 자신의 성과를 입증함으로써

---

1) Thomas Stolker, "The Accession of Turkey into the EU: Reasons for the Slow Progress," Master's Thesis, Wageningen University and Research Center (2013), p. 7.

2) Bernard Hoekman and Sübidey Togan (eds.), *Turkey: Economic Reform & Accession to the European Union* (Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2005), pp. 161-162.

3) 2003년 정의개발당(AKP: Justice and Development Party) 총수로서 터키 총리에 취임한 에르도안은 2010년 국민투표로 헌법을 개정해 대통령 선출방식을 간선제에서 직선제로 바꿨고 2014년 대선에 출마해 대통령으로 당선되었다.

4) 1993년 덴마크 코펜하겐에서 유럽이사회가 마련한 기준으로, 유럽연합의 회원국이 되고자 하는 국가는 다음과 같은 기준을 충족해야 한다. (1)인권과 법치의 보장 및 안정된 정치 제도, (2)경제적인 안정성과 유럽연합과의 경제적 통합이 가능한 견고한 시장의 존재, (3)유럽연합의 공동체 조약 수용 등으로 세분화되어 있다.

자신의 권력에 정당성을 부여하고자 한다.<sup>5)</sup> 터키가 권위주의적인 독재 리더십으로 회귀하고 있다고는 하나 공식적으로 민주주의를 표방하는 국가인 이상, 에르도안은 자신의 임기 내 업적을 의식할 수밖에 없다. EU 가입의 경제적 이점을 모르지 않는 터키의 지도자는 최소한 말 뿐이라도 EU 회원국이 되기 위해 지속적으로 노력할 것이라는 태도를 견지<sup>6)</sup>함으로써 자국민의 지지를 바탕으로 한 권력의 정당성을 확보하고자 하는 것이다.

본 연구는 터키의 EU회원국 승인 문제를 두고 상반된 입장을 보이는 터키와 유럽연합의 논의를 조명한다. 터키 정부는 1923년 서구화 정책을 추진하기 시작해 1950년대를 기점으로 서방세계와 다양한 협력 관계를 구축하며 유럽의 일원이 되고자 민주주의 개혁을 이행해 왔다. 에르도안은 2003년 유럽연합이 요구하는 정치 개혁 추진을 약속하며 집권에 성공했다. 그러나, 2005년 EU 가입 협상을 본격적으로 시작한 이후부터는 터키의 정치 개혁이 오히려 퇴보하기 시작했다. 이 연구는 관심전환이론(diversionary theory of war)을 적용하여 EU 가입에 대한 에르도안 정부의 이중적 태도를 분석한다. 즉, 에르도안 대통령이 EU 가입이라는 허울을 자신의 권위주의 리더십과 국내경제 실정(失政)에 대한 비판을 회피하기 위한 방패막이로 활용하고 있다는 결론을 도출하고자 한다.

## II. 관심전환이론과 터키의 유럽연합 가입 외교

터키가 장기간에 걸쳐 유럽경제공동체(EEC),<sup>7)</sup> 유럽공동체(EC),<sup>8)</sup> 그리고 유럽연합 등에 가입하려고 시도해 왔으나, 정회원국 자격을 얻지 못한 이유를 분석한 기존 연구는 다음 세 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 터키가 유럽연합이 요구하는 민주주의 요건을 충족하지 못한다는 지적이다.<sup>9)</sup> 유럽연합은 내부 구성원 국가들이 높은 수준의 민주주의와 인권정책을

5) Barbara Geddes, "What Do We Know about Democratization after Twenty Years," *Annual Review of Political Science*, 2-1 (1999), pp. 134-135.

6) 유철중, "에르도안, '터키, EU 가입 약속 계속 유지' ... EU 평가보고서 반박," 『연합뉴스』 (2019. 5. 3.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190530188000080?input=1195m> (검색일: 2020. 11. 18).

7) 1958년 유럽 지역의 경제 통합을 위해 세워진 기구로 유럽공동체(EC)를 거쳐 현재의 유럽연합(EU)까지 이어졌다.

8) 1967년 7월 유럽경제공동체(EEC), 유럽석탄철강공동체(ECSC), 유럽원자력공동체(Euratom)가 통합해 설립되었다.

9) F. Stephen Larrabee and Ian O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty* (Santa

이행할 것을 주문하는 동시에 자유무역협정(FTA)을 맺을 타 지역 국가를 선정함에 있어서도 이와 같은 정치적 기준을 엄격히 적용해 왔다.

둘째, 경제 변수에 관한 설명이다. 터키가 유럽연합 시장과 화폐 제도를 통일하고 경제적으로 협력할 수 있을 만큼 충분히 안정적이고 개방적인 내수 시장을 갖추지 못했기에 EU 가입이 지연되었다는 것이다.<sup>10)</sup>

셋째, 터키의 EU 가입을 가로막는 장벽으로 종교적 이질감이라는 정체성의 상호 장벽이 은연중 작용한다는 주장이다.<sup>11)</sup> 즉, 유럽의 기독교 문화가 이슬람 종교를 바탕에 깔고 있는 터키의 문화를 우호적으로 받아들이기 힘들 것이라는 설명이다.

정치, 경제, 문화적 관점에서 터키 EU 가입의 도전요인을 지적한 이들 세 가지 설명은 공통적으로 터키가 유럽 공동체와 공유해야 할 무엇이 결여되어 있다는 논점으로 귀결된다. 즉, 터키가 유럽연합에 가입하고자 기울이는 노력을 고정 불변의 상수로 설정한 채, 터키가 갖춘 조건이 유럽연합의 기대수준에 도달하지 못했다는 단선론적 평가에 머문다. 이러한 견해는 1987년 터키의 유럽연합 가입 논의가 시작된 이후부터 2003년 에르도안이 집권하기 이전까지의 상황을 설명하는 데는 유용할 것이다.

---

Monica: RAND, 2003); Lauren M. McLaren and Meltem Müftüler-Bac, “Turkish Parliamentarians’ Perspectives on Turkey’s Relations with the European Union,” *Turkish Studies*, 4-1 (March 2003), pp. 195-218; Lauren M. McLaren and Burak Cop, “The Failure of Democracy in Turkey: A Comparative Analysis,” *Government and Opposition*, 46-4 (2011), pp. 485-516; Paul Kubicek, “Democratization and Relations with the EU in the AK Party Period: Is Turkey Really Making Progress?,” *Insight Turkey*, 15-4 (Fall 2013).

10) Demet Yalcin Mousseau, “Turkey and the EU: The Importance of Markets,” *Survival*, 48-3 (2006), pp. 97-108; Selen Sarisoy Guerin and Yannis A. Stivachtis (eds.), *On the Road to EU Membership?: The Economic Transformation of Turkey* (Brussels: Brussels University Press, 2011); Jürgen Gerhards and Silke Hans, “Why not Turkey? Attitudes towards Turkish Membership in the EU among Citizens in 27 European Countries,” *Journal of Common Market Studies*, 49-4 (July 2011), pp. 741-766; Natalie Martin, “From Containment to Realpolitik and Back Again: A Realist Constructivist Analysis of Turkey-EU Relations and the Migration Issue,” *Journal of Common Market Studies*, 57-6 (2019), pp. 1349-1365.

11) Ayşe Güneş-Ayata, “From Euro-scepticism to Turkey-scepticism: Changing Political Attitudes on the European Union in Turkey,” *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 5-2 (August 2003), pp. 205-222; Michael Minkenberg, “Christian Identity? European Churches and the Issue of Turkey’s EU Membership,” *Comparative European Politics*, 10-2 (April 2012), pp. 149-179; Zeynep Taydas and Cigden Kentmen-Cin, “Who Is Afraid of EU Enlargement? A Multilevel Comparative Analysis,” *Political Research Quarterly*, 70-3 (September 2017), pp. 604-617; 이희수, “터키의 EU 가입 협상에 따른 이슬람 종교-문화적 갈등과 절충에 관한 연구,” 『중동연구』 제28권 3호 (2010), pp. 31-60.

에르도안은 집권 이후 시간이 지남에 따라 터키의 EU 가입 문제를 자신의 권력 강화를 위한 대중영합주의(populism) 소재로 활용해 왔다. 에르도안은 유럽 연합이 제시한 터키의 민주적 정치 개혁의 이행을 약속하면서 집권하였다. 하지만 2003년부터 2014년까지 총리로서, 2014년부터 현재까지 대통령으로서 실권을 장악하는 동안 유럽연합 가입 협상을 실질적으로 진행한 것은 2005년 단 한차례에 불과하다.

이후에도 가입 논의가 꾸준히 이루어지기는 했지만 에르도안 리더십의 권위주의화로 인해 번번이 협상이 결렬되었고, 그때마다 에르도안은 유럽연합이 터키의 EU 가입 노력을 지원한다는 당초의 약속을 이행해야 한다고 강조했다.<sup>12)</sup> 에르도안은 서구사회가 이슬람의 값싼 노동력만을 좋아할 뿐이라며<sup>13)</sup> 국내의 반서구 민족주의 감정을 조장하면서 권위주의적인 행보를 가속화하는 등 실제로는 앞선 언사와 상반된 태도를 보였다.

이 논문은 에르도안의 권위주의 리더십이 자신의 국내 지지기반을 강화하기 위한 일환으로 유럽연합과의 관계를 어떻게 활용하는지 규명한다. 터키가 유럽의 일원이 되려는 이상 에르도안은 상당 부분의 독재 권력을 포기해야 하기 때문에, 실제로는 EU 가입을 희망하지 않는다는 것이다. 그렇지만 EU 가입으로 발생하는 경제적 이점을 터키 국민이 모르지 않기에 에르도안 대통령은 대외적인 수사(rhetoric)에 불과할지라도 EU 가입을 위한 지속적인 노력을 약속하는 것이다. 동시에 EU 가입이 성사되지 못하는데 대한 국내정치적 비판과 책임을 피하고자 터키와 유럽연합의 관계를 선과 악의 구도로 묘사하면서 터키가 유럽연합 회원국이 되지 못한 책임이 전적으로 유럽연합에 있다는 주장을 펴는 것이다.

에르도안의 이러한 태도는 정치 엘리트들이 대중의 관심을 국내 문제로부터 대외 문제로 돌리기 위해 모험적인 외교를 펴거나 심지어는 전쟁에 의존한다는 관심전환이론(diversionary theory of war)를 차용해 설명할 수 있다. 젤피(Christopher Gelpi)는 국내정치가 불안정한 상황에서 권위주의 국가 지도자보다 민주주의 국가 지도자가 더 높은 관심전환의 동기를 가지고 모험적인 대외정책을

12) 이민정, “에르도안 터키 대통령 ‘나는 독재자 아니다,’” 『중앙일보』(2017. 4. 19.), <https://www.joongang.co.kr/article/21491329#home> (검색일: 2021. 11. 23).

13) Agence France-Presse, “Foreigners Don’t Like Muslims, Only Their Money: Turkish President Erdogan,” *Hürriyet Daily News*, November 27, 2014, <https://www.hurriyetdailynews.com/foreigners-dont-like-muslims-only-their-money-turkish-president-erdogan-74893> (검색일: 2020. 11. 28).

추진할 가능성이 더 높다고 본다. 대중의 불만을 잠재우기 위해 비교적 쉽게 억압적인 수단을 선택할 수 있는 독재국가와 달리 민주주의 국가에는 지도자의 탄핵이나 선거와 같은 제도가 존재하기 때문에 대중의 불만에 무력으로 대응하기 보다는 외부의 위협을 부각시키려는 동기가 더 크게 작용한다는 것이다.<sup>14)</sup>

이러한 관점은 터키의 경우에 잘 부합한다. 민주주의 제도를 갖추고 있지만 실제로는 권위주의 방식으로 국정이 운영되는 터키의 경우 지도자가 국민의 ‘관심전환’을 꾀하는 대외정책을 추진할 가능성이 높다는 것이다. 즉, 자신에게 권력이 집중되도록 정치적인 기반은 마련했지만 민주적인 제도와 규범에 가로 막혀 억압적인 수단을 사용하는데 상당한 제약이 따르는 에르도안의 경우, 터키의 EU 가입 지연에 대한 책임을 유럽연합으로(외부 희생양) 상정함으로써 정권을 향한 부정적인 여론을 불식시키면서 지지세력의 결집을 유도하는 것이다.

이와 같은 정치적 수사(修辭)는 에르도안 정부의 권위주의적인 통치 방식과 경제 실정(失政)에 대한 민심 이탈이 가속화하는 현 시점에서 더욱 부각된다. 의사결정 엘리트들이 자신의 정치적 권위가 약화되고 있다고 인식할 때 관심전환 전략의 성공 여부가 불투명할지라도 외부와의 갈등을 조장하는 경향이 있다는 메이어(Arno J. Mayer)의 주장<sup>15)</sup>은 터키 에르도안 정부의 행태와 잘 부합한다.

국민을 상대로 관심전환 전략을 구사하는 지도자가 노리는 결과는 결집효과(rally around the flag effect)다. 결집효과는 대외관계에 위기가 발생할 때 현직 국가수반의 지지도가 일시적으로 급등하는 현상을 일컫는 용어다. 1991년 걸프 전쟁이 시작되자 임기 마지막 해 레임덕에 허덕이던 부시(George H. W. Bush) 대통령의 지지율이 90%에 육박한 것이 대표적인 사례다.<sup>16)</sup>

터키 에르도안 리더십의 경우 자국의 유럽연합 가입 문제를 15년 이상 동안 결집효과를 창출하기 위한 소재로 활용해왔다는 점에서 걸프전 개전(開戰) 후 반짝 인기를 누린 부시 대통령의 경우와 성격이 다르다고 할 수 있다. 터키가 유럽연합 가입 문제를 2005년부터 유럽연합 측과 공식적으로 논의하기 시작한 이후 실질적인 진전이 이루어진 것은 아무 것도 없다. 에르도안은 중요한 정치적

14) Christopher Gelpi, “Democratic Diversions: Governmental Structure and the Externalization of Domestic Conflict,” *Journal of Conflict Resolution*, 41-2 (1997), pp. 260-262.

15) Arno J. Mayer, “Internal Causes and Purposes of War in Europe, 1870-1956,” *Journal of Modern History*, 41 (September 1969), pp. 295-296; Jack S. Levy, *The Diversionary Theory of War: A Critique* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1989), pp. 273-274.

16) 유진석, “국내정치와 외교정책,” 김계동 외, 『현대외교정책론』 (서울: 명인문화사, 2016), pp. 72-73.

국면마다 유럽연합 책임론을 거론해왔다. 터키의 회원국 승인을 “거부하는” 유럽 연합을 터키의 경제발전을 방해하는 위협세력으로 상정함으로써 자신의 정책 책임을 면하고 지지율 상승을 꾀해왔던 것이다.

이하 Ⅲ, Ⅳ장에서는 터키 공화국 출범 이후 터키가 유럽과 다양한 협력관계를 구축하면서 그 일원이 되고자 노력한 과정을 기술하고, 이러한 모습과는 대조적으로 에르도안 집권기부터는 터키의 개혁개방 논의가 위축되고 민주주의마저 퇴조하는 과정을 보여줄 것이다. 또, 에르도안이 자국의 EU 가입과 관련한 국민 차원의 논쟁을 유럽연합에 대한 적개심으로 끌고 가고자 하는 시도가 언제 어떠한 환경에서 얼마나 효과를 보았는지 검토할 것이다. 논의 초기에 비교적 잘 먹혀 들었던 유럽연합 책임론이 터키의 경제 사정이 악화됨에 따라 국민 사이에서 설득력을 잃어가고 있다는 점에 주목할 것이다.

### Ⅲ. 에르도안 이전 시기 터키의 EU 가입 노력과 추진 경과

#### 1. 전간기(戰間期)의 근대화 추진

제1차 세계대전(1914-1918) 패전으로 오스만제국이 붕괴하자 케말 파샤(Mustafa Kemal Atatürk)는 이슬람 종교를 내세우는 정치체제로는 선진국에 도달할 수 없다며 술탄(Sultan)<sup>17)</sup>을 폐위하고 1923년에 터키공화국을 건설했다. 새로운 터키로 거듭나기 위한 노력의 일환으로 오스만 제국의 유산을 청산하고 근대화 지향 민족주의를 촉진하였다. 케말 파샤가 표방한 민족주의는 국가 간 상호존중과 자유·독립·민주 원칙을 표방하면서 시민의 개인적·사회적 평등을 신성하고 불가침한 것으로 규정했다.<sup>18)</sup>

케말주의(Kemalism)가 표방한 6개 기본 원칙은 공화주의, 민족주의, 국민주의, 국가주의, 세속주의, 개혁주의이며 그 중에서도 정치를 이슬람 종교로부터 분리해 세속화하는 작업이 가장 험난했다. 이슬람이 모든 영역에서 지배력을 행사하는 관행을 타파해야만 했다. 터키 의회는 칼리프 제도를 폐지하고 오스만 왕조를 터키공화국 밖으로 추방하는 법을 제정하였다.<sup>19)</sup> 정교(政敎) 분리의 기틀을

17) 이슬람 세계에서 세습 군주제로 통치하는 국가 또는 지역의 군주를 부르는 말이다.

18) 우덕찬, “터키의 케말 파샤와 이승만 비교연구: 정치, 외교, 경제, 교육 분야 치적을 중심으로,” 『중동문제연구』 제12권 1호 (2013), pp. 34-35.

마련한 터키는 1928년 ‘터키의 국교는 이슬람’이라는 말을 공식적으로 삭제 하기에 이르렀고, 1937년에는 6가지 원칙 중 하나인 세속주의를 헌법적 지위로 격상시키며<sup>20)</sup> 완전한 정교분리를 실현하였다.

정치 개혁에 이어 경제발전을 위한 개혁 조치가 이어졌다. 공화국 출범 첫 해인 1923년 터키가 연합국과 체결한 로잔 조약(Treaty of Lausanne)은 3년 전 세브르 조약(The Treaty of Sèvres)으로 인해 상실한 영토의 상당부분<sup>21)</sup>을 회복하고 터키의 주권을 국제사회로부터 인정받는 성과를 거두었으나 터키의 법률, 정치, 경제 개혁을 프랑스 등 유럽국가가 지도하고 감시하는 조항을 담았다. 1929년 유럽의 경제 규제가 해제되면서 터키 정부는 강력한 국가주도형 경제 운영을 실시했다. 해외 상품에 대한 관세 부과, 사치품 수입 금지, 국산품 사용 장려, 산업은행을 통한 국내 산업 진흥 촉진 등 민족주의적 색채의 경제정책을 이어갔다.<sup>22)</sup>

이와 같이 국가 주도 하에 이루어진 경제 정책은 터키 산업기반의 상당 부분을 서방 세계 보다 동유럽 공산국의 그것과 유사한 형태로 만들면서<sup>23)</sup> 시장경제의 발달을 가로막았다는 부정적인 평가로부터 자유로울 수 없다. 하지만 전쟁의 상흔(傷痕)과 경제 대공황이라는 악재 속에서 경제개발 5개년 계획을 채택하여 섬유, 철강 등의 분야에서 국유기업을 성장시키고 필수 재화의 해외 의존도를 낮추는 등 케말 파샤의 경제정책이 민족자본을 축적하고 경제 자율성을 확보하는데 기여한 측면도 간과할 수 없다.

결과적으로 케말 파샤 집권기는 정치를 종교로부터 분리시켜 공화정을 실시 하고 경제적 근대화에 박차를 가함으로써 터키의 근대화를 이끌었다. 이는 유럽 연합 공동체가 충족하는 민주주의와 경제발전의 덕목을 차츰 갖춰 가는 과정으로써 향후 터키가 EU 가입을 추진할 수 있는 배경이 되었다.

---

19) 우덕찬(2013), *op. cit.*, p. 37.

20) Dietrich Jung, ““Secularism”: A Key to Turkish Politics,” *Intellectual Discourse*, 14 -2 (2010), p. 134.

21) 스미르나(Smyrna: 현재의 터키 이즈미르 지역), 콘스탄티노플(Constantinople: 이스탄불의 옛 이름), 동트라키아(East Thrace: 트라키아의 동부 지방으로 현대 터키 공화국의 유럽 영토를 이른다) 등을 회복했다.

22) Abdullah Takim and Ensar Yilmaz, “Economic Policy during Ataturk’s Era in Turkey (1923-1938),” *African Journal of Business Management*, 4-4 (2010), pp. 550-551.

23) Malcolm Cooper, “The Legacy of Ataturk: Turkish Political Structures and Policy-making,” *International Affairs*, 78-1 (2002), p. 117.

## 2. 냉전·탈냉전기 터키의 유럽화 진행

케말 파샤 정부가 추진한 개혁의 바탕 위에 터키는 제2차 세계대전에서 연합국 편에 가담하면서 서방세계의 확실한 일원으로 자리매김할 수 있었다. 미국과 소련 사이에 이념과 체제 대결이 첨예하게 진행되는 가운데 터키가 유럽과 미국이 주도하는 국제기구에 연이어 가입하면서 이러한 분위기는 한층 고조되었다. 터키는 유럽의 부흥을 위해 수립된 트루먼 독트린(Truman Doctrine)과 마셜 플랜(Marshall Plan)의 수혜자가 되었다. 1948년 마셜 플랜의 원조기금을 관리할 목적으로 창설된 유럽경제협력기구(OEEC)에 가입한 터키는 같은 해에 경제협력개발기구(OECD)에 가입한데 이어, 1949년에는 유럽평의회(CoE), 1952년에는 북대서양조약기구(이하 NATO로 표기)에 순차적으로 가입했다.

터키는 소련 공산주의 세력의 팽창에 경계심을 갖고 있었고, 미국은 유럽 질서를 새롭게 구축하면서 터키의 전략적 중요성을 인식했기에 가능한 일이었다.<sup>24)</sup> 제2차 세계대전 이후 새롭게 재편되는 냉전 국제질서에서 터키는 자신이 점차 유럽권 국가의 일원으로 받아들여질 것이라는 기대감을 키웠다.<sup>25)</sup> 특히 NATO를 매개로 한 미국 및 서유럽 국가와의 안보 결속은 터키의 서구화를 넘어 민주주의 규범과 자유주의 가치를 내면화하는 것이었다.<sup>26)</sup> 터키의 반공주의가 강화될수록 반(反)유럽 정서는 약화되었다. 1962년 쿠바 미사일 위기의 일촉즉발 사태에서 소련이 쿠바 미사일 기지를 철회하는 조건으로 미국에 주피터 핵미사일(PGM-19 Jupiter)<sup>27)</sup>을 터키로부터 철수할 것을 요구한 것을 보아도 미-소 냉전기에 터키가 확고하게 친 서방 행보를 폈음을 알 수 있다.

이러한 대외관계 기조에 발맞춰 터키는 개방적인 정책을 지속적으로 추진했다. 터키의 이슬람 지도자와 신도들은 군부의 정치 개입에 반대하고 종교의 자유를

24) Sinem Eray and Sonat Bayram, "Turkish Foreign and Economic Policy between 1950 and 1975," *The Journal of International Social Research*, 11-61 (2018), pp. 266-267.

25) Lauren M. McLaren, "Turkey's Eventual Membership of the EU: Turkish Elite Perspectives on the Issue," *Journal of Common Market Studies*, 38-1 (2000), p. 118.

26) Müge Kinacıoğlu and Aylin G. Gürzel, "Turkey's Contribution to NATO's Role in Post-Cold War Security Governance: The Use of Force and Security Identity Formation," *Global Governance*, 19-4 (2013), p. 592, 604.

27) 미국은 1959년 터키 정부의 동의를 얻어 소련을 사정거리에 둔 핵탄두 장착 중거리 탄도미사일(PGM-19 Jupiter)을 터키에 배치한다. Nur Bilge Criss, "Strategic Nuclear Missiles in Turkey: The Jupiter Affair, 1959-1963," *The Journal of Strategic Studies*, 20-3 (September 1997), pp. 97-122.

지지하면서 자연스럽게 민주적 가치를 지지하는 세력으로 자리잡았다.<sup>28)</sup> 친(親) 유럽주의 노선을 펴는 공화인민당(CHP: Cumhuriyet Halk Partisi, Republican People's Party)<sup>29)</sup>이 주축이 되어 외국 자본의 투자를 장려하고 기업 중심의 경제 발전을 독려했다. 자유 선거에 기초한 의회 민주주의도 안착되었다.<sup>30)</sup>

1990년대 소련 위협이 사라진 탈냉전기에 들어서는 복합적인 안보환경이 조성되었다. 군사 분야에 집중됐던 안보 이슈가 경제, 사회, 정치적 분야의 포괄안보(comprehensive security) 이슈로 확대되었다. 소련의 통제에서 벗어난 동유럽 국가들은 민주주의로의 이행과 경제 개혁이라는 두 가지 과제를 동시에 떠안게 되었다.<sup>31)</sup> 체코, 폴란드, 헝가리의 지식인 계층과 학생들은 부와 교육의 새로운 기회를 찾아 대거 서유럽으로 이민했다.<sup>32)</sup> 중동의 이슬람 근본주의의 확산과 중앙아시아의 민족 분규 등 주변지역의 불안정 요인은 유럽 안보의 새로운 도전 요인으로 부상했다. 유럽질서의 안정을 꾀하고 경제 통합을 추진하는 과정에서 유럽은 터키의 협력을 필요로 하게 되었다.<sup>33)</sup>

탈냉전기 신질서에서 터키의 전략적 중요성을 재인식하게 된 유럽공동체(EC)<sup>34)</sup>는 터키의 동참을 적극 타진하기 시작했다. 1993년에 유럽공동체 신규 회원국의 자격 요건을 명시한 코펜하겐 기준(Copenhagen Criteria)에 따라 가입 후보국에 대한 연례평가보고서가 작성되었다.<sup>35)</sup> 터키 정부는 분리독립을 주장하는 쿠르드족(Kurds)에 대한 유화정책을 펴는 등 유럽연합(EU)의 요구를 수용하고자 노력했다. 1995년 3월 유럽연합과 터키는 양 측이 1963년에 맺은 앙카라 협정(Ankara Agreements)<sup>36)</sup>의 연장선상에서 관세동맹협정(Customs Union

---

28) 송병준, “1990년대 이후 유럽연합-국가간 제도적 관계에 대한 연구: 유럽연합의 터키정책 변화를 중심으로,” 『EU연구』 26호 (2010), p. 125.

29) 1923년 케말 파샤 주도로 창당된 터키 최초의 정당이다. 당의 상징은 케말리즘이 표방한 여섯 개의 슬로건을 나타내는 ‘여섯 개의 화살’이다.

30) Sinem Eray and Sonat Bayram (2018), *op. cit.*, pp. 265-266.

31) Halit Burç Aka, “Paradigm Change in Turkish Foreign Policy after Post-Cold War,” *Turkish Journal of International Relations*, 13-3 (2014), pp. 58-59.

32) Ivan Krastev, “Eastern Europe’s Illiberal Revolution: The Long Road to Democratic Decline,” *Foreign Affairs*, 97-3 (May/June 2018), pp. 52-54.

33) 신중훈, “유럽연합과 터키의 불편한 동반 관계, 1945년 이후부터 2018년까지,” 『통합유럽연구』 제10권 2호 (2019), pp. 93-94.

34) 유럽공동체(EC)는 1994년 1월부터 유럽연합(EU)으로 개칭되었다.

35) Susannah Verney, “National Identity and Political Change on Turkey’s Road to EU Membership,” *Journal of Southern Europe and the Balkans*, 9-3 (2007), p. 217.

36) 1963년 유럽경제공동체와(EEC)와 터키 사이에 맺은 관세동맹 협정이다. 이를 계기로 터키는 유럽경제공동체의 준회원국이 되었고 유럽공동체(EC) 편입 가능성을 높하게 된다. 한동일,

Agreements)을 체결하기에 이른다. 터키가 유럽연합의 일원이 되기 위한 경제적 조건에 근접하고 있다는 신호였다.<sup>37)</sup>

1997년 룩셈부르크에서 열린 유럽연합이사회(Council of the European Union)에서 터키의 인권 상황과 경제개혁의 미진함을 들어 터키를 가입후보국 개별 협상리스트에서 제외<sup>38)</sup>했지만, 1999년 헬싱키 유럽연합이사회에서는 터키의 후보국 신청을 승인함으로써 협상이 재개되었다. 이러한 결정에는 터키 정부가 1998년 유럽연합집행위원회(EU Commission)의 정례보고서에 지적된 사항을 개선하고자 ‘2001년 국가계획(Ulusal Program)’을 발표한 것이 주요했다. 동 계획은 터키가 2001년까지 헌법과 법률을 국제조약과 유럽연합 기준에 따라 발전시키겠다고 천명했다. 구체적으로는 결사와 집회의 자유 보장, 사법부의 효율성 강화, 구속 절차와 형무소 환경의 개선, 고문과 인권 침해 방지, 지역 불균형 해소 등에 관한 법적, 행정적 조치의 실현을 약속하였다.<sup>39)</sup>

1999년 출범한 빌렌트 에체비트(Mustafa Bülent Ecevit) 총리의 연합정치<sup>40)</sup> 체제는 보다 전향적인 민주적 입법개혁을 추진했다. 표현의 자유를 제한해 온 형법 제159조와 제312조, 테러방지법 제3713호를 개정한데 이어 사형제 폐지, 비(非)이슬람교도의 종교 권리 확대, 쿠르드어 방송 허용 등 일련의 전향적 조치가 이어졌다. 2002년 10월 유럽연합 집행위원회가 발표한 정기보고서는 터키의 이러한 개혁을 높이 평가하면서도 아직 코펜하겐 기준을 충족시키지는 못한다고 보았다.<sup>41)</sup> 이로부터 한 달이 채 지나지 않아 11월 3일 실시된 제15차 터키 총선에서 에체비트의 연정(聯政)은 붕괴하고 정의개발당(AKP)과 공화인민당(CHP)이 제1, 2당으로 부상하였다. 이러한 정치지형 변화는 터키의 유럽연합 가입 논의에 중대한 변수로 등장하게 된다.

---

“터키의 EU 가입에 대한 몇 가지 쟁점들: 서양법제사의 세속주의 헌법과 종교자유라는 관점에서,” 『국정관리연구』 제6권 1호 (2011), p. 119.

37) Meltem Müftüleri-Bac, “The Never-Ending Story: Turkey and the European Union,” *Middle Eastern Studies*, 34-4 (1998), p. 256.

38) 송병준(2010), *op. cit.*, pp. 118-140.

39) 김대성, “터키의 유럽연합 가입 과정과 가입을 위한 개선사항에 대한 연구,” 『중동문제연구』 제11권 1호 (2012), pp. 15-19.

40) 민주좌파당(DSP: Demokratik Sol Parti), 조국당(ANAP: Anavatan Partisi), 민족행동당(MHP: Milliyetçi Hareket Partisi) 3당 간의 연합정치로 이루어졌다.

41) Kıvanç Ulusoy, “Turkey’s Reform Effort Reconsidered, 1987-2004,” *Democratization*, 14-3 (2007), pp. 474-475.

## IV. 에르도안 리더십의 이중적 태도

### 1. 국무총리 재임 시기 (2003. 03 ~ 2014. 08)

에르도안이 2001년 8월 창당한 정의개발당(AKP: Adalet ve Kalkınma Partisi, Justice and Development Party)은 불과 1년 여 뒤 치러진 2002년 1월 총선에서 총 550석 중 363석을 차지, 압도적인 제1당이 되어 단독 내각을 수립한다. 에르도안은 1994년 이스탄불(Istanbul) 시장으로 당선되면서 본격적으로 정치에 입문했다. 세속주의(정교분리)를 표방하는 군부 세력에 맞서 이슬람 계를 적극 옹호하면서 ‘강성 이슬람 지도자’의 이미지가 각인되었고 1998년 이슬람 교도를 선동했다는 이유로 4개월 동안 복역했다. 그 여파로 에르도안이 속한 복지당(Refah Partisi, RP)<sup>42)</sup>은 와해되었다. 에르도안은 복역 전력 때문에 2002년 11월 총선에 출마하지 못했고 2003년 들어 헌법이 개정되면서 3월 9일 보궐선거에 출마해 당선되었다. 당선 이틀 만에 아흐메트 네즈데트 세제르(Ahmet Necdet Sezer) 대통령은 그를 터키의 신임 총리로 지명하였다.

2002년 11월 총선에서 정의개발당이 터키 유권자들의 지지를 얻은 것은 탈 이슬람 친서방 개혁주의를 표방했기 때문이다. 터키의 EU 가입 지지, 외국인 투자 유치, 남녀차별 철폐와 같은 공약이 큰 호응을 얻었다. 정의개발당은 미군의 터키 주둔과 북대서양조약기구(NATO)와의 안보협력을 지지하면서 친 서방 기조를 확대해 나갔다. 그러나 에르도안이 권력을 잡은 뒤 과격 이슬람주의로 돌아갈지 모른다는 일각의 우려는 아직 불식되지 않았다. 여전히 주류 판매와 피임에 반대하고 부인과 두 딸에게 차도르(chador)<sup>43)</sup>를 착용케 하고 사회활동을 금지시키는 등 이슬람 근본주의적 성향을 고수했기 때문이다.

세제르-에르도안 정부는 2003년부터 각종 개혁안을 채택해 나갔다. 테러 방지법을 개정해 사상과 표현의 자유를 허용했고 쿠르드족 무장세력에 대한 사면을 실시했다. 비(非)이슬람 교도의 권리 개선, 고문과 학대의 금지, 여성과 소수자의 권리 개선, 사법부의 독립성 강화, 군에 대한 문민통제의 확립 등이

42) 복지당은 에르도안의 정치적 스승이자 현대국가 터키의 첫 이슬람주의자 총리인 네즈메틴 에르바칸(Necmettin Erbakan, 1996-1997년 총리 재임)이 1983년에 창당한 정당이다. 케말 파샤의 개혁 이후 철저한 세속주의 아래에서 금지되어 온 이슬람주의 노선을 표방하고 복지 확대를 외친 포퓰리즘 정당이다.

43) 주로 시아파(Shia Islam) 지역과 페르시아 문화 구역의 일부 국가에서 실외로 외출할 때 착용하는 옷.

추진되었다. 이러한 일련의 신속한 조치는 2003년 유럽연합 집행위원회 정례 보고서의 요구사항을 반영함으로써 유럽연합이 터키의 가입 협상 개시를 연기할 명분을 찾지 못하도록 함이었다.<sup>44)</sup> 이에 호응하여 유럽이사회(European Council)는 터키가 코펜하겐의 정치적 기준을 충분히 이행하는 것으로 판단하고 2005년 10월 터키와 유럽연합 가입 협상을 개시했다.<sup>45)</sup>

그러나 협상은 초기단계부터 교착되고 말았다. 유럽연합이 터키에 코펜하겐 기준 충족과 더불어 EU 정회원국이자 터키와 양속 관계인 키프로스(Cyprus)<sup>46)</sup>를 독립국으로 인정할 것을 요구하면서부터 가입논의는 좌초되었다. 이후 약 5년 간 터키의 EU 가입 논의는 돌파구를 찾지 못했다. 2010년 정의개발당이 헌법 개정을 계기로 다시금 정치 개혁에 착수하였고<sup>47)</sup> 2012년 유럽집행위원회(European Commission)도 터키와 ‘긍정적인 의제(Positive EU-Turkey Agenda)’ 논의기구를 발족하면서 협상 진전을 위한 활로를 모색하였다.<sup>48)</sup>

하지만 터키 정부가 2013년 5월에 일어난 반정부 시위를 과격 진압<sup>49)</sup>하자 유럽연합 측은 이를 자유민주주의 규범의 퇴보로 간주하고 6월로 예정된 터키와의 EU 가입 회담을 10월로 연기했다. 2013년 6월 13일의 유럽연합 결의안은 터키 정부가 인권과 법치 원칙을 훼손할 경우 가입 협상이 중지될 수도 있다는 경고나 마찬가지로였다.<sup>50)</sup> 그 이후 협상 재개를 위한 모멘텀은 좀처럼 형성되지 않았고 2005년에 잠시 협상이 시작되었다가 중단된 이후 터키의 EU 가입 협상은 지금까지도 걸돌고 있다.

44) Ulusoy (2007), *op. cit.*, pp. 475-476.

45) Esra LaGro and Knud Erik Jorgensen (eds.), *Turkey and the European Union: Prospects for a Difficult Encounter* (Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan, 2007), p. 74.

46) 1960년 영국으로부터 독립한 공화국이다. 본래 키프로스 섬은 고대 그리스인이 식민 정착을 시작한 이래 전통적으로 그리스 영역이었으나, 16세기 오스만 제국에게 정복당하면서 터키인이 이주하기 시작했고 독립 무렵에는 그리스인이 85%, 터키인이 15%를 차지하게 되었다. 1974년 그리스계와 터키계 사이에 충돌이 격화되자 터키는 군대를 파견해 키프로스 북부를 점령한다. 키프로스 북부는 터키 계의 북키프로스 공화국이 되었고 터키와 키프로스의 갈등은 계속되고 있다.

47) William Hale, “Human Rights and Turkey’s EU Accession Process: Internal and External Dynamics, 2005-10,” *South European Society and Politics*, 16-2 (2011), p. 323.

48) Tamás Szigetvári, “EU-Turkey Relations: Changing Approaches,” *Romanian Journal of European Affairs*, 14-1 (2014), pp. 40-41.

49) 2013년 5월 터키 정부의 이스탄불 게지 공원(Gezi Park) 부지 내 쇼핑센터 건설 계획에 반대하는 환경운동가들의 농성에서 촉발되었다. 터키 보안방위부(General Directorate of Security)가 시위대를 공격하면서 사태가 격화되었고 점차 집권당 정의개발당에 대한 전국적 시위로 확대되었다.

50) 신중훈 (2019), *op. cit.*, p. 101.

사실 터키의 민주주의 퇴행은 2013년의 유혈진압 사태로 공론화되었을 뿐, 애당초 2003년 에르도안 총리가 취임한 이래 터키의 민주주의는 유럽연합의 지향점과 점점 멀어졌다고 평가할 수 있다. 정의개발당이 2002년, 2007년, 2011년 총선에서 연이어 승리하자 민주개혁안의 실질적 이행에 대한 열의는 식어갔고, 오히려 케말주의(Kemalizm)에 역행하는 행보가 강화되었다. 시애틀 대학의 정치학과 교수 오누르 바키너(Onur Bakiner)는 터키의 민주 개혁안은 2011년 이후 갑자기 폐기된 것이 아니라 2006~2007년 시점에 이미 침체기에 접어들었다고 평가한다.<sup>51)</sup>

2003년 에르도안이 정의개발당의 수장이 될 당시만 해도 당은 투명한 의사결정과 광범위한 정책토론을 지향했다. 또한 유럽연합 가입 희망 의사를 확실히 함으로써 당내 지지기반을 확고하게 구축할 수 있었다. 경제 성장도 지속되면서 정의개발당이 이끄는 국정이 순조로워 보였다. 그러나 2010년 아랍의 봄(Arab Spring) 발생을 전후로 터키에서도 이슬람주의자와 군부의 대립, 분리주의 운동과 같은 정치적 갈등이 촉발했고 정부는 이에 규제 강화 조치로 대응하였다.<sup>52)</sup> 자유민주주의 조향이 정의개발당 내규에서 삭제되는 등 집권당의 포용성은 축소돼 갔다.<sup>53)</sup>

터키 정부는 쿠르디스탄노동자당(Partiya Karkerên Kurdistan, PKK) 산하 시민단체인 쿠르디스탄공동체연맹(Koma Civakên Kurdistanê, KCK)을 단속하는 과정에서 2011년 46명의 언론인을 체포하였다. 처벌 명분인 터키의 테러방지법이 해당인의 불법단체 가입 여부와 테러 행위 가담 여부를 판단함에 있어 작위적이고 인권탄압의 소지가 크다는 것이 프리덤 하우스(Freedom House) 보고서의 입장이다.<sup>54)</sup> 에르도안 총리가 정치적 동지였던 펫홀라흐 귈렌(Fethullah Gülen)<sup>55)</sup>과 그 추종자

51) Zenoas Tziarras, “Erdoganist Authoritarianism and the ‘New’ Turkey,” *Southeast Europe and Black Sea Studies*, 18-4 (2018), pp. 594-595.

52) 김정명, “아랍의 봄 이후 중동 지역의 언론, 예술 분야 표현의 자유: 이집트, 터키, 이란을 중심으로,” 『한국중동학회논총』 제40권 2호 (2019), pp. 125-126.

53) Caroline Lancaster, “The Iron Law of Erdogan: The Decay from Intra-Party Democracy to Personalistic Rule,” *Third World Quarterly*, 35-9 (2014), pp. 1678-1679.

54) 김정명 (2019), *op. cit.*, pp. 115-116.

55) 귈렌은 에르도안과 함께 이슬람 정신의 재건을 내걸고 현(現) 정권 창출에 기여했다. 두 사람 모두 세속주의로 위축된 이슬람 신앙생활을 부활시키기 위해 손을 잡았지만 그 방식은 크게 달랐다. 에르도안은 위로부터의 개혁을 지향한다. 자신이 우선 강력한 정치 권력을 잡고 터키의 이슬람주의를 부흥시키고 터키가 주축이 되어 이슬람 세계의 주도권을 되찾겠다는 것이다. 귈렌은 에르도안의 정치가 이슬람을 정치적 도구로 이용해 권력을 탐하는 것이라 본다. 귈렌은 하향식 개혁보다 개인의 질적 변화와 수련이 우선돼야 한다고 믿는다. 이슬람과 과학의 결합을 추구하고 법치 민주주의와 자유시장 경제 원칙을 표방한다. 무슬림의 당면 과제를 무지, 가난, 분열로 보고 이에 대한 해결책으로 교육, 봉사, 대화를 제시한다. 에르도안은 귈렌운동(Gülen hareketi) 참여자를 반정부 쿠데타 세력으로 규정한다.

들을 탄압하기 시작하면서 터키 정부는 더욱 강력한 권위주의를 행사<sup>56)</sup>하게 되고 유럽연합-터키 관계는 돌이킬 수 없는 반목에 빠져들게 된다.

## 2. 대통령 재임 시기 (2014. 08 ~ 현재)

2003년 총리직에 취임해 3차례 연임한 에르도안은 정의개발당 당규상 4차례 연임이 불가능하자 2010년 국민투표로 헌법을 개정해 대통령 선출방식을 간선제에서 직선제로 바꿨고 2014년 대선에 출마해 과반이 넘는 득표로 대통령에 당선되었다. 에르도안의 승리는 총리 재임 시절 강력한 정치적 라이벌이었던 켈렌 세력 등의 반대파를 제거하고 이슬람 보수주의와 터키 극우주의의 표심을 결집한 결과였다. 10년간 지속된 연평균 7%의 고속성장도 국민적 지지를 얻는데 중요한 동력이 되었다. 총리 에르도안을 대통령 에르도안으로 만들어 준 유권자들은 집권당의 인권 탄압, 부패 의혹, 대외관계 악화에 대한 책임을 묻기보다는 에르도안이 이끄는 정의개발당이 퇴장할 경우 야기될 수 있는 정치 불안정을 더욱 우려한 것이다.<sup>57)</sup> 이로써 에르도안의 권위주의적 행보는 더욱 가속화되고 이슬람 종교와 (배타적) 민족주의를 동원한 대중영합주의(populism)가 만연하게 된다.

### 가. 권위주의 강화로 인한 대(對) 유럽 유대관계 약화

2014년 8월 대통령 임기를 시작한 에르도안은 다시 개헌을 추진해 터키의 내각제를 아예 대통령제로 바꾸기로 마음먹었다. 2010년 헌법은 대통령 직선제 도입과 함께 군의 정치 개입과 국민에 대한 인권침해 요인을 제약하는 등 ‘민주성’이 어느 정도 강화되었으나 집권당인 정의개발당의 입장에서는 대통령이 여전히 충분한 권한을 행사하지 못하는 ‘부족한’ 헌법이었다. 정의개발당이 새롭게 도입하고자 하는 대통령제는 프랑스나 미국보다는 중남미의 그것에 가까운 것으로<sup>58)</sup> 대통령이 부통령과 법관의 임명권은 물론 의회해산권까지 자유롭게 행사함으로써 사법부와 입법부의 견제를 차단하는 ‘제왕적 대통령’의 성격을 띠는 것이었다.

2015년 6월 총선을 대통령제 개헌의 분기점으로 삼고자 한 정의개발당의

56) 인남식, “중견국 외교와 지정학: 2002-2016 터키 외교전략 사례의 함의,” 김태환 외, 『지정학적 시각과 한국 외교』 (사회평론아카데미, 2019), pp. 111-112.

57) Ioannis N. Grigoriadis, “The Turkish Presidential Elections of 10 August 2014,” *Mediterranean Politics*, 20-1 (2015), p. 107.

58) *Ibid.*, p. 107.

시도는 의회 과반수 의석 획득 실패로 무산되었다. 하지만 같은 해 11월에 또 한 차례의 총선을 감행하였고 결국 과반수 의석을 확보하여 단독정부를 구성하는데 성공했다. 터키 정부는 2015년 초부터 궤렌파로 분류될 여지가 조금이라도 있는 은행, 지주회사, 언론사 등을 상대로 일련의 정치탄압을 가했으며, 2016년 7월 15일에 일어난 군부 쿠데타<sup>59)</sup> 진압을 계기로 3개월 간 전면적인 국가비상사태를 선포한다. 이는 행정부가 의회의 논의절차를 우회해 별도의 법령에 따라 통치할 수 있는 권한을 확보하는 과정으로 이어진다.<sup>60)</sup>

터키 정부는 쿠데타의 배후로 미국에 체류 중인 궤렌을 지목해 미국 정부에 그의 송환을 요청했지만 증거 불충분으로 거절당한다. 그러자 터키 정부는 2016년 10월 이즈미르(Izmir)에 거주하는 미국인 목사 앤드류 브룬슨(Andrew Brunson)을 구금했고 이는 미국의 터키에 대한 경제 제재로 이어진다. 그 여파로 터키 화폐 리라화(TRY) 가치가 35% 이상 하락하고 외국자본이 이탈하여 경상수지 적자를 악화시켰다.<sup>61)</sup> 미국의 경제 제재는 단기적으로 보아 에르도안 대통령이 지지 세력을 결집하고 경제·외교 정책 실패를 무마하는 ‘기회’로 작용했다. 당시 의원 내각제로부터 ‘제왕적’ 대통령제로의 체제전환을 꾀하던 에르도안은 개헌 반대 세력을 반미(反美) 연대로 끌어들이고자 했다. 악화된 대미관계와 경제지표의 책임을 미국 탓으로 돌리는 ‘희생양’ 전략은 터키 국민의 민족주의 감정과 어우러져 큰 폭발력을 발휘했다.

터키가 당면한 모든 문제의 책임을 미국과 서방세계로 투사하는 에르도안의 대중영합주의(populism)는 터키 여론을 급속히 결집시켰고, ‘1인통치’의 고착 가능성을 경계하며 대통령제 개헌의 위험성을 지적하는 제1야당 인민공화당(CHP)의 목소리는 점차 영향력을 잃어갔다.<sup>62)</sup> 에르도안 대통령은 마침내 2017년 4월 16일 국민투표에서 과반의 지지를 얻어 ‘술탄’ 대통령에 등극했다. 이번 대통령제 개헌으로 터키는 공화국 설립 후 94년간 지속된 의원내각제를 버리고 ‘제왕적 대통령제’를 선택했다. 대통령이 인사권을 통해 사법부에 강력한 영향력을

59) 줄곧 이슬람주의를 강화해 온 에르도안 대통령의 통치에 불만을 품은 터키 군부가 쿠데타를 일으켰으나 에르도안 대통령은 군부의 권력 장악 발표 6시간 만에 쿠데타 실패를 공식 선언하고 대규모 숙청 작업을 진행했다.

60) Michael M. Gunter, “Erdogan and the Decline of Turkey,” *Middle East Policy*, 23-4 (2016), p. 126.

61) 2010년 에르도안이 대통령으로 취임할 당시 1,000억 달러 수준이던 터키의 대외 부채는 2018년 들어 4,500억 달러를 넘어섰다.

62) 하재림, “터키 ‘아타튀르크 체제’ 역사속으로...에르도안 4연임도 가능,” 『연합뉴스』 (2017. 4. 17.), <https://www.yna.co.kr/view/AKR20170417002900108> (검색일: 2021. 12. 2).

행사할 수 있고 의회 해산권까지 임의로 행사할 수 있게 된 터키의 대통령제는 대통령중심제의 필수 성공 요건인 입법-행정-사법 기능 사이의 견제와 균형이 원천적으로 보장되지 않는다.<sup>63)</sup>

터키 민심이 에르도안 대통령이 설파한 반(反)세속주의와 반(反)엘리트주의, 그리고 특히 반(反)서방주의를 택함으로써 당장 나타난 결과는 터키의 유럽연합 가입 문제에 드리운 먹구름이었다. 유럽평의회(Council of Europe) 산하의 헌법 재판기관 협의체인 베니스위원회(Venice Commission)는 터키의 2017년 대통령제 개헌안에 대해 “터키의 입헌민주주의 전통을 거스르는 위험한 시도로 전제주의와 1인 지배에 이를 수 있다”고 경고했다.<sup>64)</sup>

터키-미국 관계의 악화는 NATO 회원국 간 결속을 와해하는 결과로 이어졌다.<sup>65)</sup> 미국의 아프가니스탄, 이라크, 시리아 등에 대한 중동 정책에 보조를 맞춰 온 NATO 회원국의 대열에서 터키가 이탈하여 반미노선을 펴기 시작한 것이다. 더구나 이 무렵 터키 정부가 러시아에 접근하면서 이를 대미관계의 지렛대로 활용하려 하자 터키를 바라보는 유럽연합의 시선은 더욱 복잡해졌다. 에르도안 대통령은 미국의 F-15 전투기 구매계약을 뒤로 미루면서 러시아판 사드(THAAD)라 불리는 지대공미사일 S-400을 도입하기로 결정했다. 뿐만 아니라 터키는 흑해를 가로지르는 러시아발(發) 천연가스 파이프라인 ‘블루스트림(Blue Stream)’의 수용량을 늘리는 ‘신(新)블루스트림’ 구축 계획에 2017년부터 착공하기로 합의했다.<sup>66)</sup> NATO 회원국인 터키가 미국·유럽과 함께 가상적(假想敵)으로 삼아야 할 러시아와 에너지 협력을 넘어 군사무기 거래까지 편다는 것은

63) 2017년 대통령제 개헌 이듬해인 2018년 6월 조기 대선과 총선을 동시에 실시한 결과 에르도안 대통령이 재선되었다. 대통령제 실시 이후 1회 중임 가능 규정에 따라 에르도안 대통령은 2028년까지 재임 가능하게 됐으며 그가 만일 임기 만료 전에 조기 대선을 결정한다면 의회의 동의를 거쳐 다시 출마할 수 있다. 2003년 터키의 총리직에 오른 이후 30년 집권의 길이 열린 것이다.

64) Stockholm Center for Freedom, “CoE’s Venice Commission: Turkey’s Constitutional Amendments Dangerous Step Backwards,” Mach 13, 2017, <https://stockholmcfr.org/venice-commission-constitutional-amendments-a-dangerous-step-backwards/> (검색일: 2021. 12. 13).

65) The International Institute for Strategic Studies, “The US-Turkey Rift,” *Strategic Comments*, 24-7 (August 2018), pp. 3-4.

66) 2014년 러시아가 크림반도를 강제로 합병한 뒤로 유럽의 경제제재가 이어지자 러시아는 흑해-오스트리아를 연결하는 종전의 ‘사우스 스트림(South Stream)’ 천연가스 공급망 건설계획을 포기하고 이를 대체할 가스관으로 흑해와 터키를 경유하는 ‘터키 스트림(Turkey Stream)’ 건설 계획, 즉 ‘신블루스트림’ 프로젝트를 추진하게 된다. 에르도안 정부로서는 러시아 푸틴(Vladimir Putin) 대통령과 반미정서를 공감대로 군사·경제적 이익을 교환하는 전략적 선택을 내린 것이다.

기존 터키-유럽 관계에 정면으로 배치되는 중대한 모순이라고 할 수 있다.<sup>67)</sup>

이로써 2013년 6월 열릴 뻔 했다가 터키 정부의 반정부 시위 과잉 진압을 이유로 연기되었던 터키의 EU 가입 협상은 그 재개 시점은 물론, 재개 여부조차도 불투명한 상태에 놓이게 되었다. 유럽연합 집행위원회는 가입후보국 터키에 대한 2019년 연례평가보고서에서 2017년 대통령의 권한을 대폭 강화한 개헌 이후 법치주의와 인권, 경제정책에서 노정된 심각한 퇴보로 인해 터키의 EU 가입이 동결(standstill)되었다고 밝혔다.<sup>68)</sup>

사실 유럽연합은 2015년에 최악의 난민사태를 맞아 불법이주민의 유입을 효과적으로 차단하려는 목적으로 터키와 긴밀한 협력관계를 구축하고자 했다.<sup>69)</sup> 이와 관련해 독일의 메르켈(Angela Merkel) 총리는 2015년 11월 이스탄불을 방문해 터키가 시리아 난민의 유럽행을 차단하는 대가로 독일이 터키인의 무비자 입국을 허용하고 터키의 EU 가입 협상을 가속화하는데 합의했다. 이렇게 해서 2016년 3월에 유럽연합-터키 사이에 체결된 난민협정(refugee deal)<sup>70)</sup>은 앞으로 진행될 EU 가입 협상에서 터키가 주도권을 행사할 수 있는 최적의 기회를 부여한 셈이다. 그러나 불과 네 달 뒤 불거진 터키 정부의 쿠데타 강경진압을 시작으로 터키-유럽연합 관계는 회복하기 힘든 불신의 늪에 빠져들고 말았다.

## 나. 관심전환 정치의 한계와 에르도안 리더십의 미래

에르도안 대통령은 자신의 입으로 EU 가입을 포기하겠다고 말한 적이 없다. 터키가 원하지만 유럽연합이 퇴짜를 놓고 방해한다고 주장한다. 유럽연합이 성명을 낼 때마다 이를 비난하고 터키의 EU 가입 승인을 촉구한다.<sup>71)</sup> 하지만 실제로는 에르도안이 펴는 정치와 경제정책이 터키의 EU 가입을 가로막고 있는 것이다. 이와 같은 에르도안의 이중 플레이는 EU 가입 지연의 책임소재에 관한

67) Mustafa Kibaroglu, "Between a Rock and a Hard Place: How to Make Sense of Turkey's S-400 Choice?," *Insight Turkey*, 22-3 (2020), pp. 162-168.

68) European Commission, *Commission Staff Working Document: Turkey 2019 Report*, May 29, 2019, pp. 3-8, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-turkey-report.pdf> (검색일: 2021. 12. 13).

69) 안병역, "유럽연합 난민정책의 대내외적 변화: 2015년 난민위기를 중심으로," 『민족연구』 68호 (2016), p. 6.

70) Selcen Öner, "The Influence of the Economic Crisis and Refugee Crisis on EU Politics: The Challenges and Prospects for Turkey-EU Relations," *Marmara Journal of European Studies*, 24-2 (2016), pp. 75-76.

71) 박선희, "유럽연합-터키 관계와 EU 이주, 난민정책 외재화의 문제점," 『국제지역연구』 제21권 1호 (2017), pp. 125-127.

터키 대중의 관심을 유럽연합 측으로 돌리는 ‘관심전환 정치(diversionary politics)’에서 비롯된다.

이러한 전략은 어느 정도 성공을 거두었다. 터키 앙카라(Ankara) 소재 여론조사 기관인 메트로폴(MetroPOLL)의 2018년 설문조사 결과에 따르면 터키 국민의 78%는 유럽연합이 터키의 EU 가입을 원하지 않는다고 믿는 것으로 나타났다.<sup>72)</sup> 터키 국민의 2/3 이상이 EU 가입 지연의 책임이 터키보다는 유럽연합 측에 있다고 보는 것이다. 터키 집권세력과 친(親)정부 언론이 반복해서 부각하는 유럽 책임론은 터키 국민의 인식 속에 ‘불공정한’ 유럽연합의 이미지를 각인시켰다.<sup>73)</sup> 특히 터키와 함께 인권상황과 경제정책의 개선을 요구받아 온 불가리아와 루마니아의 EU 가입이 2007년에 이루어지자 터키 국민의 반(反)유럽 정서는 더욱 고조되었다.<sup>74)</sup>

그렇다고 터키 국민의 반(反)유럽 정서가 자국의 EU 가입 반대의를 의미하는 것은 아니다. 유로바로미터(Eurobarometer)의 2017년 조사결과에 따르면 터키의 EU 가입에 찬성하는 응답이 2004년 71%에서 2017년 47%로 감소했고, 반대하는 사람은 같은 기간 9%에서 24%로 늘었다.<sup>75)</sup> 정의개발당(AKP)이 2002년 집권한 이후 15년이라는 시간이 흐르는 동안 EU 가입에 대한 터키인의 기대가 줄어든 것은 사실이지만 아직도 EU 가입을 지지하는 국민이 절반을 차지하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 에르도안 집권기에 국민대중 사이에 반(反)서방, 반(反)기독교 정서가 확산되었음에도 불구하고 터키가 EU 가입을 통해 경제발전을 꾀하고 국제사회에서 영향력을 신장해야 한다는 견해가 주류를 형성하고 있다. 2020년 초에 발표된 메트로폴(MetroPOLL) 조사결과에서 터키의 EU 가입을 지지하는 여론은 다시 60%까지 올랐다.<sup>76)</sup> 에르도안 대통령의 입장에서는 터키의 EU 가입을 지지하는 유권자들을 포섭해야 할 어려운 과제를 안고 있는 것이다.

터키 유권자들이 자국의 EU 가입을 통해 가장 크게 기대하는 것은 경제발전 효과다.<sup>77)</sup> 유럽연합에 대한 터키의 높은 경제적 의존성<sup>78)</sup>은 EU 가입이 유럽과의

---

72) Max Hoffman, A Snapshot of Turkish Public Opinion Toward the European Union (Washington, DC: Center for American Progress, 2018), pp. 4-7.

73) Özgehan Şenyuva, “Turkish Public Opinion and the EU Membership: Between Support and Mistrust,” *Feuture* 26 (October 2018), pp. 7-8.

74) Meltem Müftüleri-Bac (1998), *op. cit.*, pp. 255-257.

75) Özgehan Şenyuva (2018), *op. cit.*, p. 5.

76) Hürriyet Daily News, “Support to Join the EU Stands at 60 Percent,” January 1, 2020, <https://www.hurriyetaidailynews.com/support-to-join-the-eu-stands-at-60-percent-150488> (검색일: 2021. 4. 24).

교류를 더욱 활발하게 만들어 자국의 번영을 촉진할 것이라는 기대로 연결된다. 세계에서 일곱 번째로 큰 농업국이면서도 소규모 영농, 낮은 생산성, 높은 농산물 가격 구조에서 벗어나지 못하는 터키에게 EU 가입은 농업 현대화를 촉진하는 계기가 될 것이다.<sup>79)</sup>

집권 여당인 정의개발당이 권력을 남용하고 비민주적인 통치를 강화하면서도 지지층을 결속할 수 있었던 요인 중 하나는 꾸준한 경제성장이었다.<sup>80)</sup> 그러나 2003년 집권 후 10년간 7% 이상의 GDP 성장을 이어간 일명 ‘에르도가노믹스(erdoganomics)’ 경제정책이 부작용을 낳기 시작했고 2018년부터 높은 인플레이션과 터키 리라화(TRY) 가치 폭락이 지속되었다. 외국 자본을 끌어와 대형 인프라 사업을 발주하면서 쌓인 대외 부채와 방만한 재정운영이 겹쳐 경제 리스크가 악화된 탓이었다.<sup>81)</sup>

경제 위기의 국면에서 치러진 2019년 지방선거 결과는 터키 민심이 에르도안 정권으로부터 이탈하고 있음을 보여주었다. 정의개발당(AKP)의 전통적인 표밭인 이스탄불(Istanbul)과 앙카라(Ankara)에서 모두 패배해 야당인 공화인민당(CHP)에 시장 자리를 내 주었다. 20년 가까운 에르도안의 장기집권 기간에 태어나고 자란 ‘Z세대’의 지지율이 2023년 총선은 물론 현 정부의 재집권 여부에 중요한 변수로 등장하였다. 젊고 교육수준이 높을수록 ‘터키의 문제’를 타개하기 위한 방편으로 터키의 EU 가입을 지지하는 경향이 있다.<sup>82)</sup> 터키의 여론 분석가들은 에르도안 정부가 과거의 실적만을 언급하며 젊은 세대와의 연결성을 잃고 있어 2023년에 새롭게 투표권이 부여되는 약 500만명 중에서 집권당에 투표할 유권자는 1/3에 불과할 것으로 내다보고 있다.<sup>83)</sup>

---

77) The German Marshall Fund of the United States, *Turkish Perceptions of the European Union* (Washington, DC: Balkan Trust for Democracy, 2021), p. 27.

78) 터키는 1995년 유럽연합과 관세동맹을 체결한 이후 무역규모가 크게 증가했다. 터키의 주요 수출시장 10개국 중 7개국이 독일, 이탈리아 등 EU국이며 터키에 대한 외국인직접투자(FDI) 역시 EU가 가장 큰 비중을 차지한다. 송병준 (2010), p. 138.

79) Thomas Fellmann; Myrna van Leeuwen; Petro Salamon; Ali Koc; and Gulden Boluk, “EU Enlargement to Turkey: Potential Effects on Turkey’s Agricultural Income and Markets,” *Eurasian Economic Review*, 2-2 (2012), pp. 2-10.

80) 오종진, “2019년 터키 지방 선거를 통해서 본 정치 변동,” 『아시아지역리뷰』 제2권 3호 (2019), p. 2.

81) 구유나, “‘21세기 술탄’이 부른 ‘터키 쇼크,’” 『머니투데이』 (2018. 8. 14.), <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018081414413393660> (검색일: 2021. 4. 13).

82) Max Hoffman (2018), *op. cit.*, p. 3.

83) 김상욱, “‘Z세대 불만’과 미래를 말 안하는 에르도안 터키 대통령.” 『뉴스타운』 (2021. 2. 15.), <https://www.newstown.co.kr/news/articleView.html?idxno=484991> (검색일: 2021. 4. 23).

2021년 현재 공화인민당(CHP) 소속의 에크렘 이마모글루(Ekrem Imamoglu) 이스탄불 시장과 만수르 야바쉬(Mansur Yavaş) 앙카라 시장이 모두 에르도안 대통령의 지지도를 압도하는 가운데 55%의 터키인들이 2023년 총선에서 정의개발당(AKP)이 패배할 것으로 내다보고 있다.<sup>84)</sup> 유력한 차기주자들이 케말리즘 정신을 통한 터키 정치의 개혁을 주장하고 있으며, 이들을 지지하는 유권자는 터키와 유럽연합 사이에 형성된 불신의 책임이 터키 쪽에 있다고 보고 있다.<sup>85)</sup>

지난 20년 간 터키 정치에서 EU 가입 논의는 이슬람주의, 터키민족주의와 함께 정치인 에르도안의 인기와 권력을 지탱하는 효과적인 지렛대였다. 앞서 이론적 논의에서 검토한 대로 주어진 민주제도와 절차를 이행해야 하는 권위주의 지도자는 관심전환 정치(diversionary politics)에 상대적으로 큰 유혹을 느끼게 된다. 대중의 불만을 잠재우기 위해 억압적인 수단을 쉽게 동원할 수 있는 독재 국가와 달리 민주주의 제도를 갖춘 나라의 선출직 지도자가 선거의 승리를 통해 권력의 연장을 도모하는 손쉬운 방법이 바로 내치(內治)의 실패 원인을 외부로 돌리는 것이기 때문이다. 정치지도자가 자신의 권위가 약화되고 있다고 인식할 때 (그 성공 여부와 관계 없이) 외부와의 갈등을 조장하고 모험적인 외교정책을 펴는 경향이 강해진다.<sup>86)</sup>

경제난이 가중되고 민심이 이반하는 가운데 뚜렷한 정책대안이 없는 에르도안 대통령으로서도 또다시 유럽연합(EU) 책임론을 통해 지지세력을 결집하고자 할 것이다. 그러나 터키 국민이 이번에도 자신의 운명을 외부의 책임으로 돌릴지는 미지수이다. 터키 스스로 바뀌어야 한다는 국민의 자성(自省)이 터키에 적용된 관심전환이론의 수명에 곧 종지부를 찍을지 모를 일이다.

## V. 결론

유럽연합(EU) 가입을 위한 민주적인 개혁을 약속하며 2003년 총리에 오른 에르도안은 EU 가입 협상을 개시하고 높은 경제성장률을 기록하면서 국내 지지

84) "Majority of Turkish Voters Think AKP Will Fall From Power in 2023," Duvar English, October 11, 2021, <https://www.duvarenglish.com/majority-of-turkish-voters-think-akp-will-fall-from-power-in-2023-news-59143> (검색일: 2021. 12. 13).

85) Max Hoffman (2018), *op. cit.*, p. 7.

86) Smith Alastair, "Diversionary Foreign Policy in Democratic System," *International Studies Quarterly*, 40-1 (1996), p. 133.

기반을 다지는데 성공했다. 그러나 개헌 이후 2014년 대통령에 당선된 이후부터는 에르도안 리더십의 권위주의적 행보가 시장 왜곡을 초래하고 터키의 경제난을 가중시켰다. 미국과 유럽과의 관계까지 악화되면서 터키의 국제적 입지가 불안정해지자 집권 정의개발당(AKP)으로부터의 민심 이탈이 가속화되었다.

터키의 EU 가입을 지지하는 주요 계층은 젊고 교육 수준이 높은 사람들이다. 이들의 정치적 발언권이 점차 확대됨에 따라 터키의 EU 가입 문제는 에르도안의 정치적 입지를 좌우하는 주요한 변수가 될 것이다. 에르도안 대통령에게 권력이 집중돼 있다고 해도 주기적으로 다가오는 선거에서 국민적 지지를 확보하기 위해서는 지지세력을 규합해야 하고 터키 사회에서 오랫동안 공론화된 EU 가입 논의는 여전히 쟁점 사항이다.

에르도안 대통령은 터키공화국 수립 100주년이자 총선의 해인 2023년을 터키의 EU 가입 목표 시점으로 지정<sup>87)</sup>했지만 자신의 권위주의적 통치 방식을 개선하지 않는 한, EU 가입 문제는 돌파구를 찾기 어려울 것이다. 유럽연합에 대한 터키 대중(大衆)의 실망감과 불신이 크다고 해도 EU 가입을 지지하는 여론은 여전히 우세하다. 이러한 상황에서 EU 가입을 지속적으로 공언하되 가입이 성사되지 않는 이유를 외부(유럽연합)에 돌리는 에르도안의 이중적 행보는 앞으로도 계속될 것으로 전망된다.

에르도안이 이끄는 정의개발당(AKP)이 지난 10여 년 동안 걸어온 길은 애당초 공화인민당(CHP)이 터키공화국을 새로이 설립하면서 표방한 세속주의(종교의 탈 정치화)와 개혁주의와는 거리가 멀다. 이슬람주의는 다시 강화되었고 경제 지표는 악화되었으며 자유민주 세력과의 외교관계도 흔들리고 있다. 이상 살펴본 터키의 EU 가입 문제는 특정 권위주의 지도자가 민족주의와 종교를 매개로 한 대중영합주의를 권력 유지 수단으로 활용할 때 중요한 외교 현안이 오랜 기간 교착상태에 빠질 수 있음을 보여준다. 세계적으로 대중영합주의가 만연하고 민주주의의 퇴행이 빈번하게 일어나는 가운데 터키의 사례는 이러한 문제를 국가별로 비교분석 하는 데에 유용할 것이다.

---

87) Erhan İçener and David Phinnemore, "Turkey and the EU: Looking Beyond the Pessimisms," *Insight Turkey*, 13-3 (2014), p. 45.

## <참고문헌>

- 구유나. 2018. “‘21세기 슬탄’이 부른 ‘터키 쇼크’.” 『머니투데이』 8. 14.  
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018081414413393660> (검색일: 2021. 4. 13).
- 김대성. 2012. “터키의 유럽연합 가입 과정과 가입을 위한 개선사항에 대한 연구.” 『중동문제연구』. 제11권. 1호.
- 김대성. 2016. “터키 공화국 현대사와 쿠데타.” 『내일을 여는 역사』. 제65호.
- 김상욱. 2021. “‘Z세대 불만’과 미래를 말 안하는 에르도안 터키 대통령.” 『뉴스타운』 2. 15.  
<https://www.newstown.co.kr/news/articleView.html?idxno=484991> (검색일: 2021. 4. 23).
- 김정명. 2019. “아랍의 봄 이후 중동 지역의 언론, 예술 분야 표현의 자유: 이집트, 터키, 이란을 중심으로.” 『한국중동학회논총』. 제40권. 2호.
- 박선희. 2017. “유럽연합-터키 관계와 EU 이주, 난민정책 외재화의 문제점.” 『국제지역연구』. 제21권. 1호.
- 송병준. 2010. “1990년대 이후 유럽연합-국가간 제도적 관계에 대한 연구: 유럽연합의 터키정책 변화를 중심으로.” 『EU연구』. 제26호.
- 신중훈. 2019. “유럽연합과 터키의 불편한 동반 관계, 1945년 이후부터 2018년 까지.” 『통합유럽연구』. 제10권. 2집.
- 안병익. 2016. “유럽연합 난민정책의 대내외적 변화: 2015년 난민위기를 중심으로.” 『민족연구』. 제68호.
- 오종진. 2019. “2019년 터키 지방 선거를 통해서 본 정치 변동.” 『아시아지역리뷰』. 제2권. 3호.
- 우덕찬. 2013. “터키의 케말 파샤와 이승만 비교연구: 정치, 외교, 경제, 교육 분야 치적을 중심으로.” 『중동문제연구』. 제12권. 1호.
- 유진석. 2016. “국내정치와 외교정책,” 김계동 외. 『현대외교정책론』. 서울: 명인문화사.
- 유철중. 2019. “에르도안, ‘터키, EU 가입 약속 계속 유지’... EU 평가보고서 반박.” 『연합뉴스』 5. 30.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20190530188000080?input=1195m> (검색일: 2020. 11. 18).
- 이민정. 2017. “에르도안 터키 대통령 “나는 독재자 아니다.” 『중앙일보』 4. 19.  
<https://www.joongang.co.kr/article/21491329#home> (검색일: 2021. 11. 23).

- 이희수. 2010. “터키의 EU 가입 협상에 따른 이슬람 종교-문화적 갈등과 절충에 관한 연구.” 『중동연구』. 제28권. 3호.
- 인남식. 2019. “중견국 외교와 지정학: 2002-2016 터키 외교전략 사례의 함의.” 김태환 외. 『지정학적 시각과 한국 외교』. 서울: 사회평론아카데미.
- 하채림. 2017. “터키 ‘아타튀르크 체제’ 역사속으로...에르도안 4연임도 가능.” 『연합뉴스』 4. 17.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20170417002900108> (검색일: 2021. 12. 2).
- 한동일. 2011. “터키의 EU 가입에 대한 몇 가지 쟁점들: 서양법제사의 세속주의 헌법과 종교자유라는 관점에서.” 『국정관리연구』. 제6권. 1호.
- Aka, Halit Burç. 2014. “Paradigm Change in Turkish Foreign Policy after Post-Cold War.” *Turkish Journal of International Relations*. 13-3.
- Alastair, Smith. 1996. “Diversionary Foreign Policy in Democratic Systems.” *International Studies Quarterly*. 40-1.
- Cooper, Malcolm. 2001. “The Legacy of Ataturk: Turkish Political Structures and Policy-making.” *International Affairs*. 78-1.
- Criss, Nur Bilge. 1997. “Strategic Nuclear Missiles in Turkey: The Jupiter Affair, 1959-1963.” *The Journal of Strategic Studies*. 20-3 (September).
- Duvar English. 2021. “Majority of Turkish Voters Think AKP Will Fall From Power in 2023.” *Duvar English*. October 11.  
<https://www.duvarenglish.com/majority-of-turkish-voters-think-akp-will-fall-from-power-in-2023-news-59143> (검색일: 2021. 12. 13).
- Eray, Sinem and Sonat Bayram. 2018. “Turkish Foreign and Economic Policy between 1950 and 1975.” *The Journal of International Social Research*. 11-61.
- European Commission. 2019. *Commission Staff Working Document: Turkey 2019 Report*. May 29.  
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20190529-turkey-report.pdf> (검색일: 2021. 12. 13).
- Fellmann, Thomas; Myrna van Leeuwen; Petro Salamon; Ali Koc; and Gulden Boluk. 2012. “EU Enlargement to Turkey: Potential Effects on

- Turkey's Agricultural Income and Markets." *Eurasian Economic Review*. 2-2.
- France-Press, Agence. 2014. "Foreigners Don't Like Muslims, Only Their Money: Turkish President Erdogan." *Hürriyet Daily News*. November 27.  
<https://www.hurriyetdailynews.com/foreigners-dont-like-muslims-only-their-money-turkish-president-erdogan-74893> (검색일: 2020. 11. 28).
- Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know about Democratization after Twenty Years." *Annual Review of Political Science*. 2-1.
- Gelpi, Christopher. 1997. "Democratic Diversions: Governmental Structure and the Externalization of Domestic Conflict." *Journal of Conflict Resolution*. 41-2.
- Gerhards, Jürgen and Silke Hans. 2011. "Why not Turkey? Attitudes towards Turkish Membership in the EU among Citizens in 27 European Countries." *Journal of Common Market Studies*. 49-4.
- Grigoriadis, Ioannis N. 2015. "The Turkish Presidential Elections of 10 August 2014." *Mediterranean Politics*. 20-1.
- Guerin, Selen Sarisoy and Yannis A. Stivachtis (eds.). 2011. *On the Road to EU Membership?: The Economic Transformation of Turkey*. Brussels: Brussels University Press.
- Gunter, Michael M. 2016. "Erdogan and the Decline of Turkey." *Middle East Policy*. 23-4.
- Günes-Ayata, Ayse. 2003. "From Euro-scepticism to Turkey-scepticism: Changing Political Attitudes on the European Union in Turkey." *Journal of Southern Europe and the Balkans*. 5-2 (August).
- Hale, William. 2011. "Human Rights and Turkey' EU Accession Process: Internal and External Dynamics, 2005-10." *South European Society and Politics*. 16-2.
- Hoekman, Bernard and Sübidey Togan (eds.). 2005. *Turkey: Economic Reform & Accession to the European Union*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Hoffman, Max. 2018. *A Snapshot of Turkish Public Opinion Toward the*

- European Union*. Washington, DC: Center for American Progress.
- Hürriyet Daily News. 2020. "Support to Join the EU Stands at 60 Percent." *Hürriyet Daily News*. January 1.  
<https://www.hurriyetdailynews.com/support-to-join-the-eu-stands-at-60-percent-150488> (검색일: 2021. 4. 24).
- İçener, Erhan and David Phinnemore. 2014. "Turkey and the EU: Looking Beyond the Pessimisms." *Insight Turkey*. 13-3.
- The International Institute for Strategic Studies. 2018. "The US-Turkey Rift." *Strategic Comments*. 24-7 (August).
- Jung, Dietrich. 2006. "'Secularism': A Key to Turkish Politics." *Intellectual Discourse*. 14-2.
- Kibaroğlu, Mustafa. 2020. "Between a Rock and a Hard Place: How to Make Sense of Turkey's S-400 Choice?." *Insight Turkey*. 22-3.
- Kinacioğlu, Müge and Aylin G Gürzel. 2013. "Turkey's Contribution to NATO's Role in Post- Cold War Security Governance: The Use of Force and Security Identity Formation." *Global Governance*. 19-4.
- Krastev, Ivan. 2018. "Eastern Europe's Illiberal Revolution: The Long Road to Democratic Decline." *Foreign Affairs*. 97-3 (May/June).
- Kubicek, Paul. 2013. "Democratization and Relations with the EU in the AK Party Period: Is Turkey Really Making Progress?." *Insight Turkey*. 15-4 (Fall).
- LaGro, Esra and Knud Erik Jørgensen (eds.). 2007. *Turkey and the European Union: Prospects for a Difficult Encounter*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.
- Lancaster, Caroline. 2014. "The Iron Law of Erdogan: The Decay from Intra-Party Democracy to Personalistic Rule." *Third World Quarterly*. 35-9.
- Larrabee, F Stephen and Ian O. Lesser. 2003. *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. Santa Monica: RAND.
- Levy, Jack S. 1989. *The Diversionary Theory of War: A Critique*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Martin, Natalie. 2019. "From Containment to Realpolitik and Back Again: A

- Realist Constructivist Analysis of Turkey-EU Relations and the Migration Issue.” *Journal of Common Market Studies*. 57-6.
- Mayer, Arno J. 1969. “Internal Causes and Purposes of War in Europe, 1870-1956.” *Journal of Modern History*. 41 (September).
- Mclaren, Lauren M. 2000. “Turkey’s Eventual Membership of the EU: Turkish Elite Perspectives on the Issue.” *Journal of Common Market Studies*. 38-1.
- Mclaren, Lauren M and Meltem Müftüler-Bac. 2003. “Turkish Parliamentarians’ Perspectives on Turkey’s Relations with the European Union.” *Turkish Studies*. 4-1 (March).
- Mclaren, Lauren M and Burak Cop. 2011. “The Failure of Democracy in Turkey: A Comparative Analysis.” *Government and Opposition*. 46-4.
- Minkenberg, Michael. 2012. “Christian Identity? European Churches and the Issue of Turkey’s EU Membership.” *Comparative European Politics*. 10-2 (April).
- Mousseau, Demet Yalcin. 2006. “Turkey and the EU: The Importance of Markets.” *Survival*. 48-3.
- Müftüler-Bac, Meltem. 1998. “The Never-Ending Story: Turkey and the European Union.” *Middle Eastern Studies*. 34-3.
- Öner, Selcen. 2016. “The Influence of the Economic Crisis and Refugee Crisis on EU Politics: The Challenges and Prospects for Turkey-EU Relations.” *Marmara Journal of European Studies*. 24-2.
- Şenyuva, Özgehan. 2018. “Turkish Public Opinion and the EU Membership: Between Support and Mistrust.” *Future*. 26 (October).
- Stockholm Center for Freedom. 2017. “CoE’s Venice Commission: Turkey’s Constitutional Amendments Dangerous Step Backwards.” March 13. <https://stockholmcf.org/venice-commission-constitutional-amendments-a-dangerous-step-backwards/> (검색일: 2021. 12. 13).
- Stolker, Thomas. 2013. “The Accession of Turkey into the EU: Reasons for the Slow Progress.” Master’s Thesis. Wageningen University and Research Center.
- Szigetvári, Tamás. 2014. “EU-Turkey Relations: Changing Approaches.”

*Romanian Journal of European Affairs*. 14-1.

Takim, Abdullah and Ensar Yilmaz. 2010. "Economic Policy during Ataturk's Era in Turkey (1923-1938)." *African Journal of Business Management*. 4-4.

Taydas, Zeynep and Cigden Kentmen-Cin. 2017. "Who Is Afraid of EU Enlargement? A Multilevel Comparative Analysis." *Political Research Quarterly*. 70-3 (September).

The German Marshall Fund of the United States. 2021. *Turkish Perceptions of the European Union*. Washington, DC: Balkan Trust for Democracy.

Tziarras, Zenoas. 2018. "Erdoganist Authoritarianism and the 'New' Turkey." *Southeast Europe and Black Sea Studies*. 18-4.

Ulusoy, Kıvanç. 2007. "Turkey's Reform Effort Reconsidered, 1987-2004." *Democratization*. 14-3.

Verney, Susannah. 2007. "National Identity and Political Change on Turkey's Road to EU Membership." *Journal of Southern Europe and the Balkans*. 9-3.

[English Abstract]

## **Erdogan's Attitude toward EU Membership: Voluntary Deviation of Authoritarian Political Power**

Kim Taehyo | Professor, Department of Political Science at Sungkyunkwan University  
Kim Minseong | Research Assistant at SIGS(Sungkyun Institute for Global Strategy)

This study examines the conflicting positions of Turkey and the European Union (EU) over Turkey's accession to the EU. The accession negotiation has been in stalemate since it began in 2005, and negotiations were frozen in 2017 as President Erdogan of Turkey laid the foundation for an imperial presidency. Erdogan defines the EU's strict attitude toward democratic standards as discrimination against Turkey and insists that his efforts to join the EU will continue.

The authors explain Erdogan's strategy by applying the diversionary theory of war: officially he pushes for Turkey's accession to the EU, but he is actually seeking another goal. Erdogan is being a populist by stimulating the nationalism of the Turkish people and rallying supporters amid a severe economic crisis. This case study is an example of how democracy regresses as a result of authoritarian leadership even in a country where institutional democracy has been established.

**Keywords | Turkey, Erdogan, EU, Diversionary Theory of War, Populism, Authoritarianism.**

논문투고일: 2022.02.03. / 심사의뢰일: 2022.02.06. / 게재확정일: 2022.03.02.