터키의 EU 가입을 둘러싼 국제규범과 국내정치의 상충관계

성균관대학교 석사과정생 김민성

서론

터키는 중동과 유럽의 경계에 있는 국가로, 1959년 유럽연합의 전신인 유럽경제공동체(EEC)와 부분적인 협력을 시작한 이래 스스로를 유럽의 일부로 생각하며 회원국이 되고자 노력해왔다. 과거부터 터키는 유럽에 대한 무역 의존도가 높았기 때문에 유럽연합 가입이 국익을 증진시키는 것은 물론 자국의 통화인 리라를 유로화로 통합해 만성적인 인플레이션과 통화 불안, 높은 청년 실업률 등의 문제를 해결할 수 있을 것으로 기대했다.[1] 상대적으로 작은 터키의 자산규모에도 불구하고 터키의 잠재성과 지역적 환경에 주목한 유럽 국가들에게 터키 역시 매력적인 시장이 되었다. 터키 금융 시장으로 외국계 은행들이 진출하며 금융권 경쟁이 치열해짐에 따라 은행 서비스와 금융상품의 질이 개선될 것이라 기대하였으며, 더욱이 첨단 기술력과 규제력을 갖춘 터키의 은행 시스템은 유럽연합 금융 제도의 일원이 되기 위한 기준을 충족한 듯 보였다.[2]

그러나 현 지도자 에르도안(Recep Tayyip Erdogan) 집권 이후 뚜렷해진 터키의 반민주적인 행보는 터키가 유럽연합 가입을 더 이상 원하지 않는 것처럼 보인다. 실제로 사형제 부활을 추진하면 터키와의 가입 협상을 중단하겠다고 경고한 유럽연합에 위선적이라고 비난하며 터키는 EU에 가입하기 위한 노력을 멈추지 않을 것이라고 발언했지만, 이는 에르도안의 일관된 행동으로 이어지지 않았다. 즉 유럽연합 가입 조건인 코펜하겐 기준(Copenhagen Criteria)[3]의 충족을 위해서는 인권, 법치와 같은 가치의 수호가 필수적이지만, 에르도안 집권 이후 반정부 시위에 대한 탄압과 정부의 통제력을 강화하며 유럽연합이 지향하는 바와 점차 멀어지고 있는 것이다. 따라서 필자는 오늘날 터키가 반유럽연합적인 가치를 지향하는 가운데, 지도자가 터키의 유럽연합 가입 문제를 자신의 정치적 권력을 정당화하기 위한 수단으로 이용하고 있는 사실에 주목하고자 한다. 어떤 형태의 독재이든 국가의 원수는 국민에게 자신의 성과를 입증함으로써 정권의 안정과 권력의 정당성을 마련하고자 할 것이며[4], 완전한 개인주의 독재국가로 나아가고 있는 터키의 경우에도 같은 원칙이 적용될 것이다. 특히 터키가 권위주의적인 과거의 모습으로 회귀하고 있다고는 하나, 공식적으로 민주주의를 표방하는 국가인 이상 터키의 지도자는 자신의 임기 내 업적을 크게 의식할 수밖에 없다. 이와 같은 상황을 고려했을 때, 유럽연합 가입의 경제적 이점을 모르지 않는 터키의 지도자는 최소한 말뿐이라도 EU의 회원국이 되기 위해 지속적으로 노력할 것이라는 태도를 견지[5]함으로써 자국민의 지지를 바탕으로 한 권력의 정당성을 확보하고자 하는 것이다.

위와 같은 내용을 바탕으로 본 연구는 터키의 유럽연합 가입을 두고 상반된 입장을 보이는 터키와 유럽연합의 논의를 조명하고자 하며, 특히 에르도안 대통령 집권 이후 유럽연합 가입에 대한 터키의 입장 변화를 중심으로 분석하고자 한다. 터키 정부는 1923년 케말 파샤(Mustafa

---

1) Thomas Stolker, "The accession of Turkey into the EU: Reasons for the slow progress" (Master diss., Wageningen University & Research, 2013), p. 7.

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

3) 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. Oxford Reference.

4) Barbara Geddes, "What do we know about democratization after twenty years," *Annual Review of Political Science*. Vol. 2:115-44 (1999), pp. 134-135.

5) 유철종, "에르도안, "터키, EU 가입 약속 계속 유지"… EU 평가보고서 반박." 『연합뉴스』. 2019. 5. 30, https://www.yna.co.kr/view/AKR20190530188000080?input=1195m (검색일: 2020.11.18).

Kemal Ataturk)의 주도 하에 서구화 정책을 추진하기 시작해 1950년대를 기점으로 서방세계와 다양한 협력 관계를 구축하며 유럽의 일원이 되고자 민주개혁의 범위를 확대 및 이행해왔다. 그러나 에르도안이 2003년 유럽연합이 요구하는 정치 개혁에 대한 지지를 표명하며 당선된 이래 2005년 본격적인 가입 협상을 개시한 것을 끝으로 개혁안을 제대로 이행하지 않기 시작하면서 터키 정부가 표방하는 가치가 유럽의 그것과 점차 멀어지는 경향을 보이고 있다. 필자는 유럽연합 가입에 대한 에르도안 정부의 태도를 분석하고, 궁극적으로 유럽연합 가입이라는 허울을 권력 수호를 위한 방패막이로 활용하고 있다는 결론을 도출하고자 한다.

선행연구 검토와 논문의 이론적 입장

터키는 장기간에 걸쳐 시대에 따라 변화해온 유럽경제공동체(EEC)[6], 유럽공동체(EC)[7] 및 유럽연합 등에 가입하려고 시도해 왔으나 정회원국의 자격을 얻지 못하는 원인이 다양하게 거론되어 왔다.[8] 이에 따라 기존의 연구들은 중첩되는 내용이 다수 있기 때문에 각 연구의 핵심 논지를 기준으로 정리하여 정치, 경제, 정체성 세 가지 방면으로 분류하였다. 터키의 EU 가입에 걸림돌로 작용하는 이들 세 가지 변수를 주류 국제정치이론에 적용하자면 각각 민주평화론, 제도주의, 구성주의에 견줄 수 있다.

유럽연합은 대체적으로 터키를 회원국으로 받아들이기 위한 조건으로 민주평화론의 시각에서 민주주의라는 동일한 정치체제와 가치를 옹호하는가, 제도주의 시각에서 시장과 화폐제도를 통일하고 경제적으로 협력할 수 있는 안정적인 내수 시장과 기반을 갖추고 있는가, 구성주의 시각에서 유럽적인 정체성을 공유하는가의 문제를 최우선적으로 고려한다. 즉 신자유주의(제도와 가치의 공유 여부)와 구성주의(정체성의 공유 여부)를 적용한 설명에서 발견되는 공통점은 터키가 유럽 공동체와 공유해야 할 무언가가 결여되어 있다는 논점으로 귀결된다.

우선 민주주의 기준 충족과 관련해 라라비(F. Stephen Larrabee)와 레서(Ian O. Lesser)는 유럽연합 회원국이 되기 위한 터키의 주된 장애물은 민주화와 인권 분야라고 밝히며, 터키의 가입 전망에 대한 유럽연합의 평가 역시 터키의 인권기준 미달을 지속적으로 지적하고 있다고 주장한다.[9] 맥라렌(Lauren McLaren)과 캅(Burak Cop)은 터키가 유럽연합의 전신인 유럽경제공동체(EEC) 시절부터 안정된 민주주의를 확립하지 못해 회원국이 되지 못했으며, 오늘날 유럽연합의 요구 하에 다양한 개혁과 헌법 수정이 이루어지는 등 고무적인 진전이 이루어진 것이 사실이나 표현의 자유를 비롯해 군의 정치 개입과 같은 요인들이 여전히 터키의 완전한 민주주의를 저해하고 있다고 지적한다.[10] 이와 관련한 국내 연구로 신종훈(2019)은 유럽연합의 관점에서 유럽연합과 터키의 가입 현상이 현재와 같은 막다른 골목에 이른 표면적 이유는 민주주의와 법치 원칙의 후퇴를 거듭했던 최근 터키의 국내 정치적 문제에서 찾을 수 있다고 주장한다.[11]

다음으로 경제력 기준 충족과 관련해 무사우(Demet Yalcin Mousseau)는 EU 가입 당시 터키에 비해 민주주의 경험치가 낮았던 스페인, 포르투갈, 그리스가 가입 이후 유럽연합의 원조 프로

---

6) 1958년 유럽 지역의 경제 통합을 위해 세워진 기구로, 유럽공동체(EC)를 거쳐 현재의 유럽연합(EU)까지 이어졌다.

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

8) 김대성, “터키의 유럽연합 가입 과정과 가입을 위한 개선사항에 대한 연구,” 『중동문제연구』, 제11권, 1호 (2012), p. 4.

9) F. Stephen Larrabee · Ian O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty* (RAND, 2003), pp. 56-58.

10) Lauren McLaren · Burak Cop, “The Failure of Democracy in Turkey: A Comparative Analysis,” *Government and Opposition*. Vol. 46. No. 4 (2011), p. 492.

11) 신종훈, “유럽연합과 터키의 불편한 동반 관계, 1945년 이후부터 2018년까지,” 『통합유럽연구』, 제10권, 2집 (2019), p. 100.

그램과 농업 보조금의 혜택을 통해 성장한 사례를 언급하며, 이들 국가보다 더 많은 인구와 방대한 농업 분야, 그리고 약한 경제를 수반한 터키에게는 유럽과의 통합이 어려울 수 있다는 점을 지적한다.[12] 게린(Selen Sarisoy Guerin)과 스티바흐티스(Ioannis Stivachtis)는 1980년대 전까지 농업이 터키의 고용과 GDP에 지대한 공헌을 하였으나 이후 30년간 농업의 부가가치가 산업과 서비스에 비해 뒤처졌고, 터키의 생산 역시 상대적으로 비효율적이라고 밝히며 터키 경제의 구조적 취약성과 그에 따른 유럽연합과의 경제적 협력의 어려움을 언급한다.[13] 게르하르트(Jürgen Gerhards)와 한스(Silke Hans)는 터키의 유럽연합 가입이 다른 유럽 국가들과 그 국민들로 하여금 경제적 부담을 증대시킬 것이며, 특히 유럽연합 가입에서 비롯되는 수익보다 순지출이 앞선 국가들에 더욱 민감한 문제가 될 것이라고 분석하였다.[14]

마지막으로 정체성 괴리의 극복과 관련해 아야타(Ayse Gunes Ayata)는 터키는 수 세기 동안 유럽과 '타자(other)'였으며, 유럽의 역사는 십자군 전쟁과 비엔나를 점령한 오스만족에 대한 부정적 이미지로 가득 차 아직까지도 많은 유럽인들에게 남아있다고 주장한다.[15] 민켄버그(Michael Minkenberg)는 터키의 경우 단순히 다수 중 하나의 국가를 유럽연합에 받아들이는 단순한 의미를 넘어, 유럽의 정체성과 경계에 관한 '특수한 사례'라고 주장한다. 역사적인 관점에서 주로 천주교회와 교황으로 이루어진 기독교 교회는, 특히 오스만 제국과의 전쟁과 십자군 전쟁 중 이슬람과 기독교 사이의 충돌의 맥락에서, 유럽적인 것을 정의하는 중요한 요소로 작용해 왔다는 것이다.[16] 이와 관련한 국내 학자의 논의로 신종훈(2011)과 한동일(2011)은 터키의 유럽연합 가입의 근본적인 문제는 유럽연합 가입의 외적 기준만의 문제가 아니라 유럽의 정체성, 즉 그리스도교 문화에 뿌리를 두고 있는 유럽 국민의 절대다수가 무슬림인 이슬람교에 뿌리를 두고 있는 터키와 어떻게 조화를 이룰 수 있느냐에 대한 불안감이라고 말할 수 있다고 주장한다. 다시 말해 유럽연합이 표명하는 원칙과 무관하게 유럽의 여론 형성에 중요한 역할을 하는 지도적인 정치가들이 터키의 유럽연합 가입은 유럽의 정체성 상실을 의미한다는 목소리를 지속적으로 내고 있다는 것이다.[17][18]

결과적으로 그간 진행된 터키의 유럽연합 가입에 관한 학술 연구와 정책 논의는 주로 터키의 유럽연합 가입 노력을 고정불변의 상수로 설정한 채, 터키의 개혁 진척 상황이 유럽연합의 기대 수준에 아직 도달하지 못했다는 단선론적 평가에 머물러 왔다. 그러나 이러한 평가는 에르도안 총리 집권기 이전의 터키에만 부합할 것이다. 실제로 에르도안은 집권 이후 터키의 유럽연합 가입 문제를 점차 자신의 권력 강화를 위한 포퓰리즘 소재로 이용하고 있다. 에르도안은 2003년부터 2014년까지 총리로서, 그리고 2014년부터 현재까지 대통령으로서 거의 20년에 걸쳐 터키의 실권을 장악하고 있지만, 집권기에 성사시킨 실질적인 가입 협상은 2005년 단 한차례에 불과하다. 이는 유럽연합이 요구하는 터키의 민주적인 정치 개혁과 가입을 약속하며 당선된 모습과는 사뭇 대조적인 결과라고 할 수 있다. 이후에도 가입 논의가 꾸준히 이루어지기는 했지만 에르도안의 권위주의 노정화로 번번이 협상이 결렬되었고, 그때마다 에르도안은 불편한 기색을 드러내

---

12) Demet Yalcin Mousseau, "Turkey and the EU: The Importance of Markets," *Survival*. Vol. 48. No. 3 (2006), p. 105.

13) Selen Sarisoy Guerin · Ioannis Stivachtis, *On the Road to EU Membership?: The Economic Transformation of Turkey* (ASP, 2011), pp. 204-205.

14) Jürgen Gerhards · Silke Hans, "Why not Turkey? Attitudes towards Turkish Membership in the EU among Citizens in 27 European Countries," *JCMS*. Vol. 49. No. 4 (2011), pp. 750-751.

15) Ayse Günes-Ayata, "From Euro-scepticism to Turkey-scepticism: changing political attitudes on the European Union in Turkey," *Journal of Southern Europe and the Balkans*. Vol. 5. No. 2 (2003), p. 218.

16) Michael Minkenberg, "Christian identity? European churches and the issue of Turkey's EU membership," *Comparative European Politics*. Vol. 10. No. 2 (2012), p. 150.

17) 신종훈, "유럽연합의 확장과 터키의 유럽연합 가입 문제," 『서양사론』, 제108호 (2011), p. 146.

18) 한동일, "터키의 EU 가입에 대한 몇 가지 쟁점들: 서양법제사의 세속주의 헌법과 종교자유라는 관점에서," 『국정관리연구』, 제6권, 1호 (2011), p. 129.

며 터키가 유럽연합 가입을 위해 열심히 노력해왔듯 유럽연합도 약속을 이행해야 한다[19]고 강조했다. 이어서 터키는 유럽연합 가입을 위한 노력을 멈추지 않을 것이라고 덧붙이며 에르도안은 사실상 터키의 오랜 염원을 계승할 것을 공언하였다. 하지만 에르도안은 집권 이후 서구는 이슬람의 값싼 노동력만을 좋아할 뿐[20]이라는 식으로 국내의 반서구적인 민족주의 감정을 조장하면서 권위주의적인 행보를 가속화하는 등 실제로는 앞선 언사와 상반된 태도를 보였다.

이와 관련하여 필자는 에르도안의 권위주의 리더십이 자신의 국내 지지기반을 강화하기 위한 일환으로 국익을 훼손하는 대외정책을 구사하고 있다는 사실에 주목한다. 터키가 유럽의 일원이 되려는 이상 에르도안은 상당 부분의 독재 권력을 포기해야 하기 때문에, 실상은 유럽연합 가입을 희망하지 않는다는 것이다. 그렇지만 유럽연합 가입으로 발생하는 경제적 이점을 모르지 않는 터키의 지도자는 대외적인 수사(rhetoric)에 불과할지라도 유럽연합 가입을 위한 지속적인 노력을 약속하는 것이다. 그리고 다른 한편 국내 정치적으로는 EU에 가입하지 못한 정치적 실책을 면하기 위해 터키와 유럽연합의 관계를 선과 악의 구도로 묘사하며 마치 터키가 회원국이 되지 못한 이유는 전적으로 유럽연합에 있다는 식의 논리를 펴는 것이다.

이는 지도자가 자신의 긍정적인 자아상은 유지하는 동시에 국내 정치, 경제의 실패나 잘못을 전가하기 위한 외부적 요인을 찾는다는 관심전환이론(diversionary theory of war)으로도 설명될 수 있다. 냉전 종식 이후 국가 수준과 개인 수준의 변수들을 통해 전쟁의 발발과 부재를 설명하려는 이론들이 각광을 받기 시작했는데, 그중 대표적인 이론 하나가 속죄양 가설(scapegoat hypothesis)이라고도 불리는 관심전환이론이다.[21] 국내 불만을 불식시키고 지지세력의 결집을 위해 외부로부터의 위협을 과장하고 전쟁까지 결심하는 독재국가와 대조적으로, 민주주의 국가에서 국내 불만은 선거와 같은 제도적 절차에 의한 정권 심판으로 이어진다. 따라서 향후 재집권을 위해서 민주주의 국가에도 위협 조작의 동기가 발생 가능하며, 경우에 따라 독재국가보다 민주주의 국가에서 이 동기가 더 크게 작용한다.[22] 이와 같은 관점에서 에르도안의 경우도 실제로는 집권 이후 권력의 사유화를 위해 권위주의 리더십을 강화하며 스스로 터키의 EU 가입 논의를 퇴보시키고 있으면서도, 터키가 회원국이 되지 못한 사태의 원인을 유럽연합 탓으로 돌리며 정권을 향한 비판을 최소화하는 한편 내부 결집을 도모하는 것이라 해석할 수 있다.

이에 따라 본문에서는 에르도안 집권 이전과 이후의 시기로 나누어 유럽연합 가입을 대하는 에르도안의 이중적인 리더십에 초점을 맞추고자 한다. 우선 에르도안 집권 이전은 터키의 초대 대통령 무스타파 케말이 터키의 유럽화를 추구한 이래로 터키의 유럽연합 가입 논의에 대한 담론이 변화하는 과정을 시기별로 검토할 것이다. 현대화의 기로에 진입하던 터키가 탈(脫)오스만 제국의 과정 속에서 냉전이 시작되자 서방세계를 선택했고, 탈냉전 이후에도 북대서양조약기구(NATO)의 회원국으로 남아 유럽과 긴밀한 협력 관계를 유지하며 2005년 공식 가입 협상 단계에 이른 과정을 조망하고자 한다. 이어서 에르도안이 집권한 이후 권위주의적인 행보가 서서히 강화되며 터키가 그간 추구했던 유럽적 또는 근대적인 가치에서 이탈하는 과정을 살펴볼 것이다. 에르도안이 총리로 집권하던 시절에도 언론 탄압이 증가하는 등 터키의 민주주의가 퇴보했다는 연구도 존재하지만, 2014년 대통령 선거에서 당선된 이후 정치제도를 의원내각제에서 대통령제로 전환하며 대외적으로 권위주의 리더십이 강화되었다는 사실을 알 수 있다. 따라서 총리 그리고 대통령으로서 에르도안의 행보를 조망하고, 이것이 그가 집권하기 이전의 터키와 어떻게 다른지

---

19) 오애리, "에르도안 "나는 독재자 아니다"." 『뉴시스』. 2017. 4. 19, https://newsis.com/view/?id=NISX20170419_0014840191&cID=10105&pID=10100 (검색일: 2020. 11. 28).

20) "Foreigners don't like Muslims, only their money: Turkish President Erdogan," *Hurriyetdailynews*, November 27, 2014, https://www.hurriyetdailynews.com/foreigners-dont-like-muslims-only-their-money-turkish-president-erdogan-74893 (검색일: 2020. 11. 28).

21) 정성철, "관심전환전쟁이론: 논리와 증거," 『한국정치학회보』, 제47집, 5호 (2013), p. 390.

22) Christopher Gelpi, "Democratic Diversions: Governmental Structure and the Externalization of Domestic Conflict," *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 41. No. 2 (1997), pp. 260-262.

분석하고자 한다. 그리고 그에 따라 현재 에르도안 대통령은 독재권력을 유지하기 위한 희생양으로서 터키의 유럽연합 가입을 스스로 좌절시키고 있다는 결론에 무게를 두고자 한다.

에르도안 이전 터키의 EU 가입 노력과 추진 경과

제1차 세계대전 패전으로 오스만제국이 대부분의 영토를 상실하고 소국으로 전락하자 케말 파샤는 국난을 극복해야 한다는 입장을 표명하며 군인의 신분을 벗고 정치 무대에 본격적으로 등장했다. 그리고는 술탄을 폐위하고 1923년 10월 29일 터키공화국을 건설했다. 찬란했던 600년의 역사가 산산조각 나자 이슬람 종교를 내세우는 정치체제로는 선진국에 도달할 수 없다는 혁명적인 논리에 이른 결과였다.[23] 새로운 터키로 거듭나기 위해 케말 파샤는 과거 오스만제국의 유산을 청산하고 혁명적·민족주의적 체제의 구축에 나섰는데, 이는 새롭고 비교적 효율적인 근대적 중심을 창출하였다. 특히 그가 표방했던 민족주의는 배타적이거나 과격한 성격이 아니라 여타 민족주의와 상호 존중되고 공존할 수 있는 온건한 민족주의로, 자유·독립·민주를 기초로 하며 개인적 사회적 평등을 신성하고 불가침적인 것으로 인지하였다.[24] 구체적으로 케말 파샤가 주창한 정치, 경제, 사회 전반에 걸친 개혁 원리인 케말주의(Kemalism)의 즉각적인 목표는 터키의 근대국가 및 사회의 실현이었으며, 나아가 궁극적인 목표는 터키를 현대 문명 수준 이상으로 끌어올리는 것이었다. 이러한 목적을 달성하기 위해 케말 파샤는 공화주의(Republicanism), 민족주의(Nationalism), 인민주의(Populism), 세속주의(Secularism), 국가중심주의(Etatism), 개혁주의(Reformism)라는 6가지의 기본 원칙을 표방하였다.[25] 이와 같은 원칙은 연합군과의 전투에서 전선 최전방에 있던 장교 출신들이 서구의 우수한 무기를 직접 체험하며 그 기술과 합리성을 배워야 할 필요성[26]을 느꼈던 경험을 고스란히 반영한 결과이기도 했다.

케말 파샤는 일차적으로 이슬람의 서구화를 지향하면서 이슬람이 모든 영역에서 지배적인 관행을 변화시키려 했는데, 칼리프제 폐지가 그 첫 번째 정치개혁안이 되었다.[27] 이를 반영하여 의회는 법률 제431호인 '칼리프제 폐지와 오스만왕조의 터키공화국외 추방에 관한 법'을 제정하고, 1924년 3월 3일 칼리프제 폐지와 함께 칼리프 압둘 메지트 2세(Abdulmecit Ⅱ)와 오스만제국 술탄 가족의 국외 추방을 결정하였다.[28] 이와 관련하여 공공장소에서 이슬람적인 색채가 드러나는 의상 착용을 금지하는 의상법을 마련하고, 별도의 종교학교 및 대학과 이슬람 달력 등 과거 이슬람 전통에 기초한 가시적 상징물들을 순차적으로 제거하였다. 이로써 정교분리의 기틀을 마련한 터키는 1928년 "터키의 국교는 이슬람"이라는 말을 공식적으로 삭제하기에 이르렀으며, 1937년에는 6가지 원칙 중 하나인 세속주의를 헌법적 지위로 격상시키며[29] 완전한 정교분리를 실현하였다.

케말 파샤는 정치 개혁의 필요성을 역설하는 한편, 국가의 자주권은 재정적 독립에 의해서만 뒷받침될 수 있다며 새로운 터키의 경제 정책 수립을 위한 위원회를 설립했다. 당시 전쟁에서 벗어난 국가가 마주한 주요 쟁점은 전쟁의 폐허에서 경제를 재건하는 일이었다. 이에 따라 터키 이

---

23) "'터키 성소피아 성당 모스크 전환… 에르도안 대통령 속내는?'." 『YTN』. 2020.08.13, https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202008131050512191 (검색일: 2021.02.24).

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

25) Suna Kili, "Kemalism in Contemporary Turkey," *International Political Science Review*. Vol. 1. No. 3 (1980), pp. 387-392.

26) 김대성, "터키 공화국 현대사와 쿠데타," 『내일을 여는 역사』, 제65호 (2016), p. 102.

27) 앤드류 망고(Andrew Mango), 『무스타파 케말 아타튀르크: "영웅인가 독재자인가" 터키 건국의 아버지 아타튀르크 일대기』 (애플미디어, 2012), p. 360.

28) 우덕찬(2013), p. 37.

29) Dietrich Jung, "'Secularism': A Key to Turkish Politics," *Intellectual Discourse*. Vol. 14. No. 2 (2006), p. 134.

즈미르(Izmir)에서 열린 경제 총회에서는 국산품을 발전시키고 사치품 수입을 금지하며, 경제 발전에 기여했다는 전제하에 외자 유치를 부분적으로 허용하겠다는 결정을 내렸다. 그밖에도 지세(地稅)를 적용 가능한 세금으로 대체하여 면제해주고, 해외 상품과의 경쟁으로부터 국내 시장을 보호하기 위해 관세를 부과할 것을 공표하였다. 또한 경영주를 위한 산업 은행을 설립 및 산업 진흥법 채택을 위한 노력을 기울임으로써 보수적이고 민족주의적인 성격의 경제 정책을 이어 나갔다.[30] 결과적으로 케말 파샤 집권기는 유럽연합 가입의 선결 조건이 되는 서구의 정치 체계와 안정적인 경제의 기초를 제공하며 향후 터키가 EU 가입을 추진할 수 있는 배경이 되었다.

케말 정부가 유럽 정체성을 조성하고자 터키의 개혁을 시도한 이래 국가 지도자들은 터키의 유럽화가 순조롭게 진행되고 있다고 생각했는데, 이는 미국과 소련 간의 이념 대결이 첨예한 가운데 터키가 서방진영을 선택해 여러 유럽 및 서방 기구에 연이어 가입하며 한층 더 고무되었다. 당시 제2차 세계대전 종전 이후 소련은 옛 러시아 제국의 영토 수복과 전세계 공산화를 목표로 제국주의적인 팽창과 침략을 감행했는데, 인접국이었던 터키 역시 소련의 팽창주의에서 자유롭지 못했다. 소련이 아나톨리아(Anatolia)와 그 해협에 대한 권리를 요구하는 가운데 서방의 새로운 대표격인 미국의 지원을 받아야 할 필요성을 느꼈던 터키는 공산주의 세력의 확산 방지와 유럽의 경제 부흥을 위해 수립되었던 트루먼 독트린(Truman Doctrine)과 마셜 플랜(Marshall Plan)에 따라 1948년 10만 달러의 경제 원조를 받기 시작했다. 이는 터키에 대한 소련의 압박이 증가함에 따라 영국이 터키에 대한 전폭적인 지지를 선언한 후 미국에도 동참할 것을 요청한 결과이기도 했지만, 미국이 전략상 중요한 위치와 인구, 경제적인 잠재성, 그리고 역내 및 국제정세 안정에 영향을 미치는 측면에서 터키를 효과적인 축으로 생각했기에 가능한 일이었다.[31] 이로써 1948년 마셜 플랜의 원조기금을 관리할 목적으로 창설된 유럽경제협력기구(OEEC)에 가입한 터키는 같은 해에 경제협력개발기구(OECD), 1949년에는 유럽평의회(CoE), 1952년에는 북대서양조약기구(NATO)에 순차적으로 가입하며 제2차 세계대전 이후 새롭게 재편될 국제질서에서 자국이 유럽권 국가로 받아들여질 것이라는 기대감을 키웠다.[32] 특히 NATO라는 서방 세계와의 강력한 안보 결속은 서구화라는 터키의 전통적인 목표를 충족시키는 것에서 나아가 다자주의적인 방식으로 서구와 동일시되는 민주적인 규범과 자유주의적 가치를 보호하면서 터키가 서구 국가라는 자기 정체성을 강화하도록 촉진하였다.[33] 또한 터키의 NATO 가입은 반공주의가 터키의 세계관을 규정하는 이념으로 정의되었을 만큼 미국과 터키의 유대관계 강화에 긍정적인 영향을 미쳤다.[34]

이와 같은 사회 분위기와 발맞추어 터키는 제2차 세계대전 이후에도 서구화 정책을 유지하는 한편, 경제 및 정치적인 측면에서 기존보다 개방적인 정책을 추진했다.[35] 일례로 1950년 5월 선거를 통해 최초의 정권 교체를 이룬 민주당은 NATO와 바그다드 조약기구에 이어 유럽연합의 전신인 유럽경제공동체(EEC)와 1959년 7월 31일 무역협정을 체결하며 시민생활과 민주주의의 현대화 및 점진적 개선의 이행을 약속하였다. 그 뒤 1963년 9월 12일 터키는 바그다드 조약기구에 대치될 서방측 군사 체계인 앙카라 협정(Ankara Agreements)을 체결하면서 유럽경제공동체

---

30) Abdullah Takim · Ensar Yilmaz, "Economic policy during Ataturk's era in Turkey (1923-1938)," *African Journal of Business Management*. Vol. 4. No. 4 (2010), pp. 550-551.

31) Eray Sinem · Bayram Sonat, "Turkish foreign and economic policy between 1950 and 1975," *The Journal of International Social Research*. Vol. 11. No. 61 (2018), pp. 266-267.

32) Lauren M. Mclaren, "Turkey's Eventual Membership of the EU: Turkish Elite Perspectives on the Issue," *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38. No. 1 (2000), p. 118.

33) Kinacioğlu Müge · Gürzel Aylin, "Turkey's Contribution to NATO's Role in Post- Cold War Security Governance: The Use of Force and Security Identity Formation," *Global Governance*. Vol. 19. No. 4 (2013), p.592, 604.

34) 송병준, "1990년대 이후 유럽연합-국가간 제도적 관계에 대한 연구: 유럽연합의 터키정책 변화를 중심으로," 『EU연구』, 제26호 (2010), p. 125에서 재인용.

35) 쉴레이만 세이디(Suleyman Seydi), 『터키 민족 2천년 사』 (애플미디어, 2012).

의 준회원국이 되었으며, 그 조약으로 유럽공동체(EC) 편입 가능성의 문을 열게 된다.[36] 당시 앙카라 협정은 어디까지나 경제적 협력에 국한되었으며, 이는 터키가 공동체 확립을 위한 의무를 완전히 수용할 경우에만 공동체 가입 가능성이 검토될 수 있다는 내용의 조약인 제28조에도 명시되어 있었다. 그럼에도 터키는 1970년대 이후 그리스를 견제하고자 꾸준히 유럽공동체 가입 방안을 모색했으나 1974년 터키가 키프로스 북부를 무력으로 점령한 뒤 1980년 9월 12일 터키에 군부 쿠데타까지 일어나면서 터키의 유럽공동체 가입 추진이 사실상 중단되었고, 이는 1982년 1월 유럽 의회의 투표를 통해 공식화되었다.[37] 결과적으로 유사한 시기에 그리스를 비롯해 스페인과 포르투갈의 권위주의 정부가 붕괴하고 유럽공동체에 가입한 것과 달리, 터키는 1970년대의 일탈적 행로를 거치며 이들 국가와 정치 및 경제적인 격차가 크게 벌어지게 되었다.

1983년의 총선을 통해 문민정부가 회복된 이후 터키는 시장 자유화 조치 및 소수민족 권리의 개선과 같은 민주주의 질의 개선을 시도하며 1987년 다시 유럽공동체 가입을 신청했으나, 여전히 실망스러운 결과와 마주했다. 유럽공동체가 앙카라 협정에서 명문화된 바와 같이 관세동맹을 실현한 이후 회원국 가입을 고려하겠다는 입장을 되풀이 하며,[38] 민주주의 발전의 미약함, 키프로스 이슈, 낮은 수준의 경제발전 상태 등을 이유로 터키의 유럽공동체 가입을 거부했기 때문이다. 대신 터키와의 관계 회복에 부담을 느낀 유럽공동체가 기존의 앙카라 협정에 기초한 양자 간 경제적 관계의 강화를 제안하면서 터키의 정회원국 가입 논의는 일단락되었다.[39]

냉전기를 지나 안보 위협의 측면에서 탈냉전기의 가장 주요한 특징은 군사 분야를 넘어 보다 다차원적이고 다면적인 위협으로 인한 예측과 평가의 어려움이었는데, 이는 중유럽과 동유럽 등지의 많은 국가가 직면하고 있는 심각한 경제적, 사회적, 정치적 문제에서 발현한 불안정성의 결과물로 간주되었다.[40] 특히 중동과 중앙아시아 등 유럽 주변지역에서 민족문제를 둘러싼 정치적 갈등과 극단적인 이슬람 근본주의 세력 확산으로 인한 종교적 불안정 등은 난민, 테러와 같은 색다른 지역 안보 문제를 제기하면서 유럽 안보의 새로운 안건으로 부상했다. 이에 따라 소련의 팽창주의와 공산주의의 위협이 사라진 탈냉전 시대에서 터키의 전략적 중요성이 감소할 것이라는 확신이 팽배했던 것도 잠시, 유럽 안보를 위한 터키의 중요성은 성격을 달리하면서 지속적으로 존재하였다.[41] 일례로 1991년 일어난 걸프만 위기에서 터키는 이라크에 대한 제재의 수립, 채택 및 이행에 있어 적극적인 역할을 수행하며 새롭게 편성된 세계질서 속 서방세계에 터키의 중요성을 입증해 보였다.[42]

이에 따라 터키의 전략적 중요성을 재인식하게 된 유럽공동체는 1993년 회원국으로서 갖추어야 할 조건을 명시한 로드맵을 제공하여 터키 역시 여타 가입 신청국과 동등한 절차를 밟아 가입할 수 있는 길을 열어주었다. 터키는 1993년 이후의 모든 유럽연합[43] 가입 신청국과 마찬가지로 코펜하겐의 정치적 기준에 따르며 유럽 위원회의 감독 하에 연례 평가 보고서에 기록되었다.[44] 구체적으로 터키의 정치 엘리트들은 쿠르드족에 대한 유화정책 등을 실천하며 유럽연합의 요구를 수용하고자 노력했는데, 그 결과 양 측은 1995년 3월 앙카라 협정의 연장선상에서 관세동맹협정(Customs Union Agreements)을 체결하기에 이른다. 터키가 관세동맹 체결을 위한 필요조건을 충족시켰다는 사실은 추후 회원국이 되기 위한 경제적 조건에 적응하는데 큰 어려움이 없을 것이

---

36) 한동일(2011), p. 119.
37) Susannah Verney, "National identity and political change on Turkey's road to EU membership," *Journal of Southern Europe and the Balkans*. Vol. 9. No. 3 (2007), pp. 213-214.
38) 송병준(2010), pp. 128-129.
39) 신종훈(2019), p. 96.
40) Burç Aka. Halit, "Paradigm Change in Turkish Foreign Policy after Post-Cold War," *Turkish Journal of International Relations*. Vol. 13. No. 3 (2014), pp. 58-59.
41) 신종훈(2019), pp. 93-94.
42) Burç Aka. H(2014), p. 60.
43) 1994년 1월부터 사용된 유럽공동체(EC)의 새 명칭.
44) Susannah Verney(2007), p. 217.

라는 점을 의미했다.[45] 뿐만 아니라 유럽적 맥락에서 관세동맹은 경제적 결속에 머무르지 않고 경제 및 정치통합을 위한 준비단계의 역할을 해왔기 때문에, 유럽연합과 터키 간 관세동맹은 경제적 결속 이상의 미래지향적인 함의를 가졌다.

유럽연합의 긍정적인 태도에 고무된 터키는 마침내 1997년 7월 유럽연합에 공식적으로 회원국 가입을 신청하였다. 터키로서도 1990년 의회 내 인권위원회 창설, 1996년 과거 독재정권 시절에 박해를 받은 반정부 인사의 조사를 위한 실종자대책위원회 설립, 그리고 1997년 각 부처의 장관들과 NGO로 구성된 인권고등조정위원회 설치 등과 같은 자국의 인권상황 및 정치제도 개혁을 위한 가시적인 성과가 누적되며 정회원국 가입 신청의 명분을 얻었던 것이다. 그러나 1997년에 개최된 룩셈부르크 유럽이사회에서 유럽연합은 터키의 국내 경제개혁과 민주화의 정도, 그리고 인권문제를 언급하며 가입 후보국과의 개별 협상리스트에서 터키를 제외하였다. 대신 룩셈부르크 이사회에서는 1995년 터키와 관세동맹을 체결할 때 구상하였던 이른바 '對 터키 유럽전략(European Strategy for Turkey)'을 다시 내놓았다.[46] 이와 같은 결과에 크게 실망한 터키 정부는 유럽이사회의 결정에 반발하며 유럽연합과의 정치 관계를 단절하기에 이르지만, 1999년 12월 헬싱키 유럽이사회에서 터키의 후보국 신청을 승인하며 유럽연합과 터키의 관계는 다시 정상화되었다.

터키의 가입후보국 승인은 외잘(Özal) 정부 이후에도 민주주의 수준의 향상을 위해 지속적인 노력을 기울인 결과였는데, 특히 터키가 유럽연합 가입을 성사시킬 의도로 '1998년 유럽연합 집행위원회의 정례 보고서'에 지적된 사항을 수용하여 개선하고자 '2001년 국가 계획'을 발표한 것이 후보국 승인에 영향을 주었다. 터키 정부는 2001년 국가 계획에서 자유주의적인 참여를 보장하고 신뢰성 있는 국가 조직 간에 의무와 권력을 균형화하는 동시에, 법치주의 원칙을 최우선하는 터키의 헌법과 법률을 국제 조약과 유럽연합 기준에 따라 발전시키겠다는 식의 내용을 밝혔다. 구체적으로는 사상과 표현의 자유를 비롯해 개인의 권리와 자유의 확대, 결사와 집회의 자유 보장, NGO 활동 강화, 사법부의 기능과 효율성 신장, 구속 절차 및 형무소 환경의 개선, 고문 및 인권침해의 방지, 지역 불균형 해소, 국가 공무원에 인권과 관련한 내용을 교육할 수 있도록 하는 중단기적인 법적 및 행정적 조치의 실현을 약속하였다. 결과적으로 1999년 터키의 가입후보국 승인은 터키 여론에서 오스만제국 후기부터 시작된 서구화 과정의 대약진으로 평가받았으며, 터키의 서구화를 갈망하던 지식인 계층이 코펜하겐 가입기준을 신속히 이행해야 한다는 견해를 강조하는데 일조했다.[47]

이어서 민주좌파당(DLP)과 조국당(MP), 민족주의정당(NAP)으로 구성된 연립정부는 2002년 1월 입법 개혁의 두 번째 일괄 프로그램에 착수했다. 이는 터키 형법 제159조와 제312조, 그리고 테러방지법 제3713호와 같이 법원이 표현의 자유를 제한하기 위해 행사해 극심한 비판을 받았던 조항에 작은 변화를 일으켰다. 이와 같은 노력은 2002년 8월 사형제 폐지, 소수의 비이슬람교도가 지닌 종교 유산에 대한 권리의 확대, 지역 방언과 쿠르드어 같은 터키어 외의 언어로 방송을 허용하는 일련의 개혁으로 확대되었다. 위원회는 2002년 10월 터키에 대한 정기 보고서를 발표하는 가운데, 특히 2002년 8월에 이루어진 개혁의 중요성을 강조하며 2001년 정기 보고서 발표 이후 이루어진 터키의 개혁에 찬사를 보냈다. 그렇지만 2002년의 보고서는 터키가 여전히 코펜하겐 기준을 완전히 충족시키지는 못했다고 명시하였는데, 이로부터 한 달이 채 지나지 않아 IMF가 제안한 경제 개혁과 유럽연합과의 가입 협상을 시작하기 위해 필요한 정치 개혁의 실현에 중점을 두고 선거 운동을 펼친 정의개발당(AKP)과 공화인민당(CHP)이 11월 3일의 선거에서 의회 내 다수당으로 부상하며 터키의 정치 지형에 변화가 시작되었다.[48]

---

45) Meltem Müftüler-Bac, "The Never-Ending Story: Turkey and the European Union," *Middle Eastern Studies*. Vol. 34. No. 4 (1998), p. 256.
46) 송병준(2010), p. 118, 131, 140.
47) 김대성(2012), pp. 15-19.
48) Ulusoy. K, "Turkey's reform effort reconsidered, 1987-2004," *Democratization*. Vol. 14. No. 3

에르도안 리더십의 이중적 태도

정의개발당과 공화인민당은 급진적인 입장을 고수했던 반대파들과 달리, IMF가 제안한 경제 개혁과 유럽연합이 요구하는 정치 개혁에 중립적 입장과 지지를 표명하며 2002년 총선에서 성공을 거두었다. 특히 2001년 에르도안이 창당한 정의개발당은 541석 중 363석의 의석을 차지하며 압승을 거두었는데, 이는 공화국 건국 이후 첫 이슬람계 정당 단독 정부의 탄생을 의미했다. 이에 따라 정의개발당은 수십 년간 근본적인 개혁을 수행하기 어려웠던 무력한 연립정부의 통치를 뒤로하고 개혁의 속도를 가속화하겠다는 의지를 드러냈다. 정부는 국제사회의 지원을 받아 2003년 1월부터 6월까지 정치체제에 광범위한 변화를 유발하고 효과적인 이행을 보장하는 4개의 주요 개혁안을 신속히 채택했다. 수용된 주요 개혁안에는 사상과 표현의 자유를 제한하기 위해 활용되는 테러방지법의 개정, 쿠르드어를 가르치는 사립학교와 터키어 외의 언어로 방송하는 민간 방송국의 기반 마련, 국가안전보장이사회의 행정권 박탈 및 자문위원회로의 이전, 국방 예산에 대한 의회의 통제력 강화, 남동부의 비상계엄령 해제, 쿠르드족 무장세력의 부분 사면, 소수의 비이슬람교도의 권리 개선 등이 포함되었다.

2003년 위원회의 보고서 이후 터키는 자국의 개혁이 시행되고 있음을 유럽이사회에 입증할 것으로 기대하며 1년간 죄수의 고문과 학대에 관한 무관용 정책, 표현 및 종교의 자유, 여성 및 소수자의 권리 개선 등에 대한 조항을 이행하기 위해 진지한 조치를 취했다. 당시 아흐메트 세제르(Ahmet Nejdet Sezer) 대통령은 표현의 자유를 확대하고 사법부의 독립성과 군에 대한 문민통제를 확립할 수 있도록 새로운 개혁안을 수용했는데, 이는 유럽연합이 터키의 가입 협상 개시를 연기할 명분을 갖지 않도록 하기 위해 빠르게 통과되었다.[49] 이와 같은 결과에 상응하여 유럽이사회는 위원회의 보고서와 조언을 토대로 2004년 12월 17일 터키와의 가입 협상이 가능하다는데 뜻을 모아 2005년 본격적인 협상을 개시했다. 터키에 대한 경과 보고서가 강조하듯이, 더딘 개혁의 속도와 잔존하는 문제에도 불구하고 터키가 코펜하겐의 정치적 기준을 충분히 이행하고 있는 것으로 나타났기 때문이다. 이는 터키의 유럽화 노력이 마침내 상응하는 보상을 받을 것이라는 기대감을 높여주었다.[50]

그러나 2005년 10월부터 개시된 가입협상은 원만하게 진행되지 않아 2010년까지 교착상태가 이어졌다. 유럽연합이 터키로 하여금 코펜하겐 기준 충족과 더불어 유럽연합의 정회원국인 키프로스를 독립국으로 인정할 것을 요구하면서 유럽연합법(aquis communautaire)[51] 35가지 중 13가지 항목에 대한 논의를 종결짓지 않았기 때문이다.[52] 게다가 2005년 가입논의가 좌초된 이후 4년 넘게 개혁의 추동력을 잃은 터키가 유럽연합이 요구하는 수준으로 민주주의의 질을 향상시키지 못했던 것도 지지부진한 가입협상의 원인이 되었다. 그렇지만 2010년 정의개발당은 결함이 많은 헌법의 개정을 시작으로 정치 개혁을 재개하였고[53], 2012년 유럽연합 위원회도 소위 '긍정적인 의제(positive agenda)'를 착수하며 협상 진전을 위한 활로를 모색하였다. 특히 긍정적인 의제는 양측의 관계 회복과 교착상태를 정상화하기 위해 고안된 것으로, 무역, 비자, 국가 간 이동과 이주, 외교 정책 및 에너지 등과 같이 유럽연합과 터키 간 집약적인 의사소통이 이루어질

(2007), pp. 474-475.

49) Ulusoy. K(2007), pp. 475-476.

50) Esra LaGro · Knud Erik Jørgensen, *Turkey and the European Union: Prospects for a difficult Encounter* (Palgrave Macmillan, 2007), p. 74.

51) 유럽연합의 모든 법적 질서가 누적된 본문을 이르는 말. Eurofound.

52) Ali Resul, Usul. "Is there any hope on the revival of EU-Turkey Relations in the "New Era"?," *Turkish Studies*. Vol. 15. No. 2 (2014), pp. 292-293.

53) William Hale. "Human Rights and Turkey's EU Accession Process: Internal and External Dynamics, 2005-10," *South European Society and Politics*. Vol. 16. No. 2 (2011), p. 323.

수 있는 이슈를 거론하고 있어 협상 과정에 새로운 모멘텀을 제공할 것으로 기대되었다.[54]

하지만 정의개발당 정부가 2013년 6월에 일어난 반정부 시위[55]를 비민주적인 방식으로 억압하자 유럽연합이 터키 정부의 대응을 정치적 자유의 위반이자 터키가 유럽의 자유민주주의 규범으로부터 멀어지고 있다는 신호로 해석하며 회담의 재개를 6월에서 10월로 연기하였다. 2013년 6월 13일의 결의안은 유럽의회가 터키 정부에 사회의 다원성을 존중하고 세속적인 삶의 방식을 보호해 줄 것을 호소하는 수단이자, 동시에 터키에서 자유, 민주주의, 인권존중, 기본적 자유, 법치의 원칙 등에 대한 심각한 침해가 발생할 경우 가입 협상이 중지될 수도 있다는 경고를 실행에 옮긴 결과였다.[56]

사실 터키의 민주주의 및 법치 원칙의 점진적 퇴보와 그에 따른 유럽연합의 우려는 2013년 반정부 시위에 대한 터키 정부의 유혈 진압으로 노골화되었을 뿐, 터키는 2003년 에르도안 총리가 취임한 이래 기존의 자유민주적인 노선을 점진적으로 이탈하며 유럽연합이 지향하는 가치와 멀어졌다고 평가될 수 있다. 다시 말해 터키가 유럽연합에 가입하고자 마련한 민주 개혁안은 정의개발당이 2002년, 2007년, 2011년의 총선에서 연이어 다수의 의석을 확보함에 따라 제대로 이행되지 않았고, 오히려 케말리즘의 정신을 역행하는 정의개발당의 행보가 강화되었다. 이와 관련한 예로 다수의 논평가들은 터키의 권위주의적 변화가 나타나는 기점이 2011년이라고 주장하였으며, 특히 시애틀 대학의 정치학과 교수인 오누르 바키너(Onur Bakiner)는 터키의 민주 개혁안은 2011년 이후 갑자기 폐기된 것이 아니라 2006~2007년에 이미 침체되어 있었다고 평가하였다.[57] 2010년 아랍의 봄 발생 전후로 이슬람주의자와 군부의 대립, 분리주의 운동 등과 같은 다양한 터키의 국내외적 정치 위기가 표현의 자유를 규제하기 위한 법규를 강화하거나 새롭게 제정하도록 자극하기도 했다. 예를 들어, 터키 헌법 제26조와 제27조는 표현의 자유와 언론의 자유를, 그리고 제33조와 제34조는 집회와 결사의 자유를 언급하며 형식적으로 언론과 표현의 자유를 모두 보장하였다. 그러나 헌법 조항은 표현이 모호할 뿐만 아니라 상기에서 언급된 표현의 자유 내용을 무효화할 수 있는 예외적인 조항도 포함하고 있어 표현의 자유가 충분히 보장된다고 말하기 어려운 실정이었다.[58]

2003년 에르도안이 정의개발당의 수장이 되었을 때만 해도 당은 투명한 의사결정, 정책 형성에 대한 광범위한 토론과 같은 몇 가지의 민주적인 요소로 특징지어졌다. 뿐만 아니라 정의개발당은 설립 당시 터키는 유럽연합에 가입하기를 원한다는 의사 표현만은 확실히 했다. 이는 코펜하겐의 기준에 따라 더 이상 터키를 소수의 민족을 억압하거나 불평등과 부패의 온상이 되도록 방치하지 않고 민주적인 개혁을 수행할 것을 의미했다. 그 결과 민주적이고 세속적인 계획을 구상했던 정의개발당에 유럽연합 가입 논의는 당의 지지 기반을 확보하는데 중요한 역할을 수행했다. 그렇게 지지세력을 등에 업고 의회의 다수당이 된 정의개발당은 효과적인 외교정책을 수립하고, 견고한 경제 계획을 통해 2001년의 경제 위기에서 터키가 회복할 수 있도록 일조하며 첫 임기를 성공적으로 수행했다. 그러나 이후 자유민주주의 조항이 당의 내규에서 삭제되며 당의 포용성이 심각하게 훼손되는 등 원래 정당이 표방했던 가치와 점차적으로 멀어지는 모습을 보였다.[59]

---

54) Tamás Szigetvári, "EU-Turkey Relations: Changing Approaches," *Romanian Journal of European Affairs*. Vol. 14. No. 1 (2014), pp. 40-41.

55) 2013년 터키 정부가 이스탄불 게지공원 부지에 쇼핑센터를 건설한다는 계획을 발표하자 같은 해 5월 31일 환경운동가 몇 명이 공사 현장에서 텐트를 치고 농성을 한 데서 촉발되었다. 재개발로 인한 환경 파괴를 보호하려는 목적으로 시작된 시위를 터키 당국이 대규모 전투경찰을 파견해 무력 진압하면서 점차 에르도안에 대한 전국적인 분노의 물결로 전환되었다.

56) 신종훈(2019), p. 101.

57) Zenoas Tziarras, "Erdoganist authoritarianism and the 'new' Turkey," *Southeast Europe and Black Sea Studies*. Vol. 18. No. 4 (2018), pp. 594-595.

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

59) Caroline Lancaster, "The iron law of Erdogan: the decay from intra-party democracy to

터키 정부는 2009년부터 쿠르디스탄노동자당(PKK) 산하의 시민단체인 쿠르디스탄공동체연맹(KCK)을 단속하는 과정에서 쿠르드족 출신의 언론인을 구속하는 등 민주주의 국가의 필수적 요소인 언론의 자유도 꾸준히 침해해왔다. 프리덤하우스(Freedom House)의 보고서에 따르면, 2011년 말 KCK를 단속하는 과정에서 46명의 기자가 불법단체에 가입했다는 혐의로 테러퇴치법에 따라 체포되는 등 언론 탄압이 이어졌다. 이와 같은 언론 및 인권 탄압의 사례는 2013년 5월 이스탄불의 게지 공원에서 반정부 시위가 발생할 때까지 꾸준히 증가했다.[60] 특히 인권 탄압의 연장선상에서 에르도안은 2013년 이란 제재 국면에도 불구하고 이란과 비밀 거래 스캔들이 발생하자 이를 귈렌[61] 운동(Gülen Hareketleri) 세력이 정부를 공격하기 위해 악의적으로 폭로한 것으로 규정하고, 자국 내 귈렌파 인사들에 대한 강력한 탄압을 가했다. 이슬람과 민주주의의 터키식 공존 모델을 고안 및 주도했던 귈렌파가 동지였던 에르도안 정부의 탄압을 받으면서 기존의 외교 정책 노선이 흔들리게 되었고, 에르도안은 이후 강력한 권위주의 행태를 노정한다.[62]

결과적으로 정의개발당이 케말주의자들이 수호하기 위해 애써왔던 공화국의 근간을 흔들면서 에르도안의 총리 집권기에 터키의 유럽연합 가입 논의는 오히려 후퇴하고 있는 실정이었지만, EU 가입 문제로 발생되는 이익을 모르지 않는 에르도안 총리는 가입 의사를 지속적으로 드러냈다. 터키 정부의 비민주적인 처사를 비판한 2013년 6월 13일 유럽의 결의안을 두고 터키 외교부 장관이 공개적인 불만을 표출한 것 역시 같은 맥락으로 해석할 수 있다.

2003년 총리직에 취임해 3차례 연임한 에르도안은 정의개발당의 당규상 4차례 연임이 불가능하자 2014년 대선에 출마해 과반이 넘는 득표로 당선되었다.[63] 에르도안의 승리는 총리 재임 시절 정치적으로 강력한 라이벌이었던 귈렌 세력 등의 반대파를 제거하고, 이슬람 보수주의와 터키 극우주의자의 표심을 결집한 결과였다. 또한 침체에 빠졌던 2000년대의 터키 경제가 연평균 7%의 고속 성장을 거듭하며 10년간 실질 국내총생산(GDP)이 64%, 1인당 GDP가 43% 증가했던 것도 에르도안이 국민적 지지를 얻는데 중요한 동력이 되었다.[64] 2001년의 경제적 위기에서 벗어난 터키 유권자 대다수가 집권당의 인권 탄압과 심각한 부패 의혹 및 각종 외교 정책 위기보다는, 에르도안과 정의개발당이 정치권에서 이탈함으로써 야기될 수 있는 경제 불안정을 더욱 우려한 것이었다.[65] 이에 따라 총리 재임 시기에 시작된 에르도안의 권위주의적 행보는 대통령이 된 이후에 탄탄한 지지층을 바탕으로 더욱 본격화되었다.

에르도안 대통령이 선거운동 기간 제기한 중요 안건 중 하나가 완전한 개헌을 통한 대통령제의 도입이었는데, 이는 새롭게 제기된 것은 아니었다. 에르도안은 2007년 총리 시절 터키의 군부와 대립하고 있는 가운데 군부의 정치 개입과 인권에 대한 제한적이고 비포괄적인 헌법 조항의 구제책으로 대통령제의 도입을 이미 언급한 바 있다. 이에 따라 2010년 국민투표를 통해 1차 개헌이 승인되었지만, 그것은 당시 집권당이었던 정의개발당이 원했던 정도에 훨씬 미치지 못했다. 정의개발당과 에르도안 총리가 군의 정치 개입을 효과적으로 종식시킴에 따라 개헌 논의가 수그러들기는 했지만, 에르도안과 정의개발당은 새로운 헌법의 필요성을 부인하지 않았다. 오히려 그들은

---

personalistic rule," *Third World Quarterly*. Vol. 35. No. 9 (2014), pp.1678-1679.

60) 김정명(2019), pp. 115-116.

61) 페트훌라 귈렌(Muhhamad Fethullah Gülen)은 터키의 교육사상가이자 사회운동가로 에르도안과 정치적 동지관계를 형성, AKP 운동을 주도했으나 이후 정치적 견해 충돌(에르도안의 권위주의화 관련)로 귈렌 추종자들의 대대적 검속에 나서면서 결별하게 되었다. 현재 미국에 체류 중인 귈렌의 신병인도와 관련해 미국과 터키 정부 간 마찰이 지속되고 있다.

62) 김태환 외, 『지정학적 시각과 한국 외교』 (사회평론아카데미, 2019), pp. 111-112.

63) Ioannis N. Grigoriadis, "The Turkish Presidential Elections of 10 August 2014," *Mediterranean Politics*. Vol. 20. No. 1 (2015), p. 107.

64) 정규진, "[월드리포트] 21세기 술탄 에르도안 ② - 오늘의 동지는 내일의 적." 『SBS』. 2016.5.20,http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003581820&plink=ORI&cooper=NAVER (검색일: 2021.3.31).

65) Ioannis N. Grigoriadis(2015), p. 107.

의회 제도가 터키의 정치문화와 필요성에 부합하지 않는다는 견해와 더불어 대통령제를 도입하겠다는 각오를 거듭 표명했다. 그러나 정의개발당이 원하는 대통령제의 모델은 프랑스나 미국과 같은 국가보다는, 중남미에서 발견되는 대통령제 모델과 더욱 유사하다는 사실이 정당의 간행물 및 공식 성명을 통해 드러났다. 이는 앞서 약속했던 것과 같은 민주주의의 공고화 및 인권과 자유에 대한 폭넓은 보호 대신, 정의개발당의 선호와 야심에 걸맞게 무엇보다도 대통령의 권한을 강화하는 대통령제의 도입을 의미했다.[66] 즉 의원내각제 헌법에서 실질적인 1인자의 지위를 누려왔던 에르도안이 대통령이 된 이후에도 부통령 및 법관의 임명권과 의회 해산권을 갖고 사법부와 입법부의 견제를 약화할 수 있는 막강한 권력의 기반을 마련하고자 한 것이다.[67]

에르도안이 총리직에서 물러나면서 대통령제 도입을 위한 기반 조성 차 총리 및 당의 총재직 후임자로 정의개발당 소속 정치인 아흐메트 다부토글루(Ahmet Davutoglu)를 임명한 점도 주목할 만하다. 이는 다부토글루가 사실상 대통령제 도입에 어떠한 걸림돌도 되지 않을 것이라는 에르도안의 판단과 더불어, 정부와 정당에 대한 개인적 충성심과 이를 통한 지배력의 강화가 후보자 지명에 있어 가장 중요한 기준이 되었음을 보여준 사례가 되었다.[68] 그러나 예상과 다르게 다부토글루 총리가 에르도안이 주도해온 대통령제 개헌에 소극적인 모습을 보이고 언론 탄압 등에도 비판적인 태도를 취하자 에르도안은 자신에게 충성하지 않는 다부토글루를 사실상 해임하고, 자신의 심복인 비날리 이을드름(Binali Yildirim) 교통해양통신부 장관을 새 총리로 임명했다.[69] 이와 같은 측근 정치는 통치자에 대한 감시나 제어가 충분히 이루어지지 않을 때 발생하는 전근대적인 정치체제로, 국정이 결국 대통령과 측근 간의 개인적 교감에 의존하게 된다. 그러한 정치의 개인화(personalization)는 대통령 1인으로의 권력 집중을 더욱 용이하게 만들어[70] 민주주의의 균열을 야기할 수밖에 없다. 그렇지만 에르도안 대통령은 여기에 그치지 않고 임기를 시작하자마자 재무장관 자리에 자신의 사위를 임명하는 등 측근들로 내각을 채웠고, 같은 현상은 2018년 두 번째 대통령 임기가 시작된 이후에도 반복되었다.[71]

이와 비슷한 정치적 맥락에서 에르도안 대통령은 정책 추진의 장애물이 되거나 정권의 생존 그 자체에 위협이 될 수 있다고 판단되는 개인 또는 집단을 물색해 지속적인 탄압을 가했다. 정부는 2015년 초부터 귈렌파로 분류될 여지가 조금이라도 있는 은행, 지주회사, 언론사 등을 상대로 일련의 공격을 감행했다. 정부는 2015년 2월 아샤(Asya) 은행의 경영 상태가 법적 기준을 충족하지 못한다는 명목 하에 은행의 경영권을 장악하였으며, 같은 해 9월에는 경찰이 몇몇 지주회사를 급습해 최고 경영자를 의도적이고 조직적인 탈취 혐의로 구금하는 행위를 반복하였다. 2016년 3월 초 이스탄불에서는 법원이 귈렌파로 분류되는 언론사 자만(Zaman)의 운영을 신탁 관리자에 일임한다는 판결을 내린 후 경찰이 언론사를 급습하였다. 이에 따라 영어와 터키어로 발간되는 자만은 폐간되었고, 신탁 관리자의 요청에 따라 약 30년간의 기록이 축적된 신문의 디지털 보존소도 파기되었다. 정부의 언론사 자만 인수 문제를 놓고 다부토글루 총리는 합법적인 일일뿐이라고 주장했지만, 본질적으로 정치적인 결정이라는 사실은 누구도 부인할 수 없었다.[72]

---

66) Ioannis N. Grigoriadis(2015), p. 107.

67) 하종훈, "에르도안 '무소불위 술탄' … 과거로 간 터키." 『서울신문』. 2017. 4. 17, http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170418016010&wlog_tag3=naver (검색일: 2021. 4. 1).

68) Ioannis N. Grigoriadis(2015), p. 110.

69) 이장훈, "'21세기 술탄' 꿈꾸는 에르도안 터키 대통령." 『주간동아』. 2016. 6. 8, https://weekly.donga.com/3/all/11/535453/1 (검색일: 2021. 4. 4).

70) 임성호, "정치 내각과 측근 정치." 『중앙일보』. 2001. 4. 3, https://news.joins.com/article/4057448 (검색일: 2021. 4. 2).

71) 노현섭, "'새로운 터키' 약속하더니… 재무장관에 사위 앉혀." 『서울경제』. 2018. 7. 10, https://www.sedaily.com/NewsView/1S2145QWAT (검색일: 2021. 4. 1).

72) Jeremy Salt, "Erdogan's "New Turkey" Slides into Turmoil," *Middle East Policy*. Vol. 23. No. 2 (2016), pp. 123-124.

이처럼 2015년부터 정권에 방해가 되는 터키 주요 언론들을 재정 상태와 상관없이 정부가 인수한 후 파산시켜 폐간하거나 소셜미디어를 통제하고 인터넷을 검열하는 등[73] 국가 통제의 반경을 점차 확대했으며, 2016년에는 반정부 쿠데타가 시도되었다가 실패하는 사건이 발생하면서 정부의 언론 탄압이 폭발적으로 증가했다.[74] 특히 2016년 7월 15일에 일어난 쿠데타[75]가 실패하면서 그 여파로 쿠르드족 문제를 포함한 정치적 상황이 급격히 악화되는 지경에 이르렀다. 정부의 발표에 따르면 이 사건으로 인해 적어도 260명이 사망하고 2000명 이상이 부상을 당했지만, 에르도안은 도리어 자신의 지지자들에게 실패한 쿠데타를 "신이 주신 선물"이라고 표현했다. 이를 구실로 몇 남지 않은 그의 적을 제거하는 동시에 권위주의적인 야심을 더욱 노골화할 수 있었기 때문이다. 국제사면위원회(AI)는 터키 정부가 판사, 교사, 군인, 경찰, 언론인 등 다양한 분야에서 최소 5만 명을 해고하거나 정직 처분을 내렸다고 보도했다.[76]

에르도안은 귈렌파로 분류되는 국내 인사들의 탄압에 그치지 않고, 쿠데타의 배후로 귈렌을 직접 지목해 미국 정부에 송환을 요청했다. 그러자 귈렌은 터키 정부의 주장을 전면 부인하며 2016년의 쿠데타는 국가 권력을 장악하기 위한 에르도안 정부의 연출일 가능성이 크다는 주장을 덧붙였다. 이에 따라 미국 트럼프 행정부는 귈렌이 쿠데타의 배후라는 증거 없이 송환 요청에 응할 수 없다는 입장을 표명했는데, 터키 정부가 이즈미르(Izmir)의 미국인 목사 앤드류 브런슨(Andrew Brunson)을 구금하는 보복으로 응수하면서 사태가 악화되었다. 이에 따라 미국은 브런슨 목사의 석방을 요구하면서 터키의 내무장관과 법무부장관에 대한 제재와 터키산 알루미늄과 철강의 관세를 2배 인상하는 압박책을 구사했다. 이는 터키 화폐인 리라화의 가치가 35% 이상 하락하고 자본의 이탈이 경상수지 적자를 악화시키는 등 터키에 상당한 경제적 부담을 주었으며, 나아가 아프가니스탄과 이라크, 시리아 등지에서 중요한 안보 협력 관계를 맺고 있는 NATO 동맹국 간의 대립이라는 측면에서도 중대한 위기였다.[77]

미국의 제재로 리라화 폭락과 부채 상환 불능 상태를 견디지 못한 터키가 2018년 10월 브런슨 목사를 석방하기로 합의하면서 미국과의 긴장 상태가 일단락되는듯했으나,[78] 터키가 러시아판 사드(THAAD)라 불리는 S-400의 구입을 결정하면서 서방국가와의 갈등이 다시 고조되었다. 사실 터키와 러시아 간 S-400 도입 협상은 2017년 12월 미국과 터키의 관계가 악화되었던 시점에 마무리되었지만, 2019년부터 터키 영토 내에 방공 시스템의 부품이 실질적으로 도입되면서 NATO 동맹국의 거센 비판과 제재를 받았다. 터키를 향한 비판의 본질은 터키가 냉전 이후 오랫동안 소련의 위협에 맞서 서방의 안보를 책임지는 NATO의 동맹국이라는 점이었다.[79] 그러나 터키의 S-400 도입 문제를 놓고 동맹국의 군사기술과 인력의 안전 및 터키의 군사력과 방위산업에 대한 러시아의 접근성을 우려하는 가운데, 터키가 러시아와 S-400의 상위버전인 S-500의 공동생산에 합의하면서 동맹국의 추가 제재 가능성에 직면했지만 에르도안은 기존의 노선을 고수하겠다는 입장이다.[80] 뿐만 아니라 터키와 러시아 간 매년 확대되는 에너지 거래량과 천연가스 파

---

73) 구정은, "터키, 군부 쿠데타로 유혈사태…'술탄' 에르도안 축출되나." 『경향신문』. 2016. 7. 16 http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201607160900001&code=970205 (검색일: 2020.12.06).

74) 김정명(2019), p. 124.

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

76) Michael M. Gunter, "Erdogan and the decline of Turkey," *Middle East Policy*. Vol. 23. No. 4 (2016), p. 126.

77) The International Institute for Strategic Studies, *The US-Turkey rift*, (Strategic Comments, 2018), pp. 2-3.

78) The International Institute for Strategic Studies(2018), pp. 2-3.

79) Mustafa Kibaroğlu, "Between a Rock and a Hard Place: How to Make Sense of Turkey's S-400 Choice?," *Insight Turkey*. Vol. 22. No. 3 (2020), pp. 162, 165-168.

80) 이현우, "터키는 왜 F-35 100대를 포기하면서까지 'S-400'을 도입하려 할까?." 『아시아경제』.

이프라인 건설 협력은 양국이 차후 협력의 분야를 확장하고 긴밀한 관계를 유지해 나갈 것을 시사하며 미국과 유럽의 또 다른 우려의 대상이 되고 있다. 결과적으로 이와 같은 터키의 행보는 동맹의 입장에서 터키에 대한 신뢰 회복을 어렵게 만들며 EU 가입 문제에도 부정적인 영향을 미치고 있다.

이로써 2013년 6월 13일의 결의안을 통해 같은 해 10월로 연기된 터키와 EU 간의 회담은 2013년 11월을 끝으로 사실상 2년간 정지 상태였다가, 터키의 2017년 개헌으로 사안의 심각성이 정점에 도달하면서 현재까지 가입 논의가 요원한 상태로 남아있다. 유럽연합 집행위원회는 가입 후보국인 터키에 대한 연례 평가 보고서에서 2017년 에르도안 대통령의 권한을 대폭 강화한 개헌 이후 인권, 사법, 정치적 견제 및 균형 측면에서 보인 심각한 퇴보로 인해 터키의 유럽연합 가입이 동결되었다고 밝혔다.[81] 이는 2016년 에르도안 정부가 반정부 쿠데타를 진압하는 과정에서 자행한 심각한 기본권 침해로 인해 유럽연합이 협상 중단을 제의한 이후 내린 결정이기도 했다.[82] 사실 2015년 유럽연합은 최악의 난민위기 사태를 맞아 터키의 협력이 절실해지자 2년간의 침묵을 깨고 먼저 긴밀한 협력관계를 재구축하려고 시도했다. 5년을 넘은 시리아 내전과 더불어 2003년 미국 주도의 이라크 침공으로 발생한 난민, 아프리카의 수단 등 몇몇 국가를 탈출하는 사람들이 급증하며 난민 행렬이 그칠 기미를 보이지 않자 불법이주민의 대거유입을 효과적으로 차단하기 위해 터키에 도움을 요청한 결과였다.[83] 터키는 시리아 난민을 가장 많이 수용하고 있을 뿐 아니라, 목적지인 유럽에 도달하기 전 주요 경유지라는 점에서 유럽연합이 불법이주민 사안을 타개하기 위한 최적의 파트너였다. 이에 따라 독일의 메르켈 총리는 2015년 11월 1일 이스탄불에 방문해 터키가 시리아 난민의 유럽행을 차단하는 대가로 2005년부터 시작된 터키의 EU 가입 협상을 가속화하는데 합의했다. 더불어 불법이주민을 차단하는 대가로 터키인의 무비자 입국 허용과 60억 유로에 달하는 재정적 지원을 약속하며 2016년 3월 17일 난민협상을 공식 체결하였다.[84]

난민합의는 유럽연합과 터키의 양자관계에 있어 터키가 주도권을 행사할 수 있는 가능성을 신장시켰다. EU가 역내 국가 간 조율을 통해 난민문제 해결책을 제시하는데 실패하여 터키의 도움이 그 어느 때보다도 절실함을 터키 역시 잘 알고 있었기 때문이다. 그러나 협약 체결 몇 달 후 발생한 터키 정부의 쿠데타 강경 진압으로 유럽연합이 가입협상 중단을 선언하자 에르도안 대통령은 "계속해서 터키의 가입을 불허할 경우 난민협정을 파기하고 터키에 체류 중인 시리아 난민의 유럽행을 막지 않겠다"는 협박을 서슴지 않았다.[85] 더욱이 사형제 부활 시 터키의 가입은 어림없다는 유럽연합의 입장을 두고 터키 정부는 "오히려 약속을 지키지 않고 이제까지 진정성을 보이지 않은 쪽은 유럽"이라는 비판으로 응수했다.[86]

이처럼 에르도안 대통령은 대(對)EU 협상력이 높아진 상황에서조차 권위주의적인 행보를 가속

2019. 5. 23, https://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2019052310585243862 (검색일: 2021. 4. 4).

81) 최훈진, "에르도안 '철권통치'에 EU집행위 "터키 EU가입 더 멀어졌다"." 『서울신문』. 2019. 5. 30, https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190530500079&wlog_tag3=naver (검색일: 2020.12.06).

82) Turan Idris · Akcay Ekrem Yaşar · Kanat Üyesi Selim, "An overview to Turkey-EU relations during the Justice and Development Party period," *Visionary E-Journal*. Vol. 10. No. 25 (2019), p. 661.

83) 안병억, "유럽연합 난민정책의 대내외적 변화: 2015년 난민위기를 중심으로," 『민족연구』, 제68호 (2016), p. 6.

84) 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*. Vol. 24. No. 2 (2016), pp. 75-76.

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

86) 김지연, "터키, 개헌 계획 발표… 에르도안 "사형제는 국민적 요구"." 『연합뉴스』. 2016. 7. 26. https://www.yna.co.kr/view/AKR20160726028600009?input=1195m (검색일: 2020.12.06).

화하며 양자 관계의 간극을 확대하고 있으면서도, 다른 한편에서 유럽연합의 성명을 비난하고 터키의 가입 승인을 촉구하고 있다. 이와 같은 이중적인 플레이는 유럽연합에 대한 터키의 국내 여론과 정치적 요인을 의식한 결과라고 할 수 있다. 우선 터키의 EU 여론을 살펴본 결과, 2005년 터키가 유럽연합과 공식 가입 협상을 시작한 이래 터키 국민의 EU 가입 지지율과 유럽연합 가입 가능성에 대한 확신은 평균적으로 감소하는 추세를 기록했다. 2001년부터 2017년까지 유로바로미터(Eurobarometer)가 터키 국민을 대상으로 설문조사를 시행한 결과 터키의 EU 가입을 긍정적으로 생각하는 응답자가 2004년 71%에서 2017년 47%로 대체적인 감소세를 기록한 반면, 터키의 EU 가입을 부정적으로 생각하는 응답자는 2004년 9%에서 2017년 24%로 평균적인 증가세를 기록했다.[87]

이와 더불어 메트로폴(MetroPoll)이 2018년 터키 국민을 대상으로 시행한 설문조사에서 '유럽연합이 터키가 EU의 일원이 되기를 원한다고 생각하느냐'는 질문에 응답자의 20%가 그렇다고 대답한 반면, 78%가 그렇지 않다고 대답했다.[88] 이와 같은 EU 가입을 둘러싼 터키 내 부정적 여론의 증가와 자신감 결여 현상은 유럽연합 가입으로 터키의 경제적 복지와 발전 및 민주주의와 인권의 개선을 기대했던 일부 대중들이 느낀 좌절감과 불신에서 비롯되었다. 특히 터키가 몇 년째 후보국 신분으로 남아있는 상황에서 2005년을 기점으로 EU 가입국 확장에 반대하는 유럽연합 회원국의 비율이 꾸준히 증가하고[89], 일부 유럽 국가의 우파 포퓰리스트 정권이 정치적 계산을 앞세워 터키의 가입을 부정적으로 평가하는 현상이 반복되자 실망감을 넘어서 EU에 대한 신뢰 부족과 불공정, 배제의식이 터키 사회에 깊이 자리하게 되었다.[90] 뿐만 아니라 유럽연합의 후보국으로서 의심스러운 인권 기록과 불안정하고 불확실한 정치체계 및 경제적 상황을 안고 있던 불가리아와 루마니아를 2007년 회원국으로 받아들임으로써 EU에 대한 터키 사회의 신뢰도에 부정적인 영향을 미친 것은 물론이고, 서구 지향적인 세력의 친유럽적이고 친민주적인 주장도 점차 약화되었다.[91]

한편, 터키 사회가 유럽연합에 느끼는 실망감과 불신의 정도를 부채질하는 터키 정치인과 매체의 영향도 간과할 수 없다. 특히 EU에 대한 터키의 여론은 터키 정치 영역 내에서 전달되는 정치적 메시지에 매우 민감한 것으로 나타났다. 즉 반EU 정서에 편승하려는 목적으로 상황을 과장하고 심지어는 악화시키는 터키 정치인의 언사에 대중이 자주 노출될수록, 소외감과 배제의식으로 인한 유럽연합 불신의 분위기가 고조될 수 있다는 것이다.[92] 이와 같은 정황에 비추어 봤을 때, 에르도안 대통령은 2005년 가입 협상이 결렬된 이래 뚜렷해진 반유럽 정서를 효과적으로 활용하고 있는 것으로 해석된다. 에르도안 대통령에 의해 전달되는 EU 담화만 살펴보더라도[93], 그는 종종 하나의 연설에서 터키를 향한 유럽연합과 회원국의 불공정하고 적대적인 처사를 비난하면서도 정회원국이 되기 위해 전념을 다할 것이라는 혼합적 메시지를 전달하였다. 이는 터키가 EU에 가입하지 못한 정치적 후과로부터 정권의 부담을 최소화하는 한편, 서로 다른 성격의 지지세력을 규합하며 정치적 파이를 극대화하기 위한 관심전환적 동기에서 비롯된 것으로 해석된다.

---

87) Özgehan Şenyuva, "Turkish public opinion and the EU membership: between support and mistrust," *FEUTURE*. No. 26 (2018), p. 5.
88) Max Hoffman, *A snapshot of Turkish public opinion toward the European Union* (Center for American Progress, 2018), p. 4.
89) Eurobarometer, "Do Europeans support further enlargement of the EU?", 2013.
90) Özgehan Şenyuva(2018), pp. 7-8.
91) Meltem Müftüler-Bac(1998), pp. 255-257.
92) Özgehan Şenyuva(2018), pp. 10-11.
93) 일례로 에르도안 대통령은 2018년 2월 4일에 이루어진 이탈리아 언론사 '스탐파(La Stampa)'와의 인터뷰에서 "유럽연합은 터키의 협상 접근성을 제한하면서 협상에 진척이 없는 것은 우리 때문이라고 한다. 이는 불공평하다"고 주장하며 "일부 국가가 EU 가입 외에 다른 옵션을 추진하는 것도 불공평한 처사이며 우리는 완전한 가입만을 원한다"고 덧붙인 바 있다.
https://www.news1.kr/articles/?3227112.

다시 말해 정의개발당이 집권정당이 된 이후 거의 20년이라는 시간 동안 터키가 유럽연합 가입 논의를 진척시키고 있지 못한 실질적인 이유는 에르도안의 권위주의 리더십 때문이지만, 이를 유럽연합 탓으로 돌리는 식의 발언을 통해 EU에 대한 국내의 부정적 여론을 확대하는 편이 자신의 정치적 책임에서 비교적 자유로워질 수 있는 방법일 것이다. 이는 동시에 유럽연합 측에 일정 정도의 부담을 주면서 EU 가입 옹호론자의 표심을 자극하려는 방편이기도 하다. 유럽연합 가입이 지속적으로 좌절되면서 터키 국민대중 사이에 반서방-반기독교 감정이 확산된 것이 사실이나[94], EU 가입을 통해 터키의 경제 발전과 국제사회에서의 영향력 신장, 그리고 민주주의 질의 향상 등을 기대하는 시각[95]이 여전히 사회의 주류를 형성하고 있다. 이는 에르도안 정권의 입장에서 보수주의자, 이슬람주의자, 터키의 EU 가입 반대론자 등 다양한 지지세력을 등에 업었지만, 터키가 형식상 민주국가를 표방하는 국가인 이상 다음 선거의 승리를 통해 안정적인 권력을 보장받기 위해서는 터키의 EU 가입을 지지하는 유권자들까지도 포섭해야 할 필요가 있음을 의미한다.

특히 유럽연합 가입을 통해 터키의 경제 발전을 기대하는 유권자가 가장 많은 비중을 차지하는 가운데[96], 유럽연합에 대한 터키의 높은 경제적 의존성은 EU 가입이 유럽과의 교류를 더욱 활발하게 만들어 자국의 경제적 번영을 촉진할 것이라는 터키 내 EU 긍정 여론을 뒷받침한다. 유럽연합과 터키는 1995년 관세동맹 체결 이후 무역규모가 괄목하게 증가[97]하여 현재까지 터키의 수출은 독일, 이탈리아 등과 같은 EU 국가를 위주로 진행되고 있다. 세계무역정보를 제공하는 월드트레이드 아틀라스(World Trade Atlas)의 '주요 국가별 터키 수출 및 수입 현황' 자료에 따르면, 2017년과 2018년 터키의 주요 수출시장 10개국 중 7개국이 EU 국가였다. 더욱이 2017년과 2018년의 수출 증감율을 비교했을 때 7개국을 제외한 나머지 비유럽국과의 수출이 감소(이라크, 미국)했거나 10% 미만으로 증가(이스라엘)한 것과 대조적으로, EU 국가와의 수출은 주로 10~20% 이상 증가한 사실을 확인할 수 있다.[98] 또한 터키 중앙은행의 '외국인 직접투자(FDI)' 자료에 따르면, 2016년 이후 5년간 유럽(65%)의 터키 투자액이 가장 높게 나타났으며 2위인 아시아(15%) 대비 4배 이상의 투자액을 기록해왔다. 특히 코로나19 여파에도 2019년 동 기간 대비 2020년의 전체 투자 유입액은 오히려 증가했는데, 이탈리아의 경우 유럽 전체 투자액의 50% 이상의 규모인 9억 3000만 달러를 2020년 2월에 투자했으며 영국, 룩셈부르크, 네덜란드가 각각 1억 달러 이상의 투자액을 기록했다.[99]

이와 더불어 터키의 EU 가입은 국내 물가 안정의 측면에서도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다. 터키는 세계에서 7번째로 큰 농업 생산국이지만, 터키의 농업은 작은 규모와 낮은 생산성으로 특징지어진다. 이러한 이유로 터키의 육류 및 낙농업자들에게 공급되는 사료용 농작물의 원가가 높을 수밖에 없으며, 대부분의 농작물, 육류, 유제품 등에 대한 소매가도 높아 유럽연합과 세계 시장 가격을 크게 상회한다. 따라서 터키가 유럽연합의 회원국이 된다면 터키의 국내 생산자 물가가 유럽연합의 생산자 가격 수준으로 수렴될 것으로 예상되는데, 이와 같은 현상은 다른 나라가 유럽연합에 가입한 초기에도 관찰되는 현상이었다. 터키가 회원국이 될 경우 농업 분야에서 작물의 가격이 20~50% 하락하며 국내 생산자 물가가 하락할 것으로 예상된다.[100] 결과적으

---

94) 김태환 외(2019), p. 93.
95) The German Marshall Fund of the United States(GMF), *Turkish Perceptions of the European Union*, 2021, p. 27.
96) GMF(2021), p. 27.
97) 송병준(2010), p. 138.
98) "터키 수출입 동향," Kotra 해외시장뉴스, https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setIdx=242&dataIdx=175262, 2019. 6. 7.
99) "터키 외국인 직접투자(FDI) 현황," Kotra 해외시장뉴스, https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/6/globalBbsDataView.do?setIdx=322&dataIdx=183059, 2020. 7. 6.
100) Thomas Fellmann · Myrna van Leeuwen · Petro Salamon · Ali Koc · Gulden Boluk, "EU

로 에르도안 정권의 계속되는 권위주의적 통치로 인해 불안해진 정국과 터키 경제발전의 급속한 저하, 그리고 그에 따른 정의개발당의 지지율 하락세가 뚜렷해진 현시점에서 표심을 다시 끌어모으기 위해서라도 실질적인 EU 가입 성사 여부와 관계없이 터키의 EU 가입 내러티브를 지속적으로 표출하는 일이 중요할 것이다.

터키 정부가 권력남용적이고 비민주적인 정책들을 강력히 추진하면서 통치방식 또한 점점 권위주의적이며 독재적인 성격으로 변하고 있다는 평가가 많아졌지만, 2002년 집권 후 이루어진 꾸준한 경제 성장과 소득증대가 이러한 불만들을 불식시켜왔다.[101] 그러나 2018년부터 높은 인플레이션과 달러 대비 리라화 가치 폭락 현상이 두드러지면서 심각해진 경제난 앞에 에르도안 대통령은 정권 심판론에서 자유롭지 못한 실정이다. 일명 '에르도가노믹스(erdoganomics)'라는 성장 위주 경제 정책은 한때 GDP 7.4%의 성장률을 이끌었을 만큼 터키 경제를 빠르게 성장시켰지만, 외국 자본을 끌어와 대형 인프라 프로젝트를 발주하며 쌓인 막대한 규모의 대외부채와 달러 강세 속에서도 선거를 염두에 두고 동결시킨 금리 등이 원인이 되면서 경제적인 리스크가 누적되었다.[102] 이와 관련해 2018년 '터키 쇼크' 상황을 예측한 경제학자 셀주크 고쿨룩(Seljuk Gokuluk)은 "연 6~7%였던 경제 성장폭이 연 3~4%로 낮아지고, 호황과 불황의 사이클이 5년에서 1~2년으로 빈번해지고 있다"면서 에르도가노믹스 실패의 부작용을 지적한 바 있다.[103]

이에 따라 경제 위기의 국면에서 처음 이루어진 2019년의 지방선거 결과는 에르도안 정권을 향한 민심이 이탈하고 있는 상황을 입증하는 척도가 되었다. 특히 정의개발당이 정치적 상징성과 대표성이 있는 터키의 이즈미르(Izmir)와 아다나(Adana)를 비롯해 전통적인 표밭이었던 이스탄불(Istanbul)과 앙카라(Ankara)의 지방선거에서 모두 패배해 야권인 공화인민당에 시장 자리를 내준 정황은 향후 터키 정국을 변화시킬 수 있는 시발점으로 해석되었다. 2019년 3월에 치러진 이스탄불 시장 선거의 경우는 공화인민당의 정치 신인 에크렘 이맘오울루(Ekrem Imamoglu)와 집권당 정의개발당의 핵심 인사인 전 국무총리 비날리 이을드름(Binali Yildirim)의 대결이었다. 에르도안 정부의 핵심 인사가 터키의 정치 1번지인 이스탄불 시장에 출마한다는 것은 그만큼 현 정부가 이번 선거를 지방선거 이상으로 중요시하고 있다는 것을 반증하는 것이었다. 그러나 예상과 다르게 정의개발당은 이스탄불 시장 선거마저 0.2% 차이로 패배해 선거 결과를 부정하기에 이렀고, 같은 해 6월에 진행된 재선거에서도 10%의 격차로 공화인민당에 패배했다. 많은 터키인들에게 재선거 과정은 이스탄불 시장 선거라기보다 현 정부에 대한 평가와 에르도안 대통령과 에크렘 이맘오울루와의 여야 대표 간 경쟁으로 비추어졌다. 비날리 이을드름 후보보다는 에르도안 대통령이 전면으로 나서 재선거를 주도했다는 점에서 이스탄불 시장 선거가 차기 대선 축소판이라는 평까지 나왔다.[104] 이와 같은 민심 이탈 정황은 터키 국민을 대상으로 시행한 메트로폴(MetroPoll)의 국정운영 만족도 조사 결과를 통해서도 뒷받침된다. 2017년 1월에는 40%를 기록했던 불만족도가 2018년 1월에는 43%, 2019년 1월에는 44%, 2020년 1월에는 46%[105], 2021년 2월에는 47.8%[106]로 증가한 추이만 보더라도 향후 현 정권의 지지율 하락세가 지속될 수 있

Enlargement to Turkey: Potential Effects on Turkey's Agricultural Income and Markets," *Eurasian Economic Review*. Vol. 2. No. 2 (2012), pp. 2-10.

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

102) 구유나, "'21세기 술탄'이 부른 '터키 쇼크'." 『머니투데이』. 2018. 8. 14, https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018081414413393660 (검색일: 2021. 4. 13).

103) 최지현, "코로나 시대 첫 금융위기는 터키?... 에르도안 장기 집권에 터져버린 리라화." 『아주경제』. 2021. 3. 22, https://www.ajunews.com/view/20210322150316971 (검색일: 2021. 4. 13).

104) 오종진(2019), p. 3.

105) "Erdogan's approval rate drops to lowest since October 2018," *Duvar English*, February 6, 2020, https://www.duvarenglish.com/politics/2020/02/06/erdogans-approval-rate-drops-to-lowest-since-october-2018 (검색일: 2021. 4. 7).

106) "Disapproval rate of Erdogan's Job higher than approval rate: Poll," *Duvar English*, March 4, 2021, https://www.duvarenglish.com/disapproval-rate-of-erdogans-job-higher-than-approval-

다는 사실을 알 수 있다.

에르도안의 장기집권으로 1990년대 중반 이후 태어난 이른바 'Z세대'들의 정부 불신이 갈수록 높아짐과 동시에 그들의 정치적 영향력이 확대되면서, 집권여당의 지지율 하락세가 2023년에 시행되는 총선에 반영될 가능성이 높다는 분석도 제기되고 있다. 터키의 Z세대는 에르도안의 장기집권 하에 나고 자란 세대로, 이들 중 다수가 경제는 무너져가는데 권위주의만 심화되는 터키에 더 이상 미래가 없다고 생각한다. 특히 젊고 교육수준이 높을수록 이와 같은 문제를 타개하기 위한 방편으로 터키의 유럽연합 가입을 지지할 가능성이 높은 가운데[107], 향후 이들의 인구 증가는 에르도안 정부의 재집권에 앞서 새로운 비전을 제시할 것을 요구하고 있다. 그러나 2023년 총선에서 유권자의 12%를 차지하는 이들의 지지율이 현 정부의 재집권 여부에 중요 변수로 부상한 와중에도 에르도안은 젊은 세대를 위한 별다른 비전을 제시하지 못하고 있는 실정이다.[108] 이와 관련해 터키의 한 여론조사기관은 "에르도안 정부가 과거의 실적만을 언급하며 젊은 세대와의 연결성을 잃고 있어, 2023년에 새롭게 유권자 자격이 부여되는 약 500만 명 중 정의개발당에 투표하는 비율은 1/3에 불과할 것으로 예상한다"고 전했다. 결과적으로 에르도안은 지난 20년 가까이 터키의 실권을 장악하고 이슬람식 가치와 교육을 추진하며 독실한 이슬람교도 세대 육성을 지향해왔지만, 이와 같은 메시지가 기성세대와 달리 젊은 세대에게는 받아들여지지 않는다는 사실을 인정해야 하는 상황이 되었다.[109] 따라서 터키 인구의 절반을 차지하는 30세 이하의 젊은 세대의 불신을 잠재우며 이들의 지지를 회복하기 위한 노력의 전개가 향후 에르도안 대통령의 장기집권에 필수 조건이 될 것이다.

정리하면 현 정부의 지지율 하락세가 선명해진 가운데 에르도안 대통령이 안정적인 정국을 유지하기 위해서는 높아진 정부 불신을 관리하는 차원에서 정치 경제적 성과를 입증하는 일이 반드시 선행되어야 할 것이며, EU 가입 논의가 특히 이를 위한 쓰임새 높은 전략이 된다. 다양한 포퓰리즘 소재 중에서도 이미 터키 사회에서 수없이 공론화되었지만 여전히 논란의 소지가 많은 주제이기 때문이다. 터키 입장에서는 유럽연합이 요구하는 가입 기준을 충족하기 위해 이룬 개혁의 성과도 존재하지만 몇 십 년간 후보국 신분을 면치 못하면서 냉전시대와 달리 유럽에 대한 소외감과 불신의 정도가 높아진 상태다. 즉 터키로서는 터키가 EU에 가입하지 못한 책임이 누구에게 더 큰가와 관계없이 가입 승인에 소극적인 유럽연합을 비난할 명분이 충분한 것이고, 에르도안이 이를 잘 파고든 전략을 구사했다고 말할 수 있다. EU 정치에 능한 터키의 정치인 가운데서도 에르도안은 총리 시절부터 대통령이 된 지금까지 중요한 정치적 국면에서 유럽연합을 종종 정치적 도구로 활용해왔다. 민주적인 개혁과 유럽연합 가입을 약속하며 정치무대에 등장했지만, 집권 후 터키의 민주주의를 후퇴시키더니 급기야는 21세기 술탄이라 불리는 제왕적 대통령제의 기반을 마련했으면서도 되려 유럽을 비난하며 터키의 EU 가입을 촉구하는 모순적인 행동이 이를 증명한다. 에르도안 대통령으로서도 지금과 같이 유럽연합에 대한 진실되지 못한 자세로는 터키가 절대 회원국이 되지 못할 것이라는 사실을 잘 알 것이다. 그렇지만 심각한 경제난 속에 정치적 입지가 흔들리는 지금의 상황에서 지지세력을 결집하기 위해서라도 EU 정치는 더더욱 포기할 수 없는 선택지가 되었다. 이는 정책 성과에 대한 유권자들의 평가가 향후 선거 결과에 영향을 미칠 수 있을 때 정부는 폭력적이거나 모험적인 외교정책에 관심을 둔다[110]는 관심전환이론의 시각에서도 설득력 있는 논리라고 할 수 있다. 최근 2020년 11월 집권 정의개발당 행사에서 유럽연합 회원

---

rate-poll-news-56507 (검색일: 2021. 4. 7).

107) Max Hoffman(2018), p. 3.

108) 이윤정, "대입시험이 촉발한 분노…Z세대를 두려워해야 하는 또 한 명의 지도자." 『경향신문』. 2020. 7. 8, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202007081720001 (검색일: 2021. 4. 24).

109) 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).

110) Smith Alastair, "Diversionary Foreign Policy in Democratic System," *International Studies Quarterly*. Vol. 40. No. 1 (1996), p. 133.

국의 행태를 지적하면서도 "터키는 유럽과 600년간의 역사를 공유하고 있는 뗄 수 없는 유럽의 일부이며, 유럽연합이 터키와 더욱 가까운 관계를 형성하고 터키를 완전한 회원국으로 받아들이겠다는 약속을 지킬 것을 요구한다"[111]고 언급한 것도 이러한 일환으로 해석된다.

향후 유럽연합 가입을 둘러싼 터키의 국내 여론은 정부가 EU 가입을 위한 실질적인 정책을 추진하고 그 결과를 예측하는데 있어 중요한 변수로 남을 전망이다. 특히 2019년 12월 기준 터키 내부에서 경제 위기를 자초하는 에르도안의 권위주의적인 국정 운영에 실망해 이를 타개하기 위한 활로로 EU 가입을 지지하는 세력까지 더해져 가입 지지율이 60%[112]를 기록한 정황은 에르도안 정부에 정치적인 부담이 될 것임은 분명하다. 그렇지만 에르도안이 지금과 같이 EU 가입 추진 문제를 자신의 권력을 강화하기 위해 다분히 계산된 정치적 의도에 따라 이용한다면, 국내 여론의 흐름과 역행하는 결과가 도출될 수밖에 없다. 다만 이와 같은 시나리오는 에르도안 대통령이 다가올 2023년 6월의 총선에서 승리했을 경우에나 실현 가능할 것이다. 2019년 3월 터키 주요 도시의 지방 선거에서 패배했던 정의개발당에 차기 국민투표는 정치적 도전이 될 것임이 분명하다. 이와 관련해 2021년 5월에 시행한 여론조사 결과, 터키 유권자들 사이에서 저조한 경제 실적과 부실한 재정 관리 등을 이유로 현 정부를 신뢰하지 못하게 되면서 2023년 대선을 앞두고 에르도안 대통령의 정치적 라이벌인 이스탄불(Istanbul)의 시장 에크렘 이맘오울루(Ekrem Imamoglu)와 앙카라(Ankara)의 시장 만수르 야바쉬(Mansur Yavaş)의 지지도가 상승하고 있는 것으로 나타났다. 대통령 결선투표에서 유권자의 52.5%가 야바쉬를 선택할 것이라고 응답한 반면 에로드안의 지지율은 38.1%에 그쳤으며, 이와 비슷한 형식으로 이루어진 인터뷰에서는 터키 유권자 1,506명 중 51.4%가 이맘오울루를 지지할 것이라고 밝힌 반면 에르도안의 지지율은 39.9%에 그쳤다.[113] 이와 같은 결과는 유력한 차기 대선 주자 모두가 케말리즘의 정신을 강조하는 공화인민당(CHP) 소속 정치인이라는 점을 나타내고 있어 앞으로 터키가 유럽연합 가입을 추진해가는 과정에도 시사하는 바가 많을 것으로 예상된다. 그렇지만 에르도안 대통령이 집권하는 동안 권위주의적인 행보를 지속하며 유럽연합 가입을 스스로 좌초하는 이상 터키의 EU 가입은 앞으로도 요원한 일이 될 수밖에 없다.

이와 같이 특정한 지도자의 집권 하에 과거의 권위주의로 회귀하고 있는 터키의 현주소를 조명하는 일은 단편적인 사례 그 이상의 의미를 갖는다. 즉 터키의 민주주의 퇴보 현상은 권위주의적인 인물이 국가 권력을 장악함으로써 민주주의라는 정치체제가 합법적이고, 점진적인 방식으로 취약해질 수 있다는 사실을 보여주는 사례라고 평가할 수 있다. 최근 미얀마에서 군부 쿠데타가 발생하며 아웅산 수치(Aung San Suu Kyi) 국가 고문이 감금된 것은 물론이고, 태국과 캄보디아에서도 군부가 정권을 장악하고 있다.[114] 지난해 태국에서는 군주제 개혁을 요구하는 대규모의 민주화 시위가 벌어졌으나 2014년 쿠데타로 정권을 잡은 쁘라윳 짠오차(Prayuth Chanocha) 총리가 강제 진압의 과정에서 시민 수십명을 체포했으며, 아시아의 최장기 집권자로 알려진 캄보디아의 훈센(Hun Sen) 총리는 망명한 야당 지도자들에게 최장 25년의 징역형을 내리고 친인척 모두를 정치적 요직에 앉혀 가족 왕조를 완성했다는 비판을 받고 있다. 아시아 지역에서 비교적 민주주의가 잘 운영되어 왔다고 평가된 필리핀마저도 로드리고 두테르테(Rodrigo Duterte)라는 권위주의적인 인물이 정권을 장악하며 사법 절차를 무시하는 공포정치를 펼치고 있다. 일부 민주국가

---

111) 김승욱, "터키는 뗄 수 없는 유럽의 일부." 『연합뉴스』. 2020. 11. 23. https://www.yna.co.kr/view/AKR20201123001700108 (검색일: 2020. 12. 6).

112) "Support to join the EU stands at 60 percent," *Hurriyetdailynews*, January 1, 2020, https://www.hurriyetdailynews.com/support-to-join-the-eu-stands-at-60-percent-150488 (검색일: 2021. 4. 24).

113) "Erdogan's rivals climb in polls ahead of 2023 election," *Ahval*, May 18, 2021, https://ahvalnews.com/turkey-2023-elections/erdogans-rivals-climb-polls-ahead-2023-election (검색일: 2021. 5. 21).

114) 박형기, "미얀마 등 동남아서 권위주의 정권 속출, 바이든 난감하네…." 『뉴시스』. 2021. 2. 8, https://www.news1.kr/articles/?4206327 (검색일: 2021. 5. 22).

에서 이와 같은 독재자 전성시대가 펼쳐지고 있는 현상을 두고 필리핀의 정치학자 리차드 헤이다리안(Richard Heydarian)은 "캄보디아와 태국 등지에서 권위주의가 더욱 공고해지고 있지만, 이들 국가의 인구 절반 이상이 민주주의를 열망하는 30세 미만의 새로운 세대이기 때문에 민주적인 삶의 방식과 배치되는 독재정권은 본능적으로 받아들여질 수 없을 것"이라고 밝혔다.[115] 이와 같은 관점에서 터키에서도 자국의 권위주의 노정화로 인한 정치, 경제의 후진성을 우려하는 젊은 세대의 정치적 발언권과 인구가 점차 확대함에 따라, 민주주의의 제도와 규범을 이용하며 권력을 유지하려는 에르도안 정권의 행태도 오랫동안 지속되기 힘들 것이라는 점을 파악할 수 있다.

결론

터키는 중동에서 유일하게 정교분리를 표방하며 서구식 민주주의를 운영해왔다. 인접국에도 이슬람 민주주의가 가능하다는 가능성을 보여준 국가라는 점에서 함의가 적지 않았다. 유럽도 터키의 지정학적인 중요성과 더불어 성장 가능성에 주목하며 냉전 시대 이래 다양한 방면에서 협력을 이어 나갔고, 마침내 2005년에는 EU와의 공식 가입 협상에 이르게 되었다. 코펜하겐 기준의 충족을 위한 민주적인 개혁의 성과가 누적된 정황과 2003년 터키의 경제 위기가 한창일 때 에르도안이 집권하며 경제적으로 큰 성공을 거둔 사실을 감안했을 때, 유럽연합과의 가입 협상은 순조롭게 진행될 것으로 예상되었다. 그러나 2005년 가입 협상이 결렬된 이래 에르도안이 점차 권위주의적인 방식으로 국정을 운영하면서 양자 간 협상의 진척이 이루어지지 않았고, 급기야 2017년에는 에르도안이 의원내각제를 폐지하고 제왕적 대통령제의 기반을 마련하면서 유럽연합과의 가입 협상이 동결되었다. 에르도안은 이를 두고 이슬람 국가인 터키를 향한 보이지 않는 차별이라며 EU를 비난하면서도, 완전한 회원국 승인만이 터키가 받아들일 수 있는 선택지이며 가입을 위한 노력 역시 멈추지 않을 것이라는 뜻을 거듭 표명했다. 그렇지만 시간이 지날수록 정의개발당이 총선에서 연이어 다수의 의석을 확보함에 따라 유럽연합에 대한 에르도안의 이중적인 행태는 더욱 강화될 뿐이었다. 즉 대외적으로는 가입 의사를 천명하면서도, 권력욕을 채우기 위한 그의 행보는 유럽연합이 추구하는 가치에서 스스로 이탈하고 있었다.

한때 에르도안은 유럽연합 가입을 위한 민주적인 개혁을 약속하며 정치무대에 등장한 이후, 집권기에 EU와의 가입 협상을 시작하고 높은 경제 성장률을 달성하면서 다수의 지지세력을 결집하는데 성공했다. 그러나 전문가 대신 측근을 경제 분야에 임명하고 선거를 앞두고 금리를 동결시키는 등 그의 권위주의적인 행보가 시장을 왜곡하는 결과까지 초래하며 터키의 경제난이 가속화되었고, 이에 따라 정의개발당을 향한 민심 이탈 정황이 점차 뚜렷해지고 있다. 에르도안이 집권한 이래 달성한 경제적 성과가 독재적인 성격으로 변화하는 정부의 통치 방식에 대한 불만을 불식시켜왔지만, 높은 인플레이션과 달러 대비 리라화 가치 폭락 현상이 두드러지면서 정권 심판론에서 자유로울 수 없는 현실에 직면한 것이다. 이와 같은 상황에서 대통령에게 권력이 집중되는 제왕적 대통령제를 도입했다고 해도 터키가 민주국가를 표방하는 이상 에르도안에게는 돌아오는 선거철을 대비해 지지세력을 규합하기 위한 방책이 요구될 것인데, 그중 하나가 터키 사회에서 오랫동안 공론화된 EU 가입 논의다. 특히나 유럽연합에 느끼는 터키 대중의 실망감과 불신의 정도가 냉전 시대에 비해 확대되었다고 해도 여전히 EU 가입을 지지하는 여론이 우세한 가운데, 이들의 표심을 자극하기 위해서라도 에르도안에 EU는 버릴 수 없는 카드가 되었다. 정치적 발언권이 점차 확대되는 젊은 세대의 외면과 경제난 가속화로 인한 기존의 지지세력 이탈 정황이 점차 뚜렷해지는 상황 속에서, 대체로 젊고 교육수준이 높은 것으로 나타나는 터키 내 EU 가입 지

---

115) 정유진, "아시아의 '스트롱맨' 전성시대… "그래도 희망은 민주주의의 편"." 『경향신문』. 2021. 4. 13, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202104131633001&code=970100 (검색일: 2021. 5. 22).

지론자들의 표심이 향후 정권의 재집권을 위한 절대적인 요건이 될 것이기 때문이다.

에르도안 대통령은 터키공화국 설립 100주년이 되는 해이자 총선이 이루어지는 2023년을 터키의 EU 가입 예정 시기로 지정했지만,[116] 앞으로도 권위주의적인 노선을 고수하는 이상 유럽연합 가입 문제는 큰 변화를 맞이하기 어려울 것이다. 즉 2021년 5월에 시행된 여론조사의 결과와 같이 에르도안 대통령의 국정 운영에 실망한 상당수의 유권자가 터키의 세속주의적인 정신을 계승해온 공화인민당 소속 정치인을 지지한다면 답보 상태에 놓여있던 터키의 가입 문제도 변화를 맞이할 가능성이 있지만, 그렇지 않고 임기 동안 에르도안 대통령이 정치적 셈법에 따라 EU 정치력을 구사하는 패턴을 반복한다면 터키의 가입 논의는 계속해서 진척되지 못할 것이다.

참고문헌

1. 국내 단행본 및 논문

김대성. “터키의 유럽연합 가입 과정과 가입을 위한 개선사항에 대한 연구.” 『중동문제연구』. 제11권 1호 (2012).

김대성. “터키 공화국 현대사와 쿠데타.” 『내일을 여는 역사』. 제65호 (2016).

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

김태환 · 이재현 · 인남식. 『지정학적 시각과 한국 외교』. 사회평론아카데미, 2019.

박선희. “유럽연합-터키 관계와 EU 이주, 난민정책의 외재화의 문제점.” 『국제지역연구』. 제21권 1호 (2017).

신종훈. “유럽연합의 확장과 터키의 유럽연합 가입 문제.” 『서양사론』. 제108호 (2011).

신종훈. “유럽연합과 터키의 불편한 동반 관계, 1945년 이후부터 2018년까지.” 『통합유럽연구』. 제10권 2집 (2019).

송병준. “1990년대 이후 유럽연합-국가간 제도적 관계에 대한 연구: 유럽연합의 터키정책 변화를 중심으로.” 『EU연구』. 제26호 (2010).

쉴레이만 세이디 지음, 곽영완 옮김. 『터키 민족 2천년 사』. 애플미디어, 2012.

안병억. “유럽연합 난민정책의 대내외적 변화: 2015년 난민위기를 중심으로.” 『민족연구』. 제68호 (2016).

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

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

앤드류 망고 지음, 곽영완 옮김. 『무스타파 케말 아타튀르크: “영웅인가 독재자인가” 터키 건국의 아버지 아타튀르크 일대기』. 애플미디어, 2012.

정성철. “관심전환전쟁이론: 논리와 증거.” 『한국정치학회보』. 제47집 5호 (2013).

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

2. 외국 단행본 및 논문

Alastair, Smith. “Diversionary Foreign Policy in Democratic Systems.” International Studies Quarterly. Vol. 40 No. 1, 1996.

---

[116] Erhan İçener · David Phinnemore, “Turkey and the EU: Looking Beyond the Pessimisms,” *Insight Turkey*. Vol. 13. No. 3 (2014), p. 45.

Fellmann, Thomas; Leeuwen Myrna van; Salamon Petro; Koc Ali; and Boluk Gulden. "EU Enlargement to Turkey: Potential Effects on Turkey's Agricultural Income and Market." *Eurasian Economic Review*. Vol. 2 No. 2, 2012.

Günes-Ayata, Ayse. "From Euro-scepticism to Turkey-scepticism: changing political attitudes on the European Union in Turkey." *Journal of Southern Europe and the Balkans*. Vol. 5 No. 2, 2003.

Geddes, Barbara. "What do we know about democratization after twenty years." *Annual Review of Political Science*. Vol. 2, 1999.

Gelpi, Christopher. "Democratic Diversions: Governmental Structure and the Externalization of Domestic Conflict." *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 41 No. 2, 1997.

Gerhards, Jürgen; and Hans Silke. "Why not Turkey? Attitudes towards Turkish Membership in the EU among Citizens in 27 European Countries." *JCMS*. Vol. 49 No. 4, 2011.

Grigoriadis, Ioannis N. "The Turkish Presidential Elections of 10 August 2014." *Mediterranean Politics*. Vol. 20 No. 1, 2015.

Guerin, Selen Sarisoy; and Stivachtis Ioannis. *On the Road to EU Membership?: The Economic Transformation of Turkey*. ASP, 2011.

Gunter, Michael M. "Erdogan and the delice of Turkey." *Middle East Policy*. Vol. 23 No. 4, 2016.

Hale, William. "Human Rights and Turkey' EU Accession Process: Internal and External Dynamics, 2005-10." *South European Society and Politics*. Vol. 16 No. 2, 2011.

Halit, Burç Aka. "Paradigm Change in Turkish Foreign Policy after Post-Cold War." *Turkish Journal of International Relations*. Vol. 13 No. 3, 2014.

Hoffman, Max. 2018. *A snapshot of Turkish public opinion toward the European Union*, Center for American Progress.

İçener, Erhan; and Phinnemore David. "Turkey and the EU: Looking Beyond the Pessimisms." *Insight Turkey*. Vol. 13 No. 3, 2014.

Idris, Turan; Yaşar Akcay Ekrem; and Selim Kanat Üyesi. "An overview to Turkey-EU relations during the Justice and Development Party period." *Visionary E-Journal*. Vol. 10 No. 25, 2019.

Jung, Dietrich. "'Secularism': A Key to Turkish Politics." *Intellectual Discourse*. Vol. 14 No. 2, 2006.

K, Ulusoy. "Turkey's reform effort reconsidered, 1987-2004." *Democratization*. Vol. 14 No. 3, 2007.

Kibaroğlu, Mustafa. "Between a Rock and a Hard Place: How to Make Sense of Turkey's S-400 Choice?." *Insight Turkey*. Vol. 22 No. 3, 2020.

Kili, Suna. "Kemalism in Contemporary Turkey." *International Political Science Review*. Vol. 1 No. 3, 1980.

LaGro, Esra; and Jørgensen Knud Erik. *Turkey and the European Union: Prospects for a difficult Encounter*. Palgrave Macmillan, 2007.

Lancaster, Caroline. "The iron law of Erdogan: the decay from intra-party democracy to personalistic rule." *Third World Quarterly*. Vol. 35 No. 9, 2014.

Larrabee, F. Stephen; and Lesser Ian O. *Turkish Foreign Policy in an Age of Uncertainty*. RAND, 2003.

Mclaren, Lauren. "Turkey's Eventual Membership of the EU: Turkish Elite Perspectives

on the Issue." *Journal of Common Market Studies*. Vol. 38 No. 1, 2000.
Mclaren, Lauren; and Cop Burak. "The Failure of Democracy in Turkey: A Comparative Analysis." *Government and Opposition*. Vol. 46 No. 4, 2011.
Mousseau, Demet Yalcin. "Turkey and the EU: The Importance of Markets." *Survival*. Vol. 48 No. 3, 2006.
Müftüler-Bac, Meltem. "The Never-Ending Story: Turkey and the European Union." *Middle Eastern Studies*. Vol. 34 No. 4, 1998.
Minkenberg, Michael. "Christian identity? European churches and the issue of Turkey's EU membership." *Comparative European Politics*. Vol. 10 No. 2, 2012.
Müge, Kinacioğlu; and Aylin Gürzel. "Turkey's Contribution to NATO's Role in Post-Cold War Security Governance: The Use of Force and Security Identity Formation." *Global Governance*. Vol. 19 No. 4, 2013.
Öner, Selcen. "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*. Vol. 24 No. 2, 2016.
Salt, Jeremy. "Erdogan's "New Turkey" Slides into Turmoil." *Middle East Policy*. Vol. 23 No. 2, 2016.
Şenyuva, Özgehan. "Turkish public opinion and the EU membership: between support and mistrust." *FEUTURE*. No. 26, 2018.
Sinem, Eray; and Sonat Bayram. "Turkish foreign and economic policy between 1950 and 1975." *The Journal of International Social Research*. Vol. 11 No. 61, 2018.
Stolker, Thomas. "The accession of Turkey into the EU: Reasons for the slow progress." Master diss., Wageningen University & Research, 2013.
Szigetvári, Tamás. "EU-Turkey Relations: Changing Approaches." *Romanian Journal of European Affairs*. Vol. 14 No. 1, 2014.
Takim, Abdullah; and Yilmaz Ensar. "Economic policy during Ataturk's era in Turkey (1923-1938)." *African Journal of Business Management*. Vol. 4 No. 4, 2010.
The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank. *Turkey: Economic Reform & Accession to the European Union*. Washington, D.C.: World Bank, Centre for Economic Policy Research, 2005.
The International Institute for Strategic Studies. 2018. *The US-Turkey rift*. Strategic Comments.
The German Marshall Fund of the United States(GMF). 2021. *Turkish Perceptions of the European Union*.
Tziarras, Zenoas. "Erdoganist authoritarianism and the 'new' Turkey." *Southeast Europe and Black Sea Studies*. Vol. 18 No. 4, 2018.
Usul, Ali Resul. "Is there any hope on the revival of EU-Turkey relations in the "New Era"?." *Turkish Studies*. Vol. 15 No. 2, 2014.
Verney, Susannah. "National identity and political change on Turkey's road to EU membership." *Journal of Southern Europe and the Balkans*. Vol. 9 No. 3, 2007.

3. 인터넷 기사 및 사이트

경향신문. "대입시험이 촉발한 분노… Z세대를 두려워해야 하는 또 한 명의 지도자." http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=202007081720001 (검색일: 2021. 04. 24).

경향신문. “아시아의 ‘스트롱맨’ 전성시대… “그래도 희망은 민주주의의 편”.” http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202104131633001&code=970100 (검색일: 2021. 5. 22).
경향신문. “터키, 군부 쿠데타로 유혈사태… ‘술탄’ 에르도안 축출되나.” http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201607160900001&code=970205 (검색일: 2020.12.06).
뉴시스. “미얀마 등 동남아서 권위주의 정권 속출, 바이든 난감하네….” . https://www.news1.kr/articles/?4206327 (검색일: 2021. 5. 22).
뉴시스. “에르도안 “나는 독재자 아니다”.” https://newsis.com/view/?id=NISX20170419_0014840191&cID=10105&pID=10100 (검색일: 2020. 11. 28).
뉴스1. “에르도안 “EU, 약속 지켜라… 파트너십 아닌 ‘가입’ 원해”.” https://www.news1.kr/articles/?3227112 (검색일: 2021. 04. 23).
뉴스타운. “‘Z세대 불만’과 미래를 말 안하는 에르도안 터키 대통령.” https://www.newstown.co.kr/news/articleView.html?idxno=484991 (검색일: 2021. 04. 23).
머니투데이. “‘21세기 술탄’이 부른 ‘터키 쇼크’.” https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018081414413393660 (검색일: 2021. 04. 13).
서울경제. “‘새로운 터키’ 약속하더니… 재무장관에 사위 앉혀.” https://www.sedaily.com/NewsView/1S2145QWAT (검색일: 2021. 04. 02).
서울신문. “에르도안 ‘철권통치’에 EU집행위 “터키 EU가입 더 멀어졌다”.” https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190530500079&wlog_tag3=naver (검색일: 2020.12.06).
서울신문. “에르도안 ‘무소불위 술탄’ … 과거로 간 터키.” http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170418016010&wlog_tag3=naver (검색일: 2021. 04. 01).
아시아경제. “터키는 왜 F-35 100대를 포기하면서까지 ‘S-400’을 도입하려 할까?.” https://view.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2019052310585243862 (검색일: 2021. 04. 04).
아주경제. “코로나 시대 첫 금융위기는 터키?... 에르도안 장기 집권에 터져버린 리라화.” https://www.ajunews.com/view/20210322150316971 (검색일: 2021. 04. 13).
연합뉴스. ““터키는 뗄 수 없는 유럽의 일부”.” https://www.yna.co.kr/view/AKR20201123001700108?input=1195m (검색일: 2020.12.06).
연합뉴스. “터키, 개헌 계획 발표… 에르도안 “사형제는 국민적 요구”.” https://www.yna.co.kr/view/AKR20160726028600009?input=1195m (검색일: 2020.12.06).
연합뉴스. “에르도안, “터키, EU 가입 약속 계속 유지” … EU 평가보고서 반박.” https://www.yna.co.kr/view/AKR20190530188000080?input=1195m (검색일: 2020.11.18).
주간동아. “‘21세기 술탄’ 꿈꾸는 에르도안 터키 대통령.” https://weekly.donga.com/3/all/11/535453/1 (검색일: 2021. 04. 04).
중앙일보. “정치 내각과 측근 정치.” https://news.joins.com/article/4057448 (검색일: 2021. 04. 02).
Ahval. “Erdogan’s rivals climb in polls ahead of 2023 election.”

https://ahvalnews.com/turkey-2023-elections/erdogans-rivals-climb-polls-ahead-2023-election (검색일: 2021. 05. 21).
Duvar English. "Disapproval rate of Erdogan's Job higher than approval rate: Poll." https://www.duvarenglish.com/disapproval-rate-of-erdogans-job-higher-than-approval-rate-poll-news-56507 (검색일: 2021. 04. 07).
Duvar English. "Erdogan's approval rate drops to lowest since October 2018." https://www.duvarenglish.com/politics/2020/02/06/erdogans-approval-rate-drops-to-lowest-since-october-2018 (검색일: 2021. 04. 07).
Hurriyetdailynews. "Foreigners don't like Muslims, only their money: Turkish President Erdogan." https://www.hurriyetdailynews.com/foreigners-dont-like-muslims-only-their-money-turkish-president-erdogan-74893 (검색일: 2020. 11. 28).
Hurriyetdailynews. "Support to join the EU stands at 60 percent." https://www.hurriyetdailynews.com/support-to-join-the-eu-stands-at-60-percent-150488 (검색일: 2021. 04. 24).
SBS. "[월드리포트] 21세기 술탄 에르도안 ② - 오늘의 동지는 내일의 적." http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1003581820&plink=ORI&cooper=NAVER (검색일: 2021. 03. 31).
YTN. "터키 성소피아 성당 모스크 전환… 에르도안 대통령 속내는?". https://www.ytn.co.kr/_ln/0104_202008131050512191 (검색일: 2021. 02. 24).

4. 웹 사이트

Eurofound <www.eurofound.europa.eu>.
Eurobarometer <www.eui.eu>.
Kotra <www.kotra.or.kr>.
Oxford Reference <www.oxfordreference.com>.