

# 2019년 카자흐스탄 권력승계 연구: 권력복점의 제도화를 중심으로

윤도원 연세대학교 정치외교학과 박사과정

본 논문은 2019년에 발생한 카자흐스탄의 권력승계 사례를 분석한다. 권력승계는 권위주의 체제지속에 있어서 가장 위협적인 국면 중 하나로 지적된다. 그렇지만 2019년 카자흐스탄의 권위주의 통치연합은 권력양위를 통해서 안정적인 권력승계를 달성했다. 해당 유형의 권력승계는 승계과정의 불확실성을 최소화하였다. 그럼에도 권력양위는 전임자와 현직자 간의 갈등가능성을 내포한다. 카자흐스탄은 전임자와 현직자 간의 갈등을 권력복점의 제도화를 통해 없애고자 했다. 이러한 권력복점의 제도화는 통치 연합 엘리트들의 확약 문제와 집단행동문제를 해소하는 데 기여하고 있다. 카자흐스탄식 권력승계는 향후 다른 개인 권위주의 국가들에서도 관측될 것이다. 권위주의 물결의 대두와 함께 개인 권위주의 체제가 증가하고 있는 현실에서 개인 독재자에게 권력양위형 권력승계는 유의미한 선택지로 남아 있을 것이기 때문이다.

주제어 권력승계, 권력양위, 권력복점, 체제생존전략, 카자흐스탄

## I. 서론

개인 권위주의 체제(personalist authoritarian regime)하에서 권력승계는 리더십 승계와 동일시된다. 리더십 승계는 “한 지도자에서 다른 지도자로의 권력 전환 과정”이며 이 과정은 “확립된 절차에 의거하여 발생할 수도 있지만 예상치 못한 지도자의 퇴장으로도 발생”한다(Clapham, 1988; Govea and Holm, 1998). 본 논문이 분석할 2019년 카자흐스탄의 권력승계 역시 지도자의 퇴장으로 발생하였다. 그렇지만 그 퇴장이 예상치 못한 퇴장은 아니었다. 2019년 카자흐스탄의 권력승계는 꼼꼼히 조율된 권력승계의 전형으로 평가할 수 있다. 1989년 6월 22일 카자흐 소비에트 사회주의 공화국(Kazakh SSR)의 공산당 중앙위원회 제1서기로 취임한 이래 2019년 3월까지 장기집권하고 있던 누르술탄 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev)는 현지시각 2019년 3월 19일 오후 7시 대국민담화를 통해 대통령직

사임을 공표했다(Назарбаев, 2019). 그는 국민의 지도자를 뜻하는 엘바스(Elbasy)의 칭호를 비롯한 복수의 특권들을 보장받은 채 ‘퇴진’하였다. 대통령직은 카자흐스탄 헌법 48조 1항에 의거하여 3월 20일 상원의장인 카심조마르트 토카예프(Kassym-Jomart Tokayev)가 승계하였다.

합리적 선택의 관점에서 독재자는 자신의 지위와 권력을 장기간 유지하기를 희구한다(Geddes, 1999: 125). 나자르바예프 정권과 같은 개인 권위주의 체제에서는 위와 같은 유인은 더욱 증대된다(Geddes et al., 2014; Bratton and Van de Walle, 1997). 더욱이 퇴임 후 처벌 가능성을 고려한다면 독재자는 장기간 자신의 권력을 유지하는 것이 합리적이다(Goemans et al., 2009; Geddes et al., 2014). 그렇다면 이 선으로 퇴진한 나자르바예프는 비합리적 선택을 한 것일까? 후술하겠지만 나자르바예프의 퇴임은 비합리적 선택이 아니었다. 그는 ‘퇴진’ 이후 권력복점(power duopoly)의 제도화를 통해 자신의 영향력을 유지하고 있는 한편으로 자신에 대한 처벌 가능성도 최소화시키고 있다. 본 논문은 나자르바예프의 퇴진을 합리적 선택의 관점에서 접근하며 이를 실증하기 위해 카자흐스탄의 권위주의 성립, 권력승계 진행과정 그리고 권력승계 이후 정치과정을 추적하여 해당 권력승계의 기제를 규명하고자 했다.

기본적으로 카자흐스탄을 포함한 중앙아시아 독재 체제 국가들의 권력승계를 분석한 연구는 적다. 이는 상대적으로 적은 사례와 정보의 불확실성에서 비롯된다. 중앙아시아에서 권력승계가 발생한 국가는 발생순서대로 2006년 12월 투르크메니스탄, 2016년 9월 우즈베키스탄, 2019년 3월 카자흐스탄의 사례만이 존재한다. 본 논문은 위와 같은 사례의 제약을 보완하기 위해 포스트 소비에트 개인 권위주의 체제 국가들의 권력승계 사례들도 비교준거로서 검토하였다. 정보의 불확실성 역시 독재 체제 권력승계 분석에 있어 근본적인 문제점으로 지적된다. 본 논문 역시 선행연구들과 동일한 제약에 처해 있다. 그럼에도 체제 생존과 체제 지속 요인들에 대한 선행연구들을 바탕으로 카자흐스탄의 권력승계를 분석할 수 있다고 판단하였다.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 본 연구는 국외 국가들의 영향력을 통제하였다. 중앙아시아에 인접한 국가인 러시아, 중국, 이란은 대표적인 흑기사 국가(black knight)들이다(Diamond et al., 2016). 흑기사 국가는 “서구의 민주

본 논문의 II절에서는 권위주의 체제 유형화에 기반한 권위주의 체제의 생존 전략에 대한 이론적 논의와 유라시아 권위주의 체제 국가들의 권력승계 양태를 검토하였다. III절은 카자흐스탄 권위주의 체제의 성립과 공고화를 분석하였다. IV절은 2019년 카자흐스탄의 권력승계와 권력복점을 분석하였다. 마지막으로 V절에서는 카자흐스탄 권력승계가 가지는 이론적 의의와 정책적 함의를 제시하였다.

## II. 개인 권위주의 체제의 생존과 체제지속에 대한 이론적 논의

### 1. 체제 유형별 권위주의 생존

게디스(Barbara Geddes)는 권위주의 체제 생존 양태를 분석하여 체제를 유형화했다. 그녀는 일당(single party), 군부(military) 개인(personalist) 그리고 이 세 유형들의 혼합 체제(hybrid regime)를 권위주의의 유형으로 제시하였다(Geddes, 2003). 이러한 유형들 중 일당, 개인, 군부 권위주의 체제 순으로 장기간 생존하는 경향이 관찰되었다(Geddes, 2003: 78). 중앙아시아 권위주의 국가들을 게디스 등의 유형 분류에 의거하여 정의하면 카자흐스탄과 타지키스탄은 개인 권위주의 체제(personalist authoritarian regime), 투르크메니스탄과 우즈베키스탄은 일당-개인 혼합 권위주의 체제(party-personalist hybrid authoritarian regime)로 분류된다(Geddes et al., 2014). 즉, 중앙아시아 권위주의 체제에서는 개인 권위주의 체제의 요소를 공통적으로 관찰할 수 있다.

개인 권위주의 체제는 독재자의 개성(personality)에 따라 체제 운영기제의 상

화 압력에 균형을 모색하는 국가”를 지칭한다(Levitsky and Way, 2010: 41). 특히, 흑기사 국가들은 지리적 인접 국가들에서 발생하는 체제 전환에 민감하다(Koesel and Bunce, 2013). 그렇기에 러시아, 중국, 이란은 지리적 인접성을 매개로 중앙아시아 권위주의 체제의 지속에 일정 이상의 유인을 가지고 있다. 그럼에도 중앙아시아 국가들의 권력승계에 있어서 흑기사 국가들의 영향력은 제한적이었다. 2006년 투르크메니스탄과 2016년 우즈베키스탄의 권력승계에서는 씨족 정치에 기반한 후견주의를 통해 단기간에 안정적인 권력승계를 달성했다(윤도원·백우열, 2019). 2019년 카자흐스탄의 권력승계 역시 단기간에 권력승계가 종결되면서 흑기사 국가의 개입 여지는 축소되었다.

이성이 발현된다. 하지만 다른 엘리트들의 견제를 받지 않고 당과 군을 포함한 핵심적인 국가조직에 대한 통제권을 독재자 개인이 가진다는 특징이 공통적으로 나타난다(Geddes, 1999: 130). 그렇기에 확립된 독재를 달성한 개인 권위주의 체제의 경우 종종 독재자와 체제가 동일시된다(Ezrow and Frantz, 2011: 216). 독재자가 얼마나 개인화되었는가의 정도(personalism)는 집권 기간과 유의미한 양의 상관관계를 보인다(Geddes et al., 2018: 88). 개인화 정도의 증가는 독재자의 권력과 재량권을 더욱 증대시킨다. 따라서 높은 개인화를 달성한 개인 독재 체제는 공적 영역과 사적 영역의 구분이 희미해진다. 그렇기에 술탄주의 체제나 신가산제와 같은 극단적으로 개인화된 독재 체제에서는 공적 기구가 통치자나 통치 연합의 사익 추구의 수단으로 변질된다.

## 2. 개인 권위주의 체제의 생존전략

개인 독재자는 어떻게 생존하는가? 이 질문에 답하기 위해서는 우선 권위주의 체제의 특성을 파악할 필요가 있다. 기본적으로 권위주의 체제는 민주주의 체제와 비교했을 때 주요 정치행위자들 간 합의를 실행하거나 강제할 수 있는 독립적인 권위는 존재하지 않으며, 최종적으로 갈등을 중개할 수 있는 수단은 폭력으로 귀결된다(Svolik, 2012: 14). 이러한 권위주의 체제의 특징은 통치자와 피치자 간의 권력통제문제(problem of authoritarian control)와 권력 엘리트 간 권력공유문제(problem of authoritarian power-sharing)를 발생시킨다(Svolik, 2012: 2). 특히 독재자에게 있어서 자신과 핵심 엘리트 사이의 권력공유문제는 자신의 생존과 직결된다. 이러한 권력공유 문제는 제도의 도입을 통해 완화할 수 있다. 제도가 지도자와 엘리트들 간의 초점으로 기능하기 때문이다. 따라서 ‘제도화된 권위주의 체제’는 그렇지 않은 체제에 비해 더 장기간 생존하는 경향이 관찰된다(Gandhi and Przeworski, 2007; Gandhi, 2008; Magaloni, 2008; Wright and Escribà-Folch, 2012; Boix and Svolik, 2013).

개인 독재자는 자신의 생존을 위해서 억압(repression), 포섭(cooptation), 선거(election), 입법부(legislature)와 정당(party) 등을 폭넓게 활용한다(Kendall-Taylor et al., 2019: 107-114). 이 중에서 억압과 포섭이 핵심기제로 기능한다(Frantz and Kendall-

Taylor, 2014). 권위주의 체제 유지의 가장 근본적인 기제는 공포다(Escribà-Folch, 2013). 이를 위해 독재자들은 비밀경찰 등 강압 기구(coercive apparatus)를 적극적으로 활용한다(Greitens, 2016). 그럼에도 억압과 공포만으로 체제를 유지할 수 없다. 그렇기에 독재자는 자신의 통치를 보조하는 통치연합(ruling coalition)을 포섭을 통해 구성하게 된다. 특히 개인 독재의 통치연합의 구성원의 경우 지도자의 가족과 친지들, 지인들로 구성되는 경우가 많다. 통치연합 구성원들의 손익은 전적으로 독재자의 정치적 생존에 의존하기에 통치연합 구성원들은 독재자와 운명공동체적 관계를 가진다(Bratton and Van de Walle, 1997: 86).

한편 권위주의 체제 지속에 있어 가장 핵심적인 요인 중 하나로 핵심 엘리트들의 응집성(cohesion)을 지적할 수 있다(Svolik, 2012: 42). 엘리트 그룹이 응집력 있게 유지되면 야당 혹은 반체제 세력의 도전에도 체제를 유지할 수 있다. 하지만, 엘리트들의 응집성이 낮아져 이탈이 발생하면 비교적 약한 반체제 세력의 도전에도 체제가 붕괴하곤 한다. 그렇기에 핵심 통치 엘리트의 분열을 예방하는 것이 독재자의 생존에 중요하다. 따라서 엘리트들 간의 분열과 갈등을 야기할 개연성이 큰 권력승계가 권위주의 체제 지속에 위협 요인으로 지적된다. 이러한 위협 요인을 완화할 수 있는 방안으로서 권력승계의 ‘제도화’가 제시된다(Frantz and Stein, 2017). 대표적으로 명확한 후계자(designated successor)의 내정을 들 수 있다. 명확한 후계자는 독재자의 ‘유고’ 발생 시 엘리트의 이탈을 최소화시켜 체제의 불안정성을 일정 관리할 수 있다. 하지만 명백한 후계자의 존재는 승계 딜레마(succession dilemma)인 왕-왕자 문제를 야기한다(Herz, 1952). 권력 운영 기제상 확립된 독재 체제에서 개인 독재자와 2인자는 병립하기 어렵다. 이러한 승계 딜레마를 해결하는 방안 중 하나로 세습(hereditary succession)이 거론된다(Brownlee, 2007). 그렇지만 군주제가 아닌 공화제에서 세습 시도는 보편적이지 않으며 오히려 세습 시도가 엘리트의 분열을 촉진할 수도 있다. 중앙아시아 권위주의 체제 역시 세습에 대한 논의는 무성했지만 현재까지 세습에 성공한 사례는 존재하지 않는다.

### 3. 포스트 소비에트 권위주의 체제의 권력승계

중앙아시아의 권위주의 체제는 다른 지역 권위주의 체제와 비교해서 장기간의 권위주의 스펠(*autocratic spells*)이 유지되고 있다. 더욱이 권위주의 체제의 내재적 취약점으로 지적되는 권력승계를 거치면서도 체제 내구성과 권위주의 스펠의 지속에 큰 문제가 발생하지 않고 있다. 이러한 지역적 특징은 다른 포스트 소비에트 권위주의 체제 국가들과 비교하더라도 확연하다.

포스트 소비에트 국가들의 권위주의 체제는 2019년 12월 31일 현재까지 7개국에서 유지되고 있다. 특히, 포스트 소비에트 국가들에서는 개인 권위주의 체제의 특징을 보편적으로 관찰할 수 있다. 이 7개 국가들 중에서 권력승계가 발생한 국가는 러시아, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 투르크메니스탄, 아제르바이잔 5개국이다. 해당 국가들의 권력승계를 ① 경성승계(*hard succession*)와 연성승계(*soft succession*)로 분류한다면 5개국 모두에서 연성승계가 이루어졌다(Holmes, 1986). ② 세습을 기준으로 분류한다면 세습에 성공한 아제르바이잔과 나머지 4개국으로 구분할 수 있다. ③ 임기 제한(*term limit*)을 기준으로 구분하면 임기 제한이 존재하는 러시아와 임기 제한이 없는 나머지 4개국으로 구분할 수 있다. 본 절에서는 임기 제한이 존재하는 러시아와 후술할 카자흐스탄의 사례를 제외하고 나머지 3개국인 아제르바이잔, 투르크메니스탄 그리고 우즈베키스탄의 사례를 분석하였다.

아제르바이잔은 1993년부터 2003년까지 집권했던 헤이다르 알리예프(Heydar Aliyev)가 세습을 통해 자신의 아들인 일함 알리예프(Ilham Aliyev)에게 권력을 승계하였다. 헤이다르 알리예프는 2003년 12월 사망하였는데 그 직전인 2003년 10월 일함 알리예프가 여당인 신아제르바이잔당(New Azerbaijan Party)의 후보로 대통령 선거에 출마하여 당선되었다. 공화제의 세습은 대다수가 전임 지도자의 사망 이후 ‘선거’를 통해 이루어진다. 명시적인 후계자가 존재하더라도 지도자의 사망은 불확실성을 높일 수 있기에 아제르바이잔의 권력승계는 불확실성의 최소화를 도모했다고 평가할 수 있다. 일함 알리예프는 상속받은 권력기반 위에서 권력을 용이하게 안정화할 수 있었다(현승수, 2011). 나아가 아제르바이잔은 산유국으로서 지대 추구 국가의 전형적인 모습을 보여 주고 있다. 산유국 권위주

표 1 포스트 소비에트 권위주의 체제 국가 현황

국가	권위주의 체제 유형	지속 기간	비고 (2019년 12월 31일)	권력승계
러시아	개인	1993~	지속	1999, 2008, 2012
벨라루스	일당	1991~1994	지속	-
	개인	1994~		
카자흐스탄	개인	1991~	지속	2019
우즈베키스탄	일당-개인	1991~	지속	2016
투르크메니스탄	일당-개인	1991~	지속	2006
타지키스탄	개인	1991~	지속	-
키르기스스탄	개인	1991~2005	-	-
		2005~2010		
아제르바이잔	개인	1991~1992	지속	2003
	개인	1993~		
조지아	개인	1991~1992	-	-
		1992~2003		
아르메니아	개인	1994~1998	-	1998, 2008
	개인	1999~2018		

출처: 각 국가들의 권위주의 체제 유형과 지속 기간은 Geddes et al.(2014: 313-331)를 바탕으로 필자가 정리.

의 국가들은 장기간 생존하는 경향을 보이는데 아제르바이잔도 예외는 아니다 (Wright et al., 2015). 나아가 일함 알리에프는 전형적인 가족 독재의 전형적인 양태를 보여 주고 있다. 그의 아내와 두 딸은 정부의 주요 요직을 맡고 있으며 핵심 경제 이권에 접근할 수 있다.

투르크메니스탄은 1990년부터 2006년까지 집권했던 초대 대통령 사파르무라트 니야조프(Saparmurat Niyazov)의 사망으로 권력승계가 발생하였다. 니야조프의 개인통치는 강압성과 개인숭배 면에서 다른 권위주의 국가들과 차별성을 지녔다. 다수의 개인 독재자와 같이 니야조프 역시 명시적인 후계자를 지명하지 않았다. 따라서 니야조프 사후 엘리트 분열에 따른 투르크메니스탄 권위주의 체제의 불안정성이 높아질 것으로 예측되었다. 그렇지만 이러한 예측은 경험적 증거와 부합하지 않았다. 니야조프 정권에서 장기간 보건부 장관과 부총리직을 역

임하던 구르반굴리 베르디무하메도프(Gurbanguly Berdimuhamedow)가 대통령 경호실장이던 아크무라트 레제포프(Akmyrat Rejepow)의 조력으로 단기간에 권력을 확보하여 불안정성을 최소화했기 때문이다(Blank, 2007). 베르디무하메도프는 니야조프와 같은 아할 테케(Ahal Teke) 씨족 출신으로서 니야조프 정권에서 최장기간 직책을 유지하였다. 양자 간의 명확한 관계는 공표되지 않았지만 아할 테케 씨족 출신인 그가 니야조프의 후견 네트워크에 포함되어 그의 후견을 통해 정치적 입지를 마련한 것은 분명하다(황영삼, 2017). 베르디무하메도프는 취임 이후 니야조프가 구축한 개인 후견 네트워크를 해체하고 아할 테케 씨족 중심의 후견 네트워크를 강화하였다(이지은, 2011). 초기의 베르디무하메도프는 니야조프 시기의 강압적 통치와 개인숭배 문화를 개혁하고자 하는 것처럼 비추어졌으나, 아할 테케 중심으로 엘리트 네트워크를 재편한 것은 니야조프와 유사한 통치 기조로 회귀하였다고도 해석할 수 있다(Horák, 2012).

우즈베키스탄 역시 1990년부터 2016년까지 집권했던 초대 대통령 이슬람 카리모프(Islam Karimov)의 사망으로 권력승계가 발생하였다. 카리모프는 타슈켄트(Tashkent), 사마르칸트(Samarkand) 등 지역 기반 씨족 파벌들을 포섭하거나 견제함으로써 자신의 권력을 공고화했다. 그는 씨족 파벌들의 균형자 혹은 심판자 역할을 수행하여 자신의 권력을 안정화시켰다(Collins, 2006). 또한 그는 사마르칸트 파벌에 속했지만 타슈켄트 파벌과의 연합을 형성해 정권의 안정화를 도모했다. 그는 2016년 8월 27~28일 ‘사망’하였는데 단기간 내에 ‘씨족 엘리트들의 합의’를 통해 후계자가 내정되었다. 장기간 총리직을 역임하고 있던 사마르칸트 파벌의 샤브카트 미르지요예프(Shavkat Mirziyoyev)가 대통령 권한대행을 거쳐 대통령으로 취임했다. 이후 미르지요예프는 경제, 사회, 문화 등 다면적인 ‘자유화 기조’를 표방하며 정권의 정당성을 획득하고 있다. 그렇지만 엘리트 정치의 관점에서 볼 때, 그는 씨족 간의 합의를 단기간에 파기하여 장기적인 불안정성을 내재시키고 있다. 그는 취임 이후 1~2년 안에 타슈켄트 파벌의 주요 경제·안보 엘리트들을 퇴진시키고 자신의 씨족 파벌 엘리트들 혹은 친미르지요예프 엘리트들로 그들을 대체했다(성동기, 2019). 이러한 엘리트 변동은 미르지요예프의 권력 강화를 의미하지만 씨족 파벌 간의 갈등을 내재하고 있다.

중앙아시아와 아제르바이잔의 개인 독재자들은 전술한 체제 생존전략과 더

불어 후견주의(clientelism)에 바탕한 포섭을 통해 체제를 안정적으로 유지하였다(윤도원·백우열, 2019: 272). 후견주의는 체제 유형과 관계없이 보편적으로 나타나지만 민주주의 체제보다 권위주의 체제에서 더 중요한 기능을 수행한다(Paik and Baum, 2014: 676-677). 중앙아시아와 아제르바이잔 후견주의의 특징은 후견 네트워크(patronage network)가 씨족(clan)을 기반으로 구조화되어 있다는 점이다.<sup>2</sup> 일하모프(Alisher Ilkhamov)는 중앙아시아 씨족 기반 후견 네트워크를 “지도자와 소속 구성원들의 이익을 위하여 국가와 국가자원을 확보하고자 동원된 비공식적 권력 네트워크”로 정의한다(Ilkhamov, 2007: 70). 이러한 씨족 기반의 후견 네트워크는 구소련 시기부터 비공식적 권력관계의 중핵을 구성했으며 그 영향력은 독립 이후에도 불식되지 않았다(엄구호, 2009). 이러한 씨족 기반 후견주의는 중앙아시아와 아제르바이잔 개인 권위주의 체제의 장기간 생존을 담보하는 핵심 기제로 기능하였다.

### III. 카자흐스탄 권위주의 체제의 성립과 공고화

카자흐스탄의 권위주의 체제는 1991년 12월부터 2020년 8월 현재까지 지속되고 있다. 이 기간 동안 카자흐스탄에는 두 명의 개인 독재자가 집권하였다. 누르술탄 나자르바예프는 카자흐 SSR의 대통령으로 피선된 1990년 4월부터 2019년 3월까지 28년 11개월을 집권하였다. 이후 나자르바예프를 이어서 카심조마르트 토카예프가 권력을 승계하여 집권하고 있다. 그의 통치는 2019년 3월부터 2020년 7월 현재까지 지속되고 있다. 독립 카자흐스탄의 역사는 나자르바예프의 집권기와 일치한다. 그렇기에 카자흐스탄 권위주의 체제를 이해하기 위해서는 나자르바예프의 대두와 그의 권력 공고화에 대한 이해가 선행되어야 한다.

나자르바예프의 대두는 다른 중앙아시아 권위주의 국가들과 마찬가지로

<sup>2</sup> 씨족의 형성 기준은 혈연 혹은 지역에 기반하고 있다. 초원과 사막에서 유목생활을 영위한 카작, 키르기스, 그리고 투르크멘의 경우 혈연을 기반으로 씨족이 형성되었다(Schatz, 2004). 이에 반해 오아시스 지대에서 정착생활을 영위한 우즈베크와 타지의 경우 동향 의식을 기반으로 씨족이 형성되었다(Tunçer-Kilavuz, 2009).

1989년 6월 나자르바예프가 고르바초프에 의해 카자흐 SSR 공산당 중앙위원회 제1서기 임명으로부터 기인한다.<sup>3</sup> 취임 초기 그는 권력 행사에 많은 제약에 처했다. 외적으로는 동구 사회주의권의 붕괴와 소련의 해체가 가시화되었다. 중앙 아시아 지역 공화국들은 소비에트 연방으로부터의 이탈에 부정적이었다. 특히 1991년 8월 쿠데타 실패 이후 소련 해체가 명백해졌음에도 카자흐 SSR은 연방 유지에 진력하였다. 그렇지만 12월 8일 러시아·우크라이나·벨라루스 3개국의 지도자들이 체결한 벨라베자 조약(Belovezha Accords)을 통해 소비에트 연방의 해체와 독립국가연합(CIS)의 창설이 기정사실화되자 카자흐 SSR은 소련 해체 직전인 1991년 12월 16일에서야 독립을 선언하였다. 즉, 카자흐스탄의 독립은 ‘떠밀린 독립’이었다.

그 원인은 카자흐스탄의 인구구조와 경제구조에서 기인한다. 1989년 인구조사에 따르면 명목 민족(titular nationality)인 카자흐족이 카자흐 SSR에서 절대 다수를 구성하지 못했다. 카자흐족(39.5%)보다 많은 슬라브계 인구(44.2%)가 카자흐 SSR에 거주하고 있었다. 더욱이 대다수의 경제·산업 분야 엘리트들은 비카자흐계 인구들로 구성되어 있었다(김상철, 2010). 독립 초기 급격한 경제 체제 변화와 대규모 비카자흐계 인구의 대규모 이탈 등 복합적 요인의 작용으로 인해 카자흐스탄은 1991~1994년까지 지속적인 경제 침체와 급격한 인플레이션을 경험했다. 체제 전환 초기 카자흐스탄 정부가 택한 경제적 충격 요법은 다수의 시행착오를 야기했지만 개방 경제와 다량의 부존자원을 기반으로 카자흐스탄은 중앙 아시아 국가 중 가장 많은 해외직접투자(FDI)와 국제통화기금(IMF)의 자금을 융통할 수 있었다. 더 나아가 1999년 말부터 시작되어 2008년까지 지속된 세계적

<sup>3</sup> 고르바초프는 1964년부터 1986년까지 장기간 집권하고 있던 카자흐 SSR 공산당 제1서기 단무하메드 쿠나예프(Dinmukhamed Kunaev)를 정치 개혁을 명분으로 해임시켰다. 쿠나예프는 대주즈 출신으로서 카자흐족 엘리트들의 최종 후견인이었다. 나자르바예프 역시 대주즈 출신이었지만 고르바초프의 개혁 기조에 호응하여 쿠나예프에 대한 비판에 동조하였고 이를 통해 모스크바의 신임을 확보하였다(이해정·박지범, 2009). 고르바초프는 쿠나예프의 후임으로 슬라브계 겐나디 콜빈(Gennady Kolbin)을 카자흐 SSR 제1서기로 임명했다. 쿠나예프의 해임과 콜빈의 임명은 1986년 12월 카자흐 SSR의 수도 알마아타(Alma-Ata)에서 ‘12월’을 의미하는 젤토qsan(Jeltoqsan)이라는 큰 정치적 시위를 야기했다. 젤토qsan 시위는 곧바로 진압되었지만 콜빈의 존재감은 제한될 수밖에 없었다. 그는 1986~1989년 동안 단기간 재임하는 데 그쳤고 그의 후임으로 모스크바의 신임을 받는 나자르바예프가 임명되었다.

표 2 카자흐스탄 엘리트 정치 시기 구분(1991~)

1991~1995	1995~1999	1999~2001	2001~2004	2004~2005
독립 직후 포스트 소비에트 시기	국가권력의 사유화 시기	일시적 안정 시기	엘리트 내부 간 분쟁 본격화	색깔혁명에 대한 대응과 대선 준비
2005~2011	2011~2015	2015~2019	2019.3~6	2019.6.~
2007년 개헌을 전후로 기존 측근들의 교체	2011년 종신대통령 취임과 가족 독재의 심화	대통령직 권한 조정과 포스트 나자르바예프에 대한 논의 대두	권력승계기	권력승계 이후 권력복점기

출처: 2005년까지의 시기 구분은 도슴 사파예프(Dosym Satpayev)의 분석을 원용하였다. 2005년 이후는 필자의 시기 구분이다. Satpayev(2007) 참조.

인 고유가 기조는 원유 수출에 의존하던 카자흐스탄의 경제성장에 핵심적인 기여를 하였다(김영진, 2009). 가시적인 경제성장은 카자흐스탄을 중앙아시아의 중심 국가로 부상시키는 데 일조하였고 이러한 국가위상의 증대는 나자르바예프 정권의 집권 정당성에 기여하였지만, 경제성장이 카자흐스탄의 정치발전에는 유의미하게 기능하지는 못하였다(성동기 외, 2010).

카자흐스탄에서 씨족의 위상과 영향력에 대해서는 이견이 존재하지만 그럼에도 카자흐스탄의 내부 정치를 이해하는 데 씨족은 주요한 고려요인 중 하나다(Collins, 2006; Schatz, 2004). 카자흐스탄의 씨족은 크게 대주즈(Senior zhuz), 중주즈(Middle zhuz), 소주즈(Junior zhuz)로 구분된다(Olcott, 1995). 나자르바예프는 집권 초부터 기존의 씨족 엘리트들에 대한 포섭과 견제를 병행하였다. 이를 통해 자신을 씨족 엘리트들 간의 균형자와 심판자 심판자 위상으로 프레임하는 데 성공하였다(Cummings, 2002).

그와 동시에 나자르바예프는 자신을 중심으로 하는 후견 네트워크를 구축하는 데 성공하였다(박상남, 2011). 이를 통해 나자르바예프는 기존 씨족 엘리트들의 영향력을 제어함과 동시에 자신의 영향력을 증대시킬 수 있었다(Cummings, 2005; Isaacs, 2013). 나자르바예프는 자신이 속하는 대주즈 엘리트들에 대한 포섭과 함께 중주즈와 소주즈 엘리트들에 대한 포섭도 병행하였다. 그는 중주즈 엘리트들을 적극적으로 등용하여 대주즈와 중주즈 엘리트들의 균형과 견제를 도모하였다(함성제, 2011). 나자르바예프는 씨족 엘리트들을 포섭 혹은 견제하기 위한 수단

으로 대통령 행정실(Secretariat of the Head of the Executive Office of the President)과 주지사(Akim)직을 활용했다(Olcott, 2010). 대통령 행정실을 통해 핵심 엘리트들을 등용하여 그들에게 정치, 경제적 이권에 접근할 수 있는 경로를 마련해 주었다. 나아가 본인의 후견 네트워크에 속하는 엘리트들을 해당 지역과 연고가 없는 다른 씨족 출신의 엘리트들을 주지사로 파견하여 해당 지역 씨족 엘리트들에 대한 견제와 감시를 단행했다(Schatz, 2005).

나자르바예프는 헌법 개정을 통해 2007년 종신대통령의 권리 획득, 2010년 엘바스 칭호와 자신과 그 가족들에 대한 불기소특권과 면책특권 등을 명문화했다. 나자르바예프는 자기자신의 권력을 공고화하자 개인 독재 체제의 전형적 양태 중 하나인 가족 독재(family dictatorship)를 구축했다(Peyrouse, 2016). 나자르바예프는 이후 지속적으로 통치 연합의 규모를 축소시켰다. 통치 연합의 규모가 축소되자 나자르바예프의 인사정책이 회전문 인사의 경향을 보이기 시작했다. 이러한 조치는 다른 엘리트들의 진입장벽을 높임과 동시에 기존 통치연합 엘리트들에게는 안정적인 방화벽이 되어 주었다. 나자르바예프의 통치연합은 크게 혈족 그룹과 비혈족 그룹으로 구분되며 혈족 그룹의 우위가 두드러진다. 혈족 그룹의 구성원은 큰 틀에서는 변화하지 않고 있다.<sup>4</sup> 비혈족 그룹의 구성원은 나자르바예프의 장기 집권에 따라 일정 변화하고 있지만 전반적으로 대주즈와 중주즈 출신의 엘리트들이 그 다수를 구성하고 있다(이재영 외, 2009).

집권 후반기 나자르바예프는 자신의 권위의 영속화를 도모했다. 이 시도는 2015년 대선 이후 본격화되었다. 2016년 대규모 내각 개편이 이루어졌고 반부패운동이 제기되었다. 이 작업은 2017~2018년 들어 더욱 구체화되었다. 2017년 3월 헌법개헌을 통해 대통령의 일부권한을 내각으로 이양하거나 입법부의 내각

<sup>4</sup> 장녀 다리가 나자르바예바(Dariga Nazarbayeva), 차녀 디나라 쿨리바예바(Dinara Kulibaeva)와 사위 티무르 쿨리바예프(Timur Kulibayev), 조카 사마트 아비시(Samat Abish) 등이 가족 독재의 핵심적 구성원들이다(이재영 외, 2009). 장녀 다리가 나자르바예바는 국영방송국인 하바르(Khabar) 등을 소유하고 있으며 상원의원과 상원의장으로 활동하였다. 차녀 디나라 쿨리바예바와 사위 티무르 쿨리바예프는 할크 은행(Halyk Bank)과 국가개발펀드인 삼룩 카즈나(Samruk-Kazyna) 등 카자흐스탄 경제의 핵심적 이권을 소유하거나 강한 영향력을 보유하고 있다. 조카 사마트 아비시는 2015년부터 정보기관인 국가안보위원회(KNB)의 수석부의장직을 수행 중이다. 개인 독재 체제에서 정보보안기구의 중요성을 감안하면 그의 위상은 자녀들에 비해서도 낮지 않다.

에 대한 견제조치를 일정부분 확장하는 등 대통령의 권한을 분산시켰다. 다른 한편 해당 개헌에서 초대 대통령이 수립한 국가 활동 원칙과 초대 대통령의 지위는 변경될 수 없다는 조항을 삽입하여 자신의 권한을 공고화하였다. 나아가 2018년 7월 발효된 국가안보회의법을 통해 국가안보회의를 자문기관에서 헌법기관으로 격을 상승시키고 국가안보회의의 종신의장에 나자르바예프 자신이 취임하였다. 이 조치는 점진적인 권력승계를 향한 사전 정지작업이었다(Silvan, 2020).

## IV. 카자흐스탄 권력승계와 권력복점

### 1. 권력승계기

권위주의 체제 지속에 있어 부정적인 영향을 끼치는 요인으로 낮은 경제실적과 장기간의 경제위기의 지속 그리고 권력승계와 관련된 핵심 엘리트들의 갈등을 거론할 수 있다(Geddes et al., 2018). 카자흐스탄의 경제는 러시아 경제와 연동되는 양상을 보이는데 2014년 서방의 대(對) 러시아 제재 이후 러시아의 경제가 정체되자 카자흐스탄의 경제실적 역시 정체되었다. 이러한 경제 침체가 체제에 대한 불만족도를 증가시켰을 수는 있다. 그렇지만 1990년대의 장기 경제 침체에도 불구하고 나자르바예프 정권은 붕괴하기보다는 자신의 개인 독재 권력을 확고히 하였다. 결정적으로 카자흐스탄의 시민사회와 엘리트들은 분절화되어 있기에 정권을 전복시킬 만한 대규모의 반체제 혹은 반정부 운동이 발생할 개연성이 적다(이혜정·박지범, 2009).

종합적으로 판단하였을 때 2019년 3월 19일 나자르바예프의 대통령직 사임은 주도면밀한 행위였다. 나자르바예프는 사임하였지만 그의 영향력이 퇴조하지 않았다. 그가 퇴임연설에서 밝혔듯이 퇴임 이후에도 엘바스 호칭, 국가안보회의 의장, 헌법위원회 종신회원 그리고 여당인 누르오타ن(Nur Otan)당의 대표직은 유지하고 있기 때문이다(Назарбаев, 2019). 안체스치(Luca Anceschi)는 “나자르바예프가 지속적으로 권한을 행사한다면 후계자 결정에 중심적인 역할을 수행”한다고 언급하였다(Standish, 2019). 이는 나자르바예프가 “장막의 뒤에서 현을 조

올하는 역할”을 지속적으로 수행할 것으로 판단되었기 때문이다(Lillis, 2019a). 한편, 오멜리체바(Mariya Y. Omelicheva)는 카자흐스탄에서 “새로운 권위주의 권력승계의 모델”이 시도되고 있음을 지적하였다(Omelicheva, 2019). 이러한 전망들은 카자흐스탄의 권력승계의 핵심을 정확하게 지적하고 있다.

그의 후임자인 토카예프는 취임 당일부터 나자르바예프에 대한 개인숭배에 착수했다. 그는 자신의 취임 연설에서 자신의 국정철학을 표명하기보다는 전임자인 나자르바예프가 독립 이후 성취했던 업적들을 중점적으로 언급했다(Тоқаев, 2019a). 단적으로 그는 수도 아스타나(Astana)의 명칭을 누르술탄(Nur-Sultan)으로 개명을 단행했다. 나아가 공석이 된 상원의장직에 나자르바예프의 장녀 다리가 나자르바예바 상원의원을 지명하였다. 이와 같이 카자흐스탄의 권력승계는 핵심 통치 엘리트 간에 사전에 철저히 준비되어 진행되었다. 이는 대통령의 사임과 토카예프 상원의장으로의 권력승계 그리고 그 이후의 나자르바예프에 대한 개인숭배와 그의 혈족에 대한 중용을 통해 드러난다. 이와 같은 과정에서 핵심 엘리트층의 동요와 이탈은 감지되지 않았다. 한편 토카예프 대통령은 나자르바예프의 사임으로 그의 대통령직을 승계받았으나 온전한 정통성을 확보했다고 판단하기에는 어려웠다. 더욱이 중도에 대통령직을 승계한 토카예프의 잔여임기는 2020년 4월까지였다. 이러한 조건은 임시 선거의 가능성을 높여 주었다. 4월 9일 토카예프는 6월 9일 조기 대선 실시 일정을 고지하였다. 복수의 후보자들이 6월 9일 대통령 선거에 출마를 선언했지만 토카예프 이외의 인물이 당선될 가능성은 극히 낮았다. 4월 23일 토카예프는 누르오탄 당 전당대회에서 엘바스 나자르바예프의 지지하에 여당인 누르오탄의 대선 후보로 지명되었다. 4월 29일 카자흐스탄 중앙선거위원회는 8명의 대선 후보를 확정하였다. 5월 1일 대규모 조기 대선 반대 집회가 개최되었지만 예정대로 6월 9일 대선이 실시되었다. 예상과 같이 토카예프가 ‘승리’하였다. 공표된 선거결과는 다음과 같다. 총 유권자 1,196만 364명 중 927만 4,110명(77.54%)이 대선에 참가하였다. 이 중 현직자인 토카예프가 653만 9,759표(70.96%)를 득표하여 승리하였다.

한편 다수의 관측자들이 토카예프의 엘바스에 대한 충성심과 함께 그의 낮은 권력의지를 지적한다. 그렇지만 권력의지는 측정과 조작화가 어렵다. 결정적으로 권력의지는 상황과 조건에 따라 유동적이다. 더욱이 엘바스에 의해서 제약

표 3 2019년 6월 9일 카자흐스탄 대통령 선거 결과

후보	정당	득표	%
카심조마르트 토크예프 (Kassym-Jomart Tokayev)	누르오탄(Nur Otan)	6,539,715	70.96
아미르잔 코사노프 (Amirjan Qosanov)	국민의 운명(Ult Tagdyry)	1,495,401	16.23
다니아 에스파예바 (Dania Espaeva)	하얀 길/민주당 (Ak Zhol Democratic Party)	465,714	5.05
톨레타이 라흐베코프 (Toleutai Rahymbekov)	마을/인민민주애국당 (Auyl People's Democratic Patriotic Party)	280,451	3.04
아만겔디 타스피호프 (Amangeldi Taspikhov)	노동조합연맹 (Federation of Trade Unions)	182,898	1.98
잠블 아흐메트베코프 (Jambyl Ahmetbekov)	공산인민당(Communist People's Party)	167,649	1.82
사디벡 투겔(Sadybek Tugel)	대초원의 독수리들(Uly Dala Kyrandary)	84,582	0.92
무효		57,700	-
총계		9,274,110	100
등록 유권자/ 투표율		11,960,364	77.54

출처: Kazinform(2019).

되고 있음에도 현직 대통령은 대통령직에 자체에 부여된 다양한 권능을 보유하고 있다. 따라서 현직자의 배신 가능성은 상존한다. 현직자의 배신과 이로부터 파생되는 통치연합 간 갈등은 카자흐스탄 권위주의 체제의 안정성과도 직결된다. 이와 같은 확약 문제(commitment problem)를 해결하는 방안 중 하나로 제도의 도입을 들 수 있다. 제도는 확약 문제를 조정할 수 있는 초점(focal point)을 제공하기 때문이다.

## 2. 권력복점기

2019년 6월 12일 공식적으로 대통령에 취임한 토크예프는 취임사를 통해 국정 운영의 10가지의 기조를 표명했다(Токаев, 2019b). 이 기조는 크게 경제 성장, 부패 근절, 사법 체계 개혁, 사회 안정, 기존 다방향 외교정책(multi-vector foreign

policy) 기조 유지, 미래 세대에 대한 당부로 정리된다. 나아가 토카예프는 7월 17일 취임식에서 약속한 국가공공신뢰위원회(National Council of Public Trust)를 발족시켰다. 해당 위원회는 정부와 시민사회 간 소통과 신뢰 구축 및 확대를 목표로 활동하는 대통령 자문기구로 국가-사회 사이의 대화의 장을 마련할 것으로 기대되었다. 토카예프는 9월 2일 의회연설에서 “정치 자유화, 정부 내 공공참여 및 공공신뢰구축을 강조”하였다(Shayakhmetova, 2019). 나아가 9월 24일 제74차 UN총회연설에서 “연속, 정의, 진보의 기치 아래 포괄적인 사회 개혁을 진행”할 것을 강조하였다(Kazinform 19/09/25). 이러한 유화적 조치들과 언설들은 ‘개혁’에 대한 기대를 야기했다. 전문가들은 취임 1년간 토카예프 정권의 업적으로 “개방성, 투명성, 반체제 인사의 석방” 등을 거론할 정도로 특정 분야의 개선은 이루어졌다(Exclusive 20/06/09). 그렇지만 이러한 조치들은 권위주의 체제의 연속성을 유지할 수 있는 범위 안에서 이루어졌다. 단적으로 8월 21일 누르오탄 당 정치회의 석상에서 나자르바예프는 “연속성”을 강조함과 동시에 “시스템을 손상시키는 행위”에 대해서 공개적으로 경고하였다(Радио Азаттык 19/08/21).

나자르바예프와 토카예프의 양두체제(tandem)가 성립되었지만 대통령직 사임 이후에도 엘바스 나자르바예프가 카자흐스탄 권위주의 체제의 중핵을 구성하고 있다. 따라서 통치연합은 나자르바예프 정권과의 연속성이 두드러진다. 대통령은 변화하였지만 핵심 엘리트들의 구성은 큰 차원에서 변화하지 않았다. 미시적으로 개별 엘리트들의 교체가 발생하고 있지만 거시적인 차원에서의 변화는 발견되지 않고 있다. 그렇기에 지도자는 교체되었지만 정치, 경제, 외교 분야 등에서 큰 규모의 변화는 감지되지 않았다.

그럼에도 전임자의 입장에서는 현직 시절과 비교하여 처벌 가능성이 증대되었다. 이러한 불확실성을 최소화시키기 위해 나자르바예프는 현직자인 토카예프에게 확대된 권한을 재차 제도적으로 보장받았다. 카자흐스탄의 통치연합은 권력복점의 제도화 수준을 향상시킴으로써 확약 문제를 완화하고자 했다. 결정적으로 엘바스와 토카예프 사이의 권력복점은 2019년 10월 9일 서명되고 10월 21일 공표된 대통령령을 통해 확고해졌다. 해당 대통령령을 통해 현직 대통령의 권한과 행동반경이 제한되고 엘바스의 ‘조언’의 범위가 증대되었다(Putz 19/10/29). 내무·외무·국방 장관을 제외한 내각 구성원의 임명에 있어 대통령은 엘바

스와의 협의가 요청된다. 나아가 대통령 행정실, 주지사, 검찰, 그리고 국가안보 위원회에 대한 인사에 있어서도 엘바스와의 협의가 요청된다. 따라서 카자흐스탄의 중대한 정치·경제적 결정은 현직자의 독단이 아니라 엘바스와의 협의가 반드시 수반되어야 한다(Lillis, 2019b).

이러한 권력복점의 제도화는 엘바스의 개인적 안위의 보장뿐만 아니라 권력승계 이후 권위주의 체제 지속에도 유의미하게 기여하고 있다. 그 대표적인 사례로 권력복점 구조하에서 발생한 대표적인 정치변동인 다리가 나자르바예바 상원의장 해임을 거론할 수 있다. 2020년 5월 2일 토카예프 대통령은 상원의장 다리가 나자르바예바의 상원의원직에 대한 면직을 단행했다. 절차적으로 그녀는 상원의장직에서도 물러나게 되었다. 다리가 나자르바예바는 엘바스의 장녀로서 후계자의 물망에 항상 거론되던 인물이었다. 그런 그녀를 해임하고 토카예프는 대통령 행정실 출신의 정치 엘리트를 후임 상원의장으로 임명하였다. 나자르바예프 정권의 핵심을 구성했던 혈족 그룹의 나자르바예바의 퇴출에 대한 해석으로 1. 엘바스와 토카예프 간의 권력 투쟁, 2. 다리가 나자르바예바의 중용을 위한 일시적 퇴진이 거론된다. 1의 경우 권력 구조적으로 성립되기 어렵다. 2의 경우도 실상과 부합하지 않는다. 연구자는 3. 엘바스와 토카예프에 의한 다리가 나자르바예바의 임시 퇴장을 제시한다. 이러한 판단은 권력복점의 제도화에 의거하고 있다. 엘바스 우위의 권력복점하에서 나자르바예바의 해임과 같은 중대한 정치적 결정은 양자의 합의가 요청된다. 나자르바예바를 현직에서 퇴출시킴으로써 엘바스-토카예프의 권력복점은 더 확고해졌다.

그렇다면 엘바스는 가족 독재의 핵심 구성원인 그녀를 왜 ‘퇴진’시켰는가? 첫째, 다리가 나자르바예바는 엘바스에게 유일한 선택지가 아니다. 둘째, 그녀의 자녀들과 연관된 스캔들이다. 2020년 3월 영국 정부에 의해 드러난 그녀의 장남 누랄리 알리에프(Nurali Aliyev)의 재산에 관한 스캔들과 2020년 2월 차남 아이술탄 나자르바예프(Aisultan Nazarbayev)가 영국에 망명을 요청한 사건이 발생하였다. 셋째, 다리가 나자르바예바의 대통령에 대한 ‘도전’을 거론할 수 있다. 나자르바예바는 상원의장 취임 이후 토카예프 대통령과 ‘대립’하는 양상을 띠었다. 결정적으로 토카예프와 나자르바예바의 ‘대립’은 코로나바이러스감염증-19(COVID-19)를 바탕으로 증폭되었다. 카자흐스탄에서도 2020년 3월 13일 이후 COVID-19

확진자와 사망자가 발생하고 있다. 이에 따라 카자흐스탄 정부는 3월 16일 국가위기사태 선포를 통해 도시봉쇄 등 COVID-19 차단조치를 취했다. 이러한 상황에서 4월 15일 헌법위원회는 “헌법 제61조 3항의 해석 방법에 대한 추가 설명을 요청하는 다리가 나자르바예바 상원의장의 청원을 검토하고 있다”고 밝혔다(*Eurasianet* 20/05/03). 해당 조항은 의회가 정책 결정의 기본 원칙을 규정하고 확립할 때 궁극적인 권한을 가질 수 있음을 명시하고 있다. 나자르바예프 통치 말기 입법부의 영향력과 권한이 증대되는 도정에 있었지만 상원의장의 이러한 요청은 행정부와 입법부의 대립, 대통령과 상원의장의 ‘대립’으로 비춰질 개연성이 충분했다. 이러한 ‘대립’은 나자르바예바 상원의장의 퇴장으로 종료되었다.

그녀의 후임으로 토카예프는 5월 4일 전 누르오탄당 제1부의장이자 현 대통령 행정실 부실장이었던 마울렌 아심바예프(Maulen Asimbayev)를 상원의원으로 임명하였다. 그의 상원의원 임명과 동시에 상원의원들은 그를 새로운 상원의장으로 선출하였다. 아심바예프는 1971년 알마티에서 출생하였으며 국제전략 분야에서 종사하며 두각을 드러냈다. 2012~2018년 동안 하원의원으로 활동하였지만 국내정치적으로 무명의 인물에 가깝다. 대통령의 유고 시 권력을 승계할 상원의장에 대한 인사는 권력복점하 엘바스와 토카예프의 ‘합의’가 필수적으로 요청된다. 그렇기에 나자르바예바의 해임이 카자흐스탄 통치연합의 분열과 갈등으로 해석되기보다는 국가위기 상황 시 체제 내 엘리트들의 응집성의 발현으로 접근해야 한다.

## V. 결론

합리적 선택의 관점에서 독재자들은 자신의 직위를 장기간 유지하기를 원한다. 이를 달성하기 위해서 복합적인 생존 전략과 기제들을 활용한다. 권위주의 체제에서 독재자에게 가장 위협적인 세력은 자신의 통치연합 내의 엘리트들이다. 1946년에서 2008년에 이르는 기간 동안 집권했던 316명의 독재자들 중 약 3분의 2에 달하는 205명이 내부 엘리트들의 ‘쿠데타’로 자리에서 물러났다(Svoblik, 2012: 5). 그렇기에 독재자는 내부 엘리트들 간의 권력 공유와 권력 통제 문제

를 해결해야만 장기 생존할 수 있다. 이를 위해 독재자는 통치 연합 엘리트들 간의 권력 공유를 축소하면서 권력의 공고화를 시도한다.

중앙아시아의 권위주의 지도자들은 이러한 권력공유 문제를 억압과 씨족 기반 후견주의를 통한 포섭을 통해 관리하였다. 그렇지만 개인 권력을 공고화한 독재자도 자신의 생물학적 ‘죽음’을 회피할 수 없다. 더욱이 개인화 정도가 높아지면서 제도화가 부식된 개인 독재 체제의 경우 독재자의 사망은 체제 지속에 부정적인 결과를 야기한다. 본 논문에서 분석한 카자흐스탄의 권력승계와 권력 복점은 기존 권위주의 체제에서 논의되지 않았던 분야에 대한 경험적 증거를 제공해 준다. 기존에도 독재자의 사임이 발생하였지만 기존 독재자들의 사임은 대다수가 본인이 원하지 않던 구조 속에서 이루어졌다.

카자흐스탄은 권력양위를 통해 불확실성을 최소화한 권력승계를 달성하였다. 확립된 독재를 구축하여 1989년 6월 이래 장기간 집권하고 있던 누르술탄 나자르바예프는 2019년 3월 19일 사전 준비된 계획에 따라서 카심조마르트 토카예프에게 권력을 이양하였다. 그렇지만 나자르바예프의 대통령직 사임은 그의 정치적 퇴임을 의미하는 것은 아니었다. 그는 사임 이전에 퇴임 이후의 안정 장치들을 구비하여 권력승계 이후에도 실권자로 남았다. 권력승계 이후의 권력 복점기 카자흐스탄의 권위주의 체제는 통치연합과 권위주의 스펀 모두가 안정적으로 지속되고 있다. 카자흐스탄의 권력양위를 통한 권력승계는 개인 독재 체제가 가지는 권력승계의 근본적인 ‘불안정성’을 통제할 수 있는 하나의 권력승계 유형으로 분류할 수 있다. 개인 독재 체제의 내재적 특징으로 인해 독재자의 죽음은 그 체제의 종말과 높은 상관관계를 보였다. 그렇지만 카자흐스탄과 같이 독재자와 통치연합이 독재자의 생전에 권력승계를 관리할 수 있다면 상황은 달라진다. 이러한 실권을 유지하면서 체제의 지속성도 일정 이상 보장할 수 있는 ‘나자르바예프식 권력승계’는 장기 집권하고 있는 고령의 독재자들에게 하나의 선택지로서 기능할 수 있다.

이와 같은 권력승계는 향후에도 지속적으로 관측될 가능성이 크다. 2010년대 들어 권위주의화(autocratization)를 통한 민주주의의 붕괴가 발생하거나 권위주의에서 권위주의로의 이행이 빈번해지고 있으며 이러한 독재 체제 중 개인 독재 체제의 비율이 점차 증가하고 있기 때문이다(Lührmann and Lindberg, 2019). 따라서

일군의 개인 독재자들에게 나자르바예프식 권력양위는 개인 독재자들에게 불확실성을 최소화하면서 권력승계를 관리할 수 있는 방안으로 인식될 것이다. 비근한 사례로 2020년 러시아의 개헌을 들 수 있다. 2020년 1월 15일 러시아의 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 대통령은 러시아 상원인 연방의회(Federation Council)에 보내는 연두교서에서 개헌을 제안하였다. 해당 개헌안은 대통령의 임기관련 조항뿐만 아니라 카자흐스탄과 유사한 상왕정치적 기제들이 포함되어 있었다. 개헌안은 3월에 상하원과 헌법재판소의 심의를 통과하여 법적절차를 구비하였다. 러시아 정부는 개헌에 대한 국민투표를 실시하여 개헌에 대한 정당성을 확보하고자 했다. 6월 25일부터 30일까지 사전투표가 진행되었고 7월 1일 현장투표가 실시되었다. 다수의 관측대로 개헌안은 국민투표를 통과하였다. 푸틴은 해당 개헌을 통해 2036년까지 집권할 수 있는 법적 기반을 마련함과 동시에 중도의 권력을 양위하더라도 실권을 유지할 수 있는 기제들을 구비하게 되었다.

마지막으로 본 논문의 한계점은 다음과 같다. 첫째, 권위주의 체제의 체제 안정성을 분석에 있어서 내재하는 티핑 현상(tipping phenomenon)의 상존가능성이다. 다시 말해서 안정적으로 권위주의 체제가 유지되는 상황에서는 대다수가 체제 안정성과 장기간의 체제 지속을 전망한다. 하지만 이러한 전망은 체제가 붕괴하면 빠르게 돌변한다. 대다수 사람들은 붕괴한 체제에 대해서는 그 체제가 붕괴 가능성을 내포하고 있었다는 식으로 체제 붕괴를 사후적으로 정당화한다(Geddes et al., 2018: 185). 이와 같은 사후정당화는 체제 분석에 대한 과학적인 접근에 중요한 제약으로 작용한다. 둘째, 시간적 제약이다. 카자흐스탄의 권력승계와 권력복점의 제도화는 독재자의 사임 이후에도 카자흐스탄 권위주의 체제의 안정성에 유의미하게 기능하고 있다. 그렇지만 2020년 8월 현재 본 논문이 분석한 카자흐스탄의 권력승계기와 권력 복점기는 1년여의 시간만이 경과했을 뿐이다. 따라서 향후 시간이 더욱 경과한다면 본 논문의 주장과 배치되는 상황이 전개될 가능성도 배제할 수 없다. 그럼에도 예측 가능한 기간 동안 권위주의 체제 내 엘리트들의 동학은 변화하더라도 엘바스가 구축한 통치연합 스펠과 권위주의 스펠은 지속될 것으로 전망할 수 있다.

## 참고문헌

- 김상철. 2010. “현대 카자흐스탄 엘리트 제도와 형성과정.” 『중소연구』 33(4), 187-220.
- 김영진. 2009. “카자흐스탄의 체제전환과 경제발전: 초기조건, 전략, 경제실적.” 『슬라브 연구』 25(1), 103-136.
- 박상남. 2011. “권위주의 국가 엘리트 구조의 변화와 작동원리: 독립 이후 카자흐스탄 ‘후견 네트워크’를 중심으로.” 『중소연구』 34(4), 165-190.
- 성동기. 2019. “우즈베키스탄 미르지요예프 정권의 권력 강화 방식 분석: 권위주의 권력 공유(Power-Sharing) 이론을 중심으로.” 『아시아리뷰』 9(1), 101-128.
- 성동기·최준영·조진만. 2010. “중앙아시아 개발독재의 패러독스?: 카자흐스탄과 우즈베키스탄 사례의 다면적 분석을 중심으로.” 『중소연구』 34(2), 213-237.
- 엄구호. 2009. “중앙아시아의 민주주의와 씨족정치.” 『세계지역연구논총』 27(3), 181-220.
- 윤도원·백우열. 2019. “투르크메니스탄과 우즈베키스탄의 권력승계 과정과 체제 안정성 연구.” 『국제정치논총』 59(3), 265-307.
- 이재영·고재남·박상남·이지은. 2009. 『카자흐스탄 정치 엘리트와 권력구조 연구』. 대외경제정책연구원.
- 이지은. 2011. “투르크메니스탄 권위주의체제 연구.” 『아시아문화연구』 22, 141-171.
- 이혜정·박지범. 2009. “카자흐스탄 권위주의의 길.” 『중소연구』 33(2), 177-208.
- 함성제. 2011. “카자흐스탄 엘리트의 구조와 특징에 관한 연구: 출신 계층(жүз)를 중심으로.” 연세대학교 지역학협동과정 석사학위논문.
- 현승수. 2011. “포스트 소비에트 아제르바이잔의 국가 건설과 정치적 정당성.” 『슬라브학보』 26(3), 253-286.
- 황영삼. 2017. “투르크메니스탄의 정치변동과 정치전통에 관한 분석: 부족주의, 합의, 민주주의 의적 토대를 중심으로.” 『슬라브연구』 33(1), 95-127.
- Blank, Stephen J. 2007. “Turkmenistan And Central Asia After Niyazov.” [http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2007/ssi\\_blank03.pdf](http://www.globalsecurity.org/military/library/report/2007/ssi_blank03.pdf)(검색일: 2020. 6. 23).
- Boix, Carles and Milan W. Svolik. 2013. “The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships.” *The Journal of Politics* 75(2), 300-316.
- Bratton, Michael and Nicolas van de Walle. 1997. *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. New York: Cambridge

- University Press.
- Brownlee, Jason. 2007. "Hereditary Succession in Modern Autocracies." *World Politics* 59(4), 595-628.
- Clapham, Christopher. 1988. "Epilogue: Political succession in the Third World." *Third World Quarterly* 10(1), 281-288.
- Collins, Kathleen. 2006. *Clan Politics and Regime Transition in Central Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Cummings, Sally N. 2002. "Kazakhstan An Uneasy Relationship: Power and Authority in the Nazarbaev Regime." In Sally N. Cummings, ed. *Power and Change in Central Asia*. London: Routledge.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Kazakhstan: Power and the Elite*. London: Bloomsbury Academic.
- Diamond, Larry, Marc F. Plattner, and Christopher Walker. 2016. "Introduction." In Diamond, Larry, Marc F. Plattner, and Christopher Walker, eds. *Authoritarianism Goes Global: The Challenge to Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Erzow, Natasha and Erica Frantz. 2011. *Dictators and Dictatorship: Understanding Authoritarian Regimes and their Leaders*. New York: Continuum.
- Escribà-Folch, Abel. 2013. "Repression, Political Threats, and Survival Under Autocracy." *International Political Science Review* 34(5), 543-560.
- Eurasianet*. 2020. 5. 3. "Kazakhstan: Tokayev Takes Bite Out of Nazarbayev Sandwich." <http://eurasianet.org/perspectives-kazakhstan-tokayev-takes-bite-out-of-nazarbayev-sandwich>(검색일: 2020. 5. 22).
- Exclusive*. 2020. 6. 9. "Выбрали ли бы Токаева в президенты в 2020 году?" <http://www.exclusive.kz/expertiza/politika/119449/>(검색일: 2020. 7. 15).
- Frantz, Erica and Andrea Kendall-Taylor. 2014. "A Dictator's Toolkit: Understanding How Co-Optation Affects Repression in Autocracies." *Journal of Peace Research* 51(3), 332-46.
- Frantz, Erica and Elizabeth A. Stein. 2017. "Countering Coups: Leadership Succession Rules in Dictatorships." *Comparative Political Studies* 50(7), 935-962.
- Gandhi, Jennifer and Adam Przeworski. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats." *Comparative Political Studies* 40(11), 1279-1301.
- Gandhi, Jennifer. 2008. *Political Institutions under Dictatorship*. New York: Cambridge

- University Press.
- Geddes, Barbara. 1999. "What Do We Know About Democratization After Twenty Years?" *Annual Review of Political Science* 2, 115-144.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Geddes, Barbara, Joseph Wright, and Erica Frantz. 2014. "Autocratic Breakdown and Regime Transitions: A New Data Set." *Perspectives on Politics* 12(2), 313-331.
- \_\_\_\_\_. 2018. *How Dictatorships Work: Power, Personalization, and Collapse*. New York: Cambridge University Press.
- Goemans, Hein, Kristian Skrede Gleditsch, and Giacomo Chiozza. 2009. "Introducing Archigos: A Dataset of Political Leaders." *Journal of Peace Research* 46(2), 269-283.
- Govea, Rodger and John Holm. 1998. "Crisis, Violence and Political Succession in Africa." *Third World Quarterly* 19(1), 129-148.
- Greitens, Sheena. 2016. *Dictators and their Secret Police: Coercive Institutions and State Violence*. New York: Cambridge University Press.
- Herz, John H. 1952. "The Problem of Successorship in Dictatorial Regimes: A Study in Comparative Law and Institutions." *The Journal of Politics* 14(1): 19-40.
- Holmes, Leslie. 1986. *Politics in the Communist World*. New York: Oxford University Press.
- Horák, Slavomír. 2012. "The Elite in Post-Soviet and Post-Niyazow Turkmenistan: Does Political Culture Form a Leader?" *Demokratizatsiya* 20(4), 371-385.
- Ilkhamov, Alisher. 2007. "Neopatrimonialism, Interest Groups and Patronage Networks: The Impasses of the Governance System in Uzbekistan." *Central Asian Survey* 26(1), 65-84.
- Isaacs, Rico. 2013. "Nur Otan, Informal Networks and the Countering of Elite Instability in Kazakhstan: Bringing the 'formal' back in." *Europe-Asia Studies* 65(6), 1055-1079.
- Kazinform. 2019. 6. 10. "CEC Announces Preliminary Results of 2019 Presidential Election in Kazakhstan." [http://www.inform.kz/en/cec-announces-preliminary-results-of-2019-presidential-election-in-kazakhstan\\_a3536331](http://www.inform.kz/en/cec-announces-preliminary-results-of-2019-presidential-election-in-kazakhstan_a3536331)(검

- 색일: 2020. 6. 22).
- \_\_\_\_\_. 2019. 9. 25. "Tokayev Announces Kazakhstan's Political System Formula." [http://www.inform.kz/en/tokayev-announces-kazakhstan-s-political-system-formula\\_a3569041](http://www.inform.kz/en/tokayev-announces-kazakhstan-s-political-system-formula_a3569041)(검색일: 2020. 7. 15).
- Kendall-Taylor, Andrea, Natasha Lindstaedt, and Erica Frantz. 2019. *Democracies and Authoritarian Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Koesel, Karrie J. and Valerie J. Bunce. 2013. "Diffusion-Proofing: Russian and Chinese Responses to Waves of Popular Mobilizations against Authoritarian Rulers." *Perspectives on Politics* 11(3), 753-768.
- Levitsky, Steven and Lucan A. Way. 2010. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*. New York: Cambridge University Press.
- Lillis, Joanna. 2019a. "Kazakhstan: A President Called Tokayev. A Future Called Nursultan." 2019. 3. 20. <http://eurasianet.org/kazakhstan-a-president-called-tokayev-a-future-called-nursultan>(검색일: 2020. 7. 15).
- \_\_\_\_\_. 2019b. "Who Really is Kazakhstan's Leader of the Nation?" 2019. 10. 25, <http://eurasianet.org/who-really-is-kazakhstan-s-leader-of-the-nation>(검색일: 2020. 7. 15).
- Lührmann, Anna and Staffan I. Lindberg. 2019. "A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?" *Democratization* 26(7), 1095-1113.
- Magaloni, Beatriz. 2008. "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule." *Comparative Political Studies* 41(4-5), 715-41.
- Olcott, Martha Brill. 1995. *The Kazakhs*. Stanford: Hoover Press.
- \_\_\_\_\_. 2010. *Kazakhstan: Unfulfilled Promise*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Omelicheva, Mariya Y. 2019. "A New Authoritarian Succession Model Being Tested in Kazakhstan." 2019. 3. 21. <http://neweasterneurope.eu/2019/03/21/a-new-authoritarian-succession-model-being-tested-in-kazakhstan/>(검색일: 2020. 7. 15).
- Paik, Wooyeal and Richard Baum. 2014. "Clientelism with Chinese Characteristics: Local Patronage Networks in Post-Reform China." *Political Science Quarterly* 129(4), 675-702.
- Peyrouse, Sebastien. 2016. "The Kazakh Neopatrimonial Regime: Balancing

- Uncertainties among the “Family,” Oligarchs, and Technocrats.” In Marlene Laruelle, ed. *Kazakhstan in the Making*. Lanham: Lexington Books.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Putz, Catherine. 2019. 10. 29. “Kazakhstan Remains Nazarbayev’s State.” <http://thediplomat.com/2019/10/kazakhstan-remains-nazarbayevs-state/>(검색일: 2020. 5. 29).
- Satpayev, Dosym. 2007. “An Analysis of the Internal Structure of Kazakhstan’s Political Elite and an Assessment of Political Risk Levels.” In Uyama Tomohiko, ed. *Empire, Islam, and Politics in Central Eurasia*. Sapporo: Slavic Research Center.
- Schatz, Edward. 2004. *Modern Clan Politics: The Power of “Blood” in Kazakhstan and Beyond*. Seattle: University of Washington Press.
- \_\_\_\_\_. 2005. “Reconceptualizing Clans: Kinship Networks and Statehood in Kazakhstan.” *Nationalities Papers* 33(2), 231-254.
- Shayakhmetova, Zhanna. 2019.9.3. “Kazakh President’s First State-of-Nation Address Emphasises Public Involvement in Government, Say Experts.” <http://astanatimes.com/2019/09/kazakh-presidents-first-state-of-nation-address-emphasises-public-involvement-in-government-say-experts/>(검색일: 2020. 7. 15).
- Silvan, Kristiina. 2020. “Managed Leadership Succession in Kazakhstan: A Model for Gradual Departure?” <http://www.fiaa.fi/julkaisu/managed-leadership-succession-in-kazakhstan?read>(검색일: 2020. 7. 15).
- Standish, Reid. 2019. 3. 19. “Nazarbayev Is Giving Up Presidency, Not Power, in Kazakhstan.” <http://foreignpolicy.com/2019/03/19/nazarbayev-is-giving-up-presidency-not-power-in-kazakhstan/>(검색일: 2020. 7. 15).
- Svolik, Milan. 2012. *The Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Tunçer-Kılavuz, İdil. 2009. “Political and Social Networks in Tajikistan and Uzbekistan: ‘Clan’, Region and Beyond.” *Central Asian Survey* 28(3), 323-334.
- Wright, Joseph and Abel Escribà-Folch. 2012. “Authoritarian Institutions and Regime

- Survival: Transitions to Democracy and Subsequent Autocracy.” *British Journal of Political Science* 42(2), 283-309.
- Wright, Joseph, Erica Frantz, and Barbara Geddes. 2015. “Oil and Autocratic Regime Survival.” *British Journal of Political Science* 45(2), 287-306.
- Назарбаев, Н. А. 2019. “Обращение Главы государства Нурсултана Назарбаева к народу Казахстана.” [http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal\\_political\\_affairs/in\\_speeches\\_and\\_addresses/obrashchenie-glavy-gosudarstva-nursultana-nazarbaeva-k-narodu-kazahstana](http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/obrashchenie-glavy-gosudarstva-nursultana-nazarbaeva-k-narodu-kazahstana)(검색일: 2020. 6. 23).
- Радио Азаттык. 2019. 8. 21. “Назарбаев сказал о «преемственности» и предостерег от «расшатывания системы».” <http://rus.azattyq.org/a/30120695.html>(검색일: 2020. 7. 15).
- Токаев, К. К. 2019a. “Выступление Президента Республики Казахстан Касым-Жо марта Токаева на совместном заседании палат Парламента.” [http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal\\_political\\_affairs/in\\_speeches\\_and\\_addresses/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-kasym-zhomarta-tokaeva-na-sovmestnom-zasedanii-palat-parlamenta](http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-respubliki-kazahstan-kasym-zhomarta-tokaeva-na-sovmestnom-zasedanii-palat-parlamenta)(검색일: 2020. 6. 23).
- \_\_\_\_\_. 2019b. “Выступление Касым-Жомарта Токаева на официальной церемонии вступления в должность избранного Президента Республики Казахстана.” [http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal\\_political\\_affairs/in\\_speeches\\_and\\_addresses/vystuplenie-kasym-zhomarta-tokaeva-na-oficialnoi-ceremonii-vstupleniya-v-dolzhnost-izbrannogo-prezidenta-respubliki-kazahstana](http://www.akorda.kz/ru/speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-kasym-zhomarta-tokaeva-na-oficialnoi-ceremonii-vstupleniya-v-dolzhnost-izbrannogo-prezidenta-respubliki-kazahstana)(검색일: 2020. 7. 15).

## Abstract

## An Analysis on Kazakhstan Power Succession in 2019: Institutionalization of Power Duopoly

Dowon Yun Yonsei University

This paper analyzes the case of Kazakhstan power succession in 2019. The succession of power is pointed out as one of the most threatening aspects in the continuation of authoritarian spells. However, the authoritarian ruling coalition of Kazakhstan achieved stable power succession through abdication in 2019. This type of power succession minimized uncertainty in the succession process, although the possibility of conflict between the incumbent and predecessor is present in the abdication. Kazakhstan sought to control this conflict through institutionalization of power duopoly. Such institutionalization is known to attribute toward the resolution of commitment and collective action problem among the elites in the ruling coalition. The Kazakhstan way of power succession will continue to be observed in the future from other personalist authoritarian regimes. With the rising wave of autocratization and the increasing number of personalist authoritarian regimes, the power succession through abdication will remain as a significant option for personalist dictators.

**Keywords** | Succession of Power, Abdication of Power, Power Duopoly, Regime Survival Strategy, Kazakhstan

