

## 권력 승계의 딜레마와 권력 세습

### 박 형 중

(남북협력연구센터 선임연구위원)

지난 1월부터 김정운이 유력한 후계지명자로 부각되고 있다. 이 글은 “권력 세습은 왜 발생하는가?”라는 보다 원론적 문제를 다룬다. 권력 세습은 독재체제에서 권력 승계 과정에 등장하는 위협과 딜레마를 감소시키는 방법의 하나이다. 북한에서 2차 권력 세습 시도의 개연성에 대한 판단 또는 시도가 현실이라면 그 이유도 마찬가지로 설명될 수 있다.

그렇다면 독재체제에서 권력 승계의 딜레마는 무엇인가? 독재자는 후계자를 지명하거나 하지 않거나, 모두 위협을 감수해야 한다. 그 위협에는 2가지가 있다. 첫째, 독재자가 강력한 후계자를 키우면, 그가 권력을 찬탈하거나, 내부 분열의 요인으로 작용할 수 있다. 이러한 위협이 존재한다고 해서, 둘째, 후계자에게 독자 권력 기반 구축을 허용하지 않거나, 후계자를 분명하게 뽑아놓지 않으면, 현존 통치자가 사망한 이후 무절제한 권력 투쟁이 발생할 가능성이 높아진다. 후계자는 존재해도 우환이고 존재하지 않아도 우환이며, 너무 강해도 우환이고 너무 약해도 우환이다.

이러한 딜레마를 관리하는 방법 중의 하나가 세습에 의한 권력이양이다. 첫째, 권력 세습은 권력 승계 과정에서 현존 통치자에게 안전을 보장하는 방법이다. 다른 경우에 비해 아들을 후계자로 지명하는 것이 후계자가 권력이양을 앞당기거나 스스로를 보호하기 위해 현존 통치자에게 반역할 가능성이 작아진다. 둘째, 권력 세습은 현존 엘리트 사이의 권력 배분과 기득권의 지속성을 보장하는 가장 좋은 선택이다. 만약 현 통치자 주변 엘리트 중의 하나가 후계자로 선정되면, 현존 엘리트 사이의 권력 배분이 변화하게 될 것이다. 이 과정에서 엘리트들 사이에 권력투쟁이 발생하여 어느 한 세력이 몰락해야 하거나, 전체 정치체제 자체가 위기에 빠질 수 있다. 이에 비해 권력 세습은 기존 엘리트의 지위와 특권의 변화 없이 권력 계승을 가능하게 해준다. 권력 세습은 정권의 붕괴나 승리자가 벌이는 연속적 숙청보다 더 좋은 선택이다.

브라운리(Brownlee)에 따르면,<sup>1)</sup> 2차 대전 이후 2006년까지 3년 이상 집권한 258개의 독재 국가 사례 중에서 권력 세습이 시도된 경우는 23건이고, 그 중에서 성공한 경우는 9건이다. 성공한 경우를 보면 아래와 같다.

- 1956년 니카라과의 아나스타시오 소모사 가르시아(1936~1956)
  - ▶ 루이스 소모사 뒤발리에(1956~1967)
- 1961년 도미니카 공화국의 라파엘 트루질로(1930~1961)
  - ▶ 라파엘 ‘람피스’ 트루질로 마르티네즈(1961)

1) Jason Brownlee, “Hereditary Succession in Modern Autocracies,” *World Politics* 59 (July, 2007), pp. 595-828.

- 1971년 하이티의 프랑스와 두발리에(1957~1971)
  - ▶ 장 클로드 두발리에(1971~1986)
- 1975년 타이완의 장개석(1949~1975)
  - ▶ 장경국(1975~1988)
- 1994년 북한의 김일성(1948~1994)
  - ▶ 김정일(1994~)
- 2000년 시리아의 하페즈 알 아사드(1971~2000)
  - ▶ 바샤르 알 아사드(2000~)
- 2003년 아제르바이잔의 헤이다 알리에프(1993~2003)
  - ▶ 일함 알리에프(2003~)
- 2004년 싱가포르의 리완유(1956~2004)
  - ▶ 리셴룽(2004~)
- 2005년 토고의 그나싱베 예야데마(1967~2005)
  - ▶ 포레 그나싱베(2005~)

권력 세습은 현대적 정치 관념에 반한다. 따라서 장애가 많은 쉽지 않은 사업이다. 그렇다면 권력 세습 시도는 어떠한 경우에 성공할 가능성이 높아지는가? 첫째, 통치자가 집권당을 창시했던 경우이다. 또는 북한의 경우에서처럼, 권력 세습 당시 독재자의 권위가 당의 권위를 제압하는 경우이다. 둘째, 이미 권력 세습의 선례가 존재하는 경우이다. 이러한 경우 집권 엘리트가 다른 방법에 합의하는 것은 쉽지 않다. 엘리트들은 통치자가 선택하는 후계자에 동의하며, 대체로 적극적으로 지지한다. 반대로 만약 현존 통치자가 기존 정당의 선출 메커니즘에 의해 집권했다면, 권력 세습 시도는 실패할 가능성이 높아진다.

위에서 언급한 경험적 사례들을 보면, 권력 세습은 후계자가 비교적 젊고 경험도 없으며, 독자적인 제도 기반이 없는 경우에도 주변 엘리트의 지지를 받았던 경우를 발견할 수 있다. 예를 들어, 1971년 하이티에서 권력을 세습 받았던 두발리에의 나이는 19세, 1961년 도미니카 공화국의 마르티네즈는 32살, 2003년 아제르바이잔의 알리에프는 42세, 2005년 토고의 그나싱베는 39세였다. 이와 같이 젊고 경험 없는 지도자가 주변 엘리트의 지지를 받았던 이유는 세습 후계자가 존재함으로써, 고위 관료들의 안전이 묵시적으로 보장되었기 때문이었다.

이와 같은 권력 세습의 논리에서 볼 때, 세습 후계자의 가장 중요한 임무는 권력 이양 과정에서 권력투쟁을 방지함으로써, 현존 상층 엘리트들의 기득권과 안전을 수호하는 것이 될 것이다. 다시 말해, 권력 세습은 현존 통치자의 자연수명의 한계를 극복하면서 권력 이양에 따른 불확실성을 통제하여 현존 체제의 연속성을 보장하려는 현존통치자와 주변 엘리트들의 공동 프로젝트이다.

권력 세습의 궁극적 성패와 세습 후계자의 운명을 결정하는 데서 가장 중요한 것은 북한 사회가 직면하고 있는 전면적인 대외적 정책 난제들이다. 권력 세습이 이러한 정책적 난제들을 풀어가는 데서 문제 해결 능력을 높일 가능성은 크지 않다. 결국 정권과 주민 간의 간격은 더욱 넓어지게 될 것이다. 비교정치학적으로 볼 때, 북한 정권처럼 공과 사가 구별되지 않는 개인독재의 경우, 엘리트 분열을 포함한 정치 변동은 일반적으로 대중의 저항에 의해 시발되었다.

