

A Study on the Elite Turnover of the Kazakhstan Parliament: Focusing on the 4th to 8th House of the Parliament*

SangUn Park**

Eurasia Institute, Hanshin University

Abstract

In the House of the Parliament of Kazakhstan, which members are re-elected several times, while others are only first-term? Existing studies on the Kazakhstan political elites have mainly discussed the effect of clans on the appointment or replacement of elites. These studies have contributed to explaining the characteristics of Kazakhstan's clientelistic political structure, but the analysis of the relationship between political background and elite appointment or replacement is very poor. The purpose of this study is to analyze what characteristics of members have continuity in the 4th to 8th House of the Parliament of Kazakhstan. As a result, members with activities in Communist Party of the Soviet Union had a higher average seniority than those who did not in the 4th, 6th, and 7th House of the Parliament. And Nur Otan members had a higher average seniority than those who did not in 4th and 5th House of the Parliament. On the other hand, there was no difference in average seniority by local political experience, and the difference by elite type was only partially found in the 6th House of the Parliament. These results reflect the president's strategy for parliamentary control in that the parliament is used as a means of solidifying Kazakhstan's political regime as an authoritarian state. The significance of this study is that for the first time it empirically proved who sustains political survival in the House of the Parliament of Kazakhstan.

* This study was supported by 2021 Ministry of Education of the Republic of Korea and the National Research Foundation of Korea(NRF-2021S1A5C2A01090085).

** First Author. Eurasia Institute, Hanshin University. E-mail: p20111@hanmail.net

Keywords

House of the Parliament of the Kazakhstan, Elite Turnover, Communist Party of the Soviet Union, Nur Otan, Elite Continuity

카자흐스탄 의회 엘리트 교체에 관한 연구: 제4대~제8대 하원을 중심으로*

박상윤**

한신대학교 유라시아연구소

요 약

카자흐스탄 하원에서 어떤 의원은 여러 차례 재당선되는 반면에, 어떤 의원은 초선에 그치는가? 카자흐스탄 정치 엘리트에 관한 기존연구들은 주로 출신 씨족이 엘리트의 임명/교체에 미치는 영향을 논의해왔다. 이러한 연구는 카자흐스탄의 후견주의 정치구조의 특징을 설명하는데 기여했으나, 출신 씨족 이외에 정치적 배경과 엘리트 임명/교체의 관계에 대한 분석은 매우 빈약한 실정이다. 이에 본 연구의 목적은 카자흐스탄 제4대~제8대 하원을 중심으로 어떤 특성을 가진 의원이 연속성을 가지는지를 분석하는데 있다. 분석결과, 제4대, 제6대, 제7대 하원에서 소비에트 공산당 활동 경력을 가진 의원이 그렇지 않은 의원보다 평균 선수가 더 높았다. 그리고 제4대와 제5대 하원에서 누르오탄 소속 의원이 그렇지 않은 의원보다 평균 선수가 더 높았다. 반면에, 지역 정치 경력 여부에 따른 평균 선수의 차이는 발견되지 않았고, 엘리트 유형별 평균 선수의 차이는 제6대 하원에서만 일부 나타났다. 이러한 결과는 권위주의 국가인 카자흐스탄에서 의회가 체제를 공고히 하는 수단으로 활용된다는 점에서, 대통령의 의회 지배 전략이 반영된 산물이라고 할 수 있다. 본 연구의 의의는 최초로 카자흐스탄 하원에서 누가 정치적 생존을 지속하는지를 경험적으로 증명했다는 데 있다.

주제어

카자흐스탄 하원, 엘리트 교체, 소비에트 공산당, 누르오탄, 엘리트 연속성

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2021S1A5C2A01090085).

** 주저자, 한신대학교 유라시아연구소. 이메일: p20111@hanmail.net.

I. 서론

카자흐스탄 하원에서 어떤 의원은 여러 차례 재당선되는 반면에, 어떤 의원은 초선에 그치는가? 1991년 소비에트로부터 독립한 카자흐스탄은 의회제도로 단원제인 최고 소비에트(Supreme Soviet)를 유지하다가 1995년 8월 30일 헌법에서 양원제(상원과 하원)를 도입하였다. 카자흐스탄의 하원은 마질리스(Majhilis)로 불리며, 여러 차례 선거제도와 의원정수가 변경되는 과정을 거쳤다(Zhanarstanova&Kanapyanov, 2011). 양원제 도입 직후, 1995년 제1대 하원 선거에서는 단순다수제(plurality system)를 적용하여 지역구 의원만 총 67명을 선출했으나, 1999년 제2대 하원 선거에서는 정당명부식 비례대표제(party list proportional representation system)를 가미하여 혼합형 다수대표제(mixed member majoritarian system)를 적용해 지역구 의원(67명)과 비례대표 의원(10명)을 합산하여 총 77명을 선출하였다. 그리고 2007년 제4대 하원 선거에서는 단순다수제가 폐지되고 의석수를 늘려 정당명부식 비례대표제만을 적용해 비례대표 의원(98명)을 선출하고, 카자흐스탄 민족회의(the Assembly of People of Kazakhstan)에서 9명을 별도로 선출하여 의원정수가 총 107명이 되었다. 이후, 2023년 제8대 하원 선거에서 카자흐스탄 민족회의(9명) 선출이 폐지되고, 단순다수제를 추가해 혼합형 다수대표제로 회귀하여 지역구 의원(29명)과 비례대표 의원(69명)을 합산한 총 98명을 선출하였다.

위와 같이 카자흐스탄 하원의 선거제도와 의원정수가 여러 차례 변경된 것은 최고 통치자가 집권 여당의 의석을 최대한 확보하고, 의원에 대한 통제를 강화하여 권위주의 체제를 지속시키기 위한 정치적 포석이라고 할 수 있다.¹⁾ 대표적으로, 창과 히가시지마(Chang&Higashijima, 2023)는 2007년에 나자르바예프(Nursultan Nazarbayev) 대통령이 하원 선거제도를 혼합형 다수대표제에서 정당명부식 비례대표제로 변경한 이유로 야당의 선거연합을 지목한다. 2004년

1) 일례로, 러시아 푸틴 대통령도 자신의 지배력을 유지하기 위해 2007년 제5대 국가두마 선거에서부터 적용되었던 정당명부식 비례대표제를 2016년 제7대부터 혼합형 다수대표제로 변경하였다(김시현&장세호, 2023).

제3대 하원 선거에서는 야당인 카자흐스탄 공산당(Communist Party of Kazakhstan)과 민주적 선택(Democratic Choice of Kazakhstan)이 지역구 의석을 확보하기 위해 정권에 반대하는 선거연합을 구축했으나, 2007년 제4대 하원 선거에서는 지역구 의석이 폐지되면서 야당들의 선거연합 유인이 줄어들고 분열된 채로 선거를 치르게 하여 정권에 반대하는 야당의 의석 확보를 어렵게 하였다. 그리고 솜팔비(Somfalvy, 2021)는 정당명부식 비례대표제로의 변경이 의원과 지역구민 간의 연대감을 약화시키고, 의원이 정당지도부에만 충성하게 만들었다고 주장한다. 왜냐하면 정당이 의원의 지역구 활동 계획을 통제하고, 의원이 다음 선거에서도 공천을 받기 위해서는 정당의 방침에 절대적으로 순응해야 하기 때문이다. 그 결과, 집권 여당인 누르오타(Nur Otan) 중심의 일당 우위 체제가 강화되었다.

하지만 이렇게 카자흐스탄의 하원 선거제도가 지배 엘리트의 권력을 공고화하는 수단으로 활용되고 있음에도 불구하고(Gandhi&Lust-Okar, 2009), 그 산물인 하원이 어떻게 구성되어 있는지에 대한 연구는 아직 답보 상태이다. 카자흐스탄 하원에서 누가 다선의원인지 또는 누가 초선에 그쳐 의원 경력이 단절되는지를 분석하는 것은 매우 중요한 연구주제이다. 왜냐하면 어떤 특성을 가진 의원이 하원에서 연속성(continuity) 또는 불연속성(discontinuity)을 보이는지에 따라 의회 엘리트 교체 양상을 파악할 수 있기 때문이다. 카자흐스탄 하원에서는 집권 여당인 누르오타(현 아마나트)이 2004년 제3대 하원부터 현재까지 줄곧 과반 이상의 의석을 차지해 왔고, 야당인 악졸(Ak Zhol)과 카자흐스탄 인민당(People's Party of Kazakhstan)도 원내에 진입했으나 의석수가 적을 뿐만 아니라 정권에 대해 온건한 입장을 취하고 있어 실질적인 반대세력이라 보기 어렵다. 이를 고려할 때, 의회를 구성하는 정당의 일원인 현직의원이 재선되어 경력을 지속하거나 새로운 인물로 교체되는 과정은 카자흐스탄 하원 엘리트 구조의 특징을 반영한다고 할 수 있다. 특히, 카자흐스탄과 같이 개인화된 권위주의 체제(personalist authoritarian regime)에서 정당은 다른 권위주의 국가들처럼 반대세력을 포섭하거나 선거에서 대중을 동원하는 기능을 하기보다, 통치자가 국가권력을 사유화하는 도구이자 내부 엘리트 집단의 정치, 경제적 이해관계를 표출하는 수단으로 활용된다(Isaacs, 2020). 이로 인해 의회에서 정당은 체제 유지를 위해 통치자와 별개로 독자적인 능력을 발휘하

는 것이 아니라, 통치자의 결정을 정당화하는 동시에 엘리트 간의 내부 갈등을 최소화하여 체제를 공고히 하는데 기여한다(Isaacs&Whitmore, 2014). 이는 카자흐스탄 하원의 엘리트 구성이 대통령의 통치를 영속화하기 위해 어떤 특성을 가진 의원을 지속시키거나 교체할지를 보여주는 전략적 산물임을 의미한다. 이에 따라 본 연구의 목적은 카자흐스탄 하원에서 누가 다선의원이 되어 엘리트 연속성을 보이는지를 경험적으로 분석하는데 있다. 구체적으로, 본 연구는 카자흐스탄 제4대~제8대 하원의원의 주요경력 자료를 바탕으로 의원의 소비에트 공산당 활동 여부, 지역 정치 경력 여부, 누르오탄 소속 여부, 엘리트 유형에 따라 평균 선수(당선횟수)가 달라지는지를 통계적으로 검정할 것이다. 본 연구의 분석대상을 제4대~제8대 하원의원으로 한정하는 이유는 제1대~제3대 하원의원에 관한 데이터를 확보하지 못했기 때문이다.

본 연구는 다음과 같이 구성하였다. 먼저, 2장에서는 카자흐스탄의 씨족 정치에 대한 논의들을 검토하여 그 한계를 제시한 후, 카자흐스탄 정치 엘리트에 관한 선행연구들을 토대로 하원의원의 교체에 관한 가설들을 제시한다. 3장에서는 분석대상, 변수측정, 분석방법을 서술하고, 4장에서는 분석결과를 제시한다. 5장은 결론으로 연구결과와 의의, 한계를 제시한다.

II. 카자흐스탄 하원의원의 교체에 관한 논의

카자흐스탄의 정치 엘리트를 다룬 선행연구들은 주로 씨족(clan)의 영향에 대한 논의로 출발한다. 씨족은 혈연(kinship)에 기반하여 행위자들 간에 비공식적으로 구축된 연결망으로(Isaacs, 2013), 카자흐인은 독립 이전부터 대주즈(senior zhuz), 중주즈(middle zhuz), 소주즈(junior zhuz)의 3개 종족으로 구성되어 있었다(엄구호, 2009). 1991년 구소련 붕괴 이후, 대주즈 출신인 나자르바예프 대통령은 집권 초기에 중주즈와 소주즈 출신 인물들을 적절하게 등용해 씨족 간의 충돌 가능성을 최소화하였다. 특히, 카자흐스탄 북부 지역을 기반으로 한 중주즈 출신들은 러시아화되어 있고 타 지역에 비해 경제적 만족도가 높아서, 이들의 분리주의 조짐을 차단하기 위한 포석으로 씨족 균형정책이 추

진되었다(schatz, 2004). 그리고 나자르바예프 대통령은 지역 단위에서도 주지사(Akim) 임명권을 활용하여 특정 지역과 관련성이 없는 씨족 출신을 주지사로 파견해 다른 씨족을 견제할 수 있게 하였다(윤도원, 2020). 즉, 카자흐스탄에서 정치 엘리트의 출신 씨족이 공직 임명/교체에 영향을 미친다는 것이다.

반면에, 카자흐스탄에서 씨족의 영향이 과거보다 많이 약해졌다는 주장들도 있다. 나자르바예프 대통령은 씨족 균형정책을 추진하는 동시에, 자신의 권력을 강화하기 위해 다른 지배 엘리트들을 국가의 주요 요직에 배치하여 후원 네트워크를 구축하였다. 이러한 후원주의(clientelism)는 후원자(patron)가 피후원자(client)에게 국가자원 또는 공직을 배분하거나 접근권을 제공하고 이에 대한 반대급부로 피후원자가 후원자에게 충성하는 것으로(Hicken, 2011), 나자르바예프 대통령의 장기집권을 가능하게 한 요인들 중 하나로 지목되어 왔다(이재영 외, 2009). 독립 초기에 나자르바예프 대통령은 주즈들의 이해관계를 조정하는 중재자 역할을 했으나, 국가 자원을 동원해 서서히 자신의 후원 세력을 형성해 나가면서 ‘씨족 정치’에서 ‘대통령 중심의 후원주의 정치’로 변모한 결과, 씨족의 영향력이 줄어들었다는 것이다(정재원, 2018).

하지만 위와 같은 씨족의 영향에 관한 연구들은 세 가지 한계가 있다. 먼저, 정치 엘리트의 출신 씨족과 공직 임명/교체의 연관성을 실증적으로 증명하기가 쉽지 않다. 즈니스바이(Junisbai, 2010)는 씨족 출신과 엘리트 임명/교체의 상관관계는 베일에 가려져 있어 명확하지 않고, 객관적으로 관찰하기 어렵다고 지적한다. 일례로, 일부 연구들은 나자르바예프 대통령이 딸들과 사위들을 국가(또는 국영기업) 요직에 임명한 것을 두고 씨족 정치의 사례로 제시하지만, 그 외에 다수의 엘리트가 임명/교체될 때, 출신 씨족이 영향을 미치는지는 밝혀내기 어려운 실정이다. 왜냐하면 개별 엘리트가 어떤 씨족에 속하는지를 모두 파악할 수 있는 자료가 빈약하기 때문이다. 그리고 나자르바예프 대통령과 동일한 대주즈 출신임에도 불구하고, 실각한 정치 엘리트들이 존재한다는 점에서 씨족 정치가 일관되게 작동하는 것도 아니다.

둘째, 카자흐스탄의 정치 엘리트 임명/교체는 씨족 정치의 논리만으론 충분히 설명되지 않는다. 방일권(2010)은 소주즈 출신 엘리트 123명의 성별, 출신지, 학력, 주요경력, 소속 정당 등을 분석했는데, 출신 씨족이 고위직 발탁에

큰 영향을 미치지 않는다고 주장한다. 오히려, 그는 출신 씨족보다 집권 여당(오탄당) 소속 여부와 같은 나자르바예프 대통령과의 정파적 관련성이 엘리트의 공직 임명에 영향을 미친다는 분석결과를 제시한다. 이는 정치 엘리트의 출신 씨족 이외에 정치적 배경과 같은 다른 요인들이 공직의 임명/교체에 미치는 영향을 분석할 필요가 있음을 암시한다.

셋째, 선행연구들은 주로 대통령실, 중앙정부, 금융 및 산업계 엘리트를 분석대상으로 삼는데 비해, 의회 엘리트의 특성을 경험적으로 분석한 연구는 매우 빈약한 실정이다. 카자흐스탄과 같은 권위주의 국가에서 대통령의 행정, 입법, 사법적 권한은 매우 강력한데 비해, 의회는 대통령이 추진하는 정책과 관련된 법안들을 단순히 통과시키는 역할만 하고 행정부를 견제 및 감시하는 실질적인 기능은 거의 수행하지 못하면서 분석대상으로 주목을 받지 못했다. 전술한 바와 같이, 하원의 인적 구성이 어떻게 이루어지는가는 통치 엘리트의 의회 지배 전략을 보여준다는 점을 고려할 때, 어떤 특성을 가진 의원이 계속 재당선되어 의회 지배 엘리트로서 연속성을 보이는지를 연구할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 카자흐스탄 하원에서 누가 다선의원인지 또는 누가 초선에 그치는지를 분석하기 위해, 카자흐스탄 정치 엘리트에 관한 선행연구들을 바탕으로 네 가지 주요 가설들을 정립하고 통계적 검정을 수행할 것이다.

먼저, 소비에트 체제하에 있었던 중앙아시아 국가들은 독립 이후에도 소비에트의 정치적 유산이 그대로 남아 있어 지배 엘리트를 구성하는 기반이 되었다. 소비에트 말기에 중앙아시아 국가 최고 통치자들의 경력을 보면, 우즈베키스탄의 카리모프(Islam Karimov)는 우즈베크 소비에트 사회주의 공화국 공산당 제1서기, 투르크메니스탄의 니야조프(Saparmurat Niyazov)는 투르크멘 소비에트 사회주의 공화국 공산당 제1서기, 키르기스스탄의 아카예프(Askar Akayev)는 소비에트 사회주의 공화국 연방 최고 소비에트 의원이었다(고재남, 2020). 이들은 소비에트 공산당의 지배 엘리트로 있다가, 각 국가에서 대통령으로 선출되거나 임명되었다. 카자흐스탄도 예외는 아니었다. 카자흐스탄은 1991년 12월 16일 독립을 선언하기 이전까지 소비에트 연방 공화국들 중 하나였다. 나자르바예프 대통령은 고르바초프(Mikhail Sergeyevich Gorbachev)에 의해 카자흐 소비에트 사회주의 공화국 공산당 제1서기로 취임했으며, 1991년

12월 1일 첫 대선에서 단독후보로 출마해 대통령에 당선되었다. 이는 중앙아시아에서 소비에트 공산당의 고위층이 대통령이 되어 독립 이후에도 최고 엘리트로 존속하고 있음을 보여준다. 머피(Murphy, 2006)는 카자흐스탄에서 1989년부터 2002년까지 활동했던 고위직 엘리트 308명을 분석했는데, 엘리트 구성이 전통적인 씨족 구조로 회귀하거나 부르주아지로 재편되지 않고, 여전히 상당수가 소비에트 공산당 출신으로 이루어져 있다고 주장한다. 왜냐하면 엘리트의 공산당 활동 이력은 포스트 소비에트 시대에도 인적 네트워크 구축을 용이하게 해서, 자신의 직위를 유지하는데 유리하게 작용했기 때문이다. 1991년 독립 직후와 비교했을 때, 2002년에도 내각의 절반 이상이 소비에트 공산당 출신이었고, 당시에 당 간부였던 엘리트들은 전반적으로 정치적 커리어가 상승하는 경향을 보였다. 즉, 카자흐스탄 정치 엘리트의 구성이 러시아처럼 공산당원에 기반한 소비에트 체제의 연장선에서 연속성을 가진다(Kryshyanovskaya&White, 1996). 이러한 점을 고려할 때, 카자흐스탄 하원에서도 소비에트 공산당 활동 경력을 가진 의원이 그렇지 않은 의원보다 여러 차례 재선되어 선수가 높을 것이다.

가설1: 소비에트 공산당 활동 여부에 따라 의원의 선수에 차이가 있을 것이다.

둘째, 의회 엘리트의 인적 구성에 있어서 선거제도와 지역 정치인 출신 의원의 비율은 밀접하게 연관되어 있다. 카자흐스탄 의회 구조는 단원제인 최고 소비에트를 유지하고 있었으나, 1995년 8월 30일 신헌법이 채택되면서 기존의 단원제에서 양원제(상원과 하원)로 변경되었다. 이후, 1995년 12월 9월에 치러진 제1대 하원 선거에서는 소선거구 단순다수제가 적용되어 총 67명의 지역구 의원을 선출하였다. 즉, 신헌법 채택 이후 초기에 적용된 하원 선거제도는 한 지역구에서 가장 많이 득표한 후보가 의원으로 당선되는 1위 대표제(first past the post)였다. 1위 대표제는 유권자가 정당이 아니라 지역구에 출마한 후보자에게 투표하는 것으로, 후보자의 지역적 지지기반이 당락에 영향을 미칠 수 있다(Carey&Shugart, 1995). 바꿔 말하면, 중앙 정치인보다는 특정 지역에서 지지 세력을 동원할 수 있는 해당 지역 출신의 인물이 의원에 당선될 가능

성이 높은 것이다. 이러한 선거제도는 중앙집권화를 추진하는 나자르바예프 대통령의 입장에서 보면, 지방 세력을 통제하기 어려울 뿐만 아니라 자신에게 충성하는 인물을 의원으로 당선시키기도 어렵다. 그리고 제1대 하원은 8개 정당과 무소속 의원으로 구성되어 있어서 나자르바예프 대통령이 입법부를 장악하지 못했다. 이에 따라 나자르바예프 대통령은 1999년 제2대 하원 선거부터 기존의 단순다수제(67석)에서 정당명부식 비례대표제(10석)를 추가한 혼합형 다수대표제를 적용하였다. 그 결과, 제2대~제3대 하원 선거에서는 개별 후보자보다 정당을 중심으로 득표 경쟁이 벌어졌고, 5개 정당이 의석을 확보해 이전보다 원내 정당수가 감소했으며, 제3대 하원부터는 집권 여당인 오타이 과반 이상의 의석을 차지했다. 이에 더해 나자르바예프 대통령은 2007년 제4대 하원 선거를 앞두고 입법부를 완전히 장악하기 위해 제도들을 추가로 변경하였다. 그는 하원 의석수를 77석에서 107석으로 30석 늘리고, 혼합형 다수대표제를 폐지하는 대신에 98석은 정당명부식 비례대표제를 적용하였으며, 9석은 대통령이 의장인 카자흐스탄 민족회의에서 간접 선출되도록 하였다. 그 결과, 집권 여당인 누르오타안은 제4대 하원에서 98석을 모두 석권했으며, 이후 선거에서도 연달아 과반 이상의 의석을 확보하였다.²⁾ 이러한 선거제도의 변화는 지역 엘리트가 하원에 진입할 수 있는 기회를 줄여서 지역에 기반을 둔 야당 유력 인사의 당선 가능성을 낮춘다(이재영 외, 2009). 왜냐하면 지역구 의석이 사라지면서 개별 후보자가 가진 특정 지역의 지지기반이 당락에 영향을 미칠 수 없기 때문이다. 그리고 정당명부식 비례대표제하에서는 후보자가 지역구민의 정책 선호를 대변하여 지역의 지지기반을 구축할 동기가 없는 반면에, 공천을 받기 위해 소속 정당의 당론을 따르면서 지도부에 복종한다. 즉, 나자르바예프 대통령은 정당명부식 비례대표제를 적용해 지역 엘리트와 지역구민의 연계를 약화시켜 지역 토호를 배제하고, 자신에게 충성하는 인물을 공천할 수 있게 되었다(Isaacs, 2008). 따라서 지역 정치 경력이 있는 의원이 그렇지 않은 의원보다 재선에 실패하여 선수가 낮을 것이다.

2) 2006년 나자르바예프 대통령은 오타안을 중심으로 아사르(Asar)와 시민당(Civil Party)을 흡수 통합하여 누르오타안을 창당하였다.

가설2: 지역 정치 경력에 따라 의원의 선수에 차이가 있을 것이다.

셋째, 의원이 어느 정당 소속인지가 의회 엘리트 구성에 영향을 미칠 수 있다. 왜냐하면 의원의 소속 정당에 따라 재선 가능성이 달라질 수 있기 때문이다. 카자흐스탄에서 누르오탄(현 아마나트)은 집권 여당으로 2007년 제4대 하원부터 현재(제8대 하원)까지 총 의석수에 차이가 있으나, 계속해서 과반 이상의 의석을 차지해 왔다. 나자르바예프 대통령이 1999년 창당한 오타를 주축으로 2006년에 누르오탄을 재창당한 이유는 지배 엘리트 내부의 분열(elite fragmentation)을 막아 자신의 권력을 공고화하기 위한 것이었다(Isaacs, 2013). 1990년대 중반부터 나자르바예프 대통령의 혈족들이 산업계에서 요직을 독차지하면서, 국가 자원에 접근하지 못하는 엘리트들이 대항하기 시작했다. 일례로, 1998년 카제겔딘(Akezhan Kazhegeldin) 전 총리가 나자르바예프 대통령을 공개적으로 비판하면서 경제적 이권을 둘러싼 지배 엘리트 간 갈등이 표면화되었다. 특히, 나자르바예프 대통령의 측근 그룹(inner circle)과 올리가르히(second tier) 간 석유, 가스, 금속 산업권을 둘러싼 대립이 더욱 심화되면서, 기업가들과 정부 고위관료들이 중심이 되어 2001년 11월 카자흐스탄 민주적 선택을 창당하였다(Junisbai, 2010). 그리고 정치, 경제 엘리트의 이해관계를 대변하는 아사르와 시민당의 영향력이 커지면서 친대통령 정당들(pro-presidential parties)임에도 불구하고, 2004년 제3대 하원 선거에서 여당인 오타와 경쟁 구도를 형성하였다(Isaacs, 2020). 이에 따라 나자르바예프 대통령은 누르오탄을 창당해 국가 관료와 주지사를 당원으로 가입시켜 지배 엘리트 내부의 결속력(elite homogeneity)을 다지고, 경쟁자 또는 반대세력의 부상을 원천적으로 차단하였다. 그 결과, 누르오탄은 선거 기간 동안 국가 관료와 주지사를 활용해 행정적 자원을 광범위하게 투입하여 유권자를 동원하고, 당수인 나자르바예프 대통령의 인기를 빌려 다수 의석을 차지할 수 있다(Isaacs&Whitmore, 2014). 따라서 누르오탄의 공천을 받아 당선된 의원은 타 정당 의원보다 다음 총선에서도 재선되어서 선수가 높을 것이다.

가설3: 누르오탄 소속 여부에 따라 의원의 선수에 차이가 있을 것이다.

넷째, 카자흐스탄에서 어떤 유형의 엘리트가 부상했는지에 따라 의회 엘리트의 구성이 달라질 수 있다. 독립 직후, 카자흐스탄은 소비에트 시기의 행정관료와 공산당 출신 엘리트들이 여전히 국가의 지배 엘리트로 자리 잡고 있었다. 이러한 상황에서 나자르바예프 대통령은 기존의 엘리트 집단을 견제하고 자신의 권력을 강화하기 위해 새로운 지지 세력을 구축하기 시작했다. 나자르바예프 대통령은 자신의 친인척과 측근들을 정부와 의회의 요직에 배치했을 뿐만 아니라, 국가장학재단(Bolashak International Scholarship)을 설립하여 젊은 엘리트들을 유학시킨 후 정부에서 일하도록 해 새로운 기술관료 집단을 양성하였다(Peyrouse, 2012). 그리고 카자흐스탄에 시장경제가 도입되고 경제성장을 이루면서 2000년대에 올리가르히가 등장하였다. 올리가르히들 중 일부는 천연자원 사업권을 두고 대통령의 친인척들과 갈등을 빚기도 했으나, 다수의 올리가르히들은 대통령을 비롯한 친인척들과의 인적 네트워크를 바탕으로 금융, 석유, 가스, 금속광물 사업을 운영하면서 경제 분야의 핵심 엘리트로 부상하였다(황영삼, 2010). 이는 카자흐스탄의 정치, 경제적 맥락에 따라 대통령에게 후원을 받고 충성을 제공하는 특정 유형의 엘리트가 새로 구축되었음을 의미한다. 이를 고려할 때, 기술관료나 올리가르히 출신 의원은 다음 선거에서도 재당선되어 선수가 높을 것인 반면에, 다른 출신 의원은 선수가 낮을 것이다.

가설4: 엘리트 유형에 따라 의원의 선수에 차이가 있을 것이다.

III. 연구방법

1. 분석대상

본 연구의 분석대상은 카자흐스탄 제4대~제8대 하원의원 총 569명이다. 각 대수별 의원수는 제4대 118명[2007년~2011년], 제5대 119명[2012년~2016년],

제6대 117명[2016년~2021년], 제7대 116명[2021년~2023년], 제8대 99명[2023년~현재]이다.³⁾ 원래 하원 선거가 치러질 당시에는 제4대, 제5대, 제6대, 제7대 하원의원이 각각 107명, 제8대 하원의원이 98명 선출되나, 임기를 다 채우지 못하고 중도에 사퇴한 의원이 발생했고 그 의석을 정당 명부에 기재된 다른 인물이 승계하면서 원래보다 총 의원수가 늘어난 것이다. 임기 도중에 사퇴한 의원을 분석대상에 포함한 이유는 본 연구의 목적이 현직의원만을 대상으로 재당선 요인을 분석하는 것이 아니라, 전·현직에 관계없이 의원의 개별적 특성과 선수의 관계를 분석하는 것이기 때문이다. 따라서 임기 도중에 사퇴한 의원은 다음 총선이 치러질 당시에 현직자는 아니었으나, 해당 대수에 재직했던 의원이므로 본 연구의 분석대상에 포함한 것이다. 카자흐스탄 하원 의원 데이터는 한신대학교 유라시아연구소의 엘리트 DB와 카자흐스탄 하원 홈페이지에서 수집하였다(“Elite DB”, 2023; “О МАЖИЛИСЕ”, 2023).

2. 변수측정

본 연구의 종속변수는 제4대~제8대 하원의원 선거에서 의원으로 당선되었던 횟수, 즉 선수이다. 의원이 하원 선거에서 처음으로 당선되었다면 1, 재선은 2, 삼선은 3, 사선은 4, 오선은 5로 코딩하였다. 변수값이 클수록, 의원으로 여러 번 선출되어 선수가 높은 것이다. 즉, 선수가 높은 의원은 의회 엘리트의 교체 과정에서 연속성을 가진다고 할 수 있다.

한편, 독립변수들은 의원의 소비에트 공산당 활동, 지역 정치 경력, 소속 정당, 엘리트 유형이다. 먼저, 소비에트 공산당 활동은 하원의원으로 당선되기 이전에 소비에트 공산당 중앙(또는 지역)위원회에서 서기, 위원(장), 고문, 강사 등을 맡았거나, 소비에트 공산당원을 양성하기 위한 청년 조직인 콤소몰(Komsomol)에서 위원(장), 비서 등을 맡았는지로 측정하였다. 의원이 소비에트 공산당 중앙(또는 지역)위원회나 콤소몰에서 활동한 이력이 있다면 1, 그렇지 않다면 0으로 코딩하였다. 그리고 지역 정치 경력은 하원의원으로 당선되기 이전에 주지사나 시장과 같이 지역 행정부의 수장을 맡은 이력이 있는지로

3) [] 안은 각 대수별로 하원이 운영되었던 연도이다.

측정하였다. 의원이 주지사나 시장을 모두 지냈거나 둘 중 하나만 지냈다면 1, 둘 다 지낸 경험이 없다면 0으로 코딩하였다. 또한, 정당은 의원이 집권 여당인 누르오탄(현 아마나트) 소속인지로 측정하였다. 제4대~제7대 하원에서는 누르오탄, 악졸, 카자흐스탄 인민당이 원내에 진입했고, 제8대 하원에서는 앞서 언급한 3개 정당 이외에 아우일(AuyI), 레스푸블리카(Respublica), 전국사회민주당(National Social-Democratic Party)이 의석을 확보했다. 그리고 제4대~제7대 하원 선거에서는 정당명부식 비례대표제로 98명, 카자흐스탄 민중회의에서 9명을 선출했으나, 제8대 하원 선거에서부터 혼합형 다수대표제가 적용되어 기존의 정당명부식 비례대표제(69석)에 소선거구 단순다수제(29석)를 가미하면서, 어느 정당에도 속하지 않은 무소속 의원(7명)도 당선되었다. 따라서 의원이 누르오탄 소속이면 1, 그렇지 않은 경우는 모두 0으로 코딩하였다.

마지막으로, 엘리트 유형은 의원으로 당선되기 이전까지의 경력을 바탕으로 기술관료, 의회 및 정당 간부, 군인, 전문관료, 금융 및 기업 경영자, 기타의 6개 집단으로 구별하였다. 첫째, 의원이 학부나 대학원에서 유전 및 가스전 개발 운영, 화력 발전, 기계/야금/건설/소프트웨어 엔지니어, 지질, 자동차 산업, 농업 과학, 통신 시스템, 의학 등을 전공한 후, 해당 분야와 연계된 정부 부처나 공공기관 등에서 근무하여 경력을 쌓아 나갔다면, 기술관료로 분류했다. 둘째, 의원이 지방 의원을 지냈거나 지방 의회에서 직원으로 근무한 경우, 또는 정당 조직에서 활동한 이력이 있다면, 의회 및 정당 간부로 분류했다. 셋째, 의원이 군대, 보안 또는 치안기관에서 근무한 경험이 있다면, 군인으로 분류했다. 넷째, 의원이 중앙정부와 그 산하기관, 검찰에서 근무한 이력이 있다면 전문관료로 분류했다. 다섯째, 의원이 국영기업, 사기업, 은행에서 대표나 의장 등 임원을 지낸 경력이 있다면, 금융 및 기업 경영자로 분류했다. 여섯째, 의원이 학자, 교사, 운동선수, 영화감독, 박물관장, 시민단체 대표 등과 같이 학계, 문화·예술계, 시민사회계 출신인 경우는 기타로 분류했다. 다만, 엘리트 유형을 분류할 때, 의원이 여러 직종에서 근무한 경우에는 더 오랜 기간 동안 쌓은 이력을 기준으로 구별하였다.

3. 분석방법

본 연구는 전술한 가설들을 검정하기 위해 카자흐스탄 제4대~제8대 하원의원의 소비에트 공산당 활동 여부, 지역 행정 경험 여부, 누르오탄 소속 여부, 엘리트 유형별로 평균 선수(당선회수)에 차이가 있는지를 분석할 것이다. 먼저, 소비에트 공산당 활동 여부, 지역 행정 경험 여부, 누르오탄 소속 여부는 의원이 두 집단으로 구분된다. 이에 따라 가설1~3에는 두 집단 간 평균의 차이가 있는지를 검정하는 t-검정을 적용할 것이다. 그리고 엘리트 유형은 의원이 6개 집단으로 구별된다. 이에 따라 가설4는 세 집단 이상에서 평균의 차이가 있는지를 검정하는 일원분산분석(ANOVA)을 적용할 것이다.

IV. 분석결과

먼저, 본 장에서는 카자흐스탄 하원 엘리트의 교체 양상을 파악하기 위해 빈도분석을 실시하였다. 아래의 <표 1>은 하원의 대수와 의원의 선수에 따라 의원수와 비율을 제시한 것이다. 빈도분석 결과를 보면, 전반적으로 대수와 상관없이 초선의원 비율이 약 50% 후반대에서 60%대 사이로 나타났다. 그리고 재선 의원은 약 20% 중반대, 3선 의원은 약 10%, 4~5선 의원은 각각 약 1%대의 비율로 나타나 전체의원의 약 1/3만이 재당선되어 엘리트 연속성을 유지하였다. 이는 카자흐스탄 하원이 새로 개원할 때마다 새로운 인물이 절반 넘게 진입한다는 것으로, 의원 교체율이 높은 편이라고 할 수 있다. 특히, 2019년 나자르바예프가 물러나고 토카예프(Kassym-Jomart Tokayev)가 대통령이 된 이후에 총선을 치러 구성된 제7대와 제8대 하원에서 초선의원 비율이 각각 67.24%와 64.65%로 나타나 나자르바예프 집권기 때(제4대 61.86%; 제5대 59.66%; 제6대 58.97%)보다 약간 높은 것을 확인할 수 있다.

〈표1. 카자흐스탄 제4대~제8대 하원의원의 선수별 분포〉

단위: 명, ()안은 비율임

구분		4대	5대	6대	7대	8대	합계
선수 (당선 횟수)	초선	73 (61.86)	71 (59.66)	69 (58.97)	78 (67.24)	64 (64.65)	355 (62.39)
	재선	28 (23.73)	34 (28.57)	31 (26.5)	27 (23.28)	23 (23.23)	143 (25.13)
	3선	17 (14.41)	9 (7.56)	13 (11.11)	8 (6.9)	10 (10.1)	57 (10.02)
	4선	0 (0)	5 (4.2)	2 (1.71)	2 (1.72)	1 (1.01)	10 (1.76)
	5선	0 (0)	0 (0)	2 (1.71)	1 (0.86)	1 (1.01)	4 (0.7)
합계		118 (100)	119 (100)	117 (100)	116 (100)	99 (100)	569 (100)

그렇다면 위와 같이 전체의원의 약 2/3가 교체됨에도 불구하고, 어떤 특성을 가진 의원이 선수가 높은가? 아래의 <표 2>는 전술한 가설1~3에 따라 의원의 소비에트 공산당 활동 여부, 지역 행정 경험 여부, 누르오탄 소속 여부와 평균 선수에 차이가 있는지를 t-검정으로 분석한 결과이다.

〈표2. 카자흐스탄 제4대~제8대 하원의원의 소비에트 공산당 활동, 지역 행정 경험, 누르오탄 소속 여부와 평균 선수〉

구분	4대		5대		6대		7대		8대		
	의원 수	평균 선수	의원 수	평균 선수	의원 수	평균 선수	의원 수	평균 선수	의원 수	평균 선수	
소비에트	69	1.42	78	1.51	94	1.50	107	1.39	95	1.49	
활동 포함		(0.69)		(0.79)		(0.83)		(0.71)		(0.77)	
공산당	49	1.67	41	1.66	23	2.04	9	2.22	4	1.75	
활동 포함		(0.77)		(0.85)		(0.98)		(1.09)		(1.50)	
t-검정	평균차=-0.25 t=-1.86* [p=0.065]		평균차=-0.15 t=-0.93 [p=0.353]		평균차=-0.54 t=-2.73*** [p=0.007]		평균차=-0.83 t=-3.21*** [p=0.002]		평균차=-0.26 t=-0.62 [p=0.535]		
지역 행정 경험	없음	79	1.57 (0.76)	76	1.59 (0.87)	85	1.64 (0.92)	92	1.49 (0.82)	83	1.47 (0.80)
	있음	39	1.44 (0.68)	43	1.51 (0.70)	32	1.53 (0.76)	24	1.33 (0.56)	16	1.69 (0.79)
t-검정	평균차=0.13 t=0.93 [p=0.356]		평균차=0.08 t=0.52 [p=0.604]		평균차=0.10 t=0.57 [p=0.571]		평균차=0.16 t=0.88 [p=0.382]		평균차=-0.22 t=-1.00 [p=0.322]		
누르오탄	비소속	10	1.10 (0.32)	26	1.19 (0.40)	23	1.48 (0.59)	33	1.39 (0.66)	36	1.33 (0.79)
	소속	108	1.56 (0.75)	93	1.67 (0.86)	94	1.64 (0.94)	83	1.48 (0.82)	63	1.60 (0.79)
t-검정	평균차=-0.46 t=-1.93* [p=0.056]		평균차=-0.47 t=-2.71** [p=0.008]		평균차=-0.16 t=-0.78 [p=0.437]		평균차=-0.09 t=-0.55 [p=0.583]		평균차=-0.27 t=-1.63 [p=0.107]		

주: ()안은 표준편차임; []안은 유의확률(p-value)임; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

먼저, 카자흐스탄 제4대, 제6대, 제7대 하원에서 의원의 소비에트 공산당 활동 여부에 따라 평균 선수의 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 소비에트 공산당 활동 이력이 없는 의원과 이력이 있는 의원의 평균차가 각각

제4대 하원에서 $-0.25(p=0.065)$, 제6대 하원에서 $-0.54(p=0.007)$, 제7대 하원에서 $-0.83(p=0.002)$ 였다. 바꿔 말해서, 소비에트 공산당 활동 이력이 있는 의원이 그렇지 않은 의원보다 평균적으로 선수가 높음을 알 수 있다. 그리고 제5대와 제8대 하원에서는 평균차가 각각 $-0.25(p=0.353)$, $-0.26(p=0.535)$ 이었으나, 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 결과는 대수별로 평균차가 있기는 하지만, 전반적으로 토크아예프 체제 때보다 나자르바예프 체제 때의 하원에서 소비에트 공산당 활동 이력이 있는 의원이 그렇지 않은 의원보다 평균 선수가 높아 엘리트 연속성을 가질 확률이 높음을 보여준다. 특히, 2022년 1월 카자흐스탄 반정부 시위를 계기로 토크아예프 대통령이 사실상의 상황이었던 나자르바예프 전 대통령의 직위를 모두 박탈하고 실질적으로 권력을 장악한 이후 구성된 제8대 하원에서는 소비에트 공산당 활동 이력이 있는 의원의 평균 선수가 1.75로 나타나 이전인 제6대와 제7대 하원보다 낮아지는 추세를 보인다.⁴⁾ 이는 카자흐스탄 의회 엘리트 교체 측면에서 소비에트 공산당 출신 여부가 의원의 정치적 생존을 지속하는데 과거보다 덜 중요하게 작동할 수 있음을 의미한다.

다음으로, 모든 하원 대수에서 의원의 지역 행정 경험 여부와 평균 선수의 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 지역 행정 경험이 없는 의원과 경험이 있는 의원의 평균차가 각각 제4대 하원에서 $0.13(p=0.356)$, 제5대 하원에서 $0.08(p=0.604)$, 제6대 하원에서 $0.10(p=0.571)$, 제7대 하원에서 $0.16(p=0.382)$, 제8대 하원에서 $-0.22(p=0.322)$ 였다. 즉, 제4대~제7대 하원에서는 지역 행정 경험이 없는 의원이 경험이 있는 의원보다 평균적으로 선수가 높은 경향이 나타나고, 제8대 하원에서는 정반대의 경향을 보이나, 모두 통계적 유의성이 없어 실질적으로 두 집단 간에 평균의 차이가 있다고 보기 어렵다. 이에 따라 지역 정치 경력 여부는 하원의원이 재당선되거나 교체되어 새로운 인물로 충원되는데 있어 주요 기준이 아닐 수 있다.⁵⁾

4) 제8대 하원을 제외한 이전 대수별로 소비에트 공산당 활동 이력이 있는 의원의 평균 선수를 보면, 제4대 1.67, 제5대 1.66, 제6대 2.04, 제7대 2.22로 나타나 다른 인물로 교체되기보다 연속성을 가지는 경향을 확인할 수 있다.

5) 다만, 나자르바예프 체제 때는 지역 행정 경험이 없는 의원의 평균 선수가 제4대 1.57, 제5대 1.59, 제6대 1.64였으나, 토크아예프 대통령 당선 이후 구성된 제7대와 제8대 하원에

또한, 제4대와 제5대 하원에서 의원의 누르오탄 소속 여부에 따라 평균 선수의 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 누르오탄 비소속 의원과 소속 의원의 평균차가 제4대 하원에서 $-0.46(p=0.056)$, 제5대 하원에서 $-0.47(p=0.008)$ 이었다. 즉, 집권 여당인 누르오탄 소속 의원이 그렇지 않은 의원보다 평균적으로 선수가 높았다. 반면에, 제6대~제8대 하원에서는 평균차가 각각 $-0.16(p=0.437)$, $-0.09(p=0.583)$, $-0.27(p=0.107)$ 이었으나, 통계적으로 유의미하지 않았다. 이는 나자르바예프가 2006년에 누르오탄을 창당한 직후 2007년에 구성된 제4대 하원과 2012년에 구성된 제5대 하원에서 누르오탄 의원이 정치적 생존을 지속하는 경향을 보였으나, 제6대 하원부터 누르오탄 비소속 의원도 재당선되어 연속성을 가지면서 평균차가 줄어든 결과가 반영된 것이다. 세부적으로, 야당 의원들의 평균 선수를 보면, 악졸 의원의 경우, 제5대에 1이었으나, 제6대부터 1.43, 제7대 1.5, 제8대 2.3으로 평균 선수가 높아진다. 카자흐스탄 인민당 의원도 제6대 1.71, 제7대 1.5, 제8대 1.8로 제5대(1.29)보다 평균 선수가 높다. 물론, 제4대~제8대 하원에서 평균 선수는 누르오탄 의원이 그렇지 않은 의원보다 높으나, 악졸과 카자흐스탄 인민당 의원의 평균 선수도 높아진 점은 친대통령 성향의 야당 의원들이 집권 세력과 타협한 것에 대한 반대급부로 보인다. 이는 카자흐스탄 의회 엘리트의 교체 과정에서 야당 의원이라고 해서 반드시 교체의 대상이 되는 것은 아님을 보여준다.

한편, 아래의 <표 3>은 전술한 가설4를 검증하기 위해 6개 집단으로 구분한 엘리트 유형별로 평균 선수에 차이가 있는지를 분석하였다. 일원분산분석(ANOVA) 결과, 제6대 하원에서만 엘리트 유형별로 평균 선수의 차이가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 즉, 제6대 하원에서 적어도 어느 두 엘리트 유형 간에는 평균 선수에 차이가 있다는 것이다. 별도로, 사후 검증(Scheffe)을 실시하여 두 집단 간에 평균차가 통계적으로 유의미했던 결과만 제시하면, 의회 및 정당 간부 출신 의원을 기준으로 전문관료 출신 의원의 평균차는 $1.54(p=0.005)$, 금융 및 기업 경영자 출신 의원의 평균차는 $1.50(p=0.008)$, 기타 출신 의원의 평균차는 $1.54(p=0.008)$ 였다. 반면에, 제6대를 제외한 다른 대수들에서는 엘리트 유형에 따라 평균 선수의 차이가 통계적으

서는 각각 1.49, 1.47로 약간 하향 추세를 보인다.

로 유의미하지 않았다. 군인 출신 의원을 제외하면, 하원에서 특정 유형의 엘리트 집단이 재당선되어 연속성을 유지하는 것이 아니라, 엘리트 간에 비교적 균형을 이루면서 인적 교체가 이루어진다고 할 수 있다.⁶⁾

〈표3. 카자흐스탄 제4대~제8대 하원의원의 엘리트 유형별 평균 선수〉

구분	4대		5대		6대		7대		8대	
	의원 수	평균 선수	의원 수	평균 선수	의원 수	평균 선수	의원 수	평균 선수	의원 수	평균 선수
기술 관료	29	1.59 (0.73)	21	1.57 (0.87)	15	1.80 (0.86)	11	1.36 (1.21)	6	1.67 (0.82)
의회/ 정당 간부	18	1.61 (0.85)	15	1.93 (1.03)	6	3 (1.67)	6	1.33 (0.82)	7	1.14 (0.38)
군인	1	1 (0)	4	1 (0)	5	1.80 (0.45)	3	1.67 (1.15)	0	0 (0)
전문 관료	28	1.43 (0.69)	38	1.58 (0.79)	35	1.46 (0.70)	29	1.41 (0.63)	22	1.50 (0.67)
금융/ 기업 경영자	22	1.64 (0.79)	24	1.33 (0.76)	32	1.50 (0.76)	43	1.51 (0.77)	36	1.58 (1.02)
기타	20	1.40 (0.68)	17	1.65 (0.61)	24	1.46 (0.83)	24	1.46 (0.72)	28	1.46 (0.64)
합계	118	1.53 (0.74)	119	1.56 (0.81)	117	1.61 (0.88)	116	1.46 (0.77)	99	1.51 (0.80)
분산 분석	F=0.49 [p=0.782]		F=1.47 [p=0.205]		F=4.12*** [p=0.001]		F=0.16 [p=0.976]		F=0.51 [p=0.726]	

주: ()안은 표준편차임; []안은 유의확률(p-value)임; *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

위의 분석결과들을 종합하면, 카자흐스탄 제4대~제8대 하원에서 의회 엘리트 교체의 특징은 다음과 같다. 첫째, 하원이 새로 구성될 때마다 초선의원이

6) 다만, 평균 선수를 고려하지 않고 대수별로 의원수만을 비교했을 때, 시간이 지날수록 기술관료 출신은 감소하는 반면에, 금융 및 기업 경영자(제8대 하원 제외)와 기타 출신은 증가 추세를 보인다. 특히, 2022년 토카예프가 실권을 장악한 이후 구성된 제8대 하원은 군인 출신이 단 한 명도 선출되지 않았다.

약 2/3를 차지하여 의원 교체율이 높은 편이다. 권위주의 국가의 통치자들은 총선을 통해 정권에 충성하는 새로운 인물들을 당선시켜서 의회에 대한 장악력을 높인다(Best&Vogel, 2018). 즈니스바이(Junisbai, 2010)는 1995년 양원제 채택 이후 구성된 카자흐스탄 제1대~제4대 하원을 통틀어 의원의 평균 선수가 1.37이고, 총 242명 중 조선의원이 175명(72.31%)이라는 분석결과를 제시하면서, 나자르바예프 대통령이 오타당을 통해 정치 신인을 충원하여 개별 의원의 지역구 지지기반 형성을 막고 하원을 지배했다고 주장한다.⁷⁾ 본 연구가 제4대~제8대 하원의원의 교체율을 분석해 보았을 때, 의원 교체를 통한 의회 지배 전략은 여전히 유효한 것으로 보인다.

둘째, 일부 대수에서 소비에트 공산당 활동 여부와 누르오타 소속 여부에 따라 의원의 평균 선수에 차이가 발견되었다. 우선, 소비에트 시대의 정치적 유산 중 하나인 소비에트 공산당 활동은 인적 네트워크 구축을 용이하게 하여 정치적 커리어를 쌓는데 우위를 점하게 만드는 요인 중 하나로서, 포스트 소비에트 국가의 엘리트 구성에 있어 중요한 정치적 배경으로 작동해왔다. 카자흐스탄 제4대, 제6대, 제7대 하원에서도 소비에트 공산당 활동 이력이 있는 의원이 그렇지 않은 의원보다 평균 선수가 높았고, 시간이 지날수록 그 평균 차도 크게 벌어졌다. 즉, 하원 선거가 치러질 때마다 의원의 절반 이상 교체되는 상황에서도, 소비에트 공산당 활동 이력을 가진 의원은 다선될 가능성이 높았다. 다선의원이 조선의원보다 의회나 정당을 이끄는 지도부의 일원이 되어 의회 내의 위계 구조를 형성한다는 점을 고려하면(Best&Vogel, 2018), 적어도 소비에트 공산당 출신 인물이 카자흐스탄 하원에서 정치적 생존을 지속해 나자르바예프의 정책을 입법적으로 뒷받침하는데 주도적인 역할을 해 왔을 수 있음을 보여준다. 다만, 2022년 1월 카자흐스탄 반정부 시위를 기점으로 토카예프 대통령이 실질적인 권력을 장악한 이후 구성된 제8대 하원부터는 제6대와 제7대 하원보다 소비에트 공산당 활동 이력이 있는 의원의 평균 선수가 낮아지는 경향을 보였다. 이는 나자르바예프가 실권을 잃은 직후부터 소

7) 1996년~2007년까지 카자흐스탄 상원의원의 평균 선수도 1.86이고, 총 117명 중 53명(45.3%)이 조선의원이었다(Junisbai, 2010). 상원의원은 하원의원보다 평균 선수가 높고 조선의원의 비율이 낮으나, 역시 잦은 교체로 지역에서 독자적인 세력 구축을 어렵게 하였다.

비에트 공산당 출신의 연속성이 떨어지고 있음을 암시한다.

또한, 제4대~제8대 하원에서 누르오탄 소속 의원이 그렇지 않은 의원보다 평균 선수가 높았으나, 제4대와 제5대 하원에서만 평균차가 통계적으로 유의미하였다. 권위주의 국가에서 의원이 집권 여당 소속인지는 당락에 결정적인 영향을 미칠 수 있는 중요한 정치적 배경이다. 카자흐스탄의 집권당인 누르오탄은 나자르바예프 대통령이 창당한 정당이자 그가 당수를 맡았던 정당으로, 총선에서 정부의 인적, 물적 자원을 가용할 수 있었다. 이에 따라 누르오탄 소속 의원은 그렇지 않은 의원보다 당선될 가능성이 높은 것으로 보인다. 다만, 제4대와 제5대 하원에 비해 제6대~제8대 하원에서는 누르오탄 소속 의원과 비소속 의원 간의 평균차가 줄어들었다. 그 이유는 친대통령 성향의 야당인 악줄과 카자흐스탄 인민당 의원의 평균 선수가 높아졌기 때문이다. 권위주의 국가의 의회에서는 집권 여당이 다수 의석을 확보하고 있으나, 정권에 반대하고 이념적으로 원리주의적이며 비타협적인 강경한 야당보다 정권에 반대하나 이념적으로 유연하고 타협적인 온건한 야당이 존재한다(Krol, 2021). 권위주의 국가에서 통치자는 온건한 야당의 의석 확보를 일부 용인함으로써 체제의 잠재적 위협을 최소화하고, 야당 의원들이 체제가 유지되는 것에 이해관계를 가지게 만들 수 있다(Gandhi&Przeworski, 2006). 특히, 카자흐스탄의 통치자는 풍부한 천연자원에서 발생하는 이익의 일부를 야당에 제공하여 강경한 반대 세력의 출현을 사전에 차단할 수 있다(Chang&Higashijima, 2023). 그리고 야당 의원이 재당선되어 정치적 생존의 연속성을 일정 부분 보장받음으로써 정권에 우호적일 뿐만 아니라, 야당을 분열된 채로 유지할 수 있다. 따라서 카자흐스탄 하원에서 여·야당별 평균 선수의 차이 역시 통치자의 의회 지배 전략이 투영된 결과라고 할 수 있다.

V. 결론

카자흐스탄 정치 엘리트에 관한 선행연구들은 씨족의 영향에 대한 논의에 집중해왔다. 카자흐스탄의 후견주의 정치 구조하에서 혈연에 기반한 씨족이

정치 엘리트의 임명/교체에 영향을 미친다고 주장하는 연구들은 나자르바예프 대통령이 자신의 친인척을 주요 국가기관 등용하고, 주즈들 간의 견제를 위해 씨족 균형정책을 펼친 사례를 제시한다. 반대로, 독립 초기에는 나자르바예프 대통령이 출신 씨족을 안배하여 엘리트층을 임명/교체했으나, 자신의 권력을 강화하기 위해 자신에게 충성하는 후원 세력을 구축하면서 과거보다 씨족의 영향력이 약화되었다고 주장하는 연구들도 있다. 하지만 출신 씨족에 따른 엘리트 임명/교체는 암묵적으로 이루어지고 있으며, 일부 친인척들의 임명/교체 사례들만 제시하고 있어 양자 간의 상관관계가 분명하지 않을 뿐만 아니라, 객관적인 분석에 필요한 엘리트들의 출신 씨족 자료를 확보하기 어렵다. 그리고 엘리트의 출신 씨족이 아니라 집권 여당인 오타당 소속 여부와 같은 정치적 배경이 엘리트 임명/교체에 영향을 미친다는 분석결과를 제시한 연구도 존재한다. 또한, 권위주의 국가에서 의회의 인적 구성은 통치 엘리트의 의회 지배 전략이 반영된 산물임에도 불구하고, 카자흐스탄에서 누가 다선의원이 되어 연속성을 보이는지 또는 누가 초선에 머물러 비연속성을 보이는지를 분석해 의회 엘리트 교체 양상을 다룬 연구는 거의 전무한 상태이다.

이에 본 연구는 카자흐스탄 제4대~제8대 하원의원을 대상으로 소비에트 공산당 활동 여부, 지역 행정 경험 여부, 누르오타 소속 여부, 엘리트 유형에 따라 평균 선수에 차이가 있는지를 경험적으로 분석하였다. 분석결과, 전반적으로 카자흐스탄 제4대~제8대 하원은 초선의원의 평균 비율이 62.39%로 의원 교체율이 높은 편이었다. 즉, 각 대수별로 초선의원 비율은 제4대 61.86%, 제5대 59.66%, 제6대 58.97%, 제7대 67.24%, 제8대 64.65%로 나타나 하원에서 신규 엘리트 교체가 빈번함을 확인하였다. 한편, 이렇게 의원 교체율이 높음에도 불구하고, 제4대, 제6대, 제7대 하원에서 소비에트 공산당 활동 이력이 있는 의원이 그렇지 않은 의원보다 평균 선수가 더 높았고, 평균차도 통계적으로 유의미했다. 그리고 2022년 토카예프가 실권을 장악한 이후 구성된 제8대 하원을 기점으로 이전에 비해 소비에트 공산당 활동 이력이 있는 의원의 평균 선수가 낮아지는 경향을 보여, 나자르바예프가 실질적으로 통치했던 기간에 구성되었던 제4대~제7대 하원 때와는 상반되었다. 또한, 제4대~제8대 하원에서 집권 여당인 누르오타 의원이 그렇지 않은 의원보다 평균 선수가 더 높았다. 다만, 나자르바예프 대통령이 창당한 누르오타당이 제4대에서 원내에

진입한 이후 제5대까지는 누르오탄 소속 의원과 비소속 의원의 평균차가 통계적으로 유의미했으나, 제6대~제8대에는 친대통령 성향의 야당인 악졸과 카자흐스탄 인민당 의원의 평균 선수가 높아지면서 평균차가 통계적으로 유의미하지 않았다. 한편, 의원의 지역 행정 경험 여부에 따른 평균차는 모든 하원에서 통계적으로 유의미하지 않았고, 엘리트 유형별 평균 선수의 차이도 제6대에서만 일부 통계적으로 유의미했을 뿐 다른 대수에서는 평균차가 통계적으로 유의미하지 않았다.

본 연구의 의의는 최초로 카자흐스탄 하원에서 어떤 특성을 가진 의원이 정치적 생존을 지속하거나 경력이 단절되는지를 경험적으로 증명했다는 데 있다. 권위주의 국가에서 통치자는 의회 선거제도를 자신에게 유리한 방향으로 변경해 의회에서 다수 의석을 확보해 왔다. 권위주의 국가인 카자흐스탄도 예외는 아니었다. 나자르바예프 대통령은 의회를 장악하기 위해 단순다수제, 혼합형 다수대표제, 정당명부식 비례대표제 순으로 여러 차례 선거제도를 변경해 체제를 공고화하는 수단 중 하나로 활용해 왔다. 하지만 카자흐스탄 의회와 선거제도를 다룬 선행연구들은 하원의 인적 구성이 어떻게 이루어져 있는지에 대해 주목하지 않았다. 특히, 어떤 의원은 재당선되어 연속성을 보이는 반면에, 어떤 의원은 초선에 그쳐 새로운 인물로 교체되는지는 통치자가 의회를 지배하여 권위주의 체제를 지속시키기 위한 전략적 산물이라고 할 수 있다. 이에 본 연구는 카자흐스탄 제4대~제8대 하원의원의 정치적 배경을 중심으로 평균 선수를 비교하여 하원 엘리트 교체의 특징을 밝혔다는 점에서 기존 연구들과 차별성을 갖는다. 그리고 본 연구의 결과물은 출신 씨족과 같은 혈연에 기반한 인구학적 변수 중심의 기존 분석에서 벗어나, 정치적 배경 변수들과 의회 엘리트 선출/교체의 관계에 대한 논의로 확장하는데 기여하였다. 물론, 본 연구가 카자흐스탄 하원의원만을 분석대상으로 하고 행정부 엘리트를 포함하지 않은 한계가 있으나, 의회 엘리트 교체의 특징을 설명하는데 있어서 하나의 객관적인 증거(evidence) 자료가 될 것이다.

본 연구의 한계는 첫째, 카자흐스탄 제1대~제3대 하원이 분석 범위에서 제외되어 제4대~제8대 하원과 비교 분석하지 못했다. 1995년 제1대 하원부터 2004년 제3대 하원이 구성되었을 당시에는 아직 나자르바예프 대통령의 권력

이 완전히 공고화되지 않은 시점으로, 전술한 바와 같이 지배 엘리트 내부의 분열과 이권 확보를 위해 여러 정당들이 난립한 시기였다. 이에 비해 2006년 나자르바예프 대통령이 누르오탄을 창당한 이후, 2007년 제4대 하원이 구성되었을 때는 카자흐스탄 민족회의 9석을 제외한 모든 의석을 석권했고, 이후 총선에서도 절대다수의 의석을 확보했다. 이에 따라 제1대~제3대 하원의원 자료를 추가로 수집하여 나자르바예프 대통령의 권력이 완전히 공고화되지 않은 시점과 공고화된 시점을 비교해 양자 간에 의회 엘리트 교체의 특징을 분석하는 작업이 필요하다. 둘째, 앞서 <표 2>에서 제시한 바와 같이 소비에트 공산당 활동 이력을 가진 의원수는 시간이 지날수록 감소하는 경향을 보이는데, 이를 대체해서 부상하는 이력이 무엇인지를 탐색할 필요가 있다. 예를 들어, 차세대 엘리트 양성을 위한 프로그램 이수 여부와 같이 엘리트의 특성이라고 간주할 수 있는 새로운 변수를 추가로 측정해서 이수율의 추이를 분석하는 작업도 필요하다. 셋째, 카자흐스탄 행정부 엘리트의 임명/교체에 대한 추가 분석을 통해 카자흐스탄 정치 엘리트 충원과 교체에 대한 전반적인 특징을 도출하는 연구로 확장되어야 한다. 권위주의 국가에서는 표면적으로 삼권분립을 명시하고 있으나, 정책 결정 과정에서 행정부가 입법부보다 우위에 있다는 현실을 고려하면, 행정부 엘리트가 가진 특성들에 따라 평균 재임 기간에 차이가 있는지를 분석하는 작업은 향후 연구과제라고 할 수 있다. 끝으로, 제4대~제8대 하원의원의 출신 씨족에 관한 자료를 확보하지 못하여 분석 과정에 포함시키지 못한 한계가 있다. 물론, 본 연구가 출신 씨족보다 집권 여당 소속 여부가 엘리트 임명/교체에 더 큰 영향을 미친다는 선행연구를 근거로 정치적 배경에 중점을 두어야 할 필요가 있음을 정당화하고 있으나, 현실적으로 해당 의원의 출신 씨족 정보 수집이 어려워 씨족에 따른 평균 선수의 차이가 있는지를 통계적으로 검정하지 못한 점은 본 연구의 한계라고 할 수 있다.

참고문헌

- 고재남. (2020). 중앙아시아의 장기집권 권위주의 정치. *아시아지역리뷰* 제3권 제3호.
- 김시현&장세호. (2023). 선거제도 개편을 통한 러시아 정치 엘리트의 지배력 유지 전략. *분석과 대안* 제7권제1호.
- 방일권. (2010). 카자흐스탄 엘리트의 사회배경과 씨족 정치: 소주즈(Zhiz) 출신 엘리트를 중심으로. *국제지역연구* 제14권제1호.
- 엄구호. (2009). 중앙아시아의 민주주의와 씨족 정치. *세계지역연구논총* 제27집3호.
- 윤도원. (2020). 2019년 카자흐스탄 권력승계 연구: 권력복점의 제도화를 중심으로. *아시아리뷰* 제10권제1호.
- 이재영, 고재남, 박상남&이지은. (2009). *카자흐스탄 정치 엘리트와 권력구조 연구*. 서울: 대외경제정책연구원.
- 정재원. (2018). 카자흐스탄 자본가계급의 출현. *역사비평* 통권125호.
- 한신대학교 유라시아연구소. (2023). 카자흐스탄. Elite DB.
<http://www.hei.re.kr/HANSHIN/library/db/KZ>(검색일: 2023.12.01.).
- 황영삼. (2010). 카자흐스탄 재계 현황과 재계 엘리트의 특징: 정치권력과 관련성을 중심으로. *아태연구* 제17권제1호.
- Best, Heinrich & Vogel, Lars. (2018). "Representative Elites." in Best, Heinrich and Higley, John(eds.), *The Palgrave Handbook of Political Elites*. London: Palgrave Macmillan.
- Carey, John M. & Shugart, Matthew Soberg. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies* 14(4).
- Chang, Eric C. C. & Higashijima, Masaaki. (2023). The Choice of Electoral Systems in Electoral Autocracies. *Government and Opposition* 58(1).
- Gandhi, Jennifer & Lust-Okar, Ellen. (2009). Elections under Authoritarianism. *Annual Review of Political Science* 12.
- Gandhi, Jennifer & Przeworski, Adam. (2006). COOPERATION,

- COOPTATION, AND REBELLION UNDER DICTATORSHIPS.
Economics & Politics 18.
- Hicken, Allen. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science* 14(1).
- Isaacs, Rico & Whitmore, Sarah. (2014). The limited agency and life-cycles of personalized dominant parties in the post-Soviet space: the cases of United Russia and Nur Otan. *Democratization* 21(4).
- Isaacs, Rico. (2008). The parliamentary election in Kazakhstan, August 2007. *Electoral Studies* 27(2).
- 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).
- Isaacs, Rico. (2020). The Role of Party Interest Articulation in the Personalist-Authoritarian Regimes of the Central Asian Republics of Kazakhstan, Turkmenistan, and Tajikistan. *Problems of Post-Communism* 67(4-5).
- Junisbai, Barbara. (2010). A Tale of Two Kazakhstans: Sources of Political Cleavage and Conflict in the Post-Soviet Period. *Europe-Asia Studies* 62(2).
- Krol, Gerrit. (2021). Amending legislatures in authoritarian regimes: power sharing in post-Soviet Eurasia. *Democratization* 28(3).
- Kryshchanovskaya, Olga & White, Stephen. (1996). From Soviet Nomenklatura to Russian Elite. *Europe-Asia Studies* 48(5).
- Murphy, Jonathan. (2006). Illusory Transition? Elite Reconstitution in Kazakhstan, 1989-2002. *Europe-Asia Studies* 58(4).
- Peyrouse, Sebastien. (2012). THE KAZAKH NEOPATRIMONIAL REGIME: BALANCING UNCERTAINTIES AMONG THE “FAMILY,” OLIGARCHS AND TECHNOCRATS. *Demokratizatsiya* 20(4).
- Schatz, Edward. (2005). Reconceptualizing clans: Kinship networks and statehood in kazakhstan. *Nationalities Papers* 33(2).
- Somfalvy, Esther. (2021). The Challenges to De-localising Constituencies

through Electoral Reform in Kazakhstan and Kyrgyzstan. *Europe-Asia Studies* 73(3).

Zhanarstanova, Maral & Kanapyanov, Timur. (2011). Development of post-communist parliamentarism in Kazakhstan and Romania: a comparative analysis. *Cinq Continents* 1(3).

МАЖИЛИСА ПАРЛАМЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН. (2023). СПИСОК ВСЕХ ДЕПУТАТОВ МАЖИЛИСА. О МАЖИЛИСЕ. <https://parlam.kz/ru/mazhilis>(검색일: 2023.12.05.).

Manuscript: Jan 22, 2024; Review completed: Feb 01, 2024; Accepted: Feb 16, 2024