

코스타리카 민주적 협력체제의 제도적 기반*

Fabrice Edouard Lehoucq**
(Christoper Newport Univ, 정치학)

칠레, 우루과이와 마찬가지로 코스타리카는 19세기의 공화제를 성숙된 민주주의로 이행시킨 나라이다. 서로 간의 경우가 다르지만 대략 19세기 부터 이 나라들의 정치인들은 국가의 권력을 장악하기 위한 수단으로써의 폭력 사용을 자제하기 시작하였다. 정기적으로 행해졌던 선거에서 공직을 놓고 경쟁하기 시작하면서 그들은 서로 참정권을 확대하고 선거부정을 줄이기 위한 협상을 해나갔다. 왜 코스타리카의 정치인들은 투표함의 결과를 존중하기로 결심했을까? 왜 그들은 안정적인 민주제도를 만들었는가?

일반적인 해석은 코스타리카 정치의 민주화는 필연적이라는 것이다. 어떤 이들은 코스타리카 정치문화의 민주적 성격에 초점을 맞추기도 한다. 또 다른 이들은 수평적 계급 구조가 민주주의의 요인이라고 주장하는

* 본 논문은 “The institutional foundations of democratic cooperation in Costa Rica, *Journal of Latin American Studies*, V.28, N.2, May, 1996을 번역한 것이다. 번역을 허락해준 Lehoucq교수에게 사의를 표한다.

** 본 논문을 위한 대부분의 연구는 Social Science Research Council이 제공한 박사 과정 연수 지원금(International Doctoral Research Fellowship)과 American Council of Learned Societies의 재정 후원으로 이루어졌다. 또한 Vilma Pena, Rafael Jimenez, 그리고 Sara Soto Orozco의 도움에 대해 감사드린다. 그리고, 이 논문의 초고에 대해 말씀을 아끼지 않은 Barry Ames, John Carey, Clark Gibson, Ivan Molina Jimenez, Matthew Shugart, Arturo Valenzuela와 Bruce M. Wilson에게도 감사의 말씀을 드리는 바이다.

데 이는 동질적 인종분포, 그리고/또는 어느 정도의 경제 발전의 산물이라고 본다. 이들은 모두 코스타리카의 사회적 요인들이 정치 과정을 이끌었던 변수라고 간주하고 있는 것이다.

그러나 이러한 주장들은 코스타리카의 정치 현실에 대한 몰상식한 이해의 산물이다. 20세기에 들어오고 나서까지도 대부분의 코스타리카 대통령들은 무력을 행사하거나 혹은 부정과 폭력으로 얼룩진 선거를 통해 권좌에 올랐다. 예를 들어 1824년과 1949년 사이의 대통령 48명 중 오직 8명만이 공정한 선거로 정권을 얻었다.¹⁾ 다른 나라에서 흔했던 인종적, 계급적 분열요인을 찾아볼 수 없는 상황에서도 국가 권력을 유지하거나 획득하려는 노력 그 자체가 폭력과 부정, 심지어 정권 몰락까지 초래한 불안정한 상황을 잉태한 것이다.

본 논문은 광범위한 합의가 존재하는 사회가 필연적으로 민주 체제의 공고화로 귀착하는 것이 아니라는 점을 주장한다. 경제적, 사회학적 요인의 중요성을 간과하려는 것은 아니지만, 필자는 한 사회의 법적 제도적 특수성이 안정된 민주 체제의 발전에 더 주도적이거나 최소한 똑같이 중요한 역할을 수행한다고 주장하고자 한다. 대부분의 정치제도 분석과 마찬가지로 본 논문은 전략적 행위가 제도상에서 어떻게 형성되며 반대로 그런 행위들이 기존의 정치 구도를 어떻게 바꿀 수 있는지에 대해 초점을 맞추고 있다.²⁾ 그리고 대통령 중심제에 대한 분석에서 많이 찾아볼 수 있

1) James L. Busey, *The Presidents of Costa Rica*, The Americas, vol. 18, no. 1, 1961.

2) 필자는 Arturo Valenzuela와 John Peeler가 주장한 바와 같이, 칠레와 코스타리카와 같은 국가에 있어서 민주주의의 형성은 결정적으로 정치인들에 의해 좌우되었다는 점을 되풀이하고 싶다. 필자는 정치인들의 행동이 어떻게 제도적 요인에 의해 동기 부여되는가를 관찰한 다음 이와 같은 명제에 도달하였다. John A. Peeler, *Latin American Democracies: Colombia, Costa Rica and Venezuela*, Chapel Hill, 1984. 그리고 특히 Arturo Valenzuela, J. Samuel Valenzuela, "Los orígenes de la democracia: reflexiones teóricas sobre el caso de Chile", *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, No. 13, Spring, 1983.을 보라. 신 제도주의에 관한 문헌들은 다음과 같다 : Robert H. Bates, *Beyond the Miracle of the Market: The Political Economy of*

듯이 행정부-입법부간의 권력 구조가 정치적 안정에 주요 요인이 되는지에 대해서도 논해보고자 한다.³⁾

필자의 주요 목표는 우선 코스타리카 민주주의의 발전에 대해 제도적 해석을 시도하는 것이다. 점진적으로 이루어졌던 투표함의 결과에 대한 승복이 어떻게 여당과 야당간에 존재해왔던 일련의 투쟁의 산물이었나를 설명할 것이다. 그렇게 함으로써 코스타리카 민주주의의 발전을 조망함에 있어 제도적 결정요인과 더불어 개별적 정치 행위도 인식, 분석, 설명되는 한 단계 높은 정치학적인 연구가 장기적으로 행해져야 한다고 생각한다.

두번째로, 필자는 또한 위와 같은 방식의 분석이 라틴아메리카 내/외 모든 국가의 정치 변동에서 제도적 요인의 역할을 이해하는데 있어도 유용함을 시사할 것이다. 코스타리카의 경우에서 그렇듯이 국가 권력을 향한 열망 자체가 종종 심각한 당파적 분열을 낳아 민주 제도의 발전을 저해한다. 그러므로 정치 체제의 민주화를 이해하기 위해서는 제도적 요인이 국가 권력을 향한 열망을 어떻게 모양짓고 이러한 투쟁 그 자체가 어

Agrarian development in Kenya, Cambridge, 1989. ; Gary W.Cox, *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*, Cambridge, 1987. Charles Stewart III, *Budget Reform Politics : The design of the Appropriations Process in the House of Representatives*, Cambridge, 1989. 신 제도주의에 관한 가장 최근의 이론적 논문들은 Jack Knight, *Institutions and Social conflict*, Cambridge, 1992와 George Tsebelis의 *Nested Games : Rational Choice in Comparative Politics*, Berkeley, 1990등이 있다.

- 3) 본 논문은 대통령의 절대권력과 정치적 안정간의 인과관계에 초점을 맞추고 있다. 따라서 필요한 부분이지만 선거법과 정당 시스템이 권력 분립에 미치는 영향에 대한 분석은 생략하였는데 이 문제에 관한 폭넓은 논의는 다음에 잘 나타나있다: Mark P. Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame, 1995.; Juan Linz & Arturo Valenzuela. eds, *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, 1994.; Matthew Soberg Shugart & John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge, 1992.

면 식으로 국가의 제도화를 만들어 내는지를 설명할 필요가 있다.

본 논문의 첫번째 부분은 코스타리카 민주 체제의 형성에 관한 기존의 사회학적인 해석에 대한 논의를 시도한다. 그 다음에, 대통령에 귀속된 권력의 제도적 기반을 논하고 19세기말부터 시작되었던 민주적인 체제로의 점진적 이행 과정을 그려볼 것이다. 마지막 부분에서는 코스타리카 정치의 민주화에 대한 기존의 해석과 라틴아메리카의 서로 다른 정치 체제의 기원에 대한 일반적인 논의에 비추어, 본 논문에서 제기한 쟁점을 정리하고자 한다.

1. 코스타리카 민주주의의 기원: 설명과 근거

코스타리카 국내외의 학자들은 코스타리카 정치의 특징성은 식민시대의 특이한 경험에 기원을 두고 있다는 점에 동의한다. 코스타리카에서는 많은 수의 원주민이 존재하지 않았고 부존 광물자원이 없었던 까닭에 스페인 인들이 정착하기에 전혀 매력적인 장소가 되지 못했다. 스페인 제국의 다른 곳들과는 달리 코스타리카는 대부분의 역사에 있어 가난할 뿐만 아니라 인구가 희박했다. 이러한 관점에 비추어, 식민기의 코스타리카에서 살았던 사람들이 이룩한 지역적 평등 사회는 후에 이룩된 민주주의 정부의 이상적 기반으로 여겨진다.⁴⁾

4) 아마도 이 논리를 뒷받침하는 가장 영향력 있는 저술은 Carlos Monge Alfaro, *Historia de Costa Rica*, San José, 1966일 것이다. 또한 Oscar Aguilar Bulgarelli, *Ensayos de la historia patria*, San José, 1984. ; José Albertazzi Avendano, "Unos apuntes simples sobre la democracia costarricense", *Don José Albertazzi y la democracia costarricense*, San José, 1987(초판은 1940년); Eugenio Rodríguez Vega, *Apuntes para una sociología costarricense*, San José, 1979(초판은 1953년); José Francisco Trejos, *Origen y desarrollo de la democracia en Costa Rica*, San José, 1939등의 저서들이 주목할만하다. 유용한 자료로는 Chester J. Zelaya, "Democracia con justicia social y libertad", *Democracia en Costa Rica?*

배링턴 무어Barrington Moore에 의해 제기된 논거를 따르는 학자들은 코스타리카의 특별한 정치 형태가 19세기 중반 이후의 커피 재배로 생겨난 계급 구조의 산물이라고 주장한다.⁵⁾ 충분한 경작지와 제한된 노동력이라는 현상은 중/소규모의 자산 보유 계급을 성장시켰는데 이들은 수출 작물인 커피를 재배하고 지방의 임금 경제를 형성하였다. 중미의 기

cinco opinones polemicas, ed. by Chester J. Zelaya, San José, 1983과 Marc Edelman. Joanne Kenen "La culture politique du Costa Rica", *Les Temps Modernes*, No.517-518(8월/9월 1989) 를 꼽을 수 있다. 주요 영어 논문은 다음과 같다: James L. Busey, *Notes on Costa Rican Democracy*, Boulder, 1962; Charles D. Ameringer, *Democracy in Costa Rica*, New York, 1982; John A. Booth, "The roots of Democratic Stability", *Democracy in Developing Countries: Latin America*, ed. by Juan J. Linz., Seymour Martin Lipset, Boulder, 1989; Samuel Z. Stone, *The Heritage of the Conquistadors*, Lincoln, 1991.

- 5) Barrington Moore, *The Social Origin of Dictatorship and Democracy*, Boston, 1966. 이와 유사하지만 더 다양한 케이스를 분석한 연구로는 Dietrich Rueschemeyer. Evelyne Huber Stephens & John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, 1992를 들 수 있다. 중앙 아메리카에 대한 무어주의Moorean적인 해석을 원한다면 Enrique Baloyra-Herp, "Reactionary Despotism in Central America", *Journal of Latin American Studies*, vol.15, no.2, 1983; Lowell Gudmundson, "Lord and Peasant in the Making of Modern Central America", *Agrarian Structure and Political Power in the Period of Export Expansion*, ed. by Evelyne Huber Stephens & John Stephens, Pittsburg, (출간예정); David Kauck, *Agricultural Commercialization and State Development in Central America: The Political Economy of the Coffee Industry from 1838 to 1940*, University of Washington 박사학위논문, 1988; Jeffrey Paige, "Coffee and Politics in central America", *Crisis in the Caribbean Basin*, ed. by Richard Tardanico, Beverly Hills, 1987.; Hector Perez Brignoli, "Crecimiento agroexportador y regimense politicos en Centroamerica: un ensayo de Historia comparada", *Tierra, cafe y sociedad: Ensayos sobre la Historia agraria centroamericana*, ed. by Hector Perez Brignoli & Mario Samper, San José, 1994.; John Weeks, "An Interpretation of the Central America Past", *Latin American Research Review*, vol.21, no.3, 1986을 참고하라.

타 국가들과는 달리 코스타리카의 많은 토지 소유주들은 지방의 노동력이 그들의 농장에서 일하도록 강요할 필요가 없었다고 이 분석가들은 지적한다. 따라서 지주들은 방위군을 만들도록 공직자들에게 압력을 넣을 필요가 없었다. 다른 나라에서 방위군은 노동력의 지속적 공급과 농부, 노동자를 비롯하여 국가의 권위에 도전하는 사람들을 억압하기 위한 방편으로 사용되어 왔다.

개방되고 건실한 정치 체제의 형성은 그와 같은 사회적 배경 하에서 가능하다는 주장에 대해 필자는 의문을 제기하고 있지만, 최소한 코스타리카의 지방에서는 지주들과 토지를 소유하지 못한 대다수의 소작인들 간의 극한 충돌 현상은 찾아볼 수 없다. 계급 투쟁은 대신에 '지방 중산층'이라고 흔히 불리는 그룹과 커피 수출회사 소유주간에, 수확기에 후자(소유주)가 전자(지역 중산층)에 대해 지불할 가격에 대한 분쟁의 형태를 띠었다. 지방에서 발발한 저항의 규모와 빈도는 1930년대 초 무렵부터 장기적으로 감소하기 시작했는데 그 이유는 커피 가격을 조정하는 관청이 설치되고 중/소규모의 커피 경작자들이 이 기관을 통해 커피 수출회사들과의 이견을 좁힐 수 있게 되었기 때문이다.⁶⁾ 19세기 말 이후 토지 없는 농민들의 수가 지속적으로 증가했음에도 불구하고,⁷⁾ 그들 - 또는 도시 기반 수공업자와 노동자들도 마찬가지로 - 은 결코 강력한 사회운동의 주체 세력이 되지 못했다.⁸⁾

코스타리카에는 안정을 저해하는 분열도 없었다. 19세기말에 정교 분

6) Victor Hugo Acuna Ortega, "Patrones del conflicto social en la economía cafetalera costarricense(1900-1948)", *Revista de Ciencias Sociales*, San José, no.31, Marzo, 1986.

7) Lowell Gudmundson, "Peasant, Farmer, Proletarian : Class Formation in a Smallholder Economy, 1850-1950", *Hispanic American Historical Review*, vol.69, no.2, May, 1989.; Mitchell A. Seligson, *Peasants of Costa Rica and the Development of Agrarian Capitalism*, Madison, 1980.

8) Victor Hugo Acuna O., Ivan Molina Jimenez, *Historia economica social de Costa Rica*, San José, 1991.

배링턴 무어Barrington Moore에 의해 제기된 논거를 따르는 학자들은 코스타리카의 특별한 정치 형태가 19세기 중반 이후의 커피 재배로 생겨난 계급 구조의 산물이라고 주장한다.⁵⁾ 충분한 경작지와 제한된 노동력이라는 현상은 중/소규모의 자산 보유 계급을 성장시켰는데 이들은 수출 작물인 커피를 재배하고 지방의 임금 경제를 형성하였다. 중미의 기

cinco opiniones polemicas, ed. by Chester J. Zelaya, San José, 1983과 Marc Edelman, Joanne Kenen "La culture politique du Costa Rica", *Les Temps Modernes*, No.517-518(8월/9월 1989) 를 꼽을 수 있다. 주요 영어 논문은 다음과 같다: James L. Busey, *Notes on Costa Rican Democracy*, Boulder, 1962; Charles D. Ameringer, *Democracy in Costa Rica*, New York, 1982; John A. Booth, "The roots of Democratic Stability", *Democracy in Developing Countries: Latin America*, ed. by Juan J. Linz., Seymour Martin Lipset, Boulder, 1989; Samuel Z. Stone, *The Heritage of the Conquistadors*, Lincoln, 1991.

- 5) Barrington Moore, *The Social Origin of Dictatorship and Democracy*, Boston, 1966. 이와 유사하지만 더 다양한 케이스를 분석한 연구로는 Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens & John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*, Chicago, 1992를 들 수 있다. 중앙 아메리카에 대한 무어주의 Moorean적인 해석을 원한다면 Enrique Baloyra-Herp, "Reactionary Despotism in Central America", *Journal of Latin American Studies*, vol.15, no.2, 1983; Lowell Gudmundson, "Lord and Peasant in the Making of Modern Central America", *Agrarian Structure and Political Power in the Period of Export Expansion*, ed. by Evelyne Huber Stephens & John Stephens, Pittsburg, (출간예정); David Kauck, *Agricultural Commercialization and State Development in Central America: The Political Economy of the Coffee Industry from 1838 to 1940*, University of Washington 박사학위논문, 1988; Jeffrey Paige, "Coffee and Politics in central America", *Crisis in the Caribbean Basin*, ed. by Richard Tardanico, Beverly Hills, 1987.; Hector Perez Brignoli, "Crecimiento agroexportador y regimense politicos en Centroamerica: un ensayo de Historia comparada", *Tierra, cafe y sociedad: Ensayos sobre la Historia agraria centroamericana*, ed. by Hector Perez Brignoli & Mario Samper, San José, 1994.; John Weeks, "An Interpretation of the Central America Past", *Latin American Research Review*, vol.21, no.3, 1986을 참고하라.

타 국가들과는 달리 코스타리카의 많은 토지 소유주들은 지방의 노동력이 그들의 농장에서 일하도록 강요할 필요가 없었다고 이 분석가들은 지적한다. 따라서 지주들은 방위군을 만들도록 공직자들에게 압력을 넣을 필요가 없었다. 다른 나라에서 방위군은 노동력의 지속적 공급과 농부, 노동자를 비롯하여 국가의 권위에 도전하는 사람들을 억압하기 위한 방편으로 사용되어 왔다.

개방되고 진실한 정치 체제의 형성은 그와 같은 사회적 배경 하에서 가능하다는 주장에 대해 필자는 의문을 제기하고 있지만, 최소한 코스타리카의 지방에서는 지주들과 토지를 소유하지 못한 대다수의 소작인들 간의 극한 충돌 현상은 찾아볼 수 없다. 계급 투쟁은 대신에 ‘지방 중산층’이라고 흔히 불려지는 그룹과 커피 수출회사 소유주간에, 수확기에 후자(소유주)가 전자(지역 중산층)에 대해 지불할 가격에 대한 분쟁의 형태를 띠었다. 지방에서 발발한 저항의 규모와 빈도는 1930년대 초 무렵부터 장기적으로 감소하기 시작했는데 그 이유는 커피 가격을 조정하는 관청이 설치되고 중/소규모의 커피 경작자들이 이 기관을 통해 커피 수출회사들과의 이전을 좁힐 수 있게 되었기 때문이다.⁶⁾ 19세기 말 이후 토지 없는 농민들의 수가 지속적으로 증가했음에도 불구하고,⁷⁾ 그들 - 또는 도시 기반 수공업자와 노동자들도 마찬가지로 - 은 결코 강력한 사회운동의 주체 세력이 되지 못했다.⁸⁾

코스타리카에는 안정을 저해하는 분열도 없었다. 19세기말에 정교 분

6) Victor Hugo Acuna Ortega, "Patrones del conflicto social en la economía cafetalera costarricense(1900-1948)", *Revista de Ciencias Sociales*, San José, no.31, Marzo, 1986.

7) Lowell Gudmundson, "Peasant, Farmer, Proletarian : Class Formation in a Smallholder Economy, 1850-1950", *Hispanic American Historical Review*, vol.69, no.2, May, 1989.; Mitchell A. Seligson, *Peasants of Costa Rica and the Development of Agrarian Capitalism*, Madison, 1980.

8) Victor Hugo Acuna O., Ivan Molina Jimenez, *Historia economica social de Costa Rica*, San José, 1991.

리가 본격화되었지만 로마 카톨릭 교회의 행정적 간섭에 대한 찬-반 대립을 유발하지 않았다.⁹⁾ 1870년대와 1880년대에 정치 권력과 종교 권력이 충돌하긴 했지만 이 충돌은 세기의 전환기에 정당 활동의 유형 형성에 기여하는 효과가 있었다. 그리고 대서양 해안지방 리몬Limon에서 흑인들이 거주하였지만 중앙 계곡 지방에 사는 대부분의 코스타리카인들 사이의 인종적 동질성으로 인해 극단적인 인종주의에 바탕한 정치 현상이 가시화되지는 않았다.¹⁰⁾

바로 이러한 일반화된 사회적 합의는 코스타리카의 민주주의 정치 형태가 필연적이라는 다수의 관점이 생겨나도록 했다. 그러나, 장기적 폭력적 분쟁의 부재가 사회, 경제적인 분열의 수와 강도를 줄인 반면 코스타리카의 정치인들은 종종 투표함의 결과를 무시했다. 정치인들은 사회, 경제적 갈등을 항구적이고 분파적인 균열로 바꿔놓지는 않았지만, 국가 권력을 향한 경쟁은 불화로 점철된 일련의 대립 구도를 낳았고, 때로는 유혈 충돌로 있었다.

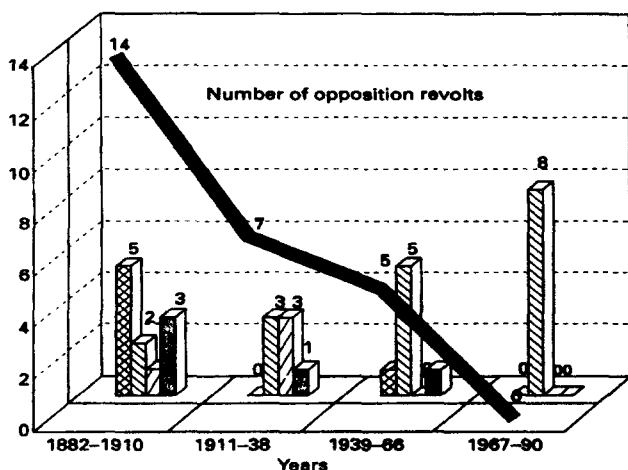
예를 들어 19세기 말까지 대부분의 대통령은 경쟁이라고 할 수 없는 (간접)선거로 발탁되거나 단기간이나마 합법적 후임자의 자격으로 권력을 잡았다. 7명의 코스타리카 대통령이 무력을 통해 정권을 잡았는데 이들 중 한 명은 거의 12년간 독재를 하였다. 두 명의 대통령은 쿠데타의 희생자가 된 후 즉결처형을 당하는 불행을 겪었다. 오직 한 명의 대통령만이 진정한 의미의 경쟁을 통해 선출된 반면 다른 모든 대통령들은 후임

9) Claudio Vargas, *El liberalismo, la Iglesia y el Estado en Costa Rica*, San José, 1991.

10) Philippe I. Bourgois, *Ethnicity at Work: Divided Labor on a Central American Banana Plantation*, Baltimore, 1989.; Aviva Chomsky, *A Perfect Slavery: West Indian Workers and the United Fruit Company in Costa Rica 1870-1950*, Baton Rouge, (출간예정)과 Trevor Purcell, *Banana Fallout: Class, Color, and Cultural among the West Indians in Costa Rica*, Berkeley, 1993을 참조하라. 민족성과 정치적 불안정과의 관계에 대해서는 Donald L. Horowitz, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkeley, 1985를 참조하라.

자로 지목받아 단기간 재임하거나 경쟁 없는 선거에서 승리하여 권좌에 올랐다.

토마스 구아르디아Tomas Guardia의 독재(1870-82) 이후에야 정치인들은 주요 공직자의 선출을 투표함에 의지하기 시작했다. 그림 1이 보여주는 바와 같이 19세기 후반 이후 열 일곱 명의 대통령이 공정한 선거로 선출되었다. 다른 네 명은 당선자 없는 선거를 치른 후 정당들간의 초헌법적 타협에 의해 대통령직을 얻었다. 다섯 명의 대통령은 합법적 후계자로 지명되었다.



계승 유형 : 1,강요 ; 2,선거 ; 3,타협 ; 4,지명

각주 12와 표 1 참조

<그림 1> 대통령 계승과 야당의 폭동, 1882-1990,

코스타리카의 대통령이 점점 더 공정한 경선을 통해 선출되게 된 때에도 국가 행정권을 유지하려는 노력은 항상 평화롭지만은 않았다. 1882년 이래 이임하는 대통령들은 최소한 여섯 번이나 후임자를 지정해 놓고 나갔다. 또한 같은 기간 동안에 중앙의 국가 권력에 대한 스물 여섯 차례의

반란이 일어났다 - 이 중 세 번의 반란은 정권 교체에 성공했다. 1948년의 대통령 선거에 관한 분쟁은 너무나 심해져서 야당의 한 계파는 1,000 내지 1,300명의 사망을 불러온 내전을 시작했다.¹¹⁾ 국가 권력을 향한 폭력과 부정은 1948년의 내전 이후에야 감소했다.

코스타리카의 민주화에 대한 기존의 사회학적인 설명이 가지는 잠정적인 타당성은 다른 두 라틴아메리카 국가들의 정치 변동에 의해 또한 의문시된다. 주로 종속적인 계급 관계로 특징 지워지는 농업 경제 체제를 영위하고 있었을 지라도 19세기 중반부터 칠레의 정치가들은 정권을 얻기 위하여 선거라는 테두리 안에서 노력하고 경쟁하였다. 1973년의 쿠데타로 피노체트 *Pinochet*가 권력을 잡을 때까지 칠레 국민들은 아마도 세계에서 가장 오래 지속된 민주체제 하에서 살아왔었다.¹²⁾ 사회학적 접근방식의 효용은 아르헨티나의 경우를 고려하면 더욱 의문시된다. 왜냐하면 현대성의 요소들을 오랜 동안 보유했던 나라인 아르헨티나에서 민주적 관행들이 20세기에 지속되지 못했던 이유에 대한 설명을 할 수 없기 때문이다.¹³⁾

코스타리카 정치인들의 행태와 함께 비교를 통해 본 여러 증거는 동의적인 사회구조가 자동적으로 민주주의 체제를 만들어 내는 것은 아니라는 점을 시사한다. 다극적, 분열적인 균열이 없다는 점은 정치인들간의 협력을 용이하게 할지는 몰라도 보장해 주는 것은 아니다. 그러므로 민주

11) John W. Gardner, *The Costa Rican Junta of 1948-49*, St John's University 박사학위논문, 1971, pp. 54-5. 이 기간동안의 대통령제 계승에 대한 자료는 다음과 같다 : Fabrice Edouard Lehoucq, *The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective*, Duke University 박사학위논문, 1992, pp. 63-70. 1882년 이전 기간동안의 자료는 Busey, *The Presidents of Costa Rica*에 근거한다.

12) Arturo Valenzuela. J. Samuel Valenzuela, 'Los orugenes de la democracia'.

13) Carlos H. Waisman, *Reversal of Development in Argentina: Postwar Counterrevolutionary Policies and their Structural Consequences*, Princeton, 1987, pp. 94-126.

주의의 제도적 발달을 설명하기 위해선 사회적 조건과 정치적 결과를 연관짓는 기존의 방식에서 탈피하여 왜 정치인들이 투표함의 결과에 승복하게 되었나를 우선 알아야 한다

2. 대통령제와 정치적 경쟁

필자는 개인의 행태에 초점을 맞추기는 하지만 정치인들의 문화적 또는 사회학적 성향이 그들로 하여금 민주적 제도를 수용하도록 했다는 것을 주장하는 것은 아니다. 많은 코스타리카인들이 투표함의 결과를 무시한 만큼이나 인정도 했다는 사실은 정치 행태에 대해서 규준에 바탕한 설명의 한계를 드러내주고 있다. 필자는 특정인의 행태를 관찰하지 않은 상태에서 그 사람 혹은 그 그룹이 가지는 특정한 규준의 중요성을 재는 것이 어렵기 때문에 의사결정에 있어 문화적 요소들의 역할에 대한 유추는 삼가고자 한다.¹⁴⁾ 이러한 방법론적 한계를 넘어서려는 최근의 노력들은 문화적 요인들이 민주 체제를 생겨나게 하는지 혹은 않는지에 결정적인 영향을 주지 않는다는 결론을 내리고 있다.¹⁵⁾

정치인들의 선택을 이해하기 위해서 본 논문은 합리적 선택 분석 모형이 제공하는 주요 가설들을 바탕으로 할 것이다.¹⁶⁾ 우선 정치인들은 공공

14) Michael Hechter, *Principles of Group Solidarity*, Berkeley, 1987, esp. pp. 3-6.; Adam Przeworski, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, 1991, pp. 19-37을 보라.

15) Edward N. Muller & Mitchell A. Seligson, "Civic Culture and Democracy: The Question of Casual Relationships", *American Political Science Review*, vol. 88, no. 3, September, 1994.

16) 특히 Tsebelis, "Nested Games"과 Barbara Geddes, "Uses and Limitations of Rational Choice", *Latin America in Comparative Perspective: New Approaches to Methods and Analysis*, ed. by Peter H. Smith, Boulder, 1995를 참조하라. 필자의 연구에 영향을 끼친 Barry

정책을 입안하기 위해 공직에 진출하고 싶어한다고 가정한다. 또한 공직으로의 진출 단계에서 적용되는 법칙들이 정치인들로 하여금 상당히 예측 가능한 방식으로 움직이도록 하는 동인을 만들어낸다고 전제한다. 이 두 가지 가정은 모두 투표함의 결과를 존중하고자 하는 결정이 전략적이고 제도적인 역제의 산물이라는 주장을 만들어 낸다. 경쟁자들에게 그들의 법칙을 강요할 수 없으므로 정치인들은 그들이 원하는 것이 아니라 그들이 얻을 수 있는 것에 만족하게 된다.

이하에서는 집권당과 야당이 민주적 제도를 존중하고 건설하도록 만든 조건들을 확인하기 위해 귀납법을 사용할 것이다. 코스타리카의 정치체제 구조가 헌법에 의해 명시된 협력의 토대를 어떻게 침범했는지를 지적하는 것으로부터 논의를 시작할 것이다.

3. 코스타리카 대통령직의 제도적 우위

코스타리카의 대통령은 정책 수립과 핵심 관료기구의 통제에 있어서 절대적 권한을 행사한다. 1871년의 헌법은 행정부와 입법부 모두에게 입법의 승인권을 부여했지만, 동시에 대통령에게 몇 가지 예외적 권한을 부여하면서 의회의 권한을 축소시켰다.¹⁷⁾ 본 헌법은 의회가 일년 중 단지 3달 동안만 정기 국회를 열도록 허용하고 있다. 반면 헌법은 대통령이 선

Ames Barbara Geddes는 다소 상이한 의문들에 대한 해답을 얻기 위해 유사한 가정을 이용하였다. Barry Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, 1987.; Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, 1994.

- 17) 특별히 언급되지 않는다면 본 논문에서의 헌법은 1871년의 헌법을 의미한다. 필자는 Marco Tulio Zeledon, *Digesto constitucional de Costa Rica*, San José, 1946, pp. 207-24에 실린 1871년 헌법 전문을 참조하였다. 그것은 또한 Hernan G. Peralta, *Las constituciones de Costa Rica*, Madrid, 1962에도 재수록되었다. 1949년의 헌법은 아래에 논의될 것이다.

택한 의제를 입법부가 검토하도록 남은 기간에 임시국회를 소집할 수 있는 권한을 대통령에게 부여했다. 대통령은 상임위원회를 소집할 수 있는데 이 위원회는 국회가 회기 중에 있지 않을 때 긴급법안의 임시 승인을 위해 의원들에 의해 선출된 5명의 대표로 구성된 준 입법체이다. 이러한 조항에 의거 대통령이 헌정 질서를 중지시킴으로써 다른 국가 기관에 대한 헌법적 보장을 무력화시킬 수 있는 권한을 누렸다.

대통령이 임기를 무사히 마칠 수 있느냐의 여부는 세 부서를 얼마나 효과적으로 통제하느냐에 달려있다. 공무부는 대통령에게 정치적 충성을 바친 지방 관리들에 대한 보상을 위해 일자리를 만들어 냈고 최고 통치자는 내무부를 통하여 중앙과 지방행정을 통제했다. 또한 내무부는 유권자 등록의 업무를 맡은 관리와, 지방 투표소의 직원을 임명할 수 있는 고위 공무원, 그리고 선거일에 개표 작업을 담당할 관리들을 임명했다. 대통령은 국방부(1923년까지 전쟁-해군부로 불림) 고위직을 임명함으로써 체제를 보호하고 국가의 주권을 수호하며 국법을 집행하기 위한 물리력도 가지고 있었다. 이렇듯 막강한 권력을 행정부가 부여받은 상태에서 정치 활동의 최종 목표는 (자파의) 대통령직을 유지하거나 또는 (새로이) 획득하기 위한 방향으로 집중되었다.

대통령의 딜레마: 공정선거를 치를 것인가 말 것인가

1871년의 헌법에 따르면 현직 대통령은 타인이 자신의 임기를 이어 4년 동안 대통령직을 수행할 후에야 다시 선거에 출마할 수 있었다. 대통령으로 선출되기 위해선 과반수의 득표가 필요하며 아무도 과반수를 차지하지 못한 경우에는 새로 개원하는 국회에서 5월 1일에 최고 득표자와 차점자 중에서 대통령을 선출한다.¹⁸⁾

18) 부통령을 선거에서 뽑지 않는 대신, 새로 구성된 의회의 첫번째 회기에 (대통령 유고시를 대비한) 세 명의 대통령직 계승 후계자를 선출하였다. 1926년의 헌법 개정안은 대통령 선거시 double-ballot 시스템을 도입하였다: 선거에서

<표 1> 코스타리카에서 폭동과 대통령의 입법부 간섭

입법부 의원 중 여당 의원의 비율 (선거 횟수)	다음 국회의원 선거까지의 기간 중 야권에 의해 주도된 반란 건수
53.5 (25)	0
68.7 (11)	1
77.3 (3)	2

정치 세력간에 공직의 배분이 이뤄지도록 하는 헌법 조항에도 불구하고 대통령에게 집중된 공직 임명권은 현직 대통령이 국가 권력을 계속 유지하기 위한 동기를 제공하였다. 대통령직을 그만두는 것은 공직 임명권의 상실을 의미하며 나아가 지지 세력에게 유리한 정책을 수행할 수 있는 능력을 상실하는 것이기 때문이다. 무엇보다도 대통령 선거에서 패배하는 현직 대통령은 다른 선거에서 더 이상의 통제력을 행사하지 못하는 것을 의미한다. 권좌에서 물러나면서 박해의 대상이 될 수도 있고 그들의 경쟁자들이 공정한 선거를 치를 것인가에 대한 보장은 거의 없다. 그러므로 대통령직을 그토록 매력있게 만든 바로 그 조항들이 표면적으로 민주적이었던 헌법을 변형을 시켰다.

코스타리카 정치인들의 행태는 이러한 권력 투쟁의 모델을 뒷받침하고

후보자가 절대 다수의 표를 얻지 못하면 다수 표를 획득한 두 명의 후보자들은 3월 1일의 구(舊) 의회에서 결선을 치르게 되어 있었다. 1936년의 헌법 개정안에 의하면 최다수의 표를 획득하고 단지 득표수의 40%를 얻으면 대통령으로 선출되었다. 어떤 후보자도 이 조건을 만족하지 못할 경우 구(舊) 의회의 3월 1일자 공고를 거쳐 두 명의 최다 득표자는 4월 첫번째 일요일에 의회에서 결선 투표를 치르게 되어 있었다. 1949년 헌법은 의회의 선출에 의한 대통령직 계승 후계자 제도를 폐지시키고 부통령제를 신설했다. 1953년 이래로 두 명의 부통령이 대통령과 함께 4년 임기로 선출되었다. 1969년 국회의 헌법 개정에 의해 한 개인은 한번 이상 대통령으로 선출되는 것이 금지되었다 본 조항의 유일한 예외는 1949년 헌법개정 이전에 대통령 자리에 있었던 사람들이었다.

있다. 20세기에 들어서도 대부분의 대통령들은 공정한 선거를 통해 권력을 잡지 않았다. 그림 1에서 보듯이 1882년과 1938년 사이의 18명의 대통령 중에서 오직 다섯 명만이 부정 선거가 아닌 보통 선거로 선출되었다. 같은 기간동안 야권은 중앙 국가 권력에 대항해 21번의 반란을 일으켰다.

그러나 그림 1은 현직 대통령 또는 자파 후계자가 차기에 계속 집권하는 성향이 줄어들고 있음을 나타내주고 있다. 이는 야권 인사들에 의해 주도되었던 정권 찬탈 시도가 중지되었음을 시사한다. 19세기 말을 기점으로 점점 더 많은 수의 대통령들이 자유, 보통 선거를 통해 권력을 얻기 시작했다. 왜 코스타리카의 정치인들은 국가 권력을 유지 혹은 획득하기 위해 무력 사용을 기피하기 시작했을까? 왜 그들은 투표함의 결과를 따르기 시작했을까?

코스타리카의 집권당과 야권은 폭력과 부정의 사용으로 발생하는 고질적인 불안정을 방지하기 위하여 대통령을 선출하는 평화적 방식을 도출해 내었다. 현직 대통령은 대통령의 특권 남용이 체제 전복의 가능성을 증가시킨다는 점을 인식했다. 야권은 국가 권력에 대한 대부분의 반란이 실패와 죽음 그리고 파괴로 끝나게 된다는 것을 점차 깨닫게 되었다. 이러한 상황에서 타협이라는 매카니즘은 핵심 공직을 향한 자리 다툼에 있어서 효과적인 해결책을 제시해 주었다.

체제 전복에 대한 두려움이 집권당과 그 반대자들이 공정한 대통령 선거에 점점 더 참여하도록 만든 유일한 이유는 아니었다. 집권당이 선거에서의 패배를 인정하는 것에 대한 보상을 받지 못했었다면 그들은 대통령직을 포기하지 않았을 것이다. 이와 비슷하게 선거의 패배가 정치적 영향력의 소멸을 의미했다면 야당 인사도 또한 정부 전복 시도를 포기하지 않았을 것이다. 집권자들과 야권 인사들은 적어도 다른 주요 공직을 얻을 수 있다는 가능성이 일단 보장되면 대통령 선거의 결과를 인정할 것을 고려하기 시작했다.

국회의원 선거 결과와 반란 시점에 대한 분석은 대통령 선거에서 패한

정당들이 의회에서 의석을 차지할 수 있게 되는 것으로 보상을 받으면 정쟁(政爭)이 평화롭게 전개되는 양상을 보여준다. 표 1은 두 번의 다른 경우에 있어서 야당이 정부 전복을 꾀했던 기간 동안 의회에서 집권당 의원들의 평균 비율이 77%였음을 보여준다. 이 수치는 야당이 한번의 반란을 시도했던 기간에는 거의 69%로 떨어졌다. 그리고, 야당이 국가의 통치권을 획득하기 위한 무력 사용을 그만 두었을 때 이 수치는 국회의원의 과반수를 약간 웃도는 수준으로 떨어졌다.¹⁹⁾

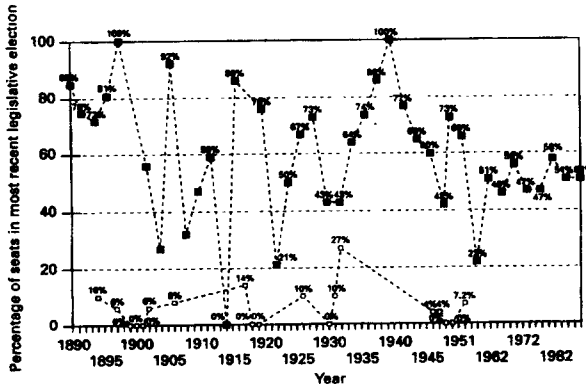
입법부 내에서의 반정부 세력에 대한 자료에 의하면 정치 체제에 참여 한 그룹들은 국가 권력에 대한 반란을 계획하지 않는다. 그림 2는 1890년과 1948년 사이에 대통령을 전복시키고자 한 정치세력들은 단지 소수의 의석을 차지하고 있을 뿐임을 보여준다. 두 그룹을 제외하고는 대부분이 2년마다 선출된 의원의 수가 전체의석의 10% 이하밖에 되지 않았다. 의회내에서 반대파로서 여당과 세력 균형을 이루고 있던 의원들에 의한 반

- 19) 입법부 의원들은 코스타리카 7개의 행정 단위와 일치하는 7개 선거구의 한 곳에서 선출되었다. 1882년과 1893년 사이에 각 구역에서 최대 득표를 얻은 후보가 국회의원이 되었다. 1893년과 1913년의 기간 동안에는 할당된 의원이 두 명 이하인 선거구는 절대 다수를 득표한 후보를 선출했고 세 명 이상의 의원을 내도록 되어 있는 선거구는 비례대표제를 통해 의원을 선출했다. 1913년과 1946년의 기간에는 의원 수가 두 명 이하인 선거구는 상대 다수를 득표한 후보를 선출했고 3명 이상인 선거구는 역시 비례대표제가 채택되었다. 1946년 이래 모든 의원들은 7개 지역 선거구에서 사표(死票)를 최소한 비례대표제를 통해 선출되었다.

1948년까지 의회 선거는 매 2년마다 전체 의회 구성원의 절반씩 선출하는 방식으로 행해졌다. 각각의 의원은 4년의 임기를 채우게 되어 있다. 입법부 의원의 재선 금지는 1949년 헌법의 공포에 의해 발효되었다. 1949년 이래로 입법부의 모든 구성원들은 대통령과 함께 4년의 임기를 같이하도록 선출되었다. 현직 입법부 의원들은 곧바로 재선될 수 있지만 이 경우 다시 의원이 되기까지는 헌법이 명시한 바와 같이 4년을 기다려야 한다.

선거법과 그 개정안은 관보인 *La Gaceta : Diario Oficial*에 공표되었으며 *La Coleccion de Leyes y Decretos*(San José, 1882-)로 출판되었다. 선거법안은 또한 작은 책자로도 출판되었다. 이에 대해서는 아래에 열거할 것이다. 법률적 분석에 대해선 Ruben Hernandez Valle, *Derecho electoral costarricense*, San José, 1989를 참조하라.

란은 거의 없었다. 1930년과 1932년의 반란만이 친 정부 의원들과 함께 다수(각각 55%와 70%)를 차지했던 의원들에 의해 조직되었다.



□, 반정부 의원 ; ■, 친정부 의원

<그림 2> 반정부 의원과 친정부 의원의 입법부에서의 세력,
1890-1990 (1900-1918년 자료는 없음)

지금까지 제시된 여러 증거에 비추어 볼 때 민주적 안정성은 집권당과 야당이 국가 권력을 독점하지 않고 서로 나누기로 한 결단의 산물이었다. 전복당할지도 모르는 위협하에서 집권당은 선거를 통해 행정부와 입법부의 공직자들이 선출되도록 했다. 집권당이든 야당이든 국회의원을 배출할 수 있는 능력이 있다는 자신감은 그들로 하여금 투표함의 결과를 존중하지 않을 수 없게 했다. 정치적 생존을 위해서도 집권파와 반대파는 협력했고 그 부산물이 바로 민주적 제도의 점진적 정착이라고 볼 수 있다.

4. 제도 개혁과 민주적 안정의 발달

쌍방간에 이익이 되는 이 타협의 성사 여부는 집권당이 정치적 안정을 위해 공직을 포기할 수 있느냐에 달려있었다. 집권당이 대통령의 권력을 이용하여 선거 결과에 영향력을 행사하려는 유혹은 항상 존재했다. 이것은 특히 행정부의 통제권을 포기하는 것보다 그것을 그대로 유지함으로써 얻는 것이 더 많다고 믿는 경우에 그러했다. 대통령에게 많은 권력을 부여한 정치 체제하에서 야권은 공직자들이 민주적 선거 원칙들을 존중하리라고 기대하기 힘들다. 불확실성과 불안정성은 바로 1871년 헌법의 필연적 산물이었다.

그러한 환경에서 야당들은 대통령이 의회의 승인 없이 법률을 제정하는 것을 막는 것과 자파에게 유리하도록 선거법을 조작하지 못하게 하는데 초점을 맞추었다. 집권당의 손을 묶어두는 것은 이전의 여야간의 협의 사항에 대한 위반을 쟁점화시킬 수 있게 되었다. 더욱 중요하게는 그렇게 함으로써 야당의 의회진출을 확대시켜 반정부 세력들이 더욱 효과적으로 현직 대통령의 권위주의적인 통치 행태를 견제할 수 있었다.

그러나 국가 기관들의 구조조정은 대부분의 현직 대통령들과 다수당이 직무상의 권력을 줄이지 않으려 했으므로 어려웠다. 대통령 자신이 변화를 원했고 아무리 온건한 개혁이라 할지라도 이는 종종 입법부내 절대다수를 차지하는 자파의 지지를 필요로 했다. 예를 들어 대통령의 권한을 규정하는 법을 바꾸거나 새로 제정하기 위해서는 우선 위원회의 승인과 법안에 대한 세 번의 심사를 거쳐 의회의 다수결에 의한 승인을 필요로 한다. 일반 법률의 제정과 개정에 관한 규정에 덧붙여 헌법 개정은 2년의 다른 회기 연도에 각각 국회의원 총 수의 3분의 2의 지지를 받은 후에야 겨우 가능했다.

그러나 몇가지 경우에서 개혁주의자들의 제휴가 집권당 및 다수당 의원들, 그리고 진정한 개혁은 곧 정치적 생명이 끝나는 것과 다름없는 지방 의원들의 당연한 반대를 넘어 성공했다. 소수의 친정부 의원들과 무소속 의원들에게 도움을 받아 대통령들과 명목상의 반대자들은 점차로 대

통령의 권한을 줄이는 것에 성공했다. 광범위한 개혁을 승인하면서 집권당은 체제를 안정시킬 수 있었을 뿐 아니라 자신들이 개혁 성향의 정치인이라는 명성을 얻을 수 있었다. 야당 의원들도 대통령에게 협조를 했는데 그렇게 함으로써 자신들의 정당이 핵심 공직을 얻을 수 있는 가능성이 커지기 때문이었다. 함께 협력함으로써 그들은 코스타리카 정치의 제도적 틀을 바꿔놓았다.

1871년의 헌법에 따르면 대통령은 의회가 회기중에 있지 않은 나머지 9개월 동안 긴급을 요하는 사안들을 심의하기 위해 상임위원회를 소집할 수 있는 권한을 가지고 있다. 상임위원회의 5명의 위원은 정기 국회가 끝날 무렵 동료 의원들에 의해 선출되었다. 가장 중요한 특징은 대통령의 요청에 의해 헌정 질서를 중단할 수 있는 것이었다. 선거를 관리하고 실시하는 기능과 더불어 상임위를 소집할 수 있는 권한은 대통령에게 야당이 핵심요직을 차지하는 것을 방지할 수 있게 한다.

1882년과 1910년 사이 17번의 비상 사태가 선포되었는데 열한 번은 상임위원회의 승인을 받았고 다섯 번은 국회의 동의를 얻었다. 오직 한 번만 집권자가 불법으로 의회를 해산한 이후에 헌정 질서를 일방적으로 중단시켰다. 또한 대통령들은 이 기간동안 상임위원회의 승인을 통과한 열한 번의 비상 사태중 다섯 번은 군사 행동을 진압하기 위함이었다. 다른 세 번의 경우 반대자들을 투옥시키고 추방하기 위해 사용했다. 표 2는 이러한 결과들을 요약해 보여주고 있다.

이 기간의 대부분 동안 야당은 정부를 전복시키기 위한 행동을 취함으로써 양갈음을 했다. 그들의 노력은 연임을 한 유일한 대통령인 이글레스아스 카스트로(Rafael Iglesias Castro:1894-1902) 대통령이 야권 온건파와의 타협을 통해 에스키벨 이바라(Asención Esquivel Ibarra: 1902-6)을 다음 후보로 추대하도록 함으로써 결실을 맺었다.

대통령이 헌정을 중단시키기 위해 또 다시 상임위원회를 이용할 것이라는 두려움은 1906년에 새 대통령과 과반수의 국회 의원을 선출하기 위한 선거 운동이 끝나갈 무렵에 현실화되었다. 여권의 강경파가 쿠데타를

획책하고 있다는 핑계하에 에스키벨 이바라는 1906년 3월 1일 상임위원회의 동의를 얻어 비상 사태를 선포했다. 진정한 참정권을 빼앗긴 많은 수의 야당 지지 유권자들은 관선 후보에게 투표하도록 강요되거나 또는 투옥되었다. 폭력과 부정의 사용을 통해 곤살레스 비케스(Cleto González Víquez)는 대통령이 되었고 또한 의회의 다수를 확보했다.²⁰⁾

행정부와 입법부로의 진출이 좌절되자 공화당은 곤살레스 비케스 정권에 대한 반란을 본격화시키고자 푼타레나스 *Puntarenas*와 리베리아 *Liberia*에 있는 군 부대를 탈취하고자 했다.²¹⁾ 이 반란이 병영을 탈취하는데는 실패했지만 그들의 노력은 대통령의 권한에 대한 성격과 범위를 규정하고자 정부와 야당 사이에 진행된 4년간의 협상을 이끌어 내었다. 전복의 위협하에서 곤살레스 비케스 대통령은 선거법 개혁(다음 회기에 심의되었다)에 협력했고 상임위원회와 대통령의 비상 대권을 폐지하라는 야당의 요구를 마지못해 고려하기 시작했다.

헌법 개정에 대한 논의는 1908년의 중간 선거에서 공화당이 승리한 이후 본격화되었는데 이 선거에서 여당이 이전에 누리던 의회에서 압도적 다수가 붕괴되었다. 이로써 다가오는 1910년 대통령 선거에서 공화당이 승리할 것이고 의회에서도 다수를 차지할 것이 예견되었고, 많은 곤살레스파 의원들이 정부의 모든 정책을 무조건 지지하지는 않는다는 사실도 드러났다. 이처럼 차기 선거에 대한 유리한 고지를 점령한 상태에서 개혁에 대한 타협도 이끌어낸 공화당은 헌법 개정을 위한 연대를 형성하였다.²²⁾

의회와 삼분의 이를 차지하는 다수가 헌법개정에 찬성하는 상황에 직면한 곤살레스 비케스 대통령은 상임위원회의 해산과 대통령의 비상대권

20) Orlando Salazar Mora, *El apogeo de la republica liberal en Costa Rica 1870-1914*, San José, 1990, pp. 211-22.

21) Octavio Quesada, *Sumaria por sedicion : noviembre, diciembre de 1906*, San José, 1906.

22) Lehoucq, *The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspective*, pp. 88-92. 본 논문에서 의원들의 파벌에 대한 자료는 대부분 표 1에서 인용되었다.

에 대한 제한을 골자로한 공화당 안을 수용했다. 이후로 의회가 회기중에 있지 않을 때 헌정 중단에 관한 대통령의 권한은 포고를 한 후 48시간 이내에 임시 국회를 소집해야 하는 조건이 붙게 되었다. 국회의 긴급 회의는 상대 다수의 표결로써 비상 사태의 선포를 무효화할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 공화당이 일년 후의 선거에서 압도적인 승리를 거두자 준비된 개혁안은 히메네스 오레아무노 *Jiménez Oreamuno* 대통령의 임기(1910-14) 첫째해에 공포되었다.²³⁾

5. 선거법 개혁을 통한 대통령의 권한 제한

선거 개혁은 코스타리카 대통령의 권력에 대한 비판자들에 의해 추구된 또다른 목표였다. 그러나 상임위원회의 폐지 과정과는 달리, 자파의 이익을 위해 헌정 질서를 중단시킬 수 있는 자신들의 권력을 제한하는 제도적 변화에 대해 집권당과 친정부 의원들만이 반대한 것은 아니었다. 지방의 각종 조직과 기관에 정치적 기반을 둔 정치인들도 공정하지 못한 선거법을 바꾸려는 노력에 반기를 들었다. 이들에게 있어 공정한 선거 관행은 곧 정치 생명의 끝을 의미했기 때문이다. 물러나라는 위협 아래에서 몇몇 개혁파 집권당 세력은 무력 충돌을 피하기 위해 야당의 핵심 인물들과 전략적 연합을 맺었다. 내전보다는 안정을 원했던 소수의 친정부 세력 및 무소속 의원들의 지지를 받은 개혁성향의 집권당 세력과 그들의 라이벌들은 국가 권력의 더 큰 부분을 차지하고자 중요 제도들을 개혁했다.

1871년의 헌법에서는 재산이 있거나 일자리가 있어 일정 수준의 생활을 영위하는 20세 이상의 남자들, 혹은 기혼이거나 어느 정도의 학식을 가진 18세 이상의 남자들로 선거권을 제한했다. 이 헌법은 또한 대통령

23) Orlando Salazar Mora, "La Comisión Permanente y la suspensión del orden constitucional", *Revista de Ciencias jurídicas*, San José, Costa Rica, No.44, Mayo-Agosto, 1981, pp. 45-7.

선거와 의회 선거가 공공 선거이면서 간접 선거임을 규정해 놓고 있었다. 그래서 국민들은 대통령과 입법부 의원을 뽑을 수 있는 각 지방의 선거 위원단을 선출했다.²⁴⁾

1871년의 헌법은 표면상으로 행정부와 입법부 양쪽에 선거 결과에 대한 승인의 의무를 부여했다. 예를 들어, 국회는 헌법에 따라 대통령이 선출되었음과 선출된 국회 의원이 적법함을 확인해야 할 책임이 있었다. 그러나 대통령은 선거 사무를 규정한 법률을 통해 선거에 있어서 절대적 영향력을 행사할 수 있었다. 본 선거법에 의해 대통령은 선거인의 명부를 작성하고 개표를 담당하는 관리들을 지명할 수 있는 권한을 행사했다.

선거 개혁은 개혁성향의 곤잘레스 비게스(1906-10)가 대통령이 되기 이전에는 심각하게 논의되지 않았고 법률로 제정되지도 않았다.²⁵⁾ 1906년, 11월 반정부 폭동을 진압한 후 3년 동안 대통령과 야당인 공화당 의원들은 세 번에 걸쳐 1893년 선거법에 대한 개정안을 통과시켰다. 그 이후, 각 선거관리위원회 의장은 대법원에서 지명된 6명의 지원자 중에서 추천되었다. 모든 선거 관리 위원회내에서 야당은 선거 과정을 감시하고 공정 선거 위반 사례에 대한 수집 활동을 전개했고, 이는 대통령에 의해 지명된 인물들이 자파의 이익을 위해 선거결과를 조작할 수 있는 여지를 현저히 감소시켰다.²⁶⁾

24) 1913년의 헌법 개정안은 모든 공직선출에 있어 간접선거를 폐지하였다. 1949년의 국회는 20세 이상의 코스타리카 남녀 모두에게 동등한 참정권을 부여했다. 1971년의 헌법 개정안은 선거 연령을 18세로 낮추었다.

25) 그 당시까지 유효한 선거법은 1890년 초에 제정되었다. 'Ley de elecciones (1893년 11월 11일)', *Decretos relativos a elecciones : instrucciones para practicar las de segundo grado, conforme al sistema de voto proporcional numerico y division territorial electoral*, San José, 1893를 참조하라. 본 선거법에 대한 법적 논의는 다음의 논문에서 시도되었다. : Nelson Chacon Pacheco, *Resena de nuestras leyes electorales*, San José, 1975.; Orlando Salazar Mora, "El sistemas electoral costarricense : un analisis del periodo 1889-1919", *Avances de Investigacion*, No.20, Centro de Investigaciones Historicas, Universidad de Costa Rica, San José, 1986.

6. 1913년의 선거법

첫번째 공화당 대통령인 히메네스 오레아무노 *Ricardo Jimenez Oreamuno*(1910-14)의 지원을 받은 10명의 국회의원들은 모든 선출직 공직자들이 국민들의 비밀 투표에 의해 직접 선거로 선출되어야 한다고 제안했다.²⁷⁾ 야당이 요구한 바와 같이 보호 조항들을 늘림과 동시에, 이 제안은 첫 단계 선거와 두번째 단계의 선거 사이의 기간 동안의 불안정이 대통령으로 하여금 헌정 질서를 중지시키는 기회를 제공하기 때문에 이 기간을 없애기 위함이었다.

대통령의 지지를 받았지만 이와 같은 개혁안은 총 국회의원 1/3의 반대를 받게 되었다. 공화당원들이 1910년의 선거를 매우 잘 치렀음에도 불구하고, 41명의 의원중에서 절반만이 당의 히메네스파에 속해 있었다. 남은 공화당 의원들은 막강한 정치력을 행사하며 오랜동안 정적들에게 두려움의 대상이었던 국회의원 페르난데스 알바라도 *Fernández Alvarado*에게 충성을 바치고 있었다.²⁸⁾ 22석의 선출된 의석 중에서 13석을 히메네스파들이 차지했던 1912년의 중간 선거 이후에도 대통령은 41명의 의원중에서 단지 23명의 지지 만을 얻을 뿐이었다.

주요 정치인들 간의 조직적 반대에 부딪쳐, 발의된 대부분의 헌법 개정안들은 1차 통과를 위해 필요한 국회 의원 총수의 2/3 — 41명의 의원중 29명 — 를 얻는데 실패했다. 찬성 24, 반대 18로 비밀투표건은 1912년 6월 4일 무효화되었고 그러므로 다음 해의 회기에 상정하기 위해 필요한 지지를 얻는 것도 실패했다.²⁹⁾ 예외적으로, 대통령과 국회의원의 선출에

26) 이들 법안들은 'Ley No.28(1908년 12월1일)', 'Ley No.30(1909년 5월 22일)', 'Ley No.73(1909년 6월 26일)'이다. 1910년의 총선거에서 적용되었던 1893년 선거법의 개정안은 *Compilacion sobre Leyes de Elecciones*, San José, Junio, 1909에 수록되어 있다.

27) "Proyecto, Junio, 1910", *La Gaceta*, No.137, 8 Julio, 1910, p. 28.

28) Orlando Salazar Mora, *Maximo Fernandez*, San José, 1975. 본 논문에서 의원들의 파벌에 대한 자료는 대부분 표 1에서 인용되었다.

있어 2단계의 선거제를 폐지하는 개정안은 의원들의 충분한 지지를 얻어 내었다. 일년이 못되어 본 법안은 대통령이 서명하고 의회로 되돌아와 의원 2/3 이상의 찬성으로 승인되었다.³⁰⁾

이런 움직임의 실패에도 불구하고 히메네스 오레아무노 대통령은 1913년 봄에 새 선거법 개정안을 의회에 제출했다. 헌법 수정에 필요한 2/3 이상의 의회 지지를 모아야 할 필요성을 피하기 위하여 히메네스 오레아무노 대통령의 개정안은 글을 읽고 쓸 줄 아는 국민은 비밀 투표를 통해 그렇지 못한 국민은 공개 투표를 통해 선거를 치루어야 한다는 내용을 담고 있다. 의회가 새 선거법을 그해 말 제정했음에도 불구하고, 의원들은 히메네스 오레아무노 대통령의 선거 개정안에서 혼합 선거에 관한 조항을 삭제시켰다.³¹⁾ 1913년의 선거법의 주요한 개혁 사항은 야당의 권익을 보호하는 조항의 현실화를 골자로 하고 있다.³²⁾ 이 보호조항은 곤살레스 비녜스(1906-10) 대통령의 임기 중에 처음으로 제정되었었다.

7. 1925년과 1927년의 선거 개혁

선거부정을 막고자 하는 움직임은 10년 이상이 지난 이후에야 비밀투표권의 획득으로 겨우 결실을 보았다. 개혁 성향의 정치인들은 행정부와 입법부간의 미묘한 역학관계를 이용하여 선거법을 개정할 수 있었다.

29) "Constitutional Congress, Ordinary Session No.22, 4 Junio 1912, article 5", *La Gaceta*, No.131, 13, Junio 1912, p. 713.

30) "Constitutional Congress, Ordinary Session" No.11, 15 Mayo, 1913, article 6, *La Gaceta*, No.114, 21 Mayo, 1913, p. 605. 이런 개정안들은 "Decreto no, 7, 17 Mayo, 1913", *La Gaceta*, No.128, 7 Junio, 1913, p. 673-4에 수록되어 있다.

31) "Dictamen de la Comision de Legislacion, 20 Junio, 1913", *La Gaceta*, No.146, 28 Junio, 1913, pp. 773-4.

32) 'Ley de elecciones(1913년 8월 7일), Coleccion de leyes y Decretos(San José,1913)

1924년 선거에서 어떠한 당도 헌법상 필요한 절대 다수의 지지를 얻지 못했다. 헌법이 규정한 바대로 의회에서 두 명의 다 득표 후보자 중에서 새 대통령을 선출하게 되었다. 농업당의 에찬디 몬테로 *Alberto Echandi Montero* (전체투표의 37% 득표)와 공화당의 히메네스 오레아무노 *Jimenez Oreamuno* (전체투표의 42% 득표) 중에서 입법부는 결정해야 했다. 농업당이 비난한 바와 같이 공화당과 공화당의 새로운 연합인 개혁당에 의해 조종되는 두 지방선거위원회는 농업당이 의회에서 절대 다수를 확보하지 못하도록 투표수를 조작했다. 그리고 공화당과 개혁당 입법부위원들의 연합은 히메네스 오레아무노를 대통령이 되도록 선출했다.³³⁾

두달 후 농업당 의원 몇명은 자파의 대통령 후보를 낙선시킨 원인인 선거 부정을 막기 위한 선거법 개정안을 발의했다.³⁴⁾ 그해 말 대통령 히메네스 오레아무노는 선거법을 개정하려는 그들의 노력을 뒷받침함으로써 반응했다. 그러나 그는 본 개정안에서 단지 비밀 투표제와 여성들에게까지 투표권을 확대하는 방안, 그리고 유권자의 자격을 심사할 시민 등록소를 설립하는 안의 3가지 항목만을 지지한다고 밝혔다. 그는 또한 대통령이 선거법의 애매한 부분을 유권해석하는 권한을 위임받아서 안된다고 주장했다. 그 이유는 대통령이 정당들로부터 불법 선거에 개입하도록 압력을 받거나 또는 정반대로 대통령이 당파적 이익에 부합하는 행동을 거부함으로써 (자파에게) 비난받는 경우를 방지하기 위함이다.³⁵⁾

히메네스 오레아무노의 여당과 농업당의 어느 쪽도 입법부 절대 다수를 차지하지 못했음에도 불구하고 그러한 1920년대 중반의 개정안은 히메네스 오레아무노의 첫번째 임기 때보다 통과되기가 훨씬 더 쉬운 환경

33) Victoria Ramirez, *Jorge Volio y la revolucion viviente*, San José, 1989, pp. 112-46; Marina Volio K., *Jorge Volio y el Partido Reformista*, San José, 1973, pp. 174-230. 후자는 개혁당의 지도자였던 고 Jorge Volio Jimenez의 딸이다.

34) "Proyecto, 16 Junio, 1924", *La Gaceta*, No.142, 29 Junio, 1924.

35) "Importante carta del Presidente de la Republica acerca de la reforma de la Ley Electoral", *Diario de Costa Rica*, No.1592, 29 Octubre, 1924, p. 1.

속에 있었다. 히메네스 오레이무노와 농업당은 선거법 개정안이 지역 기반을 둔 의원들의 거대 연합에 의해 반대를 받으리라는 사실은 잘 알고 있었다. 대통령은 어떠한 법률안에도 거부권을 행사할 수 있는 권한을 내세워 농업당 의원들에게 그들이 제안한 개정안을 승인하거나 아니면 어떤 개정안도 발의하지 않거나 중에서 양자 택일하도록 만들었다. 의회에서 어떤 개혁안도 통과시키지 않는다면 1926년의 중간선거를 거부하겠다는 농업당의 위협 때문에 공화당과 개혁당 의원들도 대통령과 농업당에 의해 후원되는 개정안을 지지하게 되었다.³⁶⁾ 개혁보다 정치적 불안정을 선호하는 사람은 거의 없었다. 자기의 정치적 입지가 다수당 또는 계파 정치의 지원여부와는 상관없는 정치인들은 특히 그랬다.

소수의 의원으로부터 시작하여 결국 농업당 내의 많은 의원들이 선거법 개정을 지지하게 되었기 때문에 히메네스 오레이무노는 1925년과 1927년에 중요한 선거법을 개정함에 있어 입법부내에서 연합세력을 구축할 수 있었다. 자신의 첫번째 임기 때와는 매우 다른 상황이다. 대통령 히메네스 오레이무노는 근본적 개혁을 목표로한 자신의 복안과 부합되지 않는 법안에 거부권을 행사하겠다는 위협을 통해 반대당 의원들이 정부에 협조하도록 하고 또한 당선되기 위해 필요한 지역 기구의 지원이 필요 없는 중도파로 합류하게 만들었다. 목적은 물론 선거법의 근본적 개혁이었다. 1925년 의회는 비밀 투표제의 실시와 선거인 등록소의 설치, 그리고 모든 선거 운영을 담당하고 선거법에 대한 유권해석을 내리는 중앙선거위원회(GCE)의 설치를 골자로 한 새 선거법을 통과시켰다. 2년후 1927년의 선거법은 지방 정치인들이 선호하는 정당 대리 선거방식을 내무부가 투표를 관리하는 중앙집권화된 방식으로 바꾸고 전 국민에게 사진이 부착된 신분증을 발급할 것을 명시했다.³⁷⁾

36) "El partido agrícola se abstiene de ocuparse en las proximas elecciones de diputados", *La Tribuna*, 3 Febrero, 1925, p. 1.

37) "Se aprobo el dictamen sobre les objeciones del Ejecutivo a la Ley Electoral", *Diario de Costa Rica*, No.1804, 16 Julio, 1925, p. 6. *Ley de Elecciones*, 16 Julio, 1925, San José, 1926. 이 책은 1925년 법률안의 모든

8. 불안정의 재현과 1946년 선거법의 탄생

이러한 개정에도 불구하고, 기존의 법은 국회의원의 선출에 있어 집권 당과 다수당, 지역 정치기구들이 여전히 막강한 영향력을 행사하도록 하였다. 1940년대까지 정부는 선거일에 유권자의 사진이 붙은 신분 증명서를 검사해야 하는 의무를 지키지 않았다. 부재자 투표를 허용하는 규정과 사진이 붙은 신분 증명서의 부족 현상은 정부와 정치기구에 대한 지지를 증가시키고 반대파의 지지를 감소시키는 선거 부정을 확대시켰다. 대략적으로 적재는 4만 개에서 많게는 6만 개라고 추정되는 가짜 신분증 —어림잡아 전체 선거민의 1/4내지 1/3쯤 되는— 이 1940년대 중반까지 난무했다.³⁸⁾

기존의 법률로는 대통령이 선거 결과를 왜곡하는 것을 방지할 수 없기 때문에, 깔데론 구아르디아 *Calderon Guardia* 대통령(1940-4)은, 일단 그의 인기도가 떨어지자, 그의 정적들이 입법부와 행정부를 장악하지 못하게 만들었다. 1944년 빼까도 미찰스키 *Picado Michalski*의 대통령 당선은 공권력에 의한 부정이 그의 당선에 기여했을지는 몰라도 절대적 원인은 아니라는 분석에도 불구하고, 어찌되었건 깔데론 구아르디아의 책략의 산물이라고 여겨졌다.³⁹⁾ 의회에서 야당의 주변화는 또한 불안정한 징후이다: 1940년과 1944년 사이에 모든 입법부 의석의 3/4이 여당인 국가 공

개혁을 수록하고 있다. 이 법의 상세한 설명을 위해서는 Orlando Salazar Mora, "La Ley electoral de 1925", *Avances de Investigacion*, No.21, Centro de Investigaciones Historicas, Universidad de Costa Rica, San José, 1986을 참조하라. 이 법의 중요한 규정에 대한 분석은 Rafael Villegas Antillon, "El Registro Civil y el proceso electoral en Costa Rica", *Estudios CIAPA*, San José, Costa Rica, No.2-3, 1980이다. 1927년의 법에 대해선 Hector Beeche., ed., *Ley De elecciones*, 26 Septiembre, San José, 1927.를 참조하라.

38) Lehoucq, *The Origins of Democracy in Costa Rica in Comparative Perspectiv*, pp. 181, 318-19.

39) *Ibid.* pp. 187-94.

화당과 그의 연합인 인민전위당에 의해 장악되었다. 코스타리카에서 정치적 안정을 유지하기 위해 필요한 권력의 (민감한) 균형을 뒤엎음으로써, 깔데론 구아르디아 대통령은 국가 권력을 획득하기 위해 무력을 사용할 수밖에 없는 집단의 형성을 야기시켰다.⁴⁰⁾

9. 협상과 제도적 개혁

1945년 봄, 뼈까도 미찰스키는 선거에 대한 대통령의 무한한 재량권을 없애고 여당이든 야당이든 부정 선거를 행하는 것을 뿌리뽑기 위한 법령에 서명했다. 주요 항목은 GCE를 중앙선거법원(TNE)으로 대체하고 선거사무와 선거결과에 관계된 분쟁을 조정하는 권한을 강화하는 혁신적인 내용을 담고 있었다. 또한, 새 선거등록소를 설치하여 선거권이 있는 개개인의 정확한 리스트를 정리하고 모든 국민들에게 사진이 부착된 신분증을 제공함으로써 유권자가 한 표 이상의 투표를 못하도록 하였다.

뼈까도 미찰스키 대통령은 야당과 친정부 의원의 연합 세력의 지지뿐만 몇몇의 깔데론파의원의 지지를 얻어 새 선거 법령을 통과시켰다. 대부분의 깔데론파 의원들과 정당을 초월하여 지방 정치기구에 기반을 둔 정치인들은 법안의 무효화에 실패했다. 다수 의원들이 공정한 선거제도에

40) 1948년 내전의 기원에 관해서는 논쟁이 활발하다. Manuel Rojas Bolanos, *Lucha social y guerra civil en Costa Rica, 1940-1948*, San José, 1979와 Jacobo Schifter, *La fase oculta de la guerra civil*, San José, 1979에서는 내전이 계급갈등과 경제위기의 산물이라고 주장한다. Lehoucq는 1948년의 내전이 정권을 향한 정당간의 일련의 분쟁의 부산물이라고 제안했다.(그의 "Class Conflict, Political Crisis and the Breakdown of DEMocratic Practices in Costa Rica: Reassessing the Prigins of the 1948 Civil War", *Journal of Latin American Studies*, vol.23, no.1, February, 1991을 참조하라) 내전 이전의 분파형성이 정치적인가 경제적인가 하는 것은 이 논문에서 중요하지 않다. 그러나, 그것이 발생했고 야당에 대한 선거 보장과 관련이 있다는 것은 명확한 사실이다.

서도 이길 수 있다는 신념을 가지고 있었고, 입법부가 책임을 다 하지 않은 것이 과감한 개혁보다 훨씬 더 나쁜 결과를 낳는다고 믿었기 때문이다. 그러므로 코스타리카의 선거법 개정의 배경에는 최악의 사태를 억제하고자 하는 예방의 성격이 내재되어 있다: 통치 세력의 핵심 세력은 정치적 불확실성 혹은 내전의 발발보다는 야당에게 정권을 양도하는 것이 더 바람직하다고 인식했다.⁴¹⁾

10. 1948년의 내전

서로에게 이익이 되는 협약에 대해 뼈까도 미찰스키와 야당이 협상했음에도 불구하고, 정부와 반대당과의 관계는 더욱 분열되었다. 1946년 3월 코르테스 가스프로 *Córtes Castro*의 죽음은 야당의 온건주의자까지 파멸시키는 결과를 낳게 되었다. 야당의 우두머리가 되기 위한 투쟁에서, 피게레스 페레르 *José Figueres Ferrer*, 올라페 블랑코 *Otilio Ulate Blanco*와 같은 강경파들은 뼈까도 미찰스키 정부와 대치하지 말고 협력을 원하는 인물들을 불신했다. 깔데론 구아르디아가 1948년 선거의 대통령 입후보를 선언한 이후로, 야당의 강경파들에 의해 주도된 반정부 캠페인이 강화되었고 이로 인해 야당의 주요 온건파 인사들조차도 뼈까도 미찰스키와 협력하면 그의 선임자인 깔데론 구아르디아가 다시 대통령으로 선출될 것이라고 믿게 되었다.

1948년 대통령 선거에서 야당 후보인 올라페 블랑코는 깔데론 구아르디

41) 이것은 Lehoucq의 “Institutional Change and Political Conflict: Evaluating Alternative Explanations of Electoral Reform in Costa Rica” *Electoral Studies*, vol.14, no.1, March, 1995에서의 핵심 결론이다. Ivan Molina Jimenez와 함께, 필자는 최근에 U.S.National Endowment의 지원에 의해 *Fraud, Electoral Reform and Democracy: Costa Rica in Comparative Perspective* 라는 제목으로 논문을 집필 중이다. 이 논문에서 필자가 본고에서 분석하였던 문제점들이 더 자세히 설명되어질 것이다.

아에게 승리했다. 대통령 선거 결과를 승인하기 위해 3월 1일 소집된 의회에서 칼데온파들은 선거의 무수한 불법 행위를 트집잡아 문제를 제기했고 결국 블랑코의 당선을 무효화시키는데 성공한다. 그 다음주에, 친정부 세력과 반정부 세력간의 의견 조율을 위해 협상이 시도되었지만 피게레스 페레르가 지휘하는 군대가 내전에서 승리하고 향후 18개월 동안 코스타리카를 통치할 군사평의회(Junta)를 조직함에 따라 무의미해져버렸다.

11. 1871년 헌법의 개정

군사정부의 통치기간 동안 국민에 의해 선출된 대의원들은 코스타리카의 새 헌법을 만들기 위한 회의에 참석했다.⁴²⁾ 올라또 블랑코당의 의원들이 우위를 차지하고 있었으므로 제헌의회는 내정에 있어서 정부 역할의 확대를 꾀한 군사평의회 의 헌법 초안을 거부했다. 제헌의회내의 주류에서 멀어지게 된 친군사정부 대의원들은 다수의 대표자 회의 참가자들이 군사 평의회 의 법률제정권을 축소시키는 것을 막지 못했다. 군사정부의 희망과는 반대로, 제헌의회는 1871년 헌법에서의 정부 부처간 역학 관계에 관한 조항을 개정했다⁴³⁾.

1949년의 제헌의회는 대통령의 법률 제정권을 현존하는 법의 집행으로만 제한함으로써 행정부의 힘을 약화시키고 입법부의 힘을 강화시켰다. 제헌의회는 정규 회기에 남아있던 입법 의회를 6개월로 증가시킴으로써

42) Oscar Aguilar Bulgarelli, *La constitucion de 1949 : antecedentes y proyecciones*, San José, 1973; Mario Alberto Jimenez, *Historia constitucional de Costa Rica*, San José, 1979, pp. 154-69를 보라. 국회에서의 논쟁에 대한 논문으로는 Ruben Hernandez Poveda, *desde la barra : como se discutio y emitio la Constitucion Politica de 1949*, San José, 1991(초판은 1953년)이 있다. Hernandez Poveda는 석간신문인 *La prensa libre*의 기자로서 의회 회기를 다루었다.

43) Gardner, *The Costa Rican Junta of 1948-9*, pp. 168-210.

입법부의 자치권을 확대했다. 그 기간동안 행정부와 입법부는 모두 의회에 법안을 보낼 수 있다; 반대로 임시 회기동안에는 대통령이 의회를 소집하고 의사일정을 정했다. 1949년의 제헌의회는 의원내각제적 요소를 도입했다: 내각의 장관들을 의회에 출석시켜 대 정부 질의를 하고, 또한 의원 2/3의 동의로 장관을 불신임 할 수 있는 권한을 부여한 것이다.⁴⁴⁾

제헌의회에 의해 만들어진 가장 혁신적인 제도는 선거대법원이다. 당파적 조종으로부터 선거를 자유롭게 하기 위하여 선거대법원은 3명의 판사와 3명의 부판사로 구성되는데, 이들은 각각은 시차를 두면서 6년의 임기 동안 근무하게 되며 대법관의 2/3의 찬성으로 선출된다. 1975년 국가의 다른 삼권과 동등한 기관으로 격상된 선거대법원은 단독으로 선거의 개척과 모든 투표소 관리 인원의 임명, 선거 문제와 관련된 모든 법률의 해석, 공직자에 의한 부정 행위의 조사, 투표수의 계산, 선거 후 당선자 공표의 기능을 수행한다⁴⁵⁾.

12. 결론

코스타리카는 안정적인 민주주의를 누리는 라틴 아메리카의 몇 안되는

44) Willburg Jiménez Castro, *Genesis del gobierno de Costa Rica, 1821-1981*, vol. 1, San José, 1986; Rose Marie Karpinski de Murillo, et al., *Reflexiones sobre el Poder Legislativo costarricense*, San José, 1989; Hugo Alfonso Muñoz Quesada, *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*, San José, 1977; Rafael Villegas Antillon, "El Tribunal Suprem de Elecciones y el Registro Civil de Costa Rica", *Cuadernos de CAPEL*, No. 18, San José, 1987을 보라.

45) 이 중요한 제도에 대한 연구는 별로 수행되지 못하였다. 여기에 관한 논문으로는 Mauro Murillo, "El Tribunal Supremo de Elecciones", *Derecho constitucional cosrricense*, ed. by Carlos José Gutierrez, San José, 1983; Hugo Alfonso Muñoz Quesado, *La Asamblea Legislativa en Costa Rica*, San José, 1977; Magda Inés Rojas, *El Poder Ejecutivo en Costa Rica*, San José, 1980등이 있다.

국가중의 하나로서의 오랜 역사를 축적해 왔다. 그 결과 많은 사람들은 코스타리카의 민주주의가 인종적으로 동일하고 상대적으로 평등한 사회의 필연적 결과라고 인식하고 있다. 심각한 사회, 경제적 분열이 없었기 때문에 코스타리카 사회의 갈등 정도가 줄긴 했지만, 잠재적인 사회, 경제적 합의가 정치 체제의 민주화를 이끌어냈는지는 여전히 불분명하다. 예를 들어, 토지를 비롯한 재화의 불평등한 분배구조를 안고 있는 칠레와 같은 사회에서도 민주주의 체제가 출현할 수 있다는 사실이 비교 분석을 통해 밝혀졌다.

기본적인 사회학적 접근에 대해 강력한 반론이 제기되고 있지는 않지만, 집권당과 야당 모두 코스타리카의 민주적 관행에 대해 왜 존중하기도 하고 반대로 침범하기도 하는가에 대해선 사회학적 접근방식으로는 설명이 불가능하다. 19세기말까지, 공직자들은 물리력으로 권력을 잡거나 부정한 방법으로 당선되었다. 선거는 필요에 따라 급히 행해지기도 하였다. 20세기가 시작되고부터 정치인들은 서서히 무력을 삼가고 국가 권력의 획득을 위해 선거를 통해 경쟁하기 시작했다. 국가 권력을 잡기 위한 폭력과 부정의 사용은 1948년 내전 이후에야 쇠퇴했다.

본 논문은 1871년 헌법에 의해 만들어진 정치 체제의 구조가, 20세기 중반 이전의 코스타리카의 정치적 불안정을 유발했다고 주장했다. 대통령직의 압도적인 우위는 집권당이 권력을 계속 유지하도록 조장했고, 결과적으로 야당이 반란이라는 방법을 통해 정치에 참여하도록 했다. 이러한 순환은 전복의 위협 아래서 집권당이 권력을 유지를 단념하거나 대통령 선거에 그들의 후계자의 강요를 포기함으로써 깨어졌다. 또한 대통령을 배출하지 못한 정당도 입법부에 진출할 수 있는 길이 열려있었기 때문에, 정치적 경쟁은 훨씬 더 평화로워졌다. 그러므로, 선거결과에 대한 복종은 만성적으로 불안정한 환경에서 국가 권력을 나눠먹기 위해 잉태된 결단의 산물이다.

본 논문에서의 다른 중요한 발견은 대통령직의 제도적 우위가 축소된 이후로 코스타리카의 민주주의 체제가 공고화되었다는 것이다. 집권당과

그들의 정적들간에 전략적인 협정이 맺어졌음에도 불구하고 불안정의 위협은 20세기까지 계속되었다. 1910년의 헌법 개정 이전까지, 대통령들은 법률을 제정하기 하거나, 특히 선거운동 기간중에 비상 사태를 선포하기 위해 상임위원회를 소집함으로써 의회를 무시했다. 1940년대 후반까지, 대통령들은 유권자 등록 업무와 투표소의 조직 및 개표를 책임지는 관리를 임명함으로써 당파적 이익을 위한 선거를 치루었다.

코스타리카 대통령제의 개혁은 부분적으로, 야당의 무장파에 의한 정부 전복 위협을 없애기를 원하는 집권당의 여망과도 무관하지 않다. 제도적 변화는 또한 개혁을 바라는 대통령과 다수의 국회의원들과의 연합의 산물이었다. 선거제를 보존하고 부정이 개입되지 않은 선거에서의 승리를 확실히 하기 위해, 집권당의 개혁파 의원들과 그들의 입법부 연합 세력은, 당파적 이익만을 좇아 선거법을 조작해왔던 지방 정치기구에게 치명타를 안길 수 있는 헌법적, 제도적 개혁안을 법률로 만들었다. 그러므로, 입법 부와의 힘의 균형에 대한 필요성과 정치적 불안에 대한 심각한 위협은 개혁적 정치인들이 행정부의 힘을 감소시키도록 만든 것이다.

코스타리카에 대한 필자의 분석이 또한 보여주고자 하는 것은 대통령에게 엄청난 권력을 부여한 일반적 관습이 라틴아메리카 국가내에서의 갈등을 악화시켰다는 점이다. 예를 들어, 일방적으로 또는 의회의 최소한의 동의로 비상 조치를 선포하는 그 권력은 집권당이 권력을 이용하여 정적을 억압할 수 있도록 했다. 선거 과정의 관리는 또다른 강력한 무기를 제공한 셈이었다⁴⁶⁾. 코스타리카에 대한 필자의 분석이 나타내는 바와 같이, 제도적 장치에 의해 만들어진 유혹은 대부분의 집권당 세력이 무시하기에는 너무 컸다.

대통령 제도가 개혁될 때까지 아르헨티나, 칠레, 그리고 우루과이의 정치 상황은 모두 불안정했었다. 예를 들어, 선거에 의해 선출된 공직자들

46) 이 문제점들에 대한 훌륭한 논문으로는 Brian Loveman, *The Constitution of Tyranny: Regimes of Exception in Spanish America*, Pittsburgh, 1994와 Diego Valades, *La dictadura constitucional en America Latina*, México, D. F. 1974가 있다.

해임할 수 있는 아르헨티나 대통령의 권력은 1930년 민주주의의 붕괴를 초래한 정부와 야당간의 갈등을 야기시킨 원인으로 알려져왔다.⁴⁷⁾ 칠레에서의 내전과 여러 유형의 충돌은 권력을 남용한 대통령에 의해 초래되기도 했다⁴⁸⁾. 우루과이에서는 집권당이 그들의 정적과 권력을 공유하고 1925년 자유로운 선거 재판 제도를 만들어내고 나서야 민주주의 체제가 공고하게 되었다.⁴⁹⁾

정치적 행동을 규정짓는 제도적 배경의 중요성을 강조하는 것이 정치체제의 불안을 야기시키는 사회, 경제적 갈등의 역할을 비하하는 것은 아니다. 심각한 사회적 갈등 요소를 찾아볼 수 없는 코스타리카의 상황은 의심의 여지없이 정치에 있어서도 갈등의 정도를 감소시켰다. 칠레 사회에서 도시의 노동조합과 농민 조직의 출현과 더불어 교회의 헤게모니를 위한 투쟁은 곧 최고 통치권을 유지하거나 획득하기 위한 갈등을 악화시키기만 했다.⁵⁰⁾ 그러므로, 이러한 연구와 본 논문이 지적하는 바는 민주

47) Ann Louise Potter, "The Failure of Democracy in Argentina, 1916-1930: An Institutional Perspective" *Journal of Latin American Studies*, vol. 13, no. 1, 1981; Natalio R. Botana, *El orden conservador: la política argentina entre 1880-1916*, Buenos Aires, 1979. 또한 N. Guillermo Molinelli, *Presidentes y congresos en Argentina*, Buenos Aires, 1991을 보라.

48) Julio Heise González, *El periodo parlamentario, 1861-1925: democracia y gobierno representativo en el periodo parlamentario*, Santiago, 1982. J. Samuel Valenzuela, *Democratización via reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, 1985

49) Rolando Franco, *Democracia 'a la uruguaya': analisis electoral, 1925-1985*, Montevideo, 1984; Hector Gros Espiell, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, 1990; Philip Taylor, *Government and Politics of Uruguay*, New Orleans, 1960.

50) 칠레정치의 분열상에 관한 논문으로는 Timothy R. Scully, *Rethinking the Center: Party Politics in Nineteenth and Twentieth Century Chile*, Stanford, 1992가 있다. 칠레의 대통령제에 관한 논문으로는 Arturo Valenzuela, "Political Parties and the Failure of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government", *The Failure of Presidential Democracy*, ed. by Juan J. Linz and Arturo Valenzuela를 보라.

주의 체제의 발전에 있어 경제적 저개발과 계층 구조의 분화라는 변수의 역할을 지나치게 강조하는 일반적 평가는 재검토되어야 하고 어쩌면 본질적으로 수정되어야 할 필요가 있다는 것이다.⁵¹⁾

박은영 역 (서울대학교 서어서문학과 대학원 박사과정)

51) 가장 뛰어난 사회학적 연구로는 Dietrich Rueschemeyer, Evelyne Huber Stephens & John D. Stephens., *Capitalist Development and Democracy* 가 있다. 또한 Ruth Berins Collier, David Collier, *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton, 1991을 보라.

【Abstract】

Fundamentals básicos de la cooperación en Costa Rica

Fabrice Edouard Lehoucq
(Christoper Newport Univ, 정치학)

Costa Rica's stable democracy has been attributed to its almost homogenous population and egalitarian social structure. However, its political institutions also played an important, if not a central, role in attaining such stability. At the beginning, political parties used electoral fraud and violence to gain the presidential position which had exceptional powers. In time, however, they realized that acquiring and retaining the presidency became the main cause of instability. Thus, the political parties agreed to develop a system of power sharing. Presidential powers were gradually trimmed through the years until a democratic balance of power was achieved.