

비폭력 반정부 시위의 성패와 정부의 경찰과 군에 대한 지배력: 니카라과와 볼리비아 사례에 대한 비교 분석을 통해서*

임태균
서울대학교

임태균(2021), 비폭력 반정부 시위의 성패와 정부의 경찰과 군에 대한 지배력: 니카라과와 볼리비아 사례에 대한 비교 분석을 통해서, 이베로아메리카연구, 32(2), 229-264.

초록 본 논문은 비폭력 반정부 시위의 주요 성공/실패 요인을 2018년 니카라과와 2019년 볼리비아 사례에 대한 비교 역사적 연구를 통해 분석한다. 본 논문은 다음과 문제를 제기한다. 유사한 정치, 경제, 사회적 상황에서 니카라과의 비폭력 반정부 시위는 실패로 끝난 반면 볼리비아의 비폭력 반정부 시위는 정권 교체라는 정치적 목적을 달성하며 성공한 주요인은 무엇인가? 이에 본 논문은 비폭력 반정부 시위의 성패를 가르는 다양한 요인 중에 정부의 경찰과 군에 대한 지배력에 주목하여 다음과 같은 주장을 제시한다. 니카라과의 비폭력 반정부 시위는 오르페가 정부의 지배력 하에 있는 경찰과 군의 강력한 대응으로 인해 정치적 목적을 이루는 데에 실패했지만, 볼리비아의 비폭력 반정부 시위는 모랄레스 정부의 통제력에서 벗어나 있는 경찰과 군이 정부에 등을 돌리면서 그 정치적 목적을 달성했다. 역사적으로 살펴보면, 니카라과에서는 국가 안보와 질서 유지를 위한 전문 기관으로 성장해 온 경찰과 군이 21세기 오르페가 정권 유지의 중요한 정치적 도구로서 재정치화하면서 정부의 강화된 지배력 하에 존재했다. 반면, 볼리비아의 경우, 경찰은 유의미한 정치적 도구로서 주목받지 못한 채 집권 정부에 지속적으로 불만을 표시하는 적대적 집단으로 전락했고, 군은 전통적으로 집권 정부에 우호적이었지만 모랄레스의 급진적인 좌파 사상과 행보에 반감을 가지고 모랄레스 정부에 대한 전적인 지지를 유보했다.

핵심어 비폭력 반정부 시위, 정권 교체, 군경, 니카라과, 볼리비아

* 본 논문은 2021년 한국라틴아메리카학회·부산외대 중남미지역원 공동 하계학술대회에서 발표됐음.

I. 서론

니카라과와 볼리비아는 21세기 초반 들어 약 15년 동안 각각 다니엘 오르페가와 에보 모랄레스라는 강력한 카리스마를 지닌 대통령이 장기 집권했다. 볼리비아의 모랄레스가 2006년 1월에, 니카라과의 오르페가는 1년 뒤인 2007년 1월에 대통령 임기를 시작했는데, 이 두 대통령의 등극은 21세기 라틴아메리카 좌파 정권의 확산인 ‘핑크 타이드’를 형성하는 중요한 사건이었다. 20세기 말 라틴아메리카 좌파 물결의 시작을 알린 베네수엘라 우고 차베스의 뒤를 이어, 니카라과의 오르페가와 볼리비아의 모랄레스는 역대 강경 좌파로서 포퓰리즘을 바탕으로 성공적인 정권 재창출 반복했다. 장기 집권 동안 권위주의적 성향을 더욱 짙게 드러내던 두 사회주의 정권에서 최근 대통령의 사임을 요구하는 비폭력 반정부 시위가 발발했다. 2018년 4월 니카라과에서는 사회보장제도의 개혁에 반대하는 대규모 시위가 일어났고, 이듬해인 2019년 10월에는 볼리비아에서 대통령 부정 선거 의혹에 대한 대대적인 시위가 발생했다. 두 나라에 전례 없던 이번 대규모 반정부 시위는 니카라과에서는 오르페가의 정권 유지, 볼리비아에서는 모랄레스의 사임이라는 상이한 결과로 이어졌다.

그렇다면 유사한 정치적 성향의 니카라과 오르페가 정권과 볼리비아 모랄레스 정권이 비폭력 반정부 시위에 대한 대응에 있어서 왜 서로 다른 결과를 경험했는가? 다시 말해, 2018년 니카라과 비폭력 반정부 시위의 실패와 2019년 볼리비아 비폭력 반정부 시위의 성공이라는 차이를 만든 주요한 요인은 무엇인가? 이와 같은 문제제기에 대해, 본 논문은 비폭력 반정부 시위의 성패를 가르는 다양한 요인 중에 정부의 경찰과 군에 대한 지배력을 비교 역사적 연구를 통해 분석하여 다음과 같이 주장한다. 니카라과의 비폭력 반정부 시위는 오르페가 정부의 지배력 하에 있는 경찰과 군의 강력한 대응으로 인해 정치적 목적을 달성하는 데에 실패한 반면, 볼리비아의 비폭력 반정부 시위는 모랄레스 정부의 통제력에서 벗어나 있는 경찰과 군이 정부에 등을 돌리면서 그 정치적 목적을 달성했다. 이렇게 정부의 경찰과 군에 대한 지배력에 차이가 생긴 이유로, 니카라과에서는 역사적으로 국가 안보와 질서 유지를 위한 전문 기관으로 성

장해 온 경찰과 군이 21세기 오르페가 정권 유지의 중요한 정치적 도구로서 재 정치화하면서 정부의 강화된 지배력 하에 존재했다. 반면, 볼리비아의 경우, 경찰은 유의미한 정치적 도구로서 주목받지 못한 채 집권 정부에 지속적으로 불만을 표시하는 적대적 집단으로 전락했고, 군은 전통적으로 집권 정부에 우호적이었지만 모랄레스의 급진적인 좌파 사상과 행보에 반감을 가지고 모랄레스 정부에 대한 전적인 지지를 유보했다. 결국, 정부가 경찰과 군에 대한 견고한 지배력을 지닌 니카라과는 비폭력 반정부 시위의 실패를, 정부가 군정에 대한 안정적인 지배력 확보하지 못한 볼리비아는 반대의 결과를 경험했다.

본 논문은 다음과 같은 순서로 니카라과 및 볼리비아 비폭력 반정부 시위의 성과와 정부의 경찰과 군에 대한 지배력 간의 관계에 대한 논거를 제시한다. 먼저, 제 2장에서는 비폭력 반정부 시위의 성공/실패에 기여하는 주요 요인들에 대한 기존연구들을 고찰한다. 제 3장과 4장에서는 2018년 니카라과와 2019년 볼리비아에서 발생한 비폭력 반정부 시위의 발발과 전개에 대해 차례로 설명한다. 다음으로, 제 5장에서는 니카라과와 볼리비아 비폭력 반정부 시위의 성패를 좌우한 주요 요인으로 정부의 경찰과 군에 대한 지배력을 비교 역사적 관점에서 차례로 분석한다. 마지막으로 6장에서 논문을 결론짓는다.

II. 비폭력 반정부 시위의 잠재적 성패 요인들

비폭력 시위는 “무력적 방식보다는 주로 비폭력적 방식의 의존하는, 정부 권위에 대한 조직적인 대중의 도전”으로 정의할 수 있다(Schock, 2005: xvi). 비폭력 시위는 도덕적 원칙인 평화주의와는 애초에 다른 개념으로, 폭동, 사보타주, 상해 등의 폭력적 방식을 완전히 배재하지는 않으며, 다만 폭력이 저항의 가장 주된, 즉 정치적으로 가장 중요한 요인이 되지 않는다는(Zunes 1994, 403-404). 군, 경찰, 준군사조직, 게릴라와 같은 무장 단체들이 주동하는 쿠데타나 군사 작전을 제외한 대부분의 시민사회 저항 운동이 비폭력 시위에 포함된다고 볼 수 있다. 이러한 정의를 바탕으로, 본 논문은 다양한 비폭력 저항 운동 중에서

정권의 퇴진을 목적으로 하는 반정부 시위에 초점을 맞추어 논의를 펼치고자 한다. 비폭력 반정부 시위의 성공은 정권의 퇴각이라는 명백한 사건으로 규정하며 이 정치적 목적을 이루지 못한 경우는 실패로 간주한다.

“아랍의 봄”으로 일컬어지는 21세기 아랍 국가들의 민주화 운동 이래로 비폭력 반정부 시위에 대한 대대적인 학문적 재조명이 이루어졌다(Nepstad 2011; Nepstad and Kurtz 2012; Roberts and Ash 2009; Schock 2004; Sharp 2005; Stephan and Chenoweth 2011 참조). 비폭력 반정부 시위에 대한 논의는 21세기 아랍이라는 시공간적 범위를 넘어 더욱 포괄적인 차원에서 전개됐다. Stephan and Chenoweth는(2008) 1900년부터 2006년까지 발생했던 정부 권위에 도전하는 급진적인 저항 사례 323 건을 분석하여 비폭력 반정부 시위가 폭력적 저항보다 정치적 목적을 달성하고 안정적인 민주주의로 이행할 가능성이 높음을 주장했다. 폭력적, 무력 저항에 대한 비폭력 반정부 시위의 우월함을 반증한 것이다.

비폭력 반정부 시위의 성패에는 다양한 요인들이 영향을 미칠 수 있다. 우선 경제위기나 정권의 부정부패와 같이 경제적이나 정치적으로 정권의 신뢰와 정당성을 약화시키는 요인들은 시민들로 하여금 불만을 고조시키고 자발적으로 반정부 시위를 일으키는 환경을 조성할 수 있다. 하지만 이러한 요인들은 저항 운동의 발발에는 어느 정도 유의미한 영향을 미칠 수 있는 반면 그 결과에는 직접적인 관련이 있다고 보기 어렵다. 물론 극도의 경제적 또는 정치적 어려움으로 정부가 권력을 지속할 의지나 여력이 없는 경우 그 요인들이 시민 저항의 결과에도 크게 작용할 수 있다. 그러나 이러한 요인들에 주목한 접근은 비폭력 시위 자체와 이를 둘러싼 행위자들이 논의의 중심에서 배제되어 시위 성패의 직접적인 원인을 지목하기 어렵다. 니카라과와 볼리비아는 각각 2018년과 2019년에 비폭력 반정부 시위를 겪게 될 즈음, 거시 경제적 상황이 국가적 분란을 일으킬 정도로 부정적이지 않았다. 두 국가는 오르페가 정권과 모랄레스 정권이 시작한 이래로 2008년 미국발 글로벌 금융위기로 인한 단기적 부침 이외에는 반정부 시위가 터지기 전까지 오히려 안정적인 경제성장률을 기록했다

(World Bank). 정치적으로는 정부에 대한 국민의 정치적 불신을 대변할 수 있는 부패인식지수가 꾸준히 악화하고 있었지만 볼리비아보다 니카라과가 오히려 더욱 부정적인 부패인식지수를 기록하고 있었다(Transparency International). 국민의 정부에 대한 정치적 불신 고조가 반정부 시위 발발의 배경이 될 수는 있지만, 두 국가의 상반된 반정부 시위 성패를 설명하기에는 무리가 있다.

비폭력 반정부 시위 성패에 대한 본격적인 논의이자 비폭력 시위의 속성에 초점을 맞춘 접근은 ‘정치적 주짓수’라는 개념을 통해서였다. ‘정치적 주짓수’는 Gregg의(1935) ‘도덕적 주짓수(moral jiu-jitsu)’라는 개념에서 파생됐다. Gregg는(1935) 물리적인 폭력에 대해 폭력으로 대응하는 것은 폭력이 타당한 행동 방식임을 암묵적으로 동의하는 것인 반면, 폭력적인 대응을 거부하는 것은, 주짓수가 공격한 이로 하여금 신체적 균형을 잃게 만드는 것처럼, 폭력을 가한 이로 하여금 수치심을 느끼고 도덕적 평정심을 잃게 하며 목격자의 지지 또한 잃게 만든다고 주장했다. Sharp는(1973) 심리학적 차원의 ‘도덕적 주짓수’를 확장시킨 ‘정치적 주짓수(political jiu-jitsu)’라는 개념으로 성공적인 비폭력 행위의 역학을 설명했다. 그에 따르면, ‘정치적 주짓수’는 더 큰 지지를 얻기 위해 상대방의 폭력을 이용하는 방식으로, 비폭력 행위자가 유의미한 투쟁을 통해 상대방에 도전하고 지속적으로 비폭력적 방법으로 탄압에 대응함으로써 상대방의 폭력적 억압이 세상에 알려지고, 이로 인해 상대방에 대한 지지가 하락하고 반대급부로 비폭력 행위자에 대한 지지는 상승하여 권력관계가 후자에 유리하게 전환되는 현상이다(Sharp 1973). Sharp는(1973) 대표적인 예로 인도의 마하트마 간디가 식민국가 영국에 대항하여 비폭력적인 비협력 정책을 전개하여 영국의 역량을 약화시켰으며 이는 인도의 독립으로 이어졌다고 설명했다. Martin *et al.*은(2001) 인도네시아의 세 개의 비폭력 저항 사례, 즉 성공 사례인 1998년 수하르토 대통령에 대한 반정부 시위와 실패 사례인 1965-1966년 반공산주의 대학살에 대한 반정부 시위와 1975년 동티모르 점령 후 10여 년 동안의 독립 운동에 대한 연구를 통해, ‘정치적 주짓수’의 효과적인 촉발이 비폭력 시위의 성패를 좌우한다고 주장했다. 특히 ‘정치적 주짓수’가 효과적으로 작용하

기 위해서는 정보 접근성을 지닌, 잠재적으로 공감할 수 있는 관중이 존재해야 함을 강조했다. 비슷한 맥락에서, Hess and Martin은(2006) ‘정치적 주짓수’를 역화(backfire)의 개념과 연결시켜, 효과적인 역화가 일어나기 위해서는 먼저 억압적인 사건이 관중, 즉 국내에 존재하는 제3자 또는 관찰자들에 의해 부당하다고 여겨져야 하는데 정부의 억압에 대한 분노를 폭력적으로 표출하는 것은 정부에 정당성을 부여하는 구실을 제공할 수 있다고 주장했다. 동시에 관중이 국가 권력의 행태에 변화를 줄 만큼 영향력을 지니고 있어야 하며 정부의 억압에 대한 정보를 충분히 입수하고 공감할 수 있어야 한다고 했다. 하지만 이와 같이 ‘정치적 주짓수’라는 비폭력 시위 자체의 속성에 초점을 맞춘 접근들은 비폭력 시위의 지속적 절제가 어느 정도 역량을 발휘해야 강압적으로 진압하는 정부의 정당성을 유의미하게 손상시키며 따라서 비폭력 반정부 시위의 성공을 가져올 수 있는지에 대해서는 불분명하다.

한편, Davies는(2014) 비폭력 전략을 고수함으로써 이루어지는 정치적 주짓수의 성공적 결말의 일반화를 반박했다. 그는 아랍의 봄 사례들 중 실패 사례인 바레인, 이집트, 리비아, 시리아 비폭력 반정부 시위를 통해, 비폭력 전략의 유지가 반정부 시위가 목표로 한 민주화의 성취를 위해 충분하지 않았다고 주장했다. Davis는(2014) 시위의 초기에 비폭력 형태를 띠었던 네 실패 사례 중 리비아와 시리아는 폭력적 시위로 전향한 반면 바레인과 이집트는 기존의 비폭력 전략을 유지했음을 지적하며, 비폭력 전략의 고수가 반정부 시위의 성공을 보장하지는 못함을 보여주었다. 그는 대신 비폭력 전략이 각각의 사례에서 다른 방식으로 반정부 시위의 약화를 초래함에 주목하며, 바레인에서는 군사적 진압에 대한 취약성의 증가, 이집트에서는 차기 군사 정권의 정당화, 시리아에서는 군대의 분열과 내전, 그리고 리비아에서는 국외로부터의 군사적 개입을 야기하여 결국은 이들 비폭력 반정부 시위가 정치적 목적을 달성하지 못하고 퇴색했다고 주장했다.

‘정치적 주짓수’라는 비폭력 저항 운동의 개념적 속성에 초점을 맞춘 논의를 넘어, 비폭력 시위와 이해관계를 가지고 있는 행위자들에 초점을 맞춘 다양한

요인들을 지목할 수 있다. 먼저, 비폭력 반정부 시위를 이끄는 시민사회 리더십의 구조와 역량이 시위의 성패를 좌우하는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 보통 중앙집권적으로 조직화한 리더십이 사회운동의 신속한 의사 결정과 집행을 용이하게 할 수 있기 때문에, 확실한 역량을 가진 리더십의 존재가 비폭력 반정부 시위의 성공에 필요한 요소로 여겨질 수 있다. 하지만 역으로, 분권화한(decentralized) 리더십이 비폭력 시위의 성공을 가져오는 주요 요인이 될 수 있다. Schock는(2004) 저항 운동이 평화적인 방법을 통해 성공하려면 그 저항의 네트워크가 분산된(decentralized) 구조를 가지고 있어야 한다고 주장했다. 그는 분산된 리더십 구조가 저항의 대상인 정권으로 하여금 탄압을 위한 핵심 개인이나 조직을 특정하기 어렵게 하고, 몇몇 리더들이 정권에 의해 구속되거나 제약을 당해도 중대한 후퇴나 붕괴 없이 지속적인 저항 운동이 가능하도록 한다고 설명했다. 또한 분산된 네트워크를 기반으로 하는 비폭력 시위는 상대적으로 민주적이어서 다양한 방식의 전략 수행과 쇄신을 위한 유연성이 높고 내부 갈등의 해소에 용이하다고 주장했다. 하지만 Schock는(2004) 분산된 네트워크가 핵심 리더십이 부재하고 조직화 수준이 낮은 것을 의미하는 것이 아니라, 분산되어 있지만 여전히 유기적으로 조합되고 조정된 네트워크라고 설명했다. 그는 비폭력 시위의 분산된 구조는 여전히 우산 조직(umbrella organization)이나 연맹을 통한 상당한 수준의 조정과 집합을 필요로 하는데, 이는 우산 조직이나 연맹이 표준화해온 방식이나 절차가 재원의 분배, 업무 위임, 정보 확산을 용이하게 하고 다양한 집단들의 폭넓은 연합을 가능케 하기 때문이라고 했다.

비슷한 맥락에서, 비폭력 시위의 내외부에 존재하는 국내 시민사회 단체의 역할도 시위의 성공에 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 견고하고 독립적인 국내 NGO의 존재의 측면에서, Sutton *et al.*은(2014) 병렬 미디어 단체(parallel media institution)가 정치적 주깃수의 성과에 영향을 미친다고 주장했다. 병렬 단체(parallel institution)란 정부 기구로부터 독립적으로 해당 사회운동에 의해 설립되거나 포섭된 NGO를 의미하는데(Sutton *et al.* 2014, 565), 신문, 라디오 및 TV 방송과 같은 전통적 미디어와 인터넷을 기반으로 한 신(新)미디어를 포

팔하는 국내 병렬 미디어 단체의 존재가 정치적 주짓수의 효과를 향상시킨다고 주장했다. 병렬 미디어 단체가 정부에 의한 탄압을 국내외에 전달함으로써 정부 행위에 대한 억제 효과를 지닐 수 있고, 동시에 시위대로 하여금 국내외의 잠재적인 지지자들과 소통하여 궁극적으로 반정부 세력들의 성공적인 조직화를 가능케 한다는 것이다.

니카라과와 볼리비아의 국내 시민사회의 경우, 오르페가와 모랄레스라는 권위주의적이자 포퓰리즘적 정권 하에서 불행히도 독립적이고 자율적인 목소리를 낼 수 있는 세력으로 성장하지 못했다. 이번 반정부 시위가 발발한 상황에서도 정부의 검열과 탄압 앞에서 강력하고 체계적인 영향력을 보여주지 못했다. 니카라과의 경우 반정부 시위 발발 일주일 후에 발족한 대학생 운동조직인 4.19 운동(Movimiento 19 de Abril)을 비롯하여 니카라과를 위한 운동(Movimiento por Nicaragua), 니카라과 농민 운동 등 다수의 NGO들이, 볼리비아에서도 주요 대학교의 학생들, 전국 민주주의 수호연합(El Comité Nacional de Defensa de la Democracia: Conade)와 볼리비아 노동자 연맹(Central Obrera Boliviana)이 각각 비폭력 반정부 시위의 전면에 모습을 드러내기는 했지만, 실제로 리더십을 발휘할 만한 안정적인 NGO는 찾아보기 힘들었으며 반정부 시위는 주로 시민들의 즉흥적이고 자발적인 참여에 의해 발전하고 확산됐다. 참여한 시민 단체의 수로 보았을 때 니카라과가 좀 더 활발한 듯했지만, 두 사례 모두 역량 있는 시민사회의 부재를 보여주었다. 분산된(decentralized) 리더십을 거론하기에 앞서 역량 있는 리더십 자체가 부재했다고 보는 것이 타당할 것이다.

한편, Schock는(2004) 국내 NGO뿐만 아니라 국외 NGO의 존재와 이들 간의 협력을 주목했다. 그는 일반적인 ‘정치적 주짓수’의 논리를 인정하면서도, 1980년대와 1990년대 초 남아프리카공화국, 필리핀, 네팔, 태국에서 비폭력 시위가 정치적 주짓수를 통해 민주화를 이룩한 반면, 중국과 미얀마에서는 비민주 정권의 굴복을 이끌어내지 못했음을 지적했다. 그는 국제사면위원회(Amnesty International)이나 프리덤하우스(Freedom House)를 비롯한 다양한 분야의 국제 NGO들과 국내 NGO들 간의 원활한 협력이 더 많은 국내외 사회

세력들의 관심과 참여를 유도했고 이에 따른 재정적, 물질적 지원 향상을 통한 비폭력 시위의 네트워크 강화가 정권에 대한 압박으로 이어져 결국 비폭력 저항의 성공 가능성을 높였다고 설명했다. 니카라과와 볼리비아의 사례에서는 국제 시민사회의 관심이 대체로 미약했다. 국제사면위원회(Amnesty International)가 니카라과 비폭력 반정부 시위와 관련하여 반인권적인 폭력적 진압에 대해 오르페가 정권을 비판하는 보고서를 발행하는 정도가 주목할 만한 움직임이었을 뿐(Amnesty International 2018 참조), 대체로 국제 NGO들은 니카라과와 볼리비아의 반정부 시위에 대해 특별한 대응을 하지 않았다.

비폭력 저항 운동의 또 하나의 성공 요인으로 외국 정부나 정부 간 기구의 직간접적인 원조를 들 수 있다. Mendoza는(2009, 190-191) 1986년 필리핀에서 마르코스 독재정권을 몰아낸 비폭력 민주화 시민혁명인 피플 파워(People Power)가 성공할 수 있던 요인으로 미국이 필리핀 내에서 반공산주의를 위해 마르코스 독재정권을 조력했다는 비난을 피하기 위해 시민들의 반독재 저항을 지지했다는 점을 주목했다. Jones는(2009, 331) 2003년 조지아의 비폭력 시민혁명 과정에서 기존의 에두아르드 세바르드나제 정권에 우호적이던 미국이 지지를 철회하고 방관의 태도로 전환하면서 정권의 몰락에 기여했다고 설명했다. 영향력 있는 외국 정부나 정부 간 국제기구의 관여, 즉 정치·경제적으로 이해관계가 있는 열강의 간섭이 저항 운동의 운명에 중대한 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 니카라과와 볼리비아의 사례에서도 외국 정부나 정부 간 국제기구의 간섭은 상대적으로 두드러졌다. 니카라과 오르페가 정권에 대해서는 비폭력 반정부 시위를 진압하며 자행된 폭력과 인권 탄압에 대해 유럽연합(EU), 미주기구(OAS), 유엔인권이사회(UHRC), 그리고 미국을 비롯한 다수의 국가들이 강력한 비난과 함께 경제적 제재나 지원 중단을 단행했다. 쿠바와 베네수엘라만이 오르페가 정권을 지지했다. 반면, 볼리비아 모랄레스 정권에 대해서는 대통령 부정 선거 의혹에 대해 OAS가 먼저 감사를 통해 선거 결과를 불인정했고 미국, 과테말라, 콜롬비아, 브라질이 모랄레스를 비난했지만, 베네수엘라와 니카라과가 모랄레스를 공개적으로 지지했고 멕시코, 아르헨티나, 우루과이도

비공식적으로 모랄레스를 지지하는 등 주변국의 입장이 양분됐다. 외국 정부나 정부 간 국제기구의 개입의 측면에서 볼 때, 니카라과의 오르페가 정권에 대한 압박이 더욱 심했다고 볼 수 있으나 반정부 시위의 결과는 반대로 볼리비아의 모랄레스 정권에서 성공했다.

비폭력 반정부 시위의 성패에 중대한 영향을 미치는 요인으로 저항의 대상인 정부의 역량과 대응 방법을 지목할 수 있다. Kirisci and Demirhan은(2021) 국가가 지닌 부존자원에 따른 비폭력 반정부 시위대나 지지 세력에 대응하는 정부의 역량을 강조했다. 그는 천연자원, 특히 석유가 풍부한 국가일수록 정부는 국내외적으로 영향력이 매우 커서 비폭력 반정부 시위를 저지하는 데에 더욱 성공적이라고 주장했다. 천연자원이 풍부한 국가는 국내적으로는 천연자원을 통한 수익으로 비폭력 반정부 시위의 성공에 결정적인 역할을 할 행위자들을 매수할 수 있고, 국제적으로는 해당 자원에 의존적인 외국 정부의 반정부 시위 지지를 억제할 수 있다는 것이다. 하지만 이 주장은 정부가 천연자원에 대한 유의미한 통제력을 이미 지니고 있다는 상황을 가정한 논의로, 천연자원에 대해 정부가 제대로 된 통제력을 지니고 있지 않다면 부존자원의 존재 자체가 대내외 세력과의 관계에서 정부의 우위를 보장해주지 못할 수도 있다. 니카라과와 볼리비아의 사례에서도 부존자원이라는 경제적 잠재력이 비폭력 반정부 시위에 대한 국내외적 상황 변화에 영향을 미친 것 같지 않다. 부존자원이 훨씬 풍부한 볼리비아였지만 정부가 시위를 저지하기 위한 국내외 지지를 확보하는 데에 별다른 성과를 보지 못했다. 한편, Bramsen은(2018) 2010년 아랍의 봄의 요충지들이 튀니지와 바레인의 사례를 통해 비폭력 반정부 시위의 결속력에 영향을 미치는 정부의 대응 방식이 시위의 성패를 좌우할 수 있다고 주장했다. 반정부 시위에 대한 정부의 탄압이 강하면 시위의 정치적 목적 달성이 어려울 것이라는 기존의 인식과 달리, Bramsen은 정부의 억압적 태도가 비폭력 반정부 시위의 성공을 야기할 수 있다고 주장했다. 그에 의하면, 튀니지의 경우 정부의 강도 높은 억압적 대응이 반정부 시위의 결속을 강화시켜 정부에 오히려 타격을 입히는 효과를 가져왔고, 반대로 바레인의 경우 정부의 온건하고 유연

한 대응이 반정부 시위의 빠른 결속의 유인을 제거하고 오히려 그 결속을 와해시켜 결국 시위의 역량이 정부의 통제력을 넘는 데에 실패하는 결과를 초래했다. 다만, 이 접근은 국가가 적어도 초기에 반정부 시위에 대해 우월한 역량을 보유하여 자신이 원하는 대응 방식을 채택할 수 있음을 전제로 하며, 또한 국가가 실질적으로 시위에 맞설 수단인 경찰과 군에 대한 높은 수준의 통제력을 지니고 있는 상황에만 적용될 수 있다. 니카라과와 볼리비아의 경우, 반정부 시위에 대한 정부의 대응 태도는 시위 초기에 두 국가 모두 강경했다. 반정부 시위대를 강력히 비난하고 경찰 또는 군을 동원하여 시위를 진압하고자 했다. 이러한 과정에서 니카라과의 사태가 훨씬 더 많은 사상자를 발생시키며 격화됐으나 이에 대응하는 비폭력 반정부 시위의 결속력은 정부의 지속적인 강경 대응을 무너뜨릴 만큼 강화되지 못했다.

비폭력 반정부 시위를 둘러싼 정부의 정적(static) 역량이나 대응 방식 자체에 대한 논의를 넘어서, 특정 대응 방식을 채택하고 추진할 수 있는 정부의 동적이고(dynamic) 직접적인 역량을 상징하는 군경에 대한 지배력이 비폭력 반정부 시위의 성패를 좌우하는 중요한 요소로 작용할 수 있다. Nepstad는(2011, 2013) 특히 군에 역할에 초점을 맞추었다. Nepstad는(2011) 세 개의 아랍의 봄, 즉 튀니지, 이집트, 시리아 사례를 통해 군의 정부에 대한 충성심이 비폭력 시위 성패의 주요한 요인이라고 주장했다. 그에 따르면, 튀니지와 이집트는 군이 정권을 등지고 비폭력 반정부 시위를 지지하면서 시위 세력이 정권 교체에 성공한 반면, 시리아는 군이 정권의 지시에 따라 시위를 탄압하면서 반정부 시위가 실패했다. 정부의 군에 대한 장악력이 높을수록 군이 비폭력 저항을 진압할 중요하고 직접적인 도구로서 사용될 수 있기 때문이다. Nepstad는(2013) 군의 충성심은 정부로부터의 경제적, 정치적 혜택에 의해 크게 좌우되며, 군이 인식하는 정권의 힘에 의해서도 영향을 받는다고 설명했다.

Nepstad의(2011, 2013) 논의는 정부가 비폭력 반정부 시위를 대응하는 주요 도구로서 군에만 초점을 맞추지만, 실제 반정부 시위와 일선에서 가장 먼저 부딪치는 것은 경찰이다. 군의 본격적인 개입은 쿠데타와 같은 무장 시위가 벌어

지지 않는 한 정당화되기 어렵기 때문에, 비폭력 반정부 시위의 경우 군의 역할보다 경찰의 역할이 실질적으로 더욱 중요할 수 있다. 따라서 정부의 군에 대한 지배력뿐만 아니라 경찰에 대한 지배력 또한 비폭력 반정부 시위의 확산과 성패를 설명할 수 있는 주요 요인이 될 수 있다. 그리고 Nepstad는(2011, 2013) 군의 역할을 논함에 있어서 군의 충성심이 차이를 보이는 이유, 즉 정부가 군에 대한 지배력에서 차이를 나타내는 이유를 비역사적(ahistorical) 접근 방법에 의존하여 설명했다. 정부가 어떻게 군에 대한 지배력을 견고히 할 수 있었는지 아니면 그렇지 못했는지에 관한 공식적이고 횡적인 논의는 소수의 사례(small-N)에 관한 연구에 있어서는 설득력을 극대화하기 어렵다. 본 논문은 최근 니카라과와 볼리비아에서 발발한 비폭력 반정부 시위의 성공과 실패를 설명하기 위한 주요인으로 국가의 안보와 질서 유지를 담당하는 양대 축인 경찰과 군에 대한 정부의 지배력을 비교 역사적 연구방법으로 분석하고자 한다.

III. 2018년 니카라과 비폭력 반정부 시위의 발발과 전개

2018년 4월 18일 니카라과의 수도 마나гу아에서 노인들을 위주로 한 수백 명의 시민들이 다니엘 오르테가 정부의 사회보장제도 개혁에 반대하여 시위를 벌였다. 이를 전인 4월 16일 니카라과 사회보장기구(Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, INSS)가 사회보장제도의 개혁을 승인했고, 오르테가 대통령이 4월 17일 이 개혁을 공식화하고 다음 날인 18일 언론에 발표했다. 사실 보름 전인 4월 3일에 니카라과에서 두 번째로 큰 저지대 열대우림 보호구역인 인디오 마이즈 생물보호구역(Indio Maíz Biological Reserve)에서 큰 화재가 발생하여 열흘 후인 13일야야 완전히 진화되면서 젊은이들, 특히 대학생들이 정부의 미흡한 대응과 보호구역의 화재를 미연에 방지하지 못한 책임에 대해 가두시위를 벌였다. 이러한 가운데 사회보장제도 개혁이 공식적으로 발표되자 직접적인 피해 계층인 노인들과 함께 젊은이들과 사회운동가들이 대규모로 시위를 통해 정부에 압박을 가하기 시작한 것이다.

오르테가 정부가 발표한 사회보장제도의 개혁은 INSS의 늘어나는 적자를

감당하기 위한 자구책이었다. INSS의 적자는 2015년 9억2,110만 코르도바, 2016년 15억7,920만 코르도바, 그리고 2017년 23억7,180만 코르도바로 급격히 증가했으며, 그 상승폭도 50%를 상회할 정도로 심각했다(Martinez 2018). 이러한 INSS의 재정적 난관에 대해, 2018년 4월 오르페가 정부는 사회보장제도 개혁을 추진했다. 4월 18일 발표된 사회보장제도 개혁은 연금 납입 기간 750주에서 1500주로 두 배 연장, 수천 명의 노인들에 대한 퇴직수당 폐지, 퇴직자에 대한 의료비 지출 삭감을 포함했다(ACAPS 2018, 14). 또한 피고용인과 고용인의 기여금을 증가시켜, 피고용인은 급여의 6.25%에서 7%로 0.75%포인트 증가한 기여금을 납입하고 고용인은 19%에서 22.5%로 3.5%포인트 증가한 기여금을 납입하며, 별도로 연금 수급자들은 연금의 5%를 의료비 명목으로 부담해야했다(Rivas 2018).

사회보장제도 개혁에 반대해 본격화한 이번 시위는 머지않아 니카라과 혁명 이후로 가장 큰 규모이자 최악의 희생을 낸 시민운동으로 발전했다. 시위 이틀째가 되면서 이미 시위는 수천 명의 시민들이 참여하는 대규모 소요로 변했고 마나구아를 비롯한 주요 도시들로 확산했다. 경찰들은 최루탄과 고무탄, 심지어 실탄까지 쏘며 시위대를 진압했고 오르페가의 지지자들도 거리로 나와 시위대를 공격했다. 시위대는 돌맹이와 화염병을 던지며 이들에 대응했다. 오르페가 정부는 미디어에 대한 검열을 통해 시위를 생중계하던 케이블 방송인 채널12, 채널23, 채널51, 그리고 100% 노피시아스(Noticias)의 송출을 차단하기도 했다(Voz de America 2018). 부통령이자 영부인인 로사리오 무리요는 시위대를 평화와 발전을 저해하고 국가의 붕괴와 정세불안을 야기하는 소수집단이라고 비난했으며, 반대로 시위를 진압하는 경찰을 비롯한 친오르페가 집단의 폭력은 정당방위로 묘사했다(Enriquez 2018). 시위가 더욱 격화하는 가운데 시위 사흘째인 4월 20일 밤에는 공공기관의 보호를 위해 수도 마나구아에 자동소총으로 무장한 군 병력이 투입됐고, 다음 날인에는 전국의 시위 현장으로 군 병력 투입이 확대됐다(The Guardian 2018). 4월 21일에는 오르페가 대통령이 시위 발발 이래로 처음으로 공식 석상에 나와 7월 1일 시행이 예정되어 있

는 개정된 사회보장제도에 대해 재검토하기 위해 민간 기업가들과 논의하겠다고 발표했다(Rivas 2018). 하지만 정부의 제안에 대해 니카라과 전국경제인연합회(Consejo Superior de la Empresa Privada: COSEP)는 정부가 경찰 진압을 멈추고 평화시위로 인해 구금된 사람들을 석방하며 언론의 자유를 복원하기 전까지 협의를 위한 자리에 참석하지 않겠다고 입장을 밝혔다(Rivas 2018). 이날까지 시위로 인한 사망자 수는 시위 현장을 생중계하던 기자를 포함해 25명에 달했고 부상자 수는 그보다 훨씬 많은 수백 명에 이르렀다(The Guardian 2018). 사회보장제도 개혁에 반대하는 시민들의 시위는 이미 걷잡을 수 없는 대규모 반정부 시위로 변모했고, 오르테가 대통령은 정권을 잡은 이래로 가장 큰 정치적 위기를 맞이했다. 4월 22일, 시위 닷새째 날, 오르테가 대통령은 결국 사회보장제도 개혁의 전격 무효화를 발표하고 사회보장제도 개혁에 대해 민간 기업가들뿐만 아니라 가톨릭 추기경을 포함한 협의체를 제안했다. 하지만, 시민들의 분노는 더욱 달아올랐으며 4월 23일에는 시위 시작 이래 가장 큰 규모인 수만에서 수십만 명의 시위대가 거리로 몰려나와 오르테가 대통령의 퇴진을 요구했다. 이러한 대규모 시위는 이후로도 매일 전국 주요 도시에서 지속됐다. 한편, 5월 13일 니카라과 군 대변인 마누엘 게바라 대령은 발전소와 같은 공공기관이나 공공장소에서 이미 목격된 군이 헌법에 명시된 대로 국가의 기능에 중대한 개체와 전략적 목적의 보호와 안보를 제공하는 임무에 치중할 것이며 시위 진압에 대해서는 선을 긋는 듯했으나, 동시에 정국 불안을 야기하는 시위의 중단과 정부의 대화 노력에의 참여를 촉구했(Cerda 2018).

5월 16일 오르테가 대통령과 무리요 부통령이 반정부 시위 세력들과 국민대화(National Dialogue)를 개최했다. 미주기구(Organization of American States: OAS) 산하 미주인권위원회(Inter-American Commission of Human Rights: IACHR) 대표단이 입회한 가운데 진행된 이 회의에서, 반정부 세력들은 대통령 부부를 포함한 정권의 퇴진을 요구했고, IACHR은 니카라과 정부에 의한 인권 위반, 즉 시위 강경진압과 언론의 자유 침해를 시정할 것을 요구했다. 하지만 국민대화는 정부와 대학생, 민간 부문을 비롯한 시민사회 간의 참여한 대

립으로 별다른 성과 없이 5월 23일 중단됐다.

그 후로 반정부 시위대와 이를 지지하려는 경찰을 비롯한 친정부 세력들 간의 충돌은 더욱 심해졌고 사상자도 급증했다. 7월 8일에는 시위로 인한 사망자가 38명(시위대 31명, 경찰 4명, 친정부 준군사단체 3명)으로 4월 18일 본격적으로 시위가 시작된 이래로 하루 최대 사망자 수를 기록했고, 누적 사망자도 300명을 넘어섰다(The Washington Post 2018). 다음 날인 7월 9일 오르페가 대통령은 반정부 시위대를 테러리스트로 규정하고 일련의 시위가 멈출 때까지 그들과 어떠한 정치적 대화도 하지 않을 것임을 발표했다. 이로써 반정부 시위에 대해 이미 폭력적인 탄압으로 대처하던 오르페가 정부는 더욱 전면적인 탄압을 전개했다. 대학생들이 주로 시위의 근거지로 삼던 대학교에 대한 공격이나 시위대의 은신처가 되던 가톨릭교회와 주교들에 대한 무장 공격도 심해졌다. 9월 29일 오르페가 대통령은 니카라과에서 정권 교체를 요구하는 반정부 시위를 불법으로 규정하고 시위 참여자들에 대해 법적 책임을 물을 것임을 표명했다(Maldonado 2018). 이러한 일련의 과정에서 수천 명의 사상자가 발생했고 그에 버금가는 수의 반정부 시위대와 인사들이 구속됐다. 추후 정부는 인권 기구 사무실과 정권에 부정적인 언론사들을 대대적으로 수색하고 폐쇄하며 니카라과에서 정부에 대한 반대 자체를 억압했다.

해를 넘겨서도 오르페가의 하야를 요구하는 반정부 시위는 완전히 사라지지 않았지만, 오르페가 정부의 반정부 세력에 대한 강경한 억압은 2018년을 달군 시민들의 대규모 시위를 더 이상 가능하지 못하게 했다. 오르페가 정권이 직면했던 전례 없는 시민들의 대규모 비폭력 반정부 시위는 목표를 달성하지 못하고 실패하고 만 것이다. 2019년과 코로나가 창궐하기 시작한 2020년에도 오르페가는 국가 전반에 대한 통제를 강화하며 자신의 정권에 반대하는 시민사회, 언론, 가톨릭교회에 대한 탄압을 지속했다. 2021년 11월에 있을 대선을 준비하며 오르페가는 반대 세력의 정치적 등극을 원천 봉쇄했다. 2020년 12월 21일 친오르페가 세력이 장악하고 있는 의회는 오르페가 정권에 반대하는 모든 세력을 국가의 반역자로 규정하여 공직에 출마할 수 없도록 하는 법을 통과시켰

다(AP 2020). 따라서 야당의 대통령 입후보가 사실상 불가능하게 된 것이다. 이 법을 토대로 오르페가 정부는 2021년 들어 야권의 대선 예비 주자들을 비롯해 다수의 야권 인사들을 잇달아 체포하거나 가택 연금하는 등 정권 유지를 위한 행보를 늦추지 않았다(Lopez 2021).

IV. 2019년 볼리비아 비폭력 반정부 시위의 발발과 전개

2019년 10월 21일 볼리비아의 수도 라파스를 비롯한 주요 도시들에서 전날인 10월 20일 있었던 대통령 선거에 대해 부정 선거를 주장하는 비폭력 반정부 시위가 발발했다. 시위에 참가한 시민들은 선거관리위원회가 모랄레스 대통령에 유리하도록 개표 결과를 조작했다고 주장했다. 이들은 각 지역의 선거관리위원회 사무실 주변에 집결하여 결선 투표의 실시를 주장하며 시위를 벌였고 수크레를 비롯한 몇몇 도시에서는 선거관리위원회 사무실에 불을 지르기도 했다. 야당 후보이자 모랄레스 대통령에 이어 2위를 득표 중이던 까를로스 메사 전(前) 대통령(2003년 10월~2005년 6월)은 즉시 시위대에 합류했다. 부정 선거 의혹을 제기하는 시위는 모랄레스 지지자들의 맞불 시위와 충돌했고, 투입된 경찰은 후자의 입장에서 이러한 충돌을 진압했다. 10월 24일 선거관리위원회가 공식적인 선거 결과를 발표하기 전에도 이미 부정 선거를 인정할 수 없다는 반정부 시위가 대학생들을 비롯한 젊은이들을 위주로 전국에서 확산됐다.

이번 대통령 부정 선거 의혹과 관련한 시위는 선거 당일인 10월 20일 개표 과정에서 선거관리위원회가 선거 개표 보고를 중단하면서 시작됐다. 선거관리위원회는 아무 설명 없이 개표 보고를 23시간 중단한 후 21일 밤이 되어서야 중대한 변화를 보인 선거 중간 결과를 공개했다. 개표 보고가 중단된 시점에 개표율 84% 기준으로 모랄레스 대통령은 45.3% 득표로 중간 집계 2위인 야당 후보 메사의 38.2%에 7.1%포인트 앞서 있었다(The Guardian 2019). 하지만 21일 밤 개표 보고가 재개됐을 때 선거관리위원회는 개표율 95.30% 기준으로 모랄레스 대통령이 46.86%를, 메사가 36.72%를 득표했다고 발표했다(Los Tiempos

2019a). 개표 보고가 중단된 하루 만에 득표율 격차가 7.1%포인트에서 10.14% 포인트로 벌어졌는데, 이는 모랄레스 대통령이 2차 투표 없이 선거에서 승리하는 것을 의미했다. 볼리비아의 대통령 선거는 직접선거로 치뤄지는데 1위 득표 후보가 50% 이상의 득표율을 얻거나, 2위 득표 후보와 10%포인트 이상의 격차로 40% 이상의 득표율을 얻을 경우, 1위 득표 후보가 2차 투표 없이 대통령으로 바로 당선된다. 그렇지 않을 경우, 2차 투표, 즉 1차 투표에서 1위와 2위 득표 후보들이 결선 투표를 추가로 실시하여 다득표 후보가 대통령으로 당선된다. 이러한 선거 체제에서, 개표 보고 재개 후에 발표된 득표율 격차는 모랄레스 대통령이 2차 투표를 거치지 않고 바로 대통령으로 당선될 수 있는 수준이었던 것이다.

선거가 있는 지 나흘 후 대통령 선거 최종 결과가 공식적으로 발표되면서 반정부 시위는 더욱 확산됐다. 10월 24일 저녁 볼리비아 선거관리위원회는 개표율 99.99% 기준으로 모랄레스 대통령이 47.07%를 득표하여 36.51%에 그친 메사 후보를 10.56%포인트 차이로 누르고 1차 투표에서 차기 대통령에 당선됐음을 공식화했다(Los Tiempos 2019b). 베니 주에서 무효처리 되어 11월에 재투표가 예정된 개표율 0.01%에 해당하는 표는 선거 결과에 아무런 영향을 미치지 못하는 비중이었다. 부정 선거 의혹을 주장하는 반정부 시위 세력들은 더욱 동요하여 학교, 도로, 상업시설들의 문을 닫은 채 거리로 나섰고, 전국 곳곳에서 친모랄레스 세력들과 충돌했다. 경찰은 반정부 시위대의 반달리즘(vandalism)을 저지하는 데에 초점을 맞추었으며, 반정부 시위대와 친모랄레스 세력들 간의 충돌에서 후자의 편에 서서 충돌을 제지하거나 방관했다. 결국 10월 31일에는 반정부 시위대와 친정부 세력 간의 충돌로 이번 반정부 시위의 발발 이래 처음으로 2명의 사망자가 발생했다(AP 2019).

시위 발발 보름 정도가 지나면서, 질서와 평화 유지를 명목으로 반정부 시위의 제지에 병력을 투입하던 경찰이 그 역할을 버리고 반정부 시위대에 동조하기 시작했다. 11월 8일 코차밤바, 수크레, 산타크루스를 비롯한 여러 도시에서 경찰 병력들이 정부에 불복종을 표현하는 시위를 하거나 심지어 비폭력 반정

부 시위대에 합류하여 거리를 행진하고 구호를 외치는 모습이 포착됐다(Reuters 2019). 다음 날에는 수도인 라파스에서조차 경찰들이 모랄레스 정부에 반기를 들고 반정부 시위에 가담했으며, 이에 볼리비아 군 참모총장 윌리엄 칼리만은 군은 결코 국민과의 대립에 관여하지 않을 것이라고 표명하며 반정부 시위대와 그에 가담한 경찰에 대해 어떠한 조치도 취하지 않을 것임을 시사했다(Collyns 2019).

대통령 선거 의혹으로부터 시작된 반정부 시위는 선거 20여일 만인 11월 10일 그 성과를 거두었다. 미주기구(OAS)는 열흘 전 착수한 볼리비아 대통령 선거에 대한 감사를 완료하고 이번 선거를 여러 부정 의혹으로 인해 인정할 수 없다고 발표했다. 같은 날, 군 참모총장 칼리만은 모랄레스 대통령에게 국가의 평화와 안정을 위해 사임할 것을 요구했고, 이에 모랄레스 대통령은 TV 중계를 통해 사임을 공표했다. 이로써 모랄레스는 14년간의 집권을 마감했으며 멕시코의 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르 대통령에 의해 제공된 정치적 망명을 받아들여 멕시코로 명명했다. 모랄레스와 함께 부통령이던 알바로 가르시아 리네라, 상원의장 아드리아나 살바띠에라 아리아사, 제1상원부의장 루벤 메디나셀리도 사임하면서, 권력 서열 다음인 제2상원부의장 헤아니네 아녜스가 임시대통령으로 취임했다.

모랄레스가 대통령직에서 물러나면서 그에 대항한 비폭력 반정부 시위는 막을 내렸지만, 이번에는 친모랄레스 세력들의 시위가 거세게 일어나면서 볼리비아 정국의 불안은 멈추지 않았다. 하지만 모랄레스 정권에 대한 반정부 시위 때와는 달리, 경찰과 군의 대응이 모랄레스 사임 후 친모랄레스 시위에 대해 매우 강경했다. 모랄레스 사임 이전 반정부 시위와 관련된 사망자가 3명 정도인 반면, 모랄레스의 사임 후 십여 일 동안 이어진 친모랄레스 시위대와 이를 저지하기 위한 경찰, 군, 반모랄레스 세력들 간의 충돌에서 사망자는 30명 가까이에 이르렀다(Angeer and Berlinger 2019). 하지만 군경의 강경 진압이 친모랄레스 시위의 동력을 약화시킨 가운데, 모랄레스의 당인 사회주의운동당(MAS)의 새로운 상원의원장 예바 꼬빠가 MAS가 대화와 합의를 통해 새

선거를 도모할 준비가 되어 있음을 발표를 하면서 친모랄레스 시위는 수그러들었다.

V. 정부의 경찰과 군에 대한 지배력에 관한 비교 역사적 분석

비폭력 반정부 시위의 성패에 영향을 미칠 가능성이 있는 다양한 잠재적 요인들이 니카라과와 볼리비아의 상반된 시위 결과를 설명하지 못하는 가운데, 정부의 경찰과 군대에 대한 지배력 차이는 두 국가의 비폭력 반정부 시위 성패에 직접적으로 영향을 주었다고 판단할 수 있다. 국가의 전체적인 대외적인 안보를 담당하고 정권의 군사력을 대변하는 군뿐만 아니라, 시위를 가장 일선에서 대면하고 그 확산을 제어하는 역할을 하는 경찰에 대한 정부의 지배력은 니카라과의 반정부 시위 실패와 볼리비아의 반정부 시위 성공에 대한 중요한 설명 요인으로 작용했다. 이러한 정부의 경찰과 군에 대한 지배력 차이는 오르페가 정권과 모랄레스 정권이 각각 역사적으로 군경과 형성한 상이한 정치적 관계에서 비롯됐다.

1. 니카라과

1979년 산디니스타 민족해방전선(Frente Sandinista de Liberación Nacional: FSLN)이 소모사 독재정권을 무너뜨리고 수장인 다니엘 오르페가가 대통령으로 등극한 후, 그는 경찰과 군의 역할을 함께 담당하던 소모사의 국가방위군(Guardia Nacional)을 폐지하고 국방으로부터 치안을 분리하여 산디니스타 경찰(Policía Sandinista:PS)과 산디니스타 인민군(Ejército Popular Sandinista:EPS)을 창설했다. 치안 유지의 방법에 있어서 이전의 국가방위군이 탄압을 위주로 한 기구였다면 새로 창설된 산디니스타 경찰은 탄압보다 예방적인 측면을 우선시하여 과도한 폭력의 사용을 제한한 범죄 억제 메커니즘을 강화했다(Dammert and Malone 2020, 82). 이러한 경찰 개혁의 과정에서 1980년대 말에는 경찰의 공식 명칭을 산디니스타 경찰에서 국립경찰(Policía Nacional)로 변경하고 지역치안(community policing) 모델을 바탕으로 한 지역사회 지향적인

경찰을 추구했다. 하지만 당시 경찰은 산디니스타 혁명의 사수를 위한 장치로서 산디니스타 인민군처럼 반(反)혁명적 공격을 막는 목적이 뚜렷했다(Rocha 2005, 2). 경찰 구성원들도 자신의 정체성을 경찰에서 찾기에 앞서 FSLN의 투사에서 먼저 찾았다(Cajina 2000, 123).

1990년 비올레타 차모로가 오르페가를 누르고 대통령에 취임하면서 경찰 개혁은 비정치화, 혁신, 그리고 지역사회 지향성 강화를 추진하는 새로운 단계에 들어섰다(Dammert and Malone 2020, 84). 하지만 니카라과 경찰은 여전히 효과적인 치안 유지나 과학적인 수사를 위한 역량이 매우 부족했고, 경찰의 수장도 1990년대 초반 레네 비바스 경찰총장을 제외하고는 경찰 출신이 아닌 외부 인사들로 채워졌다(Orozco 2015, 2).

2007년 정권을 재탈환한 FSLN의 오르페가는 경찰에 대한 지배력을 되찾는데 먼저 주력했다. 오르페가는 명망 높은 경찰총장 아민따 그라네라를 유지하는 대신, 정년이 남은 다른 고도로 전문화한 경찰들을 정치적으로 신뢰할 수 없다는 이유로 퇴임시켰고, 아직 승진의 차례가 아닌 산디니스타 동조자들을 승진시켜 그라네라의 승계 서열에 그들을 배치했다(Torres 2010). 2014년에는 경찰법을 재정비하여 경찰의 정치적 선전 활동 및 당파적 활동에 대한 금지 규정을 폐지했는데, 이로 인해 지역 경찰서 안팎에는 FSLN 선전물이 나붙었고 경찰들은 FSLN 활동에 제한 없이 참여하게 됐다(Orozco 2014, 14). 또한 경찰은 명목상으로는 여전히 내무부 소속이기는 하지만 실질적으로 더 이상 내무부라는 민간 지휘권에 의해 민주적으로 통치되는 기관이 아닌 오로지 국가의 수반 오르페가 1인에 의해 직접적으로 지휘되는 정치적 도구로 변모했고, 오르페가 정권에 대한 위협을 억제하는 역할을 하는 주요 기구로서 시민사회의 반오르페가 정서와 정치적 불만 표출을 노골적으로 탄압했다(Orozco 2015). 니카라과 경찰은 이러한 재정치화 과정을 통해 제도적 차원에서의 위상과 전문성 향상에 대한 바람을 어느 정도 달성했다. 한편, 오르페가 정권 하에서의 재정치화에도 불구하고 치안 유지에 대한 지속적인 성과로 인해 니카라과 경찰은 시민들로부터 상당히 높은 신뢰를 얻었다. 2018년 비폭력 반정부 시위의 발발 전까

지 니카라과 경찰에 대한 시민의 신뢰도는 줄곧 50%를 상회했고, 2021년에는 60%를 넘을 정도로 라틴아메리카 역내에서 가장 높은 수준을 자랑했다(Cruz *et al.* 2020, 36-37).

산디니스타 경찰(PS)과 함께 창설된 산디니스타 인민군(EPS)은 다니엘 오르테가의 동생이자 FSLN 국가이사회(Dirección Nacional del FSLN)의 핵심 일원인 움베르토 오르테가가 군사령관을 맡고 장교들은 산디니스타 혁명의 사회주의 사상을 수용하면서 FSLN의 정치적 도구로서 FSLN의 일부분이 됐다(Ruhl 2019, 166). EPS는 소비에트연방, 쿠바와 같은 공산주의 우방국들로부터 무기와 훈련에 대한 지원을 받음으로써 약 8만6천명 규모의 전문적인 군으로 거듭났으며 미국이 자금을 댄 콘트라(Contra) 반군을 무력으로 패배시켰다(Ruhl 2019, 166).

하지만 1990년 오르테가를 패배시키고 정권을 잡은 차모로는 새 정부의 잠재적 위협인 군의 규모를 대폭 축소하고 군에서 FSLN의 영향력을 축소시켰다. 실제로 군대의 인적규모는 1989년 약 6만5천명에서 1994년 약 1만4천명까지(IISS), 예산은 1990년 9,890만 US달러에서 1994년 4,700만 US달러로(GDP 대비 1991년 4.0%에서 1994년 1.19%) 대폭 감소했다(SIPRI). 1994년 차모로 정권은 군법 181조를 통해 군의 명칭을 EPS에서 니카라과 군(Ejército de Nicaragua: EN)으로 바꾸고 군이 전국적, 초당파적, 비정치적인 전문 기구임을 공표했다(Republic of Nicaragua 1994). EN으로 다시 태어난 니카라과 군은 이어지는 세 명의 대통령을 지나며 FSLN라는 정당의 도구에서 초당파적이고 전문적인 군으로 변모하며 니카라과 역사상 전례 없는 독립적이고 자율적인 군으로 거듭났다(Ruhl 2003; Millett and Pérez 2005, 64-68). 소소한 산디니스타 소요의 진압에 대한 정부의 요청에도, 반대로 대통령의 축출을 위한 산디니스타의 지원 요청에도 군은 중립적인 입장을 견지하며 정치적 독립성을 유지했다(Cajina 2000, 141-143; Gaddis 2009, 32).

2007년 다니엘 오르테가가 다시 대통령에 오르면서 그는 니카라과 군을 재정치화했다. 경찰에 대한 개혁보다 다소 늦게 진행된 군 개혁에서, 오르테가는

다음과 같은 세 가지 전략으로 경찰보다 독립적이고 대중의 신뢰가 더 높았던 군에 대한 개인적 지배를 확립하고자 했다: 산디니스타 공감대 회복, 재정적 지원을 통한 충성심 강화, 그리고 제도적 역할 확대(Ruhl 2019). 먼저, 오르떼가는 군의 산디니스타에 대한 정치적 공감을 회복시키고자 했다. 오르떼가와 그의 동반자인 부통령 무리요는 기회가 있을 때마다 군에게 그것의 산디니스타 혁명적 태생을 상기시켰다(Ruhl 2019, 173). 또한 2009년에는 산디니스타 혁명을 위해 싸웠던 나이 많은 군장교들을 군에 오래 잔류시키기 위해 장교로서의 총복무 기간을 30년에서 35년으로, 장교의 퇴역 연령도 정년이 없는 장군을 제외하고 최대 60세까지로 일괄적으로 연장했다(Republic of Nicaragua 2009). 2014년에는 이 기간을 5년씩 더 늘려 장교의 최장 복무 기간을 40년, 퇴역 연령을 65세로 연장했다(Republic of Nicaragua 2014). 둘째로, 오르떼가는 재정적 보상을 통해 군장교 개개인과 군 기관 전체로부터의 충성심을 고취시키고자 했다. 2007년부터 2013년까지 약 30명의 충성스런 퇴역 장교들을 전관예후로 국가재해관리본부(SINAPRED), 정유관련 민간기업 알바니사(ALBANISA), 니카라과 중앙은행 등의 정부나 관련 기관 및 기업의 요직에 임명했다(Enriquez 2013; Mani 2011, 13). 셋째, 오르떼가는 군의 제도적 역할을 확대했다. 2014년에 군법 181조를 개정하여, 국가 안보와 질서 유지에 대한 국내외 위협과 국가의 제도와 원칙을 위협에 빠뜨리는 불법 행위를 방지할 군의 의무를 한층 강조하는 동시에 전략적 자원, 정보통신 시스템, 항만 및 공항의 보호와 같은 추가적인 임무를 일임했다(Republic of Nicaragua 2014). 2015년에는 국가보안법(Sovereign Security Law) 제정을 통해 국가 안보가 위협 받을 시 군이 국가보안체제를 총괄하고 공공질서와 민주주의를 보장하는 역할을 맡도록 하여, 사실상 군이 민간 정부기관들에 대한 지휘권을 행사할 수 있도록 했다(IEEPP Nicaragua 2015). 이런 전략들을 통해 오르떼가는 군에 대한 실질적인 통제를 강화했다.

니카라과에서 경찰과 군은 1979년 오르떼가가 소모사 독재정권을 무너뜨리고 등극한 이래로 꾸준한 개혁을 거치며 전문 기관으로 성장했다. 두 기관 사이에도 특별한 갈등이 존재하지 않았고 집권 정부와도 원활한 관계를 유지했다.

1990년 이전까지의 구(舊) 오르페가 정권 기간, 1990년대부터 2007년 오르페가 정권의 재등극까지의 기간, 그리고 2007년 이래의 현(現) 오르페가 정권 기간에 걸쳐 경찰과 군은 정치화에 있어서는 차이를 보였지만 집권 정부들과 다루기 어려운 갈등이나 특별한 신뢰 추락을 경험하지 않았다. 다만, 2007년 재집권 이래로 오르페가는 경찰과 군에 대한 재정치화를 통해 개인적 지배력을 강화했다.

2. 볼리비아

1937년 국가경찰단(Cuerpo Nacional de Carabineros)의 창설로 국가적 차원에서 제도화한 볼리비아 경찰은 여전히 군이 경찰의 전반적인 기능까지 담당하며 경찰은 군에 부수적인 기구로 존재했고 긴급 상황 시에만 동원되곤 했다. 1952년 민족혁명운동당(MNR)이 이끈 국민혁명의 성공 이후로 혁명에 대한 적극적인 참여를 인정받은 경찰은 비로소 경찰 업무에 대한 확대된 권한을 가지게 됐고 또한 국방부 산하가 아닌 내무부 산하로 이전되면서 군으로부터 분리되고 현대화하기 시작했다(Orellana *et al.* 2011, 5).

하지만 국민혁명 이후 12년에 걸친 혼란의 국가개혁 시기를 거쳐 1964년 군사쿠데타에 의해 막을 올린 18년간의 권위주의 군부 시대, 그리고 1982년 민주주의로의 이행 이후로도 볼리비아 경찰은 집권 정부의 주요 관심 대상이 되지 못했다. 니카라과에서 오르페가라는 장기 집권자가 자신의 정권 유지를 위한 주요 정치적 수단으로 경찰을 포섭하고 회유했던 것과 달리, 볼리비아에서는 경찰이 무기력하고 부패한 부수적인 기관으로 치부됐다. 적극적이고 실질적인 개혁이나 변화를 통한 현대화와 정치화/비정치화의 대상이라기보다 부패 척결의 대상으로 지목받곤 했다. 따라서 경찰은 지위와 대우 면에 있어서 확고한 입지를 지닌 군에 비해 크게 뒤떨어졌다. 경찰은 군보다 낮은 지위와 급여 수준에 대해 집권 정부들에게 불만을 품곤 했다. 특히 1990년대 들어서는 직급이 낮은 비간부 경찰들의 적은 급여, 그리고 고위직과의 급여 차이에 대해 시위를 빈번하게 진행하곤 했는데, 당시 경찰서장급의 연봉이 약 20,000 US달러였던

반면, 중간급 경찰과 하급 경찰의 연봉은 각각 약 3,200 US달러와 1,300 US달러에 불과했다(Hitman 2020, 101). 전체 경찰에 대한 예산에 있어서는, 1995년 당시 경찰이 병력 수에서는 군보다 70% 더 많음에도 불구하고, 예산은 군의 약 60%에 불과했으며, 1999년에 시민의 치안과 보호 계획(Citizens' Security and Protection Plan)을 통해 2천6백만 US달러가 경찰에 투입되기도 했으나 이도 경찰 병력 교육보다 주로 장비 구입에 사용됐고 이런 자금 지원에도 불구하고 당해 전체 경찰 예산은 25%나 삭감됐다(Ungar 2003, 34). 경찰 예산의 부족과 이로 인한 처우와 업무 환경의 악화는 적잖은 경찰들로 하여금 마약 밀매 등 각종 부패에 손을 대게 하는 요인이 됐고, 치안의 악화와 경찰에 대한 시민들의 불신으로 이어졌다.

이러한 가운데 경찰은 급여 인상과 같은 경제적 요구를 중심으로 정부에 대한 시위를 일삼는 세력이 됐다. 2003년 곤살로 산체스 데 로사다 정부가 제안한 예산 삭감과 개인소득세 인상에 반대하여 일어난 반정부 시위에서 경찰은 시민들의 편에 서서 함께 시위를 벌였다(Sheptycki 2005, 335). 개인소득세 인상은 이미 낮은 수준의 경찰 임금을 더욱 하락시키는 효과를 의미했기에 경찰은 반정부 시위에 가담했다. 경찰과 시민이 함께 한 반정부 시위는 정부의 세금 인상의 유보를 얻어냈으며 결국에는 로사다 대통령의 축출을 이루어냈다.

2006년 대통령에 취임한 사회주의운동당(MAS)의 모랄레스도 경찰에 대한 특별한 태도 변화나 경찰에 우호적인 개혁을 실현하지 않았다. 2009년에 정식 국명을 볼리비아 공화국(República de Bolivia)에서 볼리비아 다민족국(Estado Plurinacional de Bolivia)으로 변경하는 헌법 개정과 함께 경찰의 명칭을 볼리비아 경찰(Policía Boliviana)로 바꾸었으나 그 뿐이었다. 특히 경찰의 급여와 연금 개선 요구에 긍정적으로 응답하지 않음으로써 경찰을 포섭하여 정권 유지를 위한 정치적 도구로 활용할 의향이 없음을 시사했다. 이는 원주민 및 민중 사회운동의 지도자였던 모랄레스가 이전 정권들의 신자유주의 개혁에 지친 시민들의 지지를 얻고 등극하여 토지 개혁과 소득 재분배를 통해 사회주의 정책을 추진한 반면, 경찰에 대해서는 질서 유지를 위한 역량 개선에 대한 기대보

다는 부정부패 척결의 대상으로서 부정적인 인식을 지니고 있었음을 보여준다고 할 수 있다.

따라서 경찰은 모랄레스 정권 하에서도 지속적으로 반정부 시위를 전개했다. 대표적인 예로, 모랄레스가 2007년 경찰을 구조조정하고 경찰병력을 감축하는 계획을 추진했는데 이에 경찰은 단식 투쟁을 강행하며 반모랄레스 시위를 전개했다(Rochlin 2007, 1339). 이 경찰 조직 개편 계획은 군에 의해 고안된 것으로 모랄레스가 경찰에 비해 군을 신뢰함을 단적으로 보여주는 사례이기도 했다. 모랄레스 정권에 대항한 또 하나의 대규모 경찰 시위로 2014년 임금 인상을 요구하는 시위를 들 수 있다. 모랄레스가 2012년 양허한 임금 인상과 관련한 약속들을 이행하지 않자 경찰은 3일 동안 전국 9개의 주 가운데 8개 주의 경찰 본부를 점령하고 업무를 중단했다(Achtenberg 2014). 모랄레스 정권에 대한 경찰의 낮은 신뢰는 결국 2019년 부정 선거 의혹으로 시작된 비폭력 반정부 시위에서 경찰이 시민의 편에 서게 했다. 초반에 시위를 진압하던 경찰은 모랄레스 정부가 군에게는 높은 급여와 연금을 지급하는 데에 반해 경찰에는 비슷한 수준의 혜택을 제공하지 않는다고 비판하며 보름여 만에 진영을 바꾸었고 비폭력 반정부 시위의 성공에 결정적인 역할을 했다(Slaterry 2019).

볼리비아 군은 1952년 국민혁명을 거쳐 경찰과 군이 실질적으로 분리되기 전부터 국가의 가장 강력한 안보의 도구로서 존재했고 국민혁명 이후로도 줄곧 정권에 의해 경찰보다 우대받는 기구였다. 1964년 군사쿠데타로 시작된 권위주의 군부 시대를 거치고 1982년 재민주화를 달성하며 21세기를 맞이하기까지 볼리비아 군은 경찰과 달리 일반적으로 집권 정부에 충신했다(Hitman 2020, 100). 볼리비아 군은 정권에 변화를 요구하기보다는 대개 합법적인 정부의 안녕을 보장하는 헌법의 의무를 인정했다(Pion-Berlin *et al.* 2014, 243). 이렇다 보니 군은 집권 정부에 불만을 표출하며 시위에 나서곤 하던 경찰과 종종 대치하기도 했다. 앞서 언급한 2003년 로사다 대통령의 예산 삭감과 개인소득세 인상에서 비롯된 반정부 시위에서도 군과 경찰이 최루탄을 쏘며 대치했고 심지어 총기를 사용한 교전까지 벌여 수백 명이 넘는 사상자를 낳았다(Ungar

2003, 34).

2006년 정권을 잡은 모랄레스는 경찰에 대해 무심한 태도로 일관한 것과 달리 군에 대해서는 지배력 강화를 위해 손을 뻗었다. 모랄레스는 자신의 사회주의 실험, 특히 자원의 국유화를 안정적으로 추진하기 위하여 대중의 지지는 물론이거니와 군의 견고한 지지를 필요로 했다. 모랄레스는 2006년 취임하자마자 자신의 정권에 위협조적일 것으로 의심되는 수십 명의 군 장성들을 축출하고 대신 자신의 사회주의 혁명과의 연대를 지지하고 자신에 대한 충성을 드러내는 인물들을 군 고위직에 앉혔다(Norden 2014, 171). 곧이어 2006년 5월 모랄레스는 천연가스, 석유, 그리고 다양한 광물들의 국유화를 선포했고 곧바로 자원산업 현장들에 군 병력을 배치하는 등 자신의 정권 확립을 위한 군의 역할을 강화했다. 동시에 국유화 아젠다를 안정적으로 추진하기 위해 필요한 군의 지지를 위해, 모랄레스는 석유산업 국유화를 통해 얻은 자금의 일부를 군 강화를 위해 배정했다(Rochlin 2007, 1333-1339).

하지만 군은 모랄레스의 정치적 신념과 행보로 인해 그에게 전적인 지지를 보내지 않고 거리를 유지하며 경계했다. 볼리비아의 군은 오랜 냉전 시대 동안 좌파 공산주의의 출현을 막으려는 미국으로부터의 금전적 원조와 훈련을 통해 전통적으로 우파적, 반공산주의, 친미 성향을 띄고 있었다. 이런 상황에서 모랄레스의 사회주의 구상은 군의 존재가 미국과 신자유주의의 동조자에서 반제국주의, 민족주의의 선봉장으로 180도 전환됨을 의미했다(Norden 2014, 170). 모랄레스가 정권 초기에 적지 않은 군 고위직을 자신 정권에 협조적인 인물들로 교체했지만, 상당수의 군 장교 집단은 여전히 모랄레스의 사회주의적 행보에 의심의 눈초리를 거두지 않았다. 21세기 니카라과의 오르페가 정권이 과거 1980년대 한 차례 장기 집권을 통해 군과 경찰의 재정치화, 즉 친오르페가화를 공격적이고 성공적으로 전개할 수 있는 기반을 지니고 있던 반면, 볼리비아의 모랄레스는 그러한 기반 없이 급작스러운 사상적 전환을 꾀하여 군의 순조로운 전향을 유도하지 못했다. 모랄레스에 대한 군의 불편한 경계는 군에 대한 몇몇 정치적 행보로 인해 특히 고조됐는데, 2010년 모랄레스는 군의 슬로건을 카

스트로의 사회주의 구호를 모방한 “조국 아니면 죽음을. 우리는 승리할 것이다!(Patria o muerte. ¡ Venceremos!)”로 바꿨고, 2016년에는 반제국주의 군사 학교(Anti-Imperialist Military Academy)를 새로 설립하여 더 이상 훈련을 위해 장교들을 미국으로 보내지 않았다(John 2019). 이러한 조치들은 여전히 매우 보수적인 군에서는 전반적인 지지를 얻지 못했다. 최근에는 2017년 모랄레스가 피델 카스트로의 쿠바 혁명을 돕고 볼리비아로 이주하여 1967년 바리엔토 정권을 상대로 게릴라전을 펼치다 사망한 체 게바라의 서거 50주년 행사를 후원했는데, 체 게바라가 일으킨 게릴라전에서 군이 59명의 병력을 잃었던 터라 그를 기념하는 행사를 후원하는 모랄레스의 행보는 군의 심기를 불편하게 했다(Otis 2019). 이렇듯 모랄레스가 군에 대한 지배력을 확보하지 못하고 동시에 군은 모랄레스 정권에 대해 경계심과 불편함을 가지고 있는 상황에서, 2019년에 일어난 반정부 시위는 군이 적극적인 전투의 방식으로서는 아니지만 결정적인 순간에 모랄레스에 대한 지지를 직설적으로 철회한 사건이었다. 모랄레스의 지지자이던 군 참모총장 윌리엄 깔리만은 대부분의 군 장교들이 반 모랄레스 움직임을 지향하며 압박을 가하자 결국 모랄레스의 하야를 요구하는 성명을 발표했다.

볼리비아에서 경찰과 군은, 니카라과에서와는 달리, 국가의 안위를 담당하는 전문 기관으로서 동등하게 성장하지 못했다. 경찰과 비교해 우월한 군의 지위는 두 기관 간의 갈등을 야기했고 집권 정부와의 관계도 상반된 양상을 낳았다. 경찰은 모랄레스의 집권 이전이나 이후나 정부의 주요한 정치적 도구로서 주목을 받지 못했고 따라서 집권 정부에 지속적으로 불만을 표시하는 적대적 집단이 됐다. 반면 군은 전통적으로 집권 정부에 우호적인 성향을 지니고 있었지만 모랄레스의 급진적인 좌파 사상과 행보가 군 전반에서 반감을 일으키고 전적인 지지를 유보케 했다. 1980년대의 장기 집권을 거쳐 21세기 다시 한 번 장기 집권을 통해 경찰과 군에 대한 성공적인 지배력을 키운 니카라과의 오르테가 정권과 달리, 볼리비아의 모랄레스 정권은 경찰과 군 모두에 대한 안정적인 지배력을 확보하는 데에 실패했다.

VI. 결론

본 논문은 비폭력 반정부 시위의 주요 성공/실패 요인을 2018년 니카라과와 2019년 볼리비아 사례에 대한 비교 역사적 연구를 통해 분석했다. 2018년 사회 복지제도 개혁에 반대하여 일어난 니카라과의 비폭력 반정부 시위는 오르떼가 정권에 의해 진압되며 실패로 끝났고, 2019년 대통령 선거 부정 의혹으로 발발한 볼리비아의 비폭력 반정부 시위는 모랄레스의 사임으로 성공을 거두며 두 반정부 시위는 상이한 결과를 초래했다. 두 사례의 상이한 결과에 대한 다양한 잠재적 설명 요인들, 즉 거시경제와 부정부패 수준, 국내외 시민사회의 영향, 외국 정부나 정부 간 국제기구의 간섭, 정부의 초기 대응 태도 및 경제적 잠재력 등이 양국 간에 유사한 수준을 보인 반면, 정부의 경찰과 군에 대한 지배력, 즉 경찰과 군이 정부의 의도에 부합하여 움직였는지에 두드러진 차이를 보였다. 니카라과의 비폭력 반정부 시위에서는 경찰과 군이 시종일관 오르떼가 정권을 지지하며 충실히 시위를 진압한 반면, 볼리비아의 비폭력 반정부 시위에서는 초반에는 경찰이 모랄레스 정권의 편에서 시위를 진압했으나 얼마 지나지 않아 반정부 시위에 합류했으며 군도 결정적인 시점에서 정부를 외면했다. 두 국가에서 정부의 경찰과 군에 대한 지배력 차이의 이면에는 역사적으로 정부와 군경 사이에 형성된 상이한 정치적 관계가 있었다. 니카라과에서는 역사적으로 국가 안보와 질서 유지를 위한 전문 기관으로 성장해 온 경찰과 군이 21세기 오르떼가 정권에서 정권 유지의 중요한 정치적 도구로서 재정지화하면서 정부의 강화된 지배력 하에 존재했다. 반면, 볼리비아의 경우, 경찰은 유의미한 정치적 도구로서 주목받지 못한 채 집권 정부에 지속적으로 불만을 표시하는 적대적 집단으로 전락했고, 군은 전통적으로 집권 정부에 우호적이었지만 모랄레스의 급진적인 좌파 사상과 행보에 반감을 가지고 모랄레스 정부에 대한 전적인 지지를 유보했다. 결국 경찰과 군에 대한 견고한 지배력을 지닌 니카라과의 오르떼가는 비폭력 반정부 시위를 저지했지만, 경찰과 군에 대한 안정적인 지배력 확보에 실패한 볼리비아는 반대의 결과를 경험한 것이다.

본 연구는 정부의 군경에 대한 지배력을 비폭력 반정부 시위의 주요 성공/

실패 요인으로 지목하여 설명했지만, 기존의 다양한 요인들이 비폭력 반정부 시위의 성패를 밝히는 데에 무의미함을 주장하지는 않는다. 연구 사례의 정치, 경제, 사회적 특성, 그리고 특정 요인의 이례적이고 압도적인 강화에 따라 서로 다른 요인들이 부각될 수 있기 때문이다. 다시 말해, 사례에 따라 어떠한 특정 요인이 다른 여타 요인들을 압도할 만큼 극대화하여 비폭력 반정부 시위의 성패에 결정적인 역할을 할 수 있다. 이러한 인식 위에, 본 논문은 최근 니카라과와 볼리비아의 비폭력 반정부 시위라는 특정 상황에서 정부의 경찰과 군에 대한 지배력이 중요한 요인으로 작용했음을 밝힘으로써 비폭력 반정부 시위에 관한 일련의 학문적 연구에 기여하고자 했다. 비폭력 반정부 시위를 둘러싼 행위자로서 정부와 군정의 관계에 주목함으로써, 시민사회의 강력한 반대에 부딪힌 상황에서 물리적 힘을 지닌 친정부 정치적 도구의 존재가 정권의 지속을 위한 결정적인 요인으로 작용할 수 있음을 밝히고자 했다.

참고문헌

- ACAPS(2018), “Nicaragua: Political crisis, deterioration of socioeconomic conditions, aggravated by drought and El Niño,” ACAPS Risk Analysis 2019, pp. 14-17.
- Achtenberg, Emily(2014), “Bolivia’s military and police protests: The ‘children of Evo’ speak out,” *NACLA*, July 25, <https://nacla.org/blog/2014/7/25/bolivia%25E2%2580%2599s-military-and-police-protests-%25E2%2580%259Cchildren-evo%25E2%2580%259D-speak-out>
- Amnesty International(2018), *Shoot to Kill: Nicaragua’s Strategy to Repress Protest*, London: Amnesty International.
- Angee, Gremaud and Joshua Berlinger(2019), “Bolivia’s death toll rises as protests continue,” CNN, November 20, <https://edition.cnn.com/2019/11/20/americas/bolivia-unrest-intl-hnk/index.html>
- Bramsen, Isabel(2018), “How civil resistance succeeds (or not): Micro-dynamics of unity, timing, and escalatory actions,” *Peace & Change*, Vol. 43, No. 1, pp. 61–89.

- Cajina, Roberto J.(2000), “Nicaragua: de la seguridad del Estado a la inseguridad ciudadana,” Andrés Serbin and Diego Ferreyra(eds.), *Gobernabilidad Democrática y Seguridad en Centroamérica: el Caso de Nicaragua*, Managua, Nicaragua: CRIES, pp. 117-181.
- Cerda, Arlen(2018), “Nicaraguan Army: ‘We Will Not Repress Peaceful Protest’,” *Confidencial*, Mayo 13, <https://www.confidencial.com.ni/english/nicaraguan-army-we-will-not-repress-peaceful-protest/>
- Collins, Dan(2019), “Bolivian police in La Paz join ‘mutiny’ against Evo Morales,” *The Guardian*, November 9, <https://www.theguardian.com/world/2019/nov/09/bolivian-police-in-la-paz-join-mutiny-against-evo-morales>
- Cruz, José Miguel, Fernanda Boidi and Elizabeth J. Zechmeister(2020), *The Political Culture of Democracy in Nicaragua and in the Americas, 2018/19: Taking the Pulse of Democracy*, Nashville: Vanderbilt University.
- Dammert, Lucía and Mary Fan Malone(2020), “From community policing to political police in Nicaragua,” No. 110, pp. 79-99.
- Davies, Thomas Richard(2014), “The failure of strategic nonviolent action in Bahrain, Egypt, Libya and Syria: ‘Political ju-jitsu’ in reverse,” *Global Change, Peace & Security*, Vol. 26, No. 3, pp. 299-313.
- Enríquez, Octavio(2013), “Ortega, el padrino de los militares,” *Confidencial*, February 19, <https://archivo.confidencial.com.ni/articulo/10349/ortega-el-padrino-de-los-mili->
- Enríquez, Octavio(2018), “Rosario Murillo describe como ‘legítima defensa’ la agresión de turbas orteguistas,” *La Prensa*, April 19, <https://www.laprensa.com.ni/2018/04/19/politica/2406376-rosario-murillo-describe-como-legitima-defensa-la-actuacion-de-sus-partidarios>
- Gregg, Richard B.(1935), *The Power of Nonviolence*, New York: Schocken.
- Hess, David and Brian Martin(2006), “Repression, backfire, and the theory of transformative events,” *Mobilization*, Vol. 11, No. 1, pp. 249-267.
- Hitman, Gadi(2020), “Rethinking social protest movements’ theorization: Lessons from Egypt, Burkina Faso and Bolivia,” *Trames*, No. 24, Vol. 1, pp. 95-112.
- IEEPP Nicaragua(2015), “10 peligros de la Ley de Seguridad Soberana,” *Envío*,

- Vol. 405, <https://www.envio.org.ni/articulo/5121>
- IISS, “Military Balance+,” <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance-plus>
- Jones, Stephen(2009), “Georgia’s “Rose Revolution” of 2003: Enforcing Peaceful Change“, Adam Roberts and Timothy Garton Ash(eds.), *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Nonviolent Action from Gandhi to the Present*, Oxford: Oxford University Press, pp. 317-334.
- Kirisci, Mustafa and Emirhan Demirhan(2021), “Resource wealth as leverage: Natural resources and the failure of non-violent campaigns,” *Government and Opposition*, Vol. 56, No. 1, pp. 102-120.
- Lopez, Ismael(2021), “Five Ortega critics jailed as political crisis in Nicaragua deepens,” *Reuters*, June 14, <https://www.reuters.com/world/americas/another-ortega-critic-arrested-inciting-foreign-interference-nicaragua-2021-06-13/>
- Maldonado, Carlos Salinas(2018), “Ortega declara ilegales las protestas en Nicaragua,” *El País*, September 29, https://elpais.com/internacional/2018/09/29/america/1538186460_718736.html
- Mani, Kristina(2011), *Beyond the Pay: Current Illicit Activities of the Armed Forces in Central America*, Western Hemisphere Security Analysis Center.
- Martin, Brian, Wendy Varney and Adrian Vickers(2001), “Political jiu-jitsu against Indonesian repression: Studying lower-profile nonviolent resistance,” *Pacifica Review*, Vol. 13, No. 2, pp. 143-156.
- Martinez, María José(2018), “INSS cierra 2017 con C\$2,371.8 millones de deficit,” *El Nuevo Diario*, Marzo 19, <https://www.elnuevodiario.com.ni/economia/458842-deficit-inss-aumenta-nicaragua/>
- Mendoza, Amado(2009), “‘People Power’ in the Philippines, 1983-86,” Adam Roberts and Timothy Garton Ash(eds.), *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Nonviolent Action from Gandhi to the Present*, Oxford: Oxford University Press, pp. 179-190.
- Millett, Richard L. and Orlando J. Pérez(2005), “New threats and old dilemmas: Central America’s armed forces in the 21st century,” *Journal of Political and Military Sociology*, Vol. 33, No. 1, pp. 59-79.
- Nepstad, Sharon Erickson(2011), “Nonviolent resistance in the Arab Spring:

- The critical role of military-opposition alliances,” *Swiss Political Science Review*, Vol. 17, No. 4, pp. 485-91.
- Nepstad, Sharon Erickson(2013), “Mutiny and nonviolence in the Arab Spring: Exploring military defections and loyalty in Egypt, Bahrain, and Syria,” *Journal of Peace Research*, Vol. 50, No. 3, pp. 337-349.
- Nepstad, Sharon Erickson and Lester R. Kurtz(eds.)(2012), *Nonviolent Conflict and Civil Resistance*, Bingley: Emerald.
- Norden, Deborah L.(2014), “The making of socialist soldiers: Radical populism and civil-military relations in Venezuela, Ecuador and Bolivia,” David R. Mares and Rafael Martínez(eds.), *Debating Civil-Military Relations in Latin America*, Brighton, UK: Sussex Academic Press, pp. 155-180.
- Orellana, Noelia Noemí, Jeny Inocencia Tambo and José Néstor Mamani(2011), *English for Tourist Police: A Mechanism that Enables Communication between the Police Office and the English Speaking Tourist*, La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- Orozco, Roberto(2014), “The politicizing of the institutions is the greatest risk to our security,” *Envío*, No. 398, pp. 13-21.
- Orozco, Roberto(2015), “The police has changed its role to guarantee the regime’s security,” *Envío*, No. 410, pp. 11-16.
- Otis, John(2019), “World news: Security forces in Bolivia sped president's exit -- Morales, who served in the military, was never able to win its unwavering loyalty,” *The Wall Street Journal*, December 6.
- Pion-Berlin, David, Diego Esparza and Kevin Grisham(2014), “Staying quartered: Civilian uprisings and military disobedience in the twenty-first century,” *Comparative Political Studies*, Vol. 47, No. 2, pp. 230-259.
- Republic of Nicaragua(1994), “Código de organización, jurisdicción y prevision social militar,” Ley, No. 181. <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aaea87dac762406257265005d21f7/7ef0d84d63d78f5c0625803d005874de?OpenDocument>
- Republic of Nicaragua(2009), “Normativa interna militar aprueba la normativa interna militar con sus reformas incorporadas,” <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aaea87dac762406257265005d21f7/543080c6a0c5d0e306257a4f005eb137?OpenDocument>

- Republic of Nicaragua(2014), “Texto de Ley No. 181, codigo de organizacion, jurisdiccion y prevision social militar, con sus reformas incorporadas,” <http://legislacion.asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b92aaca87dac762406257265005d21f7/ec53e953cf146ff806257c9f005e9567?OpenDocument>
- Rivas, Oswaldo(2018), “Nicaraguans take to streets in protest over social security changes,” *Reuters*, April 21, <https://www.reuters.com/article/us-nicaragua-protests/nicaraguans-take-to-streets-in-protest-over-social-security-changes-idUSKBN1HR02A>
- Roberts, Adam and Timothy Garton Ash(eds.)(2009), *Civil Resistance and Power Politics: The Experience of Nonviolent Action from Gandhi to the Present*, Oxford: Oxford University Press.
- Rocha, José Luis(2005), *The Political Economy of Nicaragua’s Institutional and Organisational Framework for Dealing with Youth Violence*, Working paper No. 65, London: LSE Crisis State Research Center.
- Rochlin, James(2007), “Latin America’s left turn and the new strategic landscape: The case of Bolivia,” *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 7, pp. 1327-1342.
- Ruhl, J. Mark(2003), “Civil-military relations in post-sandinista Nicaragua,” *Armed Forces & Society*, Vol. 30, No. 1, pp. 117-139.
- Ruhl, J. Mark(2019), “Repolicizing the Nicaraguan army: Civil-military relations under Daniel Ortega (2007-2017),” *Journal of Political & Military Sociology*, Vol. 46, No. 1, pp. 164-189.
- Schock, Kurt(2004), *Unarmed Insurrections: People Power Movements in Nondemocracies*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Sharp, Gene(1973), *The Politics of Nonviolent Action*, Boston: Porter Sargent.
- Sharp, Gene(2005), *Waging Nonviolent Struggle: 20th Century Practice and 21st Century Potential*, Boston: Extending Horizons.
- Sheptycki, James(2005), “Policing political protest when politics go global: Comparing public order policing in Canada and Bolivia,” *Policing & Society*, Vol. 15, No. 3, pp. 327-352.
- SIPRI, “SIPRI Military Expenditure Database,” <https://www.sipri.org/databases/milex>
- Slattery, Gram(2019), “How Evo Morales lost control of Bolivia,” *Reuters*, November 15, <https://www.reuters.com/article/us-bolivia-election->

ticktock-insight-idUSKBN1XO2PQ

Stephan, Maria and Erika Chenoweth(2008), “Why civil resistance works: The strategic logic of nonviolent conflict,” *International Security*, Vol. 33, No. 1, pp. 7-44.

Stephan, Maria and Erika Chenoweth(2011), *Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, New York: Columbia University Press 2011.

Sutton, Jonathan, Charles R. Butcher and Isak Svensson(2014), “Explaining political jiu-jitsu: Institution-building and the outcomes of regime violence against unarmed protests,” *Journal of Peace Research*, Vol. 51, No. 5, pp. 559-573.

Torres, Hugo(2010), “Chilling similarities between Ortega and the Somozas,” *Envío*, No. 342-343, pp. 17-24.

Transparency International, “Corruption perceptions index,” <https://www.transparency.org/en/>

Ungar, Mark(2003), “Contested battlefields: Policing in Caracas and La Paz,” *NACLA Report on the Americas*, Vol. 37, No. 2, pp. 30-36.

World Bank, “World development indicators,” <https://data.worldbank.org/>

Zunes, Stephen(1994), “Unarmed insurrection against authoritarian governments in the Third World: A new kind of revolution,” *Third World Quarterly*, Vol. 15, No. 3, pp. 403-426.

“Bolivia elections: President Evo Morales may have to face second round,” *The Guardian*(2019.10.21.), <https://www.theguardian.com/world/2019/oct/21/bolivia-elections-president-evo-morales-may-have-to-face-second-round>

“Bolivian police seen joining scattered anti-Morales protests,” *Reuters*(2019.11.9.), <https://www.reuters.com/article/us-bolivia-election-idUSKBN1XI20M>

“Cómputo da a Evo la victoria irreversible en primera vuelta,” *Los Tiempos* (2019b.10.24), <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191024/computo-da-evo-victoria-irreversible-primera-vuelta>

“Gobierno y oposición se culpan por dos muertes en Bolivia,” *AP News* (2019.11.1.), <https://apnews.com/article/f2ab3ce629ea4fb8a20c0c21b1c9144f>

“Gobierno de Nicaragua censura canales por informar de protestas,” *Voz de*

- America(2018.4.19.), <https://www.vozdeamerica.com/americas-latina/nicaragua-daniel-ortega-censura-100-por-ciento-noticias-cable>
- “Journalist shot dead while broadcasting live in Nicaragua as death toll hits 25,” The Guardian(2018.4.22.), <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/22/journalist-among-25-killed-as-unrest-escalates-in-nicaragua>
- “Nicaragua opposition ban draws international condemnation,” AP News (2020.12.23.), <https://apnews.com/article/election-2020-elections-central-america-daniel-ortega-nicaragua-de46c61e62175126ccb1024184097695>
- “Opinion: Nicaragua is following Venezuela’s path to despair,” The Washington Post(2018.7.12.), https://www.washingtonpost.com/opinions/nicaragua-is-following-venezuelas-path-to-despair/2018/07/11/b2e9ba38-846b-11e8-9e80-403a221946a7_story.html
- “TREP reanuda conteo rápido sorpresivamente y al 95,30% le da triunfo a Evo en primera vuelta,” Los Tiempos(2019a.10.21), <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20191021/trep-reanuda-conteo-rapido-sorpresivamente-al-9530-le-da-triunfo-evo>

임태균

서울대학교 라틴아메리카연구소
limtk95@snu.ac.kr

논문투고일: 2021년 8월 1일
심사완료일: 2021년 8월 21일
게재확정일: 2021년 8월 24일

Success or failure of nonviolent anti-government protests and government's control of the police and the military: Nicaragua and Bolivia in a comparative perspective

Lim, Taekyoon

Seoul National University

Lim, Taekyoon(2021), "Success or failure of nonviolent anti-government protests and government's control of the police and the military: Nicaragua and Bolivia in a comparative perspective," *Revista Asiática de Estudios Iberoamericanos*, 32(2), 229-264.

Abstract This paper analyzes the major factors for success or failure of nonviolent anti-government protests through the comparative historical analysis of Nicaragua in 2018 and Bolivia in 2019. It raises the following research question: In similar political, economic and social contexts, what were the main factors for the success and the failure of nonviolent anti-government protests in Nicaragua and in Bolivia respectively? This paper focuses on government's control over security forces of the police and the military among other factors and argues as follows. While nonviolent anti-government protests in Nicaragua failed to achieve their political goal of regime change due to the strong responses of the police and the military under the control of the Ortega administration, that in Bolivia successfully achieved the goal as the police and the military, not under the decent control of the Morales administration, turned their back on the government. Historically, in Nicaragua the police and military, which had grown as specialized institutions for maintaining national security and public order, were re-politicized as the important political tools for stably staying in power in the Ortega regime in the 21st century and came under the reinforced control of the government. In the case of Bolivia, on the other hand, the police had never been co-opted as a meaningful political tool and remained a hostile group that continued to express their grievances against the government, and the military, which had been traditionally supportive of governments, felt antipathy toward the Morales administration due to his radical leftist ideology and actions and withdrew their full support.

Key words Nonviolent anti-government protests, regime change, police and military, Nicaragua, Bolivia