지속가능한 여성정책에 대한 고찰 - 아르헨티나 낙태 합법화 사례를 중심으로

이지효 (라틴아메리카 지속가능개발 및 인권 연구회)

서론

❖ **연구의 필요성 - 낙태 합법화 이슈와 지속가능개발목표(SDGs)**

- 지속가능개발목표(SDGs)에 명시된 다양한 여성 권리 보호 및 여성폭력 철폐를 위하여 낙태 이슈에서 많이 등장하는 '재생산권(reproductive rights)'에 대해 생각해 볼 필요가 있음
- 재생산권이란 '여성들이 안전하고 자유로운 성생활과 안전하고 자유롭게 임신 시기 및 계획을 결정할 수 잇는 권리
- 단순히 임신과 출산에 관한 권리가 아닌 다양한 여성의 권리와 여성 폭력 문제와 연쇄적으로 맞물려 있는 이슈

❖ **연구 사례 - 아르헨티나 낙태합법화**

- 라틴 아메리카, 특히 아르헨티나는 최근 재생산권과 관련하여 활발한 사회운동이 전개되어 온 대표적인 지역
- 2000년대 중반부터 이어져 온 오랜 사회 운동의 결과 2020년 12월 임신 14주 이내의 자유로운 낙태 합법화가 이루어짐
- 그러나, 낙태 합법화 이후에도 일각에서는 해당 법안에 반발하는 세력들의 움직임이 지속적으로 나타나고 있음 (The Cambridge Language Collective, 2021)
- 지속가능한 정책을 위해서는 다양한 이해관계자들 사이의 제대로 된 합의가 전제되어야 함

❖ **연구목적**

- 아르헨티나 낙태 합법화 과정 분석을 통해 IVE법안(자발적임신중단허용)은 균형 있는 합의 하에 도출된 정책인지 확인 및 지속가능한 여성정책을 위한 방안에 대해 고찰

❖ **연구방법**

- 정책연구에 많이 사용되는 제도주의 이론 중 합리적 선택 제도주의 접근법에 기반하여 아르헨티나 정치적 제도의 특징 및 정책환경 변화 속에서 정부 행위자 - 대통령과 의회 - 가 IVE법안을 어떻게 다루고 있는지를 분석

본론

1) 아르헨티나 정치 제도의 특징

(1) 강력한 권력을 가진 대통령, 상대적으로 약한 의회

- 대통령의 헌법적 권리 중 고위직 임명권과 거부권 등은 행정부의 목표 달성을 위한 유용한 수단 (Mustapic, 2002; Rose-Ackerman, 2011)
- 의회 자체 강화에 대한 입법자들의 무관심은 행정부의 일방적 움직임 강화 (Spiller & Tommasi, 2008)

(2) 정당보다는 지역 의견을 중시하는 입법자들

- 정치인들은 정당 명부 형성에 실질적 통제권 가지는 주지사와의 관계 중시 (Spiller & Tommasi, 2008)
- 지역을 대표하는 상원의원의 경우 정당의 이익과 지방의 이익 사이에 갈등이 발생하면 지방의 관점을 따르는 경향이 큼 (Spiller & Tommasi, 2008)

(3) 인구가 적은 지역의 과대대표성(overrepresentation)

- 하원에서 인구가 적은 지역에 최소 5석을 보장하고 상원에서 인구 규모에 상관없이 지역마다 동일하게 3명의 의원을 선출하는 시스템

→ 인구가 적은 지역에 상대적으로 많은 의석이 배분됨 (손혜현, 2014; Spiller & Tommasi, 2008)

2) 아르헨티나 정책환경 변화

(1) 가톨릭 교회의 패권 약화

- 가톨릭 교회는 오랜 시간 정치적 정당성의 원천으로 여겨짐 (Mallimaci & Esquivel, 2013)
- 그러나, 군사 독재 기간 동안 군부 정권을 옹호했다는 이유로 민주화 이후 사회적 명성에 큰 손상을 입음.
- 가톨릭 신자의 수는 지속적으로 감소하고 있으며, 2000년대 이후 가톨릭 사제들의 성 스캔들 발생으로 신뢰도 더욱 감소 (Koehrsen, 2016; Sun Sentinel, 2019)

(2) 여성운동의 세력화 확장

- '5월광장어머니회'를 중심으로 한 민주화 운동 참여 경험을 통해 정치적 의식 및 동원력 강화
- 민주화 이후 '전국 여성 대회(ENM)을 통한 전국적 규모의 네트워크 형성 및 낙태 합법화를 위한 전국 캠페인 형성
- 2015년 여성에 대한 폭력 철폐 운동인 '니 우나 메노스(Ni Una Menos)'와 낙태 합법화 운동 결합
- 이후 다양한 노동자 그룹 및 다양한 사회 단체와 연대하며 세력 확장

(3) 경제위기, Covid-19 등으로 인한 사회불안정

- 크리스티나 페르난데스 데 키르치네르, 마우리시오 마크리, 알베르토 페르난데스 모두 경제위기 극복에 실패
- 페르난데스 정부의 경우 Covid-19 확산이라는 새로운 위기 맞이

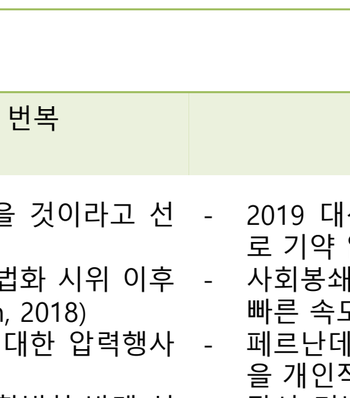
3) 정권별 대통령 행위 분석

	크리스티나 페르난데스 데 키르치네르 (2007 ~ 2015)	마우리시오 마크리 (2015~2019)	알베르토 페르난데스 (2019~)
입장	- 반대	- 정책환경 변화에 따라 수차례 입장 번복 (반대 → 중립 → 반대)	- 찬성
행보	- 2012년 형법 개혁 위원회에 낙태 합법화 사안 제외시킬 것 요청 (Ámbito, 2012) - 낙태 합법화에 반대하던 야당과 형법 개혁 위원회를 통해 화합을 추구한 모습이 나타남 (Ámbito, 2012) - 남녀갈등 문제에서 중립적 입장을 취함 (최홍주, 2017) - 당시 여성운동세력을 정부의 반대 세력으로 여겼다고 밝힘 (The New Your Times, 2019)	- 2015년 대선 당시 임기 중 낙태 합법화 없을 것이라고 선언 (Bessone, 2020) - 2018년 2월, 20만명 이상의 대규모 낙태 합법화 시위 이후 중립적 입장을 취하며 의회 토론 장려 (Clarín, 2018) - 2018년 의회토론 당시 반대표를 던질 것에 대한 압력행사 (The Washington Post, 2021) - 2019년 대선에서 다시 입장 번복하여 낙태 합법화 반대 선언 (Páinga12, 2019)	- 2019 대선에서 낙태 합법화 공약했으나 Covid-19 확산으로 기약 없이 연기됨 - 사회봉쇄정책으로 인해 정부 지지율 급격히 하락한 시점에 빠른 속도로 낙태 합법화 법안 통과시킴 - 페르난데스 대통령이 법안에 찬성표를 던지도록 상원의원을 개인적으로 압박함 (The Washington Post, 2020) - 당시 러닝메이트로 부통령에 당선된 크리스티나 키르치네르는 집권 당시와 달리 찬성하는 모습을 보임
시사점	- 여성운동 세력을 자신의 지지세력보다는 위협세력으로 간주하였고, 따라서 그들의 요구에 긍정적인 반응을 보이지 않은 것으로 볼 수 있음	- 지지율이 하락한 시점에 입장을 바꿔 토론을 장려한 것은 경제개혁 실패에 대한 사회적 관심을 다른 곳으로 돌리려는 정치적 전략으로 해석 가능 (Americas Quarterly, 2018)	- 법안을 빠르게 통과시킨 시기가 지지율이 급락한 시점과 일치한다는 점, 의회에 압력을 행사했다는 점에서 지지율을 의식해 해당 법안을 정치적으로 다룸을 짐작할 수 있음

4) 입법토론 당시 의회 행위 분석

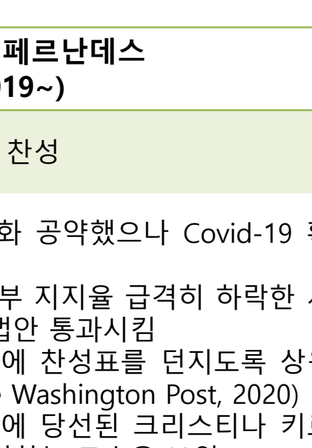
- 2018년과 2020년 의회 투표에서 모두 정당보다는 지역에 따른 찬성과 반대가 뚜렷하게 나타남
- 예를 들어, 2018년 IVE 법안 투표 결과 보수적 성향을 띄는 UCR 소속 의원들이 하원에서는 60%가 법안에 찬성하였지만, 상원에서는 75%가 반대하는 모습을 보임 (Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 2018; Honorable Senado de la Nación Argentina, 2018). → 같은 정당이지만 상원과 하원에서 상반된 결과를 보였기 때문에 정당의 이념이나 정책 성향이 법안 투표 결과에 영향을 주었다고 보기 어려움
- 반면, 선거구를 기준으로 투표 결과를 살펴보았을 때에는 2018년과 2020년 모두 주로 북부 지역은 반대를, 남부 지역은 찬성을 하는 모습이 나타남
- 다원적이고 세속적화 된 대도시가 많은 남부에서는 시민사회의 영향력이 더 크게 작용하지만, 인구가 적고 보수적인 북부 지역에서는 여전히 가톨릭 교회의 영향력이 강하게 작용하고 있음 (Catholics and Cultures, 2016)

<그림 1> 2018 IVE 법안 선거구별 상원의원 투표결과



Source: Wikipedia (2020)

<그림 2> 2020 IVE 법안 선거구별 상원의원 투표결과



Source: Wilson Center (2021)

결론 및 시사점

- 시간이 지남에 따라 아르헨티나 전체 사회적으로 가톨릭 교회의 영향력은 약화되고 여성운동의 세력화가 확장되었기 때문에 대통령의 경우 시간이 지날수록 가톨릭 교회보다는 여성운동의 요구를 들어주는 입장의 변화가 두드러지게 나타남. 지역의 의견에 영향을 많이 받는 의회 입법자들의 경우 입장 변화가 확연히 두드러지지는 않음.
- 의회 내에서 지역에 따른 의견이 분명히 갈림에도 불구하고 IVE 법안이 통과될 수 있었던 것은 대통령의 선호가 입법자들의 선호보다 더욱 강하게 작용할 수 있었던 아르헨티나의 정치 제도의 특징 덕분으로 해석해볼 수 있음
- 아르헨티나의 낙태 합법화 과정은 한국여성연구소(2005)의 주장처럼 사회 구성원 전체의 합의 수준을 단계적으로 높여가며 발전한 것이 아니라, 여성운동의 성장 및 세력화와 입법자의 정치적 계산에 따른 압축적 발전한 사례라고 할 수 있음. 즉, 낙태 합법화 이후에도 정책 이행과 실질적 삶 사이에 괴리가 생기는 이유는 입법 과정에서 사회 구성원들 사이의 충분한 합의가 이루어지지 않았기 때문
- 따라서, 실행 단계에서 현실과의 괴리를 줄인 지속가능한 여성정책을 위해서는 전체 사회 구성원들의 충분하고 점진적인 합의를 거쳐야 하며, 정책 문제에서 '무엇이 근본적인 문제인가 ' 를 유념해야 할 필요가 있음

참고문헌

- 백영경, 이유림, 윤정원, 최현정, 나영, 류민희, ... 최예훈, 2018,『배틀그라운드 낙태죄를 둘러싼 성과 재생산의 정치』, 후마니타스.
- 손혜현, 2014,『아르헨티나 정당체제의 지역화: 제도와 지방분권화 정책을 중심으로』,『라틴아메리카연구』, 27(1), 21-46.
- 최홍주, 2017,『Cristina Fernández의 대통령 선거연설문 분석』,『이베로아메리카』, 19(2), 59-97.
- 한국여성연구소, 2005,『새 여성학 강의』, 동녘.
- Ámbito, "Cristina: "Que la reforma penal no toque el aborto"", https://www.ambito.com/portada-principal/cristina-que-la-reforma-penal-no-toque-el-aborto-n3735875 (2021년 5월 30일)
- Americas Quarterly, "The Surprising Politics Behind Argentina's Abortion Debate", https://www.americasquarterly.org/article/the-surprising-politics-behind-argentinas-abortion-debate/ (2021년 5월 16일)
- Bessone, P. G. "Los debates por la legalización del aborto en Argentina. Notas sobre la relación entre la Iglesia católica y los distintos Gobiernos presidenciales en democracia (1983-2018)", Apuntes, 47(87), 2020, 87-117.
- Catholics and Cultures, "Introduction: Catholicism is a visible force in Argentina, though the reality is complicated", https://www.catholicsandcultures.org/argentina/introduction (2021년 5월 20일)
- Clarín, "Mauricio Macri y la ley del aborto: "Estoy a favor de la vida pero no se lo impongo a nadie"", https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-ley-aborto-favor-vida-impongo-nadie_0_SkTxUXz_z.html (2021년 4월 28일)
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, "Interrupción voluntaria del embarazo. Régimen. Dictamen de Mayoría. Expediente 230-D2018 y otros Orden del Día 155", 2018, https://votaciones.hcdn.gob.ar/3805.pdf?date=202105130712
- Honorable Senado de la Nación Argentina, "PROYECTO DE LEY EN REVISION SOBRE REGIMEN DE INTERRUPCION VOLUNTARIA DEL EMBARAZO. CD-22/18-PL", 2018, https://www.senado.gob.ar/votaciones/detalleActa/361
- Koehrsen, J, "Social Class, Symbolic Boundaries, and Religion in Argentina", Middle Class Pentecostalism in Argentina, Brill., 2016, 57-93.
- Mallimaci, F., & Esquivel, J. C.,). "The Triad of State, Religious Institutions and Civil Society in Modern Argentina", Amerika. Mémoires, identités, territoires, (8), 2013.
- Mustapic, A. M., "Oscillating relations: president and Congress in Argentina", In Morgenstern, S. & Nacif, B. (Eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, 2002, 23-47.
- Páinga12, "Claramente a favor de las dos vidas", https://www.pagina12.com.ar/223709-macri-contra-el-aborto-claramente-a-favor-de-las-dos-vidas (2021년 04월 05일)
- Rose-Ackerman, S., Desierto, D. A., & Volosin, N, "Hyper-presidentialism: Separation of powers without checks and balances in Argentina and Philippines", Berkeley J. Int'l L., 29 (1), 2011, 246-333.
- Spiller, P. T., & Tommasi, M, "Political Institutions, Policymaking Process, and Policy Outcomes in Argentina", In Stein, E. & Tommasi, M. (Eds) Policymaking in Latin America: How politics shapes policies, Inter-American Development Bank, 2008, 69-110.
- Sun Sentinel, "U.S. Catholic Church's Latino survival strategy takes big sex abuse hit – in Latin America", https://www.sun-sentinel.com/opinion/commentary/fl-op-com-padgett-catholic-church-survival-latin-america-20191127-kchdeiallbbzxnikyccqzycnn4-story.html (2021년 5월 29일)
- The Cambridge Language Collective, "Legal, but still divisive: Abortion in Argentina", https://www.thecambridgelanguagecollective.com/views/legal-but-still-divisive-abortion-in-argentina (2021년 9월 17일)
- The Conversation, "Argentina rejects legal abortion-and not all Catholics are celebrating", https://theconversation.com/argentina-rejects-legal-abortion-and-not-all-catholics-are-celebrating-101346 (2021년 5월 20일)
- The New York Times, "A New Evita Rises in Argentina", https://www.nytimes.com/2019/12/05/opinion/argentina-cristina-fernandez-de-kirchner.html (2021년 5월 28일)
- The Washington Post, "Abortion rights advocates throughout Latin America draw inspiration from Argentina vote", https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/argentina-abortion-legal-fernandez-senate-vote/2020/12/28/4a6d77d4-492a-11eb-a9f4-0e668b9772ba_story.html (2021년 4월 26일)
- The Washington Post, "Argentina legalized abortion. Here's how it happened and what it means for Latin America", The Washington Post, https://www.washingtonpost.com/politics/2021/01/18/argentina-legalized-abortion-heres-how-it-happened-what-it-means-latin-america/ (2021년 3월 18일)
- Wikipedia, "Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (Argentina)", https://es.wikipedia.org/wiki/Proyecto_de_Ley_de_Interrupci%C3%B3n_Voluntaria_del_Embarazo_(Argentina) (2020년 9월 21일)
- Wilson Center, "Argentina's Historic Vote to Legalize Abortion", https://www.wilsoncenter.org/blog-post/argentinas-historic-vote-legalize-abortion (2021년 2월 28일)