

발 간 등 록 번 호

11-1352000-002188-01

정책보고서 2017-25

헤이그국제아동입양협약 비준에 따른 입양 지원 체계 개편 방안



신윤정 · 백선희 · 임지영

【책임연구자】

신윤정 한국보건사회연구원 연구위원

【주요 저서】

입양기관 기능 및 지원 체계 개편 방안 연구

보건복지부·한국보건사회연구원, 2014(공저)

청소년 한부모가족 종합대책 연구 II:

국내 입양 제도 변화에 대응한 청소년 한부모 지원 방안

한국청소년정책연구원·한국보건사회연구원, 2013(공저)

【공동연구진】

백선희 서울신학대학교 사회복지학과 교수

임지영 한국보건사회연구원 연구원

한국 전쟁 이후에 시작된 우리나라의 국외 입양은 그동안 줄곧 민간을 중심으로 추진되어 왔다. 전후 국내외적으로 혼돈스러웠고 아동 복지를 위한 정부의 역할도 미비했던 시기에 국내에서 건강하게 양육하기 어려운 전쟁고아들을 국외 입양을 통하여 가족 안에서 보호할 수 있는 기회를 부여하였다는 측면에서 볼 때 민간 입양기관은 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 그러나 1980년대 급속한 경제 성장과 더불어 한국의 경제적 위상이 올라가고 절대 빈곤 이하에서 거주하는 가족과 아동들이 감소했음에도 불구하고 국외 입양이 지속되고 있고 국내 입양이 활발하게 이루어지지 못하고 있다는 점에서 그동안 추진했던 우리나라의 입양 업무를 다시 고려해 보아야 할 필요성이 대두되었다. 특히 최근에 나타나고 있는 입양 가정 내 입양아 학대 사건들은 입양 가족과 입양 아동을 국가적인 차원에서 관리할 필요가 있다는 사실을 강조하고 있다.

이러한 측면에서 본 연구는 헤이그국제아동입양협약 가입에 따라 기대되는 국가의 역할 강화와 변화될 입양 업무 체계에 부응하기 위하여 입양 체계 개편과 정부 지원 방안을 모색하고 국내 입양 정책의 발전 및 요보호 아동의 권리 강화 방안을 제시하는 매우 시의성 있는 연구 결과를 보이고 있다. 친가족 보호의 원칙을 따르면서 적합한 양부모에게 아동을 입양 보내는 것을 보장하기 위해서는 입양 절차 수행 시 아동권 보호를 위한 핵심적인 부분에서 공공의 역할이 강조될 필요가 있다. 민간과 공공이 협력하여 입양 업무를 수행할 때 보다 큰 시너지 효과를 발휘하여 국내 요보호 아동의 권리가 확보될 수 있을 것으로 기대된다.

2017년 11월

한국보건사회연구원 원장

김 상 호

목 차

제1장 서론	5
제1절 연구 배경과 목적	7
제2절 연구 내용 및 연구 방법	8
 제2장 헤이그 협약에서의 입양 체계	11
제1절 협약의 개요	13
제2절 아동 보호를 위한 국내 체계	27
제3절 협약에 따른 국제 입양 절차	31
 제3장 국내외 입양 체계	39
제1절 우리나라의 입양 체계	41
제2절 주요 송출국의 입양 체계	49
제3절 소결	62
 제4장 국내 입양 업무 현황	65
제1절 입양 대상 아동 및 인력 현황	67
제2절 입양기관의 지출 및 수입 분석	77
제3절 아동 1인당 입양 비용 추계	87
제4절 소결	93
 제5장 공공 입양 체계 구축 방안	97
제1절 개요	99
제2절 공공 입양 체계 구축의 방향과 대상	101
제3절 단계별 입양 업무 체계 구축 방안	106

제6장 결론	121
제1절 연구 결과 종합	123
제2절 정책 방안	125
참고문헌	129
부록	131

표 목차

〈표 2-1〉 중앙 당국의 기능을 공적 기관 또는 인가 단체가 수행할 수 없는 사항과 수행할 수 있는 사항	25
〈표 3-1〉 연도별 국내외 입양 현황	43
〈표 3-2〉 입양 아동 발생 유형	44
〈표 3-3〉 입양 국가별 해외 입양 현황	44
〈표 3-4〉 수령 국가별 베트남 국제 입양 아동 수(2012~2016년)	50
〈표 3-5〉 베트남 국제 입양 아동의 주요 15개 출신 지역(2012~2016년)	51
〈표 4-1〉 2016년도 입양 대상 아동 수	69
〈표 4-2〉 2016년도 입양 대상 아동 평균 보호 일수	69
〈표 4-3〉 2016년도 국외 입양 아동의 수령 국가	70
〈표 4-4〉 연도별 입양 대상 아동 수	71
〈표 4-5〉 2016년도 입양기관의 인력 현황	74
〈표 4-6〉 입양기관 인력의 연도별 추이	76
〈표 4-7〉 입양기관 인력 1인당 입양 대상 아동 추이	77
〈표 4-8〉 2016년도 입양기관의 지출	79
〈표 4-9〉 2016년도 입양기관의 인건비 총액	80
〈표 4-10〉 2016년도 입양기관의 양육비 총액	81
〈표 4-11〉 2016년도 입양기관의 국외 입양 절차비	82
〈표 4-12〉 2016년도 입양기관의 국내 입양 절차비	82
〈표 4-13〉 2016년도 입양기관의 운영비	83
〈표 4-14〉 2016년도 입양기관의 홍보비	84
〈표 4-15〉 2016년도 입양기관의 기타 지출	84
〈표 4-16〉 입양기관 수입의 연도별 추이(2012~2016년)	86
〈표 4-17〉 입양기관 수입 비중의 연도별 추이(2012~2016년)	87
〈표 4-18〉 2016년도 아동 1인당 비용 산정을 위한 입양기관 총 지출액	88
〈표 4-19〉 2016년도 입양 아동 총 보호 일수	90
〈표 4-20〉 356일 보호를 가정한 국내 입양 비용과 국외 입양 비용(2016년 기준)	92
〈표 4-21〉 아동의 실제 평균 보호 일수를 고려한 국내 입양 비용과 국외 입양 비용(2016년 기준)	93
〈표 5-1〉 단계별 입양 업무 체계 구축 방안: 아동 절차	113
〈표 5-2〉 단계별 입양 업무 체계 구축 방안: 양부모 절차	116
〈표 5-3〉 단계별 입양 업무 체계 구축 방안: 결연 및 입양 허가	118

〈표 5-4〉 단계별 입양 업무 체계 구축 방안: 사후 관리 및 사후 서비스	120
〈부표 1〉 지역별 입양 대상 아동 발생과 입양 대기 아동 보호 현황	131
〈부표 2〉 지역별 아동복지시설 보호 아동 현황	132
〈부표 3〉 지역별 아동복지시설 유형별 정·현원 현황	133
〈부표 4〉 지역별 아동복지시설 정·현원 현황과 총족률, 종사자 1인당 아동 수	134
〈부표 5〉 입양기관 현황	135

그림 목차

〔그림 2-1〕 협약 이행 과정 체계도	16
〔그림 3-1〕 연도별 국내외 입양 아동 비율	43
〔그림 3-2〕 입양 절차	47
〔그림 3-3〕 성별·연령별 베트남 국외 입양 아동 현황(2014~2016년)	52
〔그림 3-4〕 태국의 입양 업무 체계	58
〔그림 3-5〕 태국의 입양 실무 체계	58
〔그림 3-6〕 태국의 아동 입양 단계별 절차	60
〔그림 3-7〕 태국의 국외 입양 절차	61
〔그림 5-1〕 공공 입양 체계 개편안: 개요	101
〔그림 5-2〕 입양 업무의 기본 방향과 추진 체계	102
〔그림 6-1〕 단계별 입양 업무 체계 구축 방안	127

요약

우리나라는 2013년 5월 24일 헤이그국제아동입양협약(이하 “헤이그 협약” 혹은 “협약”)에 서명함으로써 아동 입양을 둘러싼 국내 환경과 여건이 급격하게 변화하고 있다. 협약은 국제 입양에 대한 절차적 규범에 머무르는 것이 아니라, 아동 보호에 있어 최후의 대안으로 고려되어야 할 국제 입양에 이르기 전에 국내에서 어떻게 아동을 보호해야 할 것인가에 대한 청사진을 제시하도록 권고하고 있다. 국가 및 지자체, 중앙입양원, 입양기관 간의 업무 분담을 통하여 입양 업무를 효율적으로 수행할 뿐만 아니라 입양의 공공성이 담보되어 요보호 아동의 권리가 최대한으로 보장될 수 있는 방안을 모색해야 한다. 본 연구는 헤이그 협약 가입에 따라 기대되는 국가의 역할 강화와 변화될 입양 업무 체계에 부응하기 위하여 입양 체계 개편을 모색하고 국내 입양 정책의 발전 및 요보호 아동의 권리 강화 방안을 제시하였다.

헤이그국제아동입양협약은 협약 당사국이 되고자 하는 국가는 협약의 목적과 목표를 달성하고 이를 지원하기 위한 자국의 역량을 고려해야 한다고 하였다. 그리고 입양 및 아동 보호 체계에 대한 내부적인 평가를 거친 후에 점진적인 이행 계획을 마련할 것을 권고하였다. 협약은 일반 원칙으로 아동의 최선의 이익과 기본권을 존중하는 입양 보장, 입양 아동의 탈취, 매매 또는 거래 방지를 위한 보호망 구축, 국가 간의 협력 구축, 권한 당국의 권한 보장을 제시하고 있다. 이러한 사항은 입양 업무 특히 국내 아동을 해외로 입양 보내는 업무는 매우 높은 수준의 공공성을 확보해야 한다는 사실을 말한다. 사회 서비스의 공공성 강화 원칙을 고려할 때 입양 업무는 공공성의 강화가 무엇보다도 필요한 영역이라 할 수 있다. 베트남과 태국 등 아동을 입양 보내는 대부분의 송출 국가에서 아동의 입양 업무는 국가와 지방자치단체가 수행하고 있으며 민간의 역할은 양부모 지원 혹은 아동 보호 등 사회복지적인 서비스에 국한된 업무에 한해 이루어지고 있다.

입양기관이 보호하고 있는 입양 대상 아동 수는 해마다 줄어들고 있으며 이에 따라 입양기관에서 종사하고 있는 인력 수도 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 가족을 둘러싼 사회적 위험 요인의 증가로 입양 업무는 갈수록 어려워지고 있다. 또한 입양 후 가정에서의 적응과 입양 아동 양육 등에 대한 사회적 도움의 필요성도 높아지고 있다. 따

라서 지금까지 민간이 주도적으로 수행한 입양 업무는 이제 공공의 주도하에 민간과 협력하여 추진해야 할 시점이라고 본다.

친가족 보호의 원칙을 따르고 적합한 양부모에게 아동을 입양 보내는 것을 보장하기 위해서는 입양 절차 수행 시 아동권 보호를 위한 핵심적인 부분에서 공공의 역할이 강조될 필요가 있다. 민간 입양기관은 입양과 관련한 사회복지 서비스를 제공하는 것에서 보다 주요한 역할을 수행할 수 있을 것으로 본다. 민간과 공공이 협력하여 입양 업무를 수행할 때 보다 큰 시너지 효과를 발휘하여 국내 요보호 아동의 권리가 확보될 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구는 입양 지원 체계 개편을 위한 기본 방향으로 입양 업무의 공공성 강화를 위해 국가적인 체계하에서 입양 업무를 수행하는 방안을 마련하였다. 공공 입양 체계로서 중앙 당국인 보건복지부가 입양 정책을 수행하고, 공적 기관으로 지자체는 국내 입양을 담당하며, 중앙입양원은 국외 입양 업무를 수행하도록 하였다. 입양기관은 양부모 지원 업무 및 관련 행정 업무를 수행하는 것으로 하였다. 입양 절차에 있어 중요한 결정 사항인 입양 대상 아동 적합성 판정, 양부모 적합성 판정, 결연, 입양 허가 등은 공공을 중심으로 이루어지도록 하였다. 국내 입양 활성화와 입양 가족 사후 서비스를 위한 양부모 지원 업무는 사회복지 서비스 차원에서 민간이 주요한 역할을 하도록 하였다.

단계별 입양 업무 체계 구축 방안은 아동 절차, 양부모 절차, 결연 및 입양 허가, 사후 관리와 사후 서비스 단계별로 제시하였다. 아동 절차는 기본적으로 광역 지자체 중심으로 이루어지도록 하였다. 친생 부모 상담 및 입양 의뢰, 아동 조사, 아동 보고서 작성은 광역 지자체의 아동복지센터에서 수행하는 것으로 하였다. 광역 지자체에 마련되어 있는 공공 아동복지센터가 입양 업무를 보강하여 추진하며 공공 아동복지센터가 없는 경우 “드림스타트”를 활용하는 방안을 제시하였다. 신정부 공약에 따라 아동 보호 종합지원체계가 마련되는 경우 전반적인 요보호 아동 복지 업무와 함께 아동 입양 업무도 함께 포함하여 추진할 수 있을 것으로 기대된다. 아동 일시 보호와 아동 양육은 지자체 소재 일시 보호 시설과 양육 시설에서 담당할 것으로 제시하였다. 입양 대상 아동이 영아라는 특수성을 고려하여 시설에서 양육하는 경우 영아 양육에 적절한 공간과 설비를 마련하고 인력을 제공하는 것이 필요할 것이다. 시설 양육 외에도 전문 가정 위탁 제도 혹은 민간 입양기관의 양육모를 활용하는 방안을 제시하였다.

양부모 절차는 기본적으로 광역 지자체가 책임을 지고 수행하되 입양기관이 사회복지

서비스 차원에서 양부모 지원 업무를 수행하도록 하였다. 요보호 아동을 입양하는 경우 양부모는 민간 입양기관을 방문하여 상담하고 입양 신청을 하도록 하였다. 양부모 조사 및 교육은 민간 입양기관의 주도적인 역할하에 이루어지도록 하였다. 양부모 보고서는 민간 입양기관이 작성하여 광역 지자체에 송부하도록 하였다. 양부모 적합성 판정은 입양기관이 작성한 양부모 보고서를 기초로 하여 국내에 상거소를 가지고 있는 양부모에 대해서는 광역 지자체의 아동복지센터가 적합성을 판정하며, 외국에 상거소를 가지고 있는 양부모는 수령 국가가 송부한 양부모 보고서를 기초로 중앙입양원이 적합성을 확인하는 것으로 하였다.

결연은 국내 입양의 경우 광역 지자체의 아동복지센터, 국외 입양의 경우 중앙입양원에서 이루어지도록 하였다. 결연 실무 패널을 구성하여 친부모 상담원, 아동 양육 담당자, 양부모 상담원이 모두 종합적인 의견을 제시하여 결연이 이루어지도록 하였다. 동일한 지자체를 중심으로 결연을 시도한 후에, 타 지자체에서도 적절한 양자와 양부모를 찾을 수 있도록 결연하여 국내 입양 대상자의 풀을 전국적으로 확대하도록 하였다. 입양 절차를 수행함에 있어 관련 행정 업무를 민간 입양기관에 위탁하는 것은 입양 업무를 보다 효율적으로 진행하는 데 기여할 수 있을 것으로 보인다.

사후 관리는 국내 입양의 경우 광역 지자체 아동복지센터, 국외 입양의 경우 중앙입양원이 수행하는 것으로 하였다. 외국에서 입양 오는 외국인 아동의 사후 관리를 위하여 중앙입양원은 출신 국가와 상호 협력 체계를 도모할 필요가 있다. 사후 서비스는 중앙입양원 중심으로 수행하도록 하였다. 그동안의 사업 수행 노하우를 활용하여 입양인 단체 혹은 입양기관에 사후 서비스를 위탁할 수 있도록 하였으며, 외국인 입양 아동에 대한 사후 서비스는 다문화가정지원센터에 위탁하여 효과적으로 운영할 수 있을 것으로 보았다.

*주요 용어: 아동 입양, 헤이그 협약, 요보호 아동

제 1 장 서론

제1절 연구 배경과 목적

제2절 연구 내용 및 연구 방법

제1절 연구 배경과 목적

한국 전쟁 종전 후 1950년대 중반부터 시작된 우리나라의 국외 입양은 1985년 이후 감소하기 시작하여 2016년 현재 334명을 기록하고 있다. 불과 10년 전인 2006년에 1899명이었던 것과 비교해도 현격하게 감소한 수치이다. 그러나 국외 입양은 아직도 중요한 이슈로 남아 있으며, 국내 입양 역시 아동 복지보다는 부모 중심으로 이루어지고 있어 요보호 아동의 권리 보장을 위한 입양 문화 정착이 요청되고 있는 상황이다.

우리나라는 입양 아동을 포함한 요보호 아동의 권리를 보장하기 위하여 2011년 8월 「입양특례법 개정안」을 발표하고 2012년 8월부터 시행하는 것을 시작으로 다양한 입법 활동 및 제도 개선을 위한 노력을 기울이고 있다. 특히, 2013년 5월 24일 헤이그국제아동입양협약에 서명함으로써 아동 입양을 둘러싼 국내 환경과 여건이 급격하게 변화할 것으로 예상되고 있다. 헤이그 협약은 국제 입양 절차에 관한 국제적인 표준을 마련함으로써 아동 입양에 있어 “아동의 최선의 이익(the best interests of the child)”이라는 가치를 구현하는 것을 목적으로 하고 있다.

협약은 원가정 보호를 기본적인 원칙으로 하고 원가정 보호가 불가능할 경우 국내에서 보호할 가정을 찾고 그래도 없으면 국외 입양을 추진하는 것을 제시하고 있다. 더욱이 협약은 국제 입양에 대한 절차적 규범에 머무르는 것이 아니라 아동 보호에 있어 최후의 대안으로 고려되어야 할 국제 입양에 이르기 전에 국내에서 어떻게 아동을 보호해야 할 것인가에 대한 청사진을 제시하도록 권고하고 있다. 이에 우리나라는 협약의 가입을 통해서 입양 아동에 대한 정책 뿐 만 아니라 전반적인 요보호 아동 보호 체계가 영향을 받을 것으로 예상된다.

헤이그 협약은 입양 절차 전반을 국가 책임으로 규정하고 있으며 협약이 부과한 의무를 이행하기 위하여 하나의 중앙 국가기관을 중앙 당국으로 지정하고, 중앙 당국의 기능을 공적기관 또는 인가 단체가 수행할 수 있다. 협약 사항을 따르기 위하여 현재 민간 입양기관이 주도적으로 입양업무를 수행하고 있는 우리나라의 현행 입양 체계 개

편이 불가피한 상황이다.

헤이그 협약 비준을 위한 준비 단계로서 협약 이행을 위한 근거법인 「국제 입양에 관한 법률안」과 「입양특례법 전부개정법률안」이 2016년 9월 23일 발의되었다. 「국제 입양에 관한 법률안」은 국외 입양과 같이 국제적인 성격을 갖는 입양을 다루는 법안이며, 「입양특례법 전부개정법률안」은 국내 입양과 관련된 내용을 포함하고 있다. 발의된 「국제 입양에 관한 법률안」과 「입양특례법 개정안」은 국가 및 지자체가 수행하는 입양 업무를 중앙입양원 혹은 입양기관에 위탁할 수 있도록 하고 있다. 입양에 대한 국가 책임 강화를 위하여 입양을 둘러싼 관계자들이 다양한 대안을 주장하고 있어 헤이그국제아동입양협약의 정신을 충실히 반영하고 입양의 공공성을 강화하기 위한 최선의 대안 마련이 요청되고 있다.

헤이그 협약이 천명하고 있듯이 아동의 최선의 이익을 보장하기 위해서는 국가 및 지방자치단체, 중앙입양원, 입양기관 간의 업무 분담을 통하여 입양 업무를 효율적으로 수행할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 본 연구에서는 헤이그 협약 가입에 따라 기대되는 국가의 역할 강화와 변화될 입양 업무 체계에 부응하기 위하여 입양 체계 개편을 모색하고 국내 입양 정책의 발전 및 요보호 아동의 권리를 강화할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

제2절 연구 내용 및 연구 방법

제1장 서론에서는 연구 배경과 목적 그리고 연구 내용 및 연구 방법을 제시한다. 제2장 헤이그 협약에서의 입양 체계에서는 협약의 개요, 아동 보호를 위한 국내 체계, 그리고 협약에 따른 국제 입양 절차를 파악한다. 제3장 국내외 입양 체계에서는 우리나라의 입양 업무 체계 그리고 입양 아동의 주요 출신 국가인 베트남과 태국의 입양 체계와 시사점을 고찰한다. 제4장 국내 입양 업무 현황에서는 입양 대상 아동 및 인력 현황을 파악하고 입양기관의 지출 및 수입을 분석한다. 이를 토대로 아동 1인당 소요되는 입양 비용을 추계한다. 제5장 공공 입양 체계 구축 방안에서는 공공 입양 체계 구축을 위한 기본 방향과 대상 그리고 입양 체계 단계별 추진 방안을 아동 절차, 양부모 절차, 결연 및 입양 허가, 사후 관리 및 사후 서비스로 구성하여 제시한다. 제6장 결론은 연

구 결과를 종합하고 정책 방안을 제시한다.

본 연구는 다음과 같은 연구 방법을 활용하여 보고서를 작성하였다. 선행 연구 검토를 위하여 헤이그 협약 및 관련 국내외 연구 결과를 참고하였으며 국내외 입양 관련 문헌 및 웹사이트 정보를 검토하였다. 우리나라 입양 대상 아동과 입양기관 현황을 살펴보기 위하여 4대 입양기관을 대상으로 2016년도 입양 대상 아동, 인력 현황 및 수입과 지출 자료를 협조받아 분석하였다. 베트남 입양 관련 정부 부처와 관련 기관을 방문하여 베트남 입양 대상 아동의 현황과 입양 업무의 역할 및 체계가 갖는 시사점을 모색하였다. 입양, 아동 복지, 법률 관련 다양한 분야의 전문가 자문을 통하여 연구 방향 및 목적, 방법 및 내용 등에 대한 의견을 수렴하고 입양 체계 개편 방안을 다각도로 모색하였다.

제 2 장

헤이그 협약에서의 입양 체계

제1절 협약의 개요

제2절 아동 보호를 위한 국내 체계

제3절 협약에 따른 국제 입양 절차

2

헤이그 협약에서의 입양 체계¹⁾ <<

제1절 협약의 개요

1. 협약 가입을 위한 선결 과제

1960년대 후반부터 국제 입양의 급증에 대한 인식이 증가하면서 1980년대에 들어서는 국제 입양에 관한 새로운 협약의 필요성이 대두되기 시작했다. 국제 입양의 급증으로 아동을 지리적으로 멀리 떨어진 곳, 문화와 환경이 다른 곳으로 이동시키는 것이 전 세계적인 현상이 되었으며 이로 인해 심각하고 복잡한 인적·법적 문제가 양산되고 있다는 인식이 대두되었고, 이를 해결할 국내 및 국제법적 수단이 존재하지 않았으므로 다자적인 접근의 필요성 또한 부각되었다.

협약 당사국이 되고자 하는 국가는 협약의 목적과 목표를 달성하고 이를 지원하기 위한 자국의 역량을 먼저 고려해야 한다. 고려해야 할 기타 사항에는 기존 국내 법률 및 행정 체계가 협약의 이행과 운영을 어느 정도까지 지원할 수 있는가와 필수적인 법률 개정 필요성 등이 있다. 일반적으로, 협약 비준 또는 가입을 위한 지원 및 승인을 획득하기 위해, 상이한 이해 당사자 간, 특히 정부와 비정부기관 간의 협력이 반드시 필요하다. 또한 연방국가의 경우, 협약 이행의 일관성을 위해 주(州), 영도, 지역의 충분한 지지, 동의, 협력이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

현재 입양 및 아동 보호 체계에 대한 내부적인 평가, 그리고 협약의 원칙 및 요건을 검토한 후 국가는 점진적인 이행 계획을 마련할 수 있다. 국가는 자국의 아동 복지 보호와 입양 현황에 대한 상세한 평가를 이행하여야 한다. 이러한 평가는 다음의 사항을 포함해야 한다. ① 현재 아동 복지 보호와 입양 서비스를 제공하는 주체는 누구인가, ② 이러한 서비스가 어떻게 구성되어 있는가, ③ 이러한 서비스는 어떻게 자금을 조달

1) 본 장의 주요 내용은 중앙입양원의 협조로 HCCH. (2008). The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice. Guide No.1.의 한국어 번역본(출간 예정)을 참조하여 작성하였음.

하는가, ④ 현재 협약이 요구하는 모든 역할이 이행되고 있는가, ⑤ 현행법이나 절차가 시스템의 청렴성을 적절하게 보호하고 있는가. 이와 관련하여 당장에 협약 원칙을 전적으로 준수하는 시스템을 만드는 것은 불가능할 수 있으며, 가능한 한 입양 대상 아동의 보호와 원칙을 최대한 이행하기 위해 자국의 권한 내에서 최선을 다할 것이 요청된다. 국가 입양 시스템에 대한 평가를 통해 현재 필수적인 기능이 수행되고 있는지, 그렇지 않다면 향후에 이를 어떻게 수행할 것인지, 수행 주체는 누구이며 향후에는 누가 주체가 될 것인지, 현재 그리고 향후에 어떤 방식으로 기능 수행을 위한 자금을 조달할 것인지 결정해야 한다. 이러한 평가는 어떻게 중앙 당국을 설립할 것인지, 인가 단체를 어떻게 활용할 것인지, 아동 보호와 입양 정책을 어떻게 조직할 것인지를 결정하기 전에 이루어져야 한다.

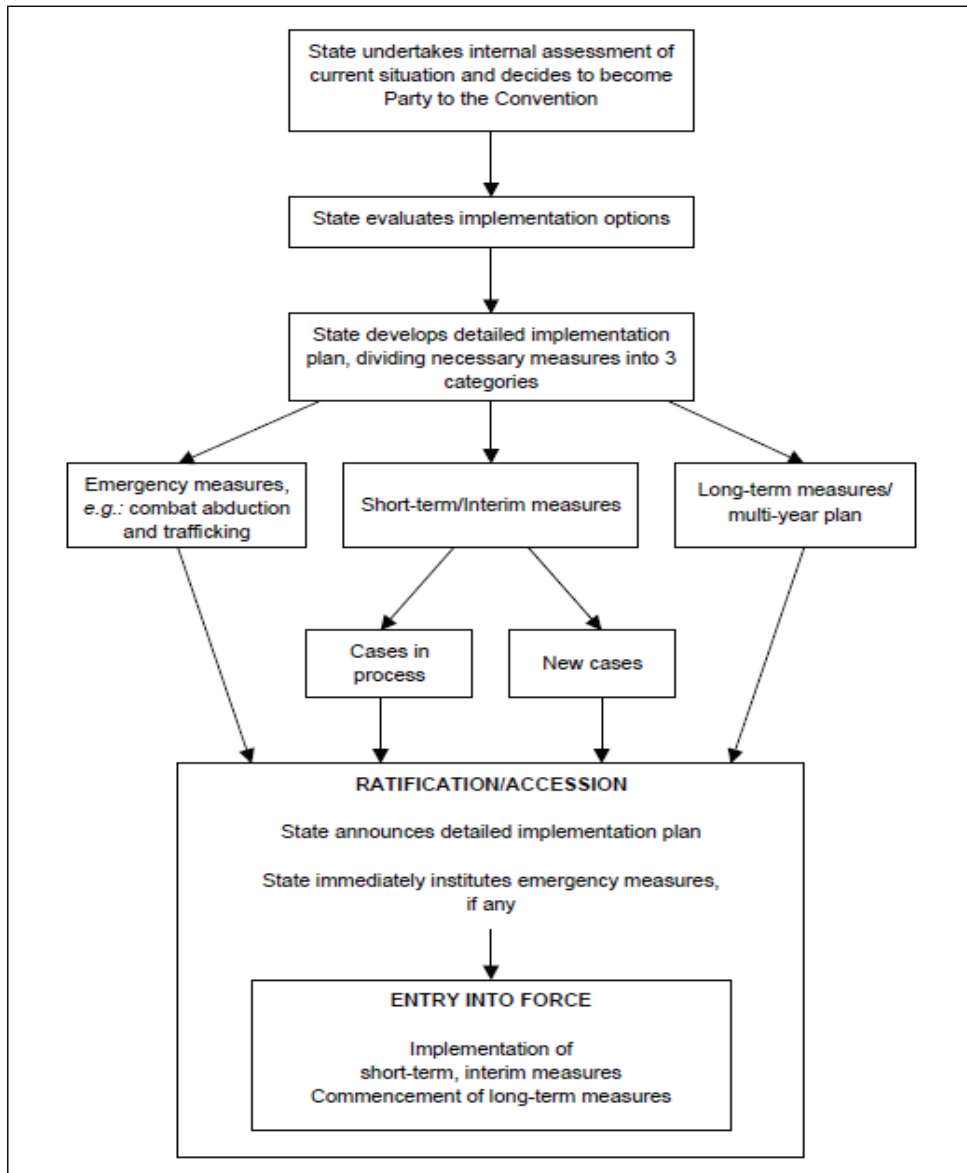
평가가 마무리되면 국가는 아동 보호를 위해 즉시 이행해야 하는 조치 및 변화, 협약 발효와 동시에 이행할 수 있는 부분 그리고 기간을 두고 발전시켜 나가야 하는 부분을 정해야 한다. 국가는 중앙 당국, 인가 단체 또는 승인된 개인이 수행할 수 있는 기능 그리고 이에 대한 재정 지원 방식을 결정해야 한다. 긴급 조치는 특히 유괴 또는 인신매매의 위험에 처한 아동을 즉각 보호할 필요가 있는 경우에 사용된다. 협약 비준 또는 가입 시 제도화될 절차 마련을 위해 구체적인 장기 목표를 가지고 전반적인 계획을 수립해야 한다. 자국의 아동 양육과 입양 시스템이 향후에 이상적으로 운영될 수 있는 방법을 계획해 보아야 한다. 장기 이행 계획 마련을 위해 아동 보호, 국내 입양 절차, 국외 입양 절차의 각 단계를 검토하고 각 단계가 어떻게 협약 요건을 충족시키며 아동의 최선의 이익을 보장하는 아동 양육과 보호 시스템을 구성할 것인지 결정해야 한다.

입양 과정의 각 단계가 계획되면 제안된 아동 양육과 보호 시스템을 적절하게 운영하기 위해 필요한 인력과 재원을 개략적으로 정리한 개요서가 작성되어야 한다. 입양에 대한 체계적인 시스템이 계획되면 어떠한 변화가 이루어져야 하는가를 결정하기 위하여 현재 시스템과 제안된 시스템을 비교해야 한다. 이 과정에서 현재 할당된 자원과 인력이 제안된 시스템에서는 어떻게 이용될 수 있는지를 검토해야 한다. 어떠한 변화가 필요하고 그 변화를 위해 얼마만큼의 추가적인 자원이 필요한지가 확인되면 국가는 이러한 목표를 성취하기 위해 필요한 총 시간을 결정해야 한다.

전체적인 시간 계획을 결정한 후 이러한 목표를 체계적으로 이행하기 위한 계획을 수립하여야 한다. 어떠한 변화가 어떠한 순서로 실행될 것이며 그에 예상되는 시한은

어느 정도인지 결정해야 한다. 이러한 과정을 통해 궁극적인 목표 달성을 위한 전반적인 이행 계획을 점진적인 단계별로 마련해야 한다. 필요한 변화의 순서와 시한을 검토할 때 어떠한 단계를 즉시 시작해야 하는지, 아동과 가족의 보호를 위해 가장 필요한 것은 무엇인지에 대해 각별한 주의를 기울여야 한다. 이행 계획이 결정되면 제안된 계획의 개요를 명시한 공식적인 문서를 마련하여 입양 체계에 대한 상세 정보와 목표 달성을 위해 필요한 단계 및 자원에 대한 구체적인 내용을 담도록 한다.

[그림 2-1] 협약 이행 과정 체계도



자료: HCCH. (2008). The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice. Guide No.1. p. 26.

2. 협약의 일반 원칙

협약의 일반 원칙은 아동의 최선의 이익과 기본권을 존중하는 입양의 보장, 입양 아동의 탈취 및 매매 방지를 위한 보호망 구축, 국가 간 협력 구축, 권한 당국의 권한 보장이다. 아동의 최선의 이익과 기본권을 존중하는 입양 보장을 위하여 보충성의 원칙, 차별 금지, 최선의 이익을 위한 조치를 제시하고 있다. 입양 아동의 탈취 및 매매 방지를 위한 보호망 구축과 관련해서는 가족 보호, 아동의 탈취, 유괴, 매매 척결, 적절한 동의, 부적절한 이득과 부패 방지를 제시하고 있다. 국가 간 협력 구축을 위해서는 중앙 당국 간 협력, 협약 절차에 관한 협력, 협약의 남용과 회피 방지를 위한 협력을 제시하고 있다. 권한 당국의 권한 보장을 위해서는 권한 당국, 중앙 당국, 인가 단체와 승인된 (인가받지 않은) 개인의 역할에 대해서 규정하고 있다. 이에 대한 세부적인 사항은 아래와 같다.

가. 아동의 최선의 이익과 기본권을 존중하는 입양 보장

국제 입양에서 아동이 최선의 이익을 달성할 수 있도록 하기 위해 헤이그 협약은 아동은 가정환경 속에서 자라야 할 것, 영구 조치가 임시 조치보다 선호될 것, 출신국에서 적합한 가정을 찾을 수 없는 아동에게 영구 가정의 혜택을 제공할 경우에 한해 국제 입양을 고려할 것을 제시하고 있다. 아동의 최선의 이익 원칙과 아동의 기본권을 지지하고 있는지는 보충성, 차별 금지, 최선의 이익 원칙을 위한 조치에 명시되어 있다. 보충성의 원칙은 아동이 가능한 한 자신의 친가족이나 친인척에 의해 양육되어야 하고, 이것이 가능하지 않은 경우 출신국 내에서 기타 형태의 영구적인 가정 양육을 고려해야 하며, 국제 입양은 출신국 내 가능한 조치를 모두 고려한 후에 국제 입양이 아동을 위한 최선의 이익일 경우에만 고려될 수 있다는 것이다. 협약 당사국은 아동의 가족이 유지되거나 재결합하도록 지원하고 아동이 출신국 내에서 입양 또는 양육될 기회를 보장할 수 있도록 노력해야 한다. 국제 입양 절차는 이러한 우선순위를 유지하는 통합적인 아동 보호 및 양육 시스템 내에서 수립되어야 한다. 그러나 의도하지 않게 국제 입양을 통한 영구적인 해결이 지나치게 지연되어 아동에게 피해가 가는 상황이 발생하지 않도록 가정이 없는 아동을 위한 영구적인 계획이 최대한 짧은 기간 내에 이루어질 것

을 보장해야 한다.

협약의 일반 원칙은 국내 아동 보호 체계의 원칙과도 관련되어야 한다. 협약은 국제 입양이 포괄적인 아동 및 가족 복지 정책 내에 포함되는 것을 장려하고 있으며 이를 위해서 일관성 있는 법안 마련, 상호 보완적 절차, 유관 기관과의 협력을 강조하고 있다. 따라서 위기 가정 지원, 가족으로부터 아동의 분리 예방, 원가족 또는 친인척에 의한 양육, 국내 입양, 위탁과 거주 보호 등의 임시 조치도 이러한 정책 내에 포함되어야 할 것으로 보고 있다.

보충성의 원칙은 아동을 위한 최선의 이익에 근거하여 해석되어야 한다. 출신 국가 내 시설 보호와 국외 입양 중 어느 것이 아동을 위한 최선의 이익인가에 대해서 협약은 적절한 국내 입양 가정이나 양육자가 부재하고 해외에 영구 배치할 수 있는 적합한 가정이 존재할 경우 아동을 시설에서 대기시키는 것은 바람직하지 않다고 보고 있다. 또한 출신 국가 내의 가정에서 임시적으로 양육되는 것은 국외의 영구 가정에서 양육되는 것과 비교하여 바람직하지 않다. 영구 보호 옵션으로서의 시설 보호는 일부 특수 상황에서는 적합할 수 있으나 일반적으로 아동을 위한 최선의 이익이라고는 보지 않고 있다. 영구적으로 시설에 남아 있거나 여러 임시 위탁 가정을 전전하는 등의 국내 해결책은 국제 입양보다 우선시되는 바람직한 해결책이 될 수 없다.

친족 간 입양은 협약의 범위 안에 포함된다. 출신국 내 가정과 외국에 거주하는 혈연 관계가 있는 가정 사이에서 선택해야 할 때 이 두 가정이 동일하게 아동에게 적합한 가정이라고 한다면 대부분의 경우 아동을 위한 최선의 선택은 외국에 거주하는 혈연관계가 있는 가족에게 양육되는 것이라고 간주하고 있다.

협약에서 차별 금지의 원칙은 모든 입양 아동의 동등한 권리와 보호를 보장하고, 취약하고 사회적 혜택에서 소외된 아동들을 보호하고 다른 아동들과 마찬가지로 가정에서 성장할 수 있는 가능성을 가질 수 있게 하는 것을 목적으로 한다. 구체적으로 협약 제21조 c항은 국제 입양이 고려되는 아동에게 국내 입양과 동일한 수준의 보호망과 기준이 적용되어야 함을 명시하고 있으며, 제2조는 아동의 출생 또는 신분 관계없이 그리고 차별 없이 관할권 내 아동의 권리를 보호해야 한다고 명시하고 있다. 제26조 (2)항은 친양자 입양이 이루어지는 경우 해당 아동의 권리는 수령국 국내법에 따라 유사한 입양으로 인한 아동의 권리와 동등한 것이어야 한다고 명시하고 있다.

아동의 최선의 이익 원칙을 위한 조치로서 아동이 진정으로 입양될 수 있도록 아동

의 입양 가능성 보장, 정보 보존, 적합한 가족과의 결연을 강조하고 있다. 국제 입양 대상 아동의 최선의 이익을 위해서는 해당 아동의 출신, 배경, 가족력과 의료 기록에 대한 가능한 많은 정보를 수집하고 보존하는 최선의 노력이 이루어져야 한다. 이러한 정보를 통해 해당 아동의 과거를 알 수 있으며 출생과 정체성, 문화를 알고 이해할 수 있다. 나아가 모국에 돌아왔을 때 개인적인 연결을 위해서도 중요하다. 아동에게 적합한 자질을 갖춘 입양 부모 및 가족을 결연시키는 것은 아동의 최선의 이익을 위해 필수적이다. 이는 전문가에 의해 이루어져야 하며 아동의 필요가 예비 입양 부모의 자질과 잘 맞는 조합이 되도록 신중을 기해야 한다.

나. 입양 아동의 탈취, 매매 또는 거래 방지를 위한 보호망 구축

협약의 중요한 목적은 “보호망이 마련되어 아동의 탈취, 매매 또는 거래가 방지될 수 있도록 계약국 간 협력 시스템을 구축하는 것(협약 제1조 b항)”이다. 이를 위하여 중앙 당국은 직접 또는 공공 당국을 통하여 입양과 관련된 부적절한 재정적 이득 및 기타 이득을 취하는 것을 금지하고 적절한 조치를 취해야 한다.

가족 보호는 협약에서 아동의 탈취, 매매 또는 거래를 방지하기 위한 보호망 중 하나이다. 교묘한 형태의 착취로부터 아동을 보호해야 하며 친가족에게 아동을 포기하도록 부당한 압력, 강제, 유도, 교사하는 행위를 방지하는 예방 조치를 취해야 한다. 이를 위해 협약은 아동 입양을 위한 배치 결정은 금전 지급 또는 어떠한 종류의 보상에 의해 유도되어서는 안 된다는 것을 밝히고 있다.

협약은 입양에 대해 “적절한 동의 획득”을 의무화함으로써 아동 탈취, 매매 또는 거래를 방지하고자 하고 있다. 적절한 동의 획득이란 ① 아동의 법적 보호자 또는 후견인으로부터 동의 획득, ② 동의를 하는 자가 본인의 결정에 따른 결과나 효과를 이해하고 있음을 확인, ③ 자유롭게 동의를 하고 금전적인 보상 등으로 동의를 유도하거나 부적절한 방식으로 동의를 획득하지 않았음을 확인, ④ 친모는 출산 후 일정 기간 동안 동의를 할 수 없도록 함, ⑤ 필요한 경우 아동의 동의를 받도록 함 등을 포함한다. 동의에 대한 확인은 주로 현지에서 이루어지므로 동의 절차를 감독하는 데 있어 신뢰할 수 있고 윤리성을 갖춘 직원을 확보하는 것이 중요하다. 국가는 입양 동의 절차에서 인가 단체, 개인 또는 이들을 대신하는 중개자들이 과도한 압력을 가하지 않도록 감독해야 한다.

입양을 위해 아동을 포기하는 결정에 영향을 주거나 이를 유도하기 위해 어떠한 형태의 보상이나 금전 지급이 이루어진 경우 부적절한 유인이 존재하는 것으로 간주해야 한다. 입양 서비스 제공자, 변호사 혹은 고아원이 고용한 대리인이나 중개인들이 금전 지급을 대가로 아동을 포기하고자 하는 가족을 적극적으로 찾는 관행을 우려해야 한다. 출신 가정에 직접적으로 비용을 지불하는 것을 허용할 것인지 여부를 고려해야 하며, 출신 가정에 지불하는 보상의 남용을 방지하기 위해 국가는 가족의 유지 및 재결합 서비스를 제공하고 친가족을 부적절하게 유도하는 행위를 예방하기 위하여 법률, 의료, 서류, 번역, 이동 관련 비용이 규제되도록 해야 한다.

협약은 국제 입양과 관련된 활동에서 부적절한 경제적 이득 혹은 다른 종류의 이득을 취할 수 없으며 중앙 당국은 직접적으로 혹은 공공 당국을 통해 이러한 관행을 방지하기 위한 모든 적합한 조치를 취해야 함을 규정하고 있다. 아동 양육 및 보호 시스템에 아동이 들어오는 단계부터 입양이 마무리되는 시점까지 입양 과정의 모든 단계가 경제적인 보상으로 인해 영향을 받을 수 있다. 수수료와 성급 지급과 관련된 모든 문제와 정책은 국가의 아동 보호 전략 개발 단계에서부터 고려되어야 한다.

다. 국가 간 협력의 구축

국가 간 협력은 모든 체약국이 아동의 보호를 위해 함께 노력하는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위하여 국가는 다음을 이행하여야 한다. ① 다른 체약국이 이행한 보호 조치를 보완하고 강화시키는 시스템을 구축한다. ② 자국의 입양 규제 혹은 이러한 규제의 미비가 다른 국가에 미치는 영향을 고려한다. ③ 다른 당사국과 입양, 아동 양육, 보호 시스템 이용자에게 정보 및 통계 수집과 보급을 위한 체제를 제공한다. ④ 절차, 위기 상황, 형법상 제재 상의 일시적 또는 영구적 변화 문제를 다루기 위해 다른 당사국과 협력한다. ⑤ 중앙 당국과 인가 단체와 관련된 최신 정보를 국제사법회의의 상설사무국에 제공한다.

협약은 수령국과 출신국이 국제 입양의 대상이 되는 아동의 이익을 보호하기 위한 엄격한 제도를 수립해야 한다는 부담과 이로 인한 혜택을 동일하게 분담해야 함을 명시하고 있다. 협약의 목적 달성을 위해서는 국가 간 그리고 중앙 당국 간 협력이 명백히 필요하다. 또한 국가는 수령국이 출신국에 지원을 제공할 수 있는지 여부를 확인하

고, 지원 제공이 가능하다면 어떤 형태의 지원이 이루어질 수 있는지를 확인하기 위해 협력해야 한다. 입양 후의 협력도 중요한 부분으로서, 입양 부모는 입양 사후 서비스를 필요로 할 수도 있고 출신국은 사후 보고서를 요청할 수도 있다

라. 권한 당국의 권한 보장

체약국은 권한 당국을 임명 또는 지정하고 이들이 맡은 바를 이행하고 협약의 목적을 달성할 수 있도록 적절한 권한을 부여해야 할 의무가 있다. 각 체약국에는 협약 이행을 위한 다수의 권한 당국이 있을 수 있다. 예를 들어 최종 입양 명령을 하는 권한 당국은 법원이다. 한편, 23조의 입양 승인의 주체가 되는 권한 당국은 중앙 당국일 수 있다. 이러한 두 가지 기능을 위한 권한 당국은 반드시 공공 당국이어야 한다.

각 체약국은 중앙 당국, 공공 권한 당국, 인가 단체 간에 협약에 따른 역할과 책무가 어떻게 분담되어 있는지 설명하여 협약의 특정 조항을 담당할 기관과 상호 작용에 사용될 메커니즘을 명백하게 해야 한다. 중앙 당국은 입양이 끝까지 진행될 것인지에 대한 중요한 결정을 내리게 된다. 체약국은 중앙 당국에 적절한 권한과 자원을 부여하여 중앙 당국이 주어진 임무와 기능을 수행할 수 있도록 하여야 한다. 협약의 제14조부터 제21조에 명시된 절차적인 부분과 관련한 사항은 인가 단체에 의해 수행될 수 있다. 체약국은 국내 아동 보호 전략의 일부로서 국제 입양 제도에 인가 단체를 포함하고 어떠한 역할을 수행하도록 할 것인지 고려해야 한다.

3. 협약의 주요 운영 원칙

체약국이 협약을 이행함에 있어 감안해야 하는 주요 운영 원칙은 다음과 같다.

- | | | | |
|-----------|-----------|-------|---------|
| ① 점진적인 이행 | ② 자원과 권한 | ③ 협력 | |
| ④ 의사소통 | ⑤ 효율적인 절차 | ⑥ 투명성 | ⑦ 최소 기준 |

모든 체약국은 협약의 이행을 발전과 개선의 지속적인 과정으로 간주하도록 권장받고 있다. 이미 협약을 이행하고 있는 체약국에서도 자국 내에서의 협약 운영에 대한 평가 또는 기존 이행 조치의 개정 및 수정을 통해 협약의 개선 방안을 고려할 수 있다. 특히 협약 당사국이 되고자 하는 국가의 경우 협약 비준 또는 가입 이전에 현 상황을 충분히 고려하고 이행 계획을 마련하는 것이 중요하다. 이를 통해 이행 과정에서 발생하는 심각한 문제를 예방 또는 지연시킬 수 있다. 협약의 점진적인 이행을 강조하는 것은 일부 출신 국가들의 경우 수준 높은 서비스, 아동의 배경과 상황에 대한 철저한 조사, 원가족 재결합을 위한 지원을 제공할 자원이 없을 수 있다는 현실을 감안해서이다.

협약 이행에 관여하는 모든 당국 또는 개인은 협약을 효과적으로 실행할 수 있도록 충분한 권한과 자원을 제공받아야 한다. 중앙 당국은 정당한 절차에 따라 설립되어야 하며 협약에 따른 의무 이행을 위해 필요한 자원과 권한을 부여받아야 한다. 협약은 제한된 경우에 한하여 인가 단체와 승인된(인가받지 않은) 개인을 활용하여 중앙 당국의 여러 기능을 수행하는 것을 허용하고 있다. 기능 수행을 위해 공공 또는 민간단체를 활용하기 위해서는 반드시 신중한 고려가 먼저 이루어져야 하며 이러한 단체들을 효과적으로 활용할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 국가는 협약의 이행과 운영에 필요한 적절한 재원을 신중히 계획해야 한다. 이러한 계획에는 아동 양육 및 보호 서비스 제공, 가족 보존 서비스와 입양 서비스에 소요되는 비용이 포함된다.

중앙 당국, 공공 당국, 법원, 인가 단체, 승인된(인가받지 않은) 개인, 시설이나 아동 보육기관, 경찰 등 수많은 당국과 기관들이 입양 과정에 개입되어 있다. 각 당국과 기관은 협약 내에서 중요한 역할을 하며 당사자 간의 효과적인 의사소통과 협력이 매우 중요하다. 실제로 협약 제7조 1항은 중앙 당국이 “아동을 보호하고 협약의 기타 목적을 달성하기 위하여 자국 내 권한 당국 간 협력을 촉진”하여야 한다고 규정하고 있다. 관련 당국과 기관 간의 정기적인 회의를 통해 원활한 의사소통과 협력이 유지될 수 있도록 해야 할 것이다.

체약국들의 중앙 당국 간 협력이 이루어지지 않으면 협약은 적절한 기능을 발휘할 수 없다. 특별 위원회 회의, 중앙 당국 간 회의, 국제 세미나, 콘퍼런스 등 회의와 정보 교환을 통해서 협력과 상호 이해 및 신뢰를 증진할 수 있다.

의사소통은 개인 또는 당국 간 직접적인 연락, 협약 및 협약의 목적 촉진, 지정 당국 및 체약국 내 입양 절차에 대한 정확한 정보 제공 등 다양한 기능을 포함한다. 체약국

은 협약의 영향을 받는 모든 이들이 협약의 목적과 법적 영향을 완전하게 이해하도록 해야 한다. 이를 위해 협약 발효와 관련된 정보는 일반에게 공개되어야 한다. 모든 중앙 당국의 연락 정보, 중앙 당국의 지정 그리고 이러한 정보의 변경 사항은 국제사법회의 상설사무국에 지체 없이 전달되어야 한다. 각 체약국은 자국의 법적·행정적 절차, 신청 절차, 적격성 지침, 비용과 수수료 구조를 분명하게 설명해야 한다. 다른 국가에서 특정 양식 및 필수 정보를 요구하는 체약국의 경우 해당 국가의 중앙 당국이나 이해관계자에게 이러한 요구 사항을 전달하여야 한다.

국가는 협약의 목적을 충족시키거나 아동의 건강과 복지에 영향을 줄 수 있는 불필요한 지연을 초래하지 않는 절차를 사용하여야 한다. 그러나 아동에게 최적의 가정을 찾아주기 위해 “필요한 지연”과 복잡하고 느린 절차 혹은 부적합한 자원으로 인한 “불필요한 지연”을 구분하는 것이 중요하다.

투명성을 유지함으로써 시스템의 남용과 아동 착취를 예방할 수 있어야 한다. 법, 규정, 정책, 수수료와 절차는 반드시 명확하게 정의되어야 하고 이를 이용하는 이들에게 명백히 전달되어야 한다.

헤이그 협약은 국제 입양 과정에서 준수되어야 하는 최소 기준과 기본 규칙을 명시하고 있다. 협약문의 제2장 국제 입양의 요건, 제3장 중앙 당국과 인가 단체의 기준, 제4장 국제 입양 절차 요건은 기초적인 기반을 구성하고 있다. 이외 각국의 특수한 환경에 따라 필요한 보호망과 요건이 무엇인지는 각 국가가 개별적으로 결정하여야 한다. 각 국가는 협약의 주요 원칙을 강화하고 이행할 최적의 방안을 결정하여야 한다.

3. 중앙 당국과 인가 단체

각 체약국은 협약에 따른 다양한 책임과 업무를 공공 당국, 권한 당국, 인가 단체에 배분하는 방식을 설명하여 협약의 특정 조항을 조치할 책임 있는 단체와 이들의 상호작용 메커니즘을 확인할 수 있도록 해야 한다. 중앙 당국은 협약에서 규정한 의무와 기능을 수행하기 위해 마련된 직위나 사무국이다. 중앙 당국의 의무는 국제 입양에 관한 일반적인 정보 교환을 통한 상호 협력, 협약의 적용을 방해하는 장애 요소의 제거, 협약의 목적에 반하는 모든 관행의 중지 등을 포함한다.

중앙 당국의 설립은 각 국가의 법적 요건에 따라 법이나 행정 법령 혹은 행정 명령에

의해 이루어진다. 계약국의 법률 또는 행정적인 협정을 기반으로 중앙 당국의 책임과 기능, 국제적인 의무를 효율적으로 수행하기 위해 필요한 충분한 권한이 주어져야 한다. 해당 법(혹은 협정)은 새로운 상황의 전개 또는 협약 이행으로 필요하거나 바람직한 경우 중앙 당국의 권한을 확대 및 증진하기 위해 개정될 수 있다.

중앙 당국의 역할에는 부적절한 경제적 이득의 취득 금지, 입양 절차에 대한 정보의 제공, 국제 협력과 공조, 통계의 수집과 유지가 포함된다. 중앙 당국은 입양과 관련된 부적절한 경제적 혹은 기타 이득을 방지하고 협약의 목적에 반하는 모든 관행을 중단 시키기 위한 적절한 조치를 직접 혹은 공공 당국을 통해서 취할 책임이 있다(협약 제8조). 이러한 목적을 위해 중앙 당국은 다음과 같은 역할을 수행할 수 있다.

- ① 인가 단체의 비영리적인 목적 규제
- ② 부적절한 경제적 이익 취득에 관한 일반적인 금지 사항 준수
- ③ 입양과 관련된 합리적인 전문가 비용을 포함한 입양 비용 청구와 지급 확인
- ④ 입양 관련 기관의 책임자, 행정 담당자와 직원이 서비스에 대하여 지나치게 높은 보수를 받은 것을 방지하는 보호망 구축
- ⑤ 개인, 시설이나 기관이 보상이나 금전 지급에 유도되어 동의하는 것을 방지하는 보호망 구축
- ⑥ 아동이 어떠한 종류의 보상이나 지불을 받고 동의하는 것을 방지하는 안전장치 구축
- ⑦ 인가 단체나 승인된(인가받지 않은) 개인에게 웹사이트 또는 브로슈어 게재용 수수료 및 비용 목록 제공 요청

협약의 7조 2항은 중앙 당국이 자국의 입양 관련법에 관한 정보 및 통계, 표준 양식 등의 기타 일반적인 정보 제공, 상호 간 협약 운영에 대한 정보 교류를 비롯하여 협약의 장애물 제거를 위해 모든 적절한 조치를 취해야 한다고 명시하고 있다.

협약 7조 1항은 중앙 당국이 아동 보호와 협약의 기타 목적 달성을 위해 서로 협력하고 권한 당국 간 협력을 촉진할 것을 규정하고 있다. 당국 간의 협력은 다음과 같은 방법으로 촉진될 수 있다.

- ① 입양 담당 당국 및 직원의 명백한 규정과 연락 정보 제공
- ② 국가 그리고 중앙 당국 직원 간의 이해와 신뢰 구축
- ③ 원활한 의사소통 촉진, 특히 출신국 중앙 당국 직원들과 그들의 언어로 의사소통할 수 있는 능력 증진
- ④ 콘퍼런스, 헤이그 국제사법회의의 특별위원회 회의, 양자 및 지역 단위 회의에 참석하여 정보 교환

중앙 당국은 협약과 관련한 정확한 정보를 수집하고 유지해야 한다. 그중에서도 기본적으로 수집해야 하는 정보는 시설, 양육 기관, 위탁 양육하에 있는 아동의 수, 국내 입양 아동의 수, 국제 입양된 아동의 수와 대상 국가, 연령과 성별 등이다.

많은 국가에서 인가 단체는 협약하에 이루어지는 특정 입양에서 중앙 당국의 역할을 수행하게 된다. 단체의 승인 과정은 아동 보호를 위한 협약의 또 다른 보호망이라고 볼 수 있으며 이를 위하여 협약은 국제 입양을 수행하고자 하는 모든 사설 기관 및 단체가 반드시 감독 당국이나 승인 당국의 책임하에 있어야 함을 규정하고 있다. 인가 단체나 승인된(인가받지 않은) 개인이 자국 내에서 아동 보호나 입양 기능을 수행하는 것을 허용할지에 관한 결정은 각 국가의 정책적인 사안이다. 협약은 인가 단체의 지정을 허용하고 있으며 경우에 따라 승인된(인가받지 않은) 개인이 중앙 당국의 일부 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다. 중앙 당국의 모든 기능이 인가 단체에 의해 수행될 수 있는 것은 아니다. 협약의 제7조, 제8조, 제33조의 기능은 인가 단체가 수행할 수 없다. 제14~21조의 기능은 중앙 당국이나 공공 당국 또는 인가 단체가 수행할 수 있다. 제22조 2항에서 언급한 단체나 개인은 협약에 따라 인가되지 않으며 제15~21조의 기능만을 수행할 수 있다. 그리고 인가 단체 혹은 승인된(인가받지 않은) 개인이 수행하는 업무는 제약국의 권한 당국의 감독하에서만 수행될 수 있다.

〈표 2-1〉 중앙 당국의 기능을 공적 기관 또는 인가 단체가 수행할 수 없는 사항과 수행할 수 있는 사항

구분	협약 조항
공적 기관 또는 인가 단체가 수행할 수 없는 중앙 당국의 기능	제7조 1. 중앙 당국은 아동을 보호하고 이 협약의 기타 목적을 달성하기 위해 서로 협력하며 국내의 권한 있는 당국들 간의 협력을 촉진시킨다. 2. 중앙 당국들은 다음을 위해 직접 적절한 모든 조치를 취한다. a. 입양에 관한 국내법 정보 및 통계와 표준 서식과 같은 일반 정보를 제공하기 위해 b. 이 협약의 운용에 관한 정보를 상호 교환하고 가능한 그 적용상의 장애를 제거하기 위해
	제8조 중앙 당국은 입양에 관련된 부당한 재정적 또는 기타 이득을 방지하며 이 협약의 목적에 반하는 모든 관행을 저지하기 위해 직접 또는 공적 기관을 통해 적절한 모든 조치를 취한다.
	제33조 어느 권한 있는 당국이 이 협약의 어느 조항이 준수되지 않았거나 또는 준수되지 않을 중대한 위험이 있음을 발견하는 경우에는 자국의 중앙 당국에 즉시 알려 주어야 한다. 이 중앙 당국은 적절한 조치가 취해지도록 보장할 책임이 있다.
공적 기관 또는 인가 단체가 수행할 수 있는 중앙	제14조 어느 제약국에 상거소를 둔 사람이 다른 제약국에 상거소를 둔 아동에 대해 입양을 원하는 경우에 그 자신이 상거소를 둔 국가의 중앙 당국에 신청한다.
	제15조 수령국의 중앙 당국은 신청자가 입양할 자격이 있고 입양에 적합하다고 인정하면 그의 신원, 입양 자격과 그 적합성, 배경, 가족사 및 병력, 사회적 환경, 입양 이유, 국제 입양 능력 그리고 그가 양육하기에 적합한 아동의 특징 등에 관해 보고서를 작성한다.

26 헤이그국제아동입양협약 비준에 따른 입양 지원 체계 개편 방안

구분	협약 조항
당국의 기능	<p>제16조 1. 출신국의 중앙 당국은 아동이 입양 가능하다고 인정하면 다음 사항을 행한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 아동의 신원, 입양 가능성, 배경, 사회적 환경, 가족사, 가족 및 아동의 병력, 그리고 아동이 특히 필요로 하는 것 등에 관해 보고서를 작성한다. b. 아동의 성장 과정과 그의 인종적·종교적·문화적 배경을 적절히 고려한다. c. 제4조에 따라 동의를 얻었음을 보장한다. d. 특히 아동과 양친 될 자에 관한 보고서를 기초로 하여 예상된 위탁이 아동에게 최선의 이익이 되는지를 결정한다. <p>2. 출신국의 중앙 당국은 아동에 관한 보고서, 필요한 동의를 얻었다는 증거와 위탁하기로 결정한 이유를 수령국의 중앙 당국에 송부한다. 이때 출신국에서 부모의 신원이 밝혀지는 것이 허용되지 않는다면 그 신원이 드러나지 않도록 해야 한다.</p>
공적 기관 또는 인가 단체가 수행할 수 있는 중앙 당국의 기능	<p>제17조 아동이 양친 될 자에게 위탁되어야 한다는 출신국의 결정은 다음과 같은 경우에만 가능하다.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 출신국의 중앙 당국이 양친 될 자의 동의를 확보했을 것 b. 수령국의 중앙 당국이 그러한 결정을 승인했을 것. 다만 수령국의 법에 의해 또는 출신국의 중앙 당국에 의해 그러한 승인이 요구되는 경우에 한함. c. 양국의 중앙 당국이 입양이 진행되는 것에 합의했을 것 d. 제5조에 따라 양친 될 자가 입양 자격이 있고 입양에 적합하다는 것과 아동이 수령국에 입국하여 영주할 자격이 있거나 있을 것이라고 결정되었을 것
	<p>제18조 양국의 중앙 당국은 아동이 출신국을 떠나 수령국에 입국하여 영주할 수 있는 허가를 얻기 위해 필요한 모든 조치를 취한다.</p>
	<p>제19조 1. 제17조의 요건이 충족된 경우에만 아동은 수령국으로 이동할 수 있다.</p> <p>2. 양국의 중앙 당국은 이러한 이동이 안전하고 적절한 상황하에서 그리고 가능하다면 양친 또는 양친 될 자와 동반하여 이루어질 것을 확보한다.</p> <p>3. 아동의 이동이 이루어지지 않은 경우에 제15조와 제16조에 정한 보고서는 그것을 송부한 기관에 반송되어야 한다.</p>
	<p>제20조 중앙 당국은 입양 과정, 그 완료를 위해 취해진 조치 그리고 시험 양육 기간이 요구되는 경우에는 위탁의 진행 결과에 대하여 서로 알려 주어야 한다.</p>
	<p>제21조 1. 수령국으로 아동이 이동한 후 입양이 이루어지기로 되어 있고 수령국의 중앙 당국이 보기에 양친 될 자에게 아동을 계속 위탁시키는 것이 아동에게 최선의 이익이 되지 못할 경우에는 그 중앙 당국은 아동을 보호하기 위해 특히 다음과 같은 필요한 조치를 취한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 아동을 양친 될 자로부터 격리시키고 잠정적인 보호 조치를 취한다. b. 출신국의 중앙 당국과 협의하여 입양을 위해 아동을 지체 없이 새로 위탁시키는 조치 또는 이것이 적절하지 않은 경우에는 대신에 장기적인 보호 조치를 취한다. 새로 양친 될 자에 관해 출신국의 중앙 당국이 적절히 통보받게 될 때까지 입양이 이루어져서는 아니 된다. c. 최후의 수단으로 그것이 아동의 이익에 합치된다면 아동을 돌려보내는 조치를 취한다. <p>2. 특히 아동의 연령과 성숙 정도를 고려하여 아동과 상담하고 적절하다면 이 조항에 따라 취해진 조치에 대하여 아동의 동의도 얻는다.</p>

자료: HCCH. (2008). The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice. Guide No.1. 의 내용을 정리하여 연구진이 작성함.

인가 단체가 반드시 지켜야 할 최소한의 기준은 다음과 같다.

- ① 부여받은 기능들을 적절하게 수행할 능력을 입증해야 한다.
- ② 비영리 목적만을 추구하여야 한다.
- ③ 윤리적인 기준을 충족하고 국제 입양 분야에 대한 훈련을 받고 경험을 축적한 이들이 업무를 담당하고 인력을 관리해야 한다.
- ④ 구성, 운영, 재정 현황에 대해 권한 당국의 감독을 받는다.
- ⑤ 책임자, 관리자, 직원들은 수행하는 서비스에 비해 지나치게 높은 보수를 받지 아니한다.

제2절 아동 보호를 위한 국내 체계

1. 아동의 보호 체계 입소

협약 서문의 첫 단락에서 “아동의 완전하고 조화로운 인격 발달을 위해 가정 환경이 행복하고 애정이 있으며 이해하는 분위기 속에 성장해야 함을 인정하며”라고 천명함으로써 아동 양육과 발달에서 가족의 중요성을 강조하고 있다. 이는 아동의 인격 형성과 발달이 이루어지는 가족에 대한 아동의 권리를 인정하는 것이다. 대부분의 국가에는 아동이 보호 체계로 들어가는 방식 또는 입양에 적격하게 되는 방식을 명시하는 법률 및 이행 규칙이나 실행 규칙과 같은 공식적인 메커니즘이 있다. 여기에는 법원 명령, 공식적인 친권 철회, 병원 또는 고아원에서 발생한 유기 등이 포함된다.

유괴, 아동 매매 등의 부적절한 개입을 방지하기 위하여 보호 시설 입소에 대한 공식 기준이 마련되어야 한다. 유기란 다시 되찾아 갈 의도 없이 친권을 버릴 의도로 아동을 두고 오는 행동을 의미한다. 누가 유기 발생을 공식적으로 확인하는지 그리고 그 기준은 무엇인지, 원가족을 찾기 위한 어떠한 조치가 취해지는지, 유기 아동을 영구적인 가정에 신속하게 배치하기 위한 절차가 무엇인지를 명시하여야 한다.

친권 철회란 부모가 자녀의 권리와 책임을 포기하기로 결정하거나 아동의 입양에 동의하기로 결정하는 것을 의미한다. 친권 철회 과정에서는 가족 보존을 포함한 위기 가족을 위한 서비스, 단기 보호 절차, 원가족 상담 서비스와 원가족 보존이 불가능한 경우에는 입양 동의로 인한 결과에 대한 상담 제공이 필요하다.

2. 가족의 보존

가족 보존 프로그램은 위기 기간 동안 자녀 양육을 지원하여 아동과 가족이 분리되는 것을 방지하기 위하여 계획된 것이다. 가족 재결합 프로그램, 가족의 온전성 유지를 통하여 아동이 원가정에서 최대한 양육될 수 있도록 해야 할 것이다. 가능할 경우 가족과 분리된 아동이 가족과 재결합할 수 있도록 해야 한다. 국가는 가능한 한 최대한 가족 보존 프로그램을 위한 자금을 지원하고 친권을 철회하는 가족의 필요를 충족시켜주는 프로그램을 개발하여야 한다. 빈곤과 경제적인 어려움, 가정 폭력, 약물 남용, 사회적 및 문화적 규범이 가족의 온전성을 유지하는 데 가장 큰 요인으로 작용하고 있으므로 이를 제거하기 위한 노력이 기울여져야 한다.

3. 일시 보호와 시설 보호

아동은 ① 가족 위기 동안 부모가 아동을 양육할 수 없는 경우, ② 폭력 혹은 학대하는 가족 상황으로부터 아동을 보호하기 위하여, ③ 가족이 재결합할 때까지 상담을 받는 경우, ④ 아동이 유기되었다면 가족을 찾는 노력이 이루어지는 동안, ⑤ 영구적인 배치가 착수되는 동안 임시 조치로, ⑥ 입양 가능성이 선언되기 전 임시 조치로, ⑦ 부모가 사망하였거나 아동 양육에 적합하지 않은 것으로 밝혀진 경우 등과 같은 사유를 포함한 여러 가지 사유로 일시 보호를 받을 수 있다.

일시 보호는 시설 또는 위탁 양육으로 이루어질 수 있다. 국가는 아동이 일시 보호에서 머무르는 기간을 모니터링해야 한다. 부모가 돌아오기를 기대하는 시설은 수년간 시설에 남아 있는 아동에게 영구적인 가정을 찾아 주기 위한 조치를 취하지 않는다. 아동이 가족과 재결합하지 못할 경우 영구 배치는 최대한 빨리 수행되어야 한다. 장기적인 시설 보호는 아동의 최선의 이익이 아니다.

일부 국가에서는 공공 당국만이 일시 보호 시설을 운영할 수 있도록 하고 있다. 사설 고아원과 사설 위탁 양육 시스템이 발전한 것은 정부가 지원하는 공공 시설이 부족하기 때문이다. 아동 양육 및 보호 시스템과 서비스가 공공 주도이든 민간 주도이든 어떤 경우여라도, 국가는 아동 양육 및 보호 시스템의 청렴성이 유지될 수 있도록 해야 한다. 아동 양육 시설과 위탁 시설의 사업 수행과 자금을 검토함에 있어 시설의 소유주가

누구인지, 누가 기본 사업 비용을 지급하는지, 이러한 서비스에 자금을 공급하는 기관들 간의 이해 상충은 없는지 조사하는 것이 중요하다. 국가의 법과 절차에는 일시 보호 시설과 서비스에 대한 적절한 자금 제공, 아동 착취로부터 보호하기 위한 조치가 명시되어야 한다.

4. 국내 입양이나 영구 보호

협약은 보충성의 원칙을 나타내는 규칙으로서 “이 협약의 적용을 받는 입양은 출신국의 권한 있는 당국이 출신국 내에서의 아동의 위탁 가능성을 적절히 고려한 후에 이루어질 수 있다(협약 제4조 b항)”고 명시하고 있다. 영구 배치의 결정은 아동이 원가정이나 친척에 의해 양육될 수 없음을 확인하는 합리적인 노력이 있는 후에 이루어질 수 있다. 이러한 노력이 이루어진 후에는 출신국 내 입양 가정으로의 배치를 먼저 고려해야 한다.

성공적인 국내 입양 시스템은 국가가 보호를 요하는 아동에게 영구적인 가족을 찾아주는 책임을 다할 수 있도록 하는 것이다. 국가는 자국의 아동과 가족의 필요를 효과적으로 충족시키는 국내 입양 시스템 개발을 위한 최선의 방법을 고려해야 한다. 헤이그 국제아동입양협약에 가입하고자 하는 국가는 장기적 개혁을 법률로 제정할 의지를 보이는 것으로 신규 가입국이 국내 개혁 전략을 이행하지 않은 경우 협약 준수에 대한 국제적인 압력을 받을 수 있다.

아동의 필요를 빠르고 효율적으로 충족시켜 줄 수 있는 국내 입양 시스템의 설계는 매우 중요하며 이를 위해서 고려해야 할 요소는 국내 입양 증진 방법, 입양 가족을 준비시키고 승인하는 방법, 입양 가정에 대한 재정적 지원, 입양 서비스 제공 주체, 아동과 가정 결연 방법 등이다. 출신 국가에서 이미 이루어지고 있는 기타 형태의 양육 역시 국내 입양 시스템 개발만큼이나 중요하며 이러한 형태는 입양되기에는 나이가 많은 아동들에게 적합하다.

역사적으로 낮은 국내 입양률을 보이는 국가는 입양에 대한 문화적 수용과 인식을 증진하여야 한다. 일부 국가의 경우 입양은 가족이 없는 아동에 대한 양육 선택으로 여겨지지 않고 있다. 입양 가족의 필요성을 인식하기 위해서는 일반인들의 태도가 바뀌어야 한다. 국내 입양 시스템 발전을 위해서는 정부가 국내 입양을 방해하는 요인을 파

악하고 국내 입양 증진을 위한 방법을 고려해야 한다.

국가가 잠재적인 입양 가족을 파악했다면 입양 부모로 승인받기 전 상담과 준비 기간이 필요하다. 예비 입양 부모는 아동을 양육할 능력을 평가받아야 한다. 국가는 예비 입양 부모로서의 적합성과 적격성을 평가하는 절차나 기준을 수립해야 한다. 국내 입양 가족은 국제 입양에 적용되는 기준에 따라 준비되고 평가될 수 있다. 이때 어떤 기관이 예비 입양 부모 자격을 부여하고 준비시킬지를 결정하는 것은 중요하다.

예비 입양 부모는 대부분 지역 당국의 승인을 받으며 지역 시설 내 아동과의 결연을 위한 시도가 이루어질 것이다. 그러나 해당 지역 내에서 아동에게 적합한 부모를 찾을 수 없다면 국가는 어떠한 방법으로 입양 부모를 찾을 것인지 결정해야 한다. 대부분의 국가는 이러한 문제를 해결하기 위하여 등록 시스템을 이용하고 있다. 국내 모든 입양 대상 아동과 모든 예비 입양 부모의 명단이 적합한 권한 당국에 등록되어 있다. 지역 당국이 해당 지역에서 아동을 위한 예비 입양 부모를 찾지 못하면 다른 지역의 가족과 결연시킬 수 있다. 이러한 등록 시스템은 국내에서 아동을 위한 예비 입양 부모를 찾지 못할 경우 국제 입양을 고려할 수 있음을 나타내고 있다.

국제 입양의 예비 단계로서 그리고 보충성의 원칙을 적극적으로 적용하기 위하여 많은 국가들은 아동을 국내 가정에 배치하기 위한 적절한 노력이 이루어졌는지를 판단하는 절차를 개발하였다. 공통적으로 사용하는 시스템은, 일정한 절차가 시도되기 전까지 일정 시간 동안은 국내 입양만을 주선하도록 하는 것이다. 그러나 자의적인 행정 절차로 국제 입양 배치를 지연시키는 것은 아동의 최선의 이익이 아닐 수도 있다. 출신국 내 아동 배치의 가능성을 충분히 고려하였다면, 그리고 아동을 위해 적합한 가족이 국내에 없다는 것이 분명하다면 보충성의 원칙이 충족될 수 있다. 보충성의 원칙은 특정 시한 또는 절차를 규정하고 있지는 않다.

국내 입양 시스템 개발 시, 어떠한 입양 서비스가 필요한지, 누가 그러한 서비스를 제공할 것이며 어떻게 제공할 것인지 고려해야 한다. 입양 서비스를 제공하기 위해서는 사회 서비스에 대한 전문성 특히 입양 부모와 아동의 결연에 대한 전문성을 적극 활용해야 한다. 일부 국가의 경우 이러한 측면에서 민간 서비스 제공 업체들의 지원을 허용하고 있다. 이러한 서비스 제공 업체는 입양 가족을 평가, 준비하며 아동 배치를 감독할 수 있는 직원과 전문 지식을 보유해야 한다. 공공 당국은 적절한 기준을 유지하고 적합한 서비스가 제공될 수 있도록 감독의 책임을 유지하여야 한다.

제3절 협약에 따른 국제 입양 절차

아동이 입양 대상으로 결정되고 해당 아동의 국내 배치 가능성을 충분히 탐색하였다면 중앙 당국 또는 기타 권한 당국은 국제 입양이 아동의 최선의 이익인지 여부를 결정할 수 있다. 국제 입양의 절차적인 요건은 협약 제14조~22조에 규정되어 있다. 아동의 최선의 이익은 모든 입양 절차와 과정에서 항상 우선순위에 있다. 아동의 최선의 이익을 우선순위로 두었을 때 출신국 권한 당국은 아동이 국제 입양에 적합한지를 결정하는 것을 포함하는 영구 배치 계획을 이행하여야 한다. 수령국이 아동에게 적합한 예비 입양 부모의 서류를 요청받기 전에 가정이 필요한 아동의 유형에 대한 정보를 받을 수 있도록 해야 한다.

예비 입양 부모는 반드시 상거소하고 있는 국가의 중앙 당국에 입양을 신청해야 한다. 부모가 입양 부모로 적합하다고 판단된 경우 중앙 당국은 가족에 대한 보고서를 준비하고 출신국의 중앙 당국에 이를 전달한다. 협약은 입양 부모가 상거하는 국가는 예비 입양 부모의 적격성을 평가하는 절차와 기준을 정립하고 있어야 함을 암시하고 있다. 예비 입양 부모의 적격성 평가는 적절한 자격과 전문 지식을 갖춘 전문가에 의해 실시되어야 한다.

1. 아동의 측면에서의 국제 입양 절차

가. 입양 대상 아동으로의 결정

입양을 하기 전 출신국의 권한 당국은 반드시 해당 아동이 입양 대상 아동임을 확인해야 한다. 협약의 제16조는 아동과 가정의 결연은 중앙 당국이 입양 대상 아동으로 인정한 경우에만 가능하다고 규정하고 있다. 따라서 국제 입양 절차와 아동의 보호 체계 입소, 가족 보존 서비스, 국내 입양 서비스 제공에 관한 절차는 직접적으로 연결된다고 볼 수 있다. 입양 대상 아동은 출신국의 법과 절차에 따라 결정된다. 출신국은 이행 조치를 취함에 있어 협약 제4조 a항에 따라 어떤 당국이 입양 대상 여부를 확인할 권한이 있는지 그리고 이러한 결정을 하는 기준은 무엇인지 확인해야 한다. 아동의 배경 조사와 영구적인 아동 배치 결정에서 지연은 최소의 범위로 제한한다. 가족의 보존, 아동의

최선의 이익의 결정, 아동을 영구 가족에 배치하는 행정 및 절차를 단축하는 것에는 늘 균형이 이루어져야 한다.

협약은 아동의 입양 적합성을 결정하는 것은 출신국임을 제4조에 명시하고 있다. 이러한 결정은 출신국 국내법에 따라 이루어진다. 수령 국가는 아동의 입양 적합성에 대해 상이한 기준을 가지고 있을 수 있으며 수령국의 법적 기준을 충족시키지 못하는 경우 해당 국가의 입양을 제시하거나 고려하지 않아야 한다. 협약 제17조 c항은 협약의 요건과 각 국가의 법률이 서로 맞지 않을 경우에는 입양이 진행되지 않을 수도 있다고 밝히고 있다.

수령국 당국은 출신국에 예비 입양 부모 관련 서류를 보내기 전에 자국의 예비 입양 부모가 출신국의 요건을 충족하고 있는지를 확인해야 한다. 출신국은 입양 진행을 허가하기 전에 예비 입양 부모가 출신국의 요건을 충족하는지 확인해야 한다. 입양 적합성 결정도 이와 마찬가지로이다. 수령국은 수령국의 기준을 충족시키지 못하는 아동의 국제 입양을 거절할 수 있다.

나. 아동 보고서 준비

출신국은 협약 제16조에 따라 아동에 관한 보고서의 작성 주체를 결정해야 한다. 협약국은 이러한 절차에 관한 자세한 내부 규정을 수립해야 한다. 보고서는 입양할 아동을 기다리는 신청자가 있기 때문에 작성하는 것이 아니라, 출신국의 중앙 당국이 국제 입양을 통해 더 나은 보호를 받을 수 있는 아동의 존재를 확인하자마자 작성하여야 하는 것이다. 아동 보고서의 중요성은 강조되어야 한다. 아동이 성장하여 친부모에 대한 정보를 얻고자 할 때 이러한 보고서는 중요한 자원 역할을 하게 될 것이다. 사회/의료 기록에서 수집된 아동에 대한 정보는 아동의 최선의 이익을 보호하는 데 도움을 줄 수 있고 이러한 정보를 통해 가족 결연을 증진할 수 있으며 예비 입양 부모는 아동의 입양 결정 시 보다 현명한 판단을 할 수 있게 된다.

다. 아동과 가족의 결연

협약 제16조 1항은 특정 아동을 특정 가족에게 배치하는 결정을 내리기 위해 출신

국이 반드시 감안해야 하는 요소들을 명시하고 있다. 특히 협약 제16조 1의 d항은 중앙 당국이 “구상 중인 배치”가 아동의 최선의 이익인지 여부를 확인해야 한다고 명시하고 있다. 배치에 관한 결정은 아동에 대한 보고서 그리고 예비 입양 부모에 대한 보고서를 바탕으로 아동의 필요를 가장 잘 충족시켜 줄 수 있는 예비 입양 부모를 찾는 과정이라고 볼 수 있다.

아동과 예비 입양 부모의 “결연” 첫 단계는 아동 보고서와 선택된 예비 입양 부모에 대한 보고서를 기초로 하여 출신국에서 이루어져야 한다. 이는 반드시 예비 입양 부모에게 아동을 소개하고 제16조 2항에 따라 아동 보고서를 송부하기 이전에 이루어져야 한다. 결연에 관한 결정은 예비 입양 부모에게 통지하기 전 먼저 수령국의 중앙 당국이나 인가 단체에 전달되어야 한다. 이 단계에서 대부분의 경우 예비 입양 부모는 여전히 수령국에 있어야 하며, 출신 국가가 아닌 자국의 중앙 당국이나 인가 단체로부터 결연에 대한 통지를 받아야 한다. 예비 입양 부모의 결연/위탁의 수용으로 결연 과정이 종료된다.

결연은 팀이 맡아서 이행하여야 하며 개인의 책임으로 두어서는 안 된다. 팀은 입양 정책과 실행 훈련을 받은 아동 보호 전문가들로 구성되어야 한다. 이들이 심리사회 영역의 전문가이면 더욱 좋다. 국제 입양의 경우 변호사가 팀에 합류하여 법적 요건들을 잘 준수하고 있는지 양국 간 법적 요건들이 양립될 수 있는지를 확인하는 것이 바람직하다. 결연은 예비 입양 부모에 의해 이루어져서는 안 된다. 예를 들어 예비 입양 부모가 마음에 드는 아동을 고르려고 기관을 방문하거나 사진 목록에서 보고 아동을 선택해서는 안 된다. 아동의 나이와 성별, 장애 등의 기준에 대한 초기 스크리닝은 컴퓨터로 진행되더라도 결연은 컴퓨터만으로는 이루어질 수 없으며 최종 결연은 항상 전문가에 의해 이루어져야 한다. 결연 결정이 입양 과정에서 가장 중요한 결정 중 하나이며 적절한 전문성과 경험을 갖춘 자가 결정을 내리는 것이 가장 효과적인 방법이다. 이는 아동의 최선의 이익을 지원하는 중요한 수단 중 하나이다.

라. 결연의 수용 및 입양 진행 합의

아동과 제안된 결연에 대한 보고서가 수령국의 중앙 당국이나 인가 단체에 전달되면 예비 입양 부모와 제안된 결연에 대한 논의가 이루어져야 한다. 그 이후에 협약 제17조

a항과 b항에 따른 합의와 중앙 당국의 승인이 출신국 중앙 당국에 전달되어야 한다. 협약 제17조는 출신국의 중앙 당국이 아동 배치에 대한 입양 부모의 동의를 확인하고 양국의 중앙 당국이 입양에 동의할 때까지 입양 부모에게 아동을 위탁할 수 없음을 규정하고 있다.

마. 아동의 입국과 영주 허가

협약은 양 국가의 권한 당국이 예비 입양 부모에게 아동을 위탁하기 전에 아동의 수령국 입국 및 영주 자격 허가를 결정해야 한다고 규정하고 있다. 일반적으로 이러한 결정은 양국의 출입국 관리 당국이 하게 된다. 양국의 중앙 당국은 아동이 출신국을 떠나 수령국에서 영주할 자격을 허가받기 위해 필요한 모든 절차를 취해야 하며 적절한 조치를 통해 동 허가를 획득할 수 있도록 하여야 한다. 아동이 수령국 입국 및 영주 거주할 수 있는 허가를 받지 못했다면 입양을 승인할 이유가 없다.

바. 아동의 수령국 이동 및 증명서 발행

아동의 수령국 이동이 적절한 상황에서 이루어지기 위해서는 당국 간의 협력이 필요하다. 모범적인 이행은 특별한 예외 상황을 제외하고 입양 부모가 출신국을 방문하여 아동을 데리고 오는 것이다. 입양 부모는 출신국으로부터 아동을 직접 데리고 오는 것을 통해 입양 전 아동의 삶과 생활환경 그리고 아동의 배경에 대해 이해할 수 있다. 제 23조 “협약 의무 준수 증명서”는 입양이 마무리된 후 권한 당국에 의해 발행되어야 한다. 이러한 증명서는 신속히 발행하여 입양 부모에게 원본을 교부하고 사본은 양국의 중앙 당국에 전달해야 한다.

2. 양부모 측면에서의 국제 입양 절차

가. 입양 부모 신청과 평가

협약의 제5조 a항은 “협약 범위에 속하는 입양은 수령국 권한 당국이 예비 입양 부

모가 입양을 하기에 적격하고 적합하다고 결정한 경우에만 이루어질 수 있다”고 규정하고 있다. 수령국은 “예비 입양 부모가 입양을 하기에 적합한지” 결정하기 위해 예비 입양 부모의 신청서를 받고 이들을 평가하는 역할을 담당할 당국 또는 기관을 정해야 한다. 협약은 권한 당국이 이러한 기능을 수행할 것을 규정하고 있다. 대부분의 국가에서 이러한 서비스는 자격을 갖춘 사회복지 전문가에 의해 이행되고 있으며 권한 당국이 평가 결과를 검토 및 승인하여 신청자가 협약 제15조에 명시된 적격성과 적합성을 충족하는지 확인한다. 자국의 아동을 수령국으로 입양시키고자 하는 출신국은 수령국이 예비 입양 부모로 선별한 부부나 개인이 적절하고도 철저한 평가를 통해 입양 주체로서의 적합성을 인정받았다는 사실을 안심하고 믿을 수 있어야 한다. 예비 입양 부모에 대한 평가는 일반적으로 “가정조사”라고 알려진 과정을 포함한다.

나. 예비 입양 부모의 준비

협약 제5조 b항은 권한 당국이 예비 입양 부모가 입양에 관한 상담을 받을 수 있도록 해야 한다고 명시하고 있다. 여기서 상담이란 입양을 위한 준비를 의미하며 훈련과 교육도 이에 포함될 수 있다. 체약국은 수령국에서 예비 입양 부모에 대한 적절한 준비가 이루어져야 한다는 점을 강조해 왔다. 예비 입양 부모에 대한 평가에는 입양과 관련된 어려움에 대응하는 능력과 변화하는 상황에 적응하는 능력이 포함되어야 한다. 예비 입양 부모가 아동 입양으로 인한 문제와 유익에 대비할 수 있도록 입양 부모됨에 대한 훈련과 교육이 제공되어야 한다. 역시 아동의 발달 단계 동안 어려운 시기를 겪고 있는 부모를 돕기 위하여 입양 사후 지원이 제공되어야 한다.

다. 예비 입양 부모에 관한 보고서 작성

협약 제15조 1항은 중앙 당국이 입양 부모의 신원, 입양 적격성과 적합성, 가족/의료 기록, 사회적 환경, 입양 이유, 국제 입양 수행 능력, 양육이 적합한 아동의 특성 등을 포함하는 입양 가정에 대한 보고서를 작성해야 한다고 규정하고 있다. 대부분의 경우 이러한 보고서는 부모의 입양 적격성과 적합성을 결정하는 사회복지사가 작성한다. 협약 제22조 1항은 양부모 보고서 준비의 책임을 수령국의 중앙 당국이 공공 당국이나

인가 단체가 수행하는 것을 허용한다. 한편 승인된(인가받지 않은) 개인이나 기관에 의해 양부모 보고서가 작성되는 경우에 대해서는 조심스러운 입장을 취하고 있어 이들 기관이 보고서를 작성하는 것은 허용하되 기타 당국이나 기관의 책임하에서만 수행할 수 있도록 하고 있다. 출신국은 예비 입양 부모에 관한 정확한 보고서의 중요성을 강조해 왔으며, 수령 국가로 하여금 예비 입양 부모의 적격성 및 적합성 평가, 예비 입양 부모에 대한 상담 제공, 보고서 작성, 보고서 준비 감독과 정확성 확인, 출신국에 보고서를 전달할 때 적용할 기준을 명확히 제시하도록 하고 있다. 수령 국가의 중앙 당국은 입양 부모에 관한 보고서를 출신국의 중앙 당국에 전달해야 한다. 수령국은 출신국에 정확한 보고서를 전달하기 위해 보고서 작성 과정을 효과적으로 감독하는 방법을 고려해야 한다. 출신국은 예비 입양 부모에게 요청할 정보 및 서류의 범위 그리고 신청 접수를 담당할 당국이나 기관을 정해야 한다. 출신국의 권한 당국은 예비 입양 부모에 관한 보고서를 검토하고 예비 입양 부모의 적격성과 적합성이 출신국의 요건에 부합함을 확인해야 한다.

라. 결연

선택된 예비 입양 부모에게 아동 결연이나 위탁에 대한 공지를 하는 경우에는 협약 제16조 2항에 명시된 바에 따라 적절한 당국을 통해 하도록 한다. 출신국이 아동에 관한 보고서와 그 아동에게 제안된 예비 입양 부모 결연을 전달했을 때 중앙 당국 또는 인가 단체를 통해 부모는 이 제안을 받아들일 것인지 여부를 반드시 결정해야 한다. 예비 입양 부모의 결정은 출신국으로 공지되어야 한다. 예비 입양 부모가 결연이나 위탁을 수락하고 각 당국이 수락에 대한 통지를 받고 해당 아동의 위탁에 동의한 후 해당 위탁과 입양에 대한 최종 승인이 이루어질 수 있다. 단 양국의 중앙 당국이 해당 입양의 진행에 동의하는 것을 전제로 한다. 일반적으로 예비 입양 부모는 제17조에 따른 합의가 이루어지기 전에는 출신국의 중앙 당국과 직접 접촉하거나 초대 없이 아동 또는 아동의 양육자와 접촉하기 위해 출신국을 방문할 수 없다.

마. 양부모 방문 및 증명서 발행

가능한 경우 입양 부모는 입양 결정이 내려지거나 양육권을 부여받은 이후 아동을 수령국까지 동반해야 한다. 예비 입양 부모가 출신국에 방문하여 시간을 보내면 이를 통해 아동의 입양 전 삶과 생활 조건, 배경을 알고 이해할 수 있으므로 가치 있는 일일 수 있다. 입양 증명서는 입양을 완료한 국가가 발행한다. 수령국에서 입양이 완료된 경우 증명서 사본을 출신국 중앙 당국으로 송부한다. 증명서는 다른 모든 체약국에서 해당 입양이 자동적으로 인정됨을 증명하는 중요한 서류이다.

바. 국제 입양으로서 친인척 입양

가족 내 친인척 입양은 협약의 범위에 해당되므로 협약의 절차와 안전장치가 반드시 적용되어야 한다. 협약 제15조의 요건은 친인척에 의한 국제 입양에 적용된다. 다시 말해 수령국의 중앙 당국 또는 다른 지정된 당국은 아동의 출신국 중앙 당국에 전달될 친인척 예비 입양 부모의 신원, 입양 자격과 그 적합성, 배경, 가족사 및 병력, 사회적 환경, 입양 이유, 국제 입양 능력 그리고 그가 양육하기에 적합한 아동의 특징 등에 관해 보고서를 작성해야 한다.

친인척에 의한 국제 입양에 있어 적합성을 평가하기 위한 절차는 더 신속하게 진행될 수 있다. 협약 제1조 a항에 규정된 아동의 최선의 이익과 아동의 기본권이 기본 원칙이 되어야 한다. 친인척에 의한 입양이 언제나 다른 가족에 입양되는 것보다 더 낫다고 가정하는 것은 옳지 않다. 친인척 입양에서 제15조에 의거하여 요구되는 예비 입양 부모에 관한 자세한 보고서는 그 가정으로의 입양이 아동의 최선의 이익인지 판단하기 위해 필요한 부분이다.

출신국의 예비 입양 부모와 해외의 친인척 예비 입양 부모가 동일하게 아동을 양육할 자질이 있다면 가족의 결속을 보존하기 위하여 친인척에게 우선권을 부여한다. 다른 요소들도 중요할 수 있다. 예를 들어 아동이 그 친인척을 알지 못할 수도 있고 아동이 후견인의 보호 아래 있기 때문에 입양이나 국제 입양이 필요하지 않을 수도 있다. 연장 아동에 대해서는 공식적인 입양보다 오히려 영구 보호 조치가 더 나은 선택일 수도 있다. 연장 아동일수록 국적의 변화에 적응하기 어려울 수 있으며 때로는 수령국에

있는 가족이 출신국의 가족에게 국제 입양을 허락해 달라는 압력을 가할 수도 있다.

한쪽 부모가 이미 아동의 양육권을 소유하고 있으며 아동이 다른 나라에 거주하고 있어 양부모 입양을 통해 아동을 부모 국가로 오게 하여 거주하도록 해야 하는 경우는 협약의 범위(제2조)에 해당한다. 이 경우에도 역시 아동의 최선의 이익이 우선 지침이 되어야 하며, 관련 양국 간의 합의는 불필요한 지연을 피할 수 있다. 그러나 이 경우 이민에 관한 국내법(특히 가족 재결합 규정)이 개입될 수 있다.

제 3 장

국내외 입양 체계

제1절 우리나라의 입양 체계

제2절 주요 송출국의 입양 체계

제3절 소결

제1절 우리나라의 입양 체계

1. 입양특례법

가정 입양 지원의 목적은 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 등의 권익과 복지를 증진하기 위하여 이러한 아동들에게 가정을 영구적으로 제공하여 신체적·정서적·사회적으로 건강하게 성장할 수 있도록 하는 것이다(보건복지부, 2017a, p. 15). 가정 입양은 1952년 수립된 “후생시설 운영 요령”을 통해 지원되었다가 1961년 「보호시설에있는고아의후견인직무에관한법률」, 「고아특례법」을 제정하여 지원하였고, 1976년에는 새로 「입양특례법」을 제정하여 지원하였다. 이후 1995년 「입양촉진및절차에관한특례법」으로 전부개정하여 이어져 오다가 2011년 「입양특례법」으로 제명을 변경하여 지원 절차를 수정·보완하였다(보건복지부, 중앙입양원, 2017, p. 3).

가정 입양 지원의 기본 방향은 다음과 같다. 즉, 태어난 가정에서 양육하는 것을 최선으로 보고 그것이 어려울 경우 아동의 이익을 위해 입양·가정위탁 등 가정 보호를 지원하면서 국내 입양을 우선으로 하고 국외 입양은 차선택으로 두었다. 또한 입양 가정 및 아동에 대한 사후 관리를 강화하는 등(보건복지부, 2017a, p. 16), 입양 아동 및 입양 가정의 지원과 입양 문화의 성숙 역시 도모하고 있다.

- 태어난 가정에서 양육하기 어려운 경우 아동의 최상의 이익을 위해 입양·가정위탁 등 가정 보호 지원
- 보호가 필요한 아동에 대해 시설 보호보다는 가정 보호(입양 등) 조치가 우선될 수 있도록 지자체 협조 필요
- 국내 입양을 우선으로 하며 국외 입양을 차선택으로 추진
- 입양 가정 및 아동에 대한 사후 관리 강화
- 입양 가정에 대한 경제적·제도적 지원을 통한 국내 입양 활성화
- 혈연 중심의 가족 문화, 비밀 입양 위주의 입양 문화 개선을 위한 대국민 홍보 강화

이러한 가정 입양을 담당하는 주 법률인 「입양특례법」의 목적은, 요보호 아동의 입양에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 정함으로써 양자가 되

는 아동의 권익과 복지를 증진하는 것이다(입양특례법 제1조). 동 법에서는 국가의 책무와 입양의 원칙 등을 다음과 같이 규정하고 있다. 즉 태어난 가정에서 건강하게 자랄 수 있도록 지원할 의무, 건전한 입양 문화를 조성하고 요보호 아동의 국내 입양을 활성화할 의무, 그리고 입양 시 아동의 이익이 최우선되도록 하며, 국내 입양을 우선 추진하고 국외 입양을 감축하는 것을 목표로 하고 있다.

<p>제3조(국가 등의 책무) ① 모든 아동은 그가 태어난 가정에서 건강하게 자라야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 아동이 그가 태어난 가정에서 건강하게 자랄 수 있도록 지원하고 태어난 가정에서 자라기 곤란한 아동에게는 건강하게 자랄 수 있는 다른 가정을 제공하기 위하여 필요한 조치와 지원을 하여야 한다.</p> <p>③ 모든 국민은 입양 아동이 건강하게 자랄 수 있도록 협력하여야 한다.</p> <p>④ 국가와 지방자치단체는 건전한 입양 문화를 조성하고 요보호 아동의 국내 입양을 활성화하며, 아동이 입양 후의 가정생활에 원만하게 적응할 수 있도록 하는 등 입양 아동의 권익과 복지 증진을 위하여 다음 각 호의 사항을 실시하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 입양 정책의 수립 및 시행 2. 입양에 관한 실태 조사 및 연구 3. 입양 및 사후 관리 절차의 구축 및 운영 4. 입양 아동 및 입양 가정에 대한 지원 5. 입양 후 원만한 적응을 위한 상담 및 사회복지 서비스 제공 6. 입양에 대한 교육 및 홍보 7. 그 밖에 보건복지부령으로 정하는 필요한 사항 <p>제4조(입양의 원칙) 이 법에 따른 입양은 아동의 이익이 최우선이 되도록 하여야 한다.</p> <p>제7조(국내 입양 우선 추진) ① 국가 및 지방자치단체는 입양 의뢰된 아동의 양친(養親)될 사람을 국내에서 찾기 위한 시책을 최우선적으로 시행하여야 한다.</p> <p>② 입양기관의 장은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 입양 의뢰된 아동의 양친을 국내에서 찾기 위한 조치를 취하고, 그 결과를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.</p> <p>③ 입양기관의 장은 제2항에 따른 국내 입양을 위한 조치에도 불구하고 양친을 찾지 못한 경우 제6조에 따른 정보시스템을 활용한 관련 기관과의 정보 공유를 통하여 국내 입양을 추진하여야 한다.</p> <p>④ 입양기관의 장은 제2항 및 제3항에도 불구하고 국내에서 양친이 되려는 사람을 찾지 못하였을 경우에만하여 국외 입양을 추진할 수 있다.</p> <p>제8조(국외 입양의 감축) 국가는 아동에 대한 보호 의무와 책임을 이행하기 위하여 국외 입양을 줄여 나가기 위하여 노력하여야 한다.</p>
--

2. 입양 현황

2001년부터 2016년까지 입양 아동은 총 4만 1305명으로 집계되었다(표 3-1 참조). 그중 국내 입양 아동이 2만 157명, 국외 입양 아동이 2만 1148명으로 국외 입양

아동이 1000여 명 더 많았다. 연도별로 분석해 보면, 2001년 4206명, 2006년 3231명, 2011년 2464명, 2016년 880명으로 입양 아동 수가 점차 줄어드는 것을 확인할 수 있다. 국내 입양 아동의 경우에도 2001년 1770명, 2006년 1332명, 2011년 1548명, 2016년 546명으로 대체적으로 감소하고 있다. 국외 입양 아동 역시 2001년 2436명에서 2016년 334명으로 급속히 감소하는 경향을 확인할 수 있다.

〈표 3-1〉 연도별 국내외 입양 현황

(단위: 명, %)

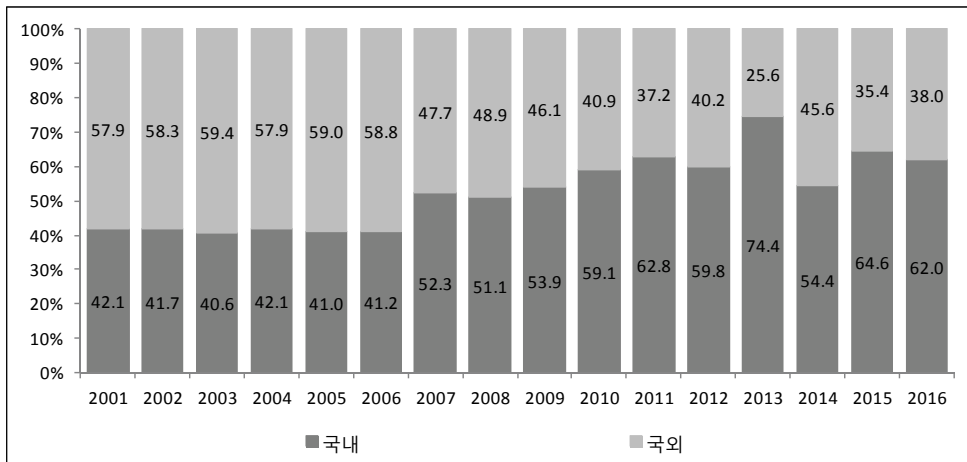
구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
계	4,206	4,059	3,851	3,899	3,562	3,231	2,652	2,556	2,439	2,475	2,464	1,880	922	1,172	1,057	880
국내	1,770	1,694	1,564	1,641	1,461	1,332	1,388	1,306	1,314	1,462	1,548	1,125	686	637	683	546
국외	2,436	2,365	2,287	2,258	2,101	1,899	1,264	1,250	1,125	1,013	916	755	236	535	374	334

자료: 보건복지부. (2017). 내부 자료, e-나라지표(www.index.go.kr)에서 2017. 11. 21. 인출.

국내외 입양 아동의 비율을 [그림 3-1]을 통해 확인해 보면, 2001년부터 2006년까지 국외 입양이 약 60%, 국내 입양이 약 40%로 유지되다 2007년부터 국내 입양의 비율이 증가함을 알 수 있다. 2007년 국내 입양 52.3%, 국외 입양 47.7%에서 2013년 국내 입양 74.4%, 국외 입양 25.6%까지 크게 변동하였고, 이후 2016년 현재 국내 입양 62.0%, 국외 입양 38.0%로 집계되었다.

[그림 3-1] 연도별 국내외 입양 아동 비율

(단위: %)



자료: 통계청. (2001-2016). 인구동태통계, 국가통계포털(www.kosis.kr)에서 2017. 11. 21. 인출.

44 헤이그국제아동입양협약 비준에 따른 입양 지원 체계 개편 방안

입양 아동의 발생 유형을 미혼모 아동, 유기 아동, 결손가정 등으로 구분해 보면, 국내 입양과 국외 입양 모두 미혼모 아동의 비율이 가장 높은 것으로 나타났다(표 3-2 참조). 2016년 국내 입양의 경우 미혼모 아동 88.1%, 유기 아동 3.3%, 결손가정 등 8.6%이었고, 국외 입양의 경우 미혼모 아동 97.9%, 기아등 0.6%, 결손가정 1.5%로 나타나 미혼모 아동의 비율이 국내 입양보다 국외 입양에서 더 높게 나타나는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-2〉 입양 아동 발생 유형

(단위 : 명)

연도	국내 입양				국외 입양			
	계	미혼모아동	유기아동	결손가정등	계	미혼모아동	기아등	결손가정
2014	637 (100.0)	578 (90.7)	28 (4.4)	31 (4.9)	535 (100)	509 (95.1)	-	26 (4.9)
2015	683 (100.0)	618 (90.5)	54 (7.9)	11 (1.6)	374 (100)	358 (95.7)	16 (4.3)	-
2016	546 (100.0)	481 (88.1)	18 (3.3)	47 (8.6)	334 (100)	327 (97.9)	2 (0.6)	5 (1.5)

자료: 보건복지부. (2017. 5. 13.). 국내의 입양인들이 아름다운 하모니를 이루다! -입양가족 등 1,000여 명 모여, 제 12회 입양의 날 기념행사 개최(5. 13.)-. p. 7.

국외 입양의 경우, 몇 개 국가에 주로 아동을 입양시키게 되는데, 미국, 스웨덴, 캐나다, 노르웨이, 호주, 룩셈부르크, 덴마크, 프랑스, 이탈리아가 그 국가이다. 그중 미국의 비중이 제일 높고, 그 뒤를 스웨덴, 캐나다 등이 잇고 있다(표 3-3 참조).

〈표 3-3〉 입양 국가별 해외 입양 현황

(단위 : 명)

연도	계	미 국	스웨덴	캐나다	노르웨이	호주	룩셈부르크	덴마크	프랑스	이탈리아
2014	535	412 (77.0)	33 (6.2)	38 (7.1)	20 (3.8)	7 (1.3)	9 (1.7)	7 (1.3)	4 (0.7)	5 (0.9)
2015	374	278 (74.3)	36 (9.6)	22 (5.9)	10 (2.7)	6 (1.6)	6 (1.6)	5 (1.3)	-	11 (2.9)
2016	334	222 (66.5)	31 (9.3)	23 (6.9)	23 (6.9)	10 (3.0)	3 (0.9)	5 (1.5)	3 (0.9)	14 (4.2)

자료: 보건복지부. (2017. 5. 13.). 국내의 입양인들이 아름다운 하모니를 이루다! -입양가족 등 1,000여 명 모여, 제 12회 입양의 날 기념행사 개최(5. 13.)-. p. 7.

3. 입양 절차

먼저 요보호 아동이 발생하면 아동을 입양할지에 대한 동의를 받아 아동을 인수하게 된다. 입양 대상 아동 확인서가 발급되면 입양정보통합관리시스템에 등록이 되며, 양자가 될 자격을 갖추게 된다. 「입양특례법」 제9조에서는 양자가 될 자격을 요보호 아동으로서 다음의 하나에 해당하는 사람으로 정하고 있다. 첫째, 보호자로부터 이탈된 사람으로서 특별시장·광역시장·도지사 및 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 부양 의무자를 확인할 수 없어 「국민기초생활 보장법」에 따른 보장시설에 보호 의뢰한 사람, 둘째, 부모(부모가 사망이나 그 밖의 사유로 동의할 수 없는 경우에는 다른 직계 존속) 또는 후견인이 입양에 동의하여 보장시설 또는 제20조에 따른 입양기관에 보호 의뢰한 사람, 셋째, 법원에 의하여 친권 상실의 선고를 받은 사람의 자녀로서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 보장시설에 보호 의뢰한 사람, 넷째, 그 밖에 부양 의무자를 알 수 없는 경우로서 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 보장시설에 보호 의뢰한 사람이 입양의 대상이다.

「입양특례법」에서는 입양 동의 및 입양 숙려제를 두고 있다. 이 제도는 친생부모(특히 미혼모)의 입양 결정이 출산 전 또는 출산 직후에 이루어지는 것으로 인한 문제점을 예방하는 것을 목적으로 하고 있다(보건복지부, 중앙입양원, 2017, p. 13). 친생부모는 이 제도에 의해 1주일간(이 기간 동안 아동은 친생부모가 보호해야 함)의 입양 숙려 기간을 갖고 그 후에 입양 여부를 결정하게 된다. 친생부모가 입양을 결정하기 전에는 입양 관련 충분한 상담과 직접 양육 및 정부 지원에 대한 정보가 제공되어야 한다. 입양 동의는 가정법원의 입양 허가 전에 철회할 수 있다.

아이를 입양하고 싶은 부모는 입양기관에 입양을 신청하고 양친이 될 자격을 충족한 경우에 양친가정조사신청서를 제출하게 된다. 이후 가정 조사가 실시되고 예비 양부모 교육 이수 및 범죄 경력 조회를 요청한 뒤, 양친가정조사서를 발급하게 된다. 여기서 양친이 될 자격이란 「입양특례법」 제10조에서 규정하는 것으로, 다음의 5가지 요건을 다 갖추는 경우 발생한다. 첫째, 양자를 부양하기에 충분한 재산이 있을 것, 둘째, 양자에 대하여 종교의 자유를 인정하고 사회의 구성원으로서 그에 상응하는 양육과 교육을 할 수 있을 것, 셋째, 양친이 될 사람이 아동학대·가정폭력·성폭력·마약 등의 범죄나 알코올 등 약물 중독의 경력이 없을 것, 넷째, 양친이 될 사람이 대한민국 국민이 아닌 경우

해당 국가의 법에 따라 양친이 될 수 있는 자격이 있을 것, 다섯째, 그 밖에 양자가 될 사람의 복지를 위하여 보건복지부령으로 정하는 필요한 요건을 갖추 것. 이 다섯 가지 요건이 양친이 될 자격과 관련된 것이다. 또한 양친이 될 사람은 양자가 될 아동이 복지에 반하는 직업이나 그 밖에 인권 침해의 우려가 있는 직업에 종사하지 아니하도록 하여야 하고, 입양의 성립 전에 입양기관 등으로부터 보건복지부령으로 정하는 소정의 교육을 마쳐야 한다.

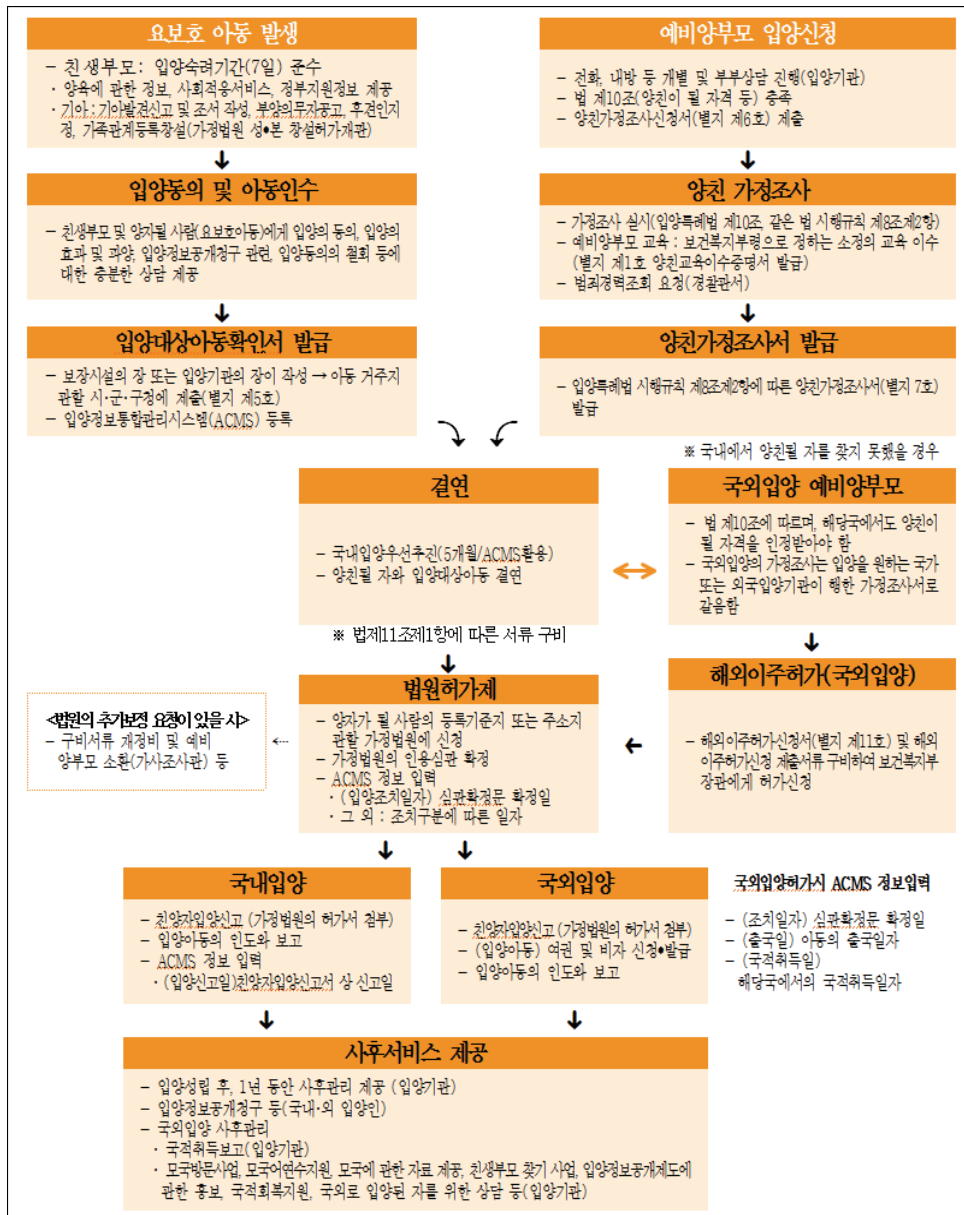
결연은 국내 입양을 우선으로 추진된다. 5개월 동안의 국내 입양 우선 추진 기간 중에도 국내에서 양친 될 사람을 찾지 못했을 경우 국외 입양까지 폭을 넓히게 된다. 국외 입양을 하려고 하는 예비 양부모도 「입양특례법」 제10조에 따른 예비 양부모의 자격을 갖추어야 하며, 이 경우 가정조사서는 입양을 원하는 국가 또는 외국 입양기관이 행한 가정조사서로 갈음할 수 있다. 국내 아동과 국외 예비 양부모의 결연이 진행된 후 법원에 입양 허가를 신청하기 위해 보건복지부 장관에게 해외 이주 허가를 신청하여야 한다.

결연이 이루어지면 가정법원에 입양허가신청서를 제출하고 가정법원의 허가 과정을 거치게 된다. 국내 입양의 경우, 법원에서 인용심판 절차를 통해 구비 서류 등의 보정이 필요하다고 판단하였을 때에는 서류 재정비 및 양부모 소환(가사조사관) 등이 실시될 수 있다. 국외 입양 시에는 법원의 추가 보정 요청이 있을 때 구비 서류를 재정비하는 등의 행정적 절차가 요구될 수 있다. 이후 가정법원의 인용심판이 확정되면 입양이 이루어진 것으로 판단하고, 심판 확정문 확정일을 입양 조치 일자로 보게 된다.

이후 친양자 입양 신고를 거쳐 입양 아동을 입양 부모에게 인도하고 입양 아동의 인도 결과를 보고하여야 한다. 그 후 1년의 의무 사후 서비스를 거치게 된다. 사후 관리란 입양 가정의 의사를 존중하는 범위 내에서 양친의 의사에 반하여 입양 사실이 공개되지 않도록 비밀을 유지하여야 한다(보건복지부, 중앙입양원, 2017, p. 36). 사후 관리보고서는 1년 내 4회 이상 작성해야 하며, 최소한 2번의 가정방문을 필수로 하여야 한다. 국외 입양의 경우에도 사후 관리 규정은 동일하다.

이러한 입양 절차는 [그림 3-1]로 확인할 수 있다.

[그림 3-2] 입양 절차



자료: 보건복지부. (2017a). 2017년 아동 분야 사업 안내[1]. p. 19.

4. 민법상 입양

「입양특례법」 외에 「민법」에서도 입양을 다루고 있는데, 곧 양자와 관련하여 입양의 조건과 효력에 대해 규정하고 있다. 「민법」에서는 미성년자의 입양에 대해, 미성년자를 입양하려는 사람은 가정법원의 허가를 받도록 하고 있으며, 가정법원은 양자가 될 미성년자의 복리를 위하여 그 양육 상황, 입양의 동기, 양부모의 양육 능력, 그 밖의 사정을 고려하여 입양의 허가를 하지 않을 수 있다고 규정하고 있다(민법 제867조).

법원에서는 이러한 민법상 입양 과정을 소개하고 있다. ‘친양자 입양’이라는 명칭으로 안내하고 있으며, 대한민국 법원 전자민원센터(<http://help.scourt.go.kr>)에서 확인할 수 있다. 전자민원센터 홈페이지에서 확인할 수 있는 친양자 입양과 관련한 주요 내용은 다음과 같다. 친양자 입양의 조건은 첫째, 원칙적으로 3년 이상(배우자의 친생자를 친양자로 하는 경우는 1년 이상) 혼인 중인 부부의 공동 입양이어야 하고, 둘째, 친양자가 될 사람이 미성년자여야 한다. 셋째, 친생부모의 동의가 있어야 하며,²⁾ 넷째, 법정 대리인의 입양 승낙이나 입양 동의가 있어야 한다. 친양자 입양은 혼인 중 출생자의 신분을 취득하는 효과를 가지며, 입양이 완료되면 입양 전의 친족 관계가 종료되게 된다. 친양자 입양은 친양자를 입양하려는 부부가 청구할 수 있으며,³⁾ 친양자가 될 자의 주소지가 있는 가정법원에 청구한다.

민법상 입양 역시 입양특례법 입양처럼 예비 입양 부모 교육과 같은 입양 부모교육을 가정법원의 안내에 따라 받도록 하고 있다. 보건복지부, 가정법원, 중앙입양원이 함께 2017년에 시범적으로 운영을 시작하였으며, 2018년에는 교육 대상이 3000여명이 될 것으로 예상하여 전국 단위로 시행할 예정이다.

2) 친생부모의 동의는 부모의 친권이 상실되거나 사망 그 밖의 사유로 동의할 수 없는 경우에는 부모의 동의가 필요 없다.

3) 혼인 중인 부부의 일방이 그 배우자의 친생자를 친양자로 하려는 경우는 그 일방이 청구할 수 있다.

제2절 주요 송출국의 입양 체계

1. 베트남의 입양 체계

가. 국외 입양 현황

2012~2016년 기간 동안 베트남이 국외로 입양 보낸 아동은 총 2277명이다. 또 2017년엔 218명이었으나 2016년에는 551명으로 그 수치가 두 배 가까이 증가했다. 2012년도만 하더라도 국외 입양을 보낸 광역 지자체 수는 20개에 불과하였으나 연도 별로 그 수가 점차 증가하여 2016년 현재 46개 광역 지자체 및 시에서 아동을 국외 입양 보낸 것으로 나타났다. 국외 입양아 중 여아의 비중이 상대적으로 높아 2014년 53.3%, 2015년 53.6%, 2016년 52.3%로 50% 이상을 유지하고 있다.

현재 베트남은 국제 입양과 관련하여 프랑스, 덴마크, 이탈리아, 스위스, 스페인과 양자 협정(bilateral agreements)을 맺은 상태이다. MOU(Bilateral Memorandum of Understanding)를 맺어 국외 입양 관련 행정적인 신청서 및 관련 서류를 교환하고 있는 국가는 캐나다, 아일랜드, 스웨덴, 벨기에, 독일, 노르웨이, 룩셈부르크, 미국, 퀴벵, 몰타이다. 한국은 베트남 입양 아동의 주요 수령국 중에서 그 수적인 비중이 있어 6번째로 높은 국가이며 2012~2016년 기간 동안 총 64명의 아동이 한국으로 입양되었다(IOM, 2017). 대만은 프랑스와 이탈리아에 이어 세 번째로 베트남 아동이 국외로 입양 가는 숫자가 높은 국가이다. 2012~2016년 기간 중에 총 418명의 아동이 대만으로 입양되었다. 한국과 마찬가지로 대만으로 입양 가는 베트남 아동의 숫자는 2012년 50명에서 2016년 114명으로 두 배 이상이 증가한 것으로 나타났다. 한국과 대만으로 입양 보내는 베트남 아동이 상당수임에도 불구하고 한국과 대만은 헤이그 협약에 가입하지 않았으며, 베트남과 국제 입양에 대한 양자 협정 혹은 MOU를 체결하지 않은 상태이다. 한국과 대만에서 베트남 아동을 입양하고자 하는 경우는 계부모 혹은 이모나 삼촌이 특별하게 아동을 지정하여 입양하고자 하는 경우에 해당한다(IOM, 2017).

〈표 3-4〉 수령 국가별 베트남 국제 입양 아동 수(2012~2016년)

(단위 : 명, %)

순위	출신국	2012	2013	2014	2015	2016	전체	전체 대비 비중
1	프랑스	76	78	124	110	81	469	20.6
2	이탈리아	40	76	136	104	122	478	21.0
3	타이완	50	44	92	118	114	418	18.4
4	스페인	38	43	95	121	105	402	17.7
5	캐나다	37	44	62	31	33	207	9.1
6	한국	14	10	10	21	9	64	2.8
7	아일랜드			16	30	17	63	2.8
8	스웨덴	2		7	14	12	35	1.5
9	독일	3	4	2	9	10	28	1.2
10	덴마크	5	5	2	5	2	19	0.8
11	스위스	2	3	5	2	4	16	0.7
12	영국	4	1	1	3	3	12	0.5
13	호주		5	1	2	2	10	0.4
14	미국	5			1	25	31	1.4
15	네덜란드		1	1	0		2	0.1
16	뉴질랜드		1		1	1	3	0.1
17	루마니아		2		0		2	0.1
18	오스트리아	1			1		2	0.1
19	폴란드		1		0		1	0.0
20	헝가리			1	0		1	0.0
21	체코	1			0		1	0.0
22	슬로바키아				1	1	2	0.1
23	노르웨이				1	1	2	0.1
24	벨기에					1	1	0.0
25	룩셈부르크					4	4	0.2
26	일본					2	2	0.1
27	핀란드					1	1	0.0
28	이스라엘					1	1	0.0
전체		278	318	555	575	551	2,277	100.0

자료: Statistics of the Child Adoption Bureau, MoJ in 2015 and Official Letter No.213/CCN-VP dated 12 May 2016 and updated in March 2017. IOM(2017), Viet Nam Migration Profile 2016, pp. 45-46에 서 재인용.

2012~2016년 기간 동안 베트남 국외 입양 아동 76.4%의 출신지는 15개의 주요 광역 지자체 혹은 시이며 호찌민 시와 하노이가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 그러나 이는 아동의 국외 입양이 등록된 주소지로서 아동의 실제 출신 지역과는 다를 가능성이 크다.

〈표 3-5〉 베트남 국제 입양 아동의 주요 15개 출신 지역(2012~2016년)

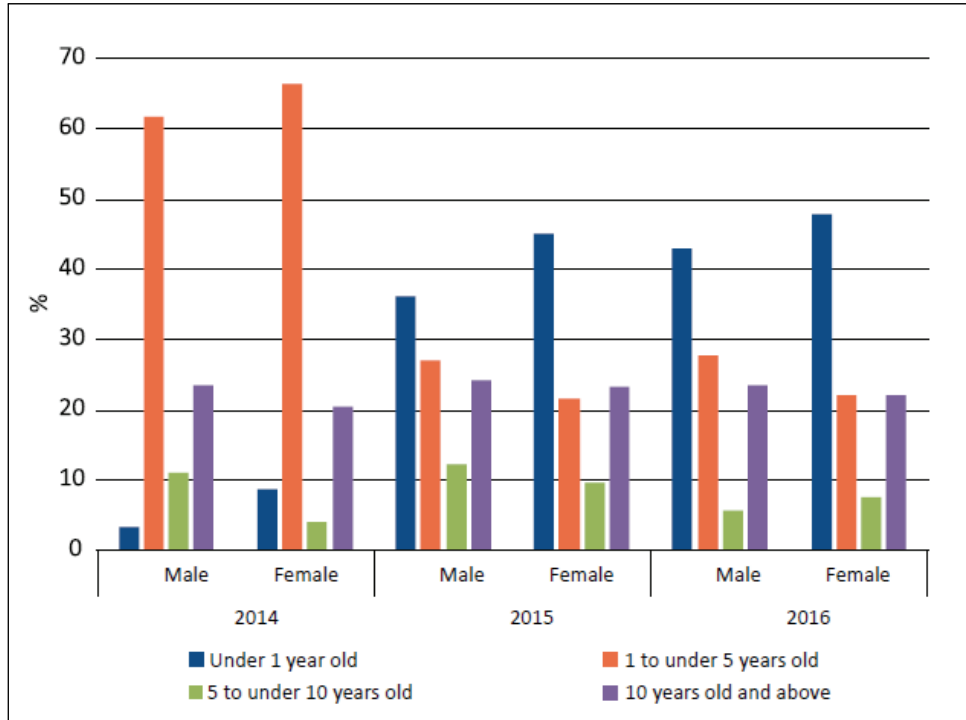
(단위 : 명, %)

광역 지자체/도시	2012	2013	2014	2015	2016	전체	비율	누적 비율
Ho Chi Minh City	74	103	202	173	138	690	39.1	39.1
Ha Noi	27	27	36	53	46	189	10.7	49.8
Hai Duong	23	21	33	35	35	147	8.3	58.1
Bac Kan	5	26	33	25	21	110	6.2	64.3
Bac Ninh	6	10	16	30	32	94	5.3	69.6
Ba Ria-Vung Tau	28	21	6	4	2	61	3.5	73.1
Quang Nam	1	12	22	13	9	57	3.2	76.3
Tuyen Quang	5	11	22	10	12	60	3.4	79.7
Hai Phong	15	4	10	15	9	53	3.0	82.7
Bac Giang	11	3	11	16	15	56	3.2	85.9
Da Nang	2	4	18	13	16	53	3.0	88.9
Thai Nguyen	4	6	14	13	13	50	2.8	91.7
Binh Duong	2	3	14	15	14	48	2.7	94.4
Can Tho	0	1	19	13	19	52	2.9	97.3
Lang Son	11	11	2	7	15	46	2.6	99.9
전체	214	263	458	435	396	1,766	100.0	

자료: Statistics of the Child Adoption Bureau, MoJ in 2015 and Official Letter No.213/CCN-VP dated 12 May 2016 and updated in March 2017. IOM(2017), Viet Nam Migration Profile 2016, p. 46에서 재인용.

베트남 국외 입양 아동의 성별 및 연령별 특성을 보면 5세 미만이 대부분을 차지한다. 2015~2016년 기간 동안 1세 미만 국외 입양 아동의 비중이 증가한 반면, 1~5세 국외 입양 아동의 비중은 감소하였다. 동 기간 동안 전체 국외 입양 아동 중 20% 이상이 10세 이상의 아동이다. 10세 이상 아동을 국외 양부모가 입양하는 경우는 특별한 요청에 따른 입양, 즉 아동의 이름을 밝히고 입양하는 경우로서 대부분 전혼 자녀, 조카 등 친인척의 아동을 입양하는 경우이다. 소수의 경우 양부모의 연령 혹은 능력 및 조건과 관련된 제약으로 인하여 연장아를 입양하는 경우도 있다.

[그림 3-3] 성별·연령별 베트남 국외 입양 아동 현황(2014~2016년)



자료: Statistics of the Child Adoption Bureau, MoJ in 2015 and Official Letter No.213/CCN-VP dated 12 May 2016 and updated in March 2017. IOM(2017), Viet Nam Migration Profile 2016, p. 47에서 재인용.

나. 베트남 입양 체계 현황⁴⁾

베트남은 2012년에 헤이그국제아동입양협약에 가입하였으며 비준을 위하여 많은 노력을 기울였다. 법적인 체계를 갖추기 위하여 입양법을 제정하였으며 시행령과 9개의 문건을 제정하였다. 국제 입양을 위하여 14개 국가와 양자 협력을 체결하였으며 베트남 사법부가 국제 입양을 위한 중앙 당국의 역할을 하고 있다.

국제 입양 업무는 헤이그 협약, 입양법, 시행령 및 문건을 따라 수행하고 있다. 양부모가 될 자격은 베트남의 입양법과 수령 국가의 법에 따르고 있으며 양부모가 될 사람

4) 본 절의 내용은 동 연구 과제 수행을 위하여 2017년 11월 5~11일 기간 동안 베트남 법무부(Ministry of Justice)와 노동보훈사회부(Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs) 및 기타 관련 기관을 방문하여 정리한 내용에 기초하여 작성하였다.

의 연령, 건강, 심리 상태, 가정 환경, 주변 환경, 입양 전에 상담과 교육을 받았는지 여부를 확인하고 있다. 베트남과 수령 국가 정부의 주도하에 양부모가 적합성을 갖추었는지를 정확하게 심사하고 있다. 베트남 아동을 입양하고자 하는 외국인은 자국으로부터 양부모로서 적합하다는 증명서를 받아야 한다. 베트남도 국외 입양에 있어 “보완성의 원칙”을 적용하고 있어 요보호 아동의 경우 우선적으로 친가족이 보호하도록 하고, 베트남 국내에서 양부모를 찾고 국내 입양이 어렵다고 판단되는 경우 외국에서 양부모를 찾도록 하고 있다.

베트남의 국제 입양은 중앙의 법무부가 맡아서 실무를 담당하고 있다. 국제 입양 아동은 연간 500명에 달하는데 법무부 입양국 직원 18명이 모든 국제 입양 업무를 수행하고 있다. 국제 입양에 대한 서류 심사를 중앙 정부가 다 맡아서 하기 때문에 국제 입양 업무량이 상당히 많으며 효율적인 업무 수행을 위하여 입양 대상 아동을 전자로 관리하는 등 시스템을 도입하려고 하고 있다. 또한 수령 국가의 중앙 당국과 긴밀하게 협조하여 입양 업무를 수행하려고 하고 있다. 지자체가 작성한 아동 보고서와 외국 양부모가 보내온 양부모 보고서를 법무부가 직접 수령하여 아동의 적격성과 양부모의 적격성을 중앙 정부가 직접 심사한다. 서류상으로 적격 심사를 마친 후 중앙 정부가 직접 매칭을 하고 관련 서류를 수령 국가에 송부하여 부모의 동의를 받는다. 이어 아동의 비자를 수령 국가로부터 송부받은 후 아동을 양부모에게 인도한다.

베트남에서 국내 입양은 지자체가 담당하고 있다. 중앙의 법무부는 규정을 만들고 관리하는 업무만을 수행하고 실제적인 국내 입양 업무는 지자체에서 하고 있다. 지자체는 입양 대상 아동을 수령하고 아동 복지 시설에서 아동을 양육할 수 있도록 하며 적합한 양부모를 찾아 주는 업무를 수행한다. 민간 입양기관은 입양 실무에 관여하지 않는다.

베트남에는 인가받은 외국 입양기관이 입양 업무를 수행하고 있는데 이들은 양부모 지원 업무만 하고 양부모 양자 매칭에 관여할 수 없으며 서류 심사 과정 등에는 전혀 참여하지 않는다. 외국 입양기관이 수행하는 양부모 지원 업무는 양부모 상담, 양부모로서의 조건 및 심리 상태에 대한 상담, 베트남 아동의 특징에 대한 정보 제공, 양부모 서류 작성 지원, 양부모의 베트남 입국 및 출국 등에 대한 지원, 양부모가 베트남에 입국하여 아동과 상견례할 때의 지원, 입양 후 사후 관리에 대한 보고, 장애 아동을 입양할 양부모를 찾는 것 등이 포함된다.

2011년부터 2017년 10월까지 한국으로 입양 간 베트남 아동은 총 74명으로 이는 모두 한국 사람과 결혼한 베트남 여성이 전혼 자녀 혹은 조카 등 친인척을 입양한 경우이다. 한국의 양아버지가 베트남 정부에 직접 입양 신청서를 제출하였으며, 서류 심사는 베트남 입양법에 따라서 하고 베트남 입양법에 근거하여 입양 허가를 내렸다. 한국이 아직은 헤이그 협약 당사국이 아니기 때문에 국제 입양을 담당하는 중앙 당국이 부재하여 입양 서류 처리 과정에서 문제가 발생하거나 확인이 필요한 경우 한국 주재 베트남 대사관에 협력을 요청하였으며 대사관 측에서 협조를 해 주었다. 베트남과 한국 간의 입양 업무를 원활하게 수행하기 위하여 국외 입양을 담당하는 중앙 당국이 국내에 신속하게 설립되어야 할 것이다. 특히 한국과 베트남 간의 국제 관계가 발전하고 있는 시점에서 국제 입양 업무를 원활하게 수행할 수 있는 중앙 당국의 설립이 매우 시급하게 요청되고 있다.

국제 입양을 담당하는 중앙 당국은 헤이그 협약이 제시하고 있는 내용에 따라 국제 입양 아동의 권리 보장을 위하여 상대국과 협력을 해야 한다. 이를 위해 국제 입양을 추진하고 있는 국가 간의 정보 교환과 협력 증진, 입양 수속 과정에서 발생하는 문제 해결, 상대 국가가 해결할 수 없는 문제의 공동 해결 등을 위하여 노력해야 할 것이며, 아동의 국제 매매를 예방하고 방지하는 데 노력해야 할 것이다.

베트남 입양법에 따르면 베트남에 입양 간 아동의 사후 관리를 위해 양부모는 3년 동안 6개월에 한 번씩 아동의 적응 상황을 보고해야 한다. 그러나 한국에는 베트남에서 입양 온 아동의 사후 관리에 협조해 주는 기관이 없어서 베트남 중앙 당국은 아동의 적응 상황에 대하여 사후 관리 보고서를 받지 못하고 있다. 이는 우리나라에 국제 입양 업무를 담당하는 중앙 당국이 없어서 베트남에서 입양 온 아동에 대한 사후 관리를 전혀 하지 못하고 있기 때문이다.

베트남은 현재 프랑스, 이탈리아, 스페인, 미국과 국제 입양과 관련하여 원활한 상호 협력을 하고 있으며 입양 업무 담당자들이 서로 방문하고 정보를 교환하고 있다. 베트남 입양 업무 담당자들도 한국을 방문하여 한국의 입양 체계에 대한 정보를 얻고 의견을 교환하고자 한다. 베트남을 포함하여 국내에 아동을 입양 보내는 외국 국가들과 상호 협력 체계를 구축하여 외국인 아동의 권리 강화 등 아동 인권 보호를 위한 노력을 경주할 필요가 있다. 확대되고 있는 다문화 가정에 대응하기 위하여 국제 공조 체계를 구축하는 것이 매우 절실히 요청된다.

2. 태국의 입양 체계

가. 입양 제도의 특징

1979년 이전에 태국에서의 입양은 민법전(Civil and Commercial Code)에 의해 친인척 간에 이루어지는 입양만을 규제하고 있었다. 민법은 양부모의 최소 연령, 양부모와 아동의 연령 차이, 입양이 허가되는 유형, 입양아의 권리와 의무 사항을 규정하고 있었다. 양부모는 친부모의 동의하에 입양할 수 있었으며, 입양 등록은 내무부 지역 행정국의 지역 사무소에서 이루어졌다. 이 시기의 입양 등록은 간단하고 쉽게 이루어져서 아동의 허위 출생 등록, 허위 입양 등록, 아동 국외 유괴 등의 문제를 유발하였다. 불법 아동 매매 문제를 막기 위하여 태국 정부는 1977년 “아동 매매 방지 조치를 위한 내각 결의안(B.E. 2520)”을 채택하였다. 이러한 결의안을 통하여 유기된 아동 및 부모가 양육을 포기하고 입양을 의뢰한 요보호 대상 아동들은 공공복지사회개발국(Department of Social Development of Public Welfare)에 아동의 보호를 의뢰하도록 조치가 이루어졌다.

1979년 아동입양법(Child Adoption Act B.E. 2522)이 제정되고 동 법 하에서 아동입양센터(Child Adoption Center)가 설립되었다. 아동입양법에서는 입양 아동의 최선의 이익을 보장하고, 아동을 불법 매매와 착취로부터 보호하고, 친생부모와 양부모의 권리를 보장하는 것을 목적으로 하였다. 이후 1990년에 아동입양법이 개정되고(Child Adoption Act B. E. 2533), 2000년에 행정부 규제(Ministerial Regulation No. 9 B. E. 2543)안이 만들어졌다. 민법전의 가족등록법(Family Register Act B.E. 2478)은 법에 의해 등록이 된 경우에만 입양이 유효하도록 하였으며 미성년을 입양하는 경우 입양법을 우선적으로 준수하도록 하였다.

태국은 2004년 4월 헤이그국제아동입양협약에 비준하고 같은 해 8월부터 협약의 내용이 발효되기 시작하였다. 헤이그 협약의 정신을 반영하기 위해 2010년에 입양법은 다시 개정되었으며 2011년 수차례의 행정부 규제가 마련되어 태국에서의 아동 입양 절차는 더욱 강화되었다.

나. 헤이그국제아동입양협약 가입 이후의 변화

태국은 2004년 4월 29일 헤이그국제아동입양협약에 비준하였으며 2004년 8월 1일부터 협약이 발효되기 시작하였다. 태국은 기존에 입양 실무를 추진해 오던 사회개발인간안전부(Ministry of Social Development and Human Security)의 사회개발복지국(Department of Social Development and Welfare: DSDW) 내의 아동입양센터(Child Adoption Center)를 중앙 당국으로 지정하였다. 태국이 헤이그 협약에 가입하면서 다음과 같은 네 가지 협약 정신이 입양 업무에서 강조되었다. 첫째, 아동의 이익을 최선으로 한다. 아동이 입양 가능한 아동인가를 다시 한 번 확인하고, 아동의 친생부모에 대한 정보를 보존하며, 양부모에 대해 엄격한 평가를 실시한다. 아동에게 적절한 양부모를 결연시켜 주며 국가 아동 보호 체계를 개발 및 연계시키며, 양육 포기 예방 및 미혼모에 대한 선입견 제거 등 친생부모를 보호하기 위해 노력한다. 둘째, 아동 입양은 “보완성의 원칙”하에 추진한다. 아동은 원칙적으로 원가정에서 보호되어야 하며 이것이 가능하지 않을 경우 다른 유형의 영구적인 보호가 고려되어야 한다. 국내 입양을 위한 최선의 노력이 수행된 이후 가장 마지막 선택으로서 국외 입양을 고려한다. 셋째, 협약 가입국 간의 협력이다. 헤이그 협약은 협약 국가들이 아동의 보호를 위해 함께 노력하는 체계를 만들었다. 국내적으로는 중앙 당국과 인가 받은 단체 간의 협력이 이루어져야 하며, 국제적으로는 입양 업무 기구 간의 상호 협력이 이루어져야 한다. 넷째, 아동의 유기, 불법 매매, 유괴를 방지하기 위한 보호 체계를 구축해야 한다. 친생부모가 아동 입양을 위해 이용당하거나 압력을 받는 것을 막고 가족이 필요한 아동만을 대상으로 입양 보내도록 한다.

태국이 헤이그국제아동입양협약에 가입한 이후 협약의 정신을 반영하기 위해 개정된 아동입양법의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 양부모 준비 절차를 의무화 하였다. 입양을 신청하는 양부모에게 관련된 법적인 사항을 알려주고, 입양 대상 아동의 배경에 대한 가능한 정보를 제공하였다. 둘째, 양부모의 심리 상태에 대한 진단을 의무화하였다. 셋째, 협약 가입 국가에서 이루어지는 입양 절차에 대해서 숙지하고 국제적인 협력을 강화하여 입양이 공공의 선에 반하여 이루어지지 않도록 하였다. 넷째, 아동의 불법 매매와 유괴를 방지하도록 법이 강화되었다. 법령안에 아동 입양에 대한 허락을 받기 위하여 기만하거나, 위협하거나, 대가나 이득을 지불해서는 안 되는 것으로 규정하

였다. 이러한 법령을 위반하는 자는 4~10년간의 감금형 혹은 8천~2만 바트에 해당하는 벌금형에 처하도록 하였다.

다. 태국의 아동 입양 업무 체계

태국 입양 정책의 특징은 법적인 절차에 국가가 개입하는 형식이 아닌 정부의 행정적인 절차로서 입양 업무가 이루어진다는 것에 있다. 1979년 아동입양법이 제정될 당시부터 입양 절차에 대한 모든 권한과 의무를 사회개발복지국(DSDW: Department of Social Development and Welfare)에 두었다. 입양법 제6조는 DSDW와 권한이 주어진 정부 기구, 인가 받은 아동 복지 기구 이외 어느 누구도 입양 관련 업무에 직접적 혹은 간접적으로 참여하지 못하도록 규정하였다.

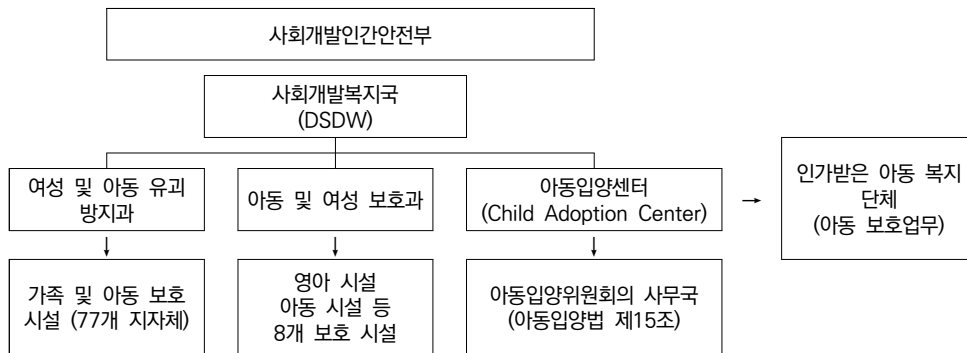
아동입양법 제9조는 아동 입양과 관련한 중심 기구로서 “아동입양위원회(Child Adoption Board)”를 설립하도록 하였다. 동 위원회는 DSDW의 국장을 의장으로 하여 외교부, 방콕시, 지역행정부, 경찰부, 검찰 당국의 각 대표자와, 해당 부서가 지정한 자격이 있는 최소 8명의 위원(절반은 여성), 아동입양센터(Child Adoption Center) 의장을 포함한 15명의 위원으로 구성된다. 아동입양법 제14조에서는 아동입양위원회의 권한과 의무를 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 아동입양센터, 인가받은 아동 복지 기구 및 기타 기구⁵⁾가 수행하는 입양 업무와 관련항 규제, 법, 절차를 공포한다. 둘째, 아동 입양 여부를 고려하고 결정을 내린다. 셋째, 아동 입양과 관련한 문제를 해결한다. 넷째, 아동입양센터와 인가받은 아동 복지 기구 및 기타 기구가 수행하는 아동 입양 업무와 관련하여 협의한다.

태국의 아동 입양 업무 체계는 사회개발인간안전부(Ministry of Social Development and Human Security)의 사회개발복지국(Department of Social Development and Welfare: DSDW) 내의 아동입양센터(Child Adoption Center), 여성 및 아동 유괴 방지과(Bureau of Anti-Trafficking in Women and Children), 아동 및 여성 보호과(Bureau of Child and Woman Protection)를 중심으로 이루어지고 있다. 아동입양센터는 입양법 제15조에 의거하여 아동입양위원회의 사무국 역할을 담당하고 있다. 아동 및 여성

5) 태국에서 아동 입양과 관련하여 인가받은 단체는 Thai Red Cross, Pattaya Orphanage, Friend for All Children, Holt Sahathai Foundation의 네 가지 기구이다.

유괴 방지과는 지자체에 가족 및 아동 보호 시설을 운영하고 있으며, 아동 및 여성 보호과는 영아 시설, 아동 시설을 포함한 8개의 아동 보호 시설을 운영하고 있다. 아동 입양과 관련하여 인가받은 4개의 단체들은 친부모가 입양을 의뢰한 아동을 보호하는 역할을 수행한다.

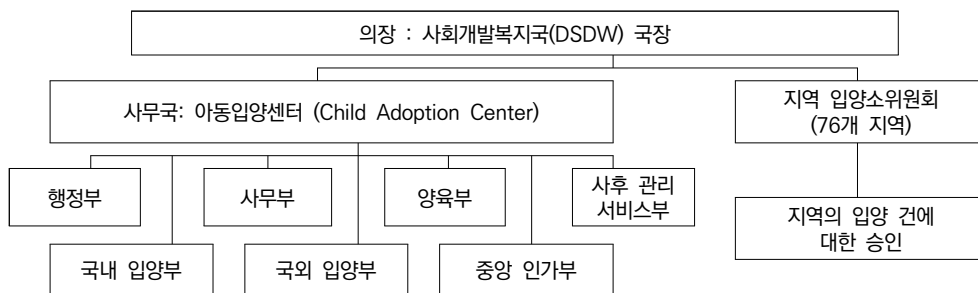
[그림 3-4] 태국의 입양 업무 체계



자료: Chapatip Punnabutr. (2014). Characteristics of Thailand Intercountry Adoption Process.

태국에서의 입양 실무는 아동입양위원회의 사무국을 맡고 있는 아동입양센터(Child Adoption Center)와 아동 입양센터의 지방 사무소에 해당하는 76개 지역 입양 소위원회(Provincial Adoption Sub-Committees)에서 담당하고 있다. 아동입양센터는 행정부, 사무부, 양육부, 사후 관리 서비스부, 국내 입양부, 국외 입양부, 중앙 인가부의 7개 부서로 구성되어 있다. 총 인력은 42명으로 운영되고 있다. 지역 입양 소위원회는 지역에서 일어나는 국내 입양에 대해 승인을 할 수 있는 권한을 가지고 있다.

[그림 3-5] 태국의 입양 실무 체계

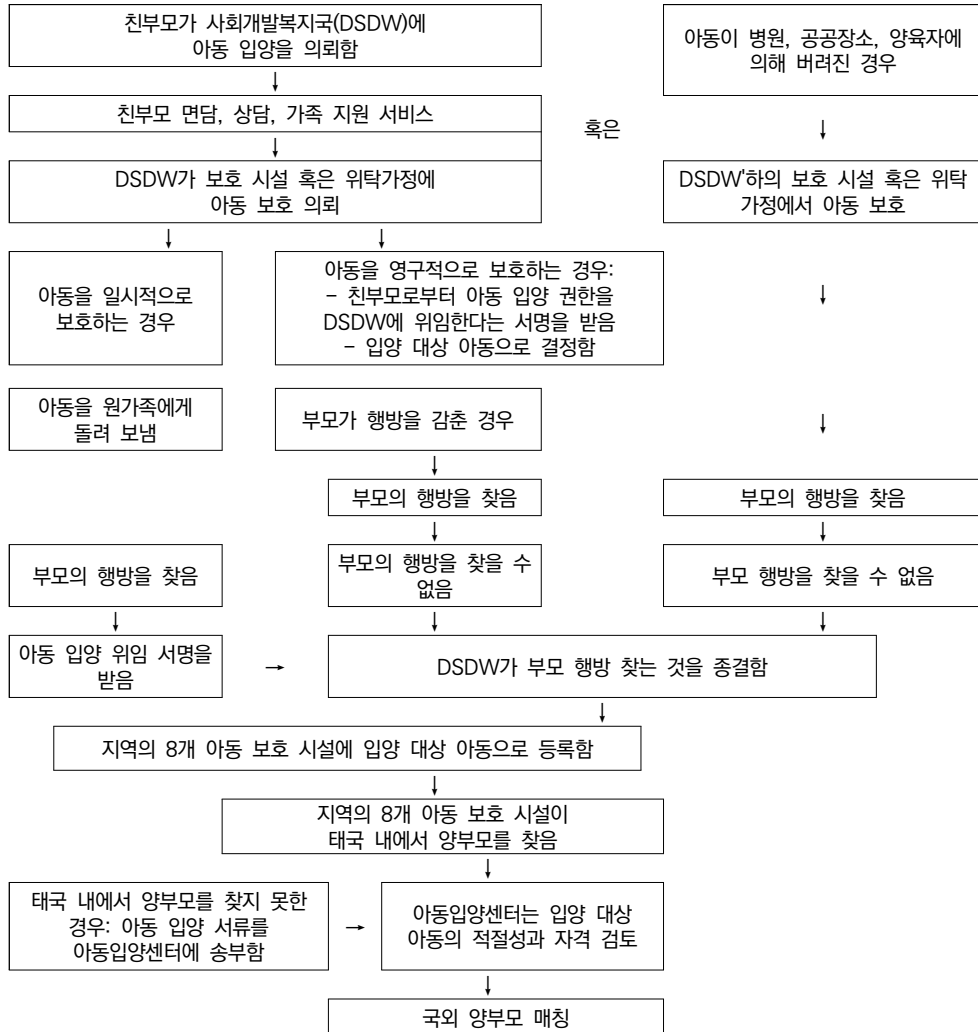


자료: Chapatip Punnabutr. (2014). Characteristics of Thailand Intercountry Adoption Process.

태국에서 입양이 가능한 아동은 다음과 같은 세 부류로 나누어진다. 첫째, 유기된 아동으로서 출생 후 병원에서 버려진 아동, 공공장소에서 버려진 아동, 양육자에 의해 버려진 아동이 해당된다. 둘째, 부모가 DSDW에 입양을 의뢰한 아동이다. 부모가 영구적으로 입양을 의뢰한 아동과 일시적으로 DSDW에 보호를 맡겼다가 이후에 버렸거나 영구 입양을 의뢰한 아동이 이에 해당된다. 셋째, 부적절한 보호가 이루어지고 있는 아동이다. 신체적·정신적·성적인 학대를 당하고 있는 아동, 위험하고 안전하지 못한 환경에 놓인 아동이 이에 해당된다.

태국에서의 입양 실무는 다음과 같은 체계에 따라 이루어진다. 친부모가 아동 입양을 의뢰한 경우 친부모 면담, 상담, 가족 지원 서비스가 이루어진 후 DSDW가 아동을 보호 시설 혹은 위탁 가정에 보호를 의뢰한다. 친부모로부터 아동 입양에 대한 권한을 DSDW에 위임한다는 서명을 받고 입양 대상 아동으로 결정한다. 아동이 DSDW에 일시적으로 맡겨진 경우 일정 기간 후에 아동을 친부모에게 돌려보내려는 노력을 시도한다. 이러한 노력에도 불구하고 친부모가 아동 입양을 의뢰하는 경우 아동 입양에 대한 권한을 DSDW에 위임한다는 서명을 받고 입양 대상 아동으로 결정한다. 일시적으로 아동을 맡긴 부모가 사라진 경우 부모를 찾으려는 노력을 시도하고 부모를 찾을 수 없는 경우 입양 대상 아동으로 결정한다. 아동이 병원이나 공공장소 혹은 양육자에 의해 버려진 경우 아동은 DSDW하의 보호 시설 혹은 위탁 가정에서 보호된다. 유기된 아동의 부모를 찾으려는 노력을 하였으나 찾지 못한 경우 DSDW는 부모를 찾는 노력을 중단하고 입양 대상 아동으로 결정한다. 입양 대상 아동으로 결정된 아동들은 지역의 보호 시설에 의해 입양 대상 아동으로 등록된다. DSDW하의 8개 아동 보호 시설은 입양 대상 아동들에 대해 우선적으로 태국의 지자체 내에서 부모를 찾으려는 노력을 시도한다. 태국 내에서 부모를 찾지 못한 경우 8개의 아동 보호 시설은 아동 서류를 아동입양 센터에 송부한다. 아동입양센터는 입양 대상 아동의 입양의 적절성과 자격을 검토하여 국외 양부모를 매칭해 준다.

[그림 3-6] 태국의 아동 입양 단계별 절차

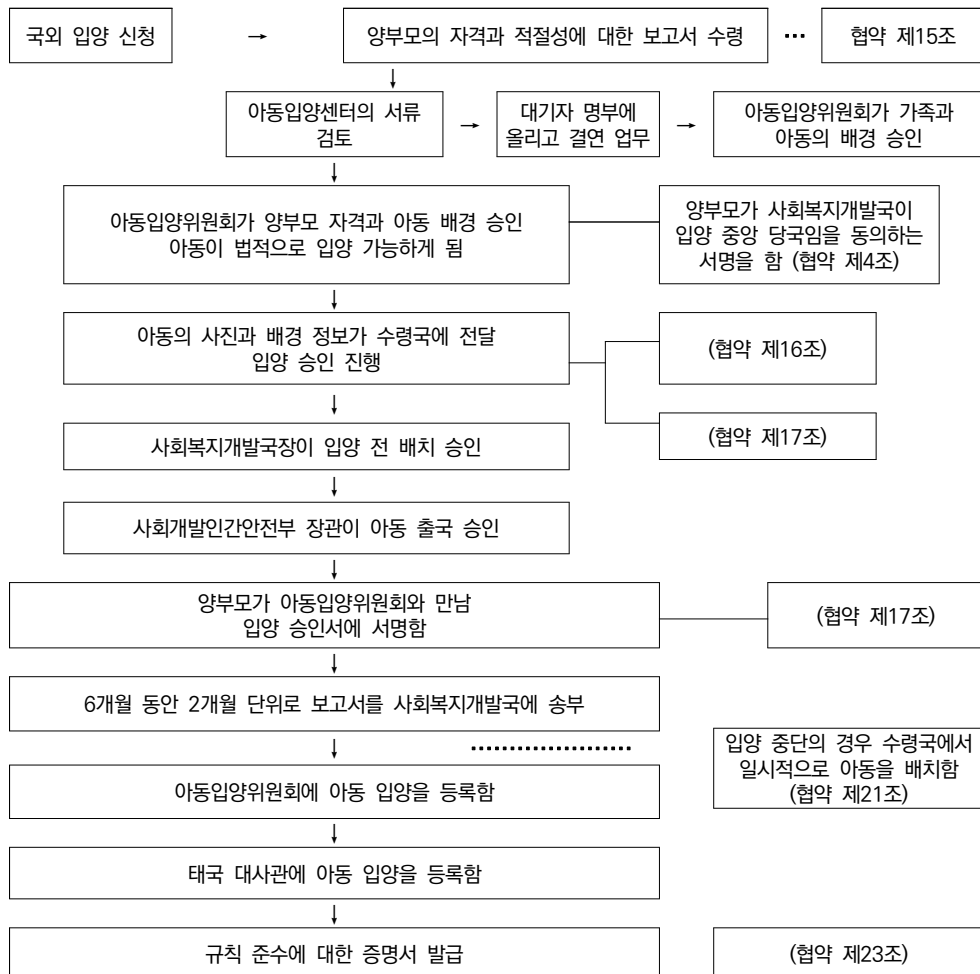


자료: Chapatip Punnabutr. (2014). Characteristics of Thailand Intercountry Adoption Process.

태국에서 이루어지는 국외 입양 절차는 다음과 같다. 국외 입양 신청이 이루어지고 난 후 태국 대사관이 증명한 양부모의 자격과 적절성에 대한 보고서를 수령국으로부터 송부받는다(협약 제15조). 아동입양센터가 서류를 면밀하게 검토하고 대기 명부에 올린 후 결연 업무를 시작한다. 아동입양위원회는 양부모의 자격과 아동의 입양 적절성을 승인한다. 아동은 법적으로 입양 가능하게 된다. 양부모는 사회개발복지국이 공식

적인 입양 중앙 당국이라는 사실에 동의한다는 서명을 한다(협약 제 4조). 아동의 사진과 배경 정보가 수령국에 전달되고 입양에 대한 승인이 진행된다(협약 제16조, 제17조). DSDW의 국장이 입양 전 배치를 승인한다. 아동의 출국을 사회개발인간안전부장관이 승인한다. 양부모는 아동입양위원회와 만나서 입양 승인서에 서명한다(협약 제17조). 6개월 동안 2개월 단위로 보고서를 DSDW에 송부한다. 아동입양위원회에 아동 입양 등록을 승인한다. 태국 대사관에 아동 입양을 등록한다. 아동 입양과 관련한 규칙을 준수했다는 증명서를 발급한다(협약 제23조).

[그림 3-7] 태국의 국외 입양 절차



자료: Chapatip Punnaputr. (2014). Characteristics of Thailand Intercountry Adoption Process.

제3절 소결

베트남 정부는 2012년에 헤이그국제아동입양협약에 가입하였으며 법무부에 중앙 당국을 설치하여 국가 주도하에 국제 입양 아동에 대한 업무를 수행하고 있다. 베트남 입양 체계의 시사점은 다음과 같이 정리될 수 있다. 첫째, 입양 업무를 국가적인 체계 안에서 수행하고 있다. 국외 입양은 중앙 부처인 법무부에서 수행하고 있으며, 국내 입양은 지자체가 담당하고 있다. 둘째, 입양 대상 아동의 보호 역시 국가가 운영하고 있는 양육 시설을 통해 이루어지고 있다. 보완성의 원칙에 따라 아동의 친가족 보호가 우선적으로 지지되고 있으며 친가족 보호가 어려울 경우 국내 입양 그리고 국내 입양이 어려울 경우 국외 입양 순서로 입양이 이루어지고 있다. 셋째, 민간 입양기관의 업무는 양부모 지원 업무에 국한되어 이루어지고 있으며 아동 및 양부모 적합성 판정, 결연 등 중요한 결정에는 민간 입양기관이 참여하지 않는다.

베트남 입양 체계가 보여주는 이러한 시사점에도 불구하고 베트남 소재 아동 및 여성 관련 연구소에서는 베트남 입양 제도와는 반하게 실제 현장에서는 국제 입양이 아동의 권리를 보장하는 측면에서 이루어지고 있다고 보기 어려우며 사후 관리도 제대로 이루어지지 않고 있다고 비판적으로 지적하였다. 또한 결혼 이민자 여성이 본국의 전혼 자녀 혹은 친인척 아동을 입양하는 과정에서 서류 조작 등을 통하여 불법적으로 입양을 추진하는 경우를 배제하지 않을 수 없다는 점 역시 지적하였다. 정부 기관의 공식적인 자료만으로는 서류 등이 불법적으로 작성되었는지 파악하기 어려운 측면이 있기 때문이다. 베트남 내부에서도 결혼 이민자 아동의 불법 입양 문제에 대한 연구가 이루어진 바 없어 현황 파악이 절실한 상황이다.

베트남에서 한국으로 입양 오는 아동에 대한 이슈를 다음과 같이 정리하였다. 베트남 외 다른 국가(예를 들면 중국)에서 입양 오는 아동들이 가지고 있는 이슈도 크게 다를 바 없을 것으로 판단된다. 따라서 외국인 아동이 국내에 입양 오는 것과 관련된 전반적인 이슈는 베트남 사례를 통해 파악될 수 있을 것으로 본다. 한국으로 입양 가는 아동의 대부분이 베트남 생모가 전혼 자녀(혹은 친인척)를 입양하는 경우이기 때문에 베트남의 법무부와 고용보훈사회부는 대체적으로 한국으로의 입양을 허용하는 분위기이며 지자체와 중앙 정부가 철저하게 서류를 검토한 후에 입양을 허가하기 때문에 절차상의 문제는 없다고 보고 있다. 하지만 한국에 국외 입양을 담당하는 중앙 당국이 부

재하여 입양 수속 과정에서 질의나 확인이 필요한 경우 접촉할 수 있는 당국이 없어 어려움을 겪고 있다. 같은 이유로 인하여 베트남 입양 아동의 국적 취득 및 아동의 적응 상태에 대한 사후 관리 보고서를 전혀 받지 못하고 있다는 문제가 지적되었다. 따라서 국외 입양을 담당하는 공적인 기구가 하루 속히 마련되어 한국으로 입양 오는 베트남 아동의 권리를 보장하기 위한 노력이 이루어져야 할 것으로 보인다.

한국으로 입양 오는 외국인 아동들의 대부분은 결혼 이민자 여성들이 본국의 아동(전혼 자녀 혹은 친인척)을 입양하는 경우이므로 불법적인 아동 탈취 금지 및 다문화 대응 정책의 차원에서 적극적으로 대응할 필요성이 강하다. 이를 위해 외국에서 입양 오는 아동을 총체적으로 관리할 책임 있는 공공 기관의 마련이 무엇보다도 절실하게 요청된다. 현재 결혼 이민자 여성의 외국인 자녀 입양 업무는 가정법원을 중심으로 이루어지고 있으나, 외국과의 국제적인 공조 체계 수립이 요청되고 있으므로 가정법원을 중심으로 한 업무 체계를 유지하면서 국외 입양을 담당하는 기관의 지원과 협조가 함께 이루어져야 할 것이다.

협약의 대상은 국제적인 규범에 부합하도록 마련하는 것이 필요하다. 만일 협약에 따른 대상에서 국가 간의 적용 범위에 차이가 있다면, 우리나라의 실무 혼선뿐만 아니라 사후 관리 등 입양 상대국과의 협력에 상당한 이해 차이가 있을 것으로 우려된다. 태국은 국적 기준이 아닌 상거소 기준으로 국제 입양의 적용 범위를 정의하고 있으며 베트남, 태국 모두 전혼 자녀의 입양, 친인척 간의 입양이 협약 적용 범위로 정의되어 있다. 협약 가이드라인에서 밝히고 있듯이 협약의 대상은 상거소를 달리하는 양부모와 입양 대상 아동 간의 입양이다. 국제적인 기준에 부합하기 위하여 우리나라도 협약의 대상을 상거소를 달리하는 입양 대상 아동과 양부모를 대상으로 해야 할 것이다.

문재인 대통령의 “신남방정책” 추진으로 동남아시아 국가들 간의 경제 협력이 더욱 강화될 것으로 기대되고 있는 시점에서 국가 간의 경제 협력 증진의 위해서 사회정책적인 측면에서의 교류 강화가 더욱 절실하게 요청되고 있다. 베트남 아동의 불법 매매 그리고 입양 온 베트남 아동의 권리가 한국에서 보장되지 않는다면 국가 간의 공고한 경제 협력도 기대하기 어려울 것이다. 이를 위해 한국으로 입양 오는 베트남 아동의 권리 강화뿐만 아니라 전반적인 양 국가 간 아동 권리 강화 측면에서 베트남 본국으로 돌아간 결혼 이민자 여성 및 그 자녀를 지원하기 위한 노력도 이루어질 필요가 있다. 우선적으로 이러한 여성과 아동의 현황과 실태를 파악하고 어떠한 지원이 필요한가에 대

한 노력이 이루어져야 할 것이다.

태국의 아동 입양 제도가 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 태국은 1979년 입양법이 마련된 시점부터 국가 주도적으로 입양 업무를 수행해 왔으며 정부의 행정적인 절차로 입양 업무가 이루어진다는 특징이 있다. 태국은 입양 업무를 민간 위탁 형식이 아닌 정부가 직접 행정적인 절차로 수행함으로써 입양 업무의 공공성을 담보하는 것을 가능하게 하고 있다. 특히 국외 입양 업무를 국가 중심으로 수행함으로써 아동 불법 매매 문제를 사전에 방지할 수 있도록 하고 있다. 둘째, 중앙과 지방을 중심으로 한 입양 업무 체계가 확립되어 있다. 중앙에 아동 입양 센터를 설치하여 국외 입양 업무를 수행하며, 지방에 위치한 아동 보호 시설은 국내 입양 업무를 수행한다. 아동 입양과 관련된 아동입양위원회를 설립하여 아동 입양과 관련된 주요 부처의 담당자가 참석하고 아동 입양과 관련한 중요한 사항에 대해 결정하도록 하여 입양 업무에 대한 책임성을 보장하고 있다. 셋째, 요보호 아동에 대한 국가 주도적인 보호 체계가 마련되어 있다. 요보호 아동의 인수, 요보호 아동 대상 결정, 시설 보호 혹은 가정 위탁 보호가 국가적인 공공 체계 안에서 이루어지고 있다. 넷째, 민간 입양기관은 주요한 입양 결정 과정에 참여하지 않고 아동 보호 등 사회복지 서비스 차원에서 민간 지원이 필요한 부분에 한해 지원 역할을 수행하고 있다.

이러한 사실은 우리나라도 헤이그 협약 가입을 계기로 입양 업무가 아동의 복지를 최우선으로 하여 이루어질 수 있도록 입양 업무 수행에서 국가의 개입을 강화하고, 요보호 아동을 통합적인 체계하에서 보호할 수 있는 체계를 마련하며, 입양 업무를 수행할 책임성 있는 조직 체계를 구축해야 할 필요가 있다는 시사점을 주고 있다.

제 4 장

국내 입양 업무 현황

제1절 입양 대상 아동 및 인력 현황

제2절 입양기관의 지출 및 수입 분석

제3절 아동 1인당 입양 비용 추계

제4절 소결

4

국내 입양 업무 현황 <<

본 장에서는 국내 입양 업무 현황을 살펴보기 위해 4대 입양기관의 2016년도 회계 자료를 기초로 입양 대상 아동과 인력의 현황, 입양기관의 수입 및 지출 분석, 아동 1인당 소요되는 입양 비용을 추계하였다. 이러한 분석을 통하여 현재 입양기관의 아동 입양에 대한 업무량과 투입되고 있는 인력 규모를 파악할 수 있을 뿐만 아니라 지출 및 수입 구조 분석을 통하여 입양기관의 전반적인 운영 방식을 가늠할 수 있을 것으로 본다. 또한 아동 1명을 입양 보낼 때 소요되는 비용 추계 결과는 아동 입양에 소요되는 비용의 규모를 짐작할 수 있도록 할 것이다. 자세한 분석 결과는 각 절에서 상세하게 기술한다.

제1절 입양 대상 아동 및 인력 현황

1. 입양 대상 아동 현황

2016년도 입양 대상 아동 현황은 당해 연도에 ① 국내 입양 보낸 아동(국내 입양), ② 국외 입양 보낸 아동(국외 입양), ③ 입양 보내지 못하고 남아 있는 아동(입양 대기 아동), ④ 시설 보호 조치 등 기타 조치가 취해진 아동(기타 조치)의 네 가지 유형별로 구분하여 조사하였다. 조사 대상 입양기관은 국내외 입양 업무를 수행하고 있는 A, B, C, D 네 곳이다. A, B, C는 국내 입양 업무와 국외 입양 업무를 모두 수행하고 있으며, D는 국내 입양 업무만을 수행하고 있다. 입양 대상 아동은 입양기관의 서울 본부와 지방 지부에서 돌보고 있는 입양 대상 아동을 모두 포함하고 있다.

입양특례법 제22조는 입양기관의 장이 입양될 아동을 인수한 날부터 입양 완료일까지 후견인 직무를 행한다고 규정하고 있다. 이러한 법적 근거에 따라 아동 보호 개시일은 입양기관에 아동의 보호 의뢰가 된 시점으로 2016년 혹은 그 이전에 이루어진 것을 모두 포함하였다. 보호 종료 시점은 2016년으로서 국내 입양의 경우 친양자 입양 신고

일(혹은 양부모 인수일)이며 국외 입양은 출국 일자이다. 기타 조치 아동의 보호 종료 일은 시설 전원, 입양 철회, 귀가, 사망 등이 이루어진 시점이다. 입양 대기 아동은 2016년 12월 31일까지 시설에서 계속적으로 보호하고 있는 아동이다. 입양 대기 아동은 2016년 현재 입양 업무가 이루어지고 있는 아동으로서 현재 입양 절차가 진행 중이거나 완료가 근접된 아동도 다수 포함되어 있다고 볼 수 있다.

이러한 기준에 따라 동 보호 개시일과 보호 종료 시점을 판단한 이유는 입양 업무가 이루어지는 전체적인 절차를 반영하기 위해서이다. 아동 입양 업무는 아동이 입양기관에 보호 의뢰된 시점부터 시작되어 국내 입양의 경우 양부모의 아동 인수 그리고 국외 입양의 경우 출국 시점까지 이루어지고 있다(보건복지부, 2017a). 가정법원의 “입양 허가일” 또는 “효력 확정일”을 보호 종료 시점으로 보는 경우 입양 허가 이후 이루어지는 입양 아동의 인도와 보고, 국외 입양의 경우 여권 및 비자 신청 발급 등 추가적인 업무와 지출을 반영하지 못한다는 한계가 있다. 정부가 입양 대상 아동에게 지원하는 생계 급여도 본 연구가 정의한 보호 개시일과 보호 종료일 기준에 따라 지급되기 시작하고 종료되고 있다.

본 연구가 분석 대상으로 한 2016년도 입양 대상 아동 수는 국내 입양과 국외 입양 업무를 함께 수행하고 있는 A 기관이 642명, C 기관이 601명, B 기관이 568명 순서로 많고, 국내 입양 업무만 수행하는 D 기관이 120명으로 가장 적다. 전체 입양 대상 아동 중 국내 입양 아동과 국외 입양 아동이 차지하는 비중은 네 기관 모두 약 40%를 차지하고 있다. 2016년 현재 입양 대상 아동 중에서 가장 많은 비중을 차지하고 있는 아동은 입양 대기 아동으로서 A 52.0%, B 47.5%, C 51.8%, D 55.8%이다.

국내 입양 아동의 평균 보호 일수는 D를 제외한 대부분 기관이 180~190일 수준인 것으로 나타났다. D 기관의 국내 입양 아동 평균 보호 일수는 458.6일로 1년이 넘는다. 네 기관 평균 국내 입양 아동 평균 보호 일수는 209.7일로 약 7개월에 해당된다. 국외 입양 아동의 경우, B는 평균 보호 일수가 900일이 넘고 A는 600일이 넘으며 C는 500일이 넘는다. 국외 입양 절차는 평균적으로 볼 때 719.1일로 약 2년 정도의 기간이 소요되는 것으로 파악된다.

〈표 4-1〉 2016년도 입양 대상 아동 수

(단위: 명, %)

구분	A	B	C	D	계
국내 입양	153(23.8)	162(28.5)	141(23.1)	45(37.5)	501(25.8)
국외 입양	106(16.5)	111(19.5)	106(17.4)	-	323(16.6)
입양 대기	334(52.0)	270(47.5)	316(51.8)	67(55.8)	987(50.9)
기타 조치	49(7.6)	25(4.4)	47(7.7)	8(6.7)	129(6.6)
계	642(100.0)	568(100.0)	610(100.0)	120(100.0)	1,940(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

〈표 4-2〉 2016년도 입양 대상 아동 평균 보호 일수

(단위: 일)

구분	A	B	C	D	평균
국내 입양	186.7	178.9	190.6	458.6	209.7
국외 입양	652.7	941.8	552.3	-	719.1
입양 대기	307.4	376.4	324.8	436.1	340.6
기타 조치	85.7	104.4	165.9	61.5	117.0

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

국외 입양 아동의 수령 국가는 입양기관별로 다양한 것으로 나타났다. 각 기관이 서로 다른 국가의 다양한 기관과 협약을 맺고 국외 입양 업무를 수행하고 있기 때문이다. 국외 입양 아동의 수령 국가 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 국가는 미국으로 전체 국외 입양 아동의 65.9%가 미국으로 가고 있었다. 그다음으로 비중이 높은 국가는 스웨덴(9.6%), 노르웨이(7.4%), 캐나다(7.1%)이다. 호주와 이탈리아는 각각 4%와 3.1%를 차지하고 있다. 나머지 덴마크, 룩셈부르크, 프랑스에 입양 보낸 아동의 비중은 약 1% 내외를 차지하고 있다.

〈표 4-3〉 2016년도 국외 입양 아동의 수령 국가

(단위: 명)

국가	계	비중
미국	213	65.9
스웨덴	31	9.6
노르웨이	24	7.4
캐나다	23	7.1
호주	13	4.0
이탈리아	10	3.1
덴마크	4	1.2
룩셈부르크	3	0.9
프랑스	2	0.6
계	323	100.0

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료

입양 대상 아동 수를 연도별로 비교한 결과 국내 입양 업무만 담당하는 D 기관을 제외하고 국외 입양과 국내 입양 업무를 모두 담당하고 있는 A, B, C 기관의 입양 대상 아동 수는 감소하고 있었다. 전체 입양 대상 아동에서 국내 입양 아동, 국외 입양 아동, 입양 대기 아동, 기타 조치 아동이 차지하는 비중을 살펴보면 전반적으로 국내 입양 아동과 국외 입양 아동의 비중이 감소하고 입양 대기 아동의 비중이 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이는 과거에 비해 국내 입양 혹은 국외 입양이 이루어지는 아동 비중이 감소하고 입양이 이루어지지 못해 보호받고 있는 아동의 비중이 증가하고 있다는 사실을 말해 준다.

〈표 4-4〉 연도별 입양 대상 아동 수

(단위: 명)

구분		2012	2013	2014	2015	2016
A	국내 입양	405(34.4)	213(27.6)	199(26.4)	186(29.2)	153(23.8)
	국외 입양	297(25.2)	62(8.0)	205(27.2)	122(19.2)	106(16.5)
	입양 대기	395(33.5)	434(56.3)	306(40.6)	289(45.4)	334(52.0)
	기타 조치	82(7.0)	62(8.0)	44(5.8)	39(6.1)	49(7.6)
	계	1,179(100.0)	771(100.0)	754(100.0)	636(100.0)	642(100.0)
B	국내 입양	245(25.9)	178(24.3)	194(25.7)	166(26.7)	162(28.5)
	국외 입양	229(24.2)	63(8.6)	159(21.0)	134(21.5)	111(19.5)
	입양 대기	418(44.2)	455(62.1)	365(48.3)	293(47.1)	270(47.5)
	기타 조치	53(5.6)	37(5.0)	38(5.0)	29(4.7)	25(4.4)
	계	945(100.0)	733(100.0)	756(100.0)	622(100.0)	568(100.0)
C	국내 입양	328(35.8)	179(26.0)	157(21.5)	186(29.3)	141(23.1)
	국외 입양	228(24.9)	79(11.5)	163(22.4)	136(21.5)	106(17.4)
	입양 대기	294(32.1)	353(51.2)	345(47.3)	269(42.4)	316(51.8)
	기타 조치	66(7.2)	78(11.3)	64(8.8)	43(6.8)	47(7.7)
	계	916(100.0)	689(100.0)	729(100.0)	634(100.0)	610(100.0)
D	국내 입양	44(48.9)	28(32.2)	29(27.6)	54(39.4)	45(37.5)
	입양 대기	43(47.8)	54(62.1)	69(65.7)	71(51.8)	67(55.8)
	기타 조치	3(3.3)	5(5.7)	7(6.7)	12(8.8)	8(6.7)
	계	90(100.0)	87(100.0)	105(100.0)	137(100.0)	120(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

2. 입양기관의 인력 현황

2016년 입양기관의 인력 현황은 다음과 같다. 입양기관의 인력은 서울 본부와 지방 지부에서 근무하고 있는 인력을 모두 포함한 실인원수이다. 각 입양기관은 「입양특례법」 시행규칙 제21조(입양기관의 종사자 기준)에서 규정하고 있는 “입양기관에 두어야 할 종사자”인 아동 상담원, 사무직원, 의사, 간호사 및 기타 인력을 고용하고 있었다. 아동을 맡아 키우고 있는 위탁모는 입양기관의 인력에 포함하지 않았다. 일시 보호소의 보육사, 운전원 및 취사원 등 기타 인력이 입양특례법의 규정에 해당하지 않는 인력이다. 입양기관의 인력을 아동 상담원, 사무직원, 의사, 간호사, 일시 보호소 인력, 기타 인력으로 구분하여 현황을 파악한 결과는 다음과 같다.

가. 2016년도 인력 현황

인력 구성을 분석한 결과 입양기관들은 다양한 형태로 인력을 운용하고 있는 것으로 나타났다. 이는 입양기관마다 인력 운용 방식 및 입양 업무 분장이 서로 다르다는 사실을 반영한다. 고용하고 있는 인력 유형과 인력 수에서 이러한 차이가 나타나고 있었다. 모든 기관에서 아동인수(친부모) 상담원과 사후 관리 상담원을 고용하고 있는 특징을 보였다. 국내 입양 상담원, 국외 입양 상담원, 아동 양육 상담원은 기관마다 다른 고용 유형을 보이고 있다. A는 국내 입양 상담원과 국외 입양 상담원을 구분하여 고용하고 있을 뿐만 아니라 아동 양육 상담원도 고용하고 있었으며 다른 기관과 비교하여 아동 상담원의 수가 많았다. B는 국내 입양 상담원과 국외 입양 상담원을 별도로 고용하지 않고 아동 양육 상담원을 고용하고 있었다. C는 국내 입양 상담원과 국외 입양 상담원을 별도로 고용하고 있었으며 아동 양육 상담원을 고용하지 않고 있었다. 국내 입양만 담당하는 D는 국내 입양 상담원과 사후 관리 상담원을 고용하고 있었으며 아동 양육 상담원은 별도로 고용하고 있지 않았다.

사무직원의 유형 및 인력 수도 기관마다 다양한 형태를 보이고 있었다. 모든 기관에서 수속 업무와 행정 업무를 담당하는 인력을 고용하고 있었다. A와 C는 양육 아동 관련 사무를 담당하는 직원을 고용하고 있었는데 A 기관은 단 1명을 고용하고 있는 반면에 C 기관은 11명에 해당하는 인력을 양육 아동 관련 업무에 할당하고 있었다. B 기관은 후원 홍보에 14명의 직원을 고용하고 있었다.

모든 기관에서 의사 1명을 고용하고 있었다. 간호사 인력으로 모든 기관에서 간호사를 고용하고 있었으며 D 기관을 제외한 나머지 기관에서는 원무 기록 및 외래를 담당하는 인력도 고용하고 있었다. 추가적인 의료 인력으로 A는 물리치료사, B는 임상병리사를 고용하고 있었다.

일시 보육 시설 종사자로 모든 기관은 보육사와 위생원을 고용하고 있었다. A 기관을 제외한 나머지 기관들은 안전관리요원을 고용하고 있었다. A 기관은 보육 시설 간호사, B 기관은 총무, D 기관은 조리원을 별도로 고용하고 있었다. 일시 보호소의 인력 수는 일시 보호소에서 아동을 어떻게 보호하고 있는가에 따라서 기관마다 다양한 양상을 보이고 있다. A 기관은 대부분 위탁모가 아동을 돌보고 일시 보호소에서는 위탁모가 아동과 함께 시설을 방문했을 때 낮 시간에 아동을 보호하는 역할만을 하고 있다.

따라서 일시 보호소의 보육사 인력 수는 A가 3명으로 가장 적다. B와 C 기관은 일시 보호소에서 아동을 아주 단기간 동안만 보호하고 대부분 위탁모가 아동을 양육하고 있다. 따라서 두 기관의 일시 보호소 인력 수는 각각 19명과 13명이다. D 기관은 대부분의 아동을 위탁모보다는 일시 보호소에서 양육하고 있다. 따라서 일시 보호소 인력 수는 21명으로 비교 대상 입양기관 중에서 가장 많다.

D 기관을 제외한 나머지 세 기관은 기타 인력을 고용하고 있었다. A, B, C 기관은 운전원을 고용하고 있었으며, B 기관은 시설 관리원 4명을 고용하고 있었다.

전체 인력에서 세부 항목별 인력이 차지하는 비중을 분석한 결과는 다음과 같다. 입양 대상 아동수가 가장 많은 A 기관의 경우 전체 인력 중 아동 상담원이 차지하는 비중이 65.6%로 가장 높으며 사무직원까지 합하는 경우 전체 인력 중 77%가 아동 상담원과 사무직원이다. B 기관과 C 기관의 인력 비중은 유사하게 나타나 아동 상담원 비중이 약 35% 내외이며, 사무직원까지 합하는 경우 전체 인력 중 아동 상담원과 사무직원이 차지하는 비중은 약 65~70%로 유사하다. 대부분의 아동을 아동 보호 시설에서 양육하고 있는 D 기관은 전체 인력 중에서 일시 보호 시설 종사자 비중이 60%로 가장 높다. 아동 상담원과 사무직원이 차지하는 비중은 각각 17.1%와 14.3%로서 입양 실무에 종사하는 인력은 전체 인력 중에서 약 30%를 차지한다.

74 헤이그국제아동입양협약 비준에 따른 입양 지원 체계 개편 방안

〈표 4-5〉 2016년도 입양기관의 인력 현황

(단위: 명, %)

대분류	소분류	A	B	C	D
아동 상담원	아동인수(친부모) 상담	12	17	5	2
	국내 입양 상담	12	-	11	3
	국외 입양 상담	5	-	5	-
	아동 양육 상담	5	6	-	-
	사후 관리 상담	6	5	4	1
	소계	40 (65.6)	28 (33.3)	25 (36.2)	6 (17.1)
사무직원	수속 업무	2	4	2	1
	양육 아동 관련 사무	1	-	11	-
	행정 업무	4	8	12	4
	후원 홍보	-	14	-	-
	소계	7 (11.5)	26 (31.0)	25 (36.2)	5 (14.3)
의사		1 (1.6)	1 (1.2)	1 (1.4)	1 (2.9)
간호사	간호사	5	2	3	2
	원무 기록 및 외래	2	1	1	-
	물리치료사	1	-	-	-
	임상병리사	-	1	-	-
	소계	8 (13.1)	4 (4.8)	4 (5.8)	2 (5.7)
일시보육시설 종사자	일시 보육 시설 보육사	1	15	9	18
	일시 보육 시설 안전관리요원	-	2	3	1
	일시 보육 시설 위생원	1	1	1	1
	일시 보육 시설 간호사	1	-	-	-
	총무	-	1	-	-
	일시 보육시설 조리원	-	-	-	1
	소계	3 (4.9)	19 (22.6)	13 (18.8)	21 (60.0)
기타	운전원	2	2	1	-
	시설 관리	-	4	-	-
	소계	2 (3.3)	6 (7.1)	1 (1.4)	-
총계		61 (100.0)	84 (100.0)	69 (100.0)	35 (100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

나. 연도별 인력 추이

입양 대상 아동 수가 감소함에 따라 입양기관이 고용하고 있는 인력 수도 감소하고 있는 것으로 나타났다. 2012~2016년 기간 동안 감소된 인력은 A 기관 29명, B 기관 13명, C 기관 22명이다. 인력 감소의 대부분은 일시 보호 시설 종사자에서 나타난바, 동 기간 동안 일시 보호 시설 종사자 수는 A 기관 7명, B 기관 7명, C 기관 19명 감소한 것으로 나타났다. 2012년부터 2016년 기간 동안 아동 상담원 수는 A, B, C 기관의 경우 각각 14명, 10명, 3명 감소되었다. 사무직원 수의 변화는 기관마다 다른 양상을 보이고 있다. 같은 기간 A 기관에서는 사무직원이 10명 감소하였는데 B 기관은 오히려 4명이 증가하였으며, C 기관은 사무직원 수에 변동이 없었다. 2명이던 A 기관과 B 기관의 의사 수는 각각 1명으로 감소하였다. 의사 수의 감소에 따라 간호사 수는 증가 양상을 보이고 있다. A 기관은 3명, B 기관은 1명, C 기관은 2명 증가한 것으로 나타났다. 입양 대상 아동 수가 2012년 90명에서 2016년 120명으로 증가한 D 기관은 인력수가 같은 기간 동안 31명에서 35명으로 증가하였으며 증가된 인력은 아동 상담원, 사무직원, 보육 시설 종사자이다. 증가한 입양 대상 아동 수에 따라 늘어난 업무를 수행하기 위하여 추가적으로 인력을 고용한 것으로 파악된다.

〈표 4-6〉 입양기관 인력의 연도별 추이

(단위: 명)

기관	연도	2012	2013	2014	2015	2016
A	아동 상담원	54	46	49	45	40
	사무직원	17	16	14	15	7
	의사	2	2	1	2	1
	간호사	5	5	5	7	8
	일시 보육 시설 종사자	10	9	3	3	3
	기타	2	2	2	2	2
	계	90	80	74	74	61
B	아동 상담원	38	39	30	29	28
	사무직원	22	21	21	21	26
	의사	1	1	1	1	1
	간호사	3	3	3	4	4
	일시 보육 시설 종사자	24	27	23	18	17
	일용직 보육사	2	3	2	2	2
	기타	7	9	6	6	6
	계	97	103	86	81	84
C	아동 상담원	28	31	31	28	25
	사무직원	25	27	23	22	25
	의사	2	2	2	1	1
	간호사	2	2	2	4	4
	일시 보육 시설 종사자	32	22	24	13	13
	기타	2	2	2	1	1
	계	91	86	84	69	69
D	아동 상담원	4	4	5	6	6
	사무직원	4	4	4	5	5
	의사	1	1	1	1	1
	간호사	2	2	2	2	2
	일시 보육 시설 종사자	20	20	20	21	21
	기타	-	-	-	-	-
	계	31	31	32	35	35

자료: A, B, C, D의 내부 자료.

아동 상담원 수의 감소에도 불구하고 전반적인 입양 대상 아동 수의 감소에 따라 아동 상담원 1인당 입양 대상 아동 수도 감소하고 있다. 2012~2016년 기간 동안 A 기관은 21.8명에서 16.1명, B 기관은 24.9명에서 20.3명, C 기관은 32.7명에서 24.4명으로 감소하였다. 하지만 입양 대상 아동 수가 2012년 90명에서 2016년 120명으로

증가한 D 기관의 경우 아동 상담원 1인당 입양 대상 아동 수는 20명 내외에서 안정적인 수준을 유지하고 있다. 이는 증가한 입양 대상 아동 수에 대응하여 아동 상담원을 추가적으로 고용하였기 때문인 것으로 파악된다.

〈표 4-7〉 입양기관 인력 1인당 입양 대상 아동 추이

(단위: 명)

기관	연도	2012	2013	2014	2015	2016
A	아동 상담원	21.8	16.8	15.4	14.1	16.1
	사무직원	69.4	48.2	53.9	42.4	91.7
	의사	589.5	385.5	754.0	318.0	642.0
	간호사	235.8	154.2	150.8	90.9	80.3
	일시 보육 시설 종사자	117.9	85.7	251.3	212.0	214.0
B	아동 상담원	24.9	18.8	25.2	21.4	20.3
	사무직원	43.0	34.9	36.0	29.6	21.8
	의사	945.0	733.0	756.0	622.0	568.0
	간호사	315.0	244.3	252.0	155.5	142.0
	일시 보육 시설 종사자	39.4	27.1	32.9	34.6	33.4
C	아동 상담원	32.7	22.2	23.5	22.6	24.4
	사무직원	36.6	25.5	31.7	28.8	24.4
	의사	458.0	344.5	364.5	634.0	610.0
	간호사	458.0	344.5	364.5	158.5	152.5
	일시 보육 시설 종사자	28.6	31.3	30.4	48.8	46.9
D	아동 상담원	22.5	21.8	21.0	22.8	20.0
	사무직원	22.5	21.8	26.3	27.4	24.0
	의사	90.0	87.0	105.0	137.0	120.0
	간호사	45.0	43.5	52.5	68.5	60.0
	일시 보육 시설 종사자	4.5	4.4	5.3	6.5	5.7

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

제2절 입양기관의 지출 및 수입 분석

1. 입양기관의 지출 현황

본 절에서는 2016년도 한 해 동안에 이루어진 국내 4대 입양 전문 기관의 지출 및 수입 구조를 분석한다. 주요 내용으로 첫째, 헤이그 협약이 제시하는 입양 비용의 투명

성을 판단하기 위하여, 현재 민간 입양기관을 중심으로 이루어지고 있는 국내 및 국외 입양 업무를 추진하는 데 얼마만큼의 비용이 지출되고 있는가를 파악한다. 둘째, 입양 비용의 합리성을 판단하기 위하여 세부적인 지출 항목이 어떻게 구성되어 있으며 각 항목별 비용이 어느 정도의 수준인가 분석한다.

수집한 자료는 각 기관에서 2016년도에 입양과 관련하여 지출한 비용과 수입 액수이다. 입양특례법 시행령 제6조(입양 알선비용)는 입양기관이 양친이 될 사람으로부터 받을 수 있는 비용을 다음 각 호의 비용을 합산한 금액으로서 보건복지부장관이 인정하는 금액 이내로 규정하고 있다. 항목은 ① 입양 알선에 드는 인건비, ② 아동 양육비, ③ 입양 알선 절차에 드는 비용, ④ 입양기관의 운영비 및 홍보비이다. 이러한 법 규정에 따라 본 연구는 입양기관의 지출 항목을 인건비, 양육비, 절차비, 운영비, 홍보비의 다섯 가지 대 항목으로 구분하여 파악하였다. 입양기관의 수입은 정부 지원금, 국외 입양 수입, 후원금으로 나누어 조사하였다.

2016년도 입양기관의 총 지출 현황은 아래 <표 4-8>과 같다. 각 기관별 총 지출 액수는 차이를 보이고 있지만 인건비와 양육비, 절차비, 운영비, 홍보비가 총 지출에서 차지하는 비중은 입양기관 간에 거의 유사한 패턴으로 나타났다. 총 지출에서 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것은 인건비와 양육비이다. 인건비와 양육비의 비중은 4대 입양기관 모두 전체 지출의 약 80% 이상을 차지하고 있다. 아동의 양육을 대부분 위탁 모에게 맡기고 있는 A, B, C는 인건비 비중이 약 30~40%, 양육비 비중이 약 40~50%로 나타났다. 반면에 아동의 양육을 일시 보호소의 보육사가 담당하고 있는 D의 경우 일시 보호소 보육사 인건비로 인하여 인건비 비중이 약 56%로 높은 대신 양육비 비중은 27%로 상대적으로 낮다. D는 다른 입양기관과 달리 주로 일시 보호소에서 아동을 양육하기 때문에 전체 인건비에 일시 보호소의 인력에 대한 인건비가 포함되어 있다. 4대 입양기관 모두 절차비는 전체 지출 중 약 1~2%, 운영비는 약 6~9%, 홍보비는 1~4% 수준으로 나타났다.

〈표 4-8〉 2016년도 입양기관의 지출

(단위: 원, %)

구분	A	B	C	D
인건비	2,501,370,540(35.1)	2,477,036,770(38.8)	2,162,314,390(37.2)	944,638,560(56.2)
양육비	3,569,469,066(50.0)	2,929,844,933(45.9)	2,689,095,618(46.3)	447,511,780(26.6)
절차비	172,796,239(2.4)	147,409,956(2.3)	107,615,155(1.9)	15,082,413(0.9)
운영비	424,700,507(6.0)	365,523,949(5.7)	518,089,909(8.9)	149,668,275(8.9)
홍보비	63,060,260(0.9)	170,118,259(2.7)	227,225,970(3.9)	64,719,207(3.9)
기타	403,425,087(5.7)	291,743,434(4.6)	103,342,214(1.8)	57,856,350(3.4)
계	7,134,821,793(100.0)	6,381,677,396(100.0)	5,807,683,354(100.0)	1,679,476,682(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

가. 인건비

인건비 대분류 항목은 입양특례법 시행규칙 제21조(입양기관의 종사자 기준)에 근거하였으며 인력 및 인건비 현황은 2016년 12월 31일 기준이다. 인건비는 사회복지사 인건비 기준에 따라 4대보험, 퇴직연금, 복리후생비를 제외한 기본급을 기준으로 하며 직책수당이 포함된다. 장기근속수당의 경우, 이 수당이 사회복지사 인건비 기준에 포함되는지를 기관이 판단하여 자료를 작성하였다. 각 대분류에 해당하는 인력 중 세부적으로 구분할 필요가 있는 경우 추가적으로 구분하여 제시하였다.

A, B, C 기관은 전체 인건비에서 아동 상담원과 사무직원 인건비가 차지하는 비중이 약 60~70%로 대부분을 차지하고 있다. 세 기관의 인건비에서 가장 높은 비중을 차지하는 항목은 아동 상담원 인건비로서 A가 약 62%로 가장 높으며, B와 C가 각각 39%와 37%로 유사하다. 두 번째로 높은 비중을 차지하는 항목은 사무직원 인건비로서 A 기관과 D기관은 약 15% 내외를 차지하며, C 기관과 D 기관은 30~40% 정도를 차지한다.

의사와 간호사를 포함한 의료 인력에 대한 인건비는 약 10% 내외를 차지하고 있다. 일시 보호소 인력에 대한 인건비가 차지하는 비중은 B와 C가 각각 17.4%와 14.9%로 유사하며, A의 경우 약 5%로 모든 기관 중에서 가장 낮다.

D는 A, B, C의 세 기관과 비교하여 차별적인 인건비 구성을 보여준다. 전체 인건비 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 항목이 일시 보호소 인력에 대한 인건비로 전체 인

건비 중 약 60%를 차지하고 있다. 아동 상담원과 사무직원 인건비가 차지하는 비중은 각각 20% 이내이다.

〈표 4-9〉 2016년도 입양기관의 인건비 총액

(단위: 원, %)

구분	A	B	C	D
아동상담원	1,547,226,520(61.9)	951,536,810(38.4)	793,699,150(36.7)	179,362,310(19.0)
사무직원	309,256,900(12.4)	799,486,890(32.3)	862,014,490(39.9)	164,809,780(17.4)
의사	72,000,000(2.9)	61,522,720(2.5)	67,638,240(3.1)	6,000,000(0.6)
간호사	314,051,920(12.6)	127,924,970(5.2)	96,683,170(4.5)	48,775,580(5.2)
일시보육사	132,607,200(5.3)	431,621,830(17.4)	322,401,090(14.9)	545,690,890(57.8)
기타	126,228,000(5.0)	104,943,550(4.2)	19,878,250(0.9)	-
계	2,501,370,540(100.0)	2,477,036,770(100.0)	2,162,314,390(100.0)	944,638,560(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

나. 아동 양육비

아동 양육비는 위탁양육비, 식료품비, 보급품비, 의료비, 기타 비용으로 구분하여 파악하였다.

위탁 양육비는 위탁모 사례비를 포함하여 기타 수당, 교통비, 간식비 등 위탁 양육과 관련한 제반 비용의 총합이다. A 기관의 경우 위탁모 사례비로 일당 2만 2500원을 지급하고 있다. 기타 수당에는 특수 아동 보조비와 근속 사례비가 포함된다. 간식비로 1개월 평균 2만 200원을 지급하고 있다. 네 기관 모두 위탁 양육비로서 위탁모 사례비, 기타 수당, 교통비, 간식비를 지급하고 있으며, B 기관은 추가적으로 위탁모와 아동을 대상으로 하는 교육비, 입양 대기 아동 보육 지원을 위한 보육 지원 사업비를 포함하고 있다. D 기관은 위탁 가정 물품 발송비를 포함하고 있다.

대부분의 아동을 위탁모에게 맡겨 키우는 A, B, C는 위탁 양육비가 전체 양육비에서 차지하는 비중이 약 80% 수준을 보이고 있다. 아동을 주로 위탁 시설에 맡겨 키우는 D는 위탁 양육비 비중이 약 50% 수준으로 상대적으로 낮다.

식료품비는 아동의 식생활과 관련한 비용으로서 분유 및 이유식과 간식비 등이 이에 포함된다. 위탁모에게 현물로 지급되는 경우 가능한 경우에 한해 현물에 대한 금액을 산정하여 비용에 포함시켰다. 식료품비가 전체 양육비에서 차지하는 비중은 A 기관과

B 기관이 2~3%, C 기관과 D 기관은 10% 내외이다.

보급품비는 종이 기저귀, 수유 용품, 피복비, 침구, 아기띠, 위생 용품 등에 대한 비용으로 이루어진다. 현물로 지급되는 경우 가능한 경우에 한해 현물에 대한 금액을 산정하여 비용에 포함시켰다. B, C, D는 보급품비가 전체 양육비에서 차지하는 비중이 10% 내외인 것으로 나타났으며, A는 약 5%로 비중이 가장 낮았다.

의료비에는 예방 접종비를 포함한 진료비, 간병비, 검사비, 정기 검진료가 포함되며 기관에 따라 특수 치료비, 입원비, 퇴원비가 포함된다. 의료비가 전체 양육비에서 차지하는 비중은 B 기관과 C 기관은 3~4%, A 기관과 D 기관은 약 15% 내외로 나타났다.

〈표 4-10〉 2016년도 입양기관의 양육비 총액

(단위: 원, %)

구분	A	B	C	D
위탁양육비	2,766,573,080(77.5)	2,398,989,570(81.9)	2,082,178,682(77.4)	237,160,050(53.0)
의료비	52,542,326(12.7)	122,213,125(4.2)	82,109,847(3.1)	76,072,420(17.0)
식료품비	104,096,716(2.9)	57,809,010(2.0)	288,959,158(10.7)	45,667,130(10.2)
보급품비	192,342,294(5.4)	350,833,228(12.0)	235,847,931(8.8)	53,913,460(12.0)
기타	53,914,650(1.5)	-	-	34,698,720(7.8)
계	3,569,469,066(100.0)	2,929,844,933(100.0)	2,689,095,618(100.0)	447,511,780(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

다. 절차비

입양 절차에 소요되는 비용은 국외 입양 절차비와 국내 입양 절차비로 구분하여 파악하였다.

국외 입양 절차비는 입양 수속비, 아동 및 양부모 호송비, 기타로 구분하였다. 전반적으로 볼 때 전체 국외 절차비 중 거의 모든 비용을 입양 수속비가 차지하고 있었다. 입양 수속비에는 여권비, 서류 공임비(공증료), 서류 번역비, 사진비, 비자 신체검사비, 아동 비자발급 수수료, 법적 수수료(증지 및 송달료)가 포함된다. 국외 아동 및 양부모 호송비는 아동과 양부모를 호송할 때 소요되는 비용으로 관련 업무를 수행하는 입양 직원의 여비도 포함된다. 기타에는 서류 보정 시 제증명서 발급 비용, 양부모·양자 만남 비용 등이 포함된다.

〈표 4-11〉 2016년도 입양기관의 국외 입양 절차비

(단위: 원, %)

구분	A	B	C
입양 수속비	125,108,709(96.9)	112,457,302(98.2)	81,353,985(99.9)
아동 및 양부모 호송비(입양 직원 여비 포함)	632,920(0.5)	2,093,559(1.8)	-
기타	3,326,320(2.6)	-	54,000(0.1)
전체	129,067,949(100.0)	114,550,861(100.0)	81,407,985(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

국내 입양 절차비는 가정 조사비, 입양 수속비, 아동 및 양부모 호송비, 입양 아동 사후 관리비, 기타 항목으로 구성된다. 가정 조사비에는 가정 방문에 지출되는 교통비와 여비가 포함된다. 입양 수속비에는 사진비, 법적 수수료(증지 및 송달료 등) 등이 포함된다. 기타 항목에는 서류 보정 시 제증명 발급 비용이 포함된다. 국내 입양 절차비 항목별 지출 비중은 기관마다 차이를 보이고 있다. B 기관과 C 기관은 아동 및 양부모 호송비에 전체 국내 입양 절차 비용 중 약 70%에 가까운 비용을 지출하고 있다. A 기관은 아동 및 양부모 호송비에 약 50% 가까운 비중을 지출하고 있으며 입양 아동 사후 관리비에 약 40% 가까운 비용을 지출하고 있다. D 기관은 가정 조사비에 약 40%가 넘는 비용을 지출하고 있으며 입양 수속비와 입양 아동 사후 관리비에 각각 약 25% 정도의 비용을 지출하고 있다.

〈표 4-12〉 2016년도 입양기관의 국내 입양 절차비

(단위: 원, %)

구분	A	B	C	D
가정 조사비	3,684,500(8.4)	3,304,970(10.1)	5,292,280(20.2)	6,440,114(42.7)
입양 수속비	1,931,780(4.4)	937,200(2.9)	1,462,230(5.6)	3,643,895(24.2)
아동 및 양부모 호송비	20,592,450(47.1)	22,984,180(69.9)	17,213,460(65.7)	1,184,800(7.9)
입양 아동 사후 관리비	16,592,160(37.9)	4,734,775(14.4)	2,064,400(7.9)	3,813,604(25.3)
기타	927,400(2.1)	897,970(2.7)	174,800(0.7)	-
계	43,728,290(100.0)	32,859,095(100.0)	26,207,170(100.0)	15,082,413(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

라. 운영비

운영비는 여비, 수용료 및 수수료, 공공요금, 제세 공과금, 차량비, 연료비, 기타 운

영비, 기타로 구성되어 있다. 기타 운영비에는 직원 교육비와 실교육비 및 여비가 포함되며, 기타에는 지방 사무실 보증금과 지방 사무소 임대 및 관리비가 포함되어 있다. 운영비에서 가장 높은 비중을 차지하는 항목은 수용료 및 수수료와 공공요금이다. 지방 사무실 관련 운영비에 대한 지출인 기타도 운영비에서 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 4-13〉 2016년도 입양기관의 운영비

(단위: 원, %)

구분	A	B	C	D
여비	32,200,755(7.6)	41,797,274(11.4)	35,541,190(6.9)	734,300(0.5)
수용료 및 수수료	122,709,031(28.9)	49,184,813(13.5)	179,664,327(34.7)	24,595,825(16.4)
공공요금	87,741,105(20.7)	98,461,462(26.9)	97,522,568(18.8)	28,766,370(19.2)
제세 공과금	19,422,680(4.6)	29,275,550(8.0)	36,013,946(7.0)	6,254,610(4.2)
차량비	30,335,852(7.1)	24,777,659(6.8)	43,486,934(8.4)	9,324,470(6.2)
연료비	1,255,330(0.3)	26,626,520(7.3)	18,698,380(3.6)	14,001,660(9.4)
기타 운영비	9,055,801(2.1)	17,588,251(4.8)	3,820,350(0.7)	16,955,770(11.3)
기타	121,979,953(28.7)	77,812,420(21.3)	103,342,214(19.9)	49,035,270(32.8)
계	424,700,507(100.0)	365,523,949(100.0)	518,089,909(100.0)	149,668,275(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

마. 홍보비

홍보비는 광고료, 홍보물품 제작비, 행사비 등으로 구성된다. 광고료 및 홍보물품 제작비에는 인터넷 광고, 간행물 발간, 팸플릿 제작 비용 등이 포함된다. 광고료에는 홈페이지 도메인 관리, 114 서비스 포털 사이트 검색어, 홍보 영상, 포스터, 애플리케이션 제작비가 포함된다. 홍보물품 제작비에는 사보 및 연보 발간, 국내 입양 PR 용품 제작비(수첩, 볼펜, 메모지 등), 안내 팸플릿, 홍보 패널, 홍보 부스 제작비 등이 포함된다. 행사비에는 입양의 날, 입양 사진전, 인식 개선 사업에 대한 지출비가 포함된다.

홍보비 항목에 대한 지출 비중은 기관마다 다른 양상을 보이고 있다. A, C, D 기관은 행사비가 60~70%의 비중을 차지하고 있다. B 기관은 행사비가 약 2%의 낮은 비중을 보이는 반면에 홍보 물품 제작이 약 54%, 광고료가 약 44% 비중을 차지하고 있다.

〈표 4-14〉 2016년도 입양기관의 홍보비

(단위: 원, %)

구분	A	B	C	D
광고료	2,637,000(4.2)	74,094,034(43.6)	53,986,700(23.8)	11,914,670(18.4)
홍보물품 제작	23,075,300(36.6)	92,025,425(54.1)	26,031,200(11.5)	7,927,610(12.2)
행사비	37,347,960(59.2)	3,998,800(2.4)	147,208,070(64.8)	44,876,927(69.3)
계	63,060,260(100.0)	170,118,259(100.0)	227,225,970(100.0)	64,719,207(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

바. 기타

기타 항목에는 양부모 상담 및 교육비, 입양인 사후 관리비, 기타 항목이 포함되어 있다. 양부모 상담 및 교육비는 국내 입양 가정 지원 및 교육 상담에 소요되는 비용이다. 입양인 사후 관리비는 “뿌리 찾기” 등 모국 연수, 모국 방문, 입양인 개별 방문 및 지원에 소요되는 비용이다. A, B 기관은 양부모 상담 및 교육비에 65%를 지출하는 반면에, D 기관은 입양인 사후 관리비에 약 65%를 지출하고 있다. C 기관은 기타 항목에서 약 55%의 지출 비중을 보이는데 이러한 기타 비용은 입양 사후 관리 유지를 위한 비용으로서 친생부모, 입양인, 입양 부모의 정보 관리를 위한 시스템 구축 비용이 포함된다.

〈표 4-15〉 2016년도 입양기관의 기타 지출

(단위: 원, %)

구분	A	B	C	D
양부모 상담 및 교육비	262,244,942(65.0)	193,964,635(65.0)	18,445,877(17.8)	19,184,000(33.2)
입양인 사후 관리비(뿌리찾기 등)	59,272,975(14.7)	46,370,184(14.7)	29,126,127(28.2)	37,187,350(64.3)
기타	81,907,170(20.3)	51,408,615(20.3)	55,770,210(54.0)	1,485,000(2.6)
계	403,425,087(100.0)	291,743,434(100.0)	103,342,214(100.0)	57,856,350(100.0)

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

2. 입양기관의 수입 현황

입양기관의 수입은 국외 입양 수입, 국내 입양 수입, 정부 지원금으로 구분하여 파악하였다. 국외 입양 수입에는 양부모가 지불하는 입양 수수료와 서비스 이용료가 포함되며, 기관과 양부모가 지불하는 국외 후원금이 포함된다. 국내 입양 수입에는 입양 수

수료 및 국내 입양기관 운영비 등 정부 지원금과 국내 후원금이 포함된다. 정부 지원금에는 입양 대상 아동별로 지원하는 생계비와 양육 수당이 포함된다.

2012년도만 하더라도 국외 입양 업무를 담당하고 있는 A, B, C 기관에서 가장 높은 비중을 차지하는 수입은 국외 입양 수입으로 전체 수입의 60%가 넘거나 이에 가까운 비중을 보였다. 시간이 흐름에 따라 전체 수입에서 국외 입양 수입이 차지하는 비중은 점차 감소하고 정부 지원금의 비중은 점차 높아진 것을 알 수 있다. 2012년도까지만 하더라도 약 20~30%를 차지하던 정부 지원금 비중은 2016년도에 와서 국외 업무를 담당하고 있는 모든 기관에서 40%가 넘거나 이에 가까운 비중을 보이고 있다. 국내 입양만을 담당하고 있는 D 기관은 2012년도에 정부 지원금 비중이 약 12%를 차지하였는데 2016년도에는 30% 가까운 수준으로 그 비중이 증가하였다.

국외 입양 업무를 담당하는 기관에서 정부 지원금 비중이 상승한 것은 국외와 국내 모두 입양 건수 감소로 인하여 입양 수입이 감소하였기 때문이다. D 기관의 경우 정부 지원금이 증가한 이유는 보호하고 있는 입양 대상 아동 수가 증가하였기 때문인 것으로 파악된다.⁶⁾

6) D 기관이 보호하는 입양 대상 아동 수는 2012년 90명에서 2016년 120명으로 동 기간 동안 약 33%의 증가율을 보였다(표 4-4 참조).

86 헤이그국제아동입양협약 비준에 따른 입양 지원 체계 개편 방안

〈표 4-16〉 입양기관 수입의 연도별 추이(2012~2016년)

(단위: 원)

구분			2012	2013	2014	2015	2016
A	국외 입양 수입	양부모 입양 비용	4,709,284,014	1,172,630,756	3,301,738,988	2,077,840,314	1,925,260,676
		국외 후원금	925,685,853	892,778,727	848,882,493	1,102,370,339	799,591,740
	국내 입양 수입	입양 수수료	736,512,640	557,450,000	617,020,000	466,326,000	379,045,000
		국내 후원금	4,681,477,795	116,408,856	118,170,399	151,161,630	181,552,790
	정부 지원금	생계비	2,352,494,910	2,228,140,980	1,921,835,070	1,768,441,610	1,767,405,390
		양육수당	-	802,550,000	827,879,000	733,907,000	733,850,000
		기타	57,276,400	70,969,250	70,417,250	71,067,500	69,049,000
	계		13,462,731,612	5,840,928,569	7,705,943,200	6,371,114,393	5,855,754,596
B	국외 입양 수입	양부모 입양비용	3,132,132,607	1,238,470,617	2,623,316,036	2,695,417,072	1,866,945,686
		국외 후원금	551,655,608	521,212,302	459,880,255	331,376,978	312,318,859
	국내 입양 수입	입양 수수료	645,116,060	499,667,800	337,300,000	440,952,000	417,132,000
		국내 후원금	178,358,000	303,664,287	463,564,496	347,019,172	292,795,629
	정부 지원금	생계비	1,936,713,566	2,174,925,475	2,046,923,116	1,715,324,250	1,810,605,720
		양육수당	-	788,450,000	884,200,000	691,600,000	608,335,000
		기타	47,388,400	47,249,250	23,012,000	76,317,490	82,799,000
	계		6,491,364,241	5,573,639,731	6,838,195,903	6,298,006,962	5,390,931,894
C	국외 입양 수입	양부모 입양 비용	4,759,073,260	3,336,239,495	2,971,663,726	2,475,130,625	2,584,230,826
		국외 후원금	6,168,033	29,179,809	23,768,950	10,544,573	29,816,267
	국내 입양 수입	입양 수수료	488,627,260	419,163,800	404,500,000	384,940,000	354,720,000
		국내 후원금	371,786,972	569,001,830	552,444,615	471,783,547	540,112,089
	정부 지원금	생계비	1,433,363,780	1,938,996,790	1,529,489,150	1,554,003,770	1,612,706,630
		양육수당	-	565,900,000	583,655,390	593,034,050	558,772,420
		기타	69,372,000	80,781,850	88,237,250	85,545,500	45,727,000
	계		7,128,391,305	6,939,263,574	6,153,759,081	5,574,982,065	5,726,085,232
D	국내 입양 수입	입양 수수료	75,022,760	56,700,000	89,100,000	113,400,000	137,030,000
		국내 후원금	860,243,393	949,674,113	1,053,356,016	1,165,522,959	1,187,909,377
	정부 지원금	생계비	134,720,420	234,530,800	281,599,600	378,795,470	449,341,760
		양육수당	-	79,650,000	126,750,000	151,755,350	162,700,000
		기타	21,632,400	25,434,800	27,115,600	30,575,520	28,366,920
	계		1,091,618,973	1,345,989,713	1,577,921,216	1,840,049,299	1,965,348,057

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

〈표 4-17〉 입양기관 수입 비중의 연도별 추이(2012~2016년)

(단위: %)

구분		2012	2013	2014	2015	2016
A	국외 입양 수입	41.9	35.4	53.9	49.9	46.5
	국내 입양 수입	40.2	11.5	9.5	9.7	9.6
	정부 지원금	17.9	53.1	36.6	40.4	43.9
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
B	국외 입양 수입	56.7	31.6	45.1	48.1	40.4
	국내 입양 수입	12.7	14.4	11.7	12.5	13.2
	정부 지원금	30.6	54.0	43.2	39.4	46.4
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
C	국외 입양 수입	66.8	48.5	48.7	44.6	45.7
	국내 입양 수입	12.1	14.2	15.6	15.4	15.6
	정부 지원금	21.1	37.3	35.8	40.0	38.7
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
D	국내 입양 수입	85.7	74.8	72.4	69.5	67.4
	정부 지원금	14.3	25.2	27.6	30.5	32.6
	계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

제3절 아동 1인당 입양 비용 추계

1. 분석 방법론

본 절에서는 2016년도 입양기관의 지출 자료를 기초로 아동 1명당 입양 절차를 진행하는 데 소요되는 비용의 규모를 추계하고자 한다. 아동 1인당 입양 비용을 추계함에 있어 우선적으로 지출 항목 간의 조정이 필요한 부분에 대해서 작업을 하였다. 입양특례법 제32조는 입양기관이 양친이 될 사람으로부터 입양 알선에 실제로 드는 비용의 일부를 받을 수 있도록 하고 있으며, 동 시행령 제6조에서 입양기관이 양친이 될 사람으로부터 받을 수 있는 비용은 입양 알선에 드는 인건비, 아동 양육비, 입양 알선 절차에 드는 비용, 입양기관의 운영비 및 홍보비라고 규정하고 있다. 「입양특례법」 시행규칙 제21조는 입양기관에 두어야 할 종사자를 상담원, 사무직원, 간호사, 의사로 보았다. 이러한 법적인 근거에 따라 본 연구는 아동 입양 업무 수행에 소요되는 비용은

인건비, 양육비, 절차비, 홍보비를 포함한다고 보았으며 기타 비용은 포함하지 않았다. 실제로 기타 비용에는 국내 입양 가정 지원(양부모 상담 및 교육비), 입양인 사후 관리, 정보 관리 시스템 구축 제반 비용 등 아동을 입양 보낸 후에 사후적인 서비스를 제공하는 데 소요되는 비용이 포함되기 때문에 아동 입양 절차에 직접적으로 소요되는 비용이라고 보기 어렵다. 또한 인건비 중에서도 법적으로 입양기관에 두어야 할 종사자로 볼 수 있는 아동 상담원, 사무직원, 의사, 간호사에 지출한 비용만 포함하였다.

〈표 4-18〉 2016년도 아동 1인당 비용 산정을 위한 입양기관 총 지출액

(단위: 원)

구분		A	B	C	D
인건비	아동 상담원	1,547,226,520	951,536,810	793,699,150	179,362,310
	사무직원	309,256,900	799,486,890	862,014,490	164,809,780
	의사	72,000,000	61,522,720	67,638,240	6,000,000
	간호사	314,051,920	127,924,970	96,683,170	48,775,580
양육비		3,569,469,164	2,929,845,033	2,689,095,718	447,511,872
절차비	국내	43,728,290	32,859,095	26,207,170	15,082,413
	국외	129,067,949	114,550,861	81,407,985	-
운영비		424,700,578	365,524,028	518,089,989	149,668,342
홍보비		63,060,301	170,118,357	227,226,005	64,719,238

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

아동 1인당 소요되는 입양 비용을 추계할 때 이슈가 되는 부분은 이러한 비용에 국내 입양 보낸 아동과 국외 입양 보낸 아동에 대해 지출한 비용만 포함된 것이 아니라 입양 대기 아동과 기타 조치 아동에게 소요된 비용도 포함되어 있다는 것이다. 절차비는 국내 입양 대상 아동과 국외 입양 대상 아동에게만 지출되기 때문에 큰 문제는 없다.⁷⁾ 하지만 양육비, 인건비, 운영비에 대해서는 입양 대기 아동과 기타 조치 아동에게 소요된 비용을 제외하고 국내 입양 보낸 아동과 국외 입양 보낸 아동에 대해서 지출한 비용만을 고려해야 한다.

전체 비용을 국내 입양 보낸 아동과 국외 입양 보낸 아동으로 구분할 때 2016년도 입양기관이 보호하고 있었던 아동 중에서 국내 입양 보낸 아동이 차지하는 비중과 국

7) 그러나 절차비에도 입양 절차가 종료되지 않고 현재 입양 절차가 진행 중인 아동들에 대해 지출되고 있는 비용이 포함되어 있다는 사실을 감안할 필요가 있다.

외 입양 보낸 아동이 차지하는 비중으로 나누는 것에도 한계가 있다. 왜냐하면 아동의 보호 기간은 입양 대상 아동마다 상이하기 때문이다. 아동의 국내 입양, 국외 입양, 기타 조치가 이루어진 시점은 2016년 12월 31일이 아닌 2016년도상의 특정한 날이다. 아동의 보호 개시일도 2016년 1월 1일이 아닌 2016년도의 특정한 시점 혹은 2016년 이전 연도에 발생한 경우도 있다. 2016년도 한 해 동안을 기준으로 한 지출 회계 연도와 아동 보호 기간 간의 불일치 문제는 절차비 등 아동의 보호 일수에 따라 변동되지 않는 건당 고정된 비용이 지출되는 항목에 대해서는 문제 될 것이 없다. 하지만 아동 보호 기간에 따라 비용이 달라지는 인건비, 양육비, 운영비의 경우 보호 기간을 고려하지 않고 전체 아동 수로 비용을 나누는 경우 아동 1인당 비용을 계산하는 데 문제가 될 수 있다. 한 해를 기준으로 365일 동안 보호한 아동은 180일 동안 보호한 아동에 비해 더 많은 인건비, 양육비, 운영비 등이 소요되는데 아동 수로 나눈 단순한 평균 비용은 이러한 아동 간의 보호 일수 차이를 반영하지 못하기 때문이다.

따라서 2016년도 연간 지출 자료를 가지고 아동 1인당 입양 비용을 산정하기 위해서는 모든 입양 대상 아동이 2016년도 1월 1일부터 12월 31일까지의 365일 동안 보호되었다는 가정하에 1인당 비용을 산정해야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 1인당 소비 지출액 추계 등에서 적용하는 동등화 지수(equivalent scale) 개념을 도입하였다(김우철 등, 2006). 2016년도에 365일 동안 보호한 아동을 1명으로 간주하는 경우, 180일 동안 보호한 아동은 365일 중 180일이 차지하는 비중에 해당하는 0.49명으로 간주해야 한다. 이러한 식으로 2016년도에 실제로 보호한 일수를 기준으로 365일 기준 아동 수를 산정한 결과는 <표 4-19>와 같다. 실제적으로 아동 1인당 인건비, 양육비, 운영비는 보호 일수 이외에도 장애 혹은 연령 등 아동의 특성에 따라 차이가 날 수 있다. 하지만 본 연구에서는 자료의 한계로 인하여 아동의 특징에 따른 비용의 차이는 고려하지 않고 아동의 보호 기간에 따라서만 인건비, 양육비, 운영비에 차이가 발생한다고 가정하였다.

〈표 4-19〉 2016년도 입양 아동 총 보호 일수

(단위: 일, 명, %)

구분		총 보호 일수	2016년 입양 대상 아동 수	아동당 평균 보호 일수	2016년 보호 일수	2016년 365일 보호 아동 수	365일 아동 비중
A	국내 입양	28,569	153	187	20,587	56	17.6
	국외 입양	69,184	106	653	18,672	51	16.0
	입양 대기	102,682	334	307	74,955	205	64.2
	기타 조치	4,197	49	86	2,588	7	2.2
	계					320	100.0
B	국내 입양	28,979	162	179	22,030	60	20.7
	국외 입양	104,542	111	942	20,398	56	19.2
	입양 대기	101,631	270	376	62,714	172	59.0
	기타 조치	2,611	25	104	1,193	3	1.1
	계					291	100.0
C	국내 입양	26,870	141	191	18,972	52	16.8
	국외 입양	58,539	106	552	19,490	53	17.2
	입양 대기	102,630	316	325	70,866	194	62.7
	기타 조치	7,796	47	166	3,696	10	3.3
	계					310	100.0
D	국내 입양	20,635	45	459	7,864	22	28.9
	입양 대기	29,222	67	436	18,887	52	69.4
	기타 조치	492	8	62	447	1	1.6
	계					75	100.0

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

2016년 인건비, 양육비, 운영비 각각의 총 지출 비용을 365일 기준 국내 입양 아동 비중과 365일 기준 국외 입양 아동 비중으로 각각 나누어 국외 입양 아동과 국내 입양 아동에 지출된 인건비, 양육비, 운영비로 구분하였다. 절차비는 국내 입양 아동에 대해 실제로 지출된 절차비와 국외 입양 아동에 대해 실제로 지출된 절차비로 구분하였다. 입양 홍보는 국외 입양 혹은 국내 입양을 대상으로 따로 수행하지 않기 때문에 국내 입양 홍보비와 국외 입양 홍보비로 구분하지 않고 총액으로 두었다.

본 연구는 입양 대상 아동들의 실제 보호 일수를 감안하여 1인당 비용을 추계하였다. 아동의 실제 보호 일수를 반영하기 때문에 국내 입양 아동과 국외 입양 아동의 전체 입양 과정을 통하여 지출한 비용의 추계치라고 볼 수 있다. 추계 방법은 다음과 같다. 인건비, 양육비, 운영비를 국내 입양 비용으로 구분한 값을 365일 보호 기준 국내 입양 아동 수로 나누어 아동 365일 보호를 가정한 1인당 국내 입양 비용을 계산하였다.

다. 국외 입양 비용도 같은 방식으로 계산하여 국외 입양 비용으로 구분된 인건비, 양육비, 운영비를 365일 보호 기준 국외 입양 아동 수로 나누어 365일 보호를 가정한 1인당 국외 입양 비용을 계산하였다. 국외 입양 아동과 국내 입양 아동 모두 365일 동안 보호되었다고 가정했으므로 인건비, 양육비, 운영비는 모두 같은 액수로 추계된 것을 볼 수 있다. 이어 365일 기준 비용에 국내 입양 아동의 실제 보호 일수가 365일에서 차지하는 비중을 곱하여 실제 보호 일수를 감안한 아동 1인당 국내 입양 비용을 산정하였다. 국외 입양 아동의 평균 보호 일수는 719일로서 365일이 초과된다. 따라서 365일 기준 비용을 기준으로 실제로 보호된 일수를 감안하여 아동 1인당 국외 입양 비용을 산정하였다. 보호 기간과 상관없는 입양 아동 1인당 절차비와 홍보비는 다음과 같은 방법으로 추계하였다. 국내 입양 절차비 및 국외 입양 절차비 각각의 총액을 실제로 2016년도 국내 입양 아동 수와 2016년도 국외 입양 아동수로 나누어 산정하였다. 홍보비는 2016년도 홍보비 총액을 2016년 전체 입양 대상 아동 수로 나누어 산정하였다.

2. 입양 아동 1인당 비용 추계 결과

본 연구는 아동의 실제 보호 일수를 감안하여 아동 1인당 소요되는 국내 입양 비용과 국외 입양 비용을 추계하였다. 이는 아동의 국내 입양 절차와 국외 입양 절차 전반에 걸쳐 소요된 총 비용이라고 할 수 있다. 국내 입양 아동 1인당 지출한 비용 추계액은 다음과 같다. 2016년도를 기준으로 아동 1명을 국내로 입양 보내는 데 지출한 아동 상담원 비용은 210만 9118원, 사무직원은 151만 7859원, 의사는 10만 8451원, 간호사는 42만 5657원이 소요되는 것으로 추계되었다. 양육비는 567만 8528원, 절차비는 25만 2418원, 운영비는 117만 2697원, 홍보비는 32만 7389원으로 추계되었다. 종합하건대, 2016년 기준으로 아동 1명을 국내 입양 보내는 데 지출한 총 비용은 1159만 2117원으로 추계되었다.

2016년 기준으로 아동 1명을 국외로 입양 보내는 데 지출한 비용 추계액은 다음과 같다. 국외로 아동 1인을 입양 보내는 데 지출한 아동 상담원 비용은 698만 3924원, 사무직원은 434만 396원, 의사는 42만 5912원, 간호사는 112만 116원이 소요되는 것으로 추계되었다. 양육비는 1967만 8398원, 절차비는 100만 5871원, 운영비는

271만 4050원, 홍보비는 25만 6744원으로 추계되었다. 종합하건대, 2016년 기준으로 아동 1명을 국외로 입양 보내는 데 지출한 총 비용은 3652만 5411원으로 추계되었다.⁸⁾

〈표 4-20〉 356일 보호를 가정한 국내 입양 비용과 국외 입양 비용(2016년 기준)

(단위: 원)

구분		A	B	C	D	평균
국내	아동 상담원	4,835,000	3,266,196	2,563,174	2,407,061	3,267,858
	사무직원	966,411	2,744,277	2,783,792	2,211,764	2,176,561
	의사	224,996	211,180	218,431	80,521	183,782
	간호사	981,395	439,109	312,229	654,573	596,827
	양육비	11,154,400	10,056,834	8,684,173	6,005,656	8,975,266
	절차비	285,806	202,834	185,866	335,165	252,418
	운영비	1,327,167	1,254,679	1,673,121	2,008,565	1,565,883
	홍보비	98,225	299,504	372,502	539,327	327,389
	계	19,873,400	18,474,612	16,793,288	14,242,632	17,345,983
국외	아동 상담원	4,835,000	3,266,196	2,563,174	-	3,554,790
	사무직원	966,411	2,744,277	2,783,792	-	2,164,827
	의사	224,996	211,180	218,431	-	218,202
	간호사	981,395	439,109	312,229	-	577,578
	양육비	11,154,400	10,056,834	8,684,173	-	9,965,136
	절차비	1,217,622	1,031,990	768,000	-	1,005,871
	운영비	1,327,167	1,254,679	1,673,121	-	1,418,322
	홍보비	98,225	299,504	372,502	-	256,744
	계	20,805,217	19,303,768	17,375,421	-	19,161,469

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

8) 현재 입양 대기 중인 아동에 대한 입양 비용은 절차비가 소요되지 않았다는 가정하에 365일 기준으로 추계된 인건비, 양육비, 운영비, 홍보비를 합한 금액에서 입양 대기 아동의 평균 보호 일수(340.6일)를 감안하여 추계할 수 있다.

〈표 4-21〉 아동의 실제 평균 보호 일수를 고려한 국내 입양 비용과 국외 입양 비용(2016년 기준)

(단위: 원)

구분		A	B	C	D	평균
국내	아동 상담원	2,473,473	1,600,729	1,338,239	3,024,031	2,109,118
	사무직원	494,393	1,344,942	1,453,424	2,778,676	1,517,859
	의사	115,103	103,497	114,043	101,159	108,451
	간호사	502,059	215,203	163,015	822,351	425,657
	양육비	5,706,331	4,928,750	4,534,027	7,545,005	5,678,528
	절차비	285,806	202,834	185,866	335,165	252,418
	운영비	678,947	614,905	873,541	2,523,393	1,172,697
	홍보비	98,225	299,504	372,502	539,327	327,389
	계	10,354,338	9,310,363	9,034,659	17,669,108	11,592,117
국외	아동 상담원	8,645,765	8,427,857	3,878,151	-	6,983,924
	사무직원	1,728,100	7,081,136	4,211,951	-	4,340,396
	의사	402,330	544,913	330,492	-	425,912
	간호사	1,754,894	1,133,044	472,411	-	1,120,116
	양육비	19,945,878	25,949,933	13,139,385	-	19,678,398
	절차비	1,217,622	1,031,990	768,000	-	1,005,871
	운영비	2,373,189	3,237,483	2,531,477	-	2,714,050
	홍보비	98,225	299,504	372,502	-	256,744
	계	36,166,003	47,705,861	25,704,367	-	36,525,411

자료: 2016년도 A, B, C, D의 내부 자료.

제4절 소결

4대 입양기관의 입양 아동, 입양기관 인력, 지출 및 수입 현황, 그리고 아동 1인당 입양 비용을 산출한 결과가 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 입양 대상 아동 수가 해마다 줄고 있어 현재 민간 위주로 진행되고 있는 입양 업무 체계의 개편이 요청된다는 점이다. 입양 아동 수의 감소로 인해 민간 입양기관은 아동과 관련된 직접적인 업무를 수행하는 일시 보호소의 아동 보호사 혹은 아동 상담원 인력을 감축하고 있는 현상이 확인되었다. 입양 대상 아동의 친부모로서 대부분을

차지하는 미혼모의 자녀 양육이 증가하고 있어 향후 입양 대상 아동의 수는 지속적으로 감소될 것으로 예측된다. 입양 대상 아동 수는 감소하고 있으나 사회적으로 입양 아동을 둘러싼 위험 요소가 감소되고 있다고 보기는 어렵다. 이는 최근에 발생한 입양 대상 아동에 대한 학대 문제에서도 나타나고 있다. 보호해야 하는 입양 대상 아동 수는 감소하고 있는 반면, 각각의 입양 대상 아동이 가지고 있는 위험도가 증가하고 있어 민간 사회복지 서비스 영역에서 아동 입양 업무를 수행하는 것은 효율적이지 않을 것으로 보인다. 이러한 변화하는 입양 현실은 아동 입양 업무는 공공에서 추진하는 것이 더 바람직하다는 것을 말해 주고 있다.

둘째, 4대 입양기관별로 인력 운영 방식이 서로 다른 것으로 나타났다. 이는 4개 입양기관이 국가에서 제시하는 입양 절차에 따라서 입양 업무를 진행하기는 하지만 업무 수행 방식에서 서로 차이가 있다는 사실을 반영해 주는 결과이다. 4대 입양기관은 지출 구조에서도 차별적인 양상을 보이는 것으로 나타났는데, 이것도 역시 입양기관들이 입양 업무를 수행함에 있어 서로 다른 양상으로 그리고 서로 다른 강조점을 두고 수행하고 있다는 것을 말해 준다. 입양 업무는 국가적으로 동일한 체계하에서 일괄적으로 이루어질 필요가 있다. 정부가 입양 업무 지침을 전달하여 일관된 입양 업무 체계를 따르도록 한다 해도 업무를 수행하는 주체가 서로 다를 경우 수행되는 입양 업무는 각 기관별로 차별성이 있을 수밖에 없다. 국가적으로 동일한 입양 체계 구축을 통해 입양 업무가 통일된 체계하에서 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다.

셋째, 본 연구의 1인당 입양 아동에 대한 비용 추계 결과, 다른 요보호 아동에 대해서 지출하고 있는 비용과 비교하여 입양 대상 아동에게 지출하는 비용이 상당히 높은 수준인 것으로 나타났다. 입양 비용에서 대부분을 차지하는 비용이 인건비와 양육비이다. 현재 민간 입양기관이 입양 아동에 대해서 지출하고 있는 인건비와 양육비 수준이 적절한지 면밀한 검토가 필요하다. 헤이그 협약이 제시한 입양 비용의 투명성 원칙 중의 하나는 입양 아동에 대해서 지출한 비용이 다른 유사한 사회복지 업무에 지출하는 비용보다 비합리적으로 높아서는 안 된다는 것이다(HCCH, 2013). 따라서 현재 민간 입양 기구의 인건비 기준을 포함하여 아동 상담원, 사무직원, 의사, 간호사 등 인력 구조가 합리적으로 구성되어 있는지 검토할 필요가 있다. 또한 양육비에 있어 입양 대상 아동의 특수성을 감안하더라도 다른 요보호 아동과 비교하여 비합리적으로 높게 지출되고 있는 부분이 없지 않은지 살펴볼 필요가 있다. 협약은 입양 아동의 탈취, 매매 또

는 거래 방지를 위하여 부적절한 재정적 이득 및 기타 이득을 취하는 것을 방지하고 있다. 이를 위해서 입양 절차에 소요되는 비용을 투명하게 공개할 것을 요구하고 있다. 따라서 헤이그 협약 가입을 앞두고 현재 입양 아동에게 지출되는 비용에 대한 합리성과 투명성 강화에 보다 노력할 필요가 있다.

제 5 장

공공 입양 체계 구축 방안

제1절 개요

제2절 공공 입양 체계 구축의 방향과 대상

제3절 단계별 입양 업무 체계 구축 방안

5

공공 입양 체계 구축 방안 <<

제1절 개요

우리나라는 2013년 5월 24일 헤이그국제아동입양협약에 서명하였다. 헤이그 협약 서명 전후로 입양 아동의 권익 보호를 위한 다양한 법제도적인 노력이 이루어졌다. 입양특례법 개정을 통하여 2012년 8월부터 가정법원 허가제를 도입하여 입양 허가가 공적인 체계에서 이루어지도록 하였으며, 친가족 보호를 위하여 7일간의 입양 숙려기간을 두고, 국내 입양 활성화를 위하여 5개월간 국내 입양을 우선적으로 추진하도록 하였다. 이는 아동을 양부모에게 위탁하는 문제가 중앙 당국 차원에서 결정되어야 하고(협약 제17조), 친가족 보호를 위해 출생 후 어느 정도 시일이 소요된 후에 입양 결정이 가능하도록 하며, 국외로 입양 보내기 전에 국내에서 적합한 가정을 찾아 주기 위해 우선적으로 노력한다는 협약의 정신에 적극적으로 부응하고자 하는 노력으로 볼 수 있다.

협약에 서명하는 것은 빠른 시일 내에 협약에 가입하여 협약 당사국으로서 협약이 제시하는 내용을 충실히 이행할 것이라는 의지의 천명이다. 협약 가이드라인은 협약 당사국이 되고자 하는 국가는 협약의 목적과 목표를 달성하고 이를 지원하기 위한 자국의 역량을 먼저 고려하며 입양 및 아동 보호 체계에 대한 평가를 통해 점진적인 이행계획을 마련하도록 하고 있다(HCCH, 2008). 따라서 협약을 이행하기 위한 국내 제반 요인들을 협약에 가입하기 이전부터 준비할 필요가 있다. 입양 아동의 권익 보호를 위한 노력과 함께 무엇보다도 아동 최우선의 원칙이라는 협약의 정신을 충실히 이행하기 위하여 국내 입양 체계는 재편될 필요가 있다.

본 연구에서는 아동 보호와 입양 업무를 수행할 기구를 중심으로 국내 입양 체계의 개편 방향을 논의하고자 한다.⁹⁾ 협약은 각 당사국들이 협약이 제시하는 많은 기능들을 수행하기 위하여 중앙 당국을 설치할 것을 요구하고 있다. 협약 제9조는 중앙 당국이

9) 법률 개정 등 법적인 측면에서의 개편 방안은 본 연구의 범위에서 벗어나므로 관련 있는 부분에 대해서만 언급한다.

직접 혹은 공적 기관이나 인가 단체를 통해 입양 업무를 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 국가 기관 간의 협력 촉진(협약 제7조), 부당한 이득 및 협약의 목적에 반하는 관행 저지(협약 제8조), 협약이 준수되지 않는 사항에 대한 보고(협약 제33조)는 중앙 당국이 직접 수행해야 할 의무가 담긴 조항이다. 입양 업무 수행과 관련된 내용인 협약 14조부터 21조에 해당되는 사항에 대해서는 공적 기관(public authorities) 혹은 인가 단체(accredited bodies)가 수행할 수 있도록 하고 있다(HCCH, 2013).

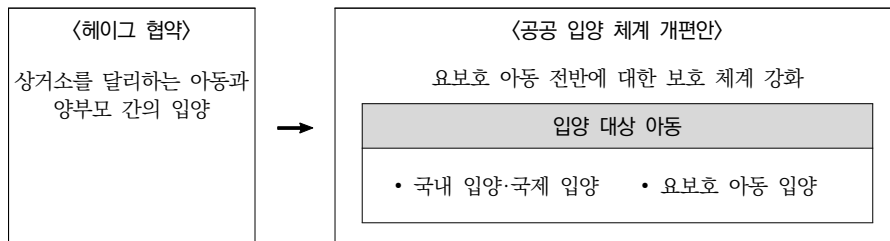
우리나라는 입양특례법 제20조에서 사회복지법인이 보건복지부장관으로부터 입양 기관 운영에 대해 허가받은 경우, 혹은 국내 입양의 경우 시도지사로부터 허가를 받은 경우 입양 업무를 수행할 수 있도록 하고 있다. 현재 우리나라에서 전반적인 입양 업무는 입양기관 운영 허락을 받은 민간 사회복지법인이 주도적으로 수행하고 있다. 입양 업무뿐만 아니라 입양 대상 아동의 보호도 민간 입양기관이 운영하는 일시 보호소 혹은 민간 입양기관이 고용하고 있는 위탁모에 의해 이루어지고 있다. 헤이그 협약에 가입한 당사국으로서 의무를 다하고 헤이그 협약이 지향하는 아동의 최선의 이익을 보장하기 위해서는 현재 민간 입양기관 위주로 이루어지고 있는 입양 업무를 중앙 당국, 공적 기관, 인가 단체 간에 어떻게 분담하여 수행할 것인가에 대한 준비가 필요하다.

헤이그 협약은 상거소(habitual residence)를 달리하는 아동과 양부모 간에 이루어지는 입양을 대상으로 하고 있어 직접적으로는 체약국 간에 이루어지는 국제 입양을 다루고 있다. 우리나라의 경우 국적을 기준으로 국내 입양과 국외 입양을 구분하고 있어 국내 현행법 체계와 상당한 차이가 있다. 따라서 입양 업무의 실무상 혼선을 예방하기 위하여 입양 유형별로 국제 재판 관할을 어디로 할 것인지 명확하게 할 필요가 있다.

협약은 아동이 우선적으로 원가정에서 보호되어야 하고 원가정에서 보호하기 어려울 경우 국내에서 보호할 가정을 찾고, 국내에서 적합한 아동을 찾지 못할 경우 마지막 수단으로 외국에서 적합한 부모를 찾는다는 보충성의 원칙에 기반하고 있다. 따라서 아동 최우선의 원칙을 고려할 때, 국제간에 이루어지는 입양 업무뿐만 아니라 전반적인 아동 보호 체계, 미혼모 지원, 국내 입양에 대한 내용 전반을 다루어야 할 필요가 있다. 협약은 국내 아동 보호 체계와 관련하여 국제 입양이 포괄적인 아동 및 가족 복지 정책 내에 포함되는 것을 장려하고 있으며 위기가정 지원, 가족으로부터 아동의 분리 예방, 원가족 또는 친인척에 의한 양육, 국내 입양, 위탁과 거주 보호 등의 임시 조치도

이러한 정책 내에 포함되어야 할 것으로 보고 있다(HCCH, 2008). 따라서 입양 체계 개편안에는 입양 대상 아동뿐만 아니라 국내 아동 전반의 보호 체계를 강화하는 내용을 포함할 필요가 있다. 전체 아동 보호 체계 내에서 어떤 아동이 입양 대상이 되어야 하는지 내실 있게 판단하는 주체의 역할이 주어질 필요가 있다.

[그림 5-1] 공공 입양 체계 개편안: 개요



제2절 공공 입양 체계 구축의 방향과 대상

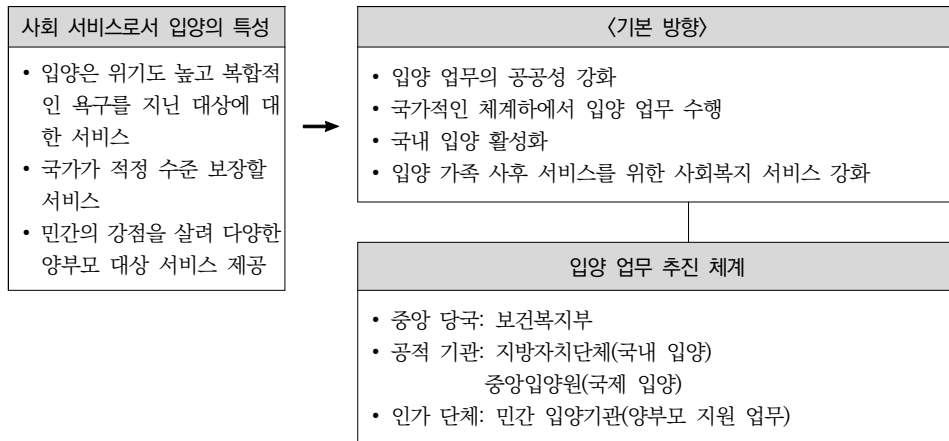
1. 입양 업무 추진 체계

공공 입양 체계 구축의 기본 방향은 아동의 최선의 이익과 기본권을 존중하는 입양의 보장이라는 헤이그국제아동입양협약의 지향성을 충실히 따르는 한편, 우리나라가 가지고 있는 입양을 둘러싼 이슈를 해결하고자 하는 데 초점을 두었다. 입양은 위기가 높고 복합적인 욕구를 지닌 대상에 대한 서비스이다. 입양은 원가정으로부터 분리된 영아에 대해 긴급하게 서비스가 개입되어야 하고 입양의 직접적인 대상자인 친생부모, 입양 아동, 입양 부모가 가지고 있는 욕구는 복합적이라고 볼 수 있다. 또한 입양을 통해 아동 인생 전반이 변화하는 등 개인에게 미치는 파급력이 상당히 크다. 이러한 점을 고려할 때 입양은 국가 차원에서 표준화된 서비스가 제공되어야 한다. 또한 복합적인 욕구를 지닌 입양 대상자에 대해 특화된 사회복지 서비스를 제공하기 위해서는 민간의 강점을 살려 다양한 양부모 대상 서비스를 제공할 필요가 있다. 이러한 취지하에 본 연구는 아동의 최우선의 원칙에 부합하는 입양이 이루어질 수 있도록 입양 업무에서 공공성을 강화하는 방향으로 추진 체계 안을 제시하면서 국내 입양과 입양 가족을

위한 사후 서비스가 사회복지 서비스의 제공을 통해 강화될 수 있는 방향으로 입양 체계 방향을 마련하였다.

입양 업무를 추진할 중앙 당국, 공적 기관, 인가 단체는 다음과 같이 구성한다. 중앙 당국은 지금까지 입양 정책을 주관해 온 보건복지부가 담당하도록 한다. 보건복지부의 입양 업무를 함께 수행할 공적 기관으로 국외 입양은 중앙입양원, 국내 입양은 지자체가 담당한다. 인가 단체로서 민간 입양기관은 사회복지 서비스 제공 차원에서 양부모 지원 관련 업무를 수행한다.

[그림 5-2] 입양 업무의 기본 방향과 추진 체계



국외 입양은 크게 국내에 상거소를 가지고 있는 요보호 아동을 외국에 상거소를 가지고 있는 양부모에게 입양 보내는 경우와, 외국에 상거소를 가지고 있는 아동을 국내에 상거소를 가지고 있는 양부모가 입양하는 경우가 모두 해당된다. 국외로 국내 요보호 아동을 입양 보내는 것은 보완성의 원칙에 따라 국내에서 적절한 양부모를 찾지 못했을 때 아동 복지를 위한 최선의 선택으로서 결정될 사항이다. 외국으로 입양 간 아동들이 국적을 취득하고 새로운 가정에서 잘 적응하고 생활하는지 확인하기 위한 사후 관리와 사후 서비스가 철저하게 이루어질 필요가 있으며 이들에 대한 개인 정보도 관리되고 보관될 필요가 있다. 이러한 측면에서 볼 때 외국으로 아동을 입양 보내는 국외 입양 업무는 상당 수준의 공공성이 요구되므로 공적인 영역에서 수행할 필요가 있다. 베트남과 태국 등 대표적인 출신 국가들도 국외 입양 업무를 공적인 영역인 중앙 정부

에서 수행하고 있음을 앞서 살펴보았다.

한편, 이와 달리 외국인 아동을 국내 양부모가 입양하는 경우는 대부분 결혼 이민자 여성이 본국의 전혼 자녀 혹은 친인척을 입양하는 형태를 보인다. 아동의 출신 국가와 입양 업무를 교류하고, 한국으로 입양 온 아동들의 사후 관리와 함께 이를 출신 국가에 보고하기 위하여 공적인 부문에서 역할을 담당할 필요가 있다. 이러한 배경하에 본 연구는 국외 입양 업무는 공적인 부문에서 수행하는 것이 바람직하다고 보고, 국외 입양 업무 수행 주체를 중앙입양원으로 제시하였다.

국내 입양은 요보호 대상 아동을 보호하는 정책이며 현재 국가적인 보호 체계하에서 이루어지고 있다. 요보호 아동은 지역 사회에서 발생하기 때문에 입양 대상 아동의 일차적인 창구 역할과 국내 입양 업무는 지자체에서 수행하도록 한다. 입양 대상 아동의 발생 건수를 고려하여 기초 지자체보다는 광역 지자체에서 해당 아동의 관리와 보호 그리고 입양 업무를 수행한다. 보다 장기적인 시각에서 광역 지자체를 중심으로 하는 요보호 아동 보호 체계를 마련하여 아동 입양 업무를 이에 포함하여 수행하도록 한다.

양부모 상담과 교육은 민간 입양기관이 주도적인 역할을 수행하도록 한다. 국내 입양 가정에 대한 적극적인 지원을 위해서는 사회복지 서비스 차원에서 양부모 교육과 상담 기능을 강화할 필요가 있다. 입양 가정에서 아동이 적응을 잘 못하거나 입양 아동 특성에 대한 이해가 부족해서 양부모가 양육에 어려움을 겪는 등 사후적인 서비스가 필요한 상황에 대응하기 위하여 적절한 양부모 교육과 사후 관리 서비스가 이루어져야 한다. 이러한 양부모 교육과 서비스는 민간 사회복지단체에서 서비스를 개발하여 제공하는 것이 효과적일 것으로 본다.

종합적으로 볼 때 입양 업무를 중앙 당국(보건복지부), 중앙입양원(국외 입양), 지자체(국내 입양), 민간 입양기관(양부모 업무)로 분담하여 수행하되, 입양 절차에서 핵심적인 부분을 차지하는 입양 대상 아동 결정과 결연 등 주요한 결정 사항은 공공 부문에서 이루어지도록 한다.

공공 입양 체계 구축은 신정부의 사회복지 정책 방향과 맞물려 더욱 탄력을 받아 추진될 수 있을 것으로 본다. 신정부는 보건복지 정책의 국정 기조로서 자녀 출생·양육·교육의 국가 책임 시스템 구현, 출생에 대한 사회 책임 확립, 아동·가족에 대한 사회적 지지 및 투자 강화를 천명한 바 있다. 입양 아동의 권리 강화는 신정부가 중점적으로 다루는 중요 분야 중의 하나이다. 신정부는 사회복지 업무에서 공공성 강화를 강조하

고 있으므로 입양 대상 아동을 공적인 부분에서 보호하고 입양 업무를 공공 부문에서 주도적으로 수행하는 방식을 지지할 것으로 보인다. 사회 서비스 공공 인프라 구축도 신정부의 국정 기조 중의 하나이므로 요보호 아동을 보호할 수 있는 공공시설을 설치하고 공공 체계에서 입양 업무를 추진할 수 있는 여지가 클 것으로 보인다.

공공 입양 체계 구축은 국내외 입양 현실을 고려해 문제성이 시급하여 수정이 필요하거나 바로 추진할 수 있는 것은 단시일 내에 마련하고, 광범위한 체계 개편이 필요하거나 단계별로 추진이 필요한 부분에 대해서는 중기와 장기에 걸쳐 추진하는 것이 바람직할 것이다. 공공 입양 체계는 하루아침에 구축될 수 있는 것이 아니며 지난 반세기 이상 민간 중심으로 입양 업무를 수행해 온 우리나라의 현실에서는 더욱 그러하다 할 것이다. 따라서 공공 입양 체계 구축은 보다 장기적인 시각을 가지고 체계적으로 추진할 필요가 있다. 헤이그 협약 가이드라인도 입양 체계를 구축함에 있어 국내의 현실적인 여건을 감안하여 단기, 중기, 장기로 계획을 세워 추진할 것을 권고하고 있다(HCCH, 2008). 따라서 우리나라도 현실적으로 개선이 시급한 부분을 시작으로 단계적으로 추진하면서 공고한 공공 입양 체계를 구축해야 할 것이다.

2. 입양 유형별 주요 이슈

헤이그 협약은 양부모와 입양 대상 아동이 상거소(habitual residence place)를 달리하는 경우 협약의 대상으로 보고 있다. 따라서 헤이그 협약에 가입한 당사국은 입양에 있어 국가 간의 상거소 이동이 있다면 협약 내용을 준수해야 할 의무가 있다. 국외 입양은 우리나라의 아동을 외국의 양부모가 입양하는 경우와 외국의 아동을 우리나라 양부모가 입양하는 경우가 모두 포함된다. 지금까지 우리나라에서 국외 입양은 국내 요보호 아동을 외국의 양부모가 입양하는 경우가 대부분을 차지하고 있다. 외국의 요보호 아동을 국내 양부모가 입양하는 경우는 현재 민법 체계하에서 이루어지고 있으며 정확한 현황은 파악되지 않고 있다.

국내 양부모가 외국인 아동을 입양하는 국외 입양은 최근 결혼 이민자 여성의 유입으로 인하여 증가하고 있다. 결혼 이민자 여성이 본국에서 자신이 낳은 자녀 혹은 친인척 아동을 입양하는 사례가 이 경우에 해당한다. 정확한 통계 자료는 제공되고 있지 않지만 관련 전문가 면담 결과, 한국인과 결혼한 외국인 여성이 본국의 전혼 자녀 혹은

친인척 아동을 입양하는 경우는 연도별로 증가하고 있다고 지적되고 있다. 외국인 전혼 자녀 입양은 민법의 체계하에서 가정법원이 업무를 담당하고 있다. 우리나라 아동이 외국으로 입양 가는 것과 마찬가지로 국내로 입양된 외국인 아동의 건강한 발달을 보장하고 한국 국적 취득 등 외국인 입양 아동의 권리 강화를 위한 노력이 뒤따라야 할 필요가 있다. 이는 특히 국제 인구 이동이 증가하고 있어 다문화 아동의 유입이 지속되고 있는 국내 현실에서 더욱 요청된다 하겠다.

우리나라는 아직 헤이그 협약에 가입하지 않아 국가 간 아동 입양에 대한 협력 체계가 마련되어 있지 않다. 앞서 베트남 사례에서 보았듯이 한국으로 베트남 아동을 입양 보낼 때 국외 입양을 담당하고 있는 중앙 당국 간의 상호 교류 없이 국제 입양이 이루어지고 있는 것이 지적되었다. 외국인 입양 아동의 한국 국적 취득, 국내 적응 상황 등 사후 관리 사항을 출신 국가에 보고하여 외국인 입양 아동을 보호하려는 노력이 필요하다. 또한 외국인 아동의 탈취 및 불법 입양을 막기 위한 국제적인 공조 체계 강화가 필요하다. 따라서 외국인 아동을 국내 양부모가 입양하는 경우도 공공 입양 체계 안에서 수행될 필요가 있다고 보았다. 헤이그 협약 이행을 위한 법령 마련에서 국외 입양에 대해서는 전반적인 아동의 입양을 모두 아우르면서 헤이그 협약의 내용을 준수할 수 있는 내용을 마련해야 할 것이다.

앞서 제시한 바와 같이 헤이그 협약은 “보완성의 원칙”에 따라 원가정을 최대한 보호하기 위해 노력하고 아동이 원가정에서 보호되기 어려운 경우 국내에서 적절한 양부모를 찾아줄 것을 강조하고 있다. 따라서 아동을 국외 입양을 보내기 전단계로서 국내 입양을 우선 추진하는 것은 헤이그 협약의 정신을 이행하는 데 매우 중요한 부분을 차지한다. 또한 이러한 아동들이 새로운 가정에서 잘 적응하고 건강하게 자라날 수 있도록 지속적인 사후 서비스를 제공하는 등 국가적인 지원이 필요하다.

최근 친족 등의 자녀를 입양한 경우에서 아동 학대가 발생한 사건이 보여 주듯이 친족 등의 입양에 대해서도 양부모 교육 및 서비스가 필요하다. 친족 등의 양부모도 적절한 부모 역할을 할 수 있도록 입양 전에 부모 교육을 의무화하는 것이 필요하며 양부모로서의 적합성에 대한 판정도 면밀하게 이루어져야 할 것이다. 요보호 아동을 입양한 가정뿐만 아니라 전혼 자녀 혹은 친인척 아동을 입양한 가정에 대해서도 아동들이 새로운 가정에서 건강하게 자라고 있는지 모니터링하는 사후 관리와 사후 서비스 제공이 필요하다. 친족 등의 아동을 입양하는 양부모에 대한 교육과 사후 관리는 요보호 아동

의 양부모 교육과 사후 관리와 같은 맥락으로 사회복지 서비스 제공 차원에서 이루어져서 적절한 양부모 교육과 사후 관리가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

입양은 유형별로 서로 다른 이슈를 가지고 있으므로 공공 입양 체계를 구축할 때 각 입양 유형이 가지고 있는 이슈를 충분히 다룰 수 있도록 설계되어야 한다. 예를 들어 국내 요보호 아동이 국내 양부모에게 입양되는 경우는 국내 입양 가족 지원, 아동 중심의 입양 강화, 입양 가정에 대한 지속적인 사후 서비스 제공 등이 주요 이슈일 것이다. 국내 요보호 아동이 국외 양부모에게 입양되는 경우는 국내에서 적절한 가정을 찾지 못하여 최후의 수단으로 국외 입양을 고려한다는 보완성의 원칙을 철저히 지키고, 입양 아동이 외국의 양부모 가정에서 잘 자라고 있는지 지속적으로 관리하고, 해당 국가의 국적 취득, 아동의 정보 관리 등 입양 아동의 권리 강화에 초점을 두어야 할 것이다. 국내 친족 등의 아동을 국내 친인척이 입양하는 경우에 대해서는 양부모의 적합성 검증, 양부모 교육, 입양 간 아동이 새로운 가정에서 건강하게 양육되고 있는가에 대한 사후 서비스가 강화되어야 한다. 외국의 아동을 국내 양부모가 입양하는 경우에 대해서는 아동 및 양부모 적합성 검증, 국적 취득 등 아동 권리 보호, 사후 관리를 위한 국제적인 공조 체계 구축 등이 주요 논의 대상이 될 것이다.

제3절 단계별 입양 업무 체계 구축 방안

본 절에서는 앞서 제시한 공공 입양 체계 기본 방향에 따라 입양 절차 단계별로 입양 업무를 추진할 주체와 역할을 기술하고자 한다. 입양 절차는 아동 절차, 양부모 절차, 결연 및 입양 허가, 사후 관리 및 사후 서비스의 네 가지로 구분하여 제시하였다.

1. 아동 절차

가. 상담 및 입양 의뢰

협약은 아동이 보호 체계로 들어가거나 입양에 적격하게 되는 방식을 법률 혹은 이행 규칙이나 실행 규칙과 같은 공식적인 메커니즘을 통해 이루어지도록 권고하고 있

다. 아동이 보호 시설에 입소하는 공식적인 기준을 마련하는 것은 아동의 유괴나 매매를 막기 위해서이다. 따라서 원가정 보호를 위해 최대한 노력하고 입양 아동으로서의 적격성 판단이 적절하게 이루어지도록 하기 위해서 친생부모의 방문 및 입양 상담, 양육 안내, 입양 의뢰는 공적인 영역에서 수행하는 것이 적합하다.

현재 요보호 아동에 대한 상담은 대체로 친부모가 입양을 결정한 경우에는 입양기관, 양육을 선택한 경우는 미혼모 시설에 상담 및 의뢰를 하며, 일시적인 보호가 필요한 경우에는 보육원에 아동을 맡기는 관행으로 이루어지고 있다. 요보호 아동에 대한 최선의 선택이 이루어지도록 하기 위해서는 공적인 부분으로 상담 및 의뢰 창구를 일원화하여 친부모에게 가능한 한 다양한 선택지를 제공할 필요가 있다.

친생부모 상담 및 입양 의뢰는 광역 지자체의 아동복지센터에서 수행하도록 한다. 몇 개의 광역 지자체를 묶은 권역별로 입양 업무를 수행할 때 지자체 간 예산 배분에 어려움이 따른다. 따라서 예산을 별도로 수립하여 운영할 수 있도록 광역 지자체 단위의 아동복지센터에서 업무를 수행하는 것이 필요하다. 광역 지자체의 아동복지센터는 국내 입양, 아동 일시 보호, 아동 학대 예방, 아동 복지 전문 상담을 수행하고 있는 서울특별시 직영 아동복지센터를 모형으로 하여 입양을 포함한 전반적인 요보호 아동의 보호 업무를 수행하도록 한다. 공공아동복지센터에서는 미혼모에 대한 초기 상담을 수행해야 하기 때문에 친가족 보호를 위한 미혼모 상담이 충실하게 이루어져야 한다. 따라서 양육을 원하는 미혼모에 대한 시설 연계 및 자립 지원을 위한 다양한 프로그램에 대한 안내와 상담도 함께 이루어져야 할 것이다.

광역 지자체에서 아동복지센터를 담당하는 주체는 다양한 대안을 고려할 수 있다. 현재 광역 지자체가 직영으로 공공 아동복지센터를 운영하고 있는 곳은 서울특별시의 아동복지센터, 부산광역시의 아동보호종합센터, 인천광역시 아동복지관 세 곳이다. 서울시 아동복지센터는 아동 입양 업무를 수행하고 있지만, 부산시의 아동 보호 종합 센터와 인천시의 아동복지관은 아동 학대 업무를 주로 하고 있으며 입양 실무 업무는 하지 않고 있다. 서울과 부산을 제외한 나머지 광역 지자체에는 지자체가 직영으로 운영하는 아동복지센터가 없다. 친생부모의 주소지를 기준으로 한 입양 대상 아동 발생 현황을 살펴보면 2016년 현재 경기도가 196명으로, 경기도에서 가장 많은 입양 대상 아동이 발생하고 있으나(부표 1 참조), 경기도에는 지자체가 직영으로 운영하고 있는 아동 보호 종합 센터가 없다. 따라서 입양 대상 아동 발생 수를 볼 때 경기도는 지자체가 직

영으로 운영하는 공공 아동복지센터를 새로이 설립하는 것이 필요할 것으로 보인다. 따라서 광역 지자체 아동복지센터 모형을 선택할 경우, 부산시과 인천시의 아동복지센터는 미혼모 상담 및 입양 상담 업무를 추가하는 것이 필요하며, 경기도는 새롭게 아동복지센터를 설립하는 것이 필요할 것이다.

서울시, 부산시, 인천시, 경기도를 제외한 나머지 광역 지자체는 입양 대상 아동 발생 건수가 많지 않으므로 기존에 설치되어 있는 아동 보호 관련 시설을 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 해당 시설이 가지고 있는 아동 복지 관련 업무 노하우를 활용할 수 있다는 면에서 바람직하다. 이에 대한 대안으로 기초 지자체에 마련되어 있는 “드림 스타트”를 활용할 수 있다. 드림 스타트는 취약 계층 아동 복지 업무를 주로 수행하고 있어 친생 부모 상담 및 양육 안내, 입양 의뢰 등의 업무를 수행한 경험이 없기 때문에 입양 업무에 대한 교육 및 적절한 인력 보강 그리고 이에 대한 예산 지원이 필요할 것으로 보인다. 또한 드림 스타트는 기초 지자체에 마련되어 있기 때문에 업무가 활성화되어 있는 대표적인 센터를 지정하여 광역 단위의 입양 업무를 수행할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

장기적인 측면에서 볼 때 신정부가 공약으로 제시한 “아동 보호 종합지원체계”가 구축되면 미혼모 상담, 입양 대상 아동의 양육을 포함한 전반적인 요보호 아동에 대한 업무를 동 체계에서 담당하도록 하는 것이 적합할 것이다. 이는 입양 대상 아동에 대한 보호가 국가 아동 보호 체계 안에서 이루어져야 한다고 천명하고 있는 헤이그국제아동입양협약의 정신과도 일치한다. 이러한 방향성은 신정부의 국정 기조와도 일치한다. 신정부는 아동 보호 종합지원체계 구축을 국정 과제로 제시하고 세부적인 사항으로 학대 아동, 입양 아동, 요보호 아동을 지원하기 위한 중앙과 지방의 컨트롤타워 기능과 공공성을 강화하며, 공공 중심의 아동 보호 종합지원체계를 구축하고, 아동 보호 전문기관의 기능 및 역할을 재정비할 것을 제시하였다(국정기획자문위원회, 2017). 보다 구체적으로 2017년 아동 보호 종합지원체계 구축을 위하여 아동복지법 개정을 추진하고, 2018년 중앙·지방 컨트롤타워 기능 구축을 위하여 전담 기구를 마련할 것으로 계획하고 있다.

나. 아동 일시 보호

협약 가이드라인은 요보호 아동에게 일시 보호 서비스를 제공하는 다양한 배경을 제시하였으며 그중에서 입양과 관련된 사항은 아동이 유기된 경우 가족을 찾는 노력이 이루어지는 동안, 영구적인 배치가 착수되는 동안의 임시 조치, 입양 가능성이 선언되기 전 임시 조치로 제시하고 있다. 일시 보호는 시설 또는 위탁 양육으로 이루어질 수 있으며 아동이 일시 보호 시설에 머무르는 기간 동안 원칙적으로 국가가 감독하는 것으로 하고 있다. 민간 시설에서 아동을 일시 보호하는 것은 공공 시설이 부족하기 때문이며 아동 양육과 보호가 공공시설 혹은 민간 시설 어떠한 곳에서 이루어지든 아동 양육 및 보호 시스템의 청렴성이 유지될 수 있도록 국가가 노력할 것을 강조하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 아동의 일시 보호는 광역 지자체의 아동복지센터가 담당하되 공공 일시 보호 시설이 부족한 경우에 한해서 민간 시설에 의뢰하는 것이 적합할 것이다.

공공 입양 체계에서 입양을 의뢰 받은 아동이 입양 대상 아동으로 확정되기 전까지 아동에 대한 일시 보호는 입양 업무를 수행하는 광역 지자체의 아동복지센터가 담당한다. 서울시, 경기도, 부산시, 인천시와 같이 입양 대상 아동 발생 건수가 많은 지자체는 해당 아동복지센터에서 아동들을 모두 일시 보호하기에는 시설과 인력이 부족할 수 있다. 따라서 해당 지자체의 일시 보호 시설 혹은 양육 시설에 아동 일시 보호를 의뢰할 필요가 있을 수 있다. 서울시, 부산시, 인천시의 경우 2016년 12월 31일 현재 일시보호시설의 현원이 정원에 미치지 못하고 있다. 또한 양육시설도 현원이 정원을 충족하지 못하고 있다(부표 2~4 참조). 따라서 아동 일시 보호를 위한 공간은 가능할 것으로 보인다. 하지만 입양 대상 아동의 대부분이 영아라는 사실을 감안해 볼 때 영아 양육을 위한 적절한 공간 및 설비 마련 그리고 영아를 양육할 수 있는 인력의 추가적인 배치는 필요할 것이다. 또한 아동이 민간 일시 보호소에서 보호되는 기간 동안 적절하게 보호되고 있는지 모니터링을 할 필요가 있다.

다. 아동 조사

협약 가이드라인은 아동 보고서의 중요성이 강조되어야 하며, 양부모에게 정보를 제공하기 위하여 작성하는 것이 아니라 입양을 통하여 더 나은 보호를 받을 수 있는 아동

을 확인하기 위하여 작성하는 것이라고 보고 있다. 아동 보고서는 입양 아동의 사후 서비스 제공을 위해서도 중요한데, 이는 아동이 성장하여 친부모를 찾을 때 아동 보고서에 나와 있는 정보를 활용할 수 있기 때문이다. 아동의 사회·의료적 정보는 아동의 최선의 이익을 보호하는 데 중요하며 결연과 양부모의 입양 결정에 중요한 기능을 한다. 따라서 아동 보고서는 아동의 상황을 잘 파악하고 아동의 최선의 이익을 위해 작성할 수 있는 담당자가 준비하는 것이 필요하다.

따라서 아동 조사는 아동 입양 상담이 초기에 의뢰되어 아동의 배경과 특징을 잘 파악할 수 있는 광역 지자체 아동복지센터의 입양 상담원이 담당하여 작성하는 것이 적절하다. 아동 조사에는 아동과 관련하여 친생 부모와 상담한 내용, 친생 부모의 입양 동의 여부 및 과정, 건강 검진, 심리 검사, 가정 환경 조사 등이 포함된다. 이러한 조사 결과를 기초로 지자체 담당자는 입양 대상 아동의 적격성을 판단하고 입양 대상 아동으로 결정한다. 입양 대상 아동으로 결정 난 이후 5개월 동안 국내 입양을 우선적으로 추진한다.

한편, 국내 양부모가 외국인 친인척 아동을 입양하는 경우 해당 아동이 입양 대상 아동으로서 적합한지에 대한 확인과 함께 외국인 불법 유입을 방지하기 위한 검토가 이루어져야 한다. 아동의 입양 적합성 판단은 출신국의 중앙 당국이 해야 하는 의무이다. 따라서 수령국 지위에서 우리나라는 출신국 당국과의 협조 및 서류 교환 등을 통해 외국인 아동의 입양 적합성을 확인하는 절차가 필요하다. 아동 신원 확인 등을 위해서는 출신국 중앙 당국과의 협조가, 그리고 외국인 아동의 입국 여부에 대해서는 국내 당국과의 협조가 요청된다. 국외 입양 업무를 수행하는 중앙입양원이 출신국의 중앙 당국과 협조하여 관련 서류와 정보를 교환하고, 외국인 출입국 관리 업무를 담당하는 법무부 담당자가 함께 패널을 이루어 외국인 아동의 입양 적합성을 확인하도록 한다.

라. 입양 전 보호

일시 보호 시설에서 입양 대상 아동의 보호가 끝난 후에 입양 전 보호는 입양 대상 아동이 의뢰된 광역 지자체 소재 양육 시설에서 수행하도록 한다. 아동복지시설의 정원 충족률은 2016년 12월말 현재 약 75%에 달하며 대구, 대전, 강원, 전남, 경북, 경남 등은 약 65% 내외의 수준을 보인다(부표 2~4 참조). 따라서 해당 지자체 내에 양육

시설이 부족한 경우 타 지자체에 양육을 의뢰할 수 있을 것으로 보인다. 앞서 아동 일시 보호에서 언급하였듯이 입양 대상 아동 대다수가 영아라는 사실을 감안해 볼 때 영아 양육을 위한 시설 보강 및 인력 재배치가 필요할 것으로 보인다.

일시 보호와 마찬가지로 아동이 입양 전 보호되는 기간 동안 국가가 감독해야 하며 일시 보호 기간 동안에도 아동에게 적합한 가족을 찾아 주기 위한 노력이 지속되어야 한다. 협약은 영구적인 보호로서 시설 보호는 일부 특수한 상황을 제외하고 아동을 위한 최선의 이익이라고 보지 않고 있다. 적절한 양부모를 국내에서 찾기 어렵고 해외에 적합한 가정이 존재할 경우 아동을 시설에 대거시키는 것은 바람직하지 않다고 보고 있다. 영구적으로 시설에 남아 있거나 여러 임시 위탁 가정을 전전하는 것은 국제 입양보다 우선시되는 바람직한 해결책이 될 수 없다고 보고 있다.

따라서 기본적으로 국가로부터 재정적인 지원을 받고 있어 시설에 아동을 남겨 두고 자 하는 유인이 적은 공공 양육 시설에서 입양 대상 아동을 양육하는 것이 가장 적절할 것으로 보인다. 그러나 공공 양육 시설의 수가 부족한 현 시점에서는 기존 민간 양육 시설을 활용하여 민간 위탁 형식으로 입양 아동 양육을 의뢰하는 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이때 민간 양육 시설은 정부가 제시하는 적합한 기준을 준수해야 하고 질적으로 우수한 양육 서비스를 보장하기 위해 국가로부터의 감시와 감독을 받아야 한다. 또한 아동을 위한 최선의 선택을 지지할 수 있는 시설이라야 한다. 이를 위해서는 민간 위탁 아동 양육 시설에 대해 안정적인 재정 지원이 이루어질 필요가 있다. 국가적인 차원에서 적절한 지원 방안이 마련되어야 할 것이며 지자체가 아닌 국고 보조 형태로 이루어질 필요가 있다.

시설 양육 이외에도 입양 대상 아동을 양육할 수 있는 다양한 대안을 고려할 수 있다. 입양 대상 아동의 대다수가 1세 미만의 영아라는 사실을 감안해 볼 때 시설 양육보다는 개인 양육 서비스가 더 적절할 수 있다. 현재 이루어지고 있는 일반 가정 위탁 제도는 대부분 친인척 아동을 대상으로 한다. 일반 가정 위탁에 대해서는 월 15만 원에 해당하는 양육 보조금과 국민기초생활보장법에 따른 생계비 지원이 제공되고 있다. 이러한 국가 보조금은 친인척 아동이 아닌 요보호 영아를 양육하기에는 매우 부족한 액수이다. 따라서 “전문 가정 위탁 제도”를 활용하여 입양 대상 아동을 돌보는 방안을 강구해 볼 수 있다.

현재 민간 입양기관에서 활용하고 있는 위탁 양육모를 공적인 영역으로 흡수하여 입

양 대상 아동을 양육하는 방법도 고려할 수 있다. 민간 입양기관의 위탁 양육모들은 입양 대상 아동들을 양육한 경험이 풍부하므로 이들이 가지고 있는 노하우를 적절하게 활용할 수 있을 것으로 보인다. 따라서 입양 아동을 위탁 양육하였던 경험을 전문 위탁모 자격 기준에 포함하여 현재 민간 입양기관에서 활동하고 있는 양육모들을 지속적으로 활용하는 방안을 모색할 수 있다. 다만 위탁 양육모를 공적인 영역으로 흡수할 경우 공공에서 요구하는 자격 기준에 미치지 못할 가능성이 있다. 예를 들어 현재 위탁 가정 선정 기준에 따르면 위탁 부모와 위탁 아동과의 나이 차이가 60세 미만이어야 하는 것으로 규정하고 있다. 오랜 기간 동안 입양 대상 아동을 양육해 온 민간 입양기관의 위탁 양육모들은 연령이 60세 이상인 자가 많아, 현재 위탁 가정의 선정 기준에 부합하지 못할 가능성이 있다. 또한 현재 민간 입양기관이 위탁모들에게 지급하는 사례비와 물품 후원금을 고려해 볼 때 이러한 비용을 정부가 현행과 유사한 수준으로 지급해 주기 위해서는 상당한 규모의 예산이 필요할 것으로 보인다.

양육 시설에서 입양 대상 아동을 보호할 경우 입양 대상 아동의 후견인은 양육 시설의 장이 맡도록 한다. 아동이 위탁 가정에 맡겨지는 경우 위탁모를 파견하는 가정 위탁 시설의 장이 후견인 역할을 담당하도록 한다. 입양 동의는 아동 후견인으로부터 받기 때문에 입양 대상 아동의 후견인을 누구로 지정하느냐가 입양 성사에 중요한 관건으로 작용한다. 헤이그 협약은 요보호 아동이 시설에서 영구적으로 보호되는 것보다는 적절한 가정을 찾아 주는 것을 목적으로 하고 있으므로 아동 보호를 맡고 있는 시설의 장들은 아동을 시설에서 보호하기보다는 적절한 가정을 찾아 주기 위한 노력을 해야 할 것이다.

아동 보고서 작성은 입양 대상 아동이 의뢰된 광역 지자체 아동복지센터 입양 담당자가 작성하되 민간 양육 시설에서 아동 양육을 맡고 있는 담당자와 협조하여 작성한다. 아동 보고서는 아동이 양육 시설에서 일정 기간 양육되는 동안 발견되는 심리사회적 특이 사항 등 입양 가정에서 아동을 양육할 때 특별하게 고려해야 할 사항에 대해 빠짐없이 기록한다.

〈표 5-1〉 단계별 입양 업무 체계 구축 방안: 아동 절차

단계	주체
친생부모 상담 및 입양 의뢰	<ul style="list-style-type: none"> ● 광역 지자체 아동복지센터 <ul style="list-style-type: none"> - 공공 아동복지센터가 기 설치되어 있는 곳 → 기존 시설 활용(서울시, 부산시, 인천시) - 공공 아동복지센터가 없는 곳 → 신규 시설 설치(경기도) → 그 외 지역은 드림 스타트 활용 (※ 광역 단위 입양 업무를 수행할 센터 지정) ● 장기적으로 아동 보호 종합지원체계 구축(신정부 공약) * 학대 아동, 입양 아동, 요보호 아동 지원을 위한 컨트롤타워
아동 일시 보호	<ul style="list-style-type: none"> ● 광역 지자체 아동복지센터 <ul style="list-style-type: none"> - 해당 지자체 일시 보호 시설, 양육 시설에 의뢰 - 영아 양육을 위한 공간 설비 인력 마련
아동 조사	<ul style="list-style-type: none"> ● 광역 지자체 아동복지센터 입양 상담원 <ul style="list-style-type: none"> - 입양 대상 아동 적격성 판정 및 결정
입양 전 보호	<ul style="list-style-type: none"> ● 광역 지자체 소재 양육 시설 <ul style="list-style-type: none"> - 영아 양육을 위한 공간 설비 인력 마련 - 민간 양육 시설 혹은 타 지자체 양육 시설에 위탁 ● 전문 가정 위탁 제도, 민간 입양기관 위탁 양육모
아동 보고서 작성	<ul style="list-style-type: none"> ● 광역 지자체 아동복지센터 입양 상담원 <ul style="list-style-type: none"> - 아동을 보호하는 양육 시설 담당자와 협조

2. 양부모 절차

협약은 수령국의 권한 당국이 양부모가 입양하기에 적격하고 적합하다고 결정한 경우에만 이루어질 수 있다고 보고 있으며 양부모에 대해 평가하는 역할을 담당할 당국 또는 기관을 정하도록 하고 있다. 양부모에 대한 평가는 자격을 갖춘 사회복지 전문가에 의해 이루어지도록 하고 있으며 권한 당국이 이를 검토하고 승인하도록 하고 있다. 양부모는 아동을 양육할 능력을 평가받아야 하며 국가는 양부모로서의 적합성과 적격성을 평가하는 절차나 기준을 수립해야 한다고 보았다. 또한 어떤 기관이 양부모를 준비시키고 양부모로서의 적합한 자격을 부여할 것인지를 결정하는 것은 중요하다고 보았다.

본 연구는 양부모 절차는 입양 아동의 최선의 이익을 보장하기 위하여 양부모에 대한 교육이 적절하게 이루어지고 양부모 적합성 판정이 적절하게 이루어지도록 하는 데 중점을 두었다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 양부모 관련 절차는 기본적으로 지자체의 아동복지센터가 권한과 책임을 가지고 수행하는 것으로 하였다. 양부모 상담 및 교육 등 사회복지 서비스 차원에서 효과적으로 수행할 수 있는 부분에 대해서는 민간 입양기관에 양부모 업무를 인가하여 수행할 수 있도록 하였다. 협약은 양부모 상담이 입양을 위한 준비이며 훈련과 교육이 포함될 수 있다고 보고 있다. 양부모 교육을 통해 입양과 관련한 어려움에 대응하는 능력과 변화하는 상황에 적응하는 능력을 키우고 “양부모 됨”의 자격을 준비시켜야 한다고 보았다. 이러한 측면에서 양부모 상담 및 교육은 사회복지 서비스 차원에서 제공하는 것이 적절하다고 본다. 종합하건대, 양부모 자격 확인 등 양부모의 입양 적격성 판단은 지자체가 담당하면서 양부모 신청 및 상담, 가정 조사, 양부모 보고서 작성 등은 민간 입양기관을 활용하는 것으로 한다.

현재 민간 입양기관은 지방에 지역 사무소를 두고 있고 지역별로도 입양 업무를 수행하고 있는 기관이 마련되어 있어 전국의 예비 양부모가 방문하고 상담하는 데 큰 어려움은 없을 것으로 본다(부표 5 참조). 따라서 양부모의 초기 방문 및 상담과 입양 신청은 민간 입양기관에서 수행하고 입양 신청서를 양부모 소재 광역 지자체로 송부하도록 한다.

양부모에 대한 교육과 조사는 민간 입양기관이 수행한다. 민간 입양기관의 역할을 양부모와 관련된 업무에 중점을 두도록 하여 양부모 교육에 대한 보다 강화된 커리큘럼을 개발하도록 한다. 한국 사회의 부모-자녀 간 관계가 혈연 중심으로 강하게 형성되는 점을 고려할 때 요보호 아동을 입양하여 양육하는 양부모들은 친생부모-자녀가 가지고 있는 양육 과업 이상의 이슈를 가지고 있다. 현재 부모 중심으로 이루어지고 있는 입양을 아동 중심으로 바꾸기 위하여 입양 부모들에 대한 적절한 교육과 상담이 이루어져야 한다. 또한 양부모에 대해 적절한 교육을 제공함으로써 입양 가정에서 발생할 수 있는 아동 학대 문제도 사전에 방지할 수 있을 것이다.

양부모에 대한 교육과 아울러 양부모에 대한 기본적인 가정 조사는 입양기관이 수행한다. 입양기관은 준비한 자료를 기반으로 양부모 보고서를 작성하여 양부모 소재 광역 지자체 아동복지센터에 송부한다. 입양기관이 준비한 서류를 바탕으로 양부모 소재 광역 지자체의 아동복지센터는 가정 조사 및 심리 검사 등에 기반하여 부모로서의 양

육 적합성을 판정하고, 나이 및 범죄 경력 등 법적 요인 충족 여부를 확인한다. 지자체 아동복지센터는 입양기관이 작성한 양부모 보고서를 검토하고 필요하다고 판단될 때 추가적으로 양부모에 대한 조사를 수행한다.

국내 요보호 아동을 입양하려는 외국 양부모는 수령국 법률에서 정하는 절차를 거쳐서 입양 신청을 한다. 국외 입양 업무를 담당하는 중앙입양원이 수령국에서 송부한 양부모 보고서를 수령하고 보고서가 적절하게 작성되었는지 그리고 양부모로서의 적합성을 갖추었는지 검토한다.

친족 등의 자녀를 입양하는 경우에 아동 학대 사고가 발생한 것에서 볼 수 있듯이 친족 등의 입양이라 할지라도 적절한 양부모 상담 및 교육이 이루어져야 하고 가정 조사도 이루어질 필요가 있다. 현재 민법상 입양 부모에 대한 교육은 보건복지부, 가정법원, 중앙입양원이 공조하여 진행하고 있다. 이러한 양부모 교육에 민간 입양기관이 사회복지 서비스 차원에서 제공하는 양부모 상담 및 교육을 추가하여 공공과 민간이 상호 협력하는 체계하에 제공하는 방안을 고려할 수 있다.

국내 양부모가 외국인 친족 등의 아동을 입양하는 경우 순수한 의미에서 입양하는 것인지 아니면 순수하지 않은 목적(예를 들면 한국 국적 취득 혹은 아동 매매 및 탈취)으로 자녀를 입양하는지에 대해서 보다 면밀한 검토가 이루어져야 할 것이다.

국내 아동을 입양하고자 하는 외국 양부모에 대한 조사와 보고서 작성은 양부모 국가의 해당 기관이 수행한다. 수령 국가는 작성된 양부모 보고서와 관련 서류를 국외 입양을 담당하고 있는 중앙입양원에 송부한다. 중앙입양원은 수령 국가가 송부한 양부모 보고서와 관련 서류를 토대로 수령 당국이 승인한 양부모 입양 적격 내용에 대해 우리나라 법률상에도 결격이 사항이 없는지 확인한다. 중앙입양원은 양부모 보고서가 적절하게 작성되었는지 확인하고 양부모로서의 적합성을 갖추었는지 면밀하게 검토한 후, 추가적으로 필요한 정보가 있거나 사실 관계 파악이 필요한 경우 이를 출신 국가에 요청한다.

〈표 5-2〉 단계별 입양 업무 체계 구축 방안: 양부모 절차

단계	주체
양부모 방문·상담 및 신청	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 입양기관 <ul style="list-style-type: none"> - 입양 신청서를 양부모 소재 광역 지자체에 송부
양부모 조사 및 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 입양기관 <ul style="list-style-type: none"> - 가정 조사 실시 - 양부모 보고서 작성 후 광역 지자체에 송부
양부모 적합성 판정	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 지자체 아동복지센터(국내 양부모) <ul style="list-style-type: none"> - 입양기관이 작성한 보고서 등 서류 검토 - 필요한 경우 추가적인 조사 실시 • 중앙입양원(국외 양부모) <ul style="list-style-type: none"> - 수령 국가가 송부한 양부모 보고서 검토 - 필요한 경우 추가적인 정보를 출신 국가에 요청

3. 결연 및 입양 허가

협약 가이드라인은 아동과 양부모 결연 시 해당 지역 내에서 아동에게 적합한 양부모를 찾고 해당 지역 내에서 찾지 못한 경우 다른 지역의 가족과 결연을 시도할 것을 권고하고 있다. 서로 다른 지자체 간 입양 대상 아동과 양부모를 결연하기 위해 권한 당국이 국내 모든 입양 대상 아동과 모든 양부모 명단을 등록하는 시스템을 구축하여 활용할 수 있다고 보았다(HCCH, 2008). 협약 가이드라인은 이러한 시스템을 통하여 국내에서 적절한 양부모를 찾지 못한 입양 대상 아동들의 국제 입양 가능성도 파악할 수 있다고 보았다. 결연은 개인이 아닌 팀이 맡아서 이행하여야 하며 아동 보호 및 심리·사회 영역 전문가 그리고 법적 요건을 파악할 수 있는 변호사가 합류하는 것이 바람직하다고 보았다. 이러한 사항을 반영하여 입양 대상 아동과 양부모 간의 결연 과정을 제안하면 다음과 같다.

결연은 우선적으로 동일한 광역 지자체 안에서 입양 대상 아동과 양부모 간의 결연을 시도한다. 광역 지자체의 아동복지센터는 입양을 의뢰받은 아동과 입양을 신청한 양부모 간의 결연을 시도한다. 아동복지센터의 담당자가 기본적으로 아동 보고서와 양부모 보고서에 기재된 내용을 중심으로 결연을 하되, 친부모를 상담한 아동복지센터 담당자, 입양 대상 아동을 보호 및 양육하고 있는 담당자, 양부모를 면담한 입양기관 담당자의 의견도 수렴한다. 필요한 경우 이러한 담당자들 간의 “결연 실무 패널 회의”를 개최할 수도 있다. 아동복지센터 내에서 결연이 결정되면 아동의 후견인인 시설장

의 검토와 승낙을 받는다. 후견인의 승낙이 이루어지고 난 후 입양기관은 양부모의 동의를 구한다.

동일한 지자체 내에서 적합한 아동과 부모를 찾지 못해 결연이 이루어지지 못한다면 타 지자체의 아동 혹은 양부모를 대상으로 결연을 시도한다. 이를 위해서 아동정보통합관리시스템(ACMS)에 아동 보고서와 양부모 보고서를 등재하여 지자체 아동복지센터 담당자가 접근할 수 있도록 한다. 아동 보고서와 양부모 보고서를 기본으로 결연을 시도하되 친부모를 상담한 아동복지센터 담당자, 아동을 양육하고 있는 양육 담당자, 입양 부모를 상담한 입양기관 상담사의 의견도 구한다. 서로 다른 지자체 사이에서 이루어지는 결연이므로 각 담당자들은 서로 다른 지자체에 소속된 기관에서 종사하고 있을 가능성이 크다. 따라서 원활한 결연 업무 수행을 위해 지자체 간 입양 업무 협조 체계를 구축할 필요가 있다. 입양 건수 실적에 대한 지자체 간 경쟁을 방지하기 위해 입양 실적은 아동 소재와 양부모 소재 지자체에서 모두 다 결연이 이루어진 것으로 간주한다.

입양 대상 아동과 양부모를 결연하는 과정에서 실무자들이 판단하기 어려운 문제에 직면한 경우(예를 들면 특수 욕구를 지닌 아동 등) “결연 위원회”를 구성하여 외부 전문가의 자문을 구하도록 한다. 결연 위원회는 아동 심리학, 입양 전문가, 의료 전문가 등을 포함하며, 결연 위원회 회의는 필요한 경우 상시적으로 개최하도록 한다.

국내 입양을 우선적으로 추진해야 하는 기간인 5개월이 지나도록 같은 지자체뿐만 아니라 타 지자체에서도 적합한 양부모를 찾지 못한 경우 국외 입양 대상 아동으로 선정한다. 국외 입양 대상자로 결정하는 문제는 지자체 아동복지센터 담당자와 양육 시설 담당자 간의 협의를 거치고 지자체 입양 담당 부서의 승인을 받아 이루어지도록 한다. 국외 입양 대상 아동으로 선정되었다 하더라도 국내 입양에 대한 가능성은 그대로 열어 두며 언제라도 적절한 국내 양부모가 발견될 경우 국내 입양 결연을 시도하도록 한다.

국외 입양 대상자로 결정된 아동의 리스트는 국외 입양 업무를 담당하고 있는 중앙입양원으로 송부한다. 중앙입양원의 담당자는 아동 보고서와 국외 양부모 보고서를 기초로 결연을 시도한다. 이때 친생부모를 상담한 아동 복지센터 담당자, 아동을 양육하고 있는 양육 시설 담당자, 그리고 양부모 보고서를 검토한 중앙입양원 담당자 간의 패널 회의를 거쳐 결연을 결정한다. 국내 입양과 마찬가지로 결연 위원회를 구성하여 실

무자 간에 판단하기 어려운 문제에 대해서 외부 전문가로부터 자문을 구한다. 결연이 결정된 후 지자체에 결연을 통보하고 지자체로부터 확인 및 승낙을 받은 후 수령국 당국과 최종 절차를 진행한다. 이러한 국외 입양 업무를 전담할 인력과 조직을 중앙입양원에 마련하는 것이 필요하다.

결연이 이루어지고 난 후 양자가 될 사람의 등록 기준지 또는 주소지 관할 가정법원에서 입양 허가를 받는다. 친족 등의 아동을 입양하는 경우 결연의 과정은 생략되며 가정법원에서 입양 허가를 받는다. 법원은 국내 양부모의 경우 광역 지자체에서 결정한 양부모 적합성 판정 그리고 외국 양부모의 경우 중앙입양원에서 확인한 양부모 적합성 판정 결과를 토대로 입양 허가를 결정한다. 외국인 아동을 입양하는 경우 역시 중앙입양원과 법무부가 함께 검토한 외국인 입양 아동 적합성 판정 결과를 토대로 입양 허가를 결정한다.

입양 허가 관련 행정 업무는 민간 입양기관에 위탁할 수 있을 것으로 본다. 양부모 업무와 행정 업무는 연결성이 있으므로 국내 양부모 업무를 위탁받아 수행하고 있는 민간 입양기관이 이를 함께 수행하는 경우 입양 업무의 효율성을 기할 수 있을 것으로 기대된다.

〈표 5-3〉 단계별 입양 업무 체계 구축 방안: 결연 및 입양 허가

단계	주체
결연	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 지자체 아동복지센터(국내 입양) <ul style="list-style-type: none"> - 결연 실무 패널: 친부모 상담원, 아동 양육 담당자, 양부모 상담원 - 결연 위원회: 실무자들이 판단하기 어려운 문제에 대한 자문 - 아동정보통합시스템(ACMS)에 아동 정보와 양부모 정보 등재 - 지자체 간 입양 업무 협조 체계 구축 • 중앙입양원(국제 입양) <ul style="list-style-type: none"> - 광역 지자체는 국제 입양 대상 아동 리스트를 중앙입양원으로 송부 - 결연 실무 패널: 친부모 상담원, 아동 양육 담당자, 중앙입양원 담당자 - 결연 위원회: 실무자들이 판단하기 어려운 문제에 대해 자문
후견인 동의	<ul style="list-style-type: none"> • 양육 시설의 장(양육 시설에서 보호) • 위탁 시설의 장(위탁 가정에서 보호)
입양 허가	• 가정법원
관련 행정 업무	<ul style="list-style-type: none"> • 민간 입양기관 <ul style="list-style-type: none"> - 양부모 법원 소환, 입양 허가 신청, 친양자 입양 신고, 아동 인도 등

4. 사후 관리 및 사후 서비스

국내 입양 가정에 대한 입양 후 1년간 의무 사후 관리는 양부모 주소지의 광역 지자체 아동복지센터에서 책임을 맡는다. 입양 아동의 학대를 방지하고 입양 간 아동이 초기에 가정에서 잘 적응하고 있는지 관리하는 것은 상당히 중요한 업무이다. 따라서 지자체의 책임하에 사후 관리를 수행하되 실제적인 업무는 양부모를 상담한 입양기관 담당자와 아동복지센터 담당자가 패넌을 구성하여 진행하도록 한다. 의무적인 사후 관리는 요보호 아동을 입양한 가족뿐만 아니라 친인척 아동을 입양한 가족에 대해서도 동일하게 수행하도록 한다.

1년간의 의무 사후 관리가 지난 후에 사후 서비스는 전반적인 가족 지원 사업으로 추진한다. 입양 가족만을 대상으로 프로그램을 제공할 때 입양 가족에 대한 낙인 효과를 줄 수 있어 입양 가족의 참여도를 저조하게 할 수 있다는 문제가 있을 수 있다. 따라서 입양 가족에게 국한된 프로그램 제공보다는 전체 가족 지원 프로그램으로 추진하는 것이 바람직할 것이다. 입양 가족이 가지고 있는 특별한 욕구에 부응할 수 있는 상담과 서비스를 제공하는 것이 필요할 것이다. 사후 서비스는 요보호 아동을 입양한 가족뿐만 아니라 친인척 아동을 입양한 가족에 대해서도 제공할 필요가 있다. 가족 상담사가 입양 가족이 가지고 있는 다양한 욕구를 이해하고 적절한 상담이 이루어질 수 있도록 특별한 교육을 제공할 필요가 있다. 입양인 단체, 입양기관, 입양 부모 단체에 위탁하여 사후 서비스 프로그램을 개발하고 제공하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

국외로 입양 보낸 아동에 대한 사후 관리는 중앙입양원이 담당한다. 중앙입양원은 입양 간 아동들의 국적 취득 사실을 확인받고 법무부에 국적 취득 사실을 보고한다. 법무부는 국적상실허가를 처리한 후 아동 소재지 관할 구청에 통보하고 관할 구청은 가족관계등록부를 정리한다. 중앙입양원은 입양정보통합관리시스템에 아동의 국적 취득 일을 등록한다. 중앙입양원은 사후 관리 보고 의무 기간인 1년 동안 최소 2회의 가정 방문을 포함한 4회 이상의 사후 관리에 대한 보고서를 국외 입양기관으로부터 송부받는다. 한국 입양 아동에 특화된 서비스를 포함하여 필요한 내용을 사후 관리로서 요청할 수 있다. 1년 이후에 이루어지는 사후 관리 서비스는 중앙입양원이 주관이 되어 민간 입양기관 등에 사업 수행을 위탁하는 형태로 다양한 사업을 수행할 수 있다.

국내로 입양 온 외국인 아동에 대한 사후 관리와 사후 서비스도 이루어져야 한다. 아

직 우리나라에는 외국에서 입양 온 아동에 대한 사후 관리 주체가 마련되어 있지 않다. 헤이그 협약 가입에 준비하기 위해서는 이러한 사후 관리 주체를 지정하는 것이 필요하며 국외 입양 업무를 담당하는 중앙입양원이 국내로 입양 오는 외국인 아동에 대한 사후 관리와 사후 서비스도 제공해야 할 것이다. 한국으로 입양 온 외국인 아동에 대한 사후 관리에는 외국인 아동의 국적 취득 여부 확인, 출신 국가가 요구하는 형태로 아동 보고서를 작성하고 출신 국가에 보고서를 제출하는 업무가 포함된다. 이후에 이루어지는 사후 관리 서비스는 아동이 외국인 아동임을 감안하여 다문화가정지원센터에 의뢰하여 추진하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

〈표 5-4〉 단계별 입양 업무 체계 구축 방안: 사후 관리 및 사후 서비스

단계	주체
사후 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 지자체 아동복지센터(국내 입양) <ul style="list-style-type: none"> - 양부모 상담 입양기관과 패넬을 구성하여 진행 • 중앙입양원(국제 입양) <ul style="list-style-type: none"> - 외국으로 입양 가는 국내 아동 - 외국에서 국내로 입양 오는 외국인 아동(※ 출신 국가와 협조 체계 구축)
사후 서비스	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙입양원 <ul style="list-style-type: none"> - 입양인 단체, 입양기관, 입양 부모 단체에 위탁(국내 입양 아동) - 다문화가정지원센터에 위탁(외국인 입양 아동)

제 6 장

결론

제1절 연구 결과 종합

제2절 정책 방안

제1절 연구 결과 종합

본 연구에서는 헤이그국제아동입양협약에 가입하기 위하여 국내 입양 체계를 개편하는 데 필요한 사항을 강구하고 이에 대한 정책 방안을 제시하였다. 한국 전쟁 이후에 시작된 국외 입양은 그동안 줄곧 민간을 중심으로 추진되어 왔다. 전후 국내외적으로 혼돈하였고 정부의 아동 복지를 위한 역할도 미비했던 시기에 국내에서 건강하게 양육하기 어려운 전쟁고아들을 국외로 입양 보내 그들이 가족 안에서 보호될 수 있도록 기회를 부여하였다는 측면에서 볼 때 민간 입양기관은 중요한 역할을 하였다고 볼 수 있다. 또한 1960~1970년대 요보호 아동을 위한 복지 체계가 미비하였고 경제적으로 어려웠던 시기에 가정에서 양육하기 어려워 친부모가 친권을 포기한 아동들에게 외국에서 새로운 부모를 만나 가족을 이룰 기회를 마련하여 주었다는 점에서도 민간 입양기관의 역할은 중요했다고 할 수 있다.

그러나 1980년대 급속한 경제 성장과 더불어 한국의 경제적 위상이 올라가고 절대 빈곤 이하에서 거주하는 가족과 아동들이 감소했음에도 불구하고 국외 입양이 지속되고 있다. 장애아, 남아, 연장아가 국내에서 입양되는 사례는 아직도 매우 저조하다. 이는 국내에서 아동의 최선의 이익보다는 부모 중심으로 입양이 이루어지고 있다는 사실을 반영한다. 특히 최근 입양 가정에서 입양아를 대상으로 저질러진 학대 사건들은 입양 가족과 입양 아동을 국가적인 측면에서 관리할 필요가 있다는 사실을 강조하고 있다.

이러한 측면에서 본 연구는 헤이그 협약이 제시하고 있는 협약 가입을 위한 선결과제를 검토하고 협약의 일반 원칙 및 주요 운영 원칙 그리고 중앙 당국과 인가 단체의 역할과 기능에 대해서 검토하였다. 또 협약이 제시하고 있는 아동 보호를 위한 국내 체계와 협약에 따른 국제 입양 절차를 아동 측면과 양부모 측면에서 검토하였다. 사회 서비스의 공공성 강화 원칙이 ① 위기도 높고 수요가 적어 수익성이 낮은 서비스, ② 위기도 높은 복합적 욕구를 지닌 대상의 서비스, ③ 국가가 적정 수준 보장할 서비스라는 점을 볼 때 입양 업무는 이러한 조건을 충족하여 공공성의 강화가 무엇보다도 필요한

영역이라 할 수 있다.

이러한 사실을 대변하듯 본 연구가 사례 조사 대상으로 삼은 베트남과 태국 등 아동을 입양 보내는 대부분의 송출 국가에서 아동의 입양 업무는 국가와 지방자치단체가 수행하고 있으며 민간의 역할은 양부모 지원 혹은 아동 보호 등 사회복지적인 서비스에 국한된 업무에 한해 이루어지고 있다. 아동의 입양과 관련한 업무는 상당한 수준의 책무성을 요구하고 있고 특히 아동을 외국에 입양 보내는 업무에 대해서는 공공의 역할이 강하게 개입되어야 한다는 사실을 강조하고 있다.

실로 입양기관이 보호하고 있는 입양 대상 아동 수는 해마다 줄어들고 있으며 이에 따라 입양기관에서 종사하고 있는 인력 수도 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다. 하지만 가족을 둘러싼 사회적 위험 요인이 증가하고 있으며 입양 후 가정에서의 적응과 입양 아동 양육에 대한 사회적 도움에 대한 욕구도 높아지고 있어 입양 업무는 갈수록 어려워지고 있다. 따라서 지금까지 민간이 주도적으로 수행한 입양 업무는 이제 공공의 주도하에 민간과 협력하여 추진해야 할 시점이라고 판단된다.

우리나라도 그동안 아동 입양 절차에 있어 공공의 역할이 많이 도입되었다. 법원 입양 허가제를 도입하여 입양 허가가 법원이라는 공공의 영역에서 이루어질 수 있도록 한 것이 가장 큰 성과이다. 하지만 아동 입양에서 아동권 보호를 위한 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있는 입양 아동의 적격성 판정, 양부모의 적격성 판정 그리고 결연은 민간 입양 기구가 주도적인 역할을 수행하고 있다. 입양 절차에 국한된 사항뿐만 아니라 친부모를 대상으로 하는 아동 입양 상담에서 공적인 차원의 개입이 미비하여 친가족 보존이라는 기본적인 원칙을 준수하는 데 한계가 있다. 입양 대상 아동의 보호와 양육도 전반적인 요보호 아동에 대한 보호 체계에서 체계적으로 이루어질 필요가 있다.

종합하건대 친가족 보호 및 아동 최우선의 원칙에 따라 적합한 양부모에게 아동을 입양 보내는 것을 보장하기 위해서는 입양 절차 수행 시 아동권 보호를 위한 핵심적인 부분에서 공공의 역할이 강조될 필요가 있다. 민간은 사회복지 서비스를 제공하는 영역에서 보다 큰 역할을 수행할 수 있을 것으로 본다. 민간과 공공이 협력하여 입양 업무를 수행할 때 보다 큰 시너지 효과를 발휘하여 국내 요보호 아동을 적절하게 보호하고 아동들의 권리가 확보될 수 있게 할 것으로 기대된다.

제2절 정책 방안

본 연구는 입양 지원 체계 개편을 위한 기본 방향으로 입양 업무의 공공성 강화를 제시하고, 보다 구체적으로 국가적인 체계하에서 입양 업무를 수행하고 국내 입양 활성화와 입양 가족 사후 서비스를 위한 사회복지 서비스를 강화하는 것을 제시하였다. 이를 위한 공공 입양 체계로서 중앙 당국은 보건복지부, 공적 기관은 지자체와 중앙입양원으로 제시하였다. 국내 입양 업무는 지자체가 담당하며, 국외 입양 업무는 중앙입양원이 담당하도록 하였다. 인가 단체로서 민간 입양기관은 양부모 상담 및 교육 등 양부모 지원 업무와 관련 행정 업무를 지원하는 것으로 하였다. 공공 입양 체계를 통해 입양 절차에 있어 중요한 결정 사안인 입양 대상 아동 적합성 판정, 양부모 적합성 판정, 결연, 입양 허가 등은 공공을 중심으로 이루어지도록 하였다.

헤이그국제아동입양협약은 상거소를 달리하는 아동과 양부모 간의 국제적인 입양을 다루고 있다. 또한 이와 더불어 요보호 아동의 보호를 위한 최후 수단으로서의 국제 입양이 고려되기 전 단계인 친가족 보호와 국내 입양을 강조하고 있다. 따라서 국내 공공 입양 체계 개편 대상은 아동 전반에 대한 보호 체계 강화와 함께 국외 입양 및 국내 입양을 모두 포함하는 것으로 하였다.

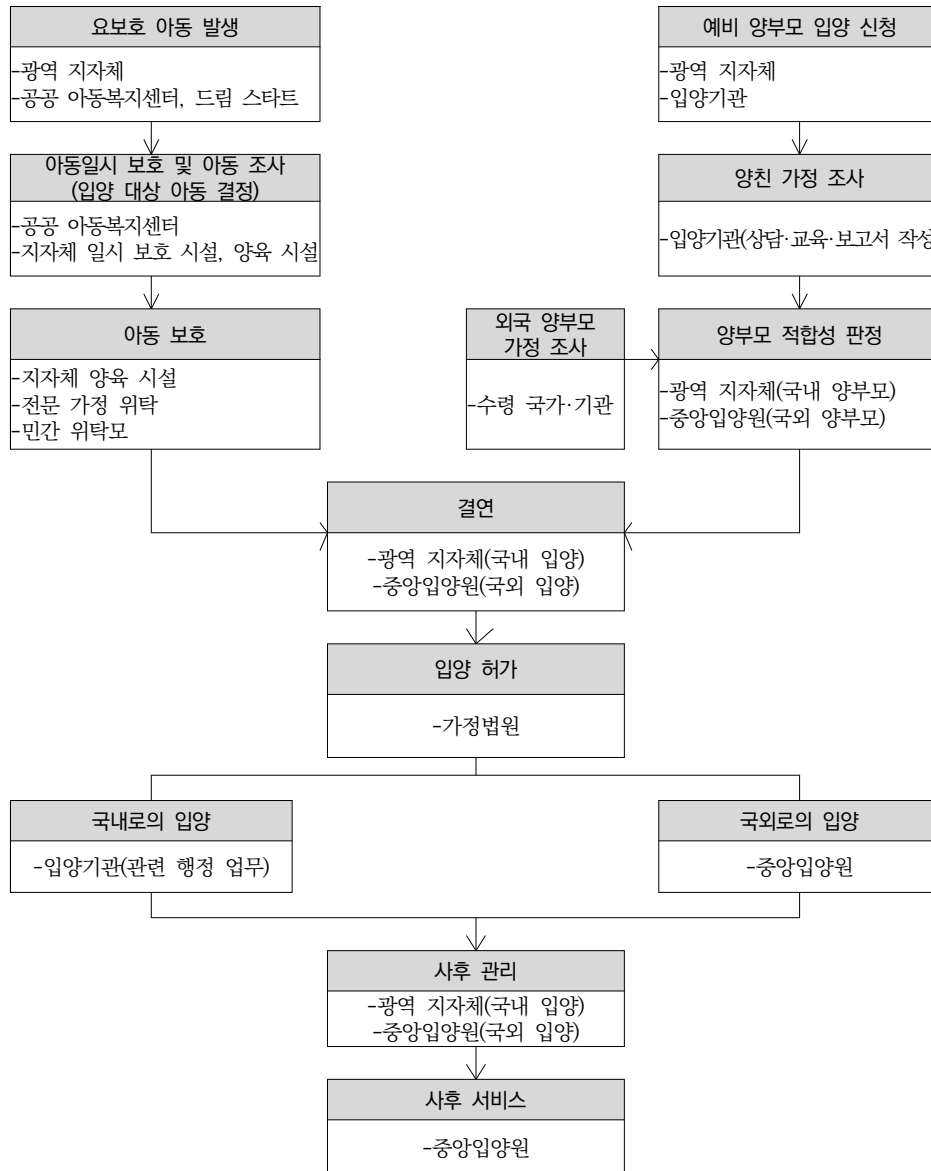
단계별 입양 업무 체계 구축 방안은 아동 절차, 양부모 절차, 결연 및 입양 허가, 사후 관리와 사후 서비스 단계별로 제시하였다. 아동 절차는 기본적으로 광역 지자체 중심으로 이루어지도록 하였다. 친생부모 상담 및 입양 의뢰, 아동 조사, 아동 보고서 작성은 광역 지자체의 아동복지센터에서 수행하는 것으로 하였다. 아동복지센터는 광역 지자체에 마련되어 있는 공공 아동복지센터에서 입양 역할을 보강하여 마련하고 공공 아동복지센터가 없는 경우 “드림스타트”를 활용하는 방안을 제시하였다. 신정부 공약에 따라 아동 보호 종합지원체계가 마련되는 경우 전반적인 요보호 아동 복지 업무와 함께 아동 입양 업무도 포함하여 추진할 수 있을 것으로 기대된다. 아동 일시 보호와 아동 양육은 지자체 소재 일시 보호 시설과 양육 시설에서 수행할 것으로 제시하였다. 입양 대상 아동이 영아라는 특수성을 고려하여 시설에서 양육하는 경우 영아 양육에 적절한 공간과 설비를 마련하고 인력을 제공하는 것이 필요할 것으로 보았다. 시설 양육 이외에도 전문 가정 위탁 제도 혹은 민간 입양기관의 양육모를 활용하는 방안을 제시하였다.

양부모 절차는 기본적으로 광역 지자체가 책임을 지고 수행하되 민간 입양기관에서 사회복지 서비스 차원에서 양부모 지원 업무가 이루어지도록 하였다. 요보호 아동을 입양하는 경우 양부모는 민간 입양기관을 방문하여 상담한 후 입양 신청을 하도록 하였다. 양부모 조사 및 교육은 요보호 아동을 입양하는 경우와 친족 등의 아동을 입양하는 경우 모두 이루어지도록 하였으며, 민간 입양기관이 주도적인 역할을 수행하는 것으로 하였다. 양부모 보고서는 민간 입양기관이 작성하여 광역 지자체에 송부하도록 하였다. 양부모 적합성 판정은 입양기관이 작성한 양부모 보고서를 기초로 하여 국내 양부모에 대해서는 광역 지자체의 아동복지센터, 국외 양부모는 중앙입양원이 수행하도록 하였다.

결연은 국내 입양의 경우 광역 지자체의 아동복지센터, 국외 입양의 경우 중앙입양원에서 이루어지도록 하였다. 결연 실무 패널을 구성하여 친부모 상담원, 아동 양육 담당자, 양부모 상담원이 모두 포함된 종합적인 의견을 통해 결연이 이루어지도록 하였다. 동일한 지자체를 중심으로 결연을 시도한 후에, 타 지자체 간 협력을 통해서도 적절한 양자와 양부모를 찾을 수 있도록 하였다. 이는 현재 특정 민간 입양기관 내에서 이루어지는 국내 입양의 풀을 전국적으로 확대함으로써 국내 입양이 보다 활성화될 수 있는 계기를 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

사후 관리는 국내 입양의 경우 광역 지자체 아동복지센터, 국외 입양의 경우 중앙입양원이 수행하는 것으로 하였다. 외국에서 입양 오는 외국인 아동의 사후 관리를 위하여 중앙입양원은 출신 국가와 상호 협력 체계를 도모할 필요가 있다. 사후 서비스는 중앙입양원 중심으로 수행하도록 하였다. 그동안의 사업 수행 노하우를 활용하여 입양인 단체 혹은 입양기관에 사후 서비스를 위탁할 수 있도록 하였으며, 외국인 입양 아동에 대한 사후 서비스는 다문화가정지원센터에 위탁하는 방안을 고려할 수 있도록 하였다.

[그림 6-1] 단계별 입양 업무 체계 구축 방안



참고문헌 <<

- 국가통계포털. www.kosis.kr.
- 국정기획자문위원회. (2017. 7.). 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 김우철, 민희철, 박상원. (2006). 소득재분배정책을 위한 동등화 지수 연구. 한국조세재정연구원.
- 대한민국 법원 전자민원센터. <http://help.scourt.go.kr>.
- 민법 [법률 제14278호] (2016).
- 보건복지부. (2017a). 2017년 아동분야 사업안내(1). 보건복지부.
- 보건복지부. (2017b). 2017년도 아동복지시설 현황(2016년 12월 31일 현재). 보건복지부.
- 보건복지부. (2017c). 내부 자료.
- 보건복지부. (2017. 5. 13.). 국내외 입양인들이 아름다운 하모니를 이루다! -입양가족 등 1,000여 명 모여, 제12회 입양의 날 기념행사 개최(5. 13.)-.
- 보건복지부, 중앙입양원. (2017). 2017 입양실무매뉴얼.
- 입양기관 수입·지출 관련 내부 자료. (2016).
- 입양특례법 [법률 제14890호] (2017).
- 입양특례법 시행규칙 [보건복지부령 제527호] (2017).
- 중앙입양원. (2017). 내부 자료.
- 통계청. (2001-2016). 인구동태통계.
- e-나라지표. www.index.go.kr.
- Chapatip Punabutr. (2014). Characteristics of Thailand Inter-country Adoption Process.
- HCCH. (2008). The Implementation and Operation of the 1993 Inter-country Adoption Convention: Guide to Good Practice. Guide No.1. Hague: HCCH.
- HCCH. (2013). Accredited and Adoption Accredited Bodies: Guide to Good Practice, Guide No. 2. Hague: HCCH.
- International Organization for Migration. (2017). *Viet Nam Migration Profile 2016*. IOM.

부록 <<

〈부표 1〉 지역별 입양 대상 아동 발생과 입양 대기 아동 보호 현황

(단위: 명)

지역	입양 대상 아동 발생 ¹⁰⁾			입양 대기 아동 보호 ¹¹⁾ (2017. 6.)
	2014년	2015년	2016년	
서울특별시	166	138	153	787
부산광역시	92	58	84	24
대구광역시	54	53	46	25
인천광역시	76	61	76	4
광주광역시	43	55	55	28
대전광역시	51	48	41	-
울산광역시	19	25	23	-
세종특별자치시	1	1	1	-
경기도	204	162	196	15
강원도	28	37	32	4
충청북도	36	37	34	27
충청남도	39	44	36	19
전라북도	48	29	32	16
전라남도	32	45	44	31
경상북도	63	58	65	-
경상남도	65	81	69	-
제주도	19	6	12	39
기타	101	52	51	-
계	1,137	990	1,050	1,019

주: 입양 대기 아동은 2017년 6월 기준이며, 대전, 울산, 세종, 경상 지역은 입양기관(지부 포함)이 없어 입양 대기 아동 수가 0임.

자료: 1) 보건복지부. (2017c). 내부 자료.

2) 중앙입양원. (2017). 내부 자료.

- 10) 친부모의 주소를 기준으로 한 입양 대상 아동 발생은 2016년 기준으로 경기도에서 196건으로 가장 많이 나타나고 있음. 그 뒤로 서울특별시 153건, 경상도 134건으로 나타남. 지역별 입양 대상 아동 발생 비율은 지역별 출생아 발생 비율과 크게 다르지 않은 것으로 확인됨.
- 11) 2017년 6월 기준으로 총 1019명의 입양 대기 아동이 존재하는데, 이 중 947명(92.9%)을 네 개의 입양 기관에서 보호하고 있음(보건복지부 내부 자료, 2017). 아동을 보호하고 있는 지역을 기준으로 볼 때 서울특별시에 위치한 입양기관에서 총 787명(77.2%)을 보호하고 있어 지역적 편중을 확인할 수 있음.

〈부표 2〉 지역별 아동복지시설 보호 아동 현황

(단위: 개, 명)

구분	계(현원)		양육시설		보호치료시설		자립지원시설		일시보호시설		종합시설		아동 상담소	전용 시설	개인양육시설	
	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원	시설	인원			시설	인원
서울	49	2,975	36	2,453	3	158	3	83	5	134	2	147	-	-	1	8
부산	21	1,242	19	1,214	-	-	1	24	1	4	-	-	-	-	-	-
대구	23	759	18	655	2	46	2	38	1	20	-	-	-	-	-	-
인천	10	571	9	535	-	-	-	-	1	36	-	-	5	1	-	-
광주	12	596	10	537	-	-	1	18	1	41	-	-	-	1	-	-
대전	14	527	12	397	1	116	1	14	-	-	-	-	-	-	-	-
울산	1	121	1	121	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
세종	1	37	1	37	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	29	1,457	26	1,315	1	36	-	-	2	106	-	-	-	-	5	53
강원	10	367	8	329	-	-	-	-	1	15	1	23	-	-	3	20
충북	13	577	11	529	1	34	1	14	-	-	-	-	-	2	1	2
충남	14	635	13	617	-	-	1	18	-	-	-	-	-	-	-	-
전북	16	754	14	675	1	65	1	14	-	-	-	-	-	-	-	-
전남	23	1,134	21	1,108	1	19	1	7	-	-	-	-	-	-	2	11
경북	15	744	15	744	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	18
경남	25	927	24	916	1	11	-	-	-	-	-	-	-	1	1	3
제주	5	266	5	266	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	17
계	281	13,689	243	12,448	11	485	12	230	12	356	3	170	5	5	17	132

자료: 보건복지부. (2017b). 2017년도 아동복지시설 현황(2016년 12월 31일 현재). p. 1.

〈부표 3〉 지역별 아동복지시설 유형별 정·현원 현황

(단위: 명)

구분	양육시설		보호치료시설		자립지원시설		일시보호시설		종합시설	
	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원	정원	현원
서울	2,955	2,453	175	158	100	83	522	134	190	147
부산	1,485	1,214	-	-	29	24	15	4	-	-
대구	982	655	72	46	60	38	30	20	-	-
인천	629	535	-	-	-	-	50	36	-	-
광주	651	537	-	-	30	18	50	41	-	-
대전	612	397	150	116	34	14	-	-	-	-
울산	150	121	-	-	-	-	-	-	-	-
세종	48	37	-	-	-	-	-	-	-	-
경기	1,522	1,315	40	36	-	-	102	106	-	-
강원	485	329	-	-	-	-	30	15	35	23
충북	772	529	36	34	24	14	-	-	-	-
충남	795	617	-	-	30	18	-	-	-	-
전북	792	675	70	65	30	14	-	-	-	-
전남	1,575	1,108	70	19	30	7	-	-	-	-
경북	1,121	744	-	-	-	-	-	-	-	-
경남	1,326	916	30	11	-	-	-	-	-	-
제주	288	266	-	-	-	-	-	-	-	-
계	16,188	12,448	643	485	367	230	799	356	225	170

자료: 보건복지부, (2017b), 2017년도 아동복지시설 현황(2016년 12월 31일 현재), p. 3.

134 헤이그국제아동입양협약 비준에 따른 입양 지원 체계 개편 방안

〈부표 4〉 지역별 아동복지시설 정·현원 현황과 총족률, 종사자 1인당 아동 수

(단위: 명)

구분	정원	현원	종사자	총족률	종사자 1인당 아동 수
서울	3,942	2,975	1,327	75.5	2.2
부산	1,529	1,242	492	81.2	2.5
대구	1,144	759	341	66.3	2.2
인천	679	571	312	84.1	1.8
광주	731	596	249	81.5	2.4
대전	796	527	207	66.2	2.5
울산	150	121	47	80.7	2.6
세종	48	37	17	77.1	2.2
경기	1,664	1,457	758	87.6	1.9
강원	550	367	171	66.7	2.1
충북	832	577	338	69.4	1.7
충남	825	635	313	77.0	2.0
전북	892	754	305	84.5	2.5
전남	1,675	1,134	473	67.7	2.4
경북	1,121	744	271	66.4	2.7
경남	1,356	927	371	68.4	2.5
제주	288	266	158	92.4	1.7
계	18,222	13,689	6,150	75.1	2.2

자료: 보건복지부(2017b), 2017년도 아동복지시설 현황(2016년 12월 31일 현재)에서 재구성 및 계산.

〈부표 5〉 입양기관 현황

기관명		주소	전화번호	비고
성가정입양원	-	서울특별시 성북구 선잠로 2길 242	02-764-4741~3	보 건 복 지 부 허 가 기 관
대한사회복지회	대한사회복지회	서울특별시 강남구 논현로 86길 21	02-552-1017	
	부산지부	부산광역시 남구 유엔평화로 10번길 62	051-621-7003	
	대구지부	대구광역시 수성구 국제보상으로 906	053-756-1392	
	광주지부	광주광역시 동구 지원로 26	062-222-1095	
	경기지부	경기도 의정부시 입석로 32번길 30	031-877-2849	
	전남지부	전라남도 나주시 보현길 9-4	061-333-2882	
동방사회복지회	동방사회복지회	서울특별시 서대문구 연희로 26	02-332-3941	
	부산지부	부산광역시 중구 중앙대로 123-2	051-469-5586	
	대구지부	대구광역시 동구 동대구로 425	053-755-1077	
	인천지부	인천광역시 부평구 백범로 478번길 8-7	032-502-2226	
	대전지부	대전광역시 서구 계룡로 318, 2층	042-526-3129	
	경기지부	경기도 안양시 동안구 경수대로 883번길 70	031-442-7750	
홀트아동복지회	홀트아동복지회	서울특별시 마포구 양화로 19	02-331-7032	
	부산사무소	부산광역시 수영구 장대골로 20-5	051-465-0224	
	대구사무소	대구광역시 달서구 두류공원로 259, 4층	053-756-0183	
	충청사무소	대전광역시 중구 보문산로 329	042-586-1983	
	인천사무소	인천광역시 남동구 남동대로 904 홀트인천복지센터 3층	032-424-0145	
	광주사무소	광주광역시 서구 화운로 164	062-227-8877	
	경기사무소	경기도 수원시 팔달구 경수대로 616번길 17-3	031-217-5999	
	강원사무소	강원도 춘천시 공지로305	033-521-2344	
	전북사무소	전라북도 전주시 완산구 백제대로변 279, 사라빌딩 3층	063-288-0880	
한국사회봉사회	-	서울특별시 도봉구 삼양로 162 가길 70	031-908-9191	시 도 허 가 기 관
광주영아일시보호소	-	광주광역시 동구 지원로 26	062-222-1095	
지비아동입양위탁소	-	강원도 강릉시 경강로 2267번길 19	033-642-3555	
꽃동네 천사의 집	-	충청북도 음성군 맹동면 꽃동네길 12-47	043-879-0292	
한빛국내입양상담소	-	충청남도 홍성군 조양로 75번길 17	041-631-3691	
홍익아동복지센터	-	제주특별자치도 제주시 화삼로 145	064-758-0845	

주: 2017년 1월 기준.

자료: 보건복지부. (2017a). 2017년 아동분야 사업안내(1). p. 42.