



National Assembly Research Service

「입양특례법」의 입법영향분석



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

「입양특례법」의 입법영향분석

김 준(사회문화조사심의관)

2017. 12. 11.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

입법영향분석보고서는

국회에서 제·개정된 후 일정기간이 지난
주요 법률의 입법영향을 분석하는 보고서로
수시 발간되고 있습니다.



본 보고서는 아래와 같은 절차와 외부전문가의 자문을 거쳐 작성되었습니다.

구 분	내 용
주제 선정	2017. 5. 26.
초고 작성기간	2017. 5. 26. ~ 2017. 11. 6.
초안 검토	2017년 9월 21일(월) 오후 2시(국회입법조사처 제2세미나실) - 입법영향분석 세미나 발표 및 토론 정성희 사회문화조사실장(사회) 김준 환경노동팀장(발표) 김아름 육아정책연구소 연구위원(지정토론)
실무위원회 검토	2017년 11월 8일(월) 오후 2시(사회문화조사실장실) - 정성희 사회문화조사실장 유의정 교육문화팀장 김유향 과학방송통신팀장 이만우 보건복지여성팀장 조승래 환경노동팀장
외부전문가 자문	1. 전문가: 김아름(육아정책연구소 연구위원) 2. 요청일: 2017. 9. 18. 3. 답변일: 2017. 9. 21.
간행물 심의위원회 의결	2017년 11월 21일(화) 오후 3시 - 위원장: 이내영 국회입법조사처장 - 위 원: 김영일 정치행정조사실장 고상근 경제산업조사실장 정성희 사회문화조사실장 박재유 기획관리관

요 약

아동은 출생가정과 국내에서 양육하는 것이 최선이라는 패러다임에 따라 입양제도를 전면 개선하기 위해 국회는 2011년 「입양촉진 및 절차에 관한 특별법」을 「입양특례법」으로 전부개정하였다. 2012년 8월 5일부터 시행된 이 법률은 입양숙려제, 입양허가제, 입양정보공개 제도 등 새로운 제도를 도입하고, 양친될 자의 자격 등 각종 절차를 정비하고 강화하였다.

그러나 시행 직후부터 현재까지 이 법률이 규제를 지나치게 강화함으로써 입양감소, 불법입양, 유기아동 증가 등 부작용을 발생시키고 있다는 비판이 끊이지 않고 있다. 또한 법 개정의 중요한 동력이 되었던 해외입양인 및 지원단체 등은 이 법률이 입양아의 친생가족 찾기를 어렵게 하는 여러 장애물을 가지고 있거나 불충분하다고 비판하고 있다.

이에 이 보고서는 개정된 「입양특례법」의 입법영향을 종합적으로 분석해보고, 여러 쟁점을 검토하며, 입법적 개선 방안을 제시해보고자 하였다.

먼저 법체계적 분석에서는 이 법과 입양에 대한 일반법인 「민법」의 관계에 대해 살펴보았다. 분석결과 「민법」상의 입양과 「입양특례법」상의 입양 사이에는 ‘양친될 사람의 자격’, ‘입양의 효력발생 시점’ 등에서 합리적이라고 보기 어려운 차이가 발견되었으며, 입양대상 아동의 차이에 따라 입양을 두 개의 다른 법률로 규제하는 현재의 법체계도 논란거리임이 확인되었다.

다음으로는 헤이그국제입양협약과의 관계에 대해 살펴보았다. 정부는 2013년 이 협약에 서명하였으며, 2017년 10월 이 협약 비준동의안을 국회에 제출하였다. 따라서 국회는 이 협약 비준동의의 여부와 더불어 이 협약을 이행하기 위한 입법 방안을 검토해야 한다.

다음으로는 이 법률의 사회문화적 영향을 분석하였다. 첫째, 요보호아동의 가정 내 보호를 강화한다는 입법목적은 달성되지 못하고 있는 것으로 보인다.

요보호아동의 가정중심보호율이 이 법 시행 이후 계속 낮아지고 있기 때문이다. 한편 이 법의 부작용으로 ‘베이비박스’에 유기되는 아동이 증가했다는 주장이 있지만, 이는 베이비박스가 보다 안전한 영아유기의 방식으로 부각된 것일 뿐, 이 법의 부작용이라거나 영아유기가 증가했다고 볼 수는 없다. 둘째, 「입양특례법」 개정 이후 나타난 국내외 입양의 감소는 요보호아동의 감소와 입양신청자 수의 감소라는 요인이 겹쳐서 나타났다고 볼 수 있다. 국내 입양신청자 수의 감소에는 「입양특례법」의 입양과 관련하여 강화된 각종 요건과 절차 등이 영향을 미쳤으며, 국외입양아의 감소 또한 같은 요인의 영향을 받은 것으로 분석되었다. 셋째, 양친이 될 자격의 강화, 입양허가제, 사후관리 강화의 영향 등이 입양아동의 복리에 미치는 영향을 판단하기에는 아직 이르다. 다만 여러 이해관계자들의 의견을 참고해보면, 이런 규제의 강화에 따른 일부 부작용도 있지만, 장기적으로는 이 제도들이 입양아의 안전과 복리에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다. 넷째 입양가족에 대한 경제적 지원 수준은 이 법 개정 이전과 비교할 때 거의 차이가 없다. 따라서 물가상승 등을 고려하면 실질적 지원수준은 오히려 축소된 것이라고 볼 수도 있다. 다섯째, 이 법률에 의해 입양정보 관리제도 및 입양정보 공개제도가 도입되었다. 중앙입양원에 의한 입양정보 수집 및 DB구축은 소기의 성과를 보이고 있다. 한편 입양정보 공개제도는 이용이 활성화되고 있지만 입양인들이 친생부모의 동의를 얻어 정보에 접근할 확률은 아직도 20%를 넘지 못하고 있다. 한편 입양정보 공개제도와 관련해서는 미국, 영국, 독일, 캐나다 온타리오주 등과 비교하여 살펴볼 때 입양아들의 알 권리와 친생부모의 개인정보 보호라는 상충하는 법적 이익을 조화시키기에는 미비한 점들이 일부 발견되었다.

다음으로 경제·산업에 미치는 영향으로는 재정에 미치는 영향을 분석하였다. 중앙입양원 예산의 규모가 크지 않고, 입양가족 지원사업비는 복권기금에서 공익지원 목적으로 지원되기 때문에 좁은 의미의 국가재정에 미치는 영향

은 크지 않은 것으로 나타났다.

그 밖의 영향으로 국민의 인식과 행태에 미치는 영향과 불법입양에 미치는 영향을 분석하였다. 다양한 통계자료를 통해 분석한 결과 이 법률 시행 이후에도 입양에 대한 국민의 인식과 태도는 긍정적인 방향으로 변화하지 않은 것으로 나타났다. 그리고 이 법률의 입법영향으로 중앙입양원의 불법입양 모니터링은 체계화되었지만, 불법입양 단속에는 기여하지 못하고 있으며, 불법입양 예방에 미치는 영향도 불확실한 것으로 나타났다.

종합적으로 살펴보면 「입양특례법」은 요보호아동 입양제도를 체계화하고 아동보호를 위한 장치를 강화함으로써, 입양관련 법제를 선진국 수준에 근접하게 하였다고 평가할 수 있다. 그러나 동시에 법체계적인 측면이나 입양정보 공개 등과 관련해서는 일부 미비점도 발견되어 개선이 요구된다.

입법·정책적 개선과제를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 헤이그국제입양협약 비준과 관련하여 해외입양 관련 법률을 정비하는 것을 기회로 입양법제 일원화를 포함한 다양한 법체계 정비 방안을 검토할 필요가 있다. 둘째, 경직적으로 운영되는 국내입양 우선추진 정책을 건강이상 아동 등과 관련해서는 현실을 고려하여 다소 탄력적으로 운영할 필요가 있으며, 법적 근거가 불명확한 국외입양 쿼터제는 개선할 필요가 있다. 셋째, 입양절차와 관련해서는 보다 꼼꼼한 심사와 신속한 일처리를 위해 가정법원 내 입양허가 재판부의 증설과 보건복지부 국외이주허가 담당자 증원 등이 필요하다. 넷째, 입양가정에 대한 지원을 물질적 지원을 넘어 지속적 사례관리와 사회관계적·심리적 지원 등으로 확대해갈 필요가 있다. 다섯째, 입양정보관리 및 공개와 관련해서도 해외사례 등을 참조하여 보다 정교하게 다듬을 필요가 있다. 여섯째, 입양과 관련된 국민의 의식과 행동을 변화시키기 위한 보다 정교하고 다양한 교육·홍보 전략이 마련될 필요가 있다.

차 례

□ 요약

I. 입법영향분석의 배경과 필요성 / 1

1. 분석대상 법률의 개관	1
가. 분석대상 법률	1
나. 입법배경 및 목적	1
다. 심의경과	3
라. 주요내용	4
2. 입법영향분석의 필요성과 분석의 범위	6
가. 입법영향분석의 필요성	6
나. 분석의 범위	7
다. 자료 및 분석 방법	8

II. 관계부처 및 이해관계자의 의견 / 10

III. 입법영향분석 / 14

1. 법체계적 분석	14
가. 「민법」 과의 관계	14
나. 헤이그국제입양협약과의 관계	22
2. 사회문화 영향분석	29
가. 요보호아동의 발생 및 보호에 미치는 영향	29
나. 국내외 입양에 미치는 영향	40

다. 입양아동의 복리에 미치는 영향	52
라. 입양가족에 대한 경제적 지원에 미치는 영향	64
마. 입양정보의 관리 및 공개와 개인정보 보호에 미치는 영향	69
3. 경제산업 영향분석	88
가. 재정에 미치는 영향	88
4. 기타 영향 분석	93
가. 국민의 의식과 행태에 미치는 영향	93
나. 불법입양 등에 미치는 영향	99

IV. 결론 / 103

참고문헌

부록: 이해관계자 의견

가. 보건복지부의 의견	111
나. 중앙입양원의 의견	115
다. 입양기관 1의 의견	120
라. 입양기관 2의 의견	124
마. 입양기관 3의 의견	128
바. 입양기관 4의 의견	132
사. 국내입양부모단체의 의견	135
아. 해외입양인의 의견 1	138
자. 해외입양인의 의견 2	143
차. 해외입양인 지원단체의 의견	147

부록: 입법영향분석 점검표

표 차례

[표 1] 입양의 유형에 대한 요약	16
[표 2] 발생유형별 요보호아동 추이(2001~2016년)	31
[표 3] 요보호아동 가정중심 보호율 추이(2012~2016년)	37
[표 4] 기아, 미혼모 아동 합계와 입양아 수의 상관관계	45
[표 5] 국외입양 신청, 허가 및 국외 입양아수 추이(2013~2016년)	48
[표 6] 중앙정부와 지방정부의 입양가족에 대한 지원 내용	67
[표 7] 입양가정에 대한 지원제도의 비교(2012년, 2017년)	68
[표 8] 입양정보 공개청구 현황	75
[표 9] 미국 각주의 입양정보 공개유형 및 요건	79
[표 10] 중앙입양원 및 입양단체등 사후관리 지원 예산의 추이	90
[표 11] 입양아동 가족지원 예산 및 복권기금의 추이(2010~2017년)	91
[표 12] ‘입양을 하고 싶지 않은 이유’(2016년)	96
[표 13] “입양을 결정할 때 가정 어려웠던 점”에 대한 응답	97
[표 14] 입양 결정 이유(1순위, 2순위)	98

그림 차례

[그림 1] 출생아수, 혼외출생아수, 미혼모아동·기아수 추이(1997~2015년) ……	32
[그림 2] 요보호아동 발생시 업무처리 흐름도 ……	33
[그림 3] 요보호아동에 대한 조치 추이(2001~2016년) ……	34
[그림 4] 요보호아동의 가정보호 조치 추이(2001~2016년) ……	36
[그림 5] 기아 및 베이비박스 아동수 추이(2001~2016년) ……	39
[그림 6] 국내외 입양의 추이 ……	42
[그림 7] 입양아동 중 국내입양 아동의 비중 추이(2001~2016년) ……	43
[그림 8] 출생아 수, 기아·미혼모 아동 수, 국내외 입양아 수 추이 ……	44
[그림 9] 기아·미혼모 아동 합계와 국내외 입양아동수 추이(1990~2016년) ……	45
[그림 10] 국내입양 신청자수 및 입양아동 수 추이(2009~2016년) ……	46
[그림 11] 입양아동 중 ‘건강이상’ 아동의 비중 ……	50
[그림 12] ‘입양에 대한 견해’의 추이(2006~2016년) ……	94
[그림 13] ‘입양을 하고 싶지 않은 이유’의 추이(2008~2014년) ……	95

I. 입법영향분석의 배경과 필요성

1. 분석대상 법률의 개관

가. 분석대상 법률

- 이 입법영향분석보고서의 분석대상 법률 및 조항은 「입양특례법」 제7조(국내입양 우선 추진), 제10조(양친이 될 자격 등), 제11조(가정법원의 허가), 제13조(입양동의의 요건 등), 제26조(중앙입양원의 설립), 제36조(입양 정보의 공개 등) 등 2011년 8월 4일 전부개정 공포되고, 2012년 8월 5일부터 시행된 개정·신설된 조항 중 일부 조항임
- 이 법 개정 이후 2015년 5월 18일 동법 개정·시행으로 해외입양아에 대한 사후관리(제25조제1항)가 신설되었으나, 이 분석에서는 제외함

나. 입법배경 및 목적

(1) 입법배경

- 이 법률은 요보호아동(要保護兒童)¹⁾의 입양(入養)에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 정함으로써 양자(養子)가 되는 아동의 권익과 복지를 증진하는 것을 목적으로 함
- 이 법률은 1976.12.31.에 제정되어 1977.1.31. 시행되었으며, 이후 수차례 개

1) 「입양특례법」 제2조제2호는 ““요보호아동”이란「아동복지법」 제3조제4호에 따른 보호대상아동을 말한다.”고 규정하고 있으며, 「아동복지법」 제3조제4호는 ““보호대상 아동”이란 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말한다.”고 규정하고 있음

정되어 오늘에 이름

- 이 법률의 제명은 제정 당시에는 「입양특례법」이었으나, 1995년 전부 개정될 때 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」으로 변경되었으며, 2011년 전부개정 되면서 다시 「입양특례법」으로 변경됨

□ 전부개정의 배경

- 우리나라가 선진국 대열에 합류하였음에도 불구하고, 대규모의 해외입양이 지속됨에 따라 ‘아동수출국’이라는 오명이 지속되어 이에 대한 개선의 필요성이 제기되었음
- 입양절차 등이 허술하여 양부모로서의 자격이 없는 자가 아동을 입양하여 학대하거나, 무책임하게 파양(罷養)하는 등의 사례가 많이 발생하여, 입양절차를 체계화하고 양부모가 되고자 하는 자의 자격을 엄격히 심사하고 관리함으로써 입양되는 아동을 보호할 필요성이 제기되었음
- 친생부모를 찾고자 하는 해외입양아들의 노력이 이어지고 있었으나, 입양관련 정보가 부실하게 관리되어 실패하는 사례들이 많아 문제로 지적됨

(2) 입법목적

- 2011년 법 개정은 이 법 제정 이후 이루어진 가장 중요한 개정에 해당하며, 다음과 같은 목적으로 이루어짐
- 아동입양 절차가 아동의 복리를 중심으로 이루어질 수 있도록 국가의 관리·감독을 강화하고, 출신가정과 출신국가 내에서 양육하는 것이 최선의 아동보호라는 것을 기본 패러다임으로 국가 입양정책을 수립함
- 이를 위해 국내외 입양 모두 법원의 허가를 받도록 하며, 친생부모에게 양육에 관한 충분한 상담 및 양육정보를 제공하는 등 부모의 직접 양육을 지원하

고, 입양숙려제를 도입하며, 양자가 된 사람에게 자신에 대한 입양정보 접근권을 부여하고, 국내입양의 우선 추진 의무화 등을 규정함으로써 아동의 권익과 복지를 증진하려는 것임

다. 심의경과

□ 제18대 국회에서 다수의 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」 개정안이 발의·제출됨

○ 2008년 11월 28일 김종률 의원이 양벌제도 개선을 주된 내용으로 하는 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법 일부개정법률안」을 발의함

○ 2010년 4월 6일 이애주 의원이 입양숙려제도 도입 및 친생부모에 대한 입양상담 강화를 주된 내용으로 한 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법 일부개정법률안」을 발의함

○ 2010년 5월 11일 최영희 의원이 양친될 자의 자격 강화, 입양허가제 및 입양숙려제도 도입, 완전입양으로의 전환, 입양정보공개청구권의 신설, 해외입양의 금지 등을 주된 내용으로 한 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법 전부개정법률안」을 발의함

○ 2010년 12월 30일 정부가 법령의 한글화 등을 주된 내용으로 하는 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법 일부개정법률안」을 제출함

□ 심의·의결 경과

○ 국회보건복지위원회는 위 4건의 법안을 심사한 결과, 제301회국회 제2차 보건복지위원회 법안심사소위(2011. 6. 20) 및 제301회국회 제2차 보건복지위원회 전체회의(2011. 6. 22)에서 본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 1개의 법안으로 통합하여 위원회 대안으로 제안하기로 의결함

- 법안심사소위의 전부개정안 심사과정에서 주요한 쟁점은 다음과 같았음
 - 최영희 의원안에는 2016년 1월 1일부터 국외입양을 금지하는 내용이 포함되어 있었으나(안 제37조 및 부칙 제1조 단서), 급격한 금지는 무리가 있다는 의견에 따라 “국외입양의 감축”을 위한 국가의 노력의무를 규정하기로 하는 대안을 채택함(법 제8조)
 - 입양숙려기간(정부안 3일, 이해주 의원안 1주일, 최영희 의원안 30일)과 논의한 끝에 1주일로 합의함
 - 입양정보 청구권자에 친생부모 및 친생가족을 포함시키는 것(최영희 의원안)과 관련하여 논의한 끝에 정부의 반대의견을 수용하여 삭제함
- 이 법안은 2011년 6월 28일 국회법제사법위원회의 체계자구 심사를 거침
- 이 법안은 2011년 6월 29일 제301회국회(임시회) 제7차 본회의에서 가결됨
- 공포 및 시행
 - 이 개정 법률은 2011년 8월 4일 공포되었으며, 2012년 8월 5일부터 시행됨

라. 주요내용

- 법률의 제명을 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」에서 「입양특례법」으로 변경함
 - 아동은 출신가정과 출신국가 내에서 양육하는 것이 최선이라는 패러다임 변화에 맞추어 법률 제명에서 ‘입양촉진’을 삭제함
- 법률의 목적을 요보호아동의 입양에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 정함으로써 양자가 되는 아동의 권익과 복리를 증진하는 것으로 변경함(제1조)

- 법률 제명 변경과 같은 취지로 법률의 목적에서 ‘입양촉진’을 삭제함
- 국내입양 우선의 원칙을 명시하고, 국외입양은 예외적으로 추진하도록 함
 - 국가 및 지방자치단체는 입양의뢰 된 아동의 양친될 자를 국내에서 찾기 위한 시책을 최우선적으로 시행하도록 하고, 입양기관의 장은 입양의뢰 된 아동의 양친을 국내에서 찾기 위한 조치를 하고 이를 관계기관의 장에게 보고하게 하며, 이러한 조치 및 노력에도 불구하고 국내에서 양친이 될 자를 찾지 못하였을 경우에 한하여 국외입양을 추진할 수 있도록 함(제7조)
- 양친이 되기 위한 자격요건 등을 강화함
 - 양친이 될 자격요건을 아동학대, 가정폭력, 마약 등의 범죄나 알코올 등 약물중독의 경력이 없는 자로 강화하고, 입양 성립 전에 보건복지부령으로 정하는 소정의 교육을 이수하도록 함(제10조)
- 법원에 의한 입양허가제도를 도입함
 - 입양을 하려는 자는 가정법원에 입양허가를 청구하도록 함으로써 종전의 신고제를 폐지하고 법원에 의한 입양허가 제도를 도입함(제11조)
- 입양숙려제를 도입하고 입양과 관련한 대가적 급부를 금지함
 - 입양동의를 아동의 출생일로부터 1주일이 경과한 후 이루어지도록 하고, 금전 등 대가적 급부를 금지함으로써 입양이 ‘아동매매’로 변질되지 않도록 규제를 강화함(제13조)
- 양친이 양자를 학대 또는 유기하거나 그 밖에 양자의 복리를 현저히 해하는 경우, 양자의 양친에 대한 패륜행위로 인하여 양자관계를 유지시킬 수 없게 된 경우 가정법원에 파양을 청구할 수 있도록 함(제17조)

- 중앙입양원의 법적 근거를 마련함
 - 보건복지부장관은 국내입양활성화 및 입양에 대한 사후관리 등을 위하여 중앙입양원을 설치·운영하며, 중앙입양원은 입양아동·가족정보 및 친가족 찾기에 필요한 통합데이터베이스 운영, 입양아동의 데이터베이스 구축 등의 사업을 수행하도록 함(제26조)

- 입양정보 공개 제도를 도입함
 - 이 법에 따라 양자가 된 자는 중앙입양원 또는 입양기관이 보유하고 있는 입양정보의 공개를 요청할 수 있도록 하고, 중앙입양원 또는 입양기관의 장은 친생부모의 동의를 받아 정보를 공개하도록 하며, 친생부모가 정보의 공개에 동의하지 아니하는 경우에는 그 인적사항을 제외한 정보를 공개하도록 함(제36조제1항·제2항)
 - 친생부모가 사망하거나 그 밖에 불가피한 사유로 친생부모의 동의를 얻을 수 없는 경우 및 양자된 사람의 위한 의료상의 목적 등 특별한 사유가 있는 경우에는 친생부모의 동의 여부에 관계없이 입양정보를 공개할 수 있도록 함(제36조제3항)

2. 입법영향분석의 필요성과 분석의 범위

가. 입법영향분석의 필요성

- 이 법률은 요보호아동의 입양에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 정함으로써 양자가 되는 아동의 권익과 복리를 증진하는 것을 목적으로 함
 - 이 법률에 따라 국내입양 우선의 원칙, 양친이 될 자의 자격조건 강화, 법원

에 의한 입양허가제, 입양숙려기간 제도, 중앙입양원 설치·운영, 입양정보의 관리 및 공개 제도 등이 도입됨

- 이 법률은 2011년 8월 4일 공포되었으며, 2012년 8월 5일부터 시행됨
- 이 법 개정 이후 5년이 경과하였으므로, 이 법률개정의 입법영향을 분석하여 제도개선의 필요성과 방향 등을 모색할 필요가 있음
- 이 법률은 우리나라의 입양제도에 큰 변화를 가져온 획기적인 입법이라는 점에서 그 영향을 분석할 필요성이 높음
- 또한 이 법률 개정 이후 ‘베이비박스 유기아동의 증가’, ‘입양의 급감’ 등 부작용에 대한 논란이 제기된 바 있으므로 사실 여부를 확인할 필요성이 높음

나. 분석의 범위

- 이 입법영향분석의 대상 범위는 다음과 같음
 - 법체계적 분석
 - 다른 법률과의 관계 분석: 일반양자 제도, 친양자 제도 등을 규정하고 있는 민법과의 관계 속에서 법체계적 정합성 등을 검토함
 - 국제법적 분석: 헤이그국제입양협약의 비준 필요성 여부를 검토하고, 동 협약 비준이 「입양특례법」에 미칠 영향과 입법과제를 검토함
 - 사회문화 영향분석
 - 요보호아동의 보호에 미치는 영향: 요보호아동의 가정내 보호 원칙에 이 법률이 기여하고 있는지 여부를 분석함
 - 특히 이 법률이 ‘베이비박스’ 아동 등 기아의 증가를 야기하고 있다는 주장과 관련하여 기아의 발생에 미치는 영향 등을 분석함

- 입양에 미치는 영향: 입양의 증감, 국내입양과 국외입양의 비중변화, 건강이상 아동의 입양가능성 등에 대한 분석을 통해 이 법률이 국내입양 우선의 원칙 실현 등에 기여하고 있는지 분석함
- 입양아의 복리에 미치는 영향: 양친이 될 자격의 강화, 입양허가제 도입, 사후관리의 강화 등이 입양아의 복리에 미치는 영향을 분석함
- 입양가정에 대한 경제적 지원에 미치는 영향을 분석함
- 입양정보의 관리 및 공개와 개인정보 보호에 미치는 영향을 분석함
- 경제산업 영향분석
 - 재정에 미치는 영향: 중앙입양원 운영, 사후관리, 입양가족 지원 등이 재정에 미치는 영향을 분석함
- 기타 영향분석
 - 국민의 의식과 행태에 미치는 영향: 지난 10여년간 입양에 대한 국민의 의식과 태도에 발생한 변화 등을 분석함
 - 불법입양에 미치는 영향을 분석함

다. 자료 및 분석 방법

□ 국가통계자료

- 요보호아동의 발생 및 보호유형, 입양아동 현황, 입양에 대한 인식 등에 대한 국가통계 자료를 활용함

□ 기존 연구의 조사자료

- 입양은 사생활 영역이고 대체로 입양가족이 입양사실의 노출을 꺼리기 때문에 입양가족 단위의 공식통계가 없어 기존 연구의 분석결과를 일부 활용함

- 관련 부처 및 이해관계자들에 대한 의견조회
 - 보건복지부, 중앙입양원, 4개 입양기관, 국내 입양가족 단체, 해외입양인, 해외입양인 지원단체등에 공통양식의 질문지를 보내 「입양특례법」의 입법영향에 대한 이해관계자의 의견을 조회하고, 이들 관계부처 및 이해관계자들의 응답결과를 분석에 활용함
- 정부의 보고서
 - 입양관련 예산, 사업, 성과 등에 대한 정부 보고서를 분석에 활용하여, 이 법률이 소기의 성과를 거두고 있는지 평가함

II. 관계부처 및 이해관계자의 의견

□ 관계 부처 및 이해관계자의 의견조회 방법

○ 의견조회 대상은 다음과 같음

- 보건복지부, 중앙입양원, 입양기관, 국내 입양부모 단체, 해외입양인 및 지원단체

○ 질문지는 다음과 같은 10개항의 개방형 질문으로 구성됨

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?
2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적을 달성하는데 기여하고 있는가?
3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?
4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?
5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?
6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?
7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?
8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?
9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?
10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이더라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바랍니다.

□ 의견조회 경과

- 2017년 9월~11월 사이에 실시한 의견조회 결과, 보건복지부, 중앙입양원, 4개 입양기관, 1개 국내 입양부모 단체, 2인의 해외입양인, 1개 해외입양인 지원단체로부터 의견서가 접수됨
- 접수된 의견서는 이 보고서의 부록에 원문 그대로 게재하였음
 - ※ 다만 중앙입양원의 의견서는 분량관계상 보고서 본문에 인용된 일부 표를 생략함
 - ※ 해외입양인 2인의 의견서는 영문으로 접수된 것을 필자가 한국어로 번역하여 게재함

□ 관계부처 및 이해관계자 의견의 요지

- 보건복지부와 중앙입양원
 - 이 법 시행과정 상에 나타나고 있는 일부 문제와 한계를 인정하면서도 대체적으로는 이 법률의 개정목적이 달성되고 있다고 보고 있음
 - 다만 입양과 관련된 문제들은 이 법이나 다른 관련 법률들만으로는 근본적으로 해결하기 어려운 문제로 다양한 사회·경제적 조건의 마련이 필요하다는 입장임
- 입양기관
 - 대체로 이 법의 개정목적이 달성되고 있다고 보면서도, 일부 부작용이 나타나고 있다고 지적하고 있음
 - 부작용으로 건강이상 아동의 국외입양 어려움, 입양 사후관리와 입양 정보 관리 및 공개제도에 있어서 입양기관과 중앙입양원 사이의 업무 혼선, 불법입양 및 영아유기의 증가 등을 지적함
 - 입양전 위탁의 제도화, 입양허가 판결문에 의한 양부모 개인정보 노출

방지를 위한 대법원 규칙 개정 등의 법령 개선을 제안함

○ 국내 입양부모 단체

- 개정법의 부작용으로 유기아동 증가, 입양 감소에 따른 시설보호 아동 증가 등을 지적함
- 개정법이 해외입양인들의 입장에 치우쳤다고 보고 있으며, 국내입양과 관련한 고려가 부족했다고 보고 있음
- 영아유기 방지와 입양촉진을 위해서 비밀출산 제도 도입을 제안함

○ 해외 입양인 및 해외입양인 지원단체

- 이 법이 아동의 권리, 가족 보전(family preservation), 입양의 보충성²⁾ 원칙 등에 비추어 매우 미흡하다고 봄
- 입양허가 절차의 개시 시점이 너무 이르다거나 숙려기간이 너무 짧으므로 이를 재검토해야 한다는 의견을 제시함
- 입양정보 관리 및 공개제도에 대해서도 입양기관과 중앙입양원의 관계, 입양정보시스템에 입력되는 정보의 한계, 의료상 목적에 따른 입양정보 공개요건의 협소함, 법해석상의 혼선 등을 이유로 매우 비판적임
- 해석 논란을 야기하는 몇몇 조항의 명확화, 입양정보의 중앙집중적 관리, 친생가족에 대한 지원의 강화, 법 위반 관련 감독의 강화 등을 제안함

2) 이러한 원칙들은 유엔아동권리협약, 헤이그국제입양협약 등에서 천명하고 있는 원칙들임. 아동의 권리란 생존·보호·발달·참여의 권리를 말하며, 더불어 아동에게 영향을 미치는 모든 것을 결정할 때는 아동의 이익을 최우선으로 고려해야 한다는 원칙도 이에 포함될 수 있음. 가족 보전이란 위기에 처한 가족으로부터 아동을 분리하여 보호하는 것이 아니라, 그 가족을 지원함으로써 아동이 친생가족 내에서 양육될 수 있게 하는 것이 최선이라는 원칙을 의미함. 입양의 보충성 원칙이란 아동을 친생가족 내에서 양육될 수 있도록 하려고 최선을 다했음에도 불구하고 그것이 불가능할 때 최후의 수단, 또는 보충적 방법으로 입양을 선택한다는 원칙을 의미함

- 관계부처 및 이해관계자들 사이의 의견 차이가 나타나는 이유
 - 가장 근본적인 입장의 차이는 입양 자체에 대한 견해의 차이임
 - 관계부처 및 대부분의 이해관계자들은 아동의 친생가족 내 양육이 최선이라는 입장에 공감하면서도, 요보호아동의 경우 현실적으로 그것이 불가능한 사정이 있으며 따라서 입양 더 나아가서는 해외입양이 차선의 선택이라고 봄
 - 반면에 해외입양인 및 해외입양인 지원단체는 한국정부와 한국사회의 요보호아동의 친생가족 내 양육 및 국내양육을 위한 노력이 부족하며, 여전히 과거의 입양축진 패러다임으로부터 벗어나지 못하고 있다고 봄
 - 이러한 시각차이가 입양제도 및 실태에 대한 평가의 차이를 낳고 있음
 - 입양정보관리 및 공개제도에 대한 의견 차이
 - 관계부처와 대부분의 이해관계자들은 새로 도입된 입양정보관리 및 공개제도가 친생부모의 개인정보보호와 입양인의 알권리 사이에서 비교적 적절한 균형을 도모한 제도라고 평가하고 있음
 - 반면에 해외입양인 및 해외입양인 지원단체는 입양정보관리 및 공개제도가 실효성을 발휘하기에는 불충분하며, 따라서 입양인의 알권리를 더욱 보장하는 방향의 개선이 필요하다고 봄
 - 입양인 및 입양가족에 대한 지원 관련 의견차이
 - 국내 입양가족들은 입양인 및 입양가족에 대한 사후적 지원이 해외입양인들에 대한 지원에 치우쳐 있다는 인식을 가지고 있으며, 이는 「입양특례법」 개정과정에서 해외입양인들의 목소리가 더 많이 반영되었기 때문이라고 보고 있음

III. 입법영향분석

1. 법체계적 분석

가. 「민법」과의 관계

(1) 입양의 유형과 법적 근거

- 입양에는 일반입양, 친양자입양, 특례입양이라는 3가지 유형이 있음
 - 일반입양과 친양자입양은 「민법」에서 규정하고 있고, 특례입양은 「입양특례법」에서 규정하고 있음
- 일반입양
 - 일반입양이란 혈연적으로 친자관계가 없는 사람 사이에 법률적으로 친자관계를 맺는 창설적 신분행위를 가리킴(「민법」 제866조 이하에서 규정함)
 - 입양이 성립되기 위해서는 당사자 사이의 합의(부모의 동의와 본인 또는 법정대리인의 승낙)가 있어야 하며, 합의가 없는 입양은 무효임(「민법」 제883조제1항)
 - 미성년자의 입양을 위해서는 가정법원의 허가를 받아야 하며(「민법」 제867조제1항), 양자될 사람이 성년인 경우에는 부모의 동의를 받아야 함(「민법」 제871조)
 - 입양의 효력 발생 시점: 입양성립 요건을 갖춘 후에 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」이 정한 바에 따라 입양신고를 함으로써 입양의 효력이 발생함(「민법」 제883조제1호 및 제878조)
 - 입양의 효력: 양자는 입양된 때부터 양부모의 친생자와 같은 지위를 가지지만, 양자의 입양 전의 친족관계는 존속함(「민법」 제882조의2)

□ 친양자 입양

○ 친양자 입양이란 입양자녀의 복리를 위해 양자를 법률상 완전한 친생자로 인정하는 것을 가리킴(「민법」 제908조의2 이하에서 규정함)

※ 친양자 입양제도는 2008. 1. 1. 시행된 개정 「민법」 에서 새로 도입됨

- 친양자 입양은 미성년자만을 대상으로 하며, 당사자 사이의 합의를 전제로 가정법원에 청구하여야 함(「민법」 제908조의2)
- 가정법원이 친양자 입양을 확정하면 친양자 입양의 효력이 발생함
- 친양자는 양부모 부부의 혼인중의 출생자로 보며, 입양전의 친족관계는 종료됨(「민법」 제908조의3)
- 친양자에 관하여 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위 안에서 일반양자에 관한 규정을 준용함(「민법」 제908조의8)

□ 특례입양

○ 특례입양은 「입양특례법」 의 규정에 따른 입양을 가리킴

- 양자가 될 자격: 요보호아동으로서 일정한 조건을 충족한 자(「입양특례법」 제9조)
- 양친이 될 자격에 대한 규정이 있으며, 입양전에 소정의 교육을 이수하여야 하는 제한이 있음(「입양특례법」 제10조)
- 특례입양을 위해서는 가정법원의 허가를 받아야 하며, 가정법원의 인용심판 확정으로 입양의 효력이 발생함(「입양특례법」 제11조, 제15조)
- 입양의 효과: 특례입양에 의한 양자는 「민법」 상 친양자와 동일한 지위를 가짐(「입양특례법」 제14조)

[표 1] 입양의 유형에 대한 요약

구분	일반양자	친양자	특례입양
법적 근거	「민법」 제866조~ 제908조	「민법」 제908조의2 ~ 제908조의8	「입양특례법」
양자가 될 자격	제한 없음	미성년자	요보호아동
양친이 될 자격	제한 없음	제한 없음	양친이 될 자격요건이 법률에 규정되어 있음
성립요건	입양의 동의, 승낙. 다만 미성년자의 입양은 가정법원의 허가	입양의 동의, 승낙을 거쳐 가정법원의 재판	입양의 동의, 승낙을 거쳐 가정법원의 허가
효력발생 시기	가족관계등록법에 의한 신고를 필한 시점	재판에서 친양자 입양이 확정된 시점	가정법원의 인용심판 확정 시점
양자의 성·본	친생부모의 성과 본을 유지	양친의 성과 본으로 변경	양친의 성과 본으로 변경
입양의 효력	혼인 중의 자로서의 신분을 취득하나, 친생부모와의 관계는 친권 이외는 유지됨	혼인 중의 자로서의 신분을 취득하며, 친생부모와의 관계는 종료됨	친양자와 동일함

(2) 법체계적 문제점³⁾

□ 양친(養親)이 될 자격의 차이

○ 「입양특례법」은 양친이 될 사람의 자격 등을 매우 엄격하게 규정함⁴⁾

3) 이 부분과 관련해서는 현소혜, 「개정 「민법」 상 입양과 「입양특례법」 상 입양: 체계정합성의 관점에서」, 『가족법연구』 제27권제1호, 2013을 주로 참고하였으며, 장병주, 「개정 입양제도의 문제점과 개선방향: 개정민법과 입양특례법을 중심으로」, 『법학논고』, 경북대학교 법학연구원, 제41집, 2013과 박광동, 『입양 관련 법제 개선방안에 관한 연구』, 현안분석 2013-03, 한국법제연구원, 2013도 함께 참고하였음

4) 「입양특례법」 제10조

- 입양을 하기 위해서는 다음과 같은 요건을 모두 갖추어야 함: ① 양자를 부양하기에 충분한 재산이 있을 것, ② 양자에 대하여 종교의 자유를 인정하고 사회의 구성원으로서 그에 상응하는 양육과 교육을 할 수 있을 것, ③ 양친이 될 사람이 아동학대·가정폭력·성폭력·마약 등의 범죄나 알코올 등 약물중독의 경력이 없을 것, ④ 양친이 될 사람이 대한민국 국민이 아닌 경우 해당 국가의 법에 따라 양친이 될 수 있는 자격이 있을 것, ⑤ 그 밖에 양자가 될 사람의 복지를 위하여 보건복지부령으로 정하는 필요한 요건을 갖출 것⁵⁾
 - 또한 “양친이 될 사람은 양자가 될 아동이 복리에 반하는 직업이나 그 밖에 인권침해의 우려가 있는 직업에 종사하지 아니하도록” 하여야 함
 - 아울러 “양친이 되려는 사람은 입양의 성립 전에 입양기관 등으로부터 보건복지부령으로 정하는 소정의 교육을 마쳐야” 함
- 반면 「민법」은 일반입양 및 친양자 입양과 관련하여 양친이 될 사람의 자격을 제한하고 있지 않음
- 다만 일반입양과 관련해서는 미성년자의 입양에 한하여 가정법원의 허가를 받도록 하고 있고, 이 때 가정법원이 “양자가 될 미성년자의 복리를 위하여 그 양육 상황, 입양의 동기, 양부모(養父母)의 양육능력, 그 밖의 사정을 고려하여 제1항에 따른 입양의 허가를 하지 아니할 수 있다.”고 규정하고 있음(「민법」 제867조)

- 5) 이와 관련하여「입양특례법 시행규칙」 제4조(양친이 될 사람의 자격요건)는 다음과 같이 규정하고 있음. “법 제10조제1항제5호에서 “보건복지부령으로 정하는 필요한 요건”이란 양친이 될 사람의 나이가 다음 각 호의 구분에 따른 범위에 있을 것을 말한다. 다만, 보건복지부장관이 양친이 될 사람의 가정환경이 양자(養子)를 건전하게 양육하기에 적합하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
1. 대한민국 국민인 경우: 25세 이상으로서 양자가 될 사람과의 나이 차이가 60세 이내
 2. 대한민국 국민이 아닌 경우: 25세 이상 45세 미만”

- 친양자 입양과 관련해서도, “가정법원은 친양자가 될 사람의 복리를 위하여 그 양육상황, 친양자 입양의 동기, 양부모의 양육능력, 그 밖의 사정을 고려하여 친양자 입양이 적당하지 아니하다고 인정하는 경우에는 제1항의 청구를 기각할 수 있다.”고 규정하고 있음
- 이와 관련해서는 특례입양 시 양친의 자격과 관련한 엄격한 규제를 피하기 위하여, 입양기관과 양친이 될 자가 서로 짜고 해당 아동이 특례입양의 대상임에도 불구하고 이를 감추고 일반입양 또는 친양자 입양 제도를 이용할 수 있다는 우려가 제기되고 있음
- 입양의 효력 발생시점의 차이
 - 일반입양은 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(이하 ‘가족관계등록법’이라 함)에 따라 신고를 한 시점에 효력이 발생함(「민법」 제878조)
 - 한편 친양자 입양은 가정법원이 재판을 통해 친양자 입양 청구를 확정할 때 효력이 발생하며(「민법」 제908조의3제2항), 특례입양은 가정법원의 인용심판을 확정할 때 발생함(「입양특례법」 제15조)
 - 이에 따라 일반입양과 특례입양에서 모두 「가족관계등록법」에 의한 신고 절차를 두고 있지만, 그 법적 성격에 차이가 발생함
 - 「가족관계등록법」에 의한 신고가 일반입양에서는 ‘창설적 신고’의 성격을 갖는 반면, 친양자 입양과 특례입양의 경우에는 ‘보고적 신고’로서의 성격만을 갖는다는 것임
 - 한편 친양자 입양과 관련해서는 「가족관계등록법」에 의한 신고 관련 규정이 없음

(3) 입법적 개선 방향

□ 양친이 될 사람의 자격 관련

- 특례입양 대상 아동에 대해 일반입양 또는 친양자 입양 방식을 택함으로써 「입양특례법」의 양친이 될 자격과 관련한 규제를 우회할 우려와 관련해서는 가정법원의 적극적인 노력에 따라 이를 예방할 수도 있음
 - 즉 가사사건의 경우 가정법원이 폭넓은 재량권을 가지므로, 미성년자, 특히 영아의 일반입양 허가신청 또는 친양자 입양청구에 대해 가정법원이 충분한 사실조사(재산, 범죄, 학대·폭력·마약·알콜중독 경력 등에 대한 조사 등)를 함으로써 문제발생을 예방할 수는 있음
 - 그러나 법원이 「입양특례법」의 양친이 될 사람의 자격에 관한 규정을 일반입양이나 친양자 입양에 대해서까지 확대하여 적용하게 된다면 당사자들의 예측가능성과 법적 안정성을 해칠 우려가 있음
- 따라서 각 입양제도 간의 균형과 법률적 체계적합성을 위해서 가정법원의 허가대상인 미성년자에 대한 일반입양과 친양자 입양에 대해서 「입양특례법」과 동일한 수준으로 양친이 될 사람의 자격을 제한하는 「민법」 개정시 필요하다는 의견이 있으므로, 「민법」 개정시 이에 대한 검토가 필요함⁶⁾

□ 입양유형에 따른 입양효력 발생 시점의 차이 관련

- 입양유형에 따른 입양효력 발생 시기의 차이가 큰 문제를 발생시키는 것은 아니지만 혼란을 야기할 수 있음
- 따라서 법체계의 정합성을 유지하기 위해서는 「민법」에서 친양자 입양의 효력발생시기를 명확히 규정하고 「입양특례법」이 이를 준용하는 방식을

6) 이상의 의견은 현소해, 앞의 글, 90~91쪽을 참조한 것임.

채택하는 것이 보다 바람직하다는 의견이 있으므로, 7) 「민법」 개정시 이에 대해서도 검토할 필요가 있음

□ 입양 법제의 일원화 관련

○ 한편 입양 관련 법체계와 관련하여 보다 근본적인 문제제기로는, 「입양특례법」에서 입양에 관한 실체법적 규정을 됴으로써 입양법제를 이원화하고 있는 것이 타당하지 않다는 지적이 있음

- 이는 2008년 「민법」 개정으로 친양자 입양 제도와 친양자 입양에 대한 법원허가제가 도입되었으므로, 「입양특례법」에 친양자 입양과 구별되는 별도의 실체법적 규정을 둘 필요성이 없다는 주장으로 이해됨⁸⁾
- 보다 실제적인 문제제기로는 해당 아동이 「입양특례법」의 적용대상인 요보호아동인지 여부에 따라 다른 법률과 절차가 적용되는 현재의 법체계는 아동의 복리의 관점에서 입양유형이 결정되는 것이 아니라 이원화된 법제에 따라 입양유형이 결정되는 “기계적 분류”라는 비판도 있음⁹⁾
- 이러한 주장의 근거에는 우리나라 민법에 영향을 준 독일의 경우에는 입양과 관련한 실체법적 규정은 독일 민법으로 단일화 되어있고, 특별법으로서의 「입양의 알선과 대리모의 알선금지에 관한 법률」(Gesetz über die Vermittlung der Annahme als Kind und über das Verbot der Vermittlung von Ersatzmüttern)은 절차법인데, 이러한 체계가 더 바람직

7) 현소혜, 앞의 글, 92~93쪽 참조.

8) 배운진 외, 『돌봄 취약계층 맞춤형 육아지원 방안(II) 입양아동을 중심으로』, 육아정책연구소, 2016.

9) 안소영, 「입양법제의 개선방안: 헤이그국제입양협약의 비준에 즈음하여」, 이화여자대학교 박사학위 논문, 2015, 12쪽. 이 논문은 요보호아동에 한하여 「입양특례법」을 적용하고 이를 「민법」상 입양과 구별하고 있는 이원화된 체계로 인하여 발생하고 있는 실무상 혼란 사례에 대해서도 소개하고 있음, 같은 글, 10~16쪽.

하다는 판단이 깔려 있음

- 반면에 「민법」은 입양에 관한 일반법이고, 「입양특례법」은 요보호아동의 입양에 관한 특례법이라는 점에서, 보호대상 범위의 차이가 있을 수밖에 없고, 「입양특례법」에서 규정하고 있지 않은 사항에 대해서는 「민법」의 규정을 준용하도록 규정되어 있으므로(「입양특례법」 제42조), 두 법률 간의 충돌문제는 없다는 주장도 있음¹⁰⁾
- 이상의 주장들을 종합적으로 고려할 때 다음과 같은 잠정적 결론에 이룸
 - 현재의 이원화된 법체계에 다소의 문제점이 있지만 「입양특례법」에 따른 입양을 「민법」으로 통합할 경우 해외입양과 관련한 별도의 법률을 제정할 필요가 있다는 점이 고려되어야 함
 - 또한 「민법」에 입양절차 등을 상세히 규정하기 어렵다는 점을 고려할 때 독일처럼 입양절차 등을 규정하는 별도의 법률이 필요할 것임
 - 다음 소절에서 언급하겠지만 우리나라가 헤이그국제아동협약을 비준하게 되면 이에 따라 해외입양과 관련하여 「입양특례법」의 규정을 정비하거나 해외입양에 대해 규정하는 별도의 법률 제정이 필요해질 것임
 - 따라서 국내입양과 관련하여 이원화되어 있는 제도들을 통합하는 문제는 이러한 문제를 종합적으로 검토하여, 입법 정책적으로 결정하여야 할 것임¹¹⁾

10) 박광동, 앞의 글, 79쪽

11) 이와 관련하여 현소혜는 “세 가지 유형의 입양은 하나의 목표, 즉 ‘자의 복리’를 위하여 유사한 내용으로 수렴해 가고 있는 중이며, 특히 시설아동의 입양촉진을 위해 제정되었던 특례법은 점차 설 자리를 잃어가고 있다. 언젠가는 입양특례법을 해외입양에 관한 특별법으로 정비하는 한편, 국내입양 절차를 민법으로 일원화하는 방향으로 법 개정이 이루어져야 할 것이다”라고 주장함. 현소혜, 앞의 글, 111쪽.

나. 헤이그국제입양협약과의 관계

(1) 우리나라의 헤이그국제입양협약 서명 및 비준 관련 경과

- 아동의 국제입양과 관련한 국제협약으로 “국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약”(Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption)이 있음¹²⁾
 - 이 협약은 1993년 5월 29일 헤이그국제사법회의 제17 회기에서 채택되었으며, 이런 이유로 “헤이그국제입양협약”이라고 부름
 - 이 협약은 1995년 5월 1일 발효되었음
- 우리나라 정부는 2013년 5월 24일 이 협약에 서명함
 - 우리나라 정부가 이 협약에 서명한 이유에 대해 당시 보건복지부는 다음과 같이 설명하였음¹³⁾
 - 헤이그국제아동입양협약은 국제입양되는 아동의 안전과 권리 보호를 위하여 국제입양의 절차와 요건을 규정한 국제조약으로 세계 90여개국이 가입하였음
 - 우리나라와 국제입양을 진행하는 미국, 캐나다, 호주 및 유럽 6개국이 모두 이 협약에 가입하였음
 - 그동안 우리나라는 주요 입양국 중 유일하게 이 협약에 가입하지 않아 UN 등 국제사회와 우리나라 국회가 이 협약가입을 촉구해 왔음

12) 이 협약은 1964년 채택되고, 1978년 발효되었으나 체약국 감소로 폐기된 「헤이그 국제아동입양협약」(Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law and Recognition of Decrees Relating to Adoptions)의 후신임

13) 보건복지부, 「보건복지부 진영 장관 「헤이그국제아동입양협약」 서명」, 보도자료, 2013. 5. 24.

- 「입양특례법」 및 「민법」의 개정으로 입양의 ‘가정법원 허가제’와 ‘입양숙려제’가 도입되고, 양부모 자격강화와 파양요건 엄격화 등 입양제도가 근본적으로 변화됨에 따라 협약 가입을 위한 법적·제도적 기반이 조성되었음
- 따라서 국제사회에 한국정부의 의지를 천명하기 위하여 박근혜 정부의 국정과제의 일환으로 협약 서명을 추진하게 된 것임

□ 이 협약이 국내법적 효력을 가지기 위해서는 국회의 비준 동의가 필요함

- 정부는 2017년 10월 18일 이 협약의 비준동의안을 국회에 제출함¹⁴⁾
- 이와 관련해서는 제18대국회 및 제19대국회에서 각각 협약 비준동의안 제출 촉구 결의안이 발의되어 본회의에서 가결된 바 있음¹⁵⁾
- 비준동의안의 국회 제출이 늦어진 이유에 대해서 보건복지부는 “협약 서명 후 비준 준비 과정에서 ‘협약 적용범위에 따라 법 체계 재편을 위한 관계부처 협의’, ‘입양 관련 기관 별 역할 분담 방안 검토’ 등에 시간이 소요되었고, 2015년 이행법률(안)이 발의된 후, 그에 대한 의견을 수렴하여 수정·보완하는 절차가 추가로 진행” 되는 등의 이유로 늦어지고 있다고 해명함¹⁶⁾

□ 한편 이 협약 이행법률안으로 제19대 국회와 제20대 국회에서 각각 1건의 제정법률안이 발의되었음

- 제19대 국회에서 신경림 의원이 「국제입양에 관한 법률안」(의안번호:

14) 국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약 비준동의안(의안번호 2009877)

15) 헤이그국제아동입양협약 비준동의안 제출 촉구 결의안(최영희의원등 13인 발의, 2011.3.10. 본회의 가결), 국제입양에 관한 아동의 보호 및 협력에 관한 협약 비준동의안 제출 촉구 결의안(민현주의원등 23인 발의, 2012.9.27. 본회의 가결)

16) 보건복지부, 「[8월 3일자 세계일보] 입양인 권익 강화한다더니 뒷방 처박힌 ‘헤이그 협약’ 기사에 대한 해명자료」, 2016. 9. 2.

1918429, 제안일자: 2015. 12. 31)을 대표 발의 하였으나 임기만으로 폐기됨

- 제20대 국회에서는 김승희 의원이 「국제입양에 관한 법률안」(의안번호: 2002466, 제안일자: 2016. 9. 23)을 대표 발의하여 현재 국회보건복지위원회에 계류 중임

(2) 헤이그국제입양협약의 개관

□ 협약의 목적

- 이 협약은 국제입양을 명목으로 아동매매, 약취 등이 이루어지는 것을 방지하기 위하여 마련된 협약임
- 이 협약은 국제입양이 아동에게 최선의 이익이 되고 국제법상 인정된 아동의 기본적 권리가 존중되면서 이루어지도록 국가의 관여 하에 보호조치를 확립하고, 그러한 보호조치가 준수되도록 함으로써 국제입양을 통한 아동의 탈취·매매 등을 방지하도록 당사국 간의 협력체계를 확립하며, 협약에 따라 이루어진 입양을 당사국이 승인하도록 보장하는 것을 목적으로 하고 있음

□ 협약 당사국

- 2017년 10월 29일 기준으로 98개국이 서명하였으며, 54개국이 비준하였음¹⁷⁾

□ 협약의 구조와 주요 내용¹⁸⁾

- 이 협약은 전문과 7개장 48개 조문으로 구성되어 있음

17) 헤이그국제사법회의 홈페이지(<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=69>)참조

18) 협약의 원문과 한글 번역본은 정부 제출, 「국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약 비준동의안」, (의안번호: 2009877, 제출일자: 2017.10.18.)의 붙임 자료인 ‘국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협약’을 참조

- (원칙) 원가정 보호가 원칙이며 원가정 보호가 불가능할 경우 국내에서 보호할 수 있는 가정을 찾고 그래도 없으면 국제입양을 함
- (입양의 효력) 입양국의 입양결정을 다른 체약국에서도 인정함
- (입양의 절차) 입양절차 전반을 국가책임으로 규정함
 - (입양신청) 양친될 자가 본인 거소지의 중앙당국에 신청함
 - (양부모 조사) 수령국 중앙당국이 입양신청자의 적격여부 및 입양적합성에 대한 보고서를 작성하여 아동 출신국에 송부함
 - (입양결정) 출신국 중앙당국은 아동의 신원 및 입양적합성에 대한 보고서를 작성하고, 입양동의 확보 및 입양 여부를 결정하여 통보함
 - (이동) 양부모가 아동과 함께 이동하며, 국가기관은 출입국과 이주 허가를 함
- (중앙당국) 체약국은 협약이 부과한 의무를 이행하기 위해 하나의 중앙국가기관을 중앙당국으로 지정하여야 함
- (공적기관 또는 인가단체) 일정범위 내에서 중앙당국의 업무를 공적기관이나 인가단체(비영리기관)에 위임할 수 있음

(3) 헤이그국제입양협약의 비준이 입양특례법에 미칠 영향

보충성의 원칙 관련

- 보충성의 원칙(subsidiarity principle)이란 아동은 가능한 출생가정 또는 확대가족¹⁹⁾에서 양육되어야 하며, 그것이 불가능할 경우에는 출신국에서의 다른 영구적인 보호(시설보호, 국내입양 등을 의미함)가 고려되어야하고, 그 이후

19) 조부모나 친척 등으로 이루어진 가족을 가리킴

에도 아동의 최선의 이익에 합치하는 경우에만 국제입양이 고려되어야 한다는 원칙임

- 헤이그국제입양협약은 보충성의 원칙을 천명하고 있음
 - 이 협약은 전문에서 보충성의 원칙을 천명하고 있을 뿐 아니라, 협약 제4조 b에서도 “출신국 내에서의 아동의 위탁가능성을 적절히 고려한 후 국제입양이 아동에게 최선의 이익이 된다고 결정”할 것을 이 협약의 적용을 받는 국제입양의 주요 요건의 하나로 정하고 있음
- 우리나라의 「입양특례법」도 국제입양과 관련하여 보충성의 원칙을 천명하고 있음(제7조)
- 따라서 우리나라가 이 협약을 비준하더라도 이 협약과 배치되는 상황은 발생하지 않을 것으로 보임
- 국외입양 시 출신국과 수령국 간의 상호 협력 및 절차 관련
 - 우리 「입양특례법」은 양친이 외국인인 경우를 국제입양으로 규정하고, 그 유형과 관련해서는 국내에서 이루어지는 국외입양과 해외이주허가를 받고 출국하여 해외에서 이루어지는 국외입양으로 나누어 규정하고 있음
 - 그런데 이 경우 국내에서 이루어지는 국외입양은 입양아동의 국제적 이동을 요건으로 하지 않고 있기 때문에 이 협약에서 규정하는 국제입양에 해당하지 않음
 - 반면 외국인이 국내에서 아동을 입양한 후 국외로 출국할 목적을 가지고 있는 경우에는 이 협약상의 국제입양에 해당하게 됨
 - 이와 관련하여 우리 「입양특례법」의 국외입양 절차에 관한 규정들은 협약상의 국제입양과 관련된 출신국과 수령국의 의무 및 절차에 관한 규정들이 미흡함

- 따라서 우리나라가 이 협약을 비준할 경우, 이 협약의 이행을 위한 법률 제정·개정을 통해 이 협약이 요구하는 절차를 국내법에 반영하여야 할 것임
- 이와 관련해서는 앞서 언급하였듯이 이미 동협약의 이행을 위한 법률 제정안으로 「국제입양에 관한 법률」 제정안이 발의되어 있음

□ 외국 재판의 승인 여부

- 헤이그국제입양협약을 비준하지 않은 현재는 우리나라와 외국 사이에 입양허가와 관련된 법원의 재판에 의한 결정이 다른 나라에서도 효력을 가지는지 여부가 쟁점이 됨
- 즉 입양아 출신국인 우리나라의 법원에서 이루어진 입양허가결정이 입양아 수령국에서도 효력을 가질 수 있는지, 그리고 역으로 해외에서 우리나라로 입양된 아동과 관련하여 출신국 법원의 결정이 우리나라에서 승인될 수 있는지 여부가 분명하지 않음
- 특히 외국판결의 승인에 대해 규정하고 있는 「민사소송법」 제217조를 가사비송사건에서 어느 정도까지 준용할 수 있는지와 관련해서는 견해가 대립하고 있음²⁰⁾
- 그런데 헤이그국제입양협약 제23조제1항은 “입양이 이 협약에 따라 행해졌다고 입양국의 권한 있는 당국에 의해 증명되는 경우에 그 입양은 법률상 당연히 다른 계약국에서 승인된다.”고 규정하고 있음
- 그리고 이러한 승인에는 a. 아동과 양친 간의 법적 친자관계, b. 아동에 대한 양친의 부모로서의 책임, c. 입양이 이루어진 국가에서 입양이 아동과 그의 부모 간에 존재하는 기존의 법률관계를 종료시키는 효과를 갖는 경우에는 그 종료 등도 포함됨(제26조제1항)

20) 장지용, 「헤이그국제아동입양 협약 가입과 입양실무」, 법률신문, 2013. 7. 18.

- 한편 이 협약 제24조는 “채약국은 아동의 최선의 이익을 고려하여 입양이 그 국가의 공서에 명백히 반하는 경우에만 입양의 승인을 거절할 수 있다.”고 규정함으로써, 승인을 거절할 수 있는 사유를 규정하고 있음
- 따라서 우리나라가 이 협약을 비준하게 되면, 앞서 법체계적 분석에서 문제가 되었던 해외입양 시 준거법 문제는 대부분 해소될 수 있을 것으로 보임
- 헤이그국제입양협약 이행을 위한 법적 근거를 만드는 방식
 - 제20대 국회에 「국제입양에 관한 법률안」(김승희 의원 대표발의, 의안번호: 2002466)과 함께 현행 「입양특례법」의 규율 범위를 국내입양으로 한정하는 것을 주된 내용으로 하는 「입양특례법 전부개정법률안」(김승희 의원 대표발의, 의안번호: 2002467)이 발의되어 있음
 - 그러나 해외입양인 단체 등 일부 사회단체에서는 이 두 법안의 주요 내용에 중복되는 조항이 많고, 국제입양에 대한 법률을 별도로 제정하는 것은 해외입양을 줄이고 장기적으로는 중단하고자 하는 정책 방향에 부합하지 않는다는 의견을 제시하며, 이 협약 비준 시 「입양특례법」을 개정하는 방향으로 대응하는 방안을 지지하고 있음²¹⁾
 - 따라서 이 협약 비준에 앞서, 충분한 검토와 이해관계자 협의를 거쳐 법체계를 정비할 필요가 있음
 - 이와 더불어 이를 계기로 민법과 「입양특례법」으로 이원화된 국내입양 제도의 법적 근거를 재정비하는 것도 함께 검토할 필요가 있을 것임

21) 국회보건복지위원회 수석전문위원 김승기, 「국제입양에 관한 법률안 검토보고」, 2016. 10, 7쪽 참조

2. 사회문화 영향분석

가. 요보호아동의 발생 및 보호에 미치는 영향

□ 이 법률 개정을 통해 법률의 목적 규정이 개정됨

- 종전의 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」은 제1조(목적)에서 “이 법은 요보호아동의 입양을 촉진하고 양자로 되는 자의 보호와 복지증진을 도모하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 규정하였음
- 그런데 2011년 개정된 「입양특례법」 제1조는 “이 법은 요보호아동의 입양에 관한 요건 및 절차 등에 대한 특례와 지원에 필요한 사항을 정함으로써 양자가 되는 아동의 권익과 복지를 증진하는 것을 목적으로 한다.”고 규정함
- 즉 개정 전 법률의 주요목적의 하나였던 “요보호아동의 입양촉진”이 삭제되고, 양자가 되는 아동의 권익과 복지를 증진하기 위해 입양요건 및 절차, 지원 등을 보다 상세히 규정하거나 강화하는 것이 이 법률의 목적임
 - 요보호아동의 입양촉진이 삭제된 것은 법 제3조(국가 등의 책무)에서 “아동의 친생가정 내 양육의 원칙”(제1항)과 “입양의 보충성 원칙”(제2항)을 규정하고,²²⁾ 이를 위해 관련규정을 정비한 것과 일맥상통함

□ 또한 이 법률 개정을 통해 “아동의 이익 최우선의 원칙”이 도입됨

- 개정법 제4조(입양의 원칙) “이 법에 따른 입양은 아동의 이익이 최우선이

22) “제3조(국가 등의 책무) ① 모든 아동은 그가 태어난 가정에서 건강하게 자라야 한다.

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.”(이하 생략)
 이와 유사한 규정들은 구「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」에도 있었음

되도록 하여야 한다.”는 규정은 이 법률 개정을 통해 신설된 것임

- 따라서 이 법률 개정의 목적이 달성되었는지 여부를 평가하기 위해서는 다음과 같은 점들을 확인할 필요가 있음
 - 요보호아동의 친생가정 내 양육이 증가하고 있는지 여부
 - 입양특례법 개정에 따른 입양절차 엄격화의 부작용으로 유기아동이 증가했는지 여부

(1) 요보호아동의 친생가정 내 양육이 증가하고 있는가?

- 요보호아동의 정의
 - 「입양특례법」 제2조제2호는 ““요보호아동”이란 「아동복지법」 제3조제4호에 따른 보호대상아동을 말한다.”고 규정하고 있음
 - 「아동복지법」 제3조제4호는 ““보호대상아동”이란 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 그 보호자가 아동을 양육하기에 적당하지 아니하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말한다.”고 규정하고 있음
- 요보호아동 발생 현황
 - 요보호아동 발생은 2001년 12,086명에서 2016년 4,592명으로 크게 감소함
 - 발생유형별로 보면 2016년 기준으로 ‘빈곤·실직·학대 등 기타’의 비중이 68.6%, ‘미혼모 아동’이 18.6%, ‘비행·가출·부랑아’가 6.8%, ‘기아(棄兒)’가 5.7%, ‘미아’ 0.2% 수준임
 - 2001~2016년간의 발생유형별 비중의 변화를 보면 ‘빈곤·실직·학대 등 기타’²³⁾의 비중이 46.7%에서 68.6%로 크게 늘어난 반면, ‘미혼모 아동’의

비중은 40.5%에서 18.6%로 크게 줄었고, 다른 유형은 큰 변화가 없음

[표 2] 발생유형별 요보호아동 추이(2001~2016년)

단위: 명, ()안은 %

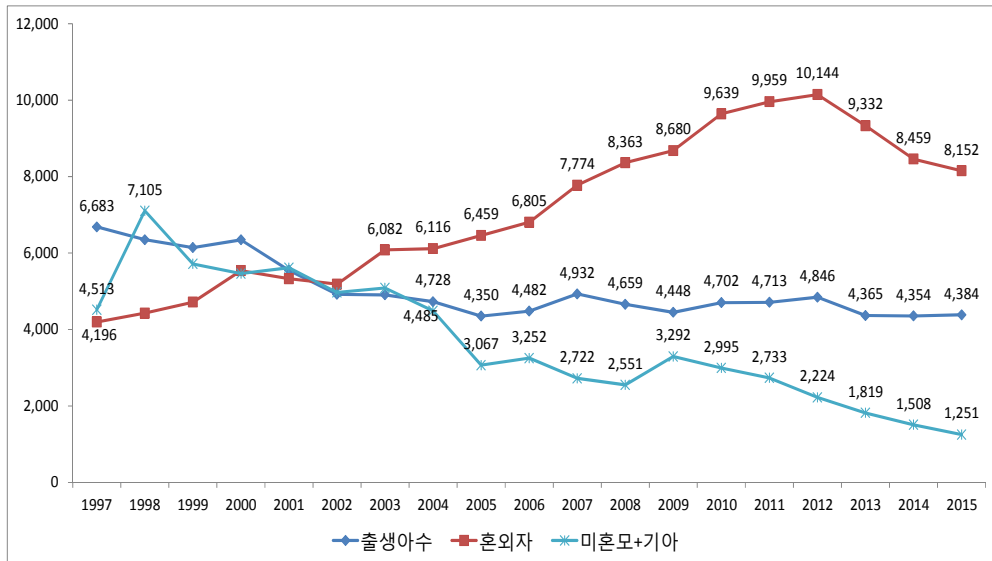
년도	합계	발생유형				
		기아	미혼모 아동	미아	비행·가출 부랑아	빈곤, 실직, 학대 등 기타
2001	12,086	717(5.9)	4,897(40.5)	98(0.8)	728(6.0)	5,646(46.7)
2002	10,057	634(6.3)	4,337(43.1)	74(0.7)	749(7.4)	4,263(42.4)
2003	10,222	628(6.1)	4,457(43.6)	79(0.8)	595(5.8)	4,463(43.7)
2004	9,393	481(5.1)	4,004(42.6)	62(0.7)	581(6.2)	4,265(45.4)
2005	9,420	429(4.6)	2,638(28.0)	63(0.7)	1,413(15.0)	4,877(51.8)
2006	9,034	230(2.5)	3,022(33.5)	55(0.6)	802(8.9)	4,925(54.5)
2007	8,861	305(3.4)	2,417(23.7)	37(0.4)	748(8.4)	5,354(60.4)
2008	9,284	202(2.2)	2,349(25.3)	151(1.6)	706(7.6)	5,876(63.3)
2009	9,028	222(2.5)	3,070(34.0)	35(0.4)	707(7.8)	4,994(55.3)
2010	8,590	191(2.2)	2,804(32.6)	210(2.4)	772(9.0)	4,613(53.7)
2011	7,483	218(2.9)	2,515(33.6)	81(1.1)	741(9.9)	3,928(52.5)
2012	6,926	235(3.4)	1,989(28.7)	50(0.7)	708(10.2)	3,944(56.9)
2013	6,020	285(4.7)	1,534(25.5)	21(0.3)	512(8.5)	3,668(60.9)
2014	4,994	282(5.6)	1,226(24.5)	13(0.3)	508(10.2)	2,965(59.4)
2015	4,503	321(7.1)	930(20.7)	26(0.6)	360(8.0)	2,866(63.6)
2016	4,592	264(5.7)	856(18.6)	10(0.2)	314(6.8)	3,148(68.6)

자료: 보건복지부, 요보호아동 현황보고(국가통계포털 다운로드: 2017. 7. 11.) 단 ()의 %는 필자가 계산한 것임

23) ‘빈곤·실직·학대 등 기타’에는 학대, 부모의 빈곤·실직, 사망, 질병, 이혼 등이 포함됨

[그림 1] 출생아수, 혼외출생아수, 미혼모아동·기아수 추이(1997~2015년)

단위: 명(단 출생아수는 100명)



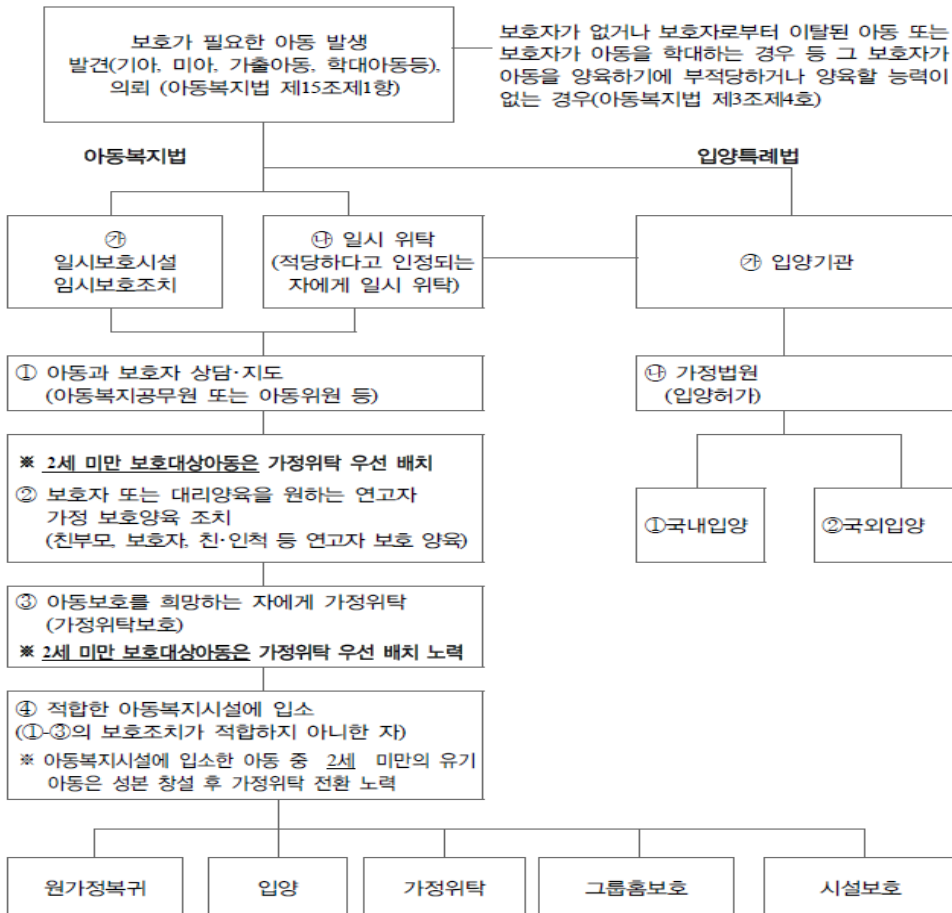
자료: 출생아수와 혼외출생아 수는 통계청, 『인구동향조사』, 각년도(국가통계포털 다운로드, 2017. 8. 3), 미혼모아동·기아수는 보건복지부, 요보호아동 현황보고(국가통계포털 다운로드: 2017. 7. 11.)

- 출생아 수 대비 혼외출생아수는 1990년대 후반 이후 증가추세를 보였으나, 미혼모아동·기아로서 요보호아동으로 포착된 아동수는 1990년대 말 이후 지속적인 감소추세를 보임
- 특히 1990년대 말에는 혼외출생아수에 비해 요보호 미혼모아동·기아 수가 다소 많았으나, 2002년 이후에는 요보호 미혼모아동·기아의 수가 혼외출생아수를 크게 하회하는 뚜렷한 경향이 나타났으며, 그 격차가 크게 확대됨
- 따라서 — 혼외 출생아의 양육상태에 대한 통계가 없기 때문에 정확히 판단하기는 힘들지만— 2000년대 이후 혼외출생아가 미혼모아동 또는 기아로서 요보호 상태에 처하게 될 확률이 크게 줄어들었다고 볼 수 있음

□ 요보호아동에 대한 조치

- 자치단체의 장은 관내에서 요보호아동이 발생하면, 「아동복지법」 상의 규정에 따른 임시보호, 일시위탁 등의 조치를 취해야 하며 아동 및 보호자에 대한 상담·지도를 거쳐 아동에 대한 조치방법을 결정하게 되며, 업무처리의 흐름은 다음 [그림 2]와 같음

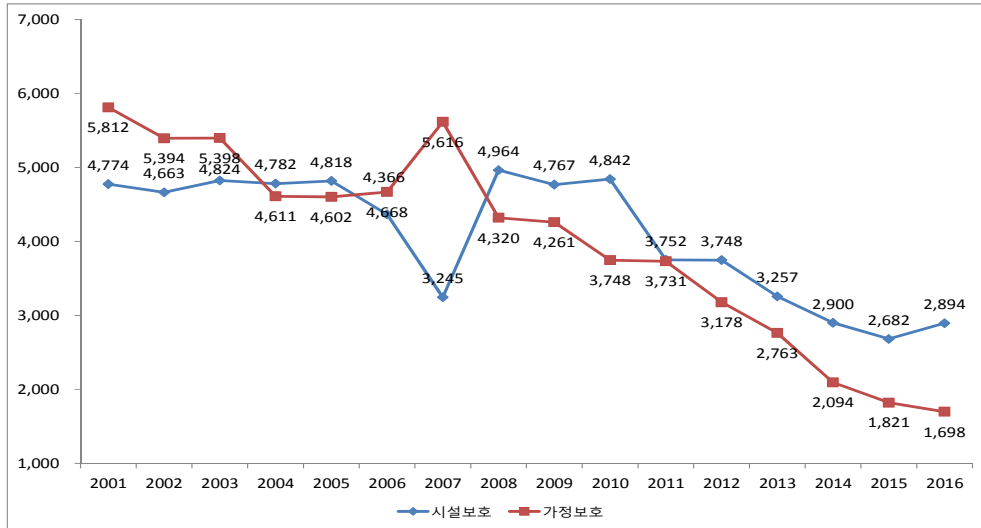
[그림 2] 요보호아동 발생시 업무처리 흐름도



자료: 보건복지부, 『2017년 아동분야 사업안내(1)』, 2017. 1.

[그림 3] 요보호아동에 대한 조치 추이(2001~2016년)

단위: 명



자료: 보건복지부, 요보호아동 현황보고(국가통계포털 다운로드: 2017. 7. 11.)

- 요보호아동에 대한 보호조치는 크게 시설보호와 가정 내 보호로 구분됨
 - 시설보호란 양육시설, 일시보호시설, 장애아동시설, 공동생활가정 등에서 보호하는 것을 가리킴
 - 가정 내 보호(이하 “가정보호”라 함)란 소년소녀가장 책정²⁴⁾, 입양(민법상 입양 제외), 가정위탁, 입양전 위탁 등으로 구분됨
- 요보호아동의 감소에 따라 보호조치 건수도 감소하고 있는 추세임
 - 요보호아동에 대한 가정보호 우선정책이 추진되어왔음에도 불구하고, 2008년 이후 시설보호 아동이 가정보호 아동보다 많은 추세임²⁵⁾

24) 소년소녀가장을 책정 제도는 1986년부터 시행되어 왔으나, 1996년 위협에 노출된 보호형태라는 이유로 유엔아동권리위원회의 폐지권고를 받았으며, 이에 따라 2000년 가정위탁제도 실시 이후 소년소녀가정의 가정위탁 전환이 시작되었고, 2013년부터는 후견인을 선임하는 경우를 제외하곤 추가징정이 원칙적으로 금지됨

- 다만 우리나라 요보호아동의 보호시설 신규입소율은 2015년 아동(0~17세) 1만명당 약 3명으로 주요 선진국에 비해 현저히 낮은 편임²⁶⁾
- ※ 시설보호(out-of-home care) 아동의 수나 아동인구 중의 비중을 보여주는 공식적인 국제통계는 발견할 수 없음. 다만 Tilbery & Thoburn(2008)의 연구에 의하면, 연간 보호시설에 신규입소 하는 아동의 비중은 2004년 또는 2005년 기준으로 아동인구 1만명 당 미국 42명, 영국 23명, 독일 30명, 일본 6명 등임
- 2015년 우리나라의 아동보호시설 거주자의 아동인구 1천명당 비중도 약 1.6명으로 주요 선진국에 비해 매우 낮은 편임
- ※ Tilbery & Thoburn(2008)의 연구에 의하면, 시설보호 중인 아동의 아동인구 1천명당 비중은 2004년 또는 2005년 기준으로 미국 66명, 영국 55명, 프랑스 102명, 독일 74명, 일본 17명 등임
- 아동은 가정에서 친생부모의 보호를 받을 수 있도록 보호서비스를 제공하는 것이 가장 바람직하다는 것이 최근의 패러다임이라는 점을 고려할 때,²⁷⁾ 우리나라의 요보호아동 발생 상황 및 보호조치 현황은 비교적 양호한 수준이라고 할 수 있음

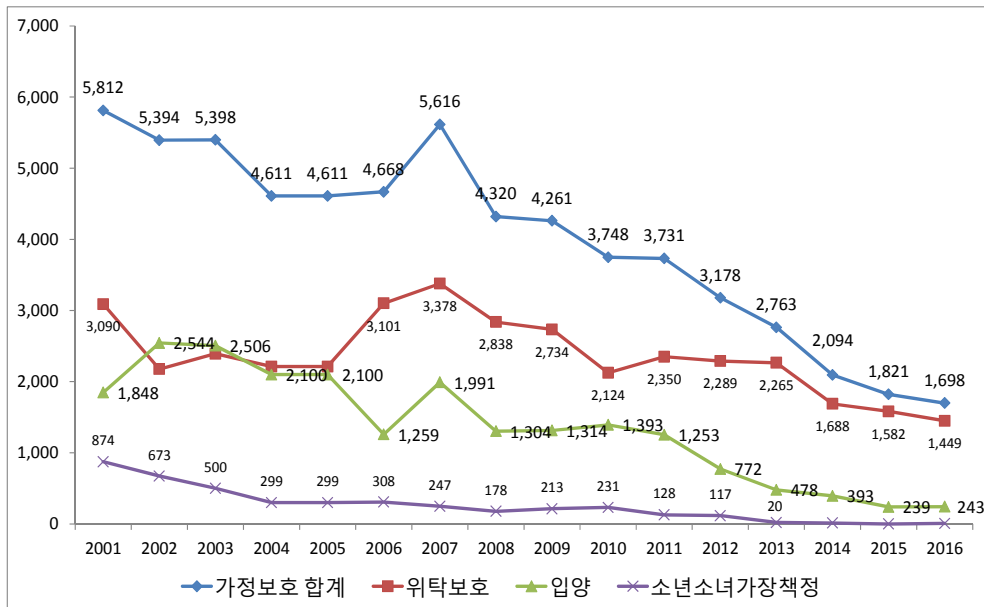
-
- 25) 이는 시설보호 가운데 비중이 50% 이상인 ‘양육시설 등’에 의한 보호조치가 2007년부터 통계에 포함되었기 때문임
 - 26) 다만 예컨대 노르딕 국가들에서는 소년범을 교정시설에 수용하지 않고 아동보호시설에 수용하기도 하는 등 국가별로 제도나 기준이 다르기 때문에 일률적으로 비교할 수는 없음
 - 27) 19세기 미국에서 시작된 아동구제운동(Child-saving Movement)은 빈곤, 학대, 아동노동으로부터 아동을 보호하기 위해서는 아동을 병적이고 무책임한 부모와 분리시켜 안전한 시설에서 양육하고 교육하여야 한다고 주장함. 이후 전쟁과 사회적 격변 등의 영향으로 시설보호 아동의 수가 급증하였으나, 20세기에 들어서는 아동발달에 관한 각종 연구에 힘입어 아동을 가정에서 보호하는 것이 바람직하며, 이를 위해 공동체가 가족을 지원해야한다는 방향으로 인식이 전환되었고, 이에 따라 가정보호가 시설보호를 대체하는 경향이 강화되었음. 박세경 외, 『OECD 국가와 한국의 아동보호체계 비교연구』, 한국보건사회연구원, 2005.

□ 요보호아동의 가정보호 추이

- 가정보호는 ‘위탁보호’, ‘입양’, ‘소년소녀가장 책정’ 등으로 구분됨
- 요보호아동 발생 감소에 따라 가정보호 조치된 아동 수도 2001년 5,812명에서 2016년 1,687명으로 급격히 감소함
 - 가정보호 가운데 ‘위탁보호’가 약 85%로 압도적인 비중을 차지하고 있으며, ‘입양’은 2000년대 전반기에는 ‘위탁보호’와 거의 같은 비중이었으나 이후 점차 감소하여 2016년에는 243건(14.3%)에 불과함
 - 특히 「입양특례법」이 개정·시행된 2011~2012년 직후 ‘입양’ 조치된 아동의 수가 비교적 가파른 감소세를 보였다는 점이 주목됨

[그림 4] 요보호아동의 가정보호 조치 추이(2001~2016년)

단위: 명



자료: 보건복지부, 요보호아동 현황보고(국가통계포털 다운로드: 2017. 7. 11.)

- 보건복지부는 ‘요보호아동 가정중심 보호율’을 부처의 성과지표의 하나로 관리하고 있음(프로그램목표 IV-1)
- 이 프로그램의 주요 내용은 ①요보호아동에 대한 국가의 보호 강화, ②아동 복지시설 및 가정위탁보호를 통한 요보호아동의 건전한 성장 보호, ③입양 가정 지원 강화, 입양에 대한 사회적 인식 개선 등을 통한 입양 활성화임
- 요보호아동 가정중심 보호율의 측정산식은 다음과 같음
 - 요보호아동 가정중심 보호율= 당해연도 조치된(가정위탁 아동+국내입양 아동+그룹홈 입소아동) / 당해연도 발생 요보호아동(귀가 및 연고자 인도 아동 제외)
- 요보호아동 가정중심 보호율은 2012년 55.4에서 2016년 40으로 점점 낮아지는 추세임
- ※ 이 프로그램의 목표 및 지표는 2012년에 신설됨
 - 이는 요보호아동의 시설보호 유형이 증가하고 있다는 의미이며, 요보호아동의 가정내 보호라는 정책의 큰 목표가 달성되거나 개선되지 못하고 있다는 의미로 해석될 수 있음

[표 3] 요보호아동 가정중심 보호율 추이(2012~2016년)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
목표	49	47	47.5	49	49.5
실적	55.4	48.3	44	42.3	40
달성률(%)	113.1	102.8	92.6	86.3	80.8

주: 요보호아동 가정중심 보호율= 당해연도 조치된(가정위탁 아동+국내입양 아동+그룹홈 입소아동) / 당해연도 발생 요보호아동(귀가 및 연고자 인도 아동 제외)

자료: 보건복지부, 『2014 회계연도 성과보고서』, 2015; 보건복지부, 『2016 회계연도 성과보고서』, 2017.

(2) 입양특례법의 부작용으로 유기아동이 증가했는지 여부

- 「입양특례법」 시행 이후 출생신고가 되지 않은 영아를 보육원이나 입양기관에 맡길 수 없게 되자 ‘베이비박스’에 유기하는 사례가 급증했다는 지적이 있으며, 입양기관들도 이러한 지적을 함(부록 참조)²⁸⁾
- 실제로 베이비박스에 유기된 아동의 수가 2011년 37명에서 2012년 79명 2013년 252명, 2014년 280명 등으로 급증한 바 있음
 - 베이비박스는 영아를 길거리 등에 유기할 경우 영아의 생명·안전마저 위협하게 한다는 인식²⁹⁾에서 한 종교단체가 2009년 말부터 시작한 사업임
- 개정 「입양특례법」 시행 이후 입양건수가 급감하고, 베이비박스에 유기되는 영아 수가 급증하자, 많은 언론이 이 현상을 「입양특례법」의 부작용을 보여주는 대표적인 사례로서 지적함³⁰⁾
- 이와 더불어 ‘베이비박스’가 영아유기를 조장한다는 논란도 발생함
- 그러나 이는 상대적으로 안전하게 영아를 유기할 수 있는 대안으로서 베이비박스가 등장한 것에 따른 현상으로 볼 수도 있음
- 베이비박스에서 발견된 영아는 “경찰청에 영아발생 신고→관할파출소 방문

28) 조태승, 「베이비박스의 이론과 실제」, 2016. 5. 15.(다음 카페 ‘주사랑공동체의 집 자원봉사’ <cafe.daum.net/giveoutlove>의 ‘기사, 뉴스, 홍보방’)

29) 영아유기는 아동보호시설 등의 앞에 몰래 두고 가는 행위로부터, 화장실·무인보관함·길거리·야산에 버리는 행위까지 다양한 형태로 발생하며, 영아를 위험한 공간에 버리는 후자의 행위들은 범죄(아동유기죄)로 규정되어 처벌의 대상이 됨

30) 「<베이비박스 5년 後> ①여전히 버려지는 새 생명」, 연합뉴스, 2015. 5. 3; 「[입양의 날]①베이비박스에 버려진 아이들…영아 유기 부추기는 입양특례법」, 중앙일보, 2016. 5. 10.; 「「입양특례법」 개정 후 입양 급감…베이비박스 유기 급증」, 동아일보, 2017. 5. 14.

조사→관할구청 공무원 방문 및 아기인도→시립어린이병원(건강검사)→서울시 아동복지센터→보육원(출생신고)”의 절차를 거치게 되므로, 베이비박스에 유기된 영아는 정부의 기아 통계에 반영됨

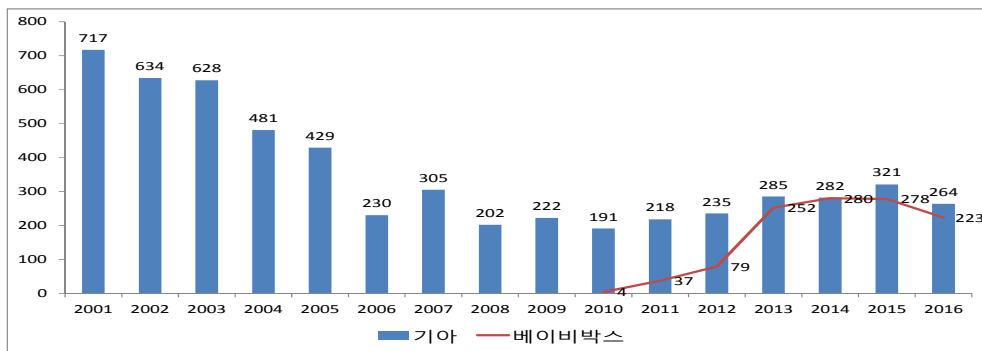
※ 다만 베이비박스에 영아를 유기했다가 상담을 통해 직접 양육하기 위해 다시 아이를 찾아가는 사례(2016년의 경우 전체 223건 중 29건)가 있으므로, 베이비박스에 유기된 영아가 모두 정부의 ‘기아’ 통계에 반영되는 것은 아님

- [그림 5]에서 볼 수 있듯이, 베이비박스에 유기된 영아의 숫자가 2011년 이후 급증하였고, 기아의 수도 같은 시기에 다소 증가하는 추세를 보인 것이 사실이지만, 2013년 이후 대부분의 기아가 베이비박스를 통해 발생한 것으로 나타남

□ 이러한 현상은 베이비박스가 논란의 대상이 되면서 인지도가 높아지고, 이에 따라 영아를 안전하게 유기할 수 있는 대안으로 베이비박스가 급부상한 결과로 해석하는 것이 타당할 것임

[그림 5] 기아 및 베이비박스 아동수 추이(2001~2016년)

단위: 명



자료: 기아의 수는 보건복지부, 요보호아동 현황보고(국가통계포털 다운로드: 2017. 7. 11.), 베이비박스 아동 수는 주사랑공동체교회(다음 카페 ‘주사랑공동체의 집 자원봉사’ <cafe.daum.net/giveoutlove>의 ‘기사, 뉴스, 홍보방’)

- 따라서 입양과 관련한 절차들이 강화됨에 따라 출산사실 노출 등을 꺼리는 친생부모에 의한 영아유기가 다소 증가한 것은 사실인 것으로 보이지만, 베이비박스³¹⁾에 유기되는 영아수의 급증을 이 법률의 부작용으로 지적하는 것은 사실을 과장하는 것으로 볼 수 있음

나. 국내외 입양에 미치는 영향

(1) 제도의 연혁과 개요

- 정부는 ‘아동수출대국’이라는 오명을 벗기 위해 2007년부터 ‘국내입양 우선제도’를 실시해왔으며, 이 제도의 골자는 다음과 같음³¹⁾
 - 입양기관은 입양대상아동이 결정되면 후 5개월간은 국내입양을 우선적으로 추진하여야 하며, 이 기간 동안 국외입양을 추진해서는 안됨
 - 5개월 동안 국내입양을 추진하였으나 입양되지 않은 아동에 대해서만 국외입양을 추진함
 - 다만, 선천적 장애 등으로 신속한 의료조치가 필요하나 국내입양이 어려운 아동(장애아동, 미숙아 등)은 예외로 함
 - 입양아동을 기초생활수급자로 책정하여 생계급여, 의료급여 혜택을 부여함
 - 이와 더불어 보건복지부는 매년 해외입양아를 10%씩 줄인다는 목표 아래 이른바 ‘해외입양 쿼터제’를 2007년에 선언하고 2008년부터 실시함
- 개정 「입양특례법」 제7조(국내입양 우선 추진)은 국내입양 우선추진 원칙에 법적 근거를 마련하였다는 의미가 있음

31) 보건복지부, 「2007년부터 입양휴가제·국내입양 우선추진제 도입, 입양수수료·입양 아동 양육수당 지원 추진」, 보도자료, 2006. 7. 18.

제7조(국내입양 우선 추진) ①국가 및 지방자치단체는 입양의뢰 된 아동의 양친(養親)될 사람을 국내에서 찾기 위한 시책을 최우선적으로 시행하여야 한다.

②입양기관의 장은 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 입양의뢰된 아동의 양친을 국내에서 찾기 위한 조치를 취하고, 그 결과를 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.

③입양기관의 장은 제2항에 따른 국내입양을 위한 조치에도 불구하고 양친을 찾지 못한 경우 제6조에 따른 정보시스템을 활용한 관련 기관과의 정보공유를 통하여 국내입양을 추진하여야 한다.

④입양기관의 장은 제2항 및 제3항에도 불구하고 국내에서 양친이 되려는 사람을 찾지 못하였을 경우에 한하여 국외입양을 추진할 수 있다

- 국내입양이 어려운 아동에 대한 국외입양 추진 방법은 『입양실무매뉴얼』에 다음과 같이 규정되어 있음³²⁾
 - 입양정보통합관리시스템을 활용하여도 국내입양이 어려운 아동의 경우, 입양기관에서 해당 아동의 국내입양이 어려운 원인 분석과 향후 국내입양 결연 가능성 등을 주제로 한 사례회의를 거쳐서 신중히 논의 후 국외입양을 추진하도록 함
 - 국외입양을 추진하려면, 국내입양 추진을 위한 마지막 상담일이 입양동의일로부터 5개월 이상 경과된 후 가능
 - 단, 친권자가 없는 아동 또는 기아·미아의 경우는 입양 대상 아동확인서를 발급받은 시점으로부터 마지막 국내입양 상담일이 5개월 경과되어야 가능
 - 국내입양 진행기록지에 입양정보통합관리시스템의 구체적인 활용 내용, 타 입양기관과 연계하여 국내입양을 추진하려고 노력하였는지를 객관적으로 명시하여야 함

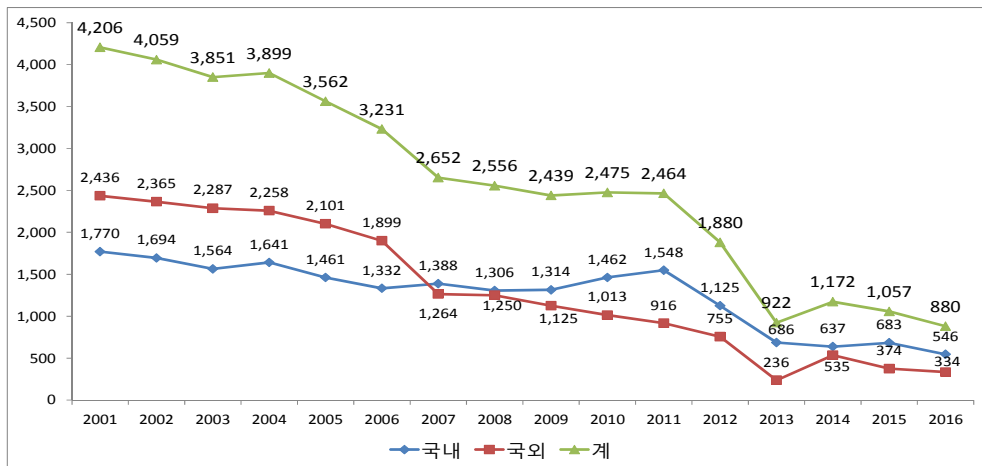
32) 보건복지부·중앙입양원, 『2017 입양실무 매뉴얼』, 2017, 32쪽

(2) 국내외 입양 추세와 현황

- 최근 15년간 입양의 감소 추세가 뚜렷하게 나타나고 있음([그림 6])
 - 국내외 입양(국내입양+국외입양) 아동 수는 2016년 880명으로 2001년 4,206명의 약 1/5 수준임
 - 국외입양의 감소추세가 국내입양의 감소추세에 비해 더 가파름
 - 2001~2016년 기간에 국내입양이 약 1/3 수준(1,770명→546명)으로 감소한데 비하여, 국외입양은 약 1/7 수준(2,436명→334명)으로 감소함
 - 2007년 국내입양이 국외입양을 추월하는 현상이 나타났으며, 이후 지속적으로 국내입양이 국외입양보다 많은 현상을 보이고 있음
 - 그 결과 2000년 42%였던 국내입양의 비중은 2007년 처음으로 국외입양의 비중보다 높아졌으며, 2016년에는 62%를 차지함([그림 7])

[그림 6] 국내외 입양의 추이

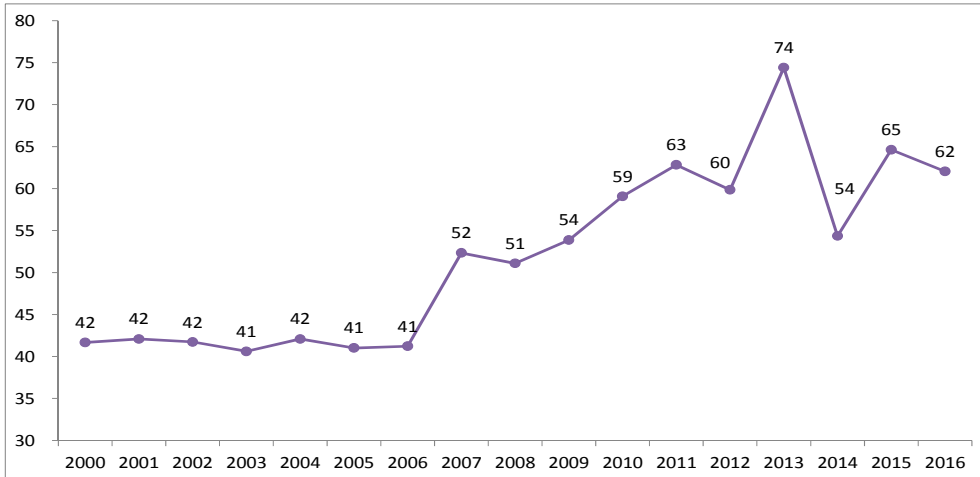
단위: 명



자료: 보건복지부 내부자료(국가통계포털 다운로드 2017. 7. 12.)

[그림 7] 입양아동 중 국내입양 아동의 비중 추이(2001~2016년)

단위: %



자료: 보건복지부 내부자료(국가통계포털 다운로드 2017. 7. 12.)

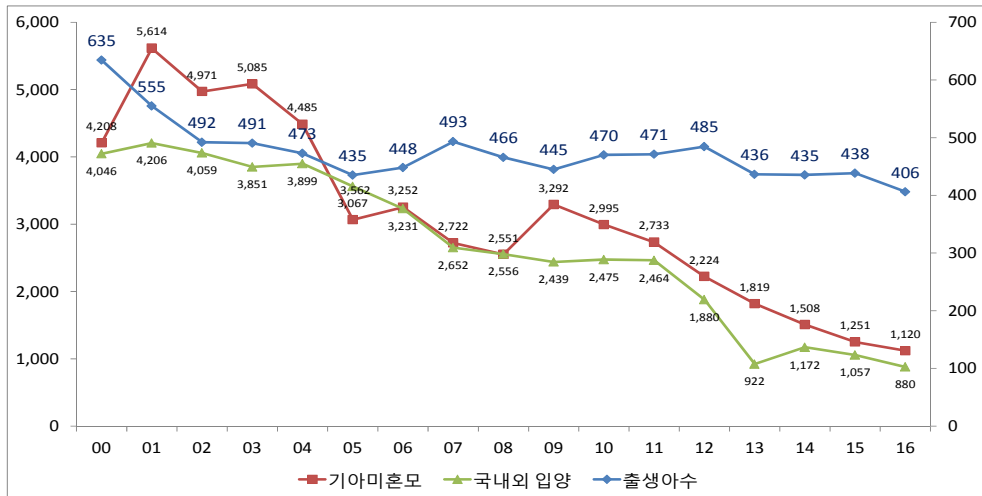
(3) 입양아동 감소의 원인

- 입양되는 아동의 숫자가 줄어드는 것에는 여러 원인이 있을 수 있음
 - 요보호아동의 감소 및 미혼모의 자녀양육이나 시설보호 등의 증가에 따른 입양대상 아동의 수 감소 등이 있을 수 있음
 - 국내외의 입양을 원하는 입양부모 후보자의 감소가 있을 수 있음
 - 일부 기존 연구와 언론보도는 저출산을 입양 감소의 원인으로 보기도 함³³⁾
 - 그러나 [그림 8]에서 보듯이 출생아 감소 속도보다 더 빠르게 감소한 기아·미혼모 아동의 숫자의 영향이 더 큰 것으로 보임

33) 예를 들어 김유경·변미희·임성은, 『국내입양실태와 정책방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2010; 서울신문, 「저출산에 입양도 갈수록 감소」, 2010.5.10; 중앙일보, 「저출산 여파, 입양 17% 줄어」, 2017.5.12.

[그림 8] 출생아 수, 기아·미혼모 아동 수, 국내외 입양아 수 추이(2000~2016년)

단위: 출생아 수는 천명, 나머지는 명



자료: 통계청, 「인구동향조사」, 각년도; 보건복지부, 『보건복지통계연감』, 각년호

- (잠재적 입양대상 아동) 요보호아동의 수, 그 중 특히 입양 가능성이 높은 기아와 미혼모 아동이 2000년대 이후 지속적인 감소추세를 보임
- 1990~2016년(27년간)의 연도별 요보호아동 발생건수 중 기아와 미혼모 아동의 합계와 입양아 수의 상관관계를 분석한 결과 피어슨 상관계수가 0.855로 유의확률 0.01수준에서 유의함([표 4], [그림 9])
- 따라서 2000년대 이후 입양아 수 감소는 기아 및 미혼모 아동 발생건수의 감소와 관련이 있다고 볼 수 있음

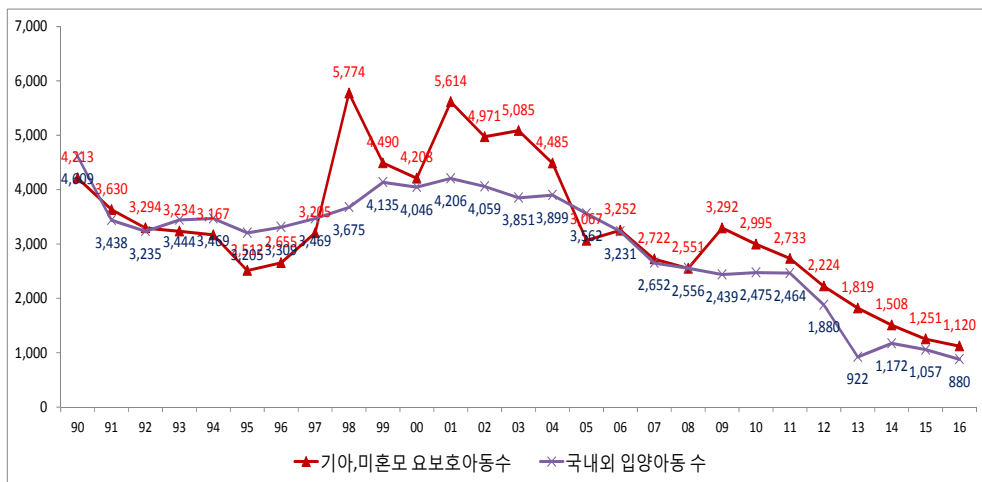
[표 4] 기아, 미혼모 아동 합계와 입양아 수의 상관관계

		기아미혼모합계	입양아 수
기아미혼모합계	Pearson 상관계수	1	.855**
	유의확률 (양쪽)		.000

자료: 보건복지부, 『보건복지통계연감』, 각년호.

[그림 9] 기아·미혼모 아동 합계와 국내외 입양아동수 추이(1990~2016년)

단위: 명



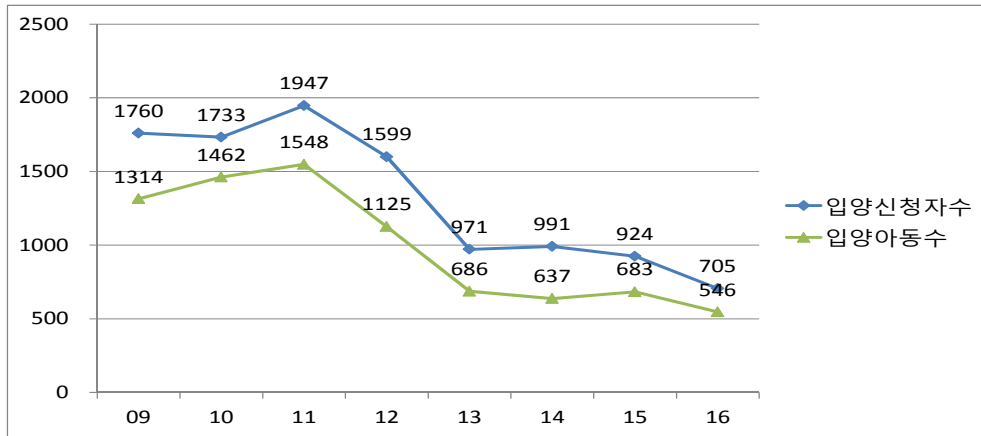
자료: 보건복지부, 『보건복지통계연감』, 각년호

- 다만 2007~2011년 기간에 연평균 2,517명 수준이던 국내외 입양아 수가 2012년 이후 급격히 감소하여 2012~2016년 기간에는 연평균 1,182명을 기록했고, 특히 2013에는 922명으로 급감한 것은 부분적으로 2012년 8월부터 시행된 「입양특례법」의 영향을 받은 것으로 추정됨
- (잠재적 입양부모) 입양신청 가정의 숫자도 입양아 수에 큰 영향을 미침
 - 입양대기 아동의 숫자가 입양아의 숫자를 훨씬 초과하기 때문에, 입양아동의 숫자에 결정적인 영향을 미치는 것은 입양신청 가정의 숫자라고 볼 수 있음

- [그림 10]에서 볼 수 있듯이 국내입양 신청자(가정) 수는 2009년 1,760명에서 2011년 1,947명으로 증가했다가 이후 급격히 감소하여 2016년 705명이 됨

[그림 10] 국내입양 신청자수 및 입양아동 수 추이(2009~2016년)

단위: 명



주: 입양신청자란 입양기관 등에 입양의사를 밝힌 사람을 가리키며, 입양허가제 실시 이후인 2013년 이후 가정법원에 입양허가를 신청한 사람 수에 비해서는 다소 많음. 참고로 가정법원에 입양허가를 신청한 사람은 13년 768명, 14년 729명, 15년 629명, 16년 570명으로 감소 추세를 보이고 있음

자료: 보건복지부의 국내외 입양현황 관련 각 년도 자료를 필자가 가공함

- [그림 10]에서 국내입양 신청자 수와 입양아동 수의 관계를 보면, 매우 밀접한 관련을 가지고 변화하는 것을 볼 수 있음
- 또한 2011년 입양신청자 수가 갑자기 증가한 것과, 2012~2013년에 입양신청자 수가 급격하게 감소한 것은 입양과 관련한 각종 규제가 강화되는 방향으로 개정된 「입양특례법」의 사전적, 사후적 영향이라고 볼 수 있음
 - 구 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」 개정논의는 2010년 말부터 본격

화되고, 2011년 6월 국회보건복지위원회에서 법안심사가 이루어졌으며, 2011년 6월 말 가결됨

- 개정 「입양특례법」 은 2011년 8월 4일 공포되고, 2012년 8월 5일부터 시행됨
- 따라서 2011년 입양신청자수의 갑작스런 증가는 규제강화를 앞두고 법 개정 및 시행 이전에 입양을 서두르고자 한 반응으로 볼 수 있으며, 2013년 이후의 급감은 이 개정 법률 시행에 따른 입양 관련 규제의 강화 때문이라고 볼 수 있음
- 한편 국외입양의 경우에는 2012년 개정법률 시행 이전에 대해서는 입양신청자 수 통계가 존재하지 않기 때문에, 이 법률의 영향을 확인할 수 없음
 - 2012년 이전의 국외입양과 관련하여 입양신청자 수 통계가 없는 이유는 입양희망자(가정)의 입양신청 이후 입양을 위한 절차가 개시되던 국내입양과 달리, 국외입양의 경우에는 입양기관이 대상아동의 정보를 해외 관련기관에 송부하고 이에 대해 해외 관련기관이 양부모 후보자의 정보를 보내는 방식으로 결연(matching)을 위한 절차가 시작되었기 때문임
 - 따라서 이 시기 해외입양아의 수는 국내 입양기관이 해외 입양대상으로 정한 아동의 수의 영향을 받았다고 볼 수 있음
 - 그리고 2008년부터 국외입양아동의 수를 인위적으로 매년 10%씩 줄이는 ‘해외입양 쿼터제’의 실시로 인하여 국내 입양기관이 해외입양 대상으로 정한 아동의 수가 결정적으로 영향을 받았음
 - 이는 국외입양아동 수의 전년 대비 감소율(%)이 2008년 1.1%, 2009년 10.0%, 2010년 10.0%, 2011년 9.6%였다는 점에서도 확인할 수 있음
 - 2012년 개정법률 시행 이후에는 가정법원에 국외입양을 신청하여 허가를 받는 절차가 추가되었기 때문에, 2013년 이후에는 국외입양에 대해서

도 입양허가 신청건수 통계가 존재함

- ※ 국외이주 허가란 입양기관이 해외 양부모 후보자와 결연(matching)된 아동의 국외입양허가를 신청하면, 보건복지부가 이를 심사하여 허가하는 것을 가리킴. 국외이주허가서는 법원에 국외 입양허가를 신청할 때 필수적으로 제출하여야 하는 서류임
- 2013년 이후의 통계를 보면 2016년 입양신청 건수가 급감한 것을 제외하면, 연간 400건 내외의 신청이 이루어지고 있으며, 연평균 300건 내외의 허가가 이루어지고 있는 것으로 나타남

[표 5] 국외입양 신청, 허가 및 국외 입양아수 추이(2013~2016년)

	2013년	2014년	2015년	2016년
국외이주 허가건수	n.a	392	445	458
입양신청 건수	417	405	449	280
입양허가 건수	236	535	374	334
국외 입양아 수	236	535	374	334

주: 2014년 국외입양 허가건수 및 국외입양아 수의 일시적 급등은 법원의 국외입양허가 절차가 2013년 하반기부터 본격화되어, '13년에 허가신청한 417건 중 181건(43%)이 2014년으로 이월되어 허가되었기 때문임

자료: 보건복지부

- 결론적으로 2012년 「입양특례법」 개정을 전후로 한 국내외 입양의 감소는 요보호아동의 감소라는 공급측면의 원인과 입양신청자 수의 감소라는 수요측면의 요인이 겹쳐서 나타났다고 볼 수 있음
- 그리고 국내 입양신청자 수의 감소에는 개정된 「입양특례법」의 입양과 관련하여 강화된 각종 요건과 절차 등이 영향을 미쳤다고 볼 수 있음
- 국외입양아의 감소 또한 국외입양과 관련하여 강화된 절차(국내입양 우선원칙의 법제화 및 법원에 의한 입양허가제도)가 영향을 미친 것으로 보임

(4) ‘건강이상’ 아동의 입양 가능성에 미친 영향

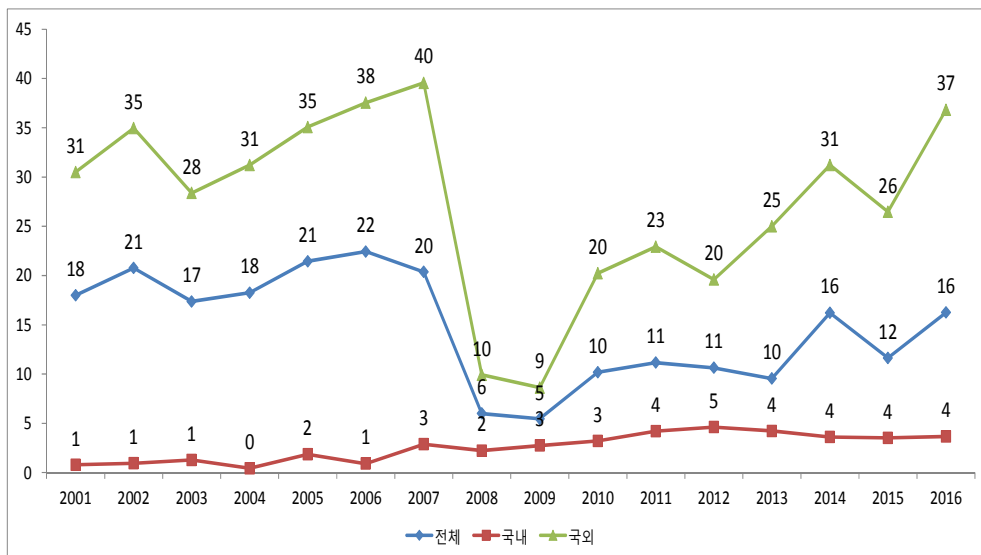
- 「입양특례법」의 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진 원칙이 ‘건강이상’ 아동의 입양가능성에 부정적인 영향을 미치고 있다는 주장이 제기되고 있음³⁴⁾
 - 이는 국내의 입양희망 가정들이 대부분 건강에 이상이 없는 이른바 ‘정상아’를 선호하기 때문에, ‘건강이상’ 아동은 그러한 선호가 상대적으로 약한 국외입양을 통해서 입양될 기회를 가질 가능성이 높음
 - 그런데 국내입양 우선의 원칙으로 인하여 ‘건강이상’ 아동 중 상당수가 입양 기회를 놓치고 국내시설에서 보호되는 경향이 있다는 것임
 - 국회입법조사처의 「입양특례법」에 대한 의견조회에서도 입양기관들이 그러한 의견을 제시한 바 있음
 - (입양기관 2의 의견) “(국내입양 우선의 원칙은—인용자) 장애나 질병, 또는 혼혈 등의 이유로 현실적으로 국내에서 입양추진이 어려운 경우에는 입양추진 절차와 기간의 연장 등의 상황이 아동들의 복리를 저해한다고 볼 수 있다. 이것은 제4조 입양의 원칙에 반하는 요소가 될 수 있다.”
 - 입양기관 1, 3, 4도 같은 취지의 의견을 제시함(‘부록: 관계부처 및 이해관계자 의견’ 참조)
- 국내외 입양아동 중 ‘건강이상’ 아동의 비중은 2016년 16%로 2001년의 18%와 비교하면 약간 감소했을 뿐 큰 차이가 없으나, 도중(2008년 이후)에 큰 변화를 겪었음

34) 국민일보, 「개정 입양특례법 시행 후 국외입양 ‘0’… 장애아동 갈 곳 없다, 2013. 1. 10.

- 2001~2007년 기간에는 국내외 입양아동 중 ‘건강이상’ 아동의 비중이 18%에서 22%로 증가하였으나, 2008~2009년에는 5~6% 수준으로 급감하였고, 2010년 이후 다시 증가 추세를 보여 2016년 16%에 도달함

[그림 11] 입양아동 중 ‘건강이상’ 아동의 비중

단위: %



자료: 보건복지부, 「가정위탁 국내입양소년소녀가정현황」(국가통계포털 다운로드, 2017. 9. 7.), 단 2016년은 보건복지부, 「2016년 입양관련통계」

- 국내입양 아동 중 건강이상 아동의 비중은 매우 낮은 수준이지만 2001년 1%에서 2016년 4%로 완만히 증가하는 추세를 보임
- 국외입양 아동 중 건강이상 아동의 비중은 2001년 31%에서 2007년 40%까지 증가하였다가, 2008~2009년 10%대로 급락한 다음 다시 증가하기 시작하여 2016년 37%를 기록함

- 요컨대 건강이상 아동의 비중의 급격한 변화는 2008~2009년 국외입양 아동 중 건강이상 아동 비중의 급격한 하락에서 비롯되었다고 볼 수 있음
 - 이 시기에 급격한 변화가 발생한 이유는 2007년부터 시작된 국내입양 우선 추진 원칙의 영향이라고 볼 수 있음
 - 2007년 선언된 국내입양 우선추진 원칙과 2008년부터 적용된 ‘국외입양 쿼터제’³⁵⁾에 따라 국외입양을 보낼 수 있는 아동의 숫자가 해마다 감소함
 - 이에 따라 국내 입양기관들이 줄어든 쿼터 내에서 상대적으로 입양추진이 쉬운 ‘정상아’를 우선적으로 입양 추진하는 경향이 2008~2009년에 나타났고, 이후 입양기관들이 새로운 제도에 점차 적응하면서 국외입양 아동 중 ‘건강이상’ 아동의 비중이 점차 회복된 것임
- 따라서 「입양특례법」 자체는 ‘건강이상’ 아동의 국내외 입양가능성에 특별히 부정적인 영향을 미치지 않는 것으로 관측됨
 - [그림 11]에서 볼 수 있듯이 2012년을 전후하여 약간의 충격이 있었지만, 국외입양 증가에 따라 입양아 중 ‘건강이상’ 아동의 비중이 증가하고 있음
- 다만 앞서 살펴본 입양기관의 의견처럼, 개정 「입양특례법」에 따라 새로 도입된 가정법원의 입양허가 제도로 인하여 국외입양에 소요되는 기간이 약 3개월 늘어난 효과가 ‘건강이상’ 아동이나 ‘혼혈아’ 등 국내입양 가능성이 매우 낮은 아동에게는 다소 불리하게 작용하고 있다고 볼 수는 있음

35) ‘국외입양쿼터제’는 별도의 법적 근거 없이 보건복지부가 입양아동에 대한 국외이주 허가제도를 활용하여 국외이주 허가 건수를 매년 전년대비 10% 줄이는 방식으로 운영함. 그런데 개정「입양특례법」 시행 이후 국외입양이 급감함에 따라 국외입양 아동의 숫자가 쿼터를 하회하게 됨에 따라 최근 보건복지부는 국외입양 쿼터제를 국내입양 아동 수의 2/3 선에서 관리하고 있음

다. 입양아동의 복리에 미치는 영향

- 개정 「입양특례법」의 가장 중요한 입법목적의 하나는 입양아동의 복리를 증진하기 위한 것임
- 이를 위해 개정 「입양특례법」은 양친이 될 자격요건을 강화하고, 가정법원에 의한 입양허가제도를 도입하였으며, 입양 사후관리 제도를 강화함
- 이하에서는 각각의 제도가 입양아동의 복리에 미치는 영향을 살펴봄

(1) ‘양친이 될 자격 요건’ 강화의 영향

- 개정 「입양특례법」에서 강화된 양친이 될 자격 요건은 다음과 같음 (「입양특례법」 제10조)
- 첫째 구 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」 제5조제1항제3호의 “3. 가정이 화목하고 정신적·신체적으로 양자를 부양함에 현저한 장애가 없을 것”이라는 다소 추상적인 규정을 「입양특례법」 제10조제1항제3호의 “양친이 될 사람이 아동학대·가정폭력·성폭력·마약 등의 범죄나 알코올 등 약물중독의 경력이 없을 것”이라는 보다 구체적인 규정으로 대체함으로써 입양된 아동이 위협에 처하게 될 가능성을 차단하고자 하였음
- 둘째, 구법 제5조제2항의 “천한 직업”이라는 표현을 개정법 제10조2항에서 “아동의 복리에 반하는 직업”으로 대체함으로써 표현을 현대화하였을 뿐 아니라 더 폭넓게 해석될 수 있는 가능성을 확보하였음
- 셋째, 개정법률 제3호로서 또한 입양성립 전 양친이 되려는 사람이 입양과 관련하여 소정의 교육을 받도록 의무화하는 조항을 신설함으로써, 입양·파양 등에 관한 법률정보, 입양가정 지원 및 사후서비스에 대한 정보, 자녀양육방법 등을 교육 받도록 함³⁶⁾

제10조(양친이 될 자격 등) ① 이 법에 따라 양친이 될 사람은 다음 각 호의 요건을 모두 갖추어야 한다.

1. 양자를 부양하기에 충분한 재산이 있을 것
 2. 양자에 대하여 종교의 자유를 인정하고 사회의 구성원으로서 그에 상응하는 양육과 교육을 할 수 있을 것
 3. 양친이 될 사람이 아동학대·가정폭력·성폭력·마약 등의 범죄나 알코올 등 약물중독의 경력이 없을 것
 4. 양친이 될 사람이 대한민국 국민이 아닌 경우 해당 국가의 법에 따라 양친이 될 수 있는 자격이 있을 것
 5. 그 밖에 양자가 될 사람의 복지를 위하여 보건복지부령으로 정하는 필요한 요건³⁷⁾을 갖출 것
- ② 양친이 될 사람은 양자가 될 아동이 복리에 반하는 직업이나 그 밖에 인권침해의 우려가 있는 직업에 종사하지 아니하도록 하여야 한다.
- ③ 양친이 되려는 사람은 입양의 성립 전에 입양기관 등으로부터 보건복지부령으로 정하는 소정의 교육을 마쳐야 한다.

□ 입법의 영향

- 아동의 복리에 미치는 영향에 대한 궁극적 판단은 아동이 성인으로 성장할 때까지의 전 과정에 대한 관찰이 바탕이 되어야 하므로, 양친이 될 자격의

36) 이러한 규정에 따른 예비양부모 가정조사, 범죄경력 조회, 예비양부모 교육 등과 관련한 자세한 사항은 보건복지부·중앙입양원, 『입양실무 매뉴얼』, 각년호를 참조

37) 보건복지부령으로 정하는 필요한 요건이란 다음을 말함.
 「입양특례법 시행규칙」 제4조(양친이 될 사람의 자격요건) 법 제10조제1항제5호에서 "보건복지부령으로 정하는 필요한 요건"이란 양친이 될 사람의 나이가 다음 각 호의 구분에 따른 범위에 있을 것을 말한다. 다만, 보건복지부장관이 양친이 될 사람의 가정환경이 양자(養子)를 건전하게 양육하기에 적합하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 대한민국 국민인 경우: 25세 이상으로서 양자가 될 사람과의 나이 차이가 60세 이내
2. 대한민국 국민이 아닌 경우: 25세 이상 45세 미만

강화가 아동의 복리에 미치는 영향에 대해서는 이 개정 법률이 시행된 지 5
 년여가 경과한 현재의 시점에서는 판단하기 어려움

- 관계부처 및 이해관계자에 대한 의견조회에서 대부분의 응답자들은 양친될
 자격의 강화가 아동의 복리에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단한다는 의
 견을 보내왔음
 - 보건복지부와 중앙입양원은 양친이 될 자격요건의 강화와 입양부모의
 재산·연령·범죄경력 등에 대한 포괄적 조사 등이 입양아동의 보호와 복
 지증진에 기여하고 있다고 응답함
 - 입양기관들도 예비양부모에 대한 비교적 세밀한 검증절차가 도입되었기
 때문에 예방적 차원에서 아동의 보호와 복지에 기여하고 있다고 응답함
 - 국내 입양부모 단체도 “기여하고 있다고 본다”고 응답함
 - 그러나 해외입양인과 해외입양인 지원단체는 다소 다른 의견을 제시함
 - 즉 양친의 자격요건 강화의 강화는 필요한 일이지만 “그것이 곧 입양
 아를 보호하기 위한 조치는 아니기 때문에”(해외입양인의 의견 1) 입
 양아동 보호라는 목적을 달성하고 있다고 말할 수 없다고 밝힘
 - 같은 맥락에서 양친 자격요건 강화의 “순기능적 역할”을 인정하면서
 도, 현실적으로는 여전히 입양적격성 판단을 실제로는 입양기관이 맡
 고 있고, 법원의 입양부모 적격성 판단 이전에 예비입양가정에 임시위
 탁하는 사례가 많으며, 그 결과 대구 입양아동 은비양 학대사망 사
 건³⁸⁾과 같은 일이 일어났다는 점에서 문제가 있다는 지적도 있음(해외

38) 은비양 학대사망 사건이란 2016년 대구에서 발생한 입양아동 학대사망 사건을 가
 리킴. 현행 「입양특례법」 제31조 제1항에서는 “법원의 입양허가 결정 후” 입양될
 아동을 양친될 사람에게 인도하도록 정하고 있으나, 은비양은 입양허가 결정 이전
 에 1차 예비 입양가정에 가정 체험의 형태로 위탁(2015.7.24.~2015.11.27.) 되었다
 가, 아동보호시설로 귀원 조치되었고, 다시 2차 예비 입양가정에 가정체험의 형태

입양인 지원단체의 의견)

□ 소결

- 양친이 될 자격요건의 강화 등이 아동의 복리에 미치는 영향을 객관적으로 판단할 근거는 없으나, 관련기관 및 이해관계자들의 의견에 비추어 볼 때, 양친될 사람의 자격요건의 강화는 예비양부모에 대한 보다 자세하고 엄격한 조사가 이루어지게 함으로써 입양되는 아동의 복리와 잠재적 위험 방지에는 기여하고 있을 것으로 판단됨
- 다만 국내입양에서 입양을 촉진하고자 하는 입양기관의 동기와 입양대상 아동과 한시라도 빨리 애착관계를 형성하고 싶어 하는 예비양부모들의 동기가 맞물려 양친될 사람의 적격성에 대한 법원의 판단이 끝나기도 전에 예비양부모에게 가정위탁³⁹⁾ 형식으로 입양아가 맡겨지는 관행이 지속되고 있는 점은 그 동기의 순수성 여부를 떠나 「입양특례법」을 위반하는 것이며, 입양대상 아동을 잠재적 위험에 노출시키는 것임
- 따라서 입양대상 아동을 가정위탁 형식으로 예비양부모에게 맡기는 관행과 이를 용인해온 입양실무에 대해서는 정책적 관점에서 재검토가 필요함

로 위탁(2015.12.19.~2016.7.21.) 되었다가, 심정지 상태로 입원하였고 끝내 사망함. 서울가정법원은 은비양이 뇌사상태에 빠져있던 2016년 7월 22일 2차 예비양부모에게 입양허가를 결정함. 이 사건을 계기로 법원의 입양허가 전에 예비입양가정에 위탁하는 관행이 문제로 부각됨. 이 사건과 관련된 자세한 내용 등은 국회의원 남인순, 금태섭, 김삼화, 이재정 주관, 대구·포천 입양아동 학대·사망사건 진상조사와 제도개선위원회, 「아동 권익 보호를 위한 입양 및 학대 예방 제도 개선방안 발표 토론회: 대구·포천 입양아동 학대사망사건 진상조사 결과를 중심으로」, 2017. 5. 31.을 참조

39) 가정위탁이란 보호대상아동의 보호를 위하여 성범죄, 가정폭력, 아동학대, 정신질환 등의 전력이 없는 보건복지부령으로 정하는 기준에 적합한 가정에 보호대상아동을 일정 기간 위탁하는 것을 말하며(「아동복지법」 제3조제6호), 가정위탁에 대해서는 「국민기초생활보장법」 등에 대한 지원이 이루어짐

(2) 입양허가제도 신설의 영향

- 가정법원에 의한 입양허가제도는 개정 「입양특례법」 제11조에 의해 새로이 도입된 제도임
- 가정법원에 입양허가를 신청하기 위해서는 입양대상 아동의 출생신고 증빙서류, 양자될 자격 및 양친이 될 자격에 대한 증빙서류, 입양동의 서류 등을 구비하여야 함

제11조(가정법원의 허가) ① 제9조에서 정한 아동을 입양하려는 경우에는 다음 각 호의 서류를 갖추어 가정법원의 허가를 받아야 한다.

1. 양자가 될 아동의 출생신고 증빙 서류
 2. 제9조 및 제10조의 자격을 구비하였다는 서류
 3. 제12조 및 제13조에 따른 입양동의 서류
 4. 그 밖에 아동의 복리를 위하여 보건복지부령으로 정하는 서류
- ② 가정법원은 양자가 될 사람의 복리를 위하여 양친이 될 사람의 입양의 동기와 양육능력, 그 밖의 사정을 고려하여 제1항의 허가를 하지 아니할 수 있다.
- ③ 제1항에서 정한 가정법원의 입양 허가에 필요한 서류는 대통령령으로 정하는 기관이 서류의 작성에 필요한 사항을 조사·확인한 후 이를 발급하되, 서류의 작성 등에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.
- ④ 제1항에 따른 허가신청 절차, 심리 및 허가 등에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다.

- 이 법 제11조제4항에 따라 제정된 「입양특례법의 시행에 관한 대법원규칙」은 허가신청 절차, 심리 및 허가 등에 필요한 사항 등을 규정하고 있는데, 특히 중요한 것은 법원이 관계자의 의견을 청취하고, 양육환경을 조사할 수 있도록 했다는 점임

제3조(관계자의 의견의 청취) 가정법원은 입양허가 청구에 관한 심판을 하기 전에 다음 각 호의 사람의 의견을 들어야 한다. 다만, 의견을 들을 수 없거나 그 밖의 특별한 사정이 있다고 인정되는 때에는 그러하지 아니하다.

1. 양자가 될 사람이 13세 이상인 경우에는 양자가 될 사람
2. 양친이 될 사람
3. 양자가 될 사람의 친생부모
4. 양자가 될 사람의 후견인
5. 양자가 될 사람에 대하여 친권을 행사하는 자로서 부모 이외의 사람

제4조(양육환경 조사) ① 가정법원은 법 제20조에 따른 입양기관(이하 “입양기관”이라 한다)에 대하여 양친이 될 사람의 입양의 동기와 양육능력 등을 판단하는 데 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다.

② 가정법원은 양자가 될 사람의 복리를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 양친이 될 사람의 주소지 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 그 입양의 동기, 양육의 계획, 동거가족의 구성과 현황, 부양능력, 거주여건의 형편 등 양육환경의 조사를 촉탁할 수 있다.

③ 제2항의 조사는 가사조사관으로 하여금 하게 할 수 있다.

□ 입법의 영향

- 구 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」 제7조(입양의 효력발생)제1항에서 “이 법에 의한 입양은 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」이 정하는 바에 의하여 신고함으로써 그 효력이 생긴다.”고 규정하고 있었던 것에 비하여, 개정 「입양특례법」은 법원에 의한 입양허가제도를 신설하고, 입양효력에 대해서도 “가정법원의 인용심판 확정”(법 제15조)으로 발생한다고 함으로써 입양절차를 한층 강화함
- 법원에 의한 입양허가제가 입양아동의 복리에 미치는 영향에 대해서도 이를 객관적, 정량적으로 평가하기에는 시기상조라고 할 수 있음

- 관계부처 및 이해관계자에 대한 의견조회에서 응답자들은 대체로 입양허가제가 아동의 복리에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단한다는 의견을 보냄
 - 보건복지부와 중앙입양원은 입양허가제 도입에 따라 종전에는 당사자의 합의와 신고만으로 성립될 수 있었던 요보호아동의 입양에 국가(법원)가 개입하여 아동의 이익을 최우선시 하는 관점에서 입양에 대한 최종적 결정을 하게 됨으로써 아동의 안전과 복리에 기여하고 있다고 평가함
 - 반면 입양기관들은 입양허가제 도입이 입양과 관련된 국가적 책무를 강화했다는 점은 긍정적으로 평가하면서도, 현재로서는 이 제도가 아동의 안전과 복리증진에 기여했다는 평가는 “시기상조”라는 유보적 입장을 보이거나, 입양아동의 감소라는 부작용이 있었다고 지적하기도 함
 - 국내 입양부모 단체는 입양허가제가 입양아동의 안전과 복리증진에 기여하고 있다고 본다고 응답함
 - 해외입양인도 법원에 의한 입양허가제도는 친생부모가 강요나 강제에 의해 양육을 포기할 위험을 낮추고, 다른 사람이 아닌 부모가 법적보호자로서 아이의 입양을 결정하도록 하며, 가정법원이 친생부모의 입양의사를 확인함으로써 친생부모가 양육포기 결정을 번복할 시간을 준다는 점에서 긍정적으로 평가함(해외입양인의 의견 2)
 - 또한 가정법원이 입양을 최종적으로 승인하게 함으로써, 입양절차가 지켜질 수 있게 보장하며, 한국정부의 책임이 보증된다는 점에 대해서도 긍정적으로 평가함
 - 한편 해외입양인 지원단체는 “근본적으로는 그렇다”고 평가하면서도, 법원의 판단이 아동인권 중심, 아동의 최선의 이익을 중심으로 이루어질 필요가 있다는 의견을 제시함

□ 소결

- 법원에 의한 입양허가 제도의 신설은 입양과 관련된 절차를 체계화하고 양친이 될 자의 자격 등에 대한 심사 등을 강화함으로써 입양아의 복리증진에 잠재적으로 기여할 가능성을 높인 것으로 평가할 수 있음

(3) 입양 사후관리 강화의 영향

□ 입양 사후관리의 필요성

- 입양은 양자와 양친 뿐 아니라 그들이 속한 더 넓은 가족에게 영향을 미치는 매우 중요한 생애사적 사건이며, 입양가족은 입양아의 성장과정에서 특유한 다양한 문제와 필요에 직면하므로 사회적 지원이 필요함
- 따라서 대부분의 나라는 입양가족에 대한 사후서비스 제도를 마련하고 있음

□ 우리나라도 1997년 입양가족에 대한 사후서비스 제도를 도입함

- 즉 구 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」 제12조제5항으로 “⑤입양기관의 장은 입양성립후 6월까지 양친과 양자의 상호적응상태에 대하여 보건사회부령이 정하는 사후관리를 하여야 한다. 다만, 국외로 입양되는 자의 사후관리는 그 국가의 국적을 취득할 때까지로 한다.”는 규정을 신설함
- 이후 2005년 법 개정 시에는 법 제3조제4항제3호에 국가와 지방자치단체의 “사후관리 절차의 구축 및 운영” 책임이 명기됨

□ 개정 「입양특례법」은 양친과 양자에 대한 사후관리 서비스를 강화하는 내용의 조항을 신설함(제25조)

제25조(사후서비스 제공) ① 입양기관의 장은 입양이 성립된 후 1년 동안 양친과 양자의 상호적응을 위하여 다음 각 호의 사후관리를 하여야 한다. 국외입양 사후관리에 관한 내용, 방법 등 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

1. 양친과 양자의 상호적응상태에 관한 관찰 및 이에 필요한 서비스

2. 입양가정에서의 아동양육에 필요한 정보의 제공

3. 입양가정이 수시로 상담할 수 있는 창구의 개설 및 상담요원의 배치

② 입양기관의 장은 해당 국가의 협력기관을 통하여 입양아동이 입양된 국가의 국적을 취득하였는지를 확인하고 그 결과를 제26조에 따른 중앙입양원의 원장을 통하여 보건복지부장관에게 보고하여야 한다.

③ 입양기관의 장은 국외로 입양된 아동을 위하여 모국방문사업 등 대통령령으로 정하는 사업을 실시하여야 한다.

○ 개정 법률은 사후관리 기간을 6개월에서 1년으로 늘리고, 사후관리의 내용 및 방법 등을 더 구체화하였음

- 2011년 개정 법률에서는 제25조제1항 후단에서 “다만, 국외입양의 경우에는 다음 각 호를 적용하지 아니한다.”고 하여, 국외입양에 대해서는 제25조제2항에서 규정하는 “국적취득 여부 확인 보고”만을 사후관리의 내용으로 규정하였음

- 그러나 2014년 2월 미국으로 입양된 아동이 입양 후 4개월 만에 살해되는 사건이 발생하면서 개정여론이 높아져,⁴⁰⁾ 2015년 5월 18일 제25조제1항 후단에서 국외입양 사후관리의 내용과 방법을 대통령령으로 정하도록 하는 법률개정이 이루어짐

• 그리고 이에 따라 2015년 12월 22일 「입양특례법 시행령」 제4조가 국외입양 사후관리의 내용과 방법을 구체화하는 방향으로 개정됨

40) 이 사건에 대한 비교적 자세한 소개로는 김양균, 「수첩」 어느 입양아의 죽음, World Korean, 2014.2.26.을 참조

□ 입법의 영향

- 사후관리의 강화가 입양아의 복리에 미치는 영향 역시 단기적으로는 분석하기 어려움
 - 다만 사후관리 제도가 정교화 되고 서비스 내용이 다양해진 것은 확인됨
- 사후서비스의 구체적인 방법 등은 보건복지부와 중앙입양원이 발간하는 매뉴얼에서 규정하고 있음⁴¹⁾
 - 기간: 입양후 1년간은 의무적으로 시행하되, 이후에도 지속적으로 관리하도록 권고함
 - 주체: 입양기관의 의무이지만 대상자인 입양부모 역시 적극적인 협조를 하도록 권고함
 - 방법
 - 사후관리보고서(입양후 가정조사보고서) 작성: 1년 내 4회 이상 작성하여야 하며, 4회 중 2회 이상은 가정방문을 통해 작성하여야 함. 사후관리보고서는 일정한 서식에 따라, 기초사항, 아동관련 사항, 양친관련 사항, 아동사진, 조사자 의견 등을 상세히 기재하도록 되어 있음
 - 기타 사후관리 서비스: 입양부모 지원, 입양아 치료지원, 입양아 자아성장 지원서비스, 입양가족 자조모임 지원, 사후상담, 사후관리, 사례관리, 친생부모 찾기, 친생부모 관리 등

□ 사후서비스에 대한 평가

- 개정법 시행 이후 본격화된 사후서비스의 효과성에 대한 평가는 아직 이루어지지 않음

41) 보건복지부·중앙입양원, 『2017 입양실무매뉴얼』, pp. 36~39 참조

- 이 법 제26조의 규정에 따라 사후서비스 관련 업무를 맡고 있는 중앙입양원은 이와 관련하여 사후서비스에 대한 평가지표 개발을 시도하고 있으나 아직 본격적인 평가에 착수하지는 못함⁴²⁾
- 따라서 이하에서는 안재진 외(2016)의 기존 연구 결과를 요약하는 방식으로 사후서비스의 실태를 소개하고자 함⁴³⁾
 - 2013~2015년 기간의 국내외 입양 사후서비스 지원사업 153개를 분석한 결과 국내입양 대상 사후서비스가 전체의 약 28%이고, 나머지 약 72%는 국외입양 대상 사후서비스인 것으로 조사됨. 이는 사후서비스가 국외입양 관련 서비스에서 시작하여 2010년을 전후로 국내입양 관련 서비스로 확대된데 따른 현상임
 - 국내입양 사후서비스 사업을 유형별로 보면, 입양가족 심리·정서 치료, 캠프, 입양가족 교육, 당일행사(모임) 등의 순서였음
 - 아동의 연령을 기준으로 보면, 전체 70개 사업 중 초등학생을 대상으로 한 사업이 24개로 가장 많고, 다음이 영유아 19, 중고등학생 19, 성인 8의 순서였음
 - 한편 사업시행의 효과에 대해서 중앙입양원이 제공하는 평가지표에 따라 효과성 평가를 한 사례는 전체의 10.8%에 불과하여 아직 사업의 효과성에 대한 평가는 이루어지지 않고 있는 것으로 조사되었음
 - 한편 입양기관의 실무자, 입양가족 등을 대상으로 한 포커스그룹인터뷰(FGI)에서는 상담 등 사후관리를 진행할 전문인력의 증원 필요성, 사춘

42) 중앙입양원은 2015년 이와 관련하여 연구용역사업을 진행한 바 있음. 이미선·박미정, 「국내입양인 사후관리사업 평가지표 개발·연구」, 중앙입양원, 2015. 참조

43) 이하의 내용은 안재진 외, 「입양인 사후서비스 사업 평가 및 개선 방안」, 보건복지부 연구용역 보고서, 2016를 참조

기 입양아에 대한 심층지원 강화, 입양가족들의 모임인 자조모임에 대한 지원강화, 부모교육 강화 필요성 등이 제기되었음

- 한편 관계부처 및 이해관계자에 대한 의견조회에서 사후관리제도에 대한 응답자들의 평가는 입장에 따라 엇갈리는 것으로 나타남
 - 보건복지부와 중앙입양원은 「입양특례법」 개정 이후 매년 입양인 사후 서비스를 위한 예산이 확대되고 있고, 국외입양인 및 국내입양 가정에 대한 지원의 폭도 늘어나고 있다는 것을 근거로 긍정적으로 평가함
 - 한편 입양기관들은 중앙입양원과 입양기관들 사이에서 사후관리와 관련한 역할 중복 및 혼선이 발생하고 있다는 것을 공통적으로 지적함
 - 국내 입양부모 단체는 중앙입양원의 사후관리 서비스가 해외입양인에 집중되어 있다는 불만을 토로하며 국내입양인 및 입양가정에 대한 지원의 강화 필요성을 제기함
 - 한편 해외입양인과 해외입양인 지원단체는 중앙입양원의 사후서비스에 대해 비판적이었는데, 비판의 초점은 중앙입양원이 독자적인 권한을 가지고 서비스해주기를 기대하였으나 실제로는 보건복지부로부터 전혀 자율성을 부여받지 못하고 있다는 점이었음

□ 소결

- 이 법률 개정에 따라 체계적인 사후지원 서비스의 기반이 마련되었음
- 다만 아직 사후지원 서비스의 제공이 비교적 단기에 그치고 있고, 일각에서는 국내입양아 및 입양가족에 대한 사후지원 서비스가 부족하다는 의견이 있으며, 사후지원 서비스에 대한 효과평가도 미흡하다는 지적이 있는 만큼, 보다 장기적인 관점에서 특히 국내입양과 관련하여 사후지원 서비스를 개선해갈 필요가 있음

라. 입양가족에 대한 경제적 지원에 미치는 영향

(1) 입양가족에 대한 경제적 지원 제도의 개요

(가) 중앙정부의 지원

□ 중앙정부는 입양가족에 대해 입양수수료, 양육수당, 의료비, 교육지원비, 기타 양육보조금 등을 지원하고 있음

○ 그 법적 근거는 「입양특례법」 제32조(비용의 수납 및 보조)와 제35조(양육보조금 등의 지급)임

- 이 규정들은 구 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」 제20조(비용의 수납 및 보조)와 제23조(양육보조금등의 지급)의 규정과 거의 동일함

※ 「입양특례법」 개정시 제35조제1항에서 열거되는 보조금의 종류의 하나로서 아동교육지원비가 추가되었을 뿐임

제32조(비용의 수납 및 보조) ① 제20조제1항에 따른 입양기관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 양친이 될 사람으로부터 입양 알선에 실제로 드는 비용의 일부를 받을 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 양친이 될 사람에게 제1항의 입양 알선에 실제로 드는 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

(중략)

제35조(양육보조금 등의 지급) ① 국가와 지방자치단체는 입양기관의 알선을 받아 입양된 장애아동 등 입양아동이 건전하게 자랄 수 있도록 필요한 경우에는 대통령령으로 정하는 범위에서 양육수당, 의료비, 아동교육지원비, 그 밖의 필요한 양육보조금을 지급할 수 있다.

② 국가와 지방자치단체는 입양기관의 운영비와 「국민기초생활 보장법」에 따라 지급되는 수급품 외에 가정위탁보호비용을 보조할 수 있다.

③ 제1항에 따른 양육보조금의 지급과 제2항에 따른 입양기관의 운영비 및 가정위탁 보호비용의 보조에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

입양비용 지원

- 입양비용(알선 등에 소요되는 비용, 입양기관의 운영비 및 홍보비, 사후 관리비 등 입양알선에 실제로 드는 비용)에 대해 보건복지부 허가기관에 대해서는 270만원, 지자체 허가기관에 대해서는 100만원을 정액 지원함

입양아동 양육수당 및 심리치료비 지원

- 입양아동이 만16세가 될 때까지 입양가정에 대해 양육수당(월 15만 원)을 지급하며, 만18세가 될 때까지 입양아동에 대해 월 20만원 한도 내에서 심리치료비를 지원함

입양아동 의료비 지원

- 입양아동(만18세 미만, 단 중고교 재학생은 만20세 미만)은 의료급여 1종 수급권자로 의료혜택을 받음
 - 이에 따라 연간 260만원 한도의 의료비 지원을 받을 수 있음

장애아동 양육보조금 및 의료비 지원⁴⁴⁾

- 입양아동 중 장애아동에 대하여 양육보조금을 지급함
 - 중증장애아동은 월 627천원, 경중 및 기타장애아동은 월 551천원을 지급
- 입양아동 중 장애아동에 대하여 의료비 지원(연 260만원 한도)과 국립의료원 무료진료를 시행함

44) 장애아동 양육보조금과 의료비 지원기간은 원칙적으로 만18세가 될 때까지(즉 만 18세 미만)이지만, 고등학교에 재학 중일 경우에는 졸업할 때까지 지원할 수 있음

(나) 지방정부의 지원

- 지자체에 따라 다양한 형태로 입양가정에 대한 지원이 이루어지고 있어 일일이 파악하기 힘들
- [표 6]에서 볼 수 있듯이, 입양 축하금, 교육비 지원, 상해보험 가입 지원, 양육수당 추가지원, 아동수당 추가지원 등이 있음

(다) 세제 지원

- 입양가정의 경제적 부담을 줄여주기 위한 각종 세제 지원제도가 2013~14년도에 도입되거나 확대됨
- 2014년 시점을 기준으로 세제 지원제도에는 자녀양육비 추가공제 제도(6세 이하 1인당 연간 100만원), 출생·입양에 대한 추가공제 제도(1인당 연간 200만원), 한부모 추가공제(연 100만원) 등이 있었음
- 2017년 현재는 한부모 추가공제, 자녀세액공제, 6세 이하 자녀가 2인 이상인 경우의 자녀세액공제, 출생·입양신고 자녀세액공제 등으로 정비됨

(2) 입법의 영향

- 「입양특례법」에 따른 입양가족에 대한 지원제도는 대부분 구 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」에도 있었던 내용이므로, 이 법률 개정에 따른 특별한 영향이 있었다고 보기 어려움
- 뿐만 아니라 개정법률 시행 직전인 2012과 2017년의 입양가정에 대한 경제적 지원제도의 종류와 지원수준을 비교하면 거의 차이가 없음([표 7] 참조)

[표 6] 중앙정부와 지방정부의 입양가족에 대한 지원 내용

구분		주요 내용	비고
중앙 정부 지원	입양비용 지원	입양기관에 지급하는 입양비용 지원 (보건복지부장관 허가기관 270만원, 시도지사 허가기관 100만원)	
	양육수당	입양아동 양육수당 지급(월 15만원)	만16세 전
	장애아동 별도지원	입양양육보조금: 중증 월 627천원, 경증·기타 월 551천원	만18세 전
		의료비: 연 260만원 한도	
	의료급여	의료급여 1종	
심리치료 지원	입양아동 대상(월 20만원 한도)	만18세 전	
지방 정부 지원	입양축하금	입양축하금(다수 지자체 실시) 서울: 100만원, 장애아 입양 시 200만원 성남: 500만원, 장애아 입양 시 700만원 (2018년 1월부터 시행)	
	교육비 지원	서울특별시: 고등학생 입양아동 대상 분기별 50만원, 연간 200만원 한도	
	상해보험	부산, 경북: 입양아동(장애아동 포함) 상해보 험 가입	만12세 이하
	양육수당 추가지원	서울 강남구, 경기 성남시 등: 정부 지원액에 5~10원 추가	
	의료비 추가지원	서울 강남구: 정부지원 의료급여에 연간 40만원 추가	
기타	입양휴가	공무원과 일부 공기업	
	기타 (조례)	광주광역시: 만18세 전 입양아동에 대해 교통 비, 교육비, 의료비 등 추가지원(장애아동의 경 우 재활치료비 추가지원)	

주: 입양기관 중 시도지사 허가기관은 국내입양만을 알선할 수 있음(「입양특례법」 제 20조제1항)

자료: 장창수·배지연, 『대전시 입양가족 실태조사 및 가족지원서비스 개발연구』, 대전
발전연구원, 정책연구보고서, 2016, 35쪽의 <표 3-9>를 필자가 약간 수정함

[표 7] 입양가정에 대한 지원제도의 비교(2012년, 2017년)

지원 내용	2012년		2017년	
	대상	지원액	대상	지원액
입양 알선비	모든 입양가정	1회 270만원	모든 입양가정	1회 270만원
양육수당	만13세 전까지	월 15만원	만16세 전까지	월 15만원
의료급여	만18세 전까지	의료급여 1종	만18세 전까지	의료급여 1종
심리치료 지원	만18세 전까지	월20만원 한도	만18세 전까지	월20만원 한도
장애아동 양육보조 금 (만18세 전까지)	장애등급 1급, 2급 및 3급 중복장애 아동	월 62.7만원	장애등급 1급, 2급 및 3급 중복장애 아 동	월 62.7만원
	분만시 조산 등의 문제로 질환이 있는 아동	월 55.1만원	분만시 조산 등의 문제로 질환이 있 는 아동	월 55.1만원
	선천적 요인으로 입양후 장애질환 발 생 아동		선천적 요인으로 입양후 장애질환 발생 아동	
장애아동 의료비	만18세 전까지	연간 260만원 한도	만18세 전까지	연간 260만원 한도

자료: 보건복지부의 각년도 「입양가정 지원」 설명자료를 필자가 편집함

○ 2012년과 2017년 사이의 물가인상 등을 고려하면 오히려 실질적 지원수준은 축소된 것이라고 볼 수도 있음

□ 다만 2013~2014년부터 새로 도입된 세제지원 제도는 이 법률 입법의 직접적 영향은 아니지만, 간접적으로 이 법률 개정의 영향을 받은 것이라고 볼 수 있음

마. 입양정보의 관리 및 공개와 개인정보 보호에 미치는 영향

(1) 입양정보 관리제도 도입의 영향

□ 입양정보 관리제도의 연혁

- 2009년 중앙입양정보원이 설립되기 이전에는 입양정보가 입양기관 등 민간 기관에 의해서 관리되었으며, 입양기관의 입양정보 관리·보존과 관련한 법적 근거도 2012년 「입양특례법」 시행 이전에는 존재하지 않았음
 - 이에 따라 오래된 입양기록들이 멸실되는 일이 빈번하였으며, 특히 입양 기관이나 아동보호시설들이 해당 사업을 종료하거나 폐쇄된 경우에는 기록이 완전히 사라지는 일도 있어 입양아들의 친생가족 찾기에 큰 걸림 돌이 되었음
- 2009년 중앙입양정보원이 설립되면서 입양정보의 통합관리가 시작됨
 - 이후 개정된 「입양특례법」 시행(2012. 8. 5.)에 따라 중앙입양정보원이 중앙입양원으로 변경되고, 중앙입양원의 입양아동·가족정보 및 친생가족 찾기에 필요한 통합데이터베이스 운영의 법적 근거(「입양특례법」 제26조제4항제1호)가 마련됨
- 2012년 시행된 「입양특례법」에 비로소 입양기관의 입양정보 관리 및 보존 의무 규정이 신설됨(제21조제4항~제6항)
 - 입양기관의 장은 입양아동과 가족에 관한 정보를 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 중앙입양원에 제공하여야 함
 - 입양기관의 장은 입양업무에 관한 사항을 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 기록하여야 하며, 그 기록은 입양아동에 대한 사후관리를 위하여 영구보존하여야 함

- 또한 「입양특례법 시행규칙」은 입양기관이 폐업할 경우 입양기록을 중앙입양원으로 이관하도록 의무화하고 있음(제25조제2항)

□ 중앙입양원의 입양정보 관리 현황

- 중앙입양원은 입양기관들이 보유하고 있는 입양기록을 수집·보존하며, 입양인의 뿌리 찾기를 지원하기 위해 데이터베이스 구축사업을 진행하고 있음
 - 입양기관이 보유하고 있는 입양기록 230,093건 중 2017년 10월 현재까지 약 74%를 DB로 구축하였으며, 2018년까지 구축을 완료할 계획임⁴⁵⁾
- 또한 아동복지시설 등 1950년대부터 입양업무를 진행하였거나 입양기관으로 허가받았다가 폐업한 기관 등을 대상으로 입양기록물을 수집하여 DB로 구축하고 있음
 - 2017년 10월 현재까지 과거 입양업무를 진행한 44개 기관의 입양기록 58,771건에 대한 DB를 구축하였고, 2020년까지 55,433건의 자료를 추가로 수집할 계획임

□ 입양정보 관리제도 도입의 영향에 대한 평가

- 중앙입양원이 입양기록을 통합 관리할 수 있는 기반이 마련되었고, 입양기관의 입양기록 관리 및 보존이 법적 의무가 됨으로써 입양기록의 멸실을 방지하고 입양인의 친생가족 찾기를 지원할 수 있는 토대가 마련된 것은 큰 진전이라고 평가할 수 있음
- 그러나 현행 입양정보 관리제도에 대해서는 다음과 같은 보완이 필요하다는 지적이 있음
 - ① 폐업 하지 않고 입양업무만 종결한 기관에 대해서도 입양기록을 중앙

45) 중앙입양원, 「2011년 개정 「입양특례법」에 대한 의견조회 회신서」, 2017.10.30.

입양원으로 이관하도록 의무화할 필요가 있다는 점, ②입양특례법 시행 이전의 입양기록도 중앙입양원에 이관해야 하는 기록에 해당한다고 명시할 필요가 있다는 점, ③더 나아가 각종 사고로 입양기관이 보유하고 있는 입양기록이 소실될 위험성과 입양기록이 한 인간의 정체성을 확립하는 데 있어서 근본적으로 중요한 정보 자료임을 감안하여 모든 입양기록을 중앙입양원에서 이원적으로 관리할 필요성 있다는 점 등이 지적되고 있음⁴⁶⁾

- 또한 이해관계자에 대한 의견조회에서 해외입양인들이 현재 중앙입양원이 DB에 입력하고 있는 내용은 입양정보 중 51개 항목으로 입양기록 전체가 아니며, 따라서 사진 등 중요한 정보들이 누락되고 있다는 문제제기가 있었음(부록 해외입양인의 의견 1, 2)
 - 이들은 입양기록의 영구보존을 위해서도 입양기록 사본 전체를 스캔하여 중앙입양원이 보존할 필요성을 제기하고 있음
- 이와 같은 개선방안은 법률 개정 사항이라기보다는 시행규칙 개정으로 해결할 수도 있는 사항이지만,⁴⁷⁾ 보다 확실한 근거를 마련하기 위해서는 법률개정이 필요할 수도 있음
- 참고로, 김승희 의원이 대표발의한 「입양특례법 전부개정법률안」(의안번호: 2002467, 발의일자: 2016.9.23.)은 안제33조로서 ‘입양정보의 보존’과 관련된 입양기관 및 중앙입양원의 의무 등을 상세히 규정하고 있는데, 위에 언급된 보완방안을 대부분 포함하고 있음

46) 소라미, 「친가족 찾기 보장을 위한 입양특례법 개정 방향」, 신경림·최동익 의원 주최, 『친가족 찾기를 중심으로 한 입양특례법 개정을 위한 정책토론회』(자료집), 2015. 10. 29.

47) 소라미, 같은 글. 이 글에서는 시행규칙 개정안을 제시하고 있음

(2) 입양정보의 공개 및 개인정보보호에 미치는 영향

□ 입양정보 공개 제도의 연혁과 법적 근거

○ 2012년 「입양특례법」 시행에 따라 입양정보 공개제도가 도입됨

- 이 법 개정 이전에는 입양정보 공개의 법적 근거가 없어 친생가족을 찾
고자 하는 입양인들이 많은 어려움을 겪었음
- 이 법 개정에 따라 입양정보 공개의 법적 근거가 마련되고(제36조), 정보
공개 청구방법, 공개되는 정보의 범위, 공개절차 등이 「입양특례법 시
행령」에 구체적으로 규정되었음(제13조~제18조)

제36조(입양정보의 공개 등) ① 이 법에 따라 양자가 된 사람은 중앙입양원 또는 입양기관이 보유하고 있는 자신과 관련된 입양정보의 공개를 청구할 수 있다. 다만, 이 법에 따라 양자가 된 사람이 미성년자인 경우에는 양친의 동의를 받아야 한다.

② 중앙입양원 또는 입양기관의 장은 제1항에 따른 요청이 있을 때 입양아동의 친생부모의 동의를 받아 정보를 공개하여야 한다. 다만, 친생부모가 정보의 공개에 동의하지 아니하는 경우에는 그 친생부모의 인적사항을 제외하고 정보를 공개하여야 한다.

③ 제2항의 단서에도 불구하고 친생부모가 사망이나 그 밖의 사유로 동의할 수 없는 경우에는 양자가 된 사람의 의료상 목적 등 특별한 사유가 있는 경우에는 친생부모의 동의 여부와 관계없이 입양정보를 공개할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에서 정한 정보공개 청구대상이 되는 정보의 범위, 신청 방법과 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

□ 입양정보 공개청구 제도의 개요

- 입양정보 청구권자는 “이 법에 따라 양자가 된 사람”임. 다만 미성년자는 양친의 동의를 받아야 함(제36조제1항)

- 그런데 “이 법에 따라 양자가 된 사람”이라는 규정이 애매하여 일선 현장에서 논란이 발생하고 있다는 주장이 있음
 - 입양인단체 등에 따르면, 일선 입양기관들에서는 이를 2012년 8월 5일 개정 「입양특례법」 시행 이후에 입양된 사람들이라고 해석하여, 정보공개 청구에 불응하였다고 함
 - 이에 입양단체 등은 이 조항에서 “이 법”을 “특례법 이전의 연혁 법 모두를 포괄하는 것으로 해석해야” 한다고 주장한 바 있음⁴⁸⁾
 - 그러나 『입양실무 매뉴얼』에는 신청자격자를 “「고아입양특례법」, 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」 및 「입양특례법」에 따라 입양된 입양인”이라고 명시하고 있음⁴⁹⁾
 - 따라서 현재 이와 관련한 논란은 일단 종식된 것으로 보임
- 입양정보 공개 의무의 주체는 중앙입양원과 입양기관임
- 입양정보 공개를 위해서는 친생부모의 정보공개 동의가 필요함
 - 친생부모는 인적사항 중 일부를 제외하고 공개하도록 동의할 수도 있음
 - 친생부모가 정보공개에 동의하지 않을 경우에는 친생부모의 인적사항을 제외한 그 밖의 정보를 공개함⁵⁰⁾

48) 제인 정 트렌카, 「입양인의 친가족 찾기 사례와 문제 진단」, 신경림·최동익 의원 주최, 『친가족 찾기를 중심으로 한 입양특례법 개정을 위한 정책토론회』(자료집), 2015. 10. 29. 25쪽과 소라미, 앞의 글, 67쪽 참조

49) 보건복지부·중앙입양원, 『2017 입양실무 매뉴얼』, 2017, 67쪽

50) 입양정보 공개청구의 대상이 되는 정보는 다음과 같음. ① 친생부모의 입양당시의 인적사항(이름, 생년월일, 주소, 연락처), ② 입양배경에 관한 사항(입양 당시 친생부모의 나이, 입양일 및 입양 사유, 친생부모의 거주 지역명(「지방자치법」 제2조제1항 제2호에 따른 시·군·구의 명칭), ③ 양자의 입양 전 이름, 주민등록번호, 주소, 출생 일시 및 출생장소, ④ 양자가 입양전 보호되었던 보장시설 또는 입양기관의 명칭,

- 다만 친생부모가 사망이나 그 밖의 사유로 동의할 수 없는 경우로서 입양인의 의료상 목적 등 특별한 사유가 있는 경우에는 친생부모의 동의 여부와 관계없이 입양정보를 공개할 수 있음
- 이처럼 친입양인의 정보공개 청구권을 보장하면서도 친생부모의 정보공개 동의를 있어야만 친생부모의 인적사항까지 공개할 수 있도록 한 이유는 ‘양자의 친생부모를 알 권리’와 ‘친생부모의 사생활 보호(자기 결정권)’ 사이의 균형을 도모한 것이라 볼 수 있음⁵¹⁾
- 친생부모와 입양인의 상봉지원
 - 친생부모가 정보공개에 동의하면 친생부모와 입양인 간에 편지·사진 등을 교환하게 하여 상대방에 대한 이해를 돕고 서로의 관습 및 문화의 차이를 미리 설명해 주어 상봉이 원활하게 이루어지도록 지원함⁵²⁾

□ 입양정보 공개 현황

- 중앙입양원과 입양기관들이 입양인의 입양정보 공개청구에 대응하여 서비스를 제공하고 있지만, 입양정보 공개를 위해서는 친생부모의 동의를 얻기 위해 친생부모의 소재지 파악이 필요한 바, 이 업무를 중앙입양원이 정부의 행정정보공동이용망을 통해 수행하므로(「입양특례법 시행령」 제15조제5항) 사실상 입양정보 공개 청구와 관련된 정보가 중앙입양원으로 집중됨

주소 및 연락처, ⑤ 그 밖에 보건복지부장관이 공개할 필요가 있다고 인정하는 입양정보(「입양특례법 시행령」 제13조)

51) 김상용, 「『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』의 개선방향: 국내입양을 중심으로」, 『가족법연구』, 제23권제2호, 2009, 241~249쪽

52) 보건복지부·중앙입양원, 『2017 입양실무 매뉴얼』, 2017, 73쪽

[표 8] 입양정보 공개청구 현황

연도	청구 건수	친생부모 인적사항 미비 ¹⁾	소재지 파악		소재지 파악 불가	기타 ³⁾
			정보 공개 (친생부모 동의)	정보 비공개 ²⁾		
2012	258	58	26(10.1%)	34	140	-
2013	1,252	96	274(21.9%)	492	390	-
2014	1,631	365	267(16.4%)	546	448	5
2015	2,012	492	282(14.0%)	644	594	-
2016	1,940	331	353(18.2%)	670	586	-
2017.8	1,363	437	215(15.8%)	384	327	
계	8,456	1,779	1,417(16.8%)	2,770	2,485	5

주: 1) 기아로 친생부모 정보가 전혀 없어 소재지 파악 시도조차 할 수 없는 경우

2) 친생부모의 정보공개 거부 의사 표명 및 무응답, 이민·사망·거주불명 등

3) 입양서류 이외의 정보로 친생부모의 소재지가 추가로 파악된 경우

자료: 중앙입양원, 「2011년 개정 「입양특례법」에 대한 의견조회 회신서」, 2017. 10.30.

○ 2012년 8월부터 2017년 8월까지 접수된 입양정보 공개청구 건수는 8,456건이며, 최근에는 연간 약 2천건으로 약간의 증가추세를 보이고 있음

- 전체 청구건수 대비 약 49.5%에 해당하는 4,187건은 친생부모의 소재지가 파악되었으나, 친생부모의 인적사항 정보가 미비하여 소재지파악 시도조차 할 수 없거나 여러 사유로 소재지 파악에 실패한 경우가 4,264건으로 전체의 약 50.4%에 해당하였음

- 친생부모의 소재지가 파악된 4,187건 가운데서도 2,770건(소재지 파악 사례의 약 66.2%)은 친생부모가 정보공개에 동의하지 않는 등의 사유로 친생부모의 인적사항이 제외된 정보만이 제공되었고, 전체 청구건수의 약 17%인 1,417건만이 친생부모의 동의를 얻어 정보가 공개됨

□ 친생부모 상봉 현황

- 개정 「입양특례법」 시행 이후 2016년 말까지 총 904건의 친생가족 상봉이 이루어짐(입양정보 공개건수 1,417건의 약 63.8%)

※ ‘12년 96건→‘13년 297건→‘14년 318건→‘15년 91건 →‘16년 102건, 단 ‘12년은 8월 이후 자료이며, ‘14년까지는 접수된 연도에 관계없이 해당 연도에 상봉이 이루어진 건수이며, ‘15년 이후는 해당 연도에 접수된 건으로서 해당연도에 상봉이 이루어진 건수임⁵³⁾

□ 입양정보 공개제도의 입법영향

- 전체 청구건수에 비하여 정보공개가 이루어진 건수가 약 17%에 불과하다는 것과 관련하여 비판이 제기되고 있음

- 첫째는 입양정보 공개제도가 친생부모의 개인정보 보호를 지나치게 강조하여 입양인의 자기 뿌리를 찾을 권리를 제약하고 있기 때문에, 정보 공개의 요건으로서의 친생부모의 동의 등을 완화할 필요가 있다는 것임
- 둘째는 중앙입양원이 소재지가 파악된 친생부모의 동의를 구하기 위해 연락하는 방법(등기우편 또는 전보 3회)이 친생부모를 찾거나 찾더라도 동의를 구하기에는 너무 소극적인 방법이라는 지적임⁵⁴⁾

- 그러나 낮은 입양정보 공개 동의율이 반드시 제도적 결함이나 중앙입양원의 소극적 업무태도 때문이라고 볼 수는 없음

- 과거 입양아 가운데 기아의 비중이 상당수에 달했고, 이 경우 아동을 보호하게 된 보육원 원장의 자녀 등으로 출생신고를 한 다음 입양절차를 밟은 사례들이 많은데 이 경우에는 입양정보 공개를 통해 친생부모를 찾을 가능성이 희박함

53) 보건복지부, 국회입법조사처 제출자료, 2017. 11. 7.

54) 이는 친생부모 찾기를 시도한 해외입양인들의 증언, 국회 국정감사 등을 통해 지적된 사항임. 아울러 부록의 해외입양인 및 해외입양인 지원단체 의견도 참조

- 입양 당시 입양정보가 정확하게 기재되지 않았거나, 입양기관의 관리 소홀로 입양기록이 멸실된 경우에도 친생부모를 찾을 가능성이 희박함
- 친생부모의 소재지가 파악되더라도 친생부모가 여러 가지 이유로 입양 자녀와 만나는 것을 기피하여 동의하지 않거나, 중앙입양원이 보내는 등기우편이나 전보를 수령하지 않을 수 있다는 점도 고려해야 함

□ 해외 사례

○ 미국

- 미국은 주마다 입양정보 공개유형 및 요건이 매우 다르지만, 정보공개 요건의 엄격성의 정도나 입양정보 공개의 방법 등에 따라 5개의 유형으로 나뉨([표 9] 참조)
 - 유형 4, 유형 5를 제외한 대다수의 주에서는 친생부모, 양부모, 성인인 입양아의 “상호동의”를 정보공개 of 기본요건으로 함
 - 가장 엄격한 1유형에서는 “상호동의”로 충분하지 않고, “충분한 사유(good cause)”와 “의학적 필요성(medical neccessity)”을 증명해야 법원이 비로소 입양정보 공개를 허락함
 - 반면 가장 관대한 5유형에서는 입양아가 성인이 되면 무조건 입양정보에 접근할 수 있고, 약간 덜 관대한 제4유형에서는 친생부모의 정보공개 거부요구가 서면으로 제출되지 않는 한 성인이 된 입양아가 입양정보에 접근할 수 있음
- 각주의 정보공개 방법에도 큰 편차가 있음
 - 정보공개를 엄격히 제한하는 주에서는 법원의 허가가 있어야만 입양정보에 접근할 수 있음
 - 다수의 주에서는 상호동의 여부를 확인하기 위해 중개서비스

(intermediary service) 기관을 개입시키기도 함

- ※ 중개서비스기관은 입양재결합등록소(adoption reunion registry) 또는 입양등록소(adoption registry)라고 부르며, 주정부 직접 운영, 민간비영리기관, 영리민간기관 등 법적 성격도 다양함. 서비스 범위도 주 단위, 미국 전국 단위, 국제 단위 등으로 다양함⁵⁵⁾
- 정보접근에 관대한 4유형과 5유형의 경우에는 일정한 요건만 충족되면 자동적으로 정보접근권이 주어짐. 다만 4유형에서는 친생부모가 서면으로 정보공개 거부권을 행사할 수 있고, 5유형에서는 정보공개를 거부할 수는 없지만, 접촉 거부권을 행사할 수는 있음

55) 미국만이 아니라 입양정보가 원칙적으로 비공개되는(closed adoption) 나라에서 주로 운영됨. 우리나라 중앙입양원의 입양정보DB 구축 및 입양정보 공개서비스도 이러한 성격이라고 볼 수 있음

[표 9] 미국 각주의 입양정보 공개유형 및 요건

유형	특징	주	내용(요건)
1	충분한 사유, 의학적 필요성, 상호동의 (공식 등록 기관 없음)	5개주 ¹⁾	대부분의 주에는 "충분한 사유"(Good Cause)를 요구하지만, 이 5개 주에서는 추가하여 엄격한 "의학적 필요성"을 요구하며, 이 중 몇 주는 "상호 동의"를 통해 기록에 접근하는 것을 허용하지만, 그러한 동의를 구하는 데 필요한 공식적인 등록 기관은 수립하지 않음. 신원 정보 공개를 위한 "충분한 사유"가 존재하는지 여부를 결정함에 있어서, 법원은 다음과 같은 경험하는 이익 사이의 균형을 유지하는 경향이 있음: 1) 부모의 신원 공개의 필요성을 요구하는 상환의 성격. 2) 양부모의 상황과 욕구; 3) 생물학적 부모의 상황과 적어도 생모의 욕구; 4) 기밀 유지를 보장함으로써 추가 입양체도를 원활히 유지할 수 있는지 여부.
2	상호동의 등록기관 존재	22개주 ²⁾	등록기관의 규정은 주마다 크게 다름. 18세 또는 21세 이상의 입양아, 친생 부모 중 1인 이상의 동의 또는 입양아가 미성년자인 경우에는 양부모 중 1인 이상의 동의가 있어야 입양정보를 공개함. 일부 주에서는 출생부모 두 명 모두의 동의를 요구함. 일부 주에서는 출생부모가 의사표명을 하지 않을 경우 동의로 간주함. 또 다른 주에서는 입양아의 생물학적 형제자매가 상호 합의에 따라 식별 정보를 찾고 공개하거나 입양아가 사망 한 부모에 관한 정보를 확인할 수 있게 허용함. 캘리포니아, 미시건 등 다수 주에서는 입양동의 시 친생부모에게 입양아가 성년(18세 또는 21세)이 되는 시점 이후에 친생부모의 신원을 그들에게 공개할지 여부를 선택하게 함.
3	비밀 공개 서비스 제공	25개주 ³⁾	입양정보 공개에 대한 상호 동의를 확인하는 기관들이 더 수동적이며, 입양아들이 신원을 공개 할 의사가 있는지 확인하기 위해 친생부모 나 다른 친척을 찾는데 도움을 주는 공개서비스도 주마다 다름. 어떤 주에서는 공개인을 임명하기 위해 법원 명령을 요구함. 또 어떤 주에서는 등록기관에 동의서 파일이 없는 경우에 특정 기관에게 공개인 역할을 수행하게 할 수 있음. 또 어떤 주에서는 상호동의자가 제출되지 않으면 공개인을 승인하지 않음. 몇개 주는 입양아에게는 공개인의 서비스를 이용하도록 허용하지만 친생부모에게는 허용하지 않음. 많은 주에서 입양아가 "응급 상황"일 때만 공개인의 친생부모 찾기 활동을 허용함

유형	특징	주	내용(요건)
4	성인에게 조건부 접근허용	4개주 4)	이 주들은 입양자가 성인이 될 때(주에 따라 18, 19, 또는 21세) 출생증명서를 요청할 수 있게 함. 어떤 주에서는 입양완료 시점과 관련 없이 정보접근을 허용하며, 어떤 주에서는 입양완료시점으로부터 일정 기간이 경과한 시점부터 허용함. 그러나 친생부모는 "공개 거부" 또는 "비공개요청서"를 제출함으로써 입양자가 기록에 접근하는 것을 막을 수 있음
5	성인에게 무조건 접근허용	7개주 5)	이 유형이 "조건부 접근"과 다른 점은 친생부모가 공개 거부를 신청할 수 없다는 점뿐임. 성인은 자신의 출생기록에 대해 무조건적인 접근권을 기짐. 친생부모는 공개 거부권은 없지만, "접촉 거부" 또는 "nocontact" 신고를 할 수 있음. 입양자가 이를 위반하여 친생부모에게 접근할 경우 형사처벌을 받을 수도 있음

주: 1) District of Columbia, Iowa, Nevada, New Jersey, North Carolina

2) Arkansas, California, Florida, Idaho, Illinois, Indiana, Louisiana, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New York, North Dakota, Ohio, Oklahoma, Oregon, Rhode Island, South Carolina, Tennessee, Texas, Utah, Vermont, West Virginia

3) Alabama, Arizona, Colorado, Connecticut, Delaware, Georgia, Hawaii, Illinois, Indiana, Kentucky, Maryland, Michigan, Minnesota, Mississippi, Missouri, Montana, Nebraska, New Mexico, North Dakota, Oklahoma, Pennsylvania, Virginia, Washington, Wisconsin, Wyoming

4) Maryland, Montana, Oklahoma, Washington

5) Alabama, Alaska, Delaware, Kansas, New Hampshire, Oregon, Tennessee

6) 일리노이, 인디애나, 뉴햄프셔, 노스다코다, 오클라호마, 오레곤, 테네시, 워싱턴 등은 동시에 여러 유형에 속함. 따라서 유형별 주의 숫자 합계가 50개를 초과함

자료: Peretz, Roterm, "At A Glance: Adoptees' Right to Know ? The Decades-Long Battle for Unsealing Adoption Records", Law School Student Scholarship. Paper 284, 2013. 다만 유형에 불인 일련번호는 편의상 필자가 임의로 부가한 것임

○ 영국

- 영국에서는 입양아가 성인(18세 이상)이 되면, 원칙적으로 자신의 입양 정보에 접근할 수 있음. 다만 법원이 입양허가 시 특별한 이유에 의해 입양정보 공개를 금지한 경우에는 법원의 허가 없이는 정보가 공개되지 않음(Adoption and Children Act 2002 제60조)⁵⁶⁾
- 성인이 된 입양인은 일반등기소(General Register Office)⁵⁷⁾에 원(original) 출생증명서를 신청할 수 있으며, 이 출생증명서를 통해 원래의 이름, 친생모 등의 이름을 확인할 수 있음
- 성인이 된 입양인은 또한 출생증명서의 정보에 기초하여 일반등기소에 입양접촉등록(Adoption Contact Register)을 할 수 있음⁵⁸⁾
- 입양접촉등록이란 친생가족이나 입양인을 찾는다는 사실 또는 그러한 접촉을 원치 않는다는 의사표시를 가리킴
- 2005년 12월 30일 이전에 이루어진 입양과 관련한 입양접촉등록은 중개기관(intermediary agency)에 신청하여야 함. 다만 입양인 또는 친생가족이 접촉을 원치 않을 경우 중개기관은 신청자에게 이름, 거주지를 제외한 대체적인 상황정보, 건강정보 등만을 통보해줌
- 접촉을 원하지 않는 입양인 또는 친생가족은 절대적 거부(absolute veto)⁵⁹⁾ 또는 조건부 거부(qualified veto)⁶⁰⁾ 의사표시를 할 수 있음

56) 출생기록 공개절차 방법 등에 대한 자세한 사항은 이 법률 Schedule 2에 규정됨

57) 국민의 출생, 결혼, 사망 등에 관한 일체의 기록을 관리하는 국가기관임

58) 정보공개, 접촉등록 방법 등에 대한 간략한 설명은 관련된 영국정부 홈페이지(<https://www.gov.uk/adoption-records>)를 참조

59) 절대적 거부를 한 사람에게 중개기관은 어떤 경우에도 접근할 수 없음. 다만 이 경우에도 입양기관은 필요하다고 판단하는 경우 거부한 사람에게 유전적 질환 등에 대한 정보를 제공할 수는 있음

○ 독일

- 독일 「민법」은 양부모와 입양아의 동의 없이는 입양정보를 공개하거나 입양사실을 조사하는 것을 금지함(제1758조)
- 그러나 이처럼 엄격한 입양정보 비공개 원칙을 택하고 있는 독일에서도 입양아의 입양정보에 대한 접근권은 허용되고 있음
 - 이는 독일 연방헌법재판소가 모든 사람은 자신의 생물학적 기원에 대해 알 권리를 가지고 있다고 판시한데 따른 것임⁶¹⁾
 - 이에 따라 우리나라의 주민등록법에 해당하는 독일의 시민신분법(Personenstandsgesetz) 제63조는 16세 이상의 입양아에게 주민등록소를 통해 자신의 출생과 관련된 정보에 접근할 수 있도록 허용하며, 입양법(Adoptionsvermittlungsgesetz) 제9b조(2)는 16세 이상의 입양아에게 자신의 입양과 관련된 기록에 접근할 수 있도록 허용함⁶²⁾

○ 캐나다 온타리오 주

- 캐나다도 주에 따라 입양정보 접근제도가 다름. 이하에서는 온타리오주의 사례를 소개함
- 2008년 5월 통과되고 2008년 9월부터 시행된 입양기록접근법(The Access to Adoption Records Act)은 입양 당사자(입양아, 친생부모형제, 양

60) 조건부 거부란 나중에 준비가 되면 만나겠다는 의사표시임. 또는 예를 들어 친생부모는 만나고 싶지 않지만 친생형제자매는 만나겠다는 의사표시를 할 수도 있음

61) 독일 헌법재판소 B VerfGE79, 256 판결(1989. 1. 31.). 판결문 원문은 <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv079256.html> 을 참조

62) 한편 이 법률 제9b조(1)은 입양기관에게 입양기록을 해당 아동의 출생시점으로부터 100년동안 보존할 의무를 부여하며, 해당 입양기관 해산 시에는 해당 주정부의 아동복지기관에 기록을 이관하도록 의무화하고 있음. 이 기록은 100년 후에는 파괴됨. 이 법률의 원문은 http://www.gesetze-im-internet.de/advermig_1976/ 을 참조

부모 등)의 입양정보 접근권 및 그 제한사항을 규정함⁶³⁾

- 이 법률은 이 법률 시행(2008년 9월 1일) 이후 이루어진 입양에 대하여, 입양아가 18세에 이른 시점 이후에는 입양 당사자에게 입양과 관련된 기록에 접근할 수 있는 권리를 부여함
 - 입양당사자들은 온타리오주 정부당국에 “접촉거부고지”(No Contact Notice)를 할 수 있으며, 이 경우 입양당사자의 정보접근은 허용되지만 접촉거부고지 당사자와 접촉을 시도하는 것은 금지되며, 이를 어길 경우 5만 캐나다달러 이하의 벌금형이 부과될 수 있음⁶⁴⁾
 - 입양당사자들은 접촉거부고지를 통해 완전한 접촉거부 대신에 접촉방법 제한(예: email 접촉, 전화 접촉, 제3자를 통한 중개 등)을 선택할 수도 있음
 - 이 법률 시행(2008년 9월 1일) 이전에 이루어진 입양의 경우에는 입양 당사자들이 입양정보 비공개 신청(disclosure veto)을 할 수 있으며, 이 신청 접수 이후에는 입양정보가 공개되지 않음
- 참고로 이 법률은 2005년 통과되고 2007년 9월 17일 시행된 온타리오주 입양정보공개법(Adoption Information Disclosure Act)의 일부가 입양당사자의 프라이버시권을 침해한다는 온타리오주 상급법원(Ontario Superior Court)

63) 이 법률은 아동가족서비스법(Child and Family Services Act)과 주민등록법(Vital Statistics Act)을 개정하는 법률임. 따라서 입양정보의 공개와 관련된 조항들은 주민등록법 제48.1~48.11조에서 규정하고 있음. 원문은 <https://www.ontario.ca/laws/statute/90v04#BK64> 참조. 온타리오주의 입양정보 공개제도에 대한 공식 설명 사이트는 <https://www.ontario.ca/page/search-adoption-records> 참조

64) 온타리오 공동체 및 사회서비스부에 따르면, 2009년 5월까지 “접촉거부” 고지서를 제출한 사람은 약 2,500명이었으며, 입양아와 친생부모가 각각 절반씩이었다고 함. Anderssen, Erin, “Opening adoption records in Ontario prompts few requests for secrecy”, The Globe and Mail, May 25, 2009.

의 결정을 받자, 온타리오주 의회가 일부를 수정하여 입법한 것임

- 2005년 개정법과 2008년 개정법의 가장 중요한 차이는 이 법 개정 이전에 이루어진 입양의 경우에는 입양당사자들이 입양정보 비공개 신청을 할 수 있게 하였다는 것임

□ 입법 정책적 개선방안

- 오늘날 세계적으로 아동의 자기 출생에 관한 정보를 얻을 권리가 강조되어 가는 추세임
 - 입양정보 공개 확대를 주장하는 측에서는 유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child) 제7조와⁶⁵⁾ 알권리가 헌법 제21조 표현의 자유의 일부라는 헌법재판소 판결에 근거하여 입양인이 입양기록에 접근할 권리, 나아가 가족을 알 권리가 기본권에 해당한다고 주장함⁶⁶⁾
 - 입양정보 공개제도가 도입된 것은 이러한 주장과 요구가 수용된 것이지만, 입양정보 공개 확대를 주장하는 측에서는 여전히 부족하다는 입장임 (부록의 해외입양인 및 해외입양인 지원단체의 의견 참조)
- 앞서 살펴본 입양정보공개제도의 시행 실태와 해외 사례 등에 비추어 볼 때 현행 입양정보 공개제도 및 친생부모의 소재파악 및 동의를 구하는 방법에는 개선의 여지가 있으며, 특히 다음과 같은 점들을 검토할 필요가 있음
 - 첫째, 현행 법률은 입양정보 공개청구권의 주체를 “이 법에 따라 양자가 된 사람”으로 규정하고 있어 해석상의 논란이 발생하고 있으므로, 입양정보 공개청구권과 관련된 입양시점을 명확히 할 필요가 있음

65) 이 협약 제7조제1항은 “아동은 (중략) 가능한 한 자신의 부모를 알고 부모에 의하여 양육 받을 권리를 가진다.”고 규정하고 있음. 우리나라는 1991년 11월 20일 이 협약을 비준하였음

66) 소라미, 앞의 글, 57쪽

- 둘째, 현행 법률은 입양정보 공개청구 제도를 「입양특례법」에 따른 입양에 한하여 규정하고 있으나, 민법에 따른 입양의 경우에도 입양당사자들의 알권리가 보장될 필요가 제기될 수 있으므로 이에 대해서도 충분한 검토가 필요함
- 셋째, 현행 법률은 입양정보 청구권자를 “양자가 된 자” 즉 입양인으로 한정하고 있는데, 해외의 경우에는 더 넓은 입양당사자(친생부모 및 친생형제, 입양인, 양부모 등)에게 입양정보 청구권을 부여하고 있는 사례가 있으므로 입양정보 청구권자 확대에 대해서도 검토할 필요가 있음
- 넷째, 현행 법률은 친생부모의 정보공개 동의 제도만을 규정하고 있을 뿐 “접촉”에 대해서는 규정을 두지 않고 있는데, 해외사례를 참조할 때 입양당사자들이 정보공개 여부, 접촉허용 여부, 접촉방법 선택 등에 대해서도 서면으로 의사를 밝힐 수 있는 제도를 도입할 필요성도 검토할 필요가 있음. 아울러 동의 및 거부 의사 고지 이후에도 이를 변경 또는 철회할 수 있는 방법도 마련될 필요가 있음
- 다섯째, 법 제36조제3항의 “친생부모가 사망이나 그 밖의 사유로 동의할 수 없는 경우에는 양자가 된 사람의 의료상 목적 등 특별한 사유가 있는 경우에는 친생부모의 동의 여부와 관계없이 입양정보를 공개할 수 있다.”는 규정과 관련하여, “의료상 목적 등 특별한 사유”가 구체화되지 않아 친생부모를 찾고자 하는 입양인과 중앙입양원 및 입양기관 사이에 해석상 논란이 발생하고 있으므로, 67) 이를 구체화할 필요가 있음
 - 이와 관련해서는 이를 시행령을 통해 구체화하는 방향으로 법률과 시행령을 개정할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있음⁶⁸⁾

67) 제인 정 트렌카, 앞의 글, 25쪽

68) 구체적으로는 “입양인의 신체적, 정신적 질환을 치료하기 위해 친생부모의 신체적,

- 참고로 캐나다 온타리오주에서는 “친생가족을 찾을 경우 심각한 정신적·신체적 질병을 진단하거나 치료할 수 있는 의학적 정보를 얻을 가능성이 있다”는 의사나 약학, 심리학 전문가의 소견서가 그 요건임⁶⁹⁾
- 한편 친생부모가 입양정보공개 거부 의사 표시를 하지 않은 경우 친생부모 동기가 있는 것으로 간주하여 인적사항 정보를 제공하도록 하는 내용의 「입양특례법 일부개정법률안」(김상희 의원 대표발의, 의안번호: 2003950, 발의일자: 2016.11.29.) 발의되어 있어, 이에 대한 검토가 필요함
 - 이 개정안은 입양정보공개청구가 있으면 중앙입양원이나 입양기관의 장이 친생부모에게 이를 통지하고 정보공개 여부를 확인하도록 하고, 통지를 받은 친생부모가 60일 이내에 거부 의사를 표시하지 않은 때에는 동의한 것으로 간주하여 인적사항 정보를 제공할 수 있도록 하는 내용임
 - 이에 대해 국회보건복지위원회 수석전문위원은 “입양인의 알권리 보장 측면에서 보면 충분히 공감이 되는 조치임”을 인정하면서도, “친생부모가 입양정보공개청구에 대하여 아무런 응답을 하지 않은 것도 사실상 공개 거부 의사를 표시한 것으로 볼 수 있다는 점, 개정안에 따르면 친생부모가 사망한 경우 의사표시가 불가능하여 인적사항이 제공될 수 있게 되는데 유족 입장에서는 정신적 혼란이 초래될 수 있다는 점, 입양인의 알권리 보장 못지않게 친생부모의 사생활과 익명성 보장도 필요하다는 점” 등을 고려하여 신중히 접근해야 한다는 검토의견을 밝힌 바 있고, 보건복지부도 같은 이유로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 밝힘⁷⁰⁾

정신적 기질 또는 질환, 장기 이식 가능성 등에 대한 정보가 필요한 경우”가 이에 해당할 수 있다는 주장이 있음. 소라미, 앞의 글, 63쪽.

69) 이와 관련된 요건과 방법등에 대해서는 O. Reg. 464/07: ADOPTION INFORMATION DISCLOSURE 제16조~제21조에서 규정하고 있음

- 끝으로 법률 개정사항은 아니지만, 중앙입양원의 입양정보 공개청구시 친생부모 소재파악 및 동의획득 방법과 관련해서도 개선의 여지가 있음
 - 현재는 중앙입양원이 행정정보망을 통해 친생부모의 주민등록상 주소지를 파악한 다음, 주소지가 확인된 친생부모에게 3차례에 걸쳐 등기우편, 또는 전보를 보내는 방식으로 친생부모의 동의여부를 파악하고 있음
 - 이와 관련하여 중앙입양원 등의 친생부모 소재지 파악 및 동의여부 확인 서비스가 지나치게 형식적이라는 해외입양인들의 문제제기가 있음⁷¹⁾
 - 이와 관련하여 중앙입양원도 “많은 경우 입양공개에 대한 연락을 받더라도 회신을 미루거나 망설이는 경우가 많아 동의율이 저조한 상태”라고 보고 있음⁷²⁾
 - 친생부모들의 입장에서 보면 입양아가 친생부모를 찾는다며 동의 여부를 묻는 우편물, 전보 등을 받으면 당황하여 결정하기 어려울 수 있음
 - 따라서 친생부모의 소재지가 확인될 경우 친생부모의 권리, 동의 여부의 법률적 효과, 동의 여부가 친생부모와 입양인에게 미칠 긍정적·부정적 효과, 동의와 접촉의 관계 등에 대한 보다 적극적인 상담서비스가 제공될 필요가 있음
 - 더 나아가서는 앞서 캐나다 등의 사례를 참고하여, 입양당사자들이 자신의 입장에 따라 정보공개 및 접촉의 수준을 선택할 수 있도록 선택지를 더 다양화하는 것도 고려할 필요가 있음

70) 국회보건복지위원회 수석전문위원, 「입양특례법 일부개정법률안 검토보고: 김상희 의원 대표발의 (의안번호 제3950호)」, 2017. 2, 9~12쪽 참조.

71) 제인 정 트렌카, 앞의 글, 30쪽

72) 중앙입양원, 「2011년 개정 「입양특례법」에 대한 의견조회 회신서」, 2017. 10.30.

3. 경제산업 영향분석

가. 재정에 미치는 영향

- 「입양특례법」의 입법은 크게 두 가지 측면에서 재정에 영향을 미칠 가능성이 있음
 - 첫째는 중앙입양원 및 입양 사후관리 등의 비용이며, 둘째는 입양가정에 대한 지원 비용임
 - 그 밖에도 입양허가제 등 강화된 입양절차에 따르는 비용의 증가도 있겠지만, 이는 별도로 분류하여 살펴보기 어렵고, 재정 등에 미치는 영향도 크지 않기 때문에 이하에서는 위의 두 가지 비용에 초점을 맞춤

(1) 중앙입양원 및 입양 사후관리 비용

- 중앙입양원은 「입양특례법」 제26조에 근거하여 2012년 8월 출범함
 - ※ 2009년 설립되어 활동 중이던 중앙입양정보원이 이 법률 부칙 제2조(중앙입양원에 대한 경과조치)에 따라 중앙입양원으로 변경됨⁷³⁾
 - 중앙입양원은 정부로부터 대부분의 예산을 지원받고 있지만, 아직 공공기관으로 지정되지는 않았음

73) 보건복지부가 2008년 7월 『입양 등 국내보호 강화대책』 수립시 중점 추진과제로 중앙입양정보원 설치를 결정함. 이후 설립 절차를 거쳐 2009.7.1. 재단법인 중앙입양정보원이 출범함. 중앙입양정보원은 정관에서 입양아동가족정보 및 친가족 찾기에 관한 통합데이터베이스 운영, 국내외 입양 민원 및 종합상담, 입양활성화를 위한 교육·홍보 등의 기능을 수행할 것을 천명함. 보건복지부, 「입양지원전담기구 「재단법인 중앙입양정보원」 개원」, 보도자료, 2009.7.14. 중앙입양정보원은 2011년 8월 입양정보통합관리시스템 서비스를 개시했고, 「입양특례법」이 시행된 2012.8.5. 재단법인 중앙입양원으로 변경되고 재산·권리·의무 등도 포괄 승계됨

제26조(중앙입양원의 설립) ① 보건복지부장관은 국내입양 활성화 및 입양에 대한 사후관리 등을 위하여 중앙입양원을 설립·운영하여야 한다.

② 중앙입양원은 재단법인으로 한다.

③ 중앙입양원을 설립할 때에는 정관을 작성하여 보건복지부장관의 인가를 받아야 한다. 정관을 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.

④ 중앙입양원은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 입양아동·가족정보 및 친가족 찾기에 필요한 통합데이터베이스 운영
2. 입양아동의 데이터베이스 구축 및 연계
3. 국내외 입양정책 및 서비스에 관한 조사·연구
4. 입양 관련 국제협력 업무
5. 그 밖에 보건복지부장관으로부터 위탁받은 사업

⑤ 중앙입양원에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 「민법」 중 재단법인에 관한 규정을 준용한다.

(제27조 생략)

제28조(비용보조) ① 정부는 중앙입양원의 설립·운영에 필요한 경비를 예산의 범위에서 보조할 수 있다.

② 제1항에 따른 보조금의 사용 등에 필요한 사항은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에서 정하는 바에 따른다.

○ 중앙입양원은 「입양특례법」 제26조제4항 각호의 규정에 근거하여 다음과 같은 사업을 함74)

- 입양종합정보망 구축 및 서비스: 국내외 입양 종합상담, 입양업무효율성 증진, 입양인의 가족정보 및 친가족 찾기 지원
- 입양사후서비스 체계화: 입양사후서비스 지원·조정, 입양정보 공개청구에 대응하는 서비스, 국외입양인의 국적취득 확인 및 보고

74) 중앙입양원, 「사업안내」 (중앙입양원 홈페이지: https://www.kadoption.or.kr/intro/business_info.jsp)

- 입양정책 및 제도연구, 사업개발: 입양 관련 프로그램 평가·조정
- 바람직한 입양문화 확산: 입양에 대한 인식개선, 불법입양 모니터링 등
- 국내외 입양관련 지원·협력 업무: 입양관련 기관·단체 네트워크 구성, 헤이그협약 비준 및 국제입양 교류활동 지원
- 기타 보건복지부장관으로부터 위탁받은 사업

□ 중앙입양원은 주로 「입양특례법」 제28조에 근거한 보건복지부의 보조금 지원에 의해 운영됨

※ 중앙입양원은 위기입양인 지원 등을 위하여 기부를 받고 있지만, 2015년 약 136만원, 2016년 981만원으로 액수가 큰 편은 아니며, 후원물품은 2016년 약 2,186만원 상당이었음

○ 중앙입양(정보)원에 운영을 위한 지원예산은 2011년 7.26억원에서 2017년 37.5억원으로 급격히 증가하였음

- 중앙입양원 운영을 위한 지원예산은 2012년까지는 보건복지부의 ‘중앙입양원 및 입양단체 등 사후관리 지원예산의 약 1/3 정도의 비중을 차지했지만, 이후 급속히 증가하여 2017년에는 약 2/3 정도의 비중을 차지함

[표 10] 중앙입양원 및 입양단체등 사후관리 지원 예산의 추이

단위: 백만원

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	2,109	2,209	3,075	3,890	4,390	4,791	5,517
중앙입양원 운영	726	726	1,305	2,079	2,579	2,930	3,750
입양사후관리	991	1,123	1,467	1,467	1,467	1,517	1,517
의식개선교육홍보	90	200	200	200	200	200	106
입양의 날	60	60	60	66	66	66	66
국제아동협약준비		100	43	78	78	78	78

자료: 보건복지부, 『예산 및 기금운용계획(안) 사업설명자료』, 각년도.

- 한편 입양사후관리 예산은 2011년 약 9.9억원에서 2013년 약 1.5억원으로 증가한 다음 이후 큰 변화가 없음
- 입양사후관리 예산은 보건복지부의 예산사업 설명자료 등에 따르면, 주로 해외 입양인에 대한 사후관리 용도로 사용되고 있음⁷⁵⁾

(2) 입양아동 가족지원 비용

- 입양아동 가족지원 사업은 2013년까지 보건복지부 일반회계 예산사업으로 진행되다가, 2014년 이후에는 복권기금에 의한 사업으로 진행되고 있음
 - ※ 「복권 및 복권기금법」 제23조(복권기금의 배분 및 용도) 제3항(공익지원사업으로 통칭됨) 제3호 관련 사업임
- 입양아동 가족지원 사업이란 앞에서 언급한 입양 가정에 대한 경제적 지원을 위한 사업비용을 가리키며, 입양수수료 지원, 양육수당 지원, 장애아동양육보조금, 심리치료지원 등이 포함되며, 지방자치단체에 지원금으로 교부됨

[표 11] 입양아동 가족지원 예산 및 복권기금의 추이(2010~2017년)

단위: 억원

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
합계	77.4	95.1	145.5	173.4	191.5	207.3	210.3	193.8
입양수수료	16.5	18.3	18.3					
양육수당	46.0	61.2	111.9					
장애아보조금	11.9	12.9	12.9					
심리치료지원	3.0	2.7	2.4					

자료: 2010~2013년은 보건복지부 예산설명자료, 2014~2017년은 복권위원회, 기금집행 현황, 각년도와 2017년 기금사업활동을 토대로 필자가 작성함

75) 보건복지부, 『예산 및 기금운용기획(안) 사업설명자료』, 각년도

- 입양아동 가족지원 사업비는 2011년 약 95억원에서 2016년 약 210억원으로 급격히 증가함
- 입양아동 가족지원 사업비의 증가는 주로 양육수당의 지원대상 연령 확대(만 13세 전 → 만 15세 전 → 만 16세 전)에 따른 것임
- 다만 2015년 이후에는 증가세가 둔화되고, 2017년(계획)에는 약간 감소하였는데, 이는 국내입양 아동 수의 감소와 관련이 있는 것으로 보임

(3) 소결

- 중앙입양원 운영 및 사후관리 지원예산
 - 2011년 약 21억원에서 2017년 약 55억원으로 2배 이상으로 증가함
 - 이 부문 예산의 증가는 주로 중앙입양원 운영비의 증가에 따른 것임
 - 2011년 중앙입양정보원 예산은 약 7.3억원이었으나 2017년 중앙입양원 예산은 약 37.5억원으로 약 5배 증가함
 - 이러한 예산 증가는 입양종합정보망 구축비 및 중앙입양원의 조직확대에 따른 인건비 증가로 인한 것임
 - ※ 중앙입양정보원은 2009.7.1. 2개팀(기획정보팀, 교육홍보팀) 9명으로 출범하였으나, 이후 조직이 크게 확대되어 2017.9.18. 현재 3국 6팀 31명의 조직이 되었음
- 입양가족 지원사업비
 - 국내입양 아동이 줄어들고 있는 추세이기 때문에 지원수준이 상향되지 않는 한 입양가족 지원사업비는 장기적으로는 정체 또는 감소할 가능성이 있음
 - 다만 국내입양 활성화를 위하여 입양가족 지원수준을 높이지는 주장이 계속

되고 있고, 양육수당의 지원액(1인당 월 15만원)이 오랫동안 동결되어 왔다는 점을 고려하면 향후 입양가족 지원사업비가 대폭 증가할 가능성도 있음

- (소결) 중앙입양원 예산의 규모가 크지 않고, 입양가족 지원사업비는 복권기금에서 공익지원 목적으로 지원되기 때문에 좁은 의미의 국가재정에 미치는 영향은 크지 않다고 볼 수 있음

4. 기타 영향 분석

가. 국민의 의식과 행태에 미치는 영향

- 「입양특례법」 제3조제4항제6호는 입양에 대한 교육 및 홍보를 국가의 책무의 하나로 규정하고 있음
 - 동법 제3조제2항의 “모든 국민은 입양아동이 건강하게 자랄 수 있도록 협력하여야 한다.”는 규정이 단지 선언적 규정이 아니라 실효성을 발휘하기 위해 서라도 교육·홍보를 통해 입양과 관련된 국민의 의식과 행태를 개선하는 것은 매우 중요한 국가적 과제임

(1) 입양 관련 의식에 미치는 영향

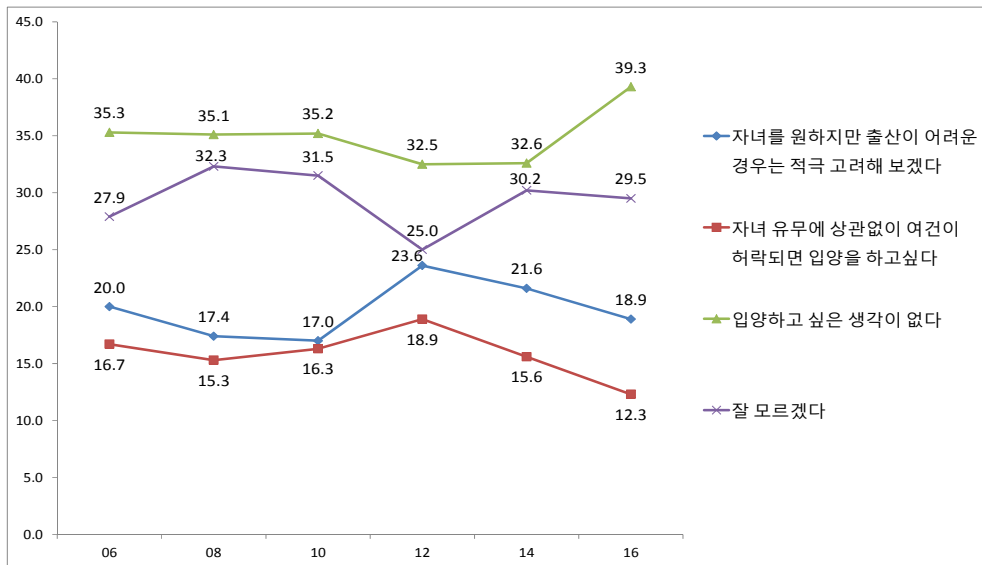
- 정부는 2012년 「입양특례법」 개정을 전후하여 연간 약 9천만원 수준이던 입양관련 홍보비를 약 2억원 수준으로 증액하고 입양과 관련한 국민인식을 개선하기 위해 노력해왔음
- 그러나 각종 지표들을 통해 판단해 볼 때, 입양과 관련한 국민인식은 지난 10년간 크게 개선되지 않은 것으로 보임
 - 통계청 「사회조사」의 “귀하는 자신이 자녀를 입양하는 것에 대해 어떻게

생각하십니까?”라는 질문에 대해, “입양하고 싶은 생각이 없다”는 응답이 2006년 35.3%에서 2012년, 2014년 약 32.5%로 낮아졌다가, 2016년에는 39.3%로 다시 높아짐

- 반면에 “자녀 유무에 상관없이 여건이 허락되면 입양을 하고 싶다”는 의견은 2006년 16.7%에서 2014년 18.9%로 높아졌다가 2016년 12.3%로 낮아짐

[그림 12] '입양에 대한 견해'의 추이(2006~2016년)

단위: %



주: 통계청 사회조사에서 ‘입양에 대한 견해’는 2년에 한 번씩 조사됨

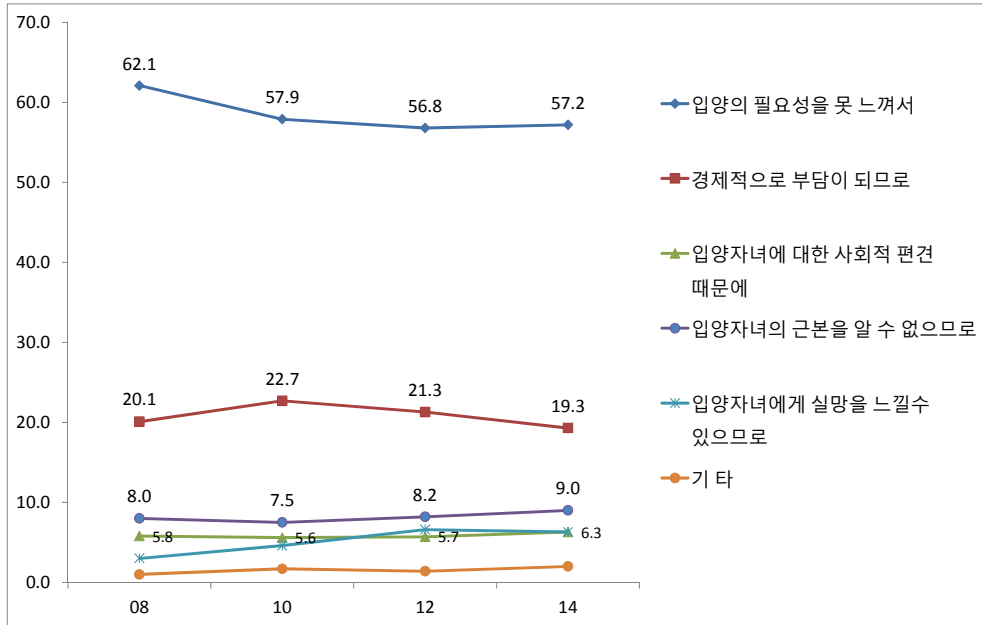
2006~2010년도는 15세 이상 대상 조사이며, 2012년 이후는 19세 이상 대상 조사임

자료: 통계청, 「사회조사」, 각년도

- [그림 12]에서 볼 수 있듯이 입양에 2012~2016년 사이에 입양에 대한 부정적·유보적 의견이 높아지고 긍정적 의견은 낮아지는 변화가 있었음

[그림 13] ‘입양을 하고 싶지 않은 이유’의 추이(2008~2014년)

단위: %



주: 2006~2010년도는 15세 이상 대상 조사이며, 2012년 이후는 19세 이상 대상 조사임
 자료: 통계청, 「사회조사」, 각년도

- 이 조사에서 “입양하고 싶은 생각이 없다”고 응답한 사람을 대상으로 “귀하가 입양을 하고 싶지 않은 주된 이유는 무엇입니까?”라고 질문한 결과 2008년에서 2014년 기간 동안 비교적 일관된 답변이 나옴([그림 13])
- 즉 응답자의 약 60%는 “입양의 필요성을 못느껴서”라고 응답하였고, 약 20%는 “경제적으로 부담이 되므로”라고 응답했고, 그 밖에는 “입양자녀의 근본을 알 수 없으므로”가 약 8~9%를 차지하고, 사회적 편견, 실망가능성 등 기타의견이 약 10%를 차지함

[표 12] ‘입양을 하고 싶지 않은 이유’(2016년)

입양을 하고 싶지 않은 이유	응답 비율(%)
입양의 필요성을 못 느껴서	42.9
경제적으로 부담이 되므로	16.8
입양자녀에 대한 사회적 편견 때문에	4.1
입양자녀의 출생에 대한 정확한 정보를 알 수 없으므로	3.4
친자녀처럼 양육할 수 있을지 걱정이 되어서	32.2
재산 상속 때문에	0.5
기타	0.2
합계	100.0

자료: 통계청, 「사회조사」, 2016년

- 한편 2016년 「사회조사」에서는 ‘입양을 하고 싶지 않은 이유’에 대한 응답 문항들이 바뀌었음
 - 즉 “입양자녀의 근본을 알 수 없으므로”가 “입양자녀의 출생에 대한 정확한 정보를 알 수 없으므로”로 바뀌고, “입양자녀에게 실망을 느낄 수 있으므로”를 없애는 대신 “친자녀처럼 양육할 수 있을지 걱정이 되어서”와 “재산 상속 때문에”가 추가되었음
- 질문의 변화에 따라 응답에도 큰 변화가 발생하였음
 - “입양의 필요성을 못 느껴서”라는 응답이 약 15% 감소한 반면, “친자녀처럼 양육할 수 있을지 걱정이 되어서”라고 응답한 사람이 32.2%에 달하였으며, 이 두 응답을 합하면 약 75%에 달하였음
 - 한편 “경제적으로 부담” 때문이라는 응답은 약간 감소하여 약 17%였음
 - “사회적 편견”이나 “입양자녀의 출생에 대한 정확한 정보를 알 수 없으므로”를 주된 이유로 꼽은 응답은 3~4%였음

- 통계청 「사회조사」는 입양에 대한 일반 국민의 평균적인 의식을 보여준다는 장점이 있는 반면에, 대부분의 응답자들이 입양에 대해 진지하게 고민해보지 않은 사람들이라는 점 때문에 입양을 고려할 때 진정한 장애가 무엇인지 보여주지 못한다는 한계가 있음
- 한편 입양부모들을 대상으로 한 조사는 통계청 사회조사와 반대의 장단점을 가지고 있음
- 배운진·김아름·송신영·권지성(2016)이 입양부모 272명을 대상으로 조사한 결과에 따르면, “입양을 결정할 때 어려움이 있었다면 가장 큰 어려움은 무엇이었습니까?”라는 질문에 대하여 “사회적 편견우려”의 응답이 가장 높았고(23.2%), 그 다음으로는 “잘키울 자신이 없어서”(13.2%), “가족(부모)반대”(12.5%), “경제적 이유”(10.3%) 등의 순서였음
- 요컨대 입양결정을 눈앞에 둔 예비양부모들은 입양에 대한 사회적 편견이나 타인의 반대, 순탄치 않을 수 있는 양육과정에 대한 두려움 등 우리사회의 입양에 대한 부정적인 인식과 태도가 가장 어려웠다고 말하고 있는 것임

[표 13] “입양을 결정할 때 가정 어려웠던 점”에 대한 응답

단위: %

부부간 의견 불일치	가족 (부모) 반대	사회적 편견 우려	경제적 이유	잘키울 자신 없어서	친생자녀 출산에 대한 기대	출생배경, 친생부모 와의 관계우려	기타	없음
6.6	12.5	23.2	10.3	13.2	2.6	6.3	2.9	22.4

주: 입양부모 272명을 대상으로 한 조사결과임

자료: 배운진 외, 『돌봄 취약계층 맞춤형 육아지원 방안(Ⅱ) 입양아동을 중심으로』, 육아정책연구소, 2016.

[표 14] 입양 결정 이유(1순위, 2순위)

단위: %

입양결정 이유	1순위	2순위	합계
난임·불임	48.9	6.2	55.1
가치관	27.9	27.6	55.5
자녀를 더 갖고 싶어서	18.0	22.8	40.8
주변 입양 사례를 보고	1.8	13.3	15.1
지인·친인척 권유	0.4	10.3	10.7
봉사 중 정이 들어서	1.5	2.9	4.4
기타	1.5	2.9	4.4

자료: 배운진, 김아름, 송신영, 권지성, 『돌봄 취약계층 맞춤형 육아지원 방안(Ⅱ) 입양 아동을 중심으로』, 육아정책연구소, 2016.

- 같은 조사에서 입양부모들은 입양결정 이유 1순위로 난임·불임(48.9%), 가치관(27.9%), 자녀를 더 갖고 싶어서(18%) 등을 꼽았음
 - 2순위로는 가치관(27.6%), 자녀를 더 갖고 싶어서(22.8%), 주변입양 사례를 보고(13.3%), 지인·친척 권유(10.7%) 등을 꼽았음
 - 1순위와 2순위를 합하여 보면, 가치관(55.5), 난임·불임(55.1), 자녀를 더 갖고 싶어서(40.8%) 등이 매우 높고, 그 다음으로는 주변 입양 사례를 보고, 지인·친인척 권유 등이 10%대였음
 - 이러한 결과는 난임·불임 등의 대안으로 입양을 선택하는 비중이 여전히 높지만, 가치관이나 자녀를 더 갖고 싶다는 이유 등으로 입양을 결정하는 비중 또한 난임·불임 못지않게 높다는 점에서 시사적이며, 주변 입양 사례나 지인·친인척 권유도 상당한 영향이 있다는 점을 보여줌
 - 이는 다시 말하면 입양에 대한 사회적 인식이 개선되고, 입양을 자연스럽게 받아들이는 것이 하나의 문화로 정착되면 국내입양의 증가에 상당히 기여할 수 있을 것이라는 점임

- 입양과 관련된 국민의 인식과 태도와 관련하여 개선되지 않은 중요한 점의 하나가 바로 ‘건강이상 아동’의 국내 입양률이 매우 저조하다는 점임
- [그림 11]에서 보았듯이 국내 입양아동 중 ‘건강이상 아동’의 비중은 조금씩 높아지고 있지만 여전히 4~5% 수준에 머무르고 있어, 30%대를 기록하고 있는 국외 입양아동 중 ‘건강이상 아동’의 비중과 뚜렷이 대비됨
- 이는 우리나라의 장애인 아동 양육환경이 열악한 것과 관련이 없지 않겠지만, 입양과 관련한 국민의 의식 및 행태와 관련해서 보면 여전히 넘어야 할 산이 많이 남아 있다는 것을 의미하기도 함

나. 불법입양 등에 미치는 영향

- 개정 「입양특례법」과 관련하여 가장 많이 지적되었던 사항의 하나는 입양과 관련한 절차가 엄격해졌으며, 그 부작용으로 불법입양이 증가할 것이라는 점임
- 이러한 주장의 핵심에는 법원의 입양허가를 신청할 때 제출해야 하는 필수 서류의 하나인 양자 될 아동의 출생증명서에 대한 문제제기가 있음
 - 친생부모(특히 친생모)는 대부분 입양 사실만이 아니라 출산 사실을 알리기를 꺼려하는데, 이 법이 입양을 위해서는 출생증명서를 요구하고 친생부모의 정보를 입양종합정보시스템에 입력하여 향후 양자된 자의 친생부모 찾기에 이용한다는 점 때문에, 오히려 브로커 등을 통한 불법입양이 횡행하고 있다는 지적이 있음
- 그러나 이에 대해서는 뚜렷이 증명할만한 자료가 없음
 - 일각에서는 「입양특례법」에 따른 입양아동의 감소가 불법입양이 증가했다는 것을 반증하는 사실이라고 주장하지만, 앞서 살펴보았듯이 입양

아동의 감소는 다양한 다른 요인들의 영향인 것으로 보이기 때문에 설득력이 높지 않음

- 또한 아동의 보호 및 권리의 차원에서 모든 아동이 출생 직후 등록되어야 한다는 것은 타협하기 어려운 원칙임
 - 우리나라는 유엔아동권리협약이 요구하고 있는 보편적 출생신고제가 도입되어 있지 않다는 이유로 유엔아동권리위원회로부터 지속적으로 개선 권고를 받아 왔음
 - 따라서 유럽처럼 출생신고를 의료기관과 부모 공동의 의무로 규정하는 방안 등을 검토하되, 동시에 사생활 보호 등도 함께 고려하여야 한다는 의견이 제기된 바 있음⁷⁶⁾
 - 이에 따라 이미 행정자치부와 대법원이 공동으로 의료기관 연계 출생통보제의 도입을 위해 시범사업을 개시하였으며,⁷⁷⁾ 의료기관 등에 출생사실을 관계기관에 통보할 의무를 부여하는 내용의 「가족관계의 등록 등에 관한 법률 일부개정법률안」 2건이 제20대 국회에 제출되어 있음⁷⁸⁾

□ 불법입양 실태

- 중앙입양원은 불법입양(사인 간 아동입양) 모니터링 사업을 추진하고 있음
 - 이는 법적 입양절차 없이 개인 간 아동을 입양하거나 매매하는 사례가

76) 해외 사례 및 관련 제도개선 방안에 대해서는 송효순 외, 「출생신고제도의 개선을 위한 연구」, 법무부 연구용역보고서, 2016. 11. 10.

77) 다만 이에 대해 대한의사협회 등 일각에서는 출산사실을 숨기기를 원하는 미혼임산부가 이 제도를 피하기 위해 병원 밖에서 출산할 위험이 높다는 우려를 표명한 바 있음. 홍진수, 「앞으로 출생신고는 병원이 책임져라?...의료계 반발」, 『경향신문』, 2017. 7. 16.

78) 함진규 의원 대표발의(의안번호: 2007630, 발의일자: 2017. 6. 27.), 권미혁 의원 대표발의(의안번호: 2008435, 발의일자: 2017. 8. 8.)

끊임없이 발생하여 아동권리 침해 및 아동학대 등 범죄우려가 있기 때문에 사인 간 아동입양(불법입양)의 의심사례나 사건 발생을 예방하고, 체계적인 대응조치를 통해 아동의 안전과 권익을 보호하기 위한 사업임

- 이 사업은 2012년 6월부터 국내 포털사이트의 입양관련 게시물을 모니터링하는 방법으로 실시되고 있음. 구체적인 방법은 다음과 같음

- 가. 인터넷 상의 불법행위를 조장하는 게시글과 브로커 의심 댓글을 포털사이트 관리자에 신고하여 삭제 요청함
- 나. 위 ‘가’의 신고와 동시에 올바른 입양정보, 미혼모지원 관련, 처벌조항 등의 댓글 게시로 인식개선을 홍보함
- 다. 신고한 게시물에 대한 삭제조치 확인 후 삭제되지 않은 게시글에 추가된 브로커 의심 아이디는 재신고로 삭제 요청함
- 라. 사인 간 아동매매가 확실하거나 불법아동거래의 명백한 증거가 확인되는 게시글이나 댓글일 경우 서울지방경찰청 사이버수사대에 신고하여 수사 요청함
- 마. 위 ‘가~라’의 모니터링한 각 개별 게시글 건별 포털사이트 캡처물을 해당 URL과 함께 일자 등을 기재한 파일로 보관함

○ 2005~2016년에 불법입양으로 적발되어 형사처벌된 사례는 없음⁷⁹⁾

○ 그러나 여전히 사인 간 입양이 존재하고 있는 것으로 추측되고 있으며, 간간히 불법입양이 사건화 되거나 언론의 추적보도로 알려지고 있음⁸⁰⁾

□ 불법입양 모니터링 사업의 한계⁸¹⁾

79) 보건복지부 아동복지과, 국회입법조사처 제출자료, 2017. 5. 30.

80) KBS, 「불법 입양 실태 추적 “아기 삽니다”」, 2016. 1. 31. 등

81) 중앙입양원, 국회입법조사처 제출자료, 2017. 6. 5.

- 인터넷 게시물 정보만으로 「입양특례법」, 「아동복지법」 등 관련법령의 위반 여부가 확인되지 않기 때문에 즉각적인 삭제조치(포탈) 및 수사(경찰청) 요청이 어려움
- 모니터링이 개방형 사이트 위주로 이루어지고 있으며, 폐쇄형 회원제 사이트는 모니터링이 어려움
- 내용 상 긴급하고 즉각적인 도움이 필요한 청소년 미혼 임신부의 게시글을 발견하여도 중앙입양원으로서는 댓글 게시 외에는 어떠한 조치도 할 수 없는 상황이 발생함

□ 입법의 영향

- 이 법률의 입법영향으로 중앙입양원의 불법입양 모니터링은 체계화되었지만, 그것이 불법입양 단속에 기여하지는 못하고 있으며, 불법입양 예방에 미치는 영향도 불확실한 것으로 보임
- 한편 이 법률의 개정으로 인한 입양 요건 및 절차의 강화가 불법입양을 부추긴다는 비판이 있지만, 그 또한 근거가 불분명함
- 불법입양은 미혼모 등이 출산한 영아를 마치 자신들이 출산한 것처럼 꾸며 입양 사실 자체를 숨기려고 하는 행위이므로, 우리 사회의 문화가 바뀌지 않는 한 어떠한 입양관련 법제 하에서도 나타날 수밖에 없음. 따라서 불법입양의 존재 또는 증감이 이 법률의 영향을 받을 것이라고 보기도 어려움

□ 개선방안

- 불법입양은 단속이나 모니터링을 강화한다고 하여 사라질 수 있는 문제가 아니므로, ①미혼모도 몇몇이 아이를 키울 수 있는 환경 조성, ②입양에 대한 사회적 인식의 개선 등 보다 장기적이고 근본적인 해결책이 모색되어야 함

IV. 결론

□ 분석의 배경

- 입양제도를 전면 개선하기 위해 2011년 개정되고 2012년 8월 5일부터 시행된 「입양특례법」은 입양숙려제, 입양허가제, 입양정보공개 제도 등 새로운 제도를 도입하고, 양친될 자의 자격 등 각종 절차를 정비하고 강화함
- 그러나 시행 직후부터 현재까지 한편에서는 이 법률이 규제를 지나치게 강화함으로써 입양감소, 불법입양, 유기아동 증가 등 부작용을 발생시키고 있다는 비판이 계속되고 있고, 다른 한편에서는 이 법률의 입양정보관리 및 공개제도가 불충분하다는 비판이 계속되고 있음.
- 이에 이 보고서는 개정된 「입양특례법」의 입법영향을 종합적으로 분석해 보고, 여러 쟁점을 검토하며, 입법적 개선 방안을 제시해보고자 하였음

□ 분석 내용 및 결과

- 「입양특례법」은 요보호아동 입양제도를 체계화하고 아동보호를 위한 장치를 강화함으로써, 입양관련 법제를 선진국 수준에 근접하게 하였다고 평가할 수 있음
- 이 법률의 부작용으로 지적된 입양감소, 불법입양, 유기아동 증가 등은 사실과 다르거나, 이 법의 영향이라고 보기 어려움
- 그러나 동시에 법체계적인 측면, 국내입양 우선추진 제도, 입양절차, 입양가정에 대한 지원, 입양정보의 관리 및 공개, 입양과 관련된 국민의 의식과 행동, 불법입양 근절대책 등과 관련해서는 일부 미비점도 발견되어 개선이 요구됨

□ 개선방안

○ 법체계적 측면

- (민법과의 관계)

- 입양제도 간의 균형과 법체계 적합성을 위해 미성년자에 대한 일반입양과 친양자 입양에 대해서는 「입양특례법」과 동일한 수준으로 양친이 될 사람의 자격을 제한하는 「민법」 개정이 필요함
- 「민법」에서 친양자입양의 효력발생시기를 규정하고 「입양특례법」이 이를 준용하도록 함으로써 입양유형간 입양효력 발생시기 차이를 해소하는 것이 바람직함
- 국내입양과 관련하여 이원화(또는 삼원화)되어 있는 제도들을 통합하는 것은 장단점이 있으므로 여러 문제와 해외사례를 종합적으로 검토하여, 입법 정책적으로 결정하여야 할 것임

- (헤이그국제입양협약과의 관계)

- 헤이그국제입양협약을 비준할 경우 이와 더불어 해외입양 관련 절차등을 이 협약에 조응하도록 정비할 필요가 있음
- 이와 관련하여 기존 법률들도 이에 따라 정비가 필요해지므로, 이를 입양관련 법제를 체계적으로 정비하는 계기로 삼을 수도 있음

○ 국내입양 우선추진의 원칙 관련

- 2007년 정부의 정책전환에 따라, 그리고 2012년 이후 「입양특례법」에 법적 근거가 마련됨에 따라 추진되어온 국내입양 우선추진은 그 동기와 목표가 타당함에도 불구하고, 경직적으로 운영됨으로써 입양관련 법제에서 가장 중요한 원칙이라고 할 수 있는 “아동의 복리를 최우선적으로 고려”한다는 것과 배치되는 측면이 발생함

- 이와 관련해서는 “국내입양 5개월 추진 후 국외입양 추진”이라는 경직적인 기준을 다소 완화(유연화)하는 것을 고려할 필요가 있음. 즉 ‘건강이상 아동’에 대해서는 이 원칙 적용의 대상에서 제외하거나 국내입양 우선추진 기간을 대폭 단축하는 것을 고려해볼 필요가 있음
 - 아울러 법적 근거가 없거나 불명확한 가운데 추진되고 있는 국외입양 쿼터제는 폐지하거나, 법적 근거를 마련한 다음에 시행하는 것이 바람직함
- 국외입양 관련 절차의 개선
- 신중한 조사와 검토를 통해 입양을 허가함으로써 입양아동을 보호하기 위해 마련된 절차들이 상당한 시간을 필요로 하는 관계로, 특히 국외입양은 1년 반 내지 2년이 소요되고 있어, 조기에 요보호아동에게 적합한 가정을 찾아준다는 입양제도의 취지에 맞지 않는 결과가 초래되고 있음
 - 이를 개선하기 위해서는 가정법원 내 입양허가 재판부의 증설과 보건복지부의 국외이주허가 심사담당자의 증원 등을 통해 보다 꼼꼼한 심사가 이루어지도록 하는 것과 보다 신속한 일처리가 이루어지도록 하는 두 가지 목적 달성을 동시에 추구할 필요가 있음
- 입양가정에 대한 지원의 개선
- 지속적인 사례관리 방식의 지원제도를 마련할 필요가 있음
 - 아울러 경제적·물질적 지원을 넘어서, 입양가족들이 서로 의지하고 지원할 수 있도록 네트워크 형성을 적극 지원할 필요가 있음(사회(관계)적 심리적 지원)
- 입양정보 공개 제도의 개선
- 첫째, 입양정보 공개청구권과 관련된 입양시점을 명확히 할 필요가 있음
 - 둘째, 입양정보 청구권자를 해외사례처럼 양자만이 아니라 더 넓은 입양

당사자(친생부모 및 친생형제, 입양인, 양부모 등)로 확대하는 방안에 대해서도 검토할 필요가 있음

- 셋째, 입양당사자들이 정보공개 여부, 접촉허용 여부, 접촉방법 선택 등에 대해서도 서면으로 의사를 밝힐 수 있는 제도, 동의 및 거부 의사 고지 이후에도 이를 변경 또는 철회할 수 있는 방법도 고려할 필요가 있음
- 넷째, 법 제36조제3항의 “의료상 목적 등 특별한 사유”를 시행령에서 예컨대 “입양인의 신체적, 정신적 질환을 치료하기 위하여 친생부모의 신체적, 정신적 기질 또는 질환, 장기이식 가능성 등에 대한 정보가 필요한 경우 등”으로 구체화하여 규정할 필요가 있음
- 끝으로 법률 개정사항은 아니지만, 중앙입양원의 입양정보 공개청구시 친생부모 소재파악 및 동의획득 방법과 관련해서도 개선의 여지가 있음

○ 입양관련 국민의식 개선을 위한 노력의 강화

- 지난 10년간 국민들의 입양에 대한 인식이나 행태의 개선이 거의 없었음
- 오히려 사회경제적 긴장도가 높아짐에 따라 입양과 관련한 국민들의 평균적인 의식이 다소 후진하였으며, 입양신청자 수의 감소도 부분적으로는 이를 반영하는 것이라 볼 수 있음
- 정부의 입양관련 교육홍보는 입양특례법 개정 이후에도 라디오·TV 등을 통한 캠페인, 입양의 날 행사 등 과거부터의 보여주기식 사업에서 벗어나지 못하고 있음
- 국민의 의식과 행동을 바꿀 수 있는 핵심고리를 찾아내기 위한 심층적 분석·연구에 기초한 정교하면서도 다양한 교육·홍보 전략이 마련되어야 할 것임

□ 이 법률 개정 논의가 본격화된 2009년 이후 최근까지 이 법을 둘러싼 이해

관계자들의 견해가 엇갈리고 갈등이 발생함에 따라 합리적인 대안 마련이 필요함

- 이 법률의 입법영향에 대해서도 각 이해관계자들은 일부에서는 대략적인 합의에 이르지만, 일부 쟁점에 대해서는 첨예하게 다른 시각을 보임
 - 특히 친생가족 내 보호가 어려워진 아동에 대한 최선 또는 차선의 보호 방법이 입양이라는 시각과 이 경우 입양을 우선적으로 고려하기 보다는 가족의 보전(preservation)과 친생가족 내 보호를 위해 최선의 노력을 기울여야 한다는 시각이 대립하고 있음
- 이 점을 고려할 때 입법을 개선하는 논의의 과정에서 관계부처와 이해관계 당사자들은 추상적, 이론적인 수준에서가 아니라 구체적, 실질적인 수준에서 목소리를 내지 못하는 입양아동들을 대변하는 마음으로 연구와 검토, 토론과 숙의를 통해 합리적인 대안을 마련해야 할 것임

참고문헌

- 보건복지부, 『보건복지통계연감』, 각년도.
- 보건복지부, 「요보호아동 현황보고」, 각년도.
- 보건복지부, 『2014 회계연도 성과보고서』, 2015.
- 보건복지부, 『2016 회계연도 성과보고서』, 2017.
- 보건복지부, 『2017년 아동분야 사업안내(I)』, 2017. 1.
- 보건복지부·중앙입양원, 『2017 입양실무 매뉴얼』, 2017.
- 통계청, 「사회조사」, 각년도.
- 통계청, 『인구동향조사』, 각년도.
- 김상용, 「『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』의 개선방향: 국내입양을 중심으로」, 『가족법연구』, 제23권제2호, 2009.
- 김유경·변미희·임성은, 『국내입양실태와 정책방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2010.
- 국회보건복지위원회 수석전문위원 김승기, 「국제입양에 관한 법률안 검토보고」, 2016. 10.
- 대구·포천 입양아동 학대·사망사건 진상조사와 제도개선위원회, 『아동 권익 보호를 위한 입양 및 학대 예방 제도 개선방안 발표 토론회』(자료집), 국회의원 남인순, 금태섭, 김삼화, 이재정 주관, 2017. 5. 31.
- 박광동, 『입양 관련 법제 개선방안에 관한 연구』, 현안분석 2013-03, 한국법제연구원, 2013.
- 박세경 외, 『OECD 국가와 한국의 아동보호체계 비교연구』, 한국보건사회연구원, 2005.
- 배운진, 김아름, 송신영, 권지성, 『돌봄 취약계층 맞춤형 육아지원 방안(II) 입양아동을 중심으로』, 육아정책연구소, 2016.
- 소라미, 「친가족 찾기 보장을 위한 입양특례법 개정 방향」, 신경림·최동익 의원

- 주최, 『친가족 찾기를 중심으로 한 입양특례법 개정을 위한 정책토론회』 (자료집), 2015. 10. 29.
- 신경림, 최동익 의원 주최, 『친가족 찾기를 중심으로 한 입양특례법 개정을 위한 정책토론회』 (자료집), 2015. 10. 29.
- 안소영, 「입양법제의 개선방안: 헤이그국제입양협약의 비준에 즈음하여」, 이화여자대학교 박사학위 논문, 2015.
- 안재진 외, 「입양인 사후서비스 사업 평가 및 개선 방안」, 보건복지부 연구용역 보고서, 2016.
- 이미선·박미정, 「국내입양인 사후관리사업 평가지표 개발·연구」, 중앙입양원, 2015.
- 장병주, 「개정 입양제도의 문제점과 개선방향: 개정민법과 입양특례법을 중심으로」, 『법학논고』, 경북대학교 법학연구원, 제41집, 2013.
- 장지용, 「헤이그국제아동입양 협약 가입과 입양실무」, 법률신문, 2013. 7. 18.
- 정영철 외, 「아동친화적 아동보호체계지원을 위한 정보관리방안 마련 연구」, 보건복지부 정책연구용역 보고서, 한국보건사회연구원, 2014. 12.
- 조태승, 「베이비박스의 이론과 실제」, 2016. 5. 15.(다음 카페 ‘주사랑공동체의 집 자원봉사’ <cafe.daum.net/giveoutlove>의 ‘기사, 뉴스, 홍보방’)
- 주강원, 「헤이그 국제 아동 입양 협약에 관한 소고 : 아동의 매매, 밀거래, 아동 세탁 등의 아동학대적 관행의 억제를 중심으로」, 『가천법학』, 제6권 제3호, 2013.
- 현소혜, 「개정 「민법」 상 입양과 「입양특례법」 상 입양: 체계정합성의 관점에서」, 『가족법연구』 제27권제1호, 2013.
- Ja Sook Berquist, Kathleen, M. Elizabeth Vonk, Dong Soo Kim, Marvin D. Feit, *International Korean Adoption: A Fifty-Year History of Policy and Practice*, Routledge, 2007(캐슬린 자숙 버퀴스트 외 지음, 유진월 옮김, 『한국 해외 입양: 초국가적 아동양육 실험과 분투하는 입양 서사 50년』, 뿌리의 집, 2015.)

Peretz, Rotem, "At A Glance: Adoptees' Right to Know ? The Decades-Long Battle for Unsealing Adoption Records", Law School Student Scholarship. Paper 284, 2013.

Tilbury, Clare & June Thoburn, "Children in Out-of-home Care in Australia: International Comparisons", Children Australia, Vol. 33 No. 3, 2008.

부록: 관계부처 및 이해관계자의 의견

가. 보건복지부의 의견

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?
 - 입양특례법 제3조제1항에서 ‘모든 아동은 그가 태어난 가정에서 건강하게 자라야 한다.’라고 규정하고, 같은 조 제2항에서 아동이 그가 태어난 가정에서 건강하게 자랄 수 있도록 지원할 것을 국가와 지방자치단체의 책무로 규정하고 있음
 - 또한, 법 제13조제3항 및 시행규칙 제11조제1항에 따라 입양기관은 입양동의 전에 친생부모에게 아동을 직접 양육할 경우 지원받을 수 있는 사항 및 양육에 관한 정보 제공을 위하여 충분한 상담을 제공하도록 하고 있음.
 - 요보호아동의 원가정 보호를 최우선 원칙으로 하되, 원가정 보호가 어려운 아동에 대해서는 입양을 보충적인 보호 형태로 제공하고 있음.
 - 다만, 입양아동 발생 유형의 대부분을 차지하고 있는 미혼모의 지원에 관한 사항은 「한부모가족지원법(여성가족부)」에 근거하고 있어 다소 한계가 있음
2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적 달성에 기여하고 있는가?
 - 법 제4조에서 입양은 아동의 이익이 최우선이 되도록 하여야 한다고 입양의 원칙을 규정하고 있으며, 제7조에서 국내입양을 우선 추진하도록 하고 있음.
 - 이에 따라 입양기관은 입양대상아동에게 적합한 국내입양 가정을 우선적으로 찾기 위한 노력을 하고 있으며, 국외입양은 국내입양이 어려운 아동에게 안정적인 가정을 제공하기 위하여 대안으로 보고 있음
3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?

- 개정법 이전의 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」은 법 제명에서도 드러나는 바와 같이 입양을 촉진하는 것을 목적으로 하고 있으나,
 - 법 개정을 통하여 요보호아동의 입양촉진에서 입양아동의 권익강화와 복지증진으로 입양의 패러다임을 전환하고자 법률 제명도 입양특례법으로 변경하고, 법률의 목적도 ‘입양아동의 권익과 복지 증진’으로 명시함
- 이러한 법 개정 취지에 맞추어 양친자격을 강화하였으며, 아동학대, 가정폭력, 성폭력, 마약 등의 범죄나 알코올 등 약물중독 경력자가 양부모가 되는 것을 금지함으로써 입양아동의 보호에 기여하였음
 - 또한, 재산·연령·범죄경력 등 외적인 사항을 포함하여, 입양부모의 입양동기와 욕구 파악 및 양육환경 등에 대한 포괄적인 조사를 병행하여 입양아동 권익강화 및 복지 증진을 도모하고 있음
- 이와 더불어 입양전 양부모에 대한 교육을 의무화하여 입양에 대한 인식과 이해증진, 입양 후 입양부모와 아동간의 안정된 애착관계 형성을 돕고 있음

4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?

- 개정법 이전의 입양은 입양기관의 알선 및 가족관계등록부에 신고함으로써 효력이 발생하는 방식을 취함으로써 국가의 개입 없이 당사자의 합의만으로 입양이 성립하도록 하고 있어 아동의 복리에 반하는 제도였으며, 이를 악용하는 사례도 다수 발생
 - 이에 따라, 입양제도 전반에서 아동의 이익이 최우선적으로 고려되도록 보장하기 위하여 가정법원의 허가제를 도입
- 또한, 아동권리 보장을 위한 국제적 기준으로 가장 많은 국가가 비준한 인권협약인 유엔의 「아동의 권리에 관한 협약」 제21조 가항에서도
 - 아동의 입양이 ‘법, 절차의 적정성, 입양 가능성, 동의의 적절성 등을 결정할 수 있는 국가 등 권한당국에 의해서만 허가되도록’ 보장할 것을 규정하고 있으며,

- 협약 가입 당시 「민법」 및 「입양특례법」상 입양은 당사자의 동의와 입양 신고만으로도 입양이 성립함을 이유로 적용을 유보하였으나,
- 입양에 대한 가정법원 허가제 도입(「민법」 제867조(2013. 7. 1. 시행) 및 「입양특례법」 제11조(2012. 8. 5. 시행)) 개정으로 권한 있는 당국에 의한 입양허가를 시행함에 따라 유보를 철회

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 입양숙려제를 지원하기 위한 입양숙려기간 모자지원서비스*의 이용자가 아동의 원 가정 보호로 양육을 결정한 비율은 40% 내외로 일정 부분 기여
 - * 입양숙려기간 1주일간 안정적 환경에서 아동을 보호할 수 있도록 아동보호 및 산후조리에 필요한 비용 최대 70만원 지원
 - ** (’13년) 38% → (’14년) 48% → (’15년) 48% → (’16년) 44%
- 다만, 입양 친생부모의 대부분이 미혼모*인 배경을 감안할 때, 사회경제적 환경 및 미혼모 양육에 대한 인식이 입양 의뢰 결심에 큰 영향을 미칠 것으로 추정되며 이는 숙려기간만으로는 극복하기 힘든 요소들임
 - * ‘16년 입양아동 880명 중 808명(약 92%)은 미혼모아동

6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 입양 사후 서비스는 입양아동의 정체성 확립 및 건강한 성장을 위해 입양가족 상담, 입양인 자조모임, 국외입양인 모국 학습 등의 프로그램을 제공
- 입양아동이 입양 및 인종적 정체성에 대해 자연스럽게 받아들일 수 있는 계기를 제공하고 있으며, 입양인 및 입양가족이 입양을 둘러싼 특수한 이슈를 공유하며 해소하는 장을 마련함으로써 입양 관련자 및 입양 문화 전반이 건강하게 정착하는데 기여하고 있는 것으로 생각됨
- 또한 중앙입양원에서 입양 사후관리의 일환으로 위기입양인 지원사업을 수행

하여 국내 위기입양가정에 대한 사례관리 및 국내 거주 위기국외입양인·추방입양인의 한국생활을 지원

- 과거 입양인 긴급지원 사업은 소수 국외입양인 대상으로 진행하였으나, 국내입양아동 학대사망사건 등 발생으로 국내 위기입양 가정 지원 인식이 대두하여 위기입양인 지원 사업을 확대중임
- 다만, 추방입양인이 겪는 어려움에 비해 예산 및 인력 등 지원이 충분치 못한 점이 있어 향후 지속적인 개선이 필요할 것임

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 중앙입양원은 입양 정보·기록을 확보하고, 정보시스템, DB 구축·운영을 통해 국내입양 우선추진, 입양인의 친가족 찾기 활성화에 기여하고 있음
- 입양특례법 제6조에 따른 정보시스템을 활용하여 국내입양 우선추진을 위해 양친이 될 사람을 찾고 있음
- 입양인의 정보공개 청구에 대해, 중앙입양원은 친생부모 소재지 파악, 친생부모 동의 등 정보공개 절차를 체계적으로 운영하고 있음

8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?

- 입양특례법 개정으로 입양 절차가 강화되면서 입양이 감소하였고, 입양정보공개 요건이 법으로 규정되면서 입양정보 공개가 어려워졌다는 지적이 존재함
- 다만, 입양 아동의 안전 및 권익 보장을 위해 입양 절차 강화가 이루어졌으며, 입양 건수 감소는 사회 전반적인 출산 및 양육 기피 현상과 분리해서 분석될 수 없을 것으로 생각됨
- 입양특례법상 입양정보공개 요건 규정 또한 입양인의 알 권리 및 친생부모의 사생활의 권리의 조화를 추구하여 나온 결과물로, 입양특례법 이전의 입양기록 공개와 관련한 정확한 통계가 존재하지 않는 상황에서 부작용을 명확하게 분석

하기 어려울 것임

9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이더라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바랍니다.

- 실제 입양은 친생부모의 입양 의뢰 결정 및 예비양부모의 입양 결정, 입양 사후의 입양에 대한 사회적 인식 등 법령상 입양 절차 뿐만이 아니라 다양한 사회경제적 조건의 영향을 받음
- 입양특례법이 청소년에 대한 임신 및 출산에 대한 교육, 미혼모의 아동양육 환경 및 사회전반적 양육 환경, 가족제도에 대한 우리 사회의 인식 등 제반 배경과 함께 그 입법 영향이 분석될 수 있다면 향후 입양 담론에 대해 더욱 발전적인 방향성을 제시할 수 있을 것으로 기대됨

나. 중앙입양원의 의견

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?

- 개정법은 아동 최선의 이익 보호 원칙에 따라 입양보다는 친생부모가 아동을 직접 양육할 수 있도록 지원하는 방향으로 개정되었음
- (입양숙려기간 마련) 친생부모가 임신기간 중 입양을 고려하기보다 아동 출생 후 일주일은 양육에 관해 숙고하도록 하였으며,
- (입양동의 철회) 입양기관에 아동을 인계하고 입양 동의한 후에라도 가정법원의 입양허가 전에는 입양동의 철회가 가능하도록 하여 친생가족의 아동 양육 선택을 존중하고 있음
- * 입양기관에서의 입양대상아동 인수부터 철회 시까지 아동보호 소요 비용에 대한 지원(최대 73만원)

2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적을 달성하는데 기여하고 있는가?

- 개정법은 아동 최선의 이익 보호 및 헤이그국제아동입양협약 보충성 원칙에 따라 국외보다 국내입양을 우선 추진할 수 있도록 명시하고 있음
- (국내입양 우선추진) 개정법에 따라 입양기관은 아동의 입양동의일로부터 5개월 이상 국내 입양가정을 찾도록 하고 있음
 - * 5개월동안 1명의 입양대상 아동에게 최소 3회이상 결연이 진행되도록 함
- 개정법 시행 전 5년간 국외입양 평균 비율은 전체 입양의 약44%였던 반면에,
- 개정법이 시행된 2012년부터 5년간 국외입양 평균 비율은 전체 입양의 30% 수준으로 감소되었기에 소기의 입법 목적을 달성하는데 기여한 것으로 판단 됨
- *(국외입양) '12년 755건→'13년 236건→'14년 535건→'15년 374건→'16년 334건

3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?

- 개정법 상 양친이 되기 위한 자격 요건은 헤이그국제아동입양협약 체약국 입양 부모 요건과 상당부분 유사점을 가지고 있으며,
- 아동 양육 능력, 양육 환경을 통합적으로 검토할 수 있도록 하여 입양아동을 보호하는 최소의 가이드로서 기여하고 있다고 판단 됨
- 다만 입양부모로서의 자격 여부뿐만 아니라, 입양부모가 되기 위한 준비과정이 충분히 진행될 수 있도록 향후 입양부모 교육 및 상담 서비스가 보다 더 강화되어야 할 것으로 보임
 - * 개정법에 따른 요보호아동 입양을 희망하는 예비입양부모는 1회, 8시간의 부모교육을 이수해야 함

4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?

- 개정법 이전의 입양은 입양기관이 양부모를 심사하여 선택함으로써 입양이 진행

되었으며, 이를 입양신고하여 입양이 마무리되었음

- 유엔아동권리협약 제21조는 ‘입양에 대한 결정이 권한 있는 관계 당국에 의해 허가되도록 보장’하라고 하고 있는데,
- 우리정부는 이 조문을 유보했다가 개정법에 따른 입양허가 제도 도입을 통해 최근 철회하는 등 입양아동의 안전과 복지 증진에 기여했다고 판단 됨

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 개정법 이전의 입양은 임신기간 중 입양절차에 대해 상담받고, 아동을 출생하기 이전에 이미 입양동의를 하는 경우가 있었음
 - 개정법에 따라 입양숙려기간이 마련되고, 입양 전 친생부모 상담을 입양기관의 의무로 두어 시행하고 있음
 - 입양 전 친생부모 상담 시 다뤄야 할 내용들은 ‘입양실무 매뉴얼’을 통해 실무 가이드 및 관련 서식을 제공하고 있음
 - 다만 해외사례에 비해 입양숙려기간이 짧고*, 친생부모와 아동이 분리된 상태에서 입양숙려기간을 보내야 하는 친생부모도 있어서,
 - 보다 더 실질적인 상담과 지원이 이뤄질 수 있도록 제도의 현실화를 위한 보완이 필요하다고 판단 됨
- * (체코) 아동출산 후 6주, (필리핀) 아동출산 후 12주, (한국) 아동출산 후 1주

6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 보건복지부는 국내외 입양단체 등을 통해 운영되는 입양사후프로그램 등을 지원하고 있으며, 동 업무의 효율적 운영을 위해 2013년부터 우리원으로 하여금 이를 운영하도록 하고 있음
- 개정법 제25조, 동법 시행령 제5조를 근거로 입양 사후서비스 사업을 지원함으로써, 입양인의 정체성 확립을 돕고 입양인의 전반적인 사회적 관계를 강화하

는데 기여하고 있으며

- 우리원은 정부와 더불어 매년 입양인 사후서비스 지원을 위한 예산 확대*는 물론 사후서비스 수요에 따라 국내입양 가정에 대한 지원 폭도 늘려가는 등 소기의 성과를 달성하고 있음

* '17년 예산 1,517백만원→ '18년 예산(안) 1,719백만원 (전년대비 13% 증액)

- 우리원이 지원하고 있는 사후서비스 분야는 다음과 같음
 - (국내입양인 및 입양가족) 입양가족 정서심리 지원, 입양가족 교육 지원, 캠프 등 가족행사 지원, 입양가족 자조모임 지원
 - (국외입양인) 모국방문 및 모국어연수 지원, 모국생활지원, 국외입양에 관한 예술행사, 문화·심포지움 등 지원, 방문입양인 일시거주 지원 등

* 16년 기준, 국내입양 분야는 13개 단체에 39개 사업을 지원하였고, 국외입양 분야는 9개국 16개 공관을 통해 33개 사업을 지원했음

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

○ (입양정보의 관리 관련)

- 우리원은 개정법에 따라 입양인이 필요한 정보를 쉽고 빨리 찾을 수 있도록 입양기록 전산화 작업을 계속 진행하고 있으며,
- 입양기관으로부터 협조를 받아 산발적으로 흩어져 있는 입양기록을 체계적으로 수집·보존하여 입양인의 뿌리찾기를 적극 지원하고 있음
 - * 입양기관이 보유하고 있는 입양기록 230,093건에 대해 2017년까지 구축 누적치는 74%이며, 2018년 전체 구축 완료율 목표에 따라 사업을 수행하고 있음
- 또한 아동복지시설 등 과거 1950년대부터 입양업무를 진행하였거나, 입양기관으로 허가받았다가 폐업한 기관 등을 대상으로 입양기록물을 지속적으로 수집하고, 전산 DB로 구축함으로써
- 입양기록 유실을 최소화하고, 입양인의 입양정보 접근권을 보장하는 등 알권리

충족을 위해 계속적으로 노력 중임

- * 2017년 기준으로 과거 입양업무를 진행한 44개 기관이 보유하고 있었던 입양 기록 58,771건에 대한 전산 DB를 구축하였고, 향후 2020년까지 55,433건 자료를 추가로 수집할 예정

(입양정보공개청구제도 관련)

- 개정법 제36조는 입양인의 알권리를 법적으로 보장하고, 이를 수행하는 기관으로 입양기관과 우리원을 규정하여 입양인의 정보공개청구에 대한 서비스를 제공하도록 제도화했음
- 입양정보공개를 위해서는 친생부모의 정보공개 동의가 필요한데, 이때 우리원이 정부의 행정정보공동이용망을 통해 친생부모의 소재지를 파악하는 역할을 수행하고 있으며,
- 이외에도 진행과정에서 입양인 상담은 물론 친가족과의 상봉 시 DNA 검사비용을 지원하고 있음
- 2012년 8월부터 2017년 8월까지 접수된 입양정보공개에 관한 청구 건수는 약 8,500건에 달하고 있으며, 그 중 친생부모가 정보 공개에 동의한 건은 1,417건으로 전체의 16.8%임
- 정보공개에 대한 친생부모 동의를 얻는 절차는 등기우편 또는 전보로 진행하고 있으며, 많은 경우 입양공개에 대한 연락을 받더라도 회신을 미루거나 망설이는 경우가 많아 동의율이 저조한 상태임
- 우리원은 친생부모의 회신율을 높이기 위해 답변이 없는 친생부모에게는 3번까지 우편을 보내도록 입양실무 매뉴얼을 강화하는 등 지속적으로 노력을 기울이고 있음
- 개정법 제36조에 따르면, 친생부모가 사망이나 그 밖의 사유로 정보공개에 동의할 수 없는 경우에는 입양인의 의료상 목적 등 특별한 사유가 있어야 동의 여부와 관계없이 친생부모의 정보를 공개하도록 하고 있음

8. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

- 개정법 시행령 제13조에서는 공개가능한 배경정보의 항목을 규정하고 있으나, 많은 입양인들은 입양서류 ‘일체’를 확인하기를 원하고 있음
- 더욱이 민감한 개인정보들이 많은 입양기록을 민간기관 만이 소유하고 있어, 국가기관과 함께 보존할 수 있는 방안 마련 필요

다. 입양기관 1의 의견

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?

- 개정법에서는 친생부모에게 아동을 직접 양육할 경우 지원받을 수 있는 사항 및 입양의 법률적 효력 등에 관한 충분한 상담을 제공하도록 정하고 있으며(제13조③항) 입양기관에서는 법의 충실한 이행을 통해 친생가족 내 양육 원칙을 실천하고 있음. 따라서 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙을 실현하는데 기여하고 있다 할 수 있음.
- 입양특례법 자체가 입양의 보충성의 원칙(제3조②항)에 기반한 법이므로 당연히 원가정 보호 후 아동의 복리를 위해 고려되는 보충성의 대안으로 입양이 다루어지고 있음.

2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적을 달성하는데 기여하고 있는가?

- 법률 이행의 의무라는 측면에서 국내입양 우선의 원칙(제7조①~③)이 개정법에 명시된 것은 입법목적 달성에 기여했다고 할 수 있음.
- 제7조 ④항 국외입양의 예외적 추진에 있어서는 오히려 아동의 복리증진에 반하는 결과가 나타나고 있음. 실제 장애 혹은 의료문제를 가진 아동들의 경우 대부분 국외입양 되는 현실에서 국내입양 우선 추진기간에 묶여 수속 기간만 길어지고 있음. 그 결과 아동의 신체·심리·사회적 상황 등 제반 사항을 고려한

치료의 연계, 시기 등을 결정하는데 매우 어려움을 겪기도 함.

3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?

- 범죄나 알코올 등 약물중독의 경력에 관한 조항이 법(제10조 ①항 3호)에 명시됨으로 아동보호를 위한 시스템 강화라는 목적 달성에 기여하고 있음.

4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?

- 법원에 의한 입양허가제도는 국가가 요보호아동의 보호형태를 결정함으로써 국가적 책무가 강화되었다는 점에서 아동복지발전을 논할 수 있겠으나, 개정법의 시행기간이 5년밖에 안된 현재로서는 입양아동의 안전과 복리증진에 기여했다는 평가를 하기에 시기상조임.

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 입양숙려제는 ‘출산 전 입양동의를 방지하는 역할’을 했다고 볼 수 있음,
- 개정법 시행 이후 ‘성급한 입양동의’라는 표현은 맞지 않는데 그 이유는 다음과 같음.

첫째, 입양동의의 시점부터 입양확정 판결 후 2주 이내까지 언제든 입양동의 철회가 가능하며 입양확정 판결 후 친생부모에게 아동이 귀가하는 사례가 있음.

둘째, 우리 기관의 경우 입양동의의 후 입양대기 과정에서 친생부모에게 귀가하는 아동이 10% 정도 되며, 양육을 하다가 입양 의뢰하는 경우도 있음.

셋째, 입양의뢰를 하는 친생모 대다수는 임신 상태에서 ‘입양’을 충분히 고민하고, 상담을 받고 있으며 ‘출산’ 후 ‘입양’을 결정하는 경우가 많지 않음.

- 친생부모 특히 미혼 친생부모가 아동을 양육할 수 있는 사회적 자원 시스템이 제대로 마련된 이후 입양숙려제를 재 논의하는 것이 우리나라 현실에는 적합

함. 무엇보다 아동의 ‘생명권 보호’ 보다 더 중요하고 시급한 것은 없는데 입양 숙려제가 영아유기의 또 다른 원인이 된다는 점을 간과해서는 안 됨.

6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 개별 입양기관 및 시설에서 보관되고 있는 입양관련 정보의 통합데이터베이스 구축과 운영은 정보의 통합관리 그리고 공적 연결망을 통한 정보 연계가 가능해졌다는 측면에서는 소기의 목적을 달성함. 그러나 중앙입양원에서 정보의 관리와 연계가 아닌 직접서비스를 제공(상담 및 친가족 찾기 서비스)함으로써 사후관리 실행 체계에 혼란을 가중시키고 있어 법의 취지에 맞는 역할 수행이 이루어져야 함.

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 입양정보공개제도의 목적은 입양기록을 공정하고 투명하게 공개함으로써, 입양가족의 신뢰도 제고 및 입양가족의 권익보호, 입양인의 알 권리 보호 및 출생배경 정보 획득을 통한 입양인의 정체성 확립인데, 이러한 목적 달성을 위한 전제 조건이 ‘입양’을 둘러싼 다양한 환경 이해에 기반한 상담임. 그러나 현재 공개제도의 시스템은 행정적인 민원처리 절차만을 명시·시행·관리되고 있음. 그 결과 중앙입양원을 통한 입양삼자(입양인, 친생부모, 입양부모)간 균형 잡힌 상담과 공개 과정이 이루어지지 못하고 있음.

8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?

- 가정법원의 허가제도가 도입되면서 법원에서는 입양동의를 하는 친생모와 아동의 친자 관계 확인을 위해 친생모의 가족관계등록부에 아동이 등재되어 있어야 하고, 그 서류를 법원에 제출하도록 하고 있음. 그 결과 온라인(브로커)을 통한

음성적 입양 거래, 영아 유기 등 심각한 사회문제가 발생하고 있으며 이는 아동의 안전한 보호권이 심각하게 훼손되고 있음. 입양의뢰 되는 대다수 아동의 친생부모가 미혼임을 감안할 때 친생모의 가족관계등록부 등재에 대한 전면 검토가 필요함.

9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

- 개정법 제32조(비용의 수납 및 보조) ①항에는 입양기관이 입양 알선에 드는 비용의 일부를 받을 수 있도록 명시하고 있으나, 입양수수료가 아닌 정부지원금을 통한 입양기관의 운영체제로 바뀔 수 있도록 재개정이 필요함.
- 사회복지사업법에 근거하여 복지서비스를 수행하는 사업 중 그 운영비를 국가가 지원하지 않는 유일한 분야가 입양임, 따라서 국가가 복지서비스 관련한 제반 비용을 부담하고, 공적 기능으로서 입양기관을 관리, 감독, 평가해야 함.
- 개정법 제5장(입양아동 등에 대한 정보의 공개)에 명시된 각 조항들을 볼 때, 입양인의 친가족 찾기의 경우, 친생부모에 대한 명시만 있음. 따라서 친생부모 사망 시, 입양인과 밀접하게 연관된 친가족, 입양 전까지 돌봐준 위탁모, 입양동의자 등을 찾는 것은 법적 근거가 없음. 따라서 이에 대한 재개정을 통해 친생부모 사망 시, 입양인과 관계있는 분들을 찾을 수 있는 법적 근거를 마련하는 것이 필요함.

10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이더라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바랍니다

- 아동의 발달과업에 있어 부모와의 애착형성시기 및 상호유대관계 형성 등을 고려할 때, 국내입양을 추진하고 있는 아동에 대한 입양 전 위탁제도의 법제화가 필요하며 이를 통해 아동의 건강한 성장과 양친될 자의 자격 검증 시스템 강화라는 긍정적 영향을 기대해 볼 수 있음.

라. 입양기관 2의 의견

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?

- 입양법은 존재 자체가 보충성의 원칙에 근거하며, 보충성의 원칙 실현을 입양법에서 찾기보다는 아동복지법 등 기본적인 법들에서 찾아야 할 것이다. 친생가족 내 양육의 원칙과 관련하여 입양특례법은 제3조(국가 등의 책무), 제13조(입양동의의 요건) 제1항 및 제3항에 의거하여 아동의 원가족 보호 및 친생부모에게 양육상당 등의 의무화를 명시하고 있으며, 실제 입양업무의 과정에서 이러한 법조항을 준용하고 있으므로 강화된 원칙이 적용되고 있다고 볼 수 있다.
- 친생가족 내 양육의 원칙 실현을 입양법에서 보고자한다면 친부모 상담부터 시작되는 입양과정에서 친생가족 지원이 이루어질 수 있도록 입양상당자에게 역할을 부여하여 기능할 수 있도록 제도화함이 필요할 것이다.

2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적을 달성하는데 기여하고 있는가?

- 입양특례법 제7조(국내입양 우선추진), 동법 시행규칙 제3조에 의거, 보건복지부의 입양실무매뉴얼 p32에 명시된 바, 입양대상아동으로 선정된 후 5개월 간은 국내입양만을 추진해야 하며 어떤 아동도 국외입양을 추진할 수 없다. 이처럼 국내입양 우선 원칙 면에서는 법에 명시되어 있어 모든 입양대상아동에 적용되고 있으므로 입법목적은 달성하는데 기여하고 있다고 볼 수 있다.
- 하지만 장애나 질병, 혼혈 등의 이유로 현실적으로 국내에서 입양추진이 어려운 경우에는 입양추진 절차와 기간의 연장 등의 상황이 아동들의 복리를 저해한다고 볼 수 있다. 이는 제4조 입양의 원칙에 반하는 요소가 될 수 있다.

3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?

- 양친 될 자의 자격 요건 강화는 입양아동의 안전과 보호라는 측면에서 필수적인 사항이며, 예비양부모들의 범죄 확인 및 심리/정서적 검증이 심층적으로 이루어질 수 있다는 것은 사고의 예방적 조치가 강화된 것으로 이는 개정법이 이에 대한 목적을 어느 정도 달성하는데 기여하였다고 본다.

4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?

- 법원허가제를 통하여 입양절차 전반에 걸쳐 검증시스템이 가동하게 된 것으로 입양아동의 안전이 좀 더 확보되고 있다고 할 수 있다. 다만 입양아동의 안전과 복리를 말하기 위해서는 아동의 성장양육과정을 살펴야 하는 것이기에 법의 시행기간이 5년 남짓 된 현 시점에서 기여도를 말하기에는 이른감이 있다.

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 입양숙려제는 출산 전 입양동의의 방지에는 기여하였음을 말할 수 있다. 다만 친생모들이 임신기간 동안 출산 및 양육 준비가 전혀 되어 있지 않은 상황에서는 출산후 아동이 안전하게 보호되지 못하고 위험한 상황에 노출될 가능성이 커질 수 있으므로 아동의 안전과 보호를 생각한 대비 또한 있어야 한다.

6. 중앙입양원 설치운영을 통한 입양사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 개인정보에 접근할 수 있는 권한을 가진 공적 기관을 통해 사후서비스가 시작될 수 있는 부분은 중앙입양원을 통한 입양사후관리의 긍정적 효과로 소기의 목적달성을 했다고 볼 수 있다. 그러나 입양기관과 중앙입양원의 사후서비스가 매끄럽게 연계되지 않고 분절되거나 중복되는 문제는 보완이 필요한 부분이다.

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고

있는가?

- 입양정보 공개제도는 입양인의 알권리를 보장하기 위한 것으로 지극히 개인적인, 개인의 역사적인 정보를 다루는 일로서 관점이 다양하고 시대마다 논란이 따를 수 있는 사안이다. 또한 입양 삼자의 이해가 상충할 수 있는 일이기 때문에 입양인뿐 아니라 입양 부모 및 친생부모 또한 고려가 되어야 하는 문제이다. 제도적인 부분 이외 서비스 전달 방식 또한 입양인의 특성을 고려한 입양 역사 이해와 경험의 노하우를 수용하는 것이 필요하다.

8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?

- 1) 관련법과의 부조화; 입양제도 및 입양특례법의 발전을 위해서는 관련법(아동복지법, 민법 등)과의 조화가 필수적이다. 이 법들이 병행 개정되지 않고서는 원하는 목적을 달성하기 어려울 것이다. 요보호아동의 입양이 아동 최선의 이익 실현의 차원에서 이루어지기 위해서는 아동복지체계 내에 입양기관이 포함되어 (예; 사회복지시설정보시스템 안에서 아동의 입·퇴소 및 보호조치가 이루어지도록 했어야 함) 입양대상아동이 요보호아동의 관리체계 안에서 보호되고 입양이 이루어졌어야 한다. 베이비박스의 기아가 법적용 이후 급증한 사례는 가족관계 등록법의 적용에 대한 부담감을 크게 느끼는 친생모들에 의한 것으로 예측되며, 이 점은 위와 같은 맥락으로 볼 수 있다.
- 2) 음성적 입양거래의 위협; 법원허가제 도입 및 친양자입양제도의 도입으로 양자의 법적지위가 향상되는 등의 순기능이 큰 반면 가족관계등록부에 자녀를 등록하는 절차는 그간 친생부모의 입양동의에도 불구하고 성·본 창설 절차를 밟아온 데 비하면 입양동의를 하는 친생부모들의 압박이 커진 것은 분명한 사실이다. 이와 함께 대중적이고 일반적인 인터넷 검색만으로 입양브로커들을 접할 수 있는 환경은 가족관계등록부의 압박을 견디지 못하는 친생부모들이 빠지기 쉬운 위험한 길이고 이는 통계적으로도 접할 수 없는 예방만이 최선인 사안이다.

9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

- 1) 위 8번의 질문사항과 연관되는 것으로 법의 의도치 않은 부작용을 해소하기 위한 재개정이 필요할 것이다.
 - 관련법과의 조화를 도모한 개정; 아동복지법, 가족관계등록법의 개정을 함께 시도하여야 할 것임. 입양대상아동이 요보호아동 보호체계 안에서 조치될 수 있도록 입양기관이 아동복지시설 체계에 흡수되어 자리매김하고 아동복지체계 안에서 유기적으로 기능할 수 있도록 해야 함. 또한 가족관계등록의 부담으로 인한 음성적 입양거래를 예방하기 위한 가족관계등록법의 개정 또한 고려해야 함.
- 2) 입양특례법 제32조(비용 수납 및 보조): 수수료 제도를 입양 기관의 운영비 보조로 전환하고, 정부의 관리감독 하에 아동 보호와 입양 절차를 진행할 수 있도록 하여야 할 필요가 있다.

10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이더라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바람

- 1) 입양 전제 위탁의 제도화가 필요
 - 2) 입양특례법의 시행에 관한 대법원 규칙 제7조(심판의 고지) 2항에 보면 ‘~개인정보의 전부 또는 일부를 삭제하는 등의 조치를 하여 송달 할 수 있다’라고 명시되어 있으나, 입양 3자간의 개인정보의 보호를 위하여 ‘개인정보의 전부 또는 일부를 삭제하고 송달하여야 한다’로 개정이 필요하다.
 - 3) 입양특례법 시행규칙 제21조(입양기관의 종사자 기준) 별표 1년간 입양계획인원이 최대 50명당 1명의 상담원으로 명시되어 있으나 입양업무를 고려하여 현실적으로 수정할 필요가 있다.
 - 4) 입양정보공개청구제도의 청구대상 입양정보 범위 확대 필요: 입양관여자를 찾을 수 있도록 청구대상 입양정보를 확대하는 개정이 필요하다.
- 예) 친부모 사망 이후 친부모 외 가족에 의해 입양된 경우 입양의뢰 당시 입양관여자(입양의뢰자 및 위탁모 등)를 찾을 수 없음.

마. 입양기관 3의 의견

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?

- 개정법이 입양의 보충성의 원칙에 기반한 법이기 때문에 이 원칙을 실현하는데 기여했다고 사료 됨. 입양특례법 제13조(입양동의의 요건 등)에 의하면 친생부모 상담 시 친생부모가 아동을 직접 양육할 수 있도록 양육에 관한 정보를 제공하여 원 가정 내에서 아동을 양육 할 수 있도록 할 뿐 만아니라 기관 차원에서 미혼 양육모들을 위한 지원사업도 지속적으로 실시하고 있지만 양육을 하다가 중도에 양육을 포기 하고 입양을 보내기 원하는 경우도 꾸준히 발생하고 있기 때문에 개정법이 친생가족 내 양육의 원칙에 기여하고 있다고 평가하기 어렵다.

2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적을 달성하는데 기여하고 있는가?

- 국내입양 우선의 원칙은 개정법 이전에도 입양기관에서 시행되어 왔고 헤이그 원칙에 따라 원 가정 보호가 어려운 경우 국내의 가정에서 보호를 하는 것이 당연한 원칙으로 개정법의 영향으로 평가할 수는 없을 것으로 생각된다.
- 그러나 국내입양 우선 원칙으로 장애아동, 혼혈아동, 의료적 문제 아동 등 국내에서 가정을 찾을 가능성이 매우 낮은 아동들에게 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진은 입양특례법 제4조(입양의 원칙)에 ‘아동의 이익이 최우선이 되도록 해야 하는 법 취지에는 부합되지 않는다고 생각된다.

3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?

- 입양특례법 제10조(양친이 될 자격)에 범죄나 약물중독 여부 등의 세밀한 검증 절차는 입양아동 보호와 양부모 적격성 여부를 판단하는데 도움이 되었기에 소기의 목적 달성에 기여하고 있다고 볼 수 있다.

4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?

- 개정법 시행 기간이 5년여 지난 시점으로 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여 하였는지에 대한 평가를 하기에는 다소 빠른 시기라고 생각된다.
- 그러나 양부모와 아동의 적격성 여부를 입양기관과 법원이 같이 심의하여 심도 있게 결정하고 있다는 것에는 긍정적인 평가를 할 수 있겠다.

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 입양숙려제는 친생부모의 입양결정이 출산 전에 이루어지는 것을 방지하고 아동의 양육과 입양결정을 신중하게 하려는 것에 목적을 두고 있다.
- 그러나 출산 이후 아동과 미혼부모의 숙려 기간 중 거쳐 할 곳이 마땅치 않아 아동과 미혼모가 안전에 위협을 받고 있으며 숙려 기간 동안 지원 사업이 지자체의 인식 부족과 예산 부족으로 제대로 이루어지지 않고 있기에 아동의 안전한 보호를 담보 할 수 없어서 고려되어야 한다.
- 친생부모의 초기 양육의지가 지속 가능 하도록 하는 사회적 지지와 지원을 통한 안전망 구축이 우선 되어야 한다.
- 입양 확정 이전 친생부모가 원 가정 양육을 원하는 경우는 숙려 기간과 무관하게 원 가정으로 돌아 갈 수 있는 시스템으로 숙려제가 큰 의미를 가지고 있다고 생각되지는 않는다.

6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 체도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 중앙입양원에서 통합데이터서비스를 구축하고, 하나의 공적(公的)경로를 통해서 사후관리서비스의 가장 큰 부분인 친가족 찾기가 진행되는 점은 긍정적인 효과로 본다.

- 그러나 중앙입양원은 입양특례법에 명시되어 있는 주요사업내용을 시행하기 보다는 직접적인 서비스(상담, 가족 찾기 등) 제공에 치중하는 경향을 보인다. 이로 인해 입양기관의 사후관리에 대한 중복서비스가 많아지고 있고, 중앙입양원과 입양기관 각각의 역할이 불분명하여 입양인의 불만사항이 나오고 있다.
- 입양원에서 할 수 있는 역할(예: 위기입양인, 추방입양인 관리 등)에 대한 보다 책임감 있고 체계적인 지원방안이 구체적으로 모색되어야 한다.

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 폐쇄된 아동복지시설의 입양아동정보가 통합 관리가 되고 있어서 정보조회가 용이하다.
- 실무 담당 직원은 관련 경험이 풍부해야 입양인들의 욕구를 충족할 수 있는 서비스를 제공할 수 있으나, 그 부분이 부족하여 입양인의 불만이 표출 되고 있다.
- 입양역사에 대한 배경 및 입양사후관리에 대한 이해 부족과 각각의 사례에 대한 정보부족 등으로 인하여 적절하거나 충분한 상담서비스가 제공되지 않고 있다.
- ‘입양인(국외입양인 포함)친가족’이라는 특수한 상황을 이해하지 못하고 일반적인 행정·민원 업무 절차를 적용한 입양정보공개청구제도(친가족 찾기)가 법으로 명시되어서, 현장에서 실질적인 업무를 행하고 서비스를 제공하는데 한계가 있다. (예: 입양정보공개청구 접수부터 결과 통보까지 절차에 대한 기한 일자)
- 친가족 찾기 대상자의 한계(예: 친부모 사망의 경우 입양의뢰 당시 관련되어 있는 다른 친가족을 찾을 수 있는 법적 근거 전무)와 위탁모 찾기 불가능에 대한 입양인의 불만은 꾸준히 제기되고 있다.

8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?

- 아동이 친생부모의 가족관계등록부에 기재되어야 하는 부담과 압박감 때문에 아동의 장래를 합법적으로 결정하기보다 아동을 유기하거나 음성적 방법으로 입양

이 이루어지고 있어 아동의 복리와 안전을 저해 하고 있다.

- 입양특례법과 관련 된 아동복지법, 가족관계등록법 등과의 부조화로 연관 법령도 보완적으로 개정 할 필요가 있다.

9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

- 입양특례법 제32조(비용의 수납 및 보조)를 폐지하고, 입양기관에 입양에 수행되는 운영비를 보조하는 것으로의 변경이 필요하다.
- 입양정보공개청구제도는 입양인의 알권리를 충족시킬 수 있는 가장 주가 되는 서비스이므로, 보다 높은 성공률과 단순 정보 공개가 아닌 보다 더 심도 있고 만족스런 서비스(예: 향후 지속적인 입양인과 친가족과의 교류)가 이루어지기 위해서 현실적으로 실행 가능한 선에서 절차가 이루어 질 수 있도록 해야 한다. (예: 입양정보공개청구 접수부터 결과 통보까지 절차에 대한 기한 일자)
- 실무(직접적인 서비스 제공)를 담당하는 중앙입양원 직원의 자격요건이 구체적으로 명시되어야 한다고 본다(예: 사회복지사 자격증, 입양관련 실무경험 등)

10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이더라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바랍니다.

- 사후관리 서비스 체계화를 위한 법 개정이었으나, 모호한 내용에 대한 각기 다른 해석으로 인해 서비스 제공에 있어 중복 또는 혼선이 야기되고 있다.
- 대법원규칙 제7조(심판의 고지 등) ②가정법원은 청구인 아닌 사람에게 심판문정본을 송달하여 고지하는 경우 심판문 정본상의 청구인의 주민등록번호, 주소, 등록기준지 등 개인정보의 전부 또는 일부를 삭제하는 등의 조치를 하여 송달할 수 있다 의 내용을,개인정보의 전부를 삭제하여 송달해야 한다 로 변경이 필요하다.
- 입양전제 위탁을 법에 명시 : 입양허가기간 동안의 아동의 장기적인 시설보호를 방지하고 양부모와 아동과의 애착 관계 형성을 위하여 입양전 사전위탁을 시행하고 있으나 법에 명시 되어 있지 않기에 입양특례법에 명시하여 안전한 법제도

안에서 아동의 보호가 이루어 질 수 있도록 관련 법 조항 신설이 필요하다.

바. 입양기관 4의 의견

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?

- 입양숙려 기간을 가지고, 자신에게 입적 후 입양을 진행해야하는 절차로 인해 친생부모들 중 일부가 입양을 선택하기보다 유기를 하는 경우가 종종 있었고, 과거 신고제에 비해 허가제로 변화되면서 입양 사례가 현저히 줄었음. 입양 사례가 줄었다는 것은 결국 가정을 찾아가야 될 아동의 모수가 줄어든 부분도 있겠지만, 가정을 찾아가야할 아동이 가정으로 가지 못하고 시설에 있다는 이야기 일 수도 있음.
- 친생모의 가족관계에 아동등재 의무화, 입양숙려기간, 입양허가제도의 도입으로 입양의 보충성의 원칙이 실현되어 많은 아이들이 원가정에서 건강하게 자라길 바라는 것은 법조항일 뿐 현실적인 사회문제를 해결하고 있지 못하다.

아동의 친생부모들은 원치 않은 임신으로 아동의 낙태를 가장 먼저 생각하는 것이 현실이지만 낙태규제와 그에 따른 비용부담, 연령이 낮아 보호자 없이 어떤 의료적 행위도 결정할 수 없어 차일피일 미루다 결국 출산까지 이르지만 아동을 양육하기보다는 입양을 대안으로 여기는 것은 특례법 개정 전과 후가 별반 다르지 않다. 오히려 출생신고로 인해 친생모 장래에 대한 불안감과 개인의 비밀유지가 어려울 것(입양이 안 될 경우 가족관계 유지, 친양자입양관계증명서)을 염려해 적법한 절차를 따르는 것이 아닌, 베이비박스나 영아유기 등 오히려 또 다른 사회적 문제를 야기하는 일도 적지 않다. 따라서 아동이 원가정에서 보호되고 있는 것이 아닌 보육원등에서 단독호적으로 살아가고 있고 그 아이들 중 입양대상아동이 되어 입양을 대기 중으로, 법개정이 입양의 보충성 원칙에 기여하고 있다고 보기 어렵다.

2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적을 달성하는데 기여하고 있는가?

- 입양 쿼터제, 국내 입양 우선 추진의 절차 등으로 인해 과거에 비해 해외 입양의 수가 줄었기에 기여하였다고 볼 수 있음.

3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?

- 범죄경력조회와 심리검사는 소기의 목적을 달성하고 있다.
- 과거에 비해 양부모 자격 검증이 강화된 부분은 분명 있음. 그러나 이러한 양부모 자격 요건 강화가 입양아동 보호라는 목적을 달성하는 직접적인 변인인지에 대해서는 자신할 수 없음.

4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?

- 입양의 질적 변화를 가져온 부분도 있지만, 과거에 비해 본 기관을 통해 가정을 찾은 아동의 수, 즉 현격한 양적 감소도 가져왔음.

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 소기의 목적을 달성하기에 숙려기간이 너무 짧음. 그러나 의미있는 제도이기 때문에 수정·보완될 필요가 있음. 숙려기간의 증가 필요성이 있지만, 현실적으로 입양을 선택한 미혼모에게 의사결정을 신중히 할 수 있도록 장기간의 숙려기간을 준다는 것 역시 유거나, 불법 입양을 선택할 수 있기 때문에, 숙려기간을 늘릴 경우, 그에 따른 지원 체계(거주지 확보, 양육비 지원 등)도 반드시 동반되어야 할 것임.
- ‘성급한 입양동의 방지’란 목적달성보다는 아동 보호가 어려운 친생부모에게는 견뎌내야 할 시간일 뿐 아동장래결정에 있어 어떤 숙고의 시간을 제공하기에는

부족하다. 숙려기간동안 아동과 모체를 보호하기 위한 입양숙려기간 모자지원 사업 또한 홍보미비와 지원비용이 적절하지 못해 충분한 활용을 하지 못해 큰 도움을 주지 못하고 있는 실정이다. 숙려기간동안 친생부모가 진정한 숙고의 시간을 갖도록 안락하고 넉넉한 물리적환경과 시간, 비용이 지원되면 진정한 입양 숙려기간을 갖게 될 때, 입양 보충성의 원칙 또한 실현될 것이다.

6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 어려움을 겪고 있는 입양가정을 심리상담등 연속성을 가지고 지원할 수 있는 프로그램이 더 있으면 좋을 것으로 판단됨.
- 아직은 중앙입양원이 입양 실무에 대한 경험이 미진하며, 현재 사후관리 관련 일부 사례 관리 및 상담을 진행하긴 하지만 수요에 비해 역부족인 상황임. 정보 공개청구의 경우 소재지 파악에 있어서는 도움이 되고 있음.

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 단위기관에서는 불가능한 행정전산망을 통한 친생부모의 소재지 파악과 입양정보 관리를 총괄하고 있는 측면에서는 큰 도움을 받고 있음.

8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?

- 원치 않지만 판결문에 양부모의 정보가 상당 수준으로 생부모에게 노출이 되고 있음.
- 입양 진행 절차가 번거롭고 까다로워지면서, 양부모 입장에서는 입양 진행이 위축되고, 친생부모 입장에서는 유기 아동이 증가하였음.

9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

- 단위 기관과 법원의 역할을 통일, 단일화 하여 양부모가 2중 검증을 받지 않을 수 있도록 해야 하고, 입양전제위탁 등과 같이 입적 전에 아동의 거취에 대한 구체적인 법안이 보완 마련되어야 함.

10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이더라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바랍니다.

- 입양특례법의 가장 큰 기여는 해외 입양의 감소와 국내 입양 현장에서 공개 입양 문화의 정착임.

사. 국내입양부모단체의 의견

1. 개정법이 **요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?**
 - 기여하고 있지 않다고 생각한다.
2. 개정법이 **국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적을 달성하는데 기여하고 있는가?**
 - 기여하고 있다고 본다.
3. 개정법의 양친이 되기 위한 **자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?**
 - 기여하고 있다고 본다.
4. 법원에 의한 **입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?**
 - 기여하고 있다고 본다.

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 어느 정도 목적달성은 있다고 보나 효과가 크지 않고 오히려 숙려기간동안 아동의 생명권과 양육에 치명적 위험요인으로 작용할 수 있다고 본다.

6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 60여년간 여러 군데 흩어져있던 입양아들의 정보를 한군데로 모으는데 기여했을지는 몰라도 사후관리를 하기에는 많이 부족했고 기간도 더 오랫동안 디테일하게 입양가정의 상황에 맞게 접근해야함을 절감하며 중앙입양원의 그간의 업무가 너무 해외입양인에 대한 사후관리에 집중되어서 앞으로는 국내입양인의 사후관리에 집중되어야 할 것으로 생각된다.

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 해외입양인은 도움이 되었을 것 같지만 국내입양은 공개입양 역사가 20년 즈음 되어가니 이제부터 정보공개에 대한 문제가 부각될 것이고 사례가 많지 않아 지켜보는 중이다.

8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?

- 양육미혼모는 상관없지만 대다수의 양육불가능한 미혼모들은 생모의 이름으로 주민등록에 올려야만 입양절차가 진행이 가능하기에 양육환경이 불가능한 수많은 생모들이 극단적인 방법을 선택하여 생명들이 목숨을 잃었고 그 후 그나마 베이비박스도 알려져 그동안 천여명의 아이들이 맡겨졌으나 새로운 가정을 얻을 기회를 박탈당해 상당수의 아이들이 전국의 보육시설에 맡겨져 양육되고 있는 현실이 가장 큰 부작용이며 그렇게 된 원인은 개정법을 주도적으로 만든 최영희(전의원), 남인순 의원들의 입법과정에서 일부의 해외에서 부적응된 해외입양인

들의 목소리와 협력했던 뿌리의집 목소리가 너무 많이 반영되어 뿌리찾기라 일컬어지는 성년이 되어 생부,모를 찾고 싶은 욕구를 강화하다보니 정작 더욱 귀중한 생명보호가 소홀히 다루어진 게 원인이라 생각한다. 무엇보다 입양으로 또 하나의 가족이 될 수 있는 기회가 박탈당했고, 그로 인해 입양숫자가 현저하게 줄어든 게 가장 큰 부작용 중 하나라 볼 수 있다.

9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

- 개정법은 위에 이야기한 것처럼 전체 해외입양인 중 타국에서 부적응한 극히 일부 입양인들이 본인들의 생부모를 찾기 위한 정보접근권에 집착한 나머지 “모든 아이들은 가정에서 자라야한다”는 요보호아동들의 생명권과 충돌되어 결국 말도 못하는 영아들의 입장은 철저히 배제되고 정보접근권도 민간에서 운영하는 베이비박스로 몰리게 되어 후일 이 아이들의 생부모를 알권리도 박탈시키게 된 악법이라고 생각한다.

10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이더라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바랍니다.

- 입양특례법 자체를 반대하는 것은 아니고 어찌되었든 국가가 입양문제를 60여년간 민간에 맡겨둔 채 모르쇠로 일관하다가 개정특례법을 통해 허가제로 바꾸어 직접 개입한 것은 만시지탄의 심정이나 바람직한 일이지만 9번에 답한 것처럼 근 5년여 동안 일부개정안을 이야기하여 수차례에 걸쳐서 재개정운동을 줄기차게 요구해왔고 법안발의가 되었지만 번번이 여야간사들이 참여하는 보건복지위원회 상임위에 올라가지도 못하고 자동폐기가 되었고, 오신환의원이 추진하는 '비밀출산제 도입을 위한 특별법 제정'이 하루빨리 입법되어 원가정에서 양육되지 못하는 영아들이 시설로 방치되지 않고 새로운 입양가정을 만나 가정에서 보호받으며 살아가게 되기를 간절히 바랍니다.

아. 해외입양인의 의견 1

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?

- 그렇지 않다.

2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적을 달성하는데 기여하고 있는가?

- 이 질문은 답변 선택지가 둘 뿐이어서, 매우 좁다. 그러나 아동과 아동의 권리를 보호한다는 원칙과 이 원칙을 실현하기 위한 해결책과 선택지를 마련하는 일은 「입양특례법」의 범위를 훨씬 뛰어넘는 것이다. 국내 입양에 앞서 가족을 유지·보전하고 헤어진 가족을 재결합시키는 대안이 모색되어야 한다. 또 이 법률은 그 원칙을 시행하기 위한 다른 조치들에 대해서는 규정하지 않고 있다.

3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?

- 이 법률은 양친이 되고자 하는 사람들에 대한 심사 및 선정과정을 강화했으며, 그것은 필요한 일이다. 그러나 그것이 곧 입양아를 보호하기 위한 조치는 아니기 때문에, 그렇게 부를 수는 없다.

4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?

- 입양허가제도의 도입은 양친이 될 사람들에 대한 심사과정을 강화하고 한국정부에게 법적인 책임과 임무를 부여했다. 그러나 숙려기간은 여전히 논란의 여지가 있다. 네덜란드에서는 법원이 입양여부를 결정하는 최종적 절차가 아동 출생 후 1년이 경과한 시점에 비로소 시작된다. 그리고 이 시점에 친생부모에게 법원의 심사절차가 개시된다는 사실이 통보되며, 친생부모는 이 시점에도 여전히 입

양절차에 개입할 수 있다. 입양의 촉진이 아니라 가족의 보전이 법원의 입양허가제도의 기초가 되어야 한다.

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 그렇지 않다. 1주일의 숙려기간은 너무 짧다. 출산 후 많은 엄마들은 일어난 모든 일에 압도당한다. 공황, 스트레스, 불안 또는 그 밖의 어떤 상태의 고통에 처해 있다면, 1주일의 회복하기에 충분치 않은 시간이다. 따라서 네덜란드에서는 3개월의 숙려기간을 두며, 한국에서도 숙려기간은 최소한 3개월의 되어야 한다.

6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 그렇지 않다.

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 그렇지 않다. 중앙입양원과 입양기관 사이의 협력이 만족스럽지 않다. 그러나 완벽한 조정은 불가능한 일이 아니다. 중앙입양원과 입양기관은 입양정보 공개 절차를 수행할 책임이 있다. 그러나 입양기관들은 여전히 자신들을 입양기록의 소유자라고 생각하며, 심지어 중앙입양원과도 자료를 완전히 공유하려고 하지 않는다. 다른 한편으로는 입양기관들이 (친생부모를 찾기 위해 - 역자 주) 더 이상 경찰의 협조를 구하지 않으며, 이 업무는 중앙입양원으로 이관되었다. 이러한 상황은 일처리의 지연과 중복을 초래한다. 입양기관과 중앙입양원의 법 해석이 다를 경우 중재할 방법이 없다. 결과적으로 각 입양기관은 어떤 표준화된 절차를 따르는 것이 아니라 자신들의 내부규정을 적용하고 있다.

Google이 모든 책을 스캔하여 사용할 수 있게 하는 시대에 중앙입양원은 자료를 스캔하지 않고, 입양특례법 제6조에서 규정한 정보시스템 구축과 관련하여

자신들의 시스템에 50가지 핵심적 사항을 입력하는 것으로 충분하다고 보고 있다. 그렇다면 사진은 어떻게 되는 것인가?

8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?

- 법은 집행되지 않고 있으며, 명백히 해석에 맡겨져있다. 보건복지부만 감독기능을 수행하고 있으며, 법무부는 관여하지 않기 때문에 범위반에 대한 체제조치가 취해지지 않고 있다. 중앙입양원이나 한국정부보다도 입양기관이 권력을 가지고 있다. 이는 입양인들이 입양기관들의 자비만을 기대해야 한다는 것을 의미한다. 우리는 또한 입양기관의 사회복지사가 입양인들에게 잘못된 정보를 제공하고 있다는 말을 많이 들었다. 이런 경우 입양인들이 자신들의 사건에 대해 호소할 움부즈맨이나 위원회가 없다. 입양기록에 오류가 있거나 입양기관이 입양기록을 작성할 때 오류를 범했다는 사실이 밝혀질 경우 입양기록 공개제도는 막다른 길에 처하게 된다. 따라서 이런 경우에는 더 이상 입양기관에 의지하도록 할 것이 아니라, 중앙입양원 또는 한국정부가 입양인들의 정확한 정보에 접근할 수 있는 권리를 보호하기 위한 해결책을 찾고 기여하는 책임을 져야한다.
- 입양정보 공개를 위해 세 가지 요건중 하나가 아니라, 세 가지 요건을 모두 채우도록 규정한 부분이 있는데, 이것이 많은 문제를 야기하고 있다.⁸²⁾ 중앙입양원이나 입양기관들은 이 법의 정신을 따르지 않고, 가장 협소하게 이 조항을 해

82) 이 부분은 「입양특례법」 제36조제3항을 언급하는 것으로 보인다. 이 조항의 규정내용은 다음과 같다. “③ 제2항의 단서에도 불구하고 친생부모가 사망이나 그 밖의 사유로 동의할 수 없는 경우에는 양자가 된 사람의 의료상 목적 등 특별한 사유가 있는 경우에는 친생부모의 동의 여부와 관계없이 입양정보를 공개할 수 있다.” 따라서 이와 관련하여 해외입양인들은 이 조항과 관련한 당초 자신들의 입법요구는 1) 친부모가 모두 사망했을 경우, 2) 친부모를 찾을 수 없어 동의를 구할 수 없었을 경우, 3) 의학적 사유가 있을 경우, 위 3가지 요건 중 하나를 충족하면 친부모의 개인정보를 그들의 동의 없이도 접근할 수 있도록 하는 것이었다고 주장한다. 제인 정 트렌카, 앞의 글, 25쪽. 이와 관련된 논의는 본문 “입양정보의 공개와 개인 정보 보호에 미치는 영향” 부분을 참조

석하고 있다.

- 이 법률은 정보공개 대상으로 친생부모만을 언급하고 있다. 따라서 입양기관과 중앙입양원은 입양기록상의 다른 가족구성원이나 친척에 관한 정보를 입양인에게 제공하지 않고 있다. 그리하여 이 법률의 입양정보 공개제도는 입양인들이 정보를 찾는데 도움이 되는 것이 아니라 오히려 역효과를 내고 있다.

9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

- 이 법률의 모호한 부분을 분명하게 개선해야 한다. 또한 한국 정부가 유엔아동권리협약과 이 협약에 한 약속을 존중하고 있다는 점을 분명히 해야 한다. 가족을 보전하는 것이 기본원칙이 되어야 하며, 이 법이 입양을 쉽게 하는데만 초점을 맞추어서는 안된다. 입양의 날 대신에 아동권리의 날이나 가족보전의 날이 만들어져야 한다. 과거 한국의 시민(입양인)의 개인정보가 담긴 파일은 사적인 당사자(입양기관이나 개인)가 아니라 한국정부가 가지고 있어야 한다. 입양기관들은 입양인들이 당시 미성년자였던 것을 기화로 그들의 동의 없이 개인정보를 수집했기 때문이다. 가족 재결합의 권리도 강화되어야 한다(즉 친생가족 구성원에 대해서도 정보공개를 청구할 수 있어야 한다. 예를 들어 형제·자매·남매가 입양되었다는 사실을 알게 되면, 입양인에게 큰 힘이 될 것이다).

또한 입양인들의 자신의 정체성을 알 권리가 한국정부가 서명·비준한 유엔아동권리협약에 명시되어 있다는 점을 분명히 해야 한다. 그리고 이 권리를 법률에 명확히 규정해야 한다. 또한 입양하는 것이 권리가 아니며, 이 법은 어떤 의미에서도 입양을 권리로서 성립시키지 않는다는 것을 분명히 해야 한다.

10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이더라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바랍니다.

- 유엔아동권리협약에 명시된 내용과 권리가 이 법에서 보다 강력하게 시행되어야 한다. 헤이그국제입양협약에서 언급된 보충성의 원칙, 가족보전, 아동의 권리

등이 출발점이어야 한다. 영구적인 해결책인 입양 이외에도 일시적으로 위기에 처한 친생가족의 어려움을 해결할 대안이 매우 많다.

입양기관들이 실수를 하였거나 고의적으로 입양기록을 허위 기재한 것이 밝혀진 경우에는 한국정부가 개입하여야 하며, 입양인을 위한 정보공개제도는 계속 활성화되어야 한다.

해외에서 돌아온 입양인들의 목소리를 더 반영해야 한다. 입법과 관련하여 입양 부모들의 목소리보다 그들의 목소리가 더 반영되어야 한다. 입양인들은 입양과정에서 가장 큰 영향을 받았음에도 불구하고 입양절차가 진행될 때 영아이거나 어리다는 이유로 거의 목소리를 내지 못했던 집단이기 때문이다. 입양기관, 입양 부모, 그리고 한국정부는 이 과정을 직접 겪고 그 ‘희생자’가 되었으며, 그 과정에서 목소리를 낼 수 없었던 사람들에 비하면 훨씬 그 영향을 적게 받았기 때문이다. 이것은 반드시 고려되어야 한다.

또한 앞에서 언급하였듯이 입양은 권리가 아니다. 반면에 그들에게 최선의 이익이 되도록 정부의 서비스를 받는 것은 아동의 권리다. 입양기관들은 다른 인센티브가 있다. 예를 들어 그들은 기관의 존속을 위하여 일정한 입양쿼터를 확보할 필요가 있다. 입양부모들은 아이를 원한다. 입양기관과 입양부모들은 권리를 가지고 있거나 아이를 가질 권리를 가지고 있는 것은 아니다. 아이들은 이 과정에 참여할 수 없다는 이유로 그 피해를 오롯이 떠안게 된다.

한국정부는 또한 입양이 더 나은 삶을 약속한다는 약속이 거짓이라는 것을 인정해야 한다. 귀국한 입양인을 통해 우리는 많은 입양인들에게 입양이 더 나은 삶을 주지 못했다는 것을 들었다. 입양인들은 자살하거나 심리적 문제를 가질 가능성이 몇 배나 높다. 한국정부는 이에 대해 책임을 져야 한다. 왜 한국정부는 입양부모에게는 심리적 지원을 해주고, 입양으로 인하여 가장 영향 받은 사람들에게는 심리적 지원 약속을 하지 않는 것일까?

일반적으로 나는 한국에 필요한 것이 (오로지) 이 법률의 개정인 것은 아니라고 생각한다. 한국은 입양과 관련한 제도 자체를 바꾸어야 한다. 입양을 추진하기

보다는 아동양육 시스템, 아동에 대한 보호체계, 가족 보전, 그리고 입양에 대한 대안적 해결책 등을 개선해야 한다.

자. 해외입양인의 의견 2

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?

- 전혀 그렇지 않다.

2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법목적 달성에 기여하고 있는가?

- 5개월 동안 국내입양을 우선적으로 추진하게 한다는 점에서는 부분적으로 그렇다. 그러나 국내입양 우선 원칙을 실행할 그 밖의 수단을 명시하지 않고 있다는 점에서는 그렇지 않다.

3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?

- 그렇다. 양친이 될 자격 요건 등의 강화를 통해 양부모가 되고자 하는 사람의 적격성을 확인할 수 있고, 입양 실패의 위험을 낮출 수 있으며, 양부모 교육을 통해 입양아와의 애착을 형성할 가능성을 높인다.

4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?

- 그렇다. 입양허가제도는 친생부모가 강요나 강제에 의해 양육을 포기할 위험을 낮추고, 다른 사람이 아닌 부모가 법적보호자로서 아이의 입양을 결정하도록 하며, 가정법원이 친생부모의 입양의사를 확인하므로 친생부모가 양육포기 결정을 번복할 시간을 준다. 가정법원이 입양을 최종적으로 승인하게 함으로써, 입양

절차가 지켜질 수 있게 보장하며, 한국정부의 책임이 보증된다.

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 그렇다. 출산은 매우 특별한 일이므로 산모는 큰 감정적 부담과 심리적 고통을 경험하게 된다. 1주일의 숙려기간은 산모로 하여금 출산의 고통으로부터 회복하고 숙고하여 중요한 결정을 하도록 도와준다. 다만 1주일보다는 1개월이 훨씬 좋을 것이다.

6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 약간 그렇다. 중앙입양원은 여러 입양인 단체와 연계된 모든 입양인들 사이에서 지도적인 역할을 하지 못하고 있다. 중앙입양원이 다양한 기관과 접촉하고 협력하고 있다는 것은 확실히 긍정적이지만, 중앙입양원이 보건복지부를 대표하므로 더 뛰어난 역할을 하고 입양정책과 관련하여 길을 제시해야 할 것이다.

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 그렇지 않다. 중앙입양원과 입양기관 사이의 협력은 만족스럽지 않다. 완벽한 조정은 가능할 수 있다. 중앙입양원과 입양기관은 입양정보 공개 절차를 수행할 책임이 있다. 입양기관들은 여전히 자신들을 입양기록의 소유자라고 생각하며, 심지어 중앙입양원과도 자료를 완전히 공유하려고 하지 않는다. 다른 한편으로는 입양기관들이 더 이상 경찰의 협조를 구하지 않으며, 이 업무는 중앙입양원으로 이관되었다. 이러한 상황은 일처리의 지연과 중복을 초래한다.

입양기관과 중앙입양원의 법 해석이 다를 경우 중재할 방법이 없다. 결과적으로 각 입양기관은 어떤 표준화된 절차를 따르는 것이 아니라 여전히 자신들의 내부 규정을 적용하고 있다.

Google이 보존을 위해 모든 책을 스캔하여 이용할 수 있게 하는 시대에 중앙입양원이 자료를 스캔하지 않고, 입양특례법 제6조에서 규정한 정보시스템 구축과 관련하여 자신들의 시스템에 50가지 핵심적 사항을 입력하는 것으로 충분하다고 보고 있다. 그렇다면 사진은 어떻게 되는 것인가?

8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?

- 이 법을 집행할 진짜 경찰이 없다. 감독기관도 없다. 보건복지부는 입양기관에 대한 감독할 책임이 있지만 문제가 생길 때만 비로소 입양기관에게 보고하도록 요구한다(법 제38조). 따라서 이 법을 지켜야 할 조직들은 자기들 멋대로 법을 해석하고 제재의 위험을 부담하지 않는다. 법률을 사소하게 위반했다는 이유로 사업을 중단하게 하면 너무 강한 제재가 되므로, 그것은 심각한 위반이 아니라면 사실상 아무런 제재도 가하지 않는다는 것을 의미한다(법 제39조).

법 자체에 문제가 있다기 보다는 법의 집행에 더 많은 문제가 있다. 중앙입양원은 정부 즉 보건복지부의 위임을 받아 일하지만, 결정권이 없고 항상 의사결정과 예산배분 등을 위해 보건복지부에 물어보아야 한다. 그래서 보건복지부를 직접 접촉하면 그 사안을 중앙입양원으로 되돌려 보내면서 중앙입양원의 책임이라고 말한다. 이러한 서로 떠넘기는 행동은 상황을 개선되지 못하게 하고, 입양인의 복지에 기여하지 않는다.

9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

- 그렇다. 몇몇 애매모호한 부분들이 명확해져야 한다.

친생가족 찾기 개념이 새로 도입되어야 한다. 생물학적 가족구성원과의 연결이 입양기록 공개에만 의존해서는 안된다. 입양인들만이 아니라 생물학적 가족들도 입양인들을 찾을 수 있도록 해야 한다.

그러한 절차를 쉽게 하기 위해서 입양기록 자체를 중앙에 집중시켜야 하며, 그것을 정부가 관리하는 것이 바람직하다. 더 나아가 기록 전체를 스캔하여 전자

아카이브를 만들게 되면 정보의 손실이 발생하지 않을 것이다.

10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이더라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바랍니다.

- 헤이그 국제입양협약에서 언급된 입양의 보충성원칙의 인정, 가족의 보전, 아동의 권리는 중요한 지적이다.

그러나 1993년 이래로 국제입양은 입양부모가 되기 위한 요건을 강화하는 방향으로 변해왔다. 그리고 초점이 입양가정 내에서의 아동발달에 맞추어져 왔다. 이제 초점이 아동이 아닌 성인으로서의 입양인의 필요(needs)와 그들의 복지, 정체성, 유산, 모국과의 연계에 맞추어져야 할 때다.

삼각형(triad)이라는 단어가 입양제도에서 사용되어 왔지만, 한 꼭짓점, 즉 생물학적 가족은 그늘에 가려져 있었다. 그들도 입양아 및 입양부모와 평등하게 고려될 자격이 있으며, 입양아와의 재연결, 입양 후 공허감과 관련된 상담, 언어 수업, 서양문화 교육, 정서적 또는 심리적 지원 등의 서비스가 그들을 위해 개발되어야 한다.

국제입양은 출생가족을 보호하고 입양된 아동의 복지와 발달을 배려한다는 명분 아래, 생물학적 가족과의 연결을 완전히 차단시키는 방식으로 실시되어 왔다. 그러나 이 정책이 초래한 고통과 괴로움은 분명하며, 따라서 어떤 연결체를 만들어 입양인과 생물학적 가족 간의 재연결을 용이하게 해야 한다. 개인정보 보호에 주의를 기울이는 것도 중요하다. 따라서 중립적인 조직, 아마도 정부의 정책 기관이 양쪽이 동의 할 때 첫 접촉을 중재하는 것이 가장 좋을 것이다.

투명성의 개념이 입양제도에 도입되어야 한다. 2012년까지 입양기관들은 많은 자율성을 누렸으며 정부의 감독을 거의 받지 않고 법을 시행할 수 있었다. 가정법원에 의한 입양허가제가 도입된 것은 그러한 상황을 변화시켰다. 거버넌스와 투명성은 정부가 추진하고 있는 두 가지 핵심가치이며, 그렇다면 입양시스템과 「입양특례법」에 그러한 가치들이 반영되는 것이 논리적일 것이다.

차. 해외입양인 지원단체의 의견

1. 개정법이 요보호아동의 친생가족 내 양육의 원칙과 입양의 보충성의 원칙을 실현하는데 기여하고 있는가?

- 2012년 입양 촉진과 절차에 관한 특례법이 입양특례법으로 개정되어 시행된 일은 한국 입양 50년사의 분수령과 같은 역할을 했다고 해도 과언이 아니다. 1) 입양을 촉진할 사안으로 바라보는 정책 원칙의 폐기, 2) 법원 허가제의 도입, 3) 입양숙려제의 도입, 4) 입양부모 가정조사 제도의 강화, 5) 입양인 가족찾기를 위한 입양정보 공개의 법제화, 6) 중앙입양원의 설립 등이 개정의 주요 사안들이었다. 그 중에서도 법원 허가제의 도입은 이 법 개정의 핵심 중의 핵심이었다.⁸³⁾

그러나 법원의 입양판결에 있어서 핵심 고려 사항은 아동의 입양적격성에 대한 판단과 입양부모의 적격성 판단에 있다고 할 것인 바, 이 법은 입양적격성(adoptability)에 대한 판단의 실질적 행위가 여전히 민간 사설 기관에게 주어져 있도록 방치되었던 점에서 이 법이 지향했어야 할 원가족보호의 원칙과 보충성의 원칙을 사실상 실현할 수 없었다고 할 수 있다.

그 이유는 입양을 전제로 한 입양기관의 아동인수(Intake)가 전과 다름없이 용인되었고, 입양기관의 정체성 유지와 상업적 이익을 여전히 보장해주는 차원에서 이루어졌고, 그런 점에서 입양기관은 사실상 입양판결행위만 법원에 내어주었지, 실질적 차원에서는 법 개정 이전과 이후에 크게 잃어버린 것이 없는 셈이었다.

사실상 입양기관은 부모가 자신의 아동에 대한 자의적 처분권(우리나라는 부모와 혹은 부모에게서 분리되는 아동의 인권을 국가가 판단하고 지켜주는 시스템은 존재하지 않는다)을 사용해 아동을 입양기관에 넘기고, 입양기관은 지자체에 요식적 보고행위를 통해 아동이 요보호아동의 법적 신분을 얻게 함

83) 황금똥 누는 아기와 그놈의 출생의 비밀 <http://www.pressian.com/news/article.html?no=19342>

과 동시에 부모의 친권은 중단되며, 입양기관의 장은 아동에 대한 후견권을 획득하고, 이에 기초해 아동을 배타적으로 보호하고, 입양산업의 컨베이어 벨트에 아동을 올려놓고 있다는 점에서 2012년의 입양특례법 개정 이후에도 그 이전과 실질에 있어서 달라진 것은 없다.

아이를 데리고 온 엄마⁸⁴⁾에 대한 상담에는 친생가족양육에 관한 전반적인 정보제공과 상담, 분리의 위험성과 불가피성에 대한 상담과 인지, 분리 이후에도 지속적인 애착관계의 유지를 통해 친생가족 복귀 가능성의 제고, 분리 이후에 있게 될 아동의 건강상의 변화 혹은 신분상의 변화에 대해 친생부모의 알권리 보장⁸⁵⁾, 입양 판결 이전에는 언제나 입양을 취소할 권리를 친생부모가 행사할 수 있는 실질적인 소통 등을 2012년 개정법은 실효적으로 담보 해주지 못하고 있다.

이런 결과로 대구의 한 가정으로 임시위탁 되었던 은비는 뇌사상태에 있는 상황에서 친생모에게 이 사실이 고지되지 않은 채로, 은비를 학대치사에 이르게 한 입양부모에게 사망 직전에 입양허가 판결이 내려지는 어이상실의 결과를 야기했다. 은비의 시신은 결국 은비의 친생모가 수습해서 인천 바닷가로 나가 해양장으로 장례를 했지만, 법적으로 친권을 행사할 수 없는 상황이었어서, 그 과정 역시 은비를 사망에 이르게 한 입양부모의 은비에 대한 자비로운(?) 친권행사를 거쳐서야 비로소 가능했다.

아동의 입양적격성에 대한 법원의 온당한 판결을 위해서는 아동이 입양기관에 의해서 인수될 것이 아니라, 지자체의 사회복지 체계 안에서 아동의 불가피한 분리가 결정되거나, 법원에 의한 분리 판결을 받아야 하고 거기에 따른

84) 중앙이양원 자료에 의하면 이 법 시행 후(2012~1016년) 입양아동 총수는 2,234명, 그 중 미혼모 아동은 94.8%인 2,118명

85) 2016년에 발생한 대구입양아동 은비의 입양부모에 의한 학대사망 사건의 전 과정에서 입양예비위탁과 은비의 상해 사실은 친생모에게 고지되지 않았고, 입양판결 이전에 친생모인 은비 엄마가 입양절차진행을 취소할 근거가 될 정보가 제공되지 않았고, 그 기회로부터 철저히 배제되었다.

분리보호(사전 분리 보호 포함)가 이루어지고, 분리 보호가 이루어지는 동안 친생모부가 아동과의 인격적 접촉을 지속하면서 애착관계를 유지 발전시키면서 최종적으로 결심할 경우 아이를 다시 집으로 데리고 돌아올 수도 있어야 한다.⁸⁶⁾ 그러나 개정법은 입양기관의 아동인수를 방지했고, 결과적으로 아동인수 후 아동과 친생모부와의 연결고리는 완전 단절됨으로(입양기관들은 종종 친생모부의 지속적 방문은 결국 아동의 입양 프로세스에 혼란과 방해가 된다고 간주해서 친생모부의 정기적 방문을 거부하게 여긴다.), 친생가족양육의 원칙의 실현을 충분하게 담보하고 있지 못하다.

또한, 입양부모에 대한 적격성 심사 역시 사실상 입양기관에게 위탁되어 있어서, 입양부모에 대한 법원의 중립적인 판단에 결정적인 방해요소로 작동했다. 2013년 현수군의 사망과 같은 해외입양의 경우나, 2014년 울산을 입양된 아동 사랑이의 사망 사건 같은 국내입양에서도 사실상 법원은 거의 입양기관의 입양부모에 대한 적격성 판단을 그냥 믿어버렸다. 입양부모의 입양신청이 입양기관에 의해서 중개되는 2012개정법의 결정적 한계요 문제라고 아니할 수 없다. 이 문제는 물론 친생가족 양육의 원칙이나 보충성의 원칙과는 직접 상관없는 사항이나, 논의의 전개 과정 상 여기에 부연해둔다.

한편 매우 미미한 수준이긴 하지만, 개정법은 입양숙려제의 도입을 통해서, 친생가족 양육의 원칙을 일정 정도 실현해오고 있다고 볼 수 있다. 비록 7일이라고 하는 극히 짧은 기간이지만, 적어도 법 개정 이전에 광범위하게 실천되었던 입도선매⁸⁷⁾ 관행을 억제하는 일에는 일정 정도 효과를 보았다고

86) 원가족복귀의 원칙: 스위스의 경우는 지자체의 사회복지사의 지도 감독 하에, 아동이 위탁가정에 맡겨지면, 친생부모는 3개월 동안 아동에 대한 면접교섭권을 행사하면서, 아동의 원가족 복귀 여부와 입양 여부에 대한 심사숙고의 시간을 가질 수 있게 되어 있다.

87) 입양기관들이 임신 중인 여성-미혼모, 혼외관계 임신 등-에게 서비스제공을 약속하는 대신 아직 임신 중인 여성들에게 입양동의서와 친권포기각서를 쓰도록 했던 관행. 구두로 입양을 약속하도록 하고, 출산 직후 아직 정신이 혼미한 엄마들에게 입양동의서와 친권포기각서를 쓰도록 하는 일들도 비밀비재했다.

보인다. 또한 이 기간 동안 비록 부실하기는 하나, 입양과 양육이라는 두 선택지에 대한 일정 정도의 설명을 받을 수 있고, 양육을 고려할 수 있도록 정보가 제공되었다고 볼 수도 있다. 그러나 7일간의 숙려제 도입은 충분하지 않았고, 심지어 입양기관들은 이 법을 음으로 양으로 위반한 경우들도 현수군의 사망 사건을 계기로 행해졌던 입양기관에 대한 보건복지부의 조사에서 광범위하게 드러나기도 했다. 진정으로 친생가족 보호의 원칙을 실현하기 위해서는 다양한 대책이 있어야 하겠지만, 적어도 숙려기간을 8~12주 정도로 연장하는 것은 불가피해 보인다.

보충성의 원칙이란, 특히 해외입양은 국내에서의 아동양육에 대한 모든 수단의 소진이 입증된 후에야 해외입양을 할 수 있다는 것으로 해석될 수 있는 바, 개정법은 명문상으로 몇 가지 법제⁸⁸⁾와 국내입양우선추진 5개월에 관한 시행규칙을 두고 있지만, 실질적으로 이 보충성의 원칙이 실현되고 있지는 않는 것으로 보인다. 오히려 국내입양우선추진 5개월에 관한 규칙은 입양기관들로부터 조기에 입양부모와의 애착관계형성을 방해하는 악법으로 일견 합당하게 비난받아오기도 했다. 그러나 입양기관들은 아동이 친생부모와의 단절을 통해 애착관계가 근본적으로 손상된 일에 대해서는 일체 언급하고 있지 않으면서, 해외입양예비아동의 경우에 만 유독 애착관계의 손상에 대해서 목소리를 높이는 일이, 입양기관의 산업적 이익이나 입양기관의 입양이데올로기에 과도하게 편향되어 있다는 의심을 거두기 어렵게 한다.

사실 보충성의 원리는 이 개정법에 나타나고 있는 선언적 법조항을 통해서 실현되기 어렵다. 아동의 분리가 야기될 원가정의 위기에 대한 국가의 개입과 지원체계의 수립을 통한 요보호아동 출현의 예방, 아동에 대한 부모의 자의적 분리를 금지하고 아동 인권보호의 실현을 위한 국가의 개입을 담아내는 법제의 수립이 필요한 것으로 보인다. 거기다가 아동 분리를 조장하는 아동복지 전달체계에 전면적 손질이 이루어져야 한다. 아동보호별 국가지원 예

88) 입양특례법 제3조 ①, ②, ④ 항, 제4조, 제7조, 제8조 등

산을 보면, 국가는 원가정 보호보다는 아동의 분리를 지원하는 것처럼 보일 정도로 아동복지체계는 요보호아동 보호에만 초점을 맞추고 있다.⁸⁹⁾

개정법 제4조는 “이 법에 따른 입양은 아동의 이익이 최우선이 되도록 하여야 한다.”는 입양의 원칙을 천명하고 있지만, 이 아동이익 최우선의 원칙은 법에 의해서 보장되어야 할 사안⁹⁰⁾임에도 불구하고 단순한 선언 이상도 이하도 아닌 채로 방치되어 있다. 이 법은 무엇이 아동 최선의 이익인지를 사정하는 사정 도구 혹은 사정체계가 전혀 도입되지 않고 있어서, 사실상 보충성의 원리 혹은 아동 최선의 이익은 법에 의해 실효적으로 보장되어야 함에도 불구하고, 그 원리를 실현하는 도구 자체가 존재하지 않는 법이 되고 말았다.

2. 개정법이 국내입양 우선의 원칙과 국외입양의 예외적 추진이라는 입법 목적을 달성하는데 기여하고 있는가?

- 2012개정법은 국내입양우선추진의 원칙과 5개월 요건을 갖추고 있지만, 입양기관들에 의해서 탈법이 지속될 수 있는 구조여서 실효성이 없을 뿐 아니라, 심지어 위에서 언급한 바, 입양기관들은 아동의 애착관계 형성이라는 이론을 들이대며, 이 원칙의 폐기를 요구하기도 한다. 입양기관이 진정 애착관계이론을 들이댈 일이면, 먼저 원가족과의 분리를 통한 애착관계 손상에 대한 염려를 먼저 해야 하나 입양기관들은 이 점에 대해서는 굳이 언급을 회피한다.

89) 위탁가정 월 58만원(18세까지), 공동생활가정 월 102만원(18세까지), 아동양육시설 214만원(18세까지), 학대피해아동쉼터 191만원(18세까지), 입양가정 15만원(모든 가정-경제적 형편과 상관없이 아동 15세까지, 의료보호 1종, 입양비용 지원 추가), 한부모(미혼모)가정 최대 15만원(아동 12세까지, 저소득 입증되어야, 저소득 가정에만, 의료보호 저소득일 때만). 이 경우 아동이 출생 시부터 보호를 받는다고 전제했을 때, 1아동당 시설보호에 투여되는 국가예산은 4억 7천 224만원, 미혼모의 경우 중위소득 30% 이하일 때만 2160만원, 결국 약 20배 정도의 차이가 난다.(노혜련, 아동보호전달체계 개편의 쟁점과 과제, 2015.12.18. 국회의원원 김정록, 최동익과 함께한 아동인권포럼 토론회 자료집)

90) The Best Interest of Children In Intercountry Adoption, Nigel Cantwell, 2014, Unicef Office of Research

어쨌든 국내입양 우선 추진은 아동의 유엔이 제기하고 있는 바, 문화권 박탈로부터의 아동보호라고 하는 인권보호의 차원이 깃들여 있다. 그러나 더 근원적으로 국외입양에 대해서 국내입양이 우선성을 가지는 것은 사실이라고 하더라도, 국외입양에 노출되는 아동의 근본적 최소화를 위해서는 아동이 친생가족의 보호 가운데 있어야 하고 근본적으로 요보호아동의 최소화라고 하는 아동 복리적 정책이 실효를 거두어야 한다. 사실상 국내입양과 국외입양을 대립항으로 설정하는 것 자체가 어떻게 보면, 미숙한 법리 설정의 한 방식이라고 해야 할 것이다. 국외입양의 문제점은 국내입양을 통해서 풀리는 것이 아니다. 국내입양 역시 친생가족 보호의 원칙과 충돌하는 상대적 아동 보호의 방식 중의 하나에 불과하기 때문이다. 거기다가 국내입양이든 국외입양이든 아동인수에 기초한 아동입양적격성 판단과 입양부모에 대한 적격성 판단이 사실상 입양기관에 의존하고 있는 한 국외입양의 예외적 추진 자체가 큰 의미를 가지긴 어렵다.

국내입양 활성화를 규정하고 있는 법 제3조 4항과 제5조 1항은 국내입양 활성화라는 가치를 담지하고 있는 바, 이런 활성화 그 자체보다는 아동인권이 올바르게 지켜지는 올바른 입양에 대한 입법 정신의 결여를 엿보이게 하기까지 한다. 국내입양 우선 원칙이 상당한 수준에서 아동의 문화적 권리를 보호하는 장점이 있다고 하더라도, 바로 이 국내입양 활성화의 이데올로기는 결국 국내 입양의 과도한 추진이 남발하는 아동인권 훼손의 토대가 될 우려가 있기 때문에, 근원적 성찰이 필요한 부분이다. 법이 국내입양 활성화를 천명하기 전에 아동보호체계 전체를 아동최선의 이익에 따라 재구성하면 되는 것이지, 국외입양 극복의 대안으로 생성된 국내입양 활성화라는 개념은 사실상 근원적 성찰과 가치에 기초해서 생성된 개념이 아니다.

3. 개정법의 양친이 되기 위한 자격요건 강화가 입양아동 보호라는 소기의 목적 달성에 기여하고 있는가?

- 가정법원이 일정 정도 입양부모적격성 판단을 하고는 있지만, 그런 점에서 자격 요건 강화가 입양아동 보호에 순기능적 역할이 있다고 보이기는 한다. 현실적으로 가정법원이 아동에 대한 예비입양가정의 입양부모적격성에 대한 판단을 종결하기 전에 임시위탁을 허용하고 있는 차원에서 보면, 다른 말로 하면 입양부모의 적격성 심사를 마치지 않은 채로 예비입양위탁을 허용하고 있는 것이 현실인 바, 이는 입양아동 보호의 소기의 목적을 달성하지 못하고 있다고 할 수도 있다. 그 예로 대구 입양아동 은비양의 학대사망사건을 들 수 있다.

4. 법원에 의한 입양허가 제도의 도입이 입양아동의 안전과 복리 증진에 기여하고 있는가?

- 근본적으로는 그렇다. 실질에 있어서 더 섬세한 검토가 필요하다. 특히 법원의 판단에 있어서 더 충분한 전문성이 축적될 필요가 있다. 법원의 판단이 아동 인권 중심, 아동 최선의 이익을 중심으로 이루어질 필요가 있다. 법원이 아동의 인권보다 입양부모의 욕구와 선의를 더 긍정적으로 고려하는 한, 아동의 안전과 복리를 증진하기 어렵다고 보여 진다. 법원이 아동과 부모에 대한 입양적격성 심사를 아동 최선의 이익을 구현하는 방향 위에서 해주는 쪽으로 발전해가리라고 기대를 하는 바이다.

5. 입양숙려제가 ‘성급한 입양동의 방지’라는 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 입양숙려제의 도입이, 입양기관을 중심으로 하는 친-입양그룹으로부터 상당한 수준에서 비판을 받은 바 있다. 7일 동안 아동이 아프거나 친생모가 도망을 가거나 하면, 아동의 치료비나 아동의 친생모로부터 입양동의서를 받을 수 없다는 식의 비판이었다. 아동이 요보호아동이 되는 순간, 아동의 의료비는 국가부담이 되는 것이고, 친생모가 도망가는 경우의 경우, 그 경우에 따라 아동 최선의 이익을 고려한 보호조치를 하면 되는 것이지, 입양이 해답이라는

전제 하에 이 법제의 도입의 원래의 의도를 희석시키고자 하는 태도는 옳지 않다고 본다. 이 숙려제의 도입이 그 동안 입양기관이 자행해온, 아동 인수의 방식들--입양기관의 보호를 요청하는 미혼모들에게 산전 입양동의서와 친권포기각서를 쓰게 하던 관행, 산부인과들과의 결탁 안에서 아동 출산 직후 인수해가던 관행, 멀쩡히 살아 있는 아이를 사산했다며 아이를 인수해간 과거사들, 아이를 안아보고 눈맞춰보고 젖 주면 아이와 헤어지지 못한다며, 아이의 얼굴도 보지 말라 하고 아이를 인수해간 잔혹한 과거사에 대한 반성은 추호도 하지 않고, 입양숙려제에 대한 비난을 일삼았던 입양기관들의 만행은 잊을 수가 없다⁹¹⁾--아이 얼굴을 보지 못하고 아이를 입양에 내어주고만 어머니들의 가슴에 남긴 트라우마와 그 깊은 슬픔을 생각하면 입양기관의 이러한 비인도적 잔혹성은 엄중히 규탄 받아야 할 것이다.

입양숙려제 7일 동안 아이를 돌볼 길이 없어 아이를 베이비박스에 유기한다면서 이 숙려제의 시행에 문제가 있다는 목소리를 입양기관들과 친입양주의자들이 내었지만, 이는 7일 동안의 서비스를 따뜻하고 친절하게 제공하고 전인적 상담을 제공하는 일을 통해서 이런 제도를 제대로 정착시켜 미구에 있게 될 아동과 모성의 가혹한 분리가 남기게 될 후과에 대한 진정성 있는 염려와는 거리가 먼 태도이자 주장들이었다고 할 수 있다.

6. 중앙입양원 설치·운영을 통한 입양 사후관리 제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 아니다. 보건복지부는 중앙입양원을 일종의 저급 노동력으로만 사용하고 있고, 실제로 공무적 권력을 전혀 나누어주지 않았다. 왜 중앙입양원을 정부의 예산을 들여 설립하는 일에 입법 당시 그토록 찬성하고 지지했는지를 생각하면, 회한이 찾아든다. 꿈쩍달짝 못한 실무적 노동력 이상도 이하도 아니다.

91) unicef의 innocenti digest(1998년) Intercountry adoption에 보면 한국이 어떤 방식으로 불법적 입양관행을 자행하고 있는지 나온다. 그리고 많은 입양인들의 개별적 재회 경험들이 이것을 입증해주고 있다.

거기다가 사실 상 정부 산하 기관이라면, 입양기관들에 대한 통제력도 가지고 있어야 하는데, 이런 권력은 100% 부재하다. 보건복지부의 아동복지정책과 공무원들의 일을 덜어주는 노예노동자들처럼 보이고, 원래의 의도-공무원들의 보직순환제에 비추어 중앙입양원의 직원들의 지속적 근무에 기초한 전문성이 결국 입양에 관한 모든 사안에서 새로운 해법이냐 출구가 되기를 기대했지만, 달라진 것은 100%없었다. 년 50억의 예산을 사용하는 기관의 설립의 원래 의도가 정부의 사과와 변명을 대리하게 한 것이 아닌가 하는 의혹이 들기까지 한다. 그들이 실제로 지난 4년 동안 실질적으로 입양인들의 어떤 욕구도 해결해준 바가 없기 때문이다. 거기다가 중앙입양원의 이사에는 사실 상 중앙입양원의 감독을 받아야 할 입양기관의 대표가 이사회 구성의 일원인바, 이는 이해충돌 방지의 기본원칙조차도 실현해내지 못한 그로테스크한 모양새이기도 하다.

7. 중앙입양원을 통한 입양정보의 관리 및 공개제도가 소기의 목적을 달성하고 있는가?

- 한 국가의 야비성이 가장 두드러지게 나타난 부분이 바로 입양정보의 관리와 공개제도였다. 원래의 입법과정에서 매우 사소하지만 예외적인 법조항 하나를 넣었는데 입양인의 알권리를 인도주의적 인권 수준에서나마 보장하자는 것이었다. 그것은 입양인의 친생부모가 사망했거나 실종된 경우, 혹은 입양인의 건강의 문제를 해결할 의료적 정보가 필요할 경우에는 입양부모의 동의 없이도 입양인들에게 정보가 제공되어야 한다는 것이었다. 정부는 이 조건들 다 충족되는 경우에만 정보를 제공할 수 있다고 해석했다. 입양인의 정보 공개를 강화하려는 입법이 정반대의 결과를 가져왔고, 입법 활동에 나섰던 귀환입양인들과 연대단체들은 입양인들로부터 큰 좌절과 원망이 서린 엄청난 비난을 받아야 했다. 원래의 의도에 반하는 법이라면, 정말 법을 만들지 않음으로서 문제를 해결할 수 있는 것이거늘, 법을 만듦으로써, 결국 가족찾기의

문을 오히려 걸어 잠근 꼴이 되었다. 이런 방식의 협소한 해석을 하는 아동 복지정책과는 어떻게 보면, 인간의 얼굴을 하지 아니한 기관이요, 개인정보보호라는 명목 하에 입양인들의 뿌리찾기를 능동적으로 또 적극적으로 차단하고 나선 모양새가 아니라고 할 수 없다. 실무에 있어서 입양인들은 전보를 통한 통지를 비롯한 정부의 소극적인 법적용에 대해서도 깊은 좌절과 실망을 경험하고 있는 상황이다. 그러나 정부는 이와 같은 입양인들의 인권적 욕구에 대해서 모질게 얼굴을 돌리고 있는 상황이다. 입양인들을 입양의 미명으로 해외 강제이주를 시켰던 나라가 존재의 근원을 찾아 나선 입양인들을 이런 방식으로 외면하는 것에서 국가의 야수성은 드러나고 있다고 할 것이다.

8. 개정법의 의도치 않은 부작용이 있는가? 있다면 그 원인이 무엇인가?

- 7항에서 이미 입양인들의 알권리와 관련하여 개정의 의도와는 정반대의 결과 혹은 부작용이 야기된 바에 대해서 언급을 했다. 여기에서는 입양을 가정법원의 판결로 가름하도록 개정한 일에 관련된 부작용에 대해서 말하겠다.

사실 법 개정의 논의 과정에서 대립했던 큰 두 흐름이 있었는데, 그것은 귀환입양인을 중심으로 하는 입양제도 혁신 그룹이었고 다른 하나는 입양기관을 중심으로 하는 기존입양세력이었고, 이 두 흐름은 사사건건 충돌했다. 그런데, 입양을 가정법원의 판결로 가름하도록 하자는 개정방향은 귀환입양인 그룹도, 정부도 이론의 여지가 없는 일이었다. 입양기관들을 중심으로 하는 소위 입양을 최고선으로 여기는 그룹에서는 이런 흐름에 대해서 수세적으로 우려를 표명했다. 이것은 입양기관들에게는 매우 중요한 권력의 손실이었지만, 대세를 뒤집을 수는 없다고 본 것 같다. 이들은 비공식적인 자리에서 입양을 가정법원의 판결로 가름하게 될 경우, 자신의 신분 노출을 두려워하는 미혼모들의 저항 혹은 은폐 탈법이 있을 수 있다는 종종 표현하곤 했다. 부작용이 예상된다라는 것이었다. 그럼에도 불구하고 법원 허가제를 거스르기에는 명분이 더 이상 없다는 것을 그들도 알았다.

2012년 8월 법이 시행될 무렵, 입양기관의 장들이 베이비박스를 방문하고 상호관심사를 나누는 등 갑자기 관악구 신림동 소재의 베이비박스와의 연계 조짐이 보였다. 나아가 입양기관들과 입양부모회들과 친-입양학자들과 낙태반대단체 혹은 프로라이프의사 단체들이 입양특례법의 출생신고 강제가 베이비박스 유기 아동 급증의 원인이라며 목소리를 높이기 시작했다. 2012년 크리스마스 무렵과 신년 초에 급격하게 등장한 이 친-입양그룹의 목소리는 모든 주류 언론과 방송 매체를 타고 국민의 마음의 안방을 파고들었다. 적어도 언론 지평 상 출생신고를 강제한 입양특례법 개정이 잘못되었다는 담론이 대세를 이루고 말았다.

이에 대해 입양특례법에 법원 허가제를 도입을 가장 소중한 개정의 성과로 자부해온 귀환입양인들과 함께 하는 시민단체들은 소위 기존의 친-입양그룹의 이런 방식의 캠페인은 베이비박스를 전국적으로 유명하게 할 뿐이며, 결과적으로 아동유기를 증가시키는 하나의 계기를 제공할 가능성이 많다는 이유로 친-입양그룹의 캠페인 방식을 자제할 것을 촉구하였으나, 그들은 멈추지 않았고, 지금까지도 그 목소리가 잦아들지 않고 있다.

친-입양그룹은 가정법원의 허가제가 문제가 된다고는 말하지 않고 그 직업인 출생신고제에 문제가 있다는 주장을 지속적으로 펼쳤다. 가정법원의 허가제 유지와 판결에 있어서 입양판결대상 아동이 출생사실이 등재된 가족관계등록부를 빼고는 이루어질 수 없음에도 불구하고 이런 주장이 여과 없이 온 나라를 뒤흔들었다. 아동이 가족관계등록부에 등재된 법적 인격 없이 판결이 불가능하다는 사실은 삼척동자도 다 알만한 일인데, 출생등록을 강제하는 제도를 바꾸자고 역지를 부린 것이었다.

그들은 출생등록이 드러나 있는 국가 공부 가족관계등록서류 대신 입양기관이 미혼모들이 주민센터에 가서 출생등록을 하는 일에 다양한 저항과 장애에 직면할 수 있으니, 이들이 바로 입양기관에 와서 상담하는 중에 신분을 노출하면, 그것을 입양기관의 장이 기록해서 남기고, 아동은 고아로 출생신고를

해서 입양판결을 받도록 하자는 주장을 했다. 그리고 그 기록은 가정법원에 제출하고 나아가 중앙입양원에 보관하면, 나중에 아이가 커서 뿌리찾기를 할 때, 아무런 문제가 되지 않을 수 있다는 것이었다.

일견, 그럴듯해 보이는 주장이었지만, 우리나라의 출생등록에 관한 민법의 치외법권적 섬으로 존재해온 입양기관들의 과거의 관행을 유지하게 해달라는 말과 하나도 다르지 않은 주장이었다. 입양기관은 민간기관이고 출생등록에 관한 국가의 공무를 수행해서는 안 되거니와, 그런 일들이 60년 동안 탈법이 있음에도 불구하고 관행으로 자리 잡았고, 거기에서 결국 출생등록의 부실, 멸실, 조작, 위조, 바꿔치기 등등이 무차별적으로 자행되었고, 귀환입양인들의 뿌리찾기의 거대한 압력으로 작동하고 있는 바, 이런 반인권적 처사에 대한 처벌은커녕, 그런 관행을 지속하게 해달라는 것이었다. 이렇게 하는 것은 입양기관의 입양 산업의 이익과 아이를 출산한 모의 현재적 상황을 단기적으로 모면하려는 이익에는 부합하는 것이어도 아동인권의 세계적 합의 수준(유엔 아동권리협약이 말하는 바, 아동이 국가의 공부에 출생등록이 될 권리와 국적취득권을 보장해 줘야 하는)에 비추어 보면, 가당찮은 주장이었고, 그들의 과거의 불법에 비추어서도 꺼내기 부끄러워해야 할 주장에 지나지 않았다.

그들은 베이비박스에 유기되는 아동의 참상과 그들의 생명권의 해결을 위해, 입양기관에 의한 고아호적 창설을 요구했지만, 베이비박스에 유기되는 아동의 참상과 그 아동들의 생명권을 지켜주는 일이 또 다른 아동의 권리의 훼손을 야기한다는 사실에 대해서는 애써 눈을 감았고, 또 베이비박스에 유기되는 아동의 진정한 복리를 지켜주는 일이 간이한 입양에 있다는 환상과 몽매에서 벗어나지 못했다.

그러나 이들의 캠페인은 입양특례법의 부작용이 일정하게 있다는 점에 대한 문제제기의 차원에서는 아주 틀린 것은 아니었다. 그래서 입양특례법의 개정을 주도했던 그룹에서는 가족관계등록법 상에 있어서 현출제한 제도의 도입의 필요성을 절감하고, 이를 위해 전방위적으로 노력을 기울였고, 가족관계등

록부 상에 아동이 미혼모의 자녀인지의 여부나 미혼모의 출산 사실이 나타나지 않도록, 가족관계등록법의 일부 개정을 이끌어 내었다. 여기에서도 미혼모의 출산 사실에 대한 완전차단제의 도입이 일부에서 주장되었지만, 귀환입양인들의 강력한 반대로 현출제한제만 실현되고 완전차단제는 실현되지 못했다. 완전차단제의 도입은 입양인들의 알권리와 정면으로 충돌하는 일이었기 때문이었다.

9. 개정법의 재개정 필요성이 있는가? 있다면 개선되어야 할 사항이 무엇인가?

- 입양인들의 뿌리찾기 권리를 실효적으로 강화할 조치: 뿌리찾기 전보 대신 방문 상담, 재회의 전과정에 대해서도 상담적 차원에서 서비스 제공 등등.
- 입양기관이 소유하고 있는 입양기록 일체를 정부의 권력 아래로 이관
- 중앙입양원의 공공기관으로서의 성격을 현저히 강화하는 일
- 입양활성화 조항의 폐기(이는 아동 최선의 이익의 원칙과 충돌)
- 입양기관의 아동 인수의 금지, 입양부모 상담 금지
- 아동입양적격성 심사와 입양부모 적격성 심사를 정부 혹은 준-정부기관으로서의 중앙입양원의 직접 심사(이 두 사안만은 입양기관에 위탁할 수 없도록 해야함)
- 중앙입양원의 이사회 구성에서 입양기관 대표의 배제(이익 충돌) 및 국내입양인 대표의 선임 필요 등등

10. 입양제도 및 관계법령에 대하여 위의 질문이 포함하고 있지 않은 사항이라도, 의견이 있으면 제시해주시기 바랍니다.

(의견제시 없음)

부록: 입법영향분석 점검표

1. 법체계적 분석

점검 사항	검토 필요성	관련 내용 (쪽)
이 법률(조항)과 관련하여 위헌 논란이 있는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 다른 법률과 충돌하거나 배치될 가능성이 있는가?	<input checked="" type="checkbox"/>	14
이 법률(조항)에 법률 내부적으로 모순되거나 일관성이 없는 부분이 있는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 국제법(조약·협정 등 포함)과 충돌하거나 배치되는 부분이 있는가?	<input checked="" type="checkbox"/>	22
이 법률(조항)에 지나치게 하위법령에 포괄위임하고 있는 내용이 있는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)의 입법목적에 불명확한 요소가 있는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)의 법문에 애매모호하거나 집행자·수범자가 이해하기 어려운 표현이 있는가?	<input type="checkbox"/>	

2. 정치·행정 영향분석

점검 사항	검토 필요성	관련 내용 (쪽)
이 법률(조항)이 헌법기관 사이의 관계에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 국회의 기능과 운영에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 정당이나 정치제도에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 선거와 선거제도에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 사법제도에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 형사제도·형사정책에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 인권수준과 관련제도에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 국적제도와 출입국관리에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 외교관계에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 남북관계·통일정책에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 국방, 안보에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 정부조직·행정에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 지방자치에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 재난·재해 등 국민의 안전에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 치안 및 범죄발생에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	

3. 경제·산업 영향분석

점검 사항	검토 필요성	관련 내용 (쪽)
이 법률(조항)이 조세 및 기타 공과금(세금, 부담금, 사회보험금 그 밖의 공과금의 인상 또는 인하)에 영향을 미치는가?	■	
이 법률(조항)이 중앙정부나 지방자치단체, 또는 공공기관의 재정 에 영향을 미치는가?	■	88
이 법률(조항)이 우리나라의 경제적 경쟁력(무역, 투자흐름, 산업입지 로서의 장단점, 특정 상품의 국내외 시장에서의 기회 등)에 영향을 미치는가?	□	
이 법률(조항)이 재산권에 영향을 미치는가?	□	
이 법률(조항)이 우리나라의 통상관계에 영향을 미치는가?	□	
이 법률(조항)이 국내적으로 소득 계층간의 부의 재분배에 영향을 미치는가?	□	
이 법률(조항)이 금융·외환에 영향을 미치는가?	□	
이 법률(조항)이 공정거래에 영향을 미치는가?	□	
이 법률(조항)이 소비자보호에 영향을 미치는가?	□	
이 법률(조항)이 에너지·자원의 수급과 관련 정책에 영향을 미치는 가?	□	
이 법률(조항)이 대기업과 중소기업 또는 소상공인 사이의 경제적 관계에 영향을 미치는가?	□	
이 법률(조항)이 지역간(특히 도시/농어촌, 수도권/비수도권 사이 의) 경제적 관계에 영향을 미치는가?	□	

점검 사항	검토 필요성	관련 내용 (쪽)
이 법률(조항)이 특정한 산업(기업)에 유리하거나 불리한 영향을 미치 는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 농산어촌이나 농림축수산업에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 국토계획·도시개발에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 수자원에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 토지·주택 등에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 교통(육상, 항공, 해운) 및 관련 사회간접자본에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 지하경제(shadow economy)에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 후속 세대에 추가적인 경제적 부담을 주는가?	<input type="checkbox"/>	

4. 사회·문화 영향분석

점검 사항	검토 필요성	관련 내용 (쪽)
이 법률(조항)이 교육 에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 문화 에 대한 접근, 향수 등에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 지적재산권 에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 체육·관광, 국민의 여가생활 등에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 국민의 건강(질병, 보건의료제도, 보건의료자원의 수급 등) 에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 사회안전망 및 사회보장제도 에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 아동·청년·고령자·장애인의 복리 에 영향을 미치는가?	<input checked="" type="checkbox"/>	29
이 법률(조항)이 위에서 언급한 사회집단 이외에 특정 집단 또는 계층(특히 소수자, 사회적 약자) 의 복리에 영향을 미치는가?	<input checked="" type="checkbox"/>	40
이 법률(조항)이 식품·의약품 안전 에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 사회적 불평등(차별) 에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 성평등 에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 사적 영역 및 가족생활의 보호 에 영향을 미치는가?	<input checked="" type="checkbox"/>	64
이 법률(조항)이 과학·기술 등에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 연구개발(R&D) 활동 및 투자 에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 미디어환경(신문·방송·통신·뉴미디어) 에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	

점검 사항	검토 필요성	관련 내용 (쪽)
이 법률(조항)이 (개인) 정보보호 등에 영향을 미치는가?	■	69
이 법률(조항)이 노동권, 노사관계, 산업안전보건에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 고용 등 노동시장에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 자연환경과 생태계, 기타 환경에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)이 생물다양성 보호와 유전자원의 이용에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	

5. 규제영향분석

점검사항	검토 필요성	관련 내용 (쪽)
이 법률(조항)이 규제를 신설하거나 강화 또는 완화하는 내용을 포함하고 있는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)에 의해 신설·강화된 규제의 비용이 규제의 편익을 초과하는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)에 의한 규제나 편익이 특정한 집단에 과도하게 편중되는가?	<input type="checkbox"/>	

6. 부패영향분석

점검사항	검토 필요성	관련 내용 (쪽)
이 법률(조항)의 집행기준(재량규정, 위임위탁기준, 재정지원) 등에 적정성이 결여되거나 미흡한 부분이 있는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)으로 규정한 행정절차의 투명성(접근성, 공개성, 예측가능성)이 결여되거나 미흡한 부분이 있는가?	<input type="checkbox"/>	

7. 기타 영향 분석

점검사항	검토 필요성	관련 내용 (쪽)
이 법률(조항)이 국민의 의식, 사회적 관습이나 행태에 영향을 미치는가?	■	93 99
이 법률(조항)이 집단 사이의 갈등에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	
이 법률(조항)의 영향 가운데 위에서 언급되지 않은 중요한 영향이 있는가?	<input type="checkbox"/>	

입법영향분석보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제22호	「이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률」의 입법영향분석	2017. 12. 4.	장은덕
제21호	납세자보호관 제도 (「국세기본법」 제81조의16)의 입법영향분석	2017.10.10.	김영찬 박인환
제20호	「문화예술진흥법」 제15조의4 (문화이용권의 지급 및 관리)의 입법영향분석	2016.12.30.	김휘정
제19호	두루누리 사회보험료 지원제도 관련 법률의 입법영향분석	2016.12.30.	김 준
제18호	「병역법」 중 산업기능요원제도의 입법영향분석	2016.12.29.	김예경
제17호	「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제18조의4(재입국 취업 제한의 특례)의 입법영향분석	2016.12.29.	한인상
제16호	「국세기본법」 제84조의2 (포상금의 지급) 제1항의 입법영향분석	2016.12.29.	김영찬
제15호	「도로교통법」 제148조의2 제1항제1호(상승 음주운전자 가중처벌)에 대한 입법영향분석	2016.12.09.	권용훈
제14호	「정보통신망법」 상 사이버 명예훼손 조항의 입법영향분석	2016.12.08.	최진응
제13호	「상법」 제368조의4(전자적 방법에 의한 의결권의 행사)의 입법영향분석	2016. 11. 23	황현영
제12호	「국가초고성능컴퓨터 활용 및 육성에 관한 법률」의 입법영향분석	2016. 11. 01.	권성훈
제11호	「민사소송 등에서의 전자문서 이용 등에 관한 법률」 제3조제1호의 입법영향분석	2016. 10. 31.	박지영
제10호	「고령친화산업 진흥법」 제8조(고령친화산업 표준화) 및 제12조(우수제품 등의 지정·표시)의 입법영향분석	2016. 10. 10.	원시연
제9호	「전자문서 및 전자거래 기본법」 중 공인전자주소제도의 입법영향분석	2016. 09. 09.	심우민

호 수	제 목	발간일	집필진
제8호	불법대부광고에 이용된 전화번호 중지제도 관련 입법영향분석	2016. 06. 30.	최지현
제7호	건설기계 수급조절 제도의 입법영향분석	2016. 06. 24.	김진수
제6호	「전자어음의 발행 및 유통에 관한 법률」 제6조의2 (전자어음의 이용)의 입법영향분석	2015. 12. 31.	황현영
제5호	「말산업 육성법」의 입법영향분석	2015. 12. 30.	유제범
제4호	「국제개발협력기본법」 제7조~제13조(국제개발협력정책 추진체계)의 입법영향분석	2015. 12. 29.	유웅조
제3호	「장사 등에 관한 법률」 제16조 (자연장지의 조성 등)의 입법영향분석	2015. 11. 30.	원시연 장경석
제2호	「근로기준법」 제33조 (부당해고 등의 구제명령에 대한 이행강제금)의 입법영향분석	2015. 11. 30.	한인상
제1호	「청년고용촉진특별법」 제5조 (공공기관의 청년 미취업자 고용의무)의 입법영향분석	2015. 11. 30.	김준

입법영향분석보고서 제23호

발 간 일 2017년 12월 11일
발 행 이 내 영
편 집 사회문화조사실 환경노동팀
발 행 처 국회입법조사처
서울특별시 영등포구 의사당대로 1
TEL 02·788·4730
인 쇄 경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 이 책자를 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 'NARS 발간물'에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2465-9355
발간등록번호 31-9735043-001403-14

© 국회입법조사처, 2017



입법영향분석보고서는

국회에서 제·개정된 후 일정기간이 지난
주요 법률의 입법영향을 분석하는 보고서로
수시 발간되고 있습니다.

www.nars.go.kr

국회입법조사처 홈페이지에서 더 많은 정보를 보실 수 있습니다.



국회입법조사처
NATIONAL ASSEMBLY RESEARCH SERVICE

(우)07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처) tel.02)788-4510(대)
www.nars.go.kr

ISSN 2465-9355