

한국 입양법 변화의 사회적 의미*

- 1967년 입양법과 2012년 입양법을 중심으로 -



정 소 라 (연세대학교)
(sorajeong@yonsei.ac.kr)

국문요약

오늘날 한국에서는 입양 이슈를 둘러싼 관심과 논쟁이 뜨겁다. 누군가에게 입양은 혈연을 넘어선 대안적 가족을 만드는 일이지만, 누군가에게 입양은 어머니와 아동의 결별에 기초하여 친생 가족 중심의 입양 체계를 지연시키는 수단 중 하나다. 따라서 입양은 입장에 따라 상충하는 대립의 지점에 서 있고, 이에 따라 입양을 제도화하고 정책화하는 사람들 사이에서 논쟁의 대상이다. 본 글은 입양을 사적으로 볼 것인지 공적으로 볼 것인지 논하고, 두 접근이 어떻게 현재 한국 사회의 입양 제도 변화에 반영되었는지 살펴본다.

1966년 개정된 입양법은 입양기관이 입양을 전담하게 함으로써 국가가 사회복지에 드는 비용을 절약할 수 있게 하였다. 반면 전면 개정된 2012년 입양법은 입양 절차에 가정 법원이 개입함으로써 입양 제도에 대한 국가의 책임을 강화하였다. 본 글은 이러한 변화를 국가의 공공성이 강화된 결과라기보다, 국가가 입양을 통해 얻고자 하는 이득이 달라진 결과로 본다. 국가가 1967년 입양법으로 직접적인 경제적 이득을 얻기 원하였다면, 2012년에는 저출산 위기 극복을 통한 정당성 획득에 집중하는 것이다.

주제어 : 입양, 입양특례법, 절차적 정당성, 공공성, 제도 변화

* 본 글에서 다루는 입양법은 1966년 개정된 『고아입양특례법』(1967년 시행령 포함)과 2011년 개정되어 2012년 시행된 『입양특례법』이다. 용어 통일을 위해 법이 시행된 연도를 따라 이하 “1967년 고아입양특례법”, “2012년 입양특례법”으로 칭하고자 한다.

I. 들어가면서

오늘날, 입양 이슈를 둘러싼 관심과 논쟁이 뜨겁다. 입양은 입장에 따라 상충하는 대립의 지점에서 있고, 이에 따라 입양을 제도화하고 정책화하는 사람들 사이에서 논쟁의 대상이다. 누군가에게 입양은, 이를 둘러싼 사람들 모두가 승리(win-win)하는 제도로서, 보호가 필요한 아동에게는 “가정”을, ‘문제에 처한’ 여성에게는 “새로운 시작”을, 아이를 필요로 하는 가족에게는 아이를 얻을 수 있는 “두 번째 기회”로 여겨진다. 심지어 이는 단 한번의 대담한 실천으로 가능하다는 점에서, 입양하지 않은 이들에게 “선의를 실천할 수 있는 길”로 권장되는 일이기도 하다(Melosh 2002; 이종운 2003). 다른 누군가에게 입양은 아동과 부모의 결별에 기초한 것으로서, 친생가족(원가족) 중심의 양육 체계를 지연시키는 제도로 간주된다(김도현 2008). 이들이 보기에 입양을 통한 아동의 이동은 그 방향이 일정하게 정해져 있는 것으로—이를 떼면 남쪽에서 북쪽으로, 가난한 집에서 부유한 집으로, 혹은 유색 인종의 아동이 백색 인종의 가정으로—, 가족을 만드는 일에 경제적 불평등 구조 혹은 국가 간 권력 불평등이 반영되는 일이기도 하다(Marre 외 2009; Herman 2008; 토비아스 휘비네트 2008).

한국에서 양측의 입장 차가 극명히 드러나게 된 계기 중 하나는 2011년 입양특례법의 전면 개정(2012년 8월 시행)이다. 1961년 고아입양특례법 제정 이후 입양은 줄곧 사설 입양 기관의 입양 신고 절차를 통해 아이가 양부모에게 양도되는 것이었는데, 2012년 입양특례법 시행 이후 종래의 입양 관행에 변화가 생겼다. 개정된 법은 법명을 ‘입양촉진 및 절차에 관한 특례법’¹⁾에서 ‘입양특례법’으로 바꾸고, 국내 입양 활성화를 목표로 줄곧 간소화되던 입양 절차의 책임과 관리감독을 강화시키는 근본적 변화를 꾀했다. 개정법에 따라 출생 신고가 완료된 아동만이 입양될 수 있었고, 출산하기 이전에 입양 동의를 받는 것이 불가능해졌으며, 양부모 자격 심사가 까다로워졌다. 또한 신고제에서 허가제로 바뀌면서, 가정 법원의 최종 허가 하에 입양이 성사되었다. 입양은 차선(次善)의 복지이며, 친생가족과 함께 사는 것이 아동 최선의 이익이라 주장하는 입양인과, 아동의 양육권을 보장받기 원하는 미혼모 당사자들의 요구가 반영된 개정이었다.

그러나 입양을 활성화시켜야 한다고 주장하는 쪽—거칠게 구분하여 입양 부모, 사회복지, 종교 관련 종사자—은 개정법을 ‘개악’으로 보고 법의 ‘재’개정을 요구하였다. 법 통과 후 출산기록을 숨기고자 하는 미혼모들이 아동을 유기하는 사례가 증가하고, 입양을 통해

1) 1996년 김대중 대통령 정권 하에서 해외 입양을 줄이고 국내 입양을 장려하기 위해 지어진 법명이다. 그러나 입양 반대 측은 해외 입양이든 국내 입양이든 그 기원에는 한 사회가 아동과 어머니를 보호하지 못하는 것이므로 입양 자체의 종결을 지향한다.

가정을 꾸릴 입양 부모의 권리와 하루빨리 안정된 가정에서 자라나야 할 아동의 권리가 저해된다고 보기 때문이다. 반면 법 개정을 주도하였던 미혼모, 입양인 당사자들과 유관 단체들은 이러한 재개정 흐름에 반대하였다. 법원이 입양절차에 개입함에 따라 기존의 탈법적인 입양 관행에 제동이 걸린 것은 사회 정의와 연결된다고 보기 때문이다. 이들은 입양특례법 개정의 취지는 한국 사회에서 배제당하고 보호받지 못하던 아동과 미혼모의 인권을 기초적으로나마 비로소 지키게 된 것이므로, 이전 법으로 회귀할 수 없다고 주장하였다.

개정 입양특례법과 관련한 지난한 논쟁의 흐름은 아동의 권리를 우선할 것인가, 어머니의 권리를 우선할 것인가, 이상(理想)인가 현실인가, 혹은 아동에게 최선의 이익(the best interest for the child)²⁾이 양부모 밑에서 자라는 것인가, 친생부모(특히 사회적으로 배제당하며 살아가는 미혼모) 밑에서 자라는 것인가 등의 쟁점을 낚으며 윤리적이고 당위적인 차원을 넘어서지 못하고 있다. 논쟁을 넘어서기 위해서는, 입양 제도를 개인의 신념과 가치 판단 속에서가 아니라, 한국 사회의 역사적·사회적 맥락 속에 위치시켜, 제도의 사적 성격과 공적 성격을 규명할 필요가 있다.

본 글은 입양을 사적으로 볼 것인지 공적으로 볼 것인지 논하고, 두 접근이 어떻게 현재 한국 사회의 입양 제도 변화에 반영되었는지 살펴보고자 한다. 구체적으로 연구자는 1966년 고아입양특례법(1967년 대통령령 포함)과 2011년 개정된 입양특례법을 비교하고, 국회회의록, 신문 기사, 법 개정에 참여했던 단체들의 활동 기록 등을 통해 개정 당시 상황을 알아본다. 1966년 고아입양특례법은 국가가 인가한 사설 입양 기관이 입양 업무를 전담할 수 있도록 하였지만, 2011년 전면 개정된 입양특례법은 국가가 보건복지부와 가정법원을 통해 입양 절차에 개입하도록 했다. 즉, 약 45년 만에 국가는 종래의 방임에서 개입으로, 사설 입양 기관에서 정부 부처 소관으로, 효율성보다 효과성을 추구하는 방향으로 입양 제도를 변화시켰다. 그 원인은 무엇인가? 그 변화는 국가의 공공성이 강화된 것을 의미하는가?

2) 헤이그국제사법회의에서 1993년 5월 채택한 “국제입양에 관한 아동의 보호 및 협력에 관한 협약”은 국제사회가 국제 입양 아동의 권리보호를 위하여 마련한 적법절차다. 아동 보호를 위한 최소한의 실질적 요건을 규정하고 국제적 협력 내지 공조체제를 확보하며, 그에 따라 이루어진 입양의 국제적 승인을 보장한다. 이 때 국제 입양 아동에게 제 1의 원칙이 되는 것은 아동 그 자신의 최선의 이익이다(석광현 2009). 1995년 발효되었고, 전 세계적으로 90개국이 가입한 상태다. 한국은 2013년 가입하였다(연합뉴스 2013/5/25).

II. '입양'에 관한 두 가지 접근

한국 사회의 입양 제도가 입양이란, 생물학적 관계가 아니라 법적·사회적 관계에 따라 가족을 구성하는 문화적 풍습 또는 법적 제도이다.³⁾ 이는 시공간을 초월하여 보편적으로 존재해왔으나, 특정 시대와 사회마다 그 형태와 기능을 달리해왔다. 이를테면 한국 사회에서 입양은 비밀입양, 친양자 입양, 해외입양이 지배적인 형태로 진행되어 왔으며⁴⁾ 사회적 요구에 따라 때로는 가족을 구성하는 원리로서, 때로는 요보호아동과 요보호여성을 위한 사회복지 제도로써 일정한 기능을 담당해왔다.

그렇다면 입양을 통해 형성되는 이익은 개인이 만들어낸 것인가, 공동체가 만들어낸 것인가. 개인주의적 입장에서 보면, 입양은 가족을 구성하는 원리이자 동의에 기초한 계약과 관련된다는 점에서 사적 성격을 띤다. 가족은 헌법 상 '사적 자치의 원칙'에 따라 당사자들의 합의에 의해 성립되고 유지되며 해소되기 때문이다(이준일 2012). 국가가 해당 계약의 절차적 정당성을 지켜주기만 한다면, 개인 간 입양을 통해 만들어지는 이익은 사회에 기능적이다(김동노 2014). 입양을 '가정이 필요한 아이'와 '아이를 원하는 부모' 사이의 욕구가 일치하는 계약으로 본다면, 이는 윈-윈 게임일 뿐만 아니라, 입양을 통해 사회 요보호아동의 문제를 해결하는 효과까지 얻을 수 있다. 즉, 개인이 자기 이익을 위한 행위를 한 결과, 공공의 이익이 만들어지는 것이다.

그러나 입양이 설사 개인주의적 관점에서 공익을 만들어낼지라도, 질문해 보아야 할 것들이 남는다. 하나는 절차적 정당성의 차원에서, 입양을 둘러싼 당사자들이 서로 동등한 위치에 있었는가하는 것이고, 다른 하나는 이렇게 만들어진 이익이 사회 구성원 모두에게

3) 본 글에서 말하는 입양은 혈통적 연결이 없는 타인에게 아동의 양육권이 이동하는 것을 뜻한다. 휘비네트(2008)에 따르면 이는 서구식 입양 관습의 영향을 받은 것이다. 서구에서는 아이의 출생과 입양 부모 사이에 아무런 상속이나 유전적 관계없이 입양이 이루어진다. 입양 아동과 친가족의 관계는 완전히 단절되어 출생이 전혀 밝혀지지 않거나 비밀에 부쳐지며, 입양 부모는 아이에게 법적으로 새로운 신분을 부여한다. 그 시작은 일제강점기였는데, 초기에는 조선식 입양(혈통, 지역사회 내 입양)과 서구식 입양이 병존하였으나, 한국 전쟁을 계기로 서구식의 입양 제도가 지배적이 되었다(토비아스 휘비네트 2008).

4) 입양은 여러 가지 기준에 따라 분류할 수 있으나, 논의와 관련하여 의미 있는 분류는 다음과 같다. 첫째, 입양 성립의 여부 내지는 법원의 관여 여부에 따라 계약형과 신고형—허가, 재판, 결정—이 있다. 민법상 일반입양은 계약형이나, 친양자입양은 신고형이다. 둘째, 입양의 결과로 아동과 친생부모 간에 존재하는 기존의 법률관계가 종료되면 완전입양, 단절되지 않으면 불완전입양(단순입양)이다. 민법상 일반입양은 단순입양이나, 친양자입양은 완전입양이다. 셋째, 외국적 요소의 유무에 따라 국내입양과 국제입양(해외입양)으로 분류할 수 있다. 외국적 요소의 기준에 관하여는 논란이 있을 수 있는데, 일반적으로 양친이 외국인인 경우를 국외입양이라고 부른다. 넷째, 입양 사실 공개 여부에 따라 공개입양(open adoption), 반공개입양(semi-open adoption)과 비공개입양(closed adoption)으로 구분한다(석광현 2009 참조).

공통적으로(commonly) 배분되는가 하는 문제다(이승훈 2008; 김동노 2014).

먼저, 입양을 통해 성취된 공익이 절차적 정당성에 근거했는지 알아보자. 입양을 둘러싼 직접적인 행위자는 친생부모, 아동, 입양부모다. 이 중 입양 아동은 성인이 아니라는 이유로 동의를 구할 계약 당사자가 되지 못한다. 따라서 입양은 주로 친생부모와 입양부모의 합의로 이루어진다. 그런데 현실적으로 이들 간에는 명확한 위계가 존재한다. 아이를 입양 보내는 친생부모는 대개 경제적 어려움과 사회적 편견으로 아동 양육을 포기할 수밖에 없는 상황에 놓여있다. 이와는 달리 입양부모의 경우 아동 양육은 '원하는 것'이므로, 선택의 가능성은 언제나 열려있다. 게다가 입양부모는 연장자 대신 신생아, 남아 대신 여아, 장애아 대신 비장애아 등 아동마저 선택할 수 있다. 입양이 국제적으로 이뤄질 경우 해당 선택지는 인종까지 확장된다. 많은 경우 친생부모와 입양부모는 평등하지 않다. 해외 입양 아동의 송출국과 수령국 간 경제 수준의 차이가 상당한 것과, 송출과 수령의 방향이 역전되지 않는다는 것은 우연이 아니다.

친생부모에게는 양육을 포기할 자유밖에 없는데 반해, 입양부모에게는 자신의 선택에 따라 양육을 택할 수도, 언제든지 양육을 중단할 수도 있는 자유(파양)가 있다. 입양부모는 아이에게 좋은 양육 환경을 조성해주고, 국내 취약한 사회복지의 구멍을 대신 메우는 사람들로서 공공에 기여하는 개인이라고 간주된다. 그러나 입양 계약에 참여하는 개인들이 자유롭고 평등하지 않으므로, 이때의 공공성은 불완전하다. 계약 당사자 간의 평등이 보장되지 않았을 경우 계약의 산물은 어느 한쪽의 이해만을 반영하는 까닭이다.

다음으로, 개인의 행위결과(입양)로 형성된 공공성이 어떤 내용인가 알아보도록 한다. 개인주의에서는 절차적 정당성이 확보되면 그 결과의 내용이 무엇이든지 상관없다. 개인이 자기이익을 위한 최선의 선택은 사회에 더 큰 이익을 가져온다. 이때 개인 간 합의로 생긴 가치는 보편적인 것으로, 모든 개인에게 적용되면서도 어느 개인도 속박하지 않는 중립성을 가진다(Kymlicka 1989).

하지만 앞서 말한 바와 같이 입양 과정에서 절차적 정당성은 확보되지 않으며, 입양을 통해 만들어진 이익은 모든 개인에게 배분되지 않는다. 도리어 소수의 특수 이익으로 전유되는 것이다. 사적 개인의 입양을 통해 의도치 않은 결과로서 사회적 비용이 줄어들었다면, 그 혜택은 한국 사회 모든 개인에게 돌아가는가? 후술하겠지만, 그렇지 않다. 입양 제도는 그것이 활발히 작동하였을 때 당시 정권의 정당성 획득을 위한 수단으로 이용되었을 뿐만 아니라, 장기적으로 보면 보편적 아동복지 정책의 발달을 저해하는 요인이 되었다. 입양을 통해 아동을 다른 가정으로 영구히 이동시킴으로써, 아동이 친생 가족에게로 돌아갈 가능성을 차단하였기 때문이다.

한편, 공동체주의적 관점에서 입양을 바라보면, 입양은 가정을 이루는 원리가 아니라 해당 공동체의 멤버십, 즉 시민권(citizenship)과 관련한 사안이 된다(Weintraub 1997).

어떤 특정한 개인은 참여시키고 다른 개인은 배제하는 원칙은 평등의 측면에서 공공성과 어긋나지만, 공동체의 결속을 다지는데 효과적이다. ‘우리’와 ‘그들’의 정체성을 만들기 때문이다(Calhoun 1997). 문제는, 이것이 누구의 입장에서 동질화된 정체성이냐는 것이다. 한국의 사회적·역사적 조건에서 입양은 ‘비정상적’으로 여겨지는 것들을 비가시화하는 수단으로 이용되었다. 혼혈아, 미혼모, 혼외출생자는 사회에서 ‘사라져야 하는’ 존재들이었으므로, 자신의 정체성을 감추며 숨죽여 살거나, 해외로 송출되어야 했다. 이는 ‘우리’의 정의가 자의적이고 협소함을 보여준다. 입양은 협소한 시민권의 정의를 재생산하는 기제로 이용되었다. 이는 당사자들뿐만 아니라, 누구라도 위협할 수 있는 일이므로 이 때 형성되는 공공성은 바람직하다고 할 수 없다.

종합하면 한국 사회의 입양은 훼손된 절차 위에서 특정 개인의 이익을 위해 수행되었고, 이때 만들어진 이익은 국가가 전유하였다. 입양은 첫째로 그것이 주로 사회적 위기 속에 발생한다는 점, 둘째로 취약한 계층의 여성과 아동 보호를 위한 사회적 비용을 필요로 한다는 점, 셋째로 입양이 국내가 아닌 해외에서 이뤄질 경우, 국민국가의 경계를 넘어간다는 점에서 개인주의적으로 풀 수 없는 공동체주의적 접근을 필요로 한다. 그러나 한국사회에서 공공성 담론은 국가에 의해 독점된 바(김동노 2014), 입양 제도는 국가의 이해에 따라 때로는 시장화된 방식으로, 때로는 국가화된 방식으로 이뤄지게 되었다. 1967년 입양법은 입양제도를 사적 영역으로 위임하는 법적 근거가 되었으며, 2012년은 입양제도를 공적 영역으로 불러들인 법적 근거라 할 수 있다.

Ⅲ. 한국 사회 입양제도의 흐름 (1) : 1967년 입양특례법

1953년부터 현재까지 입양 아동 발생 유형 통계를 보면, 해외 입양 아동의 수가 특정 시기마다 일정한 패턴을 보인다는 것을 알 수 있다. 1950년 한국 전쟁 이후 해외입양은 비상사태 전후 대책에 머물러 그 수가 미미했지만, 1960년대부터는 서서히 증가하여 1960년대 후반부터는 매년 기록적으로 증가한다. 1970년대 ‘자본주의 남한이 서구에 아이마저 팔아넘긴다’는 북한의 비난(동아일보 1977/04/06)으로 해외 입양이 잠시 줄어든 시기를 제외하고는 꾸준히 증가하여 1986년 정점을 찍는다. 1986년 한 해에만 8,680명이 해외로 입양되었고 이 중 6,188명이 미국으로 입양되었다. 이와 같은 상승세는 1988년 서울올림픽 이후 국내외 비판을 계기로 감소하는데, 그럼에도 불구하고 해외 입양은 완전히 중단되지 않고 2012년 입양법이 전면 개정되기 전까지 한 해 약 2000명의 수준에서 유지된다. 2000년대 매년 약 2000명, 하루 평균 약 7명의 아동이 ‘가정’을 찾아 해외로 입양된 수치는 한국이

절대적 빈곤 상태에 놓여있었던 한국 전쟁 직후보다 훨씬 많은 것이다. 이러한 경향성은 한국 사회의 입양이 요보호아동을 돌보기 위한 ‘불가피한’ 아동 복지 정책이라는 일반적인 생각에 의문을 들게 한다.

그 의문의 해답은 입양 아동의 출신 배경에서 힌트를 얻을 수 있다. 1970년대부터 입양 아동 중 미혼모 자녀의 비율이 증가하여, 1980년대에는 해외 입양 아동 중 약 80퍼센트가, 1990년대부터는 90퍼센트 이상의 입양 아동이 미혼모 자녀 출신이었다. 다시 말해, 한국 사회의 입양 제도는 가난이나 국가적 재난 때문이 아니라 한국 사회에서 ‘금기를 어겼다’고 여겨지는 대상을 향해 진행되어 왔던 것이다.

미혼모 자녀가 입양 대상으로 유입되던 시기는 한국의 해외 입양 아동 숫자가 급격히 상승한 시기와 일치한다. 1970년대 해외로 입양된 아동은 46,035명, 1980년대에는 66,511명에 이른다(보건복지부 통계 연보). 1953년부터 집계된 공식적인 해외 입양인 수가 17만 명임을 고려할 때 한국 해외 입양 대부분이 1970년-80년대에 이루어졌음을 알 수 있다.⁵⁾ 그리고 본 글은 이를 가능케 한 법률적 근거를 1966년 고아입양특례법과 이 법에 따른 1967년 대통령령으로 본다.

〈표 1〉 연도별 해외 입양인의 가족 배경 (보건복지부 입양 통계)

연도	기아/빈곤	가정문제	미혼모	총계
1961-1970	4,013	1,958	1,304 (18%)	7,275
1971-1980	17,260	13,360	17,627 (37%)	48,247
1981-1990	6,769	11,399	47,153 (72%)	65,321
1991-2000	225	1,444	20,460 (92%)	22,129
2001-2010	35	437	17,526 (97%)	17,998

군사정권의 초기 조치 중 하나는 고아입양특례법을 통과시키는 것이었다(1961년 9월). 당시 국가는 요보호아동을 위한 정책을 법제화하면서, 상대적으로 비용이 많이 드는 시설 보호의 대안으로 해외 입양을 활성화했다. 이로써 한국의 입양 제도는 상시(常侍)제도가 되었다. 1966년, 정부는 1961년 제정된 고아입양특례법을 일부 개정하였는데, 해당 법의 취지는 해외 입양을 담당하는 기구나 정책이 잘 갖춰지지 않은 상태에서 사적 입양이 횡행하고 여러 폐단이 발생하는 것을 방지하고자 입양 업무를 담당할 입양 알선 기관을

5) 해당 숫자가 밝혀진 것은 올림픽 뒤에 있었던 국정감사 때였다. 그간 해외입양은 “북한을 이롭게 할 우려가 있다”는 이유로 국가기밀로 취급되어 왔다(월간 말, 1991년 2월 참조). 따라서 비공식적으로 이뤄진 해외 입양을 포함하면 20만 명이 넘을 것으로 추산하기도 한다.

지정하고자 한 것이다. 이에 따라 허가 받은 전문 입양 기관(해외 4, 국내 3)이 외국 기관과 협력하여 입양 업무를 진행하고, 입양 과정에서 생기는 비용을 양부모에게 청구할 수 있게 된다.

주목할 점은 해당 법의 시행령(1967년)이다. 1967년 고아입양특례법 시행령 제 3조에 따르면, 입양 업무는 “입양 알선을 목적으로 설립된 법인이나 입양 알선을 목적으로 보건사회부에 등록된 외국 민간 원조단체”에 의해서만 가능하다. 이렇게 등록된 기관이 입양 업무의 허가를 받으려면, “보건사회부령의 정하는 바에 의하여 보건사회부장관에 신청”해야 하는데, 그 허가 기준은 다음과 같다.

제4조(입양알선기관의 허가기준)

법 제5조제3항의 규정에 의한 입양알선기관의 허가기준은 다음에 의한다.

1. 입양알선기관에는 아동상담원·심리학자·의사·간호원·사무직원을 두어야 하며, 사무실 상담실과 아동일시보호시설을 갖추고 운영자본금 3백만원 이상을 보유하여야 한다. 다만, 입양알선기관이 인근에 있는 아동복지시설을 이용할 수 있거나 일반가정에 위탁 보호시킬 때에는 아동일시보호시설은 이를 생략할 수 있으며, 촉탁의사가 있을 때에는 의사를 두지 아니할 수 있다(연구자 강조).
2. 아동일시보호시설의 설치기준은 아동복지법시행령 제2조의 규정에 의한 보육시설에 준하는 시설을 갖추어야 한다.

제4조 2항에 나오는 “아동복지법시행령”⁶⁾에 따르면 아동 복지시설이란, 보육시설(영아원, 육아원), 조산원, 모자보호시설, 아동 입양 위탁시설 등을 포함한다. 입양 기관은

6) 1962년 제정된 것으로, 시설 분류 기준만 다를 뿐 그 내용은 2000년까지 유지된다. 1967년 고아입양특례법시행령에 발효되었던 1962년 아동복지법시행령 중 논의와 관련 있는 시설 분류는 다음과 같다.

2. 보육시설 보호자가 없는 아동 또는 이에 준하는 아동을 입소시켜 보육하는 것을 목적으로 하는 다음 각호의 1에 해당하는 시설
 - 가. 영아시설 (5세미만의 요보호아동을 수용보호한다)
 - 나. 육아시설 (4세이상 18세미만의 요보호아동을 수용보호한다)
3. 조산시설 요보호임산부를 입소시켜 조산을 받게 하는 것을 목적으로 하는 시설
8. 모자 보호시설 보호자나 배우자가 없는 여자 또는 이에 준하는 사정에 있는 여자로서 그가 감호하여야 할 아동을 양육할 능력이 없다고 인정되는 경우에 아동과 함께 그 모를 입소시켜 보호함을 목적으로 하는 시설
9. 탁아시설 보호자가 근로 또는 질병등으로 인하여 양육하여야 할 아동을 보호할 능력이 없을 경우에 보호자의 위탁을 받아 그 아동을 입소시켜 보호함을 목적으로 하는 시설
14. 아동입양 위탁시설 요보호아동을 일반가정에 입양 또는 위탁보육하게 하거나 직장에 고용을 추천함을 목적으로 하는 시설

전문 사회복지사와 의사, 간호사를 고용하여, 미혼모가 출산하기 전까지 장기간 또는 단기간 위탁 보호한 뒤, 아동의 출생 뒤에는 고아원에 위탁하고 국내외 입양 서비스를 제공 할 수 있었다. 해당 법령으로 한국 아동의 해외 입양을 위한 법적 기초가 마련되었고, 개인 입양이 불법화되었으며, 빠른 수속 및 안전한 업무로 세계에서 가장 탁월하고 효율적인 입양 시스템이 만들어졌다(토비아스 휘비네트 2008).

그렇다면 국가는 왜 당시 입양법을 특정 입양 기관에 독점적으로, 복지시설과 연계하도록 설계하였는가. 이는 국가의 이해와 관련된다고 본다. 사회가 산업화, 도시화됨에 따라 사회 빈곤층과 미혼 여성 노동자(여공)들이 증가하였다. 사회 취약 계층의 여성과 아동을 돌보기 위해서는 다각도의 지원 시스템과 충분한 양의 재정 확보가 필요하다. 하나 개발독재 시기 정부는 정권의 정당성을 위해 경제적 부를 축적해야 했으므로, 사회복지에 지출할 자원이 없었다. 이러한 상황에서 국가는 아동복지, 사회복지와 관련한 서비스를 사적 영역으로 위임함으로써 사회복지 서비스에 투자할 비용을 절약할 수 있었던 것이다.

입양을 통해 개발독재 정권이 얻었던 이익은 크게 두 가지 차원이었는데, 하나는 앞서 말한대로 사회복지 투자비용을 아끼는 것이었고, 다른 하나는 입양이 국가의 경제적 이익을 늘리는데 실질적으로 도움이 되었던 것이다. 1970년대 대대적인 가족계획이 진행되고 있는 상황에서 국가는 저개발적 국가 상태를 해결하기 위한 인구 정책의 일환으로 입양을 장려하였다. 자본주의 경제 발전을 위해서는 인구 감소가 요구되었다. 국가 안팎으로 인구 조절의 압박이 상당하였고, 이러한 까닭에 입양은 국내보다 국외로 나가는 것이 더 선호되었다. 또한, 입양은 냉전 시기 비공산국가(특히 미국)와의 관계를 돈독하게 하는데 도움이 되었다. 박인선(2005)은 전두환 정부가 냉전기 서구 동맹국에 친한(親韓, Pro-Korea) 인사를 양성하고 달러 수입을 벌어들이기 위해 해외 입양을 활용하였다고 주장한다.⁷⁾

1967년 이래로 국가의 보호 하에서 특정 입양 기관들을 중심으로 한, 독점적 입양이 성행하게 되었다. 상기한 사실들로 볼 때, 개발독재 시기의 국가는 공공성의 담지자로서의 역할을 하지 않았음을 알 수 있다. 소수 지배 엘리트가 자신의 이익을 극대화하기 위한 방안으로 특정한 가치를 공동체의 공공성으로 고양시켰기 때문이다. 당시 반드시 지켜져야 할 공공성은 '경제 발전'과 '안보'였다(김동노 2014). 따라서 입양은 사회적 위기 속에서 취약 계층을 어떻게 보호할 것인가의 문제가 아닌, 경제적 부 축적과 안보 측면에서 논의되었고, 국가의 이익과 합치되는 방향에서 활용되었다.

7) 1976년 법 개정으로 외국인이 입양기관을 운영할 수 없게 됨에 따라, 입양기관들은 한국인이 맡게 되었는데, 이들은 대부분 관선 인사들이었다. 대표적인 인물은 5공화국 체신부 장관을 지낸 장승태, 국보위 출신 김한규 등(한국입양사 참조).

IV. 한국 사회 입양제도의 흐름 (2) : 2012년 입양특례법

오랫동안 온전히 ‘사적 영역’에 맡겨진 입양은 여러 가지 부작용을 야기하였다. 높은 수수료의 해외 입양 산업은 미혼모와 같이 ‘일반적’이지 않은 임신이 자본의 논리에 개입받기 쉬운 구조를 만들었다. 입양 기관은 양부모로부터 과도한 알선비용을 받아 이윤을 축적했던 까닭에 입양이 되도록 효율적인 방식으로, 쉽고 빠르게, 대량으로 일어나길 원했다. 이 과정에서 입양 아동의 원활한 공급을 위해 미혼모 관련 복지시설이 연계되었던 것이다. 더 많은 아동을 확보하는 것이 곧 더 많은 수익을 보장하는 길인만큼 입양 기관들은 미혼모 관련 복지시설을 운영하였다. 미혼모들이 생활하는 동안 입양을 강요하기도 하고, 입양을 전제로 미혼임부를 수용하기도 했다. 국가로부터 독점적 입양 대행권을 보장받은 기관들(홀트아동복지회, 대한사회복지회, 동방아동복지회, 한국사회봉사회 네 곳) 사이 경쟁이 치열하여, 산부인과병원, 조산원 등에 분만비를 보조하거나 고아원에 로비를 하기도 하였다(월간 말 1991/02) 입양 대상 어린이가 확보와 관련하여 심지어는 ‘길 잃은 아이’가 ‘버려진 아이’로 둔갑하여 해외에 입양된 경우까지 있었다(동아일보 1986/09/24). 이는 입양 당사자인 어머니와 아동의 권리를 침해할 뿐만 아니라, 공적인 차원에서 한국 사회의 취약한 아동과 어머니에 대한 복지 정책을 지연시키는 결과를 야기하였다.

사실 입양 기관의 실천 덕에 입양 절차는 최대한 신속하고 간편한 방식으로 이뤄졌다. 사적 영역 속에서 입양 제도의 절차에는 효율성을 거스를 만한 것들이 작동되지 않았다. 관계자들은 허위 출생신고와 기록 조작 등의 탈법적이고 불법적인 입양을 조장하였다. 게다가 아동이 진정으로 좋은 가정을 찾았는지 보다 아동 양도(deliver)에 목적을 두는 까닭에 입양 사후 아동의 복지에 대한 관리가 되지 않았다. 아동의 부적응 문제, 파양, 건강 이상 등 사후관리 문제가 지속적으로 제기되었음에도 불구하고, 이는 온전히 입양기관의 계약에 달려있으므로 막을 수 없었다. 심지어 입양 기관들은 친생가족을 찾기 위해 돌아온 성인 입양인에게 입양과 관련한 정보를 제공하지 않았다. 친생가족 열람의 권리보다 사적 거래 보호의 권리가 우선한다고 주장하기 때문이다.⁸⁾ 입양을 사적 영역에 위임하던

8) 현재 국가는 입양 기관들을 상대로 입양기록을 국가가 소유하려는 노력들을 하고 있으나, 입양이 충분히 제도화된 상태에서 기득권을 내어주지 않으려는 사실 입양 기관의 방해에 부딪쳐 어려움을 겪고 있다. 그 증거로 2009년 국가는 입양인 사후관리를 위해 중앙입양원을 설립하였다. 기관 설립의 목표는 입양인들의 정보를 하나의 데이터베이스로 구축해 관리하는 것이었는데, 현재까지 해당 기록들을 확보하지 못하고 있다. 입양 기관들의 입장은, 해당 정보는 미혼모 상담에 관한 기록이고, 이는 계약 당사자의 개인 정보인 까닭에 제 3자에게 내줄 수 없다는 것이다(중앙입양원 홈페이지 참조. <https://www.kadoption.or.kr/>).

때, 정부는 상기한 입양 관행에 개입하지 않았다. 개발독재의 상황에서 국가는 사적 영역의 과실을 함께 따먹었다. 국가는 ‘사적 영역’을 견제해야 할 ‘공적 영역’으로서의 역할의 역할을 하지 않음으로써, 공공성을 위협하였다.

국가의 사적 영역에 대한 개입의 필요성을 주장하고, 입양 제도에 대한 국가와 입양기관 사이 침묵의 카르텔에 균열을 낸 것은 입양 당사자들이었다. 해외로 입양되었다가 성년이 되어 모국으로 돌아온 입양인 당사자들은 결코 입양이 아동에게 최선의 선택이 아니라는 것을 자기 삶을 증거로 고백하기 시작했다. 1988년 정치적 망명 중 스웨덴계 한인 입양인을 만나 입양의 암면에 대해 잘 알고 있던 김대중 대통령은 1998년 대통령 개인으로서 해외 입양인에게 사과의 말을 전하고(한겨레 1998/10/24), 이들을 ‘해외에 살고 있는 우리 동포’로 칭하기 시작했다. 서구 사회에서 성장한 성인 입양인에게 ‘한국성’을 찾아내려는 시도는 입양인 당사자의 당혹감을 자아내기도 하였으나(휘비네트, 2008) 한국 사회의 변화에 고무된 해외 입양인들은 자기 상처를 치유하는 것에 머무르지 않고 자신의 친생모가 누리지 못했던 양육권 문제를 제기하였다(Heit, 2013). 2008년 호주제 폐지와 함께 제기된 어머니의 친권 문제는, 미혼모의 양육권을 뒷받침하는 측면이 있었다. 입양인 당사자의 목소리와 국제사회의 비난으로 압박을 받게 된 후, 비로소 입양제도에 대한 내부적 성찰이 시작되었고, 그 동력으로 입양제도에 대한 전면 개정이 가능해졌다.

종래의 입양법을 전면적으로 바꾼 2012년 입양법의 골자는 입양보다 친생모 양육에 방점을 두어, 미혼모와 아동의 권리가 최대한으로 보호받을 수 있도록 하는 것이었다. 이에 따라 출생 등록이 된 아동의 경우만 입양 절차를 밟을 수 있게 되었다(출생등록 의무화). 또한, 어머니가 아이를 낳기도 전에 친권포기각서와 입양동의서를 써오던 기존 입양 관행에 제동을 걸고 출산 후 입양 결정까지 숙고의 시간⁹⁾을 가질 수 있도록 하며(입양숙려제), 최종 입양 절차가 가정법원에 입양을 신고하는 것이 아닌, 허가를 받아야 하는 것으로 바뀌었다(가정법원 허가제). 게다가 입양기관이 운영하는 미혼모 시설을 오는 2015년 8월까지 모두 폐쇄하라는 입법예고를 했다. 이에 대해 일부 입양기관들은 정부정책에 대해 직업의 자유 및 평등권을 침해한다며 헌법소원심판을 청구하였으나, 법원은 정부정책이 합당하다고 판결했다(2014년 6월).

9) 개정 이전의 입양 관행은 시설에서 출산을 준비하는 미혼모에게 출산 이전 아동 포기 각서를 쓰고, 출산 직후 아동과 어머니를 분리시키는 것이다. 양육옹호연합은 이것이 육체적·심리적으로 불안한 상태에 있는 어머니가 이성적인 판단을 할 수 없는 상황에서 내리는 입양 결정이라 보아, 입양을 숙려할 기간을 보장해줄 필요성을 제기하였다. 초기에 주장했던 바는 한 달이었는데, 아동과 한달 간 지내는 것조차 부담스러워하는 미혼모들이 있다는 지적에 따라 여러 사정을 고려하여 일주일로 결정되었다(권희정 2014).

V. 결론

1967년과 2012년 입양법 특징을 공과 사, 도식적으로 나누어보면, 2012년 입양법의 변화는 ‘사적 영역’에 위임해두었던 입양을 ‘공적 영역’으로 가져오려는 시도라 볼 수 있다.

〈표 2〉 입양법 구분

	1967년 입양법	2012년 입양법
아동 유기	국가 = 방임	국가 = 방임
	사적 영역 (입양기관 운영 모자원)	사적 영역 (베이비박스)
입양	국가 = 방임	국가 = 개입
	사적 영역 (사설 입양기관)	공적 영역 (보건복지부, 가정법원)

1967년 입양법이 사적 영역(입양 기관)을 견제하지 않던 것에 반해, 2012년의 입양법은 사적 영역에 개입하고 이들의 영향력을 제한하며 연합하지 않고 대립한다. 부의 축적을 위해 결탁했던 입양기관으로부터 독립하여, 효율성보다 효과성을 추구하는 현 입양 제도의 변화는 무엇을 의미하는가. 이는 국가의 공공성이 강화된 것을 보여주는가?

미혼모와 입양인이 이뤄낸 일견 ‘성공적’인 성과 뒤에는 국가의 이해 변화가 자리하고 있다. 달라진 사회적 조건 속에서 오늘날 국가의 이해는 저출산 위기 극복에 있다. 저출산 위기론과 사회로부터 요구되는 복지국가 담론의 부상이 입양 제도의 변화에 영향을 준 것으로 평가할 수 있는 것이다.

우리나라의 경우, 2000년대 들어 세계 1위의 낮은 출산율은 세계 1위의 높은 낙태율과 맞물렸고 낙태 근절은 저출산 문제 해결의 중요한 수단으로 여겨지기 시작하였다. 2006년 제 1차 저출산 고령화 기본계획이 수립되면서, 정부는 기존의 사문화되어버린 낙태죄를 현실화하는 방안으로 인공임신중절 예방 정책을 출산 정책 하위 범주에 포함시켰다. 여성의 출산권을 제한하는 낙태 규제 정책이 미혼모에게는 한편으로 유리하게 작용하였던 것이다.

낙태 금지, 나아가 출산 장려는 국가가 사회로부터 자원을 동원하기 위한 전략 중 하나로 보인다. ‘저출산 위기’라는 사회적 조건 속에서 낙태는 허용되지 않는다. 국가는 개인에게 낙태라는 선택지를 주지 않으면서도, 인구 유출을 관리할 필요가 있는 까닭에 미혼모를 지원한다. 미혼모의 모성은 정부의 낙태규제 정책에 힘입어 표면화되었고, 미혼모의 자녀는 인구 ‘외’ 존재에서 인구 ‘내’ 존재로 변화하였다. 하지만 이것은 직접 양육을

옹호하는 미혼모의 요구가 일방적으로 반영된 결과가 아니라, 국가와 개인의 이해와 상호작용한 결과였다.

그러나 입양제도는 미혼모가 원하는 것과 국가의 이익이 일치하는 수준에서 변화하므로 일정한 한계를 노정한다. 국가는 미혼모가 아이를 ‘낳는 일’은 지원하면서, 미혼모가 아이를 ‘키우는 일’은 미미하게 지원한다. 이는 친생가족보다 입양가족에 더 많은 양육 수당을 지원한다는 것, 사실상의 영아유기방조죄에 해당하는 베이비박스¹⁰⁾를 방치한다는 점에서 알 수 있다. 입양 제도는 미혼모가 아이 낳는 것은 권장하지만, 그들이 직접 양육하기보다는 소위 ‘정상가족’으로 입양하는 것이 더 용이하도록 설계되어 있다.

이에 더하여, 2012년 입양특례법은 그것의 법적 취지를 왜곡할 수 있는 제도적 한계를 내재하고 있다. 개정법에 따르면, 어머니가 입양에 동의하기 전 아동을 직접 양육할 경우 지원받을 수 있는 사항 및 입양의 법적 효과 등에 관한 상담을 제공받을 수 있다. 그러나 이 때 상담을 제공하는 주체는, 입양 기관이다. 입양기관의 역할을 고려할 때, 미혼모는 입양기관으로부터 입양 관련 정보와 직접 양육에 관한 정보를 균형있게 받기 어렵다. 이 문제에 대해 입양특례법 개정 작업 과정에서 입양인, 미혼모 단체들은 사전 상담의 주체를 입양 기관이 아닌 제 3의 기관으로 분리하기를 원했다. 그래야만 사전 상담이 미혼모의 자기 결정을 존중하는 방향으로 이루어질 수 있기 때문이다. 그러나 국가는 새로운 상담기관 설치에 소요되는 비용의 부담으로 이를 법에 반영하지 못하였고, 입양 관계 전문가라는 명목으로 입양 기관을 상담 제공자로 설정했다.

1967년 당시 국가의 이해가 정권 정당성을 획득하기 위한 경제적 축적에 있었다면, 2012년 국가의 이해는 저출산 위기에 대응하고자 하는 것에 있다. 물론 이것은 자원의 측면에서 70년대 국가보다 2000년대 국가의 자원이 더욱 많다는 것도 요인이 된다. 제도의 큰 변화 뒤에는, 입양제도를 통해 지속적으로 국가의 이해를 관철하고자 하는 국가가 있었던 것이다.

입양은 위기 상황에 처한 일부 여성과 아동의 문제가 아니라, 한 사회가 가지고 있는 시민권의 경계를 보여준다. 7,80년대 한국은 국가의 이익이 ‘경제개발’과 ‘안보’에 초점 맞춰져 있었기에 아동 유출(해외입양)을 묵인하였다. 보호가 필요한 아동과 여성을 위한 사회적 비용을 지출할 수 없었기 때문이다. 그러는 사이 입양 제도는 국가의 묵인 하에 철저히 시장화 되었다. 한국 사회에서 입양은 가정 외에는 보호 체계가 없는 한국 사회의 취약성을 보여주는 지표임에도 불구하고, 입양은 늘 휴머니즘의 발현으로 간주되었다(이중

10) 서울시 관악구 한 교회는 2009년부터 베이비박스를 운영해왔는데, 국가는 이에 대한 명확한 법적 규정을 마련하지 않은 채 묵인하고 있다. 하물며 서울시에만 아동이 몰리자, 이를 분산하기 위해 타지역 베이비박스의 필요성을 감지하고 민관이 협력하여 운영하는 베이비박스의 설립을 검토하고 있다.

윤 2003).

2012년 통과된 입양법은 사회적 억압 속에서 배제되었던 개인들, 즉 미혼모와 입양인의 목소리가 반영된 결과였다. 그러나 이들의 요구는 국가가 열어준 공간 안에서만 반영되었다. 현행 입양제도는 친생모가 아이를 낳을 수 있도록 도와주지만, 이는 직접 양육이 아니라 다른 가정에 위임하는 것이 쉽도록 설계되어 있다. 새로운 변화 안에서 혜택을 받는 일부의 개인들도 있지만, 이는 제한적인 범위에 그친다는 점에서 공공성의 실현은 요원하다.

법의 변화에서 보듯이 입양 제도는 사적 영역에서 공적 영역으로 넘어왔지만, 이는 국가의 공공성이 향상되었다기보다는, 달라진 사회적 조건 속에서 국가의 이해가 성취되는 방식이 변화한 것이라 할 수 있다. 국가의 이해는 자원동원에 달려있고, 이것의 연장선상에서 입양제도는 때로는 해외 입양을 장려하는 방식으로, 때로는 국내 입양을 장려하는 방식으로 제도가 이뤄진다.

한국 사회에서 제도의 변화는 개인과 국가의 이해가 일치할 때 가능하다. 다르게 말해서, 개인의 이해와 국가의 이해가 일치하지 않는 부분은 변화에 반영되지 않는다. 제도의 변화는 개인에게서 추동되지만, 그 실현은 국가에 의해 가능하다. 이는 한국 사회 공공성을 실현할 수 있는 주체가 여전히 개인보다는 국가에 주도권이 있다는 것을 암시하며, 국가의 이익과 개인의 이익을 어떻게 일치시킬지 고민하는 지점에 가닿는다.



- Calhoun, Craig. 1997 “Nationalism and the public sphere.” *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a grand dichotomy*. University of Chicago Press, 75-102.
- Kymlicka, W. 1989. “Liberal individualism and liberal neutrality.” *Ethics* 99(4), 883-905.
- Weintraub, J. 1997 “The theory and politics of the public/private distinction.” *Public and private in thought and practice: Perspectives on a grand dichotomy*, University of Chicago Press, 13-24
- 권희정. 2014. “한국의 미혼모성에 관한 연구: 근대 이후 가족과 입양제도의 변화 및 실천을 중심으로.” 한국학중앙연구원 한국학대학원 박사학위논문.
- 김도현. 2008. “가족 해체의 아픔이 없는 세상을 꿈꾼다. 뿌리의 집.” *인물과사상*, 6-10.
- 김동노. 2014. “일반논문: 개인주의, 공동체주의, 그리고 한국사회의 공공성.” *사회이론* 45, 77-110.
- 박인선. 2005. “해외입양에 대한 사회복지적 제언.” *정신문화연구* 28(1), 23-46.
- 석광현. 2009. “1993 년 헤이그국제입양협약.” *국제사법연구* 15, 421-92.
- 이승훈. 2008. “근대와 공공성 딜레마: 개념과 사상을 중심으로.” *민주사회와 정책연구* 13, 13-47.
- 이종윤. 2003. “[광장] 국외입양을 생각함: 체면이 중요한가? 아동의 복지가 중요한가?” *철학과 현실*, 103-10.
- 이준일. 2012. 『가족의 탄생 : 가족 개념의 변화에 따른 미혼모와 입양인의 권리』 서울: 고려대학교출판부.
- 중앙입양정보원. 2009. 『사진으로 보는 한국입양史』.
- 재외동포재단. 2006. 『국외입양인백서』.
- 천호영. 1991. “홀트아동복지회, 무엇이 문제인가.” *월간 말*, 100-103.
- 휘비네트 토비아스(이삼돌). 2008. 『해외 입양과 한국 민족주의 : 한국 대중문화에 나타난 해외입양과 입양 한국인의 모습』. 서울: 소나무.

신문기사

- 뉴스토마토 2014/06/03 “입양기관의 ‘미혼모자가족복지시설 운영 제한’ 규정 합헌.”

- 연합뉴스 2013/05/25 “진영 복지부 장관, 헤이그국제아동입양협약 서명.”
- 연합뉴스 2010/07/12 “대한민국 미혼모 보고서” 특집.
- 한겨레21 2009/05/15 “똑똑한 한국 아이 2169만원이오.”
- 동아일보 1986/09/24 “미교포 할머니 모국 방문 때 잃어버린 손자 찾고 보니 미국 가정에 입양.”

기타 자료

- 법률지식정보시스템 <http://likms.assembly.go.kr/law>
- 미혼모네트워크 www.kumsn.org
- 뿌리의집 www.koroot.org
- 보건복지부통계연보

● 투고일: 2016. 2. 4. ● 심사일: 2016. 2. 15. ● 게재확정일: 2016. 2. 20.

The meaning of adoption law revision : comparison 'Special adoption law made in 1967' and 'Special adoption law made in 2012'

Jeong, Sora
(Yonsei University)

Adoption has been controversial issue depending on people' position and values. In the general, there are two views of adoption. Some people think adoption is what we ought to promote because it is a way to rescue the poor babies and make families regardless of blood bonds. Other people think adoption is what we ought to stop because it is a way to take babies from birth families. Across this two views, this paper aims to discuss the meaning of the adoption in Korea through exploring the adoption law changes.

'Special Adoption Law for Orphans' made in 1966(including enforcement 1967) was designed for private adoption agency to be able to run adoption exclusively. At that time, Korean state had to deal with demanding for welfare service from domestic society. However, a new 'Special Adoption Law' made in 2012 by several NGO for unwed mother families and adoptees revised the law completely for the government authorities to have responsibility about adoption. This paper argues that the factor of this law revision is that the state's interest changed from getting direct economic benefits to getting legitimacy about the low fertility issue.

<Key words> Adoption, Special adoption law, Procedural legitimacy, Publicness, Institution change