

## 한국의 해외입양 정책에 투영된 인권의 공백

김재민 \_성공회대학교

### 논문요약

이 연구는 해외입양이 국가에 의해 주도적으로 발생했던 구조임을 밝히는 것을 목적으로 한다. 한국의 해외입양 정책은 차별적 작동원리에 기초하여 인간 존엄성을 침해하는 방향으로 전개되어왔다.

이 연구는 해외입양의 변화 과정에서 채택된 정책의 흐름들을 살펴보고 국가의 통치원리의 인권친화적 정책으로의 전환 가능성을 모색한다. 이를 위해 국가기록물, 입양 관련 법제, 국회회의록, 언론기사 등의 문헌자료를 토대로 해외입양의 구조에서 국가의 역할에 접근하고자 한다.

해외입양의 흐름은 크게 3시기(형성 - 촉진 - 전환)로 구분할 수 있으며, 정책 역시 시기적 특성에 따라 변화하고 있음을 알 수 있다. 형성기는 한국전쟁 이후 전쟁 고아와 혼혈아동 입양, 촉진기는 산업화시기 인구관리적 측면에서의 이주정책, 전

- \* 이 연구는 박사학위논문 “한국의 해외입양정책 연구: 국가기록물과 언론보도를 중심으로”의 내용을 축약하여 구성한 것입니다. 세심한 조언과 건설적인 논평을 해주신 심사위원 선생님들께 감사드리며, 반영하지 못한 의견은 향후 연구에 나침반의 역할을 할 것입니다.

환기는 국내입양으로의 전환에 따른 제도적 변화에 대응하고 있다.

이러한 해외입양의 흐름을 통해 드러나는 것은 '명목상 요보호아동의 복리를 위한 최선의 대안으로 실행하고 있는 정책이 결과적으로 국가의 자국민 보호라는 의무를 외면하고 차별과 편견의 고통을 겪게 되는 '소수자'를 양산하는 결과를 초래했던 것이다. 한국사회가 직면하고 있는 다문화와 저출산이라는 새로운 양상은 앞으로 전개될 입양문제와 관련하여 무엇이 인권적 관점이고, 무엇이 아동과 친생부모에게 최선의 대안인가의 성찰을 요구한다.

■ 주요어: 해외입양, 입양특례법, 정상가족, 해외입양인 인권, 미혼모

## 1. 문제제기와 연구목적

### 1) 문제제기

한국사회는 순혈주의적 가부장제를 토대로 주요 국정과제인 개발과 성장을 성취하기 위해 하나로 단결할 수 있도록 표준적 질서 구축을 시도하였고, 일국일민주의(一國一民主義)를 실현하기 위한 노력을 경주하였다. 이러한 시도는 국가와 민족구성에서 이질적인 것은 인정될 수 없다는 이데올로기로 굳어지며 사회를 지배하는 효율적 장치가 되었으며, 권력이 국가에 집중되면서 이러한 규범이 강화되는 사회로 귀결되었다. 그 결과로 한국에서는 기본권의 침해가 빈번하게 발생하고 개인의 자율성이 저해되는 퇴행적 상황이 전개되고 있다. 이처럼 국가가 '정상적'

삶을 설정하는 것은 함께 존재하고 있지만 ‘존재성’을 인정받지 못하는 배제되고 소외된 소수자 개인과 집단을 낳게 된다.

한국전쟁 이후 본격적으로 시작된 해외입양을 보면 국가가 소수자를 어떻게 구성하고 만들어왔는지를 알 수 있다. 한국의 해외입양 역사는 전 지구적으로 명실공히 어느 국가와도 비교할 수 없는 특이한 족적을 남겼다. 국가는 전쟁의 참혹한 결과로 발생한 고아와 혼혈인을 위해 입양이 최선의 정책이었음을 강조해왔지만, 현재까지 해외입양이 지속되고 있는 것을 보면 그 주장은 진실이 아님을 알 수 있다. 최근의 해외입양은 요보호아동에게 안정적인 양육환경을 제공한다는 명목하에 일탈자로 낙인찍힌 미혼모의 자녀를 ‘해결’하기 위한 수단으로 활용되고 있다. 더욱 심각한 문제는 이렇게 지속되고 있는 해외입양에 대한 사회적 인식이 과거와 마찬가지로 여전히 구호와 자선의 행위로 보는 수준에 머물러 있으며 근본적인 성찰이 부재하다는 것이다.

입양은 요보호아동을 위한 복리를 목적으로 하고 있다. 그러나 현재까지 지속되고 있는 경향을 보면 표방한 목적과 달리 입양은 국가의 사회적 비용을 절감함과 동시에 결함이 있는 존재를 해외로 송출하거나 표준적 질서로 포섭하기 위해 ‘정상’ 가족의 구성원으로 편입시키는 과정이었다는 것을 알 수 있다. 초기의 입양은 경제적으로 열악한 상황에 처한 아동을 위한 것이라고 했지만 실질적으로 혼혈아동을 ‘해결’하기 위한 목적을 띠고 있었고, 이후에는 미혼모의 자녀와 이혼 또는 재혼으로 만들어진 ‘비정상적’ 가족의 자녀들을 대상으로 확대되어왔다. 이런 사실을 보면 입양이 경제적으로 어려운 사람들을 위한 조치라기보다는

국가가 추구하는 사회규범에 부합하지 않은 존재를 해결하는 방법이었다고 할 수 있다. 다시 말해 국가는 입양을 통해 요보호아동의 건전한 성장을 위한 책무를 수행하는 것처럼 보이지만, 다르게 보면 입양은 국가의 효율적 통치를 위한 방식이었던 셈이다. 이런 방식은 해외입양에 대한 비판적 여론이 형성·확산되면서 국내입양으로 전환하고자 하는 지금도 유지되고 있다. 왜 입양은 요보호아동의 복리를 위한 정책이라는 목적과는 달리 실제로는 혼혈아동이나 미혼모의 자녀를 중심으로 이루어져왔을까? 이러한 문제는 국가가 추구했던 목적에 부합하지 못하고 해외입양으로 인해 인권이 침해되는 역설적인 현실에 대한 설명을 요구하고 있다.

## 2) 연구목적

한국사회에서 입양은 매우 오래된 관습이었으며, 근대국가 형성 이전에는 혈통의 계승을 위해 아들이 없는 가정이 양자를 들이는 일이 드물지 않게 있었다. 이승만 대통령이 양자를 받아들였던 것에서도 알 수 있듯이,<sup>2)</sup> 이런 관습은 근대국가 형성 이후에도 별다른 사회적 문제로 대두되지 않았다. 반면에 현대적 입양은 가계 계승보다는 요보호아동이

---

2) 당시 한국은 봉건사회 이후 식민지배를 거쳐 근대국가를 형성하였지만, 전통사회의 관습은 여전히 일상생활 속에 강하게 남아 있었다. ‘국부(國父)’인 최고통치자가 입양을 자연스럽게 받아들였던 것을 보면 당시의 입양은 ‘필요’하다면 할 수 있는 것으로 여겨졌음을 알 수 있다.

나 부적절한 부모에 의해 양육되는 아동에게 새로운 가족을 찾아주는 것을 우선순위에 두고 있다. 하지만 좀 더 면밀하게 살펴보면 전통적 입양과 현대적 입양이 모두 '정상가족'을 구성하려는 욕구와 관련이 있음을 알 수 있다. 가계를 계승할 목적을 갖는 전통적 입양은 자녀의 부재를 채움으로써, 그리고 요보호아동의 보호 차원에서 이루어지는 현대적 입양은 부모의 부재를 채움으로써 정상가족을 완성하려고 한다. 결국 두 유형의 입양 모두 정상가족을 구성하는 방법이라는 한계를 갖는 것이다.

한국사회는 전쟁과 분단이 가져온 트라우마 때문에 사회를 지속시키기 위한 하나의 방법으로 내부 결속을 강화하는 방식을 취해왔다. 이것은 '우리/그들'을 구분하고 다름을 부정적으로 인식하게 만들었으며, 더 나아가 '순수한' 민족성을 강화함으로써 외부에 대한 포용을 약화시키게 되는 결과를 가져왔다.<sup>3)</sup> 내부와 외부의 뚜렷한 구별은 인권이 확장할 수 있는 동력을 제한하는 요인이 된다. 해외입양을 둘러싼 당사자는 친생가족과 해외입양인, 그리고 입양가족이다. 모든 인간이 동등한 인권을 누리도록 보장하는 것이 국가의 책무임에도 불구하고 왜 국가는 차별과 편견을 만들어내고 배제를 통해 입양 관련 소수자를 생산하는가? 왜 사회적 소수자가 '민주주의' 안에서 만들어지며, 그것은 왜 외부로 추방될 수밖에 없는가?

---

3) 순혈주의적 민족주의와 일국일민주의라는 특성은 초기 해외입양의 시작이 혼혈아동을 중심으로 이루어진 원인으로 작동하였다.

이 연구의 목적은 해외입양의 변화 과정을 통해 소수자<sup>4)</sup>가 국가에 의해 발생하는 구조임을 밝히는 것이다. 소수자는 자연발생적으로 태어나는 것이 아니라 국가의 차별적 작동원리에 의해 만들어지며, 그런 차별적인 사회적 인식이 사람들의 마음속에 내재화됨으로써 인간의 존엄성이 침해된다. 해외입양은 국가가 인간을 구별함으로써 소수자를 발생시키는 대표적인 예라고 할 수 있다. 따라서 이 연구는 해외입양의 변화 과정에서 채택된 정책의 흐름들을 살펴보고 문제를 발견함으로써 국가의 통치원리가 소수자 인권 친화적 정책으로 전환될 수 있게 하는 것을 목적으로 한다.

해외입양은 신성한 단일민족의 신화를 지탱하는 도구로 활용된 측면이 있다. 이것은 공고한 순혈주의적 가부장제와 경제제일주의라는 두 이념에 기초해서 작동하는데, 이 이념들의 실현에 방해가 되는 존재들로부터 구성원의 자격을 박탈한다. 해외입양의 당사자들은 사회를 지탱하는 규범, 즉 가족주의를 위협하는 존재로 낙인찍혀 소수자가 된다. 자녀를 해외로 입양 보내는 부모의 대부분을 차지하고 있는 미혼모는 사회규범을 위반한 비윤리적인 존재라는 상징에서 자유롭지 못하며 온갖

---

4) 이 연구는 해외입양 구조의 주요한 축인 친생가족(특히 미혼모로 대표되는 '결함 있는' 존재로 인식)과 해외입양인을 소수자로 규정한다. 드워킨 외(Dworkin & Dworkin 1999)에 따르면 소수자는 식별 가능성, 권력의 열세, 차별적 대우, 집단 의식의 공유, 가입의 비자발성이라는 특징을 갖는다. 해외입양인과 친생모는 이러한 소수자의 특징을 공통적으로 지니고 있을 뿐 아니라 국가의 표준적 규범에 의해 배제와 차별의 대상이 되고 있다(박경태 2008; 김재민 2106, 48 참조).

편견으로 인해 차별을 받고 있다. 특히 혼혈인의 경우에는 순수한 혈통을 기반으로 구성된 사회를 ‘오염’시키는 침입자로 규정됨으로써 사회 구성원의 자격을 박탈당하고 있다. 국가는 이러한 존재를 배제함으로써 소수자를 발생시키고 있으며 이로 인해 소수자는 차별적 공간에서 살아 가게 되는 운명에 직면한다.

국가는 통치수단으로 소수자를 발생시키는 구조를 지속적으로 재생산하고 있으며, 배제와 차별의 원리를 통해서 사회적 편견의 대상이 되는 소수자를 추방한다. 한국사회에서 입양정책은 바로 그런 방식으로 입양인을 소수자로 만들고, 동시에 추방해왔다. 즉 한국의 해외입양은 개인에 대한 국가의 효율적 통치수단으로 일국일민주주의의 기치 아래에 국가 만들기 프로젝트의 일환으로 국가주도로 진행되었으며, 이를 통해서 이질적인 존재를 추방하여 표준적인 사회를 구성해왔다(Trenka et al. 2012; Bergquist 2015). 이 연구는 한국의 해외입양 법제도가 어떤 방향으로 변화되고 있는가를 살펴보고, 언론보도 내용을 통해 사회적·경제적 조건과 사회인식의 변화를 살펴봄으로써 국가의 ‘소수자 만들기’를 분석하고자 한다.

## 2. 연구방법

이 연구는 문헌조사법에 기초하여 분석한다. 문헌연구법은 자료의 내용을 분석하고 사회를 해석/재해석할 수 있는 통찰을 제공함으로써 사

회적 맥락을 해석할 수 있게 해준다. 예를 들어 법률에 대한 해석은 사회적 상황과 환경에 따라 달라질 수 있고, 입법화 과정 역시 사회적 맥락에 영향을 받는데, 이런 맥락과 상황들을 분석함으로써 우리는 기존의 해석들을 넘어설 수 있다. 연구의 자료는 국가기록물, 입양 관련법, 언론기사들이다. 국가의 행위인 법률의 제정 과정, 그 결과물인 법률, 그리고 국가 이데올로기의 확산 역할을 하는 언론의 분석을 통해 ‘소수자 만들기’ 과정에서의 국가의 역할을 분석할 수 있을 것이다. 이와 같은 세 가지 자료들의 구체적인 내용과 그것들을 분석하는 의미를 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 자료로 사용될 문헌자료는 ① 국무회의록, ② 입양 관련법 제·개정 과정 흐름을 파악할 수 있는 국회회의록을 포함한 국가기록물, ③ 언론에 보도된 국가 정책이다. 국가기록물에는 정책을 입안하는 과정과 결정·집행을 위한 국가의 시각이 반영되고 있다. 물론 국가는 모든 구성원의 동등성을 인정한다는 전제에서 정책을 입안하고 정책을 집행하지만, 실제로는 다수의 힘에 의해 정책이 결정되고 있는 것이 현실이다. 국가기록물의 분석을 통해서 국가정책의 실행이 해외입양 구조에 끼친 영향을 밝히고, 이를 통해 국가가 소수자를 발생시키는 주도적 행위자임을 밝힐 것이다.

둘째, 입양 관련 법안의 변화를 중심으로 법제도의 흐름을 파악한다. 입양은 민법에 규정되고 있다. 그러나 민법은 입양의 일반적 내용만을 담고 있기 때문에 해외입양은 별도로 제정된 특례법에 따라 규정되어 왔다. 입양특례법의 제·개정 과정과 법률의 변화 과정을 통해 한국 사



회가 내포하고 있는 해외입양의 시각과 해외입양 구조를 추적할 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 언론은 시대적 상황을 반영하고, 정보를 제공하고, 여론의 추이를 통해 여론형성에 기여하고, 사회적 합의와 인식을 추론할 수 있는 공론장의 역할을 담당하고 있다. 즉 그 시기의 주요 사건을 다루며 사회적 이슈를 객관적 사실에 입각하여 시민에게 알리는 역할을 하는 것이다. 어떤 사안에 대해서 사회여론을 추동하는 역할을 담당하는 언론에 의해 공론장이 형성되고 사회적 의제화가 대두되면서 입법과정이 진행되게 되며, 결과적으로 제도적 변화가 이뤄지게 된다.

이 연구는 다음과 같은 연구 질문을 통해 해외입양은 국가에 의해 '구별짓기'의 방법으로 이루어졌음을 드러내고자 한다. 아래 질문은 해외입양 흐름의 시기적 특성을 해석할 수 있는 단초를 제공할 수 있을 것이다.

- ① 초기의 해외입양은 전쟁으로 발생한 고아와 혼혈아동의 위기를 해결하기 위한 긴급구호의 성격을 갖는가?
- ② 산업화시기에 해외입양이 지속된 것을 개발도상국가의 아동복지 정책의 일환으로 볼 수 있는가?
- ③ 국내입양 활성화 정책으로의 전환은 요보호아동 인권을 보장하는 최선의 방법으로 선택된 것인가?

### 3. 한국의 해외입양과 정책

#### 1) 해외입양의 시기적 특성

이 연구는 해외입양의 흐름을 3시기(형성·축진·전환)<sup>5)</sup>로 구분하여 살펴본다. 첫 번째 해외입양의 형성기는 한국전쟁부터 1960년대까지이다. 한국전쟁의 결과 국가의 기능이 사실상 무너진 상황에서, 국가가 해외 원조를 통해서 전쟁고아와 혼혈아동의 문제를 해결하려 했다는 사실을 밝힌다. 한국 사회는 전쟁의 결과로 국가기반이 무너지고 모든 사회질서가 파괴된 피폐한 상황에 직면하게 되었다. ‘국가’는 이를 복원하기 위해서는 모든 구성원이 국가를 중심으로 뭉쳐야 한다고 생각했다. 이에 따라 이질적인 존재로 표상되는 혼혈아동은 사회에서 최우선으로 축출되어야 하는 대상이 된다. 법적 제도가 마련되지 않은 상황에서 지속적으로 증가한 해외입양 수요는 합리적이고 효율적인 입양이 실행될 수

---

5) 해외입양의 흐름을 3시기로 구분한 이유는 정치적·사회적·문화적 상황에 따라 정책 주요 방향의 변화에 따른 것이다. 즉 첫 번째 시기의 특징은 ‘관습적’으로 이루어졌던 입양과 달리 해외입양의 제도가 부재한 상황에서 해외입양을 효율적이고 합법적으로 가능할 수 있도록 입법조치를 취했던 현실을 드러내고 있으며 두 번째 시기의 특징은 산업화와 맞물리면서 입양구조 역시 시장논리에 포섭되고, 이에 발맞추어 입양이 ‘축진’될 수 있도록 제도적으로 뒷받침하여 일종의 산업이 되어버린 현실과 조응한다. 세 번째 시기의 특징은 해외입양으로 인한 국제적 비판을 해소하고자 하는 목소리에 대응하면서 입양을 지속시킬 수 있도록 정책을 취하고 있는 상황과 관련된다.

있도록 고아입양특례법 제정을 추동하는 원인이 된다(김진 1962). 고아입양특례법 제정으로 인해 제도적 장치가 구축되었고, 이에 따라 해외입양은 과거의 전통적인 가계계승 입양을 넘어서 현대적 사회복지 개념에 기초해서 진행되기 시작했다.

1950년대와 1960년대에 이뤄진 해외입양 형성기의 입양정책을 통해 알 수 있는 사실은 비록 국가와 언론은 당시의 해외입양이 전쟁으로 발생한 고아와 혼혈아동의 위기를 해결하기 위한 긴급구호라는 점을 표방했지만, 실제로는 이들을 방출함으로써 순혈주의에 입각한 일국일민주의를 실천한 것에 불과했다는 것이다(김아람 2009).

해외입양은 외국의 원조기관을 중심으로 이루어졌던 것에서 국가의 제도적 틀 안으로 입양문제가 편입되면서 제도화되었다. 혼혈아동의 문제를 해결하기 위해 시작된 해외입양은 민족주의와 가부장제가 결합된 것이었다. 즉 순수한 단일민족임을 강조하는 국가에서 혼혈은 사회를 오염시키는 존재로 표상된다. 또한 혼혈은 공고한 가부장적 국가에서 사회 통념을 벗어난 부모를 둔 존재로 간주된다. 결국 혼혈아동은 국가의 표준적 질서를 강화하기 위해서는 추방되어야 할 대상이 될 수밖에 없다. 즉 사회규범을 유지하기 위하여 혼혈아동의 인권을 침해하였던 것이다. 초기 혼혈아동을 중심으로 해외입양이 이뤄진 원인은 인종주의에 기초하여 순혈주의를 강화하기 위한 국가의 전략적 차원으로 볼 수 있다. 혼혈아동을 피부색갈에 따라 분류하고 있는 혼혈아동 조사에서도 인종주의적 성격은 드러난다. 이것은 단일민족으로 구성된 역사를 자랑스럽게 생각하는 사회적 특성과 함께 서구 선진국가의 인종적 위계질서

에 따른 차별이 중첩되어 나타나는 성격으로 볼 수 있다. 해외입양 구조에서 흑인아동의 경우보다 백인아동의 수요가 높고, 보다 수월하게 입양이 이루어진다는 점을 감안하더라도 이러한 성격은 인종을 위계적으로 바라보는 서구사회의 관점을 수용하는 것이 자연스러운 것으로 인식하는 계기로 작용하는 것으로 해석할 수 있다. 이러한 인종주의에 기초한 위계적 구조는 지금까지 지속되고 있는 해외입양 구조에서 명확하게 재현된다.

두 번째 해외입양 촉진기는 1970년대 이후 산업화시기<sup>6)</sup>에 발생한 해외입양에 해당된다. 국가는 경제발전을 위한 전략을 실천하기 위해 조국 근대화 프로젝트를 가동하였다. ‘잘살아 보세’ 기획의 일환으로 파독 광부, 간호사를 비롯하여 베트남 파병 군인 등을 통해 외화를 획득하였으며, 국가주도하에 적극적으로 이주정책을 실행했다. 해외입양 역시 이주정책 전략에 포함되어 일종의 ‘수출산업’으로 발전했다. ‘혼외자’ 문제는 경제발전의 주요 역할을 담당했던 여성 노동자의 사회경제적 지위가 열악해서 발생된 측면이 강하다. 그럼에도 불구하고 국가는 지속적

---

6) 산업화중심의 발전전략과 해외입양이 증가하는 상관성은 ‘인력진출 촉진을 위한 정책과 방안’이라는 대통령문서(1969)에서 드러나듯 인력수출이 외화획득의 주요 원천으로 간주하는 것에서 드러나고 있다. 다시 말해 긴급구호의 성격에서 일정 부분 벗어난 현실에서 해외입양이 증가하는 것은 해외입양이 외화획득을 위한 구조가 되고 있음을 말해주는 것이라고 할 수 있다(국가기록원)인구정책/대통령문서 <http://theme.archives.go.kr/next/populationPolicy/archivesDetail.do?flag=1&page=1&evntId=0000021625>).

인 노동력의 확보를 위해 미혼모의 어머니 역할을 박탈하고 자녀를 해외로 송출하는 상황으로 내몰았다. 이 시기에 국가는 빈곤 해결과 인구 관리의 차원에서 요보호아동의 해외입양을 장려했는데, 결국 경제발전을 최우선으로 하는 국정운영 방식 때문에 해외입양의 문제가 공론화 될 수 없었다.

비록 명목상이라고 하더라도 입양특례법은 해외입양과 국내입양의 병행전략을 취했고, 이에 따라 해외입양의 절차를 간소화하는 한편 국내입양을 촉진할 수 있는 방안이 모색되었다. 국내입양을 촉진하기 위해서는 입양에 대한 사회적 인식을 변화시킬 필요가 있었는데, 전통적 관념을 해소하기 위한 방안으로 경제적·사회적 지위가 높은 고위층이 솔선수범하여 모범적으로 입양을 받아들이는 계획을 세웠다. 또한 국내 입양제도가 민법과 충돌되는 부분을 수정하여 원활한 입양이 가능할 수 있는 조치도 취하였다. 또한 해외입양에 대한 북한의 비판, 아동수출국이라는 국제적 비판, 그리고 입양부모의 아동폭행과 같은 사후관리 부재에 대한 비판이 제기되면서 정부는 해외입양을 전면 중단하는 계획을 세웠다. 이를 실행하기 위한 방안으로 보건사회부는 국내입양가정에 혜택을 부여하고 국내입양알선기관을 확대지정하고 양부모의 자격기준도 완화하며 불임부부의 입양자격 역시 완화하는 것을 발표했다. “아동은 가정에서 자라는 것이 바람직하다”는 아동보호원칙에 기초해 시설수용보다 일반가정에 위탁보호를 활성화하고 국내입양을 권장하는 방향으로 정책을 마련한 것이다. 이를 위해 외무부는 “해외입양아 수를 매년 10~20%씩 감축시킨 뒤 1996년 이후에는 이를 완전히 중단”할 것을 국

회에 국정감사자료로 제출했다.<sup>7)</sup> 그러나 이 계획이 제대로 실행되지 못한 채 유명무실해지면서 해외입양을 중심으로 한 기존의 입양구조는 변하지 않았다. 국가의 계획에도 불구하고 해외입양이 중단되지 않고 지속된 것은 아동복지를 위해 입양이 가장 효율적이라는 인식이 있었기 때문이다. 아동은 친부모건 양부모건 간에 부모에 의해 양육되는 것이 최선인데, 정상가족의 규범에서 벗어난 부모(예를 들어 미혼모)일 경우는 입양을 통해서라도 ‘제대로’ 된 부모를 찾아줘야 한다는 것이 일반적인 인식이었다. 이 인식은 결국 자격을 갖춘 부모와 자녀로 구성된 경우에만 가족으로 인정할 수 있다는 프레임을 강화하고 있다(강은화 2006; 권희정 2011; 김재민 2014). 또한 그렇지 않을 경우 ‘정상적’으로 성장하지 못하고 결함 있는 존재가 된다는 논리구조에서 벗어나지 못하고 있다. 따라서 입양을 아동복지의 최선의 방안으로 간주하는 인식은 다양한 가족 모델을 인정할 수 없으며 배제와 차별을 재생산하는 방향으로 사회를 고착시킬 수 있는 문제를 안고 있다(이준일 2012). 이러한 사회적 인식의 공고함은 ‘자녀양육의 사각지대’를 발생시키는 원인이 되고 있다.

세 번째 국내입양으로의 전환기는 민주화 이후 1990년대에 들어서면서 사회의 변화에 발맞추어 국내입양 중심 정책으로 전환하고 있는 시기이다. 경제발전으로 국제사회에서 한국의 위상이 높아지면서 해외입양 문제가 국제적 비판의 대상이 되었는데, 여기에서는 국가가 이를 모면하기 위해 전략적으로 국내입양으로의 전환을 시행했음을 밝히고 국

7) “고아 해외입양 96년부터 중단.”(경향신문 1990/11/28).

가가 소수자 인권에 대해서 갖는 감수성 수준이 여전히 낮다는 것을 드러낸다. 이러한 국가의 전략적 선택에도 불구하고 해외입양은 여전히 지속되고 있을 뿐 아니라, 국내입양으로의 전환 역시 활성화되지 못하고 있는 상황이다. 특히 비장애 아동과 비교하면 장애를 가진 아동의 경우 국내 가정으로 입양될 가능성이 거의 전무한 현실이다. 입양에 대한 사회적 인식이 변화되고 있음에도 불구하고 입양은 여전히 혈통 중심의 가계계승과 자녀가 없는 부부의 안정적·표준적 가족을 구성하기 위한 선택이 대부분이라는 것을 알 수 있다. 즉 아동의 입장을 최우선적으로 고려하여 이루어져야 할 입양이 여전히 자녀가 필요한 성인의 이익에 의해 취사선택되고 있는 것이다(김유경 2011).

1990년대 이후 들어서 입양정책이 국내입양을 활성화하는 방향으로 전환한 내용과 그것들을 둘러싼 입법 과정, 법안들, 그리고 언론보도들을 살펴보면 요보호아동 인권을 보장하는 최선의 방법이 아니었음을 알 수 있다. 해외입양을 국내입양으로 전환한 것은 국제사회의 비판과 저출산 문제의 해결을 위한 노력이었을 수는 있지만, 친생모와 함께 살 권리를 보장하는 것이 아닌 방향으로 추진되었다는 점에서 아동의 인권 보장을 최우선으로 고려한 것은 아니었다. 다시 말해 친생가족과 함께 살아갈 방안을 모색하지 않고 ‘자격 없는’ 부모와 자녀를 분리하여 영속적으로 상실의 경험을 겪게 하는 것이다.

## 2) 입양관련법과 제도의 변화

입양 관련법의 주요 내용은 <표 1>과 같다. 입양법제는 1950년대 전쟁의 결과로 급증한 고아와 혼혈아동을 해외로 입양시키기 위해 효율적인 입양절차를 마련하는 데에서 출발했다.<sup>8)</sup> 국가는 고아와 혼혈아동을 수용하는 시설들을 합리적으로 지도하려는 행정적 필요에 따라 1952년 10월 ‘후생시설운영요령’을 시달하였다. 이후 외국인이 우리나라 고아를 입양하는 절차를 간소하게 할 목적으로 1961년 ‘고아입양특례법’을 제정했다.<sup>9)</sup> 고아입양특례법이 제정되기 이전에는 해외입양이 무분별하게

- 
- 8) 이승만 대통령은 1952년 “먹을 것 없는 동포가 없도록 전 국민이 적극 보호하라”라는 담화문 발표를 통해 곤궁에 처한 아동의 실태를 조사하여 국가 차원에서 해결방안을 적극적으로 모색할 것을 천명하고 있다. 이러한 조치의 일환으로 1954년 국무회의에서는 “혼혈아동을 양자, 양녀로 원하는 외국인이 있는 경우에 여차한 외국인의 원망(願望)에 부응토록 조치하여라”라는 대통령 유시를 다루고 있다. 1954년 보건사회부는 전국에 분포되어 있는 혼혈아동의 현황을 조사하고 미국으로의 입양 희망자를 모집했다. 또한 고아의 해외입양이 효율적으로 이루어질 수 있도록 ‘고아양자특별조치법’을 기초했다. 입양법이 없는 상황에서도 해외입양과 관련한 국가의 적극적 개입은 1956년 국무회의 안건으로 상정된 ‘혼혈아동 해외양자를 위한 대리양자 촉진의 건’의 내용에서도 알 수 있다. 특히 입양부모의 면접의무를 생략하고 집단 송출이 가능할 수 있도록 대리입양 조치를 모색하고 있는 사실은 인권의식이 부재했음을 말해준다.
- 9) 고아입양특례법은 1955년부터 입법발의 되었다. 절차적이고 효율적으로 입양이 이루어질 수 있도록 국가 개입이 필요하다는 것을 의제화한 것으로 법제도 마련을 통해 정책화할 필요성을 논의한 것으로 볼 수 있다.



〈표 1〉 입양 관련법의 주요 내용

	제안 이유	주요 내용	시대적 상황	공포일
고아입양 특례법	외국인이 고아를 양자로 함에 있어서 간이한 조치를 취함으로써 고아의 보호와 국제협조의 증진을 도모함.	외국인이 국내아동을 입양 가능하도록 법적 절차 마련.	전쟁으로 인한 폐허와 재건정책	1961. 9.30.
입양 특례법	보호시설에 수용된 불우아동의 입양절차를 간소화하고 민법상 입양이 불가능한 부분에 대한 특례를 적용하기 위함.	요보호아동의 입양절차 마련. 민법의 특례조항으로 입양동의를 필할 경우 가능. 해외입양 절차 간소화.	산업화 정책 주도의 이민 정책 계획 실행.	1976. 12.31.
입양축진 및 절차에 관한 특례법	절차 중심의 입양제도를 요보호아동의 권익보호를 위한 복지서비스로 발전시켜 입양아동의 복지시책을 강구하여 국내입양 활성화 도모.	국내입양 내실화. 입양부모의 사전교육 및 사후관리. 미아의 경우 해외입양 시 이주허가 신중을 기할 것. 장애아동 입양 양육보조금 지급.	올림픽개최와 경제성장으로 국제사회의 비판.	1995. 1.5
입양 특례법	아동의 복리를 중심으로 국가의 관리 감독을 강화. 최선의 아동 보호는 출신 가정과 출신 국가 내에서 양육되는 것. 이를 위해 국가의 입양 정책 수립.	국내우선입양원칙. 입양부모자격강화. 입양의 법원 허가 의무화. 입양숙려제 도입. 사후관리, 정보제공을 위한 중앙입양원 설치 운영.	해외입양의 귀환과 조직화. 미혼모 조직화.	2011. 8.4

이루어졌는데, 이 법을 제정함으로써 국가는 해외입양을 체계적 관리 대상으로 편입시키게 되었다.<sup>10)</sup> 목적에서 드러나듯 고아입양특례법은

10) 고아입양특례법 제정은 해외입양이 명실상부 국가의 관리와 통제에 의해 이루어져야 하는 정책임을 선언한 의미를 갖는다. 국가재건최고회의에서 수정되어 통과된 법은 입양아동의 권리는 축소하고 입양부모와 입양국가의 이익을 우선 고려하는 경향을 띠면서 아동을 ‘수출’하는 것임을 좀 더 명확하게 드러내고 있다. 고아입양 특례법 제정과 함께 국가는 ‘해외이주법’을 제정하여 이민사업정책의 일환으로 해

고아와 혼혈아동을 외국으로 용이하게 보낼 수 있도록 절차를 간소화한 것이었다. 이런 목적은 1976년에 제정된 ‘입양특례법’에서도 그대로 유지되었다. 입양특례법은 ‘고아’라는 용어 대신에 ‘보호시설에 보호받고 있는 자’로 바꾸어 고아가 아닌 아동도 입양될 수 있도록 하였으며 민법의 규정으로 입양이 성립될 수 없었던 경우에도 특례를 적용하여 입양이 성사될 수 있도록 하였다.<sup>11)</sup> 이로 인해 고아입양특례법은 폐지되었고, 입양 대상 아동은 확대되었다. 이후 입양특례법<sup>12)</sup>은 1995년에 저조한 국내입양 실적을 개선하기 위한 목적을 갖는 ‘입양촉진 및 절차에 관한 특례법’으로 법령 변경과 함께 내용을 전부 개정하였다. 이것은 법률명에서도 명시하듯 입양정책 기조를 국내입양 활성화로 전환하고 입양을 촉진할 수 있는 사회기반을 조성하여 국내입양의 내실화를 도모하였

외입양을 촉진하는 계획을 수립하였다.

- 11) 입양특례법 제안 이유는 ‘불우아동을 건전하게 육성하고 나아가 양친가(養親家)의 권익을 옹호하고자 하는 것’으로 설명하고 있다. 입양특례법은 민법상 불가능한 국내입양 조건을 완화하여 국내입양이 이루어질 수 있도록 하고 있지만 아동의 인권보다 입양부모의 이익을 우선적으로 옹호하고 있다는 점에서 국가의 책무를 개인에게 떠넘기고자 하는 상황이 지속되고 있음을 알 수 있다.
- 12) 1987년 민주화운동 이후 재개된 보건사회부 국정감사(1988)에서 해외입양 현황이 처음으로 공개되었고, 입양 아동의 인권침해 현실이 알려짐과 동시에 국제적 비판에 직면하게 되면서 입양법률안 개정에 대한 논의가 시작되었다고 할 수 있다. 그러나 입양문제의 본질적 접근은 외면한 채 단지 국내입양 활성화를 위한 방안에만 초점을 맞추어 논의가 진행되어 한계를 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 요보호 아동의 권익보호라는 관점에서 처음으로 문제를 제기하고 있다는 점에서 의미가 있다.

다. 그러나 이 특례법은 해외입양이 국제적 비판에 직면하면서 국내입양활성화를 대안으로 선택했다는 점에서 여전히 표준적 가족모델을 강화하는 법이었다고 볼 수 있다. 이후 2011년 입양절차를 강화하여 친생가족에 의한 양육 우선이라는 원칙을 실현할 목적으로 ‘입양특례법’으로 개정하여 현재에 이르고 있다. 이 개정은 기존에 입양을 촉진하던 정책 기조와는 달리 친생가족과 아동의 권리가 우선적으로 반영이 될 수 있도록 함으로써 입양절차를 강화하였다.

초기의 해외입양이 혼혈아동을 ‘해결’하려는 민족주의적 성격이 강했다면, 최근의 해외입양은 (전통적인) 가족주의를 방어하기 위한 성격이 강하다고 할 수 있다. 사회가 다원화되고 있음에도 불구하고 입양의 본질적 속성은 변화하지 않고 있다. 현재의 입양특례법 역시 아동은 친생가족에 의해 양육되는 것이 최선이라고 말하고 있음에도 불구하고 입양가족과 친생가족을 차별하고 있으며, 특히 미혼모가족을 아직 대안적 가족모델로 인정하지 않고 있다. 이로 인해 미혼모와 자녀의 분리를 강요하는 상황이 지속되고 있을 뿐 아니라 입양 발생유형의 대부분을 차지하고 있는 실정이다(권희정 2011; 이준일 2012).

또한 현재까지 지속되고 있는 입양정책의 변화 과정은 <표 2>를 통해 개략적으로 정리할 수 있다. 이 표를 보면 한국의 입양정책은 해외입양을 기본 축으로 하여 이루어져왔으며 국가의 이해관계에 따라서 제도가 변화하고 있음을 알 수 있다.

<그림 1>을 보면 한국의 입양정책과 해외입양 추이가 상관관계를 갖고 있음을 알 수 있다. 즉 고아와 혼혈아동을 비롯한 해외입양인은 국

〈표 2〉 한국의 입양제도 및 정책흐름

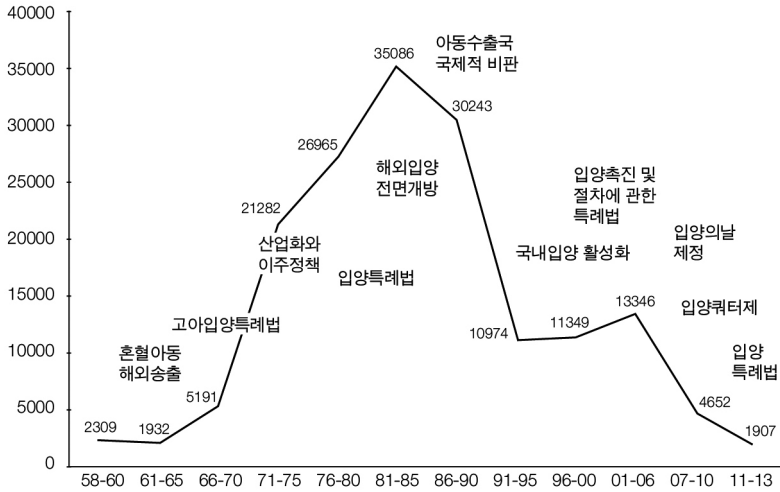
시기	입양정책 방향	추진내용
한국전쟁 이후	미국 중심의 해외입양	전쟁고아 및 혼혈아동에 대한 보호정책 추진
1961년	해외입양을 위한 법적 근거 마련	고아입양특례법 제정 입양기관(4개) 인가
1962-1970년	국내입양 활성화	'고아 한 명씩 맡아 기르기' 운동 전개
1970-1975년	해외입양의 제한	북유럽 국가들에의 입양 중단
1976년	국내입양 부양책	입양특례법 제정
1976-1980년	해외입양의 단계적 축소	1985년 해외입양 전면 중단 계획 입양사업 5개년 계획 해외입양 쿼터제 도입
1981-1988년	해외입양 전면 개방	이민 확대 및 민간외교 활성화
1989-1994년	해외입양 단계적 축소	1996년 해외입양 전면 중단 계획 국내입양 활성화 모색 가정위탁보호제 도입
1994년 8월	해외입양 전면 금지 정책 취소	
1996년	국내입양 확대 및 해외입양 자연 감소	장애아와 혼혈아동 외 해외입양 전면 중지
1997년	해외입양 연차별 감축 추진	해외입양허가의 강화
1998년	해외입양 허가의 강화 유보	해외입양허가의 완화 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 시행령과 시행규칙 입법 예고 장애아동의 입양 활성화 모색
2001년	장애아동 입양 장벽 완화	장애아동의 의료비 지급
2004년	저출산·고령화 대비 국내입양 촉진	입양의날 제정
2007년		해외입양쿼터제 실시
2011년	입양속려제 도입과 가정법원 허가	국내입양 우선 추진

주: 2000년대 이후 정책방향과 내용은 국회의안정보시스템 입법발의안을 토대로 구성하였음.

자료: 변용찬·이삼식·김유경(1999).

가에 의해 주도적으로 확대·생산되어온 것이다. 1950년대에 이뤄진 입양이 아동복리를 위한 긴급구호 수단으로 선택된 것이라고 인정한다고 하더라도, 경제발전이 급속하게 진행된 1970년대 이후에 입양이 오히려

〈그림 1〉 해외입양 숫자의 추이

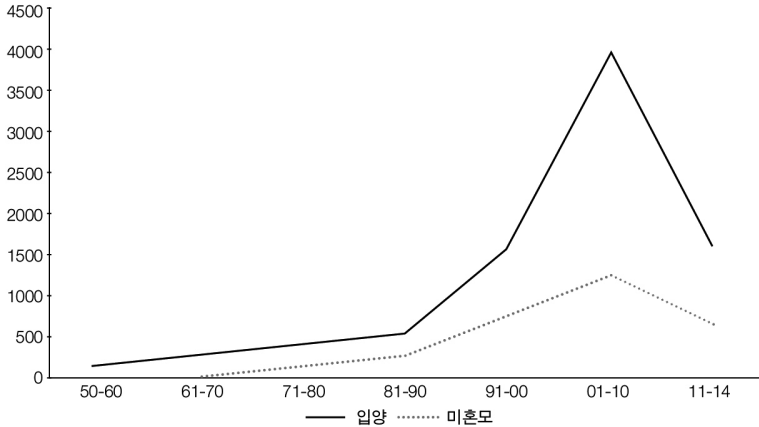


— 해외입양 추이

- 주 1) 해외입양은 1953년부터 시작되었으나 공식통계는 1958년부터 시작되었기 때문에 이전 자료는 제외한다. 참고로 1953-1957년까지의 해외입양 수는 1,228명이다(자료: 이삼돌(휘비네트) 2008).
- 주 2) 고아입양특례법이 제정된 이후 국가의 정책은 해외입양의 지속적 증가를 추진하고 있다.
- 주 3) 해외입양 현황은 보건복지부 자료를 토대로 재구성하였다.

급증한 것은 긴급구호라는 핑계를 대기가 어렵다. 아동복지라는 명목상 취해진 구호에 불과할 뿐이며, 국가는 인권책무자로서의 역할을 방기한 채 입양을 통해서 이들을 추방했다고 할 수 있다. 해외입양은 1980년대에 정점에 도달했고, 아시안게임과 올림픽 등 국제행사로 인해 한국의 현실이 노출되면서 한국은 아동수출국이라는 비판에 직면하게 되었다. 이후 IMF 경제위기의 영향으로 해외입양이 다시 증가하였지만 2000년

〈그림 2〉 언론보도 추이



주 1) 언론은 「조선일보」, 「동아일보」, 「경향신문」, 「한겨레신문」(참간: 1988년에 보도된 내용으로 한정했다.

주 2) 입양과 미혼모의 기사가 동일한 경우 각각 포함하여 추산하였기 때문에 대략적인 추이이다.

주 3) 1950~1960년대의 기사는 대체적으로 해외로 입양을 떠나는 소식을 중심으로 하는 단신기사가 많다. 미혼모의 경우 1970년 이전에는 5건의 기사가 있다. 이후 사생아 출산의 증가로 인한 사회적 문제가 대두되면서 미혼모 기사가 등장한다. 반면 1980년대 후반에는 심층적인 논쟁을 제기하는 기사가 증가하기 시작하면서 다양하게 다루어지고 있다. 해외입양인의 성공담을 소개하거나 해외입양을 비판하면서 국내입양의 정책 전환을 촉구하는 등의 기사가 나오고 있다. 1990년대 후반에는 국내입양 활성화를 위해 공개 입양한 가족을 소개하는 기사와 입양기관의 광고(1997년 이후)가 등장하기 시작한다. 광고의 주요 표어는 대한사회복지회의 「이젠 기쁨입니다」 새로운 가족을 만나는 기쁨 「입양」, 홀트아동복지회의 「키워보니 남의 아이가 아니더군요」 ...그렇습니다. 쉽지 않은 결정이었지만 어느새 입양이란 말조차 잊게 되었습니다」 등이 있다.

대 이후 감소추세로 전환되었는데, 이것은 국제사회의 비판, 시민사회의 확장, 그리고 정치적·사회적 조건의 변화로 인해 국가정책의 전환이 이루어진 결과라고 볼 수 있다.

최초의 입양법제인 고아입양특별법이 제정된 이후 일관되게 관통하

고 있는 국가의 인식은 입양을 사회복지 실천, 특히 요보호아동을 위한 정책이라고 보는 것이다. 5·16 군사쿠데타로 시작된 군부정권의 장기지속은 입양정책의 주도적 행위자의 역할을 국가가 담당하게 하였고, 이에 따라 입양은 국가의 국정운영에 따라 관리와 통제의 관점에서 실행되었다. 1987년 민주화운동의 결과로 시민사회영역이 확장되고 공론장이 형성될 수 있는 조건이 마련됨으로써 사회적 거리감을 좁혀나갈 수 있는 여론이 형성되고 사회인식의 변화가 생기게 되었다. 그 결과로 국가주도적 정책 형성과정은 변화를 맞이하게 되었다. 여론형성의 주도적 역할을 담당하는 언론에 등장하고 있는 입양관련 흐름의 변화는 <그림 2>에서 볼 수 있다. 이 그림을 보면 입양에 대한 사회적 인식이 확장되기 시작한 2000년대 이후에 언론보도가 큰 폭으로 증가하는 것을 알 수 있다. 언론 추이를 통해 유추할 수 있는 것은 입양에 대한 인식의 변화이다. 입양을 전통적 의미인 가계계승 차원의 사적 개인 간의 문제로 이해하고 이루어졌던 시기에는 해외입양의 송출소식을 단순히 보도하는 경향을 띠고 있었지만, 가계계승이 아닌 요보호아동의 복지차원으로 입양 흐름이 전환되고 해외입양이 갖는 모순적 상황이 사회적 문제로 이슈화되는 시기에는 언론의 논점도 변화하였다. 이 시기의 언론은 해외입양의 구조를 바라보는 긍정적 입장과 비판적 시각이 경합하는 공론장의 역할을 하고 있다. 이러한 경향은 입양과 관련된 사회경제적 조건과 여론의 변화를 언론이 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다.

## 4. 해외입양 관련 정책에서의 인권의 부재

### 1) 고아입양특례법과 해외입양의 출발

민법에 규정되었던 입양과 달리 특례를 규정할 필요성에 의해 1961년 고아입양특례법이 제정되었다. 고아입양특례법을 제정하기 위한 국가의 노력은 <표 3>의 제안 내역에서도 드러난다.

고아입양특례법은 요보호아동의 합법적인 입양절차를 마련하고 있다는 점에서 이후 제정된 입양특례법과 근본적으로 차이가 없다. 그러나 입양대상을 ‘고아’로 한정하여 명시하느냐, 요보호아동을 포함하느냐의

<표 3> 고아입양특례법 제안 내역

의안명	제안자	제안일자	의결결과	본회의 의결일
고아입양특례법안	정부	1955.7.23.	회기불계속폐기	
고아입양특례법안	정부	1957.6.17.	회기불계속폐기	
고아입양특례법안	정부	1958.6.23	회기불계속폐기	
고아입양특례법안	정부	1959.1.30.	회기불계속폐기	
고아입양특례법안	정부	1959.2.23.	회기불계속폐기	
고아입양특례법안	정부	1960.12.1.	회기불계속폐기	
고아입양특례법안	정부	1961.1.31.	회기불계속폐기	
고아입양특례법안 <sup>1)</sup>	문교사회위원장	1961.9.12.	수정가결	1961.9.20.
고아입양특례법 중 개정법률안	정부	1964.12.8.	대안반영폐기	
고아입양특례법 중 개정법률안(대안)	보건사회위원장	1966.2.11.	원안가결	1966.2.14.
고아입양특례법 중 개정법률안	법제사법위원장	1975.12.12.	원안가결	1975.12.17.

주: 1) 고아입양특례법은 국회본회의 의결이 아닌 국가재건최고회의 제49차 상임위 상정·의결임.

자료: 국회의안정보시스템.



차이가 있다. 또한 고아입양특례법이 해외입양을 규정하고 있는 것과 달리, 입양특례법은 해외입양과 함께 민법 규정에 의해 입양이 성사되지 않는 요보호아동의 국내입양이 가능할 수 있도록 특례를 적용한다는 점에서 차이를 갖는다.

고아입양특례법 제정 과정에서 드러난 고아와 혼혈아동에 대한 국가의 인식은 위기에 처한 아동의 긴급구호라는 점을 표방하고 있었지만 실제로는 이들의 방출을 통해 순혈주의에 기초한 일국일민주의를 실천하고 있었음을 알 수 있다. 혼혈아동의 문제를 해결하기 위해 제도화된 해외입양 정책은 민족주의와 가부장제가 결합된 것으로 국가의 표준적 질서를 강화하기 위한 도구로 활용되었다. 즉 사회규범을 유지하기 위하여 혼혈아동의 인권을 침해한 행위였다.

## 2) 산업화와 입양특례법

국가주도의 산업화 정책이 본격적으로 실행된 1970년대 이후 입양은 국가발전을 위해 개인의 이익은 희생될 수 있다는 사회적 인식의 관통과 관련하여 해석할 수 있다. 1976년 제정된 입양특례법은 명목상 해외입양과 국내입양의 병행전략을 취하고 있었지만 결과적으로 해외입양을 급증하게 한 국가차원의 기획이라고 할 수 있다.<sup>13)</sup>

---

13) 이러한 해외입양의 증가는 결과적으로 국제사회로부터 고아수출국이라는 오명을 받게 되었다. 이에 국가의 대응전략은 “요보호아동을 건전하게 육성 보호하기 위하

〈표 4〉 입양특례법 제언 내역

의안명	제안자	제안일자	의결결과	본회의 의결일
입양특례법안	정부	1976.7.21.	수정가결	1976.12.16.
입양특례법개정법률안	정부	1994.11.1.	수정가결	1994.12.16.

자료: 국회의안정보시스템

입양특례법 제정은 산업화 중심의 국정운영에 발맞추기 위해 수출주도 정책과 함께 외화획득의 최적의 수단으로 간주되었던 인적자원<sup>14)</sup>을 활용하기 위한 방법으로 초기 혼혈아동을 중심으로 했던 해외입양을 국내의 아동 역시 가능할 수 있도록 입양법을 완화하여 제정한 것으로 볼 수 있다. 이것이 갖는 근본적인 문제는 정상 가족이테올로기가 작동하는 현실에서 건전하게 성장할 수 있도록 자격을 갖춘 부모를 찾아주는 명목이지만 이면에는 인간을 상품화하여 매매할 수 있다는 인식<sup>15)</sup>

여 입양사업 개선대책을 수립”하라는 국무회의를 통해 해외입양의 전면 중단을 목표로 제시하기도 하였다(국무회의록 1981/2/24). 이러한 국가정책의 한계는 ‘입양’을 요보호아동을 위한 최선의 복지로 간주했기 때문에 입양에 대한 사회적 인식을 고려하지 않고 있다는 점이다. 결국 국제사회의 비판에 직면했음에도 불구하고 국가의 책임보다 개인에게 떠넘기고자 했기 때문에 해외입양 금지 계획은 철회되고 해외입양은 지속될 수밖에 없었던 원인이 되었다.

14) 위 주5) 참조.

15) 해외입양이 외화획득의 수단으로 입양기관의 돈벌이 수단이 되고 있음을 지적하고 있는 『한겨레신문』(1989/9/27)의 “입양아 확보 위해 ‘뒷돈’ 홀트 아동복지회 등 고아원·병원마다 ‘연고권’ 다져”의 내용에서도 해외입양이 지속되는 원인이 자본주의적 상품화와 연결되어 있음을 알 수 있다.

〈표 5〉 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 제안 내역

의안명	제안자	제안일자	의결 결과	본회의 의결일
입양촉진 및 절차에 관한 특례법 중 개정법률안	정부	1998.11.17.	원안가결	1998.12.17.
입양촉진 및 절차에 관한 특례법 중 개정법률안	의원	2001.10.24.	수정가결	2004.2.9.
입양촉진 및 절차에 관한 특례법 중 개정법률안	의원	2004.8.18.	수정가결	2005.3.2.
입양촉진 및 절차에 관한 특례법 중 개정법률안	의원	2005.11.30. 2006.1.20. 2006.3.6. 2007.5.9. 2007.9.14. 2008.9.9. 2009.4.3. 2009.5.8. 2009.7.30. 2009.10.15. 2010.3.10. 2010.3.17. 2011.5.4.	임기만료 폐기	
입양촉진 및 절차에 관한 특례법 중 개정법률안	의원	2008.10.8.	철회	
입양촉진 및 절차에 관한 특례법 중 개정법률안	의원	2008.11.28. 2010.4.6. 2010.5.11.	대안반영 폐기	
헤이그 국제아동입양 협약 비준동의안 제출 촉구 결의안	의원	2010.5.11.	수정가결	2011.3.10.
입양촉진 및 절차에 관한 특례법 중 개정법률안	정부	2010.12.30	대안반영 폐기	

자료: 국회의안정보시스템.

이 깔려 있다는 것이다.

### 3) 입양특례법과 인권

입양 관련 법률의 제안과 변화 과정에서 확인할 수 있는 특이점은 애초에는 국가가 주도적으로 제안하고 실행하였던 법률이 1990년대를 경유하면서 2000년대 이후에는 의원을 중심으로 입법발의가 활발하게 이루어지고 있다는 것이다. 이것은 정치적 조건이 권위적 통치를 벗어나 민주화를 성취한 이후에 정치공간이 활성화되어서 나타난 것으로 볼 수 있지만, 동시에 입양을 바라보는 사회적 인식의 변화가 반영된 결과라고 할 수 있다. 즉 민의를 대변하는 대표자가 의회에서 입법활동을 하면서 사회적 상황과 여론을 고려하여 발의를 하게 된 것이며, 이러한 활동이 가능한 방향으로 사회적·정치적·경제적 지형이 변화되고 있는 것이다.

특히 2011년 전면개정된 입양특례법은 당사자인 해외입양인과 친생가족이 입법 과정에 참여할 수 있었다는 점에서 입양을 둘러싼 지형이 변화하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 요보호아동이 친생가족과 함께 살아갈 수 있도록 사회적 안전망을 구축하기보다 입양을 우선적으로 고려하고 있다는 점에서 인권이 침해될 수 있는 한계가 있다(Trenka 2011).

국가정책적 관점은 입양조치의 목적을 요보호아동에게 대체가정을

---

16) 입양특례법 개정 이후 법원의 허가를 의무화하는 등 절차가 복잡해지면서, 아동을

〈표 6〉 입양특례법(2011)개정 이후 법률안 제안 내역

의안명	제안자	제안일자	의결결과	본회의 의결일
입양촉진 및 절차에 관한 특례법 중 개정법률안(대안)	보건복지 위원장	2011.6.28.	원안가결	2011.6.29.
입양촉진 및 절차에 관한 특례법 중 개정법률안	의원	2011.10.12. 2011.12.9.	임기만료폐기	
국제입양에 관한 아동의 보호 및 협력에 관한 협약 비준동의안 제출 촉구 결의안	의원	2012.6.27.	수정가결	2012.9.27.
입양특례법 일부 개정법률안 <sup>16)</sup>	의원	2012.7.6. 2013.1.18. 2013.11.18. 2014.4.3. 2014.7.11. 2014.12.5 2015.1.14. 2015.4.17.	계류	
입양특례법 일부 개정법률안	의원	2014.6.23.	수정가결	2015.4.30.

자료: 국회의안정보시스템.

양육할 수 없는 상황에 직면한 미혼모가 아동유기 등의 범죄를 저지를 가능성이 증가할 수 있다는 이유로 새로운 개정법률안이 제출되고 있다. 특히 2013년 일명 ‘코제트 법’의 발의 내용은 미혼모의 자녀일 경우에 출생신고 없이 입양이 가능한 내용을 담고 있다. 이러한 내용은 결국 미혼모=아동유기라는 등식을 성립하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 즉 미혼모는 잠재적 범죄자가 될 가능성이 존재하기 때문에 범죄를 예방하는 차원에서라도 입양을 용이하게 해야 한다고 주장하는 것이다. 최근 사후관리의 중요성과 관리강화를 중심으로 수정된 법안은 2013년에 미국으로 입양 간 아동이 양부의 폭행으로 사망한 사건을 계기로 촉발된 사회적 논쟁을 반영하고 있다.

제공하는 것으로 본다. 그러나 입양구조의 이면을 보면 국가정책의 방향은 해외입양의 주요 대상이 되고 있는 친생모와 입양아동을 관리하는 방식으로 전개되어왔음을 알 수 있다. 입양은 (출산)여성의 사회경제적 위치에 따라 결정되어왔고, 여성과 아동의 인권을 박탈하는 방식으로 구현되어 왔다. 입양을 보내도록 압박받는 친생모는 사회적·경제적·문화적으로 우리 사회의 표준적 질서를 위반하는 행위자였다. 입양아동의 ‘무책임’한 어머니로서의 기지촌 여성, 저임금 노동자, 미혼모는 자녀를 양육할 자격을 상실한 존재로 여겨졌다. 결국 국가의 법제도에 의해 이뤄진 입양은 결합 있는 존재로부터 아동을 분리시키는 것이었으며, 이런 제도는 입법 과정에서 친생모의 입장을 철저히 배제해왔다.

정책의 결정과 조정 과정이 의회를 중심으로 이루어지고 있는 현실에서, 의회에 해외입양인을 대표하는 대리인이 없다는 사실은 해외입양의 근본적인 문제가 의회에서 제대로 다뤄지기 어려움을 의미한다. 그동안 입양이 입법 과정에서 논의되어온 과정을 살펴보면 입양을 둘러싼 대립이 극명하게 나타나지 않았다는 것을 알 수 있다. 이것을 통해 유추할 수 있는 것은 입양이 정치적으로 민감한 것으로 받아들여지지 않고 있다는 것이다. 즉 입양은 ‘불쌍한’ 존재를 위한 장치이며 요보호아동을 보호하기 위한 복지라는 것이 매우 일반적인 인식이기 때문에, 굳이 다른 대안적 방법을 찾기 위해 대립할 필요가 없었다고 할 수 있다. 따라서 바람직한 입법을 위해서는 사회적 인식의 전환이 함께 이루어질 필요가 있다. 구체적으로 정책 과정에서 여론을 형성하고 심도 있는 토론이 가능하게 할 수 있는 공론장이 형성되어야 한다.

해외입양에 대한 논쟁은 기본적으로 입양을 바라보는 프레임의 차이에 기인한다. 전통적 성격의 입양, 즉 가계를 계승할 목적으로 비밀 입양이 지속되는 상황에서 요보호아동의 복리문제를 해결하기 위해 대체 가족을 구성해주는 것이 더욱 합리적인 방법이라는 인식을 토대로 국내에서 가정을 찾지 못하면 외국에 보내더라도 부모를 찾아주는 것이 아동의 입장에서 더욱 적절한 대안으로 제시된다. 반면 아동의 정서와 정체성 형성을 위해 가장 최선의 방법은 친모와의 관계를 통해 이루어진다는 입장에서 입양은 불가피한 상황에 의해 부모가 부재하거나 유기된 경우를 제외하고 친모와의 친밀감 형성이 가장 중요한 것으로 고려해야 하기 때문에 친모와 함께 살아갈 수 있는 조건을 구축하는 것이 우선임을 강조한다. 즉 입양을 둘러싼 논쟁은 결국 아동의 건전한 성장이라는 공통분모를 갖지만 ‘건전한’ 성장을 인식하는 차이에 기인하는 것이다. 경제적 풍요나 표준적 질서에 어긋나지 않는 상태를 건전한 성장으로 보느냐 아니면 친모와의 친밀감 형성을 통해 아동의 정서적 측면을 중요한 것으로 보느냐의 차이에서 비롯되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 헤이그협약이 규정하고 있는 것처럼 입양은 최후의 불가피한 상황에 직면할 경우에만 성립되어야 한다는 사회적 합의가 전제될 필요가 있다.

결국 국가는 해외입양을 통해서 소수자를 발생시키고 관리하는 데 핵심적 역할을 담당하고 있었다는 것을 알 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 소수자 인권 친화적 사회로 전환되어야 한다는 것을 지적하면서, 이것을 이룰 수 있는 방안을 제시하는 것이 본 연구가 갖는 의미라고 할 수 있다.

## 5. 결론

국가는 입양을 요보호아동에게 최선의 안전망을 제공하는 복리증진 임을 표방하였지만 오히려 인간의 존엄성을 훼손하는 행위일 수 있음을 살펴보았다. 이 연구는 한국의 해외입양을 반추하여 급속히 변화해가고 있는 사회에서 무엇이 인권적 관점이고, 무엇이 아동과 친생부모에게 최선의 대안을 모색하고 성찰할 것을 제기한 것이다.

한국의 입양 흐름은 민법에 규정되지 않은 입양을 가능케 하기 위해서 법적 조치를 마련하기 시작했고, 그 이후 여러 번의 변화를 겪으면서 아동의 인권을 우선적으로 고려하는 방향으로 현재에 이르고 있다고 할 수 있다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 입양은 많은 문제점을 내포하고 있다. 기본적으로 입양은 최후의 선택지로 남아 있어야 하지만, 요보호아동 복지를 위해 우선적으로 실행되어야 한다는 국가의 인식은 여전하다. 입양의 흐름을 볼 때 아동복지의 차원으로 진전되고 있다는 점에서 긍정성을 인정할 수 있다. 그러나 입양으로 발생하고 있는 문제를 국내입양 활성화로 해결하고자 하는 정책은 요보호아동에 대한 보호를 해외입양에 의존하고 있는 현실을 타개하기 위한 임시방편에 불과하다. 따라서 국가의 입양정책은 좀 더 구체적으로 아동의 인권을 증진하는 방향에서 출발해야 할 것이다. 또한 우선적으로 검토할 필요가 있는 친생가족, 특히 미혼모 가족이 편견 없이 생활할 수 있는 사회적 조건을 마련하는 것이 필요하다.

해외입양의 구조와 그 변화는 국가가 소수자를 적극적으로 생산하는



행위자였다는 것을 알려준다. 이 연구는 해외입양이 사회문화적으로 열악한 상황에 처한 친부모와 요보호아동의 복리를 위한 해결책이 결코 아님을 드러내고자 하였다. 해외입양이 본격적으로 시작된 시기부터 현재까지 국가는 스스로의 의무를 방기한 채 주요 역할을 민간영역에 떠넘김으로써 차별과 편견의 고통을 겪을 수밖에 없는 수많은 소수자를 양산하였다. 국가의 정치경제적 조건이 열악했던 시기에는 상황을 핑계로 자국민 보호라는 의무를 외면하였고, 저출산 문제가 심각하게 대두되는 현재에는 표준적 인간상을 벗어난 존재의 '버려짐'에 대해 책임을 다하지 않고 있다. 결국 국가가 책임 있는 역할을 하지 않음으로써 인권침해가 발생하는 것이다(조효제 2007).

해외입양이 변화해온 흐름을 보면, 인권 인식이 성장함으로써 사회구조적 변화를 이끌어내고 여론을 변화·형성할 수 있었으며, 이를 토대로 국가정책을 재구성하는 발판을 만들 수 있었음을 알 수 있다. 또한 소수자인권 친화적 사회를 이루기 위해서는 큰 틀에서의 국가정책의 변화가 필요하다. 국가의 결속을 위해 기존 가치를 수호해야 하는 상황과 급속하게 변화하는 세계 질서 사이에서 인간의 기본권을 보장하기 위해서는 기본원칙이 필요하다. 국가의 강력한 통치 아래에서 사고하던 것과 달리 세계시민의 관점에서 인간을 바라보는 시각으로 확장할 필요가 있다. 한국사회가 직면하고 있는 다문화와 저출산이라는 새로운 양상은 앞으로 전개될 입양 문제와 관련하여 불가피하게 발생할 경우에도 입양인의 인권을 위한 최선의 방법 모색과 함께 미혼모에 대한 인식개선을 넘어 대안적 가족을 구성할 수 있는 구체적 방안에 대해 소수자인권

친화적 관점을 요구할 필요가 있다. ~~이~~

## 참고문헌

- 강은화. 2006. “미혼모의 양육권 보장을 위한 논의.” 『한국여성학』 제22권 제3호.
- 권희정. 2011. “인권, 모성권, 아동복지 측면에서 본 비혼모를 둘러싼 쟁점들.” 『이화젠더법학』 제2권 제2호.
- 김아람. 2009. “1950년대 혼혈인에 대한 인식과 해외입양.” 『역사문제연구』 제22호.
- 김유경. 2011. “우리나라 입양실태와 정책과제.” 『보건·복지 Issue & Focus』 제73호.
- 김재민. 2014. “엄마에게 아이를 빼앗는 사회.” 김동춘·김명희 편. 『트라우마로 읽는 대한민국』. 역사비평사.
- \_\_\_\_\_. 2016. “한국의 해외입양 정책 연구.” 성공회대학교 사회학과 박사학위논문.
- 김진. 1962. “고아입양특례법.” 『법학』 제4권 제1·2호.
- 박경태. 2008. 『소수자와 한국사회』. 후마니타스.
- 변용찬·이삼식·김유경. 1999. “우리나라 입양제도 개선에 관한 연구.” 한국보건사회연구원.
- 이준일. 2012. 『가족의 탄생』. 고려대학교출판부.
- 조효제. 2007. 『인권의 문법』. 후마니타스.
- 이삼돌(토비아스 휘비네트 Tobias Hübinette). 2008. 『해외입양과 한국 민족주의 (Comforting an Orphaned Nation)』. 뿌리의 집 역. 소나무.

- Trenka, Jane. J. 2011. "Internationally Adopted Koreans and the Movements to Revise the Korean Adoption Law." 『이화젠더법학』 제2권 제2호.
- Bergquist, Kathleen Ja Sook. 2007. *International Korean Adoption: A Fifty-year History of Policy and Practice*. Routledge(유진월 역. 2015. 『한국 해외입양』. 뿌리의 집).
- Dworkin, A. G. & R. J. Dworkin. 1999. *The Minority Report: an introduction to racial, ethnic, and gender relations*. Third Edition. Harcourt Brace & Company.
- Trenka, Jane. J., Julia. C. Oparah, and Sun Yung Shin. 2006. *Outsiders within: Writing on Transracial Adoption*. South End Press(뿌리의 집 역. 2012. 『인종간 입양의 사회학』. 뿌리의 집).

국가기록원(<http://www.archives.go.kr>)

국가법령정보센터(<http://law.go.kr>)

국회의록시스템(<http://likms.assembly.go.kr/record>)

국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>)

국회입법조사처(<http://www.nars.go.kr>)

국회예산정책처(<http://www.nabo.go.kr>)

한국언론진흥재단(<http://www.mediagaon.or.kr>)

조선일보아카이브(<http://srchdb1.chosun.com>)

뉴스라이브러리(<http://newslibrary.naver.com>)

Abstract

## The Absence of Human Rights in South Korea's Overseas Adoption Policy

Kim, Chae Min

Sungkonghoe University

This study aims to clarify that overseas adoption phenomenon has been occurred leading by the Korean government in South Korea. The national policies of the overseas adoption have developed toward violating human dignity based on a principle of discrimination. This study explores tendencies of the national policies selected in the overseas adoption change process and seeks a possibility to change the national principle of rules toward to the policies of friendly human rights.

The structure of the overseas adoption could be primarily divided into three periods. It is seen that the policies also have been changed based on the periodical features. The period of formation corresponds to war orphans and mixed-bloods after the Korean War, the period of promotion corresponds to the movement policy during the industrial period from the view of population management, and the period of change corresponds to the institutional change along with changing into the domestic adoption. It has revealed that the policy that implemented as a name of the best policy in order to protect children as the welfare avoided the responsibility of protection for the native people and led to produce social minorities who had to face with discrimination and prejudice. New aspects as names of multicultural society and low birthrate in the Korean

society has been facing with are needed to reflect on alternative for the children and their biological parents by questioning what a humanitarian perspective is which is related to the issues can be developed regarding to the adoption in the future.

■ **Keyword:** Overseas Adoption, Special Laws of Adoption, 'Normal' Family, Rights of Adoptees, Unwed Mother

투고 : 2016/9/30   심사 : 2016/10/17   확정 : 2016/11/6