아동중심 입양 2차 포럼

헤이그국제아동입양협약
우리는 언제 비준하는가?

일시 '22. 4. 6.(수), 15:00~17:20

장소 정부서울청사 별관 대강당

LIVE 무관중 온라인(유투브) 생중계로 진행
www.youtube.com / 저출산고령사회위원회

주최 대통령직속 저출산고령사회위원회 Presidential Committee on Ageing Society and Population Policy

주관 대통령직속 저출산고령사회위원회 Presidential Committee on Ageing Society and Population Policy 굿네이버스 세이브더칠드런 초록우산 어린이재단

아동중심 입양 2차 포럼

헤이그국제아동입양협약 우리는 언제 비준하는가?

일시 '22. 4. 6.(수), 15:00~17:20

장소 정부서울청사 별관 대강당

LIVE 무관중 온라인(유투브) 생중계로 진행
www.youtube.com / 저출산고령사회위원회

P · R · O · G · R · A · M

개 회 15:00~15:10 (10분)	
환 영 사	박진경 (저출산고령사회위원회 사무처장)
영상 축사	권덕철 (보건복지부 장관)
발제 및 토론 15:10~17:10 (120분)	
좌 장	**노충래**(이화여자대학교 사회복지학과 교수, 임상사회복지 박사) - 이화여자대학교 아동가족연구소 소장, 한국아동복지학회 회장 역임
발 제	**안문희** ▶ 헤이그협약비준과 우리의 현황·개선방안 - 한국법학원 연구위원(법학박사), 입양제도 개선방안에 관한 연구('18) Laura Martinez-Mora ▶ 헤이그협약의 주요원칙 및 한국에 대한 제언 - 헤이그국제사법회의(HCCH) 상설 사무국 서기관(변호사), 헤이그입양협약 이행 책임자 David M Smolin ▶ 한국이 협약비준 준비 단계에서 고려할 사항 및 향후 과제 - 국가 간 입양 국제전문가, 미국 샘포드대 로스쿨 법대교수/아동·법률·윤리 센터장
토 론	(입양당사자) **Eirik Hagenes** ▶ 해외입양인이 바라는 입양 - 해외입양인연대 사무총장, 노르웨이 입양인 (입양당사자) **전현숙** ▶ 해외입양인의 생모가 바라는 입양 - 진실의자리(해외입양인 생모·부 자조모임) 대표, 해외입양인(미국) 생모 (가정법원 판사) **정동혁** ▶입양결정과 아동중심 입양 - 서울가정법원 부장판사, 아동입양 전담 판사 (변호사) **강정은** ▶입양의 아동 최우선의 원칙과 국가 역할 - 사단법인 두루 변호사, 국가인권위원회 아동인권전문위원회 전문위원
정리 및 폐회 17:10~17:20 (10분)	

C · O · N · T · E · N · T · S

아동중심 입양 2차 포럼

헤이그국제아동입양협약 우리는 언제 비준하는가?

01 환영사 6

| 박진경 | 저출산고령사회위원회 사무처장

02 영상 축사 8

| 권덕철 | 보건복지부 장관

03 발제문

| 안문희 | 헤이그협약비준과 우리의 현황·개선방안 11
한국법학원 연구위원(법학박사), 입양제도 개선방안에 관한 연구('18)

| Laura Martinez-Mora | 헤이그협약의 주요원칙 및 한국에 대한 제언 31
헤이그국제사법회의(HCCH) 상설 사무국 서기관(변호사), 헤이그입양협약 이행 책임자

| David M Smolin | 한국이 협약비준 준비 단계에서 고려할 사항 및 향후 과제 37
국가 간 입양 국제전문가, 미국 샘포드대 로스쿨 법대교수/아동·법률·윤리 센터장

04 토론문

| Eirik Hagenes | 해외입양인이 바라는 입양 61
해외입양인연대 사무총장, 노르웨이 입양인

| 전현숙 | 해외입양인의 생모가 바라는 입양 67
진실의자리(해외입양인 생모·부 자조모임) 대표, 해외입양인(미국) 생모

| 정동혁 | 입양결정과 아동중심 입양 73
서울가정법원 부장판사, 아동입양 전담 판사

| 강정은 | 입양의 아동 최우선의 원칙과 국가 역할 79
사단법인 두루 변호사, 국가인권위원회 아동인권전문위원회 전문위원

환 영 사

저출산고령사회위원회
사무처장 **박 진 경**

안녕하십니까.
대통령직속 저출산·고령사회위원회 사무처장 박진경입니다.

먼저 '헤이그국제아동입양 협약 우리는 언제 비준하는가' 아동중심 입양 2차 포럼을 굿네이버스, 세이브더칠드런, 초록우산 어린이재단과 공동으로 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

이번 포럼을 위하여 헤이그협약 사무국에서 협약이행을 책임지고 계시는 로라 마티네즈 모라 서기관님과 미국의 국가 간 입양 국제전문가이신 데이비드 스몰린 교수님이 영상발제를 보내주셨으며, 아동 권리증진과 복지향상을 위해 노력하고 계시는 권덕철 보건복지부 장관님도 영상축사를 보내주셨습니다.

한국에서는 좌장으로 노충래 교수님, 발제자로 안문회 박사님, 토론으로 현장에서 실무를 맡고 계신 정동혁 판사님, 강정은 변호사님이 참여해 주셨습니다. 또한 에이릭 하게네스 사무총장님과 전현숙 대표님이 해외입양 당사자의 실감나는 목소리를 전하고자 참여하고 계십니다.
사회적 관심이 어느 때보다 절실한 주제인 만큼 정말 반갑고 든든합니다.

우리나라는 2003년 UN아동권리위원회의 권고에 따라 10년 후인 2013년 헤이그국제아동입양협약에 서명함으로써 가입의지를 표명하였습니다. 그 후 비준에 앞서 선행되어야할 협약기준에 맞는 입양특례법 개정 및 국가 역할이 여전히 미흡하여, 가입 이후 10년 가까운 현재까지 비준을 받지 못하고 있는 현실입니다. 급기야 얼마 전 한국이 인도 중국을 제치고 해외입양 3위 국가라는 소식을 마주하기에 이르렀습니다.

국제입양 전문가들은 선진국 반열에 올라선 한국에서 여전히 자국내 시스템 내에서 아동을 보호하지 못하고 해외로 입양을 보내는 것을 보며 많은 의문을 갖습니다.
이를 두고 몇몇 나라의 사례에서처럼 모라토리움 선언을 통해 해외입양을 일시중단하고서라도, 친생가족에 대한 지원을 우선적으로 강화할 것을 권고하기도 합니다.
물론 친생가족지원이나 국내입양 활성화가 한국적 사정으로 인해 더디게 변화할 것이 예상되어 해외입양 중단부터하자는 의견에 우려를 하기도 합니다.
그러나 아동 중심 관점에서 원가정우선지원 원칙과 최후의 수단으로 해외입양이어야한다는 헤이그협약에는 모두가 동의하기에 과정상 방법에서의 차이는 얼마든지 극복할 수 있을 것입니다.

또한 아동권리를 보장하고 나아가 아동의 이익이 최우선시 되는 아동보호와 입양을 위하여 국제적 수준의 아동보호체계와 친생가족지원을 강조하고 있는 헤이그국제아동입양협약비준은 더 이상 미룰 수 없는 과제입니다.

이러한 상황을 인식하고 저출산고령사회위원회는 저출산·고령사회기본계획이 시행된 이후 처음으로 제4차 기본계획(2021~2025)에서 입양결정을 비롯한 입양절차 전반에 있어 아동 이익 최우선 원칙을 위한 국가 및 지자체 책임 등 공적 책임 강화를 발표하고, 입양특례법 개정을 비롯하여 국가주도 국내외 입양체계 구축 방안을 모색하기 위해 노력하고 있습니다.

이를 위해 위원회는 포럼에 앞서 오늘 굿네이버스, 세이브더칠드런, 초록우산 어린이재단과 협약을 체결하였으며, 헤이그입양협약비준을 위해 캠페인을 공동 추진하고, 입양을 포함하여 아동에 대한 모든 정치·사회·경제적 제도와 정책이 아동 최우선 원칙하에 실현될 수 있도록 사회적 역할 및 인식 확산을 위해 함께 노력할 계획입니다.

오늘 포럼을 통해 이 땅에 태어난 모든 아이들이 모두의 아이라는 핵심 가치에 입각하여 해외입양에 대해 다시 생각해보고, 아동 중심의 입양정책을 위해 기존의 관성 틀과 인식을 뛰어넘는 다양한 대안들이 논의되고 실천으로 이어지길 기대합니다.

함께 하신 모든 분들의 건강과 행복을 기원하며, 모든 아동이 행복해지는 그날까지 함께 해주시길 부탁드립니다. 감사합니다.

2022년 4월

저출산고령사회위원회 사무처장 **박 진 경**

영상 축사

보건복지부 장관
권 덕 철

안녕하십니까. 보건복지부 장관 권덕철입니다.

아동 최선의 이익이 실현되는 입양정책을 모색하기 위해 '헤이그협약 우리는 언제 비준하는가?'라는 주제로 열리는 아동중심 입양 2차 포럼의 개최를 진심으로 축하드립니다.

오늘 뜻깊은 자리를 마련해주신 저출산고령사회위원회 서형수 부위원장님과 박진경 사무처장님께 감사드립니다.

좌장으로 수고해주실 노충래 교수님, 해외 입양에 관한 여러 의견을 들려주실 국내외 전문가 분들께도 감사드립니다.

지난 1차 포럼 때는 현재 우리나라의 해외입양 제도에 대한 현 주소와 향후 나아갈 방향에 대해 다양한 이야기를 나누신 것으로 알고 있습니다.

우리나라의 해외입양은 1950년대 전쟁 직후 혼란스러운 상황 속에서 고아나 혼혈 아동을 국내에서 보호하지 못하고 해외로 보낸 것으로부터 시작되었습니다.

국내입양이 활성화되면서 해외입양 아동 수는 점차 줄어들고 있지만, 안타깝게도 아직도 매년 200여 명의 아동이 해외로 입양을 가고 있습니다.

입양이란 보호가 필요한 아동에게 영구적인 새로운 가정을 제공해주는 보호조치입니다.

'국내'입양을 최우선으로 하고, 그것이 어려울 경우 여러 차선의 방책 중 하나로 해외입양을 고려해볼 수 있을 것입니다.

그리고 그 과정 속에서 국가의 책임이 반드시 전제되어야 합니다.

그러나 안타깝게도 그간 우리나라의 입양제도는 국가가 책임과 역할을 수행하지 못했습니다.

이것이 2013년 가입한 헤이그 국제아동입양협약을 아직까지도 비준하지 못하고 있는 가장 큰 이유라고 생각합니다.

다만, 정부도 현행법의 틀 내에서 그간 입양체계의 국가 책임을 강화하기 위해 다양한 제도 개선을 진행해 왔습니다.

우선, 아동을 입양 보내고자 하는 친생부모에 대하여 입양 결정 전에 원가정 양육 상담을 받게 함으로써 입양을 숙고할 수 있도록 하였습니다.

실제로 상담을 받으신 친생부모 중 40% 가까운 분들이 마음을 바꾸어 아동을 직접 키우기로 선택하는 등 제도의 효과가 나타나고 있습니다.

또한, 오는 7월부터는 입양대상 아동을 보호하는 위탁 부모에게 정당한 급여를 지급하고, 아동이 잘 보호되고 있는지를 보다 면밀히 모니터링할 계획입니다.

이외에도 입양기관 내에 외부전문가가 참여하는 '결연위원회'를 마련하도록 하였습니다. 이를 통해 양부모 결정 등 입양절차를 진행할 때 아동 최선의 이익 원칙이 내실있게 고려될 수 있도록 하였습니다.

이제 우리에게 남은 과제는 입양체계 전반에서 국가 책임 강화를 제도적으로 완성하고 헤이그 협약을 비준하는 일입니다. 작년 입양특례법 전부개정안과 국제입양법안이 발의되어 그 발걸음을 내딛기 시작하였습니다.

오늘 토론과 많은 분들의 노력이 밑거름이 되어 조속한 시일 내에 아동 최선의 입양체계 구축과 헤이그협약 비준이 이루어질 수 있기를 기원합니다.

정부도 국회의 법안 논의에 충실히 임하여 제도가 바람직한 방향으로 수립될 수 있도록 최선의 노력을 다하겠습니다.

오늘 참석해주신 많은 분들께 다시 한번 감사드립니다.

2022년 4월

보건복지부 장관 **권 덕 철**

발제 01

헤이그국제아동입양협약비준과 우리의 현황·개선방안

안문희
한국법학원 연구위원

헤이그국제아동입양협약비준과 우리의 현황·개선방안

안문희 | 한국법학원 연구위원

Ⅰ 헤이그국제아동입양협약 내용 및 의의

1 도입 배경

아동에게도 인간으로서의 기본권을 보장해야 한다는 1959년 UN 아동권리선언 이후, UN 아동권리선언 30주년이자, 아동의 해 10주년이 되는 1989년 11월 20일에 유엔총회에서는 '유엔아동권리협약(UN Convention on the Rights of the Child)'이 만장일치로 채택되었고, 1990년 9월 2일에 발효되었다. 유엔아동권리협약은 아동의 권리에 관한 보편적이고 현대적인 협약이며, 아동의 권리에 관한 법적 구속력이 있는 종합적 국제협약으로 평가받고 있다. 유엔아동권리협약에서 특히 아동의 입양, 그 중에서도 아동의 국제 입양과 관련해 아동의 권리 보호에 대한 필요성이 제기되었고, 이에 따라서 아동의 입양에 관한 유엔아동권리협약 제21조를 근거로 실질적인 보호조치와 절차에 관한 세부적 사항을 위해 "국제 입양에 관한 아동의 보호 및 협력에 관한 헤이그 협약(Hague Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption: 헤이그국제아동입양협약, 이하에서는 헤이그협약)"이 제정되었다. 현재 104개국이 당사국이며, 우리나라는 입양 아동의 안전 및 권익 보호를 위해 2013년 5월 24일에 서명하였으나 가입 비준안이 국회에 계류 중에 있으며, 비준을 위해 추가적 이행 입법 마련과 관련 제도를 보완하는 등의 준비가 필요하다.

2 협약의 주요 내용

헤이그국제아동입양협약의 서문은 1989년 11월 20일 유엔아동인권협약의 원칙을 준수해야 하며, 아동의 최상의 복리를 위해서 아동은 출생한 원가정 내에서 성장하고 양육되어야 함을 강조하고 있다. 즉 입양은 부차적이고 보충적이라는 사실을 명시하는 동시에 아동에 대한 입양이 아동의 복리 보호를 위한 것이라면, 아동이 출생한 국가에서의 입양이 일차적이며, 국외 입양은 부차적이라는 원칙을 강조하고 있다.

헤이그협약은 7개의 장으로 분류되는데, 제1장에서는 협약의 적용 범위, 제2장에서는 입양의 요건, 제3장에서는 중앙당국과 인가단체, 제4장에서는 입양의 절차적 요건, 제5장에서는 입양의 승인과 효과, 제6장에서는 일반 규정 및 제7장에서는 최종 규정이라는 제목으로 협약의 가입 및 비준과 관련한 절차에 관한 내용으로 구성된다.

(1) 적용 범위

헤이그협약은 아동을 국외로 입양함에 있어서 아동이 출생하고 거주하고 있는 출신국과 입양되어 성장하게 될 모든 수령국에 적용된다(헤이그국제아동입양협약 제2조 제1항). 이와 같은 국외 입양은 친자관계 창설을 목적으로 하는 입양만을 대상으로 하며(동조 제2항), 해당 입양의 대상이 되는 아동의 연령은 18세 미만이어야 한다(동협약 제3조).

(2) 입양의 요건

헤이그국제아동입양협약의 제2장은 제4조와 제5조를 통해 입양의 요건을 규정하고 있다.

가. 아동 출신국의 의무 사항

아동을 국외로 입양함에 있어서 해당 아동 출신국의 권한당국은 아동에 대한 입양이 가능하다는 사실을 인정하고, 자국 내에서의 위탁 가능성을 고려한 후에도 국외 입양이 아동의 최상의 복리 보호를 위한 것이라고 본 경우에 한해서 국외 입양을 허용할 수 있다(동협약 제4조). 또한 출신국의 권한당국은 국외 입양에 있어서 해당 아동의 입양에 대한 동의권자인 자나 단체 및 기관이 입양에 필요한 상담을 받았고, 동의권자가 자유롭게 동의의 의사를 서면을 통해 표시했거나 입증했으며, 해당 동의가 철회 없이 지속되었고 금전적 대가에 대한 유인으로 인한 것이 아니라는 사실을 확인해야 한다(동협약 제4조). 그리고 해당 아동의 친생모의 동의가 요구되는 경우에는 해당 동의가 아동의 출생 후에 이루어졌음도 확인해야 한다. 그리고 입양을 결정하는 권한당국은 아동의 연령 및 성숙도를 고려하여 입양될 아동이 상담을 받았으며, 아동의 동의가 필요한 경우에 해당 동의의 효력에 관한 설명을 청취한 후에 아동의 요구사항 및 견해가 고려되었음을 확인해야 한다. 국외 입양을 위해 아동의 동의가 필요한 경우에 해당 동의가 자유의사로 법이 정한 방식에 따라 서면으로 표시되거나 입증되었다는 사실 또한 확인해야 한다.

나. 아동 수령국의 의무 사항

양부모가 될 자가 입양 자격을 갖추었고, 입양에 적합하고, 입양에 필요한 상담을 받았고, 아동이 수령국에 입국해서 영주할 자격이 있거나 있을 것을 결정한 경우에 한해서, 수령국의 권한당국은 해당 국외 입양을 허용할 수 있다(동협약 제5조). 이때 양부모가 될 자가 입양할 자격이 있다는 것은 입양을 위해 필요한 법적 조건을 충족한다는 것을 의미하고, 입양에 적합하다는 것은 입양을 위해 필요한 사회적, 경제적 자격을 구비하고 있음을 의미한다. 물론 동협약에서는 양친 될 자의 입양할 자격에 관한 통일적인 개념은 존재하지 않으므로 양부모의 입양자격은 수령국이 결정할 사항이며, 수령국은 입양요건을 얼마든지 추가할 수 있다.

(3) 중앙당국과 인가단체

국외 입양에는 당사자뿐만 아니라 아동의 출신국과 수령국의 여러 기관들의 허가 및 관여가 요구되므로 중앙당국과 인가단체의 협조 및 참여에 관한 내용을 동협약 제4장의 제6조 내지 제13조를 통해

규정하고 있다. 아동입양의 체약국은 입양협약이 체약국에 부과한 의무를 이행하기 위해 중앙당국을 지정해야 하는데, 중앙당국은 이러한 직무를 모두 직접 수행해야 하는 것은 아니고 동협약이 정한 바에 따라 그 직무를 공적기관 또는 인가단체에게 위임할 수 있다(동협약 제6조).

가. 중앙당국

중앙당국은 국외 입양을 위한 세 가지 의무를 부담한다. 첫째, 중앙당국들은 아동보호와 입양협약의 기타 목적을 달성하기 위해 서로 협력하며, 국내의 권한당국들 간의 협력을 촉진해야 하며,[1] 둘째, 중앙당국은 입양 관련 국내법 정보와 통계나 표준서식과 같은 일반정보의 제공, 입양협약의 운용에 대한 정보의 상호 교환 및 장애 제거를 위해 적합한 모든 조치를 직접 취해야 하며,[2] 셋째, 중앙당국은 헤이그국제아동입양협약의 운용에 관한 정보를 상호 교환하고, 가능한 한 그 적용상의 장애를 제거하기 위해 적절한 모든 조치를 취하여야 한다(동협약 제7조).[3]

또한 중앙당국은 입양에 관련된 부당한 재정적 이득 및 동협약의 목적에 반하는 관행의 방지를 위해서, 직접 또는 공적 기관을 통해 적절한 모든 조치를 취해야 한다(동협약 제8조). 중앙당국은 직접 또는 공적 기관이나 각국에서 적절하게 인가단체를 통해서 첫째, 입양을 실현하기 위해 필요한 한도에서 아동과 양친 될 자의 상황에 대한 정보를 수집, 보존 및 교환을 위해, 둘째, 입양절차의 간이화 및 신속화를 위해, 셋째, 해당 국가의 입양상담과 입양 후 서비스의 발전을 위해, 넷째, 국외 입양의 경험에 관한 일반평가보고서에 대한 상호제공을 위해, 다섯째, 특별한 입양상황에 대해 법이 허용하는 한도 내에서 다른 중앙당국이나 공적 단체로부터의 정당한 정보요청에 답하기 위해, 모든 적합한 조치를 취해야 한다(동협약 제9조). 즉 동협약 제7조는 중앙당국이 직접 해야 하는 사항을, 제8조는 중앙당국이 공적 기관에 위임할 수 있는 사항을, 제9조는 중앙당국이 공적 기관과 인가단체에게 위임할 수 있는 사항을 열거하고 있다.

나. 인가단체

인가단체는 헤이그국제아동입양협약에 의해 중앙당국 또는 공적 기관에게 부과된 직무를 대신 수행

1) 첫 번째 임무는 구체적으로 ① 입양문제에 있어서 책임 있는 당국과 개인을 명백히 하고, 그들 간의 의견교환 내용을 공개하며, ② 체약국과 중앙당국 직원 간에 확신·이해·신뢰를 정립하고, ③ 선량한 의견교환, 특히 출신국의 중앙당국 직원과 모국어로 의사소통할 능력을 장려하고, 회합에 참석함으로써, ④ 헤이그 특별위원회 및 양자 혹은 지역회담 등에서 정보를 교환하는 등의 방법에 의해 이행될 수 있다고 한다.

2) 두 번째 임무에서 직접 조치를 취해야 한다는 뜻은 다른 기관에 이를 위임할 수 없음을 의미하나, 정보수집이나 준비업무는 다른 전문가나 기관에게 대행을 지시할 수 있다. 즉 중앙당국에 직접 부관된 정보교환의무는 필요한 정보를 제공하기 위한 모든 적절한 조치를 취하는 것을 의미한다. 두 번째 임무는 구체적 으로 ① 최소한 시설이나 보호기관에 입소되어 있거나 양육보호를 받고 있는 아동의 총인원수, ② 국내 입양 건수, ③ 국제 입양 건수와 관련 국가의 수, ④ 대상인 아동의 연령 및 성별 등에 관한 통계가 취합되어야 하며, 이때 중앙당국의 의무는 위와 같은 일반정보를 제공하기 위해 적절한 조치를 취해야 하는 것에 그치며, 직접 그와 같은 정보를 수집하거나 준비하도록 요구받는 것은 아니므로 직접적인 정보수집 등의 업무는 통상적으로 인가기관이나 제3의 전문가에 의해 행해진다.

3) 마지막으로 세 번째 임무인 헤이그국제아동입양협약의 운용에 관한 정보의 상호교환에 있어서, 교환되어야 하는 정보에는 ① 중앙당국의 지정 및 접촉내용, ② 세부적인 정보를 얻기 위한 웹 사이트, ③ 수령국의 경우 국제 입양에 관한 수령국의 정책, 양친 될 자를 위한 선택 및 평가기준, 입양 후 서비스 및 부양, ④ 출신국의 경우 국제 입양에 관한 출신국의 정책, 국제 입양에 관한 실제적 필요성, 적절한 경우 국제 입양을 필요로 하는 입양아동의 소개, 양친 될 자를 위한 절차신청, 사용되는 표준서식 및 언어요건, 입양신청에 적용되는 행정적·법적 절차 등이 포함될 수 있다.

할 수 있도록 체약국으로부터 인가를 받은 단체를 의미하게 된다. '단체'일 것을 요구하므로, 개인은 적합하지 않으나 반드시 법인일 필요는 없다고 해석된다. 인가를 받기 위해서 관련단체는 입양과 관련한 임무를 적절하게 수행할 수 있는 능력을 입증해야 하는데(동협약 제10조), 인가를 하는 권한당국이 정한 조건 및 제한범위 내에서 비영리 목적만을 추구해야 하고, 윤리적 수준, 훈련 또는 경험에 비추어 국제 입양분야에서 활동할 자격이 있는 사람들이 지도하고 운영해야 하며, 조직·운영 및 재정상황에 대해 해당 국가의 권한당국의 감독을 받아야 한다(동협약 제11조).

헤이그국제아동입양협약 제10조 및 제11조의 규정을 통해 인가단체의 성립요건을 정리하면 다음과 같다: ① 위임된 임무를 적절히 수행할 능력이 입증되었을 것, ② 인가국의 권한 있는 당국이 정한 조건에 따를 것, ③ 비영리단체일 것, ④ 윤리적 수준과 훈련·경험으로 보아 국제 입양 분야에서 활동할 자격이 있는 사람들이 지도·운영할 것, ⑤ 조직·운영 및 재정상황에 대해 인가국의 권한 있는 당국의 감독을 받을 것.

그러나 국가별로 헤이그국제아동입양협약 제10조 및 제11조의 인가단체의 규정에 대한 해석 및 적용에 차이가 있어서, 이에 대한 통일적 기준을 마련하기 위한 목적으로 헤이그국제사법회의는 2013년에 '인가단체 및 인가에 관한 지침서'를 통해 ① 전문성과 윤리성의 원칙, ② 비영리성의 원칙, ③ 부적절한 재정적 이익 방지의 원칙, ④ 인가기준에 따른 능력의 입증과 평가의 원칙, ⑤ 인가단체 책임의 원칙, ⑥ 윤리적 접근을 위한 대표자 선임의 원칙, ⑦ 당국의 적절한 권한과 지원이라는 보다 구체적인 인가단체 및 인가단체에 대한 인가기준을 제시하고 있다. 국외 입양체약국의 인가단체가 다른 체약국에서의 활동을 위해서는 양국의 권한당국으로부터 그러한 활동을 할 자격을 인정받아야 한다(동협약 제12조). 만약 최소한의 요건이 충족되는 경우에, 중앙당국 또는 다른 당국의 인가여부 및 중앙당국과 인가단체 간의 업무 분장은 각 체약국이 결정할 사항이다. 체약국은 중앙당국의 지정, 권한의 범위 및 인가단체의 이름과 주소를 헤이그국제사법회의의 상설사무국에 통보해야 한다(동협약 제13조)

(4) 입양의 절차적 요건

가. 입양의 신청

입양절차는 양부모 될 자가 본인들의 주거소가 소재하는 국가의 중앙당국에 입양을 신청함으로써 개시된다(동협약 제14조).

나. 수령국의 보고서 작성 및 송부

수령국의 중앙당국은 양부모가 될 자인 입양신청자가 입양할 자격이 있고 입양에 적합하다고 인정되면 그의 신원, 입양 자격과 그 적합성, 배경, 가족사 및 병력, 사회적 환경, 입양이유, 입양능력 및 양육하기에 적합할 아동의 특징 등에 관해 보고서를 작성하고(동협약 제15조 제1항), 아동의 출신국의 중앙당국으로 해당 보고서를 전송해야 한다(동조 제2항).

다. 출신국의 보고서 작성 및 송부

국제 입양의 대상이 될 수 있는 아동들의 등록부를 가지고 있는 출신국 중앙당국은 수령국의 보고서

에 기재된 양친 될 자에 관한 정보를 기초로 입양 가능한 아동을 찾게 된다. 이처럼 출신국의 중앙당국은 특정 아동이 입양 가능하다고 인정하면 첫째, 아동의 신원, 입양가능성, 배경, 사회적 환경, 가족사, 가족 및 아동의 병력 및 아동이 특히 필요로 하는 것 등에 관해 보고서를 작성하게 된다(동협약 제16조 제1항). 그리고 해당 아동의 성장과정과 그의 인종적·종교적·문화적 배경을 적절히 고려하며, 동협약 제4조에 따른 동의권자의 동의를 받았음을 보장하고, 특히 아동과 양친 될 자에 관한 보고서를 기초로 하여, 예상된 위탁이 아동에게 최선의 이익이 되는지를 결정하여야 한다(동조 제1항). 또한 출신국 중앙당국은 아동에 관한 보고서, 필요한 동의를 얻었다는 증거와 위탁결정의 이유를 수령국의 중앙당국에 전송하게 되는데, 이때 출신국의 법에 의해 친부모의 신원을 밝히지 않은 경우에는 이들의 신상정보가 드러나지 않도록 해야 한다(동조 제2항).

라. 아동에 대한 위탁결정 요건

아동의 출신국은 양부모에 대한 해당 아동의 위탁을 결정함에 있어서, 첫째, 출신국 중앙당국에 의한 양부모 될 자의 동의 확보, 둘째, 수령국 중앙당국의 해당 결정에 대한 승인, 셋째, 양국 중앙당국의 입양 진행에 대한 합의, 넷째, 동협약 제5조의 양부모의 입양자격 충족 및 아동이 수령국에서 영주할 자격이 있는 경우에 한해서 위탁이 가능하게 된다(동협약 제17조). 헤이그국제아동입양협약 제17조의 위탁의 의미는 입양될 아동이 '물리적으로' 양부모가 될 자의 보호 하에 있는 상태를 가리키는데, 동협약 제17조는 입양될 아동의 위탁 여부에 관한 규정이 아니므로 각국이 정한 입양법에 의거해 입양 전 위탁이나 입양 후의 위탁 등과 같이 위탁 자체는 자유롭게 결정할 수 있으나 위탁을 결정함에 있어서는 동협약 제17조가 정하는 바에 의한 위탁이 이루어져야 함을 밝히고 있는 것이다. 동협약 제17조가 규정하는 '아동의 위탁결정'에 대해서 양부모와 양자 사이에 사회적인 친자관계가 성립하기 전에 입양의 합법성을 담보하고, 입양대상 아동의 복리를 보장할 수 있는 최종의 기회이므로, 위탁은 헤이그국제아동입양협약에서 가장 중요한 '절차상 안전장치'로서의 성격을 갖는다고 보기도 한다. 이때 출신국 및 수령국의 중앙당국은 입양을 위한 절차 진행에 합의하는 것이지 입양의 성립 자체에 합의하는 것은 아니므로, 사후에 입양 성립의 장애사유가 발생하거나 발견된 경우에는 얼마든지 입양의 진행을 정지시킬 수 있다.

마. 출입국 및 영주허가를 위한 협력

양국의 중앙당국은 아동이 출신국에서 출국하고 수령국에 입국하여 영주할 수 있는 허가를 얻기 위해 필요한 모든 조치를 취한다(동협약 제18조).

바. 아동의 이동

동협약 제17조가 규정하는 아동에 대한 위탁결정이 충족된 경우에만 아동은 수령국으로 이동할 수 있는데, 출신국 및 수령국의 중앙당국은 아동이 안전하고 적절한 상황 하에서, 가능하면 양친 또는 양친 될 자와 동반하여 이동할 것을 규정하고 있다(동협약 제19조 제1항 및 제2항). 아동이 이동하지 않은 경우에는 동협약 제15조와 제16조의 보고서들은 발송한 기관으로 반송되어야 한다(동협약 제19조 제3항). 이때 헤이그국제아동입양협약은 위탁(entrustment)과 이동(transfer)이라는 개념을 구분하여

사용하는데, '위탁'은 아동의 물리적 인도(physical delivery)를 의미하며, 통상 양친 될 자가 아동의 출신국으로 와서 아동의 위탁을 받은 뒤 아동과 동반해 수령국으로 '이동'하는 경우처럼 아동의 이동 이전에 행해진다. 일반적으로 위탁 시점에 양부모 될 자와 아동간의 최초의 만남이 이루어지는데, 위탁과 이동이 전문적인 심리 및 사회적 지원 하에 아동 친화적인 방법으로 이루어질 수 있도록 양친 될 자를 위한 준비와 상담이 제공되어야 한다.

사. 입양 진행 과정에 관한 통지

아동의 입양과정과 입양과정에서 취해진 조치 및 시험양육기간이 필요한 경우에는 위탁의 진행 상황에 대해 양국의 중앙당국은 상호적으로 통지할 의무가 있다(동협약 제20조).

아. 입양의 중단

아동이 수령국으로 이동한 후 입양과정 중에, 만약 양부모가 될 자에게 아동을 계속 위탁시키는 것이 아동에게 최선의 이익이 되지 못하는 경우에 수령국 중앙당국은 아동의 보호를 위해 필요한 조치를 취해야 한다. 구체적으로 아동을 양친 될 자로부터 격리시키고 잠정적인 보호조치를 취해야 하며, 출신국 중앙당국과 협의하여 해당 아동의 입양을 위해 지체 없이 다른 곳으로 위탁하거나 이것이 적절하지 않은 경우에는 장기적인 보호조치를 취해야 하고, 아동의 복리에 합치한다면 최후의 수단으로 아동의 귀국을 위한 조치를 취한다(동협약 제21조 제1항). 특히 아동의 연령과 성숙단계를 고려하여, 아동과 상담하고 필요하다면 해당 조항에 따라 행해진 조치에 대한 아동의 동의도 요구된다(동조 제2항).

(5) 입양의 승인과 효과

헤이그국제아동입양협약 제5장 입양의 승인과 효과는 제23조 내지 제27조로 구성되며, 국제민사절차법적 측면에서는 해당 규정들이 동협약의 가장 중요한 부분에 해당한다.

가. 입양자동승인의 원칙

입양의 효과는 국가에 따라 단순입양과 완전입양으로 구분되는데, 국제 입양과 관련해 입양될 아동의 출신국과 아동이 입양되어 가는 양부모의 수령국이 서로 다른 법제를 가진 경우 입양국에서 행해진 국제 입양의 국제적 효력이 문제될 수 있다. 헤이그국제아동입양협약은 이를 위한 해결방안으로서, 입양이 해당 협약에 따라 행해지고 입양국의 권한당국이 증명서에 의하여 이를 증명하는 경우에, 그 입양은 어떠한 승인, 집행 또는 등록 등의 절차를 거치지 않고 법률상 당연히, 자동적으로 다른 체약국에서 승인된다(동협약 제23조 제1항). 입양이 동협약에 따라 이행되었다는 입양국 권한당국에 의한 증명서는 입양이 성립, 완료된 후에 발행되어야 한다. 해당 증명서는 양친에게 교부되며 출신국과 수령국의 중앙당국에게는 사본을 송부된다. 또한 해당 증명서는 동협약 제17조 (c)가 규정하는 중앙당국 사이의 합의가 언제, 누구에 의해 성립되었는지를 특정해야 한다(동조 제1항).

해당 증명서의 양식은 각국의 재량에 맡겨져 있는데, 해당 입양증명서가 없으면 입양을 승인하고 아동이 수령국의 국적을 취득하는 데 어려움이 있을 수 있으므로, 헤이그국제아동입양협약은 입양증명서

의 방식을 규정하지 않고 있지만 1994년 10월 개최된 특별위원회는 동협약 제23조의 입양증명서의 표준양식(Annex C)을 작성하였다.[4] 체약국은 서명·비준·수락·동의 또는 가입의 경우에 해당 국가에서 증명할 권한당국들의 이름과 업무를 동협약의 수탁자에게 통고하고, 이들 권한당국들의 지정에 대한 변경도 수탁자에게 통고해야 한다(동조 제2항).

나. 입양자동승인의 원칙에 대한 예외

헤이그국제아동입양협약은 국제 입양의 승인에 대하여 다음과 같이 2가지 예외를 인정하고 있다. 첫 번째 예외는 체약국은 아동의 최선의 이익을 고려하여 입양이 해당 국가의 공서에 명백히 반하는 경우에 한해 입양의 승인을 거절할 수 있도록 하고 있다(동협약 제24조). 이때 공서에 명백히 반하는 경우는 아동이 탈취된 경우, 동의권자의 동의가 위조되거나 강요된 경우 등을 들 수 있다. 두 번째 예외는 체약국이 동협약 제39조 제2항의 합의에 따라 이루어진 입양에 대해서는 동협약에 기한 자동승인에 따른 효과를 지지 않겠다고 수탁자에게 선언한 경우에 해당한다(동협약 제25조).

다. 입양승인의 효과

입양의 승인은 아동과 양부모 사이의 법적 친자관계 및 아동에 대한 부모로서의 책임에 대한 승인을 의미한다. 만일 체약국에서 입양이 아동과 친생부모의 관계를 종료하는 효력을 가진다면 해당 입양은 이러한 효력까지 포함하는 개념으로 이해된다(동협약 제26조 제1항). 즉 입양국에서 아동에 대한 완전입양이 성립된 경우에는 다른 체약국 또한 이를 친생부모와의 관계를 종료하는 완전입양으로서의 효력을 인정해야 한다는 의미가 된다. 이는 국제 입양에 관계되는 아동에 대해서 국내 입양의 경우와 대등한 보호와 기준을 향유하도록 보장하기 위한 목적을 가진다.

만약 입양이 입양국에서 단절효를 가지는 경우, 수령국과 입양이 승인되는 모든 체약국에서도 해당 아동의 입양은 단절효를 가진다(동조 제2항). 이는 입양된 아동이 수령국과 기타 승인국에서 단절효를 가지는 입양에 의하여 입양된 아동과 동등한 법적 지위와 보호를 받을 수 있도록 보장하기 위한 것이다. 이에 따르면, 입양국에서 인정되는 효력이 수령국과 승인국에 확장되는 것이 아니라, 수령국과 승인국에서 각각 자국법상 단절효를 가지는 입양에 상응하는 효력을 가진다.

라. 단순입양으로부터 완전입양으로의 전환

출신국에서 부여된 입양이 단절효를 가지지 않는 경우라 할지라도, 수령국의 법이 그것을 인정하고 있고, 또한 입양동의권자의 동의(동협약 제4조 (c)와 (d))가 친생부모와의 관계를 종료하는 목적을 가지고 있는 경우에는, 입양을 승인하는 수령국의 전환결정에 따라 단절효를 가지는 입양으로 전환할 수 있다(동협약 제27조 제1항). 이와 같은 전환결정에는 동협약 제23조의 규정이 적용되므로(동조 제2항), 동협약에 따라 행해졌다고 수령국의 권한당국이 증명하는 경우, 전환된 입양은 법률상 당연히 다른 체약국에서 자동적으로 승인된다. 따라서 수령국의 전환결정이 있는 경우에는 출신국에서 비록 단순입양이 있었더라도 출신국도 이에 대해 완전입양의 효력을 인정해야 한다.

4) 추천양식(Recommended Model Form)을 제공하고 있다(http://www.hcch.net/index_en.php?act=publications).

(6) 일반 규정

가. 입양지의 제한과 아동의 위탁 또는 이동 금지

동협약은 자국에 주거소를 둔 아동의 입양은 자국에서 행해져야 한다거나 입양에 앞서 수령국에 아동을 위탁 또는 이동하는 것을 금지하고 있는 출신국의 법에 영향을 미치지 않는다(동협약 제28조). 이는 동협약 체결국의 국내법 규정을 우선시하는 것으로 실제로 콜롬비아를 포함한 남미국가들의 경우 이와 같은 제한이 존재하는데, 해당 규정을 통해 동협약과 체약국의 규정이 충돌하는 경우에도 체약국의 법에 영향을 미치지 않도록 하고 있다.

나. 사전접촉금지

국제 입양을 위한 입양가능성, 출신국 내에서의 아동의 위탁 가능성에 대한 고려 및 동의권자의 동의[동협약 제4조 (a) 내지 (c)]와 양친 될 자의 자격[동협약 제5조 (a)]이 충족될 때까지는 양부모가 될 자와 아동의 친생부모 또는 아동을 보호하고 있는 자는 원칙적으로 접촉할 수 없지만, 입양이 가족 내에서 이루어지거나 또는 그 접촉이 출신국의 권한당국이 정한 조건에 따른 경우에는 접촉할 수 있다(동협약 제29조). 입양 전 아동의 사전접촉금지규정은 아동의 거래를 금지하고, 입양이 금전 또는 기타 보상의 지급에 의하여 유인될 가능성을 차단하기 위한 목적을 가진다.

다. 아동에 관한 정보 보존의무

체약국의 권한당국은 아동의 출생에 관한 정보, 특히 병력과 그 부모의 신원에 관한 정보를 보존하여야 하고, 해당 국가의 법이 인정하는 경우에는 적절한 지도에 따라 아동 또는 그 대리인이 정보에 접근할 수 있도록 해야 한다(동협약 제30조). 동협약에 따라 수집되거나 전달된 개인정보는 수집되거나 전달된 목적을 위해서만 사용되어야 한다(동협약 제31조).

라. 부당한 이득의 금지

동협약은 어느 누구도 국제 입양에 관한 활동으로부터 부당한 재정적 기타 이득을 얻는 것을 금지한다(동협약 제32조 제1항). 그러나 입양에 관여한 자의 직업상의 합리적 보수를 포함하여 비용과 지출에 대해서는 청구하거나 지불할 수 있다(동조 제2항).

(7) 절차적 규정

마지막으로 제7장은 헤이그국제아동입양협약의 서명, 비준, 수락 및 승인(동협약 제43조), 가입(동협약 제44조), 연방국가의 경우 동협약의 적용범위에 관한 선언(동협약 제45조), 효력발생(동협약 제46조), 폐기(동협약 제47조) 및 수탁자에 의한 통지(동협약 제48조)와 같은 절차적 사항에 관해 규정하고 있다. 따라서 헤이그국제아동입양협약의 구체적인 절차 규정보다는 절차적인 측면의 특징인 강행법규성, 자율성, 유연성 및 보충성을 순차적으로 살펴보고자 한다.

가. 강행규정

앞서 살펴본 헤이그국제아동입양협약에 따른 국제 입양절차는 모두 강행규정으로, 각국의 입양의 준거법과 무관하게, 동협약이 적용되는 모든 종류의 입양에 대해 동일하게 적용된다. 따라서 헤이그국제아동입양협약에 따른 국제 입양절차와 상반되는 체약국의 국내 규정은 동협약에 대한 위반이 된다. 동협약의 절차 규정에 대한 부분적 배제는 다른 체약국 또는 체약국들 사이에서 이에 동의한 경우에 한해서만 허용된다. 그러나 헤이그국제아동입양협약의 제17조의 출신국의 아동의 위탁결정에 관한 규정이나 이의 적용에 관한 동협약 제39조 제2항에 대한 배제는 불가능하므로, 위탁결정의 요건이 갖추어지기 전에는 아동의 상거소지가 입양에 의해 이동되는 것이 허용되지 않는다(동협약 제19조).

나. 자율성

헤이그국제아동입양협약은 절차에 대한 준수를 강제하고 있지만, 해당 절차 내의 실체법상 원칙 또는 준거법 결정의 원칙에 대해서는 각국에 최대한의 재량을 보장하고 있다는 특징을 가진다. 가령 헤이그국제아동입양협약은 양친 될 자의 자격이나 적합성에 대해 통일적인 기준을 제시하지 않고 있으므로, 구체적인 내용은 모두 수령국의 입법재량에 속하게 된다. 예를 들면 통상과 관련한 부분은 아동의 수령국에 관련 법률이 마련되어 있지만, 만약 수령국의 국제사법이 양부모에 관한 요건의 준거법으로 출신국 법을 지정하고 있다면, 수령국의 중앙당국은 양친 될 자에 관한 보고서를 작성함에 있어 출신국법상 요건의 구비 여부를 심사하게 되므로, 결국에는 수령국의 국제사법에 의해 결정되는 준거법에 따르게 되는 것이다. 다만, 수령국의 국제사법이 지정하고 있는 준거법에 따를 경우 부부 중 일방에 의한 단독입양이 가능한 경우라도, 수령국은 다른 배우자의 동의를 확보하여야 한다. 그것이 헤이그국제아동입양협약이 예정하는 바이기 때문이다.

아동의 입양가능성에 대한 판단 역시 출신국의 입법재량에 속하므로 각국의 입법례에 따라서는 친권의 포기 등이 선행되어야만 입양이 가능한 것으로 규정할 수 있다. 입양의 성립 방식이나 입양의 효과 역시 각국의 입법재량에 맡겨져 있다. 따라서 헤이그국제아동입양협약에 따른 국제 입양은 시험양육기간 유무 등 각 체약국의 사정에 따라 출신국에서 이루어질 수도 있고, 수령국에서 이루어질 수도 있으며, 계약형 입양이거나 선고형 입양일 수도 있고, 불완전입양의 효력을 갖거나 완전입양의 효력을 가질 수도 있다. 다만, 입양이 이루어진 국가에서 이미 완전입양의 효력이 발생한 경우에는 다른 체약국에서도 이를 승인하여야 하는데(동협약 제26조 제1항), 해당 규정은 국외로 입양되는 아동이 국내 입양의 경우와 대등한 보호와 기준을 향유할 수 있도록 보장하는 데에 그 목적이 있다.

다. 유연성

헤이그국제아동입양협약은 국제재판관할의 문제를 직접적으로 다루고 있지는 않지만, 국제 입양절차의 진행단계별로 출신국과 수령국의 책임의 배분을 통해 간접적으로 특정국가에게 전속적 국제재판관할권을 인정하고 있다. 그러나 상대 체약국에서 국제 입양의 사법절차에 영향을 미칠 수 있는 방법이 전혀 없는 것은 아닌데, 헤이그국제아동입양협약은 국제 입양절차의 진행을 위해 양국 중앙당국에 의한 입양절차 진행에 대한 합의를 요구하고 있기 때문이다. 그 결과 구체적인 입양절차를 진행하기 전에 일방 체약국이 특정 입양의 성립을 허용할 수 없다고 판단하는 경우에, 그 절차의 진행을 차단할 수

있다.

가령 수령국에서 정한 준거법에 따라 양친 될 자의 자격이 인정되는 경우라도 출신국에서 정한 요건이 갖추어지지 않은 경우 출신국은 헤이그국제아동입양협약 제17조에 따른 합의를 거부함으로써 입양의 성립을 막을 수 있게 된다. 또한 출신국의 법률에 따르면 입양 가능한 연령의 아동이라도 수령국의 법률에 의해 입양이 불가능한 경우라면, 출신국의 입양 요건 구비 확인에도 불구하고 수령국은 입양절차의 진행에 합의하지 않음으로써 자국 내에서 금지되는 연령의 아동 입양을 방지할 수 있다. 따라서 헤이그국제아동입양협약은 각국의 재량을 최대한 보장하면서도 입양 당사국간의 견제를 통해 일방 당사국에 의한 전횡을 방지할 수 있도록 양 당사국이 유연하게 절차를 진행하게 함으로써 국제 입양 대상 아동의 복리가 최대한 실현될 수 있도록 하는 데에 목적이 있다.

라. 보충성

헤이그국제아동입양협약은 국제 입양에 관한 협약이지만, 이를 촉진하거나 그 절차의 신속성·간이성을 확보하는 데 목적을 두지 않는다. 이는 원가정 보호 내지 출신국 내에서의 보호를 도모하며, 국제입양을 가급적 제한하고자 한다. 헤이그 입양협약에 따르면 국제 입양은 출신국 내에 당해 아동을 보호할 수 있는 영구적인 가정을 찾을 수 없는 경우, 가령 시설보호가 불가피하거나 일시적인 가정위탁에 의존하지 않을 수 없는 경우에 한해서만 허용될 뿐이다. 헤이그국제아동입양협약은 이러한 보충성의 이념을 실현하기 위해 국제 입양절차를 사인 주도에서 국가 주도로 전환하고자 하지만, 그 과정에서조차 과잉한 수단을 사용하지 않는다. 협약의 이행을 담보하기 위해 중앙당국이라는 개념을 설정하면서도, 헤이그아동탈취협약과 달리 그 의무 중 일부를 공적 기관이나 인가단체에 위임할 수 있도록 함으로서 탈중앙집권화(decentralization) 경향을 확연히 드러내기 때문이다.

Ⅱ 우리의 현황 및 개선방안

1 입양의 역사적 배경 및 입양현황

우리의 경우 1950년 이전까지 입양은 민법 또는 관습법에 의한 사적(私的) 영역으로 인식되다가, 6·25 전쟁을 계기로 고아입양특례법을 제정하게 되면서 정부가 국내외입양에 개입하게 된 것으로 보고 있다. 보건사회부는 "어린이는 가정에서 길러야 한다."는 방침을 가지고 1962년부터 '고아 한 사람씩 맡아 기르기' 운동을 전개하였는데, 이 운동은 중앙부처의 과장급 이상의 공무원들과 지역주민 중 덕망 있고 재력 있는 유지로 하여금 고아 한사람씩 입양하여 친자식처럼 보살피자는 것이었다. 정부가 국내입양을 적극 추진한 배경은 매년 1만 명 이상 발생하는 요보호아동 모두를 시설에 수용하기가 현실적으로 불가능했기 때문이었다. 그리고 6·25 전쟁으로 아동보호시설을 지원하던 외원기관이 1970년대 초부터 우리나라에서 철수하면서 시설의 운영이 어려워지게 되어, 아동양육시설과 수용아동의 수를 줄여나갈 수밖에 없는 실정이었다. 그 결과 1953년부터 1961년까지 8년간 168명에 지나지 않던 국내 입양이 1962년부터 큰 폭으로 증가하기 시작하여, 1962년 833명, 1965년 903명, 1970년 1,724명, 1979년 3,660명에 이르게 되었다.

이와는 상반되게, 1953년부터 1969년의 17년간 9,066명에 지나지 않던 국외 입양이 1970년대에는 48,247명으로 4배 이상, 1980년대에는 65,329명으로 6배 이상 증가하게 되면서, 1970년 대 이후부터 국외 입양에 대한 국내외의 비판을 받게 됨에 따라 정부는 국외 입양을 억제하거나 중단하고자 했으나, 국외 입양의 수를 감소시키지는 못했다. 입양아동의 발생원인 및 이에 대한 근본적인 대책 없이는 입양아동의 수 자체의 감소는 사실상 기대하기 어려움에도 당시 정부는 외국으로 입양되는 아동을 국내입양으로 전환한다는 입양 정책으로 접근하였고, 국외 입양의 국내 입양으로의 전환은 해결책이 되지 못했다. 1988년 서울올림픽 개최를 계기로 국외 입양에 대한 국내외 비판이 늘자 정부는 1989년부터 국외 입양을 단계적으로 줄여 1996년부터 전면 금지한다는 방침을 발표하였으나 실제로 국내 입양은 잘 이루어지지 않았고, 정책이 현실적이지 못하다는 판단 아래 1994년에 국외 입양금지에 관한 정책을 취소하였다. 정부는 수 차례 국내 입양 활성화를 통한 국외 입양을 억제하려 하였으나 실효성이 없자, 2007년부터 국외 입양아동의 해외이주허가를 매년 전년보다 10%씩 감축하기에 이르렀다. 그 결과 2006년 1,899명에 이르던 국외 입양이 2007년 1,264명, 2008년 1,250명, 2009년 1,125명으로 감소하였다. 최근의 국내입양은 2017년 53.9%(465명), 2018년 55.5%(378명), 2019년 55.0%(387명)이며, 2020년 260명으로 나타나고 있다. 그리고 2011년의 개정 입양특례법은 5개월간 국내 입양을 추진한 후 국외 입양을 허락하는 국내 입양우선추진제를 시행하게 되었고, 국외 입양아동의 수는 2011년 916명, 2012년 755명, 2013년 236명, 2014년 535명, 2015년 374명, 2016년 334명, 2017년 398명, 2018년 303명, 2019년 317명, 2020년 232명으로 감소하게 되었다.[5)]

이와 같은 국외 입양아동의 감소는 국내 입양우선추진제의 일환으로 시행된 강제할당제와 국내 입양

5) 전체 입양의 성별은 남아 57.3%(282명), 여아 42.7%(210명)로 나타나고 있으나, 국내 입양의 경우는 여아 비율이 65.4%, 국외 입양에서는 남아 비율이 82.8%를 차지했다. 입양국가는 미국으로 간 아동이 156명(67.2%)으로 가장 많고 캐나다 19명(8.2%), 스웨덴 18명(7.8%), 호주 17명(7.3%), 이탈리아 9명(3.9%) 등으로 조사되었다.

우선 정책의 영향도 있었지만, 아래와 같이 요보호아동과 자녀의 양육을 포기하는 미혼모의 수가 감소한 것도 하나의 원인으로 평가되고 있다. 요보호아동은 2000년을 기준으로 9,000명이었으나 2011년 7,483명, 2012년 6,926명, 2014년 4,994명으로 감소하였으며, 자녀양육을 포기하는 미혼모의 수도 2000년 4,190명이던 것이 2011년 2,515명, 2012년 1,989명, 2013년 1,534명, 2014년 1,226명 등으로 감소한 것으로 나타났기 때문이다.[6] 기존의 입양촉진 및 절차에 관한 특례법은 2011년 8월 4일 입양특례법으로 명칭이 변경되면서, 요보호아동의 원가정 보호를 강조하고 입양절차 전반에 대한 국가의 감독관리 의무를 강화하는 방향으로 개정되어, 헤이그국제아동입양협약의 기본 정신 및 규정을 준수하고자 노력했음을 알 수 있다.

2 헤이그협약을 위한 개선방안

우리나라는 지난 2013년 헤이그국제아동입양협약에 가입하고 그 이후 비준을 추진했지만 관련 법안 미비로 무산된 바 있다. 그러나 국외 입양과 관련해 우리나라는 입양아동의 주요 출신국이면서도 헤이그국제아동입양협약을 비준 받지 않아 국내외적으로 이에 대한 요구를 지속적으로 받아 왔다. 정부는 2017년 말까지 개정안이 국회를 통과하는 것을 목표로 정하고 있었으며, 이후 시행령 및 시행규칙까지 개정한 뒤 유럽 헤이그 사무소에 위탁해 비준을 완료한다는 계획을 가지고 있었으나 현재까지도 연기되고 있는 실정이다. 헤이그국제아동입양협약의 원칙은 아동을 최대한 원래 가정에서 양육하고, 입양절차를 국가가 책임지도록 하고 있으며, 입양이 필요한 경우 해외보다는 국내에서 보호가 가능한 가정에의 입양을 우선적으로 하고 이마저도 어려울 경우에만 해외 입양을 고려한다는 것이다. 그러나 우리의 경우 2015년을 기준으로 입양을 희망하는 90% 이상이 미혼모 가정으로, 이들 대부분이 경제적인 어려움 등을 이유로 입양을 택했음을 고려한다면, 국내법 개정 및 헤이그국제아동입양협약 가입을 통해 원가정 보호라는 헤이그협약의 본질적 취지와는 맞지 않음을 알 수 있다.

특히 헤이그협약의 근거 규정인 유엔아동권리협약 제21조 (b) 내지 (e)는 국제 입양과 관련하여 당사국에게 다음과 같은 네 가지 의무를 부여하고 있다: 첫째, 국제 입양은 아동이 그 출신국에서 위탁양육자가 입양가족에게 위탁되거나 적절한 방법으로 감호를 받을 수 없는 경우에 아동양육의 대체수단으로서 고려될 수 있어야 한다(21 (b)). 둘째, 국제 입양에 관계되는 아동이 국내 입양의 경우와 대등한 보호와 기준을 향유하도록 보장해야 한다(21 (c)). 셋째, 국제 입양에 있어서 양육지정이 관계자들에게 부당한 금전상의 이득을 주는 결과가 되지 않도록 모든 적절한 조치를 취해야 한다(21 (d)). 넷째, 적절한 경우에는 양국간 또는 다자간 약정이나 협정을 체결함으로써 동조의 목적을 촉진시키며, 이러한 테두리 안에서 아동에 대한 양육지정이 권한 있는 관계당국이나 기관에 의해 실시되는 것을 확보하기 위해 노력해야 한다(21 (e)).

그러나 유엔아동권리협약 제21조 (a)가 규정하는 "아동의 입양은 적용 가능한 법과 절차에 따라 적절하고 신빙성 있는 정보에 기초해 이루어져야 하며 관계당국에 의해서만 허가되도록 보장"해야 하지만, 현행 입양 규정을 통해서는 앞서 언급된 제21조 (b) 내지 (e)의 4가지 의무의 이행은 현실적으로 불가

6) 입양 아동은 대부분 미혼모 자녀로, 2015년을 기준 전체 입양 아동의 90.9%(447명)가 미혼모 자녀로 집계됐고, 유기아동 7.7%(38명), 가족해체 1.4%(7명) 순이었다.

능한데, 그 이유는 우리 가정법원이 입양 허가를 할 때 해당 아동에 대한 국제 입양이 안정적인 가정환경을 보호해 주기 위한 최후의 수단이라는 점을 담보할 수 있는 어떠한 사실도 확인할 수가 없기 때문이다.

우선 언급된 동 협약 제21조 (b)의 첫 번째 의무의 경우 국제 입양은 아동이 그 출신국에서 위탁양육자가 입양가족에게 위탁되거나 적절한 방법으로 감호를 받을 수 없는 경우에 아동양육의 대체 수단으로 고려될 수 있어야 한다는 보충성의 원칙을 규정하고 있다는 것이다. 즉 헤이그국제아동입양협약은 국제입양에 관한 협약이지만, 이를 촉진하거나 그 절차의 신속성·간이성을 확보하는 데 목적을 두고 있는 것이 아니라, 원가정 보호 내지 출신국 내에서의 보호를 우선적으로 도모하며, 국제 입양을 가급적 제한하고자 하는 목적을 가진다. 따라서 동협약에 따르면 국제 입양은 출신국 내에 해당 아동을 영구적으로 보호할 수 있는 가정을 찾을 수 없는 경우에 한정적이고 보충적으로 이루어져야 한다는 것이다. 그리고 동조 (d)의 세 번째 의무의 경우에는 입양의 동의가 부당한 금전적 이득과의 결부는 금지되지만, 우리 입양기관에서 양부모로부터 받는 수수료에 대한 문제의식이 없다는 점은 비판받을 수 있다.

이하에서는 헤이그국제아동입양협약 비준을 위해서 우리의 입양체계에서 개선해야 할 부분인 유엔아동권리협약 제21조의 (c)와 (e)에 해당하는 입양법과 관련한 제도 정비 부분과 중앙당국 부분을 순차적으로 검토하고자 한다.

(1) 입양법의 일원화 및 부재

헤이그국제아동입양협약은 각국의 국내법의 일원화나 통일에 관한 규정은 없으나, 헤이그국제아동입양 사무국은 “일반아동과 요보호아동의 권익보호는 동일하게 이루어져야 하므로 하나의 법에서 규율함이 적절하다.”는 의견을 2014년 11월 우리 정부에 전달한 바 있다. 외국의 경우를 살펴보면 미국, 네덜란드, 필리핀 등의 국가와 같이 국내 입양과 국제 입양을 개별적으로 규정하고 있고, 스웨덴이나 중국 등의 국가는 국내 입양과 국제 입양에 관한 법을 일원화하고 있지만, 국제 입양과 관련한 일부 규정을 별도로 편제하는 방식을 취하고 있음을 알 수 있다. 또한 많은 국가가 국내 입양과 국제 입양을 별도의 체계로 규정하고는 있어 국내 입양과 국제 입양에 관한 법의 일원화에 대한 요구는 크지 않다. 오히려 헤이그국제아동입양 사무국의 법제의 일원화 요구는 단순히 형식적인 법명의 일원화라기보다는, 아동입양의 요건, 양부모의 자격에 대한 심사 및 입양절차와 같은 실질적 내용의 통일이라고 이해해야 하는 측면이 더 크다고 볼 수 있다.

다만 법제의 일원화와는 별개로 국제 입양과 관련해 우리는 국제사회에서 법적 분쟁이 발생할 가능성이 매우 높은 상태임에도 불구하고, 국제 입양과 관련된 현행법규범은 매우 빈약한 상태이다. 구체적으로는 국제 입양의 보충성을 선언하고 있는 입양특례법 제7조 및 제8조, 부당한 금전적 이득과의 결부를 금지하고 있는 제13조 제2항, 국제 입양에서 양부모 될 자의 자격에 관한 특칙을 규정한 제10조 제1항 제4호, 국제 입양 허가절차에 관한 제18조 및 제19조, 국외 입양된 아동의 인도 장소에 관한 제31조 제2항 및 입양에 관한 준거법을 정하고 있는 국제사법 제43조 및 제44조가 전부라고 지적하면서, 이와 같은 우리의 입양규정의 부족에 대해 유엔아동권리협약에 대한 위반이라는 견해가 제기된 바 있다.

가. 일반아동과 요보호아동의 일원화 문제

입양법제의 일원화의 필요성은 법의 일원화라는 추상적 논리가 아니라 오히려 입양 대상이 되는 아동의 개념 및 범위에 대한 일원화라는 현실적 요구에서 찾을 수 있다. 외국의 경우에는 우리와 같이 입양의 대상이 되는 아동에 대해서 '일반아동'과 '요보호아동'을 구분하고 있는 경우는 없으며, 보통 일원화하여 규율되고 있다. 헤이그국제아동입양협약은 입양의 성격에 따라 입양의 절차나 요건의 차이를 구분하여 규정하고 있지 않으며, 외국의 대부분 국가는 아동에 대한 구분 없이 모든 아동에 대해서 동일한 규정을 적용하고 있다. 일부 국가의 경우에는 친족이나 전혼 자녀의 입양과 관련해서는 양부모의 요건을 완화하는 규정(ex)스웨덴의 연령)을 두고 있으나, 이러한 경우에도 입양될 아동에 대한 조사 및 양부모 될 자에 대한 조사는 동일한 절차에 따라서 진행된다. 그러나 우리 입양법의 경우에는 입양 대상이 되는 아동에 대한 정의, 양부모가 될 자의 자격 요건 및 가정조사나 사후관리 규정에 있어서 요보호아동과 일반아동이 다르게 규정되어 있어 이를 일원화할 필요성이 있다.

나. 국내 입양과 국제 입양의 분류 기준의 상이성: 국적과 상거소

헤이그국제아동입양협약은 입양 시에 아동의 '상거소'의 변경 여부가 입양의 기준이 되는데, 상거소의 기준에 관한 별도의 규정을 정하고 있지 않고, 각국이 개별적으로 정하도록 하고 있다. 그러나 우리의 경우 입양특례법은 국제 입양의 기준을 '상거소'가 아니라 '국적'으로 규정하고 있고, 민법은 국제입양과 관련한 별도의 규정이 존재하지 않는다는 문제점이 있어, 헤이그국제아동입양협약과의 일치를 위해서 '국적'이라는 용어를 '상거소'로 변경할 필요성이 존재한다.

우리 또한 헤이그국제아동입양협약의 비준을 위해 국적이 아닌 상거소의 개념을 도입해야 하는데, 상거소에 대한 개념을 어떻게 정의할 지에 대한 문제가 남게 된다. 외국의 경우를 살펴보면 상거소를 다양하게 규정하고 있는데, 입양 신청 당시의 아동의 거소를 기준으로 하는 경우도 있고, 일정한 기간 동안의 거주요건의 충족이 필요한 경우도 있다.[7] 결국은 각 국가에서는 일정 기간이나 일정조건을 충족하는 경우에는 양부모가 될 자의 국적과는 관계없이 자국 내에 상거소가 있는 것으로 인정하고 있음을 알 수 있어, 우리의 경우에도 장소나 기간을 통한 상거소의 기준을 정할 수 있을 것이다. 상거소 기준은 부령에서 정하도록 위임하고, 보건복지부령 또는 지침을 통해 일정 기준(일정기간 거주, 직업, 입양 후 사후관리 기간 동안 거주국을 옮기지 않을 것, 우리나라와 유대관계 등)을 마련해 두고 지속적으로 개선해 나갈 수 있을 것이다. 또한 우리나라에 상거소가 있는 외국인의 경우나 헤이그국제아동입양협약의 회원국이 아닌 국가와의 경우도 함께 고려해야 할 것이다.

7) 구체적으로 체코의 경우에는 입양신청 시점에 체코에 거주하는 외국인은 체코 내에 상거소를 둔 것으로 간주되며, 체코아동에 대한 입양 시에 체코 국내 입양절차에 따르게 된다. 필리핀의 경우에는 필리핀 내에 직업이 있고 입양 허가 확정시까지 필리핀에 거주할 예정인 외국인은 필리핀에 상거소가 있는 것으로 인정하며, 영국의 경우에는 1년 이상 영국에 거주한 외국인은 영국에 상거소가 있는 것으로 보고 있다. 그리고 네덜란드는 명확한 규정은 없으나, 입양절차가 진행되는 중에는 네덜란드에 거주할 것이 요구되며, 리투아니아에서는 영구적 또는 일상적으로 거주하는 주소지가 있어야 하며, 베트남의 경우는 최소 1년 이상 일했거나 살고 있어야 하고, 스웨덴의 경우는 보다 엄격하게 정착이 영구적인 것으로 판단되는 경우에 상거소가 해당 국가에 있는 것으로 간주한다. 호주의 경우는 물리적 거주를 요구하지만 각 주에 따라서 거주기간은 다르게 규정하고 있다.

(2) 중앙당국 주도의 입양

최근 보건복지부가 발표한 아동 입양 체계 개편 계획에 따르면, 개편의 첫 단계로 오는 6월 30일부터 친생부모의 아동 입양을 의뢰하는 창구가 입양기관에서 시·군·구 지자체로 변경되어, 현재는 친생부모가 입양기관을 방문해 원가정양육을 위한 상담을 받고 입양동의서를 작성하면 입양 절차가 시작되지만, 앞으로는 지자체에서 상담한 뒤 아동복지심의위원회 또는 사례결정위원회의에서 입양을 결정해야 입양절차를 밟을 수 있게 되었다. 이러한 각 지자체를 통해 입양절차를 객관화, 공공화한 부분은 헤이그협약을 위해 필요한 부분이나, 기본적으로는 현재의 입양기관 주도의 입양에 대한 근본적인 개정은 여전히 존재한다.

가. 유엔 아동권리위원회의 권고 사항

유엔아동권리협약 제21조 (e)는 아동의 타국에서의 양육을 지정함에 있어서 권한 있는 관계당국이나 기관에 의한 실시를 확보하기 위해 노력할 의무를 규정하고 있으나, 우리의 경우 해당 규정이 제대로 이행되고 있는지에 대해서 비판을받고 있다. 사실상 우리의 경우에는 현재까지도 정부가 아닌 민간 입양기관들이 입양을 주도하고 입양업무를 전담해 오고 있으며, 외국으로 입양되는 대부분의 아동은 입양특례법 제20조의 소정의 입양기관 및 그들과 협약을 체결한 해외 입양기관을 통해 이루어지고 있을 뿐이다.

2011년 개최된 제58차 회기에서 유엔의 아동권리위원회는 우리 정부에게 국제 입양과 관련하여 입양을 규제 및 감독할 권한을 명시적으로 부여받은 중앙당국 및 국제 입양절차에 개입할 의무 있는 주무당국을 명문화한 법률이 존재하지 않고 있는 것에 대해 우려를 표명하면서 특히 국제 입양과 관련하여 다음과 같은 점을 개선할 것을 권고하였다. 첫째, 중앙입양정보원(현재의 아동권리보장원)이 헤이그국제아동입양협약 제6조에 따라 그 역할과 기능을 효과적으로 수행할 수 있도록 명확히 임무권한을 규정하고, 충분한 인적·기술적·재정적 자원을 제공하며, 특히 입양 후 서비스 제공과 관련하여 한국어에 능숙하지 않을 수 있는 해외로 입양된 자들이 이러한 시설을 실질적으로 이용할 수 있도록 보장해야 하며, 둘째, 국제 입양을 포함한 모든 입양이 명확한 임무권한을 가지고 사법적 감독과 규제를 담당할 역량을 가진 중앙기구의 허가에 따라 이루어지도록 조치를 취해야 하고, 셋째, 헤이그국제아동입양협약의 비준을 고려해야 한다.

즉 헤이그국제아동입양협약은 이러한 보충성의 이념을 실현하기 위해 국제입양절차를 사인 주도에서 국가 주도로 전환하고자 하지만, 국가 주도의 국제 입양을 위해서 어떠한 강제적인 의무를 국가들에게 부담시키고 있지 않다. 오히려협약의 이행을 담보하기 위해 중앙당국이라는 개념을 설정하면서도, 헤이그아동탈취협약과 달리 그 의무 중 일부를 공적 기관이나 인가단체에 위임할 수 있도록 함으로서 탈중앙집권화(decentralization) 경향을 나타내고 있다. 그러나 기존의 민간 입양기관 중심으로 이루어지고 있는 우리의 입양시스템에 이러한 경향을 도입하기는 어려우며 오히려 우리는 헤이그국제아동입양협약의 비준의 준비를 위해서 이제껏 이루어지던 사인 주도 하의 국제 입양절차가 국가 주도로 전환될 필요성이 존재한다.

나. 중앙당국 지정의 필요성

헤이그국제아동입양협약은 체약국에 협약의 이행을 위해서 중앙당국을 지정할 것을 요구하고 있다. 동협약의 비준을 위해서 체약국인 우리는 중앙당국을 별도로 신설할 필요까지는 없으나 최소한 동협약 발효 이전에 중앙당국에 대한 지정은 필요하게 된다. 이는 우리 정부에 대한 2011년 유엔아동권리위원회의 권고사항이기도 하다. 헤이그국제아동입양협약이 중앙당국을 지정하는 방법을 규정하고 있지 않기 때문에 중앙당국은 각 체약국의 법률, 행정결정, 집행명령 등에 따라 자유롭게 지정될 수 있다. 중앙당국으로 지정되는 기관이 특별히 어떠한 자격을 갖추어야 하는 것이 아니므로, 헤이그국제아동입양협약 체결 당시 일부 국가는 준정부기관(semi-govermental body) 또는 비정부기관(non-governmental body)이 중앙당국으로 지정될 가능성에 대해 지적한 바 있으나, 각 체약국은 협약에 의해 부여된 의무를 어떻게 준수할 것인지에 대해 결정할 자유를 가지며, 그것에 따라 가장 적절하다고 여겨지는 기관을 중앙당국으로 지정할 수 있음에 동의하였다. 또한 중앙당국은 반드시 정부기관이어야 하는 것은 아니므로 각 체약국은 협약에 의해 부여된 의무이행 방법을 결정할 자유를 가지며, 각국의 사정에 따라서 적합한 기관을 중앙당국으로 지정할 수 있다.

다. 중앙당국의 대상에 대한 검토

구체적으로 각 체약국의 중앙당국은 다양하게 나타나는데, 미국·독일·네덜란드·오스트레일리아 등과 같이 법무부·외교통상부·보건복지부와 같은 정부 부처 또는 정부 부처 소속 부·과를 중앙당국으로 지정하는 경우가 대부분이나, 스웨덴·프랑스·파라과이·콜롬비아·우루과이·대만 등과 같이 정부 부처 산하에 설립된 기관을 중앙당국으로 지정하는 경우 또는 덴마크·핀란드·이탈리아·필리핀·토고·케냐·알바니아 등 별도의 위원회가 중앙당국의 역할을 수행하는 경우도 있다. 우리의 경우에 중앙당국으로 고려될 수 있는 기관은 보건복지부 또는 공공기관에 준하는 아동권리보장원과 같은 별도의 독립기관을 고려해 볼 수 있다.

▌중앙당국으로서 보건복지부

중앙당국이 직접 담당해야 하는 업무의 성격에 비추어 볼 때 적어도 중앙당국의 기능은 보건복지부가 담당하는 것이 적절하다고 보는 입장에서 제시하는 근거는 다음과 같다.

첫째, 중앙당국은 헤이그국제아동입양협약을 달성하기 위해 국내의 권한 있는 당국들 간에 협력을 촉진할 의무를 진다(헤이그국제아동입양협약 제7조). 우리법상 협력이 요구되는 유관기관에는 입양 허가를 담당하는 가정법원, 요보호아동여부를 판단하는 보건복지부와 지방자치단체, 해외입양아동의 출국 내지 해외이주 업무를 관장하는 외교부, '국내로의 입양(inbound adoption)'에 있어서 아동의입국 내지 영주자격 심사 업무를 담당하는 법무부 등이 포함된다. 위와 같은 기관과의 사이에 원활하고 실효성 있는 업무협조가 이루어지기 위해서는 적어도 사법부 내지 행정부 내 각 부처와 동등한 정도의 지위에 있는 기관이 중앙당국으로서의 기능을 담당하는 것이 바람직하다.

둘째, 중앙당국은 입양에 관한 국내법 정보 및 통계, 표준서식 등 일반 정보를 제공해야 할 의무가 있다(동협약 제7조). 그런데 종래 요보호아동의 입양과 관련된 법률의 제·개정 및 각종의 통계는 보건복지부에서 관리하여 왔을 뿐만 아니라, 입양과 관련된 각종의 서식 역시 보건복지부 시행령·시행규칙

등으로 규정하여 왔음을 고려한다면 업무의 일관성과 효율성을 위해서 보건복지부가 이를 계속 처리할 필요가 있다. 더구나 2020년 12월 29일 개정을 통해 아동복지법 제15조의2 아동통합정보시스템의 구축 및 운영 규정을 개정하여, 동조 제2항 제9조에 입양특례법에 따른 입양아동에 관한 정보 구축의 소관을 보건복지부 장관에게 있음을 밝히고 있다.

보건복지부가 중앙당국으로서의 기능을 담당한다면, 입양과 관련된 부당한 재정적 또는 기타 이득을 방지하며 이 협약의 목적에 반하는 모든 관행을 저지하기 위해 적절한 모든 조치를 취할 의무 역시 공적 기관에 위임하기보다는 보건복지부가 직접 이행하는 것이 더 적합할 것이다. 이러한 의무는 불법적인 관행을 저지르는 사람 또는 단체에 대한 처벌권한을 포함하는데, 현행 아동복지법 및 입양특례법상 관련 감독 및 처벌권한은 모두 보건복지부장관에게 있기 때문이다.

2018년 1월 남인순의원이 대표 발의한 입양특례법 전부개정법률안의 제12조 제2항은 양부모가 될 자에 대한 자격 심사를 위한 상담, 가정환경 조사 등에 대한 조사 및 보고서 작성의 주체를 보건복지부장관으로 규정하고, 이어서 제16조는 양자가 될 아동과 양부모가 될 사람의 결연의 결정 주체를 보건복지부장관으로 정하고 있음을 앞서 살펴보았다. 해당 규정들은 헤이그국제아동입양협약에 의거해 중앙당국으로 보건복지부장관을 지정하여 기존의 민간 입양기관에서 전담했던 조사업무를 국가기관 주도로 수행하고자 하는 취지로 이해된다. 다만 보건복지부장관이 이러한 조사, 보고서 작성 및 결연을 주도하는 것은 입양업무를 전담하는 보건복지부 내의 전문적 인력의 확충 없이는 현실적으로 쉽지 않을 것이라 예상된다.

▌중앙당국으로서 아동권리보장원

아동권리보장원의 전신에 해당하는 중앙입양원의 경우 입양특례법 제26조에 따라 설치되었으나, 2019년 1월 15일 개정을 통해 기존 관련 규정인 입양특례법 제26조 내지 제28조는 삭제되었고, 현재의 아동권리보장원은 아동복지법 제102조의2 제2항 제9호를 통해 입양특례법에 따른 국내입양 활성화 및 입양 사후관리를 위한 업무를 다음과 같이 규정하고 있다: 가. 국내외 입양정책 및 서비스에 관한 조사·연구, 나. 입양 관련 국제협력 업무, 다. 그 밖에 입양특례법」에 따라 보건복지부장관으로부터 위탁받은 업무. 그리고 아동 관련 조사 및 통계 구축(동조 제10호), 아동 관련 교육 및 홍보(동조 제11호), 아동 관련 해외정책 조사 및 사례분석(동조 제12호) 등의 업무를 부담하게 된다.

2019년 7월 16일에 설립된 현재의 아동권리보장원은 보건복지부장관이 아동정책에 대한 종합적인 수행과 아동복지 관련 사업의 효과적인 추진을 위하여 필요한 정책의 수립을 지원하고 사업평가 등의 업무를 수행하는 보건복지부 산하 공공기관이다. 아동권리보장원의 전신인 중앙입양원에 대해서 입양특례법에 의해 설립된 재단법인으로 전통적 의미에서의 공적 기관의 지위를 가지고 있지 못하다는 비판이 있었으나, 현대 사회에서는 공법상 법인 내지 공공단체 등의 경우에 행정부는 아니더라도 행정주체의 하나로 인정되는 경우가 적지 않기 때문에 현재의 아동권리보장원에 대해서도 중앙당국으로서의 지정하는 데에는 무리가 없을 것이다.

라. 중앙당국 지정의 효과

우리의 경우 국내 입양이든 국외 입양이든 아동(또는 미성년자)의 입양에 대해서는 법원의 허가를

요하므로 보건복지부나 중앙입양원이 중앙당국으로 지정됨으로써 양부모 자격에 관한 자료에 대한 신뢰 및 민간 입양기관에 대한 관리 등을 기대할 수 있어서, 보다 효율적으로 입양에 관한 판단을 할 수 있을 것이다. 다만 앞서 언급한 바와 같이 우리 실정상 입양기관 주도의 입양시스템의 근본적인 변화를 위해서는 아동권리보장원보다는 보건복지부가 중앙당국으로 지정되는 것이 바람직하다는 견해가 우세한 것으로 보인다. 더구나 이미 입양과 관련한 사무 권한이 보건복지부 장관에게 속한다는 점을 인지한다면 더욱 그러할 것이다. 사실상 중앙당국으로 보건복지부가 지정되어도 모든 사무를 보건복지부에서 담당하는 것은 어려울 수 있으므로, 오히려 아동권리보장원이 중앙당국인 보건복지부의 사무를 보조 수행하는 방안이 보다 합리적이라고 할 수 있을 것이다.

만약 중앙당국으로서 아동권리보장원이 입양에 관한 모든 업무를 전담하게 된다면, 독일의 아동청과 같이 입양절차에 있어서의 객관성을 보장하기 위해 입양을 위한 재판절차에서 아동권리보장원이 입양기관의 장을 대신해 아동의 후견인의 역할을 담당하는 것 또한 고려해 볼 수 있을 것이다. 그러나 아동권리보장원이 중앙당국으로 지정된다고 가정하더라도 아동권리보장원이 모든 기능을 수행한다는 것은 현실적으로도 불가능해 인가받은 단체를 통해 이와 같은 임무를 수행해야 하므로, 오히려 보건복지부가 중앙당국으로 지정되어 아동권리보장원을 통해 입양절차와 관련된 각종의 업무의 수행할 수 있을 것이다. 우리나라에서 매년 성립하는 국제 입양 건수 및 요보호아동 발생 숫자에 비추어 볼 때 중앙당국이 보건복지부로 지정되어도 결국은 해당 업무를 효율적으로 수행할 공적 기관이 필요하며, 이러한 공적기관으로서 중앙입양원을 고려할 수 있다. 그리고 아동권리보장원을 통해 입양조사관과 같은 전문적 인력의 채용, 교육 및 육성 업무, 사후서비스 등을 관장하게 함으로써 입양업무가 보다 전문화·객관화되고 궁극적으로는 입양될 아동의 복리 보호에 기여할 수 있을 것이다.

발제 02

헤이그협약 주요 원칙 및 한국에 대한 제언

Laura Martinez-Mora
헤이그국제사법회의(HCCH) 상설사무국 서기관(변호사)

헤이그협약 주요 원칙 및 한국에 대한 제언 (영상 발제 번역)

Laura Martinez-Mora | 헤이그국제사법회의(HCCH) 상설사무국 서기관(변호사)

안녕하십니까, 저는 헤이그국제사법회의 상설 사무국 서기관 로라 마티네즈-모라 변호사입니다.
한국의 해외입양에 관한 본 포럼에 참여하게 된 것을 영광으로 생각합니다.
제가 오늘 발표를 통해 말씀드리고자 하는 바는 크게 세 가지입니다.

먼저, 국제입양에 관한 아동의 보호 및 협력에 관한 1993년 헤이그협약을 간단히 소개하도록 하겠습니다.
그다음 이 협약과 관련한 한국의 상황을 살펴보고, 마지막으로 본 포럼에서 생각해 볼 수 있는 몇 가지 이슈를 제언 드리고자 합니다.

먼저, 첫 번째 주안점에 대해 말씀드리겠습니다.
헤이그협약의 목표는 무엇일까요? 협약은 국제입양 과정에서 아동의 이익을 최우선으로 보장하도록 보호조치를 수립하는 것을 목표로 합니다.
이러한 보호조치는 입양을 위한 납치, 인신매매, 불법거래 및 학대 등으로부터 아동을 보호하기 위해 마련되었습니다.
그러면, 보호조치 중 몇 가지를 살펴보도록 하겠습니다. 한 가지 예로 국제입양의 보충성의 원칙을 들 수 있습니다.
이 원칙이 의미하는 바는 스스로 아이를 지키고 양육할 수 있도록 친생부모를 지원하는 것이 매우 중요하다는 것입니다.
안타깝게도 그렇게 할 수 없는 경우, 먼저 가족 또는 커뮤니티 내에서 해결책을 찾기 위해 노력해야 합니다.
이렇게도 할 수 없는 경우, 한국 내에서 해결책을 찾는 것이 우선이며, 가능하다면 영구적인 가정중심의 해결책을 찾도록 해야 합니다.
이마저도 안되는 경우, 그때는 국제입양에 눈을 돌릴 수도 있을 것입니다. 바로 이러한 이유 때문에 국제입양은 다른 대안을 보충하는 성격을 띄고 있는 것입니다.

협약의 또 다른 보호조치 중 하나로 입양은 반드시 민간이 아닌 소관 당국에 의해 결정되어야 합니다.
또한, 입양이 이루어지기 전에 아동의 입양 적격성 여부를 공표하는 것도 매우 중요합니다.

이 과정에 모든 관련 당사자, 단체, 기관의 비강제적이고 충분한 정보에 기반한 동의가 포함되며, 이에 친모가 해당되는 경우가 많습니다.

또한, 입양 부모 후보가 입양에 적합하고 적절한 자격을 갖추도록 보장하는 것도 매우 중요합니다.

협약은 일반적인 의무도 포함하고 있습니다. 부적절한 재정적 이득 금지, 아동의 중요 정보에 대한 보존의 중요성, 미래에 입양인 당사자가 원할 경우, 출신 정보에 대한 접근 제공을 그 예로 들 수 있습니다.

협약을 통해 국가 간 협력 시스템뿐만 아니라, 국가 내 관련 당국과 기관 간의 협력이 구축되기도 합니다.

만약 입양이 협약의 모든 보호조치와 절차에 따라 이루어진다면, 모든 협약 당사국의 인정을 자동으로 받을 수도 있습니다.

현재 기준으로 104개 당사국이 있는데, 이는 아동의 신분에 대한 법적 안전성, 확실성, 지속성을 확보하여 모두에게 주는 법적 이익이 크며, 매우 중요한 부분이라 할 수 있습니다.

이제 두 번째 주안점에 대해 살펴보도록 하겠습니다. 협약과 관련한 한국의 상황은 어떨까요?

잘 아시다시피 한국은 국제입양의 역사가 긴 나라입니다. 한국은 협약의 협상 과정에 참여했었고, 2013년 5월 24일 협약에 서명도 했습니다.

협약에 서명함으로써 한국은 협약 당사국이 되고자 하는 의도를 표명했습니다.

그러나, 아직 비준이 필요한 상태입니다. 이 두 번째 단계는 협약 당사국이 되기 위해 필수적입니다.

서명 후 비준을 위해서는 적절한 국내 절차를 통한 협약의 승인이 필요하며, 이로써 국가는 협약의 법적 구속력에 동의하게 됩니다.

따라서 한국은 비준절차를 진행해야 합니다. 동시에 입법절차가 승인되고, 협약에 부합하도록 해야 합니다. 그러나 이러한 절차는 신속히 진행되어야 할 것입니다.

마지막으로 여러분께서 이 포럼을 통해 생각해 볼 수 있는 문제에 대해 제언을 드리고자 합니다.

첫째, '왜 선진국이 국제입양을 보낼 필요가 있을까?'라는 질문이 있을 수 있습니다.

물론 미국이나 영국 같은 나라도 입양 규모가 크긴 하지만, 국내 입양이 많습니다.

과연 선진국에 정말 국제입양의 필요성이 있는가에 대해 논의해 볼 수 있다고 생각합니다.

두 번째 중요한 점은 출생등록에 관한 문제입니다. 합법적 입양을 위해서는 법적 출생증명서가 필수적이기 때문입니다.

따라서 한국은 모든 아동이 태어난 직후 출생 사실이 등록되도록 보장해야 합니다.

병원과 출생 등록 기관에서 발급한 문서는 서로 연결되어 있습니다. 다시 말해 출생 신고는 자발적이 아니라, 출생 후 즉시 이루어지도록 해야 합니다.

또 다른 매우 중요한 문제는 제가 초반에 말씀드렸던 보충성의 원칙을 어떻게 보장하는가입니다.

가정을 보호하여 아이를 지키도록 하는 최선의 방법은 무엇일까요?

특히 미혼 여성을 비롯한 각 가정이 아이를 지킬 수 있도록 지원을 보장해 주는 양질의 아동보호 시스템과 사회복지 시스템을 갖추는 것이 정말 중요합니다.

대부분의 여성은 아이를 갖게 되면 지키고 싶어 하지만, 지원을 받지 못해 그렇게 하기 힘든 경우도 있을 수 있습니다. 그러나 이런 지원을 받을 수 있다면, 많은 여성들이 아이를 지키는 길을 선택할 것입니다.

또한, 아동의 입양 적격성 공표를 위해 소관 당국 등 명확한 절차를 구축하는 것이 매우 중요합니다.

또 다른 필요 작업은 소관 당국 등 명확한 입양 매칭 경로를 구축하는 것입니다.

아울러, 앞서 말씀드린 바와 같이 부적절한 재정적 이득은 금지되어야 합니다. 따라서 국제입양에 소요 가능한 비용과 그 외 비용은 철저하게 구분해야 합니다. 예를 들어, 공여금, 기부금, 개발원조 등과 관련된 모든 비용은 입양 비용과 완전히 분리되어야 할 것입니다.

이미 구축된 법적 체계를 이행하기 위해 필요한 권한과 자원을 소관 당국에 제공하여 업무를 잘 수행할 수 있도록 하는 것이 매우 중요합니다.

아울러, 다양한 부처와 기관은 직원들이 업무 수행에 필요한 교육, 지식, 경력을 갖추도록 해야 합니다.

동시에 이러한 인력이 지속적으로 훈련받고, 일정 기간 동안 보직을 유지하여 현장에서 역량을 발휘하고, 필요시 신규 인력과 노하우를 공유하도록 하는 것도 매우 중요합니다.

또한, 아동보호 시스템의 다양한 주체와 국제 및 국내 입양 절차를 담당하는 관계 기관과의 협력 강화도 매우 중요합니다.

어떤 내용을 논의할 수 있을지 몇 가지 말씀드렸지만, 분명한 것은 한국이 필요한 입법과 절차를 협약에 따라 구축한 후 비준 절차를 진행하는 것이 매우 중요하다는 사실입니다. 그러나 이 절차는 신속히 진행되어야 할 것입니다.

모든 국제입양 과정에서 아동의 이익이 최우선으로 보장되도록 하는 최선의 방법은 협약의 당사국이 되는 것입니다. 협약은 입양이 필요한 경우, 아동의 이익을 최우선으로 보장하도록 하는 기본적이지만 매우 중요한 틀을 제공할 것입니다.

마지막으로 저의 발표를 경청해 주셔서 감사합니다. 좋은 오후 보내시길 바랍니다.

헤이그국제아동입양협약 우리는 언제 비준하는가?

발제 03

한국이 협약비준 준비단계에서 고려할 사항 및 향후 과제

데이비드 M. 스몰린
미국 샘포드 대학 컴벌랜드 로스쿨 법대 교수/아동 법률 윤리 센터장

한국이 협약비준 준비단계에서 고려할 사항 및 향후 과제 (발제문 번역본)

데이비드 M. 스몰린 | 미국 샘포드 대학 컴벌랜드 로스쿨 법대 교수/아동 법률 윤리 센터장

대한민국의 헤이그입양협약(1993년) 비준 가능성에 대한 견해를 나눌 수 있게 되어 영광입니다. 저는 다음의 세 가지 질문에 대해 고민해 달라는 요청을 받았습니다.

1) 헤이그협약의 당사국이 된다는 것의 의미
2) 송출국으로서 국가적 차원의 책무
3) 헤이그협약 비준을 위한 준비 단계에서 고려해야 할 사항과 한국의 향후 과제에 대한 제언

위의 주제가 서로 연관되어 있으므로 함께 말씀드리도록 하겠습니다.

I 1993년 헤이그입양협약 관련 후속 작업을 담당하는 헤이그국제사법회의(HCCH) 상설 사무국 서기관 (변호사) 로라 마티네즈-모라의 최근 발언

2022년 2월 18일 국제입양 과정에서 아동의 신분에 관한 권리 존중을 주제로 개최된 한 화상회의에서 로라 마티네즈-모라 님이 발표하신 내용을 상세히 살펴보면서 발제를 시작하고자 합니다. 본 화상회의는 스위스 NGO 기관인 아동정체성보호(CHIP)가 후원했으며, 저는 이 기관의 특별 자문위원으로 활동하고 있습니다. 로라 마티네즈-모라 님은 헤이그국제사법회의 (HCCH) 상설 사무국 서기관(변호사)으로 1993년 헤이그입양협약(HAC) 관련 후속 작업을 담당하고 계시며, 다음의 질문에 대한 답변을 요청받았습니다.

"국제 입양 건수가 낮고, 국제 입양이 필요한 아동도 있을 수 있다는 점을 고려해볼 때, 1993년 헤이그협약은 아직도 그 목적에 부합하는가?"

마티네즈-모라 님의 답변은 특히 의미있는 몇 가지 사항을 다루고 있습니다. 이분의 발언은 다음 녹화 영상의 3:09 분쯤부터 시작합니다.
(https://child-identity.org/en/resources/advocacy-and-policy/357-webinar-intercountry-adoption.html)

마티네즈-모라 님의 답변 일부를 요약하면, 다음과 같습니다.

1. 마티네즈-모라 님은 헤이그입양협약의 미래를 고민하기 위해서 과거를 돌아보는 것이 필요하며, 특히 "여러가지 남용"과 "다양한 모든 문제"를 돌아볼 필요가 있음에 주목했습니다.

2. 마티네즈-모라 님은 헤이그국제사법회의 웹사이트에 게재된 피터 셀만 교수의 데이터를 인용하며 국제 입양의 급격한 감소를 지적했습니다. https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5891&dtid=32. 본 데이터를 살펴보면, 국제 입양은 코로나 대유행으로 훨씬 더 까다로워지기 이전인 2004년과 2019년 사이 약 85% 감소했음을 알 수 있습니다. 그다음 마티네즈-모라 님이 인용한 수치는 2020년 국제 입양 건수가 3,700건에 불과했음을 보여주는데, 이는 국제 입양이 최고점을 찍은 이후 90% 이상 감소했음을 의미합니다.

3. 마티네즈-모라 님의 말씀을 인용하자면,

"헤이그입양협약은 아동권리협약 이후 바로 초안이 작성되었고, 아동의 보호는 물론 협력을 취지로 만들어졌기 때문에 매우 중요한 의미가 있습니다. 협력은 어느 정도만 하는 것이 아니라 한다면 제대로 하고, 민간 차원의 협력은 하지 말아야 합니다. 민간 및 독자적 입양이 헤이그입양협약에 부합하지 않는다는 점은 누차 언급된 바 있습니다. 물론 헤이그입양협약이 모든 것에 대한 해결책은 아닙니다. 여러분 모두가 아시다시피 이 협약은 법적 틀을 제공하고, 기초를 형성합니다. 그러나 협약이 제대로 작동할지 여부는 이행 방식에 전적으로 달려있습니다. 현재 104개 당사국이 가입한 가운데, 협약을 제대로 이행하려면 정치적 의지가 필요합니다. 자원도 필요하며, 훈련받은 인력도 필요합니다. 윤리적 행동도 요구되며, 보장 강화도 필요합니다. 국제 입양을 제대로 수행하고자 한다면, 이 모든 것을 해내는 것이 정말 중요합니다."

"균형을 맞추기 어려운 점도 있습니다. 국제 입양은 아동 보호 시스템에 기반해야 합니다. 아동 보호 시스템이 제대로 작동한다면, 국제 입양을 할 필요가 없습니다. 아동 보호 시스템이 취약한 경우, 국제 입양의 혜택을 누릴 수 있는 아동이 일부 있을 수 있습니다. 그러나 문제는 보호 조치를 마련하여 국제 입양을 진행하는 것이 매우 어렵다는 데 있습니다."

4. 마티네즈-모라 님은 차기 특별 위원회가 특히 입양 후속 조치에 집중할 것이란 점에 주목하셨습니다. 아마도 과거 남용 사례에 대한 개선뿐만 아니라 입양 3자에 대한 서비스 관련 문제를 말씀하신 것 같습니다.

5. 마지막으로 마티네즈-모라 님은 "향후 국제 입양이 모든 보호 및 보장 조치를 적용하며 진행되려면, 그 건수가 소수에 불과할 것이다"라고 말씀하시며 발언을 마무리하셨습니다. 그렇지 않다면, 국제 입양의 필요성이 있는지, 과연 모든 보호 및 보장 조치 없이 국제 입양을 진행하는 것이 바람직한지 심각하게 고민해야 봐야 합니다.

사회자는 "제대로 할 수 없다면, 아예 하지 말자는 메시지가 강력한 울림을 준다"고 언급하여 마티네즈-모라 님의 세션을 마무리했습니다.

제가 마티네즈-모라 님의 최근 발언으로 발제를 시작한 이유는 두 가지입니다. 첫째, 마티네즈-모라 님은 오랜 시간 동안 상설 사무국에서 헤이그입양협약 이행 책임자로 근무하고 계시므로 이분의 견해가 특히 의미가 있었고, 둘째, 제 개인적으로 이분이 제시한 시각에 공감하기 때문입니다.

저는 마티네즈-모라 님의 발언을 기반으로 더 나아가 추가적 견해를 보태어 한국이 헤이그입양협약 비준을 고민하며 준비하는 과정에서 다음의 사항을 고려할 것을 제안합니다.

Ⅱ 국제 입양, 한국의 아동보호시스템, 미혼모 포함 부모에 대한 국가의 적절한 지원 의무

마티네즈-모라 님께서 말씀하셨듯이, "균형을 맞추기 어려운 점도 있습니다. 국제 입양은 아동 보호 시스템에 기반해야 해야 합니다. 아동 보호 시스템이 제대로 작동한다면, 국제 입양을 할 필요가 없습니다. 아동 보호 시스템이 취약한 경우, 국제 입양의 혜택을 누릴 수 있는 아동이 일부 있을 수 있습니다. 그러나 문제는 보호 조치를 마련하여 국제 입양을 진행하는 것이 매우 어렵다는 데 있습니다."

제가 검토한 자료를 살펴보면, 한국의 국내 및 해외 입양 시스템은 전통적 시각에서 아동 보호와 전혀 관련이 없어 보였습니다. 먼저, 최근 몇 년간 출산율이 매우 저조하고, 감소하고 있는 추세를 감안한다 하더라도 국내 입양은 5천만 인구 규모 국가 대비 꽤 낮은 수준으로 2018-2020년 동안 260-387건 사이에 그쳤습니다. 게다가 국내입양의 80% 이상은 미혼모 자녀였으며, 방치나 학대와 같은 기타 다른 입양의 조짐은 없었습니다. 따라서 전통적 시각에서 아동 보호 시스템, 즉 아동 학대 및 방치와 관련된 시스템에서 입양된 아동 수는 극히 적었습니다. 이러한 현상은 99% 이상이 미혼모 출신 아동인 해외 입양에서 더 극명하게 나타납니다. 다시 말해, 입양 시스템은 아동 학대 및 방치와 관련된 어떤 시스템과도 연결되어 있지 않습니다.

이러한 입양과 아동 보호 시스템 사이의 분리를 보여주는 또 다른 조짐은 국내 및 국제 입양 아동의 연령에서 드러나는데, 대부분의 입양 아동은 신생아이며, 3세 이상 아동의 비율은 매우 낮습니다. 이는 국내 및 국제 입양 시스템이 주로 미혼모가 낳은 신생아 입양의 경로가 된다는 개념과 맞닿아 있습니다.

대조적으로 미국의 경우, 가족과 떨어져 위탁 보호 시스템하에 살아가는 아동이 약 40만 명 정도 되는데, 이 아이들은 학대 및 방치로 가족과 분리되었으며, 수십 만 명 이상의 아동이 비공식 안전 보호 계획 하에 그림자 위탁 보호를 받으며 살아가고 있습니다. 미국 시스템의 경우, 주 정부는 가족 상봉을 위한 합리적 노력을 기울일 법적 의무가 있으며, 위탁 보호를 받는 아동의 절반 가량은 원 가족에게 돌아갑니다. 주정부가 궁극적으로 친권 종료 절차를 밟은 후 통상적으로 입양 부모를 물색하는 경우는 그보다 적습니다. 위탁 보호에서 입양으로 이어지는 경우는 최근 연간 6만 건 이상에 달했으며, 국내 또는 국제 입양과 상관없이 가장 큰 비친족 입양 카테고리를 차지할 것입니다. 위탁 보호 시스템에서 입양된 아동의 입양 당시 평균 연령은 2019년 회계연도 기준 6.4세였습니다. 미국은 신생아 친권 포기로 인한 입양이 2만 건 이하이며, 이 아이들 중 대부분은 미혼 부모 출신입니다. 그러나 이들의 입양은 민간 입양 시스템을 통해 이루어지고, 공적 아동 보호 시스템과 분리되어 있습니다. 이처럼 미국에는 사실 여러 특징적인 입양시스템이 존재합니다. 공적 시스템은 규모가 가장 크며, 정부의 아동 보호 기능과 연결되어 있습니다. 민간 입양 시스템은 주로 미혼 부모가 낳은 신생아의 자발적 입양에 집중되어 있습니다. 또한, 의붓 부모와 조부모 입양 등 친족 입양도 있고, 해외입양도 있습니다. 물론 미국이 이상적인 시스템을 갖추고 있다고 주장하는 것은 아닙니다. 다만, 입양에 대한 보통의 인식이 미혼 부모의 자발적인 자녀 입양보다는 아동 보호 시스템과 주로 연결되어 있음을 보여주려는 것입니다.

한국의 입양 시스템은 거의 전체적으로 미혼모와 관련이 있습니다. 이는 국제법 규범상 문제가 있으

며, 한국과 같은 선진국에서는 더 큰 문제가 됩니다. 국제적 규범 하에 국가는 부모가 자녀에 대한 책임을 다하도록 지원할 의무가 있습니다 (아동권리협약 18조 2항). 이러한 의무는 "혼외 출산 여부와 상관없이 청소년 및 미혼 부모와 그 자녀에 대한 지원과 보호 서비스를 제공하고 도모하는 것"을 포함합니다. (대안적 아동 보호에 관한 유엔 지침 36항). 특히 한국의 입양 시스템에 대한 한 가지 중요한 질문은 정부가 미혼모 포함 미혼 부모의 자녀 양육을 충분히 지원하고 있는가일 것입니다. 물론 아동권리위원회을 비롯한 많은 기관이 이 문제에 주목해 왔습니다. 반드시 해결되어야 할 문제이며, 헤이그입양협약 비준을 위한 준비 작업의 일환으로 관련 지원이 크게 증가하였을 것이라고 생각합니다.

아동권리협약은 부모 쌍방의 자녀에 대한 책임을 강조하며, 이는 국가가 가능한 한 부모 쌍방의 관여를 선호하는 것과 일맥상통합니다 (아동권리협약 18조 1항). 국가는 부모가 혼인했을 때 부모 쌍방이 협력적이고, 안정적으로 양육에 관여할 가능성이 가장 높으므로 혼인 가정은 아동에게 유익하다고 합리적으로 판단할 수 있습니다. 따라서 국가는 가능하다면 아동을 위한 최적의 환경으로 혼인 가정을 선호할 수 있습니다. 그러나 아동권리협약(7,8,9조 참고) 하에 아동의 신분과 관계적 권리는 전통적 가족 구조를 우선시한다는 이유로 희생될 수 없습니다. 따라서 국가는 미혼 부모와 자녀로 이루어진 가정을 진정한 가족으로 대하고, 특히 지원이 필요한 잠재적 취약 가정으로 처우해야 합니다. 따라서 국가의 "부모에 대한 적절한 지원" 제공 의무(아동권리 협약 18조2항)는 미혼 및 한부모 상황에 특수하게 적용될 수 있으며, 국가가 아동 보호 과정에서 부모 쌍방의 적극적이고 동등한 관여를 확보하지 못할 경우에도 적용됩니다.

많은 이들이 한부모 양육의 심각한 장애물이 되고 있는 한국의 미혼 부모 상황과 관련한 문화적 어려움에 주목했습니다. 정부는 한국 사회에서 해당 가정의 사회적, 문화적 입지를 넓히기 위해 적극적으로 나설 수 있는 능력과 의무가 있습니다. 이는 국가와 사회가 아동을 위한 이상적인 환경으로 혼인 가정을 선호한다는 기조를 약화시키지 않으면서도 가능한 일입니다. 특히 초저출산 현상을 깊이 우려하는 사회적 상황에서 국가는 어려운 환경에서 자녀를 양육하는 미혼 부모에 대해 특별한 존중을 표시함으로써 본보기를 세울 수 있을 것입니다. 국가는 혼인의 중추적 역할을 지지하고 존중하면서도 동시에 미혼 가정의 취약한 입장도 존중할 수 있습니다.

한국은 이미 OECD 국가 중 미혼모 출산율이 가장 낮은데, 이는 대부분의 국가보다 훨씬 낮은 수치입니다.

http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20181001000871#:~:text=Other%20statistics%20in%20the%20report,compared%20with%208%2C424%20unwed%20fathers.

미혼 부모에 대한 지원을 제공한다고 해서 사회에서 결혼이 가진 중추적 위치가 흔들리지는 않을 것입니다. 아동권리협약이 부모 쌍방에 대한 동등한 자녀 양육 책임을 인정한 것을 고려할 때, 정부는 양육권이 있는 부모 일방이 그렇지 못한 다른 일방으로부터 자녀 양육 지원을 받을 수 있는 실질적 방법을 보장해야 합니다. 한국은 대부분 미혼 여성이 아이의 아버지로부터 양육 지원을 받고 있습니다.

그 외에도 정부는 협약 비준 준비기간을 활용하여 한국 아동 복지 시스템의 고질적인 문제를 해결해야 합니다. 학문적 문헌을 통해 알 수 있듯이 수 백년간 지속된 한국의 대가족 보호 전통은 일제 강점으로 붕괴하였고, 서양 선교사들을 통해 보육원이 도입되었습니다. 이후 많은 아동이 보육원에 입소되었는데, 1955년과 2008년 사이 보육원에 입소한 아동의 수는 약 2백만 명 정도로 추산됩니다. 많은 한국

아동이 보육원에서 양육되었고, 아동기 전체에 걸쳐 보육원에 머무르는 경우도 있습니다. 전쟁고아의 특수한 상황을 제외하면, (2세 이상) 다소 연령이 높은 아동은 빈곤, 이혼, 재혼, 가족 문제로 입소되는 경우가 많으며, 미혼모 자녀로 신생아 때부터 보호시설에 입소된 경우도 있습니다. 일부 아동은 명백히 장애에 대한 가족의 부정적 반응때문에 보호시설로 입소되기도 합니다. 따라서 대부분의 아동은 정부의 아동 보호 정책으로 분리되기 보다, 어려운 경제적, 사회적, 가족 상황을 겪는 부모와 가족의 결정으로 보호 시설에 입소됩니다. 실제로 보육원은 빈곤하고 취약하거나 어려운 사회적 상황에 직면한 가정을 위한 일종의 지원 시스템이 되어 버렸습니다. 안타깝게도 보육원은 빈곤이나 어려운 가정 환경을 이유로 아동을 시설에 맡기는 관행을 정상화했습니다. 최근에는 확인된 아동학대로 시설에 입소하는 아동 수가 증가하고 있습니다.

https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2304&context=art_sci_etds에 게재된 홀리 맥기니스 교수의 '한국 보육원 청소년의 정신건강 및 학업 성취도 1-3, 14-15, 45-46 (2017)' 논문을 참고하시기 바랍니다.

이렇게 보육원을 빈곤 가정과 어려운 가족 및 사회적 상황에 직면한 가정을 위한 사회 안전망으로 이용하는 것은 선진국의 위상에 걸맞지 않으며, 아동권리협약과 대안적 아동 보호를 위한 유엔 지침의 원칙에도 어긋납니다. 아동의 권리와 아동 및 청소년의 발달 요구에 부응하는 더 나은 해결책을 찾아야 합니다.

맥기니스 교수(한국인 입양인 당사자)는 아래 학문적 문헌(인용 생략)에서 한국 보육원의 일반적 보호 기준에 대해 설명합니다.

"한국의 보육원은 국제적 발달 결핍 기준 이상에 도달하는 데 필요한 기본적 보건의료와 영양을 제공합니다. 그러나 보육원에서 자라는 아동들은 지속적인 돌봄 제공자와의 장기적, 안정적 관계에 대한 사회심리적 박탈감, 친생 부모로부터의 유기, 고아 신분으로 인한 차별로 여전히 고통을 받고 있습니다. 이는 장기적으로 건강한 관계 형성, 학습, 의미있게 일하며 살아갈 수 있는 능력을 손상시킵니다. 2000년 이후 보육원 아동의 사회심리적 문제에 대해 한국 학자들이 발표한 연구 논문은 그 수는 적지만 늘어나고 있는 추세입니다. 이렇게 부상 중인 연구는 전 세계 보육원 아동에 관한 다른 연구와 비슷한 결과를 보였습니다. 가정환경에서 자란 청소년과 비교할 때, 한국 보육원 출신 아동은 불안, 우울증, 외로움, 불안정한 애착, 사회능력 저하, 또래 관계의 질 저하, 소통 능력 등 정서적, 행동적 문제가 더 많은 것으로 나타났습니다."

https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2304&context=art_sci_etds에 게재된 홀리 맥기니스 교수의 '한국 보육원 청소년의 정신건강 및 학업 성취도 3 (2017)' 논문을 참고하시기 바랍니다.

이와 관련된 한 가지 이슈는 보육원에서 자라다가 일정 나이가 되어 퇴소한 아동에 관한 문제입니다. 정부는 협약 준비 기간을 활용하여 이들이 성인기로 잘 전환하고 자립할 수 있도록 돕는 지원 및 서비스를 마련해야 합니다. 이 청년들은 일반 청년과 같은 수준의 가족 지원, 지도, 도움을 받지 못할 것이므로 이들이 경쟁이 심한 사회에서 잘 살아갈 수 있도록 돕는 특별한 지원이 필요합니다.

한국은 미혼모 상황과 위탁 보호 및 국내 입양 의지와 관련 문화적 장벽이 지속하여 존재하는 것으로

보입니다. 신분 및 출신과 관련하여 아동권리협약 7,8,9조에 명시된 아동의 권리에 비추어 볼 때, 이러한 문화적 이슈가 부유한 국가에서 해외 입양이 지속되는 상황을 정당화하지 못합니다. 또한, 국가와 사회가 부족한 아동 수와 출산율 감소를 우려하고 있는 상황에서 한국이 아동을 해외로 입양 보내는 것은 분명히 모순적입니다.

미혼모와 아동 보호, 보육원 아동의 성인기 전환과 관련된 일부 이슈는 일반적으로 한국의 초저출산 추세와 얽힌 여러 문제와 겹칩니다. 정부는 이러한 문제를 고민하면서 주거 관련 비용, 경쟁이 치열한 사회에서 사교육 및 대학 진학 등 한국 청년의 결혼과 자녀 양육을 어렵게 하는 경제적, 문화적 장벽을 생각해 볼 수 있을 것입니다. 이러한 이슈는 물론 그 누구보다 미혼모에게 훨씬 더 큰 영향을 주지만, 일반적으로 결혼과 출산 감소, 출산율에 영향을 미치는 결혼 연령 증가에 일조하기도 합니다. 결혼한 커플이 주거비용을 감당하고 아이 한 명만 양육하는 것도 힘든 사회에서 미혼모의 상황은 더 어려울 수 밖에 없습니다. 부모와 조부모, 대가족의 도움을 받는 청년이 자립하고 가족을 일구기 어려운 사회에서 나이가 들어 보육원에서 퇴소하고 가족 지원이 부족한 청년의 운명은 위태로울 수밖에 없습니다.

Ⅲ 민간 입양 금지

마티네즈-모라 님의 견해는 민간 입양이 헤이그입양협약에 상충한다는 근본적인 개념도 다루고 있습니다. 이러한 맥락에서 한국은 해외 입양 시스템에 오랜 기간 지속된 민간 기관의 역할을 점검해야 합니다. 민간 기관은 헤이그입양협약 하에 “인증받은 기관”이라는 형태로 국제 입양 과정에서 역할을 담당할 수도 있습니다. 그러나, 민간기관이 정부의 허가나 인증을 받는 것으로는 충분하지 않습니다. 더 나아가, 입양이 민간 기관에 실질적으로 아웃소싱 되거나, 행정 및 사법 당국으로부터 거의 자동적인 승인을 받지 않도록 정부의 적절한 “감독”이 필요합니다. 헤이그입양협약 11조(c)항과 헤이그국제사법회의 인증과 입양 인증 기관 모범사례 지침 2번(https://assets.hcch.net/docs/7ea29e33-b8e6-49de-8d3b-89864d72584f.pdf)을 참고하시길 바랍니다. 헤이그국제사법회의 웹사이트에 한국어 번역(https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5504)도 게재되어 있습니다.

한국 입양의 역사를 살펴보면, 입양기관에 대한 감독과 책임부과가 부족했으며, 정부가 기관을 지나치게 존중했음을 알 수 있습니다. 입양 기관은 입양인의 출신과 신분을 알 수 있는 유일한 기록에 대해 거의 독점적인 접근성을 확보한 주요 기관으로서 입양인의 기록 접근을 위한 문지기 역할을 수행했습니다. 실제로 상당한 규모의 잘못된 정보, 부실한 기록, 부적절한 동의 절차 등 입양인의 출생 조사 과정에서 보통 발견되는 남용적 관행을 고려해 볼 때, 소수의 입양기관이 해외 입양과 관련한 독점적이고 광범위한 권력을 지속해서 누렸다는 사실이 놀랍습니다.

Ⅳ 보장과 보호

마티네즈-모라 님은 2022년 2월 발언을 통해 적절한 보장과 보호의 필요성도 강조하셨습니다. 보호 조치는 헤이그입양협약의 핵심 기제 중 하나이며, “국제 입양이 아동의 이익을 최우선으로 하고, 국제법에서 인정된 근본적 권리를 보장하며 진행되도록 보장”해야 합니다 (헤이그입양협약 1조 (a)).

협약의 서문에 명시된 바와 같이 헤이그입양협약은 아동권리협약의 조항을 전제로 하기 때문에 보장과 보호의 문제는 헤이그입양협약 자체를 뛰어 넘습니다. 실제로 헤이그입양협약의 탄생은 아동권리협약의 기본 틀 하에 국제 입양에 관한 "다자 약정 및 협정"을 체결하자는 아동권리협약의 요구에 부응한 것이었습니다 (아동권리협약 21조 (e)). 헤이그입양협약은 아동권리협약을 비롯한 아동매매에 관한 선택의정서(OPSC), 아동의 대안적 돌봄에 관한 유엔 지침 등 최근 문서에서 정의된 국제기준에 부합하기 위해 고안된 절차를 제공합니다. 따라서 보호조치는 궁극적으로 아동보호 시스템의 적절성과 미혼모를 비롯한 부모에 대한 적절한 지원이 충분히 이루어지고 있는가 등의 문제와 관련이 있습니다.

성인 입양인이 출생 조사 과정에서 발견한 사실과 전문가 및 학문적 문헌에서 살펴볼 수 있듯이 한국의 보호조치는 국제기준에 부합하기에 충분치 않다는 사실이 증명되었습니다. 따라서 과거 국제기준 위반 관행의 규모를 밝혀내기 위한 독립적이고 엄격한 조사가 협약 비준 준비 과정에 포함되어야 합니다. 다른 국가에서 대대적으로 실시된 조사의 예로 과테말라 입양에 관한 반면책 국제위원회와 보다 최근 진행된 네덜란드 국제입양 조사 위원회를 들 수 있습니다. 한국은 과거 국제기준 위반 관행의 종류와 범위를 먼저 이해해야 향후 잘못된 관행을 예방하기 위해 필요한 추가적 보호조치에는 어떤 것이 있을지 적절히 고민할 수 있을 것입니다.

V 입양 사후관리 서비스

마티네즈-모라 님의 발언을 통해 국제 입양 건수가 낮아지고 감소하는 현 시점에서 헤이그국제사법회의가 입양 사후관리 서비스에 특별히 집중할 것임을 알 수 있었습니다. 이는 여러 가지 이유로 한국에 특별히 적용될 수 있을 것이며, 헤이그입양협약 비준을 준비하면서 추가적으로 고려해야 할 이슈를 제시합니다.

한국은 65년 이상 동안 국제 입양 송출국으로 약 17만-20만 명의 아동을 해외로 입양 보냈습니다. 수 세대가 흘러 배우자, 자녀, 손주를 포함하여 입양인들이 타국에서 일군 가족의 수도 수백만 명에 이를 것입니다. 동시에 입양으로 헤어져 한국에 남아있는 이들의 친생 부모, 조부모, 형제, 사촌 등도 수백만 명에 이를 것입니다. 이렇게 수 세대에 이르는 입양인 자손의 규모가 크고, 가족 관계에 미치는 영향도 매우 큽니다.

이제 우리는 "깔끔한 분리와 완전한 단절"의 입양 모델이 전 생애와 가족 관계에 영향을 받은 입양당사자들에게 입양의 심리적 현실을 설명하지 못한다는 사실을 잘 알고 있습니다. 또한, 우리는 입양인들이 필연적으로 정체성을 찾아가는 여정에서 종종 자신의 출신과 원 가족 관계에 대한 정확한 정보를 원하며, 원 가족 구성원을 찾고 그들과 교류하길 바란다는 것을 알고 있습니다.

이러한 뿌리와 관련된 문제는 심각한 수준으로 부정확하고, 접근이 어려운 한국의 입양 관련 기록과 국제기준에 위배되는 관행, 입양을 숨기고 수치로 여기는 문화로 심화되었습니다. 지난 수십 년간 초점이 주로 미혼모에 집중되면서 어려움이 가중되었고, 사회적 낙인과 편견이 부각되었습니다. 한국의 수 세대에 걸친 국제입양 실험은 분명 많은 희생자를 낳았습니다. 희생자로 간주하지 않는 입양당사자들도 개인의 발전과 가족 및 사적 생활을 평범하게 추구하는 과정에서 정보를 구하고, 절박한 질문에 대한 답을 찾으려 하며, 가끔은 단절된 관계를 재개해보려 노력합니다.

따라서 한국 정부는 입양인의 출생 정보에 대한 권리 보장을 촉진하는 것이 시급합니다. 이를 위해서

정부는 민간기관이 정보 및 기록의 장벽이 되거나 주된 문지기 역할을 수행하도록 방치해서는 안 됩니다. 관련 인원 수를 고려해 볼 때, 이제 입양 생애 주기의 당연한 부분으로 인정되는 출생 정보 찾기 과정을 촉진할 수 있도록 정부가 나서서 효과적인 절차 구축을 위한 새로운 노력을 단행해야 합니다.

뿌리 찾기는 입양 3자 구성원이 원하는 바가 매우 다르고, 상충하는 경우도 있어 보통 어렵습니다. 따라서 정부도 필요한 이들에게 적절한 사회복지 서비스 및 심리적 지원을 제공하거나 촉진하도록 준비해야 합니다.

또한, 정부는 잠재적으로 국제기준을 위반한 개별 사건 조사를 위한 별도의 시스템을 구축해야 합니다. 위법행위 조사는 일반적인 출생 정보 및 뿌리 찾기와 같은 문제와 겹치기도 하지만, 추가적으로 고려해야 할 부분도 있습니다.

Ⅵ 결 론

국제입양 건수는 지속해서 감소하고 있습니다. 헤이그입양협약을 비준한 국가들은 국제입양을 수행하도록 요구받지 않습니다. 이러한 상황에서 협약의 국가적 비준을 고려하는 준비 기간 동안 취해야 할 조치는 다음의 요소를 포함해야 합니다.

첫째, 아동보호 시스템이 국제 기준에 부합하는지 여부를 판단하기 위해 분석 및 조사를 실시해야 합니다. 이러한 조사를 통해 한국이 대안적 보호의 일환으로 보육원에 지나치게 의존하고 있으며, 이는 국제기준에 위배된다는 사실이 드러날 것입니다. 또한, 일반적으로 국내 및 국제 입양은 아동보호와 연결되기보다 수십 년 동안 주로 미혼 부모가 낳은 자녀와 연결되어 있었다는 사실이 드러날 것입니다. 아울러, 미혼 부모, 특히 미혼모에 대한 국가와 사회의 경제적, 사회적 지원 실패가 국제적 기준에 위배된다는 것도 드러날 것입니다. 이러한 결함은 공식적으로 협약 비준 전에 바로잡거나, 최소한 크게 개선되어야 할 것입니다.

둘째, 민간 기관이 해외 입양에서 담당해온 역할을 재검토해야 합니다. 적절한 조사를 통해 민간 기관이 헤이그입양협약에서 요구하는 적절한 감독을 받지 않았음이 밝혀질 것입니다. 아울러, 이들 기관이 입양 처리 과정, 입양 적격성 판정, 매칭, 기록과 관련하여 지나친 권력을 행사했음이 밝혀질 것입니다. 이러한 결함을 비준 전에 바로잡아야 하는 이유는 그렇게 못할 경우, 한국의 해외입양이 “민간 입양”에 반대하는 헤이그협약의 근본적 원칙에 여전히 위배될 것이기 때문입니다. 행정 및 사법 기관이 입양기관의 업무를 거의 자동으로 승인하는 절차적 조치로는 충분하지 않습니다. 한국의 입양 역사를 고려할 때, 해외입양에서 민간의 역할을 완전히 없애버리는 것이 가장 직접적인 해결책이 될 것입니다. 그러나 민간 기관의 역할이 지속될 수 밖에 없다면, 이들의 권력은 크게 제한되어야 하며, 훨씬 높은 수준의 책임과 투명성을 요구해야 합니다.

셋째, 수십 년간의 국제기준 위반 징후를 고려해볼 때, 협약 비준 준비 작업의 일환으로 과거부터 현재까지 진행된 해외입양에 대한 독립적인 조사를 실시해야 합니다. 이를 위한 본보기로 과테말라 입양 관련 국제 반면책 위원회와 보다 최근 진행된 네덜란드 국제 입양 조사 위원회를 들 수 있습니다. 이러한 조사는 국제 입양과 관련된 민간기관, 정부 부처 및 당국과 별도로 독립적으로 실시해야 합니다.

넷째, 협약 비준 준비 시스템의 일환으로 입양인의 출신 및 신분 관련 기록과 정보에 대한 접근방식을 개선하여 이들의 개인 정보에 대한 권리가 존중되도록 해야 합니다. 또한, 개별 해외 입양 사례를

보고 및 조사하며 위법행위를 개선하는 시스템도 구축해야 합니다.

이러한 조치는 65년 이상 진행된 17만-20만 건의 입양으로 피해를 입은 수백만 명의 사람들(입양인, 친생 가족 구성원, 입양 가족 구성원, 다음 세대)에게 긍정적인 영향을 줄 것입니다. 또한, 국가의 대안적 보호 시스템으로 피해를 입은 수많은 아동과 가족에게 긍정적인 영향을 미칠 것입니다. 이렇게 헤이그입양협약 비준을 위한 준비 조치는 국제 입양이 지속되는지 여부와 상관없이 상당한 이점을 불러올 수 있습니다.

Issues that Korea should consider in preparation for ratification of the Convention and future tasks

David M. Smolin | Professor of Law and Director, Center for Children, Law, and Ethics, Cumberland School of Law, Samford University (USA)

I am honored to be asked to make some comments in relationship to the possibility of the Republic of Korea ratifying the 1993 Hague Adoption Convention (HAV). I have been asked to consider three questions:

1) What it means to be a party to the Hague Convention
2) Responsibilities at the national level as a sending country
3) Points to consider in the preparation stage for ratification of the Hague Convention and suggestions for future tasks of Korea.

As these topics are interrelated, I will address them together.

I Recent Statement of Laura Martinez-Mora, Secretary (Lawyer) at the Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law (HCCH), responsible for post-convention work in relationship to the 1993 Hague Adoption Convention (1993)

I want to begin by noting in some detail a presentation made by Laura Martinez-Mora at a Webinar on respecting the child's right to identity in intercountry adoption, on February 18, 2022, sponsored by Child Identity Protection (CHIP), a Swiss NGO. (I am a special advisor for CHIP.) Significantly, Laura Martinez-Mora is Secretary (Lawyer) at the Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law (HCCH), and is responsible for the post-Convention work in relation to the 1993 Hague Adoption Convention (HAC). Martinez-Mora was asked to address this question:

"Is the 1993 adoption convention still fit for the purpose, taking into account the low numbers of intercountry adoptions and the children that may need to be adopted internationally?"

Her response made several particularly relevant points. Her remarks begin around the 3:09 mark on the following recording:

https://child-identity.org/en/resources/advocacy-and-policy/357-webinar-intercountry-adoption.html

To summarize some of her responses:

1. Martinez-Mora noted that in order to think about the future of the Hague Adoption Convention it is necessary to take account the past, and in particular the "different abuses" and "all the different problems."

2. Martinez-Mora pointed to the sharp declines in intercountry adoption, using the data of Professor Peter Selman, which is posted on the HCCH website. https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5891&dtid=32. This data indicates a fall of about 85% between the high point of 2004 and 2019, even before the COVID pandemic made intercountry adoption even more difficult. Martinez-Mora then quoted a figure of only 3700 intercontry adoptions globally for 2020, which would mean a greater than 90% decline since the peak.

3. Then, to quote:

"When we think about the convention,…—it was drafted … just after the CRC and it's very important because this convention…the idea was to protect children and, of course, to cooperate. To cooperate doesn't mean to do more or less but if you do it to do it then properly and don't do it in a private way. Something that has also been said is that private adoptions and independent adoptions are not in line with the convention. Of course the convention is not the solution to everything. The convention presents you, as you all know, the legal framework and this is the basis. But, of course, … if it works properly, it will all depend on how is it implemented and in order to implement it properly and, in this case, we are now, as you know, with 104 states parties. In order to do that you need political will to do it properly. You need resources .You need people who are trained. You need an ethical behavior and you need to increase guarantees. So, it's really important to do all of that in order to be able to do inter-country adoptions properly.

"There is also a difficult balance … intercountry adoption has to be based on a child protection system. If the child protection system works properly, there is no need of intercountry adoption. If the child protection system is too weak… there are some children that may benefit from intercountry adoption, but the problem is that it's very difficult to do inter-country adoptions with safeguards."

4. Martinez-Mora noted that the next Special Commission would focus significantly on post-adoption, presumably referring to the issue of services for adoption triad members, as well as possibly referring to remedies for past abusive practices.

5. Finally, Martinez-Mora closed by stating that the number of intercountry adoptions going forward "are going to be, really, a small number to ensure that they are done with all the safeguards and guarantees….And if not…we should really, seriously think if there is a need and if its good to do intercountry adoptions that are not done with all the safeguards and guarantees."

The moderator closed her session by noting: "that's a really powerful message….: if we can't do it properly, then let's not do it."

I begin with Martinez-Mora's recent comments for two reasons. First, her views are particularly significant because she is, and has been for some time, the member of the Permanent Bureau most responsible for implementation of the Hague Adoption Convention. Second, I personally agree with the perspectives she has offered.

Based on her comments, and then beyond them to additional views, I will propose the following considerations for the preparatory work for South Korea in considering ratification of the HAV.

Ⅱ Intercountry Adoption, South Korea's Child Protection System, and the State Obligation to Provide Appropriate Assistance to Parents, including Single Mothers

As Martinez-Mora mentioned:

"There is also a difficult balance … intercountry adoption has to be based on a child protection system. If the child protection system works properly, there is no need of intercountry adoption. If the child protection system is too weak… there are some children that may benefit from intercountry adoption, but the problem is that it's very difficult to do inter-country adoptions with safeguards."

From the information I have been able to review, it would appear that both the domestic adoption system and intercountry adoption system in South Korea are almost completely unrelated to child protection, in the traditional sense. First, the numbers of domestic adoptions are quite low for a nation of over 50 million people, even given the very low, declining birth and fertility rates in recent years: a range of 260 to 387 in 2018 to 2020. Further, more than 80% of domestic adoptions are the children of single mothers, with no other indication for adoption, such as neglect or abuse. Hence, the numbers of children adopted out of a child protection system in the traditional sense, of a system concerned with abuse or neglect of children, are extremely low. Since more than 99% of intercountry adoptions are the children of single mothers, this is even more true for intercountry adoption—the system is disconnected from any system concerned with

child abuse or neglect.

Another sign of this disconnection between adoption and the child protection system is found in the ages of children placed for both domestic adoption and intercountry adoption, with apparently the vast majority being infants and only small proportions being older than 3 years of age. This is congruent with the concept that the domestic and intercountry adoption systems are overwhelmingly channels for the placement of the infants of single mothers.

By contrast, in the United States there are about 400,000 children living away from their families in the foster care system, having been removed from their families due to abuse or neglect, with several hundred thousand more living in the shadow foster care system under an informal safety plan. In the United States system the state has a legal requirement to make reasonable efforts toward family reunion, and about half of the children in the foster care system return to their original family. In a smaller number of cases the state ultimately proceeds to termination of parental rights and then usually seeks adoptive parents. Foster care to adoption amounts to more than 60,000 annually in recent years, and is probably the largest category of non-relative adoptions, whether domestic or intercountry. The mean age at adoption of the child adopted from the foster care system is 6.4 years in FY 2019. The United States has less than 20,000 annual infant relinquishment adoptions, the majority being the children of unmarried parents, but those adoptions are done through a private adoption system and are disconnected from the public child protection system. Hence, the United States has in fact several distinct adoption systems: the public system, the largest, related to the government's child protection function; a private adoption system, focused primarily on voluntary placements of the infants of unmarried parents; relative adoption, including step-parent and grandparent adoption; and intercountry adoption. This of course is NOT to claim that the United States has an ideal system, but it is to illustrate the normal sense of adoptions being linked primarily to a child protection system, as opposed to adoptions being linked primarily to voluntary placement of the children of unmarried parents.

As to South Korea, then, the adoption system is almost entirely concerned with single mothers. As to international norms, this is problematic, and even more so in a highly developed nation like South Korea. Under international norms, the state has an obligation to assist parents in carrying out their parental responsibilities. See CRC, art. 18(2). This includes "the provision and promotion of support and care services for single and adolescent parents and their children, whether or not born out of wedlock." UN Guidelines for the Alternative Care of Children, para. 36. An important question for South Korea's system, in particular, is whether the government is sufficiently supporting singe

parents, including single mothers, to assist them in raising their own children. Of course many, including the Committee on the Rights of the Child, have noted this issue. This question should be resolved, and most likely those supports significantly increased, as a part of the preparatory period for ratification of the Hague Adoption Convention.

The CRC's emphasis on both parents having parental responsibility is consistent with States preferring, where possible, the involvement of both parents. See CRC, art. 18(1). States may rationally believe that the cooperative and stable involvement of both parents is most likely to occur when parents are married, and hence that marital families benefit children. Hence, the state may prefer marriage as the optimum environment for children, where possible. However, the child's identity and relational rights under the CRC (see Art. 7, 8, 9) cannot be sacrificed to further a preference for traditional family structures. The state therefore must treat a single parent and child household as a real family, and indeed as a potentially vulnerable family particularly in need of assistance. Hence, the State's obligations to provide "appropriate assistance to parents" (CRC, art. 18(2)), has a special application in the context of unmarried and single parents, and applies even when the State is unable to secure the active and equal involvement of both parents in the care of the child.

Many have noted the cultural difficulties with the situation of single parents in South Korea, which constitute a significant obstacle to single-parent parenting. The government can and should also be active in promoting a social and cultural space for such households in Korean society. This can be done without undermining state or societal preferences for marriage as an optimum environment in general for children. In the instance of single parents, the state may, particularly in the context of a state and society deeply concerned with very low and declining fertility, model a particular appreciation for those who raise children in difficult circumstances. One can support and appreciate the central role of marriage while also appreciating at the same time the vulnerable position of non-marital families.

South Korea already has the lowest rate of births to unmarried mothers among OECD countries, and far lower than most. http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20181001000871#:~:text=Other%20statistics%20in%20the%20report,compared%20with%208%2C424%20unwed%20fathers. The central place of marriage in the society would not be lessened by providing support for such parents. Given the CRC understanding that both parents have equal parental responsibility, the government should also ensure practical methods for single custodial parents to obtain child support from the other parent, which in the context of South Korea will mostly involve single mothers obtaining child support from the father.

Beyond that, the government could use the preparatory period to address longstanding issues with the child welfare system in South Korea. The academic and scholarly literature indicates that Korea had traditions of extended family care for hundreds of years that were disrupted by the Japanese occupation, with orphanages later introduced by Western missionaries. Since then, large numbers of children have been placed into orphanages—an estimated 2 million children between 1955 and 2008. Thus, large numbers of children have been raised in South Korean orphanages, sometimes remaining for their entire childhoods. Setting aside the specialized situation of war orphans, it appears that somewhat older children (age 2 and older) often came into care due to poverty, divorce, re-marriage, and family issues, as well as infants coming into care as the children of unmarried parents. Some children are apparently placed into care due to family reactions to disability. Thus, most children came into care due to decisions by parents and family under difficult economic, social, and family circumstances, rather than being removed by governmental child protection. Indeed, orphanages came to be a kind of support system for poor and vulnerable families or families in difficult social circumstances. Unfortunately, orphanages may also have normalized practices of institutionalizing children due to poverty or difficult family circumstances. More recently, more children are coming into care due to identified child abuse. See Hollee McGinnis, Mental Health and Academic Outcomes Among Adolescents in South Korean Orphanages 1-3, 14-15, 45-46 (2017), available at https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2304&context=art_sci_etds.

This use of orphanages as a social safety net for poor families or families in complex family and social circumstances is inappropriate for an advanced economy, and contrary to the principles of the CRC and UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Better solutions, more compatible with the rights of the child and the developmental needs of children and adolescents, should be found.

Professor McGinnis (herself a Korean adoptee) describes the usual standard of care in South Korean orphanages from the academic literature as follows (citations omitted):

"Korea's orphanages meet the basic health care and nutrition necessary to prevent global developmental failure. However, children growing up in orphanages still suffer as a result of psychosocial deprivation of long-term, stable relationships with consistent caregivers,

abandonment by biological parents, and discrimination related to their orphan status; these in turn may impair their long-term ability to form healthy relationships, learn, or work in meaningful ways. Since 2000 there has been a small but growing number of studies published by Korean scholars on the psychosocial problems of children in

orphanages.

This emerging research has found results similar to other studies of children in orphanages around the world. When compared to youth raised in families, children in Korea's orphanages have more emotional and behavioral problems, including anxiety and depression, loneliness,

insecure attachment styles, lower social competence, and lower quality of peer relationship, and communication skills." See Hollee McGinnis, Mental Health and Academic Outcomes Among Adolescents in South Korean Orphanages 3 (2017), available at https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2304&context=art_sci_etds.

A related issue concerns children who have grown up in children's homes and then age out of care. The government should use the preparatory period to address assistance and services provided to assist the transition to adulthood and independence. These young adults presumably would not have the same level of family support, guidance and assistance as other young adults, and thus need particularly assistance in order to flourish in a highly competitive society.

It appears that there continue to be cultural obstacles in South Koreas as to the situation of single mothers, and the population's willingness to foster or adopt children domestically. These cultural issues are not a justification for a wealthy country continuing to send children abroad for intercountry adoption, given the rights of the child under CRC articles 7, 8, and 9 regarding identity and origins. It is also obvious that it is paradoxical for South Korea to be sending children abroad for intercountry adoption when the state and society are so concerned with a lack of children and declining fertility.

Some of the issues that pertain to single mothers and child protection and transition to adulthood for former residents of children's home overlap with issues implicated more generally with South Korea's declining and very low fertility rates. In considering these issues, the government could consider the financial and cultural obstacles that make it so difficult for young adults in South Korea to marry, and raise children, including costs related to housing, private tutoring in a highly competitive society, and college. These issues of course impact single mothers even more than most, but also contribute in general to South Korea's declining rates of marriage and fertility, and to the increasing age at marriage which also impacts the fertility rate. In a society where it is difficult for a married couple to afford housing and raising even one child, the prospects for a single mother are even more difficult. In a society where it is difficult for young adults with the help of parents and grandparents and extended family to achieve independence and form their own families, the fate of those aging out of children's home and lack family support will necessarily be tenuous.

Ⅲ The Prohibition of Private Adoptions

Martinez-Mora's comments also addressed the fundamental concept that private adoptions are contrary to the Hague Adoption Convention. In this context, South Korea should examine the longstanding role of private agencies in Korea's intercountry adoption system. Private agencies in the form of "accredited bodies" may play a role in intercountry adoption under the Convention. However, it is not sufficient that such agencies be licensed or accredited by the government. In addition, there also must be appropriate governmental supervision, such that the adoptions are not essentially outsourced to private agencies and more or less automatically approved by an administrative or judicial authority within the government. See Hague Adoption Convention, Art. 11(c); see also HCCH, Accreditation and Adoption Accredited Bodies, Guide to Good Practice No. 2, available at https://assets.hcch.net/docs/7ea29e33-b8e6-49de-8d3b-89864d72584f.pdf; (there is also a Korean translation available on the HCCH web site here: https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=5504.

The history of South Korean adoptions suggests that there has not been adequate supervision and accountability of agencies, and far too much deference by government to the agencies. This also includes the role of agencies as having primary and perhaps exclusive access to the only records that reveal the actual origins and original identity of adoptees, and hence the agencies as gatekeepers of adoptees' access to their records. Indeed, given the significant amount of mis-information or lack of information in records, lack of proper consents, and abusive practices commonly discovered by adoptees who conduct birth searches, it is surprising that a small number of agencies have continued to enjoy such exclusive and extensive powers in relationship to intercountry adoption.

Ⅳ Guarantees and Safeguards

Martinez-Mora's February 2022 statement also emphasized the necessity of adequate guarantees and safeguards. Safeguards are one of the fundamental mechanisms of the Hague Adoption Convention and are required "to ensure that intercountry adoptions take place in the best interests of the child and with respect for his or her fundamental rights as recognised in international law." Art. 1(a).

Questions of guarantees and safeguards go beyond the Hague Adoption Convention itself, as the Hague Adoption Convention is premised on the provisions of the CRC, as indicated in the preamble to the Hague Adoption Convention. Indeed, the creation of the Hague Adoption Convention was responsive to the call of the CRC to create "multilateral

arrangements or agreements" on intercountry adoption within the framework of the CRC. See CRC, Art. 21(e). The Hague Adoption Convention provides procedures designed to ensure conformity to international standards, as defined by the CRC and more recent instruments such as the Optional Protocol on Sale of Children (OPSC) and the UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Hence, the question of safeguards are ultimately linked to issues such as the adequacy of the child protection system, and the adequacy of appropriate assistance to parents, including single mothers.

Based on the discoveries of adult adoptees in the course of birth searches, and as indicated by expert and scholarly literature, it is clear that South Korea's safeguards have proven inadequate to ensure conformity to international standards. Hence, any preparatory period should include independent and rigorous investigations to determine the extent of past practices violating international standards. Examples of vigorous investigations conducted elsewhere include the International Commission on Impunity (CICIG) concerning Guatemalan adoptions and more recently the Committee investigating intercountry adoption in the Netherlands. Only after appreciating the kinds and scope of past practices which violate international standards, could South Korea properly consider what additional safeguards would be necessary to prevent future malpractice.

V Post Adoption Services

The remarks of Martinez-Mora indicated that the HCCH will be focusing particularly on post-adoption services in a time of low and declining numbers of intercountry adoptions. This would have particular application to South Korea for several reasons, and constitute additional issues to consider in preparation for possible ratification of the HAV.

South Korea has been a sending country in intercountry adoption for more than 65 years, with an estimated 170,000 to 200,000 Korean children sent abroad over those decades. After several generations there most likely have been several million persons who are the spouses, children, or grandchildren of these adoptees in their adoptive lands. At the same time, there also must have been in South Korea several million persons---parents, grandparents, siblings, cousins, and others--- who, due to adoption, were separated from these adoptees. The intergenerational scope of this diaspora is huge, and the impact on family relationships quite large.

We know now that the clean break, full severance model of adoption does not describe the psychological realties of adoption for those whose lives and family relationships are impacted. We also know now that adoptees are necessarily on a journey of identity that includes quite often the desire for accurate information about their origins and original family relations, and often includes as well as desire to locate and have interactions with

original family members.

These origins concerns are complicated by the role of a significant degree of inaccurate and inaccessible records in Korean adoptions, practices that violate international standards, and a heritage of secrecy and shame. The focus in many of those decades primarily on single mothers further complicates the difficulties and accentuates the social stigmas and prejudices involved. There are clearly many victims of South Korea's multi-generational experiment with intercountry adoption. Even those who would not be considered victims would in the normal course of personal development and family and private life seek information, answers to pressing questions, and sometimes renewed relationship.

It is urgent for the South Korean government to ensure that the rights of adoptees to information about their origins be facilitated. In order to do so, the government should not leave the private agencies as barriers or primary gatekeepers to information or records. Given the large numbers involved, renewed efforts to create effective procedures to accommodate what is now acknowledged as a normal part of the life cycle of adoption, the search for origins, must be facilitated by the government.

Origins searches are typically complicated by the very different and sometimes conflicting desires of different members of the adoption triad. Hence, the government also must be prepared to provide or facilitate appropriate social work or psychological assistance for those who wish it.

In addition, the government should also create separate mechanisms for the investigation of individual cases that potentially violated international standards. Investigation of misconduct overlaps with some of the same concerns as a typical birth or origins search, but also presents additional considerations.

Ⅵ Conclusion

Intercountry adoptions are continuing to decline numerically. States that ratify the Hague Adoption Convention are not required to conduct intercountry adoptions. Under those circumstances, an appropriate approach to a preparatory period of consideration of state ratification of the Convention should include the following elements.

First, the child protection system should be analyzed and investigated to determine the ways in which it conforms, or does not conform, to international standards. That investigation most likely would show an over-reliance on orphanages as a form of alternative care that violates international standards. The investigation would also most likely demonstrate that the domestic and intercountry adoption systems are unrelated to child protection in its normal sense, and instead connected almost exclusively for decades

to the children of unmarried parents. The investigation would also most likely demonstrate that the failures of state and society to financially and socially support unmarried parents, and in particular single mothers, also violates international standards. These deficiencies should be corrected or at least significantly improved prior to formal ratification.

Second, the role that private agencies have played and still play in the intercountry adoption system should be reviewed. Most likely, an appropriate investigation would reveal that private agencies are not adequately "supervised" as required by the Hague Adoption Convention. Further, a proper investigation would most likely find that the agencies have too much power---power over the processing of adoptions, the determination of adoptability, placements, and records. The deficiencies should be corrected before ratification, because otherwise intercountry adoptions from South Korea would still violate the fundamental principle of the Hague Convention against "private adoptions." Providing a procedural step of nearly automatic approval of the work of private agencies by administrative or judicial competent authorities is not sufficient. Given South Korea's history, eliminating entirely the role of private agencies in intercountry adoption would be the most direct approach. If, however, the private agencies continue to play a role, their power must be sharply circumscribed, and they must be subject to significantly greater levels of accountability and transparency.

Third, given the indications of decades of violations of international standards, as a part of a preparatory period there should be an independent investigation of intercountry adoptions from the origins to the present. Models for such include the International Commission on Impunity (CICIG) concerning Guatemalan adoptions and more recently the Committee investigating intercountry adoption in the Netherlands. These investigations must be conducted independently of both the private agencies and the ministries or authorities of the government connected to intercountry adoption.

Fourth, as a part of the preparatory system a reformed approach to adoptees accessing records and information regarding their origins and identity should be created, that honors the rights of adoptees to their own information. In addition, a system of reporting, investigating, and remedying misconduct in individual cases of intercountry adoption should also be created.

These steps could have positive impacts on the millions of people (including adoptees, original family members, adoptive family members, and the next generations of each) impacted by the 170,000 to 200,000 adoptions conducted over more than 65 years. These steps could also impact positively the large numbers of children and families impacted by the nation's alternative care systems. In this way, these preparatory steps toward

possible Hague Adoption Convention ratification could have significant benefits regardless of whether or not intercountry adoptions are continued.

헤이그국제아동입양협약 우리는 언제 비준하는가?

토 론 01

해외입양인이 바라는 입양

Eirik Hagenes
해외입양인연대 사무총장, 노르웨이 입양인

해외입양인이 바라는 입양 (토론문 번역본)

Eirik Hagenes
해외입양인연대 사무총장, 노르웨이 입양인

먼저, 저를 이번 포럼에 초대해 주셔서 감사합니다. **저는 해외입양인연대 사무총장 아이릭 하게네스 입니다. 저는 출생 후 국내입양이 되었다가 이후 노르웨이로 해외입양 되었습니다.**

오늘 이 자리에서 제 경험과, 해외입양의 현실 및 입양인의 관점에서 본 헤이그협약에 대한 시각을 발표해 달라는 요청을 받았습니다. 제 머릿속에 처음 떠오른 생각은 이건 매우 복잡한 문제라는 것입니다. 여러분이 공감하실 수도 있는 제 경험을 먼저 말씀드린 후, 헤이그협약이 비준될 경우 무엇이 달라지고 더 나아지는 지에 대한 저의 관점을 말씀 드려야겠다는 생각이 들었습니다.

1980년대의 제도와 틀 안에서 제가 어떻게 살아왔는지 요약해서 말씀드리겠습니다.

저는 1982년 서울에서 태어났습니다. 저의 생모는 당시 17살이었습니다. 태어난 며칠 후 저는 국내 한 가정으로 입양이 되었습니다. 나중에 친생가족과 재회했을 때 보니 저의 친생부모는 딸 둘을 더 낳으셨습니다. 저희 아버지 쪽 가족은 가난하지 않았습니다. 제가 입양이 된 첫번째 이유는 한국 가정의 위계질서 내에서 제일 어른이 내린 결정이었습니다. 결혼 하지 않았다고? 그럼 이 아이를 키울 수는 없지라는 결정이었습니다.

이는 저만의 이야기가 아니며 한국의 해외입양이 아동 학대 및 아동 방임관련 제도와 동떨어져 있음을 잘 보여줍니다. 잘 발달된 복지관련 법과 규제는 친권포기 아동수의 감소와 상관관계가 있습니다. 그 예로, 덴마크의 경우 2010년 친권포기 아동 수가 19건이 있었던 반면 같은 해 한국에서는 유기 아동의 수가 8,590명 이었습니다. 인구 차이를 감안하더라도 상당히 높은 수치입니다.

싱글맘은 또한 미혼모입니다. 그런데 싱글맘이라고 해서 생부 또는 가족의 지원을 전혀 받을 수 없음을 의미하지는 않습니다. 그런데 우리는 입양과 친권포기, 그리고 친권 포기 후 생모 또는 그 가족이 어떻게 살아가는지에 대해서는 이야기하지 않는 경향이 있습니다.

저희 단체에서 친생가족찾기를 진행하면서 유사한 경우를 많이 봅니다. 대부분의 경우 이런 식으로 친권 포기를 한 경우 생모 또는 생부가 20세가 넘은 경우입니다. 이후 친생부모는 그들끼리 결혼하기도 하고 새로운 상대와 결혼하기도 합니다. 역사의 어느 시점에서, 어떤 분명한 트렌드가 이러한 아동유기를 촉진했다고 보여집니다.

미혼부모들을 위한 지원의 필요성에 대해 동의합니다. 어느 한쪽이 경제적으로 책임을 지도록 하는 부분에 대해서 말이지요. 이는 다른 많은 국가에서도 그렇게 하고 있습니다. 예를 들어, 생모 또는 생부 중 누가 아동을 보호하느냐에 따라 상대방은 아동 양육 비용을 지불하도록 하는 것이죠. 불법 아동 유기 및 그러한 행동을 유발하는 그 어떤 것도 폐지하고자 노력해야 함에도 동의합니다. 또한 헤이그 협약 비준의 일부로서 이러한 부분은 국가적 차원에서 제도화할 필요가 있습니다.

입양기관, 입양 전, 입양 후 절차에 대해 생각해봅니다. 입양기관은 저의 한국 양부모를 어떻게 평가했을까요? 저의 어린 시절 기억은 아주 희미합니다. 제 한국 양어머니는 제가 6살때 한강에서 스스로 목숨을 끊으셨습니다. 양아버지는 곧 저를 입양보내기로 하셨고 저는 보육원으로 보내졌습니다. 그러고 나서 3개월 후 양아버지는 재혼을 하셨습니다. 제도적 실패였습니다. 입양기관의 입양 전 평가 및 사후 관리, 마땅히 있었어야 할 정부규제가 없었습니다. 1989년 보육원에서 6개월을 지낸 후 저는 노르웨이의 한 가정으로 입양되었습니다.

그간 많은 변화가 있었고 한국사회가 점차 사회 복지에 중점을 두고 있으며 관련 규제를 시행하고 있지만 아동 복지 관련하여 여전히 개선되어야 할 부분이 매우 많다고 보여집니다. 법도 중요하지만 교육도 동일하게 중요합니다.

그렇다면, 저에게 헤이그 협약에 대한 의견을 물으신다면, 저와 같은 해외입양인에게 중요했던 부분은 사실 비준을 추진하는 시기에 관한 것입니다. 정부는 헤이그협약에 2013년 서명하였으나 거의 십년이 지나도록 답보 상태입니다. 해외입양인의 주축은 현재 평균 40대입니다. 20여만명의 아동이 15개국으로 입양되었습니다. 제가 그들을 모두 대변할 수는 없습니다. 해외입양인인 제가 보는 관점은 비준은 이미 과거에 이루어졌어야 하는 것이며 같은 역사를 되풀이 하지 않으려는 노력입니다. 늦은 감은 있으나 헤이그협약이 비준 된다면 저와 같은 해외입양인들의 뿌리 찾기와 기록 열람에 도움이 되리라고 생각합니다.

경청해주셔서 감사합니다.

Adoption desired by overseas adoptees

Eirik Hagenes
Secretary General of Global Overseas Adoptees' Link, Norwegian adoptee

First of all, thank you for inviting me to this discussion forum.

My name is Eirik Hagenes, current Secretary General of Global Overseas Adoptees' Link. I was adopted domestically after birth and later adopted overseas to Norway.

For today's presentation, I was asked to elaborate on my experiences, the reality of overseas adoption and express a perspective on the Hague Convention as an adoptee. The first thing that came to mind was that it's very complex. And I realized that I need to give a piece of myself so the listeners can relate and perhaps put things in perspective to what can be different or better with the ratification of the Hague Convention.

Let me summarize how I have lived through the system that was in place during the 80s.

I was born in Seoul in 1982, and my biological mother was 17 years old. A few days after birth, I was put up for adoption and sent to a Korean family, a domestic adoption.

I have reunited with my biological family and found out that they later had two daughters. The family on my fathers' side was not poor. In my case, the first reason for adoption was a calculated top-to-down decision within the hierarchy of a Korean family, not married? Well, then we are not keeping that child.

It is not an isolated case and reflects well that overseas adoption in Korea is disconnected from the system concerned with child abuse and neglect. Well-developed welfare laws and regulations correlate to lower child relinquishment numbers, i.e., Denmark in 2010 had 19 cases. The same year Korea had 8,590 abandoned children. Despite the difference in population, the numbers are staggering.

A single mother is also an unwed mother, which doesn't automatically means that they don't have any support from whoever is the father or the family. I feel this is an unspoken part of adoption and child relinquishment and which road the mother or the family takes after relinquishing their child.

We see many similar cases working with family searches at an organizational level. Most of the cases we saw during a birth family search are consistent with the parent of relinquished children being over 20 years old. And most often married either with each other or new partners. At some point in history, a trend with an obvious avenue facilitated this institutionalization of child abandonment.

I agree that there needs to be support for single parents, whether you keep one of the sides financially responsible as they do in many other countries, i.e., father/mother pays child support depending on who takes custody. And or make an effort to abolish illegal child abandonment and anything that facilitates such actions. And as a part of ratifying the Hague Convention, such things need to be in place on a national level.

The adoption agency..., pre-adoption, post-adoption, and how did the adoption agency evaluate my new parents in Korea? I remember very little from my childhood. My Adoptive Korean mother suicide in the Hangan river when I was six years old, my adoptive father immediately put me up for adoption, and I was sent to an orphanage. He remarried after three months. A systematic failure where the adoption agency failed to evaluate, follow up, and governmental regulation that should have been in place wasn't there. In 1989 after six months at the orphanage, I got adopted by a Norwegian family.

Even though many things have changed and Korean society is slowly implementing social welfare-focused instances and regulations, there are still many things left to improve concerning children's welfare. I think laws aside, education is equally important.

So, if you ask me my thoughts on Hague Convention, it is about time there is a push for ratification. It was signed in 2013, and it is still the same almost a decade later. The primary group of overseas adoptees is now, on average, in their 40s. Two hundred thousand kids were sent abroad to 15 different countries worldwide. I cannot speak for all of us. The ratification seen from my perspective is in the past and an effort that history doesn't repeat itself. But maybe it will also help many of us in our search of origin and access to our records.

Thank you for your time.

토 론 02

해외입양인의 생모가 바라는 입양

전현숙
진실의자리(해외입양인 생모·부 자조모임) 대표, 해외입양인(미국) 생모

해외입양인의 생모가 바라는 입양

전현숙
진실의자리(해외입양인 생모·부 자조모임) 대표, 해외입양인(미국) 생모

안녕하세요. 저는 오늘 토론을 위해 이 자리에 참석한 해외입양 친생모인 전현숙입니다. 발표에 앞서 서 참석을 제안하시면서 제가 노출됨으로 인해 혹시라도 불편을 겪게 될까 봐 소통해주신 배려 덕분에 용기 있게 참석을 결정하였음을 알려드리며, 출산과 동시에 입양으로 자녀를 상실한 엄마를 초청하여 해외 입양의 균형 있는 목소리를 낼 수 있도록 공식적인 자리를 마련해주신 주최 측에 감사의 말씀을 드립니다.

저는 1990년 6월 1일 미혼모로 아들을 출산하여 해외인 미국으로 입양을 보냈습니다. 임신을 인지한 순간부터 21살의 어린 엄마가 할 수 있는 모든 고민을 거쳐 친정엄마의 간곡한 부탁으로 해외입양을 결정한 후 입양기관으로 보내졌고 아들은 약 5개월 정도 한국의 위탁가정에 있다가 11월 15일 캘리포니아로 출국했다고 들었습니다.

저와 아들은 조산소에서 단 하룻밤만 보낸 후 헤어졌기에 시간이 흐를수록 그리움이 커서 아들의 첫 번째 생일에는 너무나 보고 싶어 정말 힘들었던 기억이 납니다. 내 몸 안에서 열 달을 품어서인지 결코 잊을 수 없었고 한국에서 오직 나만 기억할 아들의 생일을 해마다 기념하며 살아있기를 기도했습니다.

그러던 중 2020년 10월에 해외입양인 단체를 통해 아들을 찾았다는 소식을 듣게 되었고 코로나 팬데믹으로 1년 정도 문자로만 소식을 주고받다가 2021년 11월에 미니애폴리스에서 32년 만의 재회를 통해 살아있는 아들의 얼굴을 만지고 목소리를 듣고 내 손으로 직접 음식을 해줄 수 있는 기쁨을 누렸습니다.

아들과 재회 하기 전에는 25년이 넘는 동안 많은 해외입양인과 그들의 부모님을 만나 친생모 경험 나눔을 통해 서로 부둥켜안고 울고 웃으며 치유의 시간을 가졌는데, 그것이 아들을 위해 내가 해야 할 일이라 생각했고 나 역시 성장해야겠다 결심했기에 가능했습니다. 자신들이 키우는 자녀의 모국인 한국을 방문해 적극적으로 친생 가족을 찾으려 애쓰는 과정 과정마다 자녀 곁에서 함께 하시던 해외입양 부모님들의 모습이 떠오릅니다.

그러나 한국에 거주하고 있거나, 방문을 한 성인 입양인들과도 오랫동안 교류하면서 해외 입양의 또 다른 모습도 알게 되었습니다. 친생 가족을 포함해 나라와 문화, 언어와 음식과 정서까지 상실한 채 먼 땅에서 그 나라 사람으로 살아내려고 부단히 애쓰지만, 수시로 맞닥뜨리는 정체성의 혼란으로 인해 우울감과 자살 충동을 느낀다는 말을 듣게 되었습니다.

자신의 친생모를 찾을 길이 없어 대신하여 저를 만난 남자 해외입양인이 "차라리 내 엄마가 나를 낳지 않았더라면 하고 원망할 때가 있어요"라며 우는 모습에 "내가 최선이라고 선택해서 아들에게 준 삶이 과연 아들도 최선이라고 인정했을까?"라는 의문이 들면서 무척 괴로운 마음이 들기도 했습니다.

이번 발표를 준비하면서 해외입양을 선택한 내가 해외입양이 그치기를 바란다는 말을 무슨 면목으로 할 수 있을까! 며칠을 고민하다가 미국으로 입양 보낸 아들에게 정직하게 물었습니다.

1) 너는 해외입양 시스템에 대해서 어떻게 생각하니?
2) 만약 네가 해외입양이 아니라 한국에서 국내 입양이 되었더라면 생각해본 적 있니?
3) 우리가 함께 살았다면 지금과 비교해 너의 인생이 어떻게 달라졌을까?
4) 아직도 해외입양을 보내는 한국에 대해 하고 싶은 말은?

그중 오늘 포럼 주제와 연결된 4)번 질문의 대답을 전하고 싶습니다. "나는 자녀를 해외로 빨리 보내는 것에 대해 매우 조심할 것과 입양제도 개혁에 관해 연구할 것을 촉구합니다." 사랑을 많이 주는 부모에게 입양되었다는 것을 알기에 조금 의외의 답변으로 느껴졌지만, 아들의 간결하고 솔직한 답변을 통해 서로의 진실에 한 발짝 다가가는 경험을 했습니다.

아들의 답변을 들으니, 세상 어느 곳보다 안전하고 따뜻한 친생모의 뱃속에서 열 달을 함께 있었던 아기가 세상에 나와서 자신의 의지와 상관없이 분리됨으로 인해 안전 기지를 상실하는 사건을 인생에서 겪어보지 않은 사람, 그가 비록 아기를 낳은 엄마라고 할지라도 도무지 알 수 없는 감정이기에 입양은 '보내는' 사람이나 국가에 책임감을 부여해야 한다고 생각했습니다. 아기 장래 결정을 위해 아무리 고민을 해도 '입양'을 제외하고는 답이 없는 그때조차도 말입니다.

저의 어머니는 국내 입양인으로 살아오셨고 30년 만에 KBS 이산가족 찾기에서 친생 가족을 찾으셨습니다. 저의 아들을 해외입양 보내자고 하셨던 이유 중에는 당신이 그렇게 살지 못했기에 국내보다는 해외에서 더욱 편견 없이, 넉넉하게 살기를 바라는 마음이었다는 것으로 알았는데 사실은 "지금 형편만 같아도, 내 손으로라도 키우고 싶었다"라고 하시면서 그때의 입양 결정을 후회하셨습니다. 저 역시 어렸어도 엄마로서 아이를 지키지 못한 것에 대한 자책감이 컸기에 뭐라고 할 수 없었습니다. 이렇듯, 형편에 따라 변할 수 있는 감정에 한 아기의 인생이 결정된다는 건 가혹하기에 입양 특히, 해외입양은 심사숙고해야 한다고 생각합니다.

입양은 개인의 또는 그 가족만의 일이라고 단정합니다. 그러나, 그 개인을 둘러싼 가족의 이야기이고 가족이 속해져 있는 공동체의 이야기입니다. 한국에서 해외로 입양된 아동의 숫자가 20만 명이라는 건 적어도 낳은 주체가 40만 명(임신은 남녀의 관계이므로)이며 생각보다 훨씬 입양의 서사로 둘러싸인 가족이 많다는 말입니다. 저는 입양인의 딸이기도 합니다. 입양인의 자녀, 그다음 세대까지 고려한다면 결코 입양은 개인만의 일이 아님을 알게 될 것입니다.

아이가 친생모와 함께 살지 못하는 것도 고통스러운데 자기를 보호해 줄 나라에서조차 분리되는 일은 이제 그쳐야겠습니다. 입양한 자녀를 위해 국가 기관에서 운영하는 입양 교육이나 자조 모임을 만들어 아이의 속마음을 잘 들으려 하시거나, 더 나아가 친생 가족을 찾고 싶어 하는 자녀의 감정을 공감과 지지로 지켜봐 주시는 국내 입양 부모님들을 만나게 되면서 우리나라도 많은 변화가 생긴 것 같아 더욱 그런 마음이 들었습니다.

더 나아가 원가족 보존을 주장합니다. 어떤 분이 제게 "원가족 보존을 해야 한다면 아이와 엄마가 분리되지 않고 사는 방법으로 어떤 게 있을까요?"라고 질문한 적이 있었는데 제가 아이를 보내지 않고 키우기 위해 받고 싶었던 도움이 떠 올랐습니다. "아이와 엄마를 같이 입양해주세요. 두 사람이 헤어지지 않고 살 수 있도록 큰 의미의 입양이요. 대부 대모가 되셔서 어린 엄마와 함께 아이를 키워주시면 아기는 엄마와 헤어지지 않고 엄마는 책임을 배울 수 있으며 대부 대모는 어른의 역할을 할 수 있지 않을까요? 나중에 그 아기가 커서 이런 사회에 대해 긍정적인 마음을 가지게 될 거예요. 엄마는 힘든 중에도 외롭지 않아서 이겨낼 힘이 생길 거예요."

저는 1996년 사랑하는 사람을 만나 저의 입양 사실을 고백한 후 결혼하여 네 명의 자녀를 낳고 길러 이제 모두 성인이 되었습니다. 10여 년에 걸쳐 제 이야기를 차례차례 자녀들에게 충분히 이야기 나눈 후에 입양 보냈던 아들과 재회하게 된 것을 감사하게 생각하며 그중 큰아들과 이야기 나눴을 때 제게 해준 말로 마무리하려고 합니다.

"아들아, 엄마가 아빠와 결혼 전에 아들을 낳아서 미국으로 입양을 보냈어."
"엄마, 나는 화가 나요."
"엄마에게 크게 실망해서 그렇구나? 미안하다."
"아니요, 그게 아니라 아무도 엄마가 아기와 같이 살도록 도와주는 사람이 없어서요. 엄마는 만약 내게 그런 일이 생기면 입양을 보내지 않으실 거잖아요. 슬퍼서 화가 나요."

저의 이야기에 경청해주셔서 감사드리며 친생부모 대표로 이 자리에 온 것이 아니고 친생모 경험을 가진 당사자로 참석한 것으로 친생부의 입장을 고려하지 못했거나, 친생모의 관점에서 한정적으로 나눌 수밖에 없었음을 양해 부탁드립니다. 이상으로 발표를 마칩니다.

토 론 03

입양결정과 아동중심 입양

정동혁
서울가정법원 부장판사, 아동입양 전담 판사

입양결정과 아동중심 입양

정동혁
서울가정법원 부장판사, 아동입양 전담 판사

Ⅰ 들어가며

안녕하십니까, 저는 서울가정법원에서 입양 사건을 담당하고 있는 정동혁 판사입니다. 저출산고령사회위원회에서 주최한 이번 입양 포럼에 참석하게 되어 기쁘게 생각합니다. 처음 포럼 참석을 제안받았을 때 주제가 헤이그국제아동입양협약(이하 '협약'이라고 합니다) 비준에 관한 것이라고 전해 듣고는 참석 여부를 망설였습니다. 제가 입양 사건 실무를 담당하고 있기는 하지만, 사실 협약의 구체적인 내용에 대해 잘 알지 못할 뿐만 아니라, 따로 협약에 관해 연구해 보지도 않은 상태에서 협약 비준에 관한 제 개인적 견해를 밝히는 것이 적절한지도 의문이었기 때문입니다.

하지만 입양 사건 실무를 담당하고 있는 판사로서, 입양 절차와 관련된 여러 목소리들을 들어보는 것이 입양 사건에 관한 사고의 지평을 넓히고, 실제 업무를 처리하는 데에도 도움이 될 수 있겠다는 생각이 들었고, 또한 실무적으로 입양 사건에 대한 가정법원의 심리가 어떻게 이루어지는지에 대해 말씀드리는 것도 의미가 있을 것으로 생각되어 잠시 고민한 끝에 포럼에 참석하기로 하였습니다.

이하에서는 먼저 입양 사건이 실제로 서울가정법원에서 어떻게 처리되는지에 대해 말씀드리고, 제가 약 1년간 입양 사건을 담당하면서 느낀 점 또는 개선되었으면 좋겠다고 생각한 점을 몇 가지 말씀드리도록 하겠습니다.

Ⅱ 서울가정법원의 입양 사건 처리 실무

서울가정법원에서는 저를 포함한 2명의 판사가 입양 사건을 담당하고 있는데, 입양 사건 외에도 가사비송 라류 단독사건 중 일부(실종의 선고와 그 취소 사건, 성과 본에 관한 사건, 친생부인 허가와 인지 허가에 관한 사건, 유언에 관한 사건 등)와 가사비송 마류 단독사건 중 일부(부부관계에 관한 사건, 친권 및 자녀의 양육에 관한 사건 등)를 함께 담당하고 있고, 입양 사건의 경우도 입양특례법상 '국내 입양' 및 '국외 입양' 외에 민법상 입양(미성년자 입양, 친양자 입양, 성년자 입양) 사건도 처리하고 있습니다. 그래서 이번 포럼의 주제와 직접적으로 관련이 있는 '국외 입양' 사건은 제 업무의 극히 일부분에 불과합니다.

민법상 입양 사건은 재혼한 배우자의 친자녀를 입양하려는 경우가 대부분이므로, 재혼 가정의 혼인관계가 안정적인지, 입양하려는 자녀와의 유대관계가 어떠한지, 친생부모의 동의 등 법령상 요건을 갖추었는지 등이 주된 심리대상이 되는 반면, 입양특례법상 입양의 경우 적용대상인 아동이 제한적이고, 친생부모의 동의 등 형식적 요건이 모두 갖추어진 상태로 청구되므로 양부모의 입양 적격성 여부가 주된 심리대상이 됩니다. 입양특례법상 '국내 입양'의 경우 민법상 입양과 마찬가지로 아동을 입양하려는 양부모가 청구인이 되어 입양 허가 신청을 하는 반면, '국외 입양' 사건의 경우 입양기관의 장이 청구인이 되어 입양 허가 신청을 하는 구조로 되어 있습니다.

현재 입양특례법상 '국내 입양'의 경우, 입양기관에서 실시한 가정조사 외에 모든 사건에 대해 서울가정법원 소속 가사조사관의 조사를 추가로 실시하고 있고(주거지 방문조사 포함), 법원이 직접 외부 전문가에게 양부모에 대한 심리검사를 촉탁하고 있으며, 가사조사결과나 심리검사결과 등을 검토하여 필요한 경우 부부상담 등 조정조치까지 거친 후 심문기일에 양부모를 소환하여 심문하고 있습니다(입양 아동에 대한 학대 사건 이후 모든 사건에 대하여 심문을 거치는 것으로 절차가 강화되었습니다). '국내 입양'의 경우 대부분의 사건에서 체험위탁이라는 명목으로 법원의 허가 이전에 양부모에게 입양 아동을 먼저 인도하는 관행이 있고, 체험위탁 과정에서의 양육태도 등을 입양허가심판에 참고하기도 합니다.

한편 입양특례법상 '국외 입양'의 경우, 입양기관의 가정조사서 외에 본국에서 받은 심리평가보고서도 제출하도록 요구하고 있으나, 양부모가 해외에 거주하고 있어 추가적으로 가사조사관의 조사나 상담 등 조정조치를 거치기는 어렵고, 체험위탁도 불가능합니다. 다만 '국외 입양' 사건의 경우 과거부터 필요적으로 심문기일을 열어 양부모를 심문한 후 허부 결정을 하여 왔습니다.

심문기일을 진행한 후 담당 법관이 입양 허가 여부를 결정함에 있어서는, 입양특례법과 민법 등 각종 법령에서 양친이 될 자격과 양자가 될 자격, 친생부모의 동의 등 각종 요건을 정하고 있고, 그 요건을 충족하였는지 점검할 수 있는 각종 수단을 두고 있지만, 입양 사건의 종류를 불문하고 실제 입양 허가 여부를 결정하는 가장 중요한 판단 기준은 '**입양을 허가하는 것이 양자가 될 사람의 복리에 부합하는가**'입니다(입양특례법 제11조 제2항에서는 '가정법원은 양자가 될 사람의 복리를 위하여 양친이 될 사람의 입양의 동기와 양육능력, 그 밖의 사정을 고려하여 입양의 허가를 하지 아니할 수 있다'고 규정하고 있고, 민법 제867조 제2항에서는 '가정법원은 양자가 될 미성년자의 복리를 위하여 그 양육 상황, 입양의 동기, 양부모의 양육능력, 그 밖의 사정을 고려하여 입양의 허가를 하지 아니할 수 있다'고 규정하고 있습니다). 실제 입양 사건을 심리하다 보면, 국적, 나이, 학력, 직업, 경제적 능력, 종교, 가족관계, 성장과정, 심리상태 등이 서로 다른 매우 다양한 양부모를 만나게 됩니다. 그중 일부 조건을 절대적인 기준으로 삼아 입양 여부를 결정할 수는 없는 것이므로, 결국 입양 허가 여부는 담당 법관이 수많은 조건들을 종합적으로 고려하여 입양이 입양 아동의 복리에 부합하는지 판단해 결정할 수밖에 없고, 그래서 입양 담당 판사는 늘 고민이 많습니다.

Ⅲ 제언 및 결론

이제 제가 약 1년간 서울가정법원에서 입양 사건을 처리하면서 느낀 점 또는 개선되었으면 좋겠다고 생각한 점을 몇 가지 말씀드리겠습니다.

우리 입양특례법은 협약의 취지를 반영하여, 제3조에서 국가 등의 책무를 규정하고 있고(모든 아동은 그가 태어난 가정에서 건강하게 자라야 한다는 원칙을 천명하면서 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 한다고 규정하고 있습니다), 제7조에서 국내입양을 우선 추진하여야 함을 명시하고 있습니다.

원가정 보호 원칙과 관련하여, 입양특례법상 입양 아동의 대부분이 미혼모가 출산한 아동인 점을 고려하면, 미혼모를 포함한 부모에 대한 국가 또는 지방자치단체의 적절한 지원이 필요할 것으로 생각되고, 보다 근본적으로는 다양한 가족 형태에 대한 사회적 인식의 변화가 필요하다는 생각입니다.

한편 입양 사건을 처리하다 보면, 국내입양을 우선적으로 추진하기 위해 어떤 노력이 기울여지고 있는지 궁금할 때가 많습니다. 아동통합정보시스템을 활용한 관련 기관과의 정보공유가 제대로 이루어지고 있는지 점검할 필요가 있다고 생각하고, 입양 절차 전반에 대한 국가 또는 지방자치단체의 역할을 강화하여야 한다는 논의에도 귀를 기울일 필요가 있다고 생각합니다.

'국외 입양' 사건의 경우, 앞서 기술한 것처럼 양친이 되려는 사람들이 외국에 거주하고 있으므로 입양기관에서 제출한 서류와 심문기일에서의 양부모에 대한 심문 외에 가사조사관의 조사 등 법원에서 추가로 심리하는 수단이 마땅치 않다는 어려움이 있습니다. 그 경우 가사조사관이 주거지 사진 등 각종 자료를 제출받거나 양친과의 이메일 교환이나 음성·영상을 통한 통화 등 다양한 방법을 이용하여 양육환경을 조사하는 것도 고려할 수 있을 것 같습니다.

마지막으로, 법원에서의 입양 사건은 입양허가 심판이 있으면 종료되는 것이지만, 입양허가 이후의 입양아동 및 입양가정에 대한 국가와 지방자치단체의 지원 및 사후관리도 중요하다는 말씀을 드리고 싶습니다. 이는 입양절차뿐만 아니라 아동복지정책 전반과 관련이 있는 문제라 오늘 논의의 범위를 넘는 것이겠지만, 향후 지속적인 관심이 필요한 부분이라고 생각합니다.

오늘 이 자리에서 나눈 이야기들이 '아동의 복리'라는 입양의 목적을 달성하는데 조금이나마 도움이 될 것으로 기대하고, 지금까지 경청해 주셔서 감사합니다.

토 론 04

입양의 아동 최우선의 원칙과 국가 역할

강정은
사단법인 두루 변호사, 국가인권위원회 아동인권전문위원회 전문위원

입양의 아동 최우선의 원칙과 국가 역할

강정은 [1]
사단법인 두루 변호사, 국가인권위원회 아동인권전문위원회 전문위원

1 들어가며: 아동 최우선의 원칙

"수령국의 중앙당국은 신청자가 입양할 자격이 있고 입양에 적합하다고 인정하면 (…중략…) ***그(양부모)가 양육하기에 적합한 아동의 특징*** *등에 관해 보고서를 작성한다."*

'국제입양에 관한 아동의 보호 및 협력에 관한 협약'(이하 '헤이그국제아동입양협약') 제15조 제1항 규정이다. 과연 '양부모가 양육하기에 적합한 아동의 특징'은 구체적으로 어떤 것일까. 좀 더 어린 영유아? 장애가 없는 아동? 여아? 특정한 국적의 아동? 수령국의 보고서에 어떻게 적힐지 구체적으로 상상하면 할수록 아득해 진다. 입양은 아동에게 가장 적합한 선택일 때 고려되어야 한다. 입양은 양부모에게 적합한 아동을 찾아주는 것이 아니라, 아동에게 적합한 양부모를 찾아주는 과정이어야 한다. 그것이 아동 중심의 입양이다.

*In respect of adoption (art. 21), the right of best interests is further strengthened; it is not simply to be "**a primary** consideration" but "**the paramount** consideration". Indeed, the best interests of the child are to be the determining factor when taking a decision on adoption, but also on other issues. (CRC/C/GC/14,[2] para.38.)*

유엔 「아동의 권리에 관한 협약」(이하 '유엔아동권리협약')은 아동을 독립적 인격체이자 권리의 주체자로 인정한 최초의 인권협약이다. 아동 최선의 이익 최우선의 원칙은 유엔아동권리협약에만 있는 특별한 원칙이다. 유엔 아동권리위원회는 '아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려할 권리'에 관한 일반논평에서 특히 '입양'과 관련해 아동 최선의 이익에 대한 권리는 한층 더 강화되며, 이것은 "최우선 고려사항"일 뿐만 아니라 "최고의 고려사항"이라는 점을 강조한다. 그렇다면, 국가 간 입양에서 아동 최선의 이익을 결정하고 그 결정을 위해 적합한 조건은 무엇일까.

1) 비영리전업 공익변호사단체인 '사단법인 두루(www.duroo.org)'에서 상근하고 있으며, 입양 뿐만 아니라 아동·청소년 인권 분야에서 소송, 자문, 제도개선, 연구, 국제인권기구를 활용한 국제연대 활동을 하고 있다.
2) 유엔아동권리위원회(2013), '아동 최선의 이익을 최우선적으로 고려할 권리'에 관한 일반논평 14호

본 토론자는 현재 강제추방된 해외입양인을 대리하여 국가배상을 청구하는 소송을 진행하고 있다. 이 사안에서 출신국인 대한민국은 아동이 태어난 가정에서 부모와 함께 자라날 수 있도록 어떠한 역할을 하거나 국내에서의 보호 가능성을 적절히 고려하지 않고 국제입양을 결정했다. 더 '간이'하고 '효율적'으로 입양절차를 진행하기 위해 허위로 '고아' 호적이 만들어졌고, 양부모가 직접 아동을 직접 보지 않고도 입양알선기관을 통해 입양절차가 진행되는 것이 허용되었다. 수령국에서 아동은 양부모로부터 학대당하였지만 출신국과 수령국 모두로부터 적절한 보호조치를 받지 못했으며, 수령국에서 영주할 자격조차 얻지 못해 결국 추방되었다. 이것 또한 아동의 국제입양이 아동 최선의 이익을 위한 결정이었다고 '포장'되지 않기 위해서는, 그리고 세계에서 가장 오랜기간 가장 많은 아동을 입양 보낸 최대 입양송출국이라는 대한민국의 뼈아픈 역사를 되풀이하지 않기 위해서는 국가의 책임을 강화하는 것이 무엇보다 필요하고 중요하다. 이것은 입양의 공공성 강화라는 원칙을 담고 있는 헤이그국제아동입양협약의 비준을 대한민국이 해야만 하는 이유이기도 하다. 아동 최선의 이익을 결정하기 위한 국가의 책무는 최대한 촘촘하게 그 기준과 내용을 구체적으로 채워야 한다. 아동 최선의 이익은 결코 귀에 걸면 귀걸이, 코에 걸면 코걸이 같은 식이어서는 안 되기 때문이다.

헤이그국제아동입양협약이 제시하는 원칙과 내용을 잘 이행할 수 있을 지는 결국 국가의 역할에 달려있다. 국경을 넘어 나의 뿌리와 떨어져 언어, 사회, 문화, 인종, 종교 등 모두 낯선 곳으로 입양을 가는 한 아동을 떠올려보면 좋겠다. 그 아동은 나의 가족일 수도 있고, 지인, 이웃의 자녀일 수도 있다. 아동의 입장에서, 그 아동을 위해, 국가가 할 수 있고 해야 하는 최선의 역할은 무엇일지 고민해 보는 자리이기를 바라며, 본 토론을 시작하고자 한다.

2 헤이그국제아동입양협약 관련 법·제도·정책 현황

1) 유엔아동권리위원회의 권고

헤이그국제아동입양협약은 유엔아동권리협약 등이 정한 원칙들을 고려하여 제정되었다. 유엔아동권리협약은 입양에서의 아동 최선의 이익 원칙 보장과 함께 아동의 입양이 오직 권한 있는 관계당국에 의해서만 결정되어야 한다는 점, 국제입양의 보충성 원칙 등을 명시하고 있다(제21조). 대한민국은 유엔아동권리협약 비준 이후 총 네 차례의 국가보고서 심의를 받았는데, 놀랍게도 유엔아동권리위원회는 단 한 차례도 빠짐없이 헤이그국제아동입양협약을 비준할 것을 권고했다.[3] 가장 최근의 권고인 2019년 10월 대한민국 제5-6차 국가보고서에 대한 유엔아동권리위원회의 최종견해에 따르면, 헤이그국제아동입양협약 비준과 국제입양에 관한 법률안 제정 외에도 모든 분야에서 아동 최선의 이익을 결정하고 우선적 고려사항으로 적절한 비중을 부여하는 절차 및 기준을 개발하며, 가능한 한 모든 아동의 가정 기반 양육을 지원 및 촉진하고, 구체적인 탈시설계획을 통해 시설보호를 단계적으로 폐지하며, 아동 최선의 이익이 모든 아동을 위한 입양절차에 가장 최우선적으로 고려할 것을 권고하고 있다.[4] 대한민국은 이러한 최종견해에 대한 후속조치 관련 정보를 포함해 2024년 12월 19일까지 제7차 국가보고서를 제출해야 한다. 헤이그국제아동입양협약 비준은 이러한 국제인권기구의 권고를 이행하는 일이기도 하다.

3) 1996년 제1차, 2003년 제2차, 2011년 제3-4차, 2019년 제5-6차
4) CRC/C/KOR/CO/5-6, para. 18., 32.-33.

유엔아동권리위원회는 일반논평 14호를 통해 아동 최선의 이익은 실체적 권리이자 해석상의 기본적 법리이며 절차규칙임을 강조한다. 또한, 아동 최선의 이익과 다른 사람의 권리가 충돌할 경우 국가 및 의사결정자는 아동 최선의 이익에 관한 아동의 권리가 최우선적이며, 단순히 여러 고려사항 중 하나가 아니라는 점을 염두해 두어야 한다는 점을 지적한다. 동시에 아동 최선의 이익을 평가할 때 고려할 요소로는 아동의 견해, 아동의 정체성, 가정환경의 보존 및 관계 유지, 아동의 돌봄과 보호 및 안전, 취약한 상황, 아동의 건강권과 교육권을 제시하고 있다. 특히 정체성을 보존할 아동의 권리는 아동권리협약(제8조)에 따라 보장되며, 아동을 입양할 경우에는 종교적, 문화적 정체성과 관련해 아동양육 유지에 대한 바람 및 아동의 인종적, 종교적, 문화적, 언어적 배경을 충분히 고려해야 하며, 아동 최선의 이익에 대한 정당한 고려는 아동이 모국과 원가족의 문화(및 언어)를 접하고 관련 국가의 법과 규칙에 따라 자신의 생물학적 가족에 관한 정보를 입수할 수 있는 기회를 갖는다는 것을 의미한다고 지적한다. 유엔 총회가 2009년 12월 결의한 '아동의 대안양육에 관한 지침(A/RES/64/142)'에 따르면, 해외로 입양되는 아동의 양육배치에 관해 헤이그국제아동입양협약의 비준 또는 가입을 적극 권장하며, 입양은 가족과 분리된 아동에 대한 첫 번째 조치로 고려되어서는 안 되며, 가족의 재결합이 불가능할 것으로 입증되거나 아동 최선의 이익에 반하는 것으로 보이는 경우에만 입양이 고려되어야 한다는 점을 밝히고 있다.

2) 20대, 21대 국회 발의 법안 등 현황

지난 제20대 국회(2016-2020)에서는 국제입양 관련 제정안이 2016년 9월 김승희의원 대표발의안(의안번호 2466호), 2018년 12월 남인순의원 대표발의안(17051호), 2019년 7월 김세연의원 대표발의안(21483호), 이렇게 총 세 개의 법안이 발의되었으나 모두 임기만료로 폐기되었다. 국제입양에 관한 사항을 담은 협약은 「대한민국헌법」 제60조 제1항에 따라 국회가 조약의 체결·비준에 관한 동의권을 가진다. 이에 따라 정부는 국회에 2017년 10월 18일 헤이그국제아동입양협약 비준 동의안(9877호)을 제안했지만 이 역시 임기만료로 폐기되었다.

현재 제21대 국회에서는 헤이그국제아동입양협약에서 제시하고 있는 국제적 기준과 절차를 이행하기 위해 국제입양에 관해 총 두 개의 법안이 발의되어 있다. 2021년 10월 12일 김성주의원이 대표발의한 「국제입양법안」(12826호)과 2021년 11월 19일 남인순의원이 대표발의한 「국제입양에 관한 법률안」(13454호)이다. 두 법안 모두 「입양특례법 전부개정법률안」의 의결을 전제로 하는 것으로 입양의 국가책임을 강화하는 내용을 주요 골자로 하고 있다.

3) 정부의 정책에서 드러난 협약 비준을 위한 노력

정부는 2019년 5월 23일 관계부처합동으로 '포용국가 아동정책'을 심의하고 발표했다. 아동에 대한 국가 책임을 확대한다는 골자로 10대 핵심 추진과제가 제시되었다. 헤이그국제아동입양협약이 직접 언급되지는 않았지만 10대 핵심 추진과제에는 '보호가 필요한 아동은 국가가 확실히 책임지도록 시스템 혁신'과 '누락 없는 출생등록'도 포함되어 있다. 이 정책에서 정부는 민간 중심 시설보호와 해외입양 중심의 아동복지체계 유지의 문제를 지적하며, 입양 등 아동보호조치에 대한 지방자치단체 책임을 강화하고 아동의 원가정 복귀 지원을 강화하며, 입양을 고민하는 친생부모의 지방자치단체의 상담 등 국가와 지방자치단체가 입양 절차 전반에 대해 책임을 지겠다는 점을 밝혔다.

이후 2020년 8월 관계부처 합동으로 발표된 '제2차 아동정책 기본계획'(2020년~2024년)에는 입양 등 사법절차상 아동의 의견표명권 강화뿐만 아니라 입양 전 과정에 대한 공적 책임 강화를 강조하며, 입양특례법 전부개정과 국제입양법 제정에 관한 과제가 제시되었다. 입양인의 알 권리 보장을 위한 친부모 찾기 절차 개선 및 지원 강화도 언급하고 있다.

2020년 12월 29일 「아동복지법」 개정으로 지방자치단체의 장 이외의 자가 보호대상아동을 발견하거나 보호자의 의뢰를 받은 때에는 지체없이 지방자치단체의 장에게 보호조치를 의뢰해야 한다(제15조 제2항). 이에 따라, 2021년 6월 30일부터 입양상담 절차 또한 변경되어, 보호자(친생부모 등)의 입양 관련 상담은 입양기관이 아닌 지방자치단체 아동보호전담요원이 담당하게 되었다. 또한, 2018년 마련된 제3차 국가인권정책기본계획(2018~2022)에서도 '헤이그국제아동입양협약에 대한 이행 법률안 정비 및 협약 비준 추진'이 과제로 제시되고 있다. 하지만 정부의 정책 과제에서는 어디까지나 협약 비준 추진 '계획'만 확인할 수 있을 뿐이다. 실제로 국가가 이렇게 제시된 과제를 어떻게 추진하고 있는지 점검하고 평가하는 과정은 어디에서도 찾아보기 어렵다.

3 비준을 위한 개선과제: 국가의 책무를 중심으로

1) 국가의 책무 구체화: 위임·위탁 범위 법률로 규정, 과거 국제입양 진상조사

'국제입양을 허가하는 중앙당국의 권한 보장'은 헤이그국제아동입양협약의 일반원칙이다.[5] 특히, 헤이그국제아동입양협약은 그 동안 사인 주도 하에 이루어졌던 국제입양 절차를 혁신하여 국가의 주도와 관여 하에 이루어질 것을 예정하고 있다.[6] Laura Martinez-Mora 서기관님 또한 영상발제에서 입양은 반드시 '민간'이 아닌 '소관당국'에 의해 결정되어야 한다는 점을 지적하고 있으며, David M Smolin 교수님은 민간 입양이 헤이그국제아동입양협약에 상충하며 한국 입양의 역사에 비추어 민간기관의 역할을 점검해야 한다는 점을 지적하고 있다.

따라서 핵심은 국제입양 절차에서 중앙당국이 직접 하는 역할과 공적기관 내지 인가단체에 위임·위탁하는 내용, 그리고 중앙당국이 인가단체 등을 얼마나 실효적으로 관리·감독할 수 있는지에 있다. '국내아동에 대한 외국으로의 입양'에 대한 21대 국회에 발의된 두 법안의 내용을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 두 법안 모두 중앙당국으로서 보건복지부(장관)를 상정하고 있다. 국회 보건복지위원회 전문위원[7] 또한 국제입양업무의 공공성과 책임성 등을 고려할 때 중앙당국으로서 보건복지부가 적절하다고 판단하고 있다.

김성주의원 대표발의안의 경우 보건복지부장관의 업무의 일부를 아동권리보장원, 사회복지법인 및 단체 등에 위탁할 수 있으며, 보건복지부장관이 그 위탁받은 자를 지휘·감독한다는 점만 명시하고 있을 분 위탁에 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 남인순의원 대표발의안의 경우에도 「입양특례법 전부개정법률안」에 따라 업무의 위탁에 필요한 구체적인 사항을 역시 대통령령에서 정한다는 점만 규정하고 있다. 위임·위탁의 범위와 내용이 법률에 규정되어 있지 않다.

5) The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice, 2008, (이하 '협약 지침서') https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=4388&dtid=협약 지침서, paras. 37.-110.

6) 현소혜, "헤이그 입양협약 가입에 따른 국제입양절차 개편방안", 가족법연구, 제28권 2호, (2014), 81.

7) 보건복지위원회 전문위원 신항진, 국제입양법안 검토보고[김성주의원 대표발의(의안번호 제21483호)], 2021. 11., 24.

	김성주의원 대표발의안(12826)	남인순의원 대표발의안(13454)
중앙당국	보건복지부	보건복지부장관
양자가 될 자격	보건복지부장관 (배우자 일방의 친생자 입양은 제외)	지방자치단체의 장 (보건복지부장관)
양부모가 될 자격	수령국 중앙당국 보고서 송부, 보건복지부장관 확인	수령국 중앙당국 보고서 송부, 보건복지부장관 확인
아동-양부모 결연	보건복지부장관(입양심의위원회) (전혼자녀 입양의 경우 결연 생략)	보건복지부장관(입양심의위원회)
허가	친양자/일반양자 법원의 허가 (전혼자녀 입양에만 일반입양 가능)	법원의 허가
사후서비스제공	보건복지부장관	보건복지부장관
위임·위탁	구체적인 사항 대통령령에 위임	국제입양에 관한 법률안: 관련 규정 없음[8] 입양특례법 전부개정법률안: 업무의 위탁에 필요한 구체적인 사항 대통령령에 위임

헤이그국제아동입양협약은 제3장에서 '중앙당국(Central Authority)', '공적기관(Public authority)' 및 '인가된 단체(Accredited body)'를 예정하고 있다. 여기서 중앙당국이 '직접' 해야 하는 조치로 '입양에 관한 국내법 정보 및 통계와 표준서식과 같은 기타 일반정보를 제공하는 것'과 '이 협약의 운용에 관한 정보를 상효교환하고 가능한 한 그 적용상의 장애물을 제거하기 위한' 모든 적절한 조치라고 명시하고 있다(제7조). 또한 인가는 위임된 임무를 적절히 수행할 능력이 입증된 단체에게만 부여되고 유지되어야 한다고 규정하고 있어, 인가단체에 대한 중앙당국의 실효적인 관리·감독이 이루어지기 위해서는 지금 발의된 법안과 같은 선언적 규정으로는 부족하다.

따라서 헤이그국제아동입양협약이 정한 중앙당국의 권한을 보장하고 국제입양과 관련된 핵심적인 업무를 국가가 수행하기 위해서는 구체적으로 중앙당국이 직접 해야 하는 업무와 아동권리보장원, 입양기관 등에 위임·위탁할 수 있는 업무가 구체적으로 제시되어야 한다. 지금 발의된 법안과 같이 구체적인 사항을 모두 대통령령에 위임할 경우 입양절차의 공공성 강화 원칙이 흔들릴 수 있다. 위임·위탁의 내용과 범위를 '법률'로 규정하지 않으면 오히려 현장의 혼란만 가중될 수 있으며, 협약의 취지를 몰각시킬 위험도 있다. 위임·위탁의 책임은 결국 국가에게 있다는 점을 명심해야 한다. 참고로, 임기만료로 폐기되었지만 2018년 12월 남인순의원이 대표발의한 「입양특례법 전부개정법률안」에 따르면, 중앙입양원에 위탁할 수 있는 업무와 입양기관 등에 위탁할 수 있는 업무를 구분해 법률에 규정하였다(안 제44조).[9]

8) 국제입양에 관하여 이 법에서 규정한 것을 제외하고는 「입양특례법」을 적용하고, 「입양특례법」에서 규정한 것을 제외하고는 「민법」을 적용한다(제6조).

9)

구분	위탁 가능 업무
중앙입양원	신청인에 대한 심사 및 보고서 작성(안 제13조), 결연(안 제17조), 친가족 찾기 지원(안 제32조), 입양기록에 관한 조하(안 제33조)
입양기관 등	양부모가 되려는 사람에 대한 교육(안 제12조제3항), 입양의 신청 및 신청인에 대한 상담·조사 등(안 제28조)

또한, 중앙당국, 공적기관, 인가된 단체에 대한 역할을 구체적으로 정하기 위해서는 과거에서부터 현재까지 국가 간 입양의 실태를 점검할 필요가 있다. 그 동안 국제입양의 절차를 주도했던 입양기관의 역할과 기능을 점검하고 국가가 이러한 입양기관의 관리·감독 역할을 제대로 수행했는지 조사가 필요하다. 헤이그국제입양아동협약이 요구하는 아동 최선의 이익과 아동의 기본권을 존중하는 입양이 이행되기 위해서는 국가 차원의 독립적이고 엄격한 진상조사 실시도 적극적으로 검토해야 한다. 아프다고 외면할 것이 아니라 과거를 직시하고 문제를 짚어야 다시 잘못된 관행을 반복하지 않고 앞으로 나아갈 수 있다. David M Smolin 교수님 또한 대한민국의 수년간 국제기준 위반 징후를 고려해 볼 때 협약 비준 준비 작업의 일환으로 과거부터 현재까지 진행된 국제입양에 대한 독립적인 조사를 실시해야 한다는 점을 강조하고 있다.

2) 보편적출생등록제도의 도입 및 출생미신고 통계시스템 마련

입양에 관해 아동 최선의 이익에 대한 원칙과 권리가 한층 더 강화되는 이유는 입양이 바로 나의 뿌리, 정체성에 관한 권리와 직결되기 때문이다. 한 사람의 정체성에는 성별, 성적지향, 국적, 종교와 신앙, 문화적 정체성, 개성 등 다양한 특성이 포함된다. 그 중심에는 나의 출생에 관한 정보가 있다. 헤이그국제아동입양협약 또한 체약국의 권한 있는 당국은 가지고 있는 아동의 출생에 관한 정보, 특히 병력과 그 부모의 신원에 관한 정보를 보존해야 한다는 점을 밝히고 있다(제30조). 중앙당국이 직접 취해야 하는 조치인 입양에 관한 통계(제7조)는 출생신고에 대한 정확한 통계가 전제되었을 때 가능하다. Laura Martinez-Mora 서기관님 또한 출생등록이 중요하다는 점을 지적하고 있다.

대한민국에는 법률상 친생자 추정 등을 이유로 부모가 출생신고를 하지 않거나 허위로 출생신고 되어 가족관계등록부가 폐쇄되는 등 여전히 출생이 등록되지 않는 아동들이 존재하며, '국민'을 대상으로 하는 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」에 따라 대한민국 국적이 아닌 아동은 공적으로 출생이 등록될 권리를 원천적으로 박탈당하고 있다. 국가 차원의 출생 미신고아동에 대한 실태조사나 통계시스템 또한 마련되어 있지 않다. 유엔 인권조약기구는 대한민국에 대해 보편적 출생등록제도 도입에 관해 일관되고 반복적으로 권고하고 있다. 2011년 유엔아동권리위원회가 부모의 법적지위·출신에 관계없이 모든 아동이 출생등록되도록 하고, 출생신고에 아동의 생물학적 부모가 정확히 명시되도록 보장하도록 권고한 것을 시작으로 2012년과 2017년 대한민국 국가별 인권상황정례검토, 2015년 자유권규약위원회, 2017년 사회권규약위원회, 2018년 여성차별철폐위원회, 2019년 유엔아동권리위원회에 이르기까지 보편적 출생등록제도 도입을 요청하고 있다. 그러나 관련 법령과 제도가 아직까지 개선되지 못하고 있는 것이다. 부모의 법적 지위 또는 출신지 등과 관계 없이 대한민국에서 태어난 모든 아동에 대한 출생등록될 권리가 보장될 수 있도록 보편적 출생등록제도가 도입되어야 한다. 보편적 출생등록제도의 시작점인 '출생통보제' 법안은 조속히 통과되어야 한다. 단 한 명의 아동도 놓치지 않도록 국가 차원의 출생미신고 아동에 대한 실태조사와 그에 따른 통계시스템 또한 마련되어야 한다.

3) 입양의 공공 아동보호체계와 통합적 운영, 민법과 입양특례법 입양절차 일원화

헤이그국제아동입양협약이 제시하는 국가 주도의 입양이 이루어지기 위해서는 입양 또한 공공의 아동보호시스템 속에서 유기적으로 이루어져야 한다. 안문희 연구위원님은 현행법상 유엔아동권리협약이

정하는 제21조에 따른 이행이 어려운 이유로, 법원이 입양 허가를 할 때 해당 아동에 대한 국제입양이 안정적인 가정환경을 보호해 주기 위한 최후의 수단이라는 점을 담보할 수 있는 어떠한 사실도 확인할 수가 없다는 점을 지적했다. 국제입양은 아동 최선의 이익에 따라 출신국 내에서 아동을 보호할 수 없다고 판단될 때에만 보충적으로 이루어져야 한다는 원칙은 입양에 대한 모든 절차를 아동보호체계를 관장하는 국가가 주도할 때 이행할 수 있다. 국제입양의 보충성 판단을 민간입양기관이 독자적으로 하기는 어렵기 때문이다. 입양은 공공의 아동복지체계 안에서 유기적이고 통합적으로 이루어져야 한다.

또한, 이러한 일련의 입양 절차에서 아동 최선의 이익 원칙이 현장에서 제대로 실천되기 위해서는 아동 권리 중심의 교육·훈련(훈련받은 인력)과 인적·물적 자원의 제공이 함께 보장되어야 한다. David M Smolin 교수님과 Laura Martinez-Mora 서기관님 또한 입양 업무를 관장하는 부처와 기관은 그 종사자들이 업무 수행에 필요한 교육, 지식, 경력을 갖추어야 한다는 점이 중요하다고 지적한다.

안문희 연구위원님은 입양의 대상이 되는 아동에 대한 일원화의 필요성을 제시하였는데 전적으로 동의한다. '입양'이 고려되는 순간 모두 국가의 보호가 필요한 아동이라는 점은 같다. 「입양특례법」과 「민법」에 따른 입양 절차를 일원화하여 입양절차에 대한 국가의 관리·감독을 강화해, '모든 아동'에 대한 통일되고 엄격한 입양절차가 적용되어야 한다. 현재 발의된 국제입양에 관한 두 법안 모두 국제입양에 있어서는 「입양특례법」에 따른 보호대상아동과 「민법」 상 일반아동(非보호대상아동) 모두 국제입양법이 적용되게 된다. 국내입양 또한 일원화될 필요가 있다.

David M Smolin 교수님께서는 대한민국의 국내외 입양시스템은 아동보호시스템과 연결되어 있지 않으며, 국가의 아동보호결정이 아니라 부모와 가족의 결정으로 아동이 시설에 입소되는 문제점을 지적했다. 입양의 공공성 강화는 결국 아동보호시스템 전반의 문제이다. 국가는 단지 가족의 빈곤, 부모의 사정 등을 이유로 아동이 시설에서 보호되는 것을 막기 위해 노력하며, 시설보호는 만기퇴소가 정답이 아니라, 원가정의 기능이 회복될 때까지 '임시'보호라는 기능이 작동될 수 있어야 한다.

4) 원가정양육 지원을 위한 국가의 책무 강화

아동이 태어난 가정에서 성장할 수 있도록 지원해야 한다는 '원가정양육의 원칙'은 아동보호의 핵심 원칙이다. 하지만 국내외 입양 모두 대부분 '미혼모' 아동이라는 사실은 이러한 원가정양육 원칙이 현장에서 전혀 이행되고 있지 못하다는 현실을 보여준다. 특히 보건복지부 자료에 따르면, 국제입양의 경우 '미혼모아동'이 2018년의 경우 99.7%, 2019년에는 100%, 2020년에는 99.6%에 달하고 있다.[10]

헤이그국제아동입양협약이 정하는 아동 최선의 이익, 국제입양 보충성의 원칙, 입양의 공공성 강화는 단순히 국제입양에 관한 법률안 제정으로 해결될 수 있는 일이 아니다. 보편적 출생등록제도 도입, 아동보호시스템과의 통합적 운영에 더해 아동이 태어난 가정에서 부모와 함께 자라날 권리를 보장하기 위한 국가의 책무 또한 함께 이행되어야 한다. 부모가 아동을 양육할 수 있도록 지원환경을 마련하는 일은 David M Smolin 교수님, Laura Martinez-Mora 서기관님 모두 공통적으로 강조하였다.

10) 2021. 5. 11. 보건복지부 보도자료, "첫 만남은 달라도, 함께 걸어갈 우리 가족" -「제16회 입양의 날」 기념행사 개최(5. 11.) - 참고.

5) 아동의 참여권 보장

아동의 견해존중의 원칙 내지 참여권은 유엔아동권리협약이 정하는 주요 원칙이자 권리이다. 유엔아동권리위원회 또한 입양이 결정될 때 아동의 의견을 청취하는 것이 매우 중요하며 이 때 아동 최선의 이익은 아동의 의견을 고려하지 않고는 설명할 수 없다는 점을 지적한다.[11] 헤이그국제아동입양협약 또한 아동의 연령과 성숙정도를 고려하여 ① 아동이 상담을 받았고 입양의 효력과 아동의 동의가 필요한 경우에는 그 동의의 효력에 대해 적절히 설명을 받았다는 것, ② 아동의 희망과 의견이 고려되었다는 것, ③ 입양을 위해 아동의 동의가 필요한 경우에는 그 동의가 자유의사로 법이 정한 방식에 따라 그리고 서면으로 표시되거나 입증되었다는 것, ④ 그러한 동의는 어떠한 종류의 금전지급이나 대가에 의해 기인된 것이 아니라는 사실들을 확보할 것을 국제입양의 요건으로 명시하고 있다(제4조 d.). 입양을 포함해 아동에게 영향을 미치는 모든 결정에 있어 아동의 참여권을 보장하기 위한 법·제도·정책은 여전히 미비하고, 현장에서는 쉽게 간과된다. 국제입양의 대상이 되는 아동이 대부분 영유아기의 아동이라는 이유로 이러한 아동의 참여권이 배제되어서는 안 된다. 김성주 의원 대표발의안과 남인순의원 대표발의안만 보더라도, 모두 양자가 될 아동이 13세 미만인 경우에는 법정대리인이 그를 갈음하여 입양을 승낙할 것으로 정하고 있으며, 입양의 취소청구권자에는 양자가 제외되어 있다. 13세 미만의 아동의 경우에도 그 연령과 성숙정도를 고려해 입양에 관한 상담, 동의, 그 희망과 의견이 표명되고 표명된 의견이 비중 있는 권한으로 고려되어야 한다. 입양취소의 경우에도 아동만 청구권자에서 배제될 이유는 없다.

6) 정체성을 알 권리의 보장

유엔아동권리협약은 아동이 부모를 알고 부모에게 양육받을 권리(제7조), 신분을 보존받을 수 있는 권리(제8조)가 있으며 국가는 이를 위한 지원과 보호를 제공할 책무가 있다는 점을 확인하고 있다. 양자가 된 아동, 입양인의 정체성을 알 권리는 「대한민국헌법」 제10조, 제21조, 제34조 제1항 등에 근거한 기본권이기도 하다. 헤이그국제아동입양협약 제30조에 따라 아동의 출생에 관한 정보, 그 부모의 신원에 관한 정보를 보존하고 아동 또는 대리인이 그 정보에 접근할 수 있도록 국가가 보장하기 위해서는 보편적출생등록제도 도입과 더불어 입양정보공개청구권이 실질적으로 보장되어야 한다. Martinez-Mora 서기관님 또한 아동의 중요 정보에 대한 보존의 중요성과 미래에 입양인 당사자가 원할 경우 출신 정보에 대한 접근을 제공해야 한다는 점을, David M Smolin 교수님은 입양인의 출생정보에 대한 권리를 보장하는 것이 필요하다는 점을 확인하고 있다.

2011년 「입양특례법」 개정으로 입양인의 입양정보에 대한 접근성 보장에 관한 근거는 마련되었지만 그 실효성은 매우 미비한 상황이다. 2020년 입양정보공개청구 현황을 보더라도, 소재지가 확인되어 정보공개에 동의한 건수는 전체 청구 건수 1,449건 중 352건인 24%에 그쳤다. 「입양특례법」에 따라 입양기관의 장은 입양아동과 가족에 관한 정보를 아동권리보장원에 제공'하여야' 하지만(제21조 제4항), 2020년 기준 입양정부공개 청구의 90%가 입양기관을 통해 이루어지고 있다(1,449건 중 1,302건). 국가가 입양에 관한 기록을 관리하며 관련 기록이 아동권리보장원 등 공적 기관으로 이관될 수 있어야 한다.

11) 유엔아동권리위원회(2009), '아동의 의견이 청취되어야 할 권리'에 관한 일반논평 12호, paras. 55.-56.

▌기관별 입양정보공개청구 현황(2020년)[12] ▌

구분		총계	소재지 확인 가능				소재지 확인불가	기아
			동의	사망	거부	무응답		
아동권리보장원		147	17	6	9	32	45	38
입양기관	대한	222	45	11	12	53	79	22
	동방	392	81	23	27	113	144	4
	성가정	7	1	0	1	3	2	0
	한국	114	18	7	1	22	51	15
	홀트	567	190	46	48	122	88	73
총계		**1,449**	**352**	**93**	**98**	**345**	**409**	**152**

* 자료 : 보건복지부

4 나가며

2023년, 내년이면 대한민국이 헤이그국제아동입양협약에 서명한 지 10년이 된다. 헤이그국제아동입양협약 비준을 위한 준비와 노력의 중심에는 아동 최선의 이익이 있어야 하며, 그 과정은 꼼꼼하게 기록되어야 한다. Nigel Cantwell(나이젤 캔트웰)은 '국가 간 입양과 아동 최선의 이익'에서 최선의 이익은 인권에 대한 국제규범화 이전에 개념화되었지만, 최선의 이익만을 고려해 정당화된 많은 결정은 오히려 아동에게 해로운 결과를 가져오기도 했다고 말한다.[13]

헤이그국제아동입양협약이 정하는 입양에서 아동 최선의 이익 원칙을 실현하기 위해서는 보편적출생등록제도의 도입, 공공 아동보호체계의 강화, 원가정양육 지원 등이 함께 이행되어야 한다. 아동의 입양은 민간이 아닌, 국가의 책무라는 점을 분명히 선언하고, 아동 최선의 이익을 현장에서 작동시키기 위한 구체적인 기준, 내용과 과정이 촘촘하게 마련되어야 한다. David M Smolin 교수님은 대한민국이 부족한 아동 수와 출산율 감소를 우려하고 있는 상황에서 아동을 해외로 입양보내는 것은 모순적이며, 아동보호시스템이 제대로 작동한다면 더 이상 아동을 국외로 입양 보낼 필요가 없다고 지적했다. 국가 간 입양이 아동 보호를 위한 가장 마지막의 대안이라면, 이제는 어떠한 계획을 가지고 국제입양을 줄여나갈 것인지에 대한 구체적인 로드맵도 필요하다.

12) 보건복지위원회 전문위원 신항진, 입양특례법 전부개정법률안 검토보고[김성주의원 대표발의(의안번호 제12827호)], 2021. 11. 참고

13) 나이젤 캔트웰, 국가 간 입양과 아동 최선의 이익(The best interests of the child in intercountry adoption), 뿌리의집 옮김, (2022. 1.) 참고

MEMO

MEMO

아동중심 입양 2차 포럼

헤이그국제아동입양협약
우리는 언제 비준하는가?

주최 대통령직속 저출산고령사회위원회 Presidential Committee on Ageing Society and Population Policy

주관 대통령직속 저출산고령사회위원회 Presidential Committee on Ageing Society and Population Policy 굿네이버스 세이브더칠드런 초록우산 어린이재단