

국내입양 활성화를 위한 입양비용 분담방안

韓惠卿 / 한국보건사회연구원 책임연구원

1. 머리말

우리나라에서는 그 동안 입양비용에 대한 논의가 활발히 이루어지지 못했으나, 1995년 1월 5일자로 전문개정된 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 제20조에 의하면, 입양기관이 양친이 될 자로부터 보건복지부장관이 인정하는 금액 이내에서 입양비용을 징수할 수 있도록 명시된 바 있다. 그리고 비용의 산출내역으로 입양알선에 소요된 인건비, 아동양육비, 입양알선 절차에 소요되는 비용, 입양기관의 운영비 및 홍보비의 네 가지를 구체적으로 제시하고 있다.

이는 그 동안 입양기관과 양부모 사이에서 비공식적으로 거래가 이루어지던 입양비를 공식화시키고, 특히 앞으로 증가할 것으로 전망되는 국내입양에 대비하여 보다 적정한 입양비의 수수(授受)가 이루어지도록 하려는 노력의 일환인 동시에, 입양비용에 대한 공적인 가격규제 의지의 표현이라고도 볼 수 있다.

이때 주목할 것은 입양에 소요되는 비용을 양부모가 모두 부담해야 하는 것은 아니라는 점이다. 입양이 요보호아동에 대한 복지서비스의 일환으로 이루어지는 것이라면, 이들을 양육하고 보호해야 하는 일차적 책임이 국가에게 있기 때문이다. 따라서 개정된 특례법에서도 국가가 입양기관의 운영비를 보조할 수 있다는 조항을 신설한 바 있으며, 이는 입양비용에 대한 국가의 책임을 소극적이거나 인정하는 것으로 해석되는 부분이다.

한편 적정 입양비용을 산출하고 입양비용 분담방안을 논의하는 데 있어서, 기본적인 전제가 되어야 하는 원칙 중의 하나는 국내입양을 최대한 활성화해야 한다는 것이다. 물론 국외입양보다는 국내입양을 통해 요보호아동의 보호문제를 해결해야 한다는 원칙이 세워진 것은 오래 전의 일이며, 최근에 국내입양 수요가 증가하는 추세에 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 아직까지 국내입양되는 아동수보다 국외입양되는 아동수가 더 많은 것 또

한 우리의 현실이다.

그 이유는 우선 입양에 대한 우리 사회의 인식부족에서 찾을 수 있을 것이다. 즉, 입양이 아동에게 바람직한 양육환경을 제공하는 아동중심 복지서비스여야 한다는 데 대한 사회 전반적인 합의가 이루어지지 못한 상태에서, 양부모들은 입양하고 싶은 아동의 조건을 까다롭게 제시하면서 아직도 비밀입양을 선호하는 경향을 보이고 있다. 또한 요보호아동에 대한 시설보호 수준도 매우 열악하여, 장애아동처럼 국내입양이 곤란한 아동의 건전한 양육을 위해서는 시설보호보다 국외입양이 더 나은 대안이라는 논리가 우세한 실정이다.

그러나 국내입양이 어려운 아동들을 국외입양시킴으로써 문제를 해결하려 하는 것은 단기적이고 근시안적인 해결책에 안주하는 것이며, 보다 장기적인 아동보호 대책을 마련하는 데 걸림돌이 될 것이다. 더욱이 현실적으로 “국내입양이 곤란한” 아동을 판정하는 기준도 객관적이지 못해서, 예를 들면 조산아의 경우 정상분만된 아동에 비해 장애를 가질 가능성이 높다고 해서 모두 장애아로 간주되어서는 안 될 것이다.

따라서 이 글은 국내입양의 활성화라는 정책방향에 부응하기 위한 입양비용 분담방안에 대해 논의하려는 목적을 가지고 있다.

2. 입양관련 국고보조 현황

현재 입양관련 국고보조금은 크게 입양

기관에 대한 보조금과 장애아동을 입양한 가정에 대한 양육보조금으로 분류된다.

가. 입양기관에 대한 국고보조

1995년에 개정된 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 제23조 제2항에서는 정부가 입양기관의 운영에 필요한 비용을 매년 예산의 범위 안에서 보조하는 내용을 규정하고 있다. 이 규정에 의해 1997년 현재 정부가 입양기관에 대해 보조하고 있는 운영비는 기관당 연간 약 1,114만 8천 원이며, 그 내역은 상담원 1명의 인건비와 기관당 연 123만원의 사무용품비이다.

그러나 위와 같은 입양기관에 대한 보조는 운영비가 구체적으로 무엇을 의미하는지에 대한 언급이 부족한 상태에서 인건비의 일부와 사무용품비를 보조하는 것이라는 점에서 근거가 매우 미약하다.

뿐만 아니라, 국고보조되고 있는 상담원의 봉급이 월 492,000원으로 너무 낮은 수준이어서 입양기관이 정말 필요로 하는 자격을 갖춘 상담원을 확보할 수 있는지 의심스럽다. 예를 들면 국내입양 지정기관인 E영아시설의 경우 상담원 1명에 대해 1995년 1년 동안에 지출한 인건비 총액은 14,586,360원이었다. 따라서 1996년부터 지급되는 국고보조금 중 인건비 총액인 893만 4천원 외의 부족액(1995년 기준 약 565만 2천원)을 지방정부의 보조금(道費)으로 충당해야 하는 실정이었다.

한편 국내입양 지정기관은 E영아시설과 같이, 대부분 보호시설을 갖추고 있는

곳이므로, 아동복지시설 운영지원 기준에 의하여 입양전 아동양육에 드는 비용(양육자 인건비, 의료비, 분유 및 간식비, 소모품비)을 국고보조금으로 충당하고 있다. 이것이 입양전 아동양육비를 국고보조 없이 자체적으로 부담해야 하는 입양전문기관과의 차이점이라고도 볼 수 있다.

1997년 현재 아동복지시설 운영지원 기준에 의해 국내입양 지정기관(영아시설)에 대해 보조되는 양육비 내역 및 금액은 다음과 같다.

- ① 생활보호법에 의한 생계보호비:
월 92,000원
- ② 영아분유 급식비:
인/일 600원 × 365일
- ③ 의약품비 연 25,000원
- ④ 난방연료비:
4인당 1일 1,786원 × 180일
- ⑤ 위생대: 인/일 3,000원 × 365일
- ⑥ 종사자 인건비
- ⑦ 시설관리운영비(건물유지비, 기준경비, 차량유지비 포함)

1995년 한국보건사회연구원의 아동복지시설 실태조사 결과에 의하면, 영아시설 아동 1인당 연간 327만 2천원의 국고보조금이 지급되는 것으로 나타났다. 1996년부터 생계보호비, 영아분유급식비, 난방연료비가 상당 수준 인상된 것을 감안하면, 1996년 이후의 영아시설 아동 1인당 국고보조금은 월 30만원을 훨씬 상회할 것으로 추정된다.

따라서 현재와 같은 입양기관에 대한

현재와 같은 입양기관별 정액보조방식은 입양기관별 형평성의 문제를 야기할 뿐만 아니라 양부모의 부담을 낮추는 데 기여하지 못한다는 문제점을 가진다.

국고보조 방식 및 내용이 가지는 문제점은 다음과 같이 지적될 수 있다. 첫째, 아동양육비에 대한 국고보조는 생활보호법의 적용을 받는 아동복지시설 부설 국내입양 지정기관에게만 지급될 뿐 입양전문기관(4개 국내 및 국외입양 전문기관과 1개의 국내입양 전문기관)에 대해서는 적용되지 않고 있다. 결국 입양전문기관을 통해 아동을 입양하는 경우에는 양부모가 양육비를 전액 부담하게 됨으로써 입양지정기관을 통한 입양에 비해 양부모의 부담이 훨씬 과중한 실정이다.

둘째, 1996년부터 시작된 입양기관에 대한 국고보조금을 기관당 정액(定額)으로 지급하는 방식은, 기관당 국내입양 아동수가 10명 이하인 기관에서부터 394명에 이르기까지 매우 다양하다는 점을 감안하지 못한 방식으로서 국고보조의 기관별 형평성의 문제를 야기한다. 뿐만 아니라 국고보조금을 입양기관에 정액으로 지급하는 현행 보조방식은 양부모의 부담을 낮추는 데 기여하지 못한다는 문제점을 가진다.

셋째, 1996년부터 시작된 입양기관에 대한 국고보조금 중 아동상담원의 인건비

수준이 지나치게 낮은 것으로 평가된다.

나. 입양가정에 대한 국고보조

1995년에 개정된 입양특례법 제23조는 국가 및 지방자치단체가 입양기관의 알선을 받아 입양된 장애아동 등 입양아동의 건전한 양육을 위하여 필요한 경우에는 대통령이 정하는 범위 안에서 의료비 등 양육보조금을 지급할 수 있도록 규정하였다. 이때 양육보조금의 지급대상과 지급범위는 다음과 같다.

먼저 양육보조금의 지급대상은 ① 지체, 시각, 청각, 언어장애 또는 정신지체 등 정신적 결함으로 인하여 일상생활 또는 사회생활에 상당한 제약을 받는 아동, ② 분만시 조산, 체중미달, 분만장애, 유전 등으로 질환을 앓고 있는 아동이다.

양육보조금의 지급범위는 ① 장애아동을 양육하는 입양가정에 정기적으로 지급하는 양육보조수당(1997년 현재 인/월 10만원), ② 의료비 중 비급여분을 제외한 본인부담금(1997년 현재 인/연 20만원 범위내)이다.

이 외에도 1994년 이후부터 적용되어온 입양가정에 대한 지원사업으로는, 주택분양 및 전세자금으로서 입양가정당 500~1000만원의 할증지원, 입양된 아동의 중등학교 수업료 및 입학금 면제, 입양된 장애아동에 대해 국립의료원에서 18세까지 무료진료, 연말정산 소득공제 중 부양가족 및 교육비 공제대상에 입양자도 포함시키는 것 등을 들 수 있다.

그러나 이상에서 살펴 본 바와 같은 입양가정에 대한 국고보조가 장애아동을 입양하는 가정에 얼마나 실질적인 도움을 줄 것인가에 대해서는 의문을 가지지 않을 수 없다. 보건복지부의 내부자료에 의하면, 입양가정에 대한 국고보조가 지급되기 시작한 1996년 1월부터 9월까지의 기간동안 장애아동 입양가정에 대한 양육보조금의 적용대상자는 16명에 불과했고, 같은 기간동안 지급된 장애아동 의료비도 242만원에 불과한 실정이다.

3. 국고보조 개선방안

이상에서 살펴본 입양관련 국고보조의 문제점을 해결하기 위한 개선방안은 크게 국고보조 방식의 개선과 국고보조 내용의 확대라는 두 가지로 제시될 수 있을 것이다.

가. 국고보조방식의 개선

입양기관에 대한 국고보조 방식은 다음과 같은 두 가지를 감안하여 개선되어야 한다.

1) 아동별 국고보조방식의 사용

현행과 같은 입양기관당 정액(定額) 보조방식을 지양하여 아동별 국고보조가 이루어지도록 한다. 현행 입양기관당 정액 보조 방식은 기관당 국내입양 아동수를 감안하지 못하는 데서 오는 기관별 국고보조의 형평성 문제를 야기하므로, 입양기관별 국내입양 아동수를 감안한 국고보

조가 이루어져야 할 것이다.

2) 양부모의 입양비 부담을 경감하는 국고보조방식의 사용

현재와 같이 국고보조금을 입양기관에게 정액으로 지급하는 방식은 양부모의 부담을 낮추는 데 실질적인 도움이 되지 못한다. 따라서 아동당 총입양비용에서 아동당 국고보조금을 뺀 금액만을 양부모가 부담하는 방식을 사용함으로써 국고보조금이 양부모의 부담을 낮추는 데 기여할 수 있도록 한다.

나. 국고보조 내용의 확대

1) 입양기관에 인수되는 모든 아동에 대한 양육비 보조

현재 생활보호법의 적용을 받는 국내입양 지정기관에만 양육비를 보조할 뿐, 입양전문기관(4개 국내 및 국외입양 전문기관과 1개의 국내입양 전문기관)에 인수된 아동에 대한 양육비는 양부모가 모두 부담함으로써 입양전문기관을 통해 아동을 입양하는 양부모의 부담이 상대적으로 과중하다는 문제점을 해결해야 한다. 이를 위해 입양기관에 인수되는 모든 아동을 생활보호대상자로 인정하여 양육비를 보조한다. 즉, 국내입양 지정기관에 대해서 아동복지시설 운영지원 기준에 의해 양육비를 보조하듯이, 입양전까지 입양기관에서 보호되는 아동에 대한 양육비를 국가가 부담하는 것이다.

입양비용에 대한 국고보조 내용을 확대하는 방안으로서 입양기관에 인수되는 모든 아동을 생활보호대상자로 지정하여 양육비를 보조하는 방안을 상정해 볼 수 있다.

국가가 입양전 양육비를 보조하는 근거는 입양기관에 인수되는 아동보호 혹은 양육의 일차적 책임이 국가에게 있다는 점을 인정하여, 입양전까지의 양육비만이라도 국가가 책임져야 한다는 데 있다. 특히 이 비용은 요보호아동을 영아시설 및 육아시설에서 18세까지 보호하는데 소요되는 비용에 비하면 매우 낮은 액수라는 점을 상기할 필요가 있다.

2) 아동상담원 인건비 보조

1996년부터 입양기관에 대해 아동상담원 인건비를 보조하고 있으나, 기준이 너무 낮아서 실질적인 도움이 되지 못하고 있다. 따라서 본 연구에서 제시된 인건비 중에서 아동상담원 인건비만이라도 전액 보조하도록 한다.

3) 양부모교육비 및 사후관리비 지원

질 높은 입양서비스를 제공하기 위해서 책정된 양부모교육비와 사후관리비를 국고보조한다.

4) 미숙아나 장애아동에 대한 특별한 고려

미숙아나 장애아동 등 의료문제를 가지

나. 국내입양지정기관을 통한 입양의 경우

국내입양 지정기관을 통한 입양의 경우 양부모가 부담해야 하는 입양비는 입양전문기관을 통한 입양비에 비해 훨씬 적어진다. 즉, 영아시설에서 운영되는 국내입양 지정기관에서는 총소요비용의 약 3/4을 국고보조금 및 지방비보조금으로 충당하고 있기 때문이다. 즉, 영아시설에 인수된 아동의 국내입양을 위해 실질적으로 국고 혹은 지방비로 보조되고 있는 내역은 <표 3>과 같으며, 액수는 약 1,885,000원으로 추정된다.

따라서 국내입양 지정기관을 통해 아동을 입양하는 양부모가 부담해야 하는 입양비의 내역은 아동양육비 중 분유비 및 보조식품비, 소모품비 일부, 신체검사비, 절차비용 중 사진비, 서류비, 여비, 미혼

모 상담활동비, 그리고 기관운영비이다.

5. 결론

이 글은 국내입양의 활성화라는 정책방향에 부응하기 위한 입양비용 분담방안에 대해 논의한 것이다. 즉, 정부는 요보호아동 양육의 일차적 책임이 국가에게 있다는 점을 인정함으로써 의료문제를 가지지 않는 건강한 아동에 대해서도 국내입양 지정기관에 제공하는 것과 같이 양육비, 아동상담원 인건비를 보조하고, 양부모교육비, 사후관리비 등과 같은 특정 항목의 비용을 지원함으로써 서비스 질의 개선을 유도하는 방법을 사용해야 한다는 점을 강조하였다.

그리고 미숙아나 장애아동 등 의료문제를 가지는 아동에게 소요되는 입양비에 대해서는 정부의 보다 적극적인 보조가

표 3. 국내입양지정기관에 대한 직·간접적 보조내역 및 액수

항목	내역	보조실태	보조형태	실질적인 보조액(원)
인건비	아동상담원 인건비 보조인력 인건비 의료인 인건비	국고+지방비보조 영아원 인력사용 영아원 인력사용	직접보조 간접보조 간접보조	835,000
아동양육비	위탁모 정규사례비 위탁모 특별사례비 소모품비 예방접종, 비상약품비 외래 및 입원진료비	영아원 인력사용 영아원 인력사용 일부 국고보조 국고보조 국고보조	간접보조 간접보조 직접보조 직접보조 직접보조	1,000,000
절차비용	아동이송비	국고보조	직접보조	50,000
합 계				1,885,000

요구된다고 보았다. 의료문제를 가지는 아동을 입양하고자 하는 양부모에게 입양되기 전까지의 양육비용을 부담시키기는 어렵고, 오히려 정부는 이들 양부모들에게 입양후의 양육보조금 등을 지급할 의무마저 가지기 때문이다. 따라서 이 글에서는 미숙아나 장애아동 등 의료문제를 가지는 아동을 입양하는 양부모가 건강한 아동을 입양하는 데 드는 비용 이상을 부담해서는 안된다는 전제하에서, 이 아동들이 입양되기까지의 기간동안 소요되는 비용의 상당부분을 정부가 부담하는 체계를 구상하고 비용분담의 내역을 정리하였다.

이외에도 국내입양을 활성화시키기 위한 정부차원의 지원방안으로서 국내입양에 대한 정부차원의 적극적 홍보를 들 수 있다. 입양기관별 홍보는 자칫 입양기관간의 경쟁을 불러 일으킬 수 있으므로 그 보다는 정부차원에서의 적극적인 홍보가 필요하다고 판단된다. 따라서 정부는 국내입양을 활성화시키기 위한 적극적인 홍보전략을 마련하고 이를 위한 별도의 예산을 편성해야 할 것이다.

또한 국내입양을 활성화시키기 위한 보다 장기적인 지원방안으로서 국내입양서비스를 제공하는 역할을 민간 입양기관에 위임하되, 입양비용의 대부분을 국가가 부담하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 즉,

요보호아동이 입양되지 않을 경우 국가가 18년 동안 영아시설 및 육아시설에서 보호하는 데 소요되는 비용을 감안한다면, 입양비용의 부담은 상대적으로 크게 낮은 편이다.

국가는 입양기관의 경험과 전문성을 활용하되, 입양기관으로 하여금 입양을 원하는 양부모의 명단을 공동관리하게 함으로써 입양대상 아동과 양부모를 확보하려는 입양기관들간의 지나친 경쟁과 개별적 홍보노력을 막을 수 있다.

이때 입양에 소요되는 전체비용 중에서 양부모는 절차비용 정도만 부담하고, 나머지는 국가가 부담하는 안을 상정해 볼 수 있다. 이 안의 가장 중요한 근거는 요보호아동에 대한 일차적인 보호책임이 국가에게 있다는 것으로서, 실제로 요보호아동이 입양되지 않을 경우 국가가 18년 동안 영아시설 및 육아시설에서 보호하는데 소요되는 비용을 감안한다면, 입양비용의 부담은 상대적으로 크게 낮은 편이다.

마지막으로 장애아동에 대한 시설보호 수준을 획기적으로 향상시키는 등 장애아동을 위한 근본적이고 체계적인 복지대책이 마련되어야 하며, 동시에 미숙아나 장애아의 예방을 위한 미혼모 복지대책 등이 필요하다.