

# 보건복지 ISSUE & FOCUS

**KIHASA**  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for  
Health and Social Affairs  
www.kihasa.re.kr

제353호 (2018-09)  
발행일 2018. 09. 17.  
ISSN 2092-7117

발행인 조흥식 발행처 한국보건사회연구원 (30147) 세종시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동(1~5층) TEL 044)287-8000 FAX 044)287-8052

## 헤이그국제아동입양협약에 대응한 국내 입양 체계 개편 방안<sup>1)</sup>



신윤정  
인구정책연구실 연구위원

본고에서는 헤이그국제아동입양협약에 대응하여 아동의 최선의 이익을 보장하기 위한 국내 입양 체계의 개편 방안을 모색하였다. 협약의 내용에 기초하여 중앙 당국, 권한 당국, 인가 단체의 역할과 기능 그리고 입양 업무 분담 방안을 논의하였다. 지금까지 민간이 주도적으로 수행해 온 입양 업무는 입양을 둘러싼 국내 환경 변화에 대응하여 공공과 민간이 협력하여 추진해야 할 시점임. 아동의 권리 보호를 위하여 핵심적인 부분에서 공공의 역할을 강조하고 민간은 사회복지서비스 기능 강화가 필요한 부분에서 더 큰 역할을 수행할 수 있을 것임. 민간과 공공이 협력하여 입양 업무를 수행할 때 더욱 큰 시너지 효과를 발휘하여 아동의 권리가 한층 더 강화될 것으로 기대됨.

### 1. 들어가며

- 헤이그국제아동입양협약(이하 ‘헤이그협약’ 혹은 ‘협약’<sup>2)</sup>)은 국제 입양 절차에 관한 국제적인 표준을 마련하여 아동 입양에서 ‘아동의 최선의 이익(the best interest of the child)’이라는 가치를 구현하는 것을 목적으로 함.
  - 협약은 국제 입양의 절차적인 규범뿐만 아니라 아동 보호에서 최후의 대안으로 고려되어야 할 국제 입양에 이르기 전까지 어떻게 아동을 보호해야 할 것인가에 대한 청사진을 제시하도록 권고하고 있음.
  - 우리나라는 2013년 5월 24일 협약에 서명하여 협약 가입에 대한 의지를 천명한바, 협약 가입을 통해 입양 정책 뿐만 아니라 전반적인 요보호 아동 보호 체계의 변화가 기대되고 있음.

1) 신윤정, 백선희, 임지영(2017), 헤이그국제아동입양협약 비준에 따른 입양 지원 체계 개편 방안, 보건복지부, 한국보건사회연구원을 중심으로 작성함. 본고의 내용은 2018년 한국아동복지학회 춘계학술대회에서 “국내외 환경 변화에 대응한 입양 체계 개편 방안”으로 발표된 바 있음.

2) The Hague Convention of 29 May 1993 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption. <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/specialised-sections/intercountry-adoption>에서 2018. 8. 1. 인출.

- 협약은 입양 절차 전반을 국가적인 책임으로 규정하고 있으며 국가 기관을 중앙 당국으로 지정하고 중앙 당국의 기능을 권한 당국 또는 인가 단체가 수행할 수 있도록 하고 있음.
  - 지금까지 우리나라의 입양 업무에서는 입양 기관 운영 허가를 받은 민간 사회복지법인이 주도적인 역할을 수행해 왔음.<sup>3)</sup>
- 헤이그협약 비준을 앞두고 우리나라는 당사국으로서 의무를 다하고 협약이 지향하는 아동 최선의 이익을 보장하기 위하여 입양 업무를 중앙 당국, 권한 당국, 인가 단체 간에 어떻게 분담하여 수행할 것인가에 대한 준비가 필요한 상황임.
  - 그동안의 제도 개선에도 불구하고<sup>4)</sup> 친부모 입양 상담, 입양 대상 아동 보호, 양자-양부모 결연 등 아동의 최선의 이익을 고려해야 하는 입양 업무에서는 공적인 역할이 미흡했음.
  - 이러한 취지로 본고에서는 현재 민간 입양 기관을 중심으로 이루어지고 있는 입양 업무를 중앙 당국, 권한 당국, 인가 단체 간에 어떻게 분담하여 수행하고, 각각에 대해 어떤 기능과 역할을 어떻게 규정할 것인지를 논의하고자 함.

## 2. 우리나라 입양 아동의 현황

- 2001년부터 2016년까지 우리나라의 입양 아동은 총 4만 1305명으로 집계되었으며 국내 입양 아동 수와 국외 입양 아동 수 모두 연도별로 점차 줄어들고 있음(표 1).

〈표 1〉 연도별 국내 입양 현황

구분	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
계	4,206	4,059	3,851	3,899	3,562	3,231	2,652	2,556	2,439	2,475	2,464	1,880	922	1,172	1,057	880
국내	1,770	1,694	1,564	1,641	1,461	1,332	1,388	1,306	1,314	1,462	1,548	1,125	686	637	683	546
국외	2,436	2,365	2,287	2,258	2,101	1,899	1,264	1,250	1,125	1,013	916	755	236	535	374	334

자료: 보건복지부. (2017). 내부 자료. e-나라지표(www.index.go.kr)에서 2017. 11. 21. 인출. 신윤정 등(2017)에서 재인용.

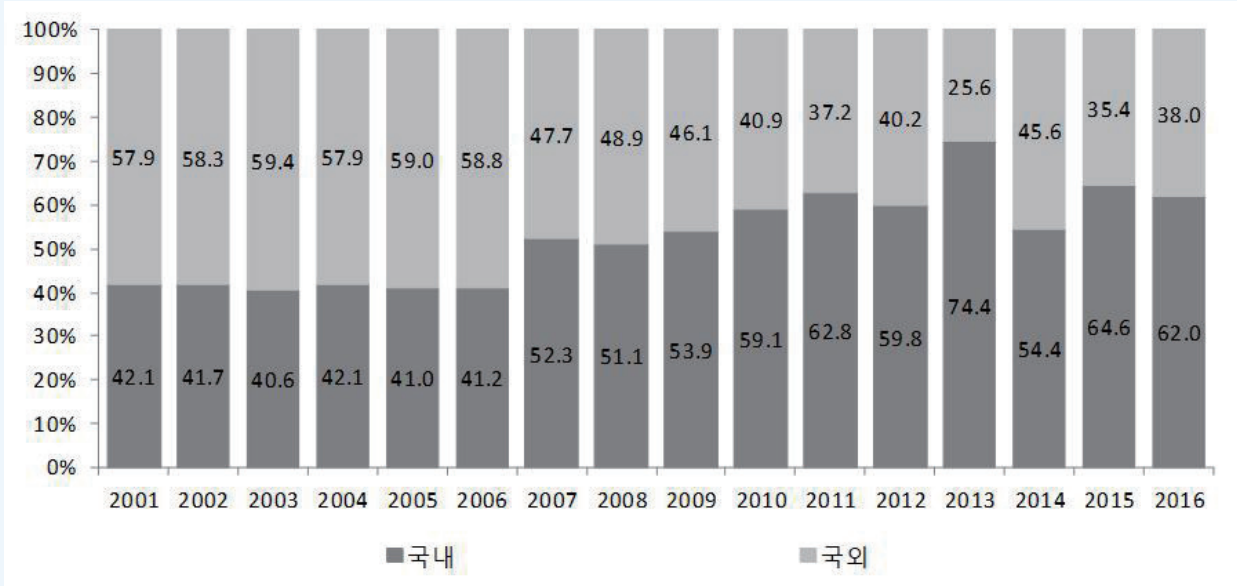
- 국내외 입양 아동 비율은 2001년부터 2006년까지 국외 입양이 약 60%, 국내 입양이 약 40%로 유지되다 2007년부터 국내 입양 비율이 증가하였으며 2013년에 정점에 달한 이후 약간 낮아진 경향을 보임.
  - 2007년 국내 입양 52.3%, 국외 입양 47.7% --> 2013년 국내 입양 74.4%, 국외 입양 25.6% --> 2016년 국내 입양 62.0%, 국외 입양 38.0%

3) 국내 입양은 사회복지법인이 시·도지사로부터 허가를 받은 후 수행할 수 있다(입양특례법 제20조).

4) 국내 입양 활성화를 위하여 5개월간 국내 입양을 우선적으로 추진하고(2007년 1월), 가정법원 허가제를 도입하여 입양 허가가 공적인 체계에서 이루어지도록 하였으며, 친가족 보호를 위하여 7일간의 입양 숙려 기간을 두도록 하였음(2012년 8월).

[그림 1] 연도별 국내외 입양 아동 비율

(단위: %)



자료: 통계청. (2001-2016). 인구동태통계. 국가통계포털(www.kosis.kr)에서 2017. 11. 21. 인출. 신윤정 등(2017)에서 재인용.

### 3. 중앙 당국·권한 당국·인가 단체의 기능과 역할

- 헤이그협약은 일반 원칙으로 아동의 최선의 이익과 기본권을 존중하는 입양을 보장하고, 입양 아동의 탈취 및 매매를 방지하는 보호망을 구축하며, 국제 입양을 위한 국가 간 협력 체계를 구축하고, 권한 당국의 권한을 보장하는 것을 제시하고 있음.
- 협약에 가입한 국가들은 이러한 기본 원칙하에 중앙 당국(central authority), 권한 당국(competent authority), 인가 단체(accredited body)를 마련하여 각각의 역할을 규정하고 입양 업무를 분담하여 협약이 제시하는 책임과 업무를 수행하도록 하고 있음.
  - 중앙 당국은 협약이 규정한 의무와 기능을 수행하기 위하여 마련된 직위 혹은 사무국임.
  - 권한 당국은 협약의 목적을 달성할 수 있도록 적절한 권한이 부여된 기구로서, 최종 입양 명령이나 입양 승인의 기능을 부여할 경우 반드시 공적 기관이어야 함.
  - 인가 단체는 중앙 당국의 입양 업무를 수행할 수 있는 기구로서 감독 혹은 승인 당국의 책임하에 업무를 수행해야 함.
- 협약은 입양 업무 전반을 국가 책임으로 보고 있으며 중앙 당국이 직접 수행해야 하는 역할로 ‘입양으로 인한 부적절한 경제적 이득 금지’, ‘입양 절차에 대한 정보 제공’, ‘국제 입양을 위한 국제 협력과 공조’, ‘통계의 수집과 유지’를 제시함.
  - 이를 제외한 입양 실무 절차 전반에 대해서는 중앙 당국의 감독하에 공적 기관 혹은 인가 단체가 분담하여 수행

할 수 있도록 함.<sup>5)</sup>

- 중앙 당국·공적 기관·인가 단체가 입양 업무를 어떻게 분담하여 실행할 것인가는 각 국가의 상황에 따라 적절하게 결정할 수 있음.
  - 헤이그협약 가입을 앞두고 있는 우리나라는 국내외 입양 이슈에 대응하여 중앙 당국·공적 기관·인가 단체를 마련하고 각각의 역할을 배분해야 하는 과업에 직면해 있음.

#### 4. 헤이그협약에 대응한 국내 입양 체계 개편 방안

- 국내 입양 체계 개편 방향은 아동의 최선의 이익과 기본권을 존중하는 협약의 지향성을 따르면서 우리나라가 가지고 있는 입양을 둘러싼 이슈를 해결하는 데 초점을 두어야 할 것임.
  - 입양은 위기가 높고 복합적인 욕구를 가진 대상에 대한 서비스이기 때문에 국가 차원에서 표준화된 서비스를 제공하는 한편 입양 대상자에게 특화된 사회복지서비스를 제공할 필요가 있음.
  - 입양 업무에서 공공성을 강화하는 동시에 입양 가족을 위한 양질의 사회복지서비스가 제공될 수 있는 방향으로 구축되어야 할 것임.
- 중앙 당국은 지금까지 입양 정책을 주관해 온 보건복지부가 담당하며, 공적 기관으로 국외 입양은 중앙 입양원, 국내 입양은 지자체가 담당하고, 인가 단체로서 민간 입양 기관은 양부모 관련 사회복지서비스 업무를 수행하는 것으로 제시함.
  - 국외 입양 업무는 상당한 수준의 공공성이 요구되므로 공적인 영역에서 수행될 필요가 있음.
    - ‘보충성의 원칙’에 따라 국내 요보호 아동을 국외로 입양 보내는 것은 국내에서 적절한 양부모를 찾지 못했을 때 아동 복지를 위한 최선의 선택으로 결정될 사항임.
    - 외국으로 입양 간 아동들이 국적을 취득하고 새로운 가정에서 잘 적응하고 생활하는지 확인하기 위한 사후 관리와 사후 서비스가 철저히 이루어질 필요가 있으며, 아동 개인 정보도 관리되고 보관될 필요가 있음.
  - 요보호 아동을 대상으로 하는 국내 입양은 국가적인 보호 체계하에서 이루어져야 할 것임.
    - 요보호 아동은 지역사회에서 발생하기 때문에 입양 대상 아동에 대한 일차적인 창구 역할과 국내 입양 업무는 지자체에서 수행하도록 함.
    - 보다 장기적인 차원에서는 광역 지자체를 중심으로 하는 요보호 아동 보호 체계를 마련하여 아동 입양 업무를 이에 포함하여 수행할 필요가 있음.
  - 양부모 상담, 교육과 관련해서는 민간 입양 기관이 적절한 서비스를 개발하여 제공하는 역할을 수행함.
    - 사회복지서비스 차원에서 양부모 교육과 상담 기능을 강화하여 국내 입양 가정에 대한 적극적인 지원을 할 필요가 있음.
    - 입양 아동의 가정 내 부적응 및 양부모의 어려움 등의 상황에 대응하여 적절한 양부모 교육과 사후 관리 서비스가 이루어져야 할 것임.
- 종합적으로 볼 때, 입양 업무는 보건복지부(중앙 당국), 중앙입양원(국외 입양), 지자체(국내 입양), 민간

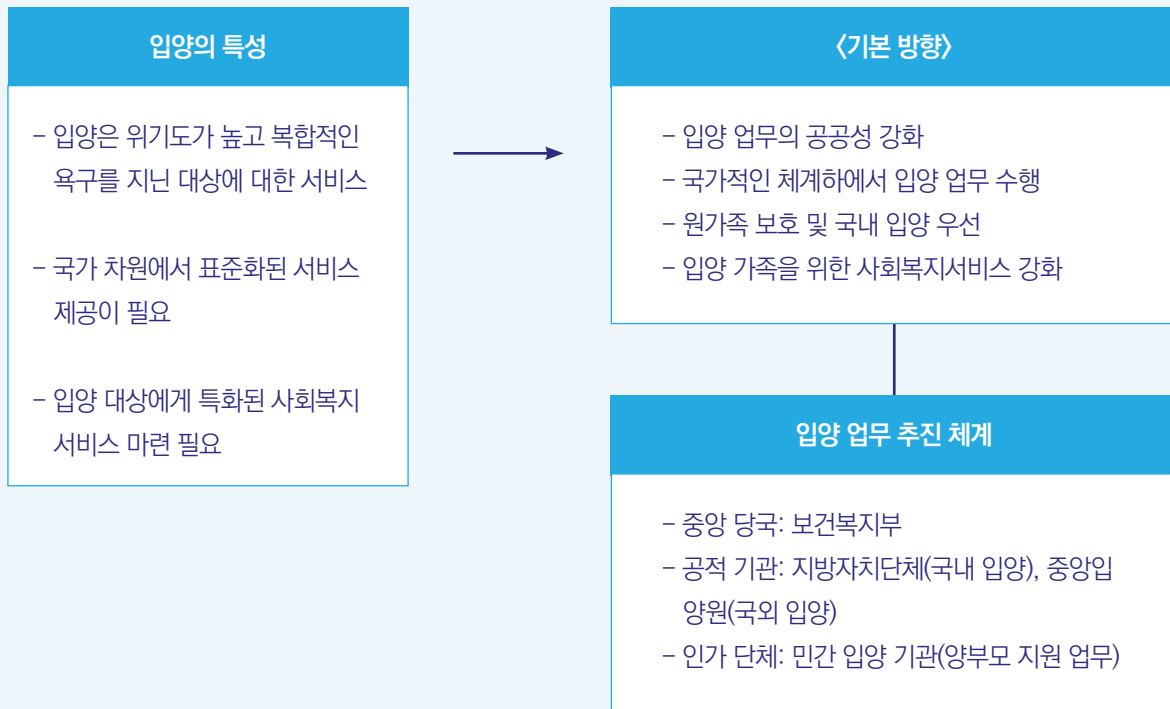
5) 중앙 당국의 모든 기능을 인가 단체가 수행할 수 있는 것은 아니며 협약의 제7조, 제8조, 제33조의 기능은 인가 단체가 수행할 수 없음. 제14~21조의 기능은 공공의 권한 당국인 공적 기관 혹은 인가 단체가 수행할 수 있음.

입양 기관(양부모 업무)이 분담하여 수행함.

- 입양 절차에서 핵심적인 부분을 차지하는 입양 대상 아동 결정과 양자-양부모 결연 등 중요한 사항은 공공 부문에서 이루어지도록 하고,
- 양부모 지원 업무 등 사회복지서비스 차원에서 효과적으로 기능할 수 있는 부분에 대해서는 민간 입양 기관이 서비스를 개발하여 제공하도록 함.

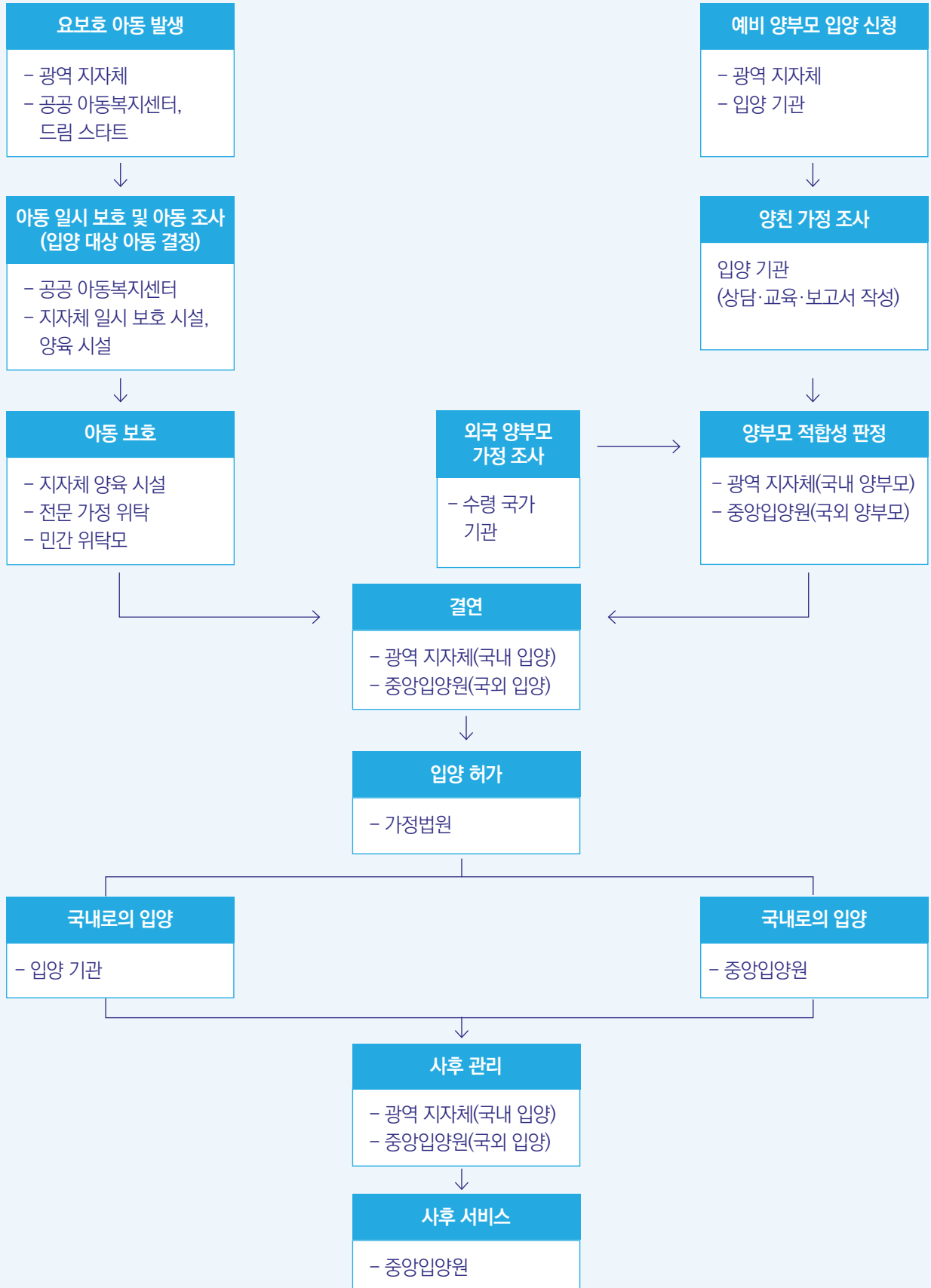
■ 국내외 현실을 고려하여 문제가 시급하여 수정이 필요하거나 바로 추진할 수 있는 부분은 단시일에 수행하고, 광범위한 체계 개편이 필요하거나 단계별로 추진이 필요한 부분에 대해서는 중기와 장기에 걸쳐 수행하는 것이 바람직할 것임.

[그림 2] 입양 체계 개편의 기본 방향과 추진 체계



자료: 신윤정, 백선희, 임지영. (2017). 헤이그국제아동입양협약 비준에 따른 입양 지원 체계 개편 방안. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

[그림 3] 단계별 입양 업무 체계 구축 방안



자료: 신윤정, 백선희, 임지영. (2017). 헤이그국제아동입양협약 비준에 따른 입양 지원 체계 개편 방안. 보건복지부, 한국보건사회연구원.

## 5. 입양 대상 아동을 위한 보호망 구축

- 협약은 보충성의 원칙에 따라 아동이 우선적으로 원가정에서 보호되어야 하고, 원가정에서 보호하기 어려운 경우 국내에서 보호할 가정을 찾고, 마지막 수단으로 외국에서 적합한 부모를 찾도록 하고 있음.
  - 헤이그협약의 정신을 충실하게 이행하기 위해서는 국제간에 이루어지는 입양 업무뿐만 아니라 전반적인 아동 보호 체계, 원가정 보호를 위한 미혼모 지원, 국내 입양에 대한 내용 전반을 다룰 필요가 있음.
- 아동을 위한 최선의 선택이 이루어지도록 하기 위해 공적인 부분으로 아동 상담 및 의뢰 창구를 일원화 하여 요보호 아동을 위한 다양한 선택지를 제공할 필요가 있음.
  - 이러한 기능을 수행하기 위하여 입양을 포함한 전반적인 요보호 아동 보호 업무를 수행할 체계를 광역 지자체 내에 구축해야 할 것임.<sup>6)</sup>
  - 친가족 보호를 위한 미혼모 상담이 충실하게 이루어져야 할 것이며, 양육을 원하는 미혼모에 대한 시설 연계 및 자립 지원을 위한 다양한 프로그램 안내와 상담도 이루어져야 할 것임.
- 유기된 아동이 친가족을 찾는 기간과 요보호 아동으로서 영구적인 배치가 착수되는 기간 동안 입양 대상 아동으로 결정되기 전 임시 조치로서 일시 보호가 제공되어야 함.
  - 일시 보호는 시설 보호 또는 위탁 양육으로 이루어질 수 있으며 아동이 일시 보호 시설에 머무르는 기간 동안 국가가 감독하는 것을 원칙으로 함.
- 일시 보호가 끝난 후 입양 전 보호는 입양 대상 아동이 의뢰된 광역 지자체의 양육 시설에서 수행하도록 함.
  - 입양 전 보호되는 기간 동안 국가가 감독해야 하며 아동에게 적합한 가족을 찾아 주기 위한 노력이 지속되어야 할 것임.
  - 헤이그협약은 요보호 아동이 시설에서 영구적으로 보호되는 것보다 적절한 가정을 찾아 주는 것을 더 우선 시하고 있음.<sup>7)</sup>
- 시설 양육 외에도 입양 대상 아동을 양육할 수 있는 다양한 대안을 고려해 볼 수 있으며, 입양 대상 아동의 대다수가 1세 미만의 영아라는 사실을 감안할 때 시설 양육보다 개인 양육이 더 적절 할 수 있음.
  - '전문 가정 위탁 제도'를 활용하여 입양 대상 아동을 돌보는 방안을 강구해 볼 수 있음.
  - 현재 민간 입양 기관에서 활동하고 있는 위탁 양육모를 공적인 영역으로 흡수하여 입양 대상 아동을 양육하는 방법도 고려해 볼 수 있음.

6) 국내 입양, 아동 일시 보호, 아동 학대 예방, 아동 복지 전문 상담을 수행하는 서울시 직영 아동복지센터 모형을 고려해 볼 수 있음(서울특별시 아동복지센터, <http://child.seoul.go.kr>에서 2018. 8. 1. 인출).

7) "시설 보호는 일부 특수한 상황을 제외하고 영구적인 보호로서 아동을 위한 최선을 선택이 아니다. 영구적으로 시설에 남아 있거나 여러 임시 위탁 가정을 전전하는 것은 국제 입양보다 우선시되는 바람직한 해결책이 될 수 없다."(HCCH, 2008, The Implementation and Operation of the 1993 Intercountry Adoption Convention: Guide to Good Practice, Guide No.1, Hague: HCCH)

## 6. 나가며

- 1980년대에 급속한 경제 성장과 더불어 한국의 경제적 위상이 제고되고 절대 빈곤 이하에서 거주하는 가족과 아동이 감소했음에도 불구하고 아직도 국외 입양이 지속되고 있으며, 국내에서도 장애아, 남아, 연장아가 입양되는 사례는 저조한 실정임.
- 아동 입양에서 아동권 보호를 위한 핵심적인 사항에 대해서는 공공의 역할이 더 강화될 필요가 있으며, 친부모를 대상으로 하는 아동 입양 상담, 입양 대상 아동의 보호와 양육도 공공의 아동 보호 체계하에서 이루어질 필요가 있음.
- 입양 가족을 둘러싼 사회적 위험이 증가하고, 입양 후 가정 내 적응을 포함하여 입양 아동이 가지고 있는 욕구는 더욱 복잡해지고 있어 입양 부모와 입양 아동에게 특화된 사회복지서비스의 개발과 제공이 요청됨.
- 친가족 보호 및 아동 최우선 원칙에 따라 입양 업무가 수행되기 위해서는 아동의 권리 보호를 위한 핵심적인 부분에서 공공의 역할을 강조하고, 민간은 사회복지서비스 기능 강화가 필요한 부분에서 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 해야 할 것임.
- 민간과 공공이 협력하여 입양 업무를 수행할 때 더욱 큰 시너지 효과를 발휘하여 아동의 권리가 한층 더 강화될 것으로 기대됨.

집필자 신윤정 인구정책연구실 연구위원  
문의 044-287-8137

한국보건사회연구원 홈페이지의 발간자료에서 온라인으로도 이용하실 수 있습니다.  
[www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)

**KI HASA**  
한국보건사회연구원  
Korea Institute for Health and Social Affairs