



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회복지학석사학위논문

입양숙려제도의
도입과정에 관한 연구
: 정책옹호연합모형의 적용

2018년 8월

서울대학교 대학원

사회복지학과

김 다 은

국문초록

입양숙려제도의 도입과정에 관한 연구

: 정책옹호연합모형의 적용

서울대학교 대학원
사회복지학과
김 다 은

본 연구에서는 2011년 입양특례법으로의 개정과 함께 도입된 입양숙려제도의 도입 과정에 대하여 살펴보았다. 이전의 입양정책은 입양을 촉진하고 활성화하기 위한 정책들이 주를 이루었다면, 입양을 결정하는 친부모로 하여금 입양에 대하여 충분한 시간을 갖고 검토할 수 있는 입양숙려제도의 도입은 큰 전환점이다. 입양숙려제도의 도입과정은 입양숙려제도가 이전의 입양과 관련 제도 및 법들이 변화되는 과정과 비교하였을 때 해외입양인, 입양기관, 입양부모단체 등의 훨씬 더 다양한 정책 행위자들이 참여하였다. 또한, 입양숙려제도 도입과정에서 입양을 직·간접적으로 경험한 미혼모, 해외 입양인들이 참여했다는 점에서 의의가 있다.

입양숙려제도의 도입과정이 이전의 정책과 구별점이 있음에도 선행 연구들에서는 이 과정에 집중하지 못하였다. 본 연구에서는 입양숙려제도의 도입 과정에 대하여 살펴봄으로써 입양을 경험하였던 당사자들의 입파워먼트와 관련된 함의를 제공할 수 있었다. 더불어, 입양숙려제도와 입양 특례법은 현재까지도 개혁적인 요구가 제기되고 있는 현재진행형 이슈이다. 그러므로 입양숙려제도의 도입 과정을 통해서 입양과 관련된 새로운 제도와 그 이후의 변화 가능성을 예측 할 수 있었다.

입양숙려제도는 여러 가지 사회적 요소와 신념이 상이한 정책 옹호 집

단을 통해서 정책이 수립되었기에 본 연구에서는 정책, 행정학에서 널리 사용되고 있는 Sabatier(1988)의 정책옹호연합모형을 바탕으로 각 요소로 분석하였다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 입양숙려제도의 도입과 관련하여 어떠한 사회적 요소들이 정책옹호집단 형성에 기여하였는가? 둘째, 정책옹호집단 형성요소 외에 어떠한 외적 요소가 입양숙려제도 도입에 기여하였는가? 셋째, 정책옹호집단의 어떠한 역할이 입양숙려제도 도입에 영향을 주었는가? 이다.

본 연구는 총 7명의 면접 참여자를 면접하였고, 그 외에 입양숙려제도와 관련된 회의록, 공청회 자료 등을 활용하여 분석하였다. 특히 본 연구에서는 사례연구 방법 중 설명적 사례 연구(explanatory case study) 방법을 통해서 입양숙려제도의 도입과정을 분석하였다.

연구문제 1에 대한 연구 결과는 다음과 같다. 연구문제 1과 관련하여 입양숙려제도의 정책 속성에 대하여 살펴보았다. 입양숙려제도는 입양에 대하여 아동 복리를 위해서 신속하게 이루어져야 하는 관점과 친생 부모와 단절로 시작된 입양은 숙고해야 결정해야 하는 관점으로 나누어졌다. 즉, 아동복지적인 측면에서는 입양숙려제도가 주는 유익보다는 아동의 유기나 건강상의 위험이 높다는 것이 제일 큰 문제 제기였으며 이는 입양숙려제도 도입을 반대하는 집단의 정책 신념으로 발전하게 된다. 반면, 입양을 친생부모와의 단절로 시작한다는 관점은 자녀를 입양 보내는 친생모의 입장에서는 입양은 분리이자 결별이기에 이에 대한 슬픔을 완화하기 위해서는 입양은 자발적으로, 그리고 충분한 시간을 갖고 결정되어야 하는 것이다. 이러한 관점은 입양숙려제도를 찬성하는 집단의 주요 정책 신념으로 발전하게 되었다.

또한, 연구문제 1과 관련하여 입양숙려제도 도입을 위해 영향을 준 사회조건의 변화는 한 가지가 아니라 여러 현상의 변화에서 기인하였다. 첫 번째로는, 해외 입양인들의 조직화와 활동이다. 해외 입양인단체들은 입양과 관련하여 정치적인 영향력을 행사할 수 있는 조직으로 성장했음을 알 수 있었다. 두 번째로는, 양육 미혼모의 증가와 미혼모의 조직화 및 활동이다. 양육 미혼모가 증가함에 따라 자신들이 겪었던 문제가 다시금 되풀이되지 않도록 노력하는 일환으로 미혼모 당사자 단체가 설립

하였고 하나의 정치 세력으로 성장하였다. 세 번째로는, 자녀들을 입양 보낸 친생 부모의 조직화이다. 기존의 입양 정책에서 과거에 자신들의 자녀를 입양 보낸 이들의 아픔과 슬픔에 대한 목소리를 내지 못한 이들이 목소리를 냈으므로 입양은 최대한 심사숙고하여 이루어져야 하는 것이라는 점이 강조되었다.

연구문제 2와 관련하여 입양에 대한 가치의 다양성, 법적 구조가 입양 숙려제도에 영향을 준 것으로 확인되었다. 구체적으로 입양에 대한 가치는 해외입양과 입양에 대하여 비난과 비판을 반복하다가 미혼모가 출산한 자녀를 최대한 양육할 수 있도록 하는 담론의 가치가 더욱 증가하게 되었다. 법적인 구조는, 『헤이그국제아동입양협약』에서 규정하고 있는 입양 동의에 대한 절차들이 입양숙려제도 도입에 영향을 주었다. 또한, 입양기관이 미혼모 시설을 운영할 수 없다는 『한부모가족지원법』의 개정으로 입양 상담의 적실성에 대한 문제 제기가 한층 더 강화되어 입양숙려제도 도입을 하는 데 영향을 미친 것으로 파악되었다.

연구문제 3과 관련하여 입양숙려제도 찬성 옹호 집단은 입양은 친생 부모와의 단절로 시작된 것으로, 최대한 숙고하여 결정되어야 한다는 신념을 가지고 함께 활동하였다. 반면, 입양숙려제도 반대 옹호 집단 같은 경우는 그 구성원이었던 입양 부모 단체와 입양기관은 목소리를 낼 수 있는 동력이 부족하였다. 또한, 이들을 함께 연대하며 구심점을 제공할 만한 단체도 존재하지 않았다. 또한, 각기 다른 생각을 가진 정책옹호집단의 의견을 중재하는 정책중재자의 역할도 거의 미비한 것으로 나타났다.

주요어 : 입양숙려제도, 입양특례법, 정책옹호연합모형, 사례연구, 질적연구

학 번 : 2014-20252

목 차

| | |
|--------------------------------|-----------|
| 제 1 장 서 론 | 1 |
| 제 1 절 연구의 배경 및 필요성 | 1 |
| 제 2 절 연구문제 | 5 |
| | |
| 제 2 장 이론적 배경 | 6 |
| 제 1 절 입양숙려제도에 대한 논의 | 6 |
| 1. 입양특례법 상 입양 | 6 |
| 2. 한국 입양의 역사 | 7 |
| 3. 보호대상 아동이 입양에 의뢰되는 절차 | 10 |
| 4. 입양 동의상의 문제점 | 13 |
| 5. 입양숙려제도 | 14 |
| 6. 입양숙려제도의 도입 배경 및 관련 입장 | 17 |
| 제 2 절 정책변화 모형 | 19 |
| 1. 정책변화 개념 | 19 |
| 2. 정책변화 모형 비교 | 19 |
| 제 3 절 정책옹호연합모형 | 21 |
| 1. 정책옹호연합모형 등장 배경 및 유용성 | 21 |
| 2. ACF모형의 구성요소 | 23 |
| 3. 정책옹호연합모형을 적용한 선행연구 검토 | 26 |
| | |
| 제 3 장 연구방법 | 30 |
| 제 1 절 분석의 구성요소 | 30 |
| 1. 외적요소 | 31 |
| 2. 내적요소: 정책체제 | 33 |
| 제 2 절 연구의 분석틀 | 34 |
| 제 3 절 자료수집과 분석방법 | 35 |

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| 1. 본 연구의 범위 | 35 |
| 2. 자료 수집 방법 | 35 |
| 3. 자료분석방법 | 39 |
| 제 4 장 연구결과 | 40 |
| 제 1 절 면접 참여자 및 사례개요 | 40 |
| 1. 면접 참여자 소개 | 40 |
| 2. 사례 개요 | 41 |
| 제 2 절 정책 속성 | 42 |
| 1. 아동복리를 위해 신속하게 이루어져야 하는 입양 | 43 |
| 2. 친생가족과의 단절로 시작되어 숙고해야 하는 입양 | 45 |
| 제 3 절 사회조건의 변화 | 46 |
| 1. 해외 입양인 조직 형성 및 활동 | 47 |
| 2. 양육미혼모의 증가와 미혼모의 조직화 및 활동 | 53 |
| 3. 자녀를 입양 보낸 친생부모의 조직화 및 활동 | 58 |
| 제 4 절 사회문화적 가치 | 63 |
| 1. '아동 수출'로 비판 받은 해외입양 | 63 |
| 2. 저출산 현상으로 인한 해외 입양 비판 강화 | 64 |
| 3. 해외 입양의 대안인 국내 입양 증진 방안 | 65 |
| 4. 미혼모의 자녀 양육 담론 등장 | 66 |
| 제 5 절 법적 구조 | 68 |
| 1. 『헤이그국제아동입양협약』 과 가입 권고 요청 | 68 |
| 2. 『한부모가족지원법』 일부 개정 | 71 |
| 제 6 절 입양숙려제도 도입에서의 정책옹호집단의 역할 | 73 |
| 1. 입양숙려제도 도입 찬성 옹호집단 | 73 |
| 2. 입양숙려제도 반대 옹호집단 | 77 |
| 3. 입양 숙려 옹호집단간의 비교 | 81 |
| 4. 공청회장과 정책중재자 | 82 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 제 5장. 결론 | 84 |
| 제 1 절 연구결과 요약 | 84 |
| 제 2 절 연구의 함의와 제언 | 87 |
| 1. 이론적 함의 | 87 |
| 2. 실천적 함의 | 88 |
| 3. 정책적 함의 | 88 |
| 제 3 절 본 연구의 한계와 후속 연구를 위한 제언 | 90 |
| 참고문헌 | 92 |
| Abstract | 105 |

표 목 차

| | |
|--------------------------------------|----|
| <표 1> 입양 관련 정책의 변천과정 | 8 |
| <표 2> 입양 철회비용 산정 기준 | 15 |
| <표 3> 서비스 이용비용 지원별 지급액 및 지급 방법 | 16 |
| <표 4> 분석의 구성요소 | 30 |
| <표 5> 반구조화된 면접질문 | 38 |
| <표 6> 면접 참여자 | 40 |
| <표 7> 출산 이후 입양 동의 시기 | 44 |
| <표 8> 사회조건 변화에 관여한 단체 및 역할 | 62 |
| <표 9> 입양숙려제도 옹호집단의 구성 비교 | 82 |

그 립 목 차

| | |
|---|----|
| [그림 1] 연도별 입양 통계 | 9 |
| [그림 2] 국내외 입양 통계 | 9 |
| [그림 3] Sabatier(1988)의 정책옹호연합모형 | 26 |
| [그림 4] 본 연구의 분석틀 | 34 |
| [그림 5]. 1993년도부터 2011년도까지의 시도 합계출산율 | 65 |

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 배경 및 필요성

본 연구에서는 정책변화과정을 분석하기 위하여 개발된 Sabatier(1988)의 정책옹호연합모형을 연구의 분석 틀로 사용하여 입양숙려제도의 도입과정을 분석하였다. 이 과정에서 어떠한 외적 조건과 정책옹호집단이 제도 도입에 영향을 주었는지 살펴보는 데 그 목적이 있다.

한국전쟁 이후 시행되었던 입양정책은 주로 입양을 촉진하고 활성화하기 위한 정책들이 주를 이루었다. 국내 입양이 활성화되기 이전에는 한국전쟁으로 발생한 전쟁고아에 대한 해외 입양을 추진하기 위한 고아입양특례법이 제정되었다. 이후 해외 입양을 줄이고자 해외입양의 조건을 강화하고 국내 입양을 활성화하기 위한 입양특례법은 1976년 제정되었다(정옥희, 2012). 하지만 국내 입양을 확대하기 위하여 노력했음에도 국내 입양의 비율이 높아지지 않자 해외 입양의 조건을 다시 완화하였다. 1990년도 이후에는 입양 촉진 및 절차에 관한 특례법으로 개정되었으며 이는 이전의 법과 유사하게 국내 입양을 촉진할 수 있도록 하였으며 입양 부모에 대한 경제적 지원을 비롯한 여러 서비스가 제공될 수 있도록 하는 법적 기반이 되었다. 구체적으로는 입양부모의 자격요건을 완화하는 것과 입양아동 양육수당 지급 및 입양휴가 등의 여러 가지 혜택을 부여하는 것이 포함된다.

한편, 2011년에 개정된 입양특례법은 입양관련법에 있어 새로운 전환점이 된다. 가장 큰 차이점은 기존에는 없었던 원가정의 양육을 우선시 할 수 있도록 하는 ‘입양숙려제도’가 도입이 되었다는 점이다(입양특례법 제 13조). 이는 입양동의를 위한 기간을 출생 후 7일이라는 시간을 두면서 친생부모로 하여금 자녀 입양에 대하여 재고할 수 있는 제도이다. 이로 인해 기존의 미혼모들이 입양에 대하여 숙고하여 결정할 수 있는 기간과 입양을 결정한 이후에 철회할 방안이 마련되었다.

하지만, 선행 연구들은 입양숙려제도의 도입과정에 주목하지 못하였다.

입양숙려제도와 관련된 개정된 입양특례법에 대한 연구는 법 그 자체에 대한 논의가 주를 이룬다. 예를 들면, 국제법상 입양특례법의 쟁점 사항(석광현, 2012), 국제입양과 관련된 국제협약인 『헤이그국제아동입양협약』과의 관계(노충래, 2012), 입양에 관한 일반법인 민법과 입양특례법과의 정합성에 관한 연구(현소혜, 2013)가 있다. 입양특례법으로 개정된 이후 입양특례법이 아동권리 측면에서 기존 입양법보다 진일보되었다는 평가(안재진, 2011), 비교법적으로 일본, 노르웨이, 스웨덴의 입양 관련 법률체계와의 비교 연구(김효진·이재연, 2011)가 있다. 비교적 최근에는 입양특례법의 재개정론에 대한 쟁점을 다룬 연구(권재문, 2014)와 개정된 입양제도의 문제점과 개선 방향에 관한 연구(장병주, 2013)가 있다. 즉, 입양과 관련된 국제법과 국내법인 민법과의 관계 속에서의 입양특례법의 특징과 입양특례법에 대한 비판과 쟁점과 관련된 법학 연구가 대부분이다. 하지만 입양 제도나 입양정책에 대한 도입과정에 관하여 본 연구는 부족한 실정이다.

본 연구에서는 입양숙려제도의 도입과정에 주목하려 하는데 그 이유는 첫 번째로, 입양숙려제도가 이전의 입양과 관련된 법들이 변화되는 과정과 비교하였을 때에 훨씬 더 다양한 정책 행위자들이 참여했기에 그들의 역할을 살펴볼 수 있다는 점이다. 1970년대에 처음 제정되었던 입양특례법이 입양 촉진 및 절차에 관한 특례법으로 변화하는 과정에는 입양기관과 정부가 주된 정책행위자였으며 다른 정책 행위자들의 참여가 두드러지지 않았다. 반면 입양숙려제도 같은 경우는 2000년대 이후 해외 입양인들이 한국으로 귀환하고 입양인 단체를 만들어 입양정책과 제도 변화 운동을 함에 따라(이예원, 2008) 입양숙려제도 도입과정에 참여하였다. 또한, 1990년대 이후 자녀를 공개 입양한 양부모들의 모임이 생겨남에 따라 기존의 입양정책이 변화하였던 시기보다 다양한 정책행위자들이 참여하였다(정옥희, 2012). 이 외에도 입양기관과 미혼모단체 또한 참여하게 되었다. 두 번째로, 입양숙려제도 도입과정에서 입양을 직·간접적으로 경험한 미혼모, 해외 입양인들이 참여했다는 점에서 의미가 있다. 입양을 경험하였던 당사자들이 단체를 조직하고 정책변화에 유의미한 역할을 하

었다는 점을 통해 관련 당사자들의 임파워먼트와 관련된 함의를 제공할 수 있다. 또한, 입양숙려제도 도입에 영향을 주었던 미혼모들의 입양 상담 경험을 통해서 그동안 입양분야에 종사하고 있던 사회복지사들이 양육을 위한 상담보다는 입양을 위한 상담을 했다는 반성과 함께 이와 관련된 새로운 상담 방식을 주문할 수 있을 것이다.

세 번째로, 입양숙려제도와 입양 특례법은 현재까지도 개혁적인 요구가 제기되고 있다. 우리 사회에서 입양숙려제도의 문제 또한 현재 진행적인 이슈이다. 2018년 현재 입양숙려제도를 비롯하여 입양 특례법을 재개정하려는 움직임이 있고, 이에 대한 반대의 움직임도 거세게 일고 있다. 그렇기 때문에 새로운 제도가 도입되고 이후 계속된 변화의 가능성이 열려 있는 입양숙려제도에 대하여 그 도입과정을 살펴보면서 향후 입양숙려제도를 비롯한 입양 관련 정책들의 변화 방향과 과정을 예측하고 이에 대한 대응을 할 수 있을 것이다.

따라서 본 연구는 기존의 선행연구가 거의 없는 입양숙려제도의 도입과정에 대하여 분석하였다는 데 의의가 있다. 이러한 도입과정을 기존의 사회·환경적인 요소, 정부 측 정책행위자들, 민간 측의 정책행위자들이 참여하여 제도가 도입되고 변화되는 것을 설명해 줄 수 있는 장점이 있는 정책옹호연합모형을 통해 분석하였다. 특히 이 모형은 정책학, 행정학 분야에서 널리 사용되고 있어 입양숙려제도에 적용함에 있어 이론적인 적절성과 유용성을 판단할 수 있었다. 또한, 방법론적으로는 본 연구에서는 여러 문헌 자료를 살펴보는 것에서 더 나아가 이들에 대한 개별 면접을 통해 자료 검토만이 가지고 있는 한계를 극복했다는 데 의미가 있다.

본 연구의 초점은 입양숙려제도의 도입과정을 정책옹호연합모형으로 분석하는 것이다. 본 연구의 목적을 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 입양숙려제도의 도입과 관련하여 어떠한 사회적 요소가 입양숙려제도의 도입에 영향을 주었는지 살펴보았다. 구체적으로는 정책옹호연합모형에서는 외적 요소를 안정적인 외적 요소와 역동적인 외적 요소로 구분하며 이에 대한 각각의 하위 세부 요소들로 구성하고 있다. 따라서 본 연구에서는 정책옹호집단 형성에 기여하는 사회적 요소를 파악하고, 정

책옹호집단을 형성하는 요소 외에 어떠한 외적 요소가 입양숙려제도 도입에 기여하였는지 살펴보았다. 둘째, 정책옹호집단과 정책중재자가 입양숙려제도도입에 어떠한 역할을 하였는지 확인하였다. 각 정책옹호집단의 구성은 어떠한 것인지 참여하였던 이들이 각각 어떠한 역할을 하였는지 살펴보았다. 그리고 이들의 갈등을 조정하였던 정책중재자의 역할과 그 영향을 살펴보았다. 마지막으로, 입양숙려제도의 도입과정을 분석하는 데 있어 정책옹호연합모형에 대한 이론, 정책적, 실천적 함의를 제시하였다.

제 2 절 연구문제

제 1절에서 살펴본 연구 배경과 목적에 따라 다음과 같은 연구문제를 설정하였다.

[연구문제1] 입양숙려제도의 도입과 관련하여 어떠한 사회적 요소들이 정책옹호집단 형성에 기여하였는가?

[연구문제2] 정책옹호집단 형성요소 외에 어떠한 외적 요소가 입양숙려제도 도입에 기여하였는가?

[연구문제3] 정책옹호집단의 어떠한 역할이 입양숙려제도 도입에 영향을 주었는가?

제 2 장 이론적 배경

제 1 절 입양숙려제도에 대한 논의

1. 입양특례법 상 입양

입양이란 아동의 친생부모가 아동을 온전히 양육할 수 없을 때 아동에게 영구적인 대리 가정을 제공하여 혈연관계가 아닌 성인-자녀 사이에 새로운 친자관계를 맺는 법률 행위로서, 입양부모와 입양아동은 생물학적인 부모-자녀관계와 동등한 권리, 의무, 자격을 갖게 된다(김유경·변미희·임성은, 2010). 미국사회복지사협회(National Association of Social Workers)에 따르면 입양은 부모가 되는 사회적, 법적 과정이며, 입양 후 부모와 아동은 생물학적인 관계와 동일한 상호권리와 의무를 갖는다.

한편, 우리나라에서 입양은 민법상의 일반입양과 친양자입양, 그리고 입양특례법에 의한 입양 세 가지로 구분되고 있다(안재진, 2011). 민법에 의한 일반 입양은 입양되는 자에 대한 연령제한이 없고, 입양아동의 연령에 따라 친권자의 의사, 친권자 동의와 가정법원의 허가가 필요하다. 입양 아동은 입양된 부모의 친생자 자격을 얻지만 입양 전의 친족관계가 존속된다(민법 제882조의 2항). 반면, 친양자입양에서 친양자는 입양된 부모의 혼인 중 출생자로 간주하여 입양 아동의 친생부모와의 관계가 완전히 단절된다(민법 제 908조의 3항). 입양특례법에 기초한 입양은 주로 친권이 포기된 시설의 아동을 위한 것으로 요보호 아동을 대상으로 하고 있다(변용찬·이삼식·김유경, 1999). 입양특례법에서 말하고 있는 보호가 필요한 아동(이하 ‘보호대상아동’)은 『아동복지법』에 의해서 정의된다. 『아동복지법』에 근거한 보호대상아동은 보호자가 없거나 보호자로부터 이탈된 아동, 또는 보호자가 아동을 학대하는 경우 등 보호자가 아동을 양육하기에 부적당하거나 양육할 능력이 없는 경우의 아동을 말한다(아동복지법 제3조).

본 연구에서의 입양은 보호대상아동의 보호 방법 중 하나인 입양특례법

상 입양으로 한정 지어서 보려 하며 민법상의 일반입양이나 친양자입양에 대한 것은 본 연구의 범위가 아님을 밝혀둔다.

2. 한국 입양의 역사

한국에서 보호대상아동을 보호하기 위한 입양은 해외입양으로 시작되었다. 역사적으로 그 시작은 한국전쟁 이후였다. 그랬기에 1950년대 입양은 혼혈아동과 전쟁고아 대상의 해외입양이 주를 이룬 시기이며, 혼혈아동의 경우 혈연 위주의 한국 사회의 전통으로 인하여 국내에서 보호되지 못하고 외국으로 입양되었다(김유경·임성은, 2011; 이삼돌, 2008). 1960년대에는 해외입양을 공식적으로 법제화했는데, 그것은 1961년에 제정된 입양에 관한 최초의 특별법인 『고아입양특례법』이다. 그러나 이 법은 제1조(“본법은 외국인이 대한민국국민인 고아를 양자로 함에 있어서 간이한 조치를 취함으로써 고아의 복리증진을 도모함을 목적으로 한다”)에서 나타나 있듯이, 보호가 필요한 아동의 복리를 실현하려는 목적으로 제정된 것이 아닌 가능한 많은 수의 보호 대상 아동을 신속하게 해외로 입양시키려는 목적을 가지고 있었다(김상용, 2009). 이후 1970년대에는 해외입양의 단계적인 축소와 국내 입양을 활성화하기 위한 노력이 이루어졌다. 대표적으로는 1976년에 국내입양의 활성화 목적으로 『입양특례법』이 제정되었다. 아동복지에 대한 국가의 책임이 강조되기 시작하면서, 입양정책도 국가의 지원을 강화하는 방향으로 변화되었다. 1980년대에는 해외입양이 전면 개방되었다가 아시안 게임과 올림픽 게임을 전·후하여 해외입양에 대한 비난이 확대되자 정부가 해외입양 허가를 자제하고 해외입양에 치중되었던 입양정책을 다시 국내입양으로 전환했다. 1990년대에는 국내 입양을 증가하기 위해 입양에 대한 국가적인 지원이 증가한 시기이다. 1995년에 기존의 『입양특례법』을 개정하여 만들어진 『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』은 이러한 입양정책의 변화가 반영된 것이었다(김상용, 2009). 2000년대에 들어와서는 장애아동과 국내입양을 촉진하기 위한 여러 제도가 도입되었다(<표1 참고>).

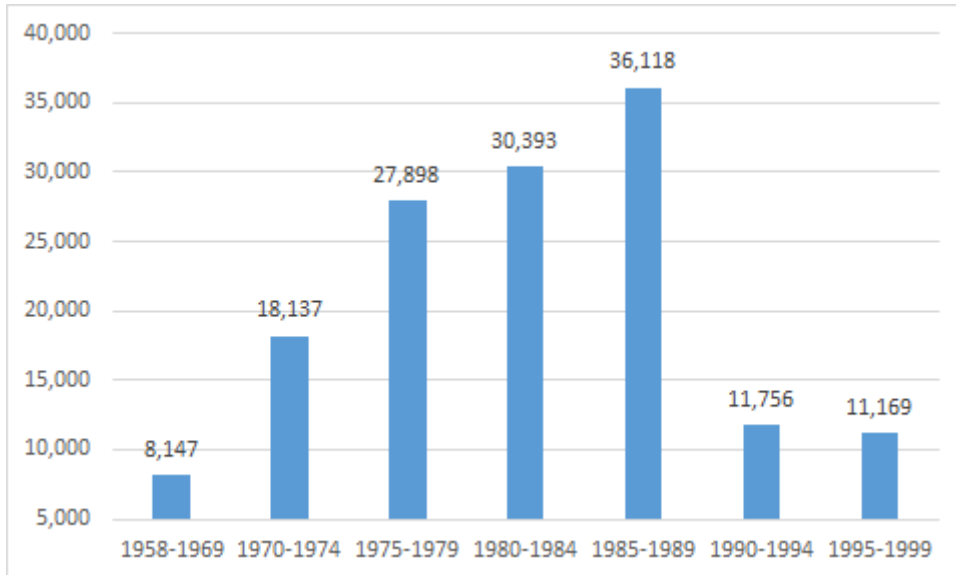
<표 1> 입양 관련 정책의 변천과정

| 시기 | 입양정책 방향 | 추진내용 |
|---------------------|--------------------------------|--|
| 1950년대 | 미국 중심의 해외입양 | 전쟁고아 및 혼혈아동에 대한 보호정책 |
| 1960년대- 1970년대 초 | 해외입양을 위한 법적 근거 마련 | 고아입양특례법 제정 (1961년) |
| 1976년- 1980년 | 해외입양의 단계적 축소 및 국내 입양 활성화 | 입양특례법 제정(1976년) 해외입양 쿼터제 도입 |
| 1980년대 | 해외입양전면개방 해외입양 단계적 축소 | 해외입양 전면 개방 1986년부터 해외 입양 허가 자제 |
| 1990년대 | 입양정책에 대한 국가 지원 강화 | 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정 (1995년) |
| 2000년대 | 장애아동 및 국내입양촉진 | 장애아동의 의료비 지급(2001년) 입양의 날 제정 (2004년) |
| 2010년대 | 입양숙려제도 도입 및 가정법원 허가 | 입양특례법 개정(2011년) 국내입양우선 추진 가정법원의 입양 허가제 도입 입양숙려제도 도입 |

출처: 김재민(2016). 한국의 해외입양정책 연구. 성공회대학교 박사학위 논문. pp. 40의 연구를 참고하여 연구자가 재구성함.

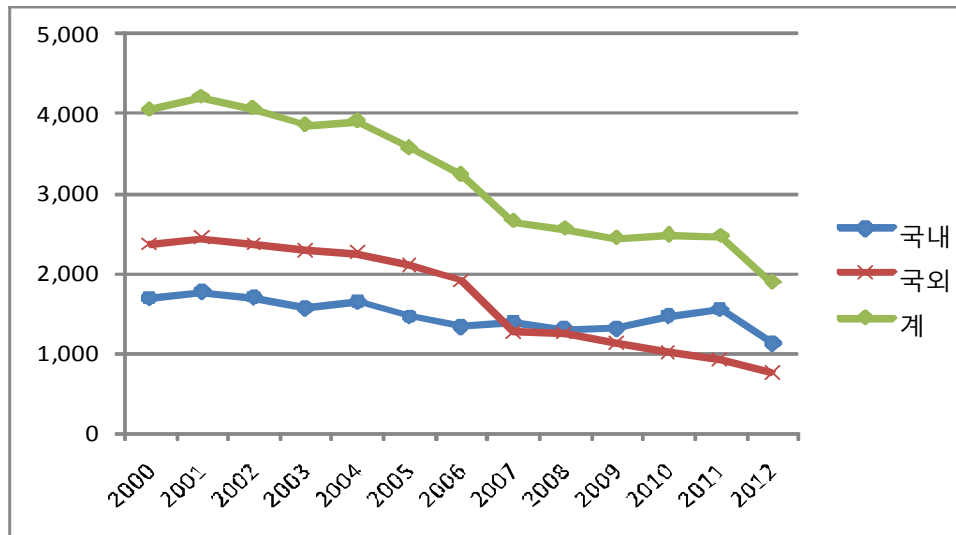
공식적인 입양에 대한 통계는 1990년대까지는 해외입양의 통계만 파악이 되었다. 시기별로 해외입양된 아동의 수는 1950년대에 8,147명이었다. 이후 해외입양된 아동의 수는 급증하여 1970년대에는 약 4만 5천명의 아동이, 1980년대에는 약 6만여명의 아동이 해외 입양되었다. 1990년대에는 2만여명으로 감소한 것을 알 수 있다([그림1]). 2000년대에는 국내입양과 해외입양의 총 숫자는 4,000명 정도의 아동으로 급감한 것을 알 수 있다. 이후 2007년 이후에는 국내 입양의 숫자가 해외 입양의 숫자를 앞서는 것으로 나타났다([그림2] 참조).

[그림 1] 연도별 입양 통계



https://www.kadoption.or.kr/board/board_view.jsp?no=193&listSize=10&pageNo=1&code=06_1&category=%ED%86%B5%EA%B3%84 검색일 2018. 05. 25

[그림 2] 국내외 입양 통계



http://kosis.kr/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ZTI TLE&parmTabId=M_01_01#D3.2 검색일 2018.04.16.

입양특례법 상 보호 대상인 보호대상 아동의 발생 유형은 시대별로 다르게 나타났다. 1950년대는 주로 전쟁고아, 기아가 대부분이었으며 1970년대까지는 빈곤으로 인한 입양이 많은 수를 차지하였다(정옥희, 2012). 그러나 1970년대 후반부터 미혼모의 아동이 증가하여 1980년대에서부터는 미혼모의 아동이 가장 큰 비율을 차지하게 된다(이미정 외, 2009; 정옥희, 2012).

한편, 보건복지부(2013)의 통계에 따르면 2012년 총 1,125명의 입양아동 중 1,048명의 아동이 미혼모(부)아동인 것으로 나타났다. 이는 약 93%의 비율이 미혼모(부)의 아동이다. 2013년 국내입양은 총 686명의 아동이 입양되었으며 이 중 641명의 아동이 미혼모의 아동이었다. 이 중 해외입양은 총 236건의 입양이 이루어졌으며 이중 미혼모의 아동은 228명으로 96%에 해당하는 비율이었다. 2013년은 2012년에 비해 국내입양 및 해외입양의 건수가 줄어들었지만 미혼모 아동의 비율은 90%를 넘은 높은 수준을 유지한 것을 알 수 있다.

3. 보호대상 아동이 입양에 의뢰되는 절차

『입양촉진 및 절차에 관한 특례법(개정된 이후는 입양특례법)』에서는 보호대상 아동이 입양에 의뢰되는 경우는 유형에 따라 다른 절차를 규정하고 있다. 아동의 부모를 알 수 없는 경우와 부모를 알 수 있는 경우로 나누어진다(강은화, 2006). 우선, 부모를 알 수 없는 아동의 경우는 과거 『입양촉진 및 절차에 관한 특례법(개정된 이후는 입양특례법)』에서는 『국민기초생활보장법』에 의해 규정된 보장시설에 아동의 보호가 의뢰된다. 아동복지시설에 입소된 아동은 『보호시설에 있는 미성년자의 후견직무에 관한 법률』에 의해 후견인이 지정된다. 후견인이 아동에게 입양이 적합하다고 판단한 경우는, 부양의무자 확인의 공고를 관계부서에 의뢰하여, 공고기간이 만료된 이후에도 부양의무자가 확인되지 않으면 입양동의서를 작성하여 입양기관에 보낸다. 아동은 입양기관장이 시·군·구에 입양대상의 확인서를 신청하여 승인을 받은 이후 공식적으로 입

양 대상이 된다(보건복지부, 2017).

아동의 부모를 알 수 있는 경우는 다시 두 가지의 하위유형으로 나누어진다. 첫 번째로는, 아동의 부모가 혼인 상태에 있는 경우이다. 이 경우는 양쪽 부모로부터 입양동의서를 받을 필요가 있다. 즉, 입양에 보내는 아동의 부모임을 증명할 수 있는 서류를 준비하며 동의서를 제출한 이후에 입양 기관에 의뢰한 후 입양기관의 장이 입양대상아동확인서를 시·군·구에 신청하는 절차를 밟는다(강은화, 2006). 입양특례법이 개정된 이후부터는 이러한 신청 절차 이후에 의뢰된 아동 및 친생부모의 정보를 중앙입양원에 제공해야 한다(입양특례법 시행규칙 제 23조). 두 번째로는, 아동의 부모가 혼인하지 않은 상태이며 이 경우 아동의 친모가 입양동의서를 제출하고 이후 입양대상아동확인서가 발급된다(보건복지부, 2017).

하지만, 미혼모의 아동이 입양 대상이 될 때는 출산 이전부터 입양기관과 관계가 있는 경우가 적지 않다. 이러한 관계는 크게 세 가지의 패턴으로 유형화되는데, 첫 번째로는 미혼모시설에서 보호받고 있는 미혼모가 입양기관을 소개받는 경우, 두 번째로는 아동을 입양시킬 결심을 하고 입양기관에 온 미혼모에게 입양기관이 미혼모시설을 소개하는 경우, 그리고 세 번째로는 입양기관 안에 출산 전후의 케어를 할 수 있는 시설이 있어 그곳에서 출산과 함께 입양 수속이 되는 경우의 크게 세 가지 유형이 있다고 할 수 있다(강은화, 2006).

『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』은 보호대상 아동이 입양에 의뢰될 때 그 절차들을 규정하고 있는 유일한 법령이다. 하지만, 『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』은 입양 아동의 최선의 이익을 보호하는 역할을 충분히 하지 못하고 있었다(허남순, 2009). 예를 들어, 입양 우선 입양아동의 양부모가 될 자격을 규정하고 있지만(제 4조, 5조) 양부모의 아동학대나 범죄 경력에 대한 조사는 규정하고 있지 않다. 더불어, 입양인들이 자신들의 뿌리를 찾기 위한 정보 접근을 보장하고 있지 않다는 점이다(Trenka, 2009). 실제로 『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』에서는 입양인 혹은 그 가족들이 입양인 혹은 입양에 대한 정보를 찾을 수 있는

사회복지서비스에 관한 규정은 마련되어 있지 않다. 또한, 입양의 효력이 정부의 승인으로 이루어진다는 점이 입양의 제도에 대한 남용과 오용이 이루어질 수 있다(소라미, 2009). 따라서, 입양에 대한 가정법원의 허가제도 도입 필요성이 요구되었다.

더불어, 아동의 친부모가 입양을 의뢰할 때 입양의 동의 과정에서 강압, 자유의사에 반하여 입양이 결정된 사례가 있었다는 점과 산전 기간 동안 입양의 동의 과정이 이루어졌다는 문제점이 있었다. 하지만, 『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』에서는 해당 내용을 규정하고 있지 않다. 특히 입양에 관한 법 중에 가장 중요한 부분 중 하나는 입양에 대한 동의¹⁾(consent)에 대한 규정이기 때문에(김상용, 2009; Daly & Sobol, 1997) 개정된 『입양특례법』에서는 이 부분에 대한 보완이 필요했다. 입양에 대한 동의가 중요한 것은 친부모와 자식 간의 생물학적으로 이루어진 관계에 대하여 새로운 관계를 이끌어내기 때문에 이 관계를 규정하는 법과 제도를 악용하거나 이에 대한 오해가 없어야 하기 때문이다. 그렇기 때문에 당사자의 의사표시가 필수적이며 대리는 허용되지 않는 것이 원칙이다(이경은, 2017). 그러나 입양의 경우에는 입양의 대상이 되는 아동의 대상 특성상 어린 영·유아나 아동이 당사자가 되는 경우가 많으므로²⁾, 그 당사자가 직접 입양의 의사표시를 해야만 입양이 성립할 수 있다고 한다면, 입양 자체가 성립할 수 없는 경우가 많을 것이다. 이러한 문제점 때문에 입양의 경우에는 본인이 아닌 예외적으로 법정대리인이 입양의 의사표시를 대신 할 수 있게 한 것이다(김상용, 2009).

따라서, 본 연구에서는 입양에 관한 동의 절차와 시기에 관련되어 규정하고 있는 입양숙려제도에 집중하겠다. 특히, 『입양촉진 및 절차에 관한

-
- 1) 본래 동의란 본인의 의사표시를 전제로 하여 이를 보충하는 기능을 하는 것을 뜻한다(김상용, 2009). 즉, 입양특례법에서 규정하고 있는 부모의 동의가 필요하다는 규정을 따르려 한다면, 그 전제로서 누군가가 입양의 의사표시가 선행되어야 하며 이를 ‘승낙’이라고 지칭한다. 하지만, 민법의 특례법 상의 위치하고 있는 입양특례법은 민법 규정에 따라 양자가 될 아동이 15세 미만인 때에는 법정대리인이 아동을 대리하여 입양의 의사표시(입양의 승낙)을 한다는 조항을 따른다. 본 연구에서는 입양특례법상 ‘동의’로 표현 되어있기 때문에 편의상 동의로 용어를 통일 하고자 한다.
 - 2) 2013년을 기준으로 국내외 입양된 아동의 연령은 3세미만의 아동이 약 90%이상이었다(보건복지부, 2014).

특례법』에서 규정하고 있지 않은 부분을 『입양특례법』에서 입양숙려 제도로서 절차화하고 있기 때문이다.

4. 입양 동의상의 문제점

입양을 동의하는 시점에 대하여 기존의 입양관련 특별법에서는 규정이 없다는 데에서 문제가 생길 수 있다. 그렇기 때문에 입양을 동의하는 시점이 다양해질 수밖에 없으며 김상용(2009)에 따르면 다음과 같은 세 가지의 경우를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 부모가 자녀를 입양시키겠다고 결심하고 입양기관에 입양 의뢰를 하는 시점에서 입양을 동의하는 방법을 생각할 수 있다. 두 번째로는, 부모가 자녀를 입양시키겠다는 결심을 하고 입양기관에 보호 의뢰를 하는 때에는 아직 양부모가 될 사람이 정해진 상태가 아니므로, 입양의 동의를 유보하고 나중에 양부모가 될 사람이 정해지면 그 때 입양의 동의를 하도록 하는 방법이다. 그러나 부모가 자녀를 입양기관에 맡긴 후 연락을 하지 않을 때에는 입양의 동의를 받을 수 없어서 추후에 아동의 입양이 어려울 가능성도 있다. 세 번째로는, 자녀의 출산 전에 부모가 입양의 동의를 하는 경우도 있다.

입양숙려제도가 도입되기 이전에는 입양의 동의 시점에 대한 명확한 기준이 확립되기 전이었기 때문에 이와 관련하여 문제점이 발생하였다. 특히, 많은 경우에는 친모가 자녀의 입양에 대하여 자녀의 출산 전에 동의서를 작성하였다. 최형숙(2010)에서는 자녀를 입양 보내려 했다가 되찾아 온 미혼모의 사례를 수집하였다. 5명의 미혼모들 중에 4명이 아이를 출산하기 전 혹은 출산 직후 입양동의서를 들고 와 양식을 작성하기를 강권하였다. 한 사례 같은 경우는 출산 후 5일이 지난 후 입양동의에 대한 취소를 요구하였지만 절차상의 이유로 수용되지 못한 사례였다. 또한, 한국가정법률상담소의 상담 의뢰 사례에서도 출산 전에 입양 동의서를 작성하며 이후 입양을 철회하려고 할 때 받아들여지지 않았다는 사례도 있었다(박소현, 2009).

2011년 입양특례법으로 개정되기 전까지 있었던 『입양 촉진 및 절차에

관한 특례법』에서는 입양의 동의와 관련되어서 부모나 후견인을 비롯한 입양 동意的 주체자, 입양의 대상이 되는 아동의 연령에 대한 규정이 있었다. 구체적으로는, 15세 미만인 아동의 경우 부모의 동의를 얻어야 하며, 부모가 사망 기타 사유로 동의할 수 없는 경우에는 직계존속, 부모나 다른 직계존속을 알 수 없는 경우에는 후견인의 동의를 얻어야 한다(입양 촉진 및 절차에 관한 특례법, 제 6조). 하지만 동意的 시점과 그에 대한 요건은 규정되어 있지 않았다.

5. 입양숙려제도

입양숙려제도는 2011년 『입양특례법』이 개정된 이후에는 입양의 동意的 요건에 대한 법률을 바탕으로 만들어졌다(입양특례법 제 13조). 입양숙려제도는 입양동意的 시점, 절차, 입양 철회와 관련된 내용을 담고 있다. 특히, 입양숙려제도가 도입되기 이전에는 입양의 동意的 기간의 시기, 상담 내용 등에 대한 구체적인 내용은 명시되어있지 않았다. 단지 양육과 입양에 관한 충분한 상담을 제공해야 한다는 지침만 내려져 있을 뿐 제도화되지 못하였다(보건복지부, 2010).

그에 반해 입양숙려제도에서는 우선적으로 입양동意的는 아동의 출생일부터 1주일이 지난 후에 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 또한, 입양 동意的를 대가로 입양에 합의해서는 안 되며 입양기관은 입양동意的 전에 친생 부모에게 아동을 직접 양육할 경우 지원받을 수 있는 사항 및 입양의 법적 효력 등에 관한 충분한 상담을 제공해야 한다. 그 상담 내용은 1) 아동을 직접 양육할 경우 지원받을 수 있는 사항 및 양육에 관한 정보 2) 입양의 법률적 효력 및 파양 3) 입양동意的의 요건 및 입양동意的의 철회 4) 입양절차 5) 법 제36조에 따른 입양정보 공개 청구에 대한 내용이 규정되어있다(입양특례법 시행규칙, 11조).

더불어 이전에는 없던 입양의 동의를 철회할 수 있는 부분이 새롭게 추가되었다. 입양의 효력은 가정 법원의 허가로 발생하는데 이러한 허가가 있기 전까지 입양 동意的의 철회가 가능하게 되었다. 기존의 『입양 촉진

및 절차에 관한 특례법』에서는 입양의 동의에 대한 철회를 할 수 있는 방안은 없었으며 입양 취소를 직접 법원에 청구해야 하는 절차를 거쳐야 했다.

또한, 기존에는 친부모가 입양을 철회했을 때에 그 비용에 대하여 온전히 친부모가 감당했었지만 입양숙려제도는 입양 철회 비용에 대한 지원도 이루어지고 있다. 입양동의 철회절차가 완료되면 입양기관은 입양기관이 속한 시·군·구에 입양비용 지급신청서를 작성하여 입양철회비용 일괄 청구할 수 있으며, 청구시기를 1개월, 2개월, 3개월 단위로 하되 입양기관과 해당 시·군·구가 협의하여 선택할 수 있다. 입양철회비용은 해당 시·군·구청에서 입양기관 계좌로 지급이 된다(보건복지부, 2017). 이는 아동이 인수된 이후에 아동을 보호하기 위해 소요되었던 비용에 대한 지원으로 볼 수 있다(구체적인 철회 비용 산정 기준은 <표2>를 참조).

<표 2> 입양 철회비용 산정 기준

| 아동 보호 기간 | ~2주미만 | 2주이상~ 4주미만 | 4주이상~ 6주 미만 | 6주이상~ 8주 미만 | 8주이상~ |
|-------------|-------|---------------|----------------|----------------|-------|
| 지원액 | 15만원 | 30만원 | 45만원 | 60만원 | 73만원 |

출처: 보건복지부(2017). 2018 보건복지부 아동분야 사업안내 p. 29

입양숙려제도 기간 보건복지부에서는 입양숙려기간 모자지원 사업을 2013년 4월 8일자로 시행하였다(보건복지부, 2014). 구체적으로 입양숙려기간 모자지원 사업의 내용을 살펴보면 출산(예정)일 전 40일 또는 후 7일 이내에 있으며 혼인관계증명서 상 혼인관계에 있지 아니한 자를 대상으로 한다. 신청은 미혼모 본인, 가족(8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척) 또는 그 밖의 관계인(후견인 등), 미혼모자가족복지시설 입소 미혼모의 경우, 입소한 시설 관계인이 대리 신청할 수 있으며 미혼모 주민등록상 주소지 관할 시·군·구 입양담당 부서(예를 들어, 아동청소년과) 혹은 미혼모자가족복지시설 입소 미혼모의 경우, 시설 주소지 관할 시·군·구 입양담당 부서에 출산(예정)일 전 40일 또는 후 7일 이내에 신청할 수 있

다(보건복지부, 2017). 신청자는 1)가정 내 보호지원, 2) 미혼모자가족복지시설 내 입소자 지원, 3) 산후조리원 보호지원 중에 본인에게 적합한 지원을 한 가지 선택하여 비용을 지원받을 수 있다. 신청자가 담당공무원에게 신청을 접수하면, 담당자는 신청서 및 혼인 출산여부 등을 확인하여 선정 여부를 결정하며 비용지원 방법에 따라 해당 금액이 입금된다(<표 3> 참조).

<표 3> 서비스 이용비용 지원별 지급액 및 지급 방법

| 구분 | 2017년도 | | |
|---------------------|-----------------------------------|--|---|
| | 지원내용 | 지원단가 | 지급방법 |
| 가정 내 보호지원 | 산후지원인력 가정방문 서비스 지원(1주) | 500,000원 -산후지원인력 서비스 이용료(40만원 한도) -아동 생필품비 포함(10만원) | -신청한 날로부터 7일 이내, 신청자 본인 명의 입금 계좌로 계좌 입금 -출산(예정)일로부터 30일 이내에 산후지원인력 가정방문서비스 이용영수증 수령, 실제 이용여부 확인 |
| | 가족 또는 친구 등 지인의 도움을 받기 원할 경우(1주) | 350,000원 -아동 생필품비 포함 | -신청한 날로부터 7일 이내, 신청자 본인 명의 입금 계좌로 계좌 입금 |
| 미혼모자가족복지시설 내 입소자 지원 | 미혼모자가족복지시설 입소시, 산후지원인력 인건비 지원(1주) | 400,000원 -산후지원인력 인건비 | -출산(예정)일로부터 7일 이내, 신청자가 입소한 미혼모자가족복지시설(장) 명의 입금계좌로 계좌 입금 |
| 산후조리원 보호지원 | 1주 산후조리원 이용료 지원 | 최대 700,000원 -1주 이용료가 700천원 미만인 산후조리원의 경우 실비 지원 -아동 생필품비 및 생모 식료품비 등 포함 | -산후조리원의 이용료지급 요청에 따라 7일 이내, 산후조리원 명의 입금 계좌로 이용료 계좌 입금 -산후조리원 이용기간이 7일 이내인 경우 "1일 이용금액(1주 이용금액/7일)x이용일수"로 지급 |

출처: 보건복지부(2017). 2018 보건복지부 아동분야 사업안내 p. 30-33 재구성

6. 입양숙려제도의 도입 배경 및 관련 입장

입양숙려제도의 도입 배경에는 미혼모의 양육에 관한 담론 등장, 입양에 대한 가치 변화, 해외입양인들이 한국에 귀환하게 되면서 형성한 입양인 단체의 활동, 양육하고 있는 미혼모들의 증가와 해외입양인단체와의 협력, 유엔아동권리위원회로부터 입양과 관련된 국제 협약 가입 권고 등의 요구가 입양숙려제도의 도입 배경으로 작용한 것으로 보인다. 이러한 담론과 함께 해외 입양인들과 미혼모단체들의 연대도 활발하게 이루어졌다.

입양숙려제도의 도입에 관한 입장은 크게 두 가지로 나누어질 수 있다. 첫 번째로는, 입양숙려제도의 도입이 필요하다는 측은 성급한 입양결정 강요로 양육을 선택할 권리를 박탈당한 많은 미혼모들을 보호하기 위해 입양숙려제도 도입이 필요하다는 입장이다(이명숙, 2010; 최형숙, 2010). 특히 미혼모의 경우 심리적으로 불안정한 상태에서 출산을 하는 경우가 많기 때문에 일정 시간 아이의 양육과 입양에 대하여 숙고할 시간이 필요하다는 것이다(최형숙, 2010). 한편, 입양숙려제도에 대한 반대의 입장은 입양 대상 아동이 숙려기간 동안 적절한 치료와 서비스를 제공받지 못해 생명권에 위협이 될 수 있다는 것이다(김영복, 2009). 또한, 현실적으로 자녀를 직접 양육하는 것이 더욱 어려운 청소년 미혼모들에게는 숙려기간 자체가 부담이자 고통의 시간으로 인식되기도 하고, 심지어 자녀 양육을 위해 구체적인 계획과 의지가 없는 상태에서 숙려기간 동안 순간적인 기분으로 양육을 선택할 수도 있는 부작용이 발생하기도 한다(신윤정, 이소영, 유재연, 2013). 이러한 부작용에 더하여 특히 청소년 미혼모의 경우에는 미혼모시설의 부족으로 충분히 보호를 받지 못하고 있는 실정이다. 특히 PC방이나 모텔·화장실에서 출산할 경우 아동과 함께 1주일 이상 머물 곳을 찾기가 어려워 영아유기라는 극단적인 선택을 하는 사례도 발생하고 있을 수 있다는 것이다.

정리하면, 입양숙려제도의 도입에 관하여 찬성을 하는 입장과 반대를

하는 입장은 입양숙려제도로 인해 친부모가 양육과 입양에 대하여 고민할 수 있는 시간을 줄 수 있다고 하는 반면 입양숙려제도 도입을 반대하는 입장에서는 숙려제가 도입되면 보호가 당장 필요한 아동이 적절한 보호를 받지 못한다는 입장으로 서로 대립적이었다.

제 2 절 정책변화 모형

1. 정책변화 개념

정책변화 모형에 대하여 살펴보기 전, 정책 변화에 대한 개념을 정의하는 것이 필요하다. 정책변화는 정책의 순환과정에 따라 정책의 목표, 내용이나 집행수단이 기존의 체계와 달라지는 것을 의미한다. 여기에서 정책변화의 범위를 확장하면 기존의 정책이 새로운 정책으로 변화된 경우뿐만 아니라 정책이 유지되거나 전혀 다른 새로운 정책이 형성되는 경우, 기존의 정책이 종결되는 것까지 포함하는 것으로 정의할 수 있다(김옥일, 2008).

본 연구에서는 정책 변화를 넓은 범위에서 접근하여 기존의 정책이 다른 정책으로 변화되는 경우와 새로운 정책이 도입되고 형성되는 것으로 정의하려 한다.

2. 정책변화 모형 비교

정책변화 과정을 설명하기 위하여 그동안 많은 모형들이 개발되었다(유훈, 2009). 대표적으로는 Hall(1993)의 패러다임 모형, Mucciaroni(1995)의 이익집단위상 변동모형, Marsh와 Rhodes(1992)의 정책네트워크모형과 Sabatier(1988)의 정책옹호연합모형이 있다. Hall(1993)의 패러다임모형은 정책의 변화는 패러다임의 변화로 인해서 나타나는 것이라고 설명한다. 즉, 패러다임 변화는 한꺼번에 이루어지는 것이 아닌 여러 단계를 걸쳐서 변화되는 것이며 이것이 결국에는 정책의 변화로 나타난다고 보았다. 패러다임의 변화는 외부의 경제적·정치적 위기의 결과로 보고 있다. 하지만, 각각의 위기에 대한 구체적인 하위요소에 대한 설명이 없어 경제적, 정치적 위기가 모호하게 설명되어있다는 한계가 있다(Howlett, 1994).

한편, Mucciaroni(1995)의 이익집단위상 변동(Reversals of Fortune) 모

형은 이슈맥락과 제도적 맥락으로 인해 이익집단의 위상의 변화로 나타난다고 설명한다. 이슈맥락은 이념적·경험적·환경적인 것을 망라하여 정책이 유지되고 변화하는데 영향을 주는 것이며, 제도적 맥락은 정치체제 구성원(대통령이나 의회지도자 등)들이 특정 정책이나 산업에 대하여 지니고 있는 선호나 행태를 포괄적으로 지칭한다. 이 모형에서는 이슈맥락에 비해 제도적 맥락의 영향력을 좀 더 크게 보고 있다. 해당 모형의 궁극적인 목적은 집단위상의 변화를 이슈맥락과 제도맥락으로 설명하는데 있으나, 맥락과 집단위상의 변화 사이는 정책의 변화를 통해서 이루어진다고 보았다(유훈, 2009). 즉, 이 모형은 맥락이 정책 변화에 미치는 영향에 대하여 설명하고 있다는 의의는 있다. 하지만 분석범위가 이익집단간의 권력이동에만 한정되어서 설명하고 있다는 한계가 있다(변종립, 2010b).

정책네트워크모형은 정책네트워크를 고정적인 구조로 보지 않으며 변화하며 정책네트워크의 변화는 정책 변화로 나타날 수 있다고 보았다(양승일, 2006; 유훈, 2009; Marsh & Rhodes, 1992; Smith, 1993). 이러한 변화의 요인은 외부적 요인과 네트워크 내부적 요인에서 기인한다(Marsh & Rhodes, 1992). 정책네트워크 모형의 의의는 정책 과정에 참여하는 행위자들에 대하여 폭넓은 정의를 하고 있기 때문에 다양한 행위자들이 참여하는 정책의 변화과정에 어떻게 참여하였는지에 대하여 분석하기에 적합하다(김순양, 2010a; 변종립, 2010a). 덧붙여 여러 행위자의 상호작용을 파악하고 분석하는 데 효과적인 분석틀이다(여관현·송영민, 2014; 홍성만, 2006). 상호작용을 분석함으로써 정책이 어떻게 결정되었는지, 또 어떻게 변화되었는지를 알 수 있기에 유용하다. 하지만, 정책네트워크모형 또한 환경적 요인과 정책과정 간의 관계 및 정책 행위자들의 신념적 차이가 나타날 때 그것을 보기에 한계가 있다(김순양, 2010a).

한편, 정책옹호연합모형(ACF모형)은 시간의 경과에 따른 정책변화를 설명하고자 1980년대 중반 Sabatier에 의하여 개발된 모형이다(Sabatier, 1988). 이 모형은 기존의 정책변화 과정을 설명하는 모형이 가진 한계의 대안으로 제시되었다. 즉, 이 모형에서는 정책변동과정에서는 정책체제를

분석단위로 보며 정책체제에 있는 옹호집단형성에 영향을 주는 여러 외적 요소도 함께 살펴본다. 그뿐만 아니라, 정책체제 내에 속한 정책옹호 집단과 정책중재자(policy broker)³⁾가 정책 변화에 어떠한 영향을 주는지 설명하고 있다. 즉, 여러 행위자와 그들이 신념을 기반으로 형성한 조직을 형성하게 하는 요소와 그 조직의 역할을 볼 수 있으며 이들의 갈등을 조정하는 정책중재자가 정책 변화에 미치는 역할을 설명할 수 있다. 따라서 정책변화과정을 외적 요소로만 정책이 변화된다고 한정 짓지 않고 외적 요소와 정책체제 내의 동태적 과정을 설명하는 데 초점을 두고 있다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1999).

제 3 절 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)

본 연구에서는 입양숙려제도의 도입과정을 살펴보았다. 특히 이러한 도입과정에 영향을 주었던 외적요소, 정책체제를 구성하고 있는 정책옹호 집단과 정책중재자의 역할을 정책옹호연합모형을 틀로 분석하여 살펴보았다. 특히 정책옹호연합모형은 입양숙려제도의 도입과정에 있어 여러 요소가 어떠한 영향을 주었는지 파악할 수 있다. 뿐만 아니라 정책옹호연합모형은 이전의 입양 정책보다 다양한 정책행위자들이 참여한 입양숙려제도의 도입 과정을 설명하기에 적합하다. 따라서 정책옹호연합모형의 유용성과 세부 구성 요소에 대하여 살펴보겠다.

1. 정책옹호연합모형 등장 배경 및 유용성

정책옹호연합모형(이하 ACF모형)은 기존의 정책 변화 과정을 설명하는 이론들에 대한 한계를 극복하고자 하였다. 하지만 앞서 언급하였던

3) Sabatier(1988)의 ACF모형에서 policy broker 개념은 국내 연구에서는 ‘정책중개자(김순양, 2006; 임애덕, 2014)’라는 표현과 ‘정책중재자(강현구, 2014; 유정호, 김민길, 조민호, 2017)’라는 표현으로 혼용되어서 번역되고 있다. 하지만 Sabatier와 Jenkins-Smith(1999)의 연구에서 policy broker를 옹호집단들 간의 갈등을 중재하고 타협점을 찾게 하는 제 3의 행위자로 정의를 하고 있어, 본 연구에서는 policy broker를 정책중개자라는 표현 대신 정책중재자라는 표현으로 통일하여 사용하고자 한다.

Hall(1993)의 패러다임 모형은 패러다임의 변화를 가져오는 여러 가지 단계를 순차적으로 설명했다는 데 의의가 있으나, 외부적 요소에 대한 자세한 설명이 없으며 대립되는 신념을 가진 집단들의 상호작용이나 정책변화에 미치는 이들의 영향력을 살펴보기에는 미흡함이 있다. 또한, Mucciaroni(1995)의 이익집단위상 변동 모형은 외부적 요소를 이슈·제도적 맥락으로 분류함으로써 구체적으로 살펴보았다는 의의가 있다. 하지만 해당 모형에서는 이익집단 사이의 권력이동에 초점을 두고 있다는 한계가 있다. 네트워크모형은 다양한 정책행위자들이 정책 변화 속에서 어떠한 역할을 하고 그들 간의 상호작용을 포착할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 정책변화 목적을 온전히 자원의 교환으로 보고 있어 각기 다른 정책집단들이 가지고 있는 신념을 바탕으로 정책변화가 이루어졌을 때는 그 현상을 설명하기에는 한계를 갖고 있다.

이들 모형들을 보완하기 위해서 ACF모형은 정책행위자를 정부기관, 의회로 한정하지 않고 다양한 정책행위자들이 정책변화과정에 포함될 수 있다고 보았다(Sabatier, 1988). 또한, 거시적 수준에서는 정책 과정에 미칠 수 있는 외적 요소를 고려하여 환경적맥락-정책체제-정책변화 간의 관계를 체계적으로 설명하였다는 의의가 있다(김순양, 2010b). 즉 거시적인 환경적 맥락뿐만 아니라 미시적으로는 정책행위자에 대한 분석과 더불어 이들로 구성된 정책옹호집단을 분석단위에 포함하였다. 또한, 정책체제 내의 동태성을 파악할 수 있다는 이점이 있다(김순양·이지영, 2009). 이는 정책행위자들이 정책옹호집단을 구성하고 이들 집단이 서로 다른 정책전략을 사용하는 과정을 학습하게 된다고 설명하고 있기 때문이다. 그뿐만 아니라 정책행위자들이 정책활동에 참여하는 동기를 그들이 가지고 있는 신념을 바탕으로 정책과정에 참여한다고 보았다(Engel, 2007).

앞서 언급한 장점으로 인해 ACF모형은 보건의료, 지역개발, 환경정책 등 다양한 분야에서 각각 행위자들이 대립적인 신념을 가지고 있을 때의 정책변화과정을 분석하는데 사용되어왔다(Weible, et. al, 2011). 초기에 ACF모형을 토대로 진행된 연구는 주로 환경관련분야였다(Sabatier &

Weible, 2007). 이후 점점 그 연구 분야가 확대되었는데, 영국의 가정폭력관련정책 변화(Abrar, Lovenduski, & Margetts, 2000), 일본의 흡연규제(Sato, 1999), 네덜란드의 통행요금 관련 정책(Ardic, Annema, & Wee, 2015)등이 있다. 국내에서도 ACF모형을 여러 분야에 정책 변화를 설명하는데 적용하였는데, 구체적으로는 새만금 사업과 관련된 정책분석(Kim, 2003), 의료보험의 통합정책에 대한 분석(김순양, 2011; 백승기, 2010), 호주제 폐지 논쟁 사례를 분석(김순양·이지영, 2009), 일본군 위안부 피해자들에 대한 제도 입안 분석(전영평·서성아, 2008), 외국인 고용허가제(유정호·김민길·조민효, 2017), 장애인 고용정책(박용성·김대규, 2010), 호주의 혼외출생자의 양육거취관련 정책이 입양에서 양육으로의 변화 과정을 분석한 연구도 있다(임애덕, 2014). 이와 같이 ACF모형은 다양한 분야의 여러 정책과 제도의 도입 과정을 효과적으로 분석하는 데 사용되었다.

2. ACF모형의 구성요소

ACF 모형의 주요 구성요소는 외적요소와 내적요소인 정책체제로 분류할 수 있다(Sabatier & Weible, 2007). 외적요소는 행위자들이 정책옹호 집단을 형성하고 상호작용하는 데 있어 제약하기도 하고 한편으로는 기회로서 작용하기도 한다(김순양, 2010b; 김순양·이지영, 2009; 양승일, 2006). 외적요소는 정책과정에서의 환경적인 요소를 포함하는 거시적인 수준의 접근으로서 안정적인 외적요소와 역동적인 외적요소로 구분된다. 이는 기존의 모형들에서는 외적 요소를 경제·사회·정치적 위기와 같이 추상적으로 정의하였다면(Hall, 1993), ACF모형에서는 외적요소에 대하여 세부적으로 분류한다. 상세하게 보자면 안정적인 외적요소에는 사회의 자연자원, 문화적 가치, 법적 구조와 같은 사회전반적인 구조뿐만 아니라 정책 문제의 기본적인 속성이 안정적인 외부 요소도 포함이 되어있다. 구체적으로는 정책문제의 기본적인 속성은 해당 정책에 내포되어있는 핵심문제를 지칭한다(임애덕, 2012). 이런 안정적인 외적요소는 장시

간의 시간이 흘러도 거의 변화하지 않아 정책체제 내에서 정책이나 행동적인 변화를 위한 장애물로써 작용한다(Sabatier & Weible, 2007). 역동적인 외적요소에는 사회경제적인 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제의 변화가 있다. 역동적인 외적요소는 안정적인 외적요소에 비해 정책 변화에 더 큰 영향으로서 작용한다(백승기, 2010).

내적요소인 정책체제는 정책 문제와 관련하여 정책 행위자들이 상호작용할 수 있는 장이다(박상원·박치성, 2009; Sabatier, 1993). 이러한 하위체제에 있는 행위자들은 지속해서 정책을 변화하거나 유지하는 방향으로 자신들의 이익을 행사하려는 행위자들로 구성되어있다(Sabatier & Weible, 2007). 정책체제는 한번 형성되면 처음 그대로의 모습으로 유지되는 고정적인 형태를 가지고 있는 것이 아니다. 예를 들어, 정책 행위자들이 기존에 정책체제에서는 간과하고 있는 사안들에 대하여 자신들의 영향력을 행사하고 싶을 때 새롭게 정책체제를 형성하기도 한다(Sabatier, 1993).

정책체제 내에는 대립된 신념을 가진 여러 정책옹호집단과, 이들의 갈등관계를 중재하는 정책중재자로 크게 구성되어있다. 우선, 정책옹호집단은 유사한 신념을 가진 정책행위자들의 조직이다. 따라서 한 정책에 관하여 하나의 신념을 가진 옹호집단이 존재할 수도 있지만, 대개의 경우 다양한 신념을 기반으로 한 여러 개의 정책옹호집단들이 조직된다(Weible, et.al, 2009). 신념이 유사한 이들끼리 연합하며 반대로 자신들과 신념이 다른 집단과는 대립적인 관계를 유지한다. 각 정책옹호집단들은 다른 정책옹호집단이 그들의 신념을 정책에 반영하기 전에 자신들의 신념을 관철시키기 위해서 노력한다(Sabatier & Weible, 2007). 즉, 정책옹호집단간의 관계는 기본적으로 갈등 관계의 구조이다(김순양, 2006).

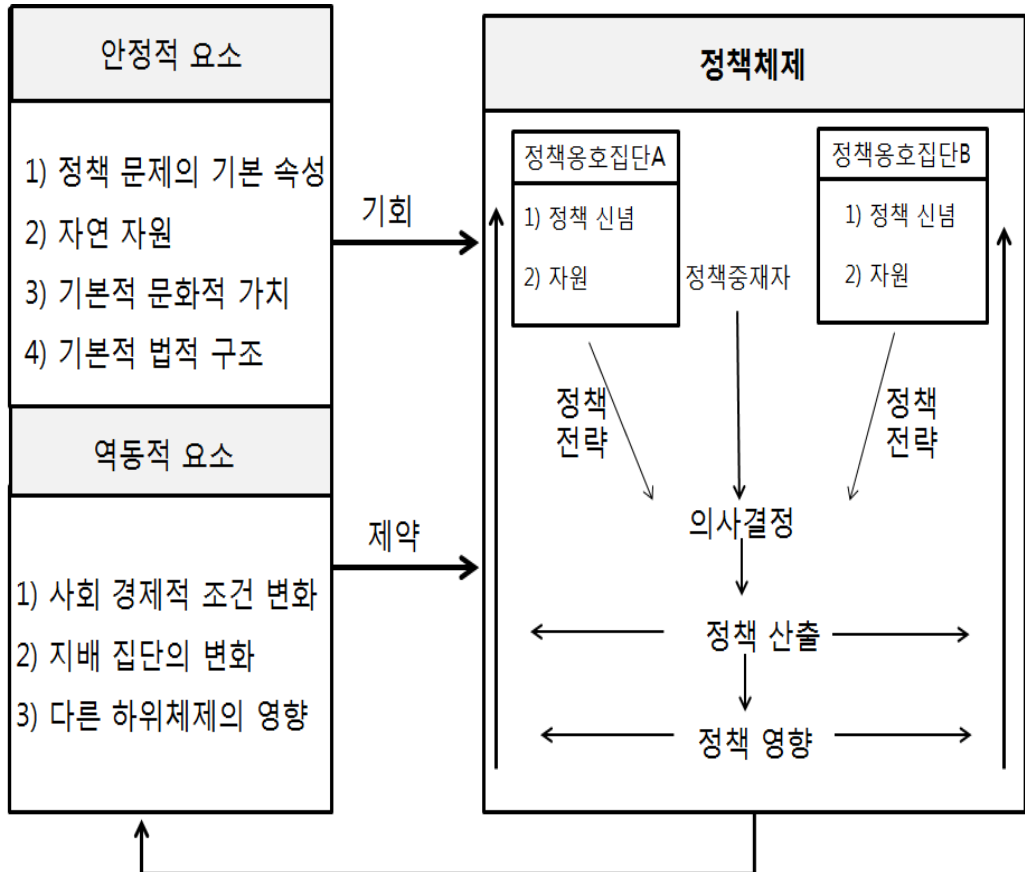
한편, 정책중재자는 정책옹호집단간의 갈등관계를 중재하는 역할을 한다. 정책중재자는 정책옹호집단에 소속되어있지 않은 중립적인 입장을 가진 제 3자이며, 의회, 공무원을 비롯한 정부위원회가 될 수 있다(박상원·박치성, 2009). 정책중재자는 본래 상이한 신념체계를 바탕으로 형성된 정책옹호집단간의 갈등을 중재하기 위해서 중립적인 입장을 지니지

만, 실제 정책 과정에서는 자신의 신념을 바탕으로 정책옹호집단으로 포함되는 경우도 많이 있다(Sabatier, 1993). 그렇기에 때때로 정책옹호집단과 정책중재자의 구분이 명확하지 못한 경우도 있다(Munro, 1993).

정책 하위체제 내에서 정책 행위자들은 자신이 가지고 있는 신념을 기반으로 정책옹호집단을 구성하고 정책과정에 참여한다. 이러한 신념 체계는 단일한 차원이 아닌 여러 차원으로서 위계구조를 갖는다(Weible, 2007). 신념체계는 세 가지로 분류할 수 있는데, 첫 번째는 규범적 핵심 신념(deep core beliefs)은 인간본성, 근본가치의 우선순위, 정부와 시장의 역할, 의사결정 참여 범위 등에 관한 규범적이고 존재론적인 가정을 포함한다(김순양, 2010b). 이것은 최상위 수준의 신념으로서 정책 하위체제 전반에 걸쳐 있는 것으로 변화되기가 가장 어렵다(Weible 외, 2009). 두 번째는 정책 신념(policy core belief)으로 정책옹호집단을 형성하는 기본방침이나 정책 기조로서, 특정 정책 목표와 관련되며 규범적 핵심신념을 특정 정책 영역에 적용하는 것이다(김순양, 2006). 종종 정책옹호집단에서는 자신들이 갖고 있는 핵심 신념을 반영시키려고 노력할 경우가 있다(Weible, 2007). 마지막으로, 이차적 신념(secondary belief)가 있는데, 실질적이고 변화하기가 가장 쉽다. 이는 정책핵심신념을 구현하기 위한 도구적 수단과 관련되며 정책의 세부규칙, 예산적용 등과 관련된다(Engel, 2007; Weible 외, 2009).

정리하면 ACF모형은 정책변화의 과정을 설명하기 위하여 적합한 모형이다(임애덕, 2014). 이는 정책 변화에 영향을 주는 요소와 과정을 설명하고 있기 때문이다. [그림 3]에서 살펴보듯이 ACF모형에서는 외적인 요소가 내부적인 요소에 각각 기회와 제약을 줄 수 있으며 각 정책옹호집단의 신념과 전략에 따라 정책이 산출되고 변화된다고 설명하였다. 또한, 이러한 정책산출은 정책 하위체제로 환류되어 정책옹호집단의 신념 체계 및 전략의 변화가 나타나며 외적요소의 변화까지 연결될 수 있다(Sabatier & Weible, 2007).

[그림 3] Sabatier(1988)의 정책옹호연합모형



출처: Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3). pp. 132

3. 정책옹호연합모형을 적용한 선행연구 검토

이와 함께 ACF모형을 적용한 여러 선행연구를 통해 입양숙려제도의 도입 과정을 설명하는데 적절한지 검토할 필요가 있다. ACF모형은 다양한 분야의 정책, 제도 변화 과정을 분석하는데 사용되었다. 호주제 폐지 사례 과정을 분석한 연구(김순양·이지영, 2009)에서는 호주제에 대하여 호주제를 폐지를 주장하는 정책옹호집단과 호주제의 존치를 주장하는 정책옹호집단과 같이 상이한 신념체계를 가지고 있는 집단들이 장시간에

걸쳐 대립하고 타협하는 경우를 분석하는 데 ACF모형이 유용하다고 설명하고 있다. 또한, 국립대학총장직선제도를 도입함에 있어 찬성하고 반대한 각 정책옹호집단과 이들의 갈등을 조정하는 정책중재자가 정책 변화에 영향을 미칠 수 있음을 확인한 장지호와 전영준(2015)의 연구에서도 ACF모형이 효과적인 분석틀임을 확인하였다. ACF모형을 적용하여 비정규직 보호법과 노동조합 및 노동관계조정법의 개정과정을 살펴본 김영중(2010)의 연구에서는 각기 해당 법을 찬성하는 측과 반대하는 측의 대립이 나타났으며 타협이 이루어지지 않고 다른 특정 정책옹호집단의 승리로 이어졌다고 설명한다.

정리하면, ACF모형은 한 가지의 정책이나 법률이 변화되고 도입되는 과정에 있어 다른 신념 체계를 바탕으로 형성된 각 정책옹호집단간의 갈등과 논쟁이 나타난 곳에 적용하는 것이 적합하다. 또한, 정책변화를 비단 ‘정책’의 변화뿐만 아니라 제도의 도입과 폐지의 넓은 의미로 보는 연구(김순양, 2006; 김순양·이지영, 2009; 변종립, 2010; 장지호·전영준, 2015)가 있음을 알 수 있다.

기존의 선행 연구들에서는 세부 구성 요소는 각기 다르게 나타났으며 정책옹호연합모형에서 제시하고 있는 구성요소들을 한국적 맥락에서 보편적으로 적용하기에 한계가 있다고 설명하고 있다(김순양, 2006; 박용성·김대규, 2010). 그래서 선행연구들에서는 각기 다른 정책옹호연합모형의 요소를 구성하여 분석하였다. 구체적으로는 안정적 외부 요소로 문제영역의 기본적 속성(강현구, 2014; 김영중, 2010; 조홍순, 2008), 사회문화적 가치 및 사회구조(김순양·이지영, 2009; 임애덕, 2014), 기본적 헌법구조로는 관련 정책 및 제도의 법률을 구성요소로 하여 분석을 하였다. 또한, 역동적 외적 요소로는 사회 경제적 변화로 혼외출생자 비율의 증가, 입양시장의 변화(임애덕, 2014), 여성의 사회적 지위 향상(김순양·이지영, 2009)을 세부 요소로 삼았다. 또한, 여론의 변화로는 시민단체 활동 및 여론의 변화(김순양·이지영, 2009), 다른 하위체제로부터의 영향으로 낙태 기술의 영향을 세부요소로 삼은 연구(임애덕, 2014)가 있었다.

정책체제로는 옹호집단의 형성, 신념체계로는 규범적, 정책적 도구적 측

면을 각각 분석한 연구(김영중, 2010; 임애덕, 2014)와 옹호집단의 전략으로 성명서, 토론회 개최(강현구, 2014), 정책중재자의 역할 유형을 중재자 옹호자 비난회피자로 나누고 정책중재자의 성격을 분석한 연구(강현구, 2014)가 있었으며 정책지향 학습은 정책 토론회, 공청회 등의 다양한 정책지향학습의 공간 마련으로 분석하였다(김순양·이지영, 2009). 하지만, 정책지향 학습은 한국적 맥락에서 적용하기 적합하지 않은 것으로 분석되었다(유정호, 김민길, 조민호, 2017). 그 이유는 정책지향 학습은 일반적으로 사회의 신뢰수준이 낮고, 협상과 협의의 중요성이 낮은 환경(Leach & Sabatier, 2005)에서는 정책지향학습이 아닌 귀머거리의 대화(dialogue of the deaf)의 특징으로 나타날 수 있기 때문이다(Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). 이를 뒷받침하듯, 선행연구(박용성·김대규, 2010; 유정호 외, 2017)에서도 정책지향학습이 한국 사회에서 적용하기에는 한계가 있다고 지적하고 있다.

방법론적으로 ACF모형은 사례연구방법(강현구, 2014; 김대규, 2014; 김현주, 2011), 담화분석(Leifeld, 2013)등의 질적 연구방법이 사용되었으며(김순양, 2010b; Weible et.al, 2009) 많은 경우에는 문헌분석 외의 특정한 연구 방법이 제시 되지 않은 경우도 있었다(임애덕, 2014; Sotirov & Memmler, 2012). 이는 정책의 변화 분석이 엄격한 계량 분석이 어려운 면이 있기 때문이지만(김순양, 2010b) 이에 대하여 적절하게 개념화하고 이를 조작적으로 정의하는 것이 필요하다. 또한, 자료의 수집 방식도 기존의 많은 연구들이 문헌 자료에만 의존하였는데 면접 조사 등 다양한 방법을 혼용한 것이 필요하다는 것을 시사해준다.

정리하자면, 정책옹호연합모형을 활용한 기존의 연구들은 질적 연구 방법 중 하나인 사례연구방법을 사용하고 있다(Smith, 2009). 또한 김순양(2010)의 지적처럼, 자료 수집 방법을 문헌 자료에만 의존하는 것이 아닌 면접조사를 병행하는 방법이 요구된다. 주요 분석요소는 안정적 외적 변수, 역동적 외적변수, 정책옹호집단, 정책중재자에 대한 각각의 세부요인을 분석 요소로 삼았다. 하지만, 김현주(2011)의 지적처럼 정책변화 과정에서 주안점을 두는 대상에 따라 이를 구성하는 분석요소와 세부 분석요

소의 설정에 차이를 나타내고 있었다.

조흥순(2008)의 연구에 따라 ACF모형의 장점과 해당 모형을 입양숙려제도 도입에 적용하는 타당성은 다음과 같다. 첫째, ACF모형은 정책 변화의 원인과 과정을 설명하는 논리 구조를 가지고 있다(김순양, 2009). 즉, 외생요소와 정책체제에 존재하는 옹호집단들의 상호작용 과정을 통해서 정책변화가 발생한다고 본다. 이를 적용하면, 입양숙려제도의 도입과 관련하여 직접 영향을 미친 사회적 요소를 발견하였으며 정책옹호집단의 형성에 영향을 준 사회적 요소가 입양숙려제도가 도입에 간접적으로 영향을 주었음을 알 수 있다. 그뿐만 아니라 정책옹호집단 자체적으로도 입양숙려제도의 도입에 영향을 준 것을 정책옹호연합모형을 바탕으로 분석할 수 있었다. 둘째, ACF모형에서는 정책체제를 중심으로 정책변동을 설명하고 있다. 이것은 국가의 자율성이 상대적으로 적고, 다양한 세력들이 활발하게 정책 활동에 참여하는 다원주의 정치체제에 유용한 분석모형이다(유훈, 2009). 이를 적용하면, 우리나라가 미국과 같은 다원주의의 정치체제로 변해가는 과정이라고 볼 때, 과거에 비해 다양한 정책행위자들이 입양숙려제도 도입 과정에 참여하기에 ACF모형이 적합한 모형임을 알 수 있다. 셋째, 정책신념을 주요한 변수로 상정하고 있다. 정책에는 여러 가지 신념 요소들이 내재해 있으며, 옹호집단은 신념으로 결합되어 있다. 또한, 각기 자신의 신념을 정책으로 전환하기 위해 다양한 전략적 정책 활동을 수행하고 있다. 정책신념을 정책 행위의 주요한 동기로 파악하는 것은 입양숙려제도와 같이 정책행위자 간의 직접적 이익관계보다 이념 등 가치 갈등이 큰 정책 분석에 유용성을 제공해주었다.

제 3 장 연구방법

제 1 절 분석의 구성요소

본 연구의 구성요소는 ACF모형을 토대로 설정하였다. 구체적으로는 <표4>와 같이 정리하였다. 이는 크게 외적요소와 내적요소로 구분할 수 있다. ACF모형에서는 외적요소를 안정적 외적요소와 역동적 외적요소로 구분한다. ACF모형이 외적 요소를 여러 하위 유형으로 구분함에 따라 환경적 요소를 세분화하여서 볼 수 있다는 장점은 있다. 그러나 요소가 너무 많아 현실적으로 모든 것을 포함하여 분석하기에 한계가 있어 연구의 분야와 목적에 맞게 선택해야 한다는 지적이 있다(김순양, 2010b). 따라서 본 연구에서도 하위 요소를 선행연구를 참고하여 연구의 목적과 성격에 맞게 선택하여 분석하려 한다. 또한 내적요소로는 정책체제를 분석단위로 삼겠다.

<표 4> 분석의 구성요소

| 구분 | 분석요소 | 하위요소 | 세부요소 |
|------|----------|--------------------|---------------------------|
| 외적요소 | 안정적 외적요소 | 정책 문제의 기본적 속성 | -입양에 대한 관점 차이 |
| | | 사회 문화적 가치 | -입양에 관한 사회적 가치 의 다양성 |
| | | 법적 구조 | -헤이그국제아동입양협약 -한부모가족지원법 |
| | 역동적 외적요소 | 사회 조건의 변화 | -해외 입양인 귀환 -양육 미혼모 증가 |
| 내적요소 | 정책체제 | 각 정책옹호집단의 구성 | -정책옹호집단의 정책행위 자 |
| | | 각 정책옹호집단의 정책신 념 | -정책신념 |
| | | 정책중재자 | -정책중재자 |

1. 외적요소

ACF모형에서는 정책체제에 영향을 주는 부분은 외적요소이며 정책체제의 행위자들이 유사한 신념으로 정책옹호집단을 조직하고 정책 변화 과정에 참여하는 데 있어 하나의 기회로서 작용할 수도 있고 이러한 활동에 제약을 줄 수도 있다(김순양, 2010b). 이러한 외적요소는 안정적인 외적요소와 역동적인 외적요소로 구분될 수 있다.

1) 안정적 외적요소

안정적 외적요소는 시간이 흘러도 거의 변화하지 않는 속성을 지니고 있다(Sabatier & Weible, 2007). 이러한 안정적인 외적요소에는 정책문제의 기본적 특성, 기본적 문화적 가치와 사회구조, 법령체계가 해당이 된다(Sabatier, 1988). ACF모형에서는 이외에도 자연자원의 분포를 안정적 외적 요소에 포함하였다. 하지만 김순양(2010b)에서도 지적했듯이 자연자원의 분포는 ACF모형이 처음 적용되었던 분야가 환경정책이나 에너지 정책 분야에는 중요한 요소일 수 있다. 하지만, 자연과 직접 관련이 없는 분야에서 자연자원의 기본적 분포는 유효한 변수가 되기 어렵다는 선행연구의 결과를 고려하여(김순양, 2006; 김현주, 2011; 조홍순, 2008) 본 연구에서는 자연 자원은 포함하지 않았다.

(1) 정책 문제의 기본적 속성

정책문제의 기본적 속성은 해당 정책에서 장시간에 걸쳐 문제시되고 있는 정책에 포함되어있는 핵심적인 가치관의 대립구조를 지칭한다(임애덕, 2014). 본 논문에서 주목하고 있는 입양숙려제도의 기본적 속성은 입양을 신속하게 처리할 것이냐 아니면 입양을 최대한 숙고하는 방법으로 처리할 것이냐의 문제이다. 이를 분석하기 위한 세부적인 요소로는 ‘입양에 대한 관점 차이’로 설정하였다.

(2) 사회적 가치

정책옹호연합모형에서 사회적 가치는 정책행위자의 판단과 행동의 준거를 제시하는 일정한 사고와 기준의 틀을 의미한다(Hall, 1993). 선행연구에서는 사회 가치의 변화로 구성하였다(박용성·김대규, 2010). 따라서 본 연구에서도 세부 분석 요소를 ‘입양에 관한 사회적 가치의 다양성’으로 정하였다.

(3) 법적 구조

법적 구조는 정책 변화에 영향을 미치는 중요한 요소이다. 선행연구에서는 기본적으로 법적 구조를 새로운 법제정(전진석, 2003), 헌법 및 법적 기준(Sabatier, 1988)으로 설정하였다. 본 연구에서는 입양과 관련된 국제 협약인 국가 간 입양에 관한 『헤이그국제아동입양협약(이하 헤이그 협약)』과 『한부모가족지원법』 개정으로 설정하였다.

2) 역동적 요소

ACF모형의 또 다른 외적 요소인 역동적 요소는 크게 사회적 조건변화, 다른 하위체제의 결정 및 영향으로 나누어진다. 이는 안정적 요소보다 정책 변화에 더 큰 영향을 줄 수 있는 요소이다(백승기, 2010). 한편, 다른 하위 체제의 변화 같은 경우는 하위체제에 대한 범위를 설정하기 어려워(김순양·이지영, 2009) 본 연구의 분석 요소로서 제외하였다.

사회조건의 변화는 대표적으로 사회적 사건 또는 이슈 등이 있다(유훈, 2009). 본 연구에서는 사회조건 변화를 정책 변화에 영향을 미치는 사회적인 사건으로 정의하며, 세부 분석 요소로서는 1990년대 이후의 ‘해외 입양인 귀환 및 해외입양인단체 활동’, ‘양육미혼모의 증가 및 미혼모단체 형성’, ‘자녀를 입양 보낸 친생부모 단체 형성’으로 구성하였다.

2. 내적요소: 정책체제

1) 정책옹호집단의 구성

ACF모형에서 정책옹호집단은 유사한 신념으로 결합한 정책행위자의 집단을 의미한다(Sabatier & Weible, 2007). 정책옹호집단의 구성을 보기 위해서는 정책 결정에 참여하였던 정부, 국회뿐만 아니라 여러 전문가 집단, 언론 등 다양한 정책행위자가 포함된다(김현주, 2011). 이를 위해 어떠한 정책행위자가 정책옹호집단에 포함되었는지 살펴보았다.

2) 정책옹호집단의 정책신념

ACF모형에서는 신념체계를 크게 규범적 핵심 신념, 정책 신념, 이차적 신념으로 크게 세 가지로 분류하고 있다. 본 연구에서는 이 중 정책옹호집단의 정책 신념을 살펴보았다. 이는 다른 신념체계에 비해 정책신념은 정책옹호집단을 조직하게 하는 기본 방침이며(김순양·이지영, 2009) 정책에 가장 잘 드러나는 신념이기 때문이다(Sabatier & Weible, 2007). 또한, 정책 과정이 진행됨에 따라 각각의 신념에 어떠한 변화가 있었는지, 있었다면 그 내용은 무엇이었는지, 그리고 어떠한 요소들이 이들의 변화에 영향을 주었는지 확인하였다.

3) 정책중재자

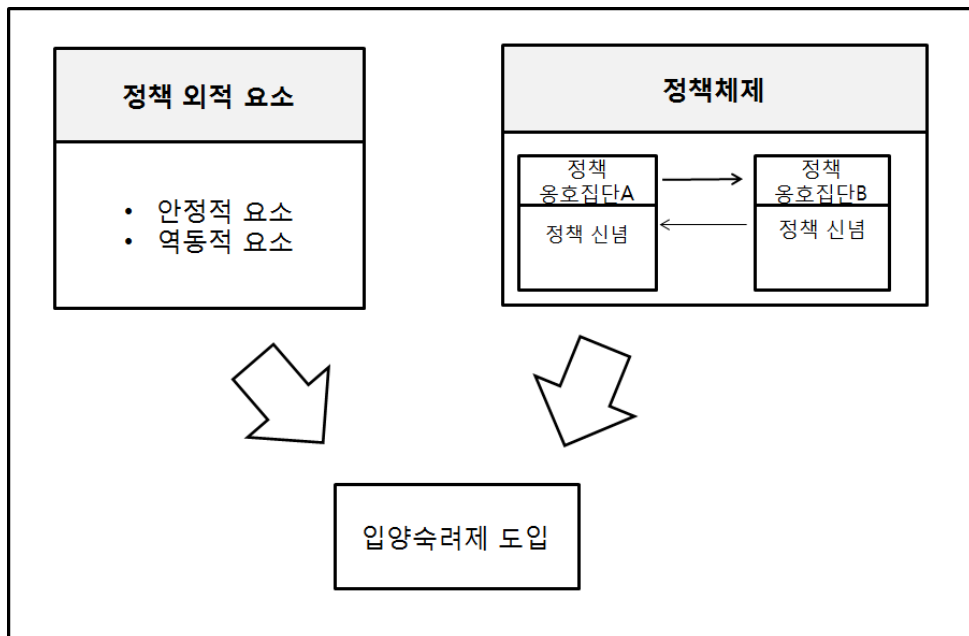
또한, ACF모형에 입각하여 각각 정책행위자들의 갈등을 조정하는 정책중재자의 존재여부와 그 역할을 살펴보았다. 정책중재자는 정책체제에 소속되어있지 않은 독립적인 입장을 가진 제 3자일 것이다(박상원·박치성, 2009). 특히 본 연구의 경우, 입양에 관하여 대립적인 신념을 가진 정책옹호집단 간 갈등을 중재하는 제 3자의 정책중재자가 있을 수 있다.

하지만, 이들은 실제로 중립적인 역할을 하지 않고 기존의 정책옹호집단과 유사한 신념을 가지고 있어 정책옹호집단으로 포함되는 경우도 있으며(Sabatier, 1993), 정책중재자가 존재하지 않거나 그 역할이 미미할 수도 있다. 따라서 본 연구에서는 정책중재자의 역할을 한 정책행위자의 존재 여부와 어떠한 역할을 하였는지 보았다.

제 2 절 연구의 분석틀

이상의 구성 요소를 바탕으로 연구의 분석틀을 구성하면 [그림 4]와 같다.

[그림 4] 본 연구의 분석틀



제 3 절 자료수집과 분석방법

1. 본 연구의 범위

본 연구는 입양숙려제도의 도입과정에 관한 연구이다. 따라서 연구 대상은 이러한 도입 과정 전반이며, 분석 대상이 되는 시간적 범위는 2006년 숙려제의 도입이 본격적으로 논의된 이후부터 2011년 입양특례법으로 국회 본회의를 통과하여 제도로 시행된 2012년 8월 4일이다.

2. 자료 수집 방법

본 연구의 초점은 입양숙려제도의 도입과정에 영향 주었던 외적 요소가 무엇이 있었는지, 그리고 각기 다른 정책옹호집단과 정책중재자의 역할과 입양숙려제도 도입에 어떠한 영향을 주었는지를 분석하는 것이다. 이를 위해서는 본 연구에서는 사례연구방법을 사용하였다. Schramm(1971)은 사례연구의 본질에 대해 “일련의 의사결정을 조명하고자 시도하는 것”에 있으며, “무엇으로 인해 의사결정이 행해졌으며, 어떻게 실행되었는지, 그리고 결과가 어떠한지에 대해 밝히는 것”이라고 설명한 바 있다(Yin, 2014: 43 재인용). 사례연구는 계량화하거나 연구결과를 일반화하기 어렵다는 단점이 있으나, 특정사안에 대해 포괄적이고 심도 있는 연구를 할 수 있다는 장점이 있다(변종립, 2010a). 실제 정치학이나 행정학 분야에서 정책 옹호연합모형으로 정책변화 과정을 분석한 연구는 사례연구를 중심으로 발달해 왔다(Sabatier, 1999). 따라서 입양특례법으로의 개정 과정에 대하여 조명하고, 그 과정에 특정 요소들이 어떠한 영향을 주었는지를 살펴보기에 사례연구는 적합하다고 볼 수 있다. 또한, 본 연구는 입양특례법 개정 과정을 분석하고 설명하려 한다는 측면에서 설명적 사례연구(explanatory case study)의 성격을 가진다고 할 수 있다.

사례연구에 사용되는 증거들은 여섯 가지의 종류에서 수집될 수 있으며 이는 문헌, 보관기록물, 면접, 직접관찰, 참여관찰, 그리고 물리적인 증거

물(physical artifacts)이다. 사례연구를 위한 자료수집에 보편적으로 적용되는 원칙에서는 두 개 이상의 자료원을 사용하도록 권하고 있다(Yin, 2014). 본 연구에서 사례분석을 위한 자료수집을 위해 문헌 조사와 면접을 진행하였다. 문헌 분석을 위해서 정부부문과 민간부문의 공식·비공식 문서를 망라하여 자료를 확보하였다. 또한, 정부 부처의 간행물, 정책 연구보고서, 보도자료 등의 공식적 자료와 헤이그협약 가입 전략팀의 회의록, 용역 보고서, 각종 공청회 및 토론회 자료 등을 참고로 한다. 또한, 신문기사, 국회 회의록 및 의안 보고서, 대정부건의안, 각종 내부자료, 인터넷자료, 신문자료 등의 조사를 통하여 수집하였다.

수집한 자료는 2008년 8월에 있었던 47차 여성정책 포럼 자료집, 2010년 2월에 있었던 60차 여성정책포럼 자료집을 통해 미혼모들의 입양 상담 서비스 경험을 알 수 있다. 또한, 2009년 7월과 11월에 실시하였던 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정안 공청회 자료집과 2009년 12월에 실시하였던 입양특례법 개정안 공청회 자료집, 한국가정법률상담소 주최 입양관련법과 제도 개선 심포지움 자료집을 활용하였다. 이를 통해 입양숙려제도 도입과 관련된 각 옹호집단의 입장과 어떠한 정책행위자들이 참여하였는지 알 수 있다. 또한, 18대 301회 보건복지위원회 회의록, 18대 국회 301회 본회의 회의록을 통해서는 정책중재자 역할을 하였던 국회의원의 역할을 볼 수 있다. 국민권익위원회의 입양인 권익증진방안, 2011년 가족법 개정 관련 회의록, 연구용역 보고서인 입양특례법 등 아동복지 관련 법제 정비방안 연구에서도 입양숙려제도와 관련된 쟁점들을 참고하였다.

또한, 문헌분석의 한계를 보완하고 연구내용의 타당성을 높이기 위하여 각 정책옹호집단을 구성하고 정책 중재자의 역할을 하였던 주요 정책행위자들을 대상으로 면접을 병행하였다. 이는 주요행위자들의 신념이나 상호작용 특성상 자료나 보고서의 내용만으로는 검토하기에 한계가 있기 때문이다. 따라서 맥락이나 숨겨진 의도 등 보다 깊이 있는 분석을 면접을 실시하여 문헌 자료를 보완하였다.

우선, 면접대상자 선정과 관련해서는 다음의 사항을 고려했다. 사례 혹

은 조사대상자 선정과 관련해, 질적 연구에서는 확률표집이 일어날 수 있는 대상을 모집단으로 하지 않는 경우가 많고, 모집단에 대한 일반화 보다는 연구의 목적 그 자체에 초점을 두어 사례가 선정되는 경우가 많다. 어떤 면에서 본다면 연구자는 일반적인 사례보다는 자신이 목적으로 하고 보여주고자 하는 바가 충분히 드러날 수 있는 ‘특수한 사례’에 보다 관심을 가질 수도 있다(조용환, 1998). 따라서 연구자의 주관적 판단에 의해 임의로 표집되는 비확률표집법과 결합할 가능성이 크지만, 이 경우에도 연구자는 표본 선택의 기준은 미리 정해놓을 필요가 있다(강현구, 2014). 그렇게 함으로써 연구에 있어 필요한 요소들이 무엇이고, 그 요건에 맞는 표본 혹은 사례가 무엇인지, 왜 그 표본 혹은 사례가 중요하고 필요한지를 명확히 알 수 있기 때문이다.

이에 대해 괴츠와 르콤포트(Goets & LeCompte, 1984)는 질적 연구에서는 ‘준거적 표집(criterion-based selection)’을 통해 연구사례를 선정할 수 있다고 하였다(조용환, 1998: 14-15에서 재인용). 준거적 표집의 방법으로 이상적 사례의 선택법과 네트워크 사례의 선택법이 있다. 이상적 사례의 선택법은 특정한 특성과 관련해서 최선의 사례를 먼저 선택한 다음, 그에 버금가는 사례들을 차례로 선택하는 것이다. 또한, 네트워크 선택법은 한 집단 혹은 한 사람으로부터 다른 집단 혹은 사람을 지명하도록 하여 선택하는 것이다. 따라서 면접의 대상은 입양숙려제도 도입 과정에 참여하였던 정책 행위자를 선정하고 접촉하였다. 우선적으로는 입양숙려제도와 관련된 공청회에 발제나 토론문으로 참여하였던 단체를 고려하였다. 여기에 해당 단체의 현재 대표 자리에 있거나, 과거에 대표를 역임하였던 이들을 고려하여 선정하였다. <표5>는 주요 정책행위자들에 대한 구조화된 질문사항을 앞에서 제시한 본 연구의 분석요소에 따라 정리한 것이다.

<표 5> 반구조화된 면접질문

| 분석요소 | | 질문내용 | |
|------------------|----------------|--|---|
| 외 적 요 소 | 안정적 요소 | -입양숙려제도의 도입에 가장 큰 영향을 미친 환경적 요소는 무엇이라고 생각하였나요? -헤이그입양협약과 유엔아동권리협약이 입양숙려제도의 도입에 영향을 미쳤다고 생각하였나요? | |
| | 역동적 요소 | -많은 해외입양인들의 귀환과 양육미혼모들의 증가가 이러한 입양숙려제도에 도입에 어떠한 영향을 미쳤다고 생각하였나요? | |
| 정 책 체 제 | 정책 옹호 집단 | 구성 | -귀 단체 외에 입양정책에 대한 비슷한 입장을 가지고 있는 단체는 어떤 단체가 있었나요? |
| | | 정책 신념 | -귀 단체에서는 언제부터 입양숙려제도 도입의 필요성을 느끼고 있었나요? -어떤 이유로 혹은 어떤 내용으로 숙려제가 도입되어야 한다고 생각하셨나요? -해외입양에 대하여 어떠한 생각을 가지고 있었나요? -국내 입양에 대하여 어떠한 생각을 가지고 있었나요? -도입 과정에 참여하면서 자신이 대표하는 단체/같은 신념을 공유하는 사람들의 의견이 충분히 반영되었다고 보나요? |
| | 정책 중재자 | -입양숙려제 도입과정에서 집단 간 의견이 상이할 경우, 이것을 조정하는 역할을 하는 사람/집단은 누구였나요? -이러한 조정과정의 역할이 효과적이었다고 보나요? | |

3. 자료분석방법

자료 분석 단계에서는 수집한 자료를 토대로 분석기법을 설정하고 이에 따른 결과를 도출하였다. 사례연구에서는 일반적으로 패턴매칭, 설명하기, 시계열분석, 논리모델, 사례통합 등의 방법이 활용되고 있다(Yin, 2014). 앞서 언급했듯이, 본 연구는 입양숙려제도의 도입과정을 살펴보기 위한 연구로서 설명적 사례연구에 해당한다. 따라서 본 연구에서는 연구 문제를 규명하는데 적합한 설명하기의 방법을 적용하였다. 설명하기는 패턴매칭의 특수한 유형으로, 요소간의 관계를 설명하는 설명적 사례연구에 적합한 분석기법이다(Yin, 2014). 즉, 한 요소와 다른 요소의 연결적인 관계를 강조한 기법이다(김현주, 2011).

본 연구에서는 먼저 수집한 문헌 자료를 연구 분석 틀에 맞추어 분류하였다. 이후 면접 자료는 녹음과 기록을 통하여 수집하였으므로 녹음한 자료를 전사하여 분석 자료로 활용하였다. 연구의 엄격성을 위하여 면접 직후 내용을 반복하여 듣고 녹음된 내용을 전사하였다. 또한 수집된 자료를 정책옹호연합모형의 요소별로 분류하였다. 이러한 자료의 수집과 분석을 순환적으로 진행하였다.

제 4 장 연구결과

제 1 절 면접 참여자 및 사례개요

1. 면접 참여자 소개

면접은 총 7명을 대상으로 하였다. A 참여자는 자녀를 입양 보낸 당사자로서, 자녀를 입양 보낸 원가족 모임에 참여도 하였지만, 미혼모 기관에서 봉사를 하면서 입양숙려제도 도입에 필요성을 느끼고 운동에 참여하게 되었다. B는 해외입양인단체 대표로서 본인이 해외입양인 당사자이다. 입양숙려제도 도입 과정에 적극적으로 참여하였다. C는 미혼모단체 대표로서 미혼모 당사자이다. 또한, 미혼모단체 조직 초기 단계에 참여하였으며 입양숙려제도 도입 과정에 적극적 참여 하였다. D는 입양사후서비스단체 대표로서 해외입양인의 사후서비스 제공을 하였으며 미혼모단체, 친생부모 단체, 해외입양인 단체의 연결고리로서 활동하였다. E는 과거 친생부모 단체 대표로서, 자녀를 입양 보낸 당사자이다. F는 입양부모 단체의 대표로서 입양숙려제도 도입 당시에 의견을 개진했다. G는 국내 입양기관 실무자이다.

<표 6> 면접 참여자

| 참여자 | 소속 | 인터뷰 날짜 |
|-----|--------------|--------------|
| A | 친생부모 단체 소속 | 2016. 04. 08 |
| B | 해외입양인단체 대표 | 2016. 04. 13 |
| C | 미혼모단체 대표 | 2016. 04. 16 |
| D | 입양사후서비스단체 대표 | 2016. 04. 22 |
| E | 친생부모 단체 대표 | 2016. 07. 23 |
| F | 입양부모단체 대표 | 2018. 04. 10 |
| G | 입양기관 실무자 | 2018. 04. 30 |

2. 사례 개요

입양숙려제도는 2011년 입양특례법으로 전면 개정되면서 도입되었다. 따라서 입양특례법의 개정과정과 함께 입양숙려제도의 도입을 보는 것이 적당하다. 입양숙려제도는 2011년에 도입되기 이전, 2005년부터 입양 숙려 기간의 도입을 위한 노력이 있었다. 당시 최재천 의원은 입양 숙려 기간의 도입을 위해 입양 촉진 및 절차에 관한 특별법 개정을 계획하였다(연합뉴스, 2005. 09. 02). 이는 국정감사에서 아동의 입양 동의를 1주일 만에 81.4%가 이루어진다는 것이 파악되었기 때문이다(한국일보, 2005. 09. 19).

그 후 2009년 국정감사에서 입양 아동 보호를 위한 양친의 자격 요건 강화 및 입양기관이 운영하는 미혼모 시설의 문제점이 지적되었다(보건복지위원회, 2009). 구체적으로는 입양기관에서 충분한 입양 상담이 없었으며 아이를 양육하는 데 있어서 도움을 줄 수 있는 기관이나 단체의 소개가 전혀 없이 입양을 강요하였다는 점이다. 특히, 민원인 박OO과 문OO이 입양기관과 관련한 탄원서를 보건복지가족부 신문고에 2009년 1월 16일에 제출하였다는 점과 미혼모 시설 애란원 원장의 탄원서가 2009년 2월 2일에 제출되었다는 것이었다. 이에 정부는 입양숙려제도 도입, 입양기관과 미혼모시설 운영주체 분리, 산부인과 병원 등이 미혼모 거점기관과 연계될 수 있도록 하는 방안을 제안하였다. 특히 입양숙려제도 도입을 위해 2009년 9월부터 2009년 12월까지 전략팀(T/F) 구성 및 운영을 계획하였으며, 『입양촉진 및 절차에 관한 특별법』 개정 시 반영하는 방안을 검토하였다(보건복지부, 2009).

공청회는 총 3차례 있었는데, 첫 번째 공청회는 2009년 2월 26일 서울 정동 프란치스코 교육회관에서 <입양선진화를 위한 법/제도 개선 연구 공청회>가 열렸다(연합뉴스, 2009.02.28.). 2009년 7월 1일 제54차 여성정책포럼의 일환으로 한국언론재단 기자회견장에서 ‘입양촉진 및 절차에 관한 특별법 개정 공청회’가 실시되었다. 2009년 11월 10일 입양촉진 및 절

차에 관한 특례법 개정을 위한 공청회가 열렸는데, 이는 국회 아동청소년 미래포럼(국회의원 최영희, 이주영 공동대표)가 주최하였다. 공청회에서 지적되었던 것은 입양 아동의 많은 비중이 미혼모의 자녀임을 고려하였을 때, 미혼모는 사회적 시선, 아이 양육에 따르는 경제적 부담, 아이 아빠와의 불확실한 관계, 부모에 대한 죄책감 등의 스트레스로 불안한 상태에서 아이를 출산하게 된다. 따라서 이들이 출산 이후에도 입양에 대하여 숙고할 수 있는 기회를 충분히 마련해줘야 한다며 입양숙려제도에 대한 필요성이 제기되었다.

따라서 여러 가지 면에서 불안한 상태에 있는 미혼모에게는 입양의사를 충분히 숙고할 기회를 주어야 할 것이며 발제자가 제안한 바와 같이(개정안 제6조 4항)

즉, 입양숙려제도는 입양에 대한 동의는 아동이 출산 후 72시간이 지난 후에 성립되어야 하고, 입양이 개시되는 것은 부모의 동의 후 30일이 경과한 후에 이루어지도록 하는 구체적인 내용을 담고 있는 입양숙려제도의 도입의 필요성을 제기하였다. 또한, 친모가 30일 이전에 이의 신청을 하고 숙려기간을 연장을 요청하면 그것이 가능하게 하는 내용도 포함할 것을 요청하였다(박소현, 2009). 국회에서는 여러 논의 후 7일로 결정하게 된다.

제 2 절 정책 속성

[연구문제1]을 답하기 위해, 입양숙려제도의 정책 속성을 파악하였다. 정책문제의 기본적 속성은 해당 정책에서 장기간에 걸쳐 문제시되고 있는 정책에 내포되어 있는 핵심문제를 말한다(임애덕, 2012). 본 연구에서는 입양숙려제도의 핵심문제를 입양에 대한 관점의 차이로 간주하고 살펴볼 필요가 있다. 즉, ‘아동복리를 위해 신속하게 이루어져야 하는 입양’과 ‘친생부모와 단절로 시작되어 숙고하여 결정해야 하는 입양’으로 나누

어졌다. 이처럼 입양숙려제도의 기본적인 정책 속성은 입양숙려제도의 도입 여부를 둘러싼 두 집단 간의 근본적인 대립으로 특징된다. 두 집단의 이러한 대립적인 문제의식은 이들로 하여금 상이한 신념체계와 이에 기반을 둔 갈등적인 옹호 집단을 형성하는 데 영향을 주었다(김순양·이지영, 2009).

1. 아동복리를 위해 신속하게 이루어져야 하는 입양

그동안 입양은 아동 복리를 위해 신속하게 이루어져야 하는 것이었다. 미혼모들 중에 구체적인 양육 계획 없이 양육의사를 밝히는 경우가 많고 이에 따라 아동이 위협에 처해 지는 경우가 많아 아동 보호를 위해 입양은 신속하게 이루어져야 했다.

실제로 2005년 당시, 국내외 입양아동 3,746명중 3,049명에 대한 입양 동의서가 출생일로부터 1주일 이내에 작성되었다. 하루 만에 입양이 동의서가 작성된 경우가 26.2%(980건)로 가장 많았고 2일째가 23.1%(865건), 3일째가 17.8%(666건)였다. 4~7일째는 14.4%(538건)이었고 1주일 이후는 18.6%(697건)에 그쳤다(한국일보, 2005. 09.19). 이러한 이유는 미혼모가 자녀를 양육할 수 있는 사회적 경제적 여건이 마련되지 않았기 때문으로 볼 수 있다.

이는 2009년에도 비슷한 수치를 보였는데, 출산 당일 국내 입양의 동의서가 작성된 경우는 국내 입양 아동 1,314명 중 15.1%인 199명이었으며, 출산 후 2일 이후에 동의서가 작성된 입양 아동은 324명으로 24.6%로 가장 높았다. 국내 입양 아동 중 일주일 이내에 입양 동의서가 작성된 경우는 1,024명으로 83.3%였다. 해외입양의 경우에는 출산 당일 입양 동의서가 작성된 경우는 1,125명 중 325명으로 28.8%였으며 가장 높았다. 해외입양의 경우도 국내 입양과 유사하게 일주일 이내에 87.9%의 아동들이 입양 동의서가 작성 되었다(<표7> 참고). 이렇게 출산 이후 입양에 대한 동의 시기가 빨리 이루어진 것은 아동의 보호 수단으로서 입양이 가장 적합했기에 입양의 시작이 되는 입양 동의의 시기도 앞당겨졌던 것

이다.

<표 7> 출산 이후 입양 동의 시기

| 유형 | 총계 | 출산 당일 | 출산 후 1일 | 출산 후 2일 | 출산 후 3일 | 출산 후 4일 | 출산 후 8일 | 출산 후 16일 | 출산 후 1월 | 출산 후 3월 | 출산 후 6월 | 출산 후 1년 | 출산 후 2년 | 그 외 | |
|----|----|-------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|------|------|
| 국내 | 총계 | 1,314 | 199 | 245 | 324 | 102 | 154 | 71 | 35 | 24 | 17 | 15 | 15 | 21 | 92 |
| 입양 | 비율 | 100% | 15.1% | 18.7% | 24.7% | 7.8% | 11.7% | 5.4% | 2.7% | 1.8% | 1.3% | 1.14% | 1.1% | 1.6% | 7.0% |
| 해외 | 총계 | 1,125 | 325 | 271 | 224 | 55 | 114 | 53 | 28 | 22 | 11 | 7 | 6 | 2 | 7 |
| 입양 | 비율 | 100% | 28.9% | 24.1% | 19.9% | 4.9% | 10.1% | 4.7% | 2.5% | 2.0% | 1.0% | 0.6% | 0.5% | 0.2% | 0.6% |

출처: 보건복지위원회(2009). 입양촉진및절차에 관한 특례법 일부 개정법률안(의안번호 1808103) 보건복지위원회 심사보고서

입양 동의의 시점과 관련하여 아동 보호를 위해 입양은 필수적이고, 최대한 빨리 이루어져야 한다. 그렇기에 입양을 아동 복리를 위해 신속하게 이루어져야 한다고 보는 관점에서는 입양숙려제도에 대한 필요성을 인정하였지만, 요보호아동의 적지 않은 숫자가 긴급 의료 서비스가 필요한 아동임을 고려해야 하는 것이다. 즉 이런 아동을 대상으로 숙려기간 동안 아이의 친모가 적절한 의료 서비스를 제공받기 어려운 게 현실이기 때문에 입양숙려제도의 필요성에 대한 의문이 제기되었다.

요보호아동의 30% 정도가 미숙아, 저체중아, 장애아동 등 출생 직후 긴급 의료서비스가 필요한 아동들임에도 불구하고 친모가 아동을 보호하는 72시간 동안에는 이와 같은 아동에 대한 긴급의료상황에 대처하기 어렵고, 아동은 적절한 시기에 의료적 치료를 받지 못할 가능성이 매우 높다는 의견이 많았다(김영복(2009), 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정안 공청회, pp. 33).

2. 친생가족과의 단절로 시작되어 숙고해야 하는 입양

입양이 아동을 보호하는 복리의 수단이기 이전에 친생가족과의 단절로 시작된다는 관점은 그보다 훨씬 더 이후에 등장한 관점이다. 역사적으로 우리나라의 입양은 비밀입양의 형태로 이루어졌다(배태순, 1998). 최근에서야 공개 입양(open adoption)이라는 용어가 널리 사용되며, 우리나라에서도 공개입양을 하고 있는 가족이 증가하고 있다(권지성, 2005). 하지만, 한국에서의 입양은 여전히 입양아동과 친가족과 완전한 단절 접근법(clean break approach)을 바탕으로 이루어졌다. 그렇기 때문에 입양 의뢰 과정에서 아동을 친생모의 돌봄에서 가능하면 빠르게 분리하는 것이 목표였다(Cantwell & UNICEF, 2014). 더군다나 완전한 단절 접근법은 입양 아동에게 있어서 친생부모와 입양부모를 가지는 것이 아동의 정체성과 성장에 있어 혼란을 야기한다고 알려져 있어 아동에게 최선의 방식으로 간주되었다(Triseliotis, 1991). 하지만, 이러한 완전한 단절 접근법은 아동에게 정서적으로 좋지 않은 영향을 준다고 알려지면서 친부모와의 관계를 지속적으로 유지할 수 있는 입양에 대하여 강조되고 있다(Goldstein, 1973).

한편, 입양이 친생가족과의 단절로 시작된다는 관점은 아이를 입양 보낸 친생모의 입장에서 슬픔과 상실감을 강조한다. 입양으로 자녀를 보낸 이들에게는 입양은 자신의 아동을 위한 복리가 아닌 자녀를 상실한 슬픔으로 다가오기 때문이다.

아이를 금방 잊을 수 있을 것 같았는데 정말 힘드네요..지금도 하염없이 텅 빈 것 같은 외로움이란 말로 형용할 수 없을 만큼 힘이 듭니다 (홀트아동복지회(2003), 2003년 홀트아동복지회 입양상담 사례집, pp. 40).

특히 아이를 입양 보내려 하는 친생모의 슬픔은 자신의 입양 결정이 자기 스스로 내린 결정이 아닌 회유나 타인의 강요로 인해 결정을 내릴수록 자녀에 대한 상실감과 슬픔이 높은 것으로 나타났다(최승희, 2003; De Simone, 1996). 즉, 친생모의 슬픔을 완화하는 방법 중 하나는 자신이 스스로 충분한 시간을 갖고 자신이 자발적으로 의사 결정을 했을 때인 것이다. 그렇기에 입양이 친생가족과의 단절로 시작되어 숙고해야 된다고 보는 관점에서는 입양에 대하여 충분한 상담과 시간을 가지고 숙고할 수 있도록 하는 입양숙려제도가 친생모의 슬픔을 감소할 수 있는 수단으로서 작용할 수 있어 필수적이게 되는 것이다.

요약하면, 입양숙려제도와 관련되어 입양에 대한 관점은 아동복지적인 측면에서 신속하게 이루어져야 하는 입양과 친생부모와의 단절로 시작되어 충분히 숙고해야 하는 입양으로 양분된다. 아동복지적인 측면에서는 입양숙려제도가 주는 유익보다는 아동의 유기나 건강상의 위험이 높다는 것이 제일 큰 문제제기였다. 이러한 관점은 향후 입양숙려제도를 반대하는 집단의 주요 정책 신념으로 발전하게 된다. 반면, 입양을 친생부모와의 분리로 시작한다는 관점은 친생부모와 아동의 관계에 주목한다. 자녀를 입양 보내는 친생모의 입장에서는 입양은 분리이자 결별인 것이다. 이에 대한 슬픔을 완화하기 위해서는 입양은 자발적으로, 그리고 충분한 시간을 갖고 결정되어야 하는 것이다. 이러한 관점은 입양숙려제도를 찬성하는 집단의 주요 정책 신념으로 발전하게 되었다.

제 3 절 사회조건의 변화

[연구 문제 1]을 해결하기 위해 어떠한 사회적 요소들이 정책 옹호집단을 형성하여 입양숙려제도 도입에 영향을 주었는지 분석하였다. 사회조건의 변화는 보다 급진적인 옹호집단 형성 배경에 자원이 되는 역동적 외적 요인으로서 사회적 사건 또는 이슈를 뜻한다(임애덕, 2012). 본 연구에서는 사회조건의 변화를 구성하는 세부 분석 요소를 ‘입양숙려제도 도입을 위한 동력으로 작용한 해외입양인 조직 형성 및 활동’, ‘양육 미

혼모의 증가와 미혼모의 조직화 및 활동’, ‘자녀를 입양 보낸 친생부모의 조직화 및 활동’으로 구성하여 분석하였다.

1. 입양숙려제도 도입을 위한 동력으로 작용한 해외 입양인 조직 형성 및 활동

1) 목소리를 낼 수 있는 조직으로 성장

해외 입양인⁴⁾의 조직화는 입양숙려제도를 찬성하는 옹호 집단을 형성하게 하는 큰 동력으로 된 것으로 분석되었다. 특히 이들 단체는 입양 대상 아동들의 상당수가 미혼모 아동임을 인지하고 있고, 입양의 현재와 미래에 관여하겠다는 의지가 담겨 있었기에(이예원, 2008) 더 적극적인 활동을 한 것으로 분석된다. 또한, 해외 입양인들을 중심으로 자신들의 경험을 토대로 입양의 문제점을 강조하기도 하였다.

해외 입양인들이 국내에서 자신들만의 조직 형성의 첫 시작은 해외 입양인들이 한국으로 돌아와 정착하게 되었던 현상, 즉 ‘해외 입양인들의 귀환’으로 설명할 수 있다. 그동안 해외 각국에 흩어져 있던 해외 입양인들이 자신들의 뿌리를 찾기 위해서 한국을 방문했고, 이들 중 일부는 한국에 정착하였다.

1975년부터 해외 입양인들이 한국에 있는 입양기관에 방문하기 시작하였으나 한국 정부 차원에서 해외 입양인들의 사후 관리를 위한 법을 명문화한 것은 1995년 『입양 촉진 및 절차에 관한 특별법』이 제정되면서부터였다(이예원, 2008). 이 법안은 입양기관에서 해외 입양인들을 대상으로 ‘모국방문사업 등 필요한 서비스 제공’할 것을 규정하고 있다. 또한, 1997년에는 당시 외무부에서 재외동포재단이 발족하고, 1999년 9월 2일 재외동포의 출입국과 법적지위에 관한 법률이 제정되면서 재외동포의 범주에 해외 입양인이 포함되어 국내에 해외 입양인들이 귀환할 수 있는

4) 여기서 해외 입양인은 한국에서 출생하여 유년기, 아동기 때에 해외로 입양 보내어진 입양인을 뜻한다. 국외 입양인, 해외 입양인, 국제 입양인 등의 명칭으로도 사용되지만 본 연구에서는 해외 입양인의 용어를 사용하려 한다.

통로가 개척되었다. 이로써 해외 입양인이 한국을 방문하고 거주하는 숫자가 증가하게 되고 집단으로서 가시화되며 해외 입양인들의 귀환이 본격화되었다(이예원, 2008).

하지만 많은 수의 해외 입양인들이 한국을 방문했음에도 불구하고 해외 입양인 자조 모임이나 당사자 모임은 1990년대 후반까지만 해외입양인연대(GOAL)을 제외한 다른 단체를 찾기 어려웠다(이예원, 2008). 해외입양인연대(GOAL)는 1998년에 미국과 유럽 출신의 해외입양인들로 시작한 단체였다. 이후 2000년대에 들어와서 다른 여러 단체들이 생겼는데, 이러한 단체들은 입양인들의 한국 적응, 친가족 찾기 등의 서비스도 제공하였지만 입양과 관련된 제도 개선과 관련된 여러 운동들도 함께 하였다. 대표적으로 국외입양인연대(ASK)는 2004년에 조직된 단체로서 해외입양 폐지 운동, 미혼모와의 연대를 통해 이들과의 토론회도 함께 하였다. 또한, 2007년에는 진실과 화해를 위한 입양인 모임(TRACK)이 설립되었다. TRACK은 입양 기록에 대한 권리 세우기, 법 제도에 개선을 위한 모임을 주도 하였다(임애덕, 2014).

해외입양인단체들은 각기 다른 목적과 성격을 가지고 설립되었고 구성되었다. 초기에는 입양인들의 한국 생활 적응, 한국 방문 등의 서비스를 제공하는 단체가 많았다. 하지만 이후에는 자신들이 갖고 있는 공통의 문제의식과 입양정책과 입양제도에 참여하고자 하는 의지를 가진 단체로 성장하게 되었다. 이에 해외입양인 단체는 한 개인의 목소리로 치부되는 것이 아닌 여러 해외 입양인들을 대표하게 된 것이다.

2) 입양숙려제도 도입을 위한 활동

해외 입양인들이 한국으로의 귀환과 조직화는 입양정책에 있어 ‘당사자’로의 참여가 있다는 점에서 입양숙려제도 도입을 위해 새로운 국면으로 작용하였다. 그 이유는 해외 입양인들은 자신들이 실제로 겪었던 경험을 토대로 입양에 대한 문제점을 그 누구보다도 생생히 전달할 수 있기 때문이다. 그동안 한국 입양제도의 변화나 새로운 정책을 도입하고 평가하

는 데 있어 해외 입양인들의 의견은 찾아보기 어려웠다. 입양기관 관계자, 관련 분야 학자 등과 같은 전문가들의 의견이 더 녹아들었던 것이다. 하지만 입양숙려제도에는 입양인들의 역할과 조직화가 큰 역할을 한 것으로 나타났다. 특히, 트랙(TRACK)으로 대표되는 입양인 단체가 입양제도에 대한 적극적인 개입을 시작하였다.

입양인 단체 중 하나인 트랙(Track)은 2008년 2월 국민권익위원회에 입양인 권익 증진 방안에 대한 옴부즈맨을 신청을 하면서 1-8개의 요구사항을 들고 간다. 이중 5번째 요구사항은 다음과 같다. “만약 한국 정부가 한국인 부모와 아이에게 적합한 지원을 제공하는 대신 사립 입양 기관을 통해 입양을 보낼 것을 권장했을 경우, 정부가 권력을 남용했다고 말할 수 있는가?” 즉, 입양상담 과정에서 양육을 권할 수 있는 상황에서도 입양을 권했다는 현상을 지적하고 있다.

이 옴부즈맨은 두 가지 의의가 있다(Trenka, 2011). 첫 번째로는, 해외 입양인들 사이에서 공유되어있던 개인적인 의문들과 사적인 영역에서 이루어진 담론들이 공적 기관으로 확산되었다는 점이다. 즉, 그동안 해외 입양인들은 주로 당사자 조직이나 사적인 포럼에서 입양절차 상 문제점에 대한 문제 제기를 해왔는데, 그것이 공적인 영역으로 확산이 되었다는 점이다. 두 번째로는, 옴부즈맨을 통해 입양 제도에 대한 해외 입양인들의 문제제기가 공론화 되었다는 점이다. 이를 통해 국민권익위원회 복지노동민원과의 오상석 위원장이 2009년 입양 특례법 개정 공청회에 참여했다는 점이다. 즉, 국가 정부 기관인 국민 권익 위원회에서 이 이슈에 대하여 참여 할 수 있을 만큼 이슈화되었다는 의의가 있다.

2009년 10월 국민권익위원회에서 민원 제기를 통한 문제제기가 지속되자, 이에 대한 입양인 권익 증진방안의 방법으로 대책을 마련하게 되었다. 실제로, 입양숙려제도와 관련해서는 입양의사 결정 방식을 개선하는 해결책이 제시되었다. 즉, 입양의사결정 동의서는 출산 이후에 작성되고 있음에도 실제 입양의사결정이 출산 이전에 이루어지는 것을 금지하여 입양숙려제도의 도입 필요성을 제기하였다.

3) 제도와 법률에 대한 국제적 비교 활동

해외 입양인 단체에서는 한국의 입양제도에 대하여 다른 나라의 상황과 비교하며 한국의 상황이 국제적인 기준에 맞지 않다고 파악하였다. 실제로 입양숙려제도의 경우 스위스, 미국, 독일 등의 많은 나라에서 도입하고 있는 제도이다. 따라서 해외 입양인 단체에서는 한국의 입양 제도가 오랜 시간이 지난 만큼 국제적 기준에 맞게 수정할 필요가 있다고 느꼈다. 이들은 자신들의 다른 국가의 입양숙려제도 도입 상황을 비교하고 입양숙려제도의 도입을 주장 하는 데에 근거로 사용할 수 있었다.

많은 국가들에서 시행하고 있었고, 입양숙려제도 자체는 국제적으로 많이 도입되어있었어요. 그래서 우리는 다른 나라들의 사례를 차용하고 그것을 한국에 소개한 것이죠. 다른 나라들도 하고, 좋은 목적이 있는데 한국의 입양 제도를 좀 더 근대화, 최신화 할 필요가 있었어요.(참여자 B)⁵⁾

실제로 많은 국가들이 입양숙려제도를 두고 있다. 구체적으로 스위스는 산후 6주(Central Adoption Authority of the Swiss Confederation, 2017)라는 기간을 입양숙려기간으로 규정하고 있다. 호주는 이보다 좀 더 짧은 기간인 4일을 법률로 구체화하고 있다(Parliament of Australia). 독일 같은 경우는 입양 숙려 기간을 하루로 규정하고 있다(Dethloff & Martiny, 2011). 미국의 같은 경우는 주마다 상황이 달랐다. 오하이오주와 펜실베이니아주 같은 경우는 아동이 출산 후 72시간 뒤로 입양 동의를 하도록 명시하였다(Rev. Code § 3107.08; A, Cons. Stat. Ch. 23, § 271)⁶⁾. 워싱턴주 같은 경우는 48시간 뒤로 규정하고 있었다(Rev. Code §§

5) 연구 참여자 B 같은 경우, 해외입양인으로서 한국어보다 영어로 인터뷰하는 것이 본인의 의견을 피력하기에 더 낫다는 의견을 제시 하였기에 영어로 인터뷰를 진행하였다. 본 연구에서 참여자 B의 인터뷰 내용은 연구자가 해석한 내용인 것을 밝혀둔다.

26.33.080; 26.33.160)6). 이렇듯 주마다 기간은 다르지만, 숙려기간이 정해져 있으며 아동의 출산 이후로 동의서 작성을 규율화하고 있다.

4) 다른 정책행위자들에게 자극제로서의 역할

해외입양인 단체는 입양숙려제도 도입을 위한 옹호집단을 형성하는 데 있어 미혼모와 같은 다른 정책 행위자들과 연대하였다. 해외 입양인 단체는 미혼모들에게 문제점을 먼저 공유하고 그들을 지지해주었다. 미혼모들 당사자 단체가 서로를 정서적으로 ‘지지해주고’, 필요한 ‘서비스를 제공’해주는 집단에서 자신들의 의견을 공적으로 낼 수 있도록 해외입양인 단체에서는 힘을 실어 주었다. 즉, 해외입양인 단체는 미혼모 단체의 또 다른 지지체계다.

그런데 입양인들이 문제점들을 제시해줬고, 그게 나의 문제였던거죠 저는 아직도 (..) 제 아들이 0월에 태어났거든요, 저는 아직도 트라우마가 있어요. 그 떨어져있던 십 몇일의 기억들이 그러니깐 너무 억울하고 분하다 왜 이런 상황일까 입양인들이 먼저 문제점을 얘기 했고 거기서 같이 들여다보니 어 정말 문제가 있는거예요(참여자 C)

미혼모들은 그들만의 지지체계를 형성하고 필요한 서비스들을 자체적으로 제공하고 있었어요. 하지만 그들의 목소리와 참여가 필요했고, 우리 단체들이 먼저 문제의식을 갖고 그들과 함께 이야기를 하면서 같이 하자고 제안을 했죠(참여자B)

해외 입양인들이 미혼모들과 연대할 수 있었던 것은 미혼모 집단과의 연결 고리가 있었기 때문이다. 많은 입양 대상이 되는 요보호아동이 미혼모의 자녀임을 알기 때문에 해외 입양인에게 미혼모는 자신들의 어머니로서 느껴지고, 미혼모들에게는 해외 입양인이 자녀로 느껴지기 때문

6) 자세한 내용은 <https://adoptionnetwork.com/adoption-consent-laws-by-state> 참고

이다. 그래서 그들은 서로에게서 남들과는 느끼지 못하는 ‘끈끈함’이 있다고 한다. 또한, 그들과 연대하는 것은 그 누구보다도 ‘자연스럽게’ 되었다고 한다.

해외입양인 단체는 미혼모가 한국 사회에서 부정적 인식의 대상이 되는 집단임을 알고 그들의 목소리를 듣고, 자신들의 이야기를 공유하면서 서로 연대해 나갔던 것이다. 반대로 언어적인 문제 때문에 한국 사회에서 네트워크 형성에 어려움이 있는 해외 입양인들로서는 미혼모들과의 연대를 하면서 자신들의 권리를 찾기 위한 도움을 받기도 하였다(Heit, 2013). 이는 향후 입양숙려제도를 도입하기 위해서 하나의 입양숙려제도를 찬성하는 옹호집단을 형성하는 데 있어 밑바탕이 되었다.

그러면서 미혼모들을 생각할 때 내 엄마도 미혼모였을 확률이 90%잖아요 그러다보니깐 미혼모들에 대한 걸 많이 도와줘요...(참여자 C)

약간 그런 해외입양인과 미혼모들은 서로에 대한 끈끈한 애정 애착이 있는 것 같아요 입양인들은 미혼모들을 볼 때 나의 엄마모습을 보는 거고 미혼모들은 내가 못 키웠으면, 입양을 갔으면 저렇게 클 수도 있겠구나 아니면 나도 포기할 수 있었을 텐데 나는 키우고 있는데 저들 엄마는 보냈기 때문에 나는 그런 약간의 안쓰러움 그런 것 때문에 되게 끈끈한 것 같아요 저는 그랬어요 다른 사람들도 그랬겠죠 (중략..)그렇게 해서 연대가 된 것 같아요.. (참여자 C)

미혼모뿐만 아니라 자녀를 입양 보낸 친생모들에게도 해외 입양인들은 자극제가 되었다. 그동안 자신들의 경험담을 공개적으로 꺼내지 못한 친생모들이 자신들의 목소리를 낼 수 있던 것은 해외 입양인들로 인해 자신들도 좀 더 적극적으로 참여해야 하지 않을까 그 필요성을 절감하게 되었다고 한다.

그래서 그리고 나 때에는 조금 더 입양인 당사자들이 소리를 내기 시

작한 때였어요. 그걸 들으면서 우리도 소리를 내야 되나 하는 생각을 했었죠. 하게 되었는데. 그래도 여전히 벽이 높잖아요. (참여자 A)

요약하면, 해외 입양인들의 귀환은 1990년대에 본격화되었다. 이들의 귀환과 함께 해외입양인 단체가 만들어졌다. 해외입양인 당사자 단체는 입양숙려제도에 도입과 관련하여 해외 입양인을 대변하여 자신들의 목소리를 낼 수 있었다. 특히, 입양숙려제도와 관련하여서는 다른 나라와의 비교를 통해 우리나라의 도입 필요성을 꾸준히 제기하였다. 또한, 미혼모, 입양을 보낸 친생모들을 비롯하여 다른 정책 행위자들이 자신들의 목소리를 내고 나아가 정책 행위자로 활동할 수 있도록 지지해주고 옹호 해주었다. 이를 통해 입양숙려제도 도입을 찬성하는 옹호 집단이 형성할 수 있고, 이들 옹호 집단이 하나의 목소리를 낼 수 있도록 해외 입양인들의 역할이 주요했던 것으로 파악되었다.

2. 양육미혼모의 증가와 미혼모의 조직화 및 활동

1) 양육미혼모의 증가

양육미혼모의 양적인 증가는 자신들의 목소리를 낼 수 있는 하나의 세력으로 성장하게 된 계기이다. 즉, 한 개인의 목소리가 아니라 양육미혼모들이 증가함에 따라 집단으로 미혼모가 목소리를 낼 수 있게 된 것이다. 양육미혼모들의 숫자 증가는 입양숙려제도 도입과 관련하여 활동한 미혼모들이 자신들이 경험했던 입양 상담과 입양 절차를 공유하면서 이에 대한 문제점을 공론화한 것이 입양숙려제도 도입에 가장 큰 사건이라고도 볼 수 있다.

미혼모들은 과거에 자녀를 입양시키는 경우보다 자녀 양육에 적극적인 의지를 보이고 있다(이미정 외, 2009). 2005년 미혼모시설 실태조사의 결과에 따르면, 이전에는 입양을 선택하는 미혼모들의 비율이 90%이상으로 절대적으로 많았으나, 2005년 당시 입양을 원하는 미혼모들이 약

70% 정도, 양육을 원하는 미혼모들이 30%로 확인되었다. 이는 미혼모시설 입소자 중 양육을 원하는 비율이 1998년에는 1.2%, 2000년에는 8.6%, 2001년에는 11%, 2005년에는 31.7%로 급증한 것이다(여성가족부, 2005). 이러한 증가 현상에 대하여 2006년 저출산 고령사회 기본 계획을 수립하면서 낮은 출산율을 극복하기 위해 미혼모의 자녀 양육에 대한 여러 정책 수단이 동원되었기 때문이라는 시각도 있다. 이는 여러 방법으로 출산율을 증가하려고 하는데 결혼 제도 밖에 있는 아이들을 외면하는 것은 모순이라는 자성적인 목소리가 커졌기 때문이기도 하다(이현주·엄명용, 2013). 이러한 수치는 인터뷰 참여자의 경험으로도 알 수 있는데, 1990년도에는 시설 입소자 중 대부분이 아이를 입양 보냈다고 한다. 그랬기에 그때는 입양에 대하여 조금 더 생각하고, 심사숙고할 만한 상황이 아니었으며, 당연히 미혼모들이 선택할 수 있는 선택지에는 입양밖에 없었다고 회상한다.

내가 아이를 입양보낼 때는 90년도에 보냈으니깐요.. 26년, 27년되죠. 그때만 해도 미혼모들은 거의 대부분 입양이었어요.. 숙려제에 대해서 생각할 저기가 없었어요.. (참여자 A)

2) 미혼모의 조직화: ‘나의 문제’를 함께 싸우기 위해

미혼모 당사자 조직이 설립된 후 미혼모들에게 이러한 단체들은 자신들의 의견을 표출하고 자기 자신을 드러낼 수 있는 기반이 되었다(손승영, 2017). 대표적으로, 한국미혼모지원네트워크는 2007년 리차드 보아스(Richard Boas)박사에 의해 설립되었다. 보아스 박사는 한국에서 여자아이를 입양하고 나서 국제입양의 옹호자가 되었다. 하지만 보아스 박사의 관점은 2006년 미혼의 임신한 여성들을 만나고 난 뒤에 변화하였다. 미혼모들이 경제적인 지원과, 사회적 압력 때문에 아이를 양육하고 싶어도 양육하지 못한다는 것을 알게 된 이후 2007년 한국미혼모지원네트워크를 설립하게 되었다(중앙일보, 2010. 02. 23). 이후 한국미혼모지원네트

워크에서는 미혼모 권익증진을 위한 포럼 개최, 미혼모 지원을 좀 더 효과적으로 할 수 있도록 다양한 전문가, 당사자등과 연계를 하며 미혼모 단체를 운영하고 있다.

한국미혼모지원네트워크의 조직이 설립자의 지원 아래에 조직이 되었다면 한국미혼모가족협회 같은 경우는 미혼모 당사자가 직접 조직을 한 경우이다. 한국미혼모지원가족협회는 미혼모 당사자가 직접 조직을 해서 단체를 운영하는 첫 번째 조직이다(Heit, 2013). 이 단체는 미혼모시설인 애란원에서 함께 거주한 미혼모들을 중심으로 시작된 경우이다. 한국미혼모가족협회는 2009년 3월에 조직되었는데 한 미혼모 시설에 있는 미혼모들이 자신들의 목소리를 드러내고 임신한 미혼 여성들, 미혼모들과 그 자녀들을 옹호해야겠다는 생각으로 시작했다.

2009년도에 시작했구요. 2009년도에 시작했는데, 처음 시작은 각자 다 다르겠죠. 초창기 멤버가 7명, 8명 정도 됐던 것 같아요 이걸 뭘 미혼모 당사자들의 목소리를 내자는 자기들 상황에 따라 다 달랐겠죠. 저도 물론 마찬가지고 어쨌든 부당하다는 생각이 굉장히 많이 들었어요 (참여자 C)

특히 미혼모 당사자 단체를 조직할 때, 미혼모들은 자신이 경험한 입양 상담 과정의 문제의식을 갖고 있었다. 실제로 참여자 C는 이런 입양 상담 과정에서 충분한 생각을 할 시간이 없고, 친권포기각서를 작성했던 것에 대하여 전혀 문제의식이 없었다고 했다. 하지만, 2009년 국회에서 있었던 사례발표를 통해서 그 부분에 문제가 있었다는 것이 ‘한 대 맞은 기분’이라고 표현할 만큼 새로우면서도 놀라운 부분이었다. 미혼모로 아이를 출산하였고 자신의 아이를 입양 하려고 결정한 참여자 C는 출산 이후 얼마 안 되는 시간 이후에 입양 기관에서 바로 자신의 아이를 ‘데려갔다’고 표현하였다. 즉, 자신의 아이는 낳자마자 자신의 아이가 아닌 입양을 기다리는 아동이 되었던 것이다.

제가 애를 보냈을 때 아침에 애를 보냈어요. 새벽 2시에 낳는데 아 3시에 낳는데 11시도 안돼서 애를 데리고 갔어요 그러니깐 12시 전에 오전 중에 데리고 간 거예요 볼 수 있는 시간이 애 태어나자마자 정신 하나도 없을 때 보고 애 갈 때 본 게 다거든요(참여자 C)

자신과 비슷한 경험을 한 미혼모가 있다는 것은 참여자 C에게 엄청난 충격이었다. 또한, 이 경험을 포럼을 통해서 공유할 수 있었다는 점에서 내 경험이 우리 경험으로 확산되는 경험으로 발전할 수 있는 계기가 되었다.

구체적으로, ‘미혼모의 현실과 자립방안 포럼’에서 미혼모가 경험한 입양 상담 사례에서 본인들이 경험한 입양 상담을 구체적으로 공유하였다. 한 사례에서도 미혼모가 입양 기관으로부터 입양 동의서를 출산 전에 서명하도록 권유받았다. 또한, 미혼모들은 입양 기관으로부터 입양이 아닌 양육에 대한 상담은 전혀 받을 수 없었고, 그 상황에서 입양 기관의 편의 상 입양에 대한 상담만 받을 수 있다는 점이었다. 더불어 미혼모들은 막상 아이를 출산하게 된 이후 자신의 마음이 달라졌다는 점에서 출산 후 일정 기간이 주어진 이후에 입양에 대한 의사를 결정해야 할 필요가 있다고 주장하게 되었다. 이런 상황에 대하여 문제의식을 가지고 입양을 속고할 수 있는 방안이 마련될 수 있도록, 왜 입양이 숙려 되어야 하는지에 대한 근거를 자신들만의 그리고 동료들의 경험을 통해서 주장할 수 있게 된 것이다.

세 기관 모두 첫 방문 때 입양동의서와 친권포기각서를 들고 와서 첫 상담에서 바로 양식을 작성하기를 권했습니다(중략) 저는 만삭인 상태에서 입양상담을 받은 것인데 입양 상담 시 제가 입양결정을 한 것도 아님에도 불구하고 입양기관에서는 입양동의서와 친권포기서를 저에게 들이 밀면서 작성하라고 권했습니다. 입양 결정을 아직 하지 않았다고 하여도 우선 입양동의서와 친권포기서를 작성을 하면 입양 결정 후에 사인을 하면 된다고 하며 권했습니다. (최형숙(2010). 미혼모

들이 경험한 입양상담 서비스. 미혼모의 현실과 자립지원 방안. 한국 여성정책연구원 pp.51.)

참여자 C씨 뿐만 아니라 입양 동의 과정에서의 문제점은 아이를 입양 보낸 후 되찾는 과정에서도 드러났다. 이는 언론보도를 통해서 사실이 더 드러나게 되었다. 2008년 5월, 미혼모인 박씨가 아이를 낳기 전에 입양 동의서와 친권포기 각서를 작성하였고 아이를 되찾기 위해서 입양 기관과 싸우고 있다는 내용의 기사가 등장하였다(프레스리안, 2009.02.26). 즉, 이 과정에서도 문제가 된 것이 아이의 입양 동의서를 출산 전에 작성하게 했다는 점과 출산 직후 바로 동의서를 작성하게 했다는 점이었다. 이런 문제를 미혼모 한 개인만의 문제로 치부한 것이 아닌 미혼모 집단 공동의 문제로 간주하게 되었다.

지금 미혼모 가족협회 설립당시에 그 사람들하고 많은 얘기를 하고 운동도 같이 하러 다녔는데 개인적으로 많은 얘기를 들었지만 입양기관이 운영하는 미혼모시설들 밖에 거의 없었는데 거기 문을 두드리서 배가 산만한 아이들이 아니면 엄마들이 문을 두드리 도움을 요청을 하면 문 앞에서 말하자면 입양 동의서 사인을 한거예요 임신 5개월, 임신 6개월인데 (중략..) 문을 두드리면 도움을 주는 조건으로 입양동의서를 쓰고 친권포기각서를 쓰고 들어오는거예요 들어와서 낳으면 official 한 것을 쓰고 그러는거예요 (참여자D)

한국미혼모가족협회는 처음에는 ‘미스맘마미아’라는 온라인 카페로 시작되었다. 온라인 카페는 사회에 통용되는 규범에 대하여 대항하고 낙인화된 정체성에 대한 다른 차원의 정체성을 형성할 수 있도록 하는 역할을 할 수 있다(Chun, 2006). 따라서 기존 사회의 편견과 낙인의 과정을 겪고 있는 미혼모들은 온라인 카페로 자신들만의 공동체를 형성하였던 것이다. 이 카페는 처음에는 친목 중심의 공동체였지만 이후 회원들과 함께 월례 강의와 정보 교환을 할 수 있는 오프라인 단체로 발전하게 되었다. 이후 2012년 여성가족부 비영리 민간단체 등록한 이후 한부모가족지

원정책논의 및 간담회, 미혼모 인식개선 캠페인 등 정책적 개선과 시민 사회의 인식 개선을 위해서 노력하고 있다.

당사자 조직의 설립은 처음에는 조직 회원들 간 지지해주는 자조 모임의 성격이 강했다. 이후 당사자 조직은 자조 모임에서 발전하여 국가를 대상으로 정책 서비스를 요구하고 입양 정책에 대한 자신들의 입장도 대중 앞에 드러내게 되었다(이해진, 2014). 즉, 자신들의 경험을 공론화하면서 사회 성원으로서의 정당한 요구를 하는 활동으로 발전 한 것이다(김혜영, 2013).

요약하면, 양육을 하는 미혼모들이 증가한 것은 미혼모의 조직화로 이어졌다. 이후 미혼모들의 당사자 모임은 자조 모임에서 자신들의 권리를 요구할 수 있는 정치적 단체로 성장하였다. 미혼모 조직은 자신들이 경험하였던 입양 상담 과정이나 입양을 잠시 동안 보냈을 때의 경험들을 다른 사람들과 공유하면서 입양숙려제도의 필요성을 피력하였다. 이는 향후 입양숙려제도 도입을 찬성하는 옹호집단에 미혼모들의 경험은 입양숙려제도라는 것이 반드시 필요하고, 실제로 입양과 양육을 경험했던 이들의 체험이 정책 옹호집단 내부의 구성원들에게 필요성을 공감하게 하는 역할을 하였다.

3. 자녀를 입양 보낸 친생부모의 조직화 및 활동

1) 온라인 모임으로 출발한 친생부모 모임

입양인 친생부모들의 자조모임은 2001년에 온라인 카페를 중심으로 등장하였다(김호수, 2008). 입양인 친생모의 모임은 온라인 카페를 중심으로 등장하였는데 이는 자신의 자녀를 포기하였다는 다른 이들의 부정적인 시선과 편견 때문에 자신들을 쉽게 드러내지 못하기 때문으로 볼 수 있다.

아무래도 입양미혼모들, 특별히 나처럼 입양을 했는데 가족이 있는

사람들은 훨씬 더 행동에 제약이 많아요. (참여자 A)

근데 우리 원가족들은 다 남 시선 때문에 다 숨기고 있어요 내가 하다 못해 XX에서 일을 하고 있지만 이런 얘기를 거기서 못해요 얘기 못해요. (참여자 E)

입양인 친생모 온라인 카페 <아이를 입양 보낸 생모들의 슬픈 사랑이 야기>가 입양 생모들에 의해 직접 조직되었고 현재도 400명가량의 회원이 활동하고 있다(<http://cafe.daum.net/Adopteesmam>).

2) ‘민들레회’의 조직과 시작

오프라인 모임으로는 ‘민들레회’라는 입양인 원가족 모임이 시작되었다. ‘민들레회’는 2007년 8월 1일 공식적으로 출범하고, 2014년부터 온라인 카페를 운영하고 있다. ‘민들레회’는 해외입양인의 친생부모들과 원가족들이 매월 정기적인 모임을 갖고 있다. 해당 모임은 우리나라 입양역사에서 거의 최초로 해외입양인 친생부모들과 원가족들이 함께 하는 자조 모임이라는 중요한 의미를 지닌다(강태인, 2015).

그런데 이 흠씨가 아무 때나 흠만 조금만 있으면 돌 틈에서 하다못해 그런 데에서도 뿌리를 내리고 잘 건강하게 잘 자라는 게 민들레잖아요 그래서 딱이다라고 생각을 했죠 그래서 민들레회를 결성을 하게 된거예요 명칭을 민들레회로 붙인거죠(참여자 E)

‘민들레회’는 친생모인 N씨가 입양 보낸 자신의 자녀를 다시 만나게 되면서 시작되었다. 특히 다큐멘터리를 찍는 데 참여하게 되면서 다른 친생모들과 그 경험을 공유해야겠다고 생각이 들었다고 한다.

제가 XX년 O월달에 우리 아들을 만났어요 그리고 나서 그 연계된

G에 이OO씨라고 있어요 그 사람이 처음에 오고 그러고 나서 (중략...) 다큐멘터리를 만들었는데 그거를 하면서 계속 우리 집을 왔다 갔다 했죠 C시와 S시로 오르락내리락 했는데 이렇게 아니라 엄마들을 만나서 서로 공유를 했으면 좋겠다(참여자 E)

이후 해외입양인연대(GOAL) 직원의 소개로 서너 명의 생모들의 자조모임으로 시작되었다. 이후 이들은 2006년 5월 제1회 입양의 날을 맞이하여 해외 입양 한인들의 쉼터인 비영리단체 ‘뿌리의 집’과 ‘해외입양인연대(GOA'L)’, ‘여성신문사’는 6월 9일 국가인권위 배움터에서 제1회 입양의 날 기념 토론회를 열었다(연합뉴스, 2006.5.8.). 여기에서 해외입양인 친생모들은 입양생모의 경험을 공개적으로 증언하게 되었다(오마이뉴스, 2006.5.9.). 이후 2007년 8월 1일 ‘민들레회’라는 이름으로 공식 출범하게 되었다.

처음에 4명에서 시작이 된거예요 그냥 이렇게 만나서 우리 회비를 2만원씩 걸어서 만나서 밥을 먹고 그 친목을 다지자 해서 그렇게 해서 시작이 된거예요 그러다가 민들레회라는 것을 만들게 되었죠 넷에서 시작을 해가지고 그러면서 또 연결 연결이 되었어요(참여자E)

이들 친생부모의 모임이 조직화 된 것은 입양숙려제도 도입을 위해 실제로 입양을 보냈던 이들의 목소리를 낼 수 있는 기반이 되었다는 점에서 의의가 있다. 미혼모 조직에 속해 있는 미혼모들은 비교적 단기간 자신의 아이와 떨어져 있는 경험을 했음에도 현재는 아이를 양육하고 있는 이들이 조직한 것이다. 반면, 친생부모 모임은 아이를 입양하고 재회를 하였거나, 재회하지 못한 이들이다. 즉, 입양 제도에 있어서 그동안 소외되었던 이들이 자신들의 목소리를 낼 수 있도록 단체가 조직된 것만으로도 입양숙려제도가 도입될 수 있는 기반이 된 것이다.

3) 자신들의 아픔 공유

이들은 서명운동과 캠페인을 비롯하여 자신들과 같이 자녀들과 헤어지지 않기를 바라는 마음에 미혼모 생활 시설에서 봉사활동을 하며 미혼모들과 만나 자신들의 경험을 나누고 아이를 양육할 수 있도록 조언하는 활동도 하였다. 친생부모 조직은 자신들이 과거에 자녀를 입양 보낸 것은 죽을 때까지 이어지는 아픔으로 선택되어서는 안 될 것을 강조하였다. 이를 통해 입양이 친생부모 입장에서는 아픔이자 슬픔이라는 것을 직접 경험한 이들을 통해서 드러나게 되었고, 또한 미혼모들을 비롯하여 다른 이들에게 확산될 수 있었다.

미혼모단체에 제가 같이 활동을 하면서 절대 입양은 안 된다 얘기를 했거든요 왜 안 되느냐 우리는 내 자식을 끼고 있으면 성장과정이나 모든걸 다 내 자식이니깐 천륜은 안 끊어지는 거 아니냐 우리는 천륜이 끊어지는 순간 우리는 죽을 때까지 가져가야 하는 아픔이다 땅속에 눈을 감고 내가 아무것도 모르는 그 상태가 되어야 끝나는 거지 살아있는 한은 그 아픔은 끝나지 않는다고 했어요 만나고 나면 끝나는 것 같죠 새로운 아픔이 시작이 되어요. 새로운 아픔이 처음에는 우리 아들 만나면 끝날 줄 알았어요. 그런데 아니더라고요. 또 새로운 아픔이 생겨요 그러기 때문에 내가 항상 얘기하는 것이 죽을 때까지 가져갈 아픔이다 그러니깐 이 아이들을 혼자라도 키워라 (참여자 E)

친생부모 모임의 조직화는 미혼모나 해외입양인 조직에 비하면 조직의 규모가 작다. 또한, 조직의 활동 범위도 좁은 편이다. 하지만, 친생부모 조직화는 자신들이 자녀를 입양을 보낸 경험을 다른 사람들과 공유할 수 있는 바탕이 되었다. 이들의 경험은 입양은 친생 부모와의 단절이라는 신념을 형성할 수 있도록 하였다.

<표 8> 사회조건 변화에 관여한 단체 및 역할

| 단체명 | 역할 |
|-------------------|----------------------------------|
| 해외입양인단체 | -관련 제도 비교 연구 -다른 정책 행위자들의 자극제 |
| 미혼모단체 | -실제 자신들의 입양 상담 경험 공유 |
| 입양을 보낸 친생가족 단체 | - 자녀를 입양 보낸 자신들의 아픔 공유 |

정리하면, 입양숙려제도 도입을 위해 영향을 준 사회조건 변화는 한 가지가 아니라 여러 현상의 변화에서 기인하였다. 첫 번째로는, 해외 입양인들의 조직화와 활동이다. 이전에는 입양 관련 정책에서 해외 입양인의 목소리가 등장하지 않았던 반면 입양숙려제도 도입에 이들 목소리가 등장한 것은 해외입양인 단체가 자신들의 목소리를 낼 수 있는 조직으로 성장했기 때문이다. 해외 입양인 단체는 해외 입양인들이 한국에 돌아와 자조 모임을 형성하고 입양인들 간의 정서적인 교류로 시작하였다. 이후 해외 입양인단체들은 입양과 관련하여 정치적인 영향력을 행사할 수 있는 조직으로 성장했음을 알 수 있다. 그들은 한국 정부를 향하여 자신들이 표현할 수 있는 적극적인 방식으로 민원을 신청하고 옴부즈맨을 신청하였다. 이로 인해 입양숙려제도 도입이 정부 관계자들에게 필요성이 부각될 수밖에 없었다. 그뿐만 아니라 해외 입양인들이 거주하면서 경험하였던 여러 나라의 입양숙려제도와 관련한 국제적인 비교 활동을 할 수 있었다. 더불어 해외 입양인들은 미혼모와 자녀를 입양 보낸 친생부모와 같은 다른 정책 행위자들에게 동기 부여를 하고 그들의 역할을 강화 할 수 있도록 지지자 역할을 하였다. 특히 미혼모들이 자신들의 입양 상담 경험을 공유할 수 있도록 용기를 전달한 이들도 해외입양인 단체라고 할 수 있다.

두 번째로는, 양육 미혼모의 증가와 미혼모의 조직화 및 활동이다. 양육 미혼모가 증가함에 따라 자신들이 겪었던 문제가 다시금 되풀이되지 않

도록 노력하는 일환으로 미혼모 당사자 단체가 설립되었다. 이들 미혼모 단체는 특히 자신들이 입양 상담을 경험하는 과정에서 겪었던 불합리함과 상황 속에서 자신들이 입양을 강요받았던 지난 세월을 함께 공유할 수 있는 하나의 세력으로 성장할 수 있었다.

세 번째로는, 자녀들을 입양 보낸 친생 부모의 조직화도 입양숙려제도 도입에 영향을 주었던 사회 조건의 변화 중 하나이다. 기존에 입양 정책에서 과거에 자신들의 자녀를 입양 보낸 이들의 아픔과 슬픔에 대한 목소리를 내지 못한 이들이 목소리를 냄으로서 입양은 최대한 심사숙고하여 이루어져야 한다는 점이 강조되었다. 즉, 기존에는 등장하지 않은 입양인의 친생부모들이 조직화됨으로서 자녀를 입양으로 보내는 것은 아픔과 슬픔이라는 것이 다시금 부각될 수 있었다.

제 4 절 사회문화적 가치: 입양에 관한 사회적 가치의 다양성

[연구문제 2]를 답하기 위해 입양에 관한 사회적 가치의 다양성을 살펴 보았다. 구체적으로는, 정책옹호집단을 형성하는 데 직접 영향을 주지는 않았지만 입양숙려제도 도입에 영향을 준 것으로 분석된 사회적 가치의 다양성의 요소를 발견하였다. 입양에 대한 사회문화적 가치를 살펴보기 위해 언론 보도와 문헌 자료를 분석하였다. 특히 과거에 해외 입양이 대다수였던 점에 착안하여, 해외입양에 대한 인식 변화와 이후 국내 입양과 미혼모의 양육에 대한 가치 변화를 살펴보았다.

1. ‘아동 수출’로 비판 받은 해외입양

1950년대에 입양은 전쟁고아, 혼혈 아동이 발생함에 따라 이들을 국외로 입양을 가능하게 하는 데서 출발하였다. 이후 1970년대 중반부터는 국내 아동복지 시설의 수용능력이 감소하는 데에 반해 요보호 아동이 계속 증가하자 이에 대한 대안으로 해외 입양이 증가하게 되었다(정기원·김만지, 1993). 하지만, 뉴욕타임스에서 1986년 아시안 게임, 1988년 올림픽

픽을 전후하여 한국을 ‘고아 수출 세계 1위 국’으로 지적한 후 국내에서도 해외 입양에 대한 비난 보도의 시위를 당겼다(한겨레, 1989.02.10). 특히 한국 정부는 해외 입양에 대하여 묵인하고 정책을 지원하고 있다는 비난 기사까지 등장하게 되었다. 이에 따라 국내 언론들도 경제성장과 국제적인 행사를 치른 우리나라의 위상과 맞지 않는다며 비난의 보도가 높아졌다. 예를 들어 동아일보에서는 “올림픽까지 치른 우리나라가 해외 입양이 1등이라는 것이 부끄럽다”라며 관련한 대책이 시급하다는 여론이 높아졌다(동아일보, 1991.11.10.)는 기사를 보도하였다. 이에 정부에서도 “국가가 국제사회에서 인정받기 위해서 지켜야 될 최소한의 체면과 의무가 있는 법이다. … 지키지 못한다면 냉정한 국제사회에서 빈축을 사는 나라로 전락하고 만다(조선일보, 1990.11.27., 정기원과 김만지, 1993에서 재인용)라는 논리로 정부는 해외 입양에 대한 감축 시도를 하려고 하였다.

1980년대부터 1990년대의 해외입양은 우리나라가 올림픽, 국제 박람회 같은 행사를 개최할 만큼 위상이 높아졌는데 그 위상을 저해하는 중대한 사건으로 치부되었다. 우리나라에서 출생한 아이를 우리나라에서 키우지 못하고 다른 나라로 보낼 수밖에 없는 현상을 국가 이미지의 손상으로 보았다.

2. 저출산 현상으로 인한 해외 입양 비판 강화

2000년대에는 국내의 저출산 현상으로 해외 입양의 비판이 한층 더 강화되었다. 1993년에는 합계출산율이 약 1.7명에 이르렀다가 2001년에는 1.3명으로 급감하게 된다([그림5]참고). 이에 따라 2006년에는 저출산 문제가 대두됨에 따라 해외 입양에 대한 비판의 목소리가 국회에서도 나왔다. 즉, 해외 입양을 통해서 우리나라 밖으로 아이들이 ‘보내어지는’ 현상을 줄여야 한다는 것이었다(헤럴드POP, 2006). 좀 더 급진적으로 국회에서는 고경화 위원장을 필두로 해외입양을 전면 금지하는 법안도 추진하였다. 그에 따르면 “저출산 대책을 위한 방안을 강구하면서 한편으로는

아동들의 해외 이주서를 내주는 것은 모순적”이다 라며 해외 입양을 전면 금지하여야 한다고 주장하였다.

이처럼 저출산 문제는 기존에 있었던 해외 입양에 대한 비판 강도를 조금 더 강화 할 수 있게 한 현상이라고 볼 수 있다. 정치권에서도 저출산 문제와 해외 입양을 연결해 주요 정책 의제로 제시하게 되었다.

[그림 5]. 1993년도부터 2011년도까지의 시도 합계출산율



출처:

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1B81A21&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=A21&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=MT_ZTITLE (검색일 2018년 5월 3일)

3. 해외 입양의 대안인 국내 입양 증진 방안

해외입양에 대한 비판과 함께 대안으로 제시된 것이 국내 입양이다. 고아수출국의 부끄러움을 씻고 국내 입양을 범국민 운동으로 활성화하려는 노력도 시도되었다. 일례로 1989년에 해외 입양을 반대하는 작가와 교사 백 명이 주축이 되어서 사랑의 부모 찾기 운동을 벌였다(동아일보 1989.03.29). 하지만, 이러한 범국민 운동에도 불구하고 국내 입양은 가문의 대를 잇기 위한 비밀입양이 대부분이고 입양에 대한 부정적인 인식 때문에 국내 입양은 증가하지 않았다(동아일보, 1999.10.20).

해외로 입양되는 아동의 비율은 2000년대에 들어서도 여전히 높아 절반이 넘는 약 56%를 차지하였다. 2000년부터는 정부에서 또다시 ‘국내입양 활성화정책’을 시행하였다. 정부 측뿐만 아니라 민간에서도 국내 입양을 증진하려는 시도는 계속되었다. 2004년에는 국내 입양을 활성화를 목적

으로 입양기관을 중심으로 입양의 날 제정에 대한 요구가 높아졌다(문화일보, 2006.05.10). 그 결과, ‘우리가 낳은 아이를 우리 손으로 잘 키우자’라는 슬로건으로 2006년 5월 11일 입양의 날이 제정되었다. 2007년의 『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』 개정과 ‘국내입양 우선추진제’에 따라 2007년 해외입양 아동 수는 1,264명으로 전년대비 33.4% 감소하였다. 즉, 2001년 이후 그 수가 지속해서 감소하고 있다. 하지만 이러한 결과는 국내입양의 절대적인 증가라기보다는 해외입양의 감소라고 해석하는 것이 더 적합하다(김유경·임성은, 2011). 미혼모의 자녀, 경제적인 이유로 인해 발생한 요보호아동에 대한 아동보호 방법을 주로 해외입양으로 선택해왔던 우리나라는, 해외 입양을 줄이기 위하여 국내 입양을 증가할 수 있는 여러 정책적 제도적인 노력이 시도되었다.

4. 미혼모의 자녀 양육 담론 등장

대부분의 입양 대상 아동이 미혼모의 아동인데, 미혼모는 입양을 고려하며 출산을 하는 경우, 양육을 고려하여 출산하는 경우, 입양과 양육에 대한 갈등을 하며 출산하는 경우로 나누어진다(성정현 외, 2015). 하지만 과거에는 미혼모가 자녀를 출산한 이후 양육하지 않고 대부분 입양을 보냈었다. 특히 미혼모가 아기에 대한 친권을 포기하여 아이를 새로운 가정에서 양육함으로써 미혼모가 겪는 경제적, 정서적 피해를 줄일 수 있기 때문에 자녀를 입양 보내는 것이 낫다고 여겨졌기 때문이다(정기원 & 김만지, 1993). 비단 미혼모 자신뿐만 아니라 아이를 위해서도 훨씬 더 나은 결정이라는 생각이 많았다. 이것은 미혼모가 아이를 양육하지 못하는 이유를 ‘경제적인 능력이 없거나’ 혹은 ‘아기의 장래를 위해서’라고 답한 것으로 보면 알 수 있다(한국여성개발원, 1984). 그 당시에 미혼모에게 아이의 임신과 출산은 “죄책감과 정서적 혼란으로 자신의 삶을 옳아매고 파멸시키는 문제로 생각한다”라고 여겨졌다. 따라서 미혼모에 대한 상담은 최대한 이별을 어떻게 잘 하는 방법으로 이루어졌고, 이것이 아이와 미혼모 두 명에게 서로 행복한 것으로 여겨졌다(동아일보,

1972. 11. 29). 이뿐만 아니라 입양을 보낸 미혼모가 양육하고 있는 미혼모에 비하여 사회경제적으로 더 나은 상태를 유지하는 것으로 나타났다(Kalmuss, Namerow, & Bauer, 1992). 이러한 것을 볼 때 과거에는 미혼모와 미혼모의 자녀를 위해 가장 최선의 선택은 입양으로 여겨진 것을 알 수 있다.

하지만 시간이 지나면서 미혼모의 자녀 양육에 대한 담론이 등장하게 되었다(임해영·이혁구, 2013). 우리 사회에서 결혼과 출산은 평균적 성인 생활의 필수조건이고, 온전한 가족은 자녀가 있는 것으로 완성되며, 자녀의 양육은 타인에 의해서가 아닌 친모에 의해서 돌보는 것이 좋고, 어머니는 본능적인 모성애를 가지고 있다는 지배적인 생각으로 그 위력을 발휘하게 되었다(노영주, 1998). 그리고 이러한 생각은 미혼모에게도 적용이 되어 미혼모 또한 자신의 아기를 직접 양육하기를 희망하는 본능적 모성을 가진 존재로서 간주되고 있으며, 비록 정상가족의 규범은 아닐지라도 미혼모의 아기도 입양이 되어서 남의 손에서 키워지는 것보다 친모에 의해 직접 양육되는 것이 훨씬 더 바람직하다는 담론을 출현시키고 있다(이은주, 2013; 임해영·이혁구, 2013). 기존에는 미혼모에게 입양이라는 선택지만 주어졌다면 우리 사회에서 미혼모라고 할지라도 남의 손에서 키우는 것보다 친모에 의해서 직접 양육하는 것이 더 바람직하다는 담론이 출현하였다. 대중매체에서도 미혼모는 혼자서 행복하게 아이를 키우는 여성으로 이미지화되었다(김혜영 외, 2009).

따라서 미혼모들이 입양이 아닌 자녀를 양육하도록 지원하고 더 이상 미혼모들이 자녀를 입양 보내는 것만이 선택지가 아니게 되었다. 이에 따라 미혼모들이 출산한 이후에 입양과 양육 사이에서 고민할 때 양육도 다른 하나의 대안으로 다시금 생각할 수 있게 된 것이다. 과거보다 양육을 선택하도록 하는 여러 가지 서비스나 정책들은 미혼모가 직접 양육하는 것이 더 적합하다는 사회적인 가치의 다양화를 바탕으로 실현되었다.

미혼모가 직접 양육을 선택하는 것이 아동을 위해서도 더 적합하다는 사회적인 가치의 다양화는 입양숙려제도 도입에 더욱 직접적인 영향을 미쳤다. 이는 미혼모가 입양과 양육 사이를 고민하고 결정하는 데 있어

이전보다 충분한 시간과 적절한 상담 과정을 거쳐야 한다는 당위성을 제 공하고 있기 때문이다.

정리하면, 입양에 대한 사회적 가치의 다양화는 기존의 해외입양에 대 한 비판으로 시작된다. 1980년대부터 1990년대의 해외입양은 높아진 국 격에 적합하지 않은 현상이라고 비난받아왔다. 특히 이러한 비난의 강도 는 저출산 시대에 맞추어서 더욱 심화되었다. 가장 널리 사용되었던 아 동 보호 수단이었던 해외 입양은 국가의 이미지 타격, 저출산 사회에서 의 당위성 부족이라는 현상으로 비난받게 되었다. 이후 아동 보호는 해 외 입양 대신 국내 입양의 증진 방안이 모색되었다. 하지만 친모에 의해 서 자녀를 양육하는 것이 더 바람직하다는 인식이 미혼모에게도 적용이 되면서 미혼모의 자녀 양육에 대한 가치가 더욱 증가한다. 그렇기에 미 혼모들이 자녀를 무조건 입양 보내는 것보다 자녀를 키우는 것에 대한 가치가 더욱 증가하게 되면서 입양숙려제도에 대한 필요성이 더욱 증가 하게 되었다.

제 5 절 법적 구조

[연구문제 2]를 해결하기 위해서는 입양숙려제도 도입에 관련하여 정책 옹호집단을 형성하게 했던 요소 외에 다른 요소에 대하여 살펴보는 것이 필요하다. 입양숙려제도 도입과 관련된 논쟁은 법적 구조 속에서 전개된 것이다. 따라서 해외 입양과 관련한 『헤이그국제아동협약』과 『한부모 가족지원법』 개정에 대한 내용을 분석하였다.

1. 『헤이그국제아동입양협약』과 가입 권고 요청

『헤이그국제아동입양협약(이하 헤이그협약)』은 해외 입양의 아동에 대한 안전을 위한 국제 사회의 협약이다.

『헤이그국제아동입양협약』은 국제입양이 아동에게 최선의 이익이

되도록 그리고 국제법에서 인정된 그의 기본적인 권리가 존중되면서 이루어지도록 보호조치를 확립함이다. 결국 이렇게 함으로써 아동의 탈취 매매 또는 거래를 방지하도록 체약국간에 협력체제를 확립함을 목적으로 하고 있다(제 1조).

『헤이그협약』 제 4조에 따르면 아동의 국제입양 요건은 첫째, 아동이 입양에 적격(adoptable)하다고 인정되어야 하며, 출신국 내에서의 아동의 위탁 가능성을 적절히 고려한 후 국제입양이 아동에게 최선의 이익이 된다고 결정했을 것과 입양에 관한 동의를 받았다는 사실이 확인되어야 한다.

『헤이그협약』에서 입양숙려제도와 관련된 부분은 입양에 관한 동의의 부분이다. 구체적으로는 1) 입양을 위해 동의를 필요한 사람, 단체 및 기관들이 그에 필요한 상담을 받았고, 동意的 효력에 대해 적절히 설명을 받았다는 것 2) 자유의사로 법이 정한 방식에 따라 동의하였고 이를 서면으로 표시하거나 입증하였다는 것 3) 이 동의가 어떠한 종류의 금전지급이나 대가에 의해 기인한 것이 아니며 또 철회되지도 않았다는 것 4) 모의 동의가 필요한 경우에는 그 동의가 오직 아동의 출생 후에 부여되었다는 것이다.

입양에 대한 상담과정도 중요하다. 즉 입양으로 인해 출신 가족과 아동의 법적 관계가 종료되는지를 설명해야 한다. 또한, 자유의사란 사기, 강박, 착오 등에 의하지 아니한 의사표시를 말한다(Hague Conference on Private International Law, 2008). 더불어 자유의사에 반하는 행동은 미혼모들이 자녀의 입양을 결정할 때 입양기관으로부터 더 부유한 양부모 밑에서 자라는 것이 좋다는 무언의 압박과 같은 동의를 유인하는 것도 포함되는 것이다(이경은, 2017). 또한, 친모의 입양 동의 시기도 중요하다. 입양 동의는 아동의 출생 후에 받아야 한다는 요건이다. 이는 특히 미혼모들이 출산 전에 긴장, 불안 또는 압력에 의해 그 결과를 제대로 인식하지 못한 채 성급한 동의를 할 위험으로부터 보호하기 위한 것이다.

『헤이그협약』에서 입양 동의에 관한 규정은 입양숙려제도의 필요성을 법적 구조 속에서 뒷받침하고 있다. 입양숙려제도가 도입되기 이전 한국에서는 입양의 동의와 관련되어서 상담 내용, 친모의 입양 동의 시기를 규율 하는 제도가 존재하지 않았기 때문이다.

이와 함께 한국의 『헤이그협약』 가입에 대한 필요성이 제기 되어왔는데(김상용, 2010), 『헤이그협약』 가입은 입양아동을 위한 최소한의 인권보장을 규정하고 있기 때문이다. 더군다나 많은 수의 한국 아동이 해외로 입양되었기 때문에 『헤이그협약』에 가입함으로써 한국 아동들이 안전하게 입양될 수 있는 책임이 한국 정부에 있다. 기존에 한국은 입양아동을 가장 많이 받아들이는 미국이 입양협약에 가입하지 않았다는 이유로 가입에 미온적인 태도를 보이고 있다는 견해도 있었다(김상용, 2010). 하지만, 2008년 4월 1일부터 미국에서 헤이그협약이 가입된 이후부터 그러한 이유로서 『헤이그협약』 가입을 미루기는 힘들어졌다.

『헤이그협약』은 아동의 권리를 보장하기 위한 대표적인 협약인 『아동의 권리에 관한 국제연합협약(유엔아동권리협약)』의 의무 조항이기도 하다. 또한, 국가인권위원회에서도 2005년 4월 11일 결정에서 유엔아동권리협약 제 21조의 성실한 이행 및 해외입양아동의 보호와 사후권리를 위하여 입양협약에 가입할 것을 권고한 바 있다(연합뉴스, 2005.04.12.).

국회에서도 최영희의원 외 13명의 의원들이 2010년 5월 11일에 『헤이그국제아동입양협약 비준동의안 제출 촉구 결의안』을 발표하였는데, 그 이유는 위에서 제시하였던 국가인권위원회에서 제시하였던 유엔아동권리협약에서의 가입 권고와 함께 “지난 60년 동안 약 17만명의 아이들이 해외 입양으로 국가를 떠났고, 1993년 체결되어 현재 78개국이 가입되어 있을 만큼 많은 국가들이 가입했다”는 근거로 ‘헤이그국제아동입양협약의 비준동의안’을 촉구하였다.

정리하면, 입양 동의 절차에 대하여 상세하게 규정하고 있는 『헤이그협약』은 입양숙려제도 도입에 큰 영향을 주었다. 입양에 대한 동의는 충분한 상담과정이 이루어진 이후에 해야 하는 것과 입양 대상 아동의 친모가 아이를 출산한 이후에 동의를 할 수 있는 것을 설명하고 있는 규

약이기 때문이다. 이와 함께 국회, 유엔아동권리위원회, 국가인권위원회 등의 협약 가입 권고 요청하였다. 한국이 헤이그협약의 비준을 위해서는 관련 제도가 필요한데, 입양 숙려 제도가 비준을 가능하게 하는 제도 중 하나이기 때문이기도 하다.

2. 『한부모가족지원법』 일부 개정

2011년 『한부모가족지원법』이 일부 개정되었다. 구체적인 내용은 『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』 제10조에 따른 입양기관을 운영하는 자는 제19조 제1항 제3호 가목에 해당하는 편의제공시설을 설치·운영할 수 없다’는 제 20조 4항이 신설되었다. 즉, 입양기관은 미혼모자가족과 출산 미혼모 등에게 다음 각 목의 어느 하나 이상의 편의를 제공하는 시설인 미혼모자가족복지시설 중 미혼 여성의 임신·출산 시 안전 분만 및 심신의 건강 회복과 출산 후의 아동의 양육 지원을 위하여 일정 기간 주거와 생계를 지원하는 ‘기본생활지원’ 미혼모자복지시설을 설치·운영을 금지하는 내용이다.

『한부모가족지원법』의 부분 개정은 “미혼모가 입양보다 출산과 양육을 선택할 수 있도록 필요한 사회적·경제적 환경을 조성할 필요가 있고...(중략) 입양기관의 장이 미혼모를 대상으로 하는 한부모가족 복지시설을 운영하지 못하도록 함으로써 미혼모가 신중하게 양육 여부를 선택할 수 있도록”하는 이유를 바탕으로 개정되었다. 입양기관이 운영하는 미혼모시설에서 아동을 입양 보내는 비율이 일반 시설에 비해 3배가 되기 때문에 이러한 개정의 필요성을 제기하였다(최영희, 2011). 즉 입양기관이 운영하는 미혼모자 시설에서 양육보다 입양을 우선적으로 권유하는 사례가 발생하지 않고 미혼모가 신중하게 양육 여부를 선택할 수 있도록 하는 데 있다(성정현 외, 2015).

『한부모가족지원법』의 부분 개정으로 인해 미혼모들이 양육할 환경을 조성하는 것과 동시에 입양에 대하여 신중하게 결정할 필요가 있다는 그 필요성이 강조되었다. 이로 인해 입양에 대하여 숙고하여 결정해야 한다

는 입양숙려제도에 대한 필요성이 대두되었다. 입양기관의 미혼모 시설 운영 금지 조치는 각 정책 집단을 형성하는 데 직접적인 영향을 주지는 않은 것으로 분석되었다. 하지만, 입양에 대한 부당한 강요가 존재하였다는 점이 법률적으로 인정된 부분이기 때문에 입양에 대하여 충분히 심사숙고하여 결정할 수 있도록 하는 입양숙려제도를 도입할 수 있는 배경으로 작용하였다.

정리하면 『헤이그협약』에서는 입양 대상이 되는 아동의 친모가 입양의 효력과 자유의사로 동의해야 하며, 동의 시점이 아이의 출생 이후에 이루어져야 한다는 규정을 담고 있다. 이러한 규정으로 인해 그동안 한국 사회에서 아동이 출생하기 전에 입양 동의를 받고, 충분한 상담과 시간이 없이 동의가 이루어진 현상을 바꿀 필요가 있다는 필요성이 제기되었다. 특히, 협약 비준을 위해 해당 제도 도입의 필요성이 더욱 커지게 되었다. 또한, 『한부모가족지원법』 개정으로 입양 기관이 미혼모 생활 시설을 운영을 금지된 것도 입양에 대한 동의가 적절한 장소와 시기에 이루어져야 한다는 것을 강조한 것이다. 이에 따라 입양숙려제도는 두 가지의 법적 구조 안에서 도입될 수 있었다.

제 6 절 입양숙려제도 도입에서의 정책옹호집단의 역할

[연구문제 3]을 해결하기 위해서 입양숙려제도 도입을 위해 정책 옹호 집단의 역할을 살펴보았다. 구체적으로는, 입양숙려제도 도입을 찬성과 반대했던 각각의 옹호집단의 구성, 정책신념을 중심으로 분석하였다. 또한, 이 두 집단의 갈등이 표면적으로 드러난 공청회장에서의 내용과 정책중재자의 역할을 분석하였다.

1. 입양숙려제도 도입 찬성 옹호집단

1) 입양숙려제도 도입 찬성 옹호집단의 구성

입양숙려제도 도입을 찬성했던 정책옹호집단의 구성은 미혼모단체로 대표되는 ‘한국미혼모가족협회’, 자녀를 입양 보낸 친부모가족협회 ‘민들레회’, 해외 입양인단체 ‘ASK’와 ‘TRACK’, 이들이 연결될 수 있도록 한 해외 입양인 사후 서비스 단체인 ‘뿌리의 집’으로 되어있다. 또한, 이들의 생각이 담긴 제도가 가능하게 하는 국회의원도 포함이 되었다. 이들은 같은 신념 아래 입양숙려제도 도입에 앞장섰다.

특히 해당 옹호집단은 서로가 공유하고 있는 정책신념뿐만 아니라 소수 집단 구성원은 집단 연대감과 정체성을 가지며 이를 중심으로 집단 세력화하는 집단의식을 공유한다(김재민, 2016). 이러한 집단의식을 바탕으로 이들은 서로 교류하며 유대를 강화할 수 있었다.

2) 구심점이 된 ‘뿌리의 집’

이들 옹호집단이 형성 하고, 연대할 수 있었던 것은 그 중심에 ‘뿌리의 집’이라는 해외입양인 사후 서비스 단체가 있었기 때문이다. 특히, ‘뿌리의 집’의 대표를 중심으로 서로의 경험과 아픔을 공유하였다. ‘뿌리의 집’이 구심점이 되어서 해외입양인 당사자 조직, 친생부모 조직, 미혼모 조

직이 서로 연대할 수 있었다.

‘뿌리의 집’은 역할을 할 수 있는 단체인 동시에 ‘연대할 수 있는 공간’이었다. 이곳에서 사회적 소수자인 미혼모, 해외입양인, 친생부모가 서로 만나서 교류하고 연대할 수 있는 곳이다(Heit, 2013). 이런 공간과 중심이 된 단체의 존재가 이들이 더욱 끈고하게 연대할 수 있는 기반이 되었다.

뿌리의 집이라는 그 공간과 그게 가장 컸던 것 같아요 또 목사님이 원체 이쪽으로 열심히 하시니깐 (참여자 C)

3) 국회의원과의 정치적 접촉

입양 숙려 찬성 옹호집단은 국회의원과의 연결고리가 있었다. 그렇기에 입양숙려제도가 필요하다고 느꼈을 때 국회의원과 정치적 접촉을 함으로써 자신들의 필요를 제도화하였다. 특히 최영희의원은 제18대 국회 보건복지회위원, 여성가족위원회위원장을 역임하였다. 입양숙려제도가 보건복지회에서 담당하고 있는 제도인 만큼 최영희의원과의 연결은 입양 숙려 찬성 옹호 집단에 큰 지지가 되었다.

Track이라는 단체를 만들었을 때 Track의 사무실을 서대문에 있는 어느 시민단체에다 두고 있었는데 그 시민단체 사람들이 약간 운동권 출신들이었어요 그래서 그 사람들이 최영희의원을 우리가 잘 아니깐 한번 소개를 시켜줘서 최영희의원한테 간거예요... 아는 사람이 그 사람밖에 없어 그래서 그 사람한테 갔죠 그렇게 해서 갔어요 (중략..) 국민권익위원회에 제소를 했었어요. 입양인의 권익.. 그런데 그 때 최영희의원하고 연결되고 알게 되고 그랬던 것 같아요.. (참여자 D)

4) 입양은 친생부모와의 ‘단절(separation)’이라는 정책신념으로

입양숙려제도 도입을 지지하고 있는 집단들은 입양은 친생부모와의 단절로부터 출발되었다는 정책 신념으로 함께 연대하고 집단을 구성하고 있다. 즉, 입양은 아동을 위한 복리의 방법이기에 전에 아이를 어쩔 수 없이 키우지 못한 어머니와 그 아이와의 단절로 출발한다는 것이다. 그렇기에 입양숙려제도 도입으로 입양은 최대한 조심스럽게, 신중하게 결정되어야 한다는 것이다.

아니면 당신은 불법 이민자입니까? 이런 매일의 질문 속에서 하루에도 자기의 입양사실에 대한 *private life*를 사람들에게 말하지 않으면 안 되는 하루에도 몇 번씩 말해야 하는 삶의 세계를 계속 사는데 이겨는 복리가 아니다 복리의 문제가 아니라 *separation*으로 출발된 문제다(참여자 D)

5) 공동의 문제를 함께 해결하기

입양숙려 찬성 옹호집단은 입양 특례법 개정 촉구와 입양숙려제도 도입을 위한 기자회견, 친생부모와 입양인 재회 영화 상영 등의 행사를 개최하였다(연합뉴스, 2010.05.09). 이러한 행사에 입양과 관련된 입양인, 친생부모, 미혼모 단체들이 같이 참여를 하였다.

6) 나의 선택이 정말로 나의 결정이 되기 위한 입양숙려제도

입양숙려제도를 찬성하는 옹호집단은 공동의 문제로 인식했던 입양 동의 과정에서 나타난 문제점을 해결하기 위해서는 입양숙려제도의 도입이 필수적이었다. 참여자 B는 입양 상담 과정에서 충분한 시간 없이, 자발적으로 생각할 수 있는 절차와 시간의 부족은 결국 내가 결정한 것에 대한 결과를 이해하지 못하게 되는 것이라고 지적하였다. 특히 ‘출산 직후

치료 상태'에서 '자신이 어떤 선택을 하는지 모르는' 그런 상태를 지적하고 있다. 그렇기에 입양숙려제도는 아이를 포기하는 한 사람이 실제로 자신이 출산한 아이를 입양 보내는 일에 대하여 충분히 책임감을 가질 수 있는 시간이 보장되는 제도였다.

여성들이 출산할 당시에 자신들이 어떤 큰일을 결정하고 있는지를 잘 모르는 경우가 있다. 특히 충분한 설명이나 다른 것이 주어지지 않기 때문이다. 그래서 그것들을 충분히 보장하기 위한 기간인 것이다. 어머니가 아이를 강제적으로 맡게 하려는 의도가 아닌 것이다(참여자 B)

입양숙려제도 도입을 찬성하는 정책옹호집단에서는 입양숙려제도의 기간을 처음에는 3개월로 주장을 했었다. 하지만, 현실적인 문제로 7일로 타협할 수밖에 없었다고 하였다. '굉장히 낭만적'이라고 할 만큼 입양숙려제도를 3개월의 기간으로 주장하였다. 이 기간은 산모가 몸을 회복하고 아이와 교감을 할 수 있는 시간이고, 그렇게 길지 않은 시간이라 주장하였다. 하지만, 반대 의견에 부딪혔고 입양숙려제도의 도입을 위해서는 어쩔 수 없이 타협할 수밖에 없어 7일로 타협하였다고 한다.

근데 사실은 어.. 저희가 원래 3개월 주장했었어요 일주일 이 아니라 네,, 그리고 되게 이중적인 게 아이를 엄마가 키워야 한다, 키우게 해주자 라고 하면서 어.. 3개월이라는 시간이 길지 않거든요 애 정신 차리고 애 보는 시간이 일주일이에요 솔직히.. 애 어떻게 생겼지 하는 게 한 3일 지나야 내 몸도 좀 회복이 되고 들여다보면 코는 누구 닮았네가 나오는거거든요 그런데 키우게 해주겠다 하면 키우는 방법을 제시하는 기간이라는 게 있는 건데 (참여자 C)

그래서 입양동의 입양숙려제도가 여성의 양육에 대한 권리와 관련되어있고 비양육을 결심하는 최후의 순서를 정말 여성의 충분한 숙려의 기회를 통해서 결정하자는 거였고 또 우리는 그거를 3달 하면 좋겠다

굉장히 낭만적으로 생각한 거죠 (참여자 D)

한편, 입양숙려제도의 기간에 대해서는 국회에서 여러 논의가 있었다. 보건복지부 안은 출생일로부터 3일, 이애주의원이 발의한 수정안은 7일, 최영희의원이 발의한 수정안은 30일로 각각 차이가 났었다. 이에 보건복지부에서는 출산한 이후 3일 동안 병원에 입원하는 기간에 미루어 3일로 숙려기간을 설정하였고, 숙려기간이 더 늘어날 경우 미혼모들이 아동을 데리고 있을 만한 공간이 부족하여 아동 유기 등의 문제가 발생할 수 있다고 설명하였다(최희주, 2011). 이에 범안심사위원회 위원인 윤석용위원은 3일은 아이를 출산하고 입양과 양육을 검토할 시간으로는 부족하다고 지적하였으며 이애주위원 또한 7일이라는 시간을 통해 아이와의 관계를 형성하여서 이전에는 아이를 키울 수 없겠다는 생각이 아동을 키울 수도 있겠다는 생각으로 바뀔 수 있는 시간이 될 것이라고 주장하였다. 보건복지부는 이후에 입양을 취소할 수 있으며 아이를 양육할 수 없는 상황에 놓인 사람들이 더 빨리 도움을 받을 수 있도록 기간을 최소화하여야 한다는 입장을 지속하였다. 결국, 3일이라는 시간은 심리적으로 안정감을 갖기에는 충분하지 못하다는 의견이 많은 공감을 받아 7일로 결정하게 되었다.

2. 입양숙려제도 반대 옹호집단

1) 입양숙려제도 반대 옹호집단의 행위자들

입양숙려제도 반대 옹호집단들의 행위자들은 자녀를 입양한 경험, 입양 관련 서비스를 담당하고 있는 입양 기관 관계자로서 실제로 입양을 해본 이들이었다. 하지만, 입양기관 관계자나 입양 부모들의 조직화는 입양 숙려를 찬성했던 옹호집단에 비해서 세력이 약하다. 그것은 기존의 국내 입양은 비밀로 이루어졌으며, 공개 입양은 2000년대 이후에 비교적 활성화되었기 때문이다. 2000년이 되어서야 입양을 공개한 부모들을 중심으

로 설립하게 된 ‘한국입양홍보회’에서 제1회 전국입양부모대회가 개최되었고, 그 이후 전국에서 입양 부모의 지역 모임이 활성화 되었다(권지성, 변미희, 안재진, 최운선, 2016).

하지만 이러한 입양 부모 단체들은 자신들의 의견을 정치화할 세력으로 충분히 성장하지 못하였는데, 이는 입양 부모 단체들의 목적은 ‘입양 자녀 양육을 위한 정보 공유 집단’이라는 모임의 최초 목적 때문이기도 하다. 특히, 참여자 F는 입양 부모 단체들이 입양숙려제도 도입 당시에 자신들은 친목도모 집단의 형태였고 그 이상의 활동을 하기 힘들었다고 회고하였다.

또한, 입양 기관 같은 경우도 입양숙려제도 도입에 있어 영향력이 있는 정치 세력이 되지 못하였다. 그 이유는 자신의 직업이 입양과 관련되어 있기 때문에 전면에 나서서 자신들의 의견을 내세우기가 현실적으로 어려웠다고 한다(참여자 G). 이는 사회적으로 자신들이 하는 이야기는 자신들의 밥그릇을 지키기 위한 노력으로 비취질 수밖에 없기 때문이었다.

더욱이 입양 기관은 역사적으로 아동 인신매매를 한다는 기관으로 비난 받아왔다. 대표적인 입양기관인 홀트아동복지회도 그동안 아기를 팔아 돈을 번다고 비난을 받아왔다(한겨레, 1990.12.20). 특히 해외입양은 ‘고아 수출’, ‘어린이 인신매매’등의 부끄러운 이름으로 불리어졌기 때문에 해외입양을 많이 했던 입양기관들이 그 비난의 전선에 있었다(한겨레, 1989. 02. 10). 이런 역사적인 배경이 있는 입양 기관에서 입양 관련 정책에 대하여 목소리를 내기란 쉽지 않을 것이라는 분석이 가능하다.

2) 입양 절차 기간 동안 보장 되어있는 ‘숙려’의 시간

입양숙려제도를 반대하는 옹호집단의 경우는 입양숙려제도의 필요성에 대하여 의문을 제시하였다. 이는 입양숙려제도 도입과 함께 가정 법원의 판결이 필요한 입양 허가제가 도입 예정이었기 때문이다. 그렇기에 입양 절차의 변화에 따른 입양이 성립되기 위한 시간이 증가하였다. 실제 입양 절차가 신고에서 가정법원의 판결로 입양 허가제가 도입된 이후, 입

양부모와 입양아동이 결연되는 기간은 최소 6개월 이상 소요된다(참여자 F). 그렇기 때문에 그 기간 동안 충분히 입양을 철회할 수 있고, 입양에 대하여 생각해 볼 수 있는 시간적인 여유가 충분한데 입양숙려제도가 정말로 필요한가에 대한 의문이 있다고 전하였다.

3) 입양을 선택하려는 아이의 어머니에게는 고통의 시간이 되는 입양 숙려제도

아이를 임신하고 키울 수 있는 여건이 마련되지 않고, 임신 기간 동안 충분히 심사숙고한 끝에 입양을 선택한 여성들에게는 입양숙려제도는 오히려 고통으로 다가올 수 있다고 한다. 즉, 입양숙려제도는 자녀를 양육할 수 있는 상황이 되지 않은 이들에게까지 양육을 강요하고 있는 상황을 만드는 것이다(참여자 F).

4) 일부 사례의 과장으로 부풀어진 입양숙려제도 도입 필요성

입양을 동의하는 과정이 강제적으로 이루어졌다는 것은 몇 사례가 과장된 것이라는 게 입양숙려제도 반대 옹호집단이 갖고 있는 생각이다(참여자 F). 실제로 이런 사례들 때문에 입양이 정말로 필요한 많은 아이들이 입양의 기회를 오히려 누리지 못하는 것은 아닐까 하는 우려를 제기하였다.

구체적으로는 입양숙려제도가 도입되지 않더라도 입양 기관에서는 입양 상담에 관해서도 내용적으로도 아이의 장래에 대한 부분이 충분히 다루어지고 있다고 강조되었다. 또한, 입양과 관련된 상담 시기에 관하여도 적절히 이루어지고 있음을 강조하였다. 이와 함께 입양을 결정하는 친부모의 자기결정권도 존중되고 있다는 점을 강조하였다.

또한 근래에 친부모는 임신 중반기부터 미혼모자 시설 이용이 증가하고 있으며, 그 기간 동안 아동의 장래에 대한 상담이 충분히 이루어

지고 있고 이에 대한 친부모의 자기결정권도 존중되고 있다. 현실적으로 아동이 입양되기 전까지는 친부모가 원하면 아동을 언제든지 귀가조치 가능하며, 출산 후 친부모는 아동과 연락을 원치 않는 경우가 대부분이고 입양아동은 건강검진이 완료되면 국내입양이 되고 있다. (김영복(2009). 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정안 공청회, pp.33)

실제 상담을 진행하다 보면, 미혼모들 중에는 정말 양육 할 수 있는 여건이 전혀 되지도 않는데 구체적인 계획 없이 자기감정에 사로잡혀 키우겠다고 하는 경우도 있습니다. 그래서 입양기관 종사자들을 난감하게 하지만 친모에게 아이를 데려가도록 하고 있습니다. (중략..)정말 아동복지차원에서 생각하면 누구나 친부모가 아이를 키우는 것이 제일 바람직 한 것은 다 아는 사실입니다. 그러나 친모가 아이를 키우지 못하는 부득이한 경우에는 아이를 위해 입양을 권유하는 것이 바람직한데, 마치 이번 개정법에는 입양기관 종사자가 아이를 무조건 입양 보내도록 잘못을 저지르고 있는 것 같습니다. (강영임(2009). 토론문. 입양특례법 개정을 위한 공청회. 한국여성정책연구원. pp. 91.)

5) 아동의 복리를 위해 필요한 신속한 입양

입양숙려제도 반대하는 집단은 아동의 복리를 위해 신속한 입양이 이루어져야 한다는 정책 신념을 가지고 있었다. 보통 아동을 출산하는 산모가 미혼모, 혼외출생자 등 사회적으로 사각지대에서 아이를 출산해야 하므로 제대로 된 출산기관에서 출산을 하지 못하는 경우가 많다. 입양숙려제도 기간 동안 아이가 유기되거나 질병에 걸렸을 때 적절한 치료를 받지 못할 가능성이 있기 때문에 입양이라는 아동 보호 절차가 신속하게 처리되어야 하는 것이다. “10대 미혼모 입장에선 아이를 낳고 2박 3일 병원에 있다가 나와 5일이나 개인이 돌보기 힘든 것이 현실”이라며, “아이를 돌보기 힘든 미혼모가 신생아를 유기하는 경우가 늘어날까봐 걱정

된다”고 말했다(헤럴드 경제, 2012.05.11).

3. 입양 숙려 옹호집단간의 비교

입양숙려제도를 찬성하였던 집단 같은 경우는 개인적으로 입양과 관련하여 슬픔과 부정적인 경험을 한 이들을 중심으로 형성되었다. 즉, 그들에게 입양은 슬픔과 친생 부모와의 단절로 시작된 것이라는 공통적인 신념이 있었다. 또한, 찬성 옹호집단의 구성은 입양숙려제도를 반대하는 옹호 집단에 비해 다양하게 구성되었다. 예컨대, 입양 상담을 경험한 미혼모, 입양 상담 이후 자녀를 되찾는 과정을 경험한 미혼모와 그들의 경험을 충분히 함께 나누고 공유하고 있는 해외입양인들, 그리고 자신이 입양을 선택한 것에 대하여 아파하고 있는 친생부모들이다. 이들뿐만 아니라 해외입양인 사후 서비스 단체로서 ‘뿌리의 집’은 이들 집단의 구심점을 제공하고 있고 이들이 하나가 될 수 있도록 하는 역할을 하였기에 이들은 자신들의 목소리를 충분히 낼 수 있었다.

반면, 입양숙려제도 반대 옹호집단 같은 경우는 입양기관 관련자나 입양 부모 단체들이다. 이들에게 입양은 아동의 생명과 관련된, 아동의 복리를 위해 가장 적합한 보호 방법이다. 그들에게는 입양이 신속하게 이루어지는 것이 보호가 필요한 아동의 복리를 위해서 중요한 것이라고 느꼈다. 하지만 이들이 정치적으로 세력화되지 못하였다. 그 이유는 국내 공개 입양의 역사가 비교적 짧고 입양 부모 단체가 정치적인 세력을 가진 단체로 성장하지 못했기 때문이다. 더군다나 입양기관 같은 경우도 아동을 매매한다는 사회적인 비판 때문에 전면으로 나서서 자신들의 의견을 강력히 제시하기도 힘든 상황이었다.

입양숙려제도 찬성 옹호집단은 관련 기자회견, 친생부모와 입양인 재회 영화 상영 등의 행사를 개최하였다(연합뉴스, 2010.05.09). 이러한 행사에 입양과 관련된 입양인, 친생부모, 미혼모 단체들이 같이 참여를 하였다. 반면, 입양숙려 반대 옹호집단에서는 이러한 집단행동은 거의 없었으며, 공청회 참여 등의 소극적인 집단행동만이 가능하였다.

<표 9> 입양숙려제도 옹호집단의 구성 비교

| 입양숙려제도 찬성옹호집단 | 입양숙려제도 반대옹호집단 |
|---------------|---------------|
| 해외 입양인 단체 | 국내 입양 부모 단체 |
| 입양인 사후 지원 단체 | 입양 기관 관계자 |
| 입양을 보낸 원가족 단체 | |
| 양육 미혼모 단체 | |
| 국회의원 | |

4. 공청회장과 정책중재자

입양숙려제도를 찬성하는 옹호집단과 반대하는 옹호집단간의 의견 교환은 공청회장에서 이루어졌다. 2009년 11월 10일 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정을 위한 공청회가 열렸는데, 이는 국회 아동청소년 미래포럼(국회의원 최영희, 이주영 공동대표)가 주최하였다. 해당 포럼에서는 입양 의뢰 시 충분한 상담이 제공될 수 있도록, 72시간 직후 입양 절차를 의뢰 할 수 있도록 하는 게 주요 골자였다(보건복지부, 2009). 하지만, 공청회장은 서로의 의견만 제시가 될 뿐 조율이 되지 않았다. 또한, 공청회장에 있는 참여자들의 의견도 제대로 제시되기 어려웠다.

정부가 입양특례법 개정안을 입법하기 위해서 공청회를 두 번 했어요 정식으로 두 번인가 세 번인가 했어요. 거기 가서 얼마나 큰 전쟁을 했는지 몰라요 입양인들은 다 여기다가 입양인 의사소통이 안 되니깐 숫자 세력을 과시하기 위해서 입양인들은 여기 모두 다 붙이고 저쪽에서는 사회복지사들이 다 근무하지 않고 공청회장에 나오면 발언신청하면 그 사회복지사들이 우우우 해가지고 나는 발언도 못하고 완전 전쟁이었어요..(참여자 D)

특히 입양 숙려를 반대하는 옹호집단의 경우에는 자신들의 의견을 충분히 개진하지 못한 형식적인 공청회 자리였다고 한다(참여자 F). 즉, 공청회는 양측의 입장이 충분히 토의되고 논의된 것이 아닌 한 측의 입장만

일방적으로 반영되어버린 것이다.

ACF모형에서 정책중재자는 옹호집단간의 갈등에 적절히 개입하며 타협할 수 있도록 유도한다(김순양·이지영, 2009). 일반적으로 정부 관료나 국회의원들이 정책중재자의 역할을 한다(Parsons, 2003). 하지만, 입양숙려제도의 도입 같은 경우에는 정책중재자의 역할이 각 집단의 입장을 조정하고 중재하는 중립적인 역할은 부족했다고 볼 수 있다. 특히, 국회 소속 일부 의원은 입양숙려제도 찬성 옹호집단의 의견을 대변하는 정책행위자로 활동을 하였다.

더군다나 정부에서는 입양숙려제도 반대 옹호집단의 참여하는 공청회를 개최하는 데 소극적인 역할을 하였다. 게다가 입양숙려제도 반대 옹호집단에서는 이 제도가 ‘실현 가능한’일이라는 것에 대한 의문이 있었기에 적극적으로 의사를 표명하지 않았다(참여자G). 설사 자신들의 입장을 표명하더라도 입양숙려제도 찬성 옹호집단의 입장과 영향력이 끈고하여 자신들의 의견이 전혀 관철될 수 없었다고 하였다(참여자F).

정리하면 입양숙려제도 도입과정에서는 입양숙려제도 찬성 옹호집단이 더욱 적극적으로 활동하였다. 이 옹호집단은 입양은 친생부모와의 단절로 시작되어 최대한 신중하게, 숙고하면서 결정해야 한다는 공동의 정책신념으로 연대하였다. 이 중심에는 ‘뿌리의 집’이라는 해외 입양인 사후서비스 단체의 역할이 컸는데, 각각의 정책 행위자와의 만남을 주선하여 구심점이 되는 역할을 하였다. 이들 정책옹호집단은 제도의 필요성은 단순히 의견 제시로서 끝난 것이 아닌, 정치적인 활동으로까지 연결되었다. 국회의 보건복지위원, 여성가족위원회장으로 활동한 최영희의원과 같은 정치인과 협력하게 되면서 해당 제도의 도입이 더욱 수월하게 되었다. 반면, 입양숙려제도 도입을 반대하는 옹호집단은 입양기관과 입양부모들로 구성되었다. 이들 옹호집단에게 입양은 아동의 복리를 위해 신속하게 이루어져야 하는 것이다. 또한, 그 제도로 인해 피해를 볼 수 있는 사람들에게 대한 우려 때문에 제도에 대한 반대를 하게 된다. 하지만, 찬성집단과는 달리 구심점으로서 활동하는 정책행위자나 정치인과의 협력이 나타나지 않아 이들 활동의 동력이 부족하였다.

제 5장. 결론

제 1 절 연구결과 요약

본 연구에서는 2011년 입양 특별법으로의 개정과 함께 도입된 입양숙려제도의 도입 과정에 대하여 살펴보았다. 입양숙려제도는 여러 가지 사회적 요소와 신념이 상이한 정책 옹호 집단을 통해서 정책이 수립되었다. 그러므로 본 연구에서는 입양숙려제도를 정책옹호연합모형을 바탕으로 분석하였다.

[연구 문제 1]과 관련하여 입양숙려제도의 정책 속성에 대하여 살펴보았다. 입양숙려제도는 입양에 대하여 아동 복리를 위해서 신속하게 이루어져야 하는 관점과 친생 부모와 단절로 시작된 입양은 숙고해야 결정해야 하는 관점으로 나누어졌다. 아동 복리를 위해서 입양이 신속하게 이루어져야 하는 경우는 최대한 빠르게 입양 동의가 이루어져야 한다. 이러한 관점은 입양숙려제도 도입을 반대하는 집단의 주요 정책 신념이 되었다. 반면 입양에 대하여 아동 복리의 측면으로 접근하는 것이 아닌 친생 부모와의 단절이라고 보는 관점에서는, 입양은 최대한 시간을 갖고 충분한 고민 끝에 결정되어야 하는 것이다. 이러한 문제의식은 입양숙려제도 도입을 찬성하는 집단의 주요 정책 신념으로 작용하였다.

또한, 입양숙려제도 도입과 관련하여 어떠한 사회적 요소들이 정책 옹호집단을 형성에 영향을 주었는지 분석하였다. 정책 행위자들이 자신들의 목소리를 내고 활동할 수 있는 주요 단체들의 조직화가 가장 큰 기반이 되었다. 구체적으로는 첫 번째로 해외입양인 단체의 조직화로 분석할 수 있다. 해외 입양인들이 1990년대에 본격적으로 귀환한 이후에 자신들의 목소리를 낼 수 있는 조직으로 성장하였으며, 자조 모임의 단계가 아닌 정치적인 세력으로 성장하였다. 이들은 특히 입양숙려제도 도입을 위하여 움부즈맨 신청과 같은 적극적인 활동 또한 마다하지 않았다. 이들은 하나의 단체로 제도 자체의 도입에 직접적인 영향을 주었을 뿐만 아니라 다른 주요한 정책 행위자인 미혼모들에게도 직접적인 자극을 준 것으로 분석되었다. 그동안 자신들의 목소리를 내기에는 사회적 차별과

낙인의 대상이었던 미혼모들과 자녀를 입양 보낸 친생부모들도 해외 입양인들에 의해서 시각이 변화되고 자신들의 목소리를 스스로 낼 수 있는 용기를 얻었기 때문이다.

두 번째로는 양육 미혼모의 증가와 미혼모의 조직화이다. 특히, 출산율 감소로 정상 규범의 가족 내에서가 아니라도 아동 양육 지원을 위한 정책 수단도 증가하였다. 이로 인해서 자신의 아이를 양육하는 미혼모들이 증가하였다. 양육 미혼모의 양적인 증가는 입양숙려제도에 대해서도 자신의 목소리를 낼 수 있는 미혼모들의 증가와 당사자 단체의 조직화가 가능하게 한 현상으로 작용하였다. 미혼모 단체는 자조모임으로서 미혼모들이 필요한 서비스와 물품을 제공하는 것으로 시작하였다. 자조모임적인 성격에서 발전하여 자신들의 목소리를 낼 수 있는 단체로서 성장한 것이다. 이러한 성장세는 입양숙려제도 도입과 관련해서도 입양 상담과정에서 느꼈던 경험담을 나누면서 문제제기를 할 수 있었다.

세 번째로는 자녀를 입양 보낸 친생부모의 조직화이다. 그동안 입양 정책이나 제도에 있어서 입양을 보낸 친생부모의 목소리는 거의 등장하지 않았다. 이들은 자녀를 입양 보냈다는 행동으로 비판의 대상이 되었고 그만큼 사회적인 낙인의 대상이 되었다. 하지만 이들이 자신들의 목소리를 낼 수 있는 조직으로 성장하면서 입양은 친생 부모와의 결별로 시작된 것이며 그 안에는 자신들의 아픔이 있다는 사실을 다른 이들과 공유할 수 있게 되었다. 해외입양 반대 운동, 미혼모 시설 봉사 활동을 통해서 입양은 신속하게 진행되어야 하는 것이 아닌 충분히 고려하고 또 고려해서 결정을 내려야 한다는 것을 더욱 강조할 수 있게 되었다.

[연구문제 2]는 정책옹호집단형성요소 외의 어떠한 외적 요소가 입양숙려제도 도입에 영향을 주었는가이다. 이를 분석한 결과는 먼저, 입양에 관하여 다양화된 사회적 가치에 주목하여야 한다. 즉, 해외입양은 아동 수출로 비판을 받았으며, 국가적인 이미지 손상을 일으키는 해결 되어야 하는 문제였다. 이후 한국 사회의 저출산 문제로 해외 입양에 대한 비난은 한층 더 강화되었다. 그에 대한 대안으로 해외 입양 대신 국내 입양이 요보호 아동 보호의 방식으로 강조되고 국내 입양을 증진할 수 있는

여러 방안들이 제기되었다. 더불어 미혼모가 출산한 자녀를 최대한 양육할 수 있도록 양육에 대한 담론이 등장하게 된다. 해외입양을 줄이고 국내입양을 늘리는 것이 중요한 사회적인 가치로 대두되었다. 하지만 이제는 미혼모가 자녀를 출산했을 때 아이를 입양 보내는 것보다 양육할 수 있도록 지원하는 것에 대한 가치가 다양화되었다.

두 번째로는, 『헤이그국제아동입양협약』에서 규정하고 있는 입양 동의에 대한 절차들이 입양숙려제도 도입에 영향을 주었다. 특히, 한국정부는 『헤이그국제아동입양협약』에 대한 가입 권고를 여러 기관을 통해 받았다. 그렇기에 한국 정부에서는 협약을 비준하기 위해 기존에 없던 새로운 국내 제도를 신설해야 할 필요성이 더욱 증가했기 때문이다. 또한, 입양기관이 미혼모 시설을 운영할 수 없다는 『한부모가족지원법』의 개정으로 입양 상담의 적실성에 대한 문제 제기가 한층 더 강화되어 입양숙려제도 도입을 하는 데 영향을 미친 것으로 파악되었다.

[연구문제 3]과 관련하여 정책옹호집단의 역할은 다음과 같다. 우선적으로 입양숙려제도 찬성 옹호 집단에게 입양은 친생 부모와의 결별로 시작된 것으로, 최대한 숙고하여 결정되어야 한다는 신념을 가지고 각 정책 행위자들이 함께 활동하였다. 또한, ‘뿌리의 집’이라는 해외 입양인 사후 단체를 중심으로 찬성 옹호 집단의 구성원들이 연대할 수 있는 공간이 마련되었고 그 단체를 중심으로 입양숙려제도의 도입 필요성이 하나의 정책 옹호집단 내부로 확산될 수 있었다. 반면, 입양숙려제도 반대 옹호 집단 같은 경우는 그 구성원이었던 입양 부모 단체는 자조 모임적인 성격을 가졌기 때문에 자신들의 목소리를 낼 수 있는 동력이 부족하였다. 그뿐만 아니라 입양 기관은 입양을 실질적으로 알선하고, 책임을 지고 있는 위치였기 때문에 자신들의 입장을 적극적으로 밝히기 어려웠다. 또한, 각 단체들을 함께 연대하며 구심점을 제공할 만한 단체도 존재하지 않았다. 이와 더불어 두 각기 다른 옹호집단이 논의를 해야 할 장소였던 공청회장마저도 각 의견만 무의미하게 제시되었을 뿐이었다. 또한, 각기 다른 생각을 가진 정책옹호집단의 의견을 중재하는 정책중재자의 역할도 거의 미비한 것으로 나타났다.

제 2 절 연구의 함의와 제언

1. 이론적 함의

첫째, 그동안 입양 관련 연구들이 입양법이나 입양 제도자체의 평가에 집중하였다면 본 연구는 입양숙려제도의 도입과정을 살펴보았다는 것에서 의의가 있다. 그 이유는 입양 관련 제도가 새롭게 도입되고 변화하는 과정이 예상되는 현시점에서 도입 과정이 어떻게 진행 되었는지 살펴보아야 향후 제도 도입 과정을 예상하고 이에 맞는 새로운 발전 방향을 제시할 수 있기 때문이다.

둘째, 본 연구는 입양숙려제도를 둘러싼 다양한 정책 행위자들이 각기 다른 신념을 가지고 하나의 정책 옹호집단을 형성하여 대립하고, 자신들의 의견을 관철하는 과정을 정책옹호연합모형으로 살펴보았다는 데에서 의의를 가지고 있다. 이러한 도입과정을 기존의 환경적인 요소뿐만 아니라 입법부, 사법부, 행정부 외의 정책행위자들이 참여하여 제도가 도입된 것을 정책옹호연합모형을 통해 분석하였다. 구체적으로는 미혼모단체, 해외 입양인단체, 입양을 보낸 친생부모 단체, 입양 부모 단체 등의 참여와 이들 단체의 조직화가 입양숙려제도 도입에 가장 큰 원동력이 되었다는 점을 발견하였다.

셋째, 다른 소외 집단에 대한 당사자주의 정책 결정 과정에 대한 방향을 제시할 수 있다. 기존에 당사자주의는 주로 장애인 관련 정책에서 장애인들의 목소리를 바탕으로 결정되어야 하며 그들의 참여를 강조하였다. 하지만 본 연구에서는 당사자주의를 장애인 관련 정책뿐만 아니라 그 범위를 다른 소외 집단으로 확대했다는 데 의의가 있다. 특히, 입양을 직, 간접적으로 경험하였던 이들이 자신들만의 지지 체계를 만들며 나아가 정치적인 활동 단체로서 성장하는 것을 알 수 있었다. 따라서 향후 다른 소외 집단과 관련된 정책 결정 과정을 당사자주의 관점에서 이해를 높였다.

2. 실천적 함의

첫째, 실천현장에서 그동안 자신들의 목소리를 내지 못하였던 미혼모, 해외입양인, 입양부모에 대한 옹호 활동을 지속해 나아가야 할 것이다. 단체를 조직화하고 활동을 하지만 그들을 옹호하고 대변할 수 있도록 실천 현장에서 더욱 세밀하게 대변을 해야 할 것이다. 특히 본 연구의 결과에서도 나타났듯이 당사자 단체의 조직화는 자신들의 목소리를 낼 수 있는 큰 원동력으로 작용하며 자신들의 권익을 주장할 수 있는 기회이다. 그렇기에 각 단체의 조직화부터 우선적으로 할 필요가 있다.

둘째, 미혼모나 입양을 보내는 부모들을 위한 입양 상담을 담당하는 이들을 대상으로 체계적인 교육이 필요하다. 비단 입양기관에서 종사하고 있는 사회복지사 뿐만 아니라 주민복지센터에 종사하고 있는 공무원을 대상으로도 체계적인 상담 교육이 필요하다. 미혼모 같은 경우 입양과 출산에 대하여 지속적으로 고민하고, 마음도 수차례 바뀌는 경우가 많다(임혜영·이혁구, 2013). 그렇기에 보다 전문적인 상담이 필요하지만, 현실은 미혼모에 대한 이해가 부족한 경우가 많다. 따라서 미혼모에 대한 상담 사례집과 케이스 공유 등과 같은 상담에 대한 교육이 필수적이다.

셋째, 그동안 입양 정책에서 목소리를 내지 못했던 이들의 임파워먼트 방법을 제시할 수 있었다. 구체적으로는, 이들이 자신들과 비슷한 경험을 했던 사람들과 일차적으로 교류할 수 있었던 심리적, 물리적인 공간이 마련되어야 할 것이다. 더불어 자신들의 목소리와 경험을 정치적인 영향력 있는 공간에서 목소리를 낼 수 있는 토론회의 자리가 마련되어야 할 것이다.

3. 정책적 함의

첫째, 입양숙려제도와 관련하여 국내 입양 당사자의 참여를 높일 필요가 있다. 입양숙려제도의 경우, 입양숙려제도를 찬성하고 반대하는 집단

에 해외입양인, 미혼모, 입양을 보낸 친생부모, 입양 부모, 입양기관 관계자 등 많은 정책 행위자들이 참여하였다. 하지만, 국내 입양인 당사자의 목소리는 부족하였다. 비록, 국내입양이 역사적으로 비밀입양이 우선시되었고, 공개 입양은 최근인 2000년대부터 출발하여 대다수의 국내 입양인 당사자가 아직 미성년인 점을 고려할 필요는 있다. 그럼에도 국내 입양인들의 목소리를 들을 수 있는 제도적인 장치가 필요할 것이다.

둘째, 향후 입양 관련 정책이나 제도를 도입할 때, 입양 부모나 입양 기관의 의견 개진이 될 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 입양숙려제도 도입 과정을 통해서 입양 부모와 입양 기관의 의견 개진이 부족하였다는 점이 드러난 만큼, 그들의 목소리를 듣고 그와 관련하여 정책이나 제도가 마련이 필요하다. 특히 형식적인 절차로서 의견을 수렴하는 것이 아닌 그들이 주장하는 것에 대한 진지하고 충분한 검토가 필요할 것이다.

셋째, 정책중재자의 역할 증대가 필요할 것이다. 입양숙려제도의 경우 이와 관련하여 상이한 신념을 가진 집단이 존재할 만큼 각 집단 간의 생각이 뚜렷하게 차이가 났다. 그럼에도 불구하고 각 집단의 의견이 민주적으로 반영되지 못한 점이 한계가 있다. 현재 입양 특례법의 재개정과 관련하여도 각 측의 입장이 뚜렷하게 대비되고 있는 상황에서 각 집단의 의견을 중재할 수 있는 정책 중재자의 역할이 필수적이다.

넷째, 제도 도입을 위한 위원회의 도입이 필요하다. 본 연구에서도 나타났듯이 각 옹호집단의 입장과 주장이 되풀이 되지만 그 당시에 이 제도에 대한 심도 있는 연구나 평가가 이루어지지 않았다. 물론, 그 당시에 전문가 집단이 구성되었지만, 짧은 시간 내에 논의가 이루어졌다. 임애덕(2012)에서도 지적하듯, 영국의 파이너 위원회(Finner committee)나 휴톤 위원회(Houghton Committee)와 같이 우리나라에서도 심도 있는 연구를 통해서 제도 도입이 일어날 수 있도록 조사 심의 위원회의 구성과 이에 대한 보고서를 정부기관에 제출할 필요가 있다.

다섯째, 입양숙려제도가 도입되었음에도 불구하고 입양 숙려 기간 동안 미혼모들을 지원할 수 있는 지원 장치가 부족한 실정이다. 현행 양육비 지원과 같은 경제적인 지원은 물론 미혼모자 시설을 통한 지원도 확대해

야 할 것이다. 또한, 지역사회에서 미혼모를 돕는 미혼모부자거점기관에 대한 홍보와 서비스 확대가 필요하다. 서비스의 주체가 되는 미혼모들이 건강가정지원센터와 같은 지원 기관에 대하여 대부분 알지 못한다는 연구들(성정현 외, 2015; 이미정 외, 2010)이 있으므로 이에 대한 홍보를 더욱 확대해야 할 것이다.

제 3 절 본 연구의 한계와 후속 연구를 위한 제언

첫째, 정책옹호연합모형에서 설명하고 있는 분석틀을 포괄적으로 놓지 못했다는 부분이다. 구체적으로는 각 정책옹호집단의 신념을 규범적 신념, 정책적 신념, 도구적 신념으로 구분하였던 기존의 선행연구들처럼 각 정책옹호집단의 신념을 구체적으로 분석하지 못하였다. 따라서 향후 연구에서는 정책옹호연합모형에서 제안하고 있는 모형에 있는 분석 요소를 좀 더 풍부하게 포함시켜 분석할 필요가 있다.

둘째, 정책옹호연합모형에서 주로 분석하고 있는 정책들은 긴 시간 동안 변화 혹은 제도 도입이 이루어진 제도와 정책들이다. 하지만, 입양숙려제도 자체가 2000년대 후반에 들어와서 이와 관련된 사회적인 활동이 시작되었고 제도 자체가 2012년에 시행되었기에 비교적 짧은 시간 사이에 제도가 도입되었다. 따라서 충분한 시간을 갖고 도입된 제도가 아니기 때문에 기존의 정책옹호연합모형을 토대로 여러 가지 사회적인 요소를 간과할 가능성이 있다. 후속 연구에서는 보다 더 긴 역사를 가진 제도를 분석하는 것을 고려해볼 수 있다.

셋째, 자료 수집상에서의 한계이다. 자료 수집할 때 더 다양한 참여자들을 인터뷰 하지 못하였던 점이다. 예컨대 정책중재자의 역할이 미비하였지만, 그 당시에 활동 하였던 공무원이나 국회의원들과 인터뷰를 하지 못하였다. 연락을 시도하였지만 연구 참여를 원하지 않았기 때문에 연구 참여자로 넣지는 못하였지만 좀 더 다양한 정책 행위자들과 인터뷰를 하지 못했다는 점이 본 연구의 한계로 남았다. 또한, 연구참여자 F의 경우 기술적인 문제로 인터뷰 내용을 녹음하지 못하였고, 연구자 G의 경우 녹

음에 동의하지 않아 인터뷰 내용을 녹음하지 못하였다. 이에 따라 녹취와 분석을 심층적으로 하지 못하고 내용을 정리하는 대로 기술하여 인터뷰 내용을 정확하게 담지 못하였다. 향후 연구에서는 정책중재자의 역할을 한 공무원이나 국회의원들을 대상으로 심층 면접이나 설문 조사를 실시할 필요가 있다.

앞에서 언급한 연구의 한계들에도 불구하고 본 연구는 정책옹호연합모형을 바탕으로 입양숙려제도의 도입을 분석했다는 의의가 있다. 또한, 기존에 제도 도입을 하는 데 있어서 조명이 되지 못했던 미혼모, 해외입양인 단체들의 목소리와 그들의 역할을 파악할 수 있었다. 이를 통해서 입양 상담에 대한 체계적인 지원, 제도 도입을 위한 정책적인 지원의 필요성을 제시 할 수 있었다.

참고문헌

- 강영임(2009). 토론문. 입양특례법 개정을 위한 공청회. 한국여성정책연구원. pp. 91-93.
- 강은화. (2006). 미혼모의 양육권 보장을 위한 논의. 한국여성학, 22(3), 39-59.
- 강태인(2015)해외입양인 생모(生母)의 모성정체성 구성에 관한 생애사 연구. 성균관대학교 일반대학원 사회복지학과 박사학위 논문.
- 강현구. (2014). 아동권리관점에서 본 영유아보육법과 유아교육법의 형성 과정 및 법령 분석. 서울대학교 박사학위논문.
- 권재문. (2014). 입양특례법 재개정론에 대한 비판적 고찰. 법학연구, 22(1), 59-85.
- 권지성. (2005). 공개입양가족의 적응: 한국입양홍보회에 대한 문화기술지. 나눔의 집.
- 권지성, 변미희, 안재진, &최운선. (2016). 국내 입양부모의 입양 후 적응을 위한 사후서비스 이용 경험에 관한 연구. 한국가족복지학, 21(2), 345-366.
- 김대규. (2013). 한국장애인고용정책의 형성 및 변동에 관한 연구. 단국대학교 박사학위논문.
- 김도현. (2008). 해외입양: 미혼모자 복지체계 형성의 걸림돌: 입양을 보내지 않아도 되는 사회에 대한 꿈. 젠더리뷰, 11, 56-61.
- 김상용. (2009). 『입양촉진 및 절차에 관한 특례법』의 개선방향. 가족법연구. 23(2): 217-256.
- 김성제(2005). 『정책혁신과 정책네트워크: 신제도론적 관점』. 고양: 한국학술정보
- 김순양, & 이지영. (2009). 옹호연합모형 (ACF) 을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석: 호주제폐지논쟁 사례를 중심으로. 사회복지정책, 36(4), 101-132.
- 김순양. (2006). 정책 하위체제 내 옹호연합의 형성과 정책 중재자. 한국행정연구, 15(3), 43-78.
- _____. (2010a). 일반논문: 정책과정분석에서의 정책네트워크 Policy

- Network 모형-이론적, 실천적 적실성의 검토 및 제언. *한국정책학회보*, 19(4), 177-210.
- _____. (2010b). 정책과정분석과 옹호연합모형-이론적, 실천적 적실성 검토. *한국정책학회보*, 19(1), 35-71.
- _____. (2011). 한국에서의 의료보험조합 통합일원화 논의의 정치: 정책 네트워크, 옹호연합, 그리고 보건의료 정책형성의 동태성. *사회복지연구*, 42(4), 61-102.
- 김영복(2009). “입양촉진 및 절차에 관한 특례법” 개정안 발의에 대한 토론, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정안 공청회, pp 31-38. 한국여성정책연구원, 보건복지부.
- 김영중. (2009). 고용정책형성과정의 동태성 연구: 외국인고용허가제의 정책네트워크와정책옹호연합모형을 중심으로.
- _____. (2010). 사회정책결정과정에서 정책옹호연합의 형성과 붕괴. *한국정책과학학회보*, 14(2), 1-22.
- 김옥일. (2008). 정책네트워크 변화와 정책변동에 관한 연구-교육행정정보시스템 (NEIS) 사업을 중심으로. *한국정책학회보*, 17(2), 207-234.
- 김유경 & 임성은. (2011). 해외입양줄이기 종합대책 연구. 보건복지부& 중앙입양정보원 & 한국보건사회연구원. 정책보고서. No. 2011-14
- 김유경·변미희·임성은 (2010) 국내입양실태와 정책방안 연구. 한국보건사회연구원. 정책보고서. 2010-30-11
- 김재민(2016). 한국의 해외입양 정책 연구 -국가기록물과 언론보도를 중심으로-. 성공회대학교 박사학위 논문.
- 김현주 (2011). 정책옹호연합모형(ACF)을 적용한 관광 통역안내사 자격제도의 정책변화분석. 한양대학교 박사학위논문.
- 김혜선, & 김은하. (2006). 미혼 양육모의 양육 결정 체험: 현상학적 연구. *한국사회복지학*, 58(1), 373-393.
- 김혜영. (2013). 미혼모에 대한 사회적 차별과 배제. *젠더와 문화*, 6(1), 7-41.
- 김혜영 · 선보영 · 김은영 · 정재훈, 2009, 『미혼모의 사회통합방안 연구』, 한국여성정책연구원

- 김호수. (2008). 깜빡거리는 모성: 한국인 생모들의 인터넷커뮤니티. 여성이론, (19), 126-145.
- 김호진(2009). 유엔아동권리협약 제21조 입양의 유보에 관한 연구. 숙명여자대학교 박사학위논문.
- 김호진, & 이재연. (2011). 국내외 입양 관련 법률 체계와 내용에 관한 비교연구-한국, 일본, 노르웨이, 스웨덴, 영국을 중심으로. 한국아동복지학, 34(단일호), 128-154.
- 노충래. (2012). 헤이그 입양협약과 관련된 아동복지의 과제. 아동과 권리, 16(2), 309-340.
- 박상원, & 박치성. (2009). IPTV 정책과정에 관한 분석. 한국행정학보, 43(3), 197-228.
- 박소현(2009). 토론문, 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정안 공청회, pp 47-53. 한국여성정책연구원, 보건복지부.
- 박용성, & 김대규. (2010). 정책옹호연합 (ACF) 모형을 활용한 정책변동 분석: 소수자로서 장애인 노동권과 고용정책 사례를 중심으로. 한국공공관리학보, 24(4), 101-133.
- 박용치·오승석·송재석.(2008). 「조사방법론」.서울:대영문화사.
- 배태순. (1998). 현대 사회 에서 의 입양 의 이해 와 입양 의 성공. 경남대학교 출판부.
- 백승기. (2010). 옹호연합모형 (ACF: Advocacy Coalition Framework) 에 의한 의료보험 통합정책에 관한 비교 연구. 한국행정학보, 44(4), 233-259.
- 변용찬·이삼식·김유경(1999). 우리나라 입양제도 개선에 관한 연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 변종립. (2010a). 기후변화대응정책의 정책네트워크 연구. 에너지경제연구, 9(1), 151-180.
- _____. (2010b). 기후변화대응정책 형성과정에 관한 연구 : 정책네트워크와 정책옹호연합 통합 모형에 의한 탄소배출권거래제 도입과정 분석을 중심으로. 성균관대학교 박사학위논문.
- 보건복지부. (2009). 2009년 국정감사 정부시정 및 처리 결과.
- _____. (2010). 2010년 사업안내 아동청소년분야 지침.

- _____. (2011). 국내입양현황 통계.
- _____. (2014). 요보호아동현황 통계.
- _____. (2017). 아동복지지원사업안내.
- 보건복지위원회(2009). 2009년 국정감사 결과 보고서.
- 서정애. (2009). 십대여성의 임신과 ‘모성선택’에 관한 연구. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 석광현. (2012). "국제입양에서 제기되는 國際私法의 제 문제", *가족법연구*: 26(3), 365-418.
- 성정현, 김지혜, &신옥주. (2015). 미혼모의 임신출산위기 경험과 위기해소를 위한 지원시스템 개선 방안. *한국사회복지행정학*, 17(2), 277-309.
- 소라미. (2009). ‘입양절차에 관한 특례법’ 개정안 주요 내용에 대한 발제문. p.17-43. 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정을 위한 공청회 2009. 국회아동청소년 미래포럼.
- 손승영. (2017). 양육미혼모의 당사자조직 참여 경험과 인식 변화. *여성학연구*, 27(1), 35-66.
- 신윤정, 이소영, &유재연. (2013). 청소년 한부모가족 종합대책 연구 II. *한국청소년정책연구원 연구보고서*, 1-199.
- 안소영. (2011). 헤이그국제입양협약과 우리나라의 입양제도. 이화여자대학교 석사학위논문.
- _____. (2015). 입양법제의 개선방안 : 헤이그국제입양협약의 비준에 즈음하여. 이화여자대학교 박사학위논문.
- 안순덕, 강정숙, 김원, 김경애, 이주원, 제갈정 (1984). 미혼모 실태에 관한 연구: 발생 요인 규명과 복지대책 모색을 중심으로. *한국여성개발원*
- 안재진. (2011). 국내법에 나타난 입양제도의 변천과정 분석: 아동권리의 관점에서. *한국가족복지학*, 16(4), 71-95.
- 양승일(2006). 『정책변동론』. 서울: 양서원
- 여관현·송영민. (2014). 관광정책네트워크 분석의 구성요소에 대한 이론적 탐색. *관광연구*, 29(4), 231-248.
- 여성가족부(2005), 「미혼모 지원 현황 및 대책」, 양육미혼모 지원 대책

마련 전문가간담회 자료

- 오석홍·김영평(2006). 『정책학의 주요이론』. 서울: 법문사
- 원영희(1990). 한국입양정책에 관한 연구: 전개과정 및 문제점을 중심으로. 이화여자대학교 석사학위논문.
- 유정호, 김민길, &조민효. (2017). 한국적 맥락에서 옹호연합모형의 적합성에 관한 연구-외국인 고용허가제 도입과정을 중심으로. *한국정책학회보*, 26(2), 259-294.
- 유훈(2009). 『정책변동론』. 서울: 대영출판사
- 윤진숙. (2014). 현행 입양특례법에 대한 소고-미국 입양법과 비교를 통한 미혼모와 입양아의 인권 보호. *법학연구*, 24(4), 159-184.
- 이경은. (2017). 국제입양에 있어서 아동권리의 국제법적 보호. 서울대학교 박사학위논문.
- 이명숙. (2010). 제 60차 여성정책포럼. 미혼모의 현실과 자립 지원 방안. 한국여성정책연구원.
- 이미정, 김혜영, 김승연, 류연규(2009) 한국의 미혼모 복지에 관한 연구: 해외입양, 관련통계, 선진국의 복지정책을 중심으로. 한국미혼모지원네트워크, 한국여성정책연구원.
- 이삼돌. 2008. 『해외입양과 한국민족주의: 한국대중문화에 나타난 해외입양과 입양 한국인의 모습』 뿌리의 집 율김. 소나무
- 이예원. (2008). 귀환 해외 입양인 조직화와 디아스포라 운동. 연세대학교 대학원. 석사학위논문.
- 이은주. (2013). 미혼모 아동의 기본권 보장을 위한 사회적 지원방안. *아동과 권리*, 17(4), 625-642.
- 이해진. (2014). ‘여성’에서 ‘인간’으로, 주체를 향한 열망. *한국여성학*, 30(2), 89-125.
- 이현주, &엄명용. (2013). 미혼 양육모 삶의 경험에 관한 질적 중단 연구. *한국가족복지학*, 40(단일호), 157-187.
- 임애덕. (2012). 호주(Australia)의 혼외 출생자 입양에서 양육으로의 정책변화 분석. 이화여자대학교 박사학위논문.
- _____. (2014). 호주 (Australia) 의 혼외출생자 입양에서 양육으로 정책 변화: 옹호연합모형 (Advocacy Coalition Framework: ACF) 을 중

- 심으로. *사회복지정책*, 41(1), 143-176.
- 임해영, & 이혁구. (2013). 미혼모의 입양결정 과정에 관한 연구. *한국사회복지학*, 65(3), 53-78.
- 장병주. (2013). 개정 입양제도의 문제점과 개선방향. *법학논고*, 41, 501-532.
- 장지호, & 전영준. (2015). 옹호연합모형을 통해 본 국립대학총장직선제 폐지과정. *담론* 201, 18(3), 169-203.
- 전영평, & 서성아. (2008). 일본군위안부소수자 정책변동 과정 분석-소수자관점과 옹호연합모형 (ACF) 의 적용. *한국행정논집*, 20(3), 767-796.
- 전진석. (2003). 의약분업 정책변화에 대한 연구-정책옹호연합모형을 적용하여. *한국정책학회보*, 12(2), 59-89.
- 정기원 & 김만지(1993). 우리나라 入養의 實態 分析. 한국보건사회연구원.
- 정옥희. (2012). 한국 입양정책의 형성과정에 관한 연구 : 국내입양정책의 변화를 중심으로. 광주대학교 박사학위논문.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호(2014). 『정책학원론』. 서울: 대명
- 조용환(1998). 질적 연구와 양적 연구. 이용숙·김영천 편, *교육에서의 질적연구*. 방법과 적용(pp. 3-22). 서울: 교육과학사.
- 조홍순. (2008). 한국 교원평가정책의 변동 분석 - 옹호연합과정모형 (ACPF)의 적용. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 최승희. (2003). 청소년 미혼모들의 슬픔 관련 요인들에 관한 연구. *청소년학연구*, 10(4), 1-20.
- 최영희. (2010). 여성가족위원회 294회 4차 회의록.
- 최형숙(2010). 미혼모들이 경험한 입양상담 서비스. 미혼모의 현실과 자립지원 방안. 한국여성정책연구원 pp.47-66.
- 최희주(2011). 국회 301회 법안심사소위원회 회의록
- 한국여성정책원. (2009). 제 54차 여성정책포럼. 입양 촉진 및 절차에 관한 특례법 개정안 공청회.
- 허남순. (2009). 입양촉진 및 절차에 관한 특례법 개정안 공청회. 제 54차 여성정책포럼. 한국여성정책연구원, 보건복지가족부. p.3-28.

- 현소혜. (2013). 개정 「민법」 상 입양과 「입양특례법」 상 입양”, *가족법 연구*, 27(1): 85-114.
- 홀트아동복지회(2003). 입양상담 사례집
- 홍성만. (2006). 정책네트워크분석: 정책행위자 간 동적 네트워크 분석을 통한 정책현상 규명하기. *국토 (구 국토정보),(구 국토정보다이제스트)*, 120-127.
- Abrar, S., Lovenduski, J., & Margetts, H. (2000). Feminist ideas and domestic violence policy change. *Political studies*, 48(2), 239-262.
- Ardic, O., Annema, J. A., & van Wee, G. P. (2015). Non-Implementation of road pricing policy in the Netherlands: An application of the "advocacy coalition framework". *European Journal of Transport and Infrastructure Research (EJTIR)*, 15 (2), 2015.
- Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy sciences*, 25(3), 275-294.
- Boas(2008). 제 47차 여성정책포럼. 미혼모를 둘러싼 현황과 쟁점. 토론문.
- Borzel, T. A. (1998). Organizing Babylon-on the different conceptions of policy networks. *Public administration*, 76(2), 253-273.
- Cantwell, N., & UNICEF. (2014). The best interests of the child in intercountry adoption. UNICEF Office of Research-Innocenti.
- Central Adoption Authority of the Swiss Confederation. (2017). <https://www.bj.admin.ch/bj/en/home/gesellschaft/adoption.html>
- Chun, W. H. K. (2008). Control and freedom: Power and paranoia in the age of fiber optics. mit Press.
- Compston, H. (2009). *Policy networks and policy change: putting policy network theory to the test*. Palgrave Macmillan.
- Daly, K. J., & Sobol, M. P. (1997). Key issues in adoption legislation: A call for research. *Marriage & Family Review*, 25(3-4),

145-157.

- De Simone, M. (1996). Birth mother loss: Contributing factors to unresolved grief. *Clinical Social Work Journal*, 24(1), 65-76.
- Dethloff, N. & Martiny, D. (2011). National Report: Germany, Parental Responsibilities. pp. 1-64.
- Dorey, P. (2005). *Policy making in Britain: An introduction*. Sage.
- Engel, F. (2007). "Analyzing Policy Learning in European Union Policy Formation: The Advocacy Coalition Framework Meets New-Institutional Theory." Bruges Political Research Papers, European Political and Administrative Studies.
- Goldstein, J., Freund, A., & Solnit, A. J. (1973). *Beyond the best interests of the child*. New York: Free Press.
- Hague Conference on Private International Law. (2008). The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention Guid to Good Practice Guide no. 1. Great Britain: Anthony Rowe
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Hall, C. M. (1994). *Tourism and Politics: Policy, Power and Place*. London: Belhaven Press.
- Harding, L. M. (1991). The Children Act 1989 in context: Four perspectives in child care law and policy (I). *The Journal of Social Welfare & Family Law*, 13(3), 179-193.
- Heit, S..D. (2013). Diasporic Articulations and the Transformative Power of Haunting: Returning Adoptees' Solidarity Movement with Unwed mothers in Korea. 한양대학교 석사학위 논문.
- Hill, M. (2009). *The public policy process*. Longman.
- Howlett, M. (1994). Policy paradigms and policy change. *Policy Studies Journal*, 22(4), 631-649.
- Hudson, J., & Lowe, S. (2009). *Understanding the policy process:*

- analysing welfare policy and practice*. Policy Press.
- Ike, R. M. (2007). *Advocacy coalition and welfare policy: Analyzing coalition consensus*. University Press of America.
- Kalmuss, D., Namerow, P. B., & Bauer, U. (1992). Short-term consequences of parenting versus adoption among young unmarried women. *Journal of Marriage and the Family*, 80-90.
- Kim, S. (2003). Irresolvable cultural conflicts and conservation/development arguments: Analysis of Korea's Saemangeum project. *Policy Sciences*, 36(2), 125-149.
- Leach, W. D., & Sabatier, P. A. (2005). To trust an adversary: Integrating rational and psychological models of collaborative policymaking. *American Political Science Review*, 99(4), 491-503.
- Leifeld, P. (2013). Reconceptualizing major policy change in the advocacy coalition framework: a discourse network analysis of German pension politics. *Policy Studies Journal*, 41(1), 169-198.
- Marin, B., & Mayntz, R. (1991). *Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag.
- Marsh, D., & Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Clarendon Press.
- Marsh, D., & Smith, M. (2000). Understanding policy networks: towards a dialectical approach. *Political studies*, 48(1), 4-21.
- May, P. J. (1992). Policy learning and failure. *Journal of public policy*, 12(04), 331-354.
- McGinnis, H. (2007). Beyond culture camp: Promoting healthy identity formation in adoption. In K. P. Nelson (Chair), The First International Korean Adoption Studies Research Symposium. Seoul, South Korea, July.
- Mucciaroni, G. (1995). *Reversals of fortune: Public policy and private interests*. Brookings institution.
- Munro, J. E., (1993). "California Water Politics: Explaining Policy

- Change in a Cognitively Polarized Subsystem". In Sabatier, P. A. and Jenkins Smith, H. C.(eds.), *Policy Change and learning*, 105-127. Boulder: West view Press.
- Rhodes, R. A., & Marsh, D. (1992). New directions in the study of policy networks. *European journal of political research*, 21(1 2), 181-205.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H.C.(1993), *Policy Change and Learning*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. C. (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assesment", In Sabatier, P. A.(ed.), *Theories of Policy Process*,117-166. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovation and Clarification", In Sabatier, P. A.(ed.), *Theories of the Policy Process*, 189-220. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy sciences*, 21(2-3), 129-168.
- _____. (1993). "Policy Change over a Decade or a more", In Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H.C.(eds.), *Policy Change and Learning*, 13-39. Boulder: Westview Press.
- _____, (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European public policy*, 5(1), 98-130.
- _____, (2007), "The Need for Better Theories", In Sabatier, P. A.(ed.), *Theories of the Policy Process*, 3-7. Boulder: Westview Press.
- Sarri, R. C., Baik, Y., & Bombyk, M. (1998). Goal displacement and dependency in South Korean-United States intercountry adoption. *Children and Youth Services Review*, 20(1), 87-114.
- Sato, H. (1999). The advocacy coalition framework and the policy

- process analysis: The case of smoking control in Japan. *Policy studies journal*, 27(1), 28-44.
- Smith, M. J. (1993). *Pressure, power and policy: state autonomy and policy networks in Britain and the United States*(pp. 87-87). London: Harvester Wheatsheaf.
- Sotirov, M., & Memmler, M. (2012). The Advocacy Coalition Framework in natural resource policy studies—Recent experiences and further prospects. *Forest policy and economics*, 16, 51-64.
- Trenka J. J.. (2011) "Internationally Adopted Koreans and the Movement to Revise the Korean Adoption Law", *이화젠더법학*. 2(2): 135-170.
- Trenka. (2009). 입양체제에서의 인권침해 : 무엇이 문제인가?. p.11-18. 입양 촉진 및 절차에 관한 특례법 개정을 위한 공청회 2009. 국회아동청소년 미래포럼.
- Triseliotis, J. (1991). Maintaining the links in adoption. *The British Journal of Social Work*, 21(4), 401-414.
- Weible, C. M. (2007). An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. *Journal of public administration research and theory*, 17(1), 95-117.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., & McQueen, K. (2009). Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 37(1), 121-140.
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Jenkins Smith, H. C., Nohrstedt, D., Henry, A. D., & Deleon, P. (2011). A quarter century of the advocacy coalition framework: an introduction to the special issue. *Policy Studies Journal*, 39(3), 349-360.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods*. Sage publications.

<언론 보도>

- 그늘서 땀흘리는 이땅의 이방인들 미혼모 상담역 바이마씨, 『동아일보』, 1972.11.29.
- 아기 수출 오명 씻을 수 없나, 『한겨레』, 1989.02.10.
- 고아수출국 부끄러움 씻자 국내입양 운동활기”, 『동아일보』, 1989.03.29.
- 해외입양기관 변신 몸살, 『한겨레』, 1990.12.20
- 해외입양 1위 母國에 실망, 『동아일보』, 1991. 11. 10
- 동아 포커스 심층취재 국내 입양 실태 ‘고아 수출국’ 오명 언제까지, 『동아일보』, 1999. 10.20
- “아동 입양시 당국 심사도 받아야”, 『연합뉴스』, 2005. 4. 12.
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=103&oid=001&aid=0000971889>
- 최재천, 미혼모 ‘입양 숙려기간’ 도입 추진, 『연합뉴스』, 2005. 9. 2.
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=103&oid=001&aid=0001089328>
- 신생아 입양동의 1주일만에 81.4%이뤄져, 『한국일보』, 2005. 9. 19
<http://v.media.daum.net/v/20050919194208482?f=o>
- 한나라당, 입양가정 혜택 및 해외입양 금지 추진 『헤럴드Pop』 2006. 05. 11
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=112&aid=0000038899>
- 입양보낸 엄마는 엄마 아닌가요 ‘가부장제 해외입양 문화를 다시 생각하다’ 토론회, 『오마이뉴스』, 2006. 5. 14
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000330993
- 제 1회 입양의 날 기념 토론회, 『오마이뉴스』, 2006. 5. 8
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001291474>
- 내일은 제 1회 ‘입양의 날’입양운동 이제부터 시작, 『문화일보』, 2006.05.10.
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001291474>

02&oid=021&aid=0000149256

입양의 그늘...미혼부모는 입 다물라?, 『프레스리안』 2009.02.26.

<http://www.pressian.com/news/article.html?no=93440>

입양 선진화 공청회, 『연합뉴스』, 2009. 02. 28

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002527201>

“미국선 미혼모 1%만 아기 포기 한국은 70%가 입양 ... 안타까워” 『중앙일보』, 2010. 02. 23. <http://news.joins.com/article/4024885>

입양인단체들 “입양특례법 개정” 촉구 『연합뉴스』, 2010.05.09.

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0003266405>

아이 권익 좋지만...신생아 유기 급증 우려, 『헤럴드경제』, 2012. 05.11

http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20120511000371&md=20120617063458_B

<웹사이트>

adoption network

<https://adoptionnetwork.com/adoption-consent-laws-by-state>

Parliament of Australia

https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Community_Affairs/Completed_inquiries/2010-13/commcontribformerforcedadoption/report/c07

Abstract

**Study on the introduction of
waiting period for consent of
adoption**

**: Applying the Advocacy Coalition
Framework**

Kim, Daeun

Department of Social Welfare

The Graduate School

Seoul National University

This study is focused on the process of implementing Waiting Period of adoption consent, which was brought up with the revision of 2011 Special Adoption Law. Whereas previous adoption-related policies were centered on promoting adoption itself, Waiting Period of adoption consent is focused on giving birth parents additional time to further consider their decision and implication of it. Implementation of the new policy has notable differences as well -- when compared to how previous adoption related laws came about. In addition to adoption agencies, and adoptive parents group, single mothers who sent their children for adoption, as well as international Korean adoptees have also provided their input, making the process more dynamic and inclusive.

While the implementation of Waiting Period of adoption consent is distinct from previous policies, studies in the past were not necessarily focused on that aspect. This study, in contrast, will examine in detail how those who firsthand experienced adoption organized and empowered themselves and affected the policy-making. This is highly relevant since there has been ongoing discussion in Korea about revising both Special Adoption Law and Waiting Period. By looking at how the policy came to exist, one can surmise what future changes are likely.

This research analyzes the process of implementing Waiting Period of adoption consent through Advocacy Coalition Framework. The policy is shaped by different coalition groups that come from diverse social background and represent different beliefs. To understand the process, the research questions are as following: 1) What kind of social factors have contributed to making of the advocacy coalitions for the implementation of Waiting Period of adoption consent; 2) What other factors have also contributed to the process; and 3) What kind of role did the advocacy coalitions play during this period?.

The research is conducted through interviewing 7 people who were involved with the process and analyzing government meeting logs and public hearing materials. Moreover, the research is conducted through explanatory case study.

Results related to research question number one is as following. Firstly, basic attributes of the problem were examined. There are largely two policy beliefs behind adoption, which stem from two different perspectives. One perspective is about making adoption as accessible and fast as possible for the child's welfare while another is more concerned about the psychology of birth parents. People,

who are wary of having additional waiting period that can lead to abandonment of children, or malnourishment, have developed a policy belief for coalitions against Waiting Period of adoption consent. Meanwhile, another group thinks that waiting period should be implemented, because adoption consent is given voluntarily, and there should be a sufficient time to mentally prepare for separation and ensuing grief. These thoughts have developed into another policy belief that supports waiting period.

Different social changes have affected the implementation of waiting period of adoption consent, First change comes from overseas Korean adoptees becoming organized and influencing the political will. Second change comes from increasing number of unwed single mothers and them coming together as a political entity with a goal of improving hardship they themselves encountered. The last change stems from organization of birth parents who did not feel previous adoption policies made sufficient accommodations for grief and sorrow they experienced. Birth parents who were previously neglected, have raised their voices about making adoption as meticulous and considerate to all parties involved.

As for research question two, a change in perspective of adoption and basic constitutional structure have also been key factors for the implementation of waiting period of adoption consent. Adoption as a whole was controversial and looked down upon, especially in regard to sending adoptees overseas, but Korean society as a whole has progressed into recognizing the values of adoption as a way of supporting unwed mother's child rearing. As for the basic constitutional structure, regulatory processes of adoption consent in Hague Convention for Intercountry Adoption have had major influence on the implementation of waiting period policy. In addition,

the revision of Single-Parent Family Support Act – which rules out adoption agencies from operating facilities of un-wed mothers – has also affected waiting period policy by further strengthening the appropriateness of having adoption counseling.

In regards to research question number three, advocacy coalitions who supported the waiting period policy have worked closely together from the shared belief that such addition time is integral to the process of adoption. Many of them have had shared painful personal experience that stem from the separation. Meanwhile, advocacy coalitions who disagree on the implementation of waiting period, have lacked the public initiative, nor the unity among themselves. These coalitions are made of adoption agencies and adoption parents groups, and they could not find other political entities that can side with them. Also, policy broker who mediated the conflict between the coalitions were not found.

Keyword : Adoption consent period, waiting period, Special Adoption Law, Advocacy Coalition Framework, Case Study, Qualitative Research

Student Number : 2014-20252