

미국 시민권 미취득 입양인 문제 해결을 위한 미국입법 현황과 한인 입양인의 추방 방지를 위한 우리의 대응

정민정*

목차

- | | |
|----------------------------|----------|
| I. 들어가며 | IV. 대응방안 |
| II. 국제입양에 관한 국제규범 | V. 결론 |
| III. 미국의 「2021년 입양인 시민권법안」 | |
-

I 국문초록 I

2021년 3월 3일 미 하원과 2021년 3월 25일 미 상원에서 「2021년 입양인 시민권법안」이 발의되었다. 이는 미 연방법인 「이민국적법」의 Section 320(b)를 수정하는 내용의 법안이다. 만약 미 의회에서 「2021년 입양인 시민권법안」이 통과된다면 제3국에서 출생하고 미국 시민인 부모에게 입양된 후 자동적으로 미국 시민권을 취득할 수 있는 아동의 범위가 「2000년 아동시민권법」 때보다 더 확대될 수 있다. 현재 외교부 재외동포영사기획관, 주 로스앤젤레스 대한민국 총영사관, 미국에서 입양인 권리 옹호 캠페인을 하는 시민단체와 한인 교포단체가 이 법안의 통과를 위하여 노력하고 있다.

바이든 행정부가 들어서서 트럼프 행정부의 이민에 대한 규제를 상당히

* 국회입법조사처 입법조사관, 법학박사(J.S.D.).

논문접수일 : 2023. 2. 7., 심사개시일 : 2023. 2. 14., 게재확정일 : 2023. 2. 21.

긍정적으로 변화시킨 부분도 있지만, 이 법안은 바이든의 다른 중요한 이민 개혁 법안과 함께 여전히 의회에서 교착 상태에 빠져있어 현재로서 통과 전망은 매우 불투명한 상태이다. 또한 「2021년 입양인 시민권법안」이 통과되어도 이 법으로 미국 시민권을 미취득한 한인 입양인(1만 9천 명가량으로 추산) 모두를 구제할 수는 없다.

따라서 한국은 미국 시민권 미취득 입양인의 실태를 파악하고, 이들이 미국 내에서 합법적인 체류자격과 시민권을 취득할 수 있도록 개별적·법률적으로 지원할 필요가 있다. 우리가 한인 입양인이 미국 시민권을 취득할 수 있도록 지원할 때는 미국의 영토주권을 존중하면서 한·미 간 우호관계를 저해하지 않도록 세심한 주의를 기울여야 한다. 한편 미국은 인권(해당 사안에서 구체적으로 예를 들면 가족결합권) 존중의 원칙에 기반하여 미국 시민권이 없는 한인 입양인 모두에게 미국 시민권을 부여하는 입법 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 그들은 갓 태어나 양국 정부의 묵인 하에 합법적으로 미국에 들어와 미국 시민권자인 부모의 자녀로 평생을 살아온 사람들이다. 그런데 갑자기 그들을 불법체류하고 있는 외국인으로 분류하여 미국에서 추방하는 조치는 미국을 당연히 모국으로 여기고 있는 그들에게 매우 비인도적이고 굴욕적인 처우가 아닐 수 없다.

주제어 : 미국 시민권, 국제입양, 추방, 「2021년 입양인 시민권법안」, 「2000년 아동시민권법」

I. 들어가며

우리나라의 국제 입양의 시작은 전쟁고아에 대한 외국 양부모의 입양에서 시작되었고,¹⁾ 우리나라는 국내입양과 비교해 볼 때 국제

1) P. Selman, "Intercountry adoption of children from Asia in the twenty-first century", *Children's Geographics*, vol.13, No.3, 2015, p. 312.

입양이 차지하는 비중이 매우 큰 나라에 속한다.²⁾ 그런데도 정부 또는 공공기관이 입양의 전체적인 절차에 관여하는 외국과 달리 그간 우리나라는 국외로 입양된 아동에 대한 시민권 취득 등 사후관리 및 사후서비스는 전적으로 민간 입양기관에게 일임해 왔다. 보건복지부 통계에 따르면 1958년부터 2012년까지 미국으로 입양된 입양인 수는 총 12만 명인데,³⁾ 이 중에서 1만 9429명(약 2만여 명)이 시민권을 취득하지 못한 채 방치된 것으로 추정되고 있다.⁴⁾

시민권은 한인 입양인과 미국을 연결해주는 법적 유대이다. 그런데 시민권을 미취득한 한인 입양인은 개인적으로 자기를 버린 부모의 국가 또는 출생국인 대한민국을 자신의 조국으로 생각하지도 않고, 그 나라에 상주한 일도 없으며, 그 나라 국민으로서의 권리를 향유한 적도 없는데, 대한민국 국내 법률이 정하는 바에 따라 원하지 않는 국적을 일방적으로 부여받게 된다. 그리고 미 이민국에 발각되면 대한민국으로 추방된다.

이는 일차적으로 민간 입양기관이 대한민국 아동의 최선의 이익

2) 2020년까지 우리나라 국제입양의 비율은 67.4%, 국내입양의 비율은 32.6%로 전체 국내 아동 입양에서 국제입양이 차지하는 비중이 매우 크다([표 1] 참조).

[표 1] 연도별 입양현황

(단위: 명)

구분	계	2010년 이전	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
계	249,220	238,105	2,464	1,880	922	1,172	1,057	880	863	681	704	492
국내	81,124 (32.6%)	74,409 (31.0%)	1,548 (62.8%)	1,125 (59.8%)	686 (74.4%)	637 (54.4%)	683 (64.6%)	546 (62.0%)	465 (53.9%)	378 (55.5%)	387 (55.0%)	260 (52.9%)
국제	168,096 (67.4%)	163,696 (69.0%)	916 (37.2%)	755 (40.2%)	236 (25.6%)	535 (45.6%)	374 (35.4%)	334 (38.0%)	398 (46.1%)	303 (44.5%)	317 (45.0%)	232 (47.1%)

자료: 보건복지부; 국회 보건복지위원회, 「국제입양법인(김성주 의원 대표발의, 의안번호 제 21483호) 검토보고」, 2021, 18면에서 재인용.

3) 2016년까지 우리나라의 국제입양 건수 가운데 미국으로의 입양이 압도적 다수(약 66~78%)를 차지하고 있다([표 2] 참조).

을 최우선으로 고려하지 않은 결과이며, 궁극적으로는 대한민국에 국제입양을 규제할 수 있는 성문화된 법률이 없고, 중앙 감독기관이 없기 때문에 나타난 결과이다.⁵⁾ 출신국인 대한민국은 한 번은 해외 입양으로, 또 한 번은 수령국인 미국에서 차별과 편견의 고통은 물론 추방의 위협을 겪을 수밖에 없는 소수자인 시민권 미취득자를 양산함으로써 한인 입양인에 대해 자국민 보호 의무를 외면하였다.⁶⁾ 해외입양은 아동에게 많은 것을 안겨주는 것처럼 보이지만 실은 많은 것을 앗아간다고 한다. 그 중 하나가 부모의 상실을 겪는 부분

[표 2] 입양국가별 국제입양 현황

(단위: 명)

년도	계	미국	스웨덴	캐나다	노르웨이	호주	룩셈부르크	덴마크	프랑스	이탈리아
2010	1,013	775 (76.5%)	74 (7.3%)	60 (5.9%)	43 (4.2%)	18 (1.8%)	12 (1.2%)	21 (2.1%)	6 (0.6%)	4 (0.4%)
2011	916	707 (77.2%)	60 (6.6%)	54 (5.9%)	33 (3.6%)	21 (2.3%)	15 (1.6%)	16 (1.7%)	4 (0.4%)	6 (0.7%)
2012	755	592 (78.4%)	49 (6.5%)	45 (6.0%)	26 (3.4%)	13 (1.7%)	9 (1.2%)	10 (1.3%)	4 (0.5%)	7 (1.0%)
2013	236	181 (76.7%)	19 (8.1%)	15 (6.3%)	7 (3.0%)	-	3 (1.3%)	5 (2.1%)	2 (0.8%)	4 (1.7%)
2014	535	412 (77.0%)	33 (6.2%)	38 (7.1%)	20 (3.8%)	7 (1.3%)	9 (1.7%)	7 (1.3%)	4 (0.7%)	5 (0.9%)
2015	374	278 (74.3%)	36 (9.6%)	22 (5.9%)	10 (2.7%)	6 (1.6%)	6 (1.6%)	5 (1.3%)	-	11 (2.9%)
2016	334	222 (66.5%)	31 (9.3%)	23 (6.9%)	23 (6.9%)	10 (3.0%)	3 (0.9%)	5 (1.5%)	3 (0.9%)	14 (4.2%)

자료: 보건복지부; 국회 외교통일위원회, 「국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협력 비준동의안(정부제출) 검토보고서」, 2017, 10면에서 재인용.

- 4) 제367회 국회(임시회), 「보건복지위원회회의록」, 2019.4.1., 27면.
- 5) 이예원, “한국사회의 이주 집단으로서 귀환 입양인과 그들의 자생적 운동이 주는 시사점”, <www.dbpia.co.kr>, 500-501면; 박광동, “국제아동입양 관련 효율적 거버넌스 구축을 위한 법제 개선 방안 연구”, 「인하대학교 법학연구」 제25집 제3호, 2022, 3면.
- 6) 김재민, “한국의 해외입양 정책에 투영된 인권의 공백”, 「기억과 전망」 겨울호 (통권 제35호), 2016, 313-314면.

이고, 이에 대해 해외입양 아동의 애도할 권리를 인정해야 한다. 해외입양 아동에게 애도할 권리를 인정한다는 것은 해외입양 아동이 그 경험을 그 자체로 담담히 받아들이고, 국가와 사회는 이에 대한 책임을 겸허히 인정한다는 의미이다.⁷⁾ 해외입양 문제를 더 이상 미혼모 집단의 책임으로 전가하거나 한인 입양인의 위기 극복과 성장, 이해, 용서의 서사를 칭송하는 식으로 한인 입양인 집단의 책임으로 강조해서도 안 된다.⁸⁾ 민간 입양기구를 탓할 일도 아니다. 양국 정부 모두 민간 입양기구가 어떻게 일하는지 잘 알고 있었다. 이제라도 대한민국은 시민권을 취득하지 못한 한인 입양인이 적법한 체류 자격과 시민권을 취득할 수 있도록 외교적·법률적 지원을 아끼지 않아야 함은 물론, 앞으로는 자국민 아동이 해외입양을 통해 차별과 편견, 강제퇴거와 같은 고통을 겪지 않도록 입양법제를 바꾸어 나가야 한다.

이에 이 글에서는 미국의 「2021년 입양인 시민권법안」 발의 배경, 주요 내용과 입법 동향을 살펴본 후 한인 입양인의 추방 방지를 위한 우리의 대응 방안에 대해 생각해 보기로 한다. 그 전에 국제입양에 관하여 널리 통용되는 국제규범의 내용을 살펴보기로 한다. 만약 우리나라의 국제입양이 이 같은 객관적 잣대에 기초하여 이루어졌다면 미국 시민권을 미취득한 한인 입양인 문제는 애초부터 발생하지 않았을 것이다.

7) 민은경, “정체성을 보존할 권리와 애도할 권리: 해외입양아동을 중심으로 유엔 아동권리협약 읽기”, 『여성문학연구』 제53호, 2021, 27-37면.

8) 오혜민, “1위 고아 수출국의 정치적 책임과 온정적 한민족의 출현”, 『기억과 전망』 여름호 (통권 제44호), 2021, 222면.

Ⅱ. 국제입양에 관한 국제규범

아동의 국제입양은 태어난 부모와 가족뿐 아니라, 국가를 떠나서 새로운 부모를 찾는 그 절차와 과정 자체에 아동의 안전과 복리에 큰 위해요소를 안고 있다. 1993년 「국제입양에 관한 아동의보호 미치 협력에 관한 헤이그 협약(헤이그국제아동입양협약)」⁹⁾과 유럽아동입양협약¹⁰⁾ 등 관련 국제규범은 국경을 넘은 입양을 중점적으로 규율하면서, 입양아동의 국적 취득을 중요하게 다루고 있다. 해당국의 국적을 취득하면, 아동의 입양 과정에서 문제가 생겨도 최소한의 아동보호와 복지의 안전망으로 보호받을 수 있기 때문이다.

미국에서 「아동시민권법」이 제정된 배경에는 세계 최대 국제입양 아동 수용국인 미국 법제상 연방과 주(州)의 관할 분리 문제에 따라, 미 시민권자에 의해 입양된 외국 아동이 미국 입국 후에 시민권을 취득하지 못할 가능성이 남아있기 때문이다. 미국은 연방제 국가로서 연방과 주(州)의 관할이 엄격하게 분리되어 있다. 이 관계는 법적 관할 자체가 사안별로 분리되어 있고, 연방은 주 관할권 하에 있는 결정에 대해 간섭할 수도 없으며, 연방의 결정이 주의 결정에 우선하는 효력도 없다. 유럽에도 주요 아동 수령국(프랑스, 스웨덴 등)이 있으나, 유럽평의회(Council of Europe)는 이미 1960년대부터 유럽아동입양협약¹¹⁾을 제정하여, 국제입양 아동의 국적 취득을 수령국의 의

9) Convention on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, 1993.5.29. 체결, 32 I.L.M. 1134. 2022년 11월 14일 기준 동 협약의 당사국 수는 105개이다. HCCH, *Status Table*, 2022.11.14. < <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=69> > (최종 검색일: 2022.12.5.). 우리 정부는 지난 2013년 5월 24일 협약에 서명하였으나, 현재까지 국회의 비준동의를 받지 못하고 있다.

10) European Convention on the Adoption of Children (Revised), 2008.11.27. 체결, C.E.T.S. 202.

무로 규정하고 있다. 따라서 미국과 비교할 때 국제입양 아동이 입양국의 국적을 취득하지 못하는 문제가 발생하는 경우는 거의 없다.

헤이그국제아동입양협약에서는 국제입양에 있어 입양아동의 복리를 실현하는 것을 최우선으로 하고 있으며, 입양아동은 물론 다른 관계인의 권리보장을 위해 각국이 보장해야 하는 실질적 요건을 최소한도로 규정하고 있다. 또한 동 협약에 따라 이루어진 입양이 각 당사국이 자동 승인되도록 하는 등 국제입양에 관한 다국간 협력체제를 구축하고 있다.¹²⁾ 동 협약의 서문에서는 아동의 최상의 복리를 위해 아동은 출생한 원가정 내에서 성장하고 양육되어야 함을 강조하고 있다. 입양은 부차적, 보충적이며, 그래도 아동의 복리를 위해 입양이 필요하다면 아동이 출생한 국가에서의 입양이 일차적이고, 국제입양은 차선책임을 강조하고 있다. 동 협약은 총 7개의 장으로 구성되어 있다. 마지막 제7장은 최종규정이라는 표제 하에 협약의 가입 및 비준과 관련된 절차에 관한 내용으로 다른 조약과 큰 차이가 없으므로, 여기에서는 협약의 전문과 제1장~제6장의 내용을 주로 살펴보기로 한다.

1. 협약의 적용범위

협약의 전문은 ‘국제입양이 출신국에서 적당한 가정을 발견하지 못한 아동에게 안정된 가정을 제공할 수 있다’라고 규정하고 있다. 이는 혹시 다른 국가에서 제공되더라도 가정에 기반한 아동보호가

11) European Convention on the Adoption of Children, 1967.4.24. 체결, 634 U.N.T.S. 256.

12) 국회 보건복지위원회, 「국제입양법안(김성주 의원 대표발의, 의안번호 제21483호) 검토보고」, 2021, 54-55면; Lee Kyung-eun, *The Global Orphan Adoption System: South Korea's Impact on Its Origin and Development*, Seoul: Koroot, 2021, pp. 98-270 참조.

고아원 또는 유사한 주거 환경에서 제공되는 보호보다 바람직하다는 원칙에 국가들이 암묵적으로 합의하였음을 보여주고 있다.

제1장의 표제는 ‘협약의 적용범위’이다. 제1조에서는 협약의 목적을 세 가지로 기술하고 있다. 첫째, 국제입양이 아동에게 최선의 이익이 되고, 아동의 기본권이 존중되면서 국제입양이 이루어지도록 보호조치를 정하는데 있다. 둘째, 국제입양의 보호조치가 준수되어 아동의 탈취·매매 또는 거래가 방지되도록 체약국간 협조체제를 수립한다. 셋째, 이 협약에 따라 이루어진 입양을 체약국이 승인하도록 보장하는 것이다.

동 협약의 적용범위는 입양으로 아동이 국제적으로 상거소를 이동하는 경우로, 영구적인 친자관계를 창설하는 입양을 대상으로 한다(제2조). 이 협약은 출신국에 상거소를 둔 아동이 수령국에 상거소를 둔 부부(또는 일인)에 의해 출신국에서 입양된 후 또는 수령국에서 입양을 하기 위해 이동할 때에 적용된다. 출신국과 수령국 가운데 어느 국가에서 입양이 이루어지는지는 중요하지 않다. 동 협약은 완전 입양과 단순 입양 모두에 적용되는 등 적용대상이 광범위하여 궁극적으로 대부분의 국제입양을 규제한다고 볼 수 있다. 동 협약의 요건에 따라 이루어진 모든 입양의 효과는 모든 체약국에서 자동적으로 인정받게 된다.

2. 국제입양의 요건

제2장의 표제는 ‘국제입양의 요건’으로 여기에서는 아동 출신국의 의무사항과 수령국의 의무사항이 규정되어 있다. 동 협약은 국제입양에서 입양아동과 기타 관계인의 권리 보장을 위해 각국이 마련해야 하는 최소한의 실질적인 요건을 규정하고 있다. 구체적으로 아동

출신국은 i) 권한당국이 아동 입양이 적정하다고 인정했고, ii) 출신국 내에서 아동의 위탁가능성에 대해 적절히 고려한 후, 국제입양이 아동에 최선의 이익이 된다고 결정했으며, iii) 입양 동의에 대한 상담을 받았고 동의를 효과, 특히 입양결과 아동과 생가(生家)의 법적관계 종료에 관해 설명을 들었을 것, iv) 입양동이는 자유의사에 의하며 서면으로 입증, 당해 동이는 금전지급이나 대가에 기인한 것이 아니며 철회되지 않았을 것을 확인해야 한다. 아동 수령국은 i) 권한당국이 양친이 될 자가 입양 자격이 있고 입양에 적합하다고 결정하고, ii) 양친이 될 자가 필요한 상담을 받았고, iii) 아동이 수령국에 입국하여 영주 자격이 부여될 것이라고 결정한 경우에 한해 해당 국외 입양을 허용해야 한다.

제4조 제(b)호에서는 ‘이 협약의 적용을 받는 입양은 출신국의 권한 있는 당국이 출신국 내에서의 아동의 위탁가능성을 적절히 고려한 후 국제입양이 아동에게 최선의 이익이 된다고 결정한 경우에만 이루어질 수 있다’라고 규정하고 있다. 동 협약상 출신국의 중앙당국이 국제입양을 결정하기 위한 시간적 한계, 절차, 요건에 대해서는 일의적으로 정하기 어렵다. 따라서 국내 위탁가능성에 대한 적절한 고려의무의 이행 또는 보충성의 원칙 이행에 대해서는 어느 정도 출신국 중앙당국의 재량이 있다고 해석할 수 있다. 출신국의 중앙당국은 출신국 내에서의 모든 위탁 가능성을 살살이 확인해야 하는 것은 아니다. 대체로 일정 기간 또는 몇 회 이상 국내 입양을 시도한 후에 국제입양을 허용하고 있는데, 이에 대해서는 중앙당국에 불필요한 부담이 될 수 있고, 아동을 위한 영구적인 가정을 찾는 일이 지연되어 오히려 아동의 최선의 이익에 반할 수도 있다는 지적도 있다. 따라서 특정 기간 또는 국내입양 알선 횟수보다는 출신국 내 아동 배치의 가능성이 충분히 고려되었고, 아동을 위해 적합한 가족이

국내에 없다는 것이 분명하다면 보충성의 원칙이 충족되었다고 볼 수 있다. 특히 입양 대상 아동의 수가 국내의 예비입양부모 수보다 훨씬 많은 출신국에서 일정한 기간 또는 국내입양 알선 횟수로 요건을 정하여 국제입양배치를 지연시키기보다는 출신국 중앙당국의 재량에 맡기는 것이 아동의 최선의 이익을 위해 더 바람직할 수 있다.

하지만 헤이그 상설사무국이 발간한 「1993년 헤이그 국제입양 협약의 이행 및 운영: 모범적 이행을 위한 지침(지침 제1호)」(이하 “헤이그국제아동입양협약 지침 1”)에서는 출신국의 중앙당국이 국내 위탁가능성에 대한 적절한 고려의무 또는 보충성의 원칙을 체계적으로 이행하는 구체적 절차와 기준을 제시하고 있다. 동 협약과 해당 지침의 요건이 충족되지 않는 경우에는 출신국 또는 수령국이 아동의 입양 절차 진행에 동의하지 않을 수 있다(제17조 제(c)호 참조).

헤이그국제아동입양협약에서 국내 위탁가능성에 대한 적절한 고려의무란 출신국의 중앙당국은 가능하면 아동의 친가족이나 친인척이 아동을 양육될 수 있게 해야 하며, 그것이 불가능하다면 가정 양육이 영구적으로 제공되는 국내입양이나 장기가정위탁을 제공해야 하고, 그마저도 불가능할 때 비로소 국제입양을 고려할 수 있다는 의미이다.¹³⁾ 동 협약의 전문에서도 체결국에게 ‘우선적으로 아동이 그의 출신 가정의 보호 아래 있도록 적절한 조치를 취해야 하다’고 규정하고 있는데, 제4조 제(b)호에 관한 헤이그국제아동입양협약 지침에서는 아동이 가능하면 출신국에 남을 수 있도록 자국 내 입양체계를 전문화하고, 원가정 보존과 재결합을 지원하기 위한 조치를 시행하고, 가능하면 국제입양보다 국내입양을 장려해야 한다고 규정하고 있다.¹⁴⁾ 「아동의 권리에 관한 협약」(1989.11.20. 채택, 1991.12.20.

13) 헤이그국제아동입양협약 지침 1, paras. 46-53.

14) *Ibid.*, paras. 48.

발효, 조약 1072호) 제21조 나호를 보더라도 체약국은 ‘아동이 위탁 양육자나 입양가족에 두어질 수 없거나 또는 어떠한 적절한 방법으로도 출신국에서 양육되어질 수 없는 경우’에 아동양육의 대안으로 국제입양을 고려할 수 있다고 규정하고 있다.

국제입양의 보충성 원칙은 동 협약의 근본원리 중 하나이지만 이는 아동의 최선의 이익 원칙에 근거하여 해석되어야 한다.¹⁵⁾ 정확히는 헤이그국제아동입양협약에서는 보충성보다 아동을 위한 최선의 이익이 가장 중요한 원칙이라고 말할 수 있다.¹⁶⁾ 보충성의 원칙이란 해당 국가에 정상적인 양육 및 보호체계가 있고, 충분한 인적·재정적 자원이 제공되어 국제입양이 해당 아동의 최선의 이익에 부합하는지를 결정하기 전 아동을 위한 국내 해결책을 고려할 수 있어야 한다는 의미이다. 아동 최선의 이익 원칙은 국내외 아동 양육 및 보호체계의 발전의 밑바탕이 되는 근본적 원칙이다.¹⁷⁾

보충성 원칙에 따라 헤이그국제아동입양협약 지침 1에서 제시하는 절차는 원가정 양육 → 친인척에 의한 영구 보호 → 국내입양 또는 영구적 가정위탁 → 국제입양 순이다. 이와 같은 순서도는 아동의 최선의 이익 원칙에 따라 단서가 붙거나 순위가 달라지기도 한다.¹⁸⁾ 원가정 양육이 우선이지만 학대나 위험이 있는 경우에는 아동을 원가정으로부터 분리하여 보호해야 한다. 친인척인 양육자가 부적절한 동기를 가지고 있거나 양육에 부적합하거나 해당 아동의 의료적 요구 등을 충족시킬 수 없을 때에는 다른 양육조치를 고려해야 한다. 보충성의 원칙에 따라 출신국 내 가능한 조치가 모두 고려된 후 국

15) *Ibid.*, para. 51.

16) *Ibid.*, para. 52.

17) *Ibid.*, para. 251.

18) *Ibid.*, para. 51.

제입양이 고려되어야 하는데, 그러한 국제입양조차도 가족을 필요로 하는 아동에게 건강하고 영구적인 가정을 제공함으로써 아동을 위한 최선의 이익일 경우에만 고려될 수 있다.¹⁹⁾ 만약 국내 해결책이 장기간 시설에 남아 있거나 여러 임시 위탁가정을 전전하는 것뿐이라면 일반적으로 시설보호나 임시적 조치보다는 영구적 조치가 선호되므로 아동을 위한 최선의 선택은 국제입양이라고 볼 수 있다.²⁰⁾ 또한 제3자에 의한 국내입양과 친인척에 의한 국제입양이 모두 가능하다면 친인척에 의한 국제입양이 우선적으로 고려될 수 있다.

보충성 원칙은 영구적인 가정을 필요로 하는 아동을 가능하면 그의 가족 및 혈연의 사회적 맥락 내에 그대로 둬으로써 아동이 입양 과정에서 겪을 수 있는 정체성의 혼란을 최소화할 하는 수 있다는 도덕적 의미가 있다. 아동을 본래의 사회적 맥락 속에 두는게 가능하지 않다면 지리적 및 관계 측면에서 본래의 가족, 문화, 출신 지역 사회에 최대한 가깝게 배치할 필요가 있다. 국제입양의 경우라면 출신국은 문화적 유대감이 더 밀접한 국가나 같은 언어를 사용하는 국가 또는 지리적으로 가까운 국가를 수령국으로 고려할 필요가 있다 (제16조 제1항 제(b)호 참조).

3. 중앙당국과 인가된 단체

제3장의 표제는 ‘중앙당국’인데, 중앙당국이란 체약국이 협약의 의무를 이행하기 위해 지정하는 국내행정기관이다. 중앙당국은 i) 아동과 양친이 될 자의 사정에 대한 정보의 수집, 보존 및 교환, ii) 입양상담 및 입양서비스 발전의 촉진, iii) 국제입양 경험에 대한 일

19) *Ibid.*, para. 47.

20) *Ibid.*, paras. 51 & 53.

반적인 보고서의 상호 제공, iv) 다른 중앙당국의 특수한 입양상황에 대한 정당한 정보요청에 응하는 역할과 기능을 한다. 중앙당국은 아동에게 입양이 필요한지를 점검하고, 국내입양을 촉진하기 위해 적절한 노력을 기울여야 한다. 동 협약의 전문에서는 회원국이 아동의 탈취·매매 또는 거래가 일어나지 않도록 조치를 취할 필요가 있다고 규정하고 있다. 구체적으로 제8조에서는 중앙당국의 역할에 대해 ‘입양에 관련된 부당한 재정적 또는 기타 이득을 방지하며 이 협약의 목적에 반하는 모든 관행을 저지하기 위해 직접 또는 공적 기관을 통해 적절한 모든 조치를 취한다’라고 규정하고 있다.

헤이그국제아동입양협약에서는 중앙당국이나 공공당국이 모든 국제입양업무를 담당하는 것이 불가능하거나 바람직하지 않다고 생각하여 인가 제도를 통해 일정한 요건을 갖춘 신뢰할 만한 민간단체에 국제입양 업무를 일부 위임할 수 있게 하였다. 국제입양의 남용은 중개자의 개입에 의해 발생한다는 이유로 중앙당국의 의무를 공적 기관 이외의 자에게 위임하는 데 반대하는 견해도 있었지만, 동 협약이 정하는 최소 요건을 충족하는 사적 단체는 중앙당국을 대신하여 협약상 직무를 수행할 수 있다고 규정하고 있다. 이로서 비윤리적인 기관이 국제입양을 중개하는 것을 최소화하고 아동매매와 유괴를 방지하여 국제입양의 투명성을 확보하고자 하였다.

헤이그국제아동입양협약은 위임된 임무를 적절히 수행할 능력이 입증된 단체에게만 인가를 부여해야 한다고 규정하고 있다(제10조). 인가된 단체를 인가를 유지하기 위해 인가국의 권한있는 당국이 정한 조건에 따라야 하고, 제한된 범위 내에서 비영리 목적만을 추구해야 하며, 윤리적 수준과 훈련이나 경험으로 보아 국제입양 분야에서 활동할 자격이 있는 사람들에 의해 관리·운영되어야 하고, 조직·운영·재정 상황에 대해 인가국의 권한있는 당국으로부터 감독을 받

아야 하며, 이사·관리자·직원은 입양 서비스 제공과 관련하여 부당하게 높은 보수를 받아서는 안 된다(제11조와 제32조 제3항).

인가는 인가를 한 계약국 내에서만 효력이 있으므로, 인가를 한 계약국(예를 들어 수령국)을 떠나 다른 국가(예를 들어, 출신국)에서 업무를 수행하기 위해서는 양국의 권한있는 당국이 그 단체에게 그러한 활동을 할 자격을 인정해 주어야만 한다(제12조). 출신국에서 수령국에서 인가받은 단체가 다수이면 이는 인가단체들 간 입양실적에 대한 경쟁으로 이어질 수 있으므로, 출신국이 자국 내에서 활동하는 인가단체의 수를 적절히 통제함으로써 국제입양의 보충성을 실현할 수 있게 하기 위한 제도적 장치 중 하나이다. 2017년 아동매매, 아동 매춘 및 아동 포르노에 관한 특별보고관의 보고서에서는 인가를 받았는지 여부와 관계없이 입양기관의 역할 수행에 대한 중앙당국의 느슨한 감독과 입양기관 간 입양대상 아동을 확보하기 위한 경쟁이 발생할 때의 위험성에 대해 지적한 바 있다.²¹⁾ 그래서 ‘국제입양 건수를 합법적으로 입양가능한 아동의 수로 제한하기 위해 관련 인가단체의 수를 규제하는 것은 출신국과 수령국의 공동책임’이라고 언급하며 양측의 중앙당국의 감독의 필요성을 강조하였다.²²⁾

인가단체가 수행하는 역할은 각 계약국의 중앙당국이 어느 정도의 업무를 위임하는지에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 수령국의 인가단체는 양부모의 평가와 상담, 출신국에 송부할 서류의 준비, 출신국에서의 입양절차 진행 상황에 대한 안내, 아동의 수령국 입국 후 심리적·사회적 지원, 사후관리 등의 역할을 하고 있다.²³⁾ 한편

21) Report of the Special Rapporteur on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography (27 February - 24 March 2017), A/HRC/34/55, paras. 74-77.

22) *Ibid.*, para. 76.

출신국의 인가단체나 협약 제12조에 따라 허가한 수령국 인가단체는 입양대상 아동에 관한 정보 수집과 이민절차의 처리, 예비 양부모가 출신국에 머무르는 동안 안내와 통역, 교통, 숙박 등의 서비스 제공, 결연 후 예비 양부모와 아동 간의 접촉 지원 등의 역할을 하게 된다.²⁴⁾

출신국에 직접 인가단체를 두거나 수령국 인가단체의 자국 내에서 활동을 허가하여 입양대상 아동에 대한 상담, 건강검진, 심리검사와 가정환경에 조사를 담당하게 하는 것은 적절히 훈련된 인력과 기존 프로그램을 활용할 수 있다는 점에서 장점이 있다.²⁵⁾ 하지만 인가단체가 친생부모와 상담하고, 입양에 대한 동의를 얻는 업무까지 담당하게 하는 것은 신중할 필요가 있다. 여기에는 원가정보 존과 재결합을 위한 업무도 포함되는데 해당 업무와 국제입양 서비스 제공 간에는 이해관계의 충돌이 예상되기 때문이다. 친생부모에게 제공되는 상담과 조언은 출신국의 문화와 전통이 친모의 입양 결정에 중대한 영향을 미칠 수 있음을 이해하는 숙련된 사회복지사와 전문가에 의해 이루어져야 한다.²⁶⁾ 하지만 국제입양에 관여하는 인가단체의 친생부모 상담은 입양에 관한 동의를 얻는데 초점이 맞추어질 수 있으므로 중앙당국에 의한 모니터링이 반드시 필요하다.

4. 국제입양의 절차적 요건

제4장의 표제는 ‘국제입양의 절차적 요건으로 여기에서는 국제입

23) 「인가 및 입양인가단체: 일반원칙 및 모범적 이행을 위한 지침(지침 제2호)」(이하 “헤이그국제아동입양협약 지침 2”), para. 211.

24) *Ibid.*, paras. 213-214.

25) 헤이그국제아동입양협약 지침 1, para. 283.

26) 헤이그국제아동입양협약 지침 2, para. 474.

양의 출신국과 수령국이 i) 아동과 양친이 될 자의 사정에 대한 정보의 수집, 보존 및 교환, ii) 입양상담 및 입양서비스 발전의 촉진, iii) 국제입양 경험에 대한 일반적인 보고서의 상호 제공, iv) 다른 중앙당국의 특수한 입양상황에 대한 정당한 정보요청에 응하는 등의 절차를 준수하여야 한다고 규정하고 있다.

한 체약국에서 상거소를 둔 사람이 다른 체약국에 상거소를 둔 아동을 입양하기를 원하는 경우 그 출발점은 자신의 상거소국의 중앙당국에 신청하는 것이다(제14조). 예비 양부모가 수령국의 중앙당국을 거치지 않고 직접 출신국에서 입양대상 아동을 찾아 친생부모 등과 입양계약을 체결하는 사적 입양(private adoption)은 헤이그국제아동입양협약 제4조와 제5조 및 제4장의 절차적 요건을 충족할 수 없으므로 협약과 양립할 수 없다.²⁷⁾ 예비 양부모가 수령국에서 양부모 심사를 통해 양부모 자격을 인정받은 후에 출신국을 방문하여 독립적으로 입양대상 아동을 찾는 독립입양(independant adoption)도 동협약 제4조, 제16조, 제17조의 요건을 충족할 수 없기 때문에 협약과 일치하지 않는다.²⁸⁾ 수령국과 출신국 양쪽의 중앙당국을 모두 거치지 않은 사적 입양이나 독립입양으로 입양알선업자에 의한 국제입양시장이 형성되고, 아동매매의 위험이 높아질 수 있는데, 협약의 규정에 따르면 사적 입양과 독립입양은 금지된다. 모든 국제입양 절차가 국가의 관여·감독하에 개시되고 종결되도록 하여 국제입양 절차의 투명성이 담보되고 있다.

입양으로 아동의 상거소가 국제적으로 이동하는 국제입양의 경우 수령국의 권한있는 당국이 양친될 자가 입양할 자격이 있으며 입양에 적합하다고 결정하고, 양친될 자가 필요한 상담을 받았다는 것을

27) 헤이그국제아동입양협약 지침 1, para. 524.

28) *Ibid.*, para. 525.

확인해야만 입양이 이루어질 수 있다(제5조 제(a)호와 제(b)호). 그리고 수령국의 중앙당국은 그의 신원, 입양자격과 그 적합성, 배경, 가족사 및 병력, 사회적 환경, 입양이유, 국제입양능력과 그가 양육하기에 적합한 아동의 특징을 담은 양부모에 관한 보고서를 작성하고, 이를 출신국의 중앙당국에 송부한다(제15조). 예비 양부모는 입양에 관한 최소한의 법적 요건을 충족(‘적격[eligible]’이라고 표현한다)하여야 할 뿐만 아니라 입양에 필요한 사회적, 경제적, 심리적 기준도 충족(‘적합[suited]’이라고 표현한다)하여야 한다. 이와 같은 요건과 기준을 예비 양부모가 충족하였는가에 대한 조사는 적절한 자격과 전문지식을 가진 사회복지 전문가가 한다. 이들은 예비 양부모에 대한 가정조사 절차를 진행하며, 상담도 하고, 양부모 보고서를 작성한다.

출신국은 수령국으로부터 양부모 보고서를 송부받은 후 입양대상 아동 심사와 입양 동의 확인 절차를 거쳐 국제입양 대상으로 확정된 아동과 결연(matching)시키게 된다. 결연은 입양대상 아동의 특별한 필요를 파악한 후 이를 충족시킬 수 있는 적합한 자질을 갖춘 양부모를 선별하는 절차이다. 해당 입양이 아동의 최선의 이익을 이어질 수 있도록 담보하는 가장 중요한 절차이기 때문에, 전문성과 경험을 갖춘 전문가 집단이 입양대상 아동과 예비 양부모에 관한 모든 정보에 기초하여 신중하게 결정해야 한다. 결연은 개인이 아닌 팀 단위로 수행되어야 하며, 팀은 아동보호 전문가와 출신국과 수령국의 법령을 확인할 수 있는 변호사로 이루어지는 것이 바람직하다.²⁹⁾

먼저 출신국의 중앙당국은 입양대상 아동의 성장과정 등에 관한 보고서를 작성하고, 입양대상 아동의 인종적, 종교적, 문화적 배경을

29) *Ibid.*, para. 357.

적절히 고려해야 하며, 협약 제4조에 따른 입양 동의를 얻었는지 확인하고, 양부모 보고서와 아동 보고서에 기초하여 예상되는 위탁이 아동에게 최선의 이익이 되는지를 결정한다(제16조 제1항). 이와 같은 일련의 결연 절차는 아동과 입양가정 상황에 대한 면밀한 조사 후 입양대상 아동에게 피해가 되지 않도록 건별로 최단시간 내 전문적, 다면적, 정성적 결정에 따라 이루어져야 한다. 컴퓨터에 의해 무작위로 입양대상 아동과 예비 양부모를 결연하거나 예비 양부모가 입양기관에 방문하여 직접 아동을 보거나 사진 목록을 보고 아동을 선택하는 식의 결연은 허용되지 않는다.³⁰⁾ 이러한 결정에는 아동이 출신국 내에서 양육 또는 입양될 기회를 보장할 수 있도록 노력하는 보충성 원칙의 체계적인 구현이 필요하다.³¹⁾

출신국의 중앙당국은 아동 보고서, 필요한 동의를 얻었다는 증거와 위탁하기로 송부한 이유를 수령국의 중앙당국에 송부한다(제16조 제2항). 이때 부모의 신원이 밝혀지는 것이 출신국에서 허용되지 않는 경우 그 신원이 드러나지 않도록 해야 한다. 이에 대해 수령국의 중앙당국은 아동이 수령국에 입국하면 영주할 자격을 얻게 될 것이라는 점(제5조)을 기술한 답변을 보낸다. 이에 기초하여 출신국의 법원에서는 완전입양 또는 양육권을 명할 수 있다. 수령국의 중앙당국은 입양이 출신국의 법률과 헤이그국제아동입양협약에 따라 완료되었고, 명백한 비자 문제가 없다고 판단하면 헤이그 입양 증명서와 이민 비자를 발급하게 된다. 출신국과 수령국의 중앙당국은 아동이 출신국을 떠나 수령국에 입국하여 영주할 수 있는 허가를 얻기 위해 필요한 모든 조치를 다해야 한다(제18조). 양국의 중앙당국은 제안된 입양에 동의해야 하며 모든 법적 요건이 충족되지 않는다고 생각

30) *Ibid.*, para. 65.

31) *Ibid.*, para. 49.

되면 입양의 진행에 대한 동의를 거부할 수 있다.

5. 입양의 승인 및 효과

제5장의 표제는 ‘입양의 승인 및 효과’로 입양이 동 협약에 따라 행해졌다는 것이 입양국의 권한당국에 의해 확인되면 그 입양은 법률상 당연히 다른 체약국에서 승인된다고 규정하고 있다. 입양은 출신국 또는 수령국 어느 쪽에서든 이루어질 수 있다. 출신국은 법원에 국제입양이 아동에게 최선의 이익이고, 필요한 모든 동의를 얻었으며, 예비 양부모는 적격 요건과 적합 요건을 모두 충족하고, 아동은 수령국에 입국하여 체류할 수 있는 권한이 있다는 증거를 제출해야 한다.

헤이그국제아동입양협약 제23조 제1항에 따라 입양이 성립하면 입양의 당사자는 그 입양의 효과와 자동승인의 효과를 증명하기 위해 협약의무 준수 증명서의 발급을 요청할 수 있다. 승인의 결과 구체적으로 i) 아동과 양친 간의 법적 친자관계와 발생하고, ii) 양친은 아동에 대해 부모로서의 책임을 지게 되며, iii) 입양이 기존 법적 친자관계를 종료시키는 경우 그 종료의 효과가 발생한다(제26조 제1항). 친생부모의 법적 지위는 완전입양인지 단순입양인지에 따라 달라진다. 전자의 경우에는 친생부모의 권리가 완전히 영구적으로 종료하고, 후자의 경우에는 친생부모의 권리가 완전히 소멸하지 않는다.

협약에 따라 성립된 입양이 다른 체약국에서도 자동승인된다는 것은 출신국과 수령국을 포함한 모든 나라에서 아동과 양부모 간에 법적 친자관계가 성립하였으므로 더 이상 그 효력을 다룰 수 없게 되어 입양을 둘러싼 법률관계의 안정성을 담보할 수 있고, 궁극적으

로 아동의 국적취득과 복리실현을 달성할 수 있다는 의미이다.³²⁾ 따라서 자동승인의 기초가 되는 협약의무 준수 증명서의 발급은 아동에게 매우 중요한 의미가 있다. 입양국은 입양 성립 후 지체 없이 협약의무 준수 증명서를 발급하여 양부모에게 그 원본을 교부하고 출신국과 수령국의 중앙당국에 그 사본을 전달해야 한다.³³⁾

6. 일반조항

제6장의 표제는 ‘일반조항’이다. 이에 따르면 적법한 절차에 따라 수령국 중앙당국에 입양신청을 한 예비 양부모라도 출신국 중앙당국이 결연 절차를 마치기 전까지 입양대상 아동 또는 입양 동의권자와 접촉해서는 안 된다(제29조). 사적 입양과 독립입양이 아니라도 헤이그국제아동입양협약에 반하는 부적절한 관행으로 이어질 가능성이 있기 때문이다. 그리고 체약국의 권한당국은 아동의 출생 정보(부모의 신원 및 병력)를 보존하고(제30조 제1항), 아동의 정보 접근성을 보장해야 한다(제30조 제2항).

헤이그국제아동입양협약의 주요 관심사 중 하나는 아동의 최선의 이익이 우선시되어야 하는 국제입양이 불법적인 수익창출에 대한 기대로 왜곡되는 것을 막는 데 있다. 이를 위해 동 협약에서는 어느 누구도 국제입양으로 부당한 재정적 기타 이득을 수수해서는 안 된다고 규정하고 있다(제32조 제1항). 오직 입양관계자의 직업상 합리적 보수를 포함한 비용과 소요경비만 청구할 수 있다(제32조 제2항). 국제입양 업무와 관련한 부당한 재정적 이익은 아동의 입양가능성 판단, 결연대상 아동의 연령·성별·건강·특징, 입양 순서에 영향을

32) 다만 체약국은 아동의 최선의 이익을 고려하여 입양이 그 국가의 공서에 명백히 반하는 경우에 입양의 승인을 거절할 수 있다(제24조).

33) 헤이그국제아동입양협약 지침 1, para. 383.

미칠 우려가 있고, 친생부모의 동의에 대한 대가를 지불하는 수단으로 악용될 수도 있다. 즉 수령국에는 아동 배치에 대한 잘못된 기대를 심어줄 수 있고, 출신국에는 국제입양 대상 아동의 안정적 공급에 대한 의무감을 야기할 수 있으며, 출신국이 국제입양 자급에 의존하게 만든다는 부작용이 있다.³⁴⁾

Ⅲ. 미국의 「2021년 입양인 시민권법안」

1. 발의 배경

미국은 2008년 4월 1일부터 헤이그국제아동입양협약을 적용하고 있다. 동 협약에 가입하기 위해 미국의 입양부모와 국외에서 입양될 아동의 복리를 보장하는 내용의 「국가간 입양법」(Intercountry Adoption Act)를 2000년에 제정하였다. 그리고 「2000년 아동 시민권법(Child Citizenship Act)」을 통해 미국 시민에 의해 입양된 아동을 포함하여, 출생 시 시민권을 획득하지 않은 외국인 아동에게 미국 시민권을 부여하고 있다.

「2021년 입양인 시민권법안(Adoptee Citizenship Act of 2021: ACA)」이라고 알려진 법안은 미 연방법인 「이민국적법(Immigration and Nationality Act)」의 Section 320(b)³⁵⁾을 수정하는 내용의 법안이다. 2021년 3월 3일 미 하원에서 발의되었고,³⁶⁾ 2021년 3월 25일 미 상원에서도 발의되었다.³⁷⁾

34) 헤이그국제아동입양협약 지침 2, paras. 417-418.

35) 8 U.S.C. 1431(b).

36) 2021 CONG US HR 1593, 2021.3.3.

37) 2021 CONG US S 967, 2021.3.25.

가. 국제입양을 위한 미국 입국시 비자 종류

국제입양은 아동 본국의 입양법과 이민법, 입양국의 이민법과 입양법이 연속적·유기적으로 연결되는 사법(judicial) 절차이다. 제3국의 아동이 미국인 양부모에게 입양되기 위해서는 미 국무부, 국토안보부로부터 이민비자 중 하나를 받아 입국하게 되는데, 이 비자는 아동이 미국 입국 시 이미 아동과 미국인 입양부모의 가족관계가 아동 본국에서 이루어진 사법적 절차에 의해 성립되었는지 여부, 양국이 헤이그 협약 비준국인지 여부에 따라 3가지 종류로 나뉘고 있다.

H 비자는 헤이그가입국에 대해 주어진다. 2008년부터 미국에서도 헤이그국제아동입양협약이 발효됨에 따라, 송출국이 헤이그협약 비준국인 경우, 아동은 미국 입국과 동시에 자동적으로 시민권이 부여된다. 비(非)헤이그 절차에 의한 국제입양은 IR 비자를 받는다.³⁸⁾ IR-3 비자는 아동본국 법원에서 양부모가 참석하여 입양이 확정된 경우 발급된다. 이 경우 입양아동이 미국에 입국 시 「2000년 아동 시민권법(Child Citizenship Act)」(U.S. Code § 1431)에 의거하여 자동으로 시민권 취득이 가능하다. IR-4 비자는 아동본국에서는 사법적 입양절차 없이 미국에 입국하여 미국 주법원에서의 아동입양절차의 완료(full and final adoption decree)하는 조건으로 발급된다. 이렇게 입양재판에 의해 가족관계가 성립한 후, 이를 근거로 아동의 시민권 취득 절차(Naturalization)를 별도로 밟아야 비로소 시민권 취득절차가 완료된다.

38) 2022년 11월 14일 기준 협약의 당사국은 105개국이다. 2008년 9월 1일 최대 수령국인 미국에서 발효됨에 따라, 이미 전 세계적으로는 ‘헤이그 프로세스’가 표준이 된 지 오래다. 한국은 주요 송출국 중 거의 유일하게 당사국이 아니다. 1993년 헤이그협약이 체결된 지 30년 남짓 지난 시점에서 IR 비자로 미국에 입양을 보낸다는 사실 자체가 비정상적인 관행이라 할 수 있다.

나. 한인 입양인의 '본국' 추방

한국은 1993년 헤이그국제아동입양협약의 미가입국으로서, 한국에서 미국으로의 국제입양은 IR비자로 규정되어 왔다. 한국 입양아동의 경우 2012년 「입양특례법」 제정³⁹⁾ 이전까지 많은 경우 IR-4비자로 입국하여 별도의 시민권 획득절차가 요구되었다.

한국에서 미국으로 입양된 입양인 중 입양 당시 시민권 절차가 완료되지 않아 범죄에 연루된 경우 외국인으로 간주되어 출신국인 한국으로 추방되는 사례가 발생하였다. 미국에서 추방된 입양인이 한국 이태원에서 노숙자로 발견되는 사건은 2000년대부터 목격되었다. 이후에 여러 추방입양인 사례가 보도된 바 있다.⁴⁰⁾

이들의 입양 과정을 돌이켜 보면, 영유아기에 한국 국적자로서 한국 여권에 입양목적 이민비자(IR-4)를 발급받아 미국에 입국하고, 이때 10년 만기의 영주권을 부여받았다. 입양부모는 아동의 입양절차(주법원), 시민권 취득절차(연방정부)를 진행해야 하고, 아동의 입양

39) 동법에 따르면 국외 입양된 경우 입양정보통합관리시스템(ACMS)에 출국일, 국적취득일, 변경된 국적 등과 같은 정보를 입력해야 한다. 또한 입양기관의 장은 국외로 입양된 아동에 대해 해당 국가의 협력기관을 통해 아동이 입양된 국가의 국적 취득 여부를 확인하고 그 결과를 중앙입양원의 장을 통해 보건복지부장관에게 보고해야 한다(제25조).

40) Judge Learned Hand는 지금으로부터 거의 100년 전에 한 개인이 자신이 온전히 속했던 국가로부터 추방된다는 것이 어떠한 의미인지 다음과 같이 설시한 바 있다. 만약 미국의 법집행기관과 법원이 미 의회가 이러한 취지에서 「2000년 아동 시민권법」을 제정하였다고 제대로 해석하여 적용했다면 시민권을 미취득한 한인 입양인이 추방되는 일은 없었을 것이다.

"It would be deplorable to deport a young man born abroad but brought to this country as an infant. He is as much our product as though his mother had borned him on American soil ... However heinous his crimes, deportation is to him exile, a dreadful punishment, abandoned by the common consent of all civilized peoples ... Such a cruel and barbarous result would be a national reproach." United States *ex rel.* Klonis v. Davis, 13 F.2d 630, 630-631 (2d Cir. 1926).

국 국적취득이 확인되면, 입양기관은 이를 한국 법무부에 보고하고, 법무부는 직권으로 아동의 한국 국적을 박탈하였다.⁴¹⁾ 한편 입양국 국적 취득이 이루어지지 않은 경우, 한국 국적은 그대로 남아있고, 미국에서 이들을 ‘본국’으로 추방한다는 빌미가 된다. 이들의 ‘본국’ 추방은 한국 영사관에서 발급한 여행증명서를 통해 이루어진다. 입양인 추방 문제는 미국으로 입양된 초기 어린 시절 양부모의 무관심 혹은 무지 등으로 주법원의 입양절차와 시민권 취득 절차를 둘 다 혹은 후자를 제대로 마무리하지 못하여, 입양인이 시민권 미취득 상태로 지내다가, 범죄 혹은 선거인 등록, 연방 복지 신청시 시민권자 여부를 확인하는 과정에서 드러나게 된다.

한인 입양인 중 얼마나 많은 추방 사례가 있는지는 확인되지 않고 있다. 한국 내 입양인 지원 단체 혹은 입양인 커뮤니티를 통해서 확인되는 사례가 있었고, 2016년 아담 크랩서의 사례는 전 세계적 언론의 집중 조명을 받기도 했다.⁴²⁾ 하지만 추방 입양인들 중 상당수는 국내에서 입양인 여부, 추방 여부를 밝히지 않은 채 살아가고 있는 것으로 추정되고 있다. 특히 1970~1980년대 한국이 많게는 1년에 8천 명의 아동을 미국으로 입양 보내면서, 현재는 40대에 이른 입양인들이 이러한 위협에 처해 있는 것으로 추정되며, 실제로 추방된 입양인들이 국내에서 발견되고 있다.⁴³⁾

41) 과거에는 국가가 직권으로 국적을 박탈하였지만, 현재는 개인의 국적 선택 의사를 존중하는 방향으로 개정되었다. 「입양특례법」 제19조 제3항, 「국적법」 제15조 제2항 제2호 참조.

42) 2017년 MBC 다큐멘터리 “내 이름은 신성혁”에서는 한인 입양인의 한국으로의 추방에 대해 자세하게 다루고 있다. 미국 이름 아담 크랩서가 40여 년간 자신은 미국인이라고 믿으며 살고 자녀 있는 가정을 꾸린 상황에서 미 연방 이민국으로부터 범죄 전력 있는 외국인이라는 이유로 본국으로의 추방 명령을 받은 사례였다.

43) 전홍기혜, “[심층 취재: 한국 해외입양 65년] 1. 추방 입양인-②”, 프레시안, 2017.7.17. (최종 검색일: 2020.6.28.), <<https://www.pressian.com/pages/articles/1632>>

2. 주요 내용과 입법 동향

가. 「2000년 아동 시민권법」

이미 「2000년 아동 시민권법(Child Citizenship Act: CCA)」⁴⁴⁾에 따라 미국인 부모에게 입양되는 제3국의 아동이 자동으로 미국 시민권을 취득할 수 있게 한 바 있다. 이 법의 발효 당시 18세 미만인 아동에게만 적용되도록 하여, 당시 18세 미만이었던 1983년 이후 출생한 국제입양 아동의 경우에는 자동적으로 시민권 취득이 가능하였다. 하지만 이 법은 1983년 이전에 출생한 입양인은 자동 시민권 취득 혜택에서 배제되는 공백(loophole)을 남겨두었다. 미국 내 입양인 인권단체인 입양인 권익 캠페인(Adoptee Rights Campaign: ARC)의 발표에 따르면 이 법의 적용을 받지 못하는 미국 내 입양인의 숫자는 3만 명을 넘고, 이 중 3분의 2는 한인 입양인이라고 한다.⁴⁵⁾

나. 「2021년 입양인 시민권법안」의 주요 내용

「2021년 입양인 시민권법안」에서는 입양 시기가 언제인지와 관계 없이 제3국에서 출생하고 미국 시민인 부모에게 입양된 아동이 자동적으로 미국 시민권을 취득할 수 있는 요건이 확대되었다. 구체적으로, 제3국에서 출생하고 미국 시민 부모에 의해 입양되었으며, 미국에 거주하는 개인은 다음 요건이 모두 충족되면 자동적으로 미국 시민이 된다. 첫째, 개인이 18세가 되기 전에 미국 시민에 의해 입양되어야 한다. 둘째, 개인이 18세가 되기 전에 합법적인 입국 허가에 따라 미국에 입국하여 거주하고 있으며, 미국 시민 부모가 법적 양육

44)no=163244>.

44) P.L. No. 106-395, 2000.10.30., 114 Stat. 1631.

45) 이경은, “국제입양과 국적에 대한 국제규범과 미국의 한국출신 입양인 추방”, 「인권연구」, 제1권 제1호, 2018, 120-139면.

권을 가지고 있어야 한다. 셋째, 개인은 「2021년 입양인 시민권법안」 제정 이전에 미국 시민권을 취득한 적이 없어야 한다. 마지막으로 개인은 「2021년 입양인 시민권법안」 제정 당시 합법적인 입국 허가에 따라 미국에 입국하여 거주하고 있어야 한다.

다만, 미국 이외의 지역에 거주하는 입양인에 대해서도 일정한 경우 미국 시민이 될 수 있게 하고 있으나, 범죄경력이 있는 입양인, 이미 추방된 입양인은 미국 시민권자가 될 수 없다. 위의 네 가지 요건 가운데 마지막 요건을 제외한 모든 기준을 충족하는 개인은 합법적인 입국 허가에 따라 개인이 미국에 실제로 거주하는 날에 자동으로 미국 시민이 된다. 그러나 미국 입국이 허용되지 않는 개인에게는 위의 내용이 적용되지 않으므로 미국 시민권자가 될 수 없다. 개인에 대한 범죄경력정보를 조사한 결과 범죄경력이 있고, 범죄가 적절하게 처리되었다는 범죄처분결과정보가 없다면 비자가 발급될 수 없으므로 미국 시민권자가 될 수 없다.⁴⁶⁾

다. 전망

현재 외교부 재외동포영사기획관, 주 로스앤젤레스 대한민국 총

46) 유럽에서도 가족결합권 등 어떠한 인권도 범죄로부터의 공동체 보호라는 이익에 우선하지 못한다. Carmen Draghici, *The Legitimacy of Family Rights in Strasbourg Case Law*, Oxford: Hart Publishing, 2017, pp. 357-368 참조. 그렇다면 이 규정은 아무런 법적 문제가 없는가? 미국 법학계에서도 해외 입양인이 망명을 원하는 난민도 아니고, 불법적으로 입국한 드리머들도 아니고, 양국 정부의 동의 또는 묵인 하에 합법적으로 이 나라에 들어왔고, 마치 미국 시민권자 부부 사이에서 생물학적으로 태어난 것처럼 그들 가족의 일부가 되어 생활해왔다는 점을 적절하게 지적하여 다른 이민 문제와는 다르다는 것을 강조하고 있다. 입양기관과 미국 시민권자 부모가 입양절차 또는 귀화절차를 완료하지 못해 시민권을 취득하지 못했는데, 이는 절대로 그들의 잘못이 아니다. 그런데도 해외 입양인 문제는 다른 이민자들 문제와 같이 취급되어 더는 인도주의적 문제가 아니라 포퓰리즘적 색채가 강한 정치 문제로 다루어져 안타깝게 바라보는 견해가 많다.

영사관과 함께 미국에서 입양인 권리 옹호 캠페인을 하는 시민단체와 한인 교포단체가 법안 통과를 위하여 노력하고 있다. 바이든 행정부에서 트럼프 행정부의 이민에 대한 규제를 상당수 변경하기는 하였지만, 이 법안을 포함하여 바이든의 보다 근본적인 미국 이민 개혁 제안은 의회에서 여전히 교착 상태에 있다.⁴⁷⁾

일각에서는 「2021년 입양인 시민권법안」이 통과해도 한인 입양인에게 미치는 영향이 크지 않을 것으로 보고 있다. 한인 입양인에게 「2021년 입양인 시민권법안」의 적용이 제한되기 때문이다. 이 법안에 의한 자동취득 대상은 아동이 미국에 입국 시에 이미 양부모와 가족관계가 확정되는 입양재판을 출신국에서 받은 경우(IR-3 비자 대상)에 한한다. 이 법안의 적용시한을 1983년 이전으로 확대한다고 하더라도 많은 한인 입양인들이 IR-4 비자로 입국하여, 입양절차가 완료되지 못한 경우 시민권 취득절차가 제한적일 수 있다.

입양은 자연의 혈연이 없음에도 불구하고 있는 것과 같은 양친자 관계를 창설하는 법률행위이다. 그리고 거의 모든 나라에서 그러한 법률행위가 있었음을 명확히 하고(증거 기능) 당사자로 하여금 그러한 법률행위를 신중하게 하도록 하기 위해(경고 기능) 이를 요식행위로 규정하고 있다. 그런데 우리나라의 해외입양이 가장 많이 이루어졌던 1980년대에는 직계존속 중 누군가의 동의만 있으며 입양기관이 아동에 대한 해외이주허가를 받아 아동을 해외로 보낼 수 있었다.⁴⁸⁾ 만약 미국 시민권자인 양부모가 미국에서 법률이 정한 바에

47) Kristen E. Eichensehr, “Biden Administration Continues Efforts to Change Immigration Policy Amidst Surges of Migrants and Court Losses”, 116 *Am. J. Int’l L.* 197, 197 (2022).

48) 2012년에 「입양촉진 및 절차에 관한 특례법」이 「입양특례법」으로 개정되면서 요보호아동의 입양절차에 공적인 개입이 강화되었고, 법원에 의한 입양허가절차가 도입되었다. 국내 입양 우선 추진(제7조)과 국외 입양 감축 규정(제8조)도 신설되었다. 오영나, “입양의 제자리찾기”, 「법률신문」, 2022.8.25.

따라 입양절차를 완료하지 않았으면 입양의 효력은 발생하지 않고, 양친자관계도 창설될 수 없게 된다. 「2021년 입양인 시민권법안」에서 한인 입양인이 자동으로 미국 시민이 되기 위해 충족해야 하는 첫 번째 요건과 두 번째 요건을 충족할 수 없게 된다.

특히, 이 법안은 범죄에 연루된 입양인, 이미 추방된 입양인을 적용대상에서 제외하고 있다. 이미 성인이 된 입양인 특히 이미 추방되거나 범죄에 연루되어 미국 내에 수감되어 있는 입양인들에 대해서는 반대 여론이 높아, 「2021년 입양인 시민권법안」에는 범죄에 연루된 입양인, 이미 추방된 입양인들에 대해서는 적용될 여지가 없도록 하는 법조항이 추가되었다. 따라서 이 법안이 미 의회를 통과한다고 할지라도 현재 한국에 거주하는 추방 입양인들은 적용대상에서 배제된다. 이러한 상황을 종합적으로 고려하면, 「2021년 입양인 시민권법안」은 미국 시민권을 미취득한 한국 출신 입양인의 문제를 일부는 해결할 수 있지만 충분한 해결책이 될 수는 없다.

“간간이 언론지상에 올라오는 부모를 찾으러 온 해외 입양인의 사연을 보면 어렸을 때 집을 잃어버려 떠돌던 중 입양되었다거나, 부모 모르게 할머니가 입양을 보냈다거나 하는 내용을 보면 어떻게 이런 일이 가능했을지 의문을 가지게 된다. 이런 일들은 한국전쟁 무렵에 일어난 일들이 아니다. 우리나라의 해외입양이 가장 많이 이루어졌던 시기는 1980년대이며, 가장 정점을 찍은 1985년에는 8837명의 아동이 해외로 입양되었다. 지금까지 해외로 입양된 아동은 20만 명이 넘는 것으로 추산되며, 대부분은 미혼모의 자녀였다. 이 시기 해외입양은 직계존속 중 누군가의 동의만 있으며 입양기관이 아동에 대한 해외이주허가만을 받은 아동을 해외로 보내는 방식으로 이루어졌고, 친모의 동의나 입양부모 심사는 형식적인 절차에 불과했으며 입양절차에 공적인 개입은 전무했다. 이런 상황은 2012년까지 지속되었다. 입양이 요보호아동의 신분에 미치는 중대한 영향을 생각한다면 이 과정에 법원이 개입하는 것은 매우 당연하다. 하지만 2012년 이전에 법원은 요보호아동의 입양 절차에 별다른 역할을 하지 못했고, 그 사이 20만 명이 넘는 아동과 그 가족까지 고려한다면 100만 명에 달하는 국민들의 중대한 신분 변동이 사법부의 손길이 닿지 않은 곳에서 이루어졌다. 2012년이 되어서야 입양은 비로소 요보호아동의 신분에 중대한 변동을 가져오는 법률행위로 인정받아 그 과정에 사법부가 개입하는 절차로 자리매김되었다.”

IV. 대응방안

한국에서 미국으로의 국제입양과 관련한 가장 시급한 현안은 첫째, 미국 내 한국 출신 시민권 미취득 입양인의 실태 파악 및 시민권 취득을 위한 법률적 지원이다. 한인 입양인의 삶의 근간이 되어야 하는 미국에서 강제로 추방되지 않도록 미국 내 합법적 체류자격과 시민권 취득을 지원할 필요가 있다. 한인 입양인들의 시민권 취득 문제는 「2021년 입양인 시민권법안」이 통과된다고 해도 일거에 해결될 수 있는 문제가 아니므로 개별적·구체적인 법률적 지원 역시 필요하다.

2017년도부터 2021년까지 국회 외교통일위원회는 외교부에 대하여 시민권 미취득 입양아동에 대한 대책을 요청하였다. 이에 외교부는 미국 내 발의된 「입양인 시민권법」 통과를 지원하고 있고, 시민권 미취득 입양아동에 대한 실태 및 지원에 대한 수요조사를 완료하였으며, 시민권 미취득 입양아동의 시민권 취득 관련 법률 자문 사업을 시행하였다고 보고하고 있다.⁴⁹⁾ 다만, 시민권 미취득자의 소재 파악이 어렵고, 국토안보부 설립(2002년) 이전에는 시민권 취득 기록이 존재하지 않아 미국 정부를 통한 시민권 취득 여부 확인도 사실상 어렵기 때문에 실태 파악은 쉽지 않은 것으로 나타나고 있다. 법률지원이 필요한 시민권 미취득 입양인의 경우, 미국 정부에 신원이 노출되어 추방될 것을 우려하여 신원을 드러내기를 꺼리는 경우

49) 대한민국 정부, 「2021년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2022, 20면; 「2020년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2021, 30면; 「2019년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2020, 46면; 「2018년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2019, 65면; 「2017년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2018, 39 & 68-69면.

가 많다. 법률 자문 신청 건도 많지 않다고 한다.

한국의 미국 시민권 미취득 입양인 지원은 다음의 국제규범이 준수되는 조건에서 정당화될 수 있음에 유의할 필요가 있다. 해당 국제규범에는 국가의 영토주권 원칙, 국가 간 우호관계의 원칙, 인권 존중의 원칙이 있다. 한국이 미국 시민권 미취득 입양인이 미국의 합법적 체류자격(예를 들어, 영주권)과 시민권을 취득할 수 있도록 지원하는 부분은 국제법상 허용된 행위이다.⁵⁰⁾ 한국의 이러한 지원 행위는 미국의 영토주권을 침해하기보다는 오히려 미국과 한인 입양인 간의 정치적 유대 형성에 기여할 수 있다. 그리고 현지국의 허가 없이 국가의 공식적 지원 기능을 교포단체에 위임하는 것은 허용되지 않으므로, 시민권 미취득 입양인에 대한 국가의 공식 또는 반공식적 지원 기능은 미국의 특별한 허가가 없다면 원칙적으로 영사기관을 통해 하는 것이 바람직하다. 또한 한국이 미국 시민권 미취득 입양인을 일방적으로 지원하는 경우 한·미 관계를 불안하게 만들 수 있으므로 이는 가급적 양자적 틀 혹은 다자적 틀(아동의 국제 입양에 관한 UN과 헤이그국제사법회의의 각종 협약) 안에서 평화적으로 꾸준히 교섭하여 해결하는 것이 바람직하다.

둘째, 국외 입양인에게 사후서비스를 지속적으로 제공할 필요가 있다. 입양기관의 장은 국외로 입양된 아동을 위하여 모국방문사업, 모국어 연수, 정착지원사업 등을 실시하여야 한다. 모국방문사업은 국외 입양인(혹은 입양부모)에게 한국 방문의 기회를 제공하여 입양인에게 모국에 대한 정체성을 제공하는 사업이다. 한국의 문화체험, 한국 여행, 역사탐방 등의 서비스가 제공되고 한국으로서의 소속감

50) The Venice Commission, *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-State*, 2001, pp. 6 and 17-18 (최종 검색일: 2020.6.28.),
 <[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.pdf)>.

을 형성하는데 도움이 된다. 모국어 연수사업은 한국을 방문하는 국외 입양인이 한국어를 습득할 수 있도록 한국어 교육을 제공하는 사업이다.

혈연국의 언어나 문화와 관련된 분야에 대한 지원활동은 해외 교육기관에 대한 지원을 포함하여 이미 많은 국가가 실시하는 것으로서 이러한 지원활동에 대하여는 상대국의 동의가 추정된다. 문화적 유대를 고취하려는 목적으로 합리적 범위 내에서 교육과 문화 분야에서 재외동포를 우대하는 것은 수락될 수 있다.⁵¹⁾ 이에 우리 정부는 미 이민국이 아닌 문화 관계기관과 협의하여 모국방문 등으로 한인 입양인이 미 이민국에 의해 강제 추방되기 전 자발적으로 출국하여 대한민국에 들어와 합법적 체류자격을 취득하여 다시 미국에 입국할 수 있게 하는 우호적 환경을 조성할 필요가 있다.

정착지원사업은 한국에 중장기 체류하는 국외 입양인이 모국에 안정적으로 적응할 수 있도록 지원하는 사업이다. 한인 입양인들은 모국을 찾아도 정부와 사회복지단체들의 무관심 속에서 또다시 차별과 버림받는 대우를 받고 한국을 떠난다고 한다.⁵²⁾ 이제 한인 입양인의 국내 정착을 지원하는 제도를 수립할 필요가 있다. 국내에서 장기 체류하는 성인 한인 입양인은 한국에서 태어났지만 백인 부모에 의해 양육되고 백인이 주류를 이루는 지역사회에서 사회화되었다. 따라서 이들의 한국 생활 경험의 대부분은 미국의 백인이 한국에 장기체류하는 것과 상이하지 않다고 볼 수도 있지만, 이들에게는

51) 여타 분야에서의 지원은 오직 예외적인 경우에만 수락될 수 있다. 그리고 혈연국의 언어나 문화와 관련된 분야에 대한 지원이 아니라 오직 동포라는 이유만으로 일반적으로 장학금 지급사업을 벌인다면, 이는 국적국의 교육정책에 대한 관여로 간주될 수 있다. 이처럼 조약과 관습법에 따라 허용되는 것으로 추정되지 않는 분야에 있어서는 영토국의 명시적 동의를 받을 필요가 있다.

52) 황승연, “귀환 해외입양인의 희망과 좌절”, 『한국사회학회 사회학대회 논문집』, 1998, 81면.

귀환이라는 특수성이 있다는 점도 고려해야 한다.⁵³⁾

셋째, 헤이그국제아동입양협약에의 가입과 이행법률의 제정이 필요하다. 대한민국은 2019년 유엔 아동권리위원회가 제5·6차 최종견해에서 밝힌 권고내용에 따라 1993년 헤이그국제아동입양협약에 가입하고, 그 이행법률을 제정할 필요가 있다.⁵⁴⁾ 선진국을 비롯한 대부분 국가에서는 중앙정부 및 지방자치단체를 중심으로 입양체계가 구축되어 있으나, 우리나라는 전쟁이라는 특수한 상황으로 인해 민간 입양기관 중심의 입양체계가 구축되어 현재까지 지속되고 있다.⁵⁵⁾ 현재 민간 입양기관이 재정적으로 후원금과 해외 양부모로부터 받는 국외 입양 수수료(약 2~3천만 원 이상), 국가와 지방자치단체로부터 받는 국내 입양비용(270만원)에 의존하고 있어 국제입양 건수를 늘려 기관의 수입을 극대화할 수밖에 없는 유인구조가 구축되어 있다.⁵⁶⁾ 지금 국내에서는 이를 국가 및 지방자치단체의 책임으로 변경하여 아동의 최선의 이익에 따라 신중하게 입양을 추진하려는 법안이 발의되고 있다. 하지만 보건복지부 또는 지방자치단체가 직접 역할을 수행하기에는 단기적으로 조직과 인력 면에서 한계가 있을 것이 예상되고, 기존 민간 입양기관의 역할 분담과 조정 문제

53) 정해린/이원경/정익중, “해외입양인의 국내 장기체류 여정에 관한 현상학적 연구”, 『사회과학연구』 제28권 제1호, 2012, 3면.

54) “Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of the Republic of Korea”, UNCRC, UN 문서 CRC/C/KOR/CO/5-5, 2019.10.24., para. 33(f). 협약에의 가입과 이행법률의 제정 결과 국내 아동의 국제입양 절차가 어떻게 달라지는가에 대해서는 국회 보건복지위원회, 「국제입양법안(김성주 의원 대표발의, 의안번호 제21483호) 검토보고」, 2021, 40-41면 참조.

55) 국회 보건복지위원회, 「입양특례법 전부개정법률안(김성주 의원 대표발의, 의안번호 제12827호) 검토보고」, 2021, 1면.

56) 입양기관 전체 수입(아동 생계급여·양육수당 등 제외) 중 국외입양비용·후원금 비중(%): (홀트) 89.5 (동방) 87.2 (성가정) 93.2. 국회 보건복지위원회, 「국제입양법안(김성주 의원 대표발의, 의안번호 제21483호) 검토보고」, 2021, 51-52면에서 보건복지부 자료를 재인용.

가 남아있다. 기존에 국제입양은 민간 부문에서 담당해 왔는데 이를 헤이그국제아동입양협약의 기준에 부합하는 공적 입양체제로 전환해야 하는데 그 과정에서 인가단체의 기능과 역할을 어디까지 인정할 것인가를 둘러싼 갈등이 증폭되었다. 동 협약에서 규정하고 있는 국제입양의 보충성 원칙과 투명한 절차를 실현하기 위해 기존 민간 부문인 국제입양기관에서 담당해 온 업무를 모두 국가 또는 공공기관이 맡게 해야 한다는 견해와 기존 국제입양기관이 가지고 있는 전문성과 노하우를 적절히 활용해야 한다는 견해가 대립되고 있다.

영국은 1994년 헤이그국제아동입양협약에 서명하고, 2003년 2월 27일 비준하였다. 협약의 이행입법으로 2005년 「국외적 성격의 입양규칙」(Adoptions with a Foreign Element Regulations 2005)을 제정하였다.⁵⁷⁾ 주목할만한 점은 국외입양 신청자가 아동의 출신국을 방문해야 한다는 것이다. 또 다른 특징으로는 입양기관이 업무의 성격에 따라 공공기관과 민간기관으로 구분되어 있다는 점을 들 수 있다. 입양에서 가장 중요한 부분인 양부모가 될 자의 적격성 심사와 양부모와 아동의 연결은 공공입양기관에서 담당하고 있다. 민간 입양기관은 입양의 사후서비스인 뿌리 찾기가 주된 업무이다.⁵⁸⁾ 보건복지부 또는 지방자치단체와 민간 입양기관 간 역할을 분담하고 조정할 때 참고할 수 있다.

최근 CNN에서 *Baby business*라는 Special Report를 방영하였는데, 더 이상 국제입양이 아닌 건강과 지적 능력에 관한 정보를 갖춘 정자를 고르는 정자은행, 불임부부를 위해 아이를 낳아주는 대리모라

57) legislation.gov.uk, *The Adoptions with a Foreign Element Regulations 2005*, <<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/392/contents/made>> (최종 검색일: 2022. 12.2.).

58) 안문희, 「입양제도 개선 방안에 관한 연구」, 사법정책연구원 연구총서 2018-03, 2018, p. 83.

는 산업에 대해 이야기하고 있었다.⁵⁹⁾ 유전공학이 발전하면서 미국 베이비 비즈니스의 공급처는 국제입양 외에 정자·난자 매매, 대리 출산 등이 추가되었음을 알 수 있다. 여기에서는 아동의 수요국가인 미국과 미국을 위해 형성된 베이비 비즈니스 시장을 부정적으로 보려는 것이 아니다. 수요공급의 법칙에 따른 국제입양이라는 거대한 시장에서 입양아동의 공급국가인 우리나라가 비록 많이 늦었지만 달라져야 할 때임을 말하려고 한다.

이제는 우리나라도 보호가 필요한 아동에게는 가정을, 문제에 처한 여성에게는 새로운 시작을, 자녀를 필요로 하는 미국 양부모 가족에게는 자녀를 얻을 수 있는 기회를 주었다는 명분을 내세워 국제입양에 대한 윤리적 판단을 흐릴 것이 아니라 헤이그국제아동입양협약의 대원칙과 같이 입양보다는 원가정 보호가 가장 우선이라는 인식을 명확히 할 필요가 있다. 우선적으로 경제적, 사회적 지원으로 가능한 한 친부모가 자녀를 양육할 수 있는 환경을 제공해야 한다. 친부모에 의한 양육이 불가능한 경우에 친족에 의한 입양을 고려할 수 있을 것이며, 이마저도 불가능한 경우에 국내입양과 국제입양을 순차적으로 고려해야 한다. 이미 늦었지만 헤이그국제아동입양협약 가입을 위한 입양법 개정으로 국제입양은 최선책이 아니라 최후의 대안임을 명확히 해야 할 시점이다.⁶⁰⁾

59) Alisyn Camerota, *CNN Special Report: The Baby Business*, 2022.9.5.

60) 참고로 스웨덴은 독신 미혼모가 자녀를 포기하지 않고 양육할 수 있게 지원하고 있다. 이처럼 원가정에서 아동을 양육하는 비율이 높아지게 되자, 국내에서 입양아동을 찾기 어렵게 되었고, 결국 국외에서 아동을 입양하는 건수가 증가하게 되었다(안문헌, 앞의 논문, 94면). 우리와 마찬가지로 입양아동의 공급 국가로 알려진 중국의 경우 국외로 입양되는 아동의 수는 우리보다 월등히 많지만, 이는 중국의 인구가 워낙 많기 때문이지 실제 전체 입양아동에서 국외로 입양되는 아동의 비율은 약 15%에 불과하다. 즉 약 85%는 국내로 입양된다(*Ibid.*, 94면). 또한 외국으로 입양되는 자국 아동을 보호하기 위해 입양신청인인 외국인 양부모의 기준을 엄격하게 제한하고 있다. 그리고 중국아동복지·입양센터를 설립하여

넷째, 가족결합권이 반영된 「입양인 시민권법안」 발의 및 통과를 지원할 필요가 있다. 「2021년 입양인 시민권법안」은 미국 시민권자의 법률상이 아닌 사실상의 양자를 구제하지는 못한다. 이에 유럽을 중심으로 활발하게 논의되고 있는 가족결합권의 개념을 반영하여 미국에서 한층 진화된 「입양인 시민권법안」이 발의, 통과될 수 있기를 기대해 본다.⁶¹⁾ 법 기술적으로 「입양인 시민권법안」의 법문만 수정해서는 어떻게 해도 구체적으로 타당한 결과를 가져올 수는 없으므로, 개별적·구체적 사건을 심의할 위원회 설치 규정을 미국 측에 제안해 볼 수 있다. 70년에 걸친 한·미 입양의 역사를 잘 이해하고 있는 관련분야 전문가로 위원회를 구성하여 사실상 양자관계 존재 여부, 사실상 양자의 주된 거주지, 출생지와 입양 경위, 대한민국 입국 횟수 및 체류 목적·기간 등 다양한 요소를 고려하여 사실상 양자의 시민권 취득이 적절한지 아닌지를 공정하게 심의하게 하는 것이다.

시민권을 취득하지 못한 한인 입양인은 미국에게는 외국인이다. 전통적으로 외국인의 출입국에 관한 사항은 주권국가의 재량에 속하는 것으로 인식되고 있다. 그러나 이러한 국가의 재량은 절대적이지 않다. 인권 기준이 이민법의 전통적 방향성을 제한하고, 당사자

모든 국의 입양업무를 전담하게 함으로써 헤이그국제아동입양협약이 요구하고 있는 중앙당국의 일원화를 실천하고 있다(*Ibid.*, 142면).

61) 미 의회가 외국에서 출생한 모든 미국 시민권자의 입양인에게 시민권을 소급적으로 부여하는 법률을 제정해야 한다는 견해에 대해서는 DeLeith Duke Gossett, “[Take From Us Our] Wretched Refuse: The Deportation of America’s Adoptees”, 85 *Univ. Cincinnati L. Rev.* 1, 57, 56-57 (2017). 법집행기관과 법원이 의회가 Child Citizenship Act를 제정할 당시의 입법목적(to protect the children of citizens, regardless of age, and ensure that this country remains their home)을 간과하고 법을 해석하여 그 혜택을 받을 수 있는 한인 입양인의 범위가 불합리하게 축소되었으므로 그 적용 범위를 확대해석해야 한다는 주장도 있다. Conor McNulty, “Family Values: The Child Citizenship Act’s Ability to Protect the Foreign-born Children of U.S. Citizens from Deportation”, 61 *B.C.L. Rev. E-Supplement* II.-244, II.-262-263 (2020).

의 관점에서 다시 보도록 요구한다.⁶²⁾ 국제인권조약이 시민권 또는 적법한 체류자격을 취득하지 못한 한인 입양인에게 당사국의 영역에서 입국하거나 거주할 권리를 일반적으로 인정하는 것은 아니다. 그러나 특별한 상황에서, 예를 들어 차별금지, 비인간적 대우 금지 및 가족생활의 보호가 고려되는 상황에서는 입국과 거주 문제에 있어서 한인 입양인에게 국제인권조약상 보호가 인정될 수 있다. 즉 미국은 한인 입양인의 평등권과 가족생활에 대한 권리(가족결합권)를 침해하지 않는 범위에서 출입국에 관한 국가의 재량권을 행사해야 한다.

「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」(이하 “자유권규약”) 제 23조⁶³⁾의 가족을 구성할 권리는 원칙적으로 가족이 함께 살 가능성에 대한 권리를 포함하고 있다. 여기에서 가족과 함께 살 가능성이란 특히 가족이 떨어져 있는 경우에 국가가 가족의 결합을 보장하기 위해 국내적 또는 국제적 측면에서 적절한 조치를 취한다는 의미이다. 가족에 대한 권리로서 보호되는 가족결합권은 한 가족 구성원이 특정 국가에 합법적으로 거주하고 있는 경우 가족이 함께 살기 위해 다른 가족 구성원이 그 국가에 입국하고 거주할 권리를 의미한다. 가족결합권은 주로 외국인과 그 가족 간 또는 외국인의 추방과 관련하여 논의되었는데, 혼인한 미국 시민권자의 사실상의 양자, 미국 시민권자의 배우자 또는 부모인 한인 입양인에 대한 출입국행정과도 연관이 있다.

62) Daniel Thym, “Respect for Private and Family Life under Article 8 ECHR in Immigration Cases: A Human Right to Regularize Illegal Stay?”, 57 *Int'l & Comp. L. Q.* 87, 108 (2008).

63) 제23조

1. 가정은 사회의 자연적이며 기초적인 단위이고, 사회와 국가의 보호를 받을 권리를 가진다.
2. 혼인적령의 남녀가 혼인을 하고, 가정을 구성할 권리가 인정된다.

가족결합에 대한 권리는 자유권규약, 사회권규약, 아동권리협약과 같은 국제인권조약뿐만 아니라 지역인권체제에서도 논의되고 있다. 아직은 주로 유럽에서 활발하게 논의되고 있지만, 이민자의 나라이면서 자유권규약의 당사자인 미국(1992.6.8. 비준)도 꼭 짚고 넘어가야 할 문제이다.⁶⁴⁾ 유럽인권협약(European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms: ECHR) 제8조는 가족생활에 대한 권리를 보호하고 있는데, 그 중 가족결합권(right to family unification)은 가족생활에 대한 권리로 이해하고 있으며, 이민법에서 구체적으로 가족생활에 대한 권리를 보호하고 있다. 유럽인권재판소도 유럽인권협약 제8조의 문언만을 보았을 때 국가에게 해당 영토에서의 가족 결합을 허용할 의무를 일반적으로 인정하는 것으로 해석하지는 않는다. 그러나 가족생활과 출입국이 문제되는 사안에서 해당 당사자들의 개별적인 사정과 일반적 이익에 따라 그 국가에 거주하고 있는 사람의 가족의 입국을 허용할 의무의 정도가 달라질 수 있다고 본다. 그리고 유럽인권협약 제8조의 가족생활을 법적 기준에 의존하는 것이 아니라 실질적인 가족생활의 존재 여부를 기준으로 판단하는 판례법을 발전시켜 왔다.⁶⁵⁾

마지막으로 미국 시민권자 또는 영주권자를 자녀로 둔 부모에 대한 추방유예제도(DAPA)의 부활을 기대해 볼 수 있다. 오바마 행정

64) Holland L. Hauenstein, "Unwitting and Unwelcome in Their Own Homes: Remediating the Coverage Gap in the Child Citizenship Act of 2000", 104 *Iowa L. Rev.* 2123, 2140-2149 (2019).

65) Thym, op. cit., pp. 89-95; James J. Fawcett (et al.), *Human Rights and Private International Law*, Oxford: Oxford Univ. Press, 2016, pp. 762-815; 김현정, "이주 2세의 강제퇴거와 기본적 인권: 유럽인권법원 판례를 중심으로", 「충남대학교 법학연구」 제31권 제2호, 2020, 142-154면; 원유민, "국제결혼 안내프로그램과 국제인권법", 「서울국제법연구」 제28권 제1호, 2021, 201-208면; 이형석, "유럽인권협약상 가족생활을 존중받을 권리와 외국인의 강제퇴거", 「법이론실무연구」 제5권 제2호, 2017, 145-161면.

부는 추방유예조치를 실시한 바 있는데, 이는 가족결합권과 관련되어 있다. 2012년 오바마 행정부는 유년기부터 미국에 체류하면서 취업허가증을 취득하였으며 납세의무를 다하고 있는 불법체류자들의 추방을 유예하는 프로그램(Deferred Action for Childhood Arrivals: DACA)을 제정하였다. 그 결과 불법체류자 70만 명이 그 혜택을 받아 추방당하지 않을 수 있었다. 2014년에는 미국 시민권자 또는 영주권자를 자녀로 둔 부모에 대한 추방유예제도(Deferred Action for Parents of Americans and Lawful Permanent Residents: DAPA)를 제정하였고, 약 430만 명의 불법체류 부모들이 미국 시민권자 또는 영주권자인 자녀 덕분에 추방을 면하였다.⁶⁶⁾ 미국 시민권자 또는 영주권자인 아동이 부모와 분리되지 않고 함께 살 권리를 보호하기 위한 조치였다.

이마저도 트럼프 행정부 시기에 거의 폐지 직전까지 갔다가 미 대법원이 간신히 명맥을 유지시켰지만 이 시기 신청을 받지 않았다.⁶⁷⁾ 바이든 행정부는 이민 정책에서 트럼프 행정부의 정책을 뒤집고 오바마 행정부 시기로 회귀하기 위해 노력하고 있지만,⁶⁸⁾ 현재로서는 DACA에 대해서만 법무장관과 국토안보부 장관에게 유지 및 강화를 명령하였을 뿐 DAPA에 대해서는 아직 어떠한 후속 조치를 하지 않고 있다.⁶⁹⁾

66) 김재선, “최근(2020) 미국 행정판례의 동향과 분석”, 『행정판례연구』, XXVI-1, 2021, 257면.

67) John Fritze/David Jackson, “Trump to extent current DACA protections, reject new applications after Supreme Court Knockdown”, *USA Today*, 2020.7.27.

68) Kristen E. Eichensehr, “Biden Administration Reverses Trump Administration Policies on Immigration and Asylum”, 115 *Am. J. Int'l L.* 340, 340-343 (2021).

69) Presidential Memorandum for the Attorney General and the Secretary of Homeland Security, “Preserving and Fortifying Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)”, 86 Fed. Reg. 7.053 (2021.1.20.).

V. 결론

2021년 3월 3일 미 하원과 2021년 3월 25일 미 상원에서 「2021년 입양인 시민권법안」이 발의되었는데, 이는 미 연방법인 「이민국적법」의 Section 320(b)를 수정하는 내용의 법안이다. 「2021년 입양인 시민권법안」에서는 제3국에서 출생하고 미국 시민인 부모에게 입양된 아동이 자동적으로 미국 시민권을 취득할 수 있는 조건이 확대되었다. 「2021년 입양인 시민권법안」이 미국 시민권을 미취득한 한인 입양인(1만 9천 명가량으로 추산)을 모두 구제하기에는 부족하지만, 현재 외교부 재외동포영사기획관, 주 로스앤젤레스 대한민국 총영사관, 미국에서 입양인 권리 옹호 캠페인을 하는 시민단체와 한인 교포단체가 이 법안의 통과를 위하여 노력하고 있다. 바이든 행정부에서 트럼프 행정부의 이민에 대한 규제를 상당수 긍정적으로 변화시키기는 하였지만, 이 법안을 포함한 바이든의 미국 이민 개혁 제안은 여전히 의회에서 교착 상태에 있다. 한인 입양인들의 미국 시민권 취득 문제는 「2021년 입양인 시민권법안」으로 일거에 해결될 수 있는 문제가 아니므로, 한국은 미국 시민권 미취득 입양인의 실태를 파악하고, 이들이 미국 내에서 합법적인 체류자격과 시민권을 취득할 수 있도록 법률적으로 지원할 필요가 있다. 우리가 미국 시민권 미취득 입양인을 지원할 때는 미국의 영토주권을 존중하고, 한·미 간 우호관계를 저해하지 않아야 한다. 한편 미국은 가족결합권을 포함한 인권 존중의 원칙을 준수하여 미국 시민권이 없는 한인 입양인에게 미국 시민권을 부여하는 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

참고문헌

[국내문헌]

- 국회 보건복지위원회, 「국제입양법안(김성주 의원 대표발의, 의안번호 제 21483호) 검토보고」, 2021.
- 국회 보건복지위원회, 「국제입양법안(김성주 의원 대표발의, 의안번호 제 21483호) 검토보고」, 2021.
- 국회 보건복지위원회, 「국제입양법안(김성주 의원 대표발의, 의안번호 제 21483호) 검토보고」, 2021.
- 국회 보건복지위원회, 「입양특례법 전부개정법률안(김성주 의원 대표발의, 의안번호 제12827호) 검토보고」, 2021.
- 국회 외교통일위원회, 「국제입양에서 아동의 보호 및 협력에 관한 협력 비준동의안(정부제출) 검토보고서」, 2017.
- 김재민, “한국의 해외입양 정책에 투영된 인권의 공백”, 「기억과 전망」 겨울호(통권 제35호), 2016.
- 김재선, “최근(2020) 미국 행정판례의 동향과 분석”, 「행정판례연구」, XXVI-1, 2021.
- 김현정, “이주 2세의 강제퇴거와 기본적 인권: 유럽인권법원 판례를 중심으로”, 「충남대학교 법학연구」 제31권 제2호, 2020.
- 대한민국 정부, 「2017년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2018.
- 대한민국 정부, 「2018년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2019.
- 대한민국 정부, 「2019년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2020.
- 대한민국 정부, 「2020년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2021.
- 대한민국 정부, 「2021년도 국정감사결과 시정 및 처리 요구사항에 대한 처리결과보고서」, 2022.

- 민은경, “정체성을 보존할 권리와 애도할 권리: 해외입양아동을 중심으로 유엔아동권리협약 읽기”, 「여성문학연구」 제53호, 2021.
- 박광동, “국제아동입양 관련 효율적 거버넌스 구축을 위한 법제 개선 방안 연구”, 「인하대학교 법학연구」 제25집 제3호.
- 안문희, 「입양제도 개선 방안에 관한 연구」, 사법정책연구원 연구총서 2018-03, 2018.
- 오영나, “입양의 제자리찾기”, 「법률신문」, 2022.8.25.
- 오혜민, “‘1위 고아 수출국’의 정치적 책임과 온정적 한민족의 출현”, 「기억과 전망」 여름호 (통권 제44호), 2021.
- 원유민, “국제결혼 안내프로그램과 국제인권법”, 「서울국제법연구」 제28권 제1호, 2021.
- 이정은, “국제입양과 국제에 대한 국제규범과 미국의 한국출신 입양인 추방”, 「인권연구」, 제1권 제1호, 2018.
- 이예원, “한국사회의 이주 집단으로서 귀환 입양인과 그들의 자생적 운동이 주는 시사점”, <www.dbpia.co.kr>.
- 이형석, “유럽인권협약상 가족생활을 존중받을 권리와 외국인의 강제퇴거”, 「법이론실무연구」 제5권 제2호, 2017.
- 전홍기혜, “[심층 취재: 한국 해외입양 65년] 1. 추방 입양인인 - ②”, 프레시안, 2017.7.17. (최종 검색일: 2020.6.28.), <<https://www.pressian.com/pages/articles/163244?no=163244>>.
- 정해린·이원경·정익중, “해외입양인의 국내 장기체류 여정에 관한 현상학적 연구”, 「사회과학연구」 제28권 제1호, 2012.
- 제367회 국회(임시회), 「보건복지위원회회의록」, 2019.4.1.
- 황승연, “귀환 해외입양인의 희망과 좌절”, 「한국사회학회 사회학대회 논문집」, 1998.

[외국문헌]

Alisyn Camerota, CNN Special Report: The Baby Business, 2022.9.5.

Draghici, Carmen, The Legitimacy of Family Rights in Strasbourg Case Law,

Oxford: Hart Publishing, 2017.

Eichensehr, Kristen E., “Biden Administration Reverses Trump Administration Policies on Immigration and Asylum”, 115 Am. J. Int’l L. 340 (2021).

Eichensehr, Kristen E., “Biden Administration Continues Efforts to Change Immigration Policy Amidst Surges of Migrants and Court Losses”, 116 Am. J. Int’l L. 197 (2022).

Fawcett, James J. (et al.), Human Rights and Private International Law, Oxford: Oxford Univ. Press, 2016.

Fritze, John/Jackson, David, “Trump to extent current DACA protections, reject new applications after Supreme Court Knockdown”, USA Today, 2020.7.27.

Gossett, DeLeith Duke, “[Take From Us Our] Wretched Refuse: The Deportation of America’s Adoptees”, 85 Univ. Cincinnati L. Rev. 1, 57 (2017).

Hauenstein, Holland L., “Unwitting and Unwelcome in Their Own Homes: Remediating the Coverage Gap in the Child Citizenship Act of 2000”, 104 Iowa L. Rev. 2123 (2019).

Lee, Kyung-eun, The Global Orphan Adoption System: South Korea’s Impact on Its Origin and Development, Seoul: Koroot, 2021.

legislation.gov.uk, The Adoptions with a Foreign Element Regulations 2005, <<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/392/contents/made>> (최종 검색일: 2022.12.2.).

McNulty, Conor, “Family Values: The Child Citizenship Act’s Ability to Protect the Foreign-born Children of U.S. Citizens from Deportation”, 61 B.C.L. Rev. E-Supplement II.-244 (2020).

Presidential Memorandum for the Attorney General and the Secretary of Homeland Security, “Preserving and Fortifying Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA)”, 86 Fed. Reg. 7.053 (2021.1.20.).

Selman, P., “Inter-country adoption of children from Asia in the twenty-first

century”, *Children’s Geographics*, vol.13, No.3, 2015.

The Venice Commission, *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by Their Kin-State*, 2001 (최종 검색일: 2020.6.28.),
<[http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.pdf)>.

Thym, Daniel, “Respect for Private and Family Life under Article 8 ECHR in Immigration Cases: A Human Right to Regularize Illegal Stay?”, *57 Int’l & Comp. L. Q.* 87 (2008).

United States ex rel. Klonis v. Davis, 13 F.2d 630 (2d Cir. 1926).

<Abstract>

The Current Status of United States Legislation in Resolving the Problem of Non-citizen Adoptees and South Korea's Response to Prevent the Deportation of Korean Adoptees

Chung, Min-Jung*

The 「2021 Adoptee Citizenship Act」 was issued by the House of Representatives on March 3, 2021, and the U.S. Senate on March 25, 2021. It is a bill that amends Section 320(b) of the 「Immigration and Nationality Act」 within U.S. Federal Law. If the U.S. Congress passes the 「2021 Adoptee Citizenship Act」, the number of adopted children who were born in a third country and automatically acquire U.S. citizenship after being adopted by U.S. citizens could increase in comparison to the time period 「2000 Child Citizenship Act」 has been in effect. Presently, the Overseas Director of Korean Consular Affairs, the Consulate General of the Republic of Korea in Los Angeles, civic group that campaign for the rights of adoptees in the United States, as well as Korean American groups, are making efforts to pass the bill.

Although the Biden administration has made significant positive amendments to the immigration regulations of the Trump administration, the bill is still in a deadlock along with other significant immigration reform bills proposed by the Biden administration and the prospects for the passage of the bill remain unclear. In addition, even if the 「2021 Adoptee Citizenship Act」 passes, the law could not be a remedy for all the Korean adoptees

* Legislative Research Officer, National Assembly Research Service (NARS), Doctor of Juridical Science (J.S.D.).

(their estimated number is 19,000) who have not been able to receive U.S. citizenship.

Hence, South Korea needs to understand the situation of the adoptees who have not acquired U.S. citizenship and should individually and legally support these people so that they could obtain the legal status of residence and citizenship within the United States. As South Korea supports Korean adoptees in their acquisition of citizenship, it is of utmost importance to respect the territorial sovereignty of the United States and pay close attention not to undermine the friendly relationship between the two sides. Meanwhile, the United States needs to actively seek legislative measures for granting citizenship to all Korean non-citizen adoptees based on the principle of respect for human rights (the right to family reunification in this case). These are people who legally entered the United States immediately after birth, under the connivance of the governments of the two sides, and have lived all their lives in the United States as children of parents who are U.S. citizens. However, classifying them as illegally residing foreigners and deporting them from the United States is quite an inhumane and humiliating treatment to those people of concern who naturally consider the United States as their homeland.

Key Words : U.S. citizenship, Intercountry Adoption, Deportation, 「2021 Adoptee Citizenship Act」, 「2000 Child Citizenship Act」

