

국제리뷰



- 국제심포지움 : 아시아지역의 이주와 사회통합
이 선 주 | 한국여성정책연구원 연구위원
- 미혼모에 대한 한국사회 처우와 국제입양
이 미 정 | 한국여성정책연구원 연구위원
- OECD 젠더넷(GENDERNET) 회의 참가
이 수 연 | 한국여성정책연구원 연구위원



국제심포지움 : 아시아지역의 이주와 사회통합

이 선 주

한국여성정책연구원 연구위원

한국여성정책연구원은 7월 8일(수) 오후 1시부터 5시 30분까지 한국여성정책연구원 2층 국제회의장에서 “Migration and Social Integration in Asia 아시아 지역의 이주와 사회통합”을 주제로 국제심포지움을 개최하였다.

최근 들어 한국사회는 문화적·인종적 다양성이 증가하는 다문화시대로의 진입이 본격화되고 있으며, 이에 따라 인종/민족적, 문화적 배경이 서로 다른 주체들이 일상생활에서 관계를 맺고 있다. 법무부의 통계에 따르면, 국내 체류 외국인인 2008년 12월 현재 116만 명으로 1998년의 31만 명에 비해 약 274% 증가하여 전체 국민 인구의 2%를 넘기에 이르렀다. 인구학적 측면에서 이런 변화가 일어남에 따라 우리 사회도 단일 민족, 단일 혈통을 강조하던 순혈주의에서 벗어나 서로 다른 문화와 인종·민족을 수용하고, 이들의 다양성을 인정할 수 있는 다문화·다민족사회로의 이행이 필요한 시점에 이르렀다.

한국여성정책연구원도 이와 같은 사회적 변화에 흐름에 따라 협동연구 ‘다민족·다문화사회로의 이행을 위한 정책패러다임 구축’을 지난 3년간 진행해 오고 있다. 2009년도에는 ‘다문화사회의 사회통합과 협력체계구축’을 그 하위주제로 설정하여 협동연구를 수행하고 있다. “아시아 지역의 이주와 사회통합”은 이 협동연구의 일환으로, 이주민을 수용하고 있는 아시아의 주요 국가인 일본, 대만, 싱가포르, 한국의 사회통합정책과 정책네트워크에 관한 정보를 공유하고 논의하기 위한 목적으로 각국의 이주관련 전문가들을 초청하여 개최되었다. 아래에서 일본, 대만, 싱가포르 사례의 발표 요지를 정리하였다.

1. 일본에서의 이민과 사회통합

일본사례는 일본의 가와사키시청 교육위원회 평생학습부 사회교육진흥담당 주임인 오다기리 마사타케씨가 ‘일본의 이주와 사회통합 : Bottom-up방식 운동과 정책개발’이라는 제목으로 발표하였다. 일본사회의 다문화화는 근대화 과정과 글로벌화 과정에서 형성된 다층성을 특징으로 한다. 내부 식민화 과정에서 다문화의 주체가 된 류큐 민족과 아이누 민족, 외부 식민화 과정에서 발생한 ‘올드커머’, 그리고 고도 경제 성장기에 등장한 ‘뉴커머’가 일본의 다문화화 과정의 3대 주체이다.

1990년의 출입국관리법 개정은 기존의 사회통합정책의 동화주의에 국적법상의 혈통주의를 결합시킨 것으로서, 일본사회의 다문화화에 큰 영향을 끼쳤다. 그러나 불법체류 혹은 '초과체류자(over-stay)'에 대한 엄격한 단속과 정주외국인 중심의 생활보호제도 등을 통해서 나타나듯이, 강력한 출입국관리정책에 비해 사회통합적인 다문화공생정책의 필요성에 대한 중앙정부의 인식은 매우 낮은 수준이었다. 중앙정부가 종합적인 사회통합정책을 처음으로 시도한 것은 2006년이다. 그해 12월, 중앙정부는 <생활자>로서의 외국인 문제에 관한 종합 대응책(이하 대응책)을 발표하였다. '생활자'라는 개념은 그때까지 '노동자'나 '범죄자'로만 간주되던 외국인에 대한 인식을 바꾸기 위해 사용되었다. <대응책>은 행정서비스, 교육, 고용, 재류관리의 4개 분야로 나뉘는데, '다문화공생'은 행정서비스 분야에서 지자체가 실시하는 정책에 한해서 쓰고 있다.

<대응책>은 30여년 간 일본의 지방자치운동의 역사가 있었기에 가능했다. 1960년대부터 1990년에 이르기까지 사회당과 공산당이 지지하는 지방자치단체장이 많이 선출되면서 '혁신지자체운동'이 전개되었다. 혁신지자체 운동은 상위법에 앞서는 조례를 제정하면서 환경, 의료, 복지, 시민참여 등 중앙정부가 적극적이지 않았던 정책을 실시해 나갔다. 1990년대 들어서 외국인의 참정권 보장을 지자체 차원에서 이루어내고, 2000년대 들어서는 주로 뉴커머들이 모여 있는 이른바 '국제형 지자체'들이 2005년부터 총무성 다문화공생연구회에 참가하였고, 그 성과를 모아 2006년에 <다문화공생추진플랜>을 발표하기에 이르렀다.

<다문화공생추진플랜>에서 중요한 것은 사회통합정책의 시행주체 문제이다. 따라서 민-관협력력을 통한 사회통합 거버넌스 구축이 중요하다. 정부 내 네트워크 뿐만 아니라 정부와 시민사회영역간의 네트워크 및 협력체제도 중요하다. 가와사키시의 '가와사키구 커뮤니벌리(Communication Volunteer)'는 사회통합 거버넌스 구조 구축이라는 측면에서 좋은 사례이다. 가와사키구 커뮤니벌리는 평생학습(lifelong learning)과 다문화 소셜워커(multicultural social worker)를 중심으로 이주민 스스로 참여하는 사업을 민관협력으로 추진하고 있다. 1)의제설정, 2)정책장성, 3)정책결정, 4)정책집행, 5)정책평가 이 모든 정책과정에 이주민이 직접 참여할 수 있는 시스템을 구축하기 위해 노력하고 있다.

2. 대만에서의 이민과 사회통합

대만사례는 '가족 교육 및 상담 연구소'에서 가족 교육 연구소장을 맡고 있는 카오 슈칭교수가 '대만에서의 이민과 사회통합(Immigration and Social Integration in Taiwan)'을 발표하였다. 대만은 1999년 이후 동남아시아의 신규 이민자 유입과 더불어 1999년 5월 21일 「입출국 및 이민법」(immigration act)이 공포되어, 대만 내정부(內政部) 산하에 입출국 및 이민업무를 전담하는 「입출국 및 이민서」(national immigration agency, 이하 '이민서')를 설치하도록 규정하였고, 이에 따라 2007년 1월 2일 정식으로 이민서가 설립되어 통합적인 이민업무를 담당하고 있다. 대만 내 외국인 배우자는 이미 40만 명에 이르며, 중국 본토 출신 여성이 265,989명으로 제일 많고, 그 뒤를 베트남, 인도네시아, 홍콩·마카오, 태국, 필리핀 등의 출신국 여성들



이 있고 있다. 이민서(移民署)의 외국인배우자 지원 정책 기조는 '신규 이민자의 융합, 조화로운 다문화 사회 건설'이며, '사회적 지원과 보호'의 관점에서 새로운 이민으로 인해 파생된 문제에 대응하고 있다. 또한 이민자의 인권보장을 주요 설립취지로 하며, ① 외국어에 능통한 각 분야 전문 인력 유치, ② 정부와 민간 사회 자원의 통합, ③ 출입국 인원의 관리 강화, ④ 신규 이민자 지도 시스템 통합, ⑤ 이민 문제 관련 전문가 위원회의 참여 유도 등의 비전을 갖고 외국인 배우자의 욕구충족과 권익에 관한 정책을 실시하고 있다. 이민관련 연구와 정책에서 중심적 역할을 담당할 '이민연구센터'가 2007년 10월에 완공되어 민간역량 통합을 통한 협력시스템을 구축하여 대만의 지속적 발전에 필요한 이민연구의 중심이 되고 있다. 신규이민자 가정의 유지를 돕고, 사회안정 촉진, 국내 인력자원 양성, 국가 이미지 및 경쟁력 강화를 위해 외국인 배우자 대상 서비스시스템을 적극적으로 구축하고 있다. 외국인 배우자의 대만에서의 생활권 보장, 외국인 배우자 자녀에 대한 종합 지원, 상담 네트워크 운영, 이민서 산하 25개 지원센터에 이민자 지도담당자를 배치하여 외국인 배우자 서비스의 통합의 장을 마련하는 등 다문화화된 사회 건설, 정부 및 민간자원의 효율적 통합에 노력하고 있다. 2005년 「외국인배우자지원지도기금」을 설립하여 정부 및 민간단체에 대한 보조도 이루어지고 있다.

「외국 및 중국본토 출신 배우자 대상 지원지도조치 시행현황」에서 보듯이 각종 주요 사업의 세부조치에 있어 중앙정부가 각급 정부기관 및 부처의 관련 업무를 근거로 주무기관 및 협력기관을 상세하게 지정하여, 각종 조치별로 주무기관과 협력기관의 연계의 효율성을 높이고 있다. 또한 각급 정부기관 및 민간기구간의 연계망 구축하기 위하여 전산화 및 네트워크화된 관리 시스템을 구축하였으며, 이민서의 각종 업무 역시 이민서 산하 전국 각지의 지원센터와 관련 기관에 정보화 설비를 설치하여 네트워크연계망을 구축함으로써 신속 편리한 대민 행정서비스를 제공하고 있다. 정부도 24시간 개방형 이민서 글로벌정보망을 제공하여 일반 대중들이 언제 어디서나 이민서의 정확하고 다양한 정보를 조회할 수 있도록 하고 있다. 신규 이민자 관련 지도 업무에서는 자원망 구축 흐름과 다양한 조직간 협력이 중요하다.

이민 관련 업무의 통합 정신을 발휘하기 위해서는 중앙정부와 지방정부간 연계(connection), 협력(cooperation)관계를 통해 지방과 중앙정부 자원을 통합하고 있다. 여기에 전문인력그룹간의 협동(collaboration)추진을 통해 전국 각 현 및 시 차원에서 이민지도방안을 수행한다.

이민자의 사회통합을 이루기 위해서는 신규이민자의 적응뿐 아니라 대만 국민들의 태도 역시 중요하다. 대만 국민들이 지역사회행사에 참여하여 다원적 문화에 대한 인식을 확대하고 문화적 경계를 넘어 설 수 있는 능력을 강화할 필요가 있다. 이로써 대만 내 각 종족이 서로 화합하고 상호 인정하게 되면서 다원적 문화에 대해 상호존중(respect), 화합공생(reconcile), 상호신뢰(rapport)하는 3R태도를 배양하는 것이 필요하다.

3. 싱가포르에서의 이민과 사회통합

싱가포르의 사례는 MARUAH의 의장이면서 NGO 활동가로서 연구와 교육 분야에서 많은 자문역할을 하

고 있는 브라마 마리아타파라남(Braema Mathiaparanam)이 초대되었다.¹⁾ 브라마 마리아타파라남의 발표문인 ‘싱가포르에서의 이민(Im)migration in Singapore’의 주요 내용은 다음과 같다. 싱가포르는 1990년대 후반에 이르러 아시아지역에서 주요 외국인노동력 유입국으로 등장하였다. 싱가포르에 유입되는 이주노동자는 싱가포르 노동시장에 완전히 흡수하고자 하는 고숙련 외국 전문인력 그룹과, 가사노동, 건설, 제조업 분야에 종사하는 반숙련, 저숙련 외국인 노동자 그룹이 있다. 저출산·고령화로 인해 젊은 노동력 인구가 계속 부족한 상황에서 싱가포르뿐만 아니라 아시아 신흥공업국가 모두 외국인 노동력에 의존할 수밖에 없는 상황이 되었다. 노동력 이주는 송출국이 실업문제에 대처하는 방법의 하나이며, 송출금을 통해 경제적 성장을 보증하는 방법이기도 하다.

싱가포르에서 ‘외국 전문인력’의 경우 싱가포르 시민이 될 수 있는 가능성이 높으며, 정부에서도 이들에게 영주권을 주기 위한 조치들을 시행한다. 반면 노동허가를 받고 일하는 반숙련, 저숙련 외국인 노동자의 수도 상당하다. 오늘날 4백 5십만 싱가포르 인구 4명중 한 명은 외국인이다. 이와 같은 다양한 싱가포르의 인구 구성은 싱가포르인이 외국인과 더불어 살아가는 것에 대한 고민을 하지 않을 수 없게 만드는 조건이다.

싱가포르에서 모든 사람들은 법에 의해 보호를 받으며, 외국인이 범죄의 피해자가 되었을 경우에도 법적 차별은 거의 없다. 저숙련 노동자에 대한 규정을 명시하고 있는 「외국인력고용법 the Employment of Foreign Manpower Act」에 따르면, 고용주는 반드시 고용주와 직업이 명시된 노동허가를 소지한 자를 고용해야 한다. 작업장에서의 안전과 건강에 관한 교육 등을 명시하고 있는 표준 근로계약이 있기는 하지만, 법적 강제는 없기 때문에 고용주가 이 근로계약을 위반한다 하더라도 중재에 의해 얼마든지 넘어갈 수 있다. 의료보험 역시 최근에 들어서야 모든 외국인 노동자에게 의무 사항이 되었다.

이 밖에 「작업장안전과건강법(The Workplace Safety and Health Act)」, 「노동자보상법(the Workmen's Compensation Act)」, 「고용중개업 법(The Employment Agency Act)」등을 통해 노동 조건과 중개업 등을 규제하고 있다. 그러나 고숙련 외국인 노동자들은 「고용법(Employment Act)」 혹은 「외국인력고용법(the Employment of Foreign Manpower Act)」의 대상이 아니다. 싱가포르 외국인 가사노동자는 훨씬 더 취약한 상태에 있기 때문에, 싱가포르 정부는 외국인 가사 노동자를 고용하고자 하는 경우, 최소 연령 제한(23세), 오리엔테이션 의무 제공, 협회 인증 등 지켜야 하는 조항들을 추가적으로 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 가사노동자들은 다른 외국인 노동자와 마찬가지로 임금체불, 학대, 휴일 부재 등의 문제에 직면해 있으며, 빈번히 일어나고 있는 성적 학대는 잘 보고되고 있지 않은 실정이다.

통합(integration)은 분명하게 정의하기 어려운 개념이다. 시민과 외국인들이 주류사회의 일원이 되고, 모든 공동체가 그 과정에 동등하게 참여하는 것을 전제한다. 특히 종교적 신념과 종족성이 다양한 그룹들끼리의 상호작용은 싱가포르 사회의 조화를 유지하는 데 필수적이다. 그러나 이 통합의 과정에서 외국인의 인

1) MARUAH는 싱가포르 공식언어인 말레이어로 '존엄(DIGNITY)'을 의미하며, 동남아 인권개선을 위해 활동하는 국제연합단체의 싱가포르 워킹그룹이다. 주요 업무는 1) 인권 교육 2) 싱가포르 내에서 ASEAN 지역에 대한 인권 인식 고취 3) 싱가포르 정부, 민간 단체, 대중들과의 소통 4) ASEAN지역 인권 그룹과 다른 국가 워킹그룹간의 교량 역할 5) 인권관련 연구 등을 수행하고 있다.



권이 절대 침해되어서는 안 되며, 서로 다른 문화들 사이에 평화를 유지하고, 평화를 만들어 갈 수 있도록 제도적 뒷받침이 되어야 한다. 또한 사회적 통합이 고립된 관점으로 다루어져서는 안 되며, 공동체의 결속을 다지기 위한 모든 당사자들의 관점을 포괄할 필요가 있다. 현재 싱가포르에는 이주노동자를 지원하고 있는 많은 단체들이 있다. 지역사회와의 어울림을 통해서 통합을 실천하거나, 예술, 인터넷 상의 가상 공간을 활용하여 이주민을 포함한 지역 공동체에 활력을 불어넣고 있다.

싱가포르에서의 통합정책은 고숙련 노동자와 저숙련 노동자에 대해 분명하게 다른 관점에서 접근한다. 그리고 외국인 가사노동자의 경우 현재 통합의 관점에서 관심을 적게 받고 있지만 이들 그룹 역시 통합의 영향을 가장 많이 받는 그룹 중의 하나가 될 것이다. 성공적인 통합을 위해서는 모든 외국인 노동자 공동체를 아우르는 좀 더 체계적인 접근이 필요하다.

나가며

일본, 대만, 한국, 싱가포르는 이주민을 수용하는 주요 아시아 국가들이다. 아시아 내에서 그 국가의 특성이 있기 때문에 이민과 관련된 정책이 서로 다른 점들이 나타나고 있다. 일본의 경우는 중앙정부가 적극적으로 이민관련 정책에 나서지는 않지만, 지방정부 중심으로 이주민을 위한 사업을 실시하고 있다. 일본과 다르게 대만은 이민자가 증가하자 이에 대한 대응으로 내정부에 이민서를 설치하고 이민연구센터를 설립하는 등 정책추진을 할 수 있는 시스템을 구축하고 있다. 일본과 대만 역시 이민에 대한 접근에 정책적 차이가 있음을 알 수 있다. 반면 일본과 대만과도 다르게 싱가포르는 도시 국가로서 노동인력의 부족으로 인해 말레이시아와 같은 인근 국가의 노동력을 유입하면서 다른 한편으로 고급인력을 유치하기 위해 이민조건을 완화하고 있기도 하다.

최근, 우리 사회에서도 이주민들이 급격하게 증가하자, 사회통합의 필요성을 절감하고 정책으로 이를 추진하고 있다. 그 예로 2007년 5월 ‘재한외국인처우기본법’이 제정되고 이에 따라 제1차 외국인정책기본계획(2008-2012년)이 수립되었다. 이 기본계획은 ①적극적인 이민허용을 통한 국가경쟁력 강화, ②질 높은 사회통합, ③질서 있는 이민행정 구현, ④외국인 인권 옹호로 구분하여 13개의 중점과제를 설정하고 있다. 마리아 타파라남이 언급한 바와 같이 통합을 정의하기 어려운 개념임에는 틀림이 없다. 이는 각 국가마다 이민의 역사와 정치, 경제, 사회적 배경에 따라 그에 적합한 정의를 내리고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 통합은 이주민이 주류사회로 일방적으로 동화되는 것이 아니라 주류사회와 이주민이 상호 쌍방향적으로 이루어져야 할 것이다.

서두에서 언급한 바와 같이 심포지움은 이주민을 수용하는 주요 아시아 국가들의 사례를 서로 공유하며, 토론할 수 있는 장을 마련한 것이라는 점에서 상당한 의의가 있다. “아시아 지역의 이주와 사회통합”과 같은 국제 심포지움을 통해 아시아 국가 간의 이주관련 네트워크가 앞으로 더욱 강화되길 기대한다.

미혼모에 대한 한국사회 처우와 국제입양¹⁾

이 미 정

한국여성정책연구원 연구위원

미혼모 가족에 대한 한국사회의 처우는 국제사회에 큰 영향을 미쳤다. 많은 독자들께서는 “도대체 미혼모에 대한 한국사회의 편견과 미흡한 복지지원이 국제사회와 무슨 상관이 있느냐”고 반문하실 것이다. 미혼모에 대한 사회적 편견과 이들이 당면한 경제적 어려움은 한국이 세계 최대 해외입양아 송출국이 된 배경이 된다.

한국은 세계에서 가장 많이 자국아동을 해외로 입양 보낸 국가이다. 70년대부터 해외입양 아동의 대다수가 미혼모 자녀인 것을 고려할 때 이러한 현상은 미혼모 처우와 관련되어 있다. 미혼모의 척박한 환경으로 이들의 자녀가 대규모로 해외에 송출되었고 그 결과 어느 선진국에서나 한국 입양아동이나 입양인을 쉽게 접할 수 있게 되었다.

보건복지부의 공식통계가 가능한 1953년부터 2008년까지 해외로 입양된 한국아동의 총 수는 162,756명인데 이 수치는 입양기관을 통해 집계된 것이다(보건복지가족부, 2009; <그림 1> 참조). 그런데, 경제정의실천시민연합과 해외입양인연대를 포함한 몇몇 단체에서는 20여만명의 아동이 해외로 입양되었다고 주장하는데 정부의 통계와 차이가 나는 이유는 기관을 통하지 않은 개인 입양은 정부통계에 잡히지 않기 때문이다(이삼돌, 2008).

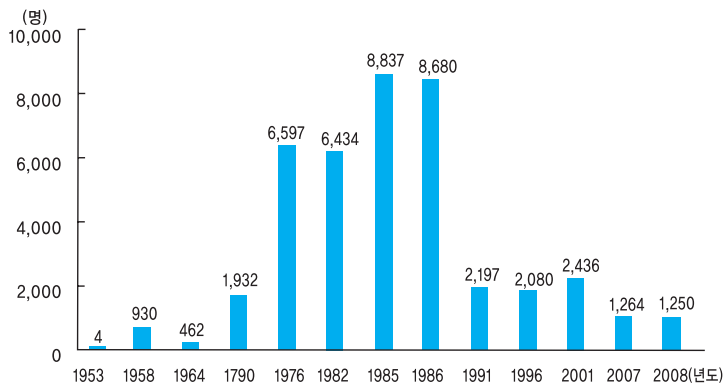
1970년대 중반부터 80년대 후반 사이에 미국으로 입양되는 아동의 20 ~ 30%가 한국아동이었다(Kane, 1993). 1970년대 이후 미국으로 입양되는 모든 아시아 아동 중 한국출신이 3분의 2를 구성하였다(Evan B. Donaldson Adoption Institute, 2001). 오늘날 한국계 미국인들 중 한인입양인이 차지하는 비율은 10%에 달한다. 1990년 동유럽과 중국이 자국내 아동의 미국입양을 시작하기 전까지 한국아동의 입양 규모는 독보적이었다. 그러나 1997년 ‘입양가족(Adoptive Families)’에 따르면 여타나라 출신 아동수를 모두 합한 것보다 더 많은 수의 아동이 러시아와 중국에서 미국으로 입양되고 있다. 미국으로 유입되는 해외입양 아동 중에는 한국아동 외에도 전쟁을 경험하고 있었던 베트남 아동도 있었지만, 1995년에 이르기까지 한국은 해외입양에 있어서 독보적 위치를 차지하고 있었다. 한국전쟁 이후 40년 동안 여타 나라 출신의 입양아동수를 다

1) 본 원고는 한국의 미혼모 복지에 관한 연구: 해외입양, 관련통계, 선진국의 복지정책을 중심으로(이미정의 2008) 보고서 내용의 일부를 발췌하여 정리한 것이다.



합친 것보다도 많은 수의 아동이 한국에서 미국으로 입양되었다. 지난 50년간 세계에게 외국입양아를 가장 많이 받은 나라는 미국인데, 입양으로 미국에 유입된 아동 중 한국아동의 수가 가장 많다(D. S. Kim, 2007).

〈그림 1〉 연도별 해외입양아동 수



* 자료 : 보건복지가족부. 각년도 입양현황통계를 근거로 작성

정작 한국전쟁 후인 1958년의 경우에는 해외입양아가 930명, 1964년에는 462명이었다(〈그림 1〉 참조). 전쟁과 빈곤에 처한 아동을 보호하기 위한 임시조치로 시작된 해외입양은 정작 한국이 급속한 경제성장으로 세계의 주목을 받던 시기인 70년대와 80년대 급속히 증가하였다. 해외입양이 최고조에 달하였던 80년대에는 1985년 8,837명, 1986년 8,680명의 아동까지 한 해에 입양 보냈다. 이는 해당연도 총 출생아의 1.4%에 달하는 숫자이다. 한국아동에 대한 국제사회의 비판으로 이후 해외입양 아동 수는 감소하였지만 2007년에도 여전히 1,264명의 아동을 해외입양 보내고 있는데, 이는 세계 최대 입양아 수용국인 미국의 경우 해당연도 입양아 중 4번째로 많은 수치이다.

한국아동을 해외입양을 통해 수용한 국가는 다양하다(표1 참조). 1953년부터 2008년 사이 이루어진 해외입양 중 미국으로 입양된 아동의 수는 총 108,222명으로 전체의 3분의 2를 구성하고 그 다음이 프랑스 11,165명, 스웨덴 9,297명, 덴마크 8,702명, 노르웨이 6,295명 순서로 나타나고 있다(보건복지가족부, 2009). 미국 국무부 공식 통계에 의하면 1948년에서 2004년 사이에 총 358,538명의 해외입양이 미국내에서 이루어졌는데, 유럽과 오세아니아에 입양된 14만~15만 명을 더 한다면, 전 세계적으로 총 49만~50만 건의 해외 입양이 발생했음을 알 수 있다(이삼돌, 2008). 이 중 한국아동이 해외입양에서 차지하는 비중은 세계 전체의 1/3 수준이다.²⁾

2) 미국 다음으로 해외입양을 많이 수용하는 나라는 스웨덴으로 세계 130개국에서 45,000명을 입양하였는데, 인구 비율로 보면 세계 최대 입양국이다(이삼돌, 2008). 미국 내에서도 스칸디나비아계 미국인들이 해외 입양을 많이 받아들이는데, 미네소타주에는 15,000~20,000여명의 한국아동이 입양되었는데, 이 수치는 미네소타주에 거주하는 한국인의 절반 수준에 달한다(이삼돌, 2008).

전후 고아원에서 대기하는 수많은 아동을 돌보기 위해서는 해외입양이 필요했고, 국내 입양과 관련된 어려움은 해외입양의 의존을 정당화 할 수 있다. 그러나 한국사회가 일정 수준의 사회경제적 발전을 달성했음에도 불구하고 대규모로 해외입양을 추진했다는 것에 대한 외부의 시각은 비판적이었다. 해외입양은 한국 입장에서 볼 때 돈들이지 않고 손쉽게 미혼모 자녀의 문제를 해결하는 방식이었다(Byma, 1974). 임시조치로 시작한 입양이 법정정과 입양기관의 차원에서 제도화되고 확장되면서 그 흐름을 돌이키기가 어려웠다. 혈연을 중시하는 사회적 풍토로 국내입양은 어려웠고 미혼모들은 아이 입양을 반대하고 자녀양육 지원을 요구할 수 없는 상황에서 침묵할 수밖에 없었다.

해외입양은 내부적으로 보호와 지원을 필요로 하는 아동을 위해 적극적으로 복지체계를 구축할 노력을 기울일 필요성을 약화시킨 채 내부의 아동복지 문제를 쉽게 해결하는 방법이었다(Byma, 1974). 보호가 필요한 아동 문제를 해결하는 방식으로 해외입양에 과도하게 의존하는 것은 한국내부의 복지체계 발달을 저해하는 요인이 되었다(Byma, 1974).

해외입양에 대한 맹렬한 비난은 북한과 서구에서 시작되었는데, 1970년대 전반 북한은 남한이 경제적 이윤을 얻기 위해서 아기를 서양인에게 팔아넘기고 있다고 비난하였고, 서구 언론은 신중하지 못한 입양절차 및 상업화 경향에 대한 비판적 기사를 다루었다(이삼돌, 2008). 서구 언론의 비판은 1988년 서울올림픽 개최에 즈음하여 절정에 달하였다.

〈표 1〉 국가별 해외입양아 수

(단위: 명)

연도별	계	미국	프랑스	덴마크	스웨덴	노르웨이	네덜란드	벨지움	호주	독일	캐나다	스위스	이태리	룩셈	영국	기타
'58-68	6,677	6,002	12	13	491	83	-	-	-	1	11	34	3	-	12	15
1969	1,190	755	33	12	198	37	19	28	-	2	2	86	10	-	4	4
1970	1,932	998	47	126	340	71	96	130	-	2	3	85	25	-	6	3
1971	2,725	1,252	112	308	511	148	83	229	-	9	1	30	38	-	1	3
1972	3,490	1,671	120	347	602	186	118	267	-	62	7	55	45	-	2	8
1973	4,688	2,329	163	555	618	259	182	286	-	135	11	120	26	-	3	1
1974	5,302	2,661	188	542	636	389	285	162	-	148	32	228	18	-	3	10
1975	5,077	2,995	155	246	308	109	307	408	-	176	73	227	63	-	6	4
1976	6,597	4,008	376	419	266	247	300	388	5	194	107	171	94	-	18	4
1977	6,159	3,711	571	460	355	302	282	269	26	119	7	53	-	-	1	3
1978	5,917	2,942	972	417	312	269	348	364	60	121	48	8	43	-	13	-
1979	4,148	2,347	560	406	169	112	171	146	53	136	33	1	13	-	-	1
1980	4,144	2,404	522	403	156	173	198	98	19	137	28	1	2	-	-	3
1981	4,628	2,684	484	402	279	246	198	93	25	140	77	-	-	-	-	-



연도별	계	미국	프랑스	덴마크	스웨덴	노르웨이	네델란드	벨지움	호주	독일	캐나다	스위스	이태리	룩셈	영국	기타
1982	6,434	3,862	827	483	315	285	257	93	67	144	98	1	-	-	2	-
1983	7,263	4,854	859	347	278	287	172	81	155	148	81	1	-	-	-	-
1984	7,924	5,348	942	295	288	287	118	112	275	137	117	1	-	2	-	2
1985	8,837	6,021	975	402	301	234	159	151	278	164	125	4	1	22	-	-
1986	8,680	6,138	703	401	367	198	166	118	303	128	137	1	-	20	-	-
1987	7,947	5,707	589	336	280	212	108	114	306	110	151	1	1	32	-	-
1988	6,463	4,710	417	270	240	149	112	82	216	75	175	-	-	17	-	-
1989	4,191	3,343	204	109	83	147	6	43	156	35	45	-	-	20	-	-
1990	2,962	2,315	161	136	88	124	5	24	62	16	9	-	-	21	1	-
1991	2,197	1,744	89	115	83	91	8	9	32	10	2	-	-	14	-	-
1992	2,045	1,563	79	101	97	103	11	-	72	-	-	1	-	18	-	-
1993	2,290	1,807	85	139	60	104	4	1	69	-	-	-	-	21	-	-
1994	2,262	1,696	97	105	102	122	27	-	83	-	-	1	-	29	-	-
1995	2,180	1,614	86	120	110	126	15	1	72	1	-	-	-	34	-	1
1996	2,080	1,546	73	80	137	108	24	-	77	1	2	-	-	32	-	-
1997	2,057	1,620	66	65	66	112	36	-	61	-	5	1	-	25	-	-
1998	2,443	1,854	115	63	111	131	54	-	84	-	-	-	-	31	-	-
1999	2,409	1,786	107	65	136	128	65	-	73	-	17	-	-	32	-	-
2000	2,360	1,752	73	68	116	118	60	-	93	-	49	-	-	31	-	-
2001	2,436	1,798	61	61	123	109	62	-	115	-	90	-	-	17	-	-
2002	2,365	1,797	66	45	98	106	35	-	94	1	98	-	-	25	-	-
2003	2,287	1,748	53	56	110	81	8	-	108	-	98	-	-	25	-	-
2004	2,258	1,713	48	53	123	87	-	-	108	-	102	-	-	24	-	-
2005	2,101	1,623	34	46	98	80	-	-	96	-	98	-	-	26	-	-
2006	1,899	1,503	19	43	90	70	-	-	54	-	96	-	-	24	-	-
2007	1,264	1,013	14	22	80	20	-	-	44	-	68	-	-	3	-	-
2008	1,250	988	8	20	76	45	-	-	18	-	78	-	1	16	-	-
합계	161,558	108,222	11,165	8,702	9,297	6,295	4,099	3,697	3,359	2,352	2,181	1,111	383	561	72	62

* 자료 : 보건복지가족부, 2008년 입양현황

우리사회가 50년대 한국전쟁을 경험하고 이후 빈곤의 시기를 경험한 것은 누구나 다 아는 것이다. 이러한 상황에서 자국아동에 대한 보호와 지원을 외국의 부모에게 맡기는 것은 이해할 수 있는 일이다. 그러나 당황

스러운 점은 한국아동의 해외입양은 한국전쟁 직후나 한국이 극심한 빈곤을 경험한 시기보다는 경제적 성장으로 세계의 주목을 받던 시기에 급속히 증가하였다는 점이다.

해외입양은 한국전쟁 이후 고아와 혼혈인 구제를 위해서 임시적 조치로 시작되었다. 그런데, 해외입양아 수는 전후 한국사회가 안정을 찾고 사회경제적 도약을 이룩하던 시기인 70년대와 80년대 급속히 증가하였다. 이 시기 전쟁고아나 혼혈인 수가 급속히 증가한 것도 아닌데 해외입양이 급격히 증가한 이유는 무엇일까? “전쟁도 없고 대기근도 없고 아이를 수출해 돈을 벌어야 하는 절박한 무역수지 문제도 없는 나라에서 해외 입양이 여전한 이유(임지선, 2009)”는 무엇일까?

사회적 편견과 경제적 어려움으로 인하여, 오랫동안 많은 미혼모들은 출산 이후 자녀를 양육하지 못하고 입양 보내야 했다. 많은 어머니들은 눈물을 머금고 자녀의 장래를 위해서 언어와 문화가 낯선 나라로 입양 보내는 선택을 하였다. 이것은 대안이 없는 선택이었을 것이다. 국가적 차원에서는 해외입양이 요보호 아동의 주요 복지 해결책으로 자리 잡으면서 한국은 내부적으로 이들을 위한 복지체계를 구축하는데 게을리 했다.

1988년 서울올림픽 개최 이후 매년 성인이 된 입양인들은 자신의 뿌리와 가족을 찾기 위해 고국을 방문한다. 친부모와 친가족을 찾으려하지만 대부분이 실패한다. 입양인들은 ‘좋은 차가 많이 다니고 높은 빌딩이 들어선 부유한 나라’ 한국에서 아직도 해외입양이 계속되는 현실을 보고 경악을 금치 못한다. 해외입양이 지속되고 있다는 것은 미혼모 가족을 위한 기본적 복지체계가 여전히 미흡하다는 것을 보여주기 때문이다.

입양인들은 미혼모 복지개선을 요구하고 동시에 과거 한국사회에서 이루어졌던 무분별한 해외입양 관행에 대해 비판적 목소리를 높이고 있다. 과거 미혼모의 자녀들이 성장하여 고국에 돌아와 침묵하고 있는 현재의 미혼모들을 대변하고 있는 것이다. 80년대 이후부터 해외입양아의 어머니 대부분은 “미혼모”인데, 사회의 따가운 시선 때문에 이들은 감히 나서서 자녀양육의 권리를 말하지 못했다. 우리사회는 그동안 너무 쉽게 미혼모와 이들의 자녀를 방치하였다. 입양이라는 사건은 친어머니에게는 평생 지고 갈 고통과 죄책감을, 그리고 입양인에게는 뿌리와 정체성 찾기라는 숙제를 평생 안겨준다.

한국의 사회경제적 발전 과정에서 한국의 출산율은 급락하여 2000년 이후 1명을 조금 넘는 수준을 유지하고 있다. 놀라운 점은 저출산을 국가적 위기로 규정하면서도 여전히 자국의 아동을 해외로 송출하고 있다. 정부는 출산을 독려하는 다양한 정책을 도입하고 있다. 그러나, 이미 태어나서 도움을 애타게 기다리는 미혼모 자녀에 대한 관심은 정책적 우선순위에서 한참 밀려 있다. 한국사회는 출생아수 부족에 걱정하면서도 자국 아동을 해외로 입양 보내는 자기모순에 빠져있다.



참 · 고 · 문 · 헌

- 이미정 · 김혜영 · 김승연 · 유연규, 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 옮김, 소나무.
- 임지선, 2009. " '똑똑한' 한국아이 2169만원이오," 한겨레 21, 5월호
- Byma, S, 1974, 'Overseas Adoption Threaten Development of Local Services' Canadian Welfare 50: 7-11.
- Evan B. Donaldson Adoption Institute, 2001, Annual Report, New York: Evan B. Donaldson Adoption Institute.
- Kane, S, 1993, The Movement of Children of International Adoption: an Epistemological Perspective, the Social Science Journal 31(4): 323-339.
- Kim, Dong Soo, 2007, "A Country Divided: Contextualizing Adoption from a Korean Perspective" in International Korean Adoption: A Fifty-Year History of Policy and Practice, edited by K. J. S. Bergquist, M. E. Vonk, D. S. Kim, and M. D. Feit, New York: The Haworth Press.

OECD 젠더넷(GENDERNET) 회의 참가

이 수 연

한국여성정책연구원 연구위원

젠더넷(GENDERNET)은 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee) 안의 성평등 네트워크를 지칭하는 이름이다. 이는 개발협력기구의 젠더 전문가들이 모여서 개발협력에 있어서의 성평등 문제를 논하는 유일한 국제포럼으로서 주 목적은 성평등을 통해 개발원조의 효과를 제고하는 것이다. 젠더넷은 2003년부터 시작하여 일년에 한 번씩 연례회의를 가지고 있는데 7번째인 올해는 6월 10일에서 12일까지 파리 OECD 본부에서 모였다. 이번 회의의 안건은 금융 및 식량위기가 여성에 미치는 영향과 대응 방안, 수원국 시스템 활용을 통한 성평등 증진 및 여성역량강화 목표 달성, 기후변화와 젠더(gender) 등 현 글로벌 경제위기 환경 속에서 성평등 증진을 통한 개발원조의 효과성을 제고하기 위한 방안을 논의하는 것이었다.

젠더넷 회의에 대한 독자의 이해를 돕기 위해 OECD 개발원조위원회(지금부터 DAC)에 대해 간략히 설명하고자 한다. 개발도상국들이 가난을 극복하고 경제, 사회적 발전을 이룰 수 있도록 지원하는 개발원조는 OECD의 중요한 과제 중의 하나이다. DAC은 이러한 목적을 수행하는 위원회로서 OECD 회원 국가 중 개발원조를 수행하고 있는 국가들의 모임이다. 현재 34개국이 가입하고 있는데 우리나라는 2010년에 가입이 예정되어 있다. DAC의 목표는 개발협력(개발원조의 다른 표현)을 통해 개발도상국들의 역량을 증진하여 이들이 세계경제에 참여할 수 있게 하고 그 나라들 안에서 모든 사람들이 가난을 극복하고 사회에 참여할 수 있도록 하는 것이다.

DAC의 성평등에 대한 관심은 「파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)」과 「아크라 아젠다(Accra Agenda for Action)」에 잘 나타나 있다. 파리선언은 2005년 DAC 고위급 회담의 결과로 나온 것으로 원조효과성을 높이기 위한 회원국들의 의지를 담고 있다. 이는 원조효과제고 방법 중 하나로 양성평등과 여성의 임파워먼트가 개발 목적, 즉 빈곤과 불평등감소, 지속적 성장, 역량강화와 새천년개발목표달성을 위한 기초가 된다고 선언하고 있다. 또 2008년 고위급 회담에서 수립한 「아크라행동계획」은 인권 측면에서 성평등은 빈곤한 남녀와 아동들의 삶에 지속적인 영향을 미치므로 모든 정책에 좀 더 체계적이고 일관된 방법으로 통합될 것을 촉구하고 있다.

DAC의 이러한 성평등에 대한 지지를 바탕으로 젠더넷은 개발원조에 성평등 관점을 통합할 수 있는 방법을 고민하고 있다. 올해 젠더넷 회의는 이러한 문제의식을 기후변화나 경제위기 같은 현안들과 연결시키고



또 수원국 시스템 활용이라는 DAC 전략과 통합하는 방법 등을 논의하였다. 먼저 경제위기와 관련하여 세계 대공황 이래 가장 심각한 현 경제 위기는 개도국에 더 큰 경제적 타격을 주고 있음을 확인하였는데 일례로 세계은행은 저소득국의 2/3, 그 중에서도 사하라 이남 아프리카 국가의 3/4에서 빈곤인구가 증가할 것으로 예측하고 2009년에 1억명 이상의 인구가 식량위기를 겪을 것으로 전망하고 있다. 따라서 보건분야를 비롯한 인간개발 관련 MDG 달성이 불투명해지고 특히 사하라 이남 아프리카 국가는 MDG 전체 목표의 지표 달성을 하지 못할 것으로 분석하고 있다. 금번 위기는 소액금융 축소, 해외송금 저하 등으로 인해 MDG 3번 목표의 달성에 지대한 부정적 영향을 미치는 바, 여성의 경제적 역량 강화를 위한 지원 전략수립이 절실함을 피력하고 있다.

젠더넷 회원국 및 기구들은 이러한 사태 해결을 위한 구체적인 방안을 논의하였는데 세계은행은 위기가 여성에 미치는 영향을 정책과제 및 프로그램 수립 시 예측, 통합하는 전략이 필요함을 인식하고 그 일환으로 여성 문제를 접목한 고용창출 프로그램 수립, 여성의 인적자원개발을 증진하기 위한 프로그램과 사회안전망 프로그램 개발, 여성의 창업을 증대하기 위한 소액금융의 자본화(capitalization) 등의 방안을 제시하였다. 영국은 현 위기상황에 적절히 대응하기 위해 기존의 젠더 정책 및 공약사항을 재조정하였다. 금년도에 사회안전망 프로그램에 50만 파운드의 재원을 추가적으로 배분하여 기존 사회안전 장치를 강화하고 위기상황에 대한 유연하고 신속한 대응을 위해 UN 기구와 협력하여 긴급대응 프로그램을 지원하였다. 아울러, 위기상황에 대한 적절한 대응방안을 도출하기 위해 정책연구활동을 강화하였다. 스웨덴은 여성의 경제역량 강화를 인권과 사회정의 측면에서 접근하면서 금융위기 대응방안에 젠더 전담반을 설치하여 경제적 주체로서 여성의 인적자원개발 및 역량을 강화하고, 금융시스템의 성 주류화와 여성의 동등한 재산권 확대 등의 노력을 기울이고 있음을 밝혔다. 젠더넷 사무국은 단기적 긴급대응과 더불어 성평등 도모와 여성권한강화를 위한 중장기적 투자가 병행되어야 할 것을 강조하였고, 회원국은 과거의 경험에서 교훈을 얻고 공유하는 것의 중요성에 공감하였다.

기후변화에 대한 대응으로서는 기후변화가 여성에 미치는 영향을 분석하고 기후변화 전략수립 및 의사결정에 여성이 참여해야 함에 동의하였다. 리오 환경회의에서 나온 세 협약(생물다양성, 기후변화, 숲) 중 기후변화에 대한 것은 여성의 참여를 규정하지 않아 이에 대한 대응이 필요함을 확인하였다. 연구에 따르면 기후변화 재해로 인한 사망 중 여성의 사망은 남성의 14배이고 높은 사망률은 여성의 조혼을 유도함으로써 여성 교육의 기회를 놓치게 하고 식량부족은 여성의 영양실조를 유발한다. 반면에 여성들은 기후변화의 문제에 대응할 지식과 능력을 일상적 경험을 통해 갖추고 있어 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이처럼 여성들은 기후변화의 희생자이기도 하면서 동시에 이를 극복하는 주체가 될 수 있다. 이러한 이유로 인해 기후변화와 젠더문제를 연결할 필요가 대두되며 기후변화에 적응(adaptation), 완화(mitigation), 소비와 재정경영 각각의 차원에서 젠더이슈를 통합하고 국제적인 정책활동으로 발전시킬 필요가 있다는데 동의하였다.

또 하나의 중요한 이슈로서 공공재정관리 개혁에 있어 성인지예산의 중요성을 확인하였다. 회원국들은 원

조효과를 높이기 위한 수원국 시스템 활용 방법으로서 특히 공공재정관리 강화의 중요성에 공감하였고, 공공 서비스의 균등한 분배와 접근성을 향상하고 국가정책과 프로그램의 성 주류화를 위한 방안으로 성 인지 예산의 확대의 필요함을 강조하고 성 인지 예산의 현안과 발전방안에 대해 논의하였다. 이와 함께 성별분리통계 및 수원국 통계역량 강화도 필요한데 회원국들은 공공재정관리 개선과 수원국 시스템 활용을 통해 성평등 증진과 여성권한강화 목표를 달성하기 위해서는 여성에게 제공되는 서비스의 통계적 수치를 확보하여 발전과정을 추적하는 시스템이 필요하고, 이에 따라 여성과 남성을 분리하여 통계를 집계하는 성별분리통계의 구축이 필수적으로 이루어져야함을 강조하였다.

이를 위한 전략은 집행 주체에 따라 다른 의견을 보였는데 스웨덴은 모든 공공재정관리 개선 프로그램에 성 인지적 관점 도입을 의무화할 것을 강력히 주장하였고, 필리핀은 성 분석(gender analysis)의 양적·질적 강화가 중요하다고 의견을 제시하였다. 아일랜드는 젠더 이슈에 대한 포괄적인 접근을 위해서는 개발협력파트너와의 동 이슈의 중요성과 필요성에 대한 설득과 공감대 형성이 중요하고, 이를 위해서는 파트너들이 이해하기 쉽고 수용가능한 언어를 사용하는 것이 필요하다고 피력하였다. 예를 들어, 재원확대를 위해 재정부와 협력할 때는 예산 부문의 언어와 젠더를 접목하는 것이 필요하다는 것이다.

이번 회의는 우리나라에 특히 의미 있는 것이었는데 내년 DAC에 가입하는 것이 확정되어 있고 또 2011년에는 DAC의 의장국이 됨으로써 고위급 회담을 개최하게 되기 때문이다. 우리 대표단은 금번이 젠더넷 회의에 처음으로 참석하는 것으로 개발원조에서의 성평등 정책협의체의 일원이 된 것을 매우 뜻깊게 생각하며 향후 한국이 건설적인 기여를 할 수 있을 것에 기대를 표명하였다. 대표단은 발언을 통해 젠더넷이 2006년 나이로비, 2007년 더블린, 2008년 런던 등에서 다양한 워크숍과 컨퍼런스 등을 개최하여 개발원조파트너들이 성평등 이슈에 대해 다양한 의견과 경험을 교환하고 공유하면서 성평등 증진을 통해 원조효과성을 제고할 수 있다는데 공감대를 이끌어내고, 제 3차 DAC 고위급회담에서 성평등을 원조효과성 제고를 위한 핵심적인 도구이자 목표로서 통합시킨 것에 대해 매우 건설적이고 진일보적인 성과라고 평가하였다. 나아가 제 4차 DAC 고위급회담 개최국으로서 이 회의에서는 원조효과성 제고의 차원에서 보다 심도 깊고 구체적인 논의가 이루어질 수 있도록 젠더넷의 지속적인 노력을 요청하였다. 이러한 대표단의 발언에 대해 젠더넷 사무국은 대표단의 지지와 평가가 매우 고무적이고, 금번 대표단이 제안한 의견을 적극 수용하여 성평등이 원조효과성 제고에 기여하도록 노력하겠다고 답하였다.

2010년 우리나라의 본격적인 DAC 가입을 앞두고 이번 젠더넷 회의 참여는 개발원조에서의 성평등 이슈의 중요성을 인지하고, 성평등 이슈 관련 DAC 규범과 지침에 부합하는 적절한 국가 정책과 전략 수립의 필요성을 확인하는 계기가 되었다. 젠더넷 회의는 국가 공여기관, 국제기구, 시민단체 등 여러 개발원조파트너의 성평등 관련 전문가들이 모여 현안뿐만 아니라 중장기 의제 및 과제를 토의하고 정책적 함의를 도출하는 중요한 정책대화의 참여가 기회가 되므로 향후 본원의 지속적인 관심과 적극적인 참여가 필수적으로 보인다. 본원에서는 이번 회의에 개발원조 관련 연구자를 두 명 파견함으로써 시의적절한 조치를 했다고 할 수 있다.



이번 회의에서는 성인지예산, 성인지통계, 성분석 등을 원조효과제고를 위한 방법론으로 논의함으로써 원조 분야에서도 본원에서 개발하고 있는 여성정책 도구의 중요성이 재강조되었다고 할 수 있다. 따라서 한국여성정책연구원에서는 개발원조정책에 성인지 관점을 통합할 수 있도록 여성부, 외교통상부, 국제협력단, 여성정책연구기관, 여성단체 등의 국내 네트워크를 통해 주도적 역할을 수행할 필요가 있다. 특히 2011년 제4차 DAC 고위급회의에 대비하여 관련 연구의 수행과 함께 국내외 동향에 관심을 기울이고 있어야 할 것이다.

[그림 1] 회의 마지막날 젠더넷송 합창

