

우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가

- 일시 : 2023. 3. 10.(금) 오후 3시
- 장소 : 국회의원회관 제9간담회실 및 온라인
- 주최 : 국회 여성아동인권포럼(권인숙, 장혜영, 남인순, 진선미, 정춘숙, 송옥주, 유정주, 이탄희, 윤미향, 정찬민, 강훈식, 양정숙) · 권인숙 국회 여성가족위원회 위원장 · 전주혜 국회의원 · 한국여성변호사회
- 후원 : 법률신문



사단
법인

한국여성변호사회

PROGRAM

우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가



일시 2023. 3. 10.(금) 15:00

장소 국회의원회관 제9간담회실 및 온라인(Zoom)

주관 한국여성변호사회

주최 국회 여성아동인권포럼

권인숙·장혜영·남인순·진선미·정춘숙·송옥주·유정주·이탄희·윤미향·정찬민·강훈식·양정숙

권인숙 국회 여성가족위원회 위원장

전주혜 국회의원

한국여성변호사회

후원 법률신문

사회 : 김현아 위원장(한국여성변호사회 아동청소년지원특별위원회)

시 간	내 용
15:00~15:10 환영사 및 축사	<p> 환영사 김학자 회장(한국여성변호사회)</p> <p> 축 사 권인숙 국회 여성가족위원회 위원장·국회의원(더불어민주당) 전주혜 국회의원(국민의힘) 김영훈 협회장(대한변호사협회) 이수형 대표이사(법률신문)</p>
15:10~16:10 발제	<p> 좌 장 이경아 부회장(한국여성변호사회)</p> <p>발제 1 현행 양육비 이행제도의 문제점과 개선방안 서혜원 변호사(한국여성변호사회 법제이사)</p> <p>발제 2 양육비 이행 제고를 위한 해외입법 현황 검토와 정책 발전 모색 정이윤 교수(건국대학교 행정학과)</p> <p>발제 3 양육비이행관리원 체계의 문제점과 개선방안 전경근 교수(아주대학교 법학전문대학원)</p>
16:10~17:00 지정토론	<p>장진영 부장판사(수원지방법원·수원가정법원 여주지원)</p> <p>김영민 검사(법무부 법무심의관실)</p> <p>지연환 경정(경찰청 교통국 교통기획과 운전면허계)</p> <p>허민숙 입법조사관(국회 입법조사처)</p> <p>장정인 부장(양육비이행관리원 위탁지원부)</p>
17:00~17:30 종합토론	종합토론 및 질의응답

CONTENTS

우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가



발제

1. 현행 양육비 이행제도의 문제점과 개선방안 17
서혜원 변호사 | 한국여성변호사회 법제이사
2. 양육비 이행 제고를 위한 해외입법 현황 검토와 정책 발전 모색 37
정이윤 교수 | 건국대학교 행정학과
3. 양육비이행관리원 체계의 문제점과 개선방안 45
전경근 교수 | 아주대학교 법학전문대학원

지정토론

- 지정토론 1 65
장진영 부장판사 | 수원지방법원·수원가정법원 여주지원
- 지정토론 2 69
김영민 검사 | 법무부 법무심의관실
- 지정토론 3 71
지연환 경정 | 경찰청 교통국 교통기획과 운전면허계
- 지정토론 4 73
허민숙 입법조사관 | 국회 입법조사처
- 지정토론 5 77
장정인 부장 | 양육비이행관리원 위탁지원부

우리 아이들은
양육비를 제대로 받고 있는가



김학자 변호사

(사)한국여성변호사회 회장

안녕하십니까.

(사)한국여성변호사회 회장 김학자 변호사입니다.

오늘 한국여성변호사회는 국회 여성아동인권포럼, 권인숙 국회여성가족위원회 위원장님, 전주혜 국회의원님과 함께 「우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가」라는 주제로 뜻 깊은 연구의 자리를 마련하였습니다.

오늘 심포지엄에서는 훌륭하신 발제와 토론을 통해 현재 우리나라의 양육비 이행확보 수단을 검토해보고, 문제점과 개선방안을 논의해 보고자 합니다.

또한 해외에서는 양육비 이행과 관련하여 어떤 법과 제도를 가지고 있는지, 우리가 도입하면 좋을 양육비 이행 제고를 위한 방안은 무엇이 있는지에 대한 논의도 담고 있어 큰 의미가 있을 것 같습니다.

특히 이행관리원이 설립되었음에도 불구하고 현재에도 양육비를 정기적으로 받지 못하는 양육자가 많다는 통계를 볼 때, 양육비의 원활한 지급이 이루어지지 못하고 있는 한 원인으로 이행관리원의 체계에 관한 문제점과 개선방안도 검토해 보고자 합니다.

양육비는 우리 아이들에게 생존과 직결된 문제이고, 아동의 복리와 매우 밀접하게 연결되어 있습니다. 양육비 지급은 한 가정의 사적 영역이 아니고, 우리 사회와 국가가 적극적으로 개입하여야 할 문제입니다. 오늘 논의되는 의견과 관심들이 향후 법과 제도에 적극적으로 반영되기를 바랍니다.

바쁘신 가운데 훌륭한 내용의 발제를 준비해 주신 발제자님들과 토론자분들께 다시 한 번 감사드리고, 아울러 귀한 시간을 내서 관심을 가지고 함께 해주신 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 특히 후원해 주신 법률신문사에도 감사드립니다.

앞으로도 한국여성변호사회(회장 김학자)는 우리 아이들이 양육비를 제대로 지급받아 안정되고 건강하게 성장할 수 있도록 지속적으로 검토하고 연구, 지원할 것입니다. 감사합니다.

2023. 3. 10.

한국여성변호사회 회장 김 학 자

우리 아이들은
양육비를 제대로 받고 있는가



권인숙 국회의원

국회 여성가족위원회 위원장
국회 여성아동인권포럼 대표
더불어민주당

안녕하십니까?

국회 여성가족위원회 위원장 권인숙입니다.

오늘 국회 여성아동인권포럼과 전주혜 의원님, (사)한국여성변호사회와 함께 「우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가」 심포지엄을 열게 되어 대단히 뜻깊게 생각합니다. 그리고 우리나라 양육비 이행제도 개선을 위해 이 자리에 모여주신 여러분들께 감사 인사드립니다.

2015년 양육비이행법이 시행된 지 8년이 지났습니다. 여전히 양육비 이행관리제도가 있지만 양육비를 제대로 받지 못하는 양육자가 많습니다. 2021년 한부모가족 실태조사에 따르면 미성년 자녀를 양육하는 한부모 10명 중 8명이 양육비를 받지 못하고 있습니다.

양육비 미지급 문제 해결을 위해 고의로 양육비를 지급하지 않을 경우 채무자에 대한 출국금지, 명단공개, 형사처벌 등의 제재조치가 마련되었지만, 여전히 한계가 발생하고 있습니다.

양육비는 아이들의 생존과 직결된 문제입니다. 아이들을 건강하게 자랄 수 있도록 국가가 적극적으로 개입해야 합니다. 오늘 심포지엄에서 양육비 지급제도의 문제점을 분석하고 해결하기 위한 개선방안이 모색되길 바랍니다.

오늘 발제를 맡아주신 한국여성변호사회 서혜원 법제이사님, 건국대학교 행정학과 정이윤 교수님, 아주대학교 법학전문대학원 전경근 교수님, 열띤 토론을 해 주실 수 원지방법원 장진영 부장판사님, 법무부 법무심의관실 김영민 검사님, 경찰청 교통국 교통기획과 운전면허계 지연환 경정님, 국회 입법조사처의 허민숙 입법조사관님, 양육비이행관리원 위탁지원부 장정인 부장님께도 감사의 마음을 전합니다.

국회 여성가족위원장으로 아이들의 생존권과 직결되어 있는 양육비 문제가 제대로 해결될 수 있도록 함께하겠습니다. 감사합니다.

2023. 3. 10.

국회의원 권인숙

우리 아이들은
양육비를 제대로 받고 있는가



전주혜 국회의원

국민의 힘

안녕하십니까.
국민의힘 국회의원 전주혜입니다.

“2023년도 공동 심포지엄: 우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가”를 주제로 심포지엄을 개최하게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

이번 심포지엄을 함께 준비해주신 한국여성변호사회 김학자 회장님과 국회여성가족위원회 권인숙 위원장님, 국회 여성아동인권포럼, 법률신문 관계자분들을 비롯하여 발제와 토론으로 이 자리를 빛내주신 여러분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

양육의 의무는 부모가 반드시 져야 하는 책임으로 양육비는 자녀의 안정적인 성장과 발달을 위해 꼭 필요한 자원입니다.

여러분과 함께 제가 발의한 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안」일명, ‘양육비 이행강화법’이 지난 2020년 본회의를 통과하면서 정당한 사유 없는 양육비 미지급 채무자의 출국금지·명단공개·형사처벌이 가능해졌습니다.

여성가족부에 따르면, 법 시행 후 전처에게 수년간 양육비를 지급하지 않던 사람이 자신의 이름이 여성가족부 홈페이지에 공개되고 출국금지 조치가 되자 1억 2,000여 만원을 한꺼번에 지급하기도 했습니다.

이처럼, 양육비 이행이 강화됨에 따라 그동안 밀린 양육비를 지급하는 사례가 늘고 있지만 여전히 양육비 지급을 회피하기 위해 위장전입이나 잠적의 방법으로 법망을 교묘히 빠져나가는 현실입니다.

양육비를 지급하지 않기 위해 양육의무자가 주소를 허위로 기재하고, 서류를 고의로 교부받지 않아 신속히 이뤄져야 할 재판이 지연되는 경우가 발생하고 있는 것입니다.

이에 송달 회피로 인한 재판 지연을 방지하기 위해 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」을 대표 발의한 바 있습니다. 개정안의 조속한 처리를 위해 최선의 노력을 다하겠습니다.

모쪼록, 오늘 심포지엄을 통해 우리 아이들이 양육비를 제대로 받을 수 있도록 현재 시행 중인 양육비 이행제도의 미비점을 짚어내고, 이행률 제고를 위한 방안을 모색하는 논의의 장이 되기를 바랍니다.

다시 한 번 귀중한 시간을 내어 참석해주신 분들께 감사의 말씀을 드립니다.
감사합니다.

2023. 3. 10.

국회의원 전주혜

우리 아이들은
양육비를 제대로 받고 있는가



김영훈 변호사

대한변호사협회 협회장

안녕하십니까.

대한변호사협회 협회장 김영훈 변호사입니다.

「우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가」 심포지엄 개최를 축하드립니다. 오늘 뜻깊은 자리를 마련해 주신 국회 여성아동인권포럼, 권인숙 국회 여성가족위원회 위원장님, 전주혜 의원님, 한국여성변호사회와 법률신문에 진심으로 감사드립니다. 더불어, 이 자리에 함께해 주신 내외 귀빈 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

여성가족부의 ‘2021년 한부모가족 실태조사’에 따르면 만 18세 이하 자녀를 양육하는 한부모 10명 중 8명이 양육비를 받지 못했다고 합니다. 부모에게는 자녀의 출생과 동시에 자녀를 양육할 의무가 있으므로 양육비는 결혼과 관계없이 부모 양 당사자가 모두 부담해야 하는 것이지만, 제대로 이행되지 않고 있는 것입니다.

양육비는 빈곤 감소, 아동의 인지 및 정서발달, 학업성적 향상에 매우 중요한 인자이고 아동의 복리와 밀접한 관계가 있습니다. 특히 미성년 자녀는 부모에게 전적으로 생계를 의지하는 만큼 양육비의 지급은 미성년 자녀의 생존권과 직결된 매우 중요한 문제입니다.

양육비 미지급 문제의 해결을 위해, 지난 2021년 7월 ‘양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률’이 개정되면서 고의적으로 양육비를 지급하지 않는 양육비 채무자에 대한 출국금지, 명단 공개, 형사처벌과 같은 제재의 근거가 마련되었습니다.

그러나 이와 같은 제재가 감치명령을 받았을 것을 전제로 하고 있어 오랜 기간이 걸린다는 점, 소송 자체에 대한 부담으로 지급을 포기하는 사례도 많다는 점 등에서 실효성 제고를 위한 제도 개선이 더 필요한 것으로 보입니다.

이러한 관점에서, 양육비 지급과 관련하여 현행 제도의 문제점을 분석하고 이를 해결하기 위한 제도적 개선방안을 논의하는 이번 심포지엄은 매우 의미 있는 시간이 될 것입니다.

오늘 발제를 맡아주신 한국여성변호사회 서혜원 법제이사님, 건국대학교 행정학과 정이운 교수님, 아주대학교 법학전문대학원 전경근 교수님, 지정토론을 해 주실 수원지방법원·수원가정법원 여주지원 장진영 부장판사님, 법무부 법무심의관실 김영민 검사님, 경찰청 교통국 교통기획과 운전면허계 지연환 경정님, 국회 입법조사처의 허민숙 입법조사관님, 양육비이행관리원 위탁지원부 장정인 부장님의 노고에 진심으로 감사드립니다.

마지막으로 오늘 심포지엄 개최를 위해 애써주신 모든 분들께 감사의 인사를 드리며, 앞으로도 대한변호사협회는 양육비 미지급 문제 해결을 위한 제도 개선에 적극 동참하겠습니다.

감사합니다.

2023. 3. 10.

대한변호사협회 협회장 김 영 훈

우리 아이들은
양육비를 제대로 받고 있는가



이수형 대표이사

법률신문

위기청소년을 돌보는 청소년행복재단 일을 하면서 만난 29살의 여성 김OO 씨는 10살, 5살, 3살의 세 딸을 혼자 키우고 있습니다.

이혼한 남편은 게임과 도박에 재산을 탕진하면서도 양육비 10원 한 푼 준 적이 없습니다. 자신도 부모에게 버림받고 보육원에서 힘들게 자란 처지여서 어떻게든 세 딸을 잘 키워보려 하지만, 너무 힘들다고 했습니다. 딸 생일에 케이크 한번 못 사주었다고 합니다.

그가 재단을 찾아와서 한 말은 “다 내려놓고 싶다, 포기하고 싶다”는 것이었습니다. 다행히 재단의 도움으로 마음을 잡고 다시 일어서고 있습니다.

재단에서는 자원봉사 변호사와 협의해 남편을 상대로 양육비를 받아보려고 했지만 사실상 불가능합니다. 주민등록상 주소지에 거주하지도 않고, 재산이 어디에 있는지 찾아낼 수도 없기 때문입니다.

남편의 소재지와 재산을 찾아도 양육비를 받아내는 것은 쉽지 않습니다. 법 개정을 통해 강화된 양육비 이행방안이라고 해봐야 운전면허 정지, 출국금지, 명단 공개 등입니다.

그나마 실효성이 있다고 여겨지는 감치명령은 신청 건수에 비해 실제 집행률이 0.3%(632건 중 2건, 2019년), 6%(421건 중 25건, 2020년) 수준입니다.

갓난아이에게 부모가 젖이나 우유를 안 주면 부작위에 의한 학대, 더 나아가 살인이 될 수도 있습니다. 양육비는 어린 아이들에게 생명줄이고, 양육비 미이행은 이 생명줄을 끊는 것이나 다름없습니다.

어린 아이들에 대한 이런 야만과 폭행, 가혹행위에 대해 우리 사회는 너무나 느리고, 느긋하고, 관대합니다. 우리 모두 ‘공범’이 아닐까 하는 생각이 듭니다. 너무 과격한 생각일까요?

이번 토론회가 우리 모두 대오각성하는 계기가 되기를 바랍니다.

한국여성변호사회를 비롯해 행사를 준비하고 참여하시는 모든 분들께 감사와 지지를 보내드립니다.

2023. 3. 10.

법률신문 대표이사 이 수 형



우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가

발제 1

현행 양육비 이행제도의 문제점과 개선방안 17

서혜원 변호사

한국여성변호사회 법제이사

발제 2

양육비 이행 제고를 위한 해외입법 현황 검토와 정책 발전 모색 37

정이윤 교수

건국대학교 행정학과

발제 3

양육비이행관리원 체계의 문제점과 개선방안 45

전경근 교수

아주대학교 법학전문대학원

발제 1

현행 양육비 이행제도의 문제점과 개선방안

한국여성변호사회 법제이사/ 변호사 서혜원

I. 들어가며

우리나라는 2014. 3. 24. 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」(이하 ‘양육이행법’이라 함)을 제정¹⁾하였고, 2015. 3. 25.부터 시행되어 시행 8년에 이르렀다. 동법에 따라 한국건강가정진흥원 내에 양육비이행관리원을 설치하여 미성년 자녀의 양육비 청구와 이행확보 지원 등에 관한 업무를 수행하도록 하고 있고, 양육비이행관리원은 2015년부터 지금까지 양육비를 적시에 받지 못하여 어려움을 겪는 한부모를 위하여 많은 노력을 기울여 오고 있다. 다만, 이행관리원의 양육비 이행 지원 등 조력을 받는 경우의 양육비 이행률이 매년 점차 상승하고 있는 추세임에도 이행관리원이 집계한 2022년 기준 양육비 이행률²⁾은 40.3%에 그쳐, 아직 기대 수준에는 이르지 못하고 있다.

이혼은 혼인 해소와 양육자 지정 등을 통해 법률적으로 가족관계의 조정을 수반하는 외에도 이혼당사자와 그 미성년 자녀는 사회적·경제적·정서적으로 많은 변화들을 겪게 된다. 아울러 이혼 이후 미성년 자녀의 양육을 맡게 되는 한부모 가정은 자녀 돌봄과 직접 양육을 담당하는 외에도 대부분의 경우 경제활동의 부담³⁾을 지게 되는 바, 이는 자연스레 미성년 자녀의 성장과 발달에 부정적인 영향을 미치게 되는 요인이 된다. 특히 비양육부모의 양육비 지급은 미성년 자녀의 생존권과 직결된 문제이고, 양육비는 아동의 의식주·성장환경·학업·

1) 법률 제12532호 신규제정 2014. 3. 24. [시행일 2015. 3. 25.]

2) 2022. 10. 25. 여성가족부가 국회 여성가족위원회 소속 양의원영 의원에게 제출한 자료에 따르면, 2022. 9. 기준 양육비이행관리원의 변호사를 통한 직접지원 이행률(양육비 미지급 채무자가 양육비를 지급한 비율)은 58.1%, 위탁지원 이행률은 23.2%로 집계됨. 양육비이행관리원이 진행하는 양육비 소송은 소속 변호사가 진행하는 ‘직접소송’과 대한법률구조공단, 대한변협법률구조재단, 한국가정법률상담소 등 법률구조기관에 위탁해 진행하는 ‘위탁소송’으로 나뉜다. 양육비 이행관리원의 직접소송비율은 2015년 15.1%에서 2018년 23.8%로 증가하였다가, 다시 증감을 반복하여 2021년 기준 18.7%에 그치고 있어 소송지연, 이행확보 실패 등의 불만족이 제기되고 있으며, 특히 2022. 6. 기준 6명에 불과한 직접소송업무에 투입될 변호사 인력을 보강할 필요가 절실하다.

3) 여성가족부가 실시한 2021년 한부모가족실태조사에 따르면, 비양육부모로부터 양육비를 받지 못한 비율은 72.1%에 해당하고, 현재 취업 중인 한부모는 77.7%이며, 상용근로자 비율은 49.2%로 낮은 수준임. 자녀 양육은 ‘양육비·교육비’가 가장 부담된다는 응답이 70% 이상 집계됨.



인지·정서적 발달 등 아동의 복리와 매우 밀접한 관계가 있음에도 양육비 이행이 공적 사안이라는 점에 대한 사회적 인식이 다소 부족하다.

양육비 이행 확보를 위해 가사소송법은 2009년 민사집행법이 정한 집행방법 외에도 양육비 직접지급명령, 이행명령과 감치와 같은 특별한 제도를 도입하였다. 하지만, 자녀 양육과 소득 활동을 병행해야 하는 부모입장에서는 민사집행법 상 강제집행을 위한 시간과 비용의 부담이 가중되고, 적시·정기적 지급을 절실히 필요로 하는 양육비의 이행 확보방안으로는 효율적이지 못하다는 비판이 많았다. 실제 양육비를 지급받는 비율은 여전히 저조하였고, 양육비를 지급할 여력이 있음에도 악의적으로 재산을 은닉하고 주민등록상 주소에 실제로는 전혀 거주하지 않으면서 법원의 송달을 고의로 회피하거나 지연시키는 등 양육비를 지급하지 않으려는 비양육자들, 이른바 ‘배드 페어런츠(Bad Parents)’에 대한 높은 사회적 관심에 힘입어 양육비이행법은 2020년 개정⁴⁾을 거쳐 가사소송법이 정하는 감치명령 결정을 받았음에도 양육비 채무를 이행하지 않는 양육비 채무자에 대해 운전면허 정지처분 요청 규정을 도입하였고, 양육비이행관리원에서 한시적 양육비 긴급지원을 한 경우 양육비채무자의 재산에 대해 직접 징수권 행사가 가능하도록 하는 규정을 신설하였으며, 2021년 개정⁵⁾에서는 일정한 요건의 양육비 채무 불이행자에 대한 출국금지 요청, 명단공개, 형사처벌 규정을 도입하여 양육비 이행의 실효성을 제고하고자 하였다.

이번 발제에서는 양육비이행법 상의 신설 제도에 대한 검토를 중심으로 현행 양육비이행 제도가 가지는 문제점에 대해 짚어보고, 그 개선 과제에 대해 제언해 보고자 한다.

II. 현행 가사소송법상 양육비 이행확보 수단에 대한 고찰⁶⁾

1. 양육비 직접지급명령(가사소송법 제63조의 2)

양육비 직접지급명령이란, 양육비채무자가 정당한 사유 없이 2회 이상 양육비를 지급하지 않는 경우, 집행권원이 있는 양육비채권자의 신청에 따라 가정법원이 양육비채무자에 대하여 정기적 급여를 지급하는 고용자(소득세원천징수의무자)에게 양육비채무자의 급여에서 양

4) [시행 2021. 6. 10.] [법률 제17439호, 2020. 6. 9., 일부개정]

5) [시행 2021. 7. 13.] [법률 제17897호, 2021. 1. 12., 일부개정]

6) 한국여성변호사회 2020년 양육비 미지급 문제 해결 연구팀의 연구내용을 일부 인용하였고, 일부 개정 법률 등의 내용을 반영하였음.

육비를 공제하여 이를 양육비채권자에게 직접 지급할 것을 명하는 제도로 민사집행법상의 압류 및 전부명령을 발령하는 것과 같은 효력이 있다.

즉 양육비채권자가 양육비채권의 이행기에 따라 압류 및 전부, 추심명령 제도를 이용하여야 하는 불편함이 없이 집행을 가능하게 해 준다.

양육비 징수 측면에서는 효율적이거나, 양육비채무자의 회사에 양육비 불이행이 자연스레 알려질 수밖에 없어 갈등을 유발할 우려가 있고, 양육비채무자가 퇴사를 하는 경우에는 집행이 중단되며, 일정액의 급여 채권에 대한 집행을 금지하는 민사집행법 제246조⁷⁾의 규정으로 인하여 직접지급명령이 실효성을 갖지 못하는 한계가 있다.

또한 신청 당시 이행기가 도래하지 않은 장래 양육비에 대해서만 행사할 수 있고, 정기적 근로소득 이외에 퇴직급여는 그 대상이 아니라는 점에 한계가 있다. 한편, 소득세원천징수의 무자가 정당한 사유 없이 확정된 양육비 직접지급명령을 위반하는 경우 가정법원은 직권 또는 권리자의 신청에 의하여 결정으로 1,000만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(가사소송법 제67조 제1항).

7) 민사집행법 제246조(압류금지채권) ①다음 각호의 채권은 압류하지 못한다. <개정 2005. 1. 27., 2010. 7. 23., 2011. 4. 5., 2022. 1. 4.>

1. 법령에 규정된 부양료 및 유족부조료(遺族扶助料)
2. 채무자가 구호사업이나 제3자의 도움으로 계속 받는 수입
3. 병사의 급여
4. 급여·연금·봉급·상여금·퇴직연금, 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권의 2분의 1에 해당하는 금액. 다만, 그 금액이 국민기초생활보장법에 의한 최저생계비를 고려하여 대통령령이 정하는 금액에 미치지 못하는 경우 또는 표준적인 가구의 생계비를 고려하여 대통령령이 정하는 금액을 초과하는 경우에는 각각 당해 대통령령이 정하는 금액으로 한다.
5. 퇴직금 그 밖에 이와 비슷한 성질을 가진 급여채권의 2분의 1에 해당하는 금액
6. 「주택임대차보호법」 제8조, 같은 법 시행령의 규정에 따라 우선변제를 받을 수 있는 금액
7. 생명, 상해, 질병, 사고 등을 원인으로 채무자가 지급받는 보장성보험의 보험금(해약환급 및 만기환급금을 포함한 다). 다만, 압류금지의 범위는 생계유지, 치료 및 장애 회복에 소요될 것으로 예상되는 비용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.
8. 채무자의 1월간 생계유지에 필요한 예금(적금·부금·예탁금과 우편대체를 포함한다). 다만, 그 금액은 「국민기초생활 보장법」에 따른 최저생계비, 제195조제3호에서 정한 금액 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.
- ② 법원은 제1항제1호부터 제7호까지에 규정된 종류의 금원이 금융기관에 개설된 채무자의 계좌에 이체되는 경우 채무자의 신청에 따라 그에 해당하는 부분의 압류명령을 취소하여야 한다. <신설 2011. 4. 5.>
- ③ 법원은 당사자가 신청하면 채권자와 채무자의 생활형편, 그 밖의 사정을 고려하여 압류명령의 전부 또는 일부를 취소하거나 제1항의 압류금지채권에 대하여 압류명령을 할 수 있다. <개정 2011. 4. 5.>
- ④ 제3항의 경우에는 제196조제2항 내지 제5항의 규정을 준용한다. <개정 2011. 4. 5.>

8) 민사집행법 시행령 제7조(압류금지 예금등의 범위) 법 제246조제1항제8호에 따라 압류하지 못하는 예금등의 금액은 개인별 잔액이 185만원 이하인 예금등으로 한다. 다만, 법 제195조제3호에 따라 압류하지 못한 금전이 있으면 185만원에서 그 금액을 뺀 금액으로 한다. <개정 2019. 3. 5.>

[본조신설 2011. 7. 1.]



2. 담보제공명령 및 일시금지급명령(가사소송법 제63조의3)

담보제공명령이란, 양육비를 정기금으로 지급하게 하는 경우에 가정법원이 그 이행을 확보하기 위하여 직권으로 또는 양육비채무자가 정당한 사유 없이 그 이행을 하지 아니하는 경우에 집행권원이 있는 양육비채권자의 신청에 의하여 각 양육비채무자에게 상당한 담보를 제공할 것을 명하는 제도로(가사소송법 제63조의3 제1항, 제2항), 양육비채무자가 근로자가 아닌 자영업자 등인 경우, 양육비 직접지급명령 제도를 이용할 수 없으므로 그 대안으로 마련된 제도이다.

담보제공명령을 받고도 정당한 사유 없이 그 명령에 위반한 자에 대하여 가정법원은 직권 또는 권리자의 신청에 따라 1,000만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(가사소송법 제67조 제1항).

일시금지급명령이란, 양육비채무자가 담보제공명령을 받고도 담보를 제공하여야 할 기간 이내에 담보를 제공하지 아니할 경우, 양육비채권자의 신청에 따라 가정법원이 양육비의 전부 또는 일부를 일시금으로 지급하도록 명하는 제도이다(가사소송법 제63조의3 제4항).

일시금지급명령을 받은 사람이 30일 이내에 정당한 사유 없이 그 의무를 이행하지 아니하는 경우 가정법원은 신청에 의하여 30일의 범위에서 그 의무를 이행할 때까지 의무자에 대한 감치를 명할 수 있다(가사소송법 제68조 제1항 제3호).

3. 이행명령(가사소송법 제64조)

이행명령이란, 가사사건에 관한 판결, 심판, 조정조서, 조정을 갈음하는 결정 또는 양육비 부담조서에 따라 양육비 지급 등의 의무를 이행하여야 할 사람이 정당한 이유 없이 그 의무를 이행하지 아니하는 경우 당사자의 신청에 의하여 가정법원이 일정한 기간 내에 그 의무를 이행할 것을 명하는 제도이다(가사소송법 제64조 제1항).

가정법원은 각하하여야 할 경우를 제외하고는 특별한 사정이 없으면 당사자를 심문하여 이행명령 발령 여부에 관하여 심리하여야 한다. 심문기일에서는 양육비 채무자에게 의무를 이행하도록 권고하여야 하고, 불이행에 대한 과태료 및 감치의 제재를 고지하여야 한다(가사소송법 제64조 제2항). 권리자의 신청이 있는 경우 가정법원은 이행명령 전후에 가사조사관으로 하여금 의무자의 재산 상황과 의무 이행의 실태에 관하여 조사하고 의무이행을 권고할

수 있다(가사소송규칙 제122조).

이행명령을 받고도 정당한 이유 없이 그 명령에 위반한 자에 대하여 가정법원은 직권 또는 권리자의 신청으로 1,000만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있고(가사소송법 제67조 제1항), 의무자가 정당한 이유 없이 그 의무를 3기 이상 이행하지 아니한 때에는 가정법원은 권리자의 신청에 의하여 의무자에 대하여 30일의 범위에서 감치를 명할 수 있다(가사소송법 제68조 제1항 제1호).

4. 과태료와 감치(가사소송법 제67조, 제68조)

당사자 또는 관계인이 정당한 이유 없이 양육비 직접지급명령, 담보제공명령, 이행명령을 위반한 경우, 위 각 명령을 발령한 가정법원은 직권으로 또는 권리자의 신청에 의하여 1,000만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있다(가사소송법 제67조 제1항).

또한 이행명령에 의하여 금전의 정기적 지급을 명령받은 의무자가 정당한 이유 없이 3기 이상 양육비의 지급의무를 이행하지 아니한 경우⁹⁾, 일시금지급명령을 받은 사람이 30일 이내에 정당한 사유 없이 그 의무를 이행하지 아니한 경우, 가정법원은 권리자의 신청에 의해 30일의 범위 내에서 그 의무를 이행할 때까지 의무자에 대한 감치¹⁰⁾를 명할 수도 있다(가사소송법 제68조 제1항).

가사소송법은 제67조 제2항 및 제68조에 규정된 감치를 명하는 재판 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정하도록 하고 있고¹¹⁾, 가사소송규칙은 감치에 처하는 재판 절차 기타 사항에 관하여, 법 및 이 규칙에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 성질에 반하지 아니하는 한 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」의 규정을 준용한다¹²⁾. 감치재

9) 의무자가 정당한 이유 없이 3기 이상 양육비를 지급하였는지 여부와 관련하여, 이행명령이 공시송달의 방법으로 진행되었고, 감치절차도 공시로 진행되었다면 위반자에게 이행명령을 이행하지 아니하는 데 정당한 이유가 있다고 본 하급심 판결례들도 있다. 가족법연구 제31호 3호 445면 참조.

10) 법원에 의해 감치가 결정되면 채무자는 경찰서유치장, 교도소 또는 구치소 등의 감치시설에 구인된다.

11) 가사소송법 제70조(감치를 명하는 재판 절차) 제67조제2항 및 제68조에 규정된 감치를 명하는 재판절차와 그 밖에 필요한 사항은 대법원규칙으로 정한다. [전문개정 2010.3.31]

12) 가사소송규칙 제130조(준용규정) 법 제67조제2항 및 법 제68조의 규정에 의한 감치에 처하는 재판절차 기타의 사항에 관하여는, 법 및 이 규칙에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 성질에 반하지 아니하는 한 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」의 규정을 준용한다. 다만, 「법정등의질서유지를위한재판에관한규칙」 제3조 내지 제5조, 제12조 내지 제14조, 제20조, 제21조제5항, 제23조제8항, 제25조제3항, 제4항 및 제26조의 규정은 그러하지 아니하다. [개정 2006.3.23, 2019.8.2]



판의 집행을 규정하고 있는 동 규칙 제21조¹³⁾에 의하면, 재판을 선고한 날로부터 2일 이내에 감치시설의 장에게 재판서 또는 재판의 내용을 기재한 조서의 등본이나 초본을 교부해야 하고, 위반자의 성명, 주거, 위반자 특정에 필요한 사항 및 감치기간 등이 기재되고 재판장이 서명날인한 집행장이 발부된 후 법원직원, 교도관 또는 경찰관이 위반자를 구인할 수 있다.

그러나 이행명령 불이행에 대한 감치 조항은 ‘정당한 이유 없이 3기 이상 그 의무를 이행하지 않을 것’을 전제하고 있어, 미성년 자녀의 복리 보호에는 충실하지 않은 면이 있고, 일반적인 심판절차와 같은 방식으로 진행되므로 단기간 내의 신속한 결정을 기대하기 어렵다. 특히 감치 집행에 있어서는 상대방의 송달 회피에 따라 절차가 상당히 지연될 수 있는 점, 감치명령이 인용되더라도 양육비 채무자가 법정에 출석하지 않는 경우에는 현실적으로 소재 탐지 및 구인의 어려움이 크다는 문제점이 있기 때문에 수요가 높지 않고 다소 형식적으로 운용된다고 볼 수 있다.

한편, 2015년~2021년 양육비이행관리원의 직접소송과 위탁소송을 합한 소송지원현황이 총 4만7817건인데 이 중 법원으로부터 감치명령이 내려진 것은 1951건에 불과하고, 2019년~2021년 법원으로부터 경찰이 송달받은 감치명령은 655건이며, 이중 실제 집행이 완료된 감치명령은 72건(10.9%)에 불과했고, 연도별 미집행률은 2019년 89.6%에서 2021년 91.5%로 늘어났다¹⁴⁾.

양육비이행관리원의 자료¹⁵⁾에 따르면, 감치명령 신청건수는 최근인 2021년 기준 381건

13) 법정등의질서유지를위한재판에관한규칙 제21조(감치에 처하는 재판의 집행) ①감치에 처하는 재판은 그 재판을 한 법원의 재판장의 명령으로 집행한다. 제13조 및 제15조의 규정에 의하여 원재판을 취소하고 다시 감치에 처하는 재판을 한 경우에도 또한 같다. <개정 1988. 5. 4., 1994. 11. 28.>

② 제1항의 집행명령은 재판서 또는 재판의 내용을 기재한 조서의 등본이나 초본을 첨부한 서면으로 한다. 다만, 급속을 요하거나 기타 부득이한 사정이 있는 때에는 이를 첨부하지 아니하고 집행명령을 할 수 있고, 이 경우에는 재판을 선고한 날로부터 2일 이내에 감치시설의 장에게 재판서 또는 재판의 내용을 기재한 조서의 등본이나 초본을 교부하여야 한다. <개정 1992. 5. 13., 2002. 8. 26.>

③ 위반자가 법 제61조제2항의 규정에 의하여 구속되지 아니한 경우 감치에 처하는 재판의 집행을 위하여 필요한 때에는 재판장은 집행장을 발부하여 법원직원, 교도관 또는 경찰관으로 하여금 위반자를 구인하게 할 수 있다. <개정 1988. 5. 4.>

④ 제3항의 집행장에는 재판을 받은 위반자의 성명, 주거 기타 위반자 본인의 특정에 필요한 사항과 감치의 기간 기타 감치의 집행에 필요한 사항을 기재하고 재판장이 서명날인하여야 한다.

⑤ 감치에 처하는 재판은 그 선고일로부터 3월이 경과된 후에는 이를 집행할 수 없다. <개정 1988. 5. 4., 2002. 8. 26.>

⑥ 감치에 처하는 재판을 받은 위반자가 그 집행에 의하여 현저히 건강을 해할 우려가 있거나 기타 상당한 사유가 있는 때에는 법원은 직권 또는 위반자의 신청에 의하여 결정으로 주거제한 기타 적당한 조건을 붙여 그 집행을 정지할 수 있다.

14) 아시아경제 2022. 9. 13. 기사 인용 <https://www.asiae.co.kr/article/2022091309382520687>

15) 양육비이행관리원, 국회입법조사처 제출자료(2022. 5. 17.자)

이 신청되었고 이 중 감치명령 인용건수는 241건이며, 양육비이행관리원의 직원으로 구성된 현장지원반¹⁶⁾ 활동을 통한 감치성공건수가 2021년 42건으로 집계¹⁷⁾된 바 있으나, 감치 성공률은 아직 미미한 수준에 그치고 있다.

Ⅲ. 현행 양육비이행법상 양육비 이행확보 수단에 대한 고찰

2020. 6. 9. 개정 양육비이행법은 일정한 경우 양육비 채무자에 대한 직접 징수권¹⁸⁾을 도입하였고, 운전면허 정지처분 요청¹⁹⁾이 가능하도록 하는 규정을 신설하여, 2021. 6. 10.부터 시행되고 있다.

이어 2021. 1. 12. 개정 양육비이행법은 일정 요건의 양육비 채무 불이행자에 대한 출국 금지 요청²⁰⁾ 및 명단공개에 관한 규정²¹⁾ 신설, 나아가 양육비 채무 불이행자에 대한 형사처

16) 양육비이행법 제18조의2(현장지원반 구성·운영 등) ① 이행관리원의 장은 「가사소송법」에 따라 양육비 채무자에 대한 감치명령 결정이 있는 때에는 감치집행을 지원하기 위하여 현장지원반을 구성·운영할 수 있다.

② 현장지원반의 구성·운영 등에 필요한 사항은 여성가족부령으로 정한다. [본조신설 2020. 6. 9.]

17) 양육비이행관리원, 국회입법조사처 제출자료(2022. 5. 17.) 기준

18) 양육비이행법 제14조(한시적 양육비 긴급지원) ⑤ 이행관리원의 장은 긴급지원을 한 경우에는 그 지급액의 전부 또는 일부를 양육비 채무자에게 통지하여 징수하고, 양육비 채무자가 이에 따르지 아니하는 경우 여성가족부장관의 승인을 받아 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다. <개정 2020. 6. 9.>

19) 양육비이행법 제21조의3(운전면허 정지처분 요청) ① 여성가족부장관은 양육비 채무자가 양육비 채무 불이행으로 인하여 「가사소송법」 제68조제1항제1호·제3호에 따른 감치명령 결정을 받았음에도 불구하고 양육비 채무를 이행하지 않는 경우에는 위원회의 심의·의결을 거쳐 지방경찰청장(지방경찰청장으로부터 운전면허 정지처분에 관한 권한을 위임받은 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 해당 양육비 채무자의 운전면허(양육비 채무자가 지방경찰청장으로부터 받은 모든 범위의 운전면허를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 효력을 정지시킬 것(이하 이 조에서 “운전면허 정지처분”이라 한다)을 요청할 수 있다. 다만, 양육비 채무자가 해당 운전면허를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하고 있어 운전면허의 효력을 정지하게 되면 양육비 채무자의 생계유지가 곤란할 것으로 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

② 제1항에 따른 여성가족부장관의 요청을 받은 지방경찰청장은 정당한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

③ 여성가족부장관은 제1항 본문에 따라 운전면허 정지처분 요청을 한 후 해당 양육비 채무자가 양육비를 전부 이행한 때에는 지체 없이 운전면허 정지처분 요청을 철회하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 운전면허 정지처분 요청 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2020. 6. 9.]

20) 양육비이행법 제21조의4(출국금지 요청 등) ① 여성가족부장관은 양육비 채무 불이행으로 인하여 「가사소송법」 제68조제1항제1호 또는 제3호에 따른 감치명령 결정을 받았음에도 불구하고 양육비 채무를 이행하지 아니하는 양육비 채무자 중 대통령령으로 정하는 사람에 대하여 위원회의 심의·의결을 거쳐 법무부장관에게 「출입국관리법」 제4조제3항에 따라 출국금지를 요청할 수 있다.

② 법무부장관은 제1항에 따른 출국금지 요청에 따라 출국금지를 한 경우에는 여성가족부장관에게 그 결과를 정보통신망 등을 통하여 통보하여야 한다.



별에 관한 근거 조항으로 벌칙 규정²²⁾을 신설하여 2021. 7. 13.부터 시행되고 있다. 이하에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 한시적 긴급지원 양육비 채무자에 대한 직접 징수권(양육비이행법 제14조제5항)

양육비이행법은 양육비이행관리원에 양육비 청구 및 이행확보를 위한 법률지원 등을 신청한 양육비 채권자가 양육비 미지급으로 인하여 자녀의 복리가 위태롭게 되었거나 위태롭게 될 우려가 있는 경우에는 이행관리원의 장에게 한시적 양육비 긴급지원²³⁾을 신청할 수 있음

③ 여성가족부장관은 양육비 채무의 이행, 양육비 채무자의 재산에 대한 강제집행 등으로 출국금지 사유가 해소된 경우에는 즉시 법무부장관에게 출국금지의 해제를 요청하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 출국금지 요청 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2021. 1. 12.]

21) 양육비이행법 제21조의5(명단 공개) ① 여성가족부장관은 양육비 채무자가 양육비 채무 불이행으로 인하여 「가사소송법」 제68조제1항제1호 또는 제3호에 따른 감치명령 결정을 받았음에도 불구하고 양육비 채무를 이행하지 아니하는 경우에는 양육비 채권자의 신청에 의하여 위원회의 심의·의결을 거쳐 다음 각 호의 정보를 공개할 수 있다. 다만, 양육비 채무자의 사망 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 양육비 채무자의 성명, 나이 및 직업

2. 양육비 채무자의 주소 또는 근무지(「도로명주소법」 제2조제5호의 도로명 및 같은 조 제7호의 건물번호까지로 한다)

3. 양육비 채무 불이행기간 및 양육비 채무액

② 여성가족부장관은 제1항에 따라 명단 공개를 할 경우 양육비 채무자에게 3개월 이상의 기간을 정하여 소명 기회를 주어야 한다.

③ 제1항에 따른 공개는 여성가족부 또는 양육비이행관리원의 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법이나 「언론중재 및 피해구제 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 언론이 요청하는 경우 제1항 각 호의 정보를 제공하는 방법으로 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 명단 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2021. 1. 12.]

22) 양육비이행법 제27조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2021. 1. 12.>

2. 「가사소송법」 제68조제1항제1호 또는 제3호에 따른 감치명령 결정을 받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 감치명령 결정을 받은 날부터 1년 이내에 양육비 채무를 이행하지 아니한 사람. 다만, 피해자의 명시한 의사에 반하여 공소를 제기할 수 없다.

23) 양육비이행관리원 홈페이지 내 「한시적 양육비 긴급지원」 (최종 검색일:2023. 2. 26.)

: 한시적 양육비 긴급지원 대상자는 아래의 요건(1~5)을 모두 충족하는 사람에 한해 심사를 거쳐 선정함.

1. 이혼·미혼 등으로 만 19세 미만의 미성년 자녀를 직접 양육하면서 양육비이행관리원에 먼저 양육비 이행 지원 신청하신 양육비 채권자 중 양육비 채무자가 양육비 채무를 이행하지 않고 있는 경우

2. 양육비에 관한 집행권원(양육비부담조서 또는 판결문)이 있는 경우

3. 「국민기초생활 보장법」의 생계급여 또는 「긴급복지지원법」의 생계지원을 받고 있지 않을 것.

4. 양육비 채권자가 속한 가구의 소득이「국민기초생활 보장법」에 따른 기준 중위소득의 100분의 75 이하인 경우

5. 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우

① 「긴급복지지원법」제9조제1항제1호에 따른 지원을 받은 후에도 위기 상황이 지속되어 자녀의 복리가 위태롭게 되었거나 위태롭게 될 우려가 있을 경우

② 지원대상 자녀 또는 양육비 채권자가 중증 질환이 있거나, 질병으로 수술 받은 경력이 있고 2주 이상 입원하여 일상생활에 지장을 주는 경우, 질병이나 부상이 있어 간병이 필요한 경우

③ 양육비 채권자가 손자녀를 양육하고 있는 (외)조부모인 경우

을 규정하고 있고, 이는 일종의 ‘대지급제’와 같은 기능을 한다(양육비이행법 제14조제1항). 다만 위 긴급지원은 지원대상자가 국민기초생활보장법 및 긴급복지지원법에 따라 동일한 내용의 보호를 받고 있는 경우 그 범위에서는 지원하지 아니하여 대상의 제한이 있고(양육비이행법 제14조제2항), 긴급지원의 지급기간은 9개월을 넘지 아니하며, 위기 상황이 지속될 경우 3개월 범위 내에서만 연장이 가능하다(양육비이행법 제14조제3항).

양육비이행관리원에서 한시적 양육비 긴급지원을 한 경우, 2020. 6. 9. 양육비이행법이 개정되기 전에는 양육비이행관리원장의 구상권 행사를 규정하였으나, 개정법은 그 지급액의 전부 또는 일부를 양육비 채무자에게 통지하여 징수하고, 양육비 채무자가 이에 따르지 않을 경우 여성가족부장관의 승인을 받아 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다고 규정하여 양육비이행관리원장이 양육비채무자의 재산에 대해 직접 징수할 수 있는 근거를 마련하였다(양육비이행법 제14조제5항).

또한, 양육비이행법 제16조 제2항²⁴⁾에 따라 한시적 양육비가 지급된 경우에는 본인 동의 없이도 재산 조사 등에 관한 조사를 실시할 수 있다.

2. 양육비 채무 불이행자에 대한 운전면허 정지처분 요청(양육비이행법 제21조의3)

2021. 6. 10.부터 시행 중인 개정 양육비이행법 제21조의3은 양육비 채무자가 감치명령 결정을 받았음에도 양육비 채무를 이행하지 않는 경우, 여성가족부 장관이 지방경찰청장에게 양육비 채무자의 운전면허 정지처분을 요청할 수 있도록 규정하는 한편, 양육비채무자가 미지급한 양육비를 ‘전부’ 이행한 때에는 운전면허 정지처분 요청을 철회하도록 규정하고 있다(양육비이행법 제21조의3 제3항).

④ 난방, 전기, 수도 공과금의 연체 등으로 주거환경이 위태로운 경우

⑤ 양육비 채권자가 채무초과로 법원에서 개인회생 결정이 되었거나 신용회복위원회의 채무조정결정이 된 경우

⑥ 그 밖에 한시적양육비지급심의위원회에서 지원의 필요성을 인정하는 경우

24) 양육비이행법 제16조(양육비 채무자의 재산 등에 관한 조사) ① 여성가족부장관은 양육비 지급능력을 확인·조사하기 위하여 양육비 채무자에게 필요한 서류나 소득·재산 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있고, 소속 직원으로 하여금 양육비 채무자의 소득·재산 등에 관한 자료를 조사하게 하거나 관계인에게 필요한 질문을 하게 할 수 있다. ② 여성가족부장관은 제1항에 따른 조사를 위하여 필요한 국세·지방세, 토지·건물, 건강보험·국민연금, 출입국 등에 관한 자료의 제공을 본인의 동의를 받아 관계 기관의 장에게 요청할 수 있으며, 이 경우 요청을 받은 관계 기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. 다만, 제14조에 따라 한시적 양육비가 지급된 경우에는 본인 동의 없이도 이를 요청할 수 있다. <개정 2018. 3. 27.>

③ 제2항 단서에 따라 자료를 제공받은 여성가족부장관은 양육비 채무자에게 그 제공사실을 알려야 한다. <신설 2018. 3. 27.>



한편, 2023. 2. 여성가족부가 공개한 보도자료²⁵⁾에 따르면, 개정법 시행 이후부터 2023. 2.까지 양육비 채무 불이행자 운전면허 정지처분 요청 건수는 총 281건으로 집계되었다. 양육비 채무 불이행자에 대한 제재조치 시행 이후 밀린 양육비를 지급하는 사례는 늘고 있다고 한다. 채무 불이행자 중 채무액 전부를 지급한 사람은 명단공개 1명, 출국금지 4명, 운전면허 정지 9명 등 14명에 달하며, 양육비 7,900만 원을 미지급하고 있던 채무 불이행자가 운전면허 정지처분 요청 및 출국금지 요청에 대한 철회 조건으로 전액을 상환한 사례가 있었다. 또한, 양육비 채무 중 일부를 이행하고, 향후 지속적으로 이행하겠다는 양육비 채무자²⁶⁾의 의사를 확인한 후 제재조치 신청을 취하한 채권자도 있었다.

다만, 개정법에 도입된 운전면허 정지처분 요청은 양육비 채무 불이행자가 법원으로부터 감치명령 결정을 받은 자일 것과 여성가족부 내 위원회의 심의, 의결을 거칠 것을 중첩적으로 규정하고 있다. 이에 더하여 양육비채무자가 해당 운전면허를 직접적인 생계목적으로 사용하지 않아야 한다는 소극적 요건의 단서 조항도 두어 더욱 제도의 실효성이 낮을 것이라는 비판이 많다. 개정법은 운전면허 정지처분의 신중함을 기하기 위하여 법원으로부터 이미 이행명령을 받았음에도 이를 불이행하여 감치명령 결정까지 받은 경우에 한하여 운전면허정지 대상으로 삼자는 취지인 것으로 보인다. 그러나 이행명령과 감치명령 결정까지 받는 데만도 채무자의 송달 회피 등으로 인하여 최소 1년 여 이상의 기간이 걸리고, 감치를 받더라도 임의 이행하는 비율은 높지 않으며, 채무자의 주소지로 송달이 되지 않아 결국 공시송달로 이행명령이나 감치가 진행되거나, 인신구속을 명하는 감치의 경우 법원에서 공시송달을 통해 인용되는 경우가 적은 점을 고려할 때, “채무자가 감치명령을 받고도 불이행할 것”을 요건으로 하는 것은 본 제도의 실효성을 심각하게 떨어뜨리는 요인이 된다고 생각된다.

3. 양육비 채무 불이행자에 대한 출국금지 요청(양육비이행법 제21조의4)

2021. 7.부터 시행 중인 개정 양육비이행법 제21조의4는 감치명령 결정에도 불구하고 양육비 채무를 불이행한 양육비 채무자 중 양육비채무가 3천만 원 이상이거나, 양육비 채무를 3기 이상 이행하지 않은 사람을 대상²⁷⁾으로 양육비이행심의위원회의 심의·의결을 거쳐 법무

25) 2023. 2. 13. 자 여성가족부 보도자료(청소년가족정책실 가족지원과)

26) 일부지급: 명단공개 2명, 출국금지 4명, 운전면허 정지 18명

27) 양육비이행법 시행령 제17조의3(출국금지 요청 등) ① 법 제21조의4제1항에서 “대통령령으로 정하는 사람”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다. <개정 2022. 8. 16.>

1. 양육비 채무가 3천만원 이상인 사람

2. 양육비 채무를 3기(期) 이상 이행하지 않은 사람

② 여성가족부장관은 법 제21조의4제1항에 따라 법무부장관에게 양육비 채무자에 대한 출국금지를 요청하는 경우에

부 장관에게 출국금지를 요청할 수 있도록 하고 있다.

한편 위에서 언급한 여성가족부 보도자료에 따르면, 개정법 시행 이후부터 2023. 2.까지 양육비 채무 불이행자 출국금지 요청 건수는 총 163건으로 집계되었다. 여성가족부는 2021. 7. 신설 제도 도입 이후 국민들의 인지도가 높아지면서 제재조치 요청 대상자가 증가²⁸⁾하고 있고, 운전면허 정지 및 출국금지 등 제재조치 시행 결과 양육비 이행효과가 나타나고 있다고 분석하고 있다.

4. 양육비 채무 불이행자에 대한 명단공개(양육비이행법 제21조의5)

2021. 7.부터 시행 중인 개정 양육비이행법 제21조의5는 감치명령 결정에도 불구하고 양육비 채무를 이행하지 않은 경우 채권자의 신청을 받아 양육비이행심의위원회의 심의·의결을 거쳐 양육비 채무자의 명단을 공개하도록 규정하고 있다.

이 때 공개되는 정보는 양육비 채무자의 성명, 나이 및 직업(제1항제1호), 양육비 채무자의 주소 또는 근무지[도로명 및 건물번호까지] (제1항제2호), ③양육비 채무 불이행기간 및 양육비 채무액이다(제1항제3호).

여성가족부장관은 제1항에 따라 명단 공개를 할 경우 양육비 채무자에게 3개월 이상의 기간을 정하여 소명 기회를 주어야 하고(제2항), 제1항에 따른 공개는 여성가족부 또는 양육비

는 해당 양육비 채무자가 제1항 각 호 중 어느 항목에 해당되는지를 구체적으로 밝혀야 한다.

③ 여성가족부장관은 출국금지 중인 사람에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우로서 양육비 채무를 회피할 목적으로 국외로 도피할 우려가 없다고 인정되는 경우에는 법무부장관에게 출국금지의 해제를 요청해야 한다.

1. 국외건설계약 체결, 수출신용장 개설, 외국인과의 합작사업 계약 체결 등 구체적인 사업계획을 가지고 출국하려는 경우
2. 국외에 거주하는 직계존비속이 사망하여 출국하려는 경우
3. 제1호 및 제2호의 사유 외에 본인의 신병(身病) 치료 등 불가피한 사유로 출국금지를 해제할 필요가 있다고 인정되는 경우

[본조신설 2021. 7. 13.]

<양육비 채무 불이행자 제재조치 현황('21.10~'23.2.)>

(단위: 명)

구 분	소계	'21.10	'21.12	'22.3	'22.4	'22.6	'22.10	'22.12	'23.2'
명단공개	39	-	2	-	9	2	11	6	9
출국금지 요청	163	2	7	22	3	17	25	49	38
운전면허 정지요청	281	6	10	45	23	30	53	64	50
합 계	483	8	19	67	35	49	89	119	97

28)



이행관리원의 인터넷 홈페이지에 게시하는 방법 등으로 하고 있다(제3항).

위에서 언급한 여성가족부 보도자료에 따르면, 개정법 시행 이후부터 2023. 2.까지 양육비 채무 불이행자 명단공개 건수는 총 39건으로 집계되었다. 2013. 1.경에는 채무불이행자 중 채무금액 1억2천5백6십만 원 전부를 지급하여 출금금지 철회 및 명단공개가 삭제된 고무적인 채무 이행 사례가 있었다.

개정법 도입 전, 양육비미지급 채무자의 이름, 사진, 직장, 거주지 등 개인정보를 공개하는 배드파더스 사이트 운영자에 대하여 수원지법의 2020. 1. 15. 1심 무죄 판결²⁹⁾이 있는 후에 양육비채무자에 대한 신상공개 필요성에 대한 사회적 논의가 활발하게 전개되었고, 개정법에 양육비 채무 불이행자의 명단공개 제도가 도입되었다.

배드파더스 사이트 운영자에 의하면, 현재까지 동 사이트 상 활동으로 인해 양육비미지급 문제가 해결된 사안은 520건인데, 그 중 360건은 배드파더스 사이트 측에서 채무자에게 사전통보(조속히 양육비를 지급하지 않으면 곧 사이트에 신상을 게재하겠다는 통보)를 위한 전화를 걸기만 했는데도 바로 해결이 된 사례였으며, 나머지 160건은 동 사이트에서 신상공개가 된 후 양육비 지급이 된 사례라고 한다. 위 배드파더스 사이트의 사건 해결 경과와 개정법 시행 이후 고무적인 사례에 비추어 개정법에 도입된 명단공개 제도는 법적인 틀 안에서 양육비 채무의 공공성에 대한 사회적 인식 변화 및 양육비 이행률 제고에 적지 않은 도움이 될 것으로 기대한다.

5. 형사처벌 근거조항 신설(양육비이행법 제27조제2항제2호 벌칙규정)

2021. 7.부터 시행 중인 개정 양육비이행법 제27조제2항제2호는 감치명령 결정을 받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 감치명령 결정을 받은 날부터 1년 이내에 양육비 채무를 이행하지 아니한 사람에 대해 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 벌칙규정을 신설하여 양육비 채무 불이행자에 대한 형사처벌에 대한 근거조항을 마련하는 한편, 이를 반의사불벌죄로 구성하여 양육비 이행률 제고를 도모하고자 도입된 것으로 보인다.

29) 양육비 미지급자로 지목되어 배드파더스 사이트에 신상이 공개된 5명은 사이트 운영자를 정보통신보호법 위반(명예훼손)혐의로 고소하였고, 검찰은 벌금 300만원의 약식 기소를 하였으나, 재판부가 직권으로 정식재판에 회부해 국민참여재판을 한 결과, 위 신상공개는 공공의 이익을 위한 것으로 볼 수 있고 고소인에 대한 비방의 목적도 없어서 배심원 전원(7인)의 만장일치로 1심에서는 무죄 판결을 받았다. 다만, 2021.12.23. 수원고등법원은 무죄를 선고한 원심을 파기하고, 벌금 100만원의 선고유예 판결을 내렸고, 현재 대법원에 상고심이 계류 중이다.

우리나라에서 양육비 미지급에 대한 사회적 경각심이 높지 않다는 점을 고려할 때, 사회적 반발심을 최소화시키고 죄형법정주의적 관점을 관철한다는 측면에서 양육비이행법 개정을 통하여 벌칙규정을 도입하여 형사처벌 대상을 명확히 하는 것은 타당하다고 생각된다. 법 시행 이후 아직까지는 실제 처벌에 까지 이른 사례는 아직 확인되지 않아 양육비 이행 제고로 이어질지 여부에 관한 추이는 더 지켜보아야 할 것으로 보인다.

다만, 최근 양육비미지급은 아동의 생존에 필요한 의식주를 제공하지 않는 것과 같으므로 아동학대로서 형사처벌 대상이 되어야 한다는 의견이 여전히 활발히 개진되고 있고, 아동복지법 위반³⁰⁾으로 현행법 체계 내에서도 처벌이 가능함을 이유로 실제 형사 고소를 진행하는 사례도 있다. 해외입법례³¹⁾ 등과 비교할 때 향후 아동복지법 개정을 통해 아동복지법 위반으로 구성하여 아동의 생존권과 아동에 대한 국가의 적극적인 보호의무를 강조하는 방향이 타당할 것으로 생각된다.

30) 아동복지법 제17조(금지행위) 누구든지 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2014. 1. 28., 2021. 12. 21.>

5. 아동의 정신건강 및 발달에 해를 끼치는 정서적 학대행위(「가정폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제2조제1호에 따른 가정폭력에 아동을 노출시키는 행위로 인한 경우를 포함한다)
6. 자신의 보호·감독을 받는 아동을 유기하거나 의식주를 포함한 기본적 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 방임행위

31) ❶ 프랑스는 형법전 내 제7장 미성년자와 가족에 대한 보호(Chapter VII Offences Against Minors and the Family)에 15세 이하의 미성년자에 대한 유기(Section I Desertion of Minors)를 규정하면서 바로 다음 조항에 가족에 대한 유기(Section II. Desertion of Family)를 규정한다. Section I.의 유기는 신체적 유기로 보이고, Section II.의 유기는 양육비 미지급을 포함하여 민법 상 피부양자에 대한 제반 부양의무 위반인데, 민사적 의무 불이행을 곧바로 형사처벌 대상으로 삼았다는 점이 특징적이다. 구성요건 역시 매우 간단하다. 양육비 채권에 집행권원이 발생하고, 2개월 간 양육비 미지급 또는 불완전한 지급만 있으면 형사처벌 가능하다. 법문 상으로는 미지급 양육비의 액수는 불문하는 것으로 보인다. 처벌의 범위는 2년 이하의 징역이나 15000유로 이하에 벌금에 처하도록 하고 있다. ❷ 독일 형법전 제2편 각칙 제12장 민법상 가족 및 혼인 관계에 대한 침해의 죄 중에는 제170조 법령 상 부양의무위반에 대한 형사처벌 규정을 두고 있다. 뒤이은 제171조에서는 16세 미만자에 대한 보호양육의무 위반으로 인하여 피보호자의 정신적, 신체적 발달에 심각한 손상을 초래할 정도이거나 피보호자로 하여금 범죄나 성매매에 연루될 정도의 위험을 초래할 정도에 이른 경우는 별도로 규정되어 있다. 따라서 170조 상 부양의무 위반으로 인하여 ‘피부양자의 생활의 필요가 침해된 때’라는 부분은 부양의무 위반 자체로 인하여 인정될 것으로 보이고 구체적 위험이 아니라 추상적 위험에 그치는 것으로 보인다. 처벌의 범위는 제170조 위반 시 3년 이하 징역 또는 벌금형이다. 벌금의 액수는 독일 형법 총칙 제40조 등에서 공통적으로 규정하고 있는 것으로 보인다. ❸ 미국은 50개 주에서 모두 양육비 미지급에 대해 형사처벌을 하고 있으나, ❹ 캘리포니아주 형법 제9편 성범죄, 공공예절 및 선량한 풍속 위반의 죄 중 제2장 아동에 대한 유기 및 방임, 제270조에서는 ‘아동에 대한 생활필수재를 정당한 사유 없이 악의적으로 미제공한 경우’를 형사 처벌하는 조항을 두어, 양육자가 아동에 대한 의식주 및 의료처치 등을 제공하지 않은 경우와 더불어 비양육 부모가 양육비를 지급하지 않는 경우를 위 조항에서 같이 처벌한다. 부모가 아동에게 생활필수재를 정당한 사유없이 악의적으로 미제공해야 하는데, 생활필수재를 미제공한 사실이 있는 경우 악의성 및 정당한 사유 없다는 점이 추정된다. 형량은 1년 이하의 징역, 2000달러 이하의 벌금의 죄책을 지도록 하여 경범죄로 취급된다. ❺ 미국 아이다호주 형법의 경우, 구성요건은 캘리포니아주 형법 해당조항과 유사하나, 경범죄가 아닌 중범죄를 구성하여 14년 이하의 징역 또는 500달러 이하의 벌금으로, 징역형이 미국 주들 가운데 가장 높다(2020. 9. 23. 한국여성변호사회 주최 「양육비 미지급 문제 해결을 위한 토론회」, 자료집 49-54면).



아동복지법위반으로 구성할 경우, 아동학대범죄의 처벌 등에 관한 특례법 역시 적용이 가능하게 되고, 아동학대범죄는 보건복지부 소관으로서 피학대아동에 대하여 아동보호전문기관이 관리 권한을 가지고 여러 조치를 발동할 수 있어 아동보호에 대한 안전망이 추가된다는 이점이 있을 수 있다.

IV. 현행 양육비 이행제도의 개선 과제

1. 소송 및 추심 절차, 가사소송법 상 감치제도의 개선 필요

가. 소송 및 추심 절차의 개선

양육비채권에 관하여는 일반적인 소송 및 강제집행을 통한 추심절차를 개선하여, 양육비 채권자로 하여금 사법절차를 통한 양육비채권 실현에 대한 기대와 가능성을 높이는 방안이 가장 먼저 모색되어야 할 것이다.

양육비 전담 재판부 설치 등을 통한 절차의 신속 도모, 송달방법의 완화, 당사자의 동의가 불요한 재산 조회 제도의 확대 등을 우선적으로 고려해 볼 수 있을 것이다.

특히, 고의적인 송달거부의 문제를 해결하기 위해 공시송달특례법의 내용을 담은 법률 개정안이 현재 국회에 계류 중³²⁾인 바, 개정안의 조속한 통과를 기대해 본다.

나. 가사소송법상 감치제도의 개선

종래 민사소송규칙 제86조제6항 및 법정등의질서유지를위한재판에관한규칙 제21조 제5항에 따라 감치명령은 그 선고일부터 3월이 경과된 후에는 이를 집행할 수 없다는 시간적 한계가 있었으나, 2019년 가사소송규칙 제136조의2³³⁾는 가사소송법 제67조 제2항 또는 제68조의 규정에 따른 감치는 6개월 간 가능하도록 기간을 연장하였다.

그러나 양육비 채무자가 법정에 출석하는 경우에는 법정에서 구인이 가능하나 출석하지

32) 공시송달제도를 도입하는 법률개정안이 현재 국회에 계류 중임. 2021. 6. 8. 이용빈 의원 대표발의, 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 2110698), 2021. 6. 9. 전주혜 의원 대표발의, 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정법률안」(의안번호 2110726)

33) 가사소송규칙 제136조의2(감치의 집행기간) 법 제67조제2항 또는 법 제68조의 규정에 따른 감치에 처하는 재판은 그 선고일부터 6개월이 경과된 후에는 이를 집행할 수 없다.[본조신설 2019. 8. 2.]

않는 경우에는 감치명령이 인용되더라도 양육비 채무자가 잠적하거나 위장 전입하는 등으로 인하여 주소지와 실제 거주지가 다른 경우에는 양육비 채무자를 구인할 수 없고, 6개월이 지나면 감치명령이 무효가 되어, 양육비채권자로서는 다시 법적 절차를 거쳐야 되므로 감치 집행기간 6개월도 여전히 짧다는 현장의 의견³⁴⁾이 다수이다. 이에 법원이 감치명령 시 발부한 구인장의 유효기간 연장결정을 할 수 있도록 하거나, 현실적으로 구인되지 않으면 동일한 이행명령에 기해 다시 감치 재판을 신청할 수 있도록 명문으로 규정하는 등 가사소송법 개정이 필요하다는 의견³⁵⁾이 있고, 이에 적극 찬성하는 바이다.

한편, 2022. 11. 10. 정부가 국회에 제출한 가사소송법 전부개정법률안³⁶⁾은 감치명령 신청의 경우 그 요건을 종전에는 정당한 이유 없이 3기 이상 금전지급 의무를 이행하지 아니 하면 감치하도록 하던 것을, 앞으로는 30일 이내 부양료·양육비 지급 의무를 이행하지 아니 하면 감치할 수 있도록 감치명령의 요건을 완화함으로써 제재의 실효성을 제고하고자 하였다. 감치 집행의 효율성 증대 및 양육비 이행을 제고를 위해 국회에서 조속히 통과되어 개정 되기를 기대한다.

2. 감치 집행의 현실적인 문제와 개선 방안

가. 감치 집행의 현실적인 문제

감치 집행에 있어서 경찰관의 충분한 협조가 필요함에도, 양육비 채무자가 감치 명령을 받아도 형사사건이 아닌 탓에 경찰이 채무자를 구인하기 위해 소극적이다 보니 실제로 감치 집행이 되는 비율이 아주 낮다. 경찰이 현장에서 감치 집행에 집중할 만한 인적·물적·시간적 자원이 절대적으로 부족한 만큼 양육비이행관리원에 경찰관 파견³⁷⁾을 적극 요청하여 파견 경찰과 양육비이행관리원 내 현장지원반이 긴밀히 협력하여 감치 집행을 하는 것이 집행효율성 증진을 위해 바람직해 보인다.

34) 2020. 11. 20. 한국여성변호사회 주최 양육비 미지급 문제 해결을 위한 심포지엄 자료집, 이영 대표(양육비해결총연합회), 토론문 166면

35) 법률신문 2022. 9. 19.자 게재 법신논단 「양육비이행확보와 가사소송법 개정」, 배인구 변호사.

36) 의안번호:2118198 가사소송법 전부개정법률안(정부)

37) 양육비이행법 제8조(직원 등의 파견요청) ① 한국건강가정진흥원의 장은 양육비 이행 관련 업무의 실효성 확보를 위하여 필요한 경우 여성가족부장관을 거쳐 관계 기관에 공무원 또는 직원의 파견을 요청할 수 있다. 다만, 공무원의 파견을 요청할 경우에는 미리 주무부장관과 협의하여야 한다.

② 제1항에 따른 공무원 또는 직원의 파견을 요청받은 기관의 장은 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고는 파견요청에 응하여야 한다.

③ 제1항에 따른 파견직원의 업무 범위, 대상 및 요건 등에 관하여 필요한 사항은 이행관리원의 장이 정한다.



또한 여성가족부에서는 양육비 채무자가 양육비 지급 및 감치집행을 회피하기 위한 목적으로 주소지를 허위로 신고하는 문제를 보다 근본적으로 예방하기 위해서는 행정안전부 기타 관계부처와의 긴밀한 협조를 통해 악성 양육비 채무자의 위장전입에 대한 사실조사를 실시하는 등의 조치가 선행적으로 필요하다고 생각한다. 나아가 감치집행을 하는 공무원이나 경찰관의 경우 감치과정에서 감치대상자의 위장전입 등 실정법 위반 사항이 명백히 확인되거나 충분히 의심될 경우 주민등록법³⁸⁾ 위반 고발조치나 인지수사를 적극적으로 도모하는 방안도 제언해 본다.

나. ‘감치 명령 결정’에 대한 전제 요건을 삭제하는 방향으로 법 개정 필요

개정 현행법상 도입된 운전면허 정치처분 요청, 출국금지 요청, 명단 공개, 형사 처벌조항은 공통적으로 모두 양육비 채무자가 감치명령 결정을 받았을 것을 전제 요건으로 하고 있어 자녀 양육과 생계를 위한 경제활동을 병행하는 양육부모에게는 이를 거치기 위한 시간과 경제적 부담이 여전히 상존한다는 것이 가장 큰 한계점으로 인식되고 있다.

이는 우선적으로 법원에서 공시송달에 의한 이행명령의 경우에도 감치 재판을 인용하는 방향으로 운용하여 실효성을 높여 가되, 최종적으로는 감치 조건을 전제로 하지 않는 방향으로 법을 개정하는 것이 바람직하다.

3. 한시적 양육비 긴급지원제도 등 대지급제도의 점진적인 확대 필요

현행법은 한시적 양육비 긴급지원의 경우에만 제한적으로 대지급제도를 운영하고 있으나, 아동의 건강한 성장과 발달, 안정적인 양육환경의 조성을 위해서는 양육비의 「적시 · 정기 지급」이 절실히 요구되는 바, 정부는 사회 안전망으로서의 양육비 긴급지원 대상자³⁹⁾ 및 지

38) 주민등록법 제37조(벌칙) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2009. 4. 1., 2014. 1. 21., 2016. 5. 29., 2016. 12. 2., 2022. 1. 11.>

3의2. 주민등록 또는 주민등록증에 관하여 거짓의 사실을 신고 또는 신청한 사람

39) 양육비이행법 시행령 제8조(한시적 양육비 긴급지원의 기준 및 대상 등)

① 법 제14조제2항 본문에 따른 한시적 양육비 긴급지원(이하 “긴급지원”이라 한다) 기준에 해당하는 경우는 양육비 채권자가 속한 가구의 소득이 「국민기초생활 보장법」에 따른 기준 중위소득의 100분의 75 이하인 경우로 한다. <개정 2015. 11. 30., 2018. 9. 4., 2022. 8. 16.>

1. 삭제 <2022. 8. 16.>

2. 삭제 <2022. 8. 16.>

② 이행관리원의 장은 제1항에 따른 기준을 갖춘 양육비 채권자에 대하여 양육비 채권자와 그 가족의 장애 여부, 질환 유무, 생활수준, 그 밖의 긴급지원의 필요성 등을 종합적으로 고려하여 긴급지원의 대상을 결정하여야 한다.

③ 긴급지원 금액은 예산의 범위에서 통상적인 양육비, 긴급지원 수요 등을 고려하여 매년 여성가족부장관이 정하여 고시한다.

원금액⁴⁰⁾을 현실에 맞게 점진적으로 확대해 나가는 방안을 모색해야 한다고 생각된다.

나아가, 현행법에 도입된 직접 징수권한의 적극적인 활용과 징수를 통해 대지급액에 대한 회수율⁴¹⁾의 제고방안을 모색하여 한시적 긴급지원의 경우뿐만 아니라 향후에는 양육비채무자가 양육비를 지급하지 않은 경우에도 점차 대지급제의 시행을 늘려 나가되, 국가의 직접 징수권한의 발동범위를 확대하는 등 정부가 강력한 회수권한을 확보하는 방안을 제언한다. 이에 대하여는 채무자의 동의가 필요한 재산 조회의 확대, 국세청 등 유관기관의 행정정보망을 활용한 조회 시스템 구축도 함께 시행되어야 실효성이 있을 것이다.

다만, 이에 앞선 전제로서 양육비 채권이 그 특성상 다른 일반 금전채권과는 달리 취급되어야 한다는 사회적 합의와 국민들의 인식, 양육비 지급문화의 개선이 수반되어야 함은 물론이다.

또한, 지불의사는 있지만 실직 등으로 지급 능력이 없는 양육비 채무자에 대하여는 제재조치에 따른 실효성이 떨어지는 경우가 많은 바, 실질적인 직업훈련, 고용연계제도, 공공근로제도의 제공 등을 통해 최소한의 경제적 자립과 부모의 양육책임을 수행할 수 있도록 정부의 지원이 필요하다고 생각된다.

④ 양육비 채권자가 법 제14조제1항에 따라 긴급지원을 신청하려는 경우에는 여성가족부령으로 정하는 바에 따라 이행관리원의 장에게 신청서를 제출하여야 한다.

⑤ 양육비 채권자가 법 제14조제1항에 따라 긴급지원을 신청한 경우 이행관리원의 장은 특별한 사정이 없으면 양육비 채권자가 긴급지원을 신청한 날부터 10일 이내에 긴급지원 여부를 결정하여 긴급지원 금액을 지급하여야 한다.

⑥ 긴급지원 지급은 금융기관이나 우편관서의 양육비 채권자 명의 계좌에 입금하는 방법으로 한다. 다만, 양육비 채권자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 양육비 채권자의 자녀 명의 계좌에 입금할 수 있다. <신설 2021. 7. 13.>

1. 성년후견개시의 심판, 한정후견개시의 심판 또는 특정후견의 심판이 확정된 경우
2. 채무불이행으로 금전채권이 압류된 경우

40) 한시적 양육비 긴급지원 금액 [시행 2022. 10. 7.] [여성가족부고시 제2022-41호]

1. 한시적 양육비 긴급지원 금액 : 미성년 자녀 1인당 월 20만원 지급
2. 규제의 재검토

여성가족부장관은「훈령·예규 등의 발령 및 관리에 관한 규정」에 따라 2023년 1월 1일 기준으로 매 3년이 되는 시점(매 3년째의 12월 31일까지를 말한다)마다 그 타당성을 검토하여 개선 등의 조치를 하여야 한다.

41) 양육비이행관리원이 한시적 긴급양육비에 대한 구상소송을 시범 운영한 해가 2019년도라는 것을 감안할 필요가 있겠으나, 2021년까지 집계된 한시적 긴급 양육비 지원에 대한 양육비 회수율은 매우 낮은 편이다. 청구전수 대비 누계 회수율은 10.6%에 그치며, 청구금액 대비 누계 회수율은 9.58%에 그친다(양육비이행관리원의 2022. 7. 1. 자 국회 입법조사처 제출자료).



6. 운전면허 정지처분 요청 관련 개선 과제

현행 제도의 요건에서는 감치결정까지 요구하는 등 매우 엄격하게 규정된 반면, 그 효과는 정지 처분에 불과하다. 게다가 정지처분 당시까지의 미지급 양육비를 전부 변제할 경우 정지 처분은 일단 취소될 것이고, 이후에 다시 미지급하는 경우 채권자는 처음부터 감치결정까지의 절차를 다시 밟아야 한다. 채권자에게 요구되는 절차는 지나치게 길고 험난한 반면, 채무자의 불이익은 상대적으로 경미하다.

만약 향후 법 개정을 통해 감치 결정을 전제로 하는 요건이 삭제될 경우, 양육비 미지급 기간이 1개월만 되어도 운전면허가 정지대상이 되는지, 아니면 일정 기간 이상 또는 일정 액수 이상 미지급한 채무자에게만 운전면허 정지처분을 내리도록 하는 것이 적절한지가 문제될 수 있는 바, 양육비 미지급 기간 및 액수를 세분화하여 운전면허 1개월 정지처분에서 시작하여 악의적인 경우 취소처분까지 할 수 있도록 포괄적으로 규정하되 세부적인 기준을 두는 안을 고려해 볼 수 있겠다. 예를 들어, 감치결정을 받고도 미지급하는 경우 등 채무자의 악의성이 보이는 경우 등은 운전면허 취소에 이르도록 하고, 그 외에 일시적 경제적 곤란 기타 채무자의 귀책사유가 적은 경우에는 정지처분에 이르도록 하되, 정지의 기간을 세분화하여 미지급 사유에 상응하도록 설정하는 법 개정에도 대한 검토가 필요할 것이다.

또한, 개정법은 양육비채무자가 운전면허를 직접적인 생계유지 목적으로 사용하고 있어 운전면허의 효력을 정지하게 되면 양육비 채무자의 생계유지가 곤란할 것으로 인정되는 경우는 예외로 규정하였는데, 이는 양육비이행 확보수단으로 도입한 운전면허 정지처분의 실효성을 떨어뜨릴 우려가 없지 않다.

본업과 부업의 경계가 모호해지고 비정형적인 노동과 창업형태가 다양하게 생겨나고 있는 사회적 추세를 고려할 때, “직접적인 생계유지 목적”을 판단하는 것은 점점 더 어려워지고 결국 자의적으로 판단하게 될 가능성이 크다는 문제점이 있다. 전형적인 운전기사 직종 이외에도 일반인들이 자신의 승용차나 원동기를 이용하여 운전이나 배달, 택배업을 하고 소득을 얻는 것이 매우 용이해진 만큼, 양육비지급 회피에 대하여 쉽게 면죄부가 주어지고, 채무자의 경우 이를 반증하는 것이 더욱 어려워질 것이다. 더욱이 양육비 채무자의 소득이 충분함에도 4대 보험 고의 미납, 소득신고 누락 등으로 양육비를 미지급하는 경우가 적지 않기 때문이다.

따라서, 향후 개정에서는 이행확보의 실효성 제고를 위해 직접적인 생계유지 목적의 운전자의 경우에도 운전면허 정지처분 요청을 가능하게 하되, 양육비를 ‘일부’라도 지급할 시에

는 운전면허 정지 처분 요청을 일정기간 보류하거나 정지를 요청하는 기간을 단축시키는 등의 절충안이 고려될 필요가 있다. 이러한 경우 절충안의 이행방안에 대하여는 양육비관리원에 조정 또는 중재 절차로 집행권원을 생성할 수 있는 권한을 부여하는 법 개정이 의미가 있을 것으로 생각된다.

7. 양육비 채무 불이행자에 대한 출국금지 요청 관련 개선 과제

현재 양육비 관련 시사적 이슈로 떠오르고 있는 사례들은 양육비 채무자가 고액의 양육비를 체납한 후, 재산 일체를 매각하고 외국으로 출국하여 장기 거주하면서 체납자에 대한 각종 제재 및 양육비 징수 절차 일체를 회피하는 경우이다. 근래 외국 영주권을 획득하거나, 외국 소재 기업에 장기간 근무하는 경우도 많아지면서, 우리나라의 양육비 징수 절차가 상당기간이 소요된다는 점을 악용하여 국내 재산을 모두 매각하고 해외로 이주하여 양육비를 지급을 악의적으로 회피할 가능성이 매우 높아졌다.

따라서, 개정 현행법에 도입된 출국금지 요청 이외에도 여권의 발급 제한, 발급된 여권의 갱신 제한 등의 조치가 채무자의 상황에 맞게 고루 필요하다는 지적이 제기된다. 해외 체류를 이유로 양육비 채무를 불이행하는 자에 대한 여권 발급 제한 및 갱신 제한⁴²⁾ 조치의 도입의 필요성이 크다고 생각된다. 현재 국회에 계류 중인 법률안의 조속한 통과를 기대한다.

V. 결어

지금까지 양육비이행법상의 신설 제도에 대한 검토를 중심으로 현행 양육비이행제도가 가지는 문제점에 대해 짚어보고, 그 개선 과제 등에 대해 검토해 보았다.

대한민국 헌법은 아동·청소년에 대한 복지향상을 위한 정책을 실시할 국가의 의무(헌법제 34조제4항)를 천명하고 있고, 유엔아동권리협약은 역사상 가장 많은 국가가 비준한 인권조약으로 1991년 우리나라도 인준한 조약이다. 아동에게 영향을 미치는 모든 것을 결정할 때는 아동의 이익을 최우선으로, 아동은 특별히 생존과 발달을 위해 다양한 보호와 지원을 받

42) 해외 체류를 이유로 양육비 채무를 불이행하는 자에 대해서도 제재가 필요한 바, 양육비 채무 불이행자로 제재조치를 받은 자에 대한 여권을 제한함으로써 양육비 이행을 확보하고자 하는 여권법 일부개정법률안이 국회 계류 중임. 2020. 9. 24. 양정숙 의원 대표발의, 「여권법 일부개정법률안」(의안번호 4226),



아야 한다는 것이 협약의 기본적 원칙이며, 협약 제4조는 정부는 아동의 권리를 지켜주기 위해 할 수 있는 모든 노력을 기울여야 함을 명시하고 있다.

양육비 이행 확보를 위한 현행 법제에서도 아직 아동 및 미성년 자녀의 보호를 위하여 보완되어야 할 부분이 곳곳에 산재해 있다. 여러 가지 법적·제도적 개선 논의에 앞서 무엇보다도 중요한 것은 이혼 후 비양육자의 양육비 지급은 더 이상 사적 영역의 채무나 개인의 문제에 국한되는 것이 아니라 최우선적으로 변제해야 하는 채무로서 적시·정기적 지급될 경우에만 양육비 본래의 의미와 가치가 실현될 수 있는 것이라는 점과 아동, 미성년 자녀의 '생존권'에 직결된 문제라는 점에 대한 사회적 인식의 확립과 국민적 합의를 이끌어 내는 것이라고 생각된다.

2015. 3. 제정 양육비이행법의 시행 이후 많은 사회적 변화가 있었고, 곧 시행 2년을 앞두고 있는 개정 양육비이행법상 신설 제도의 도입은 양육비 이행이 공공의 문제라는 사회적 인식 전환으로 이어지는 마중물이 될 것이라고 기대한다. 나아가 본 토론회에 모아진 각계의 관심과 의견이 실현가능한 법제로 이루어져 나가기를 기원한다.

발제 2

양육비 이행 제고를 위한 해외입법 현황 검토와 정책 발전 모색

건국대학교 행정학과 교수 정이윤

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

양육비 이행 제고를 위한 해외입법 현황 검토와 정책 발전 모색

정 이 윤

건국대학교 행정학과

2023년 한국여성변호사회

국회의원회관 제9간담회실

2023년 3월 10일 15:00

개요

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- 한부모가족 현황
- 공공정책으로서 양육비
- 한국 양육비 정책 역사와 현황
- 양육비 이행 제고를 위한 해외입법 현황
 - 세계적으로 어떤 나라의 양육비 이행률이 높을까?
 - 해외입법 사례 - 미국
- 한국 양육비 정책 발전 방향에 대한 제언



한부모가족

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- **양친 중 한쪽과 미성년 자녀(아동)로 이루어진 가족**
 - 사망, 이혼, 별거, 미혼, 유기 등
 - 이혼 81.6%, 사별 11.6%, 미혼 4.7%, 별거 2%, 기타 0.1%
(여성가족부, 2022, 자료: 2021년 한부모가족 실태조사)
 - 2021년 368,548 가족 (유자녀 가족 중 7.6%), 미혼모/부 가족 26,652 (유자녀 가족 중 0.6%, 한부모가족 중 7.2%) 포함(KOSIS, 2022, <http://kosis.kr>, 자료: 인구총조사)
 - 2021년 모자가족 약67.4% (부자가족 약 32.6%) (KOSIS, 2022)

* 참고: 가구와 가족은 다른 개념이지만, 전반적 현황 이해의 목적으로 본 연구에서는 혼용하겠음.

한부모가족 현황

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- **한부모가족 증가는** 산업화, 탈가족화 등 시대의 흐름 반영, 여성의 노동시장 진출, 상대적인 경제적 지위 향상, 개인의 선택권 증가를 의미하기도...

하지만

- **평균적으로 경제적 취약성**
 - 한국의 높은 한부모가족 빈곤율: OECD에 보고된 가장 최근 자료인 2018년 47.7% (비교 - 양부모가족 빈곤율 10.7%). OECD 조사국 중 가장 높은 수준(OECD, 2022, CO2.2 Child poverty)
 - 심지어 한국 노인빈곤율보다 높음 (노인빈곤율 2018년 40.4%, OECD 국가 중 1위)(OECD, 2022, Poverty rate (indicator), 10.1787/0fe1315d-en)

공공정책으로서 양육비

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- **양육비(child support):** 결별, 이혼, 미혼 출산한 부모 중 자녀와 함께 살지 않는 부모(비양육부모)가 자녀를 양육하는 자(주로 양육부모)에게 자녀양육의 비용을 분담하고자 지급하는 (주로 정기적) 경제적 급여
- **양육비의 긍정적 영향 및 중요성**
 - 빈곤 감소, 아동의 인지 및 정서 발달, 학업성적 향상에 기여(Meyer, Cancian, & Bartfeld, 2001; Nepomnyaschy, Magnuson, & Berger, 2012)
- **양육비 이행 확보는 공공정책의 영역**
 - 양육비는 사적 이전(private transfer)이지만, 이행 확보는 공공정책의 영역. 복지, 세금과 연결(박복순, 2019; 정이윤, 2020; 허민숙, 2020)
 - 1991년 한국이 비준한 유엔 '아동의권리에관한협약'은 국가가 자국 내 아동에 대한 적절한 보호와 양육을 보장할 책임이 있음을 명시
 - 특히 동 협약 제27조4항, 양육비 이행 확보 위해 국가가 적절한 모든 조치 취해야 함을 구체적으로 명시(비양육부모가 다른 국가로 이주했을 때 양육비 문제 해결 위한 국제적 공조 필요성 역시 언급)
 - 산업국가 대부분 양육비이행에 국가개입 제도화(Cancian et al., 2011; Chung & Kim, 2019; Cuesta & Meyer, 2018; Skinner et al., 2007; Meyer et al., 2020)

왜 우리는 국가의 역할을 점검하는가?

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- 국가가 마땅히 해야 할 책무 수행에 실패했을 때, 개인들의 사적 다툼이 늘고, 약자의 피해자화, 보호받아야 할 아동과 가족은 이중의 상처를 경험할 수 있음
- 포퓰리즘이 정책 아젠다 공간을 포화시켜 효과적 정책 대안 개발을 저해할 수도
 - 비효과적인, 비효율적인, 하지만 설계나 집행이 용이한 정책 대안들이 정책 아젠다를 지배할 수 있음
 - 단기적 보여주기식 정책 대안과 분노의 감정에 호소하는 정책 대안은 편가르기와 정치적 인기로 편승하려는 포퓰리즘 정책 현상을 부추기고, 이는 세금 낭비와 정책 부작용을 가져올 것



한국 양육비 정책 역사

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

• 양육비 채무 성립 법제화와 이행 확보 수단 강화

- 2007년과 2009년 민법개정, 이혼 시 양육비 채무 성립 의무화
- 2012년 양육비 채무액에 대한 법원내 가이드라인 마련 (단 법적 구속력 없고, 당사자 및 판사 재량에 의존, 행정부 기준 없음)
- 2014년 관련 법(양육비이행확보및지원에관한법률, 이하 양육비이행법) 개정, 2015년 “양육비이행관리원” 개설
- 지속적 양육비이행법 개정으로 양육비채무 불이행자에 대한 개인정보 조사 간소화 및 채무 불이행자 제재 조치 강화

양육비채무 불이행자의 동의 없이도 소득, 재산 조사 자료를 관계기관에 요청 가능(**18년3월 공포, 9월 시행**), 집행권원 확보 위해 비양육부모 동의 없이도 주소, 근무지 자료 관계기관에 요청 가능(**18년12월 공포, 19년6월 시행**), 감치명령에도 불구하고 양육비 불이행 시 운전면허 정지처분 요청 가능, 한시적 양육비 긴급지원한 경우 채무자 동의 없이도 신용, 보험정보 조회 가능하고 채무 미납 시 국세 체납 처분의 예에 따라 징수(**20년6월 공포, 21년6월 시행**), 감치명령에도 채무 불이행 시, 법무부장관에게 출국금지 요청 가능, 채권자의 신청으로 명단 공개 가능, 1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금의 형사처벌 가능(**21년1월 공포, 21년7월 시행**)

한국 양육비 정책 현황

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

• 하지만 양육비 이행 여전히 부진

- **2021년** 이혼, 미혼 한부모 중 **18.3%** 만 지난1년 동안 양육비 받은 적 있다고 응답(정기지급 15% 포함) (여성가족부, 2022, 자료: 2021년 한부모가족실태조사).
- 이는 **2012년 10.1%**에 비해 주목할 만한 향상, 하지만 다른 나라에 비해 여전히 낮은 편 (Groff, 2017). 외국의 측정법이 국내와 다르고 표준화되지 않아 정확한 비교치 제시 어렵지만, 노르웨이, 호주 등이 보고한 90% 넘는 양육비 수급율은 한국의 부진한 양육비 이행문제 드러냄
- 주요 문제 중 하나는 채권 성립율이 여전히 낮다는 것: 이혼, 미혼 한부모 중 양육비 채권 있는 경우 21.3%에 불과(여성가족부, 2022, 자료: 2021년 한부모가족실태조사).
- 한부모들이 양육비이행관리원 활용하지 않는다고 응답한 주된 이유는 소송 기회비용이 크고 시스템에 대한 신뢰 적음. 홍보부족 아님

한국 양육비 정책 성과

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

• 한국 양육비 정책, 단기간 내 의미 있는 성과 도출

- 2000년대 말 일련의 양육비정책이 한부모의 양육비수급을 향상시켰다는 실증 연구 보고 (Kim, Chung, & Vogel, 2022)
- 양육비 이행 지원사업 경제성 분석(한국생산성본부, 2016)에서 10년간의 편익-비용 분석 예측 결과 4.2 비율 도출, 경제성 보여줌
- 이행관리원은 a. 양육비 관련 소송에 필요한 법률 지원 뿐 아니라, b. 자발적 양육비 이행 및 부모역할 참여 확대를 위한 부모 간의 협의, 중재, 조정, 면접교섭지원, 이혼 후 부모 교육 및 상담 등을 제공하는 데, 이 두가지를 모두 지원하는 것 세계적으로 한국의 특징적인 면모. 자발적 양육비 이행 독려 측면에서 긍정적
- 미국기반 국제기구인 National Child Support Enforcement Association(NCSEA) International Subcommittee 에서도 한국의 성과에 긍정적 평가
- 제재조치 강화는 부작용에 대한 염려가 있지만, 양육비 불이행에 관대한 한국적 맥락에서 '양육비는 당연히 내야하는 것'이라는 문화 정착에 도움이 될 것 (Chung & Kim, 2019)

한국 양육비 정책의 이슈

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

• 하지만 한계도 존재..

- 사후적, 처벌적 수단에 치중하는 경향. 채무 불이행 시 징벌적 수단에 대한 지나친 의존은 양육비 이행확보에 비효과적일 수 있음. 처벌수단 강화(예, 운전면허 취소, 출국금지, 명단공개, 형사처벌)는 가족관계 악화, 양육비 지급 낮출수도(Cancian, Heinrich, & Chung, 2013; Vogel, 2020; Waller & Potnick, 2001).
- 선제적, 자동화된 양육비 이행 확보 수단 및 제도 확대 필요
- 구조적 한계로 양육비정책 장기적으로 힘있게 추진할 동력 다소 부족
 - 기관 밑에 기관: 건강가정진흥원(공공기관) 밑에 양육비이행관리원. 업무(법정소송 대리) 어려움 뿐 아니라 인력, 예산 편성 독립성 부족
 - 주무부처인 여성가족부는 정치적 영향 하에 존폐의 위기
- 양육비 이행지원 서비스 전담기관의 권한, 예산, 인력 등의 한계
 - 법원중심 양육비 채무 결정은, 개별 사례의 맥락을 고려하는 유연성의 장점 있지만 결과가 표준화되지 않아 예측성 낮고 복잡. 비양육부모 정보 조사 및 이행 소송 과정에 시간 너무 오래 소요. 이는 법원과 양육부모 모두에게 높은 기회비용으로 작용



세계적으로 어떤 나라의 양육비이행률이 높을까?

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- **이행 강제 수단이 강력한 나라** (Skinner et al., 2007; Cook et al., 2022)
 - **자동적, 정규적 이행 확보수단 확립. 처벌중심 의미하는 것 아님**
 - 양육비를 받고 분배하는 정부 조직이 있음. 공공시스템 등록은 특별한 경우 제외 (예, 미국의 복지 수급자)하면 양육부모의 재량권.
 - **소득의 자동적 원천징수**는 가장 많이 쓰이는 채무 불이행자 대응 방법
 - 미국은 채무 이행 여부 상관 없이 모든 정규 근로자에게 소득원천징수
 - 호주, 뉴질랜드, 핀란드, 덴마크는 개입 강한 국가, 미국, 스웨덴은 중간단계, 약한 국가는 벨기에, 프랑스, 독일
- **평균적으로 법원형보다 기관형 국가 양육비 이행률 높음**
 - 양육비 채무액 결정 과정에서 최종 책임이 법원 혹은 행정부 하위 관련 기관에 있는지에 따라 국가 분류 3 가지. a. **기관중심** 국가에는 영국, 호주, 뉴질랜드, 덴마크, 노르웨이, 캐나다 등, b. **법원 중심** 국가로는 한국, 벨기에, 프랑스, 일본, 스웨덴 등, c. **혼합형**에 핀란드, 미국 (Skinner et al., 2007), 독일 (Cook et al, 2022) 들지만 한국과 비교 시 기관형에 근접.
 - 보고된 공공 투자 대비 양육비 회수율: 미국 1:5, 캐나다 (British Columbia) 1:11, 노르웨이 1:29 (Groff, 2014)

양육비 이행 제고를 위한 해외 입법 사례 - 미국

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- 왜 한국과 미국 비교?: 복지자본주의 유형화에서 흔히 자유주의로 분류, GDP대비 공적 가족급여 (비슷하게) 낮음, 미국 많은 양육비 연구 축적
- 1975년 연방차원 양육비정책 전담 기관인 Office of Child Support Enforcement(OCSE) 설립 정책 총괄, 각 주에 집행기관 설립하여 집행, 한국기관과 달리 정부부처이므로 이행 강제력 강함
- 양육비를 징수하고 가족에게 분배하는 공적 전달체계 존재 (한국엔 없음)
- 소득의 자동 원천징수 (automatic income withholding) 의 발전
 - 근로소득, 보너스, 연금 등 정부 급여 등의 소득에서 양육비를 자동 원천징수 (한국 '직접지급명령'과 다름), 원천징수되지 않는 경우에는 기관에 직접 납부
 - 미국 75%정도 양육비 징수가 이 경로로(OCSE, 2020)
 - **입법역사: 1984년** Child Support Amendment, 모든 주에서 양육비를 체납한 비양육부모의 근로소득 원천징수를 실시하도록; **1988년** Family Support Act, 양육비 체납 여부에 관계 없이 모든 주에서 의무적으로 양육비 원천징수 실시; **1996년** National Directory of New Hires(NDNH)를 설립: 연방정부 차원에서 마련한 정보공유 시스템으로, 양육비이행기관이 비양육부모 근로자와 주소지를 파악하고 근로소득 원천징수를 가능하게 함(미국 직장 고용주는 새로운 사람을 고용할 때 NDNH에 보고해야 함, 양육비채무 정보와 매칭)

양육비 정책 발전 방향 제언 (1/3)

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- 양육비 채권 성립 표준화, 이행 자동화하는 선제적인 제도 도입 중요
- 양육비 이행(받고 분배)하는 공적 시스템 구축 통해 공적 책임성 향상.
책임 있는 행정부 조직 배정, 국세청과 협력 – 양육비 이행 위한 공적 전달체계와 대지급은 전혀 다른 개념! 혼돈하지 말아야
- 양육비 위한 소득의 원천 징수 제도 고려해야 (국세체납 처분의 예 적용)
 - 양육비 불이행에 대응하는 가장 효과적인 양육비 징수 수단으로 알려짐
 - 양육부모가 서비스 이용 자발적 선택할 수 있는 전제
 - 가족갈등 줄일 수 있음(Meyer et al., 2020). 양육비 당연히 내고 받는 자발적 문화 정착 중요. 문화 변화 어렵기에 제도 정착 통해 유도
 - 양육비 지불 능력 없는 비양육부모에게는 지원과 배려(후술)
- 양육비 이행지원 서비스 전담기관의 권한, 예산, 인력 지원 필요
 - 양육비 이행전담 기관을 독립된 기관으로 분리
 - 기관 중심형으로의 이동 고려할 필요 – 공공비용 줄이고, 시스템 효율성, 효과성 높아질 것(박복순, 2019; 정이윤, 2020; 허민숙, 2020)
 - 기관의 채무 결정 역할 강화, 채무 불이행 비양육부모 소득, 재산, 근무지 등 조사 간소화 (비양육부모 개인정보 보호, 이의제기권 보장 역시 필요)

양육비 정책 발전 방향 제언 (2/3)

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- 만약 대지급 제도를 도입하고자 한다면 양육비 이행확보제도의 전반적인 효율성과 효과성을 높이는 작업이 선행 혹은 병행되어야
- 대지급 제도는 (소득 기준 대상자 선별 하지 않는) 보편적 형태여야
 - 대지급 제도를 가진 대부분 나라는 보편적 방식으로 운영. 선별적 운영 시 구상권 회수율 매우 낮고(예, 벨기에 5%), 행정비용이 클 것임. 복지제도에 있어 보편제도와 선별제도는 각각 장단이 있는 선택의 문제지만, 대지급제도는 보편적으로 운영돼야는 데 학제적 합의 있음
 - 저소득 양육부모의 전배우자 역시 저소득일 가능성이 높으므로, 선별적 대지급제도 하에서 국가의 구상권 청구는, 가난한 비양육부모에게만 양육비를 강제하는 비효율적, 비효과적 정책이 될 가능성
 - 추상적 대지급 안들이 국회에 제안된 것은, 후에 선별적 대지급 제도로 정착될 수 있어 염려스러움. 한시적 양육비 긴급지원 확대도 비슷한 맥락
- 보편적인 양육비 이행 확보 공적 시스템 구축을 우선하여, 돈이 있으면서 안 내는 비양육부모 없게 하는 것이 선결과제
- 위 조건 만족시키지 못할 때, 선별적 대지급제도나 한시적 양육비 긴급지원 확대보다, **한부모가족지원제도 (공공부조) 급여자격기준을 높여 대상자 확대하는 것** 더더욱 중요함



양육비 정책 발전 방향 제언 (3/3)

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

- 비양육부모의 경제적 상황 파악 시급 => **패널 자료, 관련 통계 구축**
- 양육비 채무 금액 (최소) 기대 수준에 대한 사회적 합의 도출 및 이를 기반으로 한 **양육비 채무액에 대한 정부의 가이드라인 제시, 모니터링 시스템** 필요
- 만약 많은 비양육부모가 빈곤하다면, 양육비 이행강제 제도는 제대로 집행되지 않을 것
- **저소득 비양육부모에 대해서 지원정책** 필요 (예, 근로지원, 세제 혜택)

KU 건국대학교
KONKUK UNIV.

감사합니다!

Q&A

정이윤

chungy@konkuk.ac.kr

발제 3

양육비이행관리원 체계의 문제점과 개선방안

아주대학교 법학전문대학원 교수 전경근

I. 들어가는 말

주지하고 있는 바와 같이 양육비에 관한 논의는 2004년 서울가정법원에 설치되었던 가사 소년제도개혁위원회와 법무부에 설치되었던 제2기 가족법개정특별분과위원회에서 비롯된 것으로 알려져 있다.¹⁾ 당시에는 매년 증가하고 있는 이혼사건으로 인하여 미성년 자녀를 양육하는 한부모가 급격하게 증가하고 있었기 때문이다.²⁾ 위원회 활동의 결과, 2007년의 민법 개정을 통하여 이혼의 절차에 관한 제836조의2가 신설되었고, 이혼과 자의 양육책임에 관한 제837조를 개정하면서 협의이혼 절차에서 자녀의 양육에 관한 사항을 정하게 하였으며, 면접교섭권에 관한 제837조의2도 신설되었다. 그렇지만 이혼당사자 사이에 양육비에 관한 합의가 있더라도 이를 임의로 이행하지 않으면 집행권원을 얻어 강제집행을 할 수밖에 없었기 때문에 2009년 민법개정에서는 제836조의2 제5항을 신설하여 가정법원으로 하여금 당사자가 협의한 양육비부담에 관한 내용을 확인하는 양육비부담조서를 작성하게 함으로써 이혼시 양육비의 지급에 관한 합의가 이루어진 경우에는 자녀를 양육하는 부모 일방이 집행권원 있는 채권을 가질 수 있도록 하였다. 그럼에도 불구하고 2010년 여성가족부가 실시한 양육비의 지급상황에 관한 조사에서는 대부분의 한부모가 약정된 양육비를 지급받지 못하는 것이 밝혀졌다. 따라서 양육자에게 집행권원 있는 채권을 부여하는 것만으로는 양육비의 자발적인 이행을 바랄 수 없다는 생각에서 양육비채권을 실행하는 것을 도와줄 수 있는 기관의 설립이 필요하다는 주장이 제기되었고, 이에 관한 법률안이 국회에 제출되었다.³⁾

- 1) 양육비이행지원체계의 성립과정에 관한 자세한 소개는 박복순, 「양육비이행지원체계 5년의 평가와 개선방안 연구」, 한국여성정책연구원(2020), 11면 이하 참고. 다만 한국가정법률상담소가 2004. 6. 29. 개최한 공청회를 포함한다면 한국가정법률상담소가 이에 관하여 최초로 논의를 시작한 것으로 보아야 할 것이다.
- 2) 통계청이 발표한 자료에 따르면 2003년 조이혼율은 3.4로 이혼건수는 17만건에 달하고 있다(2020년 혼인·이혼 통계 [2021. 3. 17. 통계청 보도자료], 19면).
- 3) 당시 국회에 제출된 법률안 중 민현주 의원이 대표발의한 「양육비 이행확보 지원기관 설치에 관한 법률안」에서는 새로운 기관의 설치를 제안하였고, 우윤근 의원이 대표발의한 「비혼 가정의 양육비 및 부양료 확보에 관한 법률안」에서는 법률구조공단 등 기존의 기관을 통하여 이행강제에 대한 지원을 하자는 방안을 제시하였다.



위와 같은 과정을 거쳐 2014. 3. 24. 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」이 제정되고, 2015. 3. 25. 시행되면서 양육비이행관리원이 설립되었다.⁴⁾ 이행관리원은 양육자가 양육비 채무자에 대하여 가진 채권을 실행할 수 있도록 도와준다는 취지에서 설립되었기 때문에 그 업무를 수행하는데 걸맞은 조직과 체계를 갖추고 있어야 하였지만, 우여곡절 끝에 설립된 이행관리원은 독립된 기관이 되지 못하고 여성가족부 산하의 재단법인인 건가원 내에 설치하는 것으로 결정되었다.

그런데 이행관리원이 설립된 지 8년이 되는 현재에도 양육비를 정기적으로 받지 못하는 양육자가 전체 양육자의 60%에 달할 정도로 양육비의 원활한 지급이 이루어지지 못하고 있다.⁵⁾ 그 원인은 여러 가지가 있겠지만, 이행관리원의 체계에도 문제가 있지 않을까 생각된다. 따라서 이 글에서는 이행관리원의 설립과정에서 논의되었던 사항들을 간단하게 되짚어 보고, 앞으로 어떠한 사항이 개정되어야 하는가에 대한 필자의 거친 생각을 피력해 보기로 한다.

II. 양육비이행지원기관의 설립에 관한 논의

1. 한국가정법률상담소의 논의

양육비이행지원기관에 관한 논의는 서울가정법원의 가사소년제도개혁위원회나 법무부 가족법개정특별분과위원회가 있기 전부터 시작되었다. 최초의 것이라고 생각되는 것은 한국가정법률상담소에서 개최한 양육비 이행확보 법률안 및 부부재산제 개정안 공청회라고 할 수 있을 것이다.⁶⁾ 이 공청회에서는 김상용 교수가 “양육비채권 이행확보에 관한 법률안”이라는 제목의 논문을 발표하였는데, 법률안 제5조 제3항에서는 “국가 및 지방자치단체는 민간단체를 지정하여 양육비심판청구와 집행에 관한 지원업무를 수행하게 할 수 있다.”고 하였고, 제

4) 이하에서는 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」을 ‘양육비이행법’이라고 약칭하며, ‘양육비이행관리원’은 ‘이행관리원’으로, ‘한국건강가정진흥원’을 ‘건가원’으로 부르기로 한다.

5) 2023. 2. 14. 자 아시아투데이의 기사에 따르면 지난해 양육비이행율은 40.3%이었는데, 이는 1회만 지급되도 이행으로 취급하였기 때문이라고 한다. 현재 이행관리원의 변호사는 6명으로 많이 부족한 상황이며, 양육비 미이행 제재조치를 심의하는 양육비이행심의위원회도 5차례밖에 개최되지 않았다고 한다(<https://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20230203010002005>. 2023. 3. 3. 방문).

6) 한국가정법률상담소가 양육비 이행확보 법률안 및 부부재산제 개정안에 관한 공청회를 2004 6. 29. 개최하였으므로, 이것이 양육비 이행확보에 관한 최초의 논의라고 볼 수 있다. 이 공청회에서 발표한 자료는 가정상담 2004. 5.에서 확인할 수 있다.

4항에서는 “제2항의 청구권자는 국가 및 지방자치단체(국가 및 지방자치단체에 의해서 지정된 민간단체를 포함한다)에 대하여 양육비심판청구와 집행에 관한 대리권을 수여할 수 있다.”고 함으로써 당사자의 청구에 의하여 양육비심판청구 및 집행에 관하여 필요한 지원이 이루어질 수 있도록 하였다.⁷⁾

2. 여성가족부 보고서

(1) 2005년 보고서

여성가족부는 이혼과 자녀의 양육에 관한 논의가 법무부와 서울가정법원에서 진행 중이던 2005년에 양육비 산정 및 이행확보에 관한 연구를 진행하였다. 이에 관한 연구보고서인 「적정한 양육비의 산정 및 확보방안에 관한 연구」에서는, 당시 논의되었던 가사소년제도개혁위원회의 논의결과에 따라 법령이 개정되는 경우에도 양육자가 양육비채무자에 대하여 직접 양육비의 이행을 청구하고 집행하는 것이 그리 쉬운 일이 아니기 때문에, 양육비 이행강제를 지원할 수 있는 독자적인 양육비 전담 행정기관의 설립이 필요하다고 주장하고 있다.⁸⁾ 그리고 행정기관의 업무에는 기준양육비의 산정, 양육비 대납이나 대체회수, 이행되지 않은 경우의 지불강제, 부양의무자의 소재탐지 등이 포함되어야 하고, 이러한 업무를 원활하게 수행하기 위해서는 여러 기관의 도움이 필요할 것으로 보았다.⁹⁾

(2) 2011년 보고서

2011년에 발간된 보고서인 「아동양육비 이행확보를 위한 법·제도 연구」에서는 “양육비 이행강제에 관한 법률(안)”을 제안하고 있다. 이 법률안에 따르면 양육비이행확보기관은 여성가족부 산하의 공단으로 하는 것으로 되어 있다.¹⁰⁾ 이 법률안에서는 미국의 제도를 본받아 공단이 부모의 취업을 지원할 수 있게 하였고, 양육비기준표를 작성하며, 여성가족부에 양육지원위원회를 두어 정책을 총괄하게 하였다. 그리고 공단은 양육비 이행강제를 위한 법률구조, 양육비의 선급 및 구상권의 행사 등의 업무를 수행하도록 하였고, 유관기관과의 업무협조를 위하여 관련 공무원의 겸직을 할 수 있도록 하였다. 그리고 양육지원센터를 특별시

7) 한국가정법률상담소가 마련한 법률안은 김재경 의원이 대표발의한 「양육비 이행확보에 관한 특별법안」(의안번호:172-547)의 기초가 되었다.

8) 여성가족부, 「적정한 양육비의 산정 및 확보방안에 관한 연구」, 165면 이하. 보고서에서는 당시에 양육비 전담 행정기관을 두고 있던 나라로 미국과 영국을 들고 있는데, 미국은 1975년 사회보장법을 개정하여 양육비 서비스 전담기관을 설립하였고, 영국은 1993년 아동부양법을 제정하여 법원이 담당해 온 양육비 결정을 행정기관으로 이관하였다고 한다.

9) 위 보고서, 168면. 그밖에 인지청구에 대한 소송구조가 필요하다고 한다(위 보고서, 175~176면).

10) 법률안에 대한 자세한 내용은 여성가족부, 「아동양육비 이행확보를 위한 법·제도 연구」, 152면 이하 참고.



와 광역시 및 도에 설치하여 어느 정도의 지방조직을 갖추 수 있도록 하였다.¹¹⁾

Ⅲ. 양육비이행법의 제정 및 개정 경과

1. 양육비이행법 제정 전의 입법적 노력

최초의 양육비이행법안은 17대 국회에서 김재경 의원이 대표발의한 「양육비 이행확보 특별법안」이다. 이 법률안에서는 양육비 이행강제 및 대지급에 관한 업무를 법무부가 담당하는 것으로 하고, 양육비심판청구절차와 법률사무를 처리하는 것을 지원하기 위하여 관계 행정 기관으로 구성되는 기구를 설치하거나 법률구조법에 따른 법률구조법인을 지정하여 의뢰할 수 있도록 하였다(안 제5조).

그런데 이 조항에 대한 검토보고서에서는 “법률안은 양육비 지급 등 소관기관을 법무부 장관으로 하고 있으나 법무부 장관에게 지원의무를 부과하는 것은 법무부의 성격상 적절치 못하다고 할 것이므로 사회보장적 차원에서 보건복지부나 청소년·가정의 보호차원에서 여성가족부가 주관하는 것이 타당하다는 것이 대다수의 의견”이라고 소개하고 있다.¹²⁾ 그리고 여러 나라에서 양육비 전담 행정기관을 두어 국가가 자녀양육 문제에 적극적으로 개입하고 있는 추세라는 점에서 우리나라도 아동의 양육 받을 권리를 보장하기 위해 자녀 양육비 이행 확보지원을 위한 행정기관이 필요하다는 점에서는 공감한다고 하였다.¹³⁾

2. 양육비이행법의 제정

현재 시행되고 있는 양육비이행법은 민현주 의원이 대표발의한 「양육비 이행확보 지원기관 설치에 관한 법률안」에 기초하고 있는 것으로 보인다.¹⁴⁾ 19대 국회에 제출되었던 양육비에 관한 법률에는 민현주 의원이 발의한 법률안 외에 김상희 의원이 대표발의한 「양육비 선지급법안」(의안번호 1900285), 우윤근 의원이 대표발의한 「비혼 가정의 양육비 및 부양료

11) 이 법률안은 민현주 의원이 대표발의한 「양육비 이행확보 지원기관 설치에 관한 법률안」의 기초가 되었다.

12) 김재경 의원안에 대한 검토보고서, 13면.

13) 김재경 의원안에 대한 검토보고서, 17면.

14) 발의일자: 2013. 2. 21., 의안번호: 1903818.

확보에 관한 법률안」(의안번호 1900416), 서영교 의원이 대표발의한 「양육비 선지급에 관한 특별법안」(의안번호 1901664)이 있었는데, 양육비이행을 지원하기 위한 기관을 설치하고자 하는 법률안은 민현주 의원안이며, 우윤근 의원안에서는 독립한 기관을 설립하지 않고 지원업무를 법률구조법인에 위탁할 수 있도록 하는 것을 제안하고 있다.

민현주 의원안에서는 양육비 청구와 이행확보에 관한 업무를 전담하기 위하여 여성가족부 소속 하에 국가양육비이행관리원을 두도록 하였으며(안 제6조),¹⁵⁾ 부모는 이행관리원에 양육비에 관한 상담을 신청할 수 있고(안 제10조), 양육비 청구 및 이행확보를 위한 법률지원을 신청할 수 있으며, 이행관리원장이 양육비 채무자에게 이행 청구서를 송달한 후에도 양육비가 지급되지 않으면, 이행관리원장은 양육비 채무자의 지급능력을 확인하기 위하여 양육비 채무자에 대한 조사뿐만 아니라 금융·신용·보험정보, 국세·지방세 등에 관한 자료의 제공을 요청할 수 있도록 하였으며(안 제13조 및 제14조), 법원에 양육비 직접지급명령을 신청하는 등의 양육비 이행확보를 위한 조치를 할 수 있고(안 제15조), 양육비이행심의위원회의 의결로 양육비 채무자의 재산압류, 세금환급예정금액의 압류 및 차감 등의 조치를 할 수 있도록 하였다(안 제16조 내지 제17조). 그밖에 신용정보자료를 신용정보회사 등에게 제공할 수 있고(안 제18조), 법무부 장관에게 출국금지를 요청할 수 있도록 하였다(안 제19조).

그렇지만 양육비이행법을 제정하는 과정에서 부처간의 협의와 상임위원회의 논의를 통하여 여성가족위원회의 대안이 만들어졌고,¹⁶⁾ 그 과정에서 민현주 의원이 제안한 국가양육비이행관리원의 법적 지위를 대폭 낮추어 독립된 기관이 아닌 건가원에 두는 것으로 하였기 때문에 이행관리원의 기능에 걸맞은 조직구성이 이루어지지 못함으로써 체계상의 문제가 생겼다.¹⁷⁾ 그밖에도 정보의 수집에 관한 근거규정이나 행정재제에 관한 규정들이 대부분 삭제되었다.¹⁸⁾

15) 안 제6조 제3항에서는 국가양육비이행관리원장을 정무직 국가공무원으로 할 것을 제안하고 있다.

16) 대안이 만들어진 경위는 찾을 수 없었으며, 대안에서 규정하고 있는 사항에 대한 소위원회의 논의는 국회 의안정보시스템을 통하여 확인할 수 있었다.

17) 예를 들어 양육비이행법이 제정된 후 발주된 이행관리원의 조직구성에 관한 연구에서는 이행관리원의 적정인력을 225명으로 산정하였지만, 실제로는 그 보다 적은 57명의 인원으로 구성되었다(여성가족부, 양육비이행관리원의 조직 구성 및 운영규정 마련을 위한 연구(2014. 11), 22면 이하). 한편 각주 5에서 인용한 기사에 따르면 과거 기획재정부가 승인해준 이행관리원의 인력은 97명이라고 한다.

18) 그렇지만 개정과정에서 민현주 의원안에서 규정하고자 했던 것들이 그 후의 개정을 통하여 대부분 추가되었다.



3. 양육비이행법의 개정

- (1) 2018년에 있었던 1차 개정에서는 한시적 양육비 긴급지원기간을 최대 9개월에서 12개월로 확대하고, 한시적 양육비가 긴급지원된 경우에는 해당 양육비 채무자의 동의 없이도 관계기관의 장에게 소득·재산조사에 필요한 자료를 요청할 수 있도록 하되, 여성가족부 장관이 양육비 채무자에게 그 제공받은 사실을 알리도록 하였다(제16조 제2항 단서 및 제3항 신설).
- (2) 그리고 2019년에 있었던 2차 개정에서는 양육비의 자발적 이행에 도움이 되는 것으로 평가된 비양육부·모와 미성년 자녀의 면접교섭이 안정적으로 이루어질 수 있도록 하였고(제7조 제2항 제1호의2 및 제10조의2 신설), 양육비 집행권원 확보를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계기관의 장에게 비양육부·모의 주소나 근무지 등에 관한 자료를 요청할 수 있도록 하였으며(제13조 및 제24조), 법률지원 등을 신청한 양육부·모 또는 양육비 채권자가 가정폭력피해자인 경우에는 가정폭력의 재발방지 등을 위하여 신청자의 주거·직장·연락처 등 신변 관련 정보가 가정폭력행위자인 비양육부·모 또는 양육비 채권자에게 노출되지 아니하도록 적절한 정보보호 조치를 강구할 수 있도록 하였다(제21조의2 신설)
- (3) 2020년에 있었던 3차 개정에서는 이행관리원의 장이 양육자에게 긴급지원을 한 경우 그 지급액을 양육비 채무자에게 통지하여 징수하고, 양육비 채무자가 이에 응하지 아니하는 경우 여성가족부 장관의 승인을 받아 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있도록 하였고(제14조 제5항), 양육비의 구상을 위하여 본인 동의 없이 금융기관 등의 장에게 양육비 채무자의 신용정보·보험정보를 요청할 수 있도록 하였다(제17조 제1항 단서 신설). 그리고 양육비 수령 여부를 확인하기 위하여 양육비 전용 계좌 개설 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하였고(제19조 제3항 신설), 양육비 채무자에 대한 감치명령 결정이 있는 때에는 감치집행을 지원하기 위하여 현장지원반을 구성·운영할 수 있는 근거규정을 마련하였으며(제18조의2 신설), 양육비 채무자가 양육비 채무 불이행으로 인하여 감치명령 결정을 받았음에도 불구하고 양육비 채무를 이행하지 않는 경우 지방경찰청장에게 해당 양육비 채무자의 운전면허 정지처분을 요청할 수 있도록 하였다(제21조의3 신설).
- (4) 2021년에 있었던 4차 개정에서는 가사소송법 제68조 제1항 제1호(금전의 정기적 지급을 명령받은 사람이 3기 이상 그 의무를 이행하지 아니한 경우) 또는 제3호(양육비의 일시금 지급명령을 받은 사람이 30일 이내에 그 의무를 이행하지 아니한 경우)에 따른 감치명령 결정을 받았음에도 불구하고 양육비 채무를 이행하지 아니한 양육비 채무자에 대

하여 출국금지를 요청하거나(제21조의4 신설), 명단을 공개할 수 있는 근거를 마련하였고(제21조의5 신설), 나아가 감치명령 결정을 받은 날부터 1년 이내에 양육비 채무를 이행하지 아니한 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 하였다(제27조 제2항 제2호 신설)

- (5) 위와 같은 개정내용은 양육비이행을 강제하기 위한 조치들에 대한 근거규정을 마련한 것이며, 이행관리원의 체계에 직접적인 영향을 미치는 것은 전용계좌의 개설을 들 수 있을 것이다. 전용계좌를 개설하는 경우에는 이행관리원이 양육비 채무자로부터 양육비를 받아 양육자에게 전달하는 형식을 취하게 되는데, 이는 양육비 채무자가 직접 양육자에게 양육비를 지급하고, 이행관리원은 그 사실을 개별적으로 확인함으로써 양육비가 제대로 이행되고 있는지를 확인하는 것으로 이 규정에 근거하여 양육비이행을 모니터링 할 수 있게 되었다고 할 수 있다는 점에서 종전에 비하여 체계상의 진전이 있었던 것으로 평가할 수 있을 것이다.¹⁹⁾

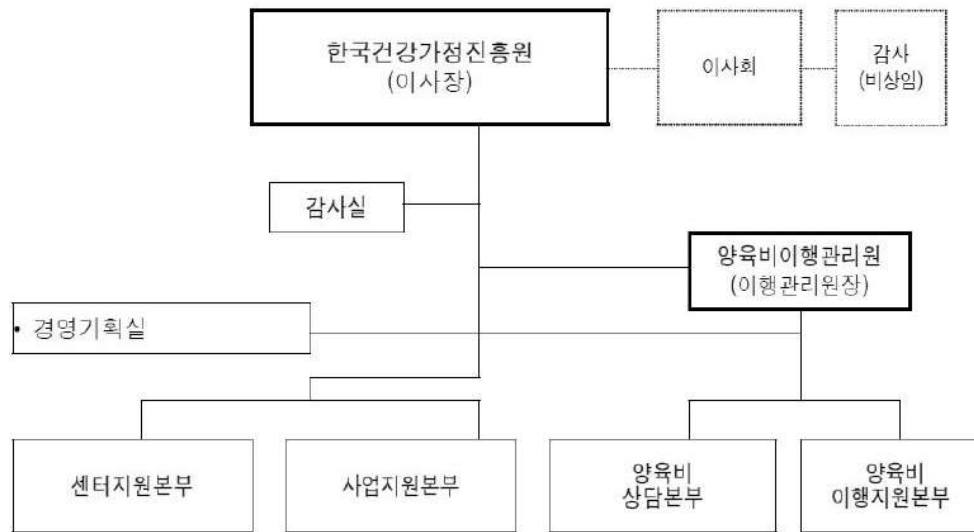
IV. 양육비이행법의 체계상의 문제점

앞서 살펴본 바와 같이 4차례에 걸친 양육비이행법의 개정에도 불구하고 양육비이행체계는 거의 개선되지 않았다. 이하에서는 이에 관하여 간단하게 살펴본다.

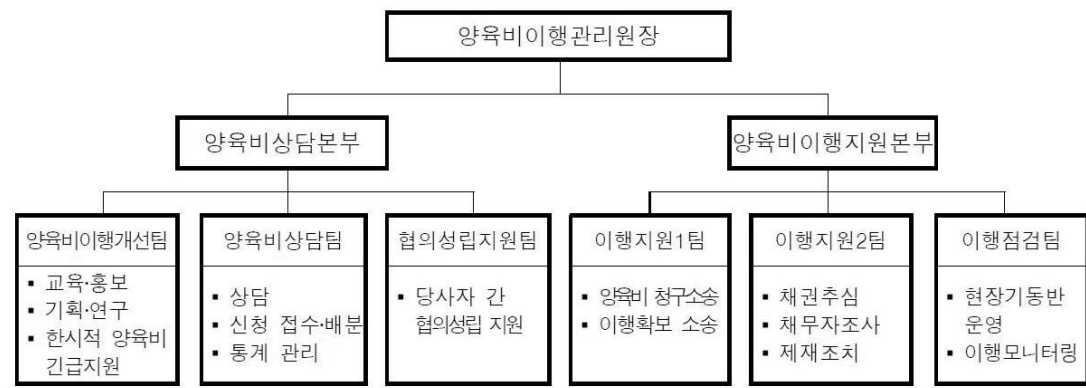
1. 건가원과 이행관리원의 관계

양육비이행법은 이행관리원을 독립적인 기관으로 하지 않고 건가원의 일부가 되도록 하였다. 초기의 이행관리원은 <그림 1> 및 <그림 2>와 같은 조직을 가지고 있었다. <그림 1>을 보면 이행관리원이 건강가정진흥원에 소속되어 있었지만, 어느 정도 독립한 조직을 갖추고 있으며, <그림 2> 비록 소규모였지만, 조직구성상 2개의 본부와 6개의 팀을 구성함으로써 업무의 분담이 어느 정도 체계를 갖추고 있었다고 평가할 수 있었다.

19) 다만 양육비를 지급받은 후 즉시 양육비를 양육자에게 전달해야 하는 점에 대한 문제가 있어 현재는 시행을 유보하고 있는 상태인 것으로 알려져 있다.



〈그림 2〉 이행관리원 조직도(2018년 이전)



〈그림 3〉 2015년 개원 당시의 업무분담

그렇지만 2018년의 조직개편이 있는 후에는 〈그림 3〉과 같은 조직을 가지고 있다. 현재의 조직도를 보면 건가원 이사장 아래 상임이사가 있고, 상임이사는 건가원의 상임이사의 직을 수행함과 동시에 이행관리원을 추가로 운영하는 듯한 조직구조를 가지고 있다. 또한 이행관리원 내에는 4개의 부를 둬으로써 건가원 내에서 이행관리원이 차지하는 비중이 종전의 지위에 미치지 못함을 알 수 있다.



〈그림 4〉 현재의 이행관리원 조직도

2. 이행관리원의 소송수행

이행관리원은 건가원의 일부이며, 독립된 기관이 아니다. 따라서 소송구조를 주된 업무로 하고 있음에도 불구하고 이행관리원의 이름으로 소송을 수행할 수 없었고, 소속 변호사 개인이 양육비 관련 소송을 담당하는 상황에 처하게 되었다.²⁰⁾ 또한 다른 기관과의 관계에서 독립적인 기관으로 인정받지 못하게 됨에 따라 양육비 이행을 위하여 필요한 정보를 수집하거나 다른 기관의 협조를 구하는데 필요한 지위를 가지지 못하였고, 그 결과 원스톱서비스를 표방하였음에도 불구하고 인력과 자원의 부족으로 말미암아 양육비이행지원이 지연되는 결과를 초래하였다.

초대 원장으로 취임하신 이선희 원장님의 노력으로 많은 부분에 대한 개선이 이루어지기는 했지만, 법인이 아닌 이행관리원이 소송당사자가 되는 것은 불가능하였으므로, 소속 변호사의 이름으로 소송구조를 할 수밖에 없었고, 따라서 소송업무를 담당해야 하는 직원들이 퇴사하는 경우에는 담당하던 소송을 다른 사람이 맡아서 수행해야 하는 결과를 가져왔다. 이로 인한 문제는 소송수행을 주된 업무로 하는 대한법률구조공단이나 정부법무공단의 경우와 비

20) 독립한 기관이어야 법인등록 내지 사업자등록을 할 수 있고, 공인인증서를 발급받아 전산상으로 행정업무를 처리할 수 있다.



교하면 명확하게 드러난다.

대한법률구조공단과 정부법무공단은 법무부의 산하기관인데, 대한법률구조공단의 경우 소송업무의 수행은 공단에 소속된 변호사 또는 법률구조위원이 한다.²¹⁾ 그 결과 공단이 수행하는 소송은 공단이 소송대리인이 되는 경우도 있고, 소속 변호사 또는 공익법무관이 소송대리인이 되는 경우도 있는 것으로 보인다. 한편 정부법무공단의 경우에는 공단이 소송대리인이며, 소속 변호사가 사건을 담당한다. 이에 비하여 이행관리원의 경우에는 독립한 기관이 아니므로 기관의 명의로 소송을 수행할 수 없고, 이행관리원 소속의 변호사가 자신의 이름으로 소송을 수행한다. 그 결과 담당변호사가 사직하는 경우에는 다른 소속변호사가 사건을 담당하게 되어 소송이 지연될 가능성이 매우 많다.

3. 업무수행을 위한 정보의 취득과 활용

이행관리원이 양육비이행강제를 위한 업무를 적절하게 수행하기 위해서는 양육비 채무자의 소재파악과 재산파악을 위한 정보를 활용할 수 있어야 한다. 그렇지만 건가원의 일부인 이행관리원이 독립적인 지위에서 행정정보를 공동으로 이용하는 것은 어려운 것으로 예상된다. 왜냐하면 행정정보의 공동이용에 관하여 규정하고 있는 전자정부법은 행정기관이나 공공기관이 행정정보를 공동으로 이용할 수 있다고 규정하고 있는데, 건가원이 필요로 하는 행정정보와 이행관리원이 필요로 하는 행정정보가 다르고, 이행관리원이 요청하는 행정정보는 개인정보보호법에 의하여 보호받은 정보가 다수 포함되어 있을 가능성이 많기 때문에, 행정안전부장관이 이행관리원에 대하여 독립적으로 권한을 부여할 수 있는 것이 아니라면, 건가원에 대하여 정보를 제공하지 않을 가능성이 많기 때문이다. 그래서 현재는 여성가족부장관이 양육비 채무자의 주소정보를 요청하거나 양육비 채무자의 재산에 관한 조사, 금융정보 등의 제공을 요청하고 있다. 이러한 방식의 업무처리는 이행관리원이 직접 다른 기관에 필요한 정보를 요청하는 경우에 비하여 더 많은 시간을 필요하게 되고, 그 결과 양육비에 관한 업무처리에 시간이 소요되는 결과를 가져온다. 따라서 이 부분을 보완하여 양육비 이행강제를 위한 정보의 수집이 원활하게 이루어지도록 해야 할 필요가 있다.²²⁾

또한 양육비이행에 필요한 정보의 수집 등이 여성가족부 장관을 통하여 이루어지는데, 여성

21) 공단에 소속된 변호사는 다시 소속변호사, 개방형 직위 운영에 따른 계약직 소속변호사, 임기제 소속변호사, 범죄피해자 국선전담계약직 소속변호사로 구분한다.

22) 뒤에서 살펴보는 외국의 경우에는 양육비의 이행을 관리하는 행정기관이 직접 필요한 정보를 수집하여 업무를 처리한다.

가족부 장관이 공공기관의 장이 아닌 부서장에게 업무를 위탁한다고 하는 것도 어불성설이다. 이 점에서도 여성가족부와 이행관리원 및 건가원의 관계가 조정되어야 할 필요가 있다.

4. 행정조직상의 문제

양육비이행법에서 건가원에 이행관리원을 두도록 되어 있지만, 이행관리원은 건가원의 산하기관으로 되어 있지는 않다. 그리고 건가원의 설립근거가 되는 건강가정기본법에는 이행관리원을 산하기관으로 설치하기 위한 근거규정이 마련되어 있지 않다.

다만 건강가정기본법 제34조의2 제7항 제4호에서는 진흥원이 수행하는 사업 중의 하나로 “양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」에 따른 양육비 이행 전담기관 운영”을 나열하고 있고, 건가원의 정관 제4조 제1항 제4호에서도 동일한 내용을 나열하고 있다. 이 규정에 따르면 건가원과는 별개로 “양육비 이행 전담기관”이 있어야 하지만, 현재는 건가원의 일부로 되어 있을 뿐 독립한 기관으로 존재하는 것은 아니다.

그렇지만 산하기관을 두고 있는 기관들의 경우에는 모법에 근거규정이 있고, 법률에서 산하기관을 둘 수 있는 것으로 규정하고 있다. 예를 들어 국민연금공단의 연구에는 국민연금연구원을 두고 있는데, 근거규정은 국민연금법에 있지 국민연금연구원법이 따로 제정되어 있지 않다. 이와 비교할 때 이행관리원의 법적 지위는 매우 특이하다. 근거법률을 가지고 있으면서 독립된 기관이 아닌 경우는 그 예를 찾기 힘들 정도이다.

5. 다른 기관과의 관계

법원행정처는 2021년에 「양육비 정보 및 그 변동내역의 관리 개선에 관한 연구」라는 제목의 연구용역을 진행하였다. 이 연구용역의 내용 중에는 가정법원이 협의이혼 또는 재판상 이혼을 통하여 생성되는 양육비채권이 실제로 이행되는지 여부를 모니터링하는 내용이 포함되어 있다.

한편 이행관리원은 양육비의 이행강제 조치가 있는 후에 양육비가 실제로 이행되고 있는지 모니터링하는 작업을 진행하고 있다. 초기에는 법률에 근거가 없었지만, 2020. 6. 9. 개정에 의하여 전용계좌의 개설에 관한 근거규정을 신설함으로써 양육비 이행 여부에 대한 모니터링이 원활하게 이루어질 수 있도록 하였다. 따라서 법원행정처가 진행하려고 한 양육비



이행모니터링은 이행관리원이 담당하도록 하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

그렇지만 법원행정처의 연구용역보고서에서는 가정법원이 생성하는 이혼당사자의 개인정보를 관리하기 위한 기관은 가정법원으로부터 정보를 수령한 후 이를 관리할 수 있는 지위에 있어야 한다고 함으로써 현재 상태의 이행관리원에 양육비 정보를 제공하는 것은 어렵다는 결론을 제시하고 있다. 이러한 점에서도 이행관리원의 독립적인 지위가 요청된다고 볼 수 있다.

V. 외국 양육비이행기관의 지위

1. 미국

미국의 자녀양육에 관한 업무를 담당하는 기관은 자녀부양비징수국(The Office of Child Support Enforcement, OCSE)이며, 보건복지서비스부 산하의 연방기관이다.²³⁾ OCSE는 1975년에 사회보장법 IV-D에 의해 연방차원에서 양육비이행을 지원하는 기관으로 설립되었다.²⁴⁾ 이 기관은 주 및 부족의 자녀양육기관이 효과적인 자녀양육집행도구를 사용하여 연방법에 따라 프로그램을 개발, 관리 및 운영하도록 돕지만, 가족에게 직접 서비스를 제공하지 않으며, 주, 부족 및 지역아동지원기관 및 기타 기관과 협력하여 아동이 별도의 가정에 거주하는 경우에도 부모 모두로부터 재정적, 정서적 및 의료적 지원을 받을 수 있도록 부모의 책임을 장려하는 일을 한다.²⁵⁾ 한편 자녀부양비징수국은 자녀부양비징수프로그램(Child Support Enforcement, CSE)을 운영하는데, 이 프로그램은 연방정부와 주정부의 파트너쉽이다.²⁶⁾ 이 프로그램은 부모가 자녀에 대해 책임 있는 행동을 하고, 아이들의 삶에 부모들이 개입할 것을 강조하며, 복지비용을 감소시키기 위하여 부모로부터 재정지원을 받는 것을 강제하기 위한 것이다. 이 프로그램은 비거주 부모의 위치를 확인하고, 양육명령을 시행하며, 필요한 때 법원명령을 수정하고 자녀부양비를 징수하여 배분한다. 또한 자녀양육비 징수를 위해 국세청에서는 소득자료를 협조하고 있고, 주정부와 지방정부는 비거주 부모의 이사 등

23) OCSE의 홈페이지 주소는 <https://www.acf.hhs.gov/css>이며, 한글로도 서비스를 제공하고 있다. 주 정부에도 아동지원기관을 두고 있다. 미국의 양육비이행제도의 운영에 관한 자세한 소개는 여성가족부, 국외연수(미국·캐나다) 결과보고, 15면 이하 참고.

24) 박복순 외 3명, 외국의 양육비 이행지원기관 법제와 운영사례 분석 및 제정법률안 지원, 한국여성정책연구원 연구보고서(2013), 22면.

25) 강지원, 미국과 독일의 자녀부양체계 및 자녀양육비 이행제도 비교, 보건복지포럼 2010. 3., 73면.

26) 강지원, 위의 글, 73면.

에 따른 연락두절을 대비하여 연방부모소재탐지서비스(FPLS)를 제공하고 있으며,²⁷⁾ 국가신규채용명부등록소(NDNH)를 통하여 얻은 고용 등에 관한 자료를 이용하여 자녀양육비를 징수하고 있다.²⁸⁾

2. 독일

독일의 경우 양육비에 관한 업무를 담당하는 기관은 각 지역에 설치되어 있는 아동청이다.²⁹⁾ 독일 아동청은 독일 사회법 제8법전(아동 및 청소년보호법)에 근거한 지방행정조직의 한 종류로 지역마다 설치되어 있고 그 명칭은 청소년 부서, 아동·청소년·가족국이라고 불리기도 하지만 명칭 여부와는 관계없이 아동청의 조직구조와 역할은 전 독일에서 동일하다고 한다.³⁰⁾ 한편 양육비의 선지급과 관련해서는 아동복지기관이 양육비선급을 집행하는 기관으로 되어 있다. 양육비선급법은 집행기관에 대하여 명문의 규정을 두고 있지 않으며, 이 문제에 대해서는 각 주에 위임하고 있다. 집행기관을 정하도록 위임받은 각 주는 이 분야에 대하여 가장 풍부한 경험을 축적한 아동복지기관을 양육비선급법의 집행기관으로 지정한 것이다. 따라서 양육비 선급청구가 있는 경우 아동복지기관이 이를 심사하여 선급 여부와 기간 등을 결정하며, 부양의무자에 대한 구상권도 행사하게 된다.³¹⁾

3. 프랑스

프랑스정부는 “2016년의 사회보장재정을 위한 2015년 12월 21일 법(Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016)’을 통해 양육비채무자의 양육비 미지급에 대한 양육비 보장 강화를 위한 구조를 일반화하고자 시도하였고, 2017년에는 가족수당기금(CAF)에 소속된 ‘양육비채납징수기관(Agence de Recouvrement

27) 강지원, 미국과 독일의 자녀부양체계 및 자녀양육비 이행제도 비교, 보건복지포럼 2010. 3., 74면. 그밖에 신규고용정보서비스(NDNH)도 제공하고 있다고 한다(박복순, 위 보고서, 25면). 미국의 자녀 양육비 이행강제제도는 박복순, 자녀 양육비 확보제도에 관한 연구, 전남대학교 대학원 박사학위논문, 42면 이하에서 자세하게 소개하고 있다.

28) 위 국외연수 결과보고, 27면.

29) 독일의 경우에는 이혼 후 양육비의 결정과 집행을 위하여 법원이 운영하는 간이화된 절차를 이용할 수 있고, 이에 따라 양육비가 이행되지 않는 경우에는 양육비의 대지급이 이루어진다. 따라서 양육비의 징수를 위하여 행정기관이 적극적으로 나서지 않는다는 점에서 다른 나라와 다른 측면이 있다. 독일의 양육비 이행강제에 관하여는 차선자, 양육비 이행강화를 위한 제도적 지원 - 한국과 독일법의 비교를 중심으로, 법과 정책 제27집 제1호(2021. 3), 제주대학교 법과정책연구원, 206면 이하 참고.

30) 박복순, 위 보고서, 125면.

31) 박복순, 위의 논문, 105면.



des Impayés de Pensions Alimentaires: ARIPA)’을 설립하였다.³²⁾ 양육비가 1개월 이상 연체된 한부모는 ARIPA에 신고할 수 있고, ARIPA는 최소 1개월에서 최장 24개월간 미지급된 양육비를 양육비 채무자로부터 회수하여 양육비 채권자에게 지급해준다.³³⁾ ARIPA의 역할은 여기에 그치지 않는다. 양육비 채무자가 양육비 지급을 중단하거나 비정기적으로 지급하는 경우, 또는 양육비의 일부만을 지급하는 경우, ARIPA가 최소한의 양육비를 대신 지급하고 있다.³⁴⁾

ARIPA의 인터넷 사이트에 소개된 바에 따르면,³⁵⁾ ARIPA는 미지급 위자료 추심기관으로 소외된 한부모가족에 대한 급여인 ASF(가족부양수당)를 보강해 주는 장치라고 되어 있고, 기관의 임무로 ① 부모에게 권리와 의무를 알리고 별거 시 절차를 지원하고, ② 미납시 위자료 회수 절차를 간소화하고 미납 부채 회수를 가속화하며, ③ 고립된 한부모 가정에 경제적 지원을 제공할 뿐만 아니라, ④ 가정법원 판사의 요청에 따라(특히 폭력의 경우) 부모간 금융중개(채권자 부모를 대신하여 연금신청)를 보장한다고 소개하고 있다. ARIPA는 Cnaf(Caisse nationale des allocations familiales; 전국가족수당기금)에 배치된 국가서비스라고 소개하고 있다.

4. 뉴질랜드

뉴질랜드의 경우에는 자녀양육법에 근거하여 국세청에서 자녀양육비 이행지원업무를 담당하고 있다.³⁶⁾ 자녀에 대한 양육비의 산정은 국세청(IRD)에 신청하며, 국세청은 자녀양육비법에 의하여 양육자에게 지급해야 하는 양육비를 산정하는데, 부모가 자발적으로 합의한 양육비도 국세청에 등록할 수 있다.³⁷⁾ 그리고 자발적 합의나 국세청의 사정 및 법원의 양육비 판결에 따라 국세청에 등록된 자녀양육비는 개인 채권자가 아닌 정부에 대한 채무가 된다.³⁸⁾ 그리고 일단 자녀양육비 의무가 등록되면 채무자는 양육비를 지급할 방식을 선택할

32) 안문희, 프랑스민법상 부모의 양육의무 및 그 이행에 관한 연구, 197면.

33) 허민숙, 프랑스의 양육비 이행 관련 법률의 제·개정 - 「여성과 남성의 실제적 평등법」 제정을 통한 양육비 미지급 문제 해결 노력, 외국입법 동행과 분석 제2호, 국회입법조사처, 2면.

34) 허민숙, 프랑스의 양육비 이행 관련 법률의 제·개정 - 「여성과 남성의 실제적 평등법」 제정을 통한 양육비 미지급 문제 해결 노력, 외국입법 동행과 분석 제2호, 국회입법조사처, 2면.

35) <https://www.familles-de-france.org/en/node/4082>

36) 자녀양육법은 1991년 제정되었고, 가장 최근에는 2021. 10. 26. 개정된 것으로 보인다(<https://www.legislation.govt.nz/>) (방문일자 2023. 3. 1.). 2010년 기준 뉴질랜드의 인구는 435만명인데, 자녀양육비 업무를 담당하는 국세청 직원은 520명이라고 한다(박복순, 외국의 양육비 이행지원기관 법제와 운영사례 분석 및 제정법률안 지원, 62면).

37) 박복순, 외국의 양육비 이행지원기관 법제와 운영사례 분석 및 제정법률안 지원, 53~54면.

38) 박복순, 외국의 양육비 이행지원기관 법제와 운영사례 분석 및 제정법률안 지원, 57면.

권리를 가지지만, 채무자가 지급의무를 이행하지 않을 경우, 국세청은 자녀양육비법 제10장에 따라 자동공제로 추심할 수 있다.³⁹⁾

5. 호주

호주는 자녀양육비 산정법(Child Support Assessment Act 1989)에 근거하여 양육비의 산정이 이루어지고, 자녀양육비 등록과 추심법(Child Support Registration and Collection Act 1988)에 의하여 양육비의 이행이 이루어진다.⁴⁰⁾ 자녀양육비 등록과 추심법에 의하여 설립된 양육비이행지원기관인 Child Support Agency(CSA)은 국세청의 산하기관이었으나, 현재는 복지부의 자녀양육비 담당관이 양육비 업무를 담당하고 있다.⁴¹⁾ 복지부는 9개의 정부 정책부서를 대신하여 각종 급여를 전달하며, 복지부에서 급여의 전달을 담당하되 각 분야별 정책은 해당 부처와 협의하여 진행하고 있는데, 양육비 지급업무의 경우 정책담당 부처는 가족·주택·지역사회 서비스 및 원주민 부(Department of Families, Housing, Community Services and Indigenous Affairs, FaHClA)로, 복지부는 이 부처와 연계하여 양육비 관련업무를 추진하고 있다.

6. 소결

앞서 살펴본 바와 같이 외국의 양육비이행관리기관 중에 독립기관이 아닌 곳은 없다. 모두 국가기관이거나 행정기관의 성격을 가지고 있다. 다만 독일의 경우에는 양육비선지급의 대상을 선정하는 실무를 아동복지기관이 담당하고 있을 뿐이다. 그렇지만 독일의 경우에도 이를 총괄하는 기관은 행정기관이므로 행정기관이 양육비대지급의 업무만 아동복지기관에 위탁하였을 뿐이므로 양육비이행을 관리하는 기관은 행정기관이라고 보는 것이 맞을 것이다.

이에 비하면 이행관리원은 공공기관인 건가원의 일부에 불과하다. 정부의 기관을 국가기관, 행정기관, 공공기관으로 나누는 경우, 다른 기관과의 관계에서 적극적으로 업무를 처리하기 위해서는 행정기관의 지위는 가지고 있어야 한다. 양육비관리기관을 설치한 다른 나라에서 양육비의 법적 지위를 강화하고, 그에 관한 업무를 처리하기 위한 권한을 강화하는 것은 양육비의 지급이 부모와 자녀 사이의 사적(私的)인 권리관계와는 다른 차원의 것이라고

39) 박복순, 외국의 양육비 이행지원기관 법제와 운영사례 분석 및 제정법률안 지원, 57면.

40) 박복순, 외국의 양육비 이행지원기관 법제와 운영사례 분석 및 제정법률안 지원, 76면~84면. 자녀양육비 산정법(Child Support Assessment Act 1989)은 2022. 1. 1. 개정된 법이 시행되고 있다. 자녀양육비 등록과 추심법(Child Support Registration and Collection Act 1988)은 2022. 8. 17. 개정된 법이 시행되고 있다.

41) 박복순, 외국의 양육비 이행지원기관 법제와 운영사례 분석 및 제정법률안 지원, 85면.



보기 때문일 것이다. 이런 관점에서 이행관리원의 중요성을 새로 인식해야 할 시점이라고 생각된다.

VI. 개선방안

앞서 살펴본 바와 같이 이행관리원은 이혼 후 자녀의 양육에 어려움을 겪는 한부모에 대한 경제적인 지원을 목적으로 설립되었다. 설립 당시에는 원스톱서비스가 가능하다고 광고를 하였지만, 지원을 신청한 양육자가 실제로 양육비를 받게 되는 때까지 기간이 너무 많이 소요되는 탓에 원스톱서비스가 빛을 잃어가고 있다. 따라서 이행관리원이 원래 설계된 대로 성과를 이루기 위해서는 개선되어야 할 것들이 있는 것으로 보인다.⁴²⁾

첫째 이행관리원의 위상이 강화되어야 한다. 현재의 상태를 벗어나 독립된 기관으로서의 지위를 가져야 함은 물론 원활한 업무수행을 위한 권한을 가져야 한다. 따라서 여성가족부장관을 통하여 양육비 채무자의 주소를 파악하거나 재산상태를 파악하는 것을 탈피하여 이행관리원이 직접 필요한 정보를 보유하고 있는 기관에 대하여 정보를 요청할 수 있는 권한을 가지거나 전자정부법에 따른 행정정보의 공동이용 권한을 가지도록 할 필요가 있다.

둘째, 양육비의 이행과 관련된 기관과의 협력관계를 새롭게 구축해야 한다. 양육비가 문제되는 최초의 시점은 부모가 이혼하는 때이다,⁴³⁾ 그때 집행권원이 있는 양육비 채권이 성립하게 되는데, 그 정보를 이행관리원이 수집하여 확인할 필요가 있다. 이를 위해서는 법원행정처 또는 전국에 있는 가정법원과 협력관계를 구축할 필요가 있다. 또한 양육비의 이행강제를 위한 제재인 감치의 경우에는 경찰의 도움이 절대적으로 필요하다. 감치명령이 내려진 경우 이행관리원은 현장기동반을 통하여 경찰의 감치에 조력할 수 있을 뿐 실제로 감치명령을 집행할 수는 없다. 따라서 보다 신속한 감치집행을 위해서는 감치집행을 전담하는 경찰인력이 요청될 수 있어야 한다. 그리고 양육비의 산정은 당사자의 합의에 의하거나 법원의 판결에 의하는데, 법원의 판결은 어느 정도의 시간이 소요된다. 따라서 집행권원이 있는 채권의

42) 양육비이행지원체계의 개선에 관한 한 연구에서는 이행관리원이 행정조직이 아니기 때문에 기대되는 역할을 수행할 수 없다고 하면서, 행정적 제재수단의 강화로 역할 확대가 예정되어 있는 양육비이행심의위원회를 상설기구로 전환하고 여성가족부 내 사무처를 두고 양육비 업무에 상시 대응할 수 있는 체계를 갖출 것을 제안하고 있다(박복순, 양육비이행지원체계 5년의 평가와 개선방안 연구, 한국여성정책연구원(2020), 246면). 다만 양육비이행심의위원회를 상설기관으로 변경하는 경우에도 실무를 담당할 독립된 기관이 필요하다는 점에는 차이가 없다.

43) 물론 부모가 별거하는 경우에도 자녀의 양육이 문제될 수 있는데, 이러한 경우를 일률적으로 정할 수는 없다고 본다. 다만 이러한 경우에도 이행관리원의 도움을 요청할 수 있도록 서비스의 이용대상자를 확대할 필요는 있을 것이다.

조속한 확정을 위해서는 이행관리원 내에 조정센터를 설치하는 등의 조치가 필요하다. 나아가 양육비가 제대로 이행되고 있는지를 확인할 필요가 있다. 왜냐하면 양육비가 이행되지 않으면 양육자의 신청이 없더라도 이행관리원이 관여할 필요가 있기 때문이다. 이를 위하여 전용계좌를 신설할 수 있도록 하였지만, 이때 필요한 것은 입금이 되었는지를 확인하는 것이지 이행관리원이 양육비를 수령하여 양육자에게 지급하는 것은 아니다. 따라서 양육자의 거래 내역을 확인할 수 있는 권한도 필요하다. 이상에서 지적한 바가 원활하게 이루어지려면 이행관리원과 다른 기관과의 관계를 정리할 필요가 있으며, 이를 위한 법률의 개정이 필요할 것으로 생각된다.

셋째, 현재 국회에는 한시적 양육비 긴급지원을 확대하거나 양육비선지급 내지 대지급에 관한 개정안이 다수 발의된 상태이다. 이들 개정안에서는 양육비를 선지급과 구상에 관한 업무를 이행관리원에 맡기려고 한다.⁴⁴⁾ 그렇지만 현재 상태의 이행관리원으로서 양육비의 선지급 업무뿐만 아니라 구상에 관한 업무를 원활하게 수행할 수 없다는 것은 자명하다고 할 수 있다. 따라서 과거에 재정적으로 부담이 된다는 이유로 도입되지 않았던 선지급제도가 도입이 되기 위해서는 선지급제도 및 구상권 행사에 관한 구체적인 내용이 검토될 필요가 있을 것이다.

최근에 발표된 출산율에 관한 통계에서는 2022년 합계 출산율이 0.78명에 불과하다고 한다. 이는 세계적으로 유래없이 낮은 출산율이다. 이는 결혼을 하는 사람이 줄었고, 결혼을 하는 시기도 늦어졌을 뿐만 아니라 결혼 후에도 자녀를 출산할 계획을 가지고 있지 않은 경우를 자주보게 되는 것과 무관하지 않을 것이다. 일과 가정을 양립하고자 하는 젊은 세대로서는 결혼 후 자녀를 출산하여 양육하기 위한 부담이 만만치 않을 것이며, 나아가 자녀를 출산한 후 이혼하는 경우를 생각하면 한부모로서 자녀를 양육해야 할지도 모르는 미래는 결혼과 출산을 더욱 망설이게 할 수 있는 요인으로 작용할 것이다. 그렇다면 적어도 이혼 후의 자녀 양육 만큼은 이행관리원이 철저히 관리하고 있다는 점을 보여줄 필요가 있다고 본다.

끝으로 용어의 사용에 관하여 지적하고자 한다. 양육비이행법은 양육비 채무를 “민법 제 836조의2 및 가사소송법상의 집행권원이 있는 양육비용 부담에 관한 채무”라고 정의하고 있다. 이는 양육비이행법의 제정 당시에는 재판상 이혼을 하는 경우뿐만 아니라 협의상 이혼을 하는 경우에도 양육비의 부담에 관한 집행권원이 만들어 질 수 있다고 전제하고 있기 때문이라고 생각된다. 그렇지만 협의이혼을 하는 과정에서 당사자가 자녀의 양육비를 받지 않

44) 서영교 의원안, 이규민 의원안에서는 양육비선지급에 관한 업무를 이행관리원이 담당하는 것으로 규정하고 있고, 박홍근 의원안과 박주민 의원안에서는 선지급은 이행관리원이 하고, 구상은 국세청에 맡길 수 있도록 하고 있다. 그렇지만 위 법률안에는 이행관리원의 법적 지위를 강화해야 한다는 내용은 없다.



기로 합의하는 경우가 많고 가정법원이 이를 허용하고 있었기 때문에 실제로는 양육비채권을 갖지 않은 양육자가 많은 상황이 발생하였다. 그런데 양육비채무는 부모의 자녀에 대한 부양의무를 가리키는 것이며, 자녀가 미성년자인 경우에는 자녀의 경제력과 무관하게 당연히 부담해야 하는 의무이므로 집행권원의 있는지 여부는 고려의 대상이 아니다. 그런데 이행관리원은 양육비이행법에서 정한 양육비채무를 전제로 업무를 수행하는 것으로 되어 있어서 집행권원이 있는 양육비채권을 가지지 못한 한부모는 법의 도움을 받지 못하는 것으로 생각할 가능성이 매우 높다. 따라서 이 부분에 관한 개정이 필요하다고 생각된다.



지정토론

지정토론 1

장진영 부장판사 65
수원지방법원·수원가정법원 여주지원

지정토론 2

김영민 검사 69
법무부 법무심의관실

지정토론 3

지연환 경정 71
경찰청 교통국 교통기획과 운전면허계

지정토론 4

허민숙 입법조사관 73
국회 입법조사처

지정토론 5

장정인 부장 77
양육비이행관리원 위탁지원부

토론 1

우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가?**- 심포지엄 발제에 대한 토론문 -**수원지방법원 · 수원가정법원 여주지원 부장판사 **장진영**

아동의 복리와 직결되는 양육비 이행의 실효성 제고를 위하여 이번 심포지엄을 마련해 주신 한국여성변호사회를 비롯하여 권인숙, 전주혜 의원님, 국회아동인권포럼과 법률신문 관계자 여러분들께 먼저 감사드립니다.

서혜원 변호사님은 “현행 양육비 이행제도의 문제점과 개선방안”이라는 주제로 현행 「가사소송법」과 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」 상의 양육비 이행확보 수단과 한계 분석을 토대로 향후 개선방안을 발표하셨습니다. 정이운 교수님은 “양육비 이행 제고를 위한 해외입법 현황 검토와 정책 발전 모색”이라는 주제로 한부모 가족의 현황과 양육비 이행 확보와 관련한 비교법적 사례를 통해 우리나라의 양육비 정책 발전방향을 제시하셨습니다. 전경근 교수님은 “양육비이행관리원 체계의 문제점과 개선방안”이라는 주제로 양육비이행관리원의 설립 배경과 외국의 양육비이행관리기관의 독립기관 여부를 살펴보고 앞으로 양육비이행관리원이 나아갈 방향을 제시해 주셨습니다. 세 분 발제자께 감사의 말씀을 전합니다.

저는 그 동안 양육비 미지급 관련 재판을 직접 진행하면서 느낀 여러 시사점을 토대로 향후 제도적 개선이 필요하다고 생각한 몇 가지 사항에 대해 말씀드리려 합니다.

양육비 지급의무 이행을 명하는 심판은 집행력이 있으므로 양육비 지급과 관련하여서는 확정된 판결 등에 의한 민사집행법의 절차에 의한 강제집행과 사후적 이행확보 수단으로 가사소송법상의 양육비 직접지급명령, 담보제공명령, 일시금 지급명령, 이행명령 등의 두 가지 권리실행의 길이 마련되어 있습니다. 기존의 민사집행법에 의한 강제집행절차만으로는 미성년자녀의 양육비 지급의 현실적인 확보가 부족하다는 인식에서 가사소송법 등에 보다 용이한 이행확보 수단으로 이행명령 등 제도를 도입한 것으로 알고 있고, 최근에는 양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률의 개정을 통해 한시적 긴급지원 양육비 채무자에 대한 직접 징수권, 양육비 채무 불이행자에 대한 운전면허정지처분 및 출국금지 요청, 명단공개, 형사처벌 근거조항이 신설되었습니다.



〈사후적 이행확보제도 개요〉

	양육비 직접지급명령	담보제공명령	일시금 지급명령	이행명령
관할	미성년자녀의 보통재판적	좌동	좌동	좌동
요건	강제집행 요건, 집행개시 요건 장래 정기금 양육비채권 채무자의 정기적 급여채권 2회 이상 양육비 미지급	〈직권〉 판결(심판)로 정기금 양육비의 지급 명령시 부수 주문 〈신청〉 정기금 양육비의 불이행시	정기금 양육비채권자 채무자가 담보제공명령 불이행	판결 등에 의한 의무 (재산상 의무, 유아인도 의무, 면접교섭허용의무) 정당한 이유 없이 불이행
심리	서면심리	심문(원칙)	심문(원칙)	심문(원칙)
	건강보험공단 등에 사실조회 (명령후 근무처 진술최고 가능)	담보대상물 협의 불이행시 제재 고지	의무이행 권고, 제재 고지	가사조사 등 각종절차 가능 의무이행 권고, 제재 고지
결정	채무자 급여채권의 채권자에게 이전+양육비채권 소멸	현금담보(원칙) 담보권설정 가능 담보취소, 담보변경 가능	금전 지급 시, 지급명령 이후로 이행기 도래하는 양육비 소멸	불이행의무 전부 or 일부를 일정기간 내에 이행을 명
불복	즉시항고	즉시항고 (집행정지호)	특별항고	특별항고
제재	과태료 (1,000만 이하)	과태료 (1,000만 이하) 일시금 지급명령	감치 (30일 이내)	과태료 (1,000만 이하) 감치(30일 이내)

	과태료	감치
관할	명령 발령 법원	좌동
요건	직접지급명령 위반 담보제공명령 위반 이행명령 위반	일시금지급명령 위반 금전 3기 이상 미이행 유아인도 이행명령, 과태료 이후로도 미이행
심리	심문(원칙)	심문(원칙) 구인 가능
결정	처벌	인용
	불처벌	30일 이내(명령서, 집행장 일괄 처리)
	각하	감치 상당하지 아니한 때 / 의무 이행한 때
불복	즉시항고(1주일)	감치결정 : 즉시항고(3일) / 불처벌결정: 특별항고

제가 서울가정법원에서 가사전문법관으로서 이행명령과 감치 등의 재판을 하면서 가장 안타까웠던 부분은 감치를 명하는 결정을 하더라도 양육비 채무자가 법정에 출석하지 않으면 현실적으로 집행이 잘 되지 않은 점이었습니다. 심문기일 통지서를 받고 법정에 출석한 양육비 채무자는 법정에서 바로 구인을 할 수 있기에 감치를 명하기에 앞서 재판장이 양육비 지급의무의 중요성과 감치 집행 등에 관한 안내를 하면 그 자리에서 밀린 양육비를 일시에 지

급하기도 합니다. 제가 2020년 감치재판을 진행하면서 법정에서 4,500만 원의 밀린 양육비를 30분 만에 지급하는 채무자를 본 적이 있습니다. 이 채무자의 경우 본인의 소득 등을 제3자 명의로 이전시키고 위장전입을 하여 양육비 채권자가 실 주소지를 추적하고 영업장으로 찾아가 감치 재판 심문기일 통지서를 송달시켜 채무자를 법정에 출석하도록 하여 가능한 일이었습니다.

우선, 전주혜 의원이 대표발의한 의안번호 2110726 양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률 일부개정안이 통과된다면 양육비 청구·이행 및 집행에 관한 통지 또는 송달은 양육비 채권자의 신청 당시 해당 양육비의 채무자의 주민등록법에 따른 주민등록표에 기재된 주소에 발송함으로써 송달된 것으로 간주할 수 있어 위장전입 등을 통해 송달 등을 회피하는 채무자에 대한 채권자의 이행확보가 현실화 될 수 있을 것으로 보입니다. 그러나 심문기일에 출석하지 않은 양육비 채무자의 경우 감치 집행장이 현실적으로 집행되지 않아 근본적인 해결이 되지 않을 것으로 보입니다. 서혜원 변호사님의 발표문 7쪽을 보면 “2019년부터 2021년 법원으로부터 경찰이 송달받은 감치명령은 655건이며, 이중 실제 집행이 완료된 감치명령은 72건(10.9%)에 불과하다.”로 되어 있습니다. 이처럼 법원의 감치명령이 실제 집행된 비율은 1/10정도로 미비하고 이 또한 양육비 채권자가 채무자의 주소지 거주여부 등을 확인하고 경찰서에 신고하여야만 실질적인 집행이 이루어지기도 한다고 합니다. 제가 실무를 하면서 늘 궁금했던 부분이 감치 집행장이 발부된 양육비 채무자에 대하여 체포영장이 발부된 피의자 처럼 명단을 전산으로 관리하고 불신검문, 음주단속 등의 절차에서 발각될 경우 바로 감치 집행을 하면 될 것 같은데, 그 부분이 실현되지 않은 이유가 무엇인지입니다. 오늘 토론자로 나오신 지연환 경정님께서 이 부분에 대한 검토를 해주시면 감사하겠습니다.

또한, 감치 집행장의 경우 관할 양육비 채무자의 주소가 변경된 경우 경찰서에서 관할이 아니라는 이유로 집행을 해주지 않고 있는데 이 부분 또한 경찰 내부에서 관할을 묻지 않고 바로 집행을 해준다면 감치집행의 실효성을 제고할 수 있을 것으로 보입니다. 실무에서는 감치 집행장의 관할경찰서의 경정절차를 통해 이관하고 있는데, 사실 경정의 요건에 해당하는지도 의문이고 이러한 절차 자체가 양육비 채권자들을 힘들고 지치게 하는 제도라고 생각합니다. 경찰 실무선에서 이 문제를 해결할 수 있다면 양육비 채권자들의 수고를 덜어줄 수 있을 것이라고 기대합니다. (집행장의 구인장소를 채무자의 주민등록상의 주소지 관할로 특정하지 아니하고 “채무자 실거주지 관할 경찰서”라고 포괄적으로 기재하는 방법을 검토해 보는 것도 방법이 될 수 있을 것으로 보입니다.)

양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률의 개정을 통해 새로 도입된 양육비 채무 불이행자에 대한 운전면허 정지처분 및 출금금지 처분, 명단 공개, 형사처벌 근거조항 마련 등은 모두



감치명령 결정을 받았음에도 불구하고 정당한 사유 없이 양육비를 지급하지 않을 때 취할 수 있는 조치로 감치명령결정이 전제조건이 됩니다. 위 제도들의 실질적인 작용을 위해서는 법원의 신속한 감치명령결정이 필요한바, 이를 위해서는 고의적인 송달거부 문제 해결을 위한 공시송달특례법의 내용을 담은 법률 개정안이 조속히 통과되어야 할 것으로 보입니다. 송달 문제만 해결된다면 이행명령과 감치명령 결정까지 소요되는 시간은 상당히 단축될 것으로 보입니다.

부모의 이별을 마주한 미성년 자녀들에게 양육비는 자녀의 생존권과 직결된 문제이자 아동의 복리와 매우 밀접한 관계가 있습니다. 현실적으로 양육비 이행이 확보된다면 아이들의 건전한 성장 발달에 큰 도움이 되리라고 믿습니다. 유용한 토론의 장을 마련해 주셔서 다시 한 번 감사드립니다.

토론 2

도출된

법무부 법무심의관실 검사 김영민



우리 아이들은 양육비를 제대로 받고 있는가

Handwriting practice lines consisting of 20 horizontal dashed lines.

토론 3

토론문

경찰청 운전면허계장 경정 지연환

1. 현행 양육비이행법에는 양육비 미지급자에 대한 운전면허 행정처분을 함에 있어 그 전제조건으로 감치명령 결정과 위원회 심의·의결을 요하고 있음
 - 면허행정처분의 실효성을 높이기 위해서는 처분의 신속한 집행이 필요하나, 감치명령 및 심의의결에 상당한 시일이 소요되고 있어 한계로 지적됨
 - 감치명령 결정 단계에서의 소요되는 절차 및 요건을 대폭 간소화하여 양육비 미지급과 행정제대 사이의 시간적 갭을 최소화하는 입법적 노력이 요구됨
2. 현행 도로교통법상 양육비 미지급자에 대해 운전면허 100일 정지처분을 부과하고 있으나, 제재 실효성 강화를 위해 정지일수를 확대해야 한다는 의견이 제기되고 있음

※ 현행법상 단일 위반으로 부과하는 최대 정지 처분일수가 100일이며, 최초 입법시에 이를 준용하여 규정

〈도로교통법상 처벌과의 비교〉

구분	형사처벌	행정처분
양육비 미지급 시	1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금	정지 100일
음주운전(0.03~0.008% 미만)	1년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금	벌점 100점 (정지 100일)
속도위반(100km/h 초과)	1년 이하 징역 또는 500만원 이하 벌금	벌점 100점 (정지 100일)
자동차 등을 범죄의 도구나 장소로 이용한 경우	법정형 상한이 유기징역 10년 이하	벌점 100점 (정지 100일)



- 제도시행 후 채 2년이 지나지도 않은 상태에서 면허정지 처분의 실질 효과성에 대한 객관적인 연구가 부족한 상황임
- 객관적으로 수치화된 근거자료 없이 법 감정에만 치우쳐 정책을 결정하기 곤란하므로 현행 정지처분의 면밀한 효과분석을 거친 후 확대검토가 가능할 것으로 보임

3. 현행 양육비이행법시행령에는 출국금지 대상자를 양육비 채무 3천만 원 이상이거나 3기 이상 이행하지 않은 사람으로 제한하고 있는데,

- 예측가능성 및 법적형평성 등을 고려하여 운전면허 행정처분에도 유사한 규정을 두는 것으로 보완이 필요함
- 필요시 행정처분 대상자를 보다 확대하는 방안도 검토 필요함

4. 현행 제도상 원활한 감치집행을 위해 경찰관의 협조가 필요한 측면도 있으나, 경찰의 주된 업무와는 괴리가 있는 업무영역인 탓에 적극적인 인력지원에 한계가 있음

- 감치명령 집행수당 지원 등 적극적인 유인책 마련이 필요함

토론 4

양육비 이행강화를 위한 제도 개선 필요와 과제

국회 입법조사처 입법조사관 허민숙

「양육비이행법」의 제정, 그리고 잇따른 개정으로 한부모가족에서 성장하는 아동의 권리를 확보하고자 하는 노력이 이어져 왔다. 「양육비이행법」 제정을 통한 양육비이행관리원의 설치 및 이행확보를 위한 법률근거의 마련은 자녀양육 한부모의 양육비 이행확보에 기여한 것으로 평가할 수 있다. 양육비 이행확보에 어려움을 겪고 있는 한부모들이 홀로 외로운 법정 싸움을 하지 않을 수 있는 최소한의 여건을 마련하였다는 점에 의미 있는 입법이기 때문이다.

그러나 실질적으로 양육비가 원활하게 이행되고 있는가의 물음에서 「양육비이행법」의 보완, 그리고 양육비이행관리원의 권한 강화가 요구된다.

한부모가족의 경제적 곤란과 정서적 고립은 아동의 발달과 성장을 저해하는 위험 요인이 될 우려가 높다. OECD 자료에 따르면 한부모가족은 취약성이 가장 두드러지는 가족 유형으로, OECD 국가의 한부모가족 빈곤율은 양부모가정에 비해 세 배 이상 높은 것으로 조사되었다.

파트너/배우자의 부재는 안정적인 삶을 영위해 나가는데 있어 여러 곤란을 가져온다는 점을 보여주는 지표이다. 가족의 생계와 자녀양육 등을 오롯이 홀로 책임져야 하고, 여러 사정으로 원가족과의 관계마저 단절되었다면, 정서적 고립감을 포함한 삶의 무게는 더해질 수밖에 없기 때문이다.

OECD 자료에 따르면 우리나라 한부모가족의 아동빈곤율은 47.7%로 OECD 평균 31.9%보다 15.8%p 높고, 한부모가족의 아동빈곤율이 가장 낮은 덴마크(9.7%)보다 38%p나 높다. 우리나라 일반가족의 아동빈곤율(10.7%)과 비교해 볼 때 그 격차가 37%p로 OECD 국가에서 세 번째로 그 격차가 큰 국가이다. 덴마크는 한부모가족과 일반가족의 아동빈곤율 격차가 6.1%p에 그치고 있다.

한부모가족의 아동이 건강하게 성장하기 위해서는 1) 국가의 자녀양육지원이 잘 마련되어



있고, 2) 양육비 이행 체계를 잘 갖추어 양육비로 인해 자녀양육에 어려움을 겪는 한부모가족이 없도록 해야 한다. 그러나 우리나라는 이 두 가지 요건 모두를 충족시키지 못하고 있는 것으로 보인다. 한부모가족이 생계급여 및 아동양육비 지원을 받기 위해서는 가난을 증명해야 하고, 양육비 이행 관련 법률이 마련되어 있으나, 실제 집행과정에서 효율성을 도모하는 것이 아니라 오히려 걸림돌을 추가적으로 배치하였기 때문이다.

과제는 모호하지 않고, 분명하다.

양육비 지급 불이행자를 제재하기 위한 요건인 감치명령 조항은 삭제되어야 한다. 감치명령은 인신구속을 명하는 것이어서 수위가 높은 제재 수단이다. 그러나 문제는 양육비 채무자가 위장전입 및 잠적 등의 방법으로 우편송달을 회피하여 감치 신청 기각 혹은 재판 지연을 유도하고 있다는 것이다. 양육비 지급 불이행자가 우편물을 받지 않는 경우, 감치명령 소송의 경우 신청이 기각되는 경우가 일반적인 것으로 알려져 있다.

법원의 이행명령에도 불구하고 양육비를 제때 지급하지 않았다면, 양육비 채무자를 제재해야 할 충분한 사유가 된다. 그럼에도 감치명령을 양육비 채무자 제재 요건으로 두고 있어, 제재 방안 마련이 실효성을 거두지 못하고 있다. 이에 「양육비이행법」 제21조의3(운전면허 정지처분 요청), 제21조의4(출국금지 요청 등), 제21조의5(명단 공개), 제27조(벌칙)에 규정되어 있는 양육비 채무 미이행자 제재 요건으로서의 감치명령 결정을 삭제해야 한다고 본다. 해당 조항의 궁극적 목적이 양육비 지급 불이행자 제재라는 점에서 감치명령 요건 삭제는 양육비 지급 불이행자 제재 실효성을 높이는 가장 효율적인 수단이다.

참고로 외국에서는 양육비 지급 불이행 자체가 제재 조치 시행의 요건이지, 감치와 같은 별도의 절차를 요구하지 않는다. 예를 들어 캐나다 온타리오 주의 양육비이행 관련 전담부서인 가족책임사무국(The Family Responsibility Office)은 양육비 채무자가 6개월 이상 양육비를 연체하고 있으면서, 소재를 찾을 수 없는 경우 사진을 포함한 개인정보를 국가 웹사이트에 게시할 수 있도록 하고 있다.

미국은 1990년대 중반 양육비 이행 강화 수단으로 면허증 제재조치를 마련하였다. 양육비 지급 불이행으로 인한 면허증 정지에는 운전, 사업, 직업, 전문직, 여가면허증, 주정부에 따라 총기면허증이 포함된다. 캘리포니아 주에서는 양육비가 30일 이상 연체되었을 때, '사업, 운전, 직업, 전문, 여가 면허증'이 정지 및 취소된다. 다만 양육비 전액 변제 시까지 150일 동안 사용할 수 있는 임시면허를 1회 발급하며, 운전면허에 한해 추가로 150일을 연장해 주는 조치를 취하고 있다. 아이다호 주에서는 90일 또는 2천불 이상의 양육비 연체에 대해 21

일 이내 연체금을 납부하거나, 지급계획을 제출하지 않을 시에는 ‘사업, 운전, 직업, 전문, 여가, 총기’ 면허증을 취소하고 있다. 미국 뉴욕 주의 경우 양육비가 4개월 이상 연체될 시 양육비 채무자는 운전면허 정지에 대한 경고장을 받게 된다. 면허정지 처분을 피하기 위해서는 45일 이내에 연체 양육비 전액을 지급하거나, 중재 프로그램을 신청하거나, 소명 절차를 밟아야 한다.

여권의 발급, 사용, 변경을 제한하는 조치도 마찬가지이다. 미국에서는 2,500달러(약 324만원)의 연체가 발생한 경우 양육비이행관리기관이 그 명단은 국무부에 전달하여 여권정지를 신청한다. 연체 양육비의 완납하는 경우에 한해 출국금지 조치가 철회된다.

양육비 이행강화 조치에 있어서 빼놓을 수 없는 것이 양육비이행관리기관의 역할과 위상에 관한 논의이다. 양육비이행관리원의 양육비 이행확보 지원 역량이 강화되어야 한다는 발제자분들의 의견에 전적으로 동의한다. 현재의 인력으로는 쇄도하는 지원 요청을 감당할 여력이 없고, 법률구조공단 등 위탁기관으로의 과도한 업무 이관은 전문성, 효율성, 이용자 불만 등의 문제를 지속시킬 수 있다. 현재 양육비이행관리원은 2015년 개원 시보다 변호사 수, 직접소송 수행 변호사 수가 감소하는 등 인력 운영에 있어 상당한 문제점을 드러내고 있다. 소송 변호사 충원을 비롯하여 양육비이행관리원의 양육비 이행확보 전담 인력을 보강할 필요가 있으며, 업무 효율성 증대와 관련한 예산 확보 및 기관의 업무 자율성 등이 보장될 필요가 있다.

양육비이행관리원의 인력 및 예산 부족 문제는 양육비 이행을 위해 법률지원이 필요한 한 부모 등의 접수가 제한되거나 소송절차가 지연되는 문제를 초래하고 있다. 실제 수요자들의 목소리를 통해 관리기관의 업무 역량 강화의 필요성을 재차 확인할 필요도 있다. 양육비이행관리원 이용자/이용희망자를 대상으로 이행관리원의 업무 효율성을 제고하기 위해 실비용을 지불할 의사가 있는지를 조사한 결과 응답자의 75%가 ‘실비용을 지불할 의향이 있다’고 답변하였다((사)양육비해결총연합회, 『2021 양육비이행관리원 만족도 조사 보고서』, 2022.). 이행관리원 역할 강화에 대한 바람, 신뢰 및 제도 개선에 대한 기대라 볼 수 있다.

종국적으로는 양육비 이행확보 지원 전담기관이 양육비 이행지원 업무를 전수 처리하는 것이 이용자들에게 가장 최적의 서비스를 제공해주는 방안이라 판단된다. 이런 점에서 최소 17개 시·도에 양육비이행관리원 지역 분원을 설치하는 방안 등을 검토해 볼 필요가 있다.

양육비이행관리원의 위상과 권한이 확립될 필요가 있다. 인력 충원, 지역 분원 설치 과제 외에도 이행관리원 자체의 업무수행 권한이 확대되어야만 업무의 효율성을 기대할 수 있을



것으로 보인다. 외국의 양육비이행관리기관은 소송절차 없이 양육비 채무자의 급여에서 양육비를 직권으로 징수할 권한을 보유하고 있다. 미국의 경우 「개인 책임 및 근로기회 조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996)」에 따라 모든 주정부는 양육비 연체금이 발생할 시 해명기회의 부여 없이 곧바로 채무자의 급여를 징수할 수 있는 법을 의무적으로 제정하였다. 절차는 다음과 같다. 모든 고용주는 신규 채용자에 대한 정보를 주정부의 신규채용등록소(State Directory of New Hires)에 20일 이내에 등록 → 주정부는 사회보장번호를 활용하여 양육비채무자 여부 확인 → 양육비 미지급 발생 시 양육비이행관리 중앙관리부서는 2일 이내 고용주에게 징수액과 송금처 고지 → 고용주는 급여일 이후 7일 이내에 송금.

한시적 긴급양육비 지원 대상의 확대 및 구상권 강화 역시 검토 대상이다. 법률의 중요한 입법 목적인 아동의 안정적인 양육환경 조성을 위해서는 양육비 긴급지원 대상이 확대되고, 이에 대해 정부가 강력한 회수 권한을 확보할 수 있어야 한다. 즉 국가는 시혜 차원에서 아동 양육에 대한 책임을 오롯이 떠안기보다는 양육비를 제때 지급받지 못하고 있는 한부모가족에 양육비를 우선적으로 지급하고 이후 강력한 구상권을 발동하는 시스템을 구축해야 할 필요가 있다. 그렇지 않다면 개인의 책임 회피로 인해 초래된 부담을 다른 국민들에게 전가하는 형국이 될 수 있고, 양육에 대한 부모 책임 의식이 희석될 수도 있다.

결국 국가의 양육비 이행확보 지원은 양육비를 지급받지 못하고 있는 한부모가족에 대한 양육비 선지급 및 회수로까지 확대될 수 있다는 점에서, 양육비이행관리원의 역할, 권한 및 위상 강화, 양육비 긴급지원 대상자 확대 및 회수율 제고에 대한 연동적인 정책 방안이 마련되어야 할 것으로 보인다.

참고로, 미국의 경우 32개주에서 실직 등의 곤란으로 양육비를 지급하지 못하는 양육비 채무부모를 지원하는 프로그램을 운영하고 있다.

또한, 2023년 1월 미국 테네시 주에서는 이른바 「이든, 헤일리, 그리고 벤틀리법」이 시행되었다. 음주운전 교통사고를 일으켜 미성년자의 부모를 사망케 하였다면, 남겨진 자녀가 성년에 이를 때까지 그 운전자에게 양육비를 지급하도록 하는 법이다.

아동의 건강하게 자랄 권리를 강화하는 법으로, 자신을 양육해야 할 부모의 자리를 상실케 하였다면, 그 부모를 대신하여 아동의 양육권을 보장하도록 하는 법이라 할 수 있다.

토론 5

양육비이행관리원 입장에서 본 실효성 있는 양육비 이행을 위한 방향

양육비이행관리원 위탁지원부장 장정인

1. 양육비이행관리원 업무의 특징

양육비 채권은 채권자와 채무자가 자녀라는 혈육을 매개체로 하여 연결되어 있다는 특징도 있지만, 채권 관리 또는 채무 이행의 측면에 있어서 가장 어려운 부분은 “정기적”이고 “장기적”이라는 점입니다.

즉, 한 번의 이행으로 끝나는 것이 아니라, 자녀가 성년이 될 때까지 장기간 동안 월 1회 정기적으로 지급되어야 하는 채무인 것입니다.

이에 양육비이행관리원에서는 접수된 모든 사건에 대하여 양육비 이행 여부를 주기적으로 확인을 하고, 미지급된 금액·채권자 및 채무자의 상황 등 다양한 사정을 고려하여 지급 독촉·합의를 진행하거나, 적합한 소송 및 다양한 서비스 등을 연계해 주는 모니터링이라는 업무를 수행하고 있습니다.

모니터링 업무 외에도, 소송·채무자정보조회·한시적 양육비긴급지원·현장지원반·제재조치·면접교섭지원 등과 같은 업무도 수행하고 있습니다.

각 사건마다 채권자 및 채무자의 상황, 양육비 이행 정도, 소송 이력 등이 다르기 때문에 담당자들은 사건을 면밀하게 검토해야만 하고, 이 과정에서 사건별 맞춤형 상담과 다양한 민원 응대 등을 하고 있습니다.

2. 양육비이행관리원의 구조적인 문제 해결되야

2015년 양육비이행관리원은 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률(이하 ‘양육비이행법’)」에 의거하여 한국건강가정진흥원 내 하부조직으로 출범하였습니다.



양육비이행관리원 설립 전인 2012년 실태조사에 따르면 양육비이행률은 17% 불과하였고, 이에 양육비이행관리원은 양육비 관련 소송 뿐만 아니라, 상담·합의·제재조치·교육 및 홍보·제도 연구 등의 원스톱 종합서비스를 제공하는 기관으로 설립되었습니다.

이러한 업무를 수행하기 위해서는 양육비 관련 업무를 처리할 전문적이고 숙련된 다수의 인력 및 그에 맞는 조직이 필요합니다.

그러나 양육비이행관리원은 현재 독자적인 법인이 아니고 한국건강가정진흥원 내 하부조직으로 구성되어 있습니다. 양육비이행법에 의하면 양육비이행지원에 관한 업무는 양육비이행관리원의 장(이하 ‘이행관리원의 장’)이 총괄하도록 되어있으나, 기관의 대표는 아니기 때문에 업무 총괄의 주요 부분인 조직 및 운영에 한계를 가지고 있습니다. 즉, 양육비이행사업에 보완 및 강화가 필요하다 판단되는 부분이 있어도 이행관리원의 장이 이에 대한 예산·인사·조직에 대한 권한 행사가 어려운 구조입니다. 이 뿐만 아니라 양육비이행법 상 이행관리원의 장이 수행하게 되어있음에도, 그 명의로 수행할 수 없는 구조적인 문제점도 가지고 있습니다.

이는 양육비이행확보지원 사업의 실효성을 위축시키고 발전을 저해하는 요소이므로, 양육비 이행강화라는 대국민의 요구에 부응하기 위해서는 이와 같은 구조적인 문제점이 우선적으로 해결되어야 합니다.

3. 채무자의 인식 개선 및 미지급시 시의적절한 조치 필요

양육비 이행의 가장 확실한 방안은 양육비 채무자가 양육에 대한 책임의식을 가지고 자발적으로 양육비를 지급하는 것입니다. 양육비이행관리원의 통계에 의하더라도 합의에 의한 경우의 양육비이행률이 소송에 의한 경우보다 월등히 높습니다.

그러나 양육비 이행기간이 장기간일 경우 양육비 채무자들의 책임감이 낮아지는 경향이 있습니다. 또한, 본인의 경제적 사정의 변화, 전 배우자에 대한 부정적 감정, 새로운 가정의 유지 등 다양한 사정으로 인해 양육비 지급 의지 없는 경우가 많습니다. 이러한 경우에는 소송이나 제재 조치로 어렵게 양육비 일부를 이행 받더라도 양육비 지급이 지속되기는 어렵습니다. 그렇기 때문에 양육비 채무자에게 자녀와 같이 살지 않더라도 양육의 책임자임을 일깨워주는 지속적인 인식개선 활동이 우선될 필요가 있습니다.

양육비 미지급에 따른 시의적절한 제재조치가 마련되어야 합니다. 현행 양육비이행확보법에서는 양육비 미지급 채무자에 대한 운전면허정지 및 출국금지 조치가 가능하도록 규정하고 있기는 하나, 가사소송법상 법원으로부터 감치결정을 받은 후에도 양육비가 이행되지 않을 때에만 가능하도록 제한을 두고 있습니다. 그런데 가사소송법상 법원의 감치결정은 이행 명령결정을 전제로 하므로 양육비 채권자가 양육비 채무자에 대한 감치결정을 받을 때까지는 상당히 장기간 시간이 소요됩니다.

이미 상당히 누적된 미지급 양육비를 지급받기 위해 양육비 지급 소송을 진행한 것인데, 소송 이후 감치결정을 받기 위해 걸리는 장기간의 시간 동안 또다시 고액의 미지급 양육비가 누적되는 악순환이 발생하는 것입니다.

양육비 미지급에 따른 제재조치가 보충적 수단으로 활용되어야 한다는 점에는 공감하지만, 현재처럼 채무자가 감당할 수 없는 수준의 고액의 채무로 누적된 상태에서만 제재조치가 이루어지게 된다면, 제재조치를 통한 양육비 지급 유도라는 주된 목적을 달성하는 데는 전혀 실효성이 없게 됩니다.

선진국의 사례에 대한 다각적인 분석, 우리나라 도입에 대한 면밀한 법률 검토 등을 통해 운전면허정지 및 출국금지를 비롯한 제재조치가 실효성 있게 발전하고, 다양한 제재조치가 도입될 수 있길 바랍니다.

4. 마무리 하며

양육비이행관리원의 2022년 양육비 이행률은 40.3%입니다. 양육비이행관리원 설립 이전에 17%, 2015년 개원 해 21.2%에 불과하였던 것과 비교해 보면 매우 의미 있는 진전이 있었다고 생각합니다.

양육비이행관리원의 구조적 한계가 존재함에도 불구하고 제도 발전을 위해 노력해주신 많은 분들 덕분에, 그리고 양육비에 대한 국민들의 인식 변화 등으로 인해 과거에 비하여 향상될 수 있었습니다. 그러나 아직도 양육비이행관리원에 접수된 사건 중 절반 이상은 양육비를 한번도 지급받지 못한 사건들입니다.

앞으로 더 많은 노력과 발전이 있어야만 한부모 가정의 자녀도 경제적 어려움을 겪지 않는 안정적인 양육환경 속에서 우리 사회의 구성원으로 성장할 수 있을 것입니다.