

## 양육비 이행 관리의 한계와 개선과제\*

허민숙\*\*

### 초 록

양육비 미지급 문제는 아동의 복리를 해침은 물론 한부모가족에게 물질적·정서적 고통을 안겨준다는 점에서 시급히 해결해야 할 사회문제이다. 우리나라는 이 문제에 대처하기 위해 2015년 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」을 제정하여 양육비 채권자들의 법률 소송을 지원하고, 「가사소송법」 등에 양육비 미지급 시 제재조치 등을 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 양육비 지급 이행은 원활하지 못하다.

양육비 미지급 문제가 해결되지 못하고 있는 이유 중 하나는 국가가 양육비 미지급 문제에 소극적 태도로 일관하고 있기 때문이다. 여기서 국가의 소극적 태도란 해외 주요국과 같이 양육비 미지급 행위를 불법행위로 규정하여 그에 상응하는 사회적 제재를 마련하기보다는, 개인 간 소송행위를 통해 양육비 문제가 해결되기를 기대하며 국가의 개입을 최소화하고 있는 것을 의미한다. 양육비 이행을 개인적인 양심과 도덕성, 또는 양자 간의 합의에 맡기는 국가의 태도는 양육비가 공공문제라는 사회적 인식의 수립을 더디게 함은 물론, 양육비 이행 관련 법률 및 제도의 마련에도 영향을 미친다. 이에 이 글에서는 우리나라 양육비 이행 실태, 관련 법·제도 및 현황 등을 살피고, 해외의 양육비 이행 확보를 위한 운영 사례를 통해 개선과제를 도출하였다.

주제어 : 양육비, 양육비 이행강화, 한부모가족, 아동빈곤, 공공문제

\* 이 글은 국회입법조사처의 NARS 현안분석 『양육비 이행을 제고를 위한 해외의 출국금지 및 신상공개 제도 운영현황 및 시사점』, 『양육비 지급 불이행 시 형사처벌의 의의와 과제』를 재구성·보완한 것임을 밝힙니다. 심사과정에서 유익한 논평을 주신 익명의 심사위원들께 감사드립니다.

\*\* 제1저자 및 교신저자: 국회입법조사처 입법조사관(minsheo@assembly.go.kr)

## I. 서론

우리나라의 한부모 가구 중 18세 이하의 자녀를 둔 이혼 및 미혼 한부모가구는 2019년 기준 총 384,114가구에 이르고 있다(통계청, 2020). 한부모가구는 일반가구에 비해 대체적으로 소득수준이 더 낮아 빈곤에 취약할 가능성이 더 높다. 2019년 기준 한부모가구의 경상소득은 3,661만 원으로 전체가구 5,828만 원의 62.8%에 그치고 있다. 근로소득은 2,057만 원으로 전체가구 3,781만 원의 54%에 머물고 있어, 노동시장에서의 한부모가구의 열악한 위치를 시사하고 있다(통계청·한국은행·금융감독원, 2019). 미취학 아동을 양육중인 10-40대 미혼모 359명에 대한 2018년 온라인 조사에서 조사대상자의 월소득 평균은 92만 3천 원, 소득이 없다고 응답한 경우도 10%에 이르고 있었다(인구보건복지협회, 2018:27). 한부모가족의 빈곤은 곧 아동빈곤과 직결되어 있으며 사회적 고립과 차별, 인간 존엄의 문제를 초래한다는 측면에서 개인적인 경제적 곤란과 불운을 넘어서는 사회문제라 할 수 있다. 참고로 2017년 기준 우리나라 아동빈곤율<sup>1)</sup>은 14.5%로 OECD 35개 국가 중 26위를 기록하여 아동빈곤율이 비교적 높은 국가에 속해 있다(OECD, 2020)

절대적 수준의 아동빈곤 문제는 자녀에 대한 양육비 등 적절한 지원을 통해 일면 해소될 수 있다는 점에서 우리나라를 포함한 해외 주요국들은 현재의 혼인 상태와 관계없이 자녀양육에 대한 책임이 부모에게 있음을 명시하고 있다. 우리나라의 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률(양육비이행법)」은 미성년 자녀 양육에 대한 부모 책임을 분명히 하고 있으며, 규정에 따라 ‘양육비이행관리원’의 설치·운영을 통해 자녀를 직접 양육하고 있는 양육부모가 양육비 채무자로부터 양육비를 지급받을 수 있도록 조력하고 있다.

그러나 양육비 연체로 곤란을 겪고 있는 양육비 채권자에게 양육비를 우선 지급하고, 이후 양육비 채무자로부터 회수하거나, 또는 양육비를 양육비 채무자로부터 직접 징수하여 채권자에게 전달하는 등의 역할을 하고 있는 외국의 양육비이행관리기관과 달리, 우리나라 양육비이행관리원의 역할은 관련 소송에 대한 법률 지원에 그치고 있는 실정이다. 또한 많은 시일이 소요되고 있는 양육비 이행 관련 소송을 거친다고 해서 양육비 지급이 보장되는 것도 아니다. 양육비 지급 이행에 관한 강제조치가 행정절차보다는 법원의 이행명령에 의존하고 있고, 지급 불이행에 관한 제재 조치도 강력하지 않아 양육비를 지급하지 않는 것에 대해 감수해야 할 불이익과 대가가 크지 않기 때문이다.

1) 아동빈곤율이란 아동(0~17세) 중 ‘중위소득 50% 미만 소득 가정’의 아동의 비율을 말한다.

양육비 이행률을 제고하기 위해서는 양육비 지급이 공공문제가자 공익이라는 사회적 합의와 개념 정립을 필요로 한다. 양육비가 사적 채무로 간주되는 한 정부는 최소한도로 개입할 것이고, 그에 따라 양육비 이행 강화조치를 기대하기 어렵다.

양육비의 원활한 지급은 아동 빈곤을 예방 및 감소시킬 수 있고, 양육비 지급과정에서 비양육부모인 양육비 채무자와 아동의 접촉 빈도를 높일 수 있다는 점에서 부모 결별 이후 아동 복지에 기여하는 바가 크다고 평가되고 있다(European Parliament, 2014:9). 양육비 미지급은 한부모가족의 경제 상황을 악화시켜 복지급여의 확대를 초래한다는 점에서 전체 사회의 부담을 가중시키는 측면도 있다. 이 글에서는 주요국의 양육비 이행 강화조치의 여러 수단과 그 과정에서 제기된 양육비 지급의 공공성 논의를 살펴봄으로써 우리나라의 제도개선에 참고할 수 있는 시사점을 도출해 보고자 한다.

## II. 관련 법·제도

우리나라의「양육비이행법」은 양육비 채권자와 채무자를 규정하고(제2조), 혼인상태와 관계없이 부모는 자녀의 의식주 및 교육, 건강 등 자녀의 성장에 최적의 여건을 마련해 줄 의무와 책임이 있음을 분명히 하고 있다(제3조). 나아가 미성년 자녀를 양육하는 부모를 지원할 책무를 국가가 지니고 있음을 규정하고 있다(제4조). 또한, 양육비이행관리원을 설치하여 양육비 채권부모의 양육비 관련 소송을 지원하도록 하였다(제7조).

「양육비이행법」에 따라 설치·운영 중인 양육비이행관리원은 양육비 채권자가 합의 또는 법원 판결에 의해 확정된 양육비를 지급받지 못할 경우, 이행 확보에 필요한 법률지원 서비스를 제공한다. 양육비이행관리원의 서비스에는 재산명시 또는 재산조회 신청, 양육비 직접지급명령 신청, 담보제공명령 신청, 양육비 이행명령 신청, 압류명령 신청, 추심 또는 전부명령 신청, 감치명령 신청 등이 포함된다. 또한, 양육비 채권자의 신청을 받아 당사자 간 협의, 양육비 관련 소송, 추심, 불이행 시 제재 조치 등을 지원하는 서비스를 제공하고 있다. 양육비이행관리원의 양육비 채무 불이행에 대한 제재 조치에는 채무불이행자 명부등재신청, 세금환급예정금액에 대한 채권압류 및 추심명령 신청 등이 있다.

양육비 미지급 시 제재를 규정하고 있는 법령을 살펴보면,「가사소송법」제 63조의2는 양육비 채무자가 정당한 사유 없이 2회 이상 양육비 미지급시 채

무자의 급여에서 정기적으로 양육비를 공제하여 양육비 채권자에게 직접 지급하도록 가정법원이 명할 수 있음을 규정하고 있다. 「가사소송법」 제63조의3은 양육비 채무자가 양육비 이행을 하지 않을 경우 양육비 채권자의 신청에 의해 가정법원은 양육비 채무자에게 담보를 제공할 것을 명할 수 있음을 규정하고, 담보제공 불이행 시 양육비의 전부 또는 일부에 대해 일시금지급명령을 신청할 수 있음을 규정하고 있다. 「가사소송법」 제68조제1항 제3호는 양육비 일시금 지급명령을 받았음에도 30일 이내에 그 의무를 이행하지 않은 자에 대해 감치를 명할 수 있음을 규정하고 있다.

양육비이행관리원은 한시적 양육비 긴급지원 제도를 운영하고 있다. 양육비를 지급받지 못한 자녀에게 한시적으로 양육비를 긴급 지원하는 제도(「양육비 이행법」제14조)로 후에 양육비 채무자에게 구상권을 행사한다는 점에서 양육비 대지급의 성격을 지니고 있다. 양육비 채무자의 양육비 미지급으로 인해 자녀의 복리가 위태롭거나 위태롭게 될 우려가 있는 양육비 채권자에게 자녀 1인당 20만 원을 최장 9개월간 지원해주며, 위기상황이 지속될 경우 1회에 한해 3개월 연장이 가능하다.

그러나 <표 1>과 같이 한시적 양육비를 긴급지원 받는 경우는 그리 많지 않다. 제도 시행 이후 지급률은 45.6%에 그치고 있다.

〈표 1〉 한시적 양육비 긴급지원 현황

(단위 : 건, %)

구 분	2015		2016		2017		2018		2019		계	
	신청	지원	신청	지원	신청	지원	신청	지원	신청	지원	신청	지원
이혼부	29	3	9	7	12	6	14	8	20	16	84	40
이혼모	247	46	76	40	81	51	114	58	190	130	708	325
미혼부	3	1	-	-	-	-	1	1	-	-	4	2
미혼모	12	1	3	2	-	-	2	-	2	2	19	7
계	291 (100)	51 (17.5)	88 (100)	49 (55.6)	93 (100)	57 (61.3)	131 (100)	67 (51.1)	212 (100)	148 (69.8)	815 (100)	372 (45.6)

자료: 여성가족부

### Ⅲ. 양육비 이행 제도의 한계

#### 1. 저조한 양육비 이행률

우리나라의 양육비 이행률을 정확하게 파악할 수 있는 자료는 존재하지 않는다. 다만 양육비이행관리기관을 통한 양육비 지급 현황을 양육비 이행률의 대표적 지표로 활용하고 있는데, 연도별 양육비 이행률은 점차 증가하고는 있지만 지난 5년 평균 이행률은 30%에 머물고 있다. 양육비를 지급받지 못하고 있으나 양육비이행관리원을 이용하지 않은 경우, 양육비이행관리원에서 상담 받았으나 소송에 대한 부담으로 신청하지 않은 경우, 신청하였으나 확약을 받지 못한 경우 등을 고려한다면 실제 자녀를 양육하고 있으면서 양육비를 지급받지 못하고 있는 양육비 채권자는 이보다 많을 것으로 추정된다. 이를 방증하는 자료로 여성가족부의「2018년 한부모가족 실태조사」를 살펴볼 수 있다. 보고서에 따르면 조사대상 이혼·미혼 한부모 2,039명 중 양육비를 한 번도 받지 못하였다고 응답한 비율은 73.1%에 이르고 있었으며, 최근까지 정기지급을 받은 경우는 15.2%에 그치고 있다(여성가족부, 2018).

#### 2. 양육비 이행관리기관의 제한된 권한과 역할

저조한 양육비 지급 이행률은 현행 양육비 이행 강제조치 및 양육비 미지급에 대한 제재 조치가 미약하거나 실효성이 없기 때문이다. 이와 관련해서 우선 살펴볼 수 있는 것은 우리나라 양육비이행관리원의 미미한 권한과 제한된 역할이다. 우리나라 양육비이행관리기관은 양육비 채권자의 소송에 대한 법률지원 서비스를 제공하는 역할을 주로 수행하고 있다. 이에 비해 해외의 양육비이행관리기관은 주로 양육비 채무자로부터 양육비를 직접 회수하여 양육비 채권자에게 전달하는 업무를 수행하고 있다. 또한, 양육비가 연체되어 있다면, 양육비를 양육비 채권자에게 선지급하고 후에 양육비 채무자로부터 해당 금액을 회수하는 업무를 담당하기도 한다. 후에 다루겠지만, 양육비 미지급자의 여권 사용 제한 신청 및 제재 철회 요청 권한을 보유하고 있기도 하다. 이런 점에서 우리나라의 양육비이행관리원에 비해 그 역할과 권한의 차이가 뚜렷하다. 예를 들어, 양육비 이행 강화조치와 관련해 상당한 권한을 가지고 있는 외국과 달리 우리나라 양육비이행관리원은 양육비 이행 강제조치의 첫 번째 단계라

할 수 있는 양육비 채무자의 지급능력을 확인·조사할 권한이 없다. 「양육비이행법」 제16조에서 양육비이행관리기관이 양육비 채무자의 재산 등에 관한 조사를 수행하기 위해서는 ‘본인의 동의’를 받아야 함을 규정하고 있고, 양육비 채권자가 한시적 긴급 양육비를 지급 받은 경우에 한해서만 본인동의 없이 재산조사를 할 수 있도록 되어 있기 때문이다. 굳이 자료를 살펴보지 않더라도 예측 가능하듯이 양육비 채무자의 재산조사 시 본인 동의 비율은 높지 않다. <표 2>와 같이 양육비 채무자의 재산조사 시 본인 동의 비율은 2019년도 4.4%에 불과하였다.

〈표 2〉 양육비 채무자의 재산 조사 현황

(단위 : 건, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019
재산조사 요청건	1,124	1,512	1,868	2,679	2,045
본인동의	-	98	141	90	89
본인동의 비율	-	6.4	7.5	3.4	4.4

자료: 여성가족부

한편, 양육비이행관리원에 대한 인지도 및 이용의사가 높지 않은 것으로 조사되어 이에 대한 개선과제도 강구되어야 할 필요가 있는 것으로 보인다. 여성가족부의 『2018년 한부모가족 실태조사』에 따르면, 양육비이행관리원에 대해 알고 있다는 답변은 44.9%로 전체 응답자의 절반에 이르지 못하였을 뿐 아니라, 서비스 이용의사는 17%로 조사되었다(여성가족부, 2018). 또한, 다문화한 부모가족의 양육비 이행관리원의 이용률이 매우 저조하다는 점에서 다문화한 부모가족의 서비스 이용 확대를 위한 조치도 요구되고 있다(장명선, 2016: 28).

### 3. 양육비 미지급 제재의 한계

앞서 논의한 바와 같이 양육비이행관리기관의 역할이 매우 제한적이기 때문에 우리나라에서는 양육비 지급에 자발적이지 않은 채무자로부터 양육비를 지급받기 위해서는 장시간이 소요되는 소송과정을 거쳐야 한다. 그리고 이마저도 양육비 채무자가 일정한 급여를 지급받고 있는 급여소득자, 그리고 양육비 채무자의 명의 재산이 존재하는 경우에만 가능하다(김영정, 2012). 근로소득자로서 양육비를 연체할 경우, 양육부모인 채권자는 직접 지급명령 신청(불이

행시)→이행명령(불이행시)→담보제공명령 신청(불이행시)→일시금 지급명령 신청(불이행시)→감치신청에 이르게 되는데, 우리나라에서 양육비 미지급에 관한 가장 강도 높은 제재인 법원의 감치결정 역시 양육비 이행 강제조치로써 역할을 하고 있다고 보기 어렵다. 양육비 채권자가 이행명령을 결정한 가정법원에 감치를 신청하면 결정으로 30일의 범위에서 그 의무를 이행할 때까지의 무자에 대한 감치를 명할 수 있다. 다만, 「가사소송규칙」 제136조의2에 따라 6개월이 경과된 후에는 이를 집행할 수 없다. 법개정 이전에는 선고일로부터 3개월이 경과된 후에는 이를 집행할 수 없어 감치명령에 처해진 양육비 채무자는 잠적, 위장전입을 통해 감치결정을 무효화할 수 있었다. 주소지와 실제 거주지가 달라 구인을 하지 못한 경우에도 3개월의 시간이 경과하면 감치결정이 무효가 되었다. 이러한 사정을 감안하여 그 기간을 3개월에서 6개월로 연장하였다. 감치집행 기간의 3개월 연장이 양육비를 지급하지 않고 있는 채무자를 적절하게 제재할 수 있을지에 대한 의구심 뿐 아니라, 제도를 교묘히 이용하여 감치명령을 무력화할 여지도 존재한다. 「법정등의 질서유지를 위한 재판에 관한 규칙」 제21조제6항의 감치 집행 예외 규정으로 인해 이를 악용한 위반자에 의해 감치가 집행에 이르지 못하는 경우도 발생할 수 있기 때문이다. 예외 규정에 따르면 “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 정지” 할 수 있다. 위 조항을 근거로 병원에 입원하는 등의 방법으로 감치집행을 회피하거나 강제집행이 무효가 되는 경우들이 있다. 과태료 부과 역시 연체되어 있는 양육비보다 크지 않은 액수이기 때문에 양육비 미지급에 대한 제재 조치로써 기능하기 어렵다(김현진, 2020: 299).

집약하자면, 양육비를 지급받기 위해 여러 차례 소송을 거쳐야 하는 절차적 번거로움과 상당한 시간의 소요, 양육비 소송에서의 승소가 양육비 지급 이행을 담보하지 못하는 현실은 양육비 채권 행사에 있어 상당한 제약으로 작용하고 있다. 여기에 더하여 양육비 미지급 행위에 대한 미약한 수준의 제재는 양육비 미지급에 대한 경각심을 일깨우지 못하며 양육비 이행을 제고에도 별다른 영향을 미치지 못하고 있는 것으로 보인다.

## IV. 해외 양육비 이행 확보 방안

해외 주요국에서는 다양한 정책적 수단을 동원하여 양육비 이행을 확보하려는 노력을 기울이고 있다. 이 장에서는 형사처벌, 면허증 제재, 신상공개, 여권 제한을 중심으로 살펴보도록 한다.

### 1. 형사처벌

미국 코네티컷 대법원은 1808년 *Santon v. Wilson* 재판에서 “부모는 유아 및 미성년 자녀를 보호하고, 교육시키며, 생계를 유지시킬 책임이 있음”을 언급하며 원고 *Santon*이 이혼한 전남편으로부터 양육비를 회수 할 권리가 있음을 판결하였다(Hansen, 1999:1135, 1148). *Santon*은 재혼한 남편이 전(前)남편과의 사이에서 둔 자녀를 부양한 것에 대해 사망한 남편을 대신해 양육비 회수 소송을 제기하였고, 이에 승소하여 미국 내 자녀 부양책임에 대한 의미 있는 판결을 이끌어내었다. 이후 미국은 ‘빈곤 예방 및 비효율적인 공공 지출의 방지’를 자녀양육비에 대한 국가개입을 정당화하는 공공정책 수립의 논리로 삼았다. 부양자가 돌보지 않는 피부양자는 국가 혹은 민간 자선단체가 부양할 수밖에 없는데 이러한 경우를 공공자원의 ‘불필요한 지출’로 간주한 것이다(Hansen, 1999:1135-1136). 민간 자선단체는 부양자가 부양의 의무를 다하지 않았기 때문에 한부모가족의 경제적 곤란이 초래된다고 보았다. 따라서 경제적 어려움에 봉착한 한부모가족을 부양자 대신에 국가 내지는 민간단체가 부양하는 것을 다른 곳에 효율적으로 사용되어야 할 공공자원의 비효율적인 지출로 간주하였다. 이에 유기되고 방치된 한부모가족에게 소요되는 비용이 단체 재정에 상당한 부담이 되는 현실을 개선하기 위해 1870~1880년대 관련 법 제정 운동을 이끌고 적극적으로 참여하였다. 이러한 배경 하에 미국은 이미 1886년에 11개 주에서 미성년 자녀의 부양을 거부하는 행위를 형사범죄로 규정하여 양육비 지급을 이행하지 않는 양육비 채무자를 처벌하고자 하였다. 이러한 판단의 핵심은 부양의무를 다하지 않는 개인의 행위가 국가에게 의존적인 피부양자(dependency)를 발생시킴으로써 피부양자를 예방 또는 감소시키고자 하는 복지국가의 공공평화(public peace)를 위협한다는 데에 있었다(Hansen, 1999:1147). 1897년 오하이오 주 대법원은 미성년 자녀에 대한 부양의무를 자녀뿐 아니라 국가에 대한 의무와 동일한 것으로 판시하였고, 1903년의 로드아일랜드 주 대법원은 국가 의존 피부양자의 발생을 유발



하는 부양의무 방기 행위는 생활보호 수혜자 명부를 관리하고 있는 국가의 평화, 그리고 공공자산을 통해 생계를 유지해야 하는 국민의 증가를 막고자 하는 국가적 존엄을 훼손하는 행위로 규정하였다(Hansen, 1999:1150).

현재 미국의 모든 주는 양육비 미지급에 대한 형사처벌 규정을 두고 있다(National Conference of State Legislatures, 2015). 주정부에서는 미지급 행위의 지속 등을 사유로 중경범죄 및 중범죄로 처벌하고 있다. 그러나 그 제재 강도는 주마다 차이가 있다. 예를 들어, 로드아일랜드주에서는 양육비 미지급 행위가 6개월을 선고받는 경범죄이지만, 아이다호주에서는 14년형까지 선고되는 중범죄에 해당한다. 양육비 미지급이 경범죄에 해당하는 주(앨라바마, 캘리포니아)가 있는 반면, 미시간주는 양육비 미지급 행위를 중범죄로 다스려 최장 4년의 징역형과 \$2,000의 벌금형을 부과하고 있다. 뉴햄프셔주의 경우 미지급 일수의 누적에 1년 이상, \$10,000의 연체금, 또는 재범인 경우 B급 중범죄에 해당되어 최장 7년형의 징역형 외 \$4,000의 벌금형에 처해질 수 있으며, 캘리포니아주는 자녀에 대한 양육비 미지급을 아동유기 및 방임죄로 규정하여 처벌하고 있다.

미국 이외에도 OECD 주요국에서는 양육비를 지급하지 않은 채무자에 대한 제재 수단으로 형사처벌을 규정하고 있다. 호주, 벨기에, 폴란드, 프랑스, 독일, 포르투갈, 영국(스코틀랜드) 등의 국가에서 양육비 미지급은 징역형이 선고될 수 있는 형사처벌 대상 행위로 규정되어 있다. 특히 프랑스에서는 양육비 채무자가 의도적인 양육비 지급 회피를 가족유기범죄(délit d'abandon de famille)로 규정하여 최장 2년의 구금형과 15,000유로 이상의 벌금에 처한다(형법전 제227-3조)(박복순, 2020: 77). 우리나라 국회에서도 양육비 미지급을 아동학대 행위로 간주하여 이를 처벌하려는 움직임이 지속되어 왔다.

〈표 3〉 OECD 회원국 양육비 불이행 시 형사처벌 규정

국가명	근거법률	양육비 미지급 지속 시 제재 조치
호주	Social Policy Law (6.8.7. Prosecution of offences)	<ul style="list-style-type: none"> <li>양육비 관련 기소할 수 있는 경우에 대해 다음과 같이 밝히고 있음               <ul style="list-style-type: none"> <li>위법 행위의 심각성</li> <li>양육비 이행 강제 수단의 존재 여부</li> <li>위법 행위가 미치는 파급 효과</li> <li>위법행위가 회피(evasion) 및 방해(obstruction)와 연관될 때</li> </ul> </li> </ul>
벨기에	Penal Code (Article 391)	법원의 지급명령 불이행 시 기소
폴란드	Criminal Code (Article 209)	최장 2년의 징역형

국가명	근거법률	양육비 미지급 지속 시 제재 조치
프랑스	Criminal Code (Article 227-3)	최장 2년의 징역형
독일	German Criminal Code (Section 170 Non-payment of child support etc)	최장 3년의 징역형
포르투갈	Criminal Code (Article 250)	최하 2개월에서 최장 2년까지의 징역형
영국 (스코틀랜드)	Child Support, Pensions and Social Security Act 2000 (Section 17)	정해진 기간 동안 구금

자료: 1) 호주, Australian Government(2020). Guides to Social Policy Law, Child Support Guide. <https://guides.dss.gov.au/child-support-guide/6/8/7>에서 2020.10.12. 인출

2) 벨기에, European Justice(2020). Maintenance Claims. [https://e-justice.europa.eu/content\\_maintenance\\_claims-47-be-en.do?member=1#toc\\_10](https://e-justice.europa.eu/content_maintenance_claims-47-be-en.do?member=1#toc_10)에서 2020.10.12. 인출

3) 폴란드, European Justice(2019). Maintenance Claims. [https://e-justice.europa.eu/content\\_maintenance\\_claims-47-pl-en.do?member=1#toc\\_10](https://e-justice.europa.eu/content_maintenance_claims-47-pl-en.do?member=1#toc_10)에서 2020.10.12. 인출

4) 프랑스, European Justice(2017). Maintenance Claims. [https://e-justice.europa.eu/content\\_maintenance\\_claims-47-fr-en.do?member=1#toc\\_10](https://e-justice.europa.eu/content_maintenance_claims-47-fr-en.do?member=1#toc_10)에서 2020.10.12. 인출

5) 독일, Bundesministerium der justiz und für Verbraucherschutz(2019). German Criminal Code [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html)에서 2020.10.12. 인출

6) 포르투갈, European Justice(2020). Maintenance Claims. [https://e-justice.europa.eu/content\\_maintenance\\_claims-47-pt-en.do?member=1#toc\\_10](https://e-justice.europa.eu/content_maintenance_claims-47-pt-en.do?member=1#toc_10)에서 2020.10.12. 인출

7) 영국(스코틀랜드), Legislation.gov.uk. Child Support, Pensions and Social Security Act 2000. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/19/section/17>에서 2020.10.12. 인출

## 2. 면허 제재

1996년 미국 연방정부는 「개인 책임 및 근로기회 조정법(Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996: PRWORA)」을 제정하여 각 주정부로 하여금 양육비 미지급자에 대해 면허증 제재 조치를 취하도록 하였으며, 이를 시행하지 않을 시 주정부에 대한 보조금을 지급하지 않도록 하였다. 이때 면허증이란 운전면허증(driver's licenses), 사업면허증(business licenses), 직업면허증(occupational licenses), 전문직면허증(professional licenses), 여가면허증(recreational licenses)이 해당되며, 주정부에 따라 총기면허증(concealed carry licenses)을 포함시키는 경우도 있다. 그 결과 1998년 당시 미국의 모든 50개 주는 양육비 미지급 시 각종 면허증 및 허가증을 제한, 정지, 취소하는 법적·행정적 조항을 마련하게

되었다(Cahn, 2000:177-178). 대중교통(택시 제외)을 이용해 출근하는 경우는 5%에 그치고 있고, 자가운전을 통해 출근하는 경우가 85%에 이르는(United States Census, 2020) 미국에서 운전면허를 양육비 미지급에 대한 제재 조치의 대상으로 한다는 것은 양육비 회수에 대한 정부의 책임과 의지를 보여주는 것이라 할 수 있다.

주 정부별로 양육비의 연체 기간과 금액에 따라 각종 면허의 정지 및 취소 조치가 이루어진다. 그러나 주정부는 면허증 제재와 관련한 적법 절차(due process procedures)<sup>2)</sup>를 마련하고 있으므로 양육비 지급을 이행하지 않는다고 해서 양육비 채무자의 면허증이나 허가증이 곧바로 정지 및 취소되는 것은 아니다. 예를 들어, 앨라배마주에서는 양육비가 6개월 이상 연체될 경우, ‘운전, 직업, 전문, 여가’ 면허증이 제재 대상이며, 고지 이후 60일 이내에 연체금 전액지급, 지불계획 합의, 소명 요청 등의 절차를 완료할 경우 제재를 면할 수 있다. 캘리포니아주의 경우 양육비가 30일 이상 연체되었을 때, ‘사업, 운전, 직업, 전문, 여가 면허증’이 정지 및 취소 대상이 되며, 양육비 전액 변제 시까지 150일 동안 사용할 수 있는 임시면허를 1회 발급하며, 운전면허에 한해 추가로 150일을 연장해 준다. 코네티컷주는 양육비 90일 이상 연체, 자녀 의료보험 미지급, 또는 소환에 불응하는 경우 ‘운전, 직업, 전문, 여가, 사업’ 면허증이 제재 대상이 되며, 30일 이내에 양육비 미납으로 인해 부과된 명령을 준수해야 하며 이를 따르지 않을 시 면허증이 정지 및 취소된다(National Conference of State Legislatures, 2020).

미국이 1996년 연방법인「PRWORA」제정을 통해 주정부로 하여금 양육비 채무자에 대한 양육비 이행 조치를 강화하도록 하였을 때, 양육비 연체 내지는 미지급을 이유로 운전면허를 포함한 직업, 전문자격증 등을 정지 및 취소시키는 것이 합헌적인지에 대한 의문이 제기되었다. 이에 미국 법원은 해당 제도를 판단하는데 있어 ‘합리성 기준심사(Rational Basis Test)’를 적용하였다. 합리성 기준심사란 법규(statute) 및 법령(ordinance)이 합헌적인가를 평가하는 것으로 법규 및 법령이 합법적인 정부 이익(state interest)에 부합하는지, 그리고 법규/법령의 수단과 목적 간에 합리적 연관성이 있는지를 검토하는 것이다(Chemerinsky, 2016:402). 주대법원은 몇 차례의 소송에서 양육비 미

2) 적법 절차 위반이란 정부의 행정 조치가 헌법적으로 보장된 자유 또는 재산권(property interest)을 침해하는 것을 일컬으며, 미 수정헌법은 적법 절차 없이 어떤 정부(states)도 생명, 자유, 그리고 사유재산에 대한 개인의 자유를 침해할 수 없음을 보장하고 있음. 이때 적법 절차의 필수요건은 헌법이 보장하는 권리에 대한 부당한 박탈을 최소화하는 것에 있다고 해석됨(U.S. Constitution 14th Amendment Section 1., <https://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxiv>에서 2020.03.12.인출)

납 관련 제재 법률은 합법적 정부 이익에 부합하며, 양육비 이행을 강화하기 위한 수단으로써 면허의 제재는 수단과 목적 간에 합리적 연관성을 가진다고 보았다. 1998년 State, Dept. of Revenue v. Beans, 965 P.2d 725 (Alaska) 재판(State of Alaska, 1998)에서 피고인 Beans는 자신이 양육비를 지급하지 않은 것과 자신의 운전면허는 아무런 관련성이 결여되었다고 주장하였지만, 알래스카 대법원(Supreme Court of Alaska)은 이 둘 간의 합리적 관련성은 운전면허 제재가 양육비 이행 수단으로서 효과적인지의 여부에 있다고 판단하였다. 즉 양육비 미지급을 사유로 한 운전면허 정지는 양육비 이행 강화에 있어 특별히 효과적이라는 점에서 합법적 정부 이익에 부합하며, 목적과 수단 간에 합리적 연관성을 갖는다고 보았다.

### 3. 신상공개

미국의 또 다른 양육비 이행 확보수단은 신상공개 제도의 도입이다. 각 주 정부는 양육비 미지급자의 신상공개와 관련된 법률을 제정하여 신원 공개 대상자, 공개 정보 목록, 공개 주기, 정보 공개 방법, 정보 공개 대상자에 대한 사전 고지 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 이때에도 면허 제재와 같이 적법 절차에 따라 일정한 금액 이상의 연체 등의 특정 조건이 충족되는 경우에 신상공개가 결정된다. 예를 들어 애리조나주는 양육비 \$5,000(한화 약 593만 원) 이상 미납, 12개월 이상의 연체, 소재불명의 양육비 체납자를 애리조나주 경제보장부(Arizona Department of Economic Security)의 웹사이트에 공개하고 있다. 공개정보는 사진, 이름, 연체금액, 월 지급액, 마지막으로 목격된 장소 등이며 이들에 대해 제보할 수 있는 전화번호와 이메일 주소가 함께 제공된다(Justia, 2015). 앨라배마주는 소재가 불분명한 양육비 미지급자의 신원을 신문 등에 게시하도록 하는데, 신원공개 시 신원공개 대상자의 사진을 포함하도록 하고, 그 외 적절하다고 판단되는 정보를 공개하며, 게시물에는 미지급자에 대한 제보를 받을 수 있는 무료전화번호를 기입하고 있다. 신원공개 게시 이전에 양육비 미지급자인 대상자의 가장 최근의 주소로 명단 공개 사실을 고지하도록 하며 고지 이후 90일 이내에 필요한 조치를 취할 시 공개 대상에 포함시키지 않고 있다(Justia, 2006).

양육비 회수 및 불이행에 대한 제재 등은 주정부 소관 업무이지만, 미국 연방정부인 보건복지부(U.S. Department of Health & Human Services)의 감찰국(Office of Inspector General: OIG)은 특정 조건의 양육비 미지급

사안에 대해 개입하고 있다. OIG는 ① 양육비 채무자가 고의적이고 악의적으로 1년 이상 양육비를 지급하지 않으면서 자녀의 거주지와 다른 주에 거주하는 경우, ② 총 미지급금이 \$5,000(한화 약 593만 원) 이상이면서 자녀의 거주지와 다른 주(State)에 거주하는 경우, ③ 양육비 지급을 회피하기 위해 다른 주 또는 다른 나라로 이주한 경우에 개입하고 있다(U.S. Department of Health and Human Services, 2020a). 현재 OIG 웹사이트 「Status of Deadbeats」(U.S. Department of Health and Human Services, 2020b)에서는 양육비 이행 법원명령을 위반한 양육비 채무자의 신원이 공개되어 있으며 사진, 생년월일, 신장, 몸무게, 체납액, 기소일, 주소지, (추정)소재지 등의 정보를 제공하고 있다.

#### 4. 여권 제한

미국의 「PRWORA」는 양육비 채무자의 여권발급 제재 관련 사항을 두고 있는데 「PRWORA」42 U.S.C. § 652(k)에 따라 양육비 채무자의 여권 거부, 취소, 제한을 규정하고 있으며 이 제도는 1997년 10월 1일 시행되었다(Solomon-Fears & Alison M. Smith, 2016:3). 양육비이행관리기관(Office of Child Support Enforcement)은 양육비 \$2,500(한화 약 300만 원) 이상 채납자의 여권발급, 사용, 변경을 제한(U.S. Department of Health & Human Services, 2020a)하기 위해 양육비 연체자 명단을 국무부(The Department of States)에 전달하여 이들에 대한 여권제재를 신청하고 있다(U.S. Department of Health & Human Services, 2020b). 이에 따라 양육비 채납자의 여권 신규 발급 신청이 90일간 중지되며, 기 발급된 여권은 사용이 중지된다. 다만, 여권중지에 대한 고지(notice), 소명기회 부여 등의 절차가 마련되어 있고, 여권 사용이 정지된 양육비 채무자가 연체 양육비를 완납하거나, 주정부가 여권 제한을 해제하는 경우에만 출국금지 조치가 철회된다.

캐나다에서는 「Family Orders and Agreements Enforcement Assistance Act」에 따라 양육비 채무자의 여권 사용이 제한된다(Department of Justice, 2020). 미지급 금액이 \$3,000(한화 약 266만 원), 연체 기간이 3개월 이상일 때 양육비 이행관리프로그램(Maintenance Enforcement Program: MEP)에 의해 양육비 채무자의 여권사용 중지가 법무부(Department of Justice)에 요청된다. 여권사용 중지 처분을 받은 양육비 채무자는 여권을 즉

시 반납해야 하며, 여권을 반납하지 않을 시 최대 \$5,000(한화 약 444만 원)의 벌금, 또는 최대 6개월의 징역, 또는 병과 처분된다. 법무부는 양육비 이행 관리 프로그램(Maintenance Enforcement Program)의 요청이 있을 경우에만 양육비 채무자의 여권정지 처분을 해제할 수 있다.

호주는 「Child Support(Registration and Collection) Act 1988」 Part VA - Departure prohibition orders에서 양육비 채무자의 출국금지 관련 사항을 규정하고 있다(Federal Register of Legislation, 2018). 정당한 사유 없이 양육비를 지급하지 않은 양육비 채무자의 출국을 금지시키기 위해 아동지원관리원(Child Support Registrar)<sup>3)</sup>이 출국금지명령(Departure prohibition orders)을 발부한다. 아동지원관리원이 출국금지명령을 발부하기 위해서는 다음의 네 가지 조건이 모두 충족되어야 하는데(Australian Government, 2020), ① 양육비 채무자가 양육비를 연체하였을 경우, ② 양육비 채무자가 적절한 지급계획(satisfactory arrangements)을 세우지 않을 경우, ③ 양육비 채무자가 양육비를 지급하지 않을 정당한 사유가 존재하지 않을 경우, ④ 양육비 채무자의 출국을 금지하는 것이 양육비 회수를 위해 필요한 조치라는 확신이 있는 경우가 그에 해당한다. 양육비 완납, 또는 양육비 지급 계획 제출 요건 하에 출국금지명령이 해제될 수 있다.

노르웨이는 「The Maintenance Collection Act」, 「The Medication and Procedure in Civil Disputes(The Dispute Act)」에 따라 양육비를 지급하지 않은 양육비 채무자의 출국을 금지하고 있다. 법령에 따라 양육비이행 관리기관은 법원에 양육비 연체자의 출국금지 명령을 신청할 수 있다(Saue et al., 2014:178). 노르웨이의 양육비 확보 조치 중 하나는 여행제한(travelling restrictions)으로 양육비 채무자의 출국을 허용하지 않고 있다(NAV National Office, 2013).

3) 양육비 연체에 관한 사항을 등록하는 업무를 맡은 자로 양육비 회수, 강제이행조치 등의 업무를 수행함. 「CSRC」에 활동 근거를 두고 있다.

## IV. 정책 및 입법과제

### 1. 형사처벌 규정의 마련

혼인관계 해소 등의 사유로 자신이 양육하지 않는 미성년 자녀에 대한 양육비 지급은 최소한의 부모 도리, 그리고 자녀의 건강한 성장을 바라는 각자의 양심과 애정에 따른 충실한 부모 역할 수행을 통해 원활히 해결되기를 바라는 것이 가장 이상적일 수 있다. 그러나 해외 주요국들이 양육비 이행을 확보하고자 하는 다양한 수단을 도입하고 있는 현실은 양육비 이행 확보가 개인의 도덕성과 책임의식에만 의존할 수 없는 사안임을 시사하고 있다. 우리나라의 경우 양육비 미지급을 개인 간 채무 문제로 간주하여 민사소송을 통해 해결할 것을 촉구하고 있다. 그러나 강력한 이행 조치가 부재한 상황에서 양육비 이행률이 저절로 개선되기를 기대하기는 어렵다. 이에 양육비 이행을 확보하기 위한 다양한 조치를 강구할 필요가 있다. 우선, 부양능력이 없는 미성년 자녀에 대한 비양육부모의 부양책임을 분명히 명시하고 있는 만큼, 이를 위반하였을 경우의 벌칙 규정을 신설하여 합당한 제재를 가하는 방식을 검토해 볼 수 있다. 「양육비이행법」에 부모의 양육책임을 명시하고 있는 만큼, 해당 법률에 처벌 규정을 마련하는 방안을 고려할 수 있고, 양육비 미지급 행위를 보호자의 방임행위로 규정하여 처벌하는 방안도 검토될 수 있다. 또한, 양육비를 지급하지 않는 행위가 보호자의 방임행위로 규정되면, 양육비를 지급하지 않는 양육비 채무자를 「아동복지법」 제71조에 따라 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금형에 처할 수 있다. 동법 제17조제6호에서 ‘의식주를 포함한 보호·양육·치료 및 교육을 소홀히 하는 행위’를 방임행위로 규정하고 있다는 점에서 양육비 미지급은 방임행위에 해당하는 것으로 해석될 여지가 높다. 다만, 동조항이 “자신의 보호·감독을 받는 아동”을 그 대상으로 하고 있음으로 인해 직접 양육을 담당하고 있는 양육부모만이 보호자로 한정되어 해석될 여지 또한 존재한다. 이러한 경우 비양육부모는 동법 제17조제6호가 규정하고 있는 금지행위 위반자에서 배제될 우려도 있다. 이러한 문제는 ‘보호자’의 정의에 ‘부양할 의무가 있는 사람’을 포함하여 그 해결을 타진해 볼 수 있다.

## 2. 신상공개 제도의 도입

우리나라에서 신상공개제도를 도입할 시 기대되는 효용성은 배드파더스라는 웹사이트를 운영하고 있는 민간단체의 활동에 의해 일부 확인된 바 있다. 자녀의 양육비를 지급하지 않는 부모들의 변화를 촉구하기 위해 설립된 민간단체는 2018년 7월 온라인사이트를 개설하여 양육비를 지급하지 않은 양육비 채무자의 신상 정보를 홈페이지를 통해 공개해왔다. 이에 2019년 5월 신상정보가 공개된 5명이 배드파더스 대표를 명예훼손 혐의로 고소하였으나, 2020년 1월 15일 법원은 대표에게 무죄를 선고하였고, 배드파더스 대표는 현재 항소심 선고를 기다리고 있는 중이다. 배드파더스의 자료를 살펴보면, 우리나라에서는 특히 신상공개 제도 도입 시 양육비 이행률이 제고될 가능성이 높을 것으로 보인다. 배드파더스<sup>4)</sup>에 따르면 단체 활동 이래 배드파더스가 해결한 양육비 사례는 모두 520건인데, 이 중 양육비 채납자의 신상 정보를 배드파더스 사이트에 공개하겠다는 사전 통보만으로 양육비가 해결된 사례가 총 해결 사례의 69%인 360건에 이르고 있다(국회정책토론회, 2020). 배드파더스 대표는 최근 국회정책토론회에서 양육비 지급 의무를 다하지 않는 양육비 채무자의 신상을 공개하는데 걸리는 5분이라는 시간과 비용 대비 그 효과를 고려할 때 신상공개제도의 도입이 우리나라에서 양육비 미지급 문제를 해결하는데 기여하는 바가 클 것임을 주장하기도 하였다(국회정책토론회, 2020).

## 3. 양육비 대지급 제도 도입 검토

양육비 문제를 해결하기 위한 대안으로 가장 많이 거론되고 있는 정책 과제 중 하나는 양육비 대지급(Advance payment of child maintenance) 제도이다. 양육비 대지급 제도는 양육비 채무자가 양육비 지급을 이행하지 않았을 때, 해당 아동이 최소한의 수당을 지급받을 수 있도록 국가가 보장하는 제도를 말한다. 양육비 대지급 제도의 운영방식은 크게 둘로 나누어진다. 양육비를 우선 지급한 후에 양육비 채무자로부터 해당 금액을 회수하거나, 양육비를 채무

4) 배드파더스는 자녀의 양육비를 지급하지 않는 부모들의 변화를 촉구하기 위해 설립된 민간단체가 운영하는 웹사이트로 동 단체는 2018년 7월 온라인사이트를 개설하여 양육비를 지급하지 않은 양육비 채무자의 신상 정보를 홈페이지를 통해 공개해왔으며, 2019년 5월 신상정보가 공개된 5명이 배드파더스 대표를 명예훼손 혐의로 고소하였으나, 2020년 1월 15일 법원은 대표에게 무죄를 선고하였다.



자로부터 회수한 후 양육비 채권자에게 전달하는 방식으로 운영될 수 있다(OECD, 2010). 양육비 대지급 제도 도입의 목적은 양육비 연체 및 미지급으로 인한 아동빈곤을 예방하여 아동의 성장·발달에 기여하려는 데에 있다. 대지급 제도는 양육비 채무자로부터의 양육비 회수를 전제로 하는 것이기 때문에 양육비 회수 절차 및 방법을 정부에서 마련·운영함으로써 양육비 채권자의 소송부담을 완화시키고 양육비 지급의 안정성 제고에 기여할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 우리나라에서는 제17대 국회에서부터 양육비 대지급 관련 논의가 지속되어왔는데, 재정적 부담의 한계로 인해 “비혼 자녀나 미혼모/부자 자녀로 한정하여야 한다는 의견”이 대세를 이루어 결실을 이루지는 못하였다(박복순, 2020:46).

양육비 대지급 제도를 운영하기 위해서는 법개정을 통하여 양육비이행관리기관에 채무자의 재산을 조회할 권한을 부여하고, 양육비가 일정기간 연체되었다는 사실이 증명되면 별도의 소송 없이 양육비 채무자로부터의 급여징수, 자산압류 등을 통해 양육비를 회수할 수 있는 절차를 마련해야 한다. 미국은 「PRWORA」에 근거하여 주정부로 하여금 채무자로부터의 소득징수를 통해 양육비를 채권자에게 지급하고 분배하는 중앙관리 시스템을 도입하였다. 이 법에 근거해 관리기관은 신규채용자의 양육비 채무 여부 및 양육비 채무자의 소득원을 파악하여, 양육비 연체 및 미지급이 발생하면 고용주에게 징수액과 송금처를 고지하도록 하고 있다. 양육비관리기관의 고지를 받은 고용주는 7일 이내에 급여징수액을 송금할 의무가 있다(Solomon-Fears, 2016:23-25).

노르웨이도 유사한 방식을 채택하고 있다. 2005년 「양육비 회수법」(Maintenance Collection Act) 제정으로 양육비 회수기관(Collection Agency)은 전국고용등록소(national employment registry)와 국세청(Norwegian Tax Authority) 시스템에 접근하여 양육비 채무자의 소득 상황 등을 파악하는 것이 가능해졌다(Saue et al., 2014).

우리나라가 양육비 문제와 관련해서 소극적인 정책을 시행하는 데에는 양육비를 공공의 문제로 인식하지 아니하고 사적인 채무관계로만 인식하는 것과 관련이 깊다. 사적인 관계에서 비롯되는 채무의 문제로 보는 경향이 강하기 때문에 이를 개인 간 소송을 통해 해결하도록 하며, 국가는 법률서비스를 제공하거나, 극심한 생계 곤란에 처한 자를 선별하여 제한적으로 양육비를 지급하는 식의 최소한의 개입에 그치고 있는 것이다. 이런 점에서 양육비 대지급 제도 도입이 갖는 매우 중요한 의의는 단지 국가가 양육비 채무자를 대신해 양육비를 지급해 준다는 데에 있지 않다. 그보다 국가가 양육비를 대지급 해줌으로써 양육비 문제를 개인 간의 사적인 문제가 아닌 공적 문제로 재정의 한다는

데에 있다.

## V. 결론

양육비 지급 이행을 단지 개인 간 사적 채무로 보기보다 공공문제로 여겨야 하는 이유는 양육비가 아동의 복리와 생존을 보장하기 위해 적시에 적절하게 변제되어야 할 특별한 성질을 지닌다는 데에서 찾을 수 있다. 정기적으로 적절한 금액이 지급되어야만 양육비 지급 본래의 의미와 가치가 실현될 수 있다는 점에서 양육비는 가장 최우선적으로 변제되어야 할 채무로 판단될 수 있고, 이런 점에서 국가개입은 정당화될 수 있다.

우리나라는 유엔의 아동권리협약을 비준한 당사국으로서 제27조에서 규정하고 있는 “아동양육비의 회수를 확보하기 위한 모든 적절한 조치를 취하여야” 할 의무가 있다(UN, 1990). 국가의 도덕적 책무와 사회적 책임, 그리고 자녀양육에 대한 부모책임의 사회규범 수립에 대한 사회적 요구가 증가하고 있는 시점에서 양육비 이행 강화에 대한 국가의 응답이 지체될 이유를 찾기 어려운 이유도 여기에 있다.

다행히도 지난 12월 9일 제21대 국회에서는 양육비 이행 강화 관련 조치를 담은 여러 법률개정안이 여성가족위원장의 대안으로 가결되어 양육비 채무자를 처벌하는 규정이 마련되었을 뿐 아니라, 명단공개, 출국금지 요청도 가능하게 되었다.

양육비 이행을 강화하기 위한 강제조치의 궁극적 목적은 양육비 지급을 누구나 상식으로 인식하고 실천하는 사회적 규범 내지는 관행을 수립하는 데에 있다. 그리고 그러한 결과에 다다르기 위해서는 국가의 적극적인 개입이 요구된다. 양육비의 의도적인 미지급이 아동빈곤 등의 원인이 되어 아동의 복리를 위협한다는 점에서 양육비 미지급은 공익적 사안임을 부인하기 어렵다. 우리나라도 이미 경제적으로 곤란함에 처한 한부모가족을 국가가 부양하고 있고, 아동수당 제도를 도입하였으며, 한시적 양육비 긴급지원제도를 운영하고 있다는 점에서 양육비 이행 관련 사안이 공익으로 다루어질 가능성은 이미 열려 있었다. 이번 법률 개정은 그간 사적 채무로 간주되어왔던 양육비 지급 이행이 공공의 영역으로 인지되었다는 상징적인 의미를 가진다.

한편, 이번 개정은 “감치명령 결정을 받았음에도 불구하고” 양육비 채무를 이행하지 않는 양육비 채무자에 대한 제재 조치라는 점에서 아쉬움이 있다.

앞서 검토하였던 해외 사례처럼, 일정기간의 지연 또는 금액의 연체가 제재 조치의 기준이 아니라는 점에서 법률 개정이 수반할 영향과 효과가 그리 크지 않을 것이라는 우려도 있을 수 있기 때문이다.

가족의 구성, 해체, 재구성이 빠르게 진행되고 있는 상황에서 양육비 이행 문제는 일시적이거나 단기적인 사안이 아니다. 지난 경험을 되돌아 볼 때, 시간이 경과한다고 해서 저절로 개선되기를 기대하기도 어렵다. 양육비 지급에 관한 국가적 개입이 빠르면 빠를수록 아동의 건강한 성장과 발달을 도모한다는 면에서 양육비 이행 조치 강화는 지속적인 관심의 대상이 되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국가법령정보센터(2020). “가사소송규칙”. <https://www.law.go.kr/LSW//lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%96%91%EC%9C%A1%EB%B9%84%EC%9D%B4%ED%96%89%EB%B2%95#liBgcolor0>에서 2020.10.30. 인출.
- 국가법령정보센터(2020). “가사소송법”. <https://www.law.go.kr/LSW//lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%96%91%EC%9C%A1%EB%B9%84%EC%9D%B4%ED%96%89%EB%B2%95#liBgcolor0>에서 2020.10.30. 인출.
- 국가법령정보센터(2020). “양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률”. <https://www.law.go.kr/LSW//lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EC%96%91%EC%9C%A1%EB%B9%84%EC%9D%B4%ED%96%89%EB%B2%95#undefined>에서 2020.10.30. 인출.
- 국회정책토론회(2020). 양육비 이행 강화를 위한 개선 방안. 자료집, 전주혜 의원실.
- 김영정(2012). “자녀양육비 확보를 위한 제도개선 방향”. *이화젠더법학*, 제4권 제2호, 185-210.
- 김현진(2020). “양육비이행과 면접교섭권 행사의 긴장관계: 양육비이행확보를 위한 개선방안에 관한 연구”. *법학연구*, 제23권 제1호, 291-324.
- 박복순(2020). “양육비 이행지원 강화방안”. *인권법평론*, 제22호, 37-83.
- 여성가족부(2018). 2018년 한부모가족 실태조사. 서울: 여성가족부.
- 인구보건복지협회(2018). 양육미혼모의 실태 및 욕구조사. 서울: 인구보건복지협회.
- 장명선(2016). “한부모가족 자녀양육을 위한 법제 개선방안”. *이화젠더법학*, 제8권 제1호, 1-35.
- 통계청(2020). 인구총조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1SP1601&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1SP1601&conn_path=I2)에서 2020.10.28. 인출
- 통계청·한국은행·금융감독원(2019). 가계금융복지조사. [https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_1HDAB01&conn\\_path=I2](https://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_1HDAB01&conn_path=I2)에서 2020.10.28. 인출
- Australian Government(2020, September 21). Guides to Social Policy Law - Child Support Guide, <https://guides.dss.gov.au/child-support-guide>에서 2020.10.6. 인출.

- Bundesministerium der justiz und für Verbraucherschutz(2019, June 19). German Criminal Code., [https://www.gesetze-im-internet.de/englisch\\_stgb/englisch\\_stgb.html](https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html)에서 2020.10.28. 인출.
- Cahn, Naomi R(2000). Collecting Child Support: A History of Federal and State Initiatives. *Clearinghouse Review Journal of Poverty Law and Policy*, 34, 165-181.
- Chemerinsky, Erwin(2016). The Rational Basis Test is Constitutional(and Desirable). *Georgetown Journal of Law & Public Policy*, 14, 401-416.
- Department of Justice(2020). For people who owe support. <https://www.justice.gc.ca/eng/fl-df/enforce-execution/pwo-pqp.html>에서 2020. 7.6. 인출.
- European Justice(2017, November 30).Maintenance Claims- France. [http://e-justice.europa.eu/content\\_maintenance\\_claims-47-fr-en.do?member=1#toc\\_10](http://e-justice.europa.eu/content_maintenance_claims-47-fr-en.do?member=1#toc_10)에서 2020.10.28. 인출.
- European Justice(2019, October 24).Maintenance Claims- Poland. [https://e-justice.europa.eu/content\\_maintenance\\_claims-47-pl-en.do?member=1#toc\\_10](https://e-justice.europa.eu/content_maintenance_claims-47-pl-en.do?member=1#toc_10)에서 2020.10.28. 인출.
- European Justice(2020, June 19). Maintenance Claims- Portugal. [https://e-justice.europa.eu/content\\_maintenance\\_claims-47-pt-en.do?member=1#toc\\_10](https://e-justice.europa.eu/content_maintenance_claims-47-pt-en.do?member=1#toc_10)에서 2020.10.28. 인출.
- European Justice(2020, June 30). Maintenance Claims- Belgium, [https://e-justice.europa.eu/content\\_maintenance\\_claims-47-be-en.do?member=1#toc\\_10](https://e-justice.europa.eu/content_maintenance_claims-47-be-en.do?member=1#toc_10)에서 2020.10.28. 인출.
- European Parliament(2014). Child Maintenance Systems in EU Member States from a Gender Perspective.
- Federal Register of Legislation(2018, July 17). Child Support(Registration and Collection) Act 1988. <https://www.legislation.gov.au/Details/C2018C00277>에서 2020.7.6. 인출.
- Hansen, D. (1999). The American Invention of Child Support: Dependency and Punishment in Early American Child Support Law. *The Yale Law Journal*, 108(5), 1123-1153.
- Justia(2006). 2006 Alabama Code - Section 30-3-8 — Publication of delinquent obligor lists. <https://law.justia.com/codes/alabama/2006/22>

- 063/30-3-8.html에서 2020.8.10. 인출.
- \_\_\_\_\_(2015). 2015 Arizona Revised Statutes Title 25 - Marital and Domestic Relations § 25-526 Child support enforcement information; internet posting. <https://law.justia.com/codes/arizona/2015/title-25/section-25-526/>에서 2020.08.10. 인출.
- Legislation.gov.uk., 「Child Support, Pensions and Social Security Act 2000」, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/19/section/17>에서 2020.6.11. 인출.
- National Conference of State Legislatures(2015), Criminal Nonsupport and Child Support, <https://www.ncsl.org/research/human-services/criminal-nonsupport-and-child-support.aspx> 에서 2020.10.27. 인출.
- National Conference of State Legislatures(2020. October 14). License Restrictions for Failure to Pay Child Support. <https://www.ncsl.org/research/human-services/license-restrictions-for-failure-to-pay-child-support.aspx>에서 2020.10.16. 인출.
- NAV National Office for Social Insurance Abroad and The Collection Agency of the Labour and Welfare Administration(2013, March 8). Child Support Procedures in Norway, Recovery of Maintenance in the European Union and Worldwide, Heidelberg Conference. [https://www.childsupport-worldwide.org/tl\\_files/downloads-abstracts/abstracts-a-b-3-3-2013/Presentation\\_Bekkali\\_Rustad\\_final.pdf](https://www.childsupport-worldwide.org/tl_files/downloads-abstracts/abstracts-a-b-3-3-2013/Presentation_Bekkali_Rustad_final.pdf) 에서 2020.7.31. 인출
- OECD(2010). Social Policy Division-Directorate of Employment, Labour and Social Affairs: PF1.5: Child Support.
- \_\_\_\_\_(2020). Poverty rate <https://doi.org/10.1787/0fe1315d-en>
- Saue, J., F. de J. Bekkali, E. Sættem and Rustad, B.(2014). Administrative Establishment and Enforcement of Child Support in Norway. in Beaumont, P. B. Hass, L. Walker, and S. Spancken(Eds.). *The Recovery of Maintenance in the EU and Worldwide* (pp.161-182), Hart Publishing, UK: England.
- Solomon-Fears, C.(2016). *The Child Support Enforcement Program: A Legislative History*, Congressional Research Service.
- Solomon-Fears, C. & Alison M. Smith(2016). Child Support Enforcement and the Hague Convention on Recovery of International Child Suppo

- rt. Congressional Research Service.
- State of Alaska, Department of Revenue, Child Support Enforcement Division(1998, September 4). Appellant, v. Paul Beans, Appellee. <https://www.courtlistener.com/opinion/1134878/state-dept-of-revenue-v-beans/>에서 2019.11.13. 인출
- U.S. Constitution 14th Amendment Section 1., <https://www.law.cornell.edu/constitution/amendmentxiv>에서 2019.11.11. 인출.
- U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children & Families, Office of Child Support Enforcement(2020a). How Does the Passport Denial Program Work?. <https://www.acf.hhs.gov/css/faq/how-does-the-passport-denial-program-work>에서 2020. 7.30. 인출.
- U.S. Department of Health & Human Services, Administration for Children & Families, Office of Child Support Enforcement, 「Passport Denial Program 101」, <https://www.acf.hhs.gov/css/resource/ocse-story-series-passport-denial-program-101>에서 2020.7.6. 인출.
- U.S. Department of Health and Human Services, Office of Inspector General(2020a). Child Support Enforcement. <https://oig.hhs.gov/fraud/child-support-enforcement/>에서 2020.7.7. 인출.
- U.S. Department of Health and Human Services, Office of Inspector General(2020b), Status of Deadbeats. <https://oig.hhs.gov/fraud/child-support-enforcement/wanted.asp>에서 2020.7.7. 인출.
- United Nations Commission on Human Rights(1990). Convention on the Rights of the Child.
- United States Census(2020). Sex of Workers By Means of Transportation to Work: Workers 16 years and over.

Abstract

## Child Support Enforcement: Policies, Laws, and Questions

Min-Sook Heo\*

Given the dynamics of deconstruction and reconstruction of family, child support has been a significant issue that must be addressed and resolved. In South Korea, based on 「Act on Enforcing and Supporting Child Support Payment」and「Family Litigation Act」, custodial parents can seek child support from noncustodial parents. According to the survey conducted by the Ministry of Gender Equality in 2018, however, only 15.2% of respondents(custodial parents) answered that they received child support payment from noncustodial parents within one year. While State CSE programs in U.S.A. have authority to use a multiple tools to enforce the payment of child support, those in S. Korean government are limited and ineffective. For example, many countries such as U.S.A, U.K, Australia, Germany, France, and Belgium have civil or criminal laws to prosecute and punish noncustodial parents who fail to pay child support obligations. Some countries also have driver's license suspension policies, passport revocation program, and officially release list of delinquent child support obligors including most wanted posters. Advance payment has been introduced and implemented in order to prevent and reduce child poverty.

By exploring and scrutinizing cases of CSE programs for collecting and distributing child support payment, this article seeks to the ways in which S. Korean government can consider to enhance children's well-being and favorable development. Although there is cross-national diversity in how to respond to nonpayment of child support, it clearly seems that child support enforcement is becoming a public issue rather than a private matter.

**Keywords :** Child Maintenance, Child Support Enforcement,  
Single-Parent Family, Child Poverty, Public Issue

---

\* Legislative Researcher, National Assembly Research Service