

# 미국과 독일의 자녀부양체계 및 자녀양육비 이행제도 비교

*Comparison of Child Support and Child Maintenance Regimes- United States, Germany, and Korea*

강지원 한국보건사회연구원 연구원

## 1. 문제의 제기

한부모가족은 거의 모든 선진국에서 두드러지게 증가하는 가족 유형이다. 그러나 대부분의 국가에서 가족정책은 부부와 자녀로 이루어진 양부모가족에 초점을 맞추고 있어 한부모가족은 일반적인 가족정책의 틀 속에서 추가적인 욕구를 가진 집단으로 인식되는 경향이 있다. 이는 자녀를 돌보는 한부모가 생계유지와 자녀양육이라는 이중 부담에 시달리며, 일반적으로 한부모가족에서 생활하는 아동이 빈곤에 처할 위험이 양부모 가족에서 생활하는 아동보다 상당히 높게 나타나기 때문이다(강지원, 2009; OECD, 2009).

가족의 상황에 관계없이 자녀의 양육에 대한 책임은 가족과 사회가 함께 부담하는 것이 당연하지만, 양부모가족은 부모가 자녀 양육과 생계유지의 책임을 함께 부담하며 서로의 역할을 절충하는 데 반해 한부모가족은 자녀를 양육하는 한부모가 생계유지와 자녀양육을 홀로 부담해

야 하므로 소득보장과 자녀양육에 대한 사회적 지원 체계가 절실하다. 그러나 한부모가족에 대한 과도한 사회의 지원은 사회의 복지비용을 증가시키고, 한부모가족을 오히려 증가시키는 예기 못한 영향을 야기하기도 한다.

무엇보다도 이혼, 별거 등 가족의 해체와는 관계없이 자녀를 양육할 책임은 부모에게 있으며, 자녀 양육의 책임을 다하지 않는 것은 부모로서의 기본의무를 다하지 않는 것이고, 미성년 자녀의 생존과 성장에 중대한 위협을 가한다는 인식의 전환이 중요하다. 즉 자녀의 부양 여부에 관계없이 자녀양육에 대한 일차적인 책임은 부모에게, 공동의 책임은 사회에 있는 것이다.

그동안 우리나라에서는 이혼시 자녀 양육에 대한 책임을 사실상 명문화하지 않았다. 이로 인해 한부모가족의 높은 증가에도 불구하고 자녀 양육의 부담은 자녀를 돌보고 있는 한부모에게 전가되었으며, 이들이 빈곤층으로 전락할 때까지는 사회적 지원체제도 미흡하였다. 즉 자녀

를 돌보지 않는 부모에게 자녀 양육 책임을 강제할 수단도 없고, 한부모가족에 대한 지원체제도 미흡하여, 아동이 소득수준에 상관없이 받아야 할 생존권이 제약되었다. 1989년에 한부모가족지원법이 도입되고 2009년부터 양육비부담조서 제도와 직접지급명령 및 이행명령제도가 도입되면서 비로소 자녀 양육에 대한 가족의 책임이 명문화되었다.

이러한 때 한부모가족의 자녀양육에 대한 책임과 자녀 부양체계를 둘러싼 미국과 독일의 제도를 살펴보는 것은 우리나라의 자녀 양육 및 부양체계의 도입 및 실행에 시사하는 바가 있을 것으로 기대된다. 왜냐하면 한국의 가족정책은 보수적인 국가인 유럽대륙국가군과 자유주의 국가인 영미권 국가들의 혼합된 양상을 보이며, 가족 이데올로기는 매우 보수적인 반면 정책은 매우 잔여적으로 설계된 특징을 가지고 있기 때문이다. 이러한 영향은 한부모가족을 둘러싼 제도와 자녀부양체계에도 그대로 반영되고 있다 (강지원, 2009).

전통적으로 1인 남성생계부양자 모델을 지향하는 유럽대륙국가(예, 독일)에서 여성은 가정 내 돌봄노동을 담당하는 경향이 있다. 따라서 어린 영아에 대한 양육은 주로 가정에서 행해지며, 노동시장에 참여하고 있는 여성일지라도 어린 자녀에 대한 양육을 출산 및 육아휴직, 파트타임 고용을 통해 어머니가 직접 제공하는 것이 보편적이다. 또한 자녀 양육과 교육은 사회적 연대를 통한 공동의 책임을 강조한다. 이러한

가족 이데올로기를 지향하는 국가에서 한부모 가족은 일반적인 가족이 요구하는 가족정책에 대한 욕구보다 추가적인 욕구가 있는 집단으로 구분되고, 자녀의 양육과 교육은 부모의 노동시장 지위나 소득수준과 관계없이 보편적으로 제공되어야 할 서비스이며, 아동은 그러한 권리를 가진다. 즉 독일에서 한부모가족의 자녀에 대한 양육책임은 원칙적으로 생물학적인 부모에게 의무가 부여된다.

이와 대조적으로 자유방임형 가족정책을 선호하는 미국의 경우 인적자본에 대한 투자의 일환으로 취학전 아동에 대한 교육의 헌신이 높으나, 만 3세 미만 어린 아동에 대한 보육서비스는 비공식적인 돌봄활동을 통해서 제공되고, 출산 및 육아휴직 역시 무급으로 제공된다. 미국처럼 명시적인 가족정책이 없고 정부의 이전이 매우 잔여적으로 제공되는 국가에서는 한부모가족이 빈곤에 처할 가능성이 매우 높다. 이를 극복하고자 미국은 비보호 부모의 자녀부양 책무를 강화하는 정책과 자녀양육비 지급을 위한 다양한 제도를 운영하고 있다.

마지막으로 다소 보수적인 가족이데올로기를 가지고 있으나<sup>1)</sup> 가족정책이 잔여적으로 설계된 한국은 가족에 대한 소득보장정책보다는 여성의 노동시장 참여를 선호하지만 만 3세 미만 자녀가 이용할 수 있는 보육서비스는 부족하여 비공식적인 보육서비스와 함께 취학전 아동에 대한 교육서비스 이용률이 높게 나타난다. 우리나라는 맞벌이 가족을 선호하고 일

1) 가족법이라 불리는 민법 제 4편과 제 5편에서 가족의 개념정의는 하지 않고 가족의 범위에 대해서만 규정하고 있으나 민법상 부양의무라는 측면에서 살펴보았을 때 가족의 개념은 매우 보수적임(이병운, 2004).

가족양립을 위한 다양한 제도들을 도입한 반면 실제 기업 및 사회문화적 환경에서 제도를 이용하는 데 장애가 있거나 상당부분 자녀 양육에 대한 책임은 비공식적으로 이루어질 가능성이 높다.

이상에서 살펴본 바와 같이 독일과 미국, 한국은 가족책임주의를 강조한다는 공통점을 가지는 반면에 독일이 양부모가족을 중심으로 가족내 역할분담이 명확한 가족이데올로기에 기반을 둔 가족정책을 형성한 반면 미국은 양부모 모두가 일과 가족생활을 양립할 수 있는 가족이데올로기에 기반을 둔다는 차이도 있다. 이러한 가족정책 이데올로기의 차이는 한부모가족을 보는 정책 시각의 차이를 반영하기도 한다. 즉 이들 국가에서 한부모가족의 증가는 이혼과 미혼 모부자가족, 혼외출생아와 유자녀 비혼커플의 증가로 인한 다양한 가족 유형의 출현과 기존의 가족정책의 재평가에서 출발하고 있다는 공통점에도 불구하고 정책의 형성에 따라 한부모가족의 빈곤율과 아동빈곤율의 국가간 차이가 크게 나타나는 것이다.

거의 모든 국가에서 한부모가족에서 생활하고 있는 아동빈곤의 가능성이 매우 높지만 실제로 한부모가족이 빈곤의 위험에 직면하지 않은 것은 모의 고용과 정부의 이전(benefit) 때문이다(Unicef, 2000; Kamerman et al., 2003). 한부모가 일하지 않는 가구의 빈곤율은 일하는 가구보다 2.6배나 더 높고, 아동이 있는 부부 중 직업이 없는 가구의 빈곤율은 1명만 일하는 가구보다 3배, 2명이상 일하는 가구보다 12배 높은 것으로 나타났다(OECD Family database). 뿐만 아니라 대부분의 국가에서 한부모가 노동시장에서 근로를 하고 있을 때 보육시설 우선 입소 등의 혜택을 제공받을 수 있고, 정부의 이전에서도 추가적인 급여를 제공받을 수 있다.

그러나 어린 자녀 혹은 여러 명의 자녀가 있거나 근로경험이 부족한 한부모의 경우 노동시장 진입에 실패하거나 자녀 양육에 대한 책임 때문에 노동시장 진입을 선택하지 않는 경우도 있다. 특히 전통적으로 여성이 어린 자녀를 양육하는 가족이데올로기를 가진 국가일수록 이러한 경향은 매우 높게 나타난다. 즉 유자녀 여

**표 1. 한부모가족의 분포와 빈곤**

(단위: 인구1000명당 건, %)

	미국	독일	한국
조이혼율	3.7(2004)	2.3(2006)	2.6(2006)
한부모가족 비율 <sup>1)</sup>	28.3(2000)	18.1(2001)	12.7(2000)
한부모가족 빈곤율 <sup>2)</sup>	92/36	56/26	29/26
아동빈곤율	21	16	10

주: 1) 유자녀 가구 중 한부모가족의 비율이며, 아동 연령은 미국이 18세 이하인 반면 독일과 한국은 연령 제한 없음.

2) 빈곤율은 한부모의 근로여부에 따라 차이가 있음. 전자는 한부모가 근로하지 않을 때, 후자는 근로할 때임.

자료: 조이혼율은 OECD, Society at a glance(2006); 한부모가족 빈곤율과 아동빈곤율은 OECD, Growing Unequality(2008); 한부모가족 비율은 OECD Family database(2009).

성의 고용률이 높은 덴마크와 스웨덴 등에서 한부모가족의 빈곤율은 낮은(5% 내외) 반면 유자녀 여성의 고용률이 낮은 독일과 한국에서 한부모가족의 빈곤율이 높게(각각 26%) 나타난다(OECD Family database). 이들 국가에서 자녀부양비는 한부모가족의 빈곤율을 상당히 완화해주는 동시에 아동이 가족의 상황에 관계없이 보육 및 교육을 받을 수 있는 권리를 보장한다는 측면에서 중요하다. 그러나 실제로 아동부양비를 받는 비사별 한부모 가구는 30% 내외 수준으로 나타나며 한국은 자녀부양비를 받는 한부모가족에 대한 통계 생산조차 되지 않고 있는 실정이다.

## 2. 미국의 자녀 양육비 이행 체계

미국은 명시적이고 포괄적인 가족이나 아동 정책이 없는 국가일 뿐만 아니라 과거에도 유사한 정책이 없었던 국가이다. 그러나 암묵적인 아동과 가족정책의 법제화라고 명명할 수 있는 제도적인 지원이나 정부의 헌신이 아동에게 직

접적으로 혹은 유자녀 가족에게 제공되고 있다. 이러한 대부분의 제도는 1900년대 진보의 시대 이후 약 100여년에 걸쳐서 이루어졌지만, 클린턴 정부와 부시 정부 초반에 폭발적으로 이루어졌다(Clearing comparative policies and programs 홈페이지).

미국에서 가족에 대한 지원의 우선순위는 가장 심각하게 혜택을 받지 못하는 장애인이고 그 다음이 빈곤층이다. 특히 유자녀 가족의 경제적인 상황을 향상시키기 위한 정책은 일부 저소득 가족에 대한 현금 급여와 중산층 이상에 대한 조세 급여를 통해 완만하게 확대되었다.

이러한 정책적 맥락 속에서 미국의 자녀부양체계는 자녀를 보호하거나 함께 거주하지 않는 부모에 대한 자녀 부양의 책무를 강조하고, 법원 명령을 통해 부모의 급여와 조세 환급금으로부터 원천징수하는 방안으로 발전했다. 이를 위해 1970년대 혼인법에 부양 의무자에 대한 양육비 지급을 명문화하였고 가족지원법(1996년)과 자녀부양강화법(1975년)을 통해 자녀양육 부담 책임 및 양육비 이행에 대한 법적 규제를 명문화하였다. 자녀부양비징수프로그램(Child

표 2. 한부모 비율과 자녀부양비를 받는 한부모 비율

(단위: %)

	한부모가족 비율			자녀부양비를 받는 한부모가족 비율		
	1994	2000	2004	1994	2000	2004
미국	28.0	20.1	21.5	28.8	34.1	33.7
독일	8.0	13.9	n.a.	n.a.	30.1	n.a.
한국 <sup>1)</sup>	7.4	7.9	8.6	-	-	-

주: 1) 한국은 1995년, 2000년, 2005년 보건복지부 자료로 OECD Family database의 자료와 차이가 있음.  
자료: OECD Family database; 보건복지부 한부모가족사업안내.

Support Enforcement, CSE)은 자녀양육비 징수를 위한 연방정부와 주(州)정부, 지방정부의 파트너십이다.

이 프로그램은 부모가 자녀에 대해 책임 있는 행동을 가지고, 아이들의 삶에 부모들이 개입할 것을 강조하며, 복지비용을 감소시키기 위하여 부모로부터 재정지원 지원을 받는 것을 강제하는 데 있다. 이 프로그램은 비거주 부모의 위치를 확인하고 친자확인 등을 통해 부성을 확인하고, 양육 명령을 시행하며, 필요한 때 법원명령을 수정하고 자녀부양비를 징수하여 배분한다. 이를 위해 자녀부양비징수국(The Office of Child Support Enforcement, OCSE)을 두고 있으며 이는 보건복지서비스부에 속해있다. 또한 자녀 양육비 징수를 위해 국세청에서는 소득자료를 협조하고 있으며, 주정부와 지방정부는 비거주 부모의 이사 등에 따른 연락 두절을 대비해 연방부모소재탐지서비스(FPLS)를 제공하고 있다.

자녀부양에 대한 법원명령은 2004년 이후 일정 수준을 유지하고 있는데 법원명령으로 인한 자녀양육비 징수 비율은 지속적으로 증가하는 반면 법원명령이 없는 자발적인 자녀부양비 지급 건수는 감소하는 추세이다. 이러한 현상은 두

가지 측면을 고려하게 한다. 한 가지 측면은 미국 역시 출산율의 감소로 자녀부양비에 대한 전체적인 욕구가 완만하게 감소하고 있으며, 다른 측면은 경제 침체가 장기화되면서 자발적인 자녀 부양비 지급보다는 법원명령을 통한 자녀부양비 강제 징수 사례가 증가하고 있다는 것이다. 2005년 자녀를 양육하는 어머니가 자녀 부양에 관한 법원 중재를 받은 61.4%의 사례 중 단지 22.5%만이 전액 양육비를 지급받았으며, 77.5%는 양육비 일부만을 받거나 양육비를 낮춰서 받은 것으로 나타났다(Clearing comparative policies and programs 홈페이지).

양육비 징수 및 배분을 맡고 있는 자녀부양 사무국(OCSE)의 국회 제출 보고서에 따르면 2008년도 양육비 징수 사례는 15백만건이며, 징수 및 분배 금액은 \$265억불로 나타났다(OCSE, 2006). 이 중 현재 보조를 받고 있는 가구의 징수액은 9억달러로 상대적으로 낮은 데 반해 이전에 보조를 받은 가구의 자녀 양육비 징수액은 90억달러로 10배 가량의 차이가 난다. 이는 정부가 자녀 양육비를 우선 지원하고 비거주부모에게 나중에 징수하는 여력이 있음을 나타낸다. 또한 한번도 자녀 양육비 보조를 받지 않은 가구의 자녀 양육비 징수 금액이

표 3. 미국 법원명령 여부에 따른 자녀양육비 지급

(단위: 십만건)

	2004	2005	2006	2007	2008
총 사례수	15.8	15.8	15.8	15.7	15.6
법원명령	11.8	12.0	12.2	12.3	12.4
법원명령없음	4.1	3.9	3.6	3.4	3.2

자료: OCSE 홈페이지(<http://www.acf.hhs.gov>)

120억달러로 가장 높게 나타나고 있다. 현재 자녀 양육비 보조를 받고 있는 가구의 지원건수는 2백건으로 전년 대비 4.1% 감소하였고, 이전에 자녀 양육비 보조를 받은 가구의 자녀 양육비 추후 징수는 7백건으로 전년 대비 1.8% 감소하였다. 반면에 자녀 부양비를 징수했으나 보조를 받지 않은 사례가 6백건 이상으로 높게 나타났다.

정부에서 자녀부양비를 징수하는 방법별로 징수액 비율을 살펴보면 급여에서 원천징수하는 비율이 69%로 가장 높고, 연방세 및 주(州)의 세금감면액을 징수하는 비율 9%, 실업급여에서 차감하는 비율 2%로 급여 외의 이전소득에서 원천징수하는 방법도 활용되고 있음을 알 수 있다. 반면에 근로소득 외의 자원을 통해 양육비를 징수하는 비율이 16%로 매우 높은 편인데, 주택 및 자산소득의 압류를 통해서 징

수되고 있다. 이 외에 다른 국가나 다른 주로 주거지를 옮긴 비거주 부모의 위치탐색서비스를 통해 자녀 부양비를 징수하는 방안도 활용되고 있다.

### 3. 독일의 자녀 양육비 이행 체계

전후 독일은 비스마르크식의 조합주의를 채택함으로써 노동시장의 지위가 사회급여에도 연계되는 형태를 취하고 있다. 또한 가족에 대한 정부의 책임을 강조하고 있으며, 지방정부는 명시적인 가족정책을 제시하고 있다. 그러나 명시적인 가족정책이 있음에도 불구하고 전체적으로 통합된 정책은 없고 제도화된 전달체계 역시 없다.

독일의 가족정책은 집에서 자녀를 돌보는

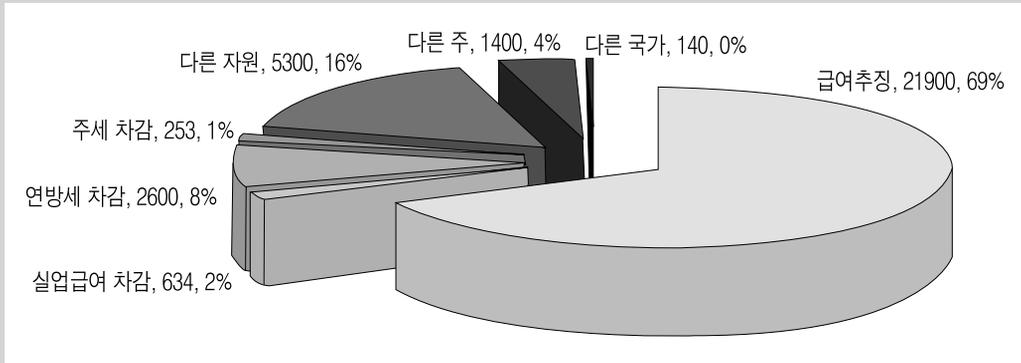
표 4. 미국 양육비지급액과 건수

(단위: \$, %, 건)

구분	2008	전년 대비 변화 비율
양육비징수배분(Collections distributed)	26,560,705,858	6.9
현재 보조current assistance	977,640,254	3.3
이전 보조former assistance	9,940,415,119	5.0
비보조never assistance	12,009,211,914	6.1
의료보조medicaid assistance	3,633,438,571	16.6
친자확인 및 인정paternities & Acknowledgements	1,783,088	3.1
법원명령Orders Established	1,192,808	1.3
사례건수Total caseload	15,675,989	△0.5
현재 보조current assistance	2,048,241	△4.1
이전 보조former assistance	7,068,930	△1.8
비보조never assistance	6,558,818	2.1

자료: OCSE 홈페이지(<http://www.acf.hhs.gov>).

그림 1. 자녀부양비 징수방법에 따른 징수액



자료: OCSE 홈페이지(<http://www.acf.hhs.gov>).

엄마가 있는 전통적인 양부모 가족을 격려하고 유지하도록 설계되어 있다(Abrahamson, 1999). 과거 몇 년동안 독일 역시 저출산 문제를 겪었으며, 이에 대한 정책 대응으로 고숙련 이민자들의 이민을 증가시키고 여성의 노동시장 참여를 격려했으며, 일과 가족생활을 양립하는 정책의 입법화를 추진하였다. 이러한 일련의 과정에서 독일은 기존의 가족 정책을 재평가하게 되었고, 가족에 대한 지출을 증가시키고 가족에 대한 다양한 지원을 제공하는 정책들을 개발하였다.

가장 결정적인 사건은 2005년 독일의 출산율이 최저를 기록한 것이다. 1979년 합계출산율이 1.14명을 기록했을 당시 헬무트 콜 수상은 아이를 낳을 것인가 말 것인가는 부부가 결정할 문제이지 인구정책으로 국가가 간섭할 일이 아니라고 주장했으나 2005년에 반복된 낮은 출산율에 대해서는 국가가 더 이상 방관자적 입장을 고수할 수 없게 되었다(조성혜, 2009). 이러한 영향으로 2007년 1월 독일 가족정책의 주요

한 정책의 전환이 나타났다.

2004년 통계에 따르면 미성년 자녀를 둔 가정의 74%는 혼인한 부부와 자녀로 이루어졌고, 26%는 한부모가구와 비혼가구인 것으로 나타났다. 이 중 한부모와 자녀가 생활하는 한부모가구가 17%의 높은 비율을 나타내고, 동거 커플인 부모와 자녀가 생활하는 비혼 가구가 9%를 차지하고 있으며, 비혼 부모 중 30%는 자녀를 두고 있는 것으로 나타났다. 즉 미성년 자녀의 3/4는 양친부모와 함께 생활하고 있으나, 1/4는 한부모 가구에서 생활하고 있는 것이다(Sebastian Wolfgang, 2005).

이혼을 하거나 사실혼을 해제할 경우 모든 부양자들은 경제적인 부담이 따르게 되는데, 부양자의 수입은 자녀를 부양하기에 충분하지 않은 경우가 일반적이다. 따라서 자녀를 부양하는 부모는 이러한 부양비용의 부족으로 인해 국가의 보조에 의존할 수밖에 없는 한계를 갖고 있다. 특히 이혼의 증가와 맞물려 재혼가정이 증가하고 있어 이들이 전 배우자와의 사이에서 출생한

자녀에 대한 부양의 책임을 다하고 나면 재혼가족을 위한 부양료가 다시 부족해지는 악순환을 겪게 되는 것이다.

이러한 일련의 상황에서 2007년 독일은 자녀부양법을 개정하게 되었다. 개정된 자녀부양법은 첫째, 자녀의 복지를 증진하고, 둘째 이혼 후 배우자들의 자기 책임을 강화하며, 셋째 부양법의 단순화를 통해 효율적인 운용을 목적으로 하고 있다. 이를 위해 혼외 출생자녀의 양육비 청구기간(과거 3세까지)과 혼인 중 출생자녀의 양육비 청구기간(과거 8세까지)을 만3세까지로 통일하고 미성년 자녀에 대한 양육비용 산정시 표준금액(Regelbetrag) 법규 명령에 따라 부양료를 청구할 수 있으며, 최저부양료 제도<sup>2)</sup>를 도입하였다(안경희, 2008).

그러나 원칙적으로 독일에서 모든 비거주 부모들은 자녀 양육비를 지불할 책임이 있다. 다른 부모로부터 양육비를 받지 못하는 한부모는 정부로부터 부양비를 지급받는다(Unterhaltsvorschuss). 이러한 일련의 과정에서 법원명령은 필요하지 않다. 자녀 양육비는 최대 72개월간 지급되며 아동의 12번째 생일까지 지급 가능하다. 부양비는 소득수준과 무관하게 자녀의 연령에 따라 책정되지만, 비고용 상태인 여성 한부모에게 적절한 수준은 아니다. 최근 개정된 부양법에서 만3세까지 양육비 청구기간을 규정하는 것은 한부모의 고용을 통한 자기책임을 강화하기 위함이다.

## 4. 한국의 자녀 양육비 이행 체계

우리나라의 한부모가족 역시 지속적으로 증가하고 있으며, 한부모가족에서 생활하는 아동의 빈곤 위험을 매우 높은 편이다. 그러나 한부모가족에 대한 정부 지원은 자녀 양육비(월 5만원) 및 교육비지원(입학금 및 수업료)과 한부모가족복지시설 운영지원, 저소득 한부모 복지자금 등 주로 저소득층을 대상으로 지원하고 있다. 또한 가족을 중심으로 하는 명시적인 가족정책을 가지고 있으면서도 자녀 부양에 대한 부모 책임은 정부에서 개입할 문제가 아니라는 인식이 있었다. 이로 인해 주로 자녀를 양육하는 여성 한부모들이 빈곤에 처할 위험이 높았고, 자녀 부양의 대한 의무를 다하지 않아도 법적인 제재가 없으므로 혼외 출산의 비율이 상대적으로 높은 국가에 포함되었다. 또한 최근 한부모가족 중 미혼한부모가 차지하는 비율도 증가하는 추세이다.

정부는 한부모가족의 아동이 양육받을 권리를 보호하고 한부모가족의 자녀양육 부담 경감을 위해 2007년부터 자녀양육비 이행확보 무료 법률구조사업을 실시하고 있다. 이는 아동을 양육하고 있는 이혼가족, 별거가족, 미혼모부가족 등 한부모가족을 대상으로 자녀를 부양할 의무가 있으나 양육의 책임을 다하지 않는 부모로부터 양육비를 청구하는 소송을 지원하는 것으로 대한법률구조공단과 한국가정법률상담소에서 사업을 수행하고 있다. 가정법률상담소와 대

2) 최저부양료는 최저생계비와 밀접한 관련이 있으며 자녀의 구체적인 생활수준과 무관하게 객관적으로 규정하고 있음. 연령별 표준금액의 백분율로서 표현됨(안경희, 2008).

한법률구조공단의 소송결과를 살펴보면, 전체 738건수 중 540건수가 승소하여 73.2%의 승소율을 보이고 있다. 그러나 문제는 승소건수 중 양육비 부담의무가 있는 부모의 경제적 능력이 미약하거나 연락이 두절되어 지급이 불가능한 건수가 많다는 사실이다. 가정법률상담소 자료에 따르면 승소건수 중 지급 불가능한 건수가 2007년 34%에서 2008년 73%로 매우 급격한 증가를 보이고 있다. 즉 자녀양육비 청구 소송으로 자녀 양육비를 확보하는 데 어려움이 있다는 것을 보여준다.

무엇보다도 현행 양육비 지급 이행 청구소송 지원사업은 소송 자체에 대한 지원만 있을 뿐 소송 이후 자녀 양육비가 실제로 지급되었는지 여부를 파악할 수 없고, 자녀 양육비가 경제적인 사정 등으로 지급 불가능할 경우 실제적인 도움이 되지 않는 한계를 가지고 있다. 이런 경우 자녀 양육비를 정부에서 대신 지급하는 자녀양육비대지급에 관한 법안이 국회에 계류 중이나 아직 통과되지 못하고 있는 실정이다. 또한 자녀 양육비 대지급의 경우 미국에

서는 양육 부담 의무가 있는 부모에게 추징하기 위한 법적 명문화 및 전달체계를 명확히 하고 있으나 국회에 계류 중인 의안은 재원조달에 관한 부분을 구체적으로 명시하고 있지 않다. 따라서 보다 효율적인 자녀양육비 체계를 만들기 위해서는 구체적인 정책 설계가 필요한 시점이다.

최근 우리나라에서도 양육비부담조서 제도와 직접지급명령 및 이행명령제도가 도입되었고, 8월 9일부터 본격적으로 시행되었다. 이 제도는 협의 이혼 절차에서 미성년 자녀의 양육비용의 부담에 관한 협의의 집행력이 되지 인정되지 않아 당사자 사이의 자율적 이행을 촉구하는 것 이상의 의미가 없어 비양육친이 양육비용의 부담에 관한 협의를 이행하지 아니하는 경우 양육비의 확보에 상당한 어려움이 존재한데 따른 것이다. 이와 같은 문제점을 보완하기 위하여 2009년 5월 8일 민법과 가사소송법이 개정됨에 따라 양육비부담조서 제도가 도입되어 가정법원은 협의상 이혼절차에서 양육비 부담에 관한 당사자의 협의내용을 합의한

표 5. 보건복지부 지원 양육비지급이행청구소송 결과

(단위: 건수, %, 만원)

년도	기관	전체건수	승소건수 <sup>1)</sup>	승소건수 중 지급 불가능건수 <sup>2)</sup>	실양육비확보액	
					(최저)	(최고)
2007	가정법률상담소	89	44(49.4)	15(34.1)	월30	연3,960
	대한법률구조공단	174	151(86.8)	n.a.	월200	연26,000
2008	가정법률상담소	73	30(41.1)	22(73.3)	월15	월80
	대한법률구조공단	402	315(78.3)	n.a.	n.a.	n.a.

주: 1) 승소에는 판결, 화해조정 등을 모두 포함.

2) 승소건수 중 양육비 청구 소송 피고인의 연락두절, 소재불명, 항소 등으로 실제 양육비 지급이 어려운 경우

3) n.a.는 자료가 유용하지 않음.

자료: 가정법률상담소 내부자료; 대한법률구조공단 내부자료.

경우 그에 관한 양육비 부담조서를 작성하며, 양육비 부담조서에는 확정된 심판에 준한 집행력이 인정되고 양육비 부담조서상의 양육비 지급의무가 이행되지 않는 경우 가사소송법상의 이행명령도 가능하도록 관계법령을 재정비하였다(2009년 5월 8일).

## 5. 한부모가족 자녀양육체계의 비교와 시사점

이상에서 살펴본 바와 같이 미국과 독일, 한국의 이혼시 아동부양과 관련한 체계는 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저 미국과 독일, 한국 모두 부모가 자녀의 양육을 결정하지만 합의가 되지 않을 경우 법원이 개입하게 된다. 또한 미국에서는 자녀 양육이 가능한 환경인지 확인하기 위해 아동보호기관이 개입하기도 한다. 한국은 2009년부터 양육비부담조서제도를 도입하여 자녀 양육과 관련한 사항들을 협의이혼시에도 반드시 기재하도록 의무화되어 있다.

양육비의 결정은 독일과 한국의 경우 부모가 우선적으로 결정하고 합의가 안될 경우 법원에서 결정하지만 미국은 부모의 합의 없이 법원에서 결정하고 있다. 이 때 양육비의 산정 기준은 일반적으로 공식적인 지침에 따르는데 독일에서는 각 주(州) 정부에서 발간하는 산정표를 따른다. 가장 널리 이용되는 것이 뒤셀도르프 산정표(DusseldorferTabelle: DT)이며, 이러한 산정표는 법적인 구속력은 없다(안경희, 2008).

양육비가 결정되어도 양육비 부담 의무가 있

는 부모가 양육비를 지급하지 않으면 실제적인 효과가 떨어진다. 미국에서는 이러한 문제를 극복하기 위하여 법원 명령에 따른 양육비 징수 및 배분과 관련한 전 과정을 아동지원기관에서 대리하고 있다. 반면에 독일과 한국에서 법원의 명령은 유효하지만 실제 징수 기관은 개인 대 개인의 문제이다. 즉 한국에서 자녀를 양육하는 한부모가 양육비 지급의 의무가 있는 부모에게 양육비를 요청해도 양육비를 지급할 능력이 없거나 연락이 두절된 경우 양육비 지급이 무기한 연장되거나 사실상 받지 못하는 비율이 높다. 그러나 미국에서는 정부가 부양비를 대신 지급을 해주어 한부모가족의 아동이 빈곤에 처할 위험을 제거하는 한편 법원 명령을 통해 정부가 양육비 지급 의무가 있는 부모에게 이미 자녀에게 대지급된 양육비를 청구하는 구상권을 행사하고 있다. 이로써 부양의무자의 책임을 강화하고 부양받을 권리가 있는 아동의 권리를 보호하고 있다. 마지막으로 비거주 부모의 자녀 양육비의 사적이전에 대한 조세혜택은 미국과 한국에서 없다.

이러한 가족 유형의 등장은 세 국가에서 공통적으로 나타나지만 독일과 한국은 저출산의 위험속에서 가족정책에 대한 재평가가 요구되었다는 특징을 갖는다. 또한 북유럽 국가들과는 다르게 이들 국가에서 가족에 대한 소득보장은 잔여적으로 이루어지고 가족에 대한 부양의 일차적인 책임은 가족에게 있다는 공통점도 갖고 있다.

그러나 보수적인 가족 이데올로기와 복지주체로서 가족을 강조하고 있다는 공통점에도 불구하고 세 국가는 뚜렷하게 구분되는 아동

부양체계를 갖고 있다. 미국은 자녀의 양육결정과 양육비 결정 및 양육비 징수에 있어 개인 간 일대일 이전보다는 공식적인 전달체계를 통해서 이루어진다. 이를 통해 정부의 자녀 양육비 대지급은 재원조달의 문제를 해결하고 있다. 반면에 독일은 법원의 명령없이도 의무적인 자녀 양육의 책임을 강조하고 있으나 자녀 양육비 산정표를 기준으로 하고 최저 양육비 제도를 도입하는 등 최소한의 아동의 권리를 강조하고 있다. 한국은 양육비 지급 및 수급이 가족간 사적이전을 통해서 지급되고, 양육비 강제가 법원명령을 통해서 효력을 갖지만 실제적인 전달체계가 구축되어 있지 않은 점 등은 독일과 유사하나 미혼한부모가족을 포함

하지 않고 양육비에 대한 조세혜택이 없는 점 등은 미국과 유사하다.

세 국가의 자녀부양체계를 비교한 결과도 이와 유사하다. 미국은 자녀 양육에 관한 독립법이 있는 데 반해 독일과 한국은 민법에 의거하고 부양법과 가사소송법에서 이를 보충하고 있다. 또한 미국은 이행강제기관인 OCSE를 통해 자녀 양육비 징수 및 배분을 전담하고 있으며, 복지부 소관 부처로 공적부조와 연계하여 정부의 지원이 원활하게 제공될 수 있도록 제도화되어 있으나 한국과 독일은 법원의 이행명령에 근거를 두지만 전달 체계가 없고 복지부와 연계가 되지 않아 저소득층에 대한 공공부조와 분리되어 있으며, 정부의 대지급도 이루어지지 않고

표 6. 아동부양체계의 특징 비교

	자녀양육결정	양육비 결정	양육비 산정기준	양육비 강제기관	미혼부모 자녀 포함	양육비지급 상한연령	양육비에 대한 조세혜택
미국	- 부모가 결정하지 만 법원의 승인이 필요, 경우에 따라 아동보호기관도 개입	- 법원	- 공식적인 지침	- 법원 - 아동지원 기관	- 불포함	- 16세 (전일제 학생의 경우 19세)	- 없음
독일	- 부모가 결정하지 만 부모간 합의가 안될 경우 법원	- 부모 - 부모가 합의 안될 경우 법원에서 결정 - 최저양육비	- 산정표 참조	- 법원	- 포함 (2007 개정)	- 18세	- 있음
한국	- 부모가 결정하지 만 부모간 합의가 안될 경우 법원 개입 - 양육비부담조서	- 부모 - 부모가 합의 안될 경우 법원에서 결정	- 없음	- 법원	- 불포함	- 만 20세 미만	- 없음

있다. 특히 한국에서 저소득 한부모가족은 국민 기초생활보장법과 한부모가족지원법에 따라 지원을 받고 있으나 이를 자녀 양육비와 연계할 법적 근거는 없다.

독일은 이혼시 비거주 부모의 자녀 양육에 대한 책임이 당연히 부과되는 의무로 인식되는 반면 미국은 자녀 양육에 대한 책임이 법원 명령과 징수에 대한 엄격한 법 적용을 통해서 집행된다. 우리나라는 전통적인 가족에 대한 인식면에서는 독일의 가족이데올로기에 가까우나 최근 한부모가족을 둘러싼 제도적인 측면에서는 미국의 정책 설계와 더 유사한 것으로 보인다.

다. 이러한 현상은 우리나라의 가족정책이 보수적인 대륙국가의 그것과 잔여적이지만 가족의 연대와 책임을 강조하는 영미국가들의 특징이 혼합적으로 나타나는 연구결과에서도 확인된 바 있다(강지원, 2009). 그러나 독일 방식이든 미국 방식이든 선택의 문제와는 별개로 정책의 형성과 집행에 있어서 우선적으로 고려할 것은 정책의 실현가능성이다.

우리나라에서 자녀 양육부담 조서를 통한 양육비 집행이 효과적으로 운영되기 위해서는 국세청이 소득 및 자산에 대한 원천적인 근거를 제공할 필요가 있으며, 자녀 양육비를 부담할

표 7. 자녀부양비 이행제도의 비교

	미국	독일	한국
법적 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UMDA(Uniform Marriage and Divorce Act 1970)</li> <li>- UIFIA(Uniform Interstate Family Support Act, 1996)</li> <li>- The Child Support Enforcement Act(1975)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부양법(2007 개정)</li> <li>- 민사소송법 제 645조: 미성년 자녀의 부양비에 대한 단순화로 소송절차없이 주장할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민법(2009 개정) 제 836조의 2 제 5항(양육비 부담조서의 집행력)</li> <li>- 가사소송법 제 63조의 2(양육비 직접지급명령)</li> <li>- 가사소송법 제 64조(양육비부담조서 이행명령)</li> </ul>
이행강제기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OCSE(The Office of Child Support Enforcement) 복지부 아동가족과 소속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정법원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 가정법원</li> </ul>
이행협력기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IRS(국세청)</li> <li>- FMS(Federal Parent Locator Service)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사법보좌관(Rechtspfleger)</li> <li>- 양육정기금(Unterhaltsrente)</li> </ul>	
이행강제방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 급여공제</li> <li>- 선취특권과 압류</li> <li>- 강제집행</li> <li>- 소득세환급금에서 징수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 급여공제</li> <li>- 압류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 급여공제</li> <li>- 압류</li> </ul>
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방부모소재탐지서비스(FPLS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 산정표부양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양육비이행청구소송서비스(복지부지원)</li> </ul>

부모가 책임을 이행하지 않거나 이행하기 어려운 경제 환경에 처했을 경우 정부의 대지급이 병행될 필요가 있다. 또한 한부모는 자녀 양육비에 의존하지 않고 자녀 양육에 대한 본인의 책임을 강화할 수 있도록 노동시장 진입 및 자립을 위한 노력을 경주해야 한다. 무엇보다도 이러한 일련의 노력이 복지부의 공공부조 체계 및 가족 및 아동정책과 연계해서 이루어질 수

있어야 한다. 미국에서 자녀양육비 이행기관이 부모의 국세청 자료를 열람할 권한이 있으며, 연방정부의 부모위치서비스를 통해 이사 및 소재 불명으로 인한 자녀 양육비 미지급 사례를 줄이는 다양한 정책도구들이 함께 실현된다면 한국의 자녀양육비 이행 청구 소송 결과에서 드러난 문제를 상당부분 해소할 수 있을 것으로 기대된다. **복권**