

# 선진국의 한부모가족 자녀양육비 관련 쟁점

## *Recent Issues on Child Support Enforcement system*

강지원 한국보건사회연구원 연구원

최근 선진국에서는 한부모가족이 증가함에 따라 아동 빈곤을 경감하고 아동복지를 향상시키기 위한 다양한 정책적 접근들이 논의되고 있다. 우리나라에서도 최근 한부모가족이 증가하고 이들이 직면하게 되는 빈곤의 위험과 다양한 지원책의 미흡함이 제기되면서 한부모가족지원법이 제정되고, 이들의 재정적 보조에 관한 다양한 대안들이 제기되고 있다. 그 내용으로는 공적체계의 한부모가족에 대한 지원 강화, 협의 이혼시 '이혼부담조서'의 작성과 이를 준수하지 않을 때의 제재, 협의 이혼이 아닌 경우의 자녀양육비 청구를 위한 법적·행정적 지원, 그리고 미혼모들의 학습 및 경제적 보조<sup>1)</sup>에 대한 것이다.

이러한 맥락에서 최근 국회입법조사처<sup>2)</sup>는 양육 미혼모 관련 정책의 부재를 지적하면서 국민 기초생활보장법 혹은 한부모가족지원법 개정

을 통해 미혼모지원 특례조항 신설을 제안하였고, 미혼부의 양육비지급이 효율적으로 이루어질 수 있도록 친자관계 입증을 위한 법률상담, 유전자 검사 및 소송의 실효성 제고, 미혼부 소재 파악 및 소득 파악을 위한 전담기구 설치를 통해 미혼부의 책임 및 양육비 강제부담을 효율화할 것을 제안하였다.

또한 여성가족부는 한부모가족의 친자인지 및 확인, 자녀양육비 청구 소송 등을 지원하고 있는데, 친자를 인지하고 자녀양육비 청구소송에서 승소해도 실제 자녀양육비가 징수되지 않는 현상을 지적하며 자녀양육비 이행확보와 자녀양육으로 소요되는 비용을 재정적으로 보조하기 위한 다양한 정책 수단들을 논의 하고 있다. 이와 유사하게 강명순 의원이 대표 발의한 자녀양육비 대지급 법안(2009년 6월) 역시 이혼 후 자녀의 안정적인 성장을 위해 국가가 자녀의

1) 제석봉, 석창훈, 차명진, 이해정, 윤효정(2008), 학생미혼모 실태조사 연구, 교육과학기술부.

2) 조주은(2010), 양육 미혼모 관련 정책 현황과 개선방안, 현안보고서 제 89호, 국회입법조사처.

양육비를 대신 지급하고 추후에 구상권을 행사하는 내용을 골자로 하고 있다.

최근 한부모가족에 대한 선진국의 관심은 한부모의 복지의존을 끊고, 자녀에 대한 가족의 책임을 강화함으로써 빈곤의 악순환을 끊고, 국가의 재정 부담을 경감하는 동시에 자녀의 건강한 발달을 도모하는 데 있다. 이를 위해 선진국들은 비양육부모(주로 아버지)에게 자녀양육비를 징수하여 자녀를 양육하는 한부모에게 복지급여와 함께 혹은 분리하여 제공하고 있으며, 비양육부모가 자녀양육비를 지급하기 어려운 경우 정부에서 대지급한 후 구상권을 행사하고 있다. 그러나 비양육부모의 자녀양육비 지급이 정기적 혹은 안정적으로 제공되지 않자 일부 국가에서는 공적 체계에서 자녀양육비를 징수 및 배분하고 있으며, 일부 국가에서는 비양육부모의 자녀양육비 지급 의무를 제고하기 위해 자녀에 대한 비재정적 개입을 인센티브로 제공해야 한다는 주장이 제기되고 있다.

본고는 최근 한부모가족에 대한 선진국의 다양한 쟁점들을 살펴봄으로써 자녀양육비 대지급을 포함하는 한부모가족 지원정책의 효율적이고 합리적인 시스템 구축을 위해 다양한 정책 옵션들을 고려하는데 도움이 되고자 한다. 이를 위해 선진국의 한부모가족 현황과 지원 정책을 살펴보고, 한부모가족의 주요한 소득원인 자녀양육비의 효과와 최근 제기되고 있는 쟁점들을 소개하고자 한다.

## 1. 한부모가족의 현황: LIS 자료를 중심으로

대부분의 선진국에서는 1970년대부터 한부모가족의 증가와 빈곤의존에 따른 문제점이 제기되어 왔으며, 이를 극복하고자 아동 및 가족급여 제도의 도입, 자녀부양책임 강화 등 정책적 대응을 시도하였다. 이에 비해 우리나라는 비교적 늦게 한부모가족의 증가와 이에 대한 정책적 관심이 고조되고 있는 바, 선진국의 다양한 정책 옵션을 살펴볼 필요가 있다. 이러한 정책 옵션은 대부분 한부모가족에서 생활하는 아동의 삶의 질 향상을 정책 목표로 하며, 정부의 재정 부담을 완화하고 자녀에 대한 가족과 사회의 양육 책임을 강조하며, 기존 정책과 연계되면서 복지의존을 끊을 수 있는 방향으로 변화해왔다.

과거 한부모가족은 대부분 사별에 의한 것이었으므로 같이 살지 않는 부모의 자녀에 대한 지원은 정책적 관심사가 아니었다. 그러나 최근 별거와 이혼으로 인한 한부모가족이 증가하고 있으며, 심지어 미혼 한부모가족도 증가하고 있는 실정이다. 이에 따라 동거하지 않는 부모의 자녀에 대한 양육 책임과 정부의 아동에 대한 양육책임 사이의 관계설정이 관심의 대상이 되고 있다<sup>3)</sup>. 실제로 룩셈부르크소득연구소(Luxembourg Income Study: LIS)의 2000년대 중반 데이터에서 보는 바와 같이 이혼과 미혼으로 인한 한부모가족의 비율은 사별로 인한 비율보다 높게 나타난다.

3) Maria Cancian, Daniel R. Meyer, and Jennifer Roff(2009), Testing new way to increase the economic well-being of single-parent families: The effects of child support policies on welfare participants, Institute for research on Poverty Discussion Paper no. 1330-07: 1~27.

대부분의 국가에서 이혼으로 인한 한부모가족의 발생 비율이 가장 높지만, 캐나다와 노르웨이, 스웨덴과 영국에서는 미혼 한부모가족의 비율이 가장 높게 나타난다. 또한 오스트리아와 캐나다, 핀란드, 프랑스, 노르웨이, 스웨덴, 영국과 미국에서 미혼 한부모가족의 비율은 30% 이상으로 나타난다. 반면에 우리나라는 사별로 인한 한부모가족의 발생비율이 여전히 가장 높다. 한편 한부모가족 중 남성 한부모가족의 비율은 대부분의 국가에서 20% 이내로 나타나지만, 캐나다(24.4%)와 한국(20.9%)은 상대적으로 높게 나타난다.

한부모가족은 양부모가족에 비해 경제적 어려움을 겪을 확률이 매우 높다. 미국에서 1999년 여성한부모가족의 빈곤율은 27.8%인데, 이는 양부모가족 빈곤율(9.3%)의 3배에 달하는 것이다. 더욱 심각한 것은 아동의 연령이 어릴수록 이러한 수치가 증가하는 것이다. 즉 여성한부모가족에서 생활하는 6세미만 아동의 50.3%가 빈곤을 경험했는데 이는 6세미만 자녀가 있는 양부모가족의 빈곤율 9%의 5배 이상이다<sup>4)</sup>.

유자녀 가족 전체의 빈곤율은 미국(17.6%), 독일(13.2%), 캐나다(12.6%), 호주(10.1%)에서 상대적으로 높게 나타나고 있으며, 한국(9.6%)

표 1. 한부모가족 비율: Circa 2000<sup>1)</sup>

(단위: %)

국가	부양자녀가 있는 가족 중 한부모가족 비율	남성 한부모가족 비율	한부모가족의 혼인상태별 비율			
			미혼	별거	이혼	사별
호주(1994)	14.1	14.8	28.2	-	71.8	-
오스트리아	14.6	3.3	31.9	5.3	50.4	11.7
벨기에	13.7	8.8	17.2	22.2	51.0	9.6
캐나다	18.5	24.4	31.8	29.3	30.7	4.3
핀란드	17.9	15.5	31.7	10.6	52.4	5.2
프랑스	14.8	12.0	38.1	6.4	47.9	7.6
독일	15.7	8.4	28.7	18.0	48.6	4.8
네덜란드(1999)	9.7	8.0	16.0	3.6	72.9	7.6
노르웨이	21.5	17.5	43.5	17.6	35.1	3.7
스웨덴	23.1	16.3	45.2	8.5	44.0	2.2
영국(1999)	24.2	10.1	38.3	22.6	33.7	5.4
미국	23.9	18.1	36.4	17.9	39.3	6.4
한국	15.6	20.9	10.4	23.9	29.1	36.6

주: 1) 룩셈부르크연구소의 2000년 데이터를 이용하여 원 저자가 계산한 것임.

자료: Skinner, Bradshaw, and Davidson, 2008. Child support policy: an international perspective, WP 478, LIS; 한국 자료는 여성가족부.

4) 전경근, 차선자(2005), 적정한 양육비의 산정 및 확보방안에 관한 연구, 여성가족부.

역시 높은 편이다. 한부모가족의 빈곤율 역시 미국(47.5%)과 캐나다(44.7%), 독일(41.5%) 순으로 높게 나타나는 반면 한국은 26.7%로 상대적으로 낮은 편이다. 그러나 대부분의 국가에서 양부모가족의 빈곤율은 상대적으로 낮게 나타나는 반면, 한국에서는 양부모가족의 빈곤율이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 한편 한부모가족과 양부모가족의 빈곤율 차이는 캐나다(35.4%)와 독일(32.9%), 네덜란드(32.7%), 미국(33.9%), 호주(31.8%) 순으로 나타나며, 한국은 이들 국가 다음으로 위치하지만 상대적으로 낮은 수준이다(18.6%).

가구상황별 빈곤율의 차이가 말해주듯이 한부모가족은 대부분의 국가에서 빈곤에 처할 위

험이 상대적으로 높다. 따라서 대부분의 국가에서 한부모가족은 복지 수급 대상자가 되는 경향이 있다. 이는 한부모가족이 폭발적으로 증가한 1970년대 이후 국가재정부담의 증대로 이어져 각국은 한부모가족의 복지의존과 정부의 복지 지출 부담을 경감시키기 위해 자녀양육비 이행 확보를 위한 노력을 경주하게 되었다.

## 2. 자녀양육비의 빈곤 감소 효과

대부분의 국가에서 자녀양육비는 평균 소득 대비 10% 내외 수준으로 나타나는데 특히 프랑스와 오스트리아에서 상대적으로 높은 반면 네

표 2. 자녀가 있는 가족의 빈곤율: 2000년대 중반

(단위: %)

국가	유자녀가구 전체	한부모가족	양부모가족	가구상황별 빈곤율 차이 <sup>1)</sup>
호주	10.1	38.3	6.5	31.8
오스트리아	5.5	21.2	4.5	16.7
벨기에	9.0	25.1	7.3	17.8
캐나다	12.6	44.7	9.3	35.4
핀란드	3.8	13.7	2.7	11.0
프랑스	6.9	19.3	5.8	13.5
독일	13.2	41.5	8.6	32.9
네덜란드	9.3	39.0	6.3	32.7
노르웨이	3.7	13.3	2.1	11.2
스웨덴	3.6	7.9	2.8	5.1
영국	8.9	23.7	6.1	17.6
미국	17.6	47.5	13.6	33.9
한국	9.6	26.7	8.1	18.6

주: 자녀의 연령은 18세미만 기준임.

1) 본 데이터를 활용하여 저자가 작성함.

자료: OECD Family Database 홈페이지(<http://www.oecd.org/els/social/family/database>)

덜란드와 스웨덴에서 낮은 편이다. 평균 순가처분 소득 대비 자녀양육비는 국가별로 상당한 차이가 있다. 대부분의 국가에서 평균 소득 대비 자녀양육비가 순가처분 소득 대비 자녀양육비보다 높게 나타나는 반면 독일, 네덜란드, 스웨덴, 영국에서는 순가처분소득 대비 자녀양육비가 오히려 더 높게 나타나는 특징이 있다. 모든 국가에서 순 현금이전 대비 자녀양육비가 가장 높게 나타나는데, 특히 미국과 캐나다, 호주, 영국 등 잔여주의 복지국가에서 순 현금이전 대비 자녀양육비 비율이 매우 높게 나타나며, 스웨덴에서는 매우 낮게 나타난다. 이러한 경향은 순 현금이전 수준의 국가별 차이와 제도적인 차이 때문에 발생하는 것으로 보인다.

우리나라에서는 2009년 이후 양육비부담조서 제도가 도입된 후 협의상 이혼 절차에서 양육비 부담에 관한 당사자의 협의내용을 확인한 후 그에 관한 양육비 부담조서를 작성하도록 되어있다. 또한 협의 이혼시 자녀양육비에 대한 합의가 되지 않은 한부모의 경우 추후 자녀양육비 이행을 청구할 수 있으며, 정부는 저소득층을 위해 이러한 소송비용을 지원해주고 있다. 2006년 표본조사결과 전체 이혼가구 중 전배우자로부터 자녀양육비를 제대로 지원받지 못하는 경우가 87.3%에 이르는 것으로 나타났으나<sup>5)</sup>, 한부모가족이 실제로 자녀양육비를 얼마나 받고 있는지에 대해서는 신뢰할만한 자료가 부족한 실정이다.

표 3. 자녀양육비 수준의 국가별 비교: Circa 2000<sup>1)</sup>

(단위: £, %)

국가	자녀양육비	평균 소득 대비 자녀양육비	평균 순가처분소득 대비 자녀양육비	평균 순현금이전 대비 자녀양육비
호주(1994)	162	10.5	10.3	71.9
오스트리아	174	18.0	11.6	37.6
벨기에	158	12.9	10.0	35.4
캐나다	227	12.1	11.2	74.9
핀란드	116	11.3	9.2	51.8
프랑스	178	18.3	12.5	38.0
독일	159	10.0	11.6	41.3
네덜란드(1999)	141	8.3	9.5	44.7
노르웨이	136	10.4	8.3	34.6
스웨덴	112	8.0	9.0	24.5
영국(1999)	222	12.9	13.2	65.0
미국	261	12.6	10.8	96.2

주: 1) 룩셈부르크연구소의 2000년 데이터를 이용하여 원 저자가 계산한 것임.

자료: Skinner, Bradshaw, and Davidson, 2008. Child support policy: an international perspective, WP 478, LIS

5) 대법원, 2009.

일반적으로 아동빈곤은 아동이 한부모와 사느냐, 부모가 일을 하느냐에 따라 상당한 차이가 있는 것으로 알려져 있다<sup>6)</sup> (OECD, 2010). 즉 한부모와 사는 아동은 2명의 성인과 사는 아동보다 빈곤할 확률이 높다. 따라서 자녀양육비의 아동빈곤을 감소 효과는 복지에 대한 정부지출이 해마다 증가하고 있어 재정부담을 겪고 있는 대부분의 국가에서 매우 중요한 이슈가 된다. 이는 자녀양육비지급 시스템을 제도적으로 운영하여 사적 수단에 의해 빈곤을 낮추고자 하는 국가와 공적 수단을 이용하여 가구의 빈곤을 경감시키고 있는 국가 모두에 해당한다.

비사별 한부모가족의 자녀양육비가 아동빈곤을 감소시키는지 확인하기 위해서 LIS는 조세와 급여 패키지를 활용한다. (A)는 순수하게 시장소득만을 고려할 때 아동빈곤율로 대부분의 국가에서 50%이상으로 나타난다. (B)와 (C)는 아동 및 가족 급여의 지급과 다른 현금 급여(소득보조, 구직자수당 등) 지급 이후의 아동빈곤율을 보여준다. (D)는 정부의 공적이전 외에 자녀양육비의 사적 이전을 포함한 총 소득을 기준으로 했을 때 아동빈곤율을 보여준다. (E)는 시장소득과 공적 급여에서 직접세를 제외한 순가처분 소득을 기준으로 아동빈곤율을, (F)는 자

표 4. 자녀양육비의 아동빈곤율 효과 비교: Circa 2000<sup>1)</sup>

(단위: %)

국가	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)
	시장소득	(A)+아동 및 가족급여	(A)+자녀양육비를 제외한 모든 현금급여	자녀양육비를 포함한 총 소득	직접세 이후의 가처분 소득	자녀양육비로 인한 빈곤갭 감소 비율
호주	73.3	68.9	56.7	46.5	46.5	6.0
오스트리아	63.8	44.8	38.4	24.8	24.8	8.7
벨기에	53.9	50.9	29.3	20.9	20.9	3.4
캐나다	53.2	48.0	38.9	34.4	38.2	5.9
핀란드	47.1	39.3	15.6	7.5	10.2	3.7
프랑스	66.5	59.7	39.8	30.5	30.6	14.0
독일	61.6	58.0	43.1	36.3	40.4	3.9
네덜란드	57.2	53.9	27.9	24.1	37.2	2.5
노르웨이	49.2	29.2	14.5	9.7	10.6	2.8
스웨덴	50.4	45.7	14.4	9.0	12.8	5.4
영국	80.8	79.7	41.3	37.8	39.5	1.9
미국	58.2	58.2	51.2 <sup>1)</sup>	47.5	52.4 <sup>1)</sup>	6.0

주: EITC(Earned Income Tax Credit)는 급여로 간주하여 (C)에서 포함하고, (E)에서는 불포함(직접세가 아님).

1) 룩셈부르크연구소의 2000년 데이터를 이용하여 원 저자가 계산한 것임.

자료: Skinner, Bradshaw, and Davidson. 2008. Child support policy: an international perspective, WP 478, LIS

6) OECD Family Database 홈페이지(<http://www.oecd.org/social/family/database>)

녀양육비의 빈곤갭 감소비율을 보여준다.

이러한 차이는 복지국가레짐별로 상당히 다른 양상을 보인다. 먼저 호주와 캐나다, 영국, 미국 등 잔여적 복지 경향을 띠는 국가들에서 시장소득(A)을 기준으로 했을 때 아동빈곤율은 50~80% 수준으로 매우 높은 편이고, 직접세 이후의 가처분 소득(E)을 기준으로 했을 때 아동빈곤율 역시 30% 이상으로 높다. 이들 국가들은 복지급여에 과세를 부과할 뿐만 아니라 자녀양육비를 소득에 포함하여 복지급여를 산정하는 특징을 가진다. 그러나 영국은 이들 국가군과 뚜렷하게 구분되는 양상을 보이는데, 시장소득과 아동 및 가족급여, 그 외 모든 현금급여를 더한 (C)부터 아동빈곤율이 급격히 감소됨을 알 수 있다. 이는 유럽의 사회정책 전통에 따라 대부분의 공공부조와 실업급여, 소득보조 등의 사회급여 수급시 가족의 유형과 자녀의 수가 반영되기 때문인 것으로 보인다.

조합주의적 색채가 강한 국가들에서 시장소득(A)을 기준으로 한 아동빈곤율 역시 50~60% 수준으로 높은 편이나, 현금급여의 부과에 따라 급격히 감소하는 양상을 보인다. 즉 시장소득에 아동 및 가족급여가 더해지면(B) 아동빈곤율이 최대 19.0%까지 떨어지고(오스트리아), 그 외 모든 현금급여를 더했을 때(C) 아동빈곤율은(A)를 기준으로 했을 때보다 18~29%까지 경감된다. 오스트리아를 제외한 국가들은 특히 아동 및 가족급여의 빈곤감소효과보다 그 외 다른 현금급여를 모두 포함했을 때 아동빈곤율의 감소가 두드러지게 나타나는 특징이 있다.

마지막으로 이상적인 복지국가 유형으로 알려진 사민주의 국가군은 시장소득을 기준으로

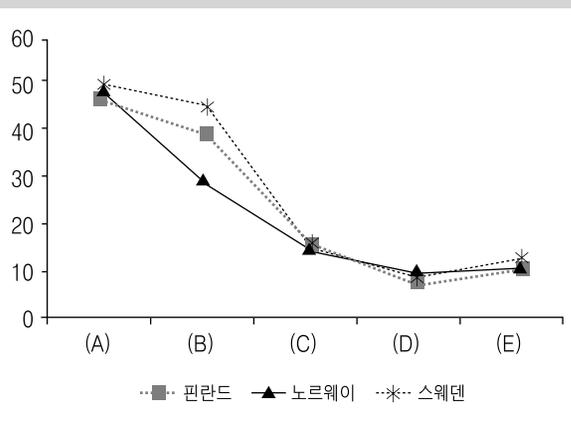
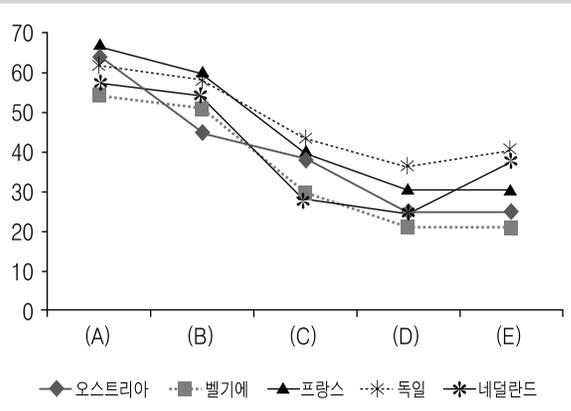
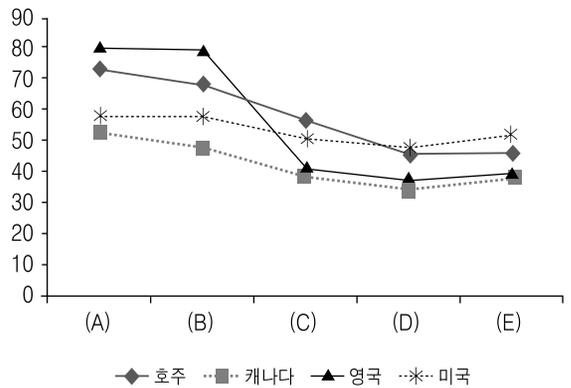
했을 때 아동빈곤율이 50% 이하로 상대적으로 낮은 편이다. 특히 노르웨이는 아동 및 가족급여(B-A)로 인해 아동빈곤율이 20% 정도 감소되는 것으로 나타나며, 대부분의 국가에서 그 외 모든 현금급여를 포함했을 때 아동빈곤율은 30% 내외의 감소를 보여준다.

아동 및 가족급여의 아동빈곤율 감소효과(B-A)는 상대적으로 낮은 편이다. 대부분의 국가에서 아동 및 가족급여의 아동빈곤율 감소는 8% 이하로 나타나나 오스트리아와 노르웨이에서는 아동 및 가족급여만으로도 아동빈곤이 20% 내외 감소되는 것으로 나타난다. 반면 미국은 아동 및 가족급여가 없어 그 효과가 전혀 나타나지 않는다. 반면에 아동 및 가족급여를 제외한 기타 모든 현금 급여의 아동빈곤율 감소 효과(C-B)는 대부분의 국가에서 20~30% 수준으로 높게 나타난다. 특히 영국과 스웨덴에서 아동빈곤율의 감소는 30% 이상을 나타내는 반면 캐나다와 오스트리아, 미국에서 현금급여로 인한 아동빈곤율 감소 효과는 10% 미만이다.

자녀양육비의 빈곤감소 효과 역시 아동 및 가족급여의 빈곤감소 효과보다는 상대적으로 크게 나타나지만 공공부조 등의 현금급여 보다는 낮다. 오스트리아(13.6)와 호주(10.2), 프랑스(9.3), 벨기에(8.4), 핀란드(8.1)에서 공적 급여를 제외한 자녀부양비의 아동빈곤율 감소효과(D-C)가 높은 수준으로 나타난 반면 영국(3.5), 미국(3.7), 네덜란드(3.8)에서 자녀부양비의 아동빈곤율 감소 효과는 낮은 수준으로 나타났다. 또한 대부분의 국가에서는 사회급여에도 과세를 부과하기 때문에 가처분 소득 대비 아동빈곤율은 소득세 부

그림 1. 복지국가레짐별 아동빈곤율 효과 비교

(단위: %)



과 전보다 증가하는 경향이 있으나 호주와 오스트리아, 벨기에에서는 아동 및 가족급여와 그의 현금급여, 자녀부양비에 과세를 하지 않는 정책(disregard policy)을 쓰고 있는 것으로 나타났다.

### 3. 자녀양육비와 복지급여의 관계: 병행 VS 상쇄

비동거 부모는 빈곤의 위험에 빠지기 쉬운 한부모가족의 중요한 재정자원이다. 위에서 보았듯이 대부분의 국가에서 아동 및 가족급여와 그의 현금급여 등을 통해 공적 체계에서 한부모가족의 아동빈곤을 경감시키고자 노력하고 있으나 아동 및 가족급여 제도가 도입되지 않았거나(미국) 현금급여의 수준이 매우 미약한 잔여적인 국가에서 사회급여를 통한 아동빈곤의 감소폭은 크지 않다. 이러한 국가에서 자녀양육비는 복지재정 부담을 줄이고 자녀에 대한 사회적 책임을 강조하기 위해 도입되었다. 대표적인 국가인 미국에서 지난 2008년 기준 자녀양육비 지급 사례는 1,500 만 건 이상이며, 양육비 징수 및 배분액은 260억 달러 이상인 것으로 나타났다<sup>7)</sup>.

자녀양육강화시스템이 법적으로 명문화되었을 당시에 자녀양육비는 분명 복지비용을 축소하기 위한 의도였다. 그러나 복지 수급가구에 자녀양육비가 지급됨에 따라 비양육부모로부터 징수한 자녀부양비를 언제, 어떤 형태로 제공해야 하는가에 대한 논의들이 촉발되었다. 1996년 근로기회조정법(PRWORA)의 도입 전까지 대부분의 주는 여성 한부모가족의 복지급여 산정에 있어 자녀양육비를 제외하고 공공부조를 받는 여성에게 지급된 자녀양육비를 과세기반에 포함하지 않았다<sup>8)</sup>. 그러나 소수의 주정부에서는 공공부조를 받는 여성에게 매월 자녀양육비를 \$50만 유지하도록 하였다. 그러나 AFDC가 TANF로 대체됨에 따라 각 주는 부조프로그램을 자유롭게 고안하게 되었는데, 많은 주들은 TANF 가구의 급여에 대한 자녀양육비 지급을 유지하는 대신 사회적 급여를 과세기반에 포함시키지 않는 disregard 정책과 pass-through 정책을 종결했다<sup>9)</sup>.

최근 미국의 많은 주정부들은 복지수급가구의 자녀양육비 수급과 이의 과세 부과에 대해 자유롭게 결정할 수 있는 권한을 가지고 있다. 즉 복지수급가구의 공공부조액과 분리하여 자녀양육비를 지급하거나 공공부조액에 자녀양육비를 더하여 제공할 수도 있고, 자녀양육비를 과세 기반에 포함하지 않을 수도 있지만 자녀양육비와 공공부조액을 소득으로 인정하여 과세를 부과할 수도 있다. 이러한 논쟁은 복지수급

가구의 한부모가 자녀부양강화시스템을 통해 비양육부모로부터 자녀양육비를 징수할 수 있는 방법들은 제한하거나 강화하는 데 영향을 끼치는 것으로 알려지면서 더욱 중요한 문제로 부각되고 있다.

자녀양육비를 소득으로 인정할 경우 한부모는 비양육부모에 대한 친자인지 및 친자확인 소송을 통해 친자관계를 확인한 후 비양육부모의 재정능력에 따라 산정된 자녀부양비를 지급받음으로써 비양육부모의 자녀에 대한 재정적·비재정적 개입을 일부 받아들여야 하는 상황이 발생한다. 그러나 대부분의 한부모들은 비양육부모로부터 재정지원을 받는 것은 찬성하나 자녀 방문 등 비재정적 개입을 거부하려는 경향이 있다. 또한 자녀양육비의 지급이 과세를 수반하게 되면 실제적인 한부모의 복지향상에 큰 도움이 되지 않는 경향이 있다. 따라서 한부모들은 자녀양육비가 소득으로 인정되어 과세기반에 포함될 경우 친자인지 및 확인, 자녀부양비 지급을 위한 정보 제공 등에 비협조적인 경우가 발생한다. 오히려 이들은 부모간 합의를 통해 비공식적으로 자녀부양비를 지급받고자 시도한다.

Cancian et al.(2009)에 따르면 자녀양육비에 대한 과세불포함(disregard)이 높을수록 친자인지 및 확인(paternity establishment)이 증가하는 경향이 있고, 자녀양육비 징수 사례 비율은 자녀양육비의 과세불포함 기준 금액이 \$50, \$100일

7) OCSE(Office of Child Support Enforcement) 홈페이지(www.acf.hhs.gov)

8) Justice, Jan. (2007). State policy regarding pass-through and disregard of current month's child support collected for families receiving TANF-Funded cash assistance. Washington, DC: Center for law and social policy.

9) 앞의 각주 1) 참고

때 유의한 긍정적인 관계를 가지는 것으로 나타났다. 즉 자녀양육비가 지급될 경우 복지급여를 받는 어머니가 더 많은 소득을 갖게 되므로 과세불포함 정책은 어머니의 친자 인지 및 확인에 협조하는 인센티브를 향상시키는 것이다.

#### 4. 비동거 부모의 개입: 재정적 개입 VS 비재정적 개입

양부모가족에 비해 한부모가족의 아이들은 경제적 어려움을 겪거나 더 낮은 교육 성취를 갖거나 더 많은 문제 행동을 하는 경향이 있다<sup>10)</sup>. 함께 생활하지 않는 아버지의 낮은 재정적·비재정적 개입은 이러한 부정적인 결과의 주요한 이유가 된다<sup>11)</sup>. 그동안 대부분의 국가에서는 비동거 아버지가 재정적으로 자녀를 유기하지 않

도록 자녀양육강화시스템을 구축했다<sup>12)</sup>. 그러나 이러한 제도는 여성 한부모의 복지 향상에 다소 성공한 것처럼 보이지만 자녀의 삶에 끼친 영향은 제한적이다.

비동거 아버지는 일반적으로 자녀 부양비를 지불함에 따라 자녀에 대한 자녀부양비의 사용, 자녀의 문제행동 등 자녀에 대한 비재정적 문제에 관여를 하게 되는 경향이 있다. 그러나 자녀를 키우는 한부모(주로 어머니)는 비동거 부모가 자녀 양육비를 지불함으로써 자녀와 만나고 자녀에게 관여하는 행동에 대해 비동거 아버지와 갈등을 느끼는 경향이 있다<sup>13)</sup>.

몇몇 연구에서 자녀양육비 지급이 비동거 아버지의 방문과 긍정적인 연관<sup>14)</sup>이 있는 것으로 나타나는 반면에 다른 연구들은 그들 사이에 아무 관계가 없는 것으로 나타난다<sup>15)</sup>. 또한 자녀부양비의 지급 및 수급은 부모들의 갈등을 더 낮

10) 이에 대한 연구로는 Amato, P. R. (2005). The impact of family formation change on the cognitive, social, and emotional well-being of the next generation. *Future of Children*, 15(2): 75~96.; Krein, S. F. and Beller, A. H. (1988). "Educational attainment of children from single-parent families: Differences by exposure, gender, and race." *Demography*, 25: 221~234.; McLanahan, S. S., and Sandefur, G. (1994). *Growing up with a single parent: What hurts, what helps*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 등이 있음.

11) 이에 대한 연구로는 Amato, P. R. and Gilbreth, J. G. (1999). Nonresident fathers and children's well-being: A meta-analysis. *Journal of Marriage and the Family*, 61: 557~573.; Baydar, N., and Brooks-Gunn, J. (1994). "The dynamics of child support and its consequences for children." in I. Garfinkel, S. S. McLanahan, and P. K. Robins(Eds.), *Child support and child well-being*. Washington, DC: The Urban Institute Press.; Furstenberg, F. F., Morgan, S. P. and Allison, P. A. (1987). "Paternal participation and children's well-being after marital dissolution." *American Sociological Review*, 52: 695~701.; Lamb, M. E. (2004). *The role of the father in child development*. New York: Wiley. 등이 있음.

12) Chien-Chung Huang. (2009) "Mothers' reports of nonresident fathers' involvement with their children: Revisiting the relationship between child support payment and visitation." *Family Relations* 58: 54~64.

13) 앞의 각주 9) 참조

14) Furstenberg, F. F., Morgan, S. P. and Allison, P. A. (1987). "Paternal participation and children's well-being after marital dissolution." *American Sociological Review*, 52: 695~701.

15) Teachman, J. (1991). "Contributions to children by divorced fathers." *Social Problems*, 38: 358-371.; Veum, J. R. (1993). "The relationship between child support and visitation: Evidence from longitudinal data." *Social Science Research*, 22(3): 229~244.

추는 데 관련이 있고, 자녀들은 아버지의 감정적인 개입보다 재정적인 기여에 더 연관된다<sup>16)</sup>.

지금까지 많은 연구들은 함께 살고 있는 모-자 관계가 아동의 발달에 중요한 영향을 미치는지 검증하거나<sup>17)</sup>, 함께 거주하고 있는 부-자 관계에 대해 연구되었다. 자녀와 함께 사는 부모들은 자녀를 양육하면서 재정적 보조, 자녀 활동에 대한 관리와 감시, 자녀와 시간 보내기, 가정에서 지지적인 환경 제공 등 여러 가지 방식으로 자녀의 삶에 영향을 미치고 있다<sup>18)</sup>.

반면에 비양육부모의 자녀에 대한 개입에 대해서 알려진 것은 거의 없다. 종종 비양육부모의 개입을 측정하는 연구들은 변수로 아동과의 접촉(contact)을 사용하고 있는데, 1인당 접촉 횟수는 자녀의 복지에 영향이 전혀 없거나 부정적인 영향을 가지는 것으로 발견되어 비양육부모의 개입 영향을 측정하는 데 적합하지 않다는 의견이 있다<sup>19)</sup>. 대신에 비양육부모의 긍정적인 혹은 권위적인 양육이 아동의 높은 성취나 빈번한 문제 행동을 예측하는 데 더 효과적인 것으로 밝혀지고 있다<sup>20)</sup>.

## 5. 한국에 주는 시사점

선진국의 한부모가족지원정책 동향과 최근 미국을 중심으로 제기되고 있는 다양한 쟁점들을 고려할 때 우리나라의 한부모가족지원정책에 주는 함의는 3가지이다. 먼저 자녀양육의 안정적인 재정지원이 필요하다. 영국과 스웨덴에서 한부모가족은 아동 및 가족급여를 받는 동시에 공공부조 및 사회급여 체계에서 가족이 처한 상황을 인정받아 급여액이 추가적으로 산정되는 반면에 우리나라는 아동 및 가족급여가 없고 공공부조와 실업급여 등에서 가족이 처한 상황이 급여액에 반영되지 않는다. 따라서 공적 체계를 통한 한부모가족의 아동양육비 지원과 사회적 재원을 통한 자녀양육비의 지급은 빈곤에 처한 한부모가족의 경제적 안정과 함께 빈곤 세습을 끊기 위해 중요한 정책 수단이 된다.

이 때 자녀양육비와 복지급여의 관계 설정이 필요하다. 현재는 공공부조 수급 대상 가구 외의 저소득가구를 한부모가족지원법에 근거하여 지원하고 있으므로 공공부조 혹은 한부모가족지원 대상가구가 협의를 통한 자녀양육비 지급 혹은 법률 소송을 통한 자녀양육비 지급의 경우 소득으로 인정하는지 여부는 수급권의 박탈과 관련된 아주 민감한 문제이다. 실제로 지난

16) Eldar-Avidan D., Haj-Yahia M. M., and Greenbaum C. W. (2008). "Young adults' perception of the economic consequences of their parents' divorce," *Journal of Family and Economic Issues*, 29: 74~85.

17) Maccoby, E., Martin, J. (1983). "Socialization in the context of the family: Parent-child interaction." In Hetherington, E. M.(ed), *Handbook of child psychology-IV*. New York: Wiley.

18) 앞의 각주 9) 참조

19) Sandra L. Hofferth, Nicole D. Forry, and H. Elizabeth Peters(2010), Child support, father-child contact, and preteen's involvement with nonresidential fathers: Racial/Ethnic differences, *J Fam Econ Issues* 31(1): 14~32.

20) 앞의 각주 10) 참조

2010년 7월에 열린 미혼모 지원에 대한 포럼<sup>21)</sup>에서도 미혼모들이 자녀양육비로 인한 수급자 선정 탈락을 매우 우려하였다.

둘째, 많은 한부모들이 비양육부모와의 접촉을 매우 부정적으로 생각하는 경향이 있는데, 비사별 한부모가족의 경우 이혼과 별거 등의 과정에 감정적인 대립과 갈등이 빈번하기 때문인 것으로 알려져 있다. 미혼모의 경우에도 자녀의 인지 및 친자 확인 과정에서 상당한 갈등이 발생하는 것으로 알려져 있다. 따라서 자녀양육비 지급과 비양육부모의 방문이 교환관계를 형성하는 것에 대한 우려가 큰 것이 사실이다. 일부 학자들은 비양육부모의 방문을 꺼리는 한부모를 가리켜 문지기 역할이라고 부르는데, 비양육부모의 자녀 방문을 막는 것은 한부모의 복지에 위배되지는 않으나 자녀의 발달에 있어서는 부정적인 영향을 준다고 지적하고 있다. 게다가 자녀의 재정적 비재정적 개입이 증가할수록 자녀양육비가 유의하게 증가한다는 연구결과도

있다. 따라서 자녀양육비 지급 의무를 충족시키는 비양육부모의 자녀에 대한 방문, 혹은 접촉이 고려될 필요가 있다.

마지막으로 한부모가족의 욕구와 자녀양육에 대한 정확한 실태 파악이 요구된다. 우리나라에서 행해진 한부모가족에 대한 조사는 대부분 저소득 시설 거주자를 중심으로 이루어지고 있어 한부모가족의 욕구는 경제적 지원으로 제한되는 경향이 있다. 그러나 많은 해외 연구들은 5~10년간 자료가 축적된 패널데이터를 통해 한부모가족의 복지수급지위 변화와 자녀양육의 문제, 자녀양육비 수급과 지속성, 비양육부모의 자녀 방문 빈도 및 개입 정도 등에 대한 폭넓은 정보를 제공한다. 이러한 조사를 통해 비양육부모의 개입을 제한하고자 하는 양육한부모와 비양육부모의 갈등, 한부모와 자녀의 갈등, 비양육부모와 자녀의 갈등 등을 폭넓게 다룰 수 있을 것으로 기대된다. 문건  
복지

21) 한국여성정책연구원·전국여성법무사회(2010), 미혼부의 법적 책임과 이의 실현 방안, 미혼모지원 복지서비스 개선방안을 위한 포럼 자료집, 2010년 7월 22일 한국여성정책연구원.