

KWDI 이슈페이퍼

수행과제명 양육비이행지원체계 5년의 평가와 개선방안 연구

과제책임자 박복순 선임연구위원 (Tel: 02-3156-7129 / E-mail: pbs0113@kwidimail.re.kr)

「한부모가족실태조사」를 통해 본 양육비 이행실태 및 개선방안

초록

- 국내의 열악한 양육비 이행 현실을 개선하기 위하여 부모의 양육책임 강화를 위한 「민법」 개정, 양육비 이행확보 수단의 강화를 위한 「가사소송법」 개정, 한부모가족의 양육비 이행지원을 위한 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」(이하 ‘양육비이행법’이라 함) 제정 등 양육비 관련 법제도는 부단히 변화되어왔으나, 국내의 양육비 이행 현실은 크게 개선되지 않은 채, 한부모가족 당사자들은 실효성 없는 양육비 이행지원 서비스 외에 양육비 대지급 제도 도입, 양육비 불이행자에 대한 제재 강화 등을 지속적으로 요구하며 목소리를 높이고 있음.
- 이와 같은 상황에서 본 연구는 아동이 성장 과정에서 충분한 권리를 보장받고 한부모가족이 경제적 어려움 없이 아동을 양육할 수 있는 환경을 조성하기 위해 「양육비이행법」 시행 5년이 지난 시점에서 양육비이행지원체계의 5년을 평가하며, 운영과정에서 드러난 한계점을 극복하기 위한 개선방안을 모색하고자 함.

1. 배경 및 문제점

- ▶ 국내의 열악한 양육비 이행 현실을 개선하기 위하여 부모의 양육책임 강화를 위한 「민법」 개정, 양육비 이행확보 수단의 강화를 위한 「가사소송법」 개정, 한부모가족의 양육비 이행지원을 위한 「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」(이하 ‘양육비이행법’이라 함) 제정 등 양육비 관련 법제도는 부단히 변화되어왔으나, 국내의 양육비 이행 현실은 크게 개선되지 않은 채, 한부모가족 당사자들은 실효성 없는 양육비 이행지원 서비스 외에 양육비 대지급 제도 도입, 양육비 불이행자에 대한 제재 강화 등을 지속적으로 요구하며 목소리를 높이고 있음.
- ▶ 이와 같은 상황에서 본 연구는 아동이 성장 과정에서 충분한 권리를 보장받고 한부모가족이 경제적 어려움 없이 아동을 양육할 수 있는 환경을 조성하기 위해 「양육비이행법」 시행 5년이 지난 시점에서 양육비이행지원체계의 5년을 평가하며, 운영과정에서 드러난 한계점을 극복하기 위한 개선방안을 모색하고자 함.
- ▶ 「한부모가족 실태조사」의 원자료 분석을 실시한 이유는 양육비이행지원체계 구축 이후 그 성과를 대변해 온 양육비 이행률이 양육비이행관리원 이용자만을 대상으로 한 수치로 전체 한부모가족의 양육비 이행률을 살펴보기에 부족하기 때문에 이를 보완하기 위함임. 또한 3년 주기로 실시하고 있어 양육비이행지원체계 구축 이전(2012년)과 이후(2018년)의 변화를 살펴보고, 그 성과를 짚어내는 데 유용한 점을 고려함.

2. 조사 및 분석결과



분석자료

- ▶ 「한부모가족 실태조사」는 전국 한부모가족을 모집단으로 확률표본추출한 표본조사로서, 「한부모가족 지원법」상 의무화된 법정 조사임. 2012년 최초로 실시된 이후 3년마다 실시되어 현재 3차 조사가 완료되어 있어, 본 연구에서는 세 차례의 실태조사 자료 분석을 통해 양육비 이행률에 영향을 주는 요인이 시계열적으로 어떻게 달라졌는지를 규명하고자 함.
- ▶ 「한부모가족 실태조사」의 여러 문항들 중에서 양육비 영역에 대한 조사 문항이 가장 많은 변화를 겪으면서 양육비 이행과 관련된 조사 항목이 연도별로 상이함에 따라, 본 연구의 분석에서는 2018년 조사의 모든 문항에 대한 분석을 실시하고, 2012년과 2015년 자료에 대해서는 분석이 가능한 모형을 실시하는 방식으로 시계열 변화를 살펴봄.



분석 모형 및 분석 방법

- ▶ 본 연구의 종속변수를 양육비 채권 소유, 비양육부·모와의 관계, 양육비 이행의 세 가지 차원으로 각각 구성하여, 세 개 범주 간의 관련성을 살펴보고, 각 범주에 영향을 미치는 한부모 특성, 가구 특성, 비양육부·모의 특성이 무엇인지를 확인하고자 함.
- ▶ 먼저, 분석대상 자료인 3개년도 미혼·이혼 한부모가족의 일반적 특성의 변화에 대해 개괄적으로 살펴보고, 종속변수 간 관계에 대해 분석하기 위해 교차분석, 양육비 지급금액에 대해 분석하기 위해 분산분석 또는 T-테스트를 활용함. 마지막으로, 양육비 채권 소유 결정모형의 경우 로짓분석, 비양육부·모 관계 결정모형의

경우 회귀분석, 양육비 이행 형태 결정모형의 경우 다항로짓분석, 양육비 이행 금액 결정모형의 경우 회귀분석이 활용됨.

다 분석 결과

■ 일반적 특성

- ▶ 양육비 정기지급 채권 소유 비율이 2015년에 비해 2018년에 다소 증가한 것으로 보이는 하지만 큰 차이가 나타나지는 않음. 그리고, 자녀와 비양육부·모가 정기적으로 만나는 경우는 10%대 수준에 머무르고 있으며, 특별한 행사에만 만나는 경우가 25% 수준, 만나지 않는 경우가 절반에 달하는 것으로 나타남. 또한, 양육비 이행 형태 중 정기지급 비율이 2012년에 비해 2018년에 약 10%p 증가하고 평균적인 이행 금액도 평균 약 2만원 수준에서 약 10만 원 수준까지 증가한 것으로 나타남.

<표 1> 종속변수 기술통계

(단위 : 가구, %)

변수		2012년		2015년		2018년	
		빈도 (평균)	퍼센트 (표준편차)	빈도 (평균)	퍼센트 (표준편차)	빈도 (평균)	퍼센트 (표준편차)
정기지급 채권 소유	없음	.	.	1,614	79.0	1,577	77.3
	있음	.	.	429	21.0	462	22.7
	전체	.	.	2,043	100.0	2,039	100
자녀와 비양육 부·모 관계	정기만남	227	11.6	242	11.9	194	9.5
	특별한 때 만남	470	23.9	553	27.1	507	24.9
	전화로만 연락	128	6.5	146	7.2	166	8.2
	소식만 들음	66	3.4	99	4.9	89	4.4
	연락하지 않음	1,074	5.6	998	48.9	1,083	53.1
	전체	1,965	100.0	2,038	100.0	2,039	100.0
양육비 이행 형태	정기지급	111	5.6	.	.	310	15.2
	부정기지급	91	4.6	.	.	89	4.4
	미지급	1,766	89.7	.	.	1,640	80.4
	전체	1,968	100.0	.	.	2,039	100.0
양육비 이행 금액	평균	(2.1)	(8.4)	.	.	(10.4)	(25.5)
	사례수	1,968		.		2,007	

- ▶ 한부모의 연령대는 30대 이하 비율이 높아지는 등 연령대가 다소 낮아지는 경향을 보이며, 학력의 경우 대학 이상 비율이, 종사상 지위의 경우 상용직 비율이 증가하는 경향을 보임. 또한, 미혼 비율과 모자가족의 비율이 증가하고 있고, 소득의 경우 중위소득 80~100% 이하, 중위소득 100% 초과 구간의 한부모 비율이 증가하는 등 소득수준이 다소 개선되고 있는 것으로 나타남.

■ 양육비 채권, 비양육부·모와의 관계, 양육비 이행 간의 관계

- ▶ 2015년에 비해 2018년에 채권이 없는 경우 ‘정기 만남’ 비율이 다소 감소하고 ‘만나지 않음’ 비율이 다소 증가하는 한편, 채권이 있는 경우 ‘정기 만남’ 비율이 미미하게 증가한 것으로 나타남.
- ▶ 관계가 좋고 연락 빈도가 높을수록, 특히 ‘정기 만남’과 ‘특별할 때 만남’의 경우 정기지급 비율이 2012년에 비해 2018년에 크게 증가한 것으로 나타남. 2012년에는 ‘정기적으로 만나는’ 비양육부·모의 약 25%만 정기적으로 양육비를 지급했지만, 2018년에는 ‘정기적으로 만나는’ 비양육부·모의 약 절반이 정기적으로 양육비를 지급하고 있음.
- ▶ 비양육부·모의 관계가 좋고 연락 빈도가 높을수록, 특히 ‘정기 만남’과 ‘특별할 때 만남’의 이행 금액이 2012년에 비해 2018년에 높게 나타났는데, 2012년에는 ‘정기 만남’과 ‘만나지 않음’ 간의 지급액 차이가 8만 원에 미치지 못했는데, 2018년에는 지급액의 차이가 30만 원이 넘는 것으로 나타남.
- ▶ 양육비 정기지급 채권 소유와 양육비 이행 간의 관계를 살펴보면, 양육비 정기지급 채권이 있으면 정기지급 비율은 훨씬 높아지며, 부정기지급 비율도 다소 높아짐. 반면, 양육비 정기지급 채권이 없으면 미지급 비율이 압도적으로 높게 나타남. 양육비 정기지급 채권이 있는 경우 양육비 이행 금액은 평균적으로 약 40만 원에 가깝지만, 채권이 없는 경우에는 약 2만 원에 못 미치는 양육비를 받고 있는 것으로 나타남.

<표 2> 자녀와 비양육부·모 관계와 양육비 이행 금액(2012년, 2018년)

(단위 : 만 원, 가구)

자료 년도	자녀와 비양육 부·모 관계					F(df)
	정기 만남	특별한 때 만남	전화로만 연락	소식만 들음	연락하지 않음	
2012년	7.9 (227)	3.4 (470)	3.0 (128)	0.4 (66)	0.3 (1,074)	45.516*** (4)
2018년	33.7 (187)	17.5 (499)	12.8 (163)	9.5 (86)	2.8 (1,073)	85.741*** (4)

■ 양육비 채권, 비양육부·모와의 관계, 양육비 이행 결정요인

- ▶ 양육비 정기지급 채권 소유 결정모형에서는 2015년과 2018년의 자료를 분석하였는데, 한부모가 된 기간이 짧고 자녀의 연령대가 상대적으로 낮은 초등자녀인 경우, 협의이혼보다 재판이혼인 경우 채권을 가지고 있을 가능성이 높았음. 또한, 양육비 채권 소유에서 계층별 차이는 중요한 변인이었는데, 한부모가 최저 소득계층이거나 미혼인 경우 양육비 채권을 가지고 있지 않을 가능성이 높은 반면, 한부모나 비양육부·모의 학력수준이 대졸 이상으로 높은 경우 양육비 채권을 가지고 있을 가능성이 높아 계층 간 명확한 차이를 보여줌.
- ▶ 자녀와 비양육부·모와의 관계 결정모형에서도 한부모가 된 기간이 짧고 자녀의 연령대가 상대적으로 낮은 초등자녀인 경우 관계가 밀접할 가능성이 높게 나타났지만, 재판이혼의 경우 자녀와 비양육부·모와의 관계에서 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타나고 있어, 원활히 협의되지 않은 이혼은 자녀와 비양육부·모와의 관계와 부정적인 관련성을 가진 것으로 해석할 수 있음. 또한, 자녀와 비양육부·모와의 관계에서도 계층별 차이는 중요한 변인이었는데, 최저 소득계층이거나 미혼인 경우 자녀와 비양육부·모와의 관계가 단절된 정도가 큰 반면, 한부모나 비양육부·모의 학력수준이 대졸 이상으로 높은 경우 관계가 밀접하게 유지될 가능성이 높아 계층 간 명확한 차이를 보여주고 있음.

- ▶ 양육비 이행 형태 결정모형에서는 한부모가 된 기간이 짧고 자녀가 상대적으로 연령대가 낮은 초등 이하 자녀인 경우 양육비 정기지급이 이루어질 가능성이 높음. 또한, 한부모가 최저 소득계층이거나 미혼인 경우, 비양육부·모가 임시·일용직이었거나 비취업이었던 경우 양육비 정기지급 가능성이 낮은 반면, 한부모나 비양육부·모의 학력수준이 대졸 이상으로 높은 경우 양육비 정기지급 가능성이 높아 계층 간 명확한 차이를 확인할 수 있었음.
- ▶ 양육비 이행 금액 결정모형에서 한부모가 된 기간이 짧은 경우 양육비 지급액이 높은 반면, 재판이혼 여부는 양육비 이행 금액에는 부(-)의 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 원활히 협의되지 않은 이혼은 적절한 수준의 양육비를 받는 데에도 부정적인 영향을 주고 있는 것으로 볼 수 있음. 또한, 양육비 이행 금액에서도 계층별 차이는 중요한 변인으로 나타났는데, 한부모가 소득수준이 낮을수록, 미혼인 경우, 비양육부·모가 임시·일용직이었던 경우 양육비 이행 금액의 수준이 낮은 반면, 한부모나 비양육부·모의 학력수준이 대졸 이상으로 높은 경우 양육비 이행 금액이 높아 계층 간 명확한 차이가 있었음.

<표 3> 양육비 결정모형 종합

변수		양육비 채권 소유		비양육부 모와 관계			양육비 이행			
		2015년	2018년	2012년	2015년	2018년	이행 형태		이행 금액	
							2012년	2018년	2012년	2018년
한부모 연령 (ref. 40대)	30대 이하					-			+	
	50대 이상						+			
한부모 교육수준 (ref. 고졸 이하)	중졸 이하			-						
	대학 이상		+		+	+		+		+
한부모 종사상 지위 (ref. 상용)	임시일용	+			-				+	+
	자영업무급가족	+		-	-		-	-		
	비취업	+	+		-		+	+	+	+
미혼·이혼형태 (ref. 협의이혼)	재판이혼	+	+	-	-				-	
	미혼	-	-		-	-		-	-	-
한부모가 된 후 기간 (ref. 5~10년 미만)	5년 미만	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	10년 이상	-		-	-	-				-
가장 어린 자녀 연령 (ref. 중학생 이상)	미취학				-	-	+		+	
	초등학생		+			+	+	+		
가구유형 (ref. 모자)	모자기타		+	-					-	
	부자	-	-		+		-	-	-	-
	부자기타	-	-	-			-	-	-	-
중위소득 대비 소득비율 (ref. 100%초과)	30% 이하	-	-	-		-	-	-	-	-
	30~40% 이하	-			-		-	-	-	-
	40~50% 이하			-		-	-	-	-	-
	50~60% 이하				-	-	-	-	-	-
	60~80% 이하						-		-	
	80~100% 이하								+	
비양육부·모 학력 (ref. 고졸 이하)	중졸 이하					-	+			
	대학 이상		+	+	+	+	-	+		+
비양육부·모 종사상 지위 (ref. 상용)	임시일용	-		-	-		-	-	-	-
	자영업무급가족								+	+
	비취업	-	-	-	-	-	-	-		

3. 정책제언

- ▶ 이상의 결과에 따라 다음과 같은 정책 방향을 제안할 수 있음. 첫째, 비양육부·모의 부모로서의 권리와 의무에 대한 인식을 개선하고 실천할 수 있도록 하는 방안이 고민될 필요가 있음. 자녀와 비양육부·모와의 관계는 점점 더 양육비 이행과 관련도가 높은 변수가 되고 있으나, 그동안의 제도 개선에도 불구하고 한부모가족의 자녀와 비양육부·모와의 관계 밀접도가 개선되고 있는 경향은 발견하기 어려움. 이에 따라 비양육부·모의 부모로서의 권리 보장과 의무 이행에 대한 모니터링과 개입이 보다 적극적으로 이루어질 필요가 있음.
- ▶ 분석 결과에서 원활히 협의되지 않은 이혼이 자녀와 비양육부·모와의 관계와 안정적인 양육비 수급에 긍정적인 영향을 미치지 못한 점은 법적인 절차를 경유하도록 하는 것이 아동의 복리에 반드시 긍정적 결과를 가져오는 것은 아니라는 점을 보여줌. 즉, 법적인 절차가 가진 양면성에 주목하고, 법적인 절차 그 자체를 목적으로 하지 않도록 정책 우선순위를 신중하게 재구조화할 필요가 있음. 따라서 법적인 절차가 비양육부·모의 부모됨에 대한 인지를 오히려 저해하는 결과를 낳지 않도록 관계적 측면에서의 지원이 함께 병행될 필요가 있음.
- ▶ 본 연구에서 저소득층, 특히 최저 소득계층의 경우와 비양육부·모가 안정적인 일자리에 있지 못한 경우 안정적인 관계 유지와 양육비 이행이 이루어지지 못하고 있었으며, 이러한 계층에 따른 차이는 점점 더 강화되는 추세를 보이고 있음. 이러한 경향을 볼 때, 양육비 이행을 단지 개인과 개인 간의 관계로만 둘 것이 아니라, 국가가 아동복리의 차원에서 적극적으로 개입하여 일정한 수준의 양육은 국가 차원에서 보장할 필요가 있음. 즉, 양육비 이행에서 계층별 격차가 점점 더 강화됨에 따라, 저소득층을 위한 안정적인 제도적 개입이 강화될 필요가 있음.
- ▶ 양육비 대지급 수당의 도입은 이를 위한 가장 중요하고 일반적인 정책수단이 될 것임. 따라서 현재의 한시적 양육비 긴급지원 제도를 폐지하고 양육비 대지급을 양육비가 지급되지 않는 모든 경우에 시행하는 것으로 「양육비이행법」을 개정하거나 양육비 대지급을 위한 법률을 제정할 필요가 있음. 국가가 대신 지급하는 재원에 대해서는 기금의 조성이나 국민건강보험 등과 같은 보험의 형태를 통해 확보하는 방안이 있으나 이 부분에 대한 사회적 논의가 필요함.
- ▶ 대지급 수당의 본격적인 도입을 위해서는 아동의 최저생계비 기준 마련이 우선되어야 하며, 아동수당과 저소득 한부모가족을 위한 생계비 및 아동양육비 지원 등과 함께 대지급 수당이 통합적으로 관리되고 전달될 수 있도록 하는 전달체계의 정비도 필요함. 또한 양육비를 대지급한 후에 이를 양육비 채무자에 대하여 실효적으로 구상하기 위해서는 양육비 채권과는 별개로 양육비 대지급으로 인한 구상권을 규정하고, 필요 시 국세체납 절차에 의하도록 규정하거나, 구상권 행사를 국세청에 양도하는 것으로 법제화할 필요가 있음. 양육비 대지급 수당이 도입된다면 이는 양육비 중 아동의 최저생계비 기준에 맞춘 지원이기 때문에 양육비에 대한 권원 확보 및 양육비 채무 불이행에 대한 추심 등 기존의 양육비 전담 기구의 역할은 축소되지 않고 필요한 영역으로 남게 됨.
 - 양육비의 공백 없이 미성년 자녀의 건강한 성장발달을 지원하기 위해서는 국가가 양육비를 대지급하고, 사적인 채권을 국가채권을 전환하여 이에 대한 구상을 실현하는 것이 가장 이상적임. 예산 등의 한계로 양육비 대지급 수당을 당장 도입하기 어렵다면 그에 대한 보완책으로 한시적 양육비 긴급지원을 확대 실시할 필요가 있음(박복순 외, 2018: 109)
 - 현행 「양육비이행법」에 따르면 “양육비 채권자가 속한 가구의 소득이 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호 따른 기준 중위소득의 100분의 50 이하인 경우”에 한시적 양육비 긴급지원을 신청할 수 있음. 그런데 2020년 기준 2인 가구의 중위소득은 299만 1,980원이고, 이의 절반은 약 150만원 정도인데, 2인 가구의 최저생계비가 1,795,188원이라는 점을 감안하면 최저생계비 이하의 소득을 얻는 경우에만 한시적 긴급지원을 받을 수 있다는 것을 의미함. 따라서 한시적 긴급지원을 받을 수 있는 양육비 채권자의 범위를 적어도 긴급복지지원 기준인 중위소득의 100분의 75 이하까지는 확대할 필요가 있음.

- 또한 최근 「한부모가족지원법」의 개정(2020. 10. 20., 일부개정, 법률 제17540호)에 따라 한부모가족지원대상자가 「국민기초생활보장법」 등 다른 법령에 따라 지원을 받고 있는 경우에도 아동양육비에 대한 병급이 허용된 점(「한부모가족지원법」 제12조제2항 단서)을 감안하여, 복지급여 성격을 지니는 한시적 양육비 긴급지원도 병급이 가능하도록 하는 규정 정비가 필요함(「양육비이행법」 제14조제2항 단서 삭제).
- 다만, 한시적 양육비 긴급지원 대상 자격을 기존의 「긴급복지지원법」에 따른 생계지원 선행 요건을 제거하거나 「한부모가족지원법」에 따른 지원 대상과 별개로 운영할 경우, 한시적 양육비 긴급지원 대상자를 선별하는 일의 어려움이 예상되므로 이와 연동하여 지원대상을 선정하기 위한 소득기준 파악을 위한 양육비이행관리원의 정보조회 권한이 강화되어야 함.

참고자료

- 김은지·최인희·송효진·배호중·최진희(2018), 「2018년 한부모가족 실태조사」, 여성가족부.
- 박복순·김은지·배호중·양승엽(2018), 「양육비 이행지원 강화방안 연구」, 여성가족부.

주관부처: 여성가족부 가족지원과
관계부처: 여성가족부 가족지원과