

## 기획특집

### 가족 다양성 이슈와 대응 과제

- 가족 다양성의 존중을 위한 정책·제도적 과제

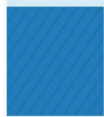
송효진 | 한국여성정책연구원 선임연구위원

- 양육비 선지급 제도 도입의 의의와 과제

박복순 | 한국여성정책연구원 선임연구위원

- 비친족 가구 현황과 정책적 함의

김영란 | 한국여성정책연구원 연구위원

KOREAN WOMEN'S  
DEVELOPMENT  
INSTITUTE

# 양육비 선지급 제도 도입의 의의와 과제

박복순 한국여성정책연구원 선임연구위원

## 1. 양육비 선지급 제도의 도입 배경 및 의의

「양육비 이행확보 및 지원에 관한 법률」(이하 「양육비이행법」이라 함) 개정(법률 제20463호, 2024. 10.16., 일부개정)으로 양육비 선지급 제도가 도입되어 2025년 7월 1일부터 시행될 예정이다.

양육비 선지급 제도는 양육비 채무자가 양육비를 지급하지 않는 경우 우선 국가가 양육비를 대신 지급한 후에 양육비 채무자로부터 해당 금액을 돌려받는 제도를 말한다.

양육비 선지급 제도는 2000년대 중반 이후의 증가와 함께 비양육 부모로부터 양육비를 제대로 받지 못하는 현실 속에서 한부모가족의 아동이 겪는 경제적 어려움을 완화하고, 안정적인 양육 환경을 조성하고자 하는 양육비 대응 정책이 논의되기 시작할 당시부터 등장하였다. 그러나 막대한 재정 부담으로 해당 제도는 바로 도입하지 못하였고, 양육비 이행 지원 기관이 매우 제한적으로 한시적 양육비를 긴급

지원하는 차선택을 선택하였다.

기존에 도입된 양육비 정책은 절차가 복잡하고 오랜 시간이 소요됨에도 불구하고 양육비 채무자에게 경제력이 없는 경우 궁극적으로 양육비를 받기 어려웠고, 차선택으로 마련된 한시적 양육비 긴급지원 또한 제한된 지급 요건과 짧은 지원 기간으로 한부모가족의 양육비 문제 해결에는 한계를 드러냈다. 이후에도 부단히 제도 개선이 이루어졌지만, 그 과정에서 궁극적인 대안은 양육비 선지급 제도라는 주장이 계속되었고, 결국 현 정부의 국정과제에 포함되어 도입이 현실화되었다.

양육비 선지급 제도는 국가가 일정 수준의 양육비를 보장함으로써 한부모가족의 미성년 자녀가 최소한의 생존권을 누릴 수 있도록 하고, 한부모가족의 빈곤화를 방지하는 데 도움이 될 것으로 기대된다.

이하에서는 최근 법 개정으로 도입되는 양육비 선지급 제도의 주요 내용과 효율적인 제도 운영 및 정착을 위한 과제 등을 살펴보고자 한다.

## 2. 양육비 선지급 제도의 주요 내용

### 가. 양육비 선지급 제도의 도입 형식 및 용어 선택

양육비 선지급 제도의 도입을 위한 별도의 특별법을 제정하는 형식으로도 관련 법안이 발의되었으나, 양육비 선지급 제도의 도입은 「양육비이행법」을 개정하는 방식으로 이루어졌다. 이는 미성년 자녀의 안전한 양육 환경 조성이라는 「양육비이행법」과의 목적 부합성과 기존의 양육비 정책과의 연계 가능성을 고려한 합리적인 입법 선택으로 보인다.

또한 제도의 용어 선택과 관련하여 ‘선지급’과 ‘대지급’이라는 용어 사용례를 두고 논의가 있었다. 대위를 강조하는 대지급과 시기에 초점을 둔 선지급의 특성을 모두 내포하고 있고, 두 용어 모두 입법례가 존재하여 어떤 용어를 선택해도 무방하였으나 최종적으로 양육비 선지급이라는 용어를 선택했다. 이는 국가가 양육비를 먼저 지급함으로써 아동에게 안정적인 성장환경을 보장하는 제도의 취지를 강조하기 위한 입법적 선택이며, 저출생 시대 아동보호 및 양육에 대한 국가 책임의 의지 표명으로 이해할 수 있다.

결과적으로는 기존의 「양육비이행법」에서 한시적 양육비 긴급지원과 관련된 조항(제14조부터 제14조의4까지)을 삭제하고 양육비 선지급과 관련된 장(제3장 제21조의6부터 제21조의15까지)을 신설하는 것으로 구현되었다.

### 나. 양육비 선지급 신청 요건 및 지원 기준

「양육비이행법」 제21조의6은 양육비 선지급 신

청 요건으로 양육비 채무자의 채무 불이행 외에도 양육비 채권자 가구의 소득 기준 충족과 양육비 이행확보를 위한 노력을 필요로 한다.

첫째, 양육비를 정기적으로 지급할 의무가 있는 양육비 채무자가 대통령령으로 정하는 기간 또는 횟수 이상 양육비 채무를 이행하지 않아야 한다(양육비이행법 제21조의6 제1항제1호). 양육비 채무 불이행을 요건으로 하기 때문에 양육비 채권 보유가 기본 전제로 되어 있다. 미수령 기간이나 횟수를 시행령으로 정하도록 하고 있어 이에 관한 상세 기준이 마련될 예정이나 그 준비 과정에서 양육비 채권자와 채무자 사이에 사적으로 주고받은 양육비가 이행되었는지에 대한 판단을 어떻게 할지에 대한 고민이 담겨야 한다. 또한 양육비 결정 금액이 전부 이행되지 않은 상황을 말하는 것인지, 일부 이행에 불과한 경우는 어떻게 적용해야 하는지 등 세부 판단기준을 정립해야 할 것이다.

둘째, 소득 기준은 국가 재정의 한계를 고려하여 설정한 것으로, 보편적 수당의 형태로 양육비 선지급을 시행하고 있는 외국의 사례와는 차이를 보인다. 양육비 선지급 신청을 위해서는 양육비 채권자가 속한 가구의 소득인정액이 「국민기초생활 보장법」 제2조제11호에 따른 기준 중위소득<sup>1)</sup>의 100분의 150 이하여야 한다(양육비이행법 제21조의6 제1항제2호).

소득 판단에 있어서는 양육비 채권자가 속한 가구의 소득인정액이 기준이 되는데, 삶을 영위하는 여러 방식의 다양한 가구 유형이 존재하게 된다. 이때 서류상의 가구 유형과 사실상의 가구 유형이 다를 경우 가구 구성원의 소득을 어느 범위까지 포함

1) 보건복지부장관이 기초생활보장 급여의 기준 등에 활용하기 위하여 중앙생활보장위원회의 심의·의결을 거쳐 고시하는 국민 가구소득의 중위값을 말함.

하여 산정할지도 기준이 정립되어야 할 것이다(예: 사실혼 배우자, 동거 부모 등 포함 여부).

셋째, 양육비 이행확보에 필요한 법률 지원이나 양육비 채권 추심 지원을 신청한 경우 또는 대통령령으로 정하는 양육비 이행확보를 위한 절차를 종료했거나 진행하는 중이라야 한다(양육비이행법 제21조의6 제1항제3호). 이처럼 양육비 채권자의 이행을 확보하기 위한 노력을 양육비 선지급 신청 요건으로 설정한 것은 도덕적 해이를 방지하기 위한 측면을 고려한 것이다.

#### 다. 양육비 선지급 지원 기준

양육비 선지급 금액은 「양육비이행법」 제5조에 따른 양육비 가이드라인을 고려하여 책정한다는 내용을 제외하고는 양육비의 선지급 금액, 지급 기간, 지급 방법 등에 관한 세부 사항은 시행령으로 정하도록 하고 있어(양육비이행법 제21조의7 제2항), 양육비 선지급 지원 기준과 관련하여 아직 구체적인 내용은 확정되지 않았다.

그러나 소관 부처인 여성가족부의 정책 추진 방안을 통해 대략의 내용을 살펴볼 수 있다. 「양육비이행법」 개정안의 국회 본회의 통과 이후 여성가족부가 발표한 보도자료(2024.9.26.)에 따르면 양육비 채권이 있으나 양육비를 받지 못하는 기준 중위소득 150% 이하 한부모 가구를 대상으로, 1인당 월 20만 원을 18세까지 지원한다고 밝힌 바 있다.

양육비 선지급 제도를 통해 지원 기준이 한시적 양육비 긴급지원이 정하고 있던 중위소득 75% 이하인 가구에서 150% 이하인 가구로 확대되었고, 자녀 1인당 월 20만 원씩 최대 12개월까지 지원하던 것에서 자녀 1인당 월 20만 원씩 18세까지 지

원하게 된 것이다. 단, 성과 및 회수율 분석 등을 통해 3년 후에 제도를 검토하고 보완할 예정이다. 양육비 선지급 제도의 대상은 당초에는 중위소득 100% 이하의 미성년 자녀를 둔 한부모였으나(여성가족부, 2024.3.: 5), 논의 과정 중 대상이 확대되어 중위소득 150% 이하의 한부모에게 자녀가 18세가 될 때까지 1인당 월 20만 원을 지급하게 되었다. 이때 자녀 1인당 월 20만 원(집행권원 금액 초과 불가)을 18세까지 지원하는 것은 한부모가족의 실제적인 양육 비용 조사가 존재하지 않는 상황에서 한부모가족과 평균소득 수준이 유사한 가구의 평균 양육 비용 41만 원(2021년 가족과 출산조사)에서 저소득 한부모가족 아동양육비 지원액 21만 원을 차감하여 결정하면서 양육비 지원 대상을 확대한 것이라 할 수 있다(조선주 외, 2024).

#### 라. 양육비 선지급 결정

이행관리원의 장은 양육비 선지급 신청을 받은 날부터 30일 이내(특별한 사유가 있는 경우에는 30일의 범위에서 연장 가능)에 양육비 선지급 여부를 결정하여야 한다(양육비이행법 제21조의7 제1항). 양육비 선지급 여부를 결정하였을 때는 이를 선지급 신청인 및 양육비 채무자에게 서면으로 통지하여야 하며(양육비이행법 제21조의7 제3항), 양육비 선지급 대상자는 지급 요건과 관련한 사항에 변동이 생기면 이를 양육비 선지급 지급 주체인 이행관리원의 장에게 알려야 하며(양육비이행법 제21조의7 제4항), 이를 어기고 계속하여 선지급을 받게 되면 부정수급이 된다.

양육비 선지급의 사유가 변경 또는 상실될 경우 이행관리원장은 양육비 선지급 신청을 거절하거나

선지급 결정을 취소·변경 또는 중지할 수 있도록 규정하고 있으며, 취소·변경 또는 중지 사유에는 양육비 채권자가 자료 제출을 거부하거나 조사 등을 방해·기피하는 경우도 포함하고 있다(양육비이행법 제21조의8 제1항).

양육비 채무자가 양육비를 지급하면 양육비 선지급을 중지하는 규정과 선지급 대상자가 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 양육비 선지급을 받은 경우 이를 반환하도록 하고 있다(양육비이행법 제21조의8 제2항). 해당 규정들은 신청 당시 하자가 있거나 지급 이후 사정변경이 생길 경우 등의 처리 방식으로서, 양육비 선지급 제도의 운영 과정에서 부정수급을 막기 위한 장치들로 마련된 규정이다.

다만 미성년 자녀의 안정적인 양육 환경을 조성한다는 제도의 취지를 감안하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 양육비 선지급을 받아 환수할 때 미성년 자녀의 복리를 위태롭게 할 경우에는 반환을 면제하거나 금액을 감경할 수 있다. 또한 잘못 지급된 양육비 선지급금에 대해서는 반환 명령을 할 수 있는 규정을 두고 있다(양육비이행법 제21조의9 제3항 본문). 다만 이 경우는 이미 이를 소비하였거나 그 밖에 양육비 선지급금의 반환이 미성년 자녀의 복리를 위태롭게 하는 등 부득이한 사유가 있을 때는 그 반환을 면제할 수 있다는 예외 규정을 두고 있다(양육비이행법 제21조의9 제3항 단서).

양육비 선지급을 위한 조사 및 금융정보 등의 제공에 관해서는 「양육비이행법」 제21조의11과 제21조의12에서 규정하고 있다.

이행관리원의 장은 선지급 신청인에 대하여 양육비 선지급 사유의 발생을 확인하는 데 필요한 소득·재산 등에 관한 자료의 제출을 요구할 수 있으며(양육비이행법 제21조의11 제1항), 양육비 채무자의

양육비 채무 이행 여부, 선지급 대상자가 속한 가구의 소득·재산의 변동 여부 등을 조사할 수 있다. 이 경우 선지급 대상자에 대한 소득·재산 등에 관한 자료의 제출 요구 및 조사, 관계인에 대한 질문을 할 수 있으며, 자료의 제출을 거부하거나 조사·질문을 거부·방해 또는 기피하는 경우 양육비 선지급을 거절할 수 있다.

앞서 살펴본 것처럼 양육비 선지급의 결정·지급 주체, 양육비 선지급 신청자 등에 대한 조사나 소득·재산·금융정보 등의 조회 주체를 모두 이행관리원으로 정하고 있는데, 이는 독립법인으로 위상을 갖춘 이행관리원이 양육비 이행확보를 위한 전반적인 업무와의 연계 속에서 양육비 선지급 업무를 체계적으로 추진하는 데 도움이 될 것으로 보인다.

## 마. 양육비 선지급금의 회수(구상)

이행관리원의 장은 양육비 선지급을 한 경우에는 그 지급액을 양육비 채무자에게 통지하여 회수하고, 양육비 채무자가 이에 따르지 아니하는 경우 여성가족부 장관의 승인을 받아 국세 강제징수의 예에 따라 징수하도록 하고 있다(양육비이행법 제21조의10 제1항). 그 밖에 회수 절차 및 방법, 회수금 처리 방식 등의 사항은 시행령으로 정하도록 위임하고 있다(양육비이행법 제21조의10 제2항).

양육비 선지급금의 회수는 양육비 채무자의 도덕적 해이 방지 및 국가 재정 부담의 경감을 통해 제도의 지속성을 담보하기 위해 마련된 장치이다.

양육비 선지급은 아동에 대한 보호·양육이라는 국가 책무를 수행하기 위하여 국가 재정을 투입한 것으로 단순한 사인간의 채권·채무와는 그 성격을 달리하고, 통상의 민사 절차에 따른 회수 방식은

구상통지부터 강제집행까지 장기간이 소요되어 양육비 채무자의 자격상실·재산 도피에 효과적으로 대응할 수 없는 한계가 있어 선지급금의 효율적인 회수를 위해 국세 강제징수의 예에 따른 징수를 허용하고 있다. 이는 현재 운용 중인 한시적 양육비 긴급지원에 대한 구상에서 활용하는 것과 동일한 방식이다.

## 바. 전산관리시스템의 구축·운영

여성가족부 장관이 양육비 선지급 및 회수의 효율적인 처리 등을 위하여 전산관리시스템을 구축·운영할 수 있도록 하고, 이에 필요한 자료·정보의 제공을 관계 기관에 요청할 수 있도록 하며, 시스템의 구축·운영에 관한 사항을 시행규칙으로 정하도록 하고 있다(양육비이행법 제21조의15).

전산관리시스템을 구축·운영할 경우 양육비 선지급의 지급 결정 및 회수의 효율적인 처리가 가능하고 기관 간 정보 공유도 보다 용이하게 이루어질 수 있다. 전산관리시스템을 잘 구축하면 부족한 인적 자원을 메우면서 선지급의 결정 및 회수 관리의 정확성을 제고할 수 있어 부정수급을 차단하는 데 결정적인 기여를 할 수 있을 것이다.

## 3. 양육비 선지급 제도의 효율적 운영 및 정착을 위한 과제

이상 2025년 7월 1일부터 시행될 예정인 양육비 선지급 제도의 주요 내용에 대해 살펴보았다. 제도의 효율적 운영 및 정착을 위해서는 세 가지 측면이 중요하다.

첫째, 선지급 제도를 운영하는 데 있어서는 선지

급금의 회수보다는 안정적인 양육 환경 조성을 가장 우선에 두고 정책을 결정하여야 한다. 이와 더불어 양육비 선지급 금액의 적절성에 대한 지속적인 검토가 필요하다. 최근 실시한 ‘2024년 한부모가족 실태조사’ 결과에서도 한부모 가구의 경제적 어려움뿐만 아니라 열악한 양육비 이행 현실이 지속되고 있다. ‘2024년 한부모가족 실태조사’ 자료를 분석한 결과에 따르면 미혼·비혼, 이혼한 한부모 가구의 지난 1년 동안 월평균 소득은 월 265.2만 원으로 전체 가구의 월평균 소득 496.1만 원(2024년 2분기 가계동향조사, 통계청)의 53.5% 수준에 그치고 있다. 또한 이들 가구의 채권 보유 비율을 분석한 결과 32.1%인 것으로 나타났다. 채권 보유 가구 중 양육비를 받지 못하는 가구는 20.1%로 나타났다(조선주 외, 2024). 자녀 1인당 월 20만 원을 지급하도록 설계되어 있는 양육비 선지급 금액은 아동의 생존권 측면에서 불충분할 수 있으며, 경제·사회적 여건 변화 및 한부모 가구의 실질적인 양육 비용 등을 반영한 합리적 지원 기준을 마련하여 제도 운영에 반영할 필요가 있다.

둘째, 제도의 효율적 운영을 위해 양육비 채무 이행 상황을 신속하고 정확하게 파악할 수 있게 하는 제도 및 시스템 운영이 필요하다. 현재는 법원의 절차를 거친 이후에도 양육비 관련 정보는 하나로 모아 관리되지 못하며, 양육비이행관리원을 통해 수행되는 양육비 이행 모니터링도 양육비 채권자의 자발적인 협력이 없이는 제대로 이루어질 수 없는 구조로 되어 있다. 양육비에 관한 정보는 관련 사법 절차를 거친 후 확정되기 때문에 법원 내 양육비 정보 및 변동내역에 대한 관리 체계를 마련<sup>2)</sup>하고, 이를 양육비 이행 정보와 연계하여 활용하는 것이 효율적이다. 양육비 관리를 위한 정보는 미성년 자녀



인 사건본인을 중심으로 부모에 관한 기록을 담아야 하고, 이혼절차에서 얻은 정보를 전산정보로 등록·관리하여야 한다. 양육비에 관한 정보는 양육비 채권자와 채무자 정보를 비롯하여 그 금액이 얼마인지, 정확하게 이행되고 있는지, 이행되지 않은 금액은 얼마인지 등 관련 정보가 전반적으로 수집되어야 한다. 또한 양육비 이행 모니터링 과정에서는 이미 마련되어 있는 양육비 전용계좌의 활용도를 제고하여 효율성을 꾀하여야 한다.

양육비를 주고받는 방식 중 하나로 양육비이행관리원을 통해 주고받을 수 있도록 하는 방안을 마련하고, 이를 전산관리시스템을 통해 관리함으로써 선지급 결정 및 회수과정에서 부정수급을 최소화할 수 있다. 이를 위해 유관 기관의 양육비 정보 연계를 확대하고, 양육비 이행 모니터링을 체계적으로 수행할 필요가 있다.

셋째, 새로 운영되는 제도에 대한 부정적 인식을 최소화하기 위해 부정수급에 대한 적절한 대응이 필요하다. 우선 양육비 선지급 제도가 갖는 의미와 그 사회적 효과 등에 대한 교육 및 홍보를 강화하여 부정수급 의향을 품지 않도록 하는 예방적 전략이 필요하며, 지원 기준의 명확한 정립 및 전산시스템의 운영 등으로 부정수급 가능성을 사전에 차단하는 것이 필요하다. 또한 거짓 또는 부정한 방법으로 이루어진 부정수급을 발견하고 회수하는 절차에서 부정수급을 신고하는 장치와 기획 조사 및 부처 간 협업을 강화하여 부정수급에 대해 엄격하게 대처할 필요가 있다. 더불어 적발 사례에 대한 분석을 통해 부정수급이 빈발하는 사유에 대한 대응 전략을 마련하고 부정수급을 차단하는 대응 전략을 마련하여 제도 운영 방식의 변화에 적용하는 등 환류 장치가 필요하다.

#### • 참고문헌 •

- 박복순·전경근·홍윤선·박보람·고현승(2021). 양육비 정보 및 그 변동내역의 관리 개선에 관한 연구. 법원행정처. 여성가족부(2024.3.). 「한부모가족 양육비 선지급제」 추진방안. 여성가족부.  
여성가족부 보도자료(24.9.26.). '받지 못한 양육비, 국가가 먼저 지급 한다'  
조선주·박복순·박명호·정혜윤·김병권(2024). 양육비 선지급제도의 합리적 지원 기준 마련을 위한 기초연구. 여성가족부.

2) 법원 내부의 양육비 정보 및 그 변동내역의 관리 개선에 관한 사항은 박복순 외(2021)의 연구를 참조.