

## 협의이혼제도의 운용실태 및 개선방안

수행과제명 ... 협의이혼제도의 운용실태 및 개선방안

과제책임자 ... 박 복 순 연구위원

☎ Tel: 02-3156-7129, ✉ e-mail: pbs0113@kwdimail.re.kr

### 요 약

협의이혼 시 숙려제도와 상담권고제도가 도입되어 시행된지 3년이 지남. 법원 관계자와 협의이혼 신청자들을 대상으로 한 설문조사를 통하여 협의이혼제도 개선 이후의 운용 실태를 점검해 보고 그 평가를 개선방안을 도출하고자 함

### 1. 배경 및 문제점

우리 민법은 반성적 고려에서 이혼숙려제도를 도입하고, 양육비 등 양육에 관한 전반적인 사항에 있어서 법원이 개입할 수 있도록 법원의 후견적 역할을 강화하는 제도를 도입하였음에도 불구하고, 숙려기간의 실효성을 담보할 제도적 장치를 갖추지 아니함으로써 협의이혼 과정에서는 전문상담인 등의 별다른 도움 없이 친권자 및 양육자의 지정, 양육비 등 양육에 관한 사항을 결정하는 사례가 많고, 또한 자녀양육사항에 관한 협의 내용

이 미성년 자녀의 복리에 반하는 경우에 적절한 개입이 이루어지고 있지 않은 사례가 종종 발견되고 있어(서울북부지방법원, 2010), 법 개정 이후 제도 운영 실태 및 그 효과 평가에 대한 필요성이 부각되고 있음

## 2. 조사 및 분석결과

### 가. 공식통계분석

#### □ 이혼종류별 이혼건수 및 구성비

2010년 통계자료에 의하면 우리나라는 전체 이혼의 75.2%가 협의이혼에 의하고 있음. 이에 반해 재판이혼의 비중은 24.8%로 이혼종류를 구분하여 통계치를 보여주기 시작한 1993년 이후 가장 높은 수치이며, 특히 협의이혼 절차가 개선되어 시행되기 시작한 2008년을 기점으로 크게 증가하고 있는 모습을 살펴볼 수 있음. 2007년 대비 2010년에 재판상 이혼이 9.6% 증가한 것으로 나타났는데, 이는 협의이혼 절차의 개선으로 도입된 이혼숙려기간을 피하기 위해 재판상 이혼절차를 이용하는 경우가 늘었다는 것을 간접적으로 추론해 볼 수 있음

〈표 1〉 이혼종류별 이혼건수 및 구성비

(단위: 천 건, %)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
계 *	119.5	134.6	144.9	166.6	138.9	128.0	124.5	124.1	116.5	124.0	116.9
협의이혼	99.8	111.3	121.5	143.2	117.3	110.7	107.9	105.1	90.8	94.4	87.8
재판이혼	19.2	22.6	22.7	22.3	21.0	16.4	16.4	18.9	25.7	29.6	29.0
구 성 비											
계 *	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
협의이혼	83.5	82.7	83.9	85.9	84.4	86.5	86.6	84.7	77.9	76.2	75.2
재판이혼	16.1	16.8	15.7	13.4	15.1	12.8	13.2	15.2	22.1	23.8	24.8

\* 미상 포함

자료: 통계청, 2010 혼인·이혼통계, 2011. 4. 19. 보도자료

## 나. 설문조사

### 1) 조사목적

이혼숙려제도는 이혼의 자유에 대한 지나친 제한이라고 하여 도입에 반대하는 입장도 있었지만, 그 동안 협의이혼 과정 속에서 너무 방치되어 왔던 자녀의 복리를 위해 필요하다는 인식에 기초하여 도입된 것으로, 시행 3년이 되는 현 시점에서 제도 도입의 취지를 충분히 살리고 있는지 실증적인 조사를 통해 점검해 보고자 함

### 2) 조사 대상자의 선정과 구성

#### 가) 법원 관계자용

법원 직원용과 판사용, 상담위원용 설문조사는 전국 협의이혼을 관할하는 법원 중 시군법원을 제외한 56개 법원 및 그 지원을 대상으로 실시함. 서울가정법원은 예비조사를 겸해서 별도로 배포, 회수하였으며, 나머지 55개 법원<sup>1)</sup>은 법원행정처 공문(민사심의관-2259)을 통해 배포, 회수하는 방

식의 서면조사로 이루어짐. 조사 기간은 2011년 7월 6일부터 13일까지였으며, 상담위원을 대상으로 한 조사는 전국 법원에 배부한 것 외에 2011년 6월 30일에 개최된 ‘2011 수도권 지방법원 상담위원회 연합 세미나’에 참석한 상담위원을 대상으로 추가 실시함.

조사 인원은 법원별로 협의이혼 담당 직원과 담당 판사는 각 1명, 상담위원은 각 3명으로 설정함. 그러나 직원용 및 판사용의 경우 대부분의 법원이 각 각 1명씩 설문에 응답하였지만 업무 분장이 명확하지 않거나 규모가 큰 법원의 경우 2-3명이 응답하여 협의이혼 담당 판사 66명, 협의이혼 담당 직원 60명이 설문에 응답함. 그리고 상담위원의 경우도 협의이혼 상담위원이 위촉되지 않은 법원 및 지원이 있고, 추가조사를 별도로 실시하여 법원별로 적게는 1명, 많게는 12명이 응답하여 총 145명으로부터 수집하였는데, 수집된 자료 전부를 분석대상으로 함. 조사대상 법원이 소재한 지역에 따라 10개의 지역으로 구분하였을 때 지역별로 비교적 고른 분포를 보였으며, 조사 대상자의 구성은 <표 2>와 같음

〈표 2〉 법원 관계자의 표본 구성

(단위: 명, %)

대상 법원	판사	법원직원	상담위원	총 사례수
서울 지역	6(9.1)	5(8.3)	46(31.7)	57(21.0)
경기·인천 지역	11(16.7)	10(16.7)	30(20.7)	51(18.8)
충청북도 지역	5(7.6)	4(6.7)	5(3.4)	14(5.2)
충청남도 지역	6(9.1)	6(10.0)	18(12.4)	30(11.1)
경상북도 지역	9(13.6)	9(15.0)	11(7.6)	29(10.7)
경상남도 지역	9(13.6)	10(16.7)	11(7.6)	30(11.1)

- 1) 55개의 조상 대상법원은 다음과 같다. 지방법원급(14개)은 서울동부, 서울남부, 서울북부, 서울서부, 의정부, 인천, 수원, 춘천, 청주, 부산, 울산, 창원, 전주, 제주이고, 지원급(41개)은 고양, 부천, 성남, 여주, 평택, 안산, 안양, 강릉, 원주, 속초, 영월, 대전가정, 홍성, 공주, 논산, 서산, 천안, 충주, 제천, 영동, 대구가정, 안동, 경주, 포항, 김천, 상주, 의성, 영덕, 마산, 진주, 통영, 밀양, 거창, 광주가정, 목포, 장흥, 순천, 해남, 군산, 정읍, 남원이다.

대상 법원	판사	법원직원	상담위원	총 사례수
전라북도 지역	5(7.6)	4(6.7)	9(6.2)	18(6.6)
전라남도 지역	9(13.6)	6(10.0)	9(6.2)	24(8.9)
강원도 지역	5(7.6)	5(8.3)	3(2.1)	13(4.8)
제주도 지역	1(1.5)	1(1.7)	3(2.1)	5(1.8)
합 계	66(100.0)	60(100.0)	145(100.0)	271(100.0)

#### 나) 신청비용

예산의 한계로 전국 협의이혼 관할 법원 전체를 조사하는 것은 어렵다는 판단 하에, 2010년을 기준으로 협의이혼 접수건수가 4,000건 이상이었던 법원을 대상으로 선정함. 이렇게 하면 서울 가정법원, 부산 가정법원, 광주 지법 가정지원, 대전 지법 가정지원, 대구 지법 가정지원, 인천 지방법원, 수원 지방법원, 의정부 지방법원, 서울 북부 지방법원, 서울 남부 지방법원, 서울 동부 지방법원, 안산지원, 창원 지방법원이 대상 법원이 됨(총 13곳)

예비조사는 2011년 5월 31일 서울가정법원에서 실시됨. 당일 협의이혼 확인을 받으러 온 당사자들을 대상으로 총 30개의 설문지를 회수하였는데, 다음과 같은 문제점이 드러나 수정 보완하는 과정을 거침

설문지 응답 대상이 협의이혼 과정이라는 정신적으로 민감한 상태에 있는 특성을 감안하여 조사업체를 선정하지 않고, 연구진이 직접 현장에 나가 설문지를 배부하고 회수하는 방식을 취하고, 당사자의 감정 상태를 존중하고 장소적 한계를 고려하다 보니 1대 1 면접방식을 취하지 못하고 설문지를 일괄 배부 후 회수하는 방식을 취하다 보니 드러난 한계점으로 답변에 일관성이 없거나 중간 중간 답을 하지 않고 넘어가는 경우가 드러남. 이 부분에 대해서는 연구진이 설문지 회수 과정에서 점검을 한 후 시간이 허용되는 범위에서 수정 체크하는 방법으로 보완하기로 함

본 조사는 서울가정법원은 2011년 6월 7일부터 15일까지 수행되었으며, 나머지 법원은 전체 조사기간을 2011년 6월 27일부터 7월 29일까지로 잡고, 각 법원의 협의이혼 의사 확인기일에 맞춰 한 두 차례씩 현장에 나가

직접 배부하고 회수하는 방법을 취함

설문지 배부 및 회수는 협의이혼 의사 확인 단계에 있는 신청자를 대상으로 법원행정처 및 대상 법원의 협조와 당사자의 동의에 기초해 총 520사례를 표집하였는데, 답변이 부실한 11사례를 제외한 509사례를 분석자료로 채택함. 이 중 미성년 자녀가 있는 표본은 360사례이고, 미성년 자녀가 없는 표본은 149사례였음. 미성년 자녀가 있는 360사례의 성별 구성은 여성 190명(52.8%), 남성 170명(47.2%)이며, 미성년 자녀가 없는 표본의 성별 구성은 여성 76(51.0%), 남성 73명(49.0%)로 구성되어 있음

대상 법원 별 조사기간 및 유형별 표본의 수는 <표 3>과 같음

<표 3> 협의이혼 신청자의 표본 구성

(단위: 명, %)

대상 법원	조사기간 (2011년)	자녀 있음	자녀 없음	총 사례수
서울가정법원	6.7 - 6.15	83(23.1)	42(28.2)	125(24.6)
서울북부 지방법원	7.7	45(12.5)	17(11.4)	62(12.2)
서울동부 지방법원	7.22	28(7.8)	9(6.0)	37(7.3)
서울남부 지방법원	7.1	15(4.2)	10(6.7)	25(4.9)
인천지방법원	7.5(제1차), 7.21(제2차)	45(12.5)	19(12.8)	64(12.6)
대전지법 가정지원	7.19	9(2.5)	4(2.7)	13(2.6)
대구지법 가정지원	6.27	46(12.8)	12(8.1)	58(11.4)
부산가정법원	7.4(제1차), 7.13(제2차)	21(5.8)	13(8.7)	34(6.7)
광주지법 가정지원	7.25	2(0.6)	8(5.4)	10(2.0)
수원지방법원	7.12	6(1.7)	2(1.3)	8(1.6)
수원지법 안산지원	6.29	31(8.6)	0(0.0)	31(6.1)
의정부 지방법원	7.8	27(7.5)	13(8.7)	40(7.9)
창원지방법원	7.14	2(0.6)	0(0.0)	2(0.4)
전체 사례 수		360(100.0)	149(100.0)	509(100.0)

### 3) 조사대상자별 주요 조사 내용

#### 가) 법원 관계자용

협의이혼 제도 운영에 관여하고 있는 판사, 법원 직원, 상담위원에 대한 조사는 협의이혼 제도의 운영 실태, 제도 운영과 효과에 관한 평가, 그리고 제도 개선방안에 관한 정보 수집을 기본으로 함

여기에 협의이혼제도가 각 법원에서 어떻게 운용되고 있는지 구체적인 실태를 파악하기 위해 “법원 직원용” 설문지를 통해 각 법원의 물적·인적 시설 기반 및 상담권고 및 상담지원을 위한 제도, 부모안내교육 등 세부 제도의 운용실태를 파악함. 또한 협의이혼의 세부 제도 중 법원 직원이 답변하기 어려운 항목들은 “판사용”과 “상담위원용” 설문지의 추가 문항을 통해 수집됨. “판사용” 설문지를 통해 보정명령의 활용실태를 파악하였으며, “상담위원용” 설문지를 통해서도 법원 내 상담지원 실태를 파악하고, 아울러 협의이혼 신청자들과 대면접촉을 하는 상담위원들의 특성을 살려 신청자들의 상담 내방경로 및 상담내용에 관한 정보를 간접적으로 수집하였으며, 상담권고제도의 개선에 필요한 정보로 활용할 수 있도록 상담활동과 관련된 만족도 및 욕구도 조사함

#### 나) 신청자용

협의이혼제도 전반적인 실태 및 개선된 절차 중 이혼숙려제도, 상담권고제도에 대한 만족도와 자녀가 있는 경우에는 추가적으로 부모안내(교육) 및 자녀 양육과 친권자 결정에 관한 협의서 작성·제출에 관한 당사자의 만족도를 알아봄. 보다 구체적으로 들어가면 숙려기간과 관련해서 현행 숙려기간이 적절한지, 숙려기간은 어떻게 활용했는지, 숙려기간 동안 상담을 받았다면 그에 대한 평가 및 숙려기간이 자녀 양육사항을 협의하는데 어떤 영향을 미쳤는지 등에 대하여 알아보고자 함

## 다. 질적 자료 분석

### 1) 자녀 양육 사항에 관한 협의 실태 파악을 위한 사건분석

자녀 양육사항에 관한 협의내용 분석은 법원에서 관리하고 있는 협의이혼 사건기록을 분석함.<sup>2)</sup> 서울가정법원과 공동연구를 통하여 2010년 한 해 동안 작성된 자녀양육에 관한 협의서에 대한 전수조사를 실시함. 서울가정법원의 경우 2010년 한 해 동안 협의이혼 의사 확인을 받은 협의이혼 신청자 중 미성년 자녀의 양육에 관한 협의서를 작성한 건수는 2,022건이었으며, 이 중 입력상의 오류가 있는 것으로 판단되는 6건을 제외한 2,016건을 분석대상으로 함

자녀양육에 관한 협의서는 본래 질적 자료 형식의 문서이며 따라서 본 연구는 내용분석을 통해 질적 자료를 양적 자료로 변환하는 과정을 통하여 협의이혼과 자녀양육관련 사항에 관한 실태를 분석함. 협의이혼 시 자녀양육에 관한 협의가 어떻게 이루어지고 있는지 그 내용을 분석하기 위해 사건 기록을 양적 자료로 변환하는 과정이 필요했으며, 그 분석틀로서 “협의이혼 사건분석표”를 마련하였음. 협의이혼 사건분석표는 접수일, 확인일, 부의 연령, 모의 연령, 자녀수, 자녀 성별, 자녀 연령, 친권자, 양육자, 월 지급액, 일시금액, 면접교섭일, 기타(지급인 소득) 항목으로 구성함. 이와 같이 마련된 협의이혼 사건분석표를 재구성하여 자녀양육 실태를 친권·양육자 관련사항, 양육비 관련사항, 면접교섭 관련사항, 보정명령 관련사항으로 세분하여 자녀양육에 관한 내용의 구체적인 분석을 기하고자 함.<sup>3)</sup>

### 2) (예시) 협의이혼 사건 분석표

연번	접수 일	확인 일	부 연령	모 연령	자녀 수	자녀 성별	자녀 연령	친권 자	양육 자	월 지급액	일시 금액	면접 교섭일	기타 (지급인 소득)

- 3) 한편 협의서가 자녀의 복리에 부합하는지 여부를 판단하기 위해 부, 모의 월 소득액과 재산에 관한 자료, 양육비 지출내역이 필요하므로 증빙서류를 제출하도록 되어 있어 협의서와 첨부서류를 분석하면 자녀양육사항에 관한 협의내용을 분석할 수 있



## 2) 상담보고서 분석

이혼숙려제도에 대한 만족도 조사를 통해 상담에 대한 내용을 파악하고자 하였으나, 생각보다 상담을 받은 당사자 비율이 낮아 의미 있는 통계는 나오기 힘들 것으로 판단됨. 따라서 이와는 별도로 상담을 받은 당사자들이 상담 전후 작성한 설문지와 상담위원이 작성한 설문지로 구성된 상담보고서를 분석하여 보완하기로 함. 법원마다 자율적으로 상담제도를 운영하고 있어서 일반화하기 어려운 관계로 분석 대상은 2010년 서울가정법원에서 협의이혼 관련하여 상담위원의 상담을 받은 경우로 한정하였으며, 서울가정법원으로부터 제공받은 2010년 상담보고서는 총 156건이었으나, 기록이 미진하거나 중복된 사례를 제외하고 총 152건을 분석대상으로 삼음

## 3. 정책제언

### 제안1) 협의이혼 업무 담당자 및 시설 보강

#### □ 판사들의 업무 담당 유형 개선

현재 판사들이 협의이혼 사건을 맡는 유형은 가사 전문 법관이 맡는 경우, 당직 판사가 돌아가면서 협의이혼 사건을 맡는 경우, 이 두 가지 방식을 병행하는 경우의 세 가지가 존재함. 협의이혼 의사 확인이 예전과 달리 단순히 의사 확인에 그치는 것이 아니라 협의서 작성 제출이 의무로 되어 미성년 자녀가 있는 경우에는 협의서 내용이 미성년 자녀들의 복리에 반하는

을 것으로 예상하였지만, 서울가정법원의 경우 안내 단계에서 재산내역 제출은 의무사항이 아니고, 특별한 경우 예를 들면 양육비를 지급하지 않기로 합의한 경우에만 기재하도록 안내받고 있어, 재산내역에 관한 공백이 많고 재산에 대한 화폐로의 환산이 어려운 항목들이 많아 재산액의 정확성을 확보하기 어려운 것으로 판단되어 분석에서 제외하였다.

경우에는 법관의 개입이 예정되어 있는데, 당직 판사가 협의이혼 사건을 돌아가면서 맡게 되면 보정명령을 활용하는데 소극적이 될 수밖에 없기 때문에 이에 대한 개선이 필요함. 가장 바람직한 방식은 협의이혼 사건을 전담하는 판사를 두는 것이겠지만, 당장 전국 법원에 시행하는 것이 어렵다면 과도기적으로 당직 판사와 전담 판사 제도를 병행하는 것을 제안함. 판사의 지속적인 개입이 요구되는 사안은 전담 판사가 담당하게 함으로써 이혼 과정에서 미성년 자녀의 복리를 더 도모할 수 있게 될 것임

〈표 4〉 법원 종류 별 판사의 협의이혼 업무담당 유형

(단위: 명, %)

구분		전체(n)	판사의 협의이혼 업무담당 유형		
			당직	전담	병행
법원 종류	가정법원 가정지원	5(100,0)	3(60,0)	2(40,0)	0(0,0)
	지방법원	13(100,0)	2(15,4)	11(84,6)	0(0,0)
	지원	38(100,0)	16(42,1)	18(42,1)	6(15,8)
전체		56(100,0)	21(37,5)	29(51,8)	6(10,7)

#### □ 가사조사관의 확충 및 협의이혼 절차에의 관여

조사대상 법원의 가사조사관 보유율은 50.0%에 그치고 있으며, 가사조사관을 보유한 법원의 50% 이상이 1명에 그치고 있어 협의이혼 절차에 조력할 여력은 많지 않음. 실제 가사조사관을 보유한 법원 중 가사조사관이 협의이혼 절차에 관여하는 비율은 32.1%에 불과함

협의이혼 절차에서 가사조사관의 역할이 중요한 이유는 법관이 개입하기 전에 숙려기간의 단축사유에 해당하는지, 협의서의 내용이 미성년 자녀의 복리에 반하는지 등에 대한 사건 가치 판단이 필요한 경우가 많고, 이는 법원 직원이 감당하기에는 전문성이 약하고 기계적으로 접근할 수밖에 없기 때문임. 실제 협의이혼 제도의 개선 의견 중 판사의 직권개입 여부 판단을

위한 사전 점검 장치가 필요하다는 내용이 있었고, 이 부분은 가사조사관의 확충 및 협의이혼 절차에의 관여를 통해 보완해 나갈 수 있을 것임

〈표 5〉 법원 종류 별 가사조사관 유무 및 협의이혼절차 관여율

(단위: 명, %)

구분		전체(n)	가사조사관유무		조사관 협의이혼절차 관여	
			있음	없음	무관	관여
법원 종류	가정법원 가정지원	5(100.0)	5(100.0)	0(0.0)	2(40.0)	3(60.0)
	지방법원	13(100.0)	9(69.2)	4(30.8)	10(76.9)	3(23.1)
	지원	38(100.0)	15(37.5)	24(63.2)	35(92.1)	3(7.9)
전체		56(100.0)	28(50.0)	28(50.0)	47(83.9)	9(16.1)

#### □ 제도의 효율적 운영을 위한 시설 구비

접수실의 경우 대부분의 법원에서 갖추고 있었지만 나머지 시설에 대한 구비율은 상당히 저조함. 상담실의 경우 53.6%, 대기실은 50.0%, 그리고 부모교육실을 별도로 둔 경우는 32.1%에 불과함. 또한 시설 구비율은 법원 종류에 따라 큰 차이가 보이는데, 가정법원과 가정지원은 위의 시설들의 구비율이 높은 반면, 지방법원의 지원으로 갈수록 구비율은 현저히 떨어짐. 특히 대기실과 부모교육실의 구비율이 현저히 떨어짐. 현재 행해지고 있는 법원의 협의이혼 의사 확인 실무를 볼 때 정해진 기일에 의사 확인을 받고자 하는 신청자의 다수가 한 날 한 곳에 모일 수밖에 없는 실정임을 감안하면 대기실의 구비율이 지방법원과 지원에서 50%도 안 되는 것은 시급히 시정되어야 할 것으로 보임. 이 부분은 설문조사 과정에서 협의이혼 의사의 확인을 받고자 하는 당사자들의 불편함을 체감할 수 있었는데, 대기실을 구비하지 못한 법원의 경우 두 가지 중 한 가지의 방법을 선택하고 있었음. 즉 협의이혼 의사 확인도 재판의 일종이라고 하여 법정에서 안내를 마친 후 확인 당사자를 제외한 대기 당사자들을 복도에서 대기하게 하는 방법과, 그것도 아니면 법정에 신청자들을 모두 들인 후 안내 후 바로

신청자들이 모두 지켜보는 가운데 확인 당사자를 호명하여 판사 앞에 세운 뒤 이혼의사 확인을 하는 방식으로 진행되고 있었음. 사생활 보호가 무엇보다도 중요한 협의이혼의 특성을 감안한다면, 나아가 보다 원활한 제도 운영을 위해서는 협의이혼 업무에 필요한 기본적인 시설을 구비하는 것이 시급한 것으로 보임

〈표 6〉 협의이혼 운영을 위한 시설의 구비

(단위: 명, %)

구분		전체(n)	접수실 구비	대기실구비	상담실구비	부모교육실 (시청각실)구비
법원 종류	가정법원 가정지원	5	5(100.0)	4(80.0)	5(100.0)	5(100.0)
	지방법원	13	12(92.3)	7(53.8)	12(92.3)	5(38.5)
	지원	38	35(92.1)	17(44.7)	13(34.2)	8(21.1)
전체		56	56(92.9)	28(50.0)	30(53.6)	18(32.1)

## 제안2) 이혼숙려제도 활성화

### □ 숙려제도의 효율적 활용을 위한 제도적 보완

비록 민법 개정을 통해 숙려기간과 상담권고 제도를 도입하고 자녀 양육 및 친권자 결정에 관한 협의서 제출을 의무화하며 양육비부담조서 제도를 도입하는 등 제도개선의 노력이 있었으나, 설문조사 결과에 의하면 협의이혼 신청자들의 30% 이상이 숙려기간을 협의이혼의 진행과 무관하게 보내고, 숙려기간 동안 전문 상담가의 상담을 받은 경우는 2% 정도에 불과<sup>4)</sup>하여 숙려기간 동안 자발적으로 상담 제도를 이용하고자 하는 당사자들이 거의 없는 실정임.

4) 본문에 제시된 비율은 숙려기간의 활용과 관련된 중복응답 문항에 대한 응답률로 실제 숙려기간 동안 상담을 받은 경험을 묻는 문항에서는 미성년 자녀가 있는 경우에는 8.5%, 그렇지 않은 경우는 3.5%로 나타나 약간의 수치상의 차이를 보이고 있다.

〈표 7〉 숙려기간의 활용

(단위: 명, %)

구 분		설문조사 (자녀 있음)	설문조사 (자녀 없음)
숙려기간의 활용 (중복응답) <sup>a</sup>	이혼여부에 대해 신중히 생각함	95(26.4)	49(32.9)
	이혼관련 정보수집	6(1.7)	6(4.0)
	자녀양육대책을 숙고함	78(21.7)	-
	전문상담가와 상담함	9(2.5)	4(2.7)
	주변사람들과 이혼문제 상담함	49(13.6)	11(7.4)
	무관하게 보냄	115(31.9)	54(36.2)
	기타	27(7.5)	17(11.4)

a: 숙려기간 활용내용 항목별 백분율은 조사대상자 전체인원 기준의 각 항목별 응답율임

사건분석에서는 접수에서부터 확인 받기까지 걸린 기간을 계산하여 숙려기간의 실제 길이를 알아보고, 그것을 통해 간접적으로 숙려기간의 단축 여부를 파악함. 접수일에서 확인일까지의 기간은 표에는 제시되어 있지 않지만 짧게는 0일(신청일 당일에 확인까지 받는 경우)에서 길게는 1년 25일에 이르기까지 다양함. <표 8>에 의하면 3개월 이상의 숙려기간을 보낸 경우가 조사 대상의 85.8%로 나타났으며, 숙려기간을 단축받거나 면제받은 경우는 14.2%로 나타났음. 반면 숙려기간 3개월, 단축 받음, 면제 받음이라는 세 가지 질문지를 주고 그 중에서 하나를 선택하도록 한 설문조사(자녀 있음) 결과에 의하면 조사 대상의 93.6%가 3개월의 숙려기간을 보낸 것으로 응답하였으며, 단축받거나 면제받은 경우는 6.4%에 불과한 것으로 나타났다음

〈표 8〉 숙려기간 단축 여부

(단위: 명, %)

구분	사건분석	설문조사(자녀 있음)
단축/면제	286(14.2)	23(6.4)
3개월 이상	1,730(85.8)	337(93.6)
전체	2,016(100.0)	360(100.0)

또한 설문조사(직원)를 통해 각 법원에서 협의이혼 신청 사례 중 숙려기간을 단축해 주는 비율을 알아보았는데, 전체 56개 법원 중 45곳이 응답한 결과에 의하면 19곳(42.2%)이 5~10% 미만으로 나타나, 사건분석 결과와 설문조사(자녀 있음) 결과의 중간 지점을 보여주고 있음

〈표 9〉 숙려기간 단축 실시율

단축실시율	전체	5% 미만	5~10% 미만	10%	10% 초과
사례수(%)	45(100.0)	15(33.3)	19(42.2)	7(15.6)	4(8.9)

숙려제도 자체도 중요하지만 그에 못지않게 협의이혼 당사자들이 그 기간 동안에 이혼을 하는 것이 최선의 선택인지, 다른 대안은 없는 것인지, 이혼 후에 닥쳐 올 제반 문제에 대해 해결책은 잘 마련되었는지에 관하여 실질적으로 생각해보고 도움을 받을 수 있도록 하는 제도적 뒷받침이 필요할 것으로 보임. 현재 대부분의 법원들은 법원 내 상담위원을 위촉하여 숙려기간 동안의 상담 지원을 하고 있음. 이러한 상담 지원을 위한 제도가 마련되어 있음에도 불구하고 상담 이용률은 저조한 실적임. 이 때문에 상담제도의 운영 평가에 대해서는 부정적인 의견이 많았고, 상담권고 및 상담제도에 대한 제도 개선의 필요성에 대해 법원 관계자들의 다수가 인식하고 있었으며, 특히 미성년 자녀를 둔 신청자들에 대한 상담 의무 제도를 마련하는 것에 대한 공감대가 형성되어 있는 것을 알 수 있음. 그러나 당장 상담을 의무화 할 경우에는 제도 도입 당시보다는 상황이 많이 나아졌다고

하더라도 여전히 상담 자원의 인적, 물적, 재정적 상황의 열악함이 극복되지 않고 남아 있음. 따라서 장기적인 방향은 미성년 자녀가 있는 경우의 상담 의무화로 나아간다는 방향을 설정하고, 단기적으로 제도적 인프라를 구축하면서 의무화되었을 경우의 시행착오를 줄이기 위한 경험 축적의 과도기적 접근방식으로 상담에 대한 유인책을 제공함으로써 자발적인 상담을 유도하는 것을 제안하고자 함. 물론 이러한 방식은 이혼숙려제도 및 상담권고가 제도화되기 전에 법원 내부에서 자체적으로 시행된 적이 있었음. 그러나 법제화 과정에서 상담에 대한 유인책으로 숙려기간을 단축해 주는 것은 받아들여지지 않았던 것임

#### □ 숙려기간 단축 제도의 탄력적 운영

협의이혼 신청자를 대상으로 한 설문조사 결과는 상담 이용률이 저조하여 의미 있는 통계는 나오지 않았지만, 서울가정법원의 2010년 상담보고서 분석을 통해, 상담을 받고서 얼마나 도움이 되었는지를 파악할 수 있었음. 자발적으로 상담에 응하였던 숙려기간 단축을 받을 목적으로 상담에 임하였던 상담을 받고나서의 평가는 대체적으로 긍정적으로 나타났음. 그리고 이혼 결정 전에 전문적인 상담을 받을 필요성에 대해서도 대체적으로 인정하고 있는 것으로 나타났음. 상담의 필요성도 인정하고 상담의 효과도 검증되면 문제는 상담을 받도록 유도하는 것인데, 협의이혼 신청자들을 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면 도움이 될 것 같지 않아서, 시간적 여유가 없어서, 사생활을 드러내고 싶지 않아서 상담을 받지 않았다는 비율이 높게 나타나듯, 우리 사회에서 아직 상담에 대한 인식은 그렇게 높은 편은 아니어서, 자발적인 상담 유도에는 한계가 있어 보임. 따라서 상담의 효과 및 상담제도에 대한 지속적인 홍보와 함께 상담으로의 유인책 마련이 필요할 것으로 보임. 숙려기간 단축사유에 관한 규정을 탄력적으로 해석하여 상담을 받은 경우 숙려기간을 일부 단축해 주는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것임(신유경, 2008:65)

〈표 10〉 상담이 이혼 후 문제 속고에 도움을 준 정도

(단위: 명, %)

구분	전체	전혀 아니다/ 전혀 하지 않았다	별로 아니다/ 별로 하지 않았다	그렇다/ 약간 했다	매우 그렇다/ 충분히 했다	$\chi^2$	p
남편	111(100.0)	3(2.7)	8(7.2)	67(60.4)	33(29.7)	42.98***	.000
아내	137(100.0)	12(8.8)	11(8.0)	71(51.8)	43(31.4)		
상담위원	143(100.0)	4(2.8)	7(4.9)	43(30.1)	89(62.2)		

〈표 11〉 상담이 이혼으로 인한 복잡한 감정표현에 도움을 준 정도

(단위: 명, %)

구분	전체	전혀 아니다/ 전혀 하지 않았다	별로 아니다/ 별로 하지 않았다	그렇다/ 약간 했다	매우 그렇다/ 충분히 했다	$\chi^2$	p
남편	112(100.0)	6(5.4)	11(9.8)	65(58.0)	30(26.8)	30.77***	.000
아내	138(100.0)	7(5.1)	11(8.0)	78(56.5)	42(30.4)		
상담위원	144(100.0)	2(1.4)	7(4.9)	54(37.5)	81(56.3)		

\*\*\*  $p < .001$ 

〈표 12〉 상담이 배우자 간 의사소통에 도움을 준 정도

(단위: 명, %)

구분	전체	전혀 아니다/ 전혀 하지 않았다	별로 아니다/ 별로 하지 않았다	그렇다/ 약간 했다	매우 그렇다/ 충분히 했다	$\chi^2$	p
남편	110(100.0)	11(10.0)	34(30.9)	51(46.4)	14(12.7)	34.39***	.000
아내	132(100.0)	25(18.9)	36(27.3)	56(42.4)	15(11.4)		
상담위원	133(100.0)	20(15.0)	13(9.8)	59(44.4)	41(30.8)		

\*\*\*  $p < .001$



〈표 13〉 상담이 이혼 후 양육문제 숙고에 도움을 준 정도

(단위: 명, %)

구분	전체	전혀 아니다/ 전혀 하지 않았다	별로 아니다/ 별로 하지 않았다	그렇다/ 약간 했다	매우 그렇다/ 충분히 했다	$\chi^2$	p
남편	103(100.0)	6(5.8)	10(9.7)	54(52.4)	33(32.0)	30.45***	.000
아내	130(100.0)	12(9.2)	13(10.0)	64(49.2)	41(31.5)		
상담위원	129(100.0)	5(3.9)	11(8.5)	35(27.1)	78(60.5)		

\*\*\*  $p < .001$

〈표 14〉 상담이 이혼 후 재적응에 도움을 준 정도

(단위: 명, %)

구분	전체	전혀 아니다/ 전혀 하지 않았다	별로 아니다/ 별로 하지 않았다	그렇다/ 약간 했다	매우 그렇다/ 충분히 했다	$\chi^2$	p
남편	110(100.0)	5(4.5)	14(12.7)	67(60.9)	24(21.8)	20.74**	.002
아내	134(100.0)	5(3.7)	12(9.0)	81(60.4)	36(26.9)		
상담위원	142(100.0)	4(2.8)	17(12.0)	57(40.1)	64(45.1)		

\*\*  $p < .01$

〈표 15〉 상담이 이혼여부 숙고에 도움을 준 정도

(단위: 명, %)

구분	전체	전혀 아니다/ 전혀 하지 않았다	별로 아니다/ 별로 하지 않았다	그렇다/ 약간 했다	매우 그렇다/ 충분히 했다	$\chi^2$	p
남편	111(100.0)	37(33.3)	30(27.0)	34(30.6)	10(9.0)	111.20***	.000
아내	138(100.0)	58(42.0)	33(23.9)	28(20.3)	19(13.8)		
상담위원	142(100.0)	8(5.6)	16(11.3)	41(28.9)	77(54.2)		

\*\*\*  $p < .001$

〈표 16〉 전문적인 상담 필요성

(단위: 명, %)

구분	전체	전혀 필요없다	별로 필요없다	필요하다	매우 필요하다	$\chi^2$	p
남편	110(100.0)	6(5.5)	10(9.1)	57(51.8)	37(33.6)	2.93	.403
아내	138(100.0)	5(3.6)	22(15.9)	69(50.0)	42(30.4)		

### 제안3) 상담 지원 및 부모안내교육 개선

#### □ 상담지원 방식의 다양화

상담예규에 의하면 상담지원은 상담위원 위촉방식, 외부 상담기관 지정 방식, 두 가지 병행 방식으로 할 수 있지만, 현재 대부분의 법원들은 협의이혼에 대하여 법원 내 상담위원을 위촉하여 숙려기간 동안의 상담 지원을 하고 있음. 이러한 법원 내에서 상담 지원 방식은 법원에서 이혼 신청서를 접수하러 올 때 다른 상담기관을 찾아가지 않고 바로 이용할 수 있다는 장점이 있음. 그러나 현재와 같이 단순히 상담을 권고하는 정도로 그치고, 상담에 대해 아무런 유인책도 제공되지 않아 상담 실적이 저조한 상황에서는 별 어려움 없이 소화할 수 있을지 모르지만, 상담에 대한 유인책을 두어서 상담받고자 하는 신청자들이 몰릴 경우에는 이혼 신청서 접수시 바로 상담을 받지 못하고 별도로 기일을 지정하여 다시 법원을 방문해야 하는 경우가 발생할 수 있음. 이렇게 되면 시간적 여유가 없어서 상담을 받지 못했다고 응답한 협의이혼 신청자에게는 또 다른 부담이 될 수도 있음. 이러한 경우를 대비하여 협의이혼 신청자들이 거주하는 가까운 곳에서 상담받을 수 있는 기회를 열어 둘 필요가 있음. 따라서 각 지역사회 내에 존재하는 무료 상담기관으로 전국에 존재하는 건강가정지원센터와 법률구조법인으로 등록되어 있는 한국가정법률상담소 본부 및 각 지부, 대한가정법률복지상담원 본원 및 각 지부 등을 외부 상담기관으로 지정하여 그곳에서 받은 상담에 대해서도 숙려기간 중 상담을 받은 것으로 인정하여 상담지원 방식을 다양화할 필요가 있음. 이렇게 되면 1회성 상담이 대부분인 법원 내 상

담지원 방식의 한계를 극복할 수 있을 것으로 보이며, 외부 상담기관의 다양한 상담 프로그램을 협의이혼 신청자들이 접할 수 있는 기회를 제공함으로써 수요자의 욕구에 좀 더 부응할 수 있을 것임

〈표 17〉 협의이혼 신청자에 대한 상담지원 방식

(단위: 명, %)

구분		전체(n)	상담 지원 방식			
			법원소속 상담위원	외부상담 기관권고	양자병행	아무것도 안함
법원 종류	가정법원 가정지원	5(100.0)	3(60.0)	2(40.0)	0(0.0)	0(0.0)
	지방법원	13(100.0)	11(84.6)	0(0.0)	2(15.4)	0(0.0)
	지원	38(100.0)	19(50.0)	9(23.7)	4(10.0)	6(15.8)
전체		56(100.0)	33(58.9)	11(19.6)	6(10.7)	6(10.7)

#### □ 상담 자원의 물적·인적 기반 확충

아울러 각 지역사회 내에 존재하는 무료 상담기관의 현황을 살펴본 결과, 법원 관할 지역과의 균형이 맞지 않는 곳이 존재하는 것이 현실임. 따라서 지역적 균형을 고려하여 물적 기반을 확충할 필요가 있겠음. 그리고 법원 내 상담위원이 하는 상담과 법원이 인정하는 무료 상담기관이 하는 상담의 질의 최저 수준을 확보하기 위하여 이혼상담을 하는 인력의 전공과 학위, 관련 자격증 보유, 일정 경력 및 일정 연령 이상으로 자격 기준을 마련할 필요가 있으며, 법원과 연계되어 협의이혼 상담을 하는 인력에 대한 중앙 연수 프로그램을 별도로 개발하여 운영할 필요가 있음. 이러한 중앙 연수 프로그램 속에는 이혼상담의 목적이 가족해체의 예방이 아니라 이혼을 잘 하도록 돕는 것이라는 것을 분명하게 하고, 이혼상담 시 필요한 법률 지식 및 이혼상담 중에 반드시 다루어 줘야 할 내용, 예를 들면 이혼하려는 당사자에게 자녀가 있는 경우에는 양육에 관한 사항, 친권자 지정에 관한 사항, 이혼 후의 의사소통을 통한 자의 복리 증진에 관한 사항을 상담 내용에 포함시켜야 하고, 양육에 관

한 사항, 친권자 지정에 관한 사항에 관하여 당사자들이 자의 복리에 충실한 협의를 할 수 있도록 도움을 주어야 한다는 내용 및 숙려기간을 단축할 수 있는 사유에 대한 인정 기준 등을 담아냄으로써 실제 최종적인 판단을 하게 되는 법관과의 유기적 협조 체계를 구축할 수 있을 것임. 또한 중앙 연수프로그램은 실제 상담 사례를 공유하는 장으로도 기능할 수 있을 것임

#### □ 상담제도의 홍보 강화

각 법원의 이혼에 관한 안내 절차에서 상담의 필요성과 상담을 무료로 받을 수 있다는 점을 홍보하고 있음에도 불구하고, 상담이용률이 매우 저조한 실정이어서 보다 강화된 홍보수단이 필요한 것으로 보임. 협의이혼 신청자들의 경우 미성년 자녀의 유무와 관계없이 상담제도에 대한 인지도는 40% 내외로 낮게 나타났음. 또한 조사결과에 의하면 법원 직원들은 81.7%가 상담을 권고하고 있다고 응답한데 비해 협의이혼 신청자들의 24.9%만이 상담에 대해 권고를 받은 적이 있다고 응답하여, 법원 직원들의 권유와 홍보가 협의이혼 신청자들에게 상담제도의 존재를 인식시키고 참여를 독려하기에는 충분하지 못하였기 때문으로 추측됨. 실제 상담을 받지 않은 이유 중 20% 가량이 상담에 관한 구체적인 정보를 몰라서 이용하지 못했다고 응답한 것을 통해서도 상담제도에 대한 홍보의 중요성이 부각됨

협의이혼 신청자가 적극적으로 상담에 응하게 할 수 있게 하기 위해서는 무엇보다도 상담제도가 협의이혼 신청자 및 자녀 양육에 있어 반드시 필요하고 도움이 되는 제도라는 점을 널리 홍보하여야 할 필요성이 있음(서울 북부지방법원, 2010). 그 하나로 당사자 및 일반인들이 협의이혼 전 상담제도를 인식할 수 있도록 대중매체를 이용한 홍보와 동사무소 등의 접촉가능성이 높은 관공서를 중심으로 관련 정보를 제공하는 방안을 제안함. 몇 년 전 KBS 공중파를 통해 방영되었던“사랑과 전쟁”이라는 프로그램은 비록 이혼조정위원회를 배경으로 한 것이지만, 갈등을 겪고 있는 부부의 문제를 보여준 뒤 “4주 후에 뵙겠습니다”라는 멘트를 통해 숙려기간의 중요성 및 그 의미를 대중에게 확실히 심어준 적이 있음. 여기에서 한발 더 나

아가 단순히 숙려기간만이 아니라 그 기간을 어떻게 활용하는지에 관한 내용도 심도 있게 다루는 프로그램을 제작·방영한다면 상담의 효과에 대한 홍보와 함께 상담문화 개선에도 많은 도움이 될 것임

〈표 18〉 상담권고 여부

(단위: 명, %)

		전체(n)	상담권고 경험	
			있음	없음
법원종류	가정법원 가정지원	5(100.0)	4(80.0)	1(20.0)
	지방법원	13(100.0)	12(92.3)	1(7.7)
	지원	38(100.0)	31(81.6)	7(18.4)
전체		56(100.0)	47(83.9)	9(16.1)

〈표 19〉 협의이혼 신청자에 대한 상담권고제도 실태

(단위: 명, %)

구 분		설문조사 (자녀 있음)	설문조사 (자녀 없음)
상담제도 인지여부	알고 있음	147(43.0)	52(36.1)
	알지 못함	195(57.0)	92(63.9)
	합 계	342(100.0)	144(100.0)
상담제도 인지경로 (중복응답) <sup>a</sup>	법원 직원 안내	59(16.4)	23(15.3)
	판사의 권고	1(0.3)	1(0.7)
	주변의 소개	29(8.1)	11(7.4)
	법원 안내책자	19(5.3)	5(3.3)
	법원 영상물	21(5.8)	4(2.7)
	인터넷 상의 홍보물	27(7.5)	8(5.4)
법원에서 상담권고 여부	권고받음	83(24.9)	28(20.3)
	권고받은 적 없음	250(75.1)	110(79.7)
	합 계	333(100.0)	138(100.0)

구 분		설문조사 (자녀 있음)	설문조사 (자녀 없음)
상담권고 받은 내용	상담제도 단순안내	34(45.9)	16(59.3)
	외부 상담기관 구체적 안내	6(8.1)	4(14.8)
	특정 상담위원 소개	2(2.7)	0(0.0)
	법원 소속 상담실 안내	26(35.1)	6(22.2)
	기타	6(8.1)	1(3.7)

a: 상담제도 인지경로 항목별 백분율은 조사대상자 전체인원 기준의 각 항목별 응답율임

#### □ 부모안내 교육의 적극적 실시

조사결과에 의하면 부모안내교육을 실시하고 있지 않는 법원은 28.6%나 되며, 부모안내교육을 위한 전용 교육실을 구비한 법원은 32.1%에 불과하였음. 또한 부모안내교육의 실시 방법은 주로 시청각 자료를 활용하고 있으며, 직원의 구두교육, 인쇄물을 이용한 교육이 병행되고 있음. 그러나 부모안내교육을 실시하고 있다고 응답한 법원이라고 하더라도 시설의 열악함, 직원의 업무과중으로 인하여 접수실이나 대기실에 설치되어 있는 비디오를 통해 시청각 자료를 방영하고 있는 곳이 많아 적극적인 부모안내교육이 실시되고 있다고 볼 수도 없음

〈표 20〉 부모안내교육 실시율

(단위: 명, %)

구분		전체	부모교육여부	
			예	아니요
법원종류	가정법원 가정지원	5(100.0)	5(100.0)	0(0.0)
	지방법원	13(100.0)	12(92.3)	1(7.7)
	지원	38(100.0)	23(60.5)	15(39.5)
전체		56(100.0)	40(71.4)	16(28.6)

부모안내교육을 통하여 이혼이 자녀에 미치는 영향에 대하여 부모에게 알리고 이에 적절히 대처할 수 있도록 하기 위해서는 단순히 시청각 자료의 방영이 아니라 그것과 병행하여 법원 직원이 구두설명을 추가하거나, 법원의 인력으로 한계가 있는 경우에는 외부 전문기관과 연계하여 충실한 내용의 교육이 이루어지도록 하여야 함

또한 현재 숙려기간 동안의 상담이 제대로 활용되고 있지 못한 현실임을 감안할 때, 그 보완적인 역할을 부모안내교육이 할 수 있을 것으로 기대됨. 이와 관련해서 현재 법원 내부에서 개선의 움직임이 있음. 관련 법에 따르면 가정법원은 협의상 이혼 당사자에게 ‘이혼에 관한 안내’를 하도록 규정(민법 제836조의2 제1항)하고 있으며, 이에 근거하여 협의이혼 의사확인 사무처리 지침 제4조는 ‘이혼에 관한 안내’에는 이혼절차와 이혼의 결과뿐만 아니라, ‘이혼이 자녀에게 미치는 영향’(부모교육)까지 안내하여야 하도록 규정하고 있으나, 모든 법원에서 부모교육이 의무적으로 실시되고 있지는 않음. 이를 전국 기준에 사용되고 있는 주입식의 부모교육을 위한 동영상상을 이혼 후 부모의 역할과 자녀와의 관계 등에 관한 패이크 다큐 형식의 동영상으로 제작하여 협의이혼 당사자들의 흥미를 유발하며 인적 자원이 부족한 소규모 지원에서도 부모교육이 가능하도록 제작·배포할 예정이라고 함. 관련 규칙이 개정되어 전국적으로 부모교육이 실시된다고 하더라도 시청각 자료의 활용만으로는 부족함이 예상됨. 서울가정법원의 경우 미성년 자녀가 있는 경우 부모안내교육을 의무적으로 실시하고 있으며, 그 방법으로 시청각 자료의 활용과 가사조사관의 구두 설명이 병행되고 있으며, 교육 이수자에 한하여 확인기일을 부여하고 그 과정에서 자녀 양육 및 친권자 결정에 관한 협의서 작성에 대한 안내가 함께 이루어지고 있어 다른 법원에 확산시킬 수 있는 모범사례라고 생각됨. 그러나 형식적 운영이 아니라 서울가정법원과 같이 미성년 자녀를 가진 부모들에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 내용을 담은 부모안내교육이 이루어지기 위해서는 상당한 시간이 소요되고 하루에 실시할 수 있는 횟수 제한이 예상됨. 이러한 정해진 시간에 제한된 횟수의 운영은 협의이혼 신청자들에게 부담으로 다가오

기 때문에 법원이 인정하는 상담을 받으면 부모안내교육을 대체할 수 있는 가능성을 열어두면 탄력적 운영이 될 수 있을 것임

#### 제안4) 자녀양육 관련 협의서 개선

##### □ 양식 정비와 모범 작성례 제시

양육비용의 부담을 기재하는 양식은 지급인, 지급받는 사람, 지급방식, 지급액, 지급일, 기타, 지급받는 계좌를 기재하도록 되어 있고, 특히 지급액과 관련해서 정기금인 경우를 예를 들면 이혼신고 다음날부터 자녀들이 각 성년에 이르기 전날까지 미성년자 1인당 매월 얼마로 정하도록 되어 있음

기타 란을 이용해서 취학 전후 기간을 정해 양육비 액수를 달리 정한 경우도 있었지만, 양식이 그렇다 보니 자녀 연령에 대한 고려 없이 자녀 1인당 얼마 정도로 정하고 중간에 별도의 변경청구를 하지 않는 한 성년까지 유효할 수 있는 가능성이 농후함. 자녀가 성장·발달함에 따라 소요되는 양육비는 늘어날 가능성이 있고, 물가변동도 고려할 필요가 있기 때문에 모범이 될 만한 자녀 양육비 협의서 작성례를 제시해주거나 양식을 보다 구체화시킬 필요가 있음

##### □ 자녀 양육비를 정하지 않은 경우의 복지 연계 체계 마련

미성년 자녀가 있는 협의이혼 신청자의 특징에서 이혼 사유 중 경제적 문제(36.1%)가 상당한 비중을 차지하고 있고, 대부분이 협의이혼 의사 확인 신청서 접수 전후로 별거에 들어가고(80.8%), 3개월의 숙려기간을 보내게 됨. 숙려기간 동안 자녀 양육 사항에 관한 협의 사항의 이행 정도는 31.2%만이 이행되고 있다고 응답하여 상당히 낮음. 또한 미성년 자녀에 대한 양육비는 매월 정기적으로 지급하는 경우가 많지만 법원의 개입에도 불구하고 주고받지 않기로 합의한 경우도 적지 않음. 실제 협의이혼 신청자 대상 설문조사에서는 35.6%, 2010년 서울가정법원 협의이혼사건분석을 통해서 35.4%가 서로 양육비를 주고받지 않기로 합의한 것으로 나타났음.



물론 75% 이상이 어머니가 양육자이면서, 아버지가 양육비를 지급하는 방식으로 합의가 이루어지고 있지만, 아버지가 양육자이면서 어머니가 양육비를 지급해야 하는 25% 가량에서는 그 70.0%에 해당하는 높은 비율로 주고받지 않기로 하는 합의가 이루어지고 있어, 그 비율이 월등히 높아짐. 이는 이혼할 무렵 본인의 소득이 없거나 있더라도 소득이 매우 낮아서 양육비를 지급할 수 없는 상황에 놓여 있는 가족 내에서의 여성의 열악한 지위와 함께 가장인 남성이 가족의 생계부양을 책임져야 한다는 전통적인 가치관의 영향 때문으로 보임

〈표 21〉 첫째 자녀 양육자 유형에 따른 양육비 지급방식 및 지급액

(단위: 명, %)

구분		전체	첫째 자녀 양육자			$\chi^2$
			아버지	어머니	부모공동	
지급 방식	정기금	1,170(59.2)	177(26.6)	980(75.9)	13(61.9)	534.118***
	일시금	85(4.3)	17(2.6)	65(5.0)	3(14.3)	
	정기금+일시금	23(1.2)	6(0.9)	16(1.2)	1(4.8)	
	주고받지않기로함	700(35.4)	466(70.0)	230(17.8)	4(19.0)	
전체		1,978(100.0)	666(100.0)	1,291(100.0)	21(100.0)	
월지 급액 범주	30만원 이하	365(30.6)	125(70.2)	234(23.4)	6(40.0)	165.440***
	31-50만원	372(31.2)	35(19.7)	334(33.4)	3(20.0)	
	51-100만원	301(25.3)	11(6.2)	287(28.7)	3(20.0)	
	101-200만원	109(9.1)	7(3.9)	99(9.9)	3(20.0)	
	월 200만원초과	45(3.8)	0(0.0)	45(4.5)	0(0.0)	
전체		1,192(100.0)	178(100.0)	999(100.0)	15(100.0)	

\*\*\*  $p < .001$

또한 양육비가 책정되어 있다고 해도 현실적으로 자녀 양육에 소요되는 비용에 비추어 볼 때 지나치게 낮은 수준에서 합의되고 있어서 자녀복리를 보장하기에는 미흡한 실정임. 실제 협의이혼 신청자 대상 설문조사에서는

양육비 월 지급액이 50만원 이하인 경우가 62.4%나 되었고, 2010년 서울가정법원 협의이혼사건분석을 통해서는 양육비 월 지급액이 50만원 이하인 경우가 62.0%나 되었음. 이러한 결과는 자녀 양육 관련 협의서 내용 중 가장 불만스러운 항목으로 양육비 지급액이라는 응답으로 이어졌음

이러한 조사결과를 볼 때, 이혼으로 양육 책임을 맡게 되는 여성과 그 자녀들의 경제적 어려움은 이혼 후에 비로소 시작되는 것이 아니라 3개월의 숙려기간 동안에도 즉 이혼과정에서도 존재함. 실제 협의이혼 신청자들 중에는 경제적 어려움으로 이혼하려고 하는데, 숙려기간동안 배우자가 있다는 이유만으로 국가의 복지 지원을 받을 수 없다는 어려움을 호소하는 경우도 있음

이러한 상황은 충분히 예상되므로, 경제력이 없다는 이유로 양육비를 정하지 않은 경우 당사자 간의 협의 사항이니까 어쩔 수 없다고 그래도 확인해주는 것보다, 이혼 후의 생활 대책을 세울 수 있도록 복지 연계 시스템을 구축할 필요가 있음

앞에서 협의이혼 과정에서 미성년 자녀의 복리 도모를 위해 상담 의무화의 필요성은 인정하면서도 모든 경우 상담을 의무화하는 데에는 물적, 인적 토대가 부족하다는 한계를 지적하였지만, 이러한 경우에는 반드시 건강가정지원센터나 한부모가족지원센터의 상담을 받도록 의무화할 필요가 있을 것임. 이렇게 했을 때 협의이혼 시 자녀 양육비를 정하지 않은 비율을 낮출 수 있고, 실제로 경제적 어려움이 있는 가정에 이른 시기에 복지 개입을 함으로써 복지 공백을 메울 수 있을 것임

현행 「한부모가족지원법」에 의하면 “배우자와 사별 또는 이혼하거나 배우자로부터 유기된 자”로서 아동인 자녀를 양육하는 경우 지원을 받을 수 있음. 사별과 이혼은 서류상으로 명확하게 증명할 수 있지만, 배우자로부터 유기는 증명하기 어려운 것이 현실이고, 따라서 현실적인 지원은 받기 어려운 실정임. 물론 이혼이 된 후에는 요건 충족 시 「한부모가족지원법」의 지원을 받을 수 있지만, 숙려기간 중의 공백을 메울 수는 없음. 자녀 양육 및 친권자 결정에 관한 협의서 제출 시 양육비를 주고받지 않기로 정해서

내는 경우, 그러한 사유가 경제력이 없기 때문인 경우는, 숙려기간 중이라는 증명서를 발급해 주어서, 자녀 양육자 본인의 소득기준만으로 「한부모가족지원법」의 한시적 적용을 받을 수 있도록 하는 것도 위기 가족에 대한 긴급지원의 성격을 가질 수 있을 것임

### 제안5) 법원의 후견적 역할 강화

판사 법관 대상 조사결과에서도 나타났듯이 판사들의 보정명령을 적극적으로 활용하는 것을 망설이는 이유 중에 협의이혼 신청자들의 의사를 존중해 주어야 하므로 법원의 적극적 개입은 바람직하지 않고, 또한 의사결정을 위한 자료가 부족하다는 지적이 있었음

〈표 22〉 보정명령 및 직권개입 실태

(단위: 명, %)

구 분		빈도(n)	백분율(%)
보정명령 및 직권개입 활용정도	적극적으로 활용함	2	3.3
	활용하는 편	20	32.8
	활용하지 않는 편	21	34.4
	활용하지 않음	18	29.5
	합 계	61	100.0

의사결정을 위한 자료 부족으로 보정명령을 활용하지 못한다는 것은 제도운영 방식의 변화로 충분히 바꿀 수 있음. 자녀 양육사항에 관한 협의 내용이 자녀의 복리에 반하는지를 판단하기 위한 근거자료로 부모의 소득 수준 파악은 필요함. 그런데 관련 양식이 마련되어 있음에도 불구하고 재량 사항으로 운영하는 것은 바람직하지 않음. 소득 자료를 반드시 제출하도록 하고, 증빙서류도 첨부하도록 하여 신빙성 있는 자료를 토대로 자녀의 복리에 대한 사항을 판단하도록 하여야 할 것임

이와 함께 법 집행자들의 의식에 자리 잡은 이혼을 순수 사적 자치의 영역

으로 바라보는 시각은 개선을 위한 별도의 노력이 필요할 것으로 보임. 이혼이 미성년 자녀에게 미치는 영향 및 사회에 미치는 영향의 내용을 담은 교육 자료는 미성년 자녀가 있는 협의이혼 의사 확인 신청자에게만 필요한 것이 아니라 협의이혼을 담당하는 법관 및 법원 공무원들에게도 필요할 것으로 보임. 이는 협의이혼 담당 판사 및 법원 공무원들의 대부분이 30-40대의 남성으로 구성되어 있으며, 잦은 인사이동으로 해당 업무 담당 기간이 길지 않아 가사사건의 특수성을 몸소 경험하여 체득할 무렵이면 다른 부서로 이동하게 되어 전문성을 살리기에 어려운 현실이기 때문에 업무 공백을 메우기 위해서는 더욱이 그러함. 현재 법관 연수기관인 사법연수원 및 법원공무원 연수기관인 법원공무원연수원 내에 가사재판이나 가족관계등록관서 공무원 연수 프로그램이 있기 때문에 그 내용 중에 관련 내용을 편입시켜 운영하거나, 별도의 시청각 교육 자료를 마련하여 활용할 수 있을 것임

## 제안6) 협의이혼의사 확인의 비송사건화

외국의 입법례를 통해서 살펴본 바와 같이 이혼법에 있어서 세계적인 흐름은 혼인관계가 깨진 이유보다는 그 상황을 중시하여 파탄된 혼인관계를 정리할 수 있는 기회를 자유롭게 부여하고 있다는 것임.<sup>5)</sup> 그리고 또 하나의 중요한 특징은 혼인관계를 정리할 때 피해를 입는 당사자에 대한 충분한 배려가 이루어지고 있다는 것임.

우리나라도 이러한 흐름 속에서 2007년 민법 개정으로 그동안 이혼 당사자의 의사를 절대적으로 존중하던 입장에서 부모의 의사보다는 자의 복리를 우선시하겠다는 입장을 취하고 있으며, 가정법원의 후견 기능을 강화하기 위해 친권자 및 양육자 결정 등 자녀 양육 사항에 관한 협의 내용이 자의 복리에 반하는 경우에 당사자의 청구뿐만 아니라 법원이 직권 개입을 할 수 있도록 하는 가능성을 열어 두고 있음. 그러나 법원이 당사자들의 협의사항

5) 물론 우리나라는 재판상 이혼사유를 하나하나 나열함으로써 유책주의를 원칙으로 하고 있지만, 그러한 사유에 상관없이 당사자의 이혼의사의 합치로 이혼의 가능성을 열어둔 협의이혼을 인정함으로써 파탄주의를 가미하고 있다.

에 대해 어느 정도나 개입할 수 있을지에 관한 구체적인 규정과 규칙의 부재로 현재 협의이혼을 담당하는 판사들이 미성년 자녀의 복리를 위해서 취할 수 있는 최선의 조치는 불확인 처리를 하는 것임. 즉 현재의 미성년 자녀의 복리를 위한 직권 개입 규정은 선언적 규정에 머물러 있는 상태임

법원이 직권 개입을 하기 위해서는 가사 소송이나 비송 절차 속에 있어야 하는데 현재 협의이혼 의사확인 업무의 성격은 이혼 신고를 하기 위해 거쳐야 하는 부수적 절차로서 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」(이하 가족관계등록법이라 한다)과 그 규칙 속에서 규율되고 있음. 가족관계의 발생 및 변동사항에 관한 등록과 그 증명에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하는 가족관계등록법에서 규율하는 사항을 통해 자녀의 복리 도모라는 실질적 내용을 다룰 수 없다는 본질적인 한계를 지니고 있다는 점임

협의이혼 의사 확인 업무가 가족관계등록업무의 성격을 갖게 된 배경에는 협의이혼제도의 연혁에 있음. 협의이혼제도의 처음 도입 당시에는 아무런 제한 없이 신고만으로 효력이 발생했기 때문에, 호적법에 규율대상이 되었고, 일방적인 축출이혼을 방지하기 위해 협의이혼신고 심사제도 및 협의이혼의사 확인제도 도입의 두 차례의 개정이 있었지만, 관련 업무의 성격을 변화시킬 만큼 큰 변화는 없었고, 호적법 폐지와 함께 그 대체법인 가족관계등록법에 자리 잡은 것임

그러나 협의이혼 과정에서의 미성년 자녀의 복리 도모를 위한 법 개정 이후의 협의이혼 의사 확인 업무는 단순히 이혼의사의 확인에 그치지 않고, 양육하여야 할 미성년 자녀가 있는 경우에는 자녀 양육 및 친권자 결정에 관한 협의서에 대한 자녀 복리 도모차원에서의 가치판단을 요구하는 것으로 성격 변모가 있었음

그럼에도 불구하고 단순히 가족관계의 등록 및 그 증명에 관한 사항을 규율하는 가족관계등록법의 규율사항에 머물러 있는 것은 입법의 불비임. 따라서 현행 협의이혼 의사 확인 업무의 성격을 적어도 준사법적 성격을 갖는 업무로 승격시켜야 함. 현행 가사소송법은 가사소송 법정주의를 채택하여 비송사건을 라류와 마류로 구분하고 국가의 후견적 작용으로서 비쟁

송적인 성격을 가진 중요한 신분행위의 허가·인증, 권리의무의 부여·박탈에 관한 사항을 라류 비송사건으로 분류하여 처리하도록 규정하고 있는바, 협의이혼이 신분행위에 대한 것이고 대립 당사자 간의 쟁송적 성격이 없음에 비추어, 라류 비송사건으로 규율하는 것도 하나의 방법이 될 것임 (김매경, 2006:22)

협의이혼 의사 확인업무를 가사비송사건으로 전환할 때 개정되어야 할 관련 규정을 대략적으로 제시하면 아래의 표와 같음. 현행 민법 제836조는 협의상 이혼은 가정법원의 확인을 받아 가족관계등록법이 정하는 바에 따라 신고함으로써 효력이 생긴다고 규정하고 있는데, 협의이혼 의사 확인업무를 비송사건으로 가져올 경우에는 확인과 동시에 효력이 생기는 것으로 보고, 신고는 보고적 신고로 전환하여야 할 것임. 다만 신분행위의 공시가 갖는 의미를 생각할 때 제3자에게 효력을 주장하기 위해서는 신고하여야 하는 것으로 보아야 할 것임

〈표 23〉 협의이혼 의사 확인업무를 가사비송사건 전환시 관련 규정(안)

※ 민법

제836조 협의상 이혼은 가정법원의 확인을 받음으로써 그 효력이 생긴다.

※ 가사소송법

제2조(가정법원의 관장사항) 제1항 2호(가사비송사건) 가목 (라류비송사건)

8) 「민법」제836조에 따른 협의상 이혼에 대한 확인(추가)

제44조(관할) 3. 부부 사이의 재산약정의 변경에 관한 사건, 협의상 이혼에 대한 확인 사건, 공동의 자녀에 대한 친권 행사방법의 결정사건은 제22조 제1호부터 제3호까지의 가정법원

※ 「가족관계의 등록 등에 관한 법률」

제75조(협의상 이혼의 확인)와 제76조(간주규정) 삭제

「가족관계의 등록 등에 관한 규칙」제7장(제73조~80조) 삭제

#### 4. 기대효과

협의이혼 제도 운용실태를 다양한 실증적인 자료를 통해 보여주고, 제도 운영자인 법원 관계자들과 협의이혼 의사 확인 신청자의 제도 평가 및 그에 대한 개선의견을 제시함으로써 향후 민법 및 가사소송법 등 관련 법령 정비를 위한 기초자료로 활용될 것으로 기대됨. 또한 실증적인 자료 분석을 토대로 연구자의 입장에서 정책 제언을 함으로써 법원 및 여성가족부 등 관련 부처의 정책방향을 제시하고자 하였으며, 국민들이 제도 이용 시 겪은 불편함을 현장감 있게 보여주고, 그 개선을 위한 의견을 제시함으로써 국민들의 권리와 이익 증진에 기여하고자 함

**주관부처 :** 법무부 법무심의관실, 여성가족부 가족지원과,  
대법원 법원행정처  
**관계부처 :** 각급 법원