

# 이스라엘의 육아정책

권미경 부연구위원

노벨상 수상자가 많은 나라, 교육과 생각하는 힘을 강조하는 나라, 창의적 사고를 강조하는 나라로 알려진 이스라엘. 이와 더불어 이스라엘은 교육의 첫 번째 목표를 다른 사람에 대한 수용과 관용, 존중의 태도를 기르는 것이라 명시하고 있듯 적응과 조화, 더불어 사는 사회, 공동체적 가치를 지켜가고자 하는 나라이다. 이스라엘의 육아정책의 특징과 어린이도시 홀론의 사례를 살펴봄을 통해 우리 육아정책에 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

## 1. 이스라엘 육아정책의 내용

### 가. 출산율과 여성취업률

저출산 경향이 세계적인 추세로 확대되는 상황에서 이스라엘은 OECD 국가 중에서 가장 높은 출산율을 보인다. 국가 비교가 가능한 2011년 기준(그림 1 참조) 이스라엘의 합계출산율은 3.0명으로 OECD 평균인 1.7명, 한국의 1.24명보다 월등하게 높다.

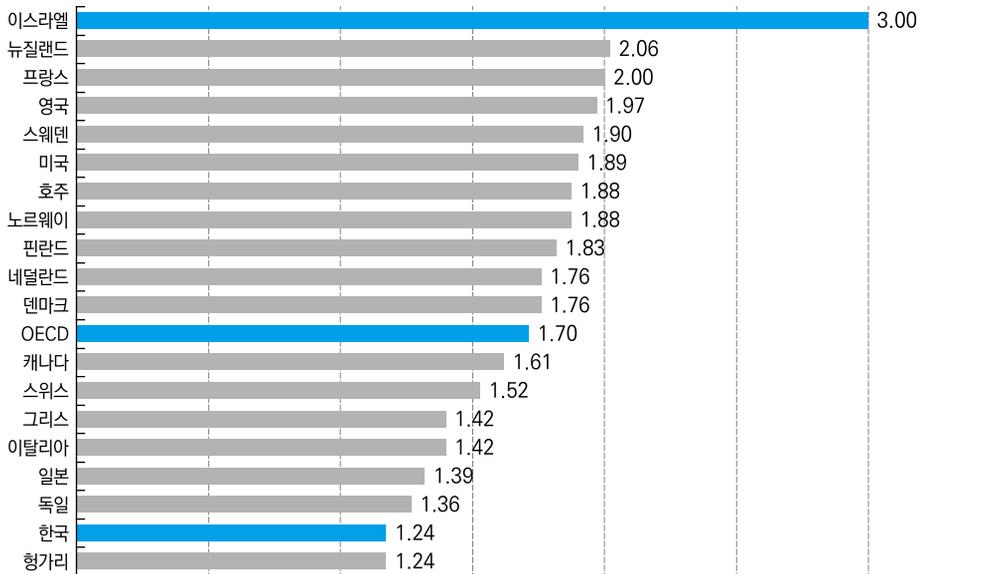
OECD자료에 따르면, 이스라엘 25~ 54세 전체 여성 평균 취업률은 72.5%로 OECD 평균 71.8%나 우리나라의 61.8%를 상회한다. 0~14세 자녀를 둔 여성의 취업률을 중심으로 보더라도 열 명 중 일곱 명은 자녀를 기르면서 취업하고 있음을 알 수 있다.

이렇듯 높은 출산율을 유지하고 있으며, 여성의 취업률 또한 OECD 평균을 상회하는 이스라엘의 육아지원 주무부처와 일·가정 양립을 위한 제도, 유아교육제도는 다음과 같다.

### 나. 육아지원 주무 부처 및 역할

이스라엘은 3세 유아부터 공교육 체계 안에서 교육을 무상으로 지원하는 반면, 3세 미만 영유아를 포함하는 보육서비스의 제공은 원칙적으로 이용 부모가 부담한다. 보육서비스는 공공의 목적을 지닌 법인 등 기관 및 개인을 중심으로 제공하고 국가는 이를 지원하는 상황이다. 이에 보육은 국가가 제공하는 교육정책과 구분하여 육아지원 정책의 하나로서 간주한다. 이러한 맥락에서 이스라엘의 유아교육과 보육 체계

\* 본고는 육아정책연구소 세계육아정책동향시리즈 '이스라엘의 육아정책(권미경·이강근, 2016)에서 발췌 작성한 것임.



출처: OECD(2014). Society at a Glance 2014. 3.3. Fertility rates across the OECD are typically below replacement level with a moderate decline since the crisis. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/888932966295>. 자료를 토대로 재구성함.

[그림 1] OECD 국가별 합계출산율: 2011

[표 1] 이스라엘, 한국, OECD 국가 여성 취업률(2013년)

	단위: %	
	25 ~ 54세 전체 여성	0~14세 자녀를 둔 여성
이스라엘 <sup>1)</sup>	72.5	69.4
한국 <sup>2)</sup>	61.8	-
OECD 평균 <sup>1)</sup>	71.8	66.8

출처 : 1) OECD(2015). OECD Family data: Chart LMF 1.2.A Maternal employment rates, 2013  
 2) OECD stat. LFS by sex and age: indicators : Employment-population ratios.  
 URL:<http://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=64196> (Data extracted on 22 Sep)

는 3세를 기준으로 연령에 따른 이원화 형태로 볼 수 있다. 기본적으로 이러한 특성은 정부의 지원 역할에서도 뚜렷하게 나타난다.

산업노동부(The Ministry of Industry, Trade and Labor)는 3세 미만 영유아를 위한 보육시설 운영 및 감독한다. 문화교육부(The Ministry of Education, Culture and Sports)는 3~6세 유아를 대상으로 하는 취학전 교육과 6세 이상

전체 교육기관의 운영 및 감독을 담당한다. 또한 보건부(The Ministry of Health)는 발달 센터, 건강증진 센터 등을 통해 영유아의 건강·의료지원을 관장한다. 사회부(The Ministry of Social Affairs)는 장애아동 및 취약계층 아동을 위한 프로그램을 운영 및 관리하는 것으로 업무가 분담되어 있다.

〈표 2〉 이스라엘 정부 부처별 지원 역할

정부 부처	지원 역할
산업노동부 (The Ministry of Industry, Trade and Labor)	보육 시설 운영 및 감독 (3세 미만 영유아)
문화교육부 (The Ministry of Education, Culture and Sports)	취학 전 교육 및 전체 교육 기관 운영 및 감독 (3~6세 유아 및 6세 이상)
보건부(The Ministry of Health)	발달 센터, 건강증진 센터 등을 통해 영유아의 건강 의료지원
사회부(The Ministry of Social Affairs)	장애 아동 및 취약계층 아동을 위한 프로그램 운영 및 관리

〈표 3〉 모성휴가, 부성휴가 기간 및 수당비율(2015)

단위: 주(week), %

	모성휴가(maternity leave)				부성휴가(paternity leave)			
	수급기간	수당비율	유급기간	무급기간	수급기간	수당비율	유급기간	무급기간
호주	6.0	42.0	2.5	3.5	2.0	42.0	0.8	1.2
덴마크	18.0	54.1	9.7	8.3	2.0	54.1	1.1	0.9
프랑스	16.0	93.5	15.0	1.0	2.0	93.5	1.9	0.1
이스라엘	26.0	100.0	14.0	12.0	0.0	0.0	0.0	0.0
일본	14.0	67.0	9.4	4.6	0.0	0.0	0.0	0.0
한국	12.9	79.7	10.2	2.7	0.6	100.0	0.6	0.0
스웨덴	8.6	77.6	6.7	1.9	1.4	63.4	0.9	0.5
영국	39.0	31.3	12.2	26.8	2.0	20.6	0.4	1.6
OECD평균	17.7	-	-	-	0.9	-	-	-

주: 유급기간 = 수급기간×수당비율 로 계산함. 각 나라마다 수당 비율이 다양하므로, 유급기간은 수입의 100% 에 해당되는 수당을 받는 기간(주)으로 나타냄.

출처: OECD(2016). OECD Family database 2016. Table PF2.1.A.:Summary of paid leave entitlements available to mothers; Table PF2.1.B. Summary of paid leave entitlements for fathers (<http://www.oecd.org/els/family/database.htm>) 자료를 토대로 재구성함.

## 다. 일·가정 양립 위한 제도

이스라엘의 일·가정 양립 지원 제도로 모성 휴가(maternity leave)와 부성 휴가(paternal leave), 보육서비스에 대해 OECD 자료에 기초하여 살펴보았다. 이스라엘에서는 3세부터 유치원 교육을 의무화하고 그 비용을 전액 지원함과 달리, 보육서비스는 전액 부모 부담으로 이용한다. 또한, 보육서비스의 이용은 취업모에게 우선순위가 주어지고 있어, 이는 일하는 부모들을 위한 지원정책으로 간주하고 있음을 알 수 있다.

### 1) 육아 휴가 및 휴직 제도

이스라엘에서 모성 휴가(maternity leave) 기간은 14주이다. 이는 OECD 국가 평균 17.7주에 비해 다소 적은 기간이나, 100% 유급으로 지급된다. 그러나 10개월 이상 근무(고용 또는 자영)한 경우 최대 26주까지 모성 휴가를 사용할 수 있고, 이때 14주까지는 평균 급여의 5배(2015년 기준 NIS 44,755. 약 1,343만 원) 한도 안에서 본인 급여의 10%를 지급 받을 수 있다.<sup>1)</sup> 나머지 12주에 대해서는 무급 휴가이다.

1) OECD(2016). OECD Family database 2016. Table PF2.1.C: Statutory maternity leave arrangements, 2015 내용을 토대로 기술함.

한편, 이스라엘에는 부성휴가제도(paternity leave)나 육아휴직 제도(home care leave, child raising leave) 등에 대한 국가 지원은 찾아보기 힘들다(표 3 참조). 우리나라는 모든 여성 근로자에 대해서 12.9주(90일)의 출산휴가를 주는데, 60일까지는 한도 없이 고용주가 급여의 100%를 지급하고, 나머지 30일에 대해서는 1,350,000원 한도 안에서 급여의 100%를 고용보험에서 지급한다.

## 2) 보육서비스

이스라엘의 영유아 보육시설과 유아 놀이그룹은 산업노동부(Ministry of Industry, Trade and Labor)가 관장하며, '보육법(Day Care Center Inspection Law, 1965)'에 준한다. 1970년대부터 보육시설과 유아 놀이그룹이 활발하게 생겨났는데 이는 여성의 취업을 권장하고, 취업 부모에게 자녀 교육과 보육 서비스를 제공하기 위함이었다. 이스라엘의 보육서비스는 Na'amat, WIZO, Emunah 등 주로 여성 단체들에 의해서 시작되었다. 보육시설의 설립은 지자체 등록을 원칙으로 하며, 사립으로 운영되는 시설이 많다. 사립 시설에 대한 정부의 지원이 없고, 이에 따라 정부의 규제도 적어서 사립 보육시설의 질 관리에 대해 문제가 제기되기도 한다. 우리나라의 경우 0~5세 영유아 보육서비스 이용에 대해 부모의 소득과 관계없이 국가 수준에서 비용이 지원된다. 이스라엘의 경우는 보육 서비스의 이용이 부모의 선택이며 이용에 대한 비용도 전액 부모가 부담하고 있음이 차이를 보인다.

## 라. 유아교육제도

자연 자원이 넉넉하지 않은 이스라엘은 교육을 통한 인재 육성을 강조한다.

이스라엘은 2012년 8월부터 기존에 5세부터 지원하던 의무교육을 3~4세부터 시작하는 것으로 확대하였다. 이는 3~6세 유아를 위한 교육적 기반을 구축하는 것이며, 유아기 발달 필요를 충족하는 의미 있는 환경을 마련하고자 함이다. 이스라엘 유아교육의 목적은 언어 발달과 인지능력 향상, 학습 도모와 창의성 계발, 그리고 사회적 능력 함양과 운동능력 증진을 위한 교육적 기초 마련에 둔다.

이스라엘 유아교육 현장에서 근무하는 교원의 고용과 관리가 이원화되어 있음이 특징이다. 교육부에서 유치원 교사, 유치원 교육 지원 인력과 유치원 장학사를 담당하고, 유아교육 기관이 속한 지방정부에서는 교사를 지원하는 보조 교사, 심리학자, 그리고 의료 관련 지원 인력을 고용 관리한다.

모든 유치원 교사 교육은 4년제 교육대학(Teacher Training Colleges)에서 이루어지며 교육 학사 학위(Bachelor of Education)를 수여한다. 총 4년의 교육과정 중 마지막 1년은 인턴 기간이다. 이에 더하여 교육부는 유치원 교사를 위한 보수교육(in-service training)을 교사 교육기관(PISGAH)에서 제공한다. 보조교사의 경우에는 학위 과정을 요구하지는 않지만, 교육부와 지방정부는 보조교사를 위해 2년 동안 할 수 있는 270시간의 수료과정을 운영한다.

모든 유아 프로그램에는 유치원 교사(Ganenet)와 보조교사(Sayaat) 등 교사 2인이 공동으로 참여한다. 보조교사(Sayaat)는 유치원(Gan)에서 교육 프로그램 진행에 지원역할을 담당한다. 또한 교사의 역량 강화를 위해 시 교육청에서는 유치원 교사 15명당 1명의 장학사를 두어 컨설팅과 장학 지원하기도 한다. 이스라엘의 유치원은 주 6일 동안 운영하지만 교사는 주 5일 근무가 보편적인 상황이므로, 유치원 대체교사 제도가 잘 마련되어 있다.

## 2. 어린이 도시, 홀론(Holon)<sup>2)</sup>

‘Holon(홀론)’을 검색하면 어린이 박물관, 디자인 센터, 극장, 이야기 공원, 도시에 있는 학교, 문화, 교육, 스포츠와 관련된 것들이 나타난다. 현재 홀론의 이미지이다. 그러나 이것은 처음부터 형성된 것이 아닌 시민 의견 수렴에 기초한 개혁과 노력의 결과이다. 수 십년 전까지 홀론은 아이 기르기 좋은 도시는 아니었다. 자립하려는 젊은 가족들은 홀론을 떠나 텔아비브(Tel Aviv) 등 인근 도시로 이주하였고, 또한, 80~90년대 홀론의 공장들이 주변부로 이주하면서, 도시의 역동성이 떨어짐에 따라 변화가 필요했다. 그 과정에서 시민들은 변화를 모색하였고, 시민 대상 조사와 싱크 탱크에 참여한 전문가 토론에서 아동에 관한 주제가 도출되었다. 홀론은 도시가 지닌 문제의 극복을 위해, 1994년 「어린이 도시」로의 변화를 추진하기로 하였다. 교육과 문화를 강조하여 어린이, 가정이 생활하기 좋은 도시라는 다른 도시와 차별되는 홀론의 특성을 만들어감으로써 새로운 사람들을 끌어들이고자 한 것이다. 무엇보다 ‘교육’과 ‘가족의 문화’에 초점을 둔 것이 어린이 도시의 특징이다.

### 가. 어린이 도시의 특징

「어린이 도시」로 도시 비전이 형성된 후 그 내용이 구체화 되었다. 교육, 문화, 스포츠 분야에서 실행 기구를 설치하고, 전문가들의 조언을 토대로 전략적 계획이 만들어지고 단계별 사업들이 추진되었다.

### 1) 유아를 위한 문화 공간 설치

이스라엘 홀론 시에서는 어린이를 위한 도시로 변화를 위해 유아 문화센터, 어린이 박물관, 디지털 아트센터 등 유아를 위한 문화 공간들을 확대하였다.

문 닫은 유치원 건물에 「At Eye Level」이라는 유아 문화센터를 열어, 예술분야와 관련된 교육 활동을 제공하였다. 음악, 미술, 공연 등이 유아의 수준에서 기획되고 이루어졌다. 도시 전역에 아이들은 이러한 문화를 체험하기 위해 센터를 방문하기 시작했고, 부모들도 아이들과 함께 그 장소를 즐기게 되었다. 이는 유아를 위한 문화센터로 기획하였으나 가족의 문화 공간으로 활용되는 효과를 거두었다.

이스라엘에서 하나뿐인 어린이를 위한 박물관이 홀론에 있다. 2000년에 개관한 어린이 박물관은 다양한 체험 공간과 놀이 시설, 소풍 장소로 활용되고 있다. 클래식 음악 콘서트, 음악 페스티벌 등 문화 오락 행사 등도 진행한다. 유아를 위한 문화 교육이 활성화되도록 박물관에서는 프로그램에 대한 정보들을 시 전체 교육시스템을 통해 전달함으로써 유아교육기관들의 참여를 높이고 있다.

디지털 아트 센터(Center for Digital Art)는 홀론 시 주도로 이스라엘에 비디오 아트를 확산하고, 증진하기 위한 목적으로 설립되어 지역사회와 현대미술 분야를 연결하는 역할을 하였다. ‘와서 알자(Come to Know)’라는 표어 아래에 소규모 그룹 활동, 가이드 설명, 개별 실험, 다양한 시설 등 여러 활동을 통해 과학에 대한 흥미를 증진하였다.

2) 홀론시 홈페이지(<http://www.holon.muni.il>)에 소개된 내용을 토대로 구성함.

## 2) 유치원 개선 사업과 문화교육 강화

1995년은 유치원 개선의 해이었다. ‘유치원 A’부터 ‘유치원 V’ 등으로 특징 없던 유치원 명칭을 바꾸고 특성을 차별화 하였다. 그뿐만 아니라, 유치원에 음악 장비를 지원하였고, 일상 환경에서 예술 작품을 접할 수 있도록 유치원 전시용 예술 작품을 시에서 배부하였다. 유치원 교사들은 음악이나 미술 분야에 대한 전문 수업을 추가로 받았다. 이로 인해 홀론에 있는 유치원들은 교육부로 부터 ‘시범 유치원(Model kindergarten)’, ‘과학 우수 유치원(Kindergarten that excels in science)’, ‘음악 우수 유치원(Kindergarten that excels in music)’, ‘미술 우수 유치원(Kindergarten that excels in art)’ 등의 상을 받았다.

유치원 교육과정 안에 문화와 예술을 강조함으로써 홀론 시의 어린이들은 교육 시스템을 통해 다양한 문화를 경험하게 되었다. 수년 간 어린이에게 음악, 미술과 같은 문화생활을 가르친다면, 성인이 되어서도 그러한 문화생활은 계속된다는 생각으로 홀론 시의 문화 이미지를 영유아기 부터 교육 시스템을 통해 구축하고자 하는 것이다. 또한 홀론 시에서는 다양한 문화축

제들(동화 구연, 노래의 날, 여성 축제, 국제 인형극 공연 및 인형 영화 페스티벌 등)이 매년 개최되고 있다.

## 3) 도시 공원을 이야기 정원 (Story Gardens)으로 설치

동화책의 이야기를 중심으로 문화를 일상생활 속에서 접할 수 있도록 시 전역에 설치한 50개의 이야기 정원(Story Garden)은 오늘날 홀론 시에 대표적이고 고유한 관광 명소이다.

이야기 정원(Story Garden)에는 이스라엘 아동들에게 잘 알려진 동화책의 이야기가 결합되어 있는 조각상들이 있다. 상상과 이야기를 펼쳐가는 공원 디자인은 홀론의 부모와 아동 모두에게 예술에 대한 긍정적 태도와 독서를 격려하는 장소뿐만 아니라 여가 활동을 즐기는 자연스러운 부분이 되었다. 홀론의 유치원에서는 이러한 이야기 정원에의 동화를 교육과정 안에서 활용하여 연계된 확장 활동을 계획한다.

## 나. 성과

홀론은 어린이 도시로의 브랜드화를 통해 도



홀론 시 공립 유치원



이야기 정원(Story Gardens)

시 변화에 성공한 것으로 평가되고 있다. 홀론은 어린이 대상 활동과 교육, 문화를 강조하는 도시로, 국가적으로 높은 수준의 가치 기반 문화 센터로의 긍정적인 이미지를 만들어오고 있다. 시민 대상 설문조사에서도 홀론 시가 더 나은 도시가 되었고, 홀론 시가 어린이의 도시이며, 어린이의 여가 생활을 위한 다양한 활동들이 있다는 점에 동의 정도가 높게 나타났다. 이는 1994년 설정했던 도시의 비전이 성취되어 있음을 보여준다. 2004년부터 2008년 자료를 보면 인구가 1.9% 증가하였으며, 2000년 이래로 0~9세 아동이 증가 추세에 있고, 20여 개의 새로운 유치원이 개원하였다.

### 3. 이스라엘 육아정책의 특징 및 시사점

이스라엘은 공동체적 가치를 존중하는 나라이다. 교육 제도의 가치적 특징은 타인에 대한 배려와 더불어 사는 삶을 강조하는 것이다. 교육부가 제시한 유아교육의 목표 중 첫 번째는 다른 사람에 대한 수용과 관용, 존중의 태도를 기르는 것이라 명시하고 있다. 적응과 조화, 타인에 대한 배려와 존중, 이러한 덕목은 개인주의가 아닌 공동체적 문화를 지향하는 가치들이 분명하다.

이스라엘의 보육서비스는 보편적 지원이 아닌 선택적 이용으로 제공된다. 국가의 무상 지

원은 3세 이후 유아의 유치원 정규 교육(오전 7시에서 오후 2시)으로만 국한하고 보육서비스나 유치원의 방과 후 과정 이용은 부모의 자부담을 원칙으로 하고 있다. 이는 어머니가 자녀를 교육할 것을 강조하는 유대 문화적 배경이 제도 안에서 묻어나고 있는 것이다.

‘어린이 도시’ 홀론 시의 사례 통해 정책의 설정과 그로 동기화된 변화가 도시와 그 안에서 사는 주민의 삶에 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 배운다. 이러한 홀론의 사례는 가정과 어린이 중심 정책의 추진을 통해 도시 전체의 변화를 선도한 것으로 최근 양육친화 도시, 여성친화 도시 등의 구현을 모색하는데 많은 시사점을 제공한다.

이스라엘은 최근 ‘새로운 지평’이라는 개혁을 통해 변화를 도모하는 중이다. 기존에 5세부터 적용하던 의무 교육을 3세까지 확대하여 유아교육에 대한 공적 책임을 강화하였다. 교사의 처우와 근무 환경을 개선하는 방안도 마련되었다. 이러한 변화를 통해 유아교육을 강조하면서, 상대적으로 높은 교사 대 아동의 비율을 낮추어 질적 수준을 높이고자 한다. 이스라엘의 교사제도 중 교육청이 주관하는 대체교사와 지자체가 지원하는 보조교사 제도의 운용이 활성화됨을 알 수 있었다.

이스라엘은 토론이 생활화된 나라이다. 저자가 이스라엘을 방문하여 유아교육과 정책 담당자를 인터뷰하는 과정에서도 오히려 계속되는 질문에 답하며 이러한 토론 문화를 경험할 수 있었다. 유치원에서도 대화와 토론이 교육의 중심이 된다. 대화와 토론을 통해 다른 사람의 입

장을 수용하고 다르게 생각하는 힘을 기르는 것. 이것이야말로 미래사회를 예측하며 모두가 주목하는 강점이다.

2016년 봄, 인공지능 알파고의 바둑 대국 이후 인공지능과 미래사회에 대한 논의가 활발하였다. 「사피언스」의 저자, 히브리대 유발 하라리 교수는 “지금 아이들이 학교에서 배우는 지식의 90% 이상은 아이들이 성인이 되면 쓸모없는 것이 될 것이다.”라고 강조한다. 엄청난 속도로 발전하는 인공지능과 겨룰 수 있는 인간의 유일한 무기는 역시 생각하는 힘이라는 점을 지적한다.<sup>3)</sup>

“현재의 학교 교육은 아이들이 컸을 때 아무 소용없게 될 겁니다. 지금 아이들은 기존 세대로부터 경험과 지식을 배워 미래를 준비하는 게 불가능한 역사상 첫 세대가 될 겁니다. 저를 비롯해 부모 세대는 일정 기간 배우는 과정을 거치면 그 배운 것으로 생계를 유지할 수 있었죠. 그런데 우리 아이들의 시대는 그렇지 않습니다. 변화의 속도는 점점 빨라질 거예요. 학생들은 스스로 배우고 변화하는 능력을 갖춰야 해요. 교육의 목적과 시스템이 완전히 달라져야 합니다.”

이상의 내용을 정리하면서 이스라엘의 교육은 공동체적 요소가 강하며 배려와 존중, 관용을 토대로 다면적 사고를 확산할 수 있는 토론이라는 방법을 갖고 있음을 확인하게 된다. 이는 이스라엘이 지닌 강점임과 동시에 우리 사회의 교육이 지닌 문제점들을 해결하기 위해 주목해야 할 부분이라는 시사점을 얻는다.

3) <http://topclass.chosun.com/mobile/board/view.asp?tnu=201606100003> 2016년 8월 8일 인출