

이스라엘의 사회보장제도와 창조경제

The Israeli Social Security Programmes and
Creative Economy

원 종 욱 한국보건사회연구원 연구위원
강 지 원 한국보건사회연구원 전문연구원
오 정 수 충남대학교 교수
신 성 윤 한국외국어대학교 강사

KIHASA



현안보고서 2013-02

이스라엘의 사회보장제도와 창조경제
**The Israeli Social Security Programmes and
Creative Economy**

발행일 2013년 8월
저자 원종욱·강지원·오정수·신성윤
발행인 최병호
발행처 한국보건사회연구원
주소 서울특별시 은평구 진흥로 235(우:122-705)
전화 대표전화: 02)380-8000
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>
등록 1994년 7월 1일 (제8-142호)
인쇄처 한디자인 02)2269-9917
가격 비매품

© 한국보건사회연구원 2013

ISBN 978-89-6827-028-4 93330

요약

1. 서론	1
가. 연구의 필요성 및 목적	1
나. 보고서의 구성	2
2. 한국과 이스라엘의 재정 현황	3
가. 재정 전반	3
나. 사회복지지출 기준	6
3. 이스라엘의 정책 환경	8
가. 종교적 배경	8
나. 현대 이스라엘 사회의 갈등과 위기	9
다. 경제적 환경	9
4. 이스라엘의 사회보장제도	13
가. 복지정책	13
나. 노동시장정책	26
다. 일가족양립정책	32
라. 교육정책	37
5. 결론 및 함의	40
참고문헌	43

〈표 2- 1〉 이스라엘 평균 주택 임차료/평균 임금 비율	5
〈표 3- 1〉 이스라엘 거시경제 지표 요약	10
〈표 3- 2〉 이스라엘 노동인구 및 경제발전 변화	11
〈표 3- 3〉 이스라엘 산업구조	11
〈표 4- 1〉 총 사회보험 기여율(2012년 1월 기준)	14
〈표 4- 2〉 사회보험 피보험자 및 수급자 현황	15
〈표 4- 3〉 이스라엘 1층 기초연금수급액(2009년 원화기준)	17
〈표 4- 4〉 이스라엘의 범주적 복지급여 프로그램	20
〈표 4- 5〉 3가지 종류의 기본급여액	21
〈표 4- 6〉 대상자 선정기준액	21
〈표 4- 7〉 OECD 주요국가의 고용율 비교(2011)	28
〈표 4- 8〉 OECD 주요국가의 성별*학력별 평균 임금(wage) 및 소득(earning) 격차	28
〈표 4- 9〉 모의 고용율(maternal employment rate)	29
〈표 4-10〉 아동관련 휴가기간(2011/2012)	34
〈표 4-11〉 휴가급여 및 수당 계산(2011/2012)	35
〈표 4-12〉 6세 이하 자녀의 공식적인 유아교육 및 보육서비스 등록율(2008)	36
〈표 4-13〉 학교급별 교육지출(2009)	39
[그림 2-1] 이스라엘과 한국의 세원구조 비교	3
[그림 2-2] 이스라엘과 한국의 세출구조 비교	4
[그림 2-3] OECD 주요국가의 공공사회복지지출 비교(2009)	6
[그림 2-4] OECD 주요국가의 급여형태별 공공사회복지지출 비교(2009)	7
[그림 4-1] 성별 연령별 고용 프로파일 비교	30
[그림 4-2] 조부모의 손자녀 양육 비율(2008)	37

본 연구는 창업국가 이스라엘을 지지하는 토대로써 사회보장제도를 조망함으로써 새정부에서 중점적으로 추진하고 있는 창조경제를 뒷받침하기 위한 한국형 사회보장제도에 대한 논의의 시발점이 될 것이다. 이러한 연구는 기존의 이스라엘에 대한 다양한 분석이 주로 경제정책과 과학기술정책으로 제한되어 있음을 주지하고, 사회보장제도의 측면에서 살펴본다는 데 의의가 있다. 이스라엘의 사회보장제도는 다양한 범주적 급여가 많은 비중을 차지하고 있다. 이는 이스라엘 국가의 정체성(유대민족국가)을 유지하고, 유대인이민자를 사회에 통합시키고, 여성과 아동에 대한 지원정책을 통하여 양질의 국가 성장 동력을 구축하기 위한 것이다.

실제로 이스라엘의 창조경제는 아동, 여성, 청년세대의 건강한 육성에 기반을 두고 있는데, 다양한 목적의 범주적 급여의 사회보장제도는 간접적으로 창조경제를 지탱하는 기반이 되고 있다. 특히 복지프로그램의 형태와 구성이 이스라엘의 국가적 특성과 사회경제적 필요에 맞는 방식으로 창조적으로 개발되어 있다는 것이 눈길을 끈다. 이는 서구 국가의 복지국가 모델을 모방하기 보다는 이스라엘에 적합한 창의적인 방식을 발전한 것이다.

또한 이스라엘은 영아에서 노인에 이르기까지 모든 거주자에 대한 보건의료서비스가 법에 의해 보장되고 있다. 이스라엘의 보건서비스는 양질의 의료자원과 연구, 현대적인 병원 시설, 그리고 인구 대비 일반의와 전문의 비중이 높은 특징이 있다. 이것이 이스라엘의 낮은 영아사망률(1,000명당 4.7명)과 긴 기대수명(여성 82.2세, 남성 78.5세)에 반영되는 것이다. 각종 보건지표에서 OECD 평균보다 높은 성과를 보이는 것은 젊은 이민자들의 유입과 함께 지역을 기반으로 한 질병예방의 효과로 평가할 수 있다.

이렇듯 창의적이고 혁신적인 국가 경영의 이면에는 가족과 지역사회 공동체를 중심으로 한 복지정책이 든든하게 지원해주고 있다. 사회보험과 소득보조, 사회서비스를 기반으로 노인과 장애인에 대한 지원에서부터 자녀가 있는 가족을 중심으로 한 현금급여를 발달시킴으로써 세대간 갈등을 완충하고 사회통합에 기여하는 사회보장제도를 구축한 것이다. 더구나 공공과 민간이 협력하고, 자발적인 기여에 대한 인센티브를 제공함으로써 적은 비용으로 효율적인 복지를 제공하는 것 역시 중요한 특징이라고 할 수 있다.

1. 서론

가. 연구의 필요성 및 목적

박근혜정부는 취임 후 5년 동안 달성해야 할 국정과제 140개를 발표하였다(관계부처 합동, 2013/5/28). 특히 눈에 띄는 것은 국민행복과 국가발전의 선순환구조를 통해 복지와 경제의 관계가 경쟁에서 상생으로 패러다임이 전환하도록 한 것이다. 이를 위해 경제부흥 국정기조 중 ‘창조경제 기반 조성’ 등 16개 과제가, 국민행복 국정기조 중 ‘맞춤형 급여체계 구축’ 등 15개 과제가 집중관리과제로 선정되었다(관계부처 합동, 2013/5/28). 박근혜 대통령은 이미 취임사를 통해 일련의 글로벌 경제 및 안보 위기로 한국은 ‘제2의 한강의 기적’을 만들어야 하는 도전에 직면하고 있다는 점을 강조하였고, 그 해법으로서 창조경제(creative economy)와 국민 맞춤형 복지패러다임을 제시하였다.

창조경제는 “과학기술과 산업이 융합하고, 문화와 산업이 융합하고, 산업간의 벽을 허문 경계선에 창조의 꽃을 피우는 것”이다(박근혜 대통령 취임사, 2013/2/25). 이는 창의적인 발상과 융합, 경제적 가치 창출이라는 세 가지 속성을 지니고 있음을 뜻한다. 실제 창조경제는 1990년대 후반부터 영국과 국제연합(UN), 미국 등을 중심으로 새로운 경제체제로 주목받은 개념이다. 이들 각각에서 창조경제의 개념이 다르기는 하지만, 경제성장률과 같은 구체적인 정책목표(Policy target)가 아니라 창의적인 아이디어가 실제로 구현되고 이에 따라 일자리와 경제성장을 동시에 이룰 수 있는 사회 구조를 만들고자 하는 전략(strategy)이라는 점에서는 사회적 합의가 이루어졌다고 볼 수 있다(조선일보, 2013/5/31).

창조경제는 이스라엘의 창업국가(Start Up Nation)를 롤모델(role-model)로 하고 있다. 이스라엘은 교육제도를 통해 기초과학을 활성화하고, 군사제도를 통한 엘리트 인재를 육성하였다. 또한 미국 등 선진국으로의 유학을 통해 핵심 인재를 양성하였으며, 이들이 외국에 기업을 설립하더라도 R&D센터는 이스라엘에 설립함으로써 다양한 정보와 기술이 이스라엘에 집적되도록 하였다. 뿐만 아니라 경제정책을 통해 젊은이들의 창업을 유도하고, 과학기술 분야와 문화산업 분야의 중소기업을 육성하는 정책금융을 확대함으로써 젊은이들이 과감하게 창업할 수 있도록 지원하였다. 사실 이러한 배경에는 이스라엘 내 산업체 부족에 따른 일자리 부족의 이유도 있다. 또한 어릴 때부터 독립적으로 사고하고 자유를 갈망하는 민족성에서도 그 이유를 찾을 수 있다.

본 연구는 창조경제의 롤 모델이 되고 있는 이스라엘의 사회보장제도를 살펴봄으로써 새 정부에서 중점적으로 추진하고 있는 창조경제를 뒷받침하는 한국형 복지모델에 대한 논의를 촉구하는 데 목적이 있다. 물론 이스라엘의 창조경제에 대한 다양한 검토가 이미 이루어졌다. 그러나 지금까지의 논의는 이스라엘의 창업국가 원동력을 주로 과학기술분야를 중심으로 살펴보았다. 이에 반해 본 연구는 창업국가를 이끈 토대를 광의의 개념에 기초한 사회보장제도에서 살펴보고자 한다.

나. 보고서의 구성

본 연구는 총 5개의 절로 구성되어 있다. 먼저 1절에서는 연구의 필요성 및 목적과 보고서의 구성을 살펴보고, 2절에서는 한국과 이스라엘의 재정 상황을 비교할 것이다. 이는 연구의 필요성과 연계되는 부분으로 한국과 이스라엘의 재정적 제약조건을 검토하기 위한 것이다. 3절에서는 이스라엘의 정책 환경을 살펴볼 것이다. 이는 이스라엘에 대한 본격적인 분석에 앞서 이스라엘이 직면한 사회적 위험과 복지욕구를 보여주기 위한 것이다. 그런 후 4절에서는 복지정책과 노동시장정책, 일가족양립정책, 교육정책으로 구분하여 이스라엘의 사회보장제도를 살펴볼 것이다. 마지막으로 5절에서는 이스라엘의 창업국가를 이끈 사회보장제도의 함의를 통해 한국의 사회보장제도에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

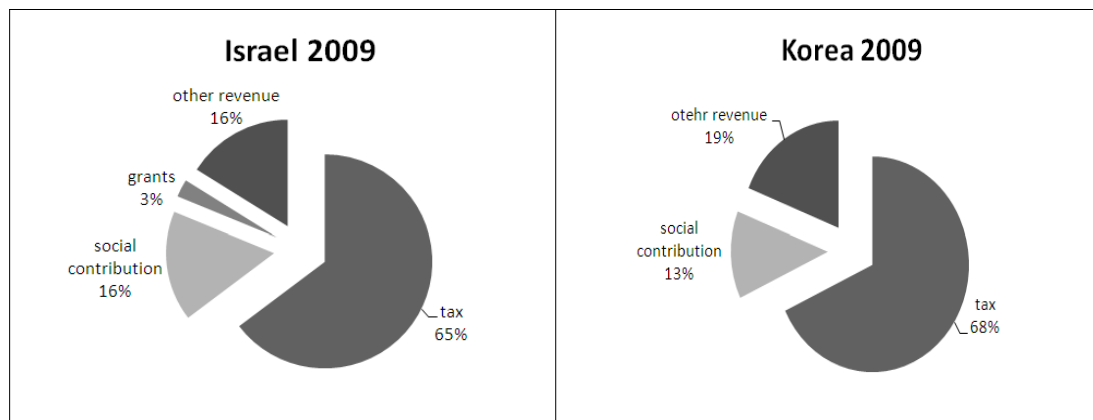
2. 한국과 이스라엘의 재정 현황

한국과 이스라엘에 대한 재정 비교는 두 가지 측면에서 조망된다. 먼저 재정에 대한 비교는 세입과 세출을 구분하여 살펴봄으로써 국가의 재원조달능력과 이에 기초한 정책의 우선순위를 비교하기 위한 것이다. 이를 위해 IMF GFS(Government Finance Statistics) 통계를 이용하여 분석하였다. 다음으로 OECD SOCX(Social Expenditure) 통계를 이용하여 공공사회복지지출을 비교하였다. 이는 정부와 사회보험의 개입을 통한 보건 및 사회복지분야 내 정책 우선순위를 살펴볼 수 있다.

가. 재정 전반

먼저 세입 측면에서 이스라엘과 한국을 비교하면 다음과 같다. 2009년 기준 이스라엘의 세원별 비중은 조세 65%, 사회보장기여금 16%, 국제기구 및 기관으로부터의 차입금 3%, 기타 세외수입 16%로 구성된다. 이에 반해 한국은 조세 68%, 사회보장기여금 13%, 기타 세외수입 19%로 구성된다. 즉 이스라엘은 한국에 비해 사회보장기여금의 비중이 큰 반면 조세의 부담이 상대적으로 적다는 것을 알 수 있다. 그러나 각 정부의 세원구성 비율은 두 국가에서 큰 차이를 보이지 않는다. 이는 일반적으로 정부에서 세원을 확보하는 방안이 크게 다르지 않기 때문이기도 하며, 두 국가 모두 1950년대 이후 현대 국가의 설립과 함께 사회보장제도가 도입되는 등 시기적 유사성에 따른 것이기도 하다.

[그림 2-1] 이스라엘과 한국의 세원구조 비교



주: 자국통화를 기준으로 작성함.

자료: IMF GFS database

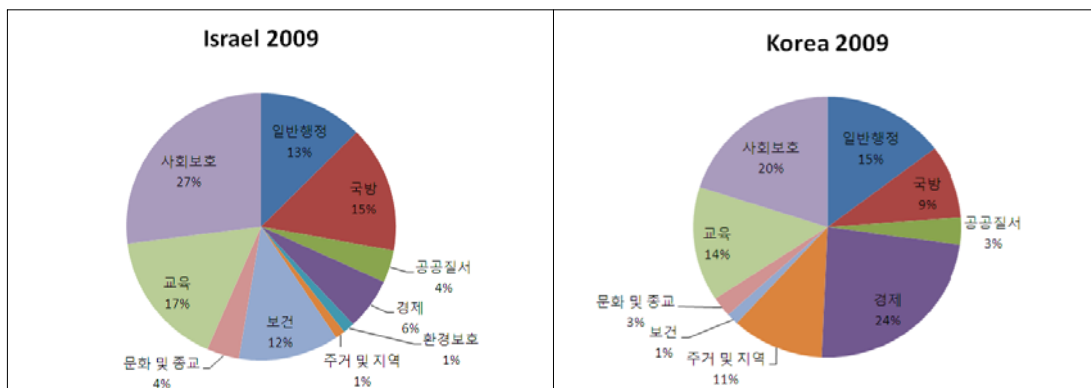
이에 반해서 세출은 국가별 정책의 투자우선순위를 단적으로 보여주는 사례이다. 2009년 세출을 기준으로 살펴보면 이스라엘과 한국의 주요한 차이를 발견할 수 있다. 먼저 이스라엘은 전체 예산 중 사회보호(27%), 교육(17%), 국방(15%), 일반행정(13%), 보건(12%) 순으로 나타난다. 이에 반해 한국은 전체 예산 중 경제(24%), 사회보호(20%), 일반행정(15%), 교육(14%), 주거 및 지역(11%), 국방(9%) 순으로 나타난다.

이는 몇 가지 특징을 심층적으로 살펴볼 필요가 있음을 시사한다. 먼저 이스라엘에 비해서 한국이 경제투자가 월등히 많다는 사실은 매우 흥미롭다. 왜냐하면 지난 60년간 이스라엘의 압축적인 경제성장은 국가 주도의 고부가가치산업의 육성과 SW 및 IT 산업의 성장에 따른 것이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 예산 투자가 전적으로 국가에 의존한 것은 아니라는 사실은 우리나라 역시 정부가 직접적인 투입 외에 다양한 지원을 통해 창조경제의 발전을 유도할 수 있다는 점을 시사한다.

다음으로 복지부문의 지출이라고 할 수 있는 사회보호(social protection)와 보건(health)의 지출은 우리나라가 이스라엘보다 낮게 나타난다. 이스라엘은 사회보호(27%)와 보건(12%)을 합하면 39%에 이르는 반면, 한국은 사회보호(20%)와 보건(1%)을 합하면 21%에 불과하다. 이는 두 가지 질문을 야기한다. 첫째, 우리나라와 이스라엘의 사회복지에 대한 투입의 차이는 사회보장제도의 차이에 따른 것인가, 투자우선순위의 차이에 따른 것인가? 둘째, 이스라엘의 사회복지에 대한 재정투입이 창업국가를 지지하는 토대가 되었다면, 우리나라의 창조경제를 뒷받침하기 위해서는 현행 사회보장제도를 어떻게 변화해야 할까? 이에 대한 해답의 실마리를 찾는 데 본 연구의 목적이 있다.

[그림 2-2] 이스라엘과 한국의 세출구조 비교

(단위: %)



주: 일반정부를 기준으로 작성함.

자료: IMF GFS Database

셋째, 우리나라의 주거 및 지역개발(11%) 지출은 이스라엘보다 훨씬 더 높다(1%). 이스라엘은 2011년 7월 시위가 벌어질 만큼 높은 주택 임차료가 사회적 문제로 대두되었는데 이는 실수요에 비해 총 8만~10만채의 주택이 부족한 상태이기 때문이다. 이스라엘의 주택 수요는 계속 증가하고 있으나 실제 공급은 수요의 54%에 불과하였고, 이러한 이유로 최근 2년간(2010-2011) 주택가격은 평균 27% 상승하였다. 또한 이스라엘 통계청의 조사에 의하면 주택 임차료가 임금에서 차지하는 비중은 35.66%인 것으로 나타났다.

우리나라는 월소득 대비 임차료가 차지하는 비율이 19.8%(통계청, 한국의 사회지표, 2013)이고, 주택보급율은 114.2%(KB국민은행 주택금융수요실태조사, 2012)로 나타났다. 이는 이스라엘과 달리 주택수요보다 주택공급이 더 많다는 것을 의미하며, 주택이 부족하지 않은 상태이므로 상대적으로 주택 임차료가 낮아질 수 있었다.

〈표 2-1〉 이스라엘 평균 주택 임차료/평균 임금 비율

(단위: 세겔, %)

연도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
평균 주택 임차료	2,395	2,284	2,291	2,338	2,303	2,330	2,736	2,941
평균 임금	6,859	7,000	7,219	7,466	7,628	7,921	7,974	8,247
임차료/임금 비율	34.9	32.6	31.7	31.3	30.1	29.4	34.1	35.6

자료: KOTRA 해외비즈니스 정보포털(<http://www.globalwindow.org>)

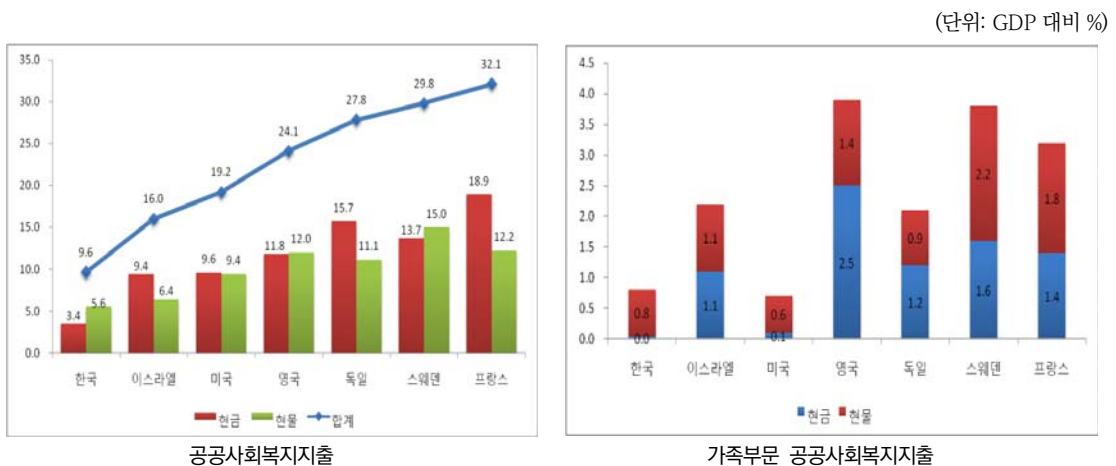
마지막으로 대외적인 대치관계에 있는 두 국가 모두에서 국방 예산이 높은 편으로 나타나지만, 한국이 이스라엘에 비해 오히려 적다는 사실 역시 눈여겨볼 필요가 있다. 우리나라는 세계 유일의 분단국이고 오랜 기간 대치상태로 있는 관계로 전통적으로 국방비 예산의 비중이 상대적으로 큰 편이었다. 이에 비해 이스라엘은 분단 상황은 아니지만 지역 일대의 국가들과 계속해서 분쟁 중인 관계로 국방비 지출이 우리나라를 상회하고 있는 것으로 나타났다.

나. 사회복지지출 기준

이스라엘의 공공사회복지지출은 GDP대비 16.0%(2009)로 OECD 평균 22.0%에 비해 낮으나 우리나라에 비해서는 높은 편(한국 9.6%, 2009)이다. 특이한 것은 이스라엘의 공공사회복지지출 중 현금급여의 비중이 상대적으로 높은 수준이라는 것이다. 이러한 경향은 미국과 독일, 프랑스 등과 유사하게 나타나는데, 특히 보편적인 수당이 많은 프랑스, 독일과 매우 유사한 것으로 나타난다.

공공사회복지지출을 부문별로 구분하여 살펴보면 이스라엘은 가족부문의 지출이 특히 높은 것으로 나타난다. 즉 이스라엘은 GDP 대비 가족부문 공공사회복지지출의 비중이 2.2%로 영국(3.9%), 스웨덴(3.8%), 프랑스(3.2%)에 이어 4번째로 큰 국가이다. 이들 국가들이 폭넓은 일가족양립정책과 보편적인 수당, 포괄적인 유아교육 및 보육서비스를 구축하고 있는 국가들이라는 것을 유념할 필요가 있다.

[그림 2-3] OECD 주요국가의 공공사회복지지출 비교(2009)



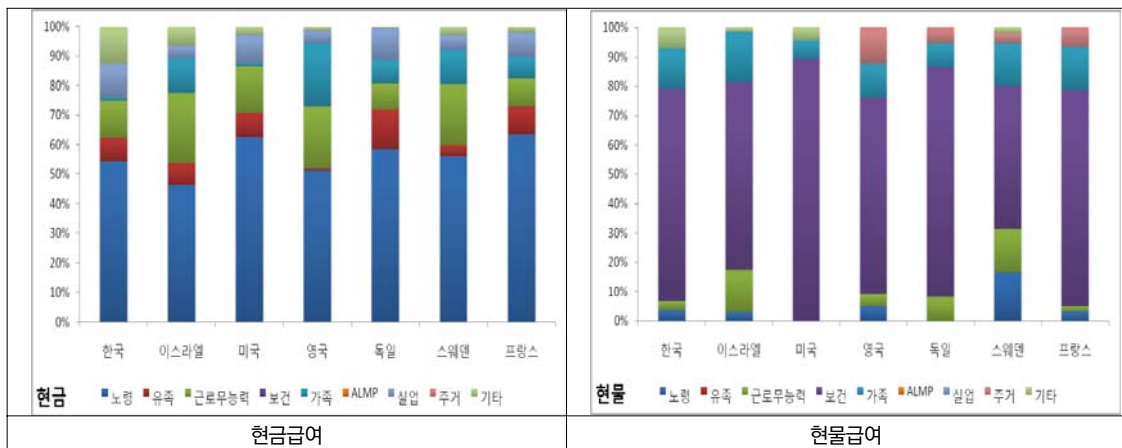
자료: OECD, Stat

다음으로 이스라엘은 GDP대비 공공보건지출(4.1%)이 OECD 평균(6.6%) 보다 낮지만 한국(4.0%)과 유사한 수준인 것으로 나타났다. 전체 의료비에서 공공부분 지출의 비중은 2009년 기준 60.5%로 한국(58.2%) 보다 높으나, OECD 국가 중에서 낮은 국가에 속한다. 반면에 영국(83.4%), 덴마크(85.0%), 룩셈부르크(84.0%), 뉴질랜드(83.0%), 노르웨이(84.6%), 스웨덴(81.5%), 일본(80.0%), 프랑스(76.9%), 독일(76.9%) 등의 국가가 공공지출 비중이 높은 국가군에 속한다.

다음으로 GDP대비 연금지출(공공+민간)은 공공지출 5.0%와 민간지출 1.7%를 합쳐 6.7%로 OECD 평균 9.9%(공공: 7.8%, 민간 2.1%)에 비해 낮은 수준이다. 연금지출에서 공공과 민간의 역할을 국가 유형별로 구분해 보면, 이스라엘은 캐나다(공공: 4.5%, 민간 2.5%), 뉴질랜드(공공:4.7%, 민간 1.9%)와 유사한 공공주도 민간보충형으로 분류할 수 있다. 한편 프랑스(공공: 13.7%, 민간 0.4%), 독일(공공:11.3%, 민간 0.2%)은 공공주도형이고, 호주(공공 3.4%, 민간 4.5%)와 네덜란드(공공:5.1%, 민간 4.0%), 덴마크(공공:6.1%, 민간:4.5%)는 균형발전형이다. 이에 반해 우리나라는 연금제도가 아직 성숙되지 않아 공공지출 2.1%, 민간지출 1.4%로 OECD 국가 중에서 가장 낮은 수준을 보이고 있다.

[그림 2-4] OECD 주요국가의 급여형태별 공공사회복지지출 비교(2009)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD. Stat

이상에서 살펴본 바와 같이 이스라엘의 재정 전반과 사회복지지출에서는 우리나라와 차별화되는 몇 가지 특징이 있는 것으로 나타난다. 첫째, 이스라엘은 사회보호 및 보건 부문 세출이 높게 나타나는 반면 주거 및 지역개발 부문 세출은 낮게 나타난다. 둘째, 공공사회복지지출에서는 가족부문의 지출이 두드러지게 높게 나타나는 반면, 적극적노동시장정책의 비중이 매우 낮은 것으로 나타났다. 셋째, 정부 예산 중 보건부문의 투자 우선순위에도 불구하고 공공사회복지지출 중 보건부문이 차지하는 비중은 우리나라와 유사한 것으로 나타났다. 이는 사회복지지출이 개인에게 현물 및 현금 급여가 직접 지출되는 비용만을 포함한다는 것을 고려할 때 개인에 대한 직접적인 급여 외의 다른 형태의 지출이 있음을 시사한다. 이러한 차이를 염두에 두고 이스라엘의 정책 환경과 사회보장제도를 살펴보고자 한다.

3. 이스라엘의 정책 환경

가. 종교적 배경

이스라엘의 인구는 약 780만명이며, 영토는 우리나라의 충청도 면적에 불과하다. 주변 국가와는 달리 석유도 나지 않는 자원빈국으로, 건립 이후 끊임없이 전쟁이 일어나고 있다. 그러나 과학기술의 발전과 함께 최근 압축적인 경제성장을 달성하였으며, 교육을 통한 인재의 육성과 엘리트 중심주의 등 우리나라와 유사한 특징이 있다. 특히 이스라엘의 국가재건일¹⁾이 1948년 5월 14일이라는 것을 고려할 때, 전후 폐허 속에서 한강의 기적을 이룩한 우리나라와 유사한 정책 환경의 토대에서 성장하였음을 짐작할 수 있다.

그러나 이스라엘의 사회 환경에서 빼놓을 수 없는 것이 있는데, 바로 종교의 힘이다. 유대인들은 고대 이집트와 페르시아 시대 때부터 민족적인 말살의 대상이 되었다. 그 절정을 이룬 것은 히틀러가 시도했던 Die Endlösung (The Final Solution)이다. 이 당시 600만 명의 유대인들이 살해당했다. 심지어 유대인들은 이국땅에 뿔뿔이 흩어져 살면서 억압을 받았고, 이러한 이유로 국가(國歌)에서 자신들의 땅으로 돌아가면 그곳에서 ‘자유인’으로 살기를 열망하게 되었다. 여기에서부터 ‘자유’와 ‘자유인’에 대한 의지가 이스라엘 사람들을 강력하게 지배하게 된 것이다. 즉 모든 개개인은 그 누구로부터, 그 어떤 것으로부터 억압당해서도 안 되는 자유인이라는 의식이 유대인의 사회와 문화, 세계관을 형성한 것이다. 이스라엘 사람들에게 유대교는 단순히 신앙이 아니라 유대민족의 일상적인 삶의 전반을 지배하는 문화라고 할 수 있다.

따라서 유대교는 이스라엘의 복지정책에도 영향을 미쳤다. 먼저 유대교의 가장 큰 특징 중 하나는 유대교의 인간관인데, 하나님의 형상을 따라 창조된 인간은 유대교에서 절대적으로 존엄한 존재라는 것이다. 이러한 이유로 개인의 개성과 존엄성에 대한 의식이 투철하다. 이는 사람과 사람 간의 관계 및 문제를 다루는 형사·민사 관련 율법 조항에도 나타나는데, 이스라엘 사회의 약자들(가난한 사람들과 과부, 고아)에 대한 복지 관점의 배려가 필요하다는 조항이 나타나는 것이다. 특히 이 조항이 적어도 삼천년 전에 나타난 율법조항이라는 것을 생각하면, 고대 사회에서부터 유대교가 사회보장제도에 영향을 미치고 있음을 보여준다.

1) 유대인들에게 자신들의 첫 번째 국가는 지금부터 3000년 전에 세워진 사울과 다윗과 솔로몬의 왕국임. 따라서 1948년에 세워진 독립국가 이스라엘은 자신들에게 고대 이스라엘 국가의 재건이었음.

또한 유대인들이 행해야 할 율법 248조항, 하지 말아야 할 율법 365조항 모두 포함하는 613조항을 '미쉬네 토라'라고 불리는 14권의 책자에 정리하였는데, 이 중 일곱 번째 책인 제라임(Zera'im-Seeds) 중 아니임(Aniyim-Laws of obligatory gifts to the poor)은 이스라엘 사회의 가난한 자들을 위해서 의무적으로 해야 할 부분들을 다루고 있다. 마이모니데스(Maimonides)가 정리한 이 율법이 오늘날 유대교 생활 규범의 기초가 되기 때문에 이것을 이스라엘 사회복지제도의 종교적 배경으로 이해할 수 있다(신성윤, 2013, 발표자료).

나. 현대 이스라엘 사회의 갈등과 위기

그럼에도 불구하고 현대 이스라엘 사회는 갈등과 위기가 상존하고 있다. 대내적으로는 고대와 현대가 공존하고, 종교주의와 세속주의가 공존하며, 유대교적 동질성과 문화적 다양성이 공존하고 있다. 특히 유대인(국민 3/4)과 아랍인(국민 1/4)이 공존하는 두 민족 사회 혹은 다민족 사회로 인한 사회적 갈등이 존재한다. 이러한 다민족 사회는 또한 출신지역에 따른 갈등을 내포하고 있다. 즉 유럽지역에서 온 유럽 외모의 아쉬케나짐과 아랍지역 및 북부 아프리카, 스페인에서 온 아랍 내지 라틴계열 외모의 스파라딤 간의 출신주의적인 사회적 갈등이 상당히 심하였으나 지금은 많이 완화되었다. 이와 함께 구소련이 붕괴된 후 소련계 유대 이민 물결로 순식간에 이스라엘의 인구가 20% 증가하자, 원주민과 이주민의 갈등이 심화되었다(이스라엘 대사관, 2013).

뿐만 아니라 대외적으로 이스라엘은 여전히 팔레스타인 민족과 분쟁하고 있다. 이스라엘의 반복되는 응전으로 사상자들이 지속적으로 발생하고 있을 뿐만 아니라 사실상 이스라엘-팔레스타인 분쟁은 해결책이 없다는 점에서 갈등이 지속적으로 상존할 수 있음을 보여준다. 또한 국경을 맞대고 있는 주변 아랍국가들(이집트, 요르단, 시리아, 레바논)과도 갈등이 존재한다.

그럼에도 불구하고 이스라엘은 최근 압축적인 경제성장을 도모하고, 이스라엘만의 독특한 사회보장제도를 발전시켰으며, 유대교라는 종교의 힘으로 대내적인 갈등을 봉합하고 있다. 또한 온갖 사회적 갈등과 문제, 도전에도 불구하고 이스라엘은 가정과 공동체를 중심으로 지난 수 천 년 동안 살아왔던 전통에 따라 유지되고 있다. 이는 또한 정치와 종교가 각자의 영역에서 현상 유지(Status Quo)를 지키는 특징에 따른 것이기도 하다.

다. 경제적 환경

주지하다시피, 이스라엘에 대한 최근 이슈는 창조경제와 관련이 된다. 실제로 이스라엘은 특허로 벌어들이는 수입이 세계 3위인 국가이며, 미국 나스닥에 상장된 기업 수도 세계에서 3번째로 많은 국가이다. 이러한 이스라엘의 창업국가를 이끈 경제적 환경을 살펴보기 위해서 본 연구에서는 경제 전반에 대한 거시지표의 특성과 산업구조를 중심으로 살펴보고자 한다.

이스라엘 경제는 글로벌 경제 위기와 복잡한 지정학적 위기에도 불구하고 상당히 양호한 거시경제 상황을 유지하는 특징이 있다. 지난 5년간 GDP와 실질 GDP는 일정 수준을 유지하고 있다. 그러나 무역수지와 경상수지가 감소하는 추세이므로 대외적인 의존도가 높아지고 있음을 알 수 있다. 또한 정부의 재정적자와 공공부채가 일정 수준을 유지하고 있고 외환보유고가 증가하고 있음을 감안할 때 글로벌 경제위기와 남유럽 발 재정 위기에 큰 타격을 받지 않고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 민간소비 증가율의 감소와 실업률의 증가는 향후 중산층의 감소와 사회갈등의 단초가 될 수 있음을 보여 준다.

〈표 3-1〉 이스라엘 거시경제 지표 요약

	2009	2010	2011	2012	2013
실질 GDP 성장률(%)	1.1	5.0	4.6	3.1	3.8*
GDP(억 달러)	m	m	2,429	2,418	2,566*
1인당 GDP(달러)	m	m	30,302	28,700	m
수출(\$B)	68.5	80.7	91.0	91.1	m
수입(\$B)	62.5	75.9	91.4	91.1	m
무역수지(\$B)	5.9	4.8	-0.4	-0.8	m
경상수지(\$B)	8.1	8.1	3.4	-0.2	m
민간소비 증가율(%)	1.9	5.3	3.8	2.7	m
실업률(%)	9.5	8.4	7.1	6.9	7.1*
연간 물가상승률(%)	3.9	2.7	2.2	1.6	2.5*
기준금리(연말, %)	m	m	2.75	2.00	1.75
연평균 실질이자율(%)	-0.4	-0.7	0.3	-0.1	m
정부재정적자(GDP 비중, %)	5.1	3.7	3.3	4.2	m
공공부채/GDP 비율(%)	79.5	76.0	73.9	73.0	m
달러 환율(연말, NIS/US\$)	3.7750	3.5490	3.8210	3.7330	3.6270
원화 환율(원/NIS)	m	m	303.1	292.1	m
외환보유고(\$M)	51,981	64,939	74,875	75,906	77,275

주: *2013년 전망치

자료: 주 이스라엘 대한민국 대사관(2013), 이스라엘 경제 동향과 하이테크 산업 정책.

한편 2008년 글로벌 금융위기 이후 세계 전체 평균 성장률이 -0.7%일 때, 이스라엘은 1인당 소득 3만달러 이상 선진국 가운데 유일하게 플러스 성장을 기록한 국가이다²⁾. 일부에서는 노동시장참가인구의 증가와 혁신에 따른 것으로 평가하고 있다(주 이스라엘 대한민국 대사관, 2013). 실제로 2003년과 2012년을 비교할 때, 인구규모와 노동인구, 노동시장참가율은 증가한 반면 실업률은 감소하였다. 이에 따라 GDP와 1인당 GDP 역시 증가하였다.

〈표 3-2〉 이스라엘 노동인구 및 경제발전 변화

구분	2003	2012	비고
인구규모(연말, 명)	6,748,400	7,956,000	17.9% 증가(연평균: 1.66%)
노동인구(연말, 명)	1,648,000	2,182,000	32.4% 증가(연평균: 2.85%)
실업률(%)	10.7	6.9	
GDP	NIS 545B	NIS 803B	47.0% 증가
per capita GDP	\$22K	\$28K	21.0% 증가(OECD 평균: 9.1% 증가)
노동시장참가율(15~64세)	61.7%	64.6%	OECD 평균: 70.6%

자료: 주 이스라엘 대한민국 대사관(2013), 이스라엘 경제 동향과 하이테크 산업 정책.

다음으로 이스라엘의 산업구조를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 이스라엘은 제한된 시장 규모와 높은 임금, 그리고 천연 자원의 부재 등으로 인해 GDP에서 농업과 공업의 비중이 낮고, 서비스업의 비중이 높은 국가이다. 이를 상세 분류별로 살펴보면, 금융/상업 서비스 26.0%, 정부서비스 15.5%, 제조업 12.8%, 호텔/도소매 8.9%, 운송/통신 6.3%, 건설 4.9%, 농축업/어업 1.7%, 전기/수도업 1.4% 순으로 나타난다. 또한 이스라엘의 대표 산업으로는 다이아몬드 거래 산업, IT·SW 산업, 국방·방위산업, 의약·바이오산업, 신재생에너지 산업 등이 있다.

〈표 3-3〉 이스라엘 산업구조

구분	농업	공업	서비스업
GDP 비중	2.5%	31.2%	64.7%

주: 2011년 추정치임(CIA Factbook)

자료: 주 이스라엘 대한민국 대사관(2013), 이스라엘 경제 동향과 하이테크 산업 정책.

2) 이스라엘의 경제성장률은 2009년 0.8%, 2010년 5%, 2011년 4.6%, 2012년 3.3%로 나타남.

이 중에서 2차 산업으로 분류되는 생명과학, 바이오테크, 의약산업이 이스라엘의 창조경제와 연계되고 있다. 2011년 기준, 이스라엘 생명공학 산업에는 약 1,026개 이상의 기업이 있는 것으로 추정되는데, 이 중 41% 이상이 5년 미만의 신생기업이며, 매년 약 80개의 신규 업체가 생기고 있는 만큼 기술개발과 창업이 매우 활발하다는 특징이 있다. 또한 생명공학의 세부 분야로는 의료기기가 57%로 가장 많았으며, Biotech(19%), 제약(11%), 의료 IT(7%), AGBiotech(2%), 기타(4%) 등이 뒤를 잇고 있다. 실제로 이스라엘에서 생산된 의약품의 대부분은 세계 100여개국으로 수출되고 있으며, 주요 수출국은 미국, EU, 캐나다 등이다. 이 중에서도 이스라엘의 최대 기업은 세계 15대 글로벌 제약회사인 Teva이며, 글로벌 업체들의 이스라엘 생명과학 기업의 인수합병이 매우 활발하다.

이렇게 고부가가치 산업인 생명공학을 중심으로 2차산업이 발달할 수 있었던 것은 이스라엘 정부의 재정적 지원에 따른 것이라고 할 수 있다. 이스라엘 정부는 바이오테크 산업발전을 촉진하기 위해 공개입찰을 통해 바이오 제약 기술개발 기업에 집중 투자하는 \$220M 규모의 VC펀드(GP: Orbimed Partners Israel)를 조성한 것이다.

한편 3차 산업으로 분류되는 IT 산업 역시 이스라엘 전체 GDP의 11.2%를 차지할 정도로 이스라엘의 대표 산업이다. 2010년 기준 이스라엘의 IT 산업 총생산액은 201.7달러로, 2009년 대비 2% 증가하였다. 세부적으로는 IT 제조업 분야가 3%, 서비스 분야가 2% 증가하였는데 연간 수출액은 전년 대비 0.3% 증가한 188억달러(2010년 기준)로 전체 제품 및 서비스 수출의 27%를 차지하고 있으며, 전체 IT 산업의 총 산출 중 60% 가량이 해외로 수출하고 있다.

이스라엘 정부는 하이테크 기술개발 및 이전을 중점 지원하고 있으며, 기술인큐베이터 프로그램을 통해 신기술을 가진 신생기업이 사업을 시작할 수 있도록 지원하고 있다. 총 소요자금의 85%가 정부지원이며, 개별 프로젝트에 대해 최대 2년까지 지원하는 것이다. 2012년 기준 총 26개의 인큐베이터를 통해 매년 200여개의 하이테크 신생기업이 탄생하고 있다.

또한 방위산업 기술이 민간에 잘 활용되고, 엘리트 부대 출신자들의 제대 후 창업 활동이 왕성한 것 역시 이스라엘의 특징이다. 정부의 R&D 역량이 집중 투입된 방위산업과 군사기술이 자연스럽게 민간에 이전되고 있으며, 전체 고교졸업생 중 상위 2%의 우수 엘리트를 선발해 구성하는 엘리트 부대가 이스라엘의 기술개발에 큰 역할을 담당하는 것이다. 엘리트 부대(Talpiot, 8200) 출신 군인들은 제대 후 군 생활을 통해 얻은 기술경험과 인간관계를 바탕으로 벤처기업을 창업해 성공하는 사례가 많다. 이와 함께 산학협력을 통한 기술이

전(spin-off와 licensing)이 활발하며 11개의 기술이전센터를 연계하는 ITTN(Israel Tech Transfer Organization)은 비영리조직으로서 대정부 업무 등 기관들의 이익을 대표하고 있다.

4. 이스라엘의 사회보장제도

가. 복지정책

1) 이스라엘 사회보장제도 개요

이스라엘은 1948년 현대국가 수립 후 1950년대초부터 사회보장제도를 형성하였다. 최초 이스라엘은 영국 복지국가의 기초인 베버리지 모델에 기초하여 사회보험, 완전고용, 아동수당 등 제도를 도입하였다. 제도도입 초기에는 사회보험에 기초한 보편주의적 복지국가(universal welfare state)를 이상으로 하고 있었던 것이다. 베버리지형 보편주의적 복지국가 중심이 되는 사회보험 프로그램은 자산조사 없이 모든 국민을 대상으로 하며, 재정은 가입자의 기여금, 고용주의 부담금, 국가재정의 지원금으로 구성된다. 노령연금은 이러한 복지국가 초기의 사회보험 프로그램을 따른 대표적인 사례라고 할 수 있다.

그러나 사회복지제도의 수립 이후 시간이 경과함에 따라 이스라엘의 사회보장제도는 사회보험 프로그램 외에 점차 자산조사 등 선별적 복지와 범주적 급여방식이 도입되었다. 자산조사에 기초한 소득부조(income support)는 1982년에 도입되었으며, 대표적인 선별적 사회부조 프로그램이다(오정수, 2012: 223).

한편 이스라엘의 사회보장제도에서 특이한 것은 범주적 급여방식이다. 이는 사회적으로 정의된 기준의 사람들에게 제공되므로 기준에 따라 다양한 형태를 보이지만, 이 급여의 채택률은 비교적 높아서 자산조사에 의한 사회부조와는 달리 사회적 낙인이 적고, 고용과 연계된 사회보험 프로그램 보다는 급여의 접근이 비교적 용이한 것이 특징이 있다.

최근 사회복지지출 분석에 의하면, 범주적 프로그램이 이스라엘 사회보장제도의 전체를 지배하고 있는 것으로 나타난다. 즉 2012년 기준 18개 범주적 급여 프로그램이 전체 사회복지지출의 51.4%를 차지하고 있는 것이다. 반면, 사회보험 프로그램은 37.7%, 사회부조 프로그램은 10.7%를 차지하고 있다(Gal, 2008).

2) 사회보험

(1) 개요

이스라엘의 사회보험은 국가보험법(The National Insurance Law, 1954)에 따르며, 국가보험공단(National Insurance Institute, NII)에 의해 제공되는 다양한 급여에 관해 규정하고 있다. 국가보험공단은 노동사회부의 산하 자치기관이다. 국가보험공단은 고용주와 피고용인, 자영업자의 사회보험기여금 각출을 통해 재원 조달되며, 정부 예산이 추가된다.

먼저 사회보험기여금은 기여 목적을 위해 결정된 소득상한선(ceiling)을 넘지 않는 소득에 대해서 부과하고 있다. 기여 목적의 월 소득 상한선은 기본급여액(basic amount)-3의 5배까지로, 2012년 기준 매월 41,850 NIS(New Israeli Sheqel, 이스라엘 통화)이다. 반면에 기여 목적의 월 최소 소득은 직장근로자의 경우 4,100 NIS로 최저 임금과 동일하며, 자영업자의 경우 2,155 NIS로, 평균 급여의 25%와 동일하다. 최저임금보다 낮은 소득을 버는 피보험자는 최저임금을 기준으로 보험료를 부과하고 있다. 이러한 기준은 사회보험에 가입된 모든 피고용인과 고용주에게 적용된다.

〈표 4-1〉 총 사회보험 기여율(2012년 1월 기준)

CASE	RATE		소득구간	
	FULL RATE	REDUCED RATE	IS 5,171(158만원)	IS 5,171(158만원)~41,850(1,280만원)
피고용인	7.00	0.40	3.5%	12.0%
고용주	5.90	3.45	3.45%	5.90%
자영업자	11.23	6.72	9.82%	16.23%

주: 18세 이상부터 은퇴연령(남, 65세 여, 70세)까지가 사회보험 가입 대상임.

자료: National Insurance Programs in Israel, 2012.

이스라엘의 사회보험 피보험자 및 범주적 현금급여 수급자 현황을 살펴보면, 피보험자는 2010년 전체 인구의 41.2%에서 2011년 42.3%로 증가하였다. 이에 비해 수급자 수는 2010년 전체 인구의 23.7%에서 2011년 전체 인구의 35.8%로 증가했다³⁾. 이는 피보험자에 비해 매우 빠른 증가라고 할 수 있다. 특히 2011년 기준 범주적 현금급여 중에서는 아동수당의 비중이 가장 높게 나타나며, 그 뒤를 이어 노령급여와 일반장애연금, 출산장려금 순

3) 이스라엘의 2010년 인구는 7,623,600명, 2011년 인구는 7,765,800명(OECD, Stats)을 기준으로 계산한 것임.

으로 나타난다. 2010년과 2011년을 비교해서 살펴보면, 가족이 받는 아동수당의 증가율이 917.5%로 매우 높게 나타난다. 이는 최근 이스라엘의 급격히 증가하는 출산율과도 연계된다. 반면에 유족급여와 가족에 대한 소득보조, 출산장려금, 장애급여, 실업급여는 2010년에 비해서 다소 감소한 것으로 나타난다.

<표 4-2> 사회보험 피보험자 및 수급자 현황

(단위: 명)

프로그램	세부프로그램	2010		2011	
		인원	전체인구 대비 비율	인원	전체인구 대비 비율
피보험자		3,179,000	41.7	3,284,000	43.1
수급자 계		1,804,470	23.7	2,778,460	36.4
노령		656,034	8.6	678,134	8.9
유족		102,456	1.3	101,973	1.3
장기요양서비스		141,500	1.9	145,490	1.9
일반장애연금		207,174	2.7	212,951	2.8
이동	이동수당	31,616	0.4	32,964	0.4
소득보조	가족	109,407	1.4	105,292	1.4
양육비		20,012	0.3	19,438	0.3
아동	가족이 받는 아동수당	103,062	1.4	1,048,689	13.8
출산	모성수당	103,318	1.4	105,740	1.4
	출산장려금	166,694	2.2	163,402	2.1
산업재해	산업재해수당	59,347	0.8	59,408	0.8
	장애연금	36,013	0.5	37,896	0.5
	부양자 연금	4,565	0.1	4,603	0.1
적대적 행동 상해	장애급여	4,113	0.1	4,216	0.1
시온주의운동가 보상	장애급여	525	0.0	508	0.0
실업		58,634	0.8	57,756	0.8

자료: National Insurance Programs in Israel, 2012.

(2) 건강보험

이스라엘의 건강보험제도는 정부가 제공하는 전국민건강보험과 4개의 HMO가 가입자에게 추가적인 서비스를 제공하기 위해 판매하는 보충보험(Supplemental Insurance), 그리고 민간보험으로 구성되어 있다. 이스라엘은 1995년 전국민건강보험법(National Health Insurance Law, NHIL)이 제정되어 모든 국민이 기본적인 의료서비스를 받게 되었다. 그러나 1995년 법 통과 이전에 이미 강제가입이 아닌 자발적 건강보험제도가 시행되고 있었는데, 유대계주민 96%, 아랍계주민 88%가 가입되어 있었다.

1995년 이전의 건강보험제도는 가입하는 HMO에 따라 보험료율과 제공되는 의료서비스가 상이했으며, 개별 HMO가 가입자로부터 보험료수입과 본인부담(co-payment), 사업주로부터 보험료부과수입, 그리고 정부재정지원의 다양한 재원으로 건강보험제도를 운

영해 왔다. 그러나 전국민건강보험법의 통과로 전국민이 동일한 의료서비스를 제공 받게 되었다. 전국민건강보험제도 하에서는 정부가 누진적인 사회보장세 형식의 건강보험료를 소득에 비례하여 부과하고, 부족한 재정은 정부가 지원하여 제도를 운영하고 있다.

정부는 사회보장세 수입을 4개의 Health Funds(HMO)에 가입자규모와 가입자의 연령 등을 고려하여 배분해 주고 부족한 재정은 국가가 지원한다. 또한 2011년 법개정으로 농어촌 등에 제공하는 서비스는 재정분담공식에 추가반영하고 있다. 현재 Klait, Maccabi, Meuhedet, Leumit 의 4개 Health Funds(HMO)가 운영 중에 있다. 특이한 것은 NHIL의 통과 이후에도 GDP 대비 공공의료비지출수준은 8% 중반으로 거의 변화가 없다는 사실이다. 그러나 인구의 고령화와 의료기술의 발전 등으로 인해 정부지원금 규모가 증가하자 이스라엘 정부는 1998년 4개의 Health Funds가 정부로부터 지원 받는 지원금의 규모를 줄이기 위해 본인부담제(co-payment)와 보충보험을 판매하는 것을 허용하였다.

(3) 공적연금

OECD보고서⁴⁾에 따르면 이스라엘의 공적연금은 2008년까지 1층 체계만 구축되어 있었으나, 2008년에 소득비례형 2차 체계를 도입하였다. 1층 연금은 10년 가입이 후 연금이 지급되며, 2009년 기준 평균연금액은 평균 가입기간 25년을 기준으로 할 때 IS 1,268(38만원: 개인기준), IS 1,906(58만원: 부부합산)이다. 1년 추가시 소득대체율 2%가 추가되어 35년 가입기준시 IS 1,902(58만원, 개인기준), IS 2,858(87만원, 부부합산)이 지급된다(2009년 기준). 현재 이스라엘 노인인구의 90%가 1층 연금을 수령하고 있으며, 연금수령 연령은 남성 67세, 여성 62세이다.

1층의 기초연금금 최저임금의 28% 수준이나 35년 가입하는 경우 연금액은 최저임금의 44%까지 상승한다. 소득조사를 통해 지급되는 추가급여를 수급하는 경우, 총 급여는 최저임금의 61%수준이 된다. 소득조사를 통해 지급되는 추가급여는 IS 2,368(72만원: 개인), IS 3,511(107만원: 부부합산)이다. 그러나 1차 기초연금수령자의 16%만이 추가급여를 수령하여 수급조건이 제한적이라는 것을 알 수 있다.

4) Hemmings, P.(2010), Paris: OECD.

〈표 4-3〉 이스라엘 1층 기초연금수급액(2009년 원화기준)

가입기간	1층연금 급여액 ¹⁾ (A)	자산조사 부가급여 ²⁾ (B)	총급여 (C=A+B)	최저임금대비비중(%)	
				A기준	B기준
25년	38만원	42만원	80만원	28	61
35년	58만원	22만원	80만원	44	61

주 : 1) 노인인구의 90%수급

2) 1층연금수급자의 16%, 노인인구의 14.5%

기존에 운영되고 있던 DB형 기업연금의 지속가능성이 문제가 되어 지난 15년간 개혁을 거듭한 끝에 2008년 강제가입 소득비례형 2층 연금으로 전환되었다. 기존의 DB형 기업연금(Old Pension Fund)은 1995년부터 신규가입이 안되며 2008년부터는 DC형 소득비례연금(New Pension Fund)에 강제가입되는 것이다. 보험료는 2008년 근로자평균임금을 한도로 2.5%가 책정되었으나, 2013년까지 15%로 인상될 예정이다(5%: 근로자, 10%: 사용자). 15%의 보험료 중 5%는 퇴직금융도로 사용되고 있으며, 근로자는 추가적으로 자발적인 기여를 할 수 있고 보험료는 5%~5.5% 수준이다.

2층 소득비례연금이 성숙하는 경우 노후소득보장에 큰 기여를 할 것으로 예상되고 있다. 현재 1층 연금수령자의 약 50%만이 2층 연금(과거 DB형)을 수령하고 있는데, 2층 소득비례연금의 성숙으로 가입자와 연금수준이 크게 높아질 것으로 예상되기 때문이다. 그러나 사용주의 기여부담이 높아 사용자들이 근로자를 6개월 이상 고용하지 않는 등 근로자의 고용지속성이 낮아질 수 있다는 점에 대한 우려 역시 발생하고 있다. 또한 저소득근로자들의 가입기간이 고소득층에 비해 짧을 수 있다는 점도 지적되고 있다.

3) 범주적 현금급여

이스라엘 사회보장제도의 가장 큰 특징은 범주적 현금급여이다. 범주적 현금급여는 현대 국가 건립 이후부터 유대교 이민자들을 사회통합하기 위해 만들어졌는데, 다른 어떤 인구 집단보다도 이민자들에게 중요한 소득자원으로 나타난다(Gal, 2008). 이스라엘 사회보장청(NII)이 사회적 위험별로 분류한 이스라엘의 사회보장 프로그램은 〈표 4-4〉와 같다. 범주적 급여는 이러한 프로그램 속에 다양한 형태로 포함되어있다. 이스라엘의 주요 국가정책을 연구하는 민간연구소 TAUB Center가 작성한 정책보고서에 나타난 이스라엘 사회보장제도의 현황은 다음과 같다(Gal, 2010).

첫째, 노인을 위한 사회보장은 2010년 현재 전체 사회보장지출의 39.9%를 차지하는 가장 큰 영역으로 4개 부분으로 구성되어 있다. 모든 노인을 위한 보편적 노령연금, 추가의 소득이 필요한 노인을 위한 선별적 프로그램인 소득부조, 직업연금, 공제저축이 그것이다. 보편적 노령연금은 모든 노인(남성 65세, 여성 70세 이상)과 배우자에게 지급되며, 2009년 현재 746,000명의 노인이 수급하고 있다. 이중 10분의 1은 이스라엘 도착 당시 60세 이상이었던 이민자들로서 사회보험에 대한 기여경력이 없이 수급자가 된 것이다.

둘째, 장애인을 사회보장 프로그램은 두 번째 큰 영역인데, 일반장애보험과 노동상해보험이란 두 개의 주요 프로그램이 NII에 의하여 운영되고 있다. 일반장애보험법은 4개의 수당을 지급하는데, 최저생계수준을 보장하는 장애연금, 타인의 도움을 필요로 하는 장애인을 위한 돌봄수당(attendance allowance), 장애자녀를 수발하는 가족을 위한 장애아동수당, 장애인의 이동을 돕기 위한 이동수당(mobility allowance)이 있다. 2009년 기준 장애 연금을 받은 인구는 198,000명에 이른다. 노동상해보험 프로그램은 작업 중 사고나 질병으로 장애를 가진 사람들에게 급여와 재활서비스를 제공하고 있다. 노동상해수당은 당사자의 생활수준을 유지하기 위한 것으로 상해 이전 소득의 75%를 지급한다. 그 외에 국방부가 운영하는 이스라엘군(IDF) 상이군인을 위한 프로그램이 있다. 이 프로그램은 군복무중 입은 부상이나 질병을 가진 장애인을 보상하기 위한 것으로 2008년 기준 장애수당 수급자가 55,459명이다.

셋째, 노동인구를 위한 사회보장으로는 실업보험, 소득부조가 있다. 비자발적 실업자에 대한 임금보상으로서 기능하는 실업보험 급여는 연령이나 부양자 수에 따라 50-175일간 지급된다. 실업급여의 수준은 이전 임금의 수준에 따라 계산되는데, 2009년 현재 월평균 임금의 54.2%이다. 소득부조는 최저생계를 유지할 능력이 없는 개인과 가족을 위한 사회안전망으로 미고용 상태이거나 소득수준이 낮은 근로계층을 위한 프로그램이다. 이 프로그램은 선별적인 성격을 띠며 자산조사와 노동시장에 진입할 노력을 한다는 조건의 고용 테스트를 통하여 수급자를 결정한다. 2008년 기준 소득부조 수급자는 112,000명이다. 그러나 노동능력이 있음에도 불구하고 고용테스트의 적용을 받지 않는 인구가 있는데, 이들은 정통유대인 종교교육기관인 예쉬바(Yeshiva)를 다니는 학생들이다. 예쉬바 학생들에 대한 소득부조는 월 1,040 NIS에 달한다.

넷째, 가족을 지원하기 위한 사회보장으로는 아동수당, 모성급여, 한부모가족지원 등이 있다. 아동수당은 18세 미만의 아동을 가진 이스라엘에 거주하는 모든 가족에게 보편적 현금급여로 지급된다. 과거에는 아동수당을 아동출산을 장려하기 위한 목적으로 생각되었으

나 연구결과에 의하면 이 목적에는 기여하지 못하는 것으로 나타난다. 1959년에 처음 도입된 이 아동수당은 1975년에 보편적 급여가 되었고, 2002년에 정책의 수정으로 가족의 크기와 관계없이 동일한 급여를 제공하는 것으로 변경되었고 급여의 수준도 삭감되었다. 모성과 관련한 급여는 출산급여, 모성수당 등이 있음. 출산급여(birth grant)는 병원에서 출산하는 여성에게 지급하는 것으로 아동의 안전한 출산을 위한 장려정책의 일환이다. 출산급여는 2012년 현재 basic amount(8,475 NIS)의 20%(첫아이), 9%(둘째 아이), 6%(셋째 아이), 100%(쌍둥이) 등이다. 2008년에 152,000명의 여성이 출산급여를 수급하였다. 모성수당(maternity allowance)은 일하는 어머니를 위하여 출산휴가 중 14주 동안 임금 대체의 수단(이전 평균임금의 100%)으로 지급하는 것이다. 모성수당은 남편과도 나누어 지급될 수 있는데, 2007년 기준 0.2%의 남성만이 모성수당을 지급받아 그 실적은 미미한 편이다. 1992년 한부모가족법의 제정 이후 6-14세의 아동을 가진 한부모는 아동의 교육을 지원하기 위하여 1년에 한번 지급한다. 2012년 기준으로 6-11세 아동은 basic amount (8,370 NIS)의 18%, 12-14세 아동은 10% 수준이다.

〈표 4-4〉 이스라엘의 범주적 복지급여 프로그램

명칭	시행연도	재원	급여기능 ¹⁾	급여내용
산업재해수당 (work injury allowance)	1954	고용주, 피용자, 국가	보상	이전 개인 임금의 75% 지급
적대적 행동 상해 (hostile action casualties)	1949	국가	보상	전쟁장애인(전쟁연금)에 상응하는 장애수당 지급
시온주의운동가 보상 (prisoners of Zion and Markyrs)	1973	국가	보상	시온주의운동 중 투옥자, 순교자와 가족에 대한 급여 지급
전쟁연금 (war pension)		국가	보상	전쟁장애인 연금 지급
Reservist 급여	1977	국가	보상	basic amount ²⁾ 의 최소 68%에서 최대 500% 지급
이민 패키지 (absorption package)	1991	국가	보상	이민도착 직후 6개월간의 주거비, 히브리어 언어훈련 비용 지급
의로운 이방인 보상 (righteous gentiles)	1986	국가	보상	매년 국가가 정한 평균임금(2012년 NIS 8,619) 지급
볼런티어 급여 (volunteer's benefit)	1978	국가	보상	노동상해와 동일한 급여 지급
일반장애연금 (general disability)	1975	고용주, 피용자, 국가	소득유지	NII가 매년 정한 급여기준액 basic amount ²⁾ 의 25% 지급
상해수당 (accident injury allowance)	1981	고용주, 피용자, 국가	소득유지	피용자의 경우에는 이전 임금의 75%, 피용자가 아닌 경우에는 basic amount ²⁾ 의 25% 지급
장애아동 급여 (disabled child benefit)	1981	국가	소득유지	장애아동의 의존 정도에 따라 개인연금의 30~140% 지급
주부노령연금 (housewife pension)	1996	국가	소득유지	여성노인을 위한 연금 지급
스터디 수당 (study grant)	1975	국가	소득보충	한부모가족, 이민아동에게 지급
이동수당 (mobility allowance)	1975	국가	소득보충	장애로 인한 이동을위한 수당 지급
돌봄수당 (attendance allowance)	1979	국가	소득보충	의존의 정도에 따라 개인연금의 50~175%
출산, 모성수당 (maternity grant)	1954	국가	소득보충	출산수당: 첫 자녀는 급여액의 basic amount ²⁾ 의 20%, 둘째 9%, 셋째, 6%, 쌍둥이 100%
가정폭력급여 (domestic violence benefit)	1994	국가	소득보충	연금상한(full pension) ³⁾ 의 60~100% 지급, 아동 수 4명 이상 100%, 1명인 경우 60%
아동수당 (child allowance)	1959	고용주, 국가	소득보충	첫 자녀는 NIS 173, 둘째 자녀 이후 추가 지급(NIS 93)

주: 1) 보상(compensation)의 기능은 전쟁 수행이나 군복무, 직업활동 중에 발생한 능력의 상실, 신체 일부의 상실이나 사망 등의 경우에 개인의 소득을 보상하는 것이며, 소득유지(income maintenance)의 기능은 노동을 통하여 자신의 생계를 충분히 유지하기 어려운 사람들에게 사회안전망의 역할을 수행하도록 최소한의 급여를 제공함. 소득보충(income supplement)의 기능은 아동수당, 모성 급여, 장례비 등 추가의 욕구와 비용이 발생한다고 간주되는 사람들에게 그 비용을 지급

2) basic amount: 국가보험청(NII)이 정한 기본급여액-1(2012년 기준 8,475 NIS 임).

3) full pension: 부모 사망 당시 부모의 평균임금의 75%

자료: National Insurance Programs in Israel; National Insurance Institute, 2012.

현금급여 기준액은 NII에서 2006년 1월 이후 해마다 계산되고 있다. 이는 전년도 소비자물가지수(Consumer Price Index)의 증가율을 적용하여 매년 1월에 기본급여액(basic amount)이 계산되고, 이를 기준으로 3가지 종류의 기본급여를 산정하는 방식이다. 각 프로그램은 기본 급여액 3가지 형태 중 한 가지를 따르게 된다. 2012년 기준 기본급여액은 아래의 표와 같다.

〈표 4-5〉 3가지 종류의 기본급여액

Basic amount-1	Basic amount-2	Basic amount-3
NIS 8,475	NIS 173	NIS 8,370
사망수당(death grant) Bar-Mitzvah grant 장기요양돌봄급여(long-term care benefit) 일반장애연금 이동수당 출산수당 모성수당 산업재해급여 상해수당 volunteer's benefit	아동수당	기타 급여들 (기여가 있는 급여의 최대 소득 산정시)

자료: National Insurance Programs in Israel, 2012.

또한 국가보험법(National Insurance Law)에 따라 평균 임금(average wage)은 매년 1월 1일 결정되는데, 2012년 기준 평균 임금은 NIS 8,619이다. 한편 자산조사성격의 대상 선정은 부양자 수별 월 소득 기준(monthly income)을 따르고 있다.

〈표 4-6〉 대상자 선정기준액

CASE	부양자 수	월 소득
1	부양자 없음	총소득 기준 평균 임금의 57%까지
2	부양자 1명	총소득 기준 평균임금의 76%까지
3	부양자 1명이 증가할 때마다	총소득 기준 평균임금의 7%까지

자료: National Insurance Programs in Israel, 2012.

4) 사회서비스

(1) 보건의료서비스

19세기에 이질, 말라리아, 장티푸스, 트라코마와 같은 질병들이 이스라엘 지역에 만연하자 오토만제국이 쇠퇴하였다. 이러한 이유로 예루살렘의 오래된 도시에서는 이스라엘인에 대한 보건서비스를 제공하기 위해서 유럽 이스라엘 커뮤니티를 통해 많은 수의 클리닉을 세웠다. 이를 통해 돈을 지불할 수 없는 사람들에게 무료 의료봉사를 확대하였던 것이다. 이러한 클리닉이 확대되어 현대식 병원이 되었다. Bikur Holim(1843년 설립), Misgav Ladach(1888년 설립), 그리고 Shaare Zedek(1902년 설립) 등은 오늘날에도 여전히 기능하고 있는 병원들로 현대 의료 기술과 함께 업데이트된 서비스를 제공하고 있다.

국가보험법(National Insurance Law)에 의해 모든 이스라엘 거주자에게 입원을 포함한 표준화된 메디컬 서비스를 제공하고 있다. 메디컬 서비스는 모든 지원자의 성과 연령, 건강상태에 관계없이 수용되어야 하는 4개의 Health Funds(HMO)에 의해 공급되고 있다. 이스라엘 사람들은 병원과 외래환자 클리닉, 그리고 예방 의학과 재활을 제공하는 포괄적인 메디컬 네트워크에 의해 서비스를 제공받고 있다.

이러한 예방, 진단, 그리고 처치에 대한 의료서비스 네트워크를 포함하는 포괄적인 보건 의료시스템은 국가 창립초기부터 시작되었다. 즉 이스라엘이 세워졌을 때 이미 제대로 기능하는 잘 발달된 보건의료인프라와 표준 절차를 따르는 면역체계, 환경 조건을 개선하는 분석틀이 작동하였던 것이다. 그러나 국가 건립 초기에 보건서비스는 전후 유럽과 아랍 국가에서 탈출한 망명인들에 대한 보건 욕구에 대응하기 위해 보다 능동적이고 효율적으로 변화할 필요가 있었다. 이에 따라 보건 교육과 예방의학의 장기적인 계획과 함께 특정 서비스의 제공을 포함하는 국가적인 노력에 집중함으로써 보건의료서비스의 질적 수준을 제고하였다.

앞서 언급하였듯이 이스라엘 국민들은 병원, 외래환자클리닉과 예방의학과 재활 센터를 포함하는 광범위한 보건 네트워크에 의해 보건서비스를 제공받고 있다. 4개의 Health Funds(HMO)가 의사를 직접고용/병원소유 또는 계약제로 서비스를 제공하고 있는 것이다. 이스라엘 의료서비스 전달체계에서 특징적인 내용은 지역사회에 기반을 둔 1차 의료서비스(primary medical care)와 2차 전문의료서비스, 그리고 기타 의료서비스이다. 4개의 Health Funds들은 각기 자신들의 1차 의료서비스와 2차 의료서비스 네트워크를 형

성하고 있다. 1차 지역의료서비스는 내과(physician)가 중심이 된 건강증진과 질병예방서비스를 제공하고, 2차 지역의료서비스는 전문의(specialist)가 중심이 된 의료서비스로 지역 내 수술전문 의료기관(ambulatory surgery clinics) 또는 일반 의료기관(GP clinics)을 기반으로 의료서비스를 제공하고 있다. 지역기반 전문의(specialist) 서비스를 제공하는 의사들은 4개 Health Fund 중 규모가 가장 큰 Clait에 고용되어 있다. Clait는 다른 Fund와는 달리 지역기반 전문의료서비스를 제공하는 의료기관을 소유하고 있기 때문이다.

일반적으로 보건서비스는 체외 수정, MRI 스캔, 그리고 복잡한 뇌 수술에서부터 골수이식, 장기이식까지 매우 진보적인 절차들과 기술을 포함하며, 지역보건의료센터(Tipat Halav), 응급치료센터, 지역약제서비스센터 등을 통해 서비스를 제공한다. 이와 함께 24시간 간호사가 제공하는 전화상담서비스, 응급의료서비스, 가정방문서비스를 제공할 뿐만 아니라 병원에서 퇴원하는 환자를 지속적으로 지원하는 care/home서비스를 제공하고 있다. 또한 모자돌봄센터는 임신기와 아동기동안 출생부터 유아기까지 여성들에게 산전 검사와 조기발견, 정신적 그리고 신체적 장애, 면역, 정기적인 소아과 검진, 그리고 보건 교육을 제공하고 있다.

이스라엘의 1차 의료서비스는 지리적이나 경제적인 측면에서 접근성이 매우 높은 것으로 평가되고 있다(OECD Reviews of Health Care Quality: Israel 2012: Strengthening community based primary health care). 특히 3개의 Health Fund는 1차 의료서비스에 대해 본인부담 없이 무료로 운영하고 있으며, 나머지 1개소도 매우 저렴한 수준의 본인부담금을 부과하고 있다. 또한 이스라엘정부는 지역기반 1차 의료서비스를 통해 구축된 의료정보를 기반으로 2004년 지역보건의료관리지표(Quality Indicators in Community Healthcare)를 생산하여 보건서비스의 질을 관리하고 있다. 이 지표는 6개 질병군(천식, 암(유방, 직장), 노인대상접종, 아동/성인 건강진단, 심장질환, 당뇨)에 대한 위험요인을 지속적으로 관리하도록 구성되어 있다.

이스라엘의 지역기반 1차 보건의료서비스 시스템은 양호한 보건의료지표로 이어지는 성과를 얻었지만 인구의 고령화와 의료자원의 양적부족으로 인한 문제점을 여전히 안고 있다. 또한 구소련지역으로부터 이민자가 감소하여 의료인력의 수급에 어려움을 겪고 있으며, 유대계거주지역과 아랍계거주지역간 의료자원의 격차가 크게 줄어들지 않는다는 문제점 역시 향후 풀어야 할 문제이다.

이러한 모든 보건서비스에 대한 책임은 보건부에 있다. 보건부는 입법과 함께 전국적인 보건 표준에 대한 실행과 감독을 제공하며, 음식과 약물의 질적 수준과 의료 인력에 대한

자격증, 의학적인 연구의 질을 유지할 책임이 있다. 또한 보건서비스에 대한 평가와 병원의 설립, 건설을 감독한다. 뿐만 아니라 부처는 또한 환경 및 예방 의학에 대한 공공 보건 기관으로서 행동한다.

이와 함께 이스라엘의 응급의료서비스 역시 중요한 역할을 한다. 전국적인 혈액 기부 프로그램, 혈액은행, 응급의료 첫 대응, 그리고 공적 앰블런스 서비스로 구성된 응급시설(first-aid station) 네트워크는 응급환자 발생시 집중적인 돌봄 네트워크 단위로써 행동한다. 지역의 응급의료서비스는 10,000명의 자원봉사자의 도움으로 조직이 구성되며, 이들 대부분은 국가 전역에서 109 station에 봉사하는 고등학생이다.

마지막으로 이스라엘은 대략 32,000명의 의사가 있고, 9,000명의 치과 의사가 있으며, 6,000명의 약사 등 보건의료인력이 있다. 이들은 병원 직원이거나 민간 practice 같은 클리닉에서 전문가로 활동하고 있다. 이에 반해 이스라엘의 간호사는 54,000명인데 이 중 약 72%는 등록되어 있는 반면 나머지는 간호조무사(practical nurses)이다. 보건의료인력에 대한 교육은 4개의 의과대학, 2개의 치과대학, 2개의 약리학, 15개의 간호대학에서 제공한다. 그러나 이 중 7개 대학에서만 학위를 수여한다. 한편 엑스레이 기사와 실험실 기술자, 물리치료사와 직업치료사, 그리고 영양학자에 대한 교육은 많은 훈련기관에서 제공하고 있다.

(2) 사회복지서비스

이스라엘의 포괄적인 복지시스템은 다양한 전국적, 지역적 서비스의 제공에 관한 법률에 근거한다. 노인에 대한 돌봄, 한부모, 아동, 청소년에 대한 지원, 학대에 대한 예방 및 치료, 새로운 이민자에 대한 보조 등이 유용한 사회복지서비스의 큰 축을 포함하고 있다. 이에 반해 학교 중퇴자에 교정 프로그램, 고통에 빠진 청년들에 대한 교정서비스는 거주지역의 관측 서비스 등을 포함한다. 또한 보호작업장과 고용 상담 역시 신체 장애인에 대한 재활서비스의 일환으로 제공하고 있다. 이에 더하여 거주자와 지역에 기반을 둔 프로그램을 통하여 발달 장애에 대한 돌봄서비스를 제공하고 있다.

사회복지법(1958)의 제정은 기초자치단체와 지방 정부가 사회복지서비스에 대한 책임을 갖도록 요구하였으며, 전체 예산의 75%는 노동사회부(Ministry of Labor and Social Affair)에서 재원을 조달하고 있다. 입양, 예방책과 발달 장애에 대한 거주자 지원 기관과 같은 전국적인 서비스는 정부부처에 의해 재원이 조달되고 운영된다. 행정부는 정책을 결

정하고, 입법을 추진하며, 공사 조직에 의해 제공되는 사회서비스에 대한 규제와 감독을 결정한다.

한편 사회서비스 인력은 대학에서 사회복지학을 전공한 사람들로 구성되어 있으며, 대부분의 대학 사회복지학과는 임상과 이론 연구를 결합한 과정을 대학생과 대학원생에게 제공하고 있다. 정부에서 운영하는 프로그램은 사회복지 전문가에 대한 훈련 서비스와 함께 아동 돌봄 직원과 사회보조에 대한 훈련을 제공한다. 한편 지역사회의 사례관리자들은 사회서비스 위원회와 지역복지센터, 이민자 통합 시설, 모자돌봄 센터, 학교, 공장, 그리고 병원 등 다양한 분야에서 고용된다.

노인돌봄 서비스는 이스라엘 보건 및 사회서비스에 중요한 요소가 되었다. 국가 성립 이후 전체 인구는 5배 증가했으며, 노인(65세 이상)의 수는 10배 증가하였다. 이제 노인인구는 이스라엘 7백만 인구의 거의 10%를 대표하고 있는 것이다. 이는 1950년대에서 1990년대 사이에 정점에 달한 이민자의 급증에 따른 것이다. 즉 이민자 백만명 이상이 1989년 이후에 이주한 사람들이며, 주로 구 소련연방에서 입국하였고, 그들 중 12%는 65세 이상이었다. 이들은 이주 후 노동시장에 편입하거나 경제적 기반을 구축하는데 몰두했다. 반면에 이스라엘 노인 중 13%가 장애인이며, 가족과 지역사회의 자원에 의존하고 있다.

노동사회부의 관장 아래 서비스의 전달에 대한 계획과 감독은 지방 정부의 사회서비스 부서를 통해 제공되고 있다. 노인에 대한 지역사회에 기반을 둔 서비스는 가정에서 독립적으로 보호하는데 목적이 있으며, 사회복지사에 의한 욕구의 사정, 노인에 대한 가족 돌봄의 보조, 노인들의 클럽, 식사배달서비스, 보호주택, (낮시간동안의) 돌봄서비스, 의료 장비, 그리고 이동 등을 포함한다. 노인돌봄서비스에 있어서 강조점은 가족 혹은 적절한 소득이 없는 사람들처럼 고위험 그룹에 대한 서비스에 있는 것이다.

(3) 자발적민간복지

이스라엘의 사회보장제도에 있어서 빼놓을 수 없는 특징 중 하나는 자발적인 봉사활동에 의한 사회복지서비스의 제공이라고 할 수 있다. 이스라엘에서 성인인구의 약 20%가 자원봉사자이며, 278개의 자원봉사 단체가 보건 및 사회복지 서비스에 도움을 주고 있다. 이들 단체들은 약물남용, 배우자 및 어린이 문제, 도로안전과 환경보존문제 등을 다루는 병원, 응급처치보조단체부터 여성지위, 이민자 및 소비자 권리와 군인복지에 노력을 기울이고 있는 민간보호 및 구호활동 단체로 구성된다.

그 외에도 다양한 국내외 프로그램이 자원봉사를 지원하는 사람들에게 제공되며, 수행기간은 대부분 단기이다. 많은 사람들이 여름마다 고고학 발굴현장에 참가하거나 키부츠(Kibbutzim)에서 일을 하거나 사회복지서비스를 돕고 있다. 한편 젊은 독일봉사자들은 유대인에 대한 나치 전범의 속죄로 이스라엘의 노인 간병을 하는 것도 특징적이다.

현대의 자원봉사자들의 구성은 이전 세대와 다른 양상을 보인다. 전통적으로 자원봉사의 주축이 되었던 여성들은 노동시장 참여를 하게 되면서 봉사활동에 시간을 쓸 여력이 줄어들었다. 그러나 기대여명이 늘어나며 응급치료보조나 환경기구에 도움을 줄 수 있는 (남녀) 퇴직자들이 증가하였다. 또한 대학생들은 주로 장애 어린이 및 청소년들을 가르치는 봉사활동에 참여(소정의 급여를 받기도 함)하고 있다.

이러한 자원 및 봉사활동은 자원봉사위원회(National Council for Voluntarism)를 축으로, 수상이 지원하고 국제기구와 연계되어 있는 공공 및 비영리 기관에 의해 관리되고 있다. 또한 방송을 통한 모금활동 같은 봉사 및 자원단체들의 캠페인은 이스라엘 사람들에게는 일상적으로 인정된 활동이다.

나. 노동시장정책

2012년 1분기 이스라엘의 경제활동인구는 총 330만 명이다. 이를 직종별로 살펴보면 상업 서비스 종사자가 45만 명으로 전체 인력의 18.3%를 차지하고 있으며, 교육 43만 명, 제조업 41만 명, 유통/무역 40만 명 등이 뒤를 잇고 있다(이스라엘 산업노동통상부). 이러한 산업구조를 뒷받침하는 노동시장의 특징을 고용관계법과 고용현황으로 구분하여 살펴보고자 한다.

1) 고용관계법⁵⁾ 개요

대부분의 이스라엘의 노동법은 1950년~60년대 초에 제정되었으며 이후 몇 차례 수정을 거쳤다. 이들 법은 단체교섭권, 근로시간, 여성 근로자 급여 차별 금지, 출산 휴가, 청소년 고용, 해직 수당, 휴가, 노동 법정 분쟁 등에 관해 규정해 놓고 있다. 이스라엘에서는 만 15세 이상부터 근로 가능하지만, 15~18세 청소년은 고용 제약이 있다.

5) 이스라엘 통계청, 이스라엘 은행, 이스라엘 산업노동통상부, 텔아비브 무역관 종합 (코트라 해외비즈니스 정보포털) 등의 자료를 바탕으로 작성함

먼저 근로시간 및 휴식법(1951년)은 가장 기본이 되는 근로에 관한 법이다. 이 법에 따르면 노동시간은 원칙적으로 하루 8시간(야간 근무 시 7시간), 주 45시간을 초과할 수 없다(초과 근무 제외). 하지만 1996년 12월부터 체결된 노조 단체 협약에 따라 노동시간은 하루 8.6시간, 주 43시간, 월 186시간을 초과할 수 없는 것으로 개정되었다. 이와 함께 최저임금법(1987년, 1997년 개정)은 전임 근로자의 경우, 고용주는 시장 평균 임금의 최소 47.5%를 임금으로 보장해 주어야 한다고 규정하고 있다.

다음으로 남성 및 여성 근로자 평등법(1964년, 1996년 개정)은 노동시장에서의 남녀차별을 금지하는 법으로 고용주가 같은 조건의 근무에 대해 남성 및 여성 근로자에게 동일한 급여를 제공해야 한다고 명시하고 있다.

퇴직금법(1963년)은 동일한 고용주 혹은 근무처에서 최소 1년 이상 근무한 이후 해고된 근로자에 대해 1년당 한 달치의 급여를 퇴직금으로 제공해야 한다고 명시하고 있다. 다수의 업체들이 해고가 아닌 자진 퇴사의 경우에도 이러한 퇴직금을 제공하고 있다.

이외에도 노동자의 작업 중 안전조치에 대한 노동안전법(1970년), 노사 간의 분쟁을 해결하기 위한 노사분쟁법(1957년) 등이 있다.

2) 고용 현황

이스라엘의 고용상황은 상당히 긍정적이다. 실업률은 2009년 세계 경제위기 여파로 인해 8%까지 치솟았으나 이후 지속적으로 개선되어 2011년 5.6%, 2013년 현재 6.9%를 기록하고 있다. 노동참여율도 2011년 57.4%, 2009년 56.9%, 2010년 57.3% 등 지속적으로 상승세를 유지하고 있다.

국제비교적 관점에서 살펴보면, 이스라엘의 고용 상황이 복지선진국으로 일컬어지는 몇몇 국가들과 비견할 만큼 상당히 우수하다는 것을 알 수 있다. 그 첫 번째 증거는 이스라엘 고용율의 성별 격차가 북유럽국가와 프랑스 다음으로 나타난다는 점이다. 특히 전일제 고용율을 기준으로 한 성별 격차 역시 스웨덴, 덴마크 등 북유럽국가와 미국 다음으로 나타난다. 반면에 반일제 근로(파트타임 고용비율)에 있어서는 대부분의 국가에서 성별 격차가 존재하는데, 이스라엘의 파트타임 고용비율 역시 남성에 비해 여성이 높게 나타난다. 그러나 남성의 파트타임 고용비율은 그리스, 프랑스 다음으로 높은 편인 반면에 여성의 파트타임 고용비율은 그리스, 미국, 스웨덴 다음으로 높은 편으로 나타나 성별 격차의 양상 역시 다르게 나타난다. 한국은 그리스와 함께 고용률의 젠더 격차가 매우 높게 나타난다.

〈표 4-7〉 OECD 주요국가의 고용률 비교(2011)

(단위: %)

	gender gap		part-time employment	
	employment rate	FTE employment rate	남성	여성
스웨덴	5.5	11.3	9.8	18.4
덴마크	6.6	13.8	13.8	25.2
프랑스	8.7	17.9	5.9	22.1
독일	10.4	29.8	8.5	38.0
영국	11.1	28.4	11.7	39.3
미국	10.3	15.1	8.4	17.1
그리스	21.6	24.2	5.6	14.0
일본	23.0	36.8	10.3	34.8
이스라엘	8.5	16.1	7.1	21.1
한국	22.6	25.1	10.0	18.5

자료: OECD Familyl database 홈페이지(LMF 1.6A, LMF 1.6C)

고용률의 성별 격차가 적은 것은 노동시장에서 임금격차가 적기 때문인 것으로 보인다. 성과 학력에 따른 평균 소득 격차(earning gap)를 살펴보면, 이스라엘은 연령에 상관없이 여성의 평균 소득이 남성에 비해 낮은 편이다. 그러나 학력별 격차는 두드러지지 않는다. 이는 이스라엘이 고졸이하 평균임금의 격차가 상대적으로 적으며, 이러한 격차가 연령별로 큰 차이가 없다는 것을 뜻한다. 그러나 대졸 학력에서는 남녀간 격차가 다소 증가하고 있다. 이에 반해 우리나라는 성별*학력별 평균 소득 격차가 상당히 크게 나타나고 있는데 대졸의 경우에만 젊은 층에 한해서 남성과 여성의 소득 격차가 줄어드는 양상을 보여준다. 특히 성별 평균 임금 격차(wage gap)는 우리나라에서 가장 크게(38.9%) 나타나고, 그리스에서 가장 적게(9.6%) 나타나는 반면, 이스라엘은 북유럽국가보다 다소 높게 나타난다.

〈표 4-8〉 OECD 주요국가의 성별*학력별 평균 임금(wage) 및 소득(earning) 격차

(단위: %)

	소득격차(earning gap)								임금격차(wage gap)
	고졸미만		고졸		대졸		계		
	35-44	55-64	35-44	55-64	35-44	55-64	35-44	55-64	
스웨덴	94	82	77	80	72	77	78	83	14.9
덴마크	68	57	83	87	72	76	78	78	12.1
프랑스	76	63	78	82	81	55	84	65	13.1
독일	69	70	86	66	76	68	79	67	21.6
영국	82	78	69	72	77	78	76	77	18.4
미국	67	65	69	75	68	62	71	65	18.8
그리스	61	45	78	67	68	89	77	60	9.6
일본	-	-	-	-	-	-	-	-	28.7
이스라엘	69	71	74	70	64	67	70	70	20.3
한국	66	67	58	74	84	58	59	57	38.9

주: 소득격차(earning gap)는 스웨덴, 덴마크, 프랑스, 그리스 2006; 한국 2007; 독일, 이스라엘, 영국, 미국 2008

임금격차(wage gap)는 프랑스, 그리스 2008; 스웨덴, 덴마크, 독일, 이스라엘, 한국 2009; 영국, 미국, 일본 2010

자료: OECD Familyl database 홈페이지(LMF 1.5A); Education at a Glance, 2010.

이스라엘 노동시장의 또 다른 특징은 자녀가 있는 어머니의 고용율(maternal employment rate)이 높다는 것이다. 이스라엘은 여성고용율과 15세 이하 자녀를 둔 모의 고용율 모두 북유럽 및 유럽대륙 국가들에 비해서 상당히 낮은 편이나 아동 수와 가장 어린 자녀의 연령을 고려했을 때는 유럽대륙 국가보다 오히려 높은 편이다. 이스라엘의 여성고용율은 68.2%로 그리스와 일본 등 전통적인 가족 형태를 지지하는 국가들보다는 높은 편이나 맞벌이 가구 비중이 높은 유럽 및 영미국가들에 비해 상당히 낮은 편이다. 15세 이하 자녀를 둔 모의 고용률(64.1%) 역시 북유럽국가와 유럽대륙국가, 영미국가들에 비해 낮은 편이나 전통적인 가족 형태를 지지하는 그리스와 일본에 비해서는 높은 편이다. 1자녀와 2자녀일 때 모의 고용율은 북유럽 및 유럽 대륙 국가들에 비해 낮은 편이나 3자녀 이상일 때 모의 고용율은 스웨덴 다음으로 높게 나타난다. 요약하면, 이스라엘의 여성 고용율은 상대적으로 낮은 편이나 혼인 여부, 자녀여부, 자녀의 수와 연령에 따른 노동시장 방해 요인은 크게 두드러지지 않는다고 할 수 있다.

〈표 4-9〉 모의 고용율(maternal employment rate)

	여성 고용율 ¹⁾	15세 이하 자녀를 둔 모(母)의 고용율 ¹⁾²⁾	아동 수별 모(母)의 고용율 ¹⁾			가장 어린 자녀 연령별 모(母)의 고용율 ¹⁾³⁾		
			1자녀	2자녀	3자녀이상	3세미만	3-5세	6-14세
스웨덴	81.9	80.3	75.7	85.9	77.0	71.9	81.3	76.1
덴마크	82.9	84.0	-	-	-	71.4	77.8	77.5
프랑스	76.6	73.6	75.8	73.6	52.3	59.3	73.7	79.7
독일	75.4	70.8	74.1	69.7	45.4	59.0	66.3	76.0
영국	74.4	67.1	70.2	66.5	40.7	55.9	58.2	73.8
미국	72.0	66.7	-	-	-	54.2	62.8	73.2
그리스	62.2	58.8	58.7	56.8	50.9	50.3	55.5	61.3
일본	65.7	52.5	-	-	-	29.8	47.9	65.9
이스라엘	68.2	64.1	70.2	69.2	53.1	58.1	64.6	67.7
한국	-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1) 덴마크 2010; 일본, 미국 2005; 그 외 국가들은 2009

2) 아동 기준이 16세 이하인 국가는 덴마크, 일본, 미국; 아동 기준이 25세 이하인 국가는 스웨덴

3) 이스라엘은 2세미만, 2-5세, 6-14세 기준자료임.

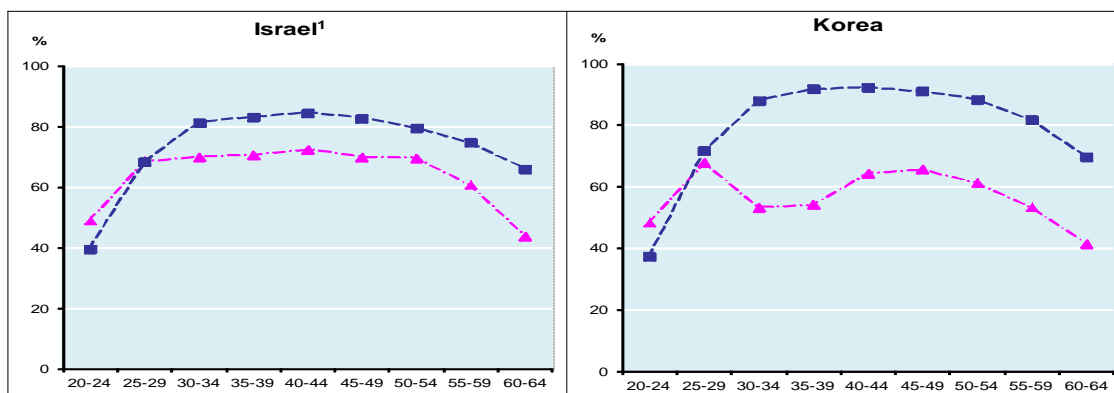
자료: OECD Family database(LMF 1.2A; 1.2C; 1.2B)

이는 성별 연령별 고용 프로파일에서도 유사하게 나타나는데, 이스라엘은 남성과 여성의 고용률 격차가 적은 반면 우리나라는 성별 고용률의 격차가 상대적으로 크게 나타난다. 이를 성별로 구분하여 살펴보면, 다음과 같다. 먼저 이스라엘은 남성의 연령대별 고용률이 상대적으로 낮지만, 역 U자형을 나타내고 있으며, 노동시장 이탈 시기 후에도 상당히 높은 고

용율을 보여준다. 이에 반해 우리나라의 남성 고용 프로파일은 상당히 높은 역 U자형을 나타내고 있지만, 은퇴시기 급격히 감소하는 모습을 보여준다. 다음으로 여성의 고용 프로파일을 살펴보면, 이스라엘은 급격히 증가했다가 일정 수준을 유지하다가 50대 이후 감소하는 사다리꼴을 나타내는 반면, 우리나라는 여전히 20대에 급격히 증가하는 모습을 보이다가 출산과 육아 시기에 감소한 후 자녀의 성장과 함께 제 2차 노동시장에 진입하는 M자형 곡선을 보여주고 있다.

[그림 4-1] 성별 연령별 고용 프로파일 비교

(단위: %)



주: 2011년 기준

자료: OECD Family database (LMF 1.4A)

3) 창업지원

이스라엘에서 창업은 우리나라와 매우 상이한 특성을 가진다. 먼저 노동시장에서 조기퇴직하거나 해고 등의 이유로 이탈하는 장년층이 주체가 되는 것이 아니라(우리나라) 대학을 졸업한 소수의 엘리트들이 과학 및 공학에 기반을 두고 노동시장 진입에 이용하는 형태(이스라엘)라는 점에서 차이가 있다. 다음으로 우리나라의 창업이 주로 도소매를 중심으로 한 서비스업에서 이루어지는 것과 달리 이스라엘의 창업은 바이오공학과 IT, SW산업을 중심으로 이루어졌다.

이스라엘의 창업이 이러한 특징을 갖게 된 데는 몇 가지 배경이 숨어있다. 먼저 이스라엘은 내수시장이 없는 관계로 국제화를 염두에 두고 창업을 시작했으며, 군인 출신의 엘리트들이 공학과 과학에 집중 배치됨으로써 IT 산업을 중심으로 한 고부가가치산업을 이끌 수 있었다는 것이다. 이 뿐만 아니라 지리적으로는 미국의 실리콘 밸리와 연계하는 실리콘 와

다가 형성되어 있고, 성공한 기업 혹은 다국적기업의 경우에도 이스라엘 본국에 R&D센터를 뒀으로써 모든 정보와 지식이 집적되도록 하였다. 또한 정부에서는 민간자본을 유입하여 청년들의 창업을 지원하는 시스템을 구축하였다.

실리콘 와디는 이스라엘 텔 아비브 인근 헤르츨리야에 위치하며, 미국의 매사추세츠공대(MIT)나 캘리포니아공대(Caltech)와 유사한 과학·공학 분야의 세계적 명문인 와이즈만 대와 테크니온 공대가 소재하고 있다. 이스라엘의 첨단기술은 창의적 연구와 원천기술 개발, 첨가기술(addon technology)과 융합적 아이디어로 요약할 수 있다. 즉 기존의 기술로 새로운 용도를 개발하거나 기술들을 엮어서 신기술을 창조해내는 능력이 강한 것이다.

또한 실리콘 와디에는 인텔·마이크로소프트·오라클·IBM·애플의 R&D 센터가 운영 중이며, 8,500개의 하이테크 창업기업이 있다. 이스라엘 젊은이들은 종교적인 이유로 자유와 개인의 존엄을 교육받았기 때문에 대기업에 입사하기보다 창업을 선호하는 경향이 있다. 이들의 꿈을 지원해준 것이 바로 요즈마 펀드(Yozma fund)이다.

요즈마 펀드는 정부가 젊은이들의 창업을 지원하기 위해 정부 주도로 설립한 벤처캐피털이며, 투자자금은 벤처캐피털과 정부과 60대 40 매칭 방식으로 투자하고, 투자를 받은 기업은 경영에 실패해도 정부에 투자금을 갚을 필요가 없다. 이러한 펀드의 존재로 배아단계의 창업기업들이 민간자본을 유치할 수 있는 단계까지 성장하도록 뒷받침했고, 자본유치 단계에서는 외국 기업에도 합병이나 투자를 개방해 하이테크 창업기업이 국제시장에 진출하는 데 필요한 '글로벌 스탠다드'를 갖추도록 정부가 유도한 것이다.

1993년에는 벤처투자법을 정비하고 실패한 사업가에게 재기의 기회를 제공하고, 창업자·대학·투자자가 기업 지분을 3분의 1씩 균등하게 나누는 것을 제도화하였다. 이러한 벤처펀드는 20조원에 달하는 것으로 알려져 있고, 이 중 정부가 초기에 투자한 금액은 1억달러(약 1,200억원)에 불과하다. 즉 정부가 주도했지만, 민간에서 확대함으로써 경제분야 지출이 복지정책을 희생시키지 않으면서 선순환 구조를 이룰 수 있었던 것이다.

다. 일가족양립정책

1) 일가족양립정책의 발달⁶⁾

이스라엘의 일 가정 양립에 관련된 여성과 가족정책은 몇 가지 단계를 걸쳐 전개되었다. 먼저 국가설립 전 단계(Pre-State Period; 19세기말-1948년)는 유대인들이 팔레스타인으로 이주하기 시작한 시기로 건강한 유대인공동체를 건설하는 것이 시온주의(Zionism)의 이상이었다. 이러한 시대적 배경에서 당시 여성의 역할은 새로운 사회를 건설하는 새시대의 생물학적 생산과 양육자의 역할이 중요하게 부각되었다. 따라서 자녀를 생산하고 양육하는 모성(motherhood)은 이스라엘 국가형성의 핵심으로 인식되었으며, 가정에서의 주도적 위치와 역할이 부여되고, 모계의 중요성이 강조되었다. 유대인 가정에서 여성은 유대국가(The Jewish State)를 창조하는 주역으로 건강한 자녀, 건강한 남성, 건강한 가족, 외부의 적과 싸워서 이길 수 있는 건강한 전사를 생산하는 주역으로 부각된 것이다.

국가 건립 초(1950-60년대)에는 여성에 대한 사회적 보호의 제도화가 본격적으로 이루어진 시기이다. 1951년에는 남성과 여성의 평등을 목적으로 하는 평등법이 제정되었다. 당시 평등법 제정을 위한 법무장관이 제안한 설명은 다음과 같다.

“히브리 여성은 우리 조국의 선구자들과 동반자로서 농장과 전투현장에서 도움을 주었을 뿐 아니라 이제 더 중요한 역할을 수행하고 있다. 조국을 위하여 희생하고 헌신할 미래 세대를 양육하고 교육하는 권리와 의무에 충실히 하는 것이 그들의 주요한 기여이다. 여성은 현대국가의 역사에서 영광스러운 위치를 차지하고 있다.”

즉 평등법은 가정에서 여성의 역할을 강조한 것이다. 이러한 이유로 1960년 당시 여성의 노동시장 참여율이 27.3%에 불과하였다.

1953년에는 사회보장법이 제정되어 모성복지 급여를 제공하게 되었다. 이는 유대인 여성의 출산활동 지원, 출산율 제고, 유아사망률을 감소하기 위한 목적을 갖고 있었다. 또한 1954년에는 여성고용법을 제정하였는데, 모성휴가, 임신 중 휴가, 의료서비스 제공 등 다

⁶⁾ Ajzenstadt, M. (2010). “Children, Families and Women in the Israeli State: 1880s-2008”, M. Ajzenstadt and J. Gal, Children, Gender and Families in Mediterranean Welfare States, Springer. 발췌하여 번역함

소 진보적인 내용이 포함되었다. 이러한 국가의 미션은 아랍여성에 비해 낮은 출산율과, 그 결과 초래될 인구학적 결과에 대한 우려에서 출발하였다. 그럼에도 불구하고, 1960년대까지 아동과 여성에 대한 이스라엘 사회정책의 최우선 과제는 국가형성의 미션에 기초하여 건강한 새로운 세대를 양육하는 것에 초점을 두고 있다.

한편, 1970년대는 여성에 대한 사회적 인식이 전환된 시기라고 할 수 있다. 1967년 제2차 중동전쟁 이후 이스라엘은 급속한 경제성장이 이루어졌고, 심각한 노동력 부족 현상이 나타났다. 이때부터 여성에 대한 사회적 인식은 노동시장 확대에 부응하는 양질의 인적 자본(human capital)으로 새롭게 자리매김하게 된 것이다. 여성의 노동시장 참여는 이 시기의 중요한 국가적 미션으로 부상하였다. 여성의 사회적 기여는 가정의 사적 영역에 한정되어서는 안되며 공적 영역에서 노동시장 참여를 통하여 수행되어야 함이 강조되었다. 동시에 노동시장 참여로 여성의 출산율 저하 가능성에 대한 우려가 나타나기 시작하였다.

이러한 우려를 불식시키고자 1970년 당시 노동부장관은 의회(크네셋) 연설에서 다음과 같이 주장하였다.

“2개의 연구결과, 일하는 어머니(working mother)와 출산율 간에는 서로 상충하지 않으며, 여성 노동력의 부족이 문제이긴 하지만 여성 노동 참여가 출산율 저하를 가져오는 것을 원하지 않는다.”

당시 의회는 여성의 출산과 노동력 참여라는 2 가지 국가 미션을 동시에 요구하였다. 이에 따라 여성 노동력 참여를 위한 유연한 노동시간과 복지서비스 확대 등이 이루어졌는데, 대표적인 사례가 일하는 엄마(working mother)를 위한 보육 인프라의 확대와 보육비용 30% 보조와 같은 조치이다.

1990년대 초에는 구소련과 동구권의 체제 붕괴로 공산주의 국가에 살고 있던 유대인들 중 100만 명 이상의 인구가 이스라엘로 유입되었다. 이러한 사회적 환경의 변화로 여성의 역할에 대해서 국가는 새로운 인식을 모색하기 시작했다. 그 첫 번째는 1992년에 제정된 한부모가족법(Single Mother Act)으로 한부모에 대한 사회부조 급여를 제공하고, 7세 미만 자녀를 양육하는 한부모에 대해서는 근로조건(work-test)이 폐지되었다. 이와 함께 다양한 범주적 급여 제공의 내용을 포괄하였다.

이러한 법 제정에는 당시 새로운 이민 가정의 13%가 한부모가족인 데 기인하고, 자녀가 있는 이민한부모에게 자녀를 양육하기 위한 최선의 여건을 조성하기 위한 목적을 갖고 있

었다. 이 와중에 한부모는 자녀양육의 부담을 지닌, 국가 형성에 기여하는 영웅으로 개념화되었다. 당시 의회 의원 Nava Arad 는 이민여성을 전쟁미망인이나 테러 희생자의 미망인으로 비유하기도 할 정도로 1990년대초 모성에 대한 지원이 다시 국가의 미션으로 부각되었다.

그러나 샤론 정부 출범이후 21세기 초 현재 네타냐후 정부에 이르기까지 전세계적인 경기하락과 신자유주의 이념의 등장으로 복지에 대한 국가의 역할과 개입을 축소하는 정책이 나타났다. 정부는 경기회복을 위해 조세감축, 정부개입 축소, 국영경제 민영화, 공공부문 인력감축 등의 정책을 추진하였고, 그 결과 2013년 정부 예산 중 경제개발 분야의 예산은 상당히 낮게 나타나고 공공행정 역시 우리나라보다 다소 낮게 나타난다. 복지부문에서는 민영화 조치로 다양한 복지급여가 축소되었는데, 특히 아동수당과 실업급여가 축소되었고 엄격한 자격제한 조치가 이루어졌다.

2) 산전후휴가

이스라엘에서 산전후휴가의 수급기간은 상당히 긴 편이며(26주), 이 중 유급휴가기간(14주)역시 상당히 긴 편이다. 그러나 부성휴가제도와 육아휴직제도가 없는 것으로 나타났다. 우리나라는 산전후휴가가 이스라엘보다 짧으나 100% 유급휴가이며, 부성휴가와 육아휴직도 긴 편이다.

〈표 4-10〉 아동관련 휴가기간(2011/2012)

(단위: 주 week)

	산전후휴가			부성휴가			육아휴직		
	수급기간	유급	무급	수급기간	유급	무급	수급기간	유급	무급
스웨덴	10.0	9.6	0.4	10.0	8.0	2.0	60.0	38.6	21.4
덴마크	18.0	9.6	8.4	2.0	1.1	0.9	32.0	17.1	14.9
프랑스	16.0	16.0	0.0	2.0	2.0	0.0	156.0	29.5	126.5
독일	14.0	14.0	0.0	8.0	5.4	2.6	156.0	34.8	121.2
영국	52.0	12.8	39.2	2.0	0.4	1.6	13.0	0.0	13.0
미국	12.0	0.0	12.0	-	-	-	-	-	-
그리스	17.0	17.0	0.0	0.4	0.4	0.0	14.0	0.0	14.0
일본	14.0	9.2	4.8	-	-	-	55.0	26.0	29.0
이스라엘	26.0	14.0	12.0	-	-	-	-	-	-
한국	12.8	12.8	0.0	0.4	0.4	0.0	45.6	9.7	35.9

주: 전일제 고용을 기준으로 작성함.

자료: OECD Family database(PF 2.1 A)

산전후휴가 및 육아휴직에서 여성의 휴가 최대기간은 독일(162주)과 프랑스(159주)에서 가장 높게 나타나지만, 유급휴가기간은 스웨덴과 프랑스, 독일에서 45주 이상으로 높은 편이다. 우리나라는 산전후 휴가일수는 12주로 상대적으로 짧으나 소득대체율이 100%이며, 육아휴직은 45.6주이나 유급휴가(9.7주)의 비중이 상대적으로 짧다. 다음으로 산전후 및 육아휴직의 유급휴가기간은 22.5주로 스웨덴과 프랑스, 독일을 제외하면 다소 높은 편이다. 그러나 여성의 휴가 최대기간은 58.4주로 짧은 편이다.

이스라엘은 산전후휴가의 수급기간은 길지만 수당비율은 54% 수준으로 나타나 다른 국가들에 비해서 열악할 수 있음을 보여주고 있다. 또한 부성휴가와 육아휴직이 없고 산전후 및 육아휴직의 유급휴가기간이 14주로 오히려 다른 국가들에 비해 낮은 수준을 보인다.

〈표 4-11〉 휴가급여 및 수당 계산(2011/2012)

(단위: 주, %)

	산전후휴가			부성휴가			육아휴직					산전후및 육아휴직 유급기간 3+10	여성의 휴가최대 기간 1+8or7
	수급기간	수당비율	유급휴가	수급기간	수당비율	유급휴가	휴가 연장기간	여성최대 휴가기간	수당비율	유급휴가	무급휴가		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		
스웨덴	10.0	80.0	8.0	10.0	80.0	8.0	60.0	-	64.3	38.6	20.6	46.6	70.0
덴마크	18.0	53.3	9.6	2.0	55.0	1.1	32.0	-	53.4	17.1	22.8	26.7	50.0
프랑스	16.0	100.0	16.0	2.0	100.0	2.0	156.0	143.0	18.9	29.5	118.2	45.5	159.0
독일	14.0	100.0	14.0	8.0	67.4	5.4	156.0	148.0	22.3	34.8	107.4	48.8	162.0
영국	52.0	24.4	12.7	2.0	20.0	0.4	13.0	-	0.0	0.0	13.0	12.7	65.0
미국	12.0	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	12.0
그리스	17.0	100.0	17.0	0.4	100.0	0.4	14.0	-	0.0	0.0	30.3	17.0	31.0
일본	14.0	65.7	9.2	-	-	-	52.0	44.0	50.0	26.0	12.8	5.2	58.0
이스라엘	26.0	53.8	14.0	-	-	-	-	-	-	-	-	14.0	26.0
한국	12.8	100.0	12.8	0.4	100.0	0.4	45.6	-	21.2	9.7	35.9	22.5	58.4

주: 전일제 고용, 평균 소득을 기준으로 작성함.
 자료: OECD Family database(PF 2.1 A)

3) 보육서비스

이스라엘의 보육서비스는 0-2세 영아보다는 3-5세 유아에 초점을 맞추고 있다. 이러한 경향은 전통적인 가족의 형태를 중요하게 생각하는 그리스와 독일, 일본과 유사한 것이다. 대부분의 국가에서 3-5세 유아의 시설 등록율은 90%이상으로 나타나며, 이스라엘(86.8%)과 우리나라(79.8%)는 이에 다소 못 미치는 것으로 나타난다. 취학아동의 비율을

고려하더라도 약 10%의 아동은 시설에 등록하지 않는 것이다. 이스라엘의 경우에는 비공식적 보육의 비율이 상대적으로 높은 편이며, 우리나라는 ‘영어유치원’이라고 부르는 학원이 시설에 포함하지 않기 때문으로 추정된다.

최근 우리나라는 맞벌이 가구가 급격하게 증가하면서 영아에 대한 공식적인 보육서비스가 활발하게 제공되고 있다. 이에 따라 3세미만 아동의 공식적인 보육시설 등록율은 37.7%로 다소 높은 편이다. 반면에 이스라엘은 3세미만 아동의 보육시설 등록율이 23.0%로 그리스, 독일 다음으로 낮은 것으로 나타난다. 이는 앞서 언급하였듯이 전통적인 가족정책에 기반을 둔 국가에서 어린 자녀에 대한 양육의 책임을 어머니에게 전가하는 것과 유사한 맥락이라고 볼 수 있다.

〈표 4-12〉 6세 이하 자녀의 공식적인 유아교육 및 보육서비스 등록율(2008)

(단위: %)

	3세미만과 3-5세 유아의 공식적인 보육시설 등록율					3-5세 아동 중 취학아동 비율
	3세미만	3세	4세	5세	3-5세	
스웨덴	46.7	88.6	91.8	93.0	91.1	2.7
덴마크	65.7	94.1	95.3	95.1	91.5	2.7
프랑스	42.0	99.0	100.0	100.6	99.9	3.0
독일	17.8	86.9	95.4	95.8	92.7	2.8
영국	40.8	82.4	97.3	98.8	92.7	2.8
미국	31.4	36.3	57.5	73.3	55.7	1.7
그리스	15.7	0.0	52.4	88.0	46.6	1.4
일본	28.3	75.4	95.7	98.2	90.0	2.7
이스라엘	23.0	79.6	86.3	94.7	86.8	2.6
한국	37.7	73.3	79.3	86.3	79.8	2.4

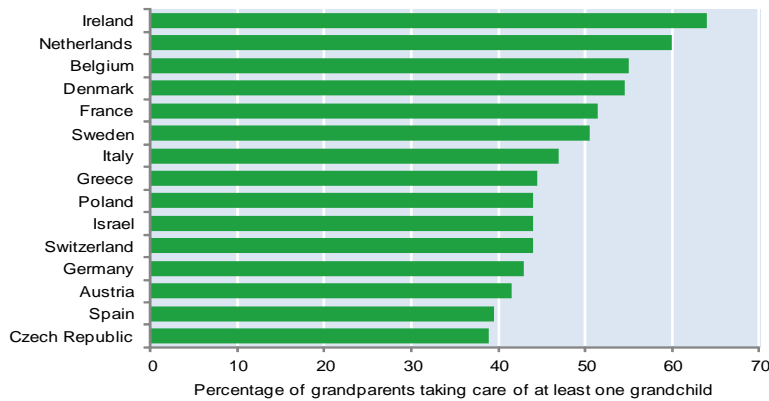
주: 미국은 2005년 기준

자료: OECD Family database(PF 3.2 A)

일부 국가에서는 어린 자녀에 대한 공식적인 보육시설보다 비공식적인 보육에 의존하는 비중이 높다고 고려되기도 한다. 그러나 의외로 조부모가 손자녀를 양육하는 비율이 높은 국가들은 스웨덴과 덴마크, 프랑스 등으로 보육시설 및 유치원의 등록율이 높은 국가인 것으로 나타났다. 한편 그리스와 이스라엘, 독일 등 가족의 역할과 책임을 중요하게 생각하는 국가에서도 조부모가 손자녀를 양육하는 비율은 40% 이상으로 상당히 높게 나타났다.

[그림 4-2] 조부모의 손자녀 양육 비율(2008)

(단위: %)



자료: OECD Family database(PF 1.7 D)

라. 교육정책

이스라엘의 창업국가라는 이스라엘의 지리적 환경의 산물이다. 즉 적은 인구 규모와 좁은 국토로 내수시장만으로는 역동적인 경제를 창조하기 어려운 현실에서 미국과 유럽을 비롯하여 전세계에 흩어진 유대인들의 인적, 물적 자산의 네트워크 형성에 기초한 것이다. 또한 이스라엘은 내수시장의 부족을 전세계 글로벌 시장을 대상으로 경제활동을 함으로써 창업국가를 이룩하였다고 볼 수 있다.

그러나 무엇보다도 이스라엘이 이러한 악 조건과 환경을 전환시키는 역발상을 한 것은 인적자원에 기인하고 있다고 할 수 있다. 이스라엘은 GDP의 8%를 국방예산에 투입해야 하는 과도한 군비지출의 요구에 항상 직면하고 있을 뿐만 아니라 남성 3년, 여성 2년의 전 국민 의무모병제에 의하여 청년노동력을 군에 투입해야 하는 악 조건까지 가지고 있다. 그러나 군에 투입된 인력을 개인의 특기와 창의력을 개발할 수 있도록 교육프로그램을 운영하고, 창의적이고 우수한 청년노동력을 개발하여, 군복무 후에도 산업에 직접 투입할 수 있도록 인력을 관리한 것이 창업국가의 토대가 되었다는 것을 부정할 수 없다.

특히 유대인의 창의적인 교육방식은 창업국가를 이룩한 원동력이었다고 할 수 있다. 이는 두 사람이 짝을 지어 토론하고 브레인스토밍을 하는 독특한 교육방법으로 가정과 대부분의 교육시스템에 적용되어 있다. 즉 창의적인 교육과 사고하는 훈련은 경제의 창의성을 가져오는 에너지가 되었고, 스스로 질문하고 스스로 해결하는 과정을 통해 합리적이고 논리적인 사고를 길러왔던 것이다.

유대민족의 특성 가운데 가장 대표적인 부분은 교육이다. 유대교의 신앙의 핵심이 쉘마(“들어라”)이고, 쉘마의 핵심은 교육인 것이다. 유대인들의 교육이 차별화되는 몇 가지 근거가 존재한다. 첫째, 유대교의 인간관으로 하나님과 대화하는 대상으로서의 인간에 대한 존엄이다. 둘째, 유대교의 인간관은 재능의 차이와 다양성을 인정함으로써 개성을 중요한 가치로 생각한다. 셋째, 유대교는 “자유”와 “자유인”에 대한 의지가 강한데, 과거 다른 영토 다른 민족에게 핍박을 받았던 데 기초한다고 볼 수 있다. 따라서 유대인은 아무리 중요한 교육이나 공부라도 종속은 싫어하게 되는 것이다.

이러한 가치에 따라 유대인 교육의 실체는 가정을 중심으로 이루어지고, 가정 내에서도 특히 아버지를 중심으로 이루어진다. 가정 내에서도 듣고, 질문하고, 답하는 토론의 과정은 동일하게 이루어진다. 즉 가정 내에서도 부모의 말에 순종하는 교육방식이 아니라 서로가 동등한 관계에서 질문하고 답하고 생각하는 논리의 순환을 통해 함께 해답을 찾아가는 것이다.

이스라엘에서는 2천년 전에 이미 초등교육을 의무화함으로써, 학교교육이 일찍이 시작되었다. 유대인들은 특히 학교를 중시하는데, 성전 파괴 후 로마군에 가장 먼저 요청한 것도 학교를 세워 달라는 요구였고, 1948년 이스라엘 국가의 재건 전에도 이미 히브리대학에서 교육을 시작하였다. 또한 부모들은 적극적으로 자녀들의 학교 활동에 참여한다.

학교교육 역시 “오늘 뭘 배웠니?”가 아니라 “오늘 어떤 질문을, 몇 번했니?”라고 귀가하는 자녀에게 물을 정도로 토론하는 교육이 선호된다. 이는 한 사람보다 두 사람, 보다 세 사람이 머리를 모으는 것이 낫다고 여기는 종교적 교리에 근거하는데, 끝없는 대화 자체를 공부로 생각하기도 한다. 특이한 것은 자율적인 학습을 매우 중시하는데 공부를 강요하지 않고, 두뇌를 사용해서 그것을 개발하는 교육을 중요하게 생각하며, 지식을 소비하는 교육이 아니라 지식을 생산하는 교육을 선호하는 것이다.

그 결과 유대인은 전 세계 인구의 0.2%에 불과하지만 개인 노벨상 수상자가 178명(전체의 약 22%) 탄생했을 뿐만 아니라 하버드 법대교수의 50%, 하버드 재학생의 30%가 유대인일 정도로 교육의 성과가 혁신적이라는 것을 알 수 있다. 이에 비해 하버드 대학교에서 아시아 학생은 4.5%에 불과하다.

이스라엘의 교육의 또 다른 특징은 일반교육과 종교교육이 철저하게 구분되며, 국가를 이끌 2% 미만의 소수인재 육성을 강조하는 것이다. 대부분의 국가에서 초등학교에서 고등학교까지 교육지출 비율이 상당히 높은데 반해 대학교에 대한 교육지출은 덴마크와 스웨덴이 2% 이상으로 가장 높은 수준을 보인다. 또한 학생 1인당 지출 금액 역시 미국과 덴마크

에서 가장 높은 것으로 나타나며, 대학교는 스웨덴과 덴마크, 프랑스와 미국에서 높게 나타난다. 즉 학교급별 교육지출과 학생 1인당 교육지출에 비해 교육의 성과가 훨씬 크다는 것을 알 수 있다.

〈표 4-13〉 학교급별 교육지출(2009)

(단위: %, US \$ PPP)

	GDP 대비 비율			학생 1인당 금액		
	~고등학교	대학교	계	~고등학교	대학교	계
스웨덴	4.5	2.0	6.6	9,687	18,408	10,387
덴마크	5.1	2.4	7.5	11,480	17,473	12,281
프랑스	3.9	1.3	5.2	8,903	13,863	9,165
독일	3.2	1.3	4.5	-	-	-
영국	4.5	0.8	5.3	8,562	-	8,496
미국	3.9	1.3	5.2	12,272	12,481	12,248
일본	2.7	0.8	3.5	-	-	-
이스라엘	3.8	1.0	4.8	5,108	-	5,327
한국	3.6	0.9	4.4	6,564	8,625	7,629

주: 미국은 2005년 기준

자료: OECD Family database(PF 1.2 A; PF 1.2 B)

5. 결론 및 함의

본 연구는 이스라엘의 사회보장제도가 창조경제를 이루는 근간이 되었는지에 대한 탐색적 연구에서 시작하였다. 결론적으로 이야기하자면, 이스라엘의 사회보장제도와 창조경제의 인과관계에 대한 명확한 해답은 찾지 못했다. 다만, 이스라엘이 창의적이고 혁신적인 국가를 경영할 수 있었던 이면에는 가족과 지역사회 공동체를 중심으로 한 복지정책이 든든하게 지원해주고 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 사회보험과 소득보조, 사회서비스를 기반으로 노인과 장애인에 대한 지원에서부터 자녀가 있는 가족을 중심으로 한 현금급여까지 전생애적 위험에 대응하는 범주적 현금급여를 발달시킴으로써 인종과 민족, 출신지역, 세대, 그리고 성별 갈등을 완화하고 사회통합에 기여하는 사회보장제도를 구축할 수 있었던 것이다. 더구나 사회보장제도의 재정과 전달에 있어 공공과 민간이 협력하고, 특히 자발적인 개인의 기여를 통해 적은 비용으로 효율적인 복지를 제공한다는 것은 중요한 시사점이라고 할 수 있다.

창업국가 이스라엘은 단시일내에 이루어진 것이 아니다. 오랜 기간 남의 땅에서 떠도는 생활을 했던 유대인의 역사와, 그들의 정신생활을 지배한 유대교의 교리, 자원의 부족과 계속되는 전쟁으로 인한 내수 시장 침체와 일자리의 부족, 자유와 창의를 가르친 교육방식 등이 결합하여 이루어진 것이다. 그럼에도 불구하고 창업국가 이스라엘을 지지하는 토대로써 사회보장제도 역시 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 유대교의 영향으로 가난한 사람에 대한 배려와 존중이 사회보장제도에 반영되었고, 세계 각지에서 유입된 유대교 이민자들을 사회에 통합하고자 개인의 욕구에 따라 제공하는 범주형 복지제도가 발달하였다. 또한 여성의 노동시장 참여를 촉진하기 위해 노동시장에서 성에 따른 차별을 없애고, 일과 가족생활을 양립하는 정책을 추진하였다. 이러한 사회보장제도의 토대는 실패해도 다시 일어설 수 있는 든든한 사회안전망으로 자리매김한 것이다.

이스라엘의 사회보장제도의 특징과 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같이 3가지로 요약할 수 있다.

1) 복지 욕구에 따른 범주형 복지급여

본 연구에서 이스라엘의 사회보장제도 중 특히 주목한 것은 욕구에 따라 맞춤형으로 제공되는 범주형 복지급여와 공공보건의료서비스, 자발적민간부문의 복지이다. 사실 이스라

엘의 사회보장제도는 유럽국가들을 중심으로 한 복지레짐에서 상당히 벗어나 있다. 한마디로, 이스라엘에 적합한 방식으로 사회보장제도가 형성된 것이다. 그 단적인 예가 바로 범주형 복지급여이다. 일반적으로 사회보장제도를 구분하는 제도의 분석틀(공공부조, 사회보험, 사회서비스)은 이스라엘에서 유효하지 않다. 이스라엘의 범주적 복지급여는 이러한 제도들을 총 망라하면서 개인과 가족의 욕구에 따라 제공한다는 특징이 있다.

우리나라에서도 맞춤형 복지급여를 위한 정책방안이 모색되고 있지만, 주로 기초생활보장제도 내의 욕구별 급여를 구분하고 개인과 가족의 욕구에 따라 급여의 수급을 결정하는 것이다. 물론 보건복지관련 정보시스템의 발달로 개인이 받게 되는 급여의 종류와 급여액에 관한 정보가 통합적으로 관리할 수 있는 체계가 구축되어있다. 그러나 더욱 중요한 것은 개인의 욕구에 민감하게 설계된 복지급여체계이다. 사회보험과 사회서비스, 공공부조의 제도 구분은 수요자에게 특별한 의미가 없는 반면, 개인의 욕구에 따라 받을 수 있는 급여를 통합적으로 신청하고 관리하는 것은 효율적이기 때문이다. 따라서 우리 사회에서 사회보험과 정부지원의 벽을 허물고 다양한 욕구에 따른 범주적 급여를 효율적으로 신청하고 관리할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.

2) 지역기반 보건의료서비스와 효율적인 운영

다음으로 이스라엘의 보건의료서비스를 눈여겨 볼 필요가 있다. 정부 예산에서 보건부문의 지출이 차지하는 비중(12%)이 우리나라(1%)보다 매우 높은 것으로 나타나는 반면 GDP 대비 공공보건지출의 비중은 한국(4.0%)과 유사한 수준이다(4.1%). 이는 사회복지지출(OECD SOCX)의 정의가 개인에게 직접적으로 제공하는 급여 및 서비스로 제한되는 것을 고려할 때 공공보건의료서비스 인프라 구축에 상당한 지출이 소요되고 있음을 짐작할 수 있다. 실제로 이스라엘은 모든 이스라엘 거주자에게 입원을 포함한 표준화된 메디컬 서비스를 제공하고 있고, 예방에서 진단, 처치까지 포괄적으로 보건의료서비스를 제공하고 있다. 이것이 가능했던 것은 지역사회에 기반을 둔 1차 의료서비스와 2차 전문서비스체계가 구축되었기에 가능했다. 뿐만 아니라 이스라엘은 소득비례에 따른 사회보장세를 통해서 건강보험료의 재원을 조달하고 이를 4개의 HMO에 배분하지만, 실제로는 부족한 재원은 모두 정부가 보전한다.

우리나라에서 보건의료서비스는 민간을 중심으로 형성되었다. 영리를 추구하는 민간부문에서 발달한 보건의료서비스는 전국 어디에 거주하든 대도시, 대규모 병원으로의 이동을

유도하게 되었고, 가벼운 감기 증상까지도 종합병원을 찾는 의료이용 과잉을 유발하였다. 이에 반해 공공보건의료서비스는 보건소를 중심으로 발전하였으나, 지역사회 의료자원과의 네트워크가 구축되지 않아 지역 주민에게 포괄적인 의료서비스를 제공하는 데는 한계가 있다. 최근 TV 매체의 영향으로 중증외상환자나 외과의 부족 등에 대한 관심이 고조되었고, 새정부는 응급의료체계의 확충을 제안하였다. 그러나 지역 사회 의료자원에 대한 포괄적인 네트워크가 없으면 응급헬기나 환자이송만으로는 효과적인 응급의료체계가 구축될 수 없다는 점을 유념할 필요가 있다. 즉 공공보건의료서비스 체계 구축이 응급의료체계 구축의 필요조건이라는 점을 상기할 필요가 있다.

3) 자원봉사와 기부문화의 발달

이스라엘은 종교의 영향으로 자원봉사와 기부문화가 활발한 국가이다. 실제로 앞서 언급한 각 지역별 응급의료체계는 자원봉사자들에 의해 운영된다고 해도 과언이 아니다. 이들 자원봉사자들은 응급의료와 관련된 소정의 교육을 받고 응급상황이 발생할 경우 초기 조치와 이송 등을 지원한다. 물론 이러한 전 과정에서 지역 의료자원 네트워크가 전문적인 치료를 담당하게 된다. 이스라엘의 자원봉사자들이 대부분 본인이 맡은 본연의 업무가 있다는 점은 인상 깊다. 이는 이스라엘이 남녀 모두에 대한 의무징병제를 실시하는 국가이기에 가능하기도 하지만, 본질적으로 자원봉사의 의미가 자신의 재능(달란트)을 사회에 기여하는데 있기 때문이다.

이에 반해 우리나라에서 자원봉사는 중고등학생의 성적을 위해서 활용되는 경향이 있다. 이들에게 자원봉사는 몇 시간 이수를 해서 확인서를 받기 위한 형식적인 접근일 가능성이 상대적으로 높다. 더구나 대학입학시험을 치르기 전까지는 자신의 재능을 찾는 것도 쉽지 않은 탓에 자원봉사를 하는 업무가 주로 사회복지관에서 청소하는 일이나 공공기관의 행정 업무 입력 등 단순노동이 많다. 또한 자원봉사를 위해 시간을 내어 무언가를 배우거나 교육 과정을 이수할 엄두도 내지 못하는 현실이다. 최근 수원시와 같은 일부 지방자치단체에서 자원봉사센터를 만들고 체계적인 자원봉사시스템을 운영하고자 하지만, 그 대상이 주로 전업주부와 은퇴한 노인들을 대상으로 하고 있다. 즉 이스라엘과 달리 우리나라는 삶의 동반자로서 자원봉사라는 개념보다는 시간 여유가 있을 때 하는 소일거리로 인식되는 경향이 있다. 자원봉사시스템을 체계적으로 바꾸는 것으로 복지 사각지대의 해소와 전달체계의 부족을 메울 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 오정수(2013), 이스라엘 복지국가의 사례연구: 유대국가 형성과 범주적 복지급여의 관계를 중심으로, *사회과학연구*, 24(1), 충남대학교 사회과학연구소.
- 인남식(2013), 이스라엘 총선거의 함의와 향후 대외정책 전망, 주요국제문제분석, 국립외교원 외교안보연구소
- 주이스라엘 대한민국 대사관(2013). 이스라엘 경제 동향과 하이테크 산업 정책.
- 한동구(1999), 고대 이스라엘의 연대 의식과 공동체 정신: 선한 사회 조건의 한 보기, *현상과 인식*, 77, 173-198.
- Gal, John(2008), Immigration and the Categorical Welfare State in Israel, *Social Service Review*, 82(4), 639-661.
- _____(2010). *The Social Security System*, Taub Center for Social Policy Studies in Israel, Israel.
- Hemmings, P.(2010). Policy Options for Reducing Poverty and Raising Employment Rates in Israel, *Economics Department Working Paper No. 782*, Paris: OECD.
- Koreh, M. and Shalev, M(2009), *Dialectics of Institutional Change : The Transformation of Social Insurance Financing in Israel*, Taub Center for Social Policy Studies in Israel, Israel.
- National Insurance Institute Israel(2011). *Summary of Trends and Developments in Social Security*.
- _____(2012). *National Insurance Programs in Israel*.
- Ajzenstadt, M.(2010). Children, Families and Women in the Israeli State: 1880s-2008, In Ajzenstadt, M. and Gal, J., *Children, Gender and Families in Mediterranean Welfare States*, Springer.
- 이스라엘 사회보험청 홈페이지(<http://www.btl.gov.il>)
- IMF 홈페이지(<http://www.imf.or.kr>)
- OECD SOCX 홈페이지(<http://stats.oecd.org>)
- 주한이스라엘대사관(<http://embassies.gov.il>)
- KOTRA 해외비즈니스정보포털(<http://www.globalwindow.org>)