



2017-14

「사회」

충격적인 PISA 결과 이후 헝가리의 교육 정책 논쟁

Peter Akos Bod Professor
Corvinus University of Budapest,
former Governor of Hungarian National Bank

중동부유럽

🔦 주요내용

- 2016년 발표된 헝가리의 국제학업성취도 평가(PISA) 결과는 헝가리가 지닌 경제적 경쟁력의 핵심 요소가 높은 교육수준이라고 여겨 오던 헝가리 사회에 큰 충격을 가져왔음.
- 공교육 분야에 대한 투자는 정부의 예산 지출 우선순위에서 밀려난 상황이며, 이러한 정책은 현재 학계 및 여론의 비판을 받고 있음.
- 21세기에 적합하지 않은 현재의 과도한 중앙집중적인 공교육 분야에 대한 조직적, 재정적 체계 개편이 필요함.

1. 이슈 현황

▶ 2016년 12월, 경제협력개발기구(OECD)는 전 세계 여러 나라의 15세 학생들을 대상으로 학업 성취도를 평가함으로써 각국의 교육 체계를 평가하는 국제학업성취도평가(PISA)¹⁾의 최신 결과를 발표함.

- 국제학업성취도평가(PISA)는 3년마다 진행되는 조사로, 각국 학생들의 과학, 수학, 읽기, 협업 문제 해결능력 및 금융 지식 성취도를 평가함.
- 이번에 발표된 PISA 결과는 헝가리에 큰 충격을 가져왔음.
 - 헝가리의 평균 결과는 15년 만에 최하위 수준을 기록하였으며, 아직 발표되지 않은 협업 문제 해결능력 및 금융 지식 성취도를 제외하고 10년 전인 2006년의 결과와 비해서 과학, 수학, 읽기 등 모든 영역에서의 하락세가 극명하게 나타남.

그림 1. PISA(2015) 결과: OECD 평균과 헝가리



자료 : OECD PISA Result in Focus

- 헝가리는 지금까지 수학, 과학, 읽기 영역에서 OECD 평균보다 높은 수준을 기록해왔으며, 따라서 이번 결과는 큰 실망을 불러일으켰음.
- 또 다른 국제적 교육성취도 조사인 ‘수학, 과학 성취도 추이변화 연구(TIMSS)’²⁾의 2015년 조사에서 헝가리가 비교적 좋은 결과를 거둔 바 있기 때문에, 이번 PISA 조사에서 나타난 부진한 결과치는 예상치 못한 결과로 인식됨.
 - TIMSS 조사는 4학년 및 8학년(중학교 2학년) 학생들의 수학과 과학 성취도를 주기적으로 평가하는 종단적 연구로, 가장 최근 발표된 결과에 따르면 헝가리 학생들의 수학 및 과학 과목의 성취도는 과거 수준보다는 조금 하락했고 동아시아 학생들만큼 뛰어난 수준은 아님

1) The Programme for International Student Assessment, PISA

2) Trends in International Mathematics and Science Study, TIMSS

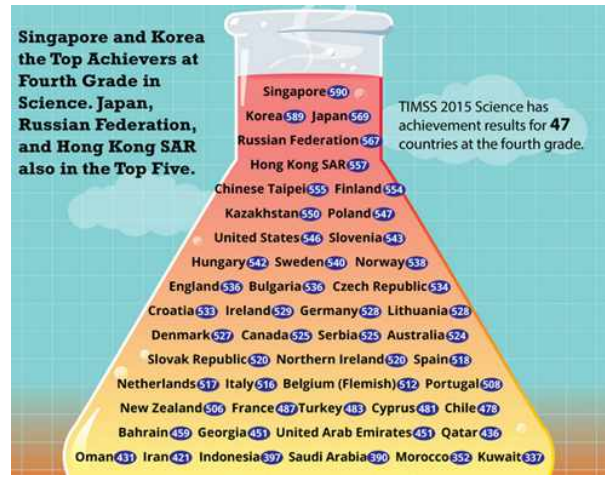
에도 불구하고 여전히 비교적 높은 수준을 보이고 있음.

그림 2. TIMSS 조사에 따른 수학성취도 결과



자료 : <http://timss2015.org/timss-2015/mathematics/student-achievement>

그림 2. TIMSS 조사에 따른 과학성취도 결과



자료 : <http://timss2015.org/timss-2016/science/student-achievement>

2. 원인과 분석

▶ 공교육 분야에 대한 투자는 정부의 예산 지출 우선순위에서 밀려난 상황이며, 이러한 정책은 현재 학계 및 여론의 비판을 받고 있음.

□ PISA의 실망스러운 결과는 평균적인 학생들의 지식수준 하락이 아닌, 기초 학력 미달 학생들(그리고 그들이 다니는 학교들)의 증가에서 기인했다는 점을 분명히 보여줌.

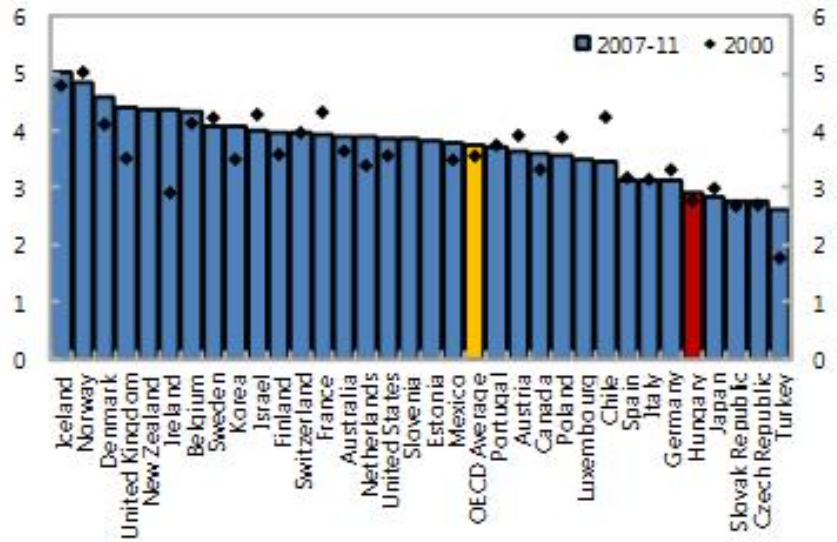
- 현 헝가리 교육 상황에서 크게 문제가 되는 것은 학생들이 어디에서 거주하고 어디로 통학하느냐임.
- 가난하고 멀리 떨어진 지역에 거주하는 학생들은 적절한 교육을 받을 기회에서 불리한 상황임.
- 소수 민족 집단(헝가리의 경우 집시들)은 이러한 조사에서 주로 낮은 성취도를 보이며, 실제 교육 현장에서도 비슷함.
- 따라서 교육 분야에서의 낮은 통합 수준은 헝가리 교육이 안고 있는 중요한 문제임.

□ 학계는 이번 결과를 정부에 대한 경고 신호라고 받아들이고 있으며, 공교육에 대한 투자 증대가 필요하다고 강조함.

- 통계 자료 역시 그들의 주장을 뒷받침하고 있는 가운데, 헝가리의 GDP 대비 교육 예산 지

출 비율은 이전 시기보다 감소했으며, 대부분의 OECD 국가에 비해서도 낮음(그림 4).

그림 4. GDP 대비 초등교육 및 중등교육에 대한 예산 지출 비율



자료 : IMF Hungary Country Report No. 15-93

- 공교육에 대한 낮은 수준의 투자에도 불구하고, 헝가리 교육은 평균 수준에 가까운 인재를 배출하고 있음.
- 유럽연합 집행위원회의 최근 보고서는 헝가리를 불가리아, 그리스, 이탈리아 및 루마니아 등 교육 수준에서 “낮은 성취도-높은 효율성”을 보이는 국가들 중 하나로 분류함³⁾.
- 이는 공교육이 충분한 지원을 받고 있지 못하지만, 교사들과 학부모들의 노력으로 교육 체계가 작동되고 있음을 보여줌.
- 하지만 현 교육 체계는 학생들 사이의 사회적 격차 해소에 기여하지 못하고 있으며, 오히려 취약계층 출신의 학생들이 보다 나은 상황에 있는 학생들보다 더욱 열악한 교육을 받고 있는 상황임.

▶ **교육에 대한 연구가 보여주는 또 다른 문제점은 2010년 피데즈 당(Fidesz Party)과 오르반 총리가 집권한 이후 헝가리 공교육 기관의 중앙집권화가 강화되었다는 점임.**

- 허가된 교회가 운영하는 교육기관 외의 헝가리의 공립학교들은 공립 교육기관을 관할하는 상위기관인 KLIK(the central Klebelsberg Institution Maintenance Centre)의 감독을 받고 있음.

3) EC, 2016, p. 66

- 교직원들은 KLIK의 관료주의적 성격 및 지방의 요구와 상황을 고려하지 않는 성향에 대해 비판하고 결국 2015년과 2016년 교사들은 KLIK에 대한 반대 시위에 나선 바 있음.
- 정부는 결국 교사들의 요구를 수용, 헝가리 인적자원부 정무차관인 벤체 레트바리(Bence Rétvári)는 2016년 여름까지 KLIK를 해체할 것이라고 약속함.
- 이 약속은 아직까지 이행되지 않았지만, 정부가 교사들의 의견에 귀 기울이고 있음을 보여 주기 위한 노력으로 2017년 1월 9일 KLIK의 고위급 관료들이 교체됨.

3. 전망과 시사점

▶ 21세기에 적합하지 않은 현재의 과도한 중앙 집중적인 공교육 분야에 대한 조직적, 재정적 체계 개편이 필요함.

- 학업성취도 수준에 대한 최근의 국제적 조사 결과는 헝가리의 교육 수준 및 성과에서의 상대적 위치에 신경을 쏟는 헝가리 정부에 절대 반갑지 않은 충격적인 소식이었으며, 또한 경제 정책 및 교육 정책에 대한 논쟁을 촉발함.
- 헝가리는 교육 수준이 높은, 특히 수학과 과학에서 뛰어난 노동력을 배출하고 있다는 데에 자부심을 지녀왔음.
- 그러나 최근 조사 결과는 이런 자부심이 더 이상 현실이 아님을 보여주었으며, 헝가리의 학업 성취도는 OECD 기준으로 평균 수준에 불과함.
- 이러한 결과를 가져온 가장 중요한 요인은 바로 예산 투자임.
- 2010년 이후 오르반 정부는 출산을 감소에 따른 청년 인구의 감소로 인해 초등 및 중등교육⁴⁾에 대한 예산 지출을 확대하기 어렵다는 이유로 공교육 분야에 대한 예산 확충에 소극적인 입장을 보임.
- 이로 인한 상황 악화에 대한 교사와 학부모들의 비판적인 목소리 역시 커지고 있음.
- 학계 및 정책 결정자들 모두 정부가 교육(그리고 비슷한 이유로 보건 분야에 대해서도)에 대한 투자를 더욱 늘려야 한다는 점에 동의하고 있음.

▶ 공교육의 구조적 개혁 역시 수반되어야 함. 현재 헝가리에는 교육 분야를 전문으로 하는 부처 및 장관이 없으며, 교육은 인적자원부라는 거대한 부처의 하위 소관 분야로 남아 있는 상황임.

- 인적자원부 산하의 중앙집권화된 공립학교 관리 부서인 KLIK은 헝가리 전역의 수천 개의

4) 그리고 고등교육 분야 역시 다른 이유를 들어 예산을 감축함.

공립학교를 관할하고 있으며, 이로 인해 교육의 효율성, 질 및 유연성에 부정적인 영향을 끼치고 있음.

- 따라서 향후 교육 체계에 대한 전반적인 재검토가 있을 것으로 예상됨.

- 헝가리가 국제적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 적절한 수준의 기술과 지식을 지닌 노동력이 필요하며, 이러한 숙련된 노동자의 수가 감소하고 있는 오늘날의 헝가리에 교육 개혁은 필수적임. **EMERiCs**

출처

About Hungary (2016): News in Brief. 24 March.
<http://abouthungary.hu/news-in-brief/state-school-administration-centre-klik-to-be-dissolved-by-the-summer/>

European Commission: Report on Public Finances in EMU. INSTITUTIONAL PAPER 045 | December 2016. Economic and Financial Affairs. ISSN 2443-8014 (online) 2016

IMF - Hungary Country Report No. 15/93. April 2015
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr1593.pdf>

💡 EMERiCs의 사전 동의 없이, 상업 상 또는 다른 목적으로 본 이슈분석의 내용을 전재하거나 제 3자에게 배포하는 것을 금합니다. 본 이슈분석에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며 KIEP 및 EMERiCs의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.