

문화예술교육 지원정책 분석 및 개선방향

최보연

문화예술교육 지원정책 분석 및 개선방향

최보연





연구책임 최 보 연 (한국문화관광연구원 부연구위원)

공동연구 조 현 성 (한국문화관광연구원 연구위원)

유 지 연 (상명대학교 문화예술경영학과 초빙교수)

전 민 정 (교육연극연구소 프락시스 연구원)

한 익 현 (서울대학교 행정학과 박사과정)

연구참여 김 은 기 (시각작가/문화예술교육활동가, 녹취·기록)

강 남 임 (숙명여자대학교 행정학 박사 수료, 연구행정)

서 문

문화예술교육 지원정책은 정책태동기 당시 문화민주주의를 대변하는 핵심정책으로서 탄생하였습니다. 2005년 「문화예술교육지원법」 제정을 기점으로 모든 국민을 위한 공평한 기회제공 및 문화적 삶의 질 향상에 기여한다는 대의 하에 본격적 도약을 시작한 국내 문화예술교육 지원정책은 정부주도의 적극적 지원을 기반으로 제도적 기틀 확립 및 문화정책 내 주요영역으로 명실공히 자리매김해 왔습니다.

하지만 이러한 괄목할만한 성장에도 불구하고 그 간의 정책 전개과정에서 노정된 여러 한계와 도전적 과제들 역시 상존하고 있음도 간과하기는 어렵습니다. 특히 최근 큰 화두가 되고 있는 예술강사 고용안정 및 중앙과 지역 간 정책추진 상의 역할분담 관련 이슈 등 여러 제반적인 문제점들이 제기되면서 보다 적극적 관점에서 현재의 지원체계를 재검토하고, 보다 발전적인 문화예술교육 지원정책의 방향성을 재정립해야한다는 현장의 요구가 제기되고 있는 상황입니다.

이런 배경에서 본 연구는 문화예술교육 지원정책이 현재 당면하고 있는 문제점 및 이들이 상호 복잡다기하게 얽혀있는 주요 이슈들을 종합적, 입체적으로 바라보고, 이를 기반으로 문화예술교육 지원정책의 발전방향을 모색하고자 하였습니다. 본 연구가 제시하는 논의가 향후 문화예술교육 정책의 지속가능한 미래 방향성 설정에 기초적인 종합자료로서 도움이 되기를 바랍니다.

2017년 10월
한국문화관광연구원
원 장 김 정 만

연구개요 ● ●



1. 서론

가. 연구배경 및 목적

1) 연구배경

- 문화예술교육 지원정책은 지표 상 괄목할만한 양적 성장에도 불구하고 다년 간 누적된 예술강사 고용 관련 문제제기에 직면하고 있으며, 이외에도 복잡하고 중층적인 정책요구들이 제기되고 있음
- 문화체육관광부는 2014년 「문화예술교육 중장기 발전계획」 발표를 통해 ‘내실화’ 및 ‘질적 성장’을 양대 과제로 명시하는 등 개선을 위한 노력을 시도한 바 있음
- 그럼에도 불구하고 지난 2015년 무렵 시작된 <학교 예술강사 지원 사업> 운영을 둘러싼 중앙-지역 간 고용주체 관련 공방 및 수년간 누적된 예술강사 처우개선 및 고용안정 관련 이슈가 첨예하게 증첩되고 있는 상황임
- 이로 인해 현장에서는 보다 적극적 관점에서 현재의 지원체계 전반에 대한 재검토 및 문제점에 대한 총체적 개선이 필요하다는 비판적 의견이 활발하게 개진되고 있음
- 기존 문화예술교육 관련 정책연구의 특성 및 시사점은 다음과 같음

선행연구의 특성	시사점
- 단위사업에 국한된 미시적 접근	- 단위사업 관점을 넘어선 종합적 조망 필요성
- 유사한 문제점 지목과 선연적 대안의 제시	- 문화예술교육 주요이슈 중층적 해석 필요성
- 문화예술교육의 가치정향 및 개념적 논의에 관한 균형적 검토 미비	- 가치정향 및 담론적 논의와의 균형적 연계 필요

- 상기 배경을 종합할 때, 향후 문화예술교육 지원정책 논의는 정책

전반을 관통하는 다양한 주요이슈 및 문제점에 대한 ‘포괄적 접근’과
 담론을 결합한 ‘종합적 조망’을 기반으로 접근될 필요가 있음

- 표면적으로 단일해보이거나 지원정책 내 특정요소에 한정된 문제
 들로 보일 수 있으나 사실상 문화예술교육 지원정책을 둘러싼 주
 요이슈들은 상호 복잡다기하게 얽혀 있어, 중층적 해석이 요구됨

2) 연구목적 및 기대효과

- 본 연구의 목적은 문화예술교육 지원정책이 현재 당면하고 있는 문제
 점들을 ‘담론’과 ‘주요이슈’ 등 두 개의 관점에서 입체적으로 접근, 분
 석함으로써 향후 문화예술교육 지원정책의 발전방향 모색을 위한 제
 언을 제시하는 것에 있음

연구목적	기대효과
<ul style="list-style-type: none"> - 담론 기반 접근을 균형적으로 활용, 지원정책 관련 주요 이슈 심층적이고 입체적인 분석을 제시 - 포괄적 접근으로 지원정책 전반에 걸쳐 종합적 개선 방향 도출 	<ul style="list-style-type: none"> - 학술적 관점에서 ‘입체적 접근’·‘종합적 개선방향 도출’에 의해 선행연구와 차별성 확립 - 학술 외적 관점에서 문화정책 분야 핵심 국정연구기 관인 한국문화관광연구원이 제도화 추진 시점 (2004년) 이후 상대적으로 활발하지 못했던 정책 ‘전반’에 관한 연구 재개

나. 용어 범위 설정 및 연구체계

1) 주요용어 개념적 정의

- 본 연구에서 활용된 주요 용어의 개념적 정의는 아래와 같음

용어	개념적 정의
문화예술교육 지원정책	<ul style="list-style-type: none"> - 문화체육관광부-한국문화예술교육진흥원이 주도하는 정책으로 한정 - 이외 다른 공공부문 주체가 추진하는 문화예술교육 기타 유사 정책과의 차별화 논의가 필요한 경우 제도화된 ‘문화예술교육’으로 표현
문화예술교육 담론	<ul style="list-style-type: none"> - ‘문화예술교육’용어 중심 개념 관련 논의들을 총칭 - 제도적 차원에서 법령상 규정된 개념 외, 학계·현장 중심으로 사회적 차원에서 논의되고 있는 개념 관련 논의들을 포괄

용어	개념적 정의
문화예술교육 지원정책의 세부요소 및 분석틀	<ul style="list-style-type: none"> - 분석틀(framework)은 정책목표, 정책대상·영역, 교육내용 및 방법, 교육주체, 정책추진체계 등 5개 세부요소 중심으로 설정 - 3장 주요이슈분석 및 4장 개선방향 도출은 상기 5개 영역 중심으로 기술하였음
문화예술교육 지원정책 주요이슈	<ul style="list-style-type: none"> - 문화예술교육 지원정책 관련 영역별 핵심 이슈 및 쟁점 사안을 포괄 - 1차적으로 선행연구·문헌분석을 통해 도출된 정책이슈들을 총 6차례 공식 공동연구진 회의 및 심층면접·자문회의 거쳐 2차 선별하였음

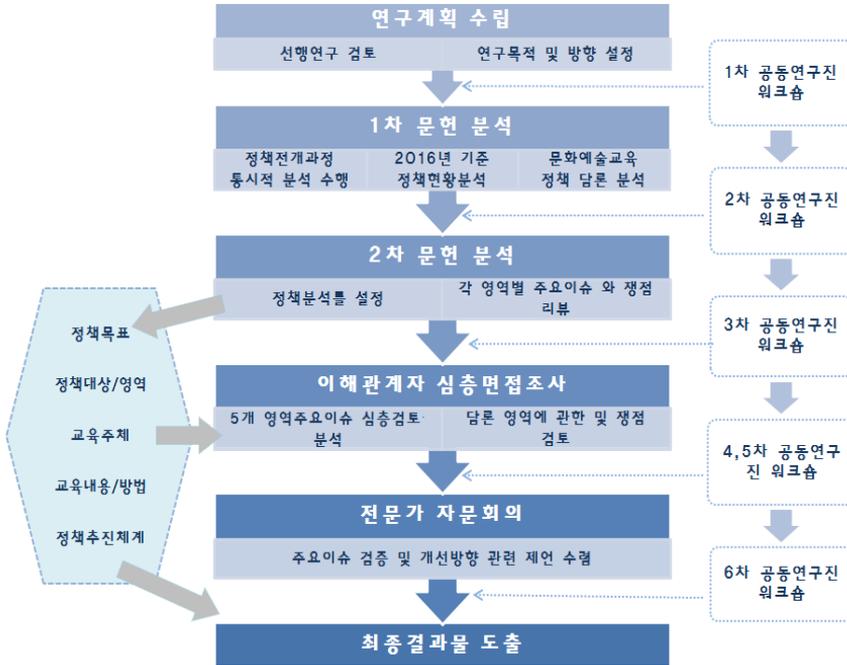
2) 시간적·내용적 범위설정

○ 본 연구내용 및 그에 따른 시간적 범위는 다음과 같이 설정하였음

구분	주제	주요내용	시간적 범위
제2장	문화예술교육 지원정책 발전약사와 담론	- 시기별 문화예술교육 지원정책 발전약사 (태동기 - 도약기 - 확장기 - 과도기)	2000년 ~ 2016년
		- 문화예술교육 지원정책 현황	2016년 기준
		- 문화예술교육을 이해하는 다양한 관점 (초기 담론과 정책개념 형성, 최근 문화예술교육 관련 다양한 논의)	2000년 ~ 2016년
제3장	문화예술교육 지원정책 주요이슈	- 정책목표, 정책대상/영역, 교육주체, 교육내용과 방법, 협력추진체계 등 5개 영역을 분석틀에 의거한 핵심이슈 및 쟁점사안	2013년 ~ 2016년
제4장	문화예술교육 지원정책 개선방향	- 정책 가치정향 - 정책목표 가치실현을 위한 정책 접근방식의 변화 (정책목표, 정책대상/영역, 교육주체, 교육내용/방법, 협력추진체계 등 5개 영역별 개선방향 제시)	2017년 이후

다. 연구방법 및 절차

- 본 연구는 문헌분석·연구진 워크숍·이해관계자 심층면접¹⁾ 및 전문가 자문회의 등을 활용하여 다음과 같이 진행되었음



2. 문화예술교육 지원정책 발전약사와 담론

가. 문화예술교육 지원정책 전개과정

- 본 연구에서는 국악 분야 ‘강사풀제’ 도입 시기(2000년)를 기점으로 현재(2016년)까지 문화예술교육 정책 전개과정을 태동기(2000-04), 도약기(2005-08), 확장기(2009-13) 및 과도기(2013-)로 구분하였음

1) 예술강사, 유사교육참여자, 단체활동가, 학교교사, 지역센터 및 중앙사업담당자, 협력부처담당자, 전문가 등을 포함한 총 40여명을 대상으로 한 질적인터뷰 기반 일대일 및 그룹 면접으로 실행됨

1) 태동기 (2000 - 04년)

- 문화예술교육 지원정책은 2000년 국악 분야 ‘강사풀제’ 시범 도입을 계기로 정책사업의 기본틀을 마련하였고, 이 사업은 이후 문화예술교육 지원정책의 핵심사업인 ‘예술강사 지원사업’의 모태로 기능하였음
- 2003년 6월 설치된 문화예술교육 TF를 통해 문화예술교육 지원정책의 체계가 마련됨
- 2004년 11월, 문화관광부·교육인적자원부는 「문화예술교육 활성화 종합계획」 공동발표를 통해 ‘개개인의 문화적 삶의 질 향상’, ‘사회의 문화역량 강화’ 등 문화예술교육 정책목표 제시하였음
 - 문화예술 분야와 교육분야가 ‘중앙부처 수준에서’ 협력한 최초 사례임

2) 도약기 (2005 - 08년)

- 문화예술교육 지원정책 전담기구로 한국문화예술교육진흥원이 설립(2005. 2.)되고 근거법령인 「문화예술교육지원법」이 제정(2005. 12.) 되어 도약을 위한 제도적 기틀을 갖추었음
- 학교문화예술교육 영역에서는 각 분야 ‘강사풀제’를 <학교 예술강사 지원사업>(2006-)으로 통합하고 <학교-지역사회 연계 문화예술교육 시범사업>(2004-07)을 통해 학교와 지역사회 연계를 시도
- 사회문화예술교육 영역에서는 문화예술 접근성이 낮은 소외계층 중심으로 사업 확장을 시도한 바, <복지기관 문화예술교육 지원사업>(2006-) 및 국방부(2005)·법무부(2005) 협력사업이 대표적임
- 2007년 기준 총 25개소에 달하는 기초단위 지역문화예술교육지원센터 지정하여 중앙-지역 간 협력체계 실현하고자 하였음
- 문화관광부와 교육과학기술부가 2008년 「문화예술·체육교육 활성화

를 위한 업무협약」을 체결하는 등 업무협약(MOU)을 통해 부처 간 구체적 협력체계를 구축하고자 시도

3) 확장기 (2009 - 13년)

- 2008년 업무협약 체결 이후 국고 중심 예산지원 및 시도 교육청 예산 매칭으로 <학교 예술강사 지원사업> 예산규모가 지속적으로 증가. 사회문화예술교육의 경우, 재원이 복권기금에서 국고로 전환(2008년)되면서 재정안정성 증대가 나타남
- 특히 <학교 예술강사 지원사업>이 이명박 정부의 적극적 노동시장 정책 기조에 따라 문화체육관광부 산하의 재정지원 일자리 사업으로 편제, 추진되면서 2008/9년에 급격한 예산확대가 나타남
- 2009년 이래 광역문화재단 설립을 계기로 ‘광역단위’ 지역문화예술 교육지원센터 지정·운영이 본격화되었음
- 2010년 6월, 문화체육관광부가 발표한 「문화예술교육 발전방안」을 계기로 취약계층에서 일반시민으로 정책대상 확대를 모색
- 2010년 7월, 문화체육관광부·교육과학기술부 공동으로 발표한 「창의성과 인성함양을 위한 초·중등 예술교육 활성화 기본방안」을 통해 부처 간 정책 ‘공동운영’을 시도하였으며, 그 후속조치로 진흥원 내 ‘창의교육센터’가 설치, 단기적으로 운영되기도 됨

4) 과도기 (2013년 - 현재)

- 전국예술강사노동조합 설립(2013년 11월, 이하 강사노조) 및 진흥원에 단체교섭 의무를 인정한 행정소송 확정판결을 계기로, 강사노조와 진흥원 간 예술강사 고용조건에 관한 단체교섭이 지속됨
 - 2014년 2월, 문화체육관광부는 「문화예술교육 중장기 발전계획」을 통해 일상화, 지역화, 내실화 등 3대 키워드 제시로 현안 대응 및

정책개선을 시도

- 지역센터는 시·도 문화재단 대표자회의(2015) 등 여러 경로를 통해 진흥원과 명확한 역할분담 및 예술강사 계약주체 일원화를 지속적으로 요구하였음
 - 예술강사 고용주체 확정 관련 협의가 난항을 겪자 일부 지역센터에서 <학교 예술강사 지원사업> 사업포기 의사를 밝히는 등 갈등양상이 격화되었음
- 현장에서 다양하게 제기되는 문화예술교육 지원정책 방향성 재정립 요구에 적절하게 대응할 수 있는 종합적이고 섬세한 정부방안이 요청되고 있음
 - 현장에서는 지원법 개정으로 추진되는 '5년 단위 종합계획' 수립과정에서 새 방향성과 논의가 보다 적극적으로 반영될 것을 기대함

나. 문화예술교육 지원정책 현황

1) 예산·수혜규모

① 예산현황

- 2016년 기준 진흥원 전체 예산은 약 1,304억 원으로 문화예술부문 전체 예산 대비 5.7%, 문체부 예산 대비 2.3% 비중을 차지함
- 2016년 기준 진흥원 예산항목은 학교문화예술교육(793억 원, 61%), 사회문화예술교육(355억 원, 21%), 기반조성 및 기타 예산(92억 원, 7%), 기관 운영비(64억 원, 3%) 등 4개 영역으로 분류됨.²⁾

2) 학교 및 사회문화예술교육 외, '기반조성 및 기타' 예산의 경우 공식 예산편제 명칭은 아닌 임의적 구분임

② 수혜규모

- 2016년 기준 교육수혜자 수는 약 300만 명 규모로, 2005년(약 71만 명)대비 약 4.1배 증가하였으며, 학교영역(약 288.6만 명, 96%) 비중이 사회 영역(약 11.4만 명, 4%)대비 압도적 우위에 있음
- 2016년 기준 학교 및 기타 수혜기관 수는 총 11,900개로 파악되며 학교영역(9,385개, 79%) 비중이 사회영역(2,515개, 21%)에 대비 매우 높게 나타남 ³⁾

2) 정책영역 편제

① 학교문화예술교육 영역 - 주요사업 현황

- 2016년 기준, 학교문화예술교육 영역 주요 사업 및 현황은 다음과 같음

사업명	관련 현황
학교 예술강사 지원사업 (2006-)	- 전국 17개 시·도 초·중·고등학교에 8개 분야 예술강사 파견 - 학교영역 대표사업(9,033개 학교 참여) - 교급별로 초등학교 참여비율(63%)이 높고, 지역별로 서울·경기 참여비율이 높음
예술꽃 씨앗학교 지원사업 (2008-)	- 최대 4년간 연속지원(3+1) 및 1개 학교 당 6천만 원~1억 원 규모 집약지원 - 학교가 사업계획서 및 신청서 진흥원에 제출·문화코디네이터 활용 - 2008년부터 2016년까지 총 50개교·7,637명 누적지원
유아 문화예술교육 지원사업 (2016-)	- 교육문화 여건이 취약한 유치원·어린이집에 예술강사 파견 - 전국 225개 유치원·어린이집에 파견·총 4,516명 대상지원(2016 기준)

② 사회문화예술교육 영역 - 주요사업 현황

- 2016년 기준, 사회문화예술교육 영역 주요사업 및 현황은 다음과 같음

사업명	관련 현황
복지기관 문화예술교육 지원사업 (2006-)	- 아동, 노인, 장애인 등 '문화소외계층' 대상 관련 복지기관에 예술강사 파견 - 2016년 기준, 예산규모는 약 86.9억 원, 총 608개 복지기관 대상 1,057개 프로그램 지원

3) 그러나 이는 수혜기관 수 기준이므로, 최종수혜자 기준 비중은 차이가 있을 수 있음

사업명	관련 현황
	- 대상별 비중은 장애인(41.1%), 노인(35%), 아동(23.8%) 순이며, 지역별로는 서울(16.8%), 경기(16.9%) 등 수도권 비중이 높음
부처 간 협력 문화예술교육 지원사업 (2005-)	- 2016년 기준 8개 부처·청과 협력하여 13개 세부사업 추진 - 예산규모는 약 110억 원이며, 예산분담 여부에 따라 지원방식이 다름(국방부·산업통상자원부·여성가족부만 예산분담) - 협력부처 관할 '문화소외계층' 대상 문화예술교육 기회 제공 사업이나 세부사업 목적은 협력부처 특성에 따라 다르게 설정됨
지역특성화 문화예술교육 지원사업 (2008-)	- <지방자치단체 협력 문화예술교육 지원사업>(2008-2009), <지역사회 문화예술교육 활성화 지원사업>(2010-2011)을 거쳐 현행 <지역특성화 문화예술교육 지원사업>(2012-)으로 명칭 변경 - 지역특성에 맞는 프로그램을 선정하여 지원함으로써 '지역밀착형' 문화예술교육을 활성화하는 것을 목적으로 함 - 지역센터가 사업운영·단체선정 주관하며 진흥원은 성과관리·컨설팅 운영 - 2015년 기준 국고(약 29.4억)·지방비(약 30.6억) 포함 전체 예산규모는 약 60억 원으로 집계되며, 337개 단체가 운영하는 422개 프로그램 지원하였음
꿈다락 토요문화학교 운영사업 (2012-)	- '학교 밖' 문화예술교육 프로그램 일환으로 주5일제 시행(2012년)이 계기 - 매주 토요일 아동, 청소년 및 가족 대상 문화예술교육 지원 - 2016년 기준 총 76.8억 원의 예산 지원, 12개 세부사업 운영
문화예술 치유 프로그램 지원사업 (2016-)	- 학교폭력 피해학생 군대부적응 병사, 각종 범죄피해자 등 대상으로 상담·심미적 활동목적 소규모 그룹 프로그램 지원 - 2015년 <예술치유 프로그램 사업> 시범 운영을 거쳐 2016년부터 정식 도입 - 2016년 기준 예산규모는 약 15.4억 원 7개 협력 부처·관련기관과 연계하여 총 77개 시설 이용자 908명 대상 84개 문화예술교육 프로그램 지원

3) 인적자원

- 2016년 기준, 중복지원을 고려하지 않은 예술강사 규모는 총 5,890명으로 2005년(1,861명) 대비 약 3배 이상 증가한 수치이며, 2015년 기준 강사 1인당 평균 배치시수는 285.0시수로 파악됨
- 2016년 기준 문화예술교육사 누적 발급대상자 수는 10,805명이며, 예술전공자(5,462명, 50.6%) 및 학교 예술강사(4,022명, 37.2%)가 차지하는 비중이 높음
 - 2016년 기준 0.95%에 불과한 취업률이 문제되고 있음

4) 교육내용 및 방법

① 교육내용

- 교육내용 측면에서, 학교·사회 영역 공통으로 장르 기반 접근이 두드러지며 특히 학교 문화예술교육의 경우 국악 분야 중심으로 무용·연극 등 일부 장르 지원비중이 높아 분야 간 격차가 있음
 - 2014년 기준 <학교 예술강사 지원사업> 대상기관 중 국악 분야 지원기관 비중(4,312개교, 40.9%)이 매우 높으며, 강사 1인당 평균 배치시수(326.6) 역시 전체평균(285.0)에 비해 높은 수준임

② 교육방법

- 명목상 사업지침 등을 통해 ‘과정 중심’ 교육방법론이 강조되나, 현장에서는 ‘결과 중심’ 수업 운영이 나타나기도 함
- 학교·사회 공통으로 지원 분야 예술강사가 학교 교사·수혜기관 담당자 입회 아래 수업을 주도하는 방식이 활용되고 있음
 - 학교영역의 경우는 특히 학교교사·예술강사가 협력하여 수업하는 ‘코-티칭(Co-teaching)’ 방식이 공식적인 가이드라인으로서 강조되고 있음
 - 분야가 다른 예술강사들이 함께 수업하는 ‘팀-티칭(Team-teaching)’ 방식도 새로운 방법론으로 권장되기도 하나 광범위하게 채택된 모델이라 보기는 어려움

5) 협력·추진체계

① 학교영역 주요사업 추진체계 유형

- <학교 예술강사 지원사업> 추진체계는 문체부-진흥원-지역센터가 공급 측면에서 예술강사 선발·관리하고 교육부-시·도교육청-학교가 수요측면에서 학교 선발·현장 협력을 담당하는 체계임

- <예술꽃 씨앗학교 지원사업> 추진체계는 진흥원과 학교가 직접 연계하며, 학교가 사업주관기관이자 지역거점기관으로서 사업계획 수립하고 관련 인력·자원을 운용하는 등 중심적인 역할을 담당

② 사회영역 주요사업 추진체계 유형

- <복지기관 문화예술교육 지원사업> 추진체계는 진흥원이 사업주관 기관으로서 예술강사 선발·관리 담당하고 노인·장애인 복지기관 협회가 수요조사·현장협력을 분담하는 원형적인 구조임
- <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업> 추진체계는 문체부·진흥원과 협력부처·청 및 산하기관 간 협력체계로 구조화되며, 예술강사 개인이 아닌 교육단체를 선발한다는 점에서 차이가 있음
- <지역특성화 문화예술교육 지원사업> 추진체계는 진흥원이 지역센터에 사업운영을 위탁하여, 지역센터가 공급·수요 측면 과업을 동시에 담당함. 프로그램 운영주체인 교육단체를 선발하여 지원함

다. 문화예술교육을 이해하는 다양한 관점과 담론

1) 문화예술교육 초기 정책담론 및 개념형성

- ‘문화적 맥락에서 예술교육’을 이해하는 논의는 예술가 중심·장르기반 접근을 중시하는 전통 예술교육론과 대비되며, 문화적 해득력(cultural literacy)과 문화다양성 가치를 강조하는 문화교육 개념과의 연계 속에서 예술교육의 사회적 확장성을 강조하였음
- 그러나 이후 문화연대 중심으로 주창된 ‘문화교육’ 개념은 문화적 해득력을 ‘인간능력의 다면적 발전’으로 이해하면서, 지식·인성·예체능 교육을 망라한 균형발달에 이바지하는 새로운 교육이념이자, 예술생산과 향유의 보편적, 적극적 권리확장을 강조하는 문화민주주의적 이

론적 토대를 근간으로 제시되었음

- 제도화 과정 속에서 문화예술교육은 문화교육과 예술교육이 종합된 정책개념으로서 형성됨
 - 초기 담론은 문화예술교육을 문화교육과 예술교육의 종합개념으로 이해(양현미 외, 2004)하면서도, 예술활동·문화활동을 사회통합·균형발전을 달성하기 위한 현실적 수단으로 인식하는 접근(김세훈 외, 2004)에 의해 이론과 현실을 절충하고자 하였음
- 위 입장을 반영하여 <문화예술교육지원법>은 문화예술교육 목표·기본원칙 및 개념적 정의를 다음과 같은 체계로 규정하였음

<문화예술교육지원법> 상 '문화예술교육' 규정체계

- 정책목적·기본원칙: 문화민주주의 토대로 '전 국민 문화적 삶의 질 향상'·'기회균등'지향
- 정책대상을 관련법상 규율대상으로 정의하여 타 정책영역과 명확한 경계 설정
- 학교·사회 문화예술교육 영역 이분하여 전략적 접근
- 전문인력·전담기구(진흥원) 및 관련주체 역할·기능 설정

2) 최근 문화예술교육에 관한 다양한 담론적 논의

① 미적체험으로서 창의예술교육

- 창의예술교육은 미국 링컨센터 인스티튜트(Lincoln Center Institute)가 주창한 미적교육(Aesthetic Education) 교육철학을 '미적체험교육'이라는 한국식 개념으로 변용한 이론임
 - 2010년, 서울문화재단에 의해 창의예술교육 논의가 선구적으로 도입됨

주요개념	내용
미적체험	- 진지하고 심오한 감동을 주는 어떠한 대상에 대해 특별한 방식으로 주목함으로써 감응하는 동시에 이것에 대해 자신만의 방식으로 응답할 수 있게 되는 상태
통합예술	- 다양한 장르의 예술을 다양한 방식으로 학습자에게 제시하는 예술교육과정을 구성하는 기본원리로 다음의 예술통합적 관점을 포괄함 ① 다양한 예술언어에 의 노출을 통한 예술적 경험 확장 ② 한 가지 의미에 대한 다양한 예술양식으로의 표현(multiple-modalities) ③ 교과연계: 특정 교과내용을 중심으로 다양한 예술장르 간 언어의 통합 ④ 다양한 장르 기반 복합예술작품의 활용을 통해 새로운 의미가 창조되는 과정을 체험하도록 하는 통합적 접근
TA(전문예술교육가)	- 예술언어에 대한 이해 및 통합적 활용 능력을 기반으로 교육학적 기술을 겸비한 자로서 학습자를 삶에 대한 미적 체험의 기회로 안내하는 자

자료: 곽덕주 외 (2011) 『2011 서울문화재단 창의예술교육체계 구축을 위한 중장기 발전방안 연구보고서』, 서울문화재단 pp.44-63 내용 재구성

② 탈 근대적 관점에서 문화예술교육

- ‘탈 근대적 문화예술교육’은 문화예술교육의 철학적 비전으로 제시되었으며 문화예술교육이 지식·기능 전달에 치우친 기존 교육패러다임의 대안이 되어야 한다고 주장하였음
- 대표적으로 신승훈(2008)은 탈 근대적 관점에서 문화예술교육을 ‘예술적 활동을 매개로 인간존재성을 발견하고 공동체와 더불어 소통하여 공유하는 경험적 과정’으로 규정한 바 있음

③ 미래교육 패러다임으로서의 창의적 문화교육

- 창의적 문화교육은 2000년대 초반 문화교육 담론을 발전적으로 계승한 교육패러다임으로 ‘미래사회에 요구되는 창의성 함양’을 지향함
- 심광현 외(2012) 중심으로 문화예술교육을 협의와 광의적 관점에서 재정의 하고, ‘창의적 문화교육 프레임’을 제시함

구분	내용
협의를 문화예술교육	<ul style="list-style-type: none"> - 감각적 만족, 미적 경험 생태적 경험의 세가지 경험을 풍부하게 하는 교육 - 통상적 의미에서의 예술교육에 국한된 것이 아니라, 생활 속에서의 감각적 만족의 경험, 자연과의 대면속에서 형성되는 생태적 경험(흥고) 등 다양한 형태의 문화적 경험을 포괄하는 미적 교육
광의의 문화교육	<ul style="list-style-type: none"> - 자연의 일부로서 인간에게 내재된 자연적 잠재력의 총체를 육성하는 것 - 다중지능 순환모형에서 일과까지 분리된 능력들 전체의 상호 유기적 발달과 육성을 의미
창의적 문화교육	<ul style="list-style-type: none"> - '협의를 문화(예술)교육'을 통해 제 능력 사이의 연결을 촉진하고, 이를 매개로 '광의의 문화교육'에 이르도록 하여 다중지능 전반 사이의 피드백 회로가 선순환을 이루도록 하는 것

자료: 심광현 외(2012) 『미래 교육의 열쇠, 창의적 문화교육』, 살림터, p.213 내용을 바탕으로 재구성

3) 문화예술교육 담론의 시사점

- 제도화 이후 문화예술교육 담론은 전반적으로 위축된 상황이며 「문화예술교육지원법」 상 ‘문화예술교육’ 정의가 타 관련 법과의 연계 과정에서 장르·영역의 병렬적 나열로 제시됨으로써 기존 풍부했던 논의를 충분히 반영하지 못한다는 비판이 제기
- 정책목적달성을 위한 방법론을 간과한 결과, 기존 ‘장르기반 기능중심’ 예술교육 한계를 극복하지 못했다고 평가됨
 - 이와 관련하여 ‘창의예술교육’ 논의가 방법론적 차원에서 구체적 논의를 전개하고 있어 주목됨
- 문화예술교육에 대한 교육패러다임 전환, 탈근대 극복 등 확장된 사회적 기대 속에서 문화예술교육 정책 ‘정체성’ 위기가 거론되는 등 공공지원을 통해 수행되는 문화예술교육 지원정책의 정책 목표 및 가치지향에 관한 보다 근원적인 담론이 활성화되어야 하는 시점

3. 문화예술교육 지원정책의 주요이슈

가. 정책목표

1) 양적 성장과 질적 도약 간 불균형

- 양적 성장 정책기조 아래 압축적 성장이 이루어졌으나 정책목표·지향가치에 관한 철학과 고민은 상대적으로 빈약하였음
- 질적 도약 의제 자체는 전문가·현장인력에 의해 지속적으로 제기되었으나 질적 성장 의제를 구현을 위한 정책적 접근이 예술강사 인력양성 관점에서 단선적으로 이루어진 바, 성과를 거두지 못함

2) 정책 정체성 문제: 목적과 수단의 혼선

- 예술강사 고용 및 활용이라는 ‘정책수단’이 국민의 삶의 질·문화역량 제고 등 ‘정책목적’에 관한 고려보다 강조된 결과, 목적·수단 간 혼선이 발생하였음
 - 그 결과 <학교 예술강사 지원사업> 확장에 과도하게 의존하는 왜곡된 정책 발달경로가 형성되면서 정책방향이 예술강사 고용규모 증가에 치우친 나머지 예술강사 역량이나 처우 관련 대응은 지체되었음
- 최근 예술강사 고용이슈가 현안으로 부각되면서, 정책으로서 추진되는 문화예술교육의 근원적 가치정향에 관한 담론적 논의의 활성화가 절실히 필요

3) 공급자 중심 정책으로의 고착

- 대표적으로 ‘최종수혜자 수’는 수요 측면에서 근간이 되어야 할 정책지표임에도 정확한 측정 없이 추정치로만 제시되고 있어, 현행 지원정책이 최종수혜자에 관한 정책적 고려가 미흡한 ‘공급자 중심’

정책이라는 비판의 근거가 됨

- 최종수혜자 특성에 대한 고려보다는 ‘집단적’ 관점에서 대상화하여 접근하는 방식은 개인에 따라 다양하게 분화될 수 있는 문화예술교육 수요를 공급자 위주로 단순화시켜 인식하는 결과를 초래할 수 있음
 - 이와 같은 접근방식으로 인해 일부 취약계층에서 낙인효과(stigma effect)가 발생할 수 있음

나. 정책대상 및 영역

1) 제도화 이후 정책대상에 대한 이해와 오해

① 학교영역 교육대상 특성과 문제점

- 과거 교육대상 관련하여 지적된 ‘초등학교·초등학생 중심’ 편향성은 중·고등학교 참여 증가로 완화되는 추세이며, 예술 사교육 접근성이 상대적으로 낮은 저소득층 학생 입장에서 지원정책이 제공하는 문화예술교육 기회가 갖는 중요성이 클 수 있음
- 다만 <학교 예술강사 지원사업> 등 대표사업에서조차 공식통계산출 과정에서 대부분의 수치를 기관·지역 등 집단 수준에서만 측정하고 있어 개인 수준에서 수요자 특성 및 정책효과를 이해하고 검증하기 어려움

② 사회영역의 취약계층 중심성 비판과 반비판

- 사회 영역 ‘취약계층 중심 접근’은 역차별, 중복수혜, 수요공급 불균형을 근거로 비판대상이 되었지만, 낮은 취약계층 교육수혜율, 중복수혜 여부를 뒷받침할 통계자료 부재, 문화격차 논의 및 취약계층 참여 유도노력 필요성 등 반비판을 뒷받침할 논거도 제기됨

- 취약계층 중심성 관련 양대 관점을 고려하되, 기존 정책대상 관련 논의에서 간과된 ‘지역중심 접근’으로 취약계층 포용을 병행하는 등 관점의 전환이 필요할 수 있음

2) 학교 vs 사회로 이원화된 정책영역

① 양분된 정책영역 접근의 명암

- 정책도입 초기 현실적합성을 근거로 학교·사회로 정책대상을 양분 하였던 것은 정책대상 설정의 용이성을 비롯, 대상별 사업 확장에 유리한 ‘전략적 접근’으로 정책적 차원에서 지지되었던 것으로 보임
- 그러나 영역구분이 고착되면서 교육내용이나 방법론 확장에 제약이 따르고, 두 영역 연계에 따른 시너지 효과를 기대할 수 없게 되면서 지역중심 관점에서 두 영역을 통합하자는 주장이 제기되기도 함

② 기반조성 정책기능(연구개발, 인적자원 양성)의 주변화

- 도약기에 고착된 학교·사회 이원화된 구조는 진흥원 조직편제 및 사업비 중심 예산확대에 큰 영향을 미쳤으며, 두 영역 단위사업 위주 예산확대로 연구개발·인력양성 부문이 사업으로부터 분리되어 비중이 감소하는 현상이 결과적으로 초래됨
- 단위사업과정 안에서 사업운영과 기반조성 활동을 병행하는 ‘원스톱 시스템’이 바람직하나 이원적 구조로 인해 현실적으로 실현이 어려운 것으로 파악됨

3) 문화예술교육과 타 정책영역과의 관계 모호성

① 문화예술교육과 생활문화 간 불안정한 동거

- 문화예술교육과 생활문화 정책은 삶의 질 향상·창의적 역량 제고 등 최

상위 정책목표를 공유하고 있으며, 특히 기초 지자체 단위에서 동일 주체가 동시에 여러 사업을 수행하게 되는 경우가 많아 경계설정이 어려움

- 최근 생활문화 정책 영역에서 동호회를 거점으로 문화 활동 전반을 포괄하려는 ‘영역 확장’ 시도가 나타나고 있어 문화예술교육 지원정책 차원에서 세부목표 및 전문성 상의 차별화를 위한 경계설정이 요구되고 있음

② 공공영역의 문화예술교육은 하나인가?

- 공공영역 문화예술교육은 운영주체에 따라(문체부-진흥원-지역센터, 공공 문화시설, 공공 비 문화시설 등) 세 유형으로 구분이 가능함
- 기획자나 (잠재적) 참여자 입장에서 세 유형의 문화예술교육 간 구분이 가능한 정보제공은 상당히 미흡한 상황이며, 영역 간 유사·중복사업 운영이나 연계 시도를 위해서는 체계적인 자료수집과 비교분석이 선행되어야 함

③ 교육정책과의 동상이몽

- 문체부와 교육부 간 인식공유는 수차례 정책 공동발표나 업무협약(MOU)체결에도 불구하고 형식적 수준에 불과하다는 평가가 일반적이며, 특히 2011년 이후에는 정책 수준에서 주목할 만한 연계 없이 각자 사업을 추진하는 양상이 나타나고 있음
 - 현행 <학교 예술강사 지원사업>의 경우 문체부-교육부 간 협력을 매개로 하고 있으나 선언적 의미 이상은 갖지 못하는 실정임
- 현재 대다수 학교 현장에서 예술강사 역할은 교사가 담당하기 어려운 과목을 단순 대체하는 것으로 인식되고 있으며, 실제적으로도 그 이상의 기능을 수행하기 어려운 상황임. 이는 ‘강사풀제’ 도입당시 구조화되었던 역할분담 내용이 이후 본격적 제도화 과정을 거치면서도 별다른 반성적 성찰이 수반되지 못하고 고착화된 것으로 보임

다. 교육주체

1) 예술가 vs. 예술교육자 정체성: 정책과 현실의 간극

① 문화예술교육 담당주체에 대한 불완전한 이해

- 이론상 문화예술교육 교육주체는 예술활동 및 교육경험 다소(多小)에 따라 예술전공 졸업자·학교 교사·예술가·예술교육자 등 네 유형으로 분류가 가능함
- 현재 예술강사는 예술가이자 예술교육자로서 이중적 역량을 갖출 것을 요구받고 있으나, 이러한 요구와 현실 간 괴리가 존재하며, 예술강사 역량과약의 기초가 되는 자료수집·현황분석이 상당히 미흡함

② 예술가 vs. 예술교육자에 대한 관점

- 현장예술가를 학교 현장에 파견한다는 학교문화예술교육 취지는 예술강사가 ‘예술가’로서 정체성을 유지할 것을 요구함
- 학교영역을 중심으로 학생 등 ‘교육대상’을 정책대상으로 한다는 점에서 교육적 측면에서 ‘예술교육자’로서 정체성도 상당히 중시됨

③ 이중적 정체성을 뒷받침하는 제도적 기반 부재

- 예술교육자로서 정체성 강조에도 불구하고, 의무연수가 폐지되는 등 예술강사가 예술교육자로서 역량을 갖추고 발휘하기 위한 정책적, 제도적 지원은 입체적으로 발전되기보다는 오히려 후퇴하였음
- 현행 정책적 관심은 예술강사 고용 관련 이슈에 편중되어 있어 예술강사 역량개발은 거의 전적으로 강사개인의 자율적 노력에 의존하는 상황으로 파악됨

2) 파견·배치 중심 예술강사 제도의 한계

① 선발제도의 한계 및 선발 이후 교육 관리 체계 부실

- 문화예술교육사 자격증 ‘가산점 제도’로 인해 예술강사 선발 관련하여 문화예술교육사 자격증이 갖는 이점이 부각되고 있음
- 현행 신규 예술강사 의무 연수 및 문화예술교육사 커리큘럼만으로는 현장에서 요구하는 역량을 갖추기에 상당히 부족한 바, ‘선발 이후’ 예술강사 질적 역량 강화를 위한 체계적 개선이 필요성이 제기

② 전문성 고려 없는 일률적 배치 방식의 문제

- 현행 학교 예술강사 배치 과정은 교육 과정·교급·학년 간 교차지원을 허용하고 있어 수혜집단 특성에 따른 전문성을 충분히 고려하지 않으며, 사전정보제공도 미흡하여 대상특성에 따른 전문적 교육내용 구성이 이루어지기 힘든 구조임
- 현행 사회 예술강사 배치과정은 대상특성에 따른 전문성보다 시수 확보·교통비 절감 목적으로 강사 이동거리를 최우선 고려로 진행되고 있으며, 교육대상 이해를 위한 사전교육기회나 배치 후 정책 지원도 충분하지는 않음

③ 평가체계 및 평가점수 활용의 한계

- 학교·사회 영역을 막론하고 ‘예술강사 지원사업’을 파견·배치과정 위주로 운영한 결과, 교육사업으로서 취지를 몰각하는 일률적 접근 방식의 문제점이 야기됨
- 현재 평가결과가 차년도 배치를 위한 판단기준으로 활용되나 역량 강화를 이끌어내기 위한 제도적 기제로서 작동하기에는 미흡함

3) 교육 현장 내 원활한 소통 부재

- 협력 수업 지침은 예술강사-학교 교사 간 상호 전문성 존중·협력이라는 이상적 측면을 장려하나, 교사 입장에서 적극적으로 협력하기 위한 동기부여가 부족하고 강사입장에서의 환경적 조건의 제약이 상존
- 예술분야 전문성에도 불구하고 학교 관계자 입장에서 예술강사 위상은 교과 운영을 위한 보조교사 수준으로 인식되는 경향이 현장에서 나타나고 있음
- 교원 연수는 연수대상이 학교별 사업 담당교사만으로 한정되는 측면이 농후하며, 교급별로도 초등학교에 편중되고, 프로그램 자체도 양적·질적으로 풍부하다고 보기 어려움

4) 개인강사 모델 vs. 단체중심 모델

① 개인강사모델의 한계

- 현행 개인강사모델은 예술강사가 교육내용은 물론 현장조율과정을 전담하게 되어있어 예술강사 개인 역량에 과도하게 의존하는 구조임

② 단체중심모델에 대한 고찰

- 단체중심모델은 수요자 선택권 보장·협상력 강화·자체 네트워크 효과 및 지역접근성 차원에서 비교우위가 있다고 볼 수 있으며, 최근 성북구를 중심으로 활동 중인 ‘성북문화예술교육가 협동조합 <마을 온 예술>’은 새로운 사례로 참고할 만함
- 반면 단체중심모델 역시 열악한 고용안정성·조직생존성 문제로 인한 한계가 뚜렷함을 고려해야하며, 일부 단체 수나 예술교육활동가가 부족한 지역에서는 참여강사 역량을 사전에 검증하기 어려워 사전 준비 없이 시도하면 기대효과를 거두기 어려울 수 있음

라. 교육내용과 방법

1) 교육 분야 수치 증가와 다양화의 실체

- 지표상 빠른 성장에도 분야별·지역별 사각을 해소하지 못하고 있으며, 지역별 수요·공급 불균형 현황이 제대로 파악되지 못하고 있음
- 학교·사회 영역을 막론하고 예술강사 토착화·매너리즘 및 역량검증 없는 신규인력 대거 유입으로 ‘하향평준화’ 현상이 발생하고 있다는 현장의 비판 및 관련 징후들이 나타나고 있음
- 콘텐츠 생산을 강사가 전담하는 역할분담체계, 행정절차에 매몰된 진흥원·지역센터 사업운영으로 콘텐츠 연구개발·공유를 위한 체계적 정책지원이 미흡함
- 프로그램의 양적 규모만 파악하는 현행 자료 집계방식은 프로그램의 ‘내용상 다양성’에 관한 입체적 정보를 파악할 수도, 제공할 수 없다는 한계를 가지고 있음

2) 결과와 기능 중심이 아닌 교육은 무엇인가

- 당초 문화예술교육 지원정책은 ‘과정중심’ 방향성을 차별성으로 내세웠지만 실질적으로 ‘결과중심’ 사업운영이 나타나고 있는 것으로 파악됨
- 문화예술교육 취지 상 기능 중심 교육과 차별화가 강조되고 요구되나, 학교·수강생 요구와 열악한 예술강사 처우로 인해 ‘기능 중심’ 교육에서 탈피하려는 동력이 제대로 작동하기 어려운 실정임
- 결과중심 사업운영을 비판하는 관점에서 ‘결과발표회’ 시행 반대 주장이 불거지고 있으나 일부 현장에서는 기능중시 관점에서, 또는 준비과정에서 얻을 수 있는 성취감·만족감을 근거로 긍정적으로 인식함

3) 장르기반 다음은 통합인가

- 장르 기반 예술교육 대안으로 통합문화예술교육 필요성이 지속적으로 제기되고 강조되나, 분야별로 강사를 파견하는 ‘예술강사 지원사업’ 추진체계 및 교과별로 시수·일정을 배분하는 공교육 제도로 인해 실현되기는 어려움
- 학교 교사에게 장르기반교육에 관한 고정관념이 있거나, 예술강사를 전면적으로 신뢰하지 않으면 예술강사가 통합교육프로그램을 시도하려 해도 현장에서 수용되지 않는 경우가 많음
- 일부 전문가들은 실현가능성을 떠나 통합문화예술교육의 타당성·필요성 자체에 의문을 제기하기도 하며, 대상 요구나 특성에 따라 오히려 장르기반 교육이 적합할 수도 있고, 통합문화예술교육 방법론 자체에 대한 심도 깊은 논의가 선결되지 않은 채 전면적·당위적 도입을 모색하는 것은 적절하지 않을 수 있다는 주장도 제기됨

4) 프로그램의 내용적 유사성과 차별성

- 생활문화·평생학습과 유사한 프로그램이 많아 교육내용적 관점에서 타 정책영역과 유사·중복이 나타나며, 일부 프로그램은 여러 사업에 걸쳐 중복운영되고 있어, 사업 간 유사·중복 문제가 지적됨
 - 반면 정책영역 간 유사성에서 파생되는 프로그램 간 유사성은 불가피하며, 반대로 현재와 같은 영역구분·사업구분이 지나치게 세밀하다는 주장도 제기됨
- 프로그램의 내용적 차별성 확보는 현실적으로 강사 개인의 역량과 개별적 노력에 좌우되고 있으며, 이를 지원할 수 있는 연수 등 강사 대상 제도적 지원은 충분하지 못하고 오히려 후퇴하고 있음
 - 다만 현장에서 체감하는 문화예술교육 차별성은 (소재나 콘텐츠 자체보다) 참여자가 자발적으로 학습·표현할 수 있도록 독려하는 ‘수업

방식'이 핵심이라는 점을 고려할 필요가 있음

5) 프로그램의 질 향상을 저해하는 사업운영

- 단년도 사업 중심으로 정형화된 사업기준을 제시하는 것이 일반화, 고착화되어 현장 여건에 따라 탄력적 운영이 불가피한 경우가 많으며, '무료 교육원칙'과 같은 기준을 일률적으로 적용하는데 따른 부작용도 나타남
- 단년도 사업의 경우 사업 일정 조정에 한계가 있어 단위사업 수요자 특성을 반영하기 어려우며, 수요조사 역시 일부 필요정보(특히 시설·기자재 관련 정보)를 누락하고 있어 실효성이 부족함
- 현행 연 단위 사업 운영은 참여연속성 부재, 일회성 시행, 수준별 프로그램 부재 및 매년 반복되는 선발·매칭과정에 따른 행정부담 등 다양한 측면에서 비판받고 있음
 - 특히 수혜자 입장에서 가질 수 있는 연속지원·프로그램 다양성에 관한 욕구를 현행 사업방식으로는 반영하기 어려움

마. 협력·추진체계

1) 진흥원-지역센터 간 역할배분 모호성

- 지역분권화 논의에도 불구하고, 진흥원을 '중앙기관'으로, 지역센터를 '지역단위 사업주체'로 하는 역할분담체계는 실현되지 않고 있음
 - 역할분담체계 수립전제로 체계적 사업이관이 선행되어야 하나, 사업분류·편제에서부터 일관된 기준이 발견되지 않고 있음
- 일각에서는 공공·민간부문 특성차이·역할구분론을 근거로 지역분권화가 공공주체인 지역센터보다 민간단체 중심으로 진행되어야 한다고 주장하기도 함

- 개별 지역 혹은 ‘사업운영’에만 국한된 권한이전은 재단이나 강사·단체 형평성 요구로 인해 지역센터의 자율성보다 책임부담만 가중시킬 수 있음

2) 사업단위 예산배분으로 인한 예산경직성

- 수혜규모 확장을 위한 ‘사업비 중심’ 예산팽창으로 인하여 불균형한 예산구조가 형성되고 있는 바, 사업규모 대비 관리인력 감소·검증되지 않은 강사인력 유입으로 인한 사업의 질적 후퇴가 우려됨
- 사업비 중심 예산배분·세밀한 용도지정에 따른 운용상 경직성으로 인해 사업이력이 늘수록 오히려 사업예산 내 콘텐츠 개발 관련 예산할당은 어려워지고 있음
 - 정책초기에는 실험·개발 목적으로 사업 예산을 콘텐츠 관련 활동에 배분할 명분이 있었으나, 이후 사업성숙을 이유로 정당성이 약화됨
- 다양한 목적사업 추진으로 관리 인력에게도 사업특성 이해·콘텐츠 관련 전문성이 요구되나, 잦은 인력교체와 행정중심 사업운영으로 전문성 축적에 불리한 구조가 고착되고 있음

3) 지역센터 인프라 취약성

- 지역센터가 지역단위 거점기관으로서 갖는 중요성에도 불구하고, 사업경험·조직역량 측면에서 지속적으로 불안정한 위상을 가짐
- 지역센터는 문체부·지자체 예산을 동시에 재원으로 할 뿐 아니라 조직운영은 문화재단 방침에, 사업운영은 위탁기관인 진흥원 지침에 구속되는 등 이원화된 관리체계로 운영되어 단일 주체 의사로 인프라 개선을 꾀하기 어려운 구조임
- 특히 지역센터는 인건비 증 상당비율을 연 단위로 갱신되는 사업예산에서 충당하는 바, 사업이력이 쌓이고 사업규모가 증가할수록 전반적

인 관리역량·고용안정성 악화 및 반복적 악순환이 예측될 수 있는 구조에 매몰되고 있음

4) 협력부처 소극적 사업참여

- 추진체계상 협력부처 및 산하기관에 실무차원의 수요조사·현장협력 등 제한적 역할만 부여하고 있어, 융합정책으로서 정당성 문제가 제기됨
 - 협력부처 입장에서는 제한된 역할에도 불구하고 높은 현장 만족도·성과 대비 낮은 재정·관리 부담 등 사업지속유인이 존재할 수 있으나 현행 구조로는 사업지속 이상의 의미를 갖기 어려움
- 예산분담은 전담인력 배정을 위한 전제조건임. 예산분담 없이 전담인력이 아닌 협력부처 실무자가 적극적으로 참여하기 어려울 뿐 아니라 성과관리 등 부처 간 협력수준 제고를 위한 대안 적용도 어려움
 - 한편, 예산분담이 이루어져도 협력부처 담당자 의도를 사업에 반영하기 위해서는 타 부처와 소통을 거쳐야 하는 까닭에 의견을 반영하기 어렵고 효능감(efficacy)도 낮은 상황임

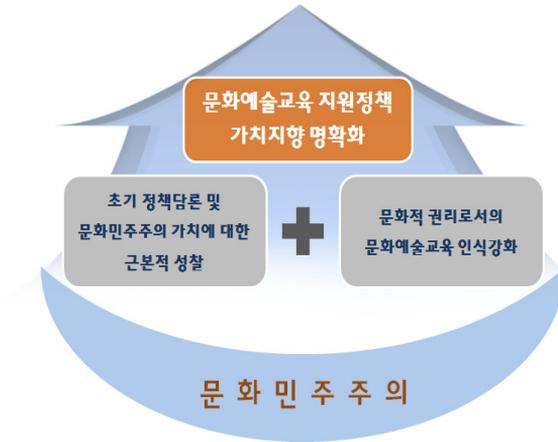
5) 사업모델특성에 따른 편향된 사업인식 형성

- 개인강사모델이 갖는 비용 효율성·단순성은 사업 확장에 유리한 특성으로 이해되기 쉬우나 요구되는 관리활동 수준은 낮지 않으며, 이로 인해 관리역량 대비 과도한 확장이 우려됨
- 단체중심모델은 단체가 개인에 비해 갖는 목적상 유연성으로 인해 다양한 목적사업에서 활용되나, 사업운영에 필요한 최소한의 단가만 지급하는 방식으로 운영하는 경우 모델 특성을 살리기 어려움
 - 비용적 관점의 비효율성에도 불구하고 단체중심모델이 정당화되기 위해서는 지원대상 단체가 자립하여 경제적·비경제적 가치창출에 기여할 수 있다는 이론적 근거와 보편적 성공사례가 요구됨

4. 문화예술교육 지원정책 개선방향

가. 문화예술교육 지원정책 가치 재정립

1) 문화예술교육 정책의 가치지향 명확화



- 「문화예술교육지원법」에 규정된 ‘균등하고 보편적 기회제공’ 기본 원칙 및 ‘국민의 삶의 질 제고’ 정책목표가 정책 사업에 의해 효과적으로 달성되고 있는지 지원정책에 대한 재점검이 필요
 - 이는 문화민주주의 관점에서 태동한 문화예술교육 지원정책의 초기 담론에 대한 근본적 성찰에서 반드시 출발해야할 필요가 있음
- 문화예술교육을 모든 국민의 ‘문화적 권리’의 일부로서 포함시킴으로써, 문화민주주의적 가치지향을 명확화
 - 문화민주주의 관점에서의 ‘문화적 권리’는 예술창작과 향유를 포괄하는 개념이나, 문화예술교육은 ‘향유’ 정책으로서만 그간 접근되어 온 바 확장적 가치의 구현보다는 도구적 차원에서 다뤄지는 경향이 농후하였음
 - 문화민주주의 차원의 ‘문화적 권리’보장이라는 보다 적극적 정책 인식 및 관점에서 문화예술교육의 가치지향을 명확히 할 필요

2) 지원정책 재정립을 위한 핵심가치



- 문화민주주의 3대 가치인 형평성, 다양성, 자율성 실현에 기여할 수 있는 문화예술교육 지원체계 재정립이 요구되며, 이는 아래와 같은 세부요소들이 고려되어야 함

형평성	다양성	자율성
제도권 교육을 통한 균등한 기회제공	내용적, 대상적 다양성	지역주도형 자율성 권한과 책임의 동시적 분권
지역관점에서 출발한 보편적 기회 확산	교육주체의 다양성	전담기구의 자율적 역할 제고
사회적 약자와 취약계층에 대한 지속 가능한 교육기회 확대	정책접근 방식의 다각화	정책현장(사업운영방식, 참여자)의 자율성 제고

① 형평성

- 문화예술교육 지원정책 지향가치로서 ‘형평성’이 갖는 의미는 공공 지원·지역중심·취약계층 형평성 차원에서 규정될 수 있음
- 공공지원 형평성 차원에서 모든 이를 대상으로 성장단계 전반에 걸쳐 균등한 교육기회를 제공할 것이 강조되어야 함

- 지역중심 형평성 차원에서 ‘지역중심통합’에 의해 공간별·계층별 접근을 지양하고 보편적 교육기회를 제공할 것이 강조될 필요⁴⁾
- 형평성 차원에서 취약계층은 집중지원 대상으로 인식되어야 하며 수혜율이 여전히 낮은 수준이므로, 세심하고 지속가능한 지원확대가 필요

② 다양성

- 문화예술교육 지원정책 지향가치로서 ‘다양성’이 갖는 의미는 내용·대상, 교육주체, 정책접근방식 차원에서 규정될 수 있음
 - 현행 ‘내용·대상 중심 다양성 인식에 병행하여’ 교육주체 및 정책접근방식 다양성도 함께 고려되어야 함
- 내용·대상 다양성 차원에서 분야 간 통합 지향·다양한 수요자 발굴 및 수요자 특성에 맞는 특화 지원 모색
- 교육주체 다양성 차원에서 교육주체별 특화 지원 및 지역중심 접근에 의해 지역기반 민간단체·대안조직 발굴, 발탁이 필요
- 정책접근 다양성 차원에서 절차적 민주주의에 입각하여 현장으로부터 의견공유·상향적 수렴 및 지역환경을 고려한 다각적 사업 추진방식이 고려되어야 함

③ 자율성

- 문화예술교육 지원정책 핵심가치로서 ‘자율성’의 의미는 지역분권·전담기구 및 교육현장·참여자 자율성 차원에서 규정될 수 있음
- 지역분권 관점에서 지역단위 사업기관에 관리책임에 상응하는 권한을 함께 배분하는 방식으로 지역주도형 자율성 제고

4) 최근 <문재인정부 국정운영 5개년 계획> 역시 ‘지역관점에서 일반시민 대상 기회확대’를 강조하여 형평성 가치 지향을 드러냄

- 전담기구 자율성 차원에서 진흥원이 정책 전담기구로서 연구개발·정책생산 등 역할수행에 집중할 수 있는 여건조성을 지원
- 교육현장·참여자 자율성 차원에서 참여자 선택권 보장·유연한 사업 운영 및 교육주체 자율성 제고 방안 모색

나. 가치 재정립을 구현하기 위한 개선방향

- 형평성, 자율성, 다양성 가치 실현을 위한 지원정책 개선방향은 영역에 따라 다음과 같이 제시될 수 있음

1) 문화적 권리로서 문화예술교육 정책 위상 확립

기본방향	문화적 권리로서 '문화예술교육' 정책위상 확립	
개선방향	문화기본법 상 문화예술교육 문화적 권리 명시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 모두에게 평등한 문화적 권리로서 문화예술교육 인식 제고
	지원법 검토를 통한 정책 가치정향 명확화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문화예술교육 정책의 가치구현을 위한 목표의 구체화 ■ 역할, 중앙-지역 책무 등 규정 재검토
	일자리 사업 행정지침으로부터의 탈피	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부처-중앙정부 간 긴밀한 협상 및 합의도출
	양적 성장과 질적 도약 간 균형발전 모색	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현장중심 행태계적 관점에서의 입체적 발전전략 모색 ■ 문화예술교육 대토론회 추진

① 문화기본법 상 '문화예술교육의 문화적 권리' 명시

- 「문화기본법」에 규정된 '문화적 권리'를 모든 국민이 누려야 할 '적극적 권리'로 인식하고, 동법 상 문화적 권리 보장 차원에서 '문화예술교육 기회를 제공받을 권리'를 함께 규정
- 문화향유의 토대로서만이 아닌, 기본적 보편적권리로서 문화예술교육의 위상 명확화

현재	제4조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 "문화권"이라 한다)를 가진다.
↓	
변경 (안)	제4조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유하고 <u>문화예술교육에 대한 기회를 제공받을 권리</u> (이하 "문화권"이라 한다)를 가진다.

② 지원법 재검토를 통한 문화예술교육 정책 가치정향 명확화

- 「문화예술교육지원법」· 「지역문화진흥법」에 동시에 규정된 ‘국민의 삶의 질 제고와 국가 문화역량 강화’ 정책목표 실현에 기여할 수 있는 영역별 세부 목표 설정이 필요
- 문화민주주의 관점에서 기본원칙· 정책목적이 중앙-지역 간 시행주체 위상 및 상호 간 역할분담체계에 적절하게 반영될 수 있도록 법안 개정 검토 및 이를 위한 민주적 의견수렴·논의 절차가 요구됨

③ 일자리사업 행정지침으로부터의 탈피

- 주무부처인 문화체육관광부 중심으로 중앙정부와 협상·합의를 거쳐 ‘재정지원 일자리사업’ 편제로부터 탈피는 문화예술교육의 정책목표와 수단 간 혼선 및 제반 관련 문제를 근본적으로 해결하는데 반드시 필요한 조건임을 명확히 할 인식할 필요

④ 양적성장과 질적 도약 간 균형발전 전략 모색

- 현장중심의 균형적 생태계적 관점에서 정책목표, 대상/영역, 교육주체, 교육내용/방법, 협력·추진체계 등 5개 영역 모두를 관통하는 입체적 전략 수립이 요구됨

- 정책발전을 위한 상향적 의견수렴 절차로 최종수혜자인 일반 시민 및 문화예술교육계 대상 <문화예술교육 대토론회(가칭)> 추진하여 절차적 정당성·합리성을 획득 및 제고할 필요가 있음

2) 수요자 특성 고려한 대상 접근 입체화와 영역편제 개편

기본방향	수요자 특성 고려한 대상접근 입체화와 영역편제 개편	
개선방향	수요자 대상화 전략에서 수요자 특성 관점으로 선회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요자 중심성에 대한 입체적 이해와 접근전략 세심화 ■ 문화예술교육 특화형 종합통계체계 구축 ■ 최종수혜자 대상 패널조사 정례화를 통한 정책효과성 이해 추적
	보편적 기회확대 전략에서의 지역관점 강화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역관점에서의 계층별, 세대별 기회제공 전략 모색
	학교 vs 사회문화예술교육의 탈 구획화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중장기적 관점에서의 이원화된 법제 영역 재편 추진 ■ 학교-지역 연계 시범프로그램 모델 개발 추진 ■ 학교 vs 학교 밖 공간활용 가이드라인 유연화
	기반조성 영역의 정책편제 포용 추진	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업모델 발굴 콘텐츠 개발 및 정책성과 확산 가능 강화 ■ 기반조성 예산 정식편제 방안 모색

① 수요자 대상화 전략에서 수요자 특성 관점에서의 선회

- 모든 국민의 보편적 기회 확대 차원에서 ‘잠재된’ 수요 발굴 및 수요자 특성에 맞는 특화 지원을 수행하는 등 적극적 접근 모색
- 수요자 중심 정책지원의 전제로 최종수혜자 개인 수준에서 속성·참여효과 파악을 위한 문화예술교육에 ‘특화된’ 통계생산 추진
- 최종수혜자를 분석단위로 하는 추적조사(panel study)를 정기적으로 수행하여 정책효과성 이해 증진을 도모

② 보편적 기회 확대 전략에서의 ‘지역 관점’ 강화

- 지역중심 관점에서 계층별, 세대별 요구(needs) 및 특성 파악을 전제로 보편적 기회제공을 위한 전략을 모색해야 함
- 가이드라인 하달에 그칠 것이 아니라 지역센터 수준에서 지역별 현황 및 수요 파악이 이루어지도록 지원하고 장려할 필요가 있음

③ 학교 vs 사회문화예술교육 정책영역의 탈구획화

- 중장기적으로 현행 학교·사회로 이원화된 법제 영역을 통시적·공시적 연계를 동시에 고려하는 관점에서 검토·개편할 필요가 있음⁵⁾
- 단기적으로는 학교·지역 동반성장 관점에서 두 영역 간 연계 하에 시범프로그램 운영 및 사업 모델 개발이 요구됨
 - 지역 관점에서 각각의 특성을 반영한 학교-사회 연계 시범사업들이 다양하게 시도될 수 있도록 장려
 - ‘사회 영역에서 학교 공간 활용이 제약’ 같은 법제상 학교-사회 공간분리 제약 규정 등의 유연한 탈피 등 모색 필요

④ 기반조성 영역의 정책 편제 포용 추진

- 정책 편제 개편을 통해 실험적 사업모델 발굴, 콘텐츠 개발 및 정책 성과 확산 기능 강화가 필요
- 기반조성 예산의 별도·정식 편제를 통해 연구개발·인적자원에 요구되는 예산비중을 확대

5) 통시적·공시적 연계를 고려한 선행사례로 교육관련 법제 및 ‘평생교육’ 영역을 참조할 수 있음

3) 교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식 다변화

기본방향	교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식 다변화	
개선방향	주체별 세분화된 역량 육성 전략 다양화 및 체계화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육주체별 지원프로그램 다양화 ■ 대상별 교급별 차별화된 역량강화 전략 체계화
	전문성 축적이 가능한 인적자원 활용방식 재편	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교급 및 교육과정 별 특성에 따른 트랙 분리 ■ 경력단계별 연수프로그램 다각화 ■ 전문성 및 연차기준 차등적 대우방안 모색
	동반성장이 가능한 합리적 성과관리시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육주체 전문성·준 세분화 및 자격·준 제고 ■ 피평가 대상으로서의 학교 및 시설 포용
	인식제고 및 정보공유를 위한 커뮤니케이션 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이해관계자들이 함께 하는 공론장 마련 ■ 정보 공유체계구축

① 주체별 세분화된 역량 육성 전략 다양화 및 체계화

- 예술강사 뿐 아니라 단체 및 학교/시설담당자, 관리자, 기획자 등 다양한 교육주체를 대상으로 지원프로그램의 다양화 모색
- 대상별 교급별 차별화된 역량 강화 전략을 다원화시켜 체계적으로 제공

② 전문성 축적이 가능한 인적자원 활용방식 재편

- 교급 및 교육과정 별 특성에 따른 트랙 분리를 통해 대상별, 교급별, 교육과정별 교육주체의 전문성이 축적될 수 있는 방안 제도화
- 신규, 경력 등 연차 및 경력단계별로 세분화된 연수프로그램을 차별적으로 다원화
 - 신규강사대상 일정기간 트레이닝 프로그램 제공 제도화
 - 경력강사의 경우 신규강사 대상 연수프로그램 기획 및 참여 기회 제공
- 전문성 및 연차기준 차등적 대우 방안 마련을 통해 교육주체의 전문

성에 대한 적극적 인정 및 역량제고를 위한 동기부여기제 제공

③ 동반성장이 가능한 합리적 성과관리시스템 구축

- 문화예술교육 지원정책 사업에 참여하는 주체들의 동반성장을 제고하는 관점에서 접근, 교육주체의 전문성 기준을 세분화하는 한편 자격기준을 제고
- 피평가 대상으로서 학교 및 시설을 포용함으로써, 교육에 참여하는 주체들 간 피드백 체계를 구축하고, 문화예술교육 관련 필요성과 공감대형성을 위한 인식제고에 기여

④ 인식제고 및 정보공유를 위한 커뮤니케이션 체계 구축

- 다양한 이해관계자들이 함께 참여하는 간담회·토론회 및 연수 프로그램을 통해 공론의 장을 폭넓게 마련하여 제공
- 교육주체들 간 정보를 공유할 수 있는 통합적 데이터베이스 구축

4) 프로그램플제 관점에서의 교육내용·방법의 다원화

기본방향	프로그램플제 관점에서의 교육내용/방법의 다원화	
개선방향	양질의 교육 콘텐츠 개발과 축적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 프로그램 연구개발 기간 보장 ■ 체계적인 수업 피드백 절차 도입
	수요자 중심의 프로그램 공급체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요자 입장에서의 지속가능성 보장 ■ 교육 단계별 프로그램 도입
	프로그램 다양성 확보를 위한 사업운영체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영의 기본 원칙과 현장 유연성의 양립 ■ 수강정원 조정과 세부 프로그램 수 확대 ■ 실질적인 협력과 통합이 가능한 구조 확립 ■ 지역별 수요에 기반한 기획공모사업 추진
	'문화예술교육' 다운 프로그램에 대한 지속적인 고민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 타 영역 대비, 문화예술교육의 내용적 차별성 파악을 위한 노력

① 양질의 교육 콘텐츠 개발과 축적

- 연구개발 기간 중 강사료지급 등 프로그램 연구 개발·시범 적용 과정 운영을 위한 지원·보상 제도를 수립
- 강사·단체가 수업내용에 대해 피드백을 받을 수 있는 체계를 구축하고, 평가환류체계와 연계하여 운영

② 수요자 중심의 프로그램 공급체계 확립

- 수요자가 기간·내용 상 예측가능하고 지속적인 문화예술교육 기회를 제공받을 수 있는 지원체계 확립
- 참여자 수준 및 교육과정 이후 자율활동으로 연계를 고려하여 기초·심화단계 설정 및 단계적 프로그램 운영 방안 모색

③ 프로그램 다양성 확보를 위한 사업운영체계 구축

- 일정준수·교육회차 할당 등 가이드라인을 최소화하여 현장에 따른 유연한 프로그램 운영이 가능한 여건을 조성
- 수업인원 확대를 유도하는 현행 수혜규모 중심 지표 수정을 전제로 분반·프로그램 수 증가 등 수강정원 축소를 위한 제도 개선 등으로 양질의 프로그램을 제공
- 프로그램플 제도·팀티칭 운영사례 참조하여 실질적인 협력과 통합이 가능한 구조 확립
- 지역실정에 밝은 지역 기반 단체에 사업운영·기획 상 권한 부여하여 지역별 교육수요 특성에 맞는 다양한 맞춤형 프로그램 개발 및 발굴 지원

④ ‘문화예술교육’다운 프로그램에 대한 지속적인 고민

- 문화예술교육과 평생교육·생활문화 등 유사 정책 영역은 영역 간 경계는 유지하면서 상호 연계를 통해 선순환을 이끌어낼 수 있음

- 이미 구축된 타 영역 대비 문화예술교육이 가진 긍정적 차별성에 대한 명확한 이해와 파악을 기반으로 ‘문화예술교육’ 다운 프로그램의 질적 차별화 노력이 필요

5) 자율적 협업 관점에서의 협력추진체계 재구축

기본방향	자율적 협업 관점에서의 협력추진체계 재구축	
개선방향	중앙-지역 간 역할분담체계 재설정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 진흥원 역할모델에 관한 인식 공유 및 합의 형성 ■ 체계화된 사업분류기준에 따른 전략적 사업이관 및 책임과 권한의 동시적 배분
	지역분권화 실현 위한 예산운용 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포괄적 예산배분제 도입검토 및 추진 ■ 실효성있는 과학적 성과관리체계 구축
	지역센터 위상 제고 방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역센터 관리체계 재검토 및 재조정 ■ 지역센터 지원방식 다각화
	부처간 협력 증진을 위한 제도적 접근	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산분담을 전제로 중앙차원에서 실효성 있는 협의체 운용 ■ 의사소통비용을 능가하는 동기부여기제 수립
	사업모델특성 보안을 위한 사업추진방향 설정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개인고용 모델사업의 관리운영활동 중요성 인식 ■ 단체지원모델 지원정당성 제고를 위한 사업기획

① 중앙-지역 간 역할분담체계 재설정

- 협의체 구성·협의절차 운영을 통해 진흥원 위상·역할에 관한 인식공유 및 합의가 필요
- 중앙-지역 간 역할분담체계 수립의 전제로 체계적인 사업 분류 기준 정립·전략적 사업이관 및 책임과 권한의 동시적 배분을 위한 체계적 노력이 요구됨

② 지역분권화 실현 위한 예산운용 자율성 제고

- 실질적으로 사업을 주관하는 지역센터가 운영상 자율성을 확보할 수 있도록 포괄적 예산배분제도 검토 및 추진이 필요

- 지역분권화에 따른 책임귀속 문제 해결을 위해 고유 성과개념 식별·정의를 전제로 과학적 연구방법론에 입각한 실효성 있는 성과관리 체계 구축
- ③ 지역센터 위상 제고 방안 모색
- 문체부·지자체로 이원화된 현행 지역센터 관리체계에 대한 재검토 및 조정이 요구됨. 문체부의 집중 지원을 거쳐 중장기적으로 지역 문화재단과 협력운영체계 준비가 필요
 - 지역센터가 사업운영 자체만을 전담하는 실행주체를 넘어서서 지역 내 문화예술교육의 핵심거점기관으로 다양한 역할 수행할 수 있도록 정책적 지원방식이 입체화되어야 함
- ④ 부처 간 협력증진을 위한 제도적 접근
- 예산분담을 전제로 정책결정과정에서부터 부처 간 협력이 가능하도록 중앙부처 수준에서 실효성 있는 협의체를 운용
 - ‘타 부처 사업’ 프레임으로 인한 낮은 효능감·의사소통비용을 극복하기 위한 파트너십 구축 이외 실질적 보상기제 제공 등이 적극적으로 고려될 필요
- ⑤ 사업모델특성 보안을 위한 사업추진방향 설정
- 개인고용모델 사업에서 과소평가되는 관리운영활동 중요성을 재인식함으로써, 이에 기반을 둔 과도한 사업팽창 및 불균형 지양
 - 단체지원모델 활용방식의 병행적 확대를 위한 타당성 검토 및 정당성 제고를 위해 교육단체가 경제적·비경제적 가치 창출에 기여할 수 있도록 지속가능한 사업모델 기획·발굴해야 할 필요가 있음

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
1. 연구 배경	3
2. 연구 목적	9
제2절 연구범위 및 방법	11
1. 연구 범위	11
2. 연구 방법	14
제2장 문화예술교육 지원정책 발전약사와 담론	19
제1절 문화예술 지원정책 전개과정	21
1. 태동기 (2000년 - 2004년)	21
2. 도약기 (2005년 - 2008년)	25
3. 확장기 (2009년 - 2013년)	29
4. 과도기 (2013년 - 현재)	34
제2절 문화예술교육 지원정책 현황	41
1. 정책일반	41
2. 정책영역 편제	46
3. 인적자원	61
4. 교육내용 및 방법	69
5. 협력·추진체계	72
제3절 문화예술교육을 이해하는 다양한 관점과 담론	81
1. 문화예술교육 정책 초기 정책담론 및 개념형성	82
2. 최근 문화예술교육에 관한 다양한 담론적 논의	94
3. 문화예술교육 담론의 시사점	102
제3장 문화예술교육 지원정책의 주요이슈	107
제1절 정책목표	109
1. 양적 성장과 질적 도약 간 불균형	109
2. 정책 정체성 문제: 목적과 수단 혼선	117
3. 공급자 중심 정책으로의 고착	122

제2절 정책대상 및 영역	129
1. 제도화 이후 정책대상에 대한 이해와 오해	129
2. 학교 vs 사회로 이원화된 정책영역	141
3. 문화예술교육과 타 정책영역과의 관계 모호성	147
제3절 교육주체	160
1. 예술가 vs. 예술교육자 정체성: 정책과 현실의 간극	160
2. 파견·배치 중심 예술강사 제도의 한계	172
3. 교육 현장 내 원활한 소통 부재	181
4. 개인강사 모델 vs. 단체중심 모델	191
제4절 교육내용과 방법	206
1. 교육 분야 수치 증가와 다양화의 실제	206
2. 결과와 기능 중심이 아닌 교육은 무엇인가	215
3. 장르기반 다음은 통합인가	222
4. 프로그램의 유사성과 차별성	231
5. 프로그램의 질 향상을 저해하는 사업운영	239
제5절 협력·추진체계	249
1. 진흥원-지역센터 간 역할배분 모호성	250
2. 사업단위 예산배분으로 인한 예산경직성	262
3. 지역센터 인프라 취약성	272
4. 협력부처 소극적 사업참여	280
5. 사업모델특성에 따른 편향된 사업인식 형성	287

제4장 문화예술교육 지원정책 개선방향 299

제1절 문화예술교육 지원정책의 가치 재정립	301
1. 문화예술교육 정책의 가치지향 명확화	303
2. 지원정책 재정립을 위한 핵심가치	307
제2절 가치 재정립을 구현하기 위한 개선방향	315
1. 문화적 권리로서 문화예술교육 정책 위상 확립	316
2. 수요자 특성 고려한 대상 접근 입체화와 영역편제 개편 ..	324
3. 교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식 다변화	332
4. 프로그램플제 관점에서의 교육내용 · 방법의 다원화	342

5. 자율적 협업 관점에서의 협력·추진체계 재구축	352
제5장 결론 및 제언	365
제1절 결론	367
제2절 연구의 기대효과 및 제언	370
참고문헌	372
ABSTRACT	379
부록	381
부록 1. 문화예술교육 지원정책 주요이슈 및 내용 (제3장)	
전체 일람	383
부록 2. 문화예술교육 지원정책 개선방향 및 내용 (제4장)	
전체 일람	389

표목차

〈표 1-1〉 문화예술교육 관련 기존 정책연구 특성과 시사점 9

〈표 1-2〉 연구대상의 내용적 범위 12

〈표 1-3〉 연구대상의 시간적 범위 13

〈표 1-4〉 심층면접조사 개요 15

〈표 1-5〉 심층면접 참여자 명단 16

〈표 2-1〉 「문화예술교육 활성화 종합계획」(2004. 11.) 25

〈표 2-2〉 진흥원 총예산 및 재원구성 변동추이 (2008-2013) 30

〈표 2-3〉 중앙정부 재정지원 일자리 사업 연도별 예산 추이 30

〈표 2-4〉 광역단위 지역센터 지정현황 (2009-2011) 32

〈표 2-5〉 「문화예술교육 중장기 발전계획」 (2014. 02.) 35

〈표 2-6〉 〈학교 예술강사 지원사업〉 업무이관 연도별 현황 38

〈표 2-7〉 문화예술교육 지원정책 발전약사 - 시기별 주요특성 40

〈표 2-8〉 문화체육관광부 예산 대비 진흥원 예산 변화추이(2005-2016) 42

〈표 2-9〉 진흥원 주요 정책 영역별 예산변화 추이 43

〈표 2-10〉 학교·사회 문화예술교육 활성화 정책 수혜자 수 44

〈표 2-11〉 학교·사회 문화예술교육 활성화 정책 참여 수혜시설/기관 수 45

〈표 2-12〉 문화예술교육 수혜시설/기관 세부내역(2016년) 46

〈표 2-13〉 학교 문화예술교육 활성화 정책 영역 주요사업 (2016년 기준) 47

〈표 2-14〉 〈학교 예술강사 지원사업〉 참여 학교 수 및 참여율(2008-16년) 48

〈표 2-15〉 예술꽃 씨앗학교 변화 (2008/2016년) 51

〈표 2-16〉 예술꽃 씨앗학교 분야별 분포 현황(2016년 기준) 51

〈표 2-17〉 〈유아문화예술교육 지원사업〉 실적(2016년 기준) 52

〈표 2-18〉 사회 문화예술교육 활성화 정책 영역 주요사업 52

〈표 2-19〉 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉 참여기관 및 세부사항 54

〈표 2-20〉 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉 실적(2016년 기준) 54

〈표 2-21〉 〈부처 간 협력 문화예술교육 지원사업〉 현황(2016년 기준) 55

〈표 2-22〉 〈지역특성화 문화예술교육 지원사업〉 지역별 대상선정
(2015년 기준) 57

〈표 2-23〉 〈문화예술치유 프로그램 지원사업〉 현황(2016년 기준) 58

〈표 2-24〉 〈꿈다락 토요문화학교〉 현황(2016년 기준) 60

〈표 2-25〉 예술강사 수 연도별 증가추이(2005-2016) 61

〈표 2-26〉 문화예술교육사 발급현황 63

〈표 2-27〉 문화예술교육사 취업현황 64

〈표 2-28〉 〈학교 예술강사 지원사업〉 예술강사 선발 절차 65

〈표 2-29〉 〈학교 예술강사 지원사업〉 예술강사 배치 제도 방식
(2015년까지) 66

〈표 2-30〉 〈학교 예술강사 지원사업〉 예술강사 배치 제도 방식
(2016년 이후) 66

〈표 2-31〉 사회 예술강사 선발 절차 67

〈표 2-32〉 사회 예술강사 평가 내용 (2016년도 기준) 68

〈표 2-33〉 ‘문화적 맥락에서의 예술교육’ 논의 85

〈표 2-34〉 문화연대 중심의 ‘문화교육’ 논의 88

〈표 2-35〉 미적체험으로서의 창의예술교육 개념 97

〈표 2-36〉 창의적 문화교육의 개념 101

〈표 3-1〉 문화예술교육 관련 연도별 주요업무계획 112

〈표 3-2〉 예술강사 평가체계 연도별 변화(2007-2014) 115

〈표 3-3〉 〈꿈다락 토요문화학교〉 교육대상 공모 관련 안내문 126

〈표 3-4〉 요약 1: 정책목표 - 주요이슈와 세부내용 128

〈표 3-5〉 초중등학생의 월평균 사교육 비용(예체능, 취미, 교양) 131

〈표 3-6〉 초등학생의 월평균 사교육 비용(예체능, 취미, 교양) 132

〈표 3-7〉 초등학생 사교육 참여율(예체능, 취미, 교양) 132

〈표 3-8〉 요약 2: 정책대상 / 영역 - 주요이슈와 세부내용 159

〈표 3-9〉 문화예술교육 주체 유형(교육경험 및 전문 예술활동 경험 기준) ... 162

〈표 3-10〉 문화예술교육사 자격증 교부 현황 164

〈표 3-11〉 2016년 〈예술강사 의무연수〉 진행 결과 170

〈표 3-12〉 분야별 학교 예술강사 선발 경쟁률 173

〈표 3-13〉 요약 3: 교육주체 - 주요이슈와 세부내용 204

〈표 3-14〉 경기 학교문화예술교육 지원사업 교급별 학교 수(2016년 기준) 211

〈표 3-15〉 경기 학교문화예술교육 지원사업 지역별 분야별 학교수
(2016년 기준) 212

〈표 3-16〉 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉 기관별 교육내용·방법 분석
및 시사점 220

〈표 3-17〉 학교와 사회문화예술교육의 성과와 한계, 시사점 223

〈표 3-18〉 〈꿈다락 토요문화학교〉 참여자 응답사례 239

CONTENTS

〈표 3-19〉 요약 4: 교육내용 및 방법 - 주요이슈	248
〈표 3-20〉 한국문화예술교육진흥원 사업편제	252
〈표 3-21〉 광역단위 지역센터 예산구조(2015년 기준)	263
〈표 3-22〉 광역시·도별 지역센터 인력 고용현황(2015년 기준)	278
〈표 3-23〉 사업모델에 따른 프로그램 1개당 소요예산 비교(2015년 기준) ..	288
〈표 3-24〉 요약 5: 협력·추진체계 - 주요이슈	298
〈표 4-1〉 지원정책 재정립을 위한 핵심가치 - 세부구성 요소	314
〈표 4-2〉 문화예술교육 지원정책 가치재정립을 위한 정책제언	315
〈표 4-3〉 정책제언 1. 문화적 권리로서 ‘문화예술교육 정책위상 확립	317
〈표 4-4〉 문화기본법 상 ‘문화권’ 개념 수정(안)	318
〈표 4-5〉 정책제언 2. 수요자 특성 고려한 대상접근 입체화와 영역편제 개편	325
〈표 4-6〉 정책제언 3. 교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식 다변화	333
〈표 4-7〉 정책제언 4. 프로그램 풀제 관점에서의 교육내용/방법 다원화 ..	343
〈표 4-8〉 정책제언 5. 자율적 협업관점에서의 협력·추진체계 재구축	352
〈표 5-1〉 문화예술교육 지원정책 주요이슈 및 개선방향 요약	368

그림목차

[그림 1-1] 연구체계 및 흐름도 17

[그림 2-1] 「창의한국」 5대 기본방향과 27대 추진과제 23

[그림 2-2] <학교 예술강사 지원사업> 연도별 예산규모 및 강사 수 31

[그림 2-3] 전국예술강사노동조합 시위 모습(2016.08.16.) 37

[그림 2-4] 문화체육관광부 예산 대비 문화예술교육 예산비중(2016년 기준) 41

[그림 2-5] 문화예술교육 세부내역 예산 비중(2016년 기준) 44

[그림 2-6] 문화예술교육 총 수혜자 수(2016년 기준) 45

[그림 2-7] <예술꽃 씨앗학교 지원사업> 참여현황(2016년 기준) 50

[그림 2-8] 예술강사 학교·사회 영역 참여분포(2016년 기준, 중복참여 감안) 62

[그림 2-9] 지역별 예술강사 평균 배치시수(2015년 기준) 62

[그림 2-10] <학교 예술강사 지원사업> 장르별 예술강사 분포(2015년 기준) 70

[그림 2-11] <학교 예술강사 지원사업> 장르별 예술강사 평균 시수
(2015년 기준) 70

[그림 2-12] <학교 예술강사 지원사업> 추진체계 74

[그림 2-13] <예술꽃 씨앗학교 지원사업> 정책추진체계 75

[그림 2-14] <복지기관 문화예술교육 지원사업> 정책 추진체계(2016년) 77

[그림 2-15] <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업> 추진체계
(협력기관 예산매칭) 78

[그림 2-16] <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업> 추진체계 (일반) 79

[그림 2-17] 지역특성화 문화예술교육 지원사업 추진체계 80

[그림 3-1] 문체부와 교육부의 정책추진상황 156

[그림 3-2] 한국문화예술교육진흥원 조직도 251

[그림 3-3] 진흥원 예산 항목별 변화추이(2005-2016) 267

[그림 3-4] 고용형태에 따른 지역센터 인력 구성(2015년 기준) 277

[그림 3-5] 부처 간 협력사업 추진체계(2016년 기준) 280

[그림 4-1] 문화예술교육 지원정책 가치지향 명확화 303

[그림 4-2] 적극적 관점에서 ‘문화적 권리로서의 문화예술교육’
정책인식 강화 306

[그림 4-3] 지원정책 재정립을 위한 핵심가치: 형평성, 다양성, 자율성 307

[그림 4-4] 문화예술교육지원법에서의 개념규정 검토(안) 예시 320

[그림 5-1] 문화예술교육 지원정책 개선을 위한 5개의 정책제언 369

제1장 ●●

서론



제1절

연구 배경 및 목적

1. 연구 배경

가. 연구배경

■ 지난 17년간 괄목할 만하게 성장한 문화예술교육 지원정책

2000년 국악 분야 ‘강사풀제’ 시범도입 이후 지난 17년간 국내 문화예술교육 지원정책은 괄목할 만하게 성장해왔다. 특히 2005년을 기점으로 「문화예술교육지원법」 제정 및 문화예술교육 지원 전담기구로서 한국문화예술교육진흥원이 설립되는 등 제도적 기틀이 마련됨으로써 본격적인 도약기로 접어든지 12년이 지난 현재 문화예술교육 지원정책의 양적 성장은 눈부실 정도다. 2005년 84억 원에 불과했던 재정지원은 2016년 1,295억 원(진흥원 기준)으로 1,400%이상 확대되었는가 하면, 교육주체로 참여하는 예술강사 수는 2005년 1,861명에서 2016년 5,849명으로 3배 이상 증가하였고, 수혜자수는 2005년 710,777명에서 2016년 기준 3,100,131명으로 4배 이상 확대되었다. 해외 어떤 국가를 보더라도 문화예술교육이라는 단일한 정책의제의 집중지원을 위한 법령과 전담기구 등 제도적 기틀이 공식적으로 확립되어 있는 사례는 찾아보기 힘들다.

■ 최근 예술강사 고용이슈 참여화로 인한 정책의 현장의 문제제기

이처럼 괄목할 만한 성과에도 불구하고 현재 국내 문화예술교육 지원정책은 큰 난관에 봉착한 것으로 보인다. 특히 지난 2015년 이후 문화예술교육 지원정책 핵심사업인 <학교 예술강사 지원사업> 운영을 둘러싼 중앙(한국문화예술교육진흥원·문화체육관광부 등)과 지역(광역단위 지역센

터) 간 고용주체 논의가 심화되고 있기 때문이다. 여기에는 지난 수년간 누적되어 온 예술강사 처우개선 및 고용안정 관련 이슈가 복잡하게 맞물려 있기도 하다. 현장에서는 비단 고용이슈나 고용계약 주체 명확화 지점에 대한 해결도 중요하지만, 이를 계기로 현재의 지원체계와 문제점들에 대한 보다 전면적인 개선이 필요하다는 비판의 목소리가 강하게 제기되고 있는 상황이다.

■ 문화예술교육 지원정책을 둘러싼 문제들의 복잡성과 중층성

문제는 현재 문화예술교육 지원정책이 당면한 문제들이 단순히 예술강사 고용이슈에만 국한된 것이 아니라는 사실이다. 예술강사 고용 안정화나 처우개선 요구는 사실 2000년대 중반 이후부터 현장에서 지속적으로 해결을 요구한 문제들이다. 2008년 이후 지역분권화 의제가 정책논의에서 갖는 비중이 높아지면서 중앙-지역 간 관계성에 관한 문제도 위 문제와 연계하여 본격적으로 제기되었다. 또한 2008년 이후 예산의 급격한 증대와 더불어 문화예술교육 정책 사업에 참여하는 강사규모와 수혜규모가 확장되면서 실제 교육현장에서 문화예술교육 내용의 질적 체계화가 필요하다는 지적도 제기되고 있다. 다른 한편으로, 제도화 이후 본격적인 문화예술교육 지원정책이 지난 12년 간 지속되어 왔음에도 불구하고 여전히 학교 등 교육현장에서는 문화예술교육의 가치와 궁극적인 목적이 모호하다는 비판적 의견도 개진되고 있는 상황이다.

■ 개선을 위한 그간의 노력에도 쌓여가는 현장의 피로감

현재 문화예술교육 지원정책이 이처럼 과도기적 상황에 직면하게 된 것은 갑작스러운 일이라기보다 제도화 이후 12년 간 전개과정을 통해 문제들이 국지적·산발적으로 제기된 문제들이 누적되었기 때문이다. 이와 더불어 문제를 지적하고 개선을 모색하고자 하는 문화예술교육 정책논의도 지속적으로 개진되었다. 문화예술교육 지원이 ‘양적 성장’에서 ‘질적 성장’ 중심으로 전환되어야 한다는 정부차원 정책인식도 이미 2013년을

전후로 공식화된 바 있다.⁶⁾ 이후 발간된 여러 정책보고서에서는 물론, 문화체육관광부가 2014년 공식 발표한 「문화예술교육 중장기 발전계획」에서도 문화예술교육 지원정책 주요 과제로 ‘내실화’ 및 ‘질적 성장’이 명시되었다.

이 같은 추세를 반영하여 최근 수년간 정책개선 관련 논의가 공공 및 민간영역을 막론하고 활발하게 진행되어 왔음에도 불구하고, 현장에서는 여전히 근본적인 문제점들이 해결되지 못하고 있다는 비판이 제기된다. 정책연구, 각종 심포지엄 및 포럼 등 다양한 채널을 통해 개선되어 온 논의들이 실질적 변화로 전환되지 못하는 답보상태가 지속되는 가운데 현장의 피로감만 지속적으로 높아지고 있는 실정이다.

■ 미래지향적 방향성 모색을 위한 총체적 분석과 종합적 조망의 필요성 제기

상기 배경을 고려할 때, 향후 미래지향적 방향성 모색을 위한 문화예술교육 지원정책 논의는 그동안 반복적으로 제기된 지원정책 관련 문제점이나 이슈들을 포괄하여 살펴보고, 종합적 차원에서 조망할 필요가 있다.

나. 기존 정책연구에서의 시사점

1) 선행연구에서 주목되는 경향성들

최근 문화예술교육과 관련하여 수행된 선행 정책연구들을 개관하면 다음 세 가지 경향이 나타난다.

■ 단위사업에 국한된 미시적 접근 경향성

첫째, 대부분의 정책연구에서 개별사업을 단위로, 미시적 관점에서 접근하는 경향이 강하게 나타났다.⁷⁾ 반면 ‘문화예술교육 지원정책’ 전체

6) 이와 관련된 논의는 한국문화예술교육진흥원 주최로 개최된 “2013 문화예술교육 포럼 - 문화예술교육의 지난 10년, 앞으로의 10년” 토론회에서 집중적으로 제시되었다.

를 바라보는 거시적 관점의 연구는 정책 초기 이후로는 비교적 간헐적으로만 수행되었다.⁸⁾ 최근 문화예술교육 정책의 양대 영역인 ‘학교 문화예술교육’과 ‘사회 문화예술교육’에 관한 중장기 전략 연구가 각각 장현선 외(2015)와 양혜원 외(2015)에 의해 수행되고, 2016년 ‘문화예술교육 중장기 추진방안(조현성, 2016)’이 진행되었다는 사실은 이런 점에서 주목할 만하다. 그러나 중장기 관점에서 접근한 이들의 분석과 논의 역시 문제 분석과 개선에 관한 구체적 논의는 개별사업단위에서 개선하는 경향이 두드러진다.

■ 유사한 문제점 지목과 선언적 대안 제시

둘째, 단위사업별 접근에도 불구하고 대부분 사업에서 서로 유사한 문제점과 대안이 제기된다. 특히 공급자 중심성 문제, 내실화 미흡, 다양성 부족, 지역성 반영 미진 등은 사업을 막론하고 공통적으로 지목되는 문제점들이다. 대안 역시 질적 성장, 수요자 중심 강화 등 유사하게 제기되었다. 보다 주목되는 지점은 ‘수요자 중심 강화’, ‘질적 성장’ 같은 개념이 반복적으로 제시되나, 이와 관련된 개념적, 실천적 차원의 구체적 논의와 합의는 도출되지 못하고 있다는 점이다. 가령, ‘질적 성장’을 대안으로 제시하고도, 문화예술교육의 질적 성장이 구체적으로 무엇을 의미하는지, 이를 구현하기 위한 세부구성요소는 무엇인지에 관한 논의는 본격적으로 전개하지 않았다.

■ 문화예술교육의 가치정향 및 개념적 논의에 관한 균형적 검토 미비

셋째, 기존 정책연구들은 공통적으로 문화예술교육 개념, 목적과 가치에 대한 현장의 혼란을 문제로 지목(양혜원 외, 2015; 장현선 외, 2015;

7) 문화예술교육 관련 정책연구를 대부분 사업 실행을 전담하는 한국문화예술교육진흥원에서 주도하였다는 점, 진흥원 편제가 개별 단위사업 중심으로 구조화되어 있다는 점에서 일부 원인을 찾을 수 있다.

8) 정책초기 문화예술교육지원정책에 관한 포괄적 관점의 연구는 김세훈 외(2004), 양현미 외(2004)가 대표적이다.

조현성 외, 2016)하는데서 그치고, 보다 심도 깊은 분석이나 균형적 검토는 상대적으로 미진하였다. 가령, 학교 문화예술교육 정책 영역에서는 정책 사업으로 추진되는 ‘문화예술교육’이 기존 예술교과나 예능교육, 혹은 일반적인 ‘예술교육’과 어떻게 차별화되는지, 가치정향과 목표는 구체적으로 무엇인지 혼란스럽다는 지적이 제기된다(장현선 외, 2015; 최보연, 2016). 사회 문화예술교육 정책 영역에서 역시 ‘문화복지’ 혹은 ‘생활문화’ 정책과 문화예술교육의 지향점으로 제시된 개념들이 정책실행차원에서 해석상 혼란을 가중한다는 지적이 반복적으로 제기되었다(양혜원 외, 2015; 조현성 외, 2016). 그러나 대부분 연구에서 주요 문제제기들을 성과와 한계 관점에서 병렬하는데서 그치고 있으며, 문제 원인에 관한 심층 분석이나 개별사업 단위를 넘어선 종합적 검토 결과를 제시하는 연구는 찾아보기 쉽지 않다. 이로 인해 학계에서는 문화예술교육 지원정책 관련 담론을 다루는 논의가 활성화될 필요가 있다는 지적이 제기되고 있다(전경란, 2017).

2) 선행연구의 시사점

상기 선행연구 검토 결과에서 나타난 주요 경향성들을 고려하여, 본 연구과제 수행에 있어 염두에 두어야 할 지점을 다음 세 가지 측면에서 제시하고자 한다.

■ 단위사업 관점을 넘어선 종합적 조망의 필요성

첫째, 개별단위사업, 또는 세부영역 관점을 넘어선 종합적 조망이 필요하다. 개별단위사업 관점에서 지목하고 있는 문제점들이 상호 다른 사업들에서도 유사하게 나타나는 경향을 고려할 때, 이 문제들이 단순히 개별 사업에 국한된 것이 아닌 문화예술교육 지원정책의 전체 구조를 관통하는 문제들일 수 있기 때문이다. 나아가 그간 단위사업 수준에서 되풀이된 문제제기와 제언들에도 불구하고 가시적 변화가 나타나지 않았던 이유 역시 여러 문제들이 개별사업 단위에서 독립적으로 존재하는 것이

아니라 상호 긴밀하게 연계되는 형태로 구조화되어 있었다는데서 찾아야 할 것이다. 이는 곧 문화예술교육 지원정책 발전을 위한 방향성 탐색이 개별사업 단위에서 수행된 성과나 한계분석, 개선안 제시 등에 관한 기술적 종합 이상이어야 한다는 점을 의미한다. 문화예술교육 지원정책 대상 정책연구에서 보다 포괄적이고 종합적인 접근이 요구되는 지점이다.

■ 문화예술교육 지원정책을 둘러싼 주요이슈들의 중층적 이해 필요성

둘째, 문화예술교육 정책분야에서 그동안 제기되어 온 주요 문제점과 이슈들에 대한 검토는 이들이 상호 복잡하게 얽혀있다는 점을 고려하여 접근할 필요가 있다. 표면적으로 단일하거나 균질적으로 보이는 논의들도 정책에 개입하는 다양한 주체들의 입장과 현장의 환경을 고려하면 실제로는 중층적으로 복잡하게 연계되어 있을 가능성이 농후하기 때문이다. 가령 수요자 중심성 이슈는 단순히 정책대상의 수요를 반영해야한다는 당위적 요구로 이해할 것이 아니라, 정책목표나 정책편제, 협력·추진 체계 등 다양한 맥락을 고려하여 접근해야 하는 사안이다. 따라서 문화예술교육 지원정책 관련 주요 이슈들에 대한 검토는 이들 이슈 속에 숨어있는 또 다른 쟁점들과 문제들을 중층적으로 해석해야만 포괄적인 이해가 가능하다.

■ 문화예술교육의 가치 정향 및 담론적 논의와의 균형적 연계 필요성

둘째, 문화예술교육 지원정책에 대한 종합적 조망을 위해서는 정책이슈들을 지원정책이 지향하는 가치 및 담론들과 연계하여 이해할 필요가 있다. 가령, 현장에서 제기되는 ‘문화예술교육의 목적과 가치가 모호함’에 관한 지적은 제도화 이후 문화예술교육이 12년간 괄목할 만한 외연적 성장을 성취했음에도 불구하고 여전히 그 정책적 위상이 모호함을 역설적으로 방증하는 것이라 해석할 수 있다. 더욱이 정책으로서의 문화예술교육이 전체 문화정책 범주 내에서 ‘생활문화정책’ 영역이라든지, 타 부처 영역인 교육정책과 부분적으로 중첩될 수밖에 없다는 점을 감안할 때,

문화예술교육 정책의 가치와 개념적 논의의 검토는 필수적으로 요청된다고 할 수 있다. 이는 현재 정책의 방향성을 점검하는 잣대가 되는 동시에, 향후 방향성 설정을 위해 근본적으로 다뤄야 할 부분이라고 할 수 있다.

〈표 1-1〉 문화예술교육 관련 기존 정책연구 특성과 시사점

선행연구의 특성	시사점
단위사업에 국한된 미시적 접근	단위사업 관점을 넘어선 종합적 조망의 필요성
유사한 문제점 지목과 선언적 대안의 제시	문화예술교육 분야 주요이슈들의 중층적 해석 필요성
문화예술교육의 가치정향 및 개념적 논의에 관한 균형적 검토 미비	가치정향 및 담론적 논의와의 균형적 연계 필요성

2. 연구 목적

가. 연구목적

본 연구는 문화예술교육 지원정책이 현재 당면한 문제점들을 ‘담론’과 ‘주요이슈’ 등 두 가지 관점에서 입체적으로 접근, 분석함으로써 향후 문화예술교육 지원정책 발전방향을 모색하는 것을 목적으로 한다. 입체적 접근은 그간 문화예술교육 정책지형 속에서 제기된 다양한 문제와 이슈들이 가시적 변화를 이끌어내는데 필요한 종합적 조망과 포괄적 이해에 기여할 수 있다. 또한 향후 문화예술교육 지원정책이 발전방향성을 모색하는데 유의해서 검토해야하는 사안들과 필연적으로 고려해야하는 지점들에 관한 보다 심층적이고 면밀한 분석을 제시할 수 있다는 이점을 갖는다.

이런 관점에서 본 연구의 궁극적 목적이 개별 단위사업 관점에서의 미시적 개선방안을 제시하는 데 있는 것이 아니라, 포괄적 관점에서의 문화예술교육 지원정책의 개선방향을 제언하는데 있음을 유의할 필요가 있다.

나. 기대효과

본 연구는 문화예술교육 지원정책 전반을 관통하는 쟁점들에 관한 종합적이고 입체적 분석을 제시한다는 측면에서, 기존 단위사업 관점에 천착했던 선행연구들과 큰 차별성을 갖는다. 다른 한편, 문화정책 관련 핵심 학술연구기관인 한국문화관광연구원 차원에서 문화예술교육 정책 전반에 관한 연구수행이 정책 제도화 이후 활발하지 못했던 점을 보완한다는 차원에서도 의의를 갖는다.

본 연구가 제시하는 문화예술교육 지원정책에 관한 분석은 향후 해당 정책의 발전적 방향 모색에 있어 주요하게 검토해야하는 지점들과 유의할 측면들에 관한 기초자료로 활용될 수 있을 것이며, 개선방향의 실질적 적용과 탐색에 기여할 수 있을 것이다.

제2절

연구범위 및 방법

1. 연구 범위

가. 내용적 범위

1) 용어의 개념적 설정

① 문화예술교육 지원정책

본 연구에서의 분석대상으로 삼는 ‘문화예술교육 지원정책’은 문화체육관광부와 한국문화예술교육진흥원을 중심축으로 추진되고 있는 중앙 차원에서 진행되는 정책을 의미한다. 본문의 논의 중 공공영역 내 타 문화예술교육과의 차별성 같은 논의가 필요한 경우 개념적 차별화를 위해 ‘제도화된 문화예술교육’이라는 표현을 활용하였다.

② 문화예술교육 담론

‘문화예술교육’이라는 용어를 둘러싼 다양한 개념적 논의를 의미한다. 정책적 차원에서 규정되는 제도적 개념(법령)과 이러한 개념을 둘러싼 핵심개념들(예술교육, 문화교육), 사회적 차원(학계 및 현장)에서 논의되고 제기되는 문화예술교육 관련 다양한 관점의 개념적 논의를 포함한다.

③ 문화예술교육 지원정책의 세부요소 및 분석틀

문화예술교육 지원정책 전반에 걸친 이슈들을 분석하기 위해서는 명확한 분석틀이 필요하고, 이 분석틀에 포함되는 세부요소를 지정할 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 정책목표, 정책대상/영역, 교육내용 및 방법, 교육주체, 정책추진체계 등 5개 영역으로 분류된 분석틀을 활용

한다. 3장에서 다루는 주요이슈분석은 각각 5개 영역 관점에서 접근하여 다양한 쟁점과 현장의 이슈를 다룬다.

④ 문화예술교육 지원정책 주요이슈

본 연구에서 다루는 ‘주요이슈’는 문화예술교육 지원정책 전반에 관련 하여 영역별로 제기되는 핵심이슈와 쟁점이 되는 사안들을 포괄적으로 의미한다. 분석틀에 따른 각 영역별 주요이슈는 일차적으로 선행연구 및 문헌분석을 통해서 1차 도출하였고, 총 6회에 걸친 공동연구진 회의 및 심층면접과 자문회의를 최종적으로 선별되었다.

2) 내용적 범위

본 연구의 내용은 크게 ① 문화예술교육 지원정책의 발전약사와 담론 ② 문화예술교육 지원정책의 주요 이슈, ③ 문화예술교육 지원정책 개선 방향 등 3개 영역으로 구성된다. 이 중, ①~③ 영역에서 다루게 되는 내용적 범위는 다음과 같다.

〈표 1-2〉 연구대상의 내용적 범위

구분	주제	주요내용
제2장	문화예술교육 지원정책 발전약사와 담론	- 시기별 문화예술교육 지원정책 발전약사(태동기 - 도약기 - 확장기 - 과도기)
		- 문화예술교육 지원정책 현황
제3장	문화예술교육 지원정책 주요이슈	- 문화예술교육을 이해하는 다양한 관점(초기 담론과 정책개념 형성, 최근 문화예술교육 관련 다양한 논의)
		- 정책목표, 정책대상/영역, 교육주체, 교육내용과 방법, 협력추진체계 등 5개 영역을 분석틀에 의거한 핵심이슈 및 쟁점사안
제4장	문화예술교육 지원정책 개선방향	- 정책 가치정향 - 정책목표 및 가치실현을 위한 정책 접근방식의 변화(정책목표, 정책대상/영역, 교육주체, 교육내용/방법, 협력추진체계 등 5개 영역별 개선방향 제시)

나. 시간적 범위

각 장에서 다루는 연구대상 분석을 위한 시간적 범위는 문화예술교육 지원정책의 모태인 ‘국악강사풀제’가 시범 도입된 2000년부터 2016년까지를 기준으로 하였다. 정책현황 관련 자료는 2016년을 기준으로 삼되, 필요한 부분에 한하여 시계열 분석도 활용하였다. 지원정책 관련 주요 이슈를 분석한 3장 각 절에서는 현안에 보다 집중하기 위해 과도기에 돌입한 2013년부터 2016년까지 제기된 이슈들을 다루는 것을 원칙으로 삼았다. 그러나 분석과정에서는 이들 이슈와 쟁점들이 정책태동기 이후 현재까지 오랜 기간 축적되어 생성된 것임을 감안하여 검토하였으며, 보고서 작성 시점인 2017년과 연계된 이슈도 필요한 경우 분석대상에 포함하였다. 개선방향관련 논의를 전개한 4장에서는 본 연구가 진행되는 2017년 이후 적용을 감안하였다.

〈표 1-3〉 연구대상의 시간적 범위

구분	주제	주요내용	시간적 범위
제2장	문화예술교육 지원정책 발전약사와 담론	- 시기별 문화예술교육 지원정책 발전약사(태동기 - 도약기 - 확장기 - 과도기)	2000년 ~ 2016년
		- 문화예술교육 지원정책 현황	2016년 기준
		- 문화예술교육을 이해하는 다양한 관점(초기 담론과 정책개념 형성, 최근 문화예술교육 관련 다양한 논의)	2000년 ~ 2016년
제3장	문화예술교육 지원정책 주요이슈	- 정책목표, 정책대상/영역, 교육주체, 교육내용과 방법, 협력추진체계 등 5개 영역을 분석틀에 의거한 핵심이슈 및 쟁점사안	2013년 ~ 2016년
제4장	문화예술교육 지원정책 개선방향	- 정책 가치지향 - 정책목표 가치실현을 위한 정책 접근방식의 변화(정책목표, 정책대상/영역, 교육주체, 교육내용/방법, 협력추진체계 등 5개 영역별 개선방향 제시)	2017년 이후

2. 연구 방법

가. 연구방법

연구방법으로는 문헌분석, 공동연구진 워크숍, 이해관계자 심층면접 조사, 전문가 자문회의를 활용하였다.

① 문헌분석과 공동연구진 워크숍

본 연구의 목적을 구현하기 위해 일차적으로 문화예술교육 지원정책과 관련하여 제기된 그간의 주요 쟁점 및 관련 담론의 심층검토가 필수적인 바, 문헌분석을 기본적 연구방법으로 활용하였다. 학술논문들을 비롯하여 정부 및 공공기관 주체로 발간한 정책연구보고서, 발전계획, 연차보고서 및 통계자료, 공공·민간부문에서 시행된 문화예술교육 관련 심포지엄 및 정책포럼 자료집 등을 검토하였다. 문헌검토 결과 정리한 주요 이슈와 쟁점들을 공동연구진 워크숍을 거쳐 1차 선별하였다.

② 이해관계자 심층면접 및 자문회의

문헌분석을 통해 도출된 담론 및 정책영역별 주요이슈와 쟁점들은 이해관계자 심층면접 및 전문가 자문회의를 통해 재검토를 거쳐 최종 선별하는 과정을 거쳤다. 심층면접 대상자는 총 40명으로 이해관계집단별로 교육주체(예술강사, 유사 사업 참여 활동가, 초중고 교사 등), 중앙 및 지역사업운영자(진흥원 및 지역 센터), 협력부처/기관 이해관계자, 전문가 등을 포함하여 구성하였다. 면접조사는 심층면접을 기본으로 진행하였으며, 면접주제나 대상 특성에 따라 1대1 면접, 또는 집단면접 방식으로 진행하였다. 아울러 현장전문가 및 학계 인사로 구성된 전문가 자문회의를 통해 향후 문화예술교육 지원정책의 발전방향성에 관한 의견을 수렴하고 연구에 반영하였다.

본 연구에 활용된 심층면접조사 개요 및 참여자 명단⁹⁾은 아래와 같다.

〈표 1-4〉 심층면접조사 개요

구분	내용		
조사일시	2017년 6월 30일 ~ 2017년 8월 22일		
조사대상	총 40 명 (일대일 및 이해관계자 그룹별 면접 진행)		
선정기준	교육주체 (16명)	진흥원 사업참여 예술강사	<ul style="list-style-type: none"> - 경력(7년이상) 및 신규(3년미만) 포함 - 학교/사회 중복활동자 포함 - 장르, 지역인배 고려
		유사사업 참여 문화예술교육활동가	<ul style="list-style-type: none"> - 재단 및 교육청 주관 유사사업 참여자 - 학예강 참여 경력자 포함 - 마을단위 예술교육활동 단체활동자
		사회문화예술교육 단체활동가	<ul style="list-style-type: none"> - 7년 이상 사회교육활동 경력자
		학교교사	<ul style="list-style-type: none"> - 초, 중, 고 교급별 모두 포함 - 지역인배 고려
	중앙 및 지역 정책사업 담당자 (14명)	진흥원 및 지역센터 사업운영자	<ul style="list-style-type: none"> - 2017년 학예강 사업 연속참여, 비참여 센터 포함 - 학교, 사회사업 및 자체기획사업 담당자 포함 - 지역 편차 및 인배 고려
협력 이해관계자 (2명)	중앙부처 및 교육청	<ul style="list-style-type: none"> - 부처 간 사업 및 학예강 사업담당자 	
전문가 (8명)	현장 및 정책 전문가	<ul style="list-style-type: none"> - 문화예술교육 분야 경력 12년 이상 - 지역현장 전문가 및 정책전문가 - 정책전문가 중 교육계 인사 포함 	

9) 자문위원을 제외한 심층면접 대상자에 한정하며, 참여자의 개인정보 보호를 위해 실명을 표기하지 않으며, 대신 관련 경력을 제시한다.

〈표 1-5〉 심층면접 참여자 명단

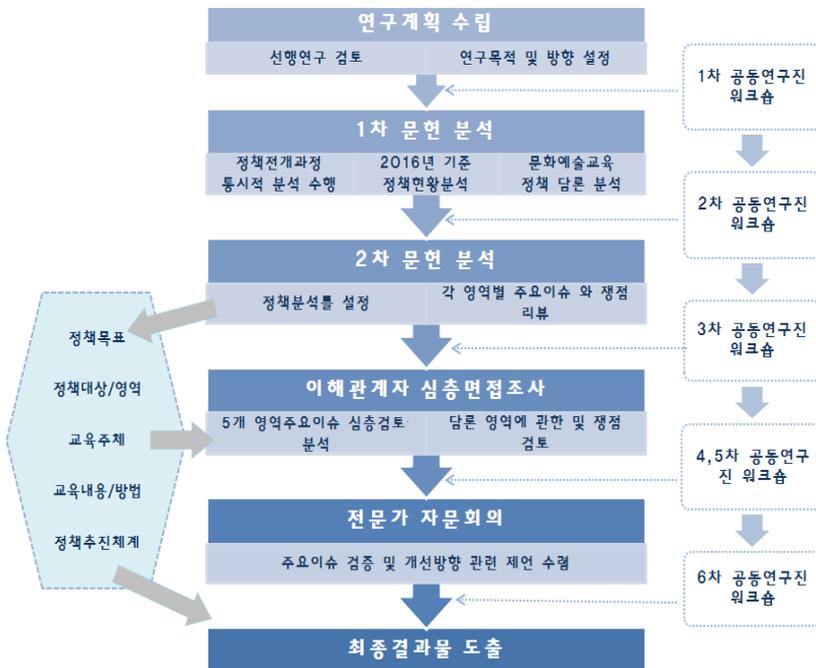
대분류	소분류	표기	비고
교육주체 (16명)	경력강사 (4명)	예술강사 A	7년 이상, 만화애니 (부산)
		예술강사 B	10년 이상, 만화애니 (경기)
		예술강사 C	12년 이상, 연극 (인천)
		예술강사 D	12년 이상, 국악 (경기)
	신규강사 (2명)	예술강사 E	1년, 국악 (서울, 경기)
		예술강사 F	2년, 디자인 (서울, 경기)
	유사사업 참여 문화예술교육활동가 (4명)	유사교육활동가 A	9년 이상 재단 사업참여 학예강 경력 1년 (무용)
		유사교육활동가 B	4년 이상 교육청 유사사업 참여 학예강 경력 10년 (연극)
		유사교육활동가 C	3년, 마을단위 대안단체 활동(문학)
		유사교육활동가 D	14년, 마을단위 대안단체 활동(연극)
	사회문화예술교육 단체활동가 (3명)	단체활동가 A	7년 이상, 음악 (서울)
		단체활동가 B	13년 이상, 복합 (강원)
		단체활동가 C	7년 이상, 연극/디자인 (경기)
	학교교사 (3명)	초등교사 A	초등 (서울)
		중등교사 B	중등 (경기)
		고등교사 C	고등 (대구)
정책사업 담당자 (14명)	중앙 (6명)	중앙담당자 A	10년 내외
		중앙담당자 B	10년 내외
		중앙담당자 C	10년 내외
		중앙담당자 D	10년 내외
		중앙담당자 E	10년 내외
		중앙담당자 F	10년 내외
	지역센터 (8명)	지역사업운영자 A	팀장
		지역사업운영자 B	10년 이상
		지역사업운영자 C	5년 이상
		지역사업운영자 D	팀장
		지역사업운영자 E	3년 내외
		지역사업운영자 F	3년 내외
		지역사업운영자 G	3년 내외
		지역사업운영자 H	3년 내외

대분류	소분류	표기	비고
협력부처/기관 (2명)	중앙 협력 부처	협력사업담당자 A	부처 사업 참여
	교육청	협력사업담당자 B	교육청 장학사
전문가 (8명)	지역 및 현장전문가 (4명)	전문가 A	12년 이상 (경기)
		전문가 B	12년 이상 (호남)
		전문가 C	12년 이상 (서울)
		전문가 D	12년 이상 (경기)
	정책전문가 (4명)	전문가 D	12년 이상 (예술계), 연구자
		전문가 E	12년 이상 (예술계), 교수
		전문가 F	12년 이상 (교육계), 장학사
		전문가 G	12년 이상 (교육계), 교수

총 참여인원: 40명

나. 연구체계 및 흐름도

본 연구의 전체적인 체계 및 진행은 아래 제시된 그림과 같다.



[그림 1-1] 연구체계 및 흐름도

제2장 ●●

문화예술교육 지원정책
발전약사와 담론



제1절

문화예술 지원정책 전개과정

국내 문화예술교육 지원정책은 참여정부 시기였던 2005년 「문화예술교육지원법」이 제정되고, 2005년 한국문화예술교육진흥원 설립 및 지원법 시행을 시발점으로 본격적인 발전이 시작된 것으로 일반적으로 논의된다. 그러나 문화예술교육 지원을 위한 고민은 이미 그 이전부터 시작되었다. 1999년 예술인들의 일자리 창출 차원에서 시범적으로 추진되고 이후 학교 정규교육과정 내 국악교육 정상화 논의와 연계되어 제도로써 2000년부터 본격적으로 추진된 국악 분야 ‘강사풀제’(1999-2005)가 현재 문화예술교육 지원정책의 모태가 되었기 때문이다.

이런 배경에서 국악 분야 ‘강사풀제’가 도입된 2000년부터 2016년까지 16년간의 시기를 태동기, 도약기, 확장기, 과도기로 나누어 전개과정을 살펴보고자 한다. 각 시기별 문화예술교육 정책과 직결된 정부계획 발표내용을 중심으로 살펴보되, 관련 쟁점을 병행하여 검토하고자 하였다.

1. 태동기 (2000년 - 2004년)

가. 예술강사 지원사업 모태로서 국악강사풀제 시범도입

2000년 본격적으로 시작된 국악 분야 ‘강사풀제’는 국악전공자를 주 1-2회 초·중·고등학교에 파견하여 학교 내 국악교육을 전담하도록 하는 사업이다. 이 사업의 도입 배경은 1998년 7월 당시 김대중 대통령 주재 국정과제 점검회의에서 학교 교육 내 전통문화소외현상 문제가 제기되고 이를 해결하기 위한 정책적 차원에서 추진된 것으로 알려져 있다(권덕원·박주만 2016, p.147).¹⁰⁾ 이후 이 사업은 2002년 연극분야, 2004년 영화

분야, 2005년에는 무용, 만화·애니메이션 분야 등으로 확대되었고, 2006년 ‘예술강사 지원사업’으로 개칭되기 전까지 ‘강사풀제’라는 통합적 명칭으로 불렸다.

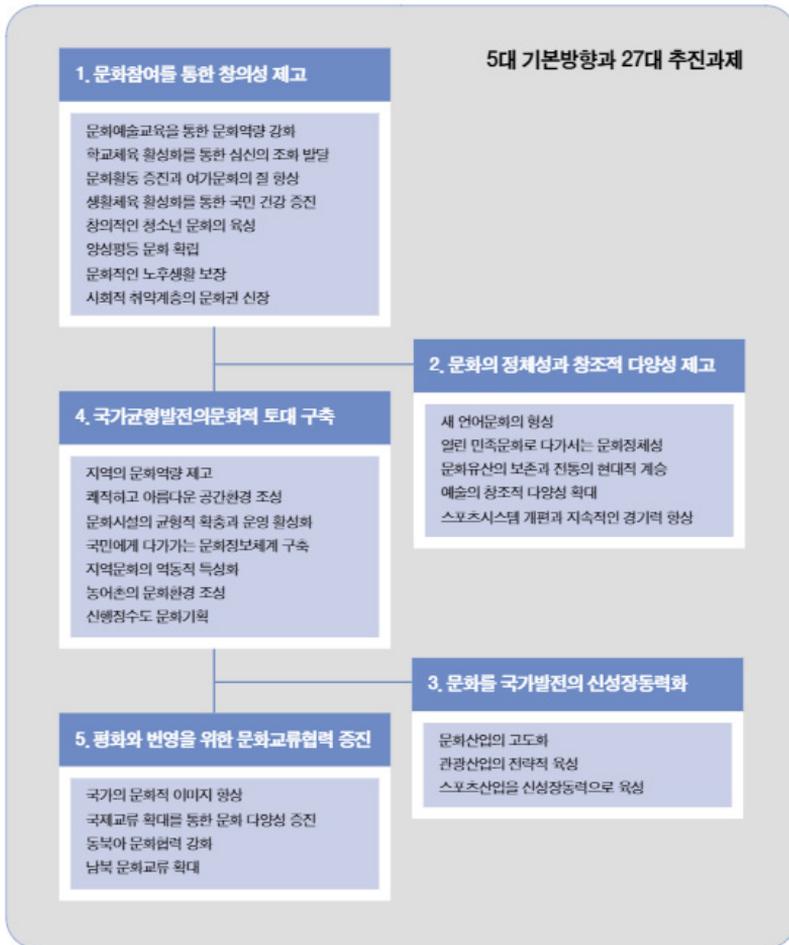
하지만 초기 ‘강사풀제’가 학교 내 문화예술교육에 대한 진지한 정책적 고민 하에 세밀히 고안되어 시행된 사업이었다고 보기는 어렵다. 이들 사업이 내용적 차원에서 학교에서의 문화예술 관련 교육을 수행한 것은 맞지만, 당시 해당사업을 추진했던 또 하나의 핵심적 명분이 90년대 후반 이후 경제침체 상황 하에서의 “예술 전문 인력들의 실업해소”였음이 공식적으로 논의되었을 만큼 문화예술교육의 가치나 지향점 등에 대한 고려는 거의 반영되지 못했던 “교육적 고려가 약한” 사업이었기 때문이다(용호성 2006, p.16).

그럼에도 불구하고 이 사업은 문화예술교육 정책의 본격적인 발전단계를 함께 거치면서 국내 문화예술교육 지원정책의 핵심 사업이자 상징으로서 자리매김하게 된다. 결과적으로 본격적인 문화예술교육 지원정책의 방향성과 가치정립이 마련되기에 앞서 이미 정책수단이 작동하고 있었던 것이라고 볼 수 있다.

나. 2003년 참여정부 출범 및 문화예술교육 TF 설치

문화정책 내에서 제도적 영역으로서 문화예술교육이 자리매김하기 시작한 것은 2003년 참여정부가 출범하면서부터라고 할 수 있다. 2004년 발표된 참여정부 문화정책비전서인 <창의한국>은 3대 추진목표로 창의적인 문화시민, 다원적인 문화사회, 역동적인 문화국가를 제시하는 하고, 이를 구현하기 위한 총 27개 중점 추진 과제를 제시한 바 있다. 여기서 문화예술교육은 전체 과제들 중 가장 첫 번째로 강조되었다.

10) 권덕원·박주만. (2016). 국악분야 학교 예술강사의 효율적인 교과운영방안, 『예술교육연구』, 14(2): 147-168.



자료: 문화관광부(2004), 「창의한국」, p.36

〔그림 2-1〕 「창의한국」 5대 기본방향과 27대 추진과제

2003년 참여정부가 출범하면서 기존 문화정책을 개선하기 위한 문화행정혁신위원회(이하 ‘위원회’)가 만들어졌다. 당시 문화관광부 핵심 정책관료와 외부 전문가들이 공동으로 참여했던 이 위원회에서는 기존 문화정책을 반성하고 개선하기 위한 다양한 이슈를 논의하였는데, 문화예술교육은 당시 주요하게 논의된 주제 중 하나였다.¹¹⁾ 2003년 6월 위원회는 문화부 내의 정책건의를 수용하여 산하에 문화예술교육 태스크포스(task

force, 이하 ‘문화예술교육 TF’)를 설치하였다.

당초 문화예술교육 TF는 문화예술교육 정책이 문화정책과 교육정책의 중간지점에 위치한다는 특성을 감안하여 교육부와의 협의를 통해 초기 정책형성을 추진하였다. 2개월간의 협의를 걸쳐 문화관광부와 교육인적자원부는 「지역사회 문화기반 시설과 학교 간 연계체제 구축을 통한 문화예술교육 활성화 추진계획」을 수립, 발표하였다. 이 계획은 문화관광부가 먼저 초안을 작성하고 중간협의과정을 거치면서 교육부의 의견을 부가하는 방식으로 발전되었는데, 특히 당시 교육부가 추진하던 7차 교육과정에 의한 ‘체험중심 교육활동 강화(현재의 창의적 체험활동)’와 ‘지식정보화 시대에 따른 전문 인력의 다양화’ 등 환경변화에 따른 학교차원에서의 문화예술교육 활성화 필요성 등이 반영되었다. 이러한 논의의 1차 결과물로 2004년 1월 문화관광부와 교육인적자원부는 추진계획의 중간보고를 발표하였으며, 당시 양 부처가 동의했던 문화예술교육 정책의 목표는 “개 개인의 문화예술향수 수준 제고 및 취향과 감수성 개발”, “지식문화사회에 적합한 창의적 인력육성”으로 구체화되어 제시되었다.

그때까지 연구, 기획 중심의 조직으로 운영되었던 문화예술교육 TF는 이 중간보고를 계기로 문화예술교육 정책의 적극적 추진이라는 대의하에 문화관광부 내 예술국 산하 문화예술교육팀으로 전환되었다. 이에 따라 기존 정책 사업으로 진행되어 오던 국악 및 연극 분야 ‘강사풀제’ 사업의 관장 및 문화예술교육 정책 제도화를 위한 지원법 제정을 추진하였고, 이후 2004년 11월 문화관광부의 정식조직편제인 문화예술교육과로 확대, 개편되었다.

다. 2004년 11월, 문화관광부·교육인적자원부「문화예술교육 활성화 종합계획」발표

이런 배경에서 2004년 11월 문화관광부와 교육인적자원부는 「문화예술교육 활성화 종합계획」을 공동발표하고, 문화예술교육의 지향점으로

11) 한국문화예술교육진흥원(2007) 「2006 문화예술교육정책 백서」, p.20

‘개개인의 문화적 삶의 질 향상’, ‘사회의 문화역량 강화’를 제시하였다.

〈표 2-1〉 「문화예술교육 활성화 종합계획」(2004. 11.)

비전	개개인의 문화적 삶의 질 향상 + 사회의 문화역량 강화
목표	학교문화예술교육의 질적 개선과 양적 확대 사회문화예술교육의 다양화 및 기회확대 문화예술교육 가치·방향성에 대한 공감대 형성 문화예술교육 활성화를 위한 제반 여건 마련
중점과제	문화예술교육 기초연구 및 국민 인식제고 유·초·중등학교 및 학교 밖 청소년 문화예술교육 지원 사회 문화예술교육 활성화 초·중등학교 교원 전문성 강화 지원 및 문화예술교육 인력양성·연수 문화예술교육 인프라 구축 문화예술교육의 법·제도적 기반 마련
주요키워드	인식제고, 인프라 구축, 인력양성, 개인(삶의 질) + 사회(문화역량), 참여

이들이 공동 발표한 종합계획을 자세히 살펴보면, 당시 문화예술교육에 대한 ‘공감대 형성’ 및 개인적 참여를 견인하기 위한 ‘인식제고’, ‘인프라 구축’ 등이 강조되고 있음이 확인된다. 이는 당시 문화정책 내 새로운 정책영역으로서의 문화예술교육이 자리매김하기 위한 정책적 노력이 긴요했음을 역설적으로 보여준다고 할 수 있다.

2. 도약기 (2005년 – 2008년)

2005년부터 2008년까지는 문화예술교육 지원정책의 제도 및 체계의 기틀이 마련되었던 시기라 할 수 있다. 그러나 예산과 인력이 상대적으로 제한적이었던 시기로, 다양한 대상으로 정책이 추진되기 보다는 핵심 정책대상을 중심으로 정책지원이 확대되었다.¹²⁾ 2004년 11월 문화관광부

12) 설립당시인 2005년 진흥원의 총예산은 약 88억 원, 인력규모는 원장 포함 12명이었다. 이듬해인 2006년 예산이 166억 원으로 확대되면서 인력규모 역시 38명으로 늘어났으며, 예산규모는 해를

와 교육인적자원부가 공동발표한 추진계획에 따라 ‘학교 문화예술교육’ 지원을 위한 기본틀이 먼저 정립되기 시작하였으며, 사회 영역의 경우 소외계층을 위한 정책사업이 먼저 시작되었다.

가. 문화예술교육 지원정책 법제화·전담기구 설립

2005년 2월 한국문화예술교육진흥원(이하, ‘진흥원’)이 문화예술교육정책의 실질적 추진을 전담하는 기구로서 설립되고,¹³⁾ 곧이어 같은 해 12월에 문화예술교육 정책지원을 위한 법적 근거로서 「문화예술교육 지원법」이 제정되었다.

「문화예술교육지원법」에서는 문화예술교육 정책의 목표가 “국민의 문화적 삶의 질 향상과 국가의 문화 역량 강화”임을 명시하였고, 기본원칙으로서 “문화예술교육은 모든 국민의 문화예술 향유와 창조력 함양을 위한 교육을 지향”하고, “모든 국민은 나이, 성별, 장애, 사회적신분, 경제적 여건, 신체적 조건, 거주지역 등에 관계없이 자신의 관심과 적성에 따라 평생에 걸쳐 문화예술을 체계적으로 학습하고 교육받을 수 있는 기회를 갖는다.”고 명시함으로써, 정책대상이 ‘모든 국민’이며 전 생애에 걸친 교육을 받을 권리가 있음을 천명하였다. 또한 정책영역을 학교 교육과정의 일환으로 행해지는 ‘학교 문화예술교육’과 학교 이외 시설에서 행해지는 문화예술교육을 ‘사회문화예술교육’으로 이분하였다.

나. 학교 문화예술교육 중심 정책지원 확장

각 분야 ‘강사풀제’ 사업들은 설립 직후부터 진흥원이 총괄운영을 담당하게 되었고, 2006년 ‘예술강사 지원사업’으로 통합 개칭되었다. 지원영역의 경우 2005년 무용 및 만화·애니메이션이 추가되어, 기존 국악(2000년-), 연극(2002년-), 영화(2004년-)에 더하여 총 5개 분야로 확대되었다.

거듭하면서 확대되었다.

13) 2005년 2월 설립 당시 재단법인이었으나 2006년 8월 특수법인으로 전환되었다.

‘예술강사 지원사업’은 각 분야별 민간기관과 학회 등에 위탁하는 방식으로 추진되었다.¹⁴⁾

그 외 <학교-지역사회 연계 문화예술교육 시범사업>(2004-2007)은 학교가 인근 문화기관, 전문예술단체 등과 연계하여 보다 전문적이고 체계적인 문화예술교육을 할 수 있도록 지원하기 위한 목적에서 운영되었다. 이 사업은 중앙정부 및 지자체, 교육 자치단체, 공공 및 민간 문화예술기관/단체, 대학, 지역소재 문화예술재단 등 다양한 주체와 예술인들이 참여하여 해당 지역이 보유한 문화예술자원을 활용하여 학교 교육과의 연계를 시도했던 사업이었다. 2004년 농촌지역(여주 밀머리 미술학교), 산촌지역(평창 감자꽃 스튜디오), 중소도시(부천, 부천문화재단), 대도시(부산, 부산대 교육연구소) 등 4개 지역 시범운영을 거쳐 2005년 진흥원 설립이후부터는 진흥원이 주관기관으로 총괄운영을 담당하였다.

한편 사회문화예술교육 영역(이하 ‘사회 영역’)에서는 문화예술에 대한 접근성이 낮은 소외계층을 중심으로 사업이 점진적으로 확장되었다. 노인(2006년~) 및 장애인(2006년~) 대상 <복지기관 문화예술교육 지원사업>을 시작으로, 2007년에는 종전까지 한국메세나협회가 운영하던 <아동복지기관 대상 문화예술교육 프로그램 지원사업>이 진흥원으로 이관되었다. 부처 간 협력 차원에서 국방부와 업무협약(2005년)을 통한 군장병 대상 프로그램이나 법무부와의 업무협약(2005년)을 통한 교정시설 수형자 및 소년원 청소년 대상 문화예술교육 지원도 시행되었다.

다. 중앙-지역 간 기초단위 중심의 전달체계 구축 시도

2005년 제정된「문화예술교육지원법」은 지역문화예술교육 지원의 효율적인 시행을 위해 지역문화예술교육지원센터(이하 ‘지역센터’)의 지정이 가능하도록 되어 있었다. 이는 장기적 관점에서 진흥원이 문화예술교육

14) 연극협회, 한국영화학회, 무용교육학회 및 한국애니메이션학회 등을 중심으로 사업이 진행되었다. (한국문화예술교육진흥원 2006, p.31).

정책을 전담하는 허브로서의 기능을 담당하고, 지역 내 문화예술교육의 시행과 확산은 기초단위 지역센터를 중심으로 이뤄질 수 있도록 역할과 기능분담을 염두에 두었던 것으로 볼 수 있다. 기초단위 지역센터는 2007년부터 지정 및 운영 지원 사업이 본격 추진되었는데, 이에 앞서 2006년 11월부터 2007년까지 6개소 지역센터가 시범 운영된 바 있다. 당시에는 지역 유형별 특성에 따른 역할모델 개발을 감안하여 대도시 2개소(광주 북구 문화의집, 인천 연수문화원), 중소도시 2개소(강원 강릉문화원, 충북 청주 흥덕 문화의집) 및 농산어촌 2개소(경남 거창 (사) 거창연극제육성진흥회, 전남 담양예술인창작마을 ‘놀이패신명’)가 각각 지정되었고, 지원예산은 국고와 지방비 매칭에 의해 교부되었다.¹⁵⁾ 이후 기초재단 및 문화단체를 중심으로 2007년 기준 전국 25개소의 기초단위 지역센터가 지정, 운영되기에 이른다.

라. 부처 간 협력 차원에서 「문화예술·체육교육 활성화를 위한 업무협약」 체결

2008년 이명박 정부 출범 이후, 문화관광부와 교육과학기술부는 창의적 인재 육성을 위해 학과공부를 통한 지식습득 뿐 아니라 문화적 소양 및 튼튼한 체력과 바른 인성을 골고루 갖춘 전인적 인재양성이 필요하다는 점을 공통적으로 강조하게 되면서 양 부처는 「문화예술·체육교육 활성화를 위한 업무협약」을 체결, 발표하기에 이른다.

이 업무협약은 그간 문화관광부와 교육부가 문화예술교육에 대한 부처간 공통된 이해가 있음을 확인하는 차원을 넘어서서 교육부 차원에서 예산의 일부를 지원하는 등 보다 구체적인 업무협력을 가능케 했다는 데 의의를 찾을 수 있다. 양 부처는 <학교 예술강사 지원사업>의 분야를 확대하고 정규 교육과정뿐만 아니라 동아리 및 방과 후 활동에서의 지원까지도 포용하기로 하였고, 2009년 이후부터 <학교 예술강사 지원사업>을 위한 예산지원을 문화관광부에서 투입하는 국고 뿐 아니라 16개 시·도교

15) 한국문화예술교육진흥원(2006) 『2006 문화예술교육정책백서』, p.30.

육청의 지방교육재정 매칭을 통해 확대하는 것에 합의하였기 때문이다. 이로써 기존 2004년 양 부처가 공동 발표한 「문화예술교육 활성화 종합계획」이 갖는 상징적 의미를 넘어서서 보다 진일보한 부처 간 협력이 진행될 수 있는 기반이 마련되었다고 할 수 있다.

3. 확장기 (2009년 - 2013년)

이 시기 문화예술교육 지원정책은 2008년까지 다져져 온 제도적 차원 및 정책영역의 기틀이 보다 확고히 견고해지고, 정책대상에 확대에 따른 단위사업이 확대되었으며, 이와 연동된 예산 역시 급속도로 확충되었던 시기다. 또한 중앙-지역 간 지원체계가 현재의 광역단위 지역센터를 중심점으로 한 방식으로 구축되었으며, 정책대상의 확장 및 지원방식의 다변화도 시도되었다.

가. 일자리사업으로서의 성격 고착화 및 예산 증대

2009년 이후 문화예술교육 지원을 위한 예산규모는 급속도로 확장되기 시작한다. 2005년 88억에 불과했던 진흥원 예산규모는 2009년 612억으로 7.6배 증가하였으며, 2013년 예산규모는 1,089억으로 확대되었다. 이러한 예산확장은 2008년 문화부-교육부 간 업무협약 체결 이후 <학교 예술강사 지원사업>에 대한 당시 16개 시·도 지방교육재정 매칭이 본격적으로 시작되었기 때문이기도 하지만, 국고차원에서의 지원 역시 지속적으로 확대된 결과이기도 했다. 특히 2008년까지 복권기금을 재원으로 운영되던 사회문화예술교육 정책 사업이 2009년을 기점으로 국고를 재원으로 전환하여 재정안정성이 확보되었다는 점도 예산규모의 안정적 확장에 기여했다고 할 수 있다.

〈표 2-2〉 진흥원 총예산 및 재원구성 변동추이 (2008-2013)

(단위: 백만원)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총예산		16,469	22,421	27,498	61,243	66,622	65,604	79,873	10,894
재 원 구 성	국고	8,994 (55%)	13,752 (61%)	24,499 (89%)	32,816 (54%)	38,477 (58%)	41,500 (63%)	54,440 (68%)	78,719 (74%)
	복권기금	3,275 (20%)	7,400 (33%)	-	1,200 (2%)	1,312 (2%)	-	1,290 (2%)	1,180 (1%)
	체육적립금	4,200 (25%)	1,269 (6%)	2,999 (11%)	1,750 (3%)	1,550 (2%)	-	70	300
	지방교육재정	-			25,137 (41%)	24,395 (37%)	24,023 (37%)	23,822 (30%)	25,328 (24%)
	기타	-			340	-	-	438	798 (1%)
	자체수입	-			-	-	-	-	-
	특별회계	-			-	1,001 (1%)	100	250	-

자료: 한국문화예술교육진흥원 내부자료

하지만 이렇듯 중앙차원의 국고 중심 예산지원의 확대에 기여한 또 하나의 간과할 수 없는 주요한 요소는 바로 <학교 예술강사 지원사업>이 중앙차원의 ‘재정지원 일자리사업’으로 공식 편제되었다는 사실이다. 2008년 출범한 이명박 정부는 최우선 국정과제로 ‘고용률 70% 달성’을 제시한 바 있으며, 2009년 금융위기 발발 이후 ‘재정지원 일자리 사업’을 구심점으로 하는 ‘적극적 노동시장정책’ 예산을 대폭 확대하였다(김용성 2013, p. 3).

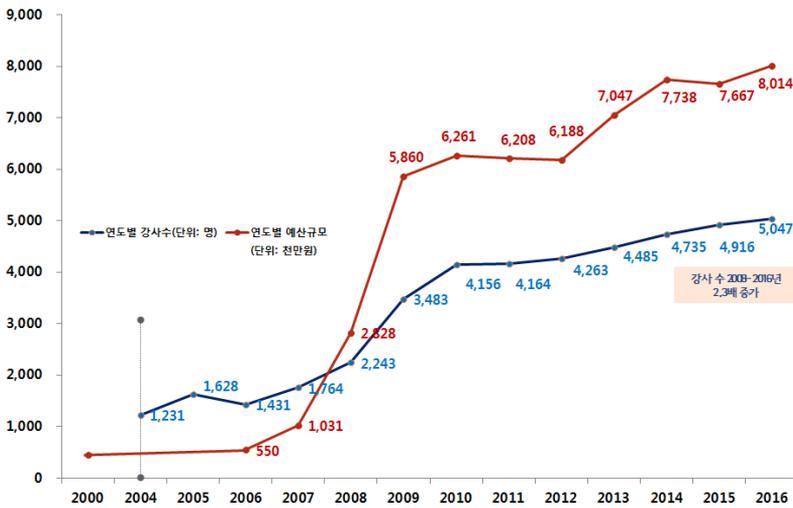
〈표 2-3〉 중앙정부 재정지원 일자리 사업 연도별 예산 추이

(단위: 조원)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
예산	6.7	12.0	8.9	8.8	9.6	11.2	11.8	13.9	15.7

자료: 김용성(2013)『고용률 제고를 위한 재정지원 일자리사업 방향의 모색』, p.8 〈표2-3〉 재구성, KDI, 고용노동부(2016) 『2016년 재정지원 일자리사업 중앙부처-자치단체 합동지침』, p. 2

이러한 정책 기조 하에, 각 부처는 일자리사업을 지정하고 집중관리하게 되었고, <학교 예술강사 지원사업>은 문화체육관광분야의 대표적인 일자리 사업으로 공식화되기에 이른다.¹⁶⁾ 실제로 <학교 예술강사 지원사업>의 연도별 예산변동과 강사 수 변화를 살펴보면 2008/9년을 기점으로 급속도로 확장되었음이 확인된다.



자료: 최보연(2016) '문화예술교육 정책의 현황과 새로운 방향성을 위한 탐색', 『학교 문화예술교육 정책 개선을 위한 토론회』 자료집, p.10

[그림 2-2] <학교 예술강사 지원사업> 연도별 예산규모 및 강사 수

나. 16개 광역시·도 중심 지역 기반 문화예술교육 정책추진체제 조성

2009년을 전후로 전국 시·도 지역에 광역 문화재단이 설립되기 시작하면서, 보다 체계적인 지역기반 문화예술교육 정책추진 차원에서 광역 6개 지역을 대상으로 광역단위 지역센터를 지정, 운영하기 시작하였다. 이후 2010년 6개, 2011년 4개 지역에 추가 지정되면서 전국 16개 지역

16) '재정지원 일자리사업' 분류기준에 따르면 '예술강사'는 '직접 일자리 사업' 유형에 해당된다. (고용노동부 2016, p.38)

대상 광역단위 지역센터가 지정 완료되어, 현재와 같은 중앙-지역 간 분권적 성격의 서비스 전달체계가 구축되기에 이른다. 그 과정에서 2006 이후 시범적으로 활용되던 기초단위 지역센터는 광역 단위 중심으로 흡수되었다.

〈표 2-4〉 광역단위 지역센터 지정현황 (2009~2011)

	광역단위 지역센터		
	지역	센터 조직편제 공식 명칭	기관성격
2009년 (6개소)	서울	서울문화예술교육지원센터	공공재단 산하 (서울문화재단)
	광주	광주문화재단 문화예술교육팀	공공재단 산하 (광주문화재단)
	경남	경남문화예술교육지원센터	공공재단 산하 (경남문화예술진흥원)
	충남	충남문화재단 교육지원팀	공공재단 산하 (충남문화재단)
	강원	강원문화재단 문화예술교육팀	공공재단 산하 (강원문화재단)
	제주	제주문화예술교육지원센터	공공재단 산하 (제주문화예술재단)
2010년 (6개소)	경기	경기문화예술교육지원센터	공공재단 산하 (경기문화재단)
	대구	대구문화예술교육지원센터	공공재단 산하 (대구문화재단)
	대전	대전문화재단 교육지원팀	공공재단 산하 (대전문화재단)
	부산	부산문화예술교육지원센터	공공재단 산하 (부산문화재단)
	인천	인천문화재단 문화교육팀	공공재단 산하 (인천문화재단)
	전남	전남문화예술재단 문화복지팀	공공재단 산하 (전남문화예술재단)
2011년 (4개소)	울산	울산문화예술교육지원센터	민간단체 컨소시엄 (울산남구문화원)
	충북	충북문화재단 교육지원팀	공공재단 산하 (충북문화재단)
	전북	전북문화예술교육지원센터	민간단체 독립
	경북	경북문화예술교육지원센터	민간단체 독립 (금수문화예술마을)

자료: 한국문화예술교육진흥원(2016) 예술강사 지원사업 연도별 추진현황, 내부자료 및 한국문화예술교육진흥원 (2015) 「2015 지역문화예술교육지원센터 주요현황」

다. 특정계층 중심에서 일반시민으로의 정책대상 확대와 지원방식 다변화 모색

그간 문화예술교육이 주로 학교 중심의 청소년과 소외계층의 문화예술 접근성 제고를 구심점으로 대상과 분야를 확장해 왔다면, 2010년을 기점으로 정책영역의 확대를 모색하는 시도가 활발하게 이루어졌다. 사

회문화예술교육 영역의 경우, 모두가 참여하는 문화예술교육이라는 의미를 담아 정책대상 확대와 지원방식 다변화를 통해 일반시민을 정책대상으로 적극적으로 포용하려는 ‘시민문화예술교육’ 관련 사업들을 추진하였다. 특히 <생활문화공동체 만들기 지원사업>(2009-2010, 2012)¹⁷⁾, <문화예술교육형 사회적기업 육성 별별솔루션>(2011-2013)¹⁸⁾, <시민 문화예술교육 거점조성 지원사업>(2012-2014)¹⁹⁾, <시민문화예술교육 활성화 지원사업 시시콜콜> 등 정책사업들은 문화예술교육 정책대상이 특정 계층을 넘어서서 ‘일반시민’으로 확대되고 있음을 확인할 수 있는 주요 사례들이다.

이러한 배경에서 2010년 6월 문화체육관광부는 「문화예술교육 발전방안」을 수립, 발표하면서 “전 국민이 생애에 걸쳐 누리고 즐기는 교육”이라는 정책목표를 제시하였고, 이를 통해 초·중등학교 및 취약계층 위주 정책에서 “전 국민대상 평생교육”으로 문화예술교육 정책의 방향성을 선회할 것임을 천명하였다.²⁰⁾

라. 2010년 7월, 문화관광부·교육부 「창의성과 인성함양을 위한 초·중등 예술교육 활성화 기본방안」 공동발표

2010년 7월 문화체육관광부와 교육과학기술부는 「창의성과 인성함양을 위한 초·중등 예술교육 활성화 기본방안」을 공동으로 발표하였다. 당시 이 기본방안에서는 “예술을 통한 창의·인성교육 강화”가 비전으로 제시되었는데, 이는 2010년 5월에 열렸던 유네스코 세계문화예술교육대회(2010. 5. 25.~ 28.)의 「서울선언(Seoul Agenda)」의 후속대책 차원이자, 교육과

17) 생활권 단위 행정시설과 연계하여 임대아파트 주민이나 산업단지 근로자 등 지역주민들이 아마추어 동아리활동을 할 수 있도록 지원하는 사업이었다.

18) 문화예술을 매개로 지역사회가 가진 문제의식을 주민들이 창의적으로 해결할 수 있도록 지원하며 사회적 기업을 파트너로 선정, 활동할 수 있도록 했던 사업이었다.

19) 각 지역에 시민문화예술교육이 활성화 될 수 있도록 ‘공간’을 지원하는 사업으로 생활권 단위 문화예술관련 시설 내에서 지역민의 요구를 반영한 문화예술교육이 운영될 수 있도록 지원하였다.

20) 한국문화예술교육진흥원(2015) 「한국문화예술교육진흥원 10년」, p.36

학기술부의 교육과정 개편에 따른 실제 학교 현장에서의 국·영·수 위주 교과편성 우려에 대응하는 차원에서 마련된 예술교육 활성화 계획이었다. 총 6개의 중점추진과제가 제시되었고, 과제별로 전담부처 및 공동으로 협력할 과제를 명기하여 양 부처 간 협력의 구체화를 시도하였다. 이러한 노력의 일환으로 진흥원 내 ‘창의교육센터’가 신설되기도 하였다.²¹⁾

4. 과도기 (2013년 - 현재)

2013년 이후 진흥원 총예산이 1,000억 원을 넘어서는 등, 문화예술교육 지원정책의 규모와 영역이 양적 측면에서 지속적으로 확장되어 온 것은 큰 성과라고 할 수 있다. 그러나 이와 동시에 교육현장에서는 문화예술교육 정책이 급속하게 확장하는 가운데 불거진 여러 문제들을 점검, 해결하는 한편, 보다 지속가능한 발전방향을 새롭게 모색할 필요가 있다는 요구가 지속적으로 제기되었다.²²⁾ 2014년 문화체육관광부가 일상화, 지역화, 내실화 등 3대 키워드를 제시하며 발표한 「문화예술교육 중장기 발전계획」(2014. 2.)은 바로 이러한 현장의 비판을 부분적으로 반영하려는 시도였다고 볼 수 있다.

그러나 그간 문화예술교육 정책이 정책대상의 확장과 사업 다변화 등을 모색했음에도 불구하고, 실질적으로 ‘예술강사 지원사업’ 중심, 특히 <학교 예술강사 지원사업>을 중심으로 양적 성장을 거듭해오는 과정에서 제기된 예술강사 처우개선 및 고용계약 이슈, 중앙(진흥원)과 지역(광역단위 지역센터) 간 역할재정립 문제 등 다양하고 복잡한 문제들이 2014년 이후 본격적으로 가시화되었다. 현재 문화예술교육 정책이 ‘과도기’에 접어들었다는 관점은 바로 이 지점에서 성립한다.

21) 그러나 이 센터는 2년여 만에 자체적으로 폐지하게 되어 결과적으로 양 부처 간 협력이 실질적 차원에서 구현되는 계기로 작동하지는 못했다.

22) 한국문화예술교육진흥원 (2013), 「2013 문화예술교육 포럼 - 문화예술교육의 지난 10년, 앞으로의 10년」.

〈표 2-5〉 「문화예술교육 중장기 발전계획」 (2014. 02.)

비전	문화예술교육을 통한 소통과 공감 함께 나누는 행복	
목표	행복을 위한 문화예술교육의 일상화 상생을 위한 문화예술교육의 지역화 발전을 위한 문화예술교육의 내실화	
중점과제	일상화	생애주기별 문화예술교육 지원
		문화예술교육을 통한 문화사각지대 해소
		문화복지구현을 위한 생활밀착형 예술교육
	지역화	지역중심의 프로그램 확충
		문화예술교육 전달체계 개선
	내실화	문화예술교육 전문인력 양성 및 활용
문화예술교육 연구기능 확충		
국제교류 및 협력 활성화		
주요키워드	일상화, 지역화, 내실화, 국민행복, 문화예술교육 생태계, 선순환	

자료: 문화체육관광부(2014), 「문화예술교육 중장기 발전계획」, 재구성.

가. 예술강사 노조 설립 및 강사 처우 관련 쟁점 표면화

현재 예술강사의 법적 지위는 근로시간이 주당 15시간 미만인 ‘초단시간근로자’로 분류된다.²³⁾ 이에 따라 주휴일, 연차유급휴가, 퇴직금 등의 적용이 제외되고, 국민건강보험 직장 가입 대상에서도 제외된다. 시간당 임금은 4만원이며,²⁴⁾ 주당 근로 시간도 60시간미만으로 책정되었다.

2005년 이후 고착된 예술강사의 시급 문제를 비롯하여 처우개선 요구

23) 현행 근로기준법(이하 ‘근기법’)에 따르면 단시간 근로자는 일반근로자 보다 주당 일하는 시간이 적은 근로자를 말한다. 이 중에서도 주당 15시간 미만을 일하거나 한달 간 근로시간이 60시간 미만인 경우를 통상적으로 ‘초단시간 근로자’라 지칭하고 있는데, 명확한 개념은 정립되지 않은 상황이다(이상 국가인권위원회(2016) 「초단시간 근로자 인권상황 실태조사 결과발표 및 토론회 자료집 참조)

24) 2016년 12월 6일 문화체육관광부는 초·중·고등학교 예술강사 시간강사비를 기존 4만원에서 4만3천원으로 인상한다고 발표하였다. 이러한 시간당 인상된 강사비를 반영한 2017년도 기준 <학교 예술강사 지원사업> 국비 지원액은 547억 7천만 원으로 2016년에 비해 5.1% 증가하였다.(김향미, 2016. 12. 06., “문체부, 학교 예술강사 시급 4만→4만3000원으로 인상”, 경향신문, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201612061947001&code=960100)

가 지속적으로 제기되어 왔다. 이런 배경에서 2013년 11월 ‘전국예술강사 노동조합(이하 강사노조)’이 결성되었다.²⁵⁾ 예술강사는 원래 개인사업자 신분이었다가 2008년 예술강사 한 명이 산재보험 적용을 받게되면서 소급된 산재보험 청구권을 중심으로 행정소송이 제기되었다. 이에 2009년 대법원은 예술강사 근로자성을 인정하는 판결을 내린 바 있다.²⁶⁾

2013년 설립 이후 강사노조는 예술강사의 열악한 근로조건 개선을 위해 진흥원과의 교섭을 지속적으로 시도해 왔다. 그러나 진흥원은 고용계약서 상 고용주체(사용자)가 아니라는 점에서 노조와의 직접 교섭요구에 소극적으로 응대했다. 이에 2015년 강사노조가 제기한 ‘한국문화예술교육진흥원 부당노동행위 구제 재심신청’(중앙2-15부노254) 관련하여 중앙노동위원회로부터 ‘진흥원이 단체교섭에 성실하게 응할 의무가 있다’는 판정이 내려짐에 따라 강사노조와의 교섭에 응하고 있는 상황이다.²⁷⁾

특히 2016년의 경우 진흥원의 <예술강사 지원사업(2차)>시범 추진과 관련하여 강사노조와의 갈등이 심화되기도 하였다. 당시 <예술강사 지원사업(2차)>의 사업 추진방식은 기존 <학교 예술강사 지원사업>과 달리 예술강사들이 제시한 수업제안서(포트폴리오)를 학교가 보고 원하는 예술강사를 선택할 수 있도록 한 것이었는데, 이러한 사업 추진방식이 향후 전체 ‘예술강사 지원사업’으로 확대될 경우 예술강사들의 학교선택권 제약 및 예술강사 재고용 보장이 어려울 수 있다는 측면에 대한 강사노조 측의 문제제기가 있었기 때문이다.

또한 근로자로서 예술강사 지위를 초단시간 근로자로 제한하는 과정에서 강사 1인당 연간 최대 수업시수가 374시간으로 축소되어 예술강사 임금수준이 상대적으로 하락한 것 역시 문제점으로 제기되었다.

25) 강사노조 관련 사항은 <http://cafe.naver.com/arteunion.cafe> 를 참조.

26) 문화+서울(2015. 09), “학교예술강사와 예술노동 - 문화예술교육의 질적인 성장을 위한 과제”, 서울문화재단 (<http://www.sfac.or.kr/munhwaplusseoul/html/view.asp?PubDate=201509&CateMasterCd=800>, 2017. 08. 25. 최종접근)

27) 2016.03.17. 중앙노동위원회 결정사항 참조.



자료: 흥찬선(2016.08.16.) “기자회견 하는 예술강사 노동조합”, 뉴시스.

[그림 2-3] 전국예술강사노동조합 시위 모습(2016.08.16.)

나. 중앙-지역 간 갈등 심화

최근 문화예술교육을 둘러싼 중앙(문체부, 진흥원)-지역(광역단위 지역센터) 간 갈등이 심화되는 양상이 가속화되고 있는 추세다. 갈등이 첨예하게 드러나게 된 직접적인 계기는 예술강사 고용계약 관련 ‘고용주체 확정’ 문제가 불거지면서다.

진흥원은 광역단위 지역문화재단(이하 ‘문화재단’)이 설립되기 시작한 2009년 무렵 부터 광역단위 지역센터에 <학교 예술강사 지원사업> 이관을 순차적으로 진행해왔다. 2009년까지는 진흥원에서 강사선발, 배치, 평가, 운영관리, 노무관리, 재배치 등 <학교 예술강사 지원사업> 관련 전반적인 업무를 총괄하였다. 그러나 2009년 광역단위 지역센터 지정이 시작되면서, 2010년부터 예술강사 관리, 노무 및 급여지급 등 일반적 관리업무가 이관되기 시작하였고, 이후 선발, 배치, 평가 등 관련 업무가 순차적으로 이관되어 2015년 이후 대부분의 사업운영 관련 업무가 광역단위로 이관되었다.

〈표 2-6〉 〈학교 예술강사 지원사업〉 업무이관 연도별 현황

	업무이관 세부사항
2009	지역센터 지정 시작
2010	강사관리 예산 이관 (학교 / 강사 거주지 일치 자에 한함)
2011	강사관리(예산포함), 선발, 이관 (출강학교 기준)
2012	강사관리, 선발, 배치 이관
2013	상동
2014	강사관리, 선발, 배치, 평가(수업일지 평가제외) 이관
2015	강사관리, 선발, 배치 + 평가(수업일지 평가) 이관
2016	상동
2017	일부 지역센터 사업수행 포기 및 해당지역 용역 공모로 전환 사업 운영시행

자료: 한국문화예술교육진흥원(2016) 「예술강사 지원사업 연도별 추진현황」, 내부자료

지역으로 이관되는 업무범위와 양은 늘어났지만, 문체부와 진흥원이 보유한 재정·운영 관련 권한은 아직까지 이전되지 않았다. 이에 따라 지역센터 입장에서는 사업 운영 및 실행 상 자율성과 독립성을 확보하지 못한 채 문체부·진흥원이 제시하는 가이드라인에 따라 사업 운영만을 수동적으로 담당하게 되는 상황이 지속되었다.²⁸⁾

이런 상황에서 2015년 지역센터들은 시·도문화재단 대표자회의를 통해 예술강사 계약에 있어 진흥원 및 지역센터의 역할분담을 명확히 할 것과 진흥원(또는 문체부)이 예술강사 계약을 전담할 것을 요청한 바 있다.²⁹⁾ 특히 ‘고용주체 일원화’ 협의가 진전되지 않으면서 일부 지역센터가 2016년 사업운영 포기 의향을 밝히는 등, 문체부·진흥원과 지역센터 간 협의가 난항을 겪었다. 2016년 말 기준, 고용주체 관련 논의는 여전히 답보상태이며, 2017년도 〈학교 예술강사 지원사업〉 운영을 포기한 지역도 전체 17개 광역 시·도 중 서울, 경기, 인천, 부산, 광주, 강원, 전북, 전남, 제주 등 과반을 넘는 9개 지역에 달하는 상황이다.

28) 서울문화재단(2015.09.) “학교예술강사와 예술노동 - 문화예술교육의 질적인 성장을 위한 과제”, 『문화+서울』, 서울문화재단

29) 2015년 4월 24일 사도 문화재단 대표자회의를 통해 진흥원과 문체부에 대한 공식적인 요청사항이 전달되었다.

다. 문화예술교육 지원정책 방향성 재정립에 대한 현장 요구 강화

문화예술교육 지원정책 제도화 이후 12년이 지난 시점에서 현장 중심으로 방향성 재정립에 관한 요구가 불거지고 있다. 방향성 재정립에 관한 정책 인식은 이미 2013년 전후로 공식화³⁰⁾되었고, 문화체육관광부 역시 2014년 수립한 ‘중장기 계획’을 통해 ‘내실 강화’ 및 ‘질적 성장’ 기조로 전환하고자 했지만 실질적인 변화가 뒤따르지 않아 현장의 불만이 고조되고 있는 상황이다.

학교·사회 영역에서 각각 수행된 ‘중장기 사업전략 연구’(장현선 외, 2015; 양혜원 외, 2015)에서 현장인력을 대상으로 하는 면접조사를 통해 집계된 요구들 역시 포괄하여 ‘질적 제고’를 지향한다고 정리할 수 있다. 다만 종래 ‘질적 제고’ 관련 문제제기가 진흥원·지역센터 등 관리주체나 교육단체·예술강사 등 수행주체의 역량 지원을 주로 강조했다면, 최근 현장 관계자 중심으로 표출되고 있는 문제제기는 보다 종합적이고 포괄적인 ‘방향전환’을 요구한다는 점에서 차이가 있다. 개별 주체 역량이나 역할 수행에 관한 제언을 떠나 ‘협력체계 개선’, ‘정책인식수준 제고’, ‘지역 거점기관 역할 재설정’, ‘선도적 사업모델 발전을 위한 로드맵 제시’, ‘수혜 평등성 제고’ 등 담론 수준에서 논의될 만한 문제인식이 현장 주체로부터 나타나고 있는 것이다.

노인인구 증가, 공동체 약화 및 개인주의 확대, 개인 수준에서 삶의 유동성 증가 등 정책 환경 변화에 대한 반응은 ‘정책 대상 집단’을 직접 대면하는 현장에서 보다 민감하게 일어날 수 있다. 정책결정자 역시 개정 「문화예술교육지원법」에 따라 차기 5년 단위 ‘종합계획’ 수립방향을 고민해야 하는 상황이기도 하다. 이와 같은 상황적 요인과 맞물려 보다 거센 강도로 제기될 것으로 예상되는 ‘방향성 재정립’ 요구에 대해 정부 차원에서 속고와 대응이 요구되는 시점이다.

30) 이와 관련된 논의는 한국문화예술교육진흥원 주최로 개최된 “2013 문화예술교육 포럼 - 문화예술교육의 지난 10년, 앞으로의 10년” 토론회에서 집중적으로 제시되었다.

〈표 2-7〉 문화예술교육 지원정책 발전약사 - 시기별 주요특성

태동기 (2000년~2004년) 예술강사제도 모태사업 시작 및 지원정책 마련을 위한 기반조성
예술강사지원 모태로서 국악강사풀제 시범도입 (2000)
참여정부 출범 및 문화예술교육 TF 설치 (2003)
「문화예술교육 활성화 종합계획」 문화부+교육부 공동발표 (2004)
도약기 (2005년~2008년) 법, 제도, 추진체계 중심의 정책기틀 마련
제도화(법, 전담기구 설립)을 통한 지원정책 기초틀
학교문화예술교육 중심의 정책지원 확장
기초단위 중심의 중앙-지역 간 전달체계 구축 시도
「문화예술·체육교육 활성화를 위한 업무협약」 문화부+교육부 공동발표 (2004)
확장기 (2009년~2012년) 예산 증대 및 정책대상 및 영역의 본격적 확장
일자리사업으로서의 성격 고착화와 예산 증대
16개 광역 시·도 중심의 전달체계 시스템 구조 마련
특정계층 중심에서 일반시민으로의 정책대상 확대 및 지원방식 다변화
「창의성과 인성함양을 위한 초·중등 예술교육 활성화 기본방안」 문화부+교육부 공동발표 (2010)
과도기 (2013~현재) 예술강사제도 고용이슈 참여화 및 문화예술교육 정책 방향성 재정립 요구 확산
예술강사 노조 설립 및 강사 처우문제 관련 이슈 심화
중앙(진흥원)-광역센터 간 갈등심화
문화예술교육 지원정책 방향성 재정립에 대한 현장 요구 강화

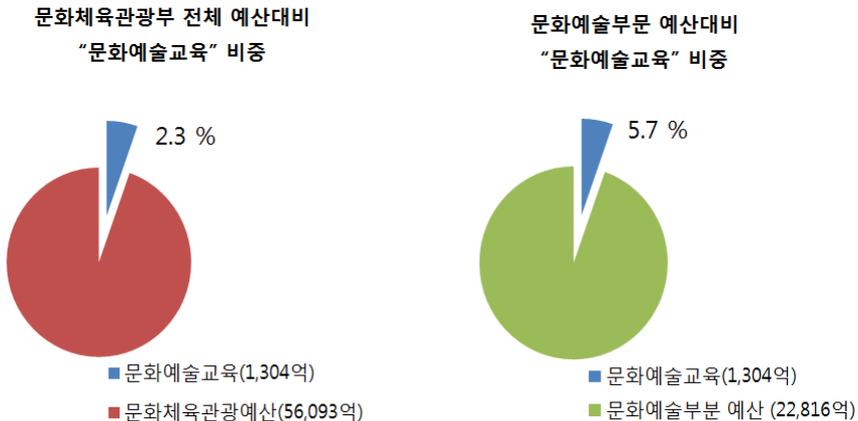
제2절

문화예술교육 지원정책 현황

1. 정책일반

가. 예산규모

2016년 기준 문화예술교육 지원예산(진흥원 기준)은 1,304억 원으로, 문화체육관광부 전체 예산대비 2.3%, 문화예술부문 예산대비 5.7%에 해당한다.



[그림 2-4] 문화체육관광부 예산 대비 문화예술교육 예산비중(2016년 기준)

2005년진흥원 설립 당시와 비교할 때, 88억 원에서 2016년 1,304억 원으로 14.8배에 해당하는 예산규모 확대가 확인된다.

〈표 2-8〉 문화체육관광부 예산 대비 진흥원 예산 변화추이(2005-2016)

(단위: 억원)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
문화체육관광부 예산	21,234	23,073	22,660	26,354	28,746	31,747
문화예술부문 예산	9,697	10,552	9,440	10,709	11,275	13,266
한국문화예술교육진흥원 예산	88	165	224	275	612	666
(문화체육관광부 예산 대비 비율)	0.4%	0.7%	1.0%	1.0%	2.1%	2.1%
(문화예술부문 예산 대비 비율)	0.9%	1.6%	2.4%	2.6%	5.4%	5.0%
연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016
문화체육관광부 예산	34,557	37,194	41,048	44,224	49,959	56,093
문화예술부문 예산	14,552	16,225	16,793	18,782	19,868	22,816
한국문화예술교육진흥원 예산	656	799	1,089	1,152	1,192	1,304
(문화체육관광부 예산 대비 비율)	1.9%	2.1%	2.7%	2.6%	2.4%	2.3%
(문화예술부문 예산 대비 비율)	4.5%	4.9%	6.5%	6.5%	6.0%	5.7%

자료: 1. 문화체육관광부, 문화예술부문예산 : 문화체육관광부(2005-2015) 「문화정책백서」, 문화체육관광부(2016-2017) 「예산기금운용 계획」
 2. 문화예술교육진흥원 예산: 한국문화예술교육진흥원(2015) 「한국문화예술교육진흥원 10년」, 한국문화예술교육진흥원(2007-16) 「한국문화예술교육진흥원 연차보고서」, 한국문화예술교육진흥원(2017) 「사업계획」

나. 예산구조

진흥원 예산항목은 학교문화예술교육, 사회문화예술교육, 기반조성, 진흥원 자체 기관운영비 등 크게 4개 영역으로 분류될 수 있다. 학교·사회 문화예술교육 지원정책 관련 예산은 각각 ‘학교 문화예술교육 활성화(이하 ‘학교 지원’)', ‘사회 문화예술교육 활성화(이하 ‘사회 지원’)' 항목에 의해 이분할 수 있으며, 영역별 단위사업 예산은 하위 범주로 편제되어 있어, 범주 체계가 비교적 명확하다. 반면 ‘문화예술교육 기반조성 및 기타(이하 ‘기반조성 및 기타’)' 항목은 학교·사회 지원 정책에 포함되지 않는 단위사업 예산 외 연구개발 등 여러 기반조성활동 관련 예산을 포괄하여 다소 임의적으로 명명한 것이다.

2016년 예산 1,304억 중, 정책영역별 예산을 살펴보면 학교 지원 예산

이 793억 원(61%)으로 가장 많고, 사회 지원 예산은 355억 원(21%), 기반 조성 및 기타 예산은 약 92억 원(7%)³¹⁾이며, 진흥원 운영비는 약 64억 원(3%)이다.

영역별 예산 비중 및 변화추이를 살펴보면 학교·사회 지원 양대 영역 중심으로 구조화되어 성장했다는 점을 확인할 수 있다. 기반조성 및 기타 예산은 정책초기에는 비교적 높은 비중을 차지하지만, 최근 5년 간 비중은 10% 내외로 학교·사회 지원 예산에 비해 상대적으로 비중이 낮다.

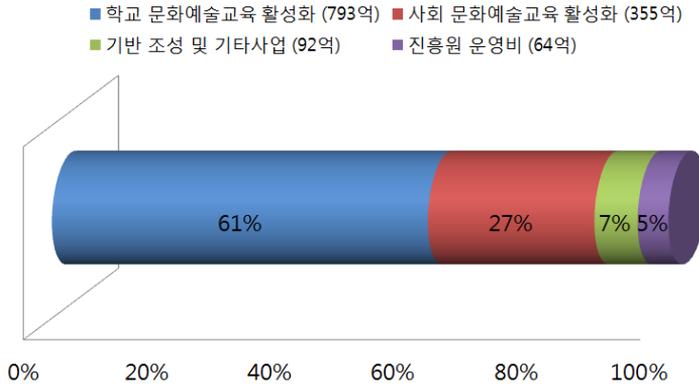
〈표 2-9〉 진흥원 주요 정책 영역별 예산변화 추이

(단위: 억원, %)

연도	2005	2006	2007	2008	2009	2010
학교문화예술교육 활성화	55 (62%)	63 (38%)	116 (52%)	162 (59%)	498 (81%)	521 (78%)
사회문화예술교육 활성화	8 (10%)	33 (20%)	74 (33%)	66 (24%)	78 (13%)	99 (15%)
문화예술교육 기반조성 및 기타	18 (20%)	56 (34%)	20 (9%)	3 (12%)	21 (3%)	28 (4%)
진흥원 운영비	7 (8%)	13 (8%)	14 (6%)	14 (5%)	15 (2%)	18 (3%)
진흥원 총예산	88 (100%)	165 (100%)	224 (100%)	275 (100%)	612 (100%)	666 (100%)
연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016
학교문화예술교육 활성화	536 (82%)	581 (73%)	616 (57%)	696 (60%)	693 (58%)	793 (61%)
사회문화예술교육 활성화	90 (14%)	173 (22%)	223 (20%)	298 (26%)	297 (25%)	355 (27%)
문화예술교육 기반조성 및 기타	6 (1%)	5 (1%)	206 (19%)	117 (10%)	153 (13%)	92 (7%)
진흥원 운영비	24 (4%)	40 (5%)	44 (4%)	41 (4%)	49 (4%)	64 (5%)
진흥원 총예산	656 (100%)	799 (100%)	1,089 (100%)	1,152 (100%)	1,192 (100%)	1,304 (100%)

자료: 한국문화예술교육진흥원(2007-16) 「한국문화예술교육진흥원 연차보고서」, 한국문화예술교육진흥원(2017) 「2017년 사업계획」

31) 2016년 기준 92억 원(7%)으로 되어 있지만, 해당 예산에는 <꿈다락 토요문화학교> 예산 76억 등이 포함된 수치임을 고려해야한다.



[그림 2-5] 문화예술교육 세부내역 예산 비중(2016년 기준)

나. 참여자수

1) 교육수혜자 수

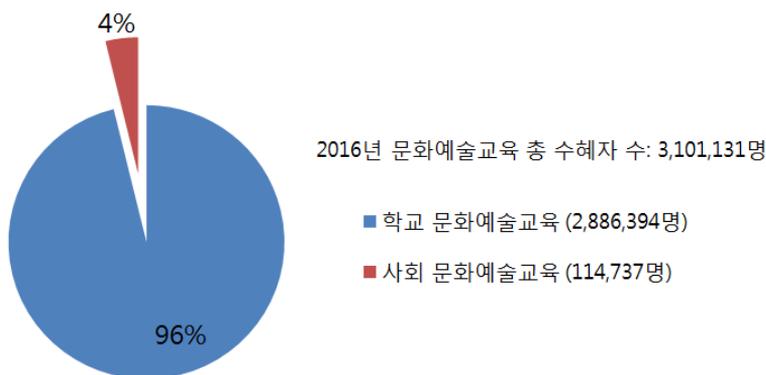
2016년 기준 교육수혜자 수는 3,001,131명으로 집계된다. 2016년의 교육수혜자 3,001,131명 중 학교 영역은 2,886,394명(96%), 사회 영역은 114,737명(4%)로 학교 지원에 따른 교육수혜자 비중이 압도적으로 높은 편이다. 2016년 기준 총 3,001,131명의 교육수혜자는 2005년 710,177명에서 4배 이상 증가한 수치로, 영역별로 보면 2005년부터 2016년까지 11년간 학교 지원 영역에서는 4.1배, 사회 지원 영역에서는 648배 증가하였다.

〈표 2-10〉 학교·사회 문화예술교육 활성화 정책 수혜자 수

(단위: 명)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
학교	710,000	780,000	1,010,000	1,182,198	1,537,310	1,741,075
사회	177	5,414	12,886	22,700	37,982	60,193
합계	710,177	785,414	1,022,886	1,204,898	1,575,292	1,801,268
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
학교	1,850,568	1,903,634	2,204,115	2,559,950	2,674,508	2,886,394
사회	68,145	78,660	111,217	138,637	92,477	114,737
합계	1,918,713	1,982,294	2,315,332	2,698,587	2,766,985	3,001,131

자료: 한국문화예술교육진흥원 내부자료



자료: 한국문화예술교육진흥원 내부자료

[그림 2-6] 문화예술교육 총 수혜자 수(2016년 기준)

2) 교육수혜기관(학교 및 시설)³²⁾

2016년 기준 문화예술교육에 참여한 학교 및 시설 수는 총 11,900개로 파악된다. 이는 2005년 3,220개에서 2016년 11,900개로 3.7배 증가한 수치다. 2016년에 참여한 전체 교육수혜기관 11,900개 중, 학교 지원 영역은 9,385개(79%), 사회 지원 영역은 2,515개(21%)로 파악된다.

<표 2-11> 학교·사회 문화예술교육 활성화 정책 참여 수혜시설/기관 수

(단위 : 명)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
학교문화 예술교육	3,214	2,445	3,157	3,699	4,809	5,446
사회문화 예술교육	6	106	326	776	781	1,425
합계	3,220	2,551	3,483	4,475	5,590	6,871
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
학교문화 예술교육	5,798	6,557	7,284	7,871	8,291	9,385
사회문화 예술교육	1,036	1,460	1,898	2,150	2,280	2,515
합계	6,834	8,017	9,182	10,021	10,571	11,900

자료: 한국문화예술교육진흥원 내부자료

32) 여기서 교육수혜시설이라 함은 교육이 행해진 공간기준 시설을 의미한다.

2016년 수혜시설/기관 세부내역을 살펴보면 학교 지원 영역에서 <학교 예술강사 지원사업>을 통한 참여 학교가 9,033개로 학교영역 전체 대비 약 96%를 차지하고 있다. 사회 지원 영역에서 사업별 참여시설 현황을 살펴보면, <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업> 참여시설이 1,117개(44%), <복지기관 문화예술교육 지원사업> 참여시설이 608개(24%), <지역 특성화 문화예술교육 지원사업> 참여시설이 406개(16%)로 나타났다.

〈표 2-12〉 문화예술교육 수혜시설/기관 세부내역(2016년)

(단위 : 개)

학교문화예술교육		사회문화예술교육	
학교예술강사 지원	9,033	복지기관 지원	608
예술꽃씨앗학교 지원	50	부처간 협력 지원	1,117
유아문화예술교육 지원	255	문화예술치유 프로그램 지원	77
문화예술교육 기획 지원 (고3·수험생)	47	지역 특성화 지원	406
		문화예술교육 기획사업 지원 (농산어촌 이동형 문화예술교육 <움직이는 예술정거장>, 창의예술캠프 <우락부락>, 문화예술 명예교사 <특별한 하루>)	307
계	9,385	계	2,515
합계 11,900개			

자료: 한국문화예술교육진흥원 내부자료

2. 정책영역 편제

문화예술교육 지원정책의 현재(2016년 기준) 영역 편제는 크게 ‘학교문화예술교육’과 ‘사회문화예술교육’ 등 2개 영역으로 구분되어 있다. 그 외 기반조성 관련 영역이 있지만, 공식적인 정책영역 편제로 보기는 어렵다.³³⁾

33) 2017년 보고서 작성 시점(8월)을 기준으로 진흥원은 기반조성 및 연구기능 강화를 위한 별도의 예산편성을 계획하고 있으며 일부 이를 염두에 둔 조직개편이 추진되었다. 그러나 실제 예산편성 상 기반조성 및 연구기능 관련 별도의 예산편제 가능여부에 관해서는 여전히 문체부 및 기재부의의

학교·사회 영역으로 이원화된 편제는 2005년 제정된 「문화예술교육 지원법」 규정체계를 반영한 것이라 할 수 있다. 실제 문체부 및 진흥원 주도로 이뤄지는 정책 사업들은 학교, 사회 구분에 따라 각각 ‘학교 문화예술교육 활성화 사업’, ‘사회 문화예술교육 활성화 사업’으로 구분하여 명시되고 있다. 문화예술교육 지원사업의 정책영역별 편제를 학교, 사회로 구분하여 파악하면 다음과 같다.

가. 학교 문화예술교육 영역

학교 문화예술교육 지원은 ‘학교 문화예술교육 활성화’라는 총괄 사업명 하에 추진되고 있다. 2016년 기준, 학교 영역에서는 <학교 예술강사 지원사업>, <예술꽃 씨앗학교 지원사업>, <유아 문화예술교육 지원사업>, <학교 문화예술교육 기획사업> 등 총 4개 사업이 진행되었다.³⁴⁾

〈표 2-13〉 학교 문화예술교육 활성화 정책 영역 주요사업 (2016년 기준)

사업	예산규모	수혜학교
학교 예술강사 지원사업 ³⁵⁾	742	9,033
예술꽃 씨앗학교 지원사업	40	50
유아 문화예술교육 지원사업	10	255
문화예술교육사추진단 ³⁶⁾	1.5	47
총계	793	9,385

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템 알리오(ALIO), 〈2016년 한국문화예술교육진흥원 수입 및 지출현황〉 기준³⁷⁾.

논의가 진행 중인 상황이다.

34) 2016년 진행된 <예술꽃 새싹학교 지원사업>은 <예술꽃 새싹학교 지원사업>의 후속지원 사업으로서 신한은행의 후원으로 진행되므로 본 연구에서는 <예술꽃 씨앗학교 지원사업>의 일환으로 이해한다.

35) 국고 예산 463억과 지방교육재정 279억이 합산된 것임

36) 문화예술교육사추진단 예산은 문화예술교육사 운영 및 연구개발에 소요된 것으로 재원출처는 체육투표권적립금이다.

37) <http://www.alio.go.kr/popReportTerm.do?apbald=C0320&reportFormRootNo=31401>, 2017. 08. 25. 최종접근.

이들 중 대표적인 사업은 <학교 예술강사 지원사업>과 <예술꽃 씨앗 학교 지원사업>으로 볼 수 있으며, 최근 생애주기형 문화예술교육 확대를 추진한 정책기조에 따라 신규 사업으로 도입된 <유아 문화예술교육 지원사업>이 주목된다. 이들을 중심으로 현황을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1) 학교 예술강사 지원사업

<학교 예술강사 지원사업>은 전국 17개 시·도에 예술강사를 파견하여 각 지역 내 초·중·고등학교 학생들이 문화예술을 향유할 수 있는 감수성을 기르고 올바른 인성을 갖춘 창의적 인재로 성장할 수 있도록 지원하는 사업이다. 2000년 국악교육 정상화와 문화예술분야 일자리 지원을 골자로 본격화되었던 국악 분야 ‘강사풀제’를 모태로 하며, 2016년 기준 총 8개 분야 예술강사를 전국 초·중·고등학교에 파견하고 있다.

2016년 기준 <학교 예술강사 지원사업> 참여학교 수는 총 9,027개로 2008년 경 전체 학교 대비 32.6%에 불과했던 참여학교 수는 2016년 총 9,027개교로 확대되어 전체(11,848개교)대비 76.2%가 참여하고 있는 것으로 나타난다. 2016년 참여학교(9,027개교) 중, 교급별 참여비율은 각각 63.0%(초), 24.4%(중), 11.0%(고), 1.7%(기타)로, 초등학교에 집중되고, 교급이 상향될수록 낮게 나타난다.

〈표 2-14〉 <학교 예술강사 지원사업> 참여 학교 수 및 참여율(2008-16년)

구 분	초등학교		중학교		고등학교		기타학교		전체 참여 학교	
	참여 학교수	참여율	참여 학교수	참여율	참여 학교수	참여율	참여 학교수	참여율	학교수	참여율
2008	2,551 (5,813)	43.9	698 (3,077)	22.7	357 (2,190)	16.3	83 (222)	37.4	3,689 (11,302)	32.6
2009	3,342 (5,829)	57.3	857 (3,106)	27.6	474 (2,225)	21.3	126 (223)	56.5	4,799 (11,383)	42.2
2010	3,831 (5,854)	65.4	961 (3,130)	30.7	498 (2,253)	22.1	146 (225)	64.9	5,436 (11,462)	47.4

구 분	초등학교		중학교		고등학교		기타학교		전체 참여 학교	
	참여 학교수	참여율	참여 학교수	참여율	참여 학교수	참여율	참여 학교수	참여율	학교수	참여율
2011	4,138 (5,882)	70.4	1,028 (3,153)	32.6	507 (2,282)	22.2	99 (233)	42.5	5,772 (11,550)	50.0
2012	4,541 (5,895)	77.0	1,290 (3,162)	40.8	591 (2,303)	25.7	109 (239)	45.6	6,531 (11,599)	56.3
2013	5,040 (5,913)	85.2	1,361 (3,173)	42.9	729 (2,322)	31.4	124 (250)	49.6	7,254 (11,658)	62.2
2014	5,355 (5,934)	90.2	1,515 (3,186)	47.6	800 (2,326)	34.4	139 (268)	51.9	7,809 (11,714)	66.7
2015	5,521 (5,978)	92.4	1,732 (3,204)	54.1	817 (2,344)	34.9	146 (273)	53.5	8,216 (11,977)	69.6
2016	5,690 (6,001)	94.8	2,207 (3,209)	68.8	975 (2,353)	41.4	155 (285)	54.4	9,027 (11,848)	76.2

자료: 한국문화예술교육진흥원 내부자료: 통계청 홈페이지(<http://kosis.kr>) 「2008-2016 학교총개황」; 한국문화예술교육진흥원 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」

전국 17개 광역 시·도의 학교 수 기준 참여비중을 보면³⁸⁾, 전체 대비 경기와 서울의 참여비중이 각각 15.7%, 12.5%로 높게 나타나고 있다. 이 두 광역지역을 수도권으로 보면 전국 대비 총 28.2%를 차지하여 수도권 편중세가 상대적으로 두드러지는 편이다.

2) 예술꽃 씨앗학교 지원사업

2008년부터 시작된 <예술꽃 씨앗학교 지원사업>은 전교생 400명 이하 농산어촌 등 문화취약지역 소재 소규모학교 대상으로 공연예술, 음악 예술, 시각예술, 통합예술 등 4개 영역에서의 창의적이고 다양한 문화예술교육 활동을 장기적이고 체계적으로 지원하는 것을 목적으로 한다. 최대 4년 연속(3년 확정지원기간+1년 추가기간) 1개 학교 당 6천만 원~1억 원 규모의 예산을 규모·분야·연차별 차등 지원하여 소외지역 소재 학교들이 지속적인 문화예술교육 활동을 할 수 있도록 선별적 지원을 하며,³⁹⁾

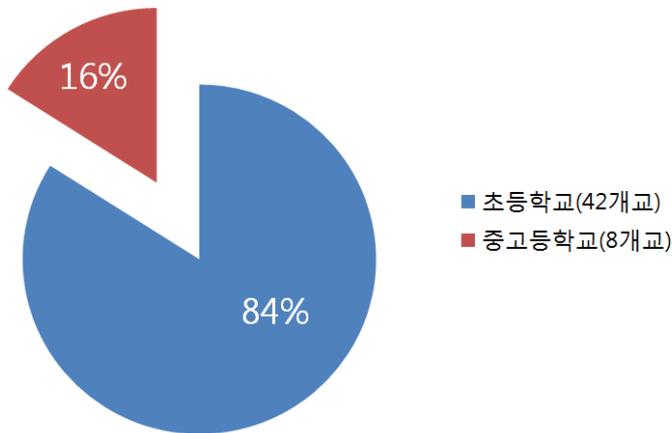
38) 2015년 참여학교 기준 자료임

39) 사업지속성 차원에서 2015년부터는 지원 종료 학교 대상 '예술꽃 새싹학교 지원사업'이 신한은행

학교별 문화코디네이터(기획인력)배치가 가능하게 설계되어 있다.

〈학교 예술강사 지원사업〉이 학교와 강사들이 서로 원하는 분야를 신청한 후 이를 매칭하는 방식으로 진행되는 것과 달리 〈예술꽃 씨앗학교 지원사업〉은 학교가 직접 사업계획서 및 신청서를 진흥원에 제출하는 방식으로 진행된다.⁴⁰⁾

2016년 기준 참여 현황을 살펴보면 신규 14개 학교를 포함한 총 50개 학교가 지원대상으로 선정되었고, 이들 중 초등학교는 42개 학교(2016년 신규지정 11개 학교 포함), 중·고등학교는 8개 학교(2016년 신규지정 3개 학교 포함)로 초등학교 지원 비중이 상대적으로 높은 편이다.



자료: 한국문화예술교육진흥원(2017) 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」, p.28

[그림 2-7] 〈예술꽃 씨앗학교 지원사업〉 참여현황(2016년 기준)

학교 수 기준 연도별 참여 현황을 보면 2008년 10개에서 2016년 50개로 4배 확대되었으며, 참여 학생 수 기준으로는 2008년 1,513명에서 2016년 7,637명으로 5배 가까이 확대되었다.

후원을 기반으로 1년간 지원되고 있다.

40) 따라서 〈학교 예술강사 지원사업〉과 달리 학교가 교육 프로그램 기획 및 구성, 이를 위한 예술강사나 교육단체를 섭외하고 선정할 권한을 갖는다. 공모 신청 후 진흥원은 지역별 균형 등을 안배하여 17개 시도 교육청의 협조를 받아 최종선발 학교를 선정하고 사업운영을 지원한다.

〈표 2-15〉 예술꽃 씨앗학교 변화 (2008/2016년)

구분	2008년	2016년	증감률(%)
참여 학교 수	10	50	400%
참여 학생 수	1,513	7,637	405%

자료: 최보연(2016) 「유소년 문화예술활동 증진을 위한 기초연구」, p.87 (표3-12); 한국문화예술교육진흥원(2017) 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」, p.28

분야별로 보면 공연예술 8개 학교, 음악예술 15개 학교, 시각예술 17개 학교, 통합예술 10개 학교로 시각예술과 음악예술 분야 비중이 높은 편이다. 하지만 세부 분야는 보다 다양하게 나타나는데 이는 학교별로 특화된 니즈가 세부 분야 결정에 반영된 것이라 볼 수 있다. 특히 시각예술 분야를 보면 〈학교 예술강사 지원사업〉에 포함되지 않은 세부장르가 다양하게 분포하고 있음이 확인된다.

〈표 2-16〉 예술꽃 씨앗학교 분야별 분포 현황(2016년 기준)

분야	공연예술	음악예술	시각예술	통합예술	합계
학교 수 (비중)	8 (16%)	15 (30%)	17 (34%)	10 (20%)	50개교 (100%)
세부 장르	뮤지컬, 연극	오케스트라 합창, 서양악 국악 관현악	공예, 환경디자인, 영화, 디자인, 사진, 영상·애니메이션, 만화·애니메이션, 뉴 미디어아트, 현대미술	전통문화 지역전통문화 연극+미술 음악+연극 프로젝트형	

자료: 한국문화예술교육진흥원(2017), 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」, pp. 27-28

3) 유아 문화예술교육 지원사업

2014년~15년 시범사업으로 추진되었던 〈유아문화예술교육 지원사업〉은 2016년 본격적으로 학교 문화예술교육의 일환으로 지원되었다. 유아의 문화예술 향유능력 및 사회성·창의성 발달을 위한 교육문화적 여건이 취약한 유치원·어린이집을 대상으로 문화예술교육 프로그램 및 예술강사 지원이 사업목표로 제시되고 있다.

2016년 운영기관 공모를 통해 선정된 3개 기관이 전국 225개 유치원·어린이집의 유아문화예술교육 지원을 총괄하였고, 총 4,516명의 유아가 참여했다.

〈표 2-17〉 〈유아문화예술교육 지원사업〉 실적(2016년 기준)

지원대상	순천향대학교 신학협력단	용인문화재단	한국교원대학교 신학협력단	총계
프로그램 명 (분야)	극놀이 중심의 유아통합문화예술 프로그램(연극 중심)	계절이 보내준 선물 (연극 중심)	상상놀이터로 떠나 는 예술모험 (미술 중심)	
기관 수 (유치원·어린이집)	85	85	85	255개
강사 수	42	40	44	126명
참여유아 수	1,467	1,7114	1,335	4,516명
수업시수	4,080	4,080	4,080	12,240시수

자료: 한국문화예술교육진흥원(2017), 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」, p.34

나. 사회 문화예술교육

2016년 기준, 사회 영역에서 진행된 주요 사업⁴¹⁾은 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉, 〈부처 간 협력 문화예술교육 지원사업〉, '꿈의 오케스트라 운영사업', '문화예술치유 프로그램 지원사업' 등을 대표적이라 할 수 있다.⁴²⁾ 이들 중 대표적인 사업을 중심으로 현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-18〉 사회 문화예술교육 활성화 정책 영역 주요사업

(단위 : 원)

사업		예산규모
사회 문화예술교육	복지기관 문화예술교육 지원사업	86.9억
	부처 간 협력 문화예술교육 지원사업	110.3억 ⁴³⁾

41) '사회 문화예술교육 활성화 사업'의 예산으로 편성된 사업들을 기준으로 파악한 것임.

42) 프로그램 성격 상 '사회문화예술교육'에 속하는 〈꿈다락 토요문화학교 운영지원사업〉의 경우 현재 진흥원 예산편제 상 '사회 문화예술교육 활성화 사업'에 포함되지 않는다.

사업		예산규모
활성화 사업 (289.6억)	지역 특성화 문화예술교육 지원사업	16억
	기타 사업 ⁴⁴⁾	76.4억
소외계층 꿈의 오케스트라 지원사업		49.6억
문화예술치유 프로그램 지원사업		15.4억
총계		355억

자료: 공공기관 경영정보공개시스템 알리오(ALIO) <2016 수입 및 지출현황 결과보고서>; 한국문화예술교육진흥원 (2016), 『「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」, p.12

1) 복지기관 문화예술교육 지원사업

〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉은 사회문화예술교육 영역에서 추진되는 사업 가운데 가장 오래된 사업이다. 문화격차 해소 관점에서 국내 복지 분야 주요 대상인 아동, 노인, 장애인을 ‘문화소외계층’으로 보고, 관련 시설인 복지기관 중심으로 예술강사를 파견하여 정기적인 문화예술 교육 기회를 제공하는 것이 이 사업의 골자다. 2006년 노인복지관 및 장애인 복지기관 대상으로 예술강사를 파견하기 시작했고, 2007년 아동 복지시설 대상 예술강사 파견 사업이 한국메세나협회로부터 진흥원에 이관되어 현재에 이르렀다.

43) 정광렬(2017, p.122) 2016년 기준 예산임.

44) 알리오 경영공시에 제시된 세부사업 내역과 2016 한국문화예술교육진흥원 연차보고서(p.12)에서 제시하는 예산내역은 사회문화예술교육활성화 예산 총 289.6억원의 세부사업명이 제시되지 않는다. 반면 알리오에서 제시하는 수입지출 결과보고서 기준으로 보면, 문화예술교육 모델 개발 및 지역확산(시민 문화예술교육 활동 지원사업 ‘시시콜콜’) 7.6억 포함) 11.6억 외 문화예술교육 기획프로그램(34억), 문화예술교육 세대공감 확장(10.5억), 문화예술교육 국제교류(4억) 등이 포함된다.

〈표 2-19〉 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉 참여기관 및 세부사항

대상	지원기관	사업주체
노인	전국 노인복지관	한국노인종합복지관협회
아동	전국 아동복지시설 (양육시설, 보호치료시설, 자립지원시설, 일시보호시설, 종합시설)	한국문화예술교육진흥원
장애인	전국 장애인복지시설 (장애인복지관, 장애인주간보호센터, 장애인보호작업장)	한국장애인복지관협회

자료: 한국문화예술교육진흥원(2015), 〈2016년 복지기관 문화예술교육 지원사업 계획〉.

2016년 기준, 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉에는 총 608개 복지기관 대상으로 1,057개 프로그램을 지원했다. 지원대상 계층별 비중은 장애인(41.1%), 노인(35%), 아동(23.8%) 순으로 나타났다.

〈표 2-20〉 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉 실적(2016년 기준)

(단위: 개)

	노인	아동	장애인	전체
시설	213	145	250	608
비율	35.0%	23.8%	41.1%	100.0%
프로그램(반)	327	328	402	1,057
비율	30.9%	31.0%	38.0%	100.0%

자료: 조현성(2017), 「복지기관 문화예술교육 지원사업 개선방안 연구」, p.48

지역별 참여 현황을 살펴보면, 전체적으로 경기와 서울이 각각 16.9%, 16.8%로 나타나 전반적으로 수도권 참여비중이 높게 나타난다.

2) 부처 간 협력 문화예술교육 지원사업

2016년 기준 〈부처 간 협력 문화예술교육 지원사업〉은 총 8개 부처·청과 협력 하에 13개 세부사업이 운영되었다.⁴⁵⁾ 2005년 국방부·법무부와 협력하여 군부대 및 교정시설·소년원학교 대상 문화예술교육 사업을 시

45) 2017년도에는 청소년비행예방센터 사업과 의경부대 사업이 폐지됨에 따라 12개 세부사업이 추진되고 있다.

행한 이래 문화예술교육에서 소외되는 이들을 최소화하자는 취지로 협력 부처·청 및 관련 세부사업을 확장하고 있다.

2016년 기준 110억 원 규모 예산이 지원되었으며, 협력기관(부처)이 예산을 매칭하여 추진하는 사업(국방부, 여서가족부, 산업통상자원부)과 예산은 진흥원이 모두 부담하되 관계부처 협력(법무부, 보건복지부, 통일부, 경찰청, 보건처) 하에 진행되는 2가지 형식으로 나뉘어 사업이 추진되고 있다.

〈표 2-21〉 〈부처 간 협력 문화예술교육 지원사업〉 현황(2016년 기준)

세부 사업명	사 업 개 요	협력 부처
군부대	<ul style="list-style-type: none"> - 공동체 의식의 함양을 중심으로, 문화예술교육 프로그램을 제공함을 통해 장병들이 안정적으로 군대 생활에 적응할 수 있도록 지원. 군 관계자 대상의 단기 체험 프로그램 운영 - 일팔 공모 선정된 단체 중 일부는 국방부가 별도로 용역계약을 체결(2016년 기준 148개 단체 중 33개 단체) - 2005년 시범추진, 2009년부터 국방부 매칭예산 투입, 2013년부터 국방부 예산이 2배 정도 증가하는 등 발전 및 다양화 	국방부
교정시설 소년원학교	<ul style="list-style-type: none"> - 교정시설의 수용자와 소년원 학교의 청소년들이 스스로 자존감을 회복할 수 있도록 지원 - 사전 수요조사를 거쳐 교육과정 및 대상 시설 선정 - 2005년 시범사업, 2008년부터 본격적으로 추진 	법무부
청소년비 예방센터 치료감호소 보호관찰소	<ul style="list-style-type: none"> - 비행 초기의 청소년과 정신질환을 갖고 있는 재소자 등을 대상으로 하여 문화예술교육을 통해 감성증진과 사회성을 개발하도록 운영 - 2013년 청소년비행예방센터의 시범사업, 2014년 보호관찰소로 확대 	법무부
근로자	<ul style="list-style-type: none"> - 국가산업단지 입주기업 근로자들의 주체적인 문화예술향유를 통해 기업 간의 교류와 노사의 화합 등 문화예술을 통한 근로 환경 개선에 기여하기 위한 사업으로 2011년부터 추진 	산업 통상 지원부
위기 (학교밖) 청소년	<ul style="list-style-type: none"> - 학교 밖 청소년(기출자립탈학교미혼모 청소년 등)의 사회적 관계성 회복을 통해 자존감 향상 및 문화예술 돌봄 기능을 확대하기 위한 사업 - 2012년부터 추진된 사업으로 일반공모사업과 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년쉼터협의회, (사)학교폭력피해자 가족협의회, 서울시 학교 밖 청소년 지원센터 등과 연계지정공모로 분류하여 추진 	여성 가족부

세부 사업명	사 업 개 요	협력 부처
방과후 청소년	- 청소년 수련시설 및 청소년 단체와 연계하여 청소년 문화예술교육 사업을 추진 위기(학교밖) 청소년 지원사업이 특정계층의 청소년을 대상으로 하고 있다면, 이 사업은 일반 청소년대상으로 사업을 추진함.	여성 가족부
지역아동 센터	- 지역아동센터(저소득층취약계층)의 아동과 청소년을 대상으로 하여 문화적 감수성 증진을 위해 통합 문화예술교육 프로그램을 지원하기 위한 사업 - 2012년 아동복지시설 대상 시범추진후 2013년부터 현재 체계로 확장아동 복지시설 문화예술교육 지원사업의 일환으로 시범추진된 이후 2013년부터 '지역아동센터 문화예술교육 지원사업'으로 분리됨.	보건 복지부
북한이탈 주민	- 북한이탈주민을 대상으로 한 자존감 회복과 사회적 관계성을 확대할 수 있는 문화예술의 체험, 창작형 프로그램을 지원하는 사업 - 통일부 산하 하나원, 남북하나재단의 탈북청소년 대안학교 대상 수요조사를 기반으로 추진	통일부
의경부대	- 문화적인 접근성이 떨어지는 의무경찰 부대 소속의 의경을 대상으로 하여 여가 시간을 활용한 공동체 활동과 자기 계발을 위한 프로그램 지원 - 2014년 경찰청의 제안으로 시작되어 2015년 의무경찰대 중 18.9%에 해당하는 시설이 사업에 참여	경찰청
상이군경	- 국가유공 상이자 대상 문화예술교육 프로그램을 통한 다양한 교육을 실시하여 노년기에 영예로운 삶을 살아갈 수 있도록 지원 - 2015년부터 보훈복지문화대학에서 문화예술교육 단체 및 프로그램 운영을 지원하는 형식으로 추진	국가 보훈처
합계	13개 사업(예산액 11,034백만원)	

자료: 정광렬(2017) 「2016 문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구, p.121. 재구성.

3) 지역특성화 문화예술교육 지원사업

〈지역특성화 문화예술교육 지원사업〉(2012-)은 과거 〈지방자치단체 협력 문화예술교육 지원사업〉(2008-2009), 〈지역사회 문화예술교육 활성화 지원사업〉(2010-2011)을 거쳐 현재와 같은 명칭으로 시행되고 있다. 〈지역특성화 문화예술교육 지원사업〉에 투입되는 '진흥원 예산'은 1억 6천만 원에 불과하나, 2015년 기준 국고(29.4억 원) 및 광역·기초단위 지방세(30.6억 원) 등을 재원으로 하는 전체 사업 예산규모는 약 60억 원⁴⁶⁾에

46) 한국문화예술교육진흥원(2016) 「2015 지역문화예술교육지원센터 주요 현황」 관련 내부자료 참조.

달하며, 337개 교육단체가 운영하는 422개 프로그램 지원하였다.

공모를 통해 ‘지역특성’에 맞는 프로그램을 발굴·지원함으로써 ‘지역 밀착형’ 문화예술교육을 활성화하는 것을 직접적 사업 목적으로 하며, 이러한 취지에 맞춰 지역센터마다 차별화된 프로그램 공모방식을 허용하나 대체로 단년도·정형화된 지원방식을 채택하는 ‘일반공모’와 다년도 연속지원 등 보다 다양한 지원방식을 활용할 수 있는 ‘기획공모’로 이원화하여 운영하는 경향이 있다. 원칙적으로 ‘지역 주민’ 전체를 대상으로 하며, 실제로도 <지역특성화 문화예술교육 지원사업>에 참여하는 아동·노인·장애인 등 전형적인 취약계층 이외에도 매우 다양하게 나타난다.⁴⁷⁾

〈표 2-22〉 <지역특성화 문화예술교육 지원사업> 지역별 대상선정(2015년 기준)

	아동	노인	장애인	통합	합계
서울	7	0	1	18	27
부산	0	2	1	14	17
대구	5	3	0	6	14
인천	9	3	5	3	20
광주	6	2	8	10	26
대전	7	10	2	10	29
울산	3	1	1	14	19
경기	15	3	4	23	45
강원	6	2	2	8	18
충북	13	13	5	13	44
충남	0	8	4	23	35
전북	1	10	1	27	39
전남	9	6	0	7	22
경북	4	1	0	10	15
경남	11	6	0	16	33
제주	11	1	1	3	16
세종	0	2	0	2	4
합계	107	73	35	207	422

자료: 한국문화예술교육진흥원(2015), 「2015 지역기반 사회문화예술교육프로그램 사례분석 연구」, p.25

47) 양혜원 외(2015), 「2015 사회문화예술교육 중장기 사업전략 연구」, p.44.

4) 문화예술치유 프로그램 지원사업

〈문화예술치유 프로그램 지원사업〉은 2015년 시범 운영되었던 ‘예술치유 프로그램 사업’을 개편, 정식 도입한 사업으로 학교폭력 피해학생, 군대부적응 병사, 각종 범죄피해자 등 특화된 대상을 중심으로 문화예술교육 프로그램을 제공하는 것을 목적으로 한다.⁴⁸⁾ 상담·심미적 활동 기반에 미술, 음악, 연극, 무용 등 예술적 기법을 적용한 소규모 그룹 프로그램 지원을 골자로 한다. 2016년 기준 총 15억 4천 4백만 원의 예산이 지원되었으며, 최종적으로 7개 협력 부처 및 관련기관을 포함한 77개 시설에서 시행된 84개 프로그램에 908명의 인원이 참여하였다.

〈표 2-23〉 〈문화예술치유 프로그램 지원사업〉 현황(2016년 기준)

구분	협력부처	대상시설	지원대상	참여시설	프로그램	참여인원
1	국방부	국군병원	군대부적응 병사	11	16	205
2	교육부	wee 프로젝트 관련 시설	학교폭력 피·가해 학생	19	20	215
3	법무부	소년원학교	학교부적응 학생	10	11	95
4	여성가족부	보호시설	성·가정폭력 피해자	16	16	127
5	경찰청	경찰서	가정폭력·범죄 사건 발생지역 거주 주민	14	14	133
6	사행산업통합감독위원회	도박문제관리센터	도박 중독자	4	4	42
7	게임문화재단	게임과몰입힐링센터	게임과몰입대상	3	3	36
총 계				77	84	853

자료: 한국문화예술교육진흥원(2017) 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」, p.54.

48) 이전에도 2005년 문체부의 맞춤형 예술치유 프로그램 지원 및 2009-10년, 2012년 문화예술치유 관련 기획 사업이 수행된 바 있으나, 2015년부터 사회문화예술교육 영역 하의 정식 사업으로 진행되고 있다.

5) 꿈다락 토요문화학교⁴⁹⁾

〈꿈다락 토요문화학교〉 사업은 문화예술기관 및 단체등과 함께 하는 ‘학교 밖’ 문화예술교육 프로그램으로 2012년 주5일제 실시에 따라 시작되었다.⁵⁰⁾ 매주 토요일 아동, 청소년 및 가족들이 문화예술 소양을 함양하고 또래, 가족 간 소통할 수 있는 여가문화를 조성하는 차원에서 문화예술교육 프로그램을 제공하는 것을 골자로 한다.⁵¹⁾

2016년 기준 총 76.8억원의 예산이 지원되었고, 크게 공간기반 프로그램과 콘텐츠기반 프로그램으로 나뉘어 총 12개의 단위사업이 운영되었다.⁵²⁾

49) 〈꿈다락 토요문화학교〉 사업은 진흥원의 예산편제 상 ‘사회문화예술교육 활성화 사업’에 포함되지는 않으나 사업목적에 고려할 때 사회문화예술교육 영역에 속한다고 볼 수 있으므로 현황파악에 포함하여 논의한다.

50) 모든 교육은 토요일 진행이 원칙이지만 일요일에 진행하는 경우도 예외적으로 허용하고 있다.

51) 사업시행 첫째였던 2012년에는 기획형 + 공모형 프로그램 등 이원화된 사업이 운영되었는데, 이후 2013년에는 기획프로그램 사업이 추가되어 규모가 확대되었다.

52) 아래 표에서 제시된 ‘특별프로그램’은 제외한 단위사업 숫자임.

〈표 2-24〉 〈꿈다락 토요문화학교〉 현황(2016년 기준)

구분	세부사업명	2015년 예산	2016년 예산	
한국문화 예술교육 진흥원 기획사업	공간 기반 프로 그램 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 미술관 연계 프로그램 • 박물관 연계 프로그램 • 국공립기관 연계 프로그램 • 도서관 연계 프로그램 • 작은도서관 지원사업(2016년 신규 기획) 	4,144	2,680
	콘텐츠 기반 프로 그램 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 건축문화 프로그램 • 가족오케스트라합창 프로그램 • 주말문화여행 프로그램 • 청소년 문화예술 진로탐색 프로그램 • 어린이는 무엇을 믿는가 프로그램 • 꼬마 작곡가 프로그램 • 아리랑 프로그램 	5,332	2,642
	특별 프로 그램 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 창의예술캠프 우락부락 • 고3수험생 문화예술교육 지원 • 문화예술교육사통합문화예술교육 프로그램 지원 	1,710	1,450
	사업성과 확산 및 관리		1,001	915
	소계		12,187	7,687
문화체육 관광부 기획사업	<ul style="list-style-type: none"> • 예술감상교육 	3,000	3,000	
지역연계 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 17개 시·도 문화예술교육지원센터 연계프로그램 	10,000	20,000	
합계		25,187	30,687 국고(20,687) 지방(10,000)	

자료: 양혜원 외 (2017), 「2016 꿈다락 토요문화학교 사업 평가연구」, p.21

3. 인적자원⁵³⁾

가. 예술강사

2016년 기준, 문화예술교육에 참여한 강사 수는 총 5,849명⁵⁴⁾이다. 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」에 따르면 학교·사회 영역 ‘예술강사 지원사업’에 참가한 강사 수는 각각 5,357명과 492명⁵⁵⁾으로 집계되었다.⁵⁶⁾ 정책이 도입된 2005년 1,861명에 비해 약 3.1배 증가하였다.

〈표 2-25〉 예술강사 수 연도별 증가추이(2005-2016)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010
학교	1,628	1,431	1,764	2,243	3,483	4,155
사회	233	253	293	321	550	850
합계	1,861	1,684	2,057	2,564	3,733	5,006
구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
학교	4,164	4,263	4,485	4,735	4,916	5,357
사회	988	1,341	1,123	1,460	1,515	492 ⁵⁷⁾
합계	5,152	5,604	5,608	6,195	6,431	5,849

자료: 한국문화예술교육진흥원(2015), 「한국문화예술교육진흥원 10년」 33p
 한국문화예술교육진흥원(2016), 「한국문화예술교육진흥원 2015 연차보고서」
 한국문화예술교육진흥원(2017), 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」

조현성(2017, p.51)에 따르면 2016년 기준 사회영역 예술강사⁵⁸⁾의 학교강사 중복참여 비중은 52.6%(492명 중 259명 학교/사회 참여)로 파악된다. 이를 반영한 전체 예술강사 수는 5,590명으로, 학교 강사 수

53) 참여단체 수치에 대한 현황자료 파악이 어려운 바, 예술강사 수와 문화예술교육사 중심으로 현황수치를 제시한다.

54) 다만 이 수치는 중복참여로 이중 집계된 인원을 차감하지 않은 수치다.

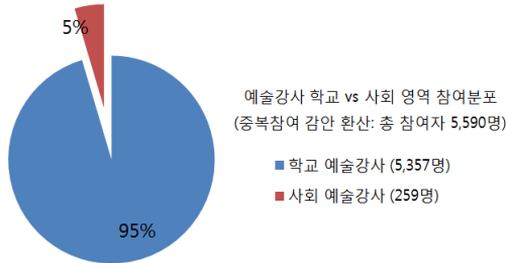
55) 현재 사회영역에서 예술강사가 파견되는 사업은 <복지기관 문화예술강사 지원사업>이 유일하다

56) 2016년 기준 사회 예술강사 492명은 <복지기관 예술강사 지원사업>에 참여한 강사 수를 기준으로 산출된 것(아동 165명, 노인복지관 145명, 장애인복지시설 182명)이다.

57) 단체를 제외한 순수 예술강사 수치임.

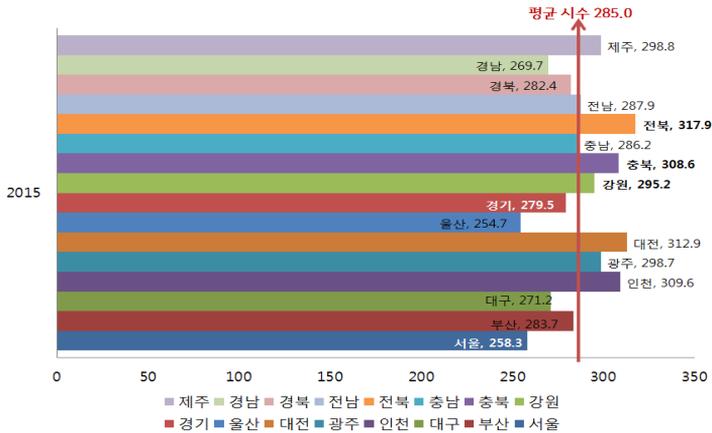
58) <복지기관 문화예술교육 지원사업> 기준임.

(5,357명)와 사회영역 강사 수(258명)를 비교하면 학교 지원 사업에 참가한 예술강사 비중이 압도적으로 높게 나타난다.



자료: 한국문화예술교육진흥원(2017) 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」; 조현성(2017), 「복지기관 문화예술교육 지원사업 개선방안 연구」, p.51

[그림 2-8] 예술강사 학교·사회 영역 참여분포(2016년 기준, 중복참여 감안)



자료: 이선구 (2015) 「2015 예술강사 지원사업 선발/배치제도의 개선에 관한 연구」, p.19 (표 II-11)재구성

[그림 2-9] 지역별 예술강사 평균 배치시수(2015년 기준)

예술강사 대부분이 참여하는 <학교 예술강사 지원사업>에 한정하여 살펴보면, 강사 1인 당 평균 배치 시수는 2015년 기준 평균 285시수로 파악된다. 지역별 평균시수의 경우, 일반적으로 서울(258.3), 경기(279.5) 등 수도권 지역이 전국 평균보다 적고, 강원, 충북, 전북 지역이 전국 평균보다 많은 편이다.⁵⁹⁾

나. 문화예술교육사⁶⁰⁾

2016년 기준 문화예술교육사 자격증을 발급받은 이는 총 3,023명으로 나타난다. 이들 중 예술전공자는 2,203명(73%), 비전공자는 54명(2%), 학교예술강사로서 자격증을 발급받은 이는 648명(21%), 사회예술강사의 경우 28명(1%), 중요무형문화재이수자의 경우 90명(3%)으로 파악된다. 처음 제도가 도입된 2013년 이후부터 현재까지의 추이를 살펴보면 현재(2016년 기준)까지 총 10,805명에게 자격증이 발급되었다. 세부 현황을 살펴보면 예술전공자가 5,462명(50.6%)으로 가장 많고, 학교예술강사가 4,022명(37.2%), 중요무형문화재 이수자 933명(8.6%), 비전공자 216명(2.0%), 사회예술강사 172명(1.6%) 순으로 나타난다.⁶¹⁾

〈표 2-26〉 문화예술교육사 발급현황

연도	예술전공자	비전공자	학교 예술강사	사회 예술강사	중요무형문화재 이수자	합계
2013	380 (11%)	-	2,576 (74%)	85 (2%)	428 (12%)	3,469
2014	1,291 (61%)	94 (4%)	460 (22%)	32 (2%)	240 (11%)	2,117
2015	1,588 (72%)	68 (3%)	338 (15%)	27 (1%)	175 (8%)	2,196
2016	2,203 (73%)	54 (2%)	648 (21%)	28 (1%)	90 (3%)	3,023
합계	5,462	216	4,022	172	933	10,805

자료: 문화예술교육사 홈페이지(<http://acei.arte.or.kr>, 2017. 08. 28. 최종접근)

59) 2015년 경우 울산지역에서 활동한 예술강사 평균시수가 가장 낮으나, 이는 학교수 170개 대비

60) 문화예술교육사 제도는 지정된 이수과정을 통해 능력이 인정되었을 때 자격취득을 부여하는 일종의 '능력 인정형 자격증' 제도다. 문화예술교육사는 「문화예술교육지원법」 제27조의 2항에 따라 자격 취득한 후, 문화예술교육에 관한 기획진행분석평가 및 교수 등의 업무를 수행하는 전문인력을 말한다. '문화예술교육사' 제도는 문화예술 전문성을 기반으로 한 교육자로서의 인성과 자질을 갖춘 우수한 전문 인력 배출 및 이에 따른 사회적 인식 수준 제고를 통해 문화예술교육의 질적 성장을 도모하고자 마련된 것으로 「문화예술교육지원법」 개정을 통해 2013년 도입되었다.

61) 2013년에는 학교예술강사의 비중이 74%로 가장 높다가 2014년 이후부터 발급율이 급감하고, 대신 예술전공자의 발급비율이 증가하였다. 이는 기존 예술강사 활동 경력자들의 경우 별도의 이수과정 없이 문화예술교육사 자격증 수여가 이뤄졌던 초기 자격증 발급기준이 반영된 것이라 볼 수 있다.

2016년까지 배출된 총 10,805명의 문화예술교육사 취업현황을 살펴 보면, 63개 기관에 103명이 채용된 것으로 파악되고 있어 전체 대비 취업률은 0.95%에 불과한 상황이다. 채용 기관을 세부적으로 살펴보면 도서관 5개, 박물관 18개, 미술관 5개, 공연장 11개, 전수회관 7개, 문예회관 15개로 나타난다. 채용 형태로는 정규직이 44명(42.7%), 비정규직이 59명(57.3%)으로 비정규직 채용이 더 높게 나타나고 있다.

〈표 2-27〉 문화예술교육사 취업현황

기관(개)		채용 형태(명)		
		정규직	비정규직	합계
도서관	5	3	3	6
박물관	18	3	15	18
미술관	5	2	3	5
공연장	11	11	6	17
문화의집	2	0	4	4
전수회관	7	13	15	28
문예회관	15	12	13	25
합계	63	44	59	103

자료: 한국문화예술교육진흥원(2016), 「문화예술교육사 자격 활용 실태조사」, p145 재구성

다. 인적자원 활용방식(강사선발, 배치, 평가)⁶²⁾

1) 학교 예술강사

① 학교 예술강사 선발⁶³⁾

모집 공고 후 서류심사와 면접 및 실기 심사를 거쳐 선발되고 이후 단계적으로 배치된다. 서류 심사는 정량평가(70점)와 정성평가(30점) 총

62) 학교 및 사회영역의 예술강사 선발·배치·평가제도를 중심으로 간략히 제시한다.

63) 아래 분석내용 및 제시된 표는 2016년도까지의 예술강사 선발 절차기준이다. 2017년부터는 기존 운영기관인 전국 16개 시도 지역문화예술교육지원센터, 국악운영단체가 지역문화예술교육 지원센터, 국악운영단체, 신규 공모운영단체로 변경되었다.

100점으로 구성된다. 정량평가는 학력, 경력(예술강사 참여 경력, 교육활동 참여 경력, 사회봉사, 연수 경력)을 평가하고, 정성평가는 교육계획서와 기타 경력을 평가한다. 면접 심사는 질의응답과 모의수업 평가로 이루어진다.⁶⁴⁾ 질의응답은 제출한 총 35차시 수업계획안을 중심으로 관심 및 열의, 교육 전문성, 적합성(심사위원 소견) 등을 물어본다. 모의수업은 1회 차 수업지도안을 가지고 실시된다.⁶⁵⁾

〈표 2-28〉 〈학교 예술강사 지원사업〉 예술강사 선발 절차

1. 예술강사 모집 공고 및 접수	[문체부, 진흥원, 운영기관] 강사선발 모집 공고 [진흥원] 온라인 접수 (통합운영시스템)
2. 선발위원회 구성	[운영기관] 분야별 선발위원회 구성 [진흥원] 심사위원 추천 [시도교육청] 심사위원 추천
3. 서류심사 진행	[운영기관] 지역별·분야별 신규 예술강사 서류심사 진행, 서류심사 결과 전달 (운영기관→진흥원 공문시행) [진흥원] 서류심사 결과 취합 및 서류심사 결과(면접대상자) 공지
4. 실기·면접심사 진행	[운영기관] 지역별·분야별 신규 예술강사 실기/면접심사 진행, 실기·면접심사 결과 전달 (운영기관→진흥원 공문시행) [진흥원] 재면접 심사 진행, 실기/면접심사 결과(연수대상자) 공지
5. 통합운영시스템 입력 및 배치 대상자 공지	[운영기관] 선발 결과 통합운영시스템 입력 [진흥원] 배치대상자 공지(통합운영시스템)

자료: 한국문화예술교육진흥원(2015), 「2014 예술강사 지원사업 효과분석 연구」, 재구성

② 학교 예술강사 파견·배치

한 번에 배치되는 것이 아니라 총 5단계에 따라 순차적으로 배치된다. 매년 사업 예산이 정해지고 신청학교의 수가 파악된 후, 배치 가능 시수가 확정되고 이에 따라 예술강사들의 희망 순위와 학교 선택이 이루어지기 때문이다. 이러한 배치는 전년도 평가 점수에 따라 우선순위를 준다.⁶⁶⁾

64) 여기에 국악과 무용 분야는 실기 심사가 추가된다.

65) 이선구(2015), 「2015 예술강사 지원사업 선발/배치제도의 개선에 관한 연구」, p.18.

66) 2015년까지 유지되어오던 배치 기준에서 평가 점수가 차지하는 정도를 살펴보면, 일단 학교 배치에서 우선적으로 기회가 부여되는 기준이 평가점수이다. 평가 점수가 높은 상위 집단에 학교 배치 우선권이 부여되고, 이후 차하위 집단이 다음 단계에서 배치된다. 같은 학교에 여러

2015년까지는 점수에 따라서 높은 점수의 예술강사에게 먼저 선택권이 주어졌으나 문제가 제기되어 2016년도부터는 거리로 기준이 변경되었다. 그러나 상위 등급부터 거리를 기준으로 선택 할 수 있는 기회가 주어지기 때문에 이 방식 역시 평가 점수가 기준이 된다.

〈표 2-29〉 〈학교 예술강사 지원사업〉 예술강사 배치 제도 방식 (2015년까지)

Step 1	Step 2	Step 3	Step 4	Step 5
- 거주지 내 - 학교-강사 재배치 요구시 - 상위 70% 이내	- 거주지 내 - 기존강사 - 상위 70% 이내	- 거주지 내 - 기존강사 - 하위 30% 이하	- 거주지 내 - 신규강사	- 거주지 내외 - 전체강사

자료: 한국문화예술교육진흥원(2016), 「2015 예술강사 지원사업 선발/배치제도의 개선에 관한 연구」, 재구성.

〈표 2-30〉 〈학교 예술강사 지원사업〉 예술강사 배치 제도 방식 (2016년 이후)

- 지역문화예술교육 활성화와 예술강사 근무여건 개선 일환으로 학교와 동일지역 거주 예술강사 우선 배치
- 학교에서 계속 배치를 희망하는 기존 예술강사에 대해서는 당해 학교에 우선 배치 (학교에서 계속 배치를 희망하지 않을 경우 재배치 불가)
- 문화예술교육사 자격증 취득자, 교육활동 유경험자 우선 배치

자료: 한국문화예술교육진흥원(2016), 〈2016 예술강사 지원사업 학교 선정 및 지원계획 안내문〉, 재구성.

③ 학교 예술강사 평가

교육현장평가와 교육운영관리 평가로 나누어지는데, 교육현장평가는 학생 만족도(30%)와 담당 교사 평가(30%)로 이루어지고, 교육운영관리 는 수업계획 및 수업 일지 평가(20%)와 운영 기관 협조도 평가(20%)로 이루어진다. 문제는 이 평가가 예술교육의 수준, 자질 및 역량을 판단하기 위한 평가라기보다는 차년도 배치에 필요한 서열을 정하기 위한 기준이라는 것이다. 더구나 2016년까지는 전국 16개 지역센터에서 예술강사의

예술강사들이 신청한 경우에도 평가 점수가 높은 예술강사가 우선 배치된다. 배치 시수 또한 평가 점수를 기준으로 차등적으로 부여되는데, 최상위 집단부터 차등적으로 476~120까지 시수가 주어진다. 이렇게 평가 점수가 배치에 영향을 미치는 구조이기 때문에 평가 점수에 민감해지지 않을 수가 없고, 경쟁적인 분위기가 형성되기도 한다.

선발과 배치를 담당했으나, 2017년부터는 그 역할이 전국의 각 신규 단체로 이관됨에 따라 각 기관마다 평가에 대한 기준 설정 및 공정성 등의 이슈로 인해 더욱 복잡해지고 혼란이 야기될 가능성이 높다.

2) 사회 예술강사

① 사회 예술강사 선발

서류 심사는 분야 및 지역별 수요, 경력 및 연수, 사회봉사, 교육계획서를 기준으로 평가되며, 교원자격증과 문화예술교육사 자격증 소지자는 가산점이 주어진다. 면접심사는 면접 및 모의수업을 실시하고, 사업이해도, 교육계획 적합성, 활동적합성 등을 기준으로 평가된다.

〈표 2-31〉 사회 예술강사 선발 절차

1. 예술강사 모집 공모 및 접수	[진흥원 홈페이지 강사모집 공고, 온라인 접수(통합운영시스템) [운영기관] ⁶⁷⁾ 홈페이지 강사모집 공고
2. 서류심사 진행	[진흥원, 운영기관] 심사위원회 구성, 서류 심사 진행
3. 면접심사 진행	[진흥원, 운영기관] 심사위원회 구성, 면접 및 모의수업 실시
4. 통합운영시스템 입력 및 배치 대상자 공지	[운영기관] 배치대상자 공지(통합운영시스템)

자료: 조현성 (2017), 「복지기관 문화예술교육 지원사업 개선방안 연구, 재구성.

② 사회 예술강사 파견·배치

강사 배치 기준의 우선순위는 ① 강사(거주지)-시설의 이동거리, ② 면접심사 점수, ③ 강사 교육계획서-시설 간 적합성 순이다. 강사-시설의 이동거리의 주요 기준은 4개 권역인 ① 서울·경기·인천·강원·제주, ② 부산·울산·경남·대구·경북, ③ 광주·전북·전남, ④ 대전·충북·충남·세종이다. 1차 배치 이후, 다른 시설로 배치된 강사와 협의하여 강사 간 배치변경

67) 노인 복지시설은 노인복지관협회, 아동 복지시설은 진흥원, 장애인 복지시설은 장애인복지관협회가 운영기관이다.

을 신청할 수 있고, 타 강사가 포기한 미배치 반을 대상으로 출강이 가능한 강사로 재배치할 수 있다. 노인복지관은 3개 프로그램까지, 아동 복지 시설에는 5개 반까지, 장애인 복지시설은 5개 프로그램까지 신청 가능하다. 2015년까지 기존 강사들은 신청 시 자연적으로 선발되고 신규강사만 서류 및 면접 심사를 실시하였으나, 2016년부터는 기존 강사 및 신규 강사 모두 서류와 면접심사로 변경되어 기존강사들도 신규 강사와 동일한 조건으로 심사를 받게 되었다.

③ 사회 예술강사 평가

〈표 2-32〉 사회 예술강사 평가 내용 (2016년도 기준)

	진흥원	운영기관	해당 시설	예술강사
예술강사 자기평가	평가운영 (대상의 이해, 교육활동 관련 자가 평가)	평가 지원		서면 자기평가 (교육진행 일반, 역량, 교육활동 준비, 향후 교육방향)
복지시설 협조도 평가	평가 운영	평가 운영	모든 기관 피평가	평가 실시 (환경, 강사와 상호작용, 협조도)
예술강사 협조도 평가	평가 운영	평가 운영	평가 실시 (기여도, 근태, 기관과 관계, 만족도)	모든 강사 피평가
예술강사 복지관 협조도 평가	평가 운영	복지관, 예술강사 평가 (운영기관 → 복지관, 예술강사)	모든 복지관 피평가	모든 강사 피평가
컨설팅	컨설팅 운영 (전문가: 총평, 성과, 개선사항, 제언 작성)	컨설팅 지원		신청 및 컨설팅 참여 후 강사용 컨설팅 결과 수령

	진흥원	운영기관	해당 시설	예술강사
평가위원 현장평가	평가위원의 방문평가 실시 (복지관: 사업이해, 수업지원, 사업운영, 우수한 점 개선사항 총평) (강사: 사업이해, 학습자 이해, 수업실행, 우수한 점, 개선사항, 총평)		홀수 연차 강사 피평가 일자에 평가 받음	홀수 연차 강사 피평가 예술강사의 평가위원 평가 실시 (성실도, 상호작용)

자료: 조현성(2017), 「복지기관 문화예술교육 지원사업 개선방안 연구」, 재구성.

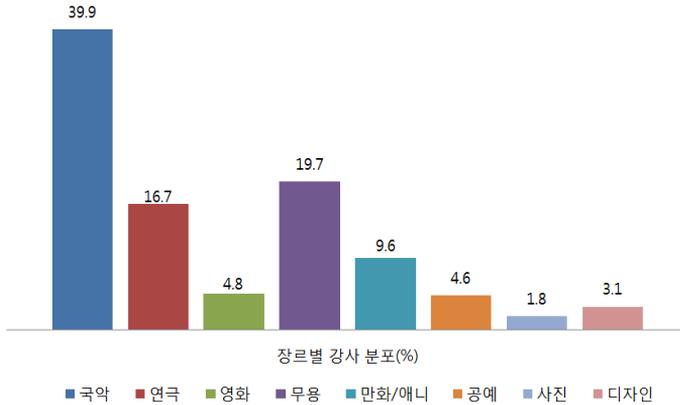
4. 교육내용 및 방법

가. 교육내용

문화예술교육 지원정책 상에서 제공되는 교육내용은 학교 및 사회를 막론하고 대부분 장르기반 교육이 이뤄지고 있다는 점이 특징적이라 할 수 있다. 학교 영역에서의 <학교 예술강사 지원사업>의 경우를 살펴보면, 8개 분야 중심 강사과견을 골자로 하고 있는 바, 장르기반 접근이 명시적으로 두드러진다.

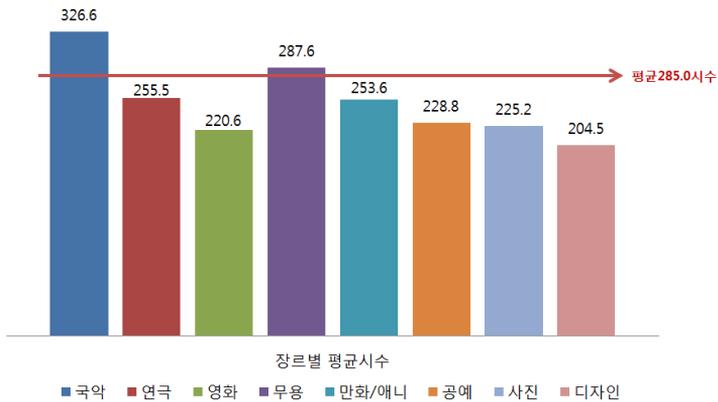
최근 수치인 2014년 자료를 중심으로 살펴보면, 국악 4,312개교(40.9%), 무용 1,907개교(18.1%), 연극 1,759개교(16.7%), 만화/애니 1,097개교(10.4%), 영화(472개교(4.5%), 공예 441개교(4.2%), 사진 243개교(2.3%), 디자인 229개교(2.2%) 순으로 나타나, 국악에 대한 편중성이 두드러진다.⁶⁸⁾ 장르 편중 경향은 강사들의 배치시수 비교를 통해서도 유사하게 확인된다. 2015년 기준 강사들의 장르별 평균 배치시수를 살펴보면, 국악이 평균 326.6시수, 무용이 287.6시수이며, 이 둘을 제외한 나머지 6개 장르는 평균시수(285.0)이하로 나타나고 있다.

68) 이러한 국악편중성에 대한 이해는 전체 <학교 예술강사 지원사업> 참여학교 중 70%정도가 초등학교에 집중되어 있는 점, 초등학교의 경우 국악강사에 대한 수요가 가장 높게 나타나고 있는 점을 고려하여 이해할 필요가 있다.



자료: 조현성(2016) 「문화예술교육 중장기 추진방향」, p.48. <표 2-44> 재구성

[그림 2-10] <학교 예술강사 지원사업> 장르별 예술강사 분포(2015년 기준)



자료: 이선구 (2015) 「2015 예술강사 지원사업 선발/배치제도의 개선에 관한 연구」, p.19. <표 II-11>재구성

[그림 2-11] <학교 예술강사 지원사업> 장르별 예술강사 평균 시수 (2015년 기준)

사회문화예술교육의 경우도 대체로 장르중심의 교육이 특징적인 것으로 나타난다(조현성 2016, p.51).⁶⁹⁾ 학교와 달리 상대적으로 융합적인 접근이 부분적으로 허용되는 유연성이 존재하기는 하지만, 기본적으로는 장르기반 접근에 기반을 두고 있다. 교육시간을 살펴보면 사회 영역의

69) 조현성(2016, p.51)에 따르면 사회문화예술교육에 있어 시민 문화예술활동 지원사업인 <시시콜콜>을 제외하고는 장르기반으로 교육사업이 운영되고 있는 것으로 파악된다.

경우 대부분 35차시 70시간을 기준으로 하는 교육제공이 이뤄진다.

나. 교육방법

문화예술교육은 명목상 ‘결과중심’ 기존 예술교육을 대체하는 ‘과정중심’ 교육을 지향한다. 이 같은 지향성은 초기 담론을 통해 거듭 강조되었을 뿐 아니라, 진흥원이 운영하는 예술강사 연수프로그램에서도 과정 또는 체험 중심 교육이 규범적인 교육방법론으로 제시된다. 현장 예술교육 활동가들도 광범위하게 동의하고 수용하는 관점이기도 하다.

교육방법으로서 ‘결과중심’ 교육이 직접적 교육성과에 해당하는 지식 또는 기능의 성공적인 전달이나 지표상 사업성과에 해당하는 수혜대상 만족도를 높이는 것에 초점을 맞춘다면, ‘과정중심’ 교육은 교육과정에서 예술강사나 다른 참여자 사이에 발생하는 의사소통의 의미를 강조한다는 점에서 차이가 있다. 다만 일부에서는 기능교육의 필요성을 긍정하는 관점에서 과정과 결과를 모두 중시해야 한다는 절충적 입장을 피력하거나, 기능 전수 중심 수업운영을 불가피하게 만드는 환경을 타하기도 한다.

현재 현장에서 구체적으로 어떤 교육이 어느 정도 비중으로 수행되고 있는지 추론할 수 있는 ‘객관적’ 지표측정은 아직 본격적으로 이루어지고 있지 않다. 현장 인력 대상 면접조사 과정에서 ‘결과중심’ 교육이 일반적으로 진행되고 있다는 단서를 찾을 수 있을 뿐이다. 선행연구(대표적으로 장현선 외, 2015; 양혜원 외, 2015)에서 수행한 면접조사 결과에서 예술강사들이 ‘결과 중심’ 수업 진행에 관한 문제제기는 빠지지 않는다. 반대로 학교나 수혜기관 담당자들을 대상으로 하는 면접조사 결과에서 결과발표회나 공연을 ‘최종결과물’로서 인식하는 시각이 드러나기도 한다.

때때로 교육방법은 배경이 상이한 사업 참여자들 간 협력을 강조하기도 한다. 가령 ‘코-티칭(Co-teaching)’ 교육모델은 학교 교사와 예술강사가 협력하여 수업을 진행하는 교육방법이다. 이 교육방법론은 학교 교사가 ‘교육자’로서 지닌 전문성과 예술강사가 소관 분야에서 지닌 ‘예술가’

로서 전문성이 공동으로 수업을 운영하는 과정에서 시너지 효과를 창출할 것으로 기대한다. 문화예술교육은 교육 과정에서 참여자 간 집약적인 의사소통 및 경험의 공유를 바탕으로 폭발적으로 나타나는 ‘소용돌이효과’ 또는 ‘동반상승효과’를 기대하는 바, 이와 같은 효과가 반드시 교육자와 피교육자 간 관계에서만 나타난다고 한정할 이유는 없을 것이다.

‘교육내용’ 관점에서 지적된 ‘장르 기반 접근’은 교육방법을 정형화시키거나 특정 분야에 국한된 교육으로 제한하는 기제로 작용하기도 한다. ‘통합문화예술교육’ 등 장르 간 통합을 지향하는 교육방법 관련 논의는 예전부터 있었지만 무분별한 통합으로 인한 폐해를 강조하는 비판도 지속적으로 제기되는 실정이다. 일부 정책대상이 특성상 장르기반 교육이 적합하거나, 또는 수요자가 장르기반 교육을 원한다는 이유로 장르기반 교육을 정당화시키는 반대 주장도 제기된 바 있다.

그럼에도 장르 간 ‘통합’ 내지 통합문화예술교육을 실현하고자 하는 교육방법론은 지속적으로 지지받고 있다. 분야가 상이한 교육자, 또는 예술강사가 한 팀이 되어 동시에 수업을 진행하는 ‘팀 티칭(Team-teaching)’과 같은 교육방법론은 일부 사업 현장에서 시범적으로 운영되기도 했다. 장르 중심 접근은 여전히 광범위하게 통용되고 있으나, 문화예술교육 정책이 갖는 차별적 위상을 고려한다면, 현행 장르기반 접근에 관한 비판적 정책인식이 갖는 원칙적 정당성은 부정하기 어렵다.

5. 협력·추진체계

2005년 이후 현재까지 지속되어 온 문화체육관광부·진흥원 중심 문화예술교육 지원정책 추진체계를 한 눈에 파악하기는 쉽지 않다. 전술한 발전약사에서 확인되는 바와 같이 지난 10여년 이상 지속된 문화예술교육 정책의 사업 추진체계는 공통적으로 ‘공급주체’에 해당하는 예술강사, 또는 운영단체를 ‘수요자’에 해당하는 지원대상 집단과 연결하는 과업을

중심으로 조직되어 왔다. 그러나 큰 틀에서 보면 문화예술교육 지원정책의 추진체계는 학교와 사회로 구분하여 살펴보는 것이 합리적이다. 이는 법적 차원에서 구분되어 있는 ‘학교 문화예술교육’과 ‘사회문화예술교육’의 정의 및 범주에 따라 주요정책 지원대상에 따른 추진체계가 구조화되어 왔기 때문이다.⁷⁰⁾ 이를 감안하여 학교, 사회영역을 중심으로 현재 사업추진체계를 살펴보면 다음과 같다.

가. 학교 영역

학교 문화예술교육 활성화 정책 사업(이하 ‘학교 사업’) 추진구조는 다양한 주체들 간 협력관계로 나타난다. 현재 학교 사업을 구성하는 대표 사업인 <학교 예술강사 지원사업>을 중심으로 보면 학교사업의 경우 큰 틀에서 문화부와 교육부의 부처 간 거버넌스를 기반으로 하는 정책영역이다. 재원 및 역할배분 양상을 보면, 문체부, 교육부 예산을 동시에 재원으로 하며, 역할배분 역시 문체부-진흥원-지역센터가 전달체계 관점에서 공급 측면을, 교육부-교육청-학교가 전달체계 관점에서 수요 측면을 담당하는 형태로 구조화된다. 예산의 흐름을 보면, 문체부가 자치단체·진흥원에 교부하는 사업비와 더불어 교육부가 시·도 교육청에 교부하는 지방교육재정에 의해 1차적으로 조성되고 있다.

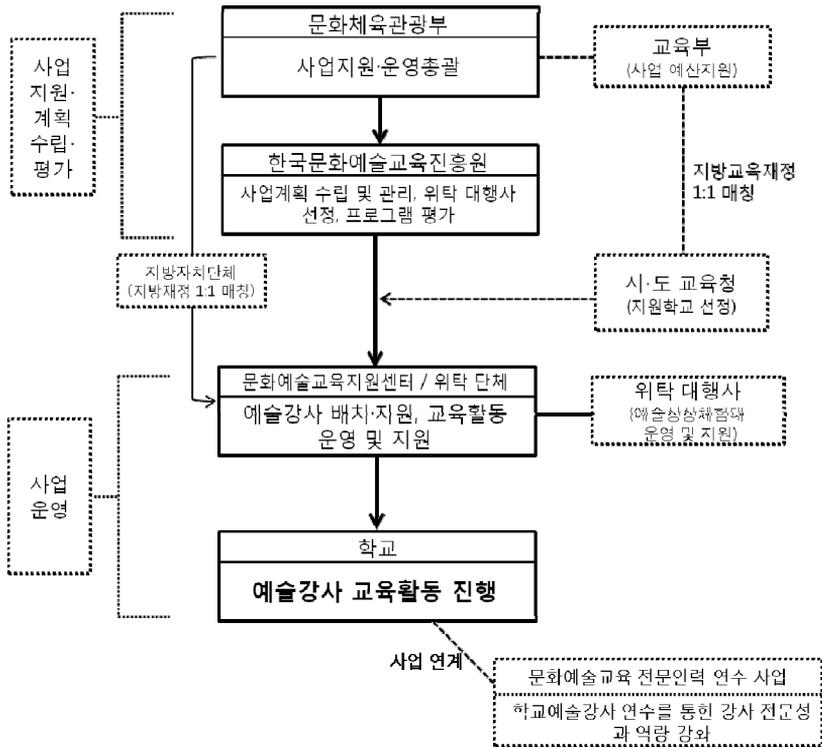
1) 학교 예술강사 지원사업

<학교 예술강사 지원사업>은 문체부와 교육부 등 중앙부처와 지방자치단체의 관련기관, 전국 학교, 예술강사, 참여 학생 등 정책영역부터 학교 현장에 이르기까지 다양한 관계자들의 협력적 체계 하에 사업이 추진되는 구조를 가지고 있다. 하지만, 이 사업 추진에 있어 핵심역할을 담당하는 주체는 진흥원(문화체육관광부)과 광역단위 지역센터로 볼 수 있다.⁷¹⁾

70) 이는 학교의 경우 교과과정과의 연계를 위한 각급 학생들을 주요 정책 지원대상으로 하고 있고, 사회의 경우 정책초기부터 사회경제적 혹은 지역적 취약계층을 주요 정책 지원대상으로 한정하는 경향을 가지고 있었던 측면이 반영된 것이라 할 수 있다.

71) 2017년의 경우 예술강사 사업을 희망하지 않는 지역(지역문화재단)에 한하여 별도로 예술강사

예산의 흐름으로 보면 진흥원이 지역센터에 사업비를 재교부하고, 교육부는 시·도 교육청에 사업비를 재교부한다.⁷²⁾ 핵심 인력인 예술강사는 진흥원-지역센터 중심으로 선발·관리 업무가 수행되며, 지원대상 학교는 시·도 교육청을 매개로 선정된다. 사업관리 차원에서 진흥원은 예술강사를, 지역교육청은 학교 관련 사항을 총괄하는 역할을 담당한다. 실제 사업과정 역시 예술강사를 대상으로 수행하는 업무와 학교를 대상으로 수행하는 업무로 이분되는 바, 진흥원이 예술강사 선발, 연수 및 배치 관련 업무를, 학교는 수요관리 차원에서 학교별 교육수요 확인하고, 지원대상을 선정하는 역할을 수행한다.



자료: 정광렬(2017), 「2016 문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구」, p.81

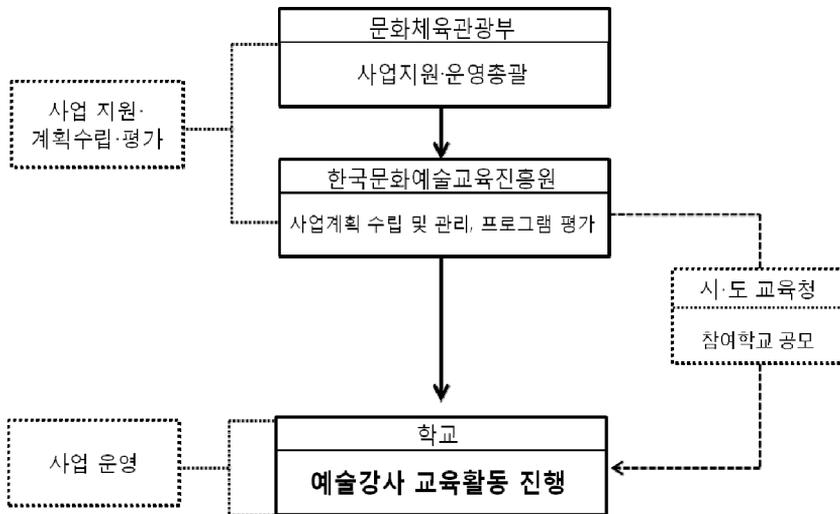
[그림 2-12] <학교 예술강사 지원사업> 추진체계

사업을 담당하는 단체를 공모하여 추진하고 있다.

72) 국악 사업의 경우 지역센터가 지역단위 국악협회에 재차 사업비를 교부하는 형태로 구조화되어 있다.

2) 예술꽃씨앗학교 지원사업

〈예술꽃 씨앗학교 지원사업〉은 진흥원이 학교의 사업제안을 받아 지원대상 학교를 선정하는 방식으로 운영된다는 점에서 〈학교 예술강사 지원사업〉과 차별화된다. 진흥원은 사업 전체의 방향설정과 총괄적 운영을 담당하지만, 사업의 실질적 운용은 개별 학교의 주도적 역할 하에 이뤄진다. 〈예술꽃 씨앗학교 지원사업〉의 경우 교육부의 직접적 협력은 개입되지 않으며, 부분적으로 시·도 교육청이 지역별 학교 공모와 선정에 협력하고 있다. 학교는 사업계획을 수립하고 사업 관련 인력·자원을 운용하는 역할을 담당한다. 학교의 재량적 판단에 의거하여 기획인력(코디네이터) 등 전문인력을 활용하여 사업기획을 하기도 하며, 이외 예술강사 섭외, 프로그램 운영, 지역사회로 부서의 추가재원 조달 등의 일선 사업관리 전반을 담당한다.



자료: 정광렬(2017), 「2016 문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구」, p.94

[그림 2-13] 〈예술꽃 씨앗학교 지원사업〉 정책추진체계

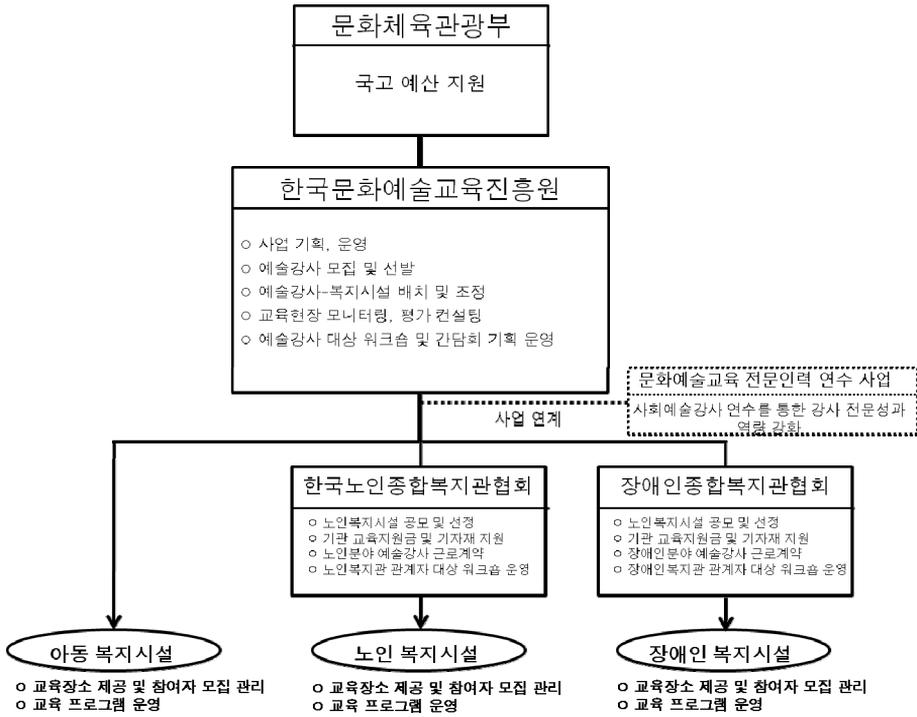
나. 사회 영역

사회문화예술교육의 경우 정책지원 대상의 특성에 따라 다양한 협력 주체와의 연계 하에 추진되고 있다. 사회문화예술교육 영역 내 단위사업 별로 다양한 정책추진체계가 나타나고 있는데 이를 대표사업인 <복지기관 문화예술교육 지원사업>, <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업>을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 복지기관 문화예술교육 지원사업

<복지기관 문화예술교육 지원사업>은 아동, 노인, 장애인을 핵심 지원 대상으로 삼는 바, 보건복지부 산하기관인 한국장애인복지관 협회와 한국노인복지관 협회와의 공조가 특징적이다.⁷³⁾ 이 두 협회는 진흥원과 복지시설 간 매개를 담당하는 중간기관으로서 사업총괄을 담당한다. 장애인·노인 사업의 경우 진흥원이 예술강사 및 중간기관에 예산을 교부하고, 협력기관이 기자재 및 지원금을 일선 복지기관에 교부한다. 중간기관이 없는 아동 사업의 경우 진흥원이 예술강사 및 일선 복지기관에 직접 예산을 교부한다.

73) 아동복지시설의 경우 중간매개기관 없이 한국문화예술교육진흥원이 전체 운영을 총괄한다.



자료: 정광렬(2017) 「2016 문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구, p.110

[그림 2-14] <복지기관 문화예술교육 지원사업> 정책 추진체계(2016년)

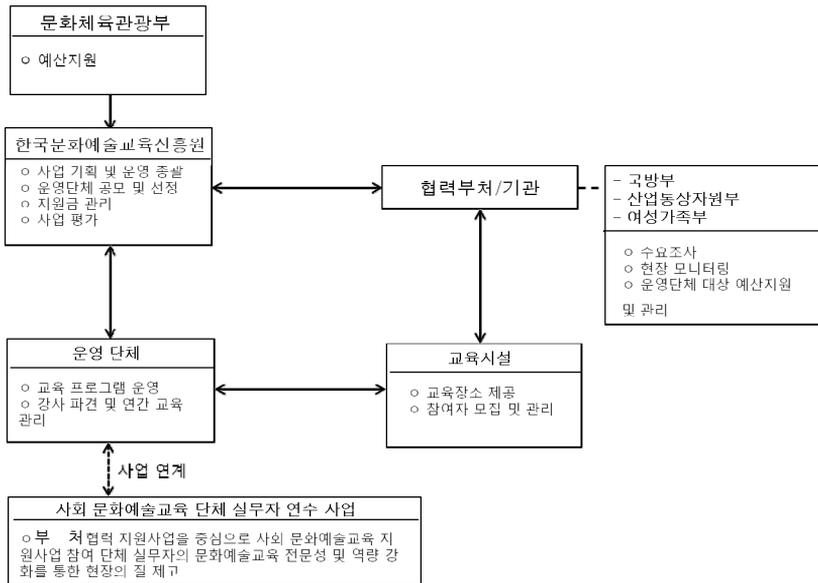
2) 부처 간 협력 문화예술교육 지원사업

<부처 간 협력 문화예술교육 지원사업>의 경우, 2016년 기준 7개 부처와의 협력 하에 운영되었다. 이 사업의 경우 협력부처의 특성, 협력관계 수준에 따라 부분적으로 상이하지만 전반적으로 유사한 추진체계에 의해 수행된다. 앞서 살펴본 <복지기관 문화예술교육 지원사업>과 비교할 때, 예술강사 개인이 아닌 운영단체를 지원한다는 점에서 차별적이며, 중간(매개)기관이 아닌 운영단체에 사업 관련 예산을 직접 교부⁷⁴⁾ 한다는 차이가 있다.⁷⁵⁾ 국방부를 제외한 다른 부처의 경우 공식적으로 예산을 분담

74) 운영단체와 협력기관은 각각 공급주체, 지원대상 기관이라는 차이가 있으나, 이 차이가 사업비 재교부 및 정산·실적보고 업무를 수행하는데 있어, 또는 수행결과와 관련하여 어떤 차이를 야기하는지에 대해서는 추가분석이 요구된다.

하지 않지만,⁷⁶⁾ 여성가족부 및 이 사업에 참가하는 산업통상자원부 2개 산하기관 중 한국산업단지공단에서 축제 관련 예산을 이 사업에 연동하고 있다. 그렇지만 대다수 부처에서 일선기관을 통해 예산이나 전담인력 없이 수요조사 및 수업진행 보조, 시설이용자 관리 등 보조적인 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.⁷⁷⁾

〈부처 간 협력 문화예술교육 지원사업〉의 추진체계는 예산을 매칭하는 경우와 진흥원이 예산을 모두 부담하는 경우 등 2개 기준에 따라 서로 상이한 추진체계로 나타나고 있다.



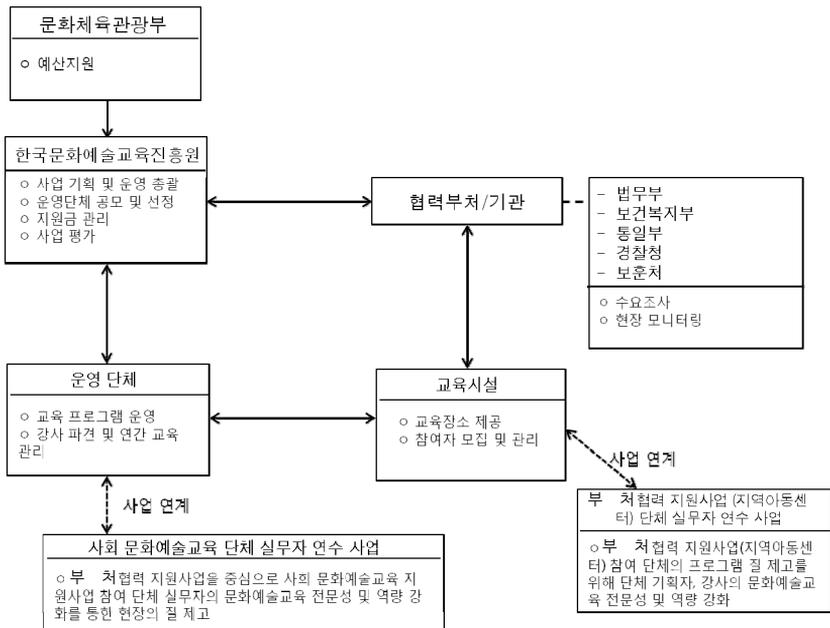
자료: 정광렬(2017), 「2016 문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구」, p.123

[그림 2-15] 〈부처 간 협력 문화예술교육 지원사업〉 추진체계 (협력기관 예산매칭)

75) 이러한 차별성은 이 차이는 부처마다 협력기관 유무, 또는 협력기관 역량이나 체계가 상이하기 때문에 운영단체가 예산운영 관련 업무 일부를 분담하도록 한 것으로 볼 수 있다.

76) 국방부와 협력 하에 시행하는 〈군부대 문화예술교육 지원사업〉의 경우 국방부가 예산을 분담한다. 여성가족부 협력사업인 ‘방과후 청소년 지원사업’ 및 ‘근로자 문화예술교육 지원사업’의 경우에도 협력부처인 산업통상자원부 산하 한국산업단지공단에서 근로자 축제 예산 일부를 교육프로그램 종료 후 ‘발표회’를 통해 집행하고 있다.

77) 정광렬(2017, p.121)의 경우 군부대, 근로자, 방과후청소년 지원사업 등 3개 사업이 협력기관으로부터의 매칭예산이 교부되는 것으로 제시하고 있음.

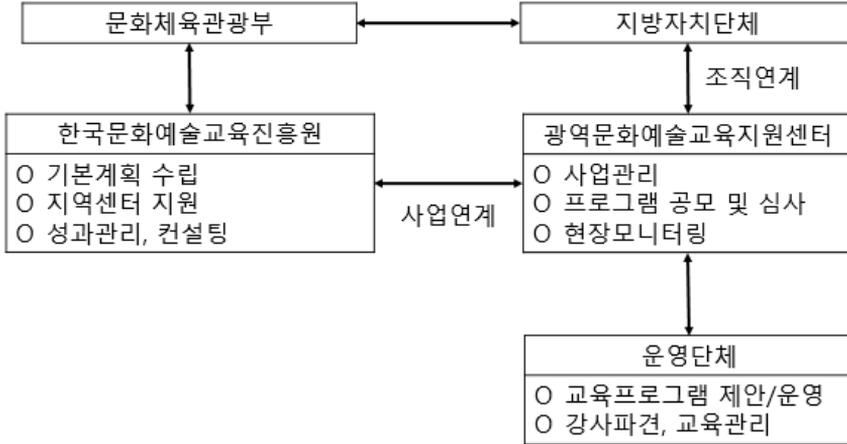


자료: 정광렬(2017), 「2016 문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구」, p.123

〈그림 2-16〉 〈부처 간 협력 문화예술교육 지원사업〉 추진체계 (일반)

3) 지역특성화 문화예술교육 지원사업

〈지역특성화 문화예술교육 지원사업〉(2012-)은 과거 〈지방자치단체 협력 문화예술교육 지원사업〉(2008-2009), 〈지역사회 문화예술교육 활성화 지원사업〉(2010-2011)을 거쳐 현재와 같은 명칭으로 시행되고 있다. 〈지방자치단체 협력 문화예술교육 지원사업〉 당시 문화체육관광부와 광역기초 자치 단체에서 예산을 매칭하는 방식으로 진행되었고, 진흥원에서는 심사, 평가 컨설팅 등 민간단체의 지원과 관리 부분을 담당하였다. 〈지역사회 문화예술교육 활성화 지원사업〉부터 정책 대상을 ‘일반 시민’으로 확대하는 한편, 진흥원이 담당하던 사업관리 업무를 광역단위 지역센터에 이관하기 시작하였다. 현행 〈지역특성화 문화예술교육 지원사업〉에서 역시 사업관리는 광역단위 지역센터가, 성과평가·컨설팅 관련 업무는 진흥원이 담당하는 방식으로 협력체계가 구조화되어 있다.



자료: 정광렬(2017), 「2016 문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구」, p.128 재구성.

[그림 2-17] 지역특성화 문화예술교육 지원사업 추진체계

제3절

문화예술교육을 이해하는 다양한 관점과 담론

문화예술교육'은 학술적으로 명확한 근거를 가진 용어이기 보다는, 국내 문화정책 논의의 독특한 지형 속에서 탄생한 정책용어다. 문화예술교육 개념에 관한 정책 논의는 1990년대 후반부터 서서히 시작되어 2000년대 초중반에 걸쳐 문화정책분야 및 시민사회를 중심으로 활발하게 논의된 바 있다. 그 과정에서 2005년 문화예술교육지원법 제정 및 한국문화예술교육진흥원 설립은 정책용어로서의 문화예술교육 개념이 정립된 계기로 작동했다.

선행연구들을 살펴보면 정책태동기(2000-2004)에는 다양한 이해관계자들이 문화예술교육 관련 개념과 이념에 관한 논의가 활발하게 진행되었다는 것에 대해 대체적으로 의견이 일치하는 것으로 보인다. 그러나 2000년대 중반 이후 문화예술교육 정책 논의에서 가치와 지향에 관한 담론적 논의가 위축되었다는 지적이 제기되고 있다(전경란 2017; 정연희 2014; 최보연·김병주 2013).⁷⁸⁾ 실제로 문화예술교육 현장에서도 '문화예술교육' 개념의 모호성 부분이 지속적인 문제점으로 지적되기도 한다(최보연, 2016). 이러한 현상을 두고 전경란(2017, p.87)은 정책확장기에 들어서면서부터 문체부와 한국문화예술교육진흥원 중심으로 정책사업의 양적확대가 비대해짐에 따라 결과적으로 정책논의가 사업자체에 대한 평가와 효과성에 집중되었고 그 결과 문화예술교육정책의 정체성에 관한 생산적 토론이 상대적으로 위축된 것이라 지적한다.

하지만 2000년대 중반이후 문화예술교육에 관한 담론적 논의가 완전히 부재했다고 단언하기는 어렵다. 그간 문화예술교육에 관심을 가져온 많은 이해관계자들과 연구자들은 각각의 관점에서 문화예술교육이 지향해야할 지점에 대한 논의를 지속적으로 개진해 왔기 때문이다(곽덕주·김

78) 전경란(2017) 한국 문화예술교육 연구 경향분석, 『문화정책논총』 31(1), 76-96

병주천정명·임미혜 2011; 김병주 2011; 김은영 2013; 신승환 2008; 이동연 2008; 심광현·노명우·강정석 2012).

이러한 배경에서 문화예술교육 개념이 형성된 과정을 재검토하고, 문화예술교육 관련 다양한 개념적 논의들을 살펴보는 것은 현재 문화예술교육 지원정책이 마주하는 다양한 평가와 비판을 입체적으로 이해하는데 필수적이라 할 수 있다. 이어지는 논의에서는 먼저 정책용어로서 ‘문화예술교육’ 개념이 제도화된 과정을 살펴본다. 또한 현장에서 문화예술교육을 이해하는 다양한 관점들을 함께 검토함으로써 이러한 논의들이 ‘정책’으로서의 ‘문화예술교육’을 이해하는데 어떠한 시사점을 제시하는지를 살펴보도록 한다.

1. 문화예술교육 정책 초기 정책담론 및 개념형성

주지하다시피 정책초창기 문화예술교육 개념 논의는 ‘예술교육’, ‘문화교육’, ‘문화예술교육’이라는 세 개의 용어를 중심으로 이루어져왔다(김세훈 외 2004, p.5). 일반적으로 ‘예술교육’은 음악, 미술, 연극 등 개별 예술장르에 관한 교육을 통칭하는 개념으로 이해되며, ‘문화교육’은 다양한 인종과 민족이 함께 살아가는 사회에서 서로를 이해하고 소통하는데 필수적인 “문화적 해득력(cultural literacy)를 길러주는 교육”으로 통용된다(양현미 외 2004, p.4). 상대적으로 ‘예술교육’과 ‘문화교육’ 개념이 학계논의를 통해 활발하게 진행되었던 것과 비교할 때, 당시 새롭게 부상했던 ‘문화예술교육’ 관련 논의는 ‘예술교육’과 ‘문화교육’이라는 양대 개념과의 연계선상, 혹은 이 두 개념의 관계성에 기반을 두고 주로 정책적 관점에서 활발하게 진행되었던 독특한 특성을 가진다. 특히「문화예술교육지원법」을 통해 제도화되기 이전의 ‘문화예술교육’ 논의는 ‘예술교육’과 ‘문화교육’이라는 양대 관점에서 각각 접근하면서도, 보다 포괄적인 관점에서 ‘문화예술교육의 가치와 목표를 어떻게 이해하는가’에 따

른 차별적 이해가 공존했었기 때문이다. 이를 유형별로 살펴보면 다음의 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

가. 문화적 맥락 속에서의 예술교육

첫째는 문화적 맥락 속에서 예술교육을 이해하는 논의이다. 예술교육을 보다 넓은 문화적 맥락에서 이해하고, 예술교육의 사회적 확장성을 강조한 논의라고 정리할 수 있다. 소수의 예술가 중심, 장르기반 개념에 집중하는 전통적인 예술교육론을 넘어서서 개념의 확장을 시도했던 연구는 일찍이 한국문화예술진흥원이 1988년에 발간한 「예술교육」을 통해 확인된다. 당시 이 책자는 예술교육이 소수의 전문가에 의해 창조되는 것을 인정하면서도 동시에 ‘예술적 인식과 창작활동이 모든 사람에게 가능함’을 지적하면서 ‘일반인들의 예술적 충동을 유발하는 도구로서 예술교육의 중요성’을 강조한 바 있다(한국문화예술진흥원 1988, p.12).

하지만 예술교육을 보다 포괄적인 문화적, 사회적 맥락에서 이해하고자 하는 보다 적극적인 시도는 한국문화정책개발원이 2000년 발간한 「초등생 문화예술교육 프로그램 개발연구」(정갑영 외, 2000)를 통해 나타난다. 여기서 제시되는 문화예술교육 개념이 ‘문화적 맥락에서의 예술교육’이라는 관점에서 논의된다는 점이 특징적이다.

문화교육과 예술교육은 엄밀한 의미에서 같은 말이 아니다. [...] 예술교육은 인간의 ‘예술’을 이해하고 계속 발전시키기 위한 교육이다. 예술은 문화의 일부분에 불과하다. 그러므로 예술교육은 문화교육 내에 포함되지만 예술교육이 곧 문화교육이 되는 것은 아니다. 따라서 문화교육과 예술교육을 연결하여 생각하는 것은 예술이 문화의 중요한 부분이며, 이것이 교육적 가치가 높다는 의미를 갖는다. ...[중략]... 문화예술교육은 전문인을 키우기 위한 실기교육에만 그칠 수 없으며, 예술이 가지는 풍부한 가능성을 삶의 영역으로 이끌어 내고 이를 통하여 보다 풍요로운 삶을 영위할 수 있도록 인도하는 교육으로 자리매김 되어야 한다.

- 정갑영 외(2000), p.10 -

이 보고서는 예술을 문화의 개념에 포함된 것으로 이해함으로써 예술 교육이 문화교육에 포함된 것으로 제시하고, 동시에 “예술교육이 곧바로 문화교육이 되는 것은 아니”라는 입장을 견지한다(정갑영 외 2000, p.10). 전문예술인을 양성하기 위한 기능숙련에 천착하던 기존 예술교육의 한계를 지적하면서, 교육대상을 일반인 모두로 확장함으로써 “예술이 가지는 풍부한 가능성을 삶의 영역으로 이끌어 내고, 이를 통해 보다 풍요로운 삶을 영위할 수 있도록 인도하는 교육”이라는 지점을 강조한다(정갑영 외 2000, p.12). 아울러 개별 장르 보다는 총체적 관점에서 예술교육을 바라보면서, 이를 개인적 차원에서 자기표현의 토대이자 사회를 이해하는 매개로서 “보다 넓은 개인적, 사회적 맥락 속에 위치한 교육”으로서 ‘문화예술교육’ 개념이 이해될 필요가 있다고 지적하고 있다(정갑영 외 2000, p.13).

이러한 논의는 김문환(1999)이 「문화교육론」을 통해 제시한 주장과 맞닿아 있다. 그는 예술교육을 미적 교육(ex. 예술의 수용적 측면/감상 에 집중하는 교육)과 예술적 교육(예술형식, 구성에 치중하는 교육)으로 구분하여 논의하면서 기존 예술교육이 미적 측면을 간과함을 비판함과 동시에 문화적 문해(cultural literacy) 맥락에서 논의되어야 함을 강조한바 있다. 이러한 특성을 근거로 김은영(2013, p.115)은 정갑영 외(2000)가 논의하는 문화예술교육의 개념적 인식이 “예술교육에 문화교육이라는 날개를 달아 문화예술교육을 이해하려는 노력이라고 지적한 바 있으며, 최혜자(2010) 역시 유사한 맥락에서 “문화적 맥락에서 예술교육을 포괄하는 교육”, 혹은 “예술교육의 틀 속에서 문화교육적 관점으로 보완하여 확장하는 것”이라고 해석한다. 예술교육과 문화교육을 상호 대립되는 것으로 바라보기보다는 기존 “예술교육의 내용”에 “문화교육의 관점”이 보완되어야 한다는 관점을 견지하고 있기 때문이다. 결론적으로 문화적 맥락에서의 예술교육을 이해하는 이러한 접근은 이후 문화예술교육 정책 개념 형성에 주요한 토대로 영향을 미쳤다.⁷⁹⁾

〈표 2-33〉 ‘문화적 맥락에서의 예술교육’ 논의

연도	저자	주요 논의	출처
1988	한국 문화예술 진흥원	<ul style="list-style-type: none"> - 협의의 예술교육: 예술창작과 감상, 기예를 가르치는 행위 - 광의의 예술교육: 예술적 정신이나 기법이 활용되는 모든 형태의 교육을 포괄하는 것으로 미적체험을 통한 인격교육 	한국문화예술진흥원 ⁸⁰⁾
1999	김문환	<ul style="list-style-type: none"> - 예술의 수용을 이야기하는 ‘미적교육’ 과 예술의 형식을 이야기하는 ‘예술적 교육’의 통합으로서 ‘문화교육’ 개념을 제시 - 예술교육(미적교육+예술적 교육)이 문화교육 개념을 통해 보다 확장되어야 함을 강조 - 예술교육의 문제가 ‘문화적 문해(Cultural Literacy)’의 문맥에서 논의될 필요성을 주장 	「문화교육론」
2001	정갑영 외	<ul style="list-style-type: none"> - “문화예술교육”은 예술적 표현기법만을 가르치는 교육이 아니라 예술적 이해를 통해 자신을 표현하고 사회를 이해하는 보다 넓은 개인적·사회적 맥락 속에 위치한 교육 	「초등생 문화예술교육 프로그램 개발」

나. 교육개혁이념으로서의 문화교육

이전까지 김문환(1999)이나 정갑영 외(2000) 등이 논의했던 ‘문화교육’ 개념이 상대적으로 ‘예술교육’이라는 근본적인 토대를 상대적으로 강조하였다면, 시민사회에서 문화연대 중심으로 주창된 ‘문화교육’은 문화예술영역이라는 지협적 관점을 벗어나 국내 입시위주 교육담론의 폐해를 극복하고 문화적 관점을 적용한 교육패러다임의 전환을 핵심 목표와 가치로서 보다 적극적으로 강조했다는 점에서 차별된다고 할 수 있다.

이러한 차별성은 두 가지 키워드를 중심으로 나타나는데, 첫째는 “문화적 해득력” 개념에 대한 해석과 이해의 차이이다. 기존 문화교육 논의가

79) 이후 2004년 발간된 「문화예술교육 증장기 발전방안」(김세훈 외, 2004)에 따르면 정갑영이 제시했던 문화예술교육 관련 논의가 “문화예술교육이라고 하는 개념이 자리할 수 있는 이론적 기초”를 제시했다고 지적한다.

80) 여기서 제시한 예술교육의 개념적 정의는 이후 이흥수(1996)가 논의한 “교육개혁과 예술교육의 방향”에서 반복적으로 제시된 바 있다.

주로 의사소통(커뮤니케이션)능력이라 관점에서 접근되었다면, 문화연대가 말하는 문화적 해득력(cultural literacy)이란 지식, 인성, 예체능 교육을 망라한 “인간 능력의 다면적 발전(문화적 리터러시-다중매체이해)”이라는 차원에서 강조된다. 입시위주의 교육현실이 왜곡된 지식교육만을 강화하여 “복합적인 인간능력을 일차원화 하는 현재의 관행을 극복하고”, “지식, 인성, 예체능교육의 균형발달에 이바지하는 새로운 교육체계의 이념”을 의미했다(심광현, 2003.01.21.)⁸¹⁾. 대학입시로 모든 교육목표가 수렴되는 척박한 교육현실의 극복은 문화적 관점에서의 교육의 변화, 문화적 삶에 기여할 수 있는 교육으로의 전환을 통해 가능할 수 있다고 주장했으며, 그 방법론에 있어서 예술교육의 중요한 가치를 강조하였다.

둘째는 이들이 강조했던 문화교육 개념이 ‘문화민주주의’라는 이론적 토대에 그 뿌리를 두고 있었다는 점이다. 이전까지의 문화정책은 예술생산의 주체가 소수의 예술가에 한정되고 일반시민은 이들이 생산한 결과물에 접근하는 향유를 담당한다는 전통적인 이분법적 예술관을 견지해왔다. 이에 반해 문화민주주의는 문화적 생산의 권리가 소수에게 한정된 것이 아닌, 모든 이들이 생산의 주체로서 동등한 권리를 인정받을 필요가 있다는 인식을 강조한다. 이러한 관점에서 문화교육은 문화예술 생산 및 향유에 대한 대중의 보편적 권리의 확대를 강조하는 문화민주주의를 실현하는 필수적 과제로서 강조된다(이동연 2002).

시민사회에서 ‘문화연대’를 구심축으로 제기된 ‘문화교육’ 논의가 특히 국내 문화예술교육을 포함한 문화정책 논의에 있어 큰 반향을 가지게 되었던 것은 당시 해당 개념을 주창한 주요학자와 연구자들이 참여정부 초기 전반적인 문화정책 논의에 적극적으로 참여하게 된 맥락과 무관치 않다. 이러한 인식은 참여정부 초기 문화비전서인「창의한국」에서 제시하는 문화예술교육 관련 논의에 반영되어 있음을 확인할 수 있다.

81) 심광현(2003.01.21.), “이제는 문화교육이다” 시리즈 - (1) 지식 인성 융화시킬 새 패러다임 필요 문화일보 <http://blog.naver.com/memo/MemologPostView.nhn?blogId=wepass&logNo=140081961168¤tPage=1&listtype=0> (2017.08.11. 최종접근)

지금까지 문화정책은 중산서민층 위주로 정책을 펴왔다. 그러나 이러한 정책은 문화가 어느정도 경제적으로 여유있는 계층의 전유물이라는 오해를 낳게 하였다. 문화민주주의는 시민사회를 구성하는 다양한 집단들이 자신을 문화적으로 표현할 수 있는 권리를 보장받을 때 실현될 수 있다.

- 「창의한국」, p.23 -

학교교육에서 문화예술교육의 역할과 비중을 대폭 확대하여 지성, 인성, 감성 모두를 풍부히 갖출 수 있는 전인교육으로 전환해야한다. 문화예술교육을 담당하는 교원들의 전문성 강화를 지원하고 학교교육과 연계를 맺는 외부 문화예술인 재교육을 통해 공교육의 질적 향상을 꾀하고자 한다. 사교육이 아닌 공교육 현장에서 문화예술 경험과 향유기회를 신장하는 문화예술교육을 확대한다는 의지를 가지고, 음악미술 문화예술관련 교과만이 아니라 기타 과목의 교육에 있어서도 문화예술이 응용되는 통합적 교육을 활성화 하고자 한다.

- 「창의한국」, p.55 -

그러나 당시 이들이 주창했던 문화교육 개념은 ‘문화정책’이라는 제한된 정책 영역을 넘어서서 2000년대 초반 당시 부상한 교육문화운동과 결을 함께 하며 새로운 ‘교육이념’이라는 차원에서 활발하게 논의되었다. 우리 사회의 변화를 총체적으로 견인하기 위한 핵심매개로 문화적 관점을 적용한 교육정책의 개혁을 큰 틀에서 지향하는 사회혁신운동의 성격을 가지고 있었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이들의 논의는 문화정책논의 상에서의 문화예술교육 개념이 보다 입체적이고도 풍부하게 논의될 수 있는 이론적 기반을 형성하는데 지대한 영향을 끼쳤다고 할 수 있다.

〈표 2-34〉 문화연대 중심의 '문화교육' 논의

연도	저자	주요 논의	출처
1995	심광현	문화(적)교육이 중요하다고 할 때 ... 이는 기존에 경제주의와 성장제일주의라는 사회적 목표로 집중되었던 기존의 교육체제와 패러다임을 근본적으로 개혁하는 과제와 맞물려있고, 경제적, 기술적, 정치사회적인 내용을 다루는 지식교육의 차원을 어떻게 자연적, 인간적 역능의 활성화와 상호존재적인 것으로 재구성할 것인가의 복잡한 문제들을 포함함(p.251)	『문화사회와 문화정치』
2002	이동연	문화교육은 '예능교육의 새로운 교육방향을 지시해주는 메타적인 언어' 이자, 기존 '교육의 위상과 역할을 바꾸기 위한 대안'(교육) 문화교육은, '엘리트 예술생산 중심의 고등예술교육의 패러다임에서 수용자를 함께 포용하는 것 즉 시민들의 예술적 감수성 향상을 위한 보편적 교육의 패러다임으로의 이행하는 계기를 마련'	문화교육의 통합적 교과모델 방향
2002	심광현	신자유주의 정책에 의해 약화되는 인시위주 교육과 학교 및 개인의 서열화를 극복하고 교육내용의 왜곡을 부채질 하는 지식(7반)사회의 국가경쟁력 강화라는 왜곡된 담론과 교육목표에 대응하는 새로운 교육이념으로서의 문화교육	『초등우리교육』 인터뷰 ⁸²⁾
2003	심광현	'문화교육이란 좁은 의미의 문화예술만이 아니라 문자 그대로 신체적, 감성적, 윤리적 지적 복합능력의 육성을 뜻하는 것으로 '예체능 교육의 차원을 크게 넘어선 것 문화교육이란 복합적인 인간능력을 일차원화하는 현재의 관행을 극복하고, 지식,인성,예체능 교육의 균형 발달에 이바지하는 새로운 교육체계의 이념을 의미 '문화교육'은 지식, 인성, 예체능 교육의 관계 자체를 재조직화하여 인간능력의 다면적 발전(문화적 리더십-다중매체 이해)을 촉진하고, 파괴된 공동체 사회문화적 자원을 재조직하는 새로운 교육이념	이제는 문화교육이다 (문화일보 기획시리즈 2003)

다. 문화교육과 예술교육이 종합된 정책개념으로서의 문화예술교육

1) 문화교육과 예술교육이 종합되어 독자적 지향을 갖는 문화예술교육⁸³⁾

2004년 초반 한국문화정책개발원에서 진행된 연구(김세훈 외, 2004)는 이전까지 진행된 문화예술교육 관련 일련의 논의들을 짚어보고

82) 김종구(2002.08) [특집]이제는 문화교육을 말할 때 - 인터뷰 · 심광현 문화교육위원회 준비위원장, 초등우리교육 2002년 8월호(통권 제150호), 2002.8, 76-79

83) 이 표현은 김은영(2013)이 제시한 것을 차용한 것이다.

“정책으로서의” 문화예술교육’개념과 가치를 보다 포괄적으로 논의, 제시하고자 했던 시도라 할 수 있다. 김세훈 외(2004)은 문화예술교육이 단순히 예술교육과 문화교육의 기계적 합이 아님을 강조한다. 문화예술교육은 기존의 예술교육과 문화교육의 개념을 기반으로 하여 우리사회의 현실과 필요성에 맞게 새롭게 재규정된 개념”으로서, 단순히 문화교육이나 예술교육이 내용적으로 제시하는 것들을 병렬적으로 나열한 것으로 이해되지 말아야 함을 강조하였다(김세훈 외 2004, pp.15-16)

문화예술교육은 용어의 구성에서 나타나듯이 “문화”와 “예술”의 합성어이며 내용으로도 문화교육이나 예술교육이 지향하는 목표나 내용을 포함하는 것 이외에 별개의 독립된 내용을 가지지 않는다고 할 수 있다.

문화예술교육은 ‘문화·예술교육’이라기 보다는 ‘문화예술교육’으로 이해하는 것이 타당한 듯이 생각된다. [...] 예컨대 문화예술교육은 미적교육, 문화다양성 교육, 여가교육, 매체교육, 문화적 문해교육 등을 병렬적으로 나열하는 교육이라기보다는, 이러한 교육영역들이 특정한 지향, 곧 개인의 미적 창의적, 성찰적, 소통적 역량들을 복돋워 줌으로써 개인 자신의 발전과 성숙은 물론, 사회의 문화적 성장과 성숙을 이끌어 낼 수 있도록 하는 지향 속에 유기적으로 연계된 교육이라고 할 수 있다. 이런 점에서 문화예술교육은 현행 예술교육이 보여주는 형식적 제약성과 문화교육의 내용적 광범위성이 상호 지양된 형태의 교육으로 규정될 수 있다.

- 이상 김세훈 외(2004), pp.15-16 -

김세훈 외(2004)가 지적하는 ‘예술교육의 형식적 제약성’이란 장르, 기법, 형식 등에 초점을 맞추므로써 주제와 맥락, 내용에 대한 이해에서 기존 예술교육이 취약성을 보이고 있다는 측면을 의미하며, ‘문화교육의 광범위성’이란 지향과 목표에 대한 합의된 이해 없이 예술영역을 넘어서서 여가와 취미활동까지를 광범위하게 포괄하는데 따른 문제점을 함의했다. 특히 그는 ‘문화예술교육’의 가치를 ‘단순히 문화활동이나 예술활동을 증

진시키는 역할'이나 '미래의 잠재적 문화예술관심 계층'을 확보한다는 기능적 차원에서만 머무는 것이 아니라, “예술이나 문화활동을 매개로 개인의 전인적 성장을 유도하고 사회의 통합과 균형적 발전을 이끌어 낼 수 있다는 차원”에서의 중요성이 정책적으로 반영될 필요가 있음을 강조했다(김세훈 외 2004, pp.55-56). 이러한 측면에서 김은영(2013)은 김세훈 외(2004)가 제시한 문화예술교육 개념이 문화교육과 예술교육의 문제점이 상호 보완할 수 있는 새로운 방향성과 지향을 담고자 했던 것으로 해석하면서 “문화교육과 예술교육이 종합되어 독자적인 지향을 갖는다”고 해석하였다.

유사한 맥락에서 양현미 외의 「문화예술교육 활성화를 위한 정책기반 조성방안 연구」(2004)는 정책적 차원에서의 문화예술교육의 개념적 범주와 목표를 보다 명확하게 제시하고, 현재 시행되고 있는 「문화예술교육 지원법」의 이론적 기초를 제공했다는 점에서 주목된다. 먼저, 개념적 차원에서 문화예술교육은 기존의 장르기반 예술교육과 다문화사회에 있어 중요한 문화적 해득력을 강조하는 문화교육을 모두 포용한 것으로 제시되었고, 전문예술가 양성 교육이 아닌 “일반시민을 대상으로 한 창의성과 문화적 해득력 제발을 위한 교육”으로 규정되었다(양현미 외 2004, p.2).

이러한 개념적 규정은 결과적으로 “문화적 해득력”을 복합적인 인간능력의 다면적 발전 차원에서 강조하고 이를 위한 교육개혁을 강조했던 문화연대의 ‘문화교육’ 논의가 일부 반영되어 있기는 하지만, 예술교육을 매개로 문화적 관점의 교육개혁이라는 의제는 다소 축소되어 반영된 것으로 볼 수 있다. 당시 문화예술교육이 문화부와 교육부의 상호협력을 이끌어내기 위한 교육정책의 하위범주로서 논의되던 당시 정책현실을 감안할 때 교육개혁이념으로서 강조되는 문화연대의 ‘문화교육’ 논의가 전면적으로 포용되기는 어려웠기 때문이다(양현미 외 2004, p.5).⁸⁴⁾

84) 양현미 외(2004, p.27)는 문화예술교육의 정책적 접근이 문화부와 교육부 간의 상호협력을 전제로 해야 함을 명확히 강조하였다. 각 부처의 정책목표를 달성하기 위한 공동의 과제로서 제시하였다.

그러나 이 보고서는 문화예술교육이 소수의 사람들만 향유할 수 있는 것으로 받아들여지고, 예능교육으로서 치우쳐져 있는 현실에 대한 정책적 대응차원에서 문화예술교육 정책이 포지셔닝되어야 함을 명확히 제시했다는 점에서 주목된다. 문화민주주의 관점에서 “교육기회의 균등”을 문화예술교육지원의 기본원칙으로 설정하고, “모든 국민의 문화예술향유와 창조력 함양을 위한 교육”이라는 가치를 강조한 것은 문화연대가 주창했던 문화민주주의 가치 및 문화교육의 이념적 기반을 명확히 반영하고 있다고 하겠다.

2) 지원법에 반영된 문화예술교육 개념적 이해: 목표, 원칙, 정의와 영역

2005년 「문화예술교육지원법」의 제정은 정책용어로서 ‘문화예술교육’의 법적 위상이 확보된 주요한 계기로 작동하였다고 볼 수 있다. 지원법에 반영된 문화예술교육 정책 개념의 특성은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 문화예술교육의 목적과 기본원칙의 앞서 문화연대의 “문화교육” 논의를 통해 제시되었던 “문화민주주의”적 가치를 명확히 반영하고 있다. 문화예술교육의 목적을 “국민의 문화적 삶의 질 향상과 국가의 문화역량 강화(제1조)”로, 기본원칙으로서 “모든 국민의 문화예술향유와 창조력 함양” 및 “나이, 성별, 장애, 사회적 신분, 경제적 여건, 신체적 조건, 거주지역 등에 관계없이 자신의 관심과 저성에 따라 평생에 걸쳐 문화예술을 체계적으로 학습하고 교육받을 수 있는 기회를 균등하게 보장” 하는 것은 바로 이러한 측면을 방증한다.

제1조 (목적) 이 법은 문화예술교육의 지원에 필요한 사항을 정함으로써 문화예술교육을 활성화하고, 나아가 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국가의 문화역량 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

제3조 (문화예술교육의 기본원칙) ① 문화예술교육은 모든 국민의 문화예술향

유와 창조력 함양을 위한 교육을 지향한다. ②모든 국민은 나이, 성별, 장애, 사회적 신분, 경제적 여건, 신체적 조건, 거주지역 등에 관계없이 자신의 관심과 적성에 따라 평생에 걸쳐 문화예술을 체계적으로 학습하고 교육받을 수 있는 기회를 균등하게 보장받는다.

둘째, 문화예술교육의 정의를 문화정책 영역 내 타 연계법들과의 연계 선상에서 각각 「문화예술진흥법」, 「문화산업진흥기본법」, 「문화재보호법」에서 다루는 문화예술 및 문화산업과 문화재 영역을 교육의 내용적 대상으로 규정함으로써 대상적 명확화를 시도하였다.

제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. '문화예술교육'이라 함은 「문화예술진흥법」 제2조 제1항 제1호의 규정에 따른 문화예술 및 「문화산업진흥 기본법」 제2조제1호의 규정에 따른 문화산업, 「문화재보호법」 제2조제1항의 규정에 따른 문화재를 교육내용으로 하거나 교육과정에서 활용하는 교육을 말하며,⁸⁵⁾ 다음의 각 목과 같이 세분한다.

가. 학교문화예술교육: 「영유아보육법」 제2조의 규정에 따른 어린이집, 「유아교육법」 제2조의 규정에 따른 유치원과 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 따른 학교에서 교육과정의 일환으로 행하여지는 문화예술교육

나. 사회문화예술교육: 제2조제3호 및 제4호에서 규정하는 문화예술교육 시설 및 문화예술교육 단체와 제24조의 각종시설 및 단체 등에서 행하는 학교문화예술교육 이외의 모든 형태의 교육

셋째, 문화예술교육을 정책적으로 접근함에 있어 영역적 구분을 각각 학교문화예술교육과 사회문화예술교육으로 이원화하여 제시함으로써 보

85) ① 문화예술: 문학, 미술(응용미술을 포함), 음악, 무용, 연극, 영화, 연예, 국악, 사진, 건축, 어문, 출판 및 만화(2013년 07.17 개정 기준); ② 문화산업: 문화상품의 기획, 개발, 제작, 생산, 유통, 소비 등과 관련된 서비스를 하는 산업을 의미하며 영화, 음악, 게임, 출판, 방송영상물, 문화재, 만화/캐릭터, 애니메이션/에듀테인먼트/모바일문화콘텐츠/디자인, 광고, 공연, 미술품, 공예품, 디지털문화콘텐츠, 대중문화예술산업, 등을 의미함; ③ 문화재: 유/무형문화재를 포함하며, 건조물, 전적, 서적, 고문서, 회화, 조각, 공예품 등의 유형문화재 및 전통공연예술, 공예미술에 관한 전통기술, 한의학/농경/어로에 관한 전통지식, 구전전통 및 표현, 의식주에 관한 전통생활관습, 민간신앙, 전통적 놀이/축제/기예 등을 포함.

다 구체적으로 각각의 명확한 영역 내에서의 정책대상 설정을 통한 전략적 정책접근을 시도하였다. 셋째, 문화예술교육을 정책적으로 실행함에 있어 주요주체가 되는 ‘전문인력(문화예술교육사)’과, 전담기구로서의 ‘한국문화예술교육진흥원’의 역할규정, 국가와 지방자치단체의 지원관련 업무 등을 포함하여 정책실행에 있어 각 주요 이해관계자들의 역할과 기능을 명확히 하고자 하였다.

지원법 제정은 문화정책 내 문화예술교육이 명확한 지원대상으로서 인식되는 법적 위상이 확보된 계기로 작동하였고, 이는 실제로 이후 문화예술교육에 대한 정부예산지원이 지원법에 근거하여 지속적으로 증대되었던 것으로 방증된다. 이런 점에서 지원법 제정은 문화예술교육 정책 발전을 견인하는 핵심적 토대로 기능했다고 볼 수 있다.

■ 명시적 대상 중심의 문화예술교육 정의 및 영역 설정의 한계

하지만, 이러한 긍정적 측면에도 불구하고 지원법에서 법제적 용어로 제시된 문화예술교육 정의와 범주가 정책실행적 차원에서 명확하게 접근 가능한 명시적 대상 중심으로 설정되었던 것은 이후 문화예술교육 정책 발전을 위한 논의에 있어 주요한 쟁점이 되기도 하였다.

가령 문화예술을 예술장르의 병렬적 나열로 개념화되어 제시되는 「문화예술진흥법」 등에 근거를 두고 정의내림으로써, 탈 장르적 관점에서 문화예술이 가진 복합적인 본질적 성격에 대한 접근보다는, 정책실행의 접근이 각 장르별로 접근으로 고착되어 예술교육이 확대되는 근거로서 작용된 측면을 부인하기 어렵기 때문이다. 신승환(2008)은 이러한 개념적 접근이 ‘사회문화적 맥락에서 이해되는 예술교육 개념을 전개하고 이러한 관점에 문화개념을 병렬적으로 배열하여 문화교육을 규정’하고 있는 것이라고 해석하면서, 이러한 인식이 정책적 차원에서 문화예술교육을 이해하는 일반적 경향으로 고착되었다고 지적한다(신승환 2008, p.183).

학교와 사회로 구분되어 제시된 정책 영역의 경우도 마찬가지다. 한편

으로 이러한 이원적 구분은 정책태동기에 있어 법적 근거로 명확한 수혜 대상에 대한 전략적 접근을 가능케 하는 기제로 작동했다고 평가할 수도 있다. 그러나 교육현장에 있어 이러한 구분이 공간적 관점에서의 이분화, 즉 학교문화예술교육을 ‘학교 내’라는 공간적 관점에서 행해지는 문화예술교육으로, 사회문화예술의 경우 “학교 이외의 시설이나 장소에서 행해지는 교육” 고착화되어 이해되는 근거로 작동했음도 부인하기 어렵다. 이는 수혜자 관점보다는 공급자적 관점의 정책편의성이 반영된 법제적 구분이라는 비판의 근거가 되기도 하였다.

2. 최근 문화예술교육에 관한 다양한 담론적 논의

가. 미적체험으로서의 창의예술교육

2010년 전후를 기점으로 서울문화재단은 창의예술교육을 주창하면서 이를 지지하는 핵심개념으로 ‘미적체험’, ‘통합예술’, 그리고 예술교육가(Teaching Artists, 교육하는 예술가)를 강조해오고 있다. 창의예술교육의 이론적 근원은 미국의 링컨센터 부설교육원인 링컨센터 인스티튜트(Lincoln Center Institute)가 교육철학으로 제시하는 미적교육(Aesthetic Education)을 ‘미적체험교육’이라는 한국식 개념으로 벤치마킹하여 수용한 것에 토대를 두고 있다고 할 수 있다(김병주 2011, p.278).

미적체험교육은 존 듀이(John Dewey)의 예술교육론과 듀이의 관점을 현대적 맥락으로 정리하여 예술교육의 철학적 기틀을 제시했던 링컨센터 인스티튜트 창립자 맥신 그린(Maxine Greene)이 제시하는 미적교육론(Aesthetic Education)에 기반을 둔다. 듀이는 교육이 지식의 습득이 아닌 체험적 경험으로 이해되어야 하며, 이러한 “경험의 연속적인 재구성”을 통한 개인의 성장과정이 교육의 본질“이라고 주장한 교육철학자다. 그는

행함을 통한 배움(learning by doing)이란 관점에서 다양한 예술과 놀이를 통한 체험이 제공하는 성장과 성숙의 가치가 교육의 핵심으로 수용되어야 함을 지적하였다. 특히 근대 이후 예술이 일상적 삶과 분리되면서 고착된 이분법적 예술론을 비판하면서, 예술이 우리의 삶과 연계되고 삶 자체가 예술로서 우리와 함께 존재해야한다는 지점 - 즉, “예술이 바로 삶의 과정 속에서 형성”되는 것이라는 점을 강조한다 (Dewey 1934, p.24).

이러한 듀이의 관점을 현대적으로 재해석한 맥신 그린(Maxine Greene)은 미적교육(Aesthetic Education)이라는 개념을 통해 예술교육이 지향해야할 새로운 지향점을 제시하였다. 그린(Greene, 2001)이 제시하는 ‘Aesthetic Education’은 기존의 예술교육(Art Education) 혹은 예술감상(Appreciation)’과는 차별화되는 개념으로, “문화적이고, 성찰적이며, 참여적인 형태로 예술과의 연계를 제공하고자 하는 의도로 구성되고 실행되는 교육행위”로 이해된다(김병주 2011, p.283). 그린(2011)은 기존 예술교육이 예술과 관련된 서로다른 매체를 탐구, 체험하고 표현하는데 치중한다면, 미적 교육(Aesthetic Education)은 예술작품과 만나는 일련의 과정을 통해 생성되는 개인의 미적 경험에 대해 끊임없이 질문과 성찰을 탐구하는 것이라고 구분한다. 즉 미적 교육(Aesthetic Education)을 통해 학습자는 예술작품이 제공하는 가치와 의미를 지각하고 예술작품을 자신의 삶속에 투영함으로써 각자의 삶이 다양한 의미를 지니도록 성장하게 된다는 것이다(Greene 2001, pp.5-6).

이러한 이론적 기반에 근거를 두고 서울문화재단의 창의예술교육에서 제시하는 ‘미적체험’의 개념은 “진지하고 심오한 감동을 주는 어떠한 대상에 대해 특별한 방식으로 주목함으로써 감응하는 동시에 이것에 대해 자신만의 방식으로 응답할 수 있게 되는 상태”(곽덕주 외 2011, p.44)로 제시된다.⁸⁶⁾

86) 여기서 미적(aesthetic)이라는 개념은 일상적 경험과 다른 ‘진지하고 심오한 감동’을 주는 것으로, ‘어떠한 대상’은 예술작품을 포함하여 자연 및 일상적 대상을 포함한 것, ‘특별한 방식’이란 대상에 대해 그 자체로 주목하는 일종의 무심한 공감(disinterested sympathy, 혹은 공감적 거리두기)으로, ‘자신만의 방식으로 감응 및 응답’은 정서성과 성찰성이 결합적 반응으로서

두 번째 ‘통합예술’ 개념은 미적체험 예술교육과정을 조직하는 핵심적 원리로서 제시된다(곽덕주 외 2011, p.46). 여기서 통합예술이라 함은 다양한 장르의 예술을 다양한 방식으로 학습자에게 제시한다는 1차적 의미를 갖는다. 즉 예술통합이란 관점을 의미하는데 이는 ① 다양한 예술언어에의 노출을 통한 예술적 경험 확장, ② 한 가지 의미에 대한 다양한 예술양식으로의 표현(multiple-modalities), ③ 교과연계를 통해 특정 교과내용을 중심으로 다양한 예술장르 간 언어의 통합, ④ 다양한 장르 기반 복합예술작품의 활용을 통해 새로운 의미가 창조되는 과정을 체험하도록 하는 통합적 접근 등으로 이해될 수 있다(곽덕주 외 2011, pp.46-47).

상기에서 살펴본 ‘미적체험’과 ‘통합예술’ 개념은 전자가 후자를 방법적 원리로 반드시 요청하는 것은 아니라는 점에서 상호 필연적으로 관련된 것이라 할 수는 없다(곽덕주 외 2011, p.47). 어떤 의미에서는 하나의 예술장르만을 활용하여 미적 체험교육이 가능하기 때문이다. 그러나 서울형 창의예술교육에서 강조하는 통합예술 관점은 특정 예술장르에 초점을 두고 해당 예술언어를 마스터하는 것을 목적으로 하기 보다는, “관련 예술언어에 대한 학습자의 감각적 경험을 (다각적으로) 일깨우는 데에 일차적 목적을 두고, 예술언어들 간 차이나 연관성에 관한 민감성을 제고하는 것은 것에 관심을 두기 때문에 이러한 방법 자체가 미적 체험을 풍부하게 독려할 수 있다는 교육적 이점이 있다고 제시된다(곽덕주 외 2011, p.47).

마지막으로 창의예술교육이 ‘미적 체험’이라는 개념적 지향을 ‘통합예술’이라는 관점을 통해 접근한다고 할 때, 이를 구현하는 역할을 담당하는 핵심매개자는 ‘TA(Teaching Artist, 가르치는 예술가)’로서 설정된다. 즉 여기서 TA란 “예술적 접근과 해석에 기초하여 교육을 수행하는 사람으로 예술가이면서 교육을 겸하는 사람”을 의미한다(곽덕주 외 2011, p.54).

학습자의 내적 동력과 주관적 관여에 의해 동반되는 대상과의 소통이나 혼연일체의 경험을 의미한다. (곽덕주 외 2011, pp.44-45)

예술과 교육활동을 복합적으로 수행하나 TA의 본질은 예술가라는 기본적인 속성에서 출발한다. 이런 배경에서 서울문화재단의 TA 정의는 다음과 같이 제시된다.

서울문화재단 TA는 예술언어에 대한 이해 및 통합적 활용 능력을 기반으로 교육학적 기술을 겸비한 자로서 학습자를 삶에 대한 미적 체험의 기회로 안내하는 자이다
- 광덕주 외(2011), p.55⁸⁷⁾ -

즉, TA는 단순히 예술적 체험을 제공하는 사람이 아니라, 학습자가 하여금 이러한 다양한 예술언어의 통합적 접근에 기반을 둔 미적 체험을 통해 자신의 삶에 대한 성찰과 반추를 할 수 있도록 유도하는 안내자로서의 역할을 담당한다. 따라서 단순히 예술가 혹은 교육가로서의 양분된 역할이 아닌 균형적으로 양가적 가치를 구현할 수 있는 전문예술교육가로서 개념화되어 제시된다고 할 수 있다.

〈표 2-35〉 미적체험으로서의 창의예술교육 개념

주요개념	내용
미적체험	- 진지하고 심오한 감동을 주는 어떠한 대상에 대해 특별한 방식으로 주목함으로써 감응하는 동시에 이것에 대해 자신만의 방식으로 응답할 수 있게 되는 상태
통합예술	- 다양한 장르의 예술을 다양한 방식으로 학습자에게 제시하는 예술교육과정을 구성하는 기본원리로 다음의 예술통합적 관점을 포괄함① 다양한 예술언어에의 노출을 통한 예술적 경험 확장 ② 한 가지 의미에 대한 다양한 예술양식으로서의 표현(multiple-modalities), ③ 교과연계: 특정 교과내용을 중심으로 다양한 예술장르 간 언어의 통합④ 다양한 장르 기반 복합예술작품의 활용을 통해 새로운 의미가 창조되는 과정을 체험하도록 하는 통합적 접근
TA(전문예술교육가)	- 예술언어에 대한 이해 및 통합적 활용 능력을 기반으로 교육학적 기술을 겸비한 자로서 학습자를 삶에 대한 미적 체험의 기회로 안내하는 자

출처: 광덕주 외(2011) 『2011 서울문화재단 창의예술교육체계 구축을 위한 중장기 발전방안 연구보고서』, pp.44-63

87) 김병주(2011)에 따르면 서울문화재단이 제시하는 이러한 정의가 미국 Teaching Artists Journal이 잠정적으로 제안하는 TA 정의와 유사하나, 서울문화재단의 교육철학적 가치정립을 대변하는 핵심키워드인 '통합', '미적체험', '안내' 등의 단어를 통해 재단이 지향하는 창의예술교육에서의 TA의 역할을 구체화시켜 설명하고 있다.

나. 탈 근대적 관점에서의 문화예술교육

2007년 이후 한국문화예술교육진흥원을 통해 추진된 다양한 연구사업 중 문화예술교육 개념과 가치, 이념을 다루는 논의들이 활발하게 진행되었다. 이들 중 신승환(2008)은 철학적 관점에서 ‘근대성의 극복’, 즉 탈근대성이라는 가치를 문화예술교육을 이해하는 출발점으로 제시하여 문화예술교육을 새롭게 개념화하고자 시도하였다.

근대의 학문과 지식 체계의 패러다임에 갇혀 허덕거리게 된 기존의 문화예술 교육 담론의 한계를 넘어서려면, ‘문화-예술-교육’ 을 내적으로 통합하고 이해할 철학적이며 해석학적인 지평이 제시되어야 한다.

- 신승환(2008), p.22 -

신승환(2008)에 따르면 ‘탈근대적 문화예술교육’이란 근대의 실체론적, 이분법적 사고에서 벗어나, 문화예술경험을 통해 교육의 존재론적 의미를 복원하고자 하는 것으로 제시된다. 근대적 시각에서 교육은 모든 문제를 실증적 차원에서 해결하려는 기술적 사고에 의해 지배되었고, 학교라는 교육제도가 인간자원을 보존하고 개발함으로써 사회유지발전을 도모하는 장치로서 역할을 해왔다. 이러한 근대적 관점에서 문화예술역시 과정/결과 of 이분법적 사고를 바탕으로 결과(ex. 작품)를 중심으로 인간 지성에 의한 아름다움의 체험, 미적 감수성에 관한 것으로 이해되었다. 그러나 근대 이후 예술에 대한 이러한 이해는 한계를 지니게 되고, “예술자체에 대한 이해보다는 인간의 일반적 이해체계와 자기성취, 삶의 맥락에서 이해되는 예술의 의미가 관건이 되었다”고 지적한다(신승환 2008, p.12).

따라서 탈 근대적 관점에서의 문화예술교육은 ‘교육’뿐 아니라 ‘문화’와 ‘예술’에 대한 시각에서 모두 차별화된다. 먼저, 교육의 목표는 지식과 기술적 사고로 무장한 자율적 개인의 양성이 아닌 소통능력을 갖춘 성찰

적 개인의 형성과정에 있다. 문화와 예술 역시 문화유적이거나, 현상, 제도나 양식같은 문화적 산물이나, 예술작품 같은 결과물 혹은 이에 내재된 미적 감수성 자체가 아니라, 문화는 “문화적 산물이 만들어지는 과정에서 인간 스스로가 자신을 이해하고 실현하는 것”으로, 예술은 ‘인간이 체험한 삶의 의미에 대한 자기이해와 의미구현의 과정’으로 이해된다.

문화예술교육이란 문화예술의 내적 원리에 따른 예술적 체험을 통해 자기를 형성해가는 교육으로 이해할 수 있다. 여기서 문화, 예술, 교육의 세가지를 관통하는 공통점은 인간의 존재성의 터전으로서, 각 영역을 실체론적으로 이해하는 것보다 체험을 통한 자기이해의 과정이라는 데 초점을 맞춘다는 점이다.(p.52)

이처럼 자발적 자기형성의 교육과정에서 가장 중요한 것은 문화예술의 예술적 체험이다. 예술적 체험을 통해 문화와 예술, 그리고 교육이 하나로 만나게 되기 때문이다. 존재론적 체험위에 문화와 예술, 교육이 하나로 연결되는 것이다.

근대교육이 자율적 개인을 강조했다면 탈근대 교육에서는 소통능력을 갖춘 성찰적 개인을 목표로 한다... 따라서 문화예술교육은 문화예술에 대한 지식전달을 넘어 공동체가 소통하고 만날 수 있는 공적 담론의 터전을 형성하는 과정으로 이해해야 할 것이다

- 신승환(2008), pp.52-53 -

이렇듯 탈 근대적 문화예술교육은 ‘문화에 대해서 혹은 예술에 대해서 세부내용 같은 지식을 가르치는 것이 아닐 뿐 아니라’(p.52), ‘문화예술을 기초로 지식과 체험을 확장하고 교육하는 차원을 넘어선다(p.54). 문화예술의 내적 원리에 따른 예술적 체험과 활동을 통해 자기성찰적 관점에서 인간존재성을 발견하고, 이를 공동체가 함께 소통하고 공유하는 경험적 과정 그 자체로 이해된다고 하겠다.

탈 근대적 문화예술교육이라는 개념을 통해 신승환이 지목하고자 하는 것은 여전히 문화예술교육이 “문화예술의 결과물에 대한 이해나 그에 대한 지식을 전달하고 가르치는 것”이라는 관점에서 탈피하지 못하고 있

는 현실적 상황에 대한 비판적 이해의 필요성, 아울러 근대성을 벗어나지 못하고 있는 “현대사회의 위기와 교육의 문제에 대한 하나의 대안”으로 문화예술교육이 작동할 수 있어야 한다는 당위적 전제라 할 수 있다(신승환 2008, p.52)

다. 미래교육 패러다임으로서의 창의적 문화교육

심광현 외(2012)는 「미래 교육의 열쇠, 창의적 문화교육」이라는 저서를 통해 ‘창의적 문화교육’이라는 새로운 용어를 제시한다. 이들은 “21세기의 거대한 전환이 기능적 숙련을 넘어서는 창의성”을 요구하고 있으며, “넓은 키워드에 매달리고 있는 우리교육의 프레임 전체가 변혁될 필요성이 있다는 인식을 토대로 창의적 문화교육을 대안적인 교육패러다임으로서 제시한다. 창의적 문화교육의 개념과 이론적 토대를 제공하는 것을 넘어서서 실제 제도권 교육과정에 적용될 수 있는 통합교과 중심의 새로운 교육과정 설계 모형에 관한 구체적 논의를 함께 제시함으로써 . “대안적 교육패러다임”으로서의 “창의적 문화교육” 개념의 위상을 명확히 하고자 하였다. 창의적 문화교육의 방향성은 크게 세 가지로, 첫째 지성, 감성, 인성의 균형적 발전을 지향하고, 둘째 개인화된 경쟁의 도구로서 창의성이 아닌 협력을 통한 창의성 제고를 목표로 하며, 셋째 이러한 창의적 문화교육에 있어 예술교육은 전문화된 장르교육이 아닌 과학적 사고와 윤리적 사고를 매개하는 가교이자 동시에 다중지능 간 순환적 연결망을 강화하는 촉매제로서의 가장 중요한 역할을 담당하게 된다(심광현 2012, pp.222-223).

이러한 인식 하에 현재의 문화예술교육이 여전히 “지성중심 교육”패러다임 하에서 “문화예술의 향유와 감상이라는 좁은 틀”에서 벗어나지 못하고, 결과적으로 “문화예술의 장르교육으로 협애화”되어 있음을 비판적으로 지적한다(심광현 외 2012, p.225). 따라서 문화예술교육은 “좁은 의미의 문화예술이 아니라, 인간에게 내제된 자연적 잠재력의 총체를 육성하는

것을 목표”로 삼아야 한다고 주장한다(심광현 외 2012, p.225).

레이몬드 윌리엄스는 문화의 개념을 ‘자연적 성장의 육성’ 이라고 정의했다. ... (이 개념에) 주목하면 문화는 특별한 영역 개념에 국한되지 않고, 그 자체가 이미 교육과 밀접한 연관을 맺고 있는 의미를 지니게 된다. ... 이렇게 문화를 이해할 때, ‘문화예술교육’ 은 좁은 의미의 장르교육이 아니라 “집단지성에 의한 사회적 산물로서 이미 확립되어 있는 다양한 문화적 체계와 산물들에 대한 일정한 학습을 통해서 학생들의 전면적 발달을 촉진하여 궁극적으로는 자율적이고도 협력적인 주체, 창의적인 민주시민을 육성하기 위한 교육’이다.

- 심광현외(2012), pp.212-213 -

이러한 인식하에 심광현 외(2012, p.213)는 문화예술교육을 협의와 광의적 관점에서 각각 재정의 하고, 창의적 문화교육의 프레임은 “협의의 문화교육을 통해 제 능력 사이의 연결을 촉진하고, 이를 매개로 광의의 문화교육에 이르게 제 능력 사이의 연결을 촉진하고, 이를 매개로 ”광의의 문화교육“에 이르도록 하여 다중지능 전반 사이의 피드백 회로가 선순환을 이루도록 하는 것으로 제시한다.

〈표 2-36〉 창의적 문화교육의 개념

구분	내용
협의의 문화예술교육	- 감각적 만족, 미적 경험 생태적 경험의 세가지 경험을 풍부하게 하는 교육 - 통상적 의미에서의 예술교육에 국한된 것이 아니라, 생활 속에서의 감각적 만족의 경험, 자연과의 대면속에서 형성되는 생태적 경험(흥고) 등 다양한 형태의 문화적 경험을 포괄하는 미적 교육
광의의 문화교육	- 자연의 일부로서 인간에게 내재된 자연적 잠재력의 총체를 육성하는 것 - 다중지능 순환모형에서 일과까지 분리된 능력들 전체의 상호 유기적 발달과 육성을 의미
창의적 문화교육	- ‘협의의 문화(예술)교육’을 통해 제 능력 사이의 연결을 촉진하고, 이를 매개로 ‘광의의 문화교육’에 이르도록 하여 다중지능 전반 사이의 피드백 회로가 선순환을 이루도록 하는 것

출처: 심광현 외(2012) 「미래 교육의 열쇠, 창의적 문화교육」, p.213 내용을 바탕으로 재구성

이러한 논의는 2000년대 초반 문화연대가 주창했던 ‘문화교육’ 개념의 업그레이드 버전이라고 할 수 있으며, 기존 논의에서 비해 ‘교육패러다임 자체의 전환’의 필요성과 방향을 보다 구체적이고도 실천적 차원에서 제시하고 있다는 점이 주목된다. 김은영(2013, p.123)이 지적한 바와 같이 이들은 문화예술이나 문화정책 영역 내에서의 논의를 넘어서서 “기존 사회, 교육, 장르교육에 대한 문제의식을 기반으로 대안과 (교육)패러다임의 총체적 전환”을 꾀하고 있다는 점에서 문화예술교육 관련 다른 담론들과 차별화된다고 하겠다.

3. 문화예술교육 담론의 시사점

지원법 제정을 통해 정책용어로서의 위상을 획득한 ‘문화예술교육’ 개념은 당시 활발히 진행되었던 다양한 담론적 논의가 일차적으로 수렴된 결과였다고 평가할 수 있다. 가령 문화민주주의 관점에서 모든 국민의 문화예술생산과 향유의 근본조건으로서 문화예술교육에 내재된 중요성에 대한 공감 및 균등한 기회제공 필요성 인식 등은 지원법 상 제시된 문화예술교육의 목적(제1조)과 기본원칙(제3조) 등을 통해 명확히 투영되어 있기 때문이다. 이는 정책태동기 당시 활발했던 문화예술교육의 필요성 및 가치에 관한 담론적 논의가 ‘문화예술교육’ 정책용어의 이론적 토대를 풍성하게 제공했다고 볼 수 있다.

가. 제도화 이후 위축된 문화예술교육에 관한 담론적 논의

그러나 이와 달리 지원법 상 ‘문화예술교육’의 정의가 「문화예술진흥법」, 「문화산업진흥법」, 「문화재보호법」 등 관련법과의 연계선상에서 병렬적으로 나열된 예술장르나 영역 등 명시적 대상 중심으로 한정되었던 것은 기존 논의들을 통해 풍부하게 제시되었던 문화예술교육의 내용적

측면이 포용적으로 담기지 못한 현실적 한계로 작동했던 것으로 보인다. 그 이유는 지원법 상의 정의에 제시된 예술 장르와 영역들이 정책발전과정에서 명시적인 ‘정책 대상’으로서만 인식되고 이들을 “어떻게 교육현장에서 접근”하여, 이를 통해 문화예술교육의 목적을 “어떻게 구현할 수 있을 것인가”에 관한 방법론적 고민이 간과되었던 것이라 볼 수 있다. 그 과정에서 지원법 제정 이전 많은 논의들이 공통적으로 지목했던 “지식 전달과 기능숙련에 천착했던 기존 예술교육의 편협성 극복”이나 “공교육 체계 내에서 예술교육의 정상화 필요성” 같은 가치들이 지원법 상의 문화예술교육 정의에 함께 반영되지 못했기 때문이다. 이러한 측면은 2000년대 중반 이후 진행된 문화예술교육 관련 다양한 논의들이 여전히 문화예술교육이 장르기반 중심의 기능주의적 관점을 벗어나지 못하고 있음을 현재 문화예술교육의 한계로 비판하고 있다는 사실을 통해 확인된다.

실제로 최근 문화예술교육 관련 논의들은 공통적으로 장르중심으로 편협하게 접근하는 현재 문화예술교육 정책의 내용 및 접근방식에 대한 비판을 공통적으로 제기하고 있다. 여전히 “문화예술의 결과물에 대한 이해나 그에 대한 지식을 전달하고 가르치는 것” 이상의 교육목표를 실질적으로 현장에서 구현하고 있지 못하다는 지적이나(신승환 2008, p.21), 당초 기대와 달리 교육 시스템에서 지속적으로 주변화되는 문예체교육의 악화일로를 차단하는 근본기제가 아닌 예술강사파견을 통한 부분적 ‘땀빵’식 접근이라는 비판(심광현 2012)⁸⁸⁾은 바로 이러한 지점을 두고 제기되는 문제의식이라 할 수 있다. ‘탈근대적 문화예술교육’이나 ‘창의적 문화교육’ 논의에 비해 서울문화재단이 강조하는 ‘창의예술교육’ 논의는 상대적으로 예술교육 자체에 집중하고 있는 것으로 보이지만 ‘미적체험’, ‘통합예술’, ‘TA(전문예술교육가)’ 등의 개념을 통해 문화예술교육의 목적을 구현하기 위한 방법론적 차원을 구체적으로 제시하고 있다는 점은

88) 심광현 (2012) 더봄: 함께 여는 방담회, “창의적 문화교육을 위한 교육철학과 예술강사 양성이 필요합니다” (한국예술종합학교 심광현 교수 인터뷰). 『지지불봄』, 경기문화재단.

현재 중앙주도 문화예술교육 정책논의가 내용과 접근방법론 차원에서 재검토되고 보다 구체적으로 논의되고 제시될 필요가 있음을 시사해준다.

나. 문화예술교육의 역할에 대한 사회적 기대의 확대

이러한 논의들이 제시하고 있는 문화예술교육의 목적과 가치를 살펴보면 문화예술교육 영역이 단순히 문화정책 내 독립된 세부범주로서 인식하는 것이 아니라 보다 큰 틀에서 우리사회가 가진 문제점과 교육패러다임의 문제 등을 해결할 수 있는 기제로서 기대하고 있다는 점이 주목된다. 가령, 문화예술교육을 우리사회에 내재된 탈근대성 극복을 위한 기제로서 강조한다거나(신승환 2008), 입사경쟁 위주의 교육패러다임 전환에 있어 통합교과를 구성하는 핵심원리로서 ‘문화예술교육’을 강조(심광현 2012)하는 등의 관점은 단순히 문화예술교육의 문제가 문화정책이라는 특정한 정책분야에 한정된 것이 아닌 범 사회적 차원에서의 문제해결의 핵심자원으로서 효용적 가치가 있다는 인식이 강화되고 있음을 의미하기 때문이다. 또한 최근 문화정책 논의의 흐름이 문화의 일상화, 일상적 삶 속에서의 예술활동 활성화(ex. 생활예술) 등으로 대변되는 ‘문화민주주의’ 기조의 강화로 본격화 되는 가운데, 문화예술교육정책은 단순히 접근성 제고 등 ‘향유정책’ 관점에서만 고민될 것이 아니라 문화정책 전반을 관통하는 핵심요소로 이해될 필요가 있다는 인식이 함께 강화되고 있는 상황이다(최보연, 2016a). 이러한 상황은 문화예술교육의 역할과 가치에 대한 사회적 기대가 지속적으로 확산되고 있음을 의미한다고 할 수 있다.

문제는 이렇듯 문화예술교육에 대한 다양한 관점과 이해가 ‘정책으로서의 문화예술교육’이 가진 현재의 문제점과 한계에 대한 대안적 차원에서 제시되고 있는 가운데, ‘문화예술교육 지원정책’이 궁극적으로 지향해야 할 목표와 가치를 설정함에 있어 많은 도전이 노정된다는 점이다. 현재 학계와 현장에서 진행되고 있는 다양한 문화예술교육 관련 개념적 논의들은 한편으로 문화예술교육이 견인할 수 있는 다양한 역할에 대한 폭넓은

이해를 요청함으로써 풍성한 정책논의의 가능성을 열어준다고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 이러한 사회적 차원의 문화예술교육 관련 개념적 논의를 정책영역 내에서 수용하고 반영하기에는 다양한 지점에서의 제약과 고려해야 되는 지점들이 복합적으로 함께 제시하고 있다.

다. 문화예술교육 정책 가치와 목표지향에 대한 재성찰 필요성

이러한 상황은 다른 한편으로 보면 변화하는 환경 속에서 요구되는 다양하고 확장된 기대 속에서 ‘정책’으로서 문화예술교육 정체성에 대한 검토가 그 어느 때 보다 필요한 시점임을 시사한다. 그리고 이러한 재검토가 문화예술교육의 가치, 목적과 함께 이러한 가치와 목적을 실행적 차원에서 “어떻게 구현할 수 있을 것인가”에 관한 충분한 고민의 토대 위에서 이뤄져야 할 것이다.

그러나 보다 중요한 문제는 ‘문화예술교육’이라는 정책개념에 대한 다양한 이해와 사회적 기대의 확산에도 불구하고, 정책현장 내에서 이러한 논의들이 보다 유연하고 자연스럽게 반영되는 ‘담론적 논의의 장’이 숙성해왔기 보다는, 오히려 괴리감만 커졌다는 평가가 제기되고 있다는 점이다. 물론 그간 정책적 관점에서 담론적 논의의 숙성을 전혀 시도하지 않았던 것은 아니다. 일례로 한국문화예술교육진흥원은 2010년 『문화예술교육 핵심용어 정립연구』를 통해 예술교육, 문화교육, 문화예술교육에 관한 정책담론 논의의 종합적 정리를 시도한 바 있다. 그러나 지속적으로 변화하는 정책환경과 현장에서 요구되는 문화예술교육에 대한 다양한 기대와 가치들이 이후 정책사업 설계와 실행에 적극적으로 함께 고민되어 반영되어 왔다고 보기는 어려운 상황이다. 따라서 향후 문화예술교육 지원정책의 가치와 목표에 대한 재검토는 정책환경과 현장의 변화를 감안하여 이를 유기적으로 반영하는 방식으로 진행될 필요가 있다.

제3장 ●●

문화예술교육 지원정책의
주요이슈



제1절

정책목표

문화예술교육 지원정책에 있어 정책목표와 관련된 이슈는 사실상 정책이 제도화 된 이후부터 줄기차게 논의되어 온 영역이기도 하다. 앞서 전개과정 분석과 담론 논의를 통해 언급한 것처럼, 2000년대 후반 이후 정책 외연의 양적 성장을 거듭해 오는 과정에서 문화예술교육의 가치와 목표, 그리고 정책적 지향에 대한 모호성에 관한 현장의 문제제기가 지속적으로 있어왔다. 이러한 측면은 역설적으로 문화예술교육 지원정책이 제도화 이후 12년이 지났음에도 불구하고 여전히 문화예술교육 지원정책의 궁극적인 ‘목표’가 무엇인가에 관한 사회적 공감대와 정책적 합의가 분명하게 이뤄지지 않은 것이라 할 수 있다. 따라서 이어지는 논의에서는 상기와 같은 문제가 제기되는 배경적 차원에서 정책목표와 관련된 주요이슈들을 ‘양적 성장과 질적 도약의 불균형’, ‘정책정체성 문제: 목적과 수단 혼선’, ‘공급자 중심 정책으로의 고착’이라는 3가지 관점에서 접근하여 제시하고자 한다.

1. 양적 성장과 질적 도약 간 불균형

가. 정부주도 압축적 양적 확장

■ 예산 증대를 통한 문화예술교육 정책 위상 및 영역 확보

문화예술교육 정책의 발전과정에서 나타난 가장 큰 특징은 바로 ‘중앙정부 주도’의 압축적인 양적성장을 성취했다는 사실이다. 2005년 진흥원 설립 및 「문화예술교육지원법」 제정 이후, 2005년 기준 88억에 불과했던 진흥원 예산이 2016년 1,304억으로 1400%이상 확대되었는데, 이러한 예산규모의 성장은 중앙차원에서의 적극적 정책 주도성이 없었으면 불가

능했던 것이라고 할 수 있다. 문화예술교육 정책에 참여한 참여강사 수의 경우, 2005년 1,861명 규모에서 2016년 5,849명으로 3배 이상 확대되었으며, 수혜학교 및 시설의 경우도 2005년 기준 각각 3,214개교, 6개 시설 등 3,220개에서 2016년 11,593개(학교 9,385교, 사회시설 2,208개)로 3.5배 이상 확대되었다.⁸⁹⁾

이렇듯 수치 중심으로 확인되는 저간의 발전양상은 이제는 양적 성장의 시대를 지나, 질적 도약의 시대로 선회해야한다는 주장이 나오게 된 배경으로 이해되기도 한다. 그리고 이러한 인식은 단순히 양적 확장 자체만을 문제 삼는 것이기 보다는, 양적 확대가 이뤄져 온 과정에서 거시적 관점에서의 문화예술교육 정책의 목표와 가치에 대한 충분한 공감대가 형성되어 왔기보다는, 정량적인 수치의 증가 및 확대가 곧 정책성과이자 목표처럼 초점이 맞춰져 온 지점에 대한 비판이 제기되었기 때문이다.

일례로, 2013년 진흥원 주최로 열린 「2013 문화예술교육 포럼 - 문화예술교육 지난 10년, 앞으로의 10년」에서 조현성(2013, p.21)은 지난 10년은 ‘누가 보더라도 양적인 성장(교육 수혜자 증대, 수혜계층의 확산)’을 이뤘으나, ‘이제는 질적인 성장을 도모할 때’임을 강조한 바 있다. 같은 포럼에서 발제한 박영정(2013, p.58) 역시 ‘양적 성장에 맞추어 질적 발전을 이끌어 낼 수 있는 방안이 수반되지 않는다면 문화예술교육 정책의 양적 성장은 오히려 문화예술교육 발전의 족쇄가 될 수 있다’⁹⁰⁾라는 비판적 의견을 제시했다.

이러한 배경은 아이러니하게도 문화예술교육 논의에서 ‘양적 성장’이라는 그 자체가 전적으로 부정적인 것으로 치부되는 토대가 되기도 한다. 하지만, 정책의 속성상 양적 확장을 모색했던 것 그 자체가 문제였다고 보기는 어렵다. 이는 정책의 본질적 속성을 반영한 것이기 때문이다. 다른 한편으로 중앙이 주도하는 정책의 경우 양적인 예산 증대 등을 통해 추후 해당 정책이 정치적 변화에 휘둘리지 않고 지속될 수 있는 기반을 확보하

89) 수치 관련 현황은 앞서 제2장을 참조할 것

는데 있어 가지는 긍정적 효과성 역시 간과하기 어렵다. 결과적으로 보면 정부의 강력한 정책적 의지가 수반되었기 때문에 예산 증대가 이뤄져 온 것이고, 그와 연동되어 사업이 확장되었던 것으로 볼 수 있기 때문이다. 이러한 측면은 역설적으로 보면 문화예술교육이 문화정책 영역 내에서의 명확한 위상을 형성해 온 동력이기도 했다는 점에서 그간의 양적 성장 그 자체를 온전히 부정적으로 폄훼할 필요는 없다고 할 수 있다.

■ 양적 성과주의를 추동했던 정책철학의 빈곤함

보다 근본적인 문제는 양적 성장 그 자체가 아니라, 문화예술교육 지원정책의 양적 성장을 추동했던 정책철학이 과연 무엇이었느냐는 것에 있다고 할 수 있다. 주목되는 지점은 바로 문화예술교육 지원정책의 본격적인 성장기(2009~2013)는 정량적 수치 성과를 강조하는 정부 정책기조가 강화되었던 시기와 정확하게 맞물린다는 사실이다.

앞서 발전약사에서 언급한 바와 같이 이명박 정부 시기 <학교 예술강사 지원 사업>이 재정지원 일자리사업으로 공식 편제되면서 급격한 예산증대가 이어졌고, 박근혜 정부 시기는 “모든 학교에 예술강사 파견 100% 달성”이 국정과제로서 제시되었던 때였다. 문제는 당시 사업에 참여한 강사(일자리)수, 학교 수치 증대 그 자체가 암묵적 정책목표로서 제시되면서, “왜 이 만큼의 수치를 증대해야 하는지”, 이것이 문화예술교육 지원정책의 발전에 있어 구체적으로 어떠한 함의를 갖는지 설득력 있게 설명하지 못했다는 점이다. 그 과정에서 대통령이 제시한 ‘공약’, ‘국정과제’였다는 사실 그 자체는 그 어떤 정책적 논리나 철학적 담론에도 우선하는 정당성, 그 자체로 받아들여지곤 했다는 점도 부인하기 어렵다.

“지금의 양적 성장은 표어, 공약, 국정과제 이것에 초점이 맞춰져 있고 그 다음이 질적 성장이고, 이런 식이 반복되어 온 것이죠. 현장의 수요 이런 것은 무시하고 ‘그럼에도 우리는 국정과제 공약을 꼭 해야한다’는 것 자체가 양적 성장의 사업틀로 되어 왔던 것이...(문제였던 거죠)”

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

실제로 박근혜 정부 출범 직후에는 국정과제 일환으로 “2017년까지 모든 학교에 예술강사 파견 100%”가 제시되었고, 이러한 기조는 연도별 문체부의 주요업무계획에 실현해야할 구체적 성과수치로서 곧바로 반영되었다. 이러한 수치적 목표는 산하 집행기관으로 하달되고, 산하기관은 이 수치를 반드시 성취해야하는 압박을 받을 수밖에 없는 상황, 그 가운데 학교 수를 늘리는 것이 왜 중요한지, 이를 통해 어떠한 정책적 가치가 구현되는지에 관해 논의는 함께 제시되지 못했던 셈이다.

〈표 3-1〉 문화예술교육 관련 연도별 주요업무계획

2015	<ul style="list-style-type: none"> ■ 어린이에서 노인까지 문화예술 교육 향유기회 확대 ○ (유아·아동·청소년) 유치원·어린이집 대상 예술강사 지원(100개소), 국악·연극 등 학교 예술강사 지원 확대(7,809개교→ 8,216개교) ○ (청·장년층·어르신) 직장인 문화예술 동호회 운영 지원(40개), ‘산업단지 행복 페스티벌’ 개최, 노인복지관(202개소) 예술강사 지원
2016	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예술을 통한 창의인재 양성 ○ 학교문화예술교육 예술강사 파견 확대 - ‘15년 8,216개교(전체의 71%)→ ‘16년 9,500여 개교(81%) ○ 전국 어린이집·유치원(255개소) 미술·음악 등 예술교육 지원(‘16년 10억원)

자료: 문화체육관광부 2015, 〈2016 주요업무계획〉, https://www.mcst.go.kr/web/s_policy/plan2017/plan2017.jsp

이런 측면은 비단 학교뿐 아니라 사회문화예술교육에서도 유사하게 진행되어 왔다.

복지 쪽만 보면 2016년도에 비해 2017년도에는 강사 수만 해도 50명에서 500명으로 10배가 증가했습니다. 2016년부터 필수로 들어야 하는 연수가 없으면서 강사의 질에 대한 부분은 이야기 할 수 없는 상황인 거죠. 저희 규모가 학교에 비해 1/10 정도이지만, 지금 어떤 지향점을 가지고 수혜자에게 다가가야하는지에 대한 것조차 희미한 상태에서 복지기관으로 강사들이 가게 되는 상황이 벌어지는 거예요. 질적인 도약은 100% 동감하지만, 실행에 있어 어떻게 접근해야하는지도 내부에서 고민은 계속하고 있지만 쉽지 않은 상황입니다.

- 중앙사업담당자(E), 심층면접 내용 중 -

양적성장으로 간다고 할 때 우리는 무슨 목표를 가지고 있었을까? 하는 생각을 합니다. 전국에 지역아동센터 4천개가 있는데, 언제 얼마나 어디까지 확대할 것인지 ... 양적성장도 구체적인 목표가 있어야 하는데 (돈이) 들어오면 뿌리고 없으면 없는 대로 진행되는 의존적 구조였던 거죠.

- 중앙사업담당자(F) 심층면접 내용 중 -

이러한 양적 성장기조에서의 정책철학 부재의 문제는 양적 성과주의 기조가 본격적으로 강화되기 시작하던 2008년 이후 더욱 심화된 것으로 보인다. 양적 성과주의 하에 예산이 급격히 늘어난 상황은 확장된 예산을 활용하는 것 자체가 큰 과제로 인식될 수 밖에 없는 결과를 초래했다. 진흥원 입장에서 역시 인력 충원이 전제되지 않은 상황에서 늘어난 예산에 맞는 사업 운영만도 버거울 수 밖에 없었기 때문이다. 확장된 예산이 단위사업별 프로그램 수 확장 등 양적 확장과 연계되다 보니 이와 함께 수반될 '질적인 고려'는 실질적으로 우선순위에서 밀려날 수밖에 없는 상황으로 이어졌다. 그 과정에서 결국 정책실행에서 끊임없이 질문되어야 할 "문화예술교육"이 왜 필요하고 어떻게 해야 하는지, 질적 도약을 위한 접근에 관한 논의는 지속적으로 주변화 되었던 것이라 할 수 있다.

처음부터 지금까지 보면 양적 성장으로 보이지만, 사실 양적 성장(의 문제)는 2008년도부터 이야기되기 시작했습니다. 2005-2007년 경에는 적어도 질적 부분에 대한 고민이 있었다고 생각합니다. 그때는 어떤 사업을 하기 전에 항상 전년도에 사전 연구작업을 통해 콘텐츠를 개발하고 파일럿 프로그램을 진행했습니다. 콘텐츠 개발, 모델화해서 확산하는 작업, 웹진 등을 통한 인지도 확산 작업이 병행되었습니다. 그러나 2008년 이후 예산이 갑작스럽게 늘어나면서 양적성장 기조로 넘어간 거죠. 그러다 보니 관리가 사실상 등한시되었습니다. 중간중간 질적 고려에 대한 시도를 모색하기도 했지만, 결국 진행으로 이어지지 못하고 확산만 되어 갔습니다.

- 중앙사업담당자(D) 심층면접 내용 중 -

나. 질적 도약에 대한 입체적 접근 미비

■ ‘질적 도약’의제를 강사 개인의 역량강화 관점 중심으로 바라본 한계

그동안 정부 정책에서 질적 성장이나 도약의 문제가 전적으로 등한시 되었다고 볼 수는 없다. 문화예술교육 정책 논의에서 ‘질적 성장’ 혹은 ‘질적 수준 제고’라는 화두는 정책도약기(2005-2008) 이후부터 꾸준히 정책연구자, 실행자 등 문화예술교육 관련 이해관계자들이 강조했던 화두이기도 했다. 정책논의도 다르지 않았다. 문체부가 2007년 발표한 「문화예술교육 활성화 중장기 전략」(2007-2011)에서도 ‘문화예술교육정책의 기존 성과를 바탕으로 한 체계적이고 질적 활성화’를 목적으로 제시하기도 했으며, 2010년 유네스코 세계문화예술교육대회에서 발표된 「서울 아젠다」에서도 ‘질적 제고’는 핵심키워드로서 강조된 바 있다.

이러한 정부논의 가운데 비교적 최근이라 할 수 있는 2014년 「문화예술교육 중장기 발전계획」의 경우 문화예술교육의 ‘일상화, 지역화, 내실화’ 등 3대 추진전략을 제시하면서, 질적 성장을 ‘문화예술교육 내실화’라는 차원에서 핵심의제로 강조했다.

하지만 문제는 이러한 질적 성장에 대한 요구와 필요성이 문화예술교육 정책영역 전체를 관통하는 이슈임에도 불구하고, 그동안의 질적 성장 관련된 정책적 대응은 ‘전문인력’, 즉 강사의 전문성 및 질적 역량강화라는 차원에서 단선적으로 접근하는 경향이 농후했다는 점이다.⁹⁰⁾ 실제로 예술강사의 역량강화에 관한 요청이 교육현장에서 지속적으로 제기되었음을 부인하기는 어렵다. 하지만 전체적인 문화예술교육의 질적 강화가 단순히 강사의 역량강화를 통해서만 이뤄지기는 어려울 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 현장에서 체감했던 변화는 예술강사의 전문성 및 질적

90) 이러한 정책적 접근논리는 2014년 「문화예술교육 중장기발전계획」에서도 확인된다. 당시 발전계획이 제시한 세 번째 추진전략 “문화예술교육의 내실화”라는 대의를 구현할 세부과제는 문화예술교육 전문인력을 대상으로 한 연수원 설치 및 운영, 문화예술교육사 자격제도의 안정화 등으로 집중되어 제시되어 있기 때문이다.

역량 제고라는 대의 하에 지속적으로 이뤄진 예술강사 평가체계 상에서의 평가기준 강화와 방식 변화였던 것도 부인하기 어려운 것도 사실이다.

실제로 2007년 경 평가체계는 절대평가 기준으로 평가위원 1인의 현장평가 중심으로 진행되었다가, 2010년을 기점으로 절대평가가 상대평가로 변경되고, 평가위원 현장평가 외 학교기여도, 진흥원 평가항목이 추가 되었다. 이후 2012년 이후는 현장평가가 수업일지 평가로 대체되고, 수업일지(20%), 담당교사(30%), 학생만족도(30%), 지역센터 협조도(20%)로 평가방법이 고착화되었다고 볼 수 있으나, 2014년의 경우 상대평가 원점수 공개가 이뤄지는 등 부침을 겪기도 했던 것이 사실이다.

〈표 3-2〉 예술강사 평가체계 연도별 변화(2007-2014)

연도	평가기준	세부평가방식			
		평가위원 1인 현장평가			
2007	절대평가	평가위원 1인 현장평가			
2008	↓	평가위원 2인 현장평가			
2009	↓	평가위원 1인 현장평가			
2010	상대평가	평가위원 1인 현장평가(80%)	학교기여도(15%)		진흥원평가(5%)
2011	상대평가	평가위원 1인 현장평가(60%)	담당교사평가 (20%)	도서벽지출강 10%	교육활동경력 10%
2012	상대평가	현장평가(50%) 수업일지평가(20%)	담당교사평가 (20%)	학생만족도 (30%)	지역센터협조도 (10%)
2013	상대평가 (표준편차이동)	수업일지평가 (20%)	담당교사평가 (30%)	학생만족도 (30%)	지역센터협조도 (20%)
2014	상대평가 (원점수공개)	수업일지평가 (20%)	담당교사평가 (30%)	학생만족도 (30%)	지역센터협조도 (20%)

자료: 한국문화예술교육진흥원 내부자료

이러한 정책적 접근은 ‘교육의 질 제고가 교육주체(강사)의 질적 역량에 달려있다’는 어찌보면 너무나 당연할 수 있는 논리에 근거를 두고 있었

다 볼 수 있지만, 다른 한편으로 보면 전체적인 문화예술교육의 질적 성장의 문제를 교육주체인 개인 강사역량에 전적으로 의존하는 방식으로 접근한 한계였다고 볼 수 있다.

문화예술교육의 질적 성장 문제는 교육을 담당하는 강사 개인의 역량 제고만을 통해서 이뤄지기는 어렵다. 그리고 이러한 역량의 제고가 단순히 교육주체에 대한 평가체계 강화만으로 구현되기는 어려울 수 밖에 없음도 자명하다. 이들이 역량을 개발하고 전문성을 제고할 수 있는 환경적 조건의 개선이 함께 수반되지 않는다면 평가체계 강화를 통한 강사의 질적 제고는 요원할 수밖에 없기 때문이다.

■ 문화예술교육 생태계 변화에 대한 고려 미흡

더욱 중요한 것은 교육주체에 대한 입체적인 지원과 더불어, 문화예술교육이 이뤄지는 환경적 조건에 대한 지원 및 정책이 실행되는 추진체계와 거버넌스 차원에서의 정비가 함께 병행되어야만 한다는 점이다. 질적 성장의 문제를 정책적으로 접근하기 위해서는 입체적으로 문화예술교육을 둘러싼 생태계가 어떻게 구성되고 작동하고 있는지에 관한 검토가 필수적일 수밖에 없다. 그러나 이러한 지점에 대한 접근은 그동안 정책적 차원에서 상당히 미흡했다고 할 수 있다.

“양적성장, 단지 사업수가 많다고 해서 문화예술교육계가 성장하는 것은 아니죠. 성장할 때는 인프라, 전달체계 실행자, 거버넌스 체계 구축 등 여러 가지 요소가 같이 성장해야 하는데 그런 제반여건의 성장을 고려하지 않고 몇 개 프로그램 얼마의 예산을 어떻게 효율적으로 나누고 몇 명의 수혜자에게 몇 개 프로그램이 돌아갔는지 하는, 계산기 식의 성장을 ‘성장’이라고 할 수는 없을 것 같습니다. 질적 성장과 양적 성장은 순환구조에 있는데 종합적 플랜이나 참여하고 있는 실행자, 수행자, 정책단위가 점점 살찌워지는 방식으로 계획되지 못하고, 그렇게 실행되지도 않았던 것이죠”

- 중앙사업담당자(C), 심층면접 내용 중 -

아울러, 최근 문화정책 영역 내에서 ‘문화의 일상화, ‘생활문화 활성화’ 등이 주요한 의제로 부상하게 된 것은 문화예술교육의 ‘질적 도약’에 관한 고민이 ‘문화예술교육 정책’이라는 세부 영역 내에만 국한된 것이 아니라는 사실을 확인시켜주는 상황이라고 할 수 있다. 즉, 문화예술교육의 질적 성장이라는 것이 문화예술교육 정책 영역 차원에서의 목표와 교육주체, 내용/방법, 전달체계 차원에서만 고민하여 개선될 수 있는 것이 아니라, 타 문화정책 영역과의 연계성 혹은 중첩성 문제를 어떻게 정리할 것인가의 문제와 연계되어 접근되어야 한다. 실제로 문화예술교육 현장 전문가들은 이러한 지점이 정책실행과 현장에서 혼선을 가져올 수밖에 없음을 지적한다.

정부도 질적 도약으로 정책기조 선회 필요성이라는 이야기를 하는데 실질적으로 국정과제, 공약, 단기사업, 성과를 강조하면서 무슨 '질적'이라는 말을 하느냐는 문제제기를 할 수 있을 것 같습니다. (문화정책 전체 차원에서) 사업구조나 환경구조 자체를 정리를 해주고 그런 이야기를 해야 하는데, (중략) 더욱이 부처 사업이나 지역 생활문화, 생활예술, 지역문화나 등 여러가지 혼재된 상황이 정리가 안 된 상황에서 질적 성장은 사실상 힘듭니다. 그 자체(이들 정책영역의 정리)가 질적 성장을 위해 기본적으로 해야 될 것들인데 그런 것 없이 신규 사업을 한다거나 양적 사업을 한다는 것은 아무 의미 없다고 봅니다.

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

2. 정책 정체성 문제: 목적과 수단의 혼선

문화예술교육 지원정책의 근본적인 문제점을 지적되고 있는 것 중 하나는 바로 문화예술교육 정책의 정체성 혼란 문제다(김석범 2016; 정연희 2017⁹¹⁾; 최보연 2016b). 문화예술교육 지원정책은 당초 공교육에서의 예술교육 정상화라는 의제와 더불어 예술인들의 사회참여활동 활성화라

91) 정연희 인터뷰 내용 참조, 박희주, 정연희, 차재근 & 최지원(2017) 더봄: 기획대담 ‘문화분권’위한 거버넌스를 구축하자 - 새 정부에 바란다: 문화예술교육, 문화예술교육 비평웹진 지지봄봄 21호.

는 이중적 목표를 가지고 있었다. 그러나 문화예술교육 지원정책의 성장이 태동기 이전부터 존재했던 국악 분야 ‘강사풀제’ 원형을 토대로 발전해 왔고, 17년이 지난 현재 전체 진흥원 전체 예산의 57%가 투입되는 <학교 예술강사 지원사업>은 여전히 국내 문화예술교육 지원정책의 핵심중추를 담당한다.⁹²⁾ 하지만 이러한 특성은 역설적으로 ‘문화예술교육 지원정책이 궁극적으로 무엇을 위해 존재하는 것인가’에 관한 지점을 모호하게 만드는 기반이 됨을 부인하기 어렵다.

가. 강사풀제로 시작한 태생적 한계

■ 목표설정 이전 존재했던 수단: 국악강사풀제

원론적으로 문화예술교육의 목적이 국민의 삶의 질 제고와 문화적 역량의 강화라 하면, ‘예술강사’로 통칭되는 인적자원을 활용하여 국민이 문화예술교육의 다양성을 경험케 하는 것은 일종의 수단이라고 볼 수 있다. 그러나 현장에서는 그간 문화예술교육 지원정책이 <학교 예술강사 지원사업>를 모태로 태동되고, 이 사업에 과도하게 의존하여 성장해 온 과정에 의해 결과적으로 목적과 수단이 전치된 것이라고 해석하기도 한다.

사실은, 정책의 목표설정, 애초에 법에 목표 설정을 하고 있지만 (문화예술교육 지원정책의) 가장 근본적 원인을 지적하자면 정책 초기부터 지금까지 목적과 수단의 전도현상이 있어왔다는 것이죠.

(중략)

‘국악 강사풀제’부터 일자리 창출 측면이 있었습니다. 태동부터, 국악분야의 일자리 창출이 있었고 그것을 문화예술교육 활성화라는 전 국민의 문화적 삶의 질 향상이라는 정책으로 포장은 했으나 그런 태동의 수단이 밑에 깔려있었고 그 후로도 예산 편성, 확보하는 과정에서 일자리 창출예산으로 쉽게 손을 잡아버렸습니다. 그나마 2006-2007 년도에는 일자리가 밑에 숨어 있었으나 2008년, 이후부터는 목적과 수단이 완전 바뀌어 버린 양상이죠.

92) 2016년 기준 진흥원 총 예산 1,304억원 중, 예술강사제도로 운영되는 <학교 예술강사 지원사업> 예산은 742억으로 전체 대비 57%를 차지한다.

(중략)

모든 학교에 예술강사 1명을 파견하는 것이 국정목표였다는 것은 노골적으로 문화예술교육 정책의 수단이 목표 위로 가버린 것이죠. 법에 근거해서 목적을 지향해서 가야 하는데, 쉬운 방법을 선택해서... 정부의 단기 성과주의에 의해 빨리 예산을 확보하고 빨리 결과를 보여주려는 알뜰한 단기 성과주의 욕망에 의해 노골적으로 수단이 목적이 된 것이라 할 수 있습니다.

- 전문가(D), 심층면접 내용 중 -

이러한 측면은 <학교 예술강사 지원사업> 명칭의 변화과정을 통해서도 확인된다. 2000년 국악 분야 ‘강사풀제’로 시작된 이 사업은 2002년 이후 순차적으로 연극, 영화, 무용, 만화애니메이션 등 여러 분야 ‘강사풀제’ 등으로 장르적 확장을 거듭하다가 2006년 ‘예술강사 지원사업’으로 개칭된다.⁹³⁾ 이는 곧 인적자원의 풀, 정책목표를 구현하기 위한 정책수단이 먼저 확보되어 있었고, 이후 이들 인적자원풀을 활용한 정책목표의 구현이 순차적으로 설계되었던 것으로 해석이 가능하다.

■ ‘학교 예술강사 지원사업’ 명칭의 함의

따라서 문화예술교육 지원정책 핵심사업의 명칭이 ‘학교 예술강사 지원사업’이라는 점은 어찌면 정책목표 관점에서의 ‘정체성 혼란’이라는 측면을 가장 명쾌하게 보여주는 표징으로 볼 수 있다. 명시적으로는 교육현장에서의 문화예술교육 정상화 등을 정책목표로 내세웠지만, 실질적 차원에서 제도적 접근은 예술강사를 고용하고, 이들이 수행하는 교육활동을 통해 문화예술교육의 가치가 발현될 수 있다는 간접적 방식의 정책설계를 모태로 하고 있기 때문이다. 예술가 혹은 예술가이면서 교육적 활동이 가능한 이들을 현장으로 ‘파견’하면, 이들을 통해 자연스럽게 ‘문화예술교육’ 활성화가 발현될 것이라는 단순한 정책적 접근이었던 셈이다.

93) 한국문화예술교육진흥원 (2006) 2006 예술강사 지원사업 안내

사실 학교 예술강사 지원사업이 ‘모두가 향유하는 문화예술’이라는 철학을 기반으로 전국 학교에 예술강사를 파견하는 사업이에요. 하지만 (현재 이렇게 강사수가 확장된 상황에서) 갓 대학을 졸업하고, 1년정도 자격증 취득 수업을 이룬 후 예술가적 정체성 없이 학교에 파견되는 경우도 꽤 있지요. 중앙기관에서는 그저 예술강사를 전국 학교에 파견하면 모든 아이들이 균등한 문화예술교육을 받을 수 있다고 생각해요.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

나. 2008/9년 일자리사업 고착화 및 유실된 가치정향

■ 예술강사 제도의 왜곡성 강화로 인한 전체 정책의 기형화

문화예술교육을 주체적으로 담당할 인적자원에 대한 재정 지원은 필수적일 수밖에 없다. 그러나 문제는 일자리와 직결되는 강사 수의 성장이 중요했다면, 적어도 예술강사들의 미래나 경력발전 경로에 대한 세밀한 설계가 병행되었어야 하는데 실제적으로는 그렇지 못했다는 데 있다.

그리고 이러한 측면은 앞서 2장에서 언급한 것처럼 2008/9년을 기점으로 예술강사 사업이 정부의 공식적인 재정지원 일자리사업으로 편제되면서부터 심각하게 고착되었다. 일자리사업으로의 편제는 확장된 예산의 유입을 견인한 것이 맞지만, 결과적으로 모든 정책사업의 목표가 일자리 확대로 고착되는 결정적 계기로 작동했기 때문이다. 학교 내에서의 강사 파견 방식의 예술강사 지원사업이 어떠한 문제가 있고, 추가적으로 학교 문화예술교육 활성화를 위한 환경적 지원이 무엇이 필요한지 정책의 접근 방식 변화가 필요했던 시점을 ‘일자리 수’ 늘리기라는 정책의제 대응하는 과정에서 놓쳐버린 셈이다.

이는 결과적으로 2008/9년 이후 거의 10여년간 <학교 예술강사 지원사업>의 급격한 확대과정에서 문화예술교육의 가치가 무엇이며, 이를 구현하기 위한 교육현장의 실질적 상황과 조건은 어떠한지, 그리고 수혜자들이 어떠한 교육을 원하는지 등을 파악하고, 이에 맞는 인적자원을 투입

하는 논리적 순서상 지극히 상식적이고 규범적인 정책적 발전과정이 제약되는 핵심배경이 되었다고 할 수 있다. 그로 인해 그간 문화예술교육 지원정책이 발전해 오는 과정에서 왜 문화예술교육이 필요하며 어떻게 접근해야하는지에 관한 끊임없는 정책적 성찰과 고민이 함께 성숙해 오기 보다는 정책접근의 상수로 고착된 예술강사를 어떻게 활용해야하는 것인가에만 문화예술교육 정책 논의가 집중되어온 결과로 해석할 수 있다. 그리고 이러한 강사 활용방식 고민이 단순히 예술강사의 1학교 1강사 배치 같은 형태로 고착되고, 이들이 보다 나은 교육을 주체적으로 실현하기 위해 어떠한 환경적 지원 필요하며, 그들의 경력개발과 역량 강화를 위한 처우 관련 지원은 어떻게 개선될 수 있는지 논의는 배제되어 옴으로써 결과적으로 예술강사제도의 고용이슈로 모든 문제가 집결되고 문화예술교육 지원정책의 뜨거운 감자로 자리매김하게 된 것이라 하겠다.

■ 초기 담론에서 제시된 가치정향 유실 및 목표의 주변화

현재 문화예술교육 지원정책의 문제가 마치 예술강사 고용이슈에만 집중되고 있는 상황은 역설적으로 문화예술교육 지원정책이 당초 태동되었을 당시 논의했던 목표와 가치를 다시금 살펴볼 필요가 있음을 시사한다. 문화예술교육에 있어 핵심 교육주체로서 예술강사에 대한 적절한 지원체계 구축은 분명히 필요하다. 하지만 예술강사 고용이슈 해결 그 자체가 모든 문화예술교육 정책을 둘러싼 다양한 문제점들을 곧바로 모두 해결해줄 수 있는 만병통치약이 될 수는 없다. 이로 인해 현장전문가들은 문화예술교육 정책논의가 현재 ‘예술강사’ 관련 현장이슈를 풀어내는 것도 중요하지만, 이를 포함하여 보다 큰 틀에서의 문화예술교육 정책의 방향성과 지난 발전과정에 대한 성찰이 필요함을 지적한다(박희주외, 2017).⁹⁴⁾ 이를 위해서는 문화예술교육 정책이 태동되었을 당시, 담론적

94) 박희주, 정연희, 차재근 & 최지원(2017) 더봄: 기획대담 ‘문화분권’ 위한 거버넌스를 구축하자 - 새 정부에 바란다: 문화예술교육, 문화예술교육 비평웹진 지지봄봄 21호, <http://gbom.net/323> (2017.08.31, 최종접근)

차원에서 어떠한 가치와 목표를 고민하였는지를 다시금 검토할 필요성이 제기된다고 역설한다.

문화예술교육지원법에 ‘모든 국민의 문화예술교육 기회 보장’이 기본원칙으로 명시되어 있기 때문에 그것을 절대 놓치면 안 됩니다. 그것이 해당정책 그리고 지원법의 기본원칙이고, ... 사실 지원법에는 문화예술교육 활성화를 위한 구체적인 방법론도 담겨있습니다. 지역센터의 건립에 관한 것, 지자체장의 예산편성 의무, 지역학교와 문화기반시설의 장이 문화예술교육 여건을 마련하는데 기여해야 한다는 것이 명시되어 있습니다. ... 지금이라도 정책의 출발점으로 돌아가 정책의 취지를 다시 확인할 필요가 있습니다. 그동안 법에 명시된 문화예술교육 활성화를 위한 여러 방법론을 얼마나 제대로 실천하려고 노력했는가에 대한 성찰이 제대로 이뤄지지 않았습니니다.

- 전문가(D), 심층면접 내용 중 -

문화예술교육정책 초기 문화예술교육의 지향점을 음미할 필요가 있습니다. 아마도 전 세계적으로 예술교육 앞에 ‘문화’를 붙인 나라는 우리뿐일 것이라고 추측됩니다. 전 세계 예술교육정책의 지향점과 비교하면 우리의 그것은 굉장히 훌륭한 가치를 지니고 있습니다. 이 점은 인정해야 합니다. 초기 담론이 그만큼 두터웠고, 이를 형성하는 과정 또한 관찮았다는 긍정적 평가를 할 수 있습니다. 그러나 이후 각론은 도식화 되어 진행되어 왔습니다. (차재근, 2017⁹⁵⁾)

3. 공급자 중심 정책으로의 고착⁹⁶⁾

정책목표와 관련하여 현재 문화예술교육 지원정책이 비판을 받는 가장 큰 문제점 중 하나는 바로 ‘수요자 중심성’의 결여, 즉 공급자 중심

95) 차재근 인터뷰 내용 발췌, 박희주 외(2017) 21호 더봄:기획대담 ‘문화분권’위한 거버넌스를 구축하자 -새 정부에 바란다: 문화예술교육정책, <http://gbom.net/323> (2017.08.31. 최종접근)

96) ‘공급자 중심 정책’ 특성은 단순히 정책목표에만 국한된 것이 아닌, 정책영역 편제 방식, 교육내용과 방법에 대한 정책적 접근, 교육주체를 양성하고 활용하는 방식, 사업 추진을 위한 협력 및 추진체계 구성에도 나타나는 공통적 특성이다. 여기서는 ‘정책목표’ 측면에 집중하여 제시하되, 다른 영역에서 나타나는 공급자 중심 정책의 특성은 관련 맥락에서 별도로 분석에 포함하였다

정책이라는 측면이다. 문화예술교육 정책에 제기되는 ‘수요자 중심성 결여’ 지적은 사실상 해당 정책의 태동과 이를 추동한 담론적 논의가 ‘문화민주주의’를 핵심가치로 삼아 ‘수요자 중심’ 관점에서 접근된 것임을 상기할 때 아이러니한 것이라 볼 수 있다. 그 이유를 좀 더 자세히 살펴보면 첫째 최종수혜자 중심 접근이 소외될 수밖에 없는 정책사업구조의 문제, 둘째, ‘수요자 중심성’에 대한 피상적 이해 및 접근이라는 측면으로 구분하여 볼 수 있다.

가. 최종수혜자 중심 관점의 소외

현재 문화예술교육 지원정책이 공급자 중심정책이라는 비판을 받는 이유 중 하나는 사업구조적 차원에서 최종수혜자 중심 관점이 소외되어 있기 때문이라고 할 수 있다. 이러한 비판이 제기되는 맥락은 가장 우선적으로 문화예술교육 정책이 양적 성과주의 중심차원에서 최근 강조된 것과 연계하여 이해할 필요가 있다. 정책의 암묵적 목표가 예술강사 수의 확대, 그리고 이들이 파견되는 교육시설(학교) 수의 확대로 집중되면서, 공급자(정부) 입장에서의 성과관리 측면이 강조되었기 때문이다. 그 결과 공급자 중심의 정책적 드라이브가 문화예술교육의 실질적 수혜자 관점에서 구체적으로 그 혜택이 어떻게 전달되고 어떠한 효과성이 구현되는지에 대한 고려를 사실상 세밀하게 반영하지 못한 것이라 할 수 있다.

■ 양적 성과주의에서도 소외된 최종수혜자 관점

앞서 문화예술교육 지원정책의 문제점 중 하나로 양적 성과주의를 논했다. 하지만 정부주도 문화예술교육 지원정책이 양적 확대 중심으로 진행되어 오는 가운데 가장 아이러니 한 지점 중 하나는 양적 성과를 중요시 하면서도, 강사 수, 학교/시설 수, 시수 등은 정확하게 제시되면서 수혜자 수는 추정치로 제시되고 있다는 점이다.

이는 문화예술교육 정책의 핵심사업인 <학교 예술강사 지원사업>사

업실적 보고 현황을 통해 확인된다. 2016년 연차보고서에 따르면, <학교 예술강사 지원사업> 사업실적은 ‘강사 수’, ‘학교 수’, ‘수업시수’ 등 3개 영역으로 제시되는데, 실제 예술강사의 수업을 받은 수혜자수(학생 수)는 포함되어 있지 않다. 하지만 매년 정부가 발간하는 문화정책백서나 <e-나라지표>에서는 문화예술교육 관련 수혜자 수가 제시된다.⁹⁷⁾ 여기에는 17개 시도에서 <학교 예술강사 지원사업>에 참여하는 학생 수가 포함된 것일 텐데, 그렇다면 전체 문화예술교육 수혜자 수는 어떻게 환산이 된 것일까?

피면접자(협력사업 담당자): 저도 그게 신기합니다. 운영기관에 요구했던 것이 처음에 배치한 수와 강사 매칭 수의 차이가 있을텐데, 학생 수도 나와야 하고요, 예를 들어 OO초등학교 전교생이 1,000명이면, 그들이 다 수혜학생은 아니잖아요, 그러면 거기에 들어가는 학년 등을 봤을 때 300명인지, 400명인지 이런 것을 알고 싶는데 그 자료가 없습니다. 저희가 처음에 시수 배치한 그 자료를 보면 대략은 알 수 있습니다. 예를 들어 창의적 체험활동인데 중학교 2학년, 5학년 이렇게 대략적으로는 알 수 있어요.

연구진 : 그 이야기는 수혜 학생 수 환산을 예를 들면 우리나라 중학교의 평균 학급의 학생 수가 40명이면, 40*5 이런 식의 추정을 하는 것인가요?

피면접자(협력사업 담당자): 그럴 수밖에 없습니다. 왜냐하면 사전 조사에 학생 수는 안 들어가 있습니다. 이렇게 할 수는 있을 거예요. 사전에 학교로부터 수요 신청(학교 신청서)을 받는데, '이 강사가 온다면 2학년의 3개 반의 몇 명에게 이 강사가 투입될 것이다' 이런 식의 한 칸만 있어도 알 수 있는 것인데 지금은 학교에서 '어느 영역을 하겠다 몇 차시를 필요로 한다, 그리고 몇 학년이다' 그 정도입니다. 마음만 먹으면 수요조사 할 때 넣으면 되는 것인데요, 아니면 강사를 매칭하고 난 다음에도 알 수 있습니다. 그 강사의 출강 기록을 승인하는데 학교에서 '몇 반의 몇 명에게 수업했다'라는 칸만 있으면 되는 건데요, 물론 중복인원을 제외해야 하는 장치가 필요하겠지만 어려운건 아닙니다. 현재는 안하니까 모르는 것이죠.

97) 수혜자 수 관련 현황은 Ⅱ장을 참조.

물론 문화예술교육 수혜자 수치 자체만을 두고 정책의 성과만으로 볼 수 없음을 자명하다. 그러나 연도별 강사 수 및 확대추이가 정확히 제시되는 상황에서 최종수혜자 수 관련 정책정보가 추정치에 기반을 두는 현 상황은 어쩌면 현재 정책에서 최종 수혜자 관점이 얼마나 소외되어 있는지를 보여주는 척도로 이해될 수 있다. 지난 수년간 지속되어 온 이러한 문제는 단순히 신청양식에 학생 수 기재 섹션이 누락되어 있는 행정차원의 문제로만 해석할 수 없다. 양적 성과주의에서조차 문화예술교육 수혜자 관점은 원칙적으로 배제되어 있는 것임을 단적으로 보여주고 있기 때문이다.

나. 수요자 중심성에 대한 피상적 접근

■ ‘수요자’를 추상적으로 대상화하는 정책인식의 문제

문화예술교육 정책 관련 ‘수요자 중심성’ 논의에서 나타나는 특성 중 하나는 ‘수요자’를 추상적으로 대상화하는 정책인식이 일반화되어 있다는 비판이 제기된다는 점이다. 가령, 사회문화예술교육 영역에서 수요자 중심성이 반영된 정책 가이드라인은 흔히 “취약계층 참여자 최소 10% 이상 모집 필수”라는 문구 등을 통해서 표현된다.⁹⁸⁾ 이러한 접근은 사회적 취약계층 참여를 독려하겠다는 정책적 인식에서 출발한 것이라 할 수 있다. 이러한 중앙차원의 가이드라인이 지역으로 내려가게 되면 아래 표와 같이 보다 구체적으로 제시되기도 한다.

98) 한국문화예술교육진흥원 (2017) <2017 꿈다락 토요문화학교 주말예술캠퍼스 프로그램 운영기관 공모안내>, p. 5

〈표 3-3〉 〈꿈다락 토요문화학교〉 교육대상 공모 관련 안내문

[참고] 교육대상 선정 시 고려사항

- 각 프로그램별 교육대상의 연령대, 특성 등을 고려한 프로그램 기획 필요
- 가족 대상 프로그램의 경우 참여하는 모든 가족 구성원이 문화예술교육 수혜자가 될 수 있도록 내용 구성 필수
- **차상위계층, 기초생활수급자, 결혼이민자, 북한이탈주민, 한 부모 가정 등 취약 계층을 전체 참여자의 10%이상 모집(필수)**
- 각 프로그램별 교육대상의 연령대, 특성 등을 고려한 프로그램 기획
- 초등학교 저학년보다는 고학년, 초등학교보다는 중·고등학교 프로그램 구성 권장

자료: 「2017 서울 꿈다락 토요문화학교 사업단체 공모 안내문」

하지만, 문화예술교육 전문가들은 실제 현장에 있어 이러한 접근이 여러 가지 부작용을 초래할 수 있음을 지적한다. 정책적 선의로 접근한 것이라 할지라도, 현장에서는 소외계층 혹은 취약계층으로 분류되는 차상위계층, 다문화가정, 한부모가정 출신의 수요자를 ‘대상화’ 시킬 뿐 아니라, 낙인효과를 가지고 올 수 있기 때문이다.

토요나 지역특성화에도 (위에서 내려오는) 우대조건이 있어요. 예를 들면 다문화활동이나 노년활동을 하면 우대를 해주는 등... 정책으로 만들어지는 순간 어려워지는 것이, 저소득층 아이들이 이런 곳에 오는 거 싫어합니다. 여기 오는 순간 신분을 확인시키는 것이 되고요. 다문화도 내 지역에서 같이 어울려서 하면 되는 것인데, ... 정책에 동원된다는 피해의식을 느끼게 합니다. 유행에 맞춰 정책적으로 할 것이 아니라 지역에서 사람이 사람을 만나는 디테일이 필요합니다.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

■ 수요자를 균질한 단일집단으로 전제한 접근의 한계

수요자는 정태적으로 단일하게 존재하는 것이 아니라 다양한 층위로 존재할 수밖에 없다. 계층적 다양성 뿐 아니라, 사회경제적 환경의 차별성부터 개인의 취향까지 수요자 층위는 여러 기준에 따라 세분화될 수밖에 없기 때문이다. 그러나 이런 점에서 현장 전문가들은 그간 문화예술교육에서 수요자 중심성 논의가 단순히 ‘수요자’를 마치 하나의 균질한 집단인

듯 간주하고, 그 속에서의 다양한 층위로 존재하는 수요자들의 여건, 니즈, 취향 등에 대한 고려를 입체적으로 바라보지 못했다는 점에 있다고 지적한다.

가령 학교영역의 경우는 학생입장에서의 정확한 수혜자 수 파악조차 제대로 되고 있지 않을 뿐 아니라, 수요자 = 학교 차원에서 본다 하더라도 교급별 학교의 차별적 특성을 섬세하게 고려하기 보다는, 단순히 ‘학교’라는 용어를 통해 단일적으로 접근되었다. 강사 선발과정에서 교급별 특성과 차별성은 그간 거의 고려되지 않았으며⁹⁹⁾, 개별 학교들의 <학교 예술강사 지원사업> 신청서 제출이 ‘학교’ 집단의 수요조사로서 인식되어왔다. 또한 앞서 살펴본 “취약계층 10% 반드시 포함”이라는 차원의 논의는 바로 이러한 측면을 명징하게 보여준다.

수요자를 보는 눈도 큰 정책 단위에서는 너무 자세히 보지 말고 그냥 국민으로 보면 된다고 생각합니다. 가장 문제는 진짜 수요, 니즈라는 부분을 피부로서 느끼는 사람은 어떻게 보면 (직접 수요자를 만나는) 정책 말단자(실행자)입니다. 결국 거기서 찾아야 하는데, 그것이 진짜 수요를 찾는 것입니다. 주민들이 뭘 원하는지를 찾아야 하는데, 그런 것에 대한 노력은 거추장스럽고 쓸데없는 것으로 분위기가 만들어졌습니다.

- 전문가(B), 심층면접 내용 중 -

그리고 이러한 다양한 수요자를 발굴하고 찾아내는 일은 결국 중앙에서 할 수 있는 것이기 보다는 지역 단위에서 수행해야할 역할임을 강조한다. 수요자 중심성을 하나의 의제로 중앙에서 지역에 세부가이드라인으로 강조할 것이 아니라, 수요자 중심성 그 자체가 지역 내에서 발현될 수 있게끔 하는 유연한 접근이 필요하다는 지적인 셈이다.

99) 강사선발과 관련된 보다 자세한 내용은 제3절 교육주체 섹션을 참조

큰 틀 안에서 수요자는 국민전체이고요, 가치치기로 내려왔을 때 구체적 수요자를 찾는 세부협력 구조시스템이 갖춰질 수 있어야 합니다. 다문화가 이슈되었다고 무조건 (위에서 아래로) 10% 넣어라 하는 것, 이런 식은 (수요자 중심성이) 아닙니다. 어느 지역에는 노년층이 많을 수도, 어디는 장애인이 많을 수도 그렇지 않을 수도 있고요, 지역별 편차가 있으나 지역에 맞춰, 그 지역에서 활동하는 예술가나 기획자가 고민할 수 있는 환경을 만들어 주어야 합니다

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

〈표 3-4〉 요약 1: 정책목표 - 주요이슈와 세부내용

1. 양적성장 과 질적도약의 불균형	가. 정부주도 압축적 양적 확장	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산증대를 통한 문화예술교육 정책위상 및 영역 확보 ■ 양적 성과주의를 추동했던 정책철학의 빈곤함
	나. 질적 도약에 대한 입체적 접근 미비	<ul style="list-style-type: none"> ■ 질적 도약 의제를 강사 개인역량강화 관점 중심으로 본 한계 ■ 문화예술교육 생태계 변화에 대한 고려 미흡
2. 정책장체성 문제: 목적과 수단의 전치	가. 강사물제로 시조한 태생적 한계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 목표설정 이전 존재했던 수단: 강사물제 ■ 〈예술강사 지원사업〉 사업명칭의 함의
	나. 2008/9년 일자리사업 고착화 및 유실된 가치정향	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예술강사제도 왜곡성 강화로 인한 전체 정책의 기형화 ■ 초기 담론에서 제시된 가치정향 유실 및 목표의 주변화
3. 공급자 중심 정책으로의 고착	가. 최종수혜자 중심 관점의 소외	<ul style="list-style-type: none"> ■ 양적 성과주의에서도 소외된 최종수혜자 관점
	나. 수요자 중심성에 대한 피상적 접근	<ul style="list-style-type: none"> ■ ‘수요자’를 추상적으로 대상화하는 정책인식의 문제 ■ 수요자를 균질한 단일 집단으로 전제한 접근의 한계

제2절

정책대상 및 영역

문화예술교육 지원정책에 있어 정책대상은 지난 12년간 급격하게 확장되었고, 이는 학교 vs 사회로 구분된 법제상의 정책편제의 틀을 크게 벗어나지 못한 채 이뤄졌다. 동시에 정책도입기 이후 문화예술교육이 제도화되고 예산의 확장과 더불어 문화정책 내에서 특정 영역으로서의 위상이 어느 정도 자리매김해 온 것으로 볼 수 있지만, 여전히 타 정책과의 관계성에 있어 여러 이슈들을 안고 있는 것도 사실이다. 특히 문화예술교육 정책이 다루는 영역의 내용적 측면과 속성 상 현재 문화정책 논의에서 급부상하고 있는 ‘생활문화정책’이나, 교육정책 영역과의 관계 설정 역시 문화예술교육 정책의 성격과 영역에 관한 논의에 있어 주요한 이슈가 되고 있는 상황이다. 이런 차원에서 ‘정책대상 및 영역’이라는 큰 주제 하에 주목하여 살펴보아야 할 주요 이슈를 “제도화 이후 문화예술교육 정책대상에 대한 이해와 오해”, ‘학교 vs 사회로 이원화된 정책영역’, ‘문화예술교육과 타 정책 영역과의 관계모호성’이라는 4가지 관점에서 논의하고자 한다.

1. 제도화 이후 정책대상에 대한 이해와 오해

공공 문화예술교육의 초보적 형태는 두 가지로 볼 수 있다. 2000년 국악 분야 ‘강사풀제’가 학교 문화예술교육의 시작이라면, 1991년 문화원에서 시행한 ‘문화학교’는 사회 문화예술교육의 시작이라고 할 수 있다. 1980년대 삶의 질에 대한 논의가 시작되면서부터 문화생활은 중요한 사회적 이슈가 되었고, 예술 사교육이 일반화되기 시작했다.¹⁰⁰⁾ 1991년 ‘문

100) 1988년 수행된 「문화예술 수용 및 향수능력 실태조사」(현재의 문화향수실태조사)에 따르면, 문화예술교육 경험률은 15.7%이며, 경험자(789명)의 교육장소는 학원(38.4%)과 학교(30.7%)이 가장 많았고, 공공기관은 6.9%였다. 교육장소로서의 학교가 정규 교과과정 내 수업을 의미한다면,

화학교'를 문화원에서 시작한 것은 일반인의 문화예술에 대한 욕구가 발생하고 이에 부합하는 교육기회를 제공하기 위함이었다. 1984년 신세계 백화점의 '동방플라자문화교실'을 시작으로¹⁰¹⁾ 백화점 문화센터가 본격적으로 확대된 게 1990년대 중반임¹⁰²⁾을 감안하면, 1990년대 초반 공공 영역의 사회 문화예술교육은 일반시민, 그것도 문화예술에 관심을 지닌 사람을 대상으로 했음을 알 수 있다. 이렇듯 본격적인 문화예술교육 지원 정책이 도입되기 이전 초기 문화예술교육이 초등학생과 일반시민 대상으로 진행되었다면, 제도화 이후 문화예술교육의 정책대상의 변화가 조금씩 나타난다. 이를 학교, 사회로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

가. 학교영역 교육대상 특성과 문제점

■ 초등생 중심성 유지와 중등생 참여 확대

현재 학교 문화예술교육의 경우 초등학생 중심성은 초기 문화예술교육과 유사한 것처럼 보이나, 점차 중고등학생 비율이 증가하는 추세다. 2016년 기준 9,027개 학교에서 진행된 <학교 예술강사 지원사업>에서 초등학교는 5,690개로 전체의 63%를 차지하지만, 교급별 참여율의 경우 초등학교 94.8%, 중학교 68.8%, 고등학교 41.4%로, 2008년 기준으로 학교별 참여율이 각각 43.9%(초등), 22.7%(중), 16.3%(고등)이었음을 감안하면, 학교문화예술교육에서 초등학생 중심성은 유지되면서, 중고등학생이 문화예술교육 내로 진입하는 속도가 빨라지고 있다고 볼 수 있다. 물론 절대 규모로 볼 때 초등학교 대비 상대적 참여율은 중고등학교가 낮은 것이 사실이나, 중고등학교의 참여확대는 제도화 이후 문화예술교육

1980년대까지 주된 예술교육은 학원을 통한 사교육이었고, 그 주요대상은 초등학생에 집중되어 있었다

101) 한국문화예술위원회 홈페이지, “집중기획: 문화예술 사회교육, 백화점 문화강좌” (www.arko.or.kr/zine/artspaper92_08/19920811.htm, 2017. 8. 20. 최종접근)

102) 중앙일보(2012. 8. 20.), “뉴스클립: Special Knowledge <403> 한국백화점의 역사” (<http://news.joins.com/article/7245097>, 2017. 8. 20. 최종접근)

지원정책의 긍정적 영향이라 할 수 있다.

■ 저소득층 학생의 교육기회 제공

학교 문화예술교육이 예술 사교육의 대체재로 시작되지는 않았지만 적어도 저소득층 아동에게는 쉽게 접할 수 없었던 예술 체험교육의 기회이기도 하다. 반대로 초중등학생의 예술 사교육이 학교 문화예술교육 내로 포섭된 것도 아니다.

〈표 3-5〉 초중등학생의 월평균 사교육 비용(예체능, 취미, 교양)

단위: 만 원

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
4.3	4.4	4.5	4.5	4.6	4.2	4.7	5.0	5.3	6.3

자료: 통계청 홈페이지, 「초·중·고 사교육비조사」 참조, (<http://kosis.kr>, 2017. 08. 20. 최종접근)

2007년 이후 예술체육 사교육비 지출규모는 2007년 4.3만원에서 2016년 6.3만원으로 증가하고, 초등학생 중심의 음악과 미술 사교육 참여율과 비용 역시 감소하지 않는다. 문화예술교육 확대에도 불구하고 초등학생 음악과 미술 사교육은 지속되었다. 초중등학생의 사교육은 예술이든 교과든 부모의 소득 수준과 관련된다. 사교육 참여율은 2007년 기준으로 월 소득 1백만 원 이하 가구는 36.9%, 7백만 원 이상 가구는 93.5%인데, 2016년 기준으로는 각각 29.5%, 81.5%다. 전반적으로 사교육 참여율이 감소했지만 소득에 따라 편차가 큰 것은 여전하다. 초등학생 음악과 미술 사교육 참여율은 지난 10년 동안 비슷하고, 소득별 사교육 참여율 격차 역시 지속된다.

〈표 3-6〉 초등학교의 월평균 사교육 비용(예체능, 취미, 교양)

단위: 만 원

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전체	6.7	6.8	6.9	7.0	7.3	6.5	7.4	7.9	8.4	10.0
음악	3.2	3.4	3.3	3.2	3.4	2.8	3.1	3.2	3.2	3.8
미술	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.8	1.0	1.0	1.1	1.2
체육	2.2	2.2	2.3	2.4	2.7	2.4	2.8	3.3	3.6	4.3
취미/ 교양	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.7

자료: 통계청 홈페이지, 「초·중·고 사교육비조사」 참조. (<http://kosis.kr>, 2017. 08. 20. 최종접근)

〈표 3-7〉 초등학교 사교육 참여율(예체능, 취미, 교양)

단위: %

연도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
전체	61.4	60.4	59.6	58.2	57.4	53.0	56.2	57.0	60.1	64.3
음악	38.0	37.4	35.6	33.9	33.0	28.1	29.0	29.4	29.1	33.7
미술	14.3	14.0	12.9	12.6	11.7	10.2	12.4	12.3	11.6	13.8
체육	29.4	28.5	29.2	28.9	30.7	27.4	30.9	33.1	35.3	40.0
취미/ 교양	6.5	6.3	6.3	6.4	5.1	5.5	4.8	4.8	5.2	7.2

자료: 통계청 홈페이지, 「초·중·고 사교육비조사」 참조. (<http://kosis.kr>, 2017. 08. 20. 최종접근)

이것은 학교문화예술교육이 적어도 저소득층 학생들에게는 의미 있는 교육과정이 될 수 있음을 보여준다. 사회경제적 관점에서 예술 사교육에 접근이 어려운 학생에게는 <학교 예술강사 지원사업>이 예술체험의 주요한 기회가 되었던 것으로 해석할 수 있기 때문이다. 그러나 이러한 해석은 참여학교 수 차원에서의 분석에 근거한 것으로 저소득층 학생들에게 미친 영향에 대해서는 보다 면밀한 검토가 필요하다. 이는 곧 정책차원의 문화예술교육 대상자 설정에서 학교 문화예술교육의 최종 참여자가 누구인지에 대한 논의가 필요함을 보여준다.

■ 학교단위/광역별 통계산출 문제와 최종수혜자 속성에 대한 파악 미비

실제로 그간 <학교 예술강사 지원사업>에서 구체적으로 논의되지 않은 중요한 지점은 바로 이 사업이 어떤 학생을 대상으로 하는지, 그들의 속성은 무엇인지에 대한 파악이 미흡하게 이뤄졌다는 점이다. 현재까지 교육대상자 관련 논의를 살펴보면 ‘학교’ 관점에서 교급별 논의정도만 이뤄졌을 뿐, 실제 교육대상자인 ‘학생’관점에서 계층별, 지역별 최종 참여자에 관한 논의는 거의 이뤄지지 않았다. 의무교육인 초등학교 및 중학교에서 <학교 예술강사 지원사업>은 의미 있지만, 어떤 인구사회학적 속성을 지닌 학생에게 교육이 이뤄졌는지에 관해서는 좀 더 자세히 정책적 분석과 검토가 필요하며, 이것은 곧 정책의 효과성과 성과와 직결되는 문제라 할 수 있다.

이러한 문제가 발생했던 원인을 추적하면, <학교 예술강사 지원사업> 정책성과와 관련된 통계산출의 문제라 할 수 있다. 현재 파악하는 참여율은 학교 단위이지 학생 단위가 아니다. 예를 들어 2017년 기준 전국 초등학교의 94.8%가 <학교 예술강사 지원사업>에 참여하는 것은 긍정적이지만, 94.8%는 학교의 참여율이지 학생의 실제 참여율은 아니다. 이것은 ‘보여주기식’ 통계산출이라는 지적을 면할 수 없다. 참여 학교에서 대체로 1개 반(班)이 참여한다면, 학교 참여율뿐 아니라 학급 참여율 그리고 학생 참여율 통계가 생산되어야 한다. <학교 예술강사 지원사업>의 성장이 빠른 속도(학교 참여율: 2008년 32.6%, 2016년 76.2%)인 것은 맞지만 이 지표는 현실을 정확히 보여주지는 못한다. 중요한 것은 최종수혜자 관점에서의 학생의 참여율이지 학교의 참여율이 아니기 때문이다. 도시규모와 학교 급별에 따라 학급 수, 학생 수가 다를 수밖에 없는데, 학교 단위의 통계 집계는 이 차이를 반영하지 못한다. 그럼에도 불구하고 현재까지는 학교단위의 양적 확대 관련 통계만이 성과로서 유통되고 공유되었다.

통계 산출과 관련된 또 다른 문제는 도시 규모별 참여율을 산출하지 않거나 혹은 분석하지 않는 것에도 있다. 가령 사교육 참여율은 부모의

소득 수준 뿐 아니라 도시규모에 따라 상당히 차이가 있다. 현재 제공되는 통계는 17개 시도별 학교 참여율에 그치고 있는데, 이보다 중요한 것은 도시규모별 참여율이다. 일부 지역센터의 경우 결과자료집을 통해 도시규모별 참여율을 제시하는 경우도 있다.¹⁰³⁾ 모든 지역센터가 유사통계를 제시하고 있는 것도 아니고, 17개 시도를 종합한 차원에서도 제공되고 있지도 않기 때문에, 현재로서는 도시규모별 통계에 접근하기 어렵다. 이로 인해 어떤 지역의 학생이 <학교 예술강사 지원사업>에 참여하는지, 지역편차는 어떻게 상존하는지에 관한 파악이 전혀 불가능한 상황이다.

이러한 측면은 그간 <학교 예술강사 지원사업>이 햇수로 17년째 진행되고 있음에도, 정작 정책대상이 처한 상이한 환경적 조건 하에서 해당사업이 어떠한 효과성을 가지는지에 관한 면밀한 검토와 이에 관한 정책적 검증에 관한 부분을 간과해 왔던 것임을 방증한다고 할 수 있다.

나. 사회영역의 취약계층 중심성? 비판과 반비판

■ 사회영역의 취약계층 중심 교육진행과 그 비판

전술한 바와 같이 초기 형태의 공공 문화예술교육 중 사회영역의 경우 1990년대 초반 일반시민 - 그 가운데서도 문화예술 관심자를 대상으로 실시했지만, 2000년대 중반 제도화 이후 사회영역에서의 문화예술교육 지원은 취약계층 중심으로 사업이 진행되었다. 이러한 측면은 정책도약기 초반에 사회영역 예산이 복권기금으로 편성되었던 이력과 긴밀한 연계를 갖는다.¹⁰⁴⁾

2005년 시작된 <군부대 문화예술교육 지원사업>, <교정시설 및 소년원학교 문화예술교육 지원사업>은 현재까지 ‘부처 간 협력 문화예술교육’이란 단위사업명에 편제되어 지속되고 있다. <문화예술치유 프로그램 지

103) 일례로 경기문화예술교육지원센터의 경우는 「2016 경기학교예술강사 지원사업 결과자료집」을 통해 광역지역 내 도시별 참여율 통계를 제시하고 있어, 지역별 편차를 살펴볼 수 있다. 경기문화재단(2016a) 『2016 경기학교예술강사 지원사업 결과자료집』, pp.80-81 참조.

104) 사회문화예술교육 사업 재원은 초기(2006-2007) 복권기금에서 2008년 이후 국고로 전환되었다.

원사업>(2005-), <노인복지기관 예술강사 지원사업>(2006-), <장애인 복지기관 예술강사 지원사업>(2006-), <아동복지시설 예술강사 지원사업>(2007-), <소외 아동·청소년 오케스트라교육 지원사업, 꿈의 오케스트라>(2010-) 등은 현재 진행되고 있는 사회문화예술교육의 대표 사업이다.

반면, 취약계층을 포함한 시민 일반을 대상으로 한 사업은 진행되다가 중단되기도 했다. 그러나 사회영역의 예산편제 상 복권기금이 일부 축소되고 국고가 유입되기 시작한 2010년 경 전후를 기점으로 취약계층을 특정하지 않는 사업 운용이 보다 유연하게 가능한 환경이 일부 조성되었다. 이에 따라 <문화기반시설 문화예술교육 지원사업>(2007-2009), <시민 문화예술교육 거점조성>(2010-2013) 및 <시민 문화예술교육 활동 지원사업 시시콜콜>(2014-2016) 등 시민 일반은 대상으로 한 프로그램도 시행되었다. 현재도 일반시민을 대상으로 한 몇 가지 사업은 꾸준히 진행된다.¹⁰⁵⁾ <지역 특성화 문화예술교육 지원사업>(2008~)은 교육 대상자를 구분하지 않아 교육대상에 시민이 포함되는데 취약계층 포함이 독려된다. 아동·청소년과 가족을 주요 교육대상으로 삼는 <꿈다락 토요문화학교>(2012~)는 취약계층 최소 비율을 가이드라인으로 제시하지만 그들의 참여율이 높다고 보기는 어렵다.

가령 지역특성화 사업 경우도 2008년에는 아예 취약계층으로 한정해서 아동, 노인, 장애인, 다문화 4가지 대상으로 진행되었습니다. 그때도 문체부, 지자체가 취약계층지원에 포커스를 뒀었습니다. 그런데 이후 '시민문화예술교육'이라는 단어가 생긴 것도, 지역특성화라고 해서 지역주민을 지원하기 시작한 것도 2010년부터입니다. 거기에 영향을 준 것 중 하나가 유네스코 선언이고 거기에서 문화예술교육의 확장, 일반시민의 참여, 주체성이 강조되면서 시민대상 사업이 관심을 받기 시작했지요.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

105) '지역 특성화 문화예술교육 지원사업'(2008~)은 교육 대상자를 구분하지 않아 교육대상에 시민이 포함되는데 취약계층 포함이 독려된다. 아동·청소년과 가족을 주요 교육대상으로 삼는 '꿈다락 토요문화학교'(2012~)는 취약계층 최소 비율을 가이드라인으로 제시하지만 그들의 참여율이 높다고 보기는 어렵다.

그러나 사회문화예술교육 전체를 보면 여전히 시민일반보다 취약계층을 주요대상으로 하는 사업이 핵심적으로 진행되는 것이 특징적이다. 이 지점에서 취약계층 위주에서 일반시민 정책대상을 확대해야한다는 비판이 제기된다. 이런 주장의 근거는 몇 가지로 나뉘볼 수 있다. 첫 번째는 문화예술교육을 보편적 권리로 접근하는 입장으로 누구나 원하면 교육에 참여하도록 해야 한다는 관점에서의 문제제기다. 이러한 문제제기 이면에서 취약계층에 대한 지원 과대가 오히려 시민 일반에 대한 지원 축소, 즉 역차별일 수 있다는 지점을 지목한다. 두 번째로, 취약계층 대상으로 한 문화예술교육을 포함한 문화정책 사업이 적잖이 진행되어 교육수혜의 중복성이 문제라는 지적도 있다.

수요자중심이라면 수요자 평등이란 점을 봐야한다고 생각합니다. (중략) 일반 시민도, 부자도 모두 세금을 냅니다. 사실 취약계층의 저소득 근로자 일부는 세금 안내거든요.

다문화 등 모든 부처에 취약계층 사업이 몰려있습니다. 그러니까 2-3중으로 혜택을 받게 되는 거죠. 그런 측면에서 돈이 몰빵이 되어서 남는 것 가지고 일반시민에게. 그런 측면 자체가 지원의 불평등성이 있는 것이죠. 문화 바우처 경우는, 그런 것이니 나눠 주지만, 중앙은 한정된 예산을 가지고 골고루 해야 하는데 취약계층 중심으로 가고 있으니 시민이나 지역주민은 기회, 접근 자체가 없는 것이죠.

- 이상 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

세 번째는 문화예술교육을 받고자 하는 욕구가 많은 대상에게 교육을 실시하는 게 효율적인데 취약계층은 수요가 많지 않다는 주장이다.

이런 입장은 취약계층 대상으로 지원을 해서 결국 그들만의 리그로 끝나버리는 것을 문제로 보는 겁니다. 그렇게 지원을 받고나면 확산되고 자발적으로 참여할 의지를 가져야하는 데 그러기 어려운 대상이니까요. 그런데 문화예술교육이 10년 동안 몇 천억 되었다 하지만 인지도도 정체되고 있는 상황에서 일반시민들이

참여하고 그들이 자발적으로 찾고 확산하는 그런 환경을 만들어야하지 않는가..
하는 문제의식이 특히 부처 차원에서 제기되고 있는 것 같습니다.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

■ 공공 지원이 아니면 기회가 제약되는 취약계층의 사회적 맥락

상기 네 가지 주장은 타당성이 없는 것은 아니지만 다음 두 가지 측면에서 보다 심도 깊은 논의가 필요하다. 첫 번째는 제도화된 문화예술교육 이외에 공공기관의 문화예술교육, 그리고 사교육을 포함한 예술교육계의 실태에 근거한 논의의 필요성이다. 앞서 살펴본 대로 이미 1990년대 중반 백화점 문화센터가 성황을 이룬 데서 보듯이 문화예술에 관심이 있고 경제력이 뒷받침되는 계층은 자발적으로 문화예술교육에 참여하고 있다. 이는 1990년대 이후 지속된 현상이다. 「2016 문화향수실태조사」에 따르면 연간 문화예술교육 경험률은 11.5%인데 소득별 차이가 크다(월평균 가구소득 100만 원 미만 5.8%, 100-200만 원 6.3%, 400만 원-500만 원 13.4%, 500-600만 원 13.7%, 600만 원 이상 13.1%).¹⁰⁶⁾

소득별 문화예술 교육 참여율 차이 못지않게 주목해야 하는 부분은 바로 교육기관(장소)이다. 교육 경험자가 교육받은 기관을 살펴보면 저소득층은 공공기관(월평균 가구소득 100만 원 미만 69.1%, 100-200만 원 60.7%, 500-600만 원 30.0%, 600만 원 이상 31.0%)¹⁰⁷⁾에서, 고소득층은 다양한 형태의 민간기관에서도 교육을 받고 있는 것을 파악된다. 사설 학원(월평균 가구소득 100만 원 미만 교육받지 않음, 100-200만 원 교육받지 않음, 200만 원 이상 10% 이상), 사설단체 문화센터(월평균 가구소득 100만 원 미만 1.5%, 100-200만 원 6.7%, 500-600만 원 6.8%, 600만 원 이상 11.4%), 대학부설 문화센터(월평균 가구소득 100만 원 미만 없음 100-200만 원 4.1%, 500-600만 원 11.0%, 600만 원 이상 14.5%)

106) 문화체육관광부(2016), 「문화향수실태조사」, p.252 참조.

107) 교육기관 관련 통계는 문화체육관광부(2016), 「문화향수실태조사」, p.265 참조.

의 문화예술교육 경험률에서 보듯이, 저소득층은 예술 사교육에 많이 참여하지 못하고 있는 상황이다.

따라서 소득에 따른 교육경험률 차이와 교육기관의 상이함은 공공영역의 문화예술교육의 정책대상이 취약계층 중심이 아닌 일반 시민 확대로 가야 한다는 주장이 전적으로 타당한 것은 아님을 보여준다. 1990년대 중반 이후 문화예술교육 정책대상은 청소년 중심에서 일반인으로 확대됐다. 진흥원 사업을 비롯하여 공공 영역의 문화예술교육과 민간 문화예술교육에서 성인을 대상으로 한 교육은 상당한 정도로 팽창했다. 그러나 여전히 소득에 따라 교육 격차가 상존하고 있다면, 이는 곧 저소득층 대상으로 문화예술교육에 대한 기회제공이 확대되어야 한다는 점을 시사한다.

(전체적으로 취약계층 중심에서 일반시민으로의 확대가 강조되고 있는 상황에서) 저희는 오히려 시민까지 우리가 확대해야 하는가? 에 관한 물음표가 있는 것 같아요. 전과 달리 민간에도 다양한 문화예술교육 기회가 많아진 상황에서, 예산의 증가 없이 이 예산으로 일반시민까지 직접 지원해야 할까? 오히려 간접지원이 필요하다고 볼 수 있지 않은가? 하는 물음표가 있는 것이죠.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

이는 곧 공공과 민간의 문화예술교육 환경을 종합하면 제도화된 공공의 문화예술교육이 현재의 취약계층 중심에서 일반 시민으로 단순히 확대될 경우, 민간이 지금까지 조성한 환경이 훼손될 수 있고 역량이 축적되지 않고 사라질 수도 있음을 고려해야한다.

■ 취약계층 중심 교육 비판에 대한 반비판

취약계층 중심의 문화예술교육에 대한 네 가지 비판은 암묵적으로 취약계층 중심에서 일반시민 중심으로의 확대를 전제하고 있다는 특성을 가진다. 그러나 이에 대해서는 반비판이 충분히 제기될 수 있다. 첫 번째, 보편적 권리 보장 관점에서 현재 사회 문화예술교육 내 취약계층 대상사

업의 교육 수혜율이 그리 높지 않음을 고려해야 한다. 대표적인 취약계층 대상 교육사업인 <복지기관 문화예술교육 지원사업>에서 교육참여율은 매우 낮다. 예를 들어 <노인복지관 문화예술교육 지원사업> 참여자는 노인복지관 이용자의 1%, <장애인복지시설 문화예술교육 지원사업> 참여자는 복지시설 이용 장애인의 1.4%이며, 이를 전체 노인과 장애인 대상으로 환산하면 각각 0.09%, 0.15%에 불과하다.¹⁰⁸⁾ 사회 문화예술교육 개별 사업이 대상자인 취약계층 전체를 포괄하기는 어렵지만 노인과 장애인의 교육 수혜율은 1%에도 미치지 못하고 있는 상황이다. 노인과 장애인의 보편적 권리로서의 문화예술교육 참여권을 보장해야 한다면 사회 문화예술교육은 오히려 ‘취약계층 중심성’을 강화해야 할 수도 있다.

두 번째, 중복수혜의 문제 제기는 사실 자료 없이 제기된 측면도 고려해야 한다. 현장에서는 취약계층 프로그램이 많아진 상황에서 취약계층 10%가 가이드라인으로 내려와서 이들을 ‘모객’하는 것이 쉽지 않다는 의견이 제기되기도 한다. 그러나 현재 문화예술교육 관련 참여자 통계가 구체적으로 산출되지 못한 상황에서 이 같은 비판은 실효성이 높다고 보기는 어렵다.

세 번째, 취약계층의 문화예술교육 욕구가 낮음은 통계로 확인 가능하지만, 다른 한편으로 공공 문화예술교육이 이 같은 욕구를 생성시키는 기능을 할 수 있음을 반드시 고려해야 한다. 「2016 문화향수실태조사」에 따르면 향후 1년 이내 문화예술교육 이수 의향비율은 소득별 차이가 크다. 예를 들어 미술관련 교육 의향은 월소득 200만 원 미만과 200만 원 이상에서 차이가 있다(100만 원 미만 1.5%, 100-200만 원 2.5%, 200-300만 원 4.9%, 300-400만 원 4.7%, 400만 원-500만 원 5.9%, 500-600만 원 4.6%, 600만 원 이상 6.1%).¹⁰⁹⁾ 즉, 200만 원 미만의 저소득층, 곧 취약계층의 문화예술교육 교육에 대한 욕구가 낮은 것이 확인된다.

108) 조현성(2017), 「2016 복지기관 문화예술교육 지원사업 개선방안 연구」, pp.105-106 참조.

109) 문화체육관광부(2016), 「문화향수실태조사」, p.264 참조.

그러나 취약계층의 문화예술교육 수요가 낮음을 근거로 할 때 제기될 수 있는 주장은 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 문화적 욕구가 낮은 계층보다 욕구가 있는 계층의 교육을 현재보다 강화하는 게 바람직하다는 논리다. 이런 논리가 종종 수요자 중심성이라는 논의로 치환되기도 한다. 다른 하나는 문화예술이나 문화예술교육에 대한 욕구 자체가 경험자와 비경험자 간의 격차를 전제하며 비경험자일수록 이에 대한 필요성을 인지하지 못한다는 측면이다(Bourdieu, 1991).¹¹⁰⁾ 부르디외는 문화예술교육의 주요한 기능이 예술을 접할 기회가 많지 않은 계층에게 문화적 이해력을 증진시켜 계층간 문화향유의 격차가 해소될 수 있어야 한다고 강조한다. 수요자 중심성을 ‘공공’이라는 측면에서 어떻게 접근할 것인가를 고민한다면, 그리고 정책으로 지원하는 문화예술교육의 목표가 효율성이 아니라면 후자의 논리가 오히려 설득력이 높을 수밖에 없다.

네 번째, 취약계층 최소비율을 맞추기 어렵다는 현장 의견은 절대적으로 타당하다고는 볼 수 없다. 취약계층은 문화예술교육 참가의향이 낮기에 <꿈다락 토요문화학교> 같은 사업에서 취약계층 쿼터(quota)를 맞추기가 쉽지 않은 것은 어쩌면 당연한 것일 수 있다. 이 지점에서 취약계층을 포함시키는 것 그 자체가 문제이기보다, 취약계층의 참여를 유도하기 위한 노력이 얼마나 효과적이었는가가 문제일 수 있다. 여기서 주목해야 하는 지점은 막연히 특정계층 10% 참여를 행정적 차원에서 가이드라인으로 내려 보내고, 지역별 상황별 편차에 상관없이 이를 무조건 맞추도록 하는 섬세하지 못한 정책적 접근방식 그 자체에 있을 수 있기 때문이다.

■ 계층중심 정책 접근에서 소외된 지역중심 관점

교육대상자를 찾기 쉽지 않다는 현장의 목소리는 일부 타당할 수 있지만, 취약계층의 참여 유도가 반드시 ‘대상’ 중심으로 접근되어야 하는 것만은 아니기 때문이다. 이를 위해서는 현재의 사업진행체계를 면밀히 분

110) Bourdieu, P. (1991) *The Love of Art*, Polity Press, Cambridge: UK, pp.110-111.

석하는 일이 선행될 필요가 있다. 이런 측면에서 현장에서는 오히려 관점의 발상을 바꾸어 '지역중심' 접근이 취약계층을 포용하는 또 다른 대안으로 고려될 필요가 있다는 의견도 제기된다.

특정계층을 소외계층이라 지칭하고 10%로 유지하는 것은 어설픈 절충안이었다고 봅니다. 차라리 일반시민 속에 포용하는 방식이 합리적이고, 일반시민 속에 들어가는 수요층(소외계층)을 찾아가는 것은 현장에서 해야 하는 것입니다. ... (중략)... 사회문화예술교육을 주로 많이 하는 지역을 본다면, 물론 서울이 많긴 하겠지만 지역 쪽이 상당히 많습니다. 소외계층이라고 지칭을 해서 그 정책이 소외계층을 참여시켰느냐 보다는 '소외지역'으로 봐야죠. 소외지역을 하다보면 소외계층이 당연히 많죠. 그러면 굳이 정책에서 소외계층을 위해 무엇을 하자고 이야기할 필요가 없는 것이라 봅니다.

- 전문가(B), 심층면접 내용 중 -

사회문화예술교육 특성은 소지역 중심이어야 한다고 생각합니다. 소지역의 인구, 문화, 경제적 환경에 따라 참여대상의 층위가 만들어지죠. 수요자 중심성을 고민할 때, 소지역 중심으로 정책이 접근해야 합니다. 단순히 '소외계층' 얼마.. 이런 것이 아니라 지역 관점에서 어떤 소지역은 중산층 이상의 사람들이 많이 참여할 것이고, 다른 어떤 소지역은 소외지역이다 보니 랜덤으로 고르더라도 그런 사람이 참여할 것입니다. 계층에 대한 고민보다는 지역편차를 없앨 수 있는 방향으로 가야하는 거죠.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

2. 학교 vs 사회로 이원화된 정책영역

가. 양분된 정책영역 접근의 명암

국내 문화예술교육 정책의 발전을 영역별로 살펴보면 '학교'와 '사회'라는 이원화된 정책대상을 중심축으로 확장되어 온 것이 주목된다. 이러

한 정책영역 분류는 해외에서 전례를 찾아보기 힘든 한국 문화예술교육 정책만의 특성이라고 할 수 있다.

학교와 사회를 중심으로 한 이원적 정책영역의 분류는 2005년 제정된 「문화예술교육지원법」(이하 ‘지원법’)에서 제시된 학교문화예술교육과 사회문화예술교육의 정의를 근거로 한다. 지원법 규정에 따르면 학교문화예술교육의 경우 ‘영유아보호법(어린이집), 유아교육법(유치원), 초·중·고교육법(초·중·고)에 따른 학교에서 교육과정의 일환으로 행해지는 문화예술교육’으로 제시되어 있으며, 사회문화예술교육은 ‘문화예술교육시설 및 문화예술교육 단체 등에서 행하여지는 학교문화예술교육 외의 모든 형태의 문화예술교육’으로 규정된다. 이러한 접근은 한편으로 2000년 도입된 국악 분야 ‘강사플제’를 필두로 학교영역에 대한 문화예술교육 지원이 먼저 태동되었던 점, 아울러 전 국민의 문화접근성 확대라는 의제가 참여정부 출범 초기 주요하게 강조되면서 상대적으로 접근성 확대에 있어 열악한 상황에 놓여있는 사회취약계층 중심의 정책지원이 우선시되었던 점과 긴밀히 연동된다.

■ 정책대상 설정 용이성

이러한 이원적 편제는 정책실행적 관점에서 볼 때 명확한 정책대상 설정이 용이했다는 특성을 간과하기 어렵다. 특히 학교 중심으로 본격적 지원이 확대된 정책도입기의 경우 학교 중심의 지원대상 확대 전략에 유용했을 것으로 판단된다. 이런 지점은 학교-사회로 분리된 정책영역 편제가 사실상 정책초기 지원정책이 전략적으로 확장되고 성장할 수 있는 결과적으로는 일종의 전략적 견인차 역할을 했던 것으로 해석할 수 있다.

학교문화예술교육의 경우 초, 중, 고등학교 학생을 대상으로 하다가 이후 유아(어린이집, 유치원)를 포용하면서 확장되었으며, 사회문화예술교육의 경우 초기에는 복지시설(아동, 노인, 장애인) 및 범 부처 협력(군인, 교정시설 수용자, 학교 밖 청소년, 탈북자 등) 지원을 중심축으로

하는 소외계층 지원을 고수하다가 2010년 경 시민대상 문화예술교육 지원 확대가 강조되기 시작하면서 ‘시민문화예술교육’이 정책영역에 편입되기에 이르는 등 점진적으로 취약계층 중심성에서 일반시민 포용방향으로 정책대상의 부분적 확장이 있어왔다. 이런 점들을 고려하면 적어도 정책 도입기 당시 제시된 학교 및 사회 영역구분에 다른 이원적 접근전략이 각 영역별 정책대상의 전략적 확장을 견인하는 토대로서 작동했던 것이라는 해석이 가능할 수 있다.

■ 이원적 구조 고착화 및 정책 혜택 파편화

문제는 2005년 이후 10여년 이상 학교문화예술교육과 사회문화예술교육이 개별 정책영역으로 고착화되는 과정에서 각 영역이 연계됨으로써 얻을 수 있는 시너지 효과보다는 ‘분리적’ 성격이 강화되어왔다는 점이다. 사실상 학교와 사회영역의 편제는 정책실행적 차원에서 ‘학교 내’와 ‘학교 밖’이라는 ‘공간중심’ 개념으로 경직되게 해석되기도 하여, 현장에서는 학교와 사회영역 간 고착화된 이원화 전략이 수혜자 입장에서의 정책혜택 파편화가 초래된다는 비판이 제기되기도 한다.

가령, 실질적으로 각 지역 단위에서 추진되는 사회문화예술교육의 경우 ‘학교 밖’ 개념을 강조함으로써 지역 내 ‘학교’를 공간적 자원으로써 활용할 수 있는 가능성을 원천적으로 봉쇄 혹은 제약하는 경우가 생기는 것은 이러한 단적인 예로 볼 수 있다(양혜원 외 2017, pp.254-255). 또한 학교문화예술교육 역시 각 지역사회 내에서의 문화적 자원 및 시설 등을 적극적으로 활용하고 연계하기 보다는 강사 1인이 학교라는 물리적 공간 내에서만 교육활동을 제공하도록 제약되어 오는 과정에서 학교문화예술교육의 다양한 교육내용 및 방법론의 확장이 저해되어 왔다는 지적도 제기되기도 한다. 이로 인해 최근 선행연구들은 학교와 사회문화예술교육 정책영역 간 보다 긴밀한 연계가 ‘지역단위’ 중심으로 이뤄질 필요가 있음을 지적하기도 한다(조현성 2016, p.115; 최보연 2016a, p.192).

사회문화예술교육이 태생했을 때는 교육예산이나 지향성이 학교중심으로만 되어 있는 것에 대한 보완적 측면, 학교가 아닌 지역사회 안에서 문화예술적 혜택을 받아야 할 사람이 받지 못하고 있어서였다고 생각합니다. 반드시 계층을 생각한 건 아니었던 것이고요, 그런데 사회는 마치 소외계층 중심인 것으로 되어 버렸죠. 서울이나 경기보다 지방이 혜택이 적은 것이 사실이니, 지역성에 대한 균형성을 맞춰가야 하는 것은 상식적인 것이고요. 그런 차원, 즉 지역균형도 같은 큰 틀에서 고려되어야 하는데, 계층처럼 균을 나는 것이 모순이었다고 생각합니다. 분포도에 대한 이야기였어야 하는데 왜 자꾸 사람을 대상으로 하는 포커스의 구조가 시작된 것인지 모르겠습니다.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

■ 이원화 구조가 가진 현실적 한계

학교와 사회의 구분은 다른 한편으로 보면 현실성을 고려한 것으로 이해할 수 있다. 정책이자 제도로서의 문화예술교육을 시행하려면 분명한 교육대상이 있어야 한다. 그것이 학교(학생)이었던 것이고, 학교 이외의 교육은 일반적 명칭으로서의 ‘사회’로 통칭했던 것으로 이해할 수 있다. 특히 학교를 강조했던 것은 생애단계별로 보았을 때 유치소년기에 해당하는 것이니 만큼, 문화예술교육이 반드시 필요한 핵심 연령대의 학생들을 대상으로 했던 것으로 이해될 수 있다.

앞서 언급했듯이 학교-사회 문화예술교육 체계에 대한 비판 가운데 눈여겨 볼 점은 학교와 사회 문화예술교육이 상호 연계되지 않고 분리된 지점에 집중하고 있다는 점이다. 수요자 입장에서 학교를 벗어났을 때에도 문화예술교육에 접근할 수 있는 기회가 지속가능한 방식으로 제공될 필요가 있기 때문이다. 사실 평생교육이 강조됨에 따라 학교-사회가 분리되지 않고 지속적 교육의 필요성이 제기되는 시점에서 이 같은 비판은 타당하다고 할 수 있다.

문제는 학교와 사회영역의 연계성을 확보하는 일이 현재의 정책체제 하에서 그리 쉽지는 않다는 점이다. 또한 이러한 연계성을 통시적 관점에

서 접근할 것인지, 공식적 접근인지에 따라 달라질 수 있다.¹¹¹⁾ 가령 공식적 관점에서 학교-사회 연계는 <학교-지역사회 연계 문화예술교육 시범사업>(2005-2007), <예술꽃 씨앗학교 지원사업>(2008-)을 들 수 있다. 전자에 비하여 후자가 지속적으로 진행될 수 있었던 이유 가운데 하나는 <예술꽃 씨앗학교 지원사업>이 학교중심성이 상대적으로 더 강하다는 측면을 들 수 있다. 그러나 해당 사업 내에서도 지역자원 활용과 관련 학교별 상당한 편차가 존재하고 있다는 점을 고려하면¹¹²⁾, 학교와 지역사회 연계가 현실적으로 쉽지 않은 것도 간과하기 어려운 것이 사실이다.¹¹³⁾

■ 학교 vs 사회 정책접근에서 배제된 지역관점

어쩌면 학교-사회교육의 온전한 통합은 현재 문화예술교육 영역 내에 서만 해결할 사안으로 보기 어렵다. 교육체계와 생활환경 자체의 상당한 변화가 필요한데 이것은 한편으로 문화예술교육 체계 내에서 논의할 수준을 넘어서는 것으로 보이기 때문이다. 그러나 최근 ‘지역 중심’ 관점에서 문화예술교육이 접근되어야 함을 강조하는 현장의 논의는 상당히 활발하게 개진되고 있는 상황이다.

문제는 이러한 지역중심 관점이 상당한 정책체계, 비단 문화예술교육 체계 뿐 아니라 교육 및 생활권 내에서의 환경적 변화와 함께 맞물려 있다는 지점이다. 따라서 지역 중심 관점에서의 학교-사회 영역의 연계는 이러한 차원에서 종합적으로 검토될 필요성이 제기된다.

111) 평생교육에서도 학교교육과 사회교육은 통시적 연계이지 공시적으로 연계되는 것은 아니다.

112) 최보연 (2016a)의 예술꽃씨앗학교 분석 참조.

113) 따라서 학교-사회영역의 연계의 경우 현재의 정책체제를 고려할 때, 단위사업 차원에서의 연계를 1차적으로 고민해볼 수 있다. 학교-사회연계를 수요자인 학생 측면에서 보면, 자기 학교 이외에 다른 학교 학생들과 함께 할 수 있는 기회를 제공한다는 점에서 의미 있다. 이런 측면에서 현재 ‘부처 간 협력 문화예술교육’ 가운데 ‘방과 후 청소년 문화예술교육’은 학교-사회 연계의 모델이 될 수도 있을 것이다.

나. 기반조성 정책기능(연구개발, 인적자원 양성)의 주변화

문화예술교육의 정책 영역이 학교 vs 사회 이원화되어 고착된 지점은 최근까지의 진흥원 직제 시스템을 통해서도 확인된다. 최근까지 ‘학교본부’, ‘사회본부’로 구획된 채 성장해왔기 때문이다. 각 본부 별로 단위사업 중심의 예산확대와 사업 확장이 본격적으로 이뤄지면서, 사실상 학교와 사회영역에서의 문화예술교육 사업실행과 함께 가야할 연구개발 등의 기능은 우선순위에서 밀려나는 구조가 고착화되었다.

실제로 2016년 기준 진흥원 예산기준, 학교와 사회영역 예산은 각각 61%(793억), 27%(355억)인 것에 반해 기반조성과 기타로 분류된 영역은 7%(92억), 운영비는 5%(64억)를 차지한다. 그러나 기반조성 및 기타 영역 92억에는 사실상 꿈다락 토요문화학교운영(76억), 평창올림픽 지원(8억), 직장인 동호회 및 드림스쿨운영 등(2억), 문화예술교육 ODA(1억)이 포함되어 있고 문화예술교육사 자격증 발급(0.3억) 포함되어 있다.¹¹⁴⁾ 이는 기존 학교 및 사회영역 편제에 들어가지 못하는 사업들이 포진되고 있는 바, 엄밀한 의미에서 기반조성 관련 예산이라고 보기도 어렵다. 이는 곧 문화예술교육 사업내용의 질적 개선을 고민하고 유도할 수 있는 연구개발이나 인적자원 연수 프로그램 예산 등은 턱없이 미미한 수준이라고 할 수 있다.

이러한 측면은 학교, 사회로 이원화된 정책영역이 예산편제에도 그대로 영향을 미치게 되면서, 콘텐츠 개발이나 프로그램 다변화를 미리 연구하고 지원할 수 있는 실질적인 역량이 제한되어 있는 것이라 할 수 있다. 그간 진흥원이 많은 용역연구를 진행해오기는 했으나 대부분 본부별, 팀별로 담당사업 평가, 컨설팅에 초점을 맞춘 연구를 주로 해왔고, 정책연구팀은 실태조사나 수요조사 중심 성격의 연구 위주로 담당해왔다. 그 과정에서 사업별로 기획 ⇒ 시범모델개발 및 시행 ⇒ 유통 ⇒ 성과관리에 이르

114) 한국문화예술교육진흥원(2017) 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」, p.12

는 ‘윈스탑 시스템’은 자리잡기 어려운 상황이었던 셈이다.

저희가 윈스탑이 없습니다. 가령 유아대상 교육의 경우 논리도 없이 지속적으로 수가 늘어나긴 하는데, 그 수를 늘리는 게 의미가 없습니다. 유아교육을 활성화 한다면, 유아연수, 유아문화지표 프로그램 등을 개발해서 연수를 제공하고, 전국에 있는 교사가 와서 연수받고 그런 것에 관한 교재, 키트 등을 가지고 현장에서 시범운영 등을 해보고 활성화 시키는 것이 보급확산 역할입니다. 그런데 프로그램 기획, 개발도 남에게(공모된 단체) 맡기는 상황이고 거기서 끝나는 거죠. ... 기획을 하게 되면 공동기획을 하거나, 같이 개발하고 우수한 프로그램 있으면 같이 연수하고 보급확산 시킨다든지 하는, 기획부터 유통 성과관리까지 윈스탑이 있어야 하는데 그런 것이 없이 따로따로 가는 상황인거죠.

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

3. 문화예술교육과 타 정책영역과의 관계 모호성

가. 문화예술교육과 생활문화 간 불안정한 동거¹¹⁵⁾

생활문화에 대한 정책적 관심이 증가함에 따라 문화예술교육과 생활문화정책의 중첩성 또는 관계 설정에 대한 논의가 진행된다. 일례로 최근 한국문화예술교육진흥원이 발간하는 웹진 ‘아르떼 365’에서는 2017년 7월 문화예술교육과 생활문화(지역문화)의 관계 설정과 관련된 논의가 3회에 걸쳐 실리기도 했다.¹¹⁶⁾

「지역문화진흥법」 제정(2014)에 따라 생활문화는 지역문화의 하나로 규정되고 문화정책을 구성하는 세부영역으로 규정되었다.¹¹⁷⁾ <생활문화

115) 문화예술교육과 생활문화간 중첩성의 문제는 정책영역 뿐만 아니라, 목표적 측면, 궁극적으로는 내용적 측면에 대한 분석과 논의가 필요함을 상기할 필요가 있다. 여기에서는 정책영역 적 관점에서의 논의에 집중하되, 내용적 유사성과 차별성 관련 논의는 본 장의 제4절에서 논의하는 ‘프로그램의 유사성과 차별성’ 섹션을 참고할 것

116) “문화예술교육과 지역문화진흥법”(2017. 7. 10), “생활문화와 문화예술교육: 생활문화와 문화예술교육의 연계방향과 고려할 점”(2017. 7. 17), “지역문화로서 생활문화, 그리고 문화예술교육”(2017. 7. 24)

센터 조성지원사업》(2014-), <동호회 지원사업> 등을 중앙정부 차원에서 시행하고, 새 정부에서는 “지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화시대”를 100대 국정과제로 제시하기도 했다. 이런 배경에서 생활문화와 문화예술교육은 지역과 일상성을 기반으로 한다는 점에서 정책영역이 중첩될 수 있다는 지점이 제기된다. 이러한 측면은 한편으로 문화예술교육 정책 초기 문화예술교육과 문화복지 간 관계성에 대한 논의가 제기되었던 것을 연상시키기도 한다.

사실 이러한 정책영역의 중첩성 관련 논의는 문화예술교육이 타 영역과 차별되는 것이 무엇인지에 대한 분명한 사회적 합의가 도출되지 못해왔고, 나아가 문화정책 일반에서 문화예술교육의 좌표가 분명히 제시되지 못하고 있기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 그러나 더욱 근본적으로는 국내 문화정책의 목표, 대상, 영역이 포괄적인 것과는 긴밀히 연계된다고 볼 수 있다(김수정·최선헌, 2017).

■ 문화예술교육과 생활문화의 유사성과 차이점

실제로 생활문화와 문화예술교육은 정책 목표는 유사하다. 생활문화진흥을 표명한 「지역문화진흥법」과 「문화예술교육지원법」의 목적에서 정책사업 내용(……함으로써)을 생략하면 법률을 구분하기 쉽지 않다. 두 개의 법률은 모두 개인적 측면에서는 ‘삶의 질’을, 국가적 측면에서는 ‘문화국가’를 지향하며, 이러한 측면은 「문화기본법」에서도 마찬가지다.¹¹⁸⁾

“……문화적 삶의 질 향상과 국가의 문화 역량 강화에 이바지함을 목적으로 한다.”

- 「문화예술교육지원법」 제1조 -

117) 문화부(문화체육부) 내에 생활문화국(局)이 있었던 시기(1990. 1. 3.~1994. 12. 23.)가 있지만, 생활문화 자체가 뚜렷한 정책대상이 되었다고 보기는 어렵다.

118) “이 법은 문화에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 문화정책의 방향과 그 추진에 필요한 기본적인 사항을 규정함으로써 문화의 가치와 위상을 높여 문화가 삶의 질을 향상시키고 국가사회의 발전에 중요한 역할을 할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.”(문화기본법),

“.....삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적으로 한다.”

- 「지역문화진흥법」 제1조 -

문화예술교육이나 생활문화가 중복될 수 있는 것은 몇 가지 이유에서다. 첫째, 전문가의 예술이 아니다. 일부 생활문화 동호회 참여자의 기량이 준전문가 수준에 이르기도 하지만 대체로 생활문화 활동 참여자는 전문 예술인과는 구분된다. 문화예술교육 참여자의 문화예술 수준은 초급 내지 중급 정도에 해당한다. 둘째, 참여자의 자발성이다. 생활문화, 특히 동호회 참여자는 자신이 원하고 좋아서 (동호회) 활동을 한다. 문화예술교육 역시 학교와 수용기관(교도소, 소년원학교, 군대 등)을 제외하고는 대체로 자발적으로 참여한다. 셋째, 지역 단위에서 활동이 이뤄진다. 다른 문화예술 활동, 특히 관람행위는 거주 지역(타 시군구)을 벗어나 이뤄지는 경우가 있다. 하지만 동호회 활동과 문화예술교육은 대체로 공간적 관점에서 기초지자체 단위를 넘어서지 않는다.

이 같은 활동자체의 형식적 중복성 못지않게, 접근방식이나 지원방식이 겹치기도 한다. 동호회 구성원들은 외부 강사를 초빙하는 경우가 있으며, 문화예술교육 이후 동호회를 구성하여 자체적으로 교육을 실시하기도 한다. 또한 기초지자체 단위, 특히 시군 단위에서는 문화예술교육과 생활문화동호회 지원이 함께 이뤄지기도 한다. 예를 들어 전라북도 내 기초지자체의 ‘생활문화동호회네트워크’의 단수의 동호회가 아니라 복수의 동호회에 교육비를 지원하고, 충청북도의 ‘생활문화예술 플랫폼’은 기초지자체의 문화예술동호회에 예술강사를 파견한다. 이 같은 체계는 생활문화와 문화예술교육의 연계로 볼 수도, 영역 미분리로 볼 수 있다.

다른 한편으로 생활문화와 문화예술교육의 차이점은 세 가지 정도로 볼 수 있다. 첫째, 참여자의 자발성의 정도다. 학교와 수용시설을 제외한 문화예술교육은 자신이 원해서 참여하지만 생활문화활동보다 자발성이 높다고 보기는 어렵다. 생활문화활동, 특히 동호회의 경우 자신의 비용부

답은 사전 인지하고 참여하지만 제도화된 문화예술교육은 별도의 비용이 들지 않는다. 현재의 문화예술교육 체계에서 참여자에게 일정한 비용 부담을 권고할 경우 참여율은 낮아질 것이다.

둘째, 참여자 간의 관계설정에서 생활문화 활동이 문화예술교육보다 친화적이다. 하나의 집단(동호회)에 가입함은 다른 회원과의 상호성과 친밀성을 전제한다. 반면에 문화예술교육은 개별적 욕구가 강하기 때문에 반드시 다른 교육 참여자에 대한 관계성을 먼저 염두에 두지는 않는다. 교육 참여 과정에서 친밀성과 상호이해가 증가하는 것과는 다른 문제다.

셋째, 활동의 지향점이 다소 다르다. 일부 생활문화활동은 지역(기초 지자체, 마을) 공동체를 지향하는 특성이 있다. 지역 내 문화자원을 활용하여 문화를 통한 공동체를 지향하기도 하고, 지역사회 문제에 참여하기도 한다. 반면에 문화예술교육의 지역 내 문화자원 활용은 <예술꽃 씨앗학교 지원사업>, <지역특성화 문화예술교육 지원사업>, 광역단위 지역센터 자체사업(기본사업비 활용) 등으로 많지 않은 편이다.

이 같은 차이는 참여자의 욕구와 실행체계 때문으로 볼 수 있다. 문화예술교육 참여자는 일반적으로 형식을 갖춘 교육을 통해 자신의 문화적 역량을 강화하려는 목적이 있다. 제도화된 교육체계 내에서 개인이 참여하는 것이다. 반면에 생활문화 참여자는 무정형(無定型)의 활동에 참여하여 문화적 역량 강화하기, 또는 참여 자체에 목적을 두는 경우가 많다. 문화예술교육은 시간과 기간이 정해져 있고 피교육자와 교육자가 분리되어 있다. 하지만 생활문화활동은 시간은 정해져 있지만 기간이 정해져 있지 않고 교육자가 반드시 활동하는 게 아니라는 점에서 차별적이다.

■ 영역별 세부목표 미설정으로 인한 혼선과 차별화된 전문성 부재

생활문화와 문화예술교육은 유사점과 차이점이 있지만 경계를 나눌 수 있다. 제도화된 문화예술교육은 전액 무료이지만 생활문화 참여자는 대부분 자부담을 원칙으로 하기 때문이다. 그렇지만 향후 생활문화 정책

이 강화되면 이러한 경계가 모호해질 것으로 보인다. 새 정부의 문화정책 키워드인 “지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화 시대”의 주된 사업으로 문화예술 교육 참여자 수 360만 명 달성(2022년), 읍면동 중심의 문화마을 신규조성이 포함돼 있다.

이러한 측면을 고려하면 새 정부가 지향하는 생활문화는 포괄적 의미를 지니고 있으며 일반 시민의 문화예술활동 전반을 생활문화로 인식하는 것으로 보인다. 문화예술 관람, 문화예술교육, 문화예술 참여 모두를 생활문화 내로 포함시킨다. 향후 생활문화 논의에서 이런 포괄성은 강화될 가능성이 크다. 이와 유사한 맥락에서 현장에서는 향후 생활문화 속으로 문화예술교육이 편제될 필요가 있음을 지적하기도 한다.

생활문화도 마찬가지로입니다. 법체계를 크게 다시 정비해야 한다고 생각합니다. 대한민국 문화관련법이 필요할 때마다 하나씩 만들어서 붙여놓은 거라서... 대한민국에 공교육관련법이 하나 밖에 없고 그리고 문화예술교육 지원법이 있습니다. 법체계로 보면 엄청난 법 것이면서 동시에 이상한 것이죠. 현재로서라면 문화예술교육은 지역문화진흥법으로 들어가야죠. 거기서 생활문화로 통합되는 거고요. 그랬을 때, 생활문화와 문화예술교육 문제가 지역에서 교집합을 찾아갈 수 있지 않을까 생각합니다.

- 지역사업담당자(A) 심층면접 내용 중 -

그러나 현재 생활문화를 비롯한 전체 정책체제의 변화 논의가 아직까지 본격적으로 진전되지 못하고 있는 상황에서, 현실적으로 문화예술교육의 세부목표, 협의의 생활문화활동의 세부목표를 설정하지 않으면 정책영역 상 혼선이 이뤄질 가능성이 높은 것을 간과하기는 어렵다. 하지만 현재까지 문화예술교육을 포함한 문화정책은 이 같은 사항을 체계적으로 추진해왔다고 보기는 어렵다. ‘국민의 삶의 질과 국가의 문화역량 강화’라는 추상적 목표는 동일할 수 있지만 개별 문화정책(이 경우, 문화예술교육

지원정책)은 보다 구체적인 목표를 지니고 있어야 할 수 있다. 즉, 생활문화와 문화예술교육의 공통점은 추상적 목표(삶의 질, 문화국가) 달성을 위한 방향성이 될 수 있다는 점이다. 반면에 차이점은 세부목표 설정에 따라 이러한 방향성 구현을 접근한다는 지점이어야 할 것이다. 사실 이전에도 유사한 이유로 문화복지 정책과 문화예술교육 정책에서도 혼선이 있었고 여전히 이부분 역시 진행 중이다. 예를 들어 복권기금으로 운영하는 <생활문화 공동체만들기 사업>은 한국문화예술교육진흥원, 한국문화원연합회가 번갈아 가면서 수행하다가 현재는 (재)생활문화진흥원에서 담당한다. <생활문화 공동체만들기 사업>은 마을단위에서 교육을 통해 공동체를 형성하고, 이것이 자족적 공동체가 되도록 하는 사업으로 3-4년 동안 지속된다. 이 사업은 ‘교육’을 토대로 한다는 점에서 문화예술교육이며, ‘취약’지역을 대상으로 한다는 점에서 문화복지이며, ‘공동체’를 형성한다는 점에서 동호회로서의 생활문화이며, 마을단위에서 진행되는 점에서 마을공동체로서의 생활문화다.

상기 언급한 사업의 성패를 떠나서 몇 가지 정책영역이 통합된 정책사업 진행이 바람직한지에 대해서는 심도 있는 논의가 필요하다. 이때 눈여겨 볼 점은 정책지원 체계의 전문성이다. 다양한 문화정책 사업이 실현되는 지역단위에서는 그것이 문화예술교육이든, 생활문화이든, 문화복지든 정책사업 수행단체(예술단체), 주관기관, 컨설팅 기관이 동일한 경우가 많다. 문화예술교육 단체가 생활문화와 문화복지 사업에도 참여하고, 광역 문화재단이 다양한 문화정책사업을 수행하고, 민간 전문집단은 문화예술교육, 문화복지사업, 생활문화사업을 구분하지 않고 컨설팅한다. 문화예술사업이란 공통점에도 불구하고 각각의 수행단체, 주관기관, 전문가들이 세부 정책사업의 전문성을 지니고 있는지는 다른 문제다. 하지만 적어도 지금까지 이와 같은 지점에 대한 활발한 논의가 진행되지 않았다.

나. 공공영역의 문화예술교육은 하나인가?

■ 세 가지 유형의 공공 문화예술교육¹¹⁹⁾

1991년 문화원에서 실시한 문화학교는 공공 문화예술교육의 시발점이다. 「문화예술교육지원법」 제정(2005), 한국문화예술교육진흥원 설립(2005) 이후 공공영역의 문화예술교육은 세 가지로 구분된다. 첫째는 문화체육관광부-진흥원-광역단위 지역센터가 실시하는 문화예술교육이다. 이 교육은 일체의 수용자 부담 없이 실시된다. 둘째는 공공 문화시설(기관)인 문화원, 문화의집, 박물관미술관, 도서관, 문예회관 등에서 실시하는 교육으로 수용자 부담이 있을 때도, 그렇지 않을 때도 있다. 셋째는 공공시설(기관)이지만 문화기관은 아닌 주민자치센터, 사회복지관 등에서 실시하는 일종의 평생교육영역에서의 교육으로 수용자 부담은 경우에 따라 다르다. 이 같은 세 가지 형태의 문화예술교육은 상호 유사성과 상이점을 가진다.

세 가지 유형의 공공 문화예술교육의 공통점을 보면 첫째, 피교육자의 문화생활 활성화 또는 여가선용을 위해 기획되어 수행된다. 둘째, 전통적 형식의 교육방식에 따라 교육자와 피교육자가 구분되는 것이 일반적이다. 셋째, 무료 또는 실비(實費)정도의 교육비로 운영되고 있으며, 넷째, 교육장르가 대부분 음악과 미술에 집중되는 특성이 나타난다. 반면, 차이점도 존재한다. 첫째, 제도화된 문화예술교육의 교육기간이 상대적으로 긴 편이다. 공공(문화)시설에서 수행되는 교육이 월단위 또는 학기 단위로 진행된다면, 제도화된 문화예술교육 기간은 6개월을 초과하는 경우가 많다. 둘째, 교육자의 전문성에서 차이가 있다. 제도화된 문화예술교육은 소정의 절차에 따라 선발된 예술강사, 문화예술교육단체가 진행된다면 공공(문화)시설 교육주체는 선발과정 없이 참여하는 경우가 많다. 셋째,

119) 이하 논의는 조현성(2017) 「복지기관 문화예술교육 지원사업 개선방안 연구」에서 제시된 내용을 바탕으로 재구성되었음

제도화된 문화예술교육은 음악과 미술 관련 장르의 선호도가 많은 것이 사실이나 연극, 영화, 미디어교육 같은 다양한 장르를 포괄하여 제공한다. 넷째, 제도화된 문화예술교육은 모두 무료로 진행된다.

이 가운데 가장 큰 차이점은 ‘교육주체의 전문성’이라고 볼 수 있다(조현성 2017, p.469). 이 같은 차이점을 교육 참여자 역시 대체로 인지한다. 예를 들어 사회 문화예술교육의 일환으로 실시하는 <노인복지관 문화예술교육 지원사업> 참여 노인은 동일한 또는 인근 노인복지관에서 진행되는 교육에도 참여하기도 한다. 하지만 이들은 <노인복지관 문화예술교육 지원사업>이 상대적으로 체계적임을, 현장학습을 포함하고 있음을, 그리고 강사가 더욱 전문적임을 인지하고 있다.

■ 유형별 현황과 특성에 관한 정보 및 분석의 부재

세 가지 공공영역의 문화예술교육이 공통점과 차이점이 있지만, 교육 참여 가능자에게 정보 제공이 충분하지 않다. 제도화된 문화예술교육 참여 경험자를 제외하고는 각각의 교육이 어떻게 다른지에 대한 정보를 제공해주는 곳이 없다. 이점은 교육 참여 가능자뿐 아니라 관련 교육 기획자도 마찬가지다. 교육시설(기관)이 다르면 유사하면서도 차이점이 있는 교육이 다른 기관(시설)에서 어떻게 진행되는지 모른 채, 기획자는 교육 설계를 하고 시민은 참여 결정을 하게 된다.

진홍원은 이 같은 문제점을 인식하고는 있다. <문화기반시설 문화예술교육 지원사업>(2007-2009)을 수행하기도 했고, 세 차례에 걸쳐 관련 실태조사를 수행하기도 했다.¹²⁰⁾ 하지만 실태조사의 효용성이 높았다고 보기 어렵다. 우선, 조사가 공공 문화시설에 한정되어 다른 공공기관에서 실시되는 문화예술교육 현황은 파악하지 못했다. 예를 들어 <복지기관 문화예술교육 지원사업>의 교육장소(기관)인 노인복지관, 장애인복지

120) 「2008 지역문화기반시설 문화예술교육프로그램 운영 실태분석 및 활성화 방안」, 「2012 문화기반시설 문화예술교육프로그램 실태조사」, 「2014 사회문화예술교육 현황 조사」를 의미한다.

관, 아동복지시설에서 어떤 문화예술교육이 어떻게 진행되고 있는지를 파악하지 못했다. 둘째, 공공 문화시설에 이 같은 자료를 제공하여 협의하는 체계가 없다. 예를 들어 문화원연합회에서 주관하고 개별 문화원에서 주로 진행하는 ‘어르신 문화프로그램’은 ‘노인복지관 문화예술교육 지원 사업’과 유사점이 상당하지만 문화원연합회나 한국문화예술교육진흥원은 상호 비교분석을 실시하지 못하고 있다. 셋째, 이 같은 실태조사를 기반으로 유사한 공공의 문화예술교육과의 연계 또는 차별화 전략이 수립되거나 관련 사업에 적용되지는 않은 것으로 보인다.

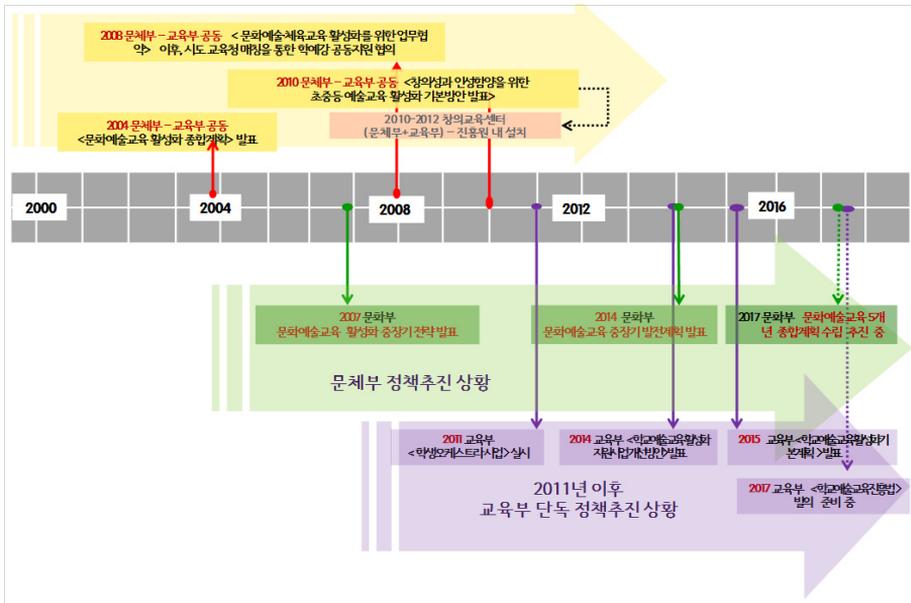
이처럼 현재까지 공공의 사회 문화예술교육은 세 가지 종류가 개별적으로 진행된다. 나아가 현재의 문화예술교육은 개별 시설별로 진행되지만 실태파악이 제대로 안 되고 있는 셈이다. 이는 향후 중앙주도 제도화된 문화예술교육의 경우 타 공공 문화예술교육과의 차별성 혹은 연계성을 고민하는데 있어 이러한 유사 공공영역 교육과의 비교, 혹은 상호 현황에 대한 공유와 분석이 필수적이며, 이에 관한 보다 심도 깊은 정책논의가 필요함을 시사한다.

다. 교육정책과의 동상이몽

■ 문체부와 교육부의 형식적 인식 공유

현재 지원정책 중 핵심영역인 학교 문화예술교육 체계에서 가장 핵심적이고 근본적 질문은 교육부(교육청)에서 실시하는 (문화)예술교육과의 관계일 것이다. 그간 몇 차례의 공동발표나 협약등을 통해 문체부와 교육부는 적어도 형식상 문화예술교육의 중요성에 관한 입장을 공유했던 것으로 보인다. 「문화예술교육 활성화 종합계획」(2004)의 문화관광부와 교육인적자원부의 공동발표, 문화관광부와 교육과학기술부의 「문화예술체육교육 활성화를 위한 업무협약」(2008), 「창의성과 인성함양을 위한 초·중등 예술교육 활성화 기본방향」(2010)의 공동발표가 그 예다.

하지만 2010년 정도까지는 문화예술교육의 필요성과 방향에 포괄적 수준에서 문체부와 교육부 간 어느 정도 공감성이 있었던 것으로 보이나, 그 이후 현재 문체부와 교육부는 상호 독립적으로 문화예술교육에 관한 정책을 추진하고 있는 것으로 보여진다.



자료: 최보연(2016b) “문화예술교육 정책현황과 개선방향”, 「학교 문화예술교육 정책개선을 위한 토론회 자료집 (2016.12.07.)」 도표재구성

[그림 3-1] 문체부와 교육부의 정책추진상황

실제로 교육부는 2011년 <학생 오케스트라 지원사업>을 시작한 이래 학교 예술교육에 대한 별도의 정책 사업들을 적극적으로 추진하고 있는 상황이다. 지난 2014년 「학교 예술교육 활성화 지원사업 개선방안」 발표하고, 2015년 「학교예술교육 활성화 기본계획」 발표 이후, 교육부는 일선 학교에 다양한 문화예술교육 사업을 지원하고 있다. 현재 자체적으로 진행하는 <학교예술교육 활성화 지원사업>에는 ‘학생 오케스트라’, ‘학생 뮤지컬’, ‘학생 연극회’, 1인 1악기 교육을 위한 ‘악기지원사업’ 등의 세부사업이 포함된다. 사실상 이 같은 사업들은 <학교 예술강사 지원사업>의 창의적

체험학습, 토요일아리, 돌봄동아리, 그리고 <꿈의 오케스트라 지원사업>과 사업대상이 유사하지만 별도의 협의 없이 개별적으로 진행되고 있는 상황이다. 또한, 학교예술교육의 체계적 지원을 위해 교육부는 문체부의 진흥원과 유사 조직인 ‘학교예술교육중앙지원단’을 만들었고, 최근 그 역할을 한국교육과정평가원 내에 편제하였다. 최근에는 ‘학교예술교육진흥법(가칭)’의 제정을 개별적으로 준비하고 있는 것을 보인다.¹²¹⁾

교육부 입장에서 학교 안에서 예술교육이 중요한 건 알겠지만 문화정책안에서 하는 이야기는 이웃집 이야기 같은 것이지요. 만약 교육부와 문화부의 실질적 협력이 이루어진다면 내 집안 이야기가 될 수도 있겠지만..

- 전문가(D), 심층면접 내용 중 -

학교문화예술교육을 이야기할 때, 문체부, 교육부 분명 따로 봤을 땐 둘 다 아이들에게 미치는 교육적 효과를 생각하는데, 실제로는 각각의 성과주의, 교육부 것, 문체부 것 이렇게 나뉘어져 있는 것 같습니다. 각자의 실적으로 받아들이는 거고요. 출발할 때 제도적으로 학교문화예술교육이라는 타이틀을 가지고 문광부와 교육부가 분명 하나의 무언가를 만들어야 하는데, 두 개가 같이 움직이면서 협력을 안합니다. 2008년도에 MOU까지 맺어놓고도 협력을 하지 않는 것이지요.

- 장학사, 전문가(F), 심층면접 내용 중 -

이런 상황은 현재 <학교 예술강사 지원사업>의 추진체계 하에서의 교육부 참여는 선언적 의미 이상을 갖지는 못하고 있음을 의미한다. 지원학교 선정 역시 사실상 교육부가 개입하는 것이 아니라 시도교육청과 지역센터 간 협력 하에 진행되는 것으로 매뉴얼화 되어 있고, 시도교육청은 사업진행에 거의 관여하지 않는다. 시도별 편차가 있을 수는 있지만, 일반적으로 시도 교육청의 <학교 예술강사 지원사업> 업무는 장학사 1인에게 부여

121) 한국교육과정평가원 홈페이지 참조 ‘학교예술교육진흥법 제정을 위한 기초연구’ 연구용역 공모(2017.08.10.), <http://www.kice.re.kr/boardCnts/view.do?boardID=10023&boardSeq=5014130&lev=0&m=050101&searchType=S&status=N=W&page=1&s=kice>

하고, 해당 장학사 입장에서 다양한 다른 학교예술교육 관련 업무와 함께 부가적인 사업으로 주어지는 것이기 때문에 사실상 교육청과 지역센터, 진흥원 간 긴밀한 협력체제가 작동한다고 보기도 어려운 상황이다.

■ 학교 교육과정에서의 예술계 역할에 대한 제한적 인식

2000년 당시 국악 분야 ‘강사풀제’가 시작되었을 때, 초·중·등 음악 교육 과정에 포함된 국악을 전문가가 수업을 진행한다는 데 문체부와 교육부의 공감대가 있었던 것으로 보인다. 현재 <학교 예술강사 지원사업>은 교과뿐 아니라 다양한 형태로 진행된다. 교육과정 내에서는 음악과 미술 같은 기본교과 내 교육, ‘창의적 체험활동’ 내 교육으로 나뉜다. 교육과정 밖에서는 토요동아리, 돌봄동아리 교육이 있다. 2015년 기준으로 초·중·등학교의 교육별 수업시수를 보면 기본교과가 50.7%로 가장 많고, ‘창의적 체험활동’ 36.0%, 토요동아리 3.8%, 돌봄동아리 3.3%다.¹²²⁾ 한편 장르별 분포를 2014년 기준으로 보면 국악 40.9%, 무용 18.1%, 연극 16.7%, 만화/애니메이션 10.4%의 순서다. 기본교과로 진행되는 장르가 국악, 연극, 무용에 한정된다. 이것은 현재의 예술강사 지원제도는 학교 입장에서 국악 분야 ‘강사풀제’ 도입 당시 암묵적 합의 - 즉, 학교현장에서 실제 수업진행이 어려운 과목에 예술전문가가 역할을 하는 것 - 이상을 넘어서지 못하는 것으로 해석할 수도 있다. 즉 현재 교육부와 시도교육청이 바라보는 <학교 예술강사 지원사업>이 학교현장에서 교사 단독으로 수업진행이 어려운 영역을 예술강사가 일부 역할을 담당, 혹은 대체하는 사업으로 인식하는 것 이상을 넘어서지는 못한다는 의미다.

122) 최보연 (2016a), 「유소년 문화예술활동 증진을 위한 기초연구: 초등학교 문화예술교육을 중심으로」

〈표 3-8〉 요약 2: 정책대상 / 영역 - 주요이슈와 세부내용

1. 제도화 이후 문화예술교육 정책대상에 대한 이해와 오해	가. 학교영역 교육대상 특성과 문제점	■ 초등생 중심성 유지와 중등생 참여확대
		■ 저소득층 학생의 교육기회 제공
	나. 사회영역의 취약계층 중심성 비판과 반비판	■ 학교단위 산업진행으로 인한 최종수혜자 속성 파악 미흡
		■ 17개 시도별 학교 중심 통계산출의 문제
2. 학교 vs 사회로 이원화된 정책영역	가. 양분된 정책영역의 접근의 명암	■ 사회영역 취약계층 중심 교육진행과 그 비판
		■ 공공지원이 아니면 기회가 제약되는 취약계층의 사회적 맥락
	나. 기반조성 정책기능의 주변화	■ 취약계층 중심 교육 비판에 대한 반비판
		■ 계층중심 정책접근에서 소외된 지역중심 관점
3. 문화예술교육과 타 정책 영역과의 관계 모호성	가. 문화예술교육과 생활문화 간 불안정한 동거	■ 명확한 정책대상에 대한 지원확대
		■ 수혜자 입장에서의 정책혜택 파편화
	나. 공공영역의 문화예술교육들과의 차별화 vs 연계	■ 이원화 구조가 가진 현실적 한계
		■ 학교vs사회 정책접근에서 배제된 지역관점
다. 교육정책과의 동상이몽	■ 영역별 사업확장 구도에서 소외된 연구개발과 양성기능	
	■ 문화예술교육과 생활문화 간 유사성 차이점	
		■ 세부목표 미설정으로 인한 혼선과 차별화된 전문성 부재
		■ 세 가지 유형의 공공 문화예술교육
		■ 유형별 현황과 특성 관련 정보 부재
		■ 문체부와 교육부의 형식적 인식 공유
		■ 학교 교육과정에서의 제한된 예술계의 역할

제3절

교육주체

앞서 현황 분석에서 지적한 바와 같이 현재 정책구조 내에서 문화예술 교육을 담당하는 핵심주체인 예술강사는 급속도로 증가해왔다. 그러나 <학교 예술강사 지원사업>이 도입되고 10여년이상 지난 현재, 강사 수 확장 및 이들이 파견되는 학교 등 수혜시설 수의 확대는 가시적인 양적 성장으로 확인이 되고 있지만, ‘예술강사 제도’ 자체의 구조적 문제와 한계점들 또한 나타나고 있으며, 이해관계자별 입장에 따른 다양한 관점 차이 및 갈등요소들이 상존하고 있는 상황이다. 여기서 또 하나 중요한 지점은 ‘문화예술교육’을 둘러싼 교육주체를 고민함에 있어 예술강사 외에도 학교 교사, 문화예술교육사, 다양한 문화예술교육 관련 단체 등 다양한 주체들이 함께 상존하고 있음에도 불구하고, 문화예술교육 지원정책 자체가 ‘학교’에서의 문화예술교육을 담당하고 있는 ‘예술강사 제도’를 중심으로 집중적으로 성장해오는 과정에서 교육주체 관련 정책 논의가 예술강사 자체에만 집중되어 이뤄져 온 경향이 강하다는 점이다.

따라서 이 절에서는 문화예술교육 지원정책에 참여하는 교육주체가 다양한 층위를 가지고 있음을 감안하여 ‘교육주체’에 관한 주요이슈를 ‘예술가 vs 예술교육자 정체성’, ‘파견/배치 중심의 예술강사제도의 한계’, ‘교육현장 내 원활한 소통 부재’, ‘개인강사 모델 vs 단체중심 모델 간 고찰’ 등 4가지 관점에서 접근하여 논의하도록 한다.

1. 예술가 vs. 예술교육자 정체성: 정책과 현실의 간극

문화예술교육을 수혜자에게 전달함에 있어 ‘누가 핵심 교육주체로 기능

해야 하는가'와 관련된 문제도 간과하기 어려운 이슈이다. 문화예술교육의 주체가 문화예술적 역량은 물론이고 교육적 역량을 함께 갖추어야 한다는 논의가 지속적으로 강조되어오는 과정에서 그동안 문화예술교육 주체의 정체성을 어떻게 보아야 할 것이며, 이에 기반하여 어떠한 전략이 필요한가에 대한 논의가 되고 있다. 교육주체 정체성과 관련된 부분은 특히 현재 문화예술교육 사업에 있어 핵심주체로 기능하고 있는 '예술강사'를 중심으로 압축되어 논의가 개진되어 왔다¹²³⁾.

가. 문화예술교육 담당주체에 대한 불완전한 이해

■ 예술활동과 교육경험 다소(多小)에 따른 분류

문화예술교육을 담당하는 주체들은 다양하게 구성되어 있다. 우선적으로는 예술강사로 대변되는 핵심주체가 존재하지만, 학교 현장에서 교사가 담당하는 영역 또한 무시할 수 없는 부분이기도 하다. 또한 예술강사 중에서도 전문예술활동 및 교육활동 관련 경험수준에 따라 다양하게 상존하고 있다. 이런 점을 고려하여 교육 경험 및 전문예술활동 경험을 주요 기준점으로 경험의 다소(多小)에 따라 문화예술교육의 주체를 분류해 보면 다음과 같이 유형화할 수 있다¹²⁴⁾.

123) 예술교육주체의 정체성 관련 논의는 특히 예술강사를 예술가로 볼 것인가 혹은 교육자로 볼 것인가의 문제와 연계되어 진행되어 왔는데, 이와 관련된 최근 연구는 김상희(2010), "예술강사지원사업 정책목표와 예술강사 정체성에 관한 연구", 『문화예술경영학연구』, 3(2), 102-118; 김인설 외(2015), "예술가인가 교육가인가?: 문화예술교육사 국가자격증 취득희망자의 정체성에 관한 현상학적 연구", 『문화경제연구』, 17(2), 185-216 등을 들 수 있다.

124) 이러한 분류는 각 주체들이 배타적으로 해당되는 특성만 가지고 있는 것은 아니며, 이 중 예술 활동 경험과 교육 경험 둘 다 현재도 많이 가지고 있는 주체가 있을 수도 있지만, 상대적 비중에 따라 위와 같은 방식으로 분류하였다.

〈표 3-9〉 문화예술교육 주체 유형(교육경험 및 전문 예술활동 경험 기준)

		교육 경험	
		경험 적음	경험 많음
전문 예술 활동	활동 경험 적음	예술전공 졸업자 예술분야 전공자이나 전문 예술활동과 교 육활동 경험은 거의 없음	학교 교사 예술적 전문성 미비
	활동 경험 많음	예술가 예술활동이 주업이나, 생활 보조 수단으로 예술강사 활동	예술교육자 현재는 예술창작활동 기피하지 않고 예술 교육을 주업으로 하는 전문 예술강사

‘예술전공 졸업자’는 학교를 졸업하고 예술현장으로 진출하기 보다는 예술강사를 직업으로 선택한 교육 주체에 해당한다. 학교 교육과정을 통해 예술가로서의 정체성과 예술 활동 경험은 있으나, 활동 예술가로 분류하기에는 경력이 부족하다. 특히 청년 일자리 사업 지원과 연관된 주체이다.

‘학교교사’는 학교 내 교육을 전담하는 교육주체로 예술 과목 담당교사를 제외하고 대부분 예술적 전문성을 가지고 있지 않다.

‘예술가’는 주로 예술 활동을 하고 있으며, 보조적으로 예술강사를 하고 있는 주체이다. 창작을 본업으로 하나 예술가들의 기본 생활 보장을 위해 예술강사로 활동한다. ‘현장 예술인에게 새로운 사회적 활동 기회 제공’이라는 예술강사제도의 목적에서 보자면, 이 범주에 속하는 예술가들이 학교 문화예술교육의 목적에 가장 부합한 교육 주체라 하겠다.

‘예술교육자’는 현재는 예술 창작 활동보다는 예술강사를 본업으로 하는 주체이다. 다년간의 예술강사 경력을 가지고 있으며 전문적으로 학교 및 사회 문화예술교육에 참여하고 있다.

■ 예술강사에게 요구되는 이중적 역량: 예술가이자 교육자

그간의 논의들을 살펴보면 이러한 유형별 다양한 교육주체들에 대한 정책적 관심, 즉 각각의 주체가 가진 특성에 따른 역량강화나 문화예술교육에

필요한 조건과 역할에 대한 논의가 함께 발전해 오기보다는, 당위적 수준에서 문화예술교육 주체는 문화예술적 역량과 교육적 역량을 함께 가지고 있어야 한다는 차원의 동어반복적 논의가 진행되어 왔다는 점이다. 그리고 이러한 이중적 역량의 요구가 ‘예술강사’에게 주요하게 요청되어 왔다는 점이 주목된다. 이러한 측면은 사실상 표면적으로는 문화예술교육 지원정책이 학교와 사회 영역으로 분리되어 진행되어 왔지만, 주로 학교 영역을 중심으로 비대하게 발전해오는 과정에서 ‘교육자’로서의 역량이 함께 강조될 수밖에 없는 구조적 한계와도 긴밀히 연계되어 있음을 간과하기 어렵다.

■ 예술활동 파악을 위한 정보 부재

학교 문화예술교육의 취지는 현장의 예술가들이 학교 교육에 참여하여 예술적 에너지를 부여하고 예술가로서 교육을 실천함이다. 하지만 예술강사 중 이러한 취지에 맞는 예술가가 과연 얼마나 비중을 차지하고 있는지에 대한 파악은 어렵다. 그러한 이유는 첫째, 예산 증가에 따른 예술강사 채용 수 확대는 예술 분야에 속하기는 하나 실제 활동하는 예술가는 아닌 (예: 사설 음악·미술 학원 강사) 인력들이 예술강사로 유입되었기 때문이다. 즉, 현장 예술가라기보다는 예술교육가에 가까운 예술강사들이 채용된 것이다. 둘째, 초기 양적 확장 시기에 유입된 예술강사들은 예술강사 선발 이후 자동적으로 자격 조건이 유지되었기 때문에 이후 실제 예술활동 현황을 파악 할 수 있는 제도적 장치는 부재했다. 더구나 약 오천 여 명에 달하는 예술강사의 예술 활동을 일일이 파악하거나 자료를 관리하는 것이 현실적으로 한계가 있었다. 셋째, 학교 예술강사 지원사업은 2000년 국악 분야 ‘강사풀제’를 시작으로 분야가 확대되었기 때문에 각각 다른 담당 기관 운영으로 인해 초기 자료에 대한 통합 DB 구축이 이루어지지 못했다. 또한 「문화예술교육사 자격증」제도 도입으로 인해 기존의 예술가 혹은 예술교육자가 아닌 비예술가도 문화예술교육의 범위 안에 진입할 수 있는 길이 열렸다. 하지만 실제 문화예술교육사 자격교부

현황을 보면 아래 표와 같이 비전공자는 전체 취득자의 2%에 불과하다¹²⁵⁾. 특히 2016년 3월 31일자로 예술강사 경력자에 대한 자격증 취득 제도가 종료되었기 때문에, 2016년 2/4분기부터는 대학에서 예술을 전공한 졸업자들이 대부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 상대적으로 취업률이 낮은 예술전공 졸업자의 현실을 생각해보면 취업을 위한 안정적인 자격증으로 취득될 가능성이 높아 보이고, 이는 추후 예술전공 대학 졸업자를 중심으로 더욱 확대될 것으로 보인다. 특히 국·공립 교육 시설에 문화예술교육사를 의무적으로 배치해야 한다는 조항과 관련하여 취업 보장을 위해 취득하는 자격증 중 하나로 인식될 가능성이 높다.

〈표 3-10〉 문화예술교육사 자격증 교부 현황

연도	예술전공자	비전공자	학교 예술강사	사회 예술강사	중요 무형문화재 이수자	합계
2013	380 (11%)	-	2,576 (74%)	85 (2%)	428 (12%)	3,469
2014	1,291 (61%)	94 (4%)	460 (22%)	32 (2%)	240 (11%)	2,117
2015	1,588 (72%)	68 (3%)	338 (15%)	27 (1%)	175 (8%)	2,196
2016	2,203 (73%)	54 (2%)	648 (21%)	28 (1%)	90 (3%)	3,023
합계	5,462	216	4,022	172	933	10,805

자료: 문화예술교육사 홈페이지(<http://acei.arte.or.kr>, 2017. 08. 26. 최종접근)

나. 예술가 vs. 예술교육자에 대한 관점

핵심 교육주체로서의 예술강사의 정체성을 어떻게 보아야 하는가에 대해서는 앞서 분류하였듯이 그 범주와 성격이 다양하나, 크게 ‘예술가’와 ‘예술교육자’ 두 가지로 나누어서 볼 수 있다.

125) 사회 예술강사의 자격 교부 건수가 낮은 것은 대부분 학교 예술강사와 겹치는 경우가 많아, 그런 경우 학교 예술강사로 분류되었기 때문에 사회 예술강사 교부자 수가 낮게 나타난 것으로 보인다.

■ ‘예술가’로서의 정체성 관점

‘예술가’로서의 정체성은 “예술가가 학교 현장에 간다”라는 학교 예술강사제도 도입의 목적과 부합된다. 정확한 통계적 수치는 파악할 수 없으나 예술강사지원사업이 시작했던 초기부터 예술강사 활동을 해 온 강사와의 심층면접 내용이 보여주듯이, 재정지원 일자리 사업으로 시행되기 전인 도입 초창기에는 많은 현장 예술가들이 학교 현장에 투입되어 예술교육을 시행했음을 알 수 있다.

3기라서 2004년부터 시작했구요, 그때는 현장예술가들 중심이어서 졸업하자마자 들어온 사람은 거의 없었습니다. 그래서 예술가들이 학교에 들어가서 어떻게 적응할 것인가가 가장 큰 문제로 이야기가 되었어요...(중략)... 예술강사 초창기에는 예술가들이 학교에서 적응하는 문제가 있었지만 아이들은 굉장히 좋아했습니다. 학교에 이상한 어른들이 왔다갔다 하기 시작한 것이거든요. 그런데 지금은 잘 못 가르치는 선생들이 예술수업에 들어옵니다. 4년제 연극영화과를 나와서 아이들을 다룰 줄 모르고 작업을 해본 경험이 거의 없는 25-28살 선생님이 10대를 데리고 수업하는 상황이 되는 것이지요

- 경력 예술강사(C), 심층면접 내용 중 -

이러한 ‘예술가’로서의 정체성은 예술강사란 학교 교사들과는 다른 교육 방식과 내용을 전달하는 역할을 하며, 예술가로서 정체성을 잃지 않는 것, 그리고 그런 감성과 에너지를 학교 현장에 불러 넣는 것에 중점을 둔다. 이러한 예술가로서의 자세와 에토스를 유지시키는 것이 예술강사가 가져야 할 가치인 것이다.

기본적인 제 생각은 예술가가 학교에 가면 그게 예술교육이라 생각합니다. 문화예술교육사 자격증이 생겼지만 연수증 정도죠...(중략)... 예를 들어 (처음 예술강사 시작했을 때) 연수받을 때의 분위기도 지금과 굉장히 달라서, 출석 부르는 아르바이트생이 곤혹을 치르기도 했습니다. 통제받는 것에 대한 예술가의 거부감이었던 것이지요...(중략)... 저도 10년 동안 학교에 가지만 어떤 때는 내가 다른 선생

남들과 비슷하게 서 있거나 아이들과 말을 하고 있다는 생각이 들 때가 있습니다. 그런 순간을 계속 경계해야 합니다. 예술강사들이 자기 작업을 하면서 학교나 마을에서 일반 시민들과도 작업하는 사람이 되기를 저는 바라는 입장입니다.

- 경력 예술강사(C), 심층면접 내용 중 -

■ ‘예술교육자’로서의 정체성 관점

하지만 학교 문화예술교육은 본질적으로 학생을 대상으로 하는 교육이기 때문에 예술가가 학교 현장에 투입되는 것만으로 문화예술교육의 목적이 성취된다고는 보기 어렵다. 예술적 전문성은 있으나, 학생에 대한 이해가 부족하고 교수법 및 교육 철학에 대한 기본적 지식이 부재한 상태에서 예술가 마인드만 지닌 예술가가 한 학급당 30여명 이상의 학생들을 대상으로 공공 교육 현장을 담당하는 것이 적합한가에 대한 지적이 제기되는 이유이다. 이와 관련하여 ‘예술교육자’가 가지는 정체성은 학교라는 제도 안에서 이루어지기에 교육적 측면이 간과되어서는 안 된다는 점을 강조하고 있다.

저는 학교에 예술가가 간다는 것에 동감하는데 교육적 측면에서는 자발성이 기반이 되는 동아리 활동과 그것이 아닌 교과 활동과는 관점의 차이가 있습니다. 잘하는 아이들 하고만 할 수는 없기 때문에 예술과 교육적 효과를 잘 섞어야 해야 하는 사람이 지금의 예술강사라고 생각합니다.

- 경력 예술강사(A), 심층면접 내용 중 -

동아리 빼고는 전문적으로 연극이나 역사를 배우고 싶어하는 것이 아닙니다. 결국은 교육가도 고민에 빠지게 됩니다. 이 아이들에게 연극, 연기술을 가르치는 것보다 즐겁게 활동을 하는 것이 좋지 않나 하는 생각이 드는 것이죠. 전문가가 필요한 수업을 하기 위해서는 어떻게 해야 하나 생각해 보면 결국은 학교 시스템과 관련이 되어 있습니다. 학생은 그다지 선호하지 않는데 전문가만 보내면 된다고 생각하는 것이 문제인 것 같습니다.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

어떤 정체성을 가져야 되냐고 묻는다면, 저는 예술과 교육을 다 가진 전문가로 봐줘야 한다는 생각이 듭니다. 그걸 하나의 전문 집단으로 봐줘야 한다고 생각합니다. 양분된 관점 두 가지를 다 가지고 있어야만 하고요, 예술가가 학교에 나가는 게 틀린 말은 아니지만 예술가는 예술가로서 가는 게 아니라 학교에 교육하러 가는 것이기 때문에 예술과 교육이라는 두 가지를 다 접목할 수 있는 새로운 전문 집단으로 관점을 바꿔 저희를 봐 주었으면 좋겠다는 생각을 합니다...(중략)...저희를 문화예술교육의 전문 집단으로 봤을 때, 우리들의 정체성을 같이 고민해야 할 필요는 분명히 있다고 생각해요. 양분되어 관점을 가진다는 것은 저는 좀 문제가 있다고 생각하고 이제는 전문 집단으로 저희를 인정해줘야 한다고 생각합니다.

- 경력 예술강사(D), 심층면접 내용 중 -

결국 학교에 문화예술교육의 실행주체로서 누가 갈 것인가, 당연히 예술가라고 하는데요, 그러면서도 중요한건 예술가가 학교에 가는 게 아니라 학교 안에서 예술수업이 효과적으로 이루어져야한다는 부분입니다. 그래서 당연히 가장 이상적으로, 예술가가 가야 하는 근본적 이유는 예술의 경험과 경력을 통해서 예술의 본질을 알고 예술적 방법과 속성을 아이들과 나눌 수 있어야 하기 때문에 예술가를 뽑는 것이고요, 그러나 단순히 조각 교육이 필요해서 조각선생님을 뽑는 것이 아닙니다...(중략)...현장 예술가와 학교에 들어가는 예술가는 다릅니다. 교육가로서 가야하는 것이 필요하고요, 결국에는 예술강사 주체로는 예술가여야 하면서도 교육가적인 번역이 필요합니다.

- 경력 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

예술가인가 교육가인가 하는 논의가 계속 나오는데, 저는 당연히 두 가지가 같이 가야 한다고 봅니다. 가중치를 예술가로 몰면 부작용이 있을 것이고 교육가로 몰면... 지금 그 부분을 느끼고 있는데요, 지금 사업이 10년이 되었는데, 전에 예술을 하셨던 분 혹은 경력이 많지 않으신 분들의 현실은 인정합니다. 하지만 학교 수업에서 기능적인 것을 가르치지만 예술경험이 없다면 수업의 질을 담보할 수 있을까요, 질이 낮은 수업이 될 수도 있습니다. 그렇기 때문에 '예술가'라는 말에는 동의하지만, 학교에 가보면 예술가 활동보다 그것을 번역해서 아이들을 만나는 것이 더 중요합니다. 언어, 태도, 습관, 복장까지 다 결부됩니다. 파격적인

수업을 한다고 했을 때도 학교가 받아들이는 부분을 고려하고 교사와의 유연한 대화와 설득도 필요합니다. 예술가의 본질을 잃지 말아야 한다는 것은 강사가 예술에 대한 것을 놓지 않는다는 것 입니다. 단순히 공연을 한다 안한다의 문제가 아니라 강사가 아이들에게 줄 수 있는 예술적 부분이 있느냐 라는 지점이 중요합니다. 예술가이며 교육가이지만 이 사업으로 본다면 예술가의 비중이 커야 된다고 생각합니다. 그러나 분명, 표현적으로는 예술교육자가 되어야 합니다.

- 경력 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

■ 예술강사에 대한 정책적 관점: 예술가이자 교육자인 전문적 예술교육주체

예술강사를 바라보는 정책적 시선 또한 예술강사를 예술적 능력과 교육적 역량을 갖춘 교육주체로 보고 있다. 학교 예술교육의 활성화를 담당하는 중추적 주체로서 예술가이자 예술교육자의 역할을 하는 교육인력으로 강조하고 있는 것이다. 한국문화예술교육진흥원의 문화예술교육 전문인력 양성기관인 ‘아르떼 아카데미’의 학교 예술강사 의무 연수 내용을 살펴보면, 2016년 상반기 학습목표는 “예술강사 스스로 예술의 의미와 가치를 향유하고, 학교 현장에서 학생들의 창의력 잠재력을 이끌어 낼 수 있는 예술교육전문가를 양성한다”¹²⁶⁾라고 명시되고 있고, 같은 연도 하반기 의무 연수는 ‘예술체험 활동을 통해 예술교육 활동과 예술창작 활동이 본질적으로 연결되어 있음을 깨닫고, ‘예술가’와 ‘예술교육자’로서 정체성을 찾아, 이를 바탕으로 학교 현장에서 양질의 예술교육을 실현할 수 있는 예술강사가 되는 것을 목표로 한다.¹²⁷⁾’라는 교육 목표를 제시하고 있다. 이처럼 정책적 차원에서 학교 예술강사에 대한 정체성을 예술가인 동시에 예술교육을 실현할 수 있는 역량을 지닌 전문가로 명시하고 있다.

5월 마지막 주가 세계문화예술교육주간인데요, 그때 진흥원에서 이런 행사를 개최합니다. 거기서 말해주는 예술강사는 슈퍼맨이었습니다. 예술 교육의 전문성,

126) 아르떼 아카데미 연수기록 사이트 (<http://www.aastory.co.kr>, 2017.08.20, 최종접근)

127) 상동.

교육적 전문성을 모두 가진, 아이들에게 창의력과 바른 정신을 심어 주는 역할을 하는, 이런 굉장한 자부심을 가지게 해 줍니다. 강사들의 분위기도 으쌰으쌰 하고요. 왜냐하면 강사들은 진흥원에서 그런 자리를 마련해 준 것 자체로 스스로 대단하다고 생각하고 모이거든요. 하지만 그게 몇 년 동안 계속 반복되지만 달라지는 건 없고...

- 경력 예술강사(D), 심층면접 내용 중 -

다. 이중적 정체성을 뒷받침하는 제도적 기반 부재

■ 정책적으로 요구되는 역량과 현실과의 괴리

역설적이게도 정책적으로는 예술교육자로서의 정체성을 지나치게 실을 정도로 강조해왔음에도 불구하고, 현장에서는 예술강사가 예술교육자로서 어떠한 역량을 갖추어야 하는가에 대한 고민은 거의 선행되지 않았다는 것이다. 예술강사를 학교에 파견·배치하는 것만으로 학교 내 예술교육이 활성화 될 수 있을 것이라는 단선적인 정책 설계 하에서, 예술강사는 예술가이자 교육자로서의 역량을 갖춘 ‘슈퍼맨’이자 학교 예술교육을 책임지고 있는 주요 주체인 셈이다. 하지만 현실적으로는 어떠한가? 예술강사들이 교육 현장에 대한 이해를 돕기 위해 필요한 기본적인 제도조차 부재하며, 오히려 역량 제고를 위해 제공되고 있었던 제도들마저 지원 수준이 떨어졌다. 정책적으로 요구되는 역량과 현실과의 괴리는 점점 커지고 있는 것이다.

첫 번째 사례가 예술강사 의무 연수 폐지이다. 신규로 선발된 예술강사들에게 교육 현장에 대한 적응을 돕고 안정적인 교육활동을 할 수 있도록 제공되었으나, 사회 예술강사 의무연수는 2015년을 끝으로, 학교 예술강사 의무연수는 2016년도를 끝으로 폐지되었고, 2017년 현재에는 두 영역 모두 선택연수만 가능하다. 교육적 역량을 개발시키기 위해 제공되던 기본적인 지원제도마저 사라진 셈이다.

〈표 3-11〉 2016년 〈예술강사 의무연수〉 진행 결과

과정명	일시	시수	인원
상반기 학교 예술강사 의무연수 8개분야	2016. 1. 18 ~ 30	372	387
하반기 학교 예술강사 의무연수 16개 프로그램	2016. 7. 25 ~ 30	216	353

자료: 한국문화예술교육진흥원(2017) 「한국문화예술교육진흥원 2016 연차보고서」

또 다른 사례는 문화예술교육사 자격 제도로 인해 대학을 갓 졸업한 신규 예술강사들의 유입이 높아지고 있지만, 정작 이들을 위한 기본적인 직무 교육 시스템조차 없다는 것이다. 교육 경험이 거의 없는 예술강사들이 학교 현장에 사전 지식 없이 현장에 바로 투입되고 있고, 개인적 친분 등 네트워크를 활용하여 스스로 학교 현장에 적응하고 있음을 알 수 있다.

원래 신규는 활동하기 전에 단체 연수가 있었다 들었는데 이번엔 그런 게 없이 수업을 진행하게 되었고요, 국악 협회에서 트레이닝도 없었습니다. 전체 학예강 강사 대상 워크숍을 했는데 도움되는 건 솔직히 없었습니다...(중략)... 학교 방문할 때 쓰라고 하는 사전보고서도 신규한테는 설명이 없었어요. 모를 수밖에 없어서 아는 사람에게 연락해서 물어봤어요. 알아서 하는 시스템인데 수업인데 대한 연수도 없으니까 어떤 식으로 해야 할지 몰랐어요. 물론 악기는 많이 가르쳐 봤지만 기본교과는 처음인데 저도 뭔가 알아야 할 수 있는 거잖아요. 그래서 이미 알고 계신 선생님들에게 개인적으로 물어봤어요. 처음에 다 그분들이 알려주셨어요. 그 분들 만날 때 3-6학년 교과서를 다 들고 갔어요. 거기서 국악노래를 다 체크하고 그 분들이 개인적으로 하나하나 다 설명해 주셨어요.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

■ 예술강사 역량 강화를 위한 정책적 논의 부재

그간 정책적 차원에서 추구하는 예술강사의 정체성과 관련된 논의들은 현실과 상당히 동떨어져 있음을 알 수 있다. 예술교육주체에 대한 정체성을 단순히 개인적 차원에서 바라보는 것이 아니라 사회적·정책적 차원에서 논의되어야 함에도 불구하고, 그간 이러한 논의가 미흡했다. 이상적

으로는 예술교육을 담당하는 주체가 균형적으로 예술과 교육 두 측면에서 역량이 필요한 것은 사실이다. 하지만 그러한 역량이 저절로 키워지거나 확장되는 것은 아니다. 그 모든 것을 개인 예술강사가 다 가질 수 없으며, 그러한 역량을 갖추기 위한 제도적 뒷받침이 없다면 결코 개인 혼자서는 불가능하다. 더욱이 현재 예술강사들의 열악한 고용과 처우 문제와 맞물려 있는 상황에서 예술강사 한 사람에게 예술가이자 예술교육자로서의 역량을 다 갖추어야 한다는 정책적 당위성이 지나치게 강요되고 있는 것은 아닌지 돌아볼 필요가 있다. 신분 보장을 위한 기본적인 처우 개선조차 해결되지 않는 상황에서 자발적으로 역량 강화를 위한 동기 부여와 지속적인 자기 개발을 할 수 있는 예술강사가 과연 얼마나 있을지는 미지수이다. 따라서 역량을 강화시킬 수 있는 제도적 지원과 기반 확립에 대한 고민이 필요하다. 또한 예술강사에게 전적으로 맡기기만 할 것이 아니라 전문성을 가진 각 교육주체들 간의 협력과 협업을 통해 작동되는 기제를 마련하기 위한 고민도 수반되어야 한다. 아래의 현장 예술강사의 고민처럼, 노동과 고용 이슈에 가려서 정체성에 대한 질문마저 사라져 버린 지금의 교육 현장에 대한 고민을 해야 할 시점이다.

제대로 된 작동 기준이 필요하겠지만 피상적 느낌으로는 (정체성 부분이) 잘되고 있다고 생각지는 않습니다. 예술강사가 노력을 안하는 것은 아닙니다. 그러나 이 틀이 변해야 한다는 것은 공감합니다. 대부분의 예술강사는 성실한 분들이 많습니다. 그런데 강사의 의지나 수업에 대한 역량만으로 되는 것은 아닙니다. 제도, 지원, 전체 틀이 강사에게 동기부여가 되고, 수업에 나가는 순간에도 '왜' 라는 것이 제도를 통해 들어가야 한다고 생각합니다. 그런데 어느 순간, 5-6년 전부터 그런 것이 사라졌습니다. 근로성, 노동 이슈, 이런 것이 물론 중요하긴 합니다. 아이들과 안정적으로 만날 수 있는 것에 대한 불안감이 있기 때문이죠. 그런데 그 부분에 대한 질문만 가득차고 '나는 누구이며, 여기 왜 왔고, 아이들에게 무엇을 가르칠 것이며 그것을 위해 무엇이 필요해야 하지' 하는 질문은 하지 않고 오로지 노동 이슈만 나오게 되었습니다. 근본적으로 그런 질문이 나올 수 있는 시스템이 마련되어야 하는데 그렇지 않으니... 잘되고 있다고는 말할 수 없습니다.

- 경력 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

2. 파견·배치 중심 예술강사 제도의 한계

‘예술강사 지원사업’은 예술강사를 장르별로 선발하고, 학교, 교육 기관, 복지 시설이 신청한 장르에 따라 매칭하여 예술강사를 배치한 후 평가를 거치는 방식으로 이루어진다. 이러한 배치·파견 방식은 일단 예술강사가 학교나 기관에 파견되면 직접 해당 학교 및 기관과 업무를 진행하고 운영해야 하며, 전적으로 모든 내용에 책임을 진다(장현선 2015, p.120). 이처럼 ‘예술강사 지원사업’은 예술교육 매개자로서 역할을 위한 교육인력 사업이라기보다는 간접적인 파견지원 사업의 형태를 띠고 있다. 또한 비대해진 문화예술교육의 규모에 비해 교육 현장은 철저히 예술강사 개인의 역량과 자질에 의존할 수밖에 없는 비정상적인 구조를 유지해오고 있다. 이는 교육 현장에 예술강사 파견만 하면 학생들의 예술적 능력과 지식이 늘어나고 예술교육이 활성화될 수 있을 것이라는 식의 정책적 시각이 자리 잡고 있으며, 장르적 선택 방식 외에는 교육 현장의 예술교육자는 어떠한 역할을 가져가 하는가, 어떠한 방식으로 예술교육자의 역량 및 전문성을 육성하고 검증하며 실효성 있는 평가를 할 수 있을지에 대한 고민은 부족했기 때문이다.

가. 선발제도의 한계 및 선발 이후 교육 관리 체계 부실

■ 문화예술교육사 자격증 가산점 제도

학교 예술강사 지원현황을 살펴보면, 매년 선발의 경쟁률이 높아져 2013년에는 2.6대 1, 2014년에는 3.0대 1, 2015년에는 4.3대 1의 경쟁률을 보이고 있다.¹²⁸⁾ 영화, 무용, 공예, 디자인 분야의 경쟁률은 상대적으로 높은 편이고, 국악과, 만화·애니메이션, 사진 분야 경쟁률은 전체 평균보다 낮게 나타난다.

128) 장현선 외(2015), 「2015 학교문화예술교육 중장기 사업전략 연구」, p.109.

〈표 3-12〉 분야별 학교 예술강사 선발 경쟁률

구분	국악	연극	영화	무용	만화·애니	공예	사진	디자인	합계
2013	1.8	3.3	2.5	3.0	2.7	3.6	4.2	4.2	2.6
2014	2.9	2.8	2.5	3.9	1.9	3.5	2.3	4.3	3.0
2015	3.5	4.6	6.0	5.3	3.0	4.5	3.0	7.0	4.3

자료: 장현선 외(2015), 「2015 학교문화예술교육 중장기 사업전략 연구」, p. 108.

예술강사를 희망하는 강사 선발 경쟁률이 매년 올라가는 상황에서, 2013년부터 발급된 문화예술교육사 자격증 소지자는 정량평가에서 30점의 가산점을 받는다. 작은 점수로도 당락이 결정되는 평가에서 자격증 소지만으로 30점이라는 가산점 부여는 선발에 중요한 영향을 미칠 수밖에 없다. 이선구(2015)는 이러한 30점 가점 조항이 선발 당락에 결정적 영향을 미친다는 점을 지적하면서, 자격증 보유만으로 예술교육에 충분한 조건이 되는가에 대한 의문을 제기한바 있다. 신규강사와의 인터뷰 내용에서도 문화예술교육 자격증이 어느 정도 선발 당락에 영향을 미쳤음을 짐작할 수 있다.

저는 자격증과 상관없이 졸업 후에 서류를 계속 넣었습니다. 그런데 서울이 워낙 경쟁해서 항상 떨어졌습니다. 그런데 이번에 미리 써놓은 똑같은 이력서에 자격증 항목만 추가해서 넣었는데 된 거예요. 자격증이 중요하다는 생각을 했습니다.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

■ 선발에만 치우친 제도: 부실한 사후 관리 체계

선발 후 진흥원에서 표준화된 신규 예술강사 의무 연수 과정을 제공하는 것은 하나, 학교 현장에 투입되기 전 단기간의 연수과정으로 이루어지기 때문에 현장에서 예술교육자로서 필요한 기본적인 역량을 제공해 준다고는 보기 어렵다. 문화예술교육사 자격증 소지자의 경우에도 지정 기관에서 문화예술교육사 과정을 이수했다 할지라도, 갓 졸업한 예술 전공 신규

예술강사들은 학생들과 직접 만나 현장경험을 쌓을 기회 없이 바로 학교 현장에 투입된다. 인터뷰 중 문화예술교육사 실습 과정을 묻는 질문의 답에서 알 수 있듯이, 실습 수업조차도 현장 경험을 쌓아주는 과정이라기 보다는 형식적이라는 것을 알 수 있다.

(실습은 예술기관에 가서) 참관만 할 수 있습니다. 기간은 조율해서 했던 것 같고요. 그런데 그것도 줄이 없으면 연결하기가 쉽지 않습니다...(중략)...수업 동안 앉아있는 거죠. 예술교육을 하는 수업을 어떻게 하는지 보라는 것인데요.... 근데 (기관과 연결하는 게) 뚫기가 쉽지 않다는 것이죠.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

(실습 관련) 자료를 주긴 주셨는데 솔직히 누가 실습을 시켜주겠어요. 모르는 사람인데. 그래서 참관을 하라고 하는데 전화하면 별로 안좋아 하세요...(중략)...아는 데가 있어야 갈 수 있거든요, 저는 같이 교육사 과정을 듣는 분 중에 아는 사람이 서양 오케스트라 지휘를 하는 곳이 있다고 하더라고요. 중학생과 함께하는 오케스트라였는데 거기 가서 수업하는 방법보고 그렇게 했습니다. 8시간을 채우라고 했던 것 같아요.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

이러한 예술강사 선발제도가 가진 한계점은 첫째, 앞서 언급한대로 예술강사지원사업의 확장으로 신규 예술강사 수는 늘어나고 있으나 이들을 위한 연수는 의무가 아니기 때문에¹²⁹⁾ 기본적인 교육 역량을 키울 수 있는 교육 과정조차 부재하다. 둘째, 문화예술교육사 제도 또한 전문적인 커리큘럼 개발과 인력 활용 방안 등에 대한 충분한 정책적 고민 없이 도입되었고, 가산점을 위한 자격증으로 활용되고 있는 바, 실질적으로 현장에 필요한 교육주체 양성이라는 목적과 역할을 제대로 이행하고 있다고 보기는 어렵다. 마지막으로, 일단 예술강사로 선발된 후에는 거의 자동적으로 연장이 되기 때문에, 선발 후에는 역량이 부족한 예술강사에 대한 질 관리가

129) 이는 2017년부터 해당한다.

용이하지 않다는 것이다. 이와 같이 예술강사를 선발만 해놓고 이들에 대한 지속적인 관리 및 교육에 대한 고려는 부실하다는 한계점을 보여주고 있다.

나. 전문성 고려 없는 일률적 배치 방식의 문제

■ 학교 예술강사: 교급·교육 과정 구분 없는 신청 및 배치 방식

학교 예술강사는 동일한 분야 내에서 교육 과정, 교급, 학년에 관계없이 신청할 수 있다.¹³⁰⁾ 기존 강사와 학교간의 재배치 요구가 일치할 경우 예술강사가 신청한 학교에 배치 가능하다. 하지만 각 학교들도 수업을 신청할 수 있는 시수가 한정되어 있기 때문에, 예술강사들은 시수 확보를 위해 교급 구분 없이 복수의 학교를 희망 신청하고 순차적으로 배치를 받는다. 따라서 희망 학교에 배치되지 않을 경우도 있으며, 아직 매칭되지 않고 남아있는 학교를 시수 확보를 위해 선택해야만 하는 경우도 있다. 즉, 강사의 교급별 전문성을 기준으로 배치하기 보다는 총 시수를 기준으로 하기 때문에 예술강사는 모든 교급과 학년, 교육 과정 구분 없이 모두 신청할 수 있으며 배치될 수도 있다는 것을 의미한다. 이는 행정에서는 배치에만 집중하고 학교 예술교육은 전적으로 예술강사의 개인적 역량에 의존하고 있음을 여실히 보여준다. 다시 말하면, 예술강사는 모든 초·중·고교 교급, 학년, 교육 과정 구분 없이 모든 교육을 담당할 수 있는 교육주체이고, 맡게 된 수업에 따라 각 연령 및 성장 단계별 커리큘럼과 교육 방법 개발 등도 전적으로 개인의 몫이라는 것이다. 교급별로 교육대상과 교육내용에 차이가 크지만 교급간 교차지원과 배치가 가능한 것은 교육내용의 전문성을 약화시키는 원인 중 하나로 작용할 수 있다.

■ 교차 지원 허용으로 인한 전문성 축적 한계

하지만 교육 내용의 전문성 확보를 위한 제도적인 지원은 미흡하다.

130) 교과와 창의적 체험활동, 그리고 토요 동아리 과정에서 요구하는 예술강사의 자격 조건은 다르지만, 교과와 창의적 체험활동의 자격 조건에 해당된다면 기타 교육과정도 선택 가능하다.

예술강사가 개별적으로 노력하라는 것 외에는 교급별 차이에 대한 상세한 안내가 없어 교급별 특성을 살리는 수업을 진행하기가 쉽지 않다.¹³¹⁾ 진흥원의 지침과 달리 교육현장에서는 교사의 도움을 받거나 협력하기도 어려운 상황이다. 예술강사로 다년간 활동하면서 스스로 독학을 통해 해당 교과목에 대한 지식을 쌓거나 진흥원에서 진행하는 연수프로그램이 개설될 경우 재교육을 받을 수 있는 정도이다. 또한 예술강사를 위한 연수는 장르별로만 제공되고 있으며, 정작 교급별로 구분된 연수는 제공되지 않고 있다(장현선 외, 2015; 최보연, 2016a).

기본 교과목의 경우 예술강사가 실제 가르치게 될 내용을 학교와 예술강사가 사전에 상호 확인하고 선택할 수 있는 구조가 아니다. 기존 연구에서도 학교에서 예술강사 신청 시 예술강사의 수업 내용을 미리 파악할 수 있는 정보가 필요함을 지적하고 있다.¹³²⁾ 예술강사도 원하는 교급과 세부 분야를 직접 선택해서 신청하기는 하나, 실제 어떤 학교에서 어떤 내용을 가르치게 될지는 학교 배치가 확정되기 전까지 알기 힘들다. 학교로 강사 배치가 완료된 후에야 사전에 1회 정도 예술강사와 교사 간 교육내용에 대한 협의가 이뤄질 뿐이다. 따라서 다른 교급의 수업을 하기 위해서는 강사 스스로 공부해서 가르쳐야 하고, 교급별, 연령대별 학생들의 특성도 직접 파악해야 한다. 같은 초등학교라 해도 저학년과 고학년 학생이 다르고, 지역별로도 차이가 있다. 이렇게 변화의 폭이 넓고 준비할 부분도 많다 보니 교급이나 학년 구분 없이 같은 내용으로 수업을 하는 강사도 있다.

예술강사 입장에서 보면 토착화되는 것 같습니다. 교장, 교감 담당 부장도 알고 담당 교사도 알기 때문에 특별히 문제가 없으면 계속 머무르게 되고요. 학교, 지역, 학생에 따라 커리큘럼의 변화가 필요한데 그 부분에서 탄력적 변화가 어렵지 않나 하는 생각이 들었습니다. 늘 동일한 프로그램으로 하고 변화하더라도 애드립 같은 변화만 하시는 것 같습니다.

- 초등교사(A), 심층면접 내용 중 -

131) 진흥원(2015). 「학교문화예술교육 중장기 사업전략 연구」. p.120

132) 진흥원(2015). 「학교문화예술교육 중장기 사업전략 연구」. p.122

영화는 성인 대상 교육프로그램과 중등 대상 프로그램은 완전히 달라야 하는 데요. 아이들도 문제가 있었죠. 이 분 입장에서는 학생들의 특성, 사골 아이들이 늘어져 있는 모습을 전부 아이들의 문제로 돌리셔서 사업이 진행되기 어렵다는 생각을 한 적이 있습니다. 이것도 교육인데 너무 사업 마인드로, 강사료만 받아가면 된다는 생각을 하시는 분도 있습니다.

- 중등교사(B) 심층면접 내용 중 -

교육 내용도 교차 지원이 가능하기 때문에 예술강사들은 교육과정 내 기본교과와 창의적 체험활동, 교육과정 외 토요 동아리 등을 모두 선택할 수 있다. 기본교과 수업과 동아리는 교육의 내용과 수준, 학생들의 관심 정도와 태도 등이 상이한데, 이러한 특성에 대한 고려 없이 강사들이 배치되거나 혹은 변경되기도 한다.

강사 입장에서는 정규수업 시간에 들어가는지, 동아리에 들어가는지, 방과후에 들어가는지, 야간자율학습 시간에 들어가는지 정도로 구분 합니다. 오늘 교과 수업을 하고 왔는데요, 일본어 선생님이 하는 안전교육 시간에 연극을 넣으신거예요, 고등학교 일본어 수업이고 선생님이 앉아 계십니다. 이런 수업은 너무하기 싫어서 계속 동아리만 해 왔습니다. 동아리가 좋은 이유는 아이들과 계속 작업하면 되기 때문인데요. 연극하다가 시수가 남으면 단편영화를 찍기도 하고요. 근데 올해는 동아리가 너무 없어서 교과에도 들어가게 되었습니다... 연극 교과 수업은 레크레이션 같은 분위기가 필요합니다. 왜냐하면 아이들이 억지로 와서 앉아있는 경우가 많거든요. 흥미가 없는 아이들을 즐겁게 해줘야 수업이 진행되기 때문이죠. 모든 아이들이 배우가 될 것도 아니고요... 동아리 수업은 연기에 대해 추상적으로 알던 것을 구체적으로 겪게 하고 어떻게 연기를 할 수 있는지 구체적인 기술을 알려 줍니다. 그런 식으로 굉장히 다르죠.

- 경력 예술강사(C), 심층면접 내용 중 -

처음 전 학년을 하게 되었을 때 교과서를 다 받아 들고 집에 갔죠... 그렇게 짠 수업을 다음 년도, 다음 학교에 갔을 때 조금씩 수정해서 만드는데 교과서가 개정이 되면 또 다시 짜야 하니까 또 공부해야 되고요.

- 유사교육활동가(B), 심층면접 내용 중 -

저는 기본교과로 신청했는데 학교에 가보니 동아리 수업을 무조건 해야 한다고 하셨습니다.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

고등학교 수업을 나가게 되었는데 문제는 제 프로그램으로 못하고 교과로 해달라고 요청을 했습니다. 1~6학년, 돌봄까지 모든 수업 준비를 다해야 했습니다. 담당해야 하는 학년도 매주 바뀌고요, 준비도 어렵고 아이들이 준비물도 안 가져오고, 안 해오는 아이도 많았어요.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

물론 교급과 교육 과정 구분 없이 학생들을 만나고 가르치는 것에 부정적인 면만 있는 것은 아니며, 자신이 맡은 교급과 학년, 과정별로 수업을 준비해서 가치를 느끼고 예술 활동으로 연결시키는 강사들도 있는 것도 사실이다. 하지만 제도적 차원에서의 문제는 이러한 전문성을 고려하지 않는 일률적인 배치방식으로 인해 예술강사들은 그들의 전문성을 축적할 수 있는 기회를 상대적으로 놓치고 있으며, 더불어 그러한 준비과정에 대한 지원이 거의 없는 상태에서 본인 스스로 역량을 강화하기 위한 노력을 해야 한다는 것이다.

■ 사회 예술강사: 전문성보다는 효율성 기반의 배치 방식

사회 문화예술교육 영역은 아동, 노인, 장애인이라는 대상의 특수성 때문에 예술강사는 복수 분야에 지원 할 수 없고 전담강사제도를 통해 운영되고 있다.¹³³⁾ 이 영역은 교과 과정과 연계되어 진행되는 학교 문화 예술교육과는 달라서 각 교육 대상이 가진 특성에 대한 체계적인 이해와 보다 섬세한 접근이 필요하고, 교육 대상에 대한 전문성이 수반 되어야 한다. 하지만 이 역시 배치에만 중점이 되어 있고 정작 예술강사들의 역량을 키울 수 있는 제도적 장치는 부재하다는 한계를 보인다. 더구나 배치마

133) 즉, 장애인 사업에 신청하면 노인이나 아동 분야에는 신청을 할 수 없다.

저도 강사의 거주지와 시설간의 이동거리를 우선순위로 하고 있기에 배치의 효율성만 쫓는 접근이 아닌지 검토해 볼 필요가 있다.

■ 일률적 배치 방식의 현실과 한계

이렇게 신청할 수밖에 없는 현실을 들여다보면, 예술강사들은 부족한 시수를 채우기 위해 어쩔 수 없이 교급 및 영역에 상관없이 수업을 맡고 있으며, 원거리로 인한 교통비 부담을 낮추기 위해 근거리 기준 배치방식으로 제도가 변경되었다. 따라서 이러한 일률적 배치 방식이 보여주는 문제들은 결국 열악한 강사 처우 이슈들과도 맞물려 있다 하겠다. 하지만 보다 근본적으로 들어가서, 학교 교사를 양성하는 교육대학과는 다르게 예술강사는 별도의 전문 양성 과정 없이 전 교급의 학교와 사회 영역에 파견되기 때문에, 이러한 배치·파견 단계조차에서도 역량을 육성시켜줄 수 있는 제도적 여건이 형성되어 있지 않는다는 지점에서부터 생각을 다시 해보아야 한다. 문화예술교육에 대한 정책적 논의에 있어 이러한 일률적인 접근 방법은 문화예술교육의 수혜대상을 대상의 특성, 성장 단계, 학습 능력 수준, 환경 등에 대한 고려 없이 단순히 ‘학교’와 ‘사회’라는 이분법적 영역으로만 구분하여 바라보고 있는 것은 아닌지 고민해보아야 한다. 또는 예술강사를 파견·배치하는 것만으로 문화예술교육 실천이 이루어지고, 그들의 역량을 지나치게 과대평가하고 있는 것은 아닌지 고민해 볼 필요가 있다는 것이다.

다. 평가체계 및 평가점수 활용의 한계

■ 차년도 배치를 위한 판단 기준

앞서 제3장 제1절의 정책목표에서 언급되었듯이, 문화예술교육에 대한 질적 성장에 대한 정책적 요구는 예술강사의 질적 역량강화라는 차원 아래 예술강사 평가체계 변경과 기준 강화의 방식을 통해 접근되어왔다. 하지만 이러한 제도 변화를 통한 평가체계마저도 예술강사의 질적 역량을

강화하고 전문성을 제고할 수 있는 시스템으로 보기는 어렵다. 이는 강사들의 역량 차이별로 차별화된 인센티브 부여나 연수 제공 등을 통한 역량 강화를 위한 기준으로 활용되기보다는, 평가결과가 차년도 배치를 위한 판단 기준으로 활용되기 때문이다.

평가가 다음 연도 배치와 시수에 직결되면서 평가 결과는 어떤 예술강사들에게는 생존의 문제가 되기도 한다. 좋은 평가 점수를 받기 위해 평가에 영향을 주는 것들, 예를 들어 학교에서 부당한 요구가 있어도 평가 점수 때문에 거절을 못하는 경우도 있기 때문이다. 또한 강사들은 본인의 최종 점수만 확인할 수 있고 평가 내용에 및 결과에 대한 피드백이 제공되지도 않는다. 이는 평가 결과 및 내용에 대한 피드백을 통해 강사의 역량 강화와 질적 수준을 높일 수 있는 여지가 없으며, 질적 제고를 위한 판단 기준으로서의 역할도 제대로 할 수 없음을 의미한다.

학교 현장에서 강사에게 일방적으로 결과물을 요구했을 때 그에 대해 말하면 불이익 당하는 예도 있고요. 극단적으로 예를 들면, 만화에니메이션 수업이고 내가 생각하는 예술적인 프로그램을 가져갔는데 학교에서 '영상 만들어 주세요' 라고 요구했을 때 안 된다고 하면 껄끄러운 일이 생길 수도 있는 것이지요. 그럴 때 예술강사는 약자일 수밖에 없습니다.

- 경력 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

다른 쪽은 주말 토요일, 일요일에 벽화를 그려주었습니다. 다른 두 선생이 안하신 거예요. 누가 주말에 그렇게 해요...(중략)...문제는 애들이 안 해봤기 때문에 (예술강사가) 무언가를 해줘야하는 것이고요, 하루에 다 끝내야 한다고 하고요, 너무나 힘들었는데요, 결론은 학교입장에서는 그것 때문에 예술강사가 필요했던 거죠.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

■ 파견·배치 시스템 구축으로만 그친 제도

교육 대상에 대한 충분한 이해와 학습 없이는 예술교육이 가지는 목표

와 의미는 무의미해진다. 사회문화적 환경이 그 어느 시대보다도 빠르게 변화하고 있기 때문에 교육에 대한 접근도 그에 따라 유연적으로 변화해야 한다. 더구나 학교 문화예술교육은 학생들의 성장 단계에 따라 요구되는 예술적 감수성, 예술에 대한 이해 수준과 관심사가 상이한데, 이에 대한 인지 없이 일률적인 방식으로 문화예술교육에 접근하고 있는 현재의 정책적 방향에 대한 재점검이 필요하다. 예술강사 제도는 선발·배치·평가 과정이라는 시스템을 구축한 것으로만 끝나는 것이 아니다. 더 중요한 것은 이러한 시스템이 제대로 작동하고 효율적으로 운영될 수 있도록 선순환적 구조를 지속적으로 고민하고 업그레이드 해나가는 과정일 것이다. 파견을 넘어 사람을 길러내는 인력 육성으로 그 중심을 옮겨야 하며, 질 관리를 위해 보다 공정한 평가 시스템을 도입함으로써 예술교육의 질적 수준을 높일 수 있도록 해야 한다. 매년 제도 변경으로 인해 현장 예술강사와 이해관계자들에게 혼선을 줄 것이 아니라, 지속적으로 각 단계가 선순환 될 수 있도록 선발·배치·평가·육성의 각 과정들에 대한 보다 면밀한 검토가 필요한 시점이다.

3. 교육 현장 내 원활한 소통 부재

교육 주체와 관련하여 제기되는 문제점 중 하나는 학교 교육 현장에서 원활한 소통이 이루어지지 않고 있다는 점이다. 기존의 연구에서도 학교 내 예술강사 역할에 대한 이해와 인식 부족, 예술강사에게 전적인 예술교육 전가 등 학교 내 협력 부재에 관한 문제들이 지적된 바 있다(김형숙·남기현, 2014; 장현선 외, 2015; 조현성, 2016; 최보연, 2016a). 이러한 문제는 문화예술교육 지원의 규모와 범위가 확대된 반면, 예술강사 제도는 배치·파견 등 외부적 시스템 구축에만 정책적 관심이 치우쳐있었고 정작 시스템의 내실화를 위한 고민이 크게 없었던 것이 현재의 학교 내 예술강사에 대한 낮은 인식과 위상으로 이어져 온 셈이다. 예술강사 제도

는 그 태생을 국악 분야 ‘강사풀제’를 모태로 하여 시작되었기 때문에, 국악 분야를 시작으로 기존 분야에 새로운 분야들이 계속 추가되는 방식으로 사업의 규모가 확대되어왔다. 이러한 과정에서 정책적 방향은 주요 교육주체인 예술강사에 대한 정체성이나 학교 예술교육 내에서의 명확한 역할에 대한 인식을 정립할 새도 없이 수적으로 늘어난 예술강사를 관리하기 위한 파견·배치 시스템 구축에만 집중되어 왔다. 이러한 상황에서 태생적으로 다른 ‘예술가’와 ‘교육가’라는 두 교육주체가 협력 할 수 있는 기반을 마련하기 위한 노력은 부재할 수밖에 없었다. 따라서 현재 학교 예술교육이 처한 문제들을 무조건 예술강사만이 져야할 책임이자 그들의 자질 문제만으로 바라보기보다는 보다 다면적인 차원에서 검토해봐야 할 것이다. 그동안 교육 이해관계자들이 문화예술교육을 예술강사에게만 맡겨두고 그들의 교육적 환경이나 학교 교육 내에서의 위치에 대한 고민이 미흡하지는 않았는지, 그리고 학교 내에서 예술강사와 이해관계자들이 소통할 수 있는 기본적인 채널조차 부재했던 것은 아닌지 등에 재검토가 필요하다.

가. 교사-강사 간 협력 모델의 현실적 한계

■ 현실성 없는 교사-예술강사 간 협력 수업 지침

문화예술교육진흥원에서 배포한 「예술강사 지원사업 운영에 관한 안내 사항」을 보면, ‘예술강사는 원칙상 단독수업이 불가하며 교육 계획 수립 단계부터 수업 진행까지 전 과정에 관하여 학교 담당교사와의 상호협력이 필요하다’라고 명시되어 있다. 예술강사는 전문성을 보유한 전문 인력으로서 학교 현장에서 해당 예술 분야의 교육활동을 수행하므로 학교담당교사의 교육 전문성과 예술강사의 예술 전문성이 원활히 상호 보완될 수 있도록 협력 수업 진행을 권고하고 있다. 하지만 학교 현장에서 시행되는 협력 수업이 가지는 의미는 ‘코티칭(co-teaching)’의 의미라기보다는 교사는

학생관리 차원에서 수업에 참석하고 있으며 실질적으로 작동되는 협력모델로서는 역할은 하지 못하고 있다. 교사들이 수업을 예술강사에게 전적으로 맡기면서 수업을 대체하는 방식이 되어 버렸고, 교사들은 예술강사의 수업시간을 자신의 수업시간이 아니라 다른 업무처리시간, 휴식시간으로 여겨 예술강사가 오는 것을 선호하기까지 한다. 교육분야에 전문성 있는 교사들이 강사들의 수업내용에는 거의 관여하지 않다보니, 예술분야의 전문가와 만나서 창출될 수 있는 시너지를 기대하기 어려워졌다. 현장 관계자들과의 심층면접 역시 학교 교육환경 내에서 실제적으로 작동할 수 있는 협력모델에 대한 지원이 수반되지 않은 상태에서 교사-예술강사 간 협력모델이 얼마나 정착하기가 어려운지를 보여주고 있다.

지금은 선생님들이 할 수 없는 전문 영역에 강사가 들어오는 게 아니라 다 맡겨버리는 형태인데요, 매뉴얼 상 안된다고 하지만 실제로 학교에서는 그런 형태로 가고 있는 경우가 많습니다.

- 협력사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

담당교사의 이해도가 넓어지고 수요가 많아진 이유가 전문가를 활용한 양질의 문화예술교육을 아이들에게 할 수 있다는 부분보다는, 담당교사도 대학에서 배운 전문가지만 본인이 쓸 수 있는 시간이 생겼다는 목적이 굉장히 크다는 것입니다. 강사가 오면 그 시간에는 수업을 안 해도 된다는 인식을 가지는 것이 문제라는 말씀을 하시더라고요.

- 중앙사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

교육부 지침이 협력수업이고요, 그래서 반드시 교사가 함께 있어야 한다고 하는데요. 원래 협력수업이란 것의 정의는 하나의 주제를 가지고 두 교육자가 자기가 가장 잘 하는 것을 드러냄으로써 협력적으로 하는 것인데...(예술강사도) 뒤에 선생님이 있는 것을 부담스러워 하시기도 합니다. 학교 선생님들도 곤욕스럽고요. 학교 교장 선생님이 들어가라고 하시면 뒤에서 아무 것도 안하고 앉아 계신 거고요. 이러니 협력수업이 될 수가 없습니다. 교육방법에 협력을 지정함으로써 서로 제한을 받는 것이죠. 이러한 현장상황을 교육부는 이해를 못합니다. 만나서

이야기 하는 시간도 허락이 되지 않고 서로 베이스가 다르다보니 한계가 있습니다. 현실적으로 아무 것도 이루어지지 않기 때문에 강사나 교사나 아이들에게 모두 좋지 않습니다. 일단 우리를 못 믿는다는 거고요, 실제로 저희를 못 믿는다는 그런 선생님도 계시고요. 만약 사고가 생겼을 시에 문제가 생기니 반드시 담임교사가 들어가야 한다고 하십니다. 강사와 교사 신분의 차이가 있기 때문에 그 시간에 아이들을 그 시간에 봐주는 것이 맞다고 말씀하십니다.

- 경력 예술강사(D), 심층면접 내용 중 -

예술가가 학교에 들어가서 그 환경 안에서 교육을 수행해야 하는 기본적 틀이 있기 때문에 학교의 협조와 이해도 당연히 중요합니다. 교육 내용과 방법을 짜야 하는 학기 초, 예술강사가 학교에 갔을 때 처음에 담당교사와 내용과 방법에 있어서 실제적으로 창의적 협력 시스템을 유도할 수 있는 방법을 찾아야 합니다. 그런데 지금은 던져놓기 지원 사업 같은 느낌이 있습니다..(중략).. 지금은 형식적으로 사전 방문하고 보고서 쓰는데요, 예술강사와 담당 선생과 창의적 협력시스템에 대해 심도있게 고민하는 사람이 얼마나 될까요..(중략).. 신규 강사의 경우, 교과서 받는 것도 어렵다는 이야기도 나오고요.

- 경력 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

필요에 따라 들어오시는데요, 1학년 수업 때 딱 한번 들어온 적이 있습니다. 그 외는 들어오셔도 자기 일을 하거나 아니면 아예 나가시거나, 문제가 있어도 못 찾는 경우도 있고요. 하지만 선생님이 있으면 떠드는 것은 제어가 되죠. 그런데 아이들이 떠들 때 선생님이 제어를 안하면 제가 제어하기도 힘들죠. 교사와 예술강사의 협의는 수업요일이나, 사전방문 했을 때 진도 등에 대한 부분이죠.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

협력이라고 볼 순 없고 감시자처럼 들어와 계세요. 저는 강당에서 수업을 하는데 제가 무대 앞에서 ppt를 틀고 수업을 하니까 아이들은 가까이 붙어 앉고 선생님은 맨 뒤에 앉아 자기 할 일을 하세요. 협력을 하려면 수업에 대해 같이 준비를 하고 만들어야 하는 건데 그 자체가 어렵기 때문에 협력하라는 자체가 말이 안 된다고 생각합니다.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

혼자하고요, 원래 공문상으로 아르떼 수업은 교사가 교실에 있어야 한다고 하는데 전 학년을 다가고 여러 학교를 몇 년째 가고 있으니 다양한 경우가 있잖아요. 제일 좋은 건 나가서 편하게 하라는 교사가 있어요. 그냥 마치 다른 전담교과처럼 편하게 수업하라고 연구실에 계시고 문제가 생기면 자기를 불러라, 이렇게 하시는 분들이 계신데, 안 좋은 경우는 처음에 합의되지 않았는데 수업을 방해하고 끼어드는 경우요. 같이 수업을 짜고 이러면 괜찮은데 갑자기 “야, 너” 이러고, “그렇게 하면 안 되지” 이렇게 중간에 끼어들면서 하시고...(중략)...교사들이 원하지 않고 내 수업이 아니라고 생각하시는 거죠. 단지 공문상 있어야 하니까 있는거고.

- 유사교육활동가(B), 심층면접 내용 중 -

코칭, 협력에 대한 부분에서는 교사 입장에서는 단순히 학생이 문제를 일으키지 않게 돕는 단순 보호자 인가 하는 생각이 듭니다. 어떤 경우 아르떼 강사님이 나가도 된다고 하시기도 하는데, 나오면 안 되니까 그 안에서 꾀다놓은 보릿자루 같이 있을 때도 있고요. 동반자로서 커리큘럼을 같이 짜거나 어느 부분에서 물을 주는 것이 코칭이 아닌가 생각하고요...그런 문제점이 있다고 생각합니다.

- 초등교사(A), 심층면접 내용 중 -

사전 방문이 교사와 예술강사가 학기 시작 전에 수업에 대한 논의를 하는 거의 유일한 기회이다. 하지만 이 사전방문조차도 교육의 내용과 방법적인 부분을 의논한다기보다는, 말아야 할 단원 분배 정도에 그친다. 그나마 최대한 팀티칭의 형식을 갖는 경우는 예술강사가 지도할 단원에 대해 교사가 미리 교육목표나 이론을 가르치는 정도라 할 수 있다.

담당교사를 만나서 혹시 원하는 단원이 있냐고 물어봤는데 ‘알아서 하세요’ 라고 하면 저는 제가 짠 수업계획서를 보여드리고요. ‘예, 이대로 하시면 되요’ 이렇게 이야기 하시는 분도 있고요.

- 유사교육활동가(B), 심층면접 내용 중 -

협업을 하라고 이야기하는데 학교 입장에서는 교사가 예술강사와 만나서 무슨 과목을 할까 고민하는 것도 힘든 일이거든요.

- 초등교사(A), 심층면접 내용 중 -

나. 문화예술교육 가치에 대한 인식적 한계

■ 학교 이해관계자들의 이해 부족

교육 현장의 협력 부재는 현장에 있는 학교 교사와 학교 관리자의 문화예술교육 가치에 대한 이해와 인식 부재와도 연결된다. 예술강사만 문화예술교육의 핵심 교육 주체로 인식되어왔고, 기타 학교 이해관계자들로부터 문화예술교육 전반에 관한 폭넓은 인식적 합의를 얻어내는 데는 한계가 있었다. 예술강사가 전적으로 내용에 책임을 지고 있으며, 문화예술교육의 질적 향상을 위해서는 예술강사의 질만 향상되면 된다는 식으로 단순하게 접근해 온 것이다. 이는 예술교육을 함께 수행하는 주체들을 대상으로 문화예술교육의 의의와 가치에 대한 충분한 이해를 얻어낼 수 있는 정책적·제도적 기반이 마련되지 않은 상태에서, 학교 영역 안으로 예술교육을 담당하는 예술강사들이 들어왔기 때문에 이러한 구조적 한계를 보여주고 있다. 학교 이해관계자들에게 문화예술교육이란 학교 현장에서 함께 고민하고 접근될 부분이라는 인식이 함께 성장하지 못한 까닭이다.

고등학교 입장에서는 대부분 학교장이 가능한 안 하려고 합니다. 문화예술이 발전하면 학교 질이 떨어진다고 생각하는 관리자가 실질적으로 많습니다. 관리자 교육이 필요하고 교장의 의식도 바뀌어야 합니다. 안 그러면 실패합니다.

- 고등학교사(C), 심층면접 내용 중 -

학교들이 사실 정보가 많지는 않습니다. 아무리 다양하게 제안을 해도 미심쩍어 하는 경우가 많습니다. 기존에 늘 했던 것들에서 벗어나려는 생각이 크지 않기 때문에 그러한 교육의 패러다임을 바꾸려면 학교 선생님들과 교육청 관계자 그리고 저희 조합과 함께 협력하는 과정에서 준비하고 제안해야 하는데 아직까지는 그 부분이 미흡한 것 같습니다.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

다. 예술강사 전문성에 대한 인정 미비

■ 예술과목에 대한 전문성

학교에 파견된 예술강사가 일반교사와 차별화되면서 학교 현장에서 가장 환영 받는 부분은 바로 예술분야에 대한 전문성이다. 일부 전담교사 과목을 제외하고는 전 과목을 담임교사가 가르치는 초등학교의 경우 음악, 미술과 같은 과목은 담임교사가 전문성이 부족한 경우가 많다. 특히 음악 교과 내용의 약 40%를 차지하는 국악이 대표적이다. 이러한 음악 수업을 국악을 전공한 예술강사가 담당함으로써 학생들이 보다 전문적인 교육을 받을 수 있는 것이다.

아이들이 요구하는 것을 초등 교사의 자질만으로는 할 수 없는 부분이 있습니다. 그 부분에 전문성을 투입하고 결국 학교 교육의 질이 제고 되는 것이 이 사업의 목표인데요, 많은 부분에서 긍정적으로 작용한다고 생각합니다. 실제로 우수한 강사가 와서 아이들과 수업을 하고 만족도도 대부분 높습니다.

- 협력사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

긍정적인 측면은 전문가가 학교에 들어오는 것이죠. 전에는 직무연수를 해서 선생님들이 가르치면 된다고 생각했는데 어느 순간 한계를 명확하게 인식하게 되었습니다. 전문성 분야에서는 만족합니다. 그 쪽 전공자이고 학교에는 그런 분이 없고 게다가 시골 학교에서는 모시기도 쉽지 않거든요.

- 중등교사(B), 심층면접 내용 중 -

초등은 많이 완화 되었지만 교사가 전 과목을 담당해야 합니다. 예술분야는 많은 준비가 필요한데 그런 시간이 부족한 편입니다. 그런데 전문 강사가 들어오면서 교육의 질이 높아진다는 장점이 있습니다.

- 초등교사(A), 심층면접 내용 중 -

영화 선생님 한 분은 수업에 대한 제안을 주셔서 고민해보고 같이 해보게 되었습니다. 교사 입장에서는 생각도 못해본 것이었는데 프로그램이 진행되어 45분 다큐를 만들었습니다. 결과적으로는 제가 몰랐던 부분, 그리고 학교에서 할 수 없었던 프로젝트를 했고 아주 긍정적이었습니다.

- 중등교사(B), 심층면접 내용 중 -

■ 전문성에 대한 이해 관계자들의 낮은 인식 문제

앞서 심층면접 내용에서 알 수 있듯이 예술강사가 가진 예술적 전문성은 학교 교육 현장에서 교사에게 부족할 수 있는 예술적인 면을 보완해 준다는 점에서 교사들이 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 현장의 예술강사들은 예술강사의 전문성에 대한 인식이 여전히 낮음을 지적하고 있다. 이는 현재 예술강사들이 처한 가시적인 처우 문제를 떠나 심리적으로도 예술강사의 정체성마저 약화시켜주는 결과를 낳고 있다. 본인들이 예술강사로서 가지는 정체성의 의미도 중요하지만, 반대로 학교 관계자들이 예술강사를 바라보는 정체성은 과연 무엇인가에 대한 고민해 볼 필요가 있다. 전문성을 지닌 예술교육 주체로서가 아니라 단지 예술과목을 위한 보조 교사 정도의 역할로만 인식해온 것은 아닌지, 혹은 국고로 운영되는 지원사업에 학교가 신청해서 일자리를 얻은 강사 정도로 인식하고 있는 것은 아닌지 등 현장 이해관계자들이 예술강사를 어떻게 바라보고 있는지에 대한 현실적 문제를 보다 면밀히 살펴보아야 한다. 예술강사제도가 시행된 지난 10년 동안 예술강사라는 주체를 만들어만 놓았지 정작 그들의 명확한 역할과 위치를 정립시키기 위한 고민은 없었고, 학교 현장에 파견만 하면 교사들과 협업 수업을 통해 학교 문화예술교육이 활성화 될 것이라는 단편적 시각의 정책들은 정작 그 안의 주요 주체들 간에 소통과 협업을 할 수 있는 가장 기본적인 시스템은 제공해주지 못하고 현재까지 이어져오고 있다.

수업 날짜를 잡는 것도 다 자기들끼리 해놓고 우리한테는 임박해서 통보하고... 이런 게 반복이 되니 무시당하는 느낌이 들었어요. 자기가 만든 사업이 아니니 이해도도 부족하고... 강사료도 처음에 말한 것보다 깎으려고 하시길래 저는 안한다고 하고...

- 유사교육활동가(B), 심층면접 내용 중 -

처음에는 기분 나빴는데, 온 시간, 간 시간을 체크하시더라고요. 그 말자체가 기분이 나쁘더라고요. 급식 먹는 것 가지고도 그렇고요...(중략)... 전문성을 가진 사람인데 대접을 해 주었으면 좋겠어요. 주차 공간 문제가 있는 곳도 있었고, 어떤 학교는 가기 전부터 스트레스를 받습니다. 가장 중요한 것은 전문가로서의 대접인 것 같아요.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

단점은, 학교 입장에서 예술강사에 대한 이해가 부족하다는 것을 이야기 하고 싶습니다. 초등학교의 경우 연례행사로 운동회나 학예회가 있으면 부채춤을 해달라는 등의 교육과정 변화를 예술강사나 TA에게 요구합니다. 그런데 이것은 기본적으로 교육을 방해할 수도 있기 때문에 학교 관리자에 대한 교육이 필요하지 않을까 하는 생각이 들었습니다.

- 초등교사(A), 심층면접 내용 중 -

예술강사 지원사업을 이해하는 방식과 목표가 제 각각입니다. 학교의 관리자, 담당선생님, 예술강사의 층위 차이가 있는데... 학교에선 고맙다는 생각을 안 하고 예술강사도 본인이 소모품인가 하는 생각을 하게 됩니다. 그리고 예술강사가 학교에 실망을 덜 하려면 학교 실상을 이해하고 접근해야하고 담당 교사에 대한 교육도 필요합니다. 지나가다 아무나 오는 게 아니라 이것이 얼마나 가치 있는 일인지 알아야 합니다. 그렇지 않으면 담당선생님에게는 이것이 100가지 일 중 하나의 일이 되어버립니다. 예술강사는 많은 기대를 안고 왔는데, 실망하고 내가 소모품인가 하는 생각이 들고 수업도 적당히 하고 가게 되는 구조가 되는 것이죠.

- 중등교사(B), 심층면접 내용 중 -

역량이 없는 게 아니라 학교 현장에서 그 기회를 안 만들어 준다고 생각합니다. 선발자체가 쉬운 것이 아닌데, 무시당하고 땀뻑하는 느낌이 드니까 초심의 마음이 무너지고 자꾸 생각이 달라지는 거죠.

- 고등교사(C), 심층면접 내용 중 -

라. 상호 이해를 위한 제도적 기회 제공 미흡

■ 교육 관계자들이 함께 하는 프로그램 부재

교원 연수의 경우, 최근에는 세부 장르뿐만 아니라 문화예술교육 전반에 대한 이해를 돕기 위한 연수가 증세 추세에 있다. (예: 서울특별시교육연수원 프로그램 중 2015 초등 문화예술교육 역량강화 직무연수) 또한 연수 내용에 문화예술교육과 관련된 내용들이 증가하는 추세인데, 예를 들면 문화예술에 대한 체계적 접근, 예술강사 지원사업에 대한 이해, 교사와의 협력 등이 포함되는 추세이다¹³⁴⁾(장현선 외 2015, p.68). 진흥원에서도 초·중등학교 교사를 대상으로 연수를 실시하는데, 2015년 기준으로 22개 프로그램에 572명이 참여한 바 있다. 하지만 이와 같은 문화예술교육 주체 이외의 이해관계자 연수는 학교 교사에만 한정되어 있고, 기타 예술교육 현장의 의사결정권자나 관계자를 대상으로는 한 교육은 활성화되어 있지 않다는 점이 지적된다.¹³⁵⁾

이러한 예술강사 이외의 교육관계자 대상 연수에서의 한계점은 첫째, 진흥원 연수나 교원 연수의 경우도 대부분 초등학교 교사에만 국한되어 있고 중·고등교사를 위한 프로그램은 부족하다. 개설된 프로그램의 수도 상대적으로 적고 내용도 다양하지 않다는 것이다. 둘째, 학교운영자, 학교 교사, 예술강사, 예비교원 등 개별 교육주체를 대상으로 한 각각의 연수는

134) 2015년 인천광역시연수원의 <문화예술로 만드는 행복교실> 프로그램의 경우, 예술강사 지원사업 알기, 우리학교 예술강사 지원받기, 문화예술교육 활성화 사업 알기, 교사협력을 통한 예술교육 사례 등이 포함되어 있다. (장현선 외(2015), 학교문화예술교육 중장기 사업전략 연구, p.68)

135) 조현성(2016), 「문화예술교육정책 중장기 추진방향」, p.53.

존재하나, 이들 교육 관계자들이 함께 하는 형태의 연수는 없다. 셋째, 학교 교사와 관리자가 예술교육 및 예술강사 역할을 이해하는 것도 필요한 만큼 예술강사들도 학교를 이해할 수 있는 교육이 필요한데, 예술강사들이 교사들과 교급별로 교육 대상에 대한 이해를 돕기 위한 교육과정도 부재하다. 이러한 상호 이해를 도모할 수 있는 장을 마련함으로써 예술강사와 학교 교육 관계자들 간에 이해를 높일 수 있고 서로간의 이해와 신뢰의 기반이 형성될 수 있을 것이나, 실상 지난 10년간 학교 예술교육에서 강사와 교사간의 소통 부재에 대한 문제가 꾸준히 제기되어오고 있음에도 각각의 역할을 서로 이해할 수 있는 체제 형성을 위한 노력이 미흡했다.

4. 개인강사 모델 vs. 단체중심 모델

문화예술교육 지원정책에서 인적자원 제도는 개인 예술강사 파견과 예술단체 활용 방식으로 나누어진다. 학교 문화예술교육 영역 중 대표적인 사업인 <학교 예술강사 지원사업>은 진흥원이 선발한 개인 예술강사들을 배치하는 방식인 반면,¹³⁶⁾ 사회 문화예술교육 영역은 <복지기관 문화예술교육 지원사업>만 강사 파견 방식이고 기타 사업들은 예술강사와 예술단체들이 담당하고 있다. 단체에 소속된 예술강사들은 단체에 위탁 받은 사업에 참여하면서 동시에 개인 예술강사로 활동하거나 단체에만 소속되어 예술교육을 담당하기도 한다. 현재 예술강사 제도에 대한 문제점들을 완화시키기 위한 대안으로 ‘학교 문화예술교육에서 이러한 개인 중심의 예술강사 파견 제도의 틀을 유지하는 것이 맞는가?’라는 의문이 제기되며 개인 예술강사 배치 중심의 제도를 예술단체를 중심으로 선회해야 할 필요가 있다는 논의가 제기되고 있다.

136) 학교 문화예술교육 영역에서 예술꽃 씨앗학교 지원사업과 유아 문화예술교육 지원사업은 예술강사 또는 예술단체가 함께 진행된다. 예술꽃 씨앗학교는 희망하는 학교가 직접 계획서를 진흥원에 제출하고, 선정된 후에는 예술강사 혹은 예술단체 섭외와 선정에 자율권을 가진다. 시범사업을 거쳐 2016년부터 시행된 유아 문화예술교육 지원사업은 공모를 통해 선정된 예술단체가 진행한다.

가. 개인강사모델의 한계

■ 개인 역량에 대한 과도한 의존

앞서 설명했듯이 개인 예술강사 파견제도는 전적으로 개인 예술강사의 역량에 의존할 수밖에 없다. 예술강사가 학교 교사와 직접 업무 협력을 진행하는 방식이기 때문에 예술강사가 내용과 운영에 있어 전적으로 책임을 지게 된다. 따라서 학교에서 갈등과 문제가 발생 시 학교 측과 예술강사는 직접 조율하고 해결할 수밖에 없다. 또한 예술강사 개개인의 역량이 파악되지 않은 채 매칭 방식에 따라 예술강사가 학교에 파견되기 때문에 기존에 수업을 담당했던 강사가 아닌 경우 강사 개개인에 대한 자질을 검증할 수 있는 제도적 장치 또한 부족하다.

■ 장르기반 선발과 통합교육과의 상충

예술강사는 총 8개의 분야에 따라 선발되고,¹³⁷⁾ 학교도 분야(장르)만 선택하여 신청할 수 있다. 현재 교육정책은 통합교육을 지향하며 교과 간 혹은 장르간의 영역을 넘어 융합 교육 과정에 대한 논의가 지속되고 있다. 교과 간의 통합에 문화예술교육을 활용하기 위한 논의들이 이루어지고 있으나, 철저히 예술장르 각 분야로 나누어져 선발·배치되는 현재의 학교 예술강사 제도는 분야 간의 통합이 어려운 구조를 가지고 있기 때문에 이러한 융합교육에 대한 방향성과 부합되지 않는 측면이 있다. 또한 예술강사 파견·배치 방식인 공급자 중심의 교육에서 벗어나 학교의 환경과 지역이 가진 특성에 맞는 문화예술교육을 시행하며 수요자 중심의 문화예술교육이 필요하다는 목소리가 높아져가고 있다. 장르별 교육이 아닌 프로젝트 기반의 유연한 문화예술교육 프로그램에 대한 필요성이 제기되고 있으나, 별도로 학교 내에서 프로그램을 구성하는 경우가 아니라면 현 분야(장르) 기반의 개별 예술강사 중심 제도에서는 시행되기가 어렵다.

137) 국악, 연극, 영화, 무용, 만화·애니메이션, 공예, 사진, 디자인을 말한다.

나. 단체중심 모델에 대한 고찰

사회 문화예술교육 영역에서 진흥원에서 직접 예술강사를 선발·배치하는 <복지기관 문화예술교육 지원사업>을 제외하고, 대부분 지원사업은 사업에 선정된 단체나 기관에서 예술강사를 파견하고 있다.¹³⁸⁾ 문화예술교육과 관련된 단체 현황을 파악하기 위한 정확한 통계는 없으며 그 규모를 파악할 수 있는 자료 또한 부재하다. 이는 문화예술교육 단체들이 대부분 소규모이고 역사가 짧으며 운영이 지속적이지 않기 때문이다.¹³⁹⁾

앞서 제기했듯이, 개인 예술강사의 역량에 의존하고 예술강사가 내용과 진행 측면에서 책임을 지고 있는 현재의 예술강사 제도의 한계점을 보완하고자 대안으로서 개인이 아닌 문화예술교육 단체 중심의 방식으로 전환하는 방향에 대한 논의가 이어지고 있다. 단순히 정규직 전환의 문제 등 고용과 처우 개선이라는 이슈를 넘어 지역 사회와의 연계를 통해 보다 다양한 형태의 문화예술교육을 실행할 수 있다는 측면에서 단체 중심으로 그 관심이 옮겨지고 있는 것이다. 이와 관련하여 단체 중심 모델의 새로운 시도라 할 수 있는 ‘성북문화예술교육가 협동조합 <마을 온 예술>’ 사례를 살펴보고, 문화예술교육 단체가 가진 장점과 한계점들을 짚어봄으로써 이러한 단체 중심 모델이 과연 대안적 방안이 될 수 있는가를 고찰해보고자 한다.

1) 사례: 성북문화예술교육가 협동조합 <마을 온 예술>

■ <마을 온 예술> 설립 배경과 활동

‘성북문화예술교육가 협동조합 <마을 온 예술>(이하, <마을 온 예술>)’은 2015년 성북문화재단에서 PM으로 활동하던 예술가들이 예술강사 차

138) 한국문화예술교육진흥원의 사회 문화예술교육 영역에서 부처 간 협력 문화예술교육 지원사업, 꿈의 오케스트라 운영사업, 꿈다락 토요문화학교 운영사업, 지역특성화 문화예술교육 지원사업, 시민 문화예술교육 지원사업 등이 여기에 속한다.

139) 김세준 외 (2015), 2014 사회문화예술교육 현황 조사, p.20.

원에 머무르지 않고 지역의 문화예술교육 방향성에 관해 논의해오던 것이 확대되어 2016년 10월에 결성되었다. 성북문화재단에서 운영하는 돌봄 기반의 문예체 교육인 ‘문예체 멘토링’ 사업, 초등학교 3학년 사회교과 연계 프로그램인 ‘우리동네 보물찾기’, 자유 학기제 예술강사 파견 프로그램인 ‘예술과 어울림’ 사업에 참여하고 있으며, 지역문화예술교육의 방향을 세우고 새로운 통합예술교육을 모색하는데 중점을 둔다.

협동조합이라는 형태를 구축하게 된 이유는 자율성과 다양성이 가능한 구조를 고려하다보니, 1인 1표제로서 구성원 각자의 책임이 높은 협동조합 형태가 가장 적절하다고 판단하여 택하게 되었다. 협동조합이 가진 민주적이고 개인 존중의 형태가 문화예술교육을 논의하는데 있어 적합하다고 생각했기 때문이다. 거시적으로는 성북이라는 지역 내에서 지역 젊은이들이 교육을 통해 예술가가 되고, 또 그 예술가가 지역에 예술교육을 할 수 있는 순환적 생태계 구조를 만드는 것을 추구했기 때문에, 그러한 순환적 생태계 네트워크 구축을 위해 <마을 온 예술>을 결성하였다. 전체 인원은 20-30명 사이이고, 정식 조합원은 16명이다.¹⁴⁰⁾ 조합원의 80%가 성북구에 거주하고 있다. 이들은 학교와 사회 문화예술교육이 가지고 있는 한계점과 문제점들을 보완하면서 지역 내에서 다양한 시도를 하고 있으며, 기존 교육 방법론에서 벗어나 팀티칭과 같은 새로운 형태의 교육 방법을 고민하고, 본인의 전문분야를 넘어서 다른 분야의 전문가와의 결합을 통해 보다 완성도 높은 수업을 구상하기 위한 방법을 모색해오고 있다. 이로 인해 현재 성북구에서는 2명의 강사가 진행하는 문화예술교육이 늘어나는 결과를 가져오기도 했으며, 다른 장르와의 통합 수업을 시도하는 등 다양한 방식도 모색 중이다.

140) 정식 조합원은 출자금과 월 회비를 납부하는 회원을 말한다. 특별한 입회 자격 규정은 두고 있지 않으나, 통상적으로 실제로 바로 교육과 활동을 할 수 있는 사람들이어야 한다. <마을 온 예술>의 조합원 거의 대부분이 학교 예술강사와 병행하고 있다.

■ 협동조합 모델 정착

성북구는 다른 지역에 비해 상당히 특수하고 유리한 조건을 가졌다 할 수 있다. 일단 거주하는 예술가가 다른 지역에 비해 상대적으로 많고, 혁신교육사업 추진단과 같은 플랫폼을 통해 성북구청, 성북교육청, 성북문화재단의 PM간의 네트워크 형성이 그동안 지속되어 왔다는 점 등을 들 수 있다. 공간 사용에 있어서도 문화예술가들이 재단, 자치구와 협치를 해왔기 때문에 기관들이 공간 공유 및 대관에 대해 협조가 잘 되는 편이다. 협동조합으로 설립된 <마을 온 예술>은 현재 독립단체로서 위상을 가지나, 설립 초기부터 현재까지 성북문화재단으로부터의 사무실 공간 등 인프라 지원, 아울러 네트워크와 홍보 차원에서도 재단과 실질적인 협력관계를 유지하고 있다. 또한, 성북교육청과도 2년간 MOU를 맺고 협업에 대한 논의를 진행 중에 있다. 이렇듯 <마을 온 예술>은 짧은 역사임에도 ‘지역기반 협동조합’이라는 단체 중심 모델로서 바람직한 형태로 진화하고 있는 중이다. 물론 이러한 단체중심 모델이 현재의 개인강사 기반 인력 파견 시스템에 대한 절대적 대안이 될 수 있다고 단언하기는 어렵다. 다만 현재 제도의 한계와 문제점을 인식하고 보다 나은 방안을 모색해 보는 과정에서 고려해 볼 수 있는 방안 중 하나가 될 것임에는 분명하다.

‘성북문화예술가협동조합 <마을 온 예술> 개요’

2015년 성북구의 예비혁신교육지구 사업으로 진행된 ‘예술과 어울림’에 참여한 예술 강사들이 중심이 되어 2016년에 만들어졌다. 교육 현장의 인정성이 없는 예술 강사들이 좋은 일자리 생태계를 스스로 만들어 나가며, 문화예술을 매개로 교육 현장과 마을을 연결하고 주민과 청소년, 예술가, 교육가 등 다양한 주체들이 행복한 교육을 실현하는 것을 목적으로 한다. 영상, 무용, 연극, 뮤지컬, 인문, 음악, 미술 등의 다양한 장르의 예술 강사들이 모여 기능 위주의 장르예술교육을 넘어, 다양한 체험을 통해 감각을 깨우고 통합적인 문화예술교육을 연구하고 실현하고자 한다. 어린이, 청소년만이 아니라 마을 주민과 어르신에게도 예술의 장벽을 낮추고 삶 속에서 예술-교육을 실현하기 위해 다양한 규모의 프로그램을 개발, 운영하고 있다. 또한 <마을 온 예술>은 좋은 문화예술교육을 하려면 좋은 예술가가 되어야 한다는 생각으로 교육가 활동을 하면서 멀어지기 쉬운 공연 전시 등의 창작 활동을 서로 지원함으로써 예술과 교육, 그리고 마을이 서로 순환하는 구조를 만들어가고자 한다.

자료: <예술 온 마을> 홍보자료

2) 문화예술교육 단체중심 모델의 장점

■ 수요자 중심으로 전환 가능성

학교 및 지역이 가진 특수성, 학교 교육 현장에서의 수요, 교육 과정과의 연계 등이 고려된 학교 문화예술교육의 필요성이 높아짐에도 이러한 수요자 중심의 맞춤형 문화예술교육 실행은 현실적으로 어려웠다. 개인 예술강사 파견이 아닌 단체 중심의 모델에서는 학교는 단체가 제안한 프로그램을 선택할 수 있는 방식 도입이 가능하며, ‘수요자 중심’의 문화예술교육을 실행할 수 있는 가능성이 높다.¹⁴¹⁾ 개인 예술강사 파견 방식의 경우에는 예술강사가 개별적으로 본인들의 수업만을 계획하고 준비하였으나, 단체 중심에서는 다른 강사들과의 협업이 가능해짐으로써 보다 통합 교육에 접근한 교육 방법론을 제시할 수도 있다.

단체나 조합이 겨울 내 연구를 진행하고 학생들에게 필요한 수업이 무엇인지에 따른 커리큘럼을 준비하는 과정 안에서 학교의 방과 후 수업이나 교과 안에 들어가는 것이 달라질 수 있다고 생각합니다. 그래서 연구진 모임이 필요하다고 생각합니다. 학교와 단체끼리 또는 학교와 마을강사들끼리. 그것이 아니면 결국 안 바뀌고 계속 방과 후 수업에 그치기 때문에 연구진을 만들고 공간을 활용할 수 있게 해야 합니다. 학교가 변화하려면 그런 준비가 필요합니다. 연구에 필요한 예산이 필요하고요, 커리큘럼을 바꿀 수 있는 강사와 교사의 모임과 간담회도 필요하죠. 서로 필요한 것을 고민하고 다양하게 시도해야 합니다. 안 그러면

141) 이러한 수요자 중심의 예술강사 지원사업이 2016년도에 시도된 바 있다. 2016년에 실시된 <2차 예술강사지원사업>은 기존에 강사가 학교를 선택하는 방식이 아닌 학교가 예술강사의 문화예술 프로그램을 선택하는 방식이다. 교육현장의 수요를 기반으로 학생 및 학교 교사 등 수요자 중심의 맞춤형 문화예술교육 실현을 목적으로 시행되었으나, 향후 예술강사들의 재고용 보장 등의 문제와 맞물려 예술강사 노조측과의 갈등이 발생하기도 하였다. <2차 예술강사 지원사업>의 세부 내용을 살펴보면, 지원 분야는 기존 8개 분야를 포함, 음악(관현악, 성악, 작곡, 지휘 등), 미술(서예, 한국화, 서양화 등), 문학, 미디어 아트 등 추가되었고, 기존 예술강사 지원사업에 참여한 학교는 제외하였다. 예술강사가 제안한 교육계획서로 구성된 교육프로그램 안내 가이드북을 참고하여 학교는 원하는 강사를 3순위까지 선택하여 신청할 수 있다. 학교와 강사간의 1:1 매칭 방식이다. 학교 배치 신청을 받은 예술강사에 한해 활동할 수 있고, 학교 미배치시는 활동 불가 및 별도의 수당은 지급되지 않는다. 2016년에 전국 251개교에 총 11개 분야 예술강사 251명이 배치되었다. (2016 한국문화예술교육진흥원 연차보고서)

결국 학교 선생님들은 예산에 맞는 수업을 고르는 고민만 하게 되고 강사는 그 수업만 해야지...라고 생각하게 되는 것입니다.

(중략)

저희 조합 뿐 만 아니라 다른 형식의 사업자, 문화예술단체가 만나고 모여서 학교를 같이 다니면서 이야기를 하고 풀어나가다 보면 많은 일들이 만들어 질 수 있겠죠.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

연극놀이만 할 땐 그것만이 목표지만 여기서는 다양한 문화예술 장르가 모여 있다 보니 연극과 과학, 미술 등 다른 분야 선생님을 만나면서 계속 변화를 줄 수 있다는 장점이 있습니다. 과정 안에서는 쉽거나 어려울 수도 있지만 다양한 장르의 선생님들을 만나다보니 다양한 프로그램을 구성할 수 있고 함께하는 과정에서 서로의 전문분야를 결합할 수 있다는 것이 장점이 아닐까 생각합니다.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

■ 복합적 지원 제공 체계 구축

예술강사가 학교에 파견되면 교육 내용과 진행 과정에 일어나는 일들을 학교와 직접 조율하고 책임을 져야한다. 반면 단체 중심은 학교 교사 및 관리자와의 협력 체계 구축, 다양한 계층의 관계 유관 기관과의 협의 등 단체 차원에서 협의 및 협상을 진행할 수 있다. 단체라는 울타리를 통해 강사의 역량을 강화하고 유연적으로 대응할 수 있기 때문에 개인에 비해 보다 다면적이고 체계적인 지원 체계가 가능하다. 앞서 소개된 ‘성북 문화예술교육가 협동조합 <마을 온 예술>’의 경우, 진흥원의 예술강사 지원사업에 머무르지 않고 교육청과 지자체와도 협력을 꾀하고 있다. 성북교육청과 문화예술교육에 대한 협력을 위해 MOU를 맺고, 협동조합 차원에서 강사 파견 등에 관해 논의를 진행하고 있다.¹⁴²⁾

142) 1차적 협력 단계이기는 하나, 성북교육청이 주관하는 지역연계프로그램을 이 협동조합과 진행하며 성북구에 있는 6개의 학교 수업에 <마을 온 예술> 조합원인 예술강사들을 매칭해 준 바 있다.

자치구나 재단에서 제안이오면 예술강사만의 역할에만 머물러 있기보다는 마을에서 활동 할 수 있는 다양한 프로그램을 실행하고 계획할 수 있는 역할에 대해서 서로 이야기를 나눕니다. 그래야 각자의 활동반경이 더 다양해지고 넓어지기 때문에 예술강사들이 자기 시선을 확장 시킬 수 있는 기회를 갖게 되고 그로 인해 여러 가지 프로그램에 도전할 수 있게 되죠. 아이들에게도 연극만 가르치는 것이 아니라 연극에 필요한 여러 매체를 활용할 수 있는 방법과 기회를 주는 것이죠.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

바로 그것을 없애기 위해 저희가 조합을 만든 것이기도 합니다. 선생님이 개인의 자격으로 만나면 강사로서 자기 공간도 없습니다. 하지만 조합 입장에서 찾아가서 필요한 점 등을 이야기하고 적절한 피드백이 필요하다는 것을 밝히고 중간에 간담회도 열어보고 그렇게 하면 조금씩 나아지는 거죠. 개인차원으로는 당연히 어렵습니다. 담당자와 이야기해도 안 풀리거든요. 저희가 교장 선생님을 같이 만난다던가, 재단이나 구청과 결합해서 같이 들어간다거나 이렇게 할 수 있는 것이 시작인 거죠.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

개인이 가면 책임성, 소속감이 없으니까요. 자기를 변호해주거나 더 나은 교육을 위해서는 피드백도 정교해져야 해요.

- 단체활동가(A) 심층면접 내용 중 -

■ 네트워크 활용

개인 강사 시스템 하에서는 강사들 간에 정보를 공유하거나 네트워크를 형성할 공식적인 플랫폼이 없다. 정보를 얻거나 공유하고, 강사들 간의 소통과 피드백을 얻을 수 없기 때문에 개인적 역량을 키우는데도 한계가 있다. 반면 다수의 관계자들로 구성된 단체 모델은 상대적으로 정보 공유 및 네트워크를 형성할 수 있는 기회가 많으며, 규모가 있는 사업을 진행하거나 다양한 프로젝트를 기획하는 데에도 유리하다.

선생님들은 사실 각자 자기 수업만을 계획하게 되는 경향이 있는데요, 그보다는 좀 더 큰 것들을 하고 싶어 하는 경향도 있는 것 같습니다. 꿈다락 같은 경우도 개인으로 할 때에는 아는 친구들과 소소하게 하는 경우가 있지만 큰 단위의 사업은 여러 명이 하는 것이 좋다고 생각합니다.

- 유사교육활동가(C), 심층면접 내용 중 -

예술교육을 하면서 예술가로서 내가 하고 싶은 작업을 풀 수 있게 도와주는 것이 조합의 또 다른 큰 목표이기도 합니다. 현재 수유리에서 선생님들이 함께 공연을 만들어 가는 작업을 하고 있고요, 그 작업이 올해 안에 나오게 될 것 같습니다.

- 유사교육활동가(C), 심층면접 내용 중 -

그걸 연결해 주는 것이 중요하죠. 성북구에는 많은 자구가 있는데요, 혁신교육추진단도 있고 공탁이라고 문화예술기획자들이 한 달에 한 번씩 모이는 '공유성북 원탁회의'가 있습니다. 각 지역마다 또한 '정릉예술마을만들기' '석관예술마을만들기' 이렇게 나눠지고 그러다보니 자연스럽게 만나게 되고 무엇을 하는지, 누가 있는지, 그런 소식들을 서로 다 알고 있고요, 우리 조합과 연결할 수 있는 부분은 소개 시켜주고요, 그러니까 갑자기 기획한다고 일이 생기는 게 아니라 지속적 관계를 만들고 그러다보면 어느 순간에 연결할 수 있는 부분들이 생기더라고요, 그리고 중간에 재단과도 결합이 되어 있고요, 재단과 수평적으로 만나니 구청과도 만나게 되고 이런 식으로 계속 관계가 지속적으로 연결이 되고 있습니다. 당장의 프로그램이 아니더라도 2-3년 동안 늘 진행해오고 있습니다. 그렇기 때문에 이것이 연결이 되는 거죠, 다른 지역에서도 뿌리들은 많은데 연결하는 줄기들을 어떻게 모을 것이냐가 중요한 것 같습니다. 구나 시에서 한 번에 할 수 있는 것은 아니고요, 같이 결합하는 형태로 진행을 해야 가능한 것이라고 생각합니다.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

■ 지속적인 지역과의 연계

지역과 학교 간의 연계를 통한 학교 문화예술교육의 필요성이 높아지고 있다. 지역적 특성을 반영한 문화예술교육 프로그램을 실행하기 위해 지역을 기반으로 지속적으로 활동해왔고 지역 자원간의 네트워크를 구축

하고 있는 단체 모델이 개인강사 모델보다 적합하다. 특히 개인 예술강사 확보가 어려운 서울·수도권 외의 문화소외지역의 학교 및 시설들에게는 해당 지역에 기반하고 있는 단체를 중심으로 한 모델이 적합하다.

결국 학교 문화예술교육이 학교에만 머물러서는 안되고, 예술강사도 마찬가지입니다. 지역과 연계하고 지역으로 나가야하고 연결되고 확장되어야 하는 것이 맞거든요. 학생의 모습도 바뀌어야 하고, 학교 밖 청소년 등 밖으로 나가서 기쁘고 확장된 예술교육가로 나가기 위해서는 출구전략이라는 것인데요, 예술강사를 푸쉬만 하면 어디로 가겠습니까. 이 일을 그만두면 나갈 곳이 안 보이는 건데요, 그럴 때 이런 단체들이 출구전략이 될 수 있습니다.

- 경력 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

지역성을 기반으로 하는 것. 예술가가 교육가로서 학생들과의 만남이 이루어 졌다면 지역과의 만남은, 마을활동을 통해 기회가 있으면 조합원들이 결합 할 수 있는 것이죠. 마을 축제 등을 같이 고민하고 구청과도 어린이날 행사를 함께 하거나 ‘창의방앗간’ 이라고 하나의 책을 선정해서 매년 대학교에서 주민들과 만나는 행사를 하는데, 것처럼 재단과 구청이 결합하고 조합에서 프로그램을 제안 하고 마을 주민과 만나는 등의 활동들이 지역과 연계하는 방식인 것 같고요. 학생들이 지역 활동에 참여할 수 있도록요.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

책임감이 따르죠. 한번 보고 말 사람이 아니어서, 지역에서는 평판이 중요하고요, 예전에는 그냥 넘어갔던 것도 조심하고 잘하게 되죠, 단체로 하게 되면. 매프레이의 한계가 있고 팀으로 가면 책임감이 더 드러나죠. 나쁘지는 않은 것 같아요. 계속 활동할 거니까 마을과 관계에 대해서 지속성을 가지고 보게 되는 거죠.

- 단체활동가(C), 심층면접 내용 중 -

저희는 영동지부까지 생각할 정도로 단체의 필요성 느끼고 있습니다. 개인 플레이 하시는 분들은 어떤 지원 사업이 있는지, 어떻게 되는지도 모르고 누가 불렀는지도 모르고 하게 되요. 연속성이 없습니다. 단체에서 맡으면 작은 아르떼의 역할을 하게 되죠. 이런 단체들이 성장하는 모습을 보여줘야, 강원도 같은

경우 (문화예술교육이) 더 많아지고... 협동조합의 형태로라도 발전할 수 있는
발판이 될 수 있다고 생각해요.

- 단체활동가(B), 심층면접 내용 중 -

3) 단체 중심 모델의 한계점

■ 개별강사 역량 개발 어려움

프로그램 진행 시 단체 자체의 역량은 대표 프로필, 단체가 시행해왔던 과거 교육 실적 등을 통해 판단이 가능할 수는 있으나 단체에 속한 개별 예술강사들의 역량을 검증할 수 있는 기준은 부족하다. 단체는 주로 예산상의 이유로 고정적으로 강사를 고용하는 형태가 아닌 강사풀(pool) 형태의 협력 강사 체제로 운영되기 때문이다. 따라서 단체의 질 관리를 위해서는 단체 자체에서 강사 역량 개발과 관리에 대한 예산과 노력을 수반해야 하는 리스크를 안고 있다.

그런 사람이 조직에 들어와서 단체의 정체성에 유기적으로 협조할 수 있도록 교육해야 된다는 거죠. 몇 년 전에 기타 강사 인터뷰를 했는데 연주는 또 너무나 잘하셔서 뽑았어요. 한 달 일하고 급여가 나가자 어머니가 전화하셨어요. 29살 청년인데. 한 달에 한 번 회의시간은 빼달라고 요구하셨어요. 그러니까 우리가 선발할 때 이 사람의 인성은 못보는 것이잖아요? 그래서 그 뒤로 강사를 다 뽑고 심리검사를 했더니 좀 나아졌어요. 예술강사나 사회강사의 인성이나 삶의 스토리는 현장에서 쏟아집니다. 아이들과 충돌이 있을 수도 있고요. 고용하고 나서 그런 역량강화 시간이 필요합니다. 다른 단체도 문제가 같은 있을 거예요. 어떤 단체는 강사를 한 회에 6번을 바꿨다고 들었어요. 이런 것이 사전에 역량강화가 되어야 합니다. 교육패턴도 좀 맞춰가야 하고요. 우리뿐만 아니라 다른 단체도 이런 문제가 있을 것이라 보고, 전체로 따지면 굉장히 큰 문제일 것이라 생각합니다. 이 부분은 꼭 교육되어야 합니다.

- 단체활동가(A), 심층면접 내용 중 -

■ 불안정한 고용문제 반복 가능성

단체 중심 모델은 단체와 진흥원이 용역계약을 맺는 방식이기 때문에 현재의 고용주체와 관련된 갈등이 어느 정도 완화될 여지는 있을 수 있다. 하지만 이러한 방식이 근본적으로 예술강사의 고용 안정을 담보해 주지 않는다. 개인 예술강사 제도에 비해 다양한 프로그램에 참여할 수 있는 기회는 많아질 수 있겠으나, 그 여부는 전적으로 단체 역량에 달려 있다. 부처 간 협력사업에 참여하는 단체들은 매년 사업별로 프로그램을 기획해서 신청하고 최종 선정된 사업에 맞춰 필요한 강사를 단체에서 별도로 선발해야 한다. 규모가 큰 단체들은 소규모 지역센터의 역할을 하고 있는 셈이다. 하지만 사업의 가지 수가 많으면 단체의 역량이 분산되어 교육내용에 대한 고민 보다는 행정적인 부분에 많은 시간이 소모되기 때문에 단체 내에서 전략적으로 접근하고 노력하지 않으면 전문성을 키워나가기 힘든 구조를 가지고 있다. 또한 지속적인 지원 사업 선정이 보장되지 않기 때문에 끊임없이 사업 선정을 위해 노력해야 하고, 그렇지 못할 경우에는 단체에 속한 예술강사들의 불안정한 고용 문제는 반복될 수밖에 없다.

강사랑 계약서 쓰고 강사비는 4만3천원으로 통일합니다. 예술단체로서 활동이 쉽지 않아 다하게 되는 것이고요.

- 단체활동가(C,A,B), 심층면접 내용 중 공통답변 -

부처 간 사업 말고 그 외에 다른 일을 더 뛰어야 해요. 그래서 정직원으로 둘 수가 없어요.

(중략)

위탁사업을 하기에든 어려운 구조예요.

- 단체활동가(B), 심층면접 내용 중 -

교정시설개, 학교밖개, 군부대 2~3개 이런 식으로 해마다 다르게 하는데요, 차라리 우리가 교정시설만 집중적으로 할 수 있게 해주면 좋겠다는 생각도 해요.

그러면 전문성을 키워서 학술대회도 하고 더 잘할 수 있을 텐데, 분산되어 있으니
 까 내년에는 어느 사업에 몇 개가 될까, 전문강사를 얼마나 확보해야할까 이런
 고민만 해요. 교도소도 예전엔 3개까지 봤는데 지금은 많아야 2개이고, 군부대는
 6~7개까지 가거든요. 저는 교정 전담이에요. 현장을 모르면 피드백을 못하기
 때문입니다. 연구소 내에 영유아, 청소년 전담도 따로 뒤요. 군부대 갔다, 여기
 갔다 저기 갔다 하니까 각자의 정체성이 혼란스러웠는데 그 안에서 영역을 주고
 전문성을 키워줄 수 있게 노력했더니 안정이 좀 되었어요.

- 단체활동가(A), 심층면접 내용 중 -

다. 제도 개선을 위한 고찰

■ 급격한 패러다임 전환 경계

아래 예술강사와의 인터뷰 내용에서 알 수 있듯이, 단체 중심 모델은
 학교 교육 안에만 갇혀 있던 예술강사들에게 역량강화와 활동의 폭이 넓
 어질 수 있다는 점에서는 긍정적이다. 하지만 지금까지 매번 제도 변경과
 함께 겪어온 시행착오를 반복하지 않기 위해서는 급격한 패러다임 전환은
 지양되어야 한다.

준비나 설명의 과정이 없으면 오해의 소지가 큼니다. 그러나 대안적 틀을
 고민 안한다면 그것도 문제이고요. 그래서 고민이 되어야 하는 게 맞고 지금 문화
 예술교육이 나아가는 방향으로 보면 이상적인 부분이 분명히 있는 것 같습니다..
 (중략)... 다만 지금 상태에서 설명의 언어가 빠진 채 제시만 되면 문제가 될 것이고
 요. 그래서 이런 모델을 파일럿 형태로 일정 부분 재원을 투입하고 아니면 패러다
 임이 자연스럽게 단계를 가지고 가야한다고 봅니다. 예술강사 중 의식 있는 선생
 님들은 이미 비슷한 고민을 많이 시작하고 있는 것으로 알고 있습니다. 솔직하게
 말씀드리면 기존 강사들 중에 생각을 하시는 분들은, '언제까지 예술강사를 학교
 안에서 이렇게 할 것이냐, 협동조합이든 연합회든, 앞으로는 그쪽에서 활동해야
 한다'고 말씀하십니다.

- 경력 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

■ 신규 단체 검증 및 질 제고

앞서 언급했듯이 <예술강사 지원사업>이 전적으로 예술강사의 역량에 의존한다는 비판이 제기되고 있으나, 단체 중심의 문화예술교육 또한 이러한 틀에서 크게 벗어나지 않고 있다는 것이다. <복지기관 문화예술 지원사업>을 제외하고 사회문화예술교육은 단체를 중심으로 실행되고 있지만, 수혜자와 수혜 기관의 수의 확대에 비해 문화예술교육 프로그램을 진행할 수 있는 단체 수는 한정되어 있다. 특히 지방에서는 수요와 공급의 불균형으로 인해 자질이 검증되지 않은 신규 단체들이 기획서만 잘 써서 선정되거나 혹은 일단 사업에 선정된 후 다른 지역 단체의 예술강사를 임시로 고용하여 진행하는 경우도 발생하고 있다. 진흥원에서는 사회 문화예술교육 영역의 예술 단체나 강사를 대상으로 워크숍이나 연수를 진행하고는 있으나, 전적으로 문화예술교육을 단체 역량에 맡기고 있으며 확대되는 사업 내용과 범위 확대에 비해 역량을 강화하기 위한 제도 등이 수반되지 못하고 있다. 따라서 단체들의 역량과 질 제고를 위한 관리 시스템의 구축도 필요한 부분이다.

〈표 3-13〉 요약 3: 교육주체 - 주요이슈와 세부내용

1. 예술가 vs. 예술교육자 정체성: 정책과 현실의 간극	가. 문화예술교육 담당주체에 대한 불완전한 이해	■ 예술활동과 교육경험 다소(多少)에 따른 분류
		■ 예술강사에게 요구되는 이중적 역량: 예술가이자 교육자
	나. 예술가 vs. 예술교육자에 대한 관점	■ 예술활동 파악을 위한 정보 부재
		■ '예술가'로서의 정체성 관점
		■ '예술교육자'로서의 정체성 관점
	다. 이중적 정체성을 뒷받침하는 제도적 기반 부재	■ 예술강사에 대한 정책적 관점: 예술가이자 교육자인 전문적 예술교육주체
■ 정책적으로 요구되는 역량과 현실과의 괴리		
		■ 예술강사 역량 강화를 위한 정책적 논의 부재

2. 파견·배치 중심 예술강사 제도의 한계	가. 선발제도의 한계 및 선발 이후 교육 관리 체계 부실		<ul style="list-style-type: none"> ■ 문화예술교육사 자격증 가산점 제도 ■ 선발에만 치우친 제도: 부실한 사후 관리 체계
	나. 전문성 고려 없는 일률적 배치 방식의 문제		<ul style="list-style-type: none"> ■ 학교 예술강사: 교급·교육과정 구분 없는 신청 및 배치 방식 ■ 교차 지원 허용으로 인한 전문성 축적 한계 ■ 사회 예술강사: 전문성보다는 효율성 기반의 배치 방식 ■ 일률적 배치 방식의 현실과 한계
	다. 평가체계 및 평가점수 활용의 한계		<ul style="list-style-type: none"> ■ 차년도 배치를 위한 판단 기준 ■ 파견·배치 시스템 구축으로만 그친 제도
3. 교육 현장 내 원활한 소통 부재	가. 교사-강사 간 협력 모델의 현실적 한계		<ul style="list-style-type: none"> ■ 현실성 없는 교사-예술강사 간 협력 수업 지침
	나. 문화예술교육 가처에 대한 인식적 한계		<ul style="list-style-type: none"> ■ 학교 이해관계자들의 이해 부족
	다. 예술강사 전문성에 대한 인정 미비		<ul style="list-style-type: none"> ■ 예술과목에 대한 전문성 ■ 전문성에 대한 이해 관계자들의 낮은 인식 문제
	라. 상호 이해를 위한 제도적 기회 제공 미흡		<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육 관계자들이 함께 하는 프로그램 부재
4. 개인강사 모델 vs. 단체중심 모델	가. 개인강사모델의 한계		<ul style="list-style-type: none"> ■ 개인 역량에 대한 과다한 의존 ■ 장르기반 선발과 통합교육과의 상충
	나. 단체중심모델에 대한 고찰	1) 사례: 상북문화 예술교육가 협동조합 <마을 온 예술>	<ul style="list-style-type: none"> ■ <마을 온 예술> 설립 배경과 활동 ■ 협동조합 모델 정착
		2) 문화예술교육 단체중심모델의 장점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요자 중심으로 전환 가능성 ■ 복합적 지원 제공 체계 구축 ■ 네트워크 활용 ■ 지속적인 지역과의 연계
		3) 단체 중심 모델의 한계점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개별강사 역량 개발 어려움 ■ 불안정한 고용문제 반복 가능성
	다. 제도 개선을 위한 고찰		<ul style="list-style-type: none"> ■ 급격한 패러다임 전환 경계 ■ 신규 단체 검증 및 질 제고

제4절

교육내용과 방법

문화예술교육에서 무엇을, 어떻게 가르쳐야 하는지에 대한 근본적인 고민이 부재하고 정체성의 혼란을 겪으면서 10년 이상 사업을 진행하다 보니 사실상 문화예술교육의 핵심이라 할 수 있는 교육의 내용과 방법에 대해서는 심도 깊은 논의가 이뤄지지 못한 것이 사실이다. 본 절에서는 앞에서 논의한 정책의 목표와 대상, 교육주체와 밀접하게 연관되어 있는 개별 사업과 프로그램의 내용에 집중해서 논의하고자 한다. 먼저 교육 분야 수치 증가와 다양화의 실체를 살펴보고 결과와 기능 중심이 아닌 교육은 무엇인지, 장르기반이 아닌 통합교육이 맞는 방향인지 의문을 던져본다. 마지막으로 프로그램의 유사성과 차별성에 대한 쟁점과 프로그램의 질 향상을 저해하는 사업운영방식에 대한 이슈들을 점검해본다.

1. 교육 분야 수치 증가와 다양화의 실체

가. 교육 콘텐츠 축적과 논의 부족

■ 알맹이 없이 껍질만 남은 사업

지금까지 문화예술교육 현장에서 가르칠 세부 교육 프로그램을 기획하고 교안을 짜는 일은 사업 공모에서 선발된 예술강사 개인과 단체의 몫이었다. 무엇보다 진흥원 차원에서는 1년 단위로 진행되는 지원사업에 따라 ‘공모-심사-선정-지원(배치)-결과보고-정산’라는 행정절차를 따라가는데 급급해서, 자체적으로 양질의 콘텐츠를 개발해 현장에 적용시키거나, 사업에 참여하는 예술강사와 예술단체들이 현장에서 교육하고

있는 내용과 방법을 체계적으로 축적시키거나 공유하지 못했다는 반성의 목소리가 있다. 올해부터 진흥원 내부 직제 개편을 통해 콘텐츠 개발을 본격적으로 시작하고자 계획 중이나, 아직 본격적으로 실행되지 못하고 있는 상황이다.

양적인 팽창에 비해 오히려 문화 자체는 침체되었다고 느낍니다. 프로그램이 더 많이 개발되고 표출되고 교환되고 새로운 생산이 보여져야 하는데 그것이 잘 보이지 않기 때문에 아쉽습니다. 수업 연구 등이 활발히 되면 좋을 것 같은데..

- 경력 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

대부분 운영단체가 계획서 써서 내는 공모사업이고요. 사업부서에서 추가하려면 운영단체의 프로그램 개발자가 그 콘텐츠를 흡수해서 계획서에 녹여야 되는 거고요...(중략) 연단위 사업으로 끊어야 하는 현실입니다. 추상적인 개념에서는 콘텐츠 개발 등의 이야기가 나올 수 있겠지만 실행라인에서 촘촘한 사이클 관리의 제대로 안 되는 것이죠.

- 중앙사업담당자(C), 심층면접 내용 중 -

올해 조직 개편하면서 콘텐츠 개발팀을 신설했는데, 지난 10년간 굳어진 체계 안에서 그것을 넘어가기가 아직은 어색합니다. 콘텐츠 개발팀에서 아이디어를 잡아서 콘텐츠를 먼저 개발하고 파일럿으로 하고 그것을 사업팀과 어떻게 연계할 수 있는지를 시범적으로 해보자 라는 계획은 잡아 놓았고 하반기에 진행을 해야 하는데 쉽지 않습니다. 사업팀들은 기본업무 만으로도 정신이 없기 때문이에요.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

앞서 논의 되었듯이 문화예술교육이 양적성장에 치중하면서 교육의 내용과 강사의 수준과 같은 질적인 면에서의 성장은 병행해서 가기 힘들었던 측면이 있었다. 최근에는 예술강사 고용과 관련한 이슈가 부각되면서 정작 이들이 학교에서 무엇을 어떻게 가르치고 있는지, 그 내용에 대해서는 아무도 얘기하지 않는 상황에 이르렀다.

이제는 양보다 강사의 질, 이것이 수업에 어떻게 녹아드는지를 생각해야 하는데 여전히 고용 관계에 발목이 잡혀있죠.

- 협력사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

이러한 상황 하에서도 그동안 일종의 사명감을 갖고 문화예술교육 현장에서 장기간 활동해온 일부 예술강사와 예술단체들은 장기간 고군분투하며 교육의 질을 향상시켜 왔다.

시간이 지날수록 가르치는 방법이나 학교의 요구, 예술 강사의 요구, 사업의 취지 등이 접목되며 가장 이상적 형태의 교육으로 발전되어 나가고 있다고 봅니다. 처음에는 저희도 민요를 어떻게 제대로 부르게 할 것인가에 가장 큰 목표를 두고 있었다면 지금은 국악을 통해 어떤 즐거움을 얻게 할 것인가로 방향을 선화하고 이것을 통해 좀 더 재밌고 즐거운 수업을 할 수 있도록 하는, 문화예술교육의 수준 자체가 높아졌다고 생각합니다.

- 경력 예술강사(D), 심층면접 내용 중 -

나. 현장에서 체감하는 교육의 수준

■ 하향평준화 되고 있는 현장

학교문화예술교육은 예술강사로 대표되는 교육의 주체들이 토착화되는 경향을 보이고, 전체적으로 침체 국면에 접어들었다는 점을 간과할 수 없다. 사회문화예술교육 현장에서는 앞에서 이끌던 단체들이 소진되어 빠져나가고, 일부 단체들은 매너리즘에 빠지면서 유사한 내용의 프로그램으로 하향평준화되고 있다는 평가가 나오고 있다.¹⁴³⁾ 초기의 실험정

143) “현장은 그 변화가 느껴지지 않았다. 오히려 하향평준화의 기운마저 느껴졌다” - (백현주, 2015) ‘모니터링 유감’, 『2015 경기문화예술교육지원센터 꿈다락 토요문화학교 결과자료집』, p.48; “초기의 신선함과는 달리 정형화되고 심지어 표준화되면 매뉴얼화 되는 경향이 많아지고 있는 것이다” - 백용성 (2016) ‘문화예술교육의 매너리즘?!’, 『2016 경기문화예술교육지원센터 꿈다락 토요문화학교 모니터링 결과자료집』, p.108. 참조

신과 도전정신이 사라지면서 우수사례발굴은 어려워지고 지원사업에 최적화된 무난한 프로그램들만 남게 된 것이다. 경력단체들이 빠진 자리에는 검증이 덜 된 신규단체가 대거 진입하면서 프로그램의 질 관리는 더욱 어려워 졌다.

지역특성화 공모 사업을 했는데 3~4년 사이에 문화예술 교육 프로그램이 밑으로 평평해 졌습니다. 그 전에만 해도 공모사업을 하면 시발주자가 조금 서툴어도 선배 그룹과의 워크숍, 공유회 등을 통해 다음 주체로 성장하는 자연스러운 생태계가 형성되어 있었습니다. 2010년에 복귀하고 나서 보니 내용을 끌어주었던, 구체적으로 실천했던 그룹들이 다 빠져있었습니다.

- 전문가(D), 심층면접 내용 중 -

일부 예술강사들은 본인이 학교에 가서 교육을 하는 것에 대한 본질적인 고민 없이, 생계를 위해 가서 수업 시간만 때우면 된다고 생각하고 무성의하게 수업을 하기도 한다.

예술교육을 돈벌이 차원에서 시간에 맞춰 수업하고 간다는 개념의 사람들도 상당히 많다는 것입니다. 그분들의 공연은 어떨지 모르겠으나 수업을 보면 물론 다 그런 건 아니지만, 평균적으로 내용 자체, 퀄리티가 좀 떨어지는 경우가 있습니다.

- 유사교육활동가(A), 심층면접 내용 중 -

학교에서 예술교육이 어떤 내용과 과정으로 필요하고 예술강사가 왜 들어가야 하는가가 본질적으로 고민이 되어야 한다고 생각합니다. 많이 고착화되고 침체되고 두루뭉술하게 가는 면이 생긴 것 같습니다.

- 경력 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

사회문화예술교육 지원사업 심사위원들은 사업기획서와 면접을 통해 지원단체를 선정한다. 이후 현장에서 기획안대로 프로그램이 잘 실행되는지는 확인하기 어렵다. 매년 다수의 사업에 참여하는 단체들은 사업에

선정된 이후 자체적으로 강사를 모집하고 면접을 진행해 현장에 투입하기도 한다. 그러다보니 강사의 수준과 자질을 사전에 검증하기 힘든 문제가 생긴다. 이는 전체 문화예술교육 내용에 대한 신뢰도를 떨어뜨리는 문제로 연결되기도 한다.

청소년 쉼터에 간 첫날 원장님이 안 할 수도 있다고 하셨어요. 작년과 재작년에 했던 강사들이 아이들과 공연을 하는데 잘 안되니까 '너희에겐 문화예술교육 같은 거 필요없어'라고 했고 아이들이 화가 나서 리플렛을 던졌대요. 안한다고 하시는 것을 어렵게 설득했어요. 두 명의 강사가 헌신적으로 거의 1:1로 밀착해서 관계를 회복시켰어요. 기획자 붙여서 선정되는 팀이 이런 사업을 할 수 있을까 하는 씁쓸함을 느꼈어요. 누구를 위한 문화예술이며, 누가 이득인가.

- 단체활동가(A), 심층면접 내용 중 -

프리로 뛰는 강사분들도 시간 때우기로 생각하는 경우가 있습니다. 학교문화예술교육을 했던 분을 사회문화예술쪽으로 모셔오면 너무 딱딱한 게 있어요. 요구 사항도 더 많고요.

- 사회단체, 단체활동가(B), 심층면접 내용 중 -

다. 분야의 다양성을 논하기 힘든 지역 여건

그동안 문화예술교육 지원사업의 분야가 수적으로 늘어난 것은 사실이지만 실질적인 확대로 보기에 어려운 측면이 있다. 학교 문화예술교육은 처음 국악분야에서 총 8개 분야로 '일자리 창출'을 목적으로 확장되었고, 사회문화예술교육은 협력 부처와 기반 시설을 중심으로 확대되어 왔다. 지역별 초중고 교급의 수요에 맞춰 확장되고, 수혜대상별로 정책이 설계된 것이 아니라, 요구와 상황에 따라 신규사업과 분야를 하나씩 추가해나가는 방식이었다.

■ 수치상의 확대, 실질적으로는 부족

특히 타 사업에 비해 매우 빠른 속도로 성장해 온 <학교 예술강사 지원사업>의 경우, 초중고 교급별, 국악 이외의 분야별, 서울 외의 지역별로 세분화해서 살펴보면 아직도 비어 있는 영역이 많음을 알 수 있다. 중앙에서 집계한 총 수혜학생 수는 연도별로 증가한 것으로 나오지만, 현재 공식적으로 집계되지 않는 수혜학교의 학년별, 학생별 수치를 세부적으로 보면, 국악 수업만 받아 보았거나 예술강사 수업을 한 번도 경험하지 못한 학생이 나올 수 있다는 의미다.

〈표 3-14〉 경기 학교문화예술교육 지원사업 교급별 학교 수(2016년 기준)

구분	공예	디자인	만화애니	무용	사진	연극	영화	교급별 학교수
초등학교	35	22	32	153	13	154	13	422
중학교	14	11	66	50	26	45	16	228
고등학교	3	7	10	6	10	21	7	64
특수학교	1			5		3		9
대안학교		1				2		3
학교수	53	41	108	214	49	225	36	726

자료: 경기문화재단(2016a) 「2016 경기학교예술강사 지원사업 결과자료집」, p.79, 발췌

이는 국악 분야를 제외한 기초자치단체의 초중고 분야별 지원학교 분포를 보면 확연히 드러난다. 일반화를 할 수는 없겠으나, 일례로 2016년 경기 지역 <학교 예술강사 지원사업>에 참여한 국악 외 7개 분야 교급별 학교 수를 보면 초등학교는 무용과 연극, 중학교는 만화애니, 무용, 연극, 고등학교는 연극 분야가 많은 것을 알 수 있다. 그러나 사진과 디자인 분야 강사를 지원을 받은 초등학교는 총 13개교에 불과하다. 고등학교의 경우 연극을 제외한 공예, 디자인, 무용, 사진, 만화애니, 영화 분야 강사가 지원된 학교는 모두 10개교 이하이다. 또한 경기 지역 5개 기초자치체는 10개 이하의 학교에만 예술강사가 파견되고 있다. 즉, 각 학교

기준으로는 예술강사 수업이 장르와 분야별로 고르게 진행되고 있다고 보기 어렵고 복수 분야의 예술강사가 같은 학교에 파견되는 경우는 드물다는 것을 짐작할 수 있다.¹⁴⁴⁾

〈표 3-15〉 경기 학교문화예술교육 지원사업 지역별 분야별 학교수(2016년 기준)

구분	분야별 지역 지원 학교수							지역별 학교수
	공예	디자인	만화애니	무용	사진	연극	영화	
가평			1	2	2	3		8
고양	1	4	5	18	2	20	6	56
과천	1							1
광명			3	5		6		14
광주			2	2	3	3	1	11
구리		1	3			1	2	7
군포	1		1	6	1	3		12
김포	1		2	5	2	5		15
남양주	5	3	6	7	4	14	5	44
동두천		1	1	2	1	5	1	11
부천	1		8	9	1	13	4	36
성남	4	2	8	20	1	8	1	44
수원	2	4	8	16	5	18	4	57
시흥	2	1	6	5		8		22
안산	5	1	2	15	2	6	1	32
안성	2	1	1	7	1	14		26
안양	2	2	4	5	1	5	3	22
양주	1		3	4		7		15
양평	3		2	5	2	3		15
여주	3	2	4	5	2	3	3	22
연천			2	1	1	4		8
오산	1	2	3	5		4	1	16
용인	1	3	10	13	4	15	2	48
의왕		1		2		3		6
의정부	1	1	1	9	2	6		20
이천	1		5	3	2	5		16
파주	3	1	5	7		10		26
평택	3	4	2	8	2	13		32
포천	1		2	10	2	7		22
하남	2	1		5	3	2	1	14
화성	6	6	8	13	3	11	1	48
분야별 학교수	53	41	108	214	49	225	36	726

자료: 경기문화재단(2016a) 「2016 경기학교예술강사 지원사업 결과자료집」, p.81 발췌

1개 학교 학생을 기준으로, 재학기간 몇 학기 동안, 몇 개의 과목에서 예술강사 수업을 들었는지로 양적인 확대를 논해야 함에도 현재 1개 수혜

144) 경기 기초지자체의 초중고급별 학교수에 대비한 비율은 감안하지 않았음을 밝혀둔다.

학교의 학년별, 분야별 수치는 집계조차 되지 않고 있다. 그간 예술강사 수와 참여학교 수 등 수치상으로 드러나는 성과에 집중한 나머지 학교 현장에서 진행되고 있는 교육내용의 질적인 부분에 깊이 있게 관여하지 못했다는 지적이 많았다. 겉으로는 확대된 것으로 보였지만 실상은 아직 질적 확대로 전환할 수 있는 단계가 아닌 것이다.

■ 지역 수요와 공급의 심각한 불균형

지역 내에서의 수요와 공급의 불균형은 더욱 심각하다. 농산어촌 소외 지역은 1개 단체나 1명의 강사가 수업을 다 하거나 아예 수혜학교가 0인 지역도 있다. 강사와 단체 배치가 안 되다 보니 분야별 다양성과 프로그램의 수준은 언급할 수조차 없는 상황이다. 서울은 예술강사와 예술단체가 포화상태라 공모 선정과 배치가 전쟁으로 불릴 만큼 치열하지만, 광역지역도 지역의 중심도시에만 몰리지 교통이 불편한 오지에서는 교육 자체가 이뤄지지 못하고 있다.

단체나 프로그램의 지원기준 중 하나가 문화소외지역에 대한 고려인데요, 예를 들면 11개 시군 중 제천이나 단양은 프로그램을 할 단체가 없습니다. 학예강도 여전히 미배치 상황이고요. 그 쪽에는 예술강사가 없습니다..

- 지역사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

2008~2009년 당시 해남 지역의 연극강사는 단 한 명이었고 그 때도 연극수업을 요청하는 학교는 많았으나 한 명이 수용할 수 있는 시수는 쉬지 않고 해도 800시수였어요... 경북 문경도 지역에 강사가 한 명 밖에 안 계셔서 해당 학교 선생님은 2년마다 바뀌는데 강사는 그대로예요.

- 중앙사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

복지기관 사업은 배치와 연결되어 있습니다. 지역에서 아이들이 특정 분야를 원한다 해도 그 지역에 강사가 없으면 심지어 서울 강사가 전라도로 가기도 합니

다. 인력 배치가 안 되면 운영자체가 안 될 수 있어서 수요자 중심은 현실적으로 접근하기가 어렵습니다.

- 중앙사업담당자(E), 심층면접 내용 중 -

라. 교육 프로그램 수의 허수

사회문화예술교육은 취약계층을 위한 복지 차원으로 시작되어 음악, 미술 등 전문예술영역에서 지역문화와 생활문화의 영역으로 확장되어 진행되고 있다. 예산과 사업 수가 확대되었지만, 각 지원사업별로 보면 아직도 1개 시설에서 연간 1개 분야의 프로그램만 진행되는 경우가 많다. ‘1개 프로그램, 연간 30회차’라는 사업운영기준에 따라 유추해 보면 한 시설의 수혜자는 20여 명에 불과하다.

■ 세부 프로그램 수 파악 불가

부처 간 협력사업은 ‘음악’분야의 비중이 높다. 전체 프로그램 중 음악이 32.2%를 차지하며, 교정시설은 62.2% 군부대와 소년원학교는 50%에 이른다. 시설 기준으로 전체 시설당 평균 1개 남짓한 프로그램이 운영되고 있으며, 복수의 프로그램이 운영되는 시설은 치료감호소(4개)와 소년원학교(2개)에 불과하다.¹⁴⁵⁾복수 분야의 프로그램이 운영중인 소년원학교는 대상별 프로그램을 진행하고 만족도도 높은 편이다.

그러나 사업의 성과로 집계되고 있는 프로그램 수에도 허수가 있다. 예술단체들은 같은 지원사업 내에서 다수의 시설에 신청할 수 있기 때문이다. 예를 들어 규모가 가장 큰 군부대 사업에 신청하는 단체는 5개 부대까지 선정될 수 있다. 수치상으로는 각기 다른 5개의 프로그램이 운영되고 있는 것으로 보이지만 프로그램 내용을 기준으로 1개인지 3개인지 파악하기 힘들다.¹⁴⁶⁾ 부대별로 사전 수요조사를 통해 원하는 분야의 단체를

145) 2017년 배치결과 기준임

146) 사업신청서 그대로 진행되기보다는 현장에서 요청에 의해 프로그램이 바뀌는 경우가 있기 때문이다. 결과보고서 기준으로는 세부 프로그램 수가 집계되지 않고 있다.

보내준다고 해도 군인 개인의 입장에서 분야 선택의 여지는 없는 것이고 그러다보니 부대별로 수혜자가 동원되는 경우가 많다.

군부대는 전체 3천명인데 10명 정도만 수업 받고 있습니다. 문화예술교육이 뭔지도 모르고 토요일에 어느 종교시설에서 10명이 수업 받고 있는거죠. 지금 문화예술교육이 제대로 되는 있는 것인가.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

지점도 공예는 나이가 어리고 정서적으로 불안한 아이들 중심으로, 밴드는 발산하는 것을 원하는 고등학생들, 뮤지컬은 노래하는 것을 좋아하는 여학생들, 그런 기준이 있습니다.

- 법무부 소년원 협력사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

2. 결과와 기능 중심이 아닌 교육은 무엇인가

가. 과정을 중시하는 교육 지향의 현실

■ 명목적으로는 과정중심, 행정적으로는 결과중심

문화예술교육은 기존 예술교육의 문제로 지적되었던 ‘결과 보여주기식’, ‘기능 습득’과 성과를 우선시하는 교육과 차별화된 ‘결과보다 과정을 중시하는 교육’을 정책적으로 지향하고 있다. 이러한 지점은 유사 프로그램과의 차별성 확보, 문화예술교육의 목표 확립과도 연계되는 중요한 이슈 중 하나일 수밖에 없다.

실제로 많은 예술교육 전문가들은 과정과 체험이 우선시 되는 교육으로서 문화예술교육이 일반 공교육에서처럼 점수를 얻고 좋은 평가를 받는 것으로 성공의 지표를 삼을 것이 아니라, 스스로 도전하면서 체험하는

과정 자체가 중요하고 과정 중에 일어날 수 있는 실패도 교육의 일부로 봐야 한다고 강조한다(Davis, 2008). 이런 배경에서 기능이나 결과 중심이 아닌 과정과 체험 중심 교육은 진흥원 역시 지속적으로 강조해 왔으며, 실제 예술교육활동가 들의 경우 이러한 지향에 공감하여 교육현장을 변화시키려는 노력을 지속해오기도 했다.

(예술강사로서) 과정중심의 '교육연극'을 지향하고 있다. 무대에 올리기 위한 연극이 아니라 교육적 목표를 달성하기 위한 도구로서의 연극이다. 예술강사 1, 2년차에는 보여주기를 위한 연극수업에 집착했었다. 수업이 잘 되고 참여 아동이 좋아하면 '성공적'이라며 좋아했다. 그런데 2012년 180시간의 교육연극지도자 과정을 이수하면서 이 생각이 크게 바뀌었고, 예술강사로서 교육적 관점이 생겼다. 중요한 것은 '목표'보다는 '과정'이라는 생각이 들었고, 그러다 보니 연극은 서로 소통하면서 정말 가치 있는 것들이 무엇인지를 체험하고 체득하는 매개가 되어야 한다는 각성이 있었다.

- 이윤미(예술강사), 인터뷰¹⁴⁷⁾내용 중 -

그러나 사실상 이러한 과정 중심 교육을 제도적으로 관리하고 독려하는 장치는 함께 마련되어 있지 않은 상황이다. 따라서 과정 중심 교육은 정책 사업의 가이드라인으로서 예술강사에게 강조되고 그들의 소신에 따라 교육 현장에 적용될 수 있기를 기대할 수밖에 없다. 일례로 행정처리 상에서는 여전히 교육이 진행된 과정과 내용보다는 최종 수치, 예술강사 수, 프로그램 수, 수혜학생 수를 중심으로 결과 중심 보고가 중요시 되고 있기 때문이다. 과정을 중시한다면 최종 수치만 남아 있는 '결과보고서'가 아니라, '과정보고서'를 만들어야 하지만 이런 부분은 간과되고 있는 셈이다.

147) 아르떼 365(2017.05.15.), “예술과 교육의 만남으로 소통을 연다”, <http://www.art365.kr/?p=58476> (2017. 08. 25. 최종접근)

나. 전문가 양성과 기능교육 지양

교사와 예술강사가 공통적으로 강조하는 것 중 하나는 문화예술교육이 전문 예술가를 양성하기 위한 교육이 아니라, 문화예술체험을 통해 향유자를 만들어 내는 교육이란 관점에서 교육내용과 방법 역시 엘리트 양성교육과는 달라져야 한다는 것이다.

장기적으로 아이들이 무용에서 몸의 자유로움을 배우고 예술을 향유하는 소비자를 만드는 것이지 이 안에서 무용가를 만드는 것이 아니기 때문에 엘리트주의가 아니라 대중교육 마인드가 필요합니다.

- 중등교사(B), 심층면접 내용 중 -

아이들의 지적수준이나 능력이 일반인과는 차이가 좀 있습니다. 그들의 눈높이에 맞춰서 기술이나 화려한 것에 집중하기 보다는 문화가 무엇인지 경험하게 하고 억압되어 있는 청소년을 풀어주는 역할로 방향을 전환해서 수업을 합니다. 약기를 잘 다루지는 못하지만 그래도 예술이 된다는 것을 보여주고요.

- 법무부 소년원 협력사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

■ 현장에 공존하는 기능 중심 교육 수요와 관행

그러나 기능교육이 기본적으로 필요하다고 보는 입장도 있고, 기능교육을 대체할 수 있는 단어가 무엇인지 혼란을 느끼기도 한다. 실제 일부 현장에서는 기능중심의 교육이 진행되고 있기 때문에 그 무엇을 정답이라고 하기 어렵다.

학교에서 교사분들을 만나면, 문화예술교육이 뭐냐고 물어보십니다. 일단 기능교육이 아닌 것은 알겠고, 그럼 인성?체험?감수성?자존감?... 너무 애매한 단어로 뭉쳐져 있기 때문에 명확한 언어가 필요한 시점인데 이것을 또 인위적으로 정해야 하는 것은 어려운 것 같습니다.

- 지역사업담당자(C), 심층면접 내용 중 -

문체부 쪽에는 문화예술교육이 기능 중심이라고 생각을 하시는 분들도 많이 있습니다. 아마 진흥원 내부에도 있을 것인데요, 이것이 틀리다, 맞다의 문제는 아니기 때문에 재확립을 해서 같은 이해도를 가지고 있는 것이 중요합니다.

- 진흥원 중앙사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

일반적으로는 기본적인 기능교육이 필요한 경우도 있지만, ‘기술 습득 그 자체가 목표가 되어서는 안된다’는 것이 문화예술교육 전문가들의 공통적 견해라 할 수 있다. 하지만 현장에서는 기능교육을 요구하는 수강생이나 시설담당자와 예술강사 사이에 마찰이 생기기도 한다. 그러나 다른 한편으로 일부 예술강사와 예술단체들이 사교육과 차이가 없는 단순한 기능 습득 중심의 수업을 진행하면서 시수를 채우고 있는 문제도 공존한다. 그리고 현장에서 진행되는 일부 ‘기능 중심의 교육’은 강사와 단체들의 교육 프로그램 개발 의지, 처우과도 연결되어 악순환되는 상황에 놓여 있음도 간과하기 어렵다.

예술교육 매개자들의 처음 바람과는 달리 프로그램은 일종의 체험, 기능, 취미가 되고 십년 째 동결된 금액으로 이 일을 하고 있다.

- 유다희(2016), p.61¹⁴⁸⁾ -

예술강사의 개인기에 의존하는 교육은 반복적 기능을 전수하는 형태의 한계를 뛰어넘기 어렵다.

- 김보성(2016), p.18¹⁴⁹⁾ -

다. 결과발표회는 필요악인가

‘결과보다 과정’을 중시하는 방향으로 간다고 해도 학교와 사회문화예술교육 현장에서는 여전히 결과발표회나 공연을 최종결과물로 요구하는

148) 경기문화재단 (2017a) 「문화예술교육 콜로키움 〈지금, 여기〉 결과자료집」, p.61

149) 경기문화재단 (2017b) 「지지불뿔 다섯 번째」, p.18

사례가 많다. 문화예술교육을 여전히 결과중심으로 바라보는 기존 인식이 학교나 교육시설 등 현장에서는 여전히 일반적이기 때문이다.

학교 입장에서는 항상 결과물을 요구합니다. 특히 공연, 경연대회에서 몇 등을 했는지. 예술강사 입장에서는 수업을 해야 하는데 학교에서는 공연에 모든 걸 맞춰주기를 요구합니다.

- 고등교사(C), 심층면접 내용 중 -

그 전까지는 발표 중심이었다면 지금은 체험 중심이기는 합니다. 대대장, 사단장이 원하는 경우, 발표중심으로 말하는 분도 많습니다. 그렇게 되면 어쩔 수 없이 끌고 나가게 되는 경우가 생깁니다. 어떤 대대장님은 남은 수업으로 공연 해달라는 요구도 한 적이 있고요.

- 사회단체, 단체활동가(B), 심층면접 내용 중 -

진흥원에서는 학교의 행사나 발표회 지도 요청을 자제해달라는 운영 지침을 학교에 사전에 전달한다. 이는 기준시수 이상으로 예술강사가 행사에 동원되거나, 경쟁 과열로 정작 중요한 교육의 목표를 놓치는 폐해를 방지하기 위함이다. 사회문화예술교육의 경우에도, 진흥원은 ‘각 장르별 기능 교육이 아닌 문화예술교육을 지향하며, 프로그램의 과정 그 자체를 결과물로 삼고자 한다’고 명시하고 있다.¹⁵⁰⁾ 복지시설 지원사업은 과정에 집중하기 위해 결과발표회를 지양한다는 방침을 갖고 있으며, 시설에서 기능교육 중심의 프로그램과 결과발표회 진행을 요구하는 행위는 사업의 취지를 희석시키는 것으로 해석한다.

하지만 정작 현장에서 활동하는 예술강사들은 진흥원이 강조하는 일반적인 교육방향(기량 향상이 아닌 일상과 문화예술의 접목)을 인지하고 이에 따라 선도적인 수업을 진행하고자 해도 현장에서 실행에 어려움을 느끼기도 한다. 이로 인해 아동, 노인 대상 일부 프로그램은 참여자의 요구에

150) 2017 복지기관 문화예술교육 지원사업 안내사항 복지시설용, p7

따라 기능향상에 초점을 두거나, 행사 발표회 준비 중심으로 진행되는 것도 사실이다. 이런 배경에서 최근 진행된 연구는 결과발표회와 관련된 지점이 현장에서 지양될 수 있어야 함을 강조하기도 한다(조현성, 2016).

〈표 3-16〉 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉 기관별 교육내용·방법 분석 및 시사점

대상	분석기준	진흥원 지원사업	자체사업	개선방향 시사점
노인	교육분야 및 내용	- 5개 분야 - 기능보다 일상과 문화예술, 즐거움	- 댄스(무용) 중심 - 사진은 많지 않고, 연극은 거의 없음 - 기능중심(악기)	- 현재 5개분야 효과분석 - 장르별 세부분야 설정 - 자체사업과 차별화된 교육내용(예: 자체사업은 초급,진흥원사업은 중급)
	교육방법 및 형식	- 발표회 지양 - 35차시(주1회 2시간)	- 대체로 발표회를 개최함 - 대체로 상하반기로 나눠서 18주(주 1회: 1시간~1시간 반)	- 사업조기 착수 - 복지관 담당자의 수업참관 확대
아동	교육분야 및 내용	- 6개 분야 - 기능보다 일상과 문화예술, 즐거움	- 음악과 미술의 세부장르가 매우 구체적임 - 기능향상에 집중됨	- 현재처럼 다양한 장르 운영, 수요조사를 실시하여 음악과 미술중심성 탈피
	교육방법 및 형식	- 발표회 지양 - 35차시(주1회 2시간)	- 지속적으로 프로그램을 운영함(1년 이상) - 대체로 발표회 준비	- 특별한 사유가 없는 한 복지시설 내 발표회 개최를 지양하도록 함
장애인	교육분야 및 내용	- 6개 분야 - 기능보다 일상과 문화예술, 즐거움	- 음악, 미술 중심 - 영화, 연극은 없음	- 현재처럼 다양한 장르 운영, 신규장르 도입 검토(예를 들어 아동은 미디어, 성인은 음악, 무용)
	교육방법 및 형식	- 발표회 지양 - 35차시(주 1회: 2시간)	- 1년 또는 상하반기로 나눠서 20~38차시(1주: 1시간~1시간 반)	- 장애인동의 경우 1회 2시간 수업 탄력적용

자료: 조현성 (2017) 「2016 복지기관 문화예술교육 지원사업 개선방향 연구」에서 제시된 내용 바탕으로 재정리.

■ 개인의 관점과 대상에 따른 차이

‘결과물 전시’를 보는 시각도 사람에 따라 다를 수 있고, 대상에 따라서는 결과물 발표회를 통해 느끼는 성취감과 만족감이 더 클 수도 있다.

일부 현장 활동가들은 무조건적인 기능 향상 배제가 현실적이지 못하다고 지적하기도 하고, 대상에 따라 발표회를 준비하고 실연하는 과정이 효과성이 있음을 강조하기도 한다.

큐레이터: 결과물 전시가 경쟁의식 때문에 관심과 흥미를 떨어뜨릴 수 있습니다. 결과물 전시를 하긴 했지만 과정을 놓치고 가는 부분이 많았습니다. 결과물 위주다 보니 다른 그룹보다 돋보이는 작업을 위해서만 열중을 하게 되게 그것이 학생들 서로에게 부정적인 영향을 끼치는 것으로 보였습니다.

강사: 저는 미디어 조각 전시가 결과물만 보았을 때는 매우 좋았습니다. 영상부터 퍼포먼스, 조각 이런 요소들이 다 들어가 있어서 센터이기 때문에 가능한 교육 결과물이라는 생각이 들었습니다.

- 백남준아트센터(2016), p.180⁵¹⁾. 인터뷰 내용 중 -

특성이 있는 청소년이고 표현이 직접적이기 때문에 호불호가 굉장히 분명합니다. 그래서 악기나 뮤지컬은 꼭 무대에 올립니다. 그 아이들이 무언가를 했을 때 마무리를 짓는 과정에서의 성취감이 크기 때문에 그렇게 진행합니다.

- 법무부 소년원 협력사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

실제로 현장에서는 일부 결과지향적인 프로그램들이 운영되고 있다. 일례로, 경기센터의 경우 ‘꿈다락 토요문화학교 지역연계프로그램’ 평가 모니터링 지표에 ‘과정’을 포함시킬 정도로 ‘과정중심’을 강조 하지만 현장에서는 연극, 뮤지컬, 오케스트 분야 수업은 최종 발표회 준비 중심으로 진행되기도 한다.¹⁵²⁾

하지만 결과발표회를 하는 프로그램들이 모두 과정을 중요시하지 않

151) 백남준아트센터 (2016) 2015 백남준아트센터 교육프로그램 ‘종이 없는 사회를 위한 학교’, p.180

152) 경기문화재단(2017c) 「2016 경기 꿈다락 토요문화학교 모니터링 결과자료집」, pp.46-47; 경기문화재단(2015) 「2015 경기 꿈다락 토요문화학교 모니터링 결과자료집」, p.15. 가령, 모니터링 결과, 공예 분야는 하나의 작품을 완성해 가는 것을 주 목적으로 수업을 진행한다. 악기교육도 연주력을 향상시키는데 치중한다거나, 미술도 재료를 가지고 그림을 그리는 것에만 집중하는 것으로 나타났다.

는다고 보기는 어렵다. 과정중심의 교육을 진행하면서 마지막에 발표회를 할 수 있고, 과정에 충실하다보면 결과가 자연스럽게 나오고 과정 자체가 결과물이 될 수도 있다. 결과발표회를 통해 생애 처음 무대에 서거나 전시를 해보면서 교육의 보람을 찾는 경우도 있기 때문이다.

나는 좋은 과정이 있으면 당연히 좋은 결과가 있다고 생각한다. 과정과 결과를 너무 분리시켜서 생각하는 것이 아닌가.

- 진윤희(2016), p.247¹⁵³⁾ -

문화예술교육에서 ‘과정’의 중요성은 강조되지만 그 중요성이라는 것은 예술 혹은 교육 본연의 특징을 반복하거나 결과중심주의, 성과중심주의에 대한 비판에서 멈춘다. 예를 들어, 문화예술교육이 특정한 장르의 기술을 가르치는 것이 되어서는 안 된다면서 ‘결과’가 아닌 ‘과정’을 중시해야 한다고 한다. 그런데 여기에서 말하는 ‘결과’와 ‘과정’은 무엇인가. 작품을 완성시키지 않으면 결과중심주의를 지양하는 것인가. 목표를 제시하지 않으면 과정 중심의 교육이 되는 것인가. 과정 중심이 결과 중심 지양에 멈춘채 맴돈다.

- 김소연(2016), p.232¹⁵⁴⁾ -

3. 장르기반 다음은 통합인가

가. 갈 길이 먼 통합문화예술교육

장르 기반의 예술교육을 벗어나기 위한 대안으로 제시되고 있는 것이 통합문화예술교육¹⁵⁵⁾이다. ‘예술상상체험대’¹⁵⁶⁾와 같은 진흥원 자체 사업,

153) 경기문화재단 (2017a) 문화예술교육 콜로키움 <지금, 여기> 결과자료집, p.247

154) 경기문화재단 (2017a) 문화예술교육 콜로키움 <지금, 여기> 결과자료집, p.232

155) 백령(2015)에 따르면 ‘통합예술교육’은 “자신과 세상에 대한 심도 있는 발견, 몸으로 표현하기, 성찰, 질문하기, 의미 만들기, 불확실성의 수용, 자신의 삶과 연계하기 등을 통해 진정성 있는 예술 경험을 가능하게 한다. 크고 작은 관계 속에서 자신과 세계를 이해하는 과정”으로 설명된다.

156) 국악, 연극, 영화, 무용, 만화애니메이션, 공예, 사진, 디자인 분야 활동 예술강사로 구성된 팀 단위로

중학교 자유학기제, 교육청과 문화재단이 협력하여 시범적으로 실시한 통합문화예술교육 등을 통해 그 가능성이 확인되기는 했지만, 공교육의 개혁이 수반되어야 하다 보니 문체부 혼자서는 풀기 힘든 문제로 남아 있다.

〈표 3-17〉 학교와 사회문화예술교육의 성과와 한계, 시사점

		교육내용	교육방법
학교	성과	- 교육 장르 지속 확대(2016년 기준 8개 장르로 확대)	- 교육방법 개선 및 학생 참여도 제고
	한계	- 장르 기반 교육 - 통합/융합 수업 진행 어려움	- 개인 강사 수준에서 교육사업 진행
	시사점	- 예술장르 간 융합교육 - 비예술과목과 융합교육 실시	- 교과, 비교과 사업별로 다양한 형태의 문화예술교육 실시
사회	성과	- 교육장르 확대 및 교육내용 다양화	- 교육 대상자의 교육 참여 유도
	한계	- 대체로 장르 중심의 교육(시민 문화예술 활동 지원사업 '시시콜콜' 제외)	- 자율성이 많지 않은 수업시간(기간) - 강사(단체)의 개별적 노력으로 진행
	시사점	- 융합, 통합교육 실시(장르별, 문화예술-인문학, 문화예술-과학기술)	- 대상별 특성에 맞는 탄력적 교육시간(기간) 적용 - 최소한의 기준을 만족시키면 자율권 부여

자료: 조현성 (2016) 문화예술교육 정책 중장기 추진방향. 연구개요 표 재구성

사회문화예술교육에서는 예술단체들이 자체적으로 기획하고 운영하는 사업에서 일부 '통합'으로 분류되는 프로그램이 진행되고 있다. 분야별로 활동하는 예술강사에 비해 타 분야 강사들이 모여서 활동하다보면 통합 교육을 할 수 있는 기회가 더 많아 진다. 개인이 아닌 단체를 중심으로 교육이 진행되기 때문에 예술장르 간, 타 분야와 예술장르간 통합 프로그램시도가 비교적 용이하고 '예술교육+치유' 등 다른 목적의 사업과도 결합이 가능하다.

다양한 문화예술 장르가 모여 있다 보니 연극과 과학, 미술 등 다른 분야 선생님을 만나면 계속 변화를 줄 수 있다는 장점이 있습니다. 과정 안에서는 쉽거나 어려울 수도 있지만 다양한 장르의 선생님들을 만나다보니 다양한 프로그램을 구성할 수 있고 함께하는 과정에서 서로의 전문분야를 결합할 수 있다는 것이 장점이 아닐까 생각합니다.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

■ 문화예술교육에 대한 고정관념

그럼에도 불구하고 아직까지 수강생이나 기관에서는 그림을 그려야만 미술교육이고, 악기를 연주해야만 음악교육이라고 생각하는 장르기반교육에 대한 고정관념이 남아있다. 공교육 내에서도 통합문화예술교육은 요원하게 느껴진다. 통합수업 프로그램을 가지고 학교에 들어가려 해도 교과 간 칸막이가 아직 있고 학교 내에서의 이해도도 떨어진다.

저는 예술 장르를 붙이지 말자는 제안도 했습니다. 연극이나 과학 등의 장르로 구분하는 것이 아니라 <자화상 만들기>등 활동하는 주제나 소재로 만들면 어떻게 하는 생각을 했는데 학교 측에서는 더 헛갈려 합니다. 뭘 하는 건지, 어떤 강사가 온다는 건지 모르시고요 저희는 어떻게 보면 조금 앞서 나가고 있는 것이고 학교는 예전 그대로 장르기반에서 벗어나지를 못하고 있는 것 같습니다. 저희에게 “정확한 장르가 뭐예요?” 라고 물어보게 되는 거죠.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

배우지 않았다고 생각하시는 경우도 있어요. 계속 프로그램을 진행하고 있는데 ‘언제 그림 그려?’ 이렇게 물어보시고요, 스케치북에 그림을 그려야 그랬다고 생각하시는거죠.

- 사회단체, 단체활동가(C), 심층면접 내용 중 -

학교문화예술교육은 전문 기능 교육을 목표로 하지 않고, 이를 필요로 하는 학생도 많지 않기 때문에 오히려 다양한 분야를 체험을 할 수 있는 통합교육이 필요하다고 본다.

예술교육은 아이들의 기능향상이나 전공을 잘하기 위한 교육은 아닙니다. 예술 수업을 통해 아이들이 순간적 미적 체험이나 경험을 하고 각자의 삶, 공부하는 그 순간순간에 바로 적용이 될 수 있다는 것을 전제로 하고 있습니다. 어떠한 장르에 국한되어 수업을 한다면 어렵지 않을까. 미적 체험을 겪는 그 순간은 모두 다르기 때문입니다. 이 아이는 움직임으로 경험을 했을 때 동화가 되기도 하고, 저 친구는 시각적인 경험을 했을 때 동화가 되기도 하는 것이죠. 그 부분들이 모두 다르기 때문에 아이들한테 접근하는 방법 자체도 다양하게 하는 것입니다.

- 유사교육활동가(A), 심층면접 내용 중 -

연극 테크닉을 배우고자 하는 친구들은 학교에 10%도 안 된다는 것이죠. 삶과 밀접한 예술교육에 대해 고민하다보면 결합한 형태가 떠오릅니다. 예를 들면 저는 손으로 하는 모든 활동을 학생들이 배워야 한다고 생각하는데요. 목공에서 시작했지만 하다보면 미술도 필요하고 기계를 다루려면 과학, 영상도 필요하고 이야기를 담다보면 인문적 베이스도 필요하고요. 그게 융합이라고 생각합니다. 무조건 프로그램을 한데 모은다고 융합은 아닌 것 같습니다.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

전공자는 전문적으로 학원에서 배우게 하는 것이고요, 아닌 아이들은 그것들이 섞여서 다른 것이 만들어지게 해야 하는 것이 아닌가 합니다.

- 신규 예술강사(E) 심층면접 내용 중 -

■ ‘무늬만 통합’ 프로그램을 경계하는 입장

그러나 문화예술교육의 개선 방안 중 하나로 지속적으로 언급되고 있는 ‘통합문화예술교육’의 전면적인 적용과 필요성에는 의문을 제기하는 전문가들도 있다. 학계에서도 학문이 통합되지 않은 상태에서 교육을 통합하기는 어렵고, 통합교육의 가능성과 기대효과를 충분히 분석하고 검증하고 도입해야 한다는 지적이다.

예술 간 통합, 예술과 학문의 통합은 일차적으로 예술의 문제, 제반 학문계의 문제이다. 예술간 통합, 예술과 학문이 통합되지 않은 상황에서 교육이 예술과 학문의 통합체계

를 만들 수는 없는 것이다.. 현재 진행되고 있는 통합교과교육 논의는 자율적인 세계로서의 교육 개념이 부재한 탓에 공허한 논의들만 반복되고 있는 것으로 판단된다.

- 한수연 (2012), pp.81-82 -

통합교과 개발에 앞서 서로 다른 분야의 예술가, 다양한 분야의 학자들간의 교류를 통해 그것이 해당 세계에서 가능한지, 가능하다면 그때 작동하는 인식 주체들에게 나타나는 변화를 어떤 교육의 논리로 설명할 수 있는지를 밝혀야 한다.

- 한수연(2012), pp.85-86 -

현재 제도 내에서 통합교육 및 융합교육이 가능한지에 대한 분석과 필요성에 대한 심도 있는 연구를 실시하고, 통합교육 및 융합교육에 대한 기대효과가 충분하다고 검증될 때 통합 및 융합교육을 실시할 수 있음

- 조현성(2016), 제언 요약 -

특히 제대로 된 통합교육프로그램은 아직 소수에 불과하며 사실상 ‘무늬만 통합’인 프로그램이 난무하고 있다는 지적도 있다. 별다른 검증없이 진행되는 ‘통합’을 표방하는 프로그램으로 인해 교육참여자들은 해당 분야를 표피적으로만 접하게 될 위험이 있다. 학교문화예술교육에서도 예술을 도구화하여 타 교과와 결합시키는 것을 경계한다.

지금 현장에서는 버려진 냄비 뚜껑을 재활용해서 시계 만들기 체험하는 것을 미술과 환경의 통합교육이라고 한다.

- 전문가(G), 심층면접 내용 중 -

몇 년 전과 비교하면 장르교육과 융복합 교육의 위상이 많이 달라졌다. 절대선처럼 이야기되던 융복합교육 혹은 장르통합교육은 현장의 실천에서 기계적인 결합을 넘어서지 못하는 경우가 자주 나타나면서 조금 시들해진 반면, 오히려 장르 교육 안에서도 충분히 성찰을 담아낼 수 있음에 주목하는 사람들이 점점 늘어나고 있다.

- 주성진(2016), p.173⁵⁷⁾ -

교육부에서 이야기하는 융합을 저는 거부하는 입장인데요, 그것을 너무 강조하다보니 음악과 미술의 본질을 도구로 써버리는 경향이 생겼습니다. 초등은 한 선생님이 다 가르치는데, 그러다보니 융합이란 이름으로 도구 교과로 써 버립니다. 사회를 할 때 미술을 하면 단순히 이용하는 형태로 들어가구요.

- 전문가(F), 심층면접 내용 중 -

■ 장르기반 교육을 선호하는 입장

사회문화예술교육에서도 통합문화예술교육이 모든 교육대상에게 효과적일까 하는 의문을 갖고 있다. 특히 교도소의 수요가 많은 '합창'은 합창 분야에 특화된 교육 자체만으로 의미가 있다. 사회문화예술교육에서 통합형 프로그램을 권장하고 있는 사업은 부처간 협력 사업 중 지역아동센터지원사업이다. 복수의 장르를 혼합한 교육이 전체의 15%를 차지한다. 지원공모시 프로그램의 다양성 확보를 위해 아동의 특성에 맞춰 2개 이상의 복수 장르 프로그램으로 제시하거나, 통합형 프로그램을 제시하도록 하기 때문이다. 통합교육은 가장 적합하고 효과가 높을 대상을 위한 맞춤형 프로그램 관점으로 접근해야 한다는 것을 보여준다. 분야와 대상에 따라서 장르 기반 교육이 꼭 필요하기도 하고, 일부 강사들은 이를 더 중시하기도 한다. 때로는 한 장르를 깊이 있게 공부할 수 있는 강의식 프로그램도 필요하다는 것이다.

융합은 추세이고요, 저도 해보니 재미는 있는데 모든 예술강사가 원하는 것은 또 아닙니다. 장르에 훨씬 더 중점을 두시는 분들도 계시기 때문에 '옳다, 그르다'로 판단할 수는 없는 것 같습니다.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

문화예술교육이 장르통합으로 가면서 깊이를 놓치고 있는 것 같습니다. 그런 면에서 성인이나 청년 대상으로는 조금 더 깊이 있는 인문 프로그램 등을 과감하고

포괄적으로 문화예술교육이 포용하면 좋겠습니다.

- 유사교육활동가(C), 심층면접 내용 중 -

저는 왜 이 두개를 양분해야 하는가 하는 의문점이 있습니다. 둘 중 해야 한다면 장르기반 접근을 한 뒤에 융합은 그 안에서 녹여낼 수 있는 부분이라고 생각합니다.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

나. 통합이 힘든 이유

■ 분야별 강사 개별 파견

학교 예술강사는 타 분야의 예술강사와 장르간 통합 수업을 할 수 있는 기회가 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 진흥원 차원에서 관련 프로그램 개발과 연구가 진행되기도 했지만 통합수업을 위한 교육 콘텐츠는 아직 부족하다. 8개 분야별 강사들이 서로 다른 분야의 강사를 만나 통합 교육 프로그램을 개발해서 학교 교육현장에 적용할 수 있는 지원체계가 갖춰져 있지 않고, 분야별로 예술강사를 선발해 학교에 파견하는 추진체계가 자체가 통합교육이 불가능한 구조이기 때문이다. 같은 학교에 다른 분야의 예술강사가 출강하고 있다 하더라도, 출강시간이 달라서 강사들끼리 학교에서 만나 교류하기도 힘들다. 다수의 예술강사들은 학교에서 가서 맡은 수업만 하고 돌아간다. 타 분야 강사나 교사들과의 네트워크와 교류가 부족하다보니 예술강사 개인도 자신의 분야에만 매몰되기 쉽고, 자신의 전공분야를 벗어난 통합교육을 시도하기는 쉽지 않다.

오히려 최근에는 예체능 과목 담당 교사들보다 예술강사들이 장르적 한계에 머무르는 경향이 있다. 입시와 관련이 없는 단원이기 때문에 젊은 교사를 중심으로 실험적인 수업을 시도하다보니 차이가 없어졌다.

- 김인규(2015), p.179⁵⁸⁾ -

■ 짜여진 교육과정과 학사일정

교과 간 통합 수업은 학교 자체적으로도 진행하기 힘들다. 각 학교들은 교육과정과 과목별로 배정된 시수에 맞춰 연간 수업일정과 학기별 시간표를 짜기 때문이다. 더군다나 예술강사 선발분야와 학교의 교과목이 일치하지 않아 학교 입장에서는 기본적으로 예술강사와 교과수업을 새롭게 연계하는 것에 어려움을 느낀다. 그나마 담임교사가 대부분의 교과목 수업을 하는 초등학교에서는 블록 수업으로 통합교과 수업을 진행할 수 있는 여지가 있다. 작년부터 중학교 자유학기제에도 예술강사를 지원하면서 가능성이 열렸지만 2017년 <학교 예술강사 지원사업>에는 포함되지 않았다. <학교 예술강사 지원사업>은 신학기가 시작되는 3월부터 예술강사가 활동을 시작할 수 있게 학교와 예술강사는 보통 10월에 다음연도 예술강사 지원사업에 신청하고, 다음해 1~2월 예술강사 배치가 완료되게 하고 있다. 예술강사 배치가 아무리 신속하게 진행된다고 해도 학교별로 교사와 강사가 협력해 통합교과 수업을 구상하고 연간교육계획에 반영하기는 현실적으로 어렵다.

초등은 주지교과든 비 주지교과든 기본적으로 이수해야 하는 시간이 있어서요, 창체에는 성관련, 평등교육 등등 넣을 것이 많기 때문에 예술교육이 들어올 틈이 없습니다... 학예강 사업 영역이 정해져 있어서, 사실 무용을 체육에 넣는 것도, 국악을 음악에 넣는 것도 좀 웃긴 건데 학교 입장에서는 그러지 않으면 어디에도 넣기가 어렵습니다.

- 초등교사(A), 심층면접 내용 중 -

통합교과는 현재 교육과정에서는 어렵습니다. 역사와 음악을 믹스하는 공모 사업에 참여하려면 역사 시간과 음악 시간을 묶어야 한다는 것인데, 역사, 음악 선생님들 다 반대합니다. 교사들이 통합형을 해 본 적도 없고 10명 정도를 뽑아서 역사 뮤지컬을 한다면 역사, 음악 선생님, 예술강사 세 팀이 같이 모여 작업해야 하는 상황이 발생합니다. 학교장이나 선생님들의 전체적인 배려가 없이는 어렵습니다.

- 고등교사(C), 심층면접 내용 중 -

■ 예술강사의 교과 수업에 대한 신뢰 부족

예술 분야와 정규 교과를 연계한 수업이 진행되기 어려운 이유 중 하나는 예술강사에 대한 학교의 이해도와 신뢰가 부족하고 예술강사와 교사의 팀티칭이 이뤄지기 힘들기 때문이다. 때문에 교육 분야의 전문성을 갖고 있는 교사들이 있음에도 예술강사들에게 기본교과를 맡기기는 것에 대해 부정적인 시각을 보이기도 한다.

학교 선생님과 교과과정 연계하는 것이 쉽지 않습니다. 우선은 신뢰를 쌓기도 힘들고요. 제가 00중과 3년째 마을연계 프로그램을 하고 있는데요, 3년 차에 들어오니 이제야 교과서 연계 프로젝트를 하자는 의견이 있어서 시범적으로 할 예정입니다. 그것도 대부분의 선생님이 아닌 일부 선생님만 찬성하는 겁입니다.

- 유사교육활동가(D) 심층면접 내용 중 -

국악, 무용 외에 다른 분야는 교과연계를 할 수 있는 분야가 잘 없고요, 저는 개인적으로 교과는 교사가 가르치는 것이 맞고 예술교육이 중요하면 그 과목을 만들어야지, 기존 과목에 편입시켜서 가는 방법은 억지라고 생각합니다.

- 지역사업담당자(C) 심층면접 내용 중 -

교사, 강사, 전문가가 결합한 통합예술교육프로그램을 개발하여 현장에 적용하거나, 교육과정에 반영하여 진행하는 일이 전혀 불가능한 것은 아니다. 현재 ‘예술꽃 씨앗학교’는 지원학교로 선정되면 ‘새싹학교’까지 최대 4년 간 장기 지원하기 때문에 학교 교육과정 내 문화예술교육이 반영된 교안 설계가 가능하다. 서울문화재단은 교육청과 협업하여 초등 학교 고학년 대상 초등 교과 연계 통합 예술교육 프로그램(예술로 플러스)을 학기별 6주, 주 1회 80분 수업으로 진행한다. 초등, 중등 모두 학기 전 전문가와 예술가교사가 협업하여 교육 프로그램을 연구하고 개발하는 단계를 거치며 서로 다른 장르의 예술가교사(TA: Teaching Artist) 2명이 팀티칭으로 수업한다. 2017년 시작한 중학교 정규교육과정(자유학기제,

창의적 체험활동) 연계 청소년 대상 인문예술교육은 예술가교사 3명이 팀티칭한다.

4. 프로그램의 유사성과 차별성

가. 생활문화, 주민센터 프로그램과 구분되는가

■ 평생교육과 동일한 프로그램명

사회문화예술교육으로 진행되는 프로그램의 세부분야나 프로그램명을 보면 평생학습이나 생활문화영역과 유사한 프로그램이 많다. 초기 진흥원에서 진행했던 ‘생활문화공동체지원’사업의 한국문화원연합회(이후 생활문화진흥원)로 이관된 것도 사업의 유사중복성과 무관하지 않다. 문화예술교육의 목표에 부합하는 우수한 프로그램이 있는 반면, 공방 체험 프로그램이나 주민센터 취미강좌와 구분하기 힘든 프로그램도 섞여 있는 것이 사실이다. 모내기 체험, 텃밭 가꾸기처럼 문화예술교육분야에서 하는 게 맞는지 의문이 들게 하는 프로그램도 진행되고 있다. 특히, '키트'를 활용해 자신의 상상력을 반영하고 표현할 틈도 없이 조립만 하게 하는 프로그램은 문화예술교육이라고 하기에는 애매한 면이 많다.

장르별 인기 있는 체험활동의 모음이나 계몽적 캠페인 레퍼토리를 반복재생산 하는 환경교육이나 이미 계획해둔 순서와 목표에 아이들을 따라오게 하는 놀이 교육은 엄밀한 의미에서 문화예술교육일 순 없다.

평생학습계에서는 평생교육을 6개의 영역으로 구분하는 데 그 하나가 문화예술영역이다. 전국에 있는 평생학습관 어디를 찾아보아도 문화예술영역의 강좌들은 노래교실과 스포츠댄스&라인댄스, 요가와 기타교실같은 취미교실을 말하고 있었다... 학부모들의 만족에도 불구하고 문화예술교육이 학원이나 문화센터에서 구매할 수 있는 어떤 것이거나, 흔한 축제장의 체험부스일 수는 없다.

- 백현주(2016), p.38⁵⁹⁾ -

■ 사업간 동일 유형 프로그램의 난립

중앙의 <꿈다락 토요문화학교> 기획사업 중에는 여행지에 가서 그림을 그리거나 악기를 연주하거나 춤을 추는 토요일 당일치기 여행 프로그램이 포함되어 있다. 광역센터에서 개별적으로 운영하는 <지역특성화 문화예술 교육 지원사업>이나 <꿈다락 토요문화학교> 지역연계프로그램으로 가면 구분이 더욱 모호해진다. ‘천연비누 만들기’, ‘핸드폰 케이스 만들기’처럼 1회 혹은 2회에 걸쳐 하나의 작품을 만들어 가는 체험형 프로그램이 많다. ‘우리 마을탐방과 마을지도 제작’류의 프로그램은 <지역특성화 문화예술 교육 지원사업>과 <꿈다락 토요문화학교>에서 중복 운영되고 있다.

기획 프로그램을 보면 문화예술교육 프로그램이 아닌 경우가 많아요. 일반 공모가 80%이기 때문인데요, 심지어는 꿈다락 토요문화학교에 애견문화라고 해서 애견 클럽도 있어요. 지역에서는 '생활예술, 생활문화', 예술이 들어가면 다 비슷하게 생각하거든요. 과연 문화예술교육 핵심 단체가 몇 개나 되느냐는 거죠. ...과연 프로그램 자체가 문화예술교육 프로그램이냐, 문화예술 장르에 기반한 교육이냐, 아니면 생활영역이나 전통문화, 문화산업 영역에서 문화예술교육을 하는 것이냐, 이것을 기획심사가 아니라 일반공모를 하는 거잖아요. 단체가 하고 싶은 거, 해야 할 것을 심의해서 선정하는 게 80%예요. 그래서 매년 했지만 문화예술교육의 우수 프로그램이 과연 얼마나 개발 되었겠으며, 저희가 저작권 등을 해결 못한 상황에서 어떻게 보급 확산이 되겠으며 또 단체는 어떻게 성장하겠느냐는 거죠.

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

지역특성화는 완전 자율이거든요. 대상, 프로그램 상관없이 적합함을 뽑는, 그래서 지역 프로그램은 콘텐츠 자율성이 더 높다는 것이 다릅니다. 결국은 지역 센터도 1년 단위 공모 부리고 끝. 프로세스가 진흥원이랑 거의 같죠. 진흥원은 장르기반이기 때문에 애견이나 음식은 없어요. 그러나 지역은 농촌, 생태 이런 것까지 다 나올 수 있는 거죠.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

특히 부처 간 협력 지원사업으로 군부대와 교도소 등에서 진행되는 오카리나, 우쿨렐레, 캘리그래피, 라인 댄스 등의 세부 프로그램은 주민 자치센터, 청소년수련관, 민간 문화센터 프로그램과 매우 유사하다. 일반 시민들에 비해 접근성이 떨어지거나 제한되어 있는 대상들이기 때문에 복지 차원에서 일정 부분은 필요하다고 볼 수 있지만, 엄밀한 의미에서 진흥원에서 할 문화예술교육은 아니라는 지적도 나온다.

물론 군부대, 오지 등은 확대 가능하겠지만 그게 과연 문화예술교육일까요. 특수 시설이나 소외계층에 들어가서 체험 프로그램을 해주는 것이 진정한 문화예술교육인지, 그건 어느 단체나 다 할 수 있는 것인데. 문화적차, 기회균등 이런 측면에서 양적성장은 필요할 수 있겠지만 저는 그런 면에서는 진흥원 역할이 아니라고 봅니다.

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

■ 현장에서는 의미 없는 구분

현장에서 활동하는 단체들의 의견은 조금 다르다. 지역으로 오면 주민의 생활과 자연스럽게 연결될 수밖에 없는데 영역을 나누고 사업을 구분할 필요가 있느냐는 입장이다.

저는 예술이 주민과 떼려야 뗄 수 없다고 생각합니다. 관객으로 참여하거나 기술자로 참여해 왔던 것들을 너무 구분하다보니 분류가 되는 것이 아닌가 합니다. 저는 이미 많이 퍼져있는 걸 굳이 생활문화예술로 나누기 보다는 본인들의 일이 예술적인 가치가 있느냐 없느냐를 알려주는 것이 중요하다고 생각합니다. 단순히 수경재배를 하는 게 아니라 예술교육으로 어떻게 접근할 수 있는지를 고민하는 것이죠. 스스로의 일에 가치를 찾아 주는 것이 중요하고요, 굳이 구분시키면 또 다른 구분이 된다는 생각이 듭니다.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

동네에 동그란 문이 많은데요, 그게 겨울엔 춥고 무거운데 아이가 문고리에 실리콘 재질을 달아서 바꿨어요. 디자인은 그림을 잘 그리는 것이 아니라 대상을 정확히 이해하고 관심이고, 이런 과정을 통해 아이들과 만나는 것이 문화예술교육을 잘하는 것이 아닐까 하는 생각을 했습니다.. '휴으로 만나는 따뜻한 세상'이니 까, 집을 고쳐보려고 해서 벽화도 그리고요, 바닥은 미장하시는 동네분이 도와주시고, 보일러, 화장실도 고쳐주시고요, 도배를 아이들과 함께 했습니다. 동네 도배 가게에 강의 요청을 하고 재단과 풀칠을 아이들이 했어요. 일상 속의 기술이, 돈으로 환원되는 것이 아닌 스스로 할 수 있는 일인 것을 경험한 거죠.

- 사회단체, 단체활동가(C), 심층면접 내용 중 -

나. 프로그램 차별화를 위해 노력하고 있는가

■ 차별화를 위해 각개 전투하는 현장

부처 간 사업은 특수계층, 취약계층을 대상으로 하는 복지 차원의 문화예술교육으로 예술단체 선정단계에서부터 프로그램의 차별성을 중시한다. 심사지표 중 '교육 프로그램'에 '시설 및 대상 특성 고려한 프로그램 내용의 차별성', '프로그램 단계별 교육 방법론 제시의 체계성' 항목이 들어가 있다. 교육 대상의 특성을 얼마나 고려했는지를 중점적으로 검토하기 때문에 진흥원에서 제공하는 기본 정보 외에 자체 조사를 통해 차별화된 내용을 제안해야 한다.¹⁶⁰⁾ 부처 간 사업은 교육단체 스스로 교육대상자의 특성을 감안한 교육 내용과 방법을 설정하도록 하기 때문에 예술단체들은 대상 특성과 교육시설에 대해 충분히 인지한 후 프로그램 만들어야 한다. 재소자, 북한 이탈 주민 등 일상에서 접할 기회가 드문 특수계층 대상 사업이 많아 초기에는 교육 대상자들과의 관계 형성을 위한 시간도 충분히 할애해야 한다. 북한이탈주민은 교육대상자들의 한국어 이해력도 고려해야 한다. 회차별 세부 프로그램 운영계획은 선정과 배치가 완료된 후 예술단체가 교육시설과 협의를 거쳐 작성하지만, 대상에

160) 한국문화예술교육진흥원 (2017), 2017 부처 간 협력 문화예술교육 지원사업 공모요강, p.6

따라 차별화된 교육 프로그램 운영은 거의 예술단체의 기획 역량과 노력 정도에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 부처 간 사업 초기에는 교육대상자의 특성을 잘 모르는 상태에서 일반 프로그램을 그대로 적용하다가, 교육과정에서 대상자의 속성을 파악해가면서 특성에 맞는 맞춤형 프로그램으로 바뀌어나가는 경우가 많아졌다고 한다. 다년 간 군 부대 교육을 실시한 교육단체는 처음에는 군인 대상 프로그램을 따로 기획하지 않았으나, 교육을 지속하면서 청년기 병사에 적합하거나, 단체성을 고양할 수 있는 프로그램을 기획하고 있다고 한다.¹⁶¹⁾

그중에서도 교정 시설, 소년원, 학교밖 청소년 등은 예술치유의 성격도 강해 특화된 프로그램이 요구된다. 시설별 특징이 워낙 강해 무엇보다 교육대상별 맞춤형 교육 프로그램이 필요한 영역이다. 현재의 사업 운영 체계상 교육을 진행하는 예술단체들에게 매우 높은 수준의 전문성이 요구되며, 이 전문성은 초기 경험부족으로 시행착오를 겪어 온 단체들이 다년간의 경험을 바탕으로 스스로 축적하고 발전시키고 있는 상황이다.

복지기관 사업이 기관 내 자체 운영 프로그램이나 타 기관 유사 프로그램과 차별화 되는 지점도 분야별 전문 강사들이 제공하는 양질의 전문성이다. 같은 무용 분야라도 복지관 자체에서 진행하는 댄스 스포츠와는 다르다. 다른 수업과 비교했을 때 예술강사 수업의 수준이 높다는 것이다. 특히 아동복지시설과 장애인 시설의 자체 프로그램은 직원의 재능기부와 자원봉사로 진행되는 경우가 많아 강사의 전문성 면에서 확실히 차별화된다. 참여기관들도 이 부분에 대체적으로 만족하고 있다. 주로 연극처럼 자체적으로는 진행하기 어려운 프로그램을 진흥원 지원사업으로 운영한다. 복지기관 입장에서는 지원사업을 통해 기관 내에서 다양한 층위의 교육 프로그램을 진행할 수 있고 이는 이용자들에게 혜택으로 돌아간다. 노인복지관에서는 세부장르별 강사 배치를 원하거나(예를 들어 음악 장르 중 오카리나) 매년 교육이 진행되다 보니 새로운 강의, 한 단계가 높은

161) 조현성 (2015), 「2014 부처 간 협력 문화예술교육 지원사업 정책 평가 연구」

수준의 교육을 원하기도 한다. 장애인 교육은 특수교육분야로 강사의 전문성이 가장 많이 요구된다. 예술강사들은 시설 배치 후 참여자의 장애 유형과 특성에 따라 교수법을 수정해 가며 맞춤형 교육을 하고 있다. 그러나 장애별 특성을 파악하고 적응하는데 오랜 시간이 걸려 대상에 맞는 교육방법과 형식을 구성하는데 어려움을 겪기도 한다. 장애별 특성에 대한 별도의 연수과정이 반드시 필요함에도 ‘진흥원-장애인복지관협회’의 ‘장애이해 연수’는 선택사항으로 변경되며 축소되었다. 그나마 다행인 것은 다년간 활동해 온 장애인 담당 강사들의 장애에 대한 이해도가 높아졌다는 것이다

경력이 많은 예술강사는 그동안 지도해왔던 교안, 학습자료 등을 갖추고 있어 현장상황에 따른 대처가 빠르지만, 특히 신규강사들은 선발 후 현장에 바로 투입되어 가르쳐야 하는 상황에 난감할 수밖에 없다. 예술강사 스스로 인맥을 동원하거나 방법을 찾아서 해결해나가야 한다.

저는 전공이 가야금인데 기본교과라 책에 있는 거 가르치고 전통놀이나 악기 놀이하기도 하고요, 3학년에서 6학년까지 모두 들어가기 때문에 그 학년 음악 교과서를 다 봐야 하고요. 경기에서 중학교도 나가고 있습니다. 악기는 많이 가르쳐 봤지만 기본교과는 처음인데 저도 뭔가 알아야 할 수 있는 거잖아요, 처음이라 내용을 모를 수밖에 없어서 아는 강사님들에게 개인적으로 연락해서 물어봤어요. 3~6학년 교과서를 다 들고 가니 하나하나 다 설명해 주셨어요.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

■ 강사 개인과 단체의 체계적 질 관리체계 미비

예술강사가 배치된 교급과 교육과정의 특성을 직접 파악해 학생들을 가르쳐야 하는, 예술강사 개인이 교육의 모든 것을 책임지는 제도적인 한계, 이로 인해 수업의 질이 개인의 역량에 전적으로 좌우되는 구조적인 문제는 지속적으로 제기되어 왔다. 예술강사 개인별로 교육내용의 편차

는 생길 수밖에 없다. 교육 대상에 따른 연수과정의 예술강사 개인과 문화 예술교육의 질적 제고에 꼭 필요함에도 2017년부터 예술강사 의무연수 규정은 없어졌다.

학생들의 능력과 수준을 고려한 소통과 협력의 개인별 맞춤형 지도, 교급의 특성을 감안한 다양한 시청각 자료 적용, 단계별 수업 진행 등으로 좋은 평가를 받고있는 예술강사들도 있지만 '학생들의 지적 발달능력과 흥미, 수준 등을 고려한 수업계획 수립과 수업내용 선정 요망', '도입전개정리, 평가, 피드백 등의 단계별 적절한 수업시간 안배 운영'이 요청되는 교사들도 있다.(곽근성, 2016)¹⁶²⁾

2016년부터 강사들이 필수로 들어야 하는 연수가 없어지면서 강사의 질에 대한 부분은 이야기 할 수 없는 상황입니다. 지금은 어떤 지향점을 가지고 수혜자에게 다가가야 하는지에 대한 것조차 희미한 상태에서 강사들이 가는 상황이 벌어지고 있습니다.

- 중앙사업담당자(E), 심층면접 내용 중 -

개인과 단체의 역량에 교육 내용과 수준이 결정되는 구조는 사회문화 예술교육도 마찬가지다.

저는 사회문화예술교육 강사를 하기 전에 인천에서 노인 극단을 8년 정도 했어요. 그 이력으로 사회문화예술교육 강사를 할 수 있었어요. 이미 지역에서 몇 년 동안 어르신과 만난 경험이 있었습니다. 인천에서 맨땅에 헤딩하듯이 부딪히며 해 왔고요. 사회문화예술교육 강사가 되어 받은 첫 연수는 사실 별로 들을 게 없었습니다. 왜냐하면 어르신들을 신체적인 특징으로, 나이대로 그룹핑했기 때문입니다. 제가 노인 세대가 되었을 때와 지금 노인 세대는 세대가 다른텐데 그분들이 살아오신 세월에 대한 접근이 없었습니다. 청소년들도 지금은 학교에 저항하는 연극을 한다고 아이들이 집중하지 않습니다. 요즘은 연애 쪽에 관심이 많은 것 같고요. 청소년은 단순하게 '질풍노도의 시기' 라고 정해 버리는 것처럼 워크숍도 그런 식이었습니다. 복지기관에 대한 설명과 교안짜는 부분도 있었지만 학교연수에서 들었던 것과 거의 비슷했습니다. 사회문화예술교육 강사를 하면서

162) 경기문화재단 (2016a) 「2016 경기학교예술강사 지원사업 결과자료집」, p88~89

새로 알게 된 것보다는 그 전에 경험하고 배운 것을 통해 하고 있는 것이고요, 노인 연극도 이미 6~7년을 같은 어른들과 하다 보니 이제는 개인적으로 어떻게 살아 오셨는지에 관심을 가지고 하고 있습니다. 제도 속에서 노인대상수업에 대한 교육이나 검증은 없었다고 봅니다. 학교 교육도 마찬가지이고 청소년에 대한 접근도 그렇습니다.....

- 경력 예술강사(C), 심층면접 내용 중 -

■ 현장에서 느끼는 차별점

현장 경험과 반응을 통해 드러나는 문화예술교육의 가장 큰 차별점으로는 일방향적으로 가르쳐 주는 것을 그대로 따라하도록 하는 것이 아니라 스스로 배우고 만들어서 표현할 수 있는 것을 도와준다는 부분일 것이다.

방과 후 과정에서부터, 커뮤니티센터에 이르기까지, 스포츠댄스, K-pop, 방 송댄스 등이 압도적이다. 예술로서의 창작의 과정보다는, “움직임 따라하기”와 “재생”이 강조된다... 커뮤니티센터나 문화센터에서도 춤은 모방과 재현의 “춤추기”가 주로 강조될 뿐, 감상이나 창작, 이해의 과정은 거의 찾기 힘들다.

춤에 도전하는 성인들을 위한 <무용학교>와 꿈다락 토요문화학교인 <무용도전>에서는 “움직임 따라하기”의 과정을 최소화하는 실험을 하고 있다. 대신 참여자들은 움직임을 직접 만들고, 토론하고, 공유하고, 공연하며 프로그램을 완성시킨다.(제한정, 2017)¹⁶³⁾

사회문화예술교육 지원사업인 <꿈다락 토요문화학교> 프로그램에 참여한 학생과 학부모들의 전반적인 만족도는 높은 편이며 틀이 정해져 있지 않고 자유롭게 자신을 표현하고 소통할 수 있다는 점에서 다른 학교나 기관, 학원 수업과의 차별점이 부각되고 있다.

163) 한국문화예술교육진흥원 (2017) 「문화예술교육 콜로кви엄-예술의 가치와 문화예술교육」, p.10

〈표 3-18〉 〈꿈다락 토요문화학교〉 참여자 응답사례

학생	학부모
<ul style="list-style-type: none"> - 틀이 정해져 있지 않고, 내가 상상 한대로 - 만들 수 있어서 좋았다. - 다른 수업은 자신의 의견을 말할 수 없었는데 이 꿈다락은 아니어서 좋았다. - 다른 수업은 몸으로 하는 것이 아니었는데 - 이 프로그램 무용은 몸으로 한다. - 무언기를 배우는 수업은 많았지만 나 자신을 알고 배우는 수업은 처음이라 좋았다. - 내 힘으로 무언갈 만드니 좋았다. - 내가 할 수 있는 모든 것을 표현할 수 있다. - 선생님이 알려주는 데로 하는 것이 아니라 - 자유롭게 수업을 할 수 있어서 좋았다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 뚜렷한 수업 목표를 아이들에게 주입하기 보다는 수업의 방향을 소개해주고 목표를 찾아가는 과정을 아이들에게 자율적으로 맡긴 점이 좋았습니다. - 일반적인 학원에서 배울 수 없는 창의적인 활동을 할 수 있었습니다. - 다양한 체험 직업들을 하면서 즐거워하고 집에서도 활용하여 연계 사용하는 것이 실용적입니다. - 일반적인 수업이 아닌 소통하는 프로그램이어서 좋았습니다.

자료: 경기문화재단 (2017c) 「2016 꿈다락 토요문화학교 결과자료집」, pp.278-279

5. 프로그램의 질 향상을 저해하는 사업운영

가. 기준 준수와 유연성 사이의 균형 잡기

문화예술교육 지원사업으로 진행되는 개별 프로그램의 교육기간과 회차, 총 시수, 프로그램 진행 요일과 시간대 등 세부적인 요소들에 대해서도 지금까지 면밀한 검토가 이뤄지지 못한 면이 있다. 정해진 교육회차와 시수가 교육 내용과 대상, 시설에 적합한지의 여부는 전체 프로그램의 질을 결정하는 요소 중 하나이고, 이에 따라 교육 내용도 달라질 수 있기 때문이다. 학교 예술강사는 학사일정에 맞춰 학교 수업 시수를 기준으로 배정하고 파견하기 때문에 비교적 정확하게 운영되는 편이다.

■ 운영회차 기준 적용의 모순점

사회예술교육은 예술단체에게 총 운영회차의 기준을 제시하고, 현장에서 시설별, 대상별 상황에 따라 탄력적으로 운영하도록 한다. 보통 연간 30회 차(회당 2시수, 총60시수)를 기준으로 연간과정, 상·하반기, 월 단

위, 기타 등으로 분할하여 운영한다. 교육 구성원의 변동이 많은 시설은 연간 동일한 수강생으로 30회차 프로그램을 진행하는데 어려움이 많고, 육군은 주로 토요일에, 공군은 평일에 진행할 정도로 같은 사업 내에서도 차이가 나기 때문이다. <상이군경 문화예술교육 지원사업>은 교육장소인 보훈복지문화대학의 운영체계에 따라 학기제로 프로그램을 운영하는 것이 효과적이다. 연간 30회 교육이 부족하다고 느끼는 경우는 산업단지 근로자, 지역아동센터 정도이다. 모든 단체가 동일한 기준으로 세부 프로그램을 수행하는 것은 불가능하기 때문에 책정된 예산 내에서 연간 30회를 진행하도록 한 것이다. 사업이 지속되면서 현장에서의 요구에 따라 교육기간이나 회차를 유연하게 적용하는 방향으로 가고 있지만, 어느 수준까지 단체들에게 자율성을 부여해야 하는지, 연간 30차시라는 기준이 적절한지는 고민이 되는 지점이다.

군부대는 훈련 의경부대(2017년 폐지)는 출동이 잡히면 휴강이 되고 이에 대한 보강은 어렵습니다. 과연 30차시가 적정한가에 대한 고민도 있고 시작과 종료의 시기 안에서 자유롭게 조절이 필요하지 않나 생각합니다. 군인들이 군생활을 조금 더 즐겁게 하고, 관계를 좋게 하려면 분기별로 끊어서 해야 한다고 생각합니다. 더 많은 장병이 배울 수 있도록 해야 합니다.

- 사회단체 단체활동가(B), 심층면접 내용 중 -

군부대는 기능 중심은 아니라도 결과발표 때 이들만으로 음악연주를 하는 것이 중요합니다. 그러려면 내년 전역이나 12월 말 전역인 사병을 선발하는 게 중요해요. 휴가 갔다가도 얼른 돌아올 정도로 자발적 참여가 잘 이루어집니다. 30회차라도 확보가 되어야 그나마 어디가서 연주 할 수 있다 정도가 되는거죠.

- 사회단체 단체활동가(A), 심층면접 내용 중 -

복지기관 지원사업 예술강사는 시설담당자와 참여자의 특성, 교육환경, 교육일정 등에 대한 협의를 하고 사업 취지에 맞춰 10개월 간 연간 35회차(1회 2시수, 총 70시수)의 커리큘럼을 운영한다. 대부분의 기관에

서는 35회차 교육이 적당하다고 생각하고 있으며, 당년도 사업이 종료되는 동절기(1월~2월)에도 프로그램이 운영되기를 희망한다. 노인 대상은 수강생이 많아 선착순이나 추첨제를 실시하기도 하지만 장애인 대상은 수강인원 모집에 어려움을 겪는 기관이 많고, 수강생 중도 이탈, 불안정한 참여율은 안정적인 수업 운영을 방해하는 요소로 지적된다.

교육 목표와 교육 기간, 교육 내용, 세부 커리큘럼은 서로 밀접하게 연동되기 때문에 모든 사업에 동일한 기준을 정할 수는 없다. 정규교과나 교원연수처럼 교육 목표에 따라 최소 몇 시수는 이수해야한다는 기준을 정해 놓고 이를 준수하도록 하는 것이 적합한 사업이 있고, 교육시설의 특성을 반영해 최소한의 운영기준을 제시하고 이에 맞는 프로그램을 교육 주체가 기획하도록 해야 하는 사업이 있다. 현재 다수의 지원사업 운영 기준은 교육대상이 교육을 받는 횟수가 아닌 예술단체를 기준으로 한 ‘연간 운영회차’이기 때문에, 예술단체들은 회차와 시수의 다양한 조합을 통해 단일 혹은 복수의 프로그램을 운영하고 있다. 총 32회차 커리큘럼을 1기로 연간 진행하든 4회차 프로그램을 8기로 나누어 진행하든 예술단체가 받는 지원금은 똑같기 때문이다.

그러다보니 같은 목표를 지향하거나 같은 유형의 기관에서 진행하는 사업 내에서도 프로그램별로 운영기간과 회차에 차이가 많다. 수업계획서나 수업일지에 프로그램 운영기수, 총 수업회차와 시수를 정확하게 기입하지 않는 단체와 강사들로 인해 통계에도 혼선이 발생한다.

교정시설은 인원이 고정되어 있기 때문에 좋은 환경입니다. 저희는 25명 정도 담당합니다. 출소 1년 남은 사람에게 집중인성교육이 있는데요, 기수별로 음악치료를 했습니다. 1기에 8회, 2기 8회. 이런 식으로 3주 기수로 돌아갑니다. 안양에서는 1학기 때 직접 인성교육을 하고 2학기 때는 합창동아리를 만들어보려고 했어요... 군 부대는 통기타, 밴드, 핸드벨 연주, 합창 이렇게 수업 1번에 30분씩 4파트를 돌면서 다 경험하는 시스템입니다. 지역이나 대상별로 그들이 원하는 회기, 교육, 방법론에 대한 고민을 많이 합니다.

- 단체활동가(A), 심층면접 내용 중 -

지금 광명교도소 기타교육을 3년째하고 있는데요, 처음에는 시작 인원과 끝 인원의 변동없이 했었습니다. 중간 출소하거나 이관자가 있어서 올해는 아예 상하 반기로 나눴습니다. 그 정도 시간이면 1~2곡 연주가 가능하고 그 시간을 즐기면 되지 않겠냐 하는 생각이고요.

- 사회단체, 단체활동가(B), 심층면접 내용 중 -

저희는 일반학교 학생들과는 많이 다릅니다. 법을 집행 기관이다 보니 수용이 되어있고, 학교 같은 경우 시작과 끝이 같은데 여기는 각자 들어온 날짜가 다르기 때문에, 중간에 들어올 수도 있고 나갈 수도 있죠. 이것을 고려해서 반을 짜지만 여러 변수가 많습니다. 단체들이 그 부분을 융통성 있게 조절해서 수업하고 있고요,

- 법무부 소년원 협력사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

악기 연주, 뮤지컬 공연, 영화 제작, 책 만들기 등은 30회차 이상, 약 10개월에 걸쳐 긴 호흡으로 가기에 적합한 프로그램이 있다. 강사와 수강생, 수강생들 간에 관계형성 기간을 거쳐 단계별로 교육을 진행할 수 있는 장점이 있는 반면 20명 내외의 교육 참여자들을 처음부터 끝까지 약 10개월 동안 이끌고 가야한다는 부담이 있다. 프로그램의 질적 수준은 높아질 수 있지만 연간 교육대상 인원이 소수로 제한되며, 프로그램 시작 단계에 참여하지 못하면 중간에 들어가기 어렵다. 교육 진행 중 결석을 많이 하는 등 수강생 수가 안정적이지 않으면 다른 수강생들에게도 영향을 주고 전체적인 수업분위기를 해친다. 한두 번 결석을 해도 참여에 큰 지장이 없는 프로그램도 있지만 그만큼 수강생과 강사 간의 친밀도는 열어질 수밖에 없다.

■ 수업 분위기를 좌우하는 수업인원

지역마다 편차가 있겠지만 현재 학급당 학생수는 초등학교 22.4명, 중학교 27.4명, 고등학교 29.3명이다.¹⁶⁴⁾ 동아리는 평균 30명 정도의 학생을 지도하고 사회문화예술교육은 평균 20명 안팎의 정원으로 진행되는

164) 2016년 교육통계 기준

다. 학교는 학급당 학생수가 많다 보니 강의식 수업이 되기 쉽다. 연극 수업도 인원을 하나하나 신경써가면서 지도하기 쉽지 않다.

학교 예술강사로서 가장 힘든 건 인원수였습니다. 그래서 다른 선생님들이 하시는 일반 수업과 비슷해지는 것 같습니다. 사회문화예술교육은 혼자서 20명을 하는데 그것도 쉽지 않습니다. 어르신보다 아이들이 더 예민한데, 학교는 인원이 더 많죠. 학교 동아리도 25명~30명씩 하기 때문에 그 점이 가장 어려웠습니다. 어떤 학교에는 분반도 제안했는데 시간표를 짜는 것 때문에 어렵다고 하셨고요.

- 경력 예술강사(C), 심층면접 내용 중 -

연극수업을 30명 데리고 하기가 쉽지 않습니다. 무용은 공간만 있으면 30-35명도 됩니다. 저희 중학교가 6개 학급인데 자유학기는 8개 학급도 만들 수 있습니다. 각 학급별 인원이 줄어들고 그 중에 교사가 들어갈 수도 있고 2개 학급이 비면 외부에서 선생님을 모셔옵니다.

- 중등교사(B), 심층면접 내용 중 -

반대로 사회문화예술교육은 꿈다락 토요문화학교와 같은 인기 프로그램들은 빨리 마감되지만, 군부대를 비롯한 취약계층 대상 프로그램들은 정해진 수강인원을 채우는데 어려움을 겪는다.

100% 맞춤형은 못하겠지만 그래도 60%는 되어야, 차출되어 오거나 가위바위보 해서 니가 가라, 내가 가라, 이렇게 되지 않는 것이거든요. 10군데 하면, 1군데 정도 자발적일까 말까, 대부분 머릿수 채우기에 급급합니다...군부대 수업에 2명만 온 경우도 있었어요.

- 사회단체 단체활동가(B), 심층면접 내용 중 -

■ 출석률에 영향을 주는 무료 교육

수강생을 모집한 후에 수강생 출석관리도 중요한 일 중 하나이다. 수강생의 결석률이 높은 이유 중 하나는 프로그램이 무료로 진행되기 때문일 것이다. 무료라서 상대적으로 기본적인 만족도는 높아 질 수는 있으나,

우선순위에서 밀리고 교육의 가치를 인정받지 못하고 무시당하는 것이다.

3년째 무료예술교육 프로그램을 진행하다 보니, “무료”가 지닌 이중적 의미에 대해서 생각하게 된다. 아이들의 “무료” 프로그램은, 때로 참가비뿐 아니라 참여하는 “노력”도 공짜라는 인식을 갖게 하기 쉽다. 가장 흔하게는 참가신청을 하고 이에 나오지 않거나, 다른 학원 스케줄과 중복되게 하고 간간히 참여하는 식이다.

- 제한정(2017), p.12¹⁶⁵⁾ -

장기적으로 보았을 때는 일반 시민을 대상으로 한 무료 프로그램은 문화예술 교육에 대한 인식 제고와 문화예술교육 생태계 파괴 측면에서 검토해 볼 필요가 있다. 현재 부처간 협력사업이나, 복지시설 지원사업에 해당하는 복지 차원의 프로그램과 구분해서 접근해야 한다... 문화예술교육 사업이 무료로만 진행되는 점이 우려된다. 향후 예술가 자립에 문제가 되는 것은 아닐까. 노동의 가치처럼 문화예술교육의 가치가 현장에서 비용을 지불해야 하는 것으로 인정 받아야 한다.

- 백미현(2016), p. 109¹⁶⁶⁾ -

나. 수혜자가 아닌 공급자 기준의 사업운영

■ 현장의 여건과 맞지 않는 지원사업 일정

학교는 연간 학기제로 운영되는데 지원사업은 3월~12월까지 진행되어 교육일정을 맞추기가 쉽지 않다. 학교에서 신청한 시수대로 강사를 보내주지 않으면 초기 운영계획에도 차질이 생긴다. 급기야 2017년에는 1학기가 시작했는데 강사가 5월까지 배치되지 않는 사태가 벌어졌다. 군부대도 사업초기인 6월 경 담당 장교가 교체되어 단체가 부대와의 소통에 어려움을 겪는다. 사업을 진행하는 중에는 행정적인 문제들을 해결하느라 교육 프로그램의 내용과 적절성에 논의는 우선순위에서 밀린다. 농촌지역 어르신들은 가장 바쁜 농번기에 교육이 진행되어 결석이 잦으니 겨울 농한기에

165) 한국문화예술교육진흥원 (2017) 문화예술교육 콜로키움-예술의 가치와 문화예술교육, p.12

166) 경기문화재단 (2017a) 「문화예술교육 콜로키움 <지금, 여기> 결과자료집」, p.104, p.109

프로그램을 진행해주기를 원하지만 지원사업의 기간과 맞지 않는다.

학교는 학기제로 유지가 되어야 하는데 5월에 사람을 보내주면, 시간표를 어떻게 맞추니까. 그리고 아이들을 대하는 것이니 이 사람과 학교가 맞는지도 생각해야 하는데 우리가 돈 주니까 배치하면 무조건 받으라는 방식입니다... 학교는 1년 단위로 지속적인 시수가 보장이 안되면 성과를 확인할 수가 없습니다. 학교에서 200시간이 필요하다고 하면 200시간을 줘야 고맙다고 생각하지 100시간만 주면 좋게 생각하지 않습니다. 시수를 쪼개서 주면 아무리 좋은 프로그램도 좋은 것을 알 수 없습니다.

- 중등교사(B), 심층면접 내용 중 -

군에서는 겨울 비수기 때 교육이 없는 것을 서운해 합니다. 1,2,3월에 와달라 고 하지만 내년 상황은 알 수 없으니까요. 군 부대는 여름에는 훈련이 많아서 회기를 가을에 출발해서 봄에 끝나는 구조가 좋다고 생각합니다...6월이 되면 전문장교가 다 교체됩니다. 담당자가 매년 바뀌니 이 사업을 모를 수밖에 없어요. 전 장교가 세팅 해놓은 것을 인수 받아도 할일이 많아서 이 사업은 마지막에 시간 남으면 하는 것이죠.

- 단체활동가(A), 심층면접 내용 중 -

■ 제대로 반영되지 못하는 무의미한 수요조사

부처 간 협력사업은 현재 사전 수요 조사를 통해 세부분야, 교육기간, 요일, 시간대, 인원을 최대한 조정하고 있다. 진흥원에서 사전에 시설담당자를 대상으로 수요조사를 실시하고 이 결과를 참고해 예술단체들이 신청하지만 수요와 공급을 100% 맞추는 것은 불가능하다. 막상 매칭된 시설에 가보면 해당 프로그램에 필요한 시설과 기자재가 갖춰있는 않은 경우도 있다. 수요조사와 교육시설, 기자재 조사가 같이 이뤄져야 하는데 단체와 시설 간에 관련정보가 정확하게 제공되고 공유되지 못한 것이다.

제가 해마다 두 군데 정도는 가서 컨설팅을 해드려요. 여기는 시설 때문에 '난타' 못합니다. 그 대신 다른 것을 하라고 권유를 드리죠. 그런 식으로 과목을 바꾸는 게 많아요.

- 사회단체 단체활동가(B), 심층면접 내용 중 -

저는 악기를 다 다룰 수 있는데 학교가 준비가 안 되어서 가르칠 수가 없습니다. 인터넷을 클릭해서 수업하는 것보다 자료를 직접 만드는데, MR을 틀 수 밖에 없고 해줄 수 있는 건 노래를 주고받는 것 뿐이죠. 장구수업 할 때도 악기가 부족해서 나눠서 해요.

- 신규 예술강사(E), 심층면접 내용 중 -

만화애니메이션은 영상, 미디어 등 매체환경을 예술적으로 어떻게 수용하는 것도 굉장히 중요하거든요. 그런데 10년 동안 기자제도 같고요, 변화가 없습니다. 아마 조사가 덜 되었기 때문일 것이라 생각합니다. 교육내용과 방법에는 기자제도 있지만 학교가 요구하는 지점도 있을 것입니다. 학교는 창의적 협업을 하기 위해 대상에 대한 요구와 특수성, 수요를 분명히 전달할 것이고요, 예술강사의 콘텐츠가 만나는 지점에서 밀도있게 협의할 수 있어야 합니다.

- 예술강사(B), 심층면접 내용 중 -

다. 지속성 보장되지 않는 일회성 교육과 단계별 접근 부재

■ 연단위로 쳇바퀴 도는 사업구조

현재 문화예술교육은 지원사업을 중심으로 연단위로 운영되기 때문에 수강의 연속성이 보장 되지 않고, 교육대상자가 다음 해 교육 프로그램으로 연결되지 못하고 있다. 그러다 보니 단발성, 일회성 프로그램이 반복되고, 기초단계의 수업을 수강한 후 다음 단계의 수업을 수강하고 싶어도 심화 수업이 진행되는 경우는 많지 않다. 학교와 예술강사, 교육시설과 예술단체는 지원사업 신청과 매칭이라는 복잡한 작업을 매년 반복한다. 이에따라 행정기관과 교육주체 양측의 피로도가 누적되어 있는 상태이다.

매년 공모사업을 진행하고 개별 프로그램으로 지원하다보니 교육단체가 다년간 안정적으로 활동하며 프로그램을 개발하고 운영할 수 있는 환경을 뒷받침해주지 못하는 것이다.

지금까지는 문화예술교육을 경험한 수혜자 입장에서의 다음 단계, 연속성 부분에 대한 고민이 부족했다. 예술강사의 수업을 들은 학생들이 초등학교 저학년에서 고학년이 되었을 때, 중학교에 진학했을 때를 고려한 프로그램은 마련되어 있지 않다. 일부 사례를 제외하고는 매년 새로운 강사가 배치되다 보니 차년도에 학생들이 예술강사 수업을 받을 수 있는지 여부를 알 수 없기 때문이다. 단순 취미 차원에서 수강하는 노인들은 동일 프로그램을 반복해서 수강하는 경우도 많다. 난이도 있는 교육을 싫어한다면 한 번의 수혜경험으로 만족할 수 있고, 다음 단계로 진도를 나가거나, 다른 프로그램을 경험해보고 싶을 수도 있다. 문화예술교육에서 생활문화동아리로 이어진다거나, 한 단계를 나아갈 수 있는 수혜자 입장에서의 지속가능성에 대한 고민이 필요하다는 지적이다.

노인복지관은 지역적 차이는 있지만, 돌아가시지 않는 이상은 지속적으로 참여를 하십니다. 그러다보니 신규는 없고 '그분들만 계속 가는 게 맞을까, 이 분들이 어르신 문화 프로그램처럼 따로 사회적 기업이나 동아리를 만든다면가 우리가 지원하지 않더라도 무언가의 활동을 하시게 해야 되지 않을까' 등 지속가능성에 대해 고민이 되더라고요.

- 중앙사업담당자(E), 심층면접 내용 중 -

문화예술교육을 통해 기초의 맛을 보고, 당장은 역량이 생기지 않으니까 다음에 발전 될 수 있는 역량을 위해 반복적, 장기적, 심화적으로 서로 배우고 결국 창작까지 하는 발전되는 모습으로 가야 합니다. 그것이 애호가이고 준 아마추어 아니겠습니까. 그런 개념에서 질적인 프로그램이나 질적인 접근이 있어야 하는데 그게 없는 거죠.

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

〈표 3-19〉 요약 4: 교육내용 및 방법 - 주요이슈

1. 교육 분야 수치 증가와 다양화의 실제	가. 교육 콘텐츠 축적과 논의 부족	■ 알맹이 없이 껍질만 남은 사업
	나. 현장에서 체감하는 교육의 수준	■ 하향평준화 되고 있는 현장
	다. 분야의 다양성을 논하기 힘든 지역 여건	■ 수치상의 확대, 실질적으로는 부족 ■ 지역 수요와 공급의 심각한 불균형
	라. 교육 프로그램 수의 허수	■ 세부 프로그램 수 파악 불가
2. 결과와 기능 중심이 아닌 교육은 무엇인가	가. 과정을 중시하는 교육 지향의 현실	■ 명목적으로는 과정중심, 행정적으로는 결과중심
	나. 전문가 양성과 기능교육 지양	■ 현장에 공존하는 기능 중심 교육 수요와 관행
	다. 결과발표회는 필요악인가	■ 개인의 관점과 대상에 따른 차이
3. 장르 기반 다음은 통합인가	가. 갈 길이 먼 통합문화예술교육	■ 문화예술교육에 대한 고정관념 ■ '무늬만 통합'을 경계하는 입장 ■ 장르기반 교육을 선호하는 입장
	나. 통합이 힘든 이유	■ 분야별 강사 개별 파견 ■ 짜여진 교육과정과 학사일정 ■ 예술강사의 교과 수업에 대한 신뢰 부족
4. 프로그램의 유사성과 차별성	가. 생활문화, 주민센터 프로그램과 구분되는가	■ 평생교육과 동일한 프로그램명 ■ 사업간 동일 유형 프로그램의 난립 ■ 현장에서는 의미 없는 구분
	나. 프로그램 차별화를 위해 노력하고 있는가	■ 차별화를 위해 각개전투하는 현장 ■ 강사 개인 단체의 질 관리체계 미비 ■ 현장에서 느끼는 차별점
5. 프로그램의 질 향상을 저해하는 사업운영	가. 기준 준수와 유연성 사이의 균형 잡기	■ 현장의 여건과 맞지 않는 지원사업 일정
	나. 수혜자가 아닌 공급자 기준의 사업운영	■ 제대로 반영되지 못하는 무의미한 수요조사
	다. 지속성 보장되지 않는 일회성 교육과 단계별 접근 부재	■ 연단위로 쳄바퀴 도는 사업구조

제5절

협력·추진체계

문화예술교육 협력·추진체계는 그 자체로 어떤 이론적·규범적 준거를 갖는다고보다 ‘사업운영에 필요한 역할분담체계’를 가리키는 현장용어로 통용된다. 바람직한 협력·추진체계가 갖춰야 할 조건 역시 현실적 유용성에 입각하여 다음과 같은 지점의 고려가 필요하다. 우선 사업목적 달성에 요구되는 과업을 적재적소에 배분할 수 있어야 한다. 문화예술교육 정책 사업에 요구되는 과업들은 다양한 정책요구에 대응하기 위해 다양하게 설정되었다. 문화예술교육 관련 과업배분은 이처럼 이중의 복잡성을 가지지만, 사업주관기관, 협력기관, 수행주체, 수혜기관 및 수혜집단으로 구분되는 ‘참여자 범주’ 자체는 비교적 전형성을 갖고 있는 바 각 범주에 해당하는 참여자들이 사업목적 관련하여 어떤 역할을 수행해야 하는지에 대해서는 명확하게 합의된 기준이 아직까지 없다.

또한 정책의 협력과 추진체계에 있어 다양한 인식과 이해관계를 갖는 정책참여자들 간 협업을 이끌어낼 수 있어야 한다. 문화예술교육 정책이 갖는 특성으로 인해 공공-민간부문, 중앙과 지역, 상이한 중앙부처를 아우르는 광범위한 인력과 조직이 사업에 참가한다. 이처럼 배경이 상이한 참가자들을 공통목적에 조직적으로 기여하도록 하기 위해서는 리더십은 물론 협업 관점에서 파트너십 형성을 위한 일련의 관리활동이 요구된다.

결국 문화예술교육 협력·추진체계가 갖는 유형성은 바로 이 ‘협업’ 문제와 긴밀하게 연관되어 있다. 협업증진이라는 비전 자체는 단순하지만 협업을 제약하고 있거나 제약할 가능성이 있는 요인이 복잡하고 다양하기 때문에 유형성이 나타난다. 사업목적이나 추진방향 이외 다양하게 제기되는 정책요구들, 인력·단체 수급상황, 관련 정책행위자들의 개별적 욕구나 이해관계, 통솔범위(span of control)나 재정상황으로 인한 물리적

제약 등 다양한 조건들이 협업을 방해하거나, 협력 자체를 불가능하게 만드는 요인으로 작용할 수 있다.

이러한 관점에서 협력·추진체계와 관련된 주요 이슈를 정리하면 크게 ‘진흥원-지역센터 간 역할배분의 모호성’, ‘사업단위 예산배분으로 인한 사업운영 경직성’, ‘지역센터 인프라 취약성’, ‘협력부처의 소극적 사업참여’, ‘사업모델특성에 따른 사업인식 왜곡’ 등 5가지 관점에서 볼 수 있다.

1. 진흥원-지역센터 간 역할배분 모호성

가. 역할모델에 관한 합의 부재

■ 추진체계상 진흥원 역할모호성

‘지역화’는 협력·추진체계 구성 원리로서 ‘지역분권화’에 관한 주장으로 이어진다. 지역분권화를 위한 협력·추진체계 논의는 일반적으로 성과 관리, 연구개발, 기반조성 등 ‘간접지원’ 역할과 개별 사업 관리·집행 역할을 담당하는 ‘사업주관기관’ 역할의 적합한 배분이 초점이다. 진흥원과 지역센터 기능을 위 역할에 따라 이분하는 것은 지역단위 ‘전체 사업 통합’의 완벽한 실현을 전제하는 만큼 비현실적인 측면이 없지 않다. 그러나 진흥원과 지역센터 각각의 정체성 확립 요구와 더불어 생활밀착, 지역사회와 연계를 중심으로 재편되어 가는 문화예술교육 정책의 중장기적 방향성에 비춰볼 때 현재와 같은 역할분담체계는 진흥원에 무게중심이 치우쳐 있다는 지적을 면하기 어렵다.

문제는 이와 같은 역할분담체계를 재편하기 위한 현실적인 조건이 갖춰져 있지 않다는 점이다. 우선, 사업마다 진흥원의 추진체계상 역할이 다르다. 어떤 사업에서는 사업주관기관으로서 역할을 수행하지만, 이외 다른 사업에서는 사업주관보다 문체부와 지역센터 간 매개역할 수행을

중점적으로 요구받기도 한다. 뿐만 아니라 편제상 연구기반조성 사업을 독립적으로 관장하는 부서가 따로 있어 ‘사업’을 전담하는 조직과 ‘간접지원’을 전담하는 조직이 내부적으로 분리되어 있다. 종합하면, 진흥원이 갖는 추진체계상 역할은 사업주관기관이면서 중앙부처와 지역단위 사업주관기관을 연결하는 매개기관이면서, 인력양성·정책연구를 수행하는 중앙기관으로 삼분되어 있다.



자료: 한국문화예술교육진흥원 홈페이지(<https://www.arte.or.kr/introduction/businessguide/educationsupport2.do>, 2017. 8. 28. 최종접근)

[그림 3-2] 한국문화예술교육진흥원 조직도

이와 같은 ‘역할모호성’은 진흥원 내부적으로 혼선을 야기할 뿐만 아니라 추진체계상 진흥원과 지역센터 간 역할배분을 모호하게 만드는 원인이 된다.

진흥원이 존재를 하려면 정책의 예산 권한과 운영에 대한 권한을 가지고 계셔야 된다 라는 것이 있죠 그러나 같은 입장에서 지역기관도 그 역할을 하고 있지만 그런 권한이 없습니다.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

지금 다른 사업도 포괄 예산으로 지역화를 시킬 수는 있는데 가운데 '진흥원의 역할은 무엇이나는 것인데요, 지원법상, 진흥원의 정관상에 진흥원이 해야할 역할들이 있는데 그간에는 지원사업만 열심히 하다보니 그것을 충실히 하지는 못했습니다.

- 중앙사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

■ 사업이관을 위한 명확한 기준 부재

진흥원이 사업주관기관 역할을 담당하는 사업 추진체계와 진흥원이 아닌 지역센터가 사업주관기관 역할을 담당하는 사업을 가르는 일관성 있는 기준도 발견하기 어렵다. 편제상으로도 일관성 있게 분리되어 있지 않을 뿐 아니라, 사업목적과 연계를 고려해도 분명한 논리가 발견되지 않는다. 일례로 '지역활성화' 사업으로 분류된 '예술꽃 씨앗학교 지원사업'은 지역센터가 아닌 학교를 사업주관기관으로 지원한다. 반면, '가족문화' 지원사업으로 분류된 '꿈다락 토요문화학교' 사업의 경우, 사업목적만 공유할 뿐 프로그램 내용에 따라 문체부·진흥원·지역센터가 사업주관기관을 매칭하여 담당하는 등 복잡한 구조다. '지역 연계를 목적으로 하는 사업에 한정하여' 진흥원과 지역센터가 역할배분한다고 선뜻 이해하기 힘든 대목이다.

〈표 3-20〉 한국문화예술교육진흥원 사업편제

분류		사업명
교육인력지원	교육운영1	- 예술강사 지원사업
	교육운영 2	- 복지기관 문화예술교육 - 노인 영상미디어 문화예술교육 - 문화예술교육사 자격제도 운영
예술협력사업	사회교육	- 부처 간 협력 문화예술교육 - 움직이는 예술정거장 - 문화파출소 - 문화예술치유 '마음치유, 볼처럼'
	가족문화	- 꿈다락 토요문화학교 - 고3·수험생 대상 문화예술교육 '상상만개'

분류		사업명
		- 문화예술교육사 활용 지원 사업 - 유아 문화예술교육
	지역활성화	- 예술꽃 씨앗학교 - 꿈의 오케스트라 - 지역 문화예술교육 기반 조성(지역특성화) - 창의예술캠프 '우락부락'
예술교육기반	정책연구	- 문화예술교육 연구개발 서비스문화예술교육 컨퍼런스, 포럼, 콜로퀴엄 - 연구심의 및 축적
	콘텐츠개발	- 해외 온오프라인 교류 네트워크 구축 - 문화예술교육 전문 콘텐츠, 모델 개발 및 발굴
	대외협력	- 문화예술교육 온오프라인 홍보 - 문화예술교육 명예교사 '특별한 하루' - 문화예술교육 정보관 - 에이랩
	교육개발	- 아르떼 아카데미

자료: 한국문화예술교육진흥원 홈페이지 자료참조¹⁶⁷⁾

사업규모가 작고 수혜기관이 지역단위, 또는 권역단위로 조직되어 있지 않은 사업에 한정하여 진흥원이 직접 사업을 주관한다는 전반적인 방향성을 찾을 수는 있다. 그러나 <지역아동센터 문화예술교육 지원사업>의 경우 수혜기관이 권역별로 조직되어 있음에도 불구하고 진흥원이 사업 주관기관 역할을 수행하기도 한다. 예외사례가 존재한다는 것이다. 뿐만 아니라 사업규모나 인프라 조건에 따른 구분은 관리상 편의에 따른 구분이라는 비판을 면할 수 없을 것이다. 어디까지가 진흥원이 '관리하는데 적합한 사업규모'인지 구분하는 명확한 기준도 없고, '어떤 수혜기관 유형을 선정할 것인지'에 관하여 우선순위가 명확한 것도 아니기 때문이다.

*다른 역할을 찾지 않으면 진흥원이 정말 해야 할 목적사업을 진행하지 못한다
면 현재 상황으로 지역화는 진흥원에 있어야 할 이유가 사라진다고 생각합니다.*

167) 진흥원 홈페이지(<https://www.arte.or.kr/introduction/businessguide/educationsupport2.do>, 2017. 08. 28. 최종접근)

업무상 거의 진흥원이나 지역센터는 동일하기 때문입니다. 말씀드렸듯이 진흥원이 해야 될 고유목적 사업에 대한 정부의 의지나 이해도가 진흥원 같지 않다는 문제도 간과하기 어렵고요.

- 중앙사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

■ 정책요구 투입에 따른 대응성 위주 편제구성

진흥원의 추진체계상 역할이 이처럼 일관성 없이 복잡하게 나타나는 이유는 무엇일까. 가능한 설명들 중 하나는 외부로부터 정책요구 ‘투입’이 복잡하고 상충하여 일관성 있는 대응이 어렵다는 설명이다. 진흥원 역할 모호성 자체가 추진체계 유형성의 일부라는 의미다. 서로 다른 추진체계 구조가 문화예술교육 정책이 갖는 학교-사회 구분, 또는 사업마다 상이한 강조점을 반영하는 것처럼 진흥원 역할모델도 유형적으로 다양하게 분열되었다는 것이다.

이미 여기저기에서 같은 유형의 같은 사업이 똑같이 이루어지고 있습니다. 지역특성화라고 보여지고 나눈다는 게 말이 안된다고 생각합니다. 문화예술교육이 보편적으로 이루어지는 상황에서 지역의 활동 과정이나 행정에서 드러나는 모든 것도 지역특성화가 될 수 있는 것이고, 콘텐츠 자체가 지극은 아닙니다. 지역특성화 문화예술교육이라는 말 자체가 혼란스럽습니다. 그냥 사회문화예술교육 사업으로 가면 안되는지. 지역의 고민을 다루거나 이렇게 가면 모르겠는데 말 자체가 지역특성화라고 하니까 특화된 것이 있어야 할 것 같이, 저희 스스로도 굉장히 부담스럽습니다.

- 지역사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

현행 광역단위 지역센터 역할모델이 모호해진 또다른 이유는 지역센터 지정·운영 과정 역시 일관된 정책의도에 의해 체계적으로 진행된 것이 아니기 때문이다. 당초 기초단위 지역센터 중심으로 지역단위 추진체계를 구성하려고 하다 여의치 않아 광역단위 지역센터 지정·운영으로 선회

하는 과정을 거치기도 했다. 현재 기초단위에서 운영되고 있는 지역센터가 없는 것은 아니지만, 지역 문화예술교육 지원체계는 여전히 광역단위 지역센터 중심으로 편제되어 있다.

근본적으로는 진흥원-지역센터 간 역할배분 관련 정책요구로 제기된 ‘지역화’ 개념 자체가 해석상 명확하지 않기 때문에 발생하는 문제다. ‘지역화’는 중앙-지역 간 역할분담을 위한 근원적 전제조건이면서, 왜 진흥원 외 별도로 ‘지역단위’ 중간기관이 요구되는지, 왜 굳이 ‘지역활성화’ 사업과 같은 지역단위 지원 사업이 요구되는지와 같은 구체성이 높은 현상 이슈들과도 직결되는 문제다. 그럼에도 문체부-진흥원에서도 하향적으로 내려보낼 명확한 합의내용을 갖고 있지 않고, 지자체나 지역사회와 지근거리에서 사업을 운영하는 지역센터도 상향적으로 ‘올려보낼’ 명확한 개념을 갖고 있지 않기 때문에 역할모델도 명확하게 정립되지 않는다는 설명이 가능하다.

나. 지역센터 중심 지역분권화 한계

■ 비대칭적 권력관계로 인한 자율성 제한

문화예술교육 지원체계 ‘지역분권화’ 논의는 지역단위 사업주관기관인 지역센터에 더 높은 예산상·운영상 자율성을 부여해야 한다는 주장으로 연결되는 것이 일반적이다. 지역별 특성을 살릴 수 있는 지원체계를 구축하기 위해서는 지역단위 기관이 정책을 주도할 수 있는 역량과 권한을 갖추는 것이 전제조건이기 때문이다. 이런 맥락에서 진흥원이 광역단위 지역센터에 일부 사업을 이관한 것은 지역분권화 관점에서 유의미한 진전이다. 그러나 지역센터가 정책사업을 주도할 수 있는 역량과 권한을 실질적으로 보유하고 있는지에 대해서는 이견이 있을 수 있다.

추진체계상 사업주관기관 역할이 지역센터로 이관된 사업 사이에서도 관련주체가 인식하는 자율성 수준은 다르게 나타난다. 가령〈학교 예술강

사 지원사업)과 ‘지역특성화 문화예술교육 지원사업’은 일견 공통적으로 지역센터가 추진체계상 사업주관기관으로서 역할을 수행해야 하는 것처럼 보이지만, 관련 주체가 인식하는 재량권의 크기나 과업범위는 크게 다르게 나타난다.

지역특성화는 완전히 자율이거든요. 대상, 프로그램 상관없이 적합함을 뽑는, 그래서 지역 프로그램은 콘텐츠 자율성이 더 높다는 것이 다릅니다.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

어떤 단체를 뽑고 어떻게 운영할 것에 대한 규정 규칙집을 진흥원에서 받아서 합니다. 물론 지역 자율화라고 해서 그 지역의 특성에 맞는 단체를 평가해서 선발하는 심의, 선발, 운영은 지역에서 하지만 그에 대한 예산 구조는 진흥원 지침을 따릅니다. 그 안에서 운영을 하는 차원으로 갈 수밖에 없었습니다.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

일단, 예술강사 사업은 할 수 있는 게 없습니다. 월급 주고 정확히 표현하면 노무관리하는 것이 업무의 전부라 할 수 있습니다. 노동현장 배치하고 월급주고, 노무관리 측면이 세기 때문에, 그와 비교하면 나머지 사업은 훨씬 자율적입니다.

- 지역사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

자율성에 관하여 인식 차이가 나타나는 표면상 원인은 진흥원과 지역센터 간 관계가 비대칭적이기 때문이다. 공식적으로도 진흥원과 지역센터는 동등한 관계에 있지 않다. 진흥원은 위탁사업 형태로 사업을 이관하고 있기 때문에 위탁기관으로서 지역센터 사업운영을 관리·감독할 수 있는 권한과 책임을 지는 위치에 있다. 반면 지역센터는 실질적으로 진흥원 사업 비중이 절대적인 수탁기관의 성격이 강하며, 지역별 편차는 있으나 일부를 제외하고는 자체운영 사업이나 예산을 거의 보유하고 있지 못하다. 지역센터에 비해 진흥원이 조직역량이나 사업경험 차원에서 지닌 비

교우위도 명확하다. 진흥원은 현재 지역센터가 수행하고 있는 사업을 초기단계부터 관리·운영했을 뿐 아니라 지역센터에 이관하지 않은 다른 사업을 통해 협력부처나 예술강사·교육단체 등 수행주체, 수혜기관과 네트워크를 현재진행형으로 유지·확장하고 있기 때문이다.

권한 및 역량 차이로 인해 추진체계상 지역센터가 주관하는 사업에서도 문체부는 물론 진흥원이 공식적·비공식적 사업지침을 지역센터에 전달하는 위계적 관계가 나타나고 있는 것이 실정이다. 지난 2009년, 일부 지역센터에 <학교 예술강사 지원사업>을 최초로 위탁한 이래 단계적으로 과업이전 범위를 넓혔지만 여전히 지역센터 자율성이 문제되는 이유는 이와 같은 비대칭성이 해소되기 어렵기 때문이다.

■ 민간주도 지역분권화, 혹은 지역센터 무용론

지역센터 역량강화 및 자율성 확대는 여전히 과제로 제기되고 있지만 그와는 별개로 현장에서는 지역단위 사업 주관기관 자체가 시기상조이거나, 또는 근본적으로 불필요하다는 주장이 나타나기도 한다. 지난 10여년 동안 문화예술교육이 공공지원을 받아 거둔 성과는 성과대로 인정하되, 궁극적으로 운영상 자율성을 보장받아야 하는 주체는 지자체나 지역센터가 아닌 민간부문이어야 한다는 주장이다. 이와 같은 주장을 지지할 수 있는 논거는 다음과 같다.

첫째, 공공부문인력은 광범위한 재정·인력 동원에 요구되는 권한과 행정능력은 갖고 있지만 이른바 ‘질적 성장’을 주도하는데 필요한 콘텐츠 전문성은 보유하고 있지 않다. 가령 중앙부처 공무원은 문화예술교육 정책전문가로 충원되고 있지 않으며 순환보직으로 인해 사업경험을 축적할 수 있는 여지가 크지 않다. 진흥원·지역센터 역시 평균 근속연수가 짧고 지원사업 관련 업무에 매몰되어 있어 문화예술교육 분야에 관한 전문성을 축적하기 쉽지 않은 상황이다. 그 결과 공공부문 지원을 통해 정책도입단계에서 문화예술교육에 필요한 인력, 자원 지원을 이끌어내기는 했지만

인프라 구축이나 우수 콘텐츠 확보와 같은 정책의 ‘질적’ 측면에 관해서는 개선요구에 직면하고 있다.

둘째, 공공부문 정책지원체계는 국가예산이 재원이기 때문에 중앙집권적 구조에서 탈피하기 어렵다. 중앙부처 예산에서 교부되는 국고보조금은 용도지정이 세밀하며, 유연성보다 책임성에 초점을 맞춰 교부되는 경향이 강하다. 관련성과 역시 ‘재정사업’ 관점에서 계량적이고 객관적인 지표에 의해 측정되고 있어 비교적 용이하게 입증 가능한 비용효율성 관련지표 중심으로 수혜규모 극대화를 지향하는 사업관리에 치중할 가능성이 높다.

셋째, 공공부문 주도 지원체계가 갖는 성과 내지 한계로 인해 지역분권화 논의가 실효성을 갖기 위한 현실적·이론적 기반이 형성되지 않았다는 주장이다. 문화예술교육에 필요한 인력이나 소재가 지역에 편재한다는 ‘현실’ 자체는 문화예술교육 ‘지역성’ 주장이 힘을 얻는데 기여하였다. 하지만 지역에 편재하는 자원이 인프라로 기능하기 위해서는 재정이나 인력지원과 같은 하드웨어(hardware) 지원은 물론 실질적 권한이전을 전제로 사업운영경험이나 콘텐츠 전문성과 같은 소프트웨어(software) 측면에서 육성이 요구된다. 공공부문 주도로 10여 년 간 지원정책을 수행한 결과, 하드웨어 측면에서 광범위한 재정·인력지원에 요구되는 예산 확보에서 탁월한 성과를 거두었으나 소프트웨어 측면 육성 성과에 대한 평가는 유보적이다.

한편, 이론적 측면에서 지역단위 정책추진의 대전제인 ‘지역성’ 개념이 정책목표나 방향설정에 있어 명확한 기준이 될 수 있어야 한다. 정책개념으로서 ‘지역성’ 개념이 해석상 모호하다는 지적이 나오는 이유는 개념정의 자체가 갖는 어려움도 있겠지만, 그보다 현황 파악을 위한 자료수집이나 연구 성과 축적이 미흡하기 때문이다. 이와 같은 상황에서 지자체 중심으로 광역단위 중장기 계획을 수립하도록 하는 하향적(top-down) 정책 시도가 지역분권화 달성에 얼마나 기여할 수 있을지는 미지수다.

초기에는, 문화예술교육 정책이 탑-다운이다. 바텀-업 되어야 한다는 이야기를 했었는데요, 과연 그게 가능한가, 어떻게 가능한가, 그건 바라지도 않습니다. 개인적으로, 왜냐하면 지역의 힘이 없어서, 지방의 힘이 없어서. 지역이 자기 정책, 사업을 설정하고 추진할 조건이 아닌 것 같기 때문입니다.

- 지역사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

그게 있어야 콘텐츠가 생기는 것이지요. 〇〇시만해도, 〇〇시 문화예술교육 관련 예산의 99%가 우리와 관련된 것 일 것입니다. 중앙에서 뭐하라고 내려오니까 매칭해서 하고, 중앙에서 하라고 해서 그만큼 생긴 건데, 한편으로는 이거 말고는 다른 것을 할 여력이나 의지가 없는 거죠. 그래서 지금은, 탑-다운이라도 잘해달라, 저는 바텀-업의 가능성은 더 작은 곳에서 생길 수 있지 않을까 합니다. 구보다 더 작은 기초단위에서, 그 안에서 정책을 그렇게 잡던가하면 거기서 먼저 생길 수 있을 것 같습니다. 근데 광역은 상대적으로 더 어려운 것 같고요, 지금은 탑-다운 제대로 해주는 것이...

- 지역사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

민간주도 지역분권화를 지지하는 주장에는 공공부문과 민간부문이 근본적으로 특성이 상이하다는 전제가 깔려있다. 따라서 공공부문 역할을 '기반조성' 내지 '플랫폼 구축'으로 한정하고 장기적으로는 민간부문이 문화예술교육 정책 '내용'에 해당하는 사업이나 프로그램을 주도적으로 기획하고 생산해야 한다는 주장으로 이어진다. 공공부문 지원에 따른 성과를 인정하고 장점을 살리되, '지역분권화'는 어디까지나 직접 콘텐츠를 생산하는 민간부문의 역량에 맞춰 상향적으로 진전시켜야 한다는 것이다. 이와 같은 현장인식과 맞물려 단순히 지역센터에 예산이나 권한 상 자율성을 부여한다고 해서 지역분권화를 달성할 수 없다는 '지역센터 자율성 무용론'까지 제기될 수 있다. 지역센터가 자율성을 갖는다 해도 공공부문 주체로서 갖는 한계에서 완전히 자유로울 수 없기 때문이다.

사업 운영에 대한 자율권을 지역에 준다면 인력과 예산 운영을 지역 활동가들과 현장밀착형으로 갈 수 있는 여지가 있지 않겠냐는 것이었고, 그것을 10년 동안 건의했으나 이루어지지 않은 것은 결국 예산권과 운영규칙 제정에 대한 모든 것을 중앙이 관리를 하는데 운영의 실제적인 책임은 지역이 지고 있다는 것이죠. 그러나 지역은 움직일 수 있는, 예산을 조정할 수 있는 권한이 없습니다.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

지역이나 중앙이나 같습니다. 양적, 질적의 문제는 다양성이 없기 때문입니다. 꿈다락은 지역이나 중앙이나 같습니다. 지역재단에서는 왜 권한이 없냐고 하는데 요, 현장에서는 중앙이나 지역이나 같다고 봅니다. 지역 정책이 없기 때문에 똑같은 정책 단위로 보고 전달체계로 보는 것이죠.

- 전문가(B), 심층면접 내용 중 -

■ 자율성과 책임에 관한 이해관계 상충

지역센터가 더 큰 권한과 그에 따른 책임을 감당할 의도가 있더라도 그에 합당한 운영상 자율성이 부여되지 않을 수 있다. 문체부나 진흥원 입장에서도 더 큰 자율성을 부여할수록 관리부담이 커지기 때문에 결정이 쉽지 않다. 반대로 문체부나 진흥원에서 자율성을 부여하고 싶어도 지역센터 역량이나 의지가 부족할 수 있다. 실제 진흥원이나 지역센터 담당자들 사이에서도 자율성, 또는 권한과 책임의 관계에 관한 인식은 상충한다.

결국은 지역센터도 저희랑 거의 똑같아요. 1년 단위 공모 뿌리고 끝. 프로세스가 거의 같죠. 제한되는 컨텐츠가 그러니까 저희 쪽은 애견이나 음식은 없어요. 진흥원은 장르기반이기 때문에, 그러나 지역은 농촌, 생태 이런 것 까지 다 나올 수 있는 거죠. 그게 굳이 말하는 차이점입니다.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

지역에서도 사실 진흥원에서 이렇게 하래요라고 진흥원을 핑계낼 수 있는 부분이 분명히 있거든요. 그 동안에는 예산이 딱 맞춰 내려오기 때문에 사업에 대한 지침이 정확하게 있는 것은 실무자 선에서는 방어하기 좋은 부분일 수도 있고요.

- 지역사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

실질적으로 저희가 조정하게 되면 모든 책임을 감수한다는 것이 되어버리니까, 조정이야 하겠지만 예산 등의 민감한 부분은 어렵죠. 예를들어 단체에서 아이들을 데리고 공연을 보러 가겠다 라고 하고 터무니없는 금액을 가지고 들어왔을 때 안된다고 하면, 진흥원에서는 그건 센터의 재량이라는 식으로 이야기를 하니깐, 곤란한거죠.

- 지역사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

자율성에 관한 인식이 상충하는 배경은 생각보다 복잡할 수 있다. 개인 가치관에 따른 차이도 무시할 수 없겠지만 사안 자체가 갖는 특성이나 사업구조가 달라서 발생하는 인식 차이도 있을 수 있기 때문이다.

사업 관리운영상 보다 높은 자율성을 원하는 것이 현장의 기본적인 요구이다. 그렇지만 사업조건과 관련된 민감한 사안들 - 과업단가나 인력 처우 등 - 에 대해서는 제도가 허용해도 자율성을 행사하기 부담스럽다는 인식이 강하다. 일부 지역에서 사업조건을 변경하는 경우 타 지역 예술강사나 교육단체의 '지역 간 형평'요구에 직면할 가능성이 제기되기도 한다. 지역 간 형평성이 아닌 '조직 내 형평성'도 문제될 소지가 있다. 현재 지정·운영되고 있는 지역센터들은 대부분 지자체 문화재단 소속이기 때문에, 문화재단 소속 타 부서와 형평성이 문제되는 사안도 있을 수 있다.

따라서 진흥원과 지역센터 간 역할배분은 모든 지역을 포괄할 수 있는 전면적 합의에 기초하여 포괄적으로 진행되어야 한다. 개별 사업, 개별 지역에 국한된 권한 이전은 형평성 문제로 인해 자율성은 보장하지 못하면서 책임부담만 키울 수 있기 때문이다. 근본적으로 진흥원과 지역센터 간 역할배분에 관한 명확한 합의가 없는 상황이 사업주관기관으로서 지역

센터에게 얼마나 자율성을 부여해야 하느냐는 문제를 야기한다고 할 수 있다. 예산 관점에서는 포괄적으로 예산을 배분할지, 또는 용도를 얼마나 세밀하게 지정하여 배분해야 하는지 문제 된다. 사업운영관련 매뉴얼이나 질의응대 과정에서 공식적·비공식적 지침을 통해 자율성 수준이 결정되기도 한다. 현재 진흥원이 지역센터에 이관한 사업들은 사업편제에 따라 자율성을 허용하는 수준이 다르다. 이 문제는 제도적으로는 사각지대에 귀속되어 있다. 진흥원과 달리 지역센터는 법령에 설치·운영 근거에 관한 항목만 있고 설립목적이나 추진방향에 대해서는 구체적으로 명시되어 있지 않기 때문이다.

2. 사업단위 예산배분으로 인한 예산경직성

가. 사업비 중심 예산팽창

■ 사업비 중심 불균형한 지역센터 예산구조

지난 15년 간, 문체부-진흥원이 주도하는 문화예술교육 정책규모는 비약적으로 성장했다. 2005년, 88억원에 불과하던 진흥원 전체예산이 2016년 기준 1,304억에 달하는 규모로 증가했다. 10년이 조금 넘는 기간 동안 무려 14.8배 이상 성장한 것이다. 지역센터에 이관된 <학교 예술강사 지원사업>, ‘지역특성화 문화예술교육 지원사업’ 및 ‘꿈다락 토요문화학교’ 사업 역시 초기에 비해 사업규모가 증가했다. 반면 문체부-지자체 예산을 1:1로 매칭하는 지역센터 관리운영비는 광역센터가 지정·운영되기 시작한 2009년 이래 3억 원 수준에서 유지되었다.

〈표 3-21〉 광역단위 지역센터 예산구조(2015년 기준)

단위: 백 만원, %

지역	총액	학예강+꿈다락+지역특성화 사업예산 합계				자체운영비 (인건비+ 자체사업비)	
		사업비	비율	관리 운영비	비율		
서울	10386	9524	91.7%	562	5.4%	300	2.9%
부산	5753	5128	89.1%	325	5.6%	300	5.2%
대구	3422	2985	87.2%	137	4.0%	300	8.8%
인천	3946	3443	87.2%	203	5.2%	300	7.6%
광주	3834	3427	89.4%	107	2.8%	300	7.8%
대전	3639	3170	87.1%	169	4.6%	300	8.2%
울산	3183	2618	82.2%	265	8.3%	300	9.4%
경기	8562	7795	91.0%	467	5.5%	300	3.5%
강원	5303	4895	92.3%	108	2.0%	300	5.7%
충북	4891	4376	89.5%	215	4.4%	300	6.1%
충남	6153	5725	93.0%	128	2.1%	300	4.9%
세종	749	724	96.7%	25	3.3%	0	0.0%
전북	6682	6211	92.9%	172	2.6%	300	4.5%
전남	7745	7150	92.3%	295	3.8%	300	3.9%
경북	6144	5736	93.4%	108	1.8%	300	4.9%
경남	6088	5617	92.3%	171	2.8%	300	4.9%
제주	2217	1788	80.6%	129	5.8%	300	13.5%
합계	88697	80311	90.5%	3585	4.0%	4800	5.4%
평균	5217	4724	89.9%	211	4.1%	282	6.0%

자료: 한국문화예술교육진흥원(2015) 내부자료, 재정리.

그 결과 2015년 기준 문체부-지자체 전체 예산에서 사업비가 차지하는 비중은 평균 89.9%에 달한다. 모든 지역센터에 3억 원의 관리운영비를 균등하게 배분하기 때문에 3억 원이 전체 지원금에서 차지하는 비중이 지역에 따라 최소 2.9%에서 최대 13.5%로 네 배 이상 차이가 난다. 이 3억 원의 관리운영비를 절반으로 쪼개어 인건비와 자체사업비로 각각 1.5억 원씩 지출하는 것이 통상적이다. 비약적 사업 규모 성장은 사업비에

편중된 예산구조와 맞물려 일부 지역센터에서 관리역량부족을 호소하게 만드는 원인으로도 작용했다. 2013년 기준 ‘광역문화재단 문화예술교육 사업 환경 및 여건’에 관한 조사결과에 따르면 당시 16개 광역 시도 응답자들이 ‘자체예산 편성정도’ 관한 인식수준은 평균 2.06점(5점 만점)에 불과했으며, 광역시를 제외한 광역도 응답자들의 인식수준은 그보다 낮은 1.44점(5점 만점)이었다.¹⁶⁸⁾ ‘사업운영시 어려운 점’에 관하여 중복응답을 허용한 설문조사 결과 역시 예산(56.25%), 인프라 부족(43.75%), 인력 부족(37.50%) 순으로 나타나¹⁶⁹⁾ 예산문제와 인프라·인력 문제가 연계되어 나타날 가능성을 시사했다. 지금(2017년)에 비해 사업규모가 작은 2013년에도 이미 예산과 연계된 인프라, 인력 문제가 불거지고 있었다는 방증이다.

정책을 시행하는 지역관리체계가 존재하는데 그 지역 관리체계가 예를들어, 예산이 두 배면 센터도 그 예산을 수행 할 수 있는 인력이 두 배 필요하고 그 예산을 짜야 하는 과정이 필요합니다. 그런데 그런 것에 대한 과정이나 시간이 없이, 예산 두 배는 지원비만 두 배일 뿐, 지역 운영기관의 인건비 등은 전무한 것이죠.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

예산이 100억이어도 운영비는 3억이고 지방에 예산이 20억인 사업도 운영비는 3억으로, 17개 시도 모두 동일합니다. 예술강사 800명 운영하는 재단과 예술강사 200명 운영하는 재단과 운영비는 같습니다.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

수혜규모 중심으로 불균형한 예산배분이 이루어진데 대한 가장 유력한 설명은, 이와 같은 방식의 예산증가가 ‘투입 대비 산출’에 의해 측정되는 지표상 효율성을 달성하는데 유리하다는 것이다. 지표상 효율성을 극대화하기 위한 예산배분은 예산증가에 따른 인건비나 운영비 상승을 억제

168) 김세준 외. (2015). 2014 사회문화예술교육 현황조사. 한국문화예술교육진흥원., p.110.

169) 같은 연구., p.111.

하면서, 가능한 한 높은 비중의 예산을 강사나 교육단체에 배분할 때 달성된다. 이와 같은 계산방식이라면 교육프로그램 한 단위를 더 지원하는데 지출하는 비용을 점점 낮추는 방향으로 예산을 운용하게 된다.

■ 예산경직성으로 인한 사업의 질적 후퇴 가능성

사업비 중심 예산편성 과정에서 사업의 질적 수준이 후퇴할 가능성이 높다. 예산편성이 사업의 질적 후퇴를 유발할 수 있는 경로는 다음 두 가지로 축약된다. 첫째, 예산규모 대비 사업관리인력 감소로 인해 사업주관기관의 현장장악력이 저하될 가능성이 있다. 둘째, 사업목적에 맞는 강사인력이나 교육단체수가 양적·질적으로 충분하지 않을 때 수행주체의 전반적인 질이 하락하고, 일관된 선발기준을 적용하지 못하게 될 가능성이 있다.

모든 학교를 지원할 수 있을 정도의 인력 기반 등의 관리체계가 마련되어 있지 않습니다. 예술강사지원 사업이 현재 가지고 있는 이슈들, 지역화 또는 중앙 일원화, 강사 처우 등의 선결 과제들이 해결 되어야 그 후에 양적규모를 늘린다거나 강사 처우를 개선한다거나 하는 것이 뒤따라 갈 수 있을 것 같습니다.

- 중앙사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

몇 배의 예산을 준다고 해서 갑자기 문화예술활동가들을 그만큼 리서치 하는 것은 현실적으로 불가능합니다.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

문화예술교육 정책은 사업목적이나 정책대상 특성에 따라 지속적으로 콘텐츠를 개발하고 갱신해야 하는 내재적 특성을 갖는다. 지자체나 타 부처 관할에 속하는 수혜기관으로 수행주체를 파견하는 형태인 경우도 많다. 대표적으로 <학교 예술강사 지원사업>의 경우 예술강사 개인이 단독으로 교육부가 관할하는 '학교'로 파견된다. 따라서 학교 교사와 예술강사 간 의사소통 과정에서 문제가 생길 경우 시·도 교육청이나 지역센터가

적절하게 개입할 필요가 있다. 소외계층을 대상으로 하는 대다수 사회 문화예술교육 사업의 경우 계층마다 상이한 특성을 감안해야 할 뿐 아니라 교육대상을 관리하고 통솔하기 위한 노력 자체가 상당하다. 수혜기관 담당자 협력 없이 수업진행 자체가 어려워지는 경우도 많다. 따라서 수행 주체인 예술강사나 교육단체에게도 높은 수준의 전문성이 요구되는 것은 물론, 사업을 관리·운영하는 입장에서도 ‘타 부처 관할’ 현장 담당자들을 지속적으로 설득하고 협력을 이끌어내는 과정이 요구된다. 이와 같은 점들을 고려할 때 사업주관기관의 관리역량 저하는 현장관리능력을 감소시켜, 사업수준에 악영향을 미칠 가능성이 높다.

한편 문화예술교육은 ‘정부 재정사업으로서’ 예산과정의 보편적 특성에 따른 일련의 제약들로부터도 자유로울 수 없다. 단 년도 형태로 운영되는 사업은 더욱 그렇다. 매년 수행주체도, 수혜기관도 새로 선발하고 매칭하는 절차를 거쳐야 하며, 사업비 일부를 떼어 인건비를 부담해야 하는 재정여건으로 인해 사업담당인력도 매년 새로 고용해야 하는 경우가 빈번하게 발생한다. 이 제약들은 예산팽창이 없더라도 상시적으로 사업주관기관을 압박하는 요인으로 작용한다.

정책적 준비 그리고 그것을 지역에 뿌릴 때 공유하는 과정과 그에 대한 시스템 토론이 필요합니다. 예술가들은 저희보다 훨씬 체감도가 높아요. 교육프로그램은 한 달 만에 나오는 것은 아니거든요. 한 달 만에 나오는 프로그램은 질적으로 높을 수가 없습니다.

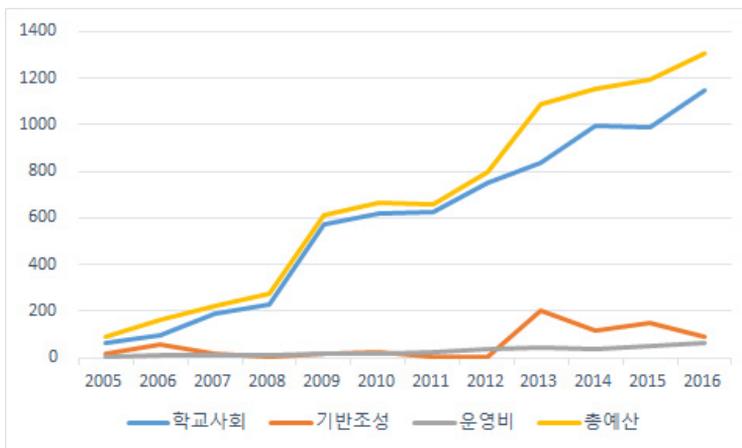
- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

양질의, 우수한 콘텐츠를 빠르게 증가하는 예산규모에 맞춰 공급해야 하는 것은 어떤 정책이든 마찬가지이다. 문화예술교육의 경우, 교육프로그램 독자성이나 콘텐츠의 질적 수준이 존립 근거 자체에 영향을 미치는 중요한 요인이므로 여건 구성에 필요한 관리운영활동의 중요성이 보다 강조된다.

나. 사업운영과 콘텐츠 개발의 단절

■ 질적성장 노력과 사업단위 예산배분

문화예술교육 ‘질적성장’ 정책요구는 다양한 맥락에서 해석될 수 있다. 전형적으로 교육프로그램 질적향상이 문제된다. 교육프로그램 질적향상역시 다양한 관점에서 접근할 수 있다. 수행주체인 예술강사나 교육단체를 육성하고 지원한다는 관점에서 접근할 수 있다. 외부전문가를 섭외하여 콘텐츠 관련 연구개발을 수행할 수 있다. 우수콘텐츠를 발굴하고 공유할 수 있는 데이터베이스를 갖출 수도 있다. 이 모든 접근방식들이 갖는 공통점은 ‘사업비 중심 예산배분’과 충돌할 가능성이 높다는 점이다. 아래 [그림 3-3]에서 드러나는 것처럼 사업 관련 예산 변화추이는 전체예산과 비슷한 유형을 보이지만 기반조성사업 예산이나 관리운영비는 변동성이 높을 뿐 아니라 정권마다 상이한 유형¹⁷⁰⁾을 드러낸다.



자료: 한국문화예술교육진흥원(2007-16) 「한국문화예술교육진흥원 연차보고서」, 한국문화예술교육진흥원(2017) 「사업계획」 재구성

[그림 3-3] 진흥원 예산 항목별 변화추이(2005-2016)

170) [그림 3-3]에서 ‘기반조성사업’ 관련 예산변동은 부분적으로 예산항목 간 조정에 기인하지만, 항목조정이 빈번하게 이루어졌다는 것 자체가 정책기조에 일관성이 부족했다는 점을 시사한다.

개별사업단위로 성과가 귀속되는 현재 구조 안에서는 사업예산 안에서 콘텐츠 개발을 정당화시킬 수 있는 논리를 찾기가 쉽지 않다. 현재 사업예산 구조는 사업비와 관리운영비로 이분되어 있으며, 사업 안에서 수행하는 정책연구는 정책평가나 컨설팅 등 ‘관리운영 목적에 부합하는’ 연구 중심으로 수행되어 왔다. 콘텐츠 개발 사업을 정당화시키기 어려운 것도 이 때문이다. 만약 관리운영비 안에서 콘텐츠를 개발한다 해도 결과물을 사업성으로 귀속시키기도 어렵다. 콘텐츠 개발은 수혜규모를 증가시키지도 않고, 관리운영에 요구되는 결과물도 아니기 때문이다.

평가 컨설팅은 사업팀에서 하고 진짜 연구 성적은 연구팀이 해야 한다는 것이 관행처럼 굳어져 온 것이죠. 그래서 콘텐츠 개발 등의 연구는 사업팀에는 없습니다.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

■ 자원변화로 인한 콘텐츠 예산 구축효과(crowding out effect)

지난 10여년 간 정형화된 추진체계 상 역할배분은 수행주체인 예술강사나 교육단체가 콘텐츠 관련 과업은 전담하고, 사업주관조직인 진흥원이나 지역센터는 이를 심사·선발하여 수혜대상과 매칭하는 구조다. 정책도입 초기인 2005년에서 2007년에 수행한 <학교-지역사회 연계사업> 등 사업 안에서 연구개발을 병행한 사례가 없는 것은 아니지만 이와 같은 사례는 사업유형이 정형화되지 않고 콘텐츠 형성 자체가 빈약하던 시점에서나 정당화될 수 있었던 과도기적 사례로 치부되기도 한다. 특히 2008년 이후 사회문화예술교육 정책 재원이 복지기금에서 국고로 전환되면서, 위와 같은 사례를 가능하게 했던 예산상 유연성이 약화되었다. 개별 사업 단위보다 세밀한 용도지정이 이루어지고 성과 기반 예산통제가 강화되면서 ‘투입 대비 산출이 명확하지 않은’ 콘텐츠 개발 활동은 위축된 것이다.

2005-2007년도, 이때 개발-보완이 될 수 있었던 것이, 그 팀 안에서 그걸 다 했습니다. 팀이 워낙 작기도 했고요, 사회문화예술교육지원팀에서 연구-연수하고 거기서 고민하면서 이게 다 이루어질 수밖에 없었던 거죠.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

국고로 변환된 2008년부터, 국고는 항목을 디테일하게 정하는데, 전문가를 놓고 그렇게 해야 성과지표도 명확하고 양적성장이 되니까 저희도 그게 맞춰 계속 숫자를 늘리게 된 거예요.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

최근 조직개편에서 진흥원은 ‘컨텐츠 개발팀’을 신설했다. 이전까지 정책평가·컨설팅 등 사업관리 위주로 진행되던 정책연구경향에서 벗어나 컨텐츠 자체를 개발하려는 연구를 지원했다는 점에서 의미있는 시도이다. 개별 사업 단위에서 컨텐츠 개발에 별도 예산투입이 거의 허용되고 있지 않고, 예산투입이 이루어진다고 가정해도 컨텐츠 개발에 필요한 별도 관리인력을 사업팀 안에서 배분할만큼 여유가 없다는 점을 고려한다면 별도 조직운영은 일견 유일한 대안처럼 보인다.

물리적으로 볼 때 사업이 너무 많습니다. 예를들면 예전에 80억에 20명이 있었으면 1인당 4억을 관리하는 케파였는데 지금은 1,300억에 한 120명 정도 되거든요, 일인당 10억...정도 관리하는 거죠.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

기반조성 예산도 그 쪽으로 신청 해놓은 거예요. 컨텐츠 개발 및 확산 쪽으로 카테고리를 잡아서. 그 동안은 그 부분이 점점 줄어들면서 없어졌던 것이죠. 단체가 다 컨텐츠가 있으니까, 그들 것을 심사해서 진행하도록, 이렇게 관리를 해 온 것이죠.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

문제는 문화예술교육 콘텐츠가 갖는 내재적 특성을 고려할 때, 콘텐츠 개발이 의미있는 결과물을 내려면 사업조직과 긴밀한 연계가 요구된다는 점이다. 문화예술교육의 내재적 특성으로 인해 정형화된 콘텐츠를 보급하는 방식은 정당화될 수 없다. ‘어디까지가 문화예술교육인가’에 대해서 조차 조직마다, 개인마다 견해차가 상당하다. 사업목적이 다르고, 수혜대상도 다르기 때문에 사업에 따라 허용가능한 콘텐츠 범위도 달라질 수밖에 없다. 우수 콘텐츠 중심으로 일정부분 표준화시키더라도 수혜계층이나 현장상황에 따른 변용이 불가피하다.

그 결과 단년도 사업을 기준으로 할 때, 예술강사 자신조차 사전에 어떤 교육프로그램을 운영하게 될지 확정하기 어렵다. 사업일정상 실제 현장을 접하고, 프로그램 운영이 시작된 이후에야 콘텐츠 조정·변용에 필요한 정보를 얻게되기 때문이다. 이미 사업이 시작되어 진행되고 있는 시점에서 별도조직인 콘텐츠 개발팀과 체계적으로 연계한다는 것이 현실적으로 쉽지 않을 뿐 아니라 실효성에도 의구심이 생길 수 밖에 없다.

수요자 중심이라고 할 때 그렇게 만들어진 콘텐츠와 그것의 현장 적용성은 어떻게 볼 것인지도 문제입니다. 수혜자 중심적 부분을 담아내야 한다고 보면 때로는 버려야 할 콘텐츠도 있을 것이고 그에 맞춰 개발되어야 하는 콘텐츠의 모양은 무엇인지, 이런 부분이 계속 애매한 거예요.

- 중앙사업담당자(C), 심층면접 내용 중 -

사이클이 서로 촘촘하게 짜여지지 않는 거예요. 콘텐츠 개발이 이루어지고 그것을 받아주는, 그 두 개 사이가 브리지가 되어야 하는데 대부분은 운영단체 공모이고요. 운영단체가 계획서 써서 내는 것이고 예를들어 이것이 사업부서에 추가가 되려면 운영단체의 프로그램 개발자가 그 콘텐츠를 흡수해서 계획서에 녹여야 되는 거고요.

- 중앙사업담당자(C), 심층면접 내용 중 -

■ 사업단위 예산배분으로 인한 전문화 지체

일괄하여 ‘질적성장’ 요구라고 표현하기도 하지만 문화예술교육 정책 결정자에게 요구되는 정책요구는 사실 복잡하고 다양하다. 앞선 논의에서 지적된 것처럼, ‘수요자 중심성’, ‘지역분권화’, ‘소외계층 중심에서 일반시민 중심’, ‘학교-사회 사업 간 통합’ 등 여러 의제들이 질적성장과 관련된 정책요구로서 각개약진식으로 투입되고 있는 것이 실정이다. 이 복잡다단한 정책요구 전체를 아우를 수 있는 통합적인 비전이나 가치, 중심개념도 아직까지 존재하지 않는다. 그때그때 투입되는 정책요구에 대응하는 사업이 신설되는 것이 불가피한 상황이다. 이처럼 다양한 조건에 맞는 콘텐츠도 있어야 하지만 사업에 맞는 콘텐츠를 식별하기 위한 콘텐츠 관련 전문성도 당연히 요구된다.

결국 장기적인 관점에서 양적성과 중심 ‘사업단위 예산통제’로 인해 형성된 구조가 콘텐츠 관련 연구개발에 요구되는 예산투입을 위축시켰다고 이해할 수 있다. 그 결과 사업운영·관리 위주로 예산이 배분되었고, 진흥원이나 지역센터 사업조직은 콘텐츠 관련 전문성을 축적하는데 불리한 구조를 떠안고 있다. 사업팀과 콘텐츠 개발팀이 분리되어 있는 조직구조가 그렇고, 엄격한 용도지정으로 인해 콘텐츠 관련 예산이 관리운영목적에서 벗어나기 어려운 경직된 예산구조가 그렇다. 과업 대비 열악한 근무조건과 잦은 인력교체로 인해 3년이 채 되지 않는 근속연수를 고려할 때 사업담당인력에도 연속성이 없다. 이와 같은 구조를 방치한 채 매년 사업예산을 투입한다고 해서 진흥원이나 지역센터 등 사업운영조직이 연차에 맞는 전문성을 갖출 수 있을 것이라고 기대하기 어렵다. 나아가 중앙부처와 현장을 연결하는 중간기관 내지 매개기관으로서 진흥원이나 지역센터에 어떤 역할을 부여할지 중앙부처 차원에서 장기적·전략적 접근이 요구되는 지점이기도 하다.

현실적으로 문화부는 사업 베이스지, 연구나 연수 등 기반관련 담당이 아닙니다. 국정과제나 공약에 우선순위가 있으니 사업보다 심층적, 질적인 측면 등을 이야기하고 사업화시키려는 시도가 부차적으로 느껴질 수 밖에 없죠. 그런 측면에서 예산확보나 배려가 아쉬운 거예요.

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

저희는 지금 프로그램 기획, 개발도 남에게-강사든 단체든, 운영도 남에게 시키고 거기서 끝나는 거죠. 저희 것이 없는 거죠. 10년 넘게 빈껍데기만 남았다고 느끼게 되는 거죠.

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

3. 지역센터 인프라 취약성

가. 지역센터의 이중적 지위

■ 지역센터 조직역량 중요성

지역단위 사업주관기관으로서 지역센터 조직은 지역단위 문화예술교육 네트워크의 핵심이다. 문화예술교육의 ‘지역화’ 또는 추진체계 ‘지역분권화’ 관련 논의는 지역센터가 ‘전국단위 중앙기관’인 진흥원에 비해 가질 수 있는 비교우위를 전제한다. 인력이나 관련 시설, 유·무형문화재나 지역축제와 같은 고유컨텐츠 등 이른바 문화예술교육에 필요한 ‘자원’이 각 지역에 분산되어 있기 때문에 문화예술교육 정책 초기부터 지역단위 ‘네트워크’ 활성화를 위한 거점기관 육성노력이 지속되었다.

지역센터가 종래 진흥원이 이관사업에서 수행하던 역할을 원활하게 대체하면 좋겠지만, 아직까지 지역센터 중심 추진체계가 원활하게 운영되고 있다고 평가하기 어렵다. 일부 사업이 이관되었다 해도 진흥원은 여전히 대다수 사업에서 지역센터와 마찬가지로 사업주관기관으로서 역

할을 수행한다. 진흥원에 비해 대다수 지역센터는 조직역량이나 사업경험, 네트워크 측면에서 아직까지 비교열위를 면할 수 없다. 실제 사업과정에서도 진흥원은 여전히 지역센터에 사업관련 지침을 하달하거나 운영평가컨설팅을 시행하는 등 ‘사업운영관리’ 역할을 수행하고 있다.

이와 같은 상황이 단지 과도기적이라고 평가할 수 있는 근거가 없는 것은 아니다. 지역에 따라 지역센터가 사업주관기관 역할을 수행한지 얼마 되지 않은 곳도 많다. 진흥원에서 10여년 간 축적한 사업경험과 네트워크가 일부 사업을 이관했다고 해서 지역센터로 고스란히 이전되는 것도 아니다. 진흥원과 지역센터는 아직까지 ‘문체부-진흥원-지역센터’로 수직적으로 계열화된 추진체계에서 위계적 상하관계에 있는 것으로 인식되는 경향이 강하다. 그렇지만 대다수 지역센터는 지자체 문화재단 소속 부서이며 문체부 외 동일규모로 지자체 예산을 관리운영비 재원으로 하는 만큼, 향후 조직운영 여하에 따라 진흥원과 독립된 위상을 가질 수 있는 조건을 갖추고 있다.

그럼에도 일각에서는 지역센터 관련하여 보다 장기적인 안목에서 전략적인 접근이 필요하다고 주장한다. 현재 지역센터가 겪는 어려움이 구조적인 문제라는 관점에서 제기된 주장이다.

■ 이원화된 관리체계

문화예술교육지원법 제10조 제6항에 따르면 지역센터 지정 주체는 문체부 장관이며, 법령상 지역센터 지정목적은 ① 지역문화예술교육 지원의 효율적인 실시 및 ② 참여주체 간 협의·조정 그 밖에 협력증진이다. 동조 제7항에서는 지역센터가 “진흥원의 업무에 준하여” 사업을 시행할 것을 규정하고 있으며, 동조 제8항에서는 “진흥원 및 지역센터”가 “문화예술교육 관련 인적·물적 자원의 교류 등 상호간의 협력망 구축을 위한 시책을 강구”할 것을 규정하고 있다.

제10조(한국문화예술교육진흥원 설립 등)

⑥ 문화체육관광부장관은 지역문화예술교육 지원의 효율적인 실시 및 이에 필요한 참여주체 간의 협의·조정 그 밖의 협력 증진을 위하여 시·도지사 또는 기초지자체장과의 협의를 거쳐 지역문화예술교육지원센터(이하 "지역센터"라 한다)를 지정할 수 있다.

⑦지역센터는 진흥원의 업무에 준하여 지역의 여건에 적합한 사업을 시행한다.

⑧진흥원 및 지역센터는 문화예술교육 관련 인적·물적 자원의 교류 등 상호간의 협력망 구축을 위한 시책을 강구하여야 한다.

요약하면, 법령상 지역센터는 진흥원이 지역을 대상으로 수행하는 사업에서 진흥원의 업무를 대리하는 기관이자, 진흥원과 지자체 간 협의·조정을 매개하는 중간기관으로서 매김되어 있다. 이처럼 이중적인 법적 위상은 진흥원-지역센터 간 역할배분을 모호하게 만들었을 뿐 아니라 지역센터 재정구조를 이원화시키는 요인으로도 작용했다. 지역센터 관리운영비는 규모가 3억 원으로 고정되어 있을 뿐 아니라, 재원 자체가 지자체와 문체부로 이원화되어 있어 어느 일방 의사대로 개선을 꾀하기 힘든 구조이기 때문이다.

관리역량을 개선하고 싶어도 ‘지자체 문화재단의 하위부서이자 문체부-진흥원이 지정·운영하는 사업수탁기관인’ 지역센터의 이중적 위상 때문에 발생하는 문제들이 있다. 운영비의 경우 문체부 예산과 지자체 예산이 1:1로 매칭되어 있는 구조이므로, 지자체와 합의 없이 관련 예산을 증액하는 것은 부담이 된다. 문체부가 예산을 증액하면 지자체도 부담을 갖기 쉬운 구조이기 때문이다. 반대로 지자체나 문화재단 측에서 지역센터 상황에 맞춰 정규직·무기계약직 고용을 늘리려고 해도 상위조직인 재단과 형평성이 문제되거나, 재단이 수립한 원칙에 어긋날 수 있다. 문체부-진흥원 사업은 지역센터 과업이나 예산에서 차지하는 비중이 높지만 지자체나 문화재단 입장에서는 어디까지나 위탁사업에 불과하다. 위탁사업을 수행하는데 필요한 인건비는 위탁사업비 안에서 해결해야 한다는 문화재단 ‘원칙’이 있는 상황에서 인력을 늘리거나 정규직 전환을 시도하는데 어려움을 겪을 수 밖에 없다.

각 센터가 부서형태로 존재하면서 재단의 지침을 따라야 하므로 재단의 인력 현황이나 인력구조, 인력파이 등의 영향을 받습니다.

- 지역사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

재단에서 센터사업을 빼고 지자체나 문체부에서 지역에 센터를 직접 지정해서 하는 것이 나을 것 같다는 이야기를 했어요. 왜냐하면 재단에 넣으니, 재단의 전체 인력 구조 안에서 정규직 비율을 따지다보면 센터만 정규직을 더 줄 수도 없다는 지역안에서의 인사구조의 한계가 있어요.

- 전문가(C), 심층면접 내용 중 -

대부분 위탁사업을 하는 부서인데, 예산의 원칙은 위탁 사업을 하면 수탁을 받을 때 인건비도 받는 건데, 재단 예산으로 인건비가 나가기 때문이죠.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

마지막 인용문에서 제기한 정황을 일반화시킬 수는 없다. 사업비 안에서 운영비가 차지하는 비중은 사업에 따라, 지역에 따라 상당한 편차가 있기 때문이다. 그러나 별도 채용 없이 사업예산만으로 사업비를 충당한다고 할 때, 운영비가 사업비에서 차지하는 비중은 어떤 지역이든 10% 수준에서 크게 벗어나지 않는 것은 사실이다.

결국 가장 근본적인 문제는 ‘사업단위 예산통제’가 갖는 제도적 약점이 아니다. 단기성과 도출에 초점을 맞춘 ‘사업단위 예산통제’에 매몰된 나머지 사업운영에 필요한 기간조직인 지역센터를 ‘조직 차원에서’ 지원하고 육성하기 위한 전략이 보이지 않는다는 점이 문제다. 위탁사업 형태로 그때그때 필요한 사업비만 교부하고, 관련 인력은 운영비를 쪼개어 기간제 계약인력으로 고용하는 체제가 지속되는 이상 지역센터 조직역량은 근본적으로 개선될 수 없다.

나. 인력·예산 경직성

■ 관리인력 연속성 부재

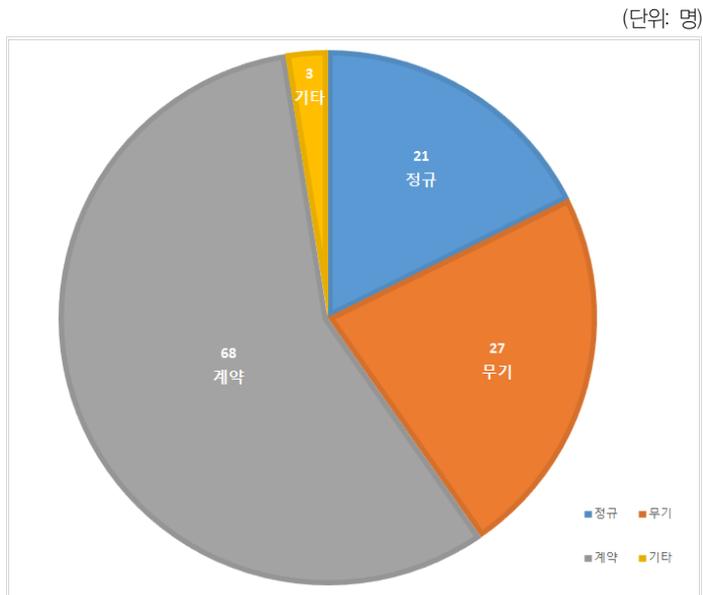
현행 사업단위 예산통제는 기본적으로 인프라 성장보다 수혜규모를 척도로 하는 정량적 성과도출에 초점을 맞추고 있다. 지역센터를 문화재단 소속으로 두고, 관리운영비는 최소한으로 상정된 관리운영활동에 맞춰 압축시켰다. 비용 대비 효율성을 지향하는 방향성은 대체로 명확하지만 중장기적으로 인프라 성장을 기대하기 어려운 구조다. 그 결과 사업예산증가에도 불구하고 주요 사업주관기관인 지역센터 관리인력의 근속연수·고용형태 등 인프라 관련 지표는 뚜렷하게 개선되지 않았다.

이 업무를 진행하는 실무자들의 평균 근속연수가 2년 반 정도 됩니다. 그나마 최근에 조금 더 올라간 것인데요. 학교예술강사를 담당하던 담당자가 현재 담당자 외에는 경험을 쌓은 직원이 거의 없다는 것, 이것은 지역센터도 마찬가지입니다.

- 중앙사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

문화예술교육 정책에서 핵심적인 수행기관인 진흥원 실무자들의 평균 근속연수는 3년 미만이며, 지역센터 실무자들의 평균 근속연수 역시 3년 미만에 불과하다. 단년도 사업을 기준으로 한다면 대부분 한 차례 정도 사업을 경험한 담당자들이 사업 실무를 담당하고 있다는 의미다. 정규직 비율 역시 센터장·팀장 급 인력을 합쳐도 2015년 기준 119명 중 21명 수준으로 약 16.5% 수준에 불과하다. 관리직이 아닌, 사업을 직접 담당하는 인원만 따지면 불과 9명밖에 되지 않는다.

불안정한 고용상황은 비단 실무자의 개별적 역량에만 영향을 미치는 것이 아니다. 위 인용문들은 잦은 인력교체가 참여주체 간 파트너십에 악영향을 미칠 수 있다는 현장 인식을 명확하게 드러낸다.



자료: 한국문화예술교육진흥원(2015) 내부자료, 재정리

[그림 3-4] 고용형태에 따른 지역센터 인력 구성(2015년 기준)

문화예술교육 사업이 이론상 ‘거버넌스’ 사업이자 ‘네트워크’ 사업으로 규정됨에도 불구하고 실제로는 문체부-진흥원-지역센터 등 이른바 핵심(core)에 해당하는 주체들 중심으로 추진될 가능성이 높은 이유도 여기에 있다. 다른 주체들과는 네트워크 관계의 ‘연속성’ 또는 ‘지속가능성’이 취약한 것이다.

합의를 할 때 충분히 고민할 수 있는 인적구성이 되어야 한다는 것은 분명합니다. 현재는 지역센터도 2년마다 사람이 바뀌고, 교육청이나 공무원의 상황을 보더라도 이것을 이해하고 지지할 수 있는 사람이 일단 없고, 지역센터나 진흥원에도 이 사업을 책임있는 의지를 가지고 가기에는 열악한 환경입니다.

- 중앙사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

2년마다 사람이 바뀌는데 예술가를 안정감있게 지원한다? 예술가들이 불평이 제일 많으시죠. 예술가는 어려운 점을 2년 마다 계속 이야기하는 거예요. 센터장이

3년마다 바뀌니까, 〇〇문화재단은 관계맺음이 안된다고 가장 많이 호소합니다.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

■ 사업규모 대비 관리운영비 부족

이처럼 열악한 인프라 관련 지표가 쉽게 개선되기 어려운 또다른 이유는 지역센터 재정구조 때문이다. 지역센터가 자체적으로 운영할 수 있는 예산은 3억 원 규모이며, 인건비로 지출할 수 있는 ‘관리운영비’는 그 절반인 1억 5천만원으로 제한된다. 각 지역센터에서 자체 재원으로 고용할 수 있는 인력은 3명에서 최대 5명 수준에 불과하다. 자체 재원으로 고용한다고 해도 예산제약으로 인해 평균적인 정규직 고용 수준은 센터당 1-2명에 그치고 있다.

〈표 3-22〉 광역시·도별 지역센터 인력 고용현황(2015년 기준)

(단위: 명)

지역	합계	정규	무기	계약	기타
서울	13	5	2	6	0
부산	7	1	6	0	0
대구	6	1	3	2	0
인천	6	1	4	1	0
광주	8	3	1	4	0
대전	9	4	0	5	0
울산	7	0	0	6	1
경기	10	1	0	9	0
강원	5	1	3	1	0
충북	10	1	5	3	1
충남	6	0	0	5	1
전북	6	0	0	6	0
전남	5	0	3	2	0
경북	6	0	0	6	0
경남	8	2	0	6	0
제주	7	1	0	6	0
합계	119	21	27	68	3

자료: 한국문화예술교육진흥원(2015) 내부자료, 재정리

사업규모와 상관 없이 지역센터별 관리운영비 지원규모가 동일하다는 것은 것도 문제이다. 다만 사업규모가 크다고 해서 사업단위 운영비가 전체 사업예산에서 차지하는 비율이 반드시 낮아지는 것은 아니기 때문에, 이 문제제기는 운영비 총액이 부족하다기보다 고용안정성을 악화시킨다는 관점에서 이해할 때 보다 설득력있다. 예산이 증가하고, 그에 비례하여 수혜규모가 증가할수록 역설적으로 관리인력의 평균적인 수준은 낮아질 수 밖에 없는 구조이기 때문이다.

양적 성장을 하려면 그것을 뒷받침 하려는 인력이나 인프라가 중요한데, 센터 지정 받고 3억이라는 운영비는 몇 년째 동일합니다.

- 전문가(C), 심층면접 내용 중 -

예산이 100억이어도 운영비는 3억이고 지방에 예산이 20억인 사업도 운영비는 3억으로, 17개 시도 모두 동일합니다. 예술강사 800명 운영하는 재단과 예술강사 200명 운영하는 재단과 운영비는 같습니다.

- 전문가(A), 심층면접 내용 중 -

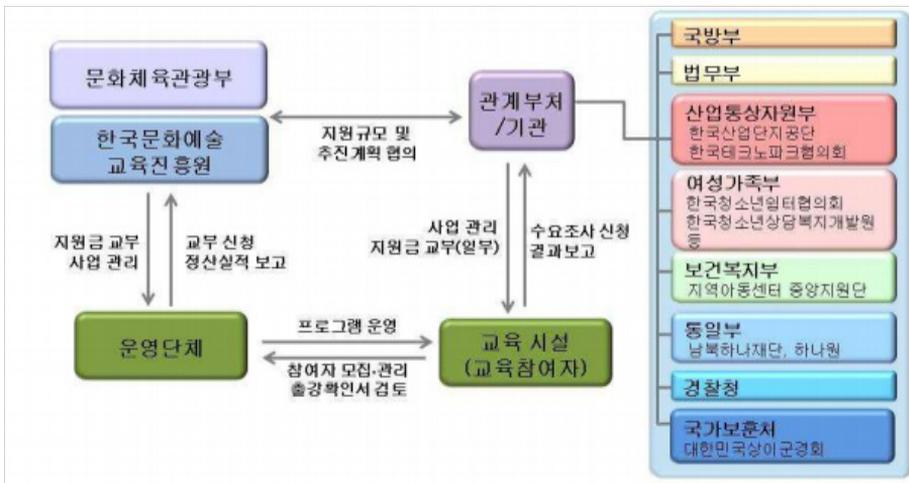
이와 같은 현상은 문화예술교육 사업이 '양적 팽창'에 매몰되어 인프라의 중요성을 경시했다는 비판의 유력한 논거가 될 수 있다. 문체부-진흥원 사업 예산이 지역센터 전체 예산에서 차지하는 비중이 증가할수록 지역센터가 기간단위로 고용하는 계약직 인력이 차지하는 비중이 높아지고, 평균 근속연수는 짧아질 수밖에 없는 구조이기 때문이다.

4. 협력부처 소극적 사업참여

가. 추진체계상 역할배분의 비대칭성

■ 추진체계상 제한된 역할배분

〈부처 간 협력 문화예술교육 지원사업〉은 협력부처에 따라 구분된 8개 하위사업으로 구성된다. 부처는 다르지만 공통적으로 추진체계 상 협력부처에는 제한된 역할만 배분된다. 임채홍 외(2013)에 따라 ‘구조’ 차원에서 문제원인을 자원 및 사업운영에 관한 권한을 문체부-진흥원이 독점하고 있는 집권적 체제에서 찾는 것은 온당해보인다. 실질적인 결정 권한이 배분되지 않기 때문에 선행연구들(양혜원 외, 2015; 조현성, 2016)이 지적하는 바, ‘문화부가 일방적으로 지원을 요구하고 협력부처는 실무 차원에서 지원에 협력하는’ 양상이 반복된다는 주장이다.



자료: 한국문화예술교육진흥원 (2016). 「2016 부처 간 협력 문화예술교육 지원사업 공모 사업설명회」.

[그림 3-5] 부처 간 협력사업 추진체계(2016년 기준)

추진체계상 역할배분에 따라 <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업>에 참가하는 협력기관 사업담당자는 수요조사, 현장 모니터링 및 수혜기관과 사업주관기관, 수행주체를 매개하는 역할을 수행¹⁷¹⁾한다. 다만 수요조사 외 여타 관리활동의 양적·질적 수준은 실질적으로 협력부처 사업담당자의 의지에 좌우된다. 부처 간 융합을 통해 상호 공유하는 가치를 달성하고 운영상 시너지 효과를 창출하자는 목표에 비하면 제한된 역할만을 수행하고 있다는 평가가 합당하다.

■ 사업지속에 관한 현장요구

역할이 제한되었다고 해서 반드시 사업지속을 원하지 않는 것은 아니다. 마찬가지로 사업지속을 원한다고 해서 반드시 사업의 취지나 방향성에 전적으로 동의한다고 단정할 수 없다. 일부 협력부처 담당자들이 심층면접 과정에서 사업의 필요성이나 지속여부에 대해 긍정적인 인식을 드러냈다는 것은 성과로 치부할 수 있다. 부처 간 협력관계를 정당화하기 위한 기초적인 논거가 될 수 있기 때문이다. 다만 이와 같은 호의적 인식은 상당부분 <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업> 대부분이 예산부담도 없고 관리부담도 적은 ‘시혜성’ 사업이라는 타산을 근거로 형성되었을 가능성이 높다. 일부는 만족도 조사나 모니터링 과정에서 얻은 현장반응에 기초하여 사업에 관한 긍정적 인식을 드러냈다.

학교에서도 만족도가 높은 사업 중의 하나입니다. 물론 만족도의 기준이 다르긴 하지만, 학교는 관심도 많고, 수요도 많다보니 저희 팀에서도 중요하게 다룰 수밖에 없는 사업이죠.

- 협력사업담당자(B), 집단면접 내용 중 -

그렇지는 않고요, 매년은 아니지만 진흥원에서 만족도 조사를 하고요, 저희는 비공식적으로 선생님이나 학생들을 만나서 반응을 접할 일이 많은데요, 만족도는 높은 편입니다.

- 협력사업담당자(B), 집단면접 내용 중 -

171) 다만 <근로자> 사업에서 협력기관 담당자는 홍보를 통해 참가자를 모집하는 역할도 수행한다.

일선 현장에서 역시 문화예술교육 사업이 갖는 경쟁력이나 질적 수준과 별개로 연속지원에 대해 갖는 이해관계 때문에 긍정적으로 반응했을 가능성을 고려해야 한다. 그럼에도 현장반응이 긍정적이라는 것은 사업 지속을 정당화하기 위한 강력한 논거이다. 불만이 있어도 현장에서 원하는 사업이라면 지속하는 것이 바람직하다는 주장이 제기될 수 있다.

다만 예산을 분담하는 협력부처라면 보다 많은 것을 바랄 수 있다. 같은 예산으로 ‘자부처 사업’을 진행하면 관리자로서 생각하는 목적과 취지에 보다 부합하는 사업을 운영할 수 있다는 인식 때문이다. 이와 같은 인식이 나타나는 근본적인 이유는 결국 부처 간 합의가 충분하지 않거나, 합의된 내용이 필요한 만큼 공유되지 않았다는데서 찾을 수 있다. 예산을 분담하지 않는 협력부처 담당자들은 애초부터 사업운영과정에 발언권을 행사하는 것이 어렵다는 인식을 가질 수 밖에 없으며, 시혜적 사업이라고 인식하기 때문에 굳이 문제제기할 동기가 형성되기 어려운 구조다.

■ 부처 간 협력이 갖는 정당성 문제

현장반응이 좋다고 해서 모든 면이 만족스러운 것은 아니다. 협력부처는 문화예술교육 사업을 문체부나 진흥원과 다른 시각에서 접근할 수 밖에 없다. 사업을 담당하는 입장에서 목적이나 운영방향에 문제제기할 여지가 있는 것이다. 협력부처 담당자들은 문화예술교육 사업에 투입할 수 있는 관리역량이 사업규모 대비 한정되어 있기 때문에 사업 목적이나 취지와 별개로 사업이 목적과 취지에 맞게 운영되고 있는가에 대해서 우려할 수 밖에 없다.

지금은 선생님들이 할 수 없는 전문 영역에 강사가 들어오는 게 아니라 다 맡겨버리는 형태인데요, 매뉴얼 상으로로는 그렇게 안된다고 하지만 실제로 학교에서는 그런 형태로 가고 있는 경우가 많습니다. 선생들 만족도가 높다는 것은 시수가 줄어드는 이유 때문인 것도 일부 있는 것이지요. 그래서 돈의 액수에 비해 그런 아쉬움이 있는 것이지요. 더 좋은 사업을 할 수 있을 것 같은.

- 협력사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

문화예술교육은 저희가 수혜를 받는 입장이니 그 쪽에서 예산 등이 정해지면 그대로 맞춰 갑니다.

- 협력사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

이 지점에서 진흥원이나 지역센터 등 사업주관기관 담당자와 협력부처 실무자 간 파트너십이 중요하다는 주장이 제기될 수 없는 것은 아니지만, 현실적인 한계는 명확하다. 협력부처 담당자들은 대체로 사업에 관한 지식이나 경험이 부족한 상황에서 이 사업에 직면하게 된다. 사업이 진행되는 도중에 인력이 교체되는 경우도 빈번하다. 이와 같은 비대칭성을 고려할 때, 문체부-진흥원이 사업을 주도하고 협력부처는 보조적인 역할을 수행하는 현재 추진체계가 현실적합하다는 점은 부정하기 어렵다.

이처럼 주관부처와 협력부처가 수행하는 역할이 위계적·비대칭적으로 배분된다면 향후 부처 간 협력으로 추진되는 사업에서 사업지속 이상의 유의미한 성과를 거두기 어렵다. 문체부가 단독으로 주도할 수도 있는 사업을 보다 비효율적인 방식으로 수행하고 있는 것이나 다를 바 없기 때문에 사업지속을 정당화할 수 있는 근거도 약화될 것이다. 사업단위에서 부처 간 협력을 명시한 <부처 간 협력> 사업은 물론 <학교 예술강사 지원사업> 사업 역시 도입기부터 부처 간 협력에 의해 추진되어온 사업인 만큼 부처 간 협력이 실질적으로 의미있는 차이를 만들어낼 수 있는 방안을 고민할 필요가 있다.

나. 견고한 ‘타 부처 사업’ 프레임

■ 예산분담 없는 협력

2017년 현재, 교육부와 국방부를 제외하면 문화예술교육 사업 자체를 명목으로 예산을 배분하고 있는 협력부처는 없다. 여성가족부와 산업통상자원부 산하기관에서 발표회 관련 예산을 편성하고 있기는 하나, 본격적으로 예산을 분담하고 있는 것은 아니다.

예산분담은 사업규모 확장에 기여할 뿐 아니라 협력부처 내 사업의 위상에 영향을 미칠 가능성이 높다. 따라서 예산을 분담하지 않는 협력관계는 불가피하게 여러 한계들을 내정할 수 밖에 없다. 협력부처 예산투입 여부에 따라 해당 부처 산하기관, 일선지원기관의 정책수용성이 달라질 수 있기 때문이다. 협력부처가 예산을 분담하지 않는다는 사실 자체가 사업 정당성을 약화시키는 측면도 있다. 사업 취지와 달리 부처 간 협력관계가 실질적으로 이루어지지 않는다는 징표나 다름없기 때문이다.

예산부터 전반적인 모든 것을 하다 보니, 정말 중요하다고 생각하지만 비중 면에서는 수 백 가지 일 중에 한가지 입니다. 중요하다고 인식하고 하지만 업무는 그렇지 않습니다.

- 협력사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

위에 인용한 심층면접 결과는 ‘실질적이지 못한’ 협력관계로 인해 협력부처에서 문화예술교육 사업을 담당하는 실무자가 직면하는 문제를 여과 없이 드러낸다. 사업취지에 동의하고 필요성에 공감하더라도 다른 업무들이 산적해 있는 상황에서 적극적으로 시간과 노력을 투자하기 어렵다. 사업과정을 관리하려는 의지가 있다 해도 사업규모나 관리범위가 과도하게 크다보니 검토하고 숙고할 시간이 주어지지 않는다.

이와 같은 문제가 발생하는 구조적인 원인은 전담인력이 없다는 것이다. 전담인력이 아니기 때문에 배분된 역할 이상을 수행할 수 있는 여력이 없다. 예산분담이 이루어지지 않는 경우에는 협력부처 입장에서도 전담인력을 배분할 명분이 없다. 전담인력이 아니기 때문에 병행해야 할 다른 업무들이 우선순위가 더 높을 수 있다. 예산분담이 이루어지는 경우에는 상황이 나을 수 있지만, ‘타 부처 사업’인 문화예술교육 사업을 전담하는 인력배정은 잘 이루어지지 않는 것이 실정이다.

이와 같은 상황에서 사업규모 지속적 확장도 어렵다. 사업확장을 요구할 명분도, 확장된 사업을 감당할 여력도 없기 때문이다. 실제로 부처 간 사업

은 대부분 수혜계층 기준 매우 낮은 수혜율을 보인다. 특히 예산분담이 없는 경우 주무부처 입장에서는 협력사업인데도 예산배분 없이 추진하고 있다는 점에서 추가 예산을 요구할 명분을 찾기 어려울 것이다. 협력부처 역시 자부처 예산이 투입되지 않는 상황에서 사업확장을 요구할 명분이 없을 것이다.

이 부분은 문체부와 이야기해야 하는 부분이어서 적극적으로 하기는 좀 그렇지요. 문체부 예산이니까... 남의 돈 가지고 옆집에서 뭐 하라고 하는 건데, 여유가 되면 해주겠지만 안 해줄 수도 있으니까요.

- 협력사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

사실 00부이다보니 교육예산을 늘려달라고 하면 '왜?' 라는 인식이 있습니다. 그래서 예산을 늘리는 것은 쉽지 않습니다.

- 협력사업담당자(A), 심층면접 내용 중 -

예산을 분담하지 않는 경우 사업상 요구를 제기하기 어렵다. 제기하기 어렵다는 인식은 물론 협력부처 내 예산결정과정 역시 부처 간 사업을 지원하기에 적합하지 않은 방식으로 형성되어 있다. 부처 간 협약(MOU)에도 불구하고 문화예술교육 사업은 협력부처 입장에서는 여전히 타 부처 사업이라는 인식이 구조화되어 있는 상황이다.

■ ‘타 부처 사업’이 주는 낮은 효능감

예산분담이 이루어진다고 해서 ‘타 부처 사업’ 프레임이 작동하지 않는 것은 아니다. 부처 간 협력사업을 타 부처 사업으로 치부하는 인식은 선입견에 그치지 않는다. 주요 의사결정과정에서 배제되었다는 인상을 받고 있을 뿐 아니라, 예산대비 효율성 측면에서 항상 ‘자부처 사업’과 비교될 수 밖에 없기 때문이다. 자 부처 사업이면 관리자의 의도에 맞게, 더 낫다고 생각하는 방향으로 사업을 움직일 수 있는 여지가 크다. 자 부처 사업과 비교할수록 ‘타 부처 사업이기 때문에’ 그렇지 못하다는 인식이 강화되는 것이다.

어쨌든 이 사업을 주체적으로 이끄는 건 문체부 아르메이다보니 시도교육청의 입장이 반영되기는 어려운 부분이 많이 있는 것 같습니다. 저희가 시도 담당 장학사 회의와 워크숍을 일년에 적어도 3-4회 하고 있는데요, 계속 반복적으로 이야기가 나오는데 반영이 잘 안되고 있습니다. 우리가 원하는걸 이야기해도 그것이 반영되고 안 되고는 그 쪽 파트의 일이니 그런 부분에서 답답함이 있죠.

- 협력사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

견고한 ‘타 부처 사업’ 프레임으로 인해 협력부처는 최소 인력으로 최대 예산을 소화하는 방식으로 대응하고 있는 것처럼 보인다. 세밀한 예산통제가 불가능하기 때문에 예산은 포괄적으로 배분한다. 그런 다음 관리인력은 수요조사와 민원대응이 가능한 수준으로 최소배정한다. 협력부처 입장에서 의도대로 운영할 수 없거나, 번거로운 과정을 거쳐야 한다면, 만족도도 높고 현장반응도 긍정적인 현재 상황을 굳이 변화시킬 이유가 없을 수 있다. 현상유지를 기준으로 하면, 분담하는 예산규모에 상응하는 결정권한을 행사하려면 인력 보충 등 부가비용이 요구되기 때문에 오히려 손해라는 인식이 마냥 불합리한 것도 아니다.

결국 이와 같은 상황에서 협력관계의 질적 수준은 문화예술교육 정책 관련 업무를 가외적으로 부담하는 실무자 개인의 인식과 태도에 의존한다. 실무자가 사업이해도가 높고 적극적으로 협력한다면 다행이지만, 그렇지 않을 경우 기대할 수 있는 협력수준은 수요조사 등 기계적 업무처리에 불과하다. 명목상 공급과 수요를 ‘매칭’한다고 해도 의사결정과정은 전문성이 있는 진흥원 담당자가 주도할 수 밖에 없기 때문이다.

5. 사업모델¹⁷²⁾특성에 따른 편향된 사업인식 형성

가. 개인강사모델에 따른 과잉단순화

■ 개인강사모델이 갖는 비용효율성

문체부-진흥원이 주관하는 문화예술교육 사업 중 개인강사모델을 채택하고 있는 대표적 사업은 <학교 예술강사 지원사업>과 <복지기관 문화예술교육 지원사업>이다. 진흥원은 사업편제상 두 사업을 ‘교육인력지원’ 사업으로 별도로 분류¹⁷³⁾한다. 개인강사모델은 다음과 같이 운영된다. 인력양성 차원에서 전문가집단인 예술강사 풀(pool)을 형성한다. 이와 병행하여 예술강사를 개인단위로 선발하여 학교, 복지기관 등 현장에 파견한다. 현장에 파견하기 전에 문화예술인들에게 일련의 연수프로그램을 제공하여 예술강사 자격을 부여하는 과정을 거친다.

개인강사모델은 정책도입기에 이미 시행되고 있던 제도인 ‘강사풀제’를 계승하는 형태로 채택되었다. 부존자원에 해당하는 강사인력풀(pool)을 적극 활용하고자 한 것이다. 현재 개인강사모델을 채택하고 있는 사업들은 학교, 복지기관 등 비교적 잘 조직된 수혜기관들을 대상으로 한다. 이 기관들은 해당기관 운영목적에 맞춰 강사인력을 활용하는 경향이 강하다. 강사 개인을 파견하기 때문에 현장에서 프로그램 내용을 조정하기 쉽다. 예술강사 입장에서도 자율성은 제약되지만 상대적으로 정형화된 역할을 수행하기 때문에 부담이 덜할 수 있다.

개인강사모델이 갖는 다음과 같은 특성은 사업의 양적 확장에 유리하다. 첫째, 사업규모 증가에 따른 관리부담이 적다. 예술강사에게 지급해야 하는 비용도, 예술강사가 수행해야 하는 과업도 표준화되어 있기 때문이다. 둘째, 예술강사에게 비교적 단순한 역할이 부여된다. 물론 예술강사

172) 정책추진체계관점에서 현행 문체부-진흥원-지역센터 중심 사업에서 운용되고 있는 사업모델 논의는 비교적 광범위하게 적용되고 있는 개인강사모델·단체중심모델 중심으로 기술한다.

173) 진흥원 사업편제에 대해서는 <표 3-20> 한국문화예술교육진흥원 사업편제 참조, 본문 p.258.

입장에서는 어떤 프로그램을 기획하여 운영할지 고민해야 하고, 학교 담당 교사나 복지기관 담당자와 협력관계를 형성해야 하는 부담을 진다. 그렇지만 교육단체나 거점기관을 재정 지원하는 타 사업과 달리, 예술강사는 그저 양질의, 우수한 교육프로그램을 생산하여 전달하는 역할만 담당한다.

〈표 3-23〉 사업모델에 따른 프로그램 1개당 소요예산 비교(2015년 기준)

(단위: 개, 원)

사업분류		프로그램수	예산총액	프로그램당 소요예산
복지기관 문화예술교육 지원사업 (개인강사모델)	아동	331	2,475,000,000	7,477,341
	노인	294	2,700,000,000	9,183,673 ¹⁷⁴⁾
	장애인	333	3,100,000,000	9,309,309 ¹⁷⁵⁾
부처간 협력 문화예술교육 지원사업 (단체중심모델)	군부대	201	2,613,000,000	13,000,000
	법무부	108	1,404,000,000	13,000,000
	근로자	39	710,000,000	18,205,128
	청소년	154	1,602,000,000	10,402,597
	지역아동센터	441	3,355,000,000	7,607,710 ¹⁷⁶⁾
	북한이탈주민	9	122,000,000	13,555,556
	의경부대	35	455,000,000	13,000,000
상이군경	10	69,000,000	6,900,000 ¹⁷⁷⁾	

자료: 양혜원 외(2015). 「사회문화예술교육 지원사업 중장기 계획 연구」, 재정리.

위의 표에서 분석대상이 된 두 사업은 정책대상이 유사하면서 상이한 사업모델을 채택하고 있다. 프로그램을 운영하기 위한 비용을 비교해보

- 174) 복지기관 세 사업은 대상자 1인당 교육지원금을 지원한다. 다만 아동 대상 사업의 경우 참여자 1인당 최대 126,000원이 지급되나 노인·장애인 대상 사업의 경우 참여자 1인당 최대 150,000원을 지원하고 있어 아동사업에 비해 노인·장애인 대상 사업 프로그램당 소요예산이 보다 많을 수 있다.
- 175) 복지기관 세 사업 모두 보조인력을 활용하고 있다. 다만 아동·노인 대상 사업 보조인력은 음악 분야에만 지원되는 반면 장애인 대상 사업 보조인력은 6개 분야 전체를 대상으로 지원되고 있어 아동·노인 대상 사업에 비해 장애인 대상 프로그램당 소요예산이 보다 많을 수 있다.
- 176) 지역아동센터 대상 사업의 경우 1개 단체에게 최대 1억 2천만원의 예산을 지원하는 대신 권역 단위로 최대 20개 프로그램을 매칭하고 있어 '프로그램 당' 단가는 타 부처 사업에 비해 낮다.
- 177) 2015년 상이군경 대상 사업은 사업일정상 수업차수가 타 사업 대비 절반(15차수) 수준에 불과하여 예산규모가 타 사업 대비 작았다. 2016년 사업부터는 1개 프로그램당 13,000,000원 수준으로 예산이 책정되었다.

면 개인강사모델이 비용효율성 측면에서 대체로 유리한 것을 알 수 있다. 그렇다고 개인강사모델이 단체중심모델에 비해 제공하는 교육프로그램의 질적 수준이 낮다고 단정할 수 있는 것도 아니다.

정책적으로 육성한 ‘문화예술교육사’ 역시 현장배치비율은 5% 내외에 불과하므로 단순 ‘유휴인력’은 지표상 부족하지 않다. 질적 수준을 논외로 하면 예술강사 개인을 확보하는 것이 단체를 확보하는 것보다 쉬운 것도 당연하다. 반대로 단체중심모델을 채택하고 있는 사업들은 예산이 주어져도 사업기준에 맞는 단체를 섭외하는데 어려움을 겪기도 한다.

■ 사업모델 확장성으로 인한 사업후퇴 가능성

개인강사모델이 갖는 확장성은 대체로 비용효율성과 단순성에 기인한다. 문제는 이와 같은 확장성이 장기적인 관점에서 문화예술교육 인프라 강화나 사업의 ‘질적’ 향상에 해로울 수 있다는 것이다. 개인강사모델은 다양한 경로로 사업의 질적 수준에 영향을 미칠 수 있다.

예술강사들도 단순 기능이 아니라 교육과정에 대한 이해도 필요하고요. 전체 교육과정의 어느 부분, 어느 목적에 들어가는 것인지, 그것 때문에 협력사업이라고 하는 것인데, 그것이 미흡하게 이루어지고 있어 고민도 되고요.

- 협력사업담당자(B), 심층면접 내용 중 -

강사풀에 대한 한계가 계속 이야기가 되고 있는데, 강사가 학교로 들어가서 아이들과 수업을 하는 것 자체가 학교 예술수업에서의 범주를 벗어날 수 없습니다. 강사가 주도권을 잡을 수가 없거든요. 기존교육에 머무를 수밖에 없는 거죠.

- 지역사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

상기 두 심층면접 결과는 <학교 예술강사 지원사업>에서 교육과정과 문화예술교육의 관계에 관한 상반된 견해를 대표한다. 첫번째 인용문은 문화예술교육 프로그램이 교육과정의 일환으로 수행되어야 한다는 입장

에서 제기된 주장이다. 반면 두번째 인용문은 문화예술교육 프로그램이 기존 교육과정에 편입되어서는 안된다는 주장을 내포한다. 그럼에도 두 주장이 공통적으로 전제하는 것은 문화예술교육이 ‘지금과는 달라져야 한다’는 것이다.

두 주장이 내포한 ‘달라야 한다’는 전제는 단순히 예술강사가 교수법이나 기능 측면에서 ‘우수해져야 한다’는 요구와는 다르다. 두 인용문이 공유하는 것은 학교조직과 예술강사 사이에 존재하는 지향점의 차이가 사업 단위 협력과정에서 해소되고 있지 않다는 인식이다. ‘문화예술교육이 무엇이나’는 근원적인 물음에 앞서, ‘학교 교육과정과 다르게 운영할 수 있는’ 여건을 갖추지 못했다는 문제제기이기도 하다. 원인의 일단은 개인강사모델 자체가 갖는 특성 내지 한계로부터 찾을 수 있다.

개인강사모델을 채택하고 있는 사업에서는 특히 강사 개인이 현장에서 주도권을 갖기 어렵다. 두번째 인용문에서도 강사가 현장에서 주도권을 갖지 못하는 것을 ‘강사풀제’의 한계로 인식하는 경향이 나타난다. 특히 <학교 예술강사 지원사업> 사업에서 예술강사가 제공하는 교육프로그램은 독립적인 위상을 지니고 있지 않다. 정규 교과과정이나 창의적 체험활동과 같은 학교 제도 안에서 교육프로그램이 운영된다. 공교롭게도 현재 개인강사모델 지원대상인 학교나 복지기관의 경우 타 기관에 비해 조직적으로 안정되어 있고, 자체 목적을 위해 예술강사들을 ‘활용’하려는 경향도 그만큼 강할 수 밖에 없다.

2016년부터 필수로 들어야 하는 연수가 없어지면서 강사의 질에 대한 부분은 이야기 할 수 없는 상황입니다. 이것은 아마 학교에서도 같은 고민이 있을 것입니다. 저희 규모는 500명으로 학교의 10분의 1이지만 지금은 어떤 지향점을 가지고 수혜자에게 다가가야 하는지에 대한 것조차 희미한 상태에서 복지쪽 강사들이 가게 되는 상황이 벌어지고 있습니다. 강사를 보는 패러다임에 변화가 필요하다고 봅니다. 비용을 더 지급 하더라도 연수나 워크숍이 꼭 필요하다고 봅니다.

- 중앙사업담당자(E), 심층면접 내용 중 -

질적수준은 비슷하거나 혹은 후퇴했다 라고도 할 수 있습니다. 진흥원을 10년 본 전문가들은 후퇴했다는 평을 합니다. (중략) 2005-2007년도는 질적 부분을 기반으로 했습니다. 그때는 어떤 사업을 하기 전에 항상 전년도에 사전 연구 작업을 통해 콘텐츠를 개발하고 파일럿 프로그램을 진행했습니다. 이 때는 콘텐츠 개발 작업, 모델화해서 확산하는 작업, 웹진 등을 통해 인지도를 확산하는 작업이 병행되었는데 2008년부터 예산이 의도치 않게 늘어나며 양적성장 기조로 넘어간 거죠. 그러다보니 관리가 사실상 등한시되었어요.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

최근 불거진 예술강사 처우 문제 역시 개인강사모델 확장성이 사업의 질적 측면과 상충하는 지점이다. 표면상 원인은 예술강사 처우에 관한 정책적 무관심이다. 일례로, 예술강사 인건비는 최초 시간당 4만원 수준으로 10여년 간 고정되었으며, 논란이 커지자 2017년에 단 한차례, 4만 3천원으로 상향되었을 뿐이다. 이 문제를 인프라 측면에서 접근하면, 개인강사모델이 지닌 확장성이 결과적으로 관리역량을 초과하는 사업규모 증가를 야기했다고도 이해할 수 있다. <학교 예술강사 지원사업> 사업의 경우, 광역센터 사업담당자 1인이 관리해야 할 강사인력은 수백에서 천단위를 넘어가기도 한다. 사업상 협력을 요하는 시·도교육청 담당자 역시 <학교 예술강사 지원사업> 사업을 전담하지도 않을 뿐 아니라 수백에 달하는 지원대상 학교를 관리해야 하는 입장이다.

<복지기관 문화예술교육 지원사업> 사업의 경우, 사업규모는 <학교 예술강사 지원사업> 사업에 비해 작지만 사업규모 확대에 의한 문제는 더 심각할 수 있다. <복지기관 문화예술교육 지원사업> 사업 지원대상인 저소득층 아동, 노인, 장애인은 취약계층이다. 대상계층에 대한 경험과 전문적인 이해 없이 수업을 진행하기 어렵다.¹⁷⁸⁾

178) 이와 같은 어려움 때문에 복지기관 사업에서는 보조인력을 고용하여 파견한다. 아동·노인 대상 사업에서는 음악분야에 한정하여, 장애인 대상 사업에서는 전 분야 대상으로 보조인력 파견이 이루어진다.

저는 아르떼 사회문화예술교육 강사를 하기 전에 인천에서 노인 극단을 8년 정도 했었어요. 그 이력으로 사회문화예술교육 강사를 할 수 있었던 것이고요. 아르떼에 들어갔을 때는 이미 지역에서 지난 몇 년 동안 어르신과 만난 경험이 있었습니다.

- 경력 예술강사(C) 심층면접 내용 중 -

2016년부터 필수로 들어야 하는 연수가 없어지면서 강사의 질에 대한 부분은 이야기 할 수 없는 상황입니다. 저희 규모는 500명으로 학교의 10분의 1이지만 지금은 어떤 지향점을 가지고 수혜자에게 다가가야 하는지에 대한 것조차 희미한 상태에서 복지쪽 강사들이 가게 되는 상황이 벌어지고 있습니다.

- 중앙사업담당자(E) 심층면접 내용 중 -

〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉 사업은 〈학교 예술강사 지원사업〉 사업처럼 규모가 크지 않지만 전체적으로 사업규모 확장을 거듭했다. 사업주관기관인 진흥원 역시 이 같은 특성을 잘 이해하고 있는 것처럼 보인다. 장애인 사업에 한하여 강사를 보조하는 인력을 투입하는 ‘보조강사제’를 도입하기도 하고, 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉 사업을 전담하는 ‘전문강사제’ 도입을 논의하기도 했다. 〈복지기관 문화예술교육 지원사업〉 사업의 이와 같은 특성을 고려한다면, 비용효율성을 근거로 예산을 확대하는 것은 사업의 질적 후퇴를 야기할 가능성이 있다.

■ 개인강사모델에 따른 획일적 관리운영

개인강사모델은 이미 정형화된 사업모델로 정착하였다. 다년간 누적된 문제들이 표면화되고 있지만 한번 제도화된 모델을 바꾸는 것은 쉽지 않다. 개인강사모델이 갖는 비용효율성과 단순성, 그리고 그에 따른 확장성이 사업모델 정당화 논리로 기능했지만 전체 문화예술교육 정책이 직면한 정책요구들을 해결하는데 유일한 모델로서 여전히 적합한 기능을 수행하는 것인가에 관해서는 면밀한 검토가 필요하다. 〈학교 예술강사 지원사업〉의 경우 학교조직과 예술강사 간 협력관계의 질적 수준을 높여야 한다

는 당위적 요구가 있다. <복지기관 문화예술교육 지원사업>의 경우 수혜자 특성에 관한 이해나 경험 없이 원활한 수업운영 자체가 불가능한 만큼 관리활동 강화와 더불어 사업규모를 늘리기에 앞서 섭외 가능한 강사인력 규모에 관한 파악이 선행되어야 한다.

사업편제상 두 사업은 같은 ‘교육인력지원’ 사업으로 편성¹⁷⁹⁾되어 있다. 두 사업이 사업모델, 또는 추진체계 유형 상 유사한 사업으로 인식되고 있다는 것을 드러낸다. 두 사업에 요구되는 관리활동이 단순하지 않은 데도 불구하고 개인강사모델이 갖는 구조적 단순성이 강조되어 관리역량을 뛰어넘는 사업확장이 이루어졌다. 개인강사모델이 요구하는 과업 자체는 비교적 단순할 수 있다. 개인 예술강사를 고용하여 파견한다는 큰 틀에는 변함이 없기 때문이다. 현장에서 학교조직과 예술강사 간 협력증진을 위한 노력이나 수혜계층 특성에 맞는 콘텐츠를 제공하는 한편, 연수 프로그램을 통해 이해증진을 도모하려는 노력이 사업규모 확장으로 인해 오히려 퇴보하고 있다는 점이다. 개인강사모델이 갖는 단순성 때문에 두 사업 예술강사가 축적한 전문성에 대해 제도적으로 보상할 수 있는 여지가 제약되는 측면도 있다. 이미 획일화되어 정착한 고용조건을 바꾸면 비용은 물론 보상에서 소외된 예술강사들과 갈등이 발생할 수 있기 때문이다.

나. 단체중심모델 운영 정당화 문제

■ 단체중심모델이 갖는 유연성

진흥원은 ‘예술협력’ 사업에 해당하는 대다수 사업들에서 교육단체를 선별하여 계약을 체결하는 방식을 채택하고 있다. <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업>, <지역특성화 문화예술교육 지원사업> 사업이 대표적이다.

179) 진흥원 사업편제에 대해서는 <표 3-20> 한국문화예술교육진흥원 사업편제 참조, 본문 p.258.

단체중심모델은 개인이 아닌 ‘단체’ 또는 ‘조직’을 선발하기 때문에 보다 다양한 정책요구에 대응할 수 있다는 장점이 있다. 현재 <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업>에서 단체에 지급하는 프로그램당 사업비는 평균 1,300만원 내외이며, 사업에 따라 ‘인건비를 제외한’ 비용을 지급하는 경우도 있어 인프라 강화에 기여하고자 하는 정책의도를 엿볼 수 있다. 단체중심모델은 ‘거점기관’ 또는 ‘사업주관기관’을 육성하는데 기여하고자 하는 정책의도로도 채택한다. 단체중심모델을 채택하고 있는 대부분 사업은 인건비 외 소액이나마 관리운영비를 지급한다. 현재 지정되어 활동하고 있는 일부 지역센터들 역시 최초에는 단체중심모델에 의해 육성되기도 했다.

단체중심모델이 갖는 또 다른 장점은 개인이 아닌 조직단위로 사업을 경험한다는 데 있다. 예술강사 개인이 축적한 사업경험은 예술강사가 이탈하면 사라진다. 물론 진흥원이나 지역센터는 우수사례 발굴 등을 통해 사업경험을 공유하고자 하는 노력을 기울인다. 그러나 지적재산권은 물론 연속지원조차 보장되지 않는 상황에서 좋은 프로그램을 개발하여 운영한 예술강사 개인에게 제공할 수 있는 보상에 한계가 있다. 반면 단체중심모델에서는 이같은 구조적 휘발성이 억제된다. 단체에서 강사가 이탈하더라도 단체 수준에서 사업을 운영하기 때문이다. 단체가 지속적으로 사업에 참가하면서 내부소통만 원활하다면 사업경험이 누적될 가능성이 훨씬 높다. 애초에 예술강사 개인들을 ‘네트워크화’하는 것보다 이미 형성된 네트워크를 활용하기 때문에 기대했던 네트워크 효과를 보다 쉽게 거둘 수 있다.

단체중심모델은 사업특성에 따라 타 사업 대비 유연성을 갖기도 한다. <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업> 중에서 <지역아동센터 문화예술교육 지원사업>이 대표적 사례다. 지역아동센터는 정책대상이 지리적으로 분산되어 있고, 수가 워낙 많기 때문에 한 단체에게 복수의 정책대상을 매칭한다. 따라서 <지역아동센터 문화예술교육 지원사업> 사업을 담당하는

교육단체는 상대적으로 높은 수준의 자율성을 갖는다.

■ 비용 대비 비효율성으로 인한 단체지원 정당성 문제

단체중심모델을 채택하는 사업들은 대부분 개인강사모델을 채택하는 사업에 비해 확장성이 낮다. 섭외할 수 있는 단체수가 사업규모 대비 한정되어 있기 때문이다. 가능한 한 많은 수의 단체를 지원한다 해도 사업목적의 차이, 단체들 간 편차를 고려하지 않을 수 없다.

현재 3-4년차로 프로그램을 좋지만 매너리즘 빠진 단체, 사업 이해는 잘 못해도 열정은 대단한 신규 단체, 생계형 단체, 신규임에도 역량이 뛰어난 단체 등 저희는 여러가지 유형에 대응해서 유연하게 대처해야 하는 상황입니다.

- 지역사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

진흥원에서 말하는 사회문화예술교육, 지특, 꿈다락의 취지가 그렇고, 그런 단체를 뽑아야 한다고 하더라도 사실 지역에서는 그렇게 할 수 없는 상황이 생깁니다. 당연 양과 질이 같이 가야하지만, 그렇기 때문에 저희는 양과 질을 둘 다 고려해야하는 상황입니다.

- 지역사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

단체중심모델을 채택하는 사업들은 범주가 세분화되어 있을 뿐 아니라 사업을 통해 달성하고자 하는 목적도 다양하다. 진흥원에서 시행하는 <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업>은 무려 8개에 달하는 세부사업마다 협력부처 특성에 따라 상이한 수혜계층을 대상으로 상이한 목적달성을 지향한다. 큰 틀에서 다같이 소외계층 중심, 문화격차해소를 지향한다 해도 연령대, 교육수준, 경제적·사회적 지위 등 인구통계적 특성이 다양할 뿐 아니라 계층별 문제사안도 다양하기 때문이다. 여기에 지역활성화를 지향하는 <지역특성화 문화예술교육 지원사업> 사업이나 ‘가족문화’ 지원사업인 <꿈다락 토요문화학교> 사업을 더하면 고려해야 할 사업목적의 외연은 보다 넓어진다.

반면 단체중심모델을 채택하는 사업이라고 해서 반드시 개인강사모델에 비해 높은 수준의 자율성을 기대할 수 있는 것도 아니다. 예산구조상 ‘교육단체를 대상으로 하는 개인강사모델처럼’ 운영되는 사업들도 있기 때문이다.

*예를 들어 '1,300만원 * 100개 프로그램' 이렇게 한다면 여기에 다른 투자나 개선 등을 할 여유가 없는 거죠. 잉여는 있을 수도 없고요. 부처사업도, 한 개의 프로그램을 한다면, 지침을 보면 30회의 강사비, 교통비, 그 외 비용, 회의비 2회, 교육 재료비 월 30만원 정도 하면 끝납니다.*

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

그러면 프로그램이 질적으로 나오기 위한 연구개발비는 어떻게 할 것인지, 만약 공모이므로 연구개발에 여력이 있는 단체가 들어온다고 해도 그 단체는 관련된 연구개발을 어떻게 할 것이냐 하는 문제도 생기는 것이죠.

- 중앙사업담당자(D), 심층면접 내용 중 -

단체중심모델은 단위 프로그램을 운영하는데 드는 비용이 더 높다. 연구개발 등 별도 활동에 소요되는 비용 없이 최소 비용만 지급하는데도 프로그램당 1,300만원을 소요하고 있어 개인강사모델에 비해 단가가 높다. 다만 단가가 높다고 해서 단체중심모델이 강사인력에게 더 많은 지원을 하고 있다고 단정하기는 어렵다.

결과적으로 단체중심모델이 갖는 유연성에도 불구하고 사업에 따라 경직된 예산운용이 나타난다. 유력한 이유 중 하나는 연구개발비와 같이 ‘활동에 직접 필요하지는 않은’ 부가비용 제공하기 위한 명확한 근거가 마련되지 않았다는 점이다. 교육단체 ‘육성’을 위한 예산지출이 정당화되기 위해서는 장기적으로 교육단체가 정부지원 없이도 자립할 수 있다는 정책적 전망이 요구된다. 일각에서는 교육단체들이 자립가능성이 낮기 때문에 부가비용이 요구된다는 주장을 하고 있지만, 개별 단체에게 재정

지원을 더한다고 해서 교육단체들이 자립할 수 있는 여건이 형성되는 것은 아니다. 명확한 지표상 성과주장이 가능하거나 수익모델 없이 개별 단체에 대한 추가 재정지원만으로 지속가능성이 생기는 것은 아니기 때문이다.

게임처럼 많은 초기 투자 비용을 투입하고 개발해서 어느 수준의 질 높은 콘텐츠를 만드는 산업구조도 되어 있지 않은 곳이고요, 투자도 안되는데 사적시장이 발달되거나 공공시장이 발달된 여건도 아닌 지금 상황에서, 1,300만원의 액수로만 보고 그 단체가 단체로서의 생명을 어떻게 영위하는 가를 보면 솔직히 어렵습니다.

- 중앙사업담당자(C), 심층면접 내용 중 -

수익구조를 창출해 봐라, 그래서 재무구조 컨설팅도 받아보고 공간도 필요하면 확보하고 인력도 채용하라고 해서 했어요. 3년간은 돌아가요. 예산이 끝났을 때 수익창출? 되긴 되는데 300만원, 500만원? 지속할 수 없이 끝났어요.

- 중앙사업담당자(F), 심층면접 내용 중 -

자립에 성공한 단체들이 없는 것은 아니다. 관련사례를 보면 대체로 문화기반시설 중심으로 자체수익을 창출하는 것이 핵심이다. 그러나 일부 여건이 양호한 단체들도 정부사업 참가 없이 자체사업만으로 단체생존에 요구되는 수익을 남기기는 어려운 실정이다. 결국 문화예술교육 역량 이외에 수익을 창출할 수 있는 부수적인 경로가 요구되는 실정이다.

현재는 프로젝트 형태이기 때문에 그것에 참여하면 수익을 가져가는 구조이고요, 조합은 큰 돈은 아니지만 조합비로 운영하고 있습니다. 가장 중요한 것은 우리의 공간을 구축하는 것이고 장기적으로 어떻게 시스템을 구축할 것인가에 대한 고민을 하고 있습니다.

- 유사교육활동가(D), 심층면접 내용 중 -

저희도 그렇게 가려고 하는 중입니다. 아카데미 같은 사업들은 자체기획 프로그램이고요, 이것을 대표 프로그램으로 잘 성장시켜서 수익도 내려고 하고 있습니다.

- 유사교육활동가(C), 심층면접 내용 중 -

〈표 3-24〉 요약 5: 협력추진체계 - 주요이슈

1. 진흥원-지역센터 간 역할배분 모호성	가. 역할모델에 관한 합의 부재	<ul style="list-style-type: none"> ■ 추진체계상 진흥원 역할모호성 ■ 사업이관을 위한 명확한 기준 부재 ■ 정책요구 투입에 따른 대응성 위주 편제구성
	나. 지역센터 중심 지역분권화 한계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 비대칭적 권력관계로 인한 자율성 제한 ■ 민간주도 지역분권화, 혹은 지역센터 무용론 ■ 자율성과 책임에 관한 이해관계 상충
2. 사업단위 예산배분으로 인한 예산운용 경직성	가. 사업비 중심 예산편향	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업비 중심 불균형한 지역센터 예산구조 ■ 예산경직성으로 인한 사업의 질적 후퇴 가능성
	나. 사업운영과 컨텐츠 개발의 단절	<ul style="list-style-type: none"> ■ 질적성장 노력과 사업단위 예산배분 ■ 자원변화로 인한 컨텐츠 예산 구축효과(crowding out effect) ■ 사업단위 예산배분으로 인한 전문화 지체
3. 지역센터 인프라 취약성	가. 지역센터의 이중적 지위	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역센터 조직역량 중요성 ■ 이원화된 관리체계
	나. 인력·예산 경직성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 관리인력 연속성 부재 ■ 사업규모 대비 관리운영비 부족
4. 협력부처 소극적 사업참여	가. 추진체계상 역할배분의 비대칭성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 추진체계상 제한된 역할배분 ■ 사업지속에 관한 현장요구 ■ 부처 간 협력이 갖는 정당성 문제
	나. 견고한 '타 부처 사업' 프레임	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산분담 없는 협력 ■ '타 부처 사업'이 주는 낮은 효능감
5. 사업모델특성에 따른 편향된 사업인식	가. 개인강사모델에 따른 과잉단순화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개인강사모델이 갖는 비용효율성 ■ 사업모델 확장성으로 인한 사업후퇴 가능성 ■ 개인강사모델에 따른 획일적 관리운영
	나. 단체중심모델 운영 정당화 문제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단체중심모델이 갖는 유연성 ■ 비용 대비 비효율성으로 인한 단체지원 정당성 문제

제4장 ●●

문화예술교육 지원정책
개선방향



제1절

문화예술교육 지원정책의 가치 재정립

앞서 제3장의 주요이슈 분석을 통해 정책목표-정책대상/영역-교육주체-교육내용-방법-정책추진체계를 포함한 정책 전반에 걸쳐 문화예술교육 지원정책 관련 다양한 이슈와 쟁점들이 상존함을 확인한 것은 현재 문화예술교육 지원정책이 과도기적 상황에 봉착했음을 명확히 시사한다. 또한 이러한 문제들이 정책구조 전체를 관통하는 것으로서, 단순히 특정 단위사업, 혹은 특정 정책영역에 국한된 문제가 아니라는 사실 역시 연구 결과 확인되었다.

이러한 상황에서 문화예술교육 지원정책이 과도기로 넘어서서 본격적 발전기로 진입하기 위해서는 개별 문제점과 이슈별로 분절적으로 접근할 것이 아니라, 정책 구조 전체를 하나의 순환고리로 바라보고 총체적으로 접근할 필요성이 제기된다. 문화예술교육 정책의 보다 성숙된 발전 방향성과 진정한 변화는 단순히 단위사업별 부분적 수선에 천착한 개선책, 혹은 이러한 개선책들의 합(合)만으로는 실현될 수 없기 때문이다. 따라서 이제부터는 보다 문화예술교육 지원정책의 패러다임 전환에 관한 논의가 보다 본격적으로 진전될 필요가 있다.

문제는 ‘정책의 패러다임 전환’ 관련 논의가 단순히 문화예술교육 영역에만 국한된 채 진전되기는 어렵다는 현실적 한계에 있다. 문화예술교육 지원정책의 총체적 변화는 전체 문화예술정책의 방향성과 함께 맞물려 설계되고 추진되어야 함이 마땅하기 때문이다. 지난 5월 새 정부가 출범하고 문화예술정책의 변화와 패러다임 전환에 관한 많은 논의들이 현재 진행되고 있는 상황이다. 하지만 아직까지 전체 문화예술정책의 명확한 방향설정과 가시적 변화가 제시되고 있지 않은 바, 문화예술교육 지원정책만의 ‘나홀로 패러다임 전환’ 논의는 자칫 현실적 조건을 배제한 선부른

시도에 그칠 수 있다는 제약이 존재함도 간과하기 어렵다.

따라서 이 장에서 제시하고자 하는 ‘문화예술교육 지원정책 개선방향’ 논의는 패러다임 전환 그 자체를 본격적으로 담기 보다는, 향후 패러다임 전환을 모색을 준비하기 위해 필연적으로 고려해야할 정책 전반에 걸친 문제점과 이슈들의 진정한 변화와 혁신이 ‘가치지향의 재정립’이라는 관점에서 총체적으로 될 필요가 있다는 지점에 집중한다.

무엇보다 중요한 것은 ‘가치지향의 재정립’을 통한 변화와 발전방향성 모색이 지금까지 진행되어왔던 것과 ‘완전한 결별’, 그 자체를 단순히 의미하는 것은 아니어야 한다는 지점이다. 오히려 변화의 시작은 정책태동기 문화예술교육 지원정책 설계를 위해 활발하게 논의되었던 초기 담론과 철학적 가치들을 다시금 문화예술교육 정책의 핵심으로 재위치 시키는 것에서부터 출발해야 한다. 이미 문화예술교육 관련 초기 담론의 탁월성은 교육 및 정책현장, 실행가와 전문가를 막론하고 공통적으로 지적되어 왔다. 앞서 주요이슈 분석에서 확인한 바와 같이 이러한 초기 철학적 가치 및 이들이 문화예술교육 정책에 어떻게 지속적으로 반영되고 실제적으로 구현되는지에 관한 끊임없는 성찰과 논의는 안타깝게도 지원법 제정이후 지난 12년간 정책외연의 급격한 확장과정에서 주변화되어 왔다. 현재 우리가 마주하고 있는 문화예술교육 정책 전반에 걸친 과도기적 상황은 바로 이러한 측면의 필연적 결과라 볼 수 있다.

이런 배경에서 문화예술교육 지원정책이 현재의 과도기를 지나, 외연적 ‘확장’이 아닌 ‘진정한 발전기’로 도약하기 위해서는 초기 담론과 철학적 가치에 대한 깊이 있는 성찰을 토대로, 지난 12년간 정책실행과정에서 기형화되고 왜곡되어온 지점들을 총체적으로 재검토하고 개혁하는 방식으로 변화의 방향성을 모색해야 할 것이다. 그리고 이러한 노력의 과정은 초기 담론에 담지되어 있던 핵심가치들이 그 간의 정책 환경변화와 맞물려 현재 어떠한 의미성을 가지고 있는지에 대한 검토와 병행되어 이뤄져야 할 필요가 있다.

1. 문화예술교육 정책의 가치지향 명확화



[그림 4-1] 문화예술교육 지원정책 가치지향 명확화

가. ‘문화민주주의’ 가치를 반영한 「문화예술교육지원법」에 관한 근본적 성찰

문화예술교육 지원정책의 가치지향 재정립을 위해서는 무엇보다 정책 태동기 문화예술교육 지원정책을 추동했던 담론적 논의에 대한 성찰이 우선적으로 선행되어야 한다.

문화예술교육 지원정책이 그 간 여러 성과를 거두어 온 것은 사실이지만, 2000년대 중반 이후부터 중앙정부 정책기조로 고착화된 양적 성과주의에 매몰되어 오는 과정에서 정책의 명확한 가치지향이 무엇인지에 관한 논의는 주변화 되었다. 양적 성과주의는 때로 암묵적으로 혹은 명시적으로 정책의 실질적 목표로서 강조되고 정책실행 과정과 현장에 탑-다운 방식으로 적용되어 왔다. 그 과정에서 정책레토릭 상으로 ‘수요자 중심 정책’과 질적 성장이 강조되었으나, 실질적 차원에서 수요자 관점에서의 문화예술교육 지원정책이 가져온 효과성과 성과에 대한 심도 깊은 분석과 점검은 면밀하게 수행되지 못했다.¹⁸⁰⁾ 결과적으로 보면 당초 ‘문화민주주

180) 실제로 문화예술교육 지원정책의 효과성을 탐색하기 위한 ‘대국민 인식조사’라던지, 단순 만족도

의'라는 정책철학을 핵심토대로 삼고 본격적인 '수요자 중심 정책'으로 탄생했던 문화예술교육 지원정책은 아이러니하게도 각 정부가 강조했던 정치적 의제와 양적 성과주의에 매몰되면서 공급자 중심성을 강화하고, 외연적 확장에 상응하는 내적 성장을 균형적으로 성숙시켜오지 못했던 셈이다.

「문화예술교육지원법」은 '문화민주주의' 관점에서의 '모든 국민을 위한 균등한 기회제공'이라는 기본원칙과 '국민의 삶의 질 향상 및 국가의 문화역량 강화'라는 목적을 제시하였다. 초기 정책철학과 가치에 대한 깊이 있는 성찰은 법 제정이후 지난 12년간 과연 문화예술교육지원정책이 '문화민주주의'라는 가치를 어떻게 구현해왔는지, 모든 이를 대상으로 한 균등하고 보편적 기회제공이라는 측면, 또한 국민의 삶의 질 제고라는 목표가 정책사업 실행을 통해 얼마나, 어떻게 구현되어 왔는지에 대한 근본적인 점검에서부터 출발해야 할 것이다. 특히 중앙주도로 급격하게 확장되어 온 정책실행 과정 전반에 걸쳐 '문화민주주의'라는 가치가 어떻게 포용되고 반영되어 왔는가에 관한 부분은 반드시 검토될 필요가 있다.

나. '문화적 권리'로서의 문화예술교육 인식 강화

■ 문화민주주의 가치와 정책현실 간의 간극 극복

문화예술교육 지원정책은 일반적인 문화정책의 창작 vs 향유라는 이분법적 관점에서의 '향유'를 대변하는 정책으로서 논의되어 왔다. 법제상으로도 '모든 국민의 문화예술향유와 창조력 함양을 위한 교육'이라는 지점이 명확히 규정되어 제시되고 있는 상황이다.

주지하다시피 문화민주주의는 전통적인 예술가(예술생산의 주체) vs 비예술가(예술소비의 주체) 라는 이분법적 예술관을 넘어서서 '모든 이들이 예술생산(창작)과 소비(향유)에 대한 권리를 가진다'는 인식에 담론적

조사를 넘어서는 정책효과성 검증을 위한 '패널조사' 같은 것들도 본격적으로 시도된 바 없다.

기반을 두고 있다. 이런 점에서 볼 때, 문화예술교육 지원정책이 문화민주주의 가치에 철학적 기반을 둔다고 강조하면서 단순히 ‘향유정책’으로서만 포지셔닝되는 것은 모순의 여지가 있을 수밖에 없다.

참여정부 이후 문화정책의 가치정향 관련 논의가 ‘문화민주주의’에 방점을 두고 지속되어 왔지만, 현재 문화정책의 정책체제와 영역편제를 고려하면 사실상 창작 vs 향유라는 이분법적 관점을 크게 넘어서지는 못해 왔다고 평가할 수 있다.¹⁸¹⁾ 특히 문화정책 내 세부영역인 문화예술교육의 경우 ‘문화민주주의’를 대변하는 핵심정책으로서 일반적으로 논의 되어왔음에도, 실질적 차원에서의 정책적 접근은 국민의 ‘향유활동’ 저변 확대를 위한 기초 조건이라는 소극적 관점에서 제약되어 있었다. 어찌 보면 이상과 현실의 간극처럼 보이기도 하는 이 같은 모순은 문화예술교육 지원정책의 여러 복잡다기한 문제점을 배태한 근본적 맥락 중 하나임을 함께 고려할 필요가 있다.

이런 관점에서 문화예술교육 지원정책의 가치 재정립 문제는 사실상 ‘향후로도 문화예술교육을 향유정책의 하위범주로만 지속적으로 편제하여 접근할 것인가?’에 관한 정책적 판단과 직결되어 있다고 하겠다. 특히 최근 문화정책이 ‘일상적 삶 속에서의 문화’ 혹은 생활예술을 강조하는 방향으로 선회하고 있는 환경적 변화는 한편으로 ‘문화민주주의’ 가치가 문화정책 영역 전반에 본격적으로 스며들기 시작하였음을 시사한다. 이는 더 나아가 추후 전체 문화정책의 패러다임이 지금까지의 창작 vs 향유라는 이분법적 체제를 넘어서는 방식으로 새롭게 재편될 가능성, 혹은 그 필요성이 있음을 함의한다.

그럼에도 불구하고 만약 여러 현실적 한계와 시기적 상황으로 인해 당분간 창작 vs 향유정책이라는 이분법적 관점이 문화정책 논의에서 견지

181) 또한 다른 한편으로 향유정책의 확산을 추동해왔던 기본철학이 ‘문화민주주의’라는 가치의 힘이었음은 분명하나, 역설적이게도 아직까지 향유에 관한 정책적 인식이 ‘적극적 문화생산의 주체’라는 인식을 포용하는 것에 대한 정책적, 사회적 합의가 충분히 달성되지 못했음을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

되고, 이로 인해 타 향유지원 관련 정책들 - 가령, ‘문화가 있는 날’, ‘생활 문화/예술’, ‘바우처 사업’ 등- 과의 연계 속에서 문화예술교육을 바라보아야 할 수도 있다. 그렇다면, 사실상 이들 다양한 정책적 접근이 상호 어떠한 역할과 차별성, 혹은 연계성을 가져야 하는지에 대한 보다 본격적인 논의가 지금부터 시급히 진전될 필요가 있다.

■ 적극적 관점에서 “문화적 권리로서 문화예술교육” 정책인식 강화

보다 중요한 지점은 거시적 차원에서 전체적인 문화정책 패러다임 전환의 방향성이 아직까지 명확하게 논의되고 있지 않는 현 상황을 고려하더라도, 오히려 ‘문화예술교육의 정책적 위상을 어떻게 포지셔닝해야 하는가?’에 관한 논의는 보다 선제적이고도 적극적으로 접근될 필요가 있다는 것이다. 언제 가시화 될지는 모르지만, 문화예술교육의 정책적 위상은 결국 향후 전체적인 문화정책 패러다임 전환, 이에 따른 정책영역 재편과도 긴밀히 맞물리게 될 것이기 때문이다.



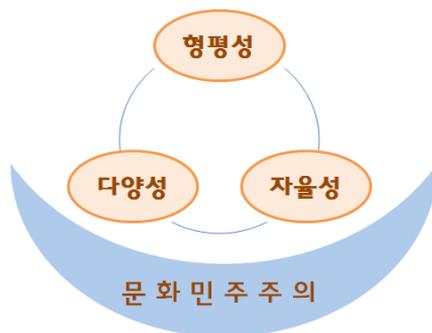
[그림 4-2] 적극적 관점에서 ‘문화적 권리로서의 문화예술교육’ 정책인식 강화

앞으로의 정책패러다임이 어떻게 변화 혹은 재편되던지 간에, 향후 문화예술교육 지원정책이 결코 놓쳐서는 안 되는 지점은 지금과 같이 ‘향유’를 견인하는 소극적 정책영역으로서만 포지셔닝되는 것을 넘어서야 한다는 것이라 할 수 있다. 물론 문화예술교육이 향유를 위한 기초토대이며, 창조력 향상에 기여함은 분명하다. 하지만 보다 근본적으로 문화예술교육의 본질적 가치는 우리 삶에서 문화예술이 필요한 근원적 이유와 다르지 않다(최보연 2016a, p.170). 그럼에도 불구하고 정책 차원에서의 ‘문화예술교육’ 관련 논의는 종종 “향유를 어떻게 해야 하는지 모르는

국민에게 제공하는 교육'이나 새로운 지식기반사회가 요구하는 창의성 함양이라는 '수단적 차원'에서 강조되어 온 경향"이 크다(조현성 2013, 최보연 2016a, p.170 재인용). 그 과정에서 문화예술교육은 그 자체나 "과정보다는 결과에 방점을 두고 지원의 정당성이 합리화되어온 특성"을 구축해왔다(조현성 2013, p.16). 수단적 효과성 측면에 대한 집중은 특히 지난 10년간 양적 성과주의와 결합된 '일자리 사업' 성격이 강화됨으로서 전체 정책 지형이 왜곡되는 데 결정적 토대가 되었고, '문화예술교육이 왜 우리에게 필요한지'에 관한 본질적 논의가 그 과정에서 유실되었음을 간과하기 어렵다. 문화민주주의 가치의 보다 실질적인 정책적 구현은 문화예술교육이 현재의 소극적인 향유 관점이 아닌, 보다 적극적 관점에서의 '문화적 권리' 그 자체로서 인식되어지고, 이에 대한 정책적 합의를 통해 국민의 기본적 권리로써 그 위상을 명확히 함으로써 가능할 수 있다.

2. 지원정책 재정립을 위한 핵심가치

문화예술교육 지원정책의 근간인 문화민주주의의 핵심가치는 형평성, 다양성, 자율성이라고 할 수 있다. 이들은 비단 문화예술교육에만 한정되는 가치는 아닐 터이나, 향후 문화예술교육 지원정책 재정립을 모색하는데 주요키워드로서 다음과 같이 고려될 필요가 있다.



[그림 4-3] 지원정책 재정립을 위한 핵심가치: 형평성, 다양성, 자율성

가. 형평성

1) 제도권 교육체계(학교)를 통한 균등한 교육기회 제공

모든 이들을 위한 문화예술교육의 균등한 기회 제공은 문화예술교육 지원정책의 기본원칙이다. 태동기 이후 지난 12년간 문화예술교육 정책 확장의 결과로 교육수혜자 확대는 대부분 학교 중심으로 이뤄져 왔다. 이런 측면이 한편으로 대상적 차원에서 보편적 시민의 기회 불균형을 강화해왔다 지목되기도 하지만, ‘학교’영역 지원을 강조해온 기존 문화예술교육 지원정책은 계층별 차이를 넘어서서 누구나 접할 수 있도록 해왔다는 점에서 ‘형평성’이라는 가치를 구체적으로 실현해왔음이 분명하다. 모든 이를 위한 가장 균등한 기회제공을 담보할 있는 공식적인 제도라는 점에서 ‘학교’를 통한 문화예술교육 접근성 확대는 필수불가결한 정책 의제일 수밖에 없으며, 소홀히 할 수 없는 영역임을 명확히 인식할 필요가 있다.

2) 지역관점에서 출발한 보편적 기회 확산

최근 출범한 새 정부의 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」에 따르면 “지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화시대”가 100대 국정과제 중 하나로 지목되었고, ‘생애주기별 문화예술교육’을 통한 ‘국민 문화예술역량 강화’가 세부과제로 강조되고 있다.¹⁸²⁾ 이는 향후 일반 시민의 보편적 기회 확대가 정책적으로 주요하게 다뤄질 것임을 시사한다. 이러한 정책 기조는 ‘모든 이들을 위한 문화예술교육의 균등한 기회제공’은 학교라는 제도적 틀을 통하는 것이 가장 근본적으로 중요하지만, 모든 이의 성장단계별 변화(유아-청소년-청년-중년-장년-노년)에 따른 지속적인 접근성이 담보될 수 있을 때 완성될 수 있다는 주장을 반영한 것으로 볼 수 있다.

182) 국정기획자문위원회(2017) 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, p.103. ‘지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화시대’는 ‘자유와 창의가 넘치는 문화국가’라는 전략 하에 제시된 7개 과제 중 가장 첫 과제로 제시된다.

하지만 이러한 정책기조의 적용을 위한 방향성은 생애주기별이라는 명제 하에 단순히 유아, 청소년, 중장년, 어르신이라는 세대별 ‘대상화’ 관점에만 천착하기 보다는 ‘지역 관점’에서 유연하게 고려될 필요가 있다. 세대별 대상화 정책접근은 세심하게 설계되지 않는 한, 자칫 또 다른 수요자 중심성의 피상적 현장적용으로 이어질 수 있기 때문이다. 막연히 특정 세대를 위한 교육사업을 만들고 이를 탑-다운 식으로 제공, 보급하는 방식은 진정한 의미의 형평성 구현이라고 보기 어렵다. 인구고령화의 문제와 더불어 어떤 지역은 청년층이 많고, 또 다른 지역은 노년층이 많은 것처럼, 더불어 대도시를 제외한 중소도시, 읍면으로 갈수록 지역별 편차와 기회제공의 구조적 환경이 모두 다르다는 사실을 유념할 필요가 있다. ‘형평성’이란 가치와 현 정부가 강조하는 ‘생애주기별 세대별 보편적 기회 확대’라는 의제는 바로 이런 측면에서 ‘지역관점’에서의 구조적 편차를 고려하여 접근되어야 할 것이다.

3) 사회적 약자와 취약계층에 대한 지속가능한 교육기회 확대

‘형평성’ 관점에서 가장 유의해야하는 것은 모든 국민의 생애단계별 지속적인 교육기회 확대라는 의제가 단순히 사회적 약자나 취약계층에 대한 지원축소를 기반으로 이뤄져서는 안 된다는 지점이다. 자칫 ‘취약계층 중심에서 일반시민으로의 확대’ 라는 식의 일부 슬로건처럼 회자되는 논의는 자칫 정책수혜 대상(그룹)의 변화라는 기술적 차원으로 정책현장에서 받아들여질 수 있기 때문에 세심한 정책 설계와 접근, 이러한 변화의 궁극적 지향에 대한 명확한 정책 인식 및 이에 대한 사회적 공감대 확보가 필요하다.

앞서 이슈분석을 통해 확인한 바와 같이 그간의 취약계층 중심성 관련 논제는 이들에게 많은 지원사업이 이뤄졌다는 것 그 자체가 문제이기 보다는, 오히려 특정 계층에 대한 피상적 대상화 관점에서의 단순하고 세심하지 못한 정책접근 방법론의 문제가 더 크다. 아울러 실제 문화예술교육

지원정책 내 취약계층 수혜율은 전체대비 1% 내외에 불과하고 있음을 상기할 필요가 있다. 제도적 교육권(학교)에 포섭되지 못하는 아동·청소년을 비롯하여 문화자본에 대한 접근성이 구조적으로 제약된 계층에 대한 기회제공은 이들 역시 국민의 일원으로서 문화권을 평등하게 누릴 권리가 있다는 차원에서 간과되어서는 안 될 것이다. 이들이 문화자본 접근성에 있어 사회경제적으로 배제될 수밖에 없는 구조적 측면은 오히려 이들에 대한 공적 지원이 지속적으로 이뤄져야만 하는 정책적 정당성으로 이해되어야 하기 때문이다. 따라서 앞서 논의한 ‘지역관점’에서의 보편적 기회 확대와 취약계층에 대한 지속가능한 기회 제공은 맞물려 돌아가야만 할 것이며, 각 지역 관점에서 저마다 다르게 상존하는 상이한 편차와 환경적 특성을 고려하여 섬세하게 접근하는 것이 진정한 ‘형평성’ 구현에 기여할 수 있을 것이다.

나. 다양성

문화민주주의와 문화예술교육의 핵심요소 중 하나는 ‘다양성’이다. 그간 문화예술교육 지원정책논의에서 ‘다양성’이슈는 문화예술분야의 내용적 측면이나 수요자 입장에서의 다양한 니즈반영이라는 차원으로 국한되어 논의 혹은 이해되는 경향이 강했다. 이와 더불어 향후 문화예술교육 지원정책에서의 ‘다양성’ 가치는 교육주체 및 정책접근방식에서의 다양성이란 측면을 함께 반영하는 방식으로 고려될 필요가 있다.

1) 내용적, 대상적 측면에서의 다양성

첫째는 내용적, 대상적 측면에서의 다양성이다. 이는 문화예술교육지원정책의 수요자 중심 정책성격 강화에 필수적이라 볼 수 있다. 현재 문화예술교육 지원정책은 다양한 문화예술장르와 활동을 포용하도록 되어있지만, 실제적으로는 특정 장르 선호 혹은 활동의 집중이 나타나고 있다는 점에서 내용적 차원 뿐 아니라 방법론적 차원에서도 다양성 가치가 적극

포용될 필요가 있다. 아울러 정책 수요자 발굴차원에서의 대상적 다양성 역시 중요하다. 이는 앞서 ‘형평성’ 논의에서 언급한 것과 마찬가지로 정책대상(교육대상)의 다양성 확보라는 측면으로 이해될 수 있다. 단순히 학교 중심, 사회 관점에서 접근하는 것이 아니라, 세대별, 계층별, 수요자의 환경적 차원 특수성을 함께 포용적으로 고려하는 방식으로 다양한 수요자 발굴 및 그들의 특성을 고려한 지원이 모색되어야 할 것이다.

2) 교육주체의 다양성

둘째는 문화예술교육의 핵심매개자로서의 교육주체의 다양성이다. 현재 정책은 교육주체 관련 제도적 지원이 ‘예술강사’라는 측면, 더불어 자격증 양성제도(문화예술교육사)에 집중되어 있는 상황이다. 이슈분석에서 언급한 바와 같이 문화예술교육 생태계 내에서의 다양한 교육주체들(예술교육 단체활동가, 학교/시설 관리자, 교사 등)을 적극적으로 포용하는 방식이 다양하게 접근되고 지원될 필요가 있다.

또한 향후 문화예술교육 지원정책의 교육주체를 논함에 있어 단순히 기존 정책지형에서 활동해 온 이들만이 아닌, 지역기반 다양한 교육주체의 발굴이란 관점에서 ‘다양성’ 가치가 고려되어야 한다. 민간영역에서 그간 활발히 활동해온 단체나 대안조직들을 적극적으로 발굴하고 이들이 지역 내 적극적인 교육주체로서 문화예술교육을 현장에 적용하고, 실험하면서 지역적 역량이 강화되는데 기여할 수 있는 지원이 필요하다. 교육주체의 다양성 가치는 결국 각 지역, 정책의 실제 현장 속에서 문화예술교육 관련 역량이 튼튼하게 뿌리내리고 자생력을 가질 수 있는 토대가 될 수 있기 때문이다.

3) 정책적 접근방식의 다양성 및 다각화

마지막으로 ‘다양성’ 가치는 정책적 접근방식이라는 관점에서도 반드시 고려될 필요가 있다. 이는 종래 문화정책 논의에서 ‘다양성’ 가치가

대상 혹은 내용적 차원에서 주로 다뤄졌던 탓에 일견 다소 생소하게 보여질 수도 있다. 그러나 문화예술교육 지원정책의 토대로서 문화민주주의는 내용적, 주체적 다양성 뿐만 아닌 절차적 방식에서의 참여성, 민주성을 포용하고 있음을 상기할 필요가 있다.

현재의 정책 접근방식은 대부분 중앙 및 공급자 중심 관점에서 결정되어 현장에 그대로 적용 혹은 전달되는 단일적이고 일방적인 특성이 강하다. 이로 인해 절차적 차원에서의 사회적 합의, 현장으로부터의 의견공유 및 상향식 수렴이라는 관점, 혹은 개별 사업 추진방식에 있어서의 다양성은 크게 반영되지 못해왔다. 향후에는 중앙에서 매뉴얼화된 사업추진 방식의 지역에 대한 일괄적 적용 같은 단조로운 방식보다는, 지역환경과 수요자 특성을 고려한 새로운 형태의 사업추진방식이 다양하게 시도되고 적용될 수 있도록 하는 제도적 지원이 적극 고려되어야 한다.

다. 자율성

문화민주주의에 입각한 문화예술교육 정책의 또 다른 핵심가치는 ‘자율성’이라는 측면이다. 앞서 이슈분석에서 언급된 ‘중앙주도 문화예술교육 지원정책이 문화적이지 못했다’는 비판은 문화민주주의의 주요 구성요소 중 하나인 ‘자율성’ 가치가 정책입안과 현장에서의 실행과정에서 간과되었음을 의미한다고 볼 수 있다. 문화예술교육 지원정책에서의 ‘자율성’은 크게 다음의 세 가지 관점에서 고려될 수 있다.

1) 지역주도형 자율성: 권한과 책임배분의 동시적 분권

첫째, 중앙-지역 정책 추진체계 상에서 지역이 정책의 권한과 책임성을 함께 가져갈 수 있는 방식으로의 지역자율성 강화라는 측면이다. 지역분권 관련 논의는 사실 2000년대 후반부터 문화예술정책 전반에 걸쳐 줄기차게 제기되어 온 것이기는 하지만, 중앙의 강력한 주도성, 지역의 여건 편차 등 다양한 이유로 인해 구체적으로 실현되고 있지는 못한 상황

이다. 새 정부 출범과 동시에 지역분권이 정책논의에서 핵심의제로 재부상하고 있는 현 상황은 문화예술교육 지원정책에서의 지역분권 강화의제가 강조되는 핵심배경으로 작동할 가능성이 크다. 물론 지난 정책전개과정에서 일부 분권적 시도는 진행되어 왔다. 그러나 이는 중앙이 결정한 사업의 지역 실행을 위한 관리책임을 지역이 그대로 위탁받는 것 중심으로 이뤄져 왔다. 그 과정에서 지역 입장에서의 ‘권한 배분’은 최소로, ‘책임성’은 최대로 강조된 방식이어서 진정한 ‘지역주도형 분권’이라고 볼 수는 없는 상황이다. “정책사업은 ‘택배사업’이 아니다”라는 현장의 비판적 일같은 바로 이러한 구조의 맹점을 적확히 지적한다.¹⁸³⁾ 향후 지역주도형 분권은 지역을 실행하위체계가 아닌 정책파트너로서 인식하고, 각 지역이 자율적 권한과 책임을 함께 가져갈 수 있는 방식으로 이뤄져야 하며, 이를 위한 구체적인 제도적 구축이 필수적으로 뒷받침되어야 할 것이다.

2) 전담기구의 자율적 역할 제고

둘째는 문화예술교육 전담기구의 연구개발, 정책생산 측면에서의 자율성 확보 측면이다. 한국문화예술교육진흥원은 중앙주도 문화예술교육의 전담기구로 일반적으로 인식된다. 그러나 진흥원 위상은 정책사업의 실험 및 연구개발을 주도하는 정책생산의 역할보다는 중앙부처에서 결정된 사업을 “효율적으로 지원하기 위한” 사업실행의 기능에 초점이 맞춰져 있다.¹⁸⁴⁾ 대부분의 예산이 학교, 사회영역에서의 사업단위 예산으로 하달되는 경직된 구조 하에서 진흥원은 정책전담기구로서 위치보다는 중앙차원에서 결정된 사업들을 지역으로 뿌려주는 중앙부처-지역센터 간 매개적 역할에 집중되어 있다. 문화예술교육 지원정책의 가치 재정립은 단순히 사업단위에서 ‘형평성’, ‘다양성’, ‘자율성’ 등의 핵심가치가 반영,

183) 경기문화예술교육지원센터(2017.07.05.) 더봄: 기획대담 ‘문화분권’ 위한 거버넌스를 구축하자 - 새 정부에 바란다: 문화예술교육, 문화예술교육 비평웹진 지지봄봄 21호.

184) 현재 지원법 상에서 진흥원의 기능 역시도 사업운영 중심으로 제시되어 있다. 「문화예술교육지원법」 제10조(한국문화예술교육진흥원 설립 등) 참조.

적용되는가를 검토 하고 이를 제도적으로 지원하는 것에 그치는 것이 아니라 전체 정책체계의 작동원리와 구조 속에서도 이러한 가치들이 함께 구현되고 있을 때에 비로소 가능할 수 있다. 기본원칙과 철학을 근간으로 하되, 단위사업 주관 혹은 실행에 매몰되는 것이 아닌, 끊임없이 변화하는 정책 환경에 적절히 조응하면서 문화예술교육의 미래지향적 발전을 위한 새로운 정책개발과 실험, 확산을 담당하는 역할을 지원하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

3) 정책현장의 사업운영 방식과 참여자의 자율성 제고

마지막으로 교육현장의 자율성 제고 역시 고려되어야 할 것이다. 이는 수요자와 교육주체의 자율적 선택권, 사업운영방식에서의 유연성 이 반영되고 지원되는 차원에서 이해될 수 있다. 중앙 차원에서 결정한 매뉴얼에 따른 사업추진방식에 천착하기 보다는, 교육현장 자체가 유연하게 작동될 수 있는 지원방식을 적극 고려해야할 것이다. 교육주체나 수요자의 경우도 마찬가지다. 교육자가 미리 만들어진 것을 피교육자에게 일방적으로 제공하는 방식의 교육이 아니라, 교육자와 피교육자가 함께 배울 수 있는 선진적 형태의 문화예술교육을 기획하고 적용할 수 있는 차원에서 수요자의 선택권 및 참여자 자율성 제고 측면을 적극 반영하는 방식이 발굴되고 지원될 필요가 있다.

〈표 4-1〉 지원정책 재정립을 위한 핵심가치 - 세부구성 요소

형평성	다양성	자율성
제도권 교육을 통한 균등한 기회제공	내용적, 대상적 다양성	지역주도형 자율성 권한과 책임의 동시적 분권
지역관점에서 출발한 보편적 기회 확산	교육주체의 다양성	전담기구의 자율적 역할 제고
사회적 약자와 취약계층에 대한 지 속가능한 교육기회 확대	정책접근 방식의 다각화	정책현장(사업운영방식, 참여자)의 자율성 제고

제2절

가치 재정립을 구현하기 위한 개선방향

앞서 제1절에서 제시한 문화예술교육 지원정책의 가치재정립의 구현에 있어 문화민주주의 정책철학의 주요가치인 형평성, 다양성, 자율성을 반영한 각 영역별 정책제언 및 개선방향은 다음과 같이 제시될 수 있다.

〈표 4-2〉 문화예술교육 지원정책 가치재정립을 위한 정책제언

정책제언	개선방향
문화적 권리로서 문화예술교육 정책위상 확립	문화기본법 상 문화예술교육의 문화적 권리 명시
	지원법 검토를 통한 정책 가치정향 명확화
	일자리 사업 행정지침으로부터의 탈피
	양적 성장과 질적 도약 간 균형발전 모색
수요자 특성 고려한 대상접근 입체화와 영역편제 개편	수요자 대상화 전략에서 수요자 특성 관점으로 선회
	보편적 기회확대 전략에서의 지역관점 강화
	학교 vs 사회문화예술교육의 탈 구획화
	기반조성 영역의 정책편제 포용 추진
교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식 다변화	주체별 세분화된 역량 육성 전략 다양화 및 체계화
	전문성 축적이 가능한 인적자원 활용방식 재편
	동반성장이 가능한 합리적 성과관리시스템 구축
	인식제고 및 정보공유를 위한 커뮤니케이션 체계 구축
프로그램플렉스 관점에서의 교육내용/방법의 다원화	양질의 교육 콘텐츠 개발과 축적
	수요자 중심의 프로그램 공급체계 확립
	프로그램의 다양성 확보를 위한 사업운영체계 구축
	'문화예술교육' 다운 프로그램에 대한 지속적인 고민
자율적 협업 관점에서의 협력추진체계 재구축	중앙-지역 간 역할 분담 체계 재설정
	지역분권화 실현 위한 예산운용 자율성 제고
	지역센터 위상 제고 방안 모색
	부처간 협력 증진을 위한 제도적 접근
	사업모델특성 보안을 위한 사업추진방향 설정

1. 문화적 권리로서 문화예술교육 정책 위상 확립

그간 문화예술교육 지원정책은 ‘향유정책’의 부분적 일환이라는 소극적 관점에서만 접근되었을 뿐만 아니라, 이를 위한 공적지원 정당성 논의 역시 문화예술교육이 가진 본질적 가치보다 ‘도구적 효과성’, 그리고 그 실증적 근거에 집중하는 방식으로 구축되어 왔다. 이러한 특성과 맞물려 지난 10년간 양적 성과주의와 결합된 ‘일자리 사업’ 성격이 도구적으로 강화되었고, 그 결과 정책지형이 기형화되었을 뿐 아니라 문화예술교육의 본질적 가치와 목적에 관한 담론적 논의가 주변화 되었다. 이러한 현상은 제도화 이후 급속한 외연적 확장을 거듭해 왔음에도 불구하고, 여전히 ‘문화예술교육’의 정책적 위상이 불안정하고 허약했음을 명확히 방증한다.

이런 배경에서 문화예술교육은 ‘문화적 권리’라는 보다 적극적 관점에 그 위상이 명확히 확립될 필요가 있다. 이에 대한 정책적 합의는 지난 12년간 정책정체성의 모호성에 대해 끊임없이 제기되는 정책현장의 문제 제기, 아울러 문화예술교육의 필요성과 가치정향에 대한 사회적 공감대 미흡이라는 현실적 난제들에 보다 선제적이고도 근본적으로 대응할 수 있는 방안이 될 수 있다. 이는 또한 향후 문화예술교육의 진정한 발전기로의 도약을 가능케 하는 핵심적 토대로서 견고하게 기능할 수 있을 것이다.

문화적 권리 관점에서의 문화예술교육 정책의 가치지향 명확화와 정책위상 확립은 모든 정책이 법을 중심으로 작동되는 국내 정책체제 및 환경을 고려할 때, 관련 법안의 검토 및 개정 등 제도적 접근을 통해 보다 적극적인 정책적 실효성을 확보할 필요가 있음을 고려해야 할 것이다. 따라서 상기 의제는 다음과 같은 방안들을 통해 앞서 제시한 형평성, 다양성, 자율성이라는 가치가 보다 적극적으로 반영될 수 있도록 추진될 필요가 있다.

〈표 4-3〉 정책제언 1. 문화적 권리로서 ‘문화예술교육 정책위상 확립

기본방향	문화적 권리로서 ‘문화예술교육’ 정책위상 확립	
개선방향	문화기본법 상 문화예술교육의 문화적 권리 명시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 모두에게 평등한 문화적 권리로서 문화예술교육 인식 제고
	지원법 검토를 통한 정책 가치지향 명확화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문화예술교육 정책의 가치구현을 위한 목표의 구체화 ■ 역할, 중앙-지역 책무 등 규정 재검토
	일자리 사업 행정지침으로부터의 탈피	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부처-중앙정부 간 긴밀한 협상 및 합의도출
	양적 성장과 질적 도약 간 균형발전 모색	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현장중심 행태계적 관점에서의 입체적 발전전략 모색 ■ 문화예술교육 대토론회 추진

가. 문화기본법 상 ‘문화예술교육의 문화적 권리’ 명시

■ 모두에게 평등한 ‘문화적 권리로서 문화예술교육’ 인식 제고

문화예술교육에 대한 모든 국민의 균등한 기회제공은 「문화예술교육 지원법」 상에 명시되어 있지만, 2012년 말 제정된 국민의 문화권 보장을 위해 제정된 「문화기본법」에서는 ‘문화예술교육’에 대한 언급이 누락되어 있다. 동법 제4조가 제시하는 문화권 개념은 ‘성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(제4조 국민의 권리)’로 규정된다. 최근 정책 논의를 살펴보면 「문화기본법」을 통해 제시되었던 문화권 개념이 소극적 향유권 보장 차원을 넘어서서 예술활동의 주체로서 모든 국민의 ‘적극적 권리’로 인식될 필요가 있음이 강조되고 있다(정광렬, 2017).

이러한 차원에서 보더라도 문화예술교육은 단순히 생산과 향유를 연결하기 위한 매개, 혹은 향유활동의 토대로서만 필요한 것이 아니라, 그

자체로서 국민의 평등한 문화권을 구성하는 핵심요소로서 명확히 인식될 필요가 있다. 문화예술교육을 「문화기본법」 상 문화권 개념에 포함하여 명시하는 것은 바로 문화예술교육에 대한 접근성이 모든 국민의 기본적인 권리라는 명확한 위상을 확보하는 방안이 될 수 있다.

〈표 4-4〉 문화기본법 상 '문화권' 개념 수정(안)

현재	제4조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유할 권리(이하 "문화권"이라 한다)를 가진다.
↓	
변경	제4조(국민의 권리) 모든 국민은 성별, 종교, 인종, 세대, 지역, 사회적 신분, 경제적 지위나 신체적 조건 등에 관계없이 문화 표현과 활동에서 차별을 받지 아니하고 자유롭게 문화를 창조하고 문화 활동에 참여하며 문화를 향유하고 문화예술교육에 대한 기회를 제공받을 권리(이하 "문화권"이라 한다)를 가진다.

나. 지원법 재검토를 통한 문화예술교육 정책 가치정향 명확화

■ 문화예술교육 정책의 가치구현을 위한 목표의 구체화

문화예술교육 지원정책의 문제점 중 하나로 '문화예술교육'의 개념 및 목적에 관한 현장에서의 혼란과 사회적 공감대 부족을 앞서 언급한 바 있다. 이런 점에서 학계와 현장 일부에서는 '국민의 삶의 질 제고 및 국가의 문화적 역량강화'¹⁸⁵⁾라는 정책목적에 내재된 개념적 추상성을 원인으로 지목하기도 한다. 그러나 문제의 근원이 법안에 담겨진 '목적'의 추상성에만 오롯이 기인하는 것으로 보기는 어렵다. 정책사업 운용과정에서 나타난 목적과 수단의 전치 현상, 더불어 당초 정책이 지향했던 문화민주주의 가치 등이 그간 추진되었던 많은 정책 사업들을 통해 충분히 구현되지 못했던 측면을 고려하여 이해할 필요가 있다. 또한 법안 차원에서

185) 「문화예술교육지원법」, 제1조(목적)

문화예술교육 정책 목적의 구체화를 추진할 경우, 타 법과의 연계성 차원에서 쉽지 않을 수 있을 뿐 아니라, 오히려 목적을 지나치게 구체화하여 제시할 때 현장에서의 문화예술교육이 가진 자율적 확장성을 제약하고 지원방식의 유연성 및 다양성의 발현을 저해할 수 있다는 점 역시 고려되어야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 ‘국민의 삶의 질 제고와 국가 문화역량 강화’라는 현재 법제상의 목적은 「문화예술교육지원법」만의 목적이기 보다는 「지역문화진흥법」 등 타 법에서도 동일하게 제시되는 가치임을, 그로인해 각 정책 영역 간 차별성 확보가 쉽지 않음을 간과하기 어렵다. 이는 곧 이러한 가치를 각 세부 정책영역에서 구체적으로 어떻게 구현할 것인가에 관한 보다 심도 깊은 논의가 필요함을 시사한다. 특히 현재 생활문화 등 타 영역과의 중첩성 문제가 제기되고 있는 점을 감안할 때, 문화예술교육 정책을 포함한 각 세부 정책영역의 목표는 보다 차별적으로 구체화되어 정책접근의 차별성이 이뤄질 필요가 있다. 아울러 이러한 접근은 문화예술교육 관련 이해관계자 및 다양한 주체들의 참여를 기반으로 ‘국민의 삶의 질 제고와 국가 문화역량 강화’가 ‘문화예술교육’에 있어 구체적으로 어떻게 실현될 수 있는지에 관한 충분한 소통과 의견 공유를 기반으로 이뤄져야 할 것이다.

■ 역할, 중앙-지역 책무, 전담기구 역할 등 규정 에 관한 재검토

아울러 현재 「문화예술교육지원법」상에서 ① 문화예술교육 개념이 ‘향유적 관점’에서 제약되어 있고, ② 문화예술교육 범주가 타 법과의 관계 속에서 장르 및 영역에 한정되고 있는 점, ③ 정책영역이 학교 vs 사회문화예술교육에만 한정되어 이원화되어 있는 측면, ④ 국가 및 지역자치단체의 책무에 대한 선언적 제시, ⑤ 전담기구로서 한국문화예술교육진흥원의 행정적 운용방침과 관련된 내용들은 재검토될 필요가 있다. 특히 지원법 제정이후 변화된 정책환경 및 그간 제기되어 온 문제점 및 이슈를

감안할 때, 이들이 ‘문화민주주의’의 기본원칙과 정책철학적 측면을 충분히 반영하면서도 동시에 변화된 정책환경에 적절히 조응하고 있는지 총체적으로 검토될 필요가 있다. 가령, 현재 법안이 제시하고 있는 장르기반 문화예술교육의 정의라던가, 문화예술교육이 ‘모든 국민의 문화예술향유와 창조력 함양’을 지향한다는 ‘향유관점’에 한정된 역할규정, 학교 vs 사회영역 양분화 같은 지점들은 사실상 정책사업 운용과정에 반영되는 과정에서 실제 법률 용어 자체의 의미보다 훨씬 더 소극적으로 해석되고 경직적으로 적용되어 왔음은 간과하기 어렵다. 당장 문화예술/문화재/문화산업 등 법제화된 영역 중심으로 제한된 정의 규정 변화가 타 법과의 관계 상 어렵다면, 적어도 ‘모든 국민의 문화예술 향유와 창조력 함양을 위한 것’이라는 규정만이라도 재설정하여 향유관점에 매몰되지 않도록 하는 방안도 검토할 필요가 있다.



[그림 4-4] 문화예술교육지원법에서의 개념규정 검토(안) 예시

국가와 지자체의 책무 경우도 당위적 차원에서 종합계획 수립이나 지원의무가 명시되어 있기는 하지만 그 실질적 실효성을 제대로 담보하지 못했을 뿐 아니라, 각 층위별로 상이한 국가와 지자체, 협력기관들의 제각기 수행해야 할 명확한 역할과 기능이 제시되지 못했다. 특히 지원법 제정 이후 문화정책의 지역분권화 흐름이 강화되고 있는 상황에서 문화예술교육 영역에서의 분권적 관점은 현재 법제상 충분히 반영되어 있지 못한 상황이다. 중앙차원에서의 문화예술교육 정책운용의 전담기구인 진흥원 관련 내용 역시 행정절차와 관련된 내용에만 집중되어 명확한 위상제시가 미흡한 것도 사실이다.

따라서 법안에 담겨진 상기 측면들이 정책실행 차원에서 어떻게 해석되고, 구현될 수 있는지, 각각 어떠한 방식을 통해 정책의 성과를 점검할 수 있는지에 관한 보다 심화된 논의가 필요하며, 이를 통한 부분적 법안 개정은 필요할 것으로 판단된다. 다만, 이러한 논의가 각 지역별 정책현장에서부터 시작되어 문화예술교육활동가, 현장 전문가, 학계, 정책담당자 등 이해관계자들의 다양한 논의가 공식적인 채널을 통해 집약되고, 이것이 상향적으로 수렴되는 문화적, 민주적 절차를 통해 이뤄져야 할 것이다.

다. 일자리사업 행정지침으로부터의 탈피

지난 5월 출범한 새 정부는 ‘일자리 창출’을 국정과제 최우선순위로 지목하여 이를 위한 정책지원에 모든 행정 부처들이 집중하고 있는 상황이다. 문제는 이러한 정책기조가 지속되고, 여전히 문화예술교육 정책의 핵심사업인 <예술강사제도>가 ‘재정지원 일자리사업’지침에 묶여있는 현 상황이 지속적으로 강화된다면, 앞서 제시한 문화예술교육 지원정책의 궁극적인 변화와 제도적 혁신은 크게 기대하기 어려운 환경이 지속될 수 있다는 데 있다. 또 다시 강사 수, 프로그램 수 증가 등 단기적 성과창출 및 실적 중심주의로의 매몰을 강화시키고 전체 문화예술교육 지원정책의 유연성과 자율성을 제약할 가능성이 농후하기 때문이다. 이런 점에서 문화예술교육 정책의 목적과 수단의 혼선 및 기형적 외연확장을 추동해 온 일자리 사업 편제로부터의 탈피는 향후 문화예술교육 지원정책이 본격적인 발전기로 들어서기 위한 조건으로 반드시 고려될 필요가 있다.

■ 부처 - 중앙정부 간 긴밀한 협상과 합의 도출

이런 점에서 문화예술교육 지원정책의 진정한 발전과 혁신의 모색을 위해 주무부처인 문화체육관광부와 중앙정부 간 ‘일자리 사업’ 관련 의제에 대한 긴밀한 협상은 필수불가결할 것으로 보인다. 그러나 기획재정부가 관리하는 ‘재정지원 일자리사업’ 편제로부터의 탈피 그 자체가 현재

〈예술강사제도〉를 둘러싼 고용안정 문제 해결을 회피하거나 지연시키는 기제로 활용되어선 안 될 것이다. 〈예술강사제도〉를 둘러싼 교육주체 관련 문제들은 재정지원 일자리사업 지침 탈피 여부를 떠나 반드시 해결되어야 할 사안이기 때문이다.

물론 일자리창출에 집중하는 현 정부의 기초를 감안할 때 재정지원 일자리사업 지침 조건의 탈피는 주무부처 입장에서 상당히 어려운 과제일 수 있다. 당장의 탈피가 어렵다 하더라도, 단순히 숫자 늘리기에 천착하는 방식이 아닌, 교육주체의 고용조건과 처우개선이 함께 고려되면서 궁극적으로 문화예술교육 정책의 가치지향에 기여하는 것을 주요한 지표로 함께 제시함으로써 내실화를 꾀하는 등 해당지침의 유연적 적용이 필요함을 강조할 필요가 있다. 이를 위해서는 현 정부가 풀어야 할 핵심과제로 주어진 예술강사 고용이슈가 기실 양적 성과주의에 매몰되어 문화예술분야의 특수성과 환경적 차별성에 고려 없이 단기고용 일자리 수 늘리기에만 급급했던 지난 정부들의 왜곡된 일자리 정책 접근 방식이 배태한 필연적 결과였다는 지점에 대한 중앙정부의 명확한 인식공유가 필요하다. 분야별 특수성을 충분히 고려치 않은 정책적 오용이 초래한 문제점을 적극적으로 개선하는 방식으로 주무부처는 중앙정부와의 긴밀한 협상과 합의를 주도적으로 이끌어낼 필요가 있다.

라. 양적성장과 질적 도약 간 균형발전 전략 모색

모든 국민의 문화적 권리로서 문화예술교육을 제공하기 위해서는 양적성장과 질적 도약 간의 균형적 모색이 필요하다. 중요한 것은 문화예술교육의 양적성장과 질적 도약의 이슈는 단순히 취사선택이나 양자택일의 문제가 아닌 균형적 관점에서 모색되어야 한다는 사실이다. 문화예술교육 지원정책이 제도화 이후 현재까지 12년간 문화정책 내 영역을 확보해 올 수 있었던 것은 예산 증대를 통한 양적 성장의 결과임을, 또한 이로 인해 정책대상 확대 등 관련된 긍정적 성과들을 모두 부정할 필요는 없다.

그간 양적 성장-질적 도약 간 불균형 문제의 핵심은 정책으로서 ‘문화예술교육’이 추구해야 할 핵심 가치지향과는 동떨어진 ‘일자리 창출’ 정책기조로 인한 정책지형 왜곡성과 큰 연관이 있음을 명확히 인식해야 한다. 양적 성장과 질적 도약이 결합된 문화예술교육 지원정책의 향후 발전전략은 문화민주주의라는 근본철학 하에 형평성, 다양성, 자율성이 반영될 수 있도록 보다 입체적, 균형적으로 추진되어야 할 것이다.

■ 현장중심 생태계적 관점에서의 입체적 발전전략 모색

새 정부가 제시한 “지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화시대”라는 국정과제는 모든 국민을 위한 문화예술교육의 보편적 기회확대라는 차원에서 접근될 가능성이 크며, 이는 필연적인 정책대상의 확대를 시사한다. 그러나 취약계층의 경우 현재 전체 대비 1%에도 수혜율이 못 미치고 있는 상황은 향후 정책대상 확대 전략에서 간과되어선 안 될 것이다. 또한 질적 도약 문제를 단순히 특정사업의 평가체계 개선이나 단위사업별 미시적 개선방안, 혹은 이들의 합을 가지고 접근해서는 요원할 수 밖에 없음을 상기해야 한다. 주요이슈 분석을 통해 확인한 바와 같이 현재 문화예술교육 지원정책의 질적 성장전략은 정책목표, 대상/영역, 교육주체, 교육내용/방법, 협력추진체계 등 5개 분야에 모두 관통하는 복합적이고도 생태계적 관점에서 접근되어야 할 것이다.

■ 일반시민 및 문화예술교육계 대상 <문화예술교육 대토론회(가칭)> 추진

양적 성장과 질적 도약의 균형적 모색이라는 의제 하에, 보다 구체적이고 세부적인 정책목표 도출은 지역과 현장중심 관점에서의 바텀-업 의견 수렴을 기반으로 해야 한다. 또한 문화예술교육의 최종수혜자(국민)가 정부 정책에 관해 어떠한 기대와 가치를 가지고 있으며, 이를 정책적으로 어떻게 반영할 수 있는 것인가에 관한 긴밀한 검토가 병행되어야 한다. 앞서 분석을 통해 확인한 바와 같이 각 영역별로 산재한 여러 이슈 및 쟁점들의 중층적 성격은 이들을 해결하기 위한 방안이 단순히 중앙이나

몇 명의 전문가집단 차원에서 접근될 수 없는 것임을 방증하기 때문이다. 더욱이 그동안 문화예술교육 지원정책 관련 현장-정책전문가 간의 담론적 논의 기회가 크게 위축되었다는 지적은 향후 문화예술교육 지원정책의 전체적인 패러다임 전환을 모색하는 데 있어 반드시 현장 및 지역과의 긴밀한 소통과 상향식 의견 수렴 절차가 필요함을 시사한다.

이런 관점에서 지역과 현장의 다양한 의견과 수요를 반영하고 이를 상향식으로 반영하는 문화예술교육계와 일반시민이 함께하는 ‘문화예술교육 대토론회(가칭)’ 등을 추진하여 문화민주주의 관점에서의 정책 정당성과 절차적 합리성을 획득할 필요가 있을 것으로 판단된다. 이러한 시민참여형, 지역현장 중심형 대토론회 추진은 정부가 지원하는 공공 문화예술교육 필요성에 대한 사회적 공감대 확산에 기여할 수 있을 뿐 아니라, 각 주체별·지역별로 다양한 니즈를 파악하고 문화예술교육 지원정책의 구체적 목표와 다양한 의제들 중 우선적으로 선취해야할 것들이 무엇인지를 선별하는데 필요한 절차라 할 수 있다.¹⁸⁶⁾

2. 수요자 특성 고려한 대상 접근 입체화와 영역편제 개편¹⁸⁷⁾

모든 국민의 보편적 기회 확대는 형평성과 다양성 차원에서 문화예술교육의 필수적인 과제라 할 수 있다. 하지만 ‘보편적 기회’의 확대를 모색함에 있어 ‘대상별’, ‘세대별’, ‘계층별’ 등 특정 집단이나 그룹에 대한 대상화 관점에 천착하기 보다는, 이러한 대상과 세대, 계층을 아우를 수 있는

186) 이를 위해서는 지난 2005년~2007년 영국에서 일반 시민과 예술계를 대상으로 시행했던 <Arts Debates> 설문조사 및 캠페인을 적극적으로 참고할 필요가 있다. 양현미 외 (2010) 「문화예술 지원의 공정성 제고를 위한 기초연구」에서 제시된 영국사례 참조.

187) 앞서 정책대상 및 영역 관련 주요이슈 분석에서 ‘문화예술교육과 생활문화 간 관계모호성’을 지적하였지만, 이는 사실상 문화예술교육 영역을 넘어선 전체 문화예술정책의 편제 재편과 유기적으로 맞물리는 사안임을 상기할 필요가 있다. 따라서 여기서 제시하는 정책대상 및 영역 관련 개선방향 논의는 문화예술교육 정책 내에서의 정책영역 편제 및 대상 관련 사안에 집중하여 제시하도록 한다.

‘입체적 접근’을 기반으로 이루어질 필요가 있다. 대상별, 세대별, 계층별 기회제공의 편차는 각 개인의 사회경제적 환경과 조건에 따라서만 발생하는 것이 아니라 지역적 격차에 의해서도 큰 영향을 받기 때문이다.

앞서 분석에서 지적한 바와 같이 지금까지의 수요자 중심성 전략은 수요자 맞춤형이란 관점에서 접근된 것에 가까웠지만, 그 마저도 수요자를 균질적으로 대상화하여 접근하는 방법론상의 문제가 확인되었다. 그로 인해 세심한 수요자의 의견 반영이나 특성을 고려한 접근이 함께 병행되기 보다는 피상적 접근에 머물렀다. 따라서 향후 정책대상에 대한 접근은 수요자 중심성을 수요자 특성이란 관점에서 보다 입체적으로 이해하고, 그 관점 내에서 대상 주체들이 처한 환경적 조건의 다양성을 적극 고려하면서 형평성의 가치를 모색하는 방식으로 선회되어야 한다. 정책영역의 편제 역시도 정책대상에 대한 접근방식의 입체적 다각화라는 지점을 고려하여 향후 이를 반영한 개편을 검토할 필요가 있다.

〈표 4-5〉 정책제언 2. 수요자 특성 고려한 대상접근 입체화와 영역편제 개편

기본방향	수요자 특성 고려한 대상접근 입체화와 영역편제 개편	
개선방향	수요자 대상화 전략에서 수요자 특성 관점으로 선회	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요자 중심성에 대한 입체적 이해와 접근전략 세심화 ■ 문화예술교육 특화형 종합통계체계 구축 ■ 최종수혜자 대상 패널조사 정례화를 통한 정책효과성 이해 추적
	보편적 기회확대 전략에서의 지역관점 강화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역관점에서의 계층별, 세대별 기회제공 전략 모색
	학교 vs 사회문화예술교육의 탈 구획화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중장기적 관점에서의 이원화된 법적 영역 재편 추진 ■ 학교-지역 연계 시범프로그램 모델 개발 추진 ■ 학교 vs 학교 밖 공간활용 가이드라인 유연화
	기본조성 영역의 정책편제 포용 추진	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업모델 발굴, 콘텐츠 개발 및 정책성과 확산 기능 강화 ■ 기본조성 예산 정식편제 방안 모색

가. 수요자 대상화 전략에서 수요자 특성 관점에서의 선회

■ 수요자 중심성에 대한 입체적 이해와 접근전략 세심화

수요자 대상화 관점은 명확한 정책대상 선별에 용이한 바, 단기적 성과를 거둘 수는 있을지는 모르나, 자칫 수요자 맞춤형이란 측면에만 집중될 수 있으며, 이는 수요가 있는 곳에만 집중될 가능성이 크다. ‘모든 국민의 보편적 기회 확대’는 단순히 수요를 쫓아가는 것만이 아닌 문화예술교육에 대한 필요성과 니즈를 미처 느끼지 못하고 있는, 혹은 그럴 수밖에 없는 이들에 대한 지원을 포용하는 방식이어야 한다. 특히 중앙차원에서의 공공지원이라는 특성을 감안할 때, 향후 수요자 중심성 의제는 장기적 관점에서 접근하여 정책실효성과 의의를 구현할 수 있는 실질적 방안으로 고민, 모색되어야 한다. 예를 들어, 새 정부 공약에서도 언급된 ‘50+세대를 위한 문화예술교육 기회 확대’의 경우, 이들에 대한 그 간의 정책 지원이 미흡했던 것은 사실이지만 더불어 유의해야 할 지점은 이들 세대가 살고 있는 대도시와 지역에 따른 수요편차 등을 고려하고 각 지역별 해당 세대가 가진 차별적 특성에 대한 고려가 함께 이뤄져야 할 것이다.¹⁸⁸⁾

■ 문화예술교육 특화형 종합 통계체계 구축

문화예술교육 지원정책이 그간 ‘수요자중심’ 정책을 강조해오기는 했지만, 앞서 이슈분석을 통해서 확인한 바와 같이 최종수혜자 관점에서의 수요자 속성 및 특성파악이나 이들의 정책참여 효과 등을 파악하기 위한 통계생산은 상당히 미진했다. 지난 12년간 문화예술교육 지원정책이 급속도로 성장해오고, 2016년 기준 전체 수혜자수가 300만명을 넘어섰다고 하나, 그 수조차 추정치에 불과한 상황일 뿐 아니라 구체적으로 정책수혜

188) 대도시의 경우 고학력 중심 50+세대들의 수요가 많을 수 있고 이미 유사 관련 자원이 풍부할 수 있지만, 지역으로 내려갈수록 50+세대들의 수요는 낮아질 수 있으며, 그 원인이 지역자원의 부족과 더불어, 보다 근본적 관점에서 문화예술교육 필요성에 대한 인식 자체가 부족 혹은 배제되어 있을 수 있기 때문이다.

자들의 속성이 무엇인지, 이들의 정책참여에 대한 효과는 무엇인지에 대한 정책적 정보가 생산되고 있지 못하는 것이다. 현재 문화예술교육 관련 실태는 「문화향수실태조사」를 통해 일부 제시되나, ‘학교 교육 외 문화예술교육 경험’, ‘참여/비참여 그룹별 향후 참여 의향’ 등에 국한되어 있어 정부가 지원하는 공공 문화예술교육의 실제적 현황과 효과성을 추적하기 어렵다. 또한 진흥원이 지난 4년간 수행해 온 「학교문화예술교육 실태조사」는 초·중·고 통합조사로 문화예술교육 전체적 현황을 다루고는 있으나, 정책사업과 연동된 학교문화예술교육의 교급별 구체적 현황과 정책 효과성을 보여주지는 못한다(최보연 2016a, p.183).

양적 성장과 질적 도약의 균형적 발전을 모색하기 위해서는 무엇보다 현재 문화예술교육 지원정책의 대상과 수혜자가 누구이며, 이들이 정책사업 참여로 어떠한 변화를 경험했으며, 공적지원이 미처 파악하지 못하는 지점들이 무엇인가를 면밀히 검토하는 것이 필수적일 수밖에 없다. 생애주기별 교육기회 확대라는 의제를 실현하기 위해서는 사실상 각 생애단계별 명확한 정책대상이 누구이며 이들이 현재 어떠한 문화예술교육 관련 경험을 하고 있는지, 이들에게 무엇이 필요한지에 관한 이해는 필수적 전제조건이다. 이런 점에서 세대별 대상별을 포함한 총체적 관점에서의 문화예술교육 특화형 통계체계 구축을 적극 추진할 필요가 있다.

■ 최종수혜자 대상 추적조사 정례화를 통한 정책효과성 이해 축적

문화예술교육의 정책 효과성 파악과 이해는 단순히 수혜자 수, 학교 수, 사업에 참여한 강사나 교육단체 수, 단위사업 개수 차원의 집계로 가능할 수 없다. 그간 연차보고서나 백서 등을 통해 제시해 온 ‘정량적 수치’ 중심의 통계집계 및 공유는 양적 성과를 일부 보여줄지 모르지만, 문화예술교육의 실질적인 정책 효과성을 대변한다고 볼 수 없다. 교육의 속성이 그러하듯, 문화예술교육 역시 단기간이 아닌 ‘장기적 관점’과 ‘지속가능성’ 차원에서 실제 수혜자 삶의 변화가 이뤄질 수 있도록 하는 것이

정책의 실질적 목표여야 할 것이다. 그렇다면 이러한 변화의 추적이야말로 문화예술교육의 질적 성장 및 그 효과성을 보여줄 수 있는 정책적 근거로 활용될 수 있을 것이다. 현재 정책사업 참여자를 대상으로 시범적 패널조사(ex. 초/중/고등학생, 복지사업이나 부처간 사업 참여자 대상 추적조사 등)를 시행하고 이를 대상별로 확장함으로써 장기적 관점에서의 정책 효과성을 파악을 정례화하는 것은 궁극적으로 문화예술교육에 대한 공적지원의 확고한 정책적 정당성 구축을 위해서도 반드시 필요하다고 하겠다.

나. 보편적 기회 확대 전략에서의 ‘지역 관점’ 강화

■ ‘지역’관점에서의 계층별, 세대별 보편적 기회제공 전략 모색

수요자 특성 관점에서의 입체적 접근 강화전략에서 중요한 지점 중 하나는 ‘지역관점’에서의 보편적 기회 제공에 관한 균형적 전략모색이 함께 병행되어야 한다는 지점이다. 수요자의 니즈와 환경적 특성에 대한 차별성은 지역별 편차가 상존할 수밖에 없음은 자명하다. 따라서 보편적 기회 확대 전략은 지역관점에서 해당 지역 내에 있는 각 세대별, 계층별 혹은 사회적 약자 그룹이나 취약계층의 분포, 속성 등 환경적 특성에 대한 면밀한 이해와 파악을 기반으로 접근되어야 할 필요가 있다. 이러한 접근은 일반시민의 보편적 기회의 제공 확대라는 의제가 단순히 취약계층 중심지원에서 일반으로의 확대라는 식의 정책슬로건 변화가 초래할 수 있는 위험성을 방법론적 차원에서 합리적으로 예방할 수 있는 방안이 될 수 있다. 이러한 균형적 전략의 모색은 이상적으로는 광역보다는 기초단위 지역현장 관점에서 접근되는 것이 필요하다. 그러나 현재 지역 간 격차와 역량의 편차를 고려하여 단계적인 접근이 고려될 수 있을 것이다.

아울러 <꿈다락 토요문화학교> 나 <지역특성화 문화예술교육 지원사업> 같은 경우 현재처럼 ‘취약계층 10% 포함’식의 일원화된 가이드라인을

일반적으로 내려보내기 보다는 각 지역센터가 지역별 특성과 상황에 맞춰 취약계층을 포용할 수 있는 방법론을 자체적으로 발굴, 적용할 수 있도록 간접적으로 독려하는 방안을 모색할 필요가 있다.

다. 학교 vs 사회문화예술교육 정책영역의 탈구획화

현재 「문화예술교육지원법」의 법제적 근거에 따라 학교-사회로 양분화 되어 있는 정책영역의 탈구획화 모색을 점진적으로 추진할 필요가 있다. 앞서 언급하였듯이 이러한 법제적 구분은 예산편제 구획화로 고착되었고, 결과적으로 정책실행차원에서 ‘공간’중심 관점에서의 학교(학교 내)와 사회(학교 밖) 간 분리적 성격을 강화시켰다. 현재의 편제는 당초 교육법 편제를 「문화예술교육지원법」에 반영하는 과정에서 발생한 것으로 추정된다. 그러나 문체부 영역에서 진행되는 문화예술교육 영역을 학교 vs 사회로만 양분하여 접근하고, 이를 ‘통시적’으로 연계되는 것으로 간주하는 것은 다양성 관점에서 문화예술교육 기회 확대 의제가 충분히 구현되기 어려운 환경적 조건으로 기능할 수 있다. 따라서 현실적 한계를 감안하되, 향후 단기적, 중장기적 관점에서의 개정 검토를 적극 모색하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

■ 중장기적 관점에서의 이원화된 법제 영역 재편 추진

교육관련 법제 하에서 「초·중등교육법」이나 「고등교육법」 영역과 사회영역이라고 할 수 있는 평생교육¹⁸⁹⁾ 영역은 초기에는 대부분 통시적으로 연계되었지만, 지난 2008년 법 개정 이후 공시적 연계성이 강조되고

189) 「평생교육법」은 1983년 제정된 「사회교육법」을 모태로하며, 이후 1998년 평생교육법으로 명칭이 개정되었다. 이후로도 2001년까지 평생교육은 ‘학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동’으로 규정되었다가, 2007년 개정을 통해 평생교육은 ‘학교의 정규과정을 제외한 학력보완교육, 성인문재해득교육, 직업능력향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여 교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동’으로 재정의되었다. 이는 ‘학교’라는 공간적 기준의 제약이 아닌 ‘교육과정’ 기준으로의 선화를 의미한다고 볼 수 있다. 일례로, 현재 학교에서 진행되는 방과후학교의 경우는 평생교육차원에서 이뤄지며, 현재 법 규정상 학교는 평생교육을 위한 지원을 할 수 있도록 명시되어 있다.(동법 제29조 학교의 평생교육 참조).

있다. 앞서 언급했던 「문화예술교육지원법」의 학교-사회 영역편제에 관한 재검토는 이렇듯 교육법제가 공식적, 통시적 차원에서 모두 학교-사회 영역의 유연적 연계를 지원하고 있음을 고려하여 진행될 필요가 있다.

■ 학교-지역 연계 시범프로그램 모델 개발 추진

그러나 법 개정이 현실적으로 단기간에 이뤄지기 어려운 점을 고려한다면 단기적 차원에서 이러한 정책영역 이분화가 아닌 보다 통합적 관점에서 정책사업이 설계되고 운영될 수 있는 방안 모색이 우선적으로 시도될 필요가 있을 것이다. 현재 진행 중인 대표적인 ‘학교-지역’ 연계 프로그램은 <예술꽃 씨앗학교 지원사업>으로 취약지역에 위치한 소규모학교 중심 사업모델로 좋은 성과를 거두고 있으나 지역자원 활용 관점에서는 아직까지 제약적인 측면이 많다. 이와 유사하면서도 보다 실질적으로 마을단위, 기초단위에서 학교-지역을 연계할 수 있는 유연한 형태의 시범 프로그램 모델 개발이 필요한 시점이다.

유의해야 할 지점은 ‘지역 연계’를 고려함에 있어 단순히 일부 지자체나 교육청 등 지역과의 ‘예산 매칭’ 관점에만 천착하기 보다는 지역사회 내 문화적 기반이 함께 활용되고, 동반 성장할 수 있는 방식으로 접근되어야 한다는 점이다. 학교의 경우도 단순히 지역의 자원을 공급받는 소극적 수혜자라는 관점보다는 적극적 주체로서 지역 내 문화예술교육을 함께 선도할 수 있는 역할과 기능을 적극적으로 가져가는 방식이 고려되어야 할 것이다.

■ 학교 vs 학교 밖 공간활용 가이드라인 유연화

현재 「문화예술교육지원법」상 사회문화예술교육은 ‘학교문화예술교육 외의 모든 형태의 문화예술교육’으로 규정된다. 하지만 정책실행적 차원에서 이러한 규정은 단순히 ‘공간’ 차원에서 학교문화예술교육은 ‘학교 공간 내’에서 행해지는 교육으로, 사회문화예술교육은 ‘학교 공간 밖’에서 행해지는 교육으로 이해되는 행정적 적용과정에서의 경직성이 강한

편이다. 지역 관점에서 학교와 사회영역 간 사업간 연계가 가장 경직적으로 나타나는 지점들은 바로 ‘학교’관련 공간 활용의 제약 등을 꼽을 수 있다. 특히 읍, 면 단위의 소규모 지역으로 내려갈 경우 해당 지역 내 유일한 문화적 공간은 ‘학교’일 수도 있다는 점도 고려되어야 할 것이다. 역으로 학교 문화예술교육 활성화를 위한 다원적 접근이 공간적 차원에서 ‘학교’내에만 한정되는 것이 아닌 지역 내 문화기반 시설과의 연계 속에서도 이뤄질 수 있어야 할 것이다.

라. 기반조성 영역의 정책 편제 포용 추진

■ 사업모델 발굴, 콘텐츠 개발 및 정책성과 확산 기능 강화

현재 문화예술교육 정책영역은 학교, 사회로 양분되어 있는 바, 사업 모델 발굴이나 콘텐츠 개발, 정책성과 확산 등 기반조성에 관한 지속가능한 지원이 원천적으로 보장되어 있지 못한 상황이다. 현재의 영역별 사업 단위 예산 편제 및 배분방식은 중앙차원의 진흥원 뿐 아니라, 지역센터 입장에서도 다양한 사업모델, 콘텐츠 개발, 수요자 발굴, 정책성과 확산 기능을 수행하기 어렵도록 구조화되어 있다. 문화예술교육 지원정책의 지속가능한 성장을 위해서는 변화하는 환경과 정책수요 변화에 적극적으로 대응할 수 있도록 다양한 사업모델을 실험적으로 발굴, 시도하고, 콘텐츠 개발, 수요자 발굴, 정책성과 확산 등의 기능을 보다 적극적으로 수행할 수 있게끔 정책영역 편제의 재편이 필요할 것으로 판단된다.

■ 기반조성 예산의 정식 편제 방안 모색

문화예술교육 지원정책의 미래지향적 발전을 모색하기 위해서는 기반조성과 관련된 연구개발 및 인적자원 양성 등에 대한 예산지원이 정식으로 편제되고, 관련 예산의 포션 역시 증대되어야 한다. 하지만 현재의 예산 편제 상황이 학교-사회로 이원화되어 있는 법제적 근거에 따라 양분화 되어 있고, 각 영역별 사업예산편제가 해당영역의 단위사업 예산의

합으로 되어 있는 구조로 인해 연구개발과 기반조성 관련 예산은 상당히 부족한 상황이다.¹⁹⁰⁾ 임의적 차원에서 ‘기반조성’이라 지칭되는 현재의 예산 역시 학교, 사회영역 예산편제에 속하는 사업 이외의 단위사업 예산들이 포함되어 있기 때문에 실질적인 기반조성 예산은 상당히 미미한 수준이다. 향후 기반조성 관련 예산의 정식 편제방안 모색을 통해 문화예술교육 지원정책에서의 기반조성 관련 역할이 강화될 수 있도록 할 필요가 있다.

3. 교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식 다변화

현재 문화예술교육 지원정책에서 교육주체 관련 중심 이슈는 예술강사 역량 강화와 고용 환경 개선 관련된 사안에 집중되어 있다. 그러나 교육주체 관련 개선방향을 논의함에 있어 깊고 넘어가야 할 지점은 문화예술교육 정책 내에서 <예술강사제도>가 차지하는 비중이 가장 큰 것은 사실이나, 논의의 중심이 ‘<예술강사 지원사업>’ 자체로만 치중되어서는 안 된다는 것이다.

교육주체의 다양성 측면에 대한 고려를 기반으로, 기존교육주체를 예술강사 중심으로만 바라보던 단선적 시각에서 교육에 참여하는 다양한 교육주체들(문화예술교육단체, 학교(담당)교사, 학교/시설관리자, 문화예술교육 관련 기획자) 들을 포용하는 방식의 관점 전환이 요청된다. 이를 통해 교육주체 문제가 단순히 ‘문화예술교육을 전달 혹은 수행’하는 수단적 차원에서만 인식되는 것이 아니라, 전체 문화예술교육 지원정책의 발전 및 성숙과 함께 견인하고 상호 동반성장할 수 있는 제도적 지원방식을 체계화 하는 방식으로 접근되어야 할 것이다. 이를 위해서는 단순히 인적자원을 어떻게 활용하여야 하는가에 상대적으로 집중된 ‘관리적 측

190) 제2장 문화예술교육 지원정책 현황 분석 중 1.정책일반 - 나. 예산구조 관련 내용(pp.42-43) 참조

면'과 더불어 '인적자원 개발(development)'라는 관점에서의 논의가 함께 어우러져 진행될 필요가 있다.

〈표 4-6〉 정책제언 3. 교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식 다변화

기본방향	교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식 다변화	
개선방향	주체별 세분화된 역량 육성 전략 다양화 및 체계화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육주체별 지원 프로그램 다양화 ■ 대상별·교급별 차별화된 역량강화 전략 체계화
	전문성 축적이 가능한 인적자원 활용제도의 재편	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교급 및 교육과정 별 특성에 따른 트랙 분리 ■ 경력단계별 연수프로그램 다각화 ■ 전문성 및 연차 기준 차등적 대우 방안 모색
	동반성장이 가능한 합리적 성과관리 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육주체 전문성 기준 세분화 및 자격기준 제고 ■ 피평가 대상으로서의 학교 및 시설 포용
	커뮤니케이션 체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이해관계자들이 함께 하는 공론장 마련 ■ 정보 공유체계구축

가. 주체별 세분화된 역량 육성 전략 다각화 및 체계화

■ 교육주체별 지원 프로그램 다양화

교육주체를 강사로만 한정하여 접근하는 것이 아니라 문화예술교육단체, 학교(담당)교사 및 시설담당자, 학교 및 시설 관리자, 문화예술교육 기획자 등 다양한 교육주체별로 특화된 지원프로그램을 개발, 다각화하는 것이 필요하다. 현재 교육주체 대상 지원프로그램은 개인강사 대상의 연수프로그램 정도에만 국한되어 있으며, 사업참여자 대상 연수 역시 사업관련 행정절차 소개 등 오리엔테이션 정도에만 집중되어 있다. 또한 문화예술교육단체에 대한 역량강화 지원은 그동안 거의 이뤄지지 못해왔다. 이러한 단선적 시각을 벗어나서 문화예술교육 정책사업에 참여하는 다양한 교육주체들을 망라하고, 이들 주체별 특성에 따른 지원프로그램이 세분화되어, 문화예술교육 관련 선순환적 질적 변화가 이어질 수 있는

토대를 갖추는 것이 필요하다. 가령, 학교 영역의 경우 행정처리를 담당하는 교사만이 아니라 학교 관리자 및 문화예술교육에 관심을 갖는 교사 전반을 대상으로 한 연수프로그램 등이 함께 제공되어 문화예술교육에 대한 관심도와 인식제고가 입체적으로 지원될 수 있도록 할 필요가 있다. 사회영역의 경우도 사업담당자 뿐 아니라 결정권을 가지고 있는 관리자급을 대상으로 한 연수프로그램이나 워크숍 등을 통해 문화예술교육의 필요성에 대한 인식이 함께 제고될 수 있는 지원이 필요하다.

또한 그간 문화코디네이터 등으로 불러왔던 문화예술교육 관련 전문 기획인력들에 대한 지원도 적극 고려할 필요가 있다. 현재 기획인력에 대한 지원의 경우 <예술꽃 씨앗학교 지원사업>에 참여하는 각 학교가 ‘기획인력 고용’을 할 수 있도록 제시하는 것 이상의 적극적인 지원은 이뤄지지 못하고 있는 상황이다. 장기적 관점에서 학교 나 사회영역에서 문화예술교육 관련 프로그래밍을 스스로 기획하고 자율적 역량을 갖추어 수 있도록 하기 위해서는 해당분야에 대한 전문성을 가진 기획인력들이 이들을 대상으로 멘토링이나 컨설팅 등을 할 수 있게끔 지원하는 것을 적극 고려할 필요가 있다.

■ 대상별·교급별 차별화된 역량강화 전략 체계화

현재 예술강사 대상 연수프로그램의 경우 대부분 장르기반 연수로 집중되어 있고, 학교 영역에 특히 치중되어 있다. 하지만 학교영역의 경우 예술강사들이 교급별·교육과정별로 수행하는 활동의 특성이 상이함에도 불구하고 교급별 학생들의 특성을 고려한 연수지원은 제공되지 않고 있으며, 기본교과 결합과 창체 및 동아리 관련 활동을 수행하는 주체들에 대한 연수 역시 차별적으로 구분되어 지원되고 있지 못한 상황이다. 사회 영역의 경우도 수혜대상별 연수가 제공되고 있기는 하나, 이 역시 장르기반으로 분류되어 접근되고 있기 때문에 다양성 차원에서 역량제고를 입체적으로 지원하기에는 한계가 있는 상황이다. 실제 교육을 담당하는 핵심주체

들의 경우 이들이 수행하는 활동이 가진 특성에 대한 고려를 바탕으로, 대상별, 교급별로 세분화된 역량강화 전략이 체계화 될 필요가 있다.

나. 전문성 축적이 가능한 인적자원 활용제도의 재편

문화예술교육 활성화라는 목표 아래, 교육주체 관련 논의는 학교 및 사회영역 예술강사를 비롯하여 문화예술교육단체 및 사업에 참여하는 학교 및 시설관리자나 기획자 등 포괄적 주체들을 문화예술교육 관련 주요 인적자원으로서 바라보고, 이들에 대한 ‘관리’ 및 ‘개발’이라는 측면까지 아울러 포용하는 방식으로 진행될 필요가 있다. 특히 이들 주체 중 핵심 인적자원으로 기능하고 있는 예술강사의 경우 선발-배치-평가체계 및 적절한 보상과 고용 안정측면을 포함하는 인적자원 관리(management) 영역과 인적자원의 교육, 연수, 훈련, 육성, 역량개발, 경력관리 등 인적자원 개발(development) 영역이 서로 이어져 선순환 되는 원스톱시스템(one-stop system) 구축 관점에서 접근되어야 할 것이다. 기존 체계에서 관리적 측면은 선발-배치-평가에만 한정되어 이들에 대한 적절한 보상 체계 구축 및 고용안정 이슈는 간과되어 왔으며, 인적자원 개발 측면은 대부분 연수프로그램 정도에만 한정된 부가적 지원차원에서 진행되어 왔기 때문에 선순환적 관점에서 교육주체 역량강화 및 전문성의 축적에 관한 지원은 충분히 이뤄지지 못했다.

현재 예술강사는 교육 연차에 관계없이 동일한 대우를 받으며, 배치 또한 교급이나 교육내용에 관계없이 거의 일률적으로 이루어지고 있는 상황이다. 교육경력을 통해 축적된 전문성을 인정받을 장치도 없으며, 교육 대상이나 내용에 대해 가지고 있는 전문성이 특별히 고려되지 않은 채 매칭방식으로 배치된다. 예술강사들은 그들이 가진 전문성을 오랜 기간 동안 누적시켜 그들만의 핵심 역량으로 만들 기회를 충분히 갖지 못한 채, 시시각각 달라지는 정책 및 제도 변화에 소극적으로 순응할 밖에 없는 구조적 한계에 놓여있다. 따라서 이들 강사를 대상으로 한 인적자원 활용

방식은 단선적인 선발-배치-평가 방식이 아닌, 관리와 개발이란 입체적 관점에서 예술강사들이 역량을 배양하고 이에 대한 적절한 보상과 인정을 함께 제공함으로써 그들의 전문성이 축적되어 궁극적으로 문화예술교육 지원정책의 질적 성장과 선순환적으로 맞물릴 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

■ 교급 및 교육과정 별 특성에 따른 트랙 분리

일률적인 선발 및 배치제도는 특정한 대상에 대한 전문성을 축적할 수 없는 구조일 수밖에 없다. 거의 대부분의 경우 매년 배치에 따라 학년, 교급, 교육과정이 달라지기 때문에 특정 대상과 영역에 대한 전문역량을 키울 수 있는 구조로 보기는 어렵다. 하지만 앞서 3장에서 지적하였듯이, 이러한 교차 배치에 내재된 문제점을 개선하기 위해서는 예술강사가 가진 교육적 역량과 예술적 능력에 대한 고려를 바탕으로 교급 및 교육과정 특성별 트랙을 분리하여 배치하는 방식이 보다 적절할 수 있다. 가령 고등학교 경우 초·중등에 비해 문화예술교육 수요가 높지 않기 때문에, 크게 교급을 초등학교와 중·고등학교로 분리하여 각 교급에 맞는 수업 및 교육 활동이 진행될 수 있도록 재정비하는 것을 고려할 수 있다. 이는 예술강사가 매년 다른 교급과 학년을 대상으로 수업준비를 해야 하는 정신적·물리적 부담을 완화시켜줄 수 있을 뿐 아니라, 보다 깊이 있고 교육 프로그램에 대한 전문성을 쌓을 수 있는 기회를 제공해 줄 것이다.

또한 기본교과 결합형과 기타 창의적 체험활동 및 토요 동아리와 같은 교육과정 특성별 트랙을 분리하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 두 영역에서 예술강사가 접근해야 하는 교육 방식, 내용, 수준의 차이가 있음에도 예술강사들이 모든 다양한 교육활동에 대한 책임을 전적으로 떠안고 있는 상황이며, 이로 인해 일부에서는 예술강사들이 교급별 뿐 아니라 담당하는 교육과정 별 특성 및 차별성에 큰 관계없이 같은 내용을 반복하고 의무적으로 수업을 하고 있다는 비판을 제기하기도 한다. 교급 및 교육과

정별 특성에 따른 트랙 분리는 예술강사들로 하여금 자신이 선택한 영역에 대한 전문성을 축적할 수 있는 기제로서 작동할 수 있을 뿐 아니라, 학교 입장에서도 이들 강사들의 전문성 및 역량을 보다 적극적으로 인정하고 신뢰할 수 있는 토대가 될 수 있다는 점에서 적극 고려할 필요가 있다.

■ 경력단계별 연수프로그램 차별화 및 다원화

강사들의 전문역량 및 연차 등을 기반으로 세분화된 경력단계별 연수 프로그램을 다원화하여, 경력단계별 적절한 연수프로그램이 보다 체계적으로 제공될 수 있도록 해야 한다. 현재 강사대상 연수프로그램은 강사별 경력단계나 전문성 수준과는 큰 상관없이 통합적으로 이뤄지고 있다. 더욱이 의무연수까지 폐지된 현 상황에서 연수프로그램에 대한 참여는 전적으로 강사들의 자발적 선택에 의존하고 있는 상황이다. 이로 인해 대학을 갓 졸업한 신규강사는 관련 현장경험이 거의 전무한 채로 교육현장에 투입되고, 개인적 인맥 등을 통해 확보한 정보 등을 토대로 스스로 현장에 적응하고 경험을 쌓아가고 있는 것이 현실이다. 이는 그들이 투입될 교육 현장과 활동에 대한 충분한 이해와 연구 및 준비과정을 제공하지 않은 채, 강사들 개인에게 스스로 교육활동의 질적 전문성을 확보하라고 강요하는 것과 다를 바 없다. 더욱이 문화예술교육사 자격증 제도로 인해 경험이 전무한 신규강사들의 유입이 지속적으로 확대될 것이 예상되는 상황에서 그들의 역량을 개발하고 성장시킬 수 있는 체계화된 시스템 마련은 시급한 상황이다.

신규로 선발된 경우 곧바로 교육현장에 투입하기 보다는 자신이 선택한 교육활동 트랙에 맞춰 일정기간 동안 기존 경력강사들의 수업을 참관하고, 스스로 교육활동을 연구개발, 기획한 뒤 이를 시범적으로 적용해보는 등의 내용으로 구성된 트레이닝 프로그램을 거친 후 정식으로 교육현장에서 활동할 수 있도록 하는 일종의 쉐도잉 훈련 프로그램 등이 기획되어 제공될 필요가 있다. 경력강사 대상의 경우, 이들의 전문성에 대한

존중을 기반으로 하되, 새롭게 변화하는 교육환경이나 현장에서 요청되는 내용 등 이들이 필요로 하는 역량강화를 위한 지원이 무엇인지 파악하여 적절히 제공하는 것이 필요하다. 아울러 경력강사들의 경우 연수를 받아야하는 대상으로서만 바라보는 것이 아니라 이들이 연수/훈련 프로그램을 기획, 운영, 실연하는 주체로서 참여할 수 있는 프로그램을 기획하는 등 다원적 관점에서의 연수프로그램 설계가 적극 고려될 필요가 있다. 가령 경력강사들로 하여금 신규강사 대상 프로그램을 직접 기획하고 노하우를 전달할 수 있는 기회 및 관련 인센티브를 제공하는 방안 등이 검토될 수 있을 것이다. 이를 통해 핵심 교육주체로 활동하는 예술강사들의 전문성과 노하우가 상호 존중되는 가운데 교류됨으로써, 선순환적 관점에서 동반성장과 전문역량 축적이 가능한 기반을 형성하는데 기여할 수 있을 것이다.

■ 전문성 및 연차 기준 차등적 대우 방안 모색

예술강사제도는 현재 경력 연차에 관계없이 동일한 임금과 처우를 강사들에게 제공하고 있는 바, 신규 강사와 경력 강사가 동일한 예술강사풀 안에서 경쟁을 하고 있는 구조다. 심지어 경력 강사의 경우 스승과 제자가 동일한 임금을 받으며 경쟁을 하고 있는 현실을 마주할 때도 있는 상황이다. 한편으로 이러한 방식은 참여주체별 동등한 경쟁환경을 제공하여, 상대적으로 신규인력의 유입이 독려될 수 있도록 한다는 차원에서 구조화된 것으로 보여질 수 있으나, 수년간 전문성을 축적하면서 활동해온 경력 강사들에 대한 존중이나 형평성 가치 등을 고려할 때 재고의 여지가 충분하다고 할 수 있다. 경력강사들의 경우 연차의 인정 등 최소한의 경력 우대를 위한 제도적 장치 마련을 통해 긴 시간 문화예술교육자로서 축적해 온 그들의 전문성을 보다 적극적으로 인정해 줄 필요가 있다. 합리적인 방식을 통해 오랜 연차를 가진 예술강사의 경력과 전문성을 인정하고 그에 합당한 차별적 대우를 제공해줌으로써 예술강사들이 전문성과 경력

관리에 보다 관심을 가질 수 있는 제도적 장치 마련이 필요하다. 유의해야 하는 것은 이러한 제도적 장치가 예술강사들의 경력관리 및 개발이라는 관점에서 함께 접근되어야 할 필요가 있다는 지점이다. 단순히 신규인력의 유입을 저해하는 장치로 활용되어선 안될 것이며, 오히려 전문적인 문화예술교육활동가로서 활동하고자 하는 이들의 경력관리 및 개발에 동기부여기제로서 작동할 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 할 것이다.

다. 동반성장이 가능한 합리적 성과관리시스템 구축

현재 활용성이 낮으며 변별력 없이 진행되고 있는 평가제도 개편을 통해 교육주체들의 동반성장이 가능한 합리적 성과관리 시스템을 구축할 필요가 있다¹⁹¹⁾. 특히 현재 예술강사 평가제도를 중심으로 보면, 단순히 예술강사 선발 및 배치에 활용하기 위한 제도적 기능에만 한정되어 있다. 향후에는 이러한 소극적 관점을 벗어나서, 예술강사 전문역량이 함께 성장될 수 있고, 강사 및 관련 사업에 대한 대외적 신뢰가 제고될 수 있는 ‘합리적 성과관리 시스템’ 구축이란 차원에서 평가제도가 활용될 수 있어야 한다. 또한 현재 평가제도에서 제외되어 있는 학교나 시설 등을 성과관리 시스템 상 피평가대상으로 포용하는 방식을 통해 문화예술교육 필요성에 대한 인식과 책임성이 단순히 강사 개인의 문제로만 회귀될 수 없게끔 하는 한편, 이들이 문화예술교육에 참여하는 교육주체로서 스스로의 인식을 제고할 수 있는 방안을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있다.

■ 교육주체 전문성 기준 세분화 및 자격기준 제고

문화예술교육 주체로서 활동할 수 있는 자격기준을 제고하는 한편,

191) 최근 이선구(2015, pp.37-38)의 연구에서 지적한 바와 같이 현재 평가 방식은 신뢰성이 매우 낮고, 평가결과가 너무 관대하다는 비판이 제기 된다. 가령 협조도 평가는 거의 만점이고 지역마다도 차이가 있기 때문에 변별력을 기대하기 어려우며, 학생만족도 평가의 경우 단순한 인기투표에 가까울 수 있다는 현실적 한계로 인해 그 자체만으로 공정한 평가로만 볼 수는 없다는 지점이 제기된다. 하위 10% 이하 집단에 속하는 강사들의 경우 현장 방문 평가를 추가적으로 실시하기는 하나, 이를 통해 탈락하는 강사는 실제로 거의 없는 상황에서 현재의 평가제도가 예술강사 역량평가를 위한 체계로 제대로 작동한다고 보기 어렵다는 의견이 많은 편이다.

이들의 전문성 인정기준을 세분화함으로써, 단계별 성장이 가능할 수 있는 인적자원 ‘육성’ 관점에서의 전환이 필요하다. 이러한 관점은 예술강사 개인 뿐 아니라, 문화예술교육 단체에게도 적용될 필요가 있다.

특히 현행 <예술강사제도>의 경우, 매년 심사를 거치지 않고 거의 자동적으로 연장되는 현재의 시스템에서는 일부 자질이 부족한 이들을 걸러낼 수 있는 실효성 있는 장치는 마련되어 있지 않다. 이로 인해 일부 교육현장에서는 형식적으로 수업을 하는 예술강사에 대한 불만의 목소리가 있는 반면, 실력과 자격을 갖춘 신규강사의 합리적 유입이 제약되고 있다는 비판도 제기된다. 따라서 신규강사 비중을 높이는 것도 중요하나, 성과구별을 통해 기존 강사 중 자질이 부족한 이들의 경우 합리적 방법으로 통해서 활동을 제한하는 방안을 모색하는 것을 고려할 필요가 있다. 더불어 실력이 뛰어난 강사에게는 인센티브 등 그에 합당한 보상을 해줄 수 있는 성과시스템 구축도 필요한데, 이는 강사 본인뿐만 아니라 타 강사들에게 동기부여기제로서 작동할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

■ 피평가 대상으로서의 학교 및 시설 포용

현재 <예술강사 지원사업>에서 활용되는 평가시스템의 경우 학교가 예술강사를 평가하고 있지만, 반대로 예술강사도 수업을 진행했던 학교를 평가하는 등 학교 역시 교육주체로서 피평가 대상으로 포용하는 방식을 고려할 필요가 있다. 특히 평가점수가 차년도 배치 순위에 영향을 주기 때문에 강사들의 입장에서 학교의 정당하지 않은 요구가 발생할 경우 이를 순응적으로 받아들일 수밖에 없는 사례들이 생겨나고 있으며, 학교가 제외된 평가체계 내에서 예술강사 및 그들의 전문성에 대한 인정과 신뢰가 균형적으로 반영되기는 어려운 조건이다. 따라서 예술강사에 대한 학교의 평가뿐만 아니라 강사의 학교평가를 통해 문화예술교육에 ‘함께 참여하는 교육주체이자 파트너로서 학교의 인식을 제고하고, 협력이 제대로 이뤄지지 않는 학교를 선별해 낼 수 있는 장치를 마련하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 이러한 양자 간 피드백을 기반으로 보다 공정한

관점에서 평가가 가능할 수 있을 것이며, 비단 학교영역만이 아니라 사회 영역에서의 적용도 검토해 볼 수 있다. 이는 단순히 현장의 수요파악 차원에서 용이할 수 있지만, 보다 근본적으로 학교와 시설 등이 문화예술교육에 참여하는 주체라는 스스로의 인식을 제고할 수 있다는 관점에서 적극 고려될 필요가 있다.

라. 인식제고 및 정보공유를 위한 커뮤니케이션 체계 구축

문화예술교육을 담당하는 이해관계들 간에 소통할 수 있는 커뮤니케이션 체계를 구축함으로써 다양성 가치 측면에서 서로간의 이해와 협력이 추구될 필요가 있다.

■ 이해 관계자들이 함께 하는 공론장 마련

예술강사 등 교육을 담당하는 핵심주체의 역량 강화도 필요하지만, 문화예술교육 사업에 참여하는 여러 이해관계자들이 함께 참여하는 프로그램 확충도 필요하다. 학교의 경우 현재 예술강사, 학교 교사, 학교 관리자 별로 각각의 연수 프로그램이 산발적으로 운영되고 있으며, 그마저도 일회성에 가깝게 설계되어 있다. 문화예술교육의 가치와 방향성에 대한 공감대를 얻고, 학교 내 협업 시스템 구축에 대한 심도 있는 논의를 위해 교장·교감 등 학교관리자와 학교 교사 등 교육 관계자들이 예술강사와 함께 하는 공론의 장이 제공되어야 한다. 이는 사회 영역에서도 마찬가지다. 사회영역에서 참여시설의 사업담당자 및 의사결정권자를 비롯, 문화예술교육 단체나 강사들 간 인식을 공유하고 함께 문화예술교육에 관한 고민을 나눌 수 있는 기회제공이 필요하다.

각 층위의 이해관계자들과 문화예술교육의 핵심주체들이 함께 참여하는 정기적인 토론회나 워크숍 등의 프로그램은 서로 간의 인식 차의 폭을 좁히는 역할을 해줄 수 있을 것이며, 더 나아가 문화예술교육 필요성과 가치지향에 대한 공감대를 폭넓게 형성하는 기반이 될 수 있을 것이다.

■ 정보 공유체계 구축

앞서 제시한 공론장 기회 제공과 더불어, 교육주체들 간에 상호 정보를 공유하고 소통할 수 있는 체계를 구축하는 것 역시 반드시 필요하다. 현재는 학교와 사회 영역에서 실행되고 있는 교육 프로그램들 관련 데이터베이스가 축적되지 않은 상황이라, 정보부재로 인한 사업 및 프로그램 중복, 기존 실행 프로그램 탐색을 통한 사례발굴 등이 어려운 등 다양한 제약이 있는 상태다. 통합적 데이터베이스 구축은 예술단체의 교육 프로그램, 전문분야, 인력 구성에 대한 정확한 파악을 할 수 있게 해줄 수 있다. 상시적으로 문화예술교육 제공자간의 공유 체계가 확립될 수 있도록 시스템을 구축해야 하며, 자발적 커뮤니티가 확대될 수 있도록 지원하는 것을 고려해야 할 것이다.

4. 프로그램플제 관점에서의 교육내용·방법의 다원화

진정한 의미의 ‘문화예술교육 지원 확대’라 함은 다수의 사람들이 다양한 분야와 유형의 교육 프로그램을 접할 기회가 많아지고, 원하는 분야의 교육을 선택해서 받을 수 있는 것이어야 할 것이다. 이슈 분석에서 언급한 바와 같이 수치상으로는 어느 정도 달성한 것으로 보였던 양적 확대도 지역별, 분야별, 개별 프로그램 관점에서 보면 여전히 많은 편차가 존재하고 있음이 확인되었다. 앞으로는 기존의 수혜자 ‘수’ 기준이 아닌, 수혜자 입장에서 얼마나 많은 다양한 분야와 유형의 문화예술프로그램을 접할 수 있는지, 1개 이상의 복수 프로그램이 공급되고 있는지와 같은 차원에서 다양성을 이해하고 접근하는 방식이 달라져야 한다. 수혜자 입장에서 다년간 복수의 문화예술교육 경험, 지원시설 당 2개 이상의 프로그램 운영이 수반되어야 진정한 양적 확대라 할 수 있을 것이다. 교육분야와 프로그램의 양적 확대와 질적 성장을 병행하기 위해서는 기존 <예술강사제도> 등 특정 사업모델에 의존하는 방식에서 ‘프로그램플제’ 중심으로 관점의

전환'이 필요하다. 학교의 경우 예술강사를 기준으로 시수에 맞춰 신청한 학교나 시설에 매칭해서 배치하는 것이 아니라, 학교 입장에서 원하는 수업, 과목에 맞춰 예술강사나 단체를 '초청'할 수 있게 하고, 교육주체들이 개발한 맞춤형 프로그램을 공급하는 등 접근방식의 변화를 시도해야할 시점이다.¹⁹²⁾ 사회문화예술교육도 예술강사와 단체가 제공하는 프로그램을 보고 수요자, 시설이 직접 선택하는 방식으로의 전환이 필요하다. 또한, 앞서 이슈분석에서 살펴본 것처럼, 문화예술교육의 내용과 방법 관련 특정방식을 당위적으로 강조 하기 보다는, 다양한 입장에 따른 의견 차이가 상존할 수밖에 없음을 인정하는 것도 중요하다. 문화예술교육의 가치정향과 구체화된 목표를 설정한 후, 이를 구현하기 위해 필요한 최소한의 규칙을 제외하고는 현장 자율성을 보장하고 존중하는 전략을 취해야 전체적인 교육 프로그램의 수준을 높이고 문화예술교육 생태계의 선순환적 발전을 스펙트럼을 확장해 나갈 수 있을 것이다.

〈표 4-7〉 정책제언 4. 프로그램 풀제 관점에서의 교육내용/방법 다원화

기본방향	프로그램풀제 관점에서의 교육내용/방법의 다원화	
개선방향	양질의 교육 콘텐츠 개발과 축적	<ul style="list-style-type: none"> ■ 프로그램 연구개발 기간 보장 ■ 체계적인 수업 피드백 절차 도입
	수요자 중심의 프로그램 공급체계 확립	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요자 입장에서의 지속가능성 보장 ■ 교육 단계별 프로그램 도입
	프로그램의 다양성 확보를 위한 사업운영체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 운영의 기본 원칙과 현장 유연성의 양립 ■ 수강정원 조정과 세부 프로그램 수 확대 ■ 실질적인 협력과 통합이 가능한 구조 확립 ■ 지역별 수요에 기반한 기획공모사업 추진
	'문화예술교육' 다운 프로그램에 대한 지속적인 고민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 타 영역과 대비, 문화예술교육의 내용적 차별성 파악을 위한 노력

192) 2016년 진흥원은 학교가 예술강사의 수업계획안 및 세부전공과 경력을 보고 직접 선택하는 방식의 '수요맞춤형' 방식이 '2차사업'이라는 명칭 하에 시도되긴 하였으나, 여러 이유로 인해 해당모델의 현장적용가능성이 지속적으로 탐색, 개발되지 못했다.

가. 양질의 교육 콘텐츠 개발과 축적

■ 프로그램 연구개발 기간 보장

학교, 사회영역을 막론하고 프로그램 연구개발이 각 사업 내에서 보다 적극적으로 보장되고, 지원될 필요가 있다. 현재의 사업체계 하에서 예술 강사나 단체들에게 지원사업에 참여하면서 동시에 교육대상별로 특화된 맞춤형 프로그램, 통합 프로그램 개발을 병행하도록 요구하기는 무리가 있다. 다양한 분야의 인력으로 구성되어 있는 단체나 협동조합 형태에서는 일부 자체적으로 시도되고 있으나, 정책적 차원에서 교육프로그램 개발지원은 상당히 미흡한 상황이다. 무엇보다 수업현장에 양질의 문화예술교육 프로그램이 공급될 수 있는 기본적인 환경이 조성되어야 한다.

이를 위해서는 2016년 <유아 문화예술교육 지원사업>에서 시도된 것처럼 프로그램 연구개발과 시범적용의 과정, 이에 대한 지원과 보상이 함께 이뤄지는 방식을 적극 고려할 필요가 있다. ‘성북문화예술교육가 협동조합 <마을 온 예술>’은 사업별로 두 달여 전부터 조합원(강사)들이 모여서 기획회의를 진행하고 연구를 통해 개발한 세부 프로그램별로 팀티칭을 해보는 워크숍을 진행한다. 서울문화재단도 특정 학년의 교과목을 지도하기 위한 커리큘럼을 학기 전에 TA들이 함께 모여 개발하고, 이에 대한 교사 및 전문가자문을 거친 후 교육현장에 들어가고 있다. 중요한 것은 이 연구개발 기간 에도 인건비를 지급하여 공식적 교육활동으로 인정해야 한다는 점이다.

연구를 통해 개발된 프로그램을 실행할 경우 생각지 못한 변수가 발생할 수 있기 때문에 반드시 시범수업 과정을 통한 수정작업 후 현장에 적용하도록 할 필요가 있다. 이러한 일련의 과정을 통해 강사들은 학생들에게 꼭 필요한 커리큘럼이 무엇인지 사전에 고민하고 준비할 수 있게 된다. 학교 및 교사 입장에서도 강사 한명만 배치되는 것이 아니라 특정 교과나 혹은 활동용 커리큘럼을 만들어서 함께 들어오기 때문에 정규 수업이나 교육활동에 적용하기 용이하다. 강사들 간의 협업과 선의의 경쟁을 통해

우수한 프로그램을 개발, 이를 기반으로 교육이 진행되고 확산된다면 문화예술교육에 대한 사회적 인식과 가치가 함께 제고될 수 있을 것이다.

■ 체계적인 수업 피드백 절차 도입

양질의 프로그램을 확보하기 위해서는 강사 개인과 단체별로 실제 진행한 수업내용에 대해 피드백을 받을 수 있는 체계가 구축되어야 하며 이를 평가 환류체계 및 성과관리시스템과 연계하는 합리적 방식이 마련되어야 한다. 기존 평가체계가 강사 수업에 대한 점수와 등급을 매기고, 차년도 사업 선정여부 결정에만 집중되었던 것과 달리, 교육주체 스스로가 자신의 수업을 성찰하고 발전의 계기로 삼을 수 있는 절차적 의의가 강화될 수 있는 방안이 필요하다. 가령, 강사 개인이 영상으로 수업을 활용하고 사후에 검토하는 시간을 갖도록 하거나, 진흥원 차원에서 우수 프로그램을 선정해 교안을 공유하고 전체 워크숍을 통해 원하는 참가자들 간에 촬영한 수업 영상을 같이 리뷰하면서 상호 피드백을 공유하는 방식 등을 활용할 수 있다.¹⁹³⁾ 다만 강사입장에서 커리큘럼이 지적 자산에 해당하는 바 공개와 공유를 꺼릴 수도 있기 때문에 사전의 동의획득이 필요하다. 공유된 우수 커리큘럼이나 촬영된 수업 영상은 문화예술교육 콘텐츠 자료로 축적될 수 있을 것이다.

나. 수요자 중심의 프로그램 공급체계 확립

■ 수요자 입장에서의 지속가능성 보장

앞서 이슈 분석 및 그간 문화예술교육 논의에서 많은 이해관계자들이 공통적으로 지적했던 문제점 중 하나는 교육의 지속가능성 확보였다. 교육의 지속성이 보장되어야 체계적인 교육이 진행될 수 있고, 양질의 프로

193) 예술교육단체 '호크마 댄스 씨어터는 교육 프로그램 개발후 시범수업을 진행해 보완하고, 실제 수업을 영상으로 녹화해 리뷰하는 과정을 거친다. 경기문화예술교육지원센터에서는 이 사례를 참고해 시범으로 워크숍을 진행해 볼 계획이다.

그램을 개발해 공급할 수 있는 체계가 갖춰질 수 있기 때문이다. 여기서 중요한 것은 이러한 지속가능성이 강사의 고용보장 차원에 천착하여 접근 되는 것이 아니라, 수요자 입장에서 보장되는 것으로 설정되어야 한다는 점이다. 가령, 학교영역으로 보면, 한 학생이 초등학교를 입학해서 졸업할 때까지의 문화예술교육 프로그램이 장기적이고 체계적으로 제공될 수 있어야 한다는 것이다.

현재는 단년도 사업지원체계 하에 거의 매년 강사가 바뀌기 때문에 교육내용의 연속성과 단계별 확장성을 확보하기가 구조적으로 불가능하다. 수요자가 양질의 프로그램으로 수준 높은 강사에게 지속적으로 교육을 받을 수 있고, 강사와 단체들도 안정감을 갖고 장기적으로 계획을 세워서 활동할 수 있도록 <예술꽃 씨앗학교 지원사업>, 지금은 중단된 <시민 문화예술교육 지원사업>과 같은 다년간 연속 지원체계 등의 적용을 보다 적극적으로 검토해야 한다. 실제 현장에서도 교육의 연속성을 위한 기존 강사와 단체에 대한 재배치 요구가 있어 왔다. 다만 강사와 단체의 연속 재배치가 보장되면 자칫 매너리즘에 빠질 수 있다는 우려의 목소리도 있기 때문에, 재심사, 중간평가 등의 최소한의 장치 마련을 함께 고려해야 할 것이다.

■ 교육 단계별 프로그램 도입

앞서 언급했듯이 문화민주주의 시대에 예술 생산자(창작자)와 소비자의 경계가 모호해지는 현상은 더욱 가속화 될 것으로 예상된다. ‘예술인인가, 교육가인가’의 질문을 넘어서 ‘예술교육가’의 정체성을 지닌 새로운 주체가 등장했으며, 다년간 문화예술교육을 경험한 주체들이 동아리를 만들기 시작하고, 준 전문가 수준인 아마추어 예술가로 활동하면서 기존 예술가들의 영역을 넘나들고 있다. 강사와 수강생의 구분도 점차 애매해진다. 수십 년간 꾸준한 교육과 활동을 준 전문가 수준에 이른 주민들은 지역에서 직접 강사로 활동하기도 한다.¹⁹⁴⁾ 이는 곧 지금은 경제층의 존재,

구분이 모호해지는 현상 자체에 주목해야 하는 시기일 수 있음을 시사한다. 문화예술교육과 생활문화 프로그램 간의 내용적 경계가 모호한 것을 억지로 탑-다운적 관점에서 구분지어 경직된 가이드라인으로 내려보내기 보다는, 구분되지 않는 영역이 존재함을 인정하는 것이 중요할 수 있다.

이런 상황에서 문화예술교육 분야에서 활동하는 예술가들에게 요구되는 예술적 수준과 전문성에 대한 기대치는 오히려 더 높아질 수 있다. 반면, 보다 높은 단계의 교육을 원하는 문화예술교육 경험자 층이 확대될 수 있으니, 이에 대한 사업지원을 고려할 필요가 있다. 기초와 심화 단계로 구분하여 프로그램을 운영하거나, 문화예술교육 과정을 거친 후 시민들이 자발적으로 동아리활동 등 생활문화 영역으로 넘어갈 수 있도록 유도하는 방식 등을 고려해 볼 수 있을 것이다.¹⁹⁵⁾

다. 프로그램의 다양성 확보를 위한 사업운영체계 구축

■ 운영의 기본 원칙과 현장 유연성의 양립

공급자 관점에서의 행정절차 및 관리상의 편의를 위해서 아니라, 교육 프로그램의 질을 확보하는 차원에서 최소한의 운영 가이드라인을 제공하고, 이외는 현장의 여건, 교육목표에 따라 유연하게 프로그램을 기획해서 운영할 수 있는 다원적 방식을 적극 고려할 필요가 있다. 가령, 지원사업별 예술단체에게 할당된 총 교육회차를 일방적 기준으로 제시하는 대신, 전체 큰 그림 안에서 교육목적, 대상 및 내용에 따라 장기, 중기, 단기 프로그램이 분야별, 단계별로 짜임새 있게 기획될 수 있는 여건을 마련하는 것이다. 현장에서 사업을 수행하는 예술단체들이 상황과 조건에 맞춰

194) 가령, 경기도 안산시 감골주민회(2013~ 2015년 지원)는 <생활문화공동체만들기> 사업의 ‘주민 강사 및 활동가 발굴’방침에 따라 재능 있는 주민들을 발굴하고 강사로 육성해 문화예술교육을 실시하기도 했다. 참조: 생활문화공동체 만들기 [생활문화AtoZ]

http://www.nccf.or.kr/news/pressroom_view.asp?idx=811&c=6&page=1 (2017.08.31. 최종접근)

195) 가령, 노인 문화예술교육으로 시작해 노인 극단으로 발전(서울문화재단 꿈꾸는 청춘예술대학 사례)하기도 하는데 이들의 활동은 생활문화센터 등 생활문화의 영역에서 지원할 수 있다.

프로그램을 탄력적으로 운영할 수 있는 가능성은 열어 두되, 사업공모를 할 때 각 사업과 대상별 특성에 따라 ‘월 단위 프로그램 구성’, ‘최소 10회차 이상의 커리큘럼 구성’, ‘특별 프로그램 운영 가능’ 등 최소한의 기준을 제시해 줄 필요는 있을 것이다.¹⁹⁶⁾ 이와 함께 수요자 여건에 맞춰 전체 사업추진일정과 프로그램 일정이 조정될 수 있는 유연성이 보장되어야 한다. 학교는 연간 학사일정과 학기제에 맞춰서, 사회는 수요자와 기관의 여건, 생활 패턴에 맞게 교육프로그램을 운영될 수 있도록, 현재 연간 예산안에 맞춰 연단위로 돌아가는 지원사업 시스템의 변화가 뒷받침 되어야 할 것이다. 이는 수요자 입장에서의 교육의 지속가능성 보장 및 다년간 지원체계를 갖추기 위해서도 반드시 고려해야 할 사안이다.

■ 수강정원 조정과 세부 프로그램 수 확대

교육의 질적 개선 및 다양성 확보를 위해서는 현재 ‘전체 학교(시설) 수, 수혜자 수’ 등 양적 확대에 천착된 성과지표의 수정이 필요하다. 매년 공개되는 사업별 전체 수혜자수는 실제 현장에서의 중복참여자나 수강생변경, 회차별 수강인원 등이 반영되지 않은 허수에 불과하다. 한 회당 수강인원수를 줄이고 분반을 하거나 개별 프로그램수를 늘리면 교육의 다양성을 확보하면서 소수의 인원에 집중할 수 있어 교육의 질을 높이고, 동시에 강사별 시수도 확보가 가능하다. 학교의 경우 정규교과의 분반은 행정시스템상 어려울 수 있으나, 중학교 1학년 자유학기제나 중고교의 동아리활동부터 적용해 점차 시스템을 갖추고 확대해 볼 수 있을 것이다.

수강정원을 줄이면 수강생 모집이 어려워 수강생을 억지로 동원하고 있는 문제도 줄어들 수 있다. 가령, 20명 정원의 프로그램 1개를 1명의 강사가 하는 게 아니라 10명 정원의 프로그램 2개를 2명의 강사가 하거나 10명 정원 2개 반으로 분반하는 방식이 시도하면, 강사입장에서도 수강생 한명 한명에 관심을 가지고 더욱 집중해서 수업을 진행할 수 있다. 회당

196) 관련 규정이 정착되다 보면 일회성 체험에 가까운 프로그램은 자연스럽게 생활문화 영역으로 넘어갈 수 있을 것이다.

수강인원을 줄이면서 양질의 프로그램을 늘려나가면, 수혜자 입장에서는 프로그램의 선택의 폭이 넓어지면서 정책적으로는 전체 수혜인원도 줄어들지 않고 참여율과 교육의 질적 효과도 제고할 수 있다. 교육시설에서도 정해진 사업기간 내에 30회차 교육을 완료해야하는 경직된 부담없이 연간 복수장르의 다양한 교육 프로그램을 운영할 수 있다.¹⁹⁷⁾

이를 위해서는 앞서 언급한 정보공유체계 구축과 연계하여, 현재 사업의 구체적 현황 관련 데이터베이스화가 반드시 필요하다. 지금처럼 전체 학교/시설 수와 예술강사 혹은 운영단체 수만 공개하는 것이 아니라 각 학교/시설별로 예술강사를 통해 진행되는 수업의 구체적인 현황 파악이 필요하기 때문이다. 학교의 경우, 각 지역센터별 <예술강사 지원사업 운영현황>을 중앙의 진흥원에서 집계해 그 데이터를 바탕으로 교급별, 분야별, 지역별로 면밀한 양적 확대 전략을 마련할 수 있을 것이다. 사회문화 예술교육 경우도 개별사업 기준이 아닌 예술단체를 기준으로 한 단체가 참여하는 사업, 수행하는 문화예술교육 프로그램의 수와 현황을 조사하여 중복으로 잡혀 있는 프로그램을 걸러내야 정확한 프로그램 수 파악이 가능해진다.

■ 실질적인 협력과 통합이 가능한 구조 확립

문화예술교육에 참여하는 다양한 교육주체들 간 협업이 보다 실질적으로 이뤄질 수 있는 구조를 확립하는 것이 필요하다. 가령, 학교교사와 강사, 강사와 강사 간 창의적인 협업을 통해 좋은 프로그램이 나올 수 있고 수업의 질이 높아질 수 있기 때문이다. 학교에서는 담당교사와 강사가 함께 교육의 내용과 방법을 고민하고 실제적으로 협력할 수 있는 시스

197) 일례로 강원문화예술교육지원센터에서 시도한 '문화軍화'사업 사례 등을 참고할 수 있다. 2016년 군 장병대상 시범사업으로 2개부대(양구,인제)에서 진행되었는데, 1개 부대당 2~4개 프로그램이 각 12주차 2시수로 운영되었다. 군부대 수요조사 결과를 바탕으로 단체에서 복수프로그램을 제안하여 진행되었고, 프로그램 당 15명 내외로 단순강습 위주 프로그램 보다는 과정중심형으로 운영되었는데, 기존 <부처 간 사업>의 일환으로 진행된 군부대 대상 지원사업과 달리 자율적 참여율이 상당히 좋았던 것으로 평가된다.

템을 갖추어야 한다. 이는 앞서 언급한 프로그램 연구개발 기간의 보장과도 밀접하게 관련이 있다. 교사와 강사의 팀티칭 사례는 앞장에서 다른 성남교육청의 교육연극 사례를 참고할 수 있다. 개별강사 중심 배치가 아닌 수요처에 프로그램을 개발해서 보급하는 프로그램플제가 정착되면 서울문화재단 TA제도처럼 예술강사 2인 이상의 팀티칭도 가능해질 수 있다. 2인이 팀을 이뤄 1시수를 맡게 되면 수치상으로 드러나는 예산투입 대비 성과는 줄어드는 것으로 보일 수 있지만, 프로그램 단위로 학교에 들어가고 예술강사 기준으로는 각자의 시수도 확보되기 때문에 강사가 시수와 배치 경쟁은 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 예상된다.

■ 지역별 수요에 기반한 기획공모사업 추진

지역별 교육대상에 맞는 연간 운영 프로그램을 기획해서 자체적으로 운영할 수 있도록 단체에 대한 직접 지원을 확대하거나, 지역에서 활동하는 단체들을 대상으로 프로그램 기획공모를 진행해 새로운 프로그램을 개발할 수 있도록 하는 방안을 보다 적극적으로 모색할 필요가 있다. 주부, 노인 등 생애주기 상으로는 같은 대상이라 할지라도, 지역마다 특징이 있고 수요가 다를 수 있다. 지역에서 오랜 기간 활동해서, 해당지역의 특성을 가장 잘 아는 단체가 지역 실수요를 제대로 파악해 사업기획에서부터 운영까지 총괄할 수 있도록 힘을 실어 줄 수 있어야 한다. 지역단체 입장에서조차 중앙공모사업의 입맛을 맞추기 위한 프로그램 기획이 아니라, 지역에서 정말로 필요로 하는 교육을 맞춤형으로 만들어 볼 수 있는 기회가 된다. 단체는 역량과 전문성을 키울 수 있고 수혜자 입장에서의 교육 지속성도 담보될 수 있다. 문화예술교육의 지역화라는 의제 하에서, 중앙 하달식이 아닌 아래에서부터 올라오는 상향식의 사업구조로 재편되기 위한 전제조건 중 하나라 할 수 있겠다.

라. 문화예술교육 프로그램에 대한 지속적인 고민

■ 타 영역과 대비, 문화예술교육의 내용적 차별성 파악을 위한 노력

평생교육, 생활문화 등 문화예술교육과 유사한 형태의 사업과 내용을 가진 프로그램이 많지만, 현장의 교육주체와 시민들은 정부부처별 정책이나 사업 구분 없이 하나로 받아들이고 있는 상황이다. 오히려 각 중앙기관들에서 별도 사업을 만들어 진행하면서 구분짓기를 시도해 왔다. 사업간 유사중복성이 이미 어느 정도 확인된 시점에서 문화예술교육과 생활문화, 지역문화가 자연스럽게 연결되어 선순환 할 수 있는 큰 그림을 그려 나가는 작업이 필요하다. 영역 구분이 모호해질수록 진흥원을 중심으로 제공되는 사업들은 좀 더 문화예술‘교육’이라는 지점과 전문성에 집중하면서, 문화예술교육을 거쳐 향후 자연스럽게 동호회 활동, 생활문화와 연계될 수 있는 지원체계를 구상하는 것이 필요한 시점이다.

이를 위해서는 무엇보다 과연 ‘문화예술교육 다운’ 것이 무엇인지, 진흥원에서 해야 할 문화예술교육 사업과 프로그램은 무엇이며 어떻게 달라야 하는가에 관한 깊은 고민과 공유가 선결되고 이를 반영한 프로그램을 보여줄 수 있어야 할 것이다. 아직까지는 실제 중앙이나 지역센터 내부직원들 간에도, 문화예술교육분야 종사자들 사이에서도 동일한 프로그램을 두고 ‘이것은 문화예술교육이다, 아니다’라는 의견이 분분하기 때문이다.

중요한 것은 비록 같은 제목의 수업일지라도 평생교육 영역에서는 정형화된 주입식 교육으로 진행되나, 문화예술교육 영역에서는 기존의 고정된 틀을 깰 수 있는 자율성이 주어지고 그 안에서 창의성을 발휘케 하는 요소들이 분명 존재한다는 점이다. 끊임없이 제기되는 타 영역과의 차별성 문제에 대응하기 위해서는, 이러한 현장의 긍정적 반응과 효과들을 체계적으로 정리해내고, 축적할 필요가 있다. 이를 통해 예술가들이 가르치는 것은 확실히 다르다는 것을 실제로 수요자들이 체감하고 신뢰할 수 있어야 정책 사업으로서의 정당성을 확보할 수 있기 때문이다.

5. 자율적 협업 관점에서의 협력추진체계 재구축

〈표 4-8〉 정책제언 5. 자율적 협업관점에서의 협력추진체계 재구축

기본방향	자율적 협업 관점에서의 협력추진체계 재구축	
개선방향	중앙-지역 간 역할분담체계 재설정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 진흥원 역할모델에 관한 인식 공유 및 합의 형성 ■ 체계화된 사업분류기준에 따른 전략적 사업이관
	지역분권화 실현 위한 예산운용 자율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포괄적 예산배분제 도입검토 및 추진 ■ 실효성있는 과학적 성과관리체계 구축
	지역센터 위상 제고 방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역센터 관리체계 재검토 및 재조정 ■ 지역센터 지원방식의 다각화
	부처간 협력 증진을 위한 제도적 접근	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산분담을 전제로 중앙차원에서 실효성 있는 협의체 운용 ■ 의사소통비용을 능가하는 동기부여기제 수립
	사업모델특성 보안을 위한 사업추진방향 설정	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개인고용 모델에서의 권리운영활동 중요성 인식 ■ 단체중심모델 지원장당성 제고를 위한 사업기획

가. 중앙-지역 간 역할분담체계 재설정

문화예술교육 지역성은 이제 실용적 요구가 아닌 규범적 요구로 이해된다. 기존 중앙-지역 간 거버넌스 차원에서의 협력이 효율적 지원체계 구축을 목적으로 이루어졌다면, 현재 요구되는 협력은 지역에 내재한 다양성을 구현하여 문화예술교육생태계의 선순환적 구성에 이바지해야 한다는 현장의 요청에 부응할 필요가 있다. 지역이 문화예술교육을 주도해야 한다는 지역분권화 논의는 진흥원이 전국단위 중앙기관으로서 네트워크 전반을 관리하고 참여주체 간 파트너십 형성을 매개해야 한다는 규범적 ‘인식’을 전제한다. 그러나 현실적으로 진흥원이 당장 지원사업과 결별할 수도 없고, 지역센터가 진흥원이 사업 관련하여 수행해 오던 역할을 대체할 수 있는 ‘구조’는 아직 형성되지 않은 상황이다.

■ 진흥원 역할모델에 관한 인식공유 및 합의형성

상기 언급한 규범적 인식에 있어서도 이해관계자 간 입장차와 견해 차이가 존재한다. 인식의 차이가 조정되지 못하는 이유는 여러 가지 이유가 있겠지만, 근본적으로 인식공유를 위한 기제나 절차가 부족함을 간과할 수 없다. 실제로 진흥원 조직 안에서조차 합의된 역할 모델은 존재하지 않는다. 진흥원에 역할을 부여할 수 있는 권한을 가진 중앙부처 역시 일관성 있는 역할모델을 제시한 바 없다. 이에 더하여, 진흥원 조직편제는 사업편제에 조응하는 방식으로 구성되었다. 내부적으로 다양한 사업을 순차적으로 경험한 인력이 없는 것은 아니지만, 사업을 계획하고 시행하는 과정에서 상이한 사업부서 간 의사소통을 주도하기에는 역력이 없다. 사업 간 ‘칸막이’로 인해 같은 조직 안에서도 인식공유가 용이하지 않다는 것이다.¹⁹⁸⁾

지난 10여 년간, 진흥원이 지속적으로 신규사업을 추진하고, 사업편제를 변경하는 등 구조를 갱신하려는 노력을 한 것도 이와 같은 논의에 부합하는 사례로 이해할 수 있다. 정책요구가 복잡했기 때문에 각 정책요구에 대응하기 위한 사업편제도 복잡해진 것이다. 반면 분화된 사업조직 간 연계나 소통을 위한 기제 마련에는 상대적으로 소홀했다고 평가할 수 있다. 다만 문제는 진흥원 외 다른 주체에 의한 전적인 해결을 기대할 수 없다는 데 있다. 중앙부처 공무원은 순환보직 등 제도적 조건으로 인해 전문성을 축적하기 불리한 구조다. 지역센터 인력은 담당지역단위, 사업단위에서 전문성이 있고 현장접근성도 높지만 정책 참여자 전반을 아우르는 이와 같은 사안을 해결하는 데는 적합하지 않다. 대다수 지역센터 조직

198) 이와 같은 상황에 전략적으로 대응하기 위한 단서를 체제이론(system theory)에서 찾을 수 있다. 상황론 기반 체제이론(open system theory) 관련 연구사례를 보면 복잡한 산업환경에 성공적으로 적응한 기업조직은 기능별로 세분화된 다양한 하위체제를 형성하는 경향을 드러냈다. 성공한 조직들은 공통적으로 다각화된 체제를 통합적으로 관리할 수 있는 핵심(core)에 해당하는 하위체제의 역량도 동시에 강화하는 다른 유형도 공유했다. 체제가 분화되고 전문화될수록, 체제 간 소통과 연계기능을 강화하는 유형이 동시에 나타난다는 것이 일련의 연구결과들의 핵심적인 시사점이다.

이 지역적 이해관계로부터 자유롭지 못하다는 문제도 있다.

그렇다면 진흥원 역할모델 확립을 위해서는 진흥원 내부에서부터 인식을 공유하고, 담론을 형성하여 대응할 수밖에 없다. 협의체를 구성하고 정례화된 협의절차를 마련하는 것도 대안이 될 수 있지만, 그보다 사업조직 간 연계를 어렵게 만드는 조건들에 관한 인식을 환기하는 것이 근본적 해법이다.

■ 체계화된 사업분류기준에 기초한 전략적 사업이관

그간 중앙-지역 간 역할분담은 사업이관 과정을 중심으로 지역센터 역할을 점진적으로 확대하는 방향에 따라 이루어져 왔다. 이에 따라 현재 <학교 예술강사 지원사업>, <지역특성화 문화예술교육 지원사업>, <꿈다락 토요문화학교> 등 세 개 사업이 이미 광역단위 지역센터로 이관되었지만 그 외 대다수 사업은 아직까지 진흥원이 직접 주관하는 등 답보상태다. 지역단위 사업통합·생활밀착형 프로그램 지원과 같은 ‘지역화’ 정책요구를 배경으로 지원사업을 광역단위 지역센터로, 나아가 기초단위로 이관해야 한다는 의견이 힘을 얻고 있다. 이런 배경에서 향후 체계화된 사업분류 기준에 기초한 전략적 사업이관을 고려해야 할 필요가 있다.

그렇지만 모든 사업이 지역단위 기관으로 이관되어야 하는 것은 아닐 수 있다. 문화예술교육 정책사업은 중앙-지역, 부처-부처, 공공-민간 등 세 가지 층위의 거버넌스에 걸쳐 두루 전개되었다고 이해될 수 있는데(용호성, 2007)., 실제 사업운영체계를 보면 세 가지 층위에 배타적으로 귀속되기 보다는 사실상 중첩된 성격을 가지면서 발전해왔다 가령 <학교 예술강사 지원사업>이나 <복지기관 문화예술교육 지원사업>은 공공-민간부문 간 거버넌스 차원에서 원형적인 역할분담체계에 의해 구조화되었다고 볼 수 있지만,¹⁹⁹⁾<학교 예술강사 지원사업>의 경우 사업추진체계 상에서

199) 공공부문이 재원과 인력양성을 담당하고, 민간부문이 정책서비스를 생산하여 전달하는 역할배분양상이 추진체계 구성에 반영된 것이다.

는 중앙(진흥원)-지역(지역센터) 간 협력을 기반으로 하고 있는 중첩성을 가진다. 이런 지점은 상이한 특성을 지닌 사업들을 체계적으로 분류할 수 있는 일관성 있는 기준이 필요함을 시사한다. 상이한 정책참여자 간 역할배분에 있어, 명확한 사업 분류기준 없이 접근하면 현행 진흥원-지역센터 간 역할구분이 갖는 모호성은 피할 수 없기 때문이다. 지금까지 비대칭적 역할배분이 지역센터 역량을 제한하는 되먹임(feedback)이 반복적으로 나타나는 구조에서라면, 현실적합성에 기초하여 역할배분하려는 현행 접근방식은 현상유지 이상의 성과를 거둘 수 없기 때문이다.

나. 지역분권화 실현 위한 예산운용 자율성 제고

지역분권화 실현을 위해서는 예산운용 관련 자율성이 확보될 필요가 있다. 현재 문화예술교육 정책 지원체계는 주무부처인 문체부에 자원과 운영에 관한 공식적인 권한이 집중되어 있는 중앙집권적 체제다. 중앙집권적 지원체계가 갖는 이점들은 지난 10여 년간 문화예술교육 정책의 양적성장에 기여했지만, 그에 반하여 진흥원이나 지역센터와 같은 현장 주체의 전문성 축적을 저해하고, 사업운영상 자율성을 제약하는 역기능도 나타났다. 이러한 지원체계의 중앙집권적 특성은 제도 수준에서 ‘사업단위 예산통제’로 구체화되어 나타났다. 사업단위 예산통제는 개별 사업단위로 예산규모를 결정하여 배분하고, 성과에 따른 책임 역시 개별 사업단위로 귀속시키는 특성을 갖는다. 책임귀속이 명확하다는 장점이 있지만 사업간 통합을 저해하고 사업운영주체의 자율성을 침해한다는 단점도 상당히 뚜렷하다. 뿐만 아니라 사업비 중심 불균형한 예산편향을 야기하는 직접적 원인이 되기도 한다. 사업단위 예산배분에 더하여 과업단위로 세분화된 용도지정으로 인해 진흥원이나 지역센터 등 사업주관주체가 운영상 재량권을 행사하기 어려운 것이 실정이다. 문화예술교육이 ‘질적 성장’ 요구에 직면한 이 시점에서 사업단위 예산통제가 야기하는 경직성은 시급한 개선을 요하는 현안으로 볼 수 있다.

■ 포괄적 예산배분 도입 검토 및 추진

지역단위 사업주관기관인 지역센터 대상으로 포괄적 예산배분 도입 검토 및 추진을 모색할 필요가 있다. ‘지역화’ 요구 관련하여 지역센터가 지금보다 예산상 자율성을 가져야 한다는 주장은 비단 현장에서 광범위하게 제기되는 것을 넘어서서 선행연구들을 통해서도 지적되어온 사항이다. 사업을 실질적으로 관리하고 운영하는 사업주관기관이 예산 관련 재량권을 행사해야 한다는 당위적인 주장에 반박하는 것은 쉽지 않다. 그럼에도 포괄적 예산배분이 그간 쉽사리 실현되지 못했던 이유는 정책운영상 파급효과가 지대할 뿐 아니라, 비가역적이기 때문일 것이다. 중앙부처나 진흥원 입장에서 포괄적 예산배분을 망설이는 것은 이해관계상 당연하다. 다른 한편으로 포괄적 예산배분이 실현되면 이전에 비해 더 높은 수준의 자율성을 누리게 되는 지역센터 입장의 경우 일부 사업담당자들조차 책임부담 때문에 유보적 입장을 취하기도 한다. 이런 측면에서 그간 포괄적 예산배분에 반대하는 유력한 논거는 명확한 성과지표 부재, 지역센터의 취약한 재정구조, 사업 담당인력의 전문성 부족과 같은 ‘현실적 여건 불비’에 기초하여 제기되어 온 경향이 있어 왔다.

그러나 지역센터가 중앙에서 제공하는 사업지침이나 매뉴얼에 따라 주어진 과업만 수행하는 소극적인 대리기관에 머물러야 한다는 관점은 문화예술교육의 자율성, 나아가 다양성 관점에서 볼 때 더 이상 정당화될 수 없다. 이미 일부 정책사업이 지역센터로 이관되었고, 문화예술교육 ‘지역화’ 요구가 규범적으로 제기됨에 따라 앞으로도 보다 많은 사업들이 지역단위 주체에 이관될 것이 분명하다. 과도한 예산통제 및 배분으로 인해 사업의 질적 수준이 후퇴한다는 지적마저 나오고 있는 시점에서 포괄적 예산배분은 무시할 수 없는 정책대안으로 고려될 필요가 있다.

■ 실효성있는 과학적 성과관리체계 구축

사업단위 예산배분을 지지하는 유력한 논거 중 하나는 예산배분이 사업

간 경계를 넘어설 경우 책임귀속이 모호해질 수 있다는 것이다. 문화예술교육 정책에 따른 결과물을 계량화하여 측정하기 쉽지 않을 뿐 아니라 ‘무엇을 문화예술교육 정책 성과로 정의할지’와 같은 보다 근본적인 문제가 해결되지 않았기 때문이다. 사업단위 예산배분과 더불어 증가한 예산이 사업비 중심으로 불균형하게 배분된 원인도 ‘수혜규모’가 가장 쉽게 계량화될 수 있는 지표상 성과라는 점에서 쉽게 찾을 수 있다.

문화예술교육의 내재적 특성으로 인한 문제를 일거에 해결할 수 있는 대안을 제시하기는 쉽지 않다. 다만 현재 문화예술교육 정책에 따른 결과나 영향을 측정할 수 있는 자료수집이 그간 미흡했다는 점은 문제로 지적할 수 있을 것이다. 성과지표는 크게 정성적·주관적 성과지표와 정량적·객관적 성과지표로 구분한다. 정성적·주관적 성과정보를 수집하기 위해서는 사업관련 주체를 대상으로 하는 운영평가·만족도 조사 외에, 개별 성공·실패 사례를 대상으로 하는 사례연구 수행이 필요하다. 우수사례 발굴·성과공유회와 같은 관리운영활동을 실효성 있게 수행하는 것도 대안이 될 수 있다. 이 같은 사례별 자료를 바로 성과지표로 전환하는 것은 불가능하지만, 다른 정책영역과 변별되는 고유한 성과개념을 식별하거나 추상적인 성과개념을 구체화하는데 기여할 수 있음을 상기할 필요가 있다. 정량적·객관적 성과정보 수집을 위해서는 정책실험이나 추적조사(panel study)를 통해 5년 이상 장기간에 걸친 시계열적 자료수집이 필요하며, 이를 바탕으로 설계된 성과개념에 기초하여 실효성있는 과학적 성과관리 체계를 구축함으로써 지역센터의 예산운용 자율성 제고가 실질적인 성과관리 측면과 연동될 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

다. 지역센터 위상 제고 방안 모색

자율적 협업 관점에서 중앙-지역간 협력추진체계를 재구축하기 위해서는 지역센터의 위상을 제고할 수 있는 실질적 방안의 모색이 절실히 필요하다. 이미 지적한 바와 같이 문화예술교육 거점기관으로서 지역센터

가 갖는 법적 위상은 상당히 취약하다. 대다수 지역센터가 지자체 문화재단 부속조직으로서 위상을 갖는다. 광역단위 지역센터가 갖는 위상이 이와 같은 형태로 정착된 것은 중앙-지역 간 거버넌스 차원에서 문체부와 지자체 간 협력체계 일환으로 지역센터가 지정되었기 때문이다. 한편, 법적 위상과 별개로, 지역센터가 갖는 조직역량 취약성 역시 지속적으로 문제제기 되었다. 지역센터 인력의 경우 대다수가 비정규직이며, 인건비 재원도 문체부, 지자체 및 자체 예산으로 삼분되어 있어 불안정하다. 재정구조 역시 진흥원 위탁사업 의존도가 절대적이어서, 지역센터가 갖는 실질적 위상은 독립된 기관이라기보다 진흥원 사업을 수탁받아 운영하는 대리기관 내지 부속기관에 가까운 상황이다.

지역센터가 자율성을 갖기 위해서는 일정 수준이상의 조직역량이 요구된다. 그러나 지역센터 취약성은 과도기적 현상이 아니라 구조적 현상임을 상기할 필요가 있다. 재정 측면에서 공공부문 의존도가 절대적이고, 재정적 독립을 기약할 수 있는 수익모델도 마련되지 않았다. 자체적으로 운용할 수 있는 예산은 3억 원으로 고정된 관리운영비가 전부다. 나머지 예산과 인력은 대부분 정부지원사업을 운영하는데 소진되기 때문에 지역센터가 정책연구·개발을 수행하거나 자체사업을 운영하는 것이 현실적으로 어려운 상황이다.

■ 지역센터 관리체계 재검토 및 재조정

향후 지역센터 관리체계에 대한 총체적인 재검토 및 조정을 보다 적극적으로 모색해야할 것이다. 지역센터가 갖는 이중적 지위는 조직역량 취약성과 무관하지 않다. 이중적 지위로 인해 문체부도, 지자체도 장기적 관점에서 지역센터를 육성하려는 적극적 동기를 갖기 어렵기 때문이다. 당초 중앙-지역 간 거버넌스 차원에서 지역센터를 지정·운영한 의도는 지자체와 긴밀한 협력·연계를 통해 지역이 문화예술교육을 주도할 수 있는 인프라를 구축하고자 하는 것이었다. 그러나 지정·운영 이후 지역센터

위상이 문화재단과도 이질적인 조직으로, 진흥원 위탁사업을 전담하는 형태로 고착되면서 지자체 입장에서 지역센터를 지원할 동기가 크게 성장될 수 없었다. 문화예술교육 관련 이해도가 높은 지자체 인력도 드물 뿐 아니라 설혹 지원하려는 동기가 있다 해도 문체부-진흥원 사업 위주로 운영되고 있는 지역센터보다 문화재단을 지원하는 것이 편리하기 때문이다.

현 체제 아래서 문체부-지자체 간 협력체계가 지자체에 주는 예산상 이점은, 지자체 입장에서는 굳이 지역센터를 적극적으로 육성하지 않아도 누릴 수 있다. 어차피 지역센터가 운용하는 지자체 예산은 지자체가 통제할 수 있는 예산이 아니기 때문에 참여에 따른 보상이나 효능감을 갖기도 어렵기 때문이다. 물론 모든 지자체가 지역센터 지원에 소극적인 것은 아니지만, 위와 같은 이유로 소극적인 태도를 취하는 지자체를 무조건 탓할 수도 없는 상황이다.

따라서 현재와 같은 조건 하에서는 적어도 한시적으로 문체부가 단독으로 지역센터를 지원·운영하는 것이 합리적일 수 있다. 지역센터가 조직으로서 갖는 역량수준이 높아져야만 지자체 입장에서도 지역센터와 협력하거나 지역센터를 지원하려는 동기를 가질 수 있을 것이기 때문이다. 지금처럼 지역센터가 문화재단에 비해 조직위상도 낮고, 사업내용이나 인력전문성 측면에서 비교우위를 가지기 어려운 상황에서 지역센터가 이 중적 위상을 갖는 것은 중앙-지역 간 협력 관점에서도 별다른 의미를 가질 수 없음을 기억할 필요가 있다.

■ 지역센터 지원방식의 다각화

지역센터가 조직 차원에서 겪고 있는 인력·예산 경직성은 지역센터 지원방식이 사업비 중심으로 편향되어 있기 때문에 발생하는 문제다. 앞서 예산관점에서 사업단위 예산통제가 지역센터에 관리운영상 경직성을 야기하고 있다고 언급한 바 있다. 이와 달리 인프라 육성 관점에서 보면 오히려 사업위탁 중심으로 획일화된 지원방식에서 문제의 원인을 찾아볼

수 있다. 전체 예산에서 순수 사업비가 차지하는 비중이 평균 89.9%에 육박하는 예산구조 안에서 지역센터가 자체 역량강화를 도모할 여력을 가지기 어렵다. 사업특성을 봐도 단년도 지원에 예산자율성이 매우 낮은 <학교 예술강사 지원사업> 예산이 차지하는 비중이 압도적으로 높기 때문에 사업비 지원만으로도 사업경험을 통해 부수적으로 지역센터 조직역량을 강화할 수 있을 것이라는 기대 역시 실현가능성이 낮다.

따라서 지역단위 ‘거점기관’으로서 지역센터가 역량을 갖추기 위해서는 보다 다각적인 지원이 필요하다고 할 수 있다. 개별 단위사업만 위탁하지 말고, 문화예술교육 거점 공간 운영지원, DB 구축, 연구역량 등 다양한 차원에서 지역센터가 역량을 키울 수 있도록 하는 지원방식을 모색해야한다. 구체적인 대안은 그 외에도 여러가지가 있을 수 있지만, 그보다 중요한 것은 지역센터 지원을 통해 달성하고자 하는 목적을 명확하게 인식하는 것이다. 지역센터를 지원하는 목적과 지역센터에 부여하고자 하는 역할이 일치해야 다각적 지원에 요구되는 공공재원 투입이 정당화될 수 있기 때문이다.

라. 부처 간 협력증진을 위한 제도적 접근

문화예술교육 정책은 정책도입기부터 부처 간 협력에 의해 사업을 추진했다. 부처 간 협력에 초점을 맞춘 대표 사업으로 사회문화예술교육사업 중 <부처 간 협력 문화예술교육 지원사업>을 분석한 바 있지만 <학교 예술강사 지원사업> 역시 교육부와 협력관계가 중시되는 사업이다. 지난 10여년 간 부처 간 협력관계의 외연은 점진적으로 확장되었다. 교육부 포함, 부처 간 업무협약(MOU) 체결에 따른 후속조치로서 협력사업을 운영하고 있는 협력부처·청의 수는 9개에 달한다. 협력부처·청 산하 중간기관 및 일선수혜기관 유형까지 감안하면 다양성 측면에서 괄목할 만한 성과를 거두었다.

외연확장에도 불구하고 부처 간 협력은 대부분 여전히 형식적으로 이

루어지고 있는 상황이다. 추진체계 상 역할을 보면 주무부처와 협력부처를 중심으로 비대칭적으로 계열화된 역할구조가 나타나고 있다. 사업을 영관련 주요 권한이나 인력은 문체부-진흥원 및 지역센터가 보유하고, 협력부처 및 산하기관은 관할 수혜기관을 대상으로 ‘사업주관기관 요청에 따라’ 수요조사를 수행하거나 행사성으로 진행되는 관리운영활동에 참가하는데 그치는 경우가 많다. 예산을 분담하는 것도 교육부·국방부 등 일부 부처에 불과하며 산업통상자원부나 여성가족부의 경우 예산분담 규모 자체는 적지 않지만 자체 행사를 문화예술교육 사업의 연장선상에서 수행하는 형태를 취하고 있어 사업상 재정부담을 분담한다고 보기는 어렵다.

■ 예산분담을 전제로 중앙부처 차원에서 실효성 있는 협의체 운용

부처 간 협력이 증진되기 위해서는 향후 예산분담을 전제로 중앙부처 차원에서의 실효성 있는 협의체운용이 필요하다. 부처 간 협력관계는 구조적 차원에서는 추진체계상 비대칭적 역할배분이 문제되지만, 인식 차원에서는 타 부처 사업이라는 인식, 또는 문체부에서 시혜하는 사업이라는 인식 등이 문제된다. 추진체계상 문체부와 진흥원에 집중되어 역할배분이 이루어진 것 자체는 역설적으로 현실적합성을 지닌다고 볼 수도 있다. 그러나 표면상 예산분담이 이루어지지 않는다는 데서 문제가 발생한다. 예산분담을 전제하지 않으면 협력부처가 적극적으로 사업운영에 참여할 수 있는 인력이나 자원 자체가 배분되지 않기 때문이다. 예산분담이 이루어져도 전담인력이 배분되지 않는 경우가 있다. 이 경우 사업규모 확대는 원활하게 이루어지지만, 협력부처 입장에서 예산분담을 하지 않을 때와 마찬가지로 최소한의 노력만 들이고 성과를 공유하는 소극적인 태도로 기울어지기 쉽다.

이러한 비대칭성이 나타나는 근본적 원인은 결국 정책결정단계에서 협력부처가 참여하지 않기 때문이다. 따라서 정책결정 수준에서 협력부처 참여가 이루어지기 위해서는 중앙부처 수준에서 부처 간 협의체가 구

성되어 실효성 있게 운영되어야 한다는 원론적인 주장을 강조할 수밖에 없다.

■ 의사소통비용을 능가하는 동기부여기제 수립

예산분담이 전제되고, 협력부처 담당인력이 사업필요성에 적극 공감하면서, 현장반응이 긍정적이라면 부처 간 협력은 어느 정도 의도했던 효과를 거둘 수 있을지 모른다. 그러나 이 세 조건을 충족하더라도, 순환보직으로 인한 인력교체는 사업과정에서 구축한 파트너십을 손쉽게 무너뜨릴 수 있다. 후임자가 전임자만큼 사업이해도가 높고 협력적일 가능성이 높지 않기 때문이다. 의지가 있더라도 전임자가 축적한 사업경험은 후임자에게 온전하게 이전되지 않는다. 협력부처 담당자 입장에서는 일종의 ‘의사소통비용’을 감안하여 사업에 적극적으로 참여하기를 꺼릴 수 있다. 소속부처 사업과 달리 협력사업의 경우, 협력부처 담당자의 의견이 사업운영에 곧바로 반영되지 않으며 주무부처 입장에서도 굳이 협력부처 담당자의 의견에 대응해야 할 동기부여도 충분하지 않기 때문이다. 따라서 인력교체에도 불구하고 협력수준이 유지되려면 협력사업 성과가 담당인력에 관한 평가에 반영될 수 있는 장치가 필요할 수 있다.

이런 점에서 동기부여를 위해 성과관리를 적극 활용해야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 그러나 성과관리를 동기부여 기제로 활용하는 데는 적어도 두 가지 문제점이 있다. 첫째, 문화예술교육 정책의 내재적 특성으로 인해 성과측정 기준이 명확하지 못하다. 둘째, 협력사업 성과를 담당자 개인의 인사고과에 연계한다 해도 협력사업 성과는 담당자 입장에서 ‘통제할 수 없는’ 요인에 불과하다. 협력부처 담당자의 노력만으로 사업운영에 영향을 미칠 수 없는 구조를 전제하면 두 번째 문제로 인해 이 같은 방식은 불합리하다. 이 두 가지 문제점을 동시에 해결하기 위해서는 결국 협력기관 사업담당자의 문제제기를 ‘처리’하는 일련의 과정에 초점을 맞추는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 민원처리 경과 등을 인사평가에 반영

하는 것과 유사한 원리로, 단순히 횡수 자체보다는 협력기관 담당자의 문제제기에 부여하는 중요성을 높이기 위한 기제를 설정하는 방식을 고려할 수 있다.

마. 사업모델특성 보안을 위한 사업추진방향 설정

문화예술교육 사업의 추진체계상 공공-민간부문 간 역할배분을 두개의 사업모델에 의해 구조화하는 경향이 나타났다. 개인강사모델은 예술강사 개인을 채용하여 파견하는 형태로 추진체계를 구성하며, 민간부문 주체인 개인에게 요구되는 역할은 콘텐츠 생산으로 한정된다. 반면 단체 중심모델은 복수 관리인력과 강사인력을 구성원으로 하는 교육단체를 지원대상으로 설정하며, 민간주체인 교육단체에게 상대적으로 다양한 역할 수행이 요구된다. 그러나 앞서 언급한 대로, 사업목적 달성을 위한 추진체계 유형으로서 구조화된 이러한 특성은 그간 사업이 확장되는 과정에서 오히려 사업특성에 영향을 미치거나, 사업방향성에 관한 인식을 왜곡하는 양상을 나타냈다. 따라서 개인 및 단체모델 등 각 사업모델특성의 보안을 통해 사업추진방향을 설정할 필요가 있다.

■ 개인강사모델 사업에서 관리운영활동 중요성 인식

개인강사모델이 갖는 단순성으로 인해 관리운영노력이 갖는 중요성이 사업실행과정에서 과소평가되는 경향이 나타난다. 예산증감에 따른 사업규모 변동성은 모든 사업에 걸쳐 공통적으로 나타나지만, 교육단체에 비해 예술강사 충원이 상대적으로 쉽다는 인식 때문인지 개인강사모델을 채택한 사업은 예산규모가 상대적으로 큰 편임에도 타 사업 대비 상당히 높은 비율로 팽창했다. 그러나 앞서 살펴보았듯 개인강사모델을 채택한 <학교 예술강사 지원사업>이나 <복지기관 문화예술교육 지원사업>이 갖는 특성에 초점을 맞추면, 관리역량을 뛰어넘는 사업팽창이 야기할 수 있는 문제의 심각성이 선명하게 부각된다. 고용조건에 관한 면밀한 검토

없이 고용창출에 매몰되어 예술강사 규모를 지속적으로 늘린 탓에 예술강사들의 처우개선 요구에 대응할 방법을 찾지 못하고 있기 때문이다. 이런 상황에서 개인강사모델이 갖는 비용효율성에만 집중할 것이 아니라, 관리운영활동의 중요성에 관한 인식제고 및 이에 대한 지원확대, 아울러 개인강사모델이 갖는 단점이 장점으로 바뀔 수 있는 타 사업특성에도 주의를 기울여야 한다.

■ 단체중심모델 지원정당성 제고를 위한 사업기획

앞서 단체중심모델이 정당성을 갖기 위해서는 단체지원 목적이 명확해야 한다는 것을 언급한 바 있다. 현행 단체중심모델은 평균적인 비용효율성이 떨어지는 사업모델인 바, 단가를 최대한 낮추고 1개 단체당 지원규모를 억제하는 방식으로서는 정당성을 획득할 수 없다.²⁰⁰⁾ 단체중심모델을 정당화하는 목적은 단체를 지원·육성하여 자생력을 갖도록 유도하는데 있어야 한다. 지역사회와 연계 관점에서 지역사회 차원에서 제기된 문제 해결에 기여하는 등 사회적 가치를 창출할 수 있다면 단체중심모델에 대한 지원의 정당성 확보가 가능할 수 있다.²⁰¹⁾ 이때 유의해야하는 지점은 개인이 아닌 ‘단체’가 갖는 잠재력을 고려하여 정책적 지지를 획득할 수 있는 사업목적을 설정하고 이를 위한 지원이 체계화되어야 한다는 점이다. 이런 점에서 문화예술교육 정책이 다루어야 할 대상으로 제기되는 사회적 요구에 대한 명확한 이해를 바탕으로 사업기획력과 전문성을 갖춘 단체중심 모델의 활용방안이 보다 다각적으로 검토될 필요가 있다.

200) 〈부처 간 협력 문화예술교육 지원사업〉에 속하는 사업 중 수혜기관 매칭방식이 다른 〈지역아동센터 문화예술교육 지원사업〉의 경우는 1개 프로그램당 단가가 개인강사모델에 따른 사업보다 낮아질 수 있지만, 이를 제외한 나머지 사업은 모두 비슷한 단가로 운영된다.

201) 실제로 〈지역특성화 문화예술교육 지원사업〉 사업 관련 기획공모 사례를 보면 다년지원방식을 채택하거나 지원규모 자체를 대폭 증가시켰다. ‘지역화’ 내지 ‘지역분권화’ 논의를 배경으로 ‘지역특성’이 부각되는 콘텐츠를 발굴하고 지원한다는 사업목적에 대한 정책적 지지가 형성되었기 때문에 가능한 일이라 할 수 있다.

제5장 ●●

결론 및 제언



제1절

결론

이 연구는 현재 문화예술교육 지원정책이 당면하고 있는 현안 및 문제점들을 ‘담론’과 ‘주요이슈’ 등 두 가지 관점에서 입체적으로 분석하고, 이를 기반으로 향후 문화예술교육 지원정책의 발전방향 모색에 있어 유의하고 검토해야하는 지점들을 종합적으로 제시하는 것을 목적으로 수행되었다. 이를 위해 정책 전개과정과 현황에 대한 문헌분석, 질적 인터뷰 기반 이해관계자 심층면접, 공동연구진 워크숍 및 전문가 자문회의 등 다각적인 연구방법론이 활용되었다. 그 결과 문화예술교육 지원정책을 둘러싼 주요 이슈들에 관한 중층적이고 포괄적인 분석 및 개선방향 관련 논의를 보다 심도 깊게 제시할 수 있었다.

본론에서 확인한 바와 같이 문화예술교육 지원정책은 당초 문화민주주의라는 정책철학 하에 발현된 탁월한 담론적 기반을 토대로 제도화되었다. 그러나 이후 해당정책이 전개되어오는 과정에서 일자리 정책과 연동된 양적 확대가 정책기조로 강조되었고 문화예술교육 정책의 가치정향을 위한 담론적 논의의 성숙이 상대적으로 제약되어 왔다.

이는 결과적으로 해당 정책이 당면한 여러 복합적인 문제들이 축적되고 발현되는데 지대한 영향을 끼쳐왔다. 정책목표-정책대상/영역-교육주체-교육내용/방법-협력·추진체계 등 5개 영역으로 이뤄진 분석틀을 준용하여 본 연구가 확인하고 분석한 문화예술교육 지원정책의 주요이슈 및 개선방향은 아래 <표 5-1>과 같이 제시될 수 있다.²⁰²⁾ 이는 현재 문화예술교육 지원정책이 풀어야 할 현안과 이슈들이 방대하다는 사실을 넘어서서, 이들이 상호 복잡다기하게 연계된 중층적 특성을 가질 뿐 아니라, 정책의 가치정향 명확화가 이들을 관통하는 핵심적 이슈임을 방증한다.

202) 각 영역별 주요이슈 세부내용 및 개선방향 관련 총괄적 일람은 부록에 제시된 표를 참조.

〈표 5-1〉 문화예술교육 지원정책 주요이슈 및 개선방향 요약

영역	주요이슈	정책제언	개선방향
정책목표	1. 양적상장과 질적도약 간 불균형	문화적 권리로서 문화예술교육 정책위상 확립	문화기분법 상 문화예술교육의 문화적 권리 명시
	2. 정책장제성 문제: 목적과 수단의 혼선		지원법 검토를 통한 정책 기조정향 명확화
	3. 공공지 중심 정책으로의 고착		일자리 사업 행정자침으로부터의 탈피 양적 성장과 질적 도약 간 균형발전 모색
정책대상 및 영역	1. 제도화 이후 문화예술교육 정책대상에 대한 이해와 오해	수요자 특성 고려한 대상집단 입체화 및 영역 편제 개편	수요자 대상화 전략에서 수요자 특성 관점으로 선회
	2. 학교 vs 사회로 이원화된 정책영역		보편적 기회확대 전략에서의 지역관점 강화 학교 vs 사회문화예술교육의 탈 구획화
	3. 문화예술교육과 타 정책 영역과의 관계 모호성		기반조성 영역의 정책 편제 정식 포용 추진
교육주체	1. 예술가 vs. 예술교육자 정체성: 정책과 현실의 간극	교육주체의 동반성장 가능한 지원방식 다변화	주체별 세분화된 역량 육성 전략 다양화 및 체계화
	2. 파견·배치 중심 예술강사 제도의 한계		전문성 축적이 가능한 인적자원 활용방식 제편
	3. 교육 현장 내 원활한 소통 부재		동반성장이 가능한 합리적 성과관리 시스템 구축
	4. 개인강사 모델 vs. 단체중심 모델		인식제고 및 정보공유를 위한 커뮤니티션 체계 구축 양질의 교육 콘텐츠 개발과 축적
교육내용 및 방법	1. 교육 분야 수치 증가와 다양화의 실제	프로그램플래 관점에서의 교육내용/방법의 다원화	수요자 중심의 프로그램 공급체계 확립
	2. 결과와 기능 중심이 아닌 교육은 무엇인가		프로그램 다양성 확보를 위한 사업운영체계 구축
	3. 장르기반 다음은 통합인가		'문화예술교육' 다원 프로그램에 대한 지속적인 고민
	4. 프로그램의 유사성과 차별성		중앙-지역 간역할 분담 체계 재설정
	5. 프로그램의 질 향상을 저해하는 사업운영		지역분권화 실현 위한 예산운용 자율성 제고 지역센터 위상 제고 방안 모색
협력·추진체계	1. 진흥원-지역센터 간 역할배분 모호성	지율적 협업 관점에서의 협력추진체계 재구축	부처 간 협력 증진을 위한 제도적 접근 모색
	2. 사업단위 예산배분으로 인한 사업운영 경직성		사업모델특성 보안을 위한 사업추진방향 설정
	3. 지역센터 인프라 취약성		
	4. 협력부처 소극적 참여		
	5. 사업모델특성에 따른 사업인식 왜곡		

본 연구에서 제시된 문화예술교육 지원정책의 개선방향은 크게 다섯 가지의 정책제언 범주로 분류된다. 첫째, ‘문화적 권리로서 문화예술교육의 정책위상 확립’, 둘째, 수요자 특성 고려한 대상접근 입체화 및 영역 편제 개편, 셋째 교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식의 다변화, 넷째 프로그램플제 관점에서의 교육내용 및 방법의 다원화, 다섯째 자율적 협업 관점에서의 협력·추진체계의 재구축 등이 바로 그것이다.

하지만 보다 주목해야하는 것은 향후 각각의 정책제언과 개선방향 탐색에 있어 본 연구가 지목한 가장 중요한 전제조건이 바로 ‘문화민주주의 가치에 대한 근본적 성찰에 기반을 둔 가치지향의 명확화’였다는 것에 있다. 상기 5개의 정책제언 및 개선방향에 대한 이해는 정책철학으로서 문화민주주의가 함의하는 ‘형평성, 다양성, 자율성’이라는 핵심가치를 토대로 이해되어야 한다.²⁰³⁾ 아울러 가치재정립을 위한 문화예술교육 지원정책의 포지셔닝 역시 단순히 향유의 토대 혹은 향유정책의 하위분과로만 인식되던 과거의 소극적 관점을 벗어나 ‘문화적 권리’라는 보다 적극적인 관점에서 추진될 필요가 있음을 제안하였다.



[그림 5-1] 문화예술교육 지원정책 개선을 위한 5개의 정책제언

203) 3가지 핵심가치별 세부구성요소 및 원칙은 제4장 제2절을 참조할 것

제2절

연구의 기대효과 및 제언

이 연구는 그간 문화예술교육정책 현장에서 지속적으로 제기되어 온 많은 이슈들과 쟁점들에 관한 입체적 분석과 포괄적 조망을 함께 제시한다는 점에서 의의를 갖는다. 본 연구를 통해 현재 문화예술교육 지원정책을 둘러싼 여러 이슈와 현안들이 단순히 상호 독립적으로 존재하는 것이 아니라 서로 복잡다기하게 연계되어 있고, 근본적으로 이들이 정책의 가치지향 문제와 직결되어 있음이 확인될 수 있었다.

이러한 시도는 그간 해당 주제를 다루는 선행 정책연구들이 대부분 단위사업 등 미시적 관점에 천착함으로써 종합적 분석 제시하는데 미흡했음을 보완한다는 차원에서 큰 차별성을 가진다. 아울러 정책현황과 이슈 분석을 ‘성과와 한계’라는 다소 관행적이고도 이분법적 관점에서 단순하게 접근하기 보다는 ‘주요이슈’라는 보다 유연한 관점에서 접근함으로써 해당 이슈들에 내재된 보다 중층적이고 복합적인 함의와 쟁점에 관한 입체적 논의를 풍성하게 제시할 수 있었다. 또한 정책연구에서 그간 상대적으로 미진하게 다뤄졌던 담론 관련 논의를 함께 균형적으로 연계, 분석함으로써 향후 지속가능한 문화예술지원 정책의 발전방향성 모색이 해당정책의 가치정향과 목표에 대한 심도 깊은 성찰을 필수적으로 요청함을 지목했다는 점에서도 기존 연구와 명확히 차별된다.

하지만 이 연구는 다음과 같은 몇 가지 한계를 갖는다. 첫째, 이 연구의 배경과 목적이 문화예술교육 지원정책의 이슈를 종합적으로 조망한다는 측면에서 접근된 바, 내용의 방대함으로 인해 각 개선방향에서 제시된 지점들이 정책영역을 구성하는 단위사업 관점에서 어떻게 적용될 수 있을지에 관한 논의를 충분히 제시하지는 못했다. 둘째, 본 연구에서 제시하는 주요이슈 분석이 정책현장에서 발현되는 크고 작은 모든 이슈들을 완벽하

게 포섭한다고 할 수는 없다는 점이다. 문헌 분석과 심층면접기반 질적 인터뷰, 자문회의 등을 통해 핵심적 이슈들을 선별, 검증하고 제시하였으나, 한정된 연구기간 및 지면의 한계로 인해 보다 주목될 필요가 있는 이슈들로 집약하였기 때문이다. 이러한 측면은 개선방향에서 제시된 논의에도 역시 적용된다.

셋째, 본 연구가 제시한 문화예술교육 지원정책의 가치재정립 및 문화적 권리로의 정책인식 명확화, 유사 성격을 가진 정책영역과의 교통정리 필요성 등의 사안들은 사실상 문화예술교육 지원정책 내에만 한정된 독립적 의제가 아닌 전체 문화예술정책의 패러다임 전환과 맞물려 있는 사안이다. 이와 관련된 문제들을 앞의 분석에서 다루기는 하였으나, 개선방향 관련 주된 논의는 본 연구의 목적과 연구대상 범위에 따른 한계 상 ‘문화예술교육’ 정책영역에 한정하여 다룰 수밖에 없었다. 특히, 기존 향유정책 패러다임 전환 문제나 생활문화와 문화예술교육 정책영역 간의 위계 혹은 영역 재설정 관련 사안은 별도의 후속연구를 통해서 반드시 지속적으로 탐색될 필요가 있을 것이다.

이러한 한계에도 불구하고, 본 연구가 다루고 있는 문화예술교육 지원정책을 관통하는 다양한 이슈들에 대한 종합적 분석과 개선방향에 관한 탐색적 논의는 향후 발전방향성 모색에 있어 주요하게 검토하고 신중하게 유의해야하는 지점들에 관한 기초자료로서 나름의 충분한 가치를 가진다고 할 수 있다. 특히 최근 ‘지역분권’의제가 강조되고 있는 거대한 정책환경 흐름 하에서, 중앙정부 주도로 시작된 문화예술교육 지원정책의 ‘지속가능성’ 모색 및 실질적인 패러다임 전환에 관한 보다 발전적인 논의는 현재 해당 정책이 당면한 복잡다기한 이슈 및 쟁점들에 대한 포괄적이고도 총체적인 이해를 반드시 필요로 하기 때문이다. 이런 측면에서 향후 이 연구가 문화예술교육 지원정책의 새로운 방향성 탐색 및 실질적 적용을 모색하는데 기여할 수 있기를 바란다.

참고문헌

- 곽덕주, 김병주, 천정명, & 임미혜(2011), 「2011 서울문화재단 창의예술교육체계 구축을 위한 중장기 발전방안 연구보고서」, 서울문화재단
- 김문환(1999), 「문화교육론」, 서울대학교출판부.
- 김미경(2007), 「학교예술강사 지원사업 평가연구」, 한국문화예술교육진흥원.
- 김병주(2011), 전문예술교육가(TA)양성을 위한 기초연구: 서울문화재단의 미적 체험교육과정을 중심으로, 「한국초등교육」, 제22권 2호, 277-300
- 김상희(2010), 예술강사지원사업 정책목표와 예술강사 정체성에 관한 연구, 「문화 예술경영학연구」, 제 3권 2호, 102-118.
- 김세준, 김세훈, 민정아, 전민정, & 김명준(2014), 「사회문화예술교육 실태조사」, 한국문화예술교육진흥원.
- 김석범(2016) 학교 문화예술교육정책의 현황 및 문제점, 〈학교 문화예술교육 정책토론회(2016.12.07.)〉
- 김세훈, 김형석, 박만용, & 안이영노(2004), 「문화예술교육 중장기 발전 방안」, 한국문화관광정책연구원.
- 김수정, 최셋별(2017), 문화예술교육은 왜 혼란스러운가?: 문화예술교육정책 연구를 위한 사회학적 시론, 「문화와 사회」, 제24권, 7-54
- 김수정, 이명진, & 최셋별(2015), 문화예술교육 경험이 개인의 문화자본에 미치는 영향에 관한 연구, 「문화정책논총」, 제29집 2호, 4-24.
- 김은영(2011), 문화예술교육 프로그램의 영향에 대한 질적 연구: 안산 자바르페 프로그램에 참여한 저소득층 아동을 중심으로, 「예술경영연구」, 제19호, 5-31.
- 김은영(2013), 「이론과 현장이 살아있는 문화예술교육」, 서울: 학이시습
- 김인설 외(2014), 예술가인가 교육가인가?: 문화예술교육사 국가자격증 취득희망자의 정체성에 관한 현상학적 연구, 「문화경제연구」, 제 17권 2호, 185-216.
- 김종구(2002.08), [특집]이제는 문화교육을 말할 때 - 인터뷰 · 심광현 문화교육

- 위원회 준비위원장, 초등우리교육 2002년 8월호(통권 제150호). 2002.8, 76-79
- 김형숙, 남기현(2014), 문화융성 시대를 위한 예술강사 제도, 『예술교육』, 49호, 123-145.
- 박민하, 이병민(2016), 문화예술교육 일상화의 개념적 확장과 적용, 『인문콘텐츠』, 제41호, 285-305.
- 박소연(2014), 「2013 예술강사지원사업 효과분석 연구」, 한국문화예술교육진흥원.
- 박신의(2012), 「2012 꿈의 오케스트라 교육 평가(효과 측정)」, 한국문화예술교육진흥원.
- 박신자(2010), 학교와 지역사회 연계한 통합형 문화예술교육의 발전 방향, 『디지털 디자인학연구』, 제10권 4호, 199-208.
- 박영정(2015), 「초중등학교 예술·체육교육 현황 및 개선방향」, 한국문화관광연구원.
- 박중길(2006), 소년원 문화예술교육의 목표와 내용체계 구성을 위한 요구조사, 『예술교육연구』, 제4권 2호, 73-89.
- 박희주, 정연희, 차재근 & 최지원(2017) 더봄: 기획대담 ‘문화분권’위한 거버넌스를 구축하자 - 새 정부에 바란다: 문화예술교육, 문화예술교육 비평웹진 지지봄봄 21호
- 백령(2008), 2007 문화예술교육 전문인력 양성사업의 현장에 대한 이해와 정착화 방안, 『문화정책논총』, 제20집, 193-217.
- 백령(2015), 『통합문화예술교육은 무엇인가』, 서울: 커뮤니케이션북스
- 백령(2014), 「2014 꿈의 오케스트라 효과성 연구」, 한국문화예술교육진흥원.
- 백령(2012), 「2012 문화예술교육 효과분석연구 - 토요일문화학교 운영사업」, 한국문화예술교육진흥원.
- 신승환(2008), 『문화예술교육의 철학적 지평』 서울: 한길아트.
- 심광현(1995), 『문화사회와 문화정치』, 서울: 문화과학사
- 심광현(2003.01.21.), “이제는 문화교육이다” 시리즈 - (1) 지식, 인성 융화시킬 새 패러다임 필요, 문화일보,

- 심광현(2003), 교육개혁과 문화교육운동: 지식기반 사회에서 문화사회로의 이행
을 위해, 「이제, 문화교육이다」, 34-71, 문화과학사.
- 심광현, 노명우, & 강정석(2012), 「미래교육의 열쇠, 창의적 문화교육」, 서울:
살림터
- 양현미, 박은영, 전효관, 정은희, & 홍진표(2004), 「문화예술교육 활성화를 위한
정책기반 조성방안 연구」, 한국문화관광정책연구원.
- 양현미, 김세훈, & 최보연(2010), 「문화예술지원의 공정성 제고를 위한 기초연구」,
한국문화관광연구원
- 양혜원, 박종웅, 정민룡, & 최보연(2017), 「꿈다락 토요문화학교사업 평가 연구」,
한국문화관광연구원.
- 양혜원, 김세훈, 박영정, & 임학순(2015), 「사회문화예술교육 중장기사업전략 연구」
한국문화예술교육진흥원.
- 용호성(2006), 학교 문화예술교육 정책의 현황과 전망, 「2006 예술강사 지원사업
안내」, 2006 학교 예술강사 지원사업 사업설명회(2006.02.27.-2.28)
자료집, 한국문화예술교육진흥원
- 용호성(2007). 문화예술교육정책에서 효과적인 거버넌스 모형에 관한 연구. 경희
대학교 박사논문
- 임학순(2005), 문화예술교육 인적자원 지표체계 구축 방향과 과제, 「예술경영연구」,
7호, 65-85.
- 이구슬(2006), 우리의 문화예술교육정책 고찰, 「문화경제연구」, 제9권 2호,
45-75.
- 이동연(2002), 문화교육의 통합적 교과과정 모델 방향, 문화연대문화교육위원회
발족워크숍 15
- 이동연(2008), 예술 교육을 넘어서: 열 개의 문화고원, 서울:한길아트
- 이동연(2012), 문화예술교육정책의 현황과 혁신방안 : 문화예술교육지원센터와
예술 강사 지원 환경 개선을 중심으로, 「문화예술교육정책 평가와 대안모색
포럼 발표집」, 1-23.
- 이병준(2008), 문화예술교육정책의 비판적 재구성과 미래전망: 문화정책과 교육

- 정책의 불완전한 통합을 넘어서, 「문화정책논총」, 제19호, 11-40
- 이병준(2005), 문화예술교육 기획전문인력의 직업적 전문성 연구, 「예술경영연구」, 제8집, 21-48.
- 이선구(2015), 「예술강사 지원사업 선발/배치제도의 개선에 관한 연구」, 한국문화예술교육진흥원.
- 이호영, 서우석(2011), 문화예술교육 경험이 문화 불평등에 미치는 영향, 「문화정책논총」, 25권 1호, 91-118.
- 이흥수(1996), 「교육개혁과 예술 교육의 방향」, 21세기 예술 교육의 역할과 진로 제4회 학술세미나, 한국교원대학교 예술교육연구소.
- 임채홍, 홍성만, & 박소연(2013), 문화예술교육 정책네트워크 (Policy Network)의 변화 분석-학교문화예술교육정책을 중심으로. 「한국정책학회보」, 22(1), 423-463
- 임채홍, 장혜윤 & 황양순(2015), 예술강사가 인식한 예술강사지원사업의 효과분석, 「정부학연구」, 제21권 2호, 331-370.
- 장기범(2010), 배경과 실천에 기초한 문화예술교육의 의미와 정체성, 「음악교육공학」, 11호, 25-40.
- 장현선, 김병주, 김재연, 박소연, & 윤혜란(2015), 「학교문화예술교육 중장기 사업전략 연구」, 한국문화예술교육진흥원.
- 전경란(2017), 한국문화예술교육 연구 경향 분석, 「문화정책논총」, 제31집 1호, 76-96.
- 정갑영, 김세훈, 전성수, & 주대창(2001), 「초등생 문화예술교육 프로그램 개발」, 서울: 한국문화정책개발원.
- 정광렬(2016), 「문화예술교육 지원사업 성과관리체계 구축연구」, 한국문화예술교육진흥원.
- 정문성(2011), 「문화예술교육효과성 연구-예술꽃 씨앗학교 중심으로」, 한국문화예술교육진흥원.
- 정연희(2013), 문화예술교육 정책의 정당성 제고에 관한 소론, 「미술교육연구논총」, 제35권, 317-346

- 정연희(2014), 문화예술교육의 학문적 정체성에 관한 연구, 「예술교육연구」, 제12권 4호, 81-101.
- 정재한(2009), 문화예술교육정책과 사진교육의 활성화 방안에 대한 고찰: 사진 문화예술강사제 도입을 준비하며, 「한국사진학회지」, 제21권, 98-111.
- 조현성(2017), 「복지기관 문화예술교육 지원사업 개선방안 연구」, 한국문화예술교육진흥원.
- 조현성(2016), 「문화예술교육정책 중장기 추진방향」, 한국문화관광연구원.
- 조현성(2014), 「부처 간 협력 문화예술교육 지원사업 정책평가 연구」, 한국문화관광연구원.
- 조현성(2013), 문화예술교육, 성장과 변화, 「2013 문화예술교육 포럼: 문화예술교육의 지난 10년, 앞으로의 10년」, 한국문화예술교육진흥원.
- 조현성·허은영(2012), 「문화예술교육 정책 발전전략 연구」, 한국문화예술교육진흥원.
- 제환정(2017), 모두를 위한 예술교육: '안전한 실패'를 위한 우아한 리허설을 위하여, 「문화예술교육 콜로퀴엄-예술의 가치와 문화예술교육」, 한국문화예술교육진흥원
- 최보연(2016a), 「유소년 문화예술활동 증진을 위한 기초연구-초등학교 문화 예술교육 중심으로」, 한국문화관광연구원.
- 최보연(2016b), 문화예술교육 정책의 현황과 새로운 방향성을 위한 탐색, 〈학교 문화예술교육 정책 토론회(2016.12.07.)〉
- 최보연(2015), 문화예술교육정책에서의 창의성 인식에 관한 비판적 연구, 「예술경영연구」, 제30집, 5-34.
- 최보연·김병주(2013), 학교문화예술교육 활성화를 위한 방향성과 과제: 영국의 사례를 통한 시사점, 「한국초등교육」, 제24권 4호, 259-280.
- 최혜자(2010), 문화예술교육 정책의 방향 모색: 허버트 리드의 '예술을 통한 교육' 비판을 중심으로, 「문화정책논총」, 제24호, 87-107.
- 한수연(2012), 문화예술교육 담론에 대한 교육학적 검토와 과제 탐색, 「교육원리연구」, 제17권 2호, 71-90.

- 황연주(2005), 문화교육과 예술교육의 관계 고찰, 「예술교육연구」, 제3권, 83-96.
- 황연주·정연희(2004), 문화예술교육정책의 분석과 전망, 「미술교육논총」, 제18권 3호, 1-27.
- 홍성만·임채홍·하민철(2012), 문화예술교육정책의 우선순위 탐색: 학교문화예술 교육 정책행위자에 대한심층면담과 AHP 분석을 중심으로, 「한국사회와 행정연구」, 제23권 1호, 77-105.
- arte365(2014.10.27), <[해외리포트] 2014 문화예술교육 국제 심포지엄 개최>
- arte365(2015.03.09), <[정책리포트] 2014 예술강사 지원사업 효과분석 연구>
- Bourdieu, P.(1991), The Love of Art, Polity Press, Cambridge: UK
- Greene, Maxine(2001), 「블루기타연주곡(Variations on a Blue Guitar)」, 문승호 역(2011), 서울: 다빈치
- Davis, J. H.(2008), 「왜 학교는 예술이 필요한가(Why Our Schools Needs the Arts)」, 백경미 역(2013), 서울: 열린책들
- 경기도교육연구원(2015), 「학교 주도 문화예술교육 활성화 방안 연구」
- 경기도교육청(2015.02), 「2015 경기도 예술교육활성화 기본계획」
- 경기문화재단(2017a), 「문화예술교육 콜로키움 <지금, 여기> 결과자료집」
- 경기문화재단(2017b), 「지지봄봄 다섯 번째 - 삶으로서의 문화예술교육」
- 경기문화재단(2017c), 「2016 경기문화예술교육지원센터 꿈다락 토요문화학교 모니터링 결과자료집」
- 경기문화재단(2016a), 「2016 경기문화예술교육지원센터 경기학교예술강사 지원사업 결과자료집」
- 경기문화재단(2016b), 「지지봄봄 네 번째 - 문화예술교육 10년」
- 경기문화재단(2016c), 「2015 경기문화예술교육지원센터 꿈다락 토요문화학교 모니터링 결과자료집」
- 독일교육과학부(1999), 「지식기반사회의 교육 - 독일 교육연구부의 텔파이 조사 보고서」, 교육부, 한국직업능력개발원.
- 문화관광부(2004), 「창의한국 : 21세기 새로운 문화의 비전」

- 한국문화예술교육진흥원(2017), 『문화예술교육 콜로кви엄-예술의 가치와 문화 예술교육』, p.10
- 한국문화예술교육진흥원(2016), 「2016 한국문화예술교육진흥원 연차보고서」
- 한국문화예술교육진흥원(2016), 「2015 지역문화예술교육 평가 연구」
- 한국문화예술교육진흥원(2016), 「2015 한국문화예술교육진흥원 연차보고서」
- 한국문화예술교육진흥원(2015), 「2014 소년원학교 대상 문화예술교육 효과분석 연구」
- 한국문화예술교육진흥원(2015), 「한국문화예술교육진흥원 10년」
- 한국문화예술교육진흥원(2015), 「2014 문화예술교육 사업 성과평가 연구」
- 한국문화예술교육진흥원(2015), 「2015 지역기반 사회문화예술교육 프로그램 사례 분석 연구」
- 한국문화예술교육진흥원(2014), 「2014 예술강사지원사업 효과성 분석연구」
- 한국문화예술교육진흥원(2014-2016), 「2015 학교문화예술교육 실태조사」
- 한국문화예술교육진흥원(2013), 「국가별 학교문화예술교육 자료집」
- 한국문화예술교육진흥원(2013), 「노인문화예술교육 효과분석 연구」
- 한국문화예술교육진흥원(2013), 문화예술교육의 지난 10년, 앞으로의 10년, 「2013 문화예술교육포럼자료집」
- 한국문화예술교육진흥원(2013), 「문화예술교육포럼-문화예술교육의 지난 10년 앞으로의 10년」
- 한국문화예술교육진흥원(2007~2107), 「한국문화예술교육 진흥원 연차보고서」
- 한국문화예술교육진흥원(2006), 「2006 문화예술교육 정책백서」
- 한국문화예술교육진흥원(2006), 「2006 예술강사 지원사업 안내」, 2006.02. 27.- 02.28. 예술강사 지원사업 사업설명회 자료집

ABSTRACT

A Study of Culture & Arts Education Policy: Exploration of the Current Challenges and their Prospects for Improvement

CHOE, Boyun

This study aims to provide a holistic analysis of the current challenges that the culture and arts education policy face, and discuss their prospects for improvement. Even though the culture and arts education policy in Korea has achieved a remarkable advance since it was institutionalized in 2005, it also faces many long-pending issues including, but not limited to, arts instructor's employment instability and the structural problems of the service delivery system. In this background, the study attempts to present a comprehensive understanding of how and why these issues are complexly and closely entwined one another. By doing so, it contributes to identify where further policy efforts should be focused for further sustainable development of culture and arts education policy and illuminate their prospects for improvement.

부록 ● ●



부록 1. 문화예술교육 지원정책 주요이슈 및 내용 (제3장) 전체 일람

영역	주요이슈	세부이슈	세부내용
정 책 목 표	1. 양적성장과 질적도약 간 불균형	가. 정부주도 압축적 양적 확장 나. 질적 도약에 대한 입체적 접근 미비	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산증대를 통한 문화예술교육 정책위상 및 영역 확보 ■ 양적 성과주위를 추동했던 정책총학의 빈곤함 ■ 질적 도약 의제를 강사 개인역량 강화 관점 중심으로 본 한계 ■ 문화예술교육 생태계 변화에 대한 고려 미흡
	2. 정책장해성 문제: 목적과 수단의 혼신	가. 강사플레제로 시작한 태생적 한계 나. 2008/9년 일자리사업 교착화 및 유실된 가치정향	<ul style="list-style-type: none"> ■ 목표설정 이전 존재했던 수단: 강사플레제 ■ <예술강사 자원사업> 사업명칭의 함의 ■ 예술강사제도 왜곡성 강화로 인한 전체 정책의 기형화 ■ 초기 담론에서 제시된 가치정향 및 목표의 유실
	3. 공급자 중심 정책으로의 교착	가. 최종수혜자 중심 관점의 소외 나. 수요자 중심성에 대한 피상적 접근	<ul style="list-style-type: none"> ■ 양적 성과주위에서도 소외된 최종수혜자 관점 ■ '수요자' 를 추상적으로 대상화하는 정책위상의 문제 ■ 수요자를 균질한 단일 집단으로 전제한 접근의 한계
정 책 대 상 및 영 역	1. 제도화 이후 문화예술교육 정책대상성에 대한 이해와 오해	가. 학교영역 교육대상 특성과 문제점 나. 사회영역의 취약계층 중심성 비판과 반비판	<ul style="list-style-type: none"> ■ 초등생 중심성 유지와 중등생 참여확대 ■ 저소득층 학생의 교육기회 제한 ■ 학교단위 산업진행으로 인한 최종수혜자 속성 파악 미흡 ■ 17개 시도별 학교 중심 통계산출의 문제 ■ 사회영역 취약계층 중심 교육진행과 그 비판 ■ 공공지원이 아니면 기회가 제약되는 취약계층의 사회적 맥락 ■ 취약계층 중심 교육 비평에 대한 반비판 ■ 계층중심 정책접근에서 소외된 지역중심 관점

영역	주요이슈	세부이슈	세부내용
	2 학교 vs 사회 0원화된 정책영역	가. 양분된 정책영역의 접근의 명암 나. 기본조성 정책기능의 주변화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 명확한 정책대상에 대한 지원확대 ■ 수혜자 입장에서 정책해택 파편화 ■ 이원화 구조가 가진 현실적 한계 ■ 학교vs사회 정책집단에서 배제된 지역관점 ■ 영역별 사업확장 구도에서 소외된 연구개발과 양성기능
	3 문화예술교육과 타 정책 영역과의 관계 모호성	가. 문화예술교육과 생활문화 간 불완전한 동기 나. 공공영역의 문화예술교육들과의 차별화 vs 연계 다. 교육정책과의 동상이몽	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문화예술교육과 생활문화 간 유사성과 차이점 ■ 세부목표 미실정으로 인한 혼선과 차별화된 영역별 전문성 부재 ■ 세 가지 유형의 공공 문화예술교육 ■ 유형별 현황과 특성 관련 정보 부재 ■ 문체부와 교육부의 형식적 인식 공유 ■ 학교 교육과정에서의 제한된 예술계의 역할
교육주체	1. 예술가 vs. 예술교육자 정책성: 정책과 현실의 간극	가. 문화예술교육 담당주체에 대한 불완전한 이해 나. 예술가 vs. 예술교육자에 대한 관점 다. 이중적 정책성을 뒷받침하는 제도적 기반 부재	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예술활동과 교육경험 다스(多手)에 따른 분류 ■ 예술강사에게 요구되는 이중적 역량: 예술가이자 교육자 ■ 예술활동 파이를 위한 정보 부재 ■ '예술가로서의 정책성 관점' ■ '예술교육자'로서의 정책성 관점 ■ 예술강사에 대한 정책적 관점: 예술가이자 교육자인 전문적 예술교육주체 ■ 정책적으로 요구되는 역량과 현실과의 괴리 ■ 예술강사 역량 강화를 위한 정책적 논의 부재
	2 파견·배치 중심 예술강사 제도의 한계	가. 선발제도의 한계 및 선발 이후 교육 관리 체계 부실	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문화예술교육사 자격증 가산점 제도 ■ 선발에만 치우친 제도: 부실한 사후 관리 체계

영역	주요이슈	세부이슈	세부내용	
		나. 전문성 고려 없는 일률적 배치 방식의 문제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학교 예술강사: 교급·교육과정 구분 없는 신청 및 배치 방식 ■ 교사 지원 허용으로 인한 전문성 축적 한계 ■ 사회 예술강사: 전문성보다는 효율성 기반의 배치 방식 ■ 일률적 배치 방식의 현실과 한계 	
			다. 평가체계 및 평가점수 활용의 한계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 차년도 배치를 위한 판단 기준 ■ 파견·배치 시스템 구축으로만 그친 제도
			가. 교사-강사 간 협력 모델의 현실적 한계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현실성 없는 교사-예술강사 간 협력 수업 지침
			나. 문화예술교육 가치에 대한 인식적 한계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이해관계자 들의 이해 부족
	3. 교육 현장 내 원활한 소통 부재	다. 예술강사 전문성에 대한 인정 미비	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예술과목에 대한 전문성 ■ 전문성에 대한 이해 관계자들의 낮은 인식 문제 	
		라. 상호 이해를 위한 제도적 기회 제공 미흡	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육 관계자들이 함께 하는 프로그램 부재 	
	4. 개인강사 모델 vs. 단체중심 모델	가. 개인강사모델의 한계	1) 사례: 성북문화예술교육가 협동조합 (마을 온 예술)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개인 역량에 대한 과다한 의존 ■ 장르기반 선발과 통합교육과의 상충
				<ul style="list-style-type: none"> ■ <마을 온 예술> 설립 배경과 활동 ■ 협동조합 모델 정착
				<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요자 중심으로 전환 가능성 ■ 복합적 지원 체공 체계 구축 ■ 네트워킹 활용 ■ 지속적인 지역과의 연계
			나. 단체중심 모델에 대한 고찰	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개별강사 역량 개발 어려움 ■ 불안정한 고용문제 반복 가능성

영역	주요이슈	세부이슈	세부내용	
교육 내용 및 방법		다. 제도 개선을 위한 고찰	<ul style="list-style-type: none"> ■ 급격한 패러다임 전환 경계 ■ 신규 단체 검증 및 질 제고 	
	1. 교육 분야 수치 증기외 다양화의 실제	가. 교육 콘텐츠 축적과 논의 부족	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일방이 없이 검정만 남은 사업 	
		나. 현장에서 체감하는 교육의 수준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 하향평준화 되고 있는 현장 	
		다. 분야의 다양성을 논하기 힘든 지역 여건	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수직상의 확대, 실질적으로는 부족 ■ 지역 수요와 공급의 심각한 불균형 	
		라. 교육 프로그램 수의 하수	<ul style="list-style-type: none"> ■ 세부 프로그램 수 파악 불가 	
	2. 결과외 기능 중심이 아닌 교육은 무엇인가	가. 과정을 중시하는 교육 지향의 현실	<ul style="list-style-type: none"> ■ 명목적으로는 과정중심, 행정적으로는 결과중심 	
		나. 전문가 양성과 기능교육 지양	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현장에 공존하는 기능 중심 교육 수요와 관행 	
		다. 결과발표회는 필요악인가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개인의 관점과 대상에 따른 차이 	
		가. 갈 길이 먼 통합문화예술교육	<ul style="list-style-type: none"> ■ 문화예술교육에 대한 고정관념 ■ '무늬만 통합'을 강하게는 입장 ■ 장르기반 교육을 선호하는 입장 	
	3. 장르기반 다음은 통합인가	나. 통합이 힘든 이유	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분야별 강사 개별 파견 ■ 재어 진 교육과정과 학시일정 ■ 예술강사의 교과 수업에 대한 신뢰 부족 	
		가. 생활문화 주민센터 프로그램과 구분되는가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평생교육과 동일한 프로그램명 ■ 시간간 동일 유형 프로그램의 난립 ■ 현장에서 의미 없는 구분 	
		나. 프로그램 차별화를 위해 노력하고 있는가	<ul style="list-style-type: none"> ■ 차별화를 위해 각개진투하는 현장 ■ 강사 개인 단체의 질 관리체계 미비 ■ 현장에서 느끼는 차별점 	
	4. 프로그램의 유사성과 차별성			

영역	주요이슈	세부이슈	세부내용
	5. 프로그램의 질 향상을 저해하는 사업운영	가. 기준 준수와 유연성 사이의 균형 잡기 나. 수혜자가 아닌 공급자 수준의 사업운영 다. 지속성 보장되지 않는 일회성 교육과 단계별 접근 부족	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현장의 여건과 맞지 않는 지원사업 일정 ■ 제대로 반영되지 못하는 무의미한 수요조사 ■ 연단위로 책버려 도는 사업구조
1. 진흥원-지역센터 간 역할배분 모호성		가. 역할모델에 관한 합의 부재 나. 지역센터 중심 지역분권화 한계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 추진체계상 진흥원 역할모호성 ■ 사업이권을 위한 명확한 기준 부재 ■ 정책요구 투입에 따른 대응성 위주 편제구성 ■ 비대칭적 권력관계로 인한 자율성 제한 ■ 민간주도 지역분권화, 혹은 지역센터 무용론 ■ 자율성과 책임에 관한 이해관계 상충
2. 사업단위 예산배분으로 인한 사업운영 경직성		가. 사업비 중심 예산배분 나. 사업운영과 컨텐츠 개발의 단절	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업비 중심 불균형한 지역센터 예산구조 ■ 예산경직성으로 인한 사업의 질적 후퇴 가능성 ■ 질적성장 노력과 사업단위 예산배분 ■ 재원변화로 인한 컨텐츠 예산 구축효과(crowding out effect) ■ 사업단위 예산배분으로 인한 전문화 지체
3. 지역센터 인프라 취약성		가. 지역센터의 이중적 지위 나. 인력·예산 경직성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역센터 조직역량 중요성 ■ 이원화된 관리체계 ■ 관리인력 연속성 부재 ■ 사업규모 대비 관리운영비 부족
4. 협력부처 소극적 사업참여		가. 추진 역할배분의 비대칭성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 추진체계상 제한된 역할배분 ■ 사업지속에 관한 현장요구 ■ 부처 간 협력이 갖는 정당성 문제

영역	주요이슈	세부이슈	세부내용
		나. 견고한 '타 부처 사업' 프레임	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산분담 없는 협력 ■ '타 부처 사업'이 주는 낮은 효능감
	5. 사업모델특성에 따른 사업인식 왜곡	가. 개인고용모델에 따른 괴양단순화	<ul style="list-style-type: none"> ■ 개인고용모델이 갖는 비효율성 ■ 사업모델 확장성으로 인한 사업후퇴 가능성 ■ 개인고용모델에 따른 확립적 관리운영
		나. 단체지원모델 운영 정당화 문제	<ul style="list-style-type: none"> ■ 단체지원모델이 갖는 유연성 ■ 비용 대비 비효율성으로 인한 단체지원 정당성 문제

부록 2. 문화예술교육 지원정책 개선방향 및 내용 (제4장) 전체 일람

정책제언	개선방향	내용
문화적 권리로서 문화예술교육 정책위상 확립	문화기본법 상 문화예술교육의 문화적 권리 명시 지원법 검토를 통한정책 기치정함 명확화 일자리 사업 행정지침으로부터의 탈피 양적 성장과 질적 도약 간 균형발전 모색	<ul style="list-style-type: none"> ■ 모두에게 평등한 문화적 권리로서 문화예술교육 인식 제고 ■ 문화예술교육 정책의 기치구현을 위한 목표의 구체화 ■ 역할, 중앙-지역 책무 등 규정 재검토 ■ 부처 - 중앙정부 간 긴밀한 협상 및 합의도출 ■ 핵심종신 행태계적 관점에서의 입체적 발전전략 모색 ■ 문화예술교육 대토론회 추진
수요자 특성 고려한 대상접근 입체화와 영역면제 개편	수요자 대상화 전략에서 수요자 특성 관점으로 선회 보편적 기회확대 전략에서의 지역관점 강화 학교 vs 사회문화예술교육의 탈 구획화 기반조성 영역의 정책면제 포용 추진	<ul style="list-style-type: none"> ■ 수요자 중심성에 대한 입체적 이해와 접근전략 세심화 ■ 문화예술교육 특화형 종합통합체계 구축 ■ 최종수혜자 대상 패널조사 강례화를 통한 정책효과성 이해 추적 ■ 지역관점에서의 계층별, 세대별 기회제공 전략 모색 ■ 중장기적 관점에서의 이원화된 법적 영역 재편 추진 ■ 학교-지역 연계 시범프로그램 모델 개발 추진 ■ 학교 vs 학교 밖 공간활용 가이드라인 유연화 ■ 시범모델 발굴, 콘텐츠 개발 및 정책성과 확산 기능 강화 ■ 기반조성 예산 장식면제 방안 모색
교육주체의 동반성장이 가능한 지원방식 다변화	주체별 세분화된 역량 육성 전략 다양화 및 체계화 전문성 축적이 가능한 인적자원 활용방식 제편 동반성장이 가능한 합리적 성과관리시스템 구축	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육주체별 지원프로그램 다양화 ■ 대상별 교묘별 차별화된 역량강화 전략 체계화 ■ 교민 및 교육과정 별 특성에 따른 트랙 분리 ■ 경력단절여성 연수프로그램 다각화 ■ 전문성 및 연차 기준 차등적 대응방안 모색 ■ 교육주체 전문성 기준 세분화 및 자격기준 제고 ■ 피평가 대상으로서의 학교 및 시설 포용

정책제언	개선방향	내용
<p>프로그램별제 관점에서의 교육내용/방법의 다원화</p>	<p>인식제고 및 정보공유를 위한 커뮤니티케이션 체계 구축</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이해관계자들이 함께 하는 공론장 마련 ■ 정보 공유체계구축
	<p>양질의 교육 콘텐츠 개발과 축적</p> <p>수요자 중심의 프로그램 공급체계 확립</p> <p>프로그램의 다양성 확보를 위한 사업운영체계 구축</p> <p>'문화예술교육' 다원 프로그램에 대한 지속적인 고민</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 프로그램 연구개발 기간 보장 ■ 체계적인 수업 피드백 절차 도입 ■ 수요자 입장에서 지속가능성 보장 ■ 교육 단계별 프로그램 도입 ■ 운영의 기본 원칙과 현장 유연성의 양립 ■ 수강생원 조성과 세부 프로그램 수 확대 ■ 실질적인 협력과 통합이 가능한 구조 확립 ■ 지역별 수요에 기반한 기획공모사업 추진 ■ 타 영역 대비, 문화예술교육의 내용적 차별성 파악을 위한 노력
<p>지율적 협업 관점에서의 협력·추진체계 체계화</p>	<p>중앙-지역 간역할 분담 체계 재설정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 진흥원 역할모델에 관한 인식공유 및 합의 형성 ■ 체계화된 사업분류 기준에 따른 전략적 사업어관 및 책임과 권한의 동시적 배분
	<p>지역분권화 실현 위한 예산운용 자율성 제고</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 포괄적 예산배분제 도입검토 및 추진 ■ 실효성있는 과학적 성과관리체계 구축
	<p>지역센터 위상 제고 방안 모색</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지역센터 관리체계 재검토 및 재조정 ■ 지역센터 지원방식 다각화
	<p>부처 간 협력 증진을 위한 제도적 접근</p> <p>사업모델특성 보안을 위한 사업추진방향 설정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ 예산분담을 전제로 중앙차원에서의 실효성 있는 협의체 운용 ■ 의사소통비용을 능가하는 동기부여기제 수립 ■ 개인·고용 모델사업에서의 관리운영활동 중요성 인식 ■ 단체지원모델 지원장영성 제고를 위한 사업기획

참여 연구진

연구책임자

최 보 연 (한국문화관광연구원 부연구위원)

공동연구자

조 현 성 (한국문화관광연구원 연구위원)

유 지 연 (상명대학교 문화예술경영학과 초빙교수)

전 민 정 (교육연극연구소 프락시스 연구원)

한 익 현 (서울대학교 행정학과 박사과정)

연구참여

김 은 기 (시각작가/문화예술교육활동가, 녹취·기록)

강 남 임 (숙명여자대학교 행정학 박사 수료, 연구행정)

문화예술교육 지원정책 분석 및 개선방향

발 행 인 김 정 만

발 행 처 한국문화관광연구원
서울시 강서구 금남화로 154
전화 02-2669-9800 팩스 02-2669-9880
<http://www.kctj.re.kr>

인 쇄 일 2017년 10월

발 행 일 2017년 10월

인 쇄 인 더크리홍보 주식회사

ISBN : 978-89-6035-681-8 93300

