

문화예술교육정책의 성과와 한계에 대한 고찰: 이해관계자 및 전문가 심층인터뷰 분석을 중심으로

김혜인

[국문초록]

한국의 문화예술교육정책은 확산의 속도가 빠르게 이루어진 정책으로 여겨지지만, 정책 본격화 20여년이 지난 현재 정책 방향의 전환에 어려움을 겪고 있다. 정책개념의 혼란 문제에 대한 지적이나 정책대상 설정의 한계 등에 대한 정책 의견이 분분한 상황에서, 본 연구는 문화예술교육 분야의 다양한 이해관계자 및 학계 전문가들의 의견을 수렴했다. 대표적 정책성과 및 목표에 대한 진단과 정책의견 제시를 한 전문가들의 의견은 크게 4가지로 요약된다. 첫째, 문화예술교육정책은 창의성 및 공동체성 함양, 사회적 치유라는 정책목표를 제시하며, 우리 사회에 문화예술교육의 중요성을 인식하게 하였으나, 문화예술교육을 도구화하거나 특성을 반영하지 못했다는 한계가 있다. 둘째, 문화예술교육정책은 창작정책 위주였던 문화예술정책에 수요자 중심 정책을 자리 잡게 하였다는 의미가 있으나, 특정층 위주의 수요자에서 전 국민을 대상으로 하는 수요자 정책으로의 변환에는 어려움을 겪고 있다. 셋째, 문화예술교육정책은 예술전공인력을 위한 효과적인 일자리정책으로 역할하였으나, 일자리의 질이나 본래 목적에 맞는 정책성과인지에 대한 비판적 성찰이 필요하다. 넷째, 중앙과 지역의 정책실행체계의 중요성을 정책 초기부터 인식하고 체계 구축을 시도했지만, 각 주체의 역할과 협력관계에 대한 재검토가 필요하다. 본 연구는 전문가들의 인식분석을 통한 문화예술교육정책의 성과와 한계를 살펴본 것에 의의가 있으며, 향후 분석과정에서 발견된 다양한 정책대안들에 대한 검토 및 대안 제시를 위한 후속 연구가 지속되어야 할 것이다.

[주제어] 문화예술교육, 문화예술교육정책, 심층인터뷰, 정책 성과, 정책 한계

*이 논문은 2022년 문화체육관광부의 지원을 받아 수행된 <제2차 문화예술교육 종합계획 수립 연구>의 내용 일부를 바탕으로 수정·보완하여 작성되었다.

투고일: 2024. 2. 13 심사일: 2023. 2. 28. 게재 확정일: 2024. 3. 27.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2024.38.1.5>

김혜인_한국문화관광연구원 예술정책연구실장/주저자(hkim@kcti.re.kr)

I. 서론

우리나라의 문화예술교육은 정책적 지원과 관심에 의해 크게 성장한 영역으로 여겨진다. 본격적인 정책적 시작된 시기는 2000년대 초로 볼 수 있지만, 1990년대부터 문화정책 곳곳에 문화예술교육은 포함되어 왔다. 문화복지적 차원의 접근도 있었고, 창의적 인간을 함양하고자 하는 정책적 수단으로 문화예술교육은 제시되었다. 정책적 강조에 의해 발전한 만큼, 문화예술교육의 성과와 방향성에 대한 비판적 의견도 있지만, 중앙정부 차원의 정책 실행은 대학의 관련 전공의 강화, 관계자 및 전문가의 양성, 학교를 포함한 각종 기관에서의 문화예술교육 시행 등으로 빠르게 확산되었다.

특히 문화예술교육정책은 문화향유 및 복지 목적을 달성할 수 있는 정책으로 각광받기도 했고, 예술 전 분야(시각예술, 공연예술, 전통문화 등)뿐만 아니라, 문화산업, 시민교육 차원 등 매우 광범위한 분야에 적용될 수 있다는 점에서 주목받아왔다. 중앙정부와 지방정부의 문화예술교육정책 실행체계를 본격화하고, 문화체육관광부뿐만 아니라, 교육부 등 관련 부처와의 정책협업을 보여주었다는 점에서 정책 거버넌스 구조적 측면에서의 집중도 있었다. 또한 학교 문화예술교육, 사회 문화예술교육 등 문화예술교육 현장이 정규 교육과정 및 비정규 과정을 모두 포함하는 전 생애주기를 대상으로 한다는 점에서 국민 대상의 교육정책으로서의 의미도 있다.

개인적·사회적 차원에서 점차 그 중요성이 증대하고 있는 문화예술교육정책에 대한 학술적 담론은 크게 3가지 정도로 볼 수 있다. 첫째, 문화예술교육 정책적 쟁점이나 정책 해외사례에 대한 고찰 등을 통해 정책에 대한 철학과 비전을 비판적으로 살펴보고자 한 연구(김수정·최선헌, 2017; 김선형, 2006; 신승환, 2008; 이병준, 2008; 한수연), 둘째, 문화예술교육의 사례 및 효과 분석을 통한 문화예술교육의 효용성 및 교안 개발 등에 관련된 연구(김해경·김정희, 2010; 박은희, 2010; 원영미, 2015; 전수환·신소영, 2013; 정지은 외, 2022; 조이킴, 2021), 셋째, 문화예술교육의 효과를 증명하고자 한 연구(박소연·이진구, 2019; 백령, 2012; 임영식·조영미, 2014, 2017; 허정임 외, 2010) 등이다. 이러한 학문적 논의들 중 사례 및 교안개발 등에 대한 연구의 집중에 비해, 정책 관련 연구 및 논의들은 본격적인 문화예술교육정책이 시작된 직후인 2000년대 후반에 집중적으로 발표되었으나, 2010년 중반 이후 많이 찾아보기 힘들다. 정책 사업 등에 대한 분석 및 평가 등은 종종 발견할 수 있으나, 문화예술교육 정책의 정체성

과 지향 방향 등에 대한 검토 등의 담론적 논의를 이끌어내는 연구는 매우 부족한 상황이다. 한국의 문화예술교육 연구 경향 상, 문화예술교육의 개념 및 이론, 그리고 정책의 이념과 방향 등에 대한 연구는 부재하다는 지적(전경란, 2017)을 상기시켜주는 결과라 할 수 있다.

문화예술교육정책이 본격화된 지 약 20년이 지난 지금, 문화예술교육정책은 확산된 정책 영역과 사업들에 비해 정책 정체성이 혼재되어 있다는 지적과 함께(최보연, 2017), 문화예술교육에 대한 개념적 혼란이 여전하다는 지적이 지속적으로 제기되고 있다(김수정·최섯별, 2017; 신승환, 2016; 정연희, 2014; 전경란, 2017). 본 연구는 이러한 비판과 문제의식에 대해 문화예술교육의 주요 이해관계자 및 전문가의 인식과 태도는 과연 어떠하며, 그간의 대표적인 성과와 한계를 무엇이라 바라보고 있는가를 탐구하고자 한다. 이를 통해 우리나라 문화예술교육정책의 방향성에 대한 쟁점을 고찰하고, 향후 정책적 지향점을 모색해 보고자 한다.

Ⅱ. 문화예술교육정책, 그간의 변화

1. 문화예술교육 정책적 철학과 지향의 변화

문화예술교육정책에 대한 비판적 논의 중 하나가 우리나라 문화예술교육정책의 철학이 미흡하다는 점이다. 정책적 철학은 각 나라의 역사적 배경 및 당면한 사회적 문제와 관련하여 방향성이 정립되는데, 유네스코(UNESCO)가 1999년 “학교 문화예술교육과 창의성 증진을 위한 국제호소(International Appeal for the Promotion of Arts Education and Creativity at School)”을 채택한 이래 많은 OECD 국가들이 사회적 갈등이나 불균형 문제 접근을 위한 문화예술교육정책 철학을 수립하여 왔다. 문화예술교육정책에서 문화 다양성과 다문화주의적 철학이 발견되거나, 문화향유 및 접근의 보장으로서의 정책철학을 발견할 수 있는 것은 이 때문이다.

그렇다면 우리나라의 경우는 어떠한가? 주요한 정책계획자료 등을 검토하면, 정책 초기 단계에 고민한 사회 환경적 철학을 발견할 수 있는데, 대표적 관점은 새로운 시대에 걸맞은 ‘창의적 인재 양성’이란 관점이 있다. 즉 입시 집중형 공교육이 강한 우리나라의 교육환경이 지식기반사회에 요구되는 인재상을 길러내는데 한계가 있다고 보고, 하나의 대안으로서 문화적 감수성과 리터러시 역량을 높일 수 있는 문화예술교육을 강조

하기 시작한 것이다(홍성만 외, 2011). 이는 문화예술교육정책이 제도적 영역으로 본격화한 것으로 평가되는 참여정부의 대표적 문화정책비전서로 2004년 발표된 <창의한국>을 통해 확인할 수 있다. 1대 추진목표인 ‘창의적인 문화시민’을 위한 추진과제 중 첫 번째로 ‘문화예술교육을 통한 문화역량 강화’가 제시되었다. 그리고 같은 해 11월 문화관광부와 교육인적자원부가 공동 발표한 「문화예술교육 활성화 종합계획」은 문화예술교육의 지향점을 ‘개개인의 문화적 삶의 질 향상’과 ‘사회의 문화역량 강화’로 제시하였다. 이 방향은 2005년 「문화예술교육지원법」의 정책목표에도 동일하게 반영되어 있다는 점에서, 정책 초기부터 현재까지의 문화예술교육의 정책적 철학의 근간이라 할 수 있다. 그런데 이러한 정책 지향점은 문화예술교육을 수단적 성격이 강한 정책 영역으로 자리잡게 했다는 문제가 있다. 문화예술교육 자체의 사회적 의미나 효과 등에 집중하지 않고, 문화예술교육을 통한 산출적 결과, 즉 지식기반사회에 조응하는 인재상인 ‘창조성의 함양’이나 ‘사회적 역량 강화’ 등을 정책 지향으로 두었다는 한계가 정책철학 부재에 대한 지적이 계속되는 이유라 볼 수 있다.¹⁾

한편 문화체육관광부와 교육과학기술부가 2010년 발표한 「창의성과 인성함양을 위한 초·중등 예술교육 활성화 기본방향」을 보면 문화예술교육정책 지향에 ‘인성’이 강조되기 시작함을 확인할 수 있다. 이는 교육부분 전반에서 창의인성이 강조되기 시작한 영향이라 볼 수 있는데, 교육부는 2010년부터 ‘창의인성교육’을 정책 전면에 내세우면서 국가 경쟁력의 원천으로 창의성과 인성을 고루 갖춘 인재 육성을 강조하며 교과지식 위주에서 벗어난 ‘내실 있는 체험활동’ 강화를 목표로 하였다. 교육계 전반에서의 ‘인성교육’의 강조는 2010년 유네스코 세계문화예술교육대회 서울선언의 후속대책이자 예술교육 활성화 정책계획으로 발표된 2010년의 예술교육 활성화 기본방향의 비전을 “예술을 통한 창의·인성교육 강화”로 제시하게 하였다. 이러한 정책지향의 변화는 문화예술교육정책을 사회문제해결방안 중 하나로 인식하기 시작한 변화를 반영한 것이며, 문화예술교육정책의 목표를 사회적 의제에 따라 설정해왔다는 것을 의미한다(조현성, 2013).

본격적 정책시작 10년여가 지난 시점까지 문화예술교육정책의 지향은 주로 ‘문화와

1) 한국문화예술교육진흥원이 정책 10년을 되돌아보기 위해 개최한 2013 문화예술교육포럼 「문화예술교육의 지난 10년, 앞으로의 10년」을 보면 정책 목표에 대한 한계로서 특히 이 도구적 방향 설정을 지적하고 있다.

예술을 통한 학습(learning through the arts)에 집중해 왔고, 상대적으로 ‘문화와 예술 안에서 이루어지는 학습(learning in the arts)’은 덜 강조되어 왔다. 특히 유네스코에서 강조하는 ‘세계시민교육(global citizenship education)’으로의 지향이나 사회통합의 바탕이 되는 행동을 학습하기 위한 지향 등 보다는 변화한 지식기반사회에 필요한 인재로서의 역량 강화가 주된 지향점으로 자리 잡아 왔다는 한계를 지적할 수 있다(손경년, 2013). 이러한 한계에 대한 인식들은 빠른 정책사업들의 진행과 확산에 비해 상대적으로 빈약한 정책 지향점과 개념에 대한 혼란들로 이어졌고, 이러한 혼란들이 2010년대에 문화예술교육 개념에 대한 활발한 논의들이 이어져 온 이유라 하겠다. 이런 논쟁과 논란들은 문화예술교육 정책 방향성의 재정립에 대한 현장의 요구들로 이어져왔고, 2018년 문체부가 발표한 <제1차 문화예술교육 종합계획>의 목표에 ‘재도약’이 표현되기까지 하였다. 하지만 당시의 추진 전략 및 과제 등을 보면 지역기반 정책체계의 구축을 통한 실행체계의 개선 의지 및 문화예술교육 대상층의 다각화 및 지원사업의 심층화를 꾀하겠다는 것에 비해 종합적인 정책지향의 방점이 무엇인지 잘 드러나지 않는다. 문화예술교육을 인재육성의 도구로서만 바라보지 않을 것이라면, 전 사회적 과제들과 어떻게 연계하여 문화예술교육의 패러다임을 재설정할 것인지에 대한 방향 제시가 부족하다 지적할 수 있다.

2022년 발표한 <제2차 문화예술교육 종합계획>의 바탕이 된 <제2차 문화예술교육 종합계획 수립 연구>에서는 조금 변화한 정책적 지향점을 살펴볼 수 있다. 해당 연구는 그간의 정책 지향점의 미흡에 대한 논점을 보다 본격적으로 살펴본 후, 문화예술교육의 정책패러다임의 지향점을 일종의 새로운 인권으로 설정하고 있다는 것을 볼 수 있다(김혜인·차민경, 2022). 문화예술교육을 창의적 인재양성을 위해 덧붙여진 교육의 내용이자 형태로 볼 것이 아니라, ‘보편적 시민교육으로서의 기회 제공’으로서의 일종의 사회복지적 접근을 강화할 것을 강조하고 있으며, 생활권 중심의 문화예술교육의 공간과 장의 일상화를 논하고 있다.

2024년 유네스코에서 문화예술교육 프레임워크 개정을 준비하고 있는 현 시점에서 그간의 정책적 지향과 방향에 대한 본격적 고민은 더 심화될 것으로 예상된다. 프레임워크 개정의 배경에는 범사회적 및 문화적 패러다임의 거시적인 변화 속에서 삶의 환경이 급변하는 과정 속에서 문화와 교육에 대한 관점이 달라져야 한다는 인식이 자리잡고 있는 만큼 우리의 문화예술교육정책의 지향의 변화에 대한 비판적 성찰과 함께 고민은

조속히 본격화되어야 할 것이다.

2. 문화예술교육정책 대상과 체계의 변화

1) 정책 대상의 변화

문화예술교육정책의 대상은 크게 교육대상과 교육주체로 볼 수 있다. 먼저 교육대상으로서의 정책대상을 살펴보면, 문화예술교육정책의 법적 바탕인 「문화예술교육지원법」상, 정책 영역이 학교문화예술교육과 사회문화예술교육으로 편제되는 만큼 교육대상은 학생과 국민으로 분류할 수 있다. 문화예술교육정책이 제도화되기 시작하면서 학교 문화예술교육의 대상은 꾸준히 아동·청소년인데, 생애주기 전 단계에 걸친 문화예술교육이 강조되기 시작하면서 학교 문화예술교육의 대상은 유아부터 청소년까지 폭넓게 변화해 왔다. 하지만 여전히 초등학교의 집중 현상이 이어져오고 있는데, 이는 학교예술강사 지원사업의 교급별 현황을 통해 확인된다. 2016년 기준 학교예술강사 지원사업 교급별 현황 상, 초등학교 비율이 63%로 나타나는데, 2021년 기준으로도 초등학교 비율은 71%로 압도적으로 높다.

아동·청소년 교육에 집중해온 이유는 정책사업 대상을 특정화하여 대상자 확보가 수월하다는 점과, 성장과정에 있는 학생들에 대한 교육에 대한 상대적 중요성에 대한 주장 때문이다(조현성, 2013). 최근 5년(2018년~2022년)의 한국문화예술교육진흥원의 예산 추이를 보면, 아동·청소년은 정책 초기부터 현재까지 문화예술교육정책의 가장 큰 정책대상으로 자리잡고 있음을 확인할 수 있다. 진흥원 총 예산 대비 아동·청소년 대상 사업 예산은 70% 이상을 차지하며 매우 높은 비율을 보인다.

〈표 1〉 아동청소년 대상 문화예술교육 예산 현황(2018-2022)

(단위: 백만원, %)

구분		2018	2019	2020	2021	2022
한국문화예술교육진흥원 총 예산		129,998	127,546	141,126	128,184	131,912
아동청소년 대상 사업 예산		101,175 (77.83%)	99,390 (77.92%)	98,618 (69.88%)	96,181 (75.03%)	100,271 (76.01%)
학교문화예술 교육지원	예술강사지원사업	76,929 (59.18%)	77,979 (61.14%)	78,557 (55.66%)	77,843 (60.73%)	81,810 (62.02%)
	예술꽃 씨앗학교	4,000	3,200	3,200	3,070	3,070

자료: <제2차 문화예술교육 종합계획 수립 연구>, 문체부, p.93 표 일부.

사회 문화예술교육의 교육대상은 정책 초기 취약계층 중심으로 시작하여, 2000년대 후반부터 점차 일반 시민으로의 정책대상 확대가 이루어지기 시작했다. 기존 취약계층 사업들은 복지시설 아동청소년, 학교 밖 청소년, 제조자, 군인 등을 대상으로 하는 사업들이었다면 점차 일반 시민을 정책대상으로 포용하려는 일종의 ‘시민문화예술교육’ 사업들로 재편되거나 신설되었다(최보연, 2017). 기존 취약계층 사업의 교육대상을 일반 시민으로 확장하거나, 생활문화공동체 사업이나, 문화예술교육형 사회적 기업 육성 사업 등이 신설된 것이 이런 변화를 보여준다. 하지만 아동·청소년 대상 사업 대비 사회 문화예술교육사업의 비중은 작은 편이다. 취약계층 대상사업은 한국문화예술교육진흥원 전체 사업예산 대비 15% 수준인데 최근 5년간의 예산 추이를 보면 점차 감소 추세에 있음을 볼 수 있다. 그리고 취약계층 대상 사업 등을 제외하면 일반 시민 대상 사업은 매우 적은 수준으로 약 2% 수준이다.

〈표 2〉 취약계층 및 일반 국민 대상 문화예술교육 예산 현황(2018~2022)

(단위: 백만원, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
한국문화예술교육진흥원 총 예산	129,998	127,546	141,126	128,184	131,912
취약계층 대상 사업 예산	25,369 (19.51%)	25,363 (19.89%)	24,001 (17.01%)	20,931 (16.33%)	20,570 (15.59%)
일반국민 대상 사업예산	3,295 (2.53%)	3,420 (2.68%)	3,550 (2.52%)	2,515 (1.96%)	2,640 (2%)

자료: <제2차 문화예술교육 종합계획 수립 연구>, 문체부, p.97~98 표 일부.

그리고 또 다른 정책 대상으로서의 문화예술교수자(문화예술교육사 등)은 정책 초기 및 중기 단계까지 매우 집중된 정책대상이었으며, 2013년 문화예술교육사 제도가 본격화되기 시작하면서 여전히 문화예술교육의 전문인력으로서의 양성 및 지원은 계속되고 있다. 특히 학교예술강사에 대한 정책적 집중은 지속되고 있다. 〈표 1〉에서 확인되듯 학교예술강사지원사업의 예산은 중앙 단위 사업예산의 60%이상을 차지하고 있으며, 전체 교육기관 중 학교예술강사지원사업 지원기관은 약 70%의 실행률을 보이며, 매우 높은 참여율을 유지하고 있다.

문화예술교수자에 대한 정책 방식은 주로 개인강사를 선발하고 배치하는 방식과 민간단체의 강사가 투입되는 방식이 병행되고 있으나, 개인강사 선발 방식이 위주라 할

〈표 3〉 학교예술강사지원사업 지원기관 실행율(2018-2022)

(단위: 개교, %)

구분	2018	2019	2020	2021	2022
전체 교육기관 수(전국)	11,881	11,906	11,969	12,646	12,068
학교예술강사지원사업 지원기관 수	8,344 (70.23%)	8,481 (71.23%)	8,594 (71.80%)	8,620 (68.16%)	8,557 (70.90%)

자료: <제2차 문화예술교육 종합계획 수립 연구>, 문체부, p.95 표 일부.

수 있다. 학교 예술강사지원사업이 개인강사 형태로 이어져오고 있는 만큼 가장 큰 부분을 차지하기 때문이며, 사회문화예술교육 중 복지기관 문화예술교육 지원사업 또한 이런 방식으로 운영되고 있다. 대부분의 사회문화예술교육의 경우, 민간단체에 소속된 예술강사들이 교육을 담당하고 있다. 개인강사 위주의 경우, 지나친 개인역량에 의존한다는 점 등의 한계가 지적되면서 단체 중심의 운영을 대안적 방안으로 제시한 경우도 있으나(최보연, 2017), 학교 예술강사제도의 운영상 특성 상 과연 이것이 적절한 방안이 될 수 있는가에 대해서는 본격적 논의는 아직 부족한 상황이다.

2) 지원정책 체계의 변화

문화예술교육 지원정책체계는 핵심 역할을 하는 주체는 문화체육관광부 산하기관인 한국문화예술교육진흥원, 광역 및 기초의 지역센터이다. 학교 문화예술교육의 경우, 지역교육청과 학교가 협력파트너로 역할하며, 사회 문화예술교육의 경우 사업 목적 및 특성에 따라 협력부처 및 산하기관들(보건복지부, 국방부, 여성가족부, 한국장애인복지관협회, 한국산업단지공단 등), 지자체 정부 및 교육시설 등이 협력주체로 역할한다. 협력주체들과의 체계는 사업별로 변화하고 있는데, 사회 문화예술교육 분야에서의 취약계층, 소외계층 대상 사업들의 지속으로 해당 정책체계는 예산 교수, 업무 수행, 총괄, 교육수요 확인 등으로 세분화되며 변화하고 있다.

최근 몇 년 간, 문화예술교육정책의 체계는 중앙집중식에서 지역 분권화의 방향으로 매우 가속화되면서 정책체계 내에서의 광역 지역센터의 역할이 강화되는 경향이 나타난다. 2010년부터 국비와 지방비 매칭 형태의 사업들이 점차 이관 및 이양되기 시작하면서, 한국문화예술교육진흥원이 담당하던 사업관리 업무가 광역 지원센터에 이관되고 있다. 2010년 지역특성화 사업, 꿈다락 지역연계 사업 등이 국비와 지방비 매칭 사업으로 시작되면서, 2019년부터 유아 문화예술교육 지운사업, 문화파출소 운영사

업, 문화예술교육사 현장역량 강화사업 등의 본격적인 지역이관이 시작되었고, 2022년 지역특성화 및 꿈다락 지역연계 등 기반구축사업, 유아 문화예술교육 지원사업 등의 지역이양 사업 등이 빠르게 증가하고 있다.

이런 변화는 지방의 자율성과 책임성 강화를 위한 재정 분권과 함께 국가 기능을 지방이양하게 하면서, 지역의 문화예술교육 생태계가 활성화될 수 있도록 하는 지역전환사업의 일환이다. 지원정책체계의 변화는 중앙집권적 정책체계에서 중앙-지역 협력형 체계를 넘어, 지역 중심형 체계로의 변화를 의미하는 것이다. 다만 이런 변화 흐름 속에서 지역이 지역 중심형 체계로의 변화를 위한 준비가 되어 있는가, 그리고 중앙 단위 기구의 역할은 어떻게 재설정되어야 하는가 등의 논의가 특히 <제1차 문화예술교육 종합계획>을 수립하던 2018년을 전후로 집중되었다. 중앙과 지역의 역할 설정 및 정책체계의 재정립에 대한 주제는 현재까지 계속되는 주제이며, 본 연구의 주된 연구문제 중 하나인 만큼 다음 3장을 통해 보다 자세히 살펴볼 예정이다.

Ⅲ. 문화예술교육정책, 성과와 한계에 대한 인식적 특징

1. 연구문제와 연구방법

1) 심층 인터뷰의 필요 및 연구문제

본 연구에서는 그간의 문화예술교육정책의 성과와 한계에 대해 현장 관계자 및 정책 관계자들이 어떤 인식을 가지고 있는지를 살펴보고자 한다. 앞서 수행된 정책연구보고서나 한국문화예술교육진흥원이나 문체부 등에서 실시한 라운드테이블 등에서 반복적으로 언급되던 정책적 성과나 한계에 대한 논의들은 주로 대표적 수요자 중심이라는 문화예술교육정책이 과연 그 성과를 보여주었는가에 대한 의견과 지역 중심의 문화예술교육정책은 잘 작동하고 있는 것인가에 대한 이슈에 집중되고 있다. 이해관계자들은 상반된 의견을 제시하고 있는데, 따라서 문화예술교육정책의 성과와 한계에 대한 논의는 이해관계자들을 주장과 인식에서 출발함이 바람직할 것이다. 당위적인 주장을 포함해 문화예술교육정책의 성과에 대한 근거와 효과 등에 대한 포괄적 검토를 시도하고, 향후 새로운 문화예술교육정책의 방향 설정에 대한 논의를 촉구할 필요가 있다. 이에 본 연구는 문화예술교육정책의 성과와 한계에 대한 인식적 특징을 파악하기 위해 다양한 전문

가와 심층 인터뷰를 시도하였다. 문화예술교육 현장의 교육자 집단, 정책사업 실행기관의 관계자 집단, 학계 전문가들의 견해를 살펴보고, 문화예술교육정책의 새로운 정책방향 설정에 있어 어떤 시사점으로 작용할 수 있는가를 살피고자 한다. 이에 다음과 같은 연구문제를 설정했다.

연구문제1: 학계 전문가들과 이해관계자들은 문화예술교육정책의 지향가치와 대표적 성과 및 한계에 대해 어떻게 인식하는가?

연구문제2: 학계 전문가들과 이해관계자들은 중앙과 지방의 거버넌스 체계의 활성화를 위한 대안은 무엇이라 생각하는가?

2) 인터뷰 대상과 절차

본 연구에서는 현장 관계자, 정책관계자, 학계 전문가들과의 심층인터뷰를 통해 문화예술교육정책의 성과와 한계를 다양한 관점으로 파악하는 한편, 제시된 의견들을 쟁점 중심으로 통합 분석하여 새로운 정책 방향을 모색하고자 했다. 이에 연구자는 문화예술교육정책 실행기관 및 정부/지자체 관계자, 문화예술교육 교수 경험이 있는 실무자 혹은 종사자, 문화예술교육정책 관련 연구 및 자문 경험이 다수 있는 학계 전문가 등 총 22명과 심층 인터뷰를 실시했다. 세부 심층 인터뷰에 앞서, 문화예술교육정책 관련 쟁점적 이슈 도출과 인터뷰 대상의 대표성 및 전문성 확보를 위해 인터뷰 대상자들의 직급이나 경력 등을 최소 10년 이상 경력자 및 연구 경험자로 구성했다. 그리고 인터뷰 대상자들의 중복된 내용이나 근거가 미흡한 의견 등을 제외하기 위해, 핵심적인 논거를 중심으로 한 심층인터뷰 자료를 구성하여 진행하였다.

인터뷰 대상자는 표 4와 같으며, 이들은 특정 민간단체 등의 업계 의견을 대표하기 보다는 문화예술교육정책과 직접 관련되어 업무를 수행하고 있거나, 문화예술교육현장에서 직접 교육자/교수자/행정가로 활동하고 있거나, 문화예술교육정책 및 문화예술교육 현장과 관련한 연구 경험을 가진 사람들로 구성되었다. 학계 전문가는 대학교수 및 관련 분야 종사자로 관련 정책자문, 정책토론회, 프로젝트 등에 다수 참여한 경험이 있는 사람들이다. 이해관계자들에게는 문화예술교육정책의 그간의 성과, 문제점, 개선안을 자유롭게 제시하도록 하였으며, 학계전문가들에게는 동일한 질문들과 함께 이해관계자들의 주장을 공유하며, 이 주장들의 당위성에 대해 논의하는 한편 정책적 대안을

〈표 4〉 심층인터뷰 대상자

대분류	소분류	직위/경력 등	연번
이해관계자	정책실행기관 관계자 (5)	대표(20년 이상)	G-a
		대표(20년 이상)	G-b
		임원(20년)	G-c
		임원(15년 이상)	G-d
		팀장(10년)	G-e
	현장 실무자/종사자 (학교/사회문화예술교육 관계자) (7)	교사(15년 이상)	E-a
		교사(10년 이상)	E-b
		교육감	E-c
		문화예술교육사(10년 이상)	E-d
		문화예술교육사(10년 이상)	E-e
		민간단체 대표(15년 이상)	E-f
		민간단체 대표(8년 이상)	E-g
학계전문가	문화정책학자 (6)	교수	C-a
		교수	C-b
		교수	C-c
		교수	C-d
		연구위원	C-e
		교수	C-f
	교육학자 (4)	교수	A-a
		교수	A-b
		교수	A-c
		선임연구위원	A-d

적극적으로 제시하도록 하였다.

이해관계자들 중, 사실상의 정책적 의사결정권이 있는 중앙정부 및 지방정부 관계자의 견해는 본 조사 대상에 포함하지 않았으나, 본 연구의 정책의견 수렴을 위한 쟁점 도출을 위한 과정에서의 일부 논의는 진행하였다. 다만 본 연구에서는 이에 해당하는 논의들을 세부적으로 포함하지 않았다.

본 연구의 심층 인터뷰는 대면 인터뷰로 2022년 5월부터 7월까지 3개월 중 진행되었으며, 참여자의 자유로운 발언 유도를 위해 구조화되지 않은 ‘눈 굴리기(snowballing)’ 인터뷰 방식을 사용하였다. 인터뷰 질문지는 1) 문화예술교육정책적 목표와

지향가치에 대한 진단, 2) 문화예술교육정책의 대표적 성과와 문제점, 3) 문화예술교육에서 중앙-광역-기초의 역할, 4) 정책의견 및 개선안으로 구성된 반구조화된 질문지로 구성하였다. 인터뷰에 앞서, 인터뷰 대상자들의 연구 목적 및 인터뷰 의도에 대한 이해를 돕고, 구체적이고 합리적인 정책 개선안의 제안과 분석이 이루어지도록 하기 위해, 문화예술교육정책의 현황과 변화 추이, 연구의 문제의식 등에 대한 내용을 간략히 서면으로 제공하였다.

2. 연구결과

1) 문화예술교육정책적 목표와 지향가치에 대한 인식

(1) 창조적 삶과 문화적 공동체의 구현 지향

먼저 문화예술교육정책의 그간의 목표나 지향가치에 대한 관계자 및 학계 전문가들의 인식적 특징에서 공통적으로 가장 언급된 것은 ‘창의성’과 ‘공동체성’이었다. 특히 ‘창의성’은 문화예술교육정책의 초기단계부터 정책의 배경과 목표로 제시된 바가 많았던 만큼, 여전히 가장 대표적인 정책목표로서의 키워드로 인식되는 경향이 발견되었다. 전문가들은 문화예술교육의 시작이 문화예술이 지닌 본원적 가치에 대한 인정을 전제로 하는 만큼, 문화예술에 대한 경험을 확산하면 그 과정과 결과에서 ‘창의성’이 향상될 것이라는 정책적 방점이 형성되어 왔다고 바라보았다.

문화예술교육의 가치를 별도 설명할 필요는 없다는 일종의 문화주의적 태도가 문화예술교육정책의 지향점을 설정할 때의 태도였던 것 같다. 따라서 문화예술교육정책은 문화예술의 가치를 교육하면 ‘어떤 역량’의 증진에 긍정적 영향을 미칠 수 있는가에 대한 고민을 했고, 대표적 역량으로 ‘창의성’으로 설정되었다. (C-c)

기본적으로 예술과 예술가의 시선은 ‘창의적’이니 그들의 시각을 배우는 기회를 통해 ‘창의성’을 높일 수 있을 것이란 생각, 예술이 지닌 ‘타인에 대한 관심’과 ‘사회를 해석하는 다양한 시각’을 문화예술에 대해 배우거나, 문화예술을 통해 배울 수 있을 것이란 기대가 문화예술교육정책 전반에 흐르는 지향점이었던 것 같다. 그리고 이 기대는 여전하기 때문에, 문화예술교육을 설명할 때 ‘창의성’이란 단어가 가장 많이, 제일 먼저 언급되는 이유일 것이다. (C-f)

몇몇 학계 전문가들은 창의성이 문화예술교육정책의 초기 시기 국제적으로 매우 각광받는 개념이었던 영향이 있었음을 지적하였고, 정책 지향가치를 설정해야 하던 한국

의 상황 속에서 문화예술교육정책이 문화예술계에서만 당연시되는 태도로 치부되지 않아야 한다는 생각 속에서 ‘문화시민적’ 가치 등 사회적으로 필요한 가치와의 접점을 찾고자 노력했다고 주장했다. 즉 정책적 지향을 창의성 외에, 행복, 공동체성의 강화, 포용력의 증가, 사회적 리터러시의 증가, 공존의 방법에 대한 이해력 증진 등의 사회적 쓸모가 있는 가치로 집중시키며 문화예술교육의 정책적 위상과 범위를 확보하고자 하였다는 시각이다.

반면 일부 문화정책학자 및 정책관계자들은 초기의 문화예술교육 정책목표와 가치가 정책설계 전의 집중 논의들을 통해 도출되었던 것에 비해, 시간이 지날수록 정부의 정책 정당성 확보를 위한 일종의 시대정신적 키워드가 충분한 검토없이 설정되고 있다고 주장했다.

언젠가부터 정부마다 강조하는 일종의 정책철학적 키워드가 나타나고 있는데, ‘문화융성’도 있었고, 참여정부때 특히 강조되었던 ‘창의성’도 있고, 지난 정부의 ‘포용’, 최근 강조되는 ‘혁신’ 등이 그 예가 될 것이다. 이런 정책 키워드들이 정책 여기저기에 붙여지는데, 세부 정책의 지향과 특징을 고려하여 적절하게 활용되어야 할 것인데, 최근 예산 확보 및 정부 차원의 정책 방향 일치성을 강조하기 위한 도구적 접근으로서만 활용되는 경향이 있다. 문화예술교육정책도 비슷한 경향을 보이면서, 정책의 방향성과 비전 제시가 부족하다는 비판을 받는 것이 아닌가. (C-c, G-e)²⁾

(2) 사회적 치유와 사회문제의 해결 목표

문화예술교육을 점점 ‘치유’나 ‘외로움’의 해결장치로 보는 경우가 많아지는 것 같다. 특히 코로나 팬데믹을 경험하면서 문화예술교육의 쓸모를 소외계층에 대한 사회적 포용으로서의 도구로 바라보는 것 같고, 점차 그 범위를 소외계층이 아닌 국민 전체로, 그래서 사회적 포용이 아닌 현대사회에서 누구나 겪는 감정적 외로움이나 쓸쓸함을 채워줄 수 있는 장치로서 문화예술교육이 역할한다고 강조하는 듯하다. (E-f)

사실 창의성 중요하지만, 창의성이 어떻게 발현되어서 어떻게 변화했는가를 증명하라는 질문에 답하기 어렵다. 그런데 제조사나 군인들에게 문화예술교육을 경험하게 했더니, 만족도가 높아졌다거나, 학교 폭력 관련 일정 정도의 치유 효과가 있었다는 설명 등은 정책결정자들에게 정책 당위성에 대한 답변으로 효과가 있다. (G-b)

2) 발문 중 2인 이상이 언급된 경우는 참여자의 주장 및 내용 중 유사한 내용이 언급된 경우에 한해 연구자가 편집하여 제시하였다.

학계 전문가보다는 현장 실무자 및 종사자들의 경우, 오랫동안 문화예술교육정책은 ‘창의성’을 내세웠지만, 소외계층을 적극적 정책대상으로 강조하면서 변화가 감지된다고 언급했다. 학교 밖 청소년, 제소자, 군인 등에 대한 문화예술교육사업이 관심을 받기 시작하면서 문화예술교육에 왜 정책적 지원을 하는가라는 질문에 대한 답변으로써 사회적 치유장치나 사회적 비용의 절감효과를 내세우기 시작한 것이라는 견해이다. 학계 전문가들 중 일부도 사회적 가치로의 확산이 이루어지는 모습으로 이를 바라보기도 하였으나, 치유적 가치 등이 본연의 문화예술교육적 가치에 부합하는 정책지향점인가에 대해서는 상대적으로 비판적인 관점을 보였다. 일부 학계 전문가의 경우 사회적 치유나 구체적 사회문제의 해결을 정책적 목표로 할 경우, 문화예술교육의 사회적 가치에 대한 설득 등에서 유리할 수는 있으나, ‘교육’이라는 특수성의 약화를 초래할 수 있다는 우려를 표명하기도 하였다.

2) 대표적 성과와 문제점에 대한 인식

(1) 문화예술분야 대표적 수요자 중심 정책으로서의 위상과 상대적 낮은 인지도의 문제

문화예술교육정책은 (이전까지) 3-40년간 창작자 중심으로 이루어졌던 문화예술정책 역사에서 ‘수요자’라는 주제와 관점을 전면에 내세운 것이 시작이었다. 이것은 매우 큰 성과이고, 완전히 결정적인 성과라고 볼 수 있다. (C-e)

문화예술교육정책의 그간의 대표적 성과에 대한 관계자 및 학계 전문가들의 인식을 확인하였다. 인터뷰 참여자들은 그간의 정책사업의 성과와 변화, 부작용, 한계 등을 자유롭게 개진하였다. 그 결과, 이해관계자보다는 학계 전문가, 특히 문화정책 분야 학계 전문가들은 주로 문화예술정책 전반의 특성을 고려할 때, 수요자 중심을 전면에 내세운 정책으로서의 가치와 성과를 강조하는 모습을 보였다. 문화예술교육정책이 본격적으로 추진되면서 문화예술의 공급자(창작자, 매개자 등)에 집중하던 문화예술정책의 집중이 변화하는 양상을 보였다는 것이다. 문화예술교육정책 추진을 통해 대국민을 대상으로 하는 정책의 파급과 효과의 폭넓음을 경험한 정책실행주체들은 이후 각종 문화향유 정책, 생활문화정책 등 문화예술향유 기회의 확대와 문화예술을 통한 창의적 삶이나 행복을 강조하는 정책을 세분화하기 시작하였다는 인식이다.

문화예술교육이 수요자 중심으로서의 성격을 분명히 선언하고 추진된 최초의 문화예술정책이다. 그 이후에 각종 문화향유정책, 바우처 정책 등이 나왔는데, 이는 정책실행주체들이 문화예술교육정책의 추진을 통해 향유와 국민의 수요, 문화예술계의 수요 등을 끌어당길 수 있다는 것을 경험했기 때문에 가능했다고 생각한다.(C-a)

2003년 참여정부 출범을 계기로 '문화민주주의' 정책철학에 기반을 두고 문화예술의 생산과 소비 영역 모두에서 '능동적 주체'로서의 '정책수요자'를 바라보는 정책관점의 변화를 잘 보여준 정책이 문화예술교육정책이라 본다.(C-d)

일반 국민을 정책의 최종수혜자로 상정하고 접근한 대표적인 사례라 하겠다.(G-b)

하지만 이런 성과에 비해, 대부분의 학계 전문가와 일부 정책실행기관 관계자의 경우, 정책추진이 본격화된지 20여년이 지난 지금까지 여전히 일반 국민의 공감대와 대중적 인지도는 높지 않다는 한계는 극복하지 못하고 있다고 지적했다. 이는 사실 그간의 문화예술교육 수요조사나 국민문화예술활동조사 등의 조사결과 등을 통해 확인되는 부분이다. <2023년 국민문화예술활동조사>(문화체육관광부, 2023) 상의 '문화예술교육 경험율'은 8.5%로 여전히 10%가 안되는 수준이며, <2022 국민문화예술교육조사>(문체부, 2022) 상의 참여율 또한 12% 수준이란 사실은 관계자 및 전문가들의 인식적 견해의 타당성을 보여준다.

수요자 중심의 정책이란 타이틀을 강조할 순 있지만, 과연 진정한 수요자 중심의 정책인가라는 측면에서 국민들의 정책 체감도는 매우 낮은 수준으로 보인다. (중략) 실제 지역에서 문화예술교육사업을 추진할 때 겪는 어려움이 문화예술교육이 무엇인지에 대해 일선 관계자들 및 지역민들에게 설명하는 것이다. 여전히 많은 국민들은 문화예술교육을 악기 등의 취미를 가르쳐주는 정도로 이해하거나, 관심없는 경우가 대다수이다. (G-d, A-c)

문화예술교육정책에 대한 국민들의 인식은 절대로 높다고 볼 수 없다. 인식이 왜 낮은가? 관련 정책사업이나 프로젝트 대상을 보면, 주로 학생 대상 사업들이고, 일반 국민 수혜자는 거의 없는 수준인데, 국민의 인식이 높아졌다고 보는 것은 문제가 있다. 성인 대상이라 할지라도 대부분 소외계층 중심인데, 시민교육이나 문화시민교육 등을 논했던 초기 문화예술교육정책 때의 논의를 생각해 보면 지금 일반 국민들을 포함한, 일명 생애주기 전 단계에 걸친 정책이라고 말하는 것은 좀 황당하게 여겨질 수 있

다.(C-a)

일부 전문가의 경우, 일반 국민으로의 파급과 확장의 한계가 나타나는 이유는 문화 예술교육정책사업의 구조적 문제의 영향이 있다고 인식하기도 했다. 그간 중앙정부 및 정책실행기관에서 특정 대상과 내용 등을 설정하여 사업을 진행해 왔고, 대부분의 문화 예술교육사업들은 학교 안에서 이루어지거나, 사회문화예술교육이라 해도 소외계층이나 적극적 참여의사를 밝힌 참여자들을 집단화하여 교육하는 방식을 주로 사용해왔기에 상대적 참여의향이나 사전 지식이 많지 않은 대부분의 국민들의 체감도는 높을 수 없다는 인식이다. 혹은, 문화예술교육이 반드시 모든 국민을 대상으로 하는 교육일 필요가 있느냐는 인식도 드물게 제시되었다.

생애주기 전 단계를 오랜 기간 강조해 오긴 했지만, 최근의 모습들을 보면서 문화예술교육이 지나치게 넓은 대상과 넓은 목표를 지향해 왔기 때문에 정책 체감도나 효과 측면에서의 한계가 드러나는 것이 아닌가한다. 그간 학생, 소외계층 등에 집중했던 것도 상대적 효과 발현이 쉽기 때문이 아니었을까. 모든 국민이 적극적인 문화예술의 기회를 얻고, 교육의 경험을 얻어야 하는 것이라는 전제를 되돌려 생각해볼 필요도 있다. (A-b, A-d)

사회적 역할이나 효과 등을 고려할 때 정책적 효과와 체감도가 높은 대상과 성과에 집중하며, 정책 집중도를 높여야 한다는 의견을 제시하기도 하였다. 이에 전문가들의 제시하는 정책대안 및 반론 등을 포괄적으로 검토할 필요가 있을 것이다.

(2) 문화예술교육 전문인력 양성 및 일자리 제공효과와 그 질과 효용성의 문제

문화예술교육정책이 '국민의 창의성 증진'을 내세우긴 했지만, 예술전공생들의 일자리 문제에 대한 대안으로서 예술강사를 시작하게 했다는 점은 전략적 선택이었고, 나름의 성과가 있었다고 본다. 빠른 속도로 예술전공생들의 사회 진입이 이루어졌고, 예술강사제도에서 문화예술교육사제도로 변화한 뒤, 관련 전공자들이 이를 잠재적인 일자리로 바라보게 되었다는 점은 분명하다. (G-d, C-c)

문화예술교육정책에 대한 성과에 대한 전문가들의 인식 중, 공통적으로 많이 언급된 정책은 인력정책이었다. 2005년 '예술강사제'를 시작으로 2013년 '문화예술교육사 자격제도'로 변화한 문화예술교육 인력정책은 학교 문화예술교육 현장에 투입되는 인

력을 확보하기 위한 정책의 일환으로 시작되어 점차 본격화 및 확대되어 나갔고 심층인터뷰에 참여한 전문가들 대다수는 인력정책은 일정 수준의 성과를 보였다고 인식했다. 이해관계자들 역시 문화예술인력정책을 학교 문화예술교육을 본격화하기 위한 목적이자, 예술계 인력들이 자신의 예술적 역량을 활용한 교육 현장의 일자리를 가질 수 있다는 목적을 동시에 달성하게 해 준 정책 수단으로 바라보았다.

하지만 대부분의 학계 전문가 및 이해관계자들은 인력정책의 효과는 최근 몇 년간 문제적 쟁점으로 자리잡고 있다고 지적했다. 다만 문제에 대한 인식들은 다양하고, 각기 다른 관점을 보였다. 문화예술교육사 제도의 실행주체에 대한 중앙정부와 지역정부 간의 책임과 역할에 대한 의견, 문화예술교육사 배치문제를 포함한 실효성에 대한 지적, 학교문화예술교육 현장 내에서의 역할 분리현상의 지속에 대한 주장, 열악한 임금과 처우 문제에 대한 지적 등의 견해가 나타났다.

학교 안에서의 교사와 예술강사 간의 역할 분리는 오랜 기간 문제로 지적되었지만, 여전하거나 오히려 그 간극이 커지는 모습이 보인다. (E-b, E-f, E-d)

문화예술교육사의 의무배치 문제는 아무리 법적으로 규정되어 있다 해도, 해당 기관들의 인식개선은 묘연한 상태이며, 특히 신규 진입인력들의 경우 기존 문화예술교육사 및 강사들의 자리지키기가 공교한 상황 속에서 어디에서 시작해야할지 어려움을 겪는 상황이 많다. 이 때문에 실효성없는 자격제도란 지적이 계속되고 있는 것이 아닌가. (E-d, A-b)

한편, 문화예술교육 인력정책을 전면적으로 재검토할 필요가 있거나, 단계적으로 정부가 직접 개입하거나 인건비를 보조하는 형태의 인력정책의 한계를 인정하고, 교육부와 문체부 간의 재협의 등을 통한 문화예술교육 인력정책의 재설정이 필요하다는 제안도 있었다. 하지만 이러한 주장을 한 전문가들의 경우, 정책적 방향의 전환이나 인력정책의 재편의 경우 문화예술교육현장의 큰 혼란을 초래할 수 있는 만큼 신중할 필요가 있다는 점을 강조하였다.

학교예술강사지원사업이나 문화예술교육사 인건비를 보존해 주기 위한 예산은 문화예술교육정책 예산 중 꽤 많은 부분을 차지한다. 최근 정책관계자들과 이야기를 나눠보면 이 정책의 방향이 맞는가에 대한 고민들이 높다는 공감대가 높다. (G-b)

문화예술교육사와 인력의 문제가 요즘 문화예술교육정책에 있어 어려운 부분일 텐데, 그간 빠르게 증가한 문화예술교육사의 인력 규모가 정책적 성과로 여겨졌다면, 그것이 과연 예술인들을 고려할 때 올바른 일자리가 맞는 것인지, 그리고 정책적으로 지속해야할 형태인지에 대한 재판단이 필요하다.(E-d, G-c)

(3) 유사한 정책지원사업의 증가로 인한 정책 특수성 및 효과에 대한 혼란

앞서 수요자 중심 정책으로서의 성과를 논하면서, 문화예술교육정책 이후 많은 유형 정책사업이 등장했다는 인식과 연관되는 부분이기도 한데, 이해관계자들과 학계 전문가들은 문화예술교육정책의 현재의 문제점은 유사 정책지원사업의 증가와 함께 발생하는 정책적 특수성과 효과에 대한 혼란에 대해 언급했다. 문화향유지원정책들, 생활문화지원정책들 뿐만 아니라 ‘인문학’, ‘문화도시’ 등 다양한 정책영역에서 내용적으로 문화예술교육과 유사한 정책사업이 많아지면서 수요자 입장뿐만 아니라 정책설계 및 공급자 입장에서의 정책 특수성이나 효과를 어디에 방점을 두어야 할지에 대한 혼란이 가속화되고 있다는 시각이다.

정책범주의 혼란 문제를 바라보는 시각에서, 정책사업의 설계나 개념의 문제로 바라보는 시각도 있으나, 이보다는 정책실행주체가 점차 지역화되고 있는 흐름 속에서 정책집행의 문제라는 차원에서의 검토와 수정을 요한다는 주장도 있었다.

몇 년 전(2020년)에 문화예술교육 공론화관련 토론이 있을 때, 정책 사업 간의 유사성과 중복지원에 대한 언급들이 많았던 것으로 기억한다. 특히 지역문화 현장에서 중복들이 많이 발견되는데, 중첩 자체가 문제라기보다 상대적으로 문화예술교육사업이 상대적으로 약화 혹은 축소되었다는 인상을 받게 되었다는 것이 문제로 보인다. 문화도시사업들의 경우도 대부분 시민을 대상으로 하는 교육적 사업형태가 많지만 이를 문화예술교육이란 프레임 안에서 보지 않고, 지역문화사업 혹은 문화도시사업으로 바라보기 때문에, (중략) 문화예술교육사업은 주로 세부적 프로그램 등으로만 이해되는 경향이 있는 것 같다. (G-c, E-g)

이런 정책적 영역의 중첩현상에 대한 우려를 밝힌 관계자들도 있지만, 반면 정책관계자 및 학계 전문가들 중 일부는 문화예술교육의 정책 범주를 생활문화, 문화도시, 문화향유정책 등과 차이를 강조하는 경직된 관점은 오히려 정책 경쟁적 상황이란 늪에 빠

질 수 있다는 우려를 표명하며 타 영역과의 협력적 정책전략을 수립하고 개방적 자세를 유지하는 것이 도움이 될 것이라는 관점을 제시하기도 했다.

문화예술교육과 유사한 사업들에 대한 우려로 문화예술교육을 ‘예술을 중심으로 한 교육’에 집중해야 한다는 주장도 있고, 문화예술교육을 문화도시나 생활문화사업의 일부로 통합시켜야 한다는 논의도 있고, 반대로 문화도시의 사업이나 생활문화사업들에 문화예술교육적 전문성을 더욱 강화하여 문화예술교육정책으로서의 합류를 강화해야 한다는 주장도 있다. 하지만 이는 매우 정책 편의적 시각이다. 정책영역이나 대상의 중첩은 사실 문화예술정책 전반에서 발견되는 특징이고, 국민 전체를 대상으로 한다면 이는 당연한 일이다. (중략) 오히려 각 유사한 정책사업이 많아지는 것은 그 중요성이 인정된다는 반증일 수 있고, 유사 정책들이 공통적으로 강조할 수 있는 성과를 대표적인 문화예술정책의 성과로 강조하는 전략이 필요할 수 있다. (E-f, C-a)

3) 중앙과 지방정부 정책추진체계 관련 성과와 문제점에 대한 인식

(1) 협력추진체계 구축을 통한 문화예술교육의 양적 확대

문화예술교육정책은 정책 초기부터 문체부와 교육부, 그리고 중앙정부와 지역정부 간의 협력관계 형성이 중요한 이슈였던 만큼 정책적 협력체계 구축에 노력을 기울인 정책으로 여겨져 왔다는 것이 이해관계자 및 학계 전문가들의 공통적인 인식적 특징이었다. 이는 한국문화예술교육진흥원이 중앙정부의 정책실행 전담기관의 역할을 한다면, 광역과 기초단위의 문화예술교육지원센터를 지원하는 협력체계를 구축한 영향이 크다 볼 수 있다. 하지만 이는 2000년대와 2010년대 초 정도까지 긍정적 평가를 받았지만, 그 이후 실질적 협력체계인가에 대한 지역 주체들의 논의를 중심으로, 지역중심 문화예술교육에 대한 화두 제시에 비해, 지역의 특수성이나 협력체계의 활성화에는 못 미쳤다는 언급이 많았다.

문화예술교육정책을 문화예술정책 중 정책 거버넌스가 잘 구축된 사례로 종종 언급하던 이유들은 문체부, 진흥원, 광역센터, 기초센터라는 협력체계가 구현되었기 때문이라 볼 수 있다. 특히 진흥원과 지역센터 간의 협력체계를 통해 문화예술교육사업들이 지역에 빠르게 정착하였다고 본다. 아무래도 주로 지역문화재단들이 역할을 해오면서 현재 문화예술교육사업을 하지 않는 지역재단들을 찾아보기 힘들다는 점은 최근 지역 중심의 문화예술교육의 허상에 대한 논쟁들이 있다고 해도 (중략) 정책 초기 단계부터 중앙과 지역이 함께 할 수 있는 체계를 마련하고 시작한 경우는 많지 않았다는 점에서, 이 부분은 분명히 가치있는 성과였다 볼 수 있다. (G-d)

정책실행기관 관계자들은 특히 1차 법정 종합계획에서 지역 관련 이슈와 과제가 집
중적으로 다루어졌다는 점에서, 정책 초기 이후에도 문화예술교육정책 영역에서의 ‘지
역 이슈’는 중요하게 다루어져오고 있다고 보는 입장을 밝혔다. 그 이유로 문화예술교육
정책은 처음부터 중앙과 지역의 협력적 파트너십을 위한 실제적 추진체계 마련을 고려
해 왔기 때문이라는 의견이 있었다. 그리고 중앙과 지자체의 연계사업들이 2018년 이
후 대폭 증가하기 시작하면서, 지역문화예술교육의 환경 구축 및 활성화를 위한 정책사
업이 집중되고, 지자체의 자체 기획이나 자율성을 점차 높여 내려가는 모습이 보인다는
언급도 있었다.

1차 종합계획에 지역기반 생태계 구축이 첫 번째 전략으로 제시되었다는 점은 문화예술교육정책 내역
서의 ‘지역’ 아젠다가 얼마나 중요한지를 보여준다고 본다. 지역에게 더 많은 자율성을 주어야 한다던
지 하는 논의들 또한 중앙과 지역 간의 관계설정을 고민해 온 문화예술교육정책이었기 때문에 그 기대
가 더 높은 것이라 보인다. (C-b)

중앙에서 지역으로 문화예술교육의 중심을 옮겨야 한다는 논의 속에서 광역문화예술교육센터를 중심
으로 한 지역화 로드맵을 그리려는 시도도 있었고, 공식 논의기구인 ‘지역협력위원회’가 발족되는 등
공론화와 구체화를 위한 적극적 노력은 많았다. (G-c)

지역문화예술교육 기반구축이나, 문화파출소 운영, 꿈다락의 지역연계사업 등 지역센터 자체사업의
예산 투입이 증가하기 시작했고, 실제 지역 특성이 반영된 자체 기획사업의 비율이 꾸준히 늘어나고
있다는 것은 중앙에서 지역에게 권한과 예산을 넘겨주고, 실현 방법에 대한 중앙과 지역의 회의나 토론
들이 있었기 때문일 것이다. (G-a)

(2) 지역문화예술교육의 강조와 함께 나타난 역할모델의 혼란

인터뷰에 참여한 이해관계자들은 꾸준히 중앙과 지역의 협력체계 마련을 위한 강조
와 투자를 해왔음에도 불구하고(문화예술교육 거점 네트워크 사업, 기초단위 지역문화
예술교육지원센터 운영지원사업 등), 여전히 중앙기관(한국문화예술교육진흥원)에 대
한 의존과 기대가 높을 수밖에 없는 환경적 특성이 있다는 점을 지적하였다. 특히 지역
중심 문화예술교육을 강조하기 시작하면서 오히려 지역의 혼란과 어려움이 가중되고

있다는 견해도 있었다. 이해관계자들은 그 배경에는 문화예술교육정책의 지나치게 촘촘한 설계와 지역 정책주체의 모호성 등 정책환경적 특성이 자리잡고 있다고 주장하였다. 중앙집권적 사업개발과 및 확산, 인식개선의 특성이 강했던 정책 초기단계의 모델이 여전히 많은 지역과 관련 주체들에 인식되어 있기 때문에, 정책추진체계라기 보다 ‘전달 체계’에 가깝게 여겨진다는 것이다. 지역센터가 설치되어 있다 해도, 행정주체가 지역 인지 지역센터인지 혼란스러워하는 경우도 있고, 광역과 기초를 수직적 관계로 설정하는 추진체계 상의 이해로 인해 현장과의 괴리가 발생한다는 점을 지적하였다.

지역의 자율권과 예산편성권, 기획권 등을 강화해 주겠다는 변화에 동의하며, 지역중심의 특성화를 피해야 한다는 개념도 옳다고 생각한다. 하지만 지역의 강조가 지역의 준비나 인프라의 확충으로 이어지지 않고, 사업의 증가로만 이해되는 어려움이 있다. 지역화로 광역센터의 역할이 중요해지고 있는 것에 비해, 대부분의 광역센터는 지역문화재단의 1개 부서로 존재할 뿐이고, 재단으로부터 독립할 수 없기 때문에 자율성을 확보하기 어렵다. (G-f)

광역과 기초를 수직적 관계로 이해한다는 것은 행정적으로 불가능한데, 대부분 형식적으로 수직적으로 이해하고 역할을 분배한다. 광역에게 중앙과 기초의 중간 역할을 기대하지만, 광역 또한 독립된 자체로서 별도의 정책사업을 하기 때문에 조정의 역할을 하기는 어렵다. (E-e)

특히 중앙, 광역, 기초의 역할에 대한 이해는 인터뷰 대상자의 인식 차이가 가장 많이 발견된 주제였다. 공통적 관점으로는 중앙은 정책적 지향점과 이정표의 제시, 광역은 조정의 역할, 기초는 실행의 역할로 이해하는 경향이 보였지만, 이는 개념적 분류일 뿐 실행단계에서 구현되기 어렵다는 의견도 많았고, 중앙이나 광역 또한 정책사업 실행의 주체가 될 수밖에 없는 현실 속에서의 대안을 찾아야 한다는 입장도 있었다.

특히 중앙과 광역센터의 역할에 대한 상반된 인식이 많이 발견되었고, 각기의 차별적 역할에 대한 공유된 이해를 도출하기 어려웠다. 지방이양과 지역중심이란 흐름을 정책당위적 시각이 아닌 실효적 시각에서 바라보며 중앙의 직접 개입과 문제해결주체로서의 영역을 구체화해야 한다는 논점이 있는가하면, 중앙은 최소한의 개입과 광역이 실질적 중재자의 역할을 해야 한다고 보는 관점 등 각기 다른 주장이 발견되었다.

지역에게 준비할 시간과 경험을 더 쌓아주려면, 중앙에서 오히려 교육과 정책설계의 도움을 주는 단계가 필요하다. 지역으로 사업들을 무조건 이양하지 말고, 당분간은 중앙이 오히려 적극적으로 세밀한

설계자로서의 역할을 해주어야 한다.

중앙은 지역에게 사업과 계획수립의 주체를 넘겨주고, 유연한 중재자로서의 최소한의 개입을 하는 형태로 변화해야 한다.

기초가 광역보다 더 큰 지역들도 있는데, 광역에게 관리와 조정의 주체가 되어야 한다는 것은 불가능하다.

광역도 여러 현실 상 직접 사업을 할 수밖에 없기 때문에 광역은 조정과 직접 실행을 다 해야 한다는 지나친 기대가 높아지는 것 같다. 특히 기초 지역별 특성이나 상황을 다 고려한 조정자 역할을 기대하는 것은 무리이다. 연구나 플랫폼 운영, 협의체 운영 등의 사업 외에 사실상 할 수 있는 것은 크기 않을 것이다. 이런 역할을 광역에게 기대한다면, 그 역할 자체를 예산이 수반된 사업이자 명시적 역할로 자리 잡게 해주어야 한다.

기초는 직접 지역민과 만나서 교육활동을 하게 되는 최전선이므로, 기초지자체가 보유하고 있는 문화 시설이나 자원을 중심으로 거점화하는 유형의 다양화 방향 모색이 필요하다.

전문가 의견들을 종합할 때, 중앙과 지역의 역할 설정에 대한 부분은 그 중요성에 비해 아직 공유된 이해 도출이 되지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 심층인터뷰에 참여한 전문가들은 지역중심의 문화예술교육정책으로 전환되는 방향 자체에는 대부분 동의하였으나, 중앙과 지역 모두 정책 전환에 대한 준비와 역할 정비는 아직 되지 않았다고 지적했다. 그리고 실제적 사업실행단위자 프로그램 실현의 기본 단위로서의 기초생활권을 중심으로 문화예술교육정책이 편성되어야 한다는 논점에는 다수 전문가가 동의했다. 지역별 상이한 특수성을 고려할 때, 기초의 자율권과 실행력의 강화를 위한 지원은 강화해야 한다는 것이다. 다만, 광역의 역할에 대해서는 전문가마다 다른 의견을 제시했으며, 세부적 역할론에 대해서는 다양한 의견을 제시했다. 이에 전문가들이 제시하는 조정의 역할과 실행의 역할 등을 포괄적으로 검토할 필요가 있다.

IV. 결론 및 향후 논의

한국에서의 문화예술교육정책은 빠르게 확산되고 적용된 만큼, 새로운 전환점과 정책적 방향의 재정립에 대한 요구도 적극적으로 이루어지고 있다. 본 연구에서도 그간의

정책적 성과와 한계에 대한 인식이 전문가별로 상이하게 나타났다. 인터뷰 대상자들의 문화예술교육정책의 정책적 지향과 사회적 역할에 대한 인식의 차이가 반영된 것으로 보인다. 정책 지향 및 철학적 가치에 대해, 문화예술교육의 대표적 키워드인 창의성과 공동체성, 포용성 등의 지향가치를 자리잡게 했다고 보는 것으로 나타났지만, 정책 초기에 설정된 정책지향가치 외의 정책적 철학점은 문화예술교육적 특성을 고려한 목표라기보다 정부 차원의 시대가치로 제시된 키워드들의 무비판적 반영이란 비판적 관점을 주장하기도 했다. 또한 사회문제의 해결이나 치유라는 정책적 지향가치는 문화예술교육의 외연 확장을 가져올 수 있는 목표를 주었다는 인식이 있는 반면, 문화예술교육의 특수성을 약화시키고 도구화할 우려가 있다는 연구자도 있었다.

문화예술교육의 대표적인 성과와 한계에 대한 인식으로 대표적인 것은 문화예술교육이 문화예술정책 중 대표적인 수요자 중심의 정책으로 자리매김하였다는 것이다. 인터뷰 대상자들 중 문화정책 연구자들은 특히 창작자 중심의 문화예술정책의 구조에 수요자를 전면에 내세운 대표적 정책으로서의 의미와 위상에 집중하며 이에 의미를 부여했다. 다만 수요자를 특정 대상층에 집중하던 정책 초기에서 전 국민과 전 생애주기로 확장하는 과정에서 수요자 중심 정책적 특성을 구현할 발전적 방향의 모색은 미흡했다고 인식했으며, 이에 대한 정책적 대안 및 적극적 방향 설정의 필요를 주장했다. 흥미로운 점은 전문가들 중 일부는 문화예술교육정책이 문화예술분야 전문인력을 위한 인력 정책으로서의 성과를 거두었다고 인식하는 점이다. 이러한 연구자들은 문화예술교육정책의 집중 사업영역이 인력 지원부분임을 언급하며, 문화예술교육정책사업이 사실상 예술전공 인력들의 일자리 마련 목적이 있었음에도 정책 초기 단계를 제외하고 이 정책적 목표와 성과를 애매하게 평가하고 있다고 판단했다. 하지만 문화예술계 일자리로서 문화예술교육사 및 예술강사를 자리잡게 했다고 해도, 고용과 처우 문제, 활동 분야 및 내용적 측면에서의 한계를 지적한 연구자들은 인력제도의 실효성과 고용의 질을 향상시키기 위한 복합적인 검토가 필요하다고 주장했다.

전문가들은 문화예술교육정책의 실행 및 추진체계는 중앙과 지역 간의 협력체계를 초기부터 고민했기 때문에 지역에 빠르게 확산되는 성과를 인정하면서도, 협력체계보다는 실행체계로서 자리잡았던 정책초기의 중앙집중형 모델에서 점차 지역중심형 체계로의 변화 과정에서 많은 혼란이 발생하고 있음을 지적했다. 특히 이해관계자들은 지역 문화예술교육으로의 전환을 위한 중앙과 지역 간의 역할 및 체계에 대해 각기 다른 입장

과 인식을 표명하였으며, 학계 전문가 집단에서도 다양한 의견이 나타나고 있는 상황이다. 이와 같은 결과는 정책실행체계의 재정립의 필요라는 측면의 공감대와 별도로, 아직까지 연구자 및 이해관계자들 간에 구체적인 대안이 제시되지 못하고 있기 때문이다. 문화예술교육정책사업들의 지역이관 및 이양이 본격화되고 있는 현 시점에 중앙, 광역, 기초의 역할 및 체계 구축을 위한 보다 본격적 논의를 확대해 나가야 할 것이다.

본 연구는 문화예술교육정책의 그간의 성과와 한계를 다양한 전문가들의 인식 탐색을 통해 살펴보고, 정책적 대안 방향에 대한 그들의 인식을 통해 강조되는 정책적 대안을 발견해보기 위해 수행되었다. 그러나 분석 결과 도출된 성과와 한계에 대한 정책적 대안들 각각에 대한 구체적인 논의는 본격적으로 제시되지 못하였다. 정책적 지향으로서 ‘혁신’이나 ‘포용’의 확장, 인력 정책의 질 향상을 위한 문화예술교육사 제도의 재편, 정책실행체계 재편을 위한 중앙 및 지역의 대안적 역할 등이 일부 언급되었으나, 명시적인 대안을 제시하지는 못했다. 특히 전문가들의 세부 대안의 방향이나 방법 중 일부는 충돌하기도 한 만큼, 정책효과가 구체화되지 않은 상황에서 지나친 절충안으로서 강조될 수 있기 때문이다. 따라서 후속 연구를 통해 각 정책 대안에 대한 비판적 고찰과 함께, 구체화된 개선방안이 중점적으로 논의되어야 할 것이다○.

[참고문헌]

- 김선형(2006), 문화예술교육의 활성화 정책 연구: 경남지역을 중심으로, 「인문콘텐츠」, 제 8호, 339-356.
- 김수정·최섯별(2017), 문화예술교육정책은 왜 혼란스러운가? 문화예술교육정책 연구를 위한 사회학적 시론, 「문화와 사회」, 제24집, 7-54.
- 김해경·김정희(2010), 파트너십에 기반한 미술교육 프로그램의 교육적 의미와 구조에 대한 연구, 「미술교육논총」, 제24권 제1호, 93-122.
- 김혜인·차민경(2022), 「제2차 문화예술교육 종합계획 수립연구」, 서울: 문화체육관광부
- 문화체육관광부(2004), 「문화예술교육 활성화 종합계획」.
- 문화체육관광부(2010), 「창의성과 인성함양을 위한 초중등 예술교육 활성화 기본방향」.
- 박소연·이진구(2019), 생애단계별 문화예술교육 효과지표 개발, 「문화예술교육연구」, 제 14권, 제3호, 21-45.
- 박은희(2010), 문화예술교육정책에서의 무용교육 전문인력양성을 위한 방안 연구「대한무용학회논문집」, 제63집, 69-84.
- 백령(2012), CIPP모델을 활용한 문화예술교육 교육효과 연구: 2011 꿈의 오케스트라 사업을 중심으로, 「문화예술경영학연구」, 제5권 제8호, 29-50.
- 손경년(2013), 문화예술교육, 재도약을 위한 열쇠, 한국문화예술교육진흥원(편), 「문화예술교육의 지난 10년, 앞으로의 10년」(42- 51), 서울: 한국문화예술교육진흥원
- 신승환(2008), 「문화예술교육의 철학적 지평」, 서울: 한길아트.
- 원영미(2015), 미술관 중심의 문화예술교육 활성화 방안: 꿈다락 토요문화학교 사례를 중심으로「한국국제미술교육학회」, 제16집 제3호, 91-114.
- 이병준(2008), 문화예술교육정책의 비판적 재구성과 미래전망: 문화정책과 교육정책의 불완전한 통합을 넘어서「문화정책논총」, 제19집, 11-40.
- 임영식·조영미(2014), 교정시설/소년원학교 문화예술교육효과성 연구, 「교정연구」, 제 64권, 115-145.
- 임영식·조영미(2017), 소년원학교 문화예술교육 효과분석 연구, 「교정연구」, 제27권 제3호, 135-160.
- 전경란(2017), 한국 문화예술교육 연구 경향 분석, 「문화정책논총」, 제31집, 76-96.
- 전수환·신소영(2013), 액션러닝을 활용한 기업문화예술교육 교과개발, 「한국예술연구」,

제7집, 125-159.

정연희(2014), 문화예술교육 정책의 정당성 제고에 관한 소론, 『미술교육연구논총』, 제35집.

정지은 · 김미정 · 정다은(2022), 마을공동체 기반의 국내외 문화예술교육 사례 연구, 『문화예술교육연구』, 제17권 제1호, 51-74.

조이킴(2021), 예술교육 매체로서 메타버스 사례연구: SK텔레콤 ifland를 중심으로, 『국제문화기술진흥원』, 제7권, 4호, 391-396.

조현성(2013), 문화예술교육, 성장과 변화, 한국문화예술교육진흥원(편), 『문화예술교육의 지난 10년, 앞으로의 10년』(14-22), 서울: 한국문화예술교육진흥원.

최보연(2017), 『문화예술교육 지원정책 분석 및 개선방향』, 서울: 한국문화관광연구원.

허정임 · 오금환 · 박정한(2010), 미술교육을 통한 문화예술 소외지역 학생들의 창의력 신장 연구, 『미술교육연구논총』, 제27집, 185-203.

[Abstract]

Exploratory Research on Achievement and Limitations of Arts and Culture Education Policy: Focusing on In-Depth Interviews with Stakeholders and Experts

Kim, Hyein

Korea's arts and culture education policy is widely acknowledged as having been swiftly established and effectively implemented within a relatively short timeframe. However, Korea's government is now facing a challenge to update its current policy, which has been in place for over 20 years, to meet today's needs. Consequently, the government is encountering difficulties in this transition process. Amid criticism regarding the confusion in policy concepts and concerns over the limitations of policy target settings, this study gathered diverse opinions from stakeholders and academic experts within the arts and culture education sector.

The insights provided by these experts, who not only analyzed key policy achievements and goals but also proposed policy revisions, can be summarized into four main points. First, although the current arts and culture education policy has successfully raised awareness about the importance of such education by implementing policy strategies such as improving creativity, developing community spirit, and fostering social healing, it has inadvertently encouraged the instrumentalization of such education and failed to consider the various aspects of this education. Second, while the current policy has played a huge role in shifting the focus from the artist-centered to the public-centered approach in the arts and culture policy, significant challenges still remain in transitioning from a target group policy to a nationwide policy. Third, although the current policy has effectively served as a job creation strategy for arts majors, whether the jobs

created align with the intended purpose and meet expected standards needs to be critically evaluated. Finally, since the inception of the current policy, the Korean government has emphasized the significance of policy implementation mechanisms between central and local governments and kept developing them.

Nonetheless, the roles of each government entity and the level of cooperation between them need to be reassessed. This study holds significance in its exploration through the analysis of experts' perception of the achievements and limitations of Korea' current arts and culture education policy. Furthermore, the study also advocates for continued follow-up research to further investigate and suggest various policy alternatives discovered in the analysis process.

[Keywords] arts and culture education, arts and culture education policy, in-depth interview, policy achievements, policy limitation