

한국과 중국의 초기 문화산업 정책과 경로의존성 문제 연구

권기영*

<目 次>

1. 서론
2. 문화정책의 지속과 변화
 - 1) 문화정책 이념의 지속과 변화
 - 2) 문화정책 제도의 지속과 변화
3. 전략산업 정책의 지속과 변화
4. 결론

1. 서론

본 논문은 1990년대 후반 이래, 특히 문화산업 초기 단계에서 한국과 중국 정부가 문화산업 정책을 수립하고 추진하는데 영향을 미쳤던 요소를 분석하고 그 특징을 살펴보는 데 목적이 있다.

일반적으로 국가가 특정한 산업을 전략적으로 육성하고자 할 때 산업 구조 조정을 추진하게 되는데, 이 과정에서 국가마다 산업에 개입하는 방식이 다르게 나타난다. 또한 동일한 정책을 추진하더라도 국가마다 정책의 효율성과 실적에 차이가 나는 경우가 많다. 그런데 문화산업 정책의 경우에는 상황이 한층 복잡해질 수밖에 없다. 왜냐하면 문화산업은 일반적인 산업정책 원리만을 적용할 수 없고, 문화라는 특수한 정책적 고려를 해야 하기 때문이다. 다시 말해 문화산업 정책에는 '보편적 가치의 창조'라고 하는 문화적 논리와 '경제적 가치 추구'라고 하는 산업의

* 인천대학교 중어중국학과 조교수

논리가 어떻게 조화와 균형을 이룰 수 있는가 하는 문제가 끊임없이 제기된다. 때문에 국가는 '문화'와 '산업'이라는 두 가지 지점에서 적절한 균형점을 모색하지 않을 수 없고, 이러한 시도는 정책의 목표 설정부터 정책 추진 전반에 강력한 영향력을 행사하게 될 것이다.

이러한 관점에서 본 논문은 한국과 중국에서 선행했던 두 가지 정책들, 즉 문화정책과 전략산업정책이 초기 문화산업 정책 형성에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴보고자 한다. 사실 문화산업의 정책과 방식이 국가마다 차이를 보이는 중요한 원인의 하나는 역사적 맥락에서 고찰될 수 있을 것이다. 즉 현대적인 국민국가가 성립한 이후 각국 정부의 문화에 대한 인식과 이에 기반 한 문화정책은 문화산업 정책에도 중대한 영향을 미치게 된다. 특히 전통문화, 대중문화, 외래문화 등에 대한 정부의 입장은 국가발전전략, 정권안정, 국가정체성 및 국민정신 소양 등과 관련하여 대단히 중요한 문제로 간주되고, 이것은 문화산업 정책에도 대단히 중요한 변수로 작용했던 것으로 보인다.

그렇다면 한국과 중국의 과거 전략산업정책, 예컨대 중화학공업 육성정책, 반도체산업 육성정책, 혹은 IT산업 육성정책 등의 전략산업정책은 문화산업 정책의 형성에 어떠한 영향을 미쳤을까? 이것은 한국과 중국 정부가 문화산업을 국가 전략산업으로 집중 육성하고자 했을 때, 이와 관련된 정책이 문화산업의 특성을 효과적으로 반영하고 있는가의 문제와 결부된 것이다. 주지하는 바와 같이 문화산업은 제조업과는 달리 창의성을 바탕으로 고부가가치를 창출하며, 제조상품이 단선적인 유통경로를 가지고 있는 것과는 달리 다양한 원도우 기능이 접목되어 무한한 수요창출을 기대할 수 있는 특징을 지니고 있다. 또한 무엇보다 문화산업은 디지털혁명으로 표현되는 기술혁신과 밀접한 관련이 있다. 그렇다면 이와 같은 새로운 산업의 특성을 고려하여 국가는 기존의 정책과 제도를 변화시켜야 하지 않을까? 다시 말해 한국과 중국이 과거 전략산업을 육성하기 위해 수립했던 정책과 제도가 커다란 성공을 이루었기 때문에 문화산업 육성에도 유사한 정책을 추진하는 것이 반드시 유사한 성공을 가져올 것이라고 기대할 수 있을까?

이러한 문제의식으로부터 본 논문은 한국과 중국의 초기 문화산업 정책 형성을

고찰하는데 있어서 '경로의존성(path-dependent)' 개념을 활용하고자 한다. 제도 변화를 설명함에 있어 경로의존이란 넓은 의미로는 시간적으로 먼저 발생한 사건, 즉 사전적 단계가 그 다음 단계에 인과론적 영향을 미친다는 것이며, 좁은 의미로는 시간이 지날수록 비용의 문제로 경로를 이탈하기가 어려워진다는 의미를 내포한다. 예컨대 정치 현상을 경로의존성으로 설명하자면 정치 현상에서는 다수 인력의 동원과 이해관계의 조정이 관건이며, 이를 해결한 조직은 그 자체로 지속되는 경향을 지닌다. 목적달성을 위한 제도는 권력을 더 강하게 만드는 경향이 있어 시간이 지날수록 권력의 불균형을 심화시킨다. 제도는 또한 일단 만들어지면 이를 지키려는 본능으로 타인과 함께 스스로도 구속하면서 쉽게 변화하지 않는다. 역사적 제도주의에서 강조하는 경로의존의 개념은 기존의 제도가 존재하는 상태에서 새로운 제도가 형성되며 기존의 제도가 새로운 제도가 취할 모습까지도 제약한다는 것을 의미한다. 여기서 한 가지 유의할 것은 경로의존성이 기존의 제도 또는 정책이 완전히 동일한 형태로 지속된다는 의미는 아니며 전혀 변화지 않았다는 의미도 아니다. 즉 경로의존성은 제도가 새로운 제도 또는 정책이 취할 방향을 제약한다는 것이지 변화 자체를 제약한다는 의미는 아니다.¹⁾

본 논문은 이러한 '경로의존성' 개념을 도입하여 한국과 중국의 초기 문화산업 정책에 나타나는 특징이 각자 과거에 추진해 왔던 문화정책과 전략산업정책이라는 두 가지 제도적 프레임(틀) 속에서 형성되었으며, 동시에 이러한 프레임으로부터 제약을 받고 있다는 점에 주목할 것이다.

2. 문화정책의 지속과 변화

1) 문화정책 이념의 지속과 변화

한국과 중국의 경우 문화정책의 특징을 분석하는 데 있어서 국가 발전전략이

1) 박광무, 『한국문화정책론』, 김영사, 2015. 81~85쪽.

중요한 이유는 양국의 문화정책이 양국 정부가 추진하는 거시적 국가전략에 종속된 형태로 나타나기 때문이다. 다시 말해 문화정책의 핵심적 요소라고 할 수 있는 문화에 대한 인식, 문화정책의 주체 및 대상, 문화정책의 목표와 범위, 문화정책의 수단 등이 당시 정권의 거시적 국가전략 프레임 속에서 규정되었기 때문이다.

우선 중국의 경우를 살펴보자. 현대 중국에서 문화는 항상 국가전략의 중요한 요소로 간주되어 왔다. 문화에 대한 중국 정부의 이러한 입장은 정치-경제-문화의 관계에 대한 마오쩌둥의 사상을 기반으로 한 것인데, 마오쩌둥은 국가 건설 구상의 초기부터 문화를 정치, 경제와 더불어 국가발전 과정에서 상호작용하는 유기적 관계로 설정함으로써 문화의 전략적 지위를 확고하게 정립했다.²⁾ 문화에 대한 이러한 광의적 이해와 국가전략적 가치부여는 마오쩌둥 시기의 문화정책과 '문화대혁명'의 이념적 기반이 되었으며, 개혁개방 이후 현재까지도 변함없이 지속되고 있다.

중국 정부가 국가 건설 초기부터 문화를 정치, 경제와 더불어 국가 발전의 중요한 전략적 영역으로 간주하고, 문화정책의 목표와 방향성을 명확히 제출했던 것과는 달리 한국의 경우에는 근대적 국민국가 건설과 관련하여 문화에 대한 국가 차원에서의 철학적 인식이나 정책의 목표가 명확히 드러나지 않는다.³⁾ 정책적 측면에서 오늘날 문화로 간주되는 영역들은 한국 정부 초기에는 순수예술 영역과 공보 영역으로 구별되어 인식되었고, 국민정신 즉 이데올로기 영역은 주로 공보영역에서 취급되었다. 1960년대 한국 정부의 문화정책은 공보 우선 정책으로서 국가정책의 효과적인 대국민 홍보에 문화매체의 기능을 동원하는 특징을 보여준다.

냉전시기 한국과 중국은 모두 국가 건설과 발전에 있어서 국민의 정신적 역량을 강조하였고, 문화정책 역시 국가 전략의 신속하고 효율적인 추진을 위한 국민 동원에 집중되었다는 공통된 특징을 보여준다. 다시 말해 비록 중국이 마르크스·레

2) 마오쩌둥, 「신민주주의론」, 『모택동선집 I』, 전인, 1989. 399~413쪽.

3) 이것은 무엇보다 정부수립 초기 문화예술 업무를 관장하는 주무 부처의 개념이 없었다는 점에서 명확히 드러난다. 예컨대 1950년대 한국의 정부조직을 살펴보면 문학, 미술, 음악, 도서, 문화재 등의 영역은 교육업무를 관장하는 문교부가, 그리고 공연, 정기간행물, 방송 및 영화 등과 관련된 영역은 공보처에서 담당하였고, 문화예술을 전담하는 문화부는 1990년에 가서야 비로소 설립되게 된다.

난주의 철학의 마오쩌둥식 해석을 기반으로 사회주의 국가 건설을 목표로 하고 있었던 반면 한국이 국가 민족주의 이념을 바탕으로 독일의 비스마르크 체제와 일본의 메이지 유신을 모방한 자본주의적 근대화를 목표로 하고 있었다는 차이에도 불구하고, 한국과 중국은 모두 국가 발전에 있어서 국민정신을 핵심 역량으로 간주하였고, 따라서 정부가 상정한 국가 발전의 방향성에 적합하도록 국민정신을 계몽하는 것을 문화정책의 목표로 삼았던 것이다.

그런데 냉전체제의 종식과 함께 전지구화 시대의 도래는 한국과 중국의 문화정책에도 커다란 변화를 요구했다. 냉전시기 문화정책의 방향을 결정했던 핵심적인 두 축의 하나는 체제 이데올로기의 정당성과 경쟁력을 확립하려는 것이었고, 다른 하나는 국가 발전 전략에 국민을 동원하기 위한 것이었다면, 이제 냉전의 종식은 그것의 한 축이 근본적으로 흔들리기 시작했다는 것을 의미한다. 동시에 전지구화 시대의 도래가 문화를 글로벌 경쟁과 교류의 장으로 끌어들이므로써 이에 대한 국가적 차원의 대응이 문화정책의 핵심적 과제로 부상하게 되었다. 문화정책의 영역에서 문화산업에 대한 인식이 형성되기 시작한 것은 이러한 변화와 밀접한 연관이 있다.

냉전의 종식과 더불어 등장한 한국의 김영삼 정부에게는 소위 전지구화 시대에 부응할 수 있는 새로운 국가 발전 전략의 수립이 절실히 요청되었고, 문화정책 역시 이러한 환경변화에 따라 새로운 위상 정립이 시도되었다. 김영삼 정부의 국가 발전 전략은 '세계화'로 요약할 수 있는데, 김영삼 대통령은 1994년 '세계화추진위원회'를 설립하고, 이듬해 세계화 구상을 발표하면서 1995년을 세계화의 원년으로 선포하였다. 이것은 당시 세계가 20세기의 공업화, 근대화 시대를 거쳐 정보화, 세계화 시대로 진입하고 있다는 한국 정부의 인식을 바탕으로 한 것이었다. 그리고 문화 분야의 세계화를 위해 ①문화와 관광의 연계, ②문화산업의 발전, ③국민문화예술의 생활화, ④세계촌 추진 등 4개의 과제를 선정하였다.⁴⁾ 김영삼 정부에서 처음으로 국가 전략의 일환으로 언급된 '문화산업'은 이처럼 전지구화 시대의 도래에 대응하기 위한 김영삼 정부의 세계화 전략의 추진 과정에서 자리매김

4) 국가기록원(<http://www.archives.go.kr>), 세계화추진위원회 검색.

되었다.

1990년대 냉전의 종식과 더불어 진행된 전지구화 과정은 중국의 문화정책에도 적지 않은 영향을 미치게 된다. 가장 두드러진 변화의 하나는 문화를 국력과 관련하여 인식하기 시작했다는 점이다. 장쩌민(江澤民)은 중국공산당 제15차 전국대표대회(1997) 보고에서 “중국 특색의 사회주의 문화는 전국의 각 민족과 인민을 결집하고 독려하는 중요한 역량이며, 종합국력의 중요한 표지”라고 하여 문화를 국력의 중요한 요소로 간주하기 시작했다.⁵⁾ 또한 2002년 중국공산당 제16차 전국대표대회 보고에서는 현재 세계적으로 문화는 경제·정치와 상호 융합되고 있으며, 종합국력의 경쟁에서 그 위상과 역할이 갈수록 부각되고 있음을 지적하고, 따라서 문화건설의 전략적 의의를 충분히 인식하고 사회주의 문화의 발전과 번영을 추동해야 함을 역설하였다.⁶⁾

국가의 총체적 발전에 있어서 문화가 갖는 전략적 중요성에 대한 인식은 21세기에 들어서 더욱 확대되었다. 2003년 후진타오(胡錦濤)는 21세기 중국 국가 발전의 방향성을 새롭게 제시했는데, ‘과학발전관’으로 명명된 중국의 국가 발전 전략은 첫째, 인간본위(以人爲本) 발전관, 둘째, 전면적 발전관, 셋째, 협조발전관, 넷째, 지속발전관으로 요약된다.⁷⁾ 이러한 과학발전관에 입각하여 2006년 중국국무원은 ‘새로운 문화발전관’을 제시하였으며⁸⁾, 그것의 목적은 궁극적으로 문화생산력의 해방과 발전을 통하여 문화·정치·사회의 조화로운 발전을 촉진하기 위한 것이라고 밝히고 있다.

그런데 국가 발전 목표와 문화의 전략적 위상의 관계에 있어서 후진타오 시대가 이전 시대와 구별되는 가장 중요한 특징은 이전 시대가 주로 사회주의 건설 혹은 사회주의 현대화라는 국내의 정치적·경제적 필요성에 부응하기 위한 것이었다면, 후진타오 시대 문화의 전략적 가치는 국제사회에서 중국의 영향력 강화, 즉 소프트파워 강화와 관련하여 논의되기 시작했다는 점이다. <국가 11차 5개년 계

5) 江澤民, 「高舉鄧小平理論偉大旗幟, 把建設有中國特色社會主義事業全面推向二十一世紀」, 1997.9.12.

6) 江澤民, 「在中國共產黨第十六次全國代表大會上的報告」, 2002.11.8.

7) 「國家“十一·五”時期文化發展規劃綱要」, 2006.9.13. 참조.

8) 中宣部·國務院, 「關於深化文化體制改革的若干意見」, 2006.1.12.

획 시기 문화발전계획 요강》(2006)은 문화발전 목표가 “중화문화의 세계적 영향력을 부단히 확대하고, 종합국력 경쟁에 있어서 문화의 지위와 역할을 제고하며, 문화발전의 수준을 우리나라 경제실력·국제적 지위에 상응하도록” 하는 것에 있음을 분명히 했다.⁹⁾

전지구화 시대의 도래와 더불어 한국과 중국의 문화정책에 있어서 주목할 만한 부분은 문화의 경제적 가치에 주목하기 시작했다는 점이다. 전지구화 시대라는 세계사적 변화는 국제 경쟁사회에서의 생존에 대한 강박 관념을 일상화시켰고, 세계화에 따른 문화시장의 개방은 국제적으로 소위 ‘문화전쟁’의 시기로 돌입했다는 위기의식을 불러일으켰다. 이러한 환경 속에서 문화의 산업화가 추진해야 할 시대적 과제라는 점이 정책담론, 언론담론, 학술담론에서 공통적으로 나타나기 시작했다. 1992년 한국의 한 신문사는 당시 한국 문화부의 분위기를 다음과 같이 묘사했다. “1992년 문화의 경제적 마인드가 문화부 관료들 사이에서 자리 잡아 가고 있다. 경제제일주의가 한계에 도달한 상황에서 ‘문화의 상품화’를 통하지 않고는 정보화 사회에서 국가 경쟁력은 약화될 수밖에 없으며 문화부가 그 짐을 떠맡을 것이 요청되고 있다고 문화 산업화 시대의 문화부론을 풀어놓는다.”¹⁰⁾

이처럼 문화의 경제적 가치에 대한 인식은 전지구화 시대에 갈수록 치열해지는 국제적 경쟁 국면, 정보화 시대 혹은 지식기반 시대로 대표되는 산업 패러다임의 전환, 문화시장 개방에 따른 위기의식 속에서 자연스럽게 형성되었다. 1995년 WTO 가입을 앞두고 한국문화부가 1994년에 ‘문화산업국’을 설립한 것이나, 2001년 WTO 가입을 앞두고 중국문화부가 1998년 ‘문화산업사(文化産業司)’를 설립한 것은 이러한 전지구화 시대의 위기의식과 무관하지 않은 것으로 보인다.

2) 문화정책 제도의 지속과 변화

문화산업 정책이 문화정책의 영역에 속하는가 아니면 산업정책의 영역에 속하는가 하는 것은 문화산업 정책의 목표 설정 및 추진 전략의 수립과 관련하여 논란

9) 「国家“十一五”时期文化发展规划纲要」, 2006.9.13. 참조.

10) 「문화부 관료, 한국을 움직이는 사람들」, 한겨레신문, 1992.9.16. 19면.

의 여지가 많은 문제의 하나다. 물론 문화산업 정책은 문화정책과 산업정책 모두를 포함하고 있는 것이지만 국가마다 문화산업에 대한 시각과 제도적 차이로 인하여 어디에 더 많은 비중을 두는가 하는 점에서는 차이가 있다. 예컨대 일본의 경우 콘텐츠산업은 비즈니스 및 산업 경제적 측면의 정책을 중심으로 하는 '경제산업성'과 방송산업을 총괄하는 '총무성'이 주도하여 추진하고 있으며, 저작권 및 교육 분야를 담당하는 '문부과학성', 그리고 해외진출 기업 지원 및 일본의 대외 이미지 개선과 홍보 활동을 담당하는 '외무성'이 협조하고 있는 형태로 정부조직이 구성되어 있다. 반면에 영국의 경우 '창조산업'은 1992년에 설립되어 문화예술 관련 서비스를 관장하던 '문화유산부(Department of National Heritage)'를 1997년 노동당 정부의 출범과 동시에 확대·개편한 '문화미디어스포츠부(Department of Culture, Media and Sport)'에서 총괄하고 있다. 한국과 중국은 모두 문화부를 중심으로 문화산업 관련 업무를 담당하고 있는데, 이것은 양국의 문화산업 정책이 상당부분 기존 문화정책의 이념을 기반으로 추진되고 있다는 것을 의미한다.

한국 정부의 문화정책 이념은 우선 문화 관련 행정조직의 변천 과정에서도 잘 드러난다. 우선 1948년 <정부조직법>에 따르면 현재 문화행정 영역에 해당되는 부분은 국무원 산하의 문교부와 국무총리 소속의 공보처에서 담당하고 있었다. 이것은 당시 한국 정부가 문화영역을 순수문화예술과 국가 이데올로기의 선전, 즉 문화영역과 공보영역으로 구분하고 문화영역은 교육과 연계하여 인식하고 있음을 보여준다. 그러나 1961년 박정희 정부의 등장과 함께 새롭게 편성된 정부조직에서는 공보처가 국무원 산하의 공보부로 승격됨으로써 공보영역이 문화정책의 주요 내용으로 강조되었고, 1968년에는 문교부가 담당하고 있던 문화예술 영역을 흡수하여 문화공보부로 통합함으로써 문화영역과 공보영역을 아우르는 부서로 자리매김 하였다. 이와 같은 한국 정부의 공보 중심의 문화정책은 1990년 공보정책을 분리시키고 문화만을 전담하는 문화부가 설립될 때까지 지속되었다.

한편 급변하는 국내외 환경변화에 효율적으로 대처하기 위해 김영삼 정부는 정부조직 개편을 단행했는데, 조직개편의 방향은 우선 정부 기능을 세계화, 효율화하고, 정부 규제를 획기적으로 완화하는 형태로 추진하였다. 이러한 조직 개편의

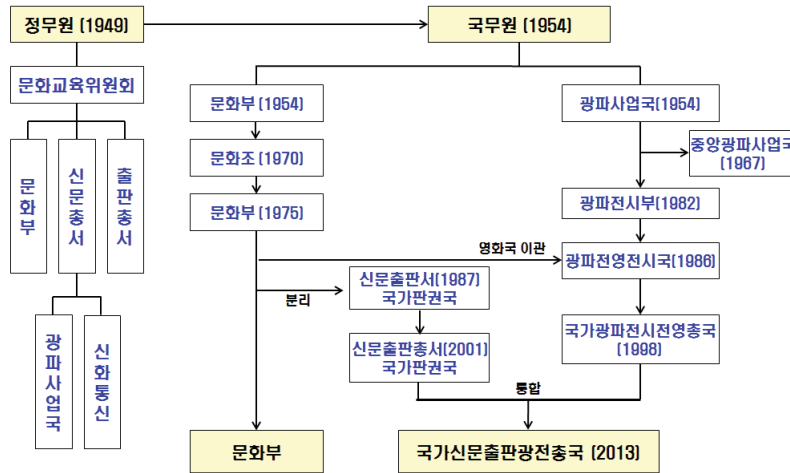
방침은 문화정책의 영역에서 문화의 외연 확대로 나타났다. 우선 1993년에는 체육업무가 문화부로 흡수·통합되면서 문화체육부로 명칭을 변경하였고, 1994년에는 교통부에서 담당하던 관광업무가 문화체육부로 이관되었다. 1998년에는 공보처에서 담당했던 대중매체에 대한 업무가 문화의 영역이라는 인식의 전환으로 미디어 업무, 즉 신문과 방송, 광고 관련 업무가 문화부로 이관되었다. 이로써 문화관광부는 문화예술, 문화재, 미디어, 체육, 관광 등의 영역을 통합하여 관리하게 됨으로써 향후 다양한 영역의 융합을 특징으로 하는 문화산업에 대한 정책을 추진하는데 유리한 제도적 기반을 마련하게 되었다.

문화와 관련된 한국 행정조직의 변화과정은 다음과 같은 몇 가지 특징을 보여주고 있다. 첫째, 한국 정부는 문화를 순수한 문화예술 영역과 공보 영역으로 구별하여 인식하고 있다는 점이다. 행정조직의 전체적인 변화과정 속에서 이것은 문화예술 영역과 공보 영역의 분리(1948~1967) → 통합(1968~1989) → 분리(1990~2007) → 통합(2008~)의 형태로 나타난다. 둘째, 한국 정부의 문화정책은 공보 영역에서 문화예술 영역으로 그 중심이 이동하고 있다. 셋째, 한국의 문화행정 제도의 변화 과정에서 문화행정의 범위가 지속적으로 확대되었다는 점이다. 물론 이러한 변화는 1990년 이후 작고 효율적인 정부를 지향하는 시대적 흐름을 반영한 것이기도 하지만 중요한 점은 이러한 문화, 예술, 미디어, 체육, 관광 등의 영역이 문화정책의 영역 속에서 종합적·체계적으로 관리·조정되기 시작했다는 것이다.

한국의 문화행정 조직이 공보 중심에서 문화 중심으로 정책 중심이 점차 이동하고, 문화행정 범위가 지속적으로 확대되면서 정책의 방향 역시 관리와 규제로부터 진흥으로 변화하는 과정을 보여주고 있다면, 중국의 경우에는 적어도 행정조직의 측면에서 보자면 건국 초기에 수립된 문화행정 제도가 커다란 변화 없이 지속되는 특징을 보여준다.

1949년 <중화인민공화국 중앙인민정부조직법>에 따르면 정무원(政務院) 산하에 문화교육위원회(文化教育委员会)를 설치하고, 여기에서 문화부, 신문총서(新聞總署), 출판총서(出版總署)를 지도하도록 하고 있으며, 신문총서 산하에 광파

사업국(广播事业局)을 설치하고 있다. 1954년 <국무원조직법(国务院组织法)>에 의해 기초가 확립된 중국의 행정조직은 문화 영역에서 1980년대 중반까지 문화예술과 방송 영역을 구분하여 관리하는 이원구조를 유지하다가 1986년 문화부 소관이었던 영화 분야가 광파전시국(广播电视局)으로 이관되고, 1987년에는 문화부에서 출판 영역이 분리됨으로써 '①문화예술 ②방송영화 ③신문출판(관권)'이라는 삼원구조로 세분화되었다. 그리고 2013년에는 신문출판총서와 광전총국이 통합하여 '국가신문출판광전총국'이 출범함으로써 다시 이원구조의 형태를 띠게 되었다. 이처럼 중국 문화행정 조직은 정책 대상의 중요도 및 규모의 변화를 반영하고 있는 것이지만 전체적으로 보자면 건국 초기에 확립된 문화정책의 범위가 커다란 변화 없이 유지되고 있음을 알 수 있다.



〈중국 문화행정 조직의 변화〉

그런데 한국의 문화행정 조직의 변화 과정에서 나타나는 문화행정 범위의 지속적 확대는 단순한 행정 영역의 확대만이 아니라 문화에 대한 정부 관점의 변화로도 이어진다. 일반적으로 문화에 대한 정부의 관점은 진흥과 규제라는 정책 수단을 통해 드러나게 되는데, 한국의 경우에는 1990년을 전후로 문화정책의 중심이

‘규제’에서 ‘진흥’으로 전환되기 시작했다. 1960년대에서 1980년대까지 한국의 문화정책은 정부의 강력한 규제를 특징으로 한다. 1961년 박정희를 의장으로 하는 ‘국가재건최고회의’는 사이비 언론의 횡포를 막는다는 명분으로 당시 1,573개이던 언론을 폐간 조치한 수 340개로 축소했으며, 1970년대 관급조치를 당한 서적은 이른바 불온도서 33종, 음란저속도서 44종 등 77종이었다.¹¹⁾ 언론과 출판에 대한 한국 정부의 강력한 통제와 억압은 1980년대에도 그대로 이어졌는데, 전두환 정부는 1980년 ‘사회정화’의 명목으로 전체 출판사의 23%에 이르는 617개 출판사의 등록을 취소시켰다. 그러나 민주화 운동의 결과로 탄생한 노태우 정부는 이전 정권의 규제로부터 과감한 탈피를 시도하게 되었고, 이러한 문화정책의 전환은 1990년대 이후 문화산업의 발전에 중요한 토대를 형성했다고 평가할 수 있다.

한국의 문화정책이 규제로부터 탈피하게 되는 과정은 ‘영상물등급위원회’의 변천사 속에서 상징적으로 드러난다. 여기서 핵심적인 정책 전환을 촉발한 사건은 1996년 헌법재판소가 공연윤리위원회의 영화사전심의에 대한 위헌 판결을 내린 것이다. 1980년 광주민주화항쟁을 소재로 한 16mm 독립영화 〈오! 꿈의 나라〉(1989)가 영화법 제4조 1항의 ‘영화사 사전등록’ 및 12조 1항의 ‘공윤의 사전심’ 위반으로 기소되고, 제작자와 영화상영 극장에게 벌금형이 선고¹²⁾되면서 촉발된 영화사전심의에 대한 위헌 소송은 1996년 10월 4일 헌법재판소가 영화에 관한 사전심의제도가 위헌이라는 판결을 내림으로써 한국 문화정책의 획기적인 전환점을 마련하게 되었다.

11) 관급조치의 사유는 다음과 같은 4가지로 분류되었다. 즉 ①공산주의 관계도서와 좌경·용공 서적, ②폭력을 정당화하는 유해도서로서 라틴아메리카의 혁명이론서나 마르크제 등의 네오마르크시즘 관계서적, ③현실을 왜곡, 부정하는 사회안정 저해도서로서 이른바 반체제·반정부적 사회비판서적, ④음란·저속도서로서 미풍양속을 해치거나 지나친 성묘사 등이 여기에 포함되었다. 서울대학신문, 2004.10.16.

(<http://www.snunews.com/news/articleView.html?idxno=1695>)

12) 〈오!꿈의 나라〉 외에도 노동자들의 투쟁을 그린 〈파업전야〉, 전국교원노동조합 운동을 지지하는 영화 〈달린 교문을 열며〉, 〈선생님! 사랑합니다〉 등이 같은 이유로 상영금지처분을 받았다.

〈한국 문화산업 관련 법률 변천과 성격〉¹³⁾

법률명	제정연도	법의 성격	비 고
저작권법	1957	보호법	2006년 전부 개정
공연법	1961	규제법	2007년 개정
문화재보호법	1961	규제법	유지
출판사 및 인쇄소의 등록에 관한 법률	1961	규제법	2002년 폐지
영화법	1966	규제법	1995년 폐지
음반에 관한 법률	1967	규제법	1991년 폐지
문화예술진흥법	1972	진흥법	2007년 전부 개정
방송법	1987	규제+진흥법	2007년 개정
정기간행물의 등록에 관한 법률	1987	규제법	유지
음반 및 비디오에 관한 법률	1991	규제법	1999년 폐지
외국간행물 수입 배포에 관한 법률	1993	규제법	2002년 폐지
영상진흥기본법	1995	진흥법	2006년 개정
영화진흥법	1995	진흥법	2006년 폐지
음반 비디오 및 게임물에 관한 법률	1999	규제법	2006년 폐지
문화산업진흥기본법	1999	진흥법	2007년 개정
출판 및 인쇄 진흥법	2002	진흥법	2006년 개정
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	2006	규제+진흥법	2007년 개정
게임산업진흥에 관한 법률	2006	규제+진흥법	2007년 개정
음악산업진흥에 관한 법률	2006	규제+진흥법	유지

문화정책의 제도적 측면에서 한국은 1990년대 들어서 명확히 규제로부터 진흥으로의 전환을 보여주고 있는 반면, 중국의 경우에는 뚜렷한 변화의 양상이 보이지 않는다. 이것은 한국의 문화산업 정책이 문화정책의 전반적인 변화를 토대로 문화산업 진흥을 위해 규제와 관련된 조항을 적극적으로 개정 혹은 폐지하면서 진행되었다면, 중국의 경우는 문화행정조직 및 법·제도적 측면에서 커다란 변화 없이 지속되는 특징, 다시 말해 여전히 중국 정부는 문화산업 정책에 있어서도 강한 규제 정책을 지속적으로 시행하고 있음을 보여준다.

13) 심상민, 「한국 문화산업정책: 규제→진흥, 그 다음?」, 『한국문화관광연구원 2010 개원기념 심포지움 자료집』, 2010, 38쪽.

물론 문화산업 분야에 있어서 중국 정부의 규제 정책은 외국 문화산업의 중국 시장 진입에 대한 규제에 특히 심하게 나타나는데, 이것은 상술한 바와 같은 중국 정부의 문화정책의 이념, 즉 '문화안보론'과 함께 산업적 측면에서 '유치산업 보호론'¹⁴⁾과 결합된 것으로 이해해야 한다. 그러나 중국 정부는 국내의 문화산업 진흥 정책을 추진하면서도 여전히 강력한 규제 정책(대표적인 것이 사전 허가제)을 병행하고 있는데 이것은 문화를 여전히 국가정체성 및 체제 이데올로기의 주요한 수단으로 간주하고, 따라서 정부가 통제권을 상실하지 않아야 한다는 과거의 문화 정책 이념과 제도가 크게 변하지 않았음을 의미한다. 따라서 중국의 문화산업 정책은 기본적으로 과거 문화정책의 이념과 법·제도의 틀 속에서 형성되며 강한 경로의존성을 보여준다고 하겠다.

3. 전략산업정책의 지속과 변화

후발국(late-developing countries)의 경제성장에 있어서 국가의 역할이 가장 극명하게 발휘되는 부분은 전략산업정책이라고 할 수 있는데, 일본을 필두로 한국과 대만 등 동아시아 국가들의 경제 기적에는 이러한 전략산업정책의 성공적인 운용이 결정적인 영향을 미쳤다고 평가된다.

전략산업(strategic industry)에 대해 광범위하게 합의된 사전적 정의가 있는 것은 아니다. 일반적으로는 긍정적 외부효과(positive externality)와 함께 상·하방 연계효과가 커서 국민경제 전체적으로 생산 및 고용 파급효과가 큰 산업으로 정의되기도 하지만, 전략산업을 안보 차원에서 접근할 경우 경제적 효과가 큰 산업보다는 국가의 생존에 반드시 필요한 산업으로 정의될 수도 있다. 또한 최근에는 과거와 같은 특정 산업을 전략산업으로 선정하기 보다는 향후 국가의 경제 및

14) '유치산업론'은 1827년 독일의 경제학자 Friedrich List가 제창한 것인데, List는 유치산업 보호의 이점을 통하여 산업적 성공을 거둔 영국이 후발국인 독일 등에 대해선 자유무역을 주장하는 현실을 소위 '사다리 걷어차기(Kicking Away the Ladder)'라고 비난하면서 현재 비교열위 산업이라도 국민경제에 공헌할 수 있는 산업이라면 보호정책을 통해 비교우위 산업으로 전환시켜야 한다고 주장했다.

생존에 중요하다고 판단하는 첨단기술, 즉 나노기술, 바이오기술, 재생에너지, 로봇산업 등을 전략산업화 하는 경향도 나타나고 있다. 한편 글로벌 금융위기를 계기로 양적 불균형 성장에 대한 반성이 제기되면서 경제 성장의 질적 측면에 대한 논의가 강화되고, 이러한 경향은 전략산업 선택에도 영향을 미쳐 전통적인 의미에서의 경제적 효과 외에 지속가능한 성장과 삶의 질 향상 등을 위한 녹색산업, 의료산업, 문화콘텐츠산업 등이 새로운 전략산업으로 부상하기도 한다. 이러한 상황을 종합하면 일반적으로 전략산업은 국가 차원에서 육성하는 산업으로서 현재 또는 미래의 경제적 파급효과가 큰 산업, 또는 경제성장의 질적 수준을 높이는데 있어 중요한 산업이라고 정의할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

먼저 한국의 경우 박정희 정부 시대 대표적인 산업정책이었던 중화학공업 육성 정책과 1980년대 이후의 정보통신산업 육성정책의 특징을 살펴보도록 하자. 중화학공업 육성을 위해 한국 정부는 다음과 같은 정책을 추진했다. 첫째, 1973년 5월 중화학공업에 대한 종합계획과 부문별 추진계획 및 지원계획의 수립을 총괄하는 '중화학공업추진위원회'가 설치되었다. 이러한 기구의 설치는 중화학공업 육성계획을 어느 부처 단독으로 수립하거나 집행하기가 어려울 뿐만 아니라 자본 및 기술 확보, 방대한 규모의 공업단지 조성, 공해문제 등을 해결하기 위해서는 정부 관계부처의 긴밀한 협조체계가 절실히 필요하다는 인식에 따른 것이었다. 둘째, 중화학공업 육성을 추진함에 있어 1973년부터 1981년까지 9년간 구체적인 연차계획을 수립하도록 하였고 다음과 같은 전략을 채택했다. 즉 ①품질·가격 면에서 국제경쟁력을 가질 수 있도록 하며, 규모의 경제가 달성될 수 있도록 대형화 추구, ②규모의 대형화를 추구함에 있어 국내시장은 협소하므로 중화학공업을 전략적 수출산업으로 육성, ③연관 산업의 기술기능인력 확보 및 개발, ④중화학공업은 대규모 사회간접자본이 요구될 뿐만 아니라 연관효과가 커서 한 곳에 집중시켜 단지화 하는 것이 효율적이므로 국토종합개발 계획에 근거를 두고 중화학공업 산업단지를 설정하는 것 등이었다.

한편 1980년대 후반에 들어 통신기술의 발전, 통신수요의 다양화, 통신시장 개

15) 『콘텐츠산업의 차세대 국가전략산업화 연구』, 한국문화관광연구원, 2011, 7~9쪽.

방 압력 등 통신환경에 큰 변화가 일어남에 따라 한국 정부는 정보통신산업 육성 전략을 수립하게 된다. 그런데 1990년대 한국 정부의 정보통신산업 육성전략은 전략추진 방식에 있어서 이전의 중화학공업 육성전략과 상당히 유사한 방식을 보여준다. 우선 한국 정부는 1995년 정보통신정책에 관한 종합적 차원에서의 기본 법인 <정보화촉진기본법>을 제정함으로써 법적 기반을 마련하였으며, 범정부적 차원의 정보화 추진을 위해 국무총리를 위원장으로 하고 국회사무총장, 법원행정처장 및 각 부처 장관 등을 위원으로 하는 '정보화추진위원회'를 설치했다. 정보와 추진위원회의 주요 기능은 <정보화촉진기본계획> 및 시행계획의 수립과 변경, 정보화 촉진 등에 관한 정책이나 사업추진의 조정, 초고속정보통신기반의 구축 및 이용, 정보화촉진시책의 추진실적 평가에 관한 사항 등을 심의하는 것이었다. 구체적인 추진 정책으로는 기술개발, 표준화, 인력양성, 단지조성, 유통구조 개선 및 국제협력 등 정보통신산업 육성에 필요한 사업들이 포함되었다. 그리고 이러한 사업의 재원 마련을 위하여 '정보화촉진기금'을 설치하였다.

이처럼 1990년대 한국 정부의 정보통신산업 육성정책은 산업 자체의 특성이 다름에도 불구하고 1970년대 추진했던 전략산업정책(중화학공업 육성정책)의 패턴을 상당부분 계승하는 모습을 보여준다. 그리고 한국의 이러한 전략산업정책 추진체계의 패턴은 비슷한 시기에 추진된 문화산업 육성정책에도 그대로 반영되고 있다. 예컨대 2001년 문화산업의 체계적인 중장기 발전계획으로 발표된 <콘텐츠 코리아 비전 21>¹⁶⁾은 5개의 추진 전략을 수립했는데 첫째는 디지털시대에 부응하는 법령 및 제도 정비, 둘째는 문화콘텐츠 창작역량 확충, 셋째는 산업발전 기반 조성을 위한 인프라 구축, 넷째는 지식기반경제를 선도할 전문인력 양성, 다섯째는 전략적 마케팅으로 세계시장 진출 확대 등이었으며, 이러한 전략은 과거 한국 정부가 추진했던 전략산업 정책의 프레임과 거의 유사한 형태였다.

16) 문화산업에 관한 중장기 발전계획은 1999년에 수립된 <문화산업발전 5개년 계획>이 있는데, 이를 보완·발전시킨 것이 2000년에 수립된 <문화산업 비전 21>이며, 이를 기반으로 새롭게 등장한 디지털 시대의 수요를 반영하여 보완한 것이 <콘텐츠코리아 비전 21>이다.

〈한국의 전략산업정책 추진 방식〉

구 분	중화학공업 육성정책 (1970년대)	정보통신산업 육성정책 (1980-1990년대)	문화산업진흥정책 (2000년대)
① 법적근거	개별산업육성법 제정	정보화촉진기본법 제정	문화산업진흥기본법 제정
② 추진기구	중화학공업추진위원회 위원장: 국무총리	정보화추진위원회 위원장: 국무총리	문화산업진흥위원회 위원장: 문화관광부 장관
③ 재원마련	국민투자자금	정보화촉진기금	문화산업진흥기금
④ 지원방식	특정산업에 대한 직접적 지원	기능적 부문에 대한 간접적 지원	기능적 부문에 대한 간접적 지원

중국의 경우에는 국가발전과 관련하여 문화산업의 전략적 가치가 갈수록 강조 되었음에도 불구하고 2011년 이전까지는 문화산업이 국가전략산업으로 간주되지는 않았다. 때문에 중국의 전략산업정책의 패턴을 문화산업 정책과 비교하는 것은 무리가 있다. 그러나 개혁개방 이후, 특히 1990년대 중반 이후 중국의 급속한 경제성장을 견인했던 중국의 산업정책은 일정한 패턴을 보이고 있으며, 문화산업 정책 역시 이러한 거시적 산업정책의 테두리 안에서 추진되었다고 보여진다.

중국에서 산업정책 수립이 절박해진 배경으로 보통 4가지를 든다. 첫째, 불합리한 산업구조로 생산능력이 과잉 상태여서 절반 이상의 국유기업이 생산가동률 60% 이하에 머물고 있다. 둘째, 기술구조가 불합리하여 1990년대까지 국제기술 수준에 도달한 것은 18%뿐으로 기술고도화를 위해 국가적 차원의 지원 필요성이 거론되었다. 셋째, 기업이 소규모여서 국제 경쟁에서 뒤처지고 있다는 점이 지적되었고, 넷째는 이런 소규모 기업들이 성별, 지역별로 중복되어 있어 국내적으로도 비교우위를 보일 수 없다는 지적이 제기되었다. 중국에서 산업정책은 국가계획 위원회를 중심으로 모색되기 시작하여 1989년 〈당면 산업정책 요점에 관한 결정〉과 1994년 〈90년대 국가 산업정책 강요〉를 통해 체계적으로 모습을 드러내기 시작했다.¹⁷⁾

〈90년대 국가 산업정책 강요〉(1994)에서 중국 정부는 기계·전자, 석유화학,

17) 백승욱, 『세계화의 경계에 선 중국』, 창비, 2008, 259~260쪽.

자동차, 건축업을 지주산업(支柱産業)으로 지원하기로 결정했다. 이러한 산업정책의 목표는 신규산업의 경우 주로 전자산업 분야에서 신흥 정보산업의 육성, 그리고 석유화학이나 자동차의 경우 기업규모를 대형화하고 시장을 과점체제로 전환하는 것이었다. 산업정책의 방침은 크게 사양산업 및 낙후기술의 도태와 선진기술의 도입, 핵심기업의 대형화와 집중화로 집약된다. 또한 중국 정부는 512개 국가 중점 기업을 집중적으로 지원 육성하여 글로벌 경쟁기업으로 성장시키기 위해 법규지원, 대출 우선권, 채권발행이나 상장 우선권 부여, 외자유치권 부여 등의 지원책을 마련했다. 그리고 이러한 정책의 기본 틀은 21세기 문화산업 육성 전략에서도 유사한 형태로 나타난다.

2000년대 중국 정부의 대표적인 전략산업 정책은 정보산업(信息産業) 분야에서 추진되었다. 2001년에 발표된 삼성경제연구소의 〈중국 IT산업의 현황과 전망〉 보고서는 중국 정부의 정보산업 발전 전략을 다음과 같이 정리했다. 첫째, 중국 정부는 10차 5개년 계획이 종료되는 2005년에 정보산업 규모를 2000년의 2배로 확대시킨다는 목표를 수립했다. 즉 정보산업 부가가치액의 GDP 점유율을 7%로 제고하여 경제성장과 산업구조조정의 중심적 역할을 할 수 있도록 육성한다는 것이다. 그리고 2006~2010년까지 정보산업의 연평균 성장률을 10~15%로 유지하여 정보산업을 중국경제 최대의 지주산업으로 육성한다는 계획이다. 둘째, 이를 위해 중국 정부는 정보산업의 구조조정을 통해 정보제품 제조업을 고기술, 고부가가치형으로 전환하고 기업의 전문화와 대형화를 추진한다는 방향을 수립했다. 셋째, R&D 능력을 강화하고 연구 성과의 산업화를 촉진하며, 전문인력 배양을 위한 지원을 확대한다는 것이다. 넷째, 적극적인 해외시장 개척으로 정보제품의 수출을 확대한다는 계획이다. 다섯째, 소프트웨어 파크(軟件園) 건설을 가속화하고, 입주기업에게 세제, 행정절차, 인프라 등에서 우대조치를 제공하며, 자본 및 인력을 소프트웨어 파크에 집중 배치하여 집중의 효과를 극대화한다는 계획이다.¹⁸⁾

그런데 2011년 10월 중공17기6중전회에서 문화산업을 국민경제의 지주산업으로 육성할 것을 결의한 이후 2012년 2월 중국문화부가 발표한 〈12차 5개년 계

18) 『중국 IT산업의 현황과 전망』, 삼성경제연구소, 2001.9. 참조.

획 시기 문화산업 배가 계획(이하 '배가 계획'으로 칭함)은 과거 중국 정부가 추진했던 정보산업 육성정책과 상당히 유사한 모습을 보여준다. 우선 <배가 계획>은 주요 목표로 ①문화산업의 연평균 성장률을 현재의 성장 속도보다 20% 이상 향상시키도록 하고, ②2015년의 문화산업 부가가치를 2010년의 2배가 되도록 하며, ③핵심 문화기업의 육성, ④문화 브랜드 형성, ⑤클러스터 발전 독려, ⑥인력양성 강화, ⑦문화산업 해외진출(수출) 추동 등을 선정했다.¹⁹⁾

〈중국의 전략산업 정책 목표와 과제〉

구분	정보산업 육성정책	문화산업 육성정책
① 목표	2005년 규모를 2000년의 2배 -연평균 성장률 15% 이상	2015년 규모를 2010년의 2배 -연평균 성장률 20% 이상
② 기업지원	핵심기업 육성(전문화, 대형화)	핵심기업 육성(전문화, 대형화)
③ 단지조성	軟件園 건설(입주기업 혜택)	文化產業園 건설(좌동)
④ 해외수출	해외시장 개척, 수출 확대	대외문화무역 확대 및 다양화
⑤ 인력양성	전문인력 배양 지원	문화산업 인재양성
⑥ 금융지원	기금, 금융상품 개발 등	기금, 금융상품 개발 등

이처럼 중국 정부의 문화산업 육성정책은 목표 설정, 기업지원 방향, 단지(클러스터) 구축, 해외진출 독려, 인력양성, 금융지원 등 과거 전략산업 육성정책과 상당히 유사한 형태로 수립·추진되었다. 이러한 경향은 문화산업에 대한 인식에 있어서 중국 정부가 문화산업의 '문화적 특성'보다는 '산업적 특성'을 보다 중시한 결과로 해석할 수 있는데, 다음과 같은 몇 가지 정책에서 그러한 인식이 분명히 드러난다.

첫째, 중국 정부는 2000년대 이후 문화정책을 크게 문화사업 정책과 문화산업 정책으로 이원화하기 시작했다. 이러한 구분은 21세기에 들어서 중국 정부가 추진한 '문화체제개혁'의 핵심적 내용이 되었다. 즉 중국 정부는 공익성과 경영성이 라는 두 가지 다른 기능에 근거하여 기존의 문화사업단위를 공익성 문화사업단위와 경영성 문화산업단위로 구분하고 각각 별도의 개혁정책을 적용한다는 방침을

19) 『“十二五”时期文化产业倍增计划』, 中国文化部, 2012. 2. 23. 참조.

확정했다.²⁰⁾

〈중국의 문화사업과 문화산업에 대한 정책적 분리〉²¹⁾

구 분	문화사업	문화산업
발전주도	정부	시장
발전주체	문화단위	문화기업
가치창출	사회적 가치	경제적 가치
정책중점	공익성, 기본성, 균등성, 편리성	문화자원 배치에 있어서 시장의 역할
운영자금	국가재정 투입	국가와 민간 자본 투자
경영원칙	국가 관리	자주경영, 자아관리
개혁방향	문화사업단위 내부 개혁	단위제를 기업으로 전환

둘째, 중국 정부는 기업의 대형화와 과점화를 통해 문화산업의 핵심 기업을 육성하는 정책을 추진했다.²²⁾ 사실 이러한 정책은 과거 동아시아 후발국들의 경제 발전 과정에서 쉽게 볼 수 있는 것이기도 하다. 일반적으로 후발국에서는 대규모의 투자가 필요한 부문에 공기업을 설립하는 경우가 많았는데, 이것은 자본 시장의 미발달로 인해 민간 투자자들이 거대 규모의 자본을 조달하기 어렵기 때문이다. 실제로 중국 정부가 기존의 문화단위를 주식회사로 전환하려는 중요한 이유는 바로 주식시장을 통해 인수·합병을 활발하게 추진함으로써 기업을 대형화하려는 데 있었고, 이렇게 대형화된 기업을 중심으로 산업의 발전 방향을 선도하고 나아가 국제시장에서 경쟁력을 갖추려는 것이었다. 문화산업이 창의성과 다양성을 바탕으로 유연한 기업 형태를 선호하고, 따라서 일반적으로 벤처기업 등의 육성에 많은 관심을 기울이는 반면, 중국의 경우에는 정책 중심이 기존 국유기업의 대형화에 집중된 것은 과거 전략산업 육성정책의 성공적 경험이 핵심적인 작용을 했던

20) 중선부, 문화부, 신문출판총서, 광전총국 연합, 〈关于文化体制改革试点工作的意见〉, 2003.7. 참조.
 21) 권기영, 「중국 문화체제개혁의 형성과 구조적 특징」, 『중국현대문학』 제66호, 중국현대문학학회, 2013. 258쪽.
 22) 「文化产业振兴规划」(2009)은 문화산업 분야에서 경쟁력 있는 핵심 기업을 집중 육성하여 문화산업의 전체적 역량과 국제 경쟁력을 증강할 것을 주요 정책으로 제시했다.

것으로 보인다.

셋째, 중국 정부는 문화산업 육성 초기부터 문화산업단지, 즉 클러스터 구축을 주요한 정책으로 추진했다.²³⁾ 그리고 중국 정부는 문화산업 클러스터를 통해 ① 문화산업 인큐베이터로서의 역할, ② 각종 자원의 합리적 배치와 산업 분업 촉진, ③ 문화산업의 규모화, 집약화, 전문화 수준 제고 등을 목표로 삼았다.²⁴⁾

넷째, 중국 정부는 문화상품 및 서비스의 '해외진출(走出去)' 전략을 문화산업 정책의 핵심 전략으로 추진했다. <문화산업진흥계획>(2009)은 5대 목표의 하나로 '문화상품 및 서비스의 수출 확대'를, <12차 5개년 계획 기간 문화산업 배가계획>(2012)은 10대 주요 과제의 하나로 '문화산업 해외진출 추동'을 선정했다. 2010년 상무부 등 10개 부처는 범정부적 차원에서 문화산업 해외수출에 대한 종합적 지원 방향과 내용을 제시했다.²⁵⁾ 그런데 이러한 수출주도 산업화(Export-led Industrialization)²⁶⁾ 전략은 과거 동아시아 발전국가들이 경제성장 과정에서 취했던 핵심적인 전략의 하나였으며, 중국 역시 1990년 후반 수출주도형 발전 전략을 통해 21세기 급속한 경제발전을 거둔 바가 있었다.

이처럼 1990년대부터 시작된 중국의 전략산업정책은 산업의 특성이 전혀 다름에도 불구하고 산업 육성을 위한 정부의 정책은 목표설정 방식, 육성방향과 전략,

23) 일반적으로 클러스터란 관련기업(경쟁기업, 중소기업, 벤처기업)과 기관(대학, 연구소), 지역서비스 기업들(금융, 법률, 회계 등)이 모여 네트워크를 통한 상호작용으로 시너지를 발휘하는 일정 지역을 의미한다. 한국의 지식경제부는 산업클러스터를 수평적·수직적인 네트워크를 통해 경쟁하고 협력하는 특정산업분야의 기업들이 집적되어 있는 일정한 지역으로 산업군집(industrial cluster)과 지역군집(regional cluster)의 통합체로 정의하고 있다. 『2011년 지역문화산업 클러스터 실태조사』, 한국콘텐츠진흥원, 2011.12. 참조.

24) 『国家“十一五”时期文化发展规划纲要』(2006), 『文化产业振兴规划』(2009), 『国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要』(2012) 등 참조.

25) 商务部·中共中央宣传部·财政部·文化部·中国人民银行·海关总署·国家税务总局·国家广播电影电视总局·国家新闻出版总署·国家外汇管理局, 『关于进一步推进国家文化出口重点企业和项目相关工作的指导意见』, 2010.10.

26) 수출주도 산업화는 후발국이 국내시장의 구매력이 부족한 상황에서 수출을 확대함으로써 규모의 경계를 활용한 산업화를 달성하는 것을 핵심으로 하는 경제발전 전략으로 과거 동아시아 발전국가들은 경제개발 초기의 단기간 동안 수입대체산업화(ISI: Import Substitution Industrialization) 전략에서 수출주도 전략으로 신속히 이행하여 산업의 국제경쟁력을 확보함으로써 성공적인 경제발전을 이룩한 것으로 평가된다.

그리고 구체적인 추진 과제에 이르기까지 상당히 유사한 형태를 보여준다. 이것이 바로 문화산업 정책의 특징을 구성하는 경로의존성이며, 이러한 경향은 한국에서도 유사한 형태로 나타난다.

4. 결론

본 논문은 중국과 한국의 초기 문화산업 정책 형성 과정에 영향을 미친 요소가 무엇인지를 밝히는데 목적이 있었다. 그리고 필자는 양국의 문화산업 정책이 과거의 문화정책의 이념 및 제도, 그리고 전략산업 정책의 프레임 속에서 형성되었음을 강조하였다.

문화정책 이념의 측면에서 중국은 신민주주의 시기 마오쩌둥에 의해 확립된 이념, 즉 문화에 대한 철학적 인식, 국가발전과 문화와의 관계, 문화정책의 주체, 목적, 수단 등이 커다란 변화 없이 21세기까지 지속되고 있음을 확인할 수 있다. 반면에 한국의 경우 1987년 민주화의 성공은 과거 개발독재 체제의 공보 중심의 문화정책으로부터 문화정책의 독립성을 확립하는 전환의 계기가 되었다. 그리고 이러한 전환은 1990년대 각 종 심의, 규제, 철폐라는 형태로 구체화되어 나타났다.

문화정책 제도의 측면에서 보자면 한국은 공보 중심에서 문화 중심으로의 이동, 규제에서 진흥으로의 이동, 문화부의 외연 확대(문화·미디어·관광·체육의 통합)라는 특징을 보여주고 있는 반면 중국은 문화행정조직, 법제도의 측면에서 커다란 변화 없이 지속되는 특징을 보여준다. 문화정책에 있어서 이러한 이념적·제도적 배경은 양국의 문화산업 정책 형성 과정에서도 강하게 영향을 미치게 된다.

문화산업 정책의 형성에 있어서 '경로의존성'은 특히 양국의 전략산업 정책과의 관계에서 보다 선명하게 드러난다. 한국의 문화산업 육성전략의 추진 방식은 과거 중화학공업 육성정책이나 정보통신산업 육성정책과 대단히 유사하며, 중국의 문화산업 육성전략 역시 과거의 정보산업 육성전략과 상당히 비슷하다. 이것은 한국과 중국 모두가 과거 성공했던 전략산업 육성정책에 대한 학습을 통해 문화산업

정책을 수립했음을 보여주는 것이다. 이처럼 한국과 중국의 문화산업 정책이 과거 중화학공업 육성정책이나 정보통신산업 육성정책 등 동아시아 발전국가 모델과 상당히 유사한 형태를 보이는 것은 이들 국가가 과거에 성공했던 산업정책의 경험과 제도가 절대적인 영향을 미쳤던 것으로 보인다.²⁷⁾

물론 '경로의존성'은 여타 정책에서도 흔히 보이는 현상이다. 문제는 이러한 '경로의존성'이 특정 분야의 정책에 긍정적인지 혹은 부정적인지의 여부에 달려 있을 것이다. 한국과 중국 정부는 문화산업이 문화적 특징과 산업적 특징 모두를 함유하고 있는 것으로 인식하였고, 따라서 문화산업 초기 단계에서 양국의 정책 담당자들은 과거의 문화정책 및 전략산업정책의 경험을 모두 활용했다. 아마도 관건은 문화발전의 특성을 고려한 문화정책과 산업발전의 특성을 고려한 산업정책이 적절한 조화를 이루느냐의 여부에 있을 것이다. 그리고 상술한 바와 같이 적어도 문화산업 초기 단계에서 한국과 중국 정부는 문화적 특성(문화정책)보다는 산업적 특성(전략산업정책)에 보다 주목했던 것으로 보인다. 결국 이러한 한국과 중국의 특성은 양국의 문화산업 정책이 초기 단계에서 상당히 유사한 형태로 나타나는 원인으로 작용했으며, 문화산업 후발국으로서 양국이 선진국을 신속히 추격하고자 하는 정책 목적에도 상당히 부합했다고 평가할 수 있다.

그런데 이러한 한국과 중국의 문화산업 정책은 초기 육성단계에서 급격한 양적 성장을 보여주었음에도 불구하고 점차 문제점을 드러내기 시작했다. 특히 2000년대 중반 이후 문화산업에 대한 인식의 변화와 기술발전에 따른 융복합화, 네트워크 사회의 도래에 따른 소비자의 능동성 확대 및 글로벌화 등 다양한 요소들이 문화산업 환경 변화에 영향을 주기 시작했다. 그리고 이러한 산업 환경의 변화는 한국과 중국에서 문화산업 초기에 추진했던 정책적 특징들, 즉 산업정책적 접근의 편향, 상업적 가치에 대한 경도, 정부 육성 자체의 한계, 근시안적 접근의 반복 등으로부터 비롯된 문제점들을 드러내면서 새로운 정책 기조의 변화를 요구하게 되었다. 더구나 한국과 중국의 문화산업은 이제 과거의 산업 초기 단계에서 벗어

27) 한국과 중국의 초기 문화산업 정책의 유사성에 관해서는 권기영, 「후발국 문화산업 육성 전략의 유사성 연구 - 한국과 중국의 초기 문화산업 정책을 중심으로」, 『중국문화연구』 38집, 2017. 참고.

나 새로운 도약을 모색하는 단계에 직면해 있기도 하다. 당연하게도 이러한 환경 변화와 문화산업의 발전 단계를 반영하여 한국과 중국 정부 역시 다양한 측면에서 정책 혁신을 모색하고 있기도 하다. 이와 관련한 한국과 중국 정부의 문화산업 정책 변동에 관해서는 별도의 연구과제로 남겨 놓기로 한다.

〈參考文獻〉

- 권기영, 「중국 문화체제개혁의 형성과 구조적 특징」, 『중국현대문학』 제66호, 중국현대문학학회, 2013.
- 마오쩌둥, 「신민주주의론」, 『모택동선집 I』, 전인, 1989.
- 박광무, 『한국문화정책론』, 김영사, 2015.
- 백승욱, 『세계화의 경계에 선 중국』, 창비, 2008.
- 심상민, 「한국 문화산업정책: 규제→진흥, 그 다음?」, 『한국문화관광연구원 2010 개원기념 심포지움 자료집』, 2010.
- 『중국 IT산업의 현황과 전망』, 삼성경제연구소, 2001.9.
- 『콘텐츠산업의 차세대 국가전략산업화 연구』, 한국문화관광연구원, 2011.
- 『2011년 지역문화산업 클러스터 실태조사』, 한국콘텐츠진흥원, 2011.12.
- 江泽民, 「高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪」, 1997.9.12.
- 江泽民, 「在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告」, 2002.11.8.
- 「国家“十一五”时期文化发展规划纲要」, 2006.9.13.
- 「国家“十二五”时期文化改革发展规划纲要」, 2012.
- 「文化产业振兴规划」, 2009.
- 商务部·中共中央宣传部·财政部·文化部·中国人民银行·海关总署·国家税务总局·国家广播电影电视总局·国家新闻出版总署·国家外汇管理局, 「关于进一步推进国家文化出口重点企业和项目相关工作的指导意见」, 2010.10.
- 「“十二五”时期文化产业倍增计划」, 中國文化部, 2012.2.23.
- 中共中央·國務院, 「关于深化文化体制改革的若干意见」, 2006.1.12.
- 中宣部·文化部·国家广播电影电视总局·国家新闻出版总署, 「关于文化体制改革试点工作的意见」, 2003.7.

〈Abstract〉

A Study on the Path-Dependent in Korea and China's
Early Cultural Industry Policy

Kwon, Ki-Young

This paper aims to discover what factors have affected the formation of cultural industry policies in China and Korea. And I stressed that the two countries' cultural industry policies were formed in the frame of the ideologies and institutions of past cultural policies and strategic industry policies. In terms of cultural policy ideology, China continues to have the ideologies established by Mao Zedong, such as philosophical awareness of culture, national development and relationship with culture, the main agents of cultural policy, purpose, and means, until the 21st century. On the other hand, the successful democratization of Korea served as an opportunity to establish the independence of cultural policies from the public-driven cultural policies of past development-led dictatorships. And this transformation was shaped into an elimination of the laws and regulations for each species in the 1990s.

In terms of the cultural policy system, Korea's shift from public information to cultural center, regulation to promotion, and extension of the cultural ministry's external extension (integration of culture, media, tourism, and physical education) are represented. China, on the other hand, shows a characteristic of continuing without a big change in terms of its culture, administrative organization and legal system. This ideological and institutional background in cultural policy will have a strong influence on the two countries' development of cultural industry policies.

'Path-dependent' is more noticeable in the formation of cultural industry policies, especially in relation to the two countries' strategic industry policies. The way in which Korea promoted its cultural industry strategy was very similar to

the policies for fostering heavy and chemical industries or the policies for fostering the information and communication industries. And China's strategy for fostering the cultural industry is quite similar to its policy on fostering the information industry of the past. This shows that both Korea and China have established cultural industry policies through learning about past successful strategic industry policies. Such similar forms of Korea and China's cultural industry policies to those of East Asian Development Model, such as the development of heavy chemical industries and the development of the information and communication industries, are seen as the absolute effects of the industry policies that these countries have had in the past.

Key Words: Cultural Industry, Path-dependent, East Asia Development Model, Cultural policy, Industrial policy

이 논문은 2018년 1월 04일에 접수되어 2018년 2월 15일에 심사가 완료되고 2018년 2월 15일에 게재가 확정되었음

