

國立臺灣大學社會科學院政治學系

博士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Doctoral Dissertation



製造創意：韓國文化內容產業政策的起源與發展

Manufacturing Creativity: The Origin and Development of  
the Korean Industrial Policies on Cultures and Contents

董思齊

Sy-Chi Doong

指導教授：黃長玲 博士

Advisor: Chang-Ling Huang, Ph.D.

中華民國 102 年 7 月

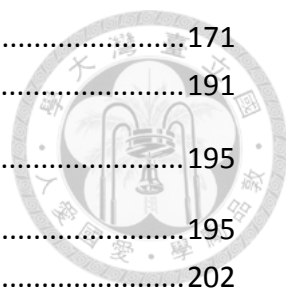
July 2013

# 目 錄



口試委員會審定書.....	iii
誌謝.....	v
中文摘要.....	ix
英文摘要.....	x
圖目錄.....	xi
表目錄.....	xii
<b>第 1 章 導論</b> .....	<b>1</b>
第 1 節 研究背景.....	1
第 2 節 問題意識.....	3
第 3 節 研究方法與研究架構.....	10
第 4 節 章節安排.....	15
<b>第 2 章 既有文獻的回顧與檢討</b> .....	<b>17</b>
第 1 節 文化創意產業的緣起與發展.....	17
第 2 節 文創產業與文創產業政策之特性.....	25
第 3 節 關於「韓國型文化創意產業」的研究.....	31
第 4 節 「發展型國家理論」及其在文創產業政策研究的適用性.....	40
第 5 節 小結.....	46
<b>第 3 章 自「文化政策」中派生而出的「文化產業政策」</b> .....	<b>49</b>
第 1 節 「文化政策」與對文化理解的變遷.....	50
第 2 節 民主化進程與韓國「文化政策」的演變.....	59
第 3 節 金泳三文民政府對文化產業發展的想像與政策提出.....	78
第 4 節 小結.....	91
<b>第 4 章 從「文化產業政策」到「文化內容產業政策」</b> .....	<b>97</b>
第 1 節 「全球化」對韓國型文創產業發展的影響.....	97
第 2 節 「亞洲金融風暴」與金大中政府的改革選擇.....	104
第 3 節 金大中「國民的政府」對文化產業發展的冀望與政策.....	113
第 4 節 小結.....	128
<b>第 5 章 從「文化內容產業政策」到「內容產業政策」</b> .....	<b>135</b>
第 1 節 盧武鉉「參與政府」的文化內容產業政策.....	135
第 2 節 李明博政府的內容產業政策.....	147
第 3 節 韓國文化內容產業的發展概況.....	160

第 4 節	韓國型文創產業政策與產業發展之間的關聯性.....	171
第 5 節	小結.....	191
第 6 章	結論 .....	195
第 1 節	理解文創產業政策的韓國模式.....	195
第 2 節	研究限制與未來的研究方向.....	202
參考書目	.....	207
中文部份	： .....	207
韓文部份	： .....	212
英文部份	： .....	223



# 國立臺灣大學博士學位論文

## 口試委員會審定書



製造創意：韓國文化內容產業政策的起源與發展

Manufacturing Creativity: The Origin and Development of  
the Korean Industrial Policies on Cultures and Contents

本論文係董思齊君（學號：D92322004）在國立臺灣大學政治學系完成之博士學位論文，於民國 102 年 7 月 26 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

黃長玲

（簽名）

（指導教授）

黃宗儀

李文斌

黃宗憲

董思齊



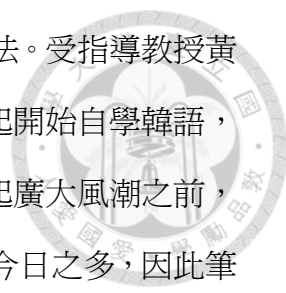
## 誌 謝



位於東北亞的台灣和南韓，國家的發展過程有著極大的相似性。這兩個國家都曾經歷過日本的殖民統治，並在冷戰的結構下堅決的對抗敵對共產政權。而這兩個國家亦是世界上從開發中國家，迎頭趕上成爲已開發國家的少見例子。做爲後進的發展國家之一，台灣和南韓共同體現了兩項驚人的奇蹟：其一爲經濟成就，其二爲政治民主化。

儘管東亞的經濟奇蹟（miracle）在金融風暴後，一度被認爲是海市蜃樓（mirage），但南韓在短短數年之間，不但從金融危機的谷底翻身，現在不只有著強大的經濟實力，甚至更不斷的向外輸出其科技與文化產業，造成一波波 Korean Inc.的韓流風潮。也就是因爲這些外貌看似的相同之處，以及實際上發展過程中的不同結果（例如韓國爲大企業爲主；台灣過去有龐大的中小企業），再加上韓國目前在某些領域上令人矚目的成就，台韓就很容易成爲彼此「同中求異」或是「異中求同」的比較研究對象。

然而在中文世界中，由於語言與文字的差異，使得一般民眾對於韓國的瞭解，僅止於其表面上之成就；學術界則強烈地依賴英語文獻來進行韓國研究。這使得中文世界中關於韓國案例的研究，往往停留在二手文獻的探討，而缺少一手瞭解韓國經驗的實證研究。事實上，從英語世界以及從我們現存對韓文相關新聞資訊的中文翻譯中所見到的韓國政治與社會，往往與韓國的現實之間有著很大的差距。這使得中文世界中關於韓國的分析與探討，不免流於想像與失之誇大。但韓國的政治與經濟發展經驗，卻又的確能提供台灣很好的參考座標與對照點。因此，若能有「正確的」韓國研究，將有助於跳脫台灣本土脈絡的思考框架，以比較的角度，宏觀地看待發生在這塊土地上的政治、經濟與社會變化。



在上述思考脈絡下，筆者開始興起進行台韓比較研究的想法。受指導教授黃長玲博士所講授東北亞政經發展課程之啓發，筆者於 2003 年起開始自學韓語，並著手嘗試進行韓國政經發展的相關研究。在當時韓流尚未興起廣大風潮之前，台大並無開設韓語課程，而坊間學習韓語的管道與資源也不若今日之多，因此筆者便選擇至政治大學的韓國語文學系旁聽。感謝政大韓語系的蔡連康教授、曾天富教授、張介宗教授、郭秋雯教授以及黃弘之老師的雅量，在他們的慨諾准許旁聽之下，讓原本與韓語系毫無淵源的筆者，得以初窺韓語及韓國文化之奧妙。

學習韓語一段時間並通過博士資格考後，爲了增加個人進行韓國研究的正當性，筆者便著手尋找赴韓國進行在地研究的獎助機會。2006 年的 3 月，在指導教授黃長玲博士以及政大副校長蔡連康博士的大力協助之下，筆者獲得「韓國國際交流財團」(Korea Foundation) 爲期一年的語言訓練獎助，並獲得至韓國延世大學語學堂進行在地韓語研修之機會。然而，短短一年的語言訓練，只足以建立基礎的韓語會話能力，但對於比較研究能力的提昇幫助有限。因此，透過韓國知名進步派學者，時任高麗大學「亞細亞問題研究所」所長崔章集(최장집)教授的協助之下，筆者隔年以該所客座研究員之身份，申請到 2007 年的「行政院國科會千里馬計畫」，並接續進行爲期一年關於韓國階級政黨形成的研究計畫。

2008 年時，透過時任台大副校長，政治系教授包宗和博士推薦信的協助之下，筆者獲得「2008 年韓國國際交流財團滯韓研究獎學金」，並得以繼續在亞細亞問題研究所進行訪問研究。該年，筆者另與高麗大學的池恩周(지은주)博士，連名申請獲得「2008 年 518 紀念財團研究支援獎助」，並於該年至 518 事件的發生地光州市，以韓文共同發表了“신생 민주주의 과거청산의 정치적 동학: 518 민주항쟁과 2.28 사건의 비교분석 (新興民主國家轉型正義的政治動學：五一八民主抗爭與二二八事件的比較分析)”一文。2009 年時，則透過韓國知名政

治學者，時任高麗大學政策大學院院長任赫伯（임혁백）教授之協助，以“영토분쟁은 언제 이슈화 되었나?: 독도문제와 조어도문제의 사례 분석（領土紛爭何時議題化？獨島問題與釣魚台問題的案例分析）”為題，申請到韓國「東北亞歷史財團」（동북아역사재단）的「新進研究人員在韓研究獎助」，並轉往高麗大學的「和平與民主研究所」，進行為期兩年的訪問研究。

總計筆者在韓國的訪問研究，自 2006 年初一直進行到 2010 年底為止，前後將近五年的時間。能有如此特殊的經驗，得感謝上述在筆者申請研究計畫時，不吝提供協助的台灣與韓國師長，亦得感謝「韓國國際交流財團」、「行政院國科會」以及「韓國東北亞歷史財團」所提供的各項學術獎助。除此之外，筆者在韓國的研究過程中，特別得感謝目前韓國少數的「台灣專家」池恩周博士所給予的諸多幫助。若沒有她的協助，筆者無法如此快速地融入韓國生活，亦無法順利地完成各項研究計畫。還有，亦得感謝就讀於延世大學博士課程的謝秀梅學姐，在筆者初到韓國時，她曾不吝地提供許多韓國生活資訊，幫助筆者很快地適應異鄉生活。同時，筆者還要感謝任教於延世大學語學堂的이은경博士，以及其他多位願意利用課餘時間，熱心地用韓語傳講聖經話語來幫助各國留學生的語學堂教師。他們的不吝付出，造就了許多留學生的堅定信仰。而在韓國期間，每週固定到온누리교회（大地教會）日本語禮拜部聚會並參與讚美樂團的事工，則給予筆者很大的感動與力量。感謝大地教會韓國與日本弟兄姊妹們給予的代禱以及各式各樣的幫助，因為有他們的協助，筆者才得以順利平安的結束在韓國的研究生生活。

雖然，筆者在韓國進行在地研究的期間曾執行過多項研究計畫，而個人研究興趣亦經歷了台韓階級政治的比較、韓國的勞動體制、韓國的政黨政治、台韓轉型正義的比較、東北亞島嶼領土衝突的比較、韓國外交政策的演變……等多次轉折，但筆者卻始終找不到一個真正覺得非常有趣，且值得長期觀察與投入的研究主題。一直到 2011 年，透過參與吳靜吉教授、于國華教授與郭秋雯教授所主持



的「投資創意——臺灣與南韓文創產業人才與環境」研究計畫後，筆者才總算定下了博士論文研究主題。在此得感謝三位教授給予筆者參與該項研究計畫的機會，這個研究計畫不但擴展筆者的研究視野，並提供赴韓國進行深入訪談的機會。

這篇論文最終得以通過，得感謝黃長玲博士的耐心指導，還有蕭全政博士、黃宗儀博士、黃崇憲博士以及林文斌博士等口試委員的諸多包容與鼓勵。指導老師黃長玲教授的學術涵養與為人品格，一直是筆者心之嚮往與努力學習的目標。在論文撰寫的過程中，黃長玲老師不斷地給予筆者鼓勵、提出建議，並不吝提供其研究經驗做為參考，期許筆者能做出一個有趣且有意義的研究成果。而論文審查答辯時，幾位口試委員則針對論文的修正與後續研究方向，分別提出了實質且具體的建言。筆者將謹記他們的教導與建議，朝著他們所期許的方向來進行後續的學術研究工作。

此外，這本論文的得以誕生，還充滿著許多的感激與感謝：感謝台大政治系師長們的諄諄教導；感謝在韓國研究期間曾幫助過我的韓國、日本與中國友人們；感謝士東長老教會與士林真理堂弟兄姊妹的代禱；感謝時常與我討論並交換學術意見的王文岳博士與其他學界朋友；感謝韓國研究先驅者朱立熙老師的提攜；感謝師大東亞系王恩美教授與台大歷史所陳思宇博士的不斷鼓勵；感謝李宜真小姐耐心與細心的協助排版與進行校稿之工作。而最後，最要感謝的是總在一旁默默支持著我的父親董義雄先生與母親郭月裡女士，因為有您們的溫情鼓勵與從旁照顧，這本博士論文最終才得以完成。

一本論文的完成，象徵著一個階段的終結，亦是另一個階段的開始。在此借用個人部落格的名稱：「知韓識韓不哈韓，比較研究為台灣」做為自我期許，希望能秉此精神，在下一個階段能繼續開拓更多更有趣，且更具學術價值意義的「韓國研究」與「台韓比較研究」！

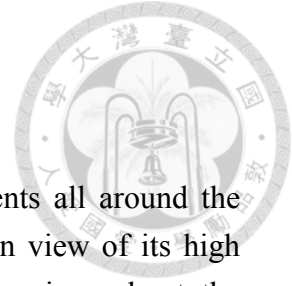
## 中文摘要



在經濟全球化與文化全球化的推波助瀾之下，文化創意產業的高附加價值性與高就業創造能力，廣受世界各國政府所重視。透過「韓流」的興起，世人開始對韓國如何能在短短十餘年間，在電影、連續劇、K-pop、電玩遊戲……等各項文創領域上創造出豐碩成果，進而使韓國文化受到全世界矚目之發展，感到十分好奇。事實上在民主轉型之前，韓國並不存在「文化產業」的概念，而伴隨內部民主化的發展與外在全球化的壓力，韓國對文化的理解則有著從「文化＝藝術」到「文化＝產業」再到「文化＝內容」的轉變過程。透過歷史發展的時序模式來分析可發現，自金泳三總統開始，歷任韓國政府越來越重視與強調文化產業之重要性，而韓國型文創產業政策的對象則從「文化」轉變成「文化內容」再轉變成「內容」，並有著越來越偏重其經濟效應的路徑依循性格。不過，若檢視韓國文化內容產業政策的變化與產業發展之過程，我們可以發現兩者之間其實有著不同的發展路徑與邏輯。以中小企業為主的韓國文創產業廠商，對於政府所提供的各項政策支援體制，不但利用率不佳，效能感亦顯得十分低落。而不論業者的實際需求為何，韓國政府仍持續地以過往發展型國家的追趕與發展邏輯，在選定特定的戰略產業之後，不斷地提出中長期產業發展計畫與振興政策。即便當代的文創產業以數位內容與服務業為主，研究也指出硬體建設對文創產業的發展助益有限，但在韓國政府實際的政策預算分配之上，「硬體基礎建設」之項目始終居於壓倒性的多數。這顯示，韓國各期政府在制定其文化內容產業政策時的思考方式，與過往「發展年代」以製造業為中心的發展主義思維並無二致。

**關鍵字：**韓流、產業政策、發展型國家、文化創意產業、韓國文化內容產業政策

## ABSTRACT



With the trend of economic and cultural globalization, governments all around the world have put more emphasis on the cultural creative industry in view of its high value-added and large-scale job creating capability. People are curious about the reason South Korea has reached such fruitful results in the cultural creative industries, such as movies, drama, K-pop, online games, etc. Within a decade and further made Korean culture come into the spotlight worldwide through “Korean wave”. In fact, the concept of cultural industry did not exist before the democratic transition in South Korea; nevertheless, with the force of democratization inside of the country accompanied by the wave of globalization from the outside, the perception of the term 'culture' has transformed from "culture equals to art" to "culture equals to industry" and further becomes "culture equals to content". To analyze this phenomenon under the patterns of timing and sequences, we can find that the Korean government has placed more and more emphasis on the importance of cultural industry since President Kim Young-sam's administration and the Korean-style cultural creative industry policy, with the tendency of path dependence stressing more and more on the economic benefits, has turned from 'culture' to 'cultural content' and finally, the 'content.' However, if we look into the process, we can see different routes and logics between its policy changing and industry development. On the one hand, the cultural and creative industry companies in South Korea, mainly small business owners, are lack of willingness to respond to governmental policies and aids due to its inefficiency. The government of South Korea still follows the developmental state model to pick strategic industries and continue to implement the mid/long-term development plans and strategies regardless of actual needs of the companies. Despite the cultural creative industry mainly counted on digital content and services and research also indicates that hardware construction contributes little help to this industry, the 'hardware infrastructure' is still the center of the government's budget allocation. In other words, the Korean government still maintains the manufacturing industry centered thinking learnt in the 'developing era' when making cultural content industry policies.

**Keywords :** Korean wave 、 Industrial policy 、 The developmental state 、 Cultural creative industry 、 Policies of cultural content industry in South Korea

## 圖目錄



圖 1-1 以發展型國家模式探索韓國型文化創意產業政策之演變 .....	12
圖 2-1 韓國型文創產業中「文化」、「創意」與「內容」之關聯性 .....	22
圖 2-2 文創產業的生產價值鏈 .....	29
圖 3-1 韓國文化政策的對象與範圍 .....	53
圖 3-2 韓國民主轉型過程中政治勢力的變化 .....	80
圖 3-3 金泳三總統的世界化戰略 .....	86
圖 4-1 韓國邁向民主鞏固過程中政治勢力的變化 .....	106
圖 4-2 「文化產業願景 21 (2000)」中所提示文化產業之特性 .....	120
圖 4-3 金大中時期文化產業發展計畫的變遷 .....	123
圖 4-4 「內容願景 21」推動體系示意圖 .....	126
圖 5-1 「文化強國 (C-KOREA) 2010」戰略示意圖 .....	143
圖 5-2 李明博主政下文化體育觀光部組織圖 .....	150
圖 6-1 「內容韓國實驗室」概念圖 .....	200

## 表目錄



表 1-1 韓國型文創產業出口額的變化（2005 年～2011 年）	2
表 1-2 依政府類別，韓國型文創產業政策的願景與中長期戰略的變化	5
表 1-3 韓國型文化創意產業主要法律與制度的變化	5
表 1-4 韓國型文創產業振興政策中的準政府機構	6
表 1-5 韓國型文化創意產業部門預算之變遷	7
表 1-6 研究設計：選定探討與比較的文化創意產業之次類別	13
表 2-1 韓國現行法令中，關於「韓國型文創產業」相關用語的定義	23
表 2-2 文化產業基本法適用產業對象的變遷	24
表 3-1 韓國學者對於「文化政策」（文化行政）的定義	51
表 3-2 「文化藝術振興法」與「文化產業振興基本法」的制定與比較	55
表 3-3 韓國文化政策中對「文化理解」的變化	57
表 3-4 第五次經濟社會發展五年修正計畫：文化部門（1983～1986）	72
表 3-5 第六次經濟社會發展五年計畫：文化部門（1987～1991）	72
表 3-6 文化發展十年計畫（1990～1999）	76
表 3-7 金泳三文民政府的「文化昌達五年計畫（1993～1997）」	87
表 3-8 1996 年韓國文化產業相關之市場狀況	89
表 3-9 韓國文化相關行政組織之變化（1997 年金泳三政權為止）	92
表 3-10 歷代政府別文化國政指標與文化政策的變動之一（1945～1997）	93
表 4-1 金泳三總統的施政評價	105
表 4-2 IMF 資助韓國的紓困條件與對韓國之衝擊影響	107
表 4-3 金大中主政時期文化觀光部部門別預算分配	115
表 4-4 金大中政府的「新文化政策」（1998）	116
表 4-5 「文化產業願景 21（2000）」提出之願景與策略	121
表 4-6 韓國開放日本大眾文化的進程	127
表 5-1 參與政府文化產業預算的組成與分配	138
表 5-2 參與政府的「創意韓國：21 世紀新文化的願景」	140
表 5-3 參與政府時期與文化內容產業振興相關之法律	145
表 5-4 李明博政府執政初期內容產業育成方案	152
表 5-5 李明博主政下韓國內容產業政策的變化	159
表 5-6 領域別韓國型文創產業的預算分配狀況	161
表 5-7 2011 年韓國內容產業整體概況	164
表 5-8 韓國內容產業賣出額的變化（2005 年～2011 年）	164
表 5-9 韓國內容產業與 GDP 對比附加價值額之比重	166
表 5-10 韓國內容產業輸入額現況	166
表 5-11 內容產業廠商數目的變化	167

表 5-12	內容產業從業者規模與年度別廠商數目的變化 .....	168
表 5-13	內容產業廠商規模與就業人數的現況（2011 年） .....	169
表 5-14	內容產業廠商規模年度別就業人數變化 .....	169
表 5-15	韓國內容產業就業人口的變化（2011） .....	170
表 5-16	韓流的分期發展模式 .....	173
表 5-17	各政權事業目的別「文創產業」預算分配 .....	174
表 5-18	各政權事業目的別「文化政策」預算分配 .....	175
表 5-19	各政權事業手段別「文創產業」預算分配 .....	176
表 5-20	文化內容產業主要指標比較 .....	177
表 5-21	業種別內容中小企業的應用政府支援制度現況 .....	178
表 5-22	業種別內容中小企業不接受政府支援制度的理由 .....	179
表 5-23	各期電影振興政策的比較 .....	184
表 5-24	兩次遊戲產業中長期振興政策的比較 .....	186
表 5-25	兩次音樂產業振興政策的比較 .....	188
表 5-26	「遊戲產業振興五年計劃」（2003~2007）預算分配 .....	189
表 5-27	「音樂產業振興五年計劃」（2003~2007）預算分配 .....	190



# 第1章 導論



「21 世紀為『文化的世紀』，文化產業正以做為國家經濟與國民生活的中心快速地浮上中，而將之以國家的戰略產業來育成是時代的課題。」

문화관광부，2001：11。

## 第1節 研究背景

2012 年的夏天，一股 K-pop 旋風莫名地席捲了全世界。年過三十五，其貌不揚又身材微胖的韓國大叔 Psy（韓文藝名為 싸이，發音為「薩伊」，其本名為朴載相）忽然橫出於世，靠著一首在 Youtube 上流傳的 MV，一邊跳著所謂「騎馬舞」的舞步，一邊莫名其妙地（卻又似乎很有道理地）紅遍了全世界。而登上英國金榜榜首，美國告示排行榜第二名，以及佔據 iTunes 收費下載的第一位的「江南 style」，不由的讓世人們感受到「韓流」的猛烈來襲，以及韓國「文化創意產業」的莫大威力（董思齊，2012a）。

根據朝鮮日報 2012 年 2 月 7 日的報導，依據韓國銀行的統計，直至 1996 年為止，韓國文化產業的海外收入仍為零，而在 1997 年起，韓國的文化產業才首次出口（500 萬美元）。不過到了 2011 年為止，韓國電影、電視劇、唱片等文化和娛樂服務業的出口總額已經達到了 7.94 億美金之譜。與前一年度相較之下（2010 年）增加了 25%（6.37 億美金）。而與 1997 年相較之下，十四年之間倍增了 160 倍（崔炯碩，2012）。這顯示出，在韓流的擴散與發酵之下，帶動了韓



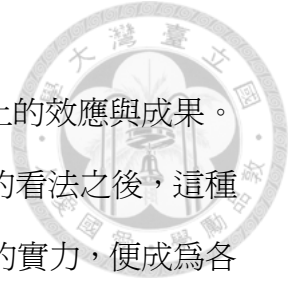
國文化創意相關產業的出口快速增長。若依照韓國文化體育觀光部的統計（參見表 1-1），在所有文創產業的對外出口之中，則以電玩產業（主要為線上遊戲）所佔的比重最高，歷年來幾乎都佔出口總額的一半，2011 年時的出口比重佔了整體文創產品出口值的 55.28%。不過，近年來出口呈現大幅成長的，則是音樂產業（K-pop）。

表 1-1 韓國型文創產業出口額的變化（2005 年～2011 年）

千美金	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	11 年比重	08-11 平均增加率
出版	191,346	184,867	213,100	260,010	250,764	357,881	283,439	6.59%	2.9%
漫畫	3,268	3,917	3,986	4,135	4,209	8,153	17,213	0.40%	60.9%
音樂	22,278	16,666	13,885	16,468	31,269	83,262	196,113	4.56%	128.4%
電玩	564,660	671,994	781,004	1,093,865	1,240,856	1,606,102	2,378,078	55.28%	29.5%
電影	75,995	24,515	24,396	21,037	14,122	13,583	15,829	0.37%	-9.0%
動漫	78,429	66,834	72,770	80,583	89,651	96,827	115,941	2.70%	12.9%
廣電	121,763	133,917	150,953	171,348	184,577	228,633	222,372	5.17%	9.1%
廣告	9,359	75,981	93,859	14,212	93,152	75,554	102,224	2.38%	93.0%
角色	163,666	189,451	202,889	228,250	236,521	276,328	392,266	9.12%	19.8%
知識 情報	34,764	5,016	275,111	339,949	345,693	363,282	432,256	10.05%	8.3%
內容解 決方案	35,608	-	112,678	107,746	113,418	116,487	146,281	3.40%	10.7%
合計	1,301,136	1,373,158	1,944,631	2,337,603	2,604,232	3,226,092	4,302,012	100%	22.5%

資料來源：筆者整理自韓國文化體育觀光部與韓國內容振興院，2011，《2011 內容產業統計》（2006～2010 年資料），以及 2012，《2011 年內容產業主要統計概述》。

與韓國同列亞洲四小龍之林的台灣，政府、學界、產業界，甚至是社會大眾，不免對於原非「強勢文化」的韓國，如何能在短短地十餘年之間，於電影、連續劇、K-pop、電玩遊戲等領域上，全面地獲得豐碩成果，繼而由「非主流文化」一躍而成爲全世界注目焦點的主流文化，感到十分的好奇、關心與羨慕。而文化創意產業的「高附加價值性」與「高創造就業能力」則在「文化全球化」以及「經濟全球化」的推波助瀾之下，亦倍受世界各國所重視。



但這樣的好奇心與關心，並不僅出自於對其「經濟發展」上的效應與成果。自從 Nye 在 2004 年進一步闡述其對「軟實力」(soft power) 的看法之後，這種以文化、價值觀為主，外於軍事與經濟等具有強制與支配能力的實力，便成為各國政府提高國家形象與國際地位的重點工作。以此，在李明博總統主政之下的韓國政府，也以「軟實力」的提昇，做為提高韓國在全球所扮演之角色與地位的基礎工作 (Kalinowski & Cho, Hyekyung, 2012: 242-60)

此外，對於文創產業的興趣不僅發生在台灣，在國際上，學術界以及實際政策決策的領域中，許多人突然之間對於「文創產業」(或文化產業) 產生了莫大的興趣。在政策領域方面，不論是在國際上、國內政治上，甚至是地方政府的層級，都出現許多關於文創產業的政策報告書；在學術圈裡面，文化與文創產業結合了包括經濟與文化地理、藝術管理、經濟學、管理學、媒體研究和社會學等不同的學術領域，做出了許多的學術作品與研究 (Hesmondhalgh & Pratt, 2005 )。

## 第2節 問題意識

然而，當世人目睹道韓國的文創產業在短短的十餘年之間，有著百倍以上的成長時，我們不禁好奇起來：到底是什麼因素，促成文化創意產業在韓國有著如此爆發性的成長。

若考察韓國本土對於「文化」的概念，在韓國「文化」長久以來被視為次於「經濟」之下的概念，文化常被視為國家機器最重要的意識形態工具，並以之推動統治的意識形態並動員社會大眾。在威權統治之下的 1960 年代到 1980 年代後期，韓國傳統與愛國文化的元素，被選擇性地介入與利用於規訓和教育大眾。同

時，大眾文化與年輕世代的文化，則經常成為政府官員所壓迫與管束的目標，因為他們常與外國勢力連結並且敗壞道德（Kang，2000）。



然而，隨著文化產業的快速成長以及大眾文化消費意識的擴張，更重要的是「民主化」的興起，使得韓國社會對於「文化」的概念在 1990 年代開始有所改變。年輕文化的浮現與韓流文化的興起，快速地改變了「文化」的內含，大眾文化逐漸成為韓國現代文化的象徵。而主流的韓流論述亦逐漸浮現，並在以經濟為基礎的新經濟、國家品牌策略、國家競爭力……等經濟中心或國家中心的論述中伴隨形成，並被強調這是韓國必須要去參與和追求的新的賽局。

如果說「全球化」與「民主化」是構成韓國文化創意產業發展的兩個背景因素，那麼身為後進發展國家的韓國，一直以來都是希望能追趕與仿效美日與西歐先行者的腳步。相較於先行國的內生性變遷（endogenous change），後起者（late comers）因其後進（late）之特色，為了追趕先行者，得採用外生性的變遷（exogenous change），其路徑是自外而內，由上而下。因此，對後進國家來說，「國家」在產業發展的過程中，扮演了更重要的角色（尹保雲，1997）。

從歷史上諸多的例子中，我們可以觀察到後進國家對經濟的干預是普遍的現象。雖說經濟計劃或是對於經濟的干預，不見得就能帶來發展的成果，但國家必須透過政策的制定，育成策略性的產業廠商，並且培育或扶植幼稚產業，以吸引資本的持續進入，才是後續產業政策成功與否的最重要關鍵（鄭力軒、王御風，2011）。而事實上，我們很輕易地便可以察覺到，韓國政府的確是刻意地使用了與過往促進各種產業發展的類似方式，有系統地提出了與文化創意產業之相關之政策作為。不論是產業政策的提出（表 1-2）、法律體系的建立（表 1-3）、推廣文創產業的準政府機構之設立（表 1-4），亦或是政府預算支出的成長（表 1-5），我們都可以見到韓國政府的確不遺餘力地在支援與推廣文創產業的發展。



表 1-2 依政府類別，韓國型文創產業政策的願景與中長期戰略的變化

	政策願景	核心推動戰略
文人政府	文化昌達五年計畫（'93）	
國民的政府	文化產業發展五年計畫（'99） 內容 Korea 願景 21（'01）	文化內容振興方案（'00） 文化原型
參與政府	世界五大文化產業強國願景（'03） 創意韓國（'04） 文化強國（C-Korea）2010（'05） 傳統藝術活化方案願景 2010（'06）	文化內容產業中長期發展戰略（'03） 放送映像產業中長期發展戰略（'03） 漫畫產業振興五年計畫（'03） 角色產業振興五年計劃（'03） 文化內容人力養成綜合計畫（'04） 文化產業振興基金中長期發展方案（'04） 音樂產業振興五年計劃（'05） 文化內容輸出戰略 master plan（'05） CT 願景與中長期戰略（'05） 動漫產業中長期發展戰略（'06） 電玩產業振興中長期計畫（'06） 電影產業中長期發展計畫（'06） 文化原型創造素材中長期發展計畫（'06） 文化內容流通 road map 建立（'06）
李明博政府	世界五大文化內容產業強國躍進（'08） 主導綠色成長的內容強國（'09） 領導創造經濟的內容強國（'10） 智慧內容 Korea 具體實現（'11）	新政府內容產業願景（'08） 內容產業願景與育成戰略（'08） 創造經濟時帶的內容產業發展戰略（'09） 內容產業發展戰略（'10） 內容-media-3D 產業發展戰略（'10） 2012 內容產業振興基本計畫（'11） 智慧內容產業育成戰略（'11） 創造社會，文化強國（'12）

資料來源：이용관，2012，《문화산업에서 콘텐츠산업으로의 정책변동과》，한국문화관광연구원，p19。

表 1-3 韓國型文化創意產業主要法律與制度的變化

項目	影音相關產業	文化產業	出版與印刷產業	內容產業
文人	電影振興法（1995）			

政府							
國民的政府	與唱片、錄影帶物品和電玩物品相關之法律（1999）			文化產業振興基本法（1999）	出版與印刷振興法（2002）		線上數位內容產業發展法（2002）
參與政府	與電影和錄影帶物品振興相關之法律（2006）	與音樂產業振興相關之法律（2006）	與電玩產業振興相關之法律（2006）		印刷文化產業振興法（2007）	出版文化產業振興法（2007）	
MB政府							內容產業振興法（2010）

資料來源：이용관，2012，〈문화산업에서 콘텐츠산업으로의 정책변동과〉，한국문화관광연구원，p20。

表 1-4 韓國型文創產業振興政策中的準政府機構

機構	設立根據	振興業務
韓國文化藝術委員會 한국문화예술위원회	文化藝術振興法	文化藝術全體
韓國著作權委員會 한국저작권위원회	著作權法	著作權
電影振興委員會 영화진흥위원회	電影與錄影帶振興相關之法律	電影、錄影帶
韓國內容振興院 한국콘텐츠진흥원	文化產業振興基本法	漫畫、動畫、角色、音樂、遊戲、放送映像'
韓國媒體振興財團 한국언론진흥재단	報紙等振興之相關法律	報紙、雜誌
韓國文化產業交流財團 한국문화산업교류재단	民法	文化內容產業全體

資料來源：筆者整理自相關機構之網頁。

表 1-5 韓國型文化創意產業部門預算之變遷

單位：10 億韓圓

年度別	政府預算 總額	部會（文化）預算		內容產業部門預算		媒體政策部門預算	
		預算總額	政府 預算 佔有率	預算 總額	所屬部門 預算 佔有率	預算 總額	所屬部門 預算 佔有率
1994	47,626.2	301.2	0.63%	5.4	1.8%	—	—
1995	56,717.3	383.8	0.68%	15.2	4.0%	—	—
1996	62,962.6	459.1	0.73%	18.9	4.1%	—	—
1997	71,400.6	653.1	0.91%	13.2	2.0%	—	—
1998	80,762.9	757.4	0.94%	16.8	2.2%	—	—
1999	88,485.0	856.3	0.97%	100.0	11.7%	—	—
2000	94,919.9	1,170.7	1.23%	178.7	15.3%	—	—
2001	106,096.3	1,243.1	1.17%	147.4	11.9%	—	—
2002	116,119.8	1,398.5	1.20%	195.8	14.0%	—	—
2003	115,132.3	1,486.4	1.29%	189.0	12.7%	—	—
2004	120,139.4	1,567.5	1.30%	172.5	11.0%	—	—
2005	135,215.6	1,585.6	1.17%	191.1	12.1%	—	—
2006	146,962.5	1,738.5	1.18%	136.3	7.8%	89.0	5.1%
2007	156,517.7	1,425.0	0.91%	128.4	9.0%	69.3	4.9%
2008	174,985.2	1,513.6	0.86%	150.8	9.9%	55.8	3.7%
2009	196,871.2	1,735.0	0.88%	242.2	14.0%	56.2	3.2%
2010	201,283.4	1,876.2	0.93%	256.1	13.6%	83.69	4.4%
2011	209,930.2	2,058.2	0.98%	249.1	12.1%	113.6	5.5%
2012	223,138.3	2,243.8	1.00%	279.8	12.5%	118.8	5.3%

資料來源：整理自文化體育觀光部（2010）《2010內容產業白書》、（2011），《2011年度預算、基金運用計畫概要》、（2012），《2012年度預算、基金運用計畫概要》；企劃財政部（2011），《2011 國家生計》、企劃財政部（2012），《2012 國家生計》。<sup>1</sup>

當世人在看到韓國政府爲了推廣韓國的文創產業，在政策、法令以及預算各方面所做出的諸多努力，加上韓國文創產業在世界上的發展與知名度，這兩者的

<sup>1</sup> 由此表的整理，我們可以發現韓國文化部門在政府總預算所佔的比例，至今仍不過百分之一左右，但文化預算項目之中，關於文化創意產業部門的預算，卻逐年擴大增加。令，此表中政府預算總額爲「企劃財政部」各年度《國家生計》之一般會計預算金額；所屬部門預算爲文化部一般會計與特別會計金額合併，基金預算除外之金額；內容產業部門預算爲文化內容產業室與媒體政策局之部門預算之總和；2008 年預算爲將「情報通信部」的數位內容業務，移轉至文化體育觀光部的變遷結果；最後，2009、2010、2011、2012 之「內容產業部門」預算爲結合「內容政策官（內容產業育成）」+「著作權政策官」之預算。

同時呈現，令人不由得會聯想到：韓國文化創意產業的發展，與韓國政府的政策作為之間有著直接的因果關係。最典型的理解與敘述方式則如下所言：

韓國大眾文化的繁榮始於上世紀 90 年代中期，主要得益於韓國政府在資金和政策等方面的全力支援。韓國政府的首要目的是通過發展文化產業來突破亞洲金融危機的困境，同時也是強化自身的軟實力。韓國的目的已經達到了，有資料為證。2008 年韓國電視劇、流行歌曲等文化商品的出口額達到了 18 億美元，是 10 前的 3 倍。由於大眾文化的廣泛傳播，前往韓國的留學生和遊客也成倍增加。韓流不僅給韓國創造了巨大的經濟收益，提升了國家形象，也增強了民族自信心。（詹德彬，2010）

2

類似的論點，卻凸顯出研究韓國型的文化創意產業的困境：當我們想瞭解韓國的文化創意產業時，我們很難不把目光焦點聚集在韓國的「國家」行爲。因此研究的方向很容易就變成韓國推動文創產業的政策爲何？推動機關爲何？有何具體法令規範與行政措施？並且在有意無意之間，暗示著「韓流」的產生以及「韓國型文創產業」的成長，都是在韓國政府有效率的計畫之下，一步一步地被國家所「創造」出來。

而上述理解韓國文創產業成功的邏輯，更顯得與「發展型國家理論」的論述十分類似。自從 Chalmers Johnson 在 *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industry Policy, 1925-1975* 中指出，日本是一個資本主義「發展型國家」模式之後，直至 90 年代中期，在解釋東亞國家經濟發展之上，「發展型國家論」曾盛極一時。然而在「亞洲金融風暴」之後，「發展型國家理論」卻又遭受到嚴苛的考驗與質疑（林文斌，2013）。那麼，究竟「發展型國家理論」只能當作已經過時的特定

---

<sup>2</sup> 底線部份爲筆者所加。

時空下的產物？亦或是仍足以做為支持「韓國型文創產業」發展的立論？文化創意產業在韓國的發展狀況，以及韓國政府在推動文創產業發展時扮演何種角色？則成為我們理解亞洲金融風暴之後，歷經金融體系調整與重整之後的韓國，其「國家性格」與「國家角色」的最佳事例。

由於韓國文創產業政策從出現至今不過十餘年時間。從韓文、中文對於韓國型文化創意產業研究的回顧來看，我們可以發現目前相關的研究仍舊停留在「對於現象的觀察」，因此靜態地整理韓國文創產業政策成為其共通特色。而相較之下英文文獻之中，雖然更多的對於文創產業發展在理論意涵上的反思，然而有趣的是，英文相關作品缺少的，正是對於韓國型文創產業政策的演變與其變化的整理與理解，因此其研究成果亦受到相當程度的限制。是以，本研究希望能透過對於韓國型文創產業政策的探討，重新檢視「文化創意產業」出現的動態歷史過程，並透過「發展型國家理論」，再次檢視韓國的發展型國家性格。

而綜合對於「文化創意產業」以及「發展型國家」兩種不同的理論關懷，本研究希望能透過韓國型文創產業「政策的分析」，達到下述的三個具體研究目標：

- 一、檢視「文化創意產業」發展的世界潮流與脈絡，並探討在韓國的政經與社會脈絡之下，「韓國型的文化創意產業」如何從原本是「保護」或是「動員」對象的「文化政策」，逐漸由中分化與演變出以促進經濟發展為核心目的的「產業政策」（賺錢生意）。而其文化創意產業之發展重點，又如何由「文化產業」轉變成「文化內容產業」，到今日的「內容產業」。
- 二、檢視韓國歷任政府為了育成與發展號稱「二十一世紀旗艦產業」，以及「次世代成長動力」的文化創意產業，曾經提出哪些具體的「文化創意產業政策」。並以此分析在文創產業發展上，韓國國家嘗試扮演何種角色，並對文創產業



部門產生了何種影響。

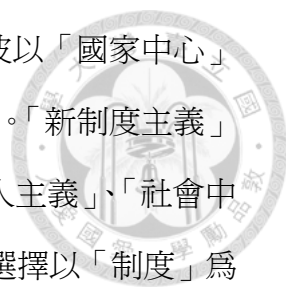
三、透過韓國歷屆政府對於發展文化创意產業在「政策上」變化的爬梳，回過頭檢証關於「發展型國家理論」的探討，並從中提出對韓國的發展型國家性格之觀察與重新理解。

### 第3節 研究方法與研究架構

筆者認為，若能透過韓國政府對韓國型文創產業在「政策」、「法令」，以及「領導機構」等制度性演變過程的爬梳後，我們可觀察到：即便是在金融風暴的體制轉型之後，出於「路徑依循」的特性，韓國仍舊存有明顯的「發展型國家」之性格。

在面對沒有前例，並且難以用抄襲與模仿來獲得成功的文化创意產業部門，韓國政府在政策的引導與作為上，其實很大的程度是援引過去促進工業發展時所使用的製造與生產思維的計畫性政策。特別是，從時間順序上看，韓國政府開始對於文創產業的想像，乃是從電影產業開始，並且一開始發展的重點並未放在引發兩波韓流的電視連續劇以及音樂產業身上。此外，雖然 K-pop 受到如此高的矚目，但事實上近年來佔據韓國文創產業出口額過半的，竟然是電玩產業（特別是線上遊戲）。由這樣的歷史事實來看，關於「文創產業的發展成果」，與「韓國文創產業政策」之間的因果關聯性，就值得我們重新的檢討與再次思考。

而這樣的政策思維與手段，亦使得原本以中小企業為主的「文化创意產業部門」，產生了性質上的改變。由於本論文的目的在於透過韓國政府「文化创意產業」政策的演變，來討論韓國的發展主義國家性格，因此在研究途徑上，選擇採



取「歷史制度主義」的方式來進行討論。事實上，80 年代一波以「國家中心」的研究途徑興起，使得「制度」再度成爲學術界所關注的焦點。「新制度主義」的興起，主要是對於「行爲主義」的反省，並且反對具有「個人主義」、「社會中心」以及「功能主義」傾向的研究途徑，主張研究之焦點必須選擇以「制度」爲中心的中層次分析。因爲，讓國家與制度重回政治研究的主角地位，將可以矯正行爲主義與理性選擇途徑「見樹不見林」的微觀缺失；同時也修正馬克思主義、系統理論、結構功能理論等大理論「見林不見樹」的「結構決定論」缺失（郭承天，2000：171-178）。相較於舊的制度主義，Lowndes（2002：97-101）分析「新制度主義」有六項特徵足以代表其之「新」（以下轉引自蔡相廷，2010：46）：

- 一、關注焦點從「組織」移至「規則」：政治制度不再等同政治組織，將制度視爲是引導、限制個體行爲的規則；
- 二、由「正式制度」移至「非正式制度」：新制度主義同時關注正式規則與非正式慣例，非正式慣例可能強化正式規則，同時重視兩者更增添對政治制度理解之深度與廣度；
- 三、從「靜態」到「動態」的制度概念：穩定性是制度的特徵之一，但制度會面臨變遷，因此制度之變遷才是研究之重點；
- 四、由「信奉價值」轉向「批判價值」：新制度主義試圖確認制度的具體化，與形塑社會價值的各種方式；
- 五、從「整體論」轉向「個體式」制度概念：新制度主義著眼於政治生活的制度組成、以及各個制度的互動關聯；
- 六、由「獨立性」轉向「鑲嵌性」：政治制度是「被鑲嵌」（embedded）於特定脈絡中，尤其歷史制度主義研究先前的制度選擇如何限定後來的政策選擇，藉由比較不同的國家體系或特定的政策環境，說明制度深深地被鑲嵌在歷史脈絡與社會結構中，有其延續性而產生「路徑依循」（path dependence）的現象。

因此，遵循 Pierson (2000) 以及 Pierson and Skocpol (2002) 關於「路徑依循」的提示，本研究將致力於探討文創產業發展「政策設計」上的路徑依循鑲嵌性，探討在「時間序列」上韓國型文化创意產業相關政策設計的轉變歷程，並找尋其所符應的社會與經濟背景，以此確定相關制度設計出現的歷史的關鍵時刻，從而還原韓國「發展型國家」的原貌，並探究其政策之成敗（研究概念圖參見圖 1-1）。由於韓國型文化创意產業政策上的變遷，與政權的輪替有著密不可分之關係，此外，也與外加的「全球化」壓力和內生的「民主化」浪潮密不可分，因此本研究之架構，將把韓國所面臨的內外環境之變化，加入以政權別的時間順序為歷史經緯的討論之中，以此重新審視韓國的國家性格（參見圖 1-2）。而最後在評估韓國型文創產業政策的成效與性質時，將對比電影產業、電玩產業和音樂產業的中長期政策，從中探討發展型國家理論對韓國的意義（參見表 1-6）。

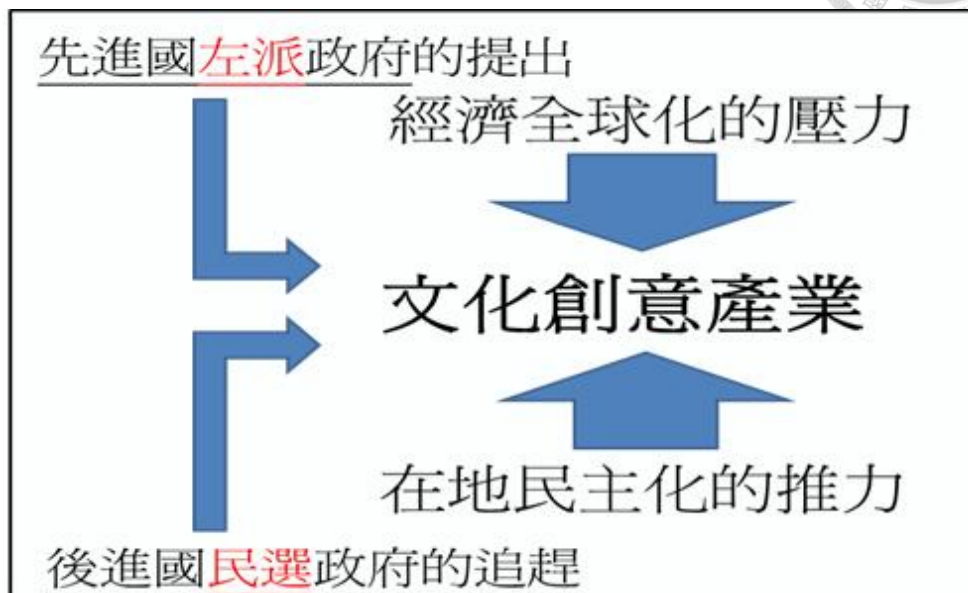
圖 1-1 以發展型國家模式探索韓國型文化创意產業政策之演變



資料來源：筆者自行繪製。



圖 1-2 文化創意產業的興起動力



資料來源：筆者自行繪製。

表 1-6 研究設計：選定探討與比較的文化創意產業之次類別

	政策的發起引導產業之成型	產業的成功推動政策之強化
成功輸出	電玩產業	音樂產業
輸出失敗	電影產業	

資料來源：筆者自行整理。

由於本論文進行的是歷史性的制度考察，因此本研究的研究方法，在採取歷史制度論的途徑之下，將先進行相關資料的「文獻分析」，再輔以「深入訪談」來進行。「文獻分析法」(Documentary Analysis)，乃透過市場資訊、調查報告、產業動態的文獻資料的蒐集，經過分析後歸納統整，在分析事件之原因、背景、影響與其意義。其分析的步驟有四：閱覽與整理、描述、分類及詮釋(朱柔若譯，

2000；葉立誠、葉志誠編，1999)。在本研究之中，最主要的文獻資料，當屬韓國文化體育觀光部所出的各年度「文創產業政策白書」，還有各種與文創產業相關的國家「統計資料報告」。此外，在政策產生變化的時點上，所召開的公聽會、學術研討會，以及報章雜誌上相關的辯論，則是我們瞭解與釐清政策變化的重要工具。

此外，韓國型文化創意產業之發展，橫跨了韓國四任政府十餘年的主政時間，並同時牽涉到「產業面」以及「政策面」。因此若只透過文獻來加以分析，將無法呈現出完整的圖像，應適時地輔以「深度訪談法」(in-depth interview)來加以補充。深度訪談又稱為「質化訪談」，乃是採用少但具代表性的樣本，在訪問者和受訪者之間，針對研究主題進行互動。由訪問者建立對話方向，在針對受訪者所提出的特殊主題加以追問（李美華譯，1998）。本研究為了考察韓國政府文創產業政策產生變化的實際動機，以及業界對於官方文創產業政策的觀感，有必要針對政策制定機構、政策執行機構，以及韓國文創產業的業者進行訪談。

為此，筆者在 2011 年 8 月間，透過參與吳靜吉教授、于國華教授以及郭秋雯教授所主持的「投資創意：台灣與南韓文創產業人才與環境研究」計畫案之機會，赴韓國對兩個政府機構與四家民間業者進行深度訪談。兩個準政府機構的受訪者分別為：「韓國內容振興院」(KOCCA)的首席研究員李濟晚(이만제)博士，以及「韓國文化藝術教育振興院」(KACES)의 박창준總括本部長。此外，訪談到的四家文創產業業者，則包括韓國最大的兩家音樂產業領導企業：JYP Entertainment 的노승욱行銷組經理，以及 SM Entertainment 的金英敏(김영민)社長；另，亦訪談到韓國最富盛名的角色產業業者 ICONIX Entertainment 的정미경內容事業本部專務；此外，亦訪談了一位累積眾多實務經驗，身兼導演與執行製作的 TPS Company 김주경代表理事。



## 第4節 章節安排

總結上述問題意識、既有文獻的回顧、具體的研究目的，以及研究途徑與研究方法，本論文的第二章將回顧與檢討既有文獻之中，與「文化創意產業」、「韓國型文化創意產業政策」，以及「發展型國家理論」的相關研究，以提出分析韓國型文創產業政策演變時，應持有的發展主義之觀點。

而第三章到第五章的第二節為止，則將依照時間之序列，探討韓國型的文創產業政策，如何從「文化產業政策」，成為「文化內容產業政策」，最後又變成「內容產業政策」的「朝向以經濟成長為重心」之產業化路徑依循發展過程。第三章在探討韓國的文化產業政策，在朝向民主化的發展過程當中，文化產業如何自威權體制下的傳統文化政策之中，開始逐漸被韓國政府所注意，並說明金泳三總統提出文化產業政策的時代背景（全球化）與政策意含。第四章則說明亞洲金融風暴如何影響金大中選擇總統發展文化產業的決心，以及影響其選擇發展文化產業的方式，並探討「文化產業」的名稱被轉化為「文化內容產業」的原因。

第五章的第一節，解釋盧武鉉總統在承襲金大中總統所奠定的韓國型文創產業政策的基礎之上來發展文化內容產業的同時，為何需要強調「創意」與「文化」因素；第二節則說明李明博總統在金大中與盧武鉉所謂的「民主政府」執政十年之後，選擇以「內容產業」來涵蓋並取代「文化內容產業」的理由。為了說明韓國型文創產業的發展與產業政策之間的關聯性，第五章第三節將以實際的統計資料來說明韓國型文創產業的發展概況，第四節則將探討韓國型文創產業政策與產業成果之間的關聯性，並且比對電影產業、遊戲產業與音樂產業三個內容產業的次類型的中長期政策，凸顯韓國政府在推動韓國行文創產業上的發展型國家性

格。

最後一章則將針對韓國型文創產業的成果以及未來發展進行評估，並整理以發展型國家來重新理解韓國國家性格的理論意含。最後，將提出本研究的研究限制以及未來值得繼續探討的研究方向與研究建議。





## 第2章 既有文獻的回顧與檢討

「文化產業」或「創意產業」的提出，是欲將原本自主於經濟部門之外的社會表意符號系統，納入資本生產體系，以為國家財富的積累。這個概念在國家機器的動員下，如今已成為社會主導型的意識形態。但是他們在運作實際上卻因為「文化」與「創意」這兩個名詞定義的抽象而產生極度的混淆。

李天鐸，2012，《文化創意產業讀本》，導讀。

### 第1節 文化創意產業的緣起與發展

到底何謂「文創產業」？其與「文化產業」之間又究竟有何關聯性？由於「文化創意產業」是一個晚近新興的產業類別，因此至今仍舊是一個持續引起爭辯、不斷地改變其內含，並於各國定義不盡相同的產業領域。因其結合了文化與創意要素，並將其加以產業化，因而增加其在產業類別定義上的困難度。它明顯地與農林魚牧業的初級產業（primary industries）有所不同，但我們亦難以明確地界定其為二級的製造業或是三級的服務業（Venturelli， 2005: 393-394；Bilton & Cummings， 2010）。而其在創作工作時的特性，也與過去眾人所熟知的製造業或服務業必須在固定的時間與特定的地點上進行工作，有著很大的不同，因此也造成國家在制定育成文創產業政策上某種程度之困難性（Otmazgin， 2011: 310）。此外，政府政策的改變與產業內部的變動，往往又使得文創產業的分界也隨之改變，從而更增加為其定義上的困難度。



由於新興的文創產業無法歸類在傳統的產業分類之中，因此在研究文創產業發展時，往往難以尋找到長期與可靠的經驗分析資料。傳統上，對於文化產業（文化工業）的觀念，時常與消費行為結合在一起，這使得以媒體與傳播學研究者為主的文創產業相關研究，多從消費者的觀點來研究文化產業，進而影響到對文化產業的認知、分析與政策制定（Pratt，2012：57～58）。

如果從觀念史與理論討論的緣起來看，我們可以整理出三條與文化/文創產業相關的學術思想脈絡（Pratt，2012：60～61），其一為法蘭克福學派的阿多諾（Theodor W. Adorno）與霍克海默（Max Horkheimer）於1947年出版的《啓蒙的辯證》中所使用的「文化工業」（Culture Industry）概念。法蘭克福學派的批判理論路線，使他們認為文化工業是為了大眾消費而設計，為有計劃性的生產模式，而消費者則是被計算的客體。換句話說，文化工業「製造」大眾對社會的「認可」而複製資本主義霸權。影視娛樂、廣告、民意、運動等類型的大眾產品，其實是由上而控制與規訓社會之工具（朱元鴻，2000）。

1980年代，以米赫（Bernard Miège）為代表的法國作家開始討論文化產業的相關議題（Miège，1989），他們不再將文化生產的資本化現象視為「單數」的文化工業，而是認識到在此過程中雖有矛盾之處，但結果卻並非全然負面，因此將此過程視為複數型態的「文化產業」（Culture Industries）。到1990年代後期，米赫的這種想法出現了兩條支線，一條著重於「文本創作」的過程，另一條則將文化產業視為「產業」的一種型態，並聚焦於文化產業的企業組織運作如何橫跨創作、製造、流通到消費等不同部門之上。

從上述三種思想脈絡的演變中，我們可以觀察到「文化」與資本主義「生產」之間的關係，從原本為文化社會學的批判對象，在1980年代之後逐漸成為文化經濟學的討論焦點，而在1990年代後半期開始成為各國政治上的實踐論述。這

反映出「文化創意產業政策」的出現，有其特定的政治與經濟背景。其一、這個政策出現於典型的高度工業化的「後工業化社會」，以非物質性財貨的生產與交換為重心的自由市場經濟體系；其二，其政策的實踐奠基於 1980 年代以來位居主導的自由市場經濟體制；其三，其發展的動力是全球化風潮、體驗經濟，還有數位科技的突破（李天鐸，2012：82）。

如果我們將韓國型「文化創意產業」的發展，拉到國際脈絡下來觀察，最先在政策領域中嘗試去強調文化產業的崛起的，於國際層次是由聯合國教科文組織（UNESCO）所開始注意的南半球與北半球文化資源的不平等，UNESCO 注意到文化的經濟面向將影響到發展，因此開始分析文化產業的性格，並開始為其做出基本的定義與架構。因此自 1978 起，聯合國教科文組織就展開了一系列有關「文化產業在社會的文化發展中的位置與角色」的比較研究。（Girard，1982）。事實上，80 年代的苦於經濟與產業發展陷入停滯的西歐各國，由於「文化藝術是門值得投資的好生意」、「文化藝術可以創造就業機會」、「文化藝術具有高附加價值」……等說法不斷地被提出，因而引起政府和文藝界開始注意到將文化「產業化」的重視（Johanson，2008）。而在社會黨執政下的法國文化部（1981-86 & 1988-93），則開始重視文化產業的發展，特別是針對電影工業。

1994 年，在勞工黨主政下的澳洲，總理 Paul Keating 發表了「創意國家」(The Creative Nation) 的文化政策，在該政策中澳洲政府明指出：「文化政策也是經濟政策。文化創造財富與附加價值，對創新、行銷與設計有重要貢獻，是我們工業的標誌 (badge)。我們創意的層次實際上決定了我們適應新經濟的能力。文化本身就是項重要出口，是其他產品出口的主要附件 (essential accompaniment)。文化吸引觀光與學生，也是我們經濟成功之關鍵。」(Flew，2011)

這種認為文創產業可以振興後工業國家經濟的想法，相繼影響到加拿大、紐



西蘭還有英國等西方國家。特別是在英國，1997 年工黨首相候選人布萊爾便提出了「創意產業」(creative industries) 的概念。在工黨勝選，布萊爾順利出任英國首相之後，他成立了「創意產業任務小組」(CITF, Creative Industries Task Force)，並且在 1998 年與 2001 年提出了「創意產業圖錄報告」(Creative Industries Mapping Document)。其中，英國政府將創意產業定義為：「起源於個體創意、技巧及才能的產業，通過知識產權的生成與利用，而有潛力創造財富和就業機會。」(夏學理，2008)。Andy Pratt 則指出，之所以要將「文化產業」cultural industries 改為「創意產業」creative industries 是因為工黨政府為了將自己與 80 年代左翼的大倫敦市議會 (GLC) 與 Sheffield 市所提出的政策做出區隔，以證明自己所走的是所謂「新」的路線 (Pratt，2005)。

由於在此類的政府扶持文化藝術界的「文化經濟論述」中，要求政府要投入文化藝術市場，甚或是扶植與創造市場，但這與「新保守主義」小政府的思潮有所向背，因此雖然各國政府已經逐漸注意到此部份，但真正開始大力推動「文創產業政策」的，卻往往都是主張改革 (或是進步派) 的政府 (林文斌、吳慶烜，2009)。而這樣的發展不只是在西歐各國，甚至在韓國與台灣的也呈現類似的狀況。因此，我們可以發現「文化產業/創意產業」以及創意產業政策的興起，一開始是成為執政黨的改革派 (勞工黨、新工黨、進步派政黨、改革派政黨) 在面對經濟全球化的現象下，為了增加國家的國際競爭力並保護在地的民族文化，所提出的一種「提振經濟」的「產業政策」。但更值得玩味的是，我們可以觀察到當政黨輪替之後，保守政黨再次上台之際，「文化創意產業」並沒有因此而消失，反倒似乎是更加地受到重視與更積極地被推廣。

事實上，當國家發展所謂的文化產業或是創意產業時，並不僅僅是著重於其經濟價值之上，亦強調要建構與保護其民族文化 (national culture)，亦即形塑「新文化形式」(new cultural forms)。而此舉，則是為了強調本國在全球市場經濟之

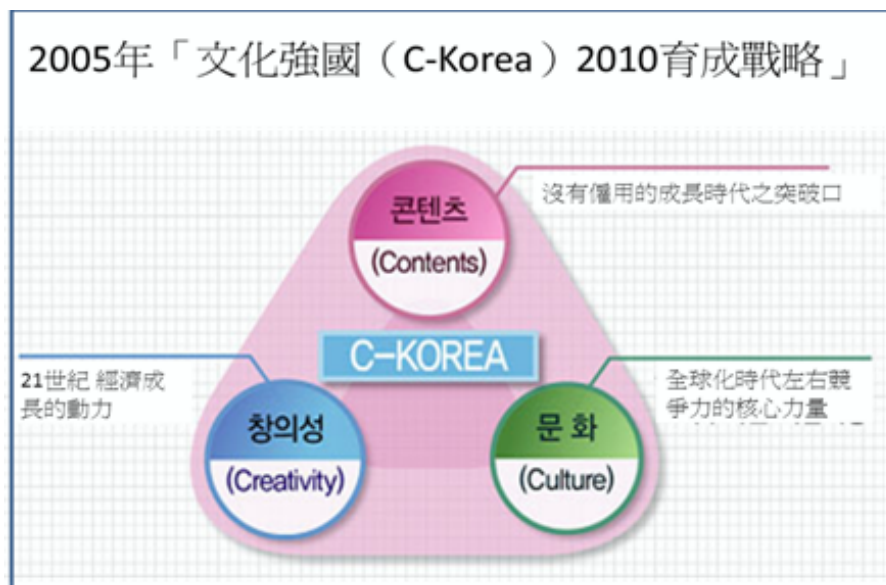
中所受到的「美國化」的挑戰，並且希望能為地方的文化生產與文化消費創造出空間（Hesmondhalgh & Pratt，2005）。因為，創意產業的價值不只是在文化商品的製造生產或是僱用有創意的人，而是能驅使與加速整體的經濟。而考察了在澳洲、紐西蘭、歐洲以及英國的創意產業，以及在加拿大、美國與新加坡的與知識產權有關的產業發展之後，我們可發現文創產業的「動態的重要性」（dynamic significance）會比其「靜態的重要性」（static significance）來得大，其理由是，在「成長型的」與「創新型的」文創產業模式之下，創意產業的動態經濟價值對於經濟發展與成長的貢獻，是超越其對文化與社會的貢獻之上（Potts & Cunningham，2008）。

在實際的政治與政策運作上，上述以文化為基礎，結合了知識、創作的文化產業（cultural Industries），在不同的國家之中，被定下了不同的定義與名稱。根據我國於2008年所公佈的《文化創意產業發展法》中第三條之規定，「文化創意產業，指源自創意或文化積累，透過智慧財產之形成及運用，具有創造財富與就業機會之潛力，並促進全民美學素養，使國民生活環境提升。」而其後則具體羅列了十五個屬於文化創意產業的次類型。從條文的規定中可以得知，在台灣，只要是以創意或文化為基礎的產業活動，基本上都可以被視為文創產業。相較之下，在英國，這類型的產業因為強調個體的創意與技巧，因而被稱為「創意產業」（creative industries）；在美國，這類型產業由於重視其智慧財產權的保護，因而被稱為「版權產業」（copyright industries）；而在日本與韓國，則強調這類產業活動的內含屬性，因此稱為「內容產業」（content industries）。

在台灣，出於政府的政策與宣導，使得我們已經非常習慣以「文化創意產業」，或是「文創產業」來指稱這種將文化/創意與產業結合的產業或是政策類別。然而，儘管意含接近，但名稱與定義之不同，使得當我們直接以台灣熟悉的「文創產業」一詞來指涉我們所關心的研究對象（韓國的文化產業）時，將有失精準並

產生誤差。雖然，韓國的相關產業類型從未自稱為創意產業或是文創產業，甚至後期的發展中連創意與文化的字眼都省略掉，但考察其具體的內含與定義，的確包括了文化與創意的面相（參見圖 2-1），因此本論文中將以「韓國型文創產業」與「韓國型文創產業政策」來指稱之，以強調其產業與政策領域中所夾帶的韓國特色。

圖 2-1 韓國型文創產業中「文化」、「創意」與「內容」之關聯性<sup>3</sup>



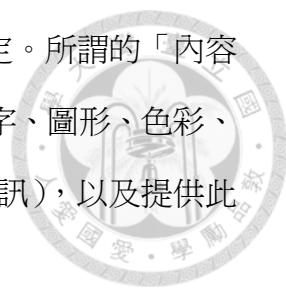
資料來源：문화관광부(2005). <문화강국(C-KOREA) 2010 비전>.

而本文中所稱之「韓國型文創產業」，在韓國的脈絡之下，具體來說其主體與意含曾經歷過由「文化產業」到「文化內容產業」再到「內容產業」的轉換與定義擴大之過程。<sup>4</sup> 依據韓國《文化產業振興基本法》之規定，所謂的文化產業是：「體現藝術性、創意性、娛樂性、休閒性、大眾性，創造出經濟附加價值的有形與無形的財貨以及行使與此服務之企劃、開發、製作、生產、流通、消費等相關服務的產業。」而文化內容產業則是：「企劃、開發、製作、生產、流通、消費，以及服務體現藝術性、創意性、娛樂性、休閒性、大眾性的符號、文字、圖形、色彩、音聲、音響、形象以及映像等之資料與資訊的產業。」至於內容產

<sup>3</sup> 關於文化強國政策願景的討論，參見第五章第一節的分析。

<sup>4</sup> 關於其變化過程與演進邏輯，詳見三、四、五章的討論。

業的定義，則出自 2010 年所制定的《內容產業振興法》之規定。所謂的「內容產業」是指創造出經濟附加價值的內容（內容是指：符號、文字、圖形、色彩、音聲、音響、形象以及映像（包涵上述複合體）等之資料與資訊），以及提供此內容服務之製作、流通、利用等相關產業。」



有趣的是，雖然韓國政府在定義韓國型的文創產業名稱時，有從文化產業轉向到文化內容產業，再成為內容產業的變化方向，但這並不代表較早出現的概念與定義就因而消失不見。因此在實際的產業活動與政策討論時，這三個概念時常是混雜出現，並在某種程度上可以相互涵括與取代。關於韓國現行法令中之相關用語的定義規定，參見底下表 2-1 的整理。

表 2-1 韓國現行法令中，關於「韓國型文創產業」相關用語的定義

區分	定義	比較
文化產業	體現藝術性、創意性、娛樂性、休閒性、大眾性，創造出經濟附加價值的有形與無形的財貨以及行使與此服務之企劃、開發、製作、生產、流通、消費等相關服務的產業	文化產業振興基本法
	依靠產業的手段來企劃、製作、公演、展示、販賣，文學、美術（包含應用美術）、音樂、舞蹈、話劇、電影、演藝、國樂、攝影、建築、語文以及出版創作物，以及其用品的業種	文化藝術振興法
文化內容	體現藝術性、創意性、娛樂性、休閒性、大眾性的符號、文字、圖形、色彩、音聲、音響、形象以及映像等之資料與資訊	文化產業振興基本法
文化內容產業	企劃、開發、製作、生產、流通、消費，以及服務體現藝術性、創意性、娛樂性、休閒性、大眾性的符號、文字、圖形、色彩、音聲、音響、形象以及映像等之資料與資訊的產業	文化產業振興基本法
內容	符號、文字、圖形、色彩、音聲、音響、形象以及映像（包涵上述複合體）等之資料與資訊	文化產業振興基本法 內容產業振興法
內容產業	創造出經濟附加價值的內容，以及提供此內容服務之製作、流通、利用等相關產業	內容產業振興法

資料來源：筆者整理自相關法條規定。



由於政策以及法律規範的改變，使得韓國型文創產業，具體所涉及的業務範圍，亦在時間的演進與政權的更迭下，經過不斷地追加與補充才形成目前的樣態（其適用範圍之變化，參見表 2-2 之整理）。從政策領域的觀點來看，金泳三總統主政之下，原本文化產業的項目僅有出版與電影兩個主要項目類別；到了金大中政府，則有：出版、電影、音樂、廣電、廣告、遊戲.....等六個項目；盧武鉉政府時期，增加至：出版、電影、音樂、廣電、廣告、遊戲、漫畫、動畫、角色與教育娛樂等十個項目；到了李明博總統主政之下，擴大到：出版、電影、音樂、廣電、廣告、遊戲、漫畫、動畫、角色、知識資訊、影像獨立製作公司與內容解決方案等十二個項目（郭秋雯，2013：82~84）。

包含在目前韓國型文創產業裡面的定義以及內容，有些部份是過去已經有的（如文化產業的定義，以及傳統文化產業下的出版、電影、電視、音樂產業），有些則是隨著時代與科技進步，新生出來的（如內容產業的定義，以及知識情報、角色、多媒體出版、內容解決方案）。因此，在針對「新」產業類別加以定義與規範的同時，韓國的國家（或政府）的角色就顯得特別之重要。

表 2-2 文化產業基本法適用產業對象的變遷

區分	1999.2	2006.4	2009.2	2011.5
電影、錄影帶	○	○	○	○
音樂（唱片）	○	○	○	○
電玩	○	○	○	○
出版（漫畫）、印刷、定期刊物	○	○	○	○
放送映像物	○	○	○	○
文化財	○	○	○	○
漫畫		○	○	○
角色、動畫	○	○	○	○

教學娛樂		○	○	○	○
行動文化內容		○	○	○	○
設計（產業設計除外）	○	○	○	○	○
廣告	○	○	○	○	○
公演、美術品、藝術品	○	○	○	○	○
數位文化內容	○	○	○	○	○
使用者製作文化內容				○	○
多媒體文化內容		○	○	○	○
傳統衣裳	○	○	○	○	○
傳統食品	○	○	○	○	○
傳統造型物、裝飾用品、生活用品等					○
文化商品展示會、樣本市場、慶典等					○

資料來源：김규찬, 2012, 《문화콘텐츠산업 진흥정책의 시기별 특성과 성과: 1974~2011 문화예산 분석을 중심으로》, 서울대학교 대학원, 언론정보학과。P19。

如果就產業發展的角度來看，韓國承襲自日本，有著很強的引導民間投資於政府所選定產業上的發展型國家之遺產。而兩國政府也很習於以明示或是暗示的政策手段，引導與指引經濟特定部門的成長（Wade, 1990; Evans, 1995; Beeson, 2009）。因此「文化創意產業」在韓國的發展歷程，提供我們一個很好的案例，可以去批判性地去檢視當代的韓國政府，當其在面對一個新的產業部門時，所採取的政策制定與執行思維，從而理解其所具有的發展主義之國家之性格。

## 第2節 文創產業與文創產業政策之特性

不論是從學術領域，亦或是考察各國實務政策的演變，對於帶有文化內容之商品的生產與製造，都出現了類似由文化工業轉化為文化產業，在進一步轉變成爲文化創意產業的歷史轉折。而光其名稱與定義，我們就可得知「創意」、「文化」



(或文化商品)以及產業(經濟發展),是「文化創意產業」這個概念網絡的基本構成。



「創意」或「創造力」,無疑是 90 年代後期開始引起各國政府注意的文創產業之最核心要素。在重視「知識經濟」的背景之下,相信藉由個人知識與創意,透如文化商品的創造與製造之中,可開創出新的競爭力與成長力。此外,創意亦是將文化的內含轉變成產品或服務,成為可以進入市場的產業之重要中介角色(吳靜吉、于國華、郭秋雯,2011:25)。<sup>5</sup> 不管是「有形的商品」或是「無形的服務」,所謂的「文化商品」有兩個主要的來源:其一是出於在地的傳統文化與核心藝術的創新利用;其二為源自於個人的創意或是知識人才的創造力所創造出的新產品或新應用(邱誌勇,2012:34)。而各國政府之所以選擇相繼投入推動文化創意產業的原因,乃在於看中其能帶來的高成長性、高附加價值性、創造就業的能力,以及文化經濟的擴散效應之上(劉大和,2003;于國華,2003;김평수、윤홍근、장규수,2009:20~25)。

當然,文化自然是文創產業最重要的核心要素之一。但要對文化進行定義,卻是件非常困難的事情。在人類學式的定義之中,文化的概念,幾乎涵蓋了所有人類的創造物。文化或文明,包括了知識、信念、藝術、道德、法律、風俗,以及做為社會成員的人之一切才能與習慣(Taylor,1958)。因此,廣義的文化,是指涉在一特定社會中,人們共有或接受的信仰、生活方式、藝術還有習俗。而狹義的文化,則是指藝術、音樂與文學.....等美感活動阿多諾和霍克海默就認為,文化的理想狀態就是藝術,藝術是人類創造力特殊而卓越的型態(Hesmondhalgh,2002;劉新圓,2009)。雖說,人類的事務中沒有任何一件事情是與文化無關的,但文化產業卻並非等同於所有的產業。因此,文化產業(或文創產業)中所謂的

---

<sup>5</sup> 不過吳靜吉等人也指出,產業與文化/創意與產業之關係並非只有單向的透過創意將文化商品產業化。隨著文創產業的受到重視,產業的創意化與文化化也是其中一種可能的結合方式。

「文化」要素究竟為何，就成為定義文化產業時的重要課題。



David Throsby 認為，所謂的文化產品和文化服務是具有創意的生產活動，且會產生與傳遞社會意義，因此其核心的概念是「創意」，並會以多元的方式呈現。他以同心圓的概念來形容文化產業的範圍，其中，最核心的是諸如音樂、舞蹈、戲劇、文學、視覺藝術、公益和多媒體藝術的「創意藝術 (Creative Arts)」之產銷；第二圈則是藝術成份較低，但具有高度文化意含的書籍、雜誌、電視、廣播、新聞、電影；第三圈則是僅具有部份文化內容的廣告、觀光與建築(Throsby, 2001)。David Hesmondhalgh 則認為，文化產業的主要特點在於製造與流通文本 (Text)。而所謂「核心」的文化產業，是指工業化產製、文本流通及高度仰賴符號創作者的產業類別，包括了廣告、廣播、電視、影像產業、網路產業、音樂產業、印刷出版業、錄影帶和遊戲產業。其他非核心文化產業，其再製的符號則僅需運用半工業化甚至或是非工業化的方法，也就是「邊陲」的文化創意產業，其包括了運動、消費電子產品，文化產業的硬體、軟體及流行。(Hesmondhalgh, 2002)。

從上述兩位學者對於「核心」文化產業的定義，不論是出自於「創意」，或是「文本」，我們都可以知道其與其它產業最大不同之處，在於文化/創意產業對「精神」層次的訴求。相對地，其他諸如製造業、運輸業、金融業的訴求，多是以「物質」為基礎(劉新園，2009)。由於創意活動之產物的文化商品，其製作過程與產銷之上的投入核心要素為「創意」，再加上文化商品的生產並非其他製造業一般單純的產製活動，因此文創產業具有與其它產業活動不同之特殊性格。考夫將此類創意活動的基本經濟特性，歸納為七點(考夫，2008：5~17)：

一、需求之不確定性：創意產品是一種「體驗性商品」(experience goods)，但買方的評價是十分主觀的，創作者也無法預期消費者的反應。以至於雖然文



- 創產業可能可以帶來高附加價值，但進行創意生產活動時，卻也得冒著較高之風險；
- 二、創意工作者重視其作品：創作者爲了堅持做偏好以至於影響創意投入的品質與多寡的狀況，是創意產業中所具有的「爲藝術而藝術」的特質；
- 三、創意商品需要多元技能：若創作組織中的成員良莠不齊，那麼一位成員的創作成果很可能因爲另一位成員的失當而前功盡棄；
- 四、區隔性產品：創意的形式變化或許能夠源源不絕，但創意的變賣卻並非如此。因此在產品的垂直與水平比較之後，會誘使創作者創作較有機會受到歡迎的作品或是消費者或中間商實際會購買的產品；
- 五、垂直性區隔之技能：創作者或許是經過無條地訓練來提昇其專業技能，但終究會被資深而熟悉市場運作的經紀人，定位在不同的水平之上，因而產生了「差異租金」( differential rent )；
- 六、時間就是金錢：創意活動常需要龐雜的團隊工作人員在短時間內密集地進行配合或是投入大量的金錢，因此創意的經濟活動常呈現出需要能短期密切合作以求快速兌現獲利的特性；
- 七、耐久性產品與耐久性租金：許多創意產品產出之後，其產品是具有「藝術不朽」的耐久性質，而著作權的合法期限則決定了原創者的租費。

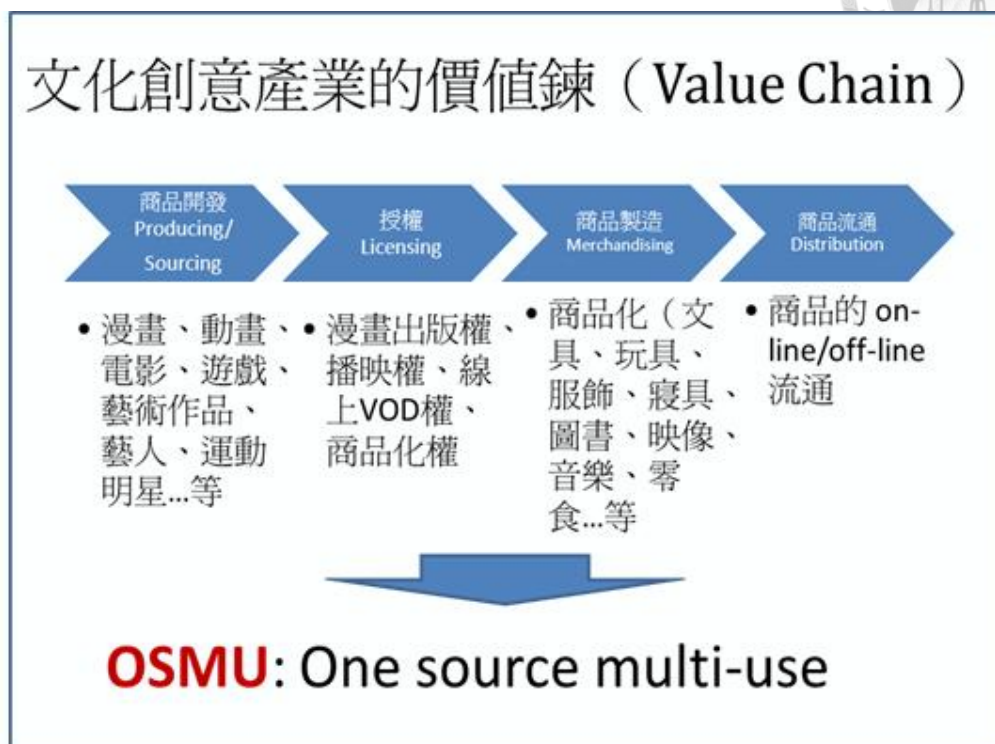
上述的這些特性，使得文化/文創產業的產銷方式，與其它製造業與服務業有了很大的不同之處，而對於文創產業的政策提出，也得具體考慮到這些創意活動的特性。不過，如同其他產業一般，文化商品的開發、授權、製造以及流通，形成了文創產業的價值鍊體系，而韓國政府在推廣與發展韓國型的文創產業時，則特別強調其「一個素材，多重應用 (OSMU：One-Source Multi-Use)」所帶來的「窗口效應 (Window Effect)」( 김평수、윤홍근、장규수，2009：9~11)。<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> 韓國流行使用 OSMU 來強調文創產業一個來源的多種用途可能性。而在其他國家，則更多使用 Create Once Publish Everywhere (COPE) 來表達文創產業的特性。



圖 2-2 文創產業的生產價值鏈



資料來源：筆者自行繪圖。

由於文創產業本身具有文化與產業的兩面性，這使得政府在推廣與振興文創產業時，自然而然地帶有「產業經濟目標」與「社會文化目標」的兩個方向。一般來說，文創產業政策的政策目標，除了促進產業發展的經濟目標之外，還兼有追求社會平等、區域均衡發展與降低失業.....等社會目標（劉大和，2013：9）。所謂的產業經濟目標，主要是著眼於大眾文化商品的銷售與出口的增加之上，因此提昇國際競爭力亦是其政策重點之一。因此，對於某些缺乏競爭力的產業，亦必須進行某種程度的保護（例如電影產業的「銀幕配額制度（screen quota）」）。而文創產業的政策目標除了推廣「大眾文化商品」之外，亦無法全然忽視「純粹藝術」之領域，而在將文化商品的產業化的同時，「產業的文化化」亦成為文創產業的推廣目標之一。此外，鼓勵文化的多元以及多樣性（cultural diversity）亦是推動文創產業政策的重要社會文化目標之一。為了實現與調和這兩種目標，創

作者與生產者的創意力 (creativity)，就成爲非常重要之因素 (Hesmondalgh, 2007)。



爲了實現推廣或扶植文創產業的政策目標，政府必須善用所擁有的政策工具。在 OECD 的定義之下，產業政策工具分爲六大類型，分別爲：土地（如工業區、文化園區）、資金（如租稅優惠、低利融資）、人力（如人才培育計畫）、技術（如研發體系、教育體系、產學合作、育成中心）、市場建構（法規、政府採購）與行政服務（劉大和，2003：80）。如果考慮到前述文創產業的特性，與一般製造業的振興必須透過大規模設施與裝備的投資，進行大量製造、並刺激流通與消費有所不同，政府如果想要推廣與振興文創產業之發展，理論上其政策核心應該擺放在各次類型產業中，專業「創意人才」的培養之上。

只是，由於文創產業同時具備文化與產業的兩個面向，要以一個單一的政府政策，同時兼顧強調「精神」面項的保護固有文化，以及強調「物質」的發展產業經濟兩個性質相反的領域，並不是一件容易的事。以韓國的例子來看，對於文創產業的重視，其實始終是偏重與強調其經濟發展之面項。自 1994 年金泳三總統設立「文化產業局」之後，韓國政府對於文創產業的經濟效果，就有著極大的期待。1997 年文化體育觀光部提出文化產業是「21 世紀主力產業」(문화체육부, 1997)、金大中總統在就職演說時，提出文化產業是「21 世紀旗艦產業」(김대중, 1998)、盧武鉉政府的財政經濟部選定文創產業爲「次世代成長動力」(재정경제부, 2003)，甚至希望透過文創產業之「牽引以達到國民得達到三萬美金時代」(문화관광부, 2005)。這些政策的提示，使得韓國型文創產業政策的重點幾乎一面地導向刺激與引導「產業發展」的經濟面項之上，並且使得主管文創產業業務的政府文化機關的角色，逐漸變成經濟機關的角色。

雖然，產業發展的經濟目標與促進精神文化的社會目標兩者之間不見得一定

會導致對立的關係，但在某些政策領域上，的確產生了不小的衝突。舉例來說，2011 年韓國的「女性家族部」依據青少年保護法，提出了針對「預防青少年網路遊戲成癮與支援其健康成長，對未滿十六歲的青少年，自午夜零時到六點為止的六小時之間，限制部份網路遊戲的提供」之「Game Shut-Down」（遊戲強制中斷）制度（여성가족부，2011）。此舉不意外地受到來自生產遊戲之廠商的反駁與批判，而主管文化產業業務的文化部，出於避免「產業受害」的立場，因而要求女性家族部將限制對象縮小，並排除該制度對智慧型手機的適用。因此，最終施行的「遊戲強制中斷制度」，採納了文化體育觀光部的意見，而將智慧型手機以及平板電腦排除於原先規範的對象之外（김지은，2011）。事實上，在振興遊戲產業的「與遊戲產業振興相關之法律」第 12 條中，以及第 12 條之二中，亦有政府應當制定與實施預防遊戲成癮的相關施政措施之規定。但實際的狀況發展卻是，文化部會因為害怕這類的限制將影響到「產業的健全發展」，而主張將其限縮。這種文化與產業的兩面性，使得政府在推動文創產業政策時，往往面臨到難以自圓其說的狀況。

由於文化產業本身的兩面性，使得文創產業政策有著文化發展 vs 產業發展的兩難局面，這也是各國政府在推動文創產業政策時，最常遭遇到批判之處（重經濟，輕文化）。但是韓國的文創產業政策的「重經濟輕文化」現象，卻不是憑空而來，而是有其政經發展脈絡，此點在後面第三章中將進一步加以討論。在簡述過文創產業與文創產業政策的背景與特性之後，以下兩節將分別整理既有關於韓國型文化創意產業的研究概況，以及以發展型國家來討論文創產業政策的理論意含。

### 第3節 關於「韓國型文化創意產業」的研究

如果從時間上的先後順序來看，韓國對於文化創意產業的重視，其實是晚於

西歐先行國家。而韓國型文化創意產業，由概念提出、政策發起到發展至今，亦不過十餘年時間。雖然在此期間，連續劇或是 K-pop 所引發的「韓流」現象已經引發不少外於韓國本土的學術上討論，但關於「韓國型文創產業」的研究，韓國本土的學術作品還是佔了絕大多數。而透過以下「韓國型文創產業」在韓文、英文與中文相關研究類型之爬梳，我們可以發現研究者對於這個議題的關懷與研究取向的差異性，並歸納出造成研究取向差異的邏輯。

### 1. 韓國本土關於韓國型文創產業的韓文研究：

韓國本土的脈絡之下，韓國國內關於「韓國型文化創意產業政策」的韓文相關研究著作，主要有兩大類型：一、探討與介紹韓國型文化創意產業之「產業現況與特徵」；二、探討韓國政府在發展文化創意產業振興政策時，所用的「政策目標與手段」(김규찬, 2012: 3-5)。

關於第一大類，探討韓國文化創意產業的現況與特徵的相關研究，還可以分成四種。第一種是「政策白書」，這是研究韓國文化創意產業最主要的參考資料。例如文化體育觀光部所出版的年度報告書以及統計資料等政策白書(文化體育觀光部, 2011)。第二種是而介紹韓國型文化創意產業的基本概念的「導論書」。這類的研究則針對韓國文化創意產業的規模與賣出額、輸出額的狀況，以及發展的展望，進行導論式的介紹與分析(고정민, 2007; 김평수等, 2007; 유진룡 等, 2009)。第三種則是海外事例的引介與比較研究。由於韓國的文化創意產業相較於歐美日等國的發展腳步較慢，因此亦出現了不少與世界其他國家的文化產業振興政策進行比較之作品(양건열, 2003; 김세훈, 2003)。第四種則是對於「韓流現象」的相關研究。深受外國矚目的韓流現象，自然也是韓國本土研究的重點之一。針對韓流現象，三星經濟研究所(2005)，大韓商工會議所(2006)，以及

韓國文化產業交流財團（2008），皆進行了整理與分析，而손승혜（2009）則分析與整理了十年之間韓流研究論文。

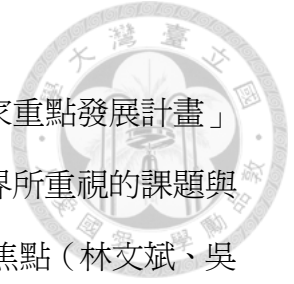


而第二類關於韓國政府文化創意產業振興政策的「政策研究」，則至少包含三種不同的研究取向。第一種研究集中焦點在政府在文化創意產業「財政預算」上的分配，並探討政府之預算分配是否能達成「政策目標」之研究(양승목, 2009; 이병희、문제철, 2009)。第二種研究，則是針對文化創意產業在計量經濟上的研究，其研究重點著重於證明文化創意產業比其他的產業，在就業增加率以及附加價值上，更具有「外溢效果」(김의준, 김갑성 2004; 옥성수, 2004)。第三種研究，則是促進文化創意產業的成長與發展的相關研究，例如：人才培育方案的研究（韓國勞動研究院，2006；최영섭, 2008）、韓國著作權法規制度強化的研究(남형두, 2006; 계승균, 2007)、文創產業商品的保障制度(김소영, 2003; 韓國文化內容振興院, 2005)，以及文化創意產業專業公司的設立方案（電影振興委員會, 2005; 정상철, 2009）.....等。

根據韓國學者的整理與分析，近十年來列入「韓國研究財團」登載期刊(KCI)中的 132 篇與「文創產業」相關的論文之中，有百分之 87 是著重於個案研究與資料探討(류준호、윤송금、아용주, 2010)。對照上述兩個研究趨向，這顯示在韓國，發展時間不長的文化創意產業，其相關研究仍舊著重於整理與介紹，並且較少將文化創意產業與韓國政經發展結合的研究成果。事實上這個狀況是可以理解的，因為在韓國本土的發展脈絡之中，近十年來「韓國型文創產業」的概念、定義與範圍，其實仍舊在不斷地流動與改變之中，因此韓國學界目前主要的工作，就在整理與引介文創產業在韓國的發展狀況。

## 2. 關於韓國型文創產業的中文研究：





自從2002年政府將「文化創意產業」列為「挑戰 2008：國家重點發展計畫」之一後，「文化創意產業」成為台灣文化界、藝術界以及產業界所重視的課題與目標，文化政策與經濟論述之間的關係，也成為學者所關注的焦點（林文斌、吳慶烜，2009）。在政府組織重整之後，2012年5月，台灣不但成立了「文化部」，並在文化部之下設立了「文化創意產業司」，顯現政府對於「文化創意產業」發展的高度重視。

根據吳靜吉等人的研究（2011：27），在台灣，從「文化產業」到「文化創意產業」的歷程之中，經歷過「文化政策」（1990-2002）、「經濟政策」（2002-2008）到「產業政策」（2009之後）等三個時期。而這個前後二十年的發展過程，與臺灣社會風起雲湧的改變幾乎重疊。這些政策發展背後反應的，正是臺灣特有的文化與社會風貌。相同的，韓國政府在文創產業上的變動，反應的也是韓國特有的政治與社會結構。

然而由於目前韓國文化創意產業相關的第一手資料都是韓文資料，在語言的限制之下，使得在台灣目前關於韓國「文創產業」的相關研究受到了很大的限制。相較於韓國型文創產業的研究，台灣學術界更多的是以影視產業為核心的「韓流」現象的探討（例如賴逸芳，2012；郭秋雯，2011a；趙永全，2009）。而屬於「韓流」現象上位概念的「文化創意產業」之相關研究，相形之下更為稀少（例如陳長源，2012；郭秋雯，2011b，2013）。試圖進行台灣與韓國文創產業的比較研究，則更多側重於兩國文創產業政策的各自變化，即便有比較部份也多為描述性的整理（例如孫正和，2009；吳靜吉、于國華、郭秋雯等，2011）。

只是，目前在台灣關於「韓國型文創產業」在期刊論文上研究成果卻有一個共通現象，亦即研究中明顯地區分成了兩個區塊。一部分是將重點集中於整理目

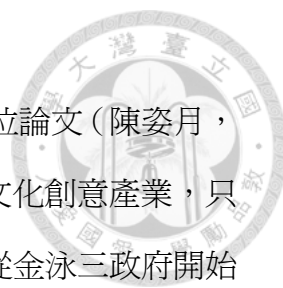
前韓國型文創產業的成果介紹；另一部份則是著重於介紹相關「法令」、「推廣機關」與「政策」上的演變。然而，對於韓國版「文化創意產業」的出現、發展與演變，缺少「理論」意含的探討，並且在「產業發展現況」與「產業政策提出」之間，缺少是否為有機性連結的論述與討論。<sup>7</sup>

至於學位論文的部份，目前為止只有少數幾個作品直接以韓國的「文化創意產業」做為研究主題。陳姿月（2004）在整理了電影及線上遊戲產業之相關推廣機構單位、鼓勵或限制等輔導政策措施後，分析與歸納南韓政府就哪些方面的產業需求加以挹注。她認為南韓政府推動文化創意產業的態度和投入程度，符合南韓過往向來強力導引產業發展走向的作法。此外亦強調回歸文化創意產業的創意本質，注重人力資源的貢獻價值，強調行銷的重要，並多方面考慮企業發展上其他可能需求，給予由基本到細節兼顧的輔助，投入相當心力，獲得業者肯定及配合。但是在她的研究之中，完全未探討韓國國家角色的變化，以及文化創意產業政策出現的政經脈絡與其後產生變動的因果邏輯。

陳韻如（2008）則以Porter的鑽石體系為研究途徑，探討金融危機後南韓文化創意產業的發展。她已經注意到韓國國家角色在金融風暴之後有所變動，並認為在南韓文化創意產業發展的過程中，政府是關鍵角色。她認為在政策與方向的制定上，政府的主導性較高，但在政策決定後，政府必免過度干預企業經營，只負責建設良好投資環境，其餘就交由企業去執行。只是當她最後將韓國文創產業之發展，放在國家競爭力的同時，並未探討金融風暴前後對於韓國政府，以及韓國國家能力的影響。

---

<sup>7</sup> 關於缺乏理論探討意含的缺失，除了出於研究者本身的學術背景之外，主要仍在於著者將「韓國型文化創意產業」的整理，視為「導讀本」著作之故。例如郭秋雯教授就在她的《韓國文化創意產業政策與動向》（2013）的自序中這樣寫到：「要將這本書視為可親的學術專書，所以書中沒有太多深奧的理論，目的就是要讓每位讀者都可以輕易地讀懂這本書。書中也收錄了很多新的政策與產業資訊，並將韓國文創產業的好與壞，用最客觀中立的角度來分析探究，希望可以提供讀者些許參考。」



受限於作品完成之時間，幾篇關於韓國文創產業發展的學位論文（陳姿月，2004；陳韻如，2008；孫正和，2009），他們所分析的韓國的文化創意產業，只能聚焦在金大中政府與盧武鉉政府進步派十年主政期間。但是從金泳三政府開始準備發展「文化產業」，到亞洲金融風暴發生之後，金大中政府時期提倡「文化內容產業」、盧武鉉希望將韓國發展為「文化強國」，再到李明博政府主政下，直接去掉文化的包袱並著重於「內容產業」為止，做為發展型國家顯例之韓國，究竟其與「國家能力」與「國家性格」是否改變？又為何改變？則無法透過上述的研究之中得知。

### 3. 關於韓國型文化創意產業的英語研究：

相較於韓文與中文的文獻，英語的相關學術作品中，對於理論化的要求更為嚴格。而同樣的，比起韓國「文化創意產業」本身，「韓流」現象亦是學者們更早開始關注的焦點。關於「韓流現象」的相關討論，學者歸類出三個主要論點，分別是：「新自由主義的思考觀點」、「文化民族主義的觀點」以及「文化論者的觀點」（Cho，2002；Paik，2005；Lee，2008: 180-181）。

Lee 認為，主流的觀點融合了前兩者。支持主流觀點的學者們認為，做為文化或是大眾文化的韓流之成功，是和其在高度競爭的跨文化媒體市場中的「市場價值」與潛力有關。在此觀點之下，韓流的成功，是韓國創意產業比其他國家更有競爭力的明證。此外，他們也很強調韓流展現並擁有了在二十一世紀這個文化與無限競爭時代應有的基本特質：亦即「軟實力」(soft power)或是創新的精神。在此觀點下，文化結合了知識與經濟，並融合了霸權或是更新的文化民族主義的隱蔽的型式，因此他們認為近來南韓文化商品在亞洲的崛起，體現了韓民族令人

印象深刻的適應能力以及創新的文化能力（Yoo et al.，2005）。



主流觀點中的某些學者認為，韓劇擁有些亞洲人的「共同」特質，例如儒家文化與家庭的傳統觀念，擁有一種共享的「文化接近性」。而韓劇以及韓國流行音樂擁有很高的產品價值，精心設計的劇本與視覺的策略，可以符應各種類型的觀眾，特別是針對亞洲那些逐漸現代化、形象意識、去傳統化，以及在都市化脈絡下，那些年輕的與居住在都市的專業人士。此類的觀點，也被主流媒體的新聞記者、政府官員以及政策決定者所採用。根據主流的觀點，韓流展現了當代韓國大眾文化的優勢，在收集這些優勢之後可以成為得以出口或是獲利的地區文化內容之核心。只是這類的觀點過於誇大韓流的經濟效應，並且過於強調韓流品的角色，將之視為一種民族的驕傲以及成為南韓國民的集體形象，甚或是「文化外交」。（Lee，2008: 182）

而文化研究者則指出，主流論述對韓流的觀察的最重要的缺失在於：其缺乏對結合大眾文化的一般以及「混雜」成份的異質要素的韓流，做出更歷史性與精緻性的瞭解。主流的觀點其實比較重視的是「文化經濟」，而文化經濟所重視的則是在文化部門與經濟企業（電影、電視、大眾音樂以及資訊產業）裡面的資本、文化還有創意活動之進行。在文化經濟裡面，創意活動透過文化內容與文化相關服務的推動來體現，其逐漸成為主要的國家創新與生存策略中的關鍵部份，文化與創意逐漸成為市場的資產並且是新的財富的來源。文化研究者認為，這種優先將文化與經濟結合的新趨勢形成於金大中政府，因為其選擇與公開地宣揚所謂的「新知識人」：那些能在創新產業中能領導以知識為基礎的新經濟之發展，並以之為願景並投資專家。而韓國的新自由主義政策，並不是只有在經濟領域，亦出現在媒體以及文化部門，此後文化內容產業成為公眾矚目的焦點，並且獲得了認同。


文化論者的標準論述邏輯在於：主流的韓流觀點，往往忽視掉一個重大的事實，那就是韓國的流行文化商品其本質是混雜的，並且與新的文化結構有關。此外，韓流的相關產品，其實很少與傳統的韓國文化或是集體的大眾情緒有關。其幾乎都是西方的文化流派與形式的混合，傳達出大都會的想像與深思熟慮的城市風格。例如 K-pop 其實就是種西洋音樂的節奏跟日本音樂的表現方式的混合。相對於主流的韓流論述，文化論者的觀點是藉由使用細微的歷史與比較途徑，追溯並且再定位韓流的形成，將之視為複雜的跨界文化現象，並且是形成於一個多中心的文化產品時代。而韓流的前身，則是二次世界大戰後亞洲大眾文化的美國化，以及在此區域十多年來，被視為支配地文化力量與形式的日本大眾文化的結合。因此，韓流被視為是一個突發的事件，它的形成可歸因於不能預期的包括制度的、文化的，以及政治的多重因素與條件的聚合（Lee，2008: 184）。

而在既有的英文文獻中，Otmazgin（2011）則是絕無僅有以「發展型國家」的角度來看文化產業與文化政策之間關聯性的研究者。Otmazgin 認為，日本跟韓國兩國的政府，不再僅將文化視為意識形態的工具，而是跟隨著私部門的成功，將他們的注意力轉向到「文化商品化」之中所產生的經濟利益。因此，在這兩個國家，並不是政府政府在看到其他國家成功的案例之後，將文化產業視為願景，才開始發展兩國的文化產業。<sup>8</sup>

但是，日、韓兩國政府卻抱持著一如過往發展型國家的策略的經驗，強調基礎建設的投資（硬體方面包括：網際網路、有線與無線電視的平台；軟體方面包括：廣設大學系所與訓練中心來培育人才）做為主要的發展文化產業策略，並設立專責機構（例如：「韓國內容振興院」KOCCA），希望能以此來培育大眾文化部門。但事實上，由於文化產業的特性不同於過去以生產產品為主的製造業，因

---

<sup>8</sup> Otmazgin 因而認為，在日本與韓國的例子中，並不是狗搖尾巴（政府主動以為化產業政策來促進文化產業的發展），而是尾巴（文化產業）搖狗（文化產業的成功刺激政府來發展文化產業政策）。



此種僵化的政策態度，難以適應文化產業的快速變動性，是以需要用更細緻的途徑，去考慮產業的結構與組織的差異性來加以補充。Otmazgin 提供我們在觀察韓國文創產業的產業與政策之間的關聯性時，必須回過頭來見到其發展型國家之遺產，並且提醒我們由於韓國的文化產品的生產主力主要是一群競爭激烈的中小企業（small companies）還有創投公司（venture starts-up），若意圖發展彈性且變化快速的文創產業，兩國政府不能如同過往一般，僅依靠國家指導的產業計畫，或政策性地獎勵大公司與大規模經濟在文創產業上的投入。

不過，Otmazgin 認為，韓國的文化產業發展始於金大中時代的 1998 年，並且認為是因為韓國政府見到韓流的成長之後，才開始意圖用發展型的國家政策來刺激韓國文創產業的發展。但事實上，就歷史發展的過程來看，韓國文化產業發展之起點，至少應該是在金泳三政府時期，因為是在其主政之下，韓國政府成立了「文化產業局」，而關於韓國文創產業的發展根源，甚至還可以回溯到 80 年代民主轉型的脈絡之中來觀察。此外，Otmazgin 也並未考慮到或許是金大中政府致力發展文化產業的最重要因素：「金融風暴」。被視為具有高附加價值，並且能增加就業人口的文化創意產業，在金大中時代被提出並非偶然之舉，有其特定之歷史脈絡意含。再加上，學界對於九七金融風暴之後，韓國發展型國家的國家性格有何改變已有諸多討論，因此韓國是否還維持所謂的「發展型國家」的性格，不無疑問。最後，關於產業政策與產業發展之間的關聯性，Otmazgin 未能提出具有說服力的論證，因此，他雖然提示了我們，在文化產業的發展以及文化產業政策之間可能的關係圖像，以及可以從政策的角度反思國家在這之其中應該扮演何種角色，然而，由於缺乏對韓國文創產業發展歷史性的分析，亦沒有清楚地說明在文化產業領域中，韓國的國家性格，因此他的看法無法讓我們瞭解到韓國政府在發展文化產業時，其所扮演的國家角色為何，以及產業與政府之間的關係為何。

#### 第4節 「發展型國家理論」及其在文創產業政策研究的適用性



自 Charlmers Johnson (1982) 關於 MITI 的經典著作出發，一群支持「發展型國家論」的學者們便圍繞著東北亞的歷史經驗，開始研究東北亞為何會有驚人的經濟發展。在 Johnson 的研究中指出，東亞的後進國家之經濟成就，是由於公部門提出的發展導向，與私部門之間有良好的合作機制( cooperative mechanism )，因此達到了效能的目標。而所謂的日本模式，所具備的四個要素分別為：

- 一、小的但是菁英的國家官僚，選擇最好的工具用以發展選定的產業，並在國家干預下，使用順應市場的方法，指揮監督產業中的競爭，以確保經濟健康與效能；
- 二、一個立法與司法的力量被限制的政治系統，官僚被給定足夠的範圍去創造執行的效能 ( effectiveness )；
- 三、國家在干預經濟時的完美的市場順應計畫。包括創造政府財政制度、使用指導計畫以達成目標.....等方式。其中最重要的是「行政指導」；
- 四、領航的組織，例如日本的 MITI。

以此，學界亦將台灣與韓國視為追隨日本模式的「發展型國家」的代表 ( Amsden , 1985 ; Deyo , 1987 ; White , 1988 ; Wade , 1990 ; Woo-Cumming eds. , 1999 )。Amsden ( 1990 ) 對韓國經濟發展的經典研究中，焦點就放在韓國國家如何引導企業進入其所設定的策略性產工業之中，並透過對企業表現的門檻來引導出口的方式，促使受政府優惠的企業培養競爭力。而對照日本模式，直至 90 年代中期，韓國的「發展型國家模式」仍保有類似的特點：1.指揮命令財政體系的強國家；2.一個起源於要拉近與先進工業國家科技距離的策略性產業政策，牽涉到紀律的支持，在產出成果交換中產生優厚的利益；3.透過經濟企劃院 ( EPB ，

負責國家經濟管理的領航機構)補貼地,緊密地協調投資;4.創造並養育出大的產業財閥;5.進行快速地結構轉型(例如從輕工業到重工業再到技術密集產品)(Weiss, 2003)。



而當 1985 年, Scocpol 以 *Bringing the State Back in* 一書,重新喚起學界對「國家」做為研究單位的重視之後,「新國家主義」(neo-statism)或「國家中心論」的研究途徑,還有「國家自主性」與「國家能力」(the autonomy and capacity of states),成為學界探討「國家」經濟發展議題的重要概念(劉佩怡、段盛華, 2004)。「發展型國家」,由於具備了自主性,因此有能力制訂和執行政策,並且透過「租稅優惠」與「公私合作」,引導私人部門往策略性產業發展,而最終則是產品出口到世界市場(王振寰、蘇耀昌, 2002)。所謂的國家「自主性」,則是指國家自認其為控制特定領土與其上人民之組織,因而去形成並追求其目標,而非單純地反應社會、階級或團體的利益與要求(Skocpol, 1985: 9)。

只是,若考量到社會發展與工業化發展階段的層面之下,國家官僚機關實際上是無法與社會完全的獨立與隔絕。Evans 認為,國家在經濟發展上扮演了四個主要的角色(Evans, 1995: 188):

- 一、監護者 (custodian): 國家為管理者、政策制定與對初期剛發展的工業訂定規則;
- 二、供給者 (demiurge): 國家做為創造者,直接參與支援私人投資的生產活動並提供公共財,在私營企業已經健全時,才會解除國有化。
- 三、助產者 (midwife): 國家藉由補貼、資助減稅等措施,創造出關稅溫室,保護國內幼稚產業免於外部競爭,以吸引私人企業進入新領域;
- 四、耕作者 (husbandry): 在國家支持之下,教導、培育、激勵驅策廠商在部份領域中迅速發展,並設立研發機構,幫助企業吸收創業初期的不確定風險與



成本。



Evans 認為必須要與市場和社會保持適度的連結，國家才能保有自主性，也才有可能在經濟發展上扮演「耕作者」(husbandry) 與「助產者」(midwife) 的角色 (1995: 78-81)。這種聯繫的關係，Evans 稱為「鑲嵌性」(embeddedness)，因此「鑲嵌自主性」成為解釋國家與市場互動關係的新概念。

關於「國家能力」，Joel Migdal 認為包括了：滲透市民社會、規範社會關係、汲取資源與佔據資源 (Migdal, 1988:4)，而 Tilly 則認為國家能力包括了：稅收、維持軍隊、供給公務員、建立效忠國家的符號體系。簡言之，「國家能力」指的是國家在影響社會各階層與團體，汲取社會資源、提升政策能力以及遂行國家目標之上的能力。這種能力將界定出政府實行政策與創造營收的能力 (張世賢、陳伍鈞，1997: 61-62)。

因此，「發展型國家理論」的理論群認為，「國家發展之所以成功」的假設前提是：透過國家的自主性，政府握有超越其他部門對經濟的能力。以此，國家可以：汲取資本、產生與執行國家的經濟計畫、操控私部門接近有限資源的可能性、協調個別企業的努力、瞄準特別的工業目標、限制如消費者與有組織的勞工所帶來的大眾力量、來自廣大海外資本的滲透下孤立當地的經濟，以及最特別的是：透過老練的技術官僚，達成持久增進的生產力，並增加其經濟在世界市場中所佔的份額。因此，「策略性產業政策」，可說是「發展型國家」的中心要素。以策略性的政策，帶動一系列的「產業發展」，以此完成國家發展的目標。其中的關鍵點就在於「官僚的自主性」以及「公私部門之間的合作」。

然而，具有「國家能力」的官僚體制不見得都會是「發展導向」，也可能會成為掠奪式的國家 (Evans, 1992)。此外，如同 Onis (1991: 117) 所說的，「任

何對東亞發展型國家的分析，必須將戰後東亞成長之能夠實現的國際政治脈絡納入考量。」是以支持發展理論的學者群必須同時思考公、私部門在發展型國家的角色，雖說由國家主導，但並非就不重視私部門的角色。這點其實對照的是各個社群對「國家」觀念的不同。事實上東亞國家不但是「後進工業國」，他們也都是「後進的民族國家」。他們對於國家應扮演的功能與角色、對於公領域和私領域的劃分、對於國家權力（state power）與社會力量（social power）的看法，是相當的不同於西方國家。

在考察發展型國家理論中，國家部門與私人部門的關係之後，王振寰(2003)整理出發展型國家在執行其工業政策的四種原則，分別是：

- 一、「服從市場」原則（market conforming）：國家的政策引導私人資本到市場去競爭（Johnson, 1982）；
- 二、「市場擴張」原則（market augmentation）：也就是以扭曲市場價格（getting the price wrong），以扶植策略性產業，並以賦稅政策引導私人資本擴張規模和產能（Amsden,1990）；
- 三、「管理市場」（governed market）原則，這個原則強調國家認為某些產業是長期發展所需，不論私人資本是否願意投資，國家透過各種優惠措施，引導資源投入，來強化整體經濟在國際市場的競爭能力（Wade,1990）。
- 四、「強化市場」原則（market enhancing）：有條件的補貼或有條件的租稅政策（contingent rent），國家透過一些作法，例如出口能力或技術提昇，當廠商達到一定的水準時，國家予以補貼否則予以懲處（Aoki, 1996）；

依照王振寰的整理，我們可以發現，在不同的時間點上學者們對於「發展型國家」所遵循的原則，有著很不一樣的觀察。針對於此，王振寰認為，對於發展型國家的討論，必須要放到歷史的脈絡之中才能看到國家機器自主性的緣起；而

其後來的經濟發展，也與國際政治經濟環境有密切相關。Woo-Cumings (1999) 亦指出，「時間」和「空間」是理解東亞成長的關鍵點。如同許多學者曾指出的，東亞發展型國家基本上是內戰和冷戰時期「地緣政治」的產物。為應付內外的壓迫，東亞國家將存續以及安全視為最重要的施政目標，這或許也解釋了相較拉美非以及亞洲其他的第三世界國家，東北亞的國家官僚並非掠奪性而是（官僚理性的）發展性的。

但在亞洲金融風暴的發生，一方面引起學者對「發展型國家理論」模式的質疑，另一方面也引起金融危機之後的金融改革，使東亞發展模式朝向英美「管制型國家」(Regulatory state) 模式「趨同」(convergence) 的評論 (Jayasuriya, 2000、2005)。但支持發展型國家論的學者則認為，這是東亞政經模式的調整和適應 (Weiss, 2000、2003; Walter, 2006)。

考察過往韓國「政府主導型」經濟，政府干預經濟的方式主要有兩個：一、行政命令；二、運用金融和稅收的政策來刺激企業。但在面對自由主義經濟全球化的發展趨勢之下，南韓選擇與台灣不同的財政重整手段，主動並積極地擁抱自由化政策，國家似乎自產業政策中退去，1994 年時更將經濟領航官僚機構「經濟企劃院」改組。探究其目的，乃在於希望能克服所謂「發展上的阻礙」(developmental blockage)：大企業的結構深深地綁住國家，與此同時，並限制住國家規訓這個結構的能力。也就是財閥越在財政上依賴國家的信貸，國家就越被限制住要去防止財閥的失敗。而在 1997 年的金融風暴之後，由 IMF 主導下的組織重整與結構改造，則是服膺新自由主義的經濟政策，但卻造成兩個直接的後果：一、組織重整與結構改造是透過「國家」而不是市場來進行的；二、市場開放性的增加，伴隨的卻是擴大的「再管制 (re-regulation)」(Weiss, 2003: 249)。

於此，Weiss (2003: 256-258) 提出了一個很有趣的比喻：假如說，「轉型」

是指在形式、外觀、性格、氣質以及功能上的重大改變，那麼全球化論者或許某種程度上是說對了，的確在後威權的韓國出現了國家的轉型。但是，所謂韓國的國家轉型，並不像是童話故事裡面的青蛙變成王子（或是王子變成青蛙），毋寧說是一位王子卻變成像是隻青蛙在跳。對 Weiss 來說，驅使國家進行國家轉型的，主要是來自在地的（domestic）力量而不僅是來自國際的壓力。特別是那些新興的領域，國家不是退出經濟領域，反而更需要國家的介入。<sup>9</sup> 因此，在追求轉型的同時，政府與企業之間的合作關係也就更為重要。政府與企業雖然各自有其獨立性，但是韓國政府仍是交換資訊，匯集資源與任務分享等互動中的規則與目標之最終仲裁者。這也是 Weiss 所說的「治理的互賴」(governed interdependence)，Weiss 亦認為其為國家能力的重要支柱之一（Weiss，1998）。

Weiss 的觀察，讓我們可以回過頭來省思，被稱為「發展型國家」顯例的韓國，在歷經金融風暴過後的組織重整之下，是否仍舊保有其「發展型國家」之性格。若仔細觀照「發展型國家理論」所探討的實務對象，我們會發現，「發展型國家理論」是奠基在「後進國家」，追趕先進國家工業、科技業以及製造業的考察之上。但是在全球化競爭壓力之下，「知識經濟」的興起，使得產業的定義更加複雜化，特別是本研究所討論的主題「文化創意產業」，就算是在先進國家也是一個新興的概念，其所涉及的不只「製造」，還包括了「商品開發」、「授權」、「製造」與「流通」的產業鏈。而對於擅長「先模仿再創新」的韓國來說，在其中「政府」透過何種做為，希望能引導「文化創意產業」發展成何種方向，便成為我們回過頭來檢証在當今的知識經濟（或創造經濟）之下，韓國的「國家自主性」與「國家能力」，有何變化的最佳工具。

---

<sup>9</sup> Weiss 舉了兩個例子以做為說明。一個是引導創投業（venture capital or venture business）的投資高科技產業；另一個則是發展軟體業。雖然韓國 80 年代就有創投業，但創投公司的興起主要還是透過 1997 年所通過的「與創投企業育成有關之特別措施法」，國家提供了十年的租稅獎勵計畫、得以不適用於一般的公司法、資助其進行 R&D，還有國家幫助其尋找機會。因此不同於矽谷的創投資本的成長是來自於市場，韓國的創投成長主要是起源於國家的力量。而對於過去長久以來習慣於使用盜版軟體的韓國，韓國的本土廠商也十分歡迎國家來幫忙本土產品創造出市場。



因此，透過「發展型國家理論」，特別是「轉型」與「調適」的角度，我們可以重新檢視韓國國家之力，扶植文化創意產業政策的具體成效，以之分析韓國國家角色在政策作為中的實際內含，並重新檢視韓國國家的「發展型國家性格」的具體意義。

## 第5節 小結

本章中，我們簡短地整理了文創產業政策出現的國際脈絡，並且探討文創產業的特性以及文創產業政策的特性。從觀念與理論上的緣起來看，有三條與文化產業相關的學術思想脈絡，其一為阿多諾與霍克海默的「文化工業」(Culture Industry) 概念；其二是以米赫為代表的法國作家開始討論「文化產業」(Culture Industries) 的相關議題。而 1990 年代後期，米赫的想法出現了兩條支線，一條著重於「文本創作」的過程；另一條則將文化產業視為「產業」的一種型態，並聚焦於文化產業的企業組織運作如何橫跨創作、製造、流通到消費等不同部門之上。

就實務面來看，「文創產業政策」出現於典型的高度工業化的「後工業化社會」，其政策的實踐奠基於 1980 年代以來位居主導的自由市場經濟體制，發展動力則是全球化風潮、體驗經濟，還有數位科技的突破。真正開始大力推動「文創產業政策」的，往往是主張改革（或是進步派）的政府。因此「文創產業政策」或「創意產業政策」的興起，一開始是成為執政黨的改革派（勞工黨、新工黨、進步派政黨、改革派政黨）在面對經濟全球化的現象下，為了增加國家的國際競爭力並保護在地的民族文化，所提出的一種「提振經濟」的「產業政策」。只是當政黨輪替之後，保守政黨再次上台之際，「文化創意產業」並沒有因此而消失，

反倒似乎是更加地受到重視與更積極地被推廣。帶有文化內容之商品的生產與製造，都出現了類似由文化工業轉化為文化產業，在進一步轉變成為文化創意產業的歷史轉折。



相對地，其他諸如製造業、運輸業、金融業的訴求，多是以「物質」為基礎，文化產業與其它產業最大不同之處，在於其對「精神」層次的訴求。由於創意活動之產物的文化商品，其製作過程與產銷之上的投入核心要素為「創意」，再加上文化商品的生產並非其他製造業一般單純的產製活動，因此文創產業具有與其它產業活動不同之特殊性格。由於同時具有文化與產業的兩面性，亦使得政府在推廣與振興文創產業時，自然而然地帶有「產業經濟目標」與「社會文化目標」的兩個方向。

如果從時間上的先後順序來看，韓國對於文化創意產業的重視略晚於西歐先行國家，並且希望能快速追趕上文創產業先進國。但整理過既有關於韓國型文創產業的學術研究之後，我們發現由於韓國型文化創意產業的發展歷史不長，其相關研究仍舊著重於整理與介紹，並且較少有將文化創意產業與韓國政經發展結合的研究成果。而中文世界在討論韓國型文創產業的發展時，更流於片段的政策介紹，並且絕少討論到國家與產業之間的關聯性；英文文獻的討論，則呈現相反的重理論卻少探討事實的狀況。

而奠基在「後進國家」，意圖追趕先進國家工業、科技業以及製造業的考察之上的「發展型國家理論」，是我們回過頭來認識韓國在當今的知識經濟（或創造經濟）脈絡之下推動「韓國型文創產業政策」時，其發展型國家性格的理論依據。以此，以下第三章將從歷史制度論的觀點，探討韓國型文創產業，如何在民主化與全球化的脈絡之下，從文化政策中演變而出的動態歷史過程。



### 第3章 自「文化政策」中派生而出的「文化產業政策」



「我們處於民族中興的歷史轉換期，切實地感受到新文化創造的使命。決定一個民族命運之根源力量是該民族的藝術文化創意力。失去了藝術創造力時，民族會變得沈滯；而文化在尋找自主性時，國家則會興盛。新羅統一的偉大業績，世宗時代的文化創造即為此明證。我們開發悠遠的遺產，接受民族的傳統性後，於今日創造出新的文化。警惕名目上的復古傾向、排除無分別的模仿行為、一掃淺薄的頹廢思潮，在確立我們藝術的傳統之中開花，在堅實的主體性上，奠下我們文化的根基。」

문화공보부，1979：450。

「自 19 世紀中葉英國作家 Ruskin

提倡文化經濟以來，文化與經濟的交互和相生關係，已經藉由諸如”好萊塢電影”之類的例子讓我們見識到。最近成為社會關心領域的文化產業，正是文化的相生力量結合產業，創造出高附加價值的代表領域。特別是像我國這種依賴出口經濟的國家中，腦力集約與具環保特性的文化產業，有迫切地以 21 世紀型的領導產業來育成之必要性。」

문화체육부，1997：3。



## 第1節 「文化政策」與對文化理解的變遷



如同第二章所提到過的，被視為具有高附加價值的「文化創意產業」，其實是一個晚近新興的概念與產業類別。從阿多諾和霍克海默所提出的「文化工業」(culture industry) 批判觀點出發，逐漸演變成爲對工業化與資本主義下複數形「文化產業」(culture industries) 的討論，之後才變成各國推廣的新興產業類別 (Negus 2012 : 127-28)。從政策領域來看，「文化產業政策」的歷史淵源並非直接源自於「產業政策」或是「經濟政策」，而是源出自「文化政策」。因此「文化政策」的形成早於「文化產業政策」，並且是「文化產業政策」的上位概念。是以在探討韓國的文創產業政策演變的同時，我們必須先回過頭來追尋韓國文化政策的發展軌跡，才能從中發現韓國型文創產業政策的緣起與獨特之處。

由於「文化」意含的模糊不清，也因而使得做爲政府施政方針的「文化政策」，長期以來被學界視爲一個不穩定，並且含意模糊的概念。「文化政策」無疑地是在討論文化是由誰？爲誰？爲什麼？以及有什麼？被建構出來的相關議題，並以此來探討「文化」如何被支持、控制與規範 (Bennett, 1994 : 1)。從具體的政策內容來看，有的時候文化政策似乎就等同於藝術政策，有的時候卻又與傳播或媒體政策的概念重疊 (McGuigan, 2001 : 124 ; 王俐容, 2003 : 1~2)。而依據聯合國教科文組織報告書中關於「文化政策」之定義，「文化政策」是指：以某種行動方案，有效運用社會資源，達成某些文化需求，完成有益的、有計劃的目標；或是指經由達到文化政策界定的某些標準，促進完整人格的實現與正常社會的發展 (夏學理、凌公山、陳媛, 2000 : 160)。因此，文化政策乃是追求有效運用社會資源，執行某種行動方案，以達成某種特定文化上之需求。

如果從文化政策的制度建立觀點來看，韓國一直要到 1972 年，才開始進行

具有現代意義的文化政策法制化工作（《文化藝術振興法》的制定）。而一直要到 1990 年代之初，在盧泰愚總統的主政之下，韓國才於中央政府的組織架構中單獨設置了掌管文化事務的「文化部」，以做為獨立的文化政策執行機關。<sup>10</sup> 在此脈絡之下，韓國學術界也是自 80 年代的後半期才開始逐漸關心與體系性地研究韓國的「文化政策」。1987 年，「韓國文化藝術振興院」於其下設立了「文化發展研究所」，成為研究韓國文化政策的學術重鎮。<sup>11</sup> 當時的「文化發展研究所」，在開發文化政策的研究課題的同時，亦提供行政學、美學、社會學、新聞傳播學、管理學、政策學、社會福利學、藝術學.....等與文化政策有關之學門的學者們進行研究的機會。因此，韓國關於文化政策的研究的總括性探討，可說是始於 1980 年代的中葉（임학순，1996）。而在文化政策的研究初期，韓國學者們認為所謂的文化政策乃是以公權力來達成國家所制定的文化目標（이종인，1997；정갑영，1997；한국문화예술진흥원，1998）；文化政策之主體，則主要是文學與藝術（정홍익，1992；임학순，1996），而文化政策的具體目標則集中在繼承文化傳統（정홍익，1992）以及提昇國民的藝術福祉水準（임학순，1996）之上。韓國學者對於「文化政策」（或文化行政）的定義整理如表 3-1 所示。

表 3-1 韓國學者對於「文化政策」（文化行政）的定義

學者	概念定義
정홍익(1992)	包含文學與藝術，為了充實國民情緒的要求，所做的活動支援以及為了繼承文化傳統所做的行政事務
이종인(1997)	朝向所謂的文化發展之目標，在公權力的背景之下，形成與決定文化藝術政策，使其能有效能與效力的執行的協同行為
정갑영(1994)	透過國家的介入來實現以國家為單位來追求的文化之理想目標的過程

<sup>10</sup> 在盧泰愚政府提出所謂的「文化發展十年計畫」之後，韓國政府關於文化政策的領域持續的擴大，而文化政策在政府內部所佔之預算以及影響力的比重，也持續的增加（박광무 2010：20～21）。

<sup>11</sup> 1994 年，「文化發展研究所」改名成為「韓國文化政策開發院」，成為獨立的研究機構。

임학순(1996)	政府等公共機關爲了發展藝術並提昇國民的藝術福祉水準，所對藝術部門進行的介入的相關行爲與相互作用
한국문화예술진흥원 (1988)	爲了達成文化與其相關公益目的的行動指針。

參考資料：임학순(1996). “문화정책의 연구영역과 연구경향 분석”, <문화정책논총>, 제8집. P.3.

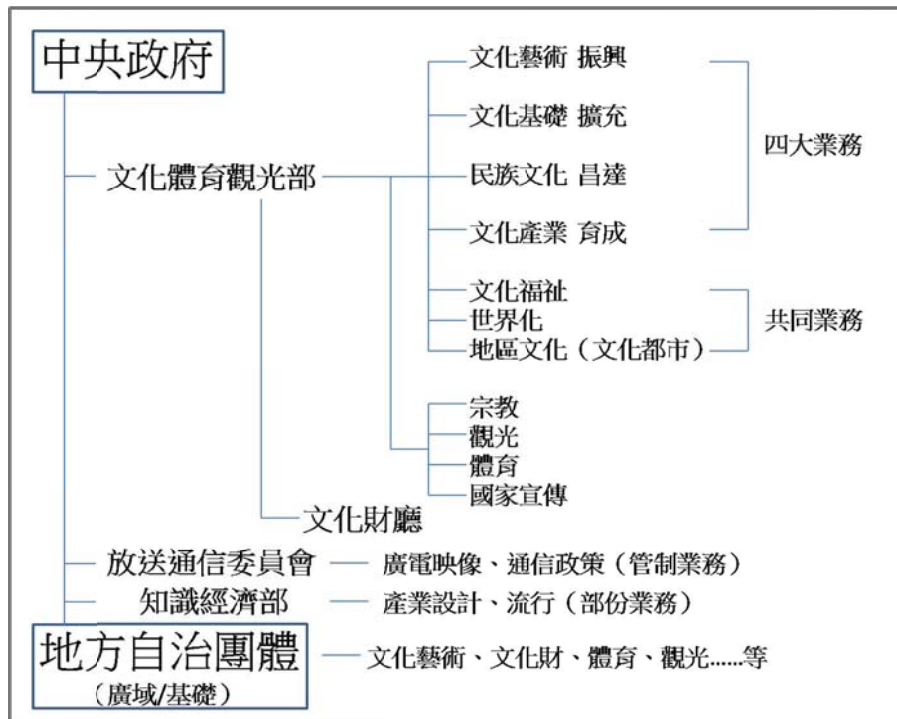
若對照主管韓國文化政策的「文化體育觀光部」之業務範疇來看，當前韓國文化政策的範疇則至少包括了：「文化藝術之振興」、「文化基礎之擴充」、「民族文化的昌達」、「文化產業的育成」、「文化福祉與文化享有權的增進」、「國際文化交流與韓國文化的全球化」、「地區文化發展」、「文化都市的形塑與支援」……等數個項目。此外，隨著時代的演進，文化體育觀光部的業務還增加了多元文化政策業務、宗教文化之健全發展與宗教行政、觀光產業的育成、體育振興與體育產業的育成、國家宣傳機能，以及文化財的保存與修復等方面。不僅於此，甚至廣電通信委員會的廣電映像政策與知識經濟部的產業設計與流行相關業務，也因與文化產業的育成相關，而轉移成爲文化體育觀光部的業務。韓國政府關於文化政策的業務範圍與體系，整理如後圖 3-1 所示。

不過，上述的文化政策領域以及業務範圍，乃是長時間才逐漸演變而成的樣態，而正由於韓國的「文化政策」有隨著時間的演進逐漸體系化與制度化的現象，因此韓國學者也很自然地將韓國文化行政的演化，依照時代的變遷而加以分期。例如 임학순 將韓國的文化行政分爲：文化政策的生成期（1948～72）、體制與制度化時期（1973～80）、成長期（1981～89）以及成熟發展期（1990～現在）（임학순 2003: 93~94）。오양량 則將之分爲：文化政策的生成期（萌芽期與混亂期）（1948～60）、開發期（徬徨期）（1961～72）；基礎形成期（文藝中興企劃萌芽期）（1973～80）；跳躍期（文藝中興政策更新期）（1981～89）；成熟期（1990～98）；與發展期（1998～現在）（오양량 1995: 33~34）。從兩個學者的分類中，我們可以發現他們不約而同地將 1972 年視爲韓國文化政策體系形成的關鍵期。

因為，在朴正熙主政下的這一年，韓國提出了《文化藝術振興法》，奠定了韓國文化政策的法律依據；而 1990 年則被由於「文化部」的設立，因此被視為文化政策成熟期的開始。



圖 3-1 韓國文化政策的對象與範圍



資料來源：박광무(2010), <한국문화정책론>, 김영사. P.27.

然而，若想對「文化政策」進行更具體的探討時，恐怕還是得要回到對於「文化」的定義，以及國家與政府對「文化」的價值考量之上。由於「文化」是一個難以界定的概念，再加上隨著國家介入社會程度與方式的改變，政府對於何謂「文化事務」的理解也將隨之改變，這些無疑地增加了對文化政策定義的困難。考察韓國與文化相關的法令或是行政職務或相關法令之中，並未曾對何謂「文化」進行過非常嚴格與詳細的定義，但從韓國兩部與「文化政策」最直接相關的法律中，關於文化的討論，亦可見到韓國政府對「文化」理解的變化。



在韓國，與「文化」最相關的兩個重要法律是 1972 年制定的《文化藝術振興法》與 1999 年所制定的「文化產業振興基本法」。其中，《文化藝術振興法》對於「文化藝術」和「文化產業」都加以定義，而「文化產業振興基本法」則只針對「文化產業」進行定義。在《文化藝術振興法》中，「文化」幾乎就等同於「文化藝術」。舉例來說，「國家爲了促使國民對文化藝術的理解加深並得以積極參與，並設立文化之日與文化之月」（《文化藝術振興法》（1972）第 9 條（文化之日）第 1 項）。由此可知，所謂的文化之日與文化之月，其實就是「文化藝術之日」與「文化藝術之月」。即便在 1995 年時，《文化藝術振興基本法》通過了全文修正，但其第四章「文化藝術福祉的增進」的第 14 條第 1 項亦提到了：「國家與地方自治團體爲了能讓國民分享優質的文化藝術，指定文化講座設置機關與團體，以普及文化藝術」。從中，我們可以得知，所謂的文化講座設置機關之目的，即爲推廣文化藝術，而文化講座設置機關其實就是文化藝術講座設置機關。因此，韓國 70 年代開始，對於「文化」的理解，事實上就是「文化」等同於「文化藝術」，「文化藝術」就等同於文學、美術、音樂、舞蹈、演劇、電影、演藝與出版……等項目。

而另一方面，在 1999 年所制定的《文化產業振興基本法》中，關於「文化」的概念，主要是附帶在文化產業中來提及。《文化藝術振興基本法》希望透過「文化產業」的發展，來提昇韓國民眾文化生活的品質與發展國民經濟。因此，「文化產業」是實現文化目的的道具與方法，而文化本身則是立法之目的（염찬희 2009：217~219）。關於兩法的制定與比較，參見表 3-2 的整理。

表 3-2 「文化藝術振興法」與「文化產業振興基本法」的制定與比較

修訂時間	文化藝術振興法		文化產業振興基本法	
	1972.8.14 制定	1995.1.5 全文修正	1999.2.28 制定	2002.1.26 全文修正
制定與修正目的	<p>支援爲了文化藝術振興的產業與活動。</p> <p>設立韓國文化藝術振興院。</p> <p>設置營運基金。</p> <p>傳統文化藝術繼承、對民族文化中興起貢獻。</p>	<p>擴充增大的國民的文化素養，擴大文化行政的對象與範圍，以期能隨著文化昌達的基處來應對新的文化環境的變化。</p>	<p>文化產業=戰略產業 文化=發展戰略的對象 文化產業，提昇國民文化的生活品質，國民經濟發展。</p>	<p>反應數位技術提昇下的文化產業環境變化。文化產業的範圍加入與數位文化內容相關之產業。</p>
概念定義 (文化藝術，文化產業)	文化藝術 = 與文學、藝術、音樂、演藝與出版有關之事項	<p>文化藝術 = 與文學、美術、音樂、舞蹈、演劇、電影、演藝與出版相關之事項 ('87.11.28 修訂)</p>	<p>文化產業 = 文化商品的生產、流通、消費與其相關之產業。</p>	
		<p>指涉文學、美術、音樂、舞蹈、演劇、電影、演藝、國樂、攝影、建築、語言與出版 ('95. 修正，以後同一)</p>	<p>文化商品 = 體現文化要素，創造經濟附加價值的有形或無形的財貨、服務與其複合體。</p>	
		<p>文化產業 = 是指以產業的手段，以製作、公演、展示、販賣爲業的文化藝術的創造物與文化藝術用品</p>		<p>內容 = 符號、文字、音聲、音響與影像的資料或資訊。</p> <p>數位內容 = 做爲符號、文字、音</p>

		(第2條第1項之2) 明示對文化產業支援的法律條文-- 第 16 條 (文化產業的育成、支援)		聲、音響與影像的資料或資訊，對提高其保存與利用有利而使用的數位型態之製作與處理。
相關制度	韓國文化藝術振興院(1972->2007 韓國文化藝術委員會)/文化藝術振興基金 *於振興院內設立文化發展研究所(1987) ->韓國文化政策開發院(1994) ->韓國文化觀光政策研究院 (2002) ->韓國文化觀光研究院(2007) 文化藝術振興委員會(-> 地方文化藝術振興委員會 (2000))		成立「韓國文化產業振興委員會」 設置「文化產業振興基金」(1999)	設立「韓國內容振興院」(2002)

資料來源：염찬희 (2009). 〈1990년대 이후 한국 문화정책의 ‘문화’ 이해 변화 과정〉, 《민주사회와 정책연구》, 2009년 하반기(통권 16호). P. 219.

法令的制定，明顯地反應出韓國政府對於「文化」意含理解的轉變。而如果從時間順序的演變來看，韓國文化政策中對於文化理解的轉變，則有著「從原本文化等同於藝術」，到「文化開始與產業連結」，再到「文化與內容結合」的演變過程（參見表 3-3 之整理）。事實上，這個變化，與韓國政府開始推廣與發展韓國型文創產業有著很密切的關聯性。自 1994 年金泳三政府成立「文化產業局」，宣示發展文化產業的決心之前，韓國政府對於「文化」的概念，始終將目光集中於「藝術」領域之上，因此所謂的「文化」事實上等同於「藝術」的高級文化。而自設立文化產業局並且制定《文化產業振興基本法》，在民主化的脈絡之下，所謂的「文化」開始轉向成為「大眾文化」，並且與「產業」的概念結合，並被視為推動國家經濟發展的重要戰略產業。而在推廣韓國型文創產業的過程之中，由於數位時帶的變化，出現了許多新興的大眾文化的「載體」，致使韓國政府開始意識到能被「載體」所傳遞的「內容」(contents) 才是決定文化商品的關鍵要素，因此選擇以「內容產業」來取代「文化產業」。因此「內容」逐漸成為「文

化」的同義詞（염찬희，2009）。



表 3-3 韓國文化政策中對「文化理解」的變化

	第一階段	第二階段		第三階段
期間	~1994	1995~1998	1999~2001	2002~至今
特點	文化藝術振興法  文化=藝術	設立文化產業局 法律上訂定文化產業	制定文化產業 振興基本法	文化產業振 興法修訂 法律上對內 容進行定義  文化=內容
		文化=產業		

資料來源：修改自염찬희，2009，〈1990년대 이후 한국 문화정책의 ‘문화’ 이해 변화 과정〉，《민주사회와 정책연구》，2009년 하반기(통권 16호). 217。

而韓國型文創產業政策的發展，正具體地反應出韓國政府對於「文化」概念理解的變化。因此，文化產業政策自文化政策中的脫胎而出、文化產業政策轉變成文化內容產業政策、選擇以內容產業政策涵蓋文化內容產業政策，是其政策變遷的過程。而除了政策的變動之外，要瞭解韓國文化政策的演變，亦需從政策業務主管機關的變化來一窺究竟。

一般來說，一國政府介入文化事務大致可分為下列三種機制：（一）設置國家文化事務主管機關：國家機關介入文化事務較深，應用中央集權式來主導一國的文化政策；（二）設置半官方文化藝術基金會：國家機關介入文化事務介入較淺，以輔導贊助文化活動為主，為個人、團體或地方，架構多元、多樣、創造性之文化生態環境，如美國的「國家藝術人文基金會」。（三）雙軌制：台灣（民國七十年成立文建會，後改組成立文化部；民國八十五年成立國家文化藝術基金會）；英國（1946年成立大不列顛藝術理事會(The Arts Council of Great Britain)；1992



年成立文化遺產部(Department of Heritage)，1997 年工黨執政後，更名為文化媒體運動部(The Department for Culture, Media and Sport)（朱惠良，2004）。考察韓國文化政策的事例，至少在民主化初期為止，韓國主要乃是以中央集權之方式來統理其文化政策，一直要到正式推動文化產業政策之後，才逐漸成為雙軌制度，而這個雙軌制度，則與韓國的發展型國家經驗有密切的關係。

在大韓民國成立之後，主管文化政策的行政機關原本為主管文教業務的文教部（1948）與政府文宣工作的公報部（1961，前身為 1948 年時原為公報處，於 1960 年升格為公報局，1961 年改為公報部）的二元組織。1968 年政府組織重整時，合併其業務改為「文化公報部」。1989 年時，再次將文化部與公報處的業務分離，並於 1990 年時成立文化部。1993 年 3 月時改稱文化體育部，1998 年改名為文化觀光部，同時將公報處廢止，改組為公報室。但隨即於 1999 年將公報室升格為國政弘報處。2008 年時，文化觀光部整合了國政弘報處的國政相關宣傳與政府發表以及資訊通信部的數位內容機能，改組為文化體育觀光部，同時廢除了國政弘報處。從主管機關名稱的變遷，我們亦可約略得知韓國政府對於做為政策內容的「文化」之意含，也是隨著時間有所改變。此外，在 90 年代之後，諸如表 1-4 所列出的「韓國文化藝術委員會」、「韓國著作權委員會」、「電影振興委員會」、「韓國內容振興院」、「韓國媒體振興財團」，以及「韓國文化產業交流財團」等準政府機構準政府機構之成立，則是韓國文化政策雙軌制的表現。

以下本章第二節至第五章前兩節，在上述韓國關於「何謂文化？」以及「何謂文化政策？」的討論基礎之下，將以歷史制度論的觀點來探討韓國型文創產業政策以及制度，由文化領域轉化成產業領域的路徑依循邏輯。而在爬梳政策轉變的過程中，亦將透過分析其主管機關的變化，以及中長期產業政策的提出，來討論韓國的發展型國家性格。本章將先由時間的歷史序列，爬梳目前世人所熟知的韓國型文創產業政策，如何在「民主化」的過程之中，從「文化政策」之中被獨

立出來，進而成為韓國政府開始重視並希望推動的政策領域。



## 第2節 民主化進程與韓國「文化政策」的演變

韓國「文化政策」意含的變動與演進，與韓國的民主轉型與經濟發展過程息息相關。在歷經了日本殖民統治以及美軍政時期之後，1948年8月15日，沿著38度線以南「大韓民國」立憲並成立了第一共和並獲得了聯合國的承認。然而獨立之後的大韓民國卻因為民族分裂的問題，隨即於1950年陷入了為期三年的6.25韓國戰爭。在「自由民主 vs. 共產社會」的大時代氛圍之下，三十八度線以南的大韓民國自50年代就開始施行自由民主選舉體制。然而，面對李承晚總統的違憲選舉，韓國學生發起了4.19民主運動（1960年），使得李承晚政權因而垮台，並透過憲改終結了第一共和時期。但在翌年（1961年），由軍事強人朴正熙所主導的5.16軍事政變，隨即推翻了為期僅八個月，以內閣制為主的短命第二共和。

自60年代開始，在歷經了1972年的維新體制、1979年的10.26軍事政變，一直到1986年的民主大抗爭為止的第三共和到第五共和期間，韓國基本上是在軍事強人領導之下，對外，面對北韓共產體制的外部威脅；對內，面對追求經濟發展的內在需求。事實上，直至1980年代開始邁入民主轉型期之前，韓國的文化政策乃是在國家主導下，做為「啓迪國民意識」的意識形態工具。此外，「文化政策」亦被做為鞏固政權正當性與正統性的國家統治手段。因此，「文化政策」與國民對於文化上的需求無關，主要是被動接受與規範性的政府作為。

不過，若對照韓國政治的演變過程，韓國政府對待「文化政策」的態度其實有幾次明顯的轉變。特別是1972年朴正熙的第三共和時期，以《文化藝術振

興基本法》的制定，開始奠定了文化政策的法制基礎，以及 1980 年全斗煥的第四共和時期，開始推廣大眾文化的應用，都對韓國「文化政策」的理解與應用有著很大的影響，進而使「文化產業」以及「文化產業政策」逐漸浮現。以下，順著政權的演變，將民主化之前韓國的文化政策區分為三個時期，分別討論在文化產業政策的概念還未出現之前，韓國文化政策的意含與發展。三個時期分別為：一、文化政策的出現與以控制為主之政策時期（1948～1971 年）；文化政策基礎形成與體系整備期（1972～80 年）；以及三、文化政策多樣化與體制建構發展期（1981～1992 年）。

### 1.文化政策的出現與以控制為主之政策時期（1948～1971 年）：

這個時期橫跨了李承晚主政下的第一共和、短暫的第二共和國，以及朴正熙主政前半的第三共和時期。大體上，本時期韓國的文化政策所關注的焦點乃是「文化遺產」以及「傳統藝術」，而文化政策，主要則是對其進行消極的管理與管制。

長久以來，韓國人一直視自己為一個「擁有單一語言、文化與傳統的單一民族國家」，因此多強調其共同體質與民族自尊心（임행백，2008：1），但脫離了日本殖民統治並經歷了美軍政時期才獨立建的大韓民國，事實上處於民族文化意識必須重新建立之時期。第一共和李承晚政府，其所面對最大的挑戰在於經濟的安定與南北統一問題，而其主政期間，所有的施政皆以反共主義與自由民主主義之號召行之，因此這個時期的韓國文化政策，主要在於體現此種意識形態。因此，政府甚少對於文化藝術推廣的財政支援，而其政策領域亦多半限定在傳統文化遺產以及傳統藝術之上，文化政策亦非主要施政之目標。因此，李承晚主政時期，亦可稱為韓國文化政策生成期或混亂期，甚至可稱之為無為放任時期

(문화공보부 1979 : 221)。



承襲自美軍政時期的政府組織架構，1948 年大韓民國成立之初，與文化政策有關的行政機關主要有兩個，其一為文教部（下設一室二局和 22 個科），其二則為公報處（國務總理所屬，下設一室四局與 24 個科）。與文化政策相關之業務，除了電影檢閱以及出版相關業務之外，大部分是由文教部的文化局之藝術科與教導科來承擔。在 1950 年時，韓國開設了「國立國樂院」以及「國立劇場」，1952 年時制定了《文化保護法》，並開設了發展藝術研究、提供審議藝術相關事業與作品製作諮詢的「藝術院」。不過，隨著 1955 年政府組織法的修正，為了將行政業務一元化，韓國政府將公報處縮編為公報室（直屬大統領之下，下設三局與八科），並將其原本所屬之文化行政業務全部轉移至文教部之下。而原本在大韓民國建政之後，關於文化財的管理一開始是交給「文教部文化局教導科」來統理，但到了 1955 年，為了處理從日本殖民下所被管藏的舊皇室文物，因此將教導科改組為「舊皇室財產事物總局」，同時又在文教部下又設立了「文化保存科」。

當時，並無今日的「文化產業」或是「文創產業」之概念。而文創產業類別中最早出現的出版或是電影產業，在此時期政府對其主要業務也只是進行內容檢閱之工作。不過自 50 年代起，韓國已經開始施行與電影有關之獎勵與保護政策。1954 年頒訂了「國產電影入場稅免稅處置」，1958 年則頒訂了「國產電影製作獎勵與為了電影娛樂文化之補償特惠處置」，1959 年則開始執行「外國電影輸入總額制度」。然而，其立法設置之目的，並非期望透過電影產業增加國家收入，而是著重於對韓國民族精神的啓迪與降低外來文化對本國文化的影響兩方面之上。雖然，此時期並沒有一貫性的文化政策作為，而文化政策亦非政府的施政重心，但總括來說，第一共和時期仍有其主要的文化行政目標，亦即：「有形文化財」的保護與保存、重建民族文化、透過文化機關的革新確立文化藝術之根基、跟隨反共的政治理念根絕左派文化的影響、調和韓國的傳統文化與來自西方的自

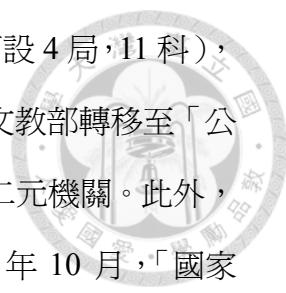
由民主文化，以及透過學校教育來圖謀文化之發展（구광모，1999：150～152）。

李承晚統治下的第一共和，雖然名義上號稱為自由民主政體，但其政治運作其實是以反共與資本主義體制為中心，並且具有傳統儒家父長制的權威主義特色。而其政治運作則以警察與官僚為主體，與市民社會有所隔閡，因此政府具有政治上的優越性（김영명，2006：94～97）。為了能夠長期執政，李承晚對於政治上的異己採取了扼壓手段，政府行政組織則淪為執政的自由黨之工具，因而導致 3.15 不公平選舉事件的出現，最終以 4.19 革命的爆發終結了李承晚政權。在李承晚下台之後到第二共和的張勉政權上台之前，韓國經歷了四個月左右的憲政過渡期。為了避免總統制之下獨裁的可能性，韓國第二共和採取了內閣制度。短命的第二共和僅存續八個月的時間，而期間又限於不斷地政爭中，因此在文化政策上自然無特殊之建樹。不過，從當時執政的民主黨的政綱之中，有著「培育民族文化與促進文化交流，對世界文化之並進做出貢獻」，之字句，並且又在其黨中央設置了文化部，足證明其對於文化政策亦有所關切。

在第一共和與第二共和憲政上的失敗背景之下，朴正熙發動了 5.16 軍事政變。自 1961 年中半到 1963 年重新實施總統制與恢復總統民選的這段期間，朴正熙以「國家再建最高會議」以及「中央情報部」做為其執政之工具，而其統治集團則以軍人為主。為了強化其政權之正當性與推動政治社會的統治政策，朴正熙主政之下特別強調「祖國現代化」之重要性與韓民族精神教育。其中，最重要的便是設定與執行為了追趕先進國家，而以發展主義為基礎的「五年經濟開發計畫」。<sup>12</sup> 在此脈絡之下，堅定的反共主義，以及與第一和第二共和有別之高度經濟成長，成為朴正熙統治正當性之重要基礎。

---

<sup>12</sup> 韓國的經濟開發五年計劃自 1962 年朴正熙主政下開始，一直到 1997 年金融危機為止，總共施行了七次。




爲了進行政治宣傳，朴正熙在 1961 年設立了「公報部」(下設 4 局, 11 科)，將電影、演、舞蹈、音樂、演藝以及期刊物的相關業務，由文教部轉移至「公報部」管理。此舉將原本的一元化文化政策機關，再次分離爲二元機關。此外，爲了管理與整理日本殖民時代遺留下來的大韓帝國財產，1961 年 10 月，「國家再建最高會議」將「舊皇室財產事物總局」與「文化保存科」的業務合併，而以「文教部」之「部外局」的方式，設立了「文化財管理局」。<sup>13</sup> 1962 年又制定了「文化財」保護法，並於 1964 年開始實施「文化財保修五年計劃」。而 1962 年在公報部的指導監督並和文教部合作之下，成立了「韓國藝術文化團體總聯合會」。1966 年開始，計畫於景福宮興建綜合博物館，並於 1972 年完工（後改稱爲「國立中央博物館」）。上述的工作都顯示，文教部的重要業務之一還是在於文化遺產的管理之上。

1966 年之後，朴正熙政府開始投入傳統文化傳承工作，並推動多項文藝活動、啓蒙活動與國際交流活動。而在文化藝術界的要求與行政改革委員會的建議之下，1968 年合併了文教部與公告部中與文化政策相關之業務，再次回歸爲由單一機關來統籌辦理與文化相關之政策業務。只是此時期的「文化公報」業務只佔政府總體預算中的極小部份（1962 年最高，亦不過佔 0.98%）。若是從「文化公報部」的預算分配來看，以 1972 年爲基準，在一般預算中，與公報相關之業務（宣傳、廣電管理）就佔了 81.5%，而與文化相關之業務（文化藝術、文化財）僅佔了 18.5%；而政府特別預算中，則分別爲公報業務的 60% 與文化業務的 40%（文化藝術 8.9%，文化財 31.3%）。不過，隨著政府機關中諸如國立國樂院、國立中央劇場以及國立電影製作所……等單位中正規職比例的大幅提高，明顯的文化政策之「專業性」程度也隨之有所提昇（오양렬 1995：39~40）。

---

<sup>13</sup> 在 1999 年 5 月之前，該單位皆以文化部部外局的位階來存在，一直到 1999 年 5 月之後，才正式成爲獨立的政府機關：「文化財廳」。



在此階段中，韓國已經開始出現若干與文化產業相關的法律制定，例如：《公演法》、《與出版社與印刷所註冊相關法律》(1961)、《與唱片相關之法律》(1962)、《文化財保護法》(1962)、《鄉校財產法》(1962)、《地方文化事業建造法》(1963)與《電影法》(1966)。但韓國政府制定這些法令的目的，並非著眼於推廣文化活動與文化事業，而是以之做為政府管理與統治是民社會的工具。特別是 1966 年時，朴正熙成立了「韓國藝術文化倫理委員會」，開始對唱片製作過程中歌詞樂譜等文化藝術創作進行「事前審查」。而 1968 年「文化公報部」的成立，更強化朴正熙政府對其政權政治宣傳之能力，尤其是在對民族精神的再教育以及對其經濟發展成果的宣傳上起了很大的作用。該年，朴正熙開始施行「韓字專用化政策」與「經典國語翻譯事業」，同時制定「國民教育憲章」以進行精神教育，並透過健全歌謠與國民標準娛樂的宣傳，擴大對文化普及上的行政介入與規範。而 1970 年代開始，亦投入了電影劇本事前審查制度（백익，2009：103～105）。上述的這些施政作為，凸顯了朴正熙主政之下，「文化政策」做為政令宣傳以及維持政權正當性的維權性格。在此一時期，文化政策的目的主要是依附在政權的需要之下來隨機推動，因此並無整體性與長期性的文化政策可言。

不過，在第三共和的末期（1972 年 8 月），《文化藝術振興法》的制定，使得韓國文化政策開始出現了體性系的變化。雖然，《文化藝術振興法》以及其後依該法設立的「韓國文化藝術振興院」，被視為朴正熙動員文化藝術人來維持其後維新獨裁政權正當性的手段（이재현，2001），但這個法令的推動，使得韓國政府的「文化政策」，開始逐漸集中將焦點轉往「文化藝術」的推廣之上。但總體而言，在第一共和到第三共和期間，李承晚總統與朴正熙總統對文化政策的基本理念與施政方針並沒有太大的差異，兩者都著重於「重建民族史觀」以及「以文化財為中心的對傳統文化遺產之保存」，而文教部或是文化公報部最重要的業務，則是對於政權宣傳與民族精神教育的重建。

## 2.文化政策基礎形成與體系整備期（1972～80 年）：



1961 年 5.16 軍事政變後，於 1963 年間透過民選正式取得政權民意正當性的朴正熙，於 1967 年的總統選舉中再次勝選。只是，若依照第三共和的憲法，總統任期四年且僅得以連選連任一次，因此，爲了尋求再次連任之機會，1969 年的 3 月間，朴正熙發起了三選修憲(總統選舉得繼續連選連任，不受兩任之制約)的提議。到了 1971 年的選舉中，面對金大中的強力挑戰，朴正熙甚至說出了：「不會再向各位要求投票給我」，懇求選民再給其最後一次機會的宣言。最後的選舉結果，朴正熙雖然以 51.2%對 43.6%的得票大勝金大中，但韓國民眾普遍認爲此次選舉過程並不公正。因此，在其後所進行的國會選舉中，朴正熙所領導的共和黨雖然以 113 對 89 的席次，壓倒在野的新民黨獲得國會選舉的勝利，但執政黨與在野黨的得票率卻極度縮小（48.8%比 44.4%），顯示朴正熙政權以遭受來自在野黨的極大挑戰（김영명 2006：169～174）。

於此同時，進入 70 年代的國際社會中，原本緊張的美蘇關係開始趨於和緩，1971 年時任美國總統的尼克森發表了關島宣言，從而改變美國的對亞洲政策，因此尼克森計畫縮減駐韓美軍的數目。而於此同時，由於石油價格波動所引發的石油危機也嚴重影響了韓國的經濟成長，進而使得以經濟成長爲正當性基礎的朴正熙政權感受到不小的壓力。因此，1971 年 8 月 15 日朴正熙政府發起了南北對話的提議，以此來應對國際政治中低盪（détente）局勢，同時在該年的 12 月 6 日，宣佈大韓民國進入「國家非常狀態」。於此同時，1972 年開始的「第三次經濟開發五年計劃」，設定了重、化工業的發展，做爲政策目標核心。朴正熙發展重、化工業的理由在於，避免國防產業相關原料和生產受制於外國(林文斌,2013：174～175)。爲了避免經濟衰退，朴正熙在 1973 年發表了「重、化工業宣言」的



同時，一方面以獎勵政策吸引外資投入，另一方面實行出口導向政策，希望以此避免國內經濟危機的發生。

由於對內有失去政權的危機感，對外則面對國際環境變化的壓力，1972 的 10 月間，朴正熙突然發表了總統特別宣言，宣佈解散國會並終止政黨與政治活動。在發布「全國非常戒嚴令」並設立了戒嚴司令部後，宣佈全國禁止任何集會與示威活動，並對媒體、出版、報導與廣電實施大量的事前檢閱制度。大學院校同時全面實施停課。而「維新憲法案」在非常國務會議中通過議決並公告之下，於 11 月 21 日進行了國民投票。在高達 91.9% 的投票率與 91.5% 的贊成之中，維新憲法得以通過，開啓了韓國的第四共和。第四共和時期的總統任期改爲六年，選舉方式則由直接選舉改爲由 2359 名「統一主體國民會議」的代議員，進行間接投票選出第四共和的總統。在 1972 年 12 月 23 日的總統選舉之中，僅朴正熙一人參選，並獲得了 2357 比 2 的壓倒性得票數當選了第八屆的韓國總統。維新憲法給予總統非常大的權力，除了無連任次數限制，可以任命三分之一的國會議員之外，並享有緊急處置權與國會解散權。可說是集行政、立法與司法的一人領導終身總統制。<sup>14</sup>

在第四共和的維新體制之下，1968 年改組成立的「文化公報部」的體制則被完整保留下來。依據 1972 年所頒布的《文化藝術振興法》，韓國政府成立了「韓國文化藝術振興院」，並組成審議文化藝術政策的「文化藝術振興委員會」。於此同時，維新政府將「韓國放送公社」（KBS）予以國有化，亦開設了推廣電影的「電影振興公社」。整體來看，當時對於文化與藝術相關領域的推廣與振興，其目的並非要積極地推動文化相關事業，而是透過對文化藝術的補助與監控，鞏

<sup>14</sup> 關於維新體制的形成原因，亦曾是韓國政治學界中熱烈被討論的課題之一。韓國學者對於維新體制形成之分析主要有三種觀點：一、以官僚威權主義來對應「資本主義產業化危機」的經濟式說明；二、由朴正熙政權自身主張的「東亞安保體制環境變化」下的政府對應；三、諸多政治學者所使用的「朴正熙權力意志」的政治說明（김영순 1988, 최완규 1988, 김영명 2006 : 179 ~197）。

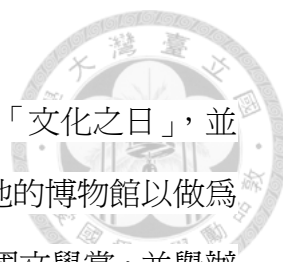
固朴正熙政權的正當性。因此，維新獨裁體制之下的文化政策理念與內容，和前一時期並沒有太大的差異，文化政策的重點都擺在「昌達自主的民族文化」之上，並希望透過民族文化的啓發來確立韓國民眾對於韓民族的認同，與激發韓國的民族自信心。只是，《文化藝術振興法》的制定與施行，卻使得韓國開始出現首次的以國家層級出發之整體性與綜合性的中、長期文化政策，亦即：「第一次文藝中興五年計劃」（1974~1978）。由於「文藝中興五年計劃」的頒訂與實施，奠定了後續文化政策的法制化基礎，是以此維新體制的期間，成爲了韓國文化政策基礎的形成與體系的整備時期。

爲了在名義上推廣文化與藝術，維新政府除了將「韓國文化藝術振興院」設定爲特殊法人機構之外，另外還設立了「文化藝術振興基金」，並從公演、展演場、電影院、古蹟的入場費中附加稅金，以之做爲文化藝術振興基金的母金。在維新體制期間，文化藝術振興基金以及出版金庫的設立，則使得文化業務的財政來源，比起過往更加的多元化。1973~1979年之間，文化公報部的預算中，公報業務與文化業務的比重差異也縮小到53.6%對46.4%(一般預算加上特別預算)，文化業務與前一時期相比增加了三倍之多。由於文化政策的法制化，使得整體與長期性的文化政策得以提出，然而此時期雖然已經開始對與文化相關之產業立法，例如：《與外國刊物輸入分配相關之法律》(1973)、《電影法》修正(1973)、《公演法》全面修正(1975)。不過，這些法令制定或修正的目的，並非獎勵文化產業的經濟生產，而是朴正熙政權因應時代環境的變化，進行法令修正以強化政府管控文化事務的能力。

由於維新體制自我宣稱其正當性基礎來自於「對祖國和平統一之歷史使命的迫切感」，因此「民族精神教育」當然是其文化政策的最重點要務。考察韓國的「第一次文藝振興五年計劃」，其政策基調在於：「繼承傳統文化並以此爲基礎創造新的民族文化以達成文化中興之目的」，因此，其政策目標界包括了：1. 確立

正確的民族史觀、2. 創造新民族藝術、3. 提昇國民的文化水準，以及 4. 宣揚文化韓國之國威。爲了達成上述之政策目標，維新政府亦宣稱將發起多項相關文化事業，例如：「文化遺產傳承啓發事業」、「民族藝術創作支援事業」、「藝術的生活化」、「大眾化與文藝振興基礎」，以及「文化藝術國際交流事業」。不過，其相關業務施行時之預算，大量集中於傳統文化部門（70.2%）之上，而對於藝術振興之投資，實際上僅有 12.2%，且集中於文化活動費用（임학순，2003），顯見文化藝術的推廣與振興，並非此次「文藝中興計畫」最主要之業務內容。

在維新獨裁時期，朴正熙政府對於動員民眾精神教育之重視，亦可從全國性「新村運動」的推廣中得知。「新村運動」是1970年4月間，朴正熙在全國地方首長會議中指示地方行政首長：「研究以農民、相關政府機構、指導人員之間的全體互助來達成農村自助合作的方案」後，由地方自主發起的「新村」建設運動。其具體內容以「勤勉」、「自助」與「協同（合作）」來做爲農村現代化建設的口號。朴正熙在其親筆筆記中(1972. 4. 26)曾寫到：「就算會讀農漁兩字，但還是不知農漁之意義。它的意思就是帶著水泥與鋼鐵去下腳從事農勞工作…… 簡單來說就是“變富有的運動”，……一言以蔽之，變成富有的運動，是祖國現代化的行動哲學，也是做爲我們民族的統一指向運動，因此就是我們祖國現代化的實踐運動，朝向祖國統一的泛國民的一大躍進運動。」(권령민，2010)。「新村運動」的推行，十分符合朴正熙時代文化政策中關於「民族文化昌達」與「民族認同確立」的政策目標。而在「第一次文藝中興五年計劃（1974~1978）」結束之後，文化公報部提出了「第二次文藝中興五年計劃（1979~1983）」，其預算規模比起第一次五年計劃增加了三倍，展現出積極推動「昌達民族文化」政策的企圖心。但由於1979年10月26日朴正熙總統的遇刺，迫使該項計畫停止並且無法繼續執行。



雖然，維新政府依據《文化藝術振興法》於1973年制定了「文化之日」，並且於1978年興建世宗文化會館與文藝會館、美術會館，還有各地的博物館以做為民眾文藝活動空間，此外還於1976~1979年之間籌設了大韓民國文學賞，並舉辦了多次的音樂祭、演劇祭、作曲賞、舞蹈祭.....等文藝活動，但上述的這些文藝活動都是在朴正熙促進「祖國現代化與民族文化中興」的政策思維下，所發進行的文化活動。不過，由於韓國政府對於文化事務的領域擴大、介入加深，加上投資規模的增大，益發使得「文化政策」逐漸成爲一個獨立的行政與政策領域。

### 3.文化政策多樣化與體制建構發展期（1981~1992 年）：

1981 年到 1992 年之間，是韓國民主轉型的重要階段。這期間包括了民主轉型前的全斗煥第五共和時期與第六共和初期的盧泰愚政府。在朴正熙被暗殺之後，維新獨裁體制隨之落幕。然而，由全斗煥所領導的新軍部集團在 12 月發起了 12.12 軍事政變，使得原本期望民主政治的韓國民眾再次回到軍事統治之下。爲了反對戒嚴令與軍事統治，1980 年的 5 月間，全羅南道的光州市發生了「5.18 光州民主運動」。在封鎖媒體消息並採用特種部隊的軍事行動之下，全斗煥領導的新軍部在很短的時間內變鎮壓了這場來由下而上的民眾反抗運動，並且以內亂罪起訴金大中（이내용、박은홍，2004）。而該年的 8 月，在接任朴正熙總統大位的崔圭夏宣佈下野之後，身爲「國家保衛非常對策委員會」常任委員長的全斗煥立即辭職，並投入由「統一主體國民會議」代議員進行投票的總統間接選舉。

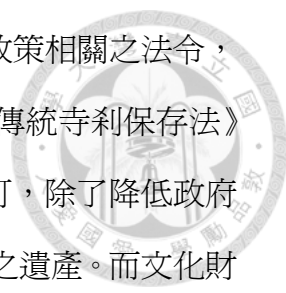
由於沒有任何挑戰者，在順利成爲韓國的第十一任總統後，全斗煥於其就職宣示詞之中，發表其就任的四大國政目標，分別爲：一、以符應韓國的狀況來實現民主；二、建設福利國家；三、體現正義的社會，以及四、透過教育改革與文

化之昌達來提振國民精神。由此可見「文化」被用來體現全斗煥統治正當性的工具。而爲了取得統治上的憲政合法性，全斗煥亦開始著手進行憲法的修正工作，除了將總統任期改爲七年單任制度之外，並制定了新的政黨法與選舉法。而透過間接選舉之方式，卸下軍職並成爲民主正義黨總裁的全斗煥，在 1981 年再次被選爲第十二屆的韓國總統，並開啓了韓國的第五共和時期（김영명 2006：267～269）。

不過第五共和時期的全斗煥政權，雖然仍舊強調反共與安保的理念，而政治的統治方式也多仿效朴正熙的維新體制，但由於其以國家暴力的方式處理光州事件，並且是在民眾認爲總算脫離權威統治之後，再次以軍事政變的方式取得政權，因此面對了來自反對黨、學生運動以及社會團體的強大反彈。在此背景之下，全斗煥政權開始尋求與朴正熙政權的政策差異，試圖與過往政權有所區隔。因此，全斗煥政權開始著手強化國民之倫理教育，以及對媒體與刊物的控制。而爲了將群眾的注意力轉移於政治事務之外，全斗煥主政初期開始進行各式各樣的文化活動。例如：1981 年於汝矣島舉辦了「國風 81」的文化活動、開辦職業棒球聯盟，並且廢除宵禁管制，從而使得各式各樣的大眾休閒活動開始蓬勃發展。由於成功申辦八六年漢城亞運與八八年漢城奧運，同時解除了通行禁令以及髮禁，此外，又大量增加外國電影的上映配額，這使得全斗煥被國會議員與媒體指責其所施行的是企圖愚民的「3S 政策（Sex, Screen, Sports）」。<sup>15</sup>

不過，在全斗煥主導下的第五共和憲法中，的確首度將「傳統文化的繼承與民族文化昌達」等字句列入憲法條文之中（第 8 條），凸顯出其意圖與朴正熙政權有所差別化之用心。在此之前，「文化」相關之政務，從未被提高至憲法層級。此外，全斗煥政府還修正了《公演法》、《電影法》、《文化財保護法》、《韓國廣電

<sup>15</sup> 參見 1983 年 5 月 25 日韓國《京鄉新聞》，“흔히 스크린, 스포츠, 섹스의 두문자(頭文字)를 따라서 현대를 3S 가 지배하는 시대라고 말한다.”，以及同年 11 月 2 日，韓國《東亞日報》，“의보일원화 공약 어떨게됐나”之報導。



廣告公社法》、《與唱片相關之法律》、《知識財產權法》等與文化政策相關之法令，另外，還訂定了《博物館法和傳統建造物保護法》（1984）、《傳統寺刹保存法》（1988），還有「大韓民國藝術院法」（1988）。這些法律的修訂，除了降低政府對文化藝術活動的管制之外，並尋求更體系性的保護民族文化之遺產。而文化財政則在有政府預算以及「文化振興基金」、「公益基金」、「企業支援金」還有諸如「奧運盈餘金」等多元管道之下，更加的充裕。增加的資金則主要是應用於文化設備的建造用途之上（박광무，2010：140~142）。然而，這種希望在短期之間提高民眾對文化需求與享用上的滿足，其目的明顯是用以轉移群眾對政治事務的注意力，換取民眾在政治上的支持（백익，2009）。

在整體性的文化政策推動上，爲了區隔與「舊時代」的不同，全斗煥亦提出其對於「新文化」的想像。1981年五共總統就職典禮時，全斗煥提出了所謂的「80年代新文化政策」之構想。在這個新文化的構想中，全斗煥希望能達到：「民族認同的確立、文化福祉的體現，以及提昇文化藝術人的藝術成果之專業性」的目標，但這個政策的想法並未立即實現於其政策之中。而在1983年全斗煥政府所發表的「第五次經濟社會發展五年計劃之修正計畫」中，韓國政府則首次將「文化」列爲經濟社會發展計畫中的一部份，並提出了「文化部門計畫」。在該計畫中，出現了韓國文化政策的一大重要轉折：「文化媒體產業的育成」首次被列爲國家發展的戰略產業（參見表3-4）。在此計畫之中，其最優先的政策目標，是文化設施的擴充與地方文化育成；而其次的目標，則是改善創作條件這項計畫的提出，使得韓國的文化政策逐漸自國家統治的宣傳手段中脫離而出，從而開始追求其本身的發展目標。而其後韓國政府於1984年所推動的「地方文化中興五年計劃」，則提出擴充地方文化活動設施與支援計畫的具體方案，並開始將文化藝術政策的受惠者，從文藝工作者的創造階層，轉移到一般大眾的文化享有階層（박광무，2010：148~149）。

表 3-4 第五次經濟社會發展五年修正計畫：文化部門（1983～1986）

政策目標	政策基調	政策手段
擴大國民文化享受機會	建構文化昌達之基礎	擴充文化設施與 育成地方文化
確立民族文化之主體性	民族文化藝術之昌達	確保民族文化之正統性 傳統文化遺產之保存與開發 改善文化藝術昌達條件
定立世界中韓國文化之地位	文化藝術國際交流擴大 提示文化媒體產業育成之重要性	積極進行海外宣傳 (86年亞運、88年奧運)

資料來源：김규찬(2012). <문화콘텐츠산업 진흥정책의 시기별 특성과 성과: 1974~2011

문화예산 분석을 중심으로>, 서울대학교 대학원 언론정보학과 박사학위논문. P.58。

而全斗煥「80年代新文化政策」的主張，部份內容則被反應於1986年所發表的「第六次經濟社會發展五年計畫（1987～1991）」中的「文化部門計畫」。該計畫乃是以1985年所發表的「文化發展長期政策構想（1986～2000）」為基礎，修正而成的文化部門發展計畫（參見表3-5）。此項政策計畫以「2000年文化先進國實現」做為總目標，而：國民意識、文化設施、文化享有、文化創造、文化交流，則為其下的五個子目標。這個計畫的主要的目的乃是希望透過文化政策的主體化（認同化）、民主化、先進化與國際化，確立韓國民族文化的主體性以及提高文化創造力量，進而達到文化先進國的具體目標（한국문화정책개발원，2002：218）。在該項計畫中比較特別一點是，其政策手段中，將「文化」設定為推動國家發展的動力。而這個時期的文化財政預算，於政府預算中的比重也逐年增加，由1981年佔政府預算0.18%的143億韓圓，到1987年成為佔政府預算0.3%的474韓圓（구광모，1999: 160～162）。

表 3-5 第六次經濟社會發展五年計畫：文化部門（1987～1991）

政策目標	政策基調	政策手段
建構立足在民族傳統思想的國民精神與價值體系	2000年先進文化韓國之體現	確立文化認同 體現文化福祉（文化的民主） 刺激文化創造能力

		文化的國際化 文化的國家發展動力化
--	--	----------------------

資料來源：김규찬(2012). <문화콘텐츠산업 진흥정책의 시기별 특성과 성과: 1974~2011>

문화예산 분석을 중심으로>, 서울대학교 대학원 언론정보학과 박사학위논문. P.58。

整體來說，全斗煥的文化政策出發點主要雖然亦在維持其政權正當性之基礎，而對比所謂的「80年代新文化政策」之構想，與朴正熙的「文藝中興五年計劃」，其實亦無太大之差異。但由於文化活動的多樣化以及透過體育活動而增加的國際文化交流機會，使得韓國的文化政策開始出現改變，由服膺政權的宣傳與統治之需要，轉而開始滿足民眾對於文化的享有與需求，並意識到「文化媒體產業」可以成為引領經濟發展的一種力量，進而促使文化政策逐漸脫離經濟社會政策的附屬地位，並逐漸被視為得以推動國家發展的原動力之一。此外，由於多次執行文化政策中長期計畫，使得政策的重點也逐漸由「民族文化昌達」轉移到「國民文化福祉」之上。

值得注意的是，在80年代之前，韓國的文化政策中所理解的「文化」，其實並不包括「大眾文化」。過往，大眾文化被理解為「娛樂」，大眾文化媒體則是政府用來宣傳的工具。因此對於諸如電影、廣播、報紙等「大眾文化」，並非文化公報部中的「文化業務」，而是被視為文化公報部業務中「公報部門」中，政府用來宣傳的媒體以及必須受到管理之對象。所謂的「文化」，則專指那些與「傳統文藝」相關的高級文化。一直要到80年代之後，出於轉移民眾焦點的政治目的，韓國政府才逐漸重視「大眾文化」，將大眾文化以及大眾媒體視為文化的一部份，並開始提及大眾媒體產業的育成。至此，大眾文化才成為韓國政府文化政策中，文化概念之一環。不過，直到1990年為止，韓國的支配階層、民眾藝術活動家、知識階層，基於不同的理由，對於所謂的大眾文化和文化產業仍舊採取了否定的態度（염찬희，2009：221）。<sup>16</sup> 而在全斗煥政權鼓吹大眾文化活動以降

<sup>16</sup> 韓國學術界也是這個時期之後才開始出現大量討論大眾文化以及大眾媒體產業的相關研究。



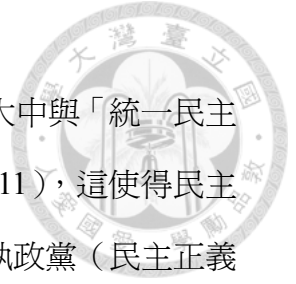
低民眾政治抗爭力量的同時，做為政治抵抗運動之一的文化運動其實也開始在藝文界中發酵。對此，政府針對文化活動的行政規範也日益增加，例如「廣電審議委員會」、「公演倫理委員會」的管制力量之強化、出版品事前檢閱制度的推動、強化對文化藝術支援團體的規範，以及防止任何反政府表演活動之進行。而中央情報局則改名為國家安全企劃部，繼續負責執行偵搜反政府行動的情報工作（백익，2009）。

雖然全斗煥政權對於大眾文化採取了控制與放任的兩面手法，但仍舊無法抵擋 80 年代之後，韓國民眾追求民主化的運動狂潮。特別是在 1985 年 2 月的國會議員選舉中，甫從美國返回韓國的金大中，刮起了一陣新韓民主黨的熱潮。原本執政的民主正義黨由於在國會選舉中的得票與席次不如預期，因而使得反對派的聲勢高漲，而韓國民眾亦開始期待民主政治的到來。於此同時，執政黨與在野黨始終膠著於在對內閣制（執政黨主張）或總統制、護憲或改憲的政爭之中，因此市民社會的民主抗爭運動轉而日益激烈。而由於 1987 年先後發生了漢城大學朴鍾哲被水刑拷問致死事件，以及延世大學李韓烈被催淚彈擊中頭部導致死亡之事件，使得全國性的學生運動，一發不可收拾。在 1987 年 6 月十日盧泰愚被推舉為民主正義黨的總統候選人的這一天，「爭取民主憲法國民運動本部」發起了全國性民主抗爭，使得整個 6 月間韓國大都市的街頭都擠滿了要求修憲與總統直選的南韓群眾。（朱立熙 2003：203～204）。面對政治抗爭的緊張形式，盧泰愚以執政黨總統候選人之身份，代表全斗煥總統發表了八點宣示民主轉型的 6.29 民主化宣言（강준만 2003：171）。<sup>17</sup>

---

例如「韓國文化藝術振興院」之下的「文化發展研究所」在 1989（〈대중문화산업과 대중문화정책연구〉）與 1990（〈문예진흥을 위한 매스미디어 기능연구〉）年開始，發表與大眾媒體產業相關之研究成果，並預測大眾媒體將成為日後文化政策的主要對象。

<sup>17</sup> 民主化宣言的主要內容包括：1.透過總統直選制的修憲，於 1988 年 2 月和平的轉移政權；2.透過總統選舉法之修正，保障公平競爭；3.赦免與恢復金大中的政治權利，同時釋放相關之司法犯；4.尊重人的尊嚴與伸張基本人權；5.落實新聞自由；6.實施地方自治與教育自治；7.保障政黨的健全活動；8.果敢實行社會淨化措施。



反對運動的聲勢雖然高漲，但進步派「和平民主黨」的金大中與「統一民主黨」的金泳三，卻因相爭不下，導致整合的破局（이동형，2011），這使得民主化後於 1987 年年底所舉辦的第六共和首次總統民選，最終由執政黨（民主正義黨）的候選人盧泰愚（36.6%）取得了少數的勝利（金大中 27%，金泳三 28%，金鐘泌 8.1%）。在盧泰愚勝選之後，馬上緊接而來的大型文化活動就是八八年漢城奧運會。在奧運會的舉辦之前，韓國政府擴充了許多文化硬體設施，而在奧運舉辦過程中，同時舉行了多項文化藝術活動。總計漢城奧運期間共有 41 項的多達 83 項的國際文化藝術活動。而與奧運相關的市民文化活動，則計有 21 項。透過這些活動的舉辦，促使韓國開始與國際之間進行文化交流（김종기 외，1989）。在這個背景之下，「文化活動」逐漸成為韓國民眾生活的一部份，加上全斗煥時期因應政權需要而開放的「大眾文化」，這都使得民主轉型期的韓國社會，逐漸改變對於大眾文化的負面觀感。

雖然身為第六共和的首位民選總統，但出身於軍人的盧泰愚政府，其關於文化政策的目標與方向，其實與前任的全斗煥政府並無太大的差異性。基本上政策的大方向和目標仍是承襲全斗煥政府主政下的中、長期文化計畫。不過，在其自詡為「普通人的偉大時代」的民主化氛圍之下，盧泰愚政府開始追求所謂的「文化發展」。盧泰愚在競選時曾說過，新共和國最重要的課題之一就在於：「與經濟發展並行的文化發展」，而為了實現其競選時所提出的選舉政見，盧泰愚政府在 1990 年時，正式將文化與公報部的業務分離，成立了「文化部」（下設 2 室 4 局，11 擔當官，18 個科，9 個所屬機關以及 1,759 名職員）。於此同時，以過往在「經濟與社會發展計畫」之下來發表的「文化部門計畫」，盧泰愚政府則以文化部之名，單獨發表了「文化發展十年計劃」。獨立機關的設置以及發展計畫的單獨發行，奠定了韓國文化政策外於其他經濟與社會政策的獨立性地位。

在盧泰愚主政之下，其文化政策開始注重提高文化的享有權以及參與權，並開始開發讓人民親近文化的戰略計畫。而面對柏林圍牆的瓦解以及冷戰時代結束的國際氛圍，爲了恢復南北兩韓民族之間同質性，盧泰愚政府還特別強調必須爲統一做準備的文化基礎建設。而改善創作環境、增進國際文化交流的價值與量，以及擴充文化財政……等文化政策目標，亦是回應韓國政治制度朝向「民主化」發展過程中所衍伸出的「文化民主主義」與「文化國際化」現象之回應。

在執行完全斗煥政權末期所提出的「第六次經濟社會發展五年計劃文化部門計畫」之後，新設的文化部亦提出了代表盧武鉉政府文化政策的「文化發展十年計畫(1990~1999)」(參見表 3-6)。這項文化發展長期計畫以推動「福利文化」、「調和的文化」、「民族文化」、「開放文化」與「統一文化」等五大文化框架做爲文化政策的基本方向，希望能實現：「擴大國民的文化享有」、「擴充文化媒介的機能」、「提高文化創造力」、「增進國際文化交流」，以及「促進南北韓的合作」等文化政策目標(한국문화정책개발원, 2002: 223)。

表 3-6 文化發展十年計畫(1990~1999)

政策目標	促進方向	主要業務
提高文化創造力	-改善創作環境與條件 -藝術教育的特性化 -擴大專門藝術人的就業 -文化產業振興	-設立韓國綜合藝術學校 -「藝術的殿堂」完工 -文化藝術的新設定 -傳統文化的產業化
擴充文化媒介機能	-積極開發新媒體機能 -平衡地域文化 -開發多樣的文化計畫(SW)	-建構文化藝術資料庫 -制定都是環境文化賞 -復原朝鮮王宮、設立國語研究院
擴大國民的文化享受	-承襲民族傳統生活文化 -計劃性的改善地方文化環境 -文化需求的高感度化 -刺激社會文化教育 -開發多樣的生活文化計畫	-勸導發掘與準備五大文化 -擴充博物館、美術館設施 -刺激尋找文化計畫 -擴散文化家族運動
增進國際文化交流	-外交戰略的國際文化交流 -確立海外韓國文化介紹據點	-韓國美術文化祭典海外巡迴 -擴充韓國文化翻譯事業

參考資料：修正引用自정문교(1999), <문화 발전과 행정>. 민속원. P. 67。

在這個文化長期發展計畫之中，文化部首次提出了以「文化產業之振興」來提高文化創造力的政策目標，並且希望能以此是刺激傳統文化的產業化。而這樣的政策提示，使得盧泰愚政府的「文化十年發展計畫」與全斗煥政府所提出的「80年代新文化政策」，雖然在強調「生活品質的提昇」與「民族文化的昌達」之政策目標外觀上一致，但促進的方法和手段已經出現了明顯不同之處。過往的文化政策著重於對「藝術創作之支援」，但「文化發展十年計畫」卻開始強調「創造力」的提昇。特別是對大眾文化設施支援的擴大、對兩韓民族性已經有所變化的承認，以及強調文化的自主性與變化性等方面，都與全斗煥政權的單方向文化政策的提供有很大的不同。

當然，隨著民主化的進程，韓國的文化行政制度上也出現了不小的修正。在制度的改變之上，1987年起全面開放出版業的登錄、政府主動修改著作作品的「納本制度」（書籍出版後必須繳納成品給政府）、解除了書禁並開放共產陣營資料、解除了禁歌制度、廢止了電影劇本的事前審查、改善與簡化出版業的註冊登錄程序（1988）、廢除劇本的事前審議制度（1989），並將若干文化事務移交民間管理。而法律上也有不少變動。例如：1988年制定了《大韓民國藝術院法》、1991年將《圖書館法》改為《圖書館振興法》、將《與唱片相關之法律》改為《與唱片和錄影帶相關之法律》、並將《博物館法》改為《博物館與美術館振興法》。而1991年亦實施了「圖書商品券制度」，1992年則制定了「韓國藝術綜合學校設置令」。這些制度的變革雖然還未根本性的轉變韓國的文化政策方向，但是已經逐漸將民主化與自由化的意含，導入了文化政策的制度設計之中。由此可證明「民主化」是改變韓國文化政策與制度的推動力量之一。

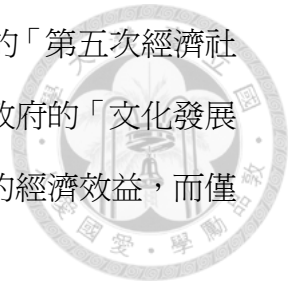
必須要注意的一點是，雖然盧泰愚的文化政策目標中已經認知到文化媒介的重要性，而 80 年代後期，韓國大眾媒體產業的產值也明顯上升，但這並不意味著盧泰愚政權已經將追求文化產業經濟的附加價值設定為政策目標。這個變化主要所反應的現象，其實是在民主化過程中追求「文化的民主化」之政策意含，而不是追求經濟發展的「文化的產業化」現象（임학순，2003：50）。

### 第3節 金泳三文民政府對文化產業發展的想像與政策提出

透過上一節從大韓民國建政到民主轉型前期，韓國文化政策的分期回顧，我們可以發現在 80 年代之前，韓國文化政策中的「文化」，指涉對象主要為「文化藝術」，文化政策的主要業務是為政府進行宣傳的「公報業務」以及保護古蹟的「文化財管理業務」。而文化政策的目的是提供統治的正當性並以之做為教化民眾之工具。政府並不鼓勵「大眾文化」，也不積極推動與大眾文化相關之產業發展。因此在民主轉型之前，文化政策的政策目標多著眼於對傳統文化的保存、傳統藝術的繼承，提昇民族精神文化……等，與維繫民族自信心和建立政權穩定性的相關之業務上。

但是當文化政策相關的法令制度與機構逐漸鞏固確立，並且持續不斷提出文化政策的概念構想之下，伴隨著民主化的過程，韓國文化政策的概念不再僅限於「文化藝術」之上，並逐漸擴散至「大眾文化」領域。文化行政業務的重心，亦從對民眾文化意識的教導與啓迪，轉變為文化活動的交流與分享。而韓國「文化政策」的演變過程與對「文化」概念的認知之轉變，與韓國的政權更迭以及民主化過程則有密不可分之關係。只是，一直到金泳三總統就任之前，韓國始終未曾興起以國家之力來推動或振興做為大眾文化載體的文化傳播相關產業之念頭。亦即，即便全斗煥政府與盧泰愚政府在感受到民眾對於大眾文化的需求壓力之下，

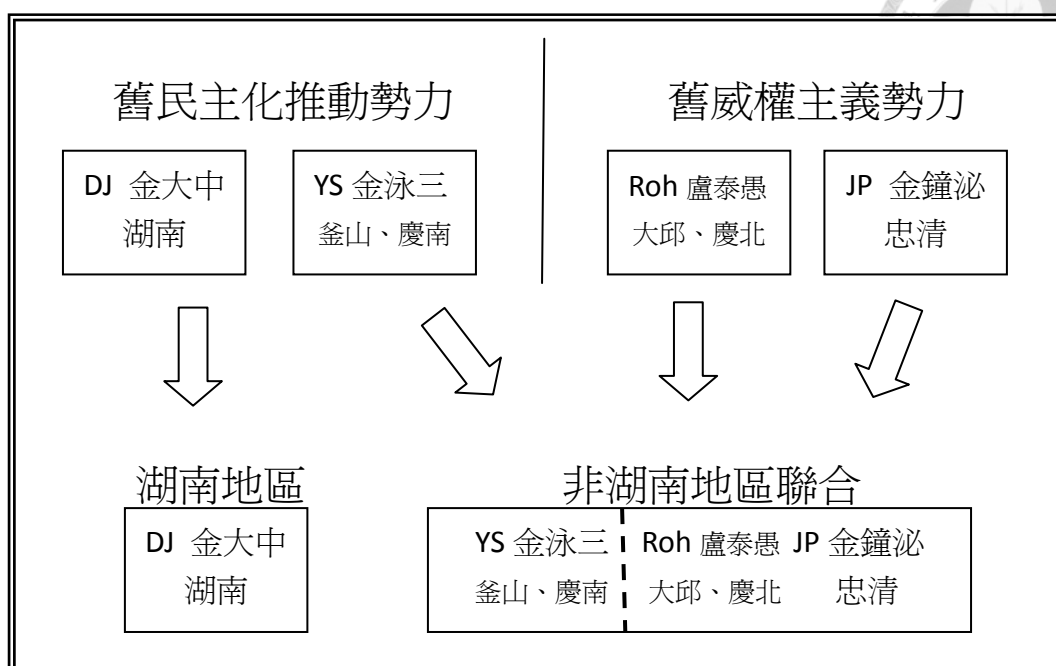
已經開始有推動大眾媒體產業或文化產業的念頭（全斗煥政府的「第五次經濟社會發展五年修正計畫：文化部門（1983～1986）」以及盧泰愚政府的「文化發展十年計畫（1990～1999）」），但其目的並非著眼於文化產業的經濟效益，而僅是提示或是希望透過產業的發展來促進與發展所謂的「文化」。



因此在韓國，文化產業政策一質要到金泳三總統執政期間，才開始受到真正的重視。自 1961 年朴正熙的 5.16 軍事政變之後，首位民選文人總統金泳三的上台，代表韓國的民主轉型朝民主鞏固方向前進了一大步。1992 年的南韓總統大選中，由於朝小野大的形勢底定，保守派的執政黨爲了勝選，選擇與在野金泳三的「統一民主黨」和金鐘泌的「新民主共和黨」合併（俗稱三黨野合）。在選舉過程中，現代集團的總裁鄭周永也宣佈參選，並組成了「統一國民黨」。最後選舉結果由選擇與保守派合流的金泳三，以 42% 的得票率贏了進步派「民主黨」的金大中（33.8%）和第三黨候選人的鄭周永（16.3%），成爲第十四任的韓國總統。由於其爲長期軍人執政後，首位非軍職出身的文人總統之故，金泳三政府亦被稱做「文民政府」。

從 1960 年代開始到 90 年代之前，韓國有將近三十年的時間處於軍部威權獨裁的統治之下，即便是第六共和民主轉型開始，仍舊由軍人出身的盧泰愚政府把持政權，使得清算長期軍事獨裁的遺產，並始之與民主化與文民化名實相符，成爲金泳三政府上任之後的重要工作。在文民政府上台之後，爲了揭示其與過往政體的差異性，便提出了許多與過往「開發獨裁」有所不同的政策意見。不過，雖然金泳三在三黨合併之前，乃身爲反對軍事統治的民主派，其本人又標榜自身爲文人政府以做爲和過往軍人出身總統之不同，但在選擇三黨合併並成爲保守派政權的繼任者之後，金泳三政府的政策取向其實已經偏向保守化，並朝著「新自由主義」市場經濟的方向前進。

圖 3-2 韓國民主轉型過程中政治勢力的變化



資料來源：筆者整理繪製。

做為長期軍人執政之後的首位文人總統，金泳三的施政目標選擇著重於各種與軍人執政有所區別的「改革」之上。在民主轉型之前，做為代表性的「發展型國家」，韓國將國家發展目標至於「經濟成長」的表現之上。為了達成此目標，由國家選定特定的戰略產業加以扶植、育成，並對其進行「進入管制」與「價格管制」，對於「產業保護」方面的管制。第三與第四共和期間在朴正熙的支持之下，60年代以「每月例行輸出振興擴大會議」，70年代的「重化工業化推進委員會」來擬定與執行政府所欲達成的產業政策目標。為了在統治與效率間達成平衡，朴正熙選擇性地給「經濟企劃院」官僚決策與執行權力，並且設置了「韓國開發研究院」(Korea Development Institute, KDI)來蒐集、累積與分析財經資料。在具體政策作為上，則透過提高利率、引進外債和保證外債償還等方式，增加國家控制之金融機構所能掌握的資金，再傾全國財力，以資金分配做為誘因，指導財閥發展出口工業(林文斌，2013：99~100)。不過，朴正熙遇刺身亡後，由於財閥經濟實力的持續成長，並且在民主化的時代要求之下，其後任的韓國總統已經

無法像朴正熙一般，僅以官僚與少數人的意志來主導經濟政策的發展。而原本被稱為所謂的「管制王國」的韓國，為了解決財閥在相同產業領域上重複與過度集中投資之問題，全斗煥政府因而成立了「為了成長發展的制度改善委員會」。以此，朴正熙主政下的「新重商主義威權體制」，在全斗煥主政下逐漸轉向成為「新自由主義的威權主義體制」(임혁백, 1994, 박용수, 2003: 79~80)。在去威權與邁入第六共和之後，韓國持續進行去管制與自由化的政經改革工作。1990年4月，為了推動經濟行政管制放寬作業，盧泰愚政府成立了以國務總理為委員長，經濟企劃院長與總務處長為副委員長的「行政管制放寬委員會」，並以總統令設置了「行政管制民間諮詢委員會」(공정거래위원회, 1992: 28~31)。

而為了更進一步地刺激經濟發展，自金泳三政府上台初期，更加快放寬政府行政事務上的管制以及市場自由化的工作。到1997年金融風暴爆發為止，金泳三政府陸續成立了「行政刷新委員會」、「經濟行政管制放寬委員會」、「經濟行政管制放寬檢討團」、「企業活動管制審議委員會」、「管制改革推進會議」、「金融改革委員會」……等組織，並交由總理所屬的「總務處」來整理與調查韓國各項管制的目錄以及管制數目(총무처, 1994)。<sup>18</sup> 朝向新自由主義的改革，是金泳三文人政府的執政基調，而組織重整以及強調自由化與市場競爭，則是其施政方針的具體表現。為了符應新自由主義之下的「小政府」的理念，金泳三的文人政府先將文化與體育業務整合，改組為「文化體育部」，而市場競爭與自由化的理念，也反應在其文化事務領域之上。然而，韓國政府對類似電影這類文化商品的投入自由化與市場化的選擇，卻非全然出於自願。以電影產業為例，自1970年代以來，美國電影輸出協會(MPEAA)就以韓國對美貿易連年順差，卻又對外國電影實施配額制度，因此不斷地對韓國政府施壓，要求開放韓國的電影市場。因此

<sup>18</sup> 總務處直屬於韓國的國務總理之下，業務為整理國務會議的議案和庶務、法令與條約的公告、公務員的人事管理以及考試管理、行政機關的組織與員額管理、行政事務以及民願制度的改善、調查及評價、賞勳及與公務員年金相關的事務和不屬於其他國家行政機關所管的行政事務。1998年時與內務部整合為「行政自治部」，2008年時再整合「中央人事委員會」、「國家非常計畫委會」、「資訊通信部」的一部份機能，而成為「行政安全部」。



1988 年時，美國電影在韓國的直接發行系統開始運作，使得韓國進入了電影市場的開放時代（林有慶，2007：3）。



不過，即便面對外來開放市場的壓力，對於電影相關的「文化產業」之推廣與振興，卻並非金泳三政府上台之時就有的構想。雖然早在競選期間，金泳三就曾提出文化藝術部門的六大競選公約，其中亦有「文化預算擴大至政府預算 1%」的計畫，但是並未提出任何推動文化產業之具體政見，而其就職演說中亦未提及相關議題。在其勝選上台後所發表之「新經濟百日計畫」與「新經濟五年計畫」中，亦無提出相關之政策內容。然而，1992 年，由三星投資製作的電影「結婚故事(결혼이야기)」獲得了意料之外的成功，因而引發其他韓國財團對投資電影製作的興趣（김성경，2010：74），而翌年 1993 年好萊塢大片「侏羅紀公園」在全球上映時淨賺了 8 億五千萬美金，由於這個數字比當時韓國汽車出口兩年（現代汽車 150 萬台的銷售量）的淨額還要高，因此引起了金泳三總統對於發展文化產業經濟價值的高度興趣（Shim，2006：32；강내희，2007：278~279）。此外，由於當時韓國還面對 GATT 與 WTO 的談判，在自由市場開放的競爭壓力之下，文化產業除了具有高附加價值的潛力之外，亦可用做與軍事統治有別的国家宣傳渠道，因此金泳三於 1994 年 1 月文化體育部在青瓦台進行業務報告時便做出：「培育附加價值高的文化產業，將一般工商產品披上文化的外衣，提高國際競爭力」的指示，而文化體育部便開始著手進行文化產業推廣與振興的準備工作（박광우，2010：207）。其具體的工作成效便是：1994 年 5 月時，韓國政府在文化體育部之下設立了「文化產業局」的編制。

從與文化政策相關之法律制度的修訂，亦可以看出金泳三文民政府對於處理「文化事務」上態度的轉變。金泳三政府於 1994 年時制定了《地方文化院振興法》與《圖書館與圖書振興法》、1995 年制定與公佈了《影像振興基本法》，並以此法為基礎之下，制定了《電影振興法》，同時放寬了對電影相關的各種申告、

審議之管制事項。此外，亦取消了唱片的事前審議制度，並改善製造業者註冊制度。同時，還開始著手建構對於影像產業的金融、稅金與人力支援的制度建設，將其納入「所得標準率表，製造業」以及「爲了創投育企業育成之特別措施法」的適用範圍之內（백익，2009：129～130）。<sup>19</sup> 上述的《影像振興基本法》，是首部與韓國文化產業有關的振興基本法。這個只有十六條條文的法令，其立法大意以其第一條即可充分說明：「本法之制定乃爲了訂定與影像文化之昌達與影像產業振興之施政的基本狀況，對國民的文化生活之提昇與影像產業之競爭力之強化有所幫助爲立法之目的」。而當時爲了「文化產業」之振興業務，首次由文化體育部、商工資源部、遞信部（郵政部）、科學技術處、公報處等五個政府機關，進行跨部會的討論與共同延議，而非由文化體育部單獨制定相關政策，顯見金泳三政府對於文化產業推動的重視程度。

而金泳三政府對於「文化」概念理解上最重要的變化，則反應在 1995 年對《文化藝術振興法》之修正。1995 年是世界貿易組織成立的 WTO 元年，而經濟與文化市場的開放，使得韓國的本土文化即將面對來自世界的挑戰，爲了加強自身文化的強度以因應來自外國文化的挑戰，除了上述成立文化產業局時所提出的「將產業文化化」的指示之外，「文化的產業化」亦成爲當時金泳三政府所關注的課題。當時《文化藝術振興法》之修訂理由，乃是：「充實國民擴大之文化需求，擴大文化政策之對象與範圍，考慮昌達文化之基礎，並應對新的文化環境，因而改善文化藝術之制度。」因此透過該法的修正，所謂「文化藝術」之領域，由過去的文學、美術、音樂、舞蹈、演劇、電影、演藝、語言和出版外，擴大到國樂、攝影、建築之上，同時，還加上了「文化產業」之項目（염찬희，2009：226）。因此，文化的概念不再指侷限於傳統文化藝術，並正式擴大到大眾文化以及大眾文化商品之上。

---

<sup>19</sup> 過去電影產業被歸類於服務業，但將其改歸爲製造業之後，創投公司的資本便可以進入，並享有製造業所擁有的課稅優惠。



在 1990 年代初期，韓國進行 GATT 與 WTO 貿易談判時，面對所謂經濟全球化的壓力，金泳三政府選擇以所謂的「世界化政策」來加以回應。事實上，在檢視目前韓國各項文化、政治、經濟、社會福利的制度與發展時，若回過頭來想尋找其制度建設的奠基體制，幾乎共同的源頭都會指向金泳三主政時期的這個政策宣示。在韓國，所謂的「世界化（세계화）」其實就是我們所說的「全球化（Globalization）」。而韓國的「世界化政策」，就是在面對全球化競爭時代下韓國政府所提出的各種對應政策。關於韓國「世界化政策」的起點，一般認為是金泳三總統在 1994 年 11 月間參加第二次 APEC 高峰會議之後，於返國前夕訪問澳洲的途中，在雪梨招開的記者會中，初次發表了其關於「世界化」之想法後才突然出現的政策理念（이동형，2011）。在金泳三返國之後，隨即於國務會議中指示內閣要增設具體推動其世界化構想的專責機構。因此，1994 年 11 月 21 日，專責推動其世界化政策的民官協同（民間與官方合作）機構：「世界化推進委員會」開始運作。金泳三總統則在 1995 年 1 月的新年記者會見中，於 26 分鐘的談話裡面，提到了 16 次的「世界化」，除了宣佈 1995 年為「世界化元年」之外，亦稱面對世界化的挑戰是所謂的「第二次建國」（강준만，2006：150）。

「世界化推進委員會」於 1995 年的 1 月 25 日，發表了金泳三總統的世界化構想：「做為國家發展戰略的世界化」，其中提出包括教育、法律體系、政治與媒體、行政與地方自治、環境、文化與意識等六個必須要全球化之想法。在金泳三總統的強力主導之下，除了「世界化推進委員會」之外，另外又成立了「世界化推進企劃團」，並且以第二行政調整官室為中心與青瓦台政策企劃首席室密切合作，推動包括司法、教育、勞動、社會福利改革等世界化政策。而其政策提案方式則是採用百餘名博士級研究員的任務編組（Task - Force），提出各項政策建言。

透過「世界化推進委員會」所提出的「世界化願景與戰略」為基礎之下，<sup>20</sup> 金泳三政府共推動了 53 項世界化的課題與推動方案，並且在執行過程中通過與修正了 169 種法令規範（72 種法律、47 種施行令、50 種行政規則）。其中，各類國家政策與事業的「自由化」與「民營化」是最重要的政策表徵。<sup>21</sup> 而從金泳三政府的世界化戰略構想中，我們可以觀察到，在面對全球化的壓力與挑戰之下，金泳三政府瞭解了韓國的文化與韓國人的精神意識也需要全球化，因此提出了「建設文化大國」做為回應全球化壓力的戰略構想。

在「民主化改革」以及「經濟全球化」兩股壓力之下，韓國政府與韓國社會對於「文化」的理解產生改變，並使得推動與發展「文化產業」的想法得以從「文化政策」的領域中出現。出於前述內外多重原因之下，金泳三文民政府對於文化政策的重視程度亦遠超過民主轉型前的各任韓國總統，這可從其主政的五年之中，提出了多項與文化有關的政策與中、長期計畫來看。金泳三文民政府所提出的計畫包括了：「新韓國文化昌達五年計劃（1993）」、「服膺世界化時代的文化與觀光的連結方案（1995）」、「與文化共同朝向 21 世紀（1995）」、「文化福祉中長期實踐計畫（1996）」、「為了生活品質世界化的文化福祉基本構想（1996）」、「朝向 21 世紀韓國文化的發展與戰略（1996）」以及「文化願景 2000（1997）」（백익，2009：130）。

---

<sup>20</sup> 「世界化推進委員會」針對十個戰略領域，提出基本政策方向：1.環境模範國家的建設、2.新教育體系的構築、3.知識資訊一流國家的建設、4.科學技術的新時代發展、5.經濟的世界化（全球化）、6.生活品質的世界化（全球化）、7.文化大國的建設、8.地球（全球）政治時代的國家營運、9.法秩序的先進化、10.世界化（全球化）時代的行政改革。

<sup>21</sup> 雖說「世界化政策」是今日韓國的奠基性政策，不過 1997 年的亞洲金融風暴卻暴露出金泳三政府「世界化政策」的侷限性。其理由在於「世界化政策」之下的各種制度調整，在還來不及（或無能為力）改變既存金融體制與體質之前，就在開放市場自由競爭之下，遭遇到資本快速流動之下的衝擊惡果。但即便是日後的各項體制改革與組織重建計畫，也得在金泳三的世界化政策基礎之上，進行調整與改變。關於金泳三世界化政策的發起與演變，參閱韓國保守派政治學者代表的 박세일(2010)所著的<창조적 세계화론>（創意的世界化論）。

圖 3-3 金泳三總統的世界化戰略



資料來源：세계화추진위원회(1998), <세계화백서>. p33.

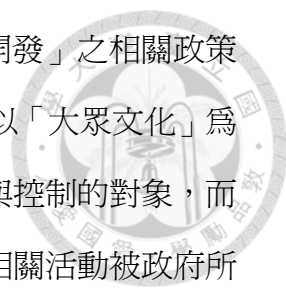
其中，「新韓國文化昌達五年計劃（1993～1997）」的提出，乃是「新文化、體育、青少年振興五年計劃」中的文化部門計畫，亦是金泳三爲了落實其於總統選舉中所提出之「文化願景十年計畫」所提出之施行政策（參見表 3-7）。過往，經濟成長是威權統治之下的韓國「國家發展」目標中最重要，且是唯一的政策領

域。但金泳三文民政府所提出的「文化昌達五年計劃」，卻試圖將「文化」的價值與意含，提昇到與「經濟」平行的地位，因此「文化體育之昌達」和「新經濟建設」成爲促進「國家發展」的雙軌。而「新韓國文化昌達五年計劃」中所強調的「生活品質」的概念，亦與聯合國教科文組織（UNESCO）所提出的「世界文化發展十年計畫」中，「生活的發展」之理念類似，顯見其文化行政事務上與國際接軌的企圖心。而文化福祉的提昇與共享等概念，也與韓國的脫威權體制朝向民主轉型的過程息息相關。爲了達到進入文化福祉國家之林以及全民共享文化的目標，「新韓國文化昌達五年計劃」與過往的文化政策相較之下，新提出了關於「提昇民族精氣」與「韓國文化世界化」的政策課題。而其政策基調則與其在民主化的時代脈絡下，推動新自由主義之改革方式相同，包括了：「從管制到自律」、「從中央到地方」、「從創造階層到享受階層」、「從紛亂到統一」、「朝向更廣闊的世界」（한국문화정책개발원， 2002：226）。

表 3-7 金泳三文民政府的「文化昌達五年計劃（1993～1997）」

政策目標	政策基調	政策課題
透過文化昌達來提昇國民生活品質，以進入先進文化福祉國家之林  “在身旁一同的文化，任何人都喜愛與令人興奮的文化”	從管制到自律	提高文化創造力 改善文化環境
	從中央到地方	刺激地方文化
	從創造階層到享有階層	文化福祉均霑化 文化產業開發 刺激企業文化
	從紛亂到統一	確立民族精氣 造就韓民族文化
	朝向更廣闊的世界	我們文化的全球化

參考資料：한국문화정책개발원(2002). <문화정체성 확립을 위한 정책방안 연구>. 서울: 한국문화정책개발원.p.226。



由於認識到「文化產業」的高附加價值能力，「文化產業開發」之相關政策提示也出現在這個五年計劃之中。過往威權主義之下的韓國，以「大眾文化」為中心的文化產業，一直到 1980 年代為止，都是被政府所監管與控制的對象，而非被鼓勵生產與振興的對象。雖然在全斗煥的主政之下，文化相關活動被政府所鼓勵，而連結藝術創作與消費活動的媒體，是否有促進與培育的價值，也成為文藝界的討論議題。但當時，比起文化是否需要產業化，更多的討論是集中在「文化是否能民主化」的課題之上。在進入 90 年代之後，於資訊化與全球化的世界潮流之下，金泳三政府開始將文化藝術視為國家競爭力的動力之一，並希望能以之來提高國民的生活品質，「文化產業局」的誕生，正是此種政策理念的具體實踐。只是在文化昌達五年計劃中，雖然計畫要振興文化產業（主要在媒體產業與高附加價值之產業），並且成立「文化產業諮詢團」，同時以「影像產業」做為其重點產業（《影像產業振興法》之提出），但文化產業政策不過是「文化昌達五年計劃」中的一部份，並且亦非金泳三政府文化政策中最重要部份。此外，金泳三主政之下的文化產業政策之方向，亦非擺在文創產業的「創作與創意」支援之上，而是擺在幫助文化商品的「生產與製造」之上（김규찬， 2012：129～131）。

在金泳三總統主政之時，韓國的文化產業尚未開始向外輸出，韓國國內的文化產業領域中，佔生產份額最大者則是本土的出版產業（參見表 3-8）。當時韓國的總體文化產業市場之產值，若與世界文化產業的總產值相較之下，不過佔世界市場的 1.29%，足見「文化產業」的市場是韓國還未開拓的產業領域（문화체육부， 1997a：40）。但當時韓國政府十分擔憂在加入 WTO 後，本土文化商品在開放競爭之下，恐怕會全然失守。因此這也成為金泳三政府積極推動「文化產業」的原因之一。<sup>22</sup> 配合著「全球化戰略」的推動，為了因應資訊通信技術的不斷進步，

---

<sup>22</sup> 1997 年首次發行的《文化產業白書》中就提到：「已經步入資訊化社會，晚期產業社會的先進國家的文化產業與服務部門中，加入的市場壓力下，我們國家文化產業部門的市場，被外國文化產業加速度蠶食之中。還有，為了維持我們的文化認同，必須要有文化的產業化戰略與政策。」

金泳三政府亦發表了「文化資訊化推進基本計畫（1997~2000）」，開始整備文化的資訊化工作，並於 1997 年推動「綜合文化資訊管理系統建構管理事業」。在 1997 年執政末期，金泳三政府又提出了「文化願景 2000」計畫，希望能著手建構未來文化的典範，以做為韓國進入二十一世紀之後文化政策的參考方向。<sup>23</sup>

表 3-8 1996 年韓國文化產業相關之市場狀況

項目	電影	動漫	錄影帶	遊戲	唱片	角色	出版
國內 (億韓圓)	2,028	4,000	1,996	5,000	4,000	2,000	16,000

參考資料：문화체육부(1997a). <문화산업백서>. P.40.

整理上述金泳三政府所提出的各項文化政策，在「民主化」與「全球化」兩大背景之下，「生活文化化」、「文化世界化」、「文化資訊化」、「文化產業化」以及「文化福祉化」，成為金泳三執政時期所推動的文化政策之重點目標（문화체육부，1997）。不論是「產業的文化化」，亦或是「文化的產業化」，在金泳三的「文民政府」主政之下，「文化產業政策」成為新興的文化政策領域。只是儘管如此，金泳三政府仍未為「文化產業政策」的推動，奠立完整的法律與制度政策基礎。當時，既沒有統整性的文化產業振興法令依據，亦沒有推動文化產業市場發展的政策或是部門組織，因此「文化產業政策」並沒有太多實務上的推進。而就預算分配來看，文化產業部門的預算不多，同時亦無太大的具體成效。

如果以 1994 年韓國的文化政策領域來看，當時主要的文化政策業務共有五大項目，包括了：「民族精氣的確立」、「刺激地域文化以及文化福祉均霑化」、「文化創造力的提高以及文化環境的改善」、「韓民族文化的形塑與韓國文化的世界

（문화체육부，1997a：22）。

<sup>23</sup> 在文化願景 2000 之中，「多樣性與統合性的文化」、「豐裕與民主的文化」、「文化產業與產業的文化化」、「統一指向的民族文化」以其「文化的全球化與文化的普遍性」被視為未來文化之典範。參見문화체육부，1997b.



化」，以及「文化產業的開發與刺激企業文化」。若僅以表面上的羅列方式來看，這似乎是同等重要的五個項目。然而若觀看其業務與預算編列時，就可以看出其受到韓國政府重視程度的差異。在「民族精氣的確立」這一項目中，共有 35 項業務，佔文化預算的 24.1%；「刺激地域文化以及文化福祉均霑化」，共有 25 項業務，佔預算的 36.2%；「文化創造力的提高以及文化環境的改善」共有 19 項業務，佔預算的 33%；「韓民族文化的形塑與韓國文化的全球化」，計有 19 項業務與 3.5%的預算；而「文化產業開發與刺激企業文化」，卻僅有 8 項業務以及 3.2%的文化財政預算（한국문화정책개발원，2000：27）。

雖然，在實務的推動上，「文化產業政策」還未獲得太多的重視，不過在金泳三總統主政之下，「文化政策」逐漸受到重視，其政策目標也在與民主化結合之下朝向多元發展。而文化政策領域中出現的「文化產業政策」次領域，也成為日後韓國型文創產業政策的濫觴。在 1997 年時，文化體育部首次發行了《文化產業白書》，展現出金泳三政府持續推廣「文化產業」的高度興趣。這部政策白書開頭就提到：「我國（韓國）長久以來民間部門或是政府只從文化藝術觀點來看文化產業，因而從市場經濟的觀點來看（文化產業）一直有所不足」，顯示韓國政府打算要以「市場經濟的角度」來推動韓國文化產業的發展。<sup>24</sup> 自此，韓國政府開始系統性地整理相關文化產業政策，並對文化產業加以明確的定義並進行統計調查。在此基礎之下，韓國型文創產業政策日後將發展成為韓國的「文化政策」之中，最重要的政策領域。

---

<sup>24</sup> 例如，直到金泳三政府之前，韓國歷代政權皆未從產業的角度來支援或振興過電影產業。而韓國政府一貫的態度皆為壓抑與管制。不過學者仍認為即便金泳三政府已經開始準備了電影的產業化與全球化工作，但其文化政策仍帶有些許以控制為中心的威權主義色彩（林有慶，2007：15）。

## 第4節 小結



在 80 年代邁入民主轉型期之前，不論是第一與第二共和時期的文人政府，亦或是第三與第四共和時期朴正熙的專政，韓國的「文化政策」乃是政府啓迪與教化國民意識，強化民族精神的重要工具，並且主要是依附在其他經濟與社會目標之下，並且在政府預算分配上並無重要性。「文化政策」是鞏固政權正當性與正統性的國家統治手段，是以「文化政策」與韓國國民對於文化上的心裡需求無關，乃是一種被動與規範性的政府作為。在民主化之前的韓國，「文化」的概念，等同於「文化藝術」，而文化政策主要目的在於「保存傳統文化」與「推廣民族精神」。一直到民主化轉型的前期（第六共和盧泰愚執政期間），韓國文化政策的目標並沒有太大的改變，而大致上可以區分為 1948～71 年：文化政策的初現與以管制為主之政策時期；1972～80 年：文化政策基礎形成與體系整備期；以及 1981～1992 年：文化政策多樣化與體制建構發展期。

若依照路徑依循的觀點來看，由於文化政策法律體系與政府體制的建立（參見表 3-9），並且隨著民主化的社會需求不斷增強之下，韓國的文化政策開始逐漸朝向民主、多元與自主的方向前進，甚至成為憲法條文中所明定之政策標的物（全斗煥第五共和憲法，第八條：「國家必須致力於傳統文化的繼承發展與民族文化之昌達」）。而文化政策的領域，亦擴大到「文化藝術振興」、「文化基礎擴充」、「民族文化昌達」、「文化產業育成」、「文化福祉」、「文化全球化」與「文化地區化」等項目之上。

表 3-9 韓國文化相關行政組織之變化（1997 年金泳三政權為止）

1961.6.22	1968.7.24	1989.3	1990.1.3	1993.3.6	1994.12.23
公報部	文化公報部		文化部	文化體育部	
X	企劃管理室		企劃管理室		
總務科	總務科		總務科		
調查局	X	綜務室	綜務室		
公報局	公報局	公報室	X	青少年政策室	
X	X	文化政策研究室	文化政策局		
文化宣傳局	文化局	文化局	生活文化局		文化產業局
	藝術局	藝術局	藝術振興局		
放送管理局	廣電管理局	媒體局	語文出版局		X
				體育政策局	
				體育支援局	X
				國際體育局	
				觀光局	

資料來源：(2009). 1990년대 이후 한국 문화정책의 '문화' 이해 변화 과정, <민주사회와 정책연구>, 2009년 하반기(통권 16호), p.225.

而跟隨民主化的進展，在全斗煥政權由上而下的統治需求，以及民眾由下而上的文化民主要求之下，80年代的韓國逐漸將「文化」的概念，由以少數創作階級為主的「文化藝術」，擴大到全民的「大眾文化」之上。而「文化政策」已經開始發展出獨自的政策目標，並且在名義上被視為與「經濟政策」同等重要的地位。不過，以文化做為商品，並將文化視為產業化之對象，則是在全斗煥執政後期才開始出現。1986年的「第六次經濟社會發展五年計劃：文化部門」之中，已將「文化為國家發展的動力之一」做為政策目標，並且提到了為了增進國民之文化生活，「文化媒體產業之育成」有其必要性。但一直到文人總統金泳三主政之前，「文化產業」並不被理解為「國家產業政策」的重點與目標，文化政策的目標亦非追求「文化的產業化」，而是做為體現「文化民主化」之手段與工具。在表 3-10，整理了 1945 年到 1997 年之間，各期政府的主政之下，韓國「文化政策」的變動。在此脈絡之下，與本論文所關心的「韓國型文創產業政策」有關的

「文化產業政策」，其制度之雛型一直要到金泳三政府主政時期才開始出現。

在國內擺脫軍人執政、國際又面臨資訊化與全球化的世界潮流之下，金泳三政府開始放寬各項政經管制，並且朝向自由化與市場化的方向進行改革。此時，「文化」開始被視為國家競爭力的動力之一，並希望能以之來提高國民的生活品質與對抗外來文化可能的入侵。「文化產業局」的誕生，以及《影像產業振興基本法》的制定，代表此種政策理念的具體實踐。然而，金泳三的「文化產業政策」只是其「文化政策」中較不重要之一環，其預算編列以及實際政務內容，都無法與其他文化政策相關業務相比。此外，在對於文化產業的振興，亦無具體的施行計畫，因此，雖然「文化產業政策」在金泳三政府的主政之下已然出現，但「韓國型文創產業政策（文化內容產業）」的概念，則要等到政權輪替之後才得以出現。下一章我們將探討金大中政府主政之下，韓國型文創產業如何被確立，並被轉化為文化內容產業的歷史制度過程。

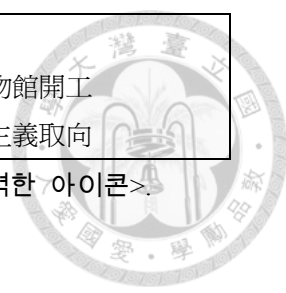
表 3-10 歷代政府別文化國政指標與文化政策的變動之一（1945~1997）

時代區別	政府別「國政目標」與「外在環境」變化	「文化政策」基礎與重要變動
1945~1960 初期國家文化基礎形成期 政府成立：李承晚政府	<ul style="list-style-type: none"> <li>·美軍政下設「學務局」</li> <li>·政府成立與「公報部」時代</li> </ul>	無政策基礎 ☆最少的國家文化基礎與制度形成 - 1945 國立圖書館、博物館開館 - 1949 國家法典創立 - 1950 國立劇場、國樂院設立 - 1945 文學、藝術院設立 ·以媒體、電影、廣播、出版業務為中心推動
1961~1979 文化振興立法與民族文化中興期 (類別中心支援期) (文化政策萌發期)	<ul style="list-style-type: none"> <li>·經濟開發</li> <li>·國防力量強化</li> <li>·國民聰化</li> <li>·民族中興</li> <li>·公報部 (1961)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·基礎文化立法：公演、文化財保護、佛教財產管理法等 (1961~62)、電影、唱片法 (1956~67)</li> <li>·文化財保修五年計劃 (1964)</li> <li>·出版金庫設置 (1969)</li> </ul>

<p>朴正熙政府</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·文化公報部 (1968)</li> <li>·4.19 (1960) 5.16 (1961)</li> <li>·維新體制 (1972)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☆制定文化藝術振興法 (1972)</li> <li>☆第一次文化中興五年計劃 (1974~78)</li> <li>·傳統文化的繼承發展與民族文化昌達</li> </ul>
<p>1980~87 文化基礎設施擴充期 全斗煥政府 (第五共和國)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·四大國政目標</li> <li>-民主生根建設</li> <li>-建設真正的福利社會</li> <li>-體現正義的社會</li> <li>-教育革新與文化昌達</li> <li>→成熟的獨立國家：完成產業民主國家</li> <li>·5.18 光州民主抗爭 (1980)</li> <li>·6.29 宣言 (1987)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☆設立第五次經濟社會發展「文化部門計畫」(1983)</li> <li>- 擴充文化設施與育成地方文化</li> <li>- 傳統文化遺產開發與改善創作條件</li> <li>- 民族文化的國際宣揚</li> <li>·文化發展長期政策構想 (1986~2000)</li> </ul>
<p>1988~1992 文化部的設立與文化發展準備期  盧泰愚政府 (第六共和國開始)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·偉大的普通人的時代</li> <li>-常識的時代</li> <li>-自由、富裕、幸福的福祉時代</li> <li>-化合、統合、協和、協力的時代</li> <li>·漢城奧運 (1988)</li> <li>☆文化部設立 (1990)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☆文化發展十年計畫</li> <li>-福祉、調和、民族、開放、統一文化的架構</li> <li>1. 提高文化創造力</li> <li>2. 擴充文化媒介機能</li> <li>3. 擴大國民文化享有</li> <li>4. 增進國際文化交流</li> <li>·制定韓國藝術綜合學校設置令 (1991)</li> <li>·第七次五年計劃之文化部門計畫 (1992~96)</li> <li>·新韓國文化昌達五年計畫</li> </ul>
<p>1993~1997 文化產業的萌發期與文化福祉的增進期  金永三政府 (文民政府)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·實現新韓國創造之夢</li> <li>-自由與成熟的民主社會</li> <li>-正義的社會</li> <li>-文化生活與人的品味</li> <li>-和平統一祖國之期待</li> <li>·世界化元年宣言 (1995)</li> <li>·第二次建國，建立新歷史</li> <li>·世界一流國家之具現 (1996)</li> <li>·1997 年末 IMF 體制</li> <li>·民主與經濟發展並行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 五大政策基礎：管制→自律，中央→地方，創造階層→享有階層，紛亂→統一，向著世界</li> <li>1. 確立民族精氣</li> <li>2. 地區文化與文化福祉</li> <li>3. 文化創造力與文化環境</li> <li>4. 文化產業開發與企業文化</li> <li>5. 南北文化交流與世界化</li> <li>☆創設文化產業局 (1994)</li> <li>☆開始開放日本文化</li> <li>☆摧毀朝鮮總督府與復原景福</li> </ul>

		宮 國立中央博物館開工 普遍的世界主義取向
--	--	-----------------------------

資料來源：박광무(2010). <한국문화정책론: 21 세기 최강대국의 가장 강력한 아이콘>. 김영사. P.60~61.







## 第4章 從「文化產業政策」到「文化內容產業政策」

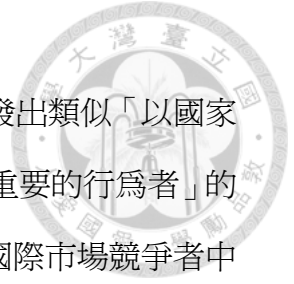
「我們必須對民族文化的全球化竭盡心力。我們會繼承與發展傳統文化中所擁有高度的文化價值。文化產業是 21 世紀的旗艦產業。我們正見到諸如：觀光產業、會議產業、影像產業、文化特產……等無限的市場在等待我們。」

金大中，1998，〈第十五任大總統領就任辭〉。

### 第1節 「全球化」對韓國型文創產業發展的影響

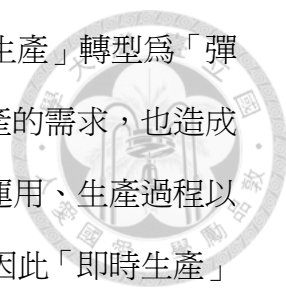
在上一章中，我們整理了韓國政府自建政之後，到金泳三的「文民政府」為止，其文化政策的改變與文化產業政策雛型出現的背景。從韓國「文化政策」的轉變以及以產製為核心之「文化產業政策」的出現，我們觀察到有兩股力量，促使著韓國政府思考其對文化與文化政策的改變：其一為「民主化」，其二為「全球化」。在民主化發展的脈絡之中，原本軍人威權統治之下的韓國，「文化」是政治與經濟之附屬物，並被限定範圍為傳統之文化藝術，而政府文化政策之最終目的，則在於鞏固政權與進行政治宣傳。不過隨著民主化的進展，韓國政府對於承載「大眾文化」的文化活動與文化商品的觀感開始改變，「文化」不再僅是政府控制大眾的工具。而如果說民主化是一個來自內部自發的推動力量，那麼全球化就是一個來自外部，迫使韓國政府重新思考文化與產業之間關係的外部推動力量。在「開放市場」的外在壓力之下，金泳三政府選擇以「世界化政策」來進行回應，希望透過主動與世界接軌來面對全球化的挑戰。金泳三政府「文化產業政策」之提出，也是在這個兩大脈絡之下來展開。但積極擁抱全球化的後果，反而使得韓國遭遇到前所未有的金融危機。





關於「全球化」，自 20 世紀的最後十年，許多學者就紛紛發出類似「以國家為中心的世界已不再是主要的形式」、「國家不再是世界上唯一重要的行為者」的看法（Rosenau，1990：90-113），以及「國家將變成只是許多國際市場競爭者中的一員，國家必須與其他國外的生產因素談判磋商以解決國內的經濟問題」（Rosecrance，1996：59-60）……等立論。這種觀點主要是在認為：「全球化」現象將使得國家權力或國家體系因受其影響而終至改變，因為「沒有一件在我們星球發生的事是區域性的事件，所有的發明、勝利和災難都會涉及到全世界，而且我們的生活和行為，我們的組織和制度都沿著『地區—全球』這根軸重新定位（貝克，1999：15-6）。」隨著科技的進步，使得人類得以快速的傳送資訊並隨意地移動至世界各地。紀登斯認為這是一種「時間與空間的轉變」，是一種「對遠方的效應」（安東尼·紀登斯，1999：23），而這也意味著民族國家與文化界線「疆界的毀壞」（孫治本，2000：149-50）。而與此同時，全球化並非單純的經濟現象，在政治、社會以及文化等面向也有諸多全球化的表徵。只不過全球化對各個地方的影響都有所不同。以文化為例，柏格（Peter Berger）就提出全球化與本土文化之間的互動的影響結果就可能有四種影響類型：1.全球文化取代本土文化；2.全球文化與本土文化共存；3.全球一致的文化跟特定的本土文化融合；4.本土文化強力排斥全球文化（蕭新煌，2003：39）。

事實上，自 1970 年代國際金融體系的變化和兩次石油危機，使得各國出現經濟衰退與物價上漲的停滯性通貨膨脹（stagflation）、國家財政危機，和高失業率等困境，進而促成資本、勞動力和政府三者間的關係出現重大的改變。具有資本流動性的企業，開始分別從技術創新、組織形式及生產方式的變革以去除福特主義的大規模生產與機械化管理等僵化現象，從而使資本主義進入「後福特主義」的發展階段與模式。由於消費市場的走向是轉型為對「差異化」（或個人化）之商品需求，因此除了要求產量外，更重要是必須採取「彈性化」的生產方式。由



「福特主義」轉變到「後福特主義」的最大特徵就是從「大量生產」轉型為「彈性生產」。此種全球金融體系快速的國際化現象以及彈性化生產的需求，也造成在勞動體制上產生 Harvey 所指出的包括：勞動過程、勞動力運用、生產過程以及消費模式之「彈性化」的彈性積累的改革 (Harvey, 1989)。因此「即時生產」以及「外包制」成為「彈性化」生產方式的代表；而減少「核心員工」(正職員工) 以及增加雇用從事「彈性工時」或「暫時性工作」的員工，則成為企業降低成本，增加競爭力的手段。王振寰認為在資本主義從福特主義轉變到後福特主義之後，從生產流程、生產組織，社會調節模式，一直到國家機器的類型和國際分工，都產生了質上的轉變。從 1970 年之後以資訊通訊為基礎的生產力，使得資本流動的跨國界現象有了與以前完全不同的物質基礎。而全球化的四個面向：金融、企業和投資、科技，此外還有管制體系，正是這個變化的一部份，亦是既有體制轉變的外顯 (王振寰，1999：72-81)。

自 1990 年代以降的全球化浪潮在資訊、通訊的發達下，促成時空差異性的消失，並衝擊傳統上以貨品和勞務為中心的國際經貿分工體系，而使物質交換在地化；同時，以疆域和主權為要件的民族國家和國際政治體系，亦逐漸式微，並由根據志願、非營利原則而且強調合作與諮詢的民間團體、非政府組織和國際性組織取代其功能，並邁向「地球村」方向發展 (蕭全政，2001)。從更寬廣的角度來看，「全球化」現象對於民族國家的衝擊，至少可以從五個方向來觀察：一、片面的將本國工作的減少和這些工作位置轉移至低工資國家的問題關連在一起；二、具有自我意識的國家和社會覺得被稱做外來的世界市場全球化涉及且威脅到自己；三、全球化的失敗者將陷入社會政策的兩難：當經濟發展脫離民族國家的控制時，其社會後果 —— 失業、移民、貧窮 —— 卻要由民族社會國家承擔；四、全球化主要意味著「解民族化」，這是民族國家的腐蝕，但也可能是由民族國家到跨民族國家的轉型；五、全球化動搖了認同的關鍵概念 (貝克，1999：20-1)。因此，任何國家必須積極回應與面對經濟全球化可能對其民族國家所帶來的劇烈

衝擊。



但隨著地域的不同、發展順序的差異，以及文化與民族性的差別，普遍性的全球化現象對於個別地區而言的影響必定是分殊而獨特的。1980 年代在美國（雷根總統）與英國（柴契爾夫人）「新保守主義」政府上台之後，隨即在其國內採行「新干預主義」，使得政府的供給面干預更加的重要，而政府則透過對企業的減稅與獎勵投資，以改善投資環境與振興經濟，並減少各項社會福利支出，來緩和國家財政危機。在國際上，其他國家則追隨英美政府的主張而表現出「新保護主義」的特徵，亦即爲了歐美國內企業的海外投資機會與特定產業利益，而要求他國開放市場與投資機會，以去除貿易障礙並採取經濟自由化策略。這些情勢的配合使得自 1990 年代開展至今的「經濟全球化」，在強調國家解除管制和經濟自由化之下，具有相當「新自由主義」的取向（Holton，1998）。若從 Polanyi 對市場經濟的經典分析中，我們可以瞭解到「資本主義」的整體意義包括著經濟與經濟以外的因素，因此任何經濟體制都有其特定的社會鑲嵌性（Polanyi，1944）。市場經濟是鑲嵌在市場社會中，藉市場社會加以維繫的，因此「國家政策」對現代資本主義的興起是不可或缺的。經濟體制的運作並非純屬經濟事務，必須附著在特定社會與制度之下，因此與社會關係網絡、制度運作、文化價值、意識型態和政治權利結構和政策……等面向是不可分割的。因此，「新自由主義」雖然成爲歐美先進民族國家的主流論述，但這並不意謂每個民族國家都應該採取相同的經濟政策。

90 年代處於民主轉型期間的韓國，不可避免地亦遭遇到上述全球化現象的衝擊，並逐漸感受到來自外部要求市場開放的國際壓力。過往在威權統治下，韓國政府擁有較高的自主性，可以憑藉發展之名而不顧來自國內、外之改革開放壓力。但民主化後的韓國，在貿易自由化的國際趨勢之下，金泳三政府決心依照其「世界化政策」之思維，選擇以更積極地態度，投入與參與各種全球性的市場開

放機制。搭配韓國的政經發展情勢，在整個 90 年代，有三件事情促成了韓國本土的文化產業，被迫加入市場開放之林。



其一、1994 年的 GATT 烏拉圭回合談判：韓國在服務業部門總計 155 個業種裡面，預計開放其中的 78 個業種。韓國政府對於服務業的開放度（31.5%）雖然比不上高所得國家平均的 40.6%，但仍比新加坡（27%）、墨西哥（22.3%）以及香港（18.4%）來得高（김준동、강인수，1999）。其二、韓國的加入 OECD：在參與烏拉圭回合談判的同時，金泳三政府於 1993 年 6 月間設立了「外國人投資開放五年（93~97）預示計畫」，將原本 224 個限制外國人投資的項目，減少至 132 個。在 1994 年 6 月當時的 150 個限制業種中，韓國政府對其中 43 個業種建立了投資基準，並預告在 1997 年時將對另外 54 個業種設定投資基準（산업자원부，1998）。其三、亞洲金融風暴的發生：在金融風暴發生之後，金大中政府為了維持外國人在韓國之投資金額，因此又陸續開放外國人對於建設租賃業以及商品交換業等業種之投資。隨著這種市場開放的趨勢，文化產業部門的多項領域也逐漸開放外國人的投資。

從文化產業的各領域別來看，廣告市場是最早開放市場的業種項目。在 1985 年時，就因為美國的強力要求之下而予以開放，至 1991 年時已經允許廣告代理業的外國人全額投資。而在烏拉圭回合談判時，電影/錄影帶製作與發行、音樂製作與發行等兩個業種則被包含至讓許對象之中。在加入 OECD 之後，書籍出版業、有線廣播節目提供業等領域則部份開放，新聞提供業與報紙和定期刊物發行業，則被選為日後即將開放的業種。而在 IMF 接管韓國經濟政策之後，文化產業的自由化程度更為提高，結果至 1999 年為止，韓國本土的文化產業中，只剩下六種仍未全面開放外國人投資（包括：收音機廣播業、電視廣播業、新聞發行業、定期刊物發行業、有線廣電業、新聞提供業），而事實上，除了收音機廣播業和電視廣播業外，其餘四個業種已經部份開放或預告即將開放（문화관광부，

2000：119～120)。



不過，在上述「全球化」的時代背景之下，國際上其實產生了兩種出發點截然不同的對待「文化產業」之政策立場。在雷根主義與柴契爾主義的宣揚之下，部份國家對於以公共補助來支援文化事務的意願開始降低，「市場」則成爲主導文化政策的終極理念。因爲，對新自由主義的支持者來說，國家之下只有個人的存在，而個人在市場裡對文化產品或是活動得以自由選擇，並不需要國家過度的介入（Throsby，2001：149）。因此，不干涉文化事務的小政府以及以法令制度確保文化商品市場的自由競爭與產業化，成爲其主要的政策立場。而對於「智慧財產權」以及「著作權」保護的重視，則是此類政府的主要特色。與此相對，另一種重視「市場論述」的路線來自英國工黨執政的大倫敦議會（Greater London Council）的經驗。過往，廣播電視、電影、音樂或書籍出版在過去被視爲商業性工業（commercial industry），而被排除於政府文化事務的公共補助之外；但是，類似葛蘭西所提出「文化霸權」的思考，卻使得大倫敦議會趨向一種較爲大眾民主式的文化政策，希望「民主化」大眾文化商品的製造與分配，因而開始大力強調廣播電視或電影等工業的文化性（Hesmondhalgh & Pratt，2005：1～13）。在80年代，某些地方政府開始追隨這種政策思維，希望能透過文化藝術（如戲劇或藝術節等等）的運用與串聯，來推展都市的重建與改革（如Sheffield 推展音樂工業，來維持就業率）（王俐容，2003：4）。

在此邏輯脈絡之下，1994年澳洲執政的勞工黨政府率先提出所謂「創意之國」（creative nation）的文化政策，並指出：「文化政策就是經濟政策，文化創造財富... 文化增加價值，並對於創新、行銷、與設計具有不可或缺的貢獻。」其後，英國獲得執政的新工黨也於1997年提出了「創意產業」的概念，並設立「創意產業任務小組」；1998年與2002年更具體提出「創意產業普查報告」（Creative Industries Mapping Document），陳述創意產業政策「透過知識產權的生成與利用，

有潛力創造財富與就業機會。」而受到澳洲與英國「創意產業政策」的影響，北歐斯堪地半島上的芬蘭、丹麥、挪威、瑞典、冰島等國，紛紛提出以經濟和區域規劃發展為核心的文化經濟論述，強調文化與創意活動在知識經濟體系中對產業轉型的重要性（Power，2009）。

有趣的是，上述保守派政府的「新自由主義」以及進步派（工黨或勞工黨）「創意產業」的這兩種看似立場不同之對文化的政策態度，卻都導致「文化」與「工業」靠攏的現象，一方面促進大眾媒體等「工業」的「文化化」，一方面則推動了「文化藝術」的「工業化」（王俐容，2005）。透過前面第三章的分析，我們已經知道在韓國的脈絡之中，一直要到金泳三執政期間，才開始肯定做為創作與消費的媒介機能的「文化商品」之經濟交換價值，並設立「文化產業政策局」，同時以「影像產業」做為政府主要支援與培育之對象。但事實上，政權性格屬於保守右派的金泳三政府，其主政期間並未能積極地培育「文化產業」，而其成果亦不豐碩。因此，一般認為，韓國對於「文化產業」進行實質性的支援與培育，要等到 1998 年，代表進步陣營的金大中政府上台之後才正式展開（임학순，2001：283～284）。

不過，金大中雖然在政治屬性上偏向進步派，但最終選擇把「文化」當做產業政策的一環，卻不是單純出於上述「新自由主義」或是「新左派」的理由，而是鑲嵌在解決韓國本土金融風暴以及調和自身政治屬性等韓國政治脈絡之下的考量結果。本章以下將探討金大中政府在亞洲金融風暴之下，為何以及如何推動文化產業政策，並說明其最終將文化產業的焦點，從「文化」轉移至「文化內容」的歷史過程。

## 第2節 「亞洲金融風暴」與金大中政府的改革選擇



自朴正熙威權統治之下，長期以來投身於韓國民主化運動的金泳三與金大中，兩人不但被韓國媒體形容為「永遠的競爭者」，亦先後成為民主化後的韓國總統。由於兩人在民主化過程中所選擇路線上之差異，自然使得兩人在政治理念上顯然大不相同。而由於金泳三的先行執政，因此使得後繼的金大中，必須選擇與金泳三更為不同的執政理念與執政方式，以凸顯自己與前任保守派總統的不同。

做為民主轉型之後，首位文人總統的金泳三政府，對於過去威權主義的清算與整理為其重要之施政目標。因此，在其任內對於光州民主化運動的轉型正義要求，全斗煥以及盧泰愚兩位前總統銀鐐入獄，並制定了 5.18 特別法（지은주，董思齊 2009）。而其所推動過得政治改革則包括了：1. 軍隊改革；2. 反貪污改革，修改、制定「公職倫理法」公布高級官員財產，逮捕不當蓄財公務員；3. 政治改革，制定「公職選舉暨不正選舉防止法」、「政治資金法」與「地方自治法」的「政治改革關聯三法」，限定法定選舉經費，由國庫補貼部分經費、擴大選舉活動範圍，增加地方政府自主權、賦予徵稅權及公開政治資金資料等；4. 以總統緊急命令強制執行金融實名制和不動產交易實名制；以及 5. 申請加入經濟合作暨發展組織（OECD），提出「世界化」（全球化）改革，將對各項經濟管制措施大幅解除到國際水準（森山茂德，2005：77、蔡增家，2005：96-104、林文斌，2013）。由於與過往軍人執政風格有相明顯的不同，因此使得韓國民眾對於金泳三總統執政初期的評價不至於太差，特是對其所進行的政治改革普遍頗有好感。但，對於政治改革之外的施政，例如經濟民生政策，普遍來說就沒有那麼高的評價。

表 4-1 金泳三總統的施政評價

認為金泳三總統做的好的部份		認為金泳三總統做的不好的部份	
政策領域	應答率%	政策領域	應答率
金融實名制	71	物價安定	88
杜絕貪腐／確立 指導階層風紀	55	農漁村政治	60
		活化經濟	52
軍隊改革	54	環境保護	38
對民眾服務行政	43	民生治安	38

資料來源：東亞日報，1994年2月25日之報導。轉引自강원택(2005). <한국의 정치개혁과 민주주의>, 서울: 인간사랑. 275.

至少到了1995年的上半年，金泳三政府仍舊有高達60%以上的民意支持度。然而，1996年時，由於韓國政府在《勞動法》的修法準備過程中，壓制自主勞工團體組成的韓國民主勞總的設立，並且以武裝警力進入延世大學，逮捕抗議修改《勞動法》和《國家安全企劃部》法的學生，再加上週邊親信的貪腐問題之故，使得金泳三的民意支持度快速下滑（강태원，2005：276）。而此時，亞洲金融風暴在韓國發酵，導致韓國企業大量倒閉並引發大量失業問題，因而使得金泳三總統在任期末了，被迫與 IMF 簽訂經濟協定，在三年之間必須將韓國的經濟主權出讓由 IMF 來主管。IMF的接管韓國經濟，被朝鮮民族視為自1910年「日韓合邦」之後的第二次國恥（吳家興，2005：186）。而由於這個恥辱，使得金泳三總統在歷次的民意調查中，幾乎都被視為最不受歡迎的韓國總統。<sup>25</sup>

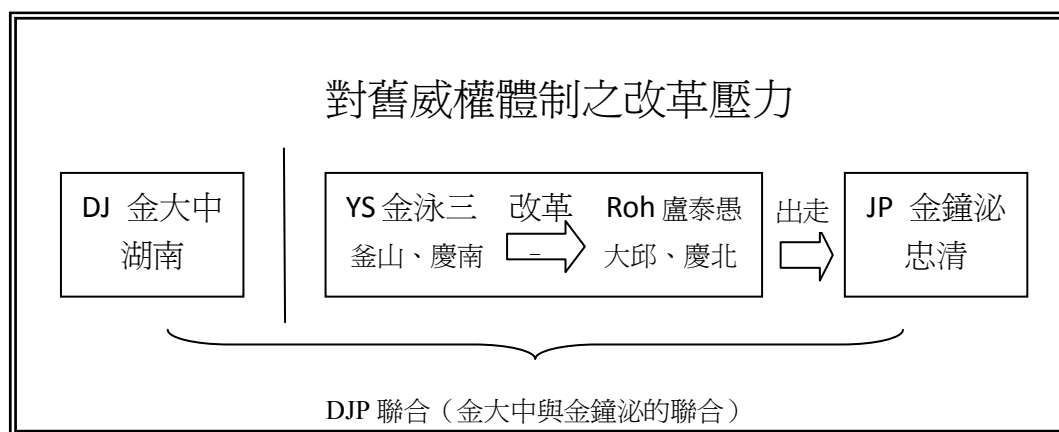
由於金泳三改革對象為執政黨聯盟內部的舊威權主義利益者，而金鐘泌又因執政黨內部提名之爭與地方選舉即將舉行之故選擇出走，並獲得「統一自由民主黨」之提名準備參選總統，這使得原本金泳三的三黨聯盟已經形同瓦解。在1997

<sup>25</sup> 金泳三總統還有「道歉總統」的外號，起因於他曾三次公開向韓國民眾提出道歉。第一次是1993年的12月，理由是沒有實現不再從國外進口稻米的承諾；第二次是1994年10月間，聖水大橋因為不良施工而導致斷裂；第三次則是1997年的2月，因為韓寶鋼鐵公司的倒閉以及其兒子的涉入不法行為，而向韓國民眾提出道歉。而根據韓國民意調查機關 Research View 在2013年5月間，針對1200名19歲成年人所做的「歷任總統好感度」民意調查結果顯示，盧武鉉獲得了35.7%的好感度支持，緊接在後的為朴正熙33.9%以及金大中的11.9%。而金泳三則與盧泰愚則同以0.4%的好感度，名列最後。參見韓國中央日報 2013.05.13“노무현前대통령, 역대 대통령 호감도 1위”（盧武鉉前總統，歷代總統好感度第一名）的報導。



年的大選前夕，爲了與聲望低落的金泳三區別，執政黨的總統候選人李會昌和首爾市長趙淳宣佈脫離「新韓國黨」，創立了「大國家黨」，事實上「大國家黨」完全取代了原本執政的「新韓國黨」之地位。不過在執政黨黨內初選過程中，國會議員李仁濟不服黨內初選結果，因此另外成立了「國民新黨」，並執意參選總統。而另一方面在野的金大中則與金鐘泌和朴泰俊協商合作，並且成爲在野陣營的單一總候選人（參見圖4-1）。最後，代表「新政治國民會議」參選的金大中，以40.3%的得票率，勝過保守派分裂出來的「大國家黨」的李會昌（38.7%）與「國民新黨」的李仁濟（19.2%），成爲第十五任的韓國總統。

圖 4-1 韓國邁向民主鞏固過程中政治勢力的變化



資料來源：筆者整理繪圖。

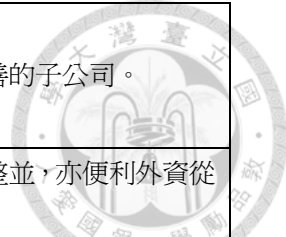
事實上，金大中的獲勝，乃是民主化之後韓國首次的政權輪替，亦代表韓國邁向「民主鞏固」的階段。上任之後的金大中政府，其最重要的課題就在於解決亞洲金融風暴所帶來的韓國經濟危機。由於奉行所謂的「全球化政策」，使得金泳三政府主張積極地面對「全球化」下的國際市場。而爲了使韓國能順利進入富者俱樂部的 OECD 國家之林，金泳三政府亦決定大幅度地開放外國資本。但資本的自由化使得原本備受國家保護的金融體系以及高負債的產業體系，暴露在多變的國際經濟環境中。1997 年的前半年，由於金融體質不健全導致的信貸問題，使得韓寶、真露、三美、漢拏、雙龍等中型財閥突然之間連續倒閉。而此六財閥

總計向韓國全體金融機構所借貸約 23 兆韓圓之信貸，則全成爲不良債權，這使得韓國金融體系受到極度重創。緊接著是 1997 下半年，起亞汽車的破產，致使外資全面撤出韓國，並導致韓圓產生了急貶壓力。韓國銀行原本計畫投入外匯存底以穩定幣值，但其外匯存底卻只剩下了 50 多萬美元，因而在外資狙擊下毫無反擊力量。因此韓圓大貶，進而使背負有大量短期外債的其他韓國財閥也瀕臨破產危機。此時的韓國政府只好尋求外國政府的支持。但美國財政部卻要求要在 IMF 的主導之下，才同意進行對韓國融資的相關事宜。韓國政府別無他策之下，金泳三總統只好於 11 月 22 向 IMF 提出了借款申請。在雙方的協商之下，韓國於 12 月 3 日與 IMF 達成了獲得了協議，決定在未來三年之中韓國可以自 IMF、世界銀行，以及亞洲開發銀行陸續獲得約 583 億 5 千萬美元的緊急資金紓困。但是韓國政府必須接受包括：降低經濟成長目標、控制通貨膨脹、縮減經常帳逆差、縮減公共支出、調高稅率、緊縮貨幣政策及調升利率、以及進行金融與財閥的多項組織重整.....等多項的改革條件（林文斌，2013：192~194，吳家興，2005：180~187）。由於同意了 IMF 的紓困條件，因此對於韓國的政治、經濟與社會活動，也產生了立即與全面的影響（參見表 4-2 的整理），整個韓國陷入了恐慌與不安，特別是金融與財閥的組織再造過程中，所引發的大規模失業問題，成爲韓國政府棘手的課題。

表 4-2 IMF 資助韓國的紓困條件與對韓國之衝擊影響

主要條件內容	衝擊與影響
<p>一、總體經濟指標</p> <p>1. 經濟成長：1998 年將經濟成長率由 6%調降爲 3%，1999 年調整至 5%。</p> <p>2. 消費者物價上漲率：控制在 5%以內。</p> <p>3. 經常帳逆差：控制在 GDP 的 1%以內。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 引發高失業現象，造成 113 萬人失業。失業率由 1997 年 10 月的 2.8%提高至 5%以上。</li> <li>• 抑制物價上漲。</li> <li>• 抑制進口集投資，企業設備擴張重挫。</li> </ul>
<p>二、貨幣及外匯政策</p> <p>1. 爲掃除目前金融市場的不穩現象及減輕最近韓圓劇貶對物價的衝擊，中央銀行應緊縮貨幣供給，並允許短期市場利率暫時調</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 造成資金緊縮現象，並誘發高利率。而財務不健全之企業可能產生連鎖倒閉現象。</li> <li>• 加速整頓經營不善之企業。</li> <li>• 造成股市、房地產的不穩。</li> </ul>

<p>昇。</p> <p>2. 維持現行浮動匯率制度集公開外匯相關資料。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 投資與消費的萎縮。</li> <li>• 擴大匯率的升貶幅度。</li> </ul>
<p>三、財政政策</p> <p>1. 緊縮財政政策。</p> <p>2. 透過增稅及削減支出以維持預算平衡。</p> <p>3. 減少加值型營業稅之減免項目，並提高加值型營業稅、特別消費稅、交通稅的稅率。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 導致公共投資萎縮。</li> <li>• 刪減預算將促使公部門的合併或關閉。</li> <li>• 增加稅賦。</li> </ul>
<p>四、金融改革</p> <p>1. 1998 年內通過金融改革法案，成立規範與監督金融業之機構。</p> <p>2. 保障中央銀行獨立性，並且引進物價穩定目標制度。</p> <p>3. 設立整合的金融監督院，以監督銀行、證券與保險業務。</p> <p>4. 在 1998 年中之前，外國金融機構得併購韓國的金融機構。</p> <p>5. 調整無償債能力的金融機構的組織。</p> <p>6. 各銀行配合年度改革計畫以符合國際清算銀行（BIS）所定的自有資本比率規定。</p> <p>7. 大型金融機構將由國際認可的會計公司稽核。</p> <p>8. 維持金融交易實名制。</p> <p>9. 公佈外匯存底、央行遠匯契約，以及銀行的問題貸款等資訊。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 加速金融機構的組織重整。</li> <li>• 強化物價管制。</li> <li>• 促使銀行、證券與保險業的監督機構合一。</li> <li>• 加速外國金融機構進出韓國國內金融市場。</li> <li>• 迫使金融機構加速財務整頓。</li> <li>• 促使無償債能力的金融機構關閉、合併或接管。</li> <li>• 促使大型金融機構經營透明化。</li> <li>• 促使銀行經營的穩健發展，並迫使不良金融機構的關閉、合併或破產。</li> <li>• 促使銀行的管理與財務資訊透明化。</li> </ul>
<p>五、貿易自由化</p> <p>1. 取消與貿易有關的補貼與進口限制。</p> <p>2. 解除對特定地區的進口限制。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 加速外國商品進入韓國市場。</li> <li>• 將使對日貿易入超擴大。</li> </ul>
<p>六、金融市場</p> <p>1. 加速開放金融市場（提前開放外國人投資短期債券市場）。</p> <p>2. 放寬外資持股比例，1997 年底前由 26% 提高到 50%，1998 年在提高到 55%。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 促使國家財富擴大流出海外。</li> <li>• 促使外國金融機構進出國內金融市場。</li> <li>• 促使外國企業加速併購韓國企業。</li> </ul>
<p>七、勞動市場</p> <p>促進勞動市場彈性化，並實施失業救濟。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 裁減人力、凍結工資。</li> </ul>
<p>八、財閥管理</p> <p>1. 強化各公司財務報表的透明度。</p> <p>2. 政府停止對無償債能力的民間企業給予補</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 有利於韓國企業重組或整併，亦便利外資從事併購。</li> <li>• 落實企業穩健經營。</li> </ul>

助，並逐漸減少政策性貸款。 3. 縮減企業的負債比率。 4. 改革大財團子公司的相互借款保證制度。	 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 提高企業自有資金比率。</li> <li>• 促使大財團關閉經營不善的子公司。</li> </ul>
九、其他 准許外資惡意併購	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 有利於韓國企業重組或整並，亦便利外資從事併購</li> </ul>

資料來源：吳家興，2005，《韓國的經濟發展與政策》。台北：台灣商務印書館。Pp. 184~185。

自第四共和維新獨裁時期，朴正熙爲了自主國防的需求，計畫以國家之力發展韓國的重、化學工業以來，「發展型國家模式」便成爲解釋韓國經濟發展成就的主要說法之一。回顧在 90 年代之前，韓國過往的經濟發展模式之所以能夠成功，大致有以下幾點原因：1. 從結構上來說，國家具有阻擋來自私人企業影響力的自主性；2. 透過金融資源的選擇性分配，確保有效的介入手段；3. 透過政府的支援與實際的交換，確保對財閥的控制（문정인，1998：23~24）。過往，韓國的國家以生產主義的政策目標，長期的支援與補貼民間部門，以是否達到目標來進行嚴格的賞罰，維持以目標的達成來取得補貼的核心手段，來實現國家透過對國內生產的保護與金融資本的掌握。不過，1980 年代以後，這種發展型國家的效能，卻由開始逐漸瓦解。在市場開放的壓力之下，80 年代以後的韓國，其國家的角色逐漸由「形塑市場」（market-shaping）轉變爲「順應市場」（market-conforming）。但由於國家體制並未跟隨改變，因此最終帶來了危機時市場無法自行調適的後果（임혁백，1999：16）。

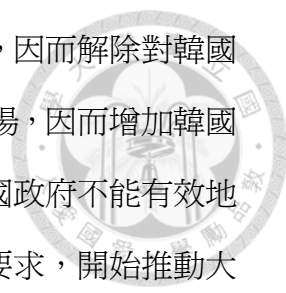
從韓國開始實施自由化的時間點來看，最早是起因於全斗煥政府爲了與朴正熙的政策有所區別，因此開始逐漸採用自由化與去管制的經濟政策。而這個改革方向在民主轉型過程中持續進行，並成爲後繼的盧泰愚和金泳三政府的基本經濟政策的基調。採取開放市場的政策，使得韓國國家可以用來獎勵財閥的產業保護逐漸減少，強有力的國家金融統治段也逐漸喪失。不過原本國家統治所留下的空間，卻不是由自律性的市場來填補，而是財閥透過私有金融機構的掌握，金融部門成爲財閥私有的提款機，並且形成無法統治與牽制的財閥與金融之複合體

(임혁백, 1999: 162)。因此，在國家主導的減弱之下，雖然政府主張與宣示進行自由化政策，但韓國的國家發展本身並不是朝新自由主義國家的方向前進，而是轉化成以財閥為中心的「民間主導經濟體制」。



爲了壓縮成長並加速趕上先進國家，韓國的財閥爲了適應政策的變化，並不集中資本於單一業種之上，而是隨著政府的要求，而將資本投資在不同的業種之上。60 年的輕工業、70 年代的重化工業，都是政府的要求與保護之下，進行投資與生產。但 80 年代政府採取經濟自由化政策之後，財閥卻開始進行多角化的投資，而大企業透過底下子公司的相互出資、相互持有（交叉持股）、互相擔保，以及內部交易等手段，使得資本雖無增加，但在會計帳面之上，財閥的規模卻因此擴大，並且形成無所不包且沒有效率的財閥經濟體系。而缺少專業領域且會計帳目不清的財閥，在過度投資與重複投資的狀況之下，就變得非常容易因爲景氣循環的變化而面臨破產的危機（임혁백, 1999: 164~166）。在選擇朝向自由化的過程之中，原本國家對於投資決定的管制與監視機能轉而由資本市場來決定。但隨著政府對企業管制力量的減弱，在金融自由化的同時，政府亦無法有效與徹底的監管金融資本市場（조영철, 1998: 165），貪腐的「朋黨資本主義」（crony capitalism）亦從中而生（康燦雄, 2004）。

因此，韓國學者認爲，金融風暴發生的原因至少包括：1. 資本的過度累積與投資的資本化；2. 全球化與資本的國際移動；3. 韓國的加入 OECD 與世界化戰略；以及 4. 僵硬的體制與金泳三政府政策的失敗。從結構的觀點來看，在韓國面對全球化外在壓力之下，過往的發展主義的國家模式與世界化產生了衝突，因而造成了危機在韓國的發生（손호철, 1999: 21~24）。只是，上述的第一和第二點是無法控制的外生因素，但第三和第四點則是韓國政府在政策上的失敗。這也是爲何金泳三總統被認爲必須要爲金融風暴在韓國的發生，擔負起較多的責任的最主要原因（강태원, 2005: 285）。特別是世界化政策所關心的焦點，僅在於



韓國如何進入因全球化而形成的全球市場。爲了進入全球市場，因而解除對韓國金融資本市場的管制，以期待韓國資本能加入國際金融資本市場，因而增加韓國的國際競爭力。然而政府缺乏對私人資本監管的能力，使得韓國政府不能有效地處理財閥的突然倒閉。因此，金大中政府配合著 IMF 的改革要求，開始推動大企業的組織重整，同時減少大企業分公司的設立與禁止交叉持股。此外，亦提出了改善財閥的財務結構以及所有權與經營權的分立等財閥改革政策。整體來說，其改革方向是：「確立市場秩序的公平性，阻止財閥的不公正問題，透過股市資本主義市場的規律與企業支配結構的改善，解決財閥在經營上的無效率性問題，這是市場主義的解決方案」（김균、송원근，2000）。

而這場 1997 年冬天開始的亞洲金融風暴，一直要到 2000 年 7 月國際貨幣組織與世界銀行終止與撤銷和韓國政府的政策協定之下才得以結束。在這段期間，韓國社會自然經歷了非常大的變化與痛苦。雖然，基本上金融危機是屬於經濟領域的範疇，但韓國金融風暴發生的原因，卻與韓國社會整體的結構有關，因此不只是經濟，在政治與社會上也興起全盤大幅改革的要求與聲浪。此外，韓國社會也普遍意識到，金融危機的發生與過往「發展型國家模式」的遺緒有很大的關聯性。危機的本質是政府主導的經濟政策與對市場的介入，還有由大財閥主導的經濟成長、政府的貪腐與無能。而舊的社會體系也弱化了韓國社會的競爭力，因而導致金融風暴的發生（강원택，2005：281~283）。不過，雖說金大中政府相對於保守政黨來說是進步派的政府，但由於 IMF 和世界銀行要求韓國政府針對金融、產業、財閥以及相關之政策領域，必須加以開放和進行改革，而在「短期內解決經濟問題」重於其他一切的政務的思考之下，事實上金大中政府對金融風暴所提出的改革對策，選擇的便是以積極擁抱市場的「新自由主義」改革方案。

提高「效率」是「新自由主義」思維中最重視的改革方案，因此，除了經濟事務之外，在其他的政治與社會改革之上，如何解決「效率」不彰之問題也成爲

重要的改革目標。事實上「新自由主義」的方式來提高政府之效能，最具體的政策手段便是建立有效率的「小政府」。若過去是由於政府之主導與國家的介入經濟政策才導致金融危機的發生，那麼提昇政府效能的最好方式，便是縮小政府介入的程度，來讓市場恢復其自我調適之機能。因此，縮減公務員數目、國營事業民營化、政府部份業務委託民間，以及政府機關的統整與合併，便成為其具體的改革作為。但，新自由主義下雖然主張小政府，然而為了維護與管理市場秩序，並阻止任何可能扭曲市場機能的因素，國家成為市場秩序的守護者，相較之下國家的力量反而並未減弱（Dunleavy and O’Leary，1987：327~334）。為此，金大中政府雖然進行了部份的政府組織調整與業務合併，不過諸如金融監督院、財經部、公平交易委員會的影響力，反而比起其他時期的影響力還要更大（구갑우，1998：136~137）。

由於金大中「新自由主義」式的最重要改革對象為大企業，而為了提昇財閥的經濟效率性，因此勞動力的彈性化，也因而成為財閥改革中所強調的重點之一。而韓國「新自由主義」的改革，為了增進企業競爭力的組織重整，其核心方式包括了抑制工資、增進勞動的彈性以及整理解僱等方面，但這些方式都建立在勞動部門的讓步之上。勞動彈性的提高，意味著勞動者無法享有如同過去一般穩定的就業機會，也因此導致在企業組織調整過程之中失業者的出現。是以，金大中的改革，不但受到既得利益階層（財閥）的反彈，亦不免令勞動階層感到痛苦與不滿。由於長久以來勞動階層一直是進步陣營的主要支持基礎，為了解決正當性問題並獲得勞工的支持，金大中政府因此設置了具有統合主義精神的「勞政資委員會」（강상환，1998、손호철，1999）。只是，金大中政府所設置的「勞政資委員會」卻不是單純效法北歐模式，而被認為是具有創新（innovative corporatism）、危機克服（crisis corporatism）、總體性（macro corporatism），以及由政府主導（government-led corporatism）等特色的韓國式統合主義實驗（임혁백，2005：269~274）。



如果就政權的性質來說，金大中本身的確帶有進步陣營之取向，然而在亞洲金融危機之下，採取了偏向「新自由主義」的市場改革方向，但又同時得兼顧原本的進步陣營支持者，因此這種嘗試超越左派與右派的改革路線，成為金大中式「第三條路」。若不從「民主鞏固」以及「亞洲金融風暴」這兩大背景脈絡之下出發，我們才能瞭解到首次實現政黨輪替的金大中政府，其文化相關政策之中，「文化」相關概念轉變之理由。而將文化視為產業（賺錢生意，並可增加就業），並且積極投入相關之促進產業政策，則是金大中政府與過往保守派政府的最大差異之處。以下本章將分析金大中政府對文化產業發展的期望與政策之提出，並且說明其文化產業政策中，「先硬後軟」以及著重基礎建設的發展國家性格。

### 第3節 金大中「國民的政府」對文化產業發展的冀望與政策

金大中總統對於文化產業政策的關心與興趣，並非如今泳三總統一般，於其就任後才出現。特別是對於文化事務的關心，在其第十五任總統的選舉期間就已顯露無疑。在其競選政見中，金大中提出了：「自世界創出韓國文化與建設 21 世紀的文化大國」等口號，此外亦提出了「支援，但不干涉的文化藝術政策」的宣言。而其競選政見中與文化政策相關之政策宣示總計有十餘項，內容包括了：廢除對文化藝術的檢閱制度、形塑自律型的文化藝術環境、確保文化部的獨立性、提高文化預算達到政府預算的 1%、實現文化的地方化時代、大幅擴充國民的文化享有權、傳統文化的系統性保存、韓國文化的全球化、透過文化產業之振興使之成為 21 世紀的旗艦產業、透過韓國電影之振興以強化電影產業的對外競爭力、成功舉辦 2002 年世界杯足球賽、廢止公報處與增強廣電之自律性、昌達媒體文化……等多項政見（양건열 2007：10~11）。這些與文化政策相關之宣示，其實與韓國民主轉型的脈絡息息相關。這意味著金大中若主政的話，其文化政策將不



再做為威權政治的宣傳工具，並且在推動各項文化事業活動時，政府亦將不積極進行對文化事務之干預。在實現首次政權輪替之後，被金大中政府視為全體國民的勝利，由於其一切的施政方針亦以滿足國民的需求為依歸，因此金大中政府亦有「國民的政府」之別稱。而這種不主動干預與介入文化事務的態度，則緣起於前述新自由主義傾向之改革背景。

而在金大中就任之後，其執政初期任何的施政重心，都被迫得放在 IMF 體制下來進行思考。由於「小政府」一直被新自由主義者視為提昇政府效率的不二法門，因此金大中政府的政府組織改革方案也朝這個方向來進行，與文化相關的行政組織，也進行了業務整併。在 1998 年金大中就職之後，「國民的政府」將原屬於交通部底下之觀光業務移轉至「文化體育部」，並將「文化體育部」更名為「文化觀光部」。其下設有 2 室、6 局、5 官、五擔當科、29 科與 16 個所屬機關（大統領令第 15722 號）。而原本的「文化財局」則改為「文化觀光部」的部外局，並且在 1999 年時，隨著政府組織法的修訂，升格為「文化財廳」。

不過，比較特別的是，在組織整併與精簡的過程之中，「文化產業局」的業務範圍與部屬卻反而擴增。原本在金泳三政府的「文化體育部」下的「文化產業局」有「文化產業企劃科」、「出版振興科」、「電影振興科」以及「影像唱片科」等四個科，但金大中政府將其擴充改編為：「文化產業政策科」、「出版新聞科」、「廣電廣告科」、「影像振興科」、「遊戲唱片科」，以及「文化商品科」等六個科。<sup>26</sup> 從這個組織改造過程中，我們已經可以觀察到金大中政府將「文化產業」的範疇與定義加以擴大，而組織的擴編，亦象徵對文化產業振興的地位提昇。而其對文化產業振興的重視，則具體反應在政府預算的分配之上。

如同金泳三總統一般，金大中在總統競選時期，亦提出將文化預算增加到 1

<sup>26</sup> 2001 年時，將「文化商品科」更名為「文化內容振興科」。

％的競選政見。但不同的是，這個政策目標在金泳三政府主政之下始終只是口號，但到了金大中政府時期，這個目標終於得到具體的實現。在金大中總統主政之下，韓國政府的文化預算於 2000 年大幅增加到 1.23％。與金泳三總統執政最後一年的 1997 年的 0.9％相較，其預算規模擴大了 45％。而其中，以文化產業與觀光業務的相關預算成長的最多與最快。在金泳三主政時期的文化產業局的年度預算（1994 年）不過 87 億韓圓；但金大中主政之下的文化產業局，1998 年政府與文化產業相關之預算已經增加至 160 億韓圓。由「文化產業局」各項業務政策的推廣與預算規模的逐漸擴大，可見其對推動與振興文化產業之重視。

表 4-3 金大中主政時期文化觀光部部門別預算分配

（單位：億韓圓，％）

年度 項目	合計	文藝振興	文化產業	觀光	文化財
1998	4,848(0.6)	3,050(62.9)	160(3.3)	292(6.0)	1,346(27.8)
1999	6,647	3,237(48.7)	1,001(15.0)	789(11.9)	1,620(24.4)
2000	9,639(1.23)	4,237(4.0)	1,787(18.5)	1,057(11.0)	2,558(26.5)
2001	10,458	4,346(41.6)	1,475(14.1)	1,912(18.3)	2,725(26.0)
2002	12,155	5,014(41.3)	1,958(16.1)	2,189(18.0)	2,994(24.6)
2003	13,182(1.18)	5,435(41.2)	1,890(14.3)	2,474(18.8)	3,383(25.7)

資料來源：문화관광부(2003). <2002 문화정책백서>, 서울: 문화관광부. P71.

金大中政府對於文化產業的重視，必須放置於其對「文化政策」的構想之下來觀察。其於 1998 年所發表的「新文化政策」計畫，反應出金大中對於整體「文化政策」的具體想法（參見表 4-4 整理）。在這份政策提案中，金大中政府認為「二十一世紀是文化的世紀」，文化可以做為「高附加價值的創出」、「社會統合」，以及「南北統一」等「國家發展的支援動力」。因此，「文化政策」的目標在於「建設創意的文化福祉國家」，並希望透過「文化的力量」來進行「第二次建國」。而「文化」必須做為資訊化社會之下的中心價值，「文化主義」的重視，亦可幫助形塑成熟的民族共同體，透過本土文化認同的增進來和普世文化的調和。由這個「新文化政策」的構想中，我們可以見到「文化」由於具有多種附加價值的功能

性，因此被金大中政府視為國家發展的「核心」推動動力。



表 4-4 金大中政府的「新文化政策」(1998)

政策目標與基本方向	推動戰略	十大重點課題
建設「創意的文化福祉國家」 <ul style="list-style-type: none"> <li>透過「文化的力量」來進行「第二次建國」</li> <li>構築以「文化做為中心價值」的資訊化社會</li> <li>透過「文化主義」來形成成熟的民族共同體</li> <li>以本土文化認同與普世文化的調和來體現「開展的文化」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>提示回應「文化的世紀」之政策願景</li> <li>活用「文化」，以之做為國家發展的核心動力</li> <li>以主要領域為重心的重點式推動業務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>建設為了實現 21 世紀文化國家的政策基礎</li> <li>文化基礎設施的擴充與營運改善</li> <li>回應知識資訊社會的基礎建設</li> <li>建設為了創意的藝術活動之條件</li> <li>透過文化福祉的實質體現來提昇生活品質</li> <li>體性系的保護、繼承與發展文化遺產</li> <li>構築文化事業劃時代的發展體系</li> <li>以文化為基礎來追求地域間的均衡發展與社會統合</li> <li>透過文化來邁向民族統合</li> <li>以文化認同為基礎來邁向普遍式的世界主義</li> </ul>

資料來源：한국문화정책개발원(2002). <문화정책체성 확립을 위한 정책방안 연구>. 서울: 한국문화정책개발원. P229.

金大中政府對於文化事務的高度重視，也與當時韓國的國內社會狀況有關。在金融危機與 IMF 體制之下的韓國，文化藝術活動因而隨之萎縮，因此比起過往的韓國政府，金大中政府時期文化藝術界需要政府更多的直接支援。伴隨民主化的過程，韓國政府逐次廢止了對文化藝術活動的各項檢閱制度，並且放寬各種政府行政上的管制，特別是金大中政府時代，解除了多項的管制制度。<sup>27</sup> 在對外，面對文化的世紀、全球化以及資訊化的時代脈絡，以及對內，面對了金融危機的背景之下，金大中選擇以「支援但不干涉」的「一臂之距原則」(Arm's Length

<sup>27</sup> 與金泳三政府相較之下，金大中政府廢止了 59% 左右，對文化產業相關的型政法令管制。參見《月刊朝鮮》，2000 年 2 月號，「문화의 상품화 주도, 예산 6 배 늘어 해병대 대위 출신, 업무 추진력 돋보여」之報導。

Principle) 來推動其文化政策之目標。的「一臂之距原則」被認為兼顧「國家對文化藝術之公共支援」以及「保障創作自由」,亦是不少國家文化政策的施行原則(전병태, 2007),在此原則之下,政府主要是以成立「準政府組織」或是「非營利組織」之型態來從事支援業務,以提昇支援機關之「獨立性」、「自律性」與「專業性」(Taylor, 1997)。這種對於文化政策的態度,十分符合金大中政府所選擇的「新自由主義」改革理念與原則。

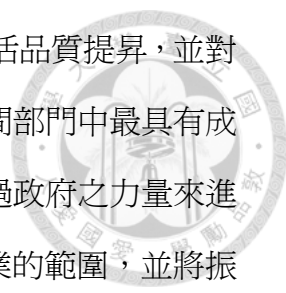
在上述對「文化」的認識與態度的背景之下,加上文化產業被視為具有經濟上的高附加價值性以及創造就業的效果,使得金大中的「國民的政府」開始對於文化產業出現了很高的期待,因此選擇採用所謂的「攻勢的」文化產業育成政策。<sup>28</sup> 這反應在與「文化產業」相關之法律與制度的準備之上。為了文化產業振興,金大中政府開始進行文化產業在法律與制度上的體系準備,其中,最重要的法律制度建立應屬 1999 年的《文化產業振興基本法》之制定。在金泳三政府時代,文化產業的項目主要就是電影業以及出版業,<sup>29</sup> 但在《文化產業振興基本法》的定義之下,金大中政府則從電影與出版開始,將文化產業的定義大幅擴大到遊戲、電玩、音樂、漫畫等項目之上,並著手建構由文化觀光部主導的文化產業綜合支援體系。

綜觀《文化產業振興法》,其共分 7 章(總則、創業/製作/流通、建構文化產業基礎、文化振興委員會、文化振興基金、文化產業專門公司、負責/罰則)與 59 條。在該法案制定時的國會議事錄中,記載著該法制定目的為:「隨著文化產業被附加成為國家重要戰略產業,制定對文化產業之支援與振興之相關基本法,

---

<sup>28</sup> 所謂的攻勢的文化產業政策,乃是相較於過往消極的文化保護與維持政策,開始選定戰略性領域,提供集中式的支援體系,以協助開發具有世界競爭力的文化商品的政策取向。參見 2000 年版《文化產業白書》之說明(문화관광부, 2000a: 24)。

<sup>29</sup> 在 1997 年第一本《文化產業白書中》,金泳三政府亦提及以代工為主力的韓國動漫產業,並將之視為有潛力的韓國文化產業。但在其主政期間,並未見到針對動漫產業代工提出具體的振興計畫與方針。



形塑文化產業發展的基礎並強化其競爭力，使得國民的文化生活品質提昇，並對國民經濟發展做出貢獻。」不過，這亦可說是金大中政府將民間部門中最具有成長可能性的部門，視為具有持續發展可能之產業，因此希望透過政府之力量來進行支援（김규찬，2012：70）。在此法中，除了規定了文化產業的範圍，並將振興與細部政策措施的權限，交給文化觀光部長官與各地方自治體首長。同時，依據「一臂之距原則」，韓國政府在1999年成立「電影振興委員會」與「影像物等級委員會」，1999年設立「韓國遊戲產業開發院」，2001年將「放送振興院」改為「放送映像產業振興院」，2001年將「文化產業支援中心」以法定機構來擴大改組，成立了「韓國文化內容振興院」。此外，為了刺激製作，金大中政府還擴充了：「文化產業振興基金」、「電影振興基金」、「出版金庫」、「廣電發展基金」等投資與融資之財源。其中，「文化產業振興基金」是為強化文化產業的競爭力所籌設的財源。在金大中總統任內自1999年至2003年為止，韓國政府每年出資500億韓圓，總計2500億韓圓，提供文化產業相關業者進行融資。而「電影振興基金」則是自金泳三政府執政時期便開始，自1994年至1998年為止，由文藝振興基金中提撥了170億韓圓，而1999~2003年為止，每年則由國庫提撥100億韓圓（共500億韓圓）。此外，「廣電發展基金」則是為了進行放送振興事業與文化藝術振興事業所成立之基金，以從事放送事業者所提供的負擔金方式做為財務來源，提供放送振興事業、視聽者支援事業、廣告振興事業、文藝振興事業等方面來使用。而文化藝術振興基金則是由母基金與利息收入、公益資金、國庫出資以及贈與等方式所組成，提供創作支援等文化藝術振興事業（백익，2009：143）。

而為了系統性的振興文化產業的發展，金大中政府發表了多次的中、長期文化產業的相關振興計畫，包括：1999年時，由文化觀光部發表的「文化產業發展五年計畫」、2000年由「韓國文化產業振興委員會」所發表的「文化產業願景21」、2000年的「電影產業振興綜合計畫」、2001年為了補強「文化產業願景21」

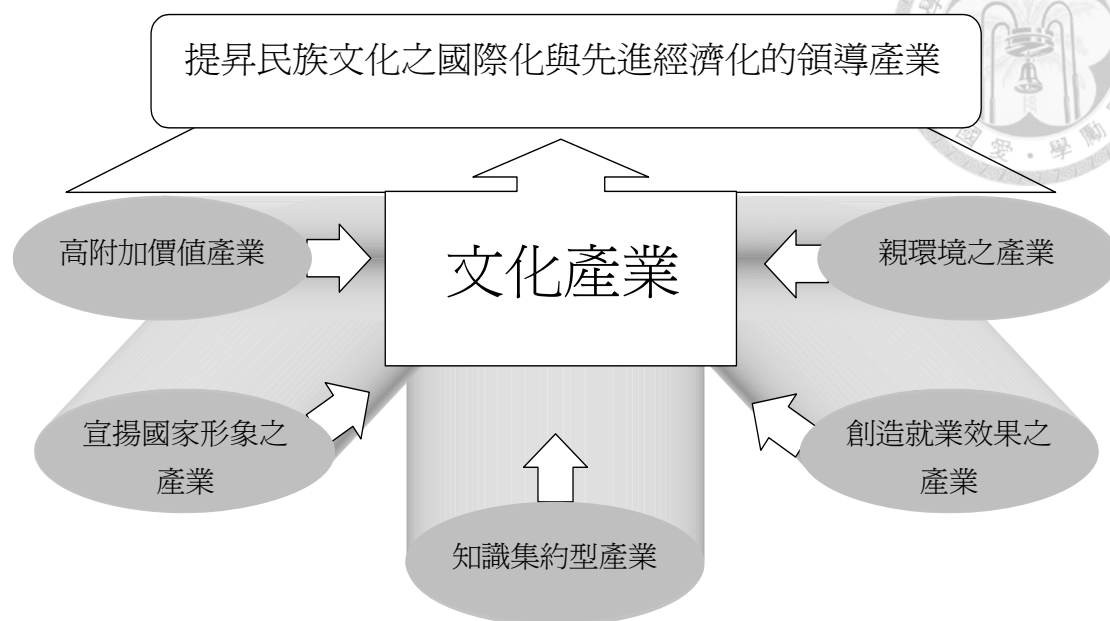
所提出的「內容韓國願景 21 (Contents Korea Vision 21)」(문화관광부, 2001).....等。在 1999 年 2 月《文化產業振興基本法》提出後的隔月，金大中政府先行發表了「文化產業發展五年計劃」。原本「文化產業發展五年計劃」預定分成三個階段來進行，第一階段（1999 年）先選定影像產業（電影、動漫）、遊戲產業、唱片產業、廣電影像產業、出版印書產業、流行與設計產業、工藝產業（陶瓷器）等七個戰略部門，進行制度、財源以及專門人力培養的基礎建設事業；第二階段（2000～2001 年），政府則集中進行開發輸出海外之商品與開拓海外市場等強化國際競爭力之業務；第三階段（2002～2003 年），則選定建造文化產業聚落，並透過國際競爭力的確立，幫助文化產業成為「國家旗艦產業」為目標。不過，在「文化產業振興委員會」由多位文化產業相關的民間專家的加入下而組成之後，30 2000 年的 2 月間，「文化產業振興委員會」將「文化產業發展五年計劃」加以擴大與補充，並發表了「文化產業願景 21（文化產業振興五年計劃）」。

「文化產業願景 21」中指出，由於文化產業是具有「高附加價值」、「宣揚國家形象」、「知識密集」、「創造就業效果」，以及「親環境（環保）」等產業特性，因此應被視為「提昇民族文化之國際化與先進經濟化的領頭產業」（參見圖 4-2）。面對 WTO 體制形成之後，世界市場將成為文化產業先進國家積極推廣之場域，由於美國、日本以及歐盟等先進國家已將文化產業設定為 21 世紀重要的國家戰略產業，因此「文化產業願景 21」計畫提出了所謂「推動積極與攻勢的文化產業育成對策」、「民間部門的競爭力強化與建構投資環境」、「開發獨創性與世界性的文化商品」.....等方針，做為振興文化產業的政策基本方向。

---

<sup>30</sup> 「文化產業振興委員會」於 1999 年的 8 月下旬組成。委員共 19 名，由文化觀光部長擔任當然委員長。其餘 18 位委員中，7 位屬於當然委員，由相關政府機關的次長擔任（財政經濟部次官、外交通商部次官、行政自治部次官、文化觀光部次官、產業資源部次官、資訊通信部次官、企劃預算處次官）。另外 11 位委員，則由電影振興委員會委員長、出版協會會長、廠片協會會長、影像協會會長、遊戲支援中心理事長、韓國綜合媒體代表、電影導演、學者.....等民間人士出任。見매일경제(1999.08.21), "문화산업진흥위(위) 위원 19명 위촉"之報導。

圖 4-2 「文化產業願景 21 (2000)」中所提示文化產業之特性



資料來源：문화관광부(2000b), <문화산업비전 21>. 서울: 문화관광부. P8.

此外，「文化產業願景 21」中亦提到，在全球化的時代壓力之下，文化產業若失去競爭力，意味著民族文化與國家競爭力之喪失，而文化產業的推廣亦有助於擴大知識經濟的創造以及增進就業效果，因此政府將針對影像產業（電影、錄影帶、動畫等）、遊戲產業、音樂產業、廣電與廣告產業、出版產業、角色·流行設計·傳統文化工藝產業、以及由上述產業中任兩類所合成之產業或是尖端的文化內容產業，進行培育與支援的工作（문화관광부 2000b：7）。透過「戰略文化產業的集結化、流通型態化」、「構築文化商品資訊網絡」、「確立專門人力養成體系」、「創業、製作的促進與技術開發之支援」，以及「開發輸出戰略商品與海外市場進軍之強化」等策略，金大中政府希望能維持韓國電影在國內市場佔有率達到 40%以上，並將電玩產業設定為向外輸出的領導型的文化產業……等具體目標（參見表 4-5）。而針對音樂產業，金大中政府亦計畫建構音樂產業的唱片流通與與物流體系，以確保韓國音樂的國際競爭力。此外，為了投入中國與東南亞市場，預計在北京設置韓國音樂資訊中心。而由於多管道的衛星節目的興起，金

大中政府亦宣示要擴充廣電影項事業的製作基礎，並提出在五年之內讓出版業在世界市場的佔有率達到 4.4% 的願景目標（문화관광부，2000b）。



表 4-5 「文化產業願景 21（2000）」提出之願景與策略

願景與目標	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 以文化產業來達成文化大國與經濟先進國</li> <li>- 文化產業的 21 世紀國家旗艦產業化</li> <li>- 文化產業的知識經濟領頭產業化</li> </ul>
基本推動方向	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 推動積極與攻勢性的文化產業育成對策</li> <li>● 強化民間部門的競爭力與建構投資環境</li> <li>● 開發獨創的、世界的文化商品</li> </ul>
推動策略	<ul style="list-style-type: none"> <li>➢ 戰略文化產業的集結化、流通型態化</li> <li>➢ 構築文化商品資訊網絡</li> <li>➢ 確立專門人力養成體系</li> <li>➢ 創業、製作的促進與技術開發之支援</li> <li>➢ 開發輸出戰略商品與強化海外市場之進出</li> </ul>

資料來源：문화관광부(2000b), <문화산업비전 21>. 서울: 문화관광부. P29.

從「文化產業發展 5 年計畫」的提出，到「文化產業願景 21」的修正，不過短短一年多的時間。但我們已經可以觀察到，韓國政府對於「文化產業」的分類以及內容，已經有了不小的轉變。事實上，隨著時代與科技的進步發展，文化產業本身的概念出現了巨大的變化。伴隨著「創意產業」的提出，1990 年代以來，數位技術以及線上技術的革命性發展，使得文化產業逐漸與尖端技術結合，而此類「融合型文化產業」的出現，並促成文化產業的加倍成長（문화관광부 2000）。而促成新興文化產業類型的出現的背景，正是所謂的「資訊社會時代」與「知識經濟時代」。

因應資訊化時代的知識經濟社會到來的各項準備，亦是金大中任期中重要的政策課題之一。「架構網際網路的基礎建設」以及「普及個人電腦的使用」以促進知識經濟的產生，成為 IMF 危機之下，金大中政府的重要施政目標。在 1997



亞洲金融風暴之後，於「知識經濟」的時代背景之下，以「資訊」與「技術」等高附加價值之 IT 產業，被選定為韓國的國家重點產業。在「資訊通訊部」的統籌之下，韓國政府積極地推動與資訊通訊科技相關之發展政策與市場開放。而為了強化資訊化時代韓國的國家競爭力，1999 年時資訊通信部提出了所謂的「網絡韓國 21 (Cyber Korea 21)」計畫。這個政策的目的是在於：「透過資訊化來整備以創意的知識為基礎的國家建設，以提昇國家之競爭力與國民生活品質，邁向先進國家水準」。因此，韓國政府計畫到 2002 年時，將知識經濟產業佔國內總生產毛額之比重，提升到 OECD 國家的水準，並以成為世界十大知識資訊化先進國家為發展之目標。而其細部政策方向則包括了下述五個項目：<sup>31</sup>

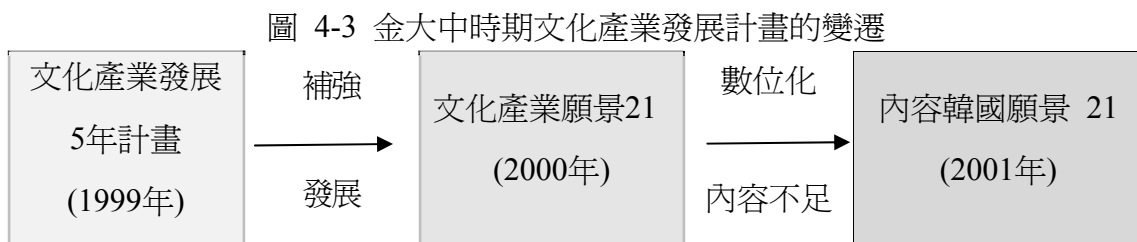
- 一、資訊通信網的高速化與普及化。到 2002 年為止網路速度要比目前快一百倍，以達到超高速的資訊通信效果。此外，韓國政府還要投入刺激行動通信市場之競爭與形塑公平競爭之條件、提供超高速網絡初期建設的制度性支援以及宣導試行網的普及化，並且促進次世代的網路研究與開發。
- 二、推動營運體系的全球化：開發並且普及化與網路時代結合的開放型標準，同時改善韓國的網路利用環境，並且建構與活用國家知識資訊資源的資料庫。
- 三、為了將韓國建造成世界上最善用電腦的國家，到 2001 年為止，要將網路使用者的數目擴大到一千萬名以上。同時，將以全體國民為對象，實施資訊化教育並投入電腦素養認證制度。最終將實現一人一電腦 (PC) 的環境，並促進網路空間之發展。
- 四、積極準備邁向知識經濟社會時，與其相符的法律、制度和環境。此外，還將準備能夠刺激電子交易準備法律與制度，並促進知識資訊產業。與此同時，革新公共行政程序與方式。而為了能培育創意人才，必須進行教育改革，以及落實政府的責任制度。
- 五、由政府來推動安全的資訊利用體系，以其能體現健全的資訊文化。政府必須

<sup>31</sup> 整理自정보통신부(1999),<사이버코리아 21>. 서울: 정보통신부.

協助確保資訊系統的安全與可信度，將網路的開拓，視為第二國土，並以之來培育新產業（創造就業、培育資訊提供產業、刺激軟體產業），並謀求既有產業與新產業之間的均衡發展。



這個以「網際網路基礎建設」做為核心目標的政策計畫，很快就達到了預期的效果，並使得韓國成了電腦以及網際網路利用率超高的資訊大國。然而，在資訊「硬體」建設進步、網路速度快速、個人電腦普及的同時，在網際網路上可以被應用與傳遞的「軟體」（內容），卻顯得相對不足。因此，在上述資訊化時代以及知識經濟社會，科技融合的發展脈絡之下，金大中政府開始修正其對文化產業的政策計畫。而其最重要的改變，便是選擇以「文化內容」來取代或是涵蓋過往「文化產業」之概念。2001 年的 6 月，文化觀光部發表了「內容韓國願景 21」計畫，預計到 2003 年為止，為文化內容產業的振興，投入總額達到 8,546 億韓圓的資金。「內容韓國願景 21 計畫」其實正是 1999 年所提出「文化產業發展五年計畫」中，關於文化產業部門的實踐計畫的「文化產業願景 21」計畫的補強版。由於韓國在短時間內於資訊化的硬體建設上取得了豐碩的成果，但卻缺乏可以在網際網路上被傳遞的「內容」，因此在金大中主政後期，「內容」正式取代了「文化產業」，成為韓國型文創產業的核心概念（參見下圖 4-3）。



資料來源：문화관광부(2001), <콘텐츠 코리아 비전 21>. 서울 문화관광부.p1.

2001 年的 2 月間，文化觀光部長官在向金大中總統進行業務報告時，金大中就直接裁示：「文化觀光部應對成為重心的內容產業，推動與國運相關之施政做為。」而在同年的 6 月間，在「教育人力資源領域長官級懇談會」時，金大中

再次指示：「在考慮到有限的人力資源和財源時，（我們）無法在 IT、BT 以及 CT 所有領域中都取得領先，特別是在我們民族文化的創意力等知識基礎優秀之處做為競爭力之核心，文化觀光部長官要戰略的、選擇性的，特別是在重要的文化技術(CT)與內容產業發展上，全力地提高此領域的競爭力。」<sup>32</sup>（문화관광부 2001：1）而在文化產業加入了「內容」以及「文化技術」等「數位文化內容」的概念之後，文化產業成為「從事數位文化內容的收集、加工、開發、製作生產、儲藏、檢索、流通等相關服務之產業」。<sup>33</sup>

「內容韓國願景 21」可說是金大中主政期間，最終版本的文化產業中、長期政策（參見圖 4-4）。在實現「21 世紀文化大國與知識經濟強國」的政策願景之下，「內容韓國願景 21」計畫到 2003 年為止，韓國就能成為「文化內容」的核心生產大國，並達成每年向海外輸出文化內容商品達到 20 億美金的目標。而其具體之政策內容則包括以下五點：<sup>34</sup>

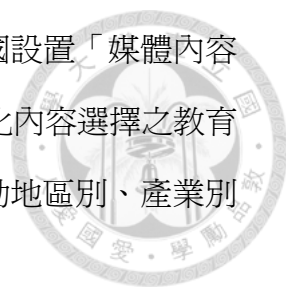
1. 法令、制度的準備：為了服膺數位時代的來臨，進行法令與制度的準備。計畫將「文化產業振興基本法」以「文化內容」之振興為中心來修改諸如：著作權法、唱片與錄影帶物，以及與遊戲物等相關法律，使之配合數位時代的來臨。
2. 擴充創作力量：為了擴充文化內容創作力量，成立「韓國文化內容振興院」，大幅擴充文化內容產業育成之財源，以刺激內容製作市場為方針。以公家與民間合作的方式，每年投入 1,300 億韓圓規模的投資組合，到 2003 年為止，合計投入總計 5,000 億韓圓規模的基金，以支援創作內容的投資。

---

<sup>32</sup> 2001 年時，金大中政府亦選定文化內容技術（CT）為六大國家戰略技術之一。其他五大國家戰略技術包括了 IT 資訊技術、BT 生化技術、NT 奈米技術、ET 環境技術，與 ST 航太技術。

<sup>33</sup> 《文化產業振興基本法》於 2002 年全文修訂時之用語。所謂的「數位文化內容」是指「文化要素體現之創造經濟附加價值的數位內容」。參見문화관광부(2002). <문화산업백서>. P6.之說明。

<sup>34</sup> 整理自문화관광부(2001), <콘텐츠 코리아 비전 21>.

- 
3. 基礎建設的構築：做為產業發展之基礎建設的一環，在全國設置「媒體內容中心」，提供國小、國中與高中生和成人多樣的系統性的文化內容選擇之教育計畫。為了刺激文化內容之流通，建構資訊網絡，持續推動地區別、產業別的文化產業成長句點。
  4. 專門人力的養成：以領導知識經濟的專門人才為培育重點，強化戰略內容領域專門人才養成機能，計畫培養文化內容專門製作與行銷人才。
  5. 擴大進入世界市場：以戰略的行銷方式，擴大進入世界市場，在主要輸出地區（中、日、美等地）設立海外據點，發掘「明星計畫」並給予集中支援。在 2001 年的 8 月，舉辦 B2B 的「數位推廣 21」，並計畫舉辦「數位文化內容博覽會」，系統性的將韓國的文化內容行銷到海外市場。

在此種強調文化產業「軟體」（內容）的思維之下，金大中政府用來推動韓國型文創產業的準政府機構，選擇以「文化內容振興院」（KOCCA：Korea Culture & Content Agency）做為其機構之正式名稱。而在「內容韓國願景 21」提出的隔年（2002 年），文化觀光部提出了《文化產業振興基本法》的全文修正案，在其中加入了數位文化內容的概念，並且以之重新定義文化產業的範圍。因此，在金融危機爆發後，配合資訊科技與知識經濟潮流，韓國針對與網際網路相關之科技產業的投資比重明顯提高，而服務業以及線上服務業的比重也持續加大，這使得金大中主政之下，遊戲產業的整體成長與表現最佳，成為韓國文化內容產業商品輸出海外的最大項目。<sup>35</sup>

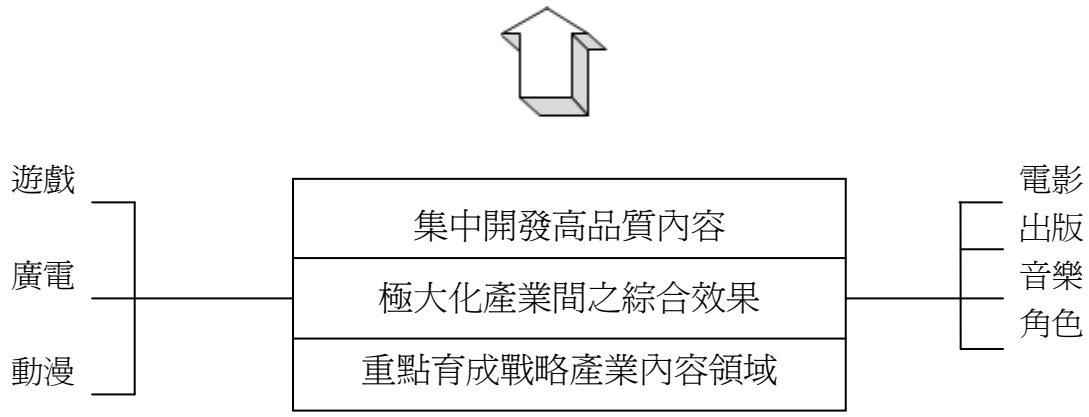
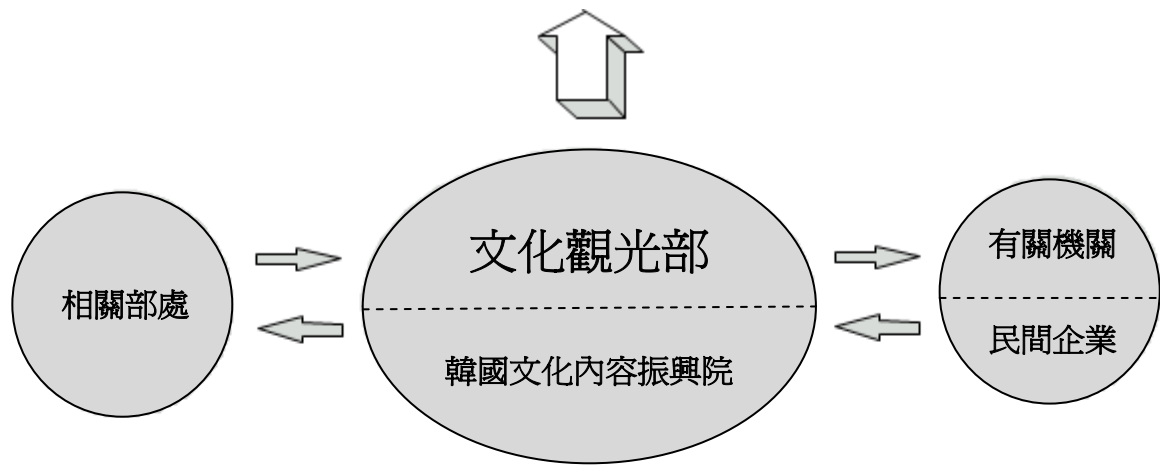
---

<sup>35</sup> 原本主管「遊戲產業」相業務由「保健福祉部」主管，但在金大中政府主政之後，移交給「文化觀光部」。而與 1998 年相較之下，「遊戲產業」的從業廠商增加了 240%，達到了 536 家。這種高速成長，除了因為資訊時代的熱潮之外，也被認為與金融危機的發生有很大的關聯性。因為簡易線上遊戲的製作並不需要太多的固定成本，只要有電腦與網路就可以執行。在金融風暴之下所引發的大量失業潮中，被視為創業與就業的機會。



圖 4-4 「內容願景 21」推動體系示意圖

體現 21 世紀文化大國、知識經濟強國  
2003 年成爲內容核心生產國的基礎準備



修正文化產業基本法等法令	構築媒體內容中心設置等基礎建設	設置韓國文化內容振興院與擴充相關財源	培育內容專門製作等專門人力	集中支援進入中、日、美等戰略海外市場
--------------	-----------------	--------------------	---------------	--------------------

資料來源：문화관광부(2001), <콘텐츠 코리아 비전 21>. 서울 문화관광부.p11.

綜觀金大中政府時期對於文化產業的興趣，除了因為加入 GATT、WTO、OECD，以及順應 IMF 改革方案之外，參考 2001 年和 2002 年的《文化產業白書》，我們亦可發現，海外「韓流」現象的出現，也是造成韓國政府對於文化產業重視的原因之一。<sup>36</sup> 而韓流的海外擴張現象，被認為與金大中政府選擇「開放日本大眾文化」政策有一定程度的關聯性。自韓國獨立建政到金泳三政府為止，韓國一直固守著禁止日本大眾文化輸入的政策。官方的說法是，開放日本大眾文化恐造成暴力、煽情以及商業主義式的負面效果，但事實上這與韓國希望能完全脫離被殖民情境有所關聯。不過，金大中主政之下，認為若要增進韓國民族文化的發展與國際化，必須促進文化之間的交流，因此決定分階段來開放日本大眾文化(參見表 4-6)。<sup>37</sup> 透過對日本大眾文化的開放政策，日韓兩國文化產業的交流速度持續擴大，這也成為日後韓流得以在日本擴散與發酵的契機之一(김규찬, 2012 : 72)。而這也充分地反應，在面對全球市場開放的衝擊與解決經濟危機的壓力之下，金大中政府的「攻勢的」文化產業政策思維。

表 4-6 韓國開放日本大眾文化的進程

分期	項目	開放範圍
第一次開放 (1998.10)	電影	- 共同製作電影 - 日本演員演出韓國電影 - 世界四大影展的得獎作品 - 在電影院上演的電影准予推出錄影帶
第二次開放 (1999.9)	電影	- 公認的國際電影展得獎作品以及普級電影(動漫電影除外)
	公演	- 開放在 2000 席以下的室內公演、室內體育館、觀光旅館等的現場演出
	出版	- 開放以日語出版韓國漫畫、日語漫畫雜誌
第三次開放 (2000.6)	電影	- 除了限制級電影之外，其他所有的日本電影 - 錄影帶開放的對象包括在國內上演得日本電影與動漫
	動漫	- 國際電影展得獎作品

<sup>36</sup> 從時間點來看，海外韓流的出現與韓國政府關於文化產業政策的推動，並無關聯性。關於韓流現象的演變，在第 5 章第 4 節中將會進一步說明。

<sup>37</sup> 原本對日本大眾文化的開放可以更早完成，但由於 2001 年 8 月間日本歷史教科書事件，因此曾暫時中斷開放的時間表。

	公演	- 室內外所有的公演
	唱片	- 日本語歌唱除外之所有唱片
	遊戲	- 家用遊戲機用錄影帶遊戲除外的所有電玩
	廣電	- 不分媒體所做的體育、紀錄片、報導節目
第四次開放 (2004.1)	電影	- 全面開放
	唱片	- 全面開放
	遊戲	- 全面開放
	無線放送	- 生活資訊等教育節目 - 戲劇類只准許播放兩國共同製作品 - 大眾歌謠只允許在國內所舉辦的日本歌手之公演，或是日本歌手在國內節目演出時所唱之歌曲 - 可以播放在國內電影院中所上映過的日本電影
	有線／衛星 放送	- 可以放映無線台所適用的節目 - 戲劇可以播放所有觀眾、七歲以上到十二歲以上之等級為止 - 大眾歌謠類所有日本語歌唱全面許可 - 可以播放在國內電影院中所上映過的日本電影 - 可以播放在電影院中上映過的日本動漫

資料來源：김규찬 2012 : 72~73。

## 第4節 小結

綜合第三章還有第四章到第三節為止的整理，如果以「歷史制度論」中歷史發展的時序模式（patterns of timing and sequences）來分析，我們可以發現，在韓國，文化概念原本附屬於其他政治目標之下。但時序進入 80 年代之後，隨著民主化的進程，大眾文化開始蓬勃興起，「文化」也逐漸受到重視。但開始將「文化」加以產業化或意圖將「產業」附加以文化化，則是要等到金泳三政府主政時期才開始出現。「文化產業局」的誕生，以及《影像產業振興基本法》的制定，則代表其將文化產業政策理念實現的決心。

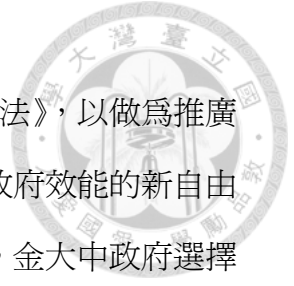
然而，著重焦點於出版和電影產業的金泳三政府的文化產業政策，其手段、

方法、對象與範圍與我們目前所熟知的「韓國型文創產業」有所不同，只能算是韓國型文創產業的前身。如果要探究當前韓國型文創產業的制度起源與關鍵時刻（critical junctures），1997 年的亞洲金融風暴可說是韓國型文創產業出現的歷史機遇（contingency）。當然，當我們進行如此判斷時，必須注意的是這種「機遇」並非偶然或不受任何法則約束。研究者必須從先前的條件、當時的環境限制和一些難以意料的事件中，試圖令人信服地解釋為何行動者選擇了這個而非其他的路徑（Pierson 2000：75；林國明 2003：14）。

在民主轉型的過程之中，選擇放寬各項管制的金泳三政府，爲了回應全球化的潮流，積極地推動世界化政策，意圖讓韓國能夠在民主化與全球化的過程之中，透過積極加速市場自由化的過程而晉身爲世界一流國家之林。不過，金泳三推動世界化政策的後果，卻加速將韓國不健全的金融體制暴露在快速資本移動之下的全球市場之下。亞洲金融風暴的發生，使得隨後上台的金大中政府，雖然其政治屬性偏向與勞工親近的改革進步派，但在國家面臨破產並與 IMF 簽訂經濟協定之下，只能選擇採用放寬管制並尋求市場自律機能的「新自由主義式」的政治、社會與金融改革方式。

在全球化與資訊化的時代背景以及亞洲金融風暴這個「關鍵時刻」之下，爲了解決大量失業以及經濟不振的問題，兼具「高附加價值」、「宣揚國家形象」、「知識經濟」、「創造就業效果」，以及「親環境（環保）」特性的文化產業，被金大中政府選定爲所謂「二十一世紀的旗艦產業」。事實上金大中政府的韓國型文化產業政策的法令、制度以及官僚組織，並非全然憑空而生。與文化產業相關之業務，其實是承繼自金泳三政府時期所加入之文化部業務。隨著民主化的過程，與文化相關的政府組織預算不斷地增加，而相關的法規與制度也不斷增多。只是，金泳三政府的文化相關法規，仍舊多出自於「管制」之觀點。而關於文化產業的法規化，亦只在 1995 年對《文化藝術振興法》的修正中提到文化產業的相關字眼。





相較之下，1999 年金大中政府制定了《文化產業振興基本法》，以做為推廣與培育韓國文化產業的法律基礎。而在以去除政府管制與增進政府效能的新自由主義經濟政策，和對文化政策採行「一臂之距」的出發點之下，金大中政府選擇藉由「準政府機構」來進行文化產業的推廣與振興工作。因此，1999 年時金大中政府將 1973 年成立的「電影振興公社」改為「電影振興委員會」與「影像物等級委員會」；1999 年整併了「韓國報業中心(1984)」、「韓國媒體研究院(1981)」與「韓國媒體人金庫(1974)」等三個機構，成立了「韓國媒體振興財團」；1999 年設立「韓國遊戲產業開發院」；2001 年將「廣電振興院」改為「廣電映像產業振興院」；2001 年依據文化產業振興法第 31 條，將「文化產業支援中心」以法定機構來擴大改組而成立了「韓國文化內容振興院」。

此外，1999 年的「文化產業發展五年計劃」、2000 的「文化產業願景 21」、2000 年的「電影產業振興綜合計畫」、以及 2001 年的「內容韓國願景 21 (Contents Korea Vision 21)」，則是為了培育韓國文化產業所提出的綜合型國家產業發展戰略計畫。其中，在強化資訊設備的硬體基礎建設之下，韓國面臨了有網絡但沒有內容的「危機」，而在知識經濟以及資訊社會的時代脈絡之下，金大中政府選擇以文化產業的「數位化」形式，亦即「文化內容」的推廣，做為回應方式，因此促成了韓國型的文創產業由「文化產業政策」，轉變成為「文化內容產業政策」的制度變遷契機。如果仔細考察金大中政府亟欲發展文化產業的原因，我們可以發現，其最終意圖是希望能「追趕」(catch up) 在文化與經濟全球化之下，美、歐、日已經呈現蓬勃發展的世界文化產業市場。因為，美國的好萊塢工業以及日本的動漫產業，讓原本於世界文化產業市場佔有率上幾近空白的韓國，見到了經濟發展與創造就業的可能性。

從上面的整理之中，我們可以發現在金融風暴之下，韓國被迫進行經濟、社

會與政治改革之際，雖然號稱使用的是「新自由主義」的去管制方式來進行改革，但實際上韓國政府在經濟發展之上所選擇的乃是「發展主義」的推動方式。事實上，即便是最接近自由主義理想下最小國家（the minimal state）模式的美國，在過往產業的初階領域之上，也是採行了貿易保護政策的方式，一直到現在，仍以國家之力在農業與國防等領域上進行大量的研發投資（Stiglitz，2001：518）。而從戰略貿易理論的角度出發，國家亦會為了振興特定的尖端產業部門，透過攻勢貿易政策來開拓本國企業的海外市場，並且保護知識財產權（Tyson，1992；Krugman，1986）。從金大中政府選擇推動韓國型文創產業的過程中，我們可以發現，其的確是以攻勢貿易政策的方式，提出所謂「推動積極與攻勢的文化產業育成對策」。

支持轉型論的學者 Weiss 認為，對韓國來說，IMF 經濟危機之所以會在韓國發生，主要的原因還不在於國家干涉市場的問題，而是國家能力不足之故。因此在面對外在環境的變化之下，發展型國家必須強化的是其「轉型能力」（transformative capacity）（Weiss，1998：xiii）。而在金大中主政之下所進行的各項改革，雖然一開始計畫朝向小政府的目標前進，但透過增加政治運作的透明性以及增加政府的問責性，反而增進了韓國國家官僚機關的紀律與能力（BIS，1998：1），進而增強了其「管制」妨礙市場機制的國家能力，從而達到了「強政府」的目標。Woo-Cumings 則指出，在亞洲金融風暴之後，韓國的國家並沒有在改革之後而衰退，在國家增加其運作的透明性與市場自律性的同時，國家反而比危機之前，更介入市場。危機使得發展型官僚制度（the developmental bureaucracy）得以重生（Woo-Cumings，2001：344～354）。

由於國家重大危機感以及政權輪替之故，使這使得繼任金泳三的金大中政府在「救經濟」的訴求之下，有著比起民主轉型前期更強大的國家自主性，從而使得其行政官僚組織的自主性與能力都相對的提高。雖然行政組織必須重整（例如

財經院的組織分割為主管金融監督業務的「金融監督委員會」和主管預算機能的「企劃預算處」，然而重整後的組織卻能發揮如同過往發展型國家般執行經濟改革能力（양재진，2003）。雖說，此等「發展型官僚制」與過往發展型國家並不完全相同，但若沒有過去發展型國家在制度上的基礎與遺緒，韓國在金融、財閥、勞動與公部門四大領域的改革，勢必將難以在短時間內實現。

而過往韓國發展型國家最明顯的事例，乃是以五年為期的經濟開發計畫。由於過往經濟發展的成功，使得韓國行政官僚體系非常習慣提出以五年為期的階段性目標發展計畫。以資訊部門為例，如同經濟開發五年計劃一般，韓國政府每五年會提出一次「資訊化促進基本計畫」，並依照計畫來構築資訊基礎建設、透過研發的投資以及外延效果來振興資訊產業、培育資訊產業人力、縮短地區間的資訊落差……等項目，來追趕資訊先進的國家（윤평준、정무권，2002）。同樣的，在金大中主政之下，「文化政策」與「文化產業政策」幾乎是用同樣的原理與原則（構築文化產業基礎建設、透過研發與投資來刺激文創產業、培育文創產業人力、縮短區域之間的文化落差）來制定追趕文創產業先進國的中、長期產業振興計畫。如果仔細觀察韓國政府在不同領域和部門的各類中、長期計畫，我們可以發現皆有與資訊部門和文化部門政策類似的構成。而其政策原型，就是朴正熙主政時代開始的「經濟發展五年計畫」。

在金融風暴之後上台的金大中政府，雖然為了救經濟，因此朝向新自由主義式的「管制國家」改革方向前進，但由於其政治支持基礎為以勞工為主的進步派勢力，因此在面對金融危機所引發的大量失業的同時，為了穩定其政治基礎，金大中政府因而提出了統合主義式的勞政資委員會，以謀求社會協議的支持。由此可知，金大中的政治屬性並非全然的自由市場經濟派路線，在某種程度上是希望能在最短的時間之內，走出金融風暴的陰影。若單就其所執行的文化產業政策來看，在政策發起與推動的過程之中，韓國政府保留了相當強大的過去發展型國家

的屬性。從路徑依循的觀點來看，過往三十餘年的時間都採行發展型國家模式的韓國，特別是官僚體系，自然無法如此容易的改變其以計劃性來追趕成長的政策思維方式。若回歸到最原初 Charlmers Johnson 關於發展型國家關於經濟發展的討論中，以解除管制之名推動新自由主義改革政策的金大中政府，其推動韓國型文創產業的方式，竟然與發展型國家的原型有若干相似之處。在 MITI 的研究案例中指出，東亞的後進國家之經濟成就，乃是由公部門提出的發展導向與私部門之間有良好的合作機制，因此達到了效能的目標。

日本的發展型國家模式，具備的四個要素分別為：1.小的但是菁英的國家官僚，選擇最好的工具用以發展選定的產業，並在國家干預下，使用順應市場的方法，指揮監督產業中的競爭，以確保經濟健康與效能；2.一個立法與私法的力量被限制的政治系統，官僚被給定足夠的範圍去創造執行的效能（effectively）；3.國家在干預經濟時的完美的市場調適計畫。包括創造政府財政制度、使用指導計畫以達成目標……等方式。其中最重要的是「行政指導」；4.領航的官僚組織，例如日本的 MITI，韓國的經濟企劃院。而金大中發展韓國型文創產業的過程中，事實上也具備了類似的四個要素：1.在小政府的主張之下，選定具有未來成長潛力的產業項目，並在國家所建立的市場規範之下，鼓勵產業中的競爭，以確保經濟健康與效能；2.一個依法行政的政治系統，重視行政官僚在政策執行上的效能與效率性；3.國家使用一套戰略性的政策計畫，透過硬體建設、相關財源的創造以及獎勵政策，以達成政策目標；4.領航的官僚組織：文化部。<sup>38</sup>

由此來看，韓國文創產業的提出，足以證明其為後進國家追趕先進國加的「發展主義」思維下，「發展型國家」架構的修正與延續。就像 Weiss(2003:256-258) 的比喻一般，金融風暴後的韓國，國家被迫進行了體制改革的轉型。但是，韓國

---

<sup>38</sup> 準政府組織的「韓國文化內容振興院」(KOCCA)，其功能與屬性則與下屬「經濟企劃院」的資料庫「韓國開發研究院」(KDI) 相似。

的國家轉型，並不像是童話故事裡面的青蛙變成王子（或是王子變成青蛙），反倒像是一位王子卻變成像是隻青蛙在跳。即便是進行組織重整與各項改革，韓國的官僚機構仍舊保留其原本之「發展主義」屬性，而這種屬性的最大特徵則是「先硬後軟」，以「硬體基礎建設」的開發，視為政策推動的優先順位。

在下一章中，將順著時序的演進，整理韓國型文創產業從文化內容產業轉變到內容產業的過程，並從產業的發展史角度，回過頭來論證「重視硬體建設」的「韓國型文創產業政策」之發展型國家性格。

## 第5章 從「文化內容產業政策」到「內容產業政策」



「在未來的 smart 社會裡，創意力是最大的動力。雖說要擁有可以全心地發揮經濟力、創意力的社會基礎建設並不是容易的事，對於必須持續成長的我們來說，這是必須做的事情。」

李明博總統，2012.8.15 「光復節」慶祝詞

### 第1節 盧武鉉「參與政府」的文化內容產業政策

2002 年的韓國總統大選，由於受到金大中兒子貪腐事件的影響，代表進步派勢力「新千年民主黨」參選的總統候選人盧武鉉，其選情於競選之初便不斷地下滑。而保守派勢力則是由李會昌再度代表「大國家黨」出馬競選總統。不過此次選舉中最特別之處在於，成功辦理世界杯足球賽的鄭夢準（現代集團會長鄭周永之子），在民意高度支持下宣佈參選總統。同屬於對抗保守派勢力的鄭夢準與盧武鉉兩人，於總統候選人登記日之前，在經過電視辯論會與民意調查方式的初選之後宣佈整合成功，並由盧武鉉成為進步派陣營的單一候選人。雖然鄭夢準於投票日前宣佈撤銷與盧武鉉整合的協議，但盧武鉉透過支持者的網路串連，最終以 48.9% 的得票率勝過李會昌的 46.3%，成為第十六屆的韓國總統。

盧武鉉的當選，除了代表南韓選民願意再次給進步派五年執政的機會之外，

也正式終結了民主轉型過程中長期對立與競爭的三金時代。這個結果亦代表著跟隨著資訊革命力量共同成長的 386 世代，成為支配韓國政治與社會的新興力量。

<sup>39</sup> 由於金融危機的暫告解決以及世界杯足球賽的成功舉辦，使得韓國的經濟恢復了成長。只是，在外部有 9.11 恐怖攻擊活動的陰影以及北韓核子威脅，內部又因貧富差距的問題逐漸發酵與擴大之下，韓國國內進步派與保守勢力間的摩擦與對立日益升高，盧武鉉為了強化其民眾之支持，「統合」與「參與」便成為其最重要的政治理念與行動哲學，而盧武鉉的文創產業政策也得在上述的背景脈絡之下來進行理解。

盧武鉉在就任之前，其「大統領職引收委員會」便將其政府命名為「參與政府」，以明示「國民的參與」將會是盧武鉉的政治基礎。就任後的參與政府設定了「與國民同行的民主」、「更加均衡發展的社會」，以及「自和平與繁榮的東北亞時代」的國政目標。在上述的國政目標之下，亦宣示奉行「原則與信賴」、「公正與透明」、「對話與妥協」、「分權與自律」等四個國政原理，並以「建構韓半島和平體系」、「沒有貪腐的社會、奉獻的行政」、「地方分權與國家均衡發展」、「參與和統合的政治改革」、「確立自由與公正的市場秩序」、「建設東北亞中心國家」、「建構科學技術中心社會」、「提昇參與福祉與生活品質」、「體現國民統合與女性平等」、「實現教育改革與知識文化強國」，以及「建構社會統合的勞資關係」等議題，做為執政初期的十二大國政課題（김병섭、박상희，2005）。若單就政治或政策的理念來看，其實盧武鉉跟金大中政府似乎沒有太大的差距。兩者同樣具有去威權主義的進步主義傾向，並且同樣重視提昇政府的效率與透明性。不過略有不同之處在於，盧武鉉的參與政府不再像金泳三與金大中總統般，刻意地強調「小政府」的必要性，而是以追求「效率的行政」、「奉獻的行政」、「分權的行政」、「透明的行政」以及「以國民為中心的共同行政」，做為政府改革的目標（황혜신，

---

<sup>39</sup> 盧武鉉主政時期，網路政治的運用隨之興起。例如幫助盧武鉉勝選的網路匿名團體「盧愛會（노사회：노무현을 사랑하는 사람의 모임）」就是最好的例證。

민소정 2005)。



從與文化產業政策相關的政府組織變遷來看，2003 年上台的參與政府之文化觀光部，在初期大致維持了金大中政府文化觀光部的體制。不過到了 2004 年時，盧武鉉政府新設了「文化媒體局」，其下掌管了文化媒體產業振興科、放送廣告科、出版產業科等業務，而「文化產業局」則保留了文化產業政策科、映像產業振興科、電玩音樂產業科、內容振興科之業務。2005 年時，文化政策局所屬著作權科移轉至文化產業局之下，並新設了文化技術人力科。2006 年 7 月時，爲了提高行政效率，並且簡化行政層級，盧武鉉政府決定投入責任 team 制。2007 年時，則仿效企業經營，開始實施本部制度，因此將文化產業相關業務整合到文化產業本部，並在其下設有文化產業振興團（業務包括：文化產業政策組、內容振興組、著作權政策組、著作權產業組、映像產業組、遊戲政策組、文化技術人力組）以及文化媒體振興團（業務包括：媒體政策組、放送廣告組、出版產業組、新媒體產業組）。總體來說，在盧武鉉政府的「參與」理念之下，與文化產業政策相關之行政組織架構更形擴大，不過在強調「自律」與「分權」的參與民主理念之下，行政組織的運作朝向柔軟化與責任制的方向前進( 박 조 원, 2007:21~22)。若從行政預算分配來看，2000 年之後，文化觀光部的預算持續超過政府預算的 1%，而由於對於「文化產業」的重要性認識的提高，因此文化產業的預算佔總體文化預算的比重也持續地增加（參見第一章，表 1-5 之整理）。

而盧武鉉參與政府的主政期間，其對於文化產業的育成項目，被歸類爲：「建設文化產業基礎」、「建設文化產業基礎」、「出版、媒體產業育成」、「廣電影像育成」、「影像、動畫產業育成」、「音樂產業育成」、「內容(角色、漫畫)產業育成」、「地方文化產業育成支援」、「著作權產業育成」等九大類。其中，除了地方文化產業育成支援是由國家均衡發展特別會計中支出，其他各項育成業務的年度預算分配則如表 5-1 所示。



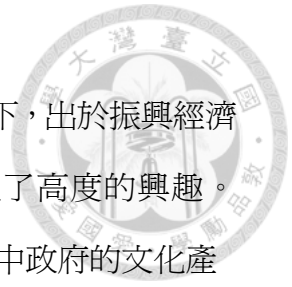
表 5-1 參與政府文化產業預算的組成與分配

單位：百萬韓圓，%

項目	年度	2003		2004		2005		2006		2007	
		金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率
1	文化產業 基礎育成	463	24.5	199	11.5	223	11.7	289	12.8	386	16.5
2	出版	171	9.0	291	16.9	340	17.8	140	6.2	148	6.3
2-1	媒體							658	29.2	757	32.5
3	影像	338	17.9	252	14.6	319	16.7	337	15.0	284	12.1
4	動漫	12	0.6	38	2.2	45	2.4	61	2.7	52	2.2
5	遊戲	146	7.7	212	12.3	232	12.1	141	6.3	156	6.7
5-1	音樂							30	1.3	27	1.2
7	廣電廣告	80	4.2	160	9.3	214	11.2	88	3.9	138	5.9
8	文化內容 (角色)	680	36.0	573	33.2	538	28.2	445	19.8	312	13.4
9	著作權	-	-	-	-	-	-	64	2.8	74	3.2
合計		1,890	100	1,725	100	1,911	100	2,253	100	2,334	100

資料來源：문화관광부 (2007), &lt;2006 문화산업백서&gt;. 서울: 문화관광부.

從政策變遷的觀點來看，2003 年 8 月間，參與政府在「國家科學技術委員會」底下成立了「次世代成長動力促進特別委員會」，透過政府機關之間的討論，選定了包括：機能型機器人、未來型自動車、次世代電池、面板、次世代半導體、數位電視/廣播、機能型家庭網絡、次世代行動通信、數位內容/SW solution（軟體解決方案）、生化新藥與裝置……等十項產業，做為所謂的「十大次世代成長動力產業」。而其中，數位內容與/SW solution 指的就是文化內容產業以及與文化內容產業相關之數位文化技術。盧武鉉政府之所以選定次世代成長動力產業之目的，在於希望能夠事前先發現在五到十年之間，能夠成為具有高附加價值的核心旗艦產業，並由政府提供其在發展上的政策需要（대통령 자문정책기획위원회，2008）。由此可知，內容產業的「高附加價值性」，仍是盧武鉉政府重視並且希望能振興與推廣文化內容產業的主要原因之一。



在第四章中我們已經說明過，韓國在金大中總統的主政之下，出於振興經濟與創造就業之目的，對於文化產業（或文化內容產業）產生了高度的興趣。但正由於其過於偏重對文化商品生產與製造的鼓勵，因此金大中政府的文化產業政策受到了以下三點的批判（박조원，2007：16～18）：

1. 相較於「文化」，政策上更偏重於支援產業的部份。由於將文化產業選定為次世代的國家旗艦產業，因此文化產業政策的推動上，比其純粹、非營利的文化藝術活動，更重視營利的、與高附加價值的文化產業之經濟活動，因而令人產生是否會因此弱化民族認同的憂慮；
2. 雖然選定了戰略性領域，並且分別樹立了部門別的發展計畫，但由於政府仍未建立文化產業上整合的統計工作，加上對於戰略領域別海外市場資訊的不足……等客觀資料缺乏之下，使得在具體目標的中、長期與細部計畫的設定上，呈現有欠週延的狀況；
3. 隨著細部戰略別的設定，各政府部門間的業務，出現了疊床架屋的現象。此外，文化產業價值鏈中，各部門的創意與專門人力培育部份仍有所不足。而產業政策與文化藝術之連結與相互支援的效果不彰，並且未建立考慮到地區文化與文化產業特性的區域性文化產業政策模型。

而為了修正上述對金大中政府文化產業發展方向的批判，盧武鉉政府以推動文化產業的發展為目標，於 2003 年的 12 月間舉辦了「參與政府文化產業政策願景報告會」。在該會議上，文化觀光部長於報告時指出，由於 21 世紀的文化產業是決定個人與國家命運的「內容」的世紀，因此參與政府提出了成為「世界五大文化產業強國」的政策願景。在這個政策願景中，文化觀光部提出了包括：培育供給創意的專門人力；為了文化產業技術（CT）的系統性發掘、開發與活用，開設文化產業技術（CT）研究所；為了強化內容創作基礎，設立「事前製作支

援中心」與進行藝術與產業共同計畫來強化純粹藝術與產業之間的連結；改善文化產業振興基金的融資與投資合作運用方式；爲了地區均衡發展，將建造十個地區特性的文化產業聚集；建構亞洲文化產業網絡（Content House）；與透過「文化產業輸出綜合中心」的營運，強化海外行銷等七大政策課題，（문화관광부，2003）。因此，我們可以發現，盧武鉉政府雖然承襲了金大中政府對於「內容」做爲文化產業，並將文化產業選定爲經濟成長的動力的政策路線，但是在「參與民主」的理念之下，盧武鉉政府也試圖改善金大中政府之文化產業政策中，備受批判之處。而 2004 年 6 月間，參與政府所發表的「創意韓國（Creative Korea）：21 世紀新文化的願景」，則反應出盧武鉉政府與其前任各期政府，在推動韓國型文創產業上的最大差異之處。在「創意韓國」政策發表的文告上，文化觀光部爲此政策下了「文化並不是花朵，而是土壤」的標題。這代表盧武鉉參與政府的文化政策官僚開始意識到，應該將文化視爲產業或其他領域的發展基礎，而不是僅將文化視爲產業化過程中所生產與製造出的產品。

在說明爲何要提出「創意韓國」的理由時，文化觀光部指出：在時代的演進之下，過去只重視成長卻缺少靈魂的發展必須進行文化的省察，「創意」是爲了做爲國家發展戰略來創造更好的未來，而文化則是培育創意的孵育箱（문화관광부，2004a）。因此，「創意韓國」被設定爲新文化之願景，在期望能以此達到「創意（creativity）的文化市民」、「多元（diversity）的文化社會」以及「躍動（vitality）的文化國家」等三大政策目標之外，韓國政府還提出了五大基本方向與 27 項推動的課題（參見表 5-2 之整理）。

表 5-2 參與政府的「創意韓國：21 世紀新文化的願景」

政策目標	五大政策基本方向	27 項政策課題
	1.文化與個人:透過文化參與來提高創意性	1.透過文化藝術教育來強化文化力量 2.透過活化學校體育來調和身心發達 3.透過增進文化活動來提昇修休閒文化品質

創意的文化市民 (creativity)		4.透過活化生活體育來增進國民健康 5.培育創意的青少年文化 6.確立兩性平等文化 7.保障老後的文化生活 8.伸張社會弱勢階層的文化權
多元的文化社會 (diversity)	2.文化與社會:提高文化的認同與創造多樣性	9.形成新語言文化 10.以開放的民族文化來邁向文化認同 11.文化遺產的保存與傳統的現代性繼承 12.擴大藝術的創造的多樣性 13.運動體系的改造與提昇持續的競技力量
躍動的文化國家 (vitality)	3.文化的經濟:以文化做為國家發展的新成長動力	14.文化產業的高度化(世界五大強國之林) 15.觀光產業的戰略性培育 16.以新成長動力來培育運動產業
躍動的文化國家 (vitality)	4.文化的地區:建構國家均衡發展的文化基礎	17.提高地區的文化力量 18.建造愉快與美麗的空間環境 19.文化設施的均衡擴充與活化運用 20.建構貼近國民的文化資訊體系 21.地區文化的生動的特性化 22.建造農漁村的文化環境 23.新行政首都的文化計畫
躍動的文化國家 (vitality)	5.文化的世界:增進和平與繁榮的文化交流合作	24.提昇國家的文化形象 25.透過擴大國際交流增進文化的多樣性 26.強化東北亞文化合作 27.擴大南北韓的文化交流

參考資料：整理自문화관광부 (2004a), <문화는 “꽃”이 아닌 “토양”이어야. 창의한국-21 세기 새로운 문화의 비전’ 발표>. 서울: 문화관광부.

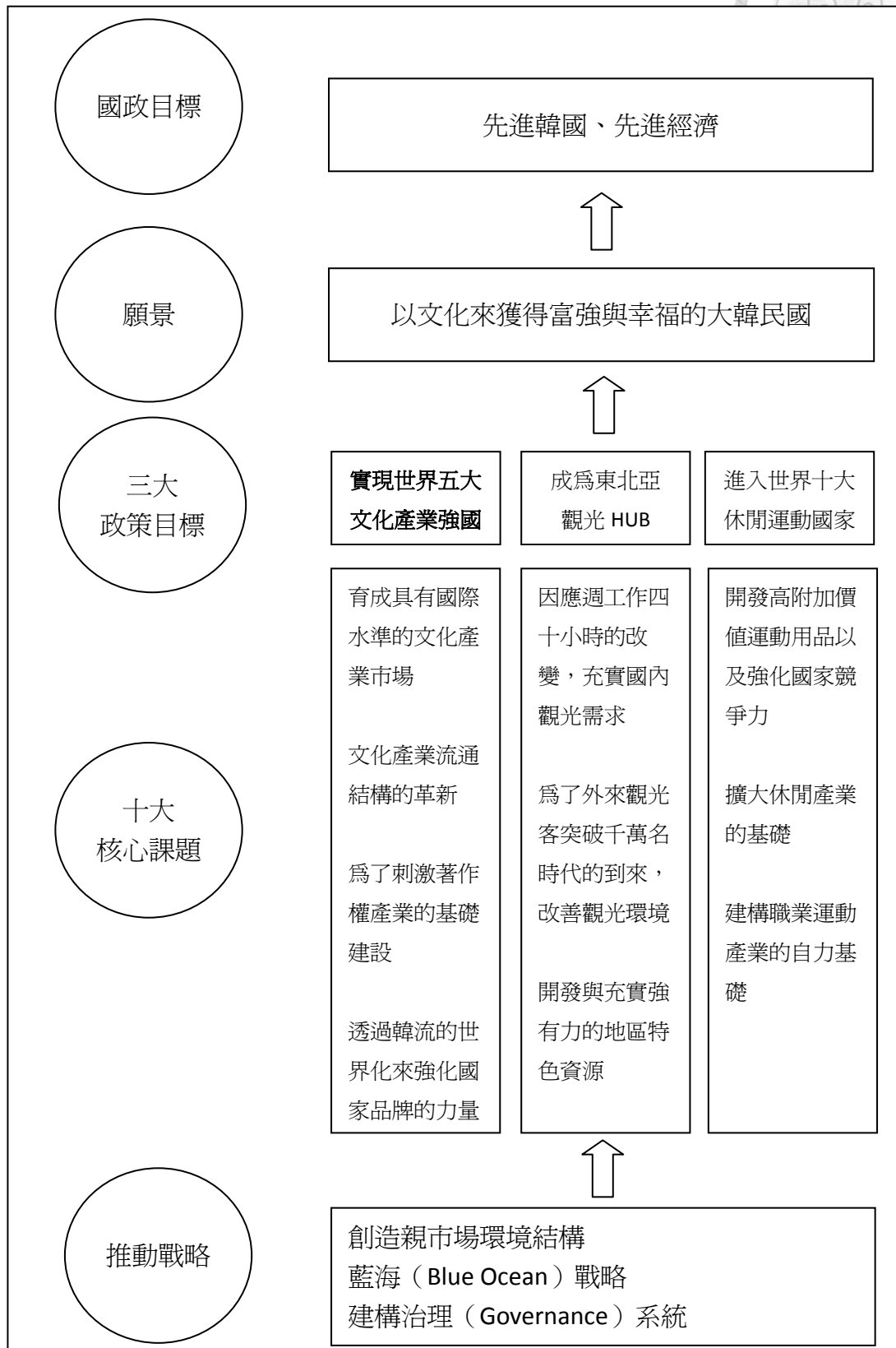
雖然在「創意韓國」之中提到了以願景來取代計畫，並強調「創意」的增進並不是短時間可以達到的想法，但事實上「創意韓國」的發想，乃是源自於英國1998年的「創意英國」(Creative Britan)與美國2000年的「創意美國」(Creative America)的政策願景。而提出成為世界五大文化產業國家的目標，並使用「孵育箱」和「培育」等字眼，足見後進者的「追趕」與「育成」的思維，仍是盧武鉉政府對文化產業政策思考的出發點。

不過在提出「創意韓國」的同時，文化觀光部亦同時提出了「新韓國的藝術政策：藝術的力量」，其中提到，在知識經濟的社會脈絡之下，以藝術的力量來建造創意的市民、創意的地區共同體，還有創意的國家，進而強化以享有者為中心的藝術活動、增進藝術的創造性、提升藝術的自生力，還有建構開放的藝術行政體系（문화관광부，2004b）。因此，「創造力」與「創意性」，可說是盧武鉉政府在發展文創產業時的核心概念。而在這兩個政策願景中，韓國政府對於文化產業與藝術創作上，政策獎勵與提升創意或創造力的對象，已從過往集中於文化藝術的創作者，擴大到以全體國民為參與對象的文化享有者身上。這也反映出盧武鉉政府強調全民「參與」的政治性格。

緊接在「創意韓國」之後，2005年7月間，文化觀光部又發表了：「文化強國（C-KOREA）2010」，以之並做為其對文化內容產業振興事業的中、長期計劃。如同第四章的說明，在數位技術發達、傳送技術發達，以及資訊網絡發達的時代，由於諸如融合型內容、融合型網絡，以及融合型服務出現，加上對於休閒生活的重視，使得內容商品對於數位融合的需求更為增加，因此金大中政府時期便開始提出內容產業的概念。而「文化強國 C-KOREA 2010」在其政策說明中，便指出該政策提出的目的在於：「因應高度複合式的消費時代，以先前「創意韓國」的政策構想為基礎，建構次世代成長動力的文化、觀光與休閒運動產業之成長藍圖」。與「創意韓國」的概念相同，「文化強國」中亦提到，所謂的創意（Creativity）是創造價值的資本，而文化（Culture）則是培養創意的孵育箱，文化、觀光與休閒運動等多樣化的內容（Contents），則是目前「沒有雇用的成長時代」的突破口。因此，國家發展與 3C（文化、創意與內容）是否能充分結合息息相關。（문화관광부，2005b）。<sup>40</sup> 為了達到 2010 年成為世界第五大文化產業強國的政策目標，文化強國 2010 亦具體地提出了三大政策目標與十大核心課題（參見圖 5-1）。

<sup>40</sup> 「文化」、「創意」與「內容」之間的關係，請參見第二章，圖 2-1 的說明。

圖 5-1 「文化強國 (C-KOREA) 2010」戰略示意圖



資料來源：문화관광부 (2005), <문화강국 (C-KOREA) 2010>. 서울: 문화관광부.

在 C-Korea 的三大戰略目標之中，與韓國文創產業的振興直接相關的，當屬第一項的「育成具有國際水準的文化產業市場」。而其中，被參與政府視為核心的文化內容產業則包括了：遊戲、電影、音樂以及廣電影像產業。盧武鉉政府希望能透過人力培養、技術開發、投資環境的形塑等支援方式，使這四項文化內容產業在 2010 年時，成為世界或區域的領先者。為了達成政策目標，參與政府亦同時開始進行多項與文創相關產業的振興法制定或修正工作。

由於遊戲產業的發展現況相對來說較為成功，因此盧武鉉政府為其提出了較高的目標設定，並且希望能透過產業結構與制度的改進，發揮遊戲產業極大化的經濟效果。為此，參與政府於 2004 年時制訂了《與遊戲產業相關之法律》，同時調整了遊戲等級分類制度，並將遊戲產業予以專門化與分業化的歸類，同時亦著手改善投資與融資環境。而在電影產業方面，由於當時面對由類比轉為數位化的全球環境，同時在市場競爭越形激烈之下，因此盧武鉉政府認為必須強化藝術電影、獨立電影以及數位電影等多樣化的創作力量。並且，在增加對商業電影與藝術電影拍攝進行支援的同時，還要進行電影院數位化的工作。因此，在法令上將過去的《電影振興法與唱片》、《錄影帶物與遊戲物相關之法律》加以整合，於 2006 年 4 月制定了《電影與錄影帶物的振興相關之法律》。音樂產業則因為 mp3 以及行動影音裝置的出現，因而必須找出新的獲利方式，同時得利用音樂內容來開拓海外市場，因此必須改善韓國數位音樂市場的流通結構，並鼓勵獨立音樂製作公司的創作。為此，參與政府在 2006 年 4 月時，提出了《與音樂產業振興相關之法律》。而為了改善集中於出口至亞洲的廣電影像產業現況，並刺激運用新媒體來輸出廣電內容與韓劇，在建構以 DMS 為基礎的數位播放架構的同時，支援廠商舉辦或參與國際展示會，並設立廣電影像內容的製作與流通體系。除了上述三項法制工作之外，2007 年的 7 月間，參與政府又將《出版與印刷振興法》分為《出版文化產業振興法》以及《印刷文化產業振興法》，分別提出振興與支援的法律依據（박조원，2007：21~22；김찬규，2012：66~68）。關於盧武鉉主

政之下，文化內容產業振興相關法律的的修訂目的與性質，參見表 5-3 之整理。

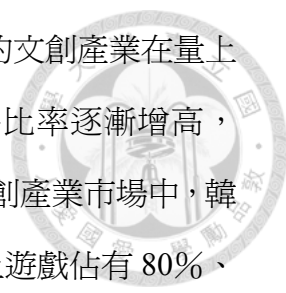
表 5-3 參與政府時期與文化內容產業振興相關之法律

名稱	性質	目的
與遊戲產業振興 相關之法律 2004.04	管制 + 振興法	建造遊戲產業的基礎，訂定與遊戲物的利用 相關之事項，以遊戲產業之振興與確立國民 健全的遊戲文化，來對國民經濟的發展與國 民文化生活的提升做出貢獻
與電影和錄影帶物振 興相關之法律 2006.04	管制 + 振興法	謀求電影與錄影帶物的質的提升，以促進影 像產業的振興來提對國民文化生活的提升與 民族文化的昌達做出貢獻
與音樂產業振興 相關之法律 2006.04	管制 + 振興法	訂定音樂產業振興的相關事項，以促進相關 產業之發展來提升國民文化生活品質，並對 國家經濟做出貢獻
出版文化產業振興法 2007.07	管制 + 振興法	與出版有關事項及出版文化產業的支援、育 成以及規定和刊行物的審議與健全的流通秩 序的確立有關之必要事項
印刷文化產業振興法 2007.07	振興法	與印刷相關之事項以及與印刷文化產業的支 援、育成相關之必要事項的規定來發展印刷 文化，並藉此對國民經濟的發展做出貢獻

資料來源：筆者整理自相關法條之制定目的。

總結來說，在盧武鉉總統主政之下，韓國政府設立了讓韓國進入世界文化產業五大國之目標。而透過「創意韓國」以及「文化強國（C-Korea）2010」計畫，文化觀光部提出了文化技術相關的政策願景以及文化產業開發之藍圖。隨著數位化的資訊技術進步的持續進步與擴散，逐漸影響了所有的文化產業領域，內容與數位之概念的變化，也導致文化產業政策的體系變化，使得韓國政府的政策方向，也朝著回應技術變化來集中。因此，參與政府透過「育成國際水準的文化產業市場」、「文化內容流通結構的革新」、「為了刺激著作權產業而做的基礎建設」以及「透過韓流的世界化強化國家品牌力量」等四大課題，開啓多項韓國型文創產業的新業務與新方向。而為擴充內容創作的基礎，盧武鉉的參與政府還投入了包括：建構製作基礎設施、創意的專門人力養成，以及推動文化技術的研究與開發等多





項政策計劃。伴隨著參與政府如此的文化產業政策方向，韓國的文創產業在量上亦有了很大的成長。在世界市場中，韓國產的文化內容商品比率逐漸增高，2003~2005 年之間的平均年增率達到了 40%。此外韓國本土文創產業市場中，韓國產內容的市場佔有率也逐年提高。例如電影達到了 60%、線上遊戲佔有 80%、音樂市場上有 80%、角色產業佔了 40%、漫畫產業佔了 30% (박조원, 2007)。

受到文化內容產業內涵的擴充，與韓流風潮的影響之下，韓國文化內容產業的出口金額開始逐年遞增加。但若與其他被選為「次世代成長動力」的項目相較之下，事實上文化內容產業所獲得的韓國政府政策支援，其實是相對來說較少的。舉例來說，在 2007 年，資訊通信部光是「IT 全球競爭力強化」這一項業務的預算就高達 1 兆 736 億韓圓，而資訊通信基金的規模亦有 1 兆 3840 億韓圓。但 2007 年時文化產業局與文化媒體局的總和預算，不過 2334 億韓圓之譜，其中文化技術 CT 開發亦不過是其底下的一個項目，由此可見兩者在政策重視度上之巨大差距。此外，關於內容創作的基礎建設，例如：流通結構以及民間投資項目上體系仍有所不足之處，而政策的對象也依舊以生產者為中心，而純粹藝術與文化產業之間亦未形成相生相伴的共同成長體系。加上在盧武鉉大力推動文化產業海外進軍的同時，海外竟然出現了嫌韓流或反韓流的文化現象……，這些都使得參與政府的文化內容產業政策顯得仍有力所未逮之處 (국가재정운용계획, 2008)。

由此可知，出於「參與」的政治理念，盧武鉉政府希望能改善金大中政府主政之下，文化產業政策過份偏重「產業」經濟面向的缺失。而將文化、內容與創意相互結合，則是其提高文化之價值與地位的政策思維。然而韓國型文創產業的「產業化」的發展，儼然成爲一條不能回頭的路。文化內容產業的各項中、長期政策，皆列出具體期望能實現之追趕目標，並且將很大的部份放置於硬體設施的「基礎建設」之上。而在法律、統計以及政策體系的持續建構與相互影響之下，益發使其發展主義之性格越來越明顯，這也成爲其後任的李明博政府，大膽選擇以「內容產業」來取代「文化內容產業」的重要背景因素。



## 第2節 李明博政府的内容產業政策

2007 年，由於韓國國內非正規職人口增加貧富差距擴大，更重要的是保守派媒體持續地對盧武鉉進行攻擊式的報導，因此使得盧武鉉政府的民意支持度顯得十分低落。盧武鉉領導的「開放的我們的黨」在聲勢低迷之下，促使進步派勢力選擇重新整合，另外成立了「大統合民主新黨」，並選出鄭東泳出馬角逐總統之位。而在野的「大國家黨」則是在初選過程之中，由企業家出身的李明博擊敗朴正熙之女朴槿惠勝出。但已經參加過兩次總統大選的李會昌，選擇脫黨而出再次挑戰總統大位，保守陣營因而行程分裂局面。雖說如此，最後打著「救經濟」口號的李明博，卻仍得到 48.7% 的得票率，大勝鄭東泳（26.1%）與李會昌（15.1%），獲得選舉的勝利。關於本屆選舉中，李明博輕鬆勝選的原因，韓國進步派代表學者崔章集教授認為，這是因為在「民主政府」<sup>41</sup> 主政的十年之間，選擇了新自由主義的改革方式，因而造成兩極化現象的加深。而出自於對其後進步派陣營在競選過程中，無法提出替代性的政見與刻意和盧武鉉政府切割的不滿，儘管李明博代表的可能是更新自由主義的象徵，但選民最終選擇的是跟盧武鉉後繼者鄭東泳不同陣營的李明博來做為盧武鉉之後的韓國總統。<sup>42</sup>

進步派民主政府執政的十年期間，初期為了救經濟，在看重文化產業的經濟

<sup>41</sup> 此為韓國進步派人士，指稱金大中與盧武鉉政府的用語。

<sup>42</sup> 由於 2007 年總統選舉過後，對於保守陣營的大勝以及進步陣營在進行分析時，造成民主派系內部的分裂與更趨保守化，因此崔章集教授為主的進步派學者，便藉由民意調查結果的分析，提出李明博的當選與盧武鉉政治責任的關聯性，以激勵進步勢力進行改革與提出新的替代政策。崔章集教授的論點是，比起因為盧武鉉的責任而導致李明博勝選，倒不如說是繼任者的鄭東泳為了要與盧武鉉區別，刻意拉大自己與盧武鉉之間的距離，反倒造成盧武鉉的支持者中移轉投票給李明博的比例超過投票給鄭東泳的比例。因此崔章集認為，反對 MB（李明博的明博兩字縮寫）的民主派勢力仍對現在韓國面對的政局提不出具體的解決方式，只有進步派能提出新的更進步取向的提案，才有可能再次得到群眾的支持。相關報導參見 Ohmynews, 2009.10.20, 노무현 때문에 이명박 당선? '최장집 사단' 증거 있나 (因為盧武鉉所以讓李明博當選? 「崔章集師團」有證據嗎?)

性以及創造就業效果的能力之下，開始積極推展文化產業。而伴隨著數位資訊科技以及傳送技術的進步以及世界文化產業市場的變化，金大中政府後期開始將文化產業的焦點轉向至「內容」之上。但過於偏重產業的製造面向，卻導致金大中的文化產業政策受到只重「經濟」卻缺乏「文化」的批判。繼任金大中的盧武鉉，其文創產業政策面向主要在於修正金大中主政下過於偏重經濟的批判，並且在強調文化、創意與內容（3C）三位一體的重要性的同時，也將創意的推廣對象，從文藝創作者擴散到一般平民之上。因此，在盧武鉉主政之下，韓國型文創產業其實已經等同於創意產業的概念。只是它被賦予的名稱，不叫做創意產業，亦不叫做文創產業，而是「文化內容產業」。

企業家出身的李明博，在其競選總統時，就不斷強調將以「創造的（創意的）實用主義」做為施政目標，並且自詡為其所奉行的是「去除政治理念並採取中間實用路線」的經驗實用主義政治哲學。因此在勝選之後，李明博政府便自稱其為「實用政府」。所謂的「實用政府」，乃是以「小政府、大市場」做為政府革新的精神，並且以政府組織改造、刪減預算、放寬管制、提高公營企業效率等方向，做為改革之手段。其中，「救活經濟」是最主要的訴求，希望能「以實用主義來超越自由主義與社群主義、成長與福利、市場與政府的對立」。<sup>43</sup> 不過事實上，從其競選時打著 CEO 大統領，以及主打 747 與四大江事業的政見來看，「經濟成長」才是李明博政府最重視之目標。也因此李明博政府選擇與過去十年間，民主政府不同的文化產業政策取向，亦即將「文化內容產業」的文化字眼去掉，而直接使用更強調產業面向的「內容產業」。由於選擇以「內容」一詞來吸收原本文

---

<sup>43</sup> 關於李明博執政初期的實用主義理念的相關報導，參見한겨레, 2007. 12. 16, 한나라 새 정부 이훈은 실용정부”的報導。不過，有趣的是由於李明博上台之後，其主打的「747 政見」（經濟成長率 7%、平均所得 4 萬美金、世界第七位經濟大國）無一實現，四大江事業也宣告失敗。物價飛漲，兩極化現象持續加深，青年失業問題日益嚴重。忽略民意而導致反美牛與反韓美 FTA 的燭火示威。而對外兩韓間發生天安艦事件與延平島砲擊，內部則發生了龍山慘事以及盧武鉉的自殺。直接反應在政治上的就是地方選舉的全面潰敗。因此，韓國媒體幾乎都不稱李明博政府為實用政府，而是稱其為 MB 政權或 MB 政權。除了 MB 是明博兩字的縮寫之外，也暗諷李明博的政府只有 2MB 的反應能力（在韓文中，李的發音與 2 相同）。

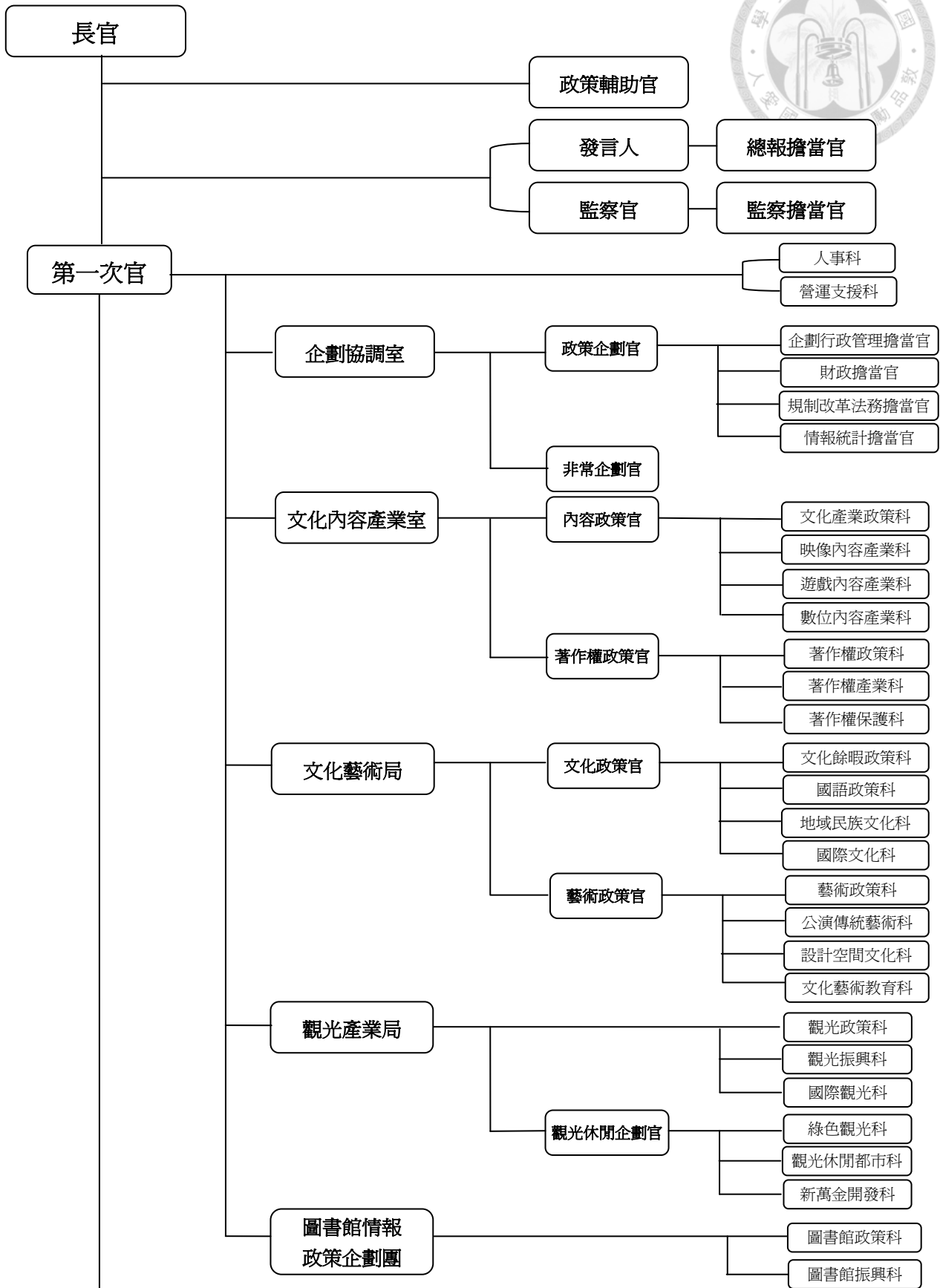
化內容產業的文化字眼，也因此李明博政府的韓國型文創產業政策，被認為拉開了韓國型文創產業與「文化」之間的距離（원용진，2012）。



從韓國型文創產業的政策發展歷史來看，自 2000 年中期開始，韓國政府便開始將「內容」產業視為韓國的經濟新成長動力，並開始以進行諸如：創作基礎建立、投入海外市場、培養專門人力、刺激創業、禁絕非法複製以及保護著作權……等工作，以利於集中力量於強化產業成長的基礎與創造就業機會。以此，為了連結各類新媒介為基礎的平台，李明博政府結合了各官署，發展集中式的策略推動計畫。在主管文化產業政策的行政機關改革上，李明博執政初期的 2008 年 2 月，文化觀光部新設了文化內容產業室，於其下設立了內容政策官、著作權政策官、媒體政策官。而 2008 年的 3 月，隨著政府組織法的修正，李明博政府再次朝向「小政府」的方向前進，「文化觀光部」更名為「文化體育觀光部」，並吸收了資訊通信部關於「數位內容」之領域（戰略軟體科與數位內容業務）。由於這項組織整併，使得內容產業的定義為之擴大，並取代了原本文化內容產業的概念。

2008 年 8 月時，文化體育觀光部將內容技術人力科、內容振興科，以及戰略軟體科整併，成立戰略內容產業科、數位內容產業科，並新設著作權保護組。2009 年 5 月廢除文化內容產業室，並將媒體政策官分離。影像產業科、遊戲產業科、戰略內容產業科整併為影像內容產業科、遊戲內容產業科。著作權保護組改為著作權保護科、通商合作組則被著作權政策科吸收。媒體政策官則自文化內容產業室分離，並新設媒體政策局。在李明博主政之下「文化體育觀光部」最終的組織架構，參見後圖 5-2。

圖 5-2 李明博主政下文化體育觀光部組織圖





資料來源：韓國「文化體育觀光部」網站。網址

<http://www.mcst.go.kr/web/introCourt/introOrgan/mainConts.jsp>

在政策推動方面，2008 年上台之後的李明博政府，提出了「朝向 2012 年世界五大內容產業強國躍進」的政策願景。於其中，文化體育觀光部提出了包括：「整合內容政策的推動體系」、「根絕非法複製與保護著作權」、「強化創作力量」、「支援海外市場的開拓」，以及「形塑利於企業的市場環境」……等五大戰略性育成內容產業的政策目標（參見表 5-4 之整理）。同時 2008 年的 9 月，「知識經

濟部」底下所屬的「新成長動力企劃團」以及「內容韓國推動委員會」，在韓國電子通信研究院所舉辦的「新成長動力報告會」中，將文化內容等知識服務領域選定為「爲了低碳綠色成長的六大領域與 22 項新成長動力」之一，並提出了讓韓國型文創產業在世界市場的占有率達到 5% 的目標。希望能透過「育成次世代融合型內容」、「主導第二次線上遊戲革命」以及「育成百年感動的殺手內容」三大課題的實踐，實現先前所立下的，讓韓國成爲「世界五大文化內容產業強國」之目標。

表 5-4 李明博政府執政初期內容產業育成方案

目標	細部政策
準備整合政策推動體系	制定內容產業基本法 設置內容產業振興基金 設立 CT 研發企劃團 建造文化產業群聚
根絕不法複製與保護著作權	改善根絕不法複製的法律與制度 強化取締線上與非線上的非法複製 事前預防非法複製以及誘導使用正品 強化著作權教育與保護
強化內容創作力量	發掘內容素材與提高企業創作力量 育成說故事研發專門公司 培育核心的創作與企劃專門人力 開發核心技術與設立 CT 研究院
支援開拓海外市場	適合內容產業的出口金融支援 支援共同內容開發與進軍海外 建構有機的合作網絡 建構亞洲文化產業合作體系 擴充海外文化院
建造有利於內容企業的市場環境	擴大金融支援 改善稅制 停止不公正的產業慣例 建構基礎建設

資料來源：문화체육관광부 ( 2008 ) , < 2008 년도 주요업무계획 >.

關於次世代成長動力，其實在盧武鉉主政之下，韓國已經提出過所謂的「十大新成長動力」。爲了與盧武鉉的參與政府所提出的次世代成長動力有所區隔，李明博主政下的次世代新成長動力並非交由政府部門來直接選擇，而是由產學專家們來聯合主導與決定。最終，由產學聯合所選定的六大領域與 22 項新成長動力包括了：一、能源與環境領域：無公害煤炭能源、海洋生物燃料、太陽電池、二氧化碳回收與資源化、燃料電池發電系統、核電廠等六項；二、生化領域：生化新藥與醫療機器一項；三、傳送系統：綠能汽車、船舶海洋系統等兩項；四、新資訊技術領域：半導體、面板、次世代無線通信、LED 照明、RFID/USN 等五項；五、融合型產業領域：機器人、新素材與奈米融合、資訊技術融合系統、廣電通信融合媒體等四項；六、知識服務領域：軟體、設計、健康管理與文化內容等四項。在選定這 22 項領域之後，依照目前該產業在市場之狀況以及能力表現，韓國政府將之分成了短期（五年內成長動力化）、中期（5~10 年內成長動力化）與長期（10 年以後成長動力化）等三大群組。而我們所關心的「文化內容產業」則被歸爲七項短期內成長動力化之一。<sup>44</sup> 而爲了將內容產業以新成長動力產業來培育，文化體育觀光部接著提出了包括：擴充內容產業的成長基礎、擴大文化技術的研發投資、金融與出口的支援.....等政策援助，並分別建立振興電影、遊戲、廣電、動漫、數位內容等個別產業的推動戰略（이기현 외，2010：22）。

在將內容產業選爲新成長動力產業之「短期內（五年內）成長動力化」的產業後，李明博政府接著開始建立「跨部會」的內容產業育成體系。由於「文化內容產業」所涉及之相關業務範圍，往往牽涉到的不只是單一政府機關，因而造成文化產業振興業務的多頭馬車以及疊床架屋現象。<sup>45</sup> 因此，跨部會層級的內容產業振興體系的實現，乃是透過《內容產業振興法》的制定，提供整合的改善次世代融合內容之製作、流通支援，與內容享有之機會。同時李明博政府也著手改

<sup>44</sup> 見아시아경제,2008.09.22,[신성장동력] 태양전지. 그린카 등 22 개 과제 '확정' ([新成長動力] 太陽能電池、綠能汽車等 22 個課題確定)之報導。

<sup>45</sup> 舉例來說，要推動「文化技術」的發展，至少就會牽涉到「教育人力資源部」、「資訊通信部」以及「文化體育觀光部」等政府機構的業務。



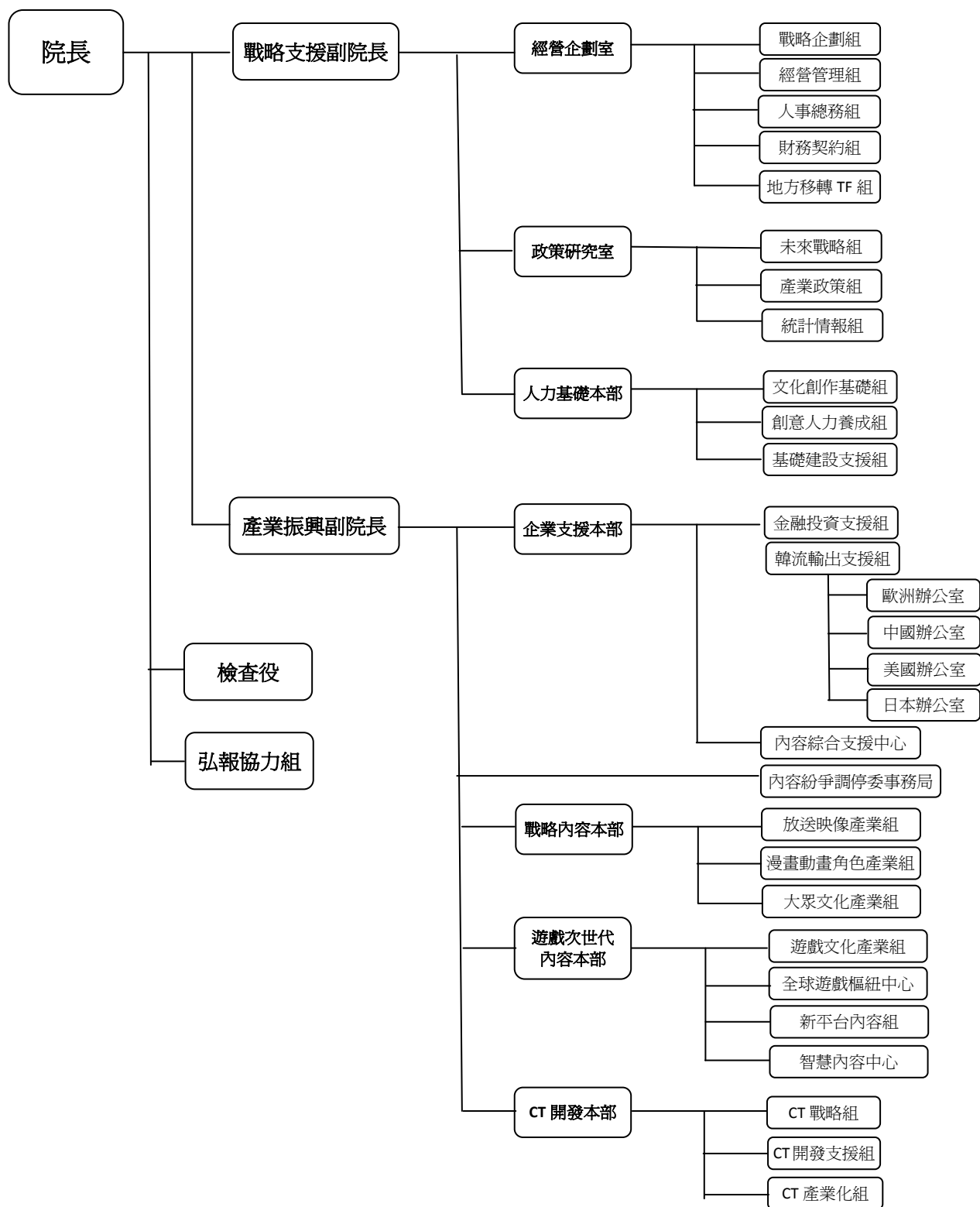
善與簡化投資與融資的制度，並建立內容產業的全球基金，以利於次世代內容的發掘以及擴大對於內容產業的投資。而「整合」的產業育成基礎建設，則著重於強化著作權的保護以及強化進入海外市場的基礎（문화체육관광부, 주요업무계획 (2010~2012))。




伴隨著以「內容」為中心的政策變化，在文化產業相關法令上也進行了部分的修正。2009年2月修正《文化產業振興基本法》，依照法令的修改，搭配著政府組織的重整計劃，在2009年的5月將「韓國文化內容振興院」、「韓國放送映像事業振興院」還有「韓國遊戲事業振興院」整併為「韓國內容振興院」（其組織架構圖參見後圖5-3）。<sup>46</sup> 2009年的3月間修正《與音樂產業振興相關之法律》；同年5月，又修正了《與電影和錄影帶物的振興相關之法律》；2010年1月則修正《與電影產業振興相關之法律》。而最重要的法治基礎則是2010年6月公布，並於同年12月施行的《內容產業振興法》。《內容產業振興法》是李明博政府在隨著政府組織與業務的調整下，將內容產業的擴張之下，由2002年所制定的《線上數位內容產業發展法》為基礎，並進行全面修改後所推出的法案。在盧武鉉政府時期，線上數位內容產業業務原本隸屬於資訊通信部。不過，打著實用主義的李明博政府在「小政府」的訴求之下，選擇將資訊通信部裁撤，因此該項業務被移轉至文化體育觀光部。為了順應業務內容的調整，因此決定進行重新立法與調整。不過，在立法過程之中，文化產業、文化內容產業、文化商品、內容、數位內容之間的關係如何明確界定，成為一個棘手的問題。理論上，內容產業應屬於文化產業的下位之概念，因此《文化產業振興基本法》應該具有母法之性質，而《內容產業振興基本法》應屬於其下之特別法。但由於「內容產業」一詞，是涵蓋「文化內容產業」的上位概念，而韓國在推動韓國型文創產業時，實務上又選擇以「文化內容產業」取代「文化產業」。因此在法制定過程中，產生了 1.內容基本上是文化商品的一種，若是內容與文化要素或是經濟附加價值無關之時，則不屬於文化商品；2.內容是文化商品的一種；以及 3.文化商品是內容的一種……等三種截然不同的立法修正建議方向（국민대학교 법학연구소, 2008: 9~18）。

<sup>46</sup>「韓國內容振興院」的英文縮寫（Korea Creative Content Agency），仍與前「韓國文化內容振興院」（Korea Culture & Content Agency）相同，皆為 KOCCA。

5-3 李明博主政下的「韓國內容振興院」組織圖



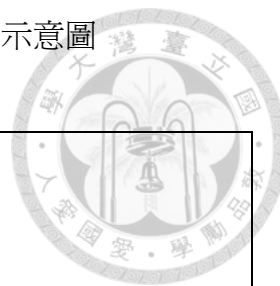
資料來源：「韓國內容振興院」網站。網址 [http://www.kocca.kr/about/org/org02/1769826\\_1562.html](http://www.kocca.kr/about/org/org02/1769826_1562.html)



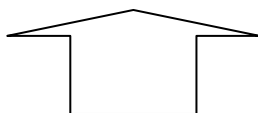
從最終的立法結果來看，由於該法第四條中明確指出《內容產業振興法》的適用性優於《文化產業振興基本法》以及《著作權法》，可見得相較於《文化產業振興基本法》，《內容產業振興法》具有特別法之性格，亦即「內容」的概念涵蓋在「文化內容」之上。在《內容產業振興法》的設置目的（該法第一條）中便指出「本法旨在制定做為與內容產業振興相關之必要事項，以建立內容產業之基礎並強化其競爭力，以對國民生活的提升與國民經濟的健全發展做出貢獻為立法目的。」因此，整部振興法的主要內容在於面對已呈現變化的內容產業環境，如何將過往線上數位內容以及數位內容的概念，擴充至原本的「文化內容」的概念之上。將振興機構的「文化內容振興院」改名為「內容振興院」以及自 2010 年開始，將《文化產業白書》更名為《內容產業白書（2009 版）》，反應出李明博政府選擇以「內容」來取代「文化內容」的決心。

而為了建構泛國家以及跨部會的內容產業振興體系，在《內容產業振興法》第七條中明訂，以國務總理為委員長，結合企劃財政部、教育科學技術部、國防部、行政安全部、文化體育觀光部、知識經濟部、保健福祉部、雇用勞動部、國土海洋部、廣電通信委員會、公平交易委員會等十一個部會首長，組成「內容產業振興委員會」，以審議跨部會的內容產業振興基本計劃，並建立內容產業振興政策與調整政府對於內容產業之重複規定。依據該法，李明博政府於 2011 年時，召開了第一次的「內容產業振興會議」。在該次會議當中，李明博政府提出了「實現智慧內容韓國（Smart Contents Korea）」為願景的「內容產業振興基本計劃（2011~2013）」，希望能透過「整備全國性的內容產業育成體系」、「透過國家創意的提高來創造青年就業機會」、「擴大進軍全球市場」、「建構同時成長的產業生態體系」、以及「強化製作、流通與技術等核心基礎」……等五大戰略的推動，期望到 2013 年時，實現韓國成為世界內容產業第七強國，2015 年時成為第五大強國的具體目標（參見圖 5-2 之整理）。

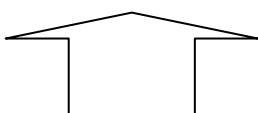
5-4 第一次「內容產業振興基本計劃（2011~2013）」示意圖



願 景	<p>具體實現智慧內容韓國 ( Smart Contents Korea )</p>
--------	--




目 標	2013 年世界七大強國=>2015 年世界五大強國	2010	2013	2015
	1.市場規模	72 兆韓圓	100 兆韓圓	120 兆韓圓
	2.出口規模	30 億美金	52 億美金	75 億美金
	3.雇用規模（創造 10 萬個新就業機會）	53 萬個	58 萬個	63 萬個



推 動 戰 略	五大推動戰略	十五個重點課題
	1.整備全國性的內容產業育成體系	1.確立內容產業育成推動體系 2.內容產業投資財源的計劃性擴充 3.開發跨部會的融合內容（創造新市場）
	2.透過國家創意力的提高來創造青年就業機會	1.培養 G20 創意人才 2.擴大內容產業的基礎青年雇用 3.改善創作條件
	3.擴大進軍全球市場	1.強化考慮地域別特性的進入戰略 2.建構全球網絡 3.集中支援全球性的殺手級內容
	4.建構同時成長的生態系	1.引導機器、服務與內容的同時成長 2.強化著作權的保護與刺激利用 3.形塑產業間、從業者與消費者間公平競爭環境
	5.強化製作、流通與技術等核心基礎	1.擴充內容製作的基礎建設 2.整備先進流通基礎 3.開發次世代內容的領導技術（R&D）

參考資料：관계부처 합동 ( 2011 ), <콘텐츠산업 진흥 기본계획[안]>.



由於智慧型行動裝置的大量出現，智慧（Smart）一詞被視為新興內容產業的關鍵字眼，因此「內容產業振興委員會」選擇以「智慧內容韓國（Smart Contents Korea）」做為政策願景。在透過《內容產業振興法》立法意旨所招開的「內容產業振興委員會」的討論之後，認為對「智慧內容產業」的培育是韓國短期之內可以立即達到的目標，因此「內容產業」被李明博政府視為可以在未來，養活韓國經濟的戰略性產業來加以育成。在這個振興基本計劃中，凸顯出李明博政府實用主義的政經哲學之下，以內容產業來引領資訊技術的次世代國家成長動力的想法。由於「經濟成長」為李明博實用主義之下最重要的概念，因此對於文創產業，李明博政府也有著同樣的期待（例如「主導綠色成長的內容強國」以及「領導創意經濟的內容強國」的政策願景提出）。不過，由於選擇以「內容產業」取代「文化內容產業」，這使得「產業」的領域更為擴大，也因而與文化之間的關聯性更為降低。

而強調數位融合資訊技術的內容產業，其概念本身就具有技術、平台或服務融合之特質，因此李明博政府關於內容產業的育成政策，也由金大中與盧武鉉政府時代由過往由「文化觀光部」或是「文化體育觀光部」單一主導之下提出中長期政策（例如 1999 年的「文化產業發展五年計劃」、2001 年的「內容韓國願景 21」、2005 年的「文化強國 2010」、2008 年的「次世代融合型內容育成戰略」），逐漸轉為由跨部會進行振興政策的提出。例如在 2009 年提出了「新成長動力育成方案」，2010 年提出「內容-媒體-3D 產業發展戰略」，以及 2011 年的「內容產業振興基本計劃」。關於前述李明博主政之下，韓國整體內容產業政策的變化，參見下表 5-5 之整理。

表 5-5 李明博主政下韓國內容產業政策的變化

項目	內容
政策願景	世界五大文化內容產業強國躍進（2008） 主導綠色成長的內容強國（2009） 領導創意經濟的內容強國（2010） 智慧內容韓國（Smart Contents Korea）具體實現（2011）
中長期戰略	新政府內容產業願景（2008） 內容產業願景與育成戰略（2008） 創造經濟時代的內容產業發展戰略（2009） 內容產業發展戰略（2010） 內容-媒體-3D 產業發展戰略（2010） 內容產業振興基本計劃（2011） 創意社會，文化強國（2012）
法案	將《線上數位內容產業發展法（2002）》廢除並將其內容修改制訂為《內容產業振興法》（2010.06） 建構為了內容產業振興的跨部會政策推動體系
組織調整	政府組織重整 內容產業由資訊通信不移轉至文化體育觀光部（2008），新設文化內容產業室。下設內容政策官、著作權政策官、媒體政策官 「韓國內容振興院」開所（2009）
重點政策投入	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 人力政策： 培養創意人才、為了創造就業的多樣化間接支援</li> <li>● 投資政策： 完成保證制（2008），開發內容價值評價模型（2010）、擴大文創基金規模同時進行全球基金募集（2011）</li> <li>● 技術政策： 設置 CT 研發技術團（2008）、進行 CT 研發革新（2010）</li> <li>● 製作支援政策： 融合型內容全球支援（2008）、次世代內容育成支援事業（2010）</li> <li>● 著作權政策： 發起著作權相生協議體（2009）、建立內容公平交易支援中心（2010）、制定與發表著作物公平利用指引（2010）</li> <li>● 海外進軍政策 全球內容中心（2008）、Biz-Desk（2011）</li> </ul>

資料來源：이용관 (2012b), 이명박 정부의 콘텐츠 산업정책 평가와 과제, <가치와 전망>, 제 09 호, 2.



由於「實用主義」以及「拚經濟」的政治選擇，使得李明博政府將施政焦點集中於擴大產業的經濟價值之上，「內容產業」因而被視為短期內就可成為引導成長動力的產業。而為了加速產業化之成果，韓國政府選擇集中推廣以數位技術做為基礎的內容創作來促進生產，但這也使得個人創作或是小型文創企業的環境變得十分艱難（이용관，2012b）。而徹底拋棄文化字眼的內容產業，也與文化政策的概念與意涵漸行漸遠。在此種「文化經濟主義」之下，文化機關幾乎成為經濟機關，並且以是否能在市場上獲得成功做為最優先之目標，因而更加積極地進行海內外市場與新興內容產業領域的開拓。雖說，我們無法否定以文化做為新經濟的成長動力並對其進行基礎建設的建構，對於推廣韓國型文創產業的產業發展上會有一定之成效，但這樣的政策推動方式，卻因此使得內容產業的發展，逐漸失去文化與經濟面向上的均衡，朝著經濟面向傾斜發展（원용진，2012）。在特定計畫目標與選定策略性產業的典型發展型國家產業政策的特徵之下，韓國型文創產業政策，呈現出十分明顯的朝朝著重經濟效應的路徑依循特質。在下一節中，我們將以韓國政府的統計數據來分析韓國型文創產業至今的發展樣態，並討論相關產業之發展，是否達到韓國政府原本所設定的政策目標。

### 第3節 韓國文化內容產業的發展概況

透過第二章、第三章與本章前兩節的分析，我們得知韓國的文創產業是在金泳三主政下才開始強調其做為產業面向的重要性。而在金大中主政後，出於救經濟的目標，開始研擬具體的文化創意產業政策。在考量到知識經濟時代以及新型態文化產業的出現等變遷之下，金大中「國民的政府」逐漸以文化內容產業的名稱，取代文化產業。而盧武鉉的「參與政府」則在承襲金大中政府的文化內容產業概念之下，為了平衡文化內容產業過於偏重經濟面向的缺失，因此將「創意」

的概念填補進文化內容產業之中，使得文化內容產業的意涵更接近「創意產業」的概念。不過，經過十年民主政府執政後的二次政黨輪替，保守派的李明博上台後，將韓國型文創產業的概念導向更偏重產業的經濟面向。而在將數位科技的概念與業務加入文化內容產業領域之後，李明博政府甚至以內容一詞取代文化內容，以合理化韓國型文創產業拼經濟的工具性質。

若從韓國各期政府對於各類型文創產業投入的預算分配的變化中，我們可以明確地發現，韓國政府對於各類文創產業政策的預算支出是逐年不斷地增加（參見表 5-6）。電影與出版業，是最早受到韓國政府重視的產業類別，一直到盧武鉉政府時期為止，也一直是各單項文創產業領域中，獲得最多政府支柱的項目（盧泰愚 90.1%、金泳三 62.8%、金大中 13.4%、盧武鉉 13.4%）。到了李明博政府時期，在將數位內容（知識資訊、影像獨立製作公司、內容解決方案）加入文創產業的領域之後，才使得電影產業不再是政府預算之中被分配到最多預算的項目。

表 5-6 領域別韓國型文創產業的預算分配狀況

（單位：百萬韓圓）

項目	朴正熙	全斗煥	盧泰愚	金泳三	金大中	盧武鉉	李明博
電影	42	18,	8,448	11,560	13,729	25,989	27,878
	23.1%	6.7%	90.1%	62.8%	13.4%	13.4%	8.7%
出版	62	10	357	2,506	9,849	17,368	16,214
	33.8%	3.6%	3.8%	13.6%	9.6%	9.0%	5.0%
新聞	-	-	-	-	2,528	20,948	24,896
	-	-	-	-	2.5%	10.8%	7.7%
廣電	-	-	-	-	9,599	18,639	31,230
	-	-	-	-	9.4%	9.6%	9.7%
音樂	-	-	-	36	1,360	2,586	2,830
	-	-	-	0.2%	1.3%	1.3%	0.9%
遊戲	-	-	-	93	12,832	15,858	21,008
	-	-	-	0.5%	12.6%	8.2%	6.5%



漫畫	-	-	-	1,252	953	1,677	2,707
	-	-	-	6.8%	0.9%	0.9%	0.8%
動漫	-	-	-	135	3,015	4,544	4,573
	-	-	-	0.7%	3.0%	2.4%	1.4%
角色	-	-	-	-	1,026	1,576	2,527
	-	-	-	-	1.0%	0.8%	0.8%
其他	-	-	-	63	1,750	4,027	46,197
	-	-	-	0.3%	1.7%	2.1%	14.4%
無特定 領域	79	241	574	2,751	45,443	80,156	141,836
	43.1%	89.7%	6.1%	15.0%	44.5%	41.5%	44.1%
合計	183	269	9,380	18,396	102,085	193,368	321,896
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

資料來源：김규찬 (2013). 한국문화콘텐츠산업 진흥정책의 내용과 성과-1974~2011 문화부 예산 분석을 통한 통시적 고찰. <언론정보연구>, 50 권 1 호. P.296.

若配合韓國型文創產業政策的演變以及預算的遞移來看，以制度變遷的角度來觀察，韓國型文創產業政策的變動，其實有著非常強烈的路徑依循性格(박광우, 2010: 350~351)，在民主化與全球化的脈絡之下，金泳三與其後之各期政府，對韓國型文創產業政策的推動行政組織、法規基礎以及制度設計，都是因應當下的需要，而對前期政府的政策做出修正，而非否定或是全然的轉向。不過，若要探究韓國型文創產業政策與產業發展之間的關聯性，首先得先了解韓國型文創產業的發展樣態。因此，本節將透過統計數字來描述至目前為止，韓國型文創產業的概況。

由於在韓國，不論是文化產業還是文化內容產業，亦或是內容產業，都是晚近才出現的產業類別，而其業種包含了製造業與服務業，又橫跨了製造、流通、授權與販賣等領域，這使得其商品型態呈現非常多元的狀態。在 1997 年之前，各類文化產業之資料，並未以「文化內容產業」或是「內容產業」的定義或概念，進行集中式與系統性的產業資料整理。與文化產業整體業種相關的統計資料，得要等到 1997 年的《以統計來看文化產業開始》才由文化部的主導之下，開始整

理匯集相關之資料。而關於文化產業的統計資料，其名稱亦歷經了《文化產業統計》（2000~2009）與《內容產業統計》（2010~）的改變。不過，在 2003 年之前的統計資料，由於尙未能訂出明確的文化產業領域之定義，並且亦未建構出連續與一貫性的調查項目，因此韓國型文創產業的相關統計資料，一直要到 2004 年開始才獲得韓國政府統計廳的認證。也就是說，自 2003 年起的資料，才開始有持續性地對文化內容產業的全體以及各細項領域的賣出額與輸出額、就業者數目的相關統計資料。而若考慮到預算額、賣出額與輸出額和物價之間的關係，則還得要等到 2005 年版本的文化產業統計，才開始以 GDP 為基礎進行物價平減指數的調整與換算（김재하 외, 2009 : 67 ; 김찬규, 2013 : 287）。是以，若要以統計上的數字來了解韓國文創產業發展概況，只有自 2005 年開始的資料才真正具有統計上的可比較性。

截至 2012 年（2011 年資料）為止，在整合統計廳（韓國標準產業分類體系之內容產業特殊分類體系）<sup>47</sup> 與文化體育觀光部（文化產業振興基本法、內容產業振興基本法）對於內容產業的分類所形成的「內容產業特殊分類」，共計有：「出版產業」、「漫畫產業」、「音樂產業」、「遊戲產業」、「電影產業」、「動漫產業」、「廣告產業」、「廣電產業」、「角色產業」、「知識資訊產業」、「內容解決方案產業」，以及「公演產業」等十二大次產業類別。由於公演產業至今仍未有明確之定義，是以至 2012 年為止，仍未計算公演產業的各項統計調查。因此，到 2012 年為止，有統計調查資料的內容產業分類體系總計有 11 個大分類，43 個中分類以及 111 個小分類（문화체육관광부, 2012 : 18~24）。

---

<sup>47</sup> 所謂的「韓國標準產業分類體系」（KSIC : Korean Standard Industrial Classification）乃是為了確保韓國產業相關統計資料的正確性與可比性，所做出的產業體系分類規範，1964 年時以聯合國的「國際標準產業分類」（ISIC : International Standard Industrial Classification）為基礎制定而成，而隨著聯合國對標準產業分類的修正以及韓國產業結構與技術變化的改變，至今經歷了九次的修改（1965、1968、1970、1975、1984、1991、1998、2000、2008）。

以 2011 年韓國型文創產業的整體發展狀況來看（參見表 5-7），內容產業全體的廠商數計有 113,942 間公司，其中前三多的業種為音樂產業（37,774 間）、出版產業（27,132 間）以及遊戲產業（17,344 間）。整體的就業人數則達到 604,730 人，其中以出版產業最多，達到 198,691 人，與遊戲產業（95,015）、音樂產業（78,181）以及晚近才被納入內容產業計算的知識資訊業（69,026）同為就業人數相對多的文創產業業種。從整體賣出額（營業額）來看，出版產業為最大宗，計有 21,244,581 百萬韓圓的收入，其次各業主的產業產值大小順序則為廣電、廣告、知識資訊、遊戲、角色、音樂、電影、內容解決、漫畫和動漫產業（參見表 5-8）。

表 5-7 2011 年韓國內容產業整體概況

項目	業者數	從業者數	賣出 百萬韓圓	附加價值 百萬韓圓	附加價值 率 (%)	出口額 (千美金)	進口額 (千美金)	出入超 (千美金)
出版	27,132	198,691	21,244,581	8,946,093	42.11	283,439	351,604	▽68,165
漫畫	8,709	10,358	751,691	307,558	40.92	17,213	3,968	13,245
音樂	37,774	78,181	3,817,460	1,597,663	41.85	196,113	12,541	183,572
遊戲	17,344	95,015	8,804,740	4,184,893	47.53	2,378,078	204,986	2,173,092
電影	3,424	29,569	3,773,236	1,467,411	38.89	15,829	46,355	▽30,526
動漫	341	4,646	528,551	223,109	42.21	115,941	6,896	109,045
廣電	1,074	38,366	12,752,484	4,548,227	37.49	222,372	233,872	▽11,500
廣告	5,625	34,647	12,172,681	3,988,988	32.77	102,224	804,124	▽701,900
角色	1,711	26,418	7,209,583	3,065,286	42.52	392,266	182,555	209,711
知識情報	9,507	69,026	9,045,708	3,915,254	43.28	432,256	496	431,760
內容解決	1,301	19,813	2,867,171	1,165,985	40.67	146,281	433	145,848
合計	113,942	604,730	82,967,886	33,410,467	40.27	4,302,012	1,847,830	2,454,182

參考資料：문화체육관광부 (2012), <콘텐츠산업통계조사>. 서울: 문화체육관광부. p 14.

表 5-8 韓國內容產業賣出額的變化（2005 年～2011 年）

（單位：百萬韓圓）

項目	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	比 重	年平均 增加率

出版	19,392,156	19,879,255	21,595,539	21,052,936	20,609,123	21,243,798	21,244,581	25.6	1.5
漫畫	436,235	730,072	761,686	723,286	739,094	741,947	751,691	0.9	9.5
音樂	1,789,875	2,401,309	2,357,705	2,602,076	2,740,753	2,959,143	3,817,460	4.6	13.5
遊戲	8,679,800	7,448,900	5,143,600	5,604,700	6,580,600	7,431,118	8,804,740	10.6	0.2
電影	3,282,219	3,622,528	3,183,301	2,885,572	3,306,672	3,432,871	3,773,236	4.5	2.4
動漫	233,855	288,564	311,166	404,760	418,570	514,399	528,551	0.6	14.6
廣電	8,635,200	9,719,862	10,534,374	9,354,605	9,884,954	11,176,433	12,752,484	15.4	6.7
廣告	8,417,779	9,118,059	9,434,625	9,311,635	9,186,878	10,323,172	12,172,681	14.7	6.3
角色	2,075,893	4,550,932	5,115,639	5,098,713	5,358,272	5,896,897	7,209,583	8.7	23.1
知識 情報	3,040,869	3,467,795	4,297,341	4,777,330	6,071,439	7,242,686	9,045,708	10.9	19.9
內容 解決	1,275,000	1,541,700	1,679,800	1,866,100	2,182,418	2,359,853	2,867,171	3.5	4.5
合計	57,258,881	62,768,976	64,414,776	63,681,713	67,078,773	73,322,317	82,967,886	100.0	6.4

資料來源：문화체육관광부 ( 2012 ) , <콘텐츠산업통계조사>. 서울: 문화체육관광부.p 64.

若從產業的附加價值率（投資報酬率）來看，整體內容產業的附加價值率為 40.27%，其中以遊戲產業的平均投資報酬率最高，達到 47.53%。而低於整體平均投資報酬率的只有廣告產業（32.77%）、廣電產業（37.49%）與電影產業（38.89%）。若與 GDP 對比之下，2011 年時達到了 GDP 的 2.7% 之譜（參見表 5-9）。

從進出口額來看，2011 年時，內容產業的出超達到了 245 億美金之譜，這也是自 2008 年韓國型文創產業首次出口額大於進口額之後，連續四年貿易順差呈現成長狀況，顯見韓國型文創產業已轉為出口導向的產業。<sup>48</sup> 在進口方面，廣告產業遠高於其他產業，達到 80 億 4 千萬美金之譜，而出版產業、廣電產業則分居二、三。不過在出口部分，遊戲產業呈現一枝獨秀的現象，達到了 237

<sup>48</sup> 從總體貿易數值來看，2006 年為出超 19.1 億美金，2007 年為出超 14.1 億美金。2008 年起開始成為入超狀況，2008 年為 3.5 億美金、2009 年為 8.3 億美金、2010 年為 15.3 億美金，2011 年則成長到 24.7 億美金，以遊戲產業為中心的韓國文創產業貿易入超金額有逐年擴大之趨勢。參見 문화체육관광부, 한국콘텐츠진흥원 (2012), <콘텐츠산업 전망> (內容產業展望) 與 문화체육관광부 (2012), <문화콘텐츠 수출 확대 전략>.

億 8 千萬美金的出口金額，佔了整體文創產業出口量的 55.28%。其後則為知識資訊產業、角色產業、與出版產業。只是一般人熟知的韓流商品，包括了韓劇 (5.17%)、K-POP (4.56%) 以及韓國電影 (0.37%)，所佔的比率其實都不算高。

<sup>49</sup> 如果從進口項目來看，廣告產業則為最大宗，佔了 43.5%，但事實上其比例已經逐年下降，倒是包括戲劇的廣電產業，其進口額度則有上升的趨勢（參見表 5-10）。除了廣告、出版、電影與廣電為入超狀況之外，其餘產業皆呈現出超狀況。

表 5-9 韓國內容產業與 GDP 對比附加價值額之比重

(億韓圓；%)

項目	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
內容產業 附加價值額	206,507	233,767	259,529	253,943	276,730	302,927	334,105
GDP	8,652,409	9,087,438	9,750,130	10,264,518	10,650,368	11,732,749	12,371,282
比重	2.39	2.57	2.66	2.47	2.60	2.58	2.70

資料來源：문화체육관광부 (2012), <콘텐츠산업통계조사>. 서울: 문화체육관광부. P73.

表 5-10 韓國內容產業輸入額現況

(單位：千美金)

項目	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	全體 比重	年平 均增 加率
出版	231,741	307,184	354,404	368,536	348,336	339,819	351,604	19.0	7.2
漫畫	900	3,965	5,901	5,937	5,492	5,281	3,968	0.2	28.1
音樂	8,306	8,347	9,831	11,484	11,936	10,337	12,541	0.7	7.1
遊戲	232,923	207,556	38,549	386,920	332,250	242,532	204,986	11.1	-2.1
電影	46,830	45,813	67,527	78,775	73,646	53,374	46,355	2.5	-0.2

<sup>49</sup> 出口額的變化趨勢參見第一章，表 1-1 「韓國型文創產業出口額的變化 (2005 年~2011 年)」之整理。

動漫	5,458	5,095	8,148	6,132	7,397	6,951	6,896	0.4	4.0
廣電	43,177	72,563	64,939	149,396	183,011	110,495	233,872	12.7	32.5
廣告	2,292,762	2,415,540	2,225,807	780,696	610,277	737,167	804,124	43.5	-16.0
角色	123,434	211,909	225,257	198,679	196,367	190,456	182,555	9.9	6.7
知識情報	360	316	398	415	454	470	496	0.0	5.5
內容解決	-	-	-	-	405	371	433	0.0	3.4
合計	2,985,891	3,278,88	3,351,761	1,986,970	1,769,571	1,697,253	1,847,830	100.0	2.2

資料來源：문화체육관광부 (2012), <콘텐츠산업통계조사>. 서울: 문화체육관광부. p76.

在韓國政府推動在韓國型文化創意產業政策的時候，除了附加價值之外，亦特別強調文化內容產業的就業效果，因此要評估韓國型文化產業的發展，也必須分析其從業廠商之規模、樣態和就業人數。從整體廠商數目的變化趨勢來看（表 5-11），韓國文創產業從業廠商的比例呈現了下降的趨勢。2005 年至 2011 年之間，韓國型文創產業的從業廠商數目年平均減少約百分之三。整體來看，出版、遊戲與電影產業的廠商數目呈現減少趨勢，而電影產業的廠商數目是年平均減幅最大者（年平均減少 17.5%），由 2005 年的 10,868 間大幅減少至 2011 年的 3,727 間。遊戲產業的年平均減幅緊追在後（-13.4%），由 2005 年最多的 41,062 間，減少至 2011 年的 17,344 間。而呈現大幅成長的，則包括了知識資訊業、角色產業、廣電媒體業與內容解決方案業。其中，知識資訊產業的年平均成長幅度高達 42.7%。廠商數目大幅減少的產業，反映出該產業間的過度競爭與整併現象，而廠商數目持續增加的產業，則是因為市場仍未飽和，因此持續有新的廠商與資金選擇投入其中。

表 5-11 內容產業廠商數目的變化

（單位：名）

項目	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	全體 比重	年平均 增加率
出版	33,909	30,353	30,237	29,255	28,474	27,803	27,132	23.8	-3.6

漫畫	7,120	10,796	10,382	10,180	10,109	9,634	8,709	7.6	3.4
音樂	38,261	37,108	40,301	37,637	38,259	37,634	37,774	33.2	-0.2
遊戲	41,062	32,802	34,533	29,293	30,535	20,658	17,344	15.2	-13.4
電影	10,868	8,663	5,134	4,893	4,109	3,727	3,424	3.0	-17.5
動漫	200	260	283	276	289	308	341	0.3	9.3
廣電	525	494	464	844	841	926	1,074	0.9	12.7
廣告	4,828	4,735	4,830	4,767	4,532	5,011	5,625	4.9	2.6
角色	629	1,379	1,531	1,521	1,542	1,593	1,711	1.5	18.1
知識情報	1,125	1,445	1,687	2,179	6,467	6,950	9,507	8.3	42.7
內容解決	679	559	572	1,021	1,226	1,261	1,301	1.1	11.4
合計	139,206	128,594	129,954	121,866	126,383	115,505	113,942	100.0	-3.3

資料來源：문화체육관광부 ( 2012 ) , <콘텐츠산업통계조사>. 서울: 문화체육관광부. p 81

若從廠商的規模（公司人數）來看（表 5-12），2006 年到 2011 年的統計數字顯示，1~4 人的小型企業人數最多，100 人以上的大型企業最少。雖說，廠商的數目隨著人數的增加來減少是很可以理解的狀況，不過小型企業與中小型企業中的 5~9 人廠商數目的減少，顯示出過小的公司規模仍舊無法持久的在文創產業市場上生存，而大型企業的逐年增加，也顯見內容產業市場朝向大財閥集中之趨勢。由 2011 年內容產業廠商規模與就業人數的現況調查（表 5-13 與表 5-14）來看，屬於小型企業的整體就業人口佔了 31.3%、中小型企業中的 10~49 人企業佔了 21.4%，大型企業佔了 20.5%。小型和中小型規模的文創產業企業就業人口數高達了 66%，顯見中小企業才是韓國型文創產業的主力。但是從年度別中小企業的變化中，我們亦可發現小型中小型企業的市場淘汰率比中型與大型企業還要高得多，凸突顯出在韓國型文創產業領域中，中小企業的生存不易。

表 5-12 內容產業從業者規模與年度別廠商數目的變化

（單位：間）

廠商規模 年度	小型企業	中小型企業		中型企業	大型企業	合計
	1~4 人	5~9 人	10~49 人	50~99 人	100 人以上	

2006年	103,924	10,790	4,181	598	379	119,872
2007年	108,352	11,080	4,286	646	403	124,767
2008年	100,109	11,042	4,588	715	479	116,933
2009年	104,606	11,616	4,800	743	474	122,239
2010年	96,751	9,026	4,746	752	483	111,758
2011年	95,174	9,310	4,789	751	480	110,504
平均增減率%	▽1.7	▽2.9	2.8	4.7	4.8	▽1.6

資料來源：문화체육관광부 ( 2012 ) , <콘텐츠산업통계조사>. 서울: 문화체육관광부. P63.

表 5-13 內容產業廠商規模與就業人數的現況 ( 2011 年 )

( 單位：人 )

產業 人數	出版	漫畫	音樂	遊戲	電影	動漫	廣告	角色	廣電	知識 資訊	內容 解決	合計	比重 (%)
1~4	26,762	8,067	62,839	34,215	3,426	397	7,731	1,536	768	17,572	1,173	164,486	31.3
5~9	26,858	895	9,294	10,332	1,892	746	6,842	1,814	1,654	6,434	3,193	69,954	13.3
10~49	38,718	1,204	3,308	5,440	8,048	3,360	13,059	16,141	1,596	15,749	5,885	112,508	21.4
50~99	20,68	0 192	1,912	8,357	12,05	8 143	2,588	5,208	1,105	14,401	4,377	71,021	13.5
100~	39,145	-	828	36,671	4,145	-	4,427	1,719	800	14,870	5,185	107,790	20.5
合計	152,163	10,358	78,181	95,015	29,569	4,646	34,647	26,418	5,923	69,026	19,813	525,759	100.0

資料來源：문화체육관광부 ( 2012 ) , <콘텐츠산업통계조사>. 서울: 문화체육관광부. P82.

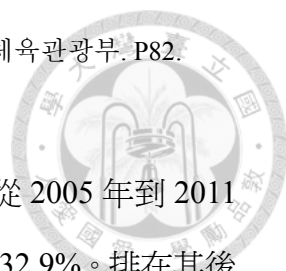
表 5-14 內容產業廠商規模年度別就業人數變化

( 單位：名 )

規模 年度	1~4 人	5~9 人	10~49 人	50~99 人	100 人以上	合計
2009 年	162,126	67,768	110,873	55,908	104,192	500,867
比重 (%)	32.4	13.5	22.1	11.2	20.8	100.0
2010 年	163,645	66,296	113,634	61,762	111,458	516,795
比重 (%)	31.7	12.8	22.0	11.9	21.6	100.0
2011 年	164,486	69,954	112,508	71,021	107,790	525,759
比重 (%)	31.3	13.3	21.4	13.5	20.5	100.0
與前年相比%	0.5	5.5	▽1.0	15.0	▽3.3	1.7
平均增減率%	0.7	1.6	0.7	12.7	1.7	2.5



資料來源：문화체육관광부 ( 2012 ) , <콘텐츠산업통계조사>. 서울: 문화체육관광부. P82.



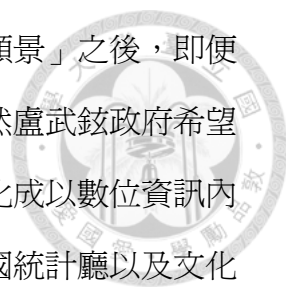
若從各業種就業人口的變化來看(表 5-15)，我們可以發現從 2005 年到 2011 年之中，出版產業的從業人數始終最高，2011 年時的比重達到 32.9%。排在其後的，則是遊戲產業（15.7%）、音樂產業（12.9%）以及知識資訊產業（11.4%）。其中，被視為出口主力的遊戲產業，其就業人口數自 2005 年的 141,263 至 2011 年時大幅縮小到 95,015 人，與前述內容產業的產值與出口額資料相較之下，顯見雖然遊戲產業的產值與出口額皆有大幅度的提升，但就業人數卻並未隨之提升，反而逐年下降。而從年平均增減率來看，角色產業（20.1%）與知識資訊產業（14.1%）可說是遙遙領先其他韓國型文創產業的業種，就業人口呈現逐年增多的趨勢。

表 5-15 韓國內容產業就業人口的變化（2011）

（單位：名）

項目	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	全體 比重	年平均 增加率
出版	214,904	218,377	225,347	210,084	206,926	203,226	198,691	32.9	-1.3
漫畫	9,048	12,818	11,772	11,093	10,748	10,779	10,358	1.7	23
音樂	65,346	65,431	75,027	66,475	76,539	76,654	78,181	12.9	3.0
遊戲	141,263	105,773	92,572	95,292	92,533	94,973	95,015	15.7	-6.4
電影	29,078	25,769	23,935	19,908	28,041	30,561	29,569	4.9	0.3
動漫	3,580	3,412	3,847	3,924	4,170	4,349	4,646	0.8	4.4
廣電	29,634	29,308	28,913	34,393	34,714	34,584	38,366	6.3	4.4
廣告	29,625	27,487	29,416	30,700	33,509	34,438	34,647	5.7	2.6
角色	8,825	19,889	21,846	21,092	23,406	25,102	26,418	4.4	20.1
知識情報	31,327	34,779	38,192	41,279	55,126	61,792	69,026	11.4	14.1
內容解決	12,430	13,450	13,414	14,679	17,089	19,540	19,813	3.3	8.1
合計	575,060	556,493	564,281	548,919	582,801	595,998	604,730	100%	0.8

資料來源：문화체육관광부 ( 2012 ) , <콘텐츠산업통계조사>. 서울: 문화체육관광부. p 81.



在盧武鉉的參與政府自 2005 年提出「文化強國 C-Korea 願景」之後，即便是政權輪替之後，韓國型文創產業的內容與範圍不斷擴大。雖然盧武鉉政府希望能更重視文化的創意面向，但李明博政府卻將文化內容產業轉化成以數位資訊內容為重點，在短期之內壓縮成長達到目標的內容產業。透過韓國統計廳以及文化體育觀光部共同做成的連續性統計資料顯示，自 2005 年之後，韓國型文創產業的確在量上有了很大的成長，且在出口導向的目標之下，內容產業已經成為賺錢的生意。可是，從廠商規模、廠商數目與就業人數的統計上來看，就業人口以中小企業為主的文創產業，卻發生了中、大型文創企業增加，以及中小型文創企業不易生存的現象，而這與韓國政府在推廣文創產業時，期望能同時達到促進經濟成長與增加就業人口的目標，有著一定程度的差距。單從統計中所見相關產業的發展樣態，我們已經隱約見到韓國型文創產業的成長與發展並不完全符合韓國政府的預期。而各次領域產業別的發展狀況，亦與一般人的認知（特別是對韓流的印象）有著不小的差距。在下一節中，我們將集中探討韓國型文創產業政策與產業發展之間的關聯性，並以電影、音樂與遊戲產業的政策推廣為例，闡述韓國政府在其韓國型文創產業政策上所呈現的發展型國家性格。

#### 第4節 韓國型文創產業政策與產業發展之間的關聯性

透過先前對韓國型文創產業政策時序變化的整理，我們發現文化產業開始被民主化之後的韓國政府所重視，並且以發展主義以及壓縮成長的方式來進行政策推動。與此同時，透過韓國政府系統性的進行韓國型文創產業的各項統計資料，我們也看到韓國文化內容產業的各個次領域上，的確也有著高低不一的成長趨勢。然而，韓國政府的相關政策與產業發展之間是否有因果關聯性，卻不是一個好回答的問題。不過，由於內容產業的成長與其後的出口導向非常明顯，因此很容易讓人聯想成「因為有韓國政府的政策推動，因而導致文創產業在韓國的蓬勃發

展」。



從一個外於韓國社會，並且不曉得各項韓國文創產業統計的人來說，只能從週遭的文化商品來感受到韓國文創產業的發展樣貌。而最讓人熟知的文化現象，就是所謂的「韓流」現象。從時間順序的演變來看，我們可以發現韓流的發展與韓國文化政策之間，其實有著很微妙的關係。若仔細考察跨國韓流文化現象的發起時間，我們可以觀察到，韓流現象的興起與韓國型文創產業政策的推動之間，並沒有太大的直接關聯性。

一般認為，最早海外韓流興起的時間，約莫是在 1990 年代末期至 2000 年代初期，而發生的地點則是中國、東南亞與台灣。由於中國以及台灣在電視頻道節目需求的大增之下，海外版權便宜的韓劇便成為填充節目時間的選擇之一。1997 年在中國上映的韓劇「愛情是什麼」，因為題材和內容與原本中國既有的電視節目大不相同，因此在中國引發不錯的迴響。1999 年時在中國所播放的「星夢奇緣」(台灣上映時，則取名為「星星在我心」)，亦廣受歡迎。而到了 1999 年的中期，中國媒體開始使用「韓流」一詞以代表韓國大眾文化所引發的文化現象。而韓國的國內媒體開始引用「韓流」一詞，則是在 2000 年 2 月，韓國偶像團體 H.O.T. 至中國演出之後，引用中國的報導後才開始大量使用這一個詞彙( 고정민, 2005 : 2)。之後，世人熟知的韓流現象，其代表性的內容商品就以韓劇與韓國流行音樂為中心，不斷擴大到其他領域之上。「韓流」的傳播範圍，則由初期的中國與東南亞，擴大到日本以及其它地區。正因為海外傳播的韓流主體有隨時間改變的現象，因此許多文化觀察家就將韓流的演進分成韓流形成、深化與多樣化三個時期，以呈現出韓流現象擴大的風貌(參見表 5-16)。

表 5-16 韓流的分期發展模式<sup>50</sup>

特徵	韓流第一期	韓流第二期	韓流第三期
關鍵詞	韓流形成	韓流深化	韓流多樣化
期間	1997~2000 年初半	2000 年中期	2000 年後半
主要領域	韓劇、音樂	韓劇、音樂、電影、遊戲	音樂、韓劇、遊戲、電影、漫畫、角色、韓食、韓文
主要地區	中國、台灣、越南	中國、日本、台灣、東南亞	中國、日本、台灣、東南亞、中亞、非洲、美國
代表內容商品	韓劇：愛情是什麼 K-POP：HOT	韓劇：冬季戀歌 大長今	K-POP，偶像團體 線上遊戲

資料來源：고정민 (2009), <한류, 아시아를 넘어 세계로>. 한국문화산업교류재단.轉引自문화콘텐츠진흥원 (2011), K-POP이 주도하는 신한류: 현황과 과제. <KOCCA 포커스>, 통권 31 호.p4.

有趣的是，若對照先前所提到韓國各期政府對於韓國型文化創意產業政策的推動來看，我們可以發現所有海外韓流的成功，都是早於韓國政府對韓國型文創產業政策的推動。當韓劇開始在海外受到重視的時候，當時的金泳三政府以及金大中政府，並沒有把推廣文化產業的重心放在韓劇之上，金泳三的文化產業政策只著眼於出版和電影業務，而金大中的文化內容產業政策則更多心力放在電影以及遊戲產業之上。近來在海外市場獲得極大成功的 K-POP，相較於韓國政府的政策支援，更多的則是流行音樂經濟公司有感於韓國國內市場狹小，此外盜版猖獗，因此採取主動進軍海外市場的經營戰略。<sup>51</sup> 而這也是為何 Otmazgin (2011)

<sup>50</sup> 還有一些文化觀察家，將韓流的類型分成韓流 1.0 (韓劇偶然的成功)，韓流 2.0 (有意識推動的 K-POP) 以及韓流 3.0 (未來指向的多元與多項目的韓國文化商品)。參見김상훈 (2012), 한류 3.0 을 위한 마케팅 전략, Webzine No.87. (2012.01). 網址：

[http://webzine.kofice.or.kr/201201/kor/sub\\_01\\_01.asp](http://webzine.kofice.or.kr/201201/kor/sub_01_01.asp)

<sup>51</sup> 關於主要 K-POP 經濟公司進入海外市場時期，參見王恩美，2013，《國外流行音樂發展政策專題研究：日本語韓國流行音樂文化產業政策研究》，文化部委託研究案，頁 92~98 之整理。而在筆者對 SM 和 JYP 經濟公司所進行的兩次深入訪談中，業者皆表示，進軍海外市場的原因乃出自於經營者對於擴展市場的判斷，此外，在投入海外市場之際並未獲得來自政府的協助。

會認為，在韓國的例子中，並不是政府主動以文化產業政策來促進文化產業的發展，而是文化產業的成功刺激政府發展文化產業政策之立論所在。



而 Otmazgin (2011) 對於韓國型文創產業政策的批判，主要還有一點在其認為，韓國政府過於強調基礎建設的投資（硬體方面包括：網際網路、有線與無線電視的平台；軟體方面包括：廣設大學系所與訓練中心來培育人才），並以之做為主要的發展文化產業策略。如果我們從韓國各政權時期，關於文創產業相關事業目的別由政府預算分配來看，的確可以發現「基礎建設」一項的比例，雖然隨著時間的遞移而逐年下降，但其所佔的比例都超過了百分之七十以上（參見表 5-17）。而這個現象並不只出現在文化產業政策領域，事實上整個韓國政府的文化政策的預算編排，也往往呈現出類似的政策思維邏輯（參見表 5-18）。

表 5-17 各政權事業目的別「文創產業」預算分配

（單位：百萬韓圓）

政權	活動支援	政策開發	技術開發	人力養成	基礎建設	合計
朴正熙	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	183 100%	183 100%
全斗煥	2 0.9%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	266 99.1%	269 100%
盧泰愚	8, 0.1%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	9,372 99.9%	9,380 100%
金泳三	553 3.0%	68 0.4%	12 0.1%	0 0.0%	17,763 96.6%	18,396 100%
金大中	7,190 7.0%	41 0.0%	5,078 5.0%	8,730 8.6%	81,127 79.5%	102,085 100%
盧武鉉	17,546 9.1%	808 0.4%	13,752 7.1%	17,186 8.9%	144,076 74.5%	193,368 100%
李明博	19,485 6.1%	7,118 2.2%	45,232 14.1%	18,059 5.6%	232,002 72.1%	321,896 100%

資料來源：김규찬, 2012, 《문화콘텐츠산업 진흥정책의 시기별 크성과 성과: 1974~2011 문화예산 분석을 중심으로》, 서울대학교 대학원, 언론정보학과。P147。



表 5-18 各政權事業目的別「文化政策」預算分配

(單位：百萬韓圓)

政權	活動支援	政策開發	技術開發	人力養成	基礎建設	合計
朴正熙	2,550 18.9%	256 1.9%	0 0.0%	118 0.9%	10,572 78.3%	13,496 100%
全斗煥	2,548 5.0%	427 0.8%	0 0.0%	43 0.1%	47,674 94.0%	50,692 100%
盧泰愚	8,409 10.0%	1,292 1.5%	0 0.0%	3,988 4.7%	70,333 83.7%	84,022 100%
金泳三	11,902 5.4%	3,149 1.4%	12 0.0%	17,878 8.1%	186,478 85.0%	219,419 100%
金大中	24,896 5.6%	2,294 0.5%	5,472 1.2%	25,236 5.7%	385,624 86.9%	443,523 100%
盧武鉉	49,846 6.8%	6,682 0.9%	14,063 1.9%	71,531 9.8%	590,765 80.6%	732,886 100%
李明博	49,311 5.5%	19,918 2.2%	45,953 5.1%	9,316 10.0%	697,124 77.2%	902,623 100%

資料來源：김규찬, 2012, 《문화콘텐츠산업 진흥정책의 시기별 극성과 성과: 1974~2011 문화예산 분석을 중심으로》, 서울대학교 대학원, 언론정보학과。P145。

從第一章表 1-5「韓國型文化創意產業部門預算之變遷」以及本章第三節表 5-6「領域別韓國型文創產業的預算分配狀況」中，我們可以得知文化內容產業政策的預算比重，佔文化政策預算的比重有逐年大幅度增加的趨勢。但如果從文創產業政策施行方式的預算分配來看，我們更可以發現韓國政府在推動文創產業政策時的「重硬輕軟」的傾向。自開始意識到文化產業政策重要性的金泳三政府開始，與硬體基礎建設擴充有關的設備支援以及機關支援，一直是文化內容產業政策預算分配中最大的兩個項目。而即便是主打「創意韓國」的盧武鉉政府，其對於文創商品的創作支援方面，與前期的金大中政府與後任的李明博政府，並沒有太大的差異（參見表 5-19）。



表 5-19 各政權事業手段別「文創產業」預算分配

(單位：百萬韓圓)

政權	設備支援	機關支援	創作支援	流通支援	消費支援	振興支援	合計
朴正熙	0 0.0%	46 24.9%	83 45.5%	0 0.0%	10 5.4%	44 24.2%	183 100%
全斗煥	0 0.0%	141 52.7%	88 32.6%	2 0.9%	0 0.0%	37 13.8%	269 100%
盧泰愚	8,447 90.1%	245 2.6%	590 6.3%	8 0.1%	0 0.0%	91 1.0%	9,380 100%
金泳三	12,000 65.2%	4,420 24.0%	926 5.0%	611 3.3%	0 0.0%	437 2.4%	18,396 100%
金大中	32,554 31.9%	26,626 26.1%	14,293 14.0%	16,692 16.4%	595 0.6%	11,325 11.1%	102,085 100%
盧武鉉	42,104 21.8%	60,336 31.2%	28,810 14.9%	33,845 17.5%	3,120 1.6%	25,153 13.0%	193,368 100%
李明博	86,466 26.9%	76,016 23.6%	44,668 13.9%	34,877 10.8%	6,247 1.9%	73,621 22.9%	321,896 100%

資料來源：김규찬, 2012, 《문화콘텐츠산업 진흥정책의 시기별 특성과 성과: 1974~2011 문화예산 분석을 중심으로》, 서울대학교 대학원, 언론정보학과。P147。

一般來說，政策的推動與產業的變化之間有所謂的遲延效果，亦即政策推出後要經過數年後才能看出實際的成效。韓國學者針對文化內容產業的政府預算與產業成果進行統計相關性分析之後發現，技術開發、人力養成以及基礎建設的預算，往往要在二到三年或更久之後與賣出額的成長才會呈現正相關性。而在創作支援以及流通支援的預算上，卻在兩年之內就可以看出政策反應在產業上的成果。但，佔了整體預算分配中相當大比例的活動支援以及針對設備支援的預算支出，卻與文化內容產業發展之間，幾乎完全沒有任何統計上的顯著相關性。此外，從政府預算與出口額的相關性來看，則約莫要四年之後才可看出其較為明顯的相關性（김규찬, 2012；김규찬, 2013：304）。這些資料都顯示，政府關於軟體方面

的政策支援對於文創產業的發展才會有顯著的效果。但韓國政府卻習慣以工業生產的思維，將較多的預算投入於與硬體建設與設備支援相關的政策項目之上。



若檢視韓國政府當初致力於推廣文創產業的動機，除了看重其經濟效益之外，還有一個重點在於其具有「創造就業」之效果。但，我們從數據之中可以發現，韓國從事文創產業的人口雖然逐年增加，不過增加的比例卻極其有限。本章第三節表 5-15 的統計資料顯示，韓國文創產業的就業人口平均年增率僅有百分之 0.8。在投入預算增加、營業額與出口額都相繼擴大之下，若計算核心文化內容產業的就業人數，2003 年與 2011 年兩年韓國的文創產業就業人口數目，竟然沒有太大的變化（參見表 5-20）。

表 5-20 文化內容產業主要指標比較

項目	2003 年	2011 年	增加
預算(百萬韓圓)	150,116	338,916	2.26 倍
賣出額(千美金)	353,029	477,176	1.35 倍
出口額(千美金)	627,553	1,892,041	3.01 倍
就業者數目(名)	422,958	427,503	1.01 倍

\*預算與賣出額、輸出額為 GDP 平減指數換算之結果。

資料來源：김규찬 2013：305。

除了統計資料之外，在筆者針對韓國文創業者所進行過的數次深度訪談之中，受訪業者幾乎都明確的表示，並未直接接受過政府的支援與補助，甚或是不瞭解政府提供了哪些支援制度。<sup>52</sup> 幾位受訪者幾乎都不約而同的表示，所謂「韓流」的興起，主要是因為韓國內需市場太小，因此企業不得不謀求海外市場。而在海

<sup>52</sup> 四位受訪業者包括 JYP Entertainment 的노승욱行銷組經理、SM Entertainment 的김영민本社社長、ICONIX Entertainment 的정미경內容事業本部專務；以及 TPS Company 김주경代表理事。不過，另外兩個受訪之準政府機構（KOCCA 與 KACES），其研究員與官員則強調有韓國政府有盡力宣導與公開政府的各項政策支援資訊。



外市場擴張的嘗試上，業者亦未曾受到來自政府的直接援助，而是在自行摸索(例如角色產業業者自行參與國際展示會)以及嘗試錯誤(兩家音樂產業業者的海外進軍嘗試)之下，才逐漸開拓出韓國文創商品的海外市場。這樣的訪談結果，與「韓國中小企業研究院」受「文化體育觀光部」所委託，針對內容產業中小企業所進行的年度調查報告書中，呈現出相同的狀況(문화체육관광부, 2012)。在2012年針對503家文創中小企業所進行的問卷調查中，僅有23.1%的受訪業者表示曾有利用過政府機關(文化體育觀光部、韓國內容振興院)的內容企業支援制度之經驗(參見表5-21)。同樣的問卷調查，在2011年時則是23.3%。

表 5-21 業種別內容中小企業的應用政府支援制度現況

單位(家數, %)

業種	家數	是	否
全體總計	503	23.1	76.9
音樂	14	14.3	85.7
電影	14	42.9	57.1
錄影帶	19	15.8	84.2
動漫	19	63.2	36.8
出版	103	16.5	83.5
遊戲	47	46.8	53.2
角色	26	19.2	80.8
廣告	114	8.8	91.2
公演	40	22.5	77.5
廣電	51	33.3	66.7
知識資訊	56	23.2	76.8

資料來源：문화체육관광부(2012). <콘텐츠 중소기업의 안정적 성장을 위한 정책과제>. P.123.

在有利用政府支援制度經驗的業者中，申請「資金支援」者(83.6%)佔有壓倒性多數，其次則是「人力採用」(25.0%)以及「人力教育」(13.8%)。此外，未曾利用過政府支援制度的業者中，不利用政府支援的原因依序分別為：「不曉

得有支援制度的存在」(34.7)、「支援制度的條件過於嚴格而被排除在支援資格之外」(24.2%)、「政府支援內容並無實質幫助」(18.6%)、「因為支援對象的數量限制，導致競爭率過高」(12.8%)、「在支援資料與提案書的製作上出於時間與人力之不足而放棄」(8.9%)以及「感覺沒有必要性」(0.8%)(參見表 5-22)。而針對政府的支援制度的改善，則有 78.4%的業者認為「資金支援」制度需要改進，「國內外市場資訊提供」有 20.6%，「技術開發支援」有 17.2%，製作基礎建設支援則有 17.0%。

表 5-22 業種別內容中小企業不接受政府支援制度的理由

(單位：家數、%)

業種	家數	認為並無實質幫助	申請資格過於嚴苛	不曉得制度之存在	競爭過於激烈	因人力不足而放棄	感覺無申請必要性
全體	392	18.6	24.2	34.7	12.8	8.9	0.8
音樂	12	8.3	16.7	50.0	16.7	8.3	0.0
電影	8	0.0	37.5	37.5	12.5	0.0	12.5
錄影帶	16	18.8	37.5	12.5	18.8	6.3	6.3
動漫	7	28.6	28.6	14.3	28.6	0.0	0.0
出版	87	20.7	27.6	31.0	10.3	10.3	0.0
遊戲	26	19.2	23.1	23.1	26.9	7.7	0.0
角色	21	33.3	14.3	23.8	9.5	19.0	0.0
廣告	104	15.4	25.0	38.5	10.6	10.6	0.0
公演	32	15.6	25.0	40.6	12.5	6.3	0.0
廣電	35	28.6	25.7	28.6	8.6	8.6	0.0
知識資訊	44	13.6	13.6	52.3	13.6	4.5	2.3

\* 應答家數為未曾利用過政府內容支援制度之企業。

資料來源：문화체육관광부(2012). <콘텐츠 중소기업의 안정적 성장을 위한 정책과제>.

P.123.

由這個統計資料的結果，我們可以發現受訪的韓國型文創產業中小企業業主，絕大多數未曾使用過政府的支援制度。而政府的支援制度對其來說不是不夠便利，便是未能直接給予業者所需要的幫助。雖然業者利用最多的，是資金方面的挹注。

但同時被認為最需要改進的，亦是政府的資金支援制度。<sup>53</sup> 這顯見，韓國政府推動文創產業的政策，不但未曾達到其原本設定的諸如「短期內成為世界第五大文創產業強國」以及「創造大量就業機會」的政策目標，其政策支援制度，亦未能解決文創產業從業者的需求與問題。而檢視歷屆韓國政府推動韓國型文創產業政策的方式，明顯地與過往以製造業為主的產業振興政策相同，為重視硬體建設的發展主義思維模式。如果我們仔細去追究的話可以發現，成為新興產業類別的「韓國型文創產業」，其底下所涵蓋的次領域業種，其實在製作、消費、流通、行銷、授權，乃至於國內市場和國際市場狀況，都有著極大的差異性。但韓國政府卻幾乎以相同的政策思維模式來推動不同的文創產業次類別。

我們在第一章表 1-1 中就曾提過，近年來韓國型文創產業中最受到外界矚目的乃是出口年平均增加率高達 128.4% 的音樂產業。而多年來，遊戲產業的出口佔有率一直佔所有文創產業出口額的五成以上，此外再加上韓國政府長久以來一直重視卻始終沒有辦法拓展出口的電影產業，這三個文創產業次領域的發展狀況雖然有很大的不同，但事實上若自韓國政府預算的投入來看，長期以來電影產業投入最多，然而其成果僅限於韓國國內市場之上；遊戲產業的投入則是似乎得到了預期中的效果；但對於音樂產業的支援相對來說少了很多，不過 K-POP 卻是近年來引爆海外韓流最大的推進力量。但若仔細分析韓國政府在推動這三個文創產業次領域的政策時，我們會發現其實韓國政府幾乎都是用同一套政策思維來推動不同類型的文創產業。

從產業振興事業的法律基礎來看，電影產業是最早立法的文化產業項目，在金泳三主政之下的 1995 年便制定了《電影振興法》。而遊戲產業與音樂產業的振興法令依據，則是起源於金大中政府初期所制定的《與唱片、錄影帶物品和遊


---

<sup>53</sup> 在筆者的深度訪談中，受訪的김주경導演甚至認為，政府的「資金援助」對於業者來說並不是什麼直接幫助。因為資金的支援多為貸款形式，而最終仍舊必須要予以償還。由於電影的製作無法事前評估其是否賣座，因此在心裡上很難將政府的貸款視為對業者直接的幫助。

戲物品相關之法律》（1999.02.08）。自 1999 年至 2004 年為止，該法總共歷經了五次修正，到了盧武鉉任期後半的 2006 年時，因應文化內容產業領域的擴大，而將該法分法而成為《與電影和錄影帶物品振興相關之法律》、《與音樂產業振興相關之法律》、《與遊戲產業振興相關之法律》。

若從立法過程來看，我們可以發現在 1999 年時，唱片、錄影帶以及遊戲商品，是被視為同一型的文化商品，因而被歸類於同一個法令之下來加以規範。在該法的第三條中規定，文化觀光部長官必須建立音樂、錄影帶物以及遊戲物的振興施政政策。而其中所謂的振興政策，則包括了：1.振興政策的基本方向、2.刺激創作活動、3.促進出口以及相關產業的創造就業、4.相關技術的開發與技術水準的提昇、5.流通設備的擴充流通業者的專業化與流通結構的改善、6.為了相關產業之振興的財源確保與運用、7.專門人力的培養、8.相關領域的基礎建設建構與聚集地的建造與運作、9.對於提供違法地製造、販賣、借貸、流通、視聽或是利用的唱片、錄影帶物、遊戲物的指導與取締、10.對於依據非營利民間團體支援法中第二條規定的非營利民間團體，對違法地製造、販賣、借貸、流通、視聽或是利用的唱片、錄影帶物、遊戲物等活動的自律性監視活動給予支援、11.上述之外，與相關業者健全發展有關之政策.....等十一個項目。除了振興政策之外，該法的第二章與第三章中，也規定了確保影像物品（電影、音樂影帶物品、遊戲物品、公演物品）之倫理性與公共性的影像物等級委員會以及等級分類規定。

起因於技術的發展所引發的文化產業環境之變動，使得與文化產業振興相關的法律體系也隨之產生變動，因此在 2006 年 4 月時，盧武鉉的參與政府將《與唱片、錄影帶物品和遊戲物品相關之法律》分法成為《與電影和錄影帶物品振興相關之法律》、《與音樂產業振興相關之法律》、《與遊戲產業振興相關之法律》（이준형，2007：80~83）。整理系出同門的三個法律，其大要如下：

- 
- 一、《與音樂產業振興相關之法律》：1.樹立音樂產業振興綜合計畫（第 3 條）、  
2.爲了音樂產業振興之國家支援（第 4～第 15 條）、3.音樂影像物的等級分類（第 17 條）；
  - 二、《與遊戲產業振興相關之法律》：1.樹立遊戲產業振興綜合計畫（第 3 條）、  
2.遊戲產業、遊戲文化和電競運動（e-sports）的振興（第 4 條～第 15 條）、  
3.遊戲物等級委員會的設置（第 16 條～第 24 條）；
  - 三、《與電影和錄影帶物品振興相關之法律》則與上述兩法略有不同，乃是整合《電影振興法》與錄影帶物之相關規定而成的振興法規範。而其中，與電影振興相關的立法則包括 1.樹立電影振興基本計畫（第三條）、2.以「電影振興委員會」爲中心的振興政策、3.上映等級分類與廣告宣傳之限制（第 29 條～第 33 條）。

我們可以發現，雖然規範的對象不同、產業型態也有所不同，產業在國內市場以及國際市場的地位都不同的狀況之下，但基本上各振興法的架構與內容卻是十分雷同。若細究三個不同產業的內容與中、長期振興政策，我們更可以發現其振興邏輯相似之處。在《與電影和錄影帶物品振興相關之法律》第 3 條第 1 項中規定：「文化觀光部長官爲了影像文化的昌達以及影像產業的振興，必須聽取依據第 4 條規定的「電影振興委員會」以及第 34 條規定的「韓國電影資料院」之意見，樹立與施行電影振興基本計畫與施行計畫。」而《與音樂產業振興相關之法律》的第 3 條第 1 項中則規定：「文化觀光部長官必須樹立爲了音樂產業振興之必要的綜合計畫。必要之時得與相關之中央行政機關長官協議。」在《與遊戲產業振興相關之法律》第 3 條第 1 項也有類似之規定：「文化觀光部長官與其它中央行政機關長官協議後，必須樹立與施行爲了振興遊戲產業的綜合計畫」。而三個振興法的第 3 條第 2 項之基本計畫或綜合計畫應包括之項目規定，內容亦無

太大的差異。<sup>54</sup>



在這三項文創產業次領域之中，文化體育觀光部雖然是主管機關，只是在文化行政依照「一臂之距」的原則，而採行雙軌制之後，電影、遊戲與音樂政策的提出、修改以及相關法律之制定的主要參考依據，主要是來自於其所相對應的「準政府機關」之政策建議。與電影產業振興直接相關的準政府機關為 1999 年改組與更名的「電影振興委員會」(Korean Film Council，簡稱 KOFIC)(1973 年成立時，其原名稱為「電影振興公社」)；與音樂產業直接相關的準政府機關為 2001 年所設立的「韓國文化內容振興院」(Korean Culture & Content Agency，簡稱 KOCCA)；而與遊戲產業直接相關的準政府機關則為「韓國遊戲產業振興院」(Korea Game Industry Agency，簡稱為 KOGIA)。<sup>55</sup> 不過「韓國遊戲產業振興院」以及「韓國文化內容振興院」在 2009 年時因應政府組織之變動，與「韓國放送映像事業振興院」合併成為「韓國內容振興院」(Korea Creative Content Agency，簡稱 KOCCA)。而這樣的組織演變，卻使得原本可以保有個別特色的遊戲產業政策，被吸納到「內容產業」這一個大架構底下來進行政策的思考。

依照各振興法的規定，與自金大中政府時期開始推動的「文化產業振興 5 年計畫」理念相同，自 2000 年開始，韓國政府針對了這三個文創產業次領域，分別提出了多次的中長期振興計畫。電影產業方面，在「電影振興委員會」的主導之下，2000 年發表了「第一次電影振興綜合計畫(2000~2004)」、2003 年發表了「第二次電影振興綜合計畫(2003~2007)」、2007 年發表了「第三次電影振興綜合計畫(2007~2011)」，2011 年提出了「電影振興事業中長期計畫(2011~2013)」。在遊戲產業方面，於 2003 年提出了「第一次遊戲產業中長期計畫」、2004 年提出了「e-sports(電競運動)中長期願景」、2005 年提出了「建造健全

<sup>54</sup> 上述法條皆以 2006 年 4 月時，最初制定的版本為基礎。

<sup>55</sup> 「韓國遊戲振興院」的前身為 1999 年成立的「遊戲綜合支援中心」，2001 年時改稱為「韓國遊戲產業開發院」，2007 年時改名為「韓國遊戲產業振興院」。

遊戲文化強化對策」、2008 年提出了「第二次遊戲產業振興中長期計畫」（2008~2012）、2010 年提出了「e-Sports Innovation 2.0，電競運動中長期發展計畫」；而在音樂產業方面，則是於 2003 年提出「音樂產業振興五年計劃」，以及於 2009 年提出了「音樂產業振興中期計畫」。

電影產業是最早被歸類於文化產業類別的業種，因此金大中政府會針對電影產業率先推出中長期振興計畫也不足為奇。不過，「電影振興委員會」乃是金大中政府的新自由主義文化政策下之產物，因此在金大中政府主導下的第一次電影振興綜合計畫中，將政策的主力放在強化電影產業競爭力的支援政策之上。而其主要的支援方式，則帶有與過往由國家主導的發展主義相同的性質。盧武鉉政府任內所建立的第二與第三次電影振興綜合計畫，本質上與第一次綜合計畫並沒有太大的差異，同樣也非常重視強化電影產業的競爭力。不過盧武鉉政府加入了對於電影多樣性與公平性還有電影人福祉的訴求，符合其參與政治的訴求。然而在重視成長與市場中心取向的李明博政府任內，韓國政府又把電影產業的政策焦點轉向更重視市場中心的面向之上（한승준，2010：319~322）。提昇韓國電影的競爭力，以擴大國際市場的佔有率，乃是韓國電影振興政策所關心的核心議題。而從電影振興政策的演變中，可以明顯反應金大中以降各期政府關於文創產業政策的取向（參見表 5-23 之整理）。

表 5-23 各期電影振興政策的比較

	第一次電影振興綜合計畫（2000~2004）	第二次電影振興綜合計畫（2003~2007）	第三次電影振興綜合計畫（2007~2011）	電影振興事業中長期計畫（2011~2013）
政策願景	-電影產業與影像文化的調和發展 -主導亞洲地區的電影產業	-以影像產業與影像文化的調和發展來建設文化社會 -主導東北亞文化網絡	-實現世界電影五大強國	-創造韓國電影未來的最佳夥伴
基	1.強化政策研究機能	1.以多樣性為中心來	1.確保多樣性	1.擴大進軍全球

本 計 畫	與改善電影學院營運 2.刺激韓國電影製作的多樣化支援制度 3.爲了韓國電影的進軍海外積極的支援活動 4.營運首爾綜合攝影所以及透過服務的改善來提高技術競爭力	刺激製作與分配 2.影像人力養成與強化政策研究機能 3.強化影像技術的公平性以及確保國際競爭力 4.爲了強化文化力量的支援影像媒體活動 5.韓國電影的世界化與建構國際網絡	2.整備安全的投資環境 3.提高電影人的福利、專門人力之培養與技術力 4.擴大海外進軍 5.地區影像產業均衡發展 6.改善法律與稅制制度	2.強化韓國電影成長動力 3.建造持續可能的共生基礎 4.強化責任經營
特 性	以量的成長爲起點進行多樣性的支援制度	確保多樣性與公平性	確保多樣性與世界市場的競爭力	韓國電影品質的成長與提升產業競爭力

資料來源：以한승준(2010). 영화지원정책의 이데올로기 경향성 연구: 영화진흥위원회를 중심으로. <행정논총>, 48 권 2 호. P.322 表 1 爲基礎擴充修改。

而在遊戲產業振興政策上，由於產業類別出現較晚，卻又是各期政府重點投入的產業類別，因此其中長期產業政策的推出顯得在時序上有些混亂。然而，我們只要把其中最重要的兩次中長期計畫拿來做比較，就可以看出其與電影產業政策的邏輯雷同之處。2003年在盧武鉉的主政之下，「遊戲綜合支援中心」在改名爲「遊戲產業開發院」之後，發表了第一次的「遊戲產業中長期計畫(2003~2007)」，這是統整過去金大中時期的遊戲產業發展的成果，並且設立韓國遊戲產業政策基本框架的首次綜合型計畫。而這個計畫設立的同時，剛好是線上遊戲急速成長的時期，同時也是韓國遊戲產業準備進軍中國等海外市場的初創期。由於韓國國內市場的狹小，因此韓國政府也希望能藉由政策的力量來推動遊戲產業的進軍海外。在這個時代背景與政策思維之下，諸如遊戲產業政策資訊的充實、遊戲內容創造力量的強化、遊戲產業創作基礎建設的建構……等「基礎建設」的建造，成爲第一次遊戲產業中長期振興政策的首要目標。而不管人力、環境、亦或是法制度的改造，其目的都在於推動遊戲產業附加價值的提昇與擴大就業機會的目的之上（문화관광부，2003c）。



而 2008 年李明博政府所提出的第二次「遊戲產業振興中長期計畫」則被韓國政府號稱為遊戲產業的第二次革命。事實上到了 2007 年第一次「遊戲產業中長期計畫」執行結束為止，仍無法實現所設立的政策目標，而李明博政府主政之下所提出的第二次「遊戲產業振興中長期計畫」其實是只能算是第一次計畫的升級版。其主要的政策提出背景在於，當時配合著融合型資訊科技的進展，使得新的遊戲內容與市場浮現，因此發掘次世代遊戲並加以重點培育以實現韓國遊戲產業的全球化，成為以經濟成長為目標的李明博政府所提出之第二次「遊戲產業振興中長期計畫」的重點課題，而電競運動則是重點培育的產業新領域（문화체육관광부, 2008b）。雖然，遊戲產業與電影產業的生態有所不同，然而，電影產業的振興政策與遊戲產業的振興政策卻擁有相同的邏輯，亦即，藉由基礎建設的建立，提昇韓國內容商品的競爭力，進而擴大海外市場的佔有率，成為領先全球的文化內容商品。關於兩次遊戲產業中長期振興政策的比較見表 5-24 的整理。

表 5-24 兩次遊戲產業中長期振興政策的比較

	第一次「遊戲產業中長期計畫」 (2003~2007)	第二次「遊戲產業振興中長期計畫」 (2009~2013)
政策願景	-進入世界三大遊戲產業強國之林 目標：2007 年為止國內遊戲市場規模達到 10 兆韓圓、創造 10 萬名就業機會、海外出口達到 10 億美金、世界市場佔有率達到 5%	第二次線上遊戲革命 -所有的遊戲都要來自韓國 目標：2012 年為止進入世界三大遊戲強國之林 市場規模達到 10 兆韓圓、生產規模達到 6 兆韓圓、僱用人力達到 10 萬名、海外出口達到 36 億美金、世界市場佔有率達到 10%
基本計畫	1.強化遊戲產業的基礎建設 2.強化進軍海外之力量 3.提高遊戲文化的認識與擴大基盤 4.擴大遊戲專門人力養成基礎	1.全球市場戰略性進軍 2.確保未來型的創意人才與領先技術 3.流通環境的先進化 4.建造次世代遊戲製作基礎

	5.建造次世代遊戲應用技術開發環境 6.改善法令制度	5.創造遊戲文化價值 6.領導世界電競運動 7.融合的環境政策與制度之體系化
特性	以創造高附加價值與擴大就業機會為目標	以建構基礎建設來推動韓國遊戲產業的升級以促成全球化目標

資料來源：筆者自行整理。

與上述兩個產業的政策推動相較之下，從政策預算的分配角度來看，韓國各期政府對於音樂產業的重視度明顯不如遊戲與電影產業（參見本章第三節，表 5-6 的整理）。然而從產業振興政策的比較觀點來看，我們卻可以發現音樂產業的振興政策與遊戲產業仍有著非常類似的政策邏輯（參見後表 5-25 之整理）。在盧武鉉的參與政府主政之下 2003 年由文化觀光部所提出的「音樂產業振興五年計劃」，其設立之目標在於因應網路的發達、數位音樂的登場（mp3），以及網路、行動裝置和 DVD 等新型態音樂媒體的出現，使得韓國既有的音樂產業若要持續成長，就必須追求新的成長典範。而從國外的事例中可以證實，音樂產業具有可視為文化產業核心的高附加價值之產業能力，因此音樂產業振興五年計劃以進入世界前七大音樂產業強國做為政策願景，希望能透過流通結構的改變，基礎建設的支援，以及專門人力的培養等，發揮音樂產業高附加價值之特性(문화관광부，2003d)。在音樂產業振興五年計劃執行結束之後，或許是受到「韓國內容振興院」改組之故，使得李明博政府並未馬上推出接續的音樂振興計畫，而是在隔一年的 2009 年 2 月間才提出新的音樂產業振興計畫。與遊戲產業中長期計畫的命運相同，音樂產業振興五年計劃亦無法達成原訂之計畫之目標，而與後續的第二次遊戲產業中長期振興計畫類似的是，接續而來的「音樂產業振興中期計畫」亦是要回應全球化的壓力，並希望能透過「強化韓國音樂全球化國際合作」、「刺激音樂產業的內需市場」，以及「建構音樂產業的基礎建設與強化成長基礎」的三大施政方向，引導新韓流的出現，使得韓國的大眾音樂能夠打入全球市場，並進入世

界前十大音樂市場之林(문화체육관광부, 2009)。雖然在政策名稱上有所不同，但細部的推動戰略卻與遊戲產業，以及先前的五年計畫之推動戰略沒有太大的差異。



表 5-25 兩次音樂產業振興政策的比較

	「音樂產業振興五年計畫」 (2003~2007)	「音樂產業振興中期計畫」 (2009~2013)
政策願景	-體現 21 世紀亞洲音樂內容強國 -2007 年為止音樂產業賣出額達 1.6 兆韓圓，進入世界市場七名之內	-大韓民國大眾音樂之全球化 -進入世界音樂市場十名之內
基本計畫	1.流通結構先進化 2.基礎建設建造支援 3.培養專門人力 4.建造企劃、製作基礎 5.支援行銷現代化 6.整備法令與制度	1.強化韓國音樂全球化國際合作 2.刺激內需市場 3.建構產業基礎建設與強化成長基礎
特性	以創造高附加價值的產業化為目標	以建構基礎建設來增加內需，進而推動韓國大眾音樂的全球化

資料來源：筆者自行整理。

若從這些計畫所提出的預算來看，我們更可以發現其政策邏輯的相似之處。雖然上述的政策大體上都提到了改變流通結構、支援基礎建設、培養專門人力、建造企劃製作與技術能力、支援行銷現代化與進軍海外、整備法令與制度、強化文化價值等部份，但不另人意外的，佔了政策預算中的最大部份，都是支援基礎建設或是設備與機關支援等硬體建設。我們以盧武鉉時期的幾個中長期計畫的預算分配來看就可以知道，即便是最重視參與和分配的盧武鉉總統主政時期，韓國政府仍舊採取重視所謂的基礎建設與硬體建設的發展主義，做為推動韓國型文創產業政策的邏輯思維。



在 2003 年推出的「遊戲產業振興五年計劃（2003~2007）」（表 5-26）以及「音樂產業振興五年計劃（2003~2007）」（表 5-27）的預算分配中，「強化遊戲產業基礎建設」的預算佔了將近五成，達到總預算的 48.6% 之譜。同樣的，音樂產業的「建構音樂產業基礎」一項，也佔了總預算的 49.4%。這個數據顯示，韓國政府對於這兩個不同的文創產業次類別，採取的是相同的硬體建設優先於軟體發展的工業生產邏輯。即便，這兩個產業的發展樣態與出口比重上有著極大的差異性。<sup>56</sup>

表 5-26 「遊戲產業振興五年計劃」（2003~2007）預算分配

（單位：百萬韓圓）

項目		2003	2004	2005	2006	2007	合計
強化遊戲產業基礎建設	國庫	8,600	6,700	8,500	5,800	9,000	74,300
	基金	5,000	5,000	8,000	5,000	10,000	48.6%
強化進軍海外力量	國庫	3,100	3,200	4,500	7,000	7,000	24,800 16.2%
提高遊戲文化的認識與擴大基盤	國庫	700	800	2,000	2,500	2,500	8,500 5.6%
擴大遊戲專門人力養成基礎	國庫	3,600	3,600	5,000	6,000	7,000	25,200 16.5%

<sup>56</sup> 原本，若能將「2003~2007 年第二次電影振興綜合計畫」的預算計畫，與另外兩個同時期的音樂與遊戲產業的預算計畫一比較，或許將可以更明顯見出這三個不同產業的振興計畫之相似程度。然而，在筆者遍尋之下，並未找到該計畫的書面資料。在筆者去信詢問「韓國電影振興委員會」之後，得到的回覆是，由於資料將會被引用在內部報告書或是資料集之上，因此關於電影振興計畫方面的內部預算計畫書，並不對外公開。而在「電影振興委員會」對筆者所提供的 2007 年版的《電影振興事業白書》中，雖然沒有該項計畫的預算，然而就 1999~2006 年「電影振興委員會」振興事業領域別的全體育算來看，「基礎建設營運與技術支援」（14.2%）亦佔了相當大的比重，僅次於「電影產業振興」（57%）以及「增進文化多樣性」（20.4%）兩項政策領域。關於 1999 年~2006 年為止，詳細的電影振興事業年度別投入預算總計，參見 영화진흥원(2007).<영화진흥사업백서 1999~2006>.pp.188~196 之表格整理。

建造次世代遊戲應用技術開發環境	國庫	1,500	2,200	4,000	5,000	5,000	17,700 11.6%
改善法令制度	國庫	500	500	500	500	500	2,500 1.6%
合計	國庫	18,000	17,000	24,500	29,500	310	153,000
	基金	5,000	5,000	8,000	5,000	10,000	

資料來源：문화관광부(2003c).<게임산업 진흥 중장기계획(2003년~2007년)>. 서울 문화관광부。

表 5-27 「音樂產業振興五年計劃」(2003~2007) 預算分配

(單位：百萬韓圓)

項目別	2003	2004	2005	2006	2007	合計
流通結構先進化	12,100	14,100	8,100	8,100	8,100	50,500 12.5%
建構音樂產業基礎	7,460	45,800	46,000	50,300	50,300	199,860 49.4%
培養音樂產業專門人力	1,300	1,950	2,950	3,000	2,900	12,100 2.9%
支援刺激音樂內容製作	23,000	26,200	31,200	11,200	11,200	102,800 25.4%
建造行銷現代化基礎	2,500	4,850	5,850	5,850	5,850	24,900 3.1%
推動南北音樂產業交流	100	3,100	3,100	3,100	3,100	12,500 3.1%
總計	46,360	96,500	97,700	82,050	81,950	404,360 100%

\* 預算金額除了國庫支出之外，還包含了民間資金與地方費用

資料來源：문화관광부(2003d). <음악산업진흥 5개년계획>.

這種先硬體建設，後發展軟體的思維，其實一直存在韓國政府的實際政策作為之中。因此，即便宣稱要推動發展各項文化技術(CT)、要培養人才、要進行研發、要推動韓流的全球化……等擴充軟體能力的政策宣言，然而韓國政府優先



做的，卻是從蓋學校、建立會館、擴充公共設施等硬體建設開始著手。在 2009 年所提出的「音樂產業振興中期計畫（2009～2013）」中，出現了一個有趣的例子。表面上在「強化韓國音樂全球化國際合作」（16.6%）、「刺激內需市場」（43%），以及「建構產業基礎建設與強化成長基礎」（40.3%）三大計畫領域中，刺激內需市場一項的預算雖然高於建構產業基礎建設，但在刺激內需市場領域中，事實上「著作權」的宣導與取締業務佔了該項業務預算的 81.4%，因此實際上花在建構基礎建設上的經費才是最高的一項。而為了刺激新韓流而進行的「基礎建設」項目中，最令人訝異的是，韓國政府準備提撥 600 億韓圓（相當於計畫總預算的 30.5%）於建設「大眾文化殿堂」的計畫之上（王恩美，2013：70～71）。雖然該預算項目最後未被完全執行，但已經很明顯反映出韓國政府在推廣文創產業時，高度重視硬體建設的政策特性。

## 第5節 小結

在本章的一、二節中，透過時序的演變，分別探討盧武鉉政府以及李明博政府之文創產業政策的變化邏輯。我們發現，從「文化產業」到「文化內容產業」再到「內容產業」，韓國型文創產業的發展有著很明顯的朝向「越來越重視經濟面向」，並且難以回頭的路徑依循性格。雖然盧武鉉政府有意扭轉金大中政府時期文化產業政策過於偏重製造面向的缺失，因而將創意與文化概念，引進文化內容之中，但在將文化內容產業指定為次世代成長動力產業後，使得文化內容產業的經濟效益更加被重視。而視「拚經濟」為最重要施政方針的李明博政府，則乾脆以「內容產業」來取代「文化內容產業」，並且積極推動跨部會的內容產業振興計畫。

在相關法律體系逐漸確立、政府相關組織與制度日益多元與定型化、韓國型

文創產業的內容、定義以及各項統計資料日益完善等條件之下，韓國型文創產業政策逐漸發展出其重視發展主義的風貌。選定「戰略性產業」，並且以政府力量來集中培育特定次業種，是韓國型文創產業的重要特色。而政府具體的政策作為中，則有著明顯的硬體基礎建設優先的「重硬輕軟」取向。

在本章的第三節與第四節中，我們則從產業發展的角度，回過頭來檢視韓國型文創產業政策的性格。若單純就產業發展的角度來看，我們看到的是似乎與政府政策並不十分相關的產業發展樣貌。以中小企業為主的韓國型文創產業，並未因為政府的各項支援制度的增加而明顯感到實質受惠。我們見到更多的則是業者為了生存之故，不得不自行向外尋找市場以謀求發展與生計。這種企業求生存的自主性力量，似乎才是引發「韓流」熱潮的真正原因。而檢視韓國政府對於韓國型文創產業所設定之計畫與目標，鮮少有順利達成的案例。特別是文創產業雖然宣稱有很高的創造就業效果，但實際上韓國型文創產業的在產值持續擴大的同時，幾乎沒能刺激更多的就業成長。此外，韓國政府所積極培育的戰略內容產業項目，亦不見得就有長足之發展(例如電影產業)，而政府一開始並未積極幫助的產業，卻往往獲得意外之成功(例如：韓劇、K-POP，以及角色產業)。

不過最有趣的一點還是：韓國政府幾乎以相同的態度來面對條件不同的文創產業次類別。從對電影產業、遊戲產業以及音樂產業的中長期政策的對比與預算比較之下，我們可以發現韓國文創產業次類型的中、長期政策發展目標，與制定當時政權所建立的文創產業中長期政策發展目標雷同。而不同時期的不同文創產業次類型，雖然在產業型態、產業背景與產業成果上有著很大的差異性，而韓國政府對於該項產業積極投入的時間點也有所不同，但不同時期的韓國政府，針對不同型態與發展規模的文創產業次類型，竟然以類似甚或是幾近相同的「先硬體，後軟體」的「發展主義」來進行政策來加以推動。雖然歷經了亞洲金融風暴後的制度改革，但這種發展主義思維，與韓國政府過往推展重工業或是資訊製造業的

邏輯，並沒有太大的不同。

而這就是本文一再強調，並且極力呈現的「韓國型文創產業政策」之發展型國家性格。這樣的政策性格，不僅出現在韓國政府的文創產業政策之上，亦反應在諸如資訊產業、生技產業、航太產業、奈米產業、能源產業……等不同產業的振興計畫與預算編列之上。在最後一章中，我們將整理韓國型文創產業政策的特性，並對指出其對修正發展型國家理論的意義，同時檢討本論文的研究貢獻與研究限制。







## 第6章 結論



朴槿惠政府提出了以所謂的「國民幸福，希望的新時代」之國政願景並以「就業中心的創造經濟」為國政目標。<sup>57</sup> 此外，為了達成上述目標，還發表了要將經濟體質由追擊型轉為領導型，並將經濟成長優先轉為僱用率提高的經濟運作方式，透過知識基盤為中心的質的成長，朝向持續可能的中、長期成長。在朴槿惠總統過去所做過的演說、提出的政見集與國政課題中，不斷地提到創造經濟的同時，最近韓國社會中，對創造經濟的理解與關心也達到高潮。

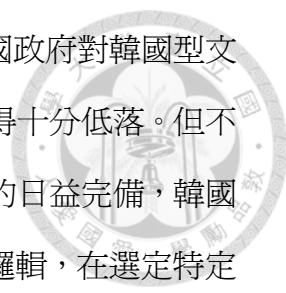
2013，《創造經濟概念與主要國家政策分析》，發刊詞

### 第1節 理解文創產業政策的韓國模式

當見到以 K-POP 為中心的韓流在世界風行，而韓國的國際能見度與國際形象也因而提高的同時，許多人不免直覺地提出「台灣應該學習或借鏡韓國文化創意產業發展策略」之言論，而我國政府亦展現出對韓國文創產業政策有著高度的興趣。<sup>58</sup> 然而，本論文的研究結果卻發現，韓國型文創產業政策與韓國型文創產業的成長與發展，其實有著不同的路徑與邏輯，而彼此間的因果關聯性甚至並

<sup>57</sup> 韓語中的「創造經濟」(창조경제)，其意含即是中文的「創意經濟」(creative economy)。然而韓語中亦有創意(창의)一詞，為避免混淆，此處仍將其翻譯為「創造經濟」。

<sup>58</sup> 例如在我國文化部的「文化創意產業推動服務網」的產業趨勢專題文章專區中，就有一篇由「台文創基金會」發表，命名為「借鏡韓國的文化創意產業的發展策略」(2013.05.23)之文章。而文化部亦針對總體韓國文創產業政策以及各次領域的政策，進行過多次的考察與研究。



非那麼的明顯。以中小企業爲主的韓國文創產業廠商，對於韓國政府對韓國型文創產業所提供的各項支援體制，不但利用率不佳，效能感亦顯得十分低落。但不論業者的實際需求爲何，隨著統計資料的增加、相關法律體系的日益完備，韓國政府持續地以過往發展型國家的「發展主義」與「追趕」思維邏輯，在選定特定的戰略產業（策略性產業）之後，不斷地提出具有具體計畫目標（例如成爲世界第 X 大產業大國）與計畫期限（通常爲五年期）的中、長期發展或振興政策計畫。然而，不論是哪一種文創產業的次領域，亦不論韓國政府對其產業的中長期振興政策中羅列出多少政策課題或項目，即便當代的文創產業並非以製造業爲主而是以服務業或數位服務爲主，而各種討論與研究也都認爲硬體建設對於文創產業的發展（產值提升）並沒有太大的幫助，但在韓國政府實際的政策預算分配之上，「硬體基礎建設」的項目始終居於壓倒性的多數。韓國型文創產業的此種政策型態，事實上與韓國過往「發展年代」以製造業爲中心的發展主義思維並無二致，亦同樣地反應在其他產業類別的振興政策之上。

從「韓國型文創產業政策」的演變脈絡來看，雖然名稱與意含不斷地改變，自金泳三總統時期的「文化產業」，到金大中與盧武鉉主政時期的「文化內容產業」，再到李明博主政之下的「內容產業」，「韓國型文創產業政策」一貫呈現出的是其越來越重視經濟成長面向，並且顯得益發難以回頭的「路徑依循」發展過程。而這個演化路徑，則是鑲嵌在韓國的政經脈絡之下來展開，與國外「文化產業」、「創意產業」或是「文創產業」的發展經驗雖然有類似的外觀與過程，但卻有著不盡相同的演化邏輯。

在韓國的在地脈絡中，威權統治年代下，原本「文化」僅等同於「文化藝術」，而在文化政策領域中，並沒有文化產業專屬的次領域。出自去威權朝向民主化演進的脈絡，韓國政府逐漸轉移過往對於文化媒體產業的控制心態，並開始將大眾文化視做文化概念的一部份，而此種改變則具體反應在「文化產業」一詞開始出

現在韓國政府的文化政策領域之中。然而，在金泳三政府之前，韓國政府對於文化產業並無具體的發展與振興政策，更多的則是對相關產業的管理與制度上的限制。在眼見外國文化商品（電影）帶來巨大經濟效應的同時，金泳三政府開始展現出對文化產業的高度關心與興趣，除了設置「文化產業局」之外，亦同時針對影像產業提出了簡略的振興法令基礎。但在金泳三總統主政之下，韓國政府並未針對文化產業的發展提出整體性的法令規劃與實務振興政策，而當時韓國的文化產業，亦未有明顯的成長或變化發生。

亞洲金融風暴的發生，無疑地是「韓國型文創產業」之所以出現的「關鍵時刻」。文化產業在世界市場上的高附加價值性與比製造業還要高的就業創造能力，使得金大中政府對發展文創產業產生了莫大的興趣。在 IMF 體制之下，金大中政府選擇了「新自由主義」的改革方式，也因此對「文化產業」的推動採取遵循「市場效率」的「一臂之距原則」。但實際上金大中政府對韓國型文創產業的振興政策，與過往發展年代的經濟發展戰略並無太大的不同之處。而在金大中政府的主政之下，「韓國型文創產業政策」選擇以獨特的名稱（文化內容產業）來替代原本的文化產業之名。這個變化反映出韓國政府在積極發展資訊科技以及網際網路的基礎建設之後，對於「雖有硬體建設（網路），但卻缺乏軟體內含（數位應用）」的焦慮感。緊接在金大中總統之後上台的盧武鉉政府，雖然試圖強調文化內容產業的文化、創意與內容的三位一體性，並援引英國創意經濟的概念，但在民主政府十年執政期間，韓國型的文創產業政策卻呈現出越來越制式化、越來越重視文創產業所帶來經濟成長之重要性，並持續重視硬體基礎建設的發展樣貌。而強調實用主義與拼經濟的李明博總統在就任之後，甚至乾脆直接以「內容產業」之名取代了「文化內容產業」，在擴大韓國型文創產業範圍的同時，企圖以政府跨部會組織之力量來全力推動韓國型文創產業，希望以此帶動韓國經濟的成長。

本論文雖然僅討論到李明博主政時期，但已成爲「內容產業」的「韓國型文

創產業政策」，其發展模式並非就此定型，而是持續不斷地朝向更重視經濟面向來演變當中。在李明博結束總統任期之後，出於民眾普遍對其執政政績觀感不佳之下，原本在野的進步派勢力頗有再次執政的可能性。然而，在總統選舉過程中，由於被歸類為進步派的文在寅與安哲秀兩位候選人整合不順之下，使得保守派的朴槿惠得以勝出（董思齊，2012b）。出於經濟誘因，就任之後的朴槿惠總統，亦展現出其對內容產業的高度興趣，並顯露出將更加重視內容產業經濟面向的政策取向。雖說文化體育觀光部以及與內容產業振興之相關業務的組織，並沒有因為政權的輪替而產生太大的改組與變化，<sup>59</sup> 但由於朴槿惠總統高度重視所謂的「創意經濟」，因而使得「內容產業」的重要性也隨之升高。

朴槿惠在其競選期間，就曾提出：實現新政府文化財政達到 2%、讓身為創意經濟的核心成長動力的"韓流文化內容"得以持續成長，以及設立一個由民間主導來推廣文創產業的民間基金（「威風堂堂韓國內容基金（Korea Contents Fund）」）……等與內容產業政策相關之競選政見，而在競選過程中，朴槿惠亦不斷地流露出其對「創意經濟」的高度期待。她認為，「創意經濟」的實現必須依靠「資訊通訊技術」（ICT）能力之提昇。關於朴槿惠提昇 ICT 的整體構想，則可用以下幾點來概述：一、型塑健全與持續可能的資訊通系生態體系，以之做為創意經濟的基盤；二、活絡資訊通信產業與創造就業；三、內容產業「韓國 style」的創造：集中培育內容產業；四、強化廣電的公共性，並以廣電作為媒體產業的核心來加以育成；五、降低通訊費用；六、設立新的行政機構（未來創造科學部）。

<sup>60</sup> 朴槿惠認為，由於韓國先前 ICT 的發展方向，大多將心力集中在行動通訊製

---

<sup>59</sup> 在朴槿惠決定成立「未來創造科學部」，並多次提到內容與創意經濟的關係之後，原本引發是否要將「內容」相關業務轉移至新設的「未來創造科學部」（Ministry of Science, ICT & Future Planning）的爭辯。但由於最初「未來創造科學部」擬吸收「廣電通信委員會」的部份職能，因此使得在野黨質疑其將引起廣電媒體的公正性（參見董思齊，2013），亦引發文化體育觀光部的反彈，因此，最終未來部並未吸收「內容產業」之相關業務。不過，在廣電業務上另行成立了「廣電通信融合室」，並在其下設有「融合政策官」、「廣電振興政策官」以及「電波政策官」等部署，主要乃是針對新型態的廣電業務進行融合應用的開發與推廣。

<sup>60</sup> 本處所列之要點，乃筆者對朴槿惠資訊通訊技術相關政見的自行再整理，並非全然按照朴槿

造端的「網路架構」與「機器創新」之上，但隨著時代的改變，ICT 的技術要在未來能創造出經濟效應，必須著重於「內容」與「平台」的融合之上。事實上，自 2012 年開始，韓國許多 ICT（資訊通信技術）產業相關的從業與研究者，就不斷呼籲政府應該提出整合 CPND 的相關政策。<sup>61</sup> 所謂的 CPND 分別指涉為：Contents（內容）、Platform（平台）、Network（網絡），與 Device（載體）。因此，促進整體內容產業的發展以及選擇戰略性內容產業重點式的育成（被選定的產業包括：遊戲、音樂、角色、電影以及音樂劇），成為朴槿惠政府上台後，推動「創意經濟」理念的重要環節。<sup>62</sup>

在朴槿惠就任總統之後，2013 年的 3 月 28 日，文化體育觀光部提出了名為「以內容產業作為創意經濟核心動力：想像力、創意性基盤的內容產業育成」的 2013 年業務報告。<sup>63</sup> 在該報告書中，文化體育觀光部計畫直接由政府提撥七千億韓圓（近兩百億新台幣），成立推動韓國文創產業的「想像內容基金」。此基金之預算，已等同朴槿惠於先前競選時所提出的「威風堂堂韓國內容基金（Korea Contents Fund）」之預算規模，而在此政府預算之外韓國政府還計畫另行募集民間資金，這意味著朴槿惠政府決心加碼推動韓國型文創產業。究其目的，仍是希望藉由內容產業的升級，擴大創意經濟規模並創造就業機會。依照該業務報告計畫中所述，到 2017 年朴槿惠任期屆滿為止，預期將創造出包含：文化內容產業 8 萬 3 千個、觀光產業 6 萬個，運動休閒產業 4 萬個，公共文化服務業 2 萬 4 千

---

惠官方版本競選政見中的排列順序。朴槿惠關於 ICT 的官方版本政見，參見 제 18 대 대통령 선거 새누리당 정책공약(2012). <세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화>.pp282~290.

<sup>61</sup> 參見 매일경제（每日經濟）2012.10.08，"대경-서울대, ICT 전문가 델파이기법 심층설문之報導。

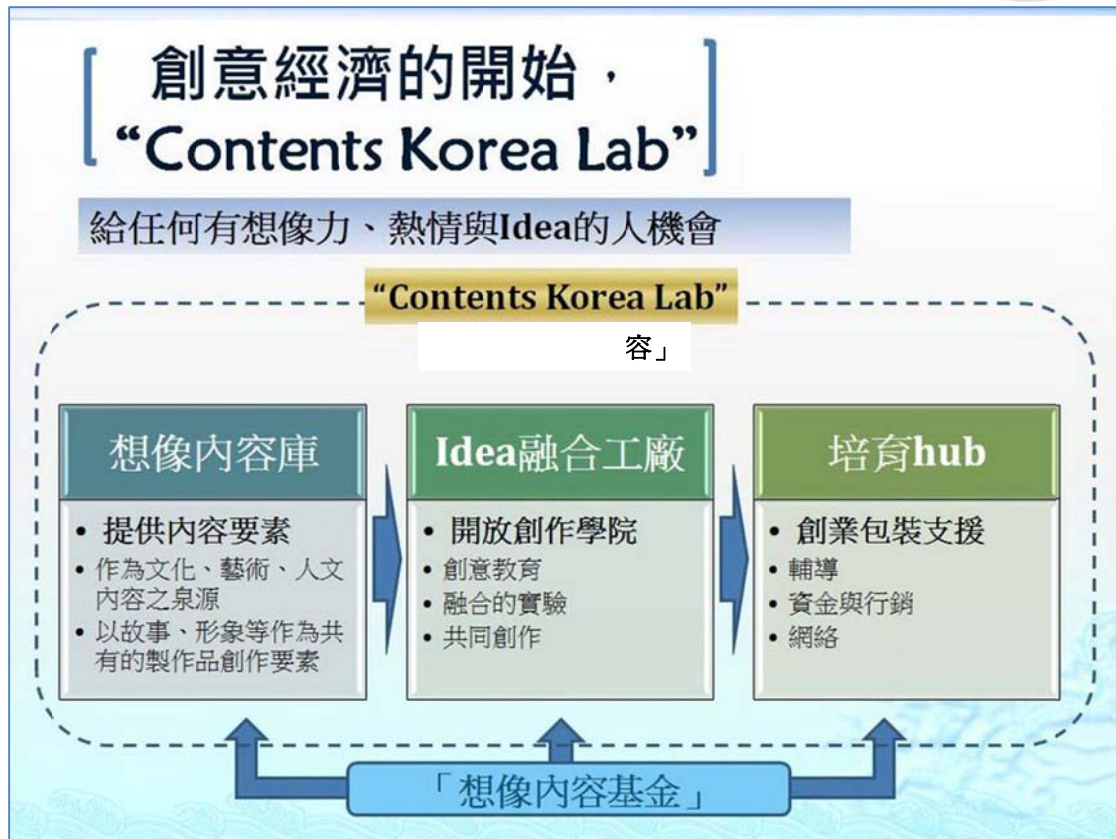
<sup>62</sup> 朴槿惠政府關於創意產業和內容之間的關係與討論，可參見 2013 年 3 月，韓國內容振興院所發行的《創意產業與內容》一書（콘텐츠진흥원(2013).<창조산업과콘텐츠>）。

<sup>63</sup> 在「以內容產業作為創意經濟核心動力」的業務報告中，包含以下幾個重點項目：1.成立支援個人想像力的「想像內容基金」、2.擴大對中、小型內容企業與零細產業者的投資與融資、3.設立文化融合與創意的空間：「內容韓國實驗室」（Contents Korea Lab）、4.培育融合型的內容人才，營運「創意人才輔導」計畫、5.集中培育 K-pop，電影等全球競爭力高的領域、6.擴大對動慢製作的支援，並成立專門基金、7.塑造內容產業內部公平競爭的環境、8.尊重創作者的權力，強化著作權權益。參見「공감 코리아: 정책정보（共感 Korea：政策情報）」網頁。（網址：<http://www.korea.kr/policy/cultureView.do?newsId=148757970>）。

個，總計 21 萬個新的就業機會。而為了能產出更多的創意，「想像內容基金」將用於協助朴槿惠競選政見中，「內容韓國實驗室」的實現（參見圖 6-1）。



圖 6-1 「內容韓國實驗室」概念圖



資料來源：문화체육관광부(2013). <2013 부처 업무보고>。

從重視經濟效益的產出與創造就業的野心來看，朴槿惠政府對於內容產業的期待，與過往政府並無不同。而當其描繪如何將想像力轉化為內容時，自其所使用的「實驗室」、「工廠」、「培育室」等字眼，亦可觀察到朴槿惠政府仍舊無法脫離重視生產與製造的傳統「製造業」思維。因此，儘管在金泳三總統之後的各任韓國政府，在加碼推動韓國型文創產業的同時，亦有某種程度針對前期政府在文創產業政策領域上受到之批評予以改正的念頭，但不論採取何種方式（建立法規制度、加入創意要素、強調內容技術、重視創意經濟……），時至今日為止，在執行文創產業政策時，韓國政府仍呈現出強調硬體基礎建設的製造業思維與面

向，彷彿「創意」如同過往的韓國發展經驗一般，可以經由策略性的產業計畫而大量生產製造出來。<sup>64</sup> 而在這種以發展主義為中心，著重硬體建設的製造業思維之下所出現的「韓國型文創產業政策」，使「韓國型文創產業」的發展，不斷陷入了相同與類似的困境之中。

由於越來越重視文化產業政策的經濟效應，韓國政府選擇以「內容」來直接取代「文化」或是「文化內容」的概念，而在強調「技術提昇」的同時，文化要素的消失，使得主管韓國型文創產業的文化機關，儼然成為經濟機關的角色。不可否認，在重視硬體基礎建設的同時，韓國政府的確積極鼓勵企業進軍海外市場，並強調文化技術與商品開發的 R & D 之重要性，因此韓國型文創產業政策亦致力於為文創產業企業建立進軍海外市場與進行研發投入的政策支援。然而，是否擁有足夠的資金，卻是能否進行研發與進軍海外市場的關鍵因素。由統計數據中我們可以得知，中、小型企業才是韓國文創產業的主力。但目前我們所觀察到的實際狀況是：最終，真正能進軍海外市場並獲得成功的，要不是在韓國政府政策投入之前就自行在市場上獲得巨大成功，並擠身上市上櫃的中大型文創產業經紀公司（例如音樂產業的 SM、YG、JYP、角色產業的 ICONIX、遊戲產業的 NEXON.....），要不就是原本就是由財閥所投資經營的綜合娛樂與媒體事業公司（例如 CJ E&M，其母公司 CJ 集團原為三星集團旗下的第一製糖會社）。<sup>65</sup> 這種朝向越來越資本集中的產業發展趨勢，不但使得第五章第三節中所提到的「沒有僱用的成長」，出現在韓國型文創產業的產業領域之中，而文創產業次領域類別中，大型經紀公司的紛紛出現，亦使得韓國型文創產業的產業結構越來越近似韓國原有的財閥經濟狀態。筆者認為，這才是韓國政府投入韓國型文創產業政策之後，對韓國型文創產業真正的影響與造成之結果。

<sup>64</sup> 雖然基礎建設的比重逐年降低，但仍舊在韓國型文創產業政策預算分配中，佔有最大的比重。

<sup>65</sup> 韓國內容振興院在 2012 年所做的「內容產業國內十大展望與海外五大展望」中的第一部份「製作領域展望」中就直接點出韓國內容產業的變化趨勢，特別還指出類似 CJ E&M 還有 SM 演藝經紀公司，這類強力的多媒體企業，持續在「高空行進」當中。參見 한국콘텐츠진흥원(2012). <콘텐츠산업 국내 10 대 전망 및 해외 5 대 전망(I 편-종합편)>. Pp.3~4.





## 第2節 研究限制與未來的研究方向

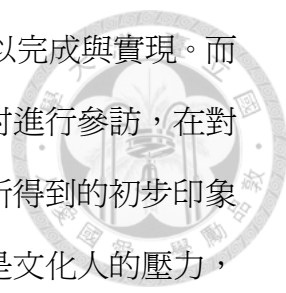
本論文所欲探討的主題是韓國政府文化內容產業政策之起源與演變，而嘗試描繪出的圖像是：韓國型文創產業的產業政策與產業發展之間的因果關聯性，與一般人的想像有所不同。在探究其文創產業政策的演變過程之後，我們發現即便經歷了亞洲金融風暴後的組織重整與政府再造，韓國仍舊是那個講究計畫經濟、強調策略性產業發展，並著重硬體建設的發展主義思維之國家。在考察韓國型文創產業政策的過程之中，我們可以確認出亞洲金融風暴是其制度出現的關鍵時刻，而民主化與全球化則是其中兩個重要背景脈絡。然而，本論文出於特定之寫作目的，並未全面地探討「民主化」與「全球化」對韓國型文創產業的影響。

關於民主化的部份，由於筆者意圖強調的是韓國各任總統，在其主觀判斷與意志決斷之下，決心發展文創產業政策之由上而下的決策過程，因此由下而上的群眾民主化推進力量，究竟以何種具體方式對韓國政府產生壓力？對韓國型文創產業政策的出現又造成何種影響？並未被列入本論文的討論範圍之中。舉例來說，1988 年開始，韓國出版業者便自主性地發起建構出版城市（出版團地）的構想；<sup>66</sup> 1998 年則有由藝術家、音樂家、作家、建築家等 380 多位藝術人所發起的建造文化藝術空間之計畫。<sup>67</sup> 但類似這些由下而上的壓力，韓國政府一開始並未十分積極的參與與投入，而民間的自主性計畫建造也一直難以落實。像是坡州

---

<sup>66</sup> 由出版人이기웅（李起雄）所發起的這項連結民間出版業者的文創叢聚建造計畫，原本在盧泰愚政府時選定的地點是位於首爾郊區的逸山市，但其後因土地成本過高，於金泳三政府時期，將建造地改為原為南北韓交界處，以軍事用地為主的波州市。然而這項民間自主性的嘗試，由於經費籌措的問題，一直到 2001 年金大中政府主政下，由政府主導接手之後，才開始進行實際的建設工作。參閱조명래(2005). [공간연구] 파주 출판도시의 긴장과 딜레마. <문화과학>. 통권 41 호. 173~193。

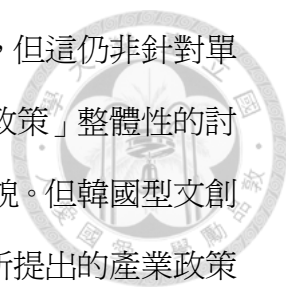
<sup>67</sup> 藝術村的建造地點，最終亦選定在坡州市，並取名為 Heyri 藝術村（헤이리 마을）。關於 Heyri 藝術村的簡介，參閱이정규(2008). 예술과 생태 체험- 헤이리 예술 마을. <청소년시설환경>. 제 6 권 제 4 호. Pp.123~129.



出版都市，最終還是得在金大中政府的接管與幫助之下，才得以完成與實現。而筆者在 2011 年 8 月間，曾實際走訪坡州並對出版都市和藝術村進行參訪，在對「坡州文化財團」以及 Heyri 藝術村的工作人員進行訪談後，所得到的初步印象是：金大中政府願意接管該計畫的理由，並非回應出版業者或是文化人的壓力，主要還是出自於其對文創產業經濟效用的判斷。不過，這種政府與個別業種與從業者之間的互動，並非本論文所討論之重點，因此，在本論文中並不討論與羅列出此種特定業者或是藝術工作者，由下而上要求政府提供文創產業支援與協助的個案。

而全球化討論議題之選取，亦與上述民主化的部份相同，由於本論文著眼於韓國政府的政策選擇，因此，雖然在論文中羅列出金泳三總統的世界化政策，以及金大中總統選擇投入攻勢型文創產業政策之原因，但關於文化全球化所引發的韓國在地文化與全球文化之間的辯證關係(例如韓國電影與好萊塢文化之間的關聯性)，並未出現在本論文的討論之中。特別是在韓國政府大力推動韓國型文創產業政策之下，關於目前韓國型文創產業商品所蘊含的「韓國性」究竟為何(例如 K-POP 所蘊含的究竟是何種「文化」要素)，並未列在本論文的討論範圍之內。其理由在於，本論文所欲探討的是整體「韓國型文創產業政策」(韓國文化內容產業政策)的演變，而上述關於全球性與在地性的爭辯，其主要對象則是個別的文創產業次類型或項目，在希望能將討論焦點更集中於整體政策面向的寫作策略性目的之下，因而本論文選擇不去討論與文化全球化相關之議題。

不論是民主化面向，亦或是全球化面向，為了聚焦於探討整體韓國文化內容產業政策的變遷，本論文選擇性的不針對單一韓國型文創產業的次類型，進行政策演變的分析。這正是本研究的最大限制之處：為了反應整體變遷之樣態，因而無法針對在韓國型文創產業這個大框架底下，各業種的產業變化與政策演進，進行逐一的分析與討論。雖然，在本論文第五章第四節中，筆者嘗試透過比較電影、



遊戲與音樂產業的中長期政策，來證明韓國的發展型國家性格，但這仍非針對單一產業長期政策變遷所進行的探討。聚焦於「韓國型文創產業政策」整體性的討論，讓我們得以掌握這個新興的產業政策與產業發展的整體樣貌。但韓國型文創產業的次類型與整體韓國型文創產業政策，以及針對個別產業所提出的產業政策與個別產業之間的關聯性，卻也成為本論文無法兼顧與討論之處。

而上述的研究限制，正是本論文後續值得持續進行的研究方向。針對個別產業政策的變遷進行研究，將有助於掌握韓國政府之政策與韓國型文創產業發展之間的因果關係，因此，如能針對目前已定義出來的十二大類韓國型文創產業業種，逐一檢視其個別政策演變過程與個別產業發展概況，將有助於我們更具體的瞭解韓國發展型國家模式的全貌。目前，關於韓國文創產業的相關學術研究，有集中在電影產業、遊戲產業與音樂產業……等幾個次領域之上的現象。我們可輕易地發現，這幾個產業正是歷來韓國政府所選定的「重點培育的戰略產業」。但事實上，對於發展上並不成功，亦或是新出現的產業次領域，韓國政府並非沒有針對該產業所進行的振興計畫與發展策略。過往對於發展型國家的討論，往往僅選定「成功的事例」來進行探討，而忽視對失敗或是不甚成功的產業加以分析(Weiss, Linda & Thurbon, Elizabeth, 2004)。因此，針對被定義在「韓國型文創產業」這個大框架下的所有個別次產業，進行其個別政策的比較與分析，將有助於我們更清楚地掌握韓國的發展主義國家性格。

雖然，近年來韓國型文創產業在世界上獲得了廣大的注意與迴響，亦引起世人對韓國政府推動的文化內容產業政策產生了不小的關心與興趣。但一來，由於韓國型文創產業政策領域出現的時間點不過數十年的時間，這使得韓國型文創產業政策仍一直處於演變過程之中；二來，可以佐證立論的系統性統計資料與長期性的產業趨勢仍不盡完備，因此在這兩大因素之下，使得過往關於韓國型文創產業政策的相關研究，缺少對其政策演變的政治分析，因而讓韓國型文創產業政策

所帶有的發展主義性格一直未能受到學界注意。本論文嘗試使用歷史制度論的研究方法，凸顯出韓國型文創產業政策的「路徑依循」與「發展主義」性格，並以實證數據對比出韓國型文創產業政策與實際產業發展之間的落差，從而證實了即便歷經金融風暴之後的組織重整，韓國政府仍舊是那個強調「計劃發展目標」與「重視硬體建設」的典型發展型國家。

因此，當論者提到得要學習或借鏡韓國文創產業發展策略之時，研究者必須進一步思考，究竟有意義的分析或比較單位到底是韓國政府，亦或是個別的韓國文創產業廠商，還是單獨的文創商品（或個人）。此外，當政府在政策制定時，亦當謹慎思考與評估，是否有仿效韓國型文創產業政策之必要性，並應當慎重考慮在仿效韓國型文創產業政策之後，所可能帶來之政策後果。而本論文的研究成果，除了在公共政策領域上可提供評估韓國文化內容產業政策執行成果的新視角之外，在比較政治領域上，亦提供對當代韓國發展型國家性格再次理解的可能性與機會。事實上，當代文創產業政策的相關研究，本身就帶有跨領域與跨學門的特質。透過本論文的嘗試，希望能在目前以地理學、社會學、經濟學、管理學，以及政策研究為主，卻缺乏政治學研究視野的文創產業政策研究領域中，重新檢視「國家」這個政治要素，進而開啓以政治學的視野，研究文創產業政策與進行跨國比較的學術可能性。



## 參考書目



### 中文部份：

Beck, Ulrich 著，孫治本譯，1999，《全球化危機：全球化的形成、風險與機會》，台北：台灣商務印書館。

Babbie, E.著，李美華譯，1998，《社會科學研究方法》，台北：時英。

Hesmondhalgh, David 著，廖珮君譯，2006，《文化產業》，台北：韋伯文化。

Lawrence, W. N.著，朱柔若譯，2000，《社會科學研究方法：質化與量化取向》，台北：揚智。

Throsby, David,著，張維倫等譯，2003，《文化經濟學》。台北：典藏出版。

于國華，2003，〈文化、創意、產業：時年來台灣文化政策中的「產業」發展〉，《典藏今藝術》，第128期：46~49。

大衛·赫德（David Held）等著，沈宗瑞等譯，2001，《全球化大轉變》，台北：韋伯文化事業出版社。

尹保雲，1997，〈從日殖、美援到發展型專制的韓國：經濟奇蹟背後的政治滄桑〉，收入於羅金義、王章偉編，《解構東亞現代化》，香港：牛津大學出版社。Pp109-37。

文建會，2004，《2004年文化白皮書》，台北：行政院文化建設委員會。

王振寰，1999，〈全球化，在地化與學習型區域：理論反省與重建〉，《台灣社會研究季刊》，第34期，頁69-112。

王振寰，2003，〈全球化與後進國家：兼論東亞的發展路徑與轉型〉，《台灣社會學刊》，1：1-44。

王振寰、蘇耀昌，2002，〈發展型國家興衰的不同途徑：台灣與香港比較〉，發表於「台灣社會學年會」。

安東尼·紀登斯（Anthony Giddens）著，鄭武國譯，1999，《第三條路：社會民主的更新》，台北：聯經出版社。

朱元鴻（2000）。〈文化工業：因繁榮而即將作廢的類概念〉，張荳雲（編），《文化產業：文化生產的結構分析》，頁 11-45。台北：遠流。

吳家興，2005，《韓國的經濟發展與政策》。台北：台灣商務印書館。

吳靜吉、于國華、郭秋雯等，2011，〈投資創意——臺灣與南韓文創產業人才與環境研究〉，香港當代文化中心委託研究計畫案。

林文斌，2013，《東亞金融政治：日韓台金融體制的形成、發展與轉變》，台北：政大出版社。

林文斌、吳慶烜，2009，〈文化政策與文化支出：文化產業化經濟論述的反思〉，2009年嘉南藥理科技大學文化事業學術研討會論文集。

林炎旦，2009，《文化創意產業策略研究》，台北市：師大書苑。

林炎旦，2010，《文化創意產業國際經典論述》，台北市：師大書苑。

花佳正，2010，〈中、日、韓、印度之新興產業推動對台灣的啓示〉，《台灣經濟研究月刊》，33（8）：69-75。

邱誌勇，2012，〈文化創意產業的發展與政策概觀〉，收錄於李天鐸編著，《文化創意產業讀本》，台北：遠流。頁31～56。



夏學理，2008，《文化創意產業概論》，台北：五南出版社。

夏學理、凌公山、陳媛，2000，《文化行政》，台北：國立空中大學。

夏學理等，2008，《文化創意產業概論》，台北：五南。

孫正和，2009，《文化創意、數位內容產業發展之比較研究：以台灣、韓國為例》，  
「國立政治大學智慧財產研究所」碩士論文。

孫治本，2000，〈全球地方化、民族認同與文明衝突〉，《思與言》，第 38 卷，第  
1 期，頁 147-184。

宮承波，2008，《文化創意產業總論》，中國廣播電視出版社。

崔末順，2009，〈產業化與商品化：全球化下韓國的文化策略〉，《台灣社會研究》，  
73：189-210。

崔炯碩，2012，〈韓國文化產業海外收入創歷史新高〉，朝鮮日報中文版，2/7

張世賢、陳恆鈞，1997：《公共政策：政府與市場的觀點》，台北：商鼎文化。

郭承天，2000，〈新制度論與政治經濟學〉，收入於何思因、吳玉山主編，《邁入  
二十一世紀的政治學》，臺北市：中國政治學會。頁 171-198。

郭秋雯，2010，〈韓國推動文化創意產業動向之研究〉，《文化越界》，1(4)：63-96。

郭秋雯，2011a，〈韓流對台灣的影響及其因應對策〉，《WTO 研究》，18：127-70。

郭秋雯，2011b，〈韓國文創產業的政策與發展〉，《台灣工藝》，42：18-25。

郭秋雯，2013，《韓國文化創意產業政策與動向》，台北：遠流出版社。

陳長源，2012，〈韓國文化創意產業之探討〉，《出版界》，96：26-35。

陳姿月，2003，《南韓政府文化創意產業政策分析》，「國立台灣大學商學研究所」  
碩士論文。

陳郁竹，2010，《韓國文化產業之發展與策略》，「國立中山大學政治學研究所」  
碩士論文。



陳智凱，2010，〈文化創意產業之經濟特質與政策困境〉，《台灣經濟金融月刊》，46（5）：74-88。

陳韻如，2008，《金融危機後南韓文化創意產業發展之研究》，「國立中興大學國際政治研究所」碩士論文。

森山茂德著，吳明上譯，2005，《韓國現代政治》。台北：五南圖書出版公司。

葉立誠、葉志誠編，1999，《研究方法與論文寫作》，台北：商鼎文化。

董思齊，2012a，〈天外「騎」蹟：非典型韓流的「江南 style」〉，《人籟論辯月刊》，98：68-73。

董思齊，2012b，〈朴槿惠「民生政府」的課題與挑戰〉，「想想論壇」，網址：<http://www.thinkingtaiwan.com/public/articles/view/378>。

董思齊，2013，〈南韓 KCC 獨立性遭奪 ICT 業務將轉交「未來創造科學部」〉，「傳媒與教育電子報」，214 期。

詹德斌，2010，〈[韓國觀察]發展文化產業不妨拜韓為師〉，「朝鮮日報」中文版，3/29

趙永全，2009，〈韓流來襲—台韓經貿現況與外貿協會因應對策〉，《韓國學報》，20：1-16。

劉大和，2003，〈文化創意產業界定及其意義〉，《台灣經濟研究月刊》，第26期：115~122。

劉大和，2005，《文化與文化創意產業》，台北：魔豆創意。

劉大和，2013，《文化的在與不在？人文取向的文化產業視野》，新竹：國立交通大學出版社。

劉佩怡、段盛華，2004，〈台灣國家權力結構的發展〉，《玄奘資訊傳播學報》，1：1-22。

蔡相廷，2010，〈歷史制度主義的興起與研究取向—政治學研究途徑的探討〉，《臺北市立教育大學學報》，41（2）：39-76。

蔡增家，2005，《南韓轉型：政黨輪替與政經體制的轉變》。台北：巨流圖書。

鄭力軒、王御風，2011，〈重探發展型國家的國家與市場：以臺灣大型造船業為例〉，《臺灣社會學刊》，47：1-43。

蕭全政，2001，〈全球化下亞太政治經濟發展之前景〉，《台灣經濟研究月刊》，第二十四卷，第六期。頁 22-28。

賴建勳，2007，《產業因素 vs. 國家因素對日本，韓國及台灣市場之影響》，「國立台灣大學財務金融學研究所」碩士論文。

賴逸芳，2012，〈韓流擴散策略與政策支援--以影視產業為例〉，《臺灣經濟研究月刊》，35:7：92-97。

蘇怡文，2009，〈他山之石：韓國文化產業發展及其成功因素之分析〉，《經濟前瞻》，124：33-37。

韓文部份：



강내희(2007). 신자유주의와 한류－동아시아에서의 한국 대중문화의 문화횡단과 민주주의, <중국현대문학>, 42호. (新自由主義與韓流：東亞的韓國大眾文化之文化橫跨與民主)

강원태(2003). <노무현 정부의 딜레마와 선택>, 서울 : EAI. (盧武鉉政府的兩難與選擇)

강원태(2005).<한국의 정치개혁과 민주주의>, 서울 : 인간사랑.(韓國的政治改革與民主)

강원택(2005). <한국의 정치개혁과 민주주의>, 서울: 인간사랑.

강준만 (2003).<한국 현대사 산책 1980년대편 3 (광주학살과 서울올림픽)>. 서울: 인물과사상사. (韓國現代史漫步1980年篇卷 3 : 光州虐殺與漢城奧運)

강준만(2006), <한국 현대사 산책 1990년편 권2>, 인물과사상사. (韓國現代史漫步1990年篇卷2)

계승균(2007). 문화산업의 발전에 따른 저작권법의 과제. <법학연구>. 47권 2호, 107~130. (跟隨文化產業發展的著作權法的課題)

고정민(2005). 한류 지속과 기업의 활용방안, CEO Information, 제503호.

고정민(2007). <문화콘텐츠 경영전략>, 커뮤니케이션북스. (文化內容經營戰略)

고정민(2009). <한류, 아시아를 넘어 세계로>. 한국문화산업교류재단.轉引自

문화콘텐츠진흥원(2011), K-POP이 주도하는 신한류: 현황과 과제.  
<KOCCA포커스>, 통권31호. (韓流跨越亞洲朝向世界)

구갑우(1998). 자유주의, IMF 위기 그리고 국가형태의 변화, <경제와 사회>40, 125-144. (經濟與社會特輯: 自由主義、IMF危機以及國家型態的變化)

구광모(1999). <문화정책과 예술진흥>, 서울: 중앙대학교 출판부.

권령민(2010). <새마을운동 원형 연구>, 경운대학교 새마을아카데미. (新村運動現況研究)

김규찬(2012). <문화콘텐츠산업 진흥정책의 시기별 특성과 성과: 1974~2011 문화예산 분석을 중심으로>, 서울대학교 대학원 언론정보학과 박사학위논문. (文化內容產業振興政策的時期別特性與成果: 以1974~2011年文化預算分析爲中心)

김규찬(2013). 한국문화콘텐츠산업 진흥정책의 내용과 성과-1974~2011 문화부 예산 분석을 통한 통시적 고찰. <언론정보연구>, 50권1호. 276~308. (韓國文化內容產業振興政策的內容與成果: 透過1974~2011年文化部預算的分析之動態考察)

김균, 송원근(2000). 재벌개혁의 끝: 평가와 전망, <동향과 전망>(44), 101-21. (財閥改革的終結: 評價與展望)

김민규(2011). 한국 게임산업 정책현황 및 발전방향, <DigiEco Focus>, 2011년, 3월호. (韓國遊戲產業政策現況與發展方向)

김병섭 • 박상희. (2005). 한국의 정부개혁: 성과, 문제, 그리고 과제.

한국행정학회 • 한국정책학회 • 한국정책분석평가학회공동  
하계학술대회 발표논문. (韓國의政府改革：成果、問題以及課題)

김성경(2011). 한국 영화산업의 신자유주의 체제화, <민주사회와 정책연구>, 통권 19호. Pp.~71~93. (韓國電影產業的新自由主義體系化)

김세훈(2003). <주요 외국의 문화예산 비교 연구>. 한국문화관광정책연구원.  
(主要外國的文化預算比較研究)

김소영(2003). <문화산업 완성보증제 도입 타당성 검토: 영화, 애니메이션을 중심으로>. 한국문화관광정책연구원. (文化產業完成保制投入的妥當性  
探討：以電影和動漫爲中心)

김영명(2006). <한국현대정치사>, 서울: 을유문화사. (韓國現代政治史)

김영순(1988). 유신체제의 수립에 관한 연구, 한국산업사회연구회 편,  
<오늘의 한국 자본주의와 국가>, 서울: 한길사. (維新體制的建立與相關研究)

김의준, 김갑성(2004). <문화콘텐츠산업의 경제적 파급효과>.  
한국문화콘텐츠진흥원. (文化內容產業的經濟擴散效果)

김재하외(2009). <콘텐츠산업 분류체계 재정립 및 통계조사 과학화 방안 연구>, 서울: 사단 법인 한국 디지털 영상 학회. (內容產業分類體系再  
確立與統計調查科學化方案)

김종기 외(1989). <서울올림픽의 의의와 성과>, 서울: 한국개발연구원.

김준동, 강인수(1999). 우리나라 서비스 자유화평가 및 서비스 개방효과,  
외교통상부, 대외경제정책연구원<WTO뉴라운드 협상 대비 공청회

발표문>. (我國服務業自由化評價與服務業開放效果)



김평수, 윤흥근, 장규수(2007). <문화콘텐츠산업론>. 커뮤니케이션북스. (文化內容產業論)

남형두(2006). 문화의 산업화와 저작권: 약장수와 차력사. <문화정책논총>, 18집. 47~68. (文化的產業化與著作權)

대한상공회의소(2006). <경제적 관점에서 본 한류의 허와 실>. (從經濟的觀點看韓流的虛與實)

동아일보(1983), “의보일원화 공약 어떻게 됐나”(11월 2일). (醫療保健一元化公約會變得如何?)

류준호, 윤승금, 이영주(2010). 문화콘텐츠 관련 연구에 대한 메타분석: 연구 분야, 목적, 방법을 중심으로. <언론과학연구>, 10권 1호, 124~165. (文化內容相關研究的樣態分析: 以研究領域、目的與方法爲中心)

문정인(1998). 한국의 민주화, 세계화, 정부-기업관계. 문정인 편, <민주화시대의 정부와 기업>. 서울: 오름. (韓國的民主化、世界化即政府與企業之關係)

문화공보부(1979). <문화공보 30년>. (文化公報三十年)

문화관광부(2000). <문화산업비전21>. (文化產業願景21)

문화관광부(2001), <콘텐츠 코리아 비전21>. 서울 문화관광부 (內容韓國願景21)

문화관광부(2002). <2001 문화산업백서>. (2001文化產業白書)

문화관광부(2003a). <세계 5대 문화산업강국 실현을 위한 문화산업 정책비전 발표자료>. (爲了實現文化產業強國之文化產業政策願景發表資料)

문화관광부(2003b). <2002 문화산업백서>. (2002文化產業白書)

문화관광부(2003c). <게임산업 진흥 중장기계획(2003년~2007년)>. 서울 문화관광부. (遊戲產業振興中長期計畫(2003年~2007年))

문화관광부(2003d). <음악산업진흥 5개년계획>. (音樂產業振興五年計劃)

문화관광부(2004). <2003 문화산업백서>. (2003文化產業白書)

문화관광부(2004a). <문화는 “꽃”이 아닌 “토양”이어야: 창의한국-21세기 새로운 문화의 비전’ 발표>. 서울: 문화관광부. (文化不是花朵而是土壤「創意韓國~21世紀新文化願景」發表)

문화관광부(2004b). <새로운 한국의 예술정책-예술의힘>. (新的韓國藝術政策: 藝術的力量)

문화관광부(2005a). <2004 문화산업백서>. (2004文化產業白書)

문화관광부(2005b). <문화강국(C-KOREA) 2010 비전>. (文化強國2010願景)

문화관광부(2006). <2005 문화산업백서>. (2005文化產業白書)

문화관광부(2007). <2006 문화산업백서>. (2006文化產業白書)

문화체육관광부(2012b). <콘텐츠 중소기업의 안정적 성장을 위한 정책과제>.

(爲了內容中小企業的安全成長之政策課題)



문화체육관광부(2008a). <2007 문화산업백서>. (2007文化產業白書)

문화체육관광부(2008b). <게임산업진흥 중장기계획>, 서울: 문화체육관광부.

(遊戲產業振興中長期計畫)

문화체육관광부(2009). <2008 문화산업백서>. (2008文化產業白書)

문화체육관광부(2010). <2009 문화산업백서>. (2009文化產業白書)

문화체육관광부(2011). <2010 콘텐츠산업백서>. (2010內容產業白書)

문화체육관광부(2012a). <2011 콘텐츠산업백서>. (2011內容產業白書)

문화체육부(1997a). <문화산업백서>. (文化產業白書)

문화체육부(1997b). <문화비전 2000>. (文化願景2000)

박광무(2010). <한국문화정책론: 21세기 최강대국의 가장 강력한 아이콘>.

김영사. (韓國文化政策論: 21世紀最強國家的最強力之識別記號)

박조원(2007). <참여정부의 문화산업 정책과 향후 과제>.

한국문화관광연구원. (參與政府的文化產業政策與其後課題)

백익(2009). <민주화 이후 한국 문화정책에 관한 연구: 정치적 결정요인을

중심으로>. 동국대학교 대학원 정치학과 박사논문.(民主化之後韓國文

化政策的相關研究: 以政治決定因素爲中心)

산업자원부(1999). <외국인투자 제한업종 및 허가기준>.(外國人投資限制業種

與許可基準)



삼성경제연구소(2005). <한류 지속화를 위한 방안>. 11월 7일 이슈페이퍼.(爲了韓流持續化的方案)

손호철(1999). <신자유주의시대의 한국 정치>. 서울: 푸른 숲.(新自由主義時代的韓國政治)

송승혜(2009). 학술 논문의 메타 분석을 통해 본 한류 10년: 연구경향과 정책적 함의에 대한 탐색적 연구. <언론과사회>, 17권 4호, 122~153.  
(透過學術論文的樣態分析所見韓流十年:關於研究傾向與政策的意含的探索式分析)

양건열(2003). <주요 국가 문화예술지원 프로그램 연구>. 한국문화관광정책연구원. (主要國家文化藝術支援計畫研究)

양승목(2009). 21세기 새로운 성장동력: 문화콘텐츠 산업. 박삼욱 외(2009). <지속가능한 한국발전모델과 성장동력>. 서울대학교 출판문화원, 186~258. (21世紀新成長動力:文化內容產業)

양재진(2003). 정권교체와 관료제의 정치적 통제에 관한연구. <한국행정학보>, 37(2): 263~287.(與政權交替與官僚制度政治統治之相關研究)

염찬희(2009). 1990년대 이후 한국 문화정책의 ‘문화’ 이해 변화 과정, <민주사회와 정책연구>, 2009년 하반기(통권 16호), 212~242. (1990年代以後韓國文化政策的文化理解變化過程)

영건열(2007). <참여정부 문화정책과 향후 과제>. 서울: 한국문화관광연구원.  
재정경제부(2003). 차세대성장동력 추진체계 개선방안. (參與政府文化政策與其後課題)

영화진흥위원회(2005). <문화산업 투자활성화를 위한 SPC 법제화방안 연구>. (爲了刺激文化產業投資的SPC法制化方案研究)

영화진흥원(2007).<영화진흥사업백서1999~2006>. (電影振興事業白書1999~2006)

옥성수(2004). <문화산업 사회회계행렬(SAM)분석: 문화산업 CGE 분석모형연구(I)>. 한국문화관광정책연구원. (文化產業社會會計行列SAM分析:文化產業CGE分析模型研究)

원용진(2012). 이명박 정부의 문화콘텐츠 정책 평가. 문화연대 주최“문화산업과 콘텐츠 정책, 어떻게 바꿀 것인가?” 대안을 준비하는 문화장책 포럼. (李明博政府的文化內容政策評價)

유진룡 외(2009). <엔터테인먼트 산업의 이해>. 넥서스. (娛樂產業的理解)

유평준, 정무권.(2002). 한국 정보정책의 제도적 특성과 발전방향. 한국행정학회 전자정부연구회 학술대회. (韓國資訊政策的制度特性與發展方向)

이기현외(2010). 디지털 융합시대 콘텐츠 산업 미래정책 연구. (數位融合時代內容產業未來政策研究)

이내영,박은홍(2004). <동아시아의 민주화와 과거청산>, 서울:고려대학교 아연출판부. (東亞的民主與過去清算)

이동형(2011). <영원한 라이벌 김대중 VS 김영삼>, 서울: 왕의서재. (永遠的敬徵者:金大中 VS 金泳三)

이병희, 문제철(2009). <문화콘텐츠산업의 현황과 과제>. 한국은행.(文化內容

產業的現況與課題)



이용관(2012a), 《문화산업에서 콘텐츠산업으로의 정책변동과 미래정망》, 한국문화관광연구원. (從文化產業到內容產業的政策變動與未來展望)

이용관(2012b). 이명박 정부의 콘텐츠 산업정책 평가와 과제, <가치와 전망>, 제09호. (李明博政府的內容產業政策評價與課題)

이윤경(2009). <반한류 현황분석 및 대응방안 연구>. 서울: 한국문화관광연구원. (反韓流現況分析與對應方案研究)

이재현(2001). 문화예술진흥법과 한국문화예술진흥원의 개혁을 촉구하며, 사단법인 한국민족예술인 총연합 문화정책연구소 주최 “위기극복을 위한 문예진흥원 구조개혁” 토론회(2001.04.20). (爲了克服危機之文藝政策院結構改革)

이준형(2007). 참여정부의 문화법제의 변화와 그 평가, <문화정책논총>, 제19집, 69~88. (參與政府的文化法制的變化與評價)

임학순(1996). 문화정책의 연구영역과 연구경향 분석, <문화정책논총> 제8집, 1-27. (文化政策的研究領域與研究傾向分析)

임학순 (2001). 문화 산업 영역과 예술영역에 대한 정책 목표들 양립가능성 연구, <문화정책논총>, 13 : 279~300. (文化產業領域與藝術領域的政策目標兩立可能性研究)

임학순(2003). <창의적 문화사회와 문화정책>, 서울: 문화콘텐츠산업총서.

임형백(2008). 한국의 다문화사회의 과제: 다문화주의 모형과 동화 모형의 갈등, <경인행정학회 2008년도 추계학술세미나 발표논문집>, 1-27.

(韓國的多文化社會之課題：多文化主義模型與同化模型的糾葛)

장규수(2011). 한류의 어원과 사용에 관한 연구. <한국콘텐츠학회논문지>, 11권9호,166~173. (韓流的語源與使用之相關研究)

전병태(2007). 팔길이 원칙, 문화 민주주의, 창조적 산업 전후 영국의 예술진흥정책 개관. <문화예술>. 12월호, 88~95. (一臂之距原則、文化民主、創意產業之後英國的藝術振興政策概觀)

정문교(1999). <문화 발전과 행정>. 민속원. (文化發展與行政)

정보통신부(1999). <사이버코리아21>. 서울: 정보통신부. (網絡韓國”Cyber Korea 21”)

정상철(2009). <문화산업전문회사 운용실태 및 개선방안 연구>. 한국문화관광연구원. (文化產業專門公司營運時態與改善方案之研究)

제18대 대통령선거 새누리당 정책공약(2012). <세상을 바꾸는 약속 책임있는 변화>. (第18屆總統選舉新世界黨政策集：改變世界的承諾，負責任的變化)

조영철(1998). 국가후퇴와 한국 경제발전 모델의 전환. 이병천, 김군 판, <위기, 기르고 대전환>. (國家衰退與韓國經濟發展模型的轉化)

지은주、董思齊 (2009) . 신생 민주주의 과거청산의 정치적 동학 : 한국과 대만 사례를 중심으로. 國際政治論叢, 49 (5): 225-250.

최영섭(2008). <문화콘텐츠 인력양성 중장기 종합 정책방안 수립>. 한국문화콘텐츠진흥원. (文化內容人力養成中長期政策方案設立)

최완규(1988). 권위주의 체제 성립의 정치경제학적 분석, <한국과 국제정치>(4):1. (威權主義體制成立的政治經濟學分析)

한국노동연구원(2006). <문화산업 전문인력 형성구조와 정책지원>.(文化產業 專門人力形成結構與政策支援)

한국문화산업교류재단(2007). <한류의 지속적 발전을 위한 종합조사연구>. (爲了韓流的持續性發展之綜合調查研究)

한국문화정책개발원(2002). <문화정책 수립을 위한 정책방안 연구>. 서울: 한국문화정책개발원. (爲了確立文化認同的政策方案研究)

한국문화콘텐츠진흥원(2005). <문화산업 완성보증제 도입방안 연구>.(文化產業 完成保證制投入方案研究)

한국문화콘텐츠진흥원(2007). <융합시대 문화콘텐츠산업의 현황과 발전방향>. (融合時代文化內容產業的項況與發展方向)

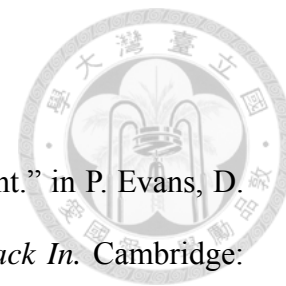
한국콘텐츠진흥원(2012). <콘텐츠산업 국내 10대 전망 및 해외 5대 전망(I편-종합편)>. (內容產業國內10大展望與海外五大展望)

한국콘텐츠진흥원(2013). <창조산업과 콘텐츠>. (創意產業與內容)

황혜진, 민소정(2005). <역대정부와의 비교론적 관점에서 본 참여정부의 정부혁신>, 한국행정연구원. (從歷代政府的比較論觀點見參與政府的政府革新)

한승준(2010). 영화지원정책의 이데올로기 경향성 연구: 영화진흥위원회를 중심으로. <행정논총>, 48권2호. 309~337. (電影支援政策的意識形態傾向 研究: 以電影振興委員會爲中心)

英文部份：



Amsden, A. 1985. "The State and Taiwan's Economic Development." in P. Evans, D. Rueschemeyer, T. and Skocpol. (eds.) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. pp78-106.

Amsden, A. 1990. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Cambridge: Oxford University Press.

Aoki, M. et, al.. 1996. "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-enhancing View." In Aoki, M. et. al. *The Role of Government in East Asian Economic Development*. Oxford: Clarendon Press. pp1-37.

Beeson, M. 2009. "Developmental States in East Asia: A Comparison of the Japanese and Chinese Experiences." *Asian Perspective* 33, 5-39.

Bilton, C. and Cummings, S. 2010. *Creative Strategy: Reconnecting Business and Innovation* Oxford:Wiley-Blackwell.

Cho, H. 2002. *Hanryu and Popular Cultures in Asia*. Seoul: Ttohanauimunhwa.

Cho, H. J. 2005. "Reading the 'Korean Wave' as a sign of Global Shift." *Korea Journal*, 45(4): 147-182.

Choi, J. 2010 . "Challenges and strategies of local cultural cluster promotion politics in Korea." *The Service Industries Journal*, 30(5).

Deyo, F. ed.. 1987. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Dunleavy, P., & O'Leary, B., 1987. *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. New York, NY.: The Macmillan Press Ltd..

*Economy*. Paris: OECD.

Evans, P. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*.

Princeton, NJ: Princeton University Press.

Flew, Terry. 2011. "Culture and creative industries in Australia." *Taiwanese Journal of WTO Studies*, 18(1), pp. 1-24.

Girard, A. 1982. "Cultural Industries: a Handicap or a New Opportunity for Cultural Development?", in *Cultural Industries: a Challenge for the Future of Culture* UNESCO:Paris. pp. 24-40.

Hesmondhalgh, D. and Pratt, AC. 2005. "Cultural industries and cultural policy." *International Journal of Cultural Policy* 11(1): 1-13.

Hesmondhalgh, David & Pratt, Andy C. , 2005. "Cultural Industries and Cultural Policy", *International Journal of Cultural Policy* 11.1, pp. 1-13.

Holton, Robert. 1998, *Globalization and the Nation-State*. London: The Macmillan Press.

Institute for Popular Culture ( <http://mmu.ac.uk/h-ss/mipc/iciss/home2.htm>).

Jayasuriya, Kanishka. 2005. *Reconstituting the Global Liberal Order: Legitimacy and Regulation*. London: Routledge

Jayasuriya, Kanishka. eds.. 2000. *Politics and Markets in the Wake of the Asian Crisis*. London: Routledge.

Jin, D. Y. 2006. "Cultural Politics in Korea's Contemporary Films under Neoliberal Globalization." *Media, Culture, & Society*, 28(1):5-23.

Johanson, Katya. 2008. "How Australian Industry Policy Shaped Cultural Policy." *The international journal of cultural policy*. 14(2):139-148.

Johnson, Chalmers A. 1982. *MITI and the Japanese miracle : the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, Calif. : Stanford University Press.

Kalinowski, Thomas & Cho, Hyekyung. 2012. "Korea's Search for a Global Role between Hard Economic Interests and Soft Power." *European Journal of*

*Development Research* 24(2):242-60.

- Kang, N. 2000. *Neoliberalism and Culture*. Seoul: Culture Science.
- Kish, K.A. 2001. "Protectionism to Promote Culture: South Korea and Japan, a Case Study." *University of Pennsylvania Journal of International Economics Law*, 22(1):152-184.
- Lee, K. 2008. "Mapping Out the Cultural Politics of 'Korean Wave' in Contemporary South Korea." In C. B. Huat & K. Iwabuchi(eds.), *East Asian Pop Culture: Analysing the Korean Wave*. Hong Kong: Hong Kong University Press. Pp. 175-90.
- Lee, Keehyeung. 2008. "Mapping Out the Cultural Politics of 'the Korean Wave'." In Chua and Koichi eds. *East Asian Pop Culture: Analysing the Korean Wave*. Hong Kong: Hong Kong University Press. Pp175-89.
- Lowndes, V. 2002. "Institutionalism." In D. Marsh & G. Stoker (Eds.), *Theory and method in political science* New York: Palgrave Macmillan Press. pp. 90-108.
- Migdal, Joel S. 1988. *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton: Princeton University Press.
- Nye, Joseph S . 2004. *Soft power : the means to success in world politics*. New York : Public Affairs.
- O'Connor, J. 1999. "The Definition of Cultural Industries", Manchester, Manchester OECD . 1998. *Content as a New Growth Industry Working Party on the Information*
- Onis, z. 1991. "The Logic of the Developmental State." *Comparative Politics*, Oct. 109-126.
- Otmazgin, Nissim. 2011. "A Tail that's Wags the Dog? Cultural Industry and Cultural Policy in Japan and South Korea" *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 13(3): 307-325.
- P. Evans, D. Rueschemeyer, T. and Skocpol. eds. 1985. *Bringing the State Back In*.





Cambridge: Cambridge University Press.

Paik, W. 2005. "The Condition of Formation and Possibility for Cultural Regionalism in Asia." Asian Culture Symposium, Kwangju, South Korea, 2/24

Pierson, P. 2000. "Increasing Returns, Path dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review* 94(2): 251-267.

Pierson, P., & Skocpol, T. 2002. "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." In I. Katznelson & H. V. Milner (Eds.), *Political science: State of the discipline*. New York: W. W. Norton. pp. 693-721.

Polanyi, Karl. 1944, *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.

Potts, J. and Cunningham, S. 2008. "Four Models of the Creative Industries." *International Journal of Cultural Policy* 14(3): 233-49.

Power, Dominic. 2009 "Culture, Creativity and Experience in Nordic and Scandinavian Cultural Policy", *International Journal of Cultural Policy* 15(5): 445-460.

Pratt, Andy C. 2005. "Cultural Industries and Public Policy." *International Journal of Cultural Policy* 11 (1): 31-44.

Quarels, J. 2006. "Cultural Industries on the Global Stage: The Evolution of a Global Discourse, Its Key Players and Its Impact on the Asian Region." *Media Asia*, 33(1/2):58-64.

Rosenau, James. 1990, *Turbulence in World Politics*, Brighton: Harvester Wheatsheaf.

Shim, D. 2008. "The Growth of Korean Cultural Industries and the Korean Wave." In C. B. Huat & K. Iwabuchi(eds.), *East Asian Pop Culture: Analysing the Korean*

*Wave*. Hong Kong: Hong Kong University Press. Pp. 15-32.



Shim, Doobo. 2006, "Hybridity and Rise of Korean Popular Culture in Asia," *Media, Culture & Society*, Vol.28, no.1

Skocpol, T. 1985. "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research" in P. Evans, D. Rueschemeyer, T. and Skocpol, T. eds. 1985. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. pp3-43.

Stiglitz, J., 2001, "From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience." in Joseph Stiglitz and Shahid Yusuf. ed. *Rethinking the East Asian Miracle*. New York, NY: Oxford University Press.

Taylor, Andrew. 1997, "Arm's length and hands on: Mapping the new governance" *Public Administration*, 75:3: 441-66.

Throsby, David. 2001, *Economics and Culture*, Cambridge, Cambridge University Press.

Tyson, Laura D., 1992, *Who's bashing whom? : Trade conflict in high-technology industries*, Washington, DC, Inst. for Internat. Economics.

Venturelli, S. 2005. "Culture and the Creative Economy in the Information Age", in: John Hartley (Ed.), *Creative Industries* Trowbridge: Blackwell Publishing. pp. 391-398.

Wade, R. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asia*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Walter, Andrew. 2006. "From Developmental to Regulatory state? Japan's New Financial Regulatory System." *The Pacific Review* 19 (4): 405-428.

Weiss, Linda. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca: Cornell University Press.

Weiss, Linda. 2000. "Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not Normalization." *Pacific Review*, 13(1): 21-55.

Weiss, Linda. 2003. "Bringing Domestic Institutions Back In" in Linda Weiss ed., *States in the Global Econom*. Cambridge University Press, New York and Cambridge. pp 1-33.

Weiss, Linda & Thurbon, Elizabeth, 2004, "Where There's a Will, There's a Way. Governing the Market in Times of Uncertainty", *Issues & Studies*, 40(1): 61~72.

White, G. ed..1988. *Developmental States In East Asia*. NY: St. Martin.

Woo-Cumings, M. eds..1999. *The Developmental State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Yim, H. 2002. "Cultural Identity and Cultral Policy in South Korea." *The International Journal of Cultural Policy*. 8(1):38-48.

Yoo, S. et al. 2005. *The Secret of Hanryu DNA*. Seoul: Sangkakuinamu.