

脫規制(De-regulation)下の 美國 TV放送

朴 明 珍
(서울大學校 社會科學大學 新聞學科)

1. 머릿말

지상 TV방송과 케이블 TV방송을 포함, 미국의 TV방송은 1970년대 중반 이후 탈규제(de-regulation)라 불리는 일련의 규제 완화의 국면에 있다.

40년대의 방송개시 이후 이제까지 미국의 TV방송은 연방정부 혹은 주정부, 시당국 등으로부터 행해지는 규제의 완화와 강화를 두루 경험해왔다. 그것은 대부분 사회적 여론이나 방송산업계와 행정부 혹은 의회사이의 관계변화에 따라 달라졌던 것으로 그 영향이란 방송에 자율의 폭을 잠정적으로 확대해주거나 축소시키거나하는 정도의 결과에 그쳤었다. 그러나, 이번의 경우는 자율의 폭을 확대시켜주는 몇가지 법적, 혹은 행정적 규제의 철폐라는 정도의 단순한 통제의 차원을 넘어서 TV를 비롯한 기존의 시청각 커뮤니케이션 산업체제의 재편성과 아울러 전통적인 TV의 존재양식 자체에 커다란 변화를 가져오게 될 시청각 커뮤니케이션 제도, 정책의 근본적인 재정비 과정으로 볼 수 있기 때문에 관심의 대상이 된다.

일반적으로 탈규제는 기술의 발달이나, 새로운 산업분야가 등장함으로써 경제활동이 다양해지고 시장이 확장되어 기존의 규제양식이 부적합해졌을 때 불가피하게 나타나는 현상이다. 이때 국가는 당연히 법적장치, 규제체계를 변화시키지 않을 수 없게 되며, 새로운 변화에 대응할 수 있는 규제원칙이 준비될 때까지는 잠정적으로 기존의 규제장치를 약화시키지 않을 수 없게 됨으로 해서 대상산업은 탈규제의 국면에 접어들게 된다.

미국 TV 산업에서의 탈규제는 60년대 이래 놀라울 정도로 진행되어온 뉴미디어의 개발로 다(多)미디어, 다(多)채널의 시대로 돌입하게 됨에 따라 비롯된 것이며 직접적으로는 케이블 TV 보급의 확산이 가장 큰 요인으로 작용한 것이라 볼 수 있다.

전파수단에만 의존했던 TV시절의 방송규제양식은 '전파의 희소성'으로 인한 방송채널 자원이 결핍된 조건을 바탕으로 해서 확립된 것으로서 다채널시대에 적합하지도 않을 뿐더러, 케이블 TV를 위시한 뉴미디어 커뮤니케이션 산업을 규제로부터 해방시켜 새로운 기술과 상품을 효과적으로 개발해 낼 수 있는 기회를 시장을 통해 실험해 보도록 하려는데, 탈규제의 목적이 있는 것으로 보인다.

그러므로 탈규제란 잠정적인 성격의 것으로 보이지만 현존하는 미국의 방송언론체계에 커다란 변혁을 준비하는 시기로서, 이 시기에 이루어지고 있는 TV 산업발달의 추이를 통해 미래의 TV의 모습(아무도 장담은 할수 없는)을 막연하게나마 탐지해 볼 수 있을 것이다.

2. 미국의 전통적 TV방송제도와 규제의 성격

지상 TV방송에 국한해 볼 때 미국에는 현재 830여개의 상업 TV방송국과 280여개의 교육 TV방송국이 전국에 골고루 흩어져 있다. 그러나 이중 진정한 의미의 독립방송국은 얼마되지 않고 상업방송국의 90%는 TV방송 초기에 형성된 NBC, CBS, ABC 등의 3개의 민영 네트워크와 제휴관계로 프로그램을 공급받고 있으며 교육 TV국들은 1967년 형성된 공영 네트워크인 P.B.S. (Public Broadcasting System)에 소속되어 있다.

방송기업 독점금지법에 따라, 한 개인이나 법인이 5개 이상의 방송국을 소유할 수 없게 되어 있어 각 민영 네트워크는 로스앤젤레스, 뉴욕, 시카고 등 대도시에 5개의 방송국을 소유하고 있을 뿐이지만, 각기 미국 전지역에 250여개의 제휴국을 갖고 있어 대부분의 미국 지역에서 세 네트워크의 프로그램 수신이 가능하다. 바꾸어 말하면 형식상의 집중화는 이루어져 있지 않지만, 제휴라는 편법을 통해 프로그램상으로는 미국 전역에 일종의 평준화가 이루어져 있는 셈이다.

전통적 미국의 지상 TV 방송은 제도상으로는 각 지역에 산재해 있는 독립된 민영방송국들을 주축으로 한 민영상업방송체제를 그 기본골격으로 하고 있다. 이러한 제도적 특성은 같은 자본주의 국가이면서도 초기부터 대부분 공영체제를 택한 유럽 국가들의 그것과 좋은 대조를 이루며, 방송의 소유, 운영주체를 축으로 한 방송 제도상의 분류시에, 공산국가 혹은 일부 신권위주의 국가들의 국영체제와 더불어 세가지 대표적인 제도적 유형들중의 하나를 이룬다.

대부분의 나라에서 TV방송의 제도는 20년대 정책된 라디오 방송제도를 그대로 답습했다. 라디오 방송은 일차대전 전쟁중에 급속한 성장을 본 군수산업으로서의 무선통신 산업을 비전시용 산업으로 전환시키는 과정에서 탄생되었다.

직접 자기나라의 영토에서 전쟁을 치러야 했던 유럽국가들은 무선통신을 국가안보에 관련되는 사항으로 규정하고 국가의 간섭과 통제를 받도록 하는 엄격한 무선법을 갖고 있었으며 무선통신을 테크놀로지로 활용한 라디오 방송 역시 이 무선법의 저축을 받아 여타의 통신업무와 마찬가지로 공공서비스 분야로 간주되어 민영모델은 수용이 어려웠다.

미국의 경우는 같은 일차대전 참가국이었지만 자국영토에서 전쟁을 치루지 않은 탓으로 무선통신의 규제에 있어 훨씬 너그러울 수 있었다. 또한 당시의 자유경제사상이 지배적이었던 토양에서 자본가들의 힘의 통제가 사실상 불가능했으므로, 전시의 무선통신기 산업체로

부터 라디오 수신기 생산업체로 탈바꿈하고 있었던 당시의 R.C.A., A.T.T., NBC 등 막강한 기업들을 중심으로 해서 민간베이스에서 방송시장이 개척되어 나갔다.

초기의 시장개척은 허가도 필요치 않고 규제도 없었던 상황에서 무질서하게 진행되었기 때문에 상호간의 전파방해에 의한 혼신문제에 부딪치게 되었다. 이러한 기술적 문제를 해결하기엔 적절한 기구가 필요했으므로, 연방정부는 1927년 무선법을 제정하고 연방라디오 위원회(Federal Radio Commission)라는 주파수 할당업무를 담당하는 기구를 설립했다.

이것은 방송에 대한 국가규제의 시작을 의미하는 것으로, 기술적 필요에 의해 초래된 국가의 개입이었으나 개입의 명분은 확립되어야 했고 여기서 등장한 것이 전파의 공공재산 개념과 그로부터 파생되는 방송의 공공성 개념이었다.

1937년 연방라디오위원회는 연방통신위원회(Federal Communication Commission)으로 탈바꿈하게 되고, 이후 이 기구는 단순히 주파수의 할당이라는 교통정리의 기능 외에 방송에의 국가개입을 보다 합리화하고, 개입의 명분이 되었던 방송의 공공성 개념을 보다 구체화하고, 그 실현을 위해서 방송에 대한 규제영역을 점차 확대해 나가게 된다. 한편으로는 전파의 희소성으로부터 비롯되는 주파수의 한정문제와 방송을 경쟁적 공개시장으로 유지해야 하는 자유기업의 논리사이의 문제를 해결하고, 다른 한편으로는 자유경쟁적 기업의식과 공익봉사의 아말감을 실현시킬 수 있는 공익개념을 확립하고 규제원칙을 마련하게 된다.

전파자원의 희소성과 자유기업논리의 상충은 '방송수신의 공평성', '방송사업 참여에의 공평성', '방송사용의 공평성'이라는 3대 기본원칙 하에 주파수의 지역적 안배, 기업집중 방지를 위한 5국 이상의 소유금지, 형평의 원칙(Fairness Doctrine)¹⁾ 등시간 원칙(Equal Time)²⁾에 의한 규제형태로 해결을 시도했다.

기업적 이익과 공익의 동일화는 대부분의 기업가들이 이기적인 자신의 이익추구가 자동적으로 공공의 이익에 봉사한다는 편리한 신념을 가질 수 있었던 당시의 자유경제사상 하에서는 힘든 일이 아니었다. 공익에의 봉사는 가능한한 최대다수의 시청자들로부터 공통의 흥미를 끌 수 있는 프로그램들을 제공하여 공평함을 실현하는 것이었는데, 이것은 바로 최대의 광고수익을 올릴 수 있는 방법이기도 했던 것이다. 이로써 시청률과 점거율을 신탁으로 하는 프로그램의 편성과 제작이 자리를 잡게 되었고 '수용자 공중이 원하는 것을 제공하는 것이 공익에의 봉사'라는 공익논리가 성립되었다.

공공성의 개념없이 무규제하에 출발했던 방송의 초기에 비해 공익에 의거한 규제가 훨씬 체계화 조직화되기는 했으나 이것은 공영체제하의 유럽국가들에 비해 상당히 소극적인 공익개념에 비탕을 둔 것으로 볼 수 있다. 유럽 공영체제하에서는 나라에 따라 구체적인 사항

- 1) 형평의 원칙은 보도프로그램에서 공익에 관련된 문제를 다룰 때 쟁점이 있는 경우는 대립되는 관점을 모두 제시해서 균형있게 다루어 보도해야 한다는 규정
- 2) 등시간 원칙은 정치방송의 경우 대립 경쟁하는 모든 후보자는 동일한 시간, 동일한 프로그램, 동일한 시간대를 주장할 수 있는 법률적 자격을 갖는다는 규정

에는 차이가 있지만, 방송이 담당해야 할 공익의 임무는 '인간개발' '지역사회발전' '문화발전'에 적극적으로 작용해야 한다는 데 일치점을 보고있다. 이러한 발전적 입장에서는 '최대 다수의 수용자에게 공통된'이라는 평균치적인 것의 제공이 공익에의 봉사일 수 없고, 발전을 위해 '수용자에게 유익하다고 판단되는 것을 제공하는 것'이 공익실현의 방법이 된다. 이에 따라 프로그램의 결정권자는 누가 되어야 하는가, 특히 다원주의 사회에서 누가 가장 적절하게 수용자에게 유익한 것'의 정체를 판단해낼 수 있는 방송운영과 통제의 주체일 수 있는가 하는 문제가 논의의 초점이 된다. 즉 미국방송의 공익개념이 만인평등의 원칙에 입각해 이론적으로 방송수용자 위에 군림하는 방송내용결정의 주체를 인정치 않고, 3대 공평성의 원칙이 모든 개인에게 평등의 보장이라는 민주주의적 이상을 수행해야 할 임무에 둔, 공익=평등의 실현이라던 유럽의 그것은 공익=공동의 발전이라는 등식 하에 성립되어 있는 셈이다.

3. 규제의 강화와 공영방송의 출현

1960년대에 이르기까지 위에 소개한 모든 규제조항들은 엄격히 적용되지 않았고, 연방통신위원회는 규제자로서보다는 방송국들과 동반자 관계를 유지해 옴으로써 미국 TV방송은 거의 자유방임 하에 놓여있었다해도 과언이 아니다.

60년대는 50년대의 자유방임 하의 미국 TV 모순이 노정되고 사회 각계각층으로부터의 비판에 부딪치게 된 시기이다.

시청률의 독재하에 수용자 선택기에 총력을 기울여 온 미국방송제도는 수용자에게 그 내용의 선택권을 일임한다는 그럴듯한 명제가 실제로는 수용자들의 선택권을 평균화된 체험의 영역으로 국한시키는 결과를 가져와 저질의 프로그램 범람 현상을 일으키게 된다. 대중문화 비판론은 바로 50년대 미국 TV의 경험이 기폭제가 되었으며 TV의 청소년 정서 발달에 부정적 역할, 센세이션얼리즘의 추구에 대한 비난 등 학계 사회단체로부터의 비판이 들끓게 되었다. 다른 한편 매스미디어 산업의 기업집중현상이 심화되어, 방송국, 디스크회사, 잡지사들간의 교차소유 형태의 미디어 복합기업이 등장하고 방송이 독점기업의 이익수호에 앞장서는 역할을 하는 등 상업방송의 폐단이 극대화되기 시작했다.

이에 대응해서 연방통신위원회는 유명무실했던 규제조항들을 엄격히 적용하기 시작하여 규정 위반국들을 상대로 면허갱신 신청시 빈번한 청문회를 개최하기도 하고³⁾ 형평의 원칙 적용범위를 확장해서 종래 공익에 관련된 정치적인 문제에 한해서 준수를 요구하던 것을,

3) 네트워크 제휴국이어도 청문회 대상국은 지역의 단일 방송국이 되며, 청문회의 비용은 전적으로 개별방송국측의 부담이며, 이것이 연방통신위원회의 지역작전에 걸려들어 2~3년을 끌게 되면 방송국은 도산할 수밖에 없어, 청문회의 개최는 방송국견제의 효과적 방법으로 간주된다.

인종문제, 월납전, 핵실험금지, 선거 등에 관해서도 쟁점의 양면을 공평하게 다룰 것을 규정한다.

그러나 문제점 많은 민영방송의 견제방법으로 채택된 연방정부의 처방은, 연방통신위원회를 동원한 규제 강화보다 공영네트워크의 설립에 있었다. 50년대부터 교육기관이나 지역사회단체에 의해 설립되어 공공단체의 보조나 사설재단의 보조로 운영되어오면서 전국교육방송(N.E.T.: National Educational Television)이라는 연합기구를 구성하고 있었던 200여개의 교육방송국들을 연결하여, 1967년 존슨행정부는 공공방송서비스(P.B.S.: Public Broadcasting Service)네트워크를 만들었다.

공영 TV 설립의 토대가 되었던 카네기 위원회(Carnegie Commission)의 연구보고서는 그 필요성의 근거를, 사회적 커뮤니케이션의 중심매체로서 방송의 공익봉사 기능을 확대할 필요와 보다 적극적인 공익개념의 확립을 주장했다. 또한 방송이 수행해야 할 공익봉사의 의무를 이제까지 민간방송의 자율에 맡겨왔으나 민간방송들은 수익성 추구에 급급해서 사실상 포기해온 상태이므로, 그것을 적극적으로 담당해나갈 방송기구의 필요성을 강조했다.

이것은 민영네트워크의 견제필요성을 절실하게 느끼고 있었던 미행정부, 정계 등의 이해와 맞아들어 즉각 시행에 옮겨질 수 있었다. 행정부는 그 정책을 사사건건 지극히 비판적으로 다루어 왔던 60년대의 방송보도 프로그램에 대해 묵은 불만을 쌓아 놓고 있었으며, 정치인들은 그들 나름대로 정당의 리더선택에서부터 각 정치인들의 인기내지 정치적 생명마저도 그 개인의 활동이나 능력에 의해 평가받기보다 TV보도프로 담당자에게 의해 좌우된다고 생각할 정도의 피해의식에 사로잡혀 있던 때였는데다, 민영 TV의 유해성에 대한 사회적 비판이 무르익어 있었기 때문이다.

공영 TV 네트워크는 행정부 몇몇부처의 보조와 지원으로 유지되며 주당 25시간여의 네트워크 프로그램을 제공하고 나머지는 예견처럼 지역국들이 지역단위의 공공단체, 재단등의 지원으로 자체방송을 실시할 수 있도록 하였다. 실상 이러한 정도의 지원규모는, 매일 20여시간의 네트워크 프로그램을 제공하는 막강한 민간 네트워크와 경쟁할만한 규모의 것이 되지 못해 실제 민방의 견제역할을 하기보다 여차하면 대폭적 지원으로 공영방송을 키울 것이라는 경고의 의미를 지닌 것으로, 하나의 대항할 무기로서의 가능성을 열어준데 지나지 않았다.

4. 네트워크에 대한 새로운 규제

60년대의 강화된 규제가 본래의 의도는 네트워크를 겨냥하는 것이면서도 실제로는 개별 지방국들을 대상으로 했던데 반해 70년대 들어서 연방통신위원회는 네트워크에 보다 직접적인 타격으로 작용할 일련의 새로운 규제조항들을 만들었다.

미국의 커뮤니케이션법에서 정하고 있는 방송의 규제는 그 지방국들을 대상으로 하고

있어 네트워크들은 규제과정에서 유리한 위치에 있게 마련이고, 단지 자체소유국인 5개의 지방국을 통해 간접적으로 규제당할 뿐이었기 때문이다.

네트워크 차원의 새로운 규제의 움직임은 대부분 시민그룹들의 요청, 교육자들의 압력, 할리우드 등지의 오락산업측의 압력을 등에 업은 것이긴 하지만, 연방정부가 세계의 네트워크에 지나치게 집중된 통제력을 위협스럽게 보기 시작했다는 신호이기도 하다. 이 중 대표적인 것으로는 골든아우어 접근규칙(Prime Time Access Rule), 신디케이션 규칙(Syndication Rule)을 들 수 있는데, 이것이 모두 지나치게 비대해진 네트워크의 프로그램 결정권을 약화시키고 네트워크와 그 제휴국들, 제작사간에 분산시키고자 하는 데 목적이 있는 것으로 보인다.

예컨대 골든아우어 접근규칙은 네트워크 프로그램이 지방방송의 방송시간을 독점하는 것을 막기 위한 것으로 연방통신위원회는 지역국들이 골든아우어인 저녁 6시~10시(지역에 따라 7시~11시) 사이에 일정비율의 시간을 반드시 로칼프로그램을 방송하도록 의무화하고 있다. 그 근본 취지는 지방방송국들에 프로그램 결정권을 확대시켜주어 스스로의 창조적 프로그램을 개발할 수 있도록 하고, 독립 프로덕션들에게 시장을 확보해 주기위한 것이었다.

신디케이션 규칙은 네트워크 제공프로그램이 아닌 제작사로부터 직접 지방국에 배급되는 프로그램들에 대한 배급규칙을 일컫는 것으로서, 여기서 연방통신위원회가 네트워크의 견제를 위해 새로 만든 규칙은, 종래 제작사로부터 사들이는 프로그램중에 네트워크의 주문제작 프로그램에 대해 네트워크가 갖고 있던 재정적 이권을 제한시키는 것이다. 종래는 주문제작 프로그램의 경우, 네트워크 방송 이후 그 프로그램을 국내 다른 지방방송국에 배급할 때 일정한 비율의 이권을 네트워크에 인정해 주었던 것을 더 이상 인정하지 않기로 한 것이다. 이것은 네트워크로 하여금 주문제작에 대한 흥미를 감소시켜 주문제작 프로그램의 비율을 감소시키고, 프로덕션 오리지날 프로그램의 공급량을 늘여, 60년대 이후 지나치게 비대해진 네트워크의 프로그램 선택권을 제한시키기 위한 것이다. 예를 들어, 1957년까지는 프로덕션들이 세계 네트워크의 골든아우어 프로그램의 1/3을 제공해온데 반해, 1960년도 후반에 이르러는 4%에 불과하게 되었던 것이다.

이 두가지 규제조치를 통해 연방통신위원회는 네트워크들이 그들의 제휴국에 대해 갖고 있는 세력과 할리우드의 프로덕션들에 대한 막강한 권한을 약화시켜 프로그램 선택, 결정에 있어 네트워크, 지역국, 프로덕션 사이의 세력균형 유지를 시도한 것이었다.

5. 케이블 TV의 확산과 탈규제

70년대 초반이 미국 TV에 대해 가해졌던 규제의 결정시기였다면 70년도 중반을 분기점으로 해서 미국의 TV는 서서히 탈규제의 국면에 접어들게 된다. 이러한 상황전개에는 산업의 전반에 걸쳐 서서히 이루어 지고 있던 탈규제의 기류와 아울러 특히 새로운 커뮤니

케이션 미디어들의 개발, 상품화가 결정적으로 작용하였다고 볼 수 있다.

통신위성, 케이블 TV 등의 뉴미디어의 개발과 적극적 사용은 이 새로운 매체들의 성격 규정과 아울러 기존의 TV방송과의 관계정립의 문제를 낳게 되었다. 이들을 전화처럼 운반체인 용기(容器)로 보아야 할 것인지, 아니면 라디오, TV방송처럼 내용의 생산자로 보아야 할 것인지 구분자체가 애매한데다 그 성격규정에 따라 서로 다른 법과 규제하에 놓이기 때문이다.

솔라 풀(Ithiel De Sola Pool)에 의하면 미국은 3분된 커뮤니케이션 체계——출판, 대중통신매체(Common Carriers) 및 방송——를 갖고 있으며 이 중에서 일반적 규제를 벗어나 가장 큰 언론의 자유를 누리고 있는 것이 신문, 출판 등의 인쇄매체이며 두번째가 대중통신수단으로서 그 시설에 공평하게 참여하여 보편적인 서비스를 제공받도록 하는 권리인 접근권을 존중해야 할 의무를 부여받고 있는 정도인데 비해 방송은 가장 고도화된 규제제도 하에서, 정부의 가치기준에 따라 주파수 배당과 방송의 허가가 이루어지며, 정부가 규정한 바대로 지역사회의 복지를 위해 사용하도록 요구받고 있다는 것이다.⁴⁾

그런데 신문, 출판이 점차 전자채널을 사용하게 되어 전자커뮤니케이션화 되어갈 전망이며, 케이블 TV는 상호교환이 가능하여 전화와 같은 기능을 할 수도 있게 되었으며, 종전까지 정보의 운반체라는 용기로서만 기능하던 전화가 데이터 통신의 네트워크로서 사용되며 내용 생산자의 위치에도 놓일수 있게되는 등, 뉴미디어의 개발은 출판, 대중통신매체, 방송간의 울타리를 와해시키고, 용기와 내용의 구분도 불가능하게 만들어 가고 있기 때문이다.

따라서 일단 개발된 특정 뉴미디어를 기존의 구분법의 커뮤니케이션 체계에 의거한 법의 테두리 내에서 규제한다할 때 3가지 영역중 어떤 테두리의 범규제에 바탕을 두느냐하는 것은 관심의 대상이 아닐 수 없다.

케이블 TV는 전화처럼 송수신자 상호간의 상호교환 가능성을 제공해주면서 기존의 지상 TV방송서비스 영역을 침투하는 방향으로 시장개척이 활발히 전개되고 있다. 초기의 케이블 TV는 지상 TV의 난시청문제를 해결하기 위한 보조설비로서 시작되었다가 점차 지상 TV의 중계정도를 벗어나 독자적인 프로그램의 제공단계에 이르게 되자, 70년대초 연방통신위원회는 일련의 케이블 TV 규제조치를 마련하였다. 1972년 케이블 TV가 연방법원에서 부분적으로 대중통신매체로서 규정됨에 따라, 연방통신위원회는 케이블 TV의 일부 회선을 대중통신매체법에 따라 공공접근(Public Access) 채널로서 남겨둘 것을 결정하는의, TV로서의 기능의 측면에도 규제를 가해, 기존의 지상 TV와 중복되지 않는 독자적 프로그램을 제공할 수 있도록, 영화, 스포츠등에 있어, 기존 TV에는 적용 안되는 새로운 규제조치를 마련했다. 연방통신위원회의 새로운 케이블규제조항들은, 케이블을 대중통신매체

4) I.D. Sola Pool.: 자유언론의 테크놀로지, 원우현 역. 전예원, 1985.

와 함께 TV방송으로 간주하고 그 각자에게 가해지는 규제들을 두루 적용해서 이중으로 얹어매는 것이었다.

여기서 케이블 TV발달의 엄청난 장애를 발견한 케이블 산업가들은 공공접근의 문제속에서 연방규제를 약화시킬 수 있는 틈을 발견하고 소송을 제기했다. 사유는 대중통신매체의 공공접근에 관한 규제는 연방의 관할이 아니며 지역행정 기구의 관할 영역이어서 연방통신위원회의 규제대상 밖이라는 것이었다. 1978년 Mid-West Video Corporation이 연방통신위원회를 상대로 제기한 이 소송은 케이블 산업측의 승리로 돌아갔다. 공공접근채널 규정 외에도, TV와 구별되는 독자적 프로그램 제공에 관한 규정 역시 해제되었다. 법원은 케이블의 성격규정을 잠정적으로 '전자출판'에 버금가는 것으로 보고 수정헌법 1조와 5조에 규정하고 있는 표현의 자유, 언론의 자유로 보호되어야 하므로, 연방통신위원회의 규제를 부당한 것으로 판시했다. 결국 법원은 잠정적이긴 하나, 케이블 TV를 출판, 인쇄에 유사한 가장 자유로운 커뮤니케이션 체계중의 하나로 보고 그에 해당하는 법적용을 요구한 것이다.

이로서 연방통신위원회는 케이블 TV에 가했던 일련의 규제를 풀었으며, 또한 케이블 TV에 관한 시당국의 권한도 축소되어 결과적으로 케이블의 방송내용에 대한 검열권도 행사할 수 없고, 시에 납부해야 했던 허가세의 규모도 대폭 줄어들게 되었다.

6. 지상 TV방송과 탈규제

케이블 TV에 대한 탈규제는 연쇄적으로 기존의 지상 TV에 대한 일련의 탈규제 움직임으로 번져나갔다. 지상 TV산업계측의 주장에 의하면 케이블 시청자의 수는 증가추세에 있고(85년 현재 전 TV수상기 소유가정의 30%에 달함) 네트워크 시청률은 서서히 감소해가는 마당에 막강한 경쟁자로 등장한 케이블에는 일체의 규제를 철폐해 주고, 지상 TV만이 규제대상으로 남는다는 것은 공정한 경쟁이 될 수 없다는 것이었다. 지상 TV산업계측의 이와같은 주장은, 레이건 행정부와 의회의 진반적인 탈규제 움직임에 편승하여 실현되어가고 있다. 우선 일차적으로 1983년 8월 연방통신위원회는 신디케이션 규칙을 수정하여 70년대 이전처럼 네트워크들의 주문제작 프로그램에 있어서의 국내 신디케이션에 대한 이권을 허용했다. 또한 기타의 규제는 엄격한 적용을 회피함으로써 실제에 있어 유명무실해지고 있는 셈이다.

7. 탈규제의 결과 : 방송의 공공이념의 포기과 새로운 획일화의 대두

솔라 풀을 위시한 미국의 자유주의 계열의 연구자들은 미국의 TV에 가해졌던 모든 규제들은 근본적으로 전파라는 한정된 재산의 공정한 분배와 그 사용의 결정에 대해 어떤 형태

의 독점성이나 편파성도 배제되어야 한다는 원칙에서 출발한 것인만큼, 주파수의 희소성이 더이상 문제가 되지 않는 다채널시대에는 그것을 존립의 근거로 한 규제들은 무의미한 것이며 따라서 탈규제는 불가피했던 것으로 본다.⁵⁾ 그러나 이 문제는 좀더 신중한 검토를 필요로 한다.

공공성의 개념없이 출발했던 미국의 라디오, TV방송은 주파수의 희소성과 그 분배의 문제가 계기가 되어 방송의 공공성 개념을 규정하고 이것을 실현시키기 위한 세가지 기본 원칙, 즉 지역적 공평성, 방송사업참여에의 공평성, 방송사용에 있어서의 공평성들을 확립하고 그에 의거해서 여러가지 규제조항을 만들었다.

그러나 이 세가지 중에서 다채널시대로 들어서면서 자동적으로 해소되는 것은 방송사업 참여에의 공평성으로서, 방송기업의 집중금지만이 무의미해지는 것으로 볼 수 있다. 그러나 이것도 초기단계의 현상이지 케이블산업이 발달되어감에 따라, 자본의 논리가 지배하고, 실상 방송사업참여에의 공평성이란 이론적으로만 가능한 것이 되어가고 있다.

지역적 공평성의 문제 역시 도처에 농일 케이블과, 직접수신 위성방송으로 해서 다채널 시대에 손쉽게 해결될 수 있는 일이라 낙관했었으나, 실제로는 그와 다른 양상을 보인다. 수신의 측면에서만 보더라도 케이블의 경우 수익성 좋은 도시와 그 주변으로만 몰림에 따라 인구가 희소한 농촌지역은 결국 무규제상태에서는 불이익을 당할 수 밖에 없게 된다. 그외에, 지역적 공평성이란 수신의 차원에서뿐 아니라 채널이용의 차원에서도 실현되어야 하는 문제이나 기존의 지상방송에서 많은 규제에도 불구하고 실현이 어려웠던 이 문제는 케이블의 경우 더욱 심화시킬 수 있는 가능성마저 보이고 있다. 애초 케이블 TV가 지역 단위로 설치되고 지역행정기구들의 통제하에 들어가게 되면서, 이제까지의 중앙집중화된 방송으로 인한 지역적 불공평성에 불만을 느껴온 많은 사람들은 케이블 TV에서 이상적인 지역공동체 TV 혹은 로컬 TV 실현의 한 수단을 보았던 것이 사실이다. 또한 케이블 TV의 인허가등 통제를 일부 맡고 있었던 지역행정기구들도 지역을 위한 다양한 공공접근 채널의 구상을 요구해 왔었으나 수익성이 없는 탓으로 케이블 산업측으로 부터 기피되어 왔으며 또한 법원의 판결로 케이블 TV의 공공접근채널 설치의 의무조항조차 폐지되었다. 그 밖에 짧은 기간의 커뮤니티 TV의 경험은 실통치 않은 제작조건에서 많은 재정적 손실을 기록하고 난 뒤 실상 유명무실해진 상황이다. 그러므로 다채널이 지역적 공평성의 문제를 해결해 줄 수 없음은 이미 확실해진 것으로 볼 수 있다.

세번째의 방송사용에 있어서의 공평성 문제는 다채널과 채널이용의 새로운 방식들의 도입으로 언론의 다원성을 확보하는 환경조건이 정돈되어, 하나의 채널 내에서 요구되었던 형평의 원칙이나 등시간 원칙 등이 무의미해지리라는 주장도 있지만, 채널이용의 새로운 방

5) I.D. Sola Pool: 앞의책, p.317.

식들이 수익성의 지배에서 벗어날 수 없고, 이미 많이 진행된 뉴미디어 산업의 기업집중에 제동을 걸 방법이 마련되지 않는 한, 문제의 해결은 첫번째와 두번째 항목과 마찬가지로 어려운 것으로 보인다. 결국 탈규제하에서는 1930년대 이후 미국방송이 방송이념으로 채택해왔던 공공실현의 도구로서의 방송개념은 포기되고 있는 셈이다.

탈규제는 공공이념의 포기 외에 또다른 바람직하지 못한 현상을 불가피하게 만들었다. 그것은 탈규제로 인해 지양된 방송편성에서의 독점현상이 프로그램 산업(배급·제작분야) 독점현상으로 전환되어가고 있으며, 그 결과 프로그램의 새로운 획일화현상이 진행되고 있다는 점이다. 탈규제는 이제까지 세계의 네트워크가 장악해왔던 미국 TV 방송 프로그램의 실제적인 편성독점의 종말을 야기시켰다. 830여개의 지방방송국들이 법적으로는 독립국이지만 그중 90%가 네트워크 제휴국이므로 세 네트워크는 실제적으로 미국에서 방송되는 TV방송 프로그램의 선택, 편성권을 독점해온 셈이나, 수많은 케이블 TV에도 아무런 제약없는 방송프로 편성권을 부여했기 때문이다.

이같은 급작스런 채널의 증가는 프로그램 제작능력과 송출수단 사이의 커다란 불균형을 초래했다. 채널의 증가속도만큼 프로그램 제공능력도 빨리 확대되는 것은 아니기 때문이다. 이것은 결과적으로 프로그램의 공급가격을 상승시켰다. 케이블 TV 프로그램 배급자는 프로그램의 수집이나 다양한 지역국에의 분배를 위해 집중화되기 마련이며, 그 배급망을 통해, 축적된 프로그램의 상당부분을 순회시킨다. 결국 같은 내용의 프로그램들이 서로 다른 지역을 순회하게 됨으로써, 문화적 제공면에서의 획일화가 조장된다. 그같은 프로그램의 상당부분은 이미 광고 스폰서를 갖고 있는데, 광범한 지역을 순회할 수 있는 배급망을 가진 프로그램 배급자의 프로그램일수록 유리한 조건의 광고를 끌기가 용이하므로 프로그램 배급업의 기업집중은 촉진되기 마련이다.

또한 미국 케이블 산업에 참여하고 있는 기업들은 대부분 신문·출판·TV·영화·라디오 등 미디어와 관련된 기업들이다. 그렇지 않으면 케이블이 전화보다 규제가 적은 점에 착안해서, 케이블 TV에는 관심이 없지만 언젠가 상업, 금융거래에 우월한 매체가 되리라는 확신에서 은행등의 금융기구들도 참여하고 있다. 예컨대 아메리칸 익스프레스는 워너케이블(Warner Cable)의 50%주식을 매입해서 워너-아멕스(Warner-Amex)를 세웠다. 이처럼 케이블 산업은 거대한 멀티미디어 기업이나 복합기업들과의 연계가 깊다. 이들 대기업들의 케이블산업 참여로 미국의 케이블 TV는 수평적 통합의 경향을 보이고 있는데 이것은 애당초, 케이블의 허가와 결정권을 가진 도시 행정기구들의 요구가, 중소기업들의 재정능력을 초과하는 것이었기 때문에 조장되기도 했다. 시행정 기구들은 경제적으로 성공할 가능성의 여부에는 관심이 없이 야심적 계획을 원했으며, 그것을 충족시켜줄 수 있는 것은 몇몇 대기업에 국한되었기 때문이다. 현재 10개의 케이블 그룹 중 12개 채널이하의 소규모 케이블그룹 4개를 제외하고는 대부분 Time Incorporation, Westinghouse, Warner-Amex,

Storer Broadcasting Corps. Cox Broadcasting Company처럼 멀티미디어나 복합기업과 연결되어 있다. 이들 케이블 TV들은, 그 자신이 소속되어 있는 복합기업이나 미디어기업에 역시 속해 있는 프로그램 배급자에게만 시장을 개방하는 경향이 있으며, 소규모의 독립케이블들(12개 채널이하)은 대형급 배급자들의 하나와 제휴하지 않으면 보이코트의 대상이 되기 쉽다. 게다가 다채널시대에는 항상 프로그램의 결핍상태에 있게 되므로해서 물량확보가 어려운 군소 프로그램 배급자와의 거래는 불안하기 짝이 없어 자연스럽게 기피하게 마련이다. 결과적으로는 프로그램 배급업의 집중과 아울러 프로그램 공급원의 다양성이 줄어들게 된다. 배급업의 기업집중은 필연적으로 프로그램 생산, 제작업에서의 기업집중을 가져와 프로그램의 획일화와 규격화의 폐단으로 치닫게 될 위험성이 있으며 그것은 30~40년대의 할리우드 영화산업의 경험으로 익히 증명된 사실이다.

8. 맺 는 말

미국 TV방송에서의 탈규제는 다채널화가 전파의 희소성 문제를 해소시켜주게 됨으로써 그 위에 성립된 규제의 논리가 더 이상 무의미해졌기 때문에 불가피해진 것이라는 측면도 있지만, 뉴미디어산업의 활성화를 위해 방송커뮤니케이션 정책을 시장의 논리에 맞추어 조정할 측면이 더 강하게 나타난다.

결과적으로 뉴미디어분야의 산업적 발달과 경제력을 기르기 위해, 일단은 TV방송의 공공이념을 보류내지는 점차 보류해나가고 있는 것으로 볼 수 있다. 이것은 새로운 공공이념의 확립과 아울러 재편성될 커뮤니케이션 산업구조와 상충되지 않는 규제원칙이 마련될 때까지의 잠정적 성격을 띤 것일 수도 있고, 영원한 보류 내지는 포기일 수도 있다. 공공이념에서 완전히 벗어난 TV 방송은 어떤 것일까? 그것은 가능할 것인가?

Paul Hirsch는 이제까지의 실증조사연구들이 지적해온 미국 TV의 지대한 효과, 영향력은 TV매체 고유의 것이라기 보다 네트워크라는 형태로 전국을 커버할 수 있는 조직을 가동해 동일한 메시지를 전파할 수 있었던 데서 온 '조직효과'(organizational effect)라고 정의한 바 있다.⁶⁾ 뉴 미디어에 특히 다양한 종류의 TV출현에 기대를 거는 사람들은, 그것이 매스·TV를 분산화된 TV로 전환시켜, 수용자들의 자율성의 폭을 증진시켜 주고, 다원주의 실현에 크게 기여할 것이라 전망하기도 했다. 물론, 일부 케이블 채널들은, 뉴스매거진, 음악, 스포츠, 영화 등 장르별로 전문화 되기도 하며, 주요 시청자층을 어린이, 흑인 등으로 해서 대상방송으로 특성을 키워나가기도 한다. 또한 정보요구의 개별화, 다양화 경향은 강화되고 있어서 단인을 대상으로 하는 매스 정보보다 자신에게 필요한 퍼스널 정보

6) Paul Hirsch, "The Role of Television and Popular Culture in Contemporary Society" in *Television*, ed. Horace Newcomb, O.U.P. 1982, p. 284.

를 중시하고 매스정보의 단순한 수신자로서가 아니라 자기나름의 연구와 노고와 시간을 들여서 적극적, 능동적으로 입수하려는 경향은 점차 증가될 것으로 생각된다. 그러나 그러한 경향의 증가가 반드시 매스·TV를 분산화된 TV로 전환시키는데 작용할 수 있을지는 의문이다. 왜냐하면 오늘날 미국 케이블산업이 수용자들에게 제공하고 있는 다양한 새로운 채널중에서 단연 압도적인 강세를 보이고 있는 것은 바로 영화상영 채널들 뿐이기 때문이다. 동시에 같은 영화가 영화관에서, 케이블에서, 비디오 카세트로, 전통적인 지상 TV에서 연속적으로 배급되고 있다. 창조, 생산력이 채널의 확대에 부응하지 못하는 한, 이러한 현상은 계속될 것이며 결과적으로 다채널의 TV방송은 다양성의 TV가 아닌 반복성의 TV로 주저앉게 될 것이다.

Ralph Negrine은 영국의 탈규제현상에 대해서 새로운 기술구조와 저간의 사회변화에 맞지 않는 공익개념——이제까지의 영국방송의 뿌리박은 토양이 되었던——의 재정의 과정으로 설명하고 있다.⁷⁾ 미국의 방송의 탈규제에 관한 한 그러한 각도에서 아직은 설명되지 않는 않지만, 뉴미디어 산업계의 재편성이 일단락 지어지면 그에 부응하는 새로운 방송의 공익개념의 등장을 전망해 볼 수도 있다. 그것이 어떤 성격의 것일지 단언할 수는 없겠지만, 솔라 폴이 정책적 대안으로 지적하고 있는 것과 같은 자유주의 언론으로서의 귀환으로서, 자유로운 사상흐름의 공개시장으로서의 TV를 상정해 볼 수도 있다. 그러나 그것은 솔라 폴의 전망처럼 반드시 희망적인 것은 아닐 수도 있을 것이다. 수를 헤아릴 수 없을 만큼 무수한 다채널의 시대가 온다 해도, 집중과 독점의 문제는 해결되기보다는 심화될 것이며 제작빈곤의 문제는 여전할 것이기 때문이다. 그것은 인간의 창작능력의 한계때문이 아니라, 다변화된 제작, 생산품들이란 어느한 계까지만 수익성이 있을 뿐, 그 이상은 수익을 보장해주지 못할 것이기 때문에, 그 빈곤은 인위적으로 유지될 가능성이 높기 때문이다.

7) Ralph Negrine, "The End of the Public Service Tradition?" in *The Politics of Broadcasting*, ed. R. Kuhn, Croom Helm, 1985, pp.15-46.