

미국 라디오 방송 제도의 성립과 공익 개념의 형성, 1922~26*

백미숙*

(강원대학교 신문방송학과 강사)

미국 방송 제도의 원형이 만들어졌던 시기에 초점을 맞추고 있는 이 논문은 어떤 이해주체들이 어떤 갈등과 대립의 과정을 거쳐 방송의 공익성을 규정했는가를 밝히기 위해 미상무성의 라디오 정책을 아카이브 문헌을 통해 분석하고 있다. 분석결과는 20년대 초 정책당사자들의 공익성 규정의 철학적 기초와 정책실천 논리는 '최대다수에게 최대의 방송서비스'를 제공한다는 양적 기준과 '기술합리성'이었음을 밝히고 있다. 이 두 가지 기준은 클래스 B 등급제, 슈퍼파워와 고출력 네트워크 등의 대기업의 이해가 관철되는 정책 선택을 정당화하였고, 이를 통해 국가 공동체가 요구하는 방송의 공익성은 오로지 광역단위의 상업방송이라는 사회적 형태를 통해서만 실현되는 것으로 개념화되었다. 즉 기술합리성에 의한 공익개념을 도구로 상업방송 제도를 전제로 하고 있는 정치 철학과 정책이 이미 싹터서 나타나고 있던 교육, 농업, 문화, 사회소수자의 목소리와 의견을 표출하는 공간으로서 라디오의 가능성을 제거해버렸다.

Key words: 공익 개념, 방송의 공공성, 기술합리성, 미국방송규제 정책

* 이 논문은 저자의 박사학위 논문의 일부를 재구성한 것임. 익명의 심사위원 세 분에게 감사드립니다.

** mbaek03@hanmail.net

1. 서론

2003년 현재 디지털 방송으로의 이행과 방송 통신 융합 시대에 적합한 새로운 방송 질서 재편을 위한 정책토론이 한창이다. 이러한 정책 토론의 중심에는 기술의 선택과 시장의 구성, 그리고 규제의 주체와 방식을 둘러싼 치열한 정치, 경제적 경쟁이 자리하고 있다. 규제 정책에서 가장 중요한 기준이 '공익(public interest)'의 개념이다. 현재 진행되고 있는 정책 논의에서도 이해 당사자 간 치열한 경쟁은 결국 공익을 어떻게 규정하느냐의 싸움이라고 할 수 있다.

이 논문은 급격히 변화하는 방송 기술과 환경을 둘러싸고 벌어지는 공익성 개념에 대한 논쟁을 푸는 하나의 실마리로, 1920년대 미국 방송 초기로 돌아가 누가 어떻게 어떤 논쟁과 이해조정을 거쳐 공익 개념을 형성하고 규제의 틀로 성립했는가에 대한 커다란 문제의 한 부분을 다루고자 한다. 공익 개념과 규제 제도의 형성에 대한 역사적 연구는 전연 새로운 것은 아니다. 그러나 대략 1980년대 말 수정주의 방송역사 연구들이 나오기 이전까지 초기 방송사에서 공익에 대한 연구는 대부분 1927년 라디오법(Radio Act of 1927) 제정 이후를 중심으로 공익의 법률적 해석과 규제 정책에 집중해 있었다.

초기 미국 방송을 연구한 수정주의 역사가들은 탈규제 시장주의 이데올로기의 지배적 흐름 속에서 민주적 사회 발전을 위한 커뮤니케이션 시스템으로서 방송의 공공성에 대한 시민사회의 지지를 역사적으로 증명하였다. 이들의 연구는 상업방송에 대한 그들의 저항을 새롭게 조명함으로써 상업방송 제도를 기정사실화하는 기존의 규제 정책적 공익성 연구의 패러다임을 전환하였다. 특히 무선라디오 발명에서부터 상업방송의 도래에 이르는 1889년에서 1922년의 시기를 연구한 수잔 더글라스(Douglass, 1987)는 미국 방송의 기술적 제도적 발전의 유일한 주체로서 상업방송국을 당연시했던 기존 연구의 시각을 거부하였다. 그녀는 라디오 아마추어무선사들의 진신 교신활동의 사회문화적 의미와 정부 규제에 대한 조직적 저항 활동의 정치적 의미를 분석하면서, 그들을 방송이라는 의미를 '창안'하고 발전시킨 '참여적 공중'으로 개념화하였다. 이러한 시각은 시민사회의 비영리적, 문화적 전파의 이용을 상업방송에 대비한 공익성으로 규정한 것으로 해석할 수 있다. 또 다른 연구자인 로버트 맥체스니(McChesney, 1994)는 1927년 라디오법 통과 이후 1928년과 1935년 사이에 있었던 교육방송가들을 중심으로 한 방송개혁운동에 초점을 맞추었다. 그는 정부와 라디오 기업에 의해 규정된 공익 기준과 상업방송 중심 정책에 대항한 제도 개혁 투쟁을 기록함으로써, 비영리, 비상업적 방송 전파의 이용을 위한 시민사회의 공익 개념 규정을 제시하고 그 역사적 의미를 복원하였다.

그러나 민주적 방송 제도를 위한 연구 성과에도 불구하고 이들의 연구에서

공익성은 부차적이고 주변적인 소재로 다루어졌을 뿐이고, 구체적 정책이 토론되고 결정되었던 1922년에서 1926년에 이르는 초기 방송제도 형성 시기를 제외하고 있다. 이 논문은 기존 연구들에서 누락된 이 시기에 초점을 맞추어, 초기 방송 규제 정책 형성 과정에서 방송 공익성을 누가 어떻게 규정했는가를 밝히고자 한다. 공익성을 둘러싼 이해당사자는 라디오 청취자(공중과 시민사회), 라디오 기업, 그리고 이들 이해를 조정한 규제의 주체로서 정부가 된다. 공익의 개념을 둘러싸고 이해당사자들이 어떤 정치철학적, 경제적 입장을 가지고 갈등하고 대립했으며, 그 결과 어떤 방송 공익 개념과 규제가 정착됐는지를 밝히기 위해, 이 연구는 클래스 B 등급제와 고출력(high power) 정책의 두 가지 정책 사례를 분석한다.

이 정책 사례 분석을 위해 다음의 두 가지 질문을 제기한다. 첫째, 1920년대 방송을 처음으로 시작하면서 공익 개념을 구성하기 위해 어떤 기준을 설정했는가. 둘째, 위의 두 가지 정책 결정 과정에서 방송서비스의 성격과 가치를 어떻게 규정했는가. 위의 두 연구문제에 대답하는 과정에서 공익의 주요한 주체 구성으로서 청취자(시민사회)가 어떻게 대응하고, 개입하고, 자신들의 이해를 관철시키고자 했는가는 아주 중요한 질문이다. 그러나 이 논문의 사례 분석은 청취자 공중보다는 주로 정부와 라디오 기업을 중심으로 하고 있다. 이는 기술 정책 토론과 결정 과정에서 흔히 목격되듯이 기업과 정부 관료, 전문가 중심의 엘리트즘으로 인해 청취자 공중의 정보 접근과 토론 참여가 제한적이어서 자료가 많지 않기 때문이다. 또한 두 정책에 대한 1920년대 시민사회의 대응은 라디오 관련 기술과 부품에 대한 특허 독점(patent monopoly), 방송 독점, 그리고 언론자유 이슈 등과 관련되어 전개되었으므로 별도의 연구를 필요로 한다.¹⁾

위의 두 가지 연구문제를 탐구하는 데 있어서 기술합리성(technological rationality)이 중요한 화두가 된다. 기술합리성은 방송규제 과정에서 과학기술의 성과를 활용하여 생산성과 수익성을 창출하기 위해 최대한의 합리성을 도모하는 사고체계를 가리킨다. 이 연구에서 기술합리성은 논문의 이론적 가정이라기보다는 사례 분석을 통해 귀납적으로 도출한 개념이다. 다시 말해 정책 사례에 관련된 역사적 문헌을 검토한 결과 관련된 해당사자인 라디오 기업과 정부, 그리고 시민사회의 청취자들 모두에게 있어 기술합리성이 주된 가치로 받아들여졌다는 것이다. 라디오 기술이 아직 원시적 발달 단계에서 있던 1920년대 라디오기술은 방송프로그램의 깨끗한 송수신을 위해서나 아직 불확실한 라디오 산업의 지속적인 발전을 위해서 매우 중요한 요소였다. 전파관섭으로

1) 이는 필자의 학위논문의 한 챕터인 “기업독점과 언론자유: 시민사회의 라디오 정책 제한”에서 논의되고 있다.

부터 자유로운 깨끗한 송수신기술이 우선되는 요구이기도 했기 때문이다.

이 논문은 기술적 기준의 중요성과 필요성에 대한 라디오기업의 주장에 대해 그렇지 않다고 비판하는 것을 목적으로 하고 있지 않다. 그보다는 기술합리성의 논리가 어떻게 다른 라디오기술들을 선택과정에서 배제하고 있으며, 그러한 선택과 배제가 단순히 기술적 효과를 넘어 어떻게 방송의 사회문화적 역할과 성격 규정, 즉 공익 개념의 형성을 위한 다른 논의들을 무시하고 특정 기업들의 경제적 이해를 관철시키는 데 기여하고 있는지를 밝히고자 한다. 또 한편으로는 기술과 사회 경제적 관계에 대한 분석을 통해 기술적 내용이 어떻게 구성되는지의 구조와 과정을 보여줄 수 있다는 것이다. 이러한 점에서 이 논문은 기술결정론을 거부하는 일련의 학자들의 관점을 따르고 있다(Ellul, 1964; Mumford, 1964; Habermas, 1970). 효율성, 생산성, 과학성의 논리를 바탕으로 기술이라는 목표가 사회적, 정치적, 경제적 생활에 있어 가치를 지배하도록 사회가 허용하고 있는가 아니면, 사회가 삶의 기술적 조건과 기술적 진보를 결정짓는 주권을 행사하고 있는가에 대한 관심이 기술합리성이 어떻게 특정한 방송기술의 제도화를 위해 작동하고 있는가의 정책 사례 분석을 이끌어냈다.

기술합리성을 화두로 하는 방송정책의 사례분석을 위해 이 연구는 아카이브 기록, 월간 라디오잡지들과 신문, 상하원 청문회기록, 정부문헌 등의 일차자료들을 중점적으로 분석했다. 웨스트브랜치 허버트 후버 대통령 라이브러리(Herbert Hoover Presidential Library, West Branch, Iowa)의 4차례에 걸친 전국 라디오회의 문헌, 상무성의 정책, 보도자료 및 각종 발표문, 청취자와 관련 업계로부터의 서한, 질의서 등과 매디슨에 있는 위스콘신 히스토리컬 소사이어티(State Historical Society of Wisconsin, Madison, Wisconsin)의 각종 매스커뮤니케이션 관련 각종 원고와 기록문 등은 의회 청문회 기록 등과 함께 본 연구를 위한 무궁한 일차 자료를 제공해주었다. 이 연구는 또한 1920년에서 1927년 사이에 발간된 <라디오 브로드캐스트(Radio Broadcast)>, <라디오뉴스(Radio News)> 등의 월간 라디오잡지들과 신문의 검토를 위해 <뉴욕타임즈>를 광범위하게 이용했다. 이러한 대중언론지들은 이 연구가 정부 정책 발표에 대한 라디오 기업들과 관련 업계, 라디오 비평가와 전문가 그룹의 공식, 비공식 의견과 더불어 청취자들의 편지 등을 통해 나타난 정책 반응과 정서 등을 잘 포착할 수 있게 하였다.

이 논문은 5장으로 구성된다. 2장은 방송초기 공익개념의 역사적 형성과정을 밝히기 위해 공공재 산업에서의 공익규제 방식이 방송으로 도입되는 과정과 정치적 맥락을 당시의 사회문화적 문맥 속에서 간단히 검토한다. 3장과 4장은 방송의 공익성을 정책수준에서 규정할 때 어떤 양적, 질적 기준을 적용했는가는 연구문제에 답하기 위해 클래스 B 등급제, 슈퍼파워와 네트워킹 중심의 고출력 정책사례를 분석한다.

2. 공익 개념의 역사적 맥락과 조건

이번 장에서는 공익 개념이 형성되는 역사적 조건을 밝히고자 한다. 구체적으로는 미국 방송사에서 공익의 개념이 일반 공공재(public goods) 정책으로부터 도입되는 정치적 맥락을 찾아내고, 당시 실용주의(pragmatism) 철학과 기술숭상주의(technological sublime)에서 나타난 기술인식이 어떻게 공익 개념과 연관돼 있는지를 사회문화적 맥락에서 검토할 것이다. 다음으로는 이러한 정치, 사회문화적 맥락 속에서 아마추어무선사들의 취미활동이었던 방송이 공익이라는 규제언어의 도입에 의해 경제 산업으로 전환해가는 초기 과정을 살펴본다.

공익 개념에 대한 기존 연구들은 그것이 공공재의 성립과 밀접히 연관되어 있음을 밝히고 있다. 공익개념은 첫 번째의 중요한 규제 기구인 메사츄세츠주 철도위원회를 탄생시킨 1869년 법률이 처음으로 철도를 공공재로 규정한데서 나타났다. 1870년대 독점화된 철도기업과 곡물창고, 양곡기 등의 농업 관련 기업들이 과도한 이용료를 부과하자 농민들은 반독점 사회운동을 조직하여 대항하였다. 농민, 소규모 상인, 노동자들이 연대한 독점 반대 운동은 경제적인 의미뿐 아니라 사적인 경제 권력 집중이 정치부패와 결합되어 결과하는 반민주성에 대항한 정치 운동의 성격을 띠고 있었다. 1887년 일리노이 철도법이 철도가 ‘공공이익’을 실현하는 제도임을 선언함으로써 공익은 공식적 법률 언어로 등장했고(McCraw, 1975, p. 161), 이어 반독점 운동에 대한 연방 정부의 정치적 응답으로 1887년 인터스테이트통상법이나 1890년 셔만반독점법이 제정되었다. 사기업이 운영하던 철도, 전신, 전화 등에 공공이익 보호를 위해 연방정부가 개입하여 규제할 수 있는 법률적 근거는 독점규제로부터 생겨났던 것이다(Mander, 1984; Horwitz, 1989; Krasnow & Goodman, 1997). 즉 정부가 사기업의 독과점에 대립하여 왜곡된 시장의 횡포로부터 공중(public) — 노동자, 농민, 소규모 상인들의 계층 — 의 이해를 보호하고, 시장 경쟁을 정상화하기 위한 개념으로서 공익이 생겨나게 된 것이다.

그러나 당시 산업경제가 급격하게 성장하면서 ‘전체로서의 사회’를 인식하는 집합주의적 이익(공익)의 개념은 소비자보호주의로 변화되었다. 미국 행정부는 국가 교통 기간시설 발달을 추진하던 ‘의사-공공기구로서의 국가’로부터 기업의 활동을 보호하고 지원하는 ‘기업주의 국가’로 이행하고 있었다(Horwitz, 1989, p. 25). 전문적 기술과 관료화된 관리 조직으로 근대화된 기업들은 대규모 생산 체제와 경제적 효율성의 법칙을 기반으로 이익 추구를 확대해가고 있었고, 규모의 경제를 바탕으로 한 시장에서의 이익 추구 활동은 점차 농민, 노동자, 급진주의자 등으로부터 공격의 대상이 되기 시작하였다(Trachtenberg,

1982, pp. 6~7). 이러한 대립 속에서 정부는 기업, 노동자, 그리고 공중의 관계에의 조화를 강조하였고, 이제 '공동체의 이익'과 '사업적 이익' 사이의 조화를 이루는 것이 정부가 목표하는 공익이 되었다(McCraw, 1975, p. 161). 국가는 공익을 위해 힘없는 소비자를 위한 가부장적 역할과 더불어, 효율적이고 지속적 사업발달을 목적으로 정부와의 협력관계를 원하는 기업들을 위한 정책조정자의 역할을 맡고 있었다(Wiebe, 1967, p. 297). 이러한 틀에서 20세기 초까지 공익은 대량 생산체제로부터 힘없는 개인소비자를 보호하거나 산업의 효율성을 제고하기 위한 경제복지를 의미하는 행정적 원칙으로 변화하였고, 경제적 정치적 약자 계층의 보호라는 집합적 의미는 상실되었다.

20세기 초의 맥락에 대한 고려와 함께, 라디오 정책에 도입된 공익의 언어를 더 잘 이해하기 위해서는 흔히 미국방송의 아버지라 불리는 상무성 장관 후버의 정치경제 철학을 이해해야 할 필요가 있다. 후버의 라디오 정책은 미국 뿐 아니라 근대 방송의 기본구조, 규제 정책의 틀이 되었고, 현재 방송 제도의 원형을 제공했다고 볼 수 있다. 그러므로 그의 초기 정책이 방송의 공익을 어떻게 규정했는가를 이해하기 위해서는 그러한 정책의 기초를 이루는 철학적 입장이 무엇인가에 대한 이해가 중요하다.

엘리스 홀리(Hawley, 1974)가 '협의체주의(associationalism)'라고 이름 붙인 후버의 행정 철학은 앞서 논의했던 소비자 보호의 원칙, '미국식 개인주의' 그리고 사회공학(social engineering) 관점에서의 효율성 중심주의의 원칙들로 설명될 수 있다.²⁾ 후버가 자신의 정치철학으로 내세웠던 미국식 개인주의는 정부의 적극적 정책 역할과 기업 지도자들의 사회적 책임이라는 두 축을 기본으로 하고 있다. 그는 최소의 개입을 미덕으로 하는 자유주의적 정부 대신에, 자본주의의 본질적인 파괴성을 보완하고 개인의 기본권과 재산권을 강화하기 위해서는 적극적 개입주의 정부가 필수적이라고 주장하였다. 또한 진보주의적 전통을 배경으로 산업 지도자들에게 사회 경제 발전을 위한 시민적 책임성을 강조하였다. 사회공학의 접근방법은 1차 세계대전 이후 발생한 국가 경제의 문제점을 치유하고 산업의 효율화와 합리화를 목적으로 하였다. 과도한 시장 경쟁과 중복투자 등 사적 경제력의 '사용'에 있어서의 비생산성과 비효율성의 문제를 개선하는 것을 목표로 하였던 협의체주의는 사적 '소유권'의 집중에 관한 반독점주의 운동의 정치 사회적 비판을 해결하기 위한 사회공학적 대응 방

2) 독과점화된 시장의 횡포를 막기 위한 공공재 산업규제로부터 기업주의 국가로의 이행은 미국의 전통적 자유주의 시장경제 철학이 어떻게 근대 기업의 필요성에 의해 국가의 정책적 시장개입을 근거로 하는 기업 자유주의(corporate liberalism)로 이행해가고 있는가를 보여주고 있다. 즉 케인즈 경제학에 근거한 국가의 시장개입이 도입되기 훨씬 이전부터 미국의 경제 질서는 고전학과 경제학자들의 주장과는 달리 국가의 정책개입과 시장조절에 크게 의존하고 있었다.

범이었다고 할 수 있다(Jordan, 1994, p. 113; Layton, 1986). 이러한 후버의 정치철학은 특정 형태의 국가 라디오 제도를 확립하기 위한 정책을 선택하는 데 그대로 투영되었다.

후버의 정치철학에 대한 이해는 정부가 사용하는 ‘공익’이나 ‘공중’에 대한 개념을 비판적으로 검토할 수 있는 길을 열어준다. 이와 더불어 일반 공중이 가지고 있던 공익개념을 이해하기 위해서, 그리고 그것을 상무성 정책이 가정하고 있는 공익 개념과 비교해보기 위해서는 라디오 방송에 대한 당시의 대중들의 열망과 기대의 배경을 알아보는 것이 필요하다. 크게 볼 때 미국방송사에서 공공성이라는 개념 형성, 그리고 그에 대한 대중들의 인식 형성에 기여했던 것은 미국 실용주의 철학과 기술숭상주의의 전통이라고 할 수 있다.

사회과학적 접근 방법이 효율적인 행정과 산업조직을 특권화했던 반면, 미국진보주의의 한 갈래로 발달한 실용주의는 현대적 커뮤니케이션 기술인 라디오로부터 사회개혁을 위한 효용성을 발견하였다. 19세기 말 20세기 초의 진보주의적 실용주의 이론가들, 예를 들어 존 듀이나 로버트 파크 같은 이들은 커뮤니케이션 기술이 급격한 산업화와 도시화로 상실되어버린 작은 공동체의 민주적 이상을 ‘위대한 공동체’로 재구축하는 힘이 될 수 있다고 믿었다(Czitrom, 1982, pp. 98~99 ; Hardt, 1992, p. 58). 이러한 믿음은 라디오 기술의 공적 사용을 위한 이론적 기반이 되었고, 라디오 기술이 상업화됐을 때의 위험성을 경고하고 비판하였다. 그러나 실용주의 이론가들은 자본주의 산업사회의 사회관계 속에서 사회 일반의 이해에 봉사하는 미디어 기술의 공공성을 제도화하는 데 별다른 관심을 기울이지 않았다. 이는 20세기 초반 미국 실용주의가 기술결정론적 시각을 벗어나지 못했기 때문이었다. 그들은 기계 기술의 발달에 전통적 목가주의 생활방식을 조화시킨 ‘기계화된 사회’를 공동체의 유토피아로 하는 기술이상주의의 믿음을 공유하고 있었다. 이는 레오 맑스가 ‘기술숭배의 수사’라고 명명했던 것으로 실용주의자들의 현실 개혁성의 한계를 보여주는 것이었다(Kasson, 1976; Carey & Quirk, 1992).

실용주의 철학과 기술숭상주의의 전통은 당시 기술자 과학자들은 물론 후버와 같은 정책 결정자, 기업 경영인, 그리고 기술을 활용하는 일반인들에게까지 팽배해 있었다. 20세기 초반 북미대륙을 휩쓴 라디오 열풍은 마치 20세기 후반 인터넷 열풍과도 유사했다. 뒤에서 보겠지만, 라디오 방송은 근본적 사회변화의 동력이며, 민주주의와 교육문화를 향상시키고 종교적인 부흥을 가져올 사회적 진보의 상징으로 이상화되었다(Frost, 1922; Kaempffert, 1924). 이러한 담론의 많은 부분은 거의 습관화되어 있던 미국인들의 과학기술에 대한 유토피아적 인식을 통해 확대 재생산되었다(Segal, 1985; Mander, 1988). 라디오 이전 전신이나 전화의 제도화의 경험은 대기업들이야말로 이러한 기술숭상주의 담론의 주요 생산 주체이며 중국의 해택자임을 이미 증명한 바 있다(Carey &

Quirk, 1992). 그럼에도 불구하고 공중은 방송에 대한 민주적 문화적 기대와 열망을 공익이라는 아직 규정되지 않은 언어에 걸었고, 이는 라디오 청취라는 새로운 대중문화적 활동 형태로 나타났다. 낙관적이고 기술결정론적 반응, 그리고 이상주의적 대중의 열망은 미국방송의 제도화 과정에서 라디오 방송이 공공매체로서 문화적 시민적 역할을 형성하고, 상업적 도구로만 이용되는 것을 저지하는데 부분적으로 기여를 했다.

반면 라디오라는 새로운 기술 분야에서 이윤창출의 가능성을 포착한 라디오 산업은 아마추어무선사들의 취미활동이었던 방송을 경제 산업으로서 재조직화하고자 했다. 이러한 경제적 조직화의 과정에서 미국 라디오 대기업들은 공익의 원칙을 시장원리에 반하는 것으로 비판하거나 제거하려 하기보다는, 오히려 자신들이 원하는 공익의 의미를 생산해내고 그것을 공익의 원칙에 적용하고자 하였다. 여기에서 기술을 활용하여 생산성과 수익성에 있어 최대한의 합리화를 도모한다는 기술합리성의 논리와 수사학은 정치적, 대중적 수준에서 핵심적 역할을 하였다(이 부분은 다음 장에서 상세히 분석될 것이다).

원래 라디오 기업들이 방송 분야에 진출했을 때 주요 목적은 라디오세트 판매에 있었다. 1920년 11월 웨스팅하우스(Westinghouse Electric and Manufacturing Company)가 상무성으로부터 호출명 KDKA를 부여받아 피츠버그에서 이른바 ‘최초의’ 라디오 방송을 하기 훨씬 이전부터 음악과 사람의 목소리를 송수신하는 방송은 라디오 아마추어들에게 매우 인기 있는 심야 취미활동이었다. 이들의 경험은 KDKA 탄생의 기술적, 문화적 토대로 작용하였다. KDKA는 ‘방송’이라는 의미와 형식을 일반대중에게까지 확산시켜 ‘라디오열광’을 일으키는 계기가 되었고, 라디오 기업들은 이로부터 라디오세트 판매시장이라는 새로운 사업적 가능성을 발견하였다(Davis, 1928; Barnouw, 1966).

방송에 대한 대중의 관심과 전파에 대한 수요 증가에 따라 미국 행정부는 1921년 9월 주파수 360m에 ‘상업방송’이라는 주파수 사용 범주를 신설하였다.³⁾ 라디오 산업은 1차 세계대전 이후 침체해 있던 미국 경제를 부흥하기 위한 전략산업으로 적극적으로 추진되기 시작했고(Bensman, 2000, p. 29), 상무장관 후버는 공익의 규제 원칙을 도입하며 두 가지 행정조치를 시행하였다.

첫째는 새로이 시작된 상업방송에 대한 전파간섭의 심각성을 이유로 1922년 1월부터 모든 아마추어 라디오 방송을 금지하는 행정명령이었다. 후버는 아마추어, 상업선박, 혹은 해군의 일대일 통신을 위한 주파수 사용보다는 다수의 사람들을 대상으로 하는 ‘방송’을 위해 주파수를 사용하는 것이 더 중요한 공적 이익에 봉사하는 것이라고 규정하였다. 이에 따라 1910년대 이래 1922년까지 ‘전파의 주인’으로 방송을 창안해냈던 주요 세력인 아마추어무선사들은

3) 360m 주파수를 사용하기 위해 비상업적 교육방송국들도 상업방송허가를 받아 운영하였다.

이제 사적인 취미활동을 위해 공익에 반하는 전파간섭을 일으키는 주범으로 간주되었다. 정부의 주파수 규제는 국가 안전 방어 체제를 위해서 그리고 라디오의 상업적 발전을 위해 필수적이라는 명분으로 정당화되었다(DeSoto, 1936).

둘째는 라디오기업, 아마추어, 그리고 정부 각 부처들 간에 주파수 사용을 둘러싼 갈등을 해소하고 라디오 정책을 형성해가기 위한 자율적인 규제 합의 기구로 전국 라디오회의를 소집하는 것이었다. 협의체주의에 뿌리를 둔 전국 라디오회의는 산업의 조직화에 상무성이 정당한 정책조정자로 개입할 수 있는 장치였다. 제1차 전국 라디오회의는 이기적인 아마추어무선사들에 대비하여 상업방송 사업자들을 사회에 서비스하는 공익의 봉사자들로서 규정하였다. 아마추어방송 금지조치를 통해 상업방송국들의 송신과 라디오세트 구입자의 수신을 용이하게 하는 한편, 싼 가격의 라디오 수신기를 많은 사람들에게 보급하는 것이 소비자보호를 위한 공익으로 규정되었다(Hoover, 1922). 상무성은 라디오회의를 통해 방송의 산업적 발전과 공익의 원칙을 동일시하는 한편 라디오 수신기의 소비자인 일반 국민들로부터 지지를 획득하고자 하였다.

상무성은 공공재 산업 규제 경험과 전례, 후버장관의 정치경제 철학의 영향, 실용주의와 기술숭상주의의 사회문화적 배경 등의 역사적 조건 속에서 라디오 기업들과의 긴밀한 관계를 바탕으로 하여 방송의 의미와 제도를 만들어 갔다. 여기서 라디오청취자들은 공중으로서 그리고 소비자로서 공익의 개념을 가장 구체적으로 규정짓게 하는 요소였다. 정부, 라디오 기업, 소출력 독립방송국들은 라디오기술의 제도화 과정에서 청취자들에게 누가 어떻게 공익성을 가장 잘 구현하는 서비스를 하는지에 대해 경쟁하고 있었다. 청취자들은 프로그램 선호도와 방송정책에의 의견제시 등을 통해 직간접적으로 공익을 규정하고 있었다.

3. 공익의 재등급화 : 클래스 B 상업방송 서비스를 공공방송으로

라디오 방송 초기 누가 어떤 주파수를 사용할 수 있는가는 해당 방송국이 받은 면허등급에 따라 달라졌다. 1922년 2월에 열린 1차 전국 라디오회의는 ‘공중에 대한 방송서비스의 성격, 질, 그리고 가치’에 기준하여 네 가지 등급을 만들어 ‘정부(Government)’방송과 ‘공공(Public)’방송을 상업방송인 ‘사영(Private)’방송과 ‘유료(Toll)’방송의 우위에 두면서 방송서비스 간의 서열 등급화와 주파수대역의 배정을 명문화한 바 있다(Report of Radio Telephony, 1922). 이러

한 분류 체계에서 공익은 정부방송과 공공방송을 통해 실현될 것으로 전제돼 있다고 할 수 있다. 서비스 내용에 따른 '질'적인 등급 분류는 2차 라디오회의까지 라디오기업들의 제안한대로 출력의 크기에 따라 방송국 등급을 나누는 기술 분류 체계로 바뀌고, 특정한 주파수 대역과 고출력 사용의 특권을 보장하는 클래스 B라는 상업방송 면허 등급이 별도로 설립되었다. 최고의 방송서비스는 이제 클래스 B에 의해 이루어질 것으로 기대되었다. 이번 장은 라디오 방송초기 서비스 내용에 따라 나뉘던 방송국 등급 분류기준이 변화할 때 어떻게 공익의 개념이 바뀌게 됐는가를 밝히게 될 것이다. 이를 위해 정부의 클래스 B등급 신설과 주파수대 확장 조치, 라디오 기업들의 정책 대응과 방송시장 통제, 그리고 대국민 캠페인 등을 제2차 라디오회의에 이르는 기간까지 중점적으로 검토한다.

1) 공익의 등급화와 클래스 B 면허

상무성의 행정조치로 실시되기 시작한 클래스 B 등급제는 전국 방송 제도를 실현하기 위한 첫 번째 정책 시도라는 점을 주목할 필요가 있다. 라디오기업들은 정부로부터의 정책 지원을 이끌어내는 것뿐 아니라 국민적 지지를 형성하기 위한 방송캠페인을 함께 전개하는 가운데 자신들의 방송활동을 다른 방송국들과 차별화하는 공익의 의미를 창출해냈다.

1922년 8월, 제1차 라디오회의의 최종보고서가 공표된 지 4개월 후, 미상무성은 상업방송을 위한 주파수인 360m에 이어 최초로 400m 상에 500에서 1,000W 사이의 출력을 사용하도록 허가하는 클래스 B 면허를 발급하기 시작하였다. 클래스 B의 요건은 전파간섭으로 인한 반향과 잡음의 문제를 제거하기 위한 특별한 장비와 방송 스케줄을 차질 없이 제공할 수 있도록 만약의 사고에 대비한 여분의 부품과 시설을 준비하는 것 등이었다. 이러한 기술적인 요건과 더불어 레코드음악의 방송을 금지하고 고급 클래식음악을 생방송으로 서비스해야만 하는 프로그램 의무 규정이 있었다. 레코드음악은 정규프로그램들 사이를 연결해주기 위해서든가 혹은 비상시에만 허용되었다. 1922년 봄까지 55개의 방송국들이 상업방송 면허를 받았고 이들의 대부분이 100에서 250W 정도의 출력에서 값싼 레코드음악을 주로 방송하고 있었던 것을 감안할 때, 클래스 B 방송국들은 우수한 기술시설과 재정을 갖추고 있었다(Best broadcasting stations, 1922). 예를 들어 세인트루이스 포스트-디스패치의 KSD는 그랜드오페라의 전 공연을 정기적으로 방송함으로써 좋은 평판을 얻었고, 그 평판을 바탕으로 1922년 9월 최초의 클래스 B 면허 등급을 받아 400m 주파수대에서 500W 출력의 송신장비로 서비스하고 있었다(The first 400-meter, 1922). 같은 해 9월 말

까지 제네럴 일렉트릭(General Electric, GE)의 WGY(Schenectady, NY), 웨스턴 일렉트릭의 WEA(NY City), 웨스팅하우스의 KYW(Chicago), AT&T의 WBAY(Newark, NY) 등을 포함한 11개의 새로운 클래스 B 면허가 발급되었다(Radio Digest, 1922).

클래스 B 면허등급은 제1차 전국라디오회의에서 결정된 ‘질적’인 공익 기준을 대체하기 위한 라디오기업들의 노력의 결과였다. 1922년 4월 1차 전국라디오회의의 보고서를 최종화하기 위한 검토과정에서 Radio Corporation of America(RCA)임원들은 방송국 면허와 주파수 할당에 있어 상업 대 공공 혹은 교육방송이라는 식의 서비스 내용의 성격에 의거한 서열 등급화는 적절치 않다고 반대하였다. 그들은 ‘최대다수의 사람들에게 최대의 수혜’를 제공하기 위해 ‘양적 기준’이 모든 방송국들에 적용되는 ‘일반적 법칙’으로 되어야 한다고 주장하였다. 공익의 ‘질적’ 기준은 일부 그룹의 방송국들에게만 유리하게 작용하고 라디오 기술의 과학적 발전을 가로막는 장애가 될 뿐이라고 비판하였다. RCA는 또한 보고서상에 방송시간을 판매하는 유료 방송으로 서술되어 있던 틀 방송국에 대한 정의 역시 사용료를 지불하는 ‘공공서비스 방송’으로 재서술되어야 한다고 제시하였다(Memorandum of the RCA, 1922). 이는 방송시간 판매영업을 하는 틀 방송국이나 라디오수신기를 팔기 위한 방송행위를 공공재 산업의 경우에서처럼 공공서비스로 등식화하고자 하는 것이었다. RCA는 ‘사영’이나 ‘공공’이라는 규제 용어들을 사용하는 데 있어 기업들이 얼마나 민감하고 세심하게 접근하는지를 보여주고 있다.

RCA가 보여주었듯이 라디오 기업들은 정부의 방송 정책을 오직 기술적 요소들에만 근거한 규제로서 단순화시키는 한편 자신들이 원하는 규제의 틀을 만들어내기 위한 계획의 일환으로 대국민 캠페인 활동을 본격화하였다. 예를 들어 웨스팅하우스는 1922년 겨울부터 다음해 1월까지 자사의 4개 방송국을 통해 7회에 걸친 특강시리즈를 방송하였다.⁴⁾ 웨스팅하우스의 부회장인 해리스 데이비스와 라디오 책임기술자들이 주요 강사로 등장한 이 프로그램들에는 소출력 지역방송국과 대도시에 위치한 몇 개의 고출력 전국방송국의 이중구조로 이루어진 국가 방송체제의 필요성을 홍보하는 데 역점을 두었다. 전파간섭의 문제를 해결하고 양질의 방송프로그램을 통해 공익서비스를 제공할 수 있는 것은 우수한 연구력과 자원을 바탕으로 한 자신들과 같은 대기업들이라는 점을 거듭 강조하였다. 그러므로 현재의 혼란한 방송조건을 해소하기 위해서는 원인이 되는 소규모 방송국들을 없애야 한다는 주장이었다(Benjamin, 1998, pp. 225~226). 소수의 고출력 방송국을 중심으로 하는 국가 방송체제를 조직하기 위한 첫걸음으로 클래스 B 면허 창안에 성공한 라디오 기업들은 공공재 산업

4) 특집 시리즈에 관해서는 Batsel paper, State Historical Society of Wisconsin, f. 1.

의 규제 모델 안에서 자신들의 기술과 자본을 공익으로 규정하기 시작했다.

2) 상업방송으로부터 공공서비스 방송으로의 개념 규정 전환

클래스 B 면허등급 신설 이래 시작된 라디오 기업과 정부 간의 정책 협력은 1923년 3월 20일에서 14일까지 열리는 제2차 전국 라디오회의를 위한 일련의 세부 정책 마련의 과정을 통해 더욱 구체화되기 시작하였다. 상무장관의 라디오 행정 권한 확보를 위한 입법 요구, 라디오 기업과 상무성과의 사전 정책 협의, 라디오 대기업을 간의 사전 의견 조정과 정책 결정 등 일련의 조치들이 이루어지자 고출력 클래스 B 방송국들을 중심으로 한 새로운 방송 주파수대 할당 정책이 나타나게 되었다. 이러한 과정을 살펴봄으로써 라디오 기업들이 상무성의 정책 지원 아래 어떻게 양적인 기술 기준 정책을 합리화하는 공익 개념을 안착시키고 공공방송의 의미를 전환하는 데 성공하게 되는가를 밝힐 수 있을 것이다.

신설된 고출력 클래스 B 방송국들이 400m의 주파수대역에서 방송을 하게 되자 전파간섭 문제가 심각하게 대두되었다. 1923년 3월까지 방송국의 숫자는 581개에 달하고 있었고 그 중 28개가 클래스 B 방송국이었다. 전파간섭으로부터 상대적으로 자유로운 주파수 대역에서 고출력으로 라디오 팬들에게 고급품질의 오락과 음악을 보다 깨끗이 수신할 수 있도록 한다는 것이 클래스 B 특혜 정책의 목적이었으나 400m상에서의 동시방송은 전파조건을 악화시키고 있었다. 라디오팬들은 클래스 B 방송국 간의 심각한 전파간섭을 불평하며 상무성에 주파수대의 분산과 이동을 통한 문제 해결을 요구하고 있었다. 클래스 B 등급제의 실질적 효과를 위해 상무성은 상무장관에게 방송통제 권한을 부여하는 새로운 라디오법 제정을 국회에 요청하는 한편 군사용으로 확보되어 있는 주파수대를 새로운 방송 주파수대역으로 전환시키고자 하였다(Statement by secretary, 1922). 라디오법의 제정 요구와 함께 당면한 문제 해결을 위해 후버는 제2차 전국 라디오회의를 소집하였다. 이러한 상무성의 정책방향은 라디오 회의에 앞서 이미 라디오 기업들과의 사전 합의를 거쳐 만들어졌다.

라디오기업들은 자신들끼리의 사전 의견 조율을 위한 회의들을 거쳐 가장 '이상적인 전국 방송체계' 정책안을 마련하고 라디오회의를 통해 이를 추진하고자 하였다(Benjamin, 1998, pp. 225~227). 라디오 기업들은 또한 자신들이 보유하고 있는 특허권을 이용한 라디오시장의 독점적 지배를 통해서도 고출력 소수 방송국 중심의 전국 방송체제를 추진하였다. 제2차 전국 라디오회의 동안 AT&T, RCA, 웨스팅하우스는 500W 이상의 고출력 방송 송신기 판매정책에 합의하였다. 방송 송신 장비에 대한 특허권을 보유하고 있던 AT&T는 자회

사인 웨스턴 일렉트릭이 500W 이상의 송신기기를 자신들 소위 ‘라디오 트러스트’ 이외의 다른 개인 방송사업자들에게 파는 것을 금지하였다.⁵⁾ 이는 고풍력 방송국을 중심으로 하는 전국방송시장에 다른 개인 방송업자들이 진입하는 것을 애초부터 제한하고자 하는 것이었다. 상무성은 라디오기기 특허권에 기반한 방송시장 독점이 논란을 일으키자, 이 문제는 연방무역위원회의 소관 사항이기 때문에 상무성이 규제에 나설 수 없다는 입장을 견지하였다(Bensman, 2000).

이러한 일련의 활동들을 통해 최종 결의된 제2차 라디오회의의 권고들은 상무성 정책형성에 근거가 되었다. 상무성이 결정한 두 가지 중요한 정책들은 새로운 주파수 할당시스템과 상업방송을 공공재 서비스로 개념화하면서 공익의 원칙과 규제언어의 전환을 가져왔다. 첫째, 상무성은 라디오 산업의 급속한 발전에 힘입어 정부가 추후 사용을 위해 보유하고 있던 주파수대를 방송용으로 전환하는 데 부처간의 합의를 손쉽게 이끌어낼 수 있었다. 222m에서 545m 사이의 주파수대역이 새로운 방송밴드로 확보되었고 이로부터 70여 개의 방송채널이 만들어졌다. 이 채널들은 고, 중, 소출력의 세 등급으로 세분화된 방송국들에게 배분되었다. 500에서 1,000W 출력의 클래스 B 방송국을 위해서는 288에서 545m 사이의 주파수대에 40여 개의 방송채널을 할당했다. 500W 미만의 클래스 A 면허 방송국들을 위해서는 222에서 286m를, 클래스 C는 360m를 배정함으로써 이들 총 500여 개의 방송국들은 30여 개의 채널을 공동 사용하도록 하였다(Building the broadcast band, 2003). 새로운 주파수 규제책은 클래스 B 방송국을 위한 개선책이었으며, 이는 1927년 라디오법에 근거해 만들어진 연방라디오위원회(1934년 이후 연방통신위원회)가 1920년대 말부터 시작해 1960년대까지 계속한 고풍력 ‘깨끗한 채널(clear channel)’ 방송국 정책의 기초가 되었다(Foust, 1997).

둘째, 상무성의 고풍력 중심의 채널 할당 정책은 객관적이고 양화된 기술 기준 정책으로 정당화되는 가운데, 상업방송국들은 이제 ‘공공서비스’를 제공하는 ‘공공방송(public broadcasting)’이라는 명칭을 공식적으로 획득하게 되었다. 제2차 라디오회의의 개막 연설에서부터 후버는 1차 라디오회의에서 결의되었던 방송서비스 구분을 폐기하고 상업방송국들을 공공 방송으로 지칭하기 시작하였다. 후버뿐 아니라 라디오회의의 정책 제안 문건에서도 ‘222에서 545m 공공방송을 위한 모든 주파수들’이란 표현을 통해 상업방송을 공공방송이라 칭하였다(Hoover, 1923). 이러한 용어의 변화는 단순히 수사학적인 것이 아니라 후버가 상업방송을 공공서비스로 개념화하는 기업들의 논리와 정책 방향을

5) 트러스트를 구성한 5개 라디오 대기업들은 거의 2,000여 개의 라디오특허를 풀(pool)로 하여 통제하였다.

공유하고 있음을 나타내고 있었다.

다시 말해 정부는 전국 라디오회의를 통해 라디오기업들의 제안을 거의 모두 수용하는 정책을 실천하였다. 라디오기업들은 공익을 기술중심적 사고들에서 규정하는 데 성공하였을 뿐 아니라 자신들의 방송국 운영을 공공서비스로 규제 개념화하는 데 성공하였다. 기술합리성이라는 공익의 명분으로 보다 많은 청취자들에게 라디오신호를 보내는 고풍력방송국이 최대 공익을 위한 공공서비스 방송이 되었다. 대기업에 의해 주도되었던 라디오회의는 방송 송신기기의 특허권을 이용한 다른 방송국들의 출력 증강과 시장 진입 방해에 대해 아무런 제재방안을 결의하지 못하였다. 상무성은 대기업의 시장통제에 개입하지 않음으로써 특허권에 의한 특정 주파수 독점이 방송의 공익성을 구성하는데 미칠 영향에 대해 묵인하였다.

4. 슈퍼파워(superpower)와 네트워킹의 공익

이 장은 클래스 B 등급을 통해 나타난 기술합리성에 의한 공익의 개념이 고풍력 네트워크와 슈퍼파워를 공익실현의 모델로 추진하는 데 어떠한 역할을 했는지를 검토한다. 초점은 AT&T 고풍력 네트워크의 발전을 가능하게 했던 상무성의 클래스 B 중심 정책과 네트워크에 경쟁하기 위한 기술적 모델로 RCA에 의해 추진된 슈퍼파워 방송국 추진과정에 맞추어진다. 이 사례 분석에서 두 가지 기술 모델이 기술숭상주의의 사회문화에 의해 어떻게 지역의 소출력 라디오 서비스를 주변화하고, 청취자들의 지지를 획득해 갔는지에 대해서도 주목하게 될 것이다.

1) 고풍력 주파수 정책과 슈퍼파워의 보편적 서비스

1924년 후반에 이르러서 나타나는 두 가지 주목할 만한 현상은 폭발적으로 증가하는 클래스 B 방송국 면허 수요와 RCA 등 라디오 기업들이 전파출력을 50,000W까지 증가시키는 슈퍼파워 방송국 면허를 위한 본격적인 활동에 나서고 있다는 점이다. 이 두 가지 현상은 방송이 이제 수익 창출이 가능한 유망사업으로 비춰지고 있음과 산업 내부의 경쟁적 이해관계를 보여주는 것이었다. 새로운 주파수 할당정책과 슈퍼파워를 둘러싼 독점 논쟁으로 인해 1924년 10월 6일에서 10일까지 열렸던 제3차 전국 라디오회의는 광범위한 사회적 관심

을 모았고 라디오방송에 대한 정책토론을 확대시켰다. 이 절에서는 슈퍼파워에 의한 공익서비스의 확대라고 주장했던 RCA의 기술합리성의 논리를 구체적으로 논의한다.

클래스 B 면허수요의 급속한 증가는 방송 주파수대 확대와 새로운 채널시스템이 필요하다는 것을 의미하였다. 제3차 라디오회의가 개최될 때까지 전체 530여 개의 상업방송국들 중 57개가 클래스 B였다. 1924년 말까지 방송은 라디오세트 판매에 의한 수입이 아니라 간접광고(자신들의 회사 이름이나 제품 이름을 붙인 방송 프로그램을 제작하여 방송국에 제공하는 ‘스폰서프로그램’ 형태) 혹은 ‘선의의 광고(good will publicity)’와 ‘톨 방송’에 의한 수입으로 방송국운영의 재원을 마련하거나, 혹은 높은 이윤까지 창출해내고 있었다. 상당한 초기시설 투자비 및 운영자본의 필요성에도 불구하고 낙관적 사업 전망은 많은 사람들이 클래스 B 면허를 훨씬 선호하게 하였다(Siddal, 1925).

채널수요의 해결을 위해 상무성은 다시 한번 방송 주파수대를 200에서 545m(이전의 222에서 545m로부터) 사이로 확대하였고, 360m를 클래스 B 채널로 편입하기 위해 360m상에 할당되어 있던 클래스 C를 전파간섭의 중요한 원인으로 폐지하였다. 대신 222m에서 200m로까지 하향 확대 조정된 주파수대는 클래스 C 방송국의 이동으로 증가한 클래스 A 채널 수요를 고려한 것이었다. 동시에 상무성은 1924년 11월 이후부터는 클래스 B 면허 발급을 중지해야만 할 것임을 경고하였다(Learn to separate, 1925; Butman, 1924).

이 정책은 새로운 주파수대인 200에서 222m에 할당된 방송국들을 수신할 수 있는 새로운 라디오세트가 제작, 시판되어야 하며 소비자들은 새로운 주파수대에 다이얼을 맞추는 기술을 익혀야 함을 의미했다. 1920년대 초기 라디오 팬들이 방송국들의 불안정한 송신 신호에 맞추어 전파간섭을 피해 원하는 채널의 소리를 깨끗이 수신하기 위해서는 고도의 청취기술을 필요로 했다. 더구나 청취자 라디오세트의 대부분은 200~222m를 수신하는 능력이 없었기 때문에 222m 이하는 불모의 주파수대역으로 간주되었다. 동시에 200m에 할당되어 있던 아마추어 무선 방송국들로부터의 전파 간섭도 우려되고 있었다. 이것이 바로 라디오회의의 주요세력들이 주파수대 하향 조정이 소출력 방송국들과 값싼 라디오 소유자들을 위해 ‘오로지 공익의 관점’에서 만들어진 결정임을 강조하였으나, 클래스 A 방송국들이 새로운 주파수대로의 이동하기를 원하지 않은 까닭이었다(Recommendations for Regulation, 1924, pp. 16~17).

3차 라디오회의에서 후버는 클래스 B를 중심으로 한 새로운 주파수 정책과 함께 핵심적 쟁점이었던 RCA와 GE의 50,000W 슈퍼파워 실험방송을 승인하였다. RCA의 부회장이며 총매니저인 데이비드 사아노프는 이미 1924년 3월 하원 청문회에서 국가 방송체제의 근간으로서 3~4개 대도시 지역에 강력한 슈퍼파워 방송국을 설립하고, 여기서 생산되는 프로그램의 재전송을 위해 소

규모 지역방송국들을 세우는 전국 방송네트워크 체제의 청사진을 제시한 바 있었다(To Regulate, 1924). 그는 3차 라디오회의에서 슈퍼파워의 공익성을 강조하며 이를 더욱 공격적으로 추진하였다. 중앙의 슈퍼파워 방송국에서 제작된 양질의 프로그램을 방송국에서 멀리 떨어진 지역이나 외딴 시골을 포함해 전국적으로 동일하게 공급하는 것이 공익의 확대에 기여하는 것이라는 주장이었다(Report of Proceedings, 1924, p. 20; The Third Radio Conference, 1924). 이러한 전국 방송체제의 모델은 전화, 진신, 전력 산업 등에서 이미 실행하고 있었던, 경제적 효율을 바탕으로싼 가격의 서비스를 일반 모두에게 공급한다는 보편적 서비스의 원칙을 적용하는 것일 뿐 아니라, 슈퍼파워 방송국들에게는 ‘자연독점’의 위치를 부여해줄 것을 전제로 하고 있었다.

슈퍼파워 방송 모델은 RCA그룹(RCA, 웨스팅하우스, GE 등)이 AT&T의 네트워크방송체제와 경쟁하기 위한 하나의 대안이었다. AT&T는 유선 장거리 전화선을 이용해 지역의 클래스 B 방송국들을 상호 연결한 동시방송을 실시하고 있었으며, 네트워크의 확대를 통해 전국 동시방송 시스템을 구축하는 것을 목표로 하고 있었다. AT&T가 독점하고 있던 장거리 전화선을 사용할 수 없었던 RCA그룹은 경쟁 모델로서 대도시 지역의 슈퍼파워 방송국들 간의 유선 연결을 최소화하는 동시방송서비스를 추진했던 것이다. 이러한 경쟁 사례에서 보듯 어떤 방송 기술 모델을 채택할 것인가라는 문제는 이해당사자인 기업 간 이해 갈등과 이를 조정하기로 되어 있는 정책결정 주체 간에 끊임없는 타협의 결과임을 알 수 있다.

슈퍼파워 방송국 청사진은 당시 팽배하고 있던 국민들의 반독점 정서를 자극하고 슈퍼파워의 강력한 전파간섭이 자신들의 라디오 신호를 모두 백지화할 것을 두려워하는 소출력 방송사업자들의 반발을 불러일으켰다. 반대자들은 RCA의 공익의 수사와는 상관없이 중앙집중식 슈퍼파워가 기본적으로는 도시 라디오 수신자들을 위한 프로그램 서비스라고 비판하면서, 지역방송국들과 농업대학에서 운영하는 교육방송국들이 지역의 필요에 적합한 방송을 하고 있다고 주장하였다(Sloten, 2000, pp. 23~24).

슈퍼파워 옹호자들은 슈퍼파워가 가지고 있는 기술합리성과 경제적 효율성을 기반으로 하는 공익서비스를 내세웠다. 그들은 송신탑을 도심에서 떨어진 지역에 설치함으로써 전파간섭의 문제를 해결할 수 있으며, 슈퍼파워 방송국들이 연결지점을 줄임으로써 비싼 전화선 비용을 절약하여 효율성을 극대화할 수 있다고 주장하였고, 라디오의 사업성과 기술발전을 위해서는 국가적 규모의 조직화가 필수적 요소임을 강조하였다. 사야노프는 지역방송국들의 존립은 서비스의 내용에 따라 그 지역 주민들의 판단으로 결정되어야 하며 “만약 작은 방송국들이 필요 없는 것으로 판정된다면 그것은 더 이상 존재의 이유가 없다.”고 반박하였다. 이는 당시 팽배해 있던 사회적 다윈이즘, 즉 “경쟁에서

가장 적합하게 대응하는 자만이 살아남는다.”는 적자생존의 논리를 그대로 반영하는 것이었다(Frank, 1925).

슈퍼파워 지지자와 반대자 사이의 논쟁이 과연 슈퍼파워가 방송전파와 라디오 시장을 독점적으로 지배하는 결과를 가져올 것인가의 여부로 좁혀지자 사야노프와 대기업 기술엘리트들은 연방무역위원회가 다루어야 할 비기술적 요소인 독점과 라디오회의가 다루어야 할 슈퍼파워의 기술적 문제들이라는 경계선을 그으며 쟁점의 분리를 시도하였다. 그들은 정부가 슈퍼파워 송신기에서 발생하는 전파간섭의 양을 측정하고 그를 근거로 허가 여부를 결정하여야 한다고 주장하면서, 슈퍼파워야말로 과학적 발전과 라디오 기술의 진보의 상징임을 역설하였다(The Third Radio Conference, 1924). 이러한 분리 주장에 대하여, 중요한 라디오 기술엘리트 중의 하나였던 시릴詹스키와 슈퍼파워 반대자들은 상무성에게 슈퍼파워 방송이 지역의 소출력 방송국들에게 미칠 영향에 대한 기술적 측면뿐 아니라 ‘경제, 정치, 사회적 측면들’을 고려해야 함을 주장하였다. 그들은 지역 방송국들을 상호 연결하는 체인시스템의 국가 방송 체제를 선호하였다(Report of Proceedings, 1924, p. 20; Slotten, 2000, pp. 28~29).

소규모 방송사업자들의 반독점 논리는 공중의 정서에 힘입어 일시적으로 슈퍼파워 방송국의 정식 허가 정책을 막는 데 성공하였다. 상무성은 지역 공동체의 독특한 필요성에 봉사하는 지역 방송국들의 필요성을 지지하면서, 체인시스템과 슈퍼파워의 두 기술을 동시에 실험하는 것이 공익에 기여할 것이라는 입장을 견지하였다. 상무성은 새로운 주파수정책 하에서 12개 정도의 클래스 B 방송국들에게 1,000W 이상 5,000W의 면허를 부여하면서 고출력 네트워크의 발달을 지원하는 동시에, GE의 WGY, RCA의 WJZ, AT&T의 WEAF 등 각각에게 50,000W 슈퍼파워 실험방송을 위한 면허를 발급하였다(Secretary Hoover, 1925; Butman, 1924).

2) 슈퍼파워와 네트워크 기술 서비스에 대한 열광과 소비자 캠페인

110개에 이르는 클래스 B 방송국의 증가와 함께 5,000W 고출력 방송국 허가 50,000W 슈퍼파워 실험방송 허가는 1925년 초에 이르러 전파간섭 문제를 악화시키고 있었다. 이로 인해 3차 라디오회의에서 결의된 주파수 할당 체제를 실행하기가 불가능하게 되자 라디오 기업들은 자신들을 위한 별도의 주파수 정책을 제안하였다. 또한 슈퍼파워와 고출력 네트워크로 인해 발생하는 전파간섭에 대해서는 자신들의 기술과 프로그래머서비스를 최대다수를 위한 공익서비스로 규정하는 캠페인 활동을 전개하는 것으로 대응하였다. 이 두 가지 대응 방법에 대한 검토는 기술합리성에 근거한 공익의 규정이 국가 방송 제도

를 구축하는데 어떻게 작동하고 있는지를 밝혀줄 것이다.

1925년 1월까지 상무성의 채널 증가 방안이 실패로 드러나자(Learned, 1925), 라디오 기업들은 자신들의 특권적 위치를 보존하기 위해 새로운 주파수 할당 도식과 방송국 등급화를 제안하였다. 예를 들어 그 해 3월 웨스팅하우스는 라디오세트가 신호를 수신하기 가장 용이한 주파수대인 300에서 416m상에 기존의 채널 간격보다도 넓은 20kilocycle 간격으로 채널들을 만들고, 그 채널들을 5,000W 이상 50,000W 사이의 출력을 가진 15개 정도의 방송국들에게 독점적으로 사용하게 하는 안을 제시하였다. GE도 유사한 정책을 제안하였다. 이들은 전파 혼란으로부터 자신들의 방송국을 보호하는 주파수 규제 정책이 바로 '일반 이익'을 보호하는 것이라는 기술합리성의 논리를 내세웠다(Offers New Wave-length, 1925).

이와 함께 RCA 등은 슈퍼파워 방송을 전국 방송시스템을 위한 기술 모델로 만들기 위해 보편적 서비스의 성격 강조, 라디오 청취자의 청취습관 교육, 기술과 프로그램 우수성에 대한 여론 형성, 그리고 전파간섭 불평에 대한 기술적 대안 제시 등 정책과 캠페인 양 쪽 수준에서의 노력을 함께 전개하였다. 라디오기업들은 슈퍼파워가 보다 넓은 지역에 보다 깨끗한 신호를 전송할 수 있을 것이며, 더 나은 질의 프로그램 공급과 수신 개선은 곧 청취자들에게 보다 많은 프로그램 선택권을 가져다 줄 것임을 강조하는 캠페인을 대대적으로 전개하였다. 상무성, 신문, 라디오잡지들 모두 이에 적극적으로 호응하였다. 슈퍼파워 방송국 인근지역의 청취자들로부터 예상되는 전파간섭 불평에 대해 <라디오 브로드캐스트>는 다수의 혜택을 위한 라디오 기술 발전을 위해 '소수의 편의'는 양보되어야 한다고 주장하였다(Frank, 1925).

이러한 논리는 사야노프가 주장했듯이 전체 라디오 사용자의 80% 이상을 차지하고 있는 크리스탈세트 소유자들이 슈퍼파워의 보편적 방송서비스에 대해 긍정적인 반응을 보임으로써 뒷받침되었다. 100에서 200달러 사이의 값비싼 튜브 라디오세트의 소유자들은 슈퍼파워가 그들의 취미활동인 원거리 방송국 수신(DX) 활동을 방해할 것을 염려하여 소규모 방송국 소유체제가 유지되기를 원하였다(Are you for or against, 1925).⁶⁾ 그러나 이러한 표면적인 대립 반응에도 불구하고 RCA 슈퍼파워의 주요 청취자 목표는 도시거주자들이며, 원거리지역과 시골거주자들을 위한 서비스의 강조는 도시는 물론 시골까지 미국 대륙 전체에 걸친 전국적 규모의 시장 형성을 위해서였다.

1925년 초부터 RCA그룹 기업들은 대부분이 도시지역거주자인 DX 청취자

6) DX는 distant station을 의미하는데 어느 주파수에 있는 방송국이든지 라디오의 신호가 잡히기 어려운 원거리 방송국들을 듣는 취미를 말하기도 한다. 원거리에서 저출력으로 발신되는 신호를 잡아서 그 방송국의 콜 사인을 보고하는 '누가 더 멀리 듣는가'의 경쟁은 DX 청취자들 사이에 가장 인기 있던 게임이었다.

들을 슈퍼파워 방송의 새로운 청취대상으로 끌어들이고자 적극적으로 나섰다. 그들은 라디오세트와 부품의 주요 구매자들이며 동시에 라디오광고의 주요 대상이고, 또한 라디오 여론 형성 세력이었다. DX가 잘못된 청취 습관이며 슈퍼파워 방송을 듣는 것이 바른 라디오 이용임을 교육하는 캠페인에는 다시 한번 기술엘리트들의 과학적 권위가 중요한 역할을 하였다. 예를 들면 <라디오기술자 인스터튜트>의 회장이자 <미표준국> 라디오 연구소의 책임자인 J. H. 텔링거 역시 원거리방송국 신호수신 일변도의 청취보다는 프로그램 청취에 역점을 두며 슈퍼파워가 국가방송서비스 체제의 근간이 되어야 한다고 역설했다 (Winters, 1925).

라디오 기업들은 슈퍼파워 방송국들의 실험방송의 결과를 성공으로 단정하고 축하하는 여론 형성 작업과 라디오회의 등을 통해 그것을 공식화하는 과정을 거쳐 슈퍼파워 기술의 공익성에 대한 사회적 동의를 만들어내고자 하였다. WGY(GE)와 KDKA(웨스팅하우스)의 실험방송 결과 보고서는 애초의 기대와는 달리 방송국으로부터 50마일 이상 떨어진 지역에서는 슈퍼파워 신호가 근거리 지역방송국의 신호만큼 강력히 왔다가 곧 심각하게 약해지는 페이딩 현상을 보이고 있음을 드러내었다. 이러한 결과에도 불구하고 <뉴욕타임즈>는 실험방송 결과를 축하하는 일련의 특집 기사를 게재하였다. 특집은 슈퍼파워가 가장 진전된 라디오 기술 발전의 상징으로 심각한 전파간섭 문제를 해결할 것이며 페이딩과 여타의 문제점들은 곧 극복될 것이라는 기술엘리트들의 낙관적인 예측과 기대들로 채워져 있었다. 그러나 일부 기술자들과 일반 국민은 아직 슈퍼파워의 실효성에 대한 어떤 결론에도 이르지 못한 상태였다(Morecroft, 1925; Bureau tells, 1925).

1925년 11월에 열린 제4차 전국 라디오회의에서 후버는 슈퍼파워 실험 결과에 대해 만족을 표시하였다. 하지만 참석자들 사이에서는 슈퍼파워 사용의 실효성과 효율성 등의 기술적 불확실성에 대한 격렬한 토론이 있었다. 또한 중앙집권적 프로그램 생산과 배급시스템이 야기할지 모르는 지역의 정치 문화에 대한 영향력과 지역방송국과 청취자들의 권리에 대한 심각한 논쟁이 벌어졌었다(Hoover, 1925; Drether, 1925). 신문과 라디오 잡지들은 슈퍼파워 방송국들의 실험방송을 경이로운 성공으로 보도하면서 그러한 논쟁에 대해서는 완전히 묵살하였다.⁷⁾ 그러나 슈퍼파워는 1920년대 말 마침내 기술적 미비점들로 인해 포기된다.

슈퍼파워 방송이 사회적 논쟁을 불러일으키는 가운데 상무성의 고출력정책

7) 슈퍼파워에 관한 토론은 예를 들어 <라디오브로드캐스트>에 1926년 9월부터 11월까지 연재된 Williams, W. J. 와 C. Dreher 사이의 지면 공방을 들 수 있다: Williams, (1925, Nov.). *Rebuttal in the discussion of super-power*. 47-48.

은 1,000W 이상 5,000W의 클래스 B 방송국들의 네트워크로 이루어진 전국 동시방송의 발달에 기여했다. 1925년 3월 4일 AT&T는 대통령 쿨리지의 취임연설을 위하여 22개 방송국을 연결하는 전국방송에 성공하여 네트워크 체제의 '기술적, 사회적 실용성'을 과시하였다(FCC, 1941, p. 8). 1925년 말에는 약 26개의 방송국이 AT&T의 정규 네트워크에 속함으로써 뉴욕으로부터 멀리 중부의 캔자스시티에 이르기까지 동시방송 서비스를 제공하는 것이 가능했다. 언론은 이들 톨 네트워크 방송국들의 편성과 프로그램 서비스의 질, 그리고 '선의의 광고' 기법에 한결같은 찬사를 보냈다(43 Per Cent., 1925; Holmon, 1925).

그러나 언론은 소출력 지역방송국들이 16개의 WEAf 체인 톨 방송국들이 다른 주파수대에서 모두 같은 프로그램만을 방송하며 청취자들의 선택권을 억압하고 있다고 비판하는 것을 전혀 보도하고 있지 않았다. 지역 청취자들이 이용하고 있는 싼 값의 라디오세트로는 네트워크의 고출력 신호를 제거하고 소출력 지역 방송국을 수신한다는 것은 거의 불가능한 상태에서 톨 네트워크의 서비스는 광대한 지역에서의 실질적 프로그램 독점을 의미했다. 소규모 독립 방송 사업자들은 네트워크가 "더 많은 방송국들을 소유하고 연결할수록 더 많은 이윤을 획득할 수 있다."는 경제 효율성의 원칙에서 동일한 광고메시지의 판매를 위해 모든 청취자들에게 동일 프로그램들을 강요하는 편성을 하고 있다고 비난하였다(Radio Control, p. 154; pp. 197~198; To Regulate, 1926, pp. 211~214).

이상에서 슈퍼파워와 고출력 방송국 중심의 주파수 할당 정책과 그것이 초래한 결과를 검토해 보았다. 논의가 보여주듯 슈퍼방송과 고출력 네트워크 기술은 곧 고품질 방송을 의미했고, 중앙집중식 모델이 방송의 공익성을 가장 잘 실현하는 것으로 간주되었다. 깨끗한 송수신, 거기에 만족하는 청취자의 비율이 공익을 규정하는 공식이 되었다. 물론 라디오기술의 초기 발달 단계에 있어 라디오 신호 송수신의 기술적 우수성은 청취자들에게 가장 중요한 관심사 중의 하나였다. 게다가 농촌지역과 고립된 지역의 주민들을 위한 표준화된 방송서비스는 방송의 공익성 구현에 있어 중요한 요소이기도 하였다. 그러나 슈퍼파워나 고출력 네트워크에 의해 확대된 프로그램 서비스와 송수신 기술의 강조는 슈퍼파워나 네트워크 방송국들에 의해 동부 대도시에서 생산, 분배되는 프로그램들이 과연 모든 청취자들의 필요성과 관심을 충족시키고 있는가에 대한 질문을 무시하였다. 당시 정책문서들에서 잘 드러나듯 이러한 상무성의 정책선택은 수사학적 수준에서 강조해 왔던 지역 다양성의 기초로서 지역사회의 특수한 이익에 기여하는 방송 서비스의 중요성을 실제 행정과정에서는 전혀 고려하지 않고 있었다는 것을 보여준다. 그들은 꼭 존재해야 할 필요성이 없는 '잉여' 방송국들로 간주되었다(Phipps, 2001, p. 64). 500여 개의 방송국들에 대한 무관심과 차별정책 속에서 교육방송국들의 사회적 역할과 의미 또한 무시되고 있었다.

5. 결론

한 사회가 방송을 어떠한 매체로 사용하는가를 결정하는 데 있어서 공익 개념은 방송정책과 방송철학의 기본 토대를 이룬다고 볼 수 있다. 이 논문은 1922년부터 1926년 사이의 상무성 라디오 정책 사례 분석을 통해 어떤 이해주체들이 어떤 과정을 거쳐 정책과 철학적 수준에서 공익의 개념을 도출했는가를 추적하고자 하였다. 역사적 연구가 그렇듯 엄청나게 많은 자료를 방송공익을 중심으로 재배치하는 과정에서 특정한 자료의 선택과 의도적 누락, 피치 못할 의미해석이 일어났다. 이런 방법론적 어려움에도 불구하고 본 연구는 공익에 대한 이론적 선형적 전제를 설정하기보다는 사실자료를 충실하게 수집해, '사실이 말할 수 있도록' 하는 데 초점을 맞추었다. 연구 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 미국 방송 초기, 공익을 둘러싼 이해관계 당사자인 라디오 산업, 아마추어무선사와 청취자들(시민사회) 모두 나름대로 방송의 공익성을 규정하고자 했다. 이 과정에서 역시 가장 중요한 것은 산업과 정부의 역할이었고, 특히 상무성 장관이었던 후버의 실용주의적 자유주의 정치철학은 방송공익의 정책 내용을 만들고 실천하는 데 있어 핵심적 역할을 하였다. 상무성은 클래스 B 등급제, 슈퍼파워와 고출력 네트워크 정책 등 대기업의 이해가 관철되는 정책을 선택하였고, 이는 미국 라디오 방송의 기본 골격을 형성하고, 광역단위의 상업방송이라는 사회적 형태를 만들어냈다. 이 결과 근거리 지역을 서비스 대상으로 하는 소출력 라디오 방송은 쇠퇴되었다. 이 과정에서 주목할 만한 사실은 웨스팅하우스나 RCA, AT & T 등 대기업이 소유한 고출력 방송국이 스스로 공공 방송이라고 불렀을 뿐만 아니라, 상무성 역시 이러한 명칭을 공식적으로 받아들였다는 것이다. 이를 통해 나타난 것은 미국의 초기 방송에 있어서 '최대다수에게 최대의 방송서비스'를 제공한다는 공익성은 오로지 상업방송을 통해 실현되는 것으로 개념화됐고, 이런 공익 규정을 전제로 방송 정책이 실행되었다는 것이다. 제도 내에 비영리 혹은 비상업적 부문을 확보함으로써 공익성을 실현하고자 한 것이 아니라, 상업방송 자체가 국가 공동체가 요구하는 공익성에 가장 기여할 수 있다고 본 것이다.

둘째, 상업방송 제도를 가정하고 있던 상무성의 방송정책, 특히 기술적으로 우위에 있었던 슈퍼파워와 고출력 방송국들을 중심으로 하는 라디오 정책에는 교육, 농업, 문화, 사회소수자의 목소리와 의견을 표출하는 공간으로서 라디오의 공공성 개념이 부재했다. 이는 다른 매체 시스템이나 혹은 상업제도 안에 비영리적 부문이 자리잡을 기회를 처음부터 배제하고자 하는 라디오 기업의 노력의 결과였다. 이러한 지적은 비상업방송은 무조건 선이고 상업방송은 악으

로 보는 이분법을 의도하는 것이 아니라, 기술합리성에 의한 공익개념을 도구로 상업방송 제도를 전제로 하고 있는 정치 철학과 정책이 어떻게 이미 싹터서 자라나고 있던 대안적 가능성을 제거하고 소멸시켜 버렸는가를 강조하는 것이다. 상무성의 방송정책과 공익 기준은 고출력 상업방송을 위해 사회적 커뮤니케이션의 한 형태였던 아마추어 방송을 금지하였고, 초기 방송서비스 제고의 가장 적극적인 주체였던 교육라디오와 농업라디오 방송국을 다른 소출력 상업라디오 방송과 함께 쇠퇴시켰다. 공공성 개념의 부재 속에서 약화된 교육방송(혹은 공공방송)의 제도적 위치는 이후 계속 논쟁거리로 남게 되고, 1927년 이후 라디오 개혁운동을 거쳐 60년대 PBS와 NPR이 생겨날 때까지 계속된다.

셋째, 미국방송의 원형이 만들어졌던 20년대 초 정책당사자들의 공익성 규정의 철학적 기초와 정책실천 논리는 기술합리성이었다는 것이다. 기술합리성은 공익을 측정하는 유일한 혹은 가장 중요한 도구적 기준으로 작동하면서 방송국들 간의 차별화된 주파수 배정, 출력 통제, 그리고 면허 규제 등을 정당화하였다.⁸⁾ 누가 어느 주파수대를 어느 정도의 출력으로 사용할 수 있는가를 차별적으로 결정하는 것은 국가 방송제도의 성격과 방송 내용의 본질을 규정하는 가장 중요한 정책 결정의 쟁점들임에도 행정부가 관장해야 하는 기술적 문제들로 환원시켜 버렸다.

마지막으로 이 논문에서는 초기 공익 개념 형성 과정에 참여했던 공공이해의 한 주체로서 청취자집단을 자세히 다루지는 못하였다. 하지만 그들은 상무성이 고출력 네트워크 중심의 정책을 시행하고자 했을 때, 소출력 방송사업자들과 함께 반독점 운동을 전개하였으며, 정책결정과정에 적극적으로 개입했다. 그들은 사회적 포럼으로서 라디오기능, 소수자의 목소리를 표출하는 공간으로서 라디오의 역할에 대한 심각한 토론을 제기하였고, 상무성의 대기업 중심, 그리고 기술적 우위만을 강조하는 정책에 강한 비판을 제기하며 국가 방송 제

8) 원고 길이 사정상 이 글에서는 원래 논문에 있던 면허 제한 정책 분석 부분을 포함하지 않았다. 1912년 라디오법(Radio Act of 1912)은 방송국의 설치와 운영을 신고제로 하여 정부의 면허 거부권을 규정하고 있지 않았으나, 상무성은 과다한 방송국 설립에 의한 전파간섭을 이유로 1925년부터 1926년 4월의 U. S. v. Zenith Radio Corporation 케이스에 의해 위법으로 판정될 때까지 초법적인 면허거부 행정조치를 실시했다. 상무성은 슈퍼파워와 네트워크 방송국들에게 더 나은 전파조건을 만들어주는 것을 공익으로 규정함으로써 초법적 조치를 합리화하였다. 그러나 효율성과 생산성 중심의 기술합리성의 논리만으로 면허결정이 가지고 있는 복잡한 정치 사회적 요소들을 제거해버리는 것은 불가능했다. 이에 기존 방송사업자들과 상무성은 신규 사업자의 면허 신청을 다수 청취자들의 들을 권리인 공익을 해칠 수 있는 개인의 사욕으로 비판하였다. 청취자의 들을 권리를 언론자유 권리의 상위에 두는 비기술적 공익의 해석과 적용은 오늘날 헌법상의 언론자유 권리를 절대적으로 해석하며 규제의 폐기를 주장하는 상업방송인들과 시장주의자들의 논리에 대한 역사의 반증이라고 할 수 있다.

도를 결정하는 과정에 시민사회의 관점을 관철시키고자 하였다. 그러나 슈퍼파워 고출력 라디오가 시작되자, 청취자 개인들은 원거리까지 깨끗하게 수신되는 라디오 방송에 열광하기 시작했다. 지역의 교육, 농업 라디오 방송의 쇠퇴는 소수계층의 특수한 문제였고, 다수의 청취자는 고출력 방송, 그리고 많은 제작비를 들인 광역 라디오프로그램을 선호하는 소비자로 변신해갔다. 이들 소비자로 변신한 청취자들에게 프로그램이 상업방송에서 제작되었든 비상업방송에서 제작되었든 문제가 되지 않았다. 자신들이 원하는 프로그램을 청취할 수 있으면 되는 것이었다. 조직되지 않은 시민사회가 자본이나 국가의 정책에 대한 깊은 이해를 가지고 공공의 이익을 규정하고 판단하는 일이란 프로그램에 대한 선호도의 판단보다 훨씬 어려운 일이다. 공익이라는 이해당사자로서 비판적 시민의 정책 참여가 얼마나 가능한가의 질문은 여전히 대답하기 어려운 문제이다.

방송정책의 입안과 실행이란 특정한 기술들로부터 수익을 개발하고 특정 제도를 만들어가기 위한 정치 사회적 결정이다. 미국방송 초기 라디오 정책 형성 과정에서 라디오 기업들이 어떻게 자신들의 이해를 위해 적극적으로 공익의 의미를 생산해내고 기술합리성이라는 원칙을 적용했는지를 밝히는 것은 현재의 공익기준과 구성요소에 대한 사회적 토론을 이해할 수 있는 통찰적 시각을 제공해준다. 공익의 의미는 산업과 정부의 필요성과 이해관계에 따라 몇 번이고 되풀이해서 재규정되었고, 비상업방송 부문들에 의해 추구된 집합적이고 공공적이며 이타적인 의미의 공익은 소실되었다. 이는 역으로 공익이 문헌적으로 규정될 수 있는 고정적 개념이라기보다는 한 사회의 역사적 조건 속에서 형성되고 단련되는 개념이라는 것을 제시하며, 대안적 미디어의 사회적 사용 형태를 생산해내는 데 있어서도 유용한 개념임을 시사한다.

■ 참고문헌 ■

- Are you for or against high power broadcasting? (1925, March). *Radio News*, 1137.
- Barnouw, E. (1966). *A Tower in Babel: A History of Broadcasting in the United States, Volume 1-to 1933*. New York: Oxford University Press.
- Benjamin, L. (1998, Spring). Working it out together: Radio policy from Hoover to the Radio Act of 1927. *Journal of Broadcasting and Electronic Media*, 42, 221~36.
- Bensman, M. (2000). *The Beginning of Broadcast Regulation in the Twentieth Century*.

- Jefferson, NC: McFarland & Company.
- Best broadcasting stations will operate on longer wave-lengths. (1922, Nov.). *Radio News*, 862, +1016.
- Building the broadcast band. Available: <http://www.ipass.net/~whitetho/buildbcb.htm>, visited on Jan. 24, 2003.
- Bureau tells of super-test made by WGY. (1925, Sept. 13). *NY Times*, R 6.
- Butman, C. (1924, Dec.) Third Conference makes for better radio service. *Radio News*, 901, +1107.
- Carey, J., & Quirk, J. (1992). The mythos of the electronic revolution, In J. Carey (Ed.), *Communication as Culture: Essays on Media and Society* (pp. 113~41). New York: Routledge. (Originally published 1989.)
- Czitrom, D. (1982). *Media and the American Mind: From Morse to McLuhan*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina.
- Davis, H. (1974). The early history of broadcast in the United States. In *The Radio Industry: The Story of Its Development*. New York: Arno Press (pp. 196~97). (Originally published 1928.)
- DeSoto, C. (1936). *Two Hundred Meters and Down: The Story of Amateur Radio*. West Hartford, CT: The American Radio Relay League.
- Douglas, S. (1989). *Inventing American Broadcasting, 1899~1922*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. (Originally published 1987.)
- Dreher, C. (1925, Oct.). As the broadcaster sees it, A debate: resolved, that 500-watt stations are not sufficient for program service. *Radio Broadcast*, 765~68.
- Ellul, J. (1964). *The Technological Society*. New York: Vintage.
- Federal Communications Commission. (1941, May). *Report on Chain Broadcasting*, Commission Order No. 37 (Docket No. 5060). Washington, D. C.: Government Printing Office.
- 43 Per Cent. of nation's population reached by twelve broadcasters. (1925, Sept. 13). *NY Times*, R5.
- Foust, J. (1997). Technology versus monopoly: The Clear Channel Group and the Clear Channel debate, 1934~1941. *Journal of Radio Studies*, 4, 218~29.
- Frank, L. (1925, Jan.). Super-power in radio broadcasting. *Radio News*, 1136~37.
- Frost, S. (1922, June 10). Radio dreams that can come true: Here is what the radio people can give you if you want it. *Collier's*, 9~10, +18.

- Habermas, J. (1970). *Toward a Rational Society*. Boston: Beacon Press.
- Hardt, H. (1922). *Critical Communication Studies: Communication, History and Theory in America*. New York: Routledge.
- Hawley, E. (1974). Herbert Hoover, the Commerce Secretariat, and the vision of an 'associate state,' 1921~1928. *The Journal of American History*, 60, 116~40.
- Holmon, J. (1925, Sept. 13). 14 Stations reach 12,500,000 listeners. *NY Times*, R2, +11
- Hoover, H. (1922). Opening Address. Herbert Hoover Presidential Library (HHPL), Commerce Papers: Radio, Conferences, National-First, Minutes, Feb. 27, b. 496.
- Hoover, H. (1923). Statement of the Secretary of Commerce. The Radio Conference, HHPL, Commerce Papers, National-Second, Mar. 20, b. 496.
- Hoover, H. (1925). Opening Address. In *Proceedings of the Fourth National Radio Conference and Recommendations for Regulation of Radio*, HHPL, Commerce Papers, Radio Conference, National-Fourth, Nov. 9-11, b. 496.
- Horwitz, R. (1989). *The Irony of Regulatory Reform: The Deregulation of American Telecommunications*. New York: Oxford University Press.
- Jordan, J. (1994). *Machine-Age Ideology: Social Engineering and American Liberalism, 1911~1939*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Kaempffert, W. (1924, June). The Social Destiny of Radio. *Forum*, 71, 764~72.
- Kasson, J. (1976). *Civilizing the Machine, Technology and Republican Values in America 1776~1900*. New York: Grossman Publishers.
- Krasnow, E., & Goodman, J. (1997, Dec.). The public interest standard: The search for the Holy Grail. *Federal Communications Law Journal*, 50, 605~35.
- Layton, Jr., E. (1986). *The Revolt of the Engineers: Social Responsibility and the American Engineering Profession*. Baltimore, VA: John Hopkins University Press. (Originally published 1971.)
- Learned, D. (1925, Aug.). A solution of the broadcast problem. *Radio News*, 149.
- Learn to Separate Stations. (1925, Feb.). *Radio News*, 1477.
- Mander, M. (1984, Spring). The public debate about broadcasting in the twenties: An interpretive history. *Journal of Broadcasting*, 28, 167~85.
- Mander, M. (1988, Summer). Utopian dimensions in the public debate on broadcasting in the twenties. *Journal of Communication Inquiry*, 12, 71~88.
- McChesney, R. (1993). *Telecommunications, Mass Media, and Democracy: The Battle for the*

- Control of U. S. Broadcasting 1928~1935*. New York: Oxford University Press.
- McCraw, T. (1975, Summer). Regulation in America: A review article. *Business History Review*, 159~83.
- Memorandum of the Radio Corporations of America with reference to the Tentative Report of the Department of Commerce Radio Telephony Conference. (1922). HHPL, Commerce Papers, National-First, April 17, b. 496.
- Morecroft, J. H. (1925, Sept.). The march of radio: This 'super-power' nonsense. *Radio Broadcast*, 636-37.
- Mumford, L. (1966). *The Myth of the Machine: Technics and Human Development*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- Offers new wave-length plan to eliminate interference. (1925, Mar. 1). NY Times, XX16.
- Phipps, S. (2001, Winter). Order out of chaos: A reexamination of the historical basis for the scarcity of channels concept. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 57~74.
- Radio Control. (1926). Hearings, Before the Committee on Interstate Commerce United States Senate, 69th Congress, 1st session, S.1. and .1754, March 1 and 2, Part 3. Washington, D. C.: Government Printing Office.
- Radio Digest: Eleven Class "B" stations will broadcast on 400meters. (1922, Dec.). *Radio News*, 1087.
- Recommendations for Regulation of Radio. (1924). HHPL, Commerce Papers, Radio, Conferences, National Third, Oct. 6-10, b. 496. Washington, D. C.: Government Printing Office.
- Report of Proceedings of Sub-Committee No. 3 Dealing with General Problems of Radio Broadcasting*. (1924). Third Radio Conference, October 6-10, HHPL, Commerce Papers, Radio Conference, National-Third, b. 496.
- Report of Radio Telephony Conference*. (1922). HHPL, Commerce Papers, Radio: Correspondence, Press Release, Miscellaneous, April 26, b. 489.
- Secretary Hoover reviews radio situation. (1925). Released for use Sunday, Feb. 8, 1925. HHPL, Commerce Papers, Radio: Correspondence, Press Releases, Misc. b. 490. Also published by *Radio Broadcast* (1925, Jan.).
- Segal, H. (1985). *Technological Utopianism in American Culture*. Chicago: University of Chicago Press.
- Siddal, D. (1925, Feb.). Who owns our broadcasting stations? *Radio Broadcast*, 710.

- Slotten, H. (2000). *Radio and Television Regulation: Broadcast Technology in the United States, 1920~1960*. Baltimore, VA: Johns Hopkins University Press.
- Statement by Secretary on radio situation, for 'Radio Broadcast.' (1922, Nov. 3).
HHPL Commerce Papers: Radio Correspondence, Bible #276, b. 489.
- Sterling, C., & Kittross, J. (1990). *Stay Tuned: A Concise History of American Broadcasting History*. Belmont, CA: Wadsworth.
- The first 400-meter broadcasting station. (1922. Nov.). *Radio News*, 843.
- The Third Radio Conference*. (1924). Called by and under the Auspices of the United States Department of Commerce, Nov. 10-15. HHPL, Commerce Papers, Radio Conference, National-Third, b. 496.
- To Regulate Radio Communication*. (1924). Hearings before the Committee on the Merchant Marine and Fisheries, House of Representatives, 68th Congress, First session on H. R. 7357, March 11-14, Washington, D. C.: Government Printing Office.
- To Regulate Radio Communication*. (1926). Hearings before the Committee on the Merchant Marine and Fisheries, House of Representatives, 69th Congress, First Session on H. R. 5589, Jan. 6, 7, 14, and 15. Washington, D. C.: Government Printing Office.
- Trachtenberg, A. (1982). *The Incorporation of America: Culture and Society in the Gilded Age*. New York: Hill and Wang.
- Wiebe, R. (1967). *The Search for Order 1877-1920*. New York: Hill and Wang.
- Winters, S. (1925, Aug.). Super-power, an interview with J. H. Doellinger. *Radio News*, 183.

최초 투고일 2003년 12월 13일

게재 확정일 2004년 1월 14일

Engineering the Public Interest in Making American Broadcasting, 1922~1926

Mi-Sook Baek

lecturer

Department of Communication, Kang-Won University

The purpose of this study is to examine who determined the meaning of public interest and how it was applied to regulatory policies in the institutionalization of the U. S. radio broadcasting. In policy debates over the interpretation and application of the public interest, the major actors were the radio listening public (civil society), the radio industry, and the government as a regulatory agency in negotiating and controlling interest conflicts between two. To reveal how these three actors competed and confronted with what political philosophy and economic ground, this study analyzes two broadcasting policy cases--Class B licensing policy; and superpower and high power network policy--implemented by the U. S. Department of Commerce. For this policy analysis, this study relies mainly on archival research using historical documents of the government and congressional hearings, and the popular press published between 1920 and 1927.

Through the analysis, this study finds that policy-makers' underlying political philosophy and rational basis were the criteria of "the greatest good to the greatest number" and "technological rationality." These two criteria justified and legitimated discriminatory radio spectrum allocation, transmitting power, and licensing policies in favor of radio corporations, such as RCA, GE, Westinghouse, and AT&T. These radio corporations argued that technical progress itself would best dictate its own governing rules and that government officials should limit regulatory activities to technical considerations in the use of quantitative criteria.

By the two criteria, it was conceptualized that commercial broadcasting best serves the public interest of national community as the only form of a social communication system. That is, the concept of the public interest narrowly defined by the instrumental use of technological rationality ignored the fact that

spectrum and power policies were not simple technical matters, but political and social decisions that would determine institutional characteristics and material substances of national broadcasting. Based on this finding, this study does not attempt to repeat the simple dichotomy that commercial is evil and noncommercial is good. But, this study demonstrates how the public interest framed by technological rationality defeated and removed the growing alternative potential of radio as a social forum for the marginalized voices and for the unique needs of diverse geographic and/or social communities--the missed opportunity.

key words: public interest, technological rationality, American broadcasting policy. broadcasting history