

미국 커뮤니케이션 정책에서의 공익의 의미:
연방 및 주정부의 규제정책에서 살펴 본 공익의 기원

Willard D. Rowland, Jr.

이 글은 Colorado 대학교 언론대학에서 편찬하는 “Communication Law and Policy” 1997년 여름호에 실린 Willard D. Ronald, Jr. (미국 Colorado 대학교 언론학) 교수의 논문을 번역한 것이다. 편집자주

1. 서론-규제기준으로서의 공익에 관한 사적 고찰

반 세기를 넘는 시간 동안 연방정부의 방송·통신 정책의 토대로써 지탱해 온 ‘공익(public interest)’이란 기준을 항상 적잖은 논란거리를 제공하여 왔다. 공익의 의미는 무엇이며, 공익이란 이름 하에 정당화할 수 있는 규제의 범위는 어디까지인가? 전세계적으로 탈규제 분위기가 만연했던 1980년대와 1990년대에 들어 이런 문제는 일상적으로 제기되었다. 이 논문의 주된 논거는, 공익에 대한 현재의 해석은 근거에 놓인 그 참된 의미를 잘못 파악하고 있으며, 공익은 항상 그 내부에 파멸(destruction)이 아닌 규제자와 피규제자간의 타협(compromise)의 가능성을 가지고 있다는 것이다. 공익에 대한 이런 입장은 방송 출현 이전의 주·연방 규제기관의 역사적 경험에 대한 보다 깊은 통찰에서 나온 것이다.

거의 백년에 걸친 주·연방 정부의 규제관련 입법 과정에서 ‘공익’이란 기준은 어떻게 친산업적인 의미를 명확히 부여받게 되었으며(그 의미에 대한 심대한 오해를 수반하며) 그것이 1920년대에 등장한 방송법에 어떤 암시를 주고 있을까? 바로 이 점을 이 글에서 살펴보려고 한다.

미국 커뮤니케이션 관련 입법의 근거였던 ‘공익’ 개념은 지난 이십년 동안 일관된 공박을 받아 왔다. 반 세기를 넘는 시간 동안 연방정부의 방송·통신 정책의 토대로써 지탱해 온 ‘공익’이란 기준은 항상 적잖은 논란거리를 제공하여 왔다. 공익의 의미는 무엇이며, 공익이란 미명하에 정당화할 수 있는 규제의 범위는 어디까지인지에 대해 무수한 의문들이 제기되었다. 그러나, 70년대 중반까지만 하더라도 커뮤니케이션 정책에서 ‘공익’이 차지한 중심적 지위는 위협받지 않았다.

1970년대 중반부터 상황은 달라졌다. 탈규제의 물결이 연방정부를 휩쓸고 방송 및 통신정책에까지 영향을 미치기 시작하면서, ‘공익’을 둘러싼 논쟁은 새롭고 중대한 전기를 맞게 되었다. 전통적 자유주의 사상에 깊이 뿌리박은 ‘탈규제’의 흐름은, 한편으론 사회 전 부문에 만연해진 정부의 규제 정책에 대한 불만과 다른 한편으론 기술혁명이 가져다 준 낙관적 전망에 의해 촉발되었다. 비록 규제정책으로 인해 다양한 산업체의 기득권이 강화되는 측면이 있기도 하였지만, 공익 기준은 규제정책으로 보호받던 독점적 계층으로부터 여타 계층으로 공공서비스의 혜택이 분산되는 것을 보장해왔다. 여기에는, 독점적 지위를 보장받는 대신 공공수탁자 원칙(fiduciary principle) 즉, 면허권자(licensees)는 공공수탁자(public

trustees)로서의 의무를 지닌다는 원칙에 충실해야 한다는 사실이 뒤따랐다. 공적 규제에 의해 부여된 독점적 지위와 이에 결부된 공공서비스 원칙에 대한 사회적 합의는 수 십년 동안 정부규제 정책의 골간을 이루어왔다. 그러나, '시장(marketplace)' 기능에 대한 신봉은 카터·레이건 행정부 시대를 거치며 기존의 정부규제정책에 큰 영향을 끼쳤으며, 오늘날의 의회와 정부기구들로 하여금 얼마 전까지만 하더라도 불가침의 영역이었던 다양한 법령들에 도전하도록 만드는 사회적 분위기를 조성하였다. 예컨대, 새로이 취해지는 커뮤니케이션 정책들은 기존의 규제기구를 철저히 무장해제시켜, '공익'이란 근본 이념을 직접적인 공격대상으로 노출시키는 상황에 이르렀다.

최초의 방송이 시작된 이래로, '공익'이란 정책기준은 '전파 스펙트럼'에 관한 두 개의 중요한 가정에 근거하여 세워졌다. 즉, 전파는 희소가치를 지닌 천연자원이며, 그러기에 공적으로 소유되어야 한다는 논리였다. 허버트 후버(Herbert Hoover)는 상무장관으로 있던 1926년, 제 4차 전국라디오회의(National Radio Conference)의 마지막 회담에서 기업 임원과 정부 관리를 상대로 '전파희소성에 따른 공적소유의 원칙'을 천명하였으며, 이 원칙은 1927년 라디오법(the Radio Act of 1927)의 성격을 규정하였다.

정부가 내린 중요한 정책결정은 일반 공중이 (정부를 통해) 방송채널의 소유권을 가져야 한다는 것이었다. 더 이상, 전파는 누구나 그 혜택을 누릴 만큼 충분하다는 전제 하에 정책을 펼 수 없다. 전파를 이용하려는 사람들의 수는 전파의 양을 넘어서고 있다.

하지만 1980년대에 이르러, 케이블이나 광섬유, 위성 그리고 디지털과 같은 진보된 원거리 전송기술이 광범위하게 보급되자 방송의 공익성을 뒷받침하던 기술적 근거들에 대한 의문이 제기되었다. 포괄적인 공적 규제에 대해 보편적으로 제기되었던 논박들 즉, 방송에 대한 공적 규제는 수정헌법 제 1조(the First Amendment)의 정신과 상충된다는 반박과는 전혀 다른 차원에서, 규제를 기술적으로 정당화시켜 주었던 근거들이 절대적인 취약점을 드러낸 것처럼 보였다.

방송의 탈규제를 옹호하는 많은 사람들은 당시의 상황을 규제 철폐의 호기라고 판단하여, 방송규제가 안고 있는 취약점을 정면으로 지적함과 동시에, '공익주의(public interest doctrine)'에 근거한 전반적 규제 체계에 도전하였다. 이 모든 행동은 커뮤니케이션 정책의 법률적 토대에 대한 철저한 개정을 목표로 한 것이었다. 1970년대 말, 몇몇 국회의원과 규제기관의 지원을 받아 전미방송협회(the National Association of Broadcasters)는 '공적소유의 원칙은 존재한 적이 없었다'라는 견해를 표명하며 방송의 공적규제에 관한 논쟁을 유도하였다. 즉, "과거 또는 현행법률을 검토해 볼 때 일반공중이나 정부가 전파를 소유한다는 관념은 전례가 없다"는 것이다. 이러한 '탈규제주의'는 언론 자유 및 정보에 대한 공중의 접근권(access)을 신장시킬 것으로 그려져 왔으며, 모든 전파 및 주파수 대역을 사기업 또는 개인(the private sector)으로 하여금 영원히 소유하도록 하여 여느 자산(capital resource)과 마찬가지로 자유롭게 거래할 수 있는 상황이 도래할 것처럼 보였다. 핵심 기술에 대한 감독권을 제외한 모든 공적규제가 제거될 것처럼 보였다. '공익' 기준은 이러한 탈규제 흐름의 최대 장애물이었으며, 규제기준으로서의 '공익'의 위상을 떨어뜨리는 것이 탈규제 정책의 온전한 실현을 위한 핵심과제였던 것이다.

여러 가지 이유로 탈규제 정책은 애초의 기대만큼은 실현되지 않았으며, ‘공익주의’에 근거한 커뮤니케이션법(1934)은 1980년대 말까지 존속되었다. 공익주의 철폐를 반대하는 진영은 탈규제론자들이 제시하는 기술적 논거의 유효성에 회의를 표시하였다. 누구나 전파를 사용할 수 있으며 그에 따라 고도의 의견의 다양성이 구현될 것이라는 장미빛 전망을 두고 여전히 많은 논쟁이 계속되고 있다. 커뮤니케이션 전반에 걸친 주요한 탈규제 정책들이 ‘항공·금융산업’이나 ‘케이블 및 전화사업’에서처럼 효과를 거두기 어려울 것이라는 의문들이 무수히 제기되었으며, 마침내 탈규제 정책 전반에 걸쳐 반대론자들의 반격이 시작되었다. 반대론자들의 논리 속엔 ‘공익’이라는 전통적 가치가 뿌리깊게 남아 있었다.

하원 상무위원회 의장 존 딩겔(John Dingell)은 ‘공공수탁자 원칙(the fiduciary principle)’에 근거하여 전형적인 탈규제 반대론을 제시하였다 :

전파는 공공의 소유물이다. 이 문제를 심도있게 다뤘던 모든 법률적 결정들이 이 사실을 말해주고 있다. 전파는 만민에게 속하는 것이기에, 일정기간 전파를 임차한 방송업자들은 무엇보다도 공익을 위해 전파를 사용해야 하며, 정당한 이익을 실현하도록 노력해야 한다.

1990년대 중반에 이르자 공익 규제론은 다시 힘을 얻기 시작하였다. 어린이 프로그램 편성을 의무화하고 ‘페어니스 독트린(fairness doctrine : 라디오·텔레비전 토론에서 한 쪽의 견해를 들은 뒤 다른 쪽에 반론의 기회를 주는 공정의 원리)’의 부활을 제안하는 법안이 제출되었으며, 1984년의 케이블법(Cable Act)에서 삭제되었던 공공감시조항을 재삽입함으로써 케이블 산업을 재규제하자는 제안까지 제기되었다. 이런 제안들의 근거에는 규제의 근거로서 ‘공익’에 대한 굳건한 지지가 흐르고 있었으며, 탈규제주의적 정책에서 벗어나야 한다는 사회적 요청이 자리잡고 있었다. 이런 시대적 요청은 1990년에 제정된 “어린이 텔레비전법(the Children’s Television Act of 1990)”과 1992년의 “케이블 텔레비전 소비자보호 및 경쟁을 위한 법(the Cable Television Consumer Protection and Competition Act of 1992)” 그리고 1996년의 “텔레커뮤니케이션법” 제정에 의해 입증되었다.

하지만, 전술한 법들에 나타난 ‘공익’을 지지하는 듯한 표현이 가진 의미를 자세히 들여다본 사람이라면 이 새로운 법들이 공익주의의 봉사정신을 그다지 많이 발전시키진 못하였다는 주장을 제기할 수 있을 것이다. 사실, 새로운 법은 공익 정신의 핵심을 제거한 것으로 해석될 여지도 있다.

이 글의 주된 논거는 다음과 같다.

1990년대 중반에 들어 공적규제의 기준으로 ‘공익’이 다시금 득세하는 과정에서 그 참된 의미에 대한 잘못된 이해가 수반되었으며, 최근의 탈규제 기간 동안 이뤄졌던 ‘공익’기준의 결점에 대한 비판이 가진 장점이 무엇이든지 간에, ‘공익’기준은 규제기관과 규제대상의 ‘파멸’이 아닌 둘 사이의 ‘타협’의 가능성을 내포하고 있다.

이러한 견해는 공적규제의 역사와 공익에 관한 상충되는 해석을 심도있게 검토한 결과로 제기된 것이다. 아울러, ‘공익주의’를 가장 강력히 주창하는 사람들 사이에서조차 발견되는, 공익의 핵심적 성격과 커뮤니케이션 정책에 공익을 적용하는 것이 궁극적으로 어떤 의미를 갖는가를 둘러싼 혼란에 대해서도 심각한 검토를 거쳤다.

이 글에선 상기한 논거를 전개하기 위한 한 방편으로 규제 기준으로서의 공익의 역사를 재고찰 할 것을 제안한다. 먼저, 규제 기준으로서의 공익의 유래와 공익주의적 규제정책의

실시에 따른 논쟁을 재검토한 다음, 커뮤니케이션 관련법에 공익 기준이 수용되는 과정과 연방규제정책에 실제로 적용된 사례를 살펴 볼 것이다.

이 글은 어느 커뮤니케이션법 및 규제 관련 연구에서 취하는 방식을 답습하지 않았다. 관련법이나 정부기관의 결정사항, 법적 판결 등에 관한 정형화된 법률적 분석에 중점을 두지 않고, 커뮤니케이션 정책을 비판적·문화연구적 입장에서 분석할 것이다. 적합한 법률이나 판례들을 충분히 검토할 것이며 그것들을 다양한 해석이 가능한 사회적·정치적 텍스트로 삼을 것이다. 나아가, 사람들이 제각각 다양하게 받아들이는 문학작품이나 여타 문화적 텍스트처럼, 법률이나 판례들은 '사회적으로 창조된 문서(socially created documents)'로 간주하여 접근할 것이다. 커뮤니케이션과 관련된 법률이나 판례들에 대해 이런 방식으로 접근함으로써, 미국 역사에 나타난 사람들의 생각(thoughts)이나 권력(power)의 유형을 이해하며, 이런 법률이나 판례들이 미국의 커뮤니케이션 정책이 형성되는 과정에 어떤 영향을 미쳤는지 규명하고자 한다.

미국에서의 방송 및 방송규제의 역사에 관한 공인된 문헌(standard literature)들은, 하나의 공식 이념으로서 '공익'이 1920년대 중반 방송의 폭발적 증가에 대한 반작용으로 새로운 라디오법(radio law)의 통과가 절실한 문제였던 상황에서 창안되었다고 적고 있다. 당시 '공익' 기준의 탄생 과정은 성급하고 신중하지 못하였다고 간주되었으며, 공익의 개념 역시 모호하고 불분명하여 사람들에게 제대로 각인되지 못하였다. 대다수의 관련 자료들은 공익주의가 의도적으로 만들어졌다는 사실에 동의하고 있다. 즉, 1912년에 제정된 라디오법 체제 아래서 상무부가 경험했던 규제기준의 부재 현상에 대한 개선책으로, 규제 기관의 권한을 뒷받침할 자유재량적 성격의 기준(a discretionary standard)이 절실하였으며, 그래서 '공익' 기준은 탄생했다는 것이다. 또한, 당시 '공익' 기준은 너무나 형편없이 정의되어 여러 가지 서로 다른 의미로 해석되는 상황이었다는 점도 관련자료에서 발견되는 공통된 논박이다. '공익'기준에 대한 불만은 이후에도 계속된다. 1927년의 라디오법과 1934년의 커뮤니케이션법 제정을 둘러싼 논의 과정에서도 공익의 의미와 적용범위는 명시되지 않았으며, 결국 그 과제는 연방라디오위원회(Federal Radio Commission) 시대를 거쳐 연방통신위원회(Federal Communication Commission)에 넘겨지게 되었다.

'공익'을 둘러싼 일련의 혼란은 방송 면허권에 관한 헌법상의 딜레마와 연계되어 있었고, 그런 까닭에 당시의 혼란은 바람직하지 못할 뿐만 아니라, 심한 경우엔 위험한 상황으로 간주되었다. 전파의 희소성이 엄연한 현실이긴 하지만, 수정헌법 제 1 조의 정신에 비춰 볼 때 정부가 미디어사업의 인허가권을 갖는 것이 가능한 것인가? 더군다나 인허가의 기준은 그렇게 모호한 상태인데... 이리하여 많은 의문들이 제기되었다. 새로운 전자·통신 기술 및 전파관리 능력의 발전으로 인해 전파희소성의 원칙이 도전 받기 시작한 최근 몇 년 동안 '공익' 기준에 대한 비판은 더욱 심해졌다.

그러나, 실상은 비판론의 내용과 일치하지만은 않은 것으로 이내 드러났다. '공익' 기준을 방송관련 입법에 도입한 결과, 그 의미가 실체와 모호하지도 불명료하지도 않음이 증명된 것이다. 오히려 '공익주의'는 초기 미국의 산업규제 단계를 통해 그 실제적 의미(practical meaning)가 널리 알려진, 즉 충분한 사전검증을 받은 상태였다. 대부분의 관련 논문들이 인정하고 있지 않지만, '공익' 기준은 거의 1세기에 걸쳐 공적 법제화 과정에 이용되어

왔으며, 심각하게 상충되는 여러 견해들을 포용하는 놀라운 능력을 실제 적용과정에서 보여주었다. 방송 분야뿐만 아니라 여타 입법과정에서 규제 기준으로서 ‘공익’이 보여준 놀라운 능력은, 규제 대상인 업계와 규제 주체인 행정기관 사이의 현격한 견해차를 가려주는 데 있었다. 이제부터 방송이 존재하지 않았던 시절에 ‘공익’ 기준이 어떻게 발전해 왔으며, 그 과정을 거치면서 커뮤니케이션 관련 법규정에서의 공익의 역할을 어떻게 확립해 왔는지 살펴보겠다.

II. 주정부의 규제에 등장한 공익

정부 규제에 대해 진지하게 고민해 본 연구자라면 누구나 알고 있듯이, 연방 정부는 행정법이나 과년 규정(administrative law and practice)을 직접 제정하지 않았다. 1887 년에 의회가 “연방 주간 통상법(federal interstate commerce legislation)”을 처음 통과시키기 전까진 50 년 가까이 주 차원의 행정입법 활동만이 존재했었다. 적어도 1832 년경엔 주 차원에서 운송에 관한 특별한 문제를 관장하는 법률 및 규제위원회를 설치·운영하고 있었다. 심지어 사기업(private enterprise)에 대한 주·연방 정부의 간섭조차 새로운 것이 아니었다. 영국식민지 시대와 초기 공화정 시대에도 ‘관세’와 같은 방법으로 상업 규제에 공권력이 동원되었다. 지금과 다른 점이 있다면, 당시엔 식민지 총독부나 주·연방 입법부가 공적 규제를 좌우했다는 것이다. 1830 년대에 불어닥친 변화의 바람은 새로운 규제기구 즉, 입법부나 정부 부처와는 별개의 독립적으로 움직이는 행정 기관 또는 위원회 형태의 규제기관을 낳게 되었다.

산업혁명이 도래하고 주와 국가 전체의 경제규모가 확장되면서 다양한 기업들이 눈부시게 성장하였다. 기업들은 자신들만의 상업적 목적을 추구하게 되었고, 자신들이 다양한 공공의 이익을 위해 제대로 봉사하는가에 관한 의문을 제기하기 시작하였다. 19 세기 후반까지 해당 분야에서의 완벽한 독점이나 경제력 집중을 실현한 기업들이 나타나진 않았지만, 남북전쟁 이전의 시기에 이미 18 세기와는 다른 유형의 기업활동의 징후가 포착되고 있었다. 아담 스미스 학파가 제시했던 “공개적 시장에서 자유로이 경쟁하는 소규모 기업들”은 점차 시대적 상황과 맞지 않았던 것이다. 이런 현상은 운송 분야, 특히 ‘철도’사업에서 분명하게 발견되었다.

철도 산업의 역사와 그 경제적 효과, 그리고 공공 감독기관과 철도업계의 투쟁에 관해서는 많은 분석이 이뤄져 왔기 때문에 여기서 되풀이 할 필요는 없을 것이다. 그러나, 미국 역사에서 업계와 정부의 관계가 가진 본질이라든지, 행정기관의 업무관행과 공익 실현을 목적으로 한 감시·감독권이 장기적으로 끼쳐 온 영향에 대한 보고는 아주 드물다.

우선, 미국 철도산업만의 아주 특별한 준공공적 본질에 대해 밝히고자 한다. 철도산업이 본격화된 이후 몇몇 주에서 (이십년이란 짧은 기간 동안) 공적 소유를 시도한 사례를 제외하곤, 미국의 철도산업은 처음부터 공공의 소유로 인식되지 않았다. 여타 산업과 마찬가지로 개인의 이익 추구를 위한 분야였다. 하지만 주정부는 사실상 철도산업의 적극적 투자자였다. 대부분의 주정부는 철도를 비롯한 운송 기반시설을 경제성장의 열쇠로 인식하고 있었다. 주정부 당국은 운하와 도로, 고속도로 건설과 함께 철도산업을 “지역을 한데 묶고

지속적인 번영을 약속하는 광범위한 계획 속의 핵심 요소”로 파악하고 있었다. 철도산업이 공공의 이익 실현에 미치는 엄청난 잠재력을 인정한 주정부와 연방 정부는 사업에 참가하는 기업들에게 여타 경쟁산업에 우선하는 권리와 독점적 사업권을 부여하였고, 신용 및 특혜 대출을 제공하였으며, 토지를 사실상 무상 양도하였다. 주식을 가진 공식적인 동업자는 아니었지만, 정부는 철도산업에 상당한 경제적 지원을 베풀었다. 이 모든 정부 정책은, 철도라는 새로운 기술이 공공 복지에 기여할 것이라는 가정하에 취해졌던 것이다.

철도사업자에 대한 우호적 정책에도 불구하고, 정부는 종종 (여론의) 푸대접을 받았다. 비단, 철도사업자가 공공의 이익을 명백히 사취한다는 문제만이 아니었다. 온갖 부패와 요금차별(rate discrimination), 거의 없다시피한 안전 기준, 면허사항 위반이라는 상황을 맞이하여 해당 주정부-특히, 뉴잉글랜드주-는 철도사업을 보다 엄격히 통제하는 법안을 준비하기 시작했다. 초창기에 제정된 법은 법원의 강제명령을 동원하여 입법부가 철도사업자를 직접 감독하는 형태를 취하여 하였다. 하지만 하루가 다르게 변해가는 철도산업의 특성에 반하여 모든 예방적 조치를 법제화하려는 시도는 너무 번거롭다는 사실이 드러나자, 1850 년대에 이르러 몇몇 주는 임시적 성격의 철도위원회를 설치하여 다양한 면허조건 준수 여부를 감독하게 하였으며, 동시에 의회에 철도산업 규제에 추가적으로 필요한 조치에 대해 보고하도록 하였다. 남북전쟁 이후 철도의 중요성이 증가하고 운송 능력이 하루가 다르게 향상되자 주당국은 보다 영구적 성격의 위원회를 구상하기 시작하였다. 어떤 주는 여전히 그 권능이 미미한 자문기구에 머무르고 있었지만, 미드웨스트주처럼 운송요금과 서비스 항목을 설정하고 자신의 명령을 집행하는 등의 강력한 권한을 지닌 곳도 있었다.

그러나, 철도산업에 대한 위원회의 전반적 영향력은 미약한 수준이었으며, 가장 강력한 권한을 지닌 위원회라 할지라도 매우 제한된 범위의 영향력을 행사하였다. 비록, 철도위원회가 공적 기구의 안정적 일원으로 인정되고 있었고 ‘공익’ 기준의 위원회의 지위를 보장해주는 역할을 하고 있었지만, 이들 ‘조직’과 ‘기준’에 대한 근본적인 불만은 상존하였다. 무엇보다도, ‘규제위원회(regulatory commission)’란 개념이 헌법의 특정 조항에 직접적으로 명시되어 있지 않다는 사실이 문제였다.

미연방헌법에 나와 있는 주간 통상(interstate commerce)에 관한 짙막한 조항이 ‘위원회’의 권한 행사의 근거로 해석되긴 하였지만, 더 이상의 자세한 사항을 담고 있지 않았다. 주·연방 헌법을 제정할 당시에는 권력 균분의 원칙에만 치중하였고, 미국의 산업 및 기업들이 19세기 말엽의 상황만큼 규모나 영향력 면에서 방대하게 성장하리라고 그 누구도 예상하지 못했었기 때문이다. 당연히 상업 행위에 대한 규제는 현재의 정부기구만으로 가능하리라고 가정했었으며, 입법행정사법부의 삼부 외의 다른 행정기관설치에 대한 규정을 헌법에 삽입하지 않았다. 이런 상황 속에서 주정부는 19세기 중반 산업경계가 급격히 성장하며 발생하는 여러 문제점을 규제하기 위해 ‘위원회’ 형태의 규제기관을 창안하였다. 하지만, 명확한 존립근거가 헌법에 없다는 사실로 인해 이들 규제기관은 여러모로 이상하고 의심스러운, 심지어는 국가통제주의적(statism) 발상의 산물로 인식되어졌다.

그럼에도 불구하고, 주규제기관의 주장이나 결정은 주·연방 법원에 의해 지지되었으며, 법원이 지지 판결의 근거로 사용했던 여러 이유들은 재빨리 ‘공익’이란 이유로 표현되었다. 1837년 테이니(Roger B. Taney) 판사는 주규제위원회의 권한을 승인하는 판결을 내렸으며,

그 과정에서 그는 보편적인 사유재산권 보다 광범위한 ‘공익’ 사이의 차이를 명확히 했다. 운송사업과 공적 규제에 대한 초창기의 한 판결(구체적으로 메사추세츠주에서의 교량 건설과 운영에 관한 것이었다)에서 테이니 판사는 “사유재산권은 신성하게 보호되어야 한다. 하지만 공공의 이익을 항상 제일 중요한 목적으로 간주하여야 한다”고 주장하였다. 표면적으로 이러한 판결은 공공의 권리가 개인의 사적인 이익에 앞선다는 것을 강하게 인정한 것으로 볼 수 있었다. 이러한 공익 이념은 많은 주에서 수용되었으며, 테이니 판결이 있는 지 40년 후에 대법원에 의해 다시 한번 확인되었다. 법원은 일련의 농민공제조합법(Ganger laws)과 주정부의 규제행위에 대해 합헌 판결을 내렸던 것이다.

한 사람이 특정한 공익사업에 자신의 재산을 기부하였다면, 사실상 그는 공중에 어떤 이익을 양도한 것이 되며, 양도된 이익은 공익 실현을 위해 공중에 의한 통제를 받아야만 한다.

철도와 곡물창고 운영에 대한 주정부의 규제를 정당한 것으로 판결한 법원은, 규제와 사유재산권 사이의 관계에 대해 거의 확신하는 것처럼 보였다. 문(Munn) 사건에서 재판부는 앞서 언급했던 판결을 통해, 공익주의가 ‘순수 독점상황’이라는 한정된 영역을 뛰어넘어 적용될 수 있는 길을 열었으며, 경쟁 업체가 존재하는 지역에서도 주정부의 규제를 허용하였다.

하지만, 이런 류의 판결로 인해 주규제위원회의 의미와 공익에 대한 사법적 판결이 가진 의미를 잘못 해석하여서는 안될 것이다. 실제로, 공익적 규제 범위를 넓히는 데 기여했다고 인정되는 문(Munn) 사건 판결을 강하게 비난하는 연구자들도 있다. 그들은 문(Munn) 사건의 판결이 중요한 보다 큰 이유는, 입법을 통해 통제할 수 없는 광범위한 사적 권리를 설정함으로써 공적 규제의 행사를 실질적으로 제한했다는 점에 있다고 비판한다. 이 사건의 재판부가 농민공제조합법을 옹호하는 과정에서 동시에 기업들에 대한 일정한 양보를 지지할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 밀러(Miller)는 이 판결을 ‘투기 자본으로부터의 요청에 대한 냉담함’ 이자 ‘산업자본주의의 요구를 의심스런 눈초리로 바라본 판사의 의견 표시’로 평가하였다. 하지만 그는, 그로부터 20년이 지난 후 법원을 새로운 산업(자본)의 흐름이 요구하는 바에 더욱 더 우호적인 태도를 취하게 되었다고 결론내렸다. 지난날 철도회사에 대해 그랬던 것처럼 말이다.

원래의 주제로 돌아가자. 애초에 규제위원회는 임시방편적이고 반사적(reactive)으로 만들어진 장치였다. 그것은 급변하는 경제 및 사회질서에 대한 다분히 실험적인 대처방법이었다. 수많은 선구자들이 생각해낸 것도 아니었으며, 의지 굳기로 유명한 해밀턴주의자들(Hamiltonians)의 작품도 아니었다. 이러한 형태의 감독기구 선례가 없는 것이었으며, 과거에 한 번도 존재한 적이 없었던 ‘사회적으로 합의된 필요성’이 존재의 근거였다. 그런 탓에, 법원이 인정을 받았음에도 항상 조직의 정통성 내지 적법성에 대한 의문이 따라 다녔고, 그 결과 실질적 감독권한은 제한되었다. 규제위원회는 오직 자신의 규제대상인 산업계가 만들어 놓은 상황에만 대처해 나갈 수밖에 없었다. 최선의 공공선은 구속없는 상업 환경에서 도출된다는 자유주의적 사회 모델에서 탄생한 ‘주규제위원회’는 그 실험 초창기에 아무런 규제 기준조차 확립하지 못했다.

1869년에는 상설적 성격을 띤 두 종류의 '주위원회'가 모습을 드러냈다.

쿠쉬먼(Cushman)은 두 위원회 중 하나는 약하고, 다른 하나는 강하다고 언급하였다. 대체로 뉴잉글랜드를 비롯한 동부 여러 주의 '위원회'는 독립적인 감독 권한없이 주의회에 조언하는 기능만을 수행한, 말하자면 '약한' 위원회였다. 이와는 대조적으로 미드웨스트주에는 요금과 서비스 종목을 규정하는 권한을 가진 다소 '강한' 위원회가 있었다. 오래지 않아 대부분의 주는 '강한' 규제위원회를 자신의 이상향으로 삼게 되었다. 그러나, 이들 위원회가 가진 내재적 약점은 간과할 수 없는 제한점으로 남아있었다. 대부분의 요금과 서비스 항목이 대개 기술의 발전이나 업계 스스로 제시한 영업수입에 의해 사전에 이미 결정되어졌다. 시간이 흐를수록 대부분의 기업들은 갈수록 크고 복잡해지는 전국적 산업망의 일원으로 편입되어졌고, 그로 인해 주단위의 규제기관이 가진 권한으로 제대로 감독할 수 없는 상황이 빈발했다. 앞서, 가장 막강한 권한의 위원회라 할지라도 여전히 미약한 지위에 머물렀다고 언급한 것은 이런 이유에서였다.

이후 주규제위원회에 나타난 발전적 변화로, 철도 및 각종 사업에 대한 사실상의 면허조건으로 사업자로 하여금 '편의 및 필요 제공을 보증(certificates of convenience and necessity)'하도록 하는 방안이 시행되기 시작하였다. '편의 및 필요' 조항은 주법의 '공익'과 유사한 의미로 받아들여져, 행정 기관의 결정 기준으로 자리잡게 되었다. 당연히 주된 결정 사항은 '면허' 또는 인·허가 부여와 관련된 것이었다.

한편, 규제 대상 기업들이 주규제위원회가 행하는 규제를 전적으로 거부한 것은 아니었다. 과도하고 중복적인 철로 건설로 인해 여러 철도회사들이 파산의 위험에 처하는 과정에서 현실적 세력으로 등장한 '강력한' 위원회는 규제를 통해 철도산업 전체의 공멸을 막는 역할을 하게 된다. 흔히, 규제위원회가 영속적으로 존재하게 된 가장 큰 원인은 몇몇 주의 철도회사들간의 치열한 경쟁과 불공정 행위로 인해 초래된 혼란으로부터 농부들과 농산물 거래상들을 보호하기 위해서였다고 받아들여지고 있다. 하지만, 규제위원회가 철도산업을 무절제한 과잉투자로부터 구해 내었으며, 자유방임 상태에서 기인하는 위협으로부터 업계 전체를 보호하는 역할을 하였음도 간과해서는 안될 것이다. 요컨대, 개별 기업으로서의 철도회사의 경제적 안정을 보호하는 것을 통해 최선의 공익을 실현하는 방법을 취했던 것이다.

규제위원회의 역할에 관한 이러한 결론은 주요 쟁점을 둘러싼 정치적 타협을 위한 중요한 해결책을 제시해 주고 있으며, 바로 그 점에서 보다 심오한 공익의 의미를 제시한다. 항상 부당한 정부 권력의 확장을 우려했던 기업들로서는 규제위원회와 같은 장치를 다른 어떤 대안보다 더 선호하게 된 것이다. 19세기말에 이르러 노동계는 독점적 운송사업과 가스·전기·전화와 같은 공익사업을 개인 기업으로부터 환수하여 다양한 형태의 공적소유로 재조직하자는 제안을 검토하고 있었다. 이와 같은 일부 사회적 흐름(예컨대 남북전쟁 후의 미드웨스트주 인민당원들에게 명백히 현실적으로 가능한 일이었다)이 심각한 상황으로 치달는 것을 피하기 위해서라도 주정부의 규제정책을 받아들이는 것이 현명한 처사였다. 주정부가 취할 수 있는 조치는 제한적이었으며, 또 주정부는 알려진 것만큼 거북스러운 존재가 아니었던 것이다. 그리하여, 타협의 정신은 주정부의 규제 행위에 스며들었다. 규제기관은

제한된 권한 범위를 넘지 않는 조건으로 받아들여졌으며, 그 존립 근거인 ‘공익’은 사업에 참여한 개별기업의 이익을 침해하지 않는 선에서 정의하기로 되었다.

III. 연방법의 ‘공익’ 기준 수용

주정부 차원의 규제위원회와 그 존립 이념인 ‘공익’이 제한된 역할에 머물렀다는 사실은 19세기말에 등장한 ‘연방’규제위원회를 통해 가장 잘 증명할 수 있을 것이다. 남북전쟁 이후 미국의 국가경제는 급속도로 성장하였던 까닭에 주규제위원회 차원에서 이뤄졌던 모든 정책들은 별다른 효과를 거두지 못하였다. 그 중에서도, 주경계를 넘어 확장되고 집중된 국가적 규모의 철도사업과 은행, 정유업계에 대응해선 별다른 정책적 효과를 보지 못했다. 특히, 철도사업자들의 토지 투기로 인한 지속적인 폐해와 요금 담합, 뇌물수수 관행 등이 잇따르자 농민공제조합측과 인민당원을 중심으로 한 개혁 세력들은 개별 주의 경계를 뛰어넘어 적용될 수 있는 규제법안을 제정하도록 의회를 압박하기 시작하였다. 마침내 1887년, 의회는 150여 개 법안에 대한 20년간의 토론을 거쳐 “연방 주간 통상법(the Interstate Commerce Act)”을 통과시켰다. 이로써 미국 역사상 최초로 연방차원의 규제기구인 “연방 주간 통상위원회”가 탄생하였으며, 3년 뒤인 1890년엔 “셔먼 반독점법(the Sherman Anti-Trust Act)”이 의회를 통과하였다.

연방주간통상법의 제정은 이후 1970년대 말까지 50여 개의 연방독립규제기구를 탄생시킨 일련의 입법과정을 알리는 서곡이었다. 이 법들 중 상당수는 1930년대 이전까지만 하더라도 의회를 통과하지 못하고 있었는데, 대공황 이후 뉴딜 정책이 시행되는 동안 다수의 굵직한 규제위원회가 설립되었다. 예컨대, 연방전력위원회(Federal Power Commission, 1931), 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission, 1934), 노동관계위원회(National Labor Relations Board, 1935), 그리고 민간항공위원회(Civil Aeronautics Board, 1938) 등이 이 시기에 만들어진 대표적 연방규제기구이다. 또한, 6, 70년대의 대변영기를 거치는 동안 20개 이상의 규제위원회가 새로이 더해졌다. 대공황 이전에 만들어진 규제기관은 12개에 불과하였다. 대표적으로, 연방주간통상위원회(Interstate Commerce Commission, 1887) 와 연방준비이사회(Federal Reserve Board, 1912), 연방통상위원회(Federal Trade Commission, 1914) 그리고 연방라디오위원회(Federal Radio Commission, 1927) 와 이를 대체하여 탄생한 연방통신위원회(Federal Communication Commission, 1934) 등을 들 수 있다. 라디오와 커뮤니케이션 관련 법안이 제정되지 않았던 시절에는 ‘주간통상위원회’와 ‘연방준비이사회’ 그리고 ‘연방통상위원회’가 가장 중요한 연방규제기관이었다. 이들 세 기관은 커뮤니케이션 관련 법안의 제정을 주도하였으며, 의회는 이들 기관들이 커뮤니케이션 관련법에서 제시한 접근방법에 많이 의존하였다. 이 때 만들어진 법안의 가장 중요한 부분은 1887년에 만들어진 주간통상법에 남아 있었는데, 라디오법이 제정되기 전 주간통상법은 다양하게-1906년의 헵번법(Hepburn Act) 과 1910년의 맨-엘킨스법(Mann-Elkins Act) 그리고 1920년의 운송법(Transportation Act)-수정되었다.

연방의회가 직면하고 있었던 문제들은 대부분 주정부가 맞닥뜨린 문제들이었으며, 정책적 근거와 접근방법에 있어서도 여러모로 유사하였다. 주의회가 처한 현실에 못지않게

연방의회도 19세기 말에서 20세기 초에 걸쳐 급속히 변해가는 산업·경제적 상황에 대처할 만한 정책적 수단이 없었다. 당연히 연방의회도 새로운 상황에 대처할 수 있는 정책집행 수단과 대의명분을 확립하여, 당시 의회의 권한을 뛰어넘는 일상적인 행정감독권을 확보하려 하였다. ‘독립’이란 용어는 새로이 만들어진 연방규제기구가 기존의 행정집행기관에 구속당하지 않음을 암시하였다. 내각에 속한 기관들의 규제행위 간섭이 늘어나면서, 그 기관들의 규제행위 간섭이 늘어나면서, 그 기관들은 점점 더 많은 부분을 간여하려고 하였으며, 연방의회도 종종 이런 내각의 행위를 인정하기도 하였다. 이러한 경향을 불식시키고, 신설된 규제기관을 행정부의 지나친 간섭으로부터 보호하기 위해 연방의회는 규제기관들을 행정부와 연방의회 사이의 일종의 완충지역에 두기로 하였으며, 아울러 준사법권을 부여하고 실질적으로 준입법권, 준행정권 등 삼부의 권한을 행사할 수 있도록 하였다.

지금까지 얘기한 구조적 차원의 조건 외에, 새로이 설립된 연방규제위원회들은 여러 정부기관들이 그랬던 것처럼 ‘목적의 정당화(purpose and justification)’라는 명분론의 영향 속에 놓이게 되었다. 그 동안 모든 규제의 핵심적 근거로 자리잡아 왔으며 계속적인 법원의 지지를 받아왔던 ‘공익’ 기준은, 비록 초기 규제법령에 다소 완곡하게 표현되기는 했지만 새로운 연방규제기구의 정책 속으로 손쉽게 용해되었다. 즉, 초기의 규제법령에는 간접적으로 표현되었던 “공익, 편의 그리고 필요”라는 용어가 이후에 제정된 방송관련법에는 직접적으로 삽입되었다. 이들 용어는 위원회가 펴낸 각종 보고서와 연방의회에서의 토론 과정에서 점차 직접적으로 표현되지 시작하였다. 예컨대, 각종 철도문제에 대한 분석을 통해 연방 차원의 규제를 정당화하는 역할을 하였으며 결국엔 “연방 주간 통상법(the Interstate Commerce Act)” 제정을 이끌어낸 1886년의 쿨롬보고서(Cullom Report)는, 다양한 공익 관련 용어로 업계의 쟁점들을 설명하고 있었다. 이 보고서의 주요 내용은 다음과 같다.

철도사업은 (국가경제의) 안정적 성장을 유지하는 것과 개별사업자의 시장지배력을 신장하는 것, 그리고 공중들에 대한 영향력을 고려하여 적절한 규제를 행사하는 것 등 다양한 차원의 문제와 연관되어 있다. 철도사업자들이 차별 없이 모든 시민들을 공정하게 대하게 하려면 반드시 ‘동일한 규제’ 아래 놓여야만 한다. 철도사업이 가진 제문제를 해결하기 위해선 연방 차원의 법제정이 필요하다. 대개의 경우, 운송사업은 개별 주의 사업적 권한만으로는 규제하기 힘들며, 연방주에 의하지 않고는 공익 차원의 규제를 관철시키기가 어렵기 때문이다.

연방통상법 제정 과정에서 ‘공익’ 기준은 이전에 주정부 차원의 입법과정에서와 비슷하게 작용하였다. ‘공익’ 기준은 규제대상 기업의 사적 이익에 명백히 반하는 공적 목표 실현에 호소하였으며, 그 존재와 규칙제정 및 정책집행의 정당성을 연방규제기관(여기선 연방 주간통상위원회)에 제공하였다. 그러나, 연방통상법은 규제위원회에 과도한 운송요금 및 승객차별을 방지할 권한, 그리고 특정 부문에 대한 조사권을 주긴 하였지만, 실질적인 명령집행권(enforcement powers)은 하나도 부여하지 않았다. 통상위원회가 규칙 집행을 강제할 수 있는 유일한 방법은 법무성의 협조하에 ‘법원’의 명령을 받는 길뿐이었는데, 이는 매우 귀찮고 비효과적인 절차였다.

주간통상법이 제정된 지 20년이 지난 시점에 제안된 헵번법(Hepburn Act, 1906)의 주요 목적은, 통상위원회에 세금 상한선을 설정할 수 있는 권한과 즉각적인 효력을 발휘할 수 있는

명령집행권을 부여함으로써 전술한 비효과적 절차를 개선하는 것이었다. 세금 결정권을 가진 보다 권위있는 규제기구가 들어서면서 주간 통상에서의 공익 실현은 어느 정도 실효를 거두기 시작하였다. 그러나, 주간통상위원회의 명령집행권 행사는 중대한 문제점을 안고 있었으며 법원과의 마찰도 잦아졌다. 헵번법이 통과된 지 4년이 지난 1910년에 제안된 맨-엘킨스법(Mann-Elkins Act)은 헵번법상의 이러저러한 문제점을 개선하고자 하였다. 게다가 이 법은, 세금 결정권을 넘어서는 보다 많은 권한을 주간통상위원회에 부여하고자 하였으며, 단기간 동안 운영되는 미연방 통상법원을 설치함으로써 보다 정교한 전문적인 사법심사체계를 확립하고자 하였다. 결국, 이런 장치를 통해 통상위원회의 조정 기능은 지속되었다. 주위원회 시절과 마찬가지로, 연방 차원의 주간통상위원회 역시 규제대상 업계의 조직구조와 수입, 지출 그리고 향후 서비스 계획 등에 관한 대부분의 자료를 업계에 수동적으로 의존할 수밖에 없는 한계를 가지고 있었다. 그러나 통상위원회가 보다 탄탄한 조직으로 성장함에 따라 철도산업과의 인력이나 사업전망에 관한 의견교환을 통해 업계 속으로 점차 뿌리를 내려갔다. 이런 상호 적응과정을 거치면서, 규제를 통해 추구해야 할 진정한 목표는 건전한 경제구조와 기술적 진보, 그리고 산업전반의 성장이라는 상호이해가 도출되었다.

이러한 관점에서, ‘공익’이란 개념은 ‘진보의 시기(the progressive period)’에 가장 어울리는 상징으로 증명되었다고 볼 수 있다. ‘공익’은 개혁 이미지와 공공서비스 및 복지에 대한 호소를 표방하는 한편, 당시 역사가들이 널리 인정하듯이 광범위한 종류의 사회적·법률적 타협을 이끌어내기도 하였다. 또한, ‘공익’은 새로운 연방규제위원회 설립의 수사적 근거(rhetorical basis)로 작용하면서 규제위원회에 정당성을 부여하였으며, 한편으론 피규제기업과의 은근한 타협상태를 숨겨주는 역할도 수행하였다. 어떤 논문은 이렇게 쓰고 있다.

기업들에 대한 대중적 불만이 ‘진보의 시기’에 여러 규제기관들을 탄생시키는 데 힘을 보탠 것이 사실이긴 하지만, 개혁을 기업들에 대한 국민의 확실한 승리로 보는 ‘공익’차원의 해석은 더 이상 지지받을 수 없다. 몇몇 반기업적인 표현에도 불구하고, 그 시기의 개혁은 ‘공익’을 합리적으로 움직이는 자본주의 체제의 범위 내로 한정시켰다. 소비자 복지는 전면적이고 합리적인 경쟁을 통해 고양될 수 있다고 간주되었다.

정부의 행위를 “생산자(기업)들을 대표한 시장질서 확립” 즉, 다르게 표현하자면 ‘교통정리’ 역할로만 제한하려는 생각은 제 1 차 세계대전 중에 무르익었는데, 이 시기에 정부는 실제로 명목상으로만 철도산업의 운영을 감독하였다. 이러한 제 1 차 세계대전 상황을 거치면서 “최소규제와 최대이윤 창출”이 최고의 덕목이라는 생각이 잔존하게 되었다. 하지만, 제 1 차 세계대전 중에 정부가 보여준 명목적 규제행위에도 불구하고, 정부규제를 철도사업자의 이익에 반하고 공중의 이익에 부합하는 것으로만 인식하는 국민들의 태도가 너무나 굳건하였던 나머지 연방회의는 1920년에 운송법(Transportation Act)을 통과시켜 철도사업에 대한 감독체계를 전전 상황으로 복원시켰다.

운송법이 통과되는 시점에 이르러, ‘공익’은 ‘편의와 필요’(이는 공익사업법에서 차용한 단어)라는 말로 포장되었으며, 법률에 직접적으로 표현되기 시작하였다. 위원회는 자격증을 발부하거나 노선 변경을 승인하는 등의 다양한 권한을 행사할 때, 사업자의 요청이 공중의 편의와 필요를 합리적으로 고려했는지 또는 ‘공익’에 부합하는지 여부를 심사하여야 한다는

식으로 법규화 된 것이다. 이와 같은 표현은 운송법 전체에 반복하여 사용되었다. 또한 “통상위원회는 일차적으로 산업경제의 견실한 운영을 고려해야 한다”는 원칙도 공식적으로 표현되어 있었는데, 이는 이전에 규제정책과 어느 정도의 일관성을 유지하려는 의도였다. 위원회는 “효율적으로 경쟁력있는 운송사업은 반드시 성공한다”는 사실을 보장하는 적극적인 책임을 안게 되었다. 이전까지는 완곡하게만 표현되어 왔던 사실이 노골적으로 드러나기 시작하였다. 바야흐로 통상위원회는 철도산업 체계를 바로잡아 사업주에게 정당한 이익이 돌아가도록 보장하는 의무를 가지게 되었다. 이제 위원회는 산업적 차원의 문제를 고민하는 감독관으로 구성된 ‘최고위원회(superboard)’가 된 것이다. 사실상 ‘운송부문’에 걸린 공익은 거의 철도산업의 이익과 동일한 것으로 간주되었다.

‘공익’에 대한 이러한 해석은 커뮤니케이션 산업에도 적용되기에 이르렀다. 맨-엘킨스법이 시행된 1910년 이래로 통상위원회는 주경계를 넘나드는 전신, 전화, 그리고 국제케이블사업에 대한 규제 책임을 맡게 되었다. 그 이래로, 철도산업을 규제하기 위해 개발되었던 정책들이 유선통신사업(wired communications) 규제에 그대로 적용되었는데, 굳이 다른 점이 있다면 규제 정도가 약간 덜하다는 것이었다.

제 1 차 세계대전이 끝날 즈음엔 무선전신과 무선전화 사업도 공적규제의 영역으로 편입되었다. 원격통신 기술을 이용한 메시지 전송 사업에 대한 통상위원회의 규제는 ‘전자기파 방출을 이용한 우편배달 사업’에 대한 규제로 해석되었다. 당시의 무선통신 사업은 전신 또는 전화기술을 이용해 분절적인 메시지를 한 지점에서 다른 한 지점으로 옮겨주는 형태에 머물러 있었다. 그런 기술이 방송에 이용될 수 있다는 생각은 보편적이지 않았던 시설이었다. 그런데, 통신기술을 이용한 방송사업이 현실화되자 이에 대한 규제범위를 둘러싸고 통상위원회와 상무부(Department of Commerce) 사이의 갈등이 표출되었다. 통상위원회의 규제 활동이 운송이나 커뮤니케이션 부문과 같은 규제대상 산업의 경제적 안정에 어느 정도의 기여를 하였는가의 문제는 새로운 규제활동의 미래를 좌우하는 핵심적 사안이었다.

한편, 전화사업자들은 자율적인 내부 감독을 매우 성공적으로 수행하였다. 그 동안 여러 문헌들을 통해 잘 정리되어 왔듯이, 미국 전신전화회사(AT&T)는 1900년대 초반에 이미 주와 연방 차원의 균형잡힌 규제 체계를 형성하는 데 성공하였다. 이 회사가 이런 규제 체계를 선택한 이유는, 그러한 체계가 일견 정부 기관들에게 해당 사업분야에 대한 상당한 권한을 주는 것처럼 보이기도 하지만, 행정기관들의 감독권을 분할시켜 벨 전화회사에 대한 규제를 최소한도로 제한하기 위함이었으며, 한편으론 전화사업 내의 치열한 경쟁 상황을 미연에 방지하여 유럽의 경우처럼 전화회사가 우정국이나 여타 다른 정부기관에 흡수되는 것을 방지하기 위함이었다. 철도산업과 마찬가지로 텔레커뮤니케이션 산업도 전시엔 정부에 의해 운영되었다. 하지만, 잠시나마 우정국에 사업운영을 맡김으로써 통신사업자들이 받게 된 급부는 매우 좋은 것이었다. 전쟁이 끝나고 다시 민간기업으로 사업이 환원될 때쯤이면 전쟁 발발 전보다 훨씬 튼튼한 재무구조로 바뀌었던 것이다.

주간통상법 제정 당시, 법 속에 구현되었던 ‘타협’ 정신을 보다 깊이 있게 이해한다면, 1920년의 운송법에 구체화된 기업과 정부간의 상호적응 양태가 그리 놀랍지만은 않을 것이다. ‘진보의 시대’가 그 절정을 구가하던 당시, 공익이 사익과 명백히 대치되던 그 시절에도 양자의 실질적 융화 현상은 돌이킬 수 없는 것이었다. 사회적 분위기가 탈진보적인

것으로 급속히 옮겨가면서 기업과 정부, 공익과 사익의 상호적응 양태를 합리화시키려는 노력이 계속되었다. 대학에서 ‘관리과학(management science)’과 전문 직업교육 과정이 생겨나고, 이와 견줄 만한 법학·의학·공학분야의 공식적 교육이 번창하자 보다 새롭고 계몽적이며 사회적 책임을 지닌 선구자적 기업이 출현할 것이라는 주장이 제기되기도 하였다. 지금 돌이켜 생각하면 ‘진보 시대’의 화려했던 추억이지만, 그 선구자적 기업의 이익과 공익은 일치할 것이라는 전망이 제시되기도 하였다. 선도 기업의 통솔력과 전문적으로 훈련되고 교육받은 정부관료의 협력을 통해, 과학적으로 관리되며 보다 체계적으로 성장하는 경제체제가 주는 안정성과 복지 혜택이 넘쳐 흐를 것이라는 전망이 흥미하였다.

1914년, 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령은 의회에 연방통상위원회(Federal Trade Commission) 설립을 요청하는 특별담화에서 전술한 ‘새로운 질서’에 대해 직접적으로 호소하였다.

그러므로 우리가 제안하는 바는, 다행스럽게도, 기업활동을 방해하거나 간섭 또는 규제하려는 것이 아니다. 기업과 정부간의 상호적대는 이제 끝났다. 우리 미국기업에 대한 최선의 판단을 말하려는 것이며, 흔히들 ‘기업의 양심’ 또는 ‘국가의 명예’로 알고 있는 바에 대해 얘기하려 한다. 기업과 정부는 “기업활동의 방법과 여론, 그리고 법” 사이의 조화를 추구하는 공동의 노력 속에서 서로를 만날 준비가 되어 있다.

전사회적으로 이러한 이상론이 팽배하고, 제 1차 세계대전이 초래했던 기업과 시민 그리고 군대의 총동원 상황이 매우 성공적으로 종결되자, 기업과 정부간의 보다 분명한 상호융화 현상이 실현되리라는 전망은 매우 타당하게 받아들여졌다. 만약, 새로운 운송법 제정을 통해 통상위원회가 철도사업자의 합병을 추진하였거나, 과거에는 금과옥조로 여겨지던 운송 및 텔레커뮤니케이션 산업 내부의 상호경쟁 분위기를 자제시켰다면, 전후의 새로운 경제질서에 대한 믿음은 여타의 의문을 불식시킬 만큼 강화되었을 것이다.

IV. 결론

1920년대 초에 이르자, 공익 실현을 위해 적용되었던 여러 규정들이 다양한 방법으로 규제대상인 운송·커뮤니케이션 산업의 요구와 일치하고 있음이 증명되었다. ‘방송’과 방송산업의 규제에 필요한 수단이 강구되기 훨씬 전부터, 공공부문에 대한 미국의 규제정책은 공익과 사익간의 상호융합 상태를 확립하고 있었다. 여기서 ‘상호융합’이란 규제기관이 규제대상 산업의 경제적 번영을 도모하는 관계로부터 최선의 공익을 창출할 수 있다는 가정에 근거하고 있었다. 공공부문의 사업자에게 공익을 위해 꼭 지켜야 할 일련의 광범위한 의무를 부과해야 한다는 관념은 미국의 규제정책에 있어 낯선 것이었다. 기껏해야, 기존의 주·연방 규제기구가 ‘전화사업이 제공해야 할 보편적 서비스 형태’나 ‘일정한 요금 통제’와 같은 일반적이고도 제한된 요건을 제시할 수 있을 정도였다. 이러한 제한 조치는 해당 산업에 참여하는 사업자의 독점적 지위를 보호하는 역할을 함과 동시에, 규제기관으로부터의 보다 직접적 형태의 통제와 공적 소유를 피하기 위한 최소한의 ‘양보’로 받아들여졌다. 더군다나, ‘진보의 시기’를 벗어난 시점의 분위기는 진보적이고 과학적인 기업이 사회적 지도력을 발휘하는 것을 강하게 지지하고 있었다. 이미 오래 전부터 겉으로 드러난 것만큼 사이가

나쁘지 않았던 기업과 정부는, 이제 둘 사이에 존재하는 견해차를 확실히 극복하게 될 것이며, 그로부터 기업 활동은 공익을 실현하는 방향으로 변화되어 갈 것이다.

이러한 관점에서, 방송관련 입법에 원용된 '공익' 기준이 너무 생소하거나 모호하다는 주장은 반드시 재고되어야 한다. 오랜 역사의 주·연방 규제정책을 통해 알 수 있는 것은, '공익' 기준이 거의 1 세기에 걸쳐 미국의 경제·사회정책의 핵심 이념(a key doctrine)으로 발전을 거듭하여 왔다는 사실이다. 새로운 방송법을 염두에 두고 시행될 정치적·산업적 정책은 '공익' 이념에 근거하여 수립되어야 할 것이다. 예전의 경험을 통해 얻은 공익에 대한 다양한 이해들은 이제 새로운 사회질서 속으로 용해되어 갈 것이다. 예전에도 그랬고 지금도 그렇지만, 공익을 둘러싼 지속적인 혼란에도 불구하고, 규제기준으로서 '공익'이 가진 근본적 중요성은 새로이 등장한 커뮤니케이션 영역에서도 변하지 않을 것이다.