

미디어 산업을 통한 미국 경제 살리기: 진행 과정과 질문들

주요 내용

1. 미디어 산업, 미국 경기 회생의 견인마 역할 기대

- the Stimulus Bill, 국내 인터넷 관련 기간산업 구축에 72억 달러 지원
- 미디어 산업 통한 경기부양 효과, 단일 산업에 국한되지 않아
- 비도시 지역과 저소득층을 위한 인터넷 기간시설 확대

2. 경기부양책에 대한 공공성과 투명성에 대한 요구

- 이용자의 자율권 보장되어야
- <Free Press> 경기부양책의 공공성과 관련, 정책 보고서 발간
 - 정책 실행의 효율성, 공공성, 책임성을 견지하기 위한 정책 용어 정의
 - 미디어 산업 경기부양책 수혜자들의 입장 정리
- 자금 운영과 투입, 인프라 구축의 결과에 이르는 전체 과정에서 정부나 국가 기관의 역할 강조
 - 시장의 자율성을 위축할 수 있다는 비판도 대두

현재 경제위기 아래 무료 급식을 위해 긴 줄을 서 있는, 한때는 소비문화의 주인공이었던 중산층 미국인들을 텔레비전을 통해 바라보는 것은 경제위기 극복을 위한 이른바 국민통합의 정서를 불러일으키기도 하지만, 다른 한편에서는 깊은 불안감을 던져 준다. 오바마 행정부의 경기부양 정책이 발표되고 있기는 하지만, 지난해 말 부시 행정부 말기부터 이루어진 경기부양자금 사용의 공공성과 투명성에 관해 문제를 제기하고 있는 가운데, 그로 인한 경제위기 극복의 불투명성을 둘러싼 불안이 좀처럼 달래지지 않는 분위기가 바로 현재 미국 국민들 누구나가 느끼는 정서임을 현지에서 확인할 수 있다. 이런 가운데 미국 경제 회생의 견인마 역할을 할 것으로 기대되는 것이 바로 미디어 산업이다. 미 의회 논의를 거쳐 지난 2월 17일 오바마 대통령이 서명한 경기부양책(the American Recovery and Reinvestment Act of 2009, 보통 'the Stimulus Bill'이라고 부른다)은 향후 무려 72억 달러를 국내 인터넷 관련 기간산업 구축을 위해 지원한다.

미디어 산업 통한 경기부양 효과, 단일 산업에 국한되지 않아

언뜻 보기에 이러한 미디어 산업을 통한 경기부양이 인터넷과 관련한 통신시장에 제한되어 있는 것으로 보일 수 있지만, 그 파급 효과는 단일 산업과 시장에 국한되지 않는 전망이다. 그 이유는 첫째, 텔레비전과 영화를 포함하는 미국 미디어 산업 전체가 이미 디지털화를 통하여 그 시장 범위를 통합 및 확대하고 있다는 점이다. 여러 번 논의되었던 것처럼, 비단 현재 미국 텔레비전 방송의 디지털화가 다소 주춤거리고 있지만 오는 6월까지의 충분한 준비를 거칠 것으로 예상하고 있고, 영화와 텔레비전 제작산업 역시 콘텐츠의 다양한 디지털화를 시도하고 있다(<방송/콘텐츠 동향과 분석> 290호 참조). 이러한 디지털화를 위해 필수적인 것은 바로 디지털화된 콘텐츠를 유통시킬 수 있는 다양한 아웃렛들이 있어야 하고, 바로 그 중 가장 혁신적인 미디어가 바로 인터넷이다. 따라서 인터넷 기간망의 확대와 구축은 비단 통신 산업에 제한되는 것이 아니다. 달리 말해, 각기 다른 미디어의 기술적 융합을 일컫는 ‘기술의 컨버전스’는 미디어 혹은 문화 ‘시장과 산업의 컨버전스’가 보다 더 효율적으로 가능하도록 돕고 있다.

둘째, 경제위기가 이른바 문화소비의 죽음을 의미하지는 않기 때문이다. 경제적 요인이 모든 사회적 활동의 최종 판단 기준이 되어야 한다는 어떤 경제 결정론적인 시각은 사람들의 문화 활동의 역동성에 대한 제한된 관점을 제공하는 것을 넘어서 생산적인 경제 분석의 관점을 제공하지 않는다. 물론 이는 새로운 사실이 아니며 문화산업의 마케팅 종사자들은 이미 이를 너무 잘 알고 있다. 토미 힐피거와 같은 패션 산업이나 아이팟과 같은 미디어 기기 산업의 성공 비결은 ‘문화 마케팅’이라는 용어를 통해 설명되고 있다. 여기에 올해 들어 미국 극장 영화관람 수입이 지난해 같은 시기에 비해 무려 17.5%나 증가하여 17억 달러를 나타냈다는 것은 경제위기가 문화소비와 부정적 관계만을 가지고 있지 않다는 신호를 준다. 현재와 같은 경제위기에서 알뜰하게 문화소비를 즐기려는 사람들이 늘어날 것이라는 전망과 더불어 인터넷을 통한 각종 다양한 그리고 상대적으로 저렴한 디지털 콘텐츠의 가정 내 소비 증가가 그 중심에 있을 것이라는 것은 어렵지 않는 기대치이다.

비도시 지역과 저소득층을 위한 인터넷 기간시설 지원 확대

72억 달러라는 막대한 공적 자금이 투자되는 미디어 산업이 경기부양책의 법안 이름처럼 미국 경제의 ‘희생’과 ‘재투자’를 이루기 위해 여러 제안이 나오고 있는 상황에서, 특히 강조되는 점은 비도시 지역과 저소득층을 위한 미디어 인터넷 기간시설 지원의 확대이다. 이는 앞서 간략히 언급했던 것처럼, 지난 첫 번째 미국 금융기관에 대한 공적 자금 투입이 그 투명성과 실효성에서 깊은 국민적 회의감을 던져 주면서, 이번 미디어 산업에 대한 경기부양책이 그와 같은 전철을 밟지 말아야 한다는 요구가 절실하기 때문이다.

특히 기존의 거대 미디어 기업에 대한 공적 자금 투입 여부가 논쟁의 초점인데, 기존 거대 미디어 기업의 사업 실행을 놓고 볼 때, 비도시 지역과 저소득층에 대한 미디어 서비스망의 확충과 더불어 보다 크게 미디어의 사회적 공공성 문제에 관해서는 거대 미디어 기업의 이윤 극대화 전략의 개선과 개혁이 우선되어야 한다는 여론이다. 전직 미시시피 주 공화당 출신 연방 하원의원이었던 칩 피커링(Chip Pickering) 역시 “이번 미디어 산업 부양책의 초점은 ‘지역에 대한 이점들’을 어떻게 개발할 것이냐”라고 말한다. 지난 80년 동안 미국의 미디어 산업이 미국 정부 정책과 보조의 최대 수혜자였던 데 반해 그로 인한 지역사회의 균등한 발전이 얼마나 지속되었는지에 관한 강한 회의론이라고 할 수 있다.

이러한 요구가 더욱 분명해지는 사례들은 최근에도 발견된다. 몇 해 전 미국 최대 공룡 통신기업인 에이티엔티(at&t)는 인터넷 텔레비전 방송(IPTV)을 캘리포니아 지역을 중심으로 개시하였다. ‘유버스(U-Verse)’라 불리는 이 인터넷 방송 서비스는 300여 개의 다양한 채널을 제공한다. 그런데 문제는 이 유버스 서비스를 통해 지역 의회 공청회나 지역 교육기관장 회의 등을 중계하는 PEC(Public, Educational, and Government) 채널이라고 불리는 공공 서비스 채널을 시청하기에는 상당한 어려움이 따른다는 불편 접수가 캘리포니아 주 샌프란시스코 지역의 가입자들로부터 지속적으로 접수되고 있다.

기존의 케이블 텔레비전은 일반적인 공중파 채널을 시청하는 것과 같이 텔레비전 수상기나 리모트 컨트롤의 채널 변경 스위치를 누름으로써 아주 간단하게 채널 간 이동을 이루었는데, 유버스는 인터넷 방송 서비스답게 차별화된 인터페이스를 제공한다(아래 참조자료에서 <Democracy Now>의 비디오 링크를 참고할 것). 이 차별화된 인터페이스는 300여 개의 채널을 주제별로 묶어 수용자의 취향과 시청 패턴을 유지하도록 도움을 주는 측면도 있지만, 공공 서비스 채널을 선택하기 위해서는 인터페이스에서 여러 항목을 선택하는 단계를 거쳐야만 가능하다. 많은 사람이 이러한 유버스의 채널 간 이동 방식은 상업방송 채널과 공공방송 채널에 동등한 방식의 채널 접근을 이루어야 한다는 공공방송 서비스 규정에 어긋난다고 주장한다. 이는 공공방송 서비스 채널을 99번에 부여함으로써 방송 화면의 질을 떨어뜨리는 것에서도 발견된다고 주장한다.

물론, 유버스에 대한 인식이 모두 이와 같은 것은 아니다. 가령, 오하이오 주 콜럼버스(Columbus) 지역의 경우, 에이티엔티는 콜럼버스 시와 더불어 공공 서비스 채널에 대한 인터페이스 문제를 공동 인식하여 해결했다고 콜럼버스 시 케이블 텔레비전 매니저인 매리 노스트롬(Mary Nostrom)은 말한다. 하지만 이 경우에도 채널 부여 방식에 있어서 상업방송 채널에 부여된 화질에 비교하면 공공 서비스 채널의 화질이 다른 곳과 크게 다르지는 않다.

경기부양책에 대한 회의론도 만만치 않아

이윤창출 중심의 미디어 산업 구조와 연관된 회의론이 현재 진행 중인 경기부양책에 대해 거대 미디어 산업에 대한 부정적인 시각으로 이어지는 것이 여기서 그치지 않는다. 경기부양책에 대한 공공성과 투명성에 대한 요구는 미디어 시장이 거대 자본에 의해 운용된다 하더라도 얼마나 이용자들의 자율권이 보장될 수 있는지에 대한 문제에서 정점에 이른다.

특히 지난해에 벌어졌던 최대 케이블 기업인 컴캐스트(Comcast)가 비트렌트(Bittorent) 소프트웨어를 이용한 개인 간 파일공유를 빌미로 만들었던 네트워크 관리(필터링)에 대해 연방통신위원회가 네트워크 중립성에 대한 위반을 최종적으로 판결하면서 저작권과 관련된 문제가 네트워크 이용의 자율성을 침해하는 결과에 대한 우려가 일어났다. 네트워크 필터링이란 개인이 컴퓨터를 이용하여 인터넷을 통해 파일을 주고받는 경우(이메일 이용 시에 첨부 파일을 이용하는 경우도 이에 해당될 수 있다), 저작권 소유자(대개는 할리우드 제작자들)가 제공한 저작물에 해당하는 패킷의 흐름이 감지될 경우, 이것의 네트워크 내 유통을 기술적으로 차단하는 것을 말한다.

물론 불법적 파일공유가 네트워크 이용에서 발견되는 것이 사실이기는 하지만, 문제는 정해진 규칙이 그 적용 범위를 넘어서 임의적으로 운용될 때 발생한다. 특히 이 경우 인터넷 사업자들이 개인정보에 대한 접근을 소비자 관리 차원을 넘어서 행사할 수 있다는 프라이버시에 관한 문제뿐만 아니라, 나아가 이것이 자유로운 의사표현에 대한 기업적 관리나 통제로 나아갈 수 있다는 우려가 가장 크다. 미국인들은 이러한 문제가 발생하지 않으리란 법이 없다는 것을 이미 기존 사례를 통해 잘 알고 있다. 지난해 에이티엔티가 어떤 록 그룹의 공연 중 발생한 정치적 비판 내용에 대해 중계방송을 임의적으로 일시 중단한 것은 사회적으로 커다란 반향을 불러일으켰었다.

네트워크 필터링에 대한 반발 거세

이번 미디어 산업에 경기부양책을 수정하는 과정에서 네트워크 필터링을 저작권 보호 수단으로 법제화하는 방안에 대해 큰 반발이 있었다. 시민단체인 'Public Knowledge'의 알렉스 커티스(Alex Curtis)에 따르면, 저작권 침해의 문제는 인터넷 공간에서 어떤 파일들이 오고 가는지만을 가지고 결정할 문제가 아니라고 말하면서, 실제로 저작권자의 허용이 없다 하더라도 반드시 불법적인 파일공유라고 볼 수 없는 저작권에 관한 공정 이용(fair use)의 사례들이 많이 있을 것이라고 말한다. 커티스는 이와 더불어 이 같은 중대 사안에 대한 결정이 이른바 의사당 내 비공개 회의로 결정되는 것에서부터 미디어 산업에 대한 경기부양책이 어떤 공공성에 대한논의를 진행할 것인지 문제를 삼는다.

미국 언론개혁 시민단체 연합인 'Free Press'는 이와 관련하여 정책보고서

(<Putting the Angels in the Details: A Roadmap for Broadband Stimulus Success>)를 발간하였다. 이 보고서의 핵심은 금번 미디어 산업 경기부양책이 정책 실행의 효율성·공공성·책임성을 견지하기 위하여 정책 용어를 어떻게 정의할 것이며, 그리고 이것이 사업 집행 과정에서 정책실행 당국과 지역 미디어 산업 경기부양책의 수혜자들(즉, 경기부양책 자금 지원을 통해 미디어 인프라를 구축하는 사업자들과 공공 모두)에 의해 어떻게 받아들여야 할지 등이 아주 상세하게 토론되고 있다.

이 보고서가 제기하고 있는 것들 가운데 몇 가지 중요한 사안들을 살펴보자. 우선, 다시 한 번 말하지만 이번 경기부양책의 핵심은 어떤 지역의, 어떤 사업자들을, 어떤 방식으로 지원하여, 어떤 경기부양의 효과를 거둘 것인가 등의 질문에 대한 답을 어떻게 만들 것인가이다. 그런데 이 보고서는 이 문제가 이번 경기부양책에서 제대로 다루어지기 위해서는 무엇보다 인터넷 인프라 ‘미서비스(un-served)’와 ‘불충분 서비스(under-served)’ 지역 등으로 구분하여 여기서 ‘저소득층’ 공동체의 인구학적 분포와 밀접히 연관시켜야 한다고 본다(3쪽 이후 참고). 이는 경기부양책의 핵심이 기존 인프라의 혁신에만 국한된 것이 아니라, 오히려 인프라의 포괄적 확대에 초점이 맞추어져 있는 것에 부응하기 위함이라고 볼 수 있다.

이 보고서는 이를 위해 보다 구체적으로 밝히고 있다. 첫째, 경기부양책이 브로드밴드 인터넷 속도에 대한 구체적이고 일관된 기준을 가지고 있어야 한다고 지적한다. 이른바 인터넷 강국이라고 불리는 한국 등과 같은 국가들과 비교해 볼 때, 미국의 브로드밴드 속도는 보통 거의 3분의 1 수준에 그친다. 비도시 지역의 인터넷 이용자들의 경우, 전화를 통한 모뎀 연결이 가능하지만, 브로드밴드 서비스가 이루어진 이후에도 전화 모뎀에 의한 인터넷 연결과 속도 측면에서 별반 차이가 없다면, 그것은 궁극적으로 ‘부양’의 목적에 맞지 않는 결과가 만들어지는 셈이다.

둘째, 이번 경기부양책의 정책 실행 주체는 연방통신위원회가 아니라 정보통신위원회(National Telecommunications and Information Administration, NTIA)가 브로드밴드 기술구축 프로그램(Broadband Technology Opportunities Program, BTOP) 실행 부서를 구축하여 진행한다. 그런데 이러한 정책의 생산과 실행, 그리고 전체적인 미디어 산업과 시장에 대한 감독 등의 분화가 비효율성을 이룰 수 있다. 따라서 이 보고서는 브로드밴드 기술구축 프로그램이 연방통신위원회와 긴밀한 연관성을 가지고 첫 번째에서 다루어진 문제들에 대한 협의를 만들어 나가는 것을 구체화해야 한다고 제안한다. 거대 사업인 만큼 관리감독이 부실해질 경우, 자칫 경기부양이 아니라 깨진 독에 물 붓는 꼴이 될 수 있다는 얘기이다.

셋째, 관리감독을 제대로 수행하기 위하여 경기부양책 자금지원 사업자들이 다루어 왔던 공적 문서들과 정부와 이들 간에 오고 갔던 자금운용 방향에 관한 문서들을 제출할 것을 이 보고서는 제안한다. 이 문서들이 경기부양책의 기준과 목표에 부합하지 않는 것으로 나타난다면 사업수행 주체에 대한 공적 신뢰를 만들 수 없다는 것이다. 이는 그동안 미국 경제위기의 주범이 단순히 기업가들에게 있다고

비난하는 것이 아니라, 세금을 통해 만들어진 공적 자금을 가지고 이루어진 기업 행위 이후에 만들어지는 결과들이 바로 그 세금을 낸 국민들에게 온전히 빚으로 돌아오지 않게 만들어야 한다는 것에 주안점을 두는 것이다.

넷째, 이번 전체 경기부양책의 내용 중에는 미국 농업부(US Department of Agriculture)의 ‘비도서 지역 기반시설 마련 서비스(Rural Utilities Service)’에 25억 달러를 미디어 산업 경기부양책과는 별도로 지원한다는 것이 포함되어 있다. 그런데 만일 어떤 지역사업자가 경기부양 자금을 이중으로 지원 받는 결과가 나타난다면, i) 지역단위 공룡 미디어 사업자가 나타날 수 있고, ii) 공룡 사업자는 지역 미디어 시장의 공정한 경쟁을 가로막고, 특히나 민간 비영리 단체가 지역 단위의 브로드밴드망 구축에 참여하는 것에 심각한 제한이 될 수 있다. 바로 여기서 다시 한 번 위에서 토론했던 것처럼 왜 그토록 많은 미디어 학자들이 거대 기업 중심의 미디어 산업 경기부양책에 대하여 에이티엔티와 네트워크 필터링 등의 예를 통해 회의론과 비판론을 제기하고 있는지 다시 한 번 엿볼 수 있을 것이다. iii) 이중 지원은 나아가 지역 정부기관과 사업자들 간의 잘못된 유착을 만들어 내어 궁극적으로 정책 효과의 비효율성을 만들어 낸다.

다섯째, 이 보고서가 지적하는 것처럼(8쪽 참고), 이번 미디어 산업 경기부양책은 현재 미국 미디어 산업(적어도 인터넷과 관련된, 하지만 이는 서두에서 토론했던 것처럼 포괄적으로 접근할 필요가 있음을 주지)의 문제점을 더욱 근본적으로 파악하고 경제위기 극복을 넘어 미국 미디어 산업 발전의 기획안을 마련할 수 있는 좋은 기회이다. 특히 이를 위해서는 보다 주밀한 미디어(여기서는 브로드밴드) 산업의 현주소에 대한 조사 작업이 필수적이라고 할 수 있다. 이번 미디어 산업 경기부양책 역시 이를 위해 3억 5,000만 달러의 거대 규모의 자금을 정보통신위원회(NTIA)에 할당하여 브로드밴드 데이터 발전법(Broadband Data Improvement Act)을 이행하도록 하고 있다. 이 발전법은 지난 2008년 연방의회에서 승인된 것으로, 지역의 브로드밴드망과 서비스 보급 현황과 연관 프로그램의 수행 여부를 파악하도록 되어 있다.

여기에 이 법안에 따라 운용되는 자금은 소규모 사업 지원위원회(Small Business Administration)에도 지원이 가능하도록 되어 있다. 이처럼 이미 운영되고 있는 사업에 미디어 경기부양책으로부터 나오는 지원자금을 더한다면 이는 정책 중복이다. 더불어 이에 관해서는 이미 연방통신위원회가 브로드밴드 데이터 발전법에 의해 마련된 조사 관련 세부적인 기술 문제들을 검토 발전시키고 있기 때문에, 정책 중복은 더더욱 바람직하지 못하다고 할 수 있다.

경기부양책이 시장 자율성을 위축한다는 지적도 있어

하지만 지금까지 간략하나마 살펴본 것과 같이 이번 미디어 경기부양책에서는 자금 운영과 투입, 그리고 미디어 인프라 구축의 결과에 이르는 전체 과정에서 지역

정부나 국가기관의 역할을 강조하기 때문에, 시장의 자율성에 위축을 준다는 비판을 실제로 받고 있다. 국민의 세금으로 운용된다는 점에서 공공성 강화를 위한 감독 기능이 주로 국가기관의 역할에 있기 때문에도 그렇지만 현재 경제위기가 시장의 지나친 자율성과 그것이 낳은 방만함에 기인한다고 하여 경기부양책의 공공성 논의는 논박되기 쉽지 않을 전망이다. 이 보고서가 마지막으로 강조하는 것 역시 이러한 점인데, 이번 경기부양책 법안에서 어떻게 국가의 역할을 말하고 있는지 인용해 본다(18쪽 참고).

“각 주 정부는 각 지역에서 브로드밴드 미디어 인프라의 성공적인 구축을 지원할 수 있는 경제적, 인구학적 그리고 시장 조건에 관한 자원을 가지고 있으며 그에 대한 경험도 있다. 각 주 정부의 역할은 다른 아닌 각 지역의 이해 당사자들과 사업 제휴 관계에 놓여 있는 주체들과 공조하고, 각 지역 공동체의 요구를 수렴하며, 서비스에 대한 수요를 규합하고, 기술적 혜택을 위한 서비스 요구를 평가하는 것이다. 따라서 정보통신위원회는 미디어 경기부양자금의 수여를 위한 고유한 권한을 가져야 하고, 경기부양자금 지원자들에 대한 심사를 진행하는 과정에서 주 정부로부터 지원과 조언을 추구해야 한다. 정보통신위원회는 그러한 자유재량을 통해 각 주 정부로 하여금 경기부양자금 수혜자들이 어떻게 사업을 진행하는지에 관해 감독을 수행하도록 돕는다.”

살펴본 바와 같이, 공공성 강화가 반드시 국가의 과도한 역할을 강조하는 것으로 귀결되는 것은 아니다. 오히려 국가기관과 사업진행 주체들의 적극적인 파트너십을 강조한다. 이러한 파트너십에 대한 주밀한 감독과 견인 역할에 대한 평가는 분명 각 지역의 주민들이 어떤 혜택을 어떻게 받고 있는지에 대한 것이어야 한다는 점이 공공성의 진정한 의미임을 이 보고서는 나타내고 있다.

● 참고 :

- Michel Cieply and Brooks Barnes, “In Downturn, Americans Flock to Movies”, <The New York Times>, February 28, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/03/01/movies/01films.html?scp=2&sq=Movies&st=cse>.
- Grant Gross, “Groups Recommend Rules for Broadband Grants”, <IDG News Service>, March 9, 2009, <http://www.pcworld.com/printable/article/id,160931/printable.html>.
- John Eagleton, “FCC Takes Comments on Request that Public, Educational, and Government Channels Get ‘Equal Footing’”, <Broadcasting and Cable>, March 9, 2008, http://www.broadcastingcable.com/article/189681-FCC_Takes_Comments

-

on_Request_that_Public_Educational_and_Government_Channels_Get_Equal_Footing_.php.

- <Democracy Now>, “AT&T Accused of Discriminating Against Local Public Access Channels, Deadline for Public Comment Expires Tonight”, March 9, 2009, http://www.democracynow.org/2009/3/9/at_t_accused_of_discriminating_against.
 - Alex Curtis, “Copyright Filtering in Stimulus Bill”, February 10, 2009, <http://www.publicknowledge.org/node/1985>.
 - S. Derek Turner, “Putting the Angels in the Details: A Roadmap for Broadband Stimulus Success”, February 2009, <Free Press>, www.freepress.net/files/Angels_in_the_Details.pdf.
- 작성 : 성민규(미국 아이오와 대학교 커뮤니케이션 스테디즈학과 박사과정, MinkyuSung@gmail.com)