

방송통신정책연구 11-진흥-마-05

FCC 의사결정 과정과 의사제도 조사

(A Research Study on
Process and Related Rues of FCC Decision-making)

오병철/강일신/김태훈/김현주/이준규

2011. 9

: 전파통신과 법 포럼



제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『FCC의 의사결정 과정과 의사제도 조사』의 연구결과보고서로 제출합니다.

이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

2011년 9월

연구기관 : 사단법인 진파통신과 법 포럼

총괄책임자 : 오병철

참여연구원 : 강일신, 김태훈, 김현주, 이준규

목 차

.....	i		
제1장 서론	1		
제1절 연구 필요성	1		
제2절 연구 목적 및 내용	3		
제3절 연구 방법	4		
제2장 FCC 일반현황	5		
제1절 독립규제위원회제도	6		
1. 등장배경	6		
2. 조직법적 특수성	6		
3. 견제장치	8		
제2절 FCC 일반현황	12		
1. FCC 임무	12		
2. FCC 조직	13		
3. FCC 인력	21		
4. FCC 예산	23		
제3절 FCC 규칙제정절차	25		
1. FCC 규칙제정에 영향을 미치는 주요법규	25		
2. 연방행정절차법상 규칙제정절차	27		
3. FCC Rulemaking 절차	29		
제4절 FCC 처분절차	37		
1. APA 처분절차	37		
2. FCC 처분절차	39		
제5절 FCC 절차에 대한 국민 참여	43		
1. 참여수단	43		
2. 정보수집	44		
제6절 해외 주요 합의제 방송통신규제기구 현황 비교 분석	49		
1. Ofcom 설립과 법적의무	49		
2. 정책 목표	50		
3. 조직구조와 의사결정	51		
4. 공통점·차이점	57		
제3장 FCC 의사제도	61		
제1절 위원회 의사결정과정	66		
1. 위원회 운영 개요	66		
2. 회의 안건(Agenda Meeting Item)	68		
3. 회람 안건(Circulation Item)	85		
4. 회의공개 및 회의록 작성	91		
제2절 내부위임	95		
1. 위임 대상 및 형식	95		
2. 위임 효력 및 재위임	96		
3. 위임 권한행사에 대한 통제	97		
4. 위임 금지 사항	97		
제3절 FCC 개혁에 대한 최근 논의	101		
1. Robert M. McDowell 위원 서한(Letter)	101		
2. GAO 보고서	103		
3. 미연방 하원 상임위 검토법안	104		
제4장 정책적 시사점	107		
참고문헌	111		

표 목 차

< 2-1> FCC 위원회 구성현황	16
<표 2-2> FCC 위원별 보좌진 구성현황	18
<표 2-3> FCC Bureau/Office별 필요인력	22
<표 2-4> FCC 전문가 직군분포	23
<표 2-5> FCC 예산추이	24
<표 2-6> FCC Rulemaking 절차 설명	34
<표 2-7> FCC vs Ofcom : 근거법, 설립시기, 전신기관, 임무	50
<표 2-8> FCC vs Ofcom : 전략목표	51
<표 2-9> FCC vs Ofcom : 조직비교	57
<표 2-10> FCC vs Ofcom : 공통점 · 차이점	59
<표 2-11> 참고 : 해외 주요국 합의제 방송 · 통신 규제기구 비교	60
<표 3-1> 2010년 FCC 공개회의 처리안건 목록	62
<표 3-2> FCC 결정문서의 표준형식	71
<표 3-3> FCC 표제문서의 표준적 구성	75
<표 3-4> 안건 배포	77
<표 3-5> 수정 안건 배포	78
<표 3-6> 안건 준비단계 시간순 요약	80
<표 3-7> 표결에서 의사표시 방법	81
<표 3-8> 성명 유형	82
<표 3-9> 출판 · 요구 사본을 위한 단계 요약	84
<표 3-10> 회람 안건 배포	86
<표 3-11> 회의 비공개사유	92
<표 3-12> FCC 규칙상 위임 규정형식 예	98

그 립 목 차

[그림 2-1] FCC 조직	15
[그림 2-2] FCC Rulemaking 절차 흐름	31
[그림 2-3] FCC Rulemaking 절차 Feedback	36
[그림 2-4] Ofcom 조직 구분	56
[그림 3-1] FCC 의사결정 유형	62
[그림 3-2] FCC 위원회 의사결정 절차	68

요 약 문

1. 제 목

FCC 의사결정 과정과 의사제도 조사
(A Research Study on Process and Related Rules of FCC Decision-making)

2. 연구 목적 및 필요성

주지하다시피, 방송·통신 융합환경에 능동적으로 대응하기 위하여 구정보통신부와 구 방송위원회를 통합하여 2008년 출범시킨 현방송통신위원회는 그 조직 구성·운영 기본틀 (framework)로 합의제 위원회 형식을 채택함으로써, 큰 틀에서 미국식 독립규제위원회 (independent regulatory agency), 특히 연방통신위원회(FCC)를 그 조직 구성·운영 모델로 삼고 있다. 무릇 의사결정 합리성은 조직 형식의 선택에 달려있을 뿐만 아니라 조직 형식이 갖는 장점을 극대화하고 단점을 극소화할 수 있는 의사과정을 제도화할 때 가능하다. 합의제 위원회제도가 내포한 의사결정과정상 장·단점에 대한 인식 그리고 장점을 극대화하고 단점을 극소화할 수 있는 방향으로의 제도개선 논의는 FCC 발전과정에서 지속적인 쟁점으로 부각되었으며, 그 제도개선방안이 미연방통신법 및 FCC 규칙에 반영되었다. 그렇다면, FCC 의사운영제도의 내용과 의사결정과정 실재를 조사·분석하는 작업을 통해, 우리 방통위 의사운영제도 개선방향에 대한 하나의 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 이에, 본 연구는 FCC 의사결정제도 전체 윤곽을 소개·분석함을 일차적인 목표로 한다. 나아가, 그러한 제도들 중 우리 방통위 의사결정과정에 응용할 수 있는 제도들을 선별함으로써, 궁극적으로 한국형 위원회 의사운영모델 확립에 일조하고자 한다.

3. 연구의 구성 및 범위

우선, FCC 일반현황을 예비적으로 개관한 후, FCC 의사결정과정 및 의사제도 중 주요쟁점을 선별하여 조사·분석하였다. FCC 의사결정과정 및 의사제도에서는 ① 위원회 운영 개요, ② 회의안건(Agenda Meeting Item) 준비·표결·공표 절차, ③ 회람안건(Circulation Item) 준비·표결·공표 절차, ④ 회의 공개 여부 결정 및 회의록 작성 절차, ⑤ 내부위임 규정, ⑥ FCC 의사제도 개혁에 대한 최근 논의 등을 조사·분석하였다. 다음으로, FCC 의사제도가 갖는 정책적 시사점을 도출하였다. FCC 의사제도의 정책적 시사점 도출단계에서는 FCC 의사제도 중 우리 방통위 의사운영에 도입할 수 있거나 변형하여 도입할 필요성이 있는 제도를 선별하여 그 도입필요성을 제안하였다.

4. 연구 내용 및 결과

우선, FCC의 경우, 중요하고 논란거리가 될 만한 안건은 공개회의를 통해 결정하고, 대다수 안건은 회람이라 불리는 서면의결절차를 통해 결정하고 있다. 다음으로, 미연방통신법에 따르면, 위원회는 중요성이 덜하거나, 일상적이거나 그 성질상 즉각적인 조치가 필요한 문제를 해결하기 위하여 직원에게 권한을 위임할 수 있는데, 이에 따라, FCC는 규칙을 통해 각 실·국 기능을 상세하게 규정하면서, 원칙적으로 실·국장이 그 권한을 행사할 수 있도록 하고, 행정입법, 1차적 처분에 대한 재심 그리고 선례가 없는 중요한 결정 등 중요하고 핵심적인 사항에 대해서만 위원회가 직접 결정하도록 하고 있었다. 실제로도 FCC 위원회가 결정한 사안보다 각 실·국장이 내부위임법리에 따라 결정한 사안이 압도적으로 많았다. 마지막으로, FCC는 *Agency Handbook*을 통해 안건 작성부터 공표에 이르기까지 모든 절차를 정형화하여 규율하면서 단계별 *Timetable*을 제시함으로써 불필요한 절차지연을 방지하고 있었다. 아울러, FCC의 경우, 충분한 전문인력을 확보하고 위원 보좌진을 위원실마다 각각 5명씩 배치하고 있었다.

5. 정책적 활용 내용

, 우리 방통위도 경미하고 논란의 여지가 적은 안건의 경우 서면의결을 통해 해결하고 중요하고 일반인의 관심이 집중된 안건만 공개회의에서 처리하는 방안을 모색할 필요가 있다. 다음으로, 우리 방통위도 합의제 위원회제도 취지에 반하지 않는 범위에서 내부 위임을 확대하여 의사결정 효율성을 도모할 필요가 있다. 현행 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제12조 제1항이 규정하고 있는 위원회 심의·의결 사항은 지나치게 추상적이고 포괄적이다. 따라서 입법기술상으로는 제12조 제1항 위원회 심의·의결 사항 중 합의제 위원회제도 취지에 반하지 않는 일상적·반복적 사항에 대해서 실국에 위임할 수 있다는 근거규정을 두고 그 구체적인 위임사항은 하위입법(대통령령 또는 위원회규칙)으로 정하는 방안을 고려해볼 수 있다. 마지막으로, 의사과정을 정형화하면, 참여자들의 자의를 미연에 방지할 수 있고, 사후적으로도 절차상 흠결 내지 오류 여부를 심사하는 기준으로 활용될 수 있다. 따라서 우리 방통위 의사운영에 있어서도 *Agency Handbook* 같은 상세한 실무 매뉴얼을 작성하여 의사과정을 표준화하고 그 절차준수여부를 사전적 또는 사후적으로 점검할 수 있도록 함이 바람직할 것이다. 아울러, 서면의결 확대, 내부위임 확대 그리고 의사과정 정형화는 모두 의사결정상 효율성을 도모하기 위한 것들인데, 이러한 의사결정상 효율성 도모는 단순히 의사제도만 개혁하면 되는 것이 아니라 일정한 조직적 뒷받침이 있을 때 그 실효성을 담보할 수 있다. 이에, 우리 방통위도 FCC의 위원보좌진 제도를 참고하여 위원 보좌진 확충을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 그러기 위해서는 FCC와 방통위 조직규모를 비교했을 때, 대폭적인 방통위 조직확충이 요구된다. 또한 FCC 인력구성에서 변호사, 경제학자, 공학자 등 전문가가 차지하는 비중을 고려하여 방통위 인력구성에 서 전문가 비율을 늘릴 필요성 또한 인정된다.

6. 기대효과

본 연구는 무엇보다 방통위 의사제도 합리화에 기여할 수 있을 것이다. 아울러, 이러한 작업은 그간 우리 학계와 실무계에서 간과되어온 합의제 행정기관 의사운영모델에 대한 시론적(試論的) 연구라는 측면에서도 그 연구 필요성과 연구성과 활용가능성을 인정할 수 있을 것이다.

제1장 서론

1절 연구 필요성

, 방송·통신 융합환경에 능동적으로 대응하기 위하여 구정보통신부와 구방송위원회를 통합하여 2008년 출범시킨 현방송통신위원회(이하 방통위)는 그 조직 구성·운영 기본틀(framework)로 합의제 위원회 형식을 채택함으로써, 큰 틀에서 미국식 독립규제위원회(independent regulatory agency), 특히 연방통신위원회(Federal Communications Commission, 이하 FCC)를 그 조직 구성·운영 모델로 삼고 있다. 이러한 합의제 위원회제도가 갖는 의사결정상 장점으로는 정치권력의 정파적 이해관계로부터 독립하여 전문적 식견에 기초하여 의사결정을 내릴 수 있다는 점과 숙고·토론 과정을 거치면서 신중한 의사결정을 내릴 수 있다는 점이 언급된다. 반면, 합의제 위원회제도는 일사분란하고 강력한 지휘통솔체계(leadership) 부재로 인하여 의사결정 신속성과 효율성을 도모할 수 없다는 단점을 갖기도 한다.

이와 관련하여, 방통위가 비록 합의제 위원회 형식으로 조직되어 있지만, 기능 측면에서 방송·통신 규제업무 이외에 방송·통신 산업 진흥업무를 수행하고 있고 조직 측면에서 법상 중앙행정기관의 지위를 가지고 있다는 점에서,¹⁾ 독립제적 운영 체계를 불가피하게 내포하고 있다고 지적하면서, 방통위의 독립제적 기능을 강화하여 다양한 행정수요에 신속히 대응하기 위한 운영절차 개선이 요구된다는 주장이 방통위 출범초기부터 있어왔다.²⁾ 이와 더불어, 방통위 업무수행을 합리화하고 합의

1) 설치 및 운영에 관한 법률 제3조 참조.
2) 대표적으로, 이원우, “행정조직의 구성 및 운영절차에 관한 법원리 : 방송통신위원회의 조직성격에 따른 운영 및 집행절차의 쟁점을 중심으로”, 경제규제와 법 제2권

제 위원회제도 본래적 취지를 강화하기 위한 방안의 하나로서 사무총(처)장직 신설을 내용으로 하는 법률안이 현행 18대 국회에 계류 중이다.³⁾

무릇 의사결정 합리성은 조직 형식의 선택에 달려있을 뿐만 아니라 조직 형식이 갖는 장점을 극대화하고 단점을 극소화할 수 있는 의사과정(議事過程)을 제도화할 때 가능하다고 할 수 있다. 합의제 위원회제도가 내포한 의사결정과정상 장·단점에 대한 인식 그리고 장점을 극대화하고 단점을 극소화할 수 있는 방향으로의 제도 개선 논의는 FCC 발전과정에서 지속적인 쟁점으로 부각되었으며, 그 제도개선방안이 미연방통신법 및 FCC 규칙에 반영되었다.

그렇다면, FCC 의사운영제도의 내용과 의사결정과정 실재를 조사·분석하는 작업을 통해, 우리 방통위 의사운영제도 개선방향에 대한 하나의 시사점을 도출할 수 있을 것이다. 아울러, 이러한 작업은 그간 우리 학계와 실무계에서 간과되어온 합의제 행정기관 의사운영모델에 대한 시론적(試論的) 연구라는 측면에서도 그 연구 필요성과 연구성과 활용가능성을 인정할 수 있을 것이다.

제2호 (2009).

3) 의안번호 1801531; 1802138 참조.

2절 연구 목적 및 내용

연구는 FCC 의사결정제도 전체 윤곽을 소개·분석함을 일차적인 목표로 한다. 나아가, 그러한 제도들 중 우리 방통위 의사결정과정에 응용할 수 있는 제도들을 선별함으로써, 궁극적으로 한국형 위원회 의사운영모델 확립에 일조하고자 한다.

본 연구는 크게 다음과 같은 세 부분으로 구성된다.

첫째, FCC 일반현황을 개관한다. FCC 일반현황은 FCC 의사제도 분석을 위한 예비적 고찰단계로서, ① 독립규제위원회제도, ② 임무·조직·인력·예산 등 FCC 현황, ③ FCC 규칙제정절차, ④ FCC 처분절차, ⑤ FCC 절차에 대한 국민 참여 등을 조사·분석하고, 마지막으로 참고자료로 활용하기 위해서 ⑥ 영국 커뮤니케이션 위원회(Office of Communications, Ofcom) 중심으로 해외 주요 합의제 방송통신규제기구 현황을 간략히 비교 분석한다.

둘째, FCC 의사결정과정 및 의사제도 중 주요쟁점을 선별하여 조사·분석한다. FCC 의사결정과정 및 의사제도에서는 ① 위원회 운영 개요, ② 회의안건(Agenda Meeting Item) 준비·표결·공표 절차, ③ 회람안건(Circulation Item) 준비·표결·공표 절차, ④ 회의 공개 여부 결정 및 회의록 작성 절차, ⑤ 내부위임 규정, ⑥ FCC 의사제도 개혁에 대한 최근 논의 등을 조사·분석한다.

셋째, FCC 의사제도가 갖는 정책적 시사점을 도출한다. FCC 의사제도의 정책적 시사점 도출단계에서는 FCC 의사제도 중 우리 방통위 의사운영에 도입할 수 있거나 변형하여 도입할 필요성이 있는 제도를 선별하여 그 도입필요성을 제언한다.

제3절 연구 방법

본 연구는 다음과 같이 4단계에 걸쳐 단계적·점증적으로 진행하였다.

첫째, FCC 의사제도 조사·분석이 핵심적 연구내용인 바, 그 전제로서 합의제 독립규제위원회인 FCC 조직 특수성을 예비적으로 고찰하고, 그 조직 특수성을 반영한 의사제도를 조사·분석하였다. 이 단계에서는 주로 관련 법령, FCC 내부 의사과정 매뉴얼인 *FCC Agenda Handbook*, 2차문헌(단행본 및 논문) 그리고 FCC 웹사이트(website) 등에 대한 문헌연구를 수행하였다. 이와 관련하여, 본 연구는 종래의 연구들이 보여주었던 법령 중심의 피상적 분석을 지양하고 구체적인 의사과정 실무를 규정하고 있는 실무매뉴얼인 *FCC Agenda Handbook*을 법령과 함께 분석하였다.

둘째, 문헌연구를 통해 FCC 의사제도 핵심내용과 특징을 확인하고 그러한 제도가 실무에서 어떻게 운영되고 있는지 분석하였다. 아울러, 본 연구는 FCC 의사제도 내용과 실제에 대한 이해가 정확한 것인지를 확인하고 그 밖에 피상적인 문헌연구를 통해서 드러날 수 없는 실무의 특수성을 확인하기 위해서 일부 쟁점의 경우 FCC 담당자와 *e-mail* 질의·응답 과정을 거쳤다.

셋째, FCC 의사제도가 갖는 정책적 시사점을 도출하였다. 이 과정에서는 이해의 정확성과 정책적 시사점 도출의 적정성을 위해서 전문가자문을 활용하였다. 다만, 전문가자문은 이 단계에 국한되지 않고 연구의 방향설정 단계에서부터 최종 정책대안제시 단계에 이르기까지 지속적으로 활용하였다.

넷째, 연구협력회의를 통해 도출한 잠정적 정책적 시사점을 가지고 그것이 우리 현실에 적합한지를 확인하는 과정을 거쳐 그 결과를 최종 정책대안 제시에 반영하였다.

제2장 FCC 일반현황

FCC 1934년 7월 11일 미연방통신법(Communications Act)에 의해 통신사업자(Common Carrier)와 통신을 담당하던 미연방우정국(U.S. Post Office), 이후 그 업무를 담당하던 주간통상위원회(Interstate Commerce Commission, 이하 ICC) 그리고 방송을 담당하던 연방라디오위원회(Federal Radio Commission) 통합을 통해 설립되었다. 1934년 미연방통신법을 초안하면서 의회가 내린 중요한 결정들 중 하나는 FCC를 독립규제위원회로 조직한 것이다.⁴⁾ 이러한 조직형태 선택은 위원회가 선거직 정치인들로부터 얼마간 독립을 유지하면서, 합리적이면서 기술적으로 가장 올바른 결정을 내리도록 하기 위한 것이었다.⁵⁾ 이 장에서는 우선 FCC 조직형태인 독립규제위원회제도 개요, 조직법적 특수성, 견제방안 등을 분석하고, 다음으로 FCC 일반현황을 조직, 인력구성, 예산을 중심으로 검토한 후, 대표적인 FCC 의사결정절차인 규칙제정절차(*rulemaking*) 그리고 처분절차(*adjudication*) 개요를 살펴보고, FCC 의사결정과정에 대한 국민참여에 대해서 기술한다. 마지막을 참고자료 제공 차원에 서 영국 Ofcom을 중심으로 주요 합의제 방송통신규제기구 현황을 간략히 비교 분석한다.

4) Cable Act 1984, 1992, 그리고 Telecommunications Act 1996이 Communications Act 1934에 추가되었다.

5) 그럼에도 불구하고 FCC 위원들 임명에 대통령 및 정당의 영향력이 작용하기 때문에, FCC 의사결정과정에 위원들의 정치적 선호(politics)가 투영되는 것은 불가피한 현상이다. Kimberly A. Zarkin and Michael J. Zarkin, *The Federal Communications Commission* (2006) 참조.

1절 독립규제위원회제도⁶⁾

1.

엄격한 삼권분립에 근거한 견제와 균형(checks and balance)은 미국 정부조직을 특징짓는 전통이었다. 그러나 이러한 전통은 산업국가에서 제대로 기능하지 못한다는 강력한 비난에 직면하였고, 그러한 비난은 대공황이라는 위기를 거치면서 더욱 신랄해졌다. 이에 따라, 의회는 많은 독립규제위원회를 설립하여 견제와 균형에서 나타나기 쉬운 비능률 및 역효과에 대처하였다. 1887년 의회는 ICC라는 최초 연방위원회를 설립하여 주간(州間) 철도교통을 규제하는 제한된 권한을 행사하게 하였는바, 동 위원회는 그 후 다른 위원회를 설립에 있어 하나의 본보기가 되었다. ICC는 입법권, 집행권 및 재결권을 동시에 갖지만 입법부, 행정부 그리고 사법부 어느 부에도 속하지 않는 규제위원회로서, 철저한 중립성(*coldest neutrality*)을 바탕으로 주간 철도교통에 대한 일반적인 정책들을 효율적으로 수행하기 위해서 설립된 새로운 형태의 정부조직이었다. 이러한 신속하고 유연한 행정이라는 장점을 지닌 독립규제위원회들은 1930년대 대공황이라는 위기에 대응하는 과정에서 뉴딜정책(New Deal) 실시로 그 수가 급격히 늘어났다. 연방대법원은 이렇게 독립규제위원회들이 증가하는 것에 대해서, 연방정부의 제4부라고 칭하면서, 당해기관들이 준입법(*quasi-legislative*), 준행정(*quasi-executive*) 그리고 준사법(*quasi-judicial*) 기능을 갖는다고 하였다.

2. 조직법적 특수성

6) 이하는 정하명, “미국 행정법상 독립규제위원회의 법적 지위”, 공법연구 제31집 제3호 (2003)를 주로 정리·인용하면서 그 일부를 수정·보완하였다.

연방위원회들 중에서 입법에 의해 대통령으로부터 어느 정도 독립적인 지위를 갖도록 설립된 위원회들이다. 각각의 독립규제위원회 특성은 개별 수권법률(Enabling Acts)에 따라 다르지만, 합의제(合議制)로 운영된다는 점에서 공통점을 갖는다. 대표적으로 연방공정거래위원회(Federal Trade Commission, 이하 FTC), 연방노동위원회(National Labor Relations Board, 이하 NLRB), 증권거래위원회(Securities and Exchange Commission, 이하 SEC) 등이 그 예이다.

독립규제위원회 조직법적 특수성을 살펴보면, 대통령이 상원 인준을 거쳐 위원회 위원들을 임명한다. 또한 대통령은 위원장을 지명할 수 있지만, 위원을 자의적으로 해임하지는 못한다. 이는 독립규제위원회에 대한 대통령의 인사권을 제한하여 위원회가 어느 정도 자율성을 가지고 자신에게 주어진 임무를 수행하게 하기 위한 것이다. 그 구성면에서 뿐만 아니라 운영면에서도 독립규제위원회는 타 정부기관과 구별되는 특수성을 갖는다. 즉, 독립규제위원회는 예산안(豫算案) 내지 규칙안(規則案)을 관리예산처(Office of Management and Budget, 이하 OMB) 간섭 없이 직접 의회에 제출할 수 있는 권한을 갖는다. 아울러, 독자적으로 소송을 수행할 수 있는 권한 또한 갖는다. 이러한 조직적 특수성 때문에, 독립규제위원회는 다음과 같은 장점을 갖는 것으로 평가된다.⁸⁾

①

통상 규제기관에게는 광범위한 권한 및 그를 효과적으로 행사하기 위한 재량이 부여된다. 따라서 규제기관은 정실주의·편파주의·정파주의에 몰들기 쉽고, 심각한 경우 부패하기까지 한다. 이와 관련하여, 독립규제위원회는 임기가 보장되고 권

- 7) FCC 예산안을 행정부 간섭없이 직접 의회에 제출하여 승인받는다. 한편, 행정입법인 규칙(rule)의 경우 행정부 간섭없이 제정하여 사후적으로 의회에 보고한다. 이러한 규칙에 대해서 의회는 불승인결의를 통해 사후적으로 통제할 수 있는 권한을 갖는다.
- 8) 독립규제위원회의 장점은 강승식, “미국에서의 독립규제위원회와 권력분립”, 한양법학 제13집 (2002), pp. 293~295를 정리·인용하였다.

한을 나누어 갖는 수인의 위원들에 의해 의사가 결정된다는 점에서 정치적 압력을 비롯한 외압으로부터 비교적 자유로울 수 있는 기관이다.

② 집단적 의사결정

독립규제위원회는 그 의사결정이 집단적으로 이루어진다는 점에서 자의적인 행정을 방지하고 다양한 경험과 관점을 반영하여 그 의사를 결정할 수 있다는 장점을 갖는다.

③ 전문성

일반적으로 규제대상이 되는 산업은 매우 복잡하며 고도의 기술적인 성격을 가지고 있다. 독립규제위원회는 이를 해결하기 위한 전문성을 확보하거나 최소한 규제분야에서 제기되는 문제점만이라도 제대로 파악하기 위해 고안된 제도이다. 독립규제위원회 위원들은 특정산업과 관련된 업무에 전념함으로써, 그 산업의 기술적 특성과 거기에서 야기되는 기본적인 문제점들을 충분히 파악할 수 있게 된다.

3.

(1) 연방행정절차법

미국은 삼권분립이라는 헌법적 틀 속에서 시대와 사회의 변화에 부응하고 새롭게 발생하는 사회문제를 해결하기 위하여 다양한 종류의 규제위원회들을 설치하여 왔다. 그리고 이러한 규제위원회들 중 독립규제위원회는 대통령의 통제를 직접적으로 받지 않는 독특한 정부조직 형태로서 제한된 사회의 일부분을 고도의 자치행정권을 가지고 통제하는 독특한 정부형태로 인정되어 왔다. 그러나 독립규제위원회의 발달이 결국 삼권분립의 원칙에 입각한 민주주의원칙 및 책임정치원칙을 직접적으로 위반한다는 비판들이 제기되었다. 이러한 비판에 대한 가장 강력한 대응은 1946

연방행정절차법(Federal Administrative Procedure Act, 이하 APA) 제정이다. APA 제정은 독립규제위원회 행위의 공개성 및 정치적 책임성 강화를 위한 수단으로 평가할 수 있다.⁹⁾

APA는 모든 연방위원회에 적용되는 공통적인 법원칙들을 규정하고 있다. APA는 연방위원회의 행위양식을 처분절차(處分節次, *adjudication*)¹⁰⁾와 규칙제정절차(規則制定節次, *rulemaking*)로 구분하여 그 행위절차를 규정하고 있다. APA는 보통법체제로 규율되던 일반적인 법질서에 행정과정이라는 새로운 법현상이 등장함에 따라 그것을 규율하기 위한 법체제로 나타난 것이다. 정리하면, 독립규제위원회를 중심으로 전개되는 행정과정 역시 개인의 자유와 권리에 관련된 법적 결정을 내리는 것이고, 따라서 거기에 헌법상 적법절차원리가 당연히 적용되어야 하며, 이에 따라 행정과정에 대한 일반적인 절차적 규율의 요청에 부응하여 제정된 법률이 APA이다.

(2) 견제

의회는 각종 사회문제에 직면할 때마다 수권법률을 제정하여 독립규제위원회를

9) 관련하여 독립규제위원회는 대통령행정명령(Presidential Executive Orders) 적용을 받지 않고, APA 적용을 받을 뿐이다. 일반적으로 APA는 독립규제위원회 행정과정을 통제하기 위한 목적에서 제정된 것으로 평가된다.
 10) APA에서는 행정청의 최종적인 결정을 그 내용에 따라 ‘규칙’(rule), ‘명령’(order), ‘특허’(license), ‘제재’(sanction), ‘급부’(relief) 등 5가지 유형으로 구분하고, 이들을 포괄하여 “행정청의 행위”(agency action)라고 지칭한다. 그리고 이러한 결정에 이르는 과정을 “규칙제정절차(rulemaking), ‘처분절차’(adjudication), ‘특허발급절차’(licensing) 3가지로 구분하고, 이를 “행정청의 절차”(agency proceeding)로 총칭한다. ‘명령’(order) 개념은 “규칙제정을 제외하고 특허발급을 포함하는 모든 사안에서의 행정청의 최종 처분”(final disposition)으로 정의되어 있고, 그 “명령을 형성하는 행정청의 과정”(agency process for the formulation of an order)”이 ‘처분절차’(adjudication)에 해당한다. 이회정, “방송통신위원회의 법집행절차 개선방향에 관한 연구 : 행정절차에 대한 對審主義 접목의 의의와 방식을 중심으로”, 경제규제와 법 제3권 제1호 (2010).

설치하기도하고 또 그 문제가 해결되면 해당위원회를 폐지하기도 하였다. 의회는 이렇게 각종 위원회에 대한 통제권을 행사하고 있을 뿐만 아니라 APA를 개정하여 행정입법절차에 대한 정치적 규제를 강화하고 있다. 의회는 1996년 APA를 개정하여 기존의 행정입법절차를 더욱 정교하게 다듬었는데, 개정법에 따르면, 비정식절차에 따라 주요법규(major rule through notice and comment rulemaking)를 제정할 때, 독립규제위원회는 보고서를 의회에 제출하여야 한다.

이와 더불어, 중소기업규제공정법(The Small Business Regulatory Fairness Act of 1996)은 행정위원회가 주요법규를 제정·공포하기 이전에 주요법규의 제정이 중소기업에 미치는 영향에 관한 비용편익분석(costs and benefits analysis), 규제유연성분석(regulatory flexibility analysis) 등을 수행하여 그 보고서를 의회에 제출하도록 하고 있다. 한편, 의회는 의회심사법(Congressional Review Act, 이하 CRA)을 제정하여,¹¹⁾ 거의 모든 행정입법을 심사하고 불승인할 수 있는 근거를 마련하였다.¹²⁾ 동법에 따르면, 특정 행정입법은 발효되기 전에 의회 및 연방회계감사원(U.S. Government Accountability Office, 이하 GAO)¹³⁾에 보고서와 함께 제출되어야 한다. 이러한 보고서에는 규칙과 관련된 일반적인 사항과 비용편익분석서 사본 등을 첨부하여야 한다. GAO는 접수일로부터 15일 이내에 검토보고서를 상·하 양원에 제출하여야 한다. 의회는 규칙과 보고서를 받은 날로부터 60일 이내에 합동불승인

11) 5 U.S.C. §§ 801-808. 여기서 U.S.C.는 미합중국법률집(United States Code)을 5는 제5편(Title 5)을 §§ 801-808은 제801조부터 제808조까지를 뜻한다. 미합중국법률집 제5편은 행정절차법이다. 이하 이러한 의미로 약어를 사용한다.
 12) CRA의 실효성에 대해서는 의문이 제기되고 있다. 1996년 법 시행 이래로 47,540건의 행정입법이 보고되고 시행되었는데, 그 중 단 1건에 대해서만 상·하 양원의 불승인결정이 통과되었다. 그럼에도 불구하고 CRA가 독립규제위원회의 의회에 대한 책임성을 징표한다는 사실에 대해서는 이견이 있을 수 없다. CRS, *Congressional Review of Agency Rulemaking : An Update and Assessment of The Congressional Review Act after a Decade* (2008) 참조.
 13) 우리나라 감사원에 상응하는 기관으로 우리나라와 달리 의회에 설치되어 있다.

양원에 각각 제출할 수 있다. 결의안이 통과되고 대통령이 거부권을 행사하지 않으면 규칙은 소급하여 폐지된다.

(3) 통제

APA는 연방정부의 각 행위는 “개별 법률이 사법심사를 배제”하거나 그것이 “법에 의한 행정재량에 의해서 행해진” 경우를 제외하고는 사법심사의 대상이 된다고 규정하고 있다.¹⁴⁾ 이에 따라, 행정법규에 대해 그것이 시행되기 이전에 사전적인 사법심사가 가능하다. 그러나 그것은 모든 행정법규에 대해서 인정되는 것은 아니고 해당 법규가 명백히 즉각적이고 회복 불가능한 영향을 원고에 미치는 경우 또는 그 법규의 영향이 직접적이고 급박한 경우에 사전적인 사법심사가 인정된다. 이러한 행정법규에 대한 사전적인 사법심사제도는 결국 법원이 행정법규 제정과정에서 보다 일찍 개입할 수 있는 통로를 열었고 미국의 독립규제위원회들로 하여금 법원의 사전적인 사법심사에 대비해서 보다 신중하게 행정법규를 제정하도록 노력하게 했다.

14) 5 U.S.C. § 707.

2절 FCC 일반현황

1. FCC

미연방통신법은 FCC 설립목적을 다음과 같이 규정하고 있다. (i) 신속하고 효율적인 전국적·국제적인 유무선 통신서비스를 인종, 피부색, 종교, 국적 또는 성별에 따른 차별 없이 가능한 한 전미국인이 손쉽게 적절한 요금으로 이용할 수 있도록 하기 위해 주간(州間) 또는 국제적인 유무선 통신서비스를 규제하고, (ii) 국가 안보를 도모하며, (iii) 유무선 통신을 통한 인명과 재산의 안전을 도모하고, (iv) 이전까지 법률에 의해 복수의 기관에 부여되었던 주간 및 외국과의 통신서비스 거래에 관련된 권한들을 한 기관에게 집중시키고, 추가 권한을 부여함으로써 통신정책의 더욱 효과적인 수행을 보장한다.¹⁵⁾ FCC는 이러한 임무를 수행하기 위한 구체적 계획을 수립·집행하고 있다. 최근 방향으로는 2009년부터 2014년까지를 대상으로 한 집행계획이 있는데, 이는 6대 전략목표(strategic goals)를 설정하고 이를 달성하기 위하여 구체적인 실행목표(performance goals)들을 정하였다.¹⁶⁾

① Broadband (초고속 인터넷서비스제공)

모든 미국인에게 저렴하고 끊임없는 초고속 인터넷 서비스를 제공 한다. FCC는 사업자가 서비스와 제품을 개발할 유인을 갖게 하도록 기술중립성, 경쟁, 투자 유발 및 혁신을 촉진할 수 있는 정책을 수립하여야 한다.

15) 47 U.S.C § 151.

제47편은 미연방통신법이다. 그 밖에 약어에 대한 설명은 각주 11 참조.

16) FCC, *Strategic Plan 2009-2014* 참조.

② Competition (활성화)

국내외적으로 방송통신서비스의 제공에 있어서의 경쟁정책은 경제발전에 기여한다. 방송통신시장의 경쟁 체계는 혁신을 촉진하고 소비자에게 저렴하고 믿을 수 있는 서비스를 선택할 수 있도록 해야 한다.

③ Spectrum (주파수의 효율적·효과적 이용)

미국 국내외에서 비연방용 주파수의 효율적·효과적 이용은 혁신적이고 효율적인 통신기술과 서비스의 빠른 확산과 성장을 촉진한다.

④ Media (미디어정책)

미디어 정책을 통하여 경쟁과 다양성을 추구하고 지역특수성을 강조한다. 또한 방송의 디지털전환을 촉진하여야 한다.

⑤ Public Safety and Homeland Security (공공안전과 국토안보)

비상·위기기 통신은 소비자들의 필요에 의해서 뿐만 아니라 공공안전, 건강, 국방을 위해서 반드시 제공되어야 한다. 국가 기간통신망은 신뢰할 수 있고, 호환가능하며, 예비용이 확보되어야 하고, 신속하게 복구될 수 있어야 한다.

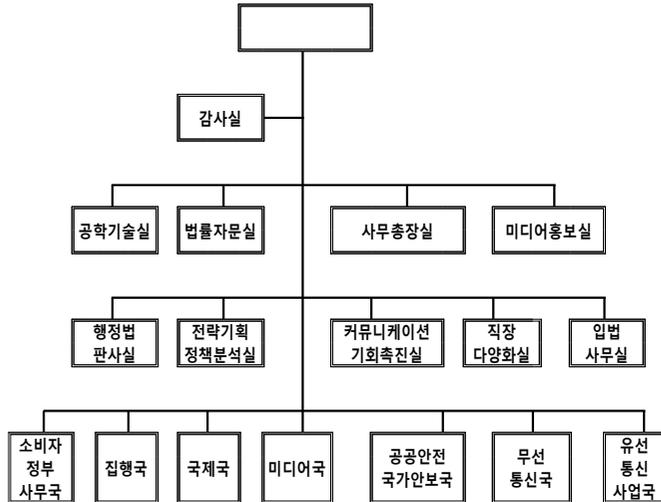
⑥ Modernize the FCC (FCC 현대화)

FCC는 생산성 높고, 적응이 빠르며, 혁신적인 조직이 되기 위해서 항상 노력해야 한다. 이를 통해서 FCC를 둘러싼 이해관계자와 구성원의 이익을 극대화한다.

FCC 조직은 최고의사결정을 위한 위원회(Commission), 실무부서(Bureaus) 그리고 지원부서(Offices)로 이루어져 있다. Bureau는 산업별로 조직되어 실질적으로 정책을 수립·집행하는 기능을 수행하고, Office는 행정관리, 정책기획, 홍보 그리고 입법지원 등을 통해 위원회 및 Bureau를 지원하는 기능을 수행한다. 현재 FCC는 위원회를 정점으로 7개 Bureau 그리고 10개 Office로 구성되어 있으며, 그 조직구성은 아래 [그림 2-1]과 같다.

17) 권오상, “위원회 조직으로서 FCC에 대한 고찰”, 정보통신정책연구 제20권 제14호 (2008)를 주로 정리·인용하면서 그 일부를 수정·보완하였다.

[2-1] FCC 조직



(1) (Commission)

① 위원회 구성

FCC 상원의 인준을 거쳐 대통령이 임명하는 5인의 위원들로 구성된다. 매년 한 사람씩 임명되거나 재임명되는 위원들의 임기는 5년으로 보장되어 있다.¹⁸⁾ 5인 위원들 중 동일정당 출신이 3인을 초과할 수 없다.¹⁹⁾ FCC 위원회는 현재 4인 위원

18) 47 U.S.C. § 154 (a); 47 C.F.R. § 0.1. 47 C.F.R. § 0.1. C.F.R.은 행정입법을 수록하고 있는 연방규정집(Code of Federal Regulations)을 뜻하고, 47은 제47편(Title 47)을 뜻한다. 연방규정집 제47편은 FCC 규칙을 수록하고 있다. 이하 이러한 의미로 약어를 사용한다. 그 밖에 약어에 대한 설명은 각주 11 참조.

으로 구성되어 있으며, 그 구성현황은 아래 <표 2-1>과 같다.²⁰⁾

<표 2-1> FCC 위원회 구성현황

	직위	출신정당	출신주	임기
Julius Genachowski		민주당	New York	2009.06. ~
Michael J. Copps	위원	민주당	Wisconsin	2005.12. ~
Robert M. McDowell	위원	공화당	Virginia	2009.06 ~
Mignon Clyburn	위원	민주당	South Carolina	2009.08. ~

② 위원장(Chairman)

대통령은 위원회의 구성원들 중 한 사람으로 하여금 위원장직을 수행하도록 지명할 권한을 갖는다.²¹⁾ 위원장은 위원회의 회의를 주재하고, 의회 및 타 정부기관에 대하여 위원회를 대표하며, Bureau 및 Office Chief를 임명하고, 일반적으로 기관의 업무를 조율하는 방식으로 FCC 수장의 직책을 수행한다.²²⁾ 아울러, 위원회에 보고를 전제로 FCC 내부업무의 일반행정에 대한 다음과 같은 책임이 위원장에게 위임되어 있다.²³⁾ 그 주요내용은 (i) 위원장이 최종 조치를 취할 수 있는 일상적 성격의 조치, (ii) 정책 결정과 무관한 비밀상적 성격의 조치(단, 위원장은 이 문제에 대하여

19) 47 U.S.C. § 154 (b) (5).

20) 공화당 출신 위원 Meredith Attwell Baker가 6월 Comcast 부사장으로 취임하면서 FCC 위원직을 사임하였다. 한편, 민주당 출신 위원 Michael J. Copps 임기 역시 만료되었지만, 후임자가 취임할 때까지 책임한다는 미연방통신법 규정에 따라 그 직무를 수행하고 있다.

21) 47 U.S.C. § 154 (a).

22) 47 U.S.C. § 155 (a); 47 C.F.R. § 0.3.

23) 47 C.F.R. § 0.211.

조치를 할 수 있으나 이러한 조치에 대하여 위원회에 보고해야 함), (iii) 중요한 성격의 조치나 정책 결정과 관련된 조치(단, 위원장은 이 문제에 대하여 위원회에 제안할 바를 개발할 수 있음)²⁴⁾ 등.

위원장직에 쫓겨 또는 사고가 발생한 경우, 위원회는 그러한 원인이나 상황이 해소되거나 치유될 때까지 위원장의 역할을 대행하도록 위원 중에서 1명을 임시로 지정할 수 있다.²⁵⁾ 한편, 위원장직으로부터의 해임이 위원직으로부터의 해임을 뜻하지는 않는다. 임기가 보장되기 때문이다. 다만, 관행상 위원장직으로부터 해임당한 위원은 대통령으로 하여금 그가 선택한 위원을 충원하도록 위원직을 사임해왔다.

③ (Commissioner)

위원은 상임직이며, 타 직책을 보유하거나 방송통신산업 분야에서 금전적 보상을 수령하는 것이 금지된다.²⁶⁾ 위원들은 대부분 변호사, 공공의위원회(Public Utility Commission) 위원, FCC에서 근무했던 경력을 갖고 있지만, 미연방통신법은 미국 시민이어야 한다는 요건 외에,²⁷⁾ 위원의 특정한 자격조건을 열거하고 있지는 않다. 위원은 안전에 대해서 자신의 의견, 소수의견 또는 추가적 보고를 제시할 수 있으며,²⁸⁾ 위원활동에 필요한 보좌를 받기 위해 각 위원은 5명 내외로 구성된 보좌진을 두고 있다. 현직 FCC 위원별 보좌진 구성현황은 아래 <표 2-2>와 같다.

24) 조항에 따라, 위원장이 의안선택권을 갖는 것으로 해석한다.

25) 47 U.S.C. § 155 (a).

26) 47 U.S.C. § 154 (b).

27) 47 U.S.C. § 154 (b) (1).

28) 47 U.S.C. § 155 (a).

< 2-2> FCC 위원별 보좌진 구성현황

속	직 위	주요 담당업무
Chairman Julius Genachowski (7)	Chief of Staff (비서실장)	
	Senior Counselor (선임고문)	Strategic Advisor specially on National Broadband Plan (특히, 전국광대역계획에 대한 전략 조언)
	Chief Counsel and Senior Legal Advisor (수석변호사·선임법률자문)	Wireline, International, and Internet issues (유선, 국제 및 인터넷분야)
	Senior Counsel and Legal Advisor (선임변호사·법률자문)	Media, Consumer and Enforcement Issues (미디어, 소비자 및 집행분야)
	Senior Counsel and Legal Advisor (선임변호사·법률자문)	Public safety, Spectrum and accessibility (공공안전, 주파수 및 접속분야)
	Confidential Assistant (수행비서)	
	Advisor (자문)	Operations within the Chairman's Office (위원장실 운영)
Commissioner Michael J Copps (5명)	Chief of Staff (비서실장)	
	Policy Advisor (정책자문)	Wireline (유선)
	Media Advisor (미디어자문)	Media (미디어)
	Confidential Assistant (수행비서)	
Staff Assistant (비서)		
Commissioner Robert M. McDowell (5명)	Chief of Staff and Senior Legal Advisor (비서실장·선임법률자문)	Wireless and International (무선 및 국제분야)
	Policy and Wireline Counsel (정책 유선분야 변호사)	Wireline Issues (유선분야)
	Acting Legal Advisor (법률자문 직무대행)	Media Issues (미디어분야)
	Deputy Chief of Staff (비서실차장)	
	Staff Assistant	

Commissioner Mignon Clyburn (5명)	() Chief of Staff and Media Legal Advisor (비서실장·미디어분야 법률자문)	
	Wireline Legal Advisor (유선분야 법률자문)	Wireline, Broadband, and Universal service (유선, 광대역 및 보편적 서비스분야)
	Legal Advisor (법률자문)	Wireless, International, and Public Safety (무선, 국제 및 공공안전분야)
	Deputy Chief of Staff (비서실차장)	
	Staff Assistant (비서)	

, FCC 규칙상 위임규정에 따르면, 1인 이상 위원은 청문절차의 주재자로 지정될 수 있으며, 주재자로 지정된 위원(들)은 당해 청문절차에서 청문장소 및 시간을 정하고 청문절차 중 발생 가능한 신청·청구 등 모든 문제들에 대하여 조치를 취할 수 있고, 위원회의 1인 이상 위원은 청문절차에서 발해지는 1차 결정을 재심하도록 지정될 수 있다.²⁹⁾ 위원은 5년 임기로 임명되며 후임자가 승인되고 취임선서를 할 때까지 재임하되 위 임기종료 직후 의회 회기(session) 종료 후까지 계속 재임할 수 없다.³⁰⁾ 공식적인 위원직을 채우기 위하여 임명된 자는 전임자의 잔여 임기 동안만 재임한다.³¹⁾

(2) 위한 Bureau (Policymaking Bureaus)

Bureau 제도는 주요 정책현안문제를 발굴하고 방송통신 정책문제와 관련된 업무를 효율적으로 조율하기 위하여 1949년에 시작되었다. 그 이전에, 직원들은 회계, 기술, 법 등과 같은 전문계열에 따라 조직되었다. 이러한 조직체계에는 두 가지 문제가 있었다. 첫째, 직원들은 generalist가 되어야 했으며, 특정분야에 대한 전문성을 개발하지 못했다. 둘째, 세 계열의 구성원들은 상호 독립적으로 업무를 수행하고

29) 47 C.F.R. § 0.218.

30) 출신 위원 Michael J. Copps의 경우, 그 임기종료에도 불구하고 이에 따라 재임하고 있다. 미연방의회의 경우 그 회기(session)를 1년 단위로 한다.

31) 47 U.S.C. § 154 (c).

있었다. 따라서 위원들은 정책문제에 관하여 누구에게 자문을 구하는가에 따라 세 가지 매우 다른 대답을 얻을 수밖에 없었다. 이 때문에 정책문제에 관해 보다 통일된 견해를 얻기 위한 방편으로 전문분야별 Bureau를 조직하였으며, 다양한 분야의 전문가들이 특정한 정책이슈에 대하여 공동작업을 수행하도록 할 필요가 있었다.

오늘날 Bureau 체계의 주요 구성은 방송과 통신산업 분류에 따른 것이다. 따라서 전화산업을 규제하기 위한 유선경쟁국(Wireline Competition Bureau)³²⁾이 있고, 방송 및 케이블TV를 규제하기 위한 미디어국(Media Bureau)³³⁾, 이동통신과 주파수문제를 다루는 무선국(Wireless Bureau)³⁴⁾, 국제 통신이슈를 다루는 국제국(International Bureau)³⁵⁾이 있다. 이에 더하여, FCC 규칙과 규제의 준수여부를 감시하고 집행하는 집행국(Enforcement Bureau)³⁶⁾ 그리고 소비자정부사무국(Consumer and Government Affairs Bureau)³⁷⁾도 설치했다. 마지막으로 공공안전국 토안보국(Public Safety and Homeland Security)³⁸⁾이 2006년에 설치되었다. 각 Bureau는 Chief가 책임을 맡는다. Chief는 직원들의 업무를 조율하는 책임자의 직무를 수행한다. 위원회가 위임한 바에 따라, Bureau는 규칙을 초안하고, 처분절차를 담당하고, 위원회를 대신하여 정책적인 조치를 취한다.

(3) 업무지원을 위한 Office (Staff Offices)

일곱 개의 Bureau에 더하여, 위원회의 정책, 절차 그리고 행정업무를 보조하는 11개의 Office들이 존재한다. 이들 중 대표적으로 법률자문실(Office of General

32) 47 C.F.R. § 0.91.

33) 47 C.F.R. § 0.61.

34) 47 C.F.R. § 0.131.

35) 47 C.F.R. § 0.51.

36) 47 C.F.R. § 0.111.

37) 47 C.F.R. § 0.141.

38) 47 C.F.R. § 0.191.

Counsel)³⁹⁾ 위원회 및 각 Bureaus/Offices에 대한 총괄 법률 자문 역할을 수행한다. FCC를 대표하여 연방법원 소송 시 소송에 직접 참여하기도 한다. 또한 행정법 판사실(Office of Administrative Law Judges)⁴⁰⁾은 APA에 따라 청문회를 개최하여 FCC에 접수된 행정처분 관련 요청에 대해 위원회가 최종 결정을 내릴 수 있도록 중간 판결 역할을 수행한다.⁴¹⁾

3. FCC

FCC 업무수행에 필요한 직원(full-time equivalent)⁴²⁾ 수는 2010년에 1795명, 2011년에 1917명 그리고 2012년 추정치도 1917명에 해당하고, Bureau/Office별 배치인원은 아래 <표 2-3>과 같다.

39) 47 C.F.R. § 0.41.

40) 47 C.F.R. § 0.151.

41) FCC Bureau/Office 그 하위부서별 업무에 대한 상세한 내용은 <참고자료 1> FCC Bureau/Office 및 그 하위부서별 업무 참조.

42) Full-Time Equivalent(FTE)는 예산책정을 위해 part-time 직원을 포함한 전체 인력을 full-time 직원 수로 환산한 값이므로, 그것이 곧 FCC 정규직원 수를 뜻하는 것은 아니다.

< 2-3> FCC Bureau/Office별 필요인력

		인원		
		FY 10	FY 11	FY 12(추정)
Chairman and Commissioners		27	30	30
Bureaus	Consumer & Governmental Affairs	182	197	197
	Enforcement	284	303	303
	International	122	129	129
	Media	213	214	214
	Public Safety & Homeland Security	110	140	140
	Wireless Telecommunications	218	227	227
	Wireline Competition	148	153	153
Offices	Administrative Law Judges	3	3	3
	Communications Business Opportunities	13	13	13
	Engineering & Technology	81	91	91
	General Counsel	73	78	78
	Inspector General	46	46	46
	Legislative Affairs	13	12	12
	Managing Director	217	214	214
	Media Relations	16	17	17
	Strategic Planning & Policy Analysis	26	42	42
	Workplace Diversity	5	7	7
		1,795	1,917	1,917

: FCC, Fiscal Year 2012 Budget Estimates Submitted to Congress (2011)

한편, 2009년 FCC 내부자료를 분석해보면,⁴³⁾ 정규직원 중 전문가는 1004명이고,

43) FCC에 e-mail을 통해 FCC 전문가 구성현황에 대해 문의한 결과, 2009년 기준 총 1004명의 전문가 현황 자료를 입수할 수 있었고 아래 <표 2-4>는 그 자료를 분석

유형을 살펴보면, 변호사, 공학자(기술자), 조직관리전문가, 경제학자 이외에도, 회계사, 감사전문가, 물리학자, 수학자, 통계학자 등 다양한 전문가군을 보유하고 있으며, 그 중에서도 변호사(전문가 대비 54.9%) 및 공학자(전문가 대비 26.9%) 비율이 높게 나타나고 있다. 2009년 기준 FCC 전문가 직군분포는 아래 <표 2-4>와 같다.

< 2-4> FCC 전문가 직군분포

	administration & management (행정·관리)	economist (경제학자)	accounting (회계)	auditing (감사)	electronics & engineering (전기·공학)	
	74	55	16	34	270	
비율	7.4%	5.4%	1.6%	3.4%	26.9%	
	attorney (변호사)	general physical science (기초과학)	physics (물리학)	mathematics (수학)	mathematical statistics (수리·통계)	total (합계)
	551	1	1	1	1	1004
	54.9%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	100%

: FCC 제공 내부자료

4. FCC

FCC 예산 대부분은 FCC가 징수하는 규제수수료(regulatory fees)로부터 충당되고,44) 예산배정(direct appropriation)으로부터 충당되는 비율은 미미하다. 면허보유

작성한 것이다.

44) 규제수수료는 1994년부터 전과관리에 필요한 행정비용을 충당하기 위해 도입되었으며, 연방통신법에 따라, FCC는 법집행 활동, 정책개발 및 입법활동, 사용자 정보 제공 서비스 및 국제활동 같은 규제활동 비용에 충당하기 위해 규제수수료를 징수

자 및 특정단체(예컨대, cable television systems)로부터 징수하는 규제수수료는 FCC 계정에 예치되고, 예산법 승인에 따라 FCC 세출예산에 편입된다.45) 2010~2012년도 예산 추이는 아래 <표 2-5>와 같다.

<표 2-5> FCC 예산추이

	예산		
	FY 10	FY 11	FY 12(요청)
규제수수료	\$ 335,794	\$ 335,794	\$ 354,181
전체예산	\$ 428,793	\$ 427,081	\$ 44,5468

자료 : FCC, Fiscal Year 2012 Budget Estimates Submitted to Congress (2011)

한다. 또한 FCC는 규제수수료를 예산법에서 요구되는 경우에 한하여 그 허용 총액 한도내에서만 징수할 수 있으며, 연방통신법에서 명기되어 있는 수수료표를 배정된 예산액의 변동을 반영하여 비례적으로 증감하여 변경해야 한다. 그러한 변경에 있어서 FCC는 법률의 개정이나 규칙 제정 절차의 결과에 의해 서비스의 추가, 삭제 또는 변경을 반영하여 수수료표의 서비스를 추가, 삭제 또는 재분류할 수 있다. 규제수수료는 전과관리에 필요한 활동을 수행하는 FCC 전일제(full time) 직원 수를 기준으로 하여 산출된다. 박진현, “미국의 심사수수료 및 규제수수료 제도”, 정보통신정책 제13권 제21호 (2001).

45) 이점에서 규제수수료는 면허신청에 대한 행정처리비용 충당을 위해 도입된 심사수수료(application fee)가 FCC에 귀속되는 것이 아니라 일반예산에 편입되어 예산배정 방식으로 FCC 세출예산에 투입되는 것과 대비된다. 47 U.S.C. § 158 참조.

3절 FCC 규칙제정절차

행정과정상 가장 중요한 특징들 중 하나는 행정기관이 정책형성수단으로서 규칙제정(規則制定, rulemaking)에 의존한다는 사실이다. 미국에서 1960년대와 1970년대를 거쳐 설치된 새로운 규제위원회들은 규제정책형성에 주요한 역할을 담당하게 되었고, 그러한 위원회들은 지난 수십년간 비정식행정입법절차를 통하여 국민의 일상생활에 관련된 많은 부분에서 연방의회에서 입법한 법률보다 10배 이상 많은 행정입법을 제정하였다. 이를 규율하기 위해서 APA는 규칙제정절차를 규정하고 있으며,⁴⁶⁾ FCC는 더 세분화된 규칙제정절차를 마련하여 시행하고 있다.⁴⁷⁾

1. FCC 영향을 미치는 주요법규

(1)

APA는 FCC의 규칙제정방식을 규율하는 주요법률이다. APA는 규칙제정에 대한 통일된 기준을 제시하고, FCC로 하여금 일반인에게 규칙제정에 관하여 고지할 것을 요구하며, 규칙제정절차에 일반인의 참여기회를 제공한다. 대부분의 연방규칙은 “Notice and Comment”(고지 및 의견제출)로 알려진 비정식규칙제정절차를 이용하여 제정된다.⁴⁸⁾ APA는 FCC가 따라야 하는 규칙을 발의하고 개발하는 절차의 개요를 제시한다.

(2) 편면적 의사소통 금지 (*Ex parte Rule*)

46) 5 U.S.C. § 551 .

47) 47 C.F.R. §§ 1.400~1.430.

48) 정식규칙제정은 청문을 거쳐 기록에 따라 규칙을 제정한다는 점에서 재결절차와 흡사하다. 그러나 정식규칙제정절차는 거의 이용되지 않는다.

편면적 의사소통(*ex parte communication*)이란 모든 당사자들에게 합리적인 사전고지가 이루어지지 않은 상태에서 기록에 등재되지 않은 구두 또는 서면 의사소통을 하는 것을 뜻한다. 1976년 Sunshine Act 제정으로 추가된 APA §557(d)(1)에서는 모든 이해관계인은 행정청을 구성하는 위원이나 행정법관사 그리고 합리적으로 보았을 때 절차의 결정과정에 참여할 것으로 기대될 수 있는 모든 직원들에게 그 대상 사건의 핵심쟁점(merits)에 대해 편면적 의사소통을 할 수 없고, 결정관련자도 이해관계인에게 편면적 의사소통을 할 수 없다고 규정하고 있다. 만약 이렇게 금지되는 편면적 의사소통이 이루어진 경우에는 결정관련자는 그 사건의 공개기록에 의사소통의 내용을 기록하여야 한다. 이를 통해 중립적인 외관(appearance of impropriety)을 형성할 수 있고, 그 의견에 대한 반대의견 제출을 가능하게 하여 공정한 결론을 기대할 수 있다.

APA상 *Ex parte Rule*은 FCC 절차에도 당연히 적용되는데, 이는 FCC Rule Subpart H §1.1200부터 §1.1216에 자세하게 명시되어 있다. 편면적 진술을 규제하는 FCC Rule 내용을 살펴보면 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 첫째, 편면적 진술이 자유롭게 이루어질 수 있는 편면적 진술의 면제 절차가 있고,⁴⁹⁾ 둘째, 공개를 조건으로 허용(permit-but-disclose)하는 절차에서는 위원회의 결정권자에 대한 편면적 진술이 허용되지만 일정한 공개요건에 따라야 하며,⁵⁰⁾ 마지막으로 제한된 절차에서는 위원회의 결정권자에 대한 그리고 위원회의 결정권자로부터의 편면적 진술이 금지된다.⁵¹⁾

공개조건부허용 (Permit-But-Disclose) : 규칙제정절차진행에서, 편면적 진술은 일반적으로 허용되지만, 공개되어야 한다. 문서로 편면적 진술을 행하는 사람은 절차 기록에 포함되도록 2부의 진술 사본을 제출하여야 한다. 구두로 편면적 진술을 행하는 사람은 제시된 새로운 데이터 내지 주장을 요약한 서면 원본 1부와 사본 1부

49) 47 C.F.R. §1.1204(b).

50) 47 C.F.R. §1.1206.

51) 47 C.F.R. §1.1208.

제출하여야 한다. 모든 편면적 진술에는 *ex parte*라고 기재되어야 한다.

(Restricted) : *permit-but-disclose* 절차진행이 아닌 모든 절차진행은 제한 절차로 분류된다. 이 경우, 의사결정자에 대한 또는 의사결정자에 의한 편면적 질술은 금지된다. FCC 의사결정자에 대한 문서 진술은 절차진행에 참여하는 모든 당사자들에게 제공되어야 한다. 구두 진술은 모든 당사자들이 당해 진술을 고지 받고 절차에 참여할 기회를 부여받지 못하는 한 할 수 없다.

편면적 의사소통 금지원칙에 위반의 경우, 일정한 제재가 따른다. 우선 당사자에 대해 부과되는 제재를 살펴보면, 통지 및 청문에 대하여, 편면적 진술에 관한 규제 조항을 직·간접적으로 위반하거나 위반을 일으키는 절차에 연루된 어떤 당사자, 또는 편면적 진술에 관한 조항에 대한 모든 위반과 관련한 사실 및 정황들에 대한 보고를 불이행한 당사자는 해당 절차에 추후에 참여하는데 걸릴 수 있다. 그리고 편면적 진술 규제조항을 위반한 위원회 위원에게는 적절한 징계 처분이 부과되거나 다른 교정적인(remedial) 처분의 대상이 될 수 있다.

2 규칙제정절차⁵²⁾

1946년 연방의회는 APA를 제정함으로써, 제정절차 이외에 행정입법을 규율할 수 있는 절차를 마련하였다. 특히 Notice & Comment로 이루어지는 비정식규칙제정 절차는 규칙안을 고지하고 의견제출 기회를 보장함으로써 이해당사자의 참여를 유도한다. FCC 규칙제정절차의 대부분을 구성하는 비정식규칙제정절차는 입법청원, 고지, 그리고 의견제출이라는 3단계를 거친다. APA의 목적은 규칙제정과 관련하여 의사결정과정에서 법의 지배를 관찰하는 것이다. 의사결정과정과 관련하여 APA는 모든 이해당사자에게 서면자료, 견해, 주장의 제출기회를 보장함으로써 참여의

52) 내용은 박민규, “미국 행정 입법과정에서의 국민참여 제도 연구”, 공법연구 제33집 제2호 (2005)를 주로 참조하여 작성·인용하면서, 일부를 수정·보완하였다.

기회를 부여하고 있다.⁵³⁾ 이 규정을 통하여 규칙제정은 영향을 받을 수 있는 당사자에게 공개됨으로 인하여 참여적이고 동시에 이해의 범위에 대한 평가가 이루어지므로 포괄적이라고 평가된다. APA의 규칙제정절차를 시간적 순서에 따라 검토하면 다음과 같다.

(1) 입법청원

행정기관은 관심이 있는 자에게 규칙의 제정·개정·폐지의 청원을 할 수 있도록 해야 한다.⁵⁴⁾

(2) 초안작성

행정기관에서 특정사안에 대한 규칙제정이 필요하다고 결정을 하게 되면, 초안을 작성하게 되며, 그에 대하여 고지와 의견제출절차를 거치게 된다.⁵⁵⁾

(3) 고 지

APA는 입법초안의 고지를 연방관보에 게재할 것을 규정하고 있다. 이러한 고지에는 입법절차의 시간, 장소, 본질, 주관부서의 연락처, 주요골자를 포함해야 한다.⁵⁶⁾ 고지는 이해당사자가 이슈를 평가하여 대응자료를 제출하고 의견을 제출하기에 충분한 내용을 포함하고 있어야 한다. 이러한 고지의 목적은 이해관계자로 하여금 입법과정에 효과적으로 참여할 수 있는 기회를 보장하기 위한 것이다. 즉 고지

53) 5 U.S.C. § 553 (c).

54) 5 U.S.C. § 553 (e). 우리나라의 경우, 행정절차법이 아닌 청원법 제4조 제3호에 행정입법청원을 규정하고 있다.

55) APA는 그러한 절차가 이행불가능하거나 불필요하거나 공익에 반한다는 충분한 근거를 발견한 때에 한하여 고지 및 의견제출에 대한 예외를 규정한다. 5 U.S.C. §553(b) (3) (B) 참조.

56) 5 U.S.C. § 553 (b).

목적은 다양한 국민의 의견제출을 통한 규칙의 정확성을 향상시키며 이해관계자들로 하여금 그들의 견해를 표출할 수 있는 공정한 기회를 제공하고, 법안에 반대하는 그룹으로 하여금 자신의 반대를 기록으로 남겨 최종안에 대한 효과적인 사법심사가 이루어지도록 하는 것이다.⁵⁷⁾

(4)

APA는 “행정기관은 서면자료 제출, 견해, 구두발표 기회를 부여하거나 부여하지 않는 주장의 제출을 통해 이해관계자가 입법에 참여할 기회를 주어야 한다.”라고 규정하고 있다. 의견제출기회와 더불어 행정기관은 제출된 의견을 고려하여 최종 채택된 규칙에 의견제출의 채택 또는 채택하지 않은 근거와 목적을 간결하고 일반적인 용어로 포함시켜야 한다.⁵⁸⁾ 이 때 행정기관은 모든 의견제출에 대하여 응답을 하여야 하는 것은 아니며, 충분히 중요한 의견제출에 대하여 응답하여야 한다. 그러나 의견제출을 한 이해관계자는 그들의 의견이 반영되지 않은 경우, 행정기관의 설득력 있는 중요사항인지 여부의 판단에 대하여 제소할 것이므로 가능한 모든 사항에 대하여 검토를 할 것이다.⁵⁹⁾

3. FCC Rulemaking ⁶⁰⁾

(1) 개요

57) 경우, 행정절차법 제41조 내지 제43조가 입법예고제도에 관하여 규정하고 있다.

58) 5 U.S.C. § 553 (c).

59) 우리나라의 경우, 행정절차법 제44조가 의견제출 및 처리에 관하여 규정하고 있다.

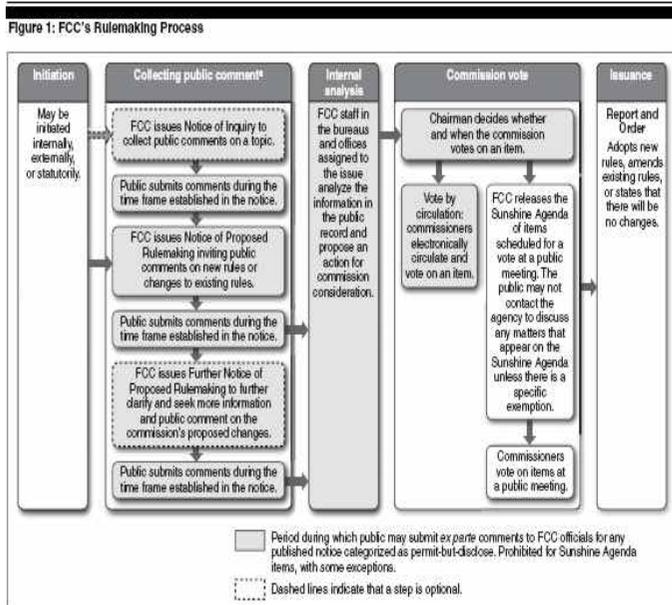
60) 이하 내용은 권오상(2008), FCC, *Agenda Handbook* (2000) 및 GAO, *FCC Should Take Steps to Ensure Equal Access to Rulemaking Information* (2007)을 주로 참조하여 작성·인용하였다.

FCC 규칙은 47 C.F.R. §§ 1.400~1.430에서 APA보다 상세한 규칙제정절차를 규정하고 있다. FCC 규칙제정절차는 다양한 단계를 포함하며, 각 단계별로 일반인에게 참여의 기회를 부여한다. FCC는 법률, 규칙제정청원, 또는 스스로의 결정에 따라 규칙제정을 발의한다. 누구라도 FCC에 규칙 제·개정을 청원할 수 있다. Notice of Proposed Rule Making(이하 NPRM) 발표 후에, FCC는 public record의 개발·분석에 착수한다. public record는 위원회가 채택하는 최종규칙안에 이르는 과정에서 규칙을 지지하기 위해서 작성되는데, 누구라도 전자적 제출을 통하거나 FCC 공무원과의 접촉을 통해서 public record의 개발에 참여할 수 있다. 위원장의 재량에 따라서 위원회는 최종규칙안을 매월 열리는 공개회의(Open Commission Meeting)에서 채택할 수도 있고 회람(Circulation)절차를 통해 채택할 수도 있다.⁶¹⁾ FCC 규칙에 불만을 가진 이해당사자는 재심청원을 위원회에 제출하거나 연방법원에 심사를 청구할 수 있다.⁶²⁾

61) 2002년에서 2006년 사이에 연방관보에 게재된 240개의 FCC 중요한/실체적 규칙들 중 101개가 공개회에서 채택된 반면, 나머지 139개는 circulation을 통해 채택되었다. GAO, *FCC Should Take Steps to Ensure Equal Access to Rulemaking Information*, p. 15.

62) 2002년에서 2006년 사이에 연방관보에 게재된 240개의 FCC 중요한/실체적 규칙들 중 25개에 대한 연방항소법원의 판결이 있었다. 25개의 항소 중 19개는 기각되었으며, 6개가 전부 또는 일부 인용되어 FCC로 파기환송되었다. 2007년 6월 현재 12개의 항소가 연방법원에 계류 중이다. GAO, *FCC Should Take Steps to Ensure Equal Access to Rulemaking Information* (2007), pp. 17~18.

[2-2] FCC Rulemaking 절차 흐름



: GAO, *Improvements Needed in Communication, Decision-Making Processes, and Workforce Planning* (2010)

(2) 순서에 따른 구체적 절차

① 발의(Initiation)

FCC 법률, 규칙제정청원, 스스로의 주도로 규칙제정을 발의한다. FCC는 통신법이 부여한 광범위한 규제권한에 입각하여 규칙을 제안하거나 특정한 법률규정에 의하여 규칙을 제안할 수 있다. 의회는 규칙제정에 대한 기간 내지 조건을 부여할 수 있다. FCC는 또한 외부당사자가 제출한 규칙제정청원에 대응하여 규칙을 제안

할 수도 있다. FCC는 일반인에게 규칙제정청원에 대한 의견제출기회를 부여하여, 제출된 의견을 심사한 후에, 당해 쟁점에 관한 규칙제정을 발의하거나 청원을 거부할 수 있다. FCC가 정해진 기간 내에 규칙제정청원에 응답할 필요는 없다.⁶³⁾

② 질의 공고(Notice of Inquiry, NOI)

FCC는 광범위한 주제에 관한 정보수집을 위한 목적에서 또는 특정이슈에 대한 아이디어를 수집하는 수단으로 NOI를 발표한다. NOI는 위원회의 주도에 의하거나 외부의 요청에 따라 발해진다.

③ 규칙제정안 공고(Notice of Proposed Rulemaking, NPRM)

일반인으로부터 제출된 의견을 심사한 후, FCC는 NPRM을 발표한다. NPRM은 위원회 규칙제정안을 포함하여 일반인에게 그러한 안에 대한 의견제출을 구한다.

④ 후속 규칙제정안 공고(Further Notice of Proposed Rulemaking, FNPRM)

NPRM에 대해 제출된 의견을 심사한 후, FCC는 의견제출에서 제기된 특정이슈에 관하여 FNPRM을 발할 수 있다. FNPRM은 관련된 및 특정안에 대하여 추가적인 의견제출 기회를 제공한다.

⑤ 보고 및 명령(Report and Order, R&O)

NPRM 또는 FNPRM에 대한 의견제출을 고려한 후, FCC는 R&O를 발한다. R&O는 새로운 규칙을 개발하거나, 현행규칙을 개정하거나, 또는 제·개정을 하지 않겠

63) 2002 - 2006년 사이에 연방관보에 게재된 240개의 FCC 중요한/실체적 규칙들 중 47개가 규칙제정청원에 대응하여 발의되었으며, 172개는 FCC 스스로의 권한 또는 입법위임에 따라 발의되었고, 21개가 이러한 이유들의 결합에 의해 발의되었다. GAO, *FCC Should Take Steps to Ensure Equal Access to Rulemaking Information* (2007), p. 13.

결정이다. R&O의 개요는 연방관보에 게재된다. 연방관보는 규칙의 효력발생 시기를 알려준다.

⑥ (Petition for Reconsideration)

R&O에서 어떤 이슈가 해결된 방식에 불만이 있다면, R&O가 연방관보에 게재된 날로부터 30일 내에 재심청원을 할 수 있다.

⑦ 재심청원 등에 대한 명령(Memorandum Opinion and Order, MO&O)

재심청원에 대응하여, FCC는 새로운 규칙을 개정하거나 규칙변경이 필요없다고 언급하는 MO&O 내지 재심청원에 대한 명령을 발한다.

이처럼 FCC의 규칙제정 절차는 기본적으로 3가지 과정으로 구성된다.⁶⁴⁾ 첫 번째는 Public Notice(PN) 혹은 Notice of Inquiry(NOI)⁶⁵⁾로 특정주제에 대해서 이슈를 제기하고 의견을 구하는 것이 주목적이다. 두 번째는 Notice of Proposed Rulemaking으로 새롭게 제정될 예정으로 있는 FCC의 규칙을 고지하는 역할을 한다. 최종 결정된 규칙은 아니며, FCC가 제안하는 형식이므로, 관련사업자나 각 이해당사자는 발표된 NPRM에 대한 의견을 제출할 수 있다. 마지막으로 FCC는 Report and Order(R&O)를 통해서, 그동안 수집된 의견과 자료를 최종적으로 정리하고 특정 이슈에 대한 규제방향을 공표한다. 이러한 기본적인 3가지 절차에 덧붙여 필요한 경우 FNPRM이 추가될 수도 있고, 또한 이들 3가지가 NPRM and Order 등의 형식으로 한 개의 문서로 동시에 발표될 수도 있다. 아래 표와 그림이 이들 절차를 구체적이고 도식적으로 설명하고 있다.

64) 절차는 상황에 따라 달라질 수 있다.

65) NOI는 주요 이슈는 알려져 있으나 구체적인 질문사항들이 모호한 경우에 주로 이용하는 절차라고 알려져 있으며, 이는 Order가 나오기 위한 *rulemaking* 절차의 운영 전략으로 이해 가능할 것이다.

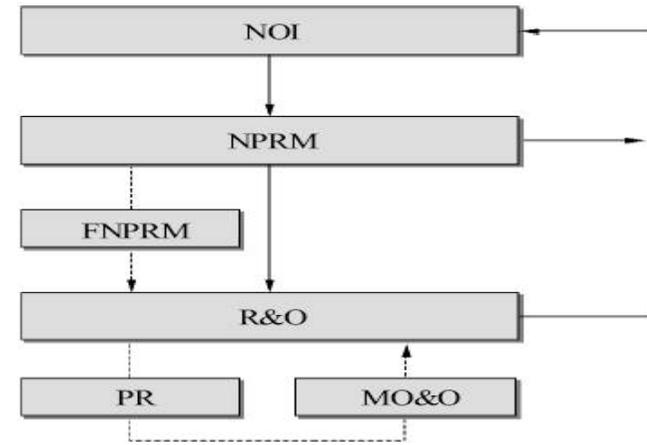
< 2-6> FCC Rulemaking 절차 설명

차	내 용
(a) PN (Public Notice) or NOI (Notice of Inquiry)	FCC 특정 주제에 대하여 질문을 던지거나, 구체적 정책이슈에 대한 의견을 구하기 위한 목적으로 Public Notice를 발표. PN은 위원회나 Bureau, Office에 의하여 대중에게 기존에 행하여진 정책이나 앞으로 하게 될 일들을 알리는 역할 수행. NOI는 단순하게 광범위한 주제에 대한 정보가 필요할 때나, 혹은 정해진 주제에 대한 의견을 필요할 때 혹은 FCC Rule로 해결하고자 의도하지 않은 문제에 대한 정책을 입안하고자 할 때 발표함. NOI는 FCC Commissioner의 명령에 의해서 뿐만 아니라 외부의 요청에 의해서도 작성.
(b) NPRM (Notice of Proposed Rulemaking)	NOI(또는 Public Notice)를 통해서 관련사업자나 이해당사자의 의견을 수집하고 이를 검토한 이후 FCC는 NPRM을 준비하여 발표. NPRM은 FCC Order에 대해서 변경을 제안하거나 혹은 이러한 제안에 대해서 새로운 의견을 구하는 것을 목적으로 함. FCC는 NOI를 통해서 제기된 이슈를 NPRM으로 정리하고 이와 동시에 제기된 새로운 이슈에 대해서 NOI의 작성을 명령할 수도 있음. NPRM은 FCC Rule의 변경을 제안할 때 발표됨
(c) FNPRM (Further Notice of Proposed Rulemaking)	NPRM을 통해서 수집된 관련 사업자나 이해당사자의 의견을 검토한 이후, 이들 의견 중 새로이 제기된 이슈에 대해서 필요한 경우 FNPRM을 준비하여 발표. 따라서, FNPRM은 NOI와 NPRM을 통해서 제기된 이슈를 이외의 새로운 이슈에 대한 추가적인 의견수렴의 기회를 제공. FNPRM은 위원회에 제안된 건의사항들을 더욱 명확하게 하고 대중으로부터 더 많은 자료를 얻기 위해 시행됨.
(d) R&O (Report and Order)	NOI, NPRM, FNPRM을 통해서 수집된 관련사업자와 각 이해당사자의 의견을 검토한 이후, FCC는 Report and Order를 준비하고 발표. Report and Order를 통해서 FCC는 새로운 규제방향을 도입하거나, 혹은 기존 규제방향을 그대로 고수한다는 입장을 밝힐 수도 있음. R&O를 통해서 FCC는 새로운 이슈에 대한 NOI의 작성을 요구할 수도 있음. 따라서, 기존 Rule을 개정하거나, 삽입하거나, 개정하지 않을 것으로 결정하는 등의 rule making 과정에서 발표되는 것으로 2차, 3차, 4차의 R&O도 가능.
(e) PR (Petition for)	이해당사자는 R&O에서 결정된 사항에 반론이 있는 경우, Federal Register(관보)에 R&O가 등록된 날로부터 30일 이내에 재심청구를

Reconsideration)	수 있음.
(f) MO&O (Memorandum Opinion and Order)	MO&O는 Rulemaking 절차에 대한 청원을 거부하거나, decision을 변경하기 위해, 또는 재고려 청원을 승인, 거부하기 위해, 또는 decision에 대한 review를 거부하기 위해 시행됨. 두 번째 혹은 세 번째 MO&O가 발표될 수도 있으며, 이때는 Order on Reconsideration 혹은 Order on Review 등 다른 적합한 제목이 사용될 수도 있음

: 권오상, 위원회 조직으로서 FCC에 대한 고찰 (2008)

[2-3] FCC Rulemaking 절차 Feedback



자료 : 권오상, 위원회 조직으로서 FCC에 대한 고찰 (2008)

4절 FCC 처분절차⁶⁶⁾

1. APA

APA (adjudication)에는 정식처분절차(formal adjudication)와 비정식처분절차(informal adjudication)가 있다.⁶⁷⁾ APA는 정식절차에 관해서는 상세한 규정을 두고, 비정식처분절차에 대해서는 별도의 규정을 두고 있지 않다.⁶⁸⁾ 정식절차는 개별법에서 처분절차가 “행정청에 의한 청문의 기회를 가진 후에 그 (청문절차에서 작성된) 기록에 의해 결정되도록(to be determined on the record after opportunity for an agency hearing)” 규정하고 있는 경우에만 의무적으로 적용된다. APA에서 규정하고 있는 정식처분절차의 기본적 구조를 보면 다음과 같다.

(1) 절차(Pre-hearing Procedures)

사법절차에서 소장제출을 통해 소를 제기하듯이, 정식청문절차는 청문의 고지(Notice of Agency Hearing)에 의해 절차가 개시된다. 사전에 상대방이 청문을 준비할 수 있도록 충분한 시간을 부여하여야 하며, 처분의 근거가 될 사실과 적용 법

66) 이회정, “방송통신위원회의 법집행절차 개선방향에 관한 연구: 행정절차에 대한 對審主義접목의 의의와 방식을 중심으로”, 경제규제와 법 제3권 제1호 (2010)을 주로 정리·인용하였다.

67) 특허발급절차(licensing)는 처분절차(adjudication)의 일부로 포함된다.

68) FCC의 법집행에 있어서는 정식절차로 처분이 이루어지는 경우는 1/10 정도로 상대적으로 소수이고, 나머지 사건은 비정식처분절차에 의해 처리되므로 그 실제적 비중은 상당히 크다. FCC의 제재처분에 관한 비정식처분절차들을 보면, 그 형태가 다양하지만, 기본적으로 사전에 처분대상자에게 위반혐의의 내용과 사실적, 법률적 근거 등에 대해 알리고, 그가 이 사실에 대해 반론을 할 수 있는 기회를 주며, 이 시점에 처분대상자가 반론의 기회를 정식청문의 형태로 가질 것인지 또는 비정식절차의 형태로 가질 것인지 선택할 수 있도록 하고 있다.

조에 대한 내용을 포함하여야 한다. 행정청은 개별법상 법집행을 위해 부여받은 행정조사권한을 이용하는 한편, 연방행정절차법 §555(d)에 따르면, 행정청이 개별법상 증거 등의 강제소환영장(subpoena)을 발할 권한을 가진 경우에는 행정청뿐만 아니라 행정절차의 상대방도 행정청에 소환장 발급을 신청할 수 있다. 행정청이 정식절차의 개시를 전후하여 상대방과 화해를 시도하는 것이 통상적이다.

(2) 청문절차(administrative hearing)

연방행정절차법 §556은 청문의 기본적인 요건을 정하고 있는데, 이는 미국 법원의 사실심(trial)과 유사하다. 청문을 주재할 수 있는 자는 행정청(독임제 장관이나 합의제 기관), (행정청이 합의제 기관인 경우) 그 구성원 중 일부, 행정법판사(administrative law judge)의 3가지 유형 중 하나에 속한다. 실제로는 행정법판사가 청문주재자가 되는 경우가 많다. 이들은 “준독립적이고 종속적인 특별한 유형의 청문주재관들”로서, 사실심 법관과 마찬가지로 행정사건에서 사실발견과 1차적 결정을 내리는 주된 역할을 한다.⁶⁹⁾ 행정법판사가 청문을 공정하게 주재할 수 있도록 하기 위해 행정법판사의 신분보장, 행정법판사에 대한 행정청 내 감독권한의 제한, 행정법판사의 편면적 의견청취행위에 대한 제한 등 여러 제도적 장치가 마련되어 있다.

(3) 1차 결정(Initial Decision)

69) 각 행정청은 필요한 수만큼 행정법판사를 임명할 수는 있지만, 인사관리청(Office of Personnel Management, OPM)에서 선정된 후보명단에서 선택해야 하고, 그 보수와 제직에 관한 보장에 있어서도 일반 법관에 대한 보호에는 못 미치지만, OPM이 직접 보수체계를 정함으로써 행정청의 일반공무원보다는 더 나은 보호를 받는다. 행정법판사는 임기가 정해져있지 않고, 독립기관인 성과시스템보호위원회(Merit Systems Protection Board)가 “정당한 사유”(good cause)가 있다고 판단하기 전까지는 해임되지 않는다.

직접 청문을 주재하지 않고, 행정청을 구성하는 위원 중 1인이나 행정법판사가 청문을 주재한 경우에는 청문을 주재한 자가 1차 결정을 하여야 한다. 그러한 1차 결정은 청문절차에서 나온 모든 자료 등이 포함된 기록상의 증거들을 배타적 근거로 하여야 한다. 이러한 1차 결정제도는 청문절차에서 증거가 제출되는 현장을 접한 자가 직접 결정을 내리도록 확보함으로써, 법관의 결정과 같이 기관의 결정이 아니라 '개인의 결정'으로서의 성격을 부여하고자 하는 것이고, 다른 측면에서는 그 결정이 청문과정에서 반대신문을 거친 증거에 근거해서만 이루어지도록 하기 위한 것이다. 이러한 결정은 정해진 기간 내에 행정청에 대한 이의신청이나 행정청의 직권으로 재심을 하지 않는 한 당해 행정청의 최종결정으로 확정되고, 행정청에 의한 재심사가 이루어지는 경우에도 사실상의 존중을 받는다.

(4) 재심사(Administrative Review)

행정청은 재심사를 함에 있어서 청문주제자 등이 1차 결정을 할 때와 동일한 권한을 갖는다. 다시 말해, 1차 결정의 적법·타당 여부에 대한 사후적 심사권과 같은 성격이 아니라 1차적 처분권과 같은 성격의 권한을 가짐을 의미한다. 행정청이 행정법판사에게 청문주제를 위임하였다 하더라도 그 사안에 대해 최종적인 처분권과 책임을 포기하지 않는 것이다. 이는 최종 처분에 있어서 행정절차의 독자성을 유지하기 위한 것이다. 다만, 실제에 있어 1차 결정의 논거가 청문기록에 포함되어 있으므로, 1차 결정과 반대되는 결정을 내릴 때는 그 논거를 충분히 확보하지 않으면 이후 사법심사에서 위법하다고 인정될 수 있다.

2. FCC

(1) 절차의 개시

미연방통신법은 절차의 개시요건으로 이용자나 경쟁사업자의 신고(complaint)나

신청(petition)과 더불어 동법의 집행을 위해 필요한 경우 언제든지 직권으로 조사를 개시할 권한을 부여하고 있다.

(2) 청문 전 사전절차

청문을 효율적으로 만들기 위해 사전에 어떤 사실이나 서류의 진위를 상대방에게 서면으로 확인하는 절차, 쟁점의 정리, 합의가능성의 타진 등을 위한 사전회의(prehearing conference), 다툼이 있을 수 없음을 명확히 증명하여 쟁점을 배제하고자 하는 요약결정(summary decision)제도 등 다양한 사전절차가 마련되어 있다. 이러한 사전절차를 거치면서 사건을 신속히 종결할 수 있는 기회가 모색된다. 또한 FCC의 절차관련규정에서는 행정절차법에서는 명시적으로 정하고 있지 않은 사전 증거개시절차(事前證據開示節次, discovery)의 활용에 관해 정하고 있다.

(3) 청문

정식청문절차가 개시된 후 행정법판사가 청문주제자가 되는 경우, 그 절차의 진행과정에서는 행정법판사와 담당부서가 분리되므로, 절차의 진행에 있어서는 탄핵주의적 구조가 성립된다. 증인의 출석과 증언을 요구하는 소환장 및 서적, 문서, 요금명세서, 계약서, 협정서 또는 조사 혹은 청문에서 어떤 문제와 관련된 문서들을 요구하는 소환장은 전원위원회, 개별 위원, 혹은 위원단의 청문, 청문의 수행에 참여하는 위원에 의하여, 그리고 행정법판사 앞에서 진행되는 청문 및 행정법판사 혹은 부재 시 수석행정법판사에 의하여 서명되고 발부될 수 있다. 증언과 증거의 채택이 종결되고, 청문주제판이 해당 청문이 효력을 가진다는 것을 발표함으로써 청문기록은 종결된다. 청문의 종결이후, 모든 증거기록을 포함하는 증언의 전체 등본은 청문주제자에 의해 그 동일성이 증명되어야 하며, 사무국에 제출되어야 한다.

(4) 1차 결정

당사자들이 제출한 주장과 증거를 기초로 하여 1차 결정(initial decision)을 내려야 한다. 1차 결정에는 중요한 사실적·법적 쟁점과 재량적 사항에 대한 결론과 근거를 포함하고, 제재에 관한 사항과 FCC가 어떤 명령을 내려야 할지에 대한 권고도 포함하여야 한다. 예외적인 경우, 위원회는 그 기능의 적정하고 신속한 수행을 위해 불가피하다고 판단되는 경우, 청문주재자에게 진행 중인 절차의 모든 기록을 위원회로 확인과 함께 이송하도록 하여 위원회가 1차 결정을 직접 내리거나 바로 최종결정을 내릴 수 있도록 하고 있다. 이는 청문을 주재한 자가 직접 결정을 내려야 한다는 원칙의 중대한 예외가 될 것이므로, 그 요건도 엄격하게 규정되어 있고, 위원회가 이를 명시적으로 막지 않는 한, 청문주재자는 권고결정안을 마련하여 위원회의 최종결정과 함께 공표하도록 하고 있다.

1차 결정에는 이에 대한 이의나 직권 재심사가 없으면 최종 결정으로 효력이 발생하는 시기를 명시하여야 하는데, 원칙적으로 일반에게 공표된 후 50일이 경과할 때까지는 효력이 발생하지 않는다고 정하고 있다. 또한 1차 결정의 전문은 일반에게 공표되어야 한다. 이는 1차 결정이 아직 FCC의 최종 결정이 될지가 불명확한 상황에서 공개한다는 점에서 주목할 만하며, 1차 결정의 절차상 비중을 보여주는 것이라 여겨진다. 또한 실질적으로는 당사자들의 재심신청이나 위원회의 재심권한 행사시 1차 결정에 대해 존중하도록 하는 효과가 있다.

(5) 1 결정에 대한 재심

1차 결정이 FCC의 최종결정으로 확정되지 않고, 위원회의 재심이 이루어지도록 하는 절차로는 아래와 같은 것들이 있다. 첫째, 당사자의 합의에 의한 1차 결정의 포기(waiver)이다. 그 절차의 모든 당사자들이 1차 결정을 채택하지 않기로 합의한 후, 위원회가 직접 최종처분을 내려달라고 요청할 수 있다. 위원회는 사건에 따라 재심 권한을 위원회가 직접 행사하거나, 위원 중 1인이나 위원의 패널 등에 부여하고, 그 재심권한을 가진 자가 재량으로 그 사건의 전부 또는 일부의 재심사를 결정

하되, 업무수행의 효율성과 정의의 실현을 기준으로 고려한다. 둘째, 1차 결정에 대한 당사자의 불복(appeal)을 계기로 한 재심(review)절차이다. 1차결정의 공표일 혹은 위원회가 지정한 시점 이후 30일 이내에, 어느 당사자라도 위원회에 1차 결정에 대한 이의신청서(exceptions)를 제출함으로써 이에 불복할 수 있다. 당사자에는 행정청의 소추담당 기관, 통상 담당국장도 포함되는 것으로 보인다. 그러한 경우 1차 결정은 효력을 받지 않으며, 위원회는 그러한 이의가 취소될 수 있는지 여부를 심사해야 한다. 이의제기를 위한 기간 연장은 관례적으로 허가되지 않는 것이 위원회의 정책이다. 이의신청서를 제출할 때는 그 근거가 반드시 함께 제출되어야 한다고 규정되어 있는데, 이는 절차의 신속한 진행을 위해 시간을 절약하고, 동시에 근거 없이 절차를 지연시키는 수단으로 이용되는 것을 막기 위함이 아닌가 생각된다. 셋째, 직권재심사이다. 위원회는 이의신청 기간 만료 후 20일 이내에 명령의 형식으로 직권 재심사를 결정할 수 있다. 재심절차에서 위원회의 권한은 다양하다. 위원회는 직접 이의신청서에 대한 구두청문을 열거나 이우서 제출을 요구하고 1차 결정에 대해 내용을 보충할 수 있다. 다른 한편, 청문주재자에게 사건을 환송하여 추가적인 증언이나 증거 확보를 위해 절차를 재개하라고 명하거나, 기존의 증거에 대한 결론을 추가하도록 하거나 1차 결정의 내용을 보충하도록 할 수 있다. 이것은 내부의 사법절차적 과정에서 나온 결론에 대해 행정절차를 통한 최종결정이 이루어질 수 있도록 함으로써 전체적인 절차를 행정절차로 구성하고자 하는 것이다.

(6) 위원회의 최종결정

위원회는 위와 같은 모든 기회를 허용한 후에 1차 결정이 최종 결정이 될 수 없는 사건들에서 최종 결정을 내린다.

5절 FCC 절차에 대한 국민 참여

1.

누구라도 위원회의 회의를 방청하거나, 규칙제정안에 대한 의견을 제출하거나, FCC에 대해 형식을 갖추어 민원을 제출함으로써, FCC 의사결정과정에 참여할 수 있다.

(1) 회의 (Commission Meetings)

연방회의공개법(Federal Sunshine Law) 하에서, FCC 대부분의 회의는 공표되고 일반인에게 공개된다. 위원회 회의 일정은 연방관보에 게재되고, FCC의 테일러 다 이제스트에는 적어도 일주일 전에 게재된다.

FCC는 매달 1층 회의실에서 Commission Meeting⁷⁰⁾을 열어 의사결정 과정을 진행한다. 공개를 원칙으로 하며, 회의는 George Mason University와 연계해서 유료 Live로도 제공된다. 그러나 국가안보, 對외국정책, 기업의 영업상비밀 등과 FCC 내부 직원 인사 등과 관련된 회의는 비공개로 진행된다.⁷¹⁾ 각 Bureau 및 Office 담당자가 안건의 비공개 여부를 결정하고, Office of General Counsel(OGC)에서 각 Bureau 및 Office가 내린 비공개 결정의 법적 타당성을 검토한다. OGC의 검토 후에 FCC 위원들의 찬반투표를 통하여 공개/비공개 여부를 결정한다. 따라서, 비공개 여부는 각 Bureau, Office 그리고 FCC 위원들이 함께 결정하게 되는 것이다.⁷²⁾ 또한 회의가 비공개로 결정되었다는 사실을 공표해야 한다.⁷³⁾

70) C.F.R. 47 §§ 601~606.

71) C.F.R. 47 § 0.603.

72) C.F.R. 47 §§ 0.605, 0.606.

73) C.F.R. 47 § 0.605. d. 3.

(2) 의견제출 (Submitting Public Comments)

정해진 양식에 따르면, 일반인 누구라도 의견을 제출할 수 있다. 의견은 FCC 웹사이트를 통해 전자적으로 제출할 수도 있고 FCC에 직접 제출할 수도 있으며 우편을 통해 제출할 수도 있다. 특히, FCC 규칙제정을 위해 거치는 각 절차마다 이해당사자를 포함한 일반인 누구라도 의견을 제출할 수 있다. 이를 위해 규칙안을 포함한 위원회의 모든 문서에는 의견제출의 일자, 마감일, 장소 등을 명확하고 상세하게 기술한다. 의견제출을 통해, 이해당사자는 FCC 안(案)을 지지하거나 반대하는 이유 및 당해 주제에 대하여 생각하는 바를 말할 수 있다. 최초의 의견제출이 마감되면, 제출된 의견에 대하여 응답할 수 있는 추가적인 기간이 주어진다. 이때, 타인들이 제출한 의견에 대한 응답 의견(reply comment)을 제출할 수 있다.

2. 정보수집

참여, 특히 rulemaking 각 단계별로 의견제출을 하기 위해서 일반인 내지 이해당사자는 정보수집이 필요하다. 이하에서는 FCC의 정보공개 내지 일반인의 정보수집 방법에 대하여 검토한다.

① FCC Web Site(www.fcc.gov)

누구라도 위원회활동에 대하여 관심을 가진 이에게 FCC 웹사이트는 one-stop-shopping을 제공한다. 웹사이트는 FCC가 제안한 최종규칙, 보고서, 공지사항 및 실제로 모든 절차에 관한 정보를 제공한다. FCC 웹사이트에서 모든 FCC 문서를 무료로 구할 수 있다.

② FCC Record

FCC 기록은, 이미 연방관보(Federal Register)에 게재된 것들을 포함하여, 기관의

관한 문서들 및 여타의 조치들에 관한 공적인 편철물이다. FCC 기록은 2주마다 출간되고 권(券)으로 편철된다. 현행 FCC 기록의 공식적인 인용에는 권수, 축약명칭, 인용면수, 등근 괄호로 묶인 발간년도 등이 포함되어야 한다(예컨대, 1992년의 기록, 제7권 5781면에 있는 문서는 7 FCC Rcd. 5781(1992)처럼 인용된다.)⁷⁴⁾ FCC 기록은 정부간행물출판국(U.S. Government Printing Office)을 통하여 이용할 수 있고, 법에 따라, 전국 도서관 및 대학연구소에 기증된다.

③ Annual Performance and Accountability Report⁷⁵⁾

개정 통신법 하에서, FCC는 이전 회계년도 동안의 활동을 상세히 기술한 연간보고서를 의회에 제출하여야 한다. FCC는 현재의 정책문제, 그러한 문제에 대응하기 위해서 현재 보유한 자원의 적절성, 새로운 입법의 잠재적인 필요성 등에 관하여 광범위하게 보고하여야 한다. 그러나 실무상 연간보고서의 내용은 매우 다양하다. 대부분은 위원회의 조직 및 절차에 관한 요약부터 시작한다. 여기에는 이전 년도에 변화된 사항들이 포함된다. 보고서의 대부분은 개별 Bureau의 활동에 할애된다. 여기에는 신규이거나 이미 진행 중인 규칙제정의 목록 및 재결절차가 포함된다. 1999년 Annual Performance Report, 2000년 Program Performance Report, 2004년 Performance and Accountability Report로 명칭이 변경된 이래, 최근의 보고서들은 성과 내지 위원회가 설정한 전략적·정책적 목표달성 및 통신법에 중점을 두고 있다. 방송통신정책과 관련하여, 연간성과보고서는 소비자가 현재 FCC의 활동에 관한 정보를 지속적으로 갱신하는데 이용할 수 있는 좋은 수단이다.

④ Public Notices News Release

74) 1986 10월에 FCC Reports로부터 대체되었다.

75) Report는 위원회의 결정이나 조사에 따른 정보를 국회 등에 제공하기 위하여 작성된다. 예를 들어 Report to Congress가 있다.

FCC는 향후 회의일정 및 법적 조치에 관한 정보를 Public Notice를 통해서 일반인에게 공지한다. 보도자료(News Release)는 사건을 공표하고 언론에 FCC의 활동을 알리는 것이다. Press releases는 위원회의 활동을 개괄·요약하여 알려주는 비공식적인 자료로서 안전 담당 Bureau/Office나 Office of Media Relations에서 작성한다.⁷⁶⁾ 양자 모두 FCC의 Office of Media Relations에서 배포되고 정기적으로 FCC 웹사이트(www.fcc.gov)에 공개된다. Public Notice는 공식적인 문서이며, Public Notice에 문서 전문이 첨부되지 않는다는 점이 News Release와의 차이점이다.

⑤ Daily Digest

FCC Daily Digest는 방송통신정책에 관심을 갖는 사람들이 위원회의 활동에 관한 정보를 지속적으로 갱신하는데 이용할 수 있는 가장 빠르고 손쉬운 수단이다. Digest는 위원회의 발언, 공적인 조치, 공지사항, 보도자료를 모두 담고 있다. 데일리 다이제스트는 Office of Media Relations에서 조율되고 홈페이지에 링크하여 볼 수 있게 한다. Digest의 이메일 무료구독은 FCC 홈페이지에 링크하여 할 수 있다.

⑥ 도서관 및 참고자료실(Reference Rooms)

FCC는 도서관 및 많은 참고자료실을 통해 일반인이 쉽게 접근할 수 있는 광범위한 기록을 보유하고 있다. FCC 본관인 Potals II 빌딩에 위치한 FCC 도서관은 통신관련 주제를 다루는 광범위한 정보와 출판물들을 보유하고 있다. 도서관은 연방 및 법률의 역사, 관련저서, 협정, 통신법의 시초로까지 거슬러 올라가는 자료를 소장하고 있다. 도서관이 소장한 정부문서에는 CFR(Code of Federal Regulations) title 47, FCC 연간보고서, FCC 연방법원 소장, FCC 기록, 연방 라디오위원회(Federal Radio

76) 대개 안건이 채택된 후 2일 내에 언론에 배포된다.

Commission) 연간보고서, 1934년 이후 연방관보, 통신관련 제인법률 및 시행법률, 행정절차, 독립규제위원회 규정(independent agency regulations) 등이 포함된다.

도서관과 별도로, FCC의 행정부서들을 연계하는 많은 참고자료실이 있다. Reference Information Center(이하 RIC)는 모든 규칙제정, 방송국에 대한 면허신청, 다양한 유형의 신청에 관한 기록 및 방송사업자 내지 통신사업자들이 FCC에 제출한 문서를 포함한 기록들을 보유하고 있다. RIC는 일반인들이 통신회사에 대한 공식적인 규제문서를 검색하기 위해 첫 번째 거쳐야 한 곳으로 여겨진다.⁷⁷⁾

⑦ (FOIA)에 의한 정보공개신청

통상 일반인에게 공개되지 않은 문서를 열람하기를 원할 경우, 정보자유법에 따른 신청이 필요하다. 1966년 처음 의회를 통과한 정보자유법은 미국인들에게 비밀 자료가 아닌 일반 기록 및 문서에 관한 합리적 접근을 보장한다. 현행 FCC 규칙 하에서, 일반인은 FCC 웹사이트를 통해서 전자 FOIA 신청을 제출하거나 Office of Managing Director의 관리자에게 서면신청서를 발송할 수 있다.

신청된 문서가 존재하지 않거나 비공개정보라고 판단되면, FCC는 FOIA 신청을 거부할 수 있다. FIOA 하에서, (i) 국방 내지 외교정책상의 비밀, (ii) 내부인사규칙 내지 기관의 방침(practices), (iii) 다른 법률에 의한 비공개정보, (iv) 거래상 비밀 및 비밀이 유지되어야 할 상업적 또는 재정적 정보, (v) 기관과 소송중인 당사자가 이용할 수 없는 내부 메모, (vi) 개인의 프라이버시를 침해할 소지가 있는 개인파일 또는 의료파일, (vii) 법집행 목적을 위해 수집된 기록, (viii) 금융기관의 검토, 운용 및 조건관련 기록, (ix) 유정(油井) 데이터 등과 같은 내용은 비공개정보이다.

FIOA 하에서, FCC는 모든 서면신청에 대해 수령일로부터 20일 내에 응답하여야

한다. FCC가 그 기간 내에 응답할 수 없다고 결정할 경우, 신청자에게 서면으로 통보하여 10일을 초과하지 않는 범위 내에서 새로운 응답기간을 설정할 수 있다. 이러한 10일 기간연장이 불충분하다고 판단될 경우, FCC는 신청을 수정하거나 신청이 진행될 수 있는 기간을 설정하여야 한다.

FIOA 신청이 FCC에 의해 거부된 경우, 신청자는 CFR 47 § 0.467(j) 하에서, 행정심판청구서(administrative application)를 제출함으로써 이의를 제기할 수 있다. 청구서는 FCC의 Office of the General Counsel에 우편으로 송달하여야 한다. 모든 행정심판청구서는 FCC가 최초로 공개를 거부한 시점으로부터 30일 내에 제출되어야 한다. 행정심판청구서가 전체적으로 또는 부분적으로 기각된 경우, 신청자는 연방지방법원에 사법판결을 구해야 한다.

77) 47 C.F.R. § 0.453 어디서 일반인이 이용 가능한 FCC 문서를 찾을 수 있는지에 관해 더 많은 정보를 제공한다.

6절 해외 주요 합의제 방송통신규제기구 현황 비교·분석⁷⁸⁾
- Ofcom을 중심으로 -

1. Ofcom 법적의무

Ofcom 커뮤니케이션위원회법(Office of Communications Act 2002)에 의해서 2003년 설립되었다. Ofcom 전신⁷⁹⁾은 통신시장의 규제를 담당하던 OfTel(Office of Telecommunications), 방송을 담당하던 Broadcasting Standards Commission, Independent Television Commission, Radio Communications Agency, Radio Authority 등이다. Ofcom은 영국의 방송통신산업(communications industries) 즉, TV, 라디오, 유무선통신서비스, 주파수 정책을 책임지는 기관이다. 법적의무는 통신법(Communications Act 2003)에 규정되어 있는데, 방송통신 관련 영국인의 이익을 증진하고, 경쟁을 촉진함으로써 관련시장에서 소비자의 이익을 증진하는 것들이다.⁸⁰⁾

78) 권오상, “방송통신분야 책임기관으로서의 FCC와 Ofcom 비교분석”, 전파방송통신저널 제13호 (2009)를 주로 정리·인용하였다.

79) National Audit Office, *The Creation of Ofcom Wider lessons for public sector mergers of regulatory agencies* (2006)

80) Communications Act 2003, 3(1)(a), (b).

< 2-7> FCC vs Ofcom : 근거법, 설립시기, 전신기관, 임무

분	FCC	Ofcom
	Communications Act 1934	Office of Communications Act 2002
설립 시기	1934년	2003년
통합 이전 기관	Interstate Commerce Commission (US Post Office) Federal Radio Commission	Office of Telecommunications Broadcasting Standards Commission Independent Television Commission Radio Communications Agency Radio Authority
임무	미국에 있는 모든 사람(people)에게 차별없이 방송통신서비스를 합리적인 가격으로 제공	TV, 라디오, 유무선통신, 주파수 정책을 책임지고 영국인 이익 증진, 경쟁을 촉진함으로써 관련시장에서 소비자 이익 증진

: 권오상, 방송통신분야 책임기관으로서의 FCC와 Ofcom 비교분석 (2008)

2. 정책 목표

Ofcom은 Communications Act 2003에서 규정하고 있는 법적의무를 달성하기 위하여 규제원칙(Regulatory Principles)을 세우고 있다. 이는 전파이용최적화, 초고속 인터넷서비스를 포함한 방송통신서비스 제공, 수준 높은 TV와 라디오 방송 제공, 방송의 다양성 유지, 유해하고 불공정하거나, 사생활을 침해할 수 있는 콘텐츠로부터 방송통신 이용자와 소비자를 보호해야 한다는 것이다.

또한 이들 규제원칙은 시장기반의 주파수이용, 융합시장에서의 경쟁과 혁신 촉진, 공익 증진, 소비자·이용자 보호, 방송·통신의 법적·경제적 규제와 진흥체계 구축이라는 5대 전략 프레임 워크로 정리된다.

< 2-8> FCC vs Ofcom : 전략목표

분	FCC	Ofcom
목표	< 6대 전략목표 > ① 초고속 인터넷서비스 제공 ② 경쟁활성화 ③ 주파수의 효율적·효과적 이용 ④ 미디어정책 ⑤ 공공안전과 국토안보 ⑥ FCC 현대화	< 5대 전략적 정책체계 > ① 시장기반의 주파수이용 ② 융합시장의 경쟁·혁신 촉진 ③ 공익 증진 ④ 소비자·이용자 보호 ⑤ 방송·통신의 법적·경제적 규제와 진흥체계 구축

: 권오상, 방송통신분야 책임기관으로서의 FCC와 Ofcom 비교분석 (2008)

3. 의사결정

(1) Ofcom

Ofcom 크게 Ofcom Board, Board Committee, Organization의 3가지 구조로 구성되어 있다. 최고 의사결정기구인 Ofcom Board를 보좌하기 위한 Executive Committee, Operations Board, Policy Executive를 설치하고 있다.⁸¹⁾ Ofcom Board는 8명(의장, 부의장 각 1명 포함)으로 구성된 최고 의결기구이다. Executive Committee는 조직운영방향, 재무계획, 행정처리 결정 등 경영관리, 또는 Ofcom Board에 안건으로 상정하기 전 사전 검토 등 책임을 맡고 있으며, Ofcom 내부에 명확하지 않은 업무를 조정한다. 매달 회의를 개최한다. Operations Board는 총무, 인사, 정보시스템, 회계 등 책임을 지고, Executive Committee에 보고하고 안건으로 상정 전 사전검토하는 역할을 하며, 격주 회의를 개최한다. Policy Executive는 정책개발에 책임을 지고, 정책방향을 설정하고 토론 기회를 마련, Ofcom Board에 상정하기 전 사전 검토하고, 매주 회의를 개최한다.

81) Executive Committee, Operations Board, Policy Executive 위원회 조직의 사무총장과 같은 역할을 수행한다.

① Ofcom Board

Ofcom Board는 chairman, executive, non-executive로 구성되어 있으며 Executive는 Board의 조직을 운영하고 Board와 Executive는 Ofcom 전략방향을 제시한다. 구성원은 Executive(Chief Executive 포함) 3명을 포함하여 9명까지 가능하다. Ofcom Board member들은 만장일치로 의사결정을 한다. FCC와 달리 이사회 멤버들 중 소수의견이 존재해도 이들은 공개되지 않는다. 또한, 규제정책제정과정에서 공식적으로 이해당사자들에게 의견을 수렴하는 절차가 존재하지 않는다. FCC의 Ex Parte Rule처럼 이해당사자들에게 정보를 공유하게 하는 제도 또한 없다는 비판이 제기되기도 한다. Ofcom Board는 적어도 1달에 한번(8월 제외) 회의를 개최하고 안건은 Ofcom 홈페이지에 정기적으로 업데이트된다. Ofcom의 중심이 되는 최고 의결기구이자 일반적인 의무부터 법적 책임까지, 예산조달부터 지출까지 모두 감독하는 중심 지배기구이다.

Executive Committee(ExCo) : ExCo는 Senior executive team으로 Ofcom의 경영을 감독하고 조직을 세팅하며 방향을 정하는 기구이다. 또한 재무적, 행정적인 의사결정과 모니터링을 담당한다. 사업 운영과 정책 결정 시 오버랩을 되는 부분에 대해 각 부서 간 최고 책임자가 상호 검토할 책임을 가지고 있다. 각 조직단위에서 정기적으로 업데이트 된 경영정보를 보고 받고 대외적 이슈를 탐구하고 내부 커뮤니케이션을 담당한다.

Operation Board : Ofcom의 운영을 담당하며 ExCo로부터 권한을 위임받았다. 성과 및 조직 변화에 대해 방향을 정하고 이를 제안하고 시행한다. Operation Board는 ExCo 직접 보고한다.

Policy Executive : Ofcom 총체적 정책 아젠다를 다루고 정책방향을 정하며 정책포럼, Peer review를 제공한다. 정책제안과 승인 보고서를 작성한다. 운영정책과 관련된 사안은 Operation Board에서 처리하고 Executive Committee에 보고한다. Board는 특정한 사안을 위해 결정 권한을 위임하기도 한다.

② Board Committees

각 분야별 Board Committees는 Content Board, Content Sanctions Committee, Fairness Committee, Radio Licensing Committee, Community Radio Fund Panel, Election Committee, Ofcom & BBC joint Steering Group, DTT Allocation Committee, Audit Committee, Remuneration Committee, Non-Executive Member Remuneration Committee, Nominations Committee로 구성되어 있다. 주요 위원회의 업무는 다음과 같다.

Content Board : 미디어를 기본으로 다양한 분야의 콘텐츠 이슈를 모으고 조언하는 역할을 담당한다. 콘텐츠와 관련된 모든 의사 결정 권한을 가진다. TV, 라디오의 질과 기준을 마련하기 위해 사전 포럼을 제공하며 시청자, 시민의 이익 도모를 위해 의견을 반영한 캠페인 시행한다. 소비자 이권을 넘어 공익에 초점을 맞춘 이슈를 관찰한다. 라디오 규제의 기틀을 마련하고, 미디어 리터러시를 포함한 다른 이슈를 Ofcom Board에 제안하기도 한다. 연간 보고서 콘텐츠 부분을 작성하여 Board 제출한다. Board가 임명한 12명의 멤버로 구성되어있으며 Ofcom Board의 부의장이 의장직을 맡는다. 방송 산업 내외부 인력과 UK의 다양한 분야의 목소리를 대표할 수 있는 사람들로 구성되어 있다.

Content Sanctions Committee : 위원회의 이름 그대로 콘텐츠 인가와 관련된 기능 수행한다. Content Board의 장이 의장직 맡으며 의견이 상정될 때마다 Ofcom 내

에서 회의가 열린다.

The Radio Licensing Committee : 라디오(사운드) 방송 허가와 관련된 기능을 수행하며 라디오 방송의 허가 및 재허가, 변경허가, 허가폐지를 결정한다.

Community Radio Fund Panel : 지역 라디오 방송사업자들에게 기금을 전달하여 Ofcom의 관리 하 그 집행이community radio license 허가에 무리가 없도록 집행되고 있는지 감독하는 역할을 한다. 정부가 기금을 마련하고 허가를 받은 사업자는 그 지원금을 받을 수 있다.

The Audit Committee : 회계, 감사가 적절하게 진행, 유지될 수 있도록 내부 및 외부 회계감사를 수행하는 기구이다. Ofcom Board의 sub-committee로, 의장은 독립성을 갖는다.

Remuneration Committee : Chief Executive와 Executive Committee(the senior management team) 구성원들의 보수(pay) 관련 사항을 감독한다. Ofcom의 총체적인 보수(pay)방안과 Ofcom 동료, 위원회 구성원 인사정책을 수행한다. Consumer Panel 구성원을 관리에 포함시키지만 Ofcom Board의 non-executive 구성원은 관리하지 않는다. Ofcom 내 연금 관련 사항을 관리한다. Board 구성원이 의장직을 수행하며 1년에 4-6회 회의가 열린다.

Nominations Committee : Board 승계 및 Board 구조, 사이즈, 조직에 대한 감독을 수행한다. Board 공석을 채우기 위해 non-executive 구성원을 검증하고 후보를 선정하여 Department for Culture, Media and Sport(DCMS)와Department Business, Enterprise and Regulatory Reform(DBERR)가 Board의 executive 구성원을 임명할 수 있도록 전 과정에 돕는 역할을 한다. Board 구성원을 평가하고

non-executive 검토하여 DBERR, DCMS가 재선임 결정을 내릴 수 있도록 추천하기도 한다. non-executive 구성원이 Ofcom 동료들과 함께 미팅을 가질 수 있도록 관리, 조정하는 역할을 한다. 회의는 위원회에 안건이 상정될 때마다 열린다.

Advisory Committees for the Nations : 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드, 영국 4지역을 위한 각 국가별 Advisory Committee를 설립하였다. 각 Advisory Committee는 각 나라에서 현재 이슈가 되고 있는 사안을 정의하고 Ofcom에 전달하는 역할을 한다. 이 위원회의 구성원은 open public 과정을 통해 승인되며 각 국가(스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드, 영국)에서 1번씩, 매년 총 4회 회의가 개최된다. Content Board와는 1년에 2번, 런던 외부에서 회의를 갖는다. Ofcom은 각 국가, 지역과 함께 정기적인 로드쇼를 개최하기도 한다. Ofcom Executive는 각 지역 운영하는 중요한 역할을 담당하며 Ofcom senior management group의 구성원을 책임자로 하는 오피스가 각 국가마다 설립되어 있다.

The Ofcom Spectrum Advisory Board : The Ofcom Spectrum Advisory Board(OSAB, 의장 David Brown)는 전략적인 spectrum management 이슈에 대해 탐구하고 라디오 스펙트럼의 올바른(공정적인) 사용과 유저의 이익을 도모하기 위해 존재하는 독립적인 기구이다. 1년에 5-6회 회의를 개최한다.

Communication Consumer Panel : 시장에서 소비자 이익도모와 공익을 실현하기 위해 설립된 기구이다. Communication Consumer Panel은 Ofcom으로부터 독립적이다. 소비자 이슈를 이해하고 광고와 프로그램에 관련된 사안에 뿐만 아니라 소비자 이익, 지역 소비자, 노인, 장애인, 저소득층에게 영향을 끼치는 커뮤니케이션 전 분야의 이슈를 연구한다. Communication Consumer Panel은 적절한 예산을 책정하여 위원회에게 전달한다. Ofcom은 Communication Consumer Panel과

함께 Memorandum of Understanding에 동의했으며 Memorandum of Understanding은 Ofcom과 Communication Consumer Panel 관계에 대해 동의한 원칙을 만들었다.

Ofcom & BBC Joint Steering Group : BBC Trust는 PCT(Public Value Test)를 시행하여 각 서비스의 공중가치를 판단한다. 이를 측정하는 두 가지 지표가 Public Value Assessment(PVA)와 Market Impact Assessment(MIA)이다. PVA는 Trust에 의해, MIA는 Ofcom에 의해 수행된다. JSG는 PVT 본질에 적합하도록 Market Impact Assessment(MIA)의 지표를 개발, 정의하고 일정을 관리하는 역할을 한다.

[2-4] Ofcom 조직 구분

Board							
Executive Committee				Policy Executive			
Operation Board							
Board Committees							
Content Board	Content Sanctions Committee	Fairness Committee	Radio Licensing Committee	Community Radio Fund Panel	Election Committee		
Ofcom & BBC joint Steering Group	DTT Allocation Committee	Audit Committee	Remuneration Committee	Non-Executive Member Remuneration Committee	Nominations Committee		
Organizations							
Legal, International Nations & Regions Secretariat	Content & Standards	Strategy & Market Development	Competition Policy Group	Spectrum Policy Group	Chief Operating Officer	Chief Technology Officer	Direction of Communication

: 권오상, 방송통신분야 책임기관으로서의 FCC와 Ofcom 비교분석 (2008)

< 2-9> FCC vs Ofcom : 조직비교

분		FCC	Ofcom
체계	위원회	Commission (상임위원 5명)	Ofcom Board (위원 9명까지 가능)
	사무조직		<div style="border: 1px solid black; padding: 2px;"> Executive Committee Operations Board Policy Executive </div> 12 Board Committees
		7 Bureaus 11 Offices	8개 단위 Organizations

: 권오상, 방송통신분야 책임기관으로서의 FCC와 Ofcom 비교분석 (2008)

4. 차이점

FCC와 Ofcom의 설립목적과 정책목표, 조직구성 등 비교하였다. FCC는 1934년 통신법에 의거하여 1934년에 이미 방송과 통신분야 규제기관을 통합하여 설립된 오랜 역사를 가지고 있다. 또한, 오랫동안 엄격한 삼권분립과 양당체제를 지속해온 미국적 특수성을 반영하고 있는 독립규제위원회로서 정부부처와는 달리 정책결정권을 갖는 5인의 위원들로 구성된 합의체기구이다. FCC의 가장 큰 장점으로 는 입법부, 행정부, 사법부 어디에도 속하지 않는 독립성과 이해당사자들의 의견을 폭넓게 수용하는 집단적 의사결정과정, 그리고 방송통신분야의 전문성을 들 수 있다. 하지만, 의사결정 과정에 시간이 많이 소요된다는 비판 또한 존재한다. 반면 Ofcom은 Oftel, BSC, ITC, RCA, RA 5개 기관이 통합되어 2003년에 설립된 신설기구이다. 5개의 기관에서 각각 규제하던 일들을 Ofcom이라는 하나의 기관을 통해서 수행한다는 점에서 높은 평가를 받고 있다. FCC와 달리 Ofcom은 합의체 의사결정

기관이 아니다. 오히려 회사와 비슷한 성격을 가지고 있다. 이사회(Ofcom Board)를 통해서 만장일치로 의사결정을 하는 것이다. 또한, Ofcom의 수장인 Chief Executive의 임명은 영국 정부에서 통제 가능한 것으로 알려져 있다. FCC에 비하여 Ofcom의 의사결정과정은 덜 공개적이라는 것이 일반적으로 알려져 있는 사실이기도 하다. 이러한 특성들 때문에 의사결정은 FCC보다는 신속할 것이라는 기대를 가질 수 있을 것이다. FCC와 Ofcom의 비교를 통해서 FCC는 합의체의 정신을 충실히 살리면서 정책을 디자인하고 있지만, 이에 따른 부작용인 느린 의사결정을 해소하기 위해서 노력하고 있다. 반면 Ofcom은 상대적으로 신속한 의사결정이 가능한 구조이지만 조직 내에 여러 위원회 기구들을 설치하여 의견수렴과 독립성을 살리고자 노력하고 있는 것을 발견할 수 있다.

< 2-10> FCC vs Ofcom : 공통점 · 차이점

분	공통점 및 차이점
	FCC는 Communication Act 자체에 근거를 두고 있고 Ofcom은 설치법을 별도로 두고 이에 근거함
설 립	FCC와 Ofcom 모두 방송과 통신 관련 기관을 통합하여 설립하였으나, FCC는 1934년, Ofcom은 2003년으로 70년가량 차이가 남
미 셴	FCC와 Ofcom 모두 이용자의 이익 극대화를 미션으로 하고 있으나, FCC는 모든 사람(people), Ofcom은 영국국민(citizen)을 대상으로 함
정 책 목 표	FCC, Ofcom 모두 경쟁활성화와 신규서비스 확산, 주파수의 효율적 이용과 조직운영의 효율화를 강조하고 있음
조 직 체 계 및 의 사 결 정	FCC 최고 의사결정기구는 위원회, Ofcom은 회사의 이사회 형태임 (FCC는 Commission, Ofcom은 Board) FCC는 상임위원들의 반대의견도 공개되는 형태이나, Ofcom은 소수의견이 공개되지 않고, 회사와 같이 CEO가 최종결정 또한, FCC는 위원회 조직이나 각 실무 Bureau와 Office에서 실제 정책을 입안하는 작업을 진행하고, Ofcom은 내부에 다수의 위원회 조직이 정책입안에 관여
기 타	FCC는 미국 양당을 모두 대표하는 형식으로 상임위원이 구성되나, Ofcom 최고책임자 임명은 정부에서 통제가 가능 한 것으로 알려짐

: 권오상, 방송통신분야 책임기관으로서의 FCC와 Ofcom 비교분석 (2008)

<표 2-11> 참고 : 해외 주요국 합외제 방송 · 통신 규제기구 비교

국가	규제기구	구성	주요 임무	법적 지위
미국	연방통신위원회 (FCC)	대통령이 상원 인준을 얻어 임명하는 5명의 위원으로 구성(임기 5년)	방송 · 통신 제반정책 수립, 불공정경쟁규제 및 내용규제, 방송 · 통신사업자 허가, 주 · 지방정부 및 민간 주파수 관리	방송 · 통신 정책 · 규제 통합기구 행정위원회
영국	커뮤니케이션위원회 (Ofcom)	위원장을 포함한 비상임 위원 6인, 사무처장 겸직 상임위원 1인, 상임위원 2인 총 9인의 위원으로 구성(임기 3~5년)	방송 · 통신사업자 허가, 방송주파수 할당, 불공정경쟁 규제	방송 · 통신 규제기구 공사
프랑스	시청각최고위원회 (CSA)	대통령이 3명 상 · 하원 의장이 각각 3명씩을 지명한 후 대통령이 임명 9명 위원으로 구성(임기 6년)	무선 방송사업자 허가, 방송주파수 할당, TV · 라디오 등 방송 내용 규제	방송 규제기구 독립행정위원회
캐나다	캐나다방송통신위원회 (CRTC)	수상이 임명한 위원장 1인, 부위원장 2인을 포함한 총 13인의 상임 위원으로 구성(임기 5년)	통신과 방송사업자 허가, 방송 프로그램 편성기준 제정	방송 규제기구 독립행정위원회

제 3 장 FCC 의사제도

FCC 내려지는 의사결정 중에는 위원회 의결로 이루어지는 것 그리고 각 Bureau 및 Office에 위임된 권한(*Delegated Authority*)에 의해 Bureau 및 Office Chief 명의로 이루어지는 것이 있다.⁸²⁾ 우선, 위원회 의결방식으로는 공개회의에서 표결, 비공개회의에서 표결, 회람절차(circulation)를 통한 표결 등이 있다. 공개회의의 표결 그리고 회람절차 표결 중 선택권은 위원장이 갖는다. 통상 위원회는 매월 3건 내외 안건을 공개회의에서 처리하고,⁸³⁾ 나머지 대다수 안건을 회람절차를 통해 처리한다.⁸⁴⁾ 한편, 비공개회의의 표결 여부는 일정한 사유가 있을 경우 위원회 표결로 결정한다. 다음으로, 미연방통신법은 적절한 기능과 신속하고 질서 있는 업무수행에 필요한 경우에 위원회는 공포된 규칙 또는 명령에 의하여 위원회 업무 및 사항에 관하여 청문, 결정, 명령, 증명, 보고 또는 기타 행위를 하는 것을 포함하여 그 기능의 일부를 위원회의 패널, 개별위원, 하위부서(employee board) 또는 개별 직원에게 위임할 수 있다고 규정한다.⁸⁵⁾ 이에 따라, FCC 규칙은 각 하위부서 등에 포

82) 2007 GAO 보고서에 따르면, 2002년에서 2006년 동안, 위원회가 내린 결정이 1,835개에 불과한 반면, Bureau 내지 Office가 내린 결정은 17,406개에 이른다. GAO, *FCC Should Take Steps to Ensure Equal Access to Rulemaking Information* (2007), p. 7.

83) FCC는 2010년도에 총 40개 안건을 공개회의에서 처리하였다. 그 중 의결안건이 37건, 보고안건이 1건, 발표안건이 2건이었다. 그 구체적인 내용은 아래 <표 3-1> 참조.

84) 2011년 9월 기준 공개회의의 안건(Open Commission Meeting Agenda)은 다음과 같은 2건에 불과하다. 의결안건 : *Framework for Next Generation 911 Deployment* (PS Docket No. 10-255); 보고안건 : *white paper on the use of deployable aerial communications architecture* 한편, 2011년 9월 5주차에 계류 중인 회람 안건은 29건에 이른다. 매월 주차별로 위원들에게 회람 계류 중인 회람 안건은 FCC 웹사이트 (http://transition.fcc.gov/fcc-bin/circ_items.cgi)에서 확인할 수 있다.

85) 47 U.S.C. § 155 (c) (1).

괄적으로 권한을 위임하면서 일정한 권한을 그 범위에서 제외하는 방식으로 내부 위임을 규정하고 있다. 이 장에서는 우선, 의사제도 측면에서 FCC 위원회에서 이루어지는 의사결정과정을 살펴보고, 다음으로, FCC 내부위임제도에 대해서 분석한 후, 마지막으로 FCC 의사제도 개혁에 대한 최근 논의를 검토한다.

[3-1] FCC 의사결정 유형



<표 3-1> 2010년 FCC 공개회의의 처리안건 목록

자	안건 종류	내용	권 수	
1 20일	Report and Order	의결	비디오 유통시장 경쟁증진	3건
	Order and FNPRM	의결	DTV전환과 차세대 이동통신네트워크 확산	
	NPRM	의결	텔레마케팅 관련규정 FTC 개정사항 반영	
2월 18일	E-Rate Order & NPRM	의결	보편적서비스로서의 학교인터넷 사용시 추가적인 기금부담없이 일반국민이 활용할 수 있도록 함	4건
	Ex-Parte Reform	의결	의사결정과정의 투명성과 효과를	

	NPRM		위한 Ex Parte 절차 개선	
	NPRM	의결	의사결정과정의 효율, 개방, 투명성을 향상시키기 위한 FCC 규정 개정	
	보 고		National Broadband Plan 현황 보고	
3월 16일	발 표		National Broadband Plan 발표	2건
	Mission Statement	투표	미국 브로드밴드 정책 목표가 포함된 Mission Statement 채택을 위한 투표	
4월 21일	USF Reform NPRM and NOI	의결	브로드밴드 위주로 보편적서비스 기금 관련사항 개정 및 의견수렴사항 의결	6건
	Order and FNPRM	의결	이동전화 로밍서비스 관련사항 개정 및 의견수렴사항 의결	
	Network Gateway NOI	의결	다채널 multi-channel video programming 서비스확산을 위한 각계 의견수렴 사항 의결	
	NPRM	의결	케이블 셋탑박스의 케이블카드 관련사항 개정	
	NOI	의결	브로드밴드 네트워크의 Survivability 및 vulnerability 관련 의견수렴 사항 의결	
	Cybersecurity Certification NOI	의결	사이버보안 인증관련 의견수렴 사항 의결	
5월 20일	Mobile Wireless Competition Report	의결	모바일시장 경쟁상황 보고서 보고	5건
	WCS-SDARS Report and Order	의결	2.3 GHz대역의 25 MHz 폭 주파수 사용 의결	
	E-Rate NPRM	의결	학교, 도서관 등에서 보다 자유롭게 브로드밴드 활용	
	Pole Attachments Order and FNPRM	의결	Utility Poles(전주)에 비차별적이고 공정하고 합리적인 접근을 통한 the National Broadband Plan의 이행	
	Local Number Portability Report	의결	시내전화번호이동이 하루에 처리되도록 절차를 표준화	

6월 17일	and Order			1건
	Framework for Broadband Internet Service NOI	의결	미국민의 편익증진을 위한 브로드밴드 서비스의 legal framework 도출을 위한 의견수렴 사항 의결	
7월 15일	Rural Health Care Support Mechanism NPRM	의결	Universal Service Rural Health Care Fund 관련사항 개정	4건
	NPRM and NOI	의결	2 GHz, Big LEO, and L-bands 등 고정, 모바일 위성서비스 주파수대역의 사용을 위한 의견수렴 사항 등 의결	
	Electronic Tariff Filing System (ETFS) NPRM	의결	사업자가 FCC에 요금 등 신고의 방법을 종이에서 전자적인 방법으로 변경하고자 관련자의 의견수렴 사항 의결	
8월 5일	Hearing Aid Compatibility R&O and FNPRM	의결	음성전화 시스템을 활용한 보청기 도입 관련사항 의결	2건
	Wireless Backhaul NPRM and NOI	의결	브로드밴드 확산과 경쟁활성화를 위한 주파수 관련 규제 개선	
9월 23일	Second Memorandum Opinion and Order	의결	900 MHz 이하와 3 GHz 비면허 대역 주파수 관련 17건의 petition 심의 의결	4건
	Report and Order	의결	학교와 도서관에 1기가의 속도로 브로드밴드를 제공 관련 사안 의결	
	Second Report and Order	의결	무선 E911의 위치정보 관련사안 의결	
	Further NPRM and NOI	의결	E911의 IP기반서비스를 가동케 하고, 위치정보의 정확성을 확보하기 위한 사안 의결	
10월 14일	Bill Shock NPRM	의결	요금폭탄을 방지하기 위한 규정 개정에 대한 의견수렴사항 의결	3건
	Mobility Fund NPRM	의결	현재 3G와 차세대 서비스 투자를 위한 Mobility Fund 조성	
	CableCARD Third R&O and Order on Reconsideration	의결	CableCARD 기준 개정사항 의결	

11 30일	NPRM	의결	Channel Sharing 등 UHF and VHF TV bands의 효율적 활용을 위한 기준 개정	4건
	NPRM	의결	실험국 등 활용으로 시장기회 확대를 위한 주파수이용 관련사안 의결	
	NOI	의결	Dynamic Spectrum Use Technologies를 통한 주파수 활용방안 의견수렴사항 의결	
	발표		Twenty-First Century Communications and Video Accessibility Act 이행관련 발표	
12월 31일	Open Internet Order	의결	Open Internet의 기본적인 기준 의결	2건
	Next-Generation 9-1-1 NOI	의결	현재 음성위주의 응급전화인 911을 멀티미디어 환경으로 변환하기 위한 의견수렴 사항 의결	
합 계				40건

1절 위원회 의사결정과정

1. 운영 개요

FCC 원칙적으로 합의제로 수행된다. 비록 상당한 범위의 정책결정 권한이 Bureau/Office Chief 또는 전문 Staff에게 위임되어 있기는 하지만, 위원회는 원칙적으로 모든 정책문제에 관하여 최종적인 결정권한을 갖는다. 위원회 결정은 회의에서 이루어지는데, 회의에는 적어도 3인 이상의 위원이 출석하여야 공식적인 조치를 취할 수 있다.⁸⁶⁾ 회의의 의안은 위원장이 결정하고,⁸⁷⁾ 위원장은 의안의 목록을 적어도 일주일 전에 각 위원들에게 제공하여야 한다. 위원들은 참모진의 도움을 받아 정보를 수집하고 의제를 평가함으로써 회의를 준비한다. 통상적으로 회의의 심리에는 당해 의안을 준비하는데 개입한 FCC 직원들이 참석하여 발언한다. 위원들에게는 그러한 발언에 대해 질문할 기회가 주어지고, 그 문제에 관한 최종적인 표결에 들어가기 전에 공개토론을 갖는다. 연방회의공개법에 따라, 위원회의 공식회의는 원칙적으로 일반인에게 공개되도록 되어있다.⁸⁸⁾

86) 인원을 “의사정족수”(Quorum)이라고 한다. Quorum은 위원회 정책입안 의사결정이나 업무를 처리하기 위하여 circulation 투표 혹은 meeting에 참석해야 하는 최소 위원의 숫자를 말한다. 미연방통신법은 FCC의 Quorum을 세 명으로 규정하고 있다. 참석한 위원이 거부권을 행사해도 Quorum은 유효하다.

87) 47 U.S.C. § 155 (a); 47 C.F.R. § 0.3 (a) (4) 참조.

88) 이를 Sunshine Notice라 한다. “Commission Meeting Agenda”라는 제목이 부여된 Public Notice는 공개 혹은 비공개 회의가 열리기 7일 전에 배포하여, 회의 날짜, 시간 및 안건을 알려야 한다. Sunshine Notice가 공개된 후 연방관보(Federal Register)에 게재된다. 한편, Sunshine Period는 안건을 Sunshine Agenda에 공지하였을 때부터, 안건이 정책으로 입안되었거나, 안건이 Sunshine Agenda에서 삭제 또는 추가 검토를 위해 담당 직원에게 되돌아갔다는 것을 알리는 Public Notice가 배포되었을 때까지의 기간을 말한다. Sunshine Period 동안 의사결정권을 가지고 있는 사람에게 presentation을 하는 것은 일반적으로 금지되어 있다(이른바, ex

, 특정한 의사결정은 공식적인 회의가 아닌 다른 과정을 통해 이루어진다. 예컨대, 사고 내지 켈위로 인하여 의사정족수에 미달하는 경우, 위원장은 현직 위원들 가운데 활동 가능한 위원들로 구성된 출석위원회(Board of Commissioners)를 소집한다.⁸⁹⁾ 다른 한편, 의사결정은 회람(circulation)이라고 불리는 절차를 통해서도 수행된다.⁹⁰⁾

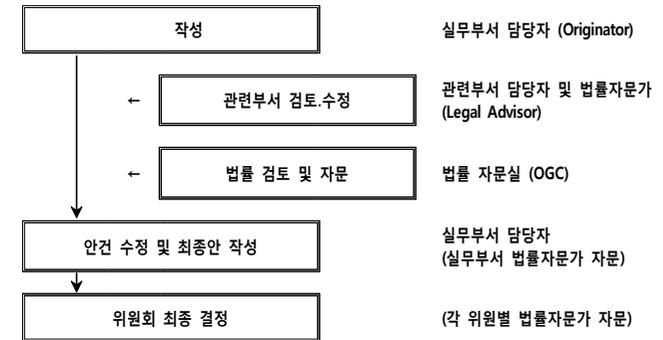
parte rule).

89) 위원회의 정족수가 충족되지 않은 것으로 판단한 경우에는 언제든지 출석위원회를 소집할 수 있다. 출석위원회는 모든 출석 위원들로 구성된다. 출석위원회는 위원회 전원회의의 권한사항인 모든 문제에 관하여 활동할 권한을 가진다. 단, 아래 경우는 제외한다. (47 C.F.R. § 0.212 참조)

- 위원회 정족수의 소집을 기다리는 것이 공공의 이익에 반한다고 위원회가 판단한 경우를 제외하고, 여하한 규칙제정절차 또는 조사/처분을 위한 청문절차 쟁점에 관한 최종 결정.
- 위원회 조치에 대한 재의청구.
- 위임된 권한에 따라 취해진 조치의 재심청구.

90) 회람(Circulation)은 안건(agenda item)을 공개 또는 비공개 meeting을 거쳐 토론하지 않고 투표(notational voting)하기 위해 위원들에게 전달하는 절차를 말한다. 투표는 일반적으로 위원 각자의 사무실에서 on-line으로 이루어진다.

[3-2] FCC 위원회 의사결정 절차



: 권오상, 위원회 조직으로서 FCC에 대한 고찰 (2008)

2. (Agenda Meeting Item)⁹¹⁾

(1) 준비

① 안건 발의

Rulemaking 절차에 비추어 볼 때, FCC 의제안건(agenda item)⁹²⁾은 (i) 법률의 위임 또는 명령, (ii) 내부적 수요 그리고 (iii) 외부적 요구(신청 또는 청원)에 의해 설정된다고 할 수 있다. 이 중에서 법률이 위임하는 경우를 제외하고, 내부적 수요 또는 외부적 요구에 따른 쟁점을 의제안건으로 설정하는 권한을 누가 갖는지 문제된다. 원칙적으로 의제안건은 의장의 지시 아래, 각 Bureau 또는 Office에서 작성한다. 미연방통신법은 위원회 관할에 속하는 업무를 신속하고 효율적으로 처리하기 위해

91) 이하 내용은 FCC, *Agenda Handbook* (2000)을 주로 참조하여 작성·인용하였다.

92) 의제안건(agenda item)은 위원회에 의하여 승인을 받을 문서와 그 문서를 위원회에 알리는 표제문(cover memorandum) 양자를 지칭한다. 문서는 결국 일반대중에게 공표될 수도 있으나, 내부 인사 안건과 같은 경우에는 내부 문서로 남을 수도 있다. 표제문은 공용으로만 사용되며, 일반대중에 공표되지 않는다.

위원회 업무를 일반적으로 조정하고 조직하는 것을 위원장의 임무로 규정하고 있다.⁹³⁾ 이 임무를 수행하기 위해서 위원장은 위원회 회의에 불이기 위한 의제안건을 초안하는 것을 포함한 업무를 Bureau 및 Office에 지시함으로써 위원회 의제를 설정한다. 이 때, 실제 안건을 작성하는 FCC 직원을 Originator라고 한다. 한편, *Agenda Handbook*은 Bureau 및 Office가 위원들에게 초안과 수정안 사본을 표결 3주 전에 제공하여야 한다고 규정하고 있다. 따라서 의안형성권은 위원장에게 속하고, 구체적인 의안은 위원장의 지시를 받아 각 Bureau 또는 Office가 작성한다고 할 수 있다.⁹⁴⁾ 위원들의 경우, 의제안건에 대해 소수의견을 붙일 수 있고,⁹⁵⁾ 따라서 위원에게 속해 있는 Staff 역할은 안건형성이 아니라 각 Bureau 또는 Office에서 올라오는 안건을 검토하여 위원의 의사결정(표결)을 돕는 것이라고 할 수 있다.

② 작성

위원회가 승인할 문서인 결정문서(Commission Decision Document) 그리고 그 문서를 위원회에 알리는 표제문서(Cover-memo Commission Decision Document) 양자를 합쳐 안건(agenda item)이라고 부른다. 안건은 위원장 지시로 담당실국에서 작성한다.

(a)

결정문서는 위원회 승인을 전제로 외부에 위원회 명령(order)으로 공표되는 문서이다.⁹⁶⁾ 따라서 결정문서는 일반대중들에게 위원회 결정과 기본적인 결정이유를 설

93) 47 U.S.C. § 155 (a).

94) 기관장으로서 위원장의 의제독점권에 대해서는 일부 비판이 가해진다. 그 이유는 다수 반대파 위원들이 의안을 제안하는 것을 막는다면 위원장이 결국 합의된 의안을 가로막는 것과 다르지 않기 때문이다.

95) 47 U.S.C. § 155 (a).

96) 결정문서는 단순히 어떤 쟁점(예컨대, 인 허가여부 또는 규칙 제 개정여부)에 대해 찬반여부를 묻는 것이 아니다. 다시 말해, 이미 위원회 승인을 요청하는 안건단계에서 그 승인을 전제로 곧바로 외부에 공표될 수 있을 정도로 구체적인 문서를

명해야 한다. 결정문서는 위원회가 자신의 정책·규제에 대해 일반대중, 법원, 인허가보유자, 의회, 공공 이익집단 그리고 기타 이해 당사자와 그들의 변호사들과 소통하는 일차적 수단이다.⁹⁷⁾ *Agenda Handbook*은 결정문서에 포함되어야 할 내용 및 작성형식에 대해서 상세히 기술하고 있다. 그 내용을 개괄적으로 검토하면 다음과 같다.⁹⁸⁾

작성한다. 따라서 결정문서가 위원회 승인을 받으면 약간의 수정을 거쳐(예컨대, 자구수정이나 반대위원의 설명추가) 명령 형식으로 외부에 공표된다.

97) 결정문서에는 어떤 조치 또는 명령의 구체적인 배경, 근거 그리고 그 조치 또는 명령을 위해 경유한 절차 등이 상세히 기술되어 있다. 따라서 결정문서는 반대당사자들이 그 조치 또는 명령을 다투는 데 있어서 유용한 정보를 제공하는 수단이다. 결정문서 예는 <참고자료 4> FCC 결정문서 예 참조.

98) 자세한 내용은 <참고자료 3> *FCC Agenda Handbook* 번역본 참조.

< 3-2> FCC 결정문서의 표준형식

FCC	표준적 형식
-----	--------

1.

- (a) FCC 번호 [안건이 채택된 후 의제 그룹이 부여한 번호]
- (b) 문서의 공식 제목(title)
- (c) 제목(title)의 오른쪽에 사건명부, 규칙제정, 그리고/또는 파일의 번호
- (d) 채택일 (적용이 가능한 경우 바로 그 밑에는 코멘트일과 코멘트답변일)
- (e) “위원회에 의하여”라는 문구 그리고 그 뒤에 따르는 위원들에 의한 모든 성명에 대한 반대, 동의, 불참, 성명 발행을 나타내는 성명

※ Bureau/ Office 명칭 약어

CC - Common Carrier

ET - Office of Engineering and Technology

EB - Enforcement Bureau

CI - Consumer Information Bureau

GC - General Counsel

IB - International Bureau

MM - Mass Media

PP - Office of Plans and Policy

WT - Wireless Telecommunications

CS - Cable Services

MD - Office of Managing Director

2. 목차

25쪽 이상의 모든 안건에는 목차를 포함시킨다. 그 안건이 FCC 기록(FCC Record)에 게재 될 때는 정확한 참조를 위하여 쪽 번호보다는 문단 번호를 사용한다.

3. 도입부

도입부는 위원회의 결정 앞에 놓이게 된 것으로 안건의 대상을 평이한 말로 간단하게 기술한다.

4. 핵심 요약문(executive summary)

특별히 긴 안건이나 중요한 안건에 대해서는 핵심 요약문 부분이 제공되어야 한다.

5. 배경

배경 부분은 진행중인 절차(the proceeding)의 간단한 변천사, 어떻게 위원회가 그 결정에 도달하였는지, 즉, 절차에서 예전에 채택된 위원회의 안건, 제기된 모든 중요한 신청(petition), 법조항들, 관련 법원의 결정 등에 대한 짧은 설명을 제공한다.

6. 논의

본문에 해당하는 부분으로서, 코멘트/주장, 규칙제정안의 통지(NPRM), 규칙제정명령, 규칙비제정명령 (규칙제정신청(petition)을 기각하는 안건을 포함), 법적 선례 인용 등이 포함된다.

7. 결론

10쪽 이상의 안건에 대해서는, 설명적인 결론을 작성하여 독자들이 안건에서 다루는 것이 무엇이며 어떠한 결정을 내렸는지를 정확히 알게 하고, 10쪽 이하의 짧은 안건에 대해서는, “요약하면”, “결론적으로”, “위와 같은 이유로” 또는 “따라서” 등과 같이 결론임을 나타내는 “신호”가 되는 말을 사용한다.

8. 절차적 문제

편면적 진술(Ex Parte), 규제유연성법, 문서감축법, 1996년 미국과의계약개선편, 통지 및 코멘트 조항, 노조통지 등 절차적 법규 준수여부를 기술한다.

9. 조항

결정문서가 특정한 조치를 명령하면, “따라서, ~라고 명령한다” 형식으로 명령 조항을 포함시키고, 조치가 실행되어 절차가 종결되었다면 그 종결여부도 명시한다.

10. 발효일

11. FCC 연락정보

제한된 경우를 제외하고, 규칙제정 안건에는 안건에 대한 추가 정보를 위하여 위원회 담당 직원의 이름, 사무국/사무실 그리고 전화번호를 기재한다.

12. FCC 사무처장의 서명

13. 부록

: FCC, *FCC Agency Handbook*

(b)

다음과 같은 세 가지 주요 목적을 실행한다.⁹⁹⁾ 권고된 조치를 간단히 요약하고, 결정문서에 의하여 제기된 주요 쟁점들을 강조하며, 필요한 행정자원 영향(administrative resource impact) 정보를 제시한다. 특히, 표제문서에는 Bureau/Office 차원에서 시장에 민감하다고 지정한 모든 안건들, 즉 시장에 영향을 미칠 가능성이 다분한 안건의 경우, 첨부된 결정문서가 시장에 민감한 정보를 포함하고 있다고 하는 진술이 굵은 활자체 또는 낱인을 이용하여 표시되어야 하고, 안건 각 사본은 연어색의 시장 민감성을 나타내는 표제지 또한 갖추어야 한다. 이를

99) 우선 결정문서 요약본이라고 할 수 있다. 그러나 단순요약본에 그치는 것이 아니라 위원들이 승인여부를 결정함에 있어서 고려해야 할 사항인 시장민감성 내지 행정자원영향 등에 대한 설명을 포함하고 있다는 점에서 그 독자적 의미가 있다고 할 수 있다.

러, 표제문서에는 위원회와 운영국장에게 안건이 야기할 수 있는 잠재적인 행정적 그리고 자원적 결과를 알리기 위하여 행정자원영향 성명이 요구되는 바, 업무량, 직원 수준, 인사와 관련 없는 비용(예, 계약 서비스), 자동화(예, 소프트웨어, 하드웨어, 통신), 업무 보조(예, 장소, 설비, 보급, 이동), 일반대중에게 부과되는 문서 부담, 그리고 요금(예, 윈도우 서류제출, 새로운 서비스 부류)에 대한 영향이 포함되어야 한다. 마지막으로, 작성자의 성명, 전화 번호, 방 번호 및 입안한 Bureau/Office 장 서명, 표기가 요구되는 각 Bureau/Office 장 서명 등이 포함되어야 한다. *Agency Handbook*은 표제문서에 포함되어야 할 내용 및 작성형식에 대해서 상세히 기술하고 있다. 그 목차를 개괄적으로 제시하면 다음과 같다.¹⁰⁰⁾

100) 자세한 내용은 <참고자료 3> *FCC Agency Handbook* 번역본 참조.

< 3-3> FCC 표제문서의 표준적 구성

FCC	표준적 구성
	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자원 영향 (ARI) 2. 국가 안보/ 긴급사태 대비 태세(NS/EP) 3. 국제조율 (IC) 4. 의회 또는 보도 관계 쟁점 5. 개시 문서 또는 개시 당사자 6. 법률자문 7. 요약 8. 쟁점 분석 9. 발효일 10. 관련 문제 11. 실용적 영향 12. 종합적인 권고 13. 조율과 표기 14. 작성자의 이름 15. 서명

: FCC, *FCC Agenda Handbook*

③ · 표기

(Coordination)이란 결정문서에 직접적으로 관련되어 있거나 이해관계가 있는 모든 Bureau/Office가 조치를 위하여 위원회에 의제 안건을 제출하기 전에 검토하고 Comment 할 수 있는 기회를 보장하는 절차이다. 타당한 조율절차는 입안자가 Bureau/Office에 표기가 요구되기 전에 의제 안건을 검토하고 Comment 할 수 있는 충분한 시간을 허락해야 하며, 제출된 Comment를 모두 고려하고 Bureau/Office 장에게 표기를 위하여 안건을 제출하기 전에 그 Bureau/Office에 정보를 제공해야 한다. 한편, 표제문서 “표기” 면에 받은 Bureau/Office 장 표기는 실국장이 안건을 보았으며, Comment를 할 충분한 시간이 보장받았음을 뜻한다.

이처럼 안건은 위원들에게 배포되기 전에 모든 관련 Bureau/Office 그리고 법률자문실과 완벽하게 조율되어야 한다. 안건은 “수정과 함께 표기(noted with edits)”를 할 수는 없다. 예컨대, 조율 대상인 Bureau/Office 장이 안건에 수정을 가해야 한다는 조건으로 서명을 하는 행위가 이에 해당한다. 완벽한 조율을 위하여 안건 초안은 법률자문실 및 기타 모든 조율의 대상인 Bureau/Office에 최소한 회의 5주 전에(어떠한 경우에도, 위원에게 배포하기 최소한 2주 전에) 배부되어야 하며, 가능하다면 더 미리 배부되어야 한다. 후속 개정 초안은 즉시 법률자문실 및 기타 관련 사무국 또는 사무실에 배부되어야 한다. 만약 안건이 실제적 법적 쟁점과 관련되어 있다면, 안건이 상당한 모양을 갖추는 즉시 법률자문실에 초안을 넘겨야 하며, Bureau/Office는 법률자문실에 그들이 생각하는 안건의 주요 법적 쟁점에 대하여 알려야 한다. Bureau/Office 장은 그 안건이 관련 Bureau/Office와 완벽히 조율되었음을 보장할 책임이 있다.

④ 안건 배포

(a) 안건

안건수정본을 포함한 안건을 위원장, 위원 그리고 Bureau/Office에 위원회 회의 최소한 3주 전에 배포한다. Bureau/Office는 안건이 배포되기 전에 “회의 의제 안건의 배포에 대한 승인 또는 의제 안건에 대한 신속한 조치 요구” (서식 A-491)를 작성하고, 의장실에 승인을 위하여 제출해야 한다. 승인을 받은 원본 서식은 사무처장실의 의제 그룹에 의제 안건과 함께 제출해야 하며, 서식 사본이 의장의 행정 보좌관에게 제공되어야 한다.

안건의 모든 사본은 푸른색의 “의제 회의 안건” 표제지와 함께 배포되어야 한다. 시장에 민감한 안건은 푸른색의 의제 회의 안건 표제지와 더불어 연어색의 “시장 민감성”을 나타내는 표제지도 함께 배포되어야 한다. 푸른색 표제지가 위에 놓인다. 안건 종이 사본은 위원회 회의 21일 전에 수령인에게 손수 전달되어야 한다. 만

배포 마감기한이 공휴일이라면, Bureau/Office에 의하여 바로 전 업무일에 배포 되어야 한다. 아래 표에는 안건의 수량인과 필요 복사본의 수가 나열되어 있다. 의 제 안건의 전자 사본은 안건을 FCCMEET 그룹에 이메일로 전송되어 나머지 Bureau/Office에 배포된다.

< 3-4> 안건 배포

사무국	사본의 개수	방 번호
	7	8-B201
위원	5(각각)	8-302, 8-B115, 8-204, 8-C302
법률자문실 (행정법 분과 의제함)	8	8-A621
의제 그룹 사무처장실	2 (A-491 원본)	TW-B204
통신사업기회실	2	C-7204

: FCC, *FCC Agenda Handbook*

(b) 안건

안건이 비공개 회의에서 심의될 것이라면, “비공개 회의 인증”이 작성되고 의제 그룹에 제출되어야 한다. 안건은 회의에 참석할 것이 예상되는 사람과 의제 그룹에 게만 손수 전달되어야 한다.

(c) 수정 안건

위원회에게 최초로 배포한 후에는, 결정문이 개정과 재배포가 될 때마다 의제 안 건 초안 표제지가 안건에 포함되어야 한다. 위원실, 입안한 Bureau/Office 그리고 법률자문실은 회의 시작 전에 모든 수정을 끝내기 위해 함께 일해야 한다. 이 기간 동안에는 지속적인 의견과 수정본의 교환이 있을 것이며, 여기에는 공식적인 안건의 재회람 뿐만 아니라 논의의 대상이 되는 안건의 특정 부분의 교환도 포함된다.

위원들에게 제공되는 모든 개정 초안은 법률자문실, 통신사업기회실 그리고 의제 그룹에도 제공되어야 한다. Bureau/Office는 최종 안건을 모든 위원실, 법률자문실, 통신사업기회실 그리고 의제 그룹에게 의제 회의가 있기 전날 오후 5시까지 제출해야 한다.

수정 과정 내내, 모든 개정 초안에는 날짜와 시간이 기록되어야 한다. 이와 더불어, 모든 개정 초안은 입안한 사무실에 의한 모든 내용상의 수정에 붉은 밑줄을 그어야 한다. 깨끗한 사본과 붉은 밑줄이 그어진 사본 둘 다 의제 안건 초안 표제지와 함께 제출되어야 하며, 아래 표에 제시된 사본의 수가 요구된다.

<표 3-5> 수정 안건 배포

사무실/사무국	사본의 개수	방 번호
의장	3	8-B201
위원들	2(각각)	8-A302, 8-B115, 8-A204, 8-C302
법률자문실 (행정법분과 의제함) (agenda box)	4	8-A621
의제 그룹	2	TW-B204
통신사업기회실	2	C-7204

자료 : FCC, *FCC Agenda Handbook*

(d) 철회 또는 표결방법을 변경한 안건

안건이 철회된 경우, Bureau/Office는 의제 그룹, 의장의 행정 보좌관, 법률자문실/행정법분과, 그리고 위원실에 통지할 책임이 있다. Bureau/Office는 철회한 안건의 사본을 수령한 다른 사무실에도 알려야 한다. 회의에서 회람으로 변경된 안건은 회람 절차에 따라 재배포 되어야 한다.

⑤ 회의 전 준비사항

(a) 요약본

요약본은 모든 위원회 회의를 위하여 배포되는 선사인 통지에 포함시키기 위하여 Bureau/Office에 의하여 준비된다. 선사인 요약본은 결정 중립적이어야 한다. 즉, 직원의 제안이 무엇인지를 밝히지 않아야 한다. 가능한 경우, 제목에 사건명부번호 그리고/또는 규칙제정번호를 포함하는 것을 잊지 말아야 한다. 요약본은 AGENDA에게 이메일로 전송되거나, 의제 그룹에게 의제 안전과 “회의 의제 안전의 배포에 대한 승인 또는 의제 안전에 대한 신속한 조치 요구”가 함께 배부되어야 한다.

(b) 선사인 통지

선사인 통지는 의제 그룹에 의하여 작성되며 의장실에 의하여 승인되고, 일반적으로 계획된 회의 7 역일(曆日) 전에 일반대중에 공표된다.¹⁰¹⁾ 일반적으로, 사무처장이 선사인 통지를 오후 4시에 정기적으로 공표한다. 따라서 통지가 공표 예정일의 오후 4시 이후에는 외부 당사자와의 회의가 열려서는 안 된다. 통지가 공표되기 전까지는 다음 회의에 논의될 안전의 정체는 일반대중에 공개되는 정보가 아니다. 선사인 통지는 연방관보에 게재된다.

(c) 보도자료

Bureau 또는 Office는 의제 안전을 위한 보도자료 준비를 미디어관계실과 조율해야 한다. Bureau/Office는 모든 발표 및 보도자료 초안을 의제 안전을 담당하는 의장의 법률자문에게 의제 회의 최소 3 업무일 이전에 제출할 책임이 있다.

101) 날짜 및 시간을 고시하고, 회의에서 심의될 각 안전을 열거한 “위원회 회의 의제”라고 이름 붙은 공고가 공개 또는 비공개 위원회 회의 7역일(曆日) 전에 공표된다. 선사인 통지는 일반대중에게 공표된 후 연방 관보에 인쇄된다.

Bureau/Office는 안전에 대한 보도자료 초안을 다른 위원의 법률자문에게 의제 회의 최소 2 업무일 이전에 돌려야 한다.

< 3-6> 안전 준비단계 시간순 요약

전의 주, 일, 또는 시간	조치
5	1. 안전에 조율이나 표기가 요구된다면, 이 날짜까지 해당 사무국/사무실에 제출되어야 한다. 안전은 “수정과 함께 표기”되어서는 안된다. 2. 사무국/사무실은 법률자문, 행정법분과, 통신사업기회실에 안전 사본 한 부를 제출해야 한다.
3.5-5주전	승인을 위해 의장실에 서식 A-491, “회의 의제 안전의 배포에 대한 승인 또는 의제 안전에 대한 신속한 조치 요구”를 제출하라.
3주전	1. 의장, 위원들, 사무국/사무실들, 그리고 법률자문에게 안전을 배포하라. 2. 승인된 서식 A-491의 사본을 의장의 행정 보좌관에게 주어야. 3. 승인된 서식 A-491의 원본이 첨부된 안전과 선사인 요약본을 의제 그룹에게 배부하라.
1주전	1. 선사인 통지가 공표된다.
3일전	사무국/사무실은 의장의 법률자문에게 발표 초안과 보도자료를 돌린다.
사무국/사무실이 수정본을 받은 후 2 근무일 전 (적용할 수 있는 경우)	사무국/사무실은 의장, 위원들, 법률자문, 통신사업기회실 그리고 의제 그룹에게 개정된 안전을 배포한다. 위원들의 법률자문에게 보도자료의 초안이 배포된다.
1일전	1. 발표자와 기타 사무국/사무실의 기관장이 지정한 사람들은 비서실장(Chief of Staff), 미디어관계실의 대표들과 함께 회의에 참석한다. 2. 사무국/사무실이 5시까지 최종 안전을 모든 위원의 사무실, 법률자문, 통신사업기회실 그리고 의제 그룹에 배포한다.

: FCC, FCC Agenda Handbook

(2) 표결

위원회 회의에서 구두로 표결에 부친다. 안건은 3인 이상 위원이 출석하여 3인 이상 위원 찬성을 얻어 의결된다.¹⁰²⁾ 위원회의 목표는 안건의 채택본을 의제 회의 후 업무일 기준으로는 2일내에, 그러나 역일(曆日) 기준으로는 7일을 넘어서지 않는 기간 내에 공표하는 것이다. 반대 또는 기타 성명을 수용하기 위하여 어느 정도의 추가 시간을 허락하도록 하는 예외가 있다. 위원들이 안건에 대해 택할 수 있는 표결방법은 아래 <표 3-7>과 같다.

< 3-7> 표결에서 의사표시 방법

의사표시	내용
(APPROVE)	안건의 이유와 결과에 동의한다.
반대(DISSENT)	다수가 승인한 결과에 찬성하지 않는다.
동의(CONCUR)	결과에는 동의하나 그 이유에 대해서는 동의하지 않는다.
일부 반대/일부 승인 (DISSENT/APPROVE IN PART)	다수가 승인한 안건의 일부분의 결과에는 동의하나 다른 부분들에는 동의하지 않는다.
일부 승인/일부 동의 (APPROVE/CONCUR IN PART)	안건의 일부분의 이유에 동의하지 않는다.
기권	정족수의 일부분으로 여겨짐
불참	정족수의 일부분으로 여겨지지 않음.

: FCC, *FCC Agenda Handbook*

102) 'quorum'이라 하는데 circulation 투표 혹은 open meeting에 참석해야 하는 최소 위원의 숫자를 말한다. 미연방통신법은 FCC 'quorum'을 세 명으로 규정하고 있다. 참석한 위원이 거부권을 행사해도 'quorum'은 유효하다. 따라서 'quorum'은 우리식으로 하면 일차적으로 '의사정족수'를 뜻하지만 동시에 3명 이상 위원이 찬성해야 공식적인 조치를 취할 수 있다는 점에서 '의결정족수'를 뜻하기도 한다.

한편, 위원(위원장 포함)은 성명 형식으로 표결에 대한 자신의 의견을 부연설명할 수 있다.¹⁰³⁾ 다음은 위원이 행하는 성명 유형을 예시한 것이다. 위원이 성명을 발하고자 하는 경우 그 표결시 이를 적시해야 한다. 성명에 답변하기 위한 안건 수정으로 안건의 공표가 부당하게 지연되지 않도록 하기 위하여 통상적으로 성명은 의제 그룹, 그리고 다른 위원, 관련 사무국과 법률자문실에 회의 또는 채택 후 업무일 기준 2일 이내에 배포되어야 한다.

<표 3-8> 성명 유형

유형	내용
별도 성명	가표(可票)를 설명하고, 위원에게 특히 중요한 쟁점이나 결정을 강조한다.
반대 성명	위원이 다수의 표결에 동의하지 않는 이유를 설명한다.
동의 성명	위원이 다수의 표결에 동의하지만, 그 결정에 도달하기 위해 이용된 이유에 동의하지 않는 이유를 설명한다.

자료 : FCC, *FCC Agenda Handbook*

(3) 안건 채택 · 공표

① 안건 채택

안건 채택본은 위원, 법률자문, 관리예산처 그리고 의제 그룹에게 회의에서의 표결 전에 마지막으로 배포된 버전이다. 이 마지막 버전의 날짜가 바로 사무국 의제 공표 서식(서식 A-501)의 "채택본의 날짜(그리고 가능하다면, 시간)"를 위한 공란에 기입해야 하는 날짜이다. 채택된 안건의 공표 목표일은 채택일 7일 후이다.

② 안건 수정

103) 47 U.S.C. § 155 (a).

관계없는 수정은(예, 타자, 문법, 철자의 오류에 대한 수정, 또는 인용의 업데이트) 안전 재배포 없이 Bureau/Office에 의하여 행할 수 있다. 그 밖에 안전 수정은 원칙적으로 허용되지 않는다. 그러나 그로 인하여 높은 수준의 결과물을 배출한다는 목적과 결정에 부여된 위원 전원의 합산된 지혜와 경험이 표결에서와 같이 최대한으로 안전에 반영될 것을 보장하고자 하는 목적을 위해서 예외적으로 수정이 허용된다. 이 경우, 채택본과 최종본 사이에 내용의 차이가 있는 안전은 반대 표결을 하지 않은 위원 그 지명인의 승인을 얻어야 한다. 위원이 반대를 하였다면, 그 승인은 요구되지 않는다. 위원이 일부 반대를 하였다면, 그 반대를 하지 않은 부분에 대한 승인이 요구된다. Bureau/Office는 위원, 법률자문실/행정법분과 그리고 의제 그룹에 안전 최종본의 깨끗한 사본과 붉은 밑줄이 그어진 사본을 모두 제공할 책임이 있다. 이 사본은 "최종"이라고 분명하게 표시되어야 하며, 의제 안전 초안 표제지를 수반하여야 한다.¹⁰⁴⁾

③ 안전 공표

위원회 목표는 의제 안전을 의제 회의 후 업무일 기준으로는 2일내에, 그러나 역일(曆日) 기준으로는 7일을 넘어서지 않는 기간 내에 공표하는 것이다. 반대 또는 기타 성명을 수용하기 위하여 어느 정도의 추가 시간을 허락하도록 하는 예외가 있다. 사무총장실은 7일 이후에 공표되는 의제 안전을 열거하는 월례 보고서를 작성한다. 보고서를 전개하기 위하여 사무총장실은 안전의 작성자에게 지연의 사유를 명기하라고 요구한다.

안전을 초안한 Bureau/Office는 그 서식을 행정법분과 내의 의제 안전함으로 배달하여 법률자문실/행정법분과에 서식 A-501을 제출할 책임이 있다. 법률자문실은

104) 대한 구체적인 승인절차는 <참고자료 3> *FCC Agenda Handbook* 번역본 참조.

법적 문제에 대하여 최종수정본을 검토한 후, 서식 A-501에 안전의 승인여부를 표시한다. 그 후 법률자문실은 서식을 의제 그룹에 전달한다. 의제 그룹은 법률자문실로부터 서식을 받은 때에 작성자에게 통지하며, 안전은 공표될 준비가 모두 갖추어진다. 이때, Bureau/Office는 법률자문실에게 공표를 승인하기 위해 안전을 검토할 시간을 최소 24시간 주어야 한다. Bureau/Office가 서식 A-501을 법률자문실에 가져온 후 24시간이 지나기 전에 안전을 공표해야 할 필요가 있는 긴급상황에서는, 법률자문실은 서식에 시간상의 제약으로 인하여 안전을 검토하지 못했다고 표시를 할 수 있는 선택권이 있다.

최종 규칙, 규칙안, 청문회 지정 명령, 일반 정책 성명, 통합 의제, 일반적 적용가능성과 법적 효력의 해석은 연방관보에 인쇄된다. 청문회 지정 명령과 공고 이외의 안전은 연방관보를 위한 전문(前文)이나 요약문을 수반한다.

< 3-9> 출판·요구 사본을 위한 단계 요약

FCC	위임된 권한(DA) 안전
1. 문서를 승인한 후, 사무국/사무실은 의제 그룹과 문서의 공표일을 조율해야 한다.	1. 출판 그룹(Publications Group) 418-0310에게 DA 번호를 요청해야 한다.
2. 사무국/사무실은 의제 그룹에게 색인 용어와 함께 문서 사본 세 부(하나는 철하지 않은 것)를 교부한다.	2. 사건명부에 오르면, FCC 참고자료센터에 사건명부번호와 메일링 리스트를 위해 요구되는 사본의 개수를 요청한다. 사본의 개수는 인쇄로 보내지는 안전과 이에 수반하는 인쇄 요청, 서식 A-100(부록 19를 참조하라)에 표시되어야 한다.
3. 사무실/사무국은 AGENDA에 문서를 이메일을 보낸다. (FCC 기록 용어가 별도의 첨부파일로 이메일에 포함되어야 한다)	3. 인쇄소에 공표일을 요청하는 전화를 한다.
4. 의제 그룹은 데일리 다이제스트를 위해 미디어관계실에게 문서 사본 한 부를 제공	4. DA 안전과 서식 A-100은 인쇄소에 배부되어야 하며, 처리되기 위해 수신함에 놓여

인쇄 요청, 서식 A-100을 준비하고 문서를 인쇄소에 전달한다.	저야 한다. 안전이 공표된 날에, 인터넷에 올리기 위해 고속정보통신망(IWAY)에 안전을 이메일로 보낸다.
5. 의제 그룹은 문서가 공표된 후, 문서들을 인터넷에 올릴 수 있도록, 고속정보통신망(IWAY)에 문서를 전달한다.	

: FCC, *FCC Agenda Handbook*

3. 안전(Circulation Item)

공개 또는 비공개 회의에서 논의를 거칠 필요 없이 의제 안전이 표기 표결을 위하여 위원들에게 돌려지는 절차를 말한다. 회람 안전의 경우, 표결은 일반적으로 각 위원실에서 전자적으로 이루어진다. 위원장은 안전 자체 선택에 있어서 뿐만 아니라 안전 표결 방법 선택에 있어서도 제약을 갖는다. FCC 공무원들 전연에 따르면, 통상 논란 여지가 있거나 산업 전반에 대해서 광범위한 영향을 미치는 안전의 경우, 회람절차보다는 공개회의절차를 통해 결정되고, 그렇지 않은 경우 회람절차를 통해 결정된다고 한다. 한편, 2007년 GAO 보고서에 따르면, 240개 안전 중 101개가 회의절차를 통해 결정된 반면, 139개가 회람절차를 통해 결정되었다. 따라서, FCC 내에서 회람절차가 상당히 폭넓게 활용되고 있음을 알 수 있다.¹⁰⁵⁾

(1) 준비

회람 안전 준비절차는 회의 안전 준비절차와 기본적으로 동일하다. 다만, 그 배포 방법에 있어서 다소 차이가 있을 뿐이다. 회람 안전 모든 사본은 핑크색 표제지와 함께 배포되어야 한다. 시장에 민감한 안전은 핑크색 표제지와 더불어 연어색의 시장 민감성을 나타내는 표제지도 함께 전송되어야 한다. 핑크색 표제지가 위에 놓인

¹⁰⁵⁾ GAO, *FCC Should Take Steps to Ensure Equal Access to Rulemaking Information* (2007), p. 15.

다. 회람 안전 종이 사본과 전자 사본은 아래와 같이 배포된다. 종이 사본은 손수 배부하고, 전자 사본은 안전을 이메일로 전송하여 나머지 Bureau/Office에 배포된다.

< 3-10> 회람 안전 배포

/사무국	사본의 개수	방 번호
의장	7	8-B201
법률자문실 (행정법 분과 의제합)	2	8-A621
의제 그룹 사무처장실	1	TW-B204

자료 : FCC, *FCC Agenda Handbook*

(2) 안전 표결

회람 안전은 전자적으로 표결된다. 위원은 위원회 라이프사이클 아젠다 체계 (CLASPlus)를 사용하여 회람 안전에 대한 표결을 한다. 위원실 목표는 회람 후 30일 이내에 회람 안전에 대한 조치를 취하며, 채택 후 결정적인 수정을 하지 않는 것이다. 만약 회람 안전이 30일이 지나기 전에 채택되어야 한다면, 특별히 강조되어야 하며 위원장과 위원에게 설명되어야 한다. 이와 더불어, Bureau/Office는 위원이 가장 시급한 안전을 우선적으로 처리하는 것을 돕기 위하여 회람 안전 우선순위를 정해야 한다.

3인 위원에 의하여 회람 안전이 승인된 후에는 안전 최종 채택과 공표를 신속히 처리하기 위하여 다음의 표결 절차가 이용된다. ① 매주 월요일 오전에, 의제 그룹은 3인의 위원으로부터 승인을 받은 모든 회람 안전의 목록을 위원회 사무실에 배포하며, 법률자문실에 사본을 보낸다. ② 안전이 최초로 이 목록에 등재된 후 10일 이내에 표결을 하지 않은 모든 위원은, 10일째가 되기 전에 의제 그룹에 표결 기간의 연장을 요구함을 통지해야 하며, 추가적으로 며칠을 필요로 하는지를 적시해야

. 연장은 인정되지만, 20일 이상 연장될 가능성은 거의 없다. ③ 그러나 이 절차는 의제 그룹이 배포한 월요일 아침 목록에 최초로 등재되었을 때 안건이 최소한 21일 이상 회람되고 있었을 경우에만 적용된다. 만약 안건이 21일 미만의 기간 동안 회람되고 있었다면, 10일의 최종 표결 기한은 최초 21일이 종료된 후의 첫번째 금요일까지는 시작되지 않으며, 이 때 이러한 안건은 의제 그룹이 배포하는 목록에서 확인될 것이다. ④ 의제 그룹은 모든 위원에게 위에서 언급된 월요일 아침 목록을 통하여 현재 그러한 연장 기한의 대상이 되는 모든 안건을 통지할 것이다.

(3) 채택·공표

위원 최종 표결이 CLASPlus에 입력되었을 때 회람 안건이 채택되었다고 한다. 안건이 채택된 후, 의제 그룹은 FCC 번호와 사건명부번호¹⁰⁶)를 부여한다. 작성자는 채택일, FCC 번호, 표결, 성명, 어떠한 위원이라도 수정을 조건으로 표결을 하였는지의 여부에 대하여 의제 그룹의 통지를 받는다. 안건이 채택되면, 의제 그룹은 반대 표결을 던졌거나 별도의 성명을 발행할 의도를 표결과 함께 표현한 위원실에 즉시 통지한다.

의제 안건처럼, 회람물도 채택 후 업무일 기준으로는 2일내에, 그러나 역일(曆日) 기준으로는 7일을 넘어서지 않는 기간 내에 공표되어야 한다. Bureau 또는 Office는 공표일에 대하여 사무처장실의 의제 그룹과 조율해야 한다. 위원이 반대 또는 기타 성명을 작성할 의향을 표시한 안건에 대해서는 예외가 인정 된다. 이 경우에는, 성명이 이미 전달되었고, 이 성명에 대응하여 적절한 안건 수정이 이루어진 경우가 아니라면, 안건은 채택 후 역일(曆日) 기준 11일이 지나기 전에 공표할 수 없

106) (DOCKET NUMBER) : 위원회가 규칙제정안의 통지나 문의 통지를 발행하였거나, 사법 절차 또는 과금 절차가 시행되었거나, 또는 관련 사무국 또는 사무실이 다른 사유로 절차가 사건명부에 오를 것을 요구한 경우 참고자료센터가 부여하는 번호. 1978년 1월 이전까지는 사건명부번호는 5 자리수로 구성되었다(예, 19622). 1978년 1월 이후, 사건명부번호에는 사건을 개시한 사무국과 개시인이 표시된다(예, MM Docket No. 89-494와 CC Docket No. 87-313).

다. 10일째가 지나기 전에 성명을 전달 받은 경우에는, 적절한 대응 수정이 즉시 안건에 편입되어야 하고 사무국 의제 공표 서식을 통하여 승인되어야 한다. 그리고 나서 안건은 신속하게 공표되어야 한다.

안건을 초안한 Bureau/Office는 사무국 의제 공표 서식, 서식 A-501을 법률자문실의 행정법분과에 제출할 책임이 있다. Bureau 의제 공표 서식은 채택본과 최종본 둘 다의 날짜와 시간 그리고 둘 사이에 어떠한 내용의 차이라도 있는지의 여부를 적시한다. 채택 날짜만 단독으로 사용해서는 안된다. 법률적 문제에 대하여 최종본을 검토한 후, 법률자문실은 서식 A-501에 승인의 표시를 한다. 그 후 서식은 의제 그룹에 전달된다. 의제 그룹은 법률자문실로부터 서식을 받았을 때 작성자에게 통지를 하며, 안건은 공표될 준비가 완료된다.

Bureau/Office는 법률자문실에게 공표의 승인을 위해 안건을 검토하기 위한 시간을 최소한 24시간 주어야 한다. Bureau/Office가 서식 A-501을 법률자문실에 가져온 후 24시간이 지나기 전에 안건을 공표해야 할 필요가 있는 긴급상황에서, 법률자문실은 서식에 시간상의 제약으로 인하여 안건을 검토하지 못했다고 표시를 할 수 있는 선택권이 있다.

(4) 기타

① 긴급한시간에 민감한 회람 안건

Bureau/Office는 안건에 마감기한이(예, 법정 마감기한, 법원에 항소 제기 마감기한, 등등) 있는지 여부를 표제문서에 적시해야 하며, 전화 또는 이메일로 각 위원실의 관련 보좌관에게 마감기한의 사유를 설명하는 추가적 조치를 취해야 한다. 만약 통상적 문제가 긴급한 안건으로 변경되었거나, 안건을 급히 처리하는 것이 불필요해진 경우, 상황의 변화에 대하여 위원의 보좌관에게 통지해야 한다. 일주일 이하의 시간내에 회람 안건이 표결되어야 한다면, 위원들이 의장실로부터 안건을 받는 즉시 표결할 준비가 되어있도록, Bureau/Office는 위원실에 예고 사본을 배포하는 것에

승인을 얻기 위하여 의장의 수석 법률자문 또는 비서실장(Chief of Staff)과 상의해야 한다. 서식 A-82-P, 회람을 통한 특수 조치 요구는 Bureau/Office가 정보를 기입하기 위하여 CLASPlus에 접근하는 것이 불가능한 긴급 상황에서만 사용할 수 있다. CLASPlus에 들어가 있는 안건들은 전자 표결되어야 한다. 수기로 표결하는 것이 필요할 경우에는, 위원회에 사전 승인된 사전 배포가 이루어진 경우 “회람을 통한 특수 조치 요구”와 안건 사본 하나를 의장실에 제출해야 한다.

② 회람 안건

수정 회람 안건은 표제문서 우측 상단과 핑크색 표제지에 표시되어야 한다. 회람 안건 수정본은 다음과 같은 유형에 따라 달리 취급된다.

(a) 수정(Critical edits)

결정적 수정이란 수정을 제안한 위원의 표가 걸려있거나, 다른 위원의 표결에 영향을 줄 가능성이 있는 수정이거나, 결정의 결과를 바꾸는 수정이거나, 안건 논조를 상당히 변형하는 수정이거나, 결정의 중요한 기본적인 이유를 추가하거나 변경하는 수정이거나, 또는 위원이 다른 사유로 결정적 중요성을 갖는다고 믿는 것이다. Bureau/Office는 위원이 결정적이라고 확인한 수정들에 대하여, 위원, 법률자문실, 또는 기타 위원의 표결에 영향을 미칠 것이 상당하다고 여겨지는 자에 의한 수정 또는 위의 상술한 기타 여러 요건에 합치되는 여타의 수정을 결정적 수정이라고 간주한다. 어느 위원이라도 안건에 결정적인 수정을 제안한다면, 그 또는 그녀는 수정이 인정될 것인지에 대한 결정이 나기 전에, 안건에 표결을 하지 말아야 한다. 수정이 결정적이라면 표결은 절대로 “수정을 조건”으로 이루어질 수는 없다. 대신, 위원실은 즉시 수정의 사본이나 요약본을 다른 위원실, 법률자문실, 그리고 관련 Bureau에 회람시켜야 한다. 위원 또는 법률자문실이 제안한 결정적 수정에 Bureau가 동의하는 경우, 즉시 안건을 회람에서 제외시키고 새롭게 표결에 부치도록 공식적으로 재회람시켜야 한다. 만약 Bureau가 위원이 제시한 결정적 수정에 동의하지

않는다면, 위원 또는 그의 보좌관은 제안된 수정에 대하여 논의에 부치고, 3인의 위원의 견해에 따라 Bureau가 안건을 제외시키고 수정과 함께 재회람시키지 않는 한, 회람이 지속된다. 공식적인 재회람의 경우에는, 모든 위원이 동일한 버전의 안건에 표결하는 것임을 보장하기 위하여 다음과 같은 절차가 적용된다.

- 의장실은 개정 사본을 의장실이 전달받은 “날짜”를 CLASPlus 시스템에 입력한다.
- 이 날짜가 입력된 후에는 CLASPLUS는 해당 안건에 대해 추가적인 표결이 이루어지는 것을 금지한다.
- 개정 사본이 위원들에게 배포되면, 의장실은 해당 안건이 다시 표결의 대상이 되는 날짜를 CLASPlus에 입력한다.
- CLASPlus는 자동적으로 이전 버전에 대해 입력되었던 모든 표결을 삭제한다.

이미 표결을 마친 위원은, 표결 시스템이 회람된 마지막 버전에 대한 표결을 반영하도록, 안건에 대하여 재표결을 한다. 반복적인 재표결을 방지하기 위하여 Bureau가 한 위원이나 법률자문실로부터 결정적 수정을 받은 때에는 그 안건에 대한 재회람이 있기 전에 다른 위원과 법률자문실로부터 결정적 수정을 즉시 해줄 것을 요청한다. Bureau는 또한 이 과정을 모든 위원 및 법률자문실과 긴밀하게 조율해야 한다.

(b) 내용 수정이지만 결정적이지 않은 수정

결정적 수정의 범주 또는 내용과 관련없는 수정의 범주에 속하지 않는 수정들은 “내용의 수정이지만 결정적이지 않은 수정”으로 간주된다. 내용의 수정이지만 결정적이지 않은 수정이 이루어지면, 안건은 채택 후 수정 부분에 붉은 선을 긋고 입안한 Bureau를 표기한 채로 위원실에 재배포된다. 이를 통해 반대 표결을 하지 않은 각 위원실은 공표가 있기 전에 채택후 수정에 대한 검토와 승인을 할 수 있다. 기존의 사무국 의제 공표 서식 이 이 목적을 위하여 사용된다.

내용에 대한 것이지만 결정적이지 않다면, 위원은 “수정을 조건”으로 안전에 대해 표결을 할 수 있다. 그러나 그러한 수정들은 안전이 공식적으로 재회람되지 않는 한, 채택후 수정으로 간주될 것이다. 현 절차 하에서는, 위원이 회람물에 대해 표결을 한 때에는 현재 상태의 안전에 대해 승인한 것이기 때문이다. 만약 한 위원이 표결을 하고 다른 모든 반대 표결을 하지 않은 위원들에게 동의를 받지 못한 채택후 수정을 제안한 경우, 그 위원은 공표 시, 원래 채택본대로 표결을 한 것으로 간주되거나 또는 다른 모든 위원이 동의한 채택후 수정안에 대하여 표결을 한 것으로 간주된다.

(c) 무관한 수정

내용과 관련없는 변경(예, 타자, 문법, 철자의 오류에 대한 교정 또는 인용의 업데이트)은 안전의 재배포 또는 “사무국 의제 공표 서식”을 통한 승인 없이 Bureau/Office에 의하여 이루어질 수 있다.

4. 및 회의록 작성

일정한 경우를 제외하고,¹⁰⁷⁾ 모든 회의는 일반인이 참관할 수 있다. 여기서 참관이라 함은 방청인에 의한 참여 또는 방해 행위를 포함하는 것은 아니며, 그러한 행위를 행한 자는 회의에서 퇴장시킨다. 한편, 회의 중에 행하여진 심의, 토론, 코멘트 또는 논평은 그 자체만으로 위원회의 조치를 구성하지 않는다. 위원의 코멘트는 토론을 목적으로 개진된 것일 수 있으며 위원의 최종 입장을 반영해서는 안된다.¹⁰⁸⁾

공공의 이익을 위하여 회의가 공개될 필요가 있다고 위원회가 판단한 경우를 제외하고는, 위원회 공개회의 또는 회의 관련 정보의 공개가 아래 <표 3-11> 상황을 야기할 가능성이 높은 경우, 회의 및 그러한 회의와 관련된 정보를 공공에 공개하

107) 47 C.F.R. § 0.603.

108) 47 C.F.R. § 0.601.

지 않는다.¹⁰⁹⁾

109) 47 C.F.R. § 0.603.

< 3-11> 회의 비공개사유

C.F.R. § 0.603.	회의를 비공개로 하는 근거
	<p>이익을 위하여 회의가 공개될 필요가 있다고 기관이 판단한 경우를 제외하고는, 기관이 공개회의 또는 회의 관련 정보의 공개가 다음을 야기할 가능성이 높은 경우, 다른 상황이라면 제0.605조하에 공공에게 공개될 수 있었을 기관 또는 자문위원회의 회의 및 그러한 회의와 관련된 정보를 공공에 공개하지 않는다 :</p> <p>(a) 다음과 같은 자료를 공개하게 되는 경우 : (1) 행정명령에 의하여 수립된 기준하에 국가 방위 또는 외교 정책의 이익을 위하여 비밀이 유지될 것이 구체적으로 허가된 자료와 (2) 그러한 행정명령에 따라 실제로 적법하게 기밀로 분류된 자료;</p> <p>(b) 오로지 기관 내의 인사 규칙 및 업무와 관련된 경우;</p> <p>(c) (정보자유법, 5 U.S.C. 552를 제외한) 법조항에 의하여 구체적으로 그 공개가 면제된 자료를 공개하는 경우. 그러나, 그러한 법조항이 (1) 사안에 대한 공개 제한을 결정함에 있어서 전혀 제량의 여지가 없을 것을 요구하거나, 또는 (2) 공개를 제한함에 있어 구체적인 기준을 수립했거나 공개를 제한하는 특정 유형의 문제들을 지시했을 것을 전제로 한다;</p> <p>(d) 면책특권이 부여되었거나 기밀로 분류되어 있는 특정인으로부터 입수한 영업 비밀과 상업적 또는 재정적 정보를 공개하는 경우;</p> <p>(e) 특정인을 범죄자로 고발하거나 또는 공식적으로 비난하는 경우;</p> <p>(f) 정보를 공개하는 것이 개인 사생활에 대한 부당한 침해를 구성할 것이 명백한 개인적인 정보를 공개하는 경우;</p> <p>(g) 법률 집행의 목적을 위하여 수집된 수사 자료의 공개 또는 문서화 될 경우 그러한 자료에 포함될 것인 정보를 공개하는 경우, 단 그러한 기록이나 정보의 공개가 (1) 법률 집행을 방해하거나, (2) 개인으로부터 공정한 재판 또는 불면부당한 판결을 받을 권리를 박탈하게 되는 경우나, (3) 부당하게 개인 사생활의 침해를 야기하는 경우, (4) 기밀 정보원의 신분을 공개하고, 범죄 수사의 과정에서 형법 집행당국 또는 적법한 국가안보 관련 정보 수사를 수행하는 기관에 의하여 수집된 정보의 경우에는, 기밀 정보원에 의해서만 제공될 수 있는 기밀 정보를 공개하는 경우, (5) 수사의 기술 및 절차를 공개하는 경우, (6) 법률 집행인의 생명과 신체적 안전을 위협하게 되는 경우;</p> <p>(h) 금융 기관을 규제하고 감독할 책임이 있는 기관이 직접, 또는 그 기관을 대리하여, 또는 그 기관이 사용할 목적으로 작성한 조사, 운용 또는 상태 보고에 포함된 또는 이와 관련된 정보의 공개;</p> <p>(i) 너무 이르게 공개하면 제안된 기관의 조치를 시행하는 것에 상당한 혼선을 초래할 가</p>

능성이 큰 정보를 공개하는 경우, 단 해당 기관이 이미 공개된 조치의 내용 또는 성격에 대하여 공공에 공개를 하였거나, 그러한 제안에 대하여 기관이 최종 조치를 취하기 전에 기관이 자체적으로 정보를 공개하도록 법에서 요구하는 경우는 제외한다; 또는

(j) 해당 기관의 소환장 발부, 민사 소송 또는 절차에의 참여, 외국 법원 또는 국제 재판소 또는 중재 재판소에서의 조치, 5 U.S.C. 554에 명시된 절차에 따르는 또는 기타 청문회를 가진 후 기록에 대한 판정을 내리는 기관의 공식적 판결의 특정 사건에 대한 기관에 의한 개시, 수행 또는 처분과 특히 관련이 있는 경우.

, 위원회는 (i) 어느 한 구성원이 표결할 것을 요청한 경우, (ii) 직원이 회의의 비공개를 권고하고, 어느 한 구성원이 표결을 요청한 경우, (iii) 회의에 의하여 이해 관계에 직접적인 영향을 받을 수 있는 개인이 일정한 이유를 근거로 회의의 비공개를 요청한 경우, (iv) 누구라도 비공개 회의를 공개할 것을 요청하고 어느 한 구성원이 표결을 요청한 경우, 회의의 비공개 결정을 표결에 붙인다. 위원회 구성원 전원의 다수결에 의해서만 제0.603조에 따라 회의를 비공개 한다. 각 참여 위원의 표결은 기록된다. 어떠한 위원도 대리로 표결할 수는 없다.¹¹⁰⁾

원칙적으로 비공개로 진행된 각 회의에 대한 완전한 녹취록(transcript)¹¹¹⁾ 또는 그 절차를 완전히 기록할 만큼 충분한 전자기록(electronic recording)을 보관한다. 녹취록 또는 기록을 대신하여 비망록(minute)¹¹²⁾을 보관할 수 있다. 이러한 비망록에는 논의된 모든 안건이 완벽하고 명확하게 기술되어 있어야 하며, 취해진 모든 조치에 대한 완벽하고 정확한 요약, 그리고 모든 안건에 대해서 밝힌 각각의 관점에 대한 기술과 모든 호명투표의 기록을 포함한 그러한 조치를 취하게 된 이유를 제공해야 한다. 모든 안건과 관련하여 검토된 모든 문서도 비망록에 명기하여야 한다.

¹¹⁰⁾ 47 C.F.R. § 0.606.

¹¹¹⁾ (transcript)은 참석자 모든 발언을 그대로 기록한 것으로 우리식으로 하면 속기록에 해당한다고 할 수 있다.

¹¹²⁾ 비망록(minute)은 모든 발언을 그대로 기록한 것이 아니라 그 요지 중심으로 기록한 것으로 우리식으로 하면 회의록에 해당한다고 할 수 있다.

녹취록 또는 비망록 파일은 사무총장실에 보관된다. 회의가 끝난 후에 회의시 논의된 내용에 비추어 볼 때 그 회의가 일반에게 공개되었다라도 별 문제가 없었을 것이며 논의 내용에 관련된 정보의 유출을 더 이상 막을 필요성이 없다고 담당 사무국 또는 사무실의 장이 결정한 경우에 그 녹취록은 공개가능한 파일로 보관된다. 공개가능한 파일로 분류된 녹취록은 열람이 허용된다. 아울러, 제 0.603조하에서 적법하게 공개가 금지된 정보를 포함하지 않은 여타 녹취록 또는 분리가능한 녹취록의 일부는 열람이 허용될 수 있다. 녹취록 또는 그 일부가 열람이 가능해진 경우, 그 녹취록은 공개가능한 파일에 속하게 된다. 위원회는 녹취록 또는 비망록 사본을 회의일로부터 최소한 2년, 또는 회의와 관련된 절차가 완료된 후 최소 1년 동안 중 더 늦은 시일까지 보관해야 한다.¹¹³⁾

이처럼 FCC 규칙은 비공개회의의 경우에만 녹취록 또는 비망록 작성·보관 규정을 두고, 공개회의의 경우 속기록 또는 회의록 작성·보관에 대해 규정하지 않고 있다. 그러나 비록 명시적 작성·보관규정이 없다고 하더라도 연방통신법 규정취지상 공개회의(open commission meeting) 역시 기록·공개되어야 함은 당연하고,¹¹⁴⁾ FCC는 공개회의를 자막(closed captioning)과 함께 생중계하는 동시에 회의종료 후 그 자막이 포함된 영상과 모든 관련문서를 홈페이지에 공개하고 있다.¹¹⁵⁾ 따라서 공개회의의 경우, 속기록 또는 회의록이 공식적으로 작성되지 않는다. 다만, 실제로는 자막이 포함된 회의영상이 속기록을 대체한다고 할 수 있다.

113) 47 C.F.R. § 0.607.

114) “연방통신위원회 모든 표결과 공식적 활동은 기록되고 그 과정은 이해당사자 요청에 의하여 공개된다”고 규정하고 있다. 47 U.S.C. § 154(j).

115) FCC는 1999년 이래 모든 공개회의 영상과 문서를 홈페이지에 게시하여 공개하고 있다. <http://www.fcc.gov/open-meetings> 참조.

2절 내부위임¹¹⁶⁾

미연방통신법에 따르면, 위원회는 중요성이 덜하거나, 일상적이거나 그 성질상 즉각적인 조치가 필요한 성질의 문제를 해결하기 위하여 활동하도록 직원(staff)에게 위임할 권한이 있다.¹¹⁷⁾ 위임받은 기능에 관하여 피위임인은 위원회의 모든 권한을 행사하고 위원회와 동일한 의무(duties)와 책무(obligations)를 부담한다. 한편, FCC 규칙은 내부위임 사항 및 금지사항을 상세히 규정하고 있다.¹¹⁸⁾ 위임 안건들의 경우 DA Number를 받는다.¹¹⁹⁾

1. 대상 및 형식

(1) 대상

연방규정집(Code of Federal Regulations)에서는 권한 위임의 유형을 세 가지로 구분하고, 사안의 중요도에 따라 위임대상을 규정하고 있다.

(i) 청문절차가 불필요한 사안 및 절차에서의 처리권한(Delegations to act in non-hearing matters and proceedings) : 이 범주에서 상당한 정도의 위임이 실/국장과 직원(staff)에게 위임된다. 이 범주에는 개별 위원, 출석위원회 또는 소위원회에 대한 위임도 포함된다.

116) 이하는 이회정 외, “해의 방송통신규제기구 심판관리제도 연구I (복미)”, 방송통신위원회 (2009) 및 강신규·권오상 “FCC의 의사결정 절차 및 효율적 의사결정을 위한 권한위임에 관한 고찰”, 전파방송통신저널 제26호 (2010)을 주로 정리·인용하면서 그 일부를 수정·보완하였다.

117) 47 U.S.C. § 155 (c).

118) 47 C.F.R. Part 0 Subpart B 참조.

119) 반면, 위원회의 승인을 받는 모든 안건에 사무처장실(Office of the Secretary)이 부여하는 연속 번호인 FCC 번호(FCC Number)가 부여된다.

(ii) 중간 결정(Delegations to rule on interlocutory matters in hearing proceedings) : 이 범주의 위임은 수석 행정재판관(Chief Administrative Law Judge)에게 하고 있다.

(iii) 1차 결정의 재심(Delegations to review an initial decision) : 이 범주의 위임은 개별 위원 또는 위원이 참여하는 패널에 대하여 행해진다.

위에서 정식청문절차가 필요한 경우는 행정절차법상 처분(adjudication)과 법에서 정식청문을 요하는 행정입법 관련사안(rulemaking proceedings)이다. 정식청문을 개시하는 경우, 위원회는 위원회, 개별 위원, 행정재판관 중에서 청문주재관(presiding officer)를 선임한다. 청문주재관은 청문절차의 진행과 관련된 제반사항에 대한 권한을 가진다. 즉, 소장발부, 증인신문, 증거채택, 청문절차의 진행, 당사자간 합의를 위한 회의의 주재(conference for settlement), 결정(enlarge, modify, delete) 등의 권한을 가진다. 청문절차의 중간 결정 또는 최종 결정에 대한 재심은 위원회가 담당한다.

(2) 형식

위원회는 재적 위원 과반수의 찬성에 의하여 그 기능을 규칙 또는 명령(order)에 의하여 위임할 수 있고, 언제든지 당해 규정이나 명령을 변경 또는 폐지할 수 있다.

(i) 규칙에 의한 위임 : 계속적이거나 반복적인 성격의 기능은 규정에 의하여 위임한다. 그 규칙은 연방관보(Federal Register)에 등재되고, CFR에 규정된다.

(ii) 명령에 의한 위임 : 위원회 명령으로 위임한다. 그 명령은 연방관보에 등재되고 해당 사건이나 절차의 기록에 편철된다. 그러나 그 명령이나 위임사실은 CFR에 규정되지 않는다.

2. 효력 및 재위임

권한을 위임받은 자는 위임된 권한에 근거하여 명령(결정, 판결 또는 기타 조치문

서)을 발할 수 있는 권한을 포함하여 통신법에서 위원회의 권한으로 정한 모든 권한을 가지며, 위원회와 동일한 의무와 책임을 진다. 또한 위임된 권한의 행사는 효력, 절차, 공고 및 집행의 면에서 위원회의 권한 행사와 동일하다. 권한을 위임받은 자는 하급직원에게 동 권한을 재위임할 수 있다.

3. 위임 권한행사에 대한 통제

위임된 권한에 의한 조치(action)에 의해 불이익을 입은 자는 위원회가 규정하는 기한과 절차에 따라 위원회에 재심(review)을 청구할 수 있고, 위원회가 직권으로 재심할 수도 있다. 재심 청구의 경우, 이전에 절차에 참가하지 않은 자가 재심을 청구하는 경우에는 수임기관이 내린 결정에 의해 자신의 이익이 어떻게 침해되는지에 대해 주장하는 것에서 더 나아가 자신이 더 이른 단계에 절차에 참가하지 못한 정당한 사유를 소명하여야 한다. 위원회는 재심 청구에 대해서 구체적인 이유설시 없이 그 전부 또는 일부를 인용하거나 기각할 수 있다.

재심사유는, 개별 위원, 일부 위원들로 구성된 패널, 개별 직원, 일부 직원들로 구성된 board가 간과한 사실문제 및 법률문제에 국한되지 않는다. 위원회가 재심청구를 인용할 경우에는, 원 조치를 확인, 변경, 취소하거나, 청문절차의 재실시를 명령할 수 있다. 이러한 재심 청구는 원 조치에 대한 제소에 선행하여야 한다.¹²⁰⁾

4. 위임 금지 사항

CFR에서는 출석위원회, 개별 위원, Bureau/Office 등에 위임된 권한에 대해 자세히 규정하고 있는 한편, 일정한 사항에 대해서는 위임을 금지하고 반드시 위원회(전원회의)에서 결정하도록 제한하고 있다. Bureau/Office 기능과 Bureau/Office 장에게 위임된 권한을 별도로 규정하면서, Bureau/Office 장은 원칙적으로 Bureau/Office 기능으로 규정된 사항 전체에 대해 권한을 갖지만, 예외적으로 열거

120) 실국별 구체적인 위임금지사유는 <참고자료 2> 47 C.F.R. Part 0 번역본 참조.

중대한 사항들은 위원회 전원회의에서 결정하도록 하고 있다. 위임금지사항은 Bureau/Office별로 다소 차이가 있지만, 대체적으로 규칙 제 개정 사항, 전결사항에 대한 이의제기, 선례 등이 없는 새로운 사안의 경우를 위임금지사항으로 규정하고 있다.

< 3-12> FCC 규칙상 위임 규정형식 예 : Wireless Communications Bureau

FCC	위임 규정형식 예 : Wireless Communications Bureau
	<p>0.331조 위임된 권한</p> <p>무선통신국장에게는 본 조 (a)항부터 (d)항까지의 예외와 제한을 조건으로, 제0.131조에 기술된 무선통신국의 모든 기능과 또한 본 조 (e)항에 기술된 기능을 수행할 권한이 위임된다.</p> <p>(a) 신청에 관한 권한.</p> <p>(1) 무선통신국장은 청문 단계에 있는 어떠한 무선 신청도 처리할 권한을 가질 수 없다.</p> <p>(2) 무선통신국장은 신청에 동반되었던 아니건 간에, 불만제기, 신청(petition) 또는 요청에서, 유력한 위원회의 선례와 가이드라인에 의하여 해결될 수 없는 법이나 정책상의 새롭거나 참신한 의문점을 제시하는 경우, 그러한 어떠한 불만제기, 신청(petition) 또는 요청도 처리할 권한을 가질 수 없다.</p> <p>(b) 과징금과 벌금에 관한 권한.</p> <p>무선통신국장은 개정된 1934년 통신법에 따라, 상업용 라디오 제공자의 경우 \$80,000, 개인 라디오 제공자의 경우 \$20,000가 넘는 액수로 이 장의 규제하에 부과되는 과징금을 부과, 감경, 또는 취소할 권한을 가질 수 없다. 입찰 철회 비용, 불이행 비용 또는 개정된 1934년 통신법 제309조 (j)항 및 경매 권한을 규율하는 제309조 (j)항을 이행하는 본 장의 규제들에 따라 부과되는 부당이득을 예방하기 위한 비용은 이 제한으로부터 배제된다.</p> <p>(c) 심사 신청에 관한 권한.</p> <p>본 장의 제1.115조 (d)항과 (f)항의 서류제출 요건을 이행하지 않은 모든 신청을 기각하는 경우를 제외하고, 무선통신국장이 모든 위임된 권한에 따라 무선통신국장이 취한 조치에 대한 어떠한 심사요청도 처리할 권한을 가질 수 없다.</p>

(d) 규칙제정 절차에 관한 권한.

무선통신국장은 규칙 부분에 개정과 합치하는 위임받은 행정권한과 관련한 명령, 또는 사실, 법, 또는 정책상의 참신한 의문점을 포함하고 있지 않는 경우, 공식적으로 채택된 국제 협약이나 협정에 모든 준거법을 합치하는 명령을 제외한, 규칙제정안의 통지, 문의 통지, 규칙제정 절차와 문의 절차에서의 최종 명령 및 이들 중 어느 하나로부터 비롯된 보고서를 처리할 권한을 가질 수 없다. 이에 덧붙여, 본 장 제90.35조 (c)항(61)호의 공향터미널 이용 목록에 대한 개정과 본 장 제90.371조 (b)항의 정부 무선표정(Government Radiolocation) 목록에 대한 개정은 위원회에 회부될 필요가 없다. 본 장의 제20.19조 (k)항에 명시된 바와 같이, 공학및기술실장과 함께, 본 장의 제20.19조하의 보정기 호환성에 적용할 수 있는 특정 기술표준의 채택도 위원회에 회부할 필요가 없다. 또한, 본 장의 제 80.514조에 새로운 해상 VHF 주파수 조정위원회를 추가하는 것도 다음에 대한 미국해안 경비대의 요청을 포함하고 있지 않을 뿐만 아니라, 사실, 정책 또는 법률상의 참신한 문제를 포함하고 있지 않다면, 위원회에 회부할 필요가 없다.

- (1) 의무적인 해상교통관제(VTS)를 위한 전파보호지대를 지정하고 이러한 지대를 위한 VTS 주파수로서 해상 채널을 확립;
- (2) VHF 해상 주파수의 상업용 및 비상업용 선박의 공동 사용을 위한 지역 지정
- (3) 본 장 80.373조 (f)의 주파수표에 각주로, 정해진 항구 지대에서 선박간 항공운행통신을 위해 이용할 수 있는 해상 VHF 주파수를 지정.

(e) 무선통신국장은 공학및기술실장과 공동으로, 이 장 제74.802조에 명시된 주파수에서 운영되는 상당한 숫자의 무선마이크로폰이 이용되는 경우 행사지의 등록에 관계된 이 장의 제15.713조 (h)항 (8)호의 조항들을 관리할 권한이 위임된다.

제0.332조 위임된 권한하에 취해진 조치.

제0.331조에 의하여 부여된 권한을 수행하면서, 무선통신국장은 다음의 공동 책임 분야에서 취해진 조치들의 효과적인 조율을 위하여 다른 사무국 및 직원 사무실과 업무 관계를 수립한다.

- (a) 삭제
- (b) 송신탑의 도색 및 조명 설제도 면제 요청 - 집행국
- (c) 공공안전, 국토안보, 국가안보, 비상사태 관리 및 대비, 재난관리 통신과 관련된 문제 - 공공안전및국토안보국.

-
- (d) 관련한 불만제기 - 법률자문실.
 - (e) 방송, 공중통신사업자 또는 정부서비스와 공유하고 있는 주파수나 주파수대역의 사용에 대한 요청 - 공학및기술실 및 운영 사무국.
 - (f) 적절한 경우, 다른 연방이나 주의 기관과의 조율을 포함하고 있는 요청 - 법률자문실, 공학및기술실 또는 운영 사무국.
 - (g) 전파천문학 또는 전파연구시설에 유해한 영향 가능성을 포함하고 있는 제안 - 공학및기술실.
-

3절 FCC 개혁에 대한 최근 논의

1. Robert M. McDowell 서한(Letter)¹²¹⁾

FCC 조직은 2001년에 FCC Innovation 일환으로 단행된 조직개편작업을 통해서 완성되었다. 2003년에는 “클린턴 대통령이 1996년에 언급한 ‘빛처럼 빠른 속도로 움직이는 경쟁상황과 혁신’ 그리고 2001년 마이클 파월 전 FCC 위원장이 언급한 ‘인터넷 시대에 대응’하기 위해서 조직을 빠른 의사결정이 가능하도록 개혁해야 한다”는 내용의 연구가 발표되었다.¹²²⁾

오바마 대통령이 당선되면서 다시 한번 조직개편에 대한 논의가 진행되었다. 그 조직개편의 방향은 Robert M. McDowell 상임위원이 2009년 1월 당시 의장대행(Acting Chairman)이었던 Michael J. Copps에게 보낸 letter를 통해서 살펴볼 수 있다.¹²³⁾ McDowell 상임위원은 기관의 총체적인 의사결정 능력과 공적 능력을 향상시킬 위한 심도 있는 의견 개진이 지속적으로 이루어져야 한다는 취지에서 다음과 같은 제안들을 하고 있다. 투명성을 증진시키고, 직원의 사기를 높이고자 노력하자, 넓은 견문을 통해 협조적이며 신중한 의사결정 과정을 만들고 적절하며 법을 준수하는 위원회 결의를 위해 노력하자, 운영·재정·윤리 측면의 기관 감사를 실시하자,

121) 권오상, “방송통신분야 책임기관으로서의 FCC와 Ofcom 비교분석”, 전파방송통신저널 제13호 (2009)를 주로 정리·인용하였다.

122) Randolph J. May, *Recent Developments in Administrative Law - The FCC's Tumultuous Year in 2003: An Essay on an Opportunity for Institutional Agency Reform*, **Administrative Law Review** (2004). 논문에서 Randolph May는 “FCC가 Media Ownership review를 처리하는 과정에서 보여준 지리한 절차(time-consuming process)가 FCC 조직 체계를 바꿔야 하는 신호이다”라고 주장하고 있다.

123) Office of Commissioner Robert M. McDowell, *Letter to FCC Acting Chairman Michael J. Copps* (2009).

준비부터 추후 발전 방향까지 모든 논의 과정에 위원회 구성원 모두를 참여하게 하자, FCC 직원들에게 익명으로 의견을 제안할 수 있는 기회를 제공하도록 하자, FCC 전략계획(strategic plan)을 업데이트 하자. 그리고 이러한 제안들을 진행하기 위해서는 탄탄한 조직 구성이 선행되어야 하며 이를 통해 투명성과 질서를 갖춘 FCC의 모습을 증명해 보여야 한다고 역설하면서, FCC 조직개편은 가장 중요한 이해관계자인 미국내 이용자를 비롯한 많은 이해관계자들과 공생하는 방향으로 유연하게 이루어져야 할 것을 제안하고 있다. 조직의 효율성 증진 방안으로는 권한 위임, 보다 우수한 신규 인력 채용, 변호사가 아닌 FCC 직원들을 보다 효율적으로 활용해야 한다고 추천하고 있다. 또한, FCC와 외부의 의사소통을 보다 원활하게 해야 하고, 그 첫 단계로 2009년 Open Commission Meeting 전체 일정을 담은 Open Meeting date 만들어 발행할 것을 제안하면서, 2010년, 그 이후 회의일정을 적어도 6개월 전에 공지한다면 대단히 큰 효과가 있을 것이라고 판단하고 있다. 내부 정보 흐름과 협조체계 및 업무 프로세스 과정을 정비할 필요가 있으며, 상임위원을 보좌하는 직원들과 실국의 직원들간 유기적 관계 증진을 위해 실행 방법을 고려해야 한다고 제안하고 있다. 의사소통 향상을 위한 한 방안으로 위원회 IT시스템과 홈페이지를 속히 정비해야 한다고 제안하면서 간결하고 구조화된 정보체계가 공공정보를 쉽게 이해할 수 있도록 보장하고 있다고 설명하고 있다. 마지막으로, FCC 상임위원들은 특별히 이용자보호, 국토안보, 기술분야에서 다른 부처와 조화를 이룰 수 있는 의미있는 논의를 만들어 가면서, FCC와 비슷하면서 중복되는 책임을 가진 정부 기관과 더욱 가깝게 협업을 이루어 FCC의 기반을 넓혀 가야 한다고 제안하고 있다.

이상과 같은 Robert M. McDowell 상임위원의 제안에 대하여 바로 다음날인 1월 28일 Michael J. Copps 위원장 대행은 답신을 통해 정보흐름을 촉진시키고 모든 과정에서 투명성과 예측가능성을 더욱 증진시키며 분산된 조직이라기보다 하나의 조직체로서 내부 의사소통을 증진시키기 위해 이미 조취를 취하고 있다고 답변하고 있다.¹²⁴⁾ 이용자에게 좀 더 친숙한 DTW 웹사이트를 구축하고 있으며, 다른 정부 부

처와 더 많은 소통은 오래 전부터 주장해왔던 의견들이기도 하지만, 이 모든 것을 하기 위해서 새로운 리더십이 무엇보다 가장 중요하다고 밝히고 있다. 또한, 새로운 전략체계 구축, 감사 실시 제안은 임시 의장의 위치에서 시행하기에는 적절치 않은 것으로 보여 새로운 위원장 체제 하에서 실시되어야 할 것이라는 의견을 제시하고 있다.

2. GAO 125)

한편, 2010 GAO 보고서는 FCC 조직 및 의사제도 개편방향을 제시하고 있다. 보고서는 방송통신산업 진화 및 기술 발전에 따라, 조직 및 인력 구성에 있어서 변화가 요구된다고 지적한다. 그리고 그 변화의 핵심은 Bureaus/Offices 간 내부적 의사소통과 조율을 촉진함으로써, 위원들이 직원들의 분석에 접근하는 것을 보장함으로써, 효과적으로 정책안에 대한 대중의 의견을 수집함으로써 그리고 이러한 쟁점을 해결할 수 있는 전문가를 확충함으로써 FCC 의사결정 합리성을 제고할 수 있다고 한다.

보고서가 제시하는 쟁점은 다음과 같다. 첫째, Bureaus/Offices 간 의사소통을 촉진하는 명문규정이 없다. 이러한 흠결은 Bureaus/Offices 간 효율적인 조율과정을 저해한다. 둘째, 위원들이 의결과정에서 각 Bureaus/Offices 정보에 언제 어떠한 정도로 접근할 수 있는지에 대한 명문규정이 없다. 위원들이 적절하게 정보에 접근할 수 없다면, 위원회 구조의 장점, 즉 활발한 집단토론 및 정보에 근거한 숙고와 의사결정이 위협받을 수 있다 셋째, FCC는 NPRM에 있어서 구체적인 규칙안 텍스트를 제공하지 않아 이해당사자가 어떤 조치가 FCC에 의해 고려되고 있는지 알 수 없도록 하고, 나아가 어떤 정보제공이 FCC 규칙제정에 도움이 되는지 알 수 없도록

124) Office of Michael J. Copps, FCC Acting Chairman, *Letter to Commissioner Robert M. McDowell* (2009).
 125) GAO, *FCC MANAGEMENT: Improvements Needed in Communication, Decision-Making Processes, and Workforce Planning* (2010)을 주로 정리·인용하였다.

한다. 넷째, ex parte rule에 있어서 어떠한 내용을 공개해야 하는지 구체적인 지침이 없고, 그 강제수단 역시 미비하다. 이는 이해당사자들로 하여금 위원회 결정이 비공개접촉에 의해 영향을 받았는지에 대해 지속적으로 의문을 갖게 한다. 다섯째, 통신산업이 점차 복잡해짐에 따라 경제학자와 기술자 비중이 늘어야 함에도 오히려 FCC 인력구성에서 이들이 차지하는 비중이 줄어들고 있다.

이에 대하여 보고서는 다음과 같은 사항을 조언하고 있다. 첫째, 하나 이상의 Bureaus/Offices 관할 하에 있는 쟁점을 어떻게 처리하고 어떤 Bureaus/Offices가 주도적 역할을 담당할 것인지 그리고 어떠한 절차로 조율을 수행할 것인지에 대한 명문정책을 마련할 것, 둘째, 위원장은 임기를 시작하면서 위원들이 실국정보를 어떻게 요구하고 수령할 수 있는지 내부정책을 마련해서 공포할 것, 셋째, 적절하다면, NPRM 또는 FNPRM에서 위원회가 개정안 또는 신설안에 대해 투표하기 전에 실제 규칙안 및 개정안 텍스트를 포함시킬 것, 넷째, ex parte rule 비공개 접촉에서 논의된 내용 중 어떠한 내용을 공개할 것인지 확정하는 규칙을 마련할 것, 마지막으로, 현재 전략적 인적 자원 계획을 개정하면서, 인력 전문가 수요의 유형을 확인하고, 이러한 목표를 충족하기 위한 전략을 목표를 포함시킬 것.

3. 하원 상임위 검토법안¹²⁶⁾

미연방하원에서 현재 FCC 절차개혁법안 (Federal Communications Commission Process Reform Act of 2011)이 논의되고 있다. 법안은 GAO 보고서 내용을 대부분 수용하면서, 그 개혁범위를 확장하고 있다. 하원 상임위는 지난 5월 FCC 위원장 및 위원들을 출석시켜 청문회를 개최하였다. 법안은 미연방통신법에 다음 내용을 삽입하여 FCC 절차 투명성과 효율성 증진을 도모하고 있다.

첫째, NPRM 발표시점을 기준으로 3년 동안 위원회가 NOI, NPRM 또는 규칙제정청원고지를 통해서 동일하거나 실질적으로 유사한 사안에 대해서 대중의 의견을

126) 미연방하원 토의법안(DISCUSSION DRAFT) *Federal Communications Commission Process Reform Act of 2011*을 주로 정리·인용하였다.

구하지 않았다면, 위원회가 NPRM을 발할 수 없도록 하고 있다. 아울러, NPRM에 규칙안 또는 현행 규칙의 개정안 또는 폐지안의 구체적인 내용 및 산업이나 소비자에게 추가적인 부담을 부과할 수 있는 안의 경우, 안의 효과성을 평가하기 위한 성과조치안이 포함되지 않으면, 그러한 NPRM을 발할 수 없도록 하면서, NPRM에 코멘트 제출을 위해 30일 기간을 부여해야 하고, 그러한 NPRM에 대한 리플라이 코멘트의 제출을 위해 30일 추가기간을 부여해야 한다고 규정하고 있다.

둘째, 법안은 위원들에게 청원, 민원, 신청, 규칙제정 또는 다른 절차를 해결하기 위해서 위원회가 가지고 있는 선택지들을 알릴 것, 청원, 민원, 신청, 규칙제정 또는 다른 절차를 결정하기 위해서 그리고 위원회 결정문을 검토하기 위해서 모든 위원들이 적절한 시간을 가질 수 있도록 보장할 것, 공중이 투표가 행해지기 전에 그 문서를 검토할 기회를 가질 수 있도록 의제 안건 텍스트를 공개회의 전에 공표할 것을 내용으로 하는 규칙제정을 명령하고 있다.

셋째, 만일, 표결이나 여타의 위원회 조치가 그 모임에서 결정되지 않는다면, 그러한 모임에서 발언하는 각인이 위원이거나, 위원회 직원이거나, 제410조에 의해 설치된 합동위원회 구성원이거나 그러한 합동위원회 직원이거나, 어떤 위원이 구성원이 각 정당을 위해, 그 정당의 구성원인 적어도 1명의 위원이 그러한 모임에 참석한다면, 그리고 어떤 위원이 정당 소속이 아니라면, 적어도 한 명의 비정당 위원이 그러한 모임에 참석한다면, 위원회 법무실 변호사가 그러한 모임에 참석한다면, 3명 이상의 위원들이 공적인 업무를 논의하기 위해서 공중에게 공개하지 않고 모임을 가질 수 있다고 규정하고 있다. 위와 같은 모임 종료 후 5일 이내에 위원회는 자신의 웹사이트에 그러한 모임을 공시하면서 그 모임에 참석한 사람의 명단, 그러한 모임에서 논의된 사안의 요약 등을 포함시켜야 한다.

넷째, 법안은 다수위원들이 위원회직원으로 하여금 위원회에 의해 심사되는 명령, 결정, 보고 또는 조치의 초안을 작성하도록 허용하는 규칙제정을 명하고 있다. 그러한 절차에는 그러한 다수에 위원회 구성원이 있는 정당 소속 위원이 1명 이상 그리고 비정당소속 위원이 있을 경우 그 위원이 적어도 1명 이상 포함되어야 한다.

, 법안은 명령, 결정, 보고 또는 조치의 채택 전 30일 동안 이용가능한 보고서가 아니라면 그러한 보고서를, *ex parte communication*에 공중이 응답할 기회를 부여하지 않았다면 그러한 커뮤니케이션을 어떤 명령, 결정, 보고 또는 조치에 이용할 수 없도록 하고 있다.

여섯째, 위원회는 규칙으로 위원회에 의해 심사계류중인 모든 공개 규칙제정절차와 모든 명령안, 결정안, 보고안 또는 조치안을 공중에게 알리는 절차를 확립한다. 여기에는 60일 이상 심사계류중에 있는 위원들이 명령, 결정, 보고 또는 조치에 표를 행사하지 않았던 것을 포함한다.

일곱째, 위원회는 규칙으로 다양한 범주의 청원, 신청, 민원 그리고 여타의 접수에 대해서, 위원회 조치를 구하는 위원회 명령, 결정, 보고, 또는 조치를 위한 기한을 확립한다. 위임권한 행사의 경우에도 또한 같다.

여덟째, 위원회는 각 명령, 결정, 보고 또는 조치를 그러한 명령, 결정, 보고 조치의 채택 일후 7일 내에 결정문서를 공개한다. 만일, 7일을 넘길 경우 의회 상임위에 보고하고 웹사이트에 공개한다.

제4장 정책적 시사점

우선, FCC의 경우, 중요하고 논란거리가 될 만한 안건은 공개회의를 통해 결정하고, 대다수 안건은 회람이라 불리는 서면의결절차를 통해 결정하고 있다.¹²⁷⁾ 우리 방통위도 이 점에 시사점을 얻어 경미하고 논란의 여지가 적은 안건의 경우 서면의결을 통해 해결하고 중요하고 일반인의 관심이 집중된 안건만 공개회의에서 처리하는 방안을 모색할 필요가 있다.¹²⁸⁾

다음으로, 미연방통신법에 따르면, 위원회는 중요성이 덜하거나, 일상적이거나 그 성질상 즉각적인 조치가 필요한 문제를 해결하기 위하여 직원에게 권한을 위임할 수 있다. 이에 따라, FCC는 규칙을 통해 각 실·국 기능을 상세하게 규정하면서, 원칙적으로 실·국장이 그 권한을 행사할 수 있도록 하고, 행정입법, 1차적 처분에 대한 재심 그리고 선례가 없는 중요한 결정 등 중요하고 핵심적인 사항에 대해서만 위원회가 직접 결정하도록 하고 있다. 실제로도 FCC 위원회가 결정한 사안보다 각 실·국장이 내부위임법리에 따라 결정한 사안이 압도적으로 많다. 우리 방통위도 이 점에 시사점을 얻어 합의제 위원회제도 취지에 반하지 않는 범위에서 내부위임을 확대하여 의사결정 효율성을 도모할 필요가 있다.¹²⁹⁾ 현행 방송통신위원회의 설

127) 1회 개최되는 공개회의에서 다루어지는 안건은 3건 내외에 불과하다.

128) 합의제 위원회제도 취지상 공개회의에서 치열한 토론을 거쳐 합의점에 도달하는 것이 바람직하다는 반론도 있을 수 있다. 그러나 모든 안건을 공개회의에서 처리하는 것이 오히려 의사과정에 과부하를 초래하여 중요하고도 핵심적인 안전조치 신중하게 검토할 수 없도록 하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 사전 조율을 통해 안건에 대한 이견을 좁히고 해소될 수 없는 이견이 있는 경우, FCC처럼 위원 성명(statement) 형식을 빌어 외부로 공표하도록 하는 방안이 모색될 필요가 있다. 최근 FCC 개혁안도 위원간 사전조율을 촉진하는 방향을 제안하고 있다.

129) 권한을 위임함에 있어서 방통위를 합의제로 규정한 법의 취지(합의제의 취지, 위원회의 직접 결정을 규정한 취지)를 손상하여서는 안 될 것이다. 특히 방송의 독립성과 관련한 사항이나 국민과 사업자의 이해관계에 직접적인 영향을 미치는 인허

및 운영에 관한 법률 제12조 제1항이 규정하고 있는 위원회 심의·의결 사항은 지나치게 추상적이고 포괄적이다.¹³⁰⁾ 따라서 입법기술상으로는 제12조 제1항 위원회 심의·의결 사항 중 합의제 위원회제도 취지에 반하지 않는 일상적·반복적 사

례, 제재처분, 의무부과, 분쟁의 조정 등 규제집행에 대해서는 합의제 방식에 의하여야 할 것이다. 공정성과 중립성, 이해관계의 조정, 신중한 문제해결에는 합의제가 적합한 형식이기 때문이다. 따라서 이러한 사무는 하위기관에 위임하는 경우에도 전문위원회, 소위원회 등 합의제 형식의 기관에 위임하여 합의제 방식에 의해 결정이 이루어지도록 하여야 할 것이고, 실·국장에게 그 일부를 위임하더라도 그 결정이 중국성을 가져서는 안 될 것이다. 다시 말해, 위원회의 재심기회가 보장되어야 한다.

130) 제12조(위원회의 심의·의결사항) ① 위원회는 소관사무 중 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 방송·통신 기본계획에 관한 사항
2. 방송사업자의 허가·재허가·승인·등록·취소 등에 관한 사항
3. 전기통신사업자의 허가·취소 등에 관한 사항
4. 주파수의 효율적 사용에 관한 사항
5. 방송·통신 관련 기술정책의 수립에 관한 사항
6. 방송프로그램의 유통상 공정거래 질서의 확립에 관한 사항
7. 방송·통신서비스의 고도화 및 보편적 서비스에 관한 사항
8. 방송·통신사업자 상호 간의 공동사업이나 분쟁의 조정 또는 사업자와 이용자 간의 분쟁의 조정
9. 전기통신설비의 제공·공동이용·상호접속 또는 공동사용 등이나 정보제공에 관한 협정의 인가 등에 관한 사항
10. 방송사업자·통신사업자의 금지행위에 대한 조치 및 과징금 부과에 관한 사항
11. 방송프로그램 및 방송광고의 운용·편성에 관한 사항
12. 방송·통신에 관한 연구·조사 및 지원에 관한 사항
13. 시청자 불만처리 및 방송·정보통신 이용자 보호·복지에 관한 사항
14. 방송·통신 관련 기금의 조성 및 관리·운용에 관한 사항
15. 방송·통신 관련 국제협력 및 통상에 관한 사항
16. 방송·통신 관련 남북 교류·협력에 관한 사항
17. 위원회의 예산 편성 및 집행에 관한 사항
18. 소관 법령 및 위원회 규칙의 제·개정 및 폐지에 관한 사항
19. 이 법 또는 다른 법률에 따라 위원회의 심의·의결 사항으로 정한 사항

항에 대해서 실국에 위임할 수 있다는 근거규정을 두고 그 구체적인 위임사항은 하위입법(대통령령 또는 위원회규칙)으로 정하는 방안을 고려해볼 수 있다.

마지막으로, FCC는 *FCC Agenda Handbook*을 통해 안전 작성부터 공표에 이르기까지 모든 절차를 정형화하여 규율하면서 단계별 *Timetable*을 제시함으로써 불필요한 절차지연을 방지하고 있다. 의사과정을 정형화하면, 참여자들의 자의를 미연에 방지할 수 있고, 사후적으로도 절차상 흠결 내지 오류 여부를 심사하는 기준으로 활용될 수 있다. 우리 방통위 의사운영에 있어서도 *FCC Agenda Handbook* 같은 상세한 실무 매뉴얼을 작성하여 의사과정을 표준화하고 그 절차준수여부를 사전적 또는 사후적으로 점검할 수 있도록 함이 바람직할 것이다.

앞서 정책적 시사점으로 언급한 서면의결 확대, 내부위임 확대 그리고 의사과정 정형화는 모두 의사결정상 효율성을 도모하기 위한 것들이다. 그러나 의사결정상 효율성 도모는 단순히 의사제도만 개혁하면 되는 것이 아니라 일정한 조직적 뒷받침이 있을 때 그 실효성을 담보할 수 있다. FCC의 경우, 위원 보좌진은 위원실마다 각각 5명씩 배치되어 있다. 우리 공정거래위원회도 심판관리관실 소속 4개 과단위 조직(과장, 사무관 3명, 주사 2명)이 각각 1인의 상임위원을 보좌하여, 일선 조사담당 직원들이 제출하는 심사보고서를 면밀히 검토하고 위원들의 판단을 보좌하고 있다. 그러나 방통위 상임위원 5명을 지원하는 보좌관들은 총 6명에 불과하고, 위원장실에 4급 비서관과 5급 수행비서가 있으며, 다른 상임위원들에게는 각각 4~5급 비서관 1명씩이 배치되어 있고, 그 업무도 정책결정이나 사건처리 보좌가 아니라 주로 행정적인 것에 국한되고 있다. 따라서 방통위도 FCC의 위원보좌진 제도와 공정거래위원회의 심판관리관실 제도를 참고하여 위원 보좌진 확충을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 그러기 위해서는 FCC와 방통위 조직규모를 비교했을 때, 대폭적인 방통위 조직확충이 요구된다. FCC의 경우 전문가만 1,000여명, 전체 직원수는 2,000명에 육박하는데 비해, 현재 방통위 직원수는 500명 선으로 FCC에 비해 부족하기 때문이다. 아울러 FCC 인력구성에서 변호사, 경제학자, 공학자 등 전문가가 차지하는 비중을 고려하여 방통위 인력구성에서 전문가 비율을 늘릴 필요성 또한

.131)

-
- 131) 보좌진 및 실·국 전문인력 확충과 더불어 FCC 행정법관사제도 도입을 진지하게 고려해야 한다는 견해도 있다. FCC는 실질적인 1심 역할을 하고 있는데 미국에서는 2심부터 법률심인 점, 상고허가제로 인해 대법원에서의 3심이 크게 제한되는 점 등으로 인해 사법심사에 있어서 FCC의 결정이 매우 중요한 역할을 하므로 행정법관사를 두어야 할 필요성이 크다. 우리나라의 경우도 인허가 또는 제재처분 등 처분절차에 있어서 대심적 구조를 실현하여 절차상대방의 절차적 이익 내지 소명기회를 적절히 보장하여야 한다는 취지에서 그 도입 필요성은 인정된다. 그러나 우리나라에는 미국과 같은 유사판사제도가 도입되어 있지 않고, 행정절차법상 행정법관사제도가 도입되어 있지 않다. 따라서 행정법관사제도는 우리 행정법체계에서는 생소한 제도이므로 그 도입 여부에 대해서는 좀 더 신중한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

국내 문헌

, “미국에서의 독립규제위원회와 권력분립”, 한양법학 제13집 (2002).

권오상, “방송통신분야 책임기관으로서의 FCC와 Ofcom 비교분석”, 전파방송통신저널 제13호 (2009).

권오상, “위원회 조직으로서 FCC에 대한 고찰”, 정보통신정책연구 제20권 제14호 (2008).

박민규, “미국 행정 입법과정의 국민참여 제도 연구”, 공법연구 제33집 제2호 (2005).

박진현, “미국의 심사수수료 및 규제수수료 제도”, 정보통신정책 제13권 제21호 (2001).

이원우, “행정조직의 구성 및 운영절차에 관한 법원리 : 방송통신위원회의 조직 성격에 따른 운영 및 집행절차의 쟁점을 중심으로”, 경제규제와 법 제2권 제2호 (2009).

이회정 외, “해외 방송통신규제기구 심판관리제도 연구1 (북미)”, 방송통신위원회 (2009)

이회정, “방송통신위원회의 법집행절차 개선방향에 관한 연구 : 행정절차에 대한 對審主義 접목의 의의와 방식을 중심으로”, 경제규제와 법 제3권 제1호 (2010).

정하명, “미국 행정법상 독립규제위원회의 법적 지위”, 공법연구 제31집 제3호 (2003).

해외 문헌

CRS, *Congressional Review of Agency Rulemaking : An Update and Assessment of The Congressional Review Act after a Decade* (2008).

FCC, *Agenda Handbook*

FCC, *Strategic Plan 2009-2014*

GAO, *FCC MANAGEMENT: Improvements Needed in Communication, Decision-Making Processes, and Workforce Planning* (2010).

GAO, *FCC Should Take Steps to Ensure Equal Access to Rulemaking Information* (2007).

Kimberly A. Zarkin and Michael J. Zarkin, *The Federal Communications Commission* (2006).

National Audit Office, *The Creation of Ofcom Wider lessons for public sector mergers of regulatory agencies* (2006).

Randolf J. May, “Recent Developments in Administrative Law - The FCC’s Tumultuous Year in 2003: An Essay on an Opportunity for Institutional Agency Reform,” *Administrative Law Review* (2004).

● 저 자 소 개 ●

오 병 철

- 법학과 졸업
- 연세대 법학과 석사
- 연세대 법학과 박사
- 현 연세대 법학전문대학원 부교수

강 일 신

- 연세대 법학과 졸업
- 연세대 법학과 석사
- 연세대 법학과 박사과정 수료

김 현 주

- 연세대 법학과 졸업
- 연세대 법학과 석사
- 연세대 법학과 박사

이 준 규

- 연세대 법학과 졸업
- 연세대 법학과 석사
- 연세대 법학과 박사과정

김 태 훈

- 연세대 법학과 졸업
- 연세대 법학과 석사
- 연세대 법학과 박사

방송통신정책연구 11-진흥-마-05

FCC의 의사결정 과정과 및 의사제도 조사

(A Research Study on

Process and Related Rues of FCC Decision-making)

2011년 9월 일 인쇄
2011년 9월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장
발행처 방송통신위원회
 서울특별시 중로구 세종로 20
 TEL: 02-750-1114
 E-mail: webmaster@kcc.go.kr
 Homepage: www.kcc.go.kr
인 쇄 법 원 문 화 사
