

미 FCC 전략계획 수립 동향

! 송 용 택*

1. 개 요

2014년 5월 미연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission, 이하 FCC)는 ‘전략계획 2014~2018’을 통해 국민의 편익을 증진시키기 위한 방송통신정책의 방향성을 제시하였다. 이번 계획은 향후 4개년 동안의 정책방향과 세부추진목표를 설정하고 있어, 먼 미래를 지향한 중장기 전략방안이기 보다는 최근 ICT 환경에 동태적으로 대응한 단·중기 전략에 가깝다 할 수 있다.

과거 FCC는 스마트 혁명을 전후로 한 2009년 ‘전략계획 2009~2014’를 수립한바 있으나, 그로부터 불과 3년 후인 2012년에 통신정책의 방향성을 재정립한 ‘전략계획 2012~2016’을 발표하였다. 이후 2014년에는 세부 정책목표를 수정한 ‘전략계획 2014~2018’을 또다시 수립하였다. 이 같은 전략계획 수립 동향은 짧은 시기동안 정책의 방향성을 변경하였던 점에 있어 정책의 일관성을 저해할 수 있다는 우려가 존재하나, 반대로 급변하는 ICT 환경에 적절히 대응할 수 있는 유연한 정책방향을 제시하여 정책의 실효성을 높이는 동향으로 평가할 수 있다. 이에 본고에서는 2009년부터 2014년까지 FCC가 수립한 전략계획의 정책동향을 살펴보고, 최근 발표한 ‘전략계획 2014~2018’의 비전 및 세부 정책방향 등을 소개한다.

* 정보통신정책연구원 통신전파연구실 연구원, (043)531-4123, song@kisdi.re.kr

2. 기존 전략계획 수립 동향 및 성과

(1) 전략계획 2009~2014: 수평적 규제체계 지향¹⁾

스마트 생태계의 등장은 통신시장을 둘러싼 경쟁 환경을 혁신적으로 전환시켰다. C-P-N-D생태계하에서의 경쟁체제는 기존 네트워크 중심의 경쟁에서 서비스 중심의 경쟁으로 전환되었다. FCC는 이러한 환경변화에 대응하여 2009년 ‘전략계획 2009~2014’를 수립하였고, 서비스 중심의 수평적 규제체계를 지향한 정책 방안을 제시하였다. 당시 전략계획은 전 국민이 동등·원활한 필수 통신서비스를 시의 적절하게 제공받을 수 있는 환경을 조성하고, 보편적 기초 통신서비스의 접근성을 강화한다는 거시적 지향점(Mission)을 설정하였다. 이후, 이를 달성하기 위한 6가지 전략목표와 그에 필요한 비전 및 세부정책방안 등을 수립하였다.

전략목표 1 (브로드밴드): 전 국민이 안정적인 브로드밴드 서비스를 합리적 가격하에 보장받아야 한다. 규제정책은 기술중립성/경쟁/투자/혁신을 촉진해야 하고, 브로드밴드 서비스 제공사업자에게 기술발전 및 서비스 제공 확대를 위한 충분한 인센티브를 보장해야 한다.

전략목표 2 (경쟁): 혁신증진, 적정 서비스 제공, 주요 서비스의 합리적 선택 등을 위한 커뮤니케이션 서비스 중심의 경쟁체제로 전환함으로써 국내 및 해외를 포괄한 커뮤니케이션 서비스를 공급하여 국가 경제를 견인해야 한다.

전략목표 3 (주파수): 주파수 활용의 효율성 및 효과성을 증진시켜 혁신으로 인한 성장 및 발전을 견인해야 하고, 효율적인 커뮤니케이션 기술 및 서비스 등장을 촉진해야 한다.

전략목표 4 (미디어): 미디어 규제는 혁신 증진을 위한 다양성·지역성 등을 보장하고, 디지털 방송으로의 전환을 가능하게 해야 한다.

1) FCC(2009), “Strategic Plan 2009~2014”, 참고.

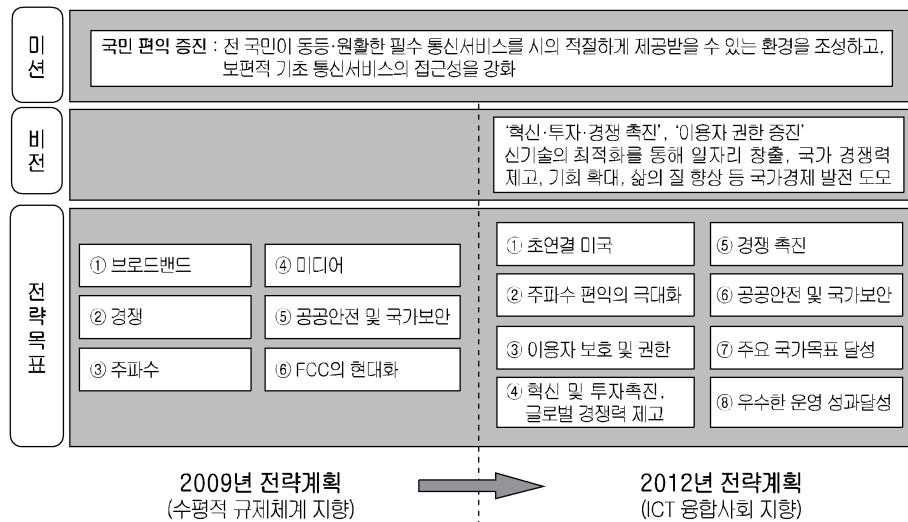
전략목표 5 (공공안전 및 국가안보): 긴급·위기 상황 동안의 커뮤니케이션 전송을 보장하여 공공안전, 건강, 국방 및 개인비상 등 위급상황 시 모든 국민에게 필요한 통신서비스를 제공해야 한다. 또한 국가 주요 통신 인프라는 일시적 장애에 빠르게 복구할 수 있는 안정성과 연동성을 갖추어야 한다.

전략목표 6 (FCC의 현대화): 정책의 실효성을 높이기 위한 혁신적 조직체계를 구축하고, 효율적인 관리시스템 및 조직문화 등을 마련하여 정책집행의 효과성을 증진시켜야 한다.

(2) 전략계획 2012~2016: ICT 융합사회 지향²⁾

스마트 생태계 출현 이후, ICT를 중심으로 한 융합현상이 빠르게 확산되면서 방송통신은 국가 경제발전 전반에 영향을 미치는 핵심 성장동력으로 부상하게 되었다. 이에

[그림 1] 2009년과 2012년 전략 계획의 차이점



자료: FCC(2009), “Strategic Plan 2009~2014”, FCC(2012), “Strategic Plan 2012~2016”.

2) FCC(2012), “Strategic Plan 2012~2016”, 참고.

FCC는 과거 수평적 규제체계를 지향하던 방송통신정책의 방향성을 변경하게 되었고, 2009년 전략계획을 수립한지 불과 3년만인 2012년에 ‘전략계획 2012~2016’을 수립·발표하였다.

2012년 전략계획에서는 “혁신·투자·경쟁 촉진, 이용자 권한 증진과 더불어 통신기술의 최적화를 통해 일자리 창출, 국가 경쟁력 제고, 기회 확대, 삶의 질 향상 등 국가 경제 발전을 도모한다.”는 FCC의 상위 비전을 제시하였다. 또한, 기존 설정한 6가지 전략목표를 보다 세분화한 8가지 전략목표로 변경하였고, 그에 필요한 하위 비전 및 세부정책방안 등을 수립하였다.

2012년 전략계획에서 명시한 8가지 전략목표는 “① 초연결 미국, ② 주파수 편익의 극대화, ③ 이용자 보호 및 권한, ④ 혁신 및 투자 촉진과 글로벌 경쟁력 제고, ⑤ 경쟁 촉진, ⑥ 공공안전 및 국가보안 ⑦ 주요 국가목표 달성, ⑧ 우수한 운영 성과달성”이며, 각 전략목표별 비전은 아래와 같다.

전략목표 1 (초연결 미국): 유무선 네트워크의 접근성을 최적화하여 국민의 삶의 질 향상

전략목표 2 (주파수 편익의 극대화): 다양하고 적절한 통신서비스를 제공하기 위한 주파수 가용성 최적화

전략목표 3 (이용자 보호 및 권한): 이용자 권한 증진과 피해 방지를 위한 정책수단을 마련하고, 정보통신서비스를 합리적으로 선택할 수 있는 정보를 제공함

전략목표 4 (혁신 및 투자 촉진과 글로벌 경쟁력 제고): 합법적 콘텐츠의 공급과 접근성 보장, 글로벌 경쟁환경 보장, 진입장벽 철폐 등을 통해 혁신을 증진시켜 더 많은 투자와 추가적인 혁신이 발생하는 선순환 구조를 마련함

전략목표 5 (경쟁 촉진): 방송통신서비스시장의 경쟁 환경을 마련함으로써 혁신과 투자환경을 조성하여 일자리를 창출하고, 이용자의 서비스 선택권을 보장함

전략목표 6 (공공안전 및 국가안보): 공중에게 요구되는 최소한의 서비스인 공공안전, 정보교환, 재난망, 긴급통신 등을 제공하기 위한 주요 통신 인프라 구축 지원

전략목표 7 (주요 국가목표 달성): 국가 발전의 핵심 목표를 달성하기 위한 브로드밴드의 고도화를 국제적·범부처 차원의 노력을 통해 추진

전략목표 8 (우수한 운영 성과 달성): FCC는 효과적인 운영체계를 구축하여 전략목표의 성과를 달성함. 인적자원 활용, 정보이용, 재정지원 등의 의사결정을 주도하고, 국민 참여와 공익증진을 위해 정책집행 과정의 투명성을 유지함

(3) 전략계획 2012~2016 성과

FCC는 2012년 수립한 전략목표하에 각 세부 정책을 발굴·추진하였고, 1년 만인 2013년에 일말의 성과를 달성하였다(FCC, 2014). 우선 첫 번째로 ‘초연결 미국’을 실현하기 위해 브로드밴드 보급 확대와 저소득층들의 접근성을 강화하였다. 둘째로 ‘주파수 편익 극대화’는 광대역 브로드밴드 주파수 확보 계획 및 신규 서비스 용도의 고대역 주파수 확보 등의 성과를 거두었다. 셋째로 ‘이용자 보호 및 권한’을 증진시키기 위해 요금충격으로부터 이용자를 보호하는 알림 시스템을 무료로 제공할 것을 권고하였고, 개인 정보보호 및 장애인 접근성 강화 등을 추진하였다. 넷째로 ‘혁신 및 투자 촉진, 글로벌 경쟁력 제고’를 위해 ALL-IP로의 기술이전을 본격적으로 검토하였고, 온라인 자원정보 제공, 시장 모니터링 등을 지속적으로 수행하였다.

〈표 1〉 전략목표 별 세부 정책 추진 성과 I

전략목표	성 과
초연결 미국	<ul style="list-style-type: none"> • CAF기금 통해 저소득 가구 60만 가구이상과 중소기업들의 브로드밴드 접근성 강화를 위한 지원방안 마련 • 많은 인구가 모이는 공항, 대규모 연회장 등 주요 허브에 기가와이파이 확장계획 수립 • '15년까지 50개 주에 적어도 1기가바이트 브로드밴드 구축 • 지속적인 브로드밴드 서비스가 가능하도록 ‘브로드밴드 품질 평가’를 수행 • 무선브로드밴드 서비스의 성장을 유지하기 위해 경쟁(진입장벽 제거)을 통한 인프라 기술 고도화 추진

전략목표	성 과
주파수 편익 극대화	<ul style="list-style-type: none"> • '20년까지 500MHz폭의 브로드밴드 주파수 확보 • 2.3GHz대역의 30MHz폭을 WCS(Wireless Communication Service)로 할당 • 5GHz대역의 195MHz폭을 WiFi용도(비면허주파수)로 확보
이용자 보호 및 권한	<ul style="list-style-type: none"> • 요금충격을 방지하기 위해 데이터 및 음성이용 초과 시 자동알림 서비스를 무료 제공할 것을 권고 • '12년 12월 'Smartphone Security Checker'의 새로운 온라인 툴 개방 • 네트워크정보(Customer Proprietary Network Information) 보호방안 마련 • 장애인 통신서비스 접근성을 강화하기 위한 CAs(Communications Assistants) 및 VRS(Video Relay Service) 제공
혁신 및 투자 촉진, 글로벌 경쟁력 제고	<ul style="list-style-type: none"> • IP기반 기술이전 및 상호접속 등을 위한 Task Force 구성 • LEARN(Learn Everything About Revers - Actions Now)을 설립하여 이해관계자(방송사업자)들에게 온라인 자원 정보를 원스톱으로 제공 • 경쟁 저해요인 제거 및 규제 개혁을 위한 시장 모니터링 및 정책동향 등을 분석하고, Report and Order를 지속적으로 발표

자료: FCC(2014), "FY 2013: summary of performance & Financial Information".

다섯째로 '경쟁촉진'은 방송산업의 경쟁 활성화를 위한 정책적 지원을 지속하였고, 여섯째로 '공공안전 및 국가안보'를 실현하기 위한 텍스트 기반 911서비스 시행계획, 재난발생 시 원활한 서비스 제공방안 등을 마련하였다. 일곱째로 '주요 국가목표 달성'은 헬스케어의 접근성강화 및 정보화 격차 해소를 위한 브로드밴드 확대 방안을 마련하였다. 마지막으로 FCC는 정책의 실효성을 높이기 위해 데이터 수집계획, 성과 평가, 비상사태 대응본부 설치 등을 추진하였다.

<표 2> 전략목표별 세부 정책 추진 성과 II

전략목표	성 과
경쟁촉진	<ul style="list-style-type: none"> • 다채널방송(MVPD: Multichannel Video Programming Distribution)시장의 경쟁 활성화를 가입자 증가를 견인('12년 101백만가구) • 신규 저출력 FM허가 사업자의 원활한 서비스 제공을 위해 약 6,000개의 FM중계국을 업그레이드 함

전략목표	성 과
공공안전 및 국가안보	<ul style="list-style-type: none"> • 주요 통신사(AT&T, Verizon, Sprint, T-Mobile)는 '14년 5월까지 텍스트-911 전국 서비스를 제공하기로 합의함 • 텍스트-911 전송실패 시, 해당 메시지를 자동으로 재전송하는 'Bounce Back' 시스템 마련(911콜센터 전송장애 시 타 센터로 전송) • 재난 시, 해당지역의 무선통신망 공동 활용방안을 제안 • 사이버 테러로부터 중소기업을 보호하기 위해 'Small Biz Cyber Planner'를 무료로 배포
주요 국가목표 달성	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적 브로드밴드 네트워크로 전송되는 헬스케어의 접근성을 강화하기 위해 Healthcare Connect Fund를 설립 • 시골·외각 지역의 헬스케어 제공을 위해 고품질 전송시스템 구축 지원 • 정보화 격차를 해소하기 위해 E-Rate프로그램(학교, 도서관 대상)을 재검토하여, 모든 학교 및 도서관에 고용량 브로드밴드를 제공
우수한 운영성과 달성	<ul style="list-style-type: none"> • FCC의 현대화 및 역량제고를 위한 일환으로 미국 내 브로드밴드 및 음성서비스에 대한 데이터 수집을 계획 • 브로드밴드 발전정도를 비교할 수 있는 국가 브로드밴드 맵의 자료를 업데이트 함 • FCC 정책담당자의 전략계획 준비 및 실행 등의 성과평가 시행 • 비상사태 계획 및 대응을 위해 FCC에 재난대응 본부를 설치

자료: FCC(2014), "FY 2013: summary of performance & Financial Information".

3. 전략계획 '2014~2018' 수립

(1) 수립배경

21세기 브로드밴드는 '국가경제 및 국민생활 전체를 연결하는 핵심 인프라'로 정의할 수 있을 만큼 브로드밴드의 연결성은 매우 중요하게 되었다. 특히, 고속 광대역 브로드밴드 구축은 신산업 및 신규 서비스 등장을 촉진하여 새로운 일자리를 창출하는 경제성장의 필수요소로 자리매김하였고, 더 나아가 누구에게나 필요한 의료, 교육, 정보, 공공안전 등의 필수서비스를 제공하는 생명선으로 불리게 되었다.

FCC는 이 같은 환경변화에 대처하기 위해 2014년 5월에 전략계획 '2014~2018'을 발표하였다. 단, 올해의 전략계획은 기존 2012년에 설정한 정책비전 및 8가지 전략목표 등의 기초를 유지한 상태에서 '브로드밴드 가치극대화를 통한 국민편익 증진'이라

는 정책마련의 3원칙을 제시하였고, 명확한 정책집행을 위해 8가지 전략목표별 세부 정책목표를 제시한 체계를 갖추고 있다.

〈표 3〉 정책마련의 3원칙 및 전략계획 체계(전략계획 ‘2014~2018’)

원칙	내 용
경제성장과 국가 리더십 촉진	• 통신네트워크는 기술혁신 및 경제성장의 필수요소이며, 국민들에게 경제 발전 및 교육 증진의 기회를 제공
네트워크 보장	• 네트워크 제공사업자의 책무와 이용자 권리는 변하지 않은 상태에서 기술변화를 고려한 정책변화가 이루어짐
모두를 위한 네트워크 마련	• 공공의 이익을 보장한다는 정책기조를 바탕으로 broadband 서비스의 확산을 촉진함

〈통신정책의 상위 목표〉 Vision Statement	〈통신정책의 중위 목표〉 Strategic Goal	〈통신정책의 하위 비전 및 세부 목표〉 Strategic Object (Performance Goal)
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> 1. 혁신촉진 2. 투자촉진 3. 경쟁촉진 4. 이용자 권한 증진 </div>	① 초연결 미국	적정가격 설정, 시장장벽 철폐, 보급 확대, 성과지표 구축
	② 주파수 편익의 최적화	주파수 이용 유연성 확대, 시장원리 기초 주파수 배분 및 할당 등
	③ 이용자 보호 및 권한	정보 투명성 및 공개성 촉진, 이용자 보호 법률 집행 권한 확보, 미디어 발전 지원
	④ 혁신 및 투자촉진, 글로벌 경쟁력 제고	네트워크의 플랫폼화, 주파수 활용의 국제적 공조
	⑤ 경쟁 촉진	⋮
	⑥ 공공안전 및 국가보안	⋮
	⑦ 주요 국가목표 달성	⋮
	⑧ 우수한 운영 성과달성	⋮

자료: FCC(2014), "Strategic Plan 2014~2018".

(2) 주요 전략목표별 세부 정책목표

전략계획 ‘2014~2018’에서는 8가지 전략목표별 세부 정책목표와 정책의 실현가능성을 높이기 위한 FCC의 역할 등을 구체적으로 명시하였고, 이를 저해 요인들을 식별하였다. 본고에서는 주요 전략목표인 ‘초연결 미국’, ‘주파수 편익의 극대화’, ‘공공 안전 및 국가 보안’과 관련한 내용을 소개한다(〈표 4, 5, 6〉 참고).

〈표 4〉 초연결 미국을 실현하기 위한 세부 정책목표

전략목표: 초연결 미국	
비전	유무선 네트워크의 접근성을 최적화하여 국민의 삶의 질 향상
정책목표 1	최적화된 브로드밴드 서비스를 적정한 가격에 전 국민(저소득계층 및 소외계층을 포함)이 이용할 수 있도록 브로드밴드의 보급을 확대함
정책목표 2	브로드밴드의 보급 극대화를 위해 모든 국민, 기관(학교, 도서관 등), 소외지역의 효율적·효과적인 보편적 서비스를 보장함
정책목표 3	국가 브로드밴드 사업의 성과 지표를 구축함
FCC의 역할	보편적 서비스제도 및 기금 운용의 투명성을 증대 혁신부서를 설립하여 브로드밴드의 확산을 저해하는 요인 제거
저해요인	농촌지역 보편적 서비스제공을 위한 효과적 비용마련 방안 미비 디바이스 가격부담으로 저소득·소외계층의 브로드밴드 접근성 하락

자료: FCC(2014), "Strategic Plan 2014~2018".

〈표 5〉 주파수 편익의 극대화를 위한 세부 정책목표

전략목표: 주파수 편익의 극대화	
비전	다양하고 적절한 통신서비스를 제공하기 위한 주파수 가용성의 최적화
정책목표 1	주파수 이용의 유연성 확대, 시장원리에 기초한 주파수 배분 및 할당, 비면허 주파수 허용 등을 통해 이용자 편익을 증대시키고, 혁신·투자·일자리 창출을 도모함
정책목표 2	주파수 이용의 효율성을 높이는 정책을 개발·시행함
FCC의 역할	인센티브 경매제도 도입, 주파수 이용 권리의 자발적 반납 및 시장경제에 기초한 주파수 재사용 허용을 독려함 주파수 정책의 계획 수립 및 의사결정 시 일관성 있는 정책방향 유지
저해요인	공동사용에 따른 간섭문제 및 주파수 자원의 부족 기존 사용자의 경제적 인센티브로 인한 가치 있는 주파수 배분 저해 국내와 해외 간 주파수 분배 정책 차이에 의한 따른 불평등

자료: FCC(2014), "Strategic Plan 2014~2018".

〈표 6〉 공공 안전 및 국가 보안을 강화하기 위한 세부 정책목표

전략목표: 공공 안전 및 국가 보안	
비전	공중에게 요구되는 최소한의 서비스인 공공 안전, 정보교환, 재난망, 긴급통신 등을 제공하기 위한 주요 통신 인프라 구축 지원
정책목표 1	긴급통신의 효과적 제공 및 차세대 서비스로의 접근성 촉진(텍스트 - 911 확대 등), 비상사태, 건강, 국방, 기타 개인 위급사항 등에 대응한 다양한 공공안전 플랫폼 구축을 촉진
정책목표 2	국가적 위기사항에 대비하기 위한 위기대응 평가 및 강화 방안을 마련 (사이버 테러를 포함한 어떠한 원인으로 정보통신 인프라 및 설비가 붕괴되는 경우, 빠르게 회복할 수 있는 대응책 마련)
정책목표 3	공공안전, 국토안보, 재난관리에 즉각적 대처가 가능한 법안을 마련하고, FCC의 지속운영계획(COOP) 및 비상사태 준비계획을 유지 및 지휘하기 위한 법제화 노력
FCC의 역할	재난상황에서도 정보통신 서비스를 제공한다는 최상위 목적을 수립 안보 및 재난관리 이슈에 대응하기 위한 기술적 지식 및 미래 기술 활용 공공안전 규제의 지속적 검토, 타 연방정부·주정부와의 파트너십(공조) 마련
저해요인	공공안전망을 제공하기 위한 경제적 비용이 요구 공공안전과 관련한 네트워크 구축, 설비 운영, 교육, 기술개발 등의 지속적 노력이 필요

자료: FCC(2014), "Strategic Plan 2014~2018".

4. 결 어

지금까지 FCC의 전략계획 수립 동향을 동태적·정태적으로 살펴보았다. FCC는 ICT환경에 적절히 대응하기 위해 2009년부터 2014년까지 무려 3차례에 걸쳐 전략계획을 수립·발표하였다. 올해 발표한 전략은 향후 4개년의 방송통신정책의 방향성을 제시하고 있어 장기적인 방향을 설정하던 기존의 중장기 전략과 차이를 나타낸다. 이는 급변하는 기술과 시장상황에 유연히 대처할 수 있는 정책방향을 설정하고자 하는 노력이라 생각된다.

그간의 전략계획 동향을 요약한다. 우선 2009년의 '전략계획 2009~2014'은 서비스

중심의 수평적 규제체계를 지향한 정책의 방향성을 제시하였고, 이를 달성하기 위한 6가지 전략목표를 수립하였다. 다음으로 2012년 ‘전략계획 2012~2016’은 ICT 융합 사회에 대비한 ‘혁신, 투자 및 경쟁 촉진, 이용자 권한 증진’이라는 방송통신정책의 상위 비전을 제시하였고, 8가지 전략목표를 수립하였다. 마지막으로 2014년 ‘전략계획 2012~2018’은 최근 부상한 브로드밴드의 가치를 극대화하기 위한 정책마련의 3원칙과 8가지 전략목표하에 세부 정책목표를 명확히 수립하였다. 2014년 전략계획은 2012년에 정책방향을 수립한 이후 단 2년 만에 발표됨에 따라 정책의 일관성이 저해될 수 있다는 일각의 우려가 존재하나, 실제로는 기존 수립한 정책기조(비전 및 전략목표)를 유지한 상태에서 세부 정책목표 등을 보완함으로써 정책의 일관성을 유지하였다.

오늘날 ICT 융합의 가속화로 산업이 빠르게 변화하는 가운데 브로드밴드의 중요성은 국가발전의 필수요소로서 그 중요성이 증대되고 있으며, 이러한 상황은 앞으로 더욱 가속화 될 것으로 예상된다. 즉, 방송통신정책이 지향하는 비전과 방향성 수립은 국가 전체가 나아갈 미래상을 제시하는 중요한 정책기조 수립을 의미한다. 이에 본고에서 소개한 FCC 전략계획 수립 동향은 정책의 일관성을 유지하는 가운데 환경변화에 따라 세부 정책방향을 유연하게 재정립하여 정책의 실효성을 증진시킨 사례로 의의가 있음을 시사한다.

참고문헌

- FCC (2014). “FY 2013: Summary of Performance & Financial Information”.
- ECC (2009). “Strategic Plan 2009~2014”.
- ____ (2012). “Strategic Plan 2012~2016”.
- ____ (2014). “Strategic Plan 2014~2018”.
- <http://www.fcc.gov/encyclopedia/fcc-strategic-plan>.
- <http://www.fcc.gov/cyberplanner>.
- <http://www.fcc.gov/smartphone-security>.