

# 韓國廣播通訊委員會初探

策發部研究員 陳慶立 2010/10

## 前言

在數位匯流的趨勢下，二年前韓國成立了「韓國廣播通訊委員會」(Korea Communication Commission, 簡稱 KCC)。這個監督機構統合了原來分屬不同管轄單位的廣播與通訊業務，是一個直屬總統的單位，位階等同於內閣部會。KCC 的設置乃參考美國聯邦通訊委員會 (Federal Communication Commission, 簡稱 FCC ) 的作法，但曾發生單位首長的人事紛擾，在「政治獨立性」方面受到在野黨與民間人士的批評。本文將就 KCC 的成立過程、組織經費、業務內容以及政治獨立性，進行相關資料的整理，期使讀者對於韓國的 KCC 有一個初步的認識。

## 二個前身

KCC 係由二個前身合併而來，這二個前身分別是韓國廣播委員會(Korean Broadcasting Commission, 簡稱 KBC)與情報通信部 (Ministry of Information and Communication, 簡稱 MIC)。回顧歷史，韓國在 1987 年政治民主化之後，監督與規範廣播電視的業務仍然由政府機關負責。1998 年，根據韓國的行政組織法，負責廣播行政的「公報處」解體，業務暫時移交給文化觀光部。2000 年新的廣電法（韓文稱作『放送法』）制定後，該法統合了過去的『放送法』、『總合有線放送法』、『韓國放送公社法』以及『有線放送管理法』。2000 年 3 月，新的廣電法實施後，韓國政府成立了 KBC 負責廣播政策的立法與規範。

MIC 則成立於 1994 年 12 月，是韓國的中央政府機關之一；機關首長稱為「情報通信部長官」，屬於政務委員等級的官員。MIC 負責的業務包括資訊政策的規劃及調整、高速網路的建構、資訊保護、資訊通訊企業的培育並協助人才養成、技術開發、電波頻率及廣播政策的規劃管理、郵局金融業務的規劃推動等。

## 成立的歷史

時序進入 21 世紀後，資訊與傳播匯流的結果，韓國市場上出現許多橫跨資訊與傳播範疇的新服務。這些新服務到底應該由誰管轄，KBC 與 MIC 相互地爭奪管轄權，後來文化觀光部也加入戰局。這種內閣部會相互爭執的結果導致政府相關政策的延宕。為了打開僵局，2006 年 7 月（盧武鉉總統任內，2003-2008），由

政府、廣電業者、通訊業者、公民團體組成「廣播通訊匯流促進委員會」，作為國務院總理的諮詢機關。2006年10月，「廣播通訊匯流促進委員會」公布了由KBC、MIC、文化觀光部三個機構所擬的組織改造案。

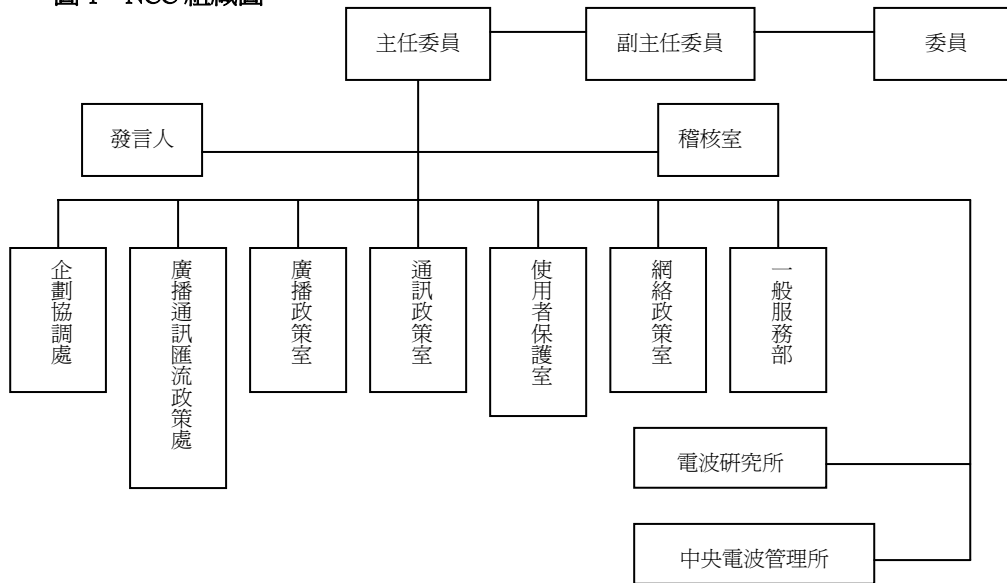
「廣播通訊匯流促進委員會」就三個組織改造案討論的結果，最後決議出一個與三個原案有所不同的折衷案。折衷案將新組織做了定位，主張「設置一個直屬總統的行政機關，而且此機關必須是主任委員制」。此折衷案於2007年1月提交國會審議，但因其中賦予總統的「獨斷任命權」與「主任委員制」遭到批判而未能通過。2007年12月李明博當選總統，韓國持續10年的改革派政權被保守派取代。

李明博於2008年2月25日就任總統。2008年1月上述遭遇挫折的折衷案再度提交國會，當時的大統合民主新黨（即將交出政權的執政黨）以該案欠缺政治中立性為由反對。2月份，就在李明博就任總統不久前，總統所屬的大國家黨與大統合民主新黨就該案進行協商；朝野兩黨達成協議，「同意KCC直屬總統，由5名委員組成，其中2名由總統推薦，3名由國會推薦」。面對此一新的發展，廣播界與公民團體齊聲反對，認為KCC必須是一個不屬於總統的獨立機關。國會朝野兩大政黨的協商雖然被批評為「利益交換的密室協商」，國會依舊按照協商結果，於2月26日通過「廣播通訊委員會設立及運用之相關法律案」。2008年2月29日「廣播通訊委員會法」施行，主管執照發放、廣告等業務的KBC與主管技術面業務、頻譜分配的MIC合併，KCC正式上路。

### 組織經費與業務內容

成立KCC的目的是：在廣播及通訊的領域內，鼓勵業者公平競爭、研發相關技術與服務、提升全面性服務與使用者權益。KCC的組織可以大致分成本部與所屬機關兩部份，整體組織由2處、4室、1部、2所構成。本部設有企劃協調處、廣播通訊匯流政策處、廣播政策室、通訊政策室、使用者保護室、網絡政策室、一般服務部；所屬機關有電波研究所及中央電波管理所。組織簡圖如圖1所示。

圖 1：NCC 組織圖



出處：根據 KCC 網站資料作成

KCC 的主要業務有三，1.廣播通訊匯流政策的提案與執行，匯流服務相關技術的開發，電波相關技術的提案與執行。2.廣播通訊政策的提案與執行，活化廣播通訊市場競爭政策的提案與執行。3.使用者保護政策的提案與執行，業者不法行為的調查及糾紛調解等。

2009 年 5 月時，本部人員有 491 人，所屬機關有 1,121 人，總計 1,612 人。KCC 的財源收入有二，1.一般政府預算。2.廣電發展基金。韓國廣電發展基金當初設立的目的是在於促進廣播相關事業的發展，而廣電發展基金主要來自於無線電視台廣告收入當中的法定負擔金額。KCC 2010 年度的預算總額為 5,983 億韓圓（約合新台幣 162 億元），預算金額比 2009 年多出 147 億韓圓（約合新台幣 4 億元）。其中政府預算 3,321 億韓圓（約合新台幣 90 億元），廣電發展基金 2,662 億韓圓（約合新台幣 72 億元）。KCC 2010 年的預算編列有 3 項特徵。1.相關事業的重點投資。例如防範駭客攻擊的資訊安全強化，因應 2012 年底數位轉換的業者支援等。2.具有未來發展性的事業投資。例如設立「廣播內容支援中心」，贊助 3D 立體電視試播工程等。3.既有事業的結構調整，例如類似事業之間的統合。

## 人事紛擾

KCC 是韓國總統的直屬機關，由 5 名委員組成。總統可以指定 2 名委員，其中一位出任主委。另外 3 名委員來自國會推薦，3 名當中 1 名來自總統所屬的執政黨，另外 2 名來自反對黨，副主任委員則由委員互選產生，5 名委員皆由總統任

命。由於 5 名委員當中有 3 名是由總統指定或總統所屬的政黨推薦，KCC 超過半數委員的出任掌握在總統手裡；即使國會的多數黨與總統不同政黨，國會亦無法制衡總統對 KCC 所擁有的影響力。KCC 委員的任期 3 年，主委則擁有等同於內閣部會首長的權限。總統任命主委前，主委人選必須出席國會的「人事公聽會」。「人事公聽會」就人選的專業能力、業務執行力、財產累積過程、學經歷、人格風評等進行質詢。

2008 年 3 月 2 日，李明博總統內定崔時仲（CHOI,SEE JOONG）出任第一屆 KCC 主委。崔時仲畢業於首爾大學政治系，曾經任職東洋通訊社，擔任東亞日報政治組組長及政治評論員、韓國蓋洛普<sup>1</sup>董事長。統合民主黨<sup>2</sup>等反對黨從「獨立性」、「中立性」的觀點，對於總統大選期間擔任李明博競選總部核心要職的崔時仲抱持否定的態度。反對黨認為崔時仲與李總統的關係至為親密<sup>3</sup>，反對這種具有特定政治立場的人士出任攸關廣播通訊匯流與產業發展的要職。面對反彈的聲浪，崔時仲表示：「李明博政府如果威脅到 KCC 的獨立性，我將跳到第一線反對。」這樣的立場表白並未說服反對黨，2008 年 3 月 18 日，崔時仲出席公聽會後仍遭反對黨評為「不適任」；反對黨拒絕簽署人事報告書。礙於韓國的國會法，國會議員因為不具人事否決權，李明博總統屬意的崔時仲遂於 3 月 26 日出任 KCC 主委至今，副主委是李京子，其他委員包括宋道均、刑泰根與李秉基。國會雖無人事權，國會如果提出要求，KCC 主委仍然必須赴國會就所轄範圍進行業務報告並接受議員質詢。

## 獨立性的質疑

韓國 KCC 的設計相當程度仿照美國的聯邦通訊委員會（Federal Communication Commission，簡稱 FCC）。FCC 是美國聯邦政府的獨立機構，舉凡美國境內及對外的收音機、無線電視、通訊網路、衛星、有線電視等廣播通訊業務都是她的業務範圍。FCC 的委員共有 5 人，同一政黨的委員不得超過 3 人。委員由總統提名經參議院同意後任命，任期 5 年。總統指派 5 人當中的 1 人出任主任委員一職。

從 FCC 的制度設計裡可以看出，總統雖然擁有委員的提名權，但是參議院因為掌握同意權，可以針對人選進行「把關」。人選一旦經由參議院通過便能維持人事的安定性。「同一政黨的委員不得超過 3 人」的意義在於保障了參議院反對黨的屬意人選至少可以有兩位。KCC 雖說是仿照 FCC 進行設計，反對黨也可推薦兩位委員人選，但是韓國國會對於委員的人選並未擁有同意權。如此一來，不論

<sup>1</sup>韓國蓋洛普 1974 年 6 月成立，是韓國最大的民調公司。

<sup>2</sup>2007 年 12 月，「大統合民主新黨」輸掉總統大選變成在野黨；2008 年 2 月 11 日，與「民主黨」合併成為「統合民主黨」。

<sup>3</sup>崔時仲是李明博哥哥的好友，總統大選期間擔任「選舉對策委員會諮詢顧問」，是權力核心「六人會」的成員之一。

國會的朝野勢力如何，總統陣營的政黨不但擁有三位委員的保障名額，而且反對黨即使對人選有異議卻也無力要求更換。因此，在制度設計上非常容易招致總統獨斷的批評。特別是國會的多數黨與總統屬於不同政黨，政局處於所謂「朝小野大」時，一旦 KCC 主委的人選具有爭議性，反對黨比較容易在國會出現非理性抵制，而主委就職後與國會的關係也比較不容易和諧。

## 小結

從上述的分析可知，有關 KCC「政治獨立性」問題是韓國反對黨與民間社會最在意的議題；解決該問題除了修法賦予國會人事同意權之外，設立朝野之外第三公正的「委員人選審查會」，對於總統與國會屬意的委員人選進行審核與把關，相信對於爭取朝野民間的支持，消弭有關「政治獨立性」爭議具有一定的助益。

## 參考資料

1. 陳慶立，『韓國電視產業政策概況』，公視岩花館，2008年9月。
2. 『Data Book 世界之廣播』，NHK 放送文化研究所，2010年。
3. KCC網站：<http://eng.kcc.go.kr/user/ehpMain.do>
4. 田中則廣，《韓國 KCC 與 KCSC-能否保有政治獨立性》，『放送研究與調查』，2010年7月。
5. 『韓國之廣電法』，NHK 放送文化研究所媒體研究部。
6. 陳慶立，『韓國 DTT HDTV 政策』，公視岩花館，2009年1月。
7. 維基百科：大韓民國廣播通訊委員會。
8. <http://blog.goo.ne.jp/tokyodo-2005/e/19fbb077fc96fb42aa5e25d1886c6524>
9. 田中則廣，《韓國成立廣播通訊委員會》，『放送研究與調查』，2008年4月号。
10. 大韓民國情報通信部：  
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E5%A4%A7%E9%9F%93%E6%B0%91%E5%9B%BD%E6%83%85%E5%A0%B1%E9%80%9A%E4%BF%A1%E9%83%A8>
11. 聯邦通訊委員會：<http://www.fcc.gov/aboutus.html>
12. 總務省：[http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/ictseisaku/index.html](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/index.html)