

# 韓國國會的行政監督制度變遷： 以彈劾與人事聽證制度為中心 的歷史制度主義分析

河凡植

## 摘要

韓國國會為制衡總統制下的行政權，發展出彈劾與人事聽證制度等監督機制。本文以歷史制度主義為分析框架，檢視制度的形成背景與運作演變，特別關注政治事件與政黨互動如何影響制度功能。透過分析 2004 年、2016 年、2024 年三起總統彈劾案與文在寅、尹錫悅政府下的人事聽證程序之比較，本文指出，彈劾制度雖具憲政保障功能，卻可能因政黨對立而淪為政治動員工具，引發政治極化與政局不穩；人事聽證制度則因缺乏法律拘束力與程序標準，日益流於形式化與象徵化，削弱預審與問責效果。本文強調制度變遷受到關鍵時刻與路徑依賴的影響，並指出提升制度效能須從法律設計、政黨互信與制度文化多方面著手，以強化國會之行政監督功能。

**關鍵字：** 歷史制度主義、彈劾、人事聽證、國會監督、制度變遷、韓國政治、臺灣比較

## 壹、前言

在民主政治體制下，國會作為民意代表機關，不僅負有立法職責，更承擔監督行政權的核心功能，確保行政權不被濫用。然而，總統制特有的權力集中性，使得國會的行政監督制度在設計與實踐上均面臨挑戰。韓國自 1987 年民主化以來，政治制度逐漸成熟，國會的地位也有所提升，但實際的監督效果卻時常受到制度不完備與政治對立的雙重制約；特別是在朝野政黨分立、對立激烈的情況下，行政監督制度不僅容易被削弱，亦可能被政治工具化。人事聽證制度與彈劾制度是韓國國會用以監督行政的重要機制，前者透過對總統提名之高級公職候選人進行資格與道德審查，以提升任命過程的透明度與正當性；後者則作為最嚴厲的制衡手段，針對重大違法或違憲行為進行罷免程序。然而，實踐上人事聽證報告不具法律拘束力，使得總統可無視國會意見而進行強行任命；彈劾制度亦在缺乏明確標準與程序正義保障下，淪為政爭工具，導致政治極化與政局不穩。此類制度性困境暴露出韓國國會監督功能的制度性脆弱。

鑑於此，本文以歷史制度主義為分析視角，探討韓國國會在民主化以來，如何透過制度化手段強化對行政部門的制衡功能，並分析彈劾與人事聽證制度的形成脈絡、制度演化及其運作實態。歷史制度主義強調制度的路徑依賴與歷史連續性，有助於理解制度變遷如何受到既有規

則與權力結構的影響而產生延續性與限制性。透過此一理論框架，在分析制度如何在特定政治條件下穩定化、如何受到關鍵事件的影響發生轉變，並進一步思考未來改革的可能方向與制度調整的可行性。此外，近年來隨著文在寅與尹錫悅政府在高層人事任命與彈劾爭議中引發的政治風波，愈加凸顯現行制度在民主治理中的局限性與矛盾。藉由制度形成背景與操作邏輯的檢視，試圖提供一種兼顧政治現實與制度功能的分析視野，並透過對制度效果與政治互動之關係的探討，提出具體的改進方向。本文之研究不僅具備理論層面的貢獻，亦對韓國未來制度改革與行政監督體制的設計，提供可資參考的經驗與反思依據。

## 貳、制度如何改變？歷史制度主義的視角

本文以歷史制度主義為主要理論基礎，探討韓國國會的彈劾與人事聽證制度之起源、發展與其制度效能的變遷。歷史制度主義強調，制度在形成初期的設計條件與導入時機會產生路徑依賴（path dependence），並指出制度變遷往往發生於特定的關鍵時刻（critical junctures）<sup>1</sup>。此一視角有助於分析政治制度如何在既有結構與行為者策略互動下逐步演化。

### 一、路徑依循與制度的持續性

根據歷史制度主義，一項制度一旦建立，便會透過自我強化的機制得以延續，

進而鞏固其運作邏輯。換言之，制度的選擇與設計初衷，會隨著政治行為者的利益計算與互動關係，逐漸固定為特定的制度模式<sup>2</sup>。這解釋了制度為何不易改變，韓國的彈劾制度與人事聽證制度即為明確例證。彈劾制度雖自1987年民主化後便納入憲政體制，但至2004年盧武鉉總統彈劾案才首次實際啟動，雖最終遭憲法法院駁回，其後於2016年朴槿惠總統彈劾案則成功完成，顯示制度功能因政治情勢而變動。

Thelen 指出，制度具有持續性，但也會在實際運作中偏離最初意圖，並受到政治結構與權力互動影響而調整其功能<sup>3</sup>。人事聽證制度自2000年引入以來，原本目的在於驗證高階公職人員的能力與操守，提升政府透明度。然而，隨著政黨對立加劇，聽證程序日益政治化，淪為政黨鬥爭的工具，導致其驗證功能逐漸弱化。此外，行政機關與國會之間的互信不足，也削弱了制度的原初設計邏輯，使其更依賴政治妥協而非專業標準。這類制度的路徑

依循現象，反映制度在政治脈絡中的適應與演變。

## 二、關鍵時刻與制度變化

歷史制度主義認為，制度變遷常發生於「關鍵時刻」，即特定重大政治事件或社會變革導致制度調整與路徑重構的契機。這些時刻通常突破原有制度框架的局限，使制度進入新的發展軌道<sup>4</sup>。2004年盧武鉉總統彈劾案雖最終被憲法法院駁回，但該事件凸顯彈劾制度的操作界限與司法審查的制衡功能。2016年，朴槿惠總統因「崔順實干政」事件遭成功彈劾，此案不僅鞏固制度正當性，也成為彈劾制度功能重新被確認的重要轉折點。2024年，尹錫悅總統在任內因濫權爭議遭國會彈劾，憲法法院最終裁定其彈劾成立，成為韓國歷史上第二位被正式罷免的總統。該事件同樣具有制度變遷意義，反映制度在高度政治對立情境下的再運作邏輯與實踐挑戰。惟考量篇幅與焦點，關於本案之具體政治反應與制度影響，將於後續章節另做分析。

---

《註1》Mahoney, James and Kathleen Thelen, "A Theory of Gradual Institutional Change." In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 3-7, Cambridge: Cambridge University Press, 2012; Pierson, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, 20-25, Princeton: Princeton University Press, 2004.

《註2》Pierson, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American Political Science Review*, 94, no.2 (2014): 252-254.

《註3》Thelen, Kathleen, "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis," In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 213-215, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

《註4》Capoccia, Giovanni & R. Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism," *World Politics*, 59, no.3 (2007): 343-346.

在人事聽證制度方面，2005 年其適用範圍擴大至所有國務委員與重要行政機關首長，制度化程度與程序正當性大幅提升。然而，文在寅與尹錫悅政府皆曾於國會反對意見下強行任命人選，導致聽證會實質效力受損，使該制度漸趨形式化。此現象可視為歷史制度主義所稱的「制度漂移」(institutional drift)，即制度雖形式上持續存在，但其原始功能逐漸流失，轉化為象徵性或儀式性的政治過程。總體而言，關鍵時刻所促成的制度改革，雖可暫時提升制度能見度與功能性，然其持續性與實效性往往受限於政黨利益運作與政治結構制約，進而使制度再度陷入政治化的循環。

### 三、歷史制度主義的應用與啓示

歷史制度主義提供一個系統化的分析框架，說明制度如何在權力結構與政治策略互動中生成與轉變，並強調制度變遷往往與行為者對制度資源的再詮釋與運用密切相關<sup>5</sup>。透過分析制度的形成與變遷，可以更精確掌握制度效能受到哪些因素制約。本文以此理論觀點分析韓國彈劾與人

事聽證制度，自最初設計至今如何因政黨利益、制度慣性與外部危機而演化。彈劾制度逐步由單純制衡工具轉化為政黨鬥爭手段；人事聽證制度則由審查機制轉為政治攻防場域。這種制度功能的變異，反映出制度設計與實踐之間存在落差；制度並非靜態法律文本，而是政治博弈下的實踐結果。透過「路徑依循」與「關鍵時刻」兩項核心概念，本文針對 2004 年、2016 年、2024 年彈劾事件與歷屆政府人事聽證運作進行比較分析，旨在檢討制度之實效性與局限，並提出強化立法監督功能與制度信賴的改革方向。制度研究的核心不在於形式結構的存在與否，而在於其能否持續產生民主正當性與制衡效力。

### 參、韓國國會的彈劾制度：形成背景與運作變化

#### 一、彈劾制度的意義與引入脈絡

自 1948 年訂定以來，韓國憲法向國會賦予了對於總統與高級公職人員違法行為的彈劾權<sup>6</sup>。現行憲法<sup>7</sup>規定，當總統、總理或國務委員會委員等高級公職人員在

《註 5》Hall, Peter A. & Rosemary, C. R Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, 44, no.5 (1996): 941.

《註 6》대한민국헌법(大韓民國憲法)(1948年7月17日制定)제46, 47 조(第46-47條), 국가법령정보센터(韓國國家法令資訊中心), <https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=53081#0000>, 最後瀏覽日期: 2025年5月14日。

《註 7》韓國從 1948 年 7 月 17 日制憲後，至今共歷經 9 次憲法修正。制憲憲法稱為「第一號憲法」，其後依序為第二號（第一次修憲）、第三號等，現行憲法為第十號，於 1987 年 10 月 29 日施行，至今未再修憲。

履行職責時違反憲法或法律時，國會可以表決通過彈劾（第 65 條第 1 項）。總統彈劾案須經國會議員過半提出，並獲得全體國會議員三分之二以上（300 席中 200 席以上）同意，其他公職人員彈劾案則須經三分之一以上提出，並獲得過半同意（第 65 條第 2 項）。彈劾案表決通過後，該當公職人員立即被停職（第 65 條第 3 項），最後由憲法法院透過彈劾審判來決定是否免職（第 111 條第 2 項）<sup>8</sup>。該彈劾制度的正當性在於三權分立下，國會牽制行政部門、防止總統制下權力濫用的安全裝置。韓國民眾多將彈劾制度視為守護憲政秩序與民主法治的終極手段。事實上，2016 年朴槿惠總統彈劾案被視為恢復憲政秩序與實踐公民主權的重要契機，亦促使政治參與意識顯著提升<sup>9</sup>。

從歷史上看，韓國國會在民主化之前，從未提出過彈劾，但 1987 年民主化之後，隨著國會地位的強化，其有效性開始受到考驗。2004 年以前，從未提出過彈劾總統，對國務委員或法官的彈劾也幾乎未發生，原因在於，威權時代雖然存在該

制度，但實際上已形同虛設，而在民主化初期，由於執政勢力掌控國會，尚不具備啟動彈劾的條件。2004 年，韓國國會政治史上首次表決通過了對總統彈劾案，標誌著彈劾制度迎來了一個重要的關鍵時刻。隨後，2016 年，國會再次表決通過對總統彈劾案，並最終被罷免，至於 2020 年代，彈劾的對象不再限於總統，也開始試圖提出國務委員的彈劾案，因此該制度的實務運作範圍已進一步擴大。

## 二、從歷史制度主義觀點看彈劾制度的形成與演變

彈劾制度的法律結構雖然在憲法中保持相對剛性，但其運作模式卻隨著每個時代的政治脈絡而產生巨大變化<sup>10</sup>。從歷史制度主義的角度來看，制度的初期設計意圖與現實政治環境的互動，決定了彈劾制度的實際功能<sup>11</sup>。例如，1987 年憲法明確規定彈劾審判程序和要件，反映了 1980 年代威權統治的經驗，是為制衡總統權力而設的制度性必然。然而在此時期，總統和執政黨往往掌握國會，導致制度雖存在但

《註 8》根據《憲法裁判所法》第 23 條，彈劾審判之決定以九名法官中六人以上同意為之，彈劾決定一經確定，被彈劾人即失去公職資格。헌법재판소법（憲法裁判所法），제 23 조（第 23 條），국가법령정보센터（韓國國家法令資訊中心），<https://www.law.go.kr/법령/헌법재판소법>，最後瀏覽日期：2025 年 5 月 14 日。

《註 9》이성우 (Lee, Sung-Woo), “박근혜 대통령 탄핵전후 정치참여인식 영향 요인 분석 (朴槿惠總統彈劾前後政治參與認識影響要因分析)”, *세계지역연구논총* (世界地域研究論叢), 37, no.2: 356-357.

《註 10》Thelen, Kathleen, op. cit., pp.208-209.

《註 11》Hall, Peter A. & Rosemary, C. R Taylor, op. cit., pp.941.

實際適用的可能性較低。可見，權力結構的歷史脈絡限制了制度的運作。此外，彈劾制度具有獨特的雙重結構，即結合了司法機關（憲法法院）的角色。這是一種透過司法權控制政治決定以確保正當性的機制，也是韓國經驗的產物。

雖然參考了美國總統制的案例<sup>12</sup>，但韓國規定憲法法院須在國會彈劾案通過後一百八十天內做出最終決定（憲法裁判所第 38 條），以緩衝政治動盪。這是 1987 年憲法制定時強化司法制衡機制的結果，此後憲法法院在彈劾審判中確實扮演了依據憲法標準判斷政治事務的仲裁者角色。然而，隨著制度的持續和環境的變化，彈劾制度也出現與最初意圖不同的政治化現象<sup>13</sup>。亦即，儘管制度本身因路徑依賴而得以維持，但行為者會根據自身利益戰略性地利用彈劾，或者反向尋求規避制度的策略。這種運作上的變質透過以下具體案例得以呈現：

### （一）2004 年盧武鉉總統彈劾案

2004 年 3 月，當時的在野黨大國家

黨和新千年民主黨主導下，國會通過了對盧武鉉總統的彈劾案。彈劾的主要理由是盧總統在總選（總選是「韓國國會議員選舉」的簡稱）前發表支持執政黨（開放我們黨）的言論，被認為違反《公職選舉法》第 9 條所規定的中立義務，並因此成為國會彈劾案的核心依據之一<sup>14</sup>。國會 271 名在籍議員中，以 193 票贊成通過彈劾案，符合了要件。這是憲政史上首次總統彈劾議決，是國會多數在野黨行使憲法上制衡權的極端案例。

從國會與總統的關係來看，盧武鉉政府初期，國會呈現朝小野大的局面，在野黨占據過半席次，總統與國會之間的衝突不斷累積，最終以彈劾爆發。從總統與執政黨的關係來看，雖然盧武鉉總統與開放我們黨共命運，但該黨是由他與少數改革派議員在 2003 年脫離原執政黨「新千年民主黨」後創建的，因此在 2004 年第 17 屆國會議員選舉前仍屬少數黨，無法在國會中有效替總統辯護。相反地，原屬執政聯盟的新千年民主黨在分裂後轉為在野黨，

《註 12》박규찬 (Park, Kyuchan), 인사청문제도 연구: 한국과 미국의 제도를 중심으로 (人事聽證制度研究：以韓國與美國為中心), 의정논총 (議政論叢), 19, no.1 (2024): 6

《註 13》박명림 (朴明林), “헌법, 헌법주의, 그리고 한국 민주주의: 2004 년 노무현 대통령 탄핵사태를 중심으로 (憲法、憲法主義以及韓國民主主義)”, 한국정치학회보 (韓國政治學會報), 39, no.1 (2005): 257.

《註 14》根據《韓國公職選舉法》第 9 條，總統作為公務人員，應維持選舉中立。공직선거법 (韓國公職選舉), 제 9 조 (第 9 條), 국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心), <https://www.law.go.kr/법령/공직선거법>; 정영화 (鄭永和), “대통령 탄핵, ‘중대한’ 범위만: 미국과 한국의 비교 (總統彈劾, ‘重大的違法’: 美國與韓國的比較).” 미국헌법연구 (美國憲法研究), 27, no.3 (2016): 261.

並最終與保守在野黨共同參與對總統的彈劾案，使得盧總統不僅面對國會多數的對立，亦經歷了執政黨內部的分裂與政治孤立<sup>15</sup>。

彈劾案通過後，盧武鉉總統的職務被依法停止，但在六十三天後憲法法院於2004年5月駁回彈劾案，使其恢復職務<sup>16</sup>。憲法法院雖然承認總統在總選前的發言違反了《公職選舉法》中規定的選舉中立義務，但認為該違法行為並不足以構成嚴重違憲或破壞憲政秩序的程度，因此不符合作為罷免依據的「重大性」要件<sup>17</sup>。這一判決不僅界定了未來彈劾案件的審查標準，也首次釐清了「違法性」與「重大性」之間的界線，對後續慣例具有指標性意義。然而，國會在野黨動用彈劾這一極端手段引發社會強烈反彈。多數國民將此視為不當的政治鬥爭與權力濫用，導致國會的正当性受到質疑<sup>18</sup>。從歷史制度主義角度來

看，這次事件作為制度首次實際適用的「critical juncture」，暴露了制度的實質局限性與政治反作用力，此後，立法機關在提出彈劾案時明顯更加謹慎。在接續的2004年總選中，反對彈劾的開放我們黨獲得超過一半席次，一舉成為國會第一大黨，形成執政權與立法權的統一格局。這不僅為盧武鉉政府注入新的政治正当性，也彰顯了國民對彈劾行使正当性的直接評價，凸顯彈劾制度與民主政治之間的張力<sup>19</sup>。

## (二) 2016年朴槿惠總統彈劾案

十二年後的2016年末，國會通過了對朴槿惠總統的彈劾案。背景是崔順實干政醜聞，這是一起嚴重的濫用權力及貪腐醜聞。朴總統被接連爆料將國家機密文件洩漏給親信崔順實，並讓其介入國政，以及收受企業賄賂等情況，引發了大規模的國民燭光集會。國會朝野協商後提出了彈劾案，並於2016年12月9日進行表決，

《註15》박신흥 (Park, Shin Hong), 대통령 탄핵과 야당의 책임성에 관한 고찰: 노무현 대통령 탄핵 과정을 중심으로 (總統彈劾與野黨責任之考察).” 입법과 정책 (立法與政策), 10, no.1 (2018): 85-87.

《註16》대통령 (노무현) 탄핵 [總統 (盧武鉉) 罷免], [전원재판부 2004 헌나 1, 2004.5.14] (全員裁判部 2004 憲 Na 1, 2004. 5.14), 국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心), <https://www.law.go.kr/> 현재 결정례 / (2004 헌나 1), 最後瀏覽日期: 2025年5月14日

《註17》정영화 (鄭永和), 同《註14》, 261-280.

《註18》박신흥 (Park, Shin Hong), 同《註15》, 87-88.

《註19》Park, Jonghyun, “The Judicialization of Politics in Korea.” *Asian-Pacific Law & Policy Journal*, 10, no. 1 (2008): 110.

包括執政黨議員在內，以 234 票的壓倒性贊成票通過<sup>20</sup>。至此，朴總統的職務被停止，由國務總理黃教安代行總統職權。從國會與總統的關係來看，當時國會因 2016 年總選結果，呈現野大於朝的局面。但關鍵的是，執政黨新世界黨內部的非朴派議員也參與了彈劾，從而實現了跨黨派的議決。這反映了總統與執政黨關係的極度惡化，意味著朴槿惠總統失去了黨內的信任<sup>21</sup>。

從歷史制度主義來看，2016 年的情況與 2004 年不同，是一次得到社會正當性支持的彈劾。憲法法院於 2017 年 3 月 10 日以 8 名法官全體一致意見決定罷免總統。憲法法院判斷朴總統的違法行為構成違憲違法，且是損害民主原則的重大事項，因此引導了彈劾。特別是，「讓最親信的人干預國政等行為違反法治主義，從維護憲法的角度來看是不可容忍的」。至此，朴槿惠總統成為憲政史上第一位因彈劾而下台的總統，此案例被評為彈劾制度按其原有宗旨運作，發揮國政控制功能的典型範例。

立法機關和司法機關合作控制了不正當的權力行使，可謂是制度性必然的實現。同時，與 2004 年不同，由於得到了大眾的廣泛支持，政治穩定也相對較快地恢復。然而，從隨後總統選舉和政治格局的劇變來看，彈劾所帶來的體制衝擊仍然巨大<sup>22</sup>。具體而言，2017 年總統選舉因彈劾而提前舉行，最終由在野黨候選人文在寅勝出，結束了長期以來的保守政權執政，導致韓國政治版圖發生根本性轉變。此一政黨輪替不僅反映出彈劾案所引發的民意激烈反彈，也象徵著韓國政黨體系與權力結構的重新洗牌，對既有政治秩序造成深遠衝擊。

### (三) 2024 年尹錫悅總統彈劾案

2024 年針對尹錫悅總統的彈劾案被視為韓國憲政史上的第三次總統彈劾事件，其過程之激烈程度與政治爭議之廣泛，堪稱史上最為複雜且具有衝突性的彈劾局面之一。特別是，由於首次彈劾案未能在國會通過，直至第二次才勉強獲得三分之二多數贊成，使得此案呈現出前所未有的朝

---

《註 20》Kim, Jongcheol, “Impeachment of South Korean President Park Geun-Hye: Constitution, Politics and Democracy.” EAF Policy Debates, no.67(2017): 1-2; 대통령 (박근혜) 탄핵 [總統 (朴槿惠) 罷免], [전원재판부 2016 헌나 1, 2017.3.10] [全員裁判部 2016 憲 Na 1, 2017.3.10], 국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心), <https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=54153>, 最後瀏覽日期：2025 年 5 月 14 日。

《註 21》Shin, Soon-ok, “The rise and fall of Park Geun-hye: the perils of South Korea’s weak party system,” *The Pacific Review*, 33, no.1 (2019): 162-165.

《註 22》Shin, Gi-Wook, Rennie J. Moon, “South Korea After Impeachment.” *Journal of Democracy*, 28, no.4 (2017): 124-129.

野對峙與立法機關內部的高度分裂；加上彈劾主因涉及總統以戒嚴措施應對治安問題，此舉被視為嚴重挑戰憲政秩序，進一步激化了政治對立，也凸顯出總統與國會及民意之間的深刻矛盾<sup>23</sup>。

12月初的第一次彈劾表決中，執政黨國民力量黨的議員集體抵制投票，導致未達法定人數而未獲通過。然而，在強烈的民意（民調顯示四分之三受訪者贊成彈劾）和在野黨的壓力下，約一週後進行的第二次表決中，國民力量黨有十多名議員跑票投下贊成票，勉強達到200票以上的通過門檻，彈劾案獲得通過。因此，尹錫悅總統的職務被停止，由國務總理韓洙洙代行職權。這是韓國歷史上第三次總統彈劾案，也是首次對執政兩年現任總統的彈劾，因此政治影響巨大。從國會與總統的關係來看，此時期朝小野大的國會可以說是野黨總動員立法機關權力來制衡總統的案例。在總統與執政黨的關係中，執政黨領導層和大多數議員試圖捍衛總統到底，但部分議員跑票，裂痕顯現。這顯示

當總統採取危險的統治行為（宣布戒嚴）時，連執政黨內部也難以阻止跑票。

彈劾案通過後，政局陷入極度混亂。國會的在野黨在彈劾總統之後，甚至通過了對代行職權的國務總理韓洙洙的彈劾案。由於韓洙洙總理在彈劾案通過後，拒絕國會要求「任命三名新憲法法院法官」，國會將此視為「瀆職」，並在韓總理就職兩週後採取了彈劾總理的強硬措施<sup>24</sup>。總理也停職後，國務會議的主持權由副總理繼承，憲政史上首次出現總統與總理同時空缺的局面。至2025年4月4日，以8名法官全體一致意見決定罷免總統<sup>25</sup>。尹錫悅總統彈劾案的嘗試，極其鮮明地展現了彈劾制度的兩面性。亦即，由於制度的存在，國會可以嘗試控制違法或不正當的統治行為，但連續的彈劾局面也導致國家機能癱瘓，並加劇權力衝突的副作用。雖然韓國設有由總理代行總統職權的權限代行制度，以在總統職務停止期間維持行政體系的運作，但因缺乏總統的政治正當性與權限不明，在外交與安保等領域仍難以避

《註23》유정진 (Yoo, Sung Jin), “2016 년과 2024 년, 무엇이 어떻게 달라졌을까? (2016年與2024年，發生了什麼變化).” *정치 양극화와 한국 민주주의의 위기 (政治兩極化與韓國民主主義的危機)*, (2025): 113-136, 서울: EAI, 2025.

《註24》BBC, “South Korea votes to impeach acting president Han Duck-soo.” (27 December 2024), <https://www.bbc.com/news/articles/cj30234e0djo>, last visited: May 22, 2025.

《註25》대통령 (윤석열) 탄핵 [總統 (尹錫悅) 彈劾], [전원재판부 2024 헌나 8, 2025.4.4] (全員裁判部 2024 憲 Na8, 2025.4.4), 국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心), <https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=197519>, 最後瀏覽日期: 2025年5月14日。

《註26》허창환 (Hur, ChangHwan), “대통령 권한대행에 관한 연구 (代理總統之研究).” *공법연구 (公法研究)*, 53, no.3 (2025): 420-423.

免國家功能受限或癱瘓<sup>26</sup>。從歷史制度主義來看，這種情況清楚地揭示了制度的極端利用對民主穩定性的影響。如果說 2004 年無理的彈劾嘗試帶來反作用力，那麼 2024 年則是總統方的無理統治（戒嚴嘗試）引發彈劾，並演變成憲政危機。這再次確認了彈劾制度的「最後堡壘」性質，並引發了關於憲法及制度設計方面制衡機制局限性與補強必要性的討論。

### 三、彈劾制度的效用與局限性

透過上述案例，可以評估韓國國會彈劾制度在國政控制功能上的實質效用和局限性。從積極面來看，2016 年朴槿惠與 2024 年尹錫悅彈劾事件顯示，彈劾制度在維護憲法秩序和實現民主責任原則方面可以發揮決定性作用。立法機關順應民意，罷免腐敗政權，並透過司法判斷確保正當性，被視為韓國民主成熟的表現<sup>27</sup>。此外，彈劾制度的存在可以被視為對總統們施加了常態性的遵守憲法壓力，但同時也

不可忽視其被政治濫用的風險，過度動用彈劾可能對行政穩定與國政運作造成干擾<sup>28</sup>。2004 年對盧武鉉總統的彈劾即被視為此類政治性操作的典型例子。特別是在「分立政府」(divided government) 局面下，總統所屬政黨在國會中時處於少數地位，這不僅反映出總統與其政黨在民意支持上的弱勢，也使得國會對行政權的制衡作用更加明顯，進一步形成對總統違憲或不當施政的制度性抑制力量<sup>29</sup>。

另一方面，局限性也十分明確。首先，彈劾的程序和影響過於政治化，導致國政癱瘓。如 2004 年至 2024 年案例所示，如果彈劾被濫用或被黨派意圖利用，將會引發國政混亂和極端對立，導致類似「政治核彈」的結果<sup>30</sup>，正因如此，存在著損害憲政穩定性的指責。其次，彈劾要件的模糊性以及憲法法院最終判決的不確定性，可能削弱制度的遏制力，或者反之導致國會判斷與司法判斷不一致而產生衝突<sup>31</sup>。例如在行政安全部長李祥敏案

《註 27》Shin, Gi-Wook, Rennie J. Moon, op. cit., 117-118.

《註 28》Mosler, Hannes B., "The Institution of Presidential Impeachment in South Korea, 1992-2017," *Verfassung in Recht und Übersee*, 50, no.2 (2017): 127-128.

《註 29》장훈 (Jaung, Hoon), "한국 대통령제의 불안정성의 기원: 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원 (韓國總統制不穩定性的起源: 分立政府制度性的、社會的、政治的起源)." *한국정치학회보* (韓國政治學報), 35, no.4 (2002): 112-115.

《註 30》정태욱 (Chung Taiuk), "한국 헌정사에서 대통령 책임과 대통령 탄핵 (在韓國憲政史上總統責任與總統彈劾)," *민주법학* (民主法學), no.87 (2025): 115-117.

《註 31》표명환 (Pyo, Myoung-Hwan), "헌법법상의 탄핵관련 규정의 몇 가지 문제점과 개선 입법방향 (現行法上彈劾相關規定的幾個問題點以及改善立法方向)," *법제연구* (法制研究), no.54(2018): 16-18, 24-27.

中，國會基於其對梨泰院踩踏事件的危機處置不力而通過彈劾案，要求其承擔憲政責任；然而憲法法院最終以「難以認定其違反災難安全法或未盡憲法上保護國民的義務」為由，9位大法官一致作出駁回決定，引發受害者家屬及在野黨的強烈不滿與反彈<sup>32</sup>，這揭示了彈劾制度「政治責任與法律責任之間鴻溝」的結構性問題。第三，由於彈劾是事後懲罰手段的局限性，難以作為日常的國政控制手段使用<sup>33</sup>。換言之，事件發生後才被討論與實施，因此對事前預防或日常制衡沒有貢獻。

因此，在總統制下，國會的國政控制只能依賴於彈劾以外的其他手段，例如國政調查、對政府質詢、人事聽證等。憲法法院在朴槿惠總統彈劾審判決定書中也指出了現行權力結構的問題。雖然總統依法擁有法案提出權與預算編制權等強大職權，但現行制度下國會在這些領域的制衡功能相對有限<sup>34</sup>，這顯示出在正常情況下對行政權的制度性制衡仍顯不足，進而強

化了彈劾制度作為極端對抗手段的地位，亦暗示有必要透過立法改革來強化日常的國會控制機制，以減輕彈劾程序的制度性負擔。

## 肆、韓國國會的人事聽證制度：形成背景與運作演變

### 一、人事聽證制度的引入與擴大

韓國的人事聽證制度於2000年正式引入，係參考美國等總統制國家的參議院聽證程序所建立之制度<sup>35</sup>，主要目的在於對高級公職候選人進行任命前之公開檢驗，以確保其德行與能力的正當性與透明性。該制度自第15屆國會後期開始受到討論，並於第16屆國會制定《人事聽證會法》後付諸實施<sup>36</sup>。2003與2005年，盧武鉉政府推動修法，擴大聽證對象至所有國務委員（即部長級官員）及主要政府機關首長（如國家情報院院長、檢察總長、警察廳長、國稅廳長等）。然而，對於此類職

《註 32》中央社，〈韓行政部長梨泰院事件應對不力遭彈劾 憲法法院駁回〉，2023年7月25日，[https://www.cna.com.tw/news/aopl/202307250303.aspx?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.cna.com.tw/news/aopl/202307250303.aspx?utm_source=chatgpt.com)，最後瀏覽日期：2025年5月29日。

《註 33》Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, 101-102.

《註 34》주용식 (Choo, Yong Shik)、이승현 (Lee, Seung Hyun), “한국과 미국 예산결정과정 비교 분석 (Comparison of US and ROK Budget Making Press),” *대한정치학회보* (大韓政治學報), 25, no.3 (2017): 126-128.

《註 35》박규찬 (Park, Kyuchan), 同《註 12》, 6。

《註 36》정시구 (Jeong, Si Gu), “한국의 인사청문회에 대한 연구 (對於韓國人是聽證會之研究),” *한국공공관리학회보* (韓國公共管理學報), 28, no.4 (2014): 94-95.

韓國國會人事聽證審查對象表

審查委員會	區分	對象公職者	職位數次
人事聽證特別委員會	國會同意對象	國務總理、監察院長、大法院院長與大法官 (13 人次)、憲法法院院長	17 人次
	國會選出對象	憲法法官中 3 人以及中央選舉管理委員會委員中 3 人	6 人次
	小計		23 人次
	須經國會同意		
相關專門委員會	國務委員	各部會部長	19 人次
	憲法法官	總統任命 2 人、大法院院長提名 3 人	5 人次
	中央選舉管理委員會委員	總統任命 3 人、大法院院長提名 3 人	6 人次
	主要行政機關首長	檢察總長、警察總長、國家情報院院長、國稅廳長、三軍參謀長、播放通訊委員長、韓國銀行行長、金融委員長、公平交易委員長、國家人權委員長、特別檢察官、KBS 總經理、高級公職人員犯罪調查處長	13 人次
	小計		43 人次
	不須經國會同意		
合計			66 人次

資料來源：인사혁신처 (韓國人事創新處) (<https://www.mpm.go.kr>)。

位，國會僅負責舉行聽證並撰寫報告書，無最終表決權。總統被要求尊重該報告內容，惟其法律上並無拘束力<sup>37</sup>。基於前述制度設計與修法背景，為更清楚呈現人事聽證制度的實際適用範圍，上表「韓國國會人事聽證審查對象表」對於理解制度的審查層級與對象具有參考價值，故予以列示，以補充前文論述並提供制度運作之整體概觀。

人事聽證制度的制度正當性在於對人事權的民主制衡和透明度提升。過去威權時期，總統常進行密室政治，導致不適任者晉升高級職位的弊端屢見不鮮。因此，民主化之後，國會希望透過公開聽證，檢驗候選人的道德性、資質和政策能力，並向國民詳細公開。換言之，人事聽證制度被設計為一種審議民主程序，讓立法機關、媒體和公民社會參與到人事過程中。

《註 37》 임지봉 (Lim, Jibong), “우리나라 국회의 임명동의권과 인사검증시스템 (我國國會的任命同意權與人事驗證系統).” *헌법학연구 (憲法學研究)*, 20, no.4, (2014): 10.

2000年韓國引入人事聽證制度，亦可被視為在當時朝小野大的國會格局下，為回應人事透明化與公開檢證需求所採取的改革措施之一。金大中政府未能克服與在野黨的政治對立與制度創新之困境，但仍實施了包括國務總理、大法官等高級公職人員的聽證制度，作為提升人事程序透明性的一環<sup>38</sup>。

## 二、制度運作與政治化傾向

韓國人事聽證制度自2000年實施以來，既產生了積極效果，也暴露出一系列制度性局限。一方面，聽證制度有助於揭示高級職位候選人的倫理瑕疵，例如房地產投機、偽造遷入地址、逃稅、論文抄襲、逃避兵役等道德問題，多位候選人在聽證過程中因此辭職，促使國民對公職人員的倫理期待提升，亦對總統人事權形成一定牽制<sup>39</sup>。然而，從歷史制度主義的觀點出發，該制度在實踐中逐漸發生運作上的變質。原本設計為檢驗政策能力與任職資格的專業程序，實際運行卻因政黨對立而轉化為政治攻防的場域。尤其在「朝小

野大」情勢下，在野黨傾向利用聽證會對執政當局施壓，執政黨則專注於防禦與維穩，導致聽證焦點轉移至候選人的私德爭議，削弱了制度的政策審查功能。

此種政治化趨勢不僅造成媒體報導的煽動化，更使國民對聽證程序失去信賴。與此同時，制度的法制設計亦顯現效力不足的問題。現行法律僅賦予國會提出意見與撰寫報告書的權限，對大多數職位並無任命否決權。總統即便面對未經報告書採納的情況，亦可依法行使任命權，缺乏實質制衡效果<sup>40</sup>。例如，文在寅總統在2017至2022年間，共有23名部長級人選未獲國會報告書採納即被任命；其後尹錫悅總統自2022年上任至2024年9月，亦有29人於類似情況下獲任，創下制度施行以來最高紀錄<sup>41</sup>。此種現象顯示人事聽證制度已淪為法律拘束力薄弱的象徵性程序，遠離其「公開透明，社會檢驗」的原初立法目的，進而引發「制度虛置論」的社會質疑。這一現象表明，人事聽證制度已逐漸淪為缺乏法律約束力的建議性程序，與制度導入初期「公開透明，社會檢驗」的立

《註 38》민준기 (閔俊基), “김대중 정부의 개혁 평가 (金大中政府改革評價).” *아태연구* (亞太研究), 14, no.1 (2007): 20, 23.

《註 39》손병권 (Sohn, Byoung Kwon), “국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점 (國會人事聽證會的政治意涵、技能以及問題點).” *의정연구* (議政研究), 16, no.1(2010): 11-12.

《註 40》이선우 (Lee, sunwoo), “인사검증 및 인사청문회제도의 현황과 개선방안 (人事驗證以及人事聽證會制度的現況與改善方案)” *한국인사행정학보* (韓國人事行政學報), 12, no.1 (2013) 25.

《註 41》경향신문 (京鄉新聞), “윤 정부, 인사 부실 검증 비판에 귀 닫고 김문수 등 29명 ‘임명 강행’ (尹政府, 對人事驗證不力的批評置若罔聞, 強行任命‘金文洙’等29人).” 2024.11.5, <https://www.khan.co.kr/article/202411050600015>, 最後瀏覽日期：2025年6月4日。

法初衷漸行漸遠，甚至引發「人事聽證無用論」的輿論質疑。

反之，當執政黨掌握國會多數時，聽證程序往往流於形式化，未能充分反映在野黨的質疑聲音。在李明博與朴槿惠政府初期，執政黨多以多數決迅速通過報告書，削弱了制度的中立性與審查效能<sup>42</sup>。此外，聽證制度也產生了意想不到的負面激勵效果。過度揭露候選人私生活與家屬資訊，加上媒體的聚焦與輿論壓力，使部分人選在程序開始前即選擇退場；這不僅可能迫使總統迴避具爭議但能力出眾的提名人選，也使部分優秀人才因恐懼政治攻擊而放棄參與公職，導致人才庫逐漸縮小。長期而言，此現象將導致制度性路徑依賴與公共治理資源的萎縮。

### 三、人事聽證制度的成果與局限性

自 2000 年引入以來，韓國人事聽證制度在增進人事透明度與公共監督方面確實發揮了一定成效。透過聽證程序，候選人的倫理與專業資格得以公開檢驗，媒體與公民社會亦得以參與監督，逐步建立起

高級公職人員應具備道德標準的社會共識<sup>43</sup>。特別是在多起爭議案件中，候選人因輿論壓力主動辭退或撤回提名，反映出道德審查已成為制度運作中的常態。此外，聽證會中揭示的問題有時亦促成政策或法規修正，例如加強對偽造住址、論文抄襲等行為的懲處與審查標準<sup>44</sup>。

然而，若從制度對行政權的實質制衡能力來看，人事聽證制度仍存在三項主要局限：

#### (一) 國會缺乏否決權：

現行制度下，對大部分職位，國會僅具報告權，無實質否決力。即使報告書未被採納，總統仍可強行任命，導致聽證程序流於象徵性儀式。此一制度設計限制了國會作為制衡機關的實效性<sup>45</sup>。

#### (二) 政治化侵蝕制度信任：

聽證程序逐漸成為朝野攻防的延伸，政黨為政治目的操作程序，使公眾難以純粹看待其作為人事檢驗機制的功能。由於聽證質詢常被解讀為政治操作，即便提出重大問題，也易被視為黨派攻擊，削弱了

《註 42》손병권 (Sohn, Byoung Kwon), 同《註 39》, 13。

《註 43》유명희 (You, Myunghee) · 홍준형 (Hong, JoonHyung), “인사청문이 고위공직자 임용에 미치는 영향(人事聽證對高層公務員任用的影響).” *한국인사행정학회보* (韓國人事行政學報), 10, no.3 (2013): 157-159.

《註 44》이선우 (Lee, sunwoo), 同《註 40》, 43-45。

《註 45》최준영 (Choi, Jun Young) · 이동윤 (Lee, Dong-Yoon), “국무위원 인사청문회 제도의 문제점: 게임이론을 통한 분석을 중심으로 (國務委員人事聽證會的問題: 以賽局理論分析).” *신아세아* (新亞細亞), 13, no.3 (2006): 99-100.

《註 46》전찬희 (Jeon, Chan-Hui), “인사청문회제도 정착을 위한 개선방안에 관한 소고 (關於完善人事聽證制度的改善方案的研究).” *한국부패학보* (韓國腐敗學報), 27, no.2 (2022): 63-65.

制度的說服力與公信力<sup>46</sup>。

### (三) 程序缺乏標準化：

不同常任委員會運作方式各異，質詢水準與方式不一。行政機關在資料提供上的配合度亦不一致，尤其在涉及敏感資料時，國會與行政部門間的攻防常耗費時間而無實質成果，降低了制度效能與公正性<sup>47</sup>。

儘管如此，整體而言，人事聽證制度仍被視為韓國民主政治的重要基礎建設之一。社會普遍認為，若廢除該制度，國會對行政權的人事監督將進一步弱化，並可能重蹈威權時期密室政治與人事腐敗之覆轍。故如何透過制度改革，使人事聽證制度真正發揮預審與問責的功能，已成為當前重要的公共議題。

## 四、實務分析：文在寅政府與尹錫悅政府的任命模式

歷屆政府對人事聽證制度的實務運作，凸顯出制度在法律拘束力與政治中立性上的根本性困境。特別是文在寅與尹錫悅兩任總統皆面對在野黨主導的國會，頻繁繞過聽證報告書進行「強行任命」，反映出現行制度僅具建議性，缺乏實質制衡功能。

文在寅政府（2017-2022）是在前任總統朴槿惠因彈劾下台後、社會改革呼聲高

漲的情勢中成立，其施政主軸為政治與制度革新，並廣泛任用理念相近之改革派人士。然而，這些人選多具進步性或強烈的意識型態立場，加劇了與在野保守派之間的政治對立。代表性案例為2019年法務部長候選人曹國案，其家族涉及學歷與財產爭議，儘管在聽證會中遭受集中質詢，仍被總統任命；但在輿論壓力下僅一個月後辭職，並引發後續司法調查。此案反映出聽證程序與實際任命決策的脫節，也凸顯聽證會預審功能的弱化。此外，包括報勳處長皮宇鎮、女性家族部長鄭鉉嫻等人選，在野黨皆表達強烈反對，仍獲強行任命。據《京鄉新聞》報導，文在寅政府任內共有23名部長級官員在未獲國會報告書採納的情況下被任命，顯示現行制度缺乏法律拘束力，聽證會形同形式<sup>48</sup>。

尹錫悅政府（2022-2024）則在「反文在寅」民意氛圍下當選，其人事方針明確傾向任用與其關係密切或具備反前政府立場之人士，以強調政治斷裂與政策轉向。然而，這種人事選擇亦造成高度爭議。初期內閣18名部長中多數未獲國會報告書採納即被任命，包括法務部長韓東勳與國土交通部部長元喜龍等皆屬此列。尤有甚者，尹總統屢次在報告書提交法定期限屆滿當日直接任命，意圖繞過國會審查之實質效果。2023年內閣改組時，國防部長申

《註47》同《註45》。

《註48》경향신문（京鄉新聞），同《註41》。

源湜與文化部長柳寅村亦於在野黨強烈反對聲中遭強行任命。截至 2024 年 9 月，尹政府任命未經報告書採納之部高達 29 人，刷新歷屆紀錄<sup>49</sup>。

值得注意的是，尹政府亦出現候選人於聽證會前因輿論壓力或媒體檢驗主動辭退的情況，如教育部長候選人金仁哲與保健福祉部候選人鄭鎬永即在正式聽證前退出。此顯示，即使制度本身拘束力薄弱，輿論與媒體仍對人事過程產生一定程度的補充監督功能。然而，過度依賴輿論裁決也可能加劇政治動員與民粹化傾向，進一步影響制度的穩定性與公平性。總結而言，文在寅與尹錫悅政府在人事任命過程中，皆因與國會對立而採取繞過聽證機制的方式，反映出制度實效性不足與政治對抗結構的根深柢固。在總統制架構下，若人事聽證報告書無法律拘束力，該制度將難以真正發揮預審與政治問責的基本

功能。

## 伍、彈劾與人事聽證制度的改善方案

### 一、防止彈劾制度被濫用與明確化要件

彈劾對憲政體系造成巨大衝擊，因此需要有裝置來防止其被濫用。為此，首先有必要在憲法或法律層面，為彈劾事由訂定明確的指導方針。目前「違反憲法或法律」的概括性規定留下了廣闊的政治判斷空間<sup>50</sup>，例如可以在法律中明示透過具體案例累積而得出的「重大且明顯的違法」標準，或者考慮在彈劾審判相關法令中引入國會與憲法法院事前意見交換的程序<sup>51</sup>。另一方面，也應考慮擴充中間階段的制衡手段<sup>52</sup>。現行憲法雖然賦予國會對國務總理的解職建議權，但仍取決於總統是

---

《註 49》同《註 48》。

《註 50》박진우 (Park, Jinwoo), “탄핵제도에 관한 입법론적 연구 (關於彈劾制度的立法論性研究).” *공법연구 (公法研究)*, 29, no.1 (2009): 89-90.

《註 51》박경철 (Park, Gyung Chul), “현행 탄핵제도의 문제점과 개선방안 (現行彈劾制度的問題與改善方案).” *법학논총 (法學論叢)*, 37, no.3 (2025): 523.

《註 52》표명환 (Pyo, Myoung-Hwan), 同《註 31》, 14.

《註 53》박경철 (Park, Gyung Chul), 同《註 51》, 525.

否接受，且對個別部長的解職建議實效性較低<sup>53</sup>。因此若能建立一套制度，使國會即使不走到彈劾這一步，也能對高級公務員表達不信任（例如：在重大政策失敗時，對負責部長進行個別不信任決議，並賦予一定程度的法律約束力），將有助於減輕彈劾的負擔<sup>54</sup>。

此外，以2024年尹錫悅總統遭遇彈劾為契機，部分政治人物與其支持者提出修改總統彈劾程序的主張，其主要理由在於，雖然憲法法院在高度政治壓力下審理此案，最終並未逾越《憲法法院法》第38條所規定之最長審理期限（一百八十日），但總統長期處於職務停止狀態，導致政局不穩與朝野對立加劇。根據《韓民族21》的報導，在此背景下，部分輿論與政治勢力主張，應將國會通過之彈劾案交付全民公投，以迅速完成裁決並恢復政局穩定<sup>55</sup>。然而有學者指出，此舉可能使彈劾判準流於信任投票，加劇社會分裂與對立，反而損及憲政秩序之安定。也有意見建議，應參考美國與部分南美國家的

總統制體系，維持由國會負責彈劾決定的制度<sup>56</sup>。鑑於社會分歧與潛在風險，目前推動彈劾制度改革仍應保持審慎態度，避免進一步激化韓國社會的政治對立與制度不安。

## 二、提升人事聽證制度實效性

就人事聽證制度而言，擴大國會同意權或強制要求通過聽證報告書是核心的改進課題。首先，「擴大國會批准對象」指的是將目前僅限於國務總理等少數職位的國會同意人事範圍，擴大至部長級官員等<sup>57</sup>。若能實現，則任命部長時也須經過國會全體會議表決，這將促使總統在提名人選之前與國會協商，並努力尋找更中立、更有能力的候選人<sup>58</sup>，以爭取在野黨的同意。當然，執政黨可能會覺得這限制了其人事權，但考慮到朝野隨時可能易位，長期來看，這對各方都有利的主張正獲得支持。

其次，有提案建議修正法律，強制所有高級公職人事案都必須通過聽證報告

《註54》 김보훈 (Kim, Bo hoon), “국회의 국정통제권 실효성에 대한 약간의 의견: 인사청문회와 해임건의권을 중심으로 (針對國會對國政監督有效性的看法：以彈劾權與人事同意權為中心).” *대한정치학보* (大韓政治學報), 32, no.2(2024): 67-69.

《註55》 김규원 (Kim, Kyuwon), “지연된 탄핵에 지친 시민들 “차라리 국민투표하자 (市民們對延宕的彈劾案感到疲憊, 「不如直接公投吧」).” *한겨레 21* (韓民族 21), no.1557(2025), [https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/57080.html](https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/57080.html), 最後瀏覽日期：2025年7月17日

《註56》同《註55》。

《註57》 임지봉 (Lim, Jibong), 同《註37》, 21。

《註58》同《註57》。

書，若未獲採納則不得任命。在此情況下，如果總統無法與國會達成協議，人事任命將會受阻<sup>59</sup>。這預期將促使總統辦公室在事前更徹底地審查候選人，並果斷排除有問題的人選，發揮「人事篩選」的效果。儘管這同樣會大幅限制總統的人事權，但也有人指出，這將有助於減少總統人事失敗的案例，進而對政府運作有所助益。

第三，聽證會程序的改進也必須同步進行。首先，有必要將國會與行政機關之間資料提交的協商機制制度化，以減少不必要的爭議，例如可以規定總統秘書室在人事審查過程中取得的資料（排除涉及私隱的資訊）須與國會事先分享，以便國會在充分掌握候選人主要爭議點的情況下進行聽證<sup>60</sup>，這將有助於更有效地利用聽證會時間，並防止不必要的質疑擴大化。

第四，改善聽證會文化也是一項任務。可以考慮透過朝野協商訂定操作規則，將聽證委員詢問候選人程序分成二，即不公開與公開，道德審查應以不公開詢問核心爭議點，而公開詢問則集中審查候選人的政策能力和公職執行計畫，以免

人事聽證淪為道德審查以及政治化<sup>61</sup>。此外，還須採取措施提升聽證會的權威性，例如嚴格追究在聽證會上做偽證或拒絕提交資料等行為的法律責任<sup>62</sup>。

這些改進方案的實施，有賴於政治圈的決斷，特別是執政黨在執政期間往往不願讓步人事權，而反對黨則常常難以抵擋將聽證會作為政治鬥爭工具的誘惑。然而，正如韓國的跨黨經驗所示，「執政黨成為在野黨，在野黨成為執政黨」的政權更迭是反覆出現的，如果各方都能換位思考，最終將可能達成在制衡與合作之間取得平衡的制度改進。

## 陸、結論

韓國國會自 1987 年民主化以來，逐步建立起一套用以監督行政權的制度架構，其中彈劾制度與人事聽證制度為最具代表性的兩項機制。本文運用歷史制度主義理論，結合制度形成背景與具體政治事件的分析，說明這兩項制度如何在制度設計、政治互動與關鍵時刻的交織下發展出今日的樣貌。研究發現，兩者皆在實踐上展現一定的監督功能與民主正當性，但亦

《註 59》전찬희 (Jeon, Chan-Hui), 同《註 46》, 64-66。

《註 60》노은정 (Roh Eun jung), “고위공직자 인사청문회 제도 개선방안: 사전 인사검증 중심으로 (高級公務員人事聽證會制度改善方案：以事前人事驗證為中心).” *성균학법학* (成均館法學), 35, no.2 (2023): 528.

《註 61》同《註 60》, 527; 임지봉 (Lim, Jibong), 同《註 58》, 16; 전찬희 (Jeon, Chan-Hui), 同《註 59》, 67.

《註 62》임지봉 (Lim, Jibong), 同《註 58》, 19。

面臨制度化不足、政治化侵蝕與功能飄移等結構性困境，限制其在總統制架構下發揮有效制衡的能力。

彈劾制度方面，2004、2016 與 2024 年的三起總統彈劾事件構成制度運作的關鍵轉折點。2004 年盧武鉉彈劾案凸顯了制度初啓階段的政治濫用與社會反彈，2016 年朴槿惠彈劾案則展現制度功能的正當化與司法機關的中立裁判角色，而 2024 年尹錫悅彈劾案則深化了彈劾制度作為憲政最後防線的雙面性。這些案例驗證了歷史制度主義中的「關鍵時刻」理論，凸顯制度在政治危機中產生功能調整與合法性重構的可能。然而，彈劾制度在過度政治化與缺乏明確法律標準的條件下，亦可能淪為極端政治鬥爭工具，對政局穩定與行政效能產生嚴重衝擊。

人事聽證制度自 2000 年引入以來，則體現出制度路徑依賴下的功能弱化與象徵化趨勢。雖然該制度提升了人事任命的透明度，並促進社會對高階公務員的道德要求，但由於多數職位不具國會否決權，且報告書無法律拘束力，總統得以繞過國會進行強行任命，使聽證制度在實務上難以發揮預審與問責的基本功能。特別是在文在寅與尹錫悅兩任政府中，皆因與國會對立而頻繁採取繞過聽證報告書的人事決

策模式，凸顯出制度本身在缺乏強制力與政治協商機制下的結構性脆弱。

本文主張，韓國彈劾與人事聽證制度之所以無法穩定發揮制衡功能，除了源自制度設計上的法理局限，更根源於政黨對立、朝小野大的政治結構以及制度實踐上的政治工具化。歷史制度主義指出，制度在運作過程中會因應行為者策略與政治情境發生功能飄移或轉化，韓國兩大監督機制的演化正是此一理論的具體體現。制度並非中立技術性設計，而是在權力互動中被賦予特定操作邏輯與意圖的結果。展望未來，韓國若欲強化國會的監督功能，應從制度改革與政治文化兩個面向著手。在彈劾制度方面，應考慮引入更為明確的啟動條件與法律標準，避免其被作為政黨鬥爭的工具濫用；亦可探索引進中間制衡機制，例如部會首長不信任案或政策失敗問責制度，以分散彈劾作為唯一制衡工具的極端性。在人事聽證制度方面，則可透過擴大國會同意權限、強化報告書之法律效力、制度化資訊共享與質詢程序，來提升其預審功能與程序正當性。此外，朝野雙方亦應透過協商建立聽證程序規範，降低政治攻防色彩，使制度回歸對政策與專業能力的實質檢驗。

（作者河凡植為國立政治大學國家發展研究所博士，所屬：國立高雄大學東亞語文學系教授，研究領域：國際關係、比較政治、東北亞區域安全、韓國政府與政治、韓國外交政策）

## 參考文獻

- 中央社，〈韓行政部長梨泰院事件應對不力遭彈劾 憲法法院駁回〉，2023 年 7 月 25 日，  
[https://www.cna.com.tw/news/aopl/202307250303.aspx?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.cna.com.tw/news/aopl/202307250303.aspx?utm_source=chatgpt.com)，最  
後瀏覽日期：2025 年 5 月 29 日。
- BBC, “South Korea votes to impeach acting president Han Duck-soo,” (27 December 2024),  
<https://www.bbc.com/news/articles/cj30234e0djo>, last visited: May.22, 2025
- Capoccia, Giovanni & R. Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures: Theory,  
Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism,” *World Politics*, 59, no.3  
(2007): 341-369.
- Cheibub, Jose Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge:  
Cambridge University Press, 2006.
- Hall, Peter A. & Rosemary, C. R Taylor, “Political Science and the Three New  
Institutionalisms,” *Political Studies*, 44, no.5 (1996): 936-957.
- Kim, Jongcheol, “Impeachment of South Korean President Park Geun-Hye: Constitution,  
Politics and Democracy,” *EAF Policy Debates*, no.67 (2017): 1-5.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen, “A Theory of Gradual Institutional Change,” In  
*Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1-37, Cambridge:  
Cambridge University Press, 2012.
- Mosler, Hannes B., “The Institution of Presidential Impeachment in South Korea, 1992-  
2017,” *Verfassung in Recht und Übersee*, 50, no.2 (2017): 111-134.
- Shin, Gi-Wook, Rennie J. Moon, “South Korea After Impeachment,” *Journal of Democracy*,  
28, no.4 (2017): 117-131.
- Shin, Soon-ok, “The rise and fall of Park Geun-hye: the perils of South Korea’s weak party  
system,” *The Pacific Review*, 33, no.1 (2019): 153-183.
- Park, Jonghyun, “The Judicialization of Politics in Korea,” *Asian-Pacific Law & Policy  
Journal*, 10, no.1(2008): 62-113.
- Pierson, Paul, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, 20-25, Princeton:  
Princeton University Press, 2004.

Pierson, Paul, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, 94, no.2 (2014): 251-267.

Thelen, Kathleen, “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis,” In *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, 208-240, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

공직선거법 (韓國公職選舉), 제 9 조 (第 9 條), 국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心), <https://www.law.go.kr/법령/공직선거법>.

경향신문 (京鄉新聞), “윤 정부, 인사 부실 검증 비판에 귀 닫고 김문수 등 29 명 ‘임명 강행’ (尹政府, 對人事驗證不力的批評置若罔聞, 強行任命 ‘金文洙’ 等 29 人),” 2024.11.5, <https://www.khan.co.kr/article/202411050600015>, 最後瀏覽日期: 2025 年 6 月 4 日.

김규원 (Kim, Kyuwon), “지연된 탄핵에 지친 시민들 “차라리 국민투표하자 (市民們對延宕的彈劾案感到疲憊, 「不如直接公投吧」),” *한겨레 21 (韓民族 21)*, no.1557 (2025), [https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics\\_general/57080.html](https://h21.hani.co.kr/arti/politics/politics_general/57080.html), 最後瀏覽日期: 2025 年 7 月 17 日.

김보훈 (Kim, Bo hoon), “국회의 국정통제권 실효성에 대한 약간의 의견: 인사청문회와 해임건의권을 중심으로 (針對國會對國政監督有效性的看法: 以彈劾權與人事同意權為中心),” *대한정치학보회보 (大韓政治學報)*, 32, no.2 (2024): 55-74.

노은정 (Roh Eun jung), “고위공직자 인사청문회 제도 개선방안: 사전 인사검증 중심으로 (高級公務員人事聽證會制度改善方案: 以事前人事驗證為中心),” *성균학법학 (成均館法學)*, 35, no.2 (2023): 507-536.

대통령 (노무현) 탄핵 [總統 (盧武鉉) 罷免], [전원재판부 2004 헌나 1, 2004.5.14] (全員裁判部 2004 憲 Na 1, 2004.5.14), 국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心), [https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=54153\(2004헌나1\)](https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=54153(2004헌나1)), 最後瀏覽日期: 2025 年 5 月 14 日。

대통령 (박근혜) 탄핵 [總統 (朴槿惠) 罷免], [전원재판부 2016 헌나 1, 2017.3.10] (全員裁判部 2016 憲 Na 1, 2017. 3. 10.), 국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心), <https://www.law.go.kr/LSW/detcInfoP.do?detcSeq=54153>, 最後瀏覽日期: 2025 年 5 月 14 日。

- 대통령 (윤석열) 탄핵 [總統 (尹錫悅) 彈劾], [전원재판부 2024 헌나 8, 2025.4.4] (全  
員裁判部 2024 憲 Na8, 2025.4.4), 국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心),  
<https://www.law.go.kr/LSW//detcInfoP.do?detcSeq=197519>, 最後瀏覽日期 2025 年 5 月  
14 日。
- 대한민국헌법 (大韓民國憲法) (1948 年 7 月 17 日制定), 제 46, 47 조 (第 46、47 條),  
국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心), [https://www.law.go.kr/lsInfoP.  
do?lsiSeq=53081#0000](https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=53081#0000), 最後瀏覽日期 2025 年 5 月 14 日。
- 민준기 (閔俊基), “김대중 정부의 개혁 평가 (金大中政府改革評價).” 아태연구 (亞太研  
究) 14, no.1 (2007): 19-31。
- 박경철 (Park, Gyung Chul), “현행 탄핵제도의 문제점과 개선방안. (現行彈劾制度的問  
題與改善方案).” 법학논총 (法學論叢), 37, no. 3 (2025): 519-560。
- 박규찬 (Park, Kyuchan), 인사청문제도 연구: 한국과 미국의 제도를 중심으로 (人事聽證  
制度研究: 以韓國與美國爲中心)” 의정논총 (議政論叢), 19, no.1 (2024): 5-39。
- 박명림 (朴明林), “헌법, 헌법주의, 그리고 한국 민주주의: 2004 년 노무현 대통령  
탄핵사태를 중심으로 (憲法、憲法主義以及韓國民主主義)”, 한국정치학회보 (韓國  
政治學會報), 39, no.1 (2005): 253-276。
- 박신흥 (Park, Shin Hong), 대통령 탄핵과 야당의 책임성에 관한 고찰: 노무현 대통령  
탄핵 과정을 중심으로 (總統彈劾與野黨責任之考察).” 입법과 정책 (立法與政策).  
10, no.1(2018): 79-94。
- 박주현 (Park, Joo-Hyun), “‘조국 사태’ 보도에 있어서 언론의 이념성과 가차  
저널리즘 (Gotcha Journalism) 과의 관계 연구 [關於「曹國事態」報導中媒體意識形  
態與「抓把柄新聞」(Gotcha Journalism) 之關係研究]” 언론과학연구 (言論科學研究)  
20, no.2 (2020): 171-174。
- 박진우 (Park, Jinwoo), “탄핵제도에 관한 입법론적 연구 (關於彈劾制度的立法論性研究)”,  
공법연구 (公法研究), 29, no.1 (2009): 87-113.
- 손병권 (Sohn, Byoung Kwon), “국회 인사청문회의 정치적 의미, 기능 및 문제점 (國會  
人事聽證會的政治意涵、技能以及問題點).” 의정연구 (議政研究), 16, no.1 (2010):  
5-33。
- 유성진 (Yoo, Sung Jin), “2016 년과 2024 년, 무엇이 어떻게 달라졌을까? (2016 年與

## 韓國國會的行政監督制度變遷：以彈劾與人事聽證制度為中心的歷史制度主義分析

- 2024年，發生了什麼變化”，정치 양극화와 한국 민주주의의 위기 (政治兩極化與韓國民民主主義的危機), (2025): 113-136, 서울 : EAI, 2025.
- 유명희 (You, Myunghee) · 홍준형 (Hong, JoonHyung), “인사청문이 고위공직자 임용에 미치는 영향 (人事聽證對高層公務員任用的影響)” 한국인사행정학회보 (韓國人事行政學報), 10, no.3 (2013): 145-169.
- 이선우 (Lee, sunwoo), “인사검증 및 인사청문회제도의 현황과 개선방안 (人事驗證以及人事聽證會制度的現況與改善方案).” 한국인사행정학회보 (韓國人事行政學報), 12, no.1 (2013): 23-54.
- 이성우 (Lee, Sung-Woo), “박근혜 대통령 탄핵전후 정치참여인식 영향 요인 분석 (朴槿惠總統彈劾前後政治參與認識影響要因分析).” 세계지역연구논총 (世界地域研究論叢), 37, no.2: 343-368.
- 이현출 외 (Lee, Hyunchool 等人), 국회 인사청문제도 개선방안 (國會人士聽證制度改善方案), 서울 : 국회입법조사처 (國會立法調查處), 2010.
- 인사혁신처 (韓國人事創新處), <https://www.mpm.go.kr>.
- 임지봉 (Lim, Jibong), “우리나라 국회의 임명동의권과 인사검증시스템 (我國國會的任命同意權與人事驗證系統).” 헌법학연구 (憲法學研究), 20, no.4, (2014): 1-26.
- 장훈 (Jaung, Hoon), “한국 대통령제의 불안정성의 기원 : 분점정부의 제도적, 사회적, 정치적 기원 (韓國總統制不穩定性的起源 : 分立政府制度性的、社會的、政治的起源).” 한국정치학회보 (韓國政治學報), 35, no.4 (2002): 107-127.
- 전찬희 (Jeon, Chan-Hui), “인사청문회제도 정착을 위한 개선방안에 관한 소고 (關於完善人事聽證制度的改善方案的研究).” 한국부패학보 (韓國腐敗學報), 27, no.2 (2022): 55-72.
- 정시구 (Jeong, Si Gu), “한국의 인사청문회에 대한 연구 (對於韓國人是聽證會之研究)”, 한국공공관리학회보 (韓國公共管理學報), 28, no 4 (2014): 91-116.
- 정영화 (鄭永和), “대통령 탄핵, ‘중대한’ 범위만 : 미국과 한국의 비교 (總統彈劾, ‘重大的違法 : 美國與韓國的比較).” 미국헌법연구 (美國憲法研究), 27, no.3 (2016): 241-280.
- 정태욱 (Chung Taiuk), “한국 헌정사에서 대통령 책임과 대통령 탄핵 (在韓國憲政史上總

- 統責任與總統彈劾).” *민주법학 (民主法學)*, no.87 (2025): 77-122。
- 주용식 (Choo, Yong Shik) · 이승현 (Lee, Seung Hyun), “한국과 미국 예산결정과정 비교 분석 (Comparison of US and ROK Budget Making Press).” *대한정치학회보 (大韓政治學報)*, 25, no.3 (2017): 111-136.
- 최준영 (Choi, Jun Young) · 이동윤 (Lee, Dong-Yoon), “국무위원 인사 청문회 제도의 문제점: 게임이론을 통한 분석을 중심으로 (國務委員人事聽證會的問題: 以賽局理論分析)”, *신아세아 (新亞細亞)*, 13, no.3 (2006): 93-116.
- 표명환 (Pyo, Myoung-Hwan), “현행법상의 탄핵관련 규정의 몇 가지 문제점과 개선 입법방향 (現行法上彈劾相關規定的幾個問題點以及改善立法方向).” *법제연구 (法制研究)*, no.54 (2018): 7-37.
- 허창환 (Hur, ChangHwan), “대통령 권한대행에 관한 연구 (代理總統之研究)”, *공법연구 (公法研究)*, 53, no.3 (2025): 391-431。
- 헌법재판소법 (憲法裁判所法), 제 23 조 (第 23 條), 국가법령정보센터 (韓國國家法令資訊中心), <https://www.law.go.kr> 법령헌법재판소법, 最後瀏覽日期: 2025 年 5 月 14 日。



# The Evolution of Legislative Oversight in South Korea: A Historical Institutional Analysis of Impeachment and Confirmation Hearings



**Bumsig Ha**

## **Abstract**

To check executive power under South Korea's presidential system, the National Assembly has developed key oversight mechanisms, including impeachment and confirmation hearings. This study adopts a historical institutionalist framework to examine the origins and institutional evolution of these two systems, with particular focus on how political events and party dynamics have shaped their functions over time. Through a comparative analysis of three presidential impeachment cases (Roh Moo-hyun in 2004, Park Geun-hye in 2016, and Yoon Suk-yeol in 2024), along with confirmation hearings under the Moon Jae-in and Yoon Suk-yeol administrations, the paper finds that impeachment—while serving as a constitutional safeguard—has also become a tool for partisan mobilization, thereby exacerbating political polarization and undermining political stability. Meanwhile, the confirmation hearing system has become increasingly symbolic and procedural, as it lacks legal binding force and standardized processes, thereby weakening its intended function of pre-appointment vetting and political accountability. The analysis underscores that institutional change in South Korea has been shaped by both critical junctures and path dependence, leading to gradual

drift and functional transformation. The study concludes that strengthening legislative oversight requires multi-dimensional reforms—ranging from legal restructuring and improved party cooperation to the cultivation of a more deliberative institutional culture.

**Keywords:** historical institutionalism, impeachment, confirmation hearings, legislative oversight, institutional change, South Korea, Taiwan comparison