

제9회 노회찬비전포럼 세미나 <월간 함:비>

25.2.5(수) 오후 5시
노회찬재단 배움터

‘12·3 비상계엄 정국’에 대한 국민여론 해석과 정치개혁 과제

12.3 내란에 대해 국민여론은 무엇을 말하고 있고,
어떻게 해석할 것인가? 손상된 민주공화국의 헌정질서를
회복하고 합의 수준을 높이려면 무엇이 필요한가?
정치의 대표성과 효능감을 강화하려면 한국 정치는 어떻게
혁신해야 하는가?

2025년 첫 월간 함:비 세미나에서는 ‘12·3 비상계엄 정국’에
대한 국민여론 해석과 정치개혁 과제를 살펴봅니다.
시민 여러분의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

사회

박창규 노회찬재단

노회찬비전포럼 운영위원장

발표

정한울

한국사람연구원 원장

‘12·3 비상계엄 정국’에 대한
국민여론을 어떻게 볼 것인가?

허석재

국회입법조사처 입법조사관

‘12·3 비상계엄’이 던져준
정치개혁 과제



사진 농축유통신문

제9회(2025년 1회) 함께맞는비 포럼

‘12·3 비상계엄 정국’에 대한 국민여론 해석과 정치개혁 과제

발표1

‘12·3 비상계엄 정국’에 대한 국민여론을 어떻게 볼 것인가?

정한울 (한국리서치 리서치디자이너/원장)

2025.02.05. 17시

노회찬재단 배움터

공표 및 인용하지 마시오

본 보고서는 발표자 개인의 분석결과로 소속기관의 입장을 대표하지 않음



한국
사람

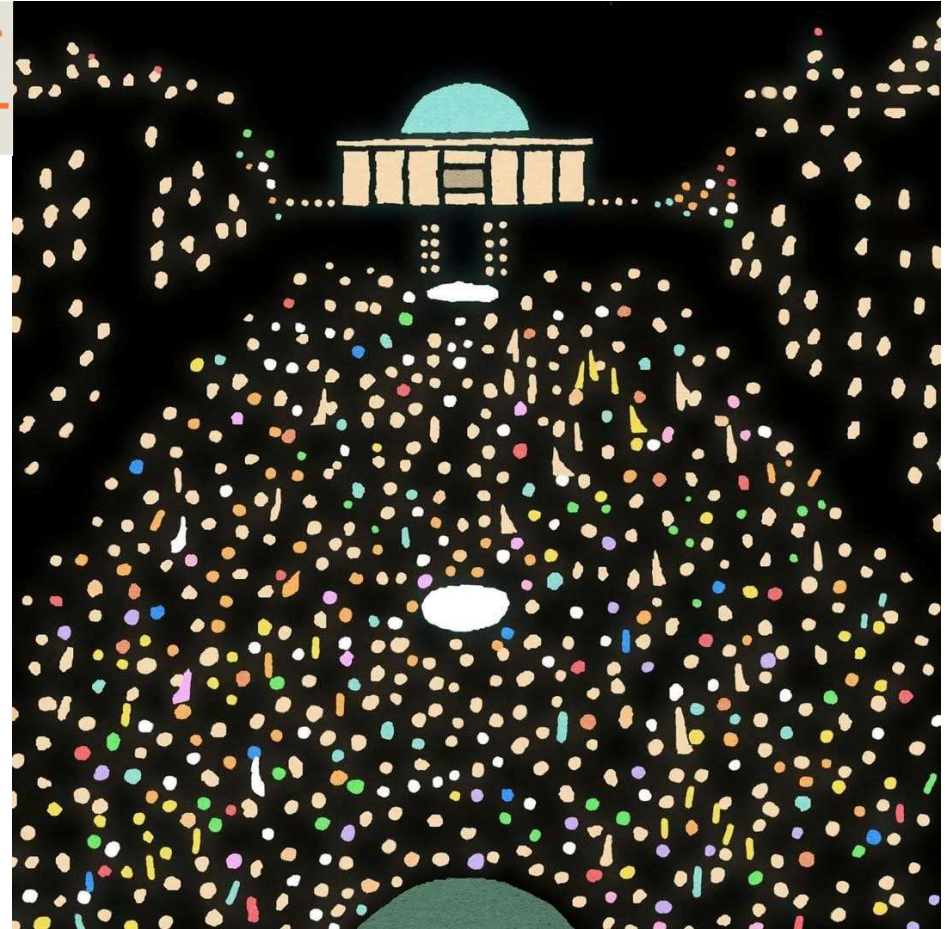


그림 출처: 페이스북에서 저자 미상의 자료 임(혹 알려주시면 조치하겠습니다)

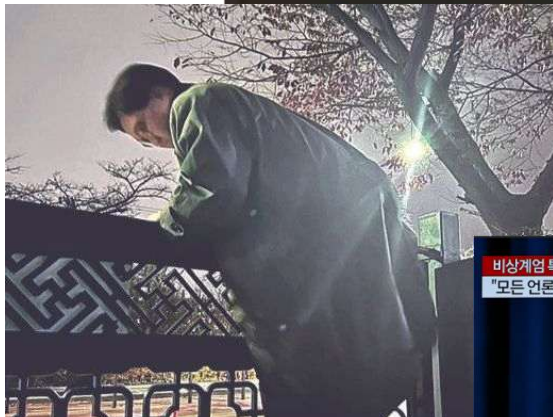
12.3 계엄 사태

충격적인 12.3 계엄

12.3일 밤 10시 23분 윤 대통령 비상계엄선포

6시간만에 신속한 국회의 계엄해제 요구결의안 가결

12.4일 오전 1시 경 국회 비상계엄해제요구결의안 가결



	재석: 190 인	찬성: 190		
구	강민국	강선영	강승규	강유경
진	권칠승	김 건	김기웅	김기현



뉴스속보
윤대통령 "비상계엄 선포"...심야 긴급 담화

23:35 입만이 안보보장, 러 "용납 못해" ▶우크라 "북한군 2천명, 러시아 부대 올름 독도" 5.0℃

장경태	장동혁	장종태	정동만	정동영
조승환	조은희	조인철	조정식	조정현
최수진	최은석	최형두	추경호	추미애

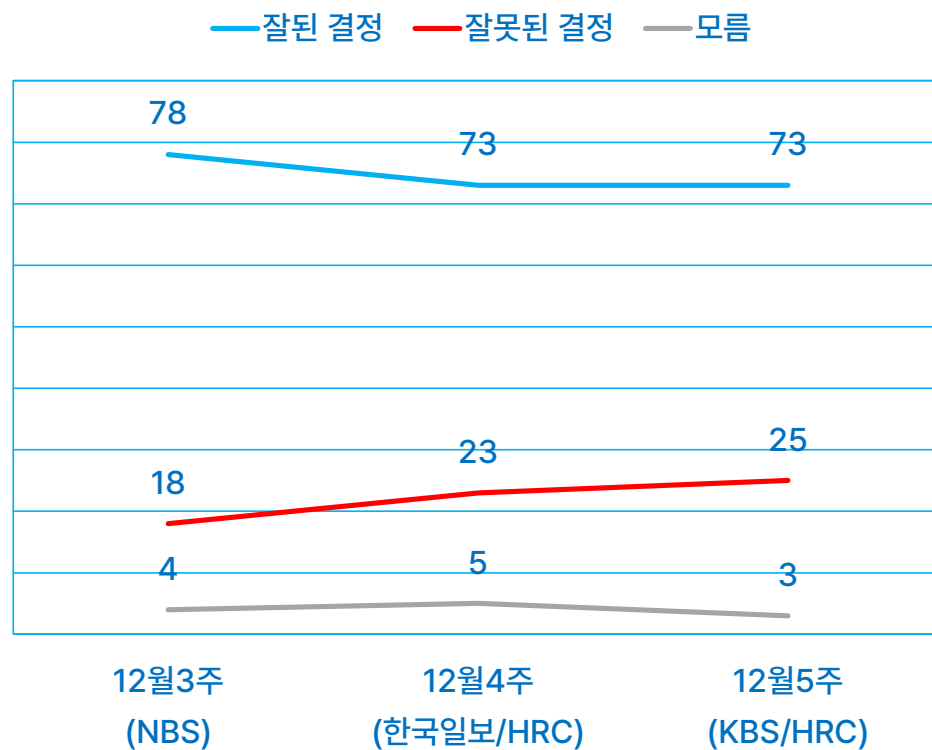


12.3 계엄과 탄핵에 대한 여론

점화되지 않던 탄핵여론을 점화시켰다

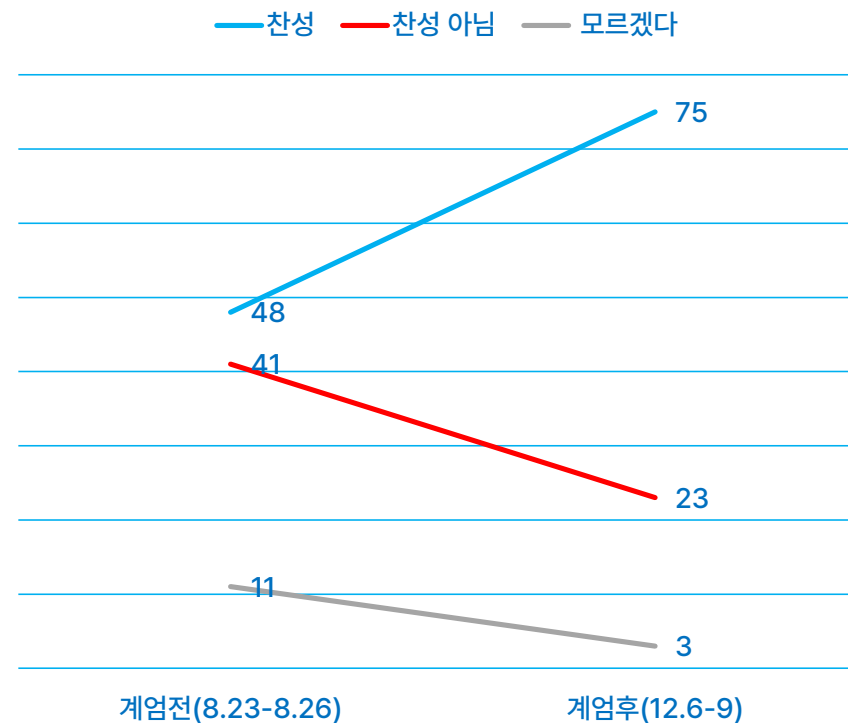
12.3계엄에 대한 국회탄핵소추 통과에 대한 여론변화

- 해프닝으로 끝난 12.3계엄



점화되지 않던 윤 대통령 탄핵 여론을 점화시켰다

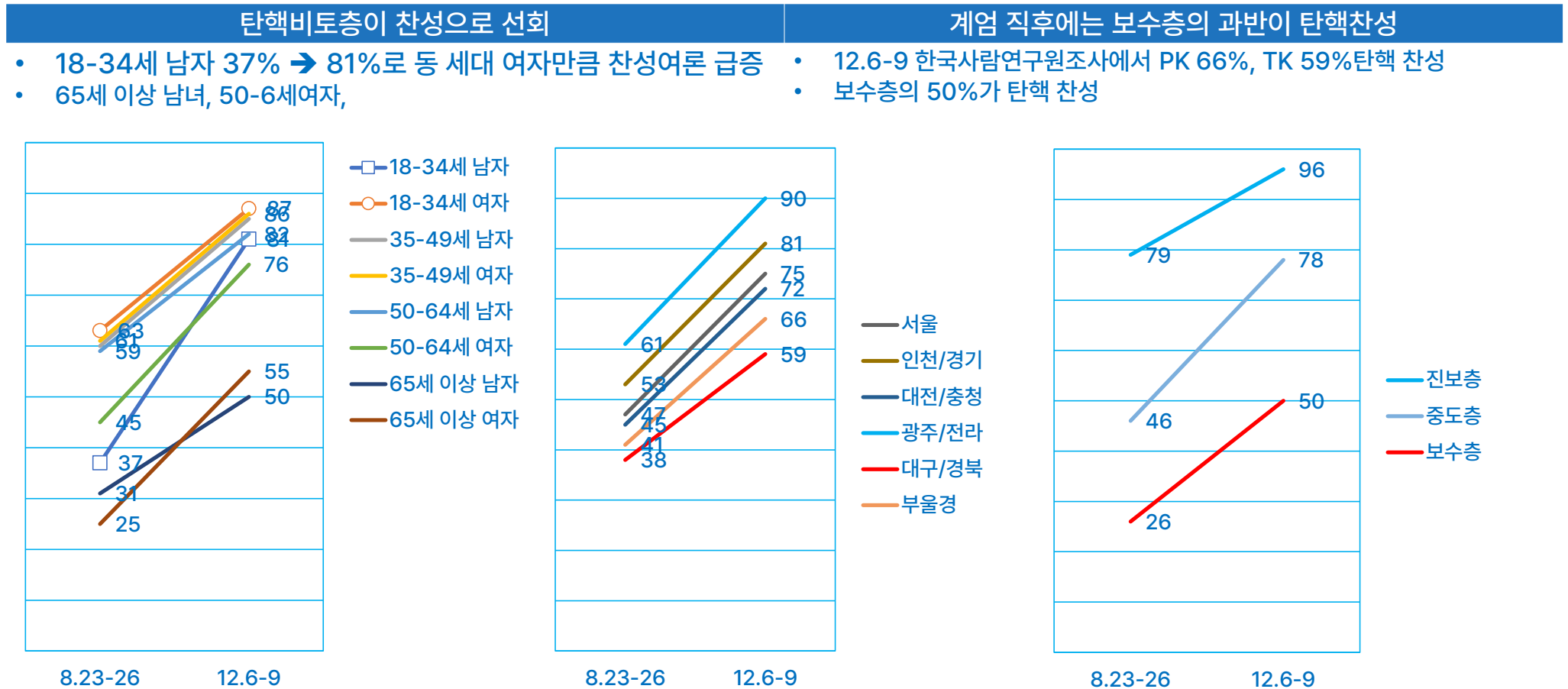
- 계엄 전 8월 조사 윤대통령 탄핵 찬성 48% → 75%(탄핵 직후)



데이터: ©한국사람연구원×한국리서치 <탄핵과 계엄에 대한 인식조사>(2024.12.6.-9).

12.3 계엄과 탄핵에 대한 여론

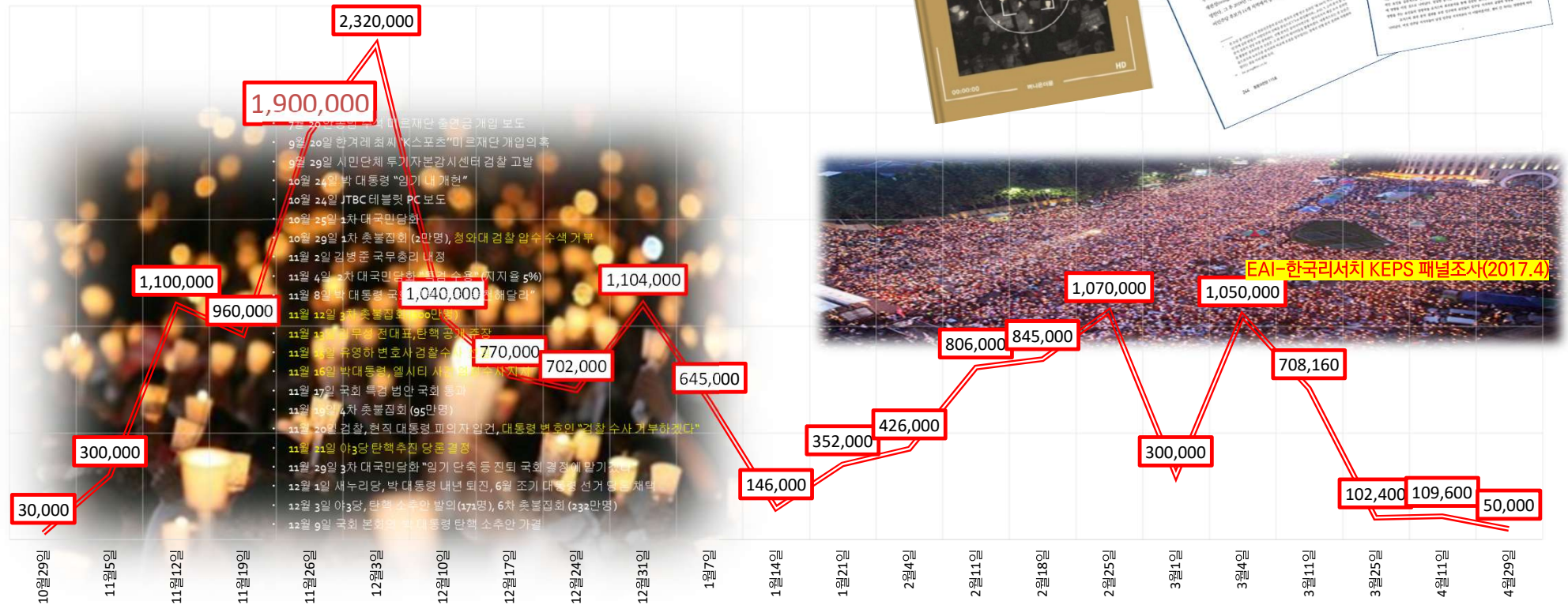
탄핵에 대한 사회적 합의 : 진보+중도 연합, 탄핵 비토층(보수층)의 절반이 탄핵찬성으로 선회(2016년과 비슷한 양상)



데이터: ©한국사람연구원×한국리서치 <탄핵과 계엄에 대한 인식조사>(2024.12.6.-9).

촛불과 탄핵정국이 불안한 이유

2016-17 촛불탄핵정국과 2024-25 촛불탄핵정국의 차이점



정 한울·강 우창. 2017 . “콘크리트 보수층의 균열: 스윙보수층 등장的原因과 결과.” 강원택(편) 〈변화하는 한국 유권자6: 촛불집회, 탄핵 정국과 19대 대통령선거〉 서울: 동아시아연구원
Kang, Woo-Chang and Han-Wool Jeong. 2019. “The Corruption Scandal and Vote Switching in South Korea’s 19th Presidential Electio.” *Korea Journal*. 58(1). 79-105.

1. 촛불의 사이즈 : 국회에서의 탄핵가결과 특검/검찰수사 국면 전환으로 촛불 동력 확대 쉽지 않다

촛불참여 : 혁명인가? 호헌인가?

시민참여 분석틀: 내적 효능감과 외적 효능감의 갭 가설

- 커진 내적 효능감(시민의식과 역량의 성장)과 급격하게 강화된 외적 효능감(정치불신)의 갭
→ 거리의 정치, 항의의 정치로 귀결
- 제도 신뢰 회복되어야 제도적 참여 활성화

광장의 정치, 항의의 정치(protest participation) 강화

- 대통령의 검찰수사 거부에 대한 제도적 해법(① 여야 정치적 조정-거국내각 등 ② 선거를 통한 심판(1년 남은 대선) ③ 대통령 탄핵)의 세 가지 경로 공히 불투명

〈표 5〉 집회시위 등 항의 참여(protest participation)를 설명하는 이론적 모델

정치효능감 (내적) 정치신뢰 (외적 효능감)	정치불신(저 외적 효능감)	정치신뢰(고 외적 효능감)
저 정치효능감 (저 내재적 효능감)	유형 I. 비참여 - 무기력/냉소 (비참여)	유형 II. 위임 모델-무관심 (위임/ 관습적-비자발적 참여)
고 정치효능감 (고 내재적 효능감)	III. 항의참여 모델-소외 (집회/시위 등 비관습적 참여) (Dalton 1996)	IV. 자발적 시민참여 모델 (투표 등 관습적 참여) (Verba et al. 1995)

출처: 정한울 · 이곤수(2013, 221)

〈표 6〉 내재적 효능감과 외재적 효능감 조합이 참여형태별 미치는 영향에 대한 이론적 가설

구분	독립변수의 교차유형		종속변수에 미치는 영향의 방향	
	정치효능감 (내재적 효능감)	정치신뢰 (외재적 효능감)	선거(투표) 참여	비선거(비투표) 항의 참여
강화모델	+	+	+	+
	+	+	+	+
격차모델	+	-	-	+

출처: 정한울 · 이곤수(2013, 226)

1. 왜 촛불참여 사이즈가 커지지 않는가 : 촛불참여의 분화

2016-2017년 촛불과의 차별성

엇갈리는 촛불참여 : 보수+중도층의 이반

■ 참석(의향있음) ■ 불참(의향없음) ■ 모르겠다

비상계엄 선포 전 집회 참석여부



향후 촛불참석의향



		비상계엄 선포 전 집회 참석여부			합계	향후 탄핵촛불시위 참여의향				합계
		참석 (매번+ 몇번)	참석안 함 (가끔+ 전혀)	모르겠 다		있음(반 드시+ 가끔적)	없음(별 로+전 혀)	모름		
18-34세	남자	10	87	3	100	31	53	16	100	
	여자	12	87	1	100	51	34	15	100	
	18-34세	11	87	2	100	41	43	15	100	
35-49세	남자	13	87	1	100	55	34	10	100	
	여자	4	94	2	100	53	37	10	100	
	35-49세	8	90	1	100	54	36	10	100	
50-64세	남자	11	88	1	100	58	37	4	100	
	여자	6	93	1	100	51	41	7	100	
	50-64세	9	90	1	100	55	39	6	100	
65세 이상	남자	6	93	1	100	31	66	3	100	
	여자	7	92	2	100	27	64	8	100	
	65세 이상	6	92	1	100	29	65	6	100	
성별	남자	10	89	1	100	46	47	8	100	
	여자	7	92	1	100	46	45	10	100	
	전체	9	90	1	100	46	46	9	100	
거주지역	서울	10	87	3	100	47	47	7	100	
	인천/경기	12	87	1	100	47	42	12	100	
	대전/충청	11	87	2	100	42	48	10	100	
	광주/전라	13	87	1	100	64	32	4	100	
	대구/경북	4	94	2	100	28	62	9	100	
	부산/경남	8	90	1	100	40	52	7	100	
	강원/제주	11	88	1	100	55	40	5	100	
주관적 이념성향	진보층	9	90	1	100	55	39	6	100	
	중도층	6	93	1	100	31	66	3	100	
	보수층	7	92	2	100	27	64	8	100	
	모름	6	92	1	100	29	65	6	100	
	전체	9	90	1	100	46	46	9	100	

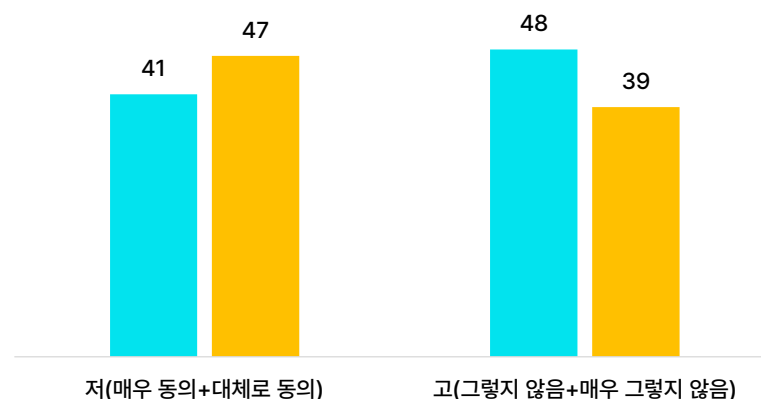
데이터: ©한국사람연구원×한국리서치 <탄핵과 계엄에 대한 인식조사>(2024.12.6.-9).

촛불 분산 요인 : 민주당 요인

- 촛불저항 참여 공식 = 내적효능감 * 제도 불신(외적 효능감)
- 내적 효능감 강할수록, 제도 불신 클수록(외적효능감 낮을수록)
= 2016년 대비 민주당의 양면효과
"촛불집회가 더불어민주당이 주도하는 집회 아닌가?" (색깔지우기)
"180석 강한 야당에도 시민이 직접 나서야 하는가", 위임여론 강화

촛불참여에 미치는 내적효능감, 외적효능감 교호작용

- 내적 효능감("우리같은 사람은 정치에 말할 자격과 능력이 부족하다")
- 외적 효능감("한국은 다수 국민들의 의사가 아니 소수가 정부와 정치를 좌우")



데이터: ©한국사람연구원×한국리서치 <탄핵과 계엄에 대한 인식조사>(2024.12.6.-9).

2. 이상한 여론 : 보수의 결집, 2024-2025년 탄핵여론의 차별성

1 이상한 조사결과: 대통령 지지율이 40-50%를 넘었다고???

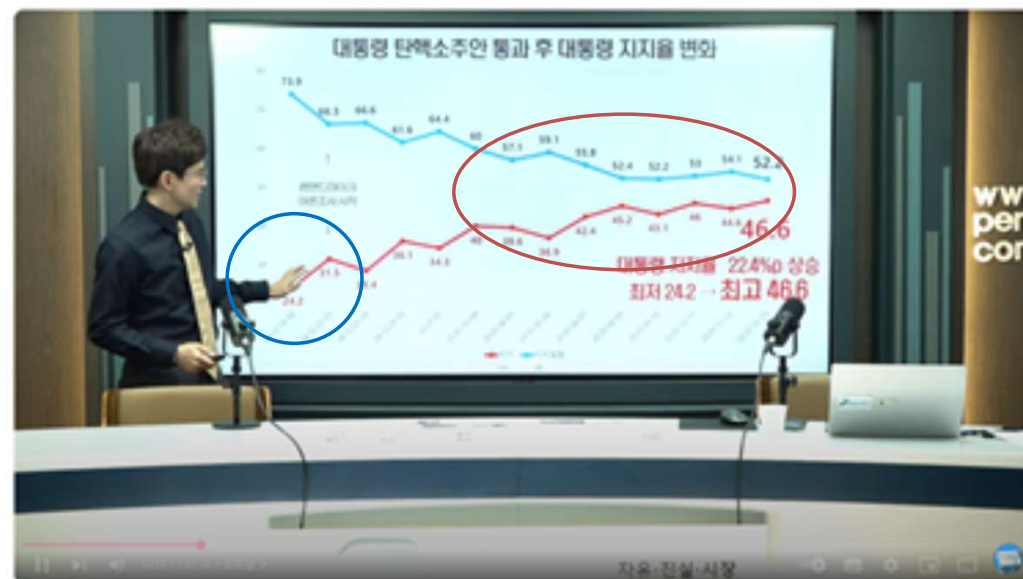
탄핵반대집회와 강한 보수 정당(결집)의 반격

- 대통령과 보수 엘리트들의 극우적 행태 : 수사거부와 맞대응
- 특히 대통령 구속에 항의하는 서부지법 폭력사태 발생



이상한 여론조사와 전화면접조사에서의 여론 변화조짐

- 기존 국정평가(지지율)조사 결과와 “윤석열 대통령 지지여부 조사”(KOPRA)은 비교 불가 조사, 직접 비교하며 여론 착시효과 동원



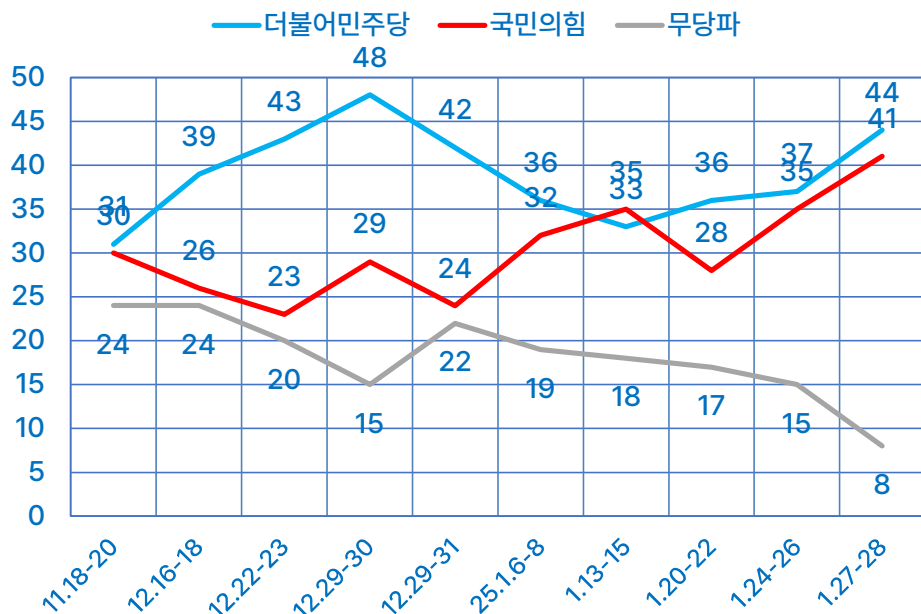
이것이 역론이다...자자를 최고치 경신! [최대현의 이것이 뉴스다 2025년 1월 14일 (화)]

2. 이상한 여론 : 보수의 결집, 2024-2025년 탄핵여론의 차별성

② 유권자 연합구조: 2016-17년 촛불에서 보수층이 균열하고 일부 민주당이 흡수한 것과 달리 2024-25년에는 보수 결집 유지

NBS/KBS/MBC조사에서의 정당지지율 변화

- 2016-2017처럼 더불어민주당 우위구도 전환 조짐은 유사
- 2025년 1월부터 민주당 지지율하락, 국민의힘 지지율 상승

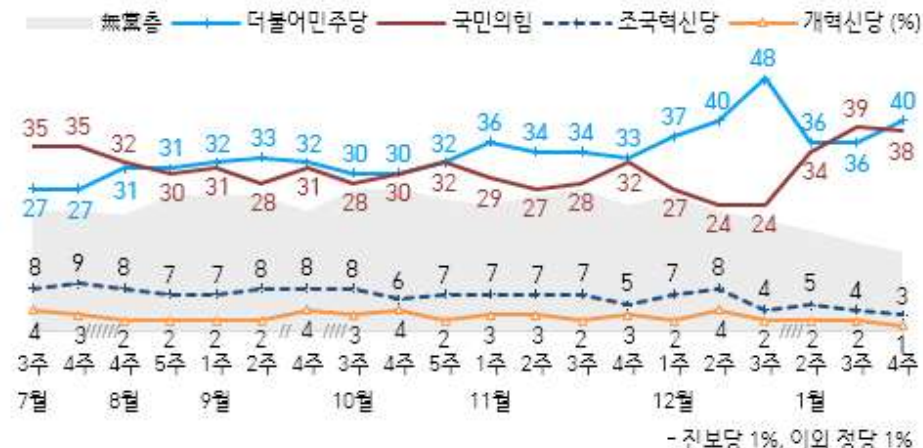


전국지표조사
NBS National Barometer Survey

갤럽에서의 정당지지율 변화

- 촛불저항 참여 공식 = 내적효능감 * 제도 불신(외적 효능감)
- 내적 효능감 강할수록, 제도 불신 클수록(외적효능감 낮을수록)
= 2016년 대비 민주당의 양면효과
"촛불집회가 더불어민주당이 주도하는 집회 아닌가?" (색깔지우기)
"180석 강한 야당에도 시민이 직접 나서야 하는가", 위임여론 강화

정당 지지도: 2025년, 최근 6개월



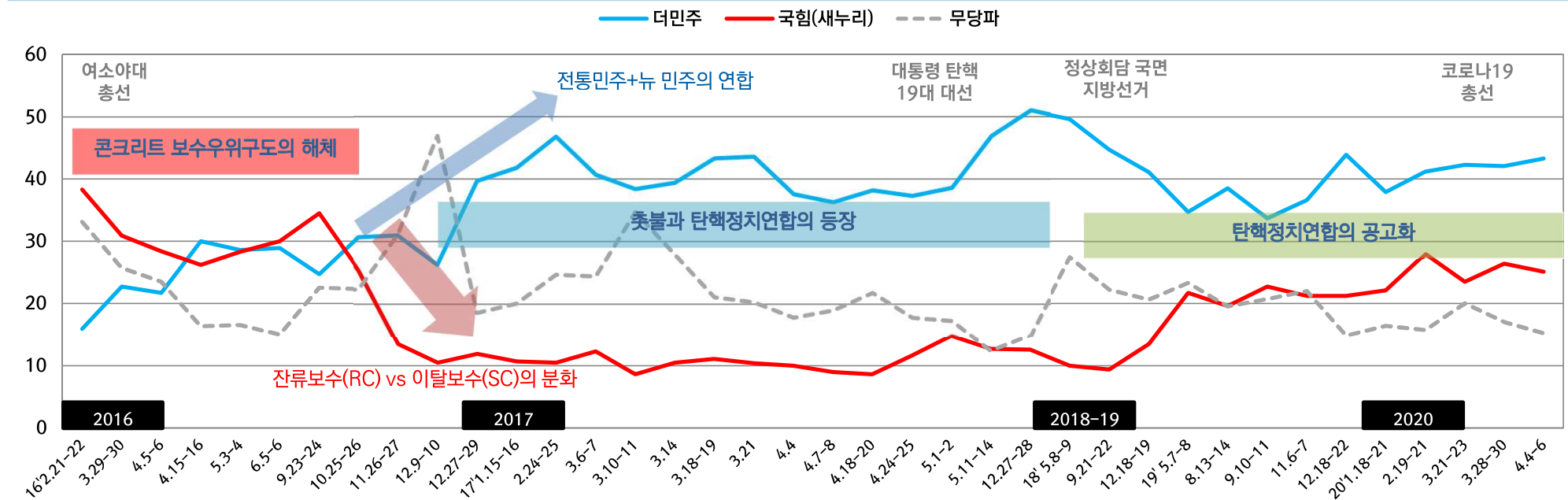
Gallup

2016-2017 : 박근혜 탄핵정치연합의 형성과 공고화

(1) 탄핵 정치연합의 형성 : 정당 지지의 재편 (보수의 분열과 뉴민주 부상)

콘크리트 보수 연합의 해체(dealignment)	탄핵 정치연합의 공고화 과정(realignment and consolidation)
2016년 20대 총선에서 1차 이탈 → 복원 - 탄핵과정을 거치면서 보수(새누리당)우위의 콘크리트 보수층의 분열과 이탈(잔류 보수 Remaining Conservatives 대 이탈 보수 Swing Conservatives)	- 이후 대선, 지방선거, 21대 총선을 거치면 더불어민주당 우위 구도로 재편 - 촛불/최순실 사건 → 이탈보수 발생 → 무당파로 이전(탈동원) → 민주당 지지로 전향 (뉴민주당 지지층의 등장)

2016-2020까지의 정당 지지율 변동(한국리서치 DB)

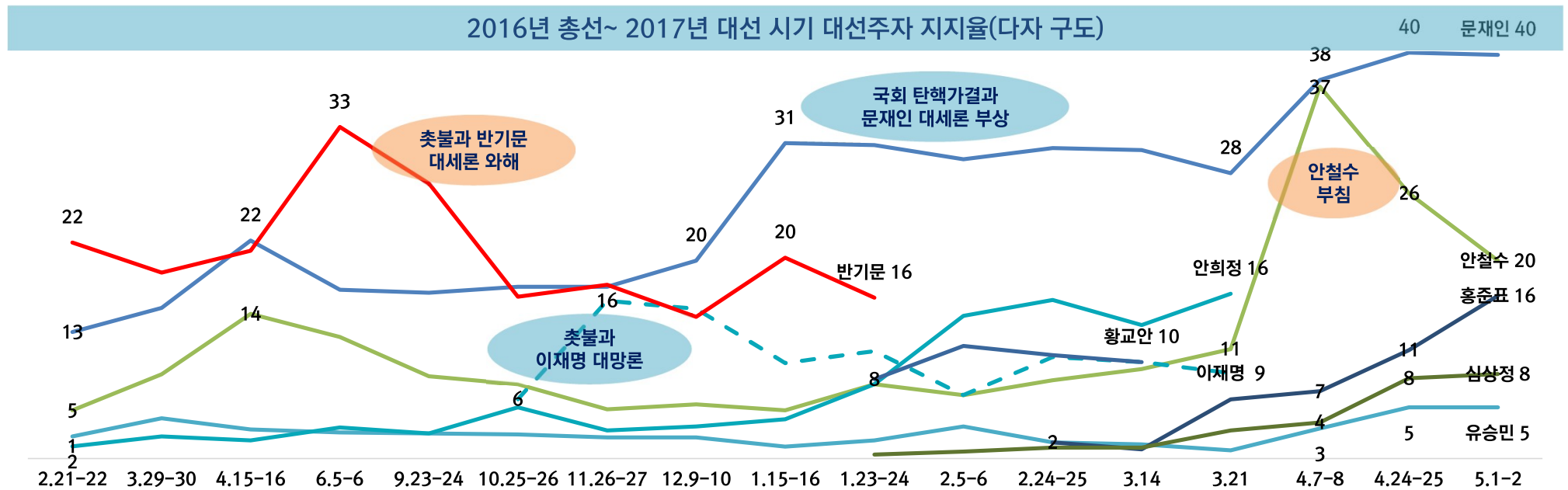


참고자료: 정 한울·강 우창. 2017. “콘크리트 보수층의 균열: 스윙보수층 등장의 원인과 결과.” 강원택(편) 《변화하는 한국 유권자6: 촛불집회, 탄핵 정국과 19대 대통령선거》 서울: 동아시아연구원; Kang, Woo-Chang and Han-Wool Jeong. 2019. “The Corruption Scandal and Vote Switching in South Korea’s 19th Presidential Election.” *Korea Journal*. 58(1). 79-105.

2016-2017 : 박근혜 탄핵정치연합의 형성과 공고화

(2) 탄핵 정치연합의 형성 : 촛불 국회통과 후 통합/안정 가치 → 선거국면으로 전환, 문재인/안희정의 부상, 이재명의 하락

촛불 국면(2016.9-2016.12) : 저항의 정치	대선 국면(2017.1~5월) : 책임과 통합의 정치
■ 반기문 대세론의 붕괴 ■ 문재인 후보 17~20% 박스권 정체 ■ “이재명 대망론” 부상(10월 6% → 11월 16%) → 문재인 후보와 Top2 경쟁	■ 2016.12.9일 국회 탄핵 가결 이후 문재인/안희정 지지율 급상승, 이재명 지지율 하락 → “문재인 대세론” ■ 경선 시기 안희정의 선전과 선거 막판 안철수의 도전 좌절



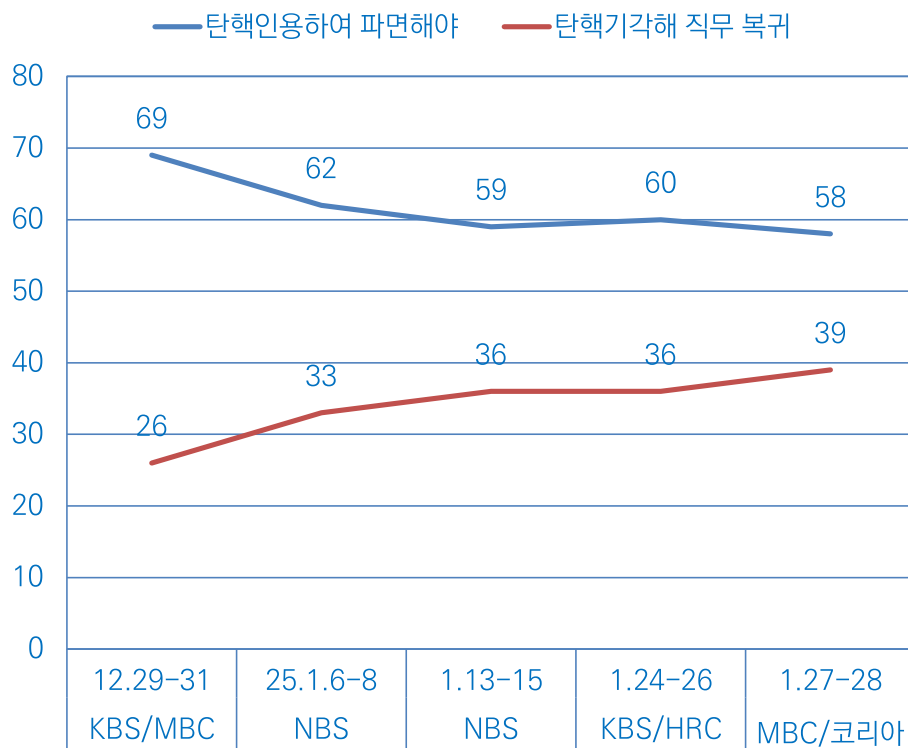
참고자료: 정 한울·강 우창, 2017, “콘크리트 보수층의 균열: 스윙보수층 등장 원인과 결과,” 강원택(편) 《변화하는 한국 유권자6: 촛불집회, 탄핵 정국과 19대 대통령선거》 서울: 동아시아연구원; Kang, Woo-Chang and Han-Wool Jeong, 2019, “The Corruption Scandal and Vote Switching in South Korea’s 19th Presidential Election,” *Korea Journal*, 58(1), 79-105.

3. 혼선의 여론 : 보수의 결집 = 극우의 반격인가?

1 극우의 반격인가? 보수의 결집과 극우의 주류화를 혼동해서는 안된다

한국이 다른 나라 대비 극우 견제력이 작동하는 이유

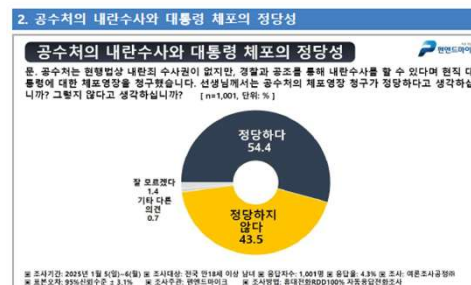
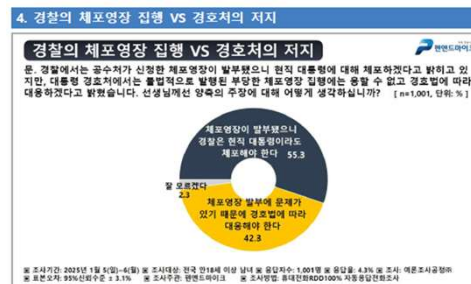
- 한국에서 중도층 여론의 중요성 : 중도층이 CHECK AND BALANCING
- 문제는 탄핵에 찬성하던 보수층들이 찬탁에서 반탁으로 복귀



심지어 KOPRA, 펜앤드마이크 조사에서조차

- 대통령 지지율 40-50%조사에서도 윤대통령 체포영장 집행과 공수처 내란수사, 강제연행에 동의가 과반을 넘었다

아시아투데이, 한국여론평판연구소 정치사회 현안에 관한 정책여론조사(1차)



3. 공수처의 현직 대통령 '강제 연행'

Q 선생님께서 윤석열 대통령 체포 영장에 대한 불법 논란에도 불구하고 공수처가 현직 대통령을 강제 연행하는 것에 대해 어떻게 생각하십니까? (보기 1~2번 선택이전)

Base=전체 (단위: %)	조사 완료 사례수	가장강하게 찬성	바람직하다	바람직하지 않다	잘 모름
전체	(1000)	(1000)	57	40	3
연령					
18~29세	(122)	(154)	61	33	6
30대	(166)	(149)	60	39	1
40대	(181)	(174)	71	27	2
50대	(204)	(197)	58	41	1
60대	(185)	(176)	55	43	2
70세 이상	(142)	(150)	37	56	4
성별					
남성	(502)	(496)	55	43	2
여성	(498)	(504)	60	37	3
지역					
서울	(197)	(187)	58	38	4
인천/경기	(339)	(322)	52	45	2
대전/세종/충청	(101)	(107)	59	38	3
광주/전라	(84)	(95)	85	12	3
대구/경북	(94)	(97)	47	51	2
부산/울산/경남	(148)	(148)	55	42	3
강원/제주	(37)	(43)	58	42	0
대통령 지지도					
지지	(369)	(366)	3	94	3
유지	(595)	(598)	93	4	2
잘 모름	(6)	(6)	49	30	21
정당 지지도					
더불어민주당	(386)	(386)	96	3	2
국민의힘	(365)	(360)	9	88	3
조국혁신당	(71)	(74)	88	10	1
개혁신당	(24)	(25)	80	20	0
진보당	(10)	(11)	72	28	0
기타 정당	(33)	(33)	49	51	0
지지정당 없음	(102)	(102)	58	36	6
잘 모름	(9)	(9)	43	31	26
이념성향					
보수	(262)	(263)	29	69	2
중도	(456)	(450)	61	37	2
진보	(201)	(205)	85	13	2
잘 모름	(81)	(83)	63	28	9

3. 혼선의 여론 : 보수의 결집 = 극우의 반격인가?

② 보수 결집의 계기: 강경한 내란 프레임, 보수설득에 한계, 탄핵 찬성 보수의 복귀 명분으로 작용

내란죄 프레임, 보수 결집의 명분

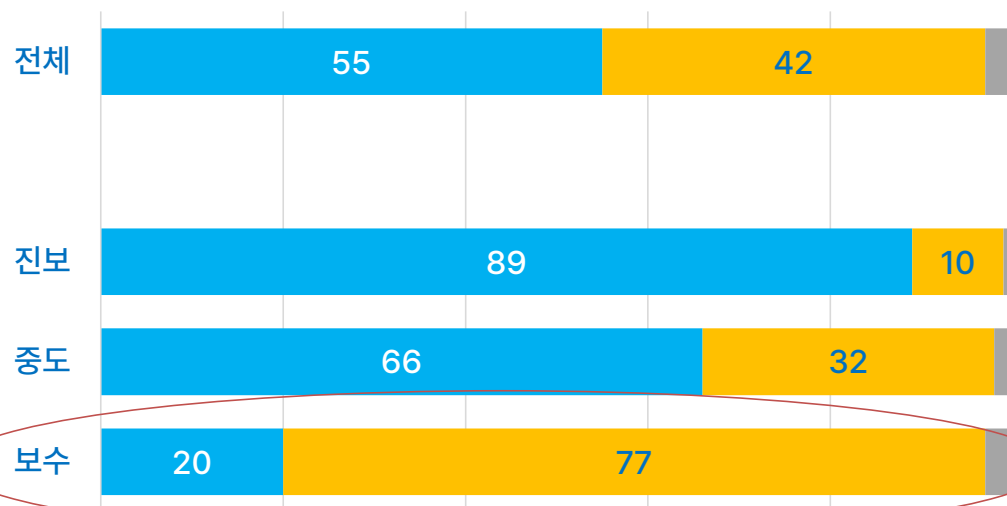
- 내란죄 위반으로 탄핵 프레임 = 국헌문란만으로 탄핵 명분 충분
- 탄핵찬성하지만 내란프레임에는 동의 못하는 보수의 반발 유발

오해 금물. 국힘지지율이 서부지법 폭력사태(극우) 지지 아니다

- 보수층의 46%, 국민의힘 지지층의 52%가 서부지법 사태로 재 이탈

문8. 선생님께서는 서부지법 사태가 법질서를 훼손한 폭동이라는 주장에 동의하십니까? 동의하지 않으십니까?

■ 내란 수괴 동의 ■ 내란 수괴 혐의에 동의 안함 ■ 모름/무응답



BASE:전체		조사완료 사례수 (명)	서부지법 사태 폭동 인식 평가					종합 결과			가장값 적용 사례수 (명)
			매우 동의한다	동의하는 편이다	동의하지 않는 편이다	전혀 동의하지 않는다	모름/ 무응답	동의함	동의하지 않음	모름/ 무응답	
전체		(1004)	52	14	13	17	3	67	30	3	(1004)
성별											
여성		(502)	50	19	11	17	3	68	28	3	(503)
남성		(502)	54	10	15	17	4	65	32	4	(501)
연령											
18~29		(146)	42	23	17	9	9	65	26	9	(157)
30~40		(148)	53	18	15	11	3	70	26	3	(151)
40~50		(174)	64	10	9	15	3	74	23	3	(174)
50~60		(199)	64	9	8	18	1	73	26	1	(198)
60~70		(185)	46	16	14	23	1	62	37	1	(174)
70세 이상		(152)	40	13	17	26	4	53	43	4	(150)
지역											
서울		(190)	58	10	14	15	3	68	29	3	(188)
수도권		(324)	51	15	11	19	4	66	30	4	(326)
지방		(105)	59	12	10	16	3	71	26	3	(106)
전남		(96)	73	8	5	12	1	81	18	1	(97)
전북		(98)	31	17	27	18	8	48	45	8	(97)
충청		(148)	43	18	15	21	3	61	36	3	(149)
강원		(43)	52	29	6	10	4	80	16	4	(41)
이념											
자유		(354)	28	24	18	28	3	51	46	3	(351)
보수		(333)	59	12	13	12	4	71	25	4	(333)
중도		(269)	78	7	5	10	0	85	15	0	(270)
진보		(48)	34	12	19	14	21	46	33	21	(50)
지지											
국민의힘		(441)	82	5	4	7	2	87	12	2	(441)
자유한국당		(418)	20	25	21	31	3	45	52	3	(413)
미래통합당		(37)	78	5	8	5	3	84	14	3	(37)
정의당		(16)	94	0	0	6	0	94	6	0	(16)
바른미래당		(4)	52	26	22	0	0	78	22	0	(4)
무당파		(12)	59	17	0	24	0	76	24	0	(12)
모름/무응답		(76)	32	18	25	8	18	50	32	18	(83)

3. 혼선의 여론 : 2030남자는 극우인가?

① 이상한 분석 : 2030남자 서부지법 시위를 주도했다고?

촛불집회 참여에서 20대 남자와 20대 여자의 참여 격차 뚜렷

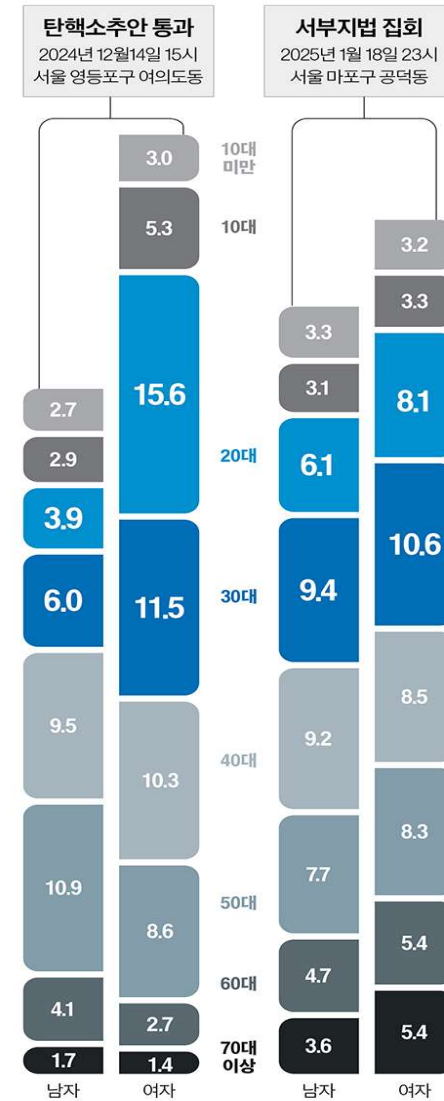
- 서울 생활인구 데이터 2024년 12월 14일 15시 국회탄핵소추안 통과를 의한 촛불집회 참여를 보면 2030남자 9.9% 대 2030여자 27.1% 대비
- 2025년 서부지법집회 1월18일 23시 서부지법 집회 참여자 구성을 보면 2030 남자 15.5% 대 2030여자 18.7%
- 촛불집회는 2030여자, 서부지법 집회는 2030 남자라는 프레임은 악의적인 왜곡
- 더구나 특정시점의 수만~수십만 수준의 집회참여 구성비를 가지고, 해당 집단 특성으로 일반화하는 것은 분석과 해석에 문제. 집단 혐오를 유발할 가능성이 농후하다

尹 탄핵 침묵하던 2030 남성...왜 뒤늦게 거리로 몰려나오나
중앙일보

입력 2025.01.25 17:00 [출처:중앙일보]

<https://www.joongang.co.kr/article/25310153>

주요 탄핵집회 참가자별 비율 단위 : %



자료: 서울 생활인구 데이터

3. 혼선의 여론 : 2030남자는 극우인가?

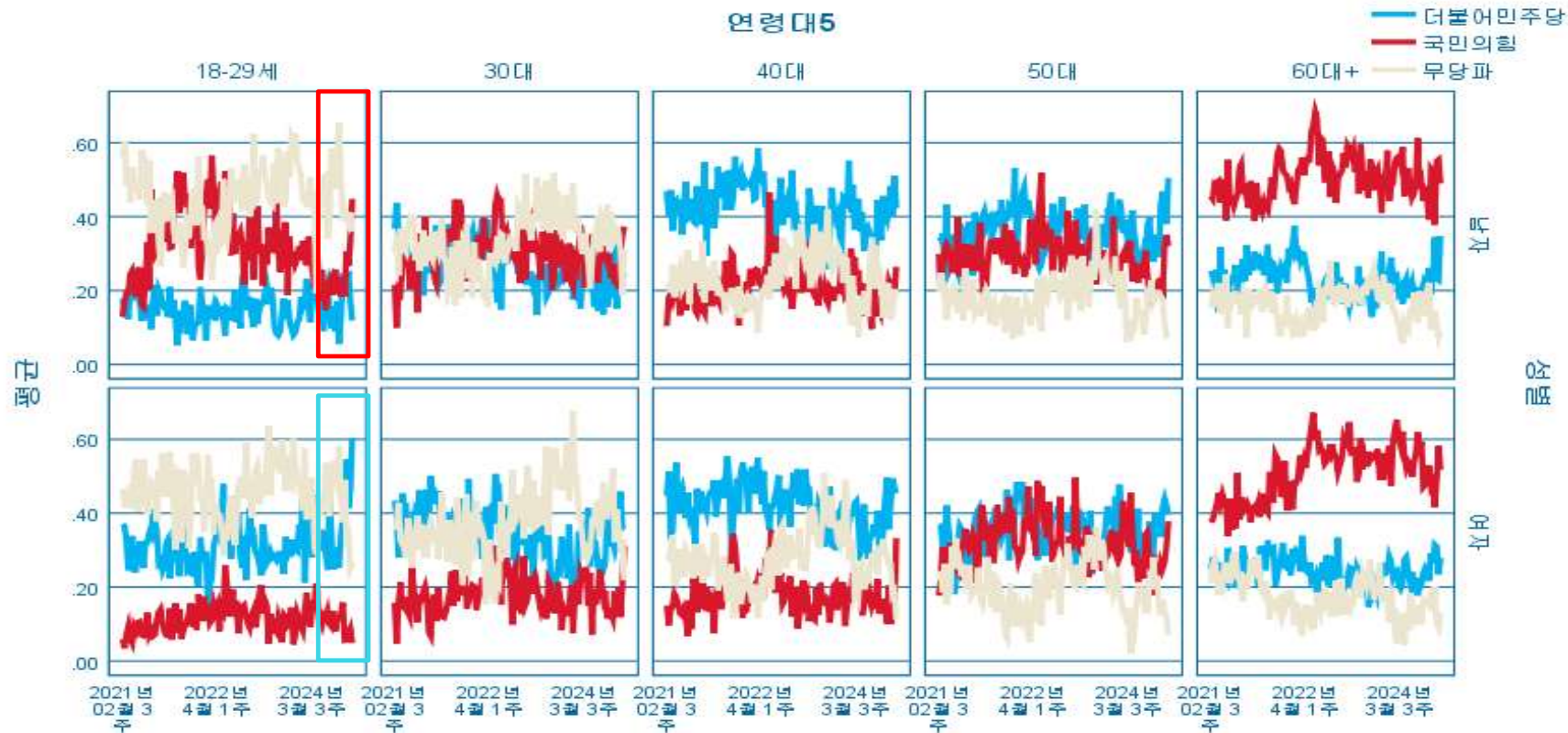
② 25년 초부터 2030남자의 국힘지지율 복원과 2030여성의 민주당 지지우위 현상

20대 남자 국힘 지지율 급상승

- 더불어민주당에 대한 반감이 촛불 참여 억제. 2025년 1월 부터 국힘지지 급상승

20대 여자 더불어민주당 지지율 급상승

- 촛불참여가 더불어민주당 지지로 이전



4. 전망과 제언

차기 대선 : 더불어민주당의 원사이드한 게임은 어렵다 (1) 사법리스크 정면 승부 예고 (2) 양극화 충돌 우려 (3) 보수결집 명분 작동

이재명 대표와 민주당 : 뜬금 없는 우향우? 통할까?	진보정당/군소정당의 진로
- 정책적 중도화가 중요한 것이 아니라 국정과 헌정질서의 안정적 정상화가 관건 - 중도층의 불안요인은 정책적 진보성이나 급진성이 문제가 아니라 (1) "탄핵 남발" 과 같은 일방주의 (2) 내란죄 프레임 혼선과 같은 오락가락 행보가 더 불안 (3) 사법리스크 정면승부 = 재판 결과에 따라 선거 전은 물론 선거 후 정치적 불안과 갈등 우려 = 이에 대한 대책과 해법 요구, 현재의 우향우 행보는 그 요구와 괴리 - 지지율 확장에 큰 변동요인은 되지 않을 듯. 더불어민주당의 우향우는 진보정당의 정책적 공간을 확대할 것	(1) 양자 진영대결 구도인가? 다자 대결 구도인가? = 박빙대결일수록 군소정당의 정치적 스페이스는 제한적 = 계엄과 탄핵 국면임을 고려하면 독자적 정치세력화의 공간은 제한될 듯 (2) 후보연합전략의 교섭력 우호적 = 독자후보 노선을 통한 표의 분산이 아닌 후보 연합을 고려하면 정책적으로는 더불어민주당의 양보나 지원을 확보할 수 있는 상황일 듯

© 2025 한국사람연구원 KOREANPEOPLE.KR – All rights reserved.

This document constitutes the exclusive property of 한국사람연구원 KOREANPEOPLE.KR. 한국사람연구원 KOREANPEOPLE.KR retains all copyrights and other rights over, without limitation, 한국사람연구원 KOREANPEOPLE.KR ' trademarks, technologies, methodologies, analyses and know how included or arising out of this document. The addressee of this document undertakes to maintain it confidential and not to disclose all or part of its content to any third party without the prior written consent of 한국사람연구원 KOREANPEOPLE.KR. The addressee undertakes to use this document solely for its own needs and the needs of its affiliated companies as the case may be only for the purpose of evaluating the document for services of 한국사람연구원 KOREANPEOPLE.KR. No other use is permitted.



12.3 계엄 사태와 한국 정치제도

이 글은 필자의 개인의견이며 소속기관과 무관함을 밝힙니다. 아직 초고형태이므로, 인용을 삼가 주시길 바랍니다.

I. 서론

2024년 12월 3일 윤석열 대통령은 느닷없는 비상계엄을 선포했다. 혹자는 “경솔한 한밤의 해프닝”¹⁾이라고 그 의미를 깎아내렸지만, 한국의 민주주의는 12.3 계엄 이전과 이후로 나뉠 법하다. 1987년 9차 헌법 개정으로 수립된 제6공화국이 지속된 지난 37년간 이번 계엄 선포보다 충격적인 사건이 있었던가 싶다.

일반적으로 정치적 소요가 헌정적 위기 상황으로 번지면, 이를 진정시키기 위한 방안으로 헌법의 대대적인 수정 요구가 제기되고, 정치권이 이를 수용하는 선에서 상황이 종료되곤 한다. 이번 사태 초기에는 초당적인 계엄 반대 연합이 광범하게 형성되고, 이를 통해 대통령에 대한 단죄를 넘어 새로운 정치 구조의 모색으로 나아갈 수 조짐이 보였다. 하지만, 국회에서 대통령 탄핵 소추안 처리, 헌법재판관의 임명에 대한 찬반 대립, 대통령 수사 주체를 둘러싼 혼란 등이 이어지고, 급기야 대통령에 대한 체포와 구속영장 발부에 이르러 보혁 갈등이 극단적으로 표출되기에 이르렀다.

현 상황을 초래한 정치제도적 원인을 분석하고 대안을 논의할 법하지만, 더불어민주당은 여권 일각의 개헌 제안을 ‘국면전환용’이라며 거부하고, 국민의힘에서도 별 의지가 없어 보인다.²⁾ 12.3 계엄으로 촉발된 정치적 위기는 특정인의 무지몽매함이 특정한 조건을 만나 발생한 것으로 볼 수 있다. 아무리 훌륭한 헌법도 예외적이고 우연적인 요소의 결합에서 초래되는 문제를 제어할 수는 없다. 이런 문제를 방지하겠다고 공연히 제도를 고쳤다간 없던 문제도 낳을 수 있어 헌법개혁에는 신중을 신중을 기해야 한다. 상황이 이러하다면 우리 헌법은 이번과 같은 사태에도 잘 대응할 수 있도록 잘 설계된 것이라 할 수 있다.

1) 김규현, 「홍준표, 비상계엄 사태에 “경솔한 한밤의 해프닝”」, 『한겨레신문』, 2024. 12. 4.

2) 홍지인·박경준, 「與 “대통령제, 현실에 맞나” 개헌론…野 “尹탄핵 완결부터” 일축」, 『연합뉴스』, 2024. 12. 18.

이번 사태를 계기로 많은 전문가 집단과 원로·원의 정치인들은 앞다퉀 개헌의 필요성을 이야기하고 있다. 주로 대통령에게 집중된 권한을 분산하자는 내용의 개헌 주장들은 고장 난 레코드처럼 늘 반복되는 이야기일 뿐, 이번 계엄·탄핵 사태의 맥락을 별로 반영하고 있지 않다. 그렇다면 이번 사태에서 주목해야 할 제도적 하자는 무엇인가?

첫째, 어떻게 저런 인물이 대통령으로 선출될 수 있었나?

둘째, 대통령의 내재된 무모함이 표출된 계기는 무엇인가?

셋째, 문제가 발생했을 때 해결하는 절차는 잘 구비되어 있는가?

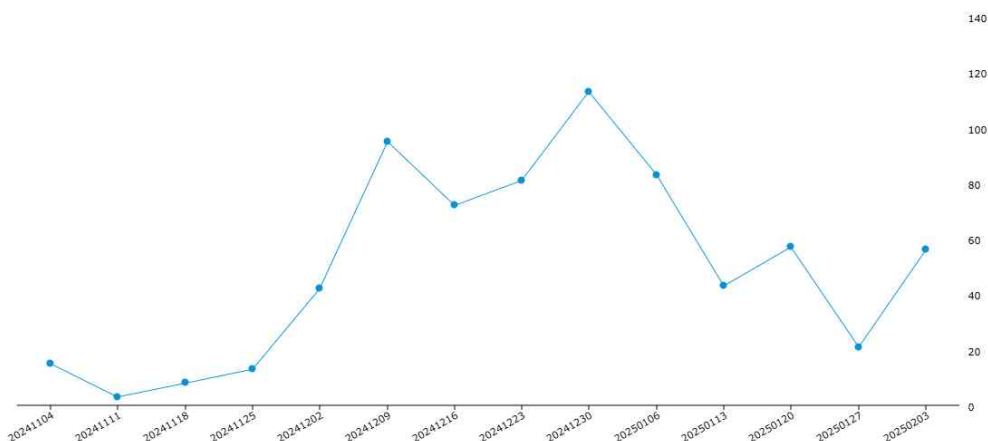
이 글의 목적은 이번 사태가 일어나고 전개되는 맥락을 살펴 권력구조 상 개헌이 필요한 지점을 드러내는 데 있다. 위에 지적한 세 가지 문제 각각은 여러 다양한 변수가 개입한 결과이지만, 핵심적인 요인은 ①은 정당체제 차원, ②는 선거주기 차원, ③은 탄핵절차 차원에 있다. 이 글은 이러한 각각의 차원과 관련된 정치제도적 문제를 조명한다. 이에 앞서 이 모든 논의의 출발점이 되는 우리나라 대통령제의 문제점, 그 가운데서도 권력 집중의 문제를 짚고 넘어가자

II. 대통령 권력과 권력구조의 대안들

1. 제왕적 대통령제?

우리 대통령에 대해 ‘제왕적’이라는 수식어가 너무도 흔하게 쓰인다. 이번 12.3 계엄 사태가 발발한 이후에도 언론에서는 ‘제왕적 대통령제’라는 다소 학술적인 용어가 매우 빈번하게 등장했다.

<그림 1> ‘제왕적 대통령제’의 뉴스 빈도 추이



주: 전국일간지, 경제일간지, 지역일간지를 대상으로 검색함

자료: 빅카인즈, (최종 검색일: 2025. 2. 4.) <<https://www.bigkinds.or.kr/v2/news/index.do>>

‘제왕적 대통령제’(Imperial Presidency)는 미국에서 국가적 위기 상황을 맞아 대통령이 헌법적 제약을 넘어 전쟁 수행 권한 등을 통제불능할 정도로 행사하는 상황을 묘사한 것이다 (Schlesinger Jr. 1973). 미국 언론은 대통령의 행정명령을 활용한 통치행태에 대해 여전히 ‘제왕적 대통령제’라고 비판한다.³⁾ 남미에서도 대통령의 ‘제왕성’을 문제삼는 게 관습화되어 있다. 대통령에 대한 권력집중을 ‘초대통령제’(hiperpresidencialismo)로 부르며, 관련 연구가 넘쳐난다(Nino 1996).⁴⁾ ♠ (C. Martinez and Andres Dockendorff 2023, Chile)

그렇다면, 우리나라 대통령의 권력은 어느 정도인가? 이번 12.3 계엄 사태는 대통령의 지나친 권력으로 인해 벌어진 일일까? 쿠데타와 유신 등 독재정권의 우두머리가 대통령이었던다는 뿌리깊은 인식에서 비롯한 것이지만, 실제로 우리나라 대통령이 비교적 관점에서 강한 권력을 보유하고 있는지는 별개의 문제이다.

대통령 권력에 대해 가장 포괄적이고 선구적으로 분석한 것은 슈거트와 캐리(Shugart & Carey 1992)이다. 이들은 대통령의 입법권력과 비입법적 권력을 구분하여 범주화하고 이를 기준으로 각국의 대통령 권력을 측정하였다. 헌법적 권력만을 비교한 결과 우리나라 대통령은 비교대상 26개국 가운데 10위로 평가되었다. 입법권력은 2위이지만, 비입법적 권력은 22위였다.

<표 1> 한국 대통령의 헌법적 권력 (Shugart & Carey 1992)

입법적 권력			
포괄적 거부권	한국	선별적 거부권	한국
4 재의 불가		4 재의불가	
3 2/3보다 큰 다수에 의한 재의가결		3 재적과반수보다 높은 장벽	
2 2/3에 의한 재의가결	√	2 재적과반수에 의한 재의가결	
1 1/2이상 2/3미만에 의한 재의가결		1 투표과반수에 의한 재의가결	
0 거부권 없음/단순 다수에 의한 재의가결		0 선별적 거부권 없음	√
대통령령		배타적 입법권	
4 철회불가		4 의회에 의한 수정불가	
2 거의 제한없는 임시명령권		2 의회의 제한적 수정권	
1 제한적 권력	√	1 의회의 제한없는 수정	
0 명령권 없음		0 인정하지 않음	√
예산에 관한 권력		국민투표제안권	
4 대통령의 배타적 제안+의회수정불가		4 무제한	
3 의회의 삭감가능+증가불가능	√	2 제한적	
2 대통령총액상한결정+의회의 항목별수정		0 제안할 수 없음	√
1 의회는 재원확보 이후 수정가능			
0 의회의 무제한적 결정			
한국 대통령의 입법적 권력 계			6/24

3) Doyle McManus, "Column: Trump is creating an imperial presidency – and he's doing it by decree," *Los Angeles Times* Feb. 3, 2025.

4)

비입법적 권력				
정부 구성		한국	정부 해체	한국
4 장관의 임명에 의회승인 불필요			4 자의적 장관해임가능	√
3 장관의 임명에 의회승인 필요			2 제한적 해임권	
1 대통령은 수상임명제청+의회의 임명 후 수상의 장관임명제청	√		1 후임에 대한 의회승인 후 장관 해임가능	
0 의회에 추천만 가능			0 의회의 즉각적 해임가능	
의회의 정부견제			의회 해산	
4 의회는 정부불신임 불가	√		4 무제한적 허용	
2 의회의 정부불신임 이후 대통령의 의회해산가능			3 횡수와 빈도의 제한	
1 의회의 건설적 불신임권			2 의회해산 후 대통령선거 실시	
0 의회의 무제한적 불신임 가능			1 의회의 정부불신임 후에만 허용	
			0 불가	√
한국 대통령의 비입법적 권력 계				9/16

자료: 강신구 2025.

<표 2> 대통령의 헌법 권력 비교

대통령의 헌법 권력		미국 헌법	남미 19개국 (1979년 이후)	한국 87년 헌법
입법 권력	대통령의 거부권	가능	100%	가능
	의회에 의한 대통령 거부권 무효화	가능	95%	가능
	대통령의 개헌 제안	불가능	90%	가능
	대통령의 법률안 발의	불가능	100%	가능
	대통령의 비상대권	제한적	100%	가능 (긴급명령권 및 계엄선포권)
	대통령의 명령 권한(decree power)	제한적 (행정명령 등)	95%	제한적 (대통령령 등)
	대통령의 예산안 제안	가능	85%	가능
행정 권력	대통령의 내각 임명	가능 (상원의 동의)	85%	가능 (국무총리 추천, 인사청문회)
	대통령의 내각 해임	가능	95%	가능
	의회에 의한 개별 장관 해임	불가능	55%	제한적 (국회의 해임건의권, 법적 강제력 없음)
	대통령의 의회 해산	불가능	20%	불가능
	대통령의 사면권	가능	60%	가능
	의회에 의한 행정부 감독	가능	100%	가능 (국정감사 및 국정조사)

주: 남미 국가의 %는 19개국 헌법 가운데 해당 헌법 권력이 대통령에게 부여한 경우의 비율, 음영은 한국 대통령의 헌법 권력이 미국 대통령보다 강한 요소를 표시

자료: 신현기 2025.

여러 측정 지표들을 종합하여 결과를 보면, 우리나라는 180개 헌법 가운데 71위에 해당한다.

<표 3> 대통령 권력의 국제 비교

	국가(연도)	지수		국가(연도)	지수		국가(연도)	지수
1	벨라루스(1997)	1.0000	28	콜롬비아(1991)	0.4754	55	멕시코(1929)	0.3320
2	아이슬란드(1944)	0.8460	29	모잠비크(2005)	0.4732	56	중앙아프리카공화국(2005)	0.3311
3	칠레(1989)	0.8429	30	루마니아(1992)	0.4627	57	몽골(1992)	0.3141
4	우즈베키스탄(1993)	0.8225	31	기니비사우(1980)	0.4542	58	슬로바키아(2002)	0.3136
5	코모로스(2002)	0.7943	32	상투메프린시페(2003)	0.4440	59	코스타리카(1949)	0.2970
6	콩고(2002)	0.7943	33	폴란드(1997)	0.4435	60	싱가폴(1995)	0.2966
7	러시아(1994)	0.7838	34	나미비아(1990)	0.4406	61	불가리아(1992)	0.2928
8	카자흐스탄(1996)	0.7536	35	우간다(1996)	0.4359	62	아이슬란드(1938)	0.2927
9	베냉(1991)	0.7253	36	세네갈(2001)	0.4189	63	과테말라(1985)	0.2789
10	우크라이나(2011)	0.7090	37	감비아(1997)	0.4167	64	아이티(1987)	0.2581
11	키프로스(1960)	0.6967	38	세이셸(1993)	0.4167	65	탄자니아(1995)	0.2573
12	브라질(1988)	0.6934	39	스리랑카(1979)	0.4146	66	파라과이(1992)	0.2451
13	튀르키예(2008)	0.6187	40	동티모르(2002)	0.4076	67	토고(2003)	0.2279
14	잠비아(1996)	0.6099	41	우루과이(1985)	0.4060	68	이란(1990)	0.2069
15	시에라리온(1992)	0.6059	42	이탈리아(1948)	0.4033	69	방글라데시(1986)	0.1799
16	타지키스탄(1995)	0.5944	43	필리핀(1987)	0.4026	70	에스토니아(1992)	0.1741
17	몰타(1965)	0.5838	44	온두라스(1982)	0.3918	71	슬로베니아(1992)	0.1694
18	말라위(1994)	0.5735	45	대만(1995)	0.3853	72	카메룬(1996)	0.1649
19	나이지리아(1999)	0.5624	46	리투아니아(1993)	0.3803	73	마케도니아(1992)	0.1556
20	포르투갈(1983)	0.5434	47	보스니아(1996)	0.3754	74	몰도바(2001)	0.1543
21	보츠와나(1967)	0.5425	48	크로아티아(2001)	0.3722	75	독일(1946)	0.1325
22	페루(1994)	0.5326	49	가나(1992)	0.3720	76	그리스(1986)	0.1325
23	니카라과(1987)	0.5283	50	케이프베르데(1993)	0.3697	77	모리셔스(1992)	0.1096
24	베네수엘라(2001)	0.4901	51	조지아(2004)	0.3657	78	트리니다드토바고(1976)	0.1055
25	한국(1988)	0.4876	52	오스트리아(1945)	0.3458	79	인도(1950)	0.1016
26	아르메니아(2006)	0.4804	53	미국(1788)	0.3438	80	라트비아(1998)	0.0675
27	엘살바도르(2001)	0.4764	54	남아공(1996)	0.3393	81	이스라엘(1964)	0.0077

주: 괄호 안은 현행 헌법 적용 시점

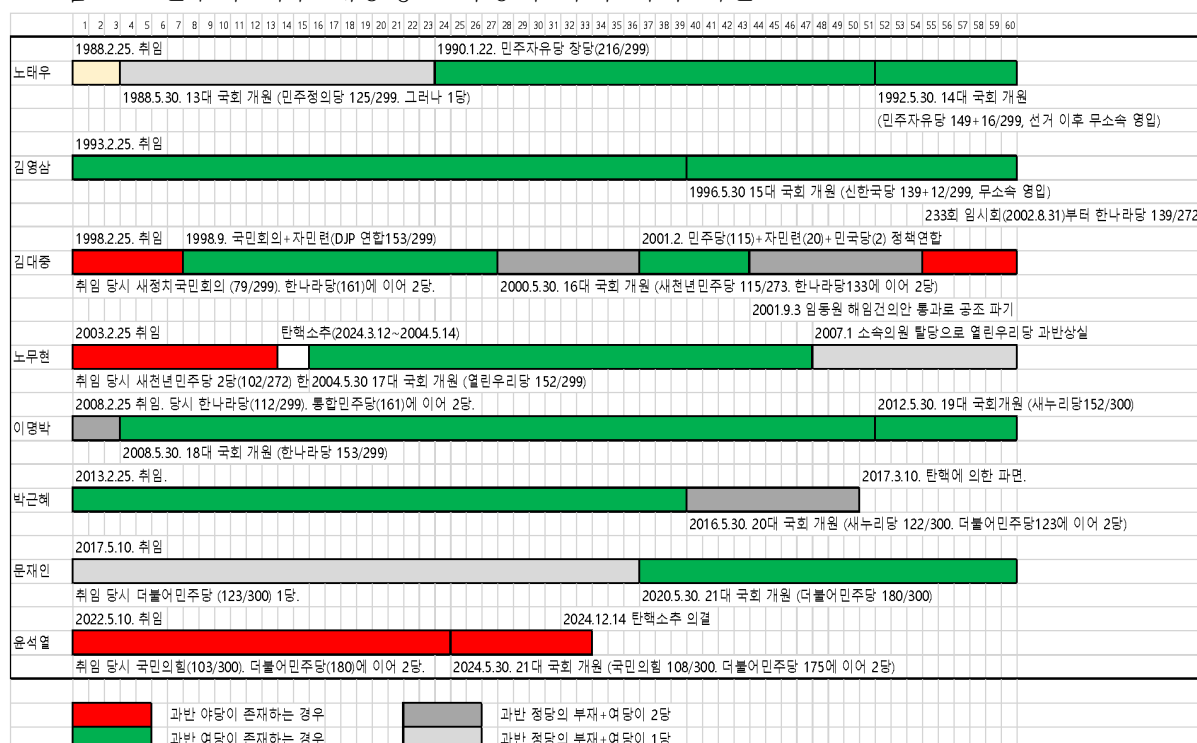
자료: Doyle & Elgie 2016.

그런데, 이러한 대통령의 권력은 어디까지는 법으로 보장된 영역에 국한된다. 슈거트와 캐리도 대통령의 권력을 헌법제도적(institutional) 차원과 정당적(partisan) 차원으로 나누어서 본다. 헌법제도적 측면은 거부권의 유형, 긴급명령권 관련 조항, 의회해산권 보유 여부 등 헌법상 보장되는 권한에 관한 것인 반면, 정당적 차원은 대통령 소속정당이 의회에서 얼마만큼 지배적인 위치인가와 정당기율(party discipline)이 강인가에 달려 있다. 집권당이 의회 다수를 차지해야 대통령 권력이 강해지고, 다수가 아니더라도 야당이 분열돼 있다면 권력행사에 유리한 것이다. 집권당이

의회 다수를 차지해도 정당기율이 약하다면 권력자원으로서 기능하는 데는 한계가 있게 된다.

아래 <그림 1>에서 보듯이 윤석열 대통령은 민주화 이후 의회 기반의 정당적 권력자원이 가장 취약한 것으로 나타난다. 문재인 전 대통령 집권 후반기에 치러진 제21대 총선에서 집권당이 200석에 육박하는 의석을 확보했고, 2년 뒤 대선에서 윤석열 정권이 들어섰기에 애초에 정당 기반이 약했다. 게다가 임기 중반 총선에서도 대패함으로써 임기 내내 소수와 대통령이 되는 첫 사례가 된 것이다.

<그림 1> 민주화 이후 대통령 소속당의 국회 의석 기반



자료: 강신구 2025

현재의 권력구조 개편 논의는 헌법제도적 측면에만 초점을 맞출 뿐, 정당적 차원은 고려하지 않고 있다. 박근혜 대통령 탄핵 당시에도 마찬가지였다. 당시 박근혜 정부에서 권력남용에 대한 반작용으로 개헌논의가 이뤄졌기 때문이다. 반면, 2007년 노무현 대통령에 대한 탄핵 소추가 이뤄졌던 때에는 권력기반 약화의 문제를 해소하고자 정당적 차원을 강화하는 제도 개편에 초점이 맞춰졌다. 2007년 당시 대부분의 정치학자, 헌법학자들이 동시선거의 필요성을 주장한 바 있고, 한국의 국가에 대해 기존의 '강성국가'에서 '약성 국가'로 전환되고 있다는 평가도 나왔다(정용덕 2003).

이처럼 우리나라의 대통령은 어떤 때에는 매우 강력하게 보이고, 어떤 때에는 매우 무기력해 보이는데, 이것은 헌법적 권한으로는 측정될 수 없는 실제 정치적 권력지형의 변화에 따른 것이다. 윤석열 대통령의 느닷없는 비상계엄 선포로 인해 대통령 권력의 위험성이 드러난 것은 분명하다.

이번 대통령은 역대 어느 정부보다 많은 법률안 거부권을 행사했고, 국회의 국무위원 해임건의안을 모조리 무시했으며, 인사청문회의 청문 결과도 무시했다. 상위법에 어긋나는 행정입법을 통한 통치행태도 만연했다고 평가된다.⁵⁾

하지만, 이와 같은 대통령 권한의 남용 내지는 최대주의적 행사는 대통령의 행동주의(presidential activism)로 볼 수 있지 대통령 권력(presidential power)으로 볼 수는 없다. 오히려 대통령 행동주의와 대통령 권력은 대체로 음의 상관관계를 보이게 된다. 헌법적·정당적 정치권력 기반이 튼튼한 대통령은 본인에게 비상한 시기에 배타적으로 주어진 권한을 구태여 사용할 필요가 적다. 그러므로 외견상 대통령 행동주의는 적게 보이는 것이다(Tavits 2009, 35-6). ♠

이렇게 볼 때 윤석열 대통령 기간 일련의 권력기관 간 교착과 그 궁극적인 결말로서 12.3 계엄선포는 대통령 권력의 과대화라기보다는 국면적인 과소화에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 그럼에도 의회선거와 의식분포의 변화에 따라 대통령의 권력기반은 극과 극을 오갈 수 있는바, 우리나라 대통령 권력이 약하고 단정지를 수는 없을 것이다.

2. 분권형과 분점정부

앞서 살펴본 ‘제왕적 대통령제’ 담론의 전제 위에 흔히 제기되는 개헌안은 소위 ‘분권형 대통령제’이다. <표 4>는 2023년 한국행정연구원이 국회, 한국정당학회, 경제·인문사회연구회 등과 진행한 프로젝트에서 제출된 권력구조 개편안인데, 제왕적 대통령제의 처방으로 제시되는 전형적인 대안이다.

<표 4> 권력구조 개편안 예시

권력구조 무엇이 문제인가?	권력구조 무엇을 개편할 것인가?
제왕적 대통령제와 정치 양극화가 증폭되고 상호악화해서 한국 민주주의 퇴행의 제도적 원천으로 작동 • 제왕적 대통령제 - 대통령 1인에게 과도한 권력이 집중되게 제도화: 유신체제의 유산 - 행정부, 입법부, 사법부의 권력분립이 훼손된 채 제도화 - 국회와 사법부에 의한 대통령 권력의 견제와 균형이 제대로 작동하지 않음 • 정치 양극화 추동 - 단순다수제라는 승자독식 방식을 통해 대통령 선출 - 승자독식 방식을 통해 선출되어 수평적 견제를 받지 않는 제왕적 대통령 - 그러한 제왕적 대통령 권력을 차지하기 위한 사생결단식 경쟁체제 - 당파적 차원과 정서적 차원의 양극화를 추동하고 악화시키는 권력 경쟁 구조	문제의 핵심에 대한 근본적 해결책이 필요한 시점 • 대통령 권력 분립과 견제: 분권형 대통령제로 개헌 - 대통령 직선제 유지하되 내각 구성과 해산에 대한 헌법적 권한을 국회로 이전 - 대법원과 헌법재판소 구성에 관한 헌법적 권한을 국회로 이전 - 대통령의 법률안 발의권 폐지 - 국회의원의 국무위원 겸직 금지 - 과도하게 광범위한 대통령의 인사권 제한 - 예산 법률주의 도입하고 감사원을 국회로 이전해 정부의 수평적 책임성 제고 • 승자독식 선거제도와 사생결단식 권력경쟁 구조 탈피: 협치의 제도적 기반 마련 - 절대다수제 선거 방식인 대통령 결선투표제 도입 - 다당제 정당체계를 유도하고 정당 간 타협과 연합의 유인 구조 마련 - 소선거구 단순다수제 중심의 국회의원 선거제도 개혁이 우선

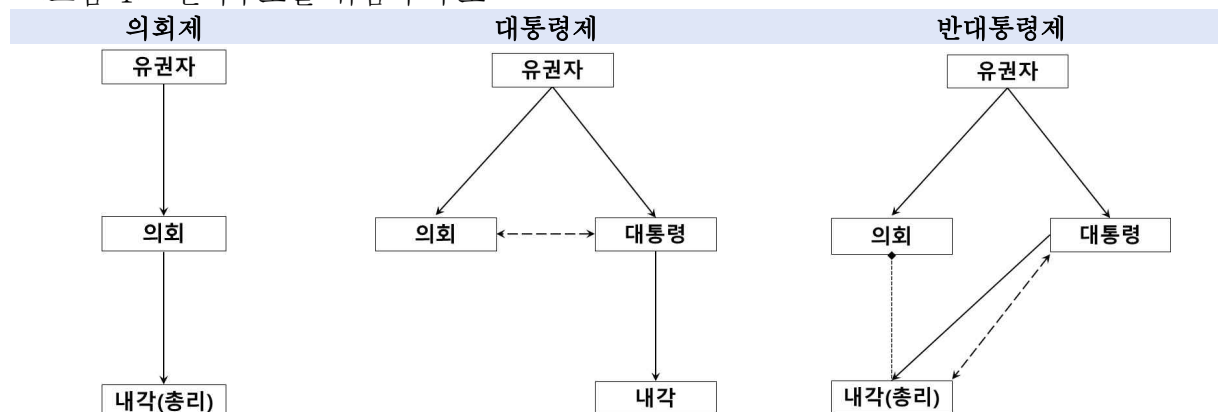
자료: 정재관, “정치 양극화 극복을 위한 권력구조 개편”, 국회, 경제·인문사회연구회, 한국행정연구원, 한국정당학회 공동 세미나 정치양극화 시대 한국 민주주의 발전방안 연구, 2023. 4. 4.

5) 참여연대, “[윤 정부 2년 대전환을 요구한다] 대통령과 행정부 권한 오남용”, 2024. 5. 7. (최종 검색일: 2025. 2. 3.), <<https://www.peoplepower21.org/government/1965323>>.

제왕적 대통령제로 인해 권력분립의 원칙이 실현되지 못하고, 대통령직을 놓고 사생결단식 경쟁이 이뤄지고 승자독식으로 인해 통합적 국정운영이 이뤄지지 못한다는 것이다. 그 대안으로 자연스럽게 도출되는 것이 ‘분권형’ 대통령제이다. 이 제도에 대한 일반적인 명칭은 반대통령제(semi-presidentialism)이다. 정치학계에서는 주로 ‘준(俊)대통령제’라고 부르지만, ‘semi-’는 반(半)을 의미하는 것이다. 의회제와 대통령제는 반반 섞어 놓았다는 것이다.

권력구조의 두 이념형은 의회제와 대통령제이다. 의회제(parliamentary system)⁶⁾는 총리와 국무위원으로 구성되는 집행부(내각)를 의회가 구성한다. 집행부는 의회 다수파의 불신임에 의해 언제나 해산될 수 있다. 위임의 구조가 단순하다. 반면, 대통령제는 집행부 수반인 대통령과 의회가 각기 선출되고 각각 고정된 임기가 보장된다. 두 기관 간 상호신임이 필요치 않고, 집행부 구성은 온전히 대통령의 몫이다. 이러한 두 제도를 반반 섞은 반대통령제는 직선 대통령이 상당한 헌법적 권한이 있지만, 총리와 국무위원은 의회의 신임에 의존한다. 대통령 소속 정당(연합)이 의회 다수파를 이루면 대통령제로 운영되고, 그렇지 못하면 의회 다수파가 내각을 구성하므로 의회제로 운영된다. 이에 대해 사르토리는 두 개의 엔진으로 가는 자동차에 비견했다(Sartori 1994, 153-4). 이는 매우 적절한 비유이다. 반대통령제를 ‘혼성체제’(hybrid system)라고도 부르는데, 하이브리드 자동차가 저속에서는 전기차로, 고속에서는 내연기관차로 굴러가는 것과 같다.

<그림 1> 권력구조별 위임의 구조



주: 위에서 아래 방향으로 권력 위임이 일어남. 실선의 화살표 방향으로 기관을 구성하며, 점선-다이아몬드는 다이아몬드가 있는 의회의 신임에 의해 내각이 유지됨. 점선-양쪽 화살표는 상호적인 관계를 의미함
 자료: Shugart 2005에서 수정함

대통령제는 고정된 임기로 인해 대통령이 의회 다수파의 지지를 확보하지 못하면 두 기관 간 교

6) 의회제를 흔히 ‘의원내각제’라고 부르지만, 이는 잘못된 명칭이다. 핀란드처럼 의회제이면서도 의원이 국무위원이 될 수 없는 국가가 있는 반면, 대통령제면서도 의원의 국무위원 겸직이 허용되는 많은 국가가 있다.

착을 면할 수 없다. 하지만, 반대통령제에서는 이 경우 의회제라는 다른 엔진이 가동되는 것이다. 반대통령제에서 하나의 엔진이 되는 의회제는 대통령 소속 정당(연합)이 의회 내 소수파가 되는 분점정부(divided government) 상황을 전제한다. 프랑스에서는 이러한 상황을 동거정부(cohabitation)라고 부른다. 제5공화국 이후 50여 번에 가까운 정부 가운데 단 세 차례 동거정부가 구성되었다. 하지만, 동거정부는 기대한 것과 달리 대통령과 총리 간 갈등으로 국정의 혼선이 빚어졌고, 2000년 개헌은 동거정부의 출현을 막기 위한 목적이었다. 대통령 임기를 5년으로 줄여 의회 선거를 같은 시점에 함으로써 후광효과(coattail effect)를 통해 대통령 소속 정당이 의회 다수파를 만들기 수월하게 한 것이다. 이 효과는 2017년 총선에서 매우 극적으로 나타났는데, 선거를 앞두고 급조한 마크롱의 전진공화국당이 하원 전체 의석 577석 가운데 308석을 석권한 것이다. 프랑스의 경험은 반대통령제의 엔진 가운데 의회제의 엔진은 잘 돌아가지 않는다는 방증이다.

2024년 극우 세력이 약진한 유럽의회 선거 결과를 받아보고 마크롱 대통령은 조기 총선을 제안했고, 7월 선거 결과 극우 정당이 과반에 못 미치는 최다 의석을 확보했다. 이후 마크롱은 극우정당을 제외한 내각 구성을 추진했다. 이는 기존의 동거정부가 아니다. 대통령 소속당인 앙상블이 내각에 참여하기 때문이다. 이에 프랑스에서는 연합동거정부(coalitation)라는 조어가 나오기도 하였다. 마크롱은 조각권을 공화당 출신의 바르니에에게 맡겼지만, 2024년 12월 초 내각 구성 3개월 만에 불신임 당해 최단명 총리 기록을 세웠다. 새로 구성된 바이루 내각도 2025년 예산안을 단독으로 뒤늦게 처리하려다 다시금 불신임 투표에 직면한 상태이다. 프랑스의 상황은 반대통령제가 단점정부(unified government)를 구성하여 대통령제의 엔진으로 운영되지 못할 때 발생하는 난맥상을 여실히 보여준다.

3. 선거주기의 저주?

대통령 권력의 정당적 차원은 국회의원선거 결과에 달려있다. 우리나라 1987년 헌법은 5년 단임 대통령제를 채택함에 따라 4년 주기의 국회의원선거와 20년마다 교차하게 설계돼 있다. ‘설계’라고 하나 어떤 입법취지가 있는 것은 아니고, 대통령의 장기집권을 막기 위한 임시방편적인 성격의 선택이었다고 할 수 있다. 이로 인해 운 좋은 대통령은 임기 초반에 치러지는 총선을 통해 ‘여대야소’의 국회와 함께 자신의 의제를 수월하게 실현할 수 있는 반면, 임기 중후반에 총선을 맞는 대통령은 ‘여소야대’ 국회를 상대로 곤욕을 치를 수 있다.

<표 5> 민주화 이후 대선과 총선 주기

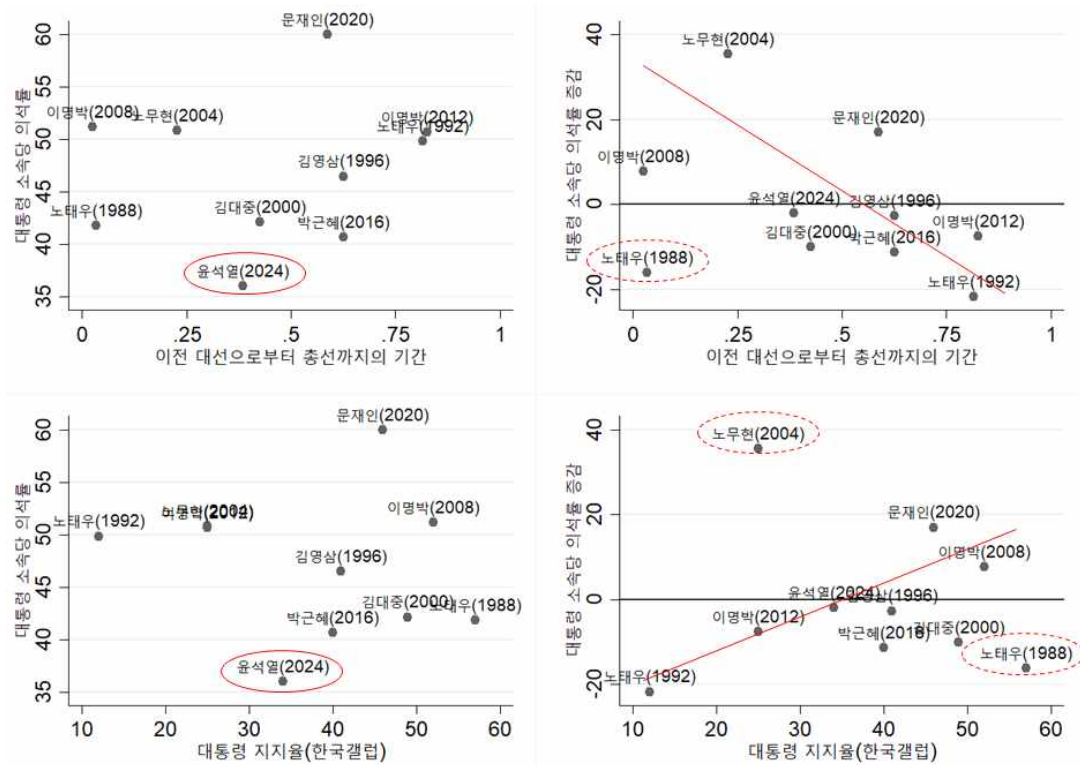
연도	대통령	대선	총선	연도	대통령	대선	총선
1988	노태우		○	2008	이명박		○
1989				2009			
1990				2010			
1991				2011			
1992		○	○	2012		○	○
1993	김영삼			2013	박근혜		
1994				2014			
1995				2015			
1996			○	2016			○
1997		○		2017		○	
1998	김대중			2018	문재인		
1999				2019			
2000			○	2020			○
2001				2021			
2002		○		2022		○	
2003	노무현			2023	윤석열		
2004			○	2024			○
2005				2025			
2006				2026			
2007		○		2027		○	

<그림 2> 상단의 도표는 x축에 대통령 임기 기간을 0~1로 변환하고, y축에 총선 결과 집권당의 의석률(좌측)과 의석률의 변화(우측)를 보여준다. 좌상단 도표에서 보듯이 임기 초에 치러진 총선에서 집권당이 과반에 못 미치기도 하고 과반을 달성하기도 한다. 임기 중간의 총선 결과는 집권당의 성과가 제각각이다. 이에 반해 집권당 의석의 증감은 1988년 제13대 총선을 제외하면 대통령 임기 후반으로 갈수록 감소하는 패턴이 뚜렷하다. 제13대 총선이 현행 헌법 도입 이후 소위 ‘정초 선거’(founding election)라는 점을 감안하면 노태우 대통령 임기 초라는 시점에도 불구하고 민주화 운동을 대변하는 정당이 약진한 것은 이해할 만하다. 그 뒤로는 대통령 임기 후반으로 갈수록 집권당은 선거에서 의석을 잃는 것으로 나타난다.

하단의 두 도표는 상단의 그림과 x축만 다르다. x축에 총선 시점 대통령의 국정운영 지지율을 놓고 집권당의 의석률(좌측)과 의석률 증감(우측)을 보여준다. 상단의 도표들과 마찬가지로 대통령의 지지율이 높다고 해서 집권당이 과반을 달성해서 ‘여대야소’ 정국이 만들어지지 않는 않았다. 반면, 우하단 도표에서 보듯이 대통령 지지율이 높을수록 집권당 의석이 늘어나는 추세를 확인할 수 있다. 빨간 점선으로 표시한 1988년 총선은 앞서 기술한 대로 예외로 볼 수 있고, 2004년 제17대 총선도 노무현 대통령의 지지율이 낮았음에도 국회의 탄핵소추안 발의에 대한 민심이반이 극에

달한 예외적 상황으로 볼 수 있다. 하단의 두 도표는 상단의 그림과 x축만 다르다. x축에 총선 시점 대통령의 국정운영 지지율을 놓고 집권당의 의식률(좌측)과 의식률 증감(우측)을 보여준다. 상단의 도표들과 마찬가지로 대통령의 지지율이 높다고 해서 집권당이 과반을 달성해서 ‘여대야소’ 정국이 만들어지지 않는 않았다. 반면, 우하단 도표에서 보듯이 대통령 지지율이 높을수록 집권당 의식이 늘어나는 추세를 확인할 수 있다. 빨간 점선으로 표시한 1988년 총선은 앞서 기술한 대로 예외로 볼 수 있고, 2004년 제17대 총선도 노무현 대통령의 지지율이 낮았음에도 국회의 탄핵소추안 발의에 대한 민심이반이 극에 달한 예외적 상황으로 볼 수 있다.

<그림 2> 총선 시점 및 대통령 지지율과 집권당 의석 변화



자료: 중앙선거관리위원회, 한국갤럽

요컨대, 대통령의 국정운영 평가가 높으면 선거주기의 압력을 어느 정도 줄일 수 있긴 하나, 어느 대통령이나 임기 말 지지율 하락을 피할 수 없고, 이는 총선 시점이라는 기간효과(period effect)와 결합하여 여소야대를 낳기 마련이다.

그런데, 2020년 제21대 총선은 코로나19라고 하는 국가적 위기로 인해 이례적으로 집권당이 총선에서 의석을 크게 늘릴 수 있었다. 대통령과 의회 모두 더불어민주당이 다수를 차지한 채 2년을 경과함에 따라 2022년 대선은 균형심리가 작용하여 정권교체가 일어난 것으로 보아야 한다 (balance voting). 이에 윤석열 대통령은 임기 초부터 낮은 지지율에 시달려야 했고, 매우 짧은

허니문 기간에 만족해야 했다. 이것이 서론에서 제기한 ①번 질문인 ‘어떻게 저런 사람이 대통령이 될 수 있었나?’의 후단에 대한 대답이다. 즉, 정권교체가 윤석열 본인과 국민의힘에 대한 지지라기 보다는 권력집중에 대한 견제심리가 작용한 측면이 크다는 것이다.

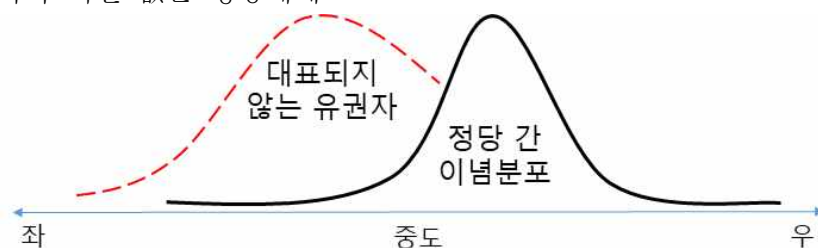
III. 사회적 기반 없는 양당제

①번 질문의 전단, 즉 ‘저런 사람’에 대한 해답은 어디 있을까? 전혀 검증되지 않고 정당 노선에 대해 동기화되지도 않은 인물이 대선 후보가 되고 집권당을 친윤과 비윤으로 갈라지게 만드는 메커니즘을 어떻게 설명해야 될까?

이번 사태는 윤석열이라는 문제 많은 사람이 일시적인 인기를 얻자, 대선 후보가 마땅찮았던 국민의힘이 윤석열을 영입하면서 시작된 것이다. 그런 초짜 정치인이 집권여당을 장악하는 걸 넘어 자신에게 맞서는 의회를 무력화하려고 한 것이다.(♠대통령제화한 정당) 우리 정당은 대통령 지위를 누가 차지하느냐를 놓고 각축을 벌인다. 이런 조건이 지속되는 한 윤석열같이 정치를 모르고, 정치를 혐오하는 사람이 다시 대통령이 되지 말란 법이 없다. (♠정당체제 요인)

이러한 작동 메커니즘에 대한 적절한 설명은 ‘사회적 기반이 없는 정당체제’라는 최장집(2002)의 명제에서 찾을 수 있다. 우리나라 정당체제는 북한 이슈 정도를 제외하면 대표하는 사회적 균열(social cleavage)이 희미하다. 양당의 득표기반이 되는 지역주의도 지역의 분리·독립 정책을 추구하지 않고, 대표하는 지역에 국가 자원을 동원하는 경쟁에 머무르는 한 ‘균열’의 범주에 들 수 없다. 이에 대해 최장집은 분단상황에서 이념적 제약이 쳐진 정치경쟁의 공간에서 보수 정당 간 담합의 구조가 형성된 것으로 본다. 이런 상황에서 정치개혁의 목표는 정치참여를 진작하고, 보다 허용적인(permissive) 선거제도를 도입하는 것이다. 대표의 폭과 깊이를 넓게 하면 대의민주주의가 보다 잘 실현될 것이라는 기대이다. 이에 수반되는 귀결은 ‘노동있는 민주주의’이며, 진보의 정치적 진출이 될 것이다.

<그림 3> 사회적 기반 없는 정당체제



자료: 최장집 2002

하지만, 민주화 이후 한 세대가 흘러간 지금 시점에서 허용적인 선거제도가 보다 진보적이고 보다 대표성있는 정당체제를 낳는다는 보장은 없어 보인다. 대선 후보를 지원하기 위해 급조되었다 사라진 여러 정당들을 제외하면 민주화 이후 장기지속된 유일한 제3당은 정의당(전 민주노동당·통합진보당)뿐이다. 진보정당이 지속적으로 추구했던 것은 보다 허용적인, 즉 보다 비례성이 높은 제도였고, 연동형 비례대표제 도입이 개혁과제로 자리잡았다. 하지만, 그 제도는 자해적인 결과를 낳고 말았다. 종전의 병립형이었으면 얻었을 의석조차도 지키지 못하는 상황에 이른 것이다. 이것은 대정당의 위성정당 전략에 따른 결과이기도 하지만, 보다 허용적인 조건이 진보정당에게 오히려 해로운 결과를 낳을 수 있다는 예시이기도 하다.

지난 총선 국면에서 전국단위가 아닌 권역형 비례제 도입 논의가 있을 때 녹색정의당 쪽에서는 자신들에게 손해라고 주장했다.⁷⁾ 하지만, 3당 간 경쟁구도로 모의실험을 해보면, 이 주장은 꼭 맞지 않다. 예를 들어 보자. 전체 100표이고, 3개 정당이 아래 예시처럼 득표했고, 소수정당이 4%를 득표했다고 가정하자. 이 경우 48석 전국단위에서 2석을 확보한다. 그렇다면 16석짜리 3개 권역으로 A, B, C 정당의 득표가 정확히 같게 나뉘었다고 가정하면, 권역 안에서 득표비율도 0.50, 0.46, 0.04가 된다. 이 경우를 계산하면, C정당은 1개 권역에서 1석을 확보합니다. 합산하면 3석이 되므로, 권역별로 하면 오히려 의석이 1석 늘어날 수 있다. 이걸 소수점 처리에 따라 달라질 수 있으므로, 일반론으로 말할 수가 없다. 소수정당의 득표가 권역별로 어떻게 분포하느냐에 따라 더 많이 가져갈 수도 있고, 더 적게 가져갈 수도 있는 것이다.

<표 6> 전국 득표율과 권역 의석 배분 예시

	A정당	B정당	C정당	합계
득표수	50	46	4	100
득표비율	0.5	0.46	0.04	1
의석수 계산값	24	22.08	1.92	48
의석수	24	22	2	48
1개 권역	A정당	B정당	C정당	
득표비율	0.5	0.46	0.04	
의석수 계산값	8	7.36	0.64	16
의석수	8	7	1	16

자료: 필자 계산

모든 선거제도는 어느 정도는 소수정당에게 불리한데, 소수정당들 사이에서도 더 작은 정당이 덜 작은 정당에 비해 더 손해를 보게 된다. 이로 인해 정의당은 현행 제도의 피해자이기도 하지만,

7) 박송이, “선거제 개편, 고양이에겐 생선 말고 격”, 『주간경향』 2023. 9. 8. <<https://v.daum.net/v/20230908160452686?from=newsbot&botref=KN&botevent=e>>

더 작은 정당의 입장에서 보자면 수혜자이기도 한 것이다. 여기서 원내로 들어올 수 있는 더 작은 정당들의 사회적 동원은 현재 보수적 시민사회를 중심으로 이뤄지고 있다. 선거구 크기가 커질수록 이들 소수파의 제도권 진입은 수월해진다. 이러한 점을 고려하여 선거제도를 설계해야 하는 것이다.

선거제도에 있어 비례성이 높아질수록 더 많은 소수세력이 원내진출할 기회가 많아진다. 이를 통해 사회의 다양한 목소리가 대변될 수 있지만, 그 반대급부로 정당 파편화 심화는 의사결정의 어려움을 초래한다. 합의에 동참하지 않음으로써 의사결정을 무산시킬 수 있는 거부권 행사자(veto player)의 수가 늘어나기 때문이다. 우리 정치개혁 담론에서는 더 많은 거부권 행사자를 만들어 내는 방향이 바람직하다는 인식이 있다. 양당 간 교착을 중재할 제3자의 역할을 기대하는 것이다. 하지만, 이러한 논리는 앞뒤가 바뀐 것이다. 각기 다른 정치적 지향과 지지기반을 가진 세력이 많을수록 합의를 도출하기는 어려워진다. ‘연합’, ‘협치’ 자체가 규범적인 뉘앙스를 갖지만, 정당 파편화가 일어나면 ‘연합’과 ‘협치’가 불가피한 상황이 초래된다. 다당제가 ‘연합’과 ‘협치’를 낳는 것이 아니라, 다당제가 되면 ‘연합’과 ‘협치’ 더 필요해지는 상황이 초래되는 것이다. 문제는 필요하다고 달성된다는 보장이 없다는 점이다.

특히 대통령제에서는 정당 파편화가 대통령의 의회 기반을 약화시키므로, 대통령제와 다당제는 좋지 않은 조합(difficult combination)이라고 평가된다(Mainwaring 1994). 마찬가지로 이유로 결선투표제는 대통령의 통치력을 약화시키고, 대통령-의회 교착을 초래할 수 있다. ‘여소야대’를 낳을 수 있는 선거주기 상의 비동시선거(non-concurrent election)도 바람직하지 않다는 논리가 성립된다(Jones 1994).

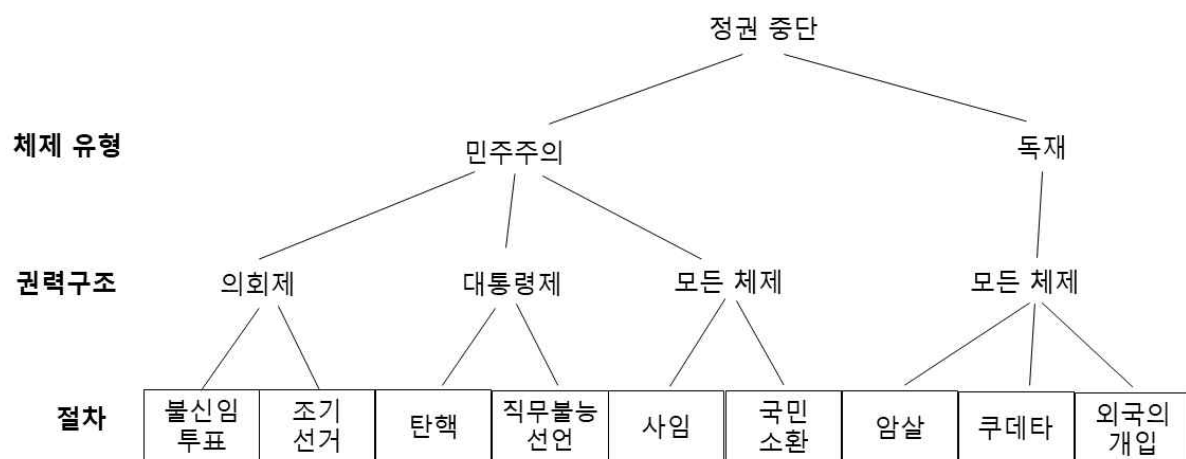
이와 같이 대통령제 내부의 제도 조합에 대한 가설들은 남미 대통령제의 경험으로부터 도출된 것이다. 이는 어렵사리 실현한 민주주의가 정치불안정으로 인해 권위주의로 퇴행하는 위험을 줄여야 한다는 규범적 문제의식에서 출발한 것인데, 이후 남미에서는 대통령제의 운용을 통해 다당제 대통령제나 대통령-의회 교착이 민주주의 체제의 위기로 비화하지 않는다는 사실을 알게 되었다. 다만 다당제 상황에서 연정을 통한 의회 다수의 지지를 확보하는 대통령은 소수파로서 법치를 구현하고 권한 사용을 절제해야 하고, 정당 체제의 양극화는 일정정도 제어되는 상황을 전제로 한다. 다만, 연정을 통해 다당제 대통령제를 운용할 수 있다는 것은 다당제라는 불가피한 상황을 극복하는 방안이 될 수 있을지언정, 다당제를 도입해야 할 명분이 되기는 어려울 것이다. 물론 여기서 말하는 다당제는 지나치게 파편화된 정당체제를 의미하며, 정당의 수가 많더라도 두 개의 블록으로 묶일 수 있다면 광의의 양당제라고 할 수 있다.

IV. 권력구조와 정권 리셋

의회제와 대통령제의 가장 큰 차이 중 하나는 집행부의 임기 보장 여부이다. 의회제에서 의회가 집행부(executive)를 구성하므로, 집행부와 입법부 간 권력의 융합(fusion of powers)이 일어나는 반면, 대통령제에서 집행부 즉 대통령은 의회와 별도의 선거로 선출되므로 권력이 분립된다(separation of powers). 대통령제에서 대통령과 의회 선거가 각기 치러지므로 기원의 분립(separation of origins), 대통령이 의회를 해산하거나 의회가 대통령을 불신임할 수 없으므로 생존의 분립(separation of survival)이 생긴다. 대통령과 의회는 각기 고정된 임기를 보장받는 것이다. 이러한 고정된 임기로 인해 각각 선거를 통한 정통성을 가진 두 기관 간에 갈등과 교착이 지속되면 이를 해결하지 못한 채 임기가 끝나도록 시간을 보내야 한다. 이 기간의 정치적 불안정이 민주주의 체제의 불안정으로 비화할 수 있다는 것이 대통령제에 잠재된 가장 큰 위협이다.

하지만, 실제에 있어서는 대통령이 임기를 다 채우지 못하는 일이 빈번하게 일어났다. 우리 헌정사에서 대통령의 하야, 피살 등으로 임기 중단이 일어난 바 있고, 민주화 이후에도 두 번째 탄핵이 이뤄질 공산이 커졌다. 이는 남미 대통령제에서도 빈번한 일이다. 대통령의 직무능력 부존재 증명 투표나 탄핵 소추는 ‘권력분립’, ‘생존분립’ 원칙의 예외가 된다. 한 기관이 다른 기관의 생존에 관여하는 것이기 때문이다. 민주화 초기에는 두 기관 간 교착과 갈등이 첨예해지고 급기야 탄핵에 까지 이르면 체제의 종식을 우려했지만, 빈번한 정권 중단 경험에도 민주주의가 유지됨에 따라 이제는 단지 정권 종식에 그친다는 평가가 나온다(Marsteintredet and Berntzen 2008). 이러한 논리를 더 확장하면 정권 중단을 통해 집행부의 리셋이라는 차원에서 대통령제와 의회제가 다를 바 없다는 진단에까지 이르렀다.

<그림 4> 정권 중단의 유형



자료: Leiv Marsteintredet and Einar Berntzen, 2008, p.85.

이런 차원에서 남미 대통령제의 개혁 방안의 하나로 내각에 대한 불신임 투표 도입이 제시되고 있다. 남미 대통령제 연구의 권위자인 라노스와 놀테(Llanos & Nolte 2016)는 탄핵이나 사임 등의 방법이 대통령제의 경직성을 극복하는 방안으로 활용되고 있지만, 불신임 투표가 정권의 위기를 극복하는 나은 방법이라고 주장한다. 탄핵은 대통령의 불법적인 행위를 따져야 하는 사법적 과정이지만, 의회에서 대통령에 반대하는 초다수파가 구성된 상황에서만 실효를 발휘한다. 탄핵 절차가 법적·규범적 외양을 띠고 있지만, 실지로는 정치적이고 권력관계적인 과정이라는 것이다. 그러므로, 이미 정치적인 위기에 처한 대통령이 직위를 유지하기 위해 버티고, 의회는 범죄 사실을 드러내는 안간힘을 쓰는 상황이 소모적일 뿐 아니라 정치불안정만 초래한다는 것이다. 불신임 투표는 의회제의 내각 중단 방식이지만, 이미 대통령제가 제도적 정체성으로 자리잡은 남미에서 의회제로의 전환은 어렵다고 전제할 때, 대통령직의 리셋 방안으로 불신임 투표가 더 우월한 것으로 평가한다.

미국에서도 일찍이 불신임 투표가 제안된 바 있다. 닉슨 대통령 탄핵이 추진되다 스스로 사임했던 1974년 민주당 소속 하원의원 로이스(Henry S. Reuss)는 대통령에 대한 불신임 투표를 도입하는 법률안을 제출했다. 대통령에 대한 탄핵소추 과정에서 발생하는 정쟁과 사회분열의 심각성을 절감한 로이스는 문제가 되는 대통령에 대해 의회에서 3/5 의결 정족수로 불신임 투표에 부칠 수 있는 방안을 제시했다. 의회가 당파적 유·불리에 따라 불신임 투표를 활용하지 못하도록 대통령에 대한 불신임안이 가결되면 의회도 해산하고 대통령 보궐선거와 함께 의회 재선거를 실시하는 내용이었다. 텍사스 로스쿨 교수 레빈슨(Sanford Levinson, 2006)은 미국 헌법의 문제점을 다각적으로 검토한 저작(Our Undemocratic Constitution)에서 이런 질문을 던진다. “우리가 (선거에서) 재앙적인 실수를 저지른다면 어떻게 해야 하는가?”, “헌법으로 인해 우리의 치명적 실수에 얼마동안이나 매여 있어야 하는 것인가?” 미국 헌법 제정 과정에서 원래 탄핵의 사유로 잘못된 행동(malpractice), 행정력 부재(maladministration)가 포함되어 있었지만, 반란죄·뇌물죄 외에 중대한 범죄행위(other high crime and misdemeanor)라는 막연한 문구로 갈음한 것이 이후 많은 문제를 낳게 되었다. 국민의 대표로서 직무에 무능한 것도 분명한 죄과에 해당하며, 이로 인해 직의 중지를 요청할 수 있어야 한다는 것이다. 대통령이 범죄자냐 아니냐보다 더 중요한 것은 국민을 대신해서 일을 잘 할 수 있느냐이다. 현재 탄핵 제도를 불신임 제도로 변경하여 거리에서의 충돌 없이 평화적으로 정권을 중단시킬 수 있는 헌법적 수단을 구비할 필요가 있는 것이다. 가령 1929년 경제위기 국면에서 공화당 후버(Hervert Hoover) 대통령은 대응능력을 보여주지 못한 채 임기만 채우고 있었고, 의회 다수파를 구성한 민주당은 후버와 협력할 의향이 없었다. 이 와중에 대공황까지 사태가 번진 것이다.

레빈슨이 제시하는 불신임 제도는 3가지 안이 있다. 첫째, 2/3 의결 정족수로 불신임 투표 제도를 도입하고 가결시 보궐선거를 실시하는 방안이다. 둘째, 앞서와 같은 기준의 불신임 투표가 가결되면 부통령이 직을 승계하는 방안이다. 셋째, 앞서와 같은 기준으로 불신임 투표가 가결되면 대통령 소속 정당에서 잔여임기를 대신할 인물을 선임하는 방안이다. 첫째 방안은 보궐선거를 실시하는 부담이 있고, 둘째 방안은 부통령이 승계할 만한 자질과 국민적 지지가 없을 수 있어 문제가 된다. 이에 셋째 방안이 적절하다고 제안한다. 이러한 레빈슨의 제안은 트럼프 대통령에 대한 두 차례 탄핵 추진 과정에서도 다시금 주목받았고, 도입하자는 주장이 제기되었다(Healy 2019).

미국에서 대통령 탄핵을 사법부가 아니라 상·하원에서 판단하여 결정하도록 함에 따라 지나치게 정쟁을 유발할 수 있다. 그러므로 한국과 같이 사법부가 별도로 인용 여부를 법적으로 판단하도록 하는 것이 바람직하다는 의견이 제시되고 있다(Huq, Ginsburg, and Landau 2020). 하지만, 앞서 살펴본 바와 같이 사법적 문제를 따진다 하더라도 정치적이고 권력 분포상의 조건이 갖춰지지 않으면 탄핵 절차에 돌입하기 어렵다. 대통령의 사소한 잘못이라도 극단적 여소야대라면 탄핵이 추진될 수 있는 반면, 심각한 하자가 발생해도 여대야소 상황에서 탄핵은 요원한 일이다. 이와 같이 정권 중단이라는 사태의 정치적 성격을 감안하여 불신임 투표를 도입하는 것이 탄핵 과정의 정치적 소요를 방지하고 평화로운 리더십 교체를 이루는 방안이 될 수 있다.

V. 결론

참고문헌

최장집, 『민주화 이후의 민주주의』, 서울: 후마니타스 2002.

신진욱, 정당 균열 ♠

이현우, 정당 균열 ♠

강신구, 대통령 권력과 정치: 무엇을 어떻게 개선할 것인가? 한국정당학회 특별학술회의 2025. 1. 21.

성한용, "명예를 안다면 대통령직 사퇴하라", 한겨레신문, 2024. 12. 11.

김진표, "제왕적 대통령제의 종언" 『중앙일보』 2025.01.06

Christopher A. Martínez, Andrés Dockendorff, "Hyper-Presidentialism under Question: Evidence from Chile," in Llanos, Mariana, and Leiv Marsteintredet, (eds.) *Latin America in times of turbulence: Presidentialism under stress*. Taylor & Francis, 2023.

- Doyle McManus, "Column: Trump is creating an imperial presidency — and he's doing it by decree," *LA Times* Feb. 3, 2025.
- Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston: Houghton Mifflin, 1973).
- Nino, Carlos. 1996. "Hyperpresidentialism and Constitutional Reform in Argentina," in Arend Lijphart and Carlos H. Waisman (eds), *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, Boulder, CO: Westview Press.
- Pérez-Liñán, Aníbal, Nicolás Schmidt, and Daniela Vairo. "Presidential hegemony and democratic backsliding in Latin America, 1925-2016." *Democratization* 26.4 (2019): 606-625.
- Howell, William G., and Terry M. Moe. "America's crisis of democracy." *Political Science Quarterly* 136.1 (2021): 105-127.
- Andrés Mejía Acosta & John Polga-Hecimovich, "Parliamentary Solutions to Presidential Crises in Ecuador," in Llanos, Mariana, and Leiv Marsteintredet, eds. *Presidential breakdowns in Latin America: Causes and outcomes of executive instability in developing democracies*. Springer, 2010.
- Mariana Llanos and Detlef Nolte, "The Many Faces of Latin American Presidentialism," *GI GA Focus Latin America* Number 1, 2016. <<https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/the-many-faces-of-latin-american-presidentialism>>
- Tom Ginsburg, Aziz Huq and David Landau, "Comparative Constitutional Law of Presidential Impeachment," *The University of Chicago Law Review*, January 2021, Vol. 88, No. 1 pp. 81-164.
- Leiv Marsteintredet and Einar Berntzen, "Reducing the Perils of Presidentialism in Latin America through Presidential Interruptions," *Comparative Politics*, Oct., 2008, Vol. 41, No. 1 (Oct., 2008), pp. 83-101.
- Aziz Z. Huq, Tom Ginsburg, and David Landau, "Designing Better Impeachments: How other countries' constitutions protect against political free-for-alls.," *Boston Review* February 5, 2020, <<https://www.bostonreview.net/articles/aziz-huq-tom-ginsburg-david-landau-can-impeachment-work/>>