

고위공무원 부정부패에 대한 특권 박탈과 관련한 멕시코 헌법 개정

멕시코 이베로아메리카나 대학교 법학 석사

김민주



(출처: Infobae, 2020년 9월 4일자 기사,

<https://www.infobae.com/america/mexico/2020/09/04/que-es-el-fuero-presidencial-y-por-que-al-eliminarlo-amlo-ya-no-tendria-inmunidad/>)

멕시코 국민들에게 정부와 대통령, 그리고 국가 공권력에 대해 가장 먼저 떠오르는 이미지를 말해보라고 하면 아마 대다수는 부정부패(corrupción)라고 대답할 것이다. 부정부패는 사실 멕시코 공권력을 상징하는 대표적인 단어인데, 최근 유튜브(Youtube)에 공개되어 국민들의 울분을 샀던 멕시코 국영 석유회사 페멕스(Petróleos Mexicanos) 뇌물건¹⁾이 그 대표적인 예라고

1) 2020년 7월16일 엔리케 페냐 니에토(Enrique Peña Nieto) 전 대통령 시절 페멕스 사장이었던 에밀리오 로소야(Emilio Lozoya)가 스페인에서 체포되어 멕시코로 송환되었다. 로소야는 페냐 니에토 전 대통령의 오른팔로 브라질 건설사인 오데브레치(Odebrecht)의 뇌물 공여 사건과 아그로니트로헤나도스(Agronitrogenados) 기업 인수 비리 사건과 연관되어 자금세탁 혐의로 수배 중이었다. 이전부터 페멕스는 국가 공기업임에도 불구하고 뇌물을 받고 특정 기업이나 특정인에게 특혜를 주었다는 의혹을 받아왔다. 로소야가 받은 뇌물은 전 대통령뿐만 아니라 그 행정부의 핵심 인물이었던 전 재무부, 외교부 장관 루이스 비데가라이 카소(Luis Videgaray Caso), 로소야 전 페멕스 사장 자리를 거쳐 페냐 니에토 행정부 마지막에 재무부 장관을 지낸 호세 안토니오 곤잘레스 아나야(José Antonio González Anaya) 등에게도 전달되었으며, 전 대통령 선거 캠페인 자금으로만 1억 페소(471만 달러)가 사용되었다고 전해진다. 또한 2013년과 2014년 1억 2천만 페소(565만 달러)를 유권자들의 표를 사기 위해 사용한 것으로 밝혀졌다.

할 수 있겠다.

이처럼 멕시코 공권력, 공기업은 늘 부정부패 의혹과 떨어지지 못했고, 한 예로 공공의견 및 사회조사 센터(Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, CESOP)에서 조사한 바에 따르면 90퍼센트의 응답자가 부정부패와 관련된 공무원들의 특권을 취소해 그들이 법의 심판을 받을 수 있도록 해야 한다고 답했다.²⁾ 이 기대에 부응하듯 나온 헌법 개정안은 과연 어떻게 진행 될까?

1. 헌법 개정안의 시작: 부정부패의 고리

2020년 8월 한 유튜브 계정에 페멕스 직원이 현 케레타로(Querétaro)주(州) 주지사 프란시스코 도밍게즈(Francisco Domínguez)의 수행비서인 기예르모 구티에레스(Guillermo Gutiérrez)에게 현금을 건네는 비디오가 업로드되었다. 도밍게즈 주지사가 2013년 상원 의원이었던 당시 보좌관으로 일했던 구티에레스가 현금이 가득 든 큰 비닐봉투의 개수를 세던 모습이 비디오에 담겨있었다. 2013년 멕시코는 에너지법과 관련된 헌법 개정이 있었는데, 현재까지 밝혀진 바로는 페멕스 전 사장인 로소야가 브라질 건설사 오데브레시로부터 돈을 받고 상, 하원 의원들에게 뇌물 건네고 에너지법 개정을 도와달라고 부탁했다는 것이다.³⁾ 이 비디오가 공개된 후, 도밍게즈 주지사는 본

2) CESOP, 2018, Transparencia y Rendición de cuentas, Encuesta telefónica nacional(13 de abril de 2018)

3) 2013-2014년 멕시코는 에너지법 개정을 하는데 이전에는 국가에 귀속되고 국영기업만이 운영할 수 있던 공공 에너지 자원 부분을 해외 사기업도 합작회사의 형태로 참여할 수 있도록 한 것으로, 브라질 오데브레시에서 페냐 니에토 전 대통령에게 에너지법 개정 승인을 도와달라는 뇌물을 건넨 것으로 밝혀졌다. 약 8천만페소(약 374만 달러)는 7인에게 현금으로 전달되었는데, 리카르도 아나야(Ricardo Anaya, 현 대통령 선거 당시 대선 후보, 당시 PAN 정당 대표), 미겔 바르보사(Miguel Barbosa, 현 푸에블라(Puebla) 주지사), 에르네스토 코르데로(Ernesto Cordero, 전 연방 상원의장), 프란시스코 도밍게즈(Francisco Domínguez, 현 케레타로(Querétaro) 주지사), 호세 루이스 라바예(José Luis Lavalle, 전 상원의원), 다비드 펜치나(David Penchina, 전 인포나빗(Infonavit, 주택도시기금과 유사한 기관) 사장), 살바도르 베가 카시야스(Salvador Vega Casillas, 전 상원의원)가 그 리스트에 올랐으며 이들은 다른 이들에게 돈을 나눠주고 의회에서 표를 확보하는 중간 역할을 했던 것으로 보인다. 누가 얼마를 받았는지는 밝혀지지 않았으나 시간, 장소 그리고 금액이 잘 정리된 리스트가 존재하는 것으로 밝혀졌다.

이후, 에너지법은 개정되었고, 러시아계 카람 카삽(Karam Kassab)이 이드로시나(Hidrosina)의 대주주로 멕시코 석유 시장에 등장하면서, 멕시코 내수시장뿐만 아니라 러시아에 석유를 수출할 때 특혜를 받았던 것으로 보인다. 이 러시아계 회사는 페냐 니에토 행정부 시절 가장 큰 성장을 보인 석유기업으로 미겔 앙헬 만세라(Miguel Angel Mancera) 멕시코 시티 시장으로부터 멕시코시티 공공행정용 차량에 휘발유와 디젤을 공급하

인은 모르는 일이라고 발뺌하면서 구티에레스 보좌관을 해임했고 보좌관은 검찰에 고소된 상태지만, 현 주지사의 꼬리 자르기라며 국민들의 분노는 잠잠해지지 않았다. 이 비디오는 로소야가 체포된지 한 달 만에 공개되었고, 로소야가 “나는 혼자 죽지 않겠다”는 발언을 했었는데 그 시작이라는 의견이 지배적이다. 로소야는 수많은 정치인들이 자신에게 돈을 받았다는 증거가 있다고 진술했었는데, 이후 비디오가 업로드되자 국민들은 이전부터 만연하던 대통령과 고위공무원들의 부정부패와 뇌물에 치를 떨었다.

이 사건과 함께 주목받은 것이 바로 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르(Andrés Manuel López Obrador) 대통령이 전직 대통령 5인의 부패 혐의 조사 및 기소 여부를 국민 투표로 묻겠다고 한 것인데, 2020년 10월 1일 멕시코 대법원은 로페스 오브라도르 대통령의 제안에 대해 찬성 6, 반대 5로 합헌 결정을 내리면서 대통령을 지지했다. 해당되는 대통령은 1988년부터 2018년까지 임기를 지낸 카를로스 살리나스(Carlos Salinas), 에르네스토 세디요(Ernesto Zedillo), 비센테 폭스(Vicente Fox), 펠리페 칼데론(Felipe Calderón), 엔리케 페냐 니에토(Enrique Peña Nieto)로 우파 성향을 가진 정당 소속 출신이다.

로페스 오브라도르 대통령은 폭스 전 대통령이 2006년 대통령선거에 불법적으로 개입했었다고 주장했고 페냐 니에토 전 대통령은 페멕스로부터 많은 비자금을 받았다고 주장해왔다. 이 주장은 적어도 직전 대통령인 페냐 니에토의 경우 사실인 것으로 밝혀졌다. 문제는 이런 의혹들에도 불구하고 단 한 명도 조사를 받거나 기소된 적이 없다는 사실이 국민들에게 불공평하게 다가왔고 현재 멕시코가 가지고 있는 수많은 문제점들이 전임 대통령들로부터 왔다는 로페스 오브라도르 대통령의 말에 크게 동의하고 있는 것으로 밝혀졌다. 마치 이런 국민들의 분노를 잠재우려고 하듯 대통령 및 공무원의 특권 박탈에 대한 헌법 개정안이 하원에 제출되었고 2020년 9월 2일 만장일치로

는 계약(DAS-02-2016, DAS-11-2017, DAS-02-2018)을 받아 3년동안 약 30억 2천5백만 페소(약 1억 4천만 달러)의 수입을 얻었다. 오데브레시는 이드로시나의 모든 설비 건설을 맡았던 것으로 밝혀졌다. 또한 로소야가 유럽에서 도주생활을 하는 동안 러시아 국적의 카삽이 그의 도주생활을 지원했던 것으로 알려졌다.

하원을 통과했다.

2. 고위공무원 특권의 일반적 내용

멕시코 합중국 정치 헌법(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)⁴⁾ 제13조에서 “어떤 사람이나 그룹도 특권을 받을 수 없다”고 명시하면서도 “공직의 보상으로 법에서 정해놓은 사람만 받을 수 있다”고 분명히 하고 있다.⁵⁾ 특권(el fuero)은 절차적 면제 혹은 특권(inmunidad)이라고 하는데, 일부 정치적 행위자들에게 허용되어 그들이 외부의 간섭이나 협박을 받지 않고 올바르게 본인의 임무를 수행할 수 있도록 보장하며, 정치적 견제 세력의 권력 남용을 저지하기 위한 법적 수단 혹은 도구라고 볼 수 있다.⁶⁾ 이 특권을 적용받을 수 있는 사람은 대통령을 포함하여 헌법에서 규정한 고위공무원들이다. 이 특권은 형사 절차에만 적용되며, 헌법 제111조에서 민사 의 경우는 피소될 수 있다고 명시하고 있다.⁷⁾

이 중 특히 대통령 특권은 국가 원수인 대통령에게 승인된 보호로 대통령의 형사상 특권(불소추특권)이라고도 한다.⁸⁾ 이는 특별히 법에서 규정한 죄를 범한 경우를 제외하고는 임기 중 형사상의 소추를 받지 않는 권리인데, 대통령의 권위를 유지하면서 본인의 직무를 수행할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이 지위에서 자신의 임무를 수행하는 동안 개인의 이익을 고려하지 않고 공공의 이익과 안녕을 위해 자신을 헌신하기 때문에 국민들은 자신의 대표자를 보호하고자 이러한 특권을 보장한 것이다. 일반적으로 국가를 배반하거나 국가의 내란을 일으키는 등 공공의 이익과 안녕을 저해할 때를 제외하고는 기소되지 않아 대통령의 체포나 구속이 이루어지지 않는다.

4) 멕시코 헌법의 공식명칭은 멕시코 합중국 정치 헌법인데, 이하 ‘헌법’이라는 용어를 쓰도록 하겠다.

5) **Art. 13.** (...) Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. (...)

6) 출처: Scielo.org.mx, El Fuero en México. Entre inmunidad e impunidad

7) **Art. 111.** En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

8) 참고로 우리나라 헌법 제84조에서는 대통령에 대한 형사상 특권(불소추특권)을 규정하고 있다.

3. 현행 헌법 제108조, 제111조 및 개정안의 내용

현행 헌법 제108조에서는 다음과 같은 직위를 가진 공무원들에게 형사상 특권을 허용하고 있다:

형사상 특권 허용 대상	기소 가능한 범죄
대통령	대통령은 국가배반행위와 중범죄의 경우에만 기소될 수 있음.
사법부: 연방사법부 구성원, 지방고등법원 판사, 지방 사법부 이사회 구성원	공공 자금 운용 연방 자원 운용과 적용 공공 자원과 국채 운용과 적용 헌법, 연방법률 위반 중범죄 ⁹⁾ 위반
의회(상원과 하원): 선거로 선출된 의원, 지방의회 이사회 구성원, 지방 의회 의원	
행정부: 선거로 선출된 지방자치단체장 (주지사, 시장, 군수 등), 연방 행정기관, 시청, 구청, 군청 구성원	
연방, 지방 헌법이 자치권을 보장하는 기관의 고위 공무원(국영기업 사장, 위원장, 이사장 등)	

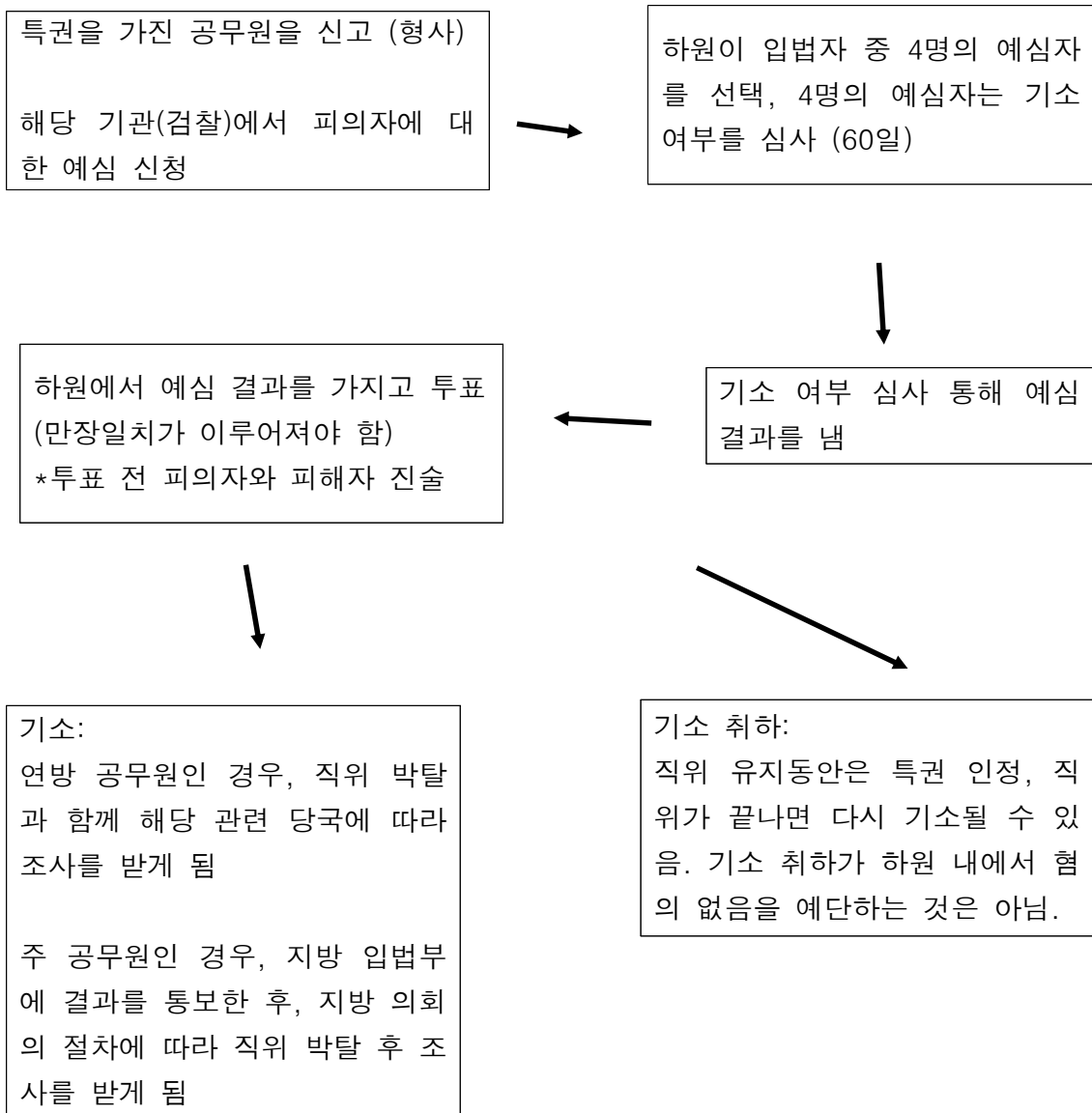
현행 헌법 제111조에서는 특권을 가진 다음 대상을 기소할지에 대해서 의회의 예심을 거쳐야 하며, 어떤 과정을 거쳐야 하는지 설명하고 있다.

형사상 특권 허용 대상	기소 가능한 범죄	예심 기관
사법부: 대법원 법관, 선거재판소 재판관, 연방 사법부 고문급 구성원, 검찰 총장, 지방 사법부 고문급 구성원	헌법, 연방법률 위반 중범죄 위반	하원
의회(상원과 하원): 상원 의원, 하원 의원, 지방 의회 의원		

9) 멕시코 헌법 제19조에서는 범죄가 중하다고 고려되어(중범죄, delitos graves) 판사에서 구속적부 심사를 요청할 수 있는 범죄들을 다음과 같이 규정하고 있다. 미성년자를 상대로 한 성적 악용 및 성폭력, 조직범죄, 살인, 여성 살인, 납치, 인신매매, 선거를 목적으로 한 사회적 프로그램 남용 및 악용, 부정부패, 불법 자금 축적, 공권력 남용 및 악용, 화물 차량 강탈 및 유사 행위, 수자원, 석유 등 에너지 자원 관련 범죄, 강제 실종 관련 범죄, 무기를 가지고 폭력적으로 저지른 범죄, 군에서만 사용하는 무기를 사용한 범죄 등을 국가 안전에 반하는 중범죄로 규정하고 있다.

행정부: 장관, 대통령 보좌관 국가 선거관리위원회 위원장 및 고문급 구성원 등 연방 기관 고위급 공무원, 지방 헌법에서 자치권을 인정하는 공공 기관 고위급 공무원		
대통령	국가 배반 행위 중범죄 위반	상원

대통령을 제외한 고위공무원 현행 형사상 특권 절차:



대통령의 경우, 조국 배반 행위 혹은 중범죄 혐의가 있다고 고려되면 상원에 기소되며 상원은 현행법상 적용가능한 형사 절차에 따라 대통령의 범죄 혐의 기소건을 해결했었다.

하원에서 통과된 이번 개정안은 기존 기소 가능한 범죄에 부정부패, 선거법 위반을 추가하였고 특히 이전에 대통령이나 국민의 선거로 선출된 의원이나 지방자치단체장의 경우, 임기 중 선거법이나 부정부패와 관련된 범죄로 형사 재판을 받지 않았지만, 개정안이 통과될 경우 상원이나 하원의 결정에 따라 임기 중에도 불구하고 혐의가 있으면 직위를 박탈하고, 조사를 받게 된다.

4. 헌법 개정안에 대한 찬반 논란, 과연 그 결과는?

2020년 9월 2일 수요일, 하원 의회는 부재한 15명을 제외하고 420명의 만장일치 찬성으로 헌법 제108조와 제111조 개정안을 승인하였다. 본 개정안은 현 대통령인 로페즈 오브라도르의 전폭적인 지지를 받았다. 본 개정안은 상원 의회에서 찬반 투표를 거쳐 참석한 상원 의원의 2/3가 찬성해야 승인이 된다. 본 개정안이 승인되면 공식연방관보(Diario Oficial de la Federación, DOF)를 통해 개정을 공표할 것이다.

물론 본 개정안은 하원과 대통령의 전폭적인 지지로 상원으로 넘어간 상태지만, 반대의 목소리가 만만치 않다. 본 개정안을 반대하는 입장의 가장 큰 주장은 대통령 등의 특권을 면한다는 것은 헌법상 권력의 균형과 조화를 위반하기 때문에 절대 받아들일 수 없다는 것이다. 이는 단순히 대통령 등을 보호하겠다는 입장을 떠나 공평하게 힘의 균형을 이루어야 할 입법부, 행정부, 사법부가 서로 혐의를 씌워 정치적 라이벌을 제거하는 수단이 될 수 있다는 것이다. PAN 정당의 상원의원 인디라 데 헤수스 로살레스(Indira de

Jesús Rosales)는 로페스 오브라도르 대통령의 입장에서 대통령의 정책에 반
대하는 우파인 자신은 조국 배반 행위의 혐의를 가진 의원이 되어 심판받을
수 있으며, 대통령이 본 개정안을 자신의 정적을 제거하기 위해 사용할 수
있다고, 이는 헌법에서 보장하는 3부의 힘의 균형을 무너뜨리는 가장 쉬운
방법이 될 것이라고 말한다.

이 입장에 반박하는 쪽의 주장은 다음과 같다. 본 개정안은 대통령을 포
함한 고위공무원의 특권을 모두 박탈한다는 것이 아니고, 큰 진전으로 봐야
할 부분은 대통령이나 고위공무원들이 직위에 있는 순간에도 형사재판을 받
을 수 있는 범죄 혐의의 범위가 넓어졌다는 것이라고 주장한다. 이전에는 단
순히 국가 반역 및 내란 혐의가 주요 쟁점이었다면 이 개정안에서는 보다
다양한 범죄도 해당되는데 예를 들면 선거법 위반이나 뇌물 수수 및 부정부
패 관련 스캔들도 형사 재판의 대상이 되었다는 점이다. 또한, 헌법에서 보
장하는 삼권분립을 균형을 깨뜨린다는 걱정은 상원 또는 하원에서 예심
(Juicio de Procedencia)을 거쳐 범죄 혐의가 있다고 고려해 직위를 박탈해
야¹⁰⁾ 형사 기소가 가능하기 때문에 단순히 정치적 목적으로 대통령 등을 기
소하는 것은 가능하지 않다고 반박했다.

하지만 공권력에 신뢰를 잃고 사회가 불공평하다고 생각하는 많은 국민들
은 대부분 본 개정안에 찬성하며 그동안 부정부패로 자신의 배만 채우던 고
위 공무원들에 대한 공정한 심판을 보고자 하며, 앞으로 멕시코가 부정부패
나 비리가 줄어들어 투명한 사회가 될 수 있지 않을까 하는 희망을 가지고
있다. 로페스 오브라도르 대통령은 한 인터뷰에서 다음과 같이 말한 적이 있
다. “오늘 하원에서 대통령 특권 박탈 관련 개정안이 통과되었습니다. 이제
대통령도 부패나 선거법 등 어떤 종류의 범죄로도 심판을 받을 수 있게 되

10) 헌법 제110조에서는 고위공직자의 형사상 특권 폐지 절차에 대해서 설명하고 있는데, 대통령을 제외한 고위
공직자의 경우 하원에서 예심을 거쳐 혐의가 있다는 판결을 받으면 직위를 해제하고 현행법에 따른 형사상
절차를 계속하게 되고 혐의가 없다는 판결을 받으면 직무를 계속 수행하게 된다. 대통령의 경우 상원에 기소
되며 상원에서 예심을 거쳐 혐의가 있다는 결정을 내리면 직위 해제를 통해 형사상 특권을 폐지하고 현행법
에 따른 형사상 절차를 진행하게 된다.

Art. 110. Las sanciones consistirán en la **destitución** del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

었습니다, 다른 여느 국민들처럼 말입니다” 상원의원인 크리스토발 아리아스 솔리스(Cristóbal Arias Solís)는 현 정부가 본인들의 행보에 대해 국민들의 심판을 받길 원하며 이는 지도자의 매우 올바른 자세라고 평가했다.

이 개정안은 헌법에서 보장하는 만인에 대한 평등, 사회 정의 실현, 법의 공평한 집행의 도구가 될까? 아니면 서로를 제거하고 비난하는데 쓰이는 정치적 도구로 전락할까? 멕시코 부정부패의 뿌리를 뽑고 좀더 공정한 사회가 되는데 이바지하는 최선의 방법이 되어 멕시코 헌법이 수호하는 자유와 정의, 평등의 디딤돌이 될 수 있길 바란다.