멕시코 수도: 멕시코 연방특별구에서 주(州)로의 변화

멕시코 이베로아메리카나 대학교 법학석사 인권전공

김민주

멕시코 수도인 멕시코시티의 상징, 독립천사탑(Angel de Independencia)

(출처: Forbes Mexico,

http://www.forbes.com.mx/reforma-politica-el-adios-al-distrito-federal/)

멕시코는 연방공화제를 채택한 국가로 국가의 정식명칭은 멕시코 합중국(Los Estados Unidos Mexicanos)이며 1개의 연방특별구와 31개의 주(州)로 구성되어 있다. 각 주는 멕시코 합중국 헌법에서 보장하는 자치권을 통해 정치헌법과 지방의회를 가지며, 멕시코 합중국 헌법 제120조[1]에 따라 연방법률을 공표하고 그것을 이행하는 의무를 가진다.[2] 연방특별구였던 México D.F.(México Distrito Federal, 이하 멕시코 연방특별구)는 지금까지 멕시코 합중국의 수도이자 본 연방제의 중심이 되어 왔으며, 연방정부의 입법, 행정, 사법 활동이 이루어지는 곳이기도 하였다.

---

1) Artículo 120. Los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales. p.182 http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf (최종 확인 2016년 4월 15일)

2) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, p.182-p.193 http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf (최종 확인 2016년 4월 15일)

그렇지만 2016년 1월 29일 멕시코 합중국의 대통령 엔리케 페냐 니에토(Enrique Peña Nieto)는 정식으로 멕시코 연방특별구가 더 이상 연방특별구가 아니며, 여전히 멕시코 합중국의 수도이긴 하지만 지금부터 멕시코의 32번째 주[3]가 되었음을 공표하였다. 이로써 멕시코 연방특별구는 그 이름을 멕시코시티(Ciudad de México, 이하 멕시코시티)로 바꾸고 헌법에서 보장하는 자치권을 가지고 멕시코 영토 내 다른 주들과 마찬가지의 권한과 의무를 가지게 되었다. 한 국가의 수도가 독자적인 입법, 행정, 사법 내부 규율을 가지고 헌법 및 지방의회를 가지게 되었다는 것은 특별한 의미를 지닌다고 볼 수 있다.

1. 왜 멕시코 연방특별구는 주(州)로 변화하였는가?

실질적으로 멕시코 연방특별구의 변화는 오래 전부터 의회의 새로운 입법 계획 중의 하나로 손꼽혀왔다. 오랜 기간 하원의 논의를 거쳐 2015년 4월 상원에서 연방특별구를 위한 정치 개혁을 실질적으로 승인[4]하면서 이루어졌다. 그 논의의 결과로 멕시코 연방특별구는 멕시코시티로 탈바꿈하면서 정치헌법과 지방의회를 가질 수 있게 되었으며, 연방정부의 그늘에서 벗어나 독자적인 자치권을 가지게 되었다.

본 변화의 주요한 8가지 쟁점은 다음과 같다:

1. 멕시코 연방특별구는 이름을 멕시코시티로 바꾸고 멕시코의 32번째 주로 변한다. 단, 여전히 멕시코 합중국의 수도로 한다.

---

3) 개정 헌법에서는 Estado라는 용어 대신 Entidad federativa라는 용어를 사용하고 있다. 멕시코 언어 아카데미(Academia Mexicana en la Lengua) 사전에 따르면 Entidad federativa는 국가를 형성하는 지역적 범위를 한정하는 단위로 멕시코 합중국에는 32개의 Entidad federativa가 존재한다고 설명되어 있다. 멕시코 언어 아카데미 사전에 의할 때 Entidad federativa는 정치적 의미보다 영토적 의미가 더 크다고 볼 수 있겠다. 한국어로 문맥 그대로 번역하면 주(州)와 연방단체의 차이점이 있지만, 그 의미는 같다고 정의하겠다. 따라서 본 원고에서는 주(州)로 해석하고자 한다. (참조: http://www.academia.org.mx/espin/Detalle?id=362, 최종확인 2016년 4월 19일)

4) 이 개정안에 대해 상원의원 79명은 찬성하였고, 19명이 반대하였다.

2. 멕시코시티는 아무리 늦어도 2017년 1월 31일에 첫 번째 정치헌법을 가진다.
3. 멕시코시티의 입법의회(Asamblea Legislativa)[5]가 사라지고 지방의회(Congreso Local)[6]로 변하며, 다른 주(州) 지방의회와 마찬가지로 헌법 개정을 승인하고 거부하는 권한을 가지게 된다.
4. 멕시코시티의 16개의 정치 행정구(Delegación)[7]가 16개의 정치 행정구역(Alcaldía)[8]으로 바뀌고, 정치 행정장(Alcalde)[9]을 통해 모든 공공 행정, 정치 업무가 이루어진다.
5. 멕시코시티는 멕시코 합중국 영토 내에서 이루어지는 연방정부 단위의 자원 및 재화를 감시해야만 한다.
6. 멕시코시티는 독자적인 자치권을 가지며, 연방정부는 교육과 보건에 관련된 업무에 있어서는 여전히 재정적 책임 및 의무를 가진다.
7. 연방 검찰청은 다른 공공, 자치조직과 같은 멕시코 총 검찰청을 조직한다.
8. 사법 검찰총장과 경찰총장의 임명은 더 이상 대통령이 아니라 멕시코시티 주(州) 대표자에 의해 이루어진다.

상기 변화를 통해 알 수 있듯이 본 개혁의 가장 중요한 목적은 멕시코시티의 삼권을 제도적으로 재정비하는 것으로서 멕시코 합중국의 헌법에

---

5) 연방특별구 입법의회의 정식명칭은 La Asamblea de Representantes del Distrito Federal로 시민의 대표자들로 구성된 조직이라고 볼 수 있다. 본 입법의회는 1987년 8월 10일 연방관보를 통해 공표되었으며, 경찰과 정부와 관련된 명령, 규율, 법령을 제정해왔다. 1994년까지 본 권한을 가지고 I 의회와 II 의회로 운영되어 왔다. 1993년 10월 25일 연방관보를 통해 연방특별구 정치개혁이 공표되면서 그 후 입법 권한을 가진 연방 특별구 정부 조직으로서의 기능을 수행해왔다. 1996년 8월 22일 새 법령에 의해 하원 의원들을 통해 각종 법률을 제정해왔다. (참조: 연방특별구 입법의회 공식 사이트, http://www.aldf.gob.mx/historia-101-1.html)
6) 연방 제도에 따라 각 주는 입법권을 가지며, 본 지방의회(주 의회와 동일하다고 봄)가 입법권한을 가진 조직이다. 지방의회는 단원제로 구성되며 하원으로 구성된다. 대표적인 권한으로는 연방정부와 상충하지 않는 법률의 제정과 주 내에서 필수적인 법률, 명령 등의 제정이다. 또한 주 예산 심의와 공공재원의 감시 및 관리이다. (참조: 멕시코 입법시스템 사이트, http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=53)
7) 우리나라 구(區)와 유사한 행정구역 단위
8) 분류하는 행정단위에 따라 시, 면, 군, 읍 등으로 해석할 수 있겠다. 기존의 구(區)가 군(郡)처럼 변화하였다고 보면 되겠다.
9) 우리나라 시장(市長)과 유사한 행정 직위이나, 해당 행정단위에 따라 시장, 면장, 군장, 이장 등 행정단위의 장(長)을 이르는 단위가 된다.

서 보장하고 정의하던 멕시코 연방특별구 의회, 멕시코 연방특별구 대표자[10] 그리고 연방 상급법원[11]장의 선출과 역할, 그 권한의 범위가 멕시코시티 내로 한정되면서 기존의 연방정부와 분리되었다.[12] 본 개혁이 중요한 이유는 그동안 정치, 경제, 행정, 문화의 중심지가 되어왔던 멕시코시티가 주(州)로 독립하면서 (여전히 수도의 역할을 하게 되지만) 자치권을 가지고 연방정부와 독자적인 행보를 보일 것으로 예상되기 때문이다. 또한 기존에 멕시코시티에 바탕을 두고 있던 연방 국가 시스템의 기반인 삼권이 재정비되면서 연방정부와 멕시코시티의 권력이 분리되어 기존의 권력체계에 큰 변화를 가져올 것으로 보인다. 멕시코시티는 여전히 수도로 그리고 멕시코 합중국의 중심지로 남았으나 헌법에서 보장하는 권한과 의무를 가지고 연방정부를 견제하는 역할을 할 것으로 기대하고 있다. 마찬가지로 이미 너무 비대해진 멕시코시티를 주(州)로 바꾸어 그 행정구역 단위(Alcaldía)를 세분화시키면서 보다 효율적이고 능률적인 공공행정업무 및 관리를 통해 시민들의 권리와 의무를 보장하고 적극적인 시민 참여를 유도할 것이다.

2. 헌법 개정

멕시코시티가 주(州)로 변화함에 따라 멕시코 합중국 헌법에도 여러 가지 개정 사항이 생기게 되었다. 기존 헌법에서 멕시코 합중국은 멕시코 연방특별구에 대한 조항을 따로 두어 헌법으로 보장해왔지만 연방특별구가 사라지게 되면서 그 조항을 수정하였다. 몇몇 헌법 개정 사항을 살펴보자면 우선, 헌법 개정 이전에 제120조에서는 각 주(州)의 주지사(Los Gobernadores de los Estados)가 연방 법률을 공표하고 수행할 의무가 있다고 명시하였으나, 개정 이후 관련 용어를 "주에서의 행정권을 가진 사람"(Los titulares de

10) 기존의 멕시코 연방특별구 시장, 이제는 멕시코시티 주지사로 볼 수 있겠다.
11) 상급법원(Tribunal Superior de Justicia)은 다른 사법조직과 더불어 기존 멕시코 연방특별구의 사법 행정과 그 집행을 담당하던 기관을 부르는 명칭이다.
12) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2014, p.182-p.193 http://www.dof.gob.mx/constitucion/marzo_2014_constitucion.pdf (최종 확인 2016년 4월 15일)

los poderes ejecutivos de las entidades federativas)[13]으로 수정하였다. 제121조에서도 마찬가지로 기존 헌법에서 명명했던 Estados를 모두 Entidades federativas로 바꾸었다.

기존의 제122조에서는 멕시코 연방특별구의 기반이 되는 헌법 제44조[14]를 통해 설명하면서, 연방특별구의 정부는 연방행정권과 연방특별구의 지방적 성격을 가진 행정, 입법, 사법 조직을 담당한다고 규정되어 있었다. 또한 연방특별구의 입법의회, 연방특별구 대표자 그리고 상급법원은 연방특별구의 지역 당국으로 고려했었다. 다시 말해, 멕시코 연방특별구는 연방정부와 연방특별구 두 단위의 정부를 다 담당하면서 둘 사이를 조절하는 역할을 했었다면, 현재 개정된 헌법 제122조[15]에서는 멕시코시티를 독자적인 내부 규율과 그 정치적·행정적 조직에 관계가 있는 자치권을 가진 주로 정의하면서, 멕시코시티의 주 정부는 멕시코시티 주 헌법에서 규정하는 것에 따라 그 지방 권력을 담당하며 본 멕시코 합중국 헌법에서 규정하고 있는 내용을 바탕으로 조정한다고 수정하였다. 결국, 멕시코시티는 기존에 연방정부의 일부분을 담당했던 기능을 상실하고 온전히 멕시코시티만을 위한 당국으로 탈바꿈하게 된 것이다.

3. 멕시코시티 주의 정치헌법과 의회 구성

멕시코시티 헌법 제정은 2016년 6월 첫 번째 일요일의 투표를 통해

---

13) 정치적인 뜻은 조금 다를 수 있으나 멕시코 언어 아카데미 사전의 정의에 따르면 주지사로 이해할 수 있겠다.

14) 멕시코 합중국 헌법 제44조에서 "La Ciudad de México es el Distrito Federal"을 "La Ciudad de México es la Entidad Federativa"로 수정하였음. 즉, 연방특별구를 주(州)로 수정한 것을 확인할 수 있음. (http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/250/45.htm) (최종 확인: 2016년 4월 19일)

15) Artículo 122. La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa. A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a los dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes […] (참조: 2016년 멕시코 합중국 정치헌법, http://info4.juridicas.unam.mx/juslab/leylab/250/45.htm)

선출되는 의원들이 담당하게 되며, 같은 해 9월 15일부터 효력을 발생시키는 제헌의회를 통해 제정될 예정이다. 본 헌법 제정을 담당할 의원들은 특정 정당의 비율을 최소한으로 하여 공정하고 독립적인 멕시코시티 정치헌법이 제정될 수 있도록 하고, 멕시코시티 주 정부에서 이를 감시한다. 제헌의회 의원은 총 100명으로 60명은 지역선거를 통해 결정되며 나머지 28명은 각각 연방 상원과 하원에서 선출된다.[16] 그 외 12명은 각각 행정부와 멕시코시티 주 정부를 통해 선출될 예정이다.[17] 멕시코시티 주지사인 미겔 앙헬 만세라(Miguel Ángel Mancera)는 제헌의회 구성원들이 책임감과 효율성을 가지고 가장 현대적인 헌법을 만들 수 있도록 하겠다고 밝혔다. 또한 새 헌법을 통해서 멕시코시티가 더 큰 자치권과 시민참여를 가져올 것이라고 덧붙였다.

하지만 이러한 멕시코시티의 정치 개혁에 대한 비판적인 시각도 존재한다. 가장 큰 비판은 멕시코시티의 자치권 및 의회가 일부 정당에 종속되거나 과하게 편중되는 경향이 나타나지 않을까 하는 것이다. 기존에는 연방정부에서 멕시코시티가 한 국가의 수도이자 연방제의 중심지라는 명분으로 그 정치적 중립성을 감시해왔으나 연방정부의 그늘에서 벗어나게 되면서 더 이상 정치적 중립성을 지키지 못하게 되면 어떻게 하느냐에 대한 우려가 크다. 또한 멕시코시티는 총 16명의 하원의원을 선출하며 이 의원들이 어느 정당 소속이며 지방의회의 몇 퍼센트를 차지하느냐에 따라 해당 정당이 본인들에게 유리한 법률 제정을 할 가능성도 있다는 것이다. 멕시코시티의 규모, 인구, 영향력을 고려했을 때 실질적으로 정치적 중립성을 잃고 권력이 한곳에 집중되는 것은 큰 문제를 야기할 수도 있다. 이러한 비판은 멕시코시티가 헌법과 지방의회를 구성하는 순간부터 그 완성까지 뜨거운 감자가 될 것이다.

2017년 1월 31일에 정치헌법이 완성될 예정이며, 새로운 헌법에 대한

16) 2016년 1월 30일 Excelsior 기사참조 (http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2016/01/30/1071990)
17) 2016년 1월 20일 Animal Politico 기사참조 (http://www.animalpolitico.com/2016/01/nace-el-estado-32-declaran-constitucional-la-reforma-politica-del-df/)

공식 성명은 멕시코 정부를 통해 연방 관보에 공표될 것이다.