

〈논문〉

Verfassunggebung und Verfassungsänderung in Korea - insbesondere in bezug auf die erste Änderung der ‘Juni-Verfassung’^{*,**}

Song, Seog-Yun^{***}

Abstract

The main purpose of constitution making and constitutional amendment in the constitutional history of modern Korea has been the extension of the president's term in office. As the new regimes without democratic legitimacy called themselves according to the ordinal number of republics, so were the names given to the constitutions in the same way. This practice of naming constitutions has become seldom with democratization. We can understand the Korean constitutional history as process of overcoming authoritarian system, so it seems legitimate to give two democratic constitutions of 1960 and of 1987 special names of April-Constitution and June-Constitution.

The June-Constitution of 1987 is the first constitution with stability and normative power, though it was a result of constitutional amendment through the procedure prescribed in constitution. It seems, therefore, possible that the new constitution made in the system transition can be seen as constitution making in spite of the procedural way of constitutional amendment. So long as a new constitution in the future doesn't destroy the fundamental basis of constitutional democracy it will be only an amendment of June-Constitution.

* 이 논문은 서울대학교 법학발전재단 출연 법학연구소 기금의 2010학년도 학술연구비 지원을 받았음.

** Dieser Aufsatz ist die ergänzte Fassung des in der Gemeinsamen Konferenz von der juristischen Fakultäten der Seoul Nationalen Universität und der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg am 26. September 2006 gehaltenen Vortrags. Mein Dank gilt den Aufnahmeprüfern, die diesen Aufsatz sorgfältig gelesen und wertvolle Hinweise gegeben haben. Diese wurden berücksichtigt, solange die vorgegebene Struktur dieses Aufsatzes sie erlaubt. Ansonsten werden sie eine furchtbare Basis für die zukünftige Forschung bilden.

*** 서울대학교 법과대학·법학대학원 부교수.

The object of the ongoing discussion about the constitutional amendment encompasses almost all areas of the constitutional law. But the focus and the main political drive of the discussion lies in the form of government. None of the classical form of government like presidential, parliamentary and hybrid system can in itself promise a success. The more important thing is the question, whether the political culture is mature enough and the governmental form matches the political culture. Parliament which functions well and is willing to compromise, democratic and stable party system and the consensus on the form of government belong to the political culture. It is doubtful, if a constitutional amendment of the governmental form could strengthen these preconditions. A model example of the constitutional amendment without factual constraints was the revision of the Swiss Federal Constitution of 1999 which came to a conclusion after 34 year long debate.

Key words : Constitution Making, Constitutional Amendment, Realization of Constitution, June-Constitution, Form of Government, Political Culture, Constitutional Amendment without factual constraints, Revision of the Swiss Federal Constitution of 1999, Greek constitutional amendment of 2001

I. Einleitung

Obwohl der Versuch der letzten Regierung, die Verfassung Koreas zu ändern, gescheitert ist, scheint die Diskussion darüber immer noch im Gang zu sein. Da die Verfassung zwar das höchste, aber doch nur ein säkulares Dokument ist, ist sie im Grunde genommen nicht unänderbar. Wenn man aber die Diskussion über die Verfassungsänderung verfolgt, tauchen schnell einige Probleme auf.

Die jetzige Verfassung von 1987 hat eine besondere Bedeutung, da sich erst mit ihr die Demokratie in Korea verwirklicht und stabilisiert hat. Für die koreanische Verfassungsgeschichte ist es eine völlig neue Erfahrung, dass sich Machtwechsel unter der Verfassung vollziehen. Deswegen sollte zunächst einmal die Bedeutung der jetzigen Verfassung geklärt und ein Konsens darüber herbeigeführt werden, bevor über den Inhalt einer Änderung diskutiert wird.

Die Vorschriften der koreanischen Verfassung unterscheidet weder prozessual

zwischen Verfassungsgebung und Verfassungsänderung noch legt sie Grenzen der Verfassungsänderung fest. Unter diesen Umständen scheint es unvermeidlich, die Frage zu stellen, was eigentlich Verfassungsgebung und was Verfassungsänderung ist und worin der materielle Unterschied zwischen beiden liegt.

Angesichts der Diskussion über die Verfassungsänderung scheint es auch fraglich, ob es Sachzwänge gibt, die Änderungen notwendig machen. Diese Frage kann erst beantwortet werden, nachdem der Standpunkt der Befürworter einer Verfassungsänderung insbesondere in bezug auf das Regierungssystem und seine Begründungen geprüft worden sind.

Falls ein solcher Standpunkt keine genügende Überzeugungskraft zeigt, sollte die Frage nach Möglichkeit, Sinn und Zweck und nach dem wünschenswerten Weg einer nicht durch Sachzwänge gerechtfertigten Verfassungsänderung gestellt werden.

II. Der Status der jetzigen Verfassung in der koreanischen Verfassungsgeschichte

1. Kurze Geschichte der Verfassungsgebung und Verfassungsänderung in Korea¹⁾

Nach der staatsgründenden Verfassungsgebung von 1948 wurde die Verfassung insgesamt neunmal geändert bzw. neu gegeben.²⁾ Unter der Rhee, Syungman Regierung wurde die Verfassung zweimal revidiert. Der Zweck war die Verlängerung der Amtszeit des Präsidenten. Der April-Revolution von 1960 folgten eine Verfassungsgebung für die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems und eine Verfassungsänderung,

1) Dieses Teil steht auch in: Song, Seog-Yun, Analyse der Diskussion zum Thema: Verfassungsreform in Südkorea - insbesondere im Hinblick auf die Reform der Regierungsform und des Parlaments, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Verfassungsreform in Südkorea, Seoul 2010(im Erscheinen), S.75-92, Kapitel I.

2) Vgl. als eine auf Deutsch geschriebene Darstellung der koreanischen Verfassungsgeschichte: Kay, Hee-Yol, Verfassungsgebung und Verfassungsrealität in Korea, in: Jutta Kramer / Björn G. Schubert (Hrsg.), Verfassungsgebung und Verfassungsreform im In- und Ausland, Baden-Baden 2005, S.95-128.

die die Gesetze mit rückwirkender Wirkung für die Bestrafung der politischen Kriminalität während des autoritären Regimes ermöglichte. Nach dem Militärputsch von 1961, der die kurze Dauer der April-Demokratie beendete, wurde im Jahr 1962 die Verfassung von der Militärregierung neu erlassen. Diese Verfassung sah ein Präsidialsystem mit vierjähriger Amtszeit und einmaliger Wiederwählbarkeit vor.

Die mit diesem Militärputsch zustande gekommene Park Chung-Hee Regierung änderte die Verfassung im Jahr 1969 für die drittmalige Kandidatur des Präsidenten Park und beging in 1972 endlich einen Staatsstreich von oben mit der neuen Verfassunggebung, die die unbegrenzte Wiederwählbarkeit des Präsidenten ermöglichte. Angesichts der wachsenden Forderung nach der Demokratie seitens der Bevölkerung im Jahr 1979 wurde der Präsident von dem Chef seines Nachrichtendienstes ermordet.

Die Demokratie-Bewegung in Jahren 1979/80 scheiterte aber an dem abermaligen Militärputsch von General Chun Doo-Hwan, der zur Verfassunggebung von 1980 führte. Die Verfassung von 1980 sah zwar einen Staatspräsidenten, der mittelbar von Wahlmännern für eine sieben-jährige Amtszeit gewählt wurde, vor. Die Wiederwählbarkeit des Staatspräsidenten wurde dann aber doch ausgeschlossen, da die Militärregierung auf diese Weise das Defizit demokratischer Legitimität zu decken hoffte. Die Amtszeit des Präsidenten Chun war im wahrsten Sinne des Wortes die Zeit von Protest und Unterdrückung. Angesichts des wachsenden Druckes des Volkes insbesondere im Juni 1987 mussten die Machthaber den Weg für die Demokratisierung des Landes öffnen. Die Spuren des autoritären Regimes wurden mit der Verfassung von 1987 stufenweise überwunden. Die Verfassung erlangte normative Kraft, nachdem Korea unter ihrer unveränderten Geltung nach den Präsidenten Rho Tae-Woo, Kim Young-Sam und Kim Dae-Jung, Roh Moo-Hyun, nun schon den fünften Präsidenten Lee Myung-Bak hat. Sieht man die Eigenart der Verfassung "in ihrer einen politischen Prozeß ermöglichenden und gewährleistenden, konstituierenden, stabilisierenden, rationalisierenden, machtbegrenzenden und in alledem individuelle Freiheit sichernden Funktion"³⁾, so hat man nun auch in Korea eine funktionierende Verfassung. Dies soll allerdings nicht bedeuten, dass es im Verfassungsleben Koreas keine Probleme mehr gebe. Die

3) K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19.Aufl, Heidelberg 1993, Rn.31.

Art der Probleme nähert sich aber schnell an die der etablierten Verfassungsstaaten an.

2. Die Bedeutung der 'Juni-Verfassung' in der Verfassungsgeschichte Koreas

Die Schattenseite der koreanischen Verfassungsgeschichte besteht in der Tatsache, dass die Verfassung nicht als die Basis der Entstehung und des Wechsels der politischen Macht fungieren konnte. Diese Situation spiegelte sich in der Namensgebung der Verfassungen wider.

Während des autoritären Systems, in dem die politische Herrschaft nicht aus einem demokratischen Prozeß hervorging, versuchten die neuen Regierungen, das Defizit der Legitimität durch neue Verfassungen zu beheben. Indem sich die neuen Regierungen nach der Ordinalzahl der Republiken nannten, wurden den Verfassungen auch solche Namen gegeben. So wurden die Verfassung von 1948 gewöhnlich als die der ersten Republik, die von 1960 als die der zweiten Republik, die von 1962 als die der dritten Republik u.s.w. bezeichnet.⁴⁾ Der Höhepunkt dieser Erscheinung war, dass die Präambel der Verfassung von 1980 selbst den Namen der "5. demokratischen Republik" enthielt, indem sie erklärte wie folgt: "Wir, das Volk Koreas, ... angesichts der Abfahrte der 5. demokratischen Republik ... ändern die am 12. Juli 1948 gegebene und am 15. Juni 1960, am 26. Dezember 1962 sowie am 27. Dezember 1972 geänderte Verfassung nun durch Volksabstimmung."

Die erste Regierung unter der jetzigen Verfassung mit dem Übergangscharakter von dem autoritären System zur Demokratie nannte sich als die der 6. Republik. Die zweite Regierung weigerte sich jedoch, die Bezeichnung "Zweite Periode der 6. Republik" zu akzeptieren, und war zufrieden mit dem Namen "Zivile Regierung" mit absichtlicher Distanzierung von den von Ex-Generalen geführten früheren Regierungen. Der "Zivilen Regierung" folgten die "Regierung des Volkes" sowie die "Regierung der Partizipation", und das Land wird nun von der "Regierung der Nützlichkeit" regiert.

⁴⁾ Näheres über die Ordinalzahl der Republiken und die Diskussion darüber m.w.N. Sung, Nak-In, Heonbeobhag [Verfassungslehre], 2010, S.83ff.

Die Benennungsweise der Verfassung nach der Ordinalzahl der Republiken wird mit dem Demokratisierungsprozeß seltener; die neutrale auf das Jahr der Verfassungsentstehung wie zum Beispiel die Verfassung von 1987 bezogene Formulierung wird häufiger. Wird aber dennoch die moderne Verfassungsgeschichte Koreas als Vorgang der Überwindung des autoritären Systems durch die Verwirklichung des demokratischen Verfassungsstaates aufgefasst, so scheint es erforderlich, einigen Verfassungen besonderen Status zu verleihen.

Die Verfassung von 1952 entstand in einem Ausnahmezustand, der trotz der relativ stillen Situation an der Kriegsfront mit dem Zweck der Bedrohung und Unterdrückung der Oppositionskräfte als Hintersinn verfolgte. Dies war in der Tat ein Staatsstreich und der Anfang der Ausnutzung der Verfassung für die Legitimierung des autoritären Systems in einem "Front-Staat" des Kalten Krieges, in dem die Grundrechte der Bevölkerung im Namen der Staatssicherheit stark begrenzt wurden. Dies war zugleich die Negation der Grundentscheidung der Verfassunggebung von 1948 für einen demokratischen Verfassungsstaat. Diese Lage dauerte mit Ausnahme der kurzen April-Demokratie von 1960 im Grunde genommen bis zur Entstehung der jetzigen Verfassung an. In diesem Zusammenhang lohnt es sich, den beiden Verfassungen von 1960 und 1987 besondere Namen zu geben. Da diese beiden Verfassungen durch die Aufstände des verfassungsgebenden souveränen Volkes im April 1960 und im Juni 1987 entstanden, können sie als April-Verfassung und Juni-Verfassung bezeichnet werden.

III. Der verfassungsrechtliche Unterschied zwischen Verfassunggebung und Verfassungsänderung

1. Die Juni-Verfassung als Ergebnis einer Verfassunggebung im materiellen Sinne

Unabhängig von dem Versuch einer solchen verfassungspolitischen und verfassungsgeschichtlichen Sinngebung stellt verfassungsrechtlich der Unterschied zwischen Verfassunggebung und Verfassungsänderung keine leichte Aufgabe dar.

Die Präambel der jetzigen Verfassung sagt lediglich “Wir, das Volk Koreas, **ändern** die am 12. Juli 1948 **gegebene** und acht mal **geänderte** Verfassung, indem ...” (Hervorh.: Verf.) Dies bedeutet, dass die koreanische Verfassung einen neutralen Standpunkt gegenüber den Verfassungen nach der staatsgründenden Verfassungsgebung von 1948 einnimmt. Ein wichtiger Grund liegt darin, dass die jetzige Verfassung nicht durch eine völlige Überwindung der alten Herrschaft, sondern durch ein Kompromiß zwischen autoritären und demokratischen Kräften zustande gekommen ist. Damit wird aber nicht besagt, dass dieser Kompromißcharakter in konkreten Artikeln der Verfassung, abgesehen von wenigen Ausnahmen, Spuren des alten Systems hinterlassen hat. Art. 90 über den Ältestenrat des Staates, der den Einfluß der früheren Präsidenten ermöglichen wollte, könnte als ein Beispiel solcher Spur bezeichnet werden. Dieser Artikel ist aber mit der Entmachtung des früheren Präsidenten und mit der Abschaffung des ausführenden Gesetzes obsolet geworden, kurz nachdem die Verfassung in Kraft getreten war.⁵⁾ Es ist auf der anderen Seite nicht zu verleugnen, dass die Juni-Verfassung von 1987 nicht von Anfang an ihre normative Kraft völlig entfalten konnte. Für wichtige Ereignisse für die Verwirklichung dieser Verfassung können daher die Entmachtung des politisierten Teils in der Militär im Jahr 1993 sowie die Einführung der kommunalen Selbstverwaltung auf der Provinz- und Kreisebene bis zur völligen Ausführung der Kommunalwahlen auf den beiden Ebenen im Jahr 1995 gehalten werden. Im Zeitpunkt der Verfassungsgebung war also für die Unterscheidung zwischen Verfassungsgebung, Verfassungsänderung und auch Verfassungsbeseitigung die Zeit noch nicht reif. Die Bewertung der alten Verfassungen bildet daher die Aufgabe der Staats- und Verfassungslehre.

Obwohl sich die Juni-Verfassung selbst in diesem Punkt neutral verhält, ist es verfassungstheoretisch nicht ausgeschlossen, ihre Entstehung als Verfassungsgebung zu bezeichnen. Die Juni-Verfassung ist prozessual zwar durch den Weg der Verfassungsänderung zustande gekommen. Sie ist aber die erste Verfassung, die völlige normative Kraft genießt.

⁵⁾ Als ein Beispiel des noch nicht gelösten Problems kann aber Art. 29 Abs .2 der koreanischen Verfassung genannt werden. Diese Problematik wird in bezug auf die Möglichkeit der Verfassungswidrigkeitsprüfung der verfassungswidrigen Verfassungsnormen später erwähnt.

Für eine solche Entwicklung bildet Korea nicht das einzige Beispiel. Im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts sind autoritäre Systeme in mehreren Ländern im West- und Ostblock durch friedliche Revolutionen zu Ende gegangen. Angesichts dieser neuen Erscheinung sollte die Lehre der Verfassungsgebung nicht an dem Vorbild der klassischen bürgerlichen Revolutionen haften bleiben. Es scheint durchaus möglich, die Entstehung einer neuen Verfassung in Umbruchsituationen trotz des Charakters der prozessualen Verfassungsänderung als Verfassungsgebung im materiellen Sinne zu bezeichnen.

Die Möglichkeit einer solchen Theoriebildung ergibt sich aus dem Wesen der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes als ein "Grenzbegriff des Verfassungsrechts"⁶⁾.

2. Verfassungsgebung durch Verfassungsänderungen in der deutschen Revolution von 1989: ein Vergleichsfall

Handelt es sich um Verfassungsgebung im materiellen Sinne durch prozessualen Weg der Verfassungsänderung, so stellen die Ereignisse in der ehemaligen DDR zwischen Oktober/November 1989 und ihrem Beitritt zur Bundesrepublik einen Vergleichsfall dar. Aus dem revolutionären Umbruch von 1989/90 in der ehemaligen DDR, der sich in drei Phasen einteilen lässt, haben sich mehrere Verfassungsänderungen ergeben.⁷⁾ Kurz nach den Aufständen des Volkes hat die Volkskammer der DDR zunächst in der Verfassungsänderung vom 1. Dezember 1989 Abschied vom Führungsmonopol der SED genommen. Unter der Mitwirkung der oppositionellen Kräfte haben dann zahlreiche Verfassungsänderungen über Einführung von Privateigentum sowie Voraussetzungen freier Wahlen, die Gewährleistung der Grundfreiheiten u.a. stattgefunden. Die durch die freie Wahl vom 18. März 1990 zusammengesetzte Volkskammer, hat schließlich den weiteren Prozeß bis zum Beitritt zur Bundesrepublik

6) So Böckenförde, die verfassungsgebende Gewalt des Volkes - Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts, in: Ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2.Aufl., Frankfurt a.M., 1992, S.90.

7) Näheres darüber Hillgruber, Deutsche Revolution - "Legale Revolution"? Über den legitimatorischen Mehr- oder Minderwert (des Anscheins) verfassungskontinuierlicher Legalität, in: Der Staat 2010, S. 195ff.; Würtenberger, Die Verfassung der DDR zwischen Revolution und Beitritt, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts Bd.8, S. 106ff.

auch lediglich mit Verfassungsänderungen, ohne formellen Bruch geführt. So ist auch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Verfassung der DDR (Verfassungsgrundsatzgesetz) vom 17. Juni 1990, das die Übergangszeit bis zur Herstellung der deutschen Einheit regeln sollte, als Verfassungsänderung zustande gekommen. Der gesamte Prozeß eines nicht nur politischen, sondern auch sozialen Systemwechsels, der am Ende zum Untergang der DDR geführt hat, hat sich also auf dem legalen Weg vollzogen.

Das Beispiel der DDR zeigt, dass für eine revolutionäre Verfassungsgebung ein verfahrensrechtlich legaler Weg der Verfassungsänderung durchaus möglich ist.⁸⁾ Es ist also belanglos, ob die revolutionären Ereignisse mit oder ohne Gewalt bzw. auf legaler oder illegaler Weise stattgefunden haben. Maßgebend ist vielmehr, ob die Vorgänge grundlegende Veränderung herbeigeführt haben.⁹⁾ Da die Revolution von 1989/90 in der DDR zu ihrer Selbstaufgabe und zur deutschen Wiedervereinigung geführt hat, gibt es geteilte Meinungen über den rechtlichen Charakter dieser legalen Revolution in der deutschen Staatsrechtslehre, die einerseits den Legalismus und andererseits die Revolution hervorheben.¹⁰⁾

Es sollte jedoch kein Hindernis dafür bestehen, eine auf legaler Weg durchgeführte Revolution von 1987 in Korea und den damit verbundenen Akt für neue Verfassung, die zum ersten Mal eine stabil fungierende, konstitutionelle Demokratie ermöglicht hat, als legal-revolutionäre Verfassungsgebung im juristischen Sinne zu bezeichnen.

⁸⁾ Fiedler, Die deutsche Revolution von 1989: Ursachen, Verlauf, Folgen, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts Bd.8, S. 8ff. Würtenberger, Die Verfassung der DDR zwischen Revolution und Beitritt, in: Isensee/Kirchhof(Hg.), Handbuch des Staatsrechts Bd.8, S. 121.

⁹⁾ Schneider, Revolution, in: Evangelisches Staatlexikon, Sp. 2203. Wie ein Aufnahmeprüfer zutreffend hingewiesen hat, kann die Frage gestellt werden, wie man diese grundlegende Veränderung definieren sollte. Eine abstrakte Definition scheint aber unwahrscheinlich. Eine vergleichende Fallstudie über die Länder in der Welt, die im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts Systemtransformationen erfahren haben, und die daraus folgende Typisierung werden hilfreich sein.

¹⁰⁾ Näheres darüber Gröschner, Evolution der Revolution oder: Das Ende der DDR als Fortschritt im Begriff einer Freiheitsrevolution, in: JZ 2009, S. 1025-1032; Hillgruber, aaO.

3. Die Unklarheit der Unterscheidung zwischen Verfassunggebung und Verfassungsänderung in der koreanischen Verfassung

Die Juni-Verfassung kennt keine Vorschriften über die Grenze der Verfassungsänderung. Die herrschende Lehre bejaht allerdings immanente Grenzen der Verfassungsänderung. Demokratische Republik, Volkssouveränität, Prinzip der friedlichen Wiedervereinigung und des internationalen Friedens, Garantie des pluralistischen Parteiensystems, Grundrechtsschutz u.a. bilden diese Grenze.¹¹⁾ Über die Grenzen der Verfassungsänderung hinaus werden in der herrschenden Lehre auch Grenzen der Verfassunggebung mit unterschiedlichen Begründungen anerkannt.¹²⁾ Wenn einerseits keine positivrechtliche Grenze der Verfassungsänderung vorhanden und ihre Grenze nur durch Verfassungsin-terpretation zu finden ist und andererseits die rechtliche Bindung der verfassunggebenden Gewalt bzw. die Grenze der Verfassunggebung anerkannt wird, scheint es unvermeidlich, Frage zu stellen, ob die Grenzen der Verfassungsänderung und die der Verfassunggebung qualitativ unterscheidbar sind.

Handelt es sich um den Prozeß zur Gebung einer neuen Verfassung, so bereitet sich die koreanische Verfassung lediglich auf die Verfassungsänderung vor. Eine Vorschrift wie Art. 146 des Grundgesetzes sowohl in der alten als auch in der neuen Fassung¹³⁾ existiert nicht. Nach Art.130 der koreanischen Verfassung bedarf die Verfassungsänderung der Zustimmung von zwei Dritteln der Parlamentsmitglieder und der Zustimmung der Mehrheit der abgegebenen Stimmen in der Volksabstimmung. Die koreanische Verfassung sieht also keinen prozessualen Unterschied zwischen Verfassunggebung und Verfassungsänderung.

¹¹⁾ Kim, Cheol-Su, Heonbeobhag (sang) [Verfassungslehre Bd.1], 2009, S.99ff.; Kwon, Young-Sung, Heonbeobhagwonron [Grundprinzipien der Verfassungslehre], 2009, S.58f. Sung, Nak-In, aaO., S.55f.; Chong, Jong-Sup, Heonbeobhagwonron [Grundprinzipien der Verfassungslehre], 2010 S.101f.

¹²⁾ Eine ähnliche Frage kann auch im Zusammenhang mit dem Grundgesetz gestellt werden. Über die Frage, ob auch die verfassunggebende Gewalt durch den die Verfassungsänderung beschränkenden Art. 79 Abs.3 GG begrenzt werden soll, vgl. Zippelius/Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 31Aufl., München 2005, S.46.

¹³⁾ Über die Frage, ob die verfassungsändernde Gesetzgeber die Voraussetzungen der Verfassungsablösung regeln kann, und über lediglich eine deklaratorische Bedeutung des Art. 146 n.F GG. vgl. Zippelius/Würtenberger, aaO., S.52.

Die Tatsache, dass es weder positivrechtliche Grenzen der Verfassungsänderung noch einen prozessualen Unterschied zwischen Verfassungsgebung und Verfassungsänderung gibt, spiegelt sich in der Problematik über die Überprüfbarkeit der Verfassungswidrigkeit von Verfassungsnormen wider. Das koreanische Verfassungsgericht hat erklärt, dass die Hierarchie unter den Verfassungsnormen keinen Wirkungsunterschied bedeutet, mit dem eine bestimmte Vorschrift der Verfassung die Wirkung einer anderen ausschließen kann.¹⁴⁾ Die Lehre der Unterscheidung zwischen Verfassungsgebung und Verfassungsänderung und die Lehre der Grenze der Verfassungsänderung sollten nach dem Verfassungsgericht also unabhängig von ihrer verfassungstheoretischen Gültigkeit nicht die Möglichkeit der Verfassungswidrigkeitsprüfung der einzelnen Verfassungsnormen begründen. Die Gründe sind wie folgt: Erstens, da die koreanische Verfassung im Unterschied zur deutschen Verfassung keine Grenze der Verfassungsänderung vorsieht, scheint die Unterscheidung zwischen Verfassungsgebungsnormen und Verfassungsänderungsnormen nicht möglich; zweitens, da sich der Entstehungsvorgang der jetzigen Verfassung durch die Volksabstimmung von dem Verfassungsänderungsprozeß der jetzigen Verfassung nicht unterscheidet, sollte die Verfassung in ihrer Gesamtheit als Ergebnis der Dezision bzw. des Konsenses des Volkes angesehen werden.

4. Die Bedeutung der zukünftigen Verfassungsänderung

In der Situation, in der die konstitutionelle Verfassung zum status quo geworden ist, wird die materielle Unterscheidung zwischen Verfassungsgebung und Verfassungsänderung immer fraglicher.¹⁵⁾ Solange eine zukünftige neue Verfassung die allgemein akzeptierte

¹⁴⁾ Hunjae1995.12.28. 95hunba3.

In dieser Entscheidung handelte es sich um die Verfassungswidrigkeit von Art.29 Abs.2 der koreanischen Verfassung, der unter bestimmten Voraussetzungen den Soldaten usw. den Anspruch auf Schadensersatz beschränkt. Diese Vorschrift stammt ursprünglich aus dem Gesetz für Schadensersatz bei der Amtspflichtverletzung. Nachdem sie von dem Obersten Gerichtshof für verfassungswidrig erklärt worden war, wurde sie in die Verfassung von 1972 aufgenommen. Bei der Entstehung der jetzigen Verfassung wurde diskutiert, ob dieser eigentlich verfassungswidrige Artikel stark geändert oder völlig beseitigt werden sollte. Da aber unter dem Zeitdruck kein Kompromiß gefunden werden konnte, wurde er ohne wesentliche Veränderung in die jetzige Verfassung übernommen.

¹⁵⁾ Vgl. in diesem Zusammenhang Schneider, Die verfassungsgebende Gewalt, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd.7, Heidelberg 1992, S.3-31, Rn.44.

Grenze der konstitutionellen Demokratie nicht überschreitet, sollte sie lediglich eine Verfassungsänderung darstellen.

Da die koreanische Verfassung keine Unterscheidung zwischen Teil- und Totalrevision wie in den Art. 192ff. der schweizerischen Verfassung kennt und solange keine hinreichende Theoriebildung, die die Totalrevision als Verfassungsgebung begründet, möglich ist,¹⁶⁾ sollte die Quantität der Änderung keine wesentliche Rolle spielen. Würde es nicht zu einer keine Verfassungsvernichtung oder Verfassungsbeseitigung kommen, sollte jede neue Verfassung als **Verfassungsänderung der 1987 gegebenen Juni-Verfassung** angesehen werden. In der jetzigen Lage des koreanischen Verfassungslebens ist also eine neue Verfassungsgebung schwer vorzustellen.

Damit ist aber nicht gemeint, dass die Möglichkeit einer Verfassungsgebung in der Realität der stabilisierten Demokratie völlig ausgeschlossen und damit die Lehre der Verfassungsgebung verfassungstheoretisch obsolete geworden wäre. In bezug auf die europäische Integration ist von der verfassungsebenen Gewalt des europäischen Volkes für einen europäischen Bundesstaat die Rede.¹⁷⁾ Im gleichen Zusammenhang hat das deutsche Bundesverfassungsgericht in seinem Lissabon-Urteil¹⁸⁾ erklärt, dass die Ermächtigung zur Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union unter Bedingung steht, und dass ein darüber hinausgehender Eintritt in einen Bundesstaat, d.h. eine Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes (also der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes) vorbehalten bleibt.¹⁹⁾

¹⁶⁾ Schneider, aaO., Rn.45.

¹⁷⁾ Schneider, aaO., Rn.49.

¹⁸⁾ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, (http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html). Über diese Entscheidung statt vieler Grimm, Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Der Staat 2009, S. 475-495.

¹⁹⁾ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 226, 228.

IV. Die Lage und der Mittelpunkt der Diskussion über die Verfassungsänderung

1. Die Lage der Diskussion

Die Stimmen, die eine Verfassungsänderung fordern, kommen aus sehr unterschiedlichen Seiten von Politik und Wissenschaft. Es scheint aber nicht unmöglich, sie in Gruppen einzuteilen. Auf der einen Seite zieht man auf die Effektivität der politischen Herrschaft. Auf der anderen Seite wird versucht, die Chance der Partizipation der zivilen Gesellschaft zu erweitern.²⁰⁾

Es sollte aber nicht übersehen werden, dass es auch eine dritte Gruppe gibt, die mit der Frage der Verfassungsänderung vorsichtig umgeht. Der Grund liegt darin, dass diese Gruppe, hauptsächlich aus dem Kreis der Verfassungsrechtslehrer stammt, die die Gefahr einer politischen Zuspitzung der Diskussion sieht. Sie stellt daher die Frage der Verfassungsänderung unter die Voraussetzung der Stärkung der normativen Kraft der Verfassung.

Der Umfang des Diskussionsgegenstandes umfasst so gut wie die gesamte Verfassung: Staatsgebiet (Art.3), liberal- bzw. freiheitliche demokratische Grundordnung (Präambel und Art.4), Anerkennung der Kriegsdienstverweigerung, Abschaffung des Art.28 Abs.2, Einführung der neuen Grundrechte wie Lebensschutz gegenüber der technischen Entwicklung insbesondere der Gentechnologie und Recht auf die Informationsselbstbestimmung, Stärkung der Diskriminierungsverbot, die Wahl und Amtszeit des Präsidenten, Einführung des Vize-Präsidenten statt des Premierministers, Reform der Justiz, Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Liberalisierung bzw. Abschaffung der Wirtschaftsordnung usw.

2. Der Mittelpunkt der Diskussion : Die Frage der Regierungsform

Den Schwerpunkt und die politisch treibende Kraft der Verfassungsänderung bildet aber die Diskussion über die Regierungsform.²¹⁾ Die Absätze des Art. 66 der

²⁰⁾ Kim, Jong-Chul, Gaeheonroneui hangyewa Jeonje [Grenzen und Voraussetzungen der Verfassungsänderungsdiskussion,] in: Gughoibo [Parlamentsreview] 2005. 7., S.54-60.

²¹⁾ Näheres darüber Song, Seog-Yun, aaO., Kapitel III.

Verfassung zeigen, dass die Regierungsform Südkoreas im Grunde genommen Präsidialsystem ist: Der Staatspräsident ist das Staatsoberhaupt und vertritt den Staat gegenüber dem Ausland (Abs.1); der Staatspräsident hat die Verantwortung und die Pflicht, die Unabhängigkeit, die territoriale Integrität und die Kontinuität des Staates und der Verfassung zu wahren (Abs.2); die vollziehende Gewalt liegt bei der Exekutive, die vom Staatspräsidenten geleitet wird (Abs.3). Da aber das koreanische Volk schlechte Erfahrungen mit dem autoritären Präsidialsystem gemacht hat, sieht Art. 70 vor, dass die Amtszeit des Staatspräsidenten fünf Jahre beträgt und dass eine Wiederwahl nicht zulässig ist.

In der Diskussion über die Verfassungsreform wird jedes Regierungssystem wie Präsidial-, parlamentarisches und gemischtes System erörtert. Hier sollen die wichtigen Argumente für und gegen die Regierungsformen dargestellt werden.²²⁾

(1) Präsidialsystem mit 4jähriger Amtszeit und einmaliger Wiederwahl

Angesichts der Möglichkeit des ‘devided government’, in dem die Partei des Präsidenten keine Mehrheit im Parlament hat, und der frühzeitigen ‘lame duck Erscheinung’ wird die Meinung vertreten, dass die 5jährige Amtszeit des Präsidenten ohne Wiederwahl auf 4 Jahre wie die Amtszeit der Parlamentsabgeordneten verkürzt und eine einmalige Wiederwahl des Präsidenten erlaubt werden sollte. Die Unzulässigkeit der Wiederwahl wird darüber hinaus kritisiert, weil sie das Ergebnis des Kompromisses zwischen den damaligen repräsentativen Politikern, die die Möglichkeit hatten, Staatspräsidenten zu werden, gewesen sei.

Die Kritik dieses Vorschlags lautet wie folgt: ein Präsidialsystem mit 4jähriger Amtszeit und einmaliger Wiederwahl kann mit der gleichzeitigen Amtszeit von Staatspräsident und Mitgliedern der Nationalversammlung die Möglichkeit des ‘devided government’ zwar reduzieren, aber nicht grundsätzlich ausschließen; in der Realität

22) Näheres darüber Hangugheonbeobhaghoi [Korean Constitutional Law Association], Heonbeobgaejeongyeongu [Forschungsbericht über die Verfassungsänderung], 2006, S.23ff.; Hanguggongbeobhaghoi [Korean Public Law Association], Heonbeobgaejeonganyeongubogoseo [Forschungsbericht über die Verfassungsänderung], 2006, S.71ff.; Mirachangugheonbeoyeonguhoi [Forschungsgruppe für die Zukunftsverfassung], Forschungsbericht über die wünschenswerte Verfassungsänderung, 2008, S.11ff. u.a.

der koreanischen Politik sollte man aber auch die Probleme, die im Falle der Parlamentsmehrheit der Präsidenten-Partei auftreten, nicht übersehen. Hinter dieser Kritik steht der Gedanke, dass man lediglich mit der Änderung der Regierungsform keine Verbesserung der realen Politik erzeugen kann.

Am Amt des Premierministers wird kritisiert, dass es mit dem Präsidialsystem nicht in Einklang stehe und im Falle der Verhinderung des Präsidenten oder der vorzeitigen Erledigung seines Amtes der nicht vom Volk direkt gewählte Premierminister kein starker Vertreter sei. Gegen diese Kritik kann man aber die Auffassung vertreten, dass rechtsvergleichend gesehen das Amt des Premierministers auch im Präsidialsystem keine Ausnahmenercheinung darstellt und das Amt des Vize-Präsidenten sowohl in der koreanischen als auch in der U. S. amerikanischen Verfassungsgeschichte nicht unproblematisch gewesen ist.

Darüberhinaus versuchen die Befürworter des Präsidialsystems nach dem U. S. amerikanischen Modell, die Elemente des parlamentarischen Regierungssystems abzuschaffen. Dazu gehören das Beauftragungsrecht des Parlaments für Entlassung des Premierministers oder der Mitglieder des Staatsrates, das Gesetzesvorlagerecht der Regierung, die Möglichkeit der Abgeordneten zum Ministeramt u. a.²³⁾

(2) Parlamentarisches Regierungssystem

Eine Verfassungsänderung für die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems ist seit der Gründung des Staates im Jahr 1948 eine starke Minderheitsmeinung in Südkorea. Die Befürworter des parlamentarischen Regierungssystems sagen, dass dieses Regierungssystem für das Prinzip der demokratischen Verantwortung geeigneter ist, weil hier die Regierung auf das Vertrauen der Parlamentsmehrheit angewiesen ist. Darüber hinaus verspreche das parlamentarische Regierungssystem eine effektive Regierung, weil hier normalerweise ein 'divided government' zu vermeiden und eine gut funktionierende Zusammenarbeit mit dem Parlament zu erwarten ist.

Die Kritik gegen die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems richtet sich überwiegend nicht gegen dieses System an sich, sondern stützt sich vielmehr auf die politischen Voraussetzungen, die für sein Funktionieren unausweichlich scheinen.

²³⁾ Näheres darüber Song, Seog-Yun, aaO., Kapitel V.

Die Kritiker sehen das Fehlen einer stabilen und demokratischen Parteiensystems, das die Voraussetzung für den Erfolg des parlamentarischen Regierungssystems bildet, und an der parlamentarischen Tradition, die die gegenseitigen politischen Kräfte kompromissfähig macht. In der verfassungspolitischen Realität ist es auch unklar, ob das südkoreanische Volk, das den Demokratisierungsprozeß initiiert und geleitet, aber kein grosses Vertrauen in die politischen Repräsentanten und die politischen Parteien hat, auf das direkte Wahlrecht des Staatspräsidenten und damit auf das Recht der Regierungsbildung verzichten wird.

(3) Gemischtes System

Die Regierungsform des gemischten Systems wie in Frankreich wurde während der Übergangsphase zur Demokratie in den 1980er Jahren als Modell für den Kompromiss zwischen den autoritären und demokratischen Gruppen vorgestellt. Die Möglichkeit der Machtverteilung zwischen dem Staatspräsidenten mit Kompetenzen zur Verteidigung sowie Aussenpolitik einerseits und dem Premierminister mit Kompetenzen zur Innenpolitik andererseits machte dieses System attraktiv. Das gemischte System wurde aber nicht gewählt, weil der Wille des Volkes und der führenden demokratischen Politiker zur sofortigen Demokratisierung des Landes unter der Leitung des vom Volke direkt gewählten Staatspräsidenten stark war. Die Stimmen für die Einführung des gemischten Systems, die heutzutage zu hören sind, haben mit diesem historischen Hintergrund nichts mehr zu tun und können als eine Alternative zwischen dem Machtzentrismus des Präsidialsystems und der Instabilität des parlamentarischen Regierungssystems für vernünftig gehalten werden.

Das gemischte System hat aber schon Schwierigkeiten wie üblich mit seiner Begriffsbestimmung. Auch wenn das gemischte System eingeführt wird, wird es nicht einfach sein, wie die Macht zwischen dem Staatspräsidenten und dem Premierminister sowie seinem Kabinett, die sich je nach dem Mehrheitsverhältnis im Parlament variiert, konkret verteilt werden sollte. Darüber hinaus ist es auch unklar, ob das gemischte Regierungssystem in seiner Wirkung die Kombination der Vorteile oder die der Nachteile der verschiedenen Regierungssysteme darstellen wird.

(4) Bewertung

Jedes klassische Regierungssystem wie Präsidial-, parlamentarisches und gemischtes System kann keinen Erfolg an sich versprechen. Es ist schwer zu sagen, was ein besseres oder schlechteres Regierungssystem ist. Viel wichtiger scheint, ob die Umwelt der politischen Kultur hinreichend entwickelt ist und das Regierungssystem mit dieser Umwelt gut zusammenpasst. Zu dieser Umwelt gehören ein gut funktionierendes und kompromissfähiges Parlament, ein demokratisches und stabiles Parteiensystem sowie nationaler Konsens über das Regierungssystem. Es ist höchst fraglich, ob eine Verfassungsänderung zur Stärkung dieser Umwelt beitragen könnte. Es lässt sich auch schwer leugnen, dass die Ausschließung der Wiederwählbarkeit den Machtwechsel erleichtert und damit zur Stabilisierung des demokratischen Verfassungsstaates beigetragen hat.

3. Verfassungsänderungsdiskussion ohne Sachzwänge

Die Hauptbegründung der treibenden Kräfte für die Verfassungsänderung bildet keine sachlich juristische. Es heißt lediglich, wegen der irregulären Kombination der Präsidenten- und Parlamentswahl aus den unterschiedlichen Amtszeiten der Abgeordneten von 4 und des Präsidenten von 5 Jahren sollte das Jahr 2007 bzw. 2010 eine einmalige Chance bilden, auf die man sonst wieder zwanzig Jahre lang warten muss. Solange es aber keinen zwingenden sachlichen Grund für eine Verfassungsänderung und keinen Konsens über ihren Inhalt gibt, braucht man sich nicht zu beeilen.

V. Schlußbemerkung

“Es mangelt an einem konkreten politischen und verfassungsrechtlichen Anlass für diese Verfassungsänderung. Genauer gesagt, ist die Verfassungsänderung von der Unzufriedenheit der Bürger dem Parteiensystem gegenüber motiviert. Sie stellt mit anderen Worten, gewissermaßen einen Versuch der beiden grossen Parteien ... dar, zu beweisen, dass sie eine Innovationskraft für Staat und Gesellschaft, einen ‘Gesamtplan für das Griechenland des 21sten Jahrhunderts’ haben. Das alles ist

freilich für die durchschnittlichen Bürger wenig überzeugend und deswegen blieb die Öffentlichkeit der Verfassungsänderung gegenüber relativ uninteressiert und uninformiert.”

Dies ist die Kritik eines griechischen Verfassungsrechtlers an der Verfassungsänderung von 2001 in seinem Lande.²⁴⁾ Die gesamte Atmosphäre der Diskussion scheint auch in Korea nicht wesentlich anders, obwohl sich die Oppositionspartei aus machtpolitischen Gründen gegen die Verfassungsänderung vor der Präsidentenwahl am Ende 2007 wandte.

Da die koreanische Verfassung für die Verfassungsänderung eine Volksabstimmung fordert, sind häufige Änderungen schwer vorstellbar. Und für die normative Kraft der Verfassung ist nicht nur der Kompromiss unter den politischen Parteien, sondern auch Interesse und Teilnahme des Volkes entscheidend wichtig. Unter diesen Umständen sollte man zunächst konkrete Probleme aufzeigen, mit der Verbesserung der unteren Normen beginnen und erst danach über die Notwendigkeit der Verfassungsänderung reden.

Die Verfassung ist nicht nur ein juristisches, sondern auch ein politisches Dokument, das die Werte und die Zukunftsorientierung des Staates aufweist. Eine Verfassungsänderung ohne juristische Sachzwänge ist daher nicht auszuschließen. Ein solcher Fall benötigt allerdings eine über die Parteieninteresse hinausgehende Forschung und Diskussion mit langfristigen Perspektiven. Für diesen Zweck sollte die Änderung der schweizerischen Bundesverfassung von 1999²⁵⁾ ein beachtliches Beispiel darstellen. Nachdem der Versuch, die Bundesverfassung von 1874 grundlegend zu erneuern, im Jahr 1965 angefangen hatte, ist die Verfassungsrevision erst nach 34 Jahren zu einem Abschluss gekommen.

투고일 2010. 8. 16	심사완료일 2010. 9. 1	게재확정일 2010. 9. 3
-----------------	------------------	------------------

²⁴⁾ Chryssogonos, Die umfassende griechische Verfassungsänderung von 2001, in: AöR 2002, S.434.

²⁵⁾ Vgl. darüber Schweizer, Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: AöR 2000, S.263-309.

Literatur

- Kim, Cheol-Su, Heonbeobhag (sang) [Verfassungslehre Bd.1], 2009.
- Kim, Jong-Chul, Gaeheonroneui hangyewa Jeonje [Grenzen und Voraussetzungen der Verfassungsänderungsdiskussion], in: Gughoibo [Parlamentsreview] 2005. 7., S.54-60.
- Kwon, Young-Sung, Heonbeobhagwonron [Grundprinzipien der Verfassungslehre], 2009.
- Hangugongbeobhaghoi [Korean Public Law Association], Heonbeobgaejeonganyeongubogoseo [Forschungsbericht über die Verfassungsänderung], 2006.
- Hangugheonbeobhaghoi [Korean Constitutional Law Association], Heonbeobgaejeongyeongu [Forschungsbericht über die Verfassungsänderung], 2006.
- Miraehangugheonbeobyonguhoi [Forschungsgruppe für die Zukunftsverfassung], Forschungsbericht über die wünschenswerte Verfassungsänderung, 2008.
- Sung, Nak-In, Heonbeobhag [Verfassungslehre], 2010.
- Chong, Jong-Sup, Heonbeobhagwonron [Grundprinzipien der Verfassungslehre], 2010.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, Die verfassungsgebende Gewalt des Volkes - Ein Grenz begriff des Verfassungsrechts, in: Ders., Staat, Verfassung, Demokratie, 2.Aufl., Frankfurt a.M., 1992, S.90-112.
- Chryssogonos, Kostas Die umfassende griechische Verfassungsänderung von 2001, in: AöR 2002, S.433-435.
- Fiedler, Wilfried, Die deutsche Revolution von 1989: Ursachen, Verlauf, Folgen, in: Isensee/Kirchhof(Hg.), Handbuch des Staatsrechts Bd.8, S. 3-33.
- Grimm, Dieter, Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Der Staat 2009, S.475-495.
- Gröschner, Rolf, Evolution der Revolution oder: Das Ende der DDR als Fortschritt im Begriff einer Freiheitsrevolution, in: JZ 2009, S.1025-1032.
- Hesse, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19.Aufl, Heidelberg 1993.
- Hillgruber, Christian, Deutsche Revolution - "Legale Revolution"? Über den legitimatorischen Mehr- oder Minderwert (des Anscheins) verfassungskontinuierlicher Legalität, in: Der Staat 2010, S.169-209.

- Kay, Hee-Yol, Verfassungsgebung und Verfassungsrealität in Korea, in: Jutta Kramer/Björn G. Schubert (Hrsg.), Verfassungsgebung und Verfassungsreform im In- und Ausland, Baden-Baden 2005, S.95-128.
- Schneider, Hans-Peter, Die verfassungsgebende Gewalt, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Bd.7, Heidelberg 1992, S.3-31, Rn.44.
- Schneider, Peter, Revolution, in: Evangelisches Staatlexikon, 2.Aufl., Berlin 1975, Sp. 2201-2210.
- Schweizer, Reiner J., Die erneuerte schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, in: AöR 2000, S.263-309.
- Song, Seog-Yun, Analyse der Diskussion zum Thema: Verfassungsreform in Südkorea - insbesondere im Hinblick auf die Reform der Regierungsform und des Parlaments, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Verfassungsreform in Südkorea, Seoul 2010 (im Erscheinen), S.75-92.
- Württemberg, Thomas, Die Verfassung der DDR zwischen Revolution und Beitritt, in: Isensee/Kirchhof(Hg.), Handbuch des Staatsrechts Bd.8, Heidelberg 1995, S.101-130.
- Zippelius, Reinhold/Württemberg, Thomas, Deutsches Staatsrecht, 31.Aufl., München 2005.

<Abstract>

한국에서의 헌법제정과 헌법개정 : '6월헌법'의 제1차 개정과 관련하여

宋石允*

한국헌정사에서 헌법개정은 현행헌법이 제정되기 전까지는 주로 권위주의 정권의 권력연장 수단으로 악용되었다. 민주적 정당성이 결여되었던 정권들은 자신의 정권을 제 몇 공화국이라는 식으로 불렀다. 이에 따라 헌법도 제 몇 공화국 헌법으로 명명되었다. 민주화 이후에는 “문민정부”, “국민의 정부”, “참여정부” 등이 이어지고 있다. 또한 현대 한국헌정사를 권위주의체제를 극복하고 민주헌정국가를 실현하려는 과정으로 이해한다면 1960년과 1987년의 헌법은 각각 1960년 4월과 1987년 6월에 발동된 민주적 헌법제정권력에 의해 제정된 것으로서 “4월 헌법”과 “6월 헌법”으로 부를 수 있다.

특히 6월 헌법은 헌법개정의 절차를 통해 탄생했지만 안정적인 규범적 효력을 지니는 최초의 헌법이다. 민주혁명이 헌법개정절차를 통해 이루어진 것은 우리나라만의 독특한 현상은 아니다. 이러한 변화 속에서 헌법제정론이 고전적 시민혁명에 얽매어 있을 필요는 없다. 새로운 헌법의 탄생으로 인한 체제변환의 경우 절차적으로 헌법개정임에도 불구하고 실질적 의미에서 헌법제정으로 규정할 수 있다. 따라서 헌법파괴가 아닌 한 새로운 개정헌법은 1987년 제정 6월 헌법의 제1차 개정일 뿐이다.

현재 논의되고 있는 헌법개정의 대상은 헌법전반에 걸치고 있지만 추진동력은 정부형태의 개정문제에 놓여 있다. 어떠한 정부형태가 그 자체로서 더 우월하다고 할 수는 없다. 중요한 것은 정치문화의 성숙이며 정부형태와 정치문화가 잘 조화되는 것이다. 성숙된 정치문화란 활성화되고 타협할 줄 아는 의회와 민주적이고 안정적인 정당체제 및 정부형태에 대한 국민적 합의이다. 정부형태에 대한 헌법개정이 이러한 환경이 성숙하는 데 기여할 수 있을가는 의문이다. 법적인 사항강제에 의한 헌법개정이 아닌 경우에는 장기적인 관점에서 정파의 이해관계를 초월한

* Associate Professor, College of Law/School of Law, Seoul National University.

연구와 토론이 전제되어야 한다. 이와 관련하여 34년의 논의 끝에 이루어진 1999년의 스위스헌법개정은 주목할 만한 가치가 있다.

주제어: 헌법제정, 헌법개정, 헌법실현, 6월 헌법, 정부형태, 정치문화, 사형강제 없는 헌법개정, 1999년 스위스헌법개정, 2001년 그리스헌법개정