



제437회 국회 (임시회)
제2차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈무제한토론 제도 변경〉

■ 김준혁의원 대표발의(의안번호 제2216873호)

2026. 7.

국회 운영 위원회

수석전문위원 김정호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 무제한토론의 실시·종결 요건 변경	3
2. 무제한토론 중 의사정족수 미달 시 회의 중지	8
3. 무제한토론 종결 후 표결 시기 규정	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김준혁 · 강준현 · 민병덕 · 부승찬 · 안태준 · 이기현
이상식 · 이성윤 · 이원택 · 전진숙 · 정을호 · 정준호의원
(12인)

2. 제 안 일 : 2026. 2. 13.

3. 회 부 일 : 2026. 2. 19.

※ 의안번호 : 16873

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 다수당의 일방적인 안건 처리를 견제하고 소수 정당의 발언권을 보장하기 위하여 무제한토론(필리버스터) 제도를 둠. 이에 따라 재적의원 3분의 1 이상이 서명한 요구서를 제출하기만 하면 의장은 의무적으로 무제한토론을 실시해야 하고, 토론 도중 의사정족수에 미달하더라도 회의를 중지하지 않으며, 토론이 끝난 후에는 지체 없이 해당 안건을 표결하도록 규정하고 있음.

그러나 단순히 서류상의 서명만으로 무제한토론이 자동 개시되는 현행 절차는 소수의 권리를 보호하려는 본래 취지와 달리, 국회 의사일정을 지연시키거나 정쟁의 도구로 남발되는 부작용을 낳고 있음. 안건 저지를 위해서는 본회의장에 직접 출석하여 의사를 표명하

는 등 최소한의 노력이 수반되어야 함에도 현행 절차는 이를 간과하고 있음. 아울러 의사정족수 미달 시에도 회의를 지속하는 것은 안건에 대한 실질적인 토론을 저해하며, 토론 종결 직후 즉시 표결하는 방식은 종결 선포 당시의 우연한 재석 상황에 따라 표결 결과가 좌우되는 등 절차적 불안정성을 야기한다는 지적이 있음.

이에 무제한토론 제도를 다음과 같이 개선하여 제도 운용의 균형과 효율성을 도모하고자 함. 무제한토론의 실시 요건을 종전의 ‘재적의원 3분의 1 이상이 서명한 요구서 제출’에서 ‘재적의원 5분의 1 이상이 서명한 실시동의 제출 후 재적의원 3분의 1 이상의 찬성으로 가결’하도록 변경함과 동시에 무제한토론의 종결동의 발의 요건을 재적의원 5분의 1 이상으로 완화하여 개시와 종결 절차 간의 형평을 맞춤. 한편, 무제한토론 중이라도 의사정족수에 미달하는 경우에는 의장이 회의를 중지할 수 있도록 하고, 토론 종결 선포 후 일정 시간이 지난 뒤에 안건을 표결하도록 하여 절차적 정당성을 보완하려는 것임(안 제106조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 무제한토론의 실시·종결 요건 변경

개정안은 무제한토론의 실시요건을 “재적의원 3분의 1 이상 요구”에서 “재적의원 5분의 1 이상이 실시동의 제출 후 재적의원 3분의 1 이상 찬성”으로, 종결동의 제출 요건을 “재적의원 3분의 1 이상”에서 “재적의원 5분의 1 이상”으로 각각 변경하려는 것임(안 제106조의2).

[표-1] 개정안의 주요내용

구 분		현 행	개 정 안
무 제 한 토 론	실 시	재적의원 <u>3분의 1 이상 요구</u>	재적의원 <u>5분의 1 이상 실시동의 제출</u> → 재적의원 <u>3분의 1 이상 찬성</u>
	종 결	재적의원 <u>3분의 1 이상</u> 종결동의 제출 → 재적의원 5분의 3 이상 찬성	재적의원 <u>5분의 1 이상</u> 종결동의 제출 → 재적의원 5분의 3 이상 찬성

[표-2] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
제106조의2(무제한토론의 실시 등)	제106조의2(무제한토론의 실시 등)
① 의원이 본회의에 부의된 안건에 대하여 이 법의 다른 규정에도 불구하고 시간의 제한을 받지 아니하는 토론(이하 이 조에서 “무제한토론”이라 한다)을 하려는 경우에는 재적의원 <u>3분의 1 이상</u>	① ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>5분의 1 이상</u>

현행	개정안
<u>이 서명한 요구서를 의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장은 해당 안건에 대하여 무제한토론을 실시하여야 하며, 제12조에도 불구하고 의장이 지정하는 다음 각 호의 의원이 무제한토론을 진행할 수 있다.</u> 1. 2. (생략) ② 제1항에 따른 <u>요구서는</u> <u>요구 대상 안건별로 제출하되, 그 안건이 의사일정에 기재된 본회의가 개의되기 전까지 제출하여야 한다. 다만, 본회의 개의 중 당일 의사일정에 안건이 추가된 경우에는 해당 안건의 토론 종결 선포 전까지 요구서를 제출할 수 있다.</u> ③ 의원은 제1항에 <u>따른 요구서가 제출되면</u> 해당 안건에 대하여 무제한토론을 할 수 있다. 이 경우 의원 1명당 한 차례만 토론할 수 있다.	<u>의 서명으로 무제한토론의 실시 동의를</u>----- -. -----<u>무제한토론의 실시동</u> <u>의는 동의가 제출된 즉시 토론</u> <u>을 하지 아니하고 무기명투표로</u> <u>표결하되 재적의원 3분의 1 이</u> <u>상의 찬성으로 가결되며, 무제한</u> <u>토론의 실시동의를 가결된 경우</u> <u>의장은</u>----- -----. 1. 2. (현행과 같음) ② -----<u>실시동의를</u>----- ----- ----- -. ----- ----- -----<u>실시동의를</u>-----. ③ -----<u>따라 무제한</u> <u>토론의 실시동의를 가결되면</u>--- ----- -. ----- -----.

현행	개정안
⑤ 의원은 무제한토론을 실시하는 안건에 대하여 재적의원 3분의 1 이상의 서명으로 무제한토론의 종결동의(終結動議)를 의장에게 제출할 수 있다.	⑤ ----- -----5분 의----- ----- -----.
⑥ 제5항에 따른 무제한토론의 종결동의를 동의가 제출된 때부터 24시간이 지난 후에 무기명투표로 표결하되 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다. 이 경우 무제한토론의 종결동의에 대해서는 토론을 하지 아니하고 표결한다.	⑥ (현행과 같음)
⑨ 제7항이나 제8항에 따라 무제한토론의 종결이 선포되었거나 선포된 것으로 보는 안건에 대해서는 무제한토론을 요구할 수 없다.	⑨ ----- ----- ----- -----무제한토론의 실시동의 를 제출할-----.

무제한토론은 본회의에 부의된 안건에 대하여 재적의원 3분의 1 이상의 요구가 있는 경우 시간의 제한 없이 토론을 할 수 있도록 허용하는 것으로, 무제한토론이 실시되면 현행법상의 발언시간 제한 규정 등을 적용하지 않고 회의를 계속하며, ① 무제한토론을 실시할 의원이 더 이상 없거나 ② 재적의원 3분의 1 이상이 무제한토론 종

결동의를 제출하고 24시간 후 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 가결된 경우, ③ 무제한토론 실시 중 해당 회기가 종료된 경우에만 토론이 종결됨.¹⁾

이와 관련하여 개정안은 ① 무제한토론의 실시요건을 ‘재적의원 3분의 1 이상의 요구서 제출’에서 ‘재적의원 5분의 1 이상의 실시동의 제출 후 재적의원 3분의 1 이상의 찬성으로 가결된 경우’로 변경하고, ② 종결동의 제출에 필요한 재적의원의 수를 ‘3분의 1 이상’에서 실시동의의 경우와 동일하게 ‘5분의 1 이상’으로 완화하는 것으로,

이는 무제한토론의 실시에 대해서도 표결을 거치도록 절차를 강화하여 의원들의 의사를 명확히 확인함으로써 정당성을 확보하고 제도의 남용을 방지하는 한편, 무제한토론 실시와 종결 절차 간의 통일성을 갖추려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안은 실시동의의 의결정족수가 기존의 실시요구서 제출에 필요한 ‘재적의원 3분의 1 이상’과 동일하다는 점에서 가중 요건으로서의 효과는 크지 않을 수 있는 반면, 법체계상 정합성이 떨어지는 점을 고려할 필요가 있음.

의결정족수 구성에서 과반수보다 낮은 ‘3분의 1’을 기준으로 하는

1) 「국회법」 제106조의2(무제한토론의 실시 등) ⑦ 무제한토론을 실시하는 안건에 대하여 무제한토론을 할 의원이 더 이상 없거나 제6항에 따라 무제한토론의 종결동의가 가결되는 경우 의장은 무제한토론의 종결을 선포한 후 해당 안건을 지체 없이 표결하여야 한다.

⑧ 무제한토론을 실시하는 중에 해당 회기가 끝나는 경우에는 무제한토론의 종결이 선포된 것으로 본다. 이 경우 해당 안건은 바로 다음 회기에서 지체 없이 표결하여야 한다.

것은 표결 참여자 중 찬성보다 반대가 많은 경우에도 가결을 가능하게 하여 헌법상 다수결 원리에 부합하지 않는데, 헌법 제49조²⁾는 국회의 일반의결정족수를 ‘재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성’으로 규정하고 있으며, 「국회법」상 특별의결정족수를 정할 수는 있으나 이 경우에도 의결정족수를 과반수보다 완화한 규정은 없음.

[표-3] 헌법 및 「국회법」상 의결정족수

구 분	의결정족수	안 건
일반 의결정족수	재적의원 과반수 출석, 출석의원 과반수 찬성	일반 안건
특별 의결정족수	재적의원 3분의 2 이상 찬성	① 헌법개정안 의결(헌§130①) ② 국회의원 제명(헌§64③) ③ 대통령에 대한 탄핵소추안 의결(헌§65②) ④ 국회의원 자격상실 결정(국§142③) ⑤ 안전조정위원회에서의 조정안 의결(국§57의2⑥)
	재적의원 5분의 3 이상 찬성	① 신속처리안건지정동의 의결(국§85의2①) ② 무제한토론의 종결동의(국§106의2⑥)
	재적의원 과반수 찬성	① 국무총리·국무위원 해임건의안 의결(헌§63②) ② 국무총리 등의 탄핵소추안 의결(헌§65②) ③ 계엄 해제요구(헌§77⑤) ④ 국회의장·부의장 선거(국§15①)
	재적의원 과반수 출석, 출석의원 3분의 2 이상 찬성	① 대통령이 환부한 법률안 재의결(헌§53④) ② 번안동의 의결(국§91)
	재적의원 과반수 출석, 출석의원 다수표	① 대통령 선거에서 최고득표자가 2인 이상인 경우 국회의 대통령당선자 결정(헌§67②) ② 국회의장·부의장 결선 투표(국§15③) ③ 임시의장 선거(국§17) ④ 상임위원장·예산결산특별위원장 선거(국§41②, 국§45④)
	재적의원 4분의 1 이상 출석, 출석의원 과반수 찬성	① 전원위원회 안건 의결(국§63의2④)

2) 「대한민국헌법」 제49조 국회는 헌법 또는 법률에 특별한 규정이 없는 한 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 때에는 부결된 것으로 본다.

종결동의 또한 제출요건을 완화하더라도 ‘재적의원 5분의 3 이상’이라는 의결정족수는 변동이 없어 토론의 종결 여부에 실질적인 영향을 미치기는 어렵다는 점을 고려할 필요가 있음.

개정안은 무제한토론의 실시 중 재석의원이 본회의 의사정족수에 미치지 못하는 경우 의장이 회의의 중지를 선포할 수 있도록 하려는 것임(안 제106조의2제4항 후단 삭제 및 단서 신설).

현행	개정안
제106조의2(무제한토론의 실시 등) ④ 무제한토론을 실시하는 본회의는 제7항에 따른 무제한토론종결 선포 전까지 산회하지 아니하고 회의를 계속한다. <u>이 경우 제73조제3항 본문에도 불구하고 회의 중 재적의원 5분의 1</u>	제106조의2(무제한토론의 실시 등) ④ ----- ----- ----- ----- ----- <u>제73조제1항의 정족수에 미치지 못하는 경</u>

- 8 -

현행	개정안
이상이 출석하지 아니하였을 때에도 회의를 계속한다. <단서 신설>	우에는 같은 조 제3항에도 불구하고 의장은 회의의 중지를 선포할 수 있다.

현행법 제73조는 본회의를 여는 데 필요한 의사정족수를 ‘재적의원 5분의 1 이상’으로 정하고, 회의 도중 재석의원이 이에 미달하는 때에는 의장이 회의의 중지나 산회를 선포하되, 교섭단체 대표의원이 의사정족수의 충족을 요청하지 않는 한 효율적인 진행을 위해 의사정족수에 미달한 상태에서도 회의를 계속할 수 있도록 규정하고 있음.⁴⁾

그러나 무제한토론에 대해서는 토론의 계속성을 보장하기 위하여 의사정족수 미달 시에도 회의가 중지되지 않도록 제73조제3항 본문의 적용을 배제하고 있는데, 개정안은 무제한토론의 경우에도 일반적인 본회의와 동일하게 의사정족수 미달 시 의장이 회의를 중지할 수 있도록 하려는 것임.

이는 본회의장의 재석의원이 너무 적은 상태에서 무제한토론이 진행되는 경우 실질적인 토론이 이루어지지 않아, 안건의 최종 의결 전 소수의견 개진을 통해 타협을 유도하고자 하는 무제한토론 제도

4) 「국회법」 제73조(의사정족수) ① 본회의는 재적의원 5분의 1 이상의 출석으로 개의한다.

③ 회의 중 제1항의 정족수에 미치지 못할 때에는 의장은 회의의 중지 또는 산회를 선포한다. 다만, 의장은 교섭단체 대표의원이 의사정족수의 충족을 요청하는 경우 외에는 효율적인 의사진행을 위하여 회의를 계속할 수 있다.

의 의미가 퇴색된다는 점을 고려한 것으로,

개정안에 대해서는 ① 무제한토론의 내실화를 위해 일정 수 이상의 의원 참여를 확보하고자 하는 개정 취지와 ② 무제한토론이 장시간 계속되는 경우 의사정족수를 계속 충족시키기 쉽지 않다는 현실적인 문제를 종합적으로 고려하여 판단해야 할 사안으로 보임.⁵⁾

3. 무제한토론 종결 후 표결 시기 규정

개정안은 무제한토론을 할 의원이 더 이상 없어 토론이 종결되는 경우에는 ‘토론 종결 선포 후 12시간의 범위에서 의장이 정하는 일시’에 표결을 실시하도록 하는 내용임(안 제106조의2제7항).

[표-5] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제106조의2(무제한토론의 실시 등) ⑦ 무제한토론을 실시하는 안건에 대하여 무제한토론을 할 의원이 더 이상 없거나 제6항에 따라 무제한토론의 종결동의가 가결되는 경우 의장은 무제한토론의 종결을 선포한 후 해당 안	제106조의2(무제한토론의 실시 등) ⑦ 의장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는-----선포하고,-----각 호의 구분에 따른 시기에-----.

5) 참고로, 필리버스터가 인정되는 미국 상원의 경우 우리와 달리 필리버스터 진행 시에도 의사정족수(재적의원 과반수)에 관한 예외를 두지 않고 있음. 다만, 의원이 별도로 의사정족수의 확인을 요구하지 않는 한 정족수가 충족되는 것으로 보고 토론을 계속 진행함. 전진영, “미국 상원의 필리버스터 운영과 쟁점”, 「NARS 현안분석」 제391호(2026.2.11.), 국회입법조사처, p.3

현행	개정안
건을 <u>지체 없이</u> 표결하여야 한다. <신설> <신설>	1. 무제한토론을 할 의원이 더 이상 없는 경우: 무제한토론의 종결 선포 후 12시간의 범위에서 의장이 정하는 일시 2. 제6항에 따라 무제한토론의 종결동의가 가결된 경우: 무제한토론의 종결 선포 후 지체 없이

현행법 제106조의2제7항에 따라, 무제한토론 중 더 이상 토론할 의원이 없거나 종결동의가 가결되면 의장은 토론 종결을 선포하고 해당 안건을 지체 없이 표결하여야 함.

개정안은 이 중 토론을 할 의원이 없어 무제한토론이 종결되는 경우에는 종결 후 ‘지체 없이’ 표결을 하는 것이 아니라 ‘12시간의 범위에서 의장이 정하는 일시’에 표결하도록 시기를 변경하는 것으로,

이는 무제한토론이 장시간 진행되어 토론 종결 시점을 예측하기 어려운 상황에서 갑자기 토론이 종결되는 경우, 본회의장을 이석한 의원들이 바로 회의에 참석할 수 없어 원활한 의사 진행이 이루어지지 못하는 것을 방지하려는 취지로 보임.

개정안은 안건의 표결 시기에 대한 예측가능성을 높여 절차적 안정성을 확보하는 의미가 있음. 다만, 현행 규정상으로도 무제한토론

종결 선포 시 재석의원이 의결정족수에 미달하는 경우 의장은 회의를 중지하고 정족수 충족을 기다린 후 속개하여 표결을 실시하는 방식 등으로 의사 진행이 가능하다는 점을 함께 고려할 필요가 있다고 보임.

문 의 처
02)6788-5014