



제418회국회(정기회)  
제3차 국회운영위원회

# 국회법 일부개정법률안

## 검 토 보 고

〈무제한토론 요구 제출 후 회기 결정 의결정족수 강화〉

■ 주호영의원 대표발의(의안번호 제2202733호)

2024. 9.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수



## 목 차

|                        |   |
|------------------------|---|
| I . 제안경위 .....         | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 ..... | 1 |
| III . 검토의견 .....       | 3 |



## I. 제안경위

1. 발 의 자 : 주호영 · 권영세 · 강선영 · 김위상 · 김종양 · 정희용  
이헌승 · 고동진 · 김용태 · 이인선 의원(10인)

2. 제 안 일 : 2024. 8. 12.

3. 회 부 일 : 2024. 8. 13.

※ 의안번호 : 2733

## II. 제안이유 및 주요내용

무제한토론의 종결은 무제한토론을 할 의원이 더 이상 없거나 재적 의원의 5분의 3 이상의 찬성으로 무제한토론의 종결동의가 의결된 경우에 종결을 선포하도록 하고 있음. 다만, 무제한토론을 실시하는 중에 해당 회기가 끝나면 무제한토론의 종결이 선포된 것으로 보고 있는데, 이는 당초 정해진 회기에 맞추어 해당 회기의 의사일정을 마치도록 하려는 취지임.

그런데 무제한토론을 종결시키기 위한 목적으로 회기를 단축시키는 사례가 발생하고 있는데, 이는 일반 의결정족수(재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수 찬성)를 통해 의결 가능한 회기 변경의 방법으로, 무제한토론의 종결을 위해 요구되는 가중과반 특별 의결정족수(재적의원 5분의 3 이상 찬성) 요건을 우회하는 편법이라는 비판이 제기됨.

이에 무제한토론 요구가 제출된 이후 해당 회기를 결정·변경하고자 하면 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결하도록 하여 무제한토론을 당초 제도 취지에 맞게 운영하려는 것임(안 제106조의2제11항 신설).

### Ⅲ. 검토의견

현행법<sup>1)</sup>에 따라 회기 결정·변경 시 의결정족수는 “재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성”이 적용되고 있으나, 개정안은 무제한토론 요구서가 제출된 후 회기를 정하거나 변경하려는 경우에는 의결정족수를 “재적의원 5분의 3 이상의 찬성”으로 강화하려는 것임.

[표-1] 개정안 조문대비표

| 현행                                                      | 개정안                                                                                                                    |
|---------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제106조의2(무제한토론의 실시 등)<br>① ~ ⑩ (생략)<br><u>&lt;신설&gt;</u> | 제106조의2(무제한토론의 실시 등)<br>① ~ ⑩ (현행과 같음)<br><u>⑪ 무제한토론 요구서가 제출된 후 해당 회기를 정하거나 변경하고자 할 경우에는 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다.</u> |

현행법 제106조의2 제5항부터 제8항까지<sup>2)</sup>에 따르면, 무제한토론은 ① 무제한토론을 실시할 의원이 더 이상 없는 경우, ② 무제한토론 실시 중에 해당 회기의 회기가 종료되는 경우, ③ 재적의원 5분의 3 이상의 의

1) 「국회법」 제7조(회기) ① 국회의 회기는 의결로 정하되, 의결로 연장할 수 있다.

제109조(의결정족수) 의사는 헌법이나 이 법에 특별한 규정이 없으면 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 과반수의 찬성으로 의결한다.

2) 「국회법」 제106조의2(무제한토론의 실시 등) ① ~ ④ (생략)

⑤ 의원은 무제한토론을 실시하는 안건에 대하여 재적의원 3분의 1 이상의 서명으로 무제한토론의 종결동의(終結動議)를 의장에게 제출할 수 있다.

⑥ 제5항에 따른 무제한토론의 종결동의는 동의를 제출된 때부터 24시간이 지난 후에 무기명투표로 표결하되 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 의결한다. 이 경우 무제한토론의 종결동의에 대해서는 토론을 하지 아니하고 표결한다.

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.

⑨·⑩ (생략)

결로 무제한토론 종결동의(終結動議)가 의결되는 경우에 종결됨.

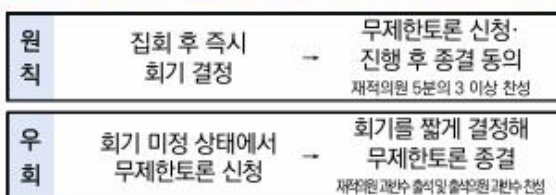
최근 소수파의 무제한토론 신청 이후 다수파가 ‘재적의원 과반수 출석 및 출석의원 과반수 찬성’인 일반의결정족수를 통해 정해지지 않았던 회기를 결정하거나 기존의 회기를 변경함으로써 ‘재적의원 5분의 3 이상’이라는 특별의결정족수를 우회하여 무제한토론을 단기에 종결시킨 사례가 있었음.<sup>3)</sup>

[표-2] 회기 종료로 무제한토론이 종결된 사례

| 대별   | 안건                                   | 토론 일시<br>(토론 선포 ~ 종결 선포)                                      | 종결사유  | 토론의원                                                       |
|------|--------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-------|------------------------------------------------------------|
| 제20대 | 공직선거법<br>일부개정법률안                     | '19. 12. 23(월) 21:42~<br>'19. 12. 25(수) 24:00<br>(총 50시간 18분) | 회기 종료 | <총 15인><br>더불어민주당: 6인<br>자유한국당: 7인<br>바른미래당: 1인<br>정의당: 1인 |
|      | 고위공직자<br>범죄수사처<br>설치 및 운영에<br>관한 법률안 | '19. 12. 27(금) 21:25~<br>'19. 12. 28(토) 24:00<br>(총 26시간 35분) | 회기 종료 | <총 13인><br>더불어민주당: 5인<br>자유한국당: 6인<br>바른미래당: 1인<br>정의당: 1인 |

3) 국회는 안건의 중요성을 고려해 ‘재적의원 과반수 출석 및 출석의원 과반수 찬성’의 일반 의결정족수를 대체할 ‘가중 과반’의 특별 의결정족수를 규정할 수 있음. 무제한토론제도는 다수파와 소수파간의 갈등을 조정할 수 있는 주요 수단이므로, 회기 중 무제한토론을 종결하려면 ‘재적의원 5분의 3 이상의 찬성’을 얻도록 정한 것으로 볼 수 있음. 반면, 일반 의결정족수만을 요구하는 ‘회기 결정’으로 특별 의결정족수를 요구받는 ‘무제한토론 종결’이 사실상 가능하게 됨.(김태엽, 「국회 무제한토론제도를 둘러싼 쟁점과 과제」, 『이슈와 논점』 제2115호, 국회입법조사처, 2023.)

[그림] ‘회기 결정’으로 가중 과반 우회한 무제한토론 종결



| 대 별  | 안 건                                            | 토 론 일 시<br>(토론 선포 ~ 종결 선포)                                | 종 결 사 유 | 토 론 의 원                                                  |
|------|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|---------|----------------------------------------------------------|
| 제21대 | 고위공직자<br>범죄수사처<br>설치 및 운영에<br>관한 법률<br>일부개정법률안 | '20. 12. 9(수) 20:59~<br>'20. 12. 9(수) 24:00<br>(총 3시간 1분) | 회기 종료   | <총 1인><br>국민의힘: 1인                                       |
|      | 검찰청법<br>일부개정법률안                                | '22. 4. 27(수) 17:10~<br>'22. 4. 27(수) 24:00<br>(6시간 50분)  | 회기 종료   | <총 4인><br>더불어민주당: 2인<br>국민의힘: 2인                         |
|      | 형사소송법<br>일부개정법률안                               | '22. 4. 30(토) 16:59~<br>'22. 4. 30(토) 24:00<br>(7시간 1분)   | 회기 종료   | <총 4인><br>더불어민주당: 2인<br>국민의힘: 2인                         |
| 제22대 | 노동조합 및<br>노동관계조정법<br>일부개정법률안                   | '24. 8. 2(금) 16:33~<br>'24. 8. 3(토) 23:59<br>(총 31시간 26분) | 회기 종료   | <총 7인><br>더불어민주당: 1인<br>국민의힘: 4인<br>조국혁신당: 1인<br>진보당: 1인 |

주) 음영은 정해져 있지 않았던 회기를 결정하거나 기존의 회기를 변경함으로써 무제한토론을 회기 종료로 종결시킨 사례임.

\* 자료: 국회사무처

이에 개정안은 무제한토론 요구서가 제출된 후 회기를 결정하거나 변경하는 경우에는 예외적으로 의결정족수를 “재적의원 과반수 출석, 출석의원 과반수 찬성”에서 “재적의원 5분의 3 이상의 찬성”으로 강화하려는 것임.

개정안은 무제한토론이 당초 도입취지대로 운영될 수 있도록 과반의석을 차지한 다수당이 종결동의를 우회하여 일방적으로 무제한토론을 종결시키는 것을 방지하고 소수파의 의견제시 기회를 보장할 수 있다는 점에서 긍정적인 측면이 있음.

다만, 헌법재판소는 회기결정의 건이 무제한토론의 대상에 해당하는지

에 관하여 무제한토론은 안전에 대한 처리 자체를 불가능하게 하는 것이 아니라 최대 다음 회기까지 처리를 지연시키는 수단으로 도입된 점, 무제한토론 입법 당시 회기 종료에 의한 필리버스터 종결을 예정했던 점<sup>4)</sup> 등을 고려할 때 무제한토론이 ‘재적의원 5분의 3 이상이 찬성하지 않는 이상 회기를 정할 수 없도록 하는 권한’까지 보장한다고 보기 어렵다고 해석하였던 점을 고려할 필요가 있음.<sup>5)</sup> 즉, 무제한토론 중 회기 결정·변경에 관한 의결정족수 강화 여부는 개정안의 기대효과 및 헌법재판소의 결정취지 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있음.

## 문 의 처

02)6788-5015

- 4) 2012. 5. 2. 제307회 국회(임시회) 제1차 본회의 중 무제한토론 도입 등 일명 국회선진화법(「국회법 일부개정 법률안」)에 대한 찬반토론에서 필리버스터에 의한 국회의 직무가 정지되는 상황을 우려하는 반대의견이 제기되었고, 이에 대해 회기종료에 의한 필리버스터 종결이 가능하다는 찬성의견이 있었음.

○○○ 의원 상정하는 것이 이렇게 어렵게 된다면 국회라는 것은, 상정에 반대하는 소수의 사람들은, 상임위원회에서 3분의 1 또는 필리버스터의 경우에 100명이 단합을 하게 되면 상임위원회에서 3분의 2인 66%, 본회의에서는 180명에 이르기까지 그 저지하는 사람들의 의사가 찬성하는 사람들의 의사를 압도하게 됩니다. 그렇게 되면 우리 국회라는 것은 단 한 명의 의견을 존중하기 위해서 그 사람의 뜻을, 그 사람의 동의를 얻으려고 노력하는 것이 아니라 일부의 저항하는 세력들, 강경파들에 의해서 국회가 작동 중지가 됩니다.

△△△ 의원 지금 ○○○ 의원께서 지적한 ‘필리버스터에 의해서 의사진행을 방해할 때 5분의 3 의결을 얻지 아니하면 종결시킬 수가 없기 때문에 식물국회가 된다’ 하는 요지입니다, 간단히 말하면, 그런데 여러분, 필리버스터 종결은 5분의 3 의결만 있는 것이 아니고 회기 종료에 의한 필리버스터 종결이 있습니다. 가령 5월 임시국회에서 우리가 필리버스터로 어떤 법안을 저지했을 때 6월 달 임시국회를 소집하면 5월 임시국회 회기 종료와 더불어 필리버스터는 종결되고 6월 임시국회 첫날에 지체 없이 법안을 과반수 표결을 하게 됩니다. 따라서 쟁점 법안을 통과시킬 수 없게 하는 식물국회가 된다는 이 이론은 법안 내용을 자세히 검토하지 않은 결과에 연유한다고 생각합니다.

- 5) 헌법재판소는 2020년 5월 27일 ‘제372회 국회(임시회) 회기결정의 건(2019.12.11.~2020.1.9.)’과 관련하여 회기를 15일간(2019.12.11.~12.25.)으로 정하자는 수정안을 2019. 12. 23.에 가결선포한 행위 및 공직선거법 일부개정법률안에 대한 수정안을 2019. 12. 27. 가결선포한 행위에 대한 권한쟁의심판청구를 기각하였음. 다수의 견은 회기결정의 건이 무제한토론의 대상인지 여부에 관하여 ‘국회법」 제106조의2제8항이 회기 종료 시 무제한토론 역시 종결되도록 한 것은 국회가 집회 후 즉시 의결로 회기를 정하여 종기가 정해져 있는 상태에서 무제한토론이 실시됨을 전제로 한 것이라 하면서, 회기결정의 건에 대해서도 무제한토론이 허용된다고 보아 종결동의 요건인 재적의원 5분의 3 이상의 찬성이 확보되는 경우에만 회기를 정할 수 있도록 하는 것은 국회법이 예정한 정상적인 국회 운영에서 벗어나는 것이고 무제한토론제도가 소수에게 재적의원 5분의 3 이상이 찬성하지 않는 이상 회기를 정할 수 없도록 하는 권한까지 보장한 것이라고 보기 어렵다고 하였습니다.(헌법재판소 2020.5.27. 선고 2019헌라6등 결정.)