



제417회국회(임시회)
제1차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈무제한토론의 허용범위 및 종결요건 강화〉

■ 신동욱의원 대표발의(의안번호 제2200597호)

2024. 8.

국회운영위원회

수석전문위원 김상수

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 개정안의 주요내용	3
2. 무제한토론 제도의 개요	5
3. 반대토론에 대해서만 무제한토론 허용	8
4. 무제한토론시 의제 외 사항에 대한 토론 금지	10
5. 무제한토론 종결동의 의결정족수 강화	12

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 신동욱 · 김은혜 · 고동진 · 강승규 · 권성동 · 주호영
이종배 · 박상웅 · 강대식 · 백종현 · 구자근 · 안상훈
김 건 · 박정하 · 신성범 · 유용원 · 이만희 의원(17인)

2. 제 안 일 : 2024. 6. 18.

3. 회 부 일 : 2024. 6. 19.

※ 의안번호 : 597

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 의원이 본회의에 부의된 안건에 대하여 재적의원 3분의 1 이상이 서명한 요구서를 의장에게 제출하는 경우, 시간의 제한을 받지 아니하는 무제한 토론을 하도록 하고 있음. 무제한 토론은 국회(의회)에서 소수당이 다수당의 독주를 막거나 합법적 수단을 통해 의사 진행을 지연시키는 민주주의 최후의 절차임.

그러나 다수당이 안건에 대한 찬성토론으로 활용하거나 안건과 관계없는 발언으로 무제한 토론 제도의 취지를 훼손시키는 사례가 발생함. 또한 재적의원 3분의 1 이상의 서명으로 토론의 종결 동의를 제출하고 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 토론을 종결할 수 있도록 함에 따라 거대 다수당이 무제한 토론을 강제 종료하여 무제한 토론의

도입 취지가 훼손된다는 지적이 있음.

이에 무제한 토론을 상기 안건에 대해 반대하는 토론으로 규정하여 반대하는 의원에 한해서 무제한 토론을 실시할 수 있게 하고 안건과 관계없는 다른 발언은 금지하도록 함. 또한 무제한 토론 종결 동의의 결정족수를 재적의원 3분의 2 이상 찬성으로 강화하여 다수당의 독주를 막기 위한 소수당의 합법적 행위인 무제한 토론의 취지를 달성하고자 함(안 제 106조의2).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 주요내용

현행 「국회법」 제106조의2는 무제한토론을 하는 의원의 발언취지 및 발언내용에 특별한 제한을 두고 있지 않은데, 개정안은 안건에 대해 반대하는 취지의 토론을 하려는 경우에만 무제한토론을 허용하고 안건과 관계없는 다른 발언은 금지하려는 것임.

또한, 현행법은 무제한토론 종결동의(終結動議) 의결정족수를 “재적의원 5분의 3 이상 찬성”으로 규정하고 있는데, 개정안은 이를 “재적의원 3분의 2 이상 찬성”으로 강화하려는 것임.

[표-1] 무제한토론과 관련된 현행법과 개정안의 비교

구 분	현 행	개정안
발언취지	제한없음	안건에 대한 반대 취지만 허용
발언내용	제한없음	안건과 관계없는 발언 금지
종결동의 요건	재적의원 5분의 3 이상 찬성	재적의원 3분의 2 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	① ----- ----- ----- <u>안</u> <u>니하는 반대토론</u> -----

현행	개정안
“무제한토론”이라 한다)을 하려는 경우에는 재적의원 3분의 1 이상이 서명한 요구서를 의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장은 해당 안건에 대하여 무제한토론을 실시하여야 한다. ② (생략) ③ <u>의원은 제1항에 따른 요구서가 제출되면 해당 안건에 대하여 무제한토론을 할 수 있다.</u> 이 경우 의원 1명당 한 차례만 토론할 수 있다. ④ ~ ⑤ (생략) ⑥ 제5항에 따른 무제한토론의 종결동의는 동의를 제출된 때부터 24시간이 지난 후에 무기명투표로 표결하되 재적의원 <u>5분의 3</u> 이상의 찬성으로 의결한다. 이 경우 무제한토론의 종결동의에 대해서는 토론을 하지 아니하고 표결한다. ⑦ ~ ⑩ (생략)	----- ----- ----- ----- ----- -----. ② (현행과 같음) ③ <u>제1항에</u>----- -----<u>반대하는 의원은</u> <u>그 안건에 대하여 무제한 토론을</u> <u>할 수 있으며 안건과 관계없는 다</u> <u>른 발언을 하여서는 아니 된다.</u> - ----- -----. ④ ~ ⑤ (현행과 같음) ⑥ ----- ----- ----- -----<u>3분의 2</u>--- ----- ----- ----- -----. ⑦ ~ ⑩ (현행과 같음)

2. 무제한토론 제도의 개요

국회는 국회 내 폭력사태를 방지하고, 여야간 협치를 도모하기 위하여 2012년 국회법 개정을 통해 ① 의장의 심사기간 지정 제한, ② 안건 신속처리제(Fast Track), ③ 안건조정제도, ④ 본회의 무제한 토론(필리버스터)제도, ⑤ 예산안등 및 세입예산부수법률안 자동부의제도 신설 등을 주요내용으로 하는 이른바 “국회선진화법”을 도입하였음.

「국회법」 제106조의2¹⁾에 따르면, 무제한토론은 본회의에 부의된 안건에 대하여 재적의원 3분의 1 이상의 요구로 실시할 수 있음. 무제한토론이 실시되면 해당 안건에 대하여 시간의 제한 없이 토론할 수 있으나, ① 무제한토론을 실시할 의원이 더 이상 없거나 ② 무제한토론 실시 중에 해당 회기의 회기가 종료되는 경우, 또는 ③ 재적의원 5분의 3 이상의 찬성으로 무제한토론의 종결동의(終結動議)가 의결되는 경우 무제한토론이 종결됨.

-
- 1) 「국회법」 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 3분의 1 이상이 서명한 요구서를 의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장은 해당 안건에 대하여 무제한토론을 실시하여야 한다. ② 제1항에 따른 요구서는 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. ③ 의원은 제1항에 따른 요구서가 제출되면 해당 안건에 대하여 무제한토론을 할 수 있다. 이 경우 의원 1명당 한 차례만 토론할 수 있다. ④ 무제한토론을 실시하는 본회의는 제7항에 따른 무제한토론 종결 선포 전까지 산회하지 아니하고 회의를 계속한다. 이 경우 제73조제3항 본문에도 불구하고 회의 중 재적의원 5분의 1 이상이 출석하지 아니하였을 때에도 회의를 계속한다. 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 동의가 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 종결 동의가 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 제7항이나 제8항에 따라 무제한토론의 종결이 선포되었거나 선포된 것으로 보는 안건에 대해서는 무제한토론을 요구할 수 없다. ⑩ 예산안등과 제85조의3제4항에 따라 지정된 세입예산안 부수 법률안에 대해서는 제1항부터 제9항까지를 매년 12월 1일까지 적용하고, 같은 항에 따라 실시 중인 무제한토론, 계속 중인 본회의, 제출된 무제한토론의 종결동의에 대한 심의절차 등은 12월 1일 밤 12시에 종료한다.

무제한토론은 안전에 반대하는 소수당 소속 의원에 의해 실시되는 것이 일반적이나, 과거 무제한토론 실시사례를 보면, 안전에 찬성하는 다수당 소속 의원이 무제한토론을 실시한 사례가 있음.

[표-3] 무제한토론 실시사례

대 별	안 건	토 론 일 시 (토론 선포 ~ 종결 선포)	종 결 사 유	토 론 의 원
제19대	국민보호와 공공안전을 위한 테러방지법안	'16. 2. 23(화) 19:06~ '16. 3. 2(수) 19:33 (총 192시간 27분)	더 이상 토론할 의원 없음	<총 38인> 더불어민주당: 27인 국민의당: 5인 정의당: 5인 무소속: 1인
제20대	공직선거법 일부개정법률안	'19. 12. 23(월) 21:42~ '19. 12. 25(수) 24:00 (총 50시간 18분)	회기 종료	<총 15인> 더불어민주당: 6인 자유한국당: 7인 바른미래당: 1인 정의당: 1인
	고위공직자 범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	'19. 12. 27(금) 21:25~ '19. 12. 28(토) 24:00 (총 26시간 35분)	회기 종료	<총 13인> 더불어민주당: 5인 자유한국당: 6인 바른미래당: 1인 정의당: 1인
제21대	고위공직자 범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안	'20. 12. 9(수) 20:59~ '20. 12. 9(수) 24:00 (총 3시간 1분)	회기 종료	<총 1인> 국민의힘: 1인
	국가정보원법 전부개정법률안	'20. 12. 10(목) 15:12~ '20. 12. 13(일) 20:44 (총 61시간 45분) ※정회(12. 12(토) 04:13~20:00) 제외	무제한토론 종결동의 가결	<총 15인> 더불어민주당: 7인 국민의힘: 8인
	남북관계 발전에 관한 법률 일부개정법률안	'20. 12. 13(일) 20:47~ '20. 12. 14(월) 22:03 (총 25시간 16분)	무제한토론 종결동의 가결	<총 5인> 더불어민주당: 2인 국민의힘: 3인
	검찰청법 일부개정법률안	'22. 4. 27(수) 17:10~ '22. 4. 27(수) 24:00 (6시간 50분)	회기 종료	<총 4인> 더불어민주당: 2인 국민의힘: 2인

대 별	안 건	토 론 일 시 (토론 선포 ~ 종결 선포)	종 결 사 유	토 론 의 원
제21대	형사소송법 일부개정법률안	'22. 4. 30(토) 16:59~ '22. 4. 30(토) 24:00 (7시간 1분)	회기 종료	<총 4인> 더불어민주당: 2인 국민의힘: 2인
제22대	순직 해병 수사 방해 및 사건 은폐등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안	'24. 7. 3(수) 15:39~ '24. 7. 4(목) 17:53 (총 26시간 14분)	무제한토론 종결동의 가결	<총 7인> 더불어민주당: 2인 국민의힘: 4인 조국혁신당: 1인
	방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안	'24. 7. 25.(목) 17:30~ '24. 7. 26.(금) 18:05 (총 24시간 35분)	무제한토론 종결동의 가결	<총 7인> 더불어민주당: 2인 국민의힘: 4인 조국혁신당: 1인
	방송법 일부개정법률안	'24. 7. 26.(금) 18:15~ '24. 7. 28.(일) 01:00 (총 30시간 45분)	무제한토론 종결동의 가결	<총 6인> 더불어민주당: 2인 국민의힘: 3인 진보당: 1인
	방송문화진흥회법 일부개정법률안	'24. 7. 28.(일) 01:08~ '24. 7. 29.(월) 08:28 (총 31시간 20분)	무제한토론 종결동의 가결	<총 8인> 더불어민주당: 2인 국민의힘: 4인 개혁신당: 1인 조국혁신당: 1인
	한국교육방송공사 법 일부개정법률안	'24. 7. 29.(월) 08:32~ '24. 7. 30.(화) 09:14 (총 24시간 42분)	무제한토론 종결동의 가결	<총 3인> 더불어민주당: 1인 국민의힘: 2인
	2024년 민생회복지원금 지급을 위한 특별조치법안	'24. 8. 1(목) 14:53~ '24. 8. 2(금) 15:25 (총 24시간 32분)	무제한토론 종결동의 가결	<총 3인> 더불어민주당: 1인 국민의힘: 2인
	노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안	'24. 8. 2(금) 16:33~ '24. 8. 3(토) 23:59 (총 31시간 26분)	회기 종료	<총 7인> 더불어민주당: 1인 국민의힘: 4인 조국혁신당: 1인 진보당: 1인

* 자료: 국회사무처

3. 반대토론에 대해서만 무제한토론 허용

개정안은 무제한토론 제도는 의회에서 소수당이 다수당의 독주를 막기 위해 합법적 수단을 통해 의사 진행을 지연시키는 성격의 제도이나, 현재 무제한토론 운영 과정에서 다수당 소속 의원이 안건에 대한 찬성토론을 하여 무제한 토론 제도의 취지를 훼손시키는 사례가 발생한다는 시각에 기반하여, 반대토론에 대해서만 무제한토론을 허용하도록 국회법에 명문화하려는 것임.

개정안과 같이 반대취지의 토론에 대해서만 무제한토론을 실시할 수 있도록 하려는 입장의 논거로는 다음의 사항이 있음.

첫째, 무제한토론은 2012년 이른바 ‘국회선진화법’ 개정²⁾을 통해 소수당의 합법적인 의사진행 지연수단의 일환으로 도입된 제도이므로, 다수당의 찬성토론에까지 무제한토론을 허용하는 것은 제도 도입 취지에 부합하지 않는다는 것임.

둘째, 「국회법」 제106조의2에 따르면 무제한토론은 해당 회기 종료 또는 무제한토론의 종결동의(終結動議) 의결 시 종결되므로 회기 종료 시점에 임박하여 무제한토론이 실시되거나 무제한토론이 실시된 지 얼마 지나지 않아 종결동의가 의결되는 경우에는 무제한토론을 실시할 수 있는 기간이 매우 한정적일 수 있음.

2) 국회선진화법은 다수당에 안전신속처리제도(패스트트랙) 및 예산안등 본회의 자동부의제와 같이 다수당의 신속한 안건처리 수단을 제공하되, 소수당에는 무제한토론 및 안건조정제도 등 합법적인 의사진행 지연수단을 제공함으로써, 여야간 타협을 촉진하기 위한 취지로 도입되었음.

무제한토론을 실시할 수 있는 기간이 짧은 상황에서 다수당 의원의 찬성토론에까지 무제한토론을 허용할 경우 안전에 반대하는 소수당 의원의 무제한토론 실시 기회가 제한됨에 따라 무제한토론 제도의 실효성이 저하될 수 있다는 것임.

다만, 무제한토론에서 반대토론만을 허용하는 방안에 대해서는 다음과 같은 의견이 제시될 수 있음.

첫째, 반대취지의 무제한토론에서 제기된 의견에 대하여 안전에 찬성하는 의원이 반론을 제시할 필요성이 인정될 수 있고, 안전의 의결이 확실시되는 경우에도 여론의 환기 및 국민의 정책의 수용도 제고 등을 위하여 찬성취지의 무제한토론을 실시할 필요성이 있으므로, 찬성취지의 무제한토론을 원천적으로 불허하는 것은 안전에 대한 균형 있는 논의를 제한하는 측면이 있음.

둘째, 부결이 예상되는 안전에 대하여 반대의견 의원을 설득하기 위한 목적으로 찬성취지의 무제한토론이 실시될 필요가 있고, 안전에 대한 수정·보완의견을 제시하는 경우와 같이 찬성 또는 반대입장이 분명하지 않은 토론도 인정될 수 있다는 점을 고려할 필요가 있음.³⁾

따라서, 개정안과 같이 반대토론에 대해서만 무제한토론을 허용하는 방안에 대해서는 무제한토론 제도의 도입 취지, 제도의 실효성 및 안전 논의의 균형성에 미치는 영향 등을 고려하여 논의할 필요가 있음.

3) 참고로, 무제한토론이 인정되는 미국 상원의 경우에는 안전에 대한 찬성 또는 반대 입장인지 여부에 관계없이 어느 의원이라도 시간의 제한을 받지 않고 토론을 실시할 수 있음. (전진영, 『펠리버스터 제도의 국회 도입: 논의 및 쟁점』, 『이슈와 논점』 제443호, 국회입법조사처, 2012년)

4. 무제한토론시 의제 외 사항에 대한 토론 금지

현행 「국회법」 제106조의2제1항⁴⁾은 무제한토론을 “이 법의 다른 규정에도 불구하고 시간의 제한을 받지 아니하는 토론”으로 규정한 한편, 같은 법 제102조⁵⁾에서는 의원이 의제와 관계없거나 허가받은 발언의 성질과 다른 발언을 할 수 없도록 ‘의제 외 발언 금지’를 규율함.⁶⁾ 이로 인해 ‘의제 외 발언 금지’ 규정이 무제한토론에도 적용되는지 여부에 대한 논란이 지속적으로 있었음.⁷⁾

무제한토론 제도 도입 이후 최초로 무제한토론을 실시한 2016년 2월 본회의에서 국회의장이 의제와 무관한 발언을 금지한 전례⁸⁾가 있는 점, 무제한토론은 국회법상 모든 규정이 아닌 ‘발언시간’에 관한 예외로 인정된다고 해석하는 것이 합리적인 법 해석인 점⁹⁾¹⁰⁾ 등에 비추어 보면,

-
- 4) 「국회법」 제106조의2(무제한토론의 실시 등) ① 의원이 본회의에 부의된 안전에 대하여 **이 법의 다른 규정에도 불구하고 시간의 제한을 받지 아니하는 토론**(이하 이 조에서 “무제한토론”이라 한다)을 하려는 경우에는 재적의원 3분의 1 이상이 서명한 요구서를 의장에게 제출하여야 한다. 이 경우 의장은 해당 안전에 대하여 무제한토론을 실시하여야 한다.
- 5) 「국회법」 제102조(의제 외 발언의 금지) 의제와 관계없거나 허가받은 발언의 성질과 다른 발언을 하여서는 아니 된다.
- 6) 「국회법」 제102조의 ‘의제의 발언’의 사례로는 ① 제안자가 제안설명을 할 때 반대론을 공격하는 것, ② 위원장이 심사보고나 보충보고를 할 때 자기의 의견을 덧붙이는 것, ③ 질의시 찬반의사를 표시하는 것, ④ 토론(무제한토론)시 질의를 하거나 의장의 의사진행 방법을 비난하는 것이 있음.(국회사무처, 「국회법 해설」, 2021., p.490)
- 7) 제21대국회 고위공직자범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안, 국가정보원법 전부개정법률안 등과 제22대국회 순직 해병 수사 방해 및 사건 은폐등의 진상규명을 위한 특별검사의 임명 등에 관한 법률안에 대한 무제한토론 시 안전과 관련 없는 내용을 발언할 수 있는지에 관한 논란이 있었음.
- 8) 의장 정의화: 이 안전에 대해서는 이종걸 의원 외에 107인으로부터 무제한 토론 요구서가 제출되었으므로 국회법 제106조의2제1항에 따라 무제한 토론을 실시하도록 하겠습니다. 토론에 앞서 2012년 5월 제도 도입 이래 오늘 처음 실시하게 되는 무제한 토론의 운영에 대해서 몇 가지 여러분들의 이해를 돕고자 안내 말씀을 드리겠습니다. 국회법 제106조의2제4항에 따르면 무제한 토론을 실시하는 본회의는 토론 종결 선포 전까지 산회하지 아니하고 회의를 계속하도록 되어 있습니다. 따라서 자정이 경과하여도 차수를 변경하지 아니하고 계속 본회의를 진행하게 됩니다. 또한 국회법 제106조의2제3항에 따라 의원 한 분당 1회에 한정하여 무제한 토론을 하실 수가 있으며 **국회법 제102조에 따라 의제 외의 발언은 금지되어 있습니다.**(후략) (국회사무처, 「제340회국회(임시회)제7차본회의(2016.2.23.) 회의록」, p.6)
- 9) 일례로, 국회법 상 모든 다른 원칙의 적용이 배제된다고 해석할 경우 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대한 발언을 금지한 국회법 제146조 등도 배제하게 됨.
- 10) 『국회법해설』은 무제한토론도 발언의 일반원칙이 적용되므로 원칙적으로 의제 외 발언이 금지된다고 서술하고 있음(국회사무처, 「국회법해설」, 2024, p.525.).

개정안은 무제한토론시 의제와 무관한 발언이 제한됨을 명확히 함으로써 법 해석으로 야기되는 불필요한 분란을 최소화하고 무제한토론이 당초 도입취지대로 운영될 수 있도록 기여할 것으로 보임.

5. 무제한토론 종결동의 의결정족수 강화

현행 「국회법」 제106조의2¹¹⁾ 제5항부터 제8항까지에 따르면, 무제한토론은 ① 무제한토론을 실시할 의원이 더 이상 없는 경우, ② 무제한토론 실시 중에 해당 회기의 회기가 종료되는 경우, ③ 재적의원 5분의 3 이상의 의결로 무제한토론 종결동의(終結動議)가 의결되는 경우 무제한토론이 종결됨.

이와 관련하여, 개정안은 무제한토론 종결동의의 의결정족수를 현행 “재적의원 5분의 3 이상 찬성”에서 “재적의원 3분의 2 이상 찬성”으로 강화하려는 것임.

현행 무제한토론 종결동의 의결정족수인 “재적의원 5분의 3 이상 찬성”은 일반 의결정족수인 “재적의원 과반수 출석 및 출석의원 과반수 찬성”보다 강화된 요건인데, 이는 과반의석을 차지한 다수당이 일방적으로 무제한토론을 종결할 수 없도록 하여 소수의견을 존중하도록 하려는 취지임.

개정안은 무제한토론 종결동의 의결정족수를 현행보다 강화함으로써 무제한토론을 통한 소수의견 개선 기회를 확대하려는 취지로 이해됨.

11) 「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)

다만, 개정안에 대해서는 다음의 사항을 고려할 것으로 보임.

첫째, 전체적인 국회법 체계와의 균형을 고려할 필요가 있음.

현행 국회법상 ‘일반 의결정족수’는 ‘재적의원 과반수 출석 및 출석의원 과반수 찬성’이지만, 무제한토론의 종결 동의는 안건의 중요성을 고려해 ‘재적의원 5분의 3 이상 찬성’이라는 ‘특별 의결정족수’를 적용받고 있음. 이는 국무총리·국무위원 해임건의안 의결, 국무총리 등(대통령제외) 탄핵소추안 의결, 대통령 환부 법률안 재의결보다 엄격한 수준임.

한편, 개정안에서 제시하는 “재적의원 3분의 2 이상 찬성”은 현행법에서 가장 엄격한 의결정족수 요건으로, 국회의원제명, 대통령에 대한 탄핵소추안의결, 헌법개정안 의결, 국회의원 자격상실 결정에 의해서만 허용되고 있음¹²⁾.

[표-4] 현행 국회법상 의결정족수

구분	의결정족수	안건
일반 의결정족수	재적의원 과반수 출석 출석의원 과반수 찬성	일반 안건
특별 의결정족수	재적의원 3분의 2이상 찬성	① 국회의원 제명 ② 대통령에 대한 탄핵소추안 의결 ③ 헌법개정안 의결 ④ 국회의원 자격상실 결정

12) 미국상원의 경우 무제한토론을 종결하기 위한 종결동의의 의사정족수를 “상원의원의 5분의 3”으로 규정하고 있음. 구체적으로, 미국 상원의사규칙 제22조(Rule XXII)에 따라 토론 중인 현안에 대해서 16인의 상원의원이 서명한 토론종결(cloture) 동의안이 제출되면 이 동의안은 이틀 후에 표결에 부쳐지며, 토론종결을 위해서는 상원의원의 5분의 3인 60인(super-majority) 이상의 동의를 얻어야 함. 토론종결이 의결되면, 해당의제에 대한 심의는 30시간 이내에 마쳐야 함. 의사정족수 요구나 호명투표 요구 등도 이 30시간에 포함되며, 상원의원의 발언시간은 1시간 이내로 제한되고, 의제와 관련된 수정안만이 본회의 심의에 부쳐질 수 있음. (전진영, 「필리버스터 제도의 국회 도입: 논의 및 쟁점」, 『이슈와 논점』 제443호, 국회입법조사처, 2012년)

구분	의결정족수	안전
특별 의결정족수	재적의원 5분의 3이상 찬성	① 신속처리안건지정동의 의결 ② 무제한 토론의 종결 동의
	재적의원 과반수 찬성	① 국무총리·국무위원 해임건의안 의결 ② 국무총리 등의 탄핵소추안 의결 ③ 계엄해제 요구 ④ 국회의장·부의장 선거
	재적의원 과반수 출석 출석의원 3분의 2이상 찬성	① 대통령이 환부한 법률안 재의결 ② 번안동의 의결
	재적의원 과반수 출석 출석의원 다수표	① 국회의장·부의장 선거시 결선투표 ② 임시의장 선거 ③ 상임위원장 등 선거

둘째, 개정안과 같이 무제한토론 종결동의 요건을 강화할 때, 무제한토론을 신청한 의원 또는 정당의 의사와 관계없이 무제한 토론이 종결되는 상황을 실질적으로 제한하는 효과가 있는지 논의할 필요가 있음.

집회 후 회기를 즉시 정하지 않은 가운데 소수파가 무제한토론을 신청하면, 다수파가 ‘재적의원 과반수 출석 및 출석의원 과반수 찬성’인 일반의결정족수로 회기를 결정함으로써 ‘재적의원 5분의 3 이상’이라는 특별의결정족수를 우회하여 무제한토론을 단기에 종결시킨 사례가 있었음¹³⁾¹⁴⁾.

13) 헌법재판소는 2023년 3월 23일 재판관 5:4의 의견으로, 국회가 2022. 5. 9. 법률 제18861호로 검찰청법을 개정한 행위 및 같은 날 법률 제18862호로 형사소송법을 개정한 행위에 대하여 법무부장관과 검사 6명이 권한침해 및 그 행위의 무효 확인을 청구한 권한쟁의심판청구를 각하하였음. 다만, 재판관 4인은 본회의 의결 절차에서는 무제한토론을 제한하는 여러 차례의 짧은 회기의 결정을 통하여 각 법률안별로 토론과 표결이 분리되는 방식으로 의사절차가 진행되는 중간에 각 개정법률안의 수정안이 제출된 결과, 검찰청법의 개정에 관해서는 수정안에 대한 토론의 기회가 전혀 보장되지 않았다는 점을 들어, 입법절차상 하자로 인한 청구인들의

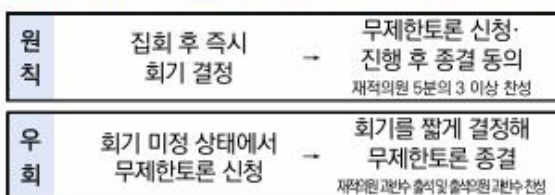
[표-5] 회기 종료로 무제한토론이 종결된 사례

대 별	안 건	토 론 일 시 (토론 선포 ~ 종결 선포)	종 결 사 유	토 론 의 원
제20대	공직선거법 일부개정법률안	'19. 12. 23(월) 21:42~ '19. 12. 25(수) 24:00 (총 50시간 18분)	회기 종료	<총 15인> 더불어민주당: 6인 자유한국당: 7인 바른미래당: 1인 정의당: 1인
	고위공직자 범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률안	'19. 12. 27(금) 21:25~ '19. 12. 28(토) 24:00 (총 26시간 35분)	회기 종료	<총 13인> 더불어민주당: 5인 자유한국당: 6인 바른미래당: 1인 정의당: 1인
제21대	고위공직자 범죄수사처 설치 및 운영에 관한 법률 일부개정법률안	'20. 12. 9(수) 20:59~ '20. 12. 9(수) 24:00 (총 3시간 1분)	회기 종료	<총 1인> 국민의힘: 1인
	검찰청법 일부개정법률안	'22. 4. 27(수) 17:10~ '22. 4. 27(수) 24:00 (6시간 50분)	회기 종료	<총 4인> 더불어민주당: 2인 국민의힘: 2인
제21대	형사소송법 일부개정법률안	'22. 4. 30(토) 16:59~ '22. 4. 30(토) 24:00 (7시간 1분)	회기 종료	<총 4인> 더불어민주당: 2인 국민의힘: 2인
제22대	노동조합 및 노동관계조정법 일부개정법률안	'24. 8. 2(금) 16:33~ '24. 8. 3(토) 23:59 (총 31시간 26분)	회기 종료	<총 7인> 더불어민주당: 1인 국민의힘: 4인 조국혁신당: 1인 진보당: 1인

권한침해를 인정하였음.(헌법재판소 2023.3.23. 선고 2022헌라2 결정.)

- 14) 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 수단 이므로, 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.(김 태엽, 「국회 무제한토론제도를 둘러싼 쟁점과 과제」, 『이슈와 논점』 제2115호, 국회입법조사처, 2023.)

[그림] ‘회기 결정’으로 가중 과반 우회한 무제한토론 종결



즉, 개정안에 따라 무제한토론 종결동의 요건을 강화하더라도, 원내에 의석수 과반을 차지한 정당이 있는 경우에는 회기 결정을 이용하여 사실상 무제한토론을 종결시키는 효과를 거둘 수 있음.

따라서, 개정안의 조치에 대해서는 소수의견 개선 기회 확대의 필요성, 국회법 체계와의 균형성, 강제적인 무제한토론 종결 예방의 실질적 효과 등을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5015