



제437회국회(임시회)
제2차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈무제한토론 중 의제 외 발언 허용〉

■ 강선영의원 대표발의(의안번호 제2215318호)

2026. 7.

국 회 운 영 위 원 회

수석전문위원 김경호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유	1
III . 주요내용	2
IV . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 강선영 · 성일종 · 최수진 · 유상범 · 김민전 · 이인선
이달희 · 이철규 · 김석기 · 김승수 의원(10인)

2. 제 안 일 : 2025. 12. 17.

3. 회 부 일 : 2025. 12. 18.

※ 의안번호 : 15318

II. 제안이유

현행법은 국회의원이 의제와 관계없거나 허가받은 발언의 성질과 다른 발언을 하여서는 아니 된다고 규정하여 의사 진행의 효율성을 도모하고 있음.

그러나 소수 의견의 개진을 보장하기 위한 무제한토론(필리버스터)의 경우 장시간의 토론이 필수적으로 수반되며, 그 과정에서 다양한 논거와 배경 설명이 필요함에도 불구하고, 현행 규정을 엄격히 적용할 경우 의원의 발언권이 과도하게 위축되고 무제한토론의 본래 취지가 훼손될 우려가 있음.

이에 무제한토론을 실시하는 경우에는 의제 외 발언의 금지 규정을 적용하지 않도록 예외를 둬으로써, 국회의원의 발언 자유를 폭넓게 보장하고 무제한토론 제도의 실효성을 확보하려는 것임.

Ⅲ. 주요내용

의제와 관계없는 발언 등을 금지하는 규정은 무제한토론을 실시하는 경우에는 적용하지 아니하도록 단서를 신설함(안 제102조 단서 신설).

IV. 검토의견

개정안은 무제한토론을 실시하는 경우에는 현행법상 의제 외 발언 금지 규정이 적용되지 않도록 하려는 것임(안 제102조 단서 신설 등).

[표-1] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제102조(의제 외 발언의 금지) 의제와 관계없거나 허가받은 발언의 성질과 다른 발언을 하여서는 아니 된다. <u><신설></u>	제102조(의제 외 발언의 금지) ----- ----- ----- 다만, 제106조의2에 따른 무제한토론을 실시하는 경우에는 적용하지 아니한다.

현행법¹⁾에 따르면, 의제와 관계없거나 허가받은 발언의 성질과 다른 발언을 하여서는 아니 되고, 이를 위반하여 회의장의 질서를 어지럽히는 경우 의장은 경고나 제지를 할 수 있으며 이에 따르지 않는 경우 당일 회의에서 발언을 금지하거나 퇴장시키는 등의 조치를 할

1) 「국회법」 제102조(의제 외 발언의 금지) 의제와 관계없거나 허가받은 발언의 성질과 다른 발언을 하여서는 아니 된다.

제145조(회의의 질서 유지) ① 의원이 본회의 또는 위원회의 회의장에서 이 법 또는 국회규칙을 위반하여 회의장의 질서를 어지럽혔을 때에는 의장이나 위원장은 경고나 제지를 할 수 있다.

② 제1항의 조치에 따르지 아니하는 의원에 대해서는 의장이나 위원장은 당일 회의에서 발언하는 것을 금지하거나 퇴장시킬 수 있다.

③ 의장이나 위원장은 회의장이 소란하여 질서를 유지하기 곤란하다고 인정할 때에는 회의를 중지하거나 산회를 선포할 수 있다.

제155조(징계) 국회는 의원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 그 의결로써 징계할 수 있다. 다만, 의원이 제10호에 해당하는 행위를 하였을 때에는 윤리특별위원회의 심사를 거치지 아니하고 그 의결로써 징계할 수 있다.

5. 제102조를 위반하여 의제와 관계없거나 허가받은 발언의 성질과 다른 발언을 하거나 이 법에서 정한 발언시간의 제한 규정을 위반하여 의사진행을 현저히 방해하였을 때

수 있으며, 윤리특별위원회의 심사를 거쳐 의결로써 징계할 수 있도록 하고 있음.

현행법 제106조의2제1항²⁾은 무제한토론을 “이 법의 다른 규정에도 불구하고 시간의 제한을 받지 아니하는 토론”으로 규정하고 있는데, 최초로 무제한토론을 실시한 2016년 2월 본회의³⁾ 이후 줄곧 의제와 무관한 발언을 금지하고 있는 점, 무제한토론은 국회법상 모든 규정이 아닌 ‘발언시간’에 관한 예외로 인정된다고 해석하는 것이 합리적인 점⁴⁾⁵⁾ 등에 비추어 무제한토론에서도 의제와 무관한 발언이 제한됨.

그러나 의원의 발언이 의제에 속하는지 판단하는 구체적인 기준이 부재하여 무제한토론 중 의제 외 발언인지에 관한 논란이 지속적으로 발생함에 따라,⁶⁾ 개정안은 무제한토론을 실시하는 경우에 한해 의제 외 발언 금지 원칙을 적용하지 않도록 예외를 두려는 것임.

일반적으로 무제한토론은 장시간 이루어지므로 의제 외 발언 금지 원칙을 엄격히 적용할 경우 의원의 발언권이 위축될 수 있는 점, 의제

2) 「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.

3) [국회사무처, 「제340회국회(임시회)제7차본회의(2016.2.23.) 회의록」, p.6]

의장 정의화: ...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)

4) 일례로, 국회법 상 모든 다른 원칙의 적용이 배제된다고 해석할 경우 타인을 모욕하거나 타인의 사생활에 대한 발언을 금지한 국회법 제146조 등도 배제하게 됨.

5) 『국회법해설』은 무제한토론도 발언의 일반원칙이 적용되므로 원칙적으로 의제 외 발언이 금지된다고 서술하고 있음(국회사무처, 「국회법해설」, 2024, p.525.).

6) [국회사무처, 「제383회국회(임시회)제1차본회의(2020.12.10.) 회의록」, p.70]

의 발언을 허용함으로써 합법적 의사진행 방해 수단이라는 제도의 취지를 뒷받침할 수 있는 점⁷⁾⁸⁾ 등을 고려할 때, 개정안의 입법취지는 공감할 수 있는 측면이 있음.

다만, 무제한토론의 취지상 예외적으로 의제 외 발언 금지 규정의 적용을 배제할 필요성, 의제와 관계없는 토론의 장기화에 따른 본회의 운영의 효율성 및 국민의 대국회 신뢰에 미치는 영향 등도 함께 고려

○○○ 의원: 그런데 요 근래 갑자기 정부가 또 탈석탄 정책을 추진한다고 하니까 갑자기 벌써 1조 원 이상 투자된 발전소를 접고 국민들의 돈을 건어서 보상을 해 주면 될 것 아니냐 하면서 탈석탄 정책을 밀어붙이고 있습니다. 참으로, 참으로 걱정되는 정권입니다. 이것이 무엇입니까? 과연 국민들의 목소리를 듣고, 국민들이 무엇을 요구하는지 국민 모두의 목소리를 듣고 하시는 일들입니까? (중략)

(「의제와 관련된 발언만 하세요. 국회법을 위반하고 계신 겁니다」 하는 의원 있음)

○○○ 의원: ... 저는 이 발언은 국회법 위반이 아니라 이 정부가 걸으려는 국민을 위한다, 국민을 위한다, 국민에게 도움이 된다, 야당이 반대해서 개혁이 안 된다고 하는 이런 잘못된 여론을 국민들에게 주입시키는 것을 막고 지금이라도 올바르게 판단해 달라고 하는 요구를 하기 위해서 인용한 것뿐입니다.

(「의장님, 국정원법에 대해서만 발언하게 해 주십시오」 하는 의원 있음)

(「잘 들어 봐요!」 하는 의원 있음)

[국회사무처, 「제430회국회(임시회)제1차본회의(2025.12.11.) 회의록」, p.73]

○○○ 의원: ...2016년 2월 23일 제340회 국회 제7차 본회의에서 국민보호와 공공안전을 위한 테러방지 법안에 대해서 실시한 무제한토론과 관련하여 국회의장은 ‘어떤 것이 국회법 제102조가 규정한 의제 외 발언인지 구체적으로 식별하는 규칙이나 조항은 없고 필리버스터 발언을 상당히 폭넓게 해 온 선례가 존재하므로 의제와 직접적인 연관성을 갖는 부분뿐만 아니라 의제와 간접적인 관련성을 갖는 부분까지도 허용되어야 된다고 보아야 합니다’라는 취지로 발언하셨다는 내용이 나옵니다. (후략)

- 7) 김태엽, 「국회 무제한토론제도를 둘러싼 쟁점과 과제」, 『이슈와 논점』 제2115호, 국회입법조사처, 2023.
- 8) 의제 외 발언 금지 원칙에도 불구하고 과거 무제한토론 시 책·판결문·헌법 전문 등을 읽거나 노래를 부르는 사례 등이 다수 있었고, 당시 의제와 관련 있는 발언인지 여부에 관한 논란이 있었으나 대부분의 경우 주의 후 무제한토론이 지속되었음.

[국회사무처, 「제383회국회(임시회)제1차본회의(2020.12.10.) 회의록」, p.71]

부의장 ○○○: ... 일단 지금 무제한토론, 필리버스터 관련해서는 이 필리버스터의 취지가 안전에 대한 토론과 더불어서 의사진행을 사실은 고의적으로 지연시키기 위한 방법으로써 채택이 되는 겁니다. 그래서 되도록이면 의제와 관련된 토론을 해 주시면 바람직하겠으나 꼭 그렇게 제한해서 하도록 되어 있는 것은 아닙니다. 그래서 우리 의원님들께서 의제에서 좀 벗어나는 토론을 하더라도 가능하면 경청해 주시면 좋겠습니다.

(「관련성이 있어야지요」 하는 의원 있음)

(장내 소란)

잠깐 들어 보세요. 그리고 지금 필리버스터를 우리가 여러 차례 진행을 하고 있습니다. 19대 때부터 있었는데 다들 의제와 관련된 토론도 있었지만 장시간 토론하는 과정에서 의제와 관계없는 토론도 많이 이루어졌다고 하는 것을 의원님들도 기억하고 계시리라고 생각합니다. 그 부분은 양해를 좀 해 주시고요. 설사 이런저런 의견이 있다 하더라도 지금 국민들이 다 관심 있게 지켜보는 국회 본회의장에서 의원님들께서 말씀을 하실 때 서로 존중해 가면서 말씀을 해 주셨으면 좋겠습니다. 그리고 ○○○ 의원님께서도 토론을 하시되 되도록이면 의제와 관련된 토론을 해 주시는 것이 바람직하지 않나 하는 생각을 해 봅니다. 그렇지만 ○○○ 의원님께서 꼭 의제와 관련된 발언을 하지 않으면 안 된다고 제가 말씀드리기는 또 무리가 있는 것 같습니다. 그래서 양해를 해 주셨으면 좋겠습니다.

하여 입법정책적으로 결정할 필요가 있다고 판단됨.⁹⁾

문 의 처
02)6788-5015

9) 개정안을 입법화하는 경우 체계자구의 측면에서 아래와 같이 조문을 수정할 필요가 있음.

개 정 안	수 정 의 견
제102조(의제 외 발언의 금지) ----- ----- -----, 다만, 제106조의2에 따른 무제한 토론을 실시하는 경우에는 <u>적용하지 아니한다.</u>	제102조(의제 외 발언의 금지) ----- ----- -----, 다만, 제106조의2에 따른 무제한 토론을 실시하는 경우에는 <u>그러하지 아니하다.</u>