



제439회 국회 (정기회)
제2차 법제사법위원회

구속영장 국민참여심사제도에 관한 특별법안

검 토 보 고

〈 구속영장 발부 여부 결정에 국민참여심사제도 도입 〉
■ 박균택의원 대표발의(의안번호 제2213730호)

2026. 9.

법 제 사 법 위 원 회
수석전문위원 심 정 희

목 차

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

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박균택의원 등 16인
2. 제 안 일 : 2025. 10. 27.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

법관이 그동안 구속영장 발부 여부를 결정하는 과정에서 국민의 상식과 거리가 먼 결정을 하고 있다는 비판을 법조계 및 국민들로부터 꾸준히 받아왔음.

특히 최근 12·3 불법 비상계엄 관련자에 대한 구속영장 발부 여부에 대하여 형평성과 기준이 논란이 되는 사례가 늘어나면서, 국민의 눈높이에 부합하는 투명하고 객관적인 영장재판에 대한 요구가 높아지고 있음.

이에 전국 지방법원 및 지원 소재지 인근의 법정단체 및 공공협의체 등에서 추천된 시민대표로 구속영장심사위원을 위촉하고, 법관의 구속 전 심문 절차 등에 참여하여 구속영장 발부 여부에 관한 의견을 제시할 수 있도록 함으로써, 사법절차의 투명성·객관성을 제고하려는 것임.

이 법률안은 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」의 취지와 같이 헌법상의 국민주권주의와 법관에 의한 재판 원칙을 조화시키는 방법으로 국민의 사법참여를 보장하고 사법의 민주성을 높이는 데 그 목적이 있음.

주요내용

가. 구속영장 발부 여부 결정의 적정성과 투명성을 높이기 위하여 국민참여심사제도를 도입하고 그 운영에 관한 사항을 규정함(안 제1조).

나. 특별법을 「형사소송법」 제201조의2에 따른 구속 전 피의자심문 절차 및 구속영장 발부 여부를 결정하는 경우에 적용함(안 제3조).

다. 전국 법원별 소재지 인근의 법정단체 및 공공협의회 등의 추천을 받아 구속영장심사위원을 위촉함(안 제4조).

라. 구속영장심사위원 2명이 구속 전 피의자심문 절차에 참여하여 법관에게 구속영장 발부 여부에 관한 의견을 제시하도록 하고, 법관은 이를 참작하여 구속 여부를 결정하며, 구속영장심사위원이 제시한 의견은 사건기록에 첨부하여 보존하도록 함(안 제6조).

마. 구속영장심사위원은 제척·기피 등 사유가 있는 경우 심리에 관여할 수 없으며, 직무상 알게 된 비밀을 누설할 수 없도록 함(안 제8조).

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 주요내용

제정안은 「형사소송법」 제201조의2¹⁾에 따른 구속 전 피의자심문절차 및 피의자 구속영장 발부 여부 결정에 있어 각 지방법원장 등이 외부 추천을 받아 위촉하는 ‘구속영장심사위원(이하 ‘구속심사위원’이라 한다)’이 참여하여 의견을 제시할 수 있도록 ‘국민참여심사제도’를 도입하려는 것임.

조문별 주요내용을 살펴보면, ① 구속심사위원의 정의(안 제2조), ② 제정안의 적용 범위(안 제3조 및 부칙 제2조), ③ 구속심사위원의 위촉

-
- 1) 「형사소송법」 제201조의2(구속영장 청구와 피의자 심문) ①제200조의2·제200조의3 또는 제212조에 따라 체포된 피의자에 대하여 구속영장을 청구받은 판사는 지체 없이 피의자를 심문하여야 한다. 이 경우 특별한 사정이 없는 한 구속영장이 청구된 날의 다음날까지 심문하여야 한다.
- ②제1항 외의 피의자에 대하여 구속영장을 청구받은 판사는 피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 이유가 있는 경우에 구인을 위한 구속영장을 발부하여 피의자를 구인한 후 심문하여야 한다. 다만, 피의자가 도망하는 등의 사유로 심문할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③판사는 제1항의 경우에는 즉시, 제2항의 경우에는 피의자를 인치한 후 즉시 검사, 피의자 및 변호인에게 심문기일과 장소를 통지하여야 한다. 이 경우 검사는 피의자가 체포되어 있는 때에는 심문기일에 피의자를 출석시켜야 한다.
- ④검사와 변호인은 제3항에 따른 심문기일에 출석하여 의견을 진술할 수 있다.
- ⑤판사는 제1항 또는 제2항에 따라 심문하는 때에는 공범의 분리심문이나 그 밖에 수사상의 비밀 보호를 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
- ⑥제1항 또는 제2항에 따라 피의자를 심문하는 경우 법원사무관등은 심문의 요지 등을 조서로 작성하여야 한다.
- ⑦피의자심문을 하는 경우 법원이 구속영장청구서·수사 관계 서류 및 증거물을 접수한 날부터 구속영장을 발부하여 검찰청에 반환한 날까지의 기간은 제202조 및 제203조의 적용에 있어서 그 구속기간에 산입하지 아니한다.
- ⑧심문할 피의자에게 변호인이 없는 때에는 지방법원판사는 직권으로 변호인을 선정하여야 한다. 이 경우 변호인의 선정은 피의자에 대한 구속영장 청구가 기각되어 효력이 소멸한 경우를 제외하고는 제1심까지 효력이 있다.
- ⑨법원은 변호인의 사정이나 그 밖의 사유로 변호인 선정결정이 취소되어 변호인이 없게 된 때에는 직권으로 변호인을 다시 선정할 수 있다.
- ⑩제71조, 제71조의2, 제75조, 제81조부터 제83조까지, 제85조제1항·제3항·제4항, 제86조, 제87조제1항, 제89조부터 제91조까지 및 제200조의5는 제2항에 따라 구인을 하는 경우에 준용하고, 제48조, 제51조, 제53조, 제56조의2 및 제276조의2는 피의자에 대한 심문의 경우에 준용한다.

및 구성과 직무(안 제4조 및 제6조), ④ 구속영장 신청서, 변호인의 의견서 등 자료 제공 및 사건기록 열람(안 제7조), ⑤ 구속심사위원의 제척·기피·회피 및 구속심사위원 또는 구속심사위원이었던 자의 비밀유지의무(안 제8조) 등으로 구성되어 있음.

[제정안 조문별 주요내용]

구 분	조문 내용
제1조(목적)	국민이 참여하는 구속영장 심사제도를 도입하고, 구속영장심사위원의 위촉 및 운영에 필요한 사항을 규정
제2조(정의)	구속심사위원: 법관의 구속영장 심사에 참여하여 의견을 제시하는 자
제3조(적용 범위)	「형사소송법」 제201조의2에 따른 구속 전 피의자심문 절차 및 피의자의 구속영장 발부 여부를 결정하는 경우에 적용
제4조 (구속심사위원의 위촉 및 구성)	- (위촉) 한국대학교육협의회, 지역노사민정협의회 및 민주평화통일자문회의의 추천 - (구성) 각 지방법원 및 지원 구속영장 전담 법관 수의 3배 이상으로 하고, 임기 1년·연임 불가
제5조 (구속심사위원의 자격)	- (추천) 사회적 경험과 인품을 갖춘 사람 - (결격사유) 금고 이상의 형을 받고 집행이 종료되지 않거나 집행유예 기간이 경과하지 않은 사람
제6조 (구속심사위원의 직무)	- 구속 전 피의자심문 절차 및 구속영장 발부 여부 결정 과정에 2명이 참여하여 법관에게 의견 제시 - 법관은 구속심사위원의 의견을 존중하여 구속영장 발부 여부를 결정하되, 그 의견이 법적 구속력을 갖지는 않음 - 구속심사위원의 의견은 사건기록에 첨부하여 보존
제7조 (자료 제공 및 열람)	- (자료제공) 법관은 구속심사위원에게 구속영장 신청서, 변호인의 의견서 및 기타 필요한 자료를 구속 전 피의자심문 전에 제공 - (열람) 구속심사위원이 사건기록의 열람을 요청할 경우, 법관은 사건의 공정한 심리 또는 방어권 보장을 위하여 필요

	하다고 인정하는 범위에서 이를 허용 가능
제8조 (제척 및 비밀유지 등)	- (제척·기피·회피) 구속심사위원은 「형사소송법」상 법관의 제척·기피·회피 사유가 있는 경우 그 사건의 심리에 관여 불가 - (비밀유지) 구속심사위원 또는 구속심사위원이었던 자가 직무상 비밀을 누설한 때에는 2년 이하의 징역·금고 또는 1천만원 이하의 벌금으로 처벌
제9조(운영규칙)	그 밖에 세부사항은 대법원규칙으로 정함
부칙 제1조(시행일)	공포 후 6개월이 경과한 날
부칙 제2조 (형사소송법과의 관계)	이 법은 「형사소송법」의 특별법으로서, 「형사소송법」 제201조의2(피의자 심문)에 관한 규정에도 불구하고 구속영장 발부 여부를 결정하는 경우에 관하여는 이 법에서 정하는 바에 따름

2. 검토의견

‘영장주의 원칙’을 천명하고 있는 헌법 제12조제3항²⁾에 따르면, 구속을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 함. 이에 따라 「형사소송법」 제201조³⁾ 또한 수사기

2) 「헌법」 제12조 ③체포·구속·압수 또는 수색을 할 때에는 적법한 절차에 따라 검사의 신청에 의하여 법관이 발부한 영장을 제시하여야 한다. 다만, 현행범인인 경우와 장기 3년 이상의 형에 해당하는 죄를 범하고 도피 또는 증거인멸의 염려가 있을 때에는 사후에 영장을 청구할 수 있다.

3) 「형사소송법」 제201조(구속) ①피의자가 죄를 범하였다고 의심할 만한 상당한 이유가 있고 제70조제1항 각 호의 1에 해당하는 사유가 있을 때에는 검사는 관할지방법원판사에게 청구하여 구속영장을 받아 피의자를 구속할 수 있고 사법경찰관은 검사에게 신청하여 검사의 청구로 관할지방법원판사의 구속영장을 받아 피의자를 구속할 수 있다. 다만, 다액 50만원이하의 벌금, 구류 또는 과료에 해당하는 범죄에 관하여는 피의자가 일정한 주거가 없는 경우에 한한다.

②구속영장의 청구에는 구속의 필요를 인정할 수 있는 자료를 제출하여야 한다.

③제1항의 청구를 받은 지방법원판사는 신속히 구속영장의 발부여부를 결정하여야 한다.

④제1항의 청구를 받은 지방법원판사는 상당하다고 인정할 때에는 구속영장을 발부한다. 이를 발부하지 아니할 때에는 청구서에 그 취지 및 이유를 기재하고 서명날인하여 청구한 검사에게 교부한다.

⑤검사가 제1항의 청구를 함에 있어서 동일한 범죄사실에 관하여 그 피의자에 대하여 전에 구속영장을 청구하거나 발부받은 사실이 있을 때에는 다시 구속영장을 청구하는 취지 및 이유를 기재하

관이 피의자를 구속하고자 하는 경우 사전에 판사로부터 구속영장을 발부받아야 함. 구속영장을 청구받은 판사는 「형사소송법」 제201조의2에 따라 피의자를 심문하여 구속영장 발부 여부를 결정하여야 하며 이를 ‘영장실질심사’ 또는 ‘구속 전 피의자 심문’이라 함.

그런데 최근 사회적 관심이 큰 사건에서 구속영장이 기각되는 사례가 발생하면서, 영장 발부 여부에 관한 판단이 국민의 법감정과 괴리되어 있다는 지적과 함께 영장심사의 기준을 명확히 하고 신뢰성을 제고할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.⁴⁾

이에 제정안은 일정 단체가 추천한 국민으로 구성되는 구속심사위원을 위촉하여 구속심사위원이 영장실질심사 등 구속영장 발부 결정 절차에 참여하고 구속영장 발부 여부에 관한 의견을 제시하도록 하려는 것으로, 이를 통해 영장심사의 공정성·투명성을 제고하고 구속영장 발부와 관련한 국민의 신뢰를 회복하는 한편, 사법절차에 국민의 참여를 확대함으로써 사법 작용에 대한 민주적 정당성을 강화하려는 취지임.

다만, 제정안에 대해서는 다음과 같은 점을 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있음.

첫째, 법원에 의한 구속영장의 발부 여부 결정도 “재판”에 해당하므로 제정안이 피의자 측면에서 「헌법」 제27조제1항5) “모든 국민은 헌법과

여야 한다.

4) 김대근, “형사사법절차 신뢰 위해 “영장항고 조건부 도입” 바람직”, 법무사 통권 692호, 2025. 2.

5) 「헌법」 제27조 ①모든 국민은 헌법과 법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권

법률이 정한 법관에 의하여 법률에 의한 재판을 받을 권리를 가진다.”에 따른 법관에 의한 재판을 받을 권리의 침해 인지를 살펴볼 필요가 있음.

여기서 ‘헌법과 법률이 정한 법관에 의하여’ 재판을 받을 권리라 함은 헌법과 법률이 정한 자격과 절차에 의해 임명되고, 물적 독립과 인적 독립이 보장된 법관에 의한 재판을 받을 권리를 가리키며 이에 따라 국민은 법관에 의하지 않은 재판을 거부할 권리가 있음.⁶⁾ 제정안과 같이 법관이 아닌 구속심사위원이 구속영장실질심사 또는 구속영장실질심사 없이 진행되는 법관의 영장발부여부 결정 과정에 참여하는 것은 피의자의 법관에 의한 재판을 받을 권리를 침해할 가능성이 높음.

특히, 제정안은 구속심사위원의 의견에 법관이 기속되지 않도록 규정하고 있지만, 피의자가 본인의 영장심사절차에 참여한 구속심사위원에 대한 인적사항 확보, 구속심사위원을 거부할 절차적 권리 등을 보장하지 못하고 있음. 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」의 경우 피고인에게 국민참여재판 여부 결정, 배심원후보자에 대한 기피신청권 보장을 명시하고 있는 점과 대비된다고 하겠음.

둘째, 형사소송법상 구속사유 해당 여부는 법률적 판단이 요구되는 영역으로 일정한 자격 제한이 없는 구속심사위원이 참여하기에 적정한지를 살펴야 함. 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제12조제1항 및

리를 가진다.

6) 헌재 1993.11.25. 91헌바8

제44조⁷⁾는 배심원이 증거능력 심리에는 참여할 수 없고 사실의 인정, 법령 적용, 형의 양정 등에만 관여할 수 있도록 배심원의 재판참여 영역을 구분하고 있는 것을 고려할 수 있음.

셋째, 영장재판은 신속하게 진행되어야 하는 절차임. 피의자의 인신구속을 위해 구속영장을 발부하는 것은 헌법상 신체의 자유⁸⁾에 대한 제한이자 무죄추정의 원칙 및 불구속수사의 원칙에 대한 예외적 강제처분으로서, 제201조의²⁹⁾는 구속영장을 청구받은 판사로 하여금 지체없이 피의자를 심문하도록 하고 특별한 사정이 없는 한 영장 청구 다음 날까지 심문을 완료하도록 규정하고 있음.

법관 외에 구속심사위원이 참여할 경우 해당 건에 대한 구속심사위원의 배정, 구속 전 피의자 심문 참석, 구속영장 발부 여부에 대한 의견제시 등에 일정 시간이 소요됨에 따라 단시간 내에 구속 여부를 결정하기에 현실적인 한계가 있을 수밖에 없으므로, 구속 여부에 대한 법관의 신속한 결정이 가능할지 점검할 필요가 있음.

넷째, 현행법은 구속영장 발부 전 법관이 피의자를 직접 대면하고 의견을 청취함으로써 피의자가 방어권을 행사할 수 있도록 보장하고 있고

7) 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제12조(배심원의 권한과 의무) ① 배심원은 국민참여재판을 하는 사건에 관하여 사실의 인정, 법령의 적용 및 형의 양정에 관한 의견을 제시할 권한이 있다.

제44조(배심원의 증거능력 판단 배제) 배심원 또는 예비배심원은 법원의 증거능력에 관한 심리에 관여할 수 없다.

8) 「헌법」 제12조 ① 모든 국민은 신체의 자유를 가진다. 누구든지 법률에 의하지 아니하고는 체포·구속·압수·수색 또는 심문을 받지 아니하며, 법률과 적법한 절차에 의하지 아니하고는 처벌·보안처분 또는 강제노역을 받지 아니한다.

9) 「형사소송법」 제201조의2(구속영장 청구와 피의자 심문) ① 제200조의2·제200조의3 또는 제212조에 따라 체포된 피의자에 대하여 구속영장을 청구받은 판사는 지체 없이 피의자를 심문하여야 한다. 이 경우 특별한 사정이 없는 한 구속영장이 청구된 날의 다음날까지 심문하여야 한다.

판사가 수사기록과 증거자료 등 객관적인 자료를 검토하여 구속영장 발부를 결정함으로써 피의자의 인신을 구속하는 강제조치인 구속을 엄격하게 결정하도록 하고 있는데,¹⁰⁾ 제정안은 일반 국민이 구속심사위원으로서 구속 전 피의자 심문절차에 참여하고 수사 관련 자료를 열람할 수 있도록 하고 있어, 수사의 밀행성이 저해되고 수사기밀이나 사건관계인 개인정보 유출 등의 문제가 발생할 가능성이 있음.

이에 제정안은 구속심사위원의 비밀유지의무를 명시하고 위반 시 2년 이하의 징역이나 금고 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있으나, 심문절차 등에 일반 국민들이 참여함에 따라 수사기밀과 사건관계인 개인정보를 알게 되는 사람들이 늘어나는 만큼, 수사기밀이나 개인정보 유출의 위험이 증가할 수밖에 없을 것으로 보이며, 비밀유지의무 위반 시 처벌강도가 「형법」 제126조¹¹⁾에 따른 피의사실 공표죄보다 약하다는 한계가 있음.

이상의 내용을 종합하면, 제정안은 일반 국민인 구속심사위원이 영장실질심사 등 법원의 구속영장 발부 결정 절차에 참여함으로써 영장심사의 공정성·투명성 제고 및 사법부에 대한 국민의 신뢰 회복에 기여하는 긍정적인 측면이 있으나, 법관에 의하지 않은 재판을 거부할 피의자의

10) 「형사소송법」 제201조(구속) ②구속영장의 청구에는 구속의 필요를 인정할 수 있는 자료를 제출하여야 한다.

11) 「형법」 제126조(피의사실공표) 검찰, 경찰 그 밖에 범죄수사에 관한 직무를 수행하는 자 또는 이를 감독하거나 보조하는 자가 그 직무를 수행하면서 알게 된 피의사실을 공소제기 전에 공표(公表)한 경우에는 3년 이하의 징역 또는 5년 이하의 자격정지에 처한다.

기본권 보장을 위한 구속심사위원 기피신청권 등 절차적 권리가 확보되지 않은 점, 구속사유 판단 영역은 법률적 전문성이 요구되는 분야로서 일반 국민의 참여가 적정하지 않을 수 있는 점, 국민의 신체의 자유 제한을 최소화하기 위해 법원의 영장심사는 신속성이 요구된다는 점, 수사의 밀행성이 저해될 수 있는 점 등을 다각적으로 살펴서 신중히 검토할 필요가 있겠음.

문 의 처
02)6788-5048