



제438회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

도로교통법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈도로 외 장소에서 음주운전 등을 하는 경우에도 운전면허
취소·정지 등 행정처분 근거 마련〉

■ 이인선의원 대표발의(의안번호 제2218896호)

2026. 8.

행 정 안 전 위 원 회

전 문 위 원 김 세 현

목 차

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

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 이인선의원 등 11인
2. 제안연월일 : 2026. 5. 8.
3. 회부연월일 : 2026. 5. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 도로에서 일어나는 교통상의 위험과 장애를 방지하는 것을 목적으로 하나, 음주운전, 약물운전 등에 대한 금지 및 처벌에 관하여는 아파트의 단지내도로 또는 주차장 등 도로 외의 곳을 포함하여 적용하도록 함으로써 도로 외의 장소에서 음주운전 등을 하는 경우에도 형사처벌이 가능함.

그런데 도로 외의 곳에서의 음주운전에 대하여 운전면허의 취소·정지 등 행정처분 조항을 적용하는지 여부가 명확하게 규정되지 아니하여 최근 대법원이 아파트 주차장 등 도로 외 장소에서의 음주운전에 대하여 면허취소나 정지를 할 수 없다는 판결을 내리는 등 도로 외의 곳에서의 음주운전에 대한 제재가 형사처벌만 가능하다는 문제점이 나타나고 있음.

이는 음주운전으로 인한 사회적 피해가 도로 외 장소에서도 동일하게 발생할 수 있음에도 불구하고, 면허취소 등의 행정적 제재가 불가능하여 음주운전에 대한 경각심을 약화시키는 결과를 초래하고 있어

시급히 바로잡을 필요가 있음.

이에 도로 외 장소에서 음주운전, 약물운전 또는 난폭운전을 하는 경우에도 운전면허 취소·정지 등 행정처분을 할 수 있도록 규정하여, 음주운전 등에 대한 제재를 강화하고 국민의 생명과 안전을 보호하며 음주운전으로 인한 사회적 피해를 경감하려는 것임(안 제2조제26호).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 「도로교통법」 제2조제1호에 따른 도로 외의 곳에서의 운전에 적용되는 규정에 「도로교통법」 제93조(운전면허의 취소·정지)를 추가하여 도로 외의 곳에서 음주운전, 약물운전 또는 난폭 운전 등을 하는 경우에도 운전면허 취소·정지 등 행정처분을 할 수 있도록 하려는 것임.

개정안 부칙 제2조(운전에 관한 적용례)는 제2조제26호의 개정규정이 이 법 시행 이후 도로 외의 곳에서 발생하는 운전행위부터 적용하도록 하고 있음.

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 25. (생략) 26. “운전”이란 도로 ¹⁾ (제27조제6항 제3호·제44조·제45조·제54조 제1항·제148조·제148조의2 및 제156조제10호의 경우에는 도로 외의 곳을 포함한다)에서 차마 또는 노면전차를 그 본래의 사용방법에 따라 사용하는 것(조종 또는 자율주행시스템을 사용하는 것을 포함한다)을 말한다.	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 25. (현행과 같음) 26. ----- -----제54조 제1항·제93조 ²⁾ ·제148조----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행	개정안
27. ~ 34. (생략)	27. ~ 34. (현행과 같음)

- 1) 「도로교통법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “도로”란 다음 각 목에 해당하는 곳을 말한다.
 - 가. 「도로법」에 따른 도로
 - 나. 「유료도로법」에 따른 유료도로
 - 다. 「농어촌도로 정비법」에 따른 농어촌도로
 - 라. 그 밖에 현실적으로 불특정 다수의 사람 또는 차마(車馬)가 통행할 수 있도록 공개된 장소로서 안전하고 원활한 교통을 확보할 필요가 있는 장소
 - 2) 「도로교통법」 제93조(운전면허의 취소·정지) ① 시·도경찰청장은 운전면허(조건부 운전면허는 포함하고, 연습운전면허는 제외한다. 이하 이 조에서 같다)를 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 행정안전부령으로 정하는 기준에 따라 운전면허(운전자가 받은 모든 범위의 운전면허를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 취소하거나 1년 이내의 범위에서 운전면허의 효력을 정지시킬 수 있다. 다만, 제2호, 제3호, 제3호의2, 제4호, 제4호의2, 제7호, 제8호, 제8호의2, 제9호(정기 적성검사 기간이 지난 경우는 제외한다), 제14호, 제16호, 제17호, 제20호부터 제23호까지의 규정에 해당하는 경우에는 운전면허를 취소하여야 하고(제8호의2에 해당하는 경우 취소하여야 하는 운전면허의 범위는 운전자가 거짓이나 그 밖의 부정한 수단으로 받은 그 운전면허로 한정한다), 제18호의 규정에 해당하는 경우에는 정당한 사유가 없으면 관계 행정기관의 장의 요청에 따라 운전면허를 취소하거나 1년 이내의 범위에서 정지하여야 한다.
 1. 제44조제1항을 위반하여 술에 취한 상태에서 자동차등을 운전한 경우
 2. 제44조제1항, 제2항 후단 또는 제5항을 위반(자동차등을 운전한 경우로 한정한다. 이하 이 호 및 제3호에서 같다)한 사람이 다시 같은 조 제1항을 위반하여 운전면허 정지 사유에 해당된 경우
 3. 제44조제2항 후단을 위반하여 술에 취한 상태에 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있음에도 불구하고 경찰공무원의 측정에 응하지 아니한 경우
 - 3의2. 제44조제5항을 위반하여 술에 취한 상태에 있다고 인정할만한 상당한 이유가 있는 사람이 자동차등을 운전한 후 음주측정방해행위를 한 경우
 4. 제45조제1항을 위반하여 약물의 영향으로 인하여 정상적으로 운전하지 못할 우려가 있는 상태에서 자동차등을 운전한 경우(다만, 개인형 이동장치를 운전하는 경우는 제외한다)
 - 4의2. 제45조제2항 후단을 위반하여 약물의 영향으로 인하여 정상적으로 운전하지 못할 우려가 있는 상태에 있다고 인정할 만한 상당한 이유가 있음에도 불구하고 경찰공무원의 측정에 응하지 아니한 경우
 5. 제46조제1항을 위반하여 공동 위험행위를 한 경우
 - 5의2. 제46조의3을 위반하여 난폭운전을 한 경우
 - 5의3. 제17조제3항을 위반하여 제17조제1항 및 제2항에 따른 최고속도보다 시속 100킬로미터를 초과한 속도로 3회 이상 자동차등을 운전한 경우
 6. 교통사고로 사람을 사상한 후 제54조제1항 또는 제2항에 따른 필요한 조치 또는 신고를 하지 아니한 경우
 7. 제82조제1항제2호부터 제5호까지의 규정에 따른 운전면허를 받을 수 없는 사람에 해당된 경우
 8. 제82조에 따라 운전면허를 받을 수 없는 사람이 운전면허를 받거나 운전면허효력의 정지기간 중 운전면허증 또는 운전면허증을 갈음하는 증명서를 발급받은 사실이 드러난 경우
 - 8의2. 거짓이나 그 밖의 부정한 수단으로 운전면허를 받은 경우
 9. 제87조제2항 또는 제88조제1항에 따른 적성검사를 받지 아니하거나 그 적성검사에 불합격한 경우
 10. 운전 중 고의 또는 과실로 교통사고를 일으킨 경우
 - 10의2. 운전면허를 받은 사람이 자동차등을 이용하여 「형법」 제258조의2(특수상해)·제261조(특수폭행)·제284조(특수협박) 또는 제369조(특수손괴)를 위반하는 행위를 한 경우
 11. 운전면허를 받은 사람이 자동차등을 범죄의 도구나 장소로 이용하여 다음 각 목의 어느

서울고등법원은 음주 상태에서 지하 제2주차장 출입구 옆에 주차된

하나의 죄를 범한 경우

가. 「국가보안법」 중 제4조부터 제9조까지의 죄 및 같은 법 제12조 중 증거를 날조·인멸·은닉한 죄
나. 「형법」 중 다음 어느 하나의 범죄

- 1) 살인·사체유기 또는 방화
- 2) 강도·강간 또는 강제추행
- 3) 약취·유인 또는 감금
- 4) 상습절도(절취한 물건을 운반한 경우에 한정한다)
- 5) 교통방해(단체 또는 다중의 위력으로써 위반한 경우에 한정한다)

다. 「보험사기방지 특별법」 중 제8조부터 제10조까지의 죄

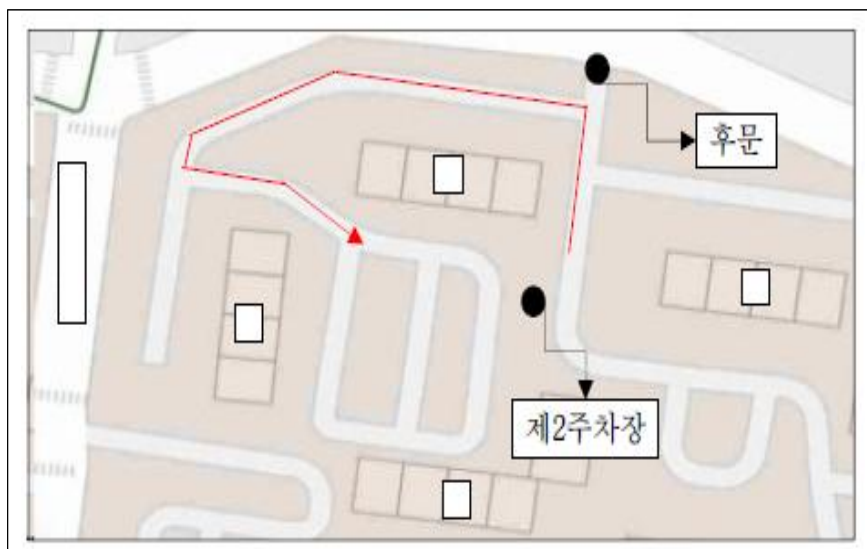
12. 다른 사람의 자동차등을 훔치거나 빼앗은 경우
 13. 다른 사람이 부정하게 운전면허를 받도록 하기 위하여 제83조에 따른 운전면허시험에 대신 응시한 경우
 14. 이 법에 따른 교통단속 임무를 수행하는 경찰공무원등 및 시·군공무원을 폭행한 경우
 15. 운전면허증을 부정하게 사용할 목적으로 다른 사람에게 빌려주거나 다른 사람의 운전면허증을 빌려서 사용한 경우
 16. 「자동차관리법」에 따라 등록되지 아니하거나 임시운행허가를 받지 아니한 자동차(이륜자동차는 제외한다)를 운전한 경우
 17. 제1종 보통면허 및 제2종 보통면허를 받기 전에 연습운전면허의 취소 사유가 있었던 경우
 18. 다른 법률에 따라 관계 행정기관의 장이 운전면허의 취소처분 또는 정지처분을 요청한 경우
 - 18의2. 제39조제1항 또는 제4항을 위반하여 화물자동차를 운전한 경우
 19. 이 법이나 이 법에 따른 명령 또는 처분을 위반한 경우
 20. 운전면허를 받은 사람이 자신의 운전면허를 실효(失効)시킬 목적으로 시·도경찰청장에게 자진하여 운전면허를 반납하는 경우. 다만, 실효시키려는 운전면허가 취소처분 또는 정지처분의 대상이거나 효력정지 기간 중인 경우는 제외한다.
 21. 제50조의3제1항을 위반하여 음주운전 방지장치가 설치된 자동차등을 시·도경찰청에 등록하지 아니하고 운전한 경우
 22. 제50조의3제3항을 위반하여 음주운전 방지장치가 설치되지 아니하거나 설치기준에 부합하지 아니한 음주운전 방지장치가 설치된 자동차등을 운전한 경우
 23. 제50조의3제4항을 위반하여 음주운전 방지장치가 해체·조작 또는 그 밖의 방법으로 효용이 떨어진 것을 알면서 해당 장치가 설치된 자동차등을 운전한 경우
- ② 시·도경찰청장은 제1항에 따라 운전면허를 취소하거나 운전면허의 효력을 정지하려고 할 때 그 기준으로 활용하기 위하여 교통법규를 위반하거나 교통사고를 일으킨 사람에 대하여는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 위반 및 피해의 정도 등에 따라 별점을 부과할 수 있으며, 그 별점이 행정안전부령으로 정하는 기간 동안 일정한 점수를 초과하는 경우에는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 운전면허를 취소 또는 정지할 수 있다.
- ③ 시·도경찰청장은 연습운전면허를 발급받은 사람이 운전 중 고의 또는 과실로 교통사고를 일으키거나 이 법이나 이 법에 따른 명령 또는 처분을 위반한 경우에는 연습운전면허를 취소하여야 한다. 다만, 본인에게 귀책사유(歸責事由)가 없는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 시·도경찰청장은 제1항 또는 제2항에 따라 운전면허의 취소처분 또는 정지처분을 하려고 하거나 제3항에 따라 연습운전면허 취소처분을 하려면 그 처분을 하기 전에 미리 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 처분의 당사자에게 처분 내용과 의견제출 기한 등을 통지하여야 하며, 그 처분을 하는 때에는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 처분의 이유와 행정심판을 제기할 수 있는 기간 등을 통지하여야 한다. 다만, 제87조제2항 또는 제88조제1항에 따른 적성검사를 받지 아니하였다는 이유로 운전면허를 취소하려면 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 처분의 당사자에게 적성검사를 할 수 있는 날의 만료일 전까지 적성검사를 받지 아니하면 운전면허가 취소된다는 사실의 조건부 통지를 함으로써 처분의 사전 및 사후 통지를 갈음할 수 있다.

차량을 지상 주차장까지 운전하여 주차한 운전자에 대해 내려진 경기도 북부경찰청장의 운전면허 취소처분을 취소하는 판결을 선고했고(서울고등법원 2025. 5. 30. 선고 2024누42217판결), 동 판결은 대법원에서 확정됨(대법원 2025두34065).³⁾

법원이 면허 취소 처분을 취소한 판결의 이유는 해당 아파트 단지의 출입구에는 차량 차단 시설이 설치되어 있지는 않았지만 아파트 경비원이 수시점검을 통해 경고장을 부착하는 방식으로 외부인 차량의 출입을 통제하고 엄격하게 관리한 점 등을 감안하면, 음주운전 장소인 아파트 단지 내 길이 불특정 다수가 통행하도록 공개된 장소로 보기 어렵다는 점에서 해당 도로는 「도로교통법」 제2조제1호의 도로에 해당하지 않고, 제93조에 따른 운전면허 취소처분의 전제가 되는 운전해당하지

3) 서울고등법원 판결의 이유에 따르면, 대리운전기사가 아파트 후문으로 들어와 지하 주차장에 들어갔다가 주차할 곳이 없어 다시 나와 주차장 출입구 옆에 차량을 주차한 뒤 돌아갔고, 원고가 차량을 운전하여 다른 지상 주차장에 주차함.

[동 사건의 아파트의 모식도와 원고의 차량 진행 방향(빨간색 화살표)]



자료: 서울고등법원 2025. 5. 30. 선고 2024누42217 판결 이유

앞으로 원고의 운전면허 취소 처분은 위법하다는 것임.

법원은 「도로교통법」은 원칙적으로 같은 법 제2조제1호에 정의된 도로인 불특정 다수의 통행에 제공된 도로에서의 운전에 대해서 적용하고, 도로가 아닌 곳에서의 운전에 대해서는 제2조제26호의 괄호안에 열거된 규정 즉 제27조제6항제3호·제44조·제45조·제54조제1항·제148조·제148조의2 및 제156조제10호만이 운전의 범위에 포함되어 적용되는 것으로 해석하고 있음.

이에 개정안은 「도로교통법」 제2조제26호의 괄호 안의 부분에 「도로교통법」 제93조를 명시함으로써, 「도로교통법」상 도로 외의 장소에서의 음주운전 등 법 위반 행위에 대해 운전면허 취소·정지 처분을 할 수 있도록 하여 음주운전 등에 대한 제재를 강화하고 국민의 생명과 안전을 보호하려는 취지임.

다만, 개정안의 제안이유는 운전면허 취소·정지 등 행정처분을 할 수 있도록 하는 대상을 음주운전, 약물운전 또는 난폭운전 등 3가지를 명시하고 있지만,⁴⁾ 개정안에 따라 추가된 「도로교통법」 제93조는 음주운전, 약물운전 및 난폭운전 외의 현행법상의 모든 운전면허 취소 사유가 포함되어 있어 제안이유와 차이가 있어 보임. 개정안이 「도로교통법」상 도로 외의 장소에서 운전면허 취소, 정지 처분을 할 수 있는 사유를 음주운전, 약물운전 또는 난폭운전으로 한정할지 또는 제93조 사유 전반

4) “이에 도로 외 장소에서 음주운전, 약물운전 또는 난폭운전을 하는 경우에도 운전면허 취소·정지 등 행정처분을 할 수 있도록 규정하여” 부분, 개정안 제안이유 4번째 문단

으로 확대할지에 대한 검토가 필요해 보임.

다음으로, 「도로교통법」상 도로 외의 장소에 적용되는 「도로교통법」상의 규제를 확대하는 경우 사적 영역에 교통경찰권이 과도하게 개입할 소지가 있다는 점을 고려하여 단지내도로 등 사유지에 공법적 개입을 자제할 필요가 있다는 의견도 제시되고 있다는 점도 함께 고려할 필요가 있음.

참고로, 개정안과 유사한 취지의 법률안으로 배준영의원이 대표발의한 「도로교통법 일부개정법률안」(의안번호: 2218206)가 우리 위원회에 회부되어 있으므로, 개정안과 함께 심사할 필요가 있음. 배준영의원이 대표발의한 「도로교통법 일부개정법률안」은 도로의 범위에 단지내도로 등을 추가하여 아파트 단지 내에서 발생하는 무면허운전 등 고위험 운전행위에 대한 처벌 및 행정제재 근거를 마련하여 법적 사각지대를 해소하려는 취지임.

경찰청은 개정안의 취지에는 공감하지만, ① 운전면허는 ‘공공도로에서 자동차 등을 운행하기 위한 자격’임에도, 도로 외 장소에서의 위법 행위를 이유로 운전면허 취소 등 행정처분을 부과하는 것은 부당결부금지원칙 위반 가능성이 있고, ② 도로 외의 장소에서 발생하더라도 음주운전 등 중대한 위법 행위는 처벌하나, 이는 운전 중 사람의 생명·신체에 대한 위험을 발생시킨 것에 대한 책임을 묻는 것으로, 공공안전을 위한 행정 처분과는 성질이 다르며, ③ 도로 외 장소 중 아파트 주차장 등 사적자치

영역에서 경찰권 개입은 최소한으로 행사될 필요가 있다는 점을 고려하여
신중한 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02) 6788-5345