



제439회 국회(정기회)
제1차 국토교통위원회

유료도로법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 고속국도 통행료 산정 시 고려사항에 단위거리당 통행료
추가 〉

■ 윤종오의원 대표발의(의안번호 제2218048호)

2026. 9.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 오 세 일

목 차

□ 윤종오의원 대표발의(의안번호 제2218048호)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	3
1. 고속국도 통행료 산정 시 고려사항에 단위거리당 통행료 추가(안 제16조제 2항)	3

□ 윤종오의원 대표발의(2218048)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 윤종오의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2026. 4. 2.
3. 회 부 일 : 2026. 4. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

현행 고속도로 통행료는 기본요금과 주행요금을 결합하여 산정하는 방식으로 인해 통행거리가 짧은 구간에서는 단위거리당 통행료가 과도하게 높아지는 문제가 발생하고 있음.

서울 - 부산 구간 고속도로 통행료는 km당 약 48.3원인 반면, 울산 - 범서IC 구간의 통행료는 km당 약 341원으로 서울 - 부산 구간 대비 약 7배에 이르며, 군포 - 동군포 구간의 통행료는 km당 629원으로 서울 - 부산 구간 대비 약 13배에 달하는 실정임.

현재 전국적으로 5km 미만 단거리 요금소가 41곳, 10km 미만 요금소가 208곳으로 단거리 요금소 통행료를 주민들이 감내할 수 있는 수준으로 낮춰야 한다는 지적이 지속적으로 제기되고 있음.

이에 고속도로 통행료 산정 시 ‘통행거리에 따른 단위거리당 통행료’를 고려하도록 하여 고속도로 인접 지역 주민들의 통행 부담을 완화하며 단거리 구간의 합리적인 고속도로 이용을 확대하려는 것임(안 제16조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 고속국도 통행료 산정 시 고려사항에 단위거리당 통행료 추가(안 제16조제2항)

개정안은 국토교통부장관이 고속국도 통행료 산정 시 통행거리에 따른 단위거리당 통행료를 고려하도록 하려는 것임.

현행	개정안
제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ① (생략)	제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ① (현행과 같음)
② 국토교통부장관은 물가 수준, 다른 교통수단의 운임, <u>그 밖의 공공요금 등과 비교하여</u> 공정하고 상당하다고 인정하는 범위에서 유료도로인 고속국도의 통행료를 정하여야 한다.	② ----- ----- <u>공공요금, 그 밖의 통행거리에 따른 단위거리당 통행료 등을 고려하여</u> ----- ----- ----- -----.
③ ~ ⑤ (생략)	③ ~ ⑤ (현행과 같음)
	부 칙
	제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
	제2조(고속국도 통행료 결정 및 기준에 관한 적용례) 제16조제2항의 개정규정은 이 법 시행 이후 유료도로인 고속국도의 통행료를 결정하거나 변경하는 경우부터 적용한다.

가. 검토의견

현행법 제16조제2항¹⁾에서는 국토교통부장관이 물가 수준, 다른 교통수단의 운임, 그 밖의 공공요금 등과 비교하여 공정하고 상당하다고 인정하는 범위에서 고속국도의 통행료를 정하도록 하고 있음.

또한 “고속도로 통행요금 산정기준”(국토교통부고시 제2014-261호)에서는 통행요금은 규제서비스의 총괄원가를 기준으로 이용자의 부담능력, 편익정도, 사회적인 특수한 환경 등을 고려하여 이용자 간에 부담의 형평이 유지되고 자원이 합리적으로 배분되도록 하고, 통행료 요금체계는 기본요금과 주행요금이 부과되는 2부요금제 구조로 규정하고 있음.²⁾

< 고속도로 통행요금 산정방식 >

통행요금 = 기본요금 + 주행요금(주행거리×km당 주행요금 단가)

- (기본요금) 폐쇄식 구간 900원/대, 개방식 구간 720원/대

* 폐쇄식 구간 : 고속도로 진입 시 입구 요금소에서 통행권을 교부받아 진출 시 출구 요금소에서 실제 이용거리에 대하여 통행료를 수납

개방식 구간 : 차량의 진출입 지점에 관계없이 고속도로 본선 또는 진출입시설에 요금소를 설치하여 당해 요금소를 통과하는 차량에 대한 균일요금을 수납

1) 「유료도로법」

제16조(유료도로관리청에 의한 통행료의 결정 및 기준) ② 국토교통부장관은 물가 수준, 다른 교통수단의 운임, 그 밖의 공공요금 등과 비교하여 공정하고 상당하다고 인정하는 범위에서 유료도로인 고속국도의 통행료를 정하여야 한다.

2) “고속도로 통행요금 산정기준”(국토교통부 고시 제2014-261호)

제20조(요금체계) ① 통행요금은 규제서비스의 총괄원가를 기준으로 이용자의 부담능력, 편익정도, 사회적인 특수한 환경 등을 고려하여 이용자 간에 부담의 형평이 유지되고 자원이 합리적으로 배분되도록 체계가 형성되어야 한다.

제22조(통행요금의 구조 및 요금산정 일반 사항) ① 통행요금은 총괄원가를 회수하는 수준에서 기본요금과 주행요금으로 나누어 부과하는 2부요금제로 운영한다.

- (주행요금) 차종별 km당 주행요금 단가(4차로 기준)

구 분	대 상 차 량	주행요금 (원/km)
1종 (소형차)	2축차량, 윤폭 279.4mm이하	44.3(1.00배)
2종 (중형차)	2축차량, 윤폭 279.4mm초과 윤거 1,800mm이하	45.2(1.02배)
3종 (대형차)	2축차량, 윤폭 279.4mm초과 윤거 1,800mm초과	47.0(1.06배)
4종 (대형화물차)	3축 대형화물차	62.9(1.42배)
5종 (특수화물차)	4축이상 특수화물차	74.4(1.68배)

자료 : 국토교통부

참고로, 고속국도의 요금체계는 1997년까지 거리비례제로 부과되었고, 1997년부터 2004년까지는 단거리 이용자의 비용부담을 현실화하기 위해 최저거리(20km) 내 최저요금을 적용하는 최저요금제를 도입하였으며, 2004년 이후부터는 현재의 2부요금제 방식으로 부과하고 있음.

< 고속도로 요금체계 연혁 >

구분	거리비례제	최저요금제	2부요금제
기간	~'97년	'97년 ~ '04년	'04년 ~
내용	·차종별 주행요금으로 거리에 비례하여 부과	·최저거리(20km) 내 최저요금 적용	·기본요금을 부과하여 주행요금과 합산
비고	·장거리 비용 높음 ·단거리 혼잡 발생	·단거리 수요 억제	·요금산정 근거 명확 ·단거리 수요 억제

자료 : 국토교통부

현행 2부요금제 하에서는 기본요금이 통행거리에 관계없이 부과됨에 따라 단거리 구간³⁾ 이용자의 단위거리(1km)당 통행료가 장거리 구간 이용자에 비하여 상대적으로 높은 측면이 있음. 실제로 1종 차량 기준

3) 전국적으로 고속국도 중 통행거리 5km 미만의 단거리 구간은 86개소임.(자료 : 국토교통부)

서울~부산구간(385.79km)의 경우 통행료가 18,600원으로 1km당 48.2원인데 반해, 범서~울산구간(2.93km)의 경우 통행료가 1,000원으로 1km당 341.3원에 달함.

따라서 고속국도 통행료를 결정할 때 단위거리당 통행료를 고려하도록 하여 단거리 이용자의 상대적으로 높은 통행료 부담을 완화하려는 개정안의 취지는 타당한 측면이 있음.

다만, 단거리 이용자의 단위거리당 통행료가 장거리 이용자보다 상대적으로 높다는 이유로 단거리 이용자의 통행료 부담을 완화할 필요가 있는지는 고속국도의 본질적 기능, 단거리 통행의 특성 및 중·장거리 이용자와의 형평성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

첫째, 단거리 통행의 요금 부담을 완화할 경우 일반도로를 이용하던 단거리 교통수요가 고속국도로 유입되어 교통량이 증가하고, 이는 고속국도의 혼잡을 가중하여 지역의 주요 거점을 연결하는 간선도로로서의 기본적인 기능⁴⁾에 영향을 미칠 가능성이 있음. 또한 단거리 이용자는 중·장거리 이용자에 비하여 대체 이용이 가능한 일반도로 등이 존재할 가능성이 높다는 점도 함께 고려할 필요가 있음.

4) 「도로법」

제11조(고속국도의 지정·고시) 국토교통부장관은 **도로교통망의 중요한 축(軸)을 이루며 주요 도시를 연결하는 도로**로서 자동차(「자동차관리법」 제2조제1호에 따른 자동차 및 같은 조 제1호의3에 따른 자율주행자동차와 「건설기계관리법」 제2조제1항제1호에 따른 건설기계 중 대통령령으로 정하는 것을 말한다. 이하 제47조, 제113조 및 제115조제1호에서 같다) 전용의 고속교통에 사용되는 도로 노선을 정하여 **고속국도를 지정·고시**한다.

둘째, 단거리 이용자의 통행료를 인하할 경우 통행료 수입이 감소할 수 있고, 현재의 통행료 수입 규모를 유지하기 위해서는 중·장거리 이용자의 부담이 증가할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있음⁵⁾. 국토교통부가 기본요금을 폐지하되 현행 통행료 수입 규모를 유지하는 것을 가정하여 산정한 결과에 따르면, 단거리 구간인 서울 - 수원신갈 구간의 통행료는 1,800원에서 1,300원(△500원)으로 낮아지는 반면, 중·장거리 구간인 서울 - 대전은 8,200원에서 10,400원(+2,200원)으로, 서울 - 부산은 18,600원에서 25,300원(+6,700원)으로 증가하는 것으로 나타남(참고 1 참조).

따라서 정책적으로 단거리 이용자의 부담 완화가 필요하다고 판단되는 경우에는 전체 요금체계를 조정하기보다는 혼잡도, 이용시간대 및 대체도로 유무 등 구간별 특성을 고려하여 현행 감면제도를 확대 또는 보완하는 방안을 검토할 필요가 있음.

참고로, 한국도로공사는 현재 단거리(20km 미만) 구간에 대해서는 출·퇴근시간대에 한해 최대 50%의 통행료 감면제도를 운영하고 있음(참고 2 참조).

5) 국토교통부 제출자료에 따르면, 고속도로 연장 증가 및 시설물 노후화 등으로 고속도로 유지관리 수요는 지속적으로 증가하고 있으나, 현재 한국도로공사의 통행료 수입으로는 경상지출 충당도 어려워 안전한 도로운영을 위한 재원이 부족한 상황임.

* '25년 한국도로공사 통행료 수입 대비 경상지출 현황 (단위 : 억원)

통행료 수입 (a)	경상지출(b)				차액 (a-b)
	계	유지관리비	시설개량비	차입금 이자	
44,024	48,941	24,428	12,408	12,105	△4,917

< 출퇴근시간대 통행료 감면 제도 >

적 용 시 간(평일)	할 인 율
(출근) 05:00 ~ 07:00, (퇴근) 20:00 ~ 22:00	50%
(출근) 07:00 ~ 09:00, (퇴근) 18:00 ~ 20:00	20%

자료 : 국토교통부

나. 국토교통부 의견

現고속도로통행료는 2부요금제로 운영되고 있어 개정안의 ‘통행거리
에 따른 단위거리당 통행료’라는 표현은 ‘주행요금’만을 법적 고려 대상
으로 비취질 우려가 있음.

이 경우 이용자가 주행한 거리만큼만 비용을 지불해야 한다는 단순
‘거리비례제’로 해석되어 고정비 회수를 위한 기본요금 부과에 법적 근
거가 약화되고 현행 체계와 혼선이 우려됨.

단위거리당 통행요금 산정을 위해서는 기본요금을 인하하고 주행요
금을 인상해야 하는 요금체계 조정이 필요한 실정이고, 이에 따른 요금
산정 시 단거리 요금은 인하되나, 중·장거리 요금은 인상되어 장거리 운
행요금 인상에 대한 형평성 문제 제기가 우려됨.

대표적인 장거리 운행으로 화물·버스 등 운송업계의 요금 인상 등 물
류·운송비용 증가에 따라 물가에 영향을 미칠 우려가 있음.

2부요금제의 기본요금은 단거리 수요를 줄여 고속도로가 장거리·고속
이동망으로서 기능을 하는데 기여하고 있어 단거리 요금 조정은 신중한
검토가 필요함.

문 의 처
02)6788-5582

참고 1

통행요금 조정 시 손실액 추계(2025년 기준)

□ 기본요금 폐지 시 손실액

- (추계방식) 기본요금 없이 주행요금만 부과했을 경우 통행료 수입 감소액
 - (폐쇄식) 기본요금 900원 → 0원으로 변경 시 수입 감소액
 - (개방식) 기본요금 720원 → 0원으로 변경 시 수입 감소액

- 전체 기본요금 폐지 시 : 13,195억원 ('25년 통행료 수입의 30.0%)
- 폐쇄식 기본요금 폐지 시 : 10,198억원 ('25년 통행료 수입의 23.2%)
- 개방식 기본요금 폐지 시 : 2,997억원 ('25년 통행료 수입의 6.8%)

□ 기본요금 폐지 시 주행요금 변동

- (추계방식) 기본요금 없이 주행요금만 수납할 경우, 현행 통행요금 수입 수준을 유지하도록 주행요금 조정

- 차종별 주행요금 : 42.7% 상승

(단위 : 원/km)

구 분	1종	2종	3종	4종	5종
현 행	44.3	45.2	47.0	62.9	74.4
변 경	63.2	64.5	67.0	89.7	106.2
증가액	18.9	19.3	20.0	26.8	31.8

- 주요구간 요금변동

(단위 : km, 원, 1종)

구 분		서울-대전	서울-강릉	서서울-목포	서울-울산	서울-부산
요금부과거리		137.56	209.87	323.45	361.57	385.79
요금	현 행	8,200	10,700	15,900	19,000	18,600
	변 경	10,400	14,000	21,400	26,800	25,300
	(증 감)	(+2,200)	(+3,300)	(+5,500)	(+7,800)	(+6,700)

참고 2

출퇴근 감면제도 현황

□ 도입목적

- 출퇴근시간대의 톨게이트 지·정체 해소
- 서민생활비 부담 절감을 위한 출퇴근시간대 통행료 50%할인공약 이행

□ 할인근거 : 유료도로법 제15조 및 같은 법 시행령 제8조제1항제6호

□ 추진경과

- '00. 1. 10 : 출퇴근예매권제(10km 미만 30%, 10~20km 15%) 실시
- '04. 3. 3 : 출퇴근예매권 할인율 조정(30~15% → 20%)
- '08. 5. 20 : 출퇴근시간대 통행료 할인 최대 50%까지 확대
- '11. 11. 28 : 출퇴근 50% 할인대상 확대
 - * 승용(3명 이상 탑승), 승합(16인승 이하), 2.5톤 미만 화물차 → 승용, 승합, 10톤미만·3축미만 화물차
- '14. 6. 20 : 출퇴근 할인제도 정비(국토교통부 공고 제2014-812호)
 - * 전자적인 지불수단 → 하이패스 및 하이패스 기능이 포함된 전자적인 지불수단
- '16. 7. 6 : 심야할인 대상 사업용화물차 출퇴근 할인 적용 제외

□ 주요내용

- 할 인 율 : 시간대별 20%, 50%
- 적용지역 : 한국도로공사 관리 고속국도 요금소간 거리 20km 미만
- 적용대상 : 1~3종(승용차, 승합차, 2축 화물차), 4종승합차(2층버스)
- 지불방법 : 하이패스 및 하이패스 기능이 포함된 전자적인 지불수단
- 적용시간 및 할인율

적 용 시 간(평일)	할 인 율
(출근) 05:00 ~ 07:00, (퇴근) 20:00 ~ 22:00	50%
(출근) 07:00 ~ 09:00, (퇴근) 18:00 ~ 20:00	20%

※ 출구요금소 통과시각 기준, 토·일요일 및 공휴일 제외

□ 누적 할인금액 : 9,982억원('00~'24)

* 61억원('00) → 110억원('06) → 482억원('12) → 748억원('24)