



제433회 국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

한국철도공사법 일부개정법률안 검 토 보 고

< 한국철도공사의 사업 범위 확대 및 자회사 설립 근거 마련 >
■ 정준호의원 대표발의(의안번호 제2216039호)

2026. 4.

국 토 교 통 위 원 회

전 문 위 원 오 세 일

목 차

□ 정준호의원 대표발의(2216039)	1
Ⅰ. 제안경위	1
Ⅱ. 제안이유 및 주요내용	1
Ⅲ. 검토의견	2
1. 한국철도공사의 사업 범위 확대 및 자회사 설립 근거 마련(안 제9조)	2

□ 정준호의원 대표발의(2216039)

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 정준호의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2026. 1. 14.
3. 회 부 일 : 2026. 1. 15.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 철도운영 사업을 효율적으로 경영하기 위해 한국철도공사를 운영하고 있는데, 철도 차량은 민간회사에서 제작 후 공급받고 있고 관련 공기업은 설립돼 있지 않은 상황임.

최근 일부 기업이 사업 수주 이후 일반철도와 도시철도 차량의 납품을 지연시켜, 철도 차량 신규 배치와 증편에 상당한 차질이 발생하고 있고 국가적 유무형의 손실을 입히고 있음.

이에 철도 차량의 안정적 공급과 제작 기술 발전, 수출 진흥 등을 위해 한국철도공사의 자회사를 설립함으로써, 일반 철도차량의 납품 지연 문제를 해소하고 철도 차량을 안정적으로 공급해서 국민적 교통편의를 개선하려는 것임(안 제9조).

Ⅲ. 검토의견

1. 한국철도공사의 사업 범위 확대 및 자회사 설립 근거 마련(안 제9조)

현행법¹⁾은 한국철도공사의 사업 범위를 철도여객사업, 화물운송사업, 철도 차량의 정비 및 임대사업 등으로 규정하고 있음.

개정안은 한국철도공사의 사업 범위에 철도 차량의 제작·판매 사업을 추가하고, 이를 수행하기 위한 자회사²⁾를 설립할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
제9조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.	제9조(사업) ① ----- -----.

1) 「한국철도공사법」

제9조(사업) ① 공사는 다음 각 호의 사업을 한다.

1. 철도여객사업, 화물운송사업, 철도와 다른 교통수단의 연계운송사업
2. 철도 장비와 철도용품의 제작·판매·정비 및 임대사업
3. 철도 차량의 정비 및 임대사업
4. 철도시설의 유지·보수 등 국가·지방자치단체 또는 공공법인 등으로부터 위탁받은 사업
5. 역세권 및 공사의 자산을 활용한 개발·운영 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
6. 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제2조제6호가목의 역 시설 개발 및 운영 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
7. 「물류정책기본법」에 따른 물류사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
8. 「관광진흥법」에 따른 관광사업으로서 대통령령으로 정하는 사업
9. 제1호부터 제8호까지의 사업과 관련한 조사·연구, 정보화, 기술 개발 및 인력 양성에 관한 사업
10. 제1호부터 제9호까지의 사업에 딸린 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업

② 공사는 국외에서 제1항 각 호의 사업을 할 수 있다.

③ 공사는 이사회 의결을 거쳐 예산의 범위에서 공사의 업무와 관련된 사업에 투자·융자·보조 또는 출연할 수 있다.

2) 「상법」

제342조의2(자회사에 의한 모회사주식의 취득) ① 다른 회사의 발행주식의 총수의 100분의 50을 초과하는 주식을 가진 회사(이하 “母會社”라 한다)의 주식은 다음의 경우를 제외하고는 그 다른 회사(이하 “子會社”라 한다)가 이를 취득할 수 없다.

한국철도공사 등에 대한 철도차량 구매계약의 납품기한을 준수하지 못하였고, 이미 납품된 차량에서도 요구 대비 중량을 초과하는 등의 품질 부실 문제가 지적되었음.⁴⁾

이로 인해 한국철도공사 등 일부 철도운영자는 당초 계획했던 노후철도차량의 교체 및 신규차량 투입 계획에 차질이 발생하였고, 노후 철도차량의 임시 보수에 예산을 추가로 투입⁵⁾하는 등 경영상 손실도 발생하였음.

또한 철도차량 공급이 지연될 경우 철도 운영상의 어려움이 발생할 뿐만 아니라 노후철도차량의 운행기간 연장에 따라 철도의 안전성이 저하될 수 있으므로 철도의 안전을 확보할 의무⁶⁾가 있는 국가가 적극적으로 대응할 필요가 있음.

이에 개정안은 한국철도공사가 철도차량 제작·판매에 참여하고, 관련 자회사를 설립할 수 있도록 하려는 것으로써 철도차량 공급의 안정성을 제고할 수 있다는 점에서 타당한 측면이 있음.

4) 2025년도 국토교통위원회 국정감사결과보고서 중 주요 감사실시내용

□ 국토교통부

○ 납품지연이 심각한 철도차량 제작사와의 계약과정에서 드러난 제작 기술평가·현장 실사·신용등급 평가·입찰제도 등의 문제점과 철도차량 납품 지연에 대한 관리·감독 실패, 철도차량 상승 납품 지연 제작사와 추가로 부실 계약한 과정, 선금 사용내역 미제출 및 목적 외 사용에 대한 점검 절차 부재, 당초 설계기준보다 중량 초과한 차량 납품 등에 대한 감사원 감사와 납품지연 예방 및 해소를 위한 제도 개선방안 마련 필요

5) 한국철도공사는 노후 철도차량 임시 보수에 2026년까지 약 53억 원의 예산을 추가로 투입해야 할 것으로 예상됨.

6) 「철도안전법」

제4조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 철도안전시책을 마련하여 성실히 추진하여야 한다.

다만, 개정안에 대해서는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있음.

먼저, 현재 국내 철도차량 시장은 민간기업이 경쟁하고 있는 시장으로 공공기관이 철도차량 제작·판매에 참여할 경우, 민간기업의 경쟁체제를 왜곡할 우려가 있고, 민간 기업의 성장 기반을 위축할 가능성이 있음.

한국철도공사는 철도차량 시장에서 주요 구매자⁷⁾인데, 철도차량 제작 관련 자회사를 설립할 경우 구매자인 철도공사와 공급자인 자회사간 수익계약, 유리한 계약조건 부여 등이 발생할 가능성이 있고, 한국철도공사 또는 자회사가 철도차량을 제작할 경우 기존의 민간기업이 한국철도공사에 공급하는 철도차량의 감소가 예상되며, 이는 민간 철도차량 기업의 성장에 부정적인 영향으로 이어질 수 있음.

이와 관련하여 재정경제부, 철도차량산업협회, 국가철도공단은 국내에는 철도차량 제작이 가능한 주요 민간업체가 존재하는 상황에서 철도차량 제작을 위한 공공기관(자회사) 설립시 민간업체와의 경합이 우려되고 민간의 자율적 경쟁력 향상을 저해할 우려가 있다는 의견을 제출하였음.

다음으로, 우리나라의 경우 한국철도공사를 포함한 공공부문에서 철

7) 한국철도공사는 고속철도 및 일반철도차량의 유일한 구매자이고, 전동차량 부문에서는 최근 5년간 전체 국내 전동차량 구매계약의 21.5%를 차지하고 있음.

도차량에 대한 연구개발을 수행해왔으나, 대량의 상업용 차량을 생산한 경험이 부족하다는 점⁸⁾에서, 다년간의 차량 제작을 통해 생산기술을 축적해온 민간기업에 비해 상대적으로 높은 생산비용이 소요될 가능성이 있으므로 개정안을 통해 철도공사의 철도차량을 직접 제작하는 것이 비용효율성 측면에서 적절한 지에 대한 논의가 필요해 보임.⁹⁾

한편, 개정안은 자회사를 설립하는 데 있어 일반 철도차량 관련 회사를 인수하는 방식으로 설립할 수 있도록 하고 있는데 이는 민간의 전문성을 가진 일반 철도차량 회사를 인수하여 철도공사의 새로운 자회사로 설립할 수 있는 근거를 명확하게 하려는 취지로 보임.

다만, “일반 철도차량 관련 회사”의 경우 일반 철도차량의 의미가 모호한 측면이 있어 보다 명확하게 규정할 필요가 있음.¹⁰⁾

참고로, 공기업·준정부기관이 자회사 등을 설립하기 위해서는 별도

8) 국토교통부에 따르면, 철도청 시절부터 기술적으로 철도차량 제작에 참여한 바는 있으나, 직접 상업용 차량을 양산한 사례는 없음.

9) 개정안은 일반 철도차량 제작 관련 회사를 인수하는 방식의 자회사 설립도 가능하도록 하여 민간기업의 생산역량을 활용할 수 있는 측면도 있으나, 공공기관으로서의 절차적 비용, 제한적인 자율성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

10) 이와 관련하여 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」에서 일반 철도차량에 관한 정의규정이 있음.

「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 다만, 이 법에 특별한 규정이 있는 것을 제외하고는 「철도산업발전 기본법」에서 정하는 바에 따른다. <개정 2010. 4. 15., 2013. 3. 23., 2015. 8. 11., 2018. 3. 13., 2020. 6. 9., 2023. 4. 18.>

2. “고속철도”란 열차가 주요 구간을 시속 200킬로미터 이상으로 주행하는 철도로서 국토교통부장관이 그 노선을 지정·고시하는 철도를 말한다.

3. “광역철도”란 「대도시권 광역교통관리에 관한 특별법」 제2조제2호나목에 따른 철도를 말한다.

4. “일반철도”란 고속철도와 「도시철도법」에 따른 도시철도를 제외한 철도를 말한다.

의 법적 근거를 요하지는 않고, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 주무기관의 장 및 재정경제부장관과 사전 협의를 하여야 함.¹¹⁾ 한국 철도공사는 현행법 제9조제3항¹²⁾에 따라 공사의 업무와 관련된 사업 추진을 위하여 자회사를 설립할 수 있고, 이에 따라 현재 코레일관광개발 등 5개의 자회사¹³⁾를 두고 있음.

아울러, 해외 주요국의 정부의 철도차량 제작시장에 대한 참여는 국가별로 상이한 형태를 보임. 유럽의 경우 민간 기업인 차량제작사가 철도운영자와 독립적으로 운영하고 있고, 일본에서도 정부 또는 공공기관이 철도차량 제작에 참여하는 경우는 없으며, 민간기업인 철도운영자가 차량제작사를 자회사로 두고 있는 경우는 있음.¹⁴⁾

한편, 중국의 경우 주요 철도운영자와 차량제작사는 모두 국유기업이나 각 기업은 분리 운영되고 있고, 인도의 경우 정부기관인 인도철도청(Indian Railway) 산하의 생산유닛(PU)에서 철도 차량을 제작·생산하고¹⁵⁾, 같은 기관인 인도철도청이 철도를 독점 운영하고 있음.

11) 「공공기관의 운영에 관한 법률」

제51조의2(출연·출자기관의 설립 등 협의) ① 공기업·준정부기관은 출연·출자기관을 설립하거나 다른 법인에 출연·출자하고자 하는 경우 주무기관의 장 및 재정경제부장관과 사전에 협의를 하여야 한다. 다만, 사전협의를 준하는 절차를 이미 수행하였거나 금융을 다루는 공공기관이 출자하는 경우로서 대통령령으로 구체적으로 정한 경우에는 사전협의 대상에서 제외한다.

12) 「한국철도공사법」

제9조(사업) ③ 공사는 이사회 의결을 거쳐 예산의 범위에서 공사의 업무와 관련된 사업에 투자·융자·보조 또는 출연할 수 있다.

13) 자회사 : 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주)

14) 국토교통부에 따르면, 철도운영자인 JR Central은 2008년 재정난에 시달리던 차량제작사인 Nippon Sharyo를 인수하여 자회사로 만들어 차량제작에 참여중임이고, 이외에도 Kinki Sharyo, J-TREC 등의 제작사는 철도운영자의 자회사로 운영중임.

15) 민간기업(Titagarh Rail Systems 등)도 고속철도를 중심으로 철도차량을 제조하고 있음.

< 해외의 철도차량 제작회사 거버넌스 비교 >

구분	유럽 (영국, 프랑스, 스페인, 이탈리아)	일본	중국	인도
거버넌스 비교	일반적으로 차량제작사는 운영사와 소유가 분리된 독립기업	민간기업인 일부 운영사가 차량제작사를 인수·자회사화하는 수직통합 모델 존재	중앙정부가 운영사·제작사를 모두 소유하지만 운영사와 제작사는 별개로 존재	정부 산하기관이 철도 차량을 생산하고 공기업에서 철도를 운영
설명	- Alstom SA : 프랑스를 대표하는 글로벌 철도 시스템·차량 제조사 - 프랑스 국철 SNCF(별도 기업)	- Hitachi Rail (철도제작사, 독립기업) - Nippon Sharyo : 철도제작사 (JR Central(철도운영자)의 자회사)	- CRRC(중국중차) : 철도제작사(국유기업) - CSRG : 중국국가 철도그룹, 중국의 국철 운영사(국유기업)	- 인도 철도청 (Indian Railways) 산하 철도국영제조창(PUs) : 철도 차량, 부품 등 제작 및 유지보수 - 인도철도청 : 인도 철도 운영

자료 : 국토교통부 제출자료를 바탕으로 재작성

나. 관계 부처 및 단체 의견

1) 국토교통부

납품지연 문제 해소, 안정적인 차량 공급을 위하여 철도운영자가 차량제작사로 직접 참여할 수 있도록 규정하는 입법취지에 공감함.

현재 다원시스 외에도 현대로템, 우진산전 등 차량제작 대체기업이 있고 전동열차의 경우 코레일 이외 서울교통공사, 인천광역시 등도 계약을 체결중임.

다만, 공공기관이 참여함에 따라 민간기업의 자율성 저해와 성장·고용 위축이 우려된다는 다른 기관 의견은 법안심사 시 논의가 필요함.

2) 재정경제부

국내 철도차량 제작이 가능한 주요 민간업체가 존재하여 철도차량 제작을 위한 공공기관 자회사 설립시 민간 경합 문제가 우려되고, 공공기관 직접수행이 불필요한 기능 및 민간 경합 기능을 이양·축소하는 정부 정책과 배치되는 측면이 있음.

3) 국가철도공단

민간이 주도하는 국내 차량시장에 공적주체가 직접 참여·경쟁하는 구도는 민간의 자율적 경쟁력 향상을 저해할 우려가 있음.

4) 철도차량산업협회

정부지원을 받는 철도공사의 자회사의 철도제작 분야 진입은 국가가

민간영역과 직접 경쟁 하는 것으로, 시장경제원칙에 어긋나며 신중한 검토가 필요함.

5) 한국철도공사

개정안은 철도차량에 대한 제작·운영 노하우의 상호보완이 가능하며, 원활한 유지보수 등 순기능이 존재하나, 공사의 영업손익 관점 등을 고려한 재무적 검토가 필요하다는 일부 의견도 존재함.

문 의 처
02)6788-5582

1) 영국

○ 대표 제작사 및 공장

- Alstom UK

: 영국 더비(Derby) Litchurch Lane Works 공장을 소유·운영

* 1989년까지 영국국영철도 소유에 있었으나 이후 민영화하여 '21년 알스툼이 봄바르디아로부터 인수

- Hitachi Rail UK

: 잉글랜드 Newton Aycliff에 위치한 조립공장,

일본 Hitachi Rail Europe 소유

○ 소유·거버넌스 특징

- 영국 국내에 있는 공장들은 모두 다국적 민간기업의 현지법인이며, 영국정부나 열차운영회사(TOC), 인프라 관리자(Network Rail)가 제조사를 직접 소유하지는 않음

- 영국은 민영화 이후, 운영, 인프라, 차량리스사(ROSCO)-제작사가 모두 분리된 구조로 제조사는 독립 민간기업으로 위치

2) 프랑스

○ 대표 제작사 및 공장

- Alstom SA

: 프랑스를 대표하는 글로벌 철도 시스템·차량 제조사

* 고속철도차량부터 메트로, 트램 등 경전철에 이르기까지 전 차량 제조 (기관차 포함)

○ 소유·거버넌스 특징

- 프랑스 국철 SNCF는 Alstom의 주요 고객이지만, 소유관계는 없음

- Alstom은 독립 제조사로서, 국가·지자체의 산업정책의 영향을 일부 받는 구조(기술개발기금지원, 수주지원 등)

3) 스페인

○ 대표 제작사 및 공장

- CAF (Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles)

: 스페인 바스크 지역 기반 글로벌 차량 제조사

* Alstom과 마찬가지로 고속철도차량부터 메트로, 트램 등 경전철에 이르기까지 전 차량 제조 (기관차 포함)

- Talgo S.A

: 철도차량 및 보조기계의 제조, 공급 및 유지보수(차량개조 포함) 사업

* 주로 고속철도, 지역간 열차, 통근열차 중심 (기관차 포함)

○ 소유·거버넌스 특징

- CAF, Talgo 모두 독립 상장사이며, 스페인 국유철도운영사인 RENFE와는 직접적인 소유·지배 관계가 없음

4) 이탈리아

○ 대표 제작사 및 공장

- Hitachi Rail Italy (구 AnsaldoBreda S.p.A)

: 이탈리아 전통 차량제작사를 일본 히타치가 인수해 재편

* 이탈리아 항공·방산국영업체인 Finmeccanica의 자회사였던 AnsaldoBreda를 히타치가 2015년에 인수

- Alstom Italy

: 프랑스 철도제작사인 알스톰이 이탈리아 전역에 9개의 사업장을 보유

○ 소유·거버넌스 특징

- 이탈리아의 주요 철도차량 제작사는 글로벌 기업의 현지 법인이며, 과거 국영그룹의 산하에 있던 제작사도 지금은 독립·민영화된 구조

- 이탈리아 국영철도회사인 Ferrovie dello Stato Italiane의 자회사인 Trenitalia는 이들 제조사의 수요자 역할만 하며 지분을 소유하지는 않음

5) 일본

○ 대표 제작사 및 공장

- Hitachi Rail (Hitachi, Ltd. 산하)
: 히타치 그룹 내 자회사로 철도차량, 신호 등 통합시스템 공급
- Kawasaki Railcar Manufacturing (Kawasaki Heavy Industries 산하)
: 일본 Kawasaki 중공업의 철도차량 제조 자회사
- Nippon Sharyo
: 일본의 전통 차량제작사로 현재 JR Central이 지분 50%이상을 보유한 자회사
 - * 2008년 재정난에 시달리던 Nippon Sharyo의 지분 50.1%를 JR Central이 인수하여 연결자회사로 만듦
 - ** 인수 당시 Nippon Sharyo는 JR Central을 위해 N700 신칸센 열차를 제작중에 있었으며, JR Central은 해당 인수를 통해 기술역량을 강화하고, 철도차량의 설계 및 제조에 전폭적으로 참여할 것을 선포
- Kinki Sharyo
: 오사카 기반 제작사로, 킨테츠 그룹 홀딩스·킨테츠 철도가 직접·간접적으로 약 44%대 지분을 보유하고 있는 그룹 계열사
 - * 킨테츠 그룹 홀딩스 주식회사가 14.2%를 직접 소유하고, 나머지 30.4%는 킨테츠철도가 투자
- J-TREC (Japan Transport Engineering Company)
: JR East의 100% 자회사로 설립된 차량제작 회사
 - * 2012년에 63년 철도차량 제작 역사를 지닌 일본 Tokyu Car Corporation (TCC)를 인수

○ 소유·거버넌스 특징

- 일본의 경우 아래 2가지 모델이 공존
 - ① Hitachi, Kawasaki처럼 완전독립 민간대기업이 철도운영사에 납품하는 모델
 - ② Nippon Sharyo, Kinki Sharyo, J-TREC처럼 철도운영사가 차량제작사를 그룹 내 자회사·계열사로 보유하는 수직통합형모델

6) 중국

○ 대표 제작사 및 공장

- CRRC Corporation Ltd.

: 중국중차로도 불리며, 매출기준으로 세계 최대 철도차량 제조사

* 2015년 중국의 CNR(중국북차)과 CSR(중국남차)의 합병을 통해 설립

○ 소유·거버넌스 특징

- CRRC Corporation(중국중차)의 모회사 CRRC Group는 국무원 산하 국유자산감독관리위원회(SASAC)가 감독하는 중앙국유기업임
- CRRC Corporation(중국중차)는 홍콩·상하이 상장사로서 CRRC Group과 기타 국유 금융기관이 지배주주
- 중국의 국철 운영사인 China State Railway Group(중국국가철도그룹) 또한 국가가 소유하고 있지만, 철도운영사와 제작사는 법인·조직상 분리

7) 인도

○ 인도 철도청 산하 철도국영제조창(PUs)*에서 철도 차량, 부품 등 제작 및 유지보수

* (주요제조창) ICF(반데 바라트 등 주력 열차 제작), RCF(LHB 객차 및 특수객차), MCF(최첨단 자동화 객차), CLW(중량물용 전기기관차 제작), BLW(I기관차, 수출용 차량 제작)

참고2

최근 5년간 국내 주요 제작사의 철도차량 수주량 점유율 자료

(단위 : 칸)

구분		점유율	합계	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
고속 차량	계	100%	410	84	0	248	78	0
	현대로템	100%	410	84	0	248	78	0
	우진산전	0%	0	0	0	0	0	0
	다원시스	0%	0	0	0	0	0	0
일반 차량	계	100%	476	0	0	0	284	192
	현대로템	75.6	360	0	0	0	168	192
	우진산전	0%	0	0	0	0	0	0
	다원시스	24.4	116	0	0	0	116	0
전동 차량	계	100%	1,998	559	347	294	588	220
	현대로템	11.4	228	16	0	0	10	212
	우진산전	55.8	1,114	245	283	72	514	0
	다원시스	32.8	656	298	64	222	64	8

주. 계약일 기준

자료 : 국토교통부

참고3

최근 5년간 철도차량 주요 수요자별 구매 실적

(단위 : 칸)

구 분		2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	합계
한국 철도 공사	계	192	15	175	354	639	1,375
	고속차량	84	0	136	78	0	298
	일반차량	0	0	0	116	21	137
	전동차량	108	0	24	108	156	396
	디젤기관차	0	15	15	3	14	47
	화차	0	0	0	49	448	497
서울 교통 공사	계	298	260	200	-	220	978
	고속차량	-	-	-	-	-	0
	일반차량	-	-	-	-	-	0
	전동차량	298	260	200	-	220	978
부산 교통 공사	계	200	18	72	186	0	476
	고속차량	-	-	-	-	-	0
	일반차량	-	-	-	-	-	0
	전동차량	200	18	72	186	0	476

자료 : 국토교통부