

싱가포르 항만개발 모델의 정책이전 조건 분석: 부산항만공사와 PSA의 제도적 구조를 중심으로

Analysis of the Conditions for Policy Transfer of the Singapore Port Development Model: Focusing on the Institutional Structures of Busan Port Authority and Port of Singapore Authority

김주휘 Kim Juhwi*, 이승욱 Lee Syunguk**

Abstract

This study analyses the key conditions required to transfer Singapore's port development policies to Busan by comparing the institutional structures of Busan Port Authority (BPA) and PSA International across three dimensions: Governance, Finance and Investment, and Land Control. Drawing on policy transfer theory from Dolowitz and Marsh (1996; 2000), Stone (2001; 2011), and Evans and Davies (2002), the study diagnoses the institutional incompatibilities and limitations that constrain the prospect of the policy transfer. BPA operates under overlapping regulatory frameworks that limit its decision-making efficiency, revenue diversification, and land control. In contrast, PSA functions under its unique state capitalist model underpinned by state-owned land supply and consolidated operational authority. These structural divergences explain why Busan's references to Singapore's port strategy have largely remained at the level of soft transfer — benchmarking policy outcomes while overlooking the institutional conditions that actually enabled them. The study argues that legal and financial institutional reform of BPA must precede any substantive policy transfer.

Keywords: Policy Transferability, Institutional Structure, Port Authority, Port Governance, Port Development Investment, Port Land Control

I. 연구의 개요

북극항로의 상업적 개통 가능성이 현실화되고 글로벌 공급망 재편이 가속화되는 가운데, 환적 중심 허브항만의 경쟁력 유지는 부산에게 있어 어느 때보다 긴박한 정책 과제로 부상하고 있다. 이에 부산은 신항 확장, 스마트항만 전환, 글로벌 허브도시 특별법 추진 등 다양한 대응 정책을 모색하는 과정에서 싱가포르 항만

모델을 반복적으로 참조해 왔으나, 두 항만 간 제도적 조건의 차이가 실제로 어떠한 함의를 갖는지에 대한 체계적 분석은 충분히 이루어지지 않았다.

부산항은 2025년 기준 467,661천 톤의 물동량을 처리하며 국내 총 물동량의 30%를 차지하고, 컨테이너 물동량의 경우 24,880천 TEU를 처리하여 전국의 77.5%를 담당하는 대한민국 최대 항만이다(부산항만 공사 2026). 이러한 위상 속에서 제4차 전국항만

* 국토연구원 연구원(제1저자) | Researcher, Urban Research Division, Korea Research Institute for Human Settlements | Primary Author | jk905@krihs.re.kr

** 안양대학교 도시정보공학과 조교수(교신저자) | Assistant Prof., Dept. of Urban Information Engineering, Anyang Univ. | Corresponding Author | sylee@anyang.ac.kr

기본계획(해양수산부 2020)을 수립하며 부산은 글로벌 항만도시로서 경쟁력을 강화해왔으며, 그 과정에서 싱가포르의 항만 전략은 지속적인 비교·학습의 대상이 되어왔다. 싱가포르항은 부산항과 마찬가지로 환적 중심 허브항만으로 기능적 위상이 유사하나, 2024년 기준 컨테이너 처리량에서 부산항의 약 1.7배에 달하며 운영효율성 지표에서도 앞선다.¹⁾ 특히 투아스(TUAS) 항만에서 보여준 선도적 메가포트의 공간구조, 단계적 확장 방식, 자동화 기반 운영모델은 부산신항 개발 전략을 다룬 다수의 연구(김상열 2001; 김정수 2008; 이태휘 2020)에서 부산이 지향해야 할 모범사례로 반복적으로 제시되어 왔다.

그러나 지금까지 부산의 항만개발에서 싱가포르 사례는 주로 성공적 발전전략의 구성과 그 성과를 참조하여 미래 방향을 제시하는 자료로 기능해 왔을 뿐, 그러한 성과가 어떠한 제도적 운영 조건 속에서 가능했는지에 대한 분석은 상대적으로 적은 비중으로 다루어져 왔다. 항만개발은 장기 자원 조달, 토지공급, 개발권한 부여, 그리고 이 모든 것을 관리하는 거버넌스에 의해 작동하는 복합적인 지역 인프라 개발이다. 이러한 점에서 특정 정책의 모델과 운영성과에 대한 학습만으로는 정책의 핵심적인 시사점을 가져오고 이를 수입국에 적용하는 것에는 명확한 한계가 있다. 나아가 싱가포르 사례는 부산의 전환점으로 평가받는 글로벌 허브도시 조성 방안(부산연구원 2025)과 지역 정치권의 정책 논의에서도 반복적으로 활용되어 왔으나(시사저널 2024; 부산일보 2024a; 2024b), 이는 Dolowitz and Marsh(1996)가 지적한 바와 같이 제도적 조건에 대한 실질적 분석 없이 정책의 정당성을 확보하기 위한 전략적 선택으로만 기능한다는 한계를 가지고 있다.

이러한 문제의식은 정책이전 행위 자체를 비판하는 것이 아니다. 오히려 학습 대상 정책의 성과를 실질적으로 견인한 제도적 조건에 대한 분석 없이 이루어지는 정책 학습의 한계를 드러내는 데 일차적 목적이 있다. 이에 본 연구는 싱가포르 항만개발 정책을 작동시킨 제도적 구조를 거버넌스, 투자·재정, 토지·권한 구조의 세 영역으로 개념화하고, 부산과 싱가포르 간 제도적 정합성을 비교·분석하여 실질적 정책이전 가능성을 진단하고자 한다. 이를 위해 양 도시 항만개발의 실행주체인 항만공사를 분석단위로 설정하고, 이들의 운영방식과 얹혀있는 제도적 구조의 차이를 비교함으로써 항만개발 모델이 다른 지역에서도 기능적으로 작동할 수 있는지 그 가능성 및 적합성을 검토한다. 이를 통해 본 연구는 결과 중심 벤치마킹에 머물러 온 기존 항만 정책 비교 연구의 한계를 보완하고, 정책 수입국이 해외 사례를 학습하는 과정에서 제도적 정합성을 사전에 검토할 필요가 있음을 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의 및 선행연구

정책이전(Policy Transfer)의 개념을 이론적으로 체계화한 가장 대표적인 연구는 Dolowitz and Marsh (1996; 2000)의 논문이다. 이들의 연구는 정책이전을 특정 시점에 특정 지역에서 형성된 정책에 관한 제도, 기술, 아이디어 등에 관한 정보가 다른 지역으로 이동하여 재구성·적용되는 과정으로 정의한다. 또한, 정책이전은 이전의 동기(Why), 행위자(Who), 대상(What), 그리고 이전의 강도(What degree)에 따라 다양한 결과를 낳는다. 동기의 측면에서 정책이전은 실질적인 문제 해결을 위한 자발적인 동기에서부터

1) 2024년 기준 싱가포르항 컨테이너 처리량 4,112만 TEU(환적비중 약 90%), 부산항 2,440만 TEU(환적비중 55.3%)(MPA 2025; 부산광역시 2025). 운영효율성 측면에서 World Bank(2024)의 컨테이너항만 성과지수(CPII)는 싱가포르항 17위, 부산항 32위로 평가함.

외부 압력에 의한 강제적 수용, 그리고 신규 정책의 정당성을 확보하기 위한 전략적 활용에 이르기까지 다양한 형태를 띤다. 이러한 목적을 가지고 실행되는 정책이전의 강도는 성공한 정책의 아이디어, 기술 그리고 경험 등을 단순 참조하는 수준부터 해당 정책을 실질적으로 작동하게 한 제도적 요소를 이식하는 수준까지 폭넓은 범위를 제시하였다. 이에 따르면, 성공 사례를 단순히 정책 설계의 참고자료로 활용하는 ‘교훈 도출(Lesson-drawing)’은 해당 사례의 아이디어나 성과만을 선택적으로 학습하는 강도가 낮은 정책이전이다. 또한 정책의 정당화 목적에서 비롯된 이전이나 성과만을 선택적으로 참조하는 낮은 강도의 이전은 실질적인 성과로 이어지지 않을 위험이 크다고 경고하며, 이전의 강도와 맥락적 적합성이 결과를 결정짓는 핵심 요인임을 강조하였다. 즉, 부산과 같이 우수사례의 학습, 모방, 그리고 성과의 단순 비교는 정책이전이 실질적인 성과를 만들어 내기에 충분하지 않다. 제도적 구조 속에서 발생하는 권한 배분, 재정·행정 역량, 정책 환경 등 정책이 작동한 맥락적 조건에 대한 검토가 결여될 경우 그러한 이전은 불완전한 이전(Incomplete Transfer)이나 부적절한 이전(Uninformed Transfer)에 머문다.

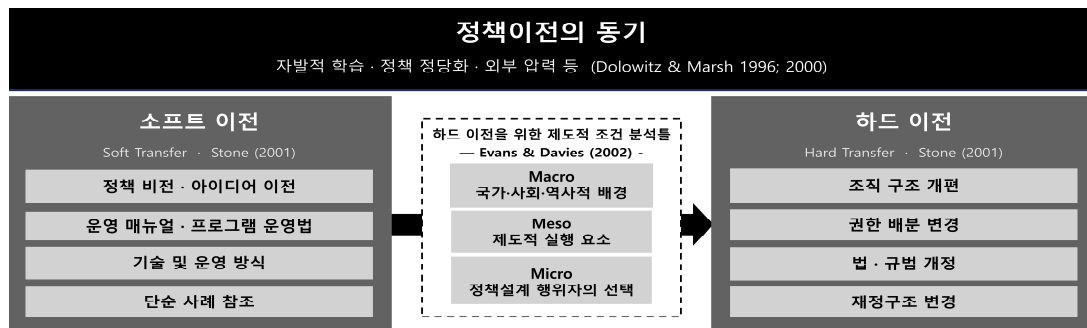
이후 연구들은 Dolowitz and Marsh(1996; 2000)의 이론에서 파생되어 정책이전의 다양한 형태와 수준에 대한 연구를 진행하였다. 대표적으로 Stone(2001; 2011)은 정책이전이 서로 다른 성격의 전이 방식과 깊이로 나타내기에, 이를 소프트(Soft) 전이와 하드(Hard) 전이로 구분하였다. 해당 연구는 이전하고자 하는 정책의 전략, 아이디어, 운영 매뉴얼, 프로그램, 비전과 같은 정책의 설계적 요소의 이전을 소프트 전이, 조직 구조, 권한 배분, 법, 재정구조와 같은 제도적 요소들을 학습하고 수입국이 이를 반영하여 변화를 이루는 것을 하드 전이로 구분한다. Stone(2001)에 따르면 소프트 전이는 정책 전문가들

의 네트워크를 통해 비교적 쉽고 빠르게 확산될 수 있지만 이것이 구조적 변화로 이어지기 위해서는 해당 정책이 작동했던 정치·행정·재정적 조건에 대한 분석과 수입국 맥락에 맞는 재구성, 그리고 이를 뒷받침할 제도적 기반의 형성인 하드 전이도 수반되어야 한다고 본다. 즉, 정책이전에 있어 선행 사례에 대한 학습과 참조는 필요조건이지만 충분조건은 아니며 유의미한 정책이전을 위해서는 더욱 체계적인 학습과 제도의 개선이 필요하다는 점을 강조한다.

정책이전의 유형이나 강도를 구분하는 논의를 넘어, 실질적인 하드 전이로 나아가기 위해서는 이전하고자 하는 정책을 가능하게 한 제도적 조건을 체계적으로 분해하고 그 적용 가능성을 사전에 진단할 수 있는 분석 틀이 요구된다. 이에 대한 분석 틀은 Evans and Davies(2002)의 연구에서 제시된다. 이들의 연구는 특정 정책이전을 가능하게 하거나 제약하는 조건이 특정 행위자(정책가, 정치인, 연구자 등)의 선택에 관련되는 것인지(Micro-Level), 정책을 실질적으로 실행하는 제도적 요소(Meso-Level)에 기인한 것인지, 혹은 국가·사회적·경제적·역사적 배경(Macro-Level)에 의해 형성된 것인지를 구분하여 분석하는 틀을 제안하였다. 이를 통해 수출국과 수입국 간 제도적·구조적 조건의 차이를 다층적으로 진단함으로써, 정책의 형식적 도입 가능성이 아닌, 실제 작동 가능성과 적합성을 검토하는 핵심적인 분석 방향을 제공한다.

즉, 1990년대부터 2000년대 초반까지 정책이전을 설명하기 위한 개념 정교화, 분석틀 구축 그리고 이론화 작업이 본격적으로 이루어졌다(〈그림 1〉 참조). 이후 연구들은 이를 사용하여 특정 정책이 다른 환경에서 작동할 수 있는지를 진단하는 방향으로 확장되었다. 예를 들어, 말레이시아의 공공 인적자원관리, 홍콩과 싱가포르의 공공주택 정책의 중국 적용, 그리고 노르웨이 복지정책의 루마니아 이전 등 다양한 분야에서 정책이전의 적용 가능성과 제약요인을 제도

그림 1 정책이전 이론 요약도



적 조건을 중심으로 분석하려는 연구가 이루어졌다 (McCourt and Foon 2007; Chiu 2010; Wei, Eric, Chen and Tingting et al. 2017; Ghenta, Matei, Rothe and Aartsen et al. 2025). 그러나 Benson and Jordan(2011)은 Dolowitz and Marsh의 연구 이후 이론의 범위와 적용 분야는 확장했지만 제도적 맥락을 중심으로 한 정책이전 연구의 수와 깊이는 여전히 부족하다고 평가하였다. Glaser, Meredith, Bertolini and Luca et al.(2021) 또한 정책의 제도적 요소를 분석하고 이를 수입국의 맥락에 적용할 수 있는지를 검증한 연구는 해당 시점에서도 여전히 제한적이라고 지적하였다.

국내 정책이전 연구에서도 제도적 맥락을 핵심 요소로 삼는 연구들이 진행된 바 있다. 싱가포르·바르셀로나의 스마트시티 정책 비교, 서울·싱가포르의 창조도시 프로그램 분석, 일본→한국 건강보험 정책 이전, 한국 복지국가 형성 해석 등 다양한 사례에서 제도적 조건의 차이를 중심으로 정책이전 가능성이 분석되었다(이하얀 2025; 이용숙, 황은정 2014; Kim and Lee 2022; 최영준, 박숙영 2012). 그러나 기존 부산 항만 정책 논의에서 싱가포르 사례는 주로 운영 효율성, 자동화 수준, 물동량 성과 등 가시적 결과를 중심으로 참조되어 왔으며, 특히 싱가포르의 기술 운용 방식과 공간 구조는 부산항이 지향해야 할 모델로 반복적으로 제시되었다(김상열 2001; 김정수

2008; 이태휘 2020). 하지만 해당 성과가 어떠한 제도적 기반 속에서 형성되었는지에 대한 분석과 논의는 상대적으로 부족하였다. 글로벌 허브도시 조성 방안 수립 과정에서도 싱가포르 항만 개발 정책은 중·장기 전략의 주요 해외 사례로 참조되었으며(부산시의회 2024; 부산연구원 2025), 지역 정치권에서는 「부산 글로벌 허브도시 특별법」의 필요성을 뒷받침하는 정책 근거로 활용되어 왔다(시사저널 2024; 한겨레 2024; 더팩트 2024; 한국경제 2024; 부산일보 2024a; 2024b; KNN뉴스 2024). 그러나 이러한 활용은 Dolowitz and Marsh(1996)가 지적한 바와 같이 제도적 조건에 대한 실질적 분석 없이 정책 정당성 확보를 위한 전략적 선택으로만 기능한다는 한계를 지닌다. 즉, 도시개발 정책 분야에서는 Benson and Jordan(2011)과 Glaser, Meredith, Bertolini and Luca et al.(2021)이 지적한 공백이 점차 보완되는 연구 흐름이 나타나고 있으나, 항만개발이라는 특수 정책 영역에서는 해당 공백이 여전히 확인된다.

본 연구는 이러한 접근을 통해 항만개발 정책이전 논의에 대한 보완적 시각과 새로운 시사점을 제시하며 해당 공백을 채우고자 한다. 이를 위해 선행연구에서 정립된 정책이전 이론과 분석틀을 기반으로, 싱가포르와 부산의 제도적 요소인 거버넌스 구조, 투자·재정 구조, 토지 및 권한 구조를 중심으로 비교·분석을 수행한다. 특히 이러한 제도적 요소의 직접적 영향을

받으며 항만개발 정책을 집행하는 핵심 행위자로서 항만공사를 분석단위로 설정하고, 정책이전 분석틀을 적용하여 양 지역 간 제도적 정합성과 이전 가능성을 검토한다. 나아가 단순 성과 비교에서 벗어나 두 항만공사의 거버넌스, 재정·투자, 토지 권한 구조를 비교함으로써 싱가포르 항만개발 모델의 부산 이전을 제약하는 제도적 조건을 진단한다. 따라서 이를 통해 본 연구는 결과 중심 벤치마킹에 머물러 온 기존 항만 정책 비교 연구의 한계를 보완하고, 정책 수입국이 해외 사례를 학습하는 과정에서 제도적 정합성을 사전에 검토할 필요가 있음을 제시하고자 한다.

III. 분석 방법

본 연구의 분석틀의 뼈대는 Chiu(2010)의 정책환경 분석 논의를 바탕으로 이를 싱가포르 공공주택 정책의 광저우 이전 가능성 분석에 적용한 Wei, Eric, Chen and Tingting et al.(2017)의 연구에서 출발한다. Chiu(2010)는 주택정책의 이전 가능성을 제도적 조건과 정책환경의 적합성 차원에서 검토해야 한다고 보았다. 이러한 관점에 기반하여 Wei, Eric, Chen and Tingting et al.(2017) 또한 싱가포르 공공주택 모델이 광저우에서 작동할 수 있는지를 분석하면서, 정책이전의 성패를 정책 내용 자체가 아니라 이를 가능하게 하는 제도적 요소의 문제로 접근하였다. 특히 이들은 싱가포르 공공주택 모델의 이전 가능성을 분석하기 위해 거버넌스 구조, 자원 조달 방식, 토지 확보 구조를 핵심 분석축으로 설정하며 대규모 개발정책의 이전 가능성은 자원 조달 구조, 토지 확보 방식 그리고 이를 결정하는 거버넌스라는 제도적 조건들의 적합성에 의해 좌우될 수 있음을 보여줬다.

Wei, Eric, Chen and Tingting et al.(2017)이 제시한 거버넌스, 자원 조달, 토지 확보의 세 축은 공공주택정책 영역에만 적용되는 한정된 분석틀이라

기보다, 대규모 공공 인프라 정책이 실제 사업으로 전환되는 과정에서 요구되는 핵심 제도 조건을 설명하는 틀로 확장될 수 있다. 본 연구가 이 세 축을 항만개발 분석에 적용하는 이유는 공공주택과 항만개발이 정책목표와 산출물은 다르지만, 사업의 실현 과정에서 요구되는 제도적 조건이 유사하기 때문이다. 공공주택 공급은 장기간에 걸친 대규모 재정투입, 토지의 확보와 관리, 공급주체 간 권한 조정이 결합되어야 실현되는 통합적 개발정책이며(김근용, 김혜승, 박천규, 이운상 2015), 항만개발 역시 터미널, 배후단지, 매립지, 접안시설 등 대규모 고정자본 투자를 필요로 하고, 항만구역·매립지·국유지 등 제한된 공공관리 공간을 대상으로 하며, 중앙정부, 항만공사, 터미널 운영사, 물류기업 등 복수의 행위자가 결합되는 복합적 개발체계라는 점에서 유사한 실행구조를 가진다(Notteboom, Theo, Pallis and Athanasios et al. 2026). 따라서 본 연구는 공공주택의 정책목표나 공급방식을 항만개발에 직접 대응시키는 것이 아니라, 장기투자의 지속 가능성을 판단하는 자원·투자 구조, 개발공간의 확보와 통제 가능성을 판단하는 토지 권한 구조, 그리고 개발 프로세스의 권한 배분 및 의사결정 구조를 보여주는 거버넌스를 핵심 분석항목으로 설정한다. 다만 항만개발은 공공주택과 달리 수변 공간, 매립지, 항만구역, 터미널 운영권 등 특수한 조건을 가진다. 따라서 본 연구는 Wei, Eric, Chen and Tingting et al.(2017)의 세 축을 항만개발의 제도적 맥락에 맞게 재구성한다. 거버넌스 구조는 항만공사, 중앙정부, 항만위원회, 민간터미널 운영사 간 권한 배분과 승인구조에 집중한다. 또한, 자원·투자 구조는 항만공사의 영업현금흐름, 자본적지출, 차입, 배당, 투자 의사결정의 자율성을 검토하여 장기 투자와 내부재투자 가능성을 분석한다. 마지막으로, 토지 권한 구조는 항만구역, 매립지, 국유지에 대해 항만공사가 개발공간을 어느 정도 확보·관리·통제할 수 있는

표 1 연구 방법론 요약표

분석 틀의 기반	항만개발의 Meso 수준 제도 조건	PSA - BPA 비교분석 방법	정책이전성 조건 분석의 예측 결과
Chiu(2010) Wei et al.(2017) 대규모 공공 인프라 정책이전 분석논리를 항만개발 맥락에 재맥락화하여 분석	거버넌스 구조 ① 책임-감독구조: 운영의 자율성 진단 ② 기능 구조: 개발 의사결정 독립성 진단 ③ 의사결정 범위: 실행권한 범위 확인 재원·투자 구조 ① 투자 자립성 자체 수익 기반 투자 지속 가능성 ② 내부재투자 구조: 이익 유보 vs 배당 구조 ③ 투자·개발 성향: 매출 대비 투자 집중도 ④ 재무레버리지: 외부 자금 의존 수준 ⑤ 재무건전성: 자본 구조 안정성 토지 권한 구조 ① 토지 소유-운영권: 개발공간 통제력 진단 ② 토지 조달 구조: 확보·조달의 신속성 평가	설립법·정관 비교분석 ·설립법정관에서 감독기관, 승인권자 확인 ·투자사업 시 정부 승인 필요 여부 확인 ·조직도 이사회 권한 사업권 규정 확인 공시 재무제표 분석 ·OCF/CAPEX = 영업현금흐름 ÷ 투자지출 ·배당성향 = 배당금 ÷ 당기순이익 ·CAPEX/매출 = 투자지출 ÷ 매출 ·순차입금/EBITDA ·부채비율 = 총부채 ÷ 총자산 법령·소유구조 검토 ·항만개발 및 항만공사 관련 법령에서 소유·관리 주체 확인 ·신항만·복합개발 사업의 매립·국유지 사용·매입 방식 비교	1. 재현 가능한 제도적 조건 - 유사한 제도·조직 기반 존재 식별 - 현행 법제도 내 적용 가능범위 확인 2 조건부 보완이 필요한 제도적 조건 - 동일 제도는 부재하나 가능 대체 가능 - 권한 조정 또는 승인절차 개선점 식별 3. 구조적 제약 조건 - 현행 제도 내 직접 제한 불가 - 법적 권한소유구조의 근본적 차이 식별

가를 분석하는 방식으로 재구성한다.

이러한 분석을 중심으로 본 연구는 Evans and Davies(2002)의 Macro-Meso-Micro 수준 중 Meso 수준을 분석의 중심 층위로 설정한다. Macro 수준의 국가 체제와 역사적 조건은 정책 개입만으로 단기간에 변화시키기 어렵고, Micro 수준의 개별 행위자 분석은 정책이전이라는 구조적 현상을 설명하기에는 분석 단위가 지나치게 협소할 수 있다. 반면 Meso 수준의 제도적 조건은 행위자의 선택을 직접 규율하면서도 법령, 조직구조, 재무제도, 권한 배분의 조정을 통해 변화 가능한 층위이다. 따라서 Meso 수준은 정책이전의 가능성과 한계를 실증적으로 판단하기에 적합하다. 본 연구에서 재구성한 거버넌스 구조, 재원·투자 구조, 토지 권한 구조는 모두 항만개발의 meso-level 제도 조건에 해당하며, 이 세 조건이 실제 정책 집행으로 전환되는 결절점에 항만공사가 위치한다. 따라서 본 연구는 항만공사를 핵심 분석 단위로 설정하고, PSA와 부산항만공사를 비교하여 항만개발 모델의 제도적 이전 가능성을 검토한다(〈표 1〉 참조).

세 영역의 분석 방법은 다음과 같다. 거버넌스 구조는

공사의 설립법, 정관 및 관련 규정을 검토하여 개발 권한의 배분방식과 승인구조를 분석한다. 재원·투자 구조는 공시 재무제표를 활용하여 OCF/CAPEX, 배당 성향, CAPEX/매출, 순차입금/EBITDA, 부채비율 등의 재무지표와 CAPEX 구성항목을 분석하여 장기 투자 역량, 내부재투자 가능성, 외부자금 의존도 및 재무건전성을 비교한다. 토지 권한 구조는 항만 관련 법령, 항만기본계획 및 주요 개발사업 자료를 통해 토지 소유 주체, 항만구역의 관리 권한, 매립지 및 국유지 활용 방식, 개발사업 시행 권한을 분석한다. 이를 통해 싱가포르 항만개발 모델의 제도적 기반이 부산의 맥락에서 재현될 수 있는지, 또는 어떠한 조건이 기능적으로 대체되어야 하는지, 혹은 근본적 차이로 인해 이전이 불가능한지를 검토하고, 이를 기반으로 현시점 제도적으로 어떠한 개선점들이 논의될 수 있는지를 논의한다.

본 연구의 차별성은 분석대상과 방법론의 세 측면에서 정리될 수 있다. 첫째, 분석대상 측면에서 본 연구는 항만정책의 성과지표나 운영효율성 자체가 아니라 정책이전의 실행 주체인 항만공사를 분석 단위로 설정한다. 기존의 항만 벤치마킹 및 정책비교

논의가 주로 항만 물동량, 운영 효율성, 자동화 수준, 물류 경쟁력 등 결과 지표의 비교에 초점을 두어 왔다면, 본 연구는 싱가포르 모델의 표면적 성과가 아니라 그 성과를 가능하게 한 제도적 기반을 부산항만공사의 제도적 조건과 직접 비교한다. 둘째, 방법론 측면에서 본 연구는 정책문서의 내용 비교나 벤치마킹 사례 분석에 그치지 않고, 설립법·정관·감독규정, 공시 재무제표, 항만개발 및 토지 관련 법령과 사업자료를 결합하여 정책이전성을 제도적인 측면에서 검토한다. 이를 통해 정책 아이디어의 유사성이 아니라 실행 조건의 재현 가능성을 분석한다는 점에서 기존 항만 정책 이전 연구와 차별성을 가진다. 셋째, 결과 측면에서 본 연구는 부산에서 재현 가능한 조건과 기능적 대체가 필요한 조건을 구분하고, 항만공사의 개발 권한 조정, 내부채투자 구조 개선, 항만구역 및 매립지 통제 방식에 대한 제도개선 방향을 도출한다.

해당 분석에서 PSA International의 공시 재무제표를 활용한다. PSA International은 싱가포르 현지 터미널을 운영하는 PSA Corporation을 포함하여 전 세계 터미널 사업을 총괄하는 기업이며, PSA Corporation은 PSA International의 100% 자회사이다. PSA Corporation은 ACRA(Accounting and Corporate Regulatory Authority)에 재무제표를 제출하지만 일반적으로 공개되지 않으므로, PSA International이 자발적으로 공개하는 연간 재무보고서가 사실상 접근 가능한 공개 재무자료이다. 현재 공개된 최근 자료가 2023년과 2024년 자료인 점을 고려하여 본 연구는 해당 2개 연도를 분석 범위로 설정한다. 다만 PSA International의 연결 재무제표는 싱가포르 현지 실적뿐 아니라 해외 터미널 실적을 포함하므로, 싱가포르 현지 운영 구조만을 분리하여 분석하는 데에는 한계가 있다. 본 연구는 두 기관의 수익 규모나 경영성과의 우열을 평가하는 것이 아니라, 두 기관이 놓인 제도적 조건의 차이를 확인하

는 데 목적이 있다. 따라서 절대 규모보다는 비율 지표를 중심으로 분석을 구성하여 기관 규모 및 사업 범위 차이에서 발생하는 단순 비교의 한계를 최소화하고자 한다.

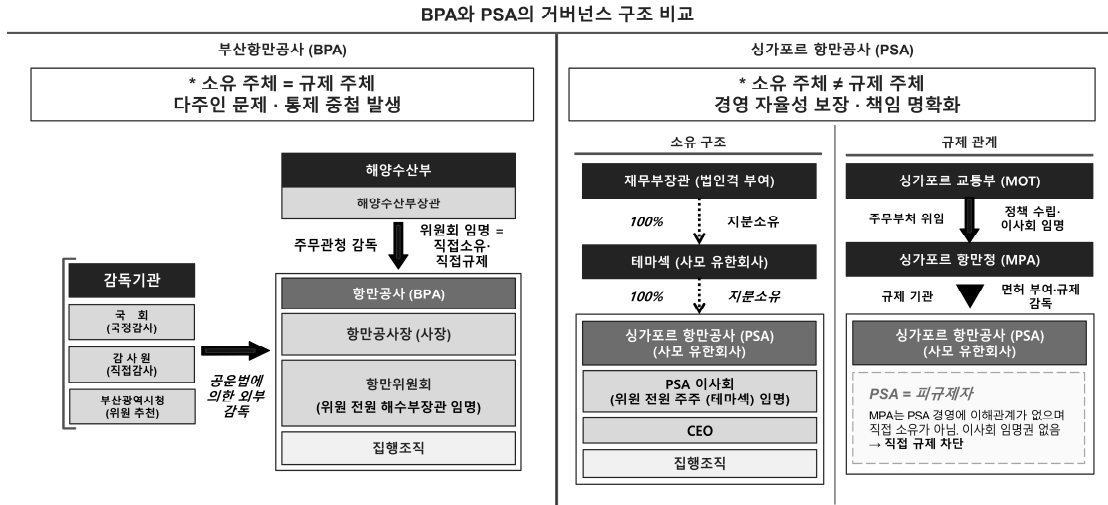
IV. 분석결과

1.1. 거버넌스 분석

부산항만공사(이하 BPA)의 거버넌스 구조는 「항만공사법」과 준용 법령인 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)」에 근거한다. 동법 제1조는 설립 목적을 “항만시설의 개발 및 관리·운영”으로 규정하고, 제8조는 사업 범위를 신설·개축·유지·보수, 관리·운영, 배후단지 개발, 임대 등으로 열거한다. BPA는 심의 및 의결기관으로 항만위원회를 설치하고 경영목표·예산·사업계획, 재산의 취득 및 처분, 장기차입, 사용료·임대료 기준 설정 등을 의결 사항으로 한다(「항만공사법」 2025, 제10조). 위원회가 형식적으로는 광범위한 의결 권한을 갖고 있음을 보여주지만, 사용료 기준 설정과 핵심 사업 관련 투자·출연 모두 장관의 최종 승인이 필요하다는 구조적 제약이 존재한다. 또한 위원회는 “해양수산부장관이 임명하는 15명 이내의 비상임위원”으로 구성되며, 위원장을 위원간 호선으로 선출하는 표면적 자율성에도 불구하고 피선인 전원이 장관 임명자라는 점에서 실질적 독립성은 제한된다. 한편 광역시장·도지사 추천자와 항만이용자단체 대표의 포함 의무는 지역 이해관계자의 대표성을 보장하는 긍정적 기능을 하지만, 세 주체가 의사결정에 중첩됨으로써 조정 비용을 높이는 요인으로도 작용한다.

사장 임명 절차 역시 항만위원회(추천위원회 위원선임), 임원추천위원회(후보 추천), 시·도지사(협의), 해양수산부장관(최종 임명)이 순차적으로 개입하는

그림 2 부산항만공사와 싱가포르 항만공사 거버넌스 요약



다단계 구조를 가진다. 추천위원회가 항만위원회에 의존하여 구성되고 항만위원회 위원 전원이 장관 임명자라는 사실을 함께 고려하면, ‘이사회 주도 임명’이라는 형식에도 불구하고 임명 과정에 대한 장관의 간접적 영향이 구조적으로 내재되어 있다.

감독 체계 역시 복수 부처에 분산된다. BPA는 기타 공공기관으로 재분류된 이후 해수부가 주된 감독 주체로 일원화되었으나(「항만공사법」 제37조), 기재부는 공운법상 경영지침 수립 권한을 통해 예산 편성 기준에 영향을 미치며(「공운법」 제50조), 감사원 역시 BPA를 직접 감사 대상으로 한다(「감사원법」 제24조). 해수부는 항만 경쟁력, 기재부는 예산 운용 기준, 감사원은 법령 준수를 각자의 기준으로 삼는다는 점에서 ‘다주인 문제(Multiple Principals Problem)’는 여전히 구조적으로 잔존하며(Voorn, van Genugten and van Thiel 2019; 강운호 2023), 이는 감독 체계에만 국한되지 않고 일상적 운영 과정의 책임 귀속 문제로도 이어진다.²⁾

반면, 싱가포르의 항만공사는 BPA와 다른 거버넌스 구조를 보인다. 1964년 설립 당시에는 BPA와 유사하게 규제·운영·개발을 단일 기관이 수행하는 구조였으나, 1996년 해사항만청(MPA)으로 규제 기능을 이관하고 「싱가포르항만청(해산)법」에 따라 PSA Corporation Limited로 법인화된 뒤(Port of Singapore Authority (Dissolution) Act 1997), 2003년 PSA International Pte Ltd를 지주회사로 설립하여 현재의 구조가 완성되었다. PSA의 법적 근거는 특별법이나 공공기관법이 아닌 싱가포르 일반 회사법(「Companies Act」)이다. 따라서 이사회 구성·CEO 임명·투자 집행에 대한 정부 부처의 개별 승인 요건이 없으며, 지분 100%를 보유한 국부펀드 테마섹(Temasek Holdings Pte Ltd)—그 지분은 재무부 장관 보유—을 통해 국가 소유를 유지하면서도 그 영향력을 회사법 채널로 간접화하는 독특한 국가 자본주의 모델을 구현한다(Völgyi 2022).

이사회 구성은 주주인 테마섹의 회사법상 권한에

2) 실제로 신항 북컨테이너 배후단지에서 대형화물차 불법주차로 인한 교통사고가 반복 발생하였을 때, 책임 귀속이 사업시행사-해양수산부-BPA-지방자치단체 가운데 누구에게 있는지 불분명한 상황이 초래된 바 있음(강운호, 김보영 2018).

따르며, 이사의 자격·인원·임기를 별도 규정하는 조항이 없어 구성 원칙은 정관 및 주주 결정에 따른다(「Companies Act」 1967). 이에 따라 투자 전문성·수익 추구·전략적 다양성을 기준으로 운영되며, 지방 정부 추천이나 이용자단체 대표의 의무적 포함 같은 정치적 요건은 사전에 차단된다. 다만 PSA의 이사회는 높은 자율성으로 운영되며, 핵심 임원 인사에 한해서는 MPA의 감독이 개입하는 구조다. PSA가 상업 법인이라고 해서 규제 외부에 있는 것은 아니며, 「MPA법」 제12편상 면허 체계하에서 독립 규제기관인 MPA의 규율을 받는 피규제자로, 소유나 위계가 아닌 별도의 규제 채널을 통해 공공 이익이 유지된다(「Maritime and Port Authority of Singapore Act」 1996, Part 12).

결론적으로 BPA는 규제·개발·운영 기능을 통합 수행하면서 복수 감독 채널이 동시에 작동하는 구조로, 주요 투자·사업 결정에는 상위 부처의 승인 또는 정책적 조정이 수반된다(그림 2) 참조). 반면 PSA는 규제 기능을 MPA에 완전히 분리한 채 이사회 중심 의사결정으로 항만 개발과 투자를 추진한다(그림 2) 참조). BPA 거버넌스가 공공적 책임성 중심의 통제적 구조를 형성한 반면, PSA는 규제와 운영의 제도적 분리를 통해 상업적·전문적 의사결정 자율성을 확보하는 구조를 형성하고 있다.

1.2. 토지 권한 분석

싱가포르는 현재 90% 이상의 토지가 국가 소유로, 1966년 제정된 토지수용법(「Land Acquisition Act」 1966)을 기반으로 강력한 국가 토지 지배 구조를 형성하고 있다(NLB 2014; Purves 2023). MPA는 이

러한 구조를 바탕으로 항만 구역 내 토지 및 해상 공간에 대해 관리·규제·개발 권한을 단일기관 내에 통합 보유하며(「Maritime and Port Authority of Singapore Act」 1996), PSA는 싱가포르 내 모든 컨테이너 터미널을 직접 운영한다. 일부 터미널에 민간 글로벌 선사가 합작투자(Joint Venture) 형태로 참여하고 있으나 PSA가 지배주주로서 실질적 통제권을 보유한다(Seatrade Maritime 2020; 2024).

토지 조달 측면에서도 강력한 국가 주도 구조가 일관되게 유지된다. 추가 토지 확보가 필요한 경우 토지수용법에 의한 강제 수용이 가능하며, 신규 부지는 대부분 해상 매립을 통해 조달된다. 매립 대상 공유수면이 원칙적으로 국가 소유이므로 민간 보상 없이 국가 주도로 부지 조성이 가능하며, 조성된 매립지의 소유권 역시 국가에 귀속된다(「Foreshores Act」 1920).³⁾ MPA는 완공된 항만 부지의 운영을 PSA에 위탁하는 방식으로 개발·소유·관리(MPA)와 운영(PSA)의 역할을 제도적으로 분리한다.

부산항의 항만 토지 역시 국가 소유로서 해양수산부의 관할하에 있다는 점에서 싱가포르와 유사하지만, 내부 구조는 상이하다. BPA는 국유 항만시설을 위탁받아 운영하는 공공기관으로, 소유권자가 아닌 위탁 관리·운영 주체에 해당한다. 규제 권한 역시 이원화되어 항만관제 등 공권력적 기능은 해양수산부장관이, 시설 유지·관리 및 임대 등 상업적 기능은 BPA가 각각 담당하며(김자희, 주성구 2021), 터미널 운영은 민간 운영사에 완전히 위탁되는 임대형 항만(Landlord Port) 모델에 기반한다(World Bank 2025). 항만 개발 권한에 있어서도 BPA에 배타적이고 자유로운 시행권이 부여되어 있다고 보기는 어렵다. 신항만건설사업은 기본계획을 따르고 장관의 승인을

3) 투아스 메가포트(Tuas Megaport) 개발 사례에서 MPA는 2015년부터 2021년까지 294헥타르(약 24억 2천만 싱가포르달러 규모)의 신규 부지를 매립하였으며, 2018년 시작된 2단계 매립을 통해 추가로 400헥타르가 조성될 예정이다(MPA 2021; Ship Technology 2021).

받아야 하며(「항만공사법」 제21조), 항만재개발 사업을 수행하더라도 현행 「항만재개발법」(2023)상 상업·문화시설 등 상부시설을 자체적으로 개발·임대·분양할 수 있는 법적 근거를 보유하지 않는다(서울경제 2026; KNN뉴스 2026). 이러한 제한적 권한 구조로 인해 재개발의 완성은 민간투자자 유치에 의존할 수밖에 없으며, 민간 참여가 이루어지지 않을 경우 공공이 대체 시행자로 즉각 전환하기 어려운 구조적 취약성이 내재한다. 실제로 북항재개발 랜드마크 부지 민간투자 공모가 2023~2024년 잇따라 유찰된 것은 이러한 제도적 간극의 결과로 해석된다(서울경제 2026; KNN뉴스 2026).

토지 조달 구조 또한 싱가포르와 크게 대비된다. 부산의 항만 토지 조달은 기존 항만 부지의 재활용을 기본으로 하며, 추가적인 토지 확보가 필요한 경우 토지 소유자와의 협의를 거쳐야 한다(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 2026, 16조). 해상 매립의 경우 매립기본계획 반영→면허 취득→준공검사의 절차를 거치게 되며 매립지의 소유권 귀속은 시행 주체에 따라 달라진다(「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 2024). 정부 주도 매립의 경우 준공 후 해양수산부 장관이 매립지를 관계 중앙행정기관의 장에게 이관하는 반면 민간이 면허를 취득하여 시행한 경우 소유권은 원칙적으로 피면허자에게 귀속된다. 이처럼 한국의 매립 제도는 면허를 취득한 시행 주체에 따라 소유권 귀속이 달라지는 구조로 국가에 일원적으로 귀속되는 싱가포르의 방식과 구별된다.

즉, 싱가포르는 MPA가 관리·규제·개발 기능을 단일 기관 내에 통합하고 운영은 PSA가 직접 수행하며, 개발 토지 또한 강력한 국가 소유권을 바탕으로 신속하게 조달되는 수직·통합적 국가 주도 구조를 채택한다. 반면, 부산항은 해양수산부(소유·규제)→BPA(관리·개발)→민간(운영)의 3단계 위계 구조를 가지며 각 단계의 기능과 권한이 법령에 의해 명확히 분리

되어 있다. BPA는 토지 소유권도, 규제 권한도, 상업 시설 개발 권한도 보유하지 않는 위탁 관리 기관 수준에 머무르며, 신규 부지 확보를 위해서는 별도의 법적 절차와 장관 승인이 선행되어야 비로소 개발 사업 추진이 가능하다. 이처럼 싱가포르가 PSA에 신속한 토지 공급을 보장하는 구조를 갖추는 반면, 부산항은 임대인 역할에 한정되고 개발 토지 확보 또한 제도적 제약 아래 놓여 있기 때문에 두 항만은 항만개발 토지에 대한 권한과 공급 메커니즘에서 큰 차이를 보인다.

1.3. 투자 및 자원 분석

〈표 2〉가 보여주듯 PSA의 매출은 컨테이너 처리·하역 수수료 등 항만 부문이 58~61%로 최대 비중을 차지하고, 물류·디지털 서비스가 33.4~36.6%, 해운서비스가 약 5%로 구성된다. 핵심은 PSA가 터미널 운영자로서 물동량을 직접 처리하는 주체라는 점이다. 선박 입항 시 PSA의 인프라와 인력이 컨테이너를 직접 처리하며 그 처리량에 비례해 수수료가 발생하므로, 매출은 물동량과 직접 연동되고 운영 효율성·시장 점유율이 수익성을 결정하는 핵심 변수로 작동한다. 반면 BPA의 매출은 2022년 이후 기준으로 임대료(57~58%)와 항만시설사용료(40~42%)가 사실상 전액을 구성하며, 시설 사용 대가 중심의 수익 구조가 고착화되어 있다(〈표 2〉 참조). BPA는 민간 운영사에 터미널을 임대하고 임대료를 수취하는 구조이므로 물동량 증가가 매출로 직접 연결되지 않고 계약 조건과 법적으로 정해진 항비 범위 내에서만 변동한다. 이는 안정적 수익이라는 장점이 있으나 매출 성장에 분명한 한계점을 만든다. 이러한 차이는 앞 장의 거버넌스 및 토지 권한 차이에서 비롯된다. 부산은 공공기관이 인프라를 건설하고 민간이 운영하는 방식이 법적으로 분리되어 있어 BPA의 수익 다변화가 제도적으로 제약되는 반면, 싱가포르는 PSA가 국가 소유

표 2 싱가포르 항만공사 & 부산항만공사 수익 구조 및 영업이익

싱가포르 항만공사* (\$K)			부산항만공사** (백만 원)					
사업 부문	2023	2024	사업 부문	2020	2021	2022	2023	2024
컨테이너 처리·하역 수수료	4,348,167	4,509,671	부두·배후단지 임대	170,540	184,219	197,149	197,665	217,283
	(61.3%)	(58.4%)		(43.3%)	(32.8%)	(58.7%)	(57.1%)	(58.7%)
물류·디지털 서비스	2,368,405	2,828,452	항만 시설 이용 대가	117,450	130,530	136,399	147,546	151,525
	(33.4%)	(36.6%)		(29.9%)	(23.2%)	(40.6%)	(42.6%)	(40.9%)
해상 운송·지원 서비스	378,898	385,488	분양수익과 기타수익	105,329	246,962	2,150	938	1,172
	(5.3%)	(5.0%)		(26.8%)	(44.0%)	(0.6%)	(0.3%)	(0.3%)
매출 합계	7,095,470	7,723,611	매출 합계	393,319	561,711	335,698	346,149	369,980
	(100%)	(100%)		(100.0%)	(100.0%)	(100%)	(100%)	(100%)
영업이익	1,195,707	794,158	영업이익	108,214	103,197	106,575	133,540	129,524
	(16.8%)	(10.3%)		(27.5%)	(18.4%)	(31.7%)	(38.6%)	(35.0%)

주: 1) * PSA International (2024) PSA International Financial Report 2024, Singapore.

2) ** 부산항만공사 (2024) 재무제표에 대한 감사보고서, 감사인: 현대회계법인.

토지 위에서 개발과 운영을 통합 수행하므로 물동량 증가가 터미널 운영·서비스 수익 확대를 통해 매출로 직접 연결된다.

PSA의 투자 성향은 수익 구조와 싱가포르 특유의 운영 메커니즘이 결합된 결과로 해석할 수 있다. OCF/CAPEX 1.11~1.21배는 영업현금흐름이 당해 연도 자본지출 전액을 자체 충당함을 의미하며, 순차 입금/EBITDA 2.3배·부채비율 81%라는 안정적 레버리지 지표 역시 과도한 외부 차입 없이 자체 수익으로 투자와 부채 관리를 병행하고 있음을 뒷받침한다(〈표 3〉 참조). 즉 PSA는 다각화된 수익 기반 위에서 높은 재무 자립도를 유지하며 해당 재원을 자본지출로 순환시키는 자립적 투자 구조를 보인다. CAPEX의 84~87%는 신규 터미널 건설로 물동량 처리 역량 확장에 집중되며, 나머지는 하역 크레인·자동화 장비, 부선·선거 설비, 건물 등 터미널 운영과 직접 연관된 자산으로 구성된다. 배당성향이 44.4%에서 91.3%로 급등한 것은 당기순이익 중 대부분을 소유주인 테마섹에 지급한다는 뜻이기에 수치상 재무 리스크로 읽힐 수 있지만 지배구조를 고려하면 해석이 달라진다. 싱가포르 재무부는 테마섹으로부터 받은 배당금의 상당 부분을 테마섹 신주 매입 형태로 재투

입하고 있다. 실제로 지난 20년간 재투입된 약 700억 싱가포르달러 중 500억 달러가 테마섹 배당금에서 환류됐다(Ministry of Finance Singapore 2023). 이는 싱가포르 국가 자본 체계하에서 배당이 단순 현금 유출이 아니라 국가-테마섹 간 자본 순환 구조 안에서 작동함을 의미하며, 테마섹이 100% 지분을 보유한 PSA에 대해서도 동일한 순환 메커니즘이 적용될 수 있다. 또한, 2024년 영업현금흐름(OCF)는 S\$2,031M으로 전년 대비 오히려 증가하였으며, 테마섹 또한 PSA가 자체 현금창출력만으로 투자를 충당할 수 있음을 명시하고 있기 때문에(Temasek Holdings 2024) 배당성향 91.3%는 PSA의 투자 역량을 제약하는 재무적 부담으로 해석하기 어렵다.

BPA의 투자 구조는 자원 구조의 제약과 토지 매입 의무, 강한 법적 구속의 거버넌스를 그대로 반영한다. OCF/CAPEX는 2020~2024년 전반에 걸쳐 0.2~0.3배에 머물러, 영업현금흐름이 자본지출을 자체 충당하지 못하고 대부분을 외부에서 조달함을 의미한다. CAPEX/매출 93~178%는 BPA가 PSA보다 설비투자에 적극적인 것처럼 보이나 이는 잘못된 해석이다. 임대 수익으로 한정된 구조에 의해 분모(매출)가 작아지는 반면, 토지 매입을 포함하는 CAPEX 특성

표 3 싱가포르 항만공사(PSA) 및 부산항만공사(BPA) 핵심 재무지표 및 CAPEX 구성

지표	PSA (단위: S\$K)*		BPA (단위: 백만 원)**				
	2023	2024	2020	2021	2022	2023	2024
OCF/CAPEX	1.21배	1.11배	0.47배	0.29배	0.021배1)	0.27배	0.2배
영업현금흐름 (OCF)	1,945,519	2,031,319	199,835	176,736	10,577	165,099	67,482
자본지출 (CAPEX)	1,613,942	1,823,691	424,357	615,737	499,139	615,607	343,947
배당성향	44.4%	91.3%	50.4%	63.9%	45.9%	53.2%	30.5%
배당금	650,000	1,000,000	23,030	27,304	18,524	18,524	20,170
당기순이익***	1,462,663	1,094,779	45,658	42,748	40,357	34,836	66,079
CAPEX/매출	22.7%	23.6%	107.9%	109.6%	148.7%	177.8%	93%
자본지출 (CAPEX)	1,613,942	1,823,691	424,357	615,737	499,139	615,607	343,947
└ 유형자산	1,324,656 (100%)	1,531,014 (100%)	422,358 (100%)	614,860 (100%)	499,139 (100%)	615,546 (100%)	343,856 (100%)
1. 신규 터미널 건설	1,156,139 (87.3%)	1,281,449 (83.7%)	1. 투자부동산 (부두·선석·배후단지)	419,088 (99.2%)	612,631 (99.6%)	498,847 (99.9%)	612,599 (99.5%)
2. 하역 크레인 장비	115,941 (8.8%)	85,467 (5.6%)	2. 기타 유형자산 (건물·기계·차량)	3,270 (0.8%)	2,229 (0.4%)	292 (0.1%)	2,947 (0.5%)
3. 선박 관련 자산	18,382 (1.4%)	33,386 (2.2%)					
4. 항만 건축물	8,486 (0.6%)	29,528 (1.9%)					
5. 운반 장비	14,717 (1.1%)	44,848 (2.9%)					
6. 기타	10,991 (0.8%)	56,336 (3.7%)					
└ 무형자산	289,286	292,677	1,999	877	-	61	91
순차입금/EBITDA	1.75배	2.3배	12.14배	15.5배	18.1배	17.83배	17.64배
순차입금	3,547,535	3,803,638	2,006,470	2,504,511	3,028,973	3,505,258	3,825,096
EBITDA	2,031,097	1,651,121	165,343	161,669	167,298	196,568	216,808
부채비율	74.7%	81%	65.0%	78.1%	88.2%	96.5%	99.4%
총부채	11,754,211	13,647,940	2,549,607	3,083,961	3,503,451	3,855,120	4,013,006
총자산	15,732,493	16,839,466	3,924,399	3,948,896	3,972,063	3,993,813	4,038,871

주: 1) 2022년 BPA의 OCF 급감(1,767억 원→107억 원)은 영업 실적 악화가 아닌 미지급금 대규모 상환 등 운전자본 지출(-1,179억 원)이 집중된 일시적 현상으로, 당기순이익(404억 원)과 비현금 조정(1,269억 원)을 감안한 실질 현금창출력은 유지되었음.

2) * PSA International (2024) PSA International Financial Report 2024, Singapore.

3) ** 부산항만공사 (2024) 재무제표에 대한 감사보고서, 감사인: 현대회계법인.

4) *** PSA의 배당성향은 지배주주 귀속 순이익의 기준으로 산출함. PSA는 전 세계 터미널 상당수를 현지 파트너와 합작 운영하므로 연결 순이익에 비지배주주 몫이 포함되며, 배당은 지배주주 테마세에만 지급되기 때문임.

상 분자가 팽창하는 데서 비롯된 과장된 수치다. 해당 CAPEX의 99.5~99.9%가 부동산 취득이며, 토지는 감가상각이 발생하지 않고 수익 창출을 위해 소비되는 자산이 아닌 보유 자산으로 축적된다는 점에서, 운영 역량 확대를 목적으로 하는 PSA의 설비투자과 본질적으로 다르다. 순차입금/EBITDA는 같은 기간 12~18배, 부채비율은 65%에서 99.4%로 지속 상승하였는데, 이는 항만 개발에 필요한 토지 매입 재원을 항만공사채 발행으로 조달해온 구조적 결과다. 이 시기는 신항배후단지 조성 및 북항 재개발사업이 적극적으로 진행된 시기와 일치한다(경북일보 2025). 다만 이는 단기 유동성 위기의 신호라기보다, 국가 항만 인프라 구축을 위해 정부 보증 채무로 장기 자금을

조달하고 항만시설 임대·운영 수익으로 장기 회수하는 공공 인프라 금융 구조의 결과로도 해석된다.

두 기관의 재원·투자 구조 차이는 단순 경영의 격차가 아니라, 다른 제도적 요인들이 복합적으로 작용한 결과이다. PSA는 터미널 운영 직접 전담이라는 법적 지위를 기반으로 다각화된 수익 구조와 높은 영업현금흐름을 창출하며, 이를 자본지출로 자체 순환시키는 선순환 구조를 갖는다. 반면 BPA는 시설 임대료·사용료만을 수취하는 임대형 구조로 수익 다각화가 제도적으로 제한된다(World Bank 2025). 토지 조달 방식은 이 차이를 더욱 심화시키는 핵심 변수다. 싱가포르는 국가가 항만 부지를 직접 소유·공급하므로 PSA는 토지 매입 없이 순이익을 터미널 운영 역량

강화에 집중할 수 있다. 반면 BPA는 토지를 직접 매입해야 하므로 공사채 발행을 통한 고부채 구조가 불가피하며, 미래 임대 수익으로 회수한다 해도 그 기간이 수십 년에 걸치는 장기 구조라는 점에서 재무적 불확실성이 내재한다.

따라서 두 기관의 재무지표 비교는 수익률·효율성의 우열을 가리는 분석으로만 환원될 수 없다. 수익 창출 방식, 투자 재원 조달 방식, 투자 집행 역량의 제도적 한계가 모두 다른 구조 위에서 형성된 결과이기 때문이다. 이는 싱가포르 항만개발 모델을 부산에 이전하려 할 때 중요한 함의를 가진다. 재원 조달 방식·투자 집행 구조·법적 권한 범위에서 나타나는 구조적 차이는, 동일한 정책이 적용되더라도 동일한 성과가 도출된다는 가정을 어렵게 만들기 때문이다.

1.4. 종합 분석 및 시사점

종합적으로 BPA는 다양한 상위기관에 의해 직접적으로 소유되고 감독받는 전통적 공공기관의 구조적 특징을 가진다. 이는 정부 정책 방향과의 정합성과 공공성 확보라는 장점을 갖지만, 터미널 운영이 민간에 위탁된 구조는 공사 스스로 수익 범위를 다변화하고 추가 수익을 창출할 수 없는 구조적 한계를 만들어 낸다. 반면 PSA는 항만 운영·투자 영역에서 회사법

에 기반한 자율적 의사결정 체계를 채택하면서도, 토지 공급에 있어서는 국가의 강력한 권력을 활용하는 구조를 갖춘다. 즉, PSA는 민간 기업형 운영 원리와 국가 주도 자원 공급 메커니즘을 전략적으로 결합한 싱가포르 특유의 국가자본주의 모델의 산물이다.

현재까지 부산이 시도한 항만개발 정책이전은 Stone (2001)이 구분한 소프트 전이의 수준에 머물러 있다. 앞 장들을 통해 부산이 현행 제도 체계 내에서 싱가포르식 모델의 실행 조건을 어느 정도 재현하거나 기능적으로 대체할 수 있는지를 기준으로 세 영역의 제도적 정합성을 검토하였다. 거버넌스 영역은 PSA식 이사회 자율성과의 괴리가 크나 법령 개정을 통한 단계적 개선이 가능해 보이며, 재정·투자 영역 역시 임대형 수익구조와 승인 의존적 투자 집행이라는 제약이 존재하나 제도적 조정을 통해 구조적 변화를 유도할 수 있을 것으로 보인다. PSA의 토지 권한은 싱가포르식 국가자본주의 모델 속에서 형성된 것으로, 한국의 사유재산 보호 원칙과 보상 의무 체계하에서는 이를 재현하는 데 한계가 있다. 따라서 제도의 개선을 위해서는 싱가포르 모델을 한국의 제도 맥락에 맞게 재설계하는 방향으로 모색해야 한다. 이를 바탕으로 제도 개선의 방향은 크게 세 가지 측면에서 논의될 수 있다(<표 4> 참조).

첫째, 거버넌스 일원화 및 자율성 확대를 위해 다중

표 4 PSA-BPA 제도구조 비교 및 정책이전성 제고 조건

영역	PSA 제도적 구조	BPA 제도적 구조	제도적 정합성 판단	제도개선 방향
거버넌스	이사회 중심의 자율성 회사법 기반 의사결정 규제(MPA)운영 분리 투자·운영 고차분성	다중 감독 구조 해수부·기재부·감사원 장관 승인 개입 책임 분산	부분적 정합성 직접 재현은 어려우나 법령 개정 통한 단계적 개선 가능	① 자율성 확대 우선 시행권 위임회 독립성 투자 자율집행
재정·투자	운영수익의 선순환 운영수익→매출 직접 물동량=수익 연동 자체현금 투자순환	임대형 구조 임대료·사용료 중심 물동량 비연동 승인 의존·고외부차입	부분적 정합성 선순환 재현은 제한 사업별위·재투자 조정으로 기능적 대체	② 수익 다각화 사업별위 유연화 포괄조항 신설 재투자 권한
토지·개발권	국가 토지 공급 국가 소유 신축 공급 MPA 토지·해상 관리권 PSA 운영 통제권	개발권 제한 소유·규제·상부 없음 부지확보 장관 승인 민간투자 의존	제한적 정합성 국가 선정 모델은 한계가 있으나 개발권 확장은 가능	③ 개발권 확장 우선 개발권 상부시설권

감독구조를 단계적으로 정비하여 BPA에 실질적 경영 자율성을 부여해야 한다. 선행연구들은 공통적으로 항만개발·운영 권한이 다수 주체에 분산된 현 구조가 의사결정 비용과 책임 모호성을 심화시킨다고 분석한다(최성두, 최진이 2022; 정유훈, 안태훈 2011; 강운호 2006; 2023). 이를 해결하기 위해 「항만법」 제9조와 「신항만건설 촉진법」 제7조를 개정하여 항만공사가 설치된 항만에서 BPA가 우선 시행 주체로 기능할 수 있는 근거를 마련하고 민간 참여는 BPA와의 협약을 통해 이루어지도록 구조를 재편해야 한다(「신항만건설 촉진법」 2024; 「항만법」 1967). 다만 감독 일원화와 공사 구조의 전환은 부처간 권한 재배분과 다양한 법 개정을 수반하며, 국가 기간시설의 공공성 약화 우려 역시 존재한다는 점에서 단기간 내 전면적 개편에는 제약이 따른다. 이에 따라 단기적으로는 위원 전원이 장관 임명으로 구성되는 항만위원회의 독립성을 강화하고, 이사회 독립 전문가 비율 확대 및 일정 규모 이하 투자에 대한 이사회 자율 집행 확대를 우선 추진할 필요가 있다. 장기적으로는 주식회사형 공기업 전환을 통한 기업형 경영 구조 구축 또한 검토될 수 있다. 이러한 변화를 통해 항만개발 과정에서 발생하는 조정 비용과 승인 지연을 완화하고, BPA 중심의 장기 투자 및 개발 전략의 실행 일관성과 의사결정의 자율성 및 신속성을 제고할 수 있다.

둘째, 재정 자율성 확보 및 수익구조 다각화를 위한 제도적 개선이 필요하다. 「항만공사법」 제8조는 사업 범위를 열거적으로 규정함으로써 BPA의 수익 모델 다변화를 구조적으로 제한하고 있다. 이를 포괄 주의적 사업 범위 규정 방식으로 전환하여 항만 관련 사업을 보다 자율적으로 영위할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 한다. 포괄주의에서는 법령에 명시되지 않은 신규 사업도 별도의 법 개정 없이 추진할 수 있어, 시장 환경 변화에 따라 수익사업을 탄력적이고

유연하게 확장할 수 있다. 다만 기존 관행과의 충돌과 민간 영역의 급진적인 침해 우려를 고려하면, 열거주의의 전면 폐지보다 항만 연관사업에 한정된 포괄 조항을 우선 신설하는 단계적 접근이 현실적이다. 또한 각종 승인 절차로 인해 해양수산부의 승인 의존성이 높아, 자체 수익의 신속하고 자율적인 내부유보 및 재투자가 제약되는 문제가 존재한다. 이에 따라 일정 범위 내에서는 장관의 승인 없이 재투자를 집행할 수 있도록 법적 근거를 명확히 해야 한다. 이를 통해 BPA는 시설 사용료 중심의 고착화된 수익구조를 사업 다각화를 통해 유연화할 수 있으며, 그 결과 물동량 증가가 사업 수익으로 직접 연결되는 구조로 전환될 수 있다. 아울러 승인 의존성 해소를 통한 자율적 재투자는 BPA의 재정적 자율성과 재무건전성 강화로 이어질 수 있다.

셋째, 싱가포르의 국가 토지 선점 모델의 직접적인 적용이 아닌, BPA에 부여 가능한 개발 권한의 범위를 확장하는 방향이 바람직하다. 「항만법」 제50조를 개정하여 항만공사가 항만 배후단지에 대해 우선 개발권을 부여받고 「항만재개발법」을 개정하여 BPA에 상업·문화시설 등 상부시설의 개발·임대·분양 권한을 부여해야 한다. 다만 이러한 권한 확대는 기존 민간의 계약상 권리를 침해하지 않는 범위에서 추진될 필요가 있다. 따라서 이미 운영 중인 개발사업에는 기존 계약 조건을 존중하되, 신규 개발사업, 계약 만료 후 재계약, 추가 부지 개발 및 상부시설 조성 사업부터 BPA의 우선 개발권과 직접 개발 권한을 단계적으로 적용하는 방식이 현실적이다. 제도 개선은 BPA의 항만 배후 토지에 대한 개발 통제권을 강화하고, 높은 민간투자 의존성이라는 리스크를 해소하며 상부시설 개발을 통한 신규 수익 기반 확보에도 기여함으로써 수익구조 다각화에도 도움이 될 수 있다. 최근 항만공사의 상부시설 직접 개발권 부여를 위한 「항만재개발법」 개정이 실질적으로 추진되고 있는 만큼,

노후 항만의 공공성 회복과 사업 동력 확보를 위해 해당 입법의 조속한 처리와 체계적인 지원이 필요하다 (해사신문 2026).

V. 결론

본 연구의 분석 결과는 싱가포르 항만개발 모델이 부산의 제도적 맥락에서 직접 이전되기에는 상당한 제약이 존재함을 보여준다. PSA의 성과는 강한 토지 지배력, 국가자본주의 체계, 항만 규제와 운영의 분리 등 특수한 제도적 조건이 결합된 결과이다. 반면 부산은 다층적 감독구조, 제한적 개발권, 협소한 수익구조, 승인 중심 투자체계 등 상이한 제도 환경에 놓여 있다. 부산이 싱가포르 모델을 지속적으로 참조해 왔음에도 실질적 정책이전 효과가 제한적이었던 이유 역시 기술력이나 운영 역량의 부족보다는 BPA가 정책을 실행할 수 있는 제도적 권한과 자율성을 충분히 확보하지 못한 데 있다. 이처럼 정책을 실행할 제도적 기반이 충분히 확보되지 않은 상태에서는 정책 내용의 우수성만으로 실질적 성과를 기대하기 어렵다. 따라서 정책이전 과정에서 우선적으로 검토되어야 할 대상은 특정 정책 프로그램 자체가 아니라, 그것을 가능하게 하는 제도적 실행 기반이다.

나아가 본 연구는 정책의 이전 가능성을 단일하게 판정하지 않고 영역별로 차등화하여 제시했다는 점에서 기존 연구와 구별된다. 거버넌스·재정 영역은 법 개정을 통한 단계적 개선이 가능한 반면, 토지 권한 영역은 싱가포르식 국가 토지 선점 모델의 전면적 이식이 불가하되 배후단지 우선 개발권 및 상부시설 개발 권한의 부분적 확장은 현행 법체계 내에서 추진 가능하다. 이러한 분석은 부산의 항만 정책 담론에 대해서도 시사점을 제공한다. Dolowitz and Marsh (1996)가 지적했듯, 제도적 실행 조건에 대한 검토 없이 해외 사례를 정책 정당화 수단으로 활용하는 정

책이전은 구조적 변화로 이어지기 어렵다. 부산에서도 싱가포르 모델이 반복적으로 참조되어 왔으나, 제도적 기반에 대한 논의 없이 개별 프로그램 중심의 벤치마킹에 머문 측면이 존재한다. 제도적 기반의 실질적 이전이 선행될 때 비로소 싱가포르의 정책 아이디어도 부산의 환경에서 작동할 수 있다는 점에서, 싱가포르는 부산이 도달해야 할 결과값이 아니라 먼저 갖추어야 할 제도적 조건을 보여주는 이정표로 재해석되어야 한다.

본 연구는 몇 가지 한계를 가진다. 첫째, PSA International의 재무자료는 글로벌 연결 기준으로 공시되어 싱가포르 현지 운영 실적만을 완전히 분리해 비교하는 데 한계가 있었다. 이에 본 연구는 절대 규모보다 비율 지표를 중심으로 분석하였으나, 향후 연구에서는 PSA Corporation 수준의 자료를 활용한 보다 정교한 재무 비교가 필요하다. 둘째, 싱가포르의 도시국가라는 높은 특수성을 지니고 있어 연구 결과를 다른 국가 및 항만에 일반화하는 데에는 신중한 접근이 요구된다. 셋째, 본 연구는 정책이전의 성과를 직접 계량화하기보다 제도적 실행조건을 사전적으로 진단하는 데 초점을 두었다. 다만 유사한 제도 개혁을 경험한 로테르담항만공사의 사례에서 2004년 법인화 이후 시장점유율·투자·수익 등 주요 성과 지표 전반이 개선된 것이 확인되며(de Langen and Heij 2014), 이는 본 연구가 제안한 거버넌스 자율성 확대의 방향이 실제 성과 개선으로 이어질 수 있음을 간접적으로 시사한다. 향후 연구에서는 실제 제도 개혁 수준과 항만개발 성과 간의 관계를 계량적으로 검토하고, 한국과 유사한 다층적 거버넌스 구조를 가진 해외 항만 사례와의 비교를 통해 정책이전의 적용 가능성과 제도적 수용 조건을 보다 구체적으로 검증할 필요가 있다.

• 참고문헌

References

1. 감사원법. 2020. 법률 제17560호(10월 20일 일부개정). 제24조. Board of Audit and Inspection Act. 2020. Act No. 17560 (amended October 20). art. 24.
2. 강윤호. 2006. 항만공사(PA)제도 도입에 따른 항만 거버넌스 구조의 효율화 방안. 한국행정학보 40권, 1호: 151-174. Kang Yunho. 2006. A study on the efficiency of port governance structure following the introduction of the port authority system. *Korean Public Administration Review* 40, no.1: 151-174.
3. 강윤호. 2023. 항만공사제도의 문제점과 개선방향: 부산항만 공사를 중심으로. 한국지방정부학회 학술대회자료집: 399-414. Kang Yunho. 2023. Problems and improvement directions of the port authority system: focusing on Busan port authority. *Proceedings of the Korean Local Government Association Conference*: 399-414.
4. 강윤호, 김보영. 2018. 정부 간 항만배후단지 개발·관리 기능배 분에 관한 연구: 부산항 신항 중심. 한국항해항만학회지 42권, 3호: 227-236. Kang Yunho and Kim Boyoung. 2018. A study on the distribution of development and management functions of port hinterland between governments: focusing on Busan new port. *Journal of Navigation and Port Research* 42, no.3: 227-236.
5. 경북일보. 2025. 부산항만공사 부채비율 100% 돌파…공기업 재무건전성 '빨간불'. 11월 10일. *Gyeongbuk Ilbo*, 2025. Busan port authority's debt ratio exceeds 100%... red flag on public enterprise financial soundness. November 10.
6. 공공기관의 운영에 관한 법률. 2007. 법률 제8258호 (1월 19일 제정). 제48조; 제50조; 제52조. *Act on the management of public institutions*. 2007. Act No. 8258 (enacted January 19). arts. 48; 50; 52.
7. 공유수면 관리 및 매립에 관한 법률. 2024. 법률 제20231호 (2월 6일 타법개정). Public Waters Management and Reclamation Act. 2024. Act No. 20231 (Amended February 6).
8. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률. 2026. 법률 제21798호(6월 16일 타법개정). 제16조. Act on Acquisition of and Compensation for Land for Public Works Projects. 2026. Act No. 21167 (Amended June 16). art. 16.
9. 김근용, 김혜승, 박천규, 이윤상. 2015. 공공임대주택 공급체계 개선방안 연구. 안양: 국토연구원. Kim Geunyoung, Kim Hyeseung, Park Cheonkyu and Lee Yunsang. 2015. *A Study On The Improvement Of Public Housing Supply System*. Anyang: Korea Research Institute For Human Settlements.
10. 김상열. 2001. 항만경영환경변화에 따른 싱가포르의 운영 전략에 관한 연구. 한국항해학회지 25권, 4호: 393-406. Kim Sang-Youl. 2001. A study on the Singapore port's strategy to the changing environments and implications for Busan port. *Journal of the Korean Institute of Navigation* 25, no.4: 393-406.
11. 김자희, 주성구. 2021. 항만공사의 항만시설 사용승낙 및 사용료 징수에 대한 법률관계. 안암법학 62권: 385-428. Kim Jahoe and Ju Seonggu. 2021. Legal relationship on the permission of use and collection of usage fees for port facilities by port authorities. *Anam Law Review* 62: 385-428.
12. 김정수. 2008. 싱가포르 및 홍콩항과의 비교분석에 의한 부산 신항의 발전전략. 한국항만경제학회지 24권, 4호: 1-23. Kim Jeong-Su. 2008. A development strategy of Busan new port by a comparative analysis on Singapore and Hong Kong ports. *Journal of Korea Port Economic Association* 24, no.4: 1-23.
13. 더팩트. 2024. 박형준 부산시장 "싱가포르 같은 글로벌 허브 도시 만들 것". 1월 1일. *The Fact*. 2024. Busan mayor Park Hyung-jun: "I will make Busan a global hub city like Singapore". January 1.
14. 부산일보. 2024a. 싱가포르에서 글로벌 허브도시 부산을 생각한다. 3월 6일. *Busan Ilbo*. 2024a. Thinking of Busan as a global hub city from Singapore. March 6.
15. 부산일보. 2024b. 부산시 '롤모델' 싱가포르서 글로벌 허브도시 비전 제시. 6월 5일. *Busan Ilbo*. 2024b. Busan presents global hub city vision in Singapore, Its 'Role Model'. June 5.
16. 부산광역시. 2025. 부산항 컨테이너 처리 현황. [https://www.busan.go.kr/eng/container-processing] (2026년 5월 22일 검색). *Busan Metropolitan City*. 2025. Container processing: status of Busan port. [https://www.busan.go.kr/eng/container-processing] (accessed May 22, 2026).

17. 부산시의회. 2024. 글로벌허브도시 도약을 위한 부산의 도시경쟁력 분석 및 강화 전략. 부산: (주)도시와공간연구소·부산광역시의회.
Busan Metropolitan Council. 2024. Analysis and Strategy for Strengthening Busan's Urban Competitiveness toward a Global Hub City. Busan: Urban and Spatial Research Institute Co., Ltd. and Busan Metropolitan Council.
18. 부산연구원. 2025. 부산글로벌허브도시 조성 방안. 부산: 부산연구원.
Busan Development Institute. 2025. *A Plan For Establishing Busan As A Global Hub City*. Busan: Busan Development Institute.
19. 부산항만공사. 2026. 부산항 물동량 추이 https://www.busanpa.com/index.bpa?menuCd=DOM_000000105005001000 (2026년 3월 5일 검색).
Busan Port Authority. 2026. Trends in Busan Port Cargo Throughput. https://www.busanpa.com/index.bpa?menuCd=DOM_000000105005001000 (accessed March 5, 2026).
20. 서울경제. 2026. 부산 북항재개발 판 바뀐다…BPA "법 개정 발판 삼아 속도전". 1월 23일.
Seoul Economic Daily. 2026. Busan north port redevelopment shifts direction… BPA pledges to accelerate with law revision. January 23.
21. 시사저널. 2024. 글로벌 허브도시 특별법은 부산만이 아닌 대한민국의 프로젝트. 4월 14일.
Sisajournal. 2024. The global hub city special act is a project for all of Korea, not just Busan. April 14.
22. 신항만건설 촉진법. 2024. 법률 제20130호(1월 23일 일부개정). 제7조.
Special Act on the Promotion of New Port Construction. 2024. Act No. 20130 (partially amended January 23). art. 7.
23. 이용숙, 황은정. 2014. 정책이동과 창조도시 정책: 서울과 싱가포르 창조도시 프로그램 비교. 한국정책학회보 23권, 1호: 33-66.
Lee Yongsuk and Hwang Eunjeong. 2014. Policy transfer and creative city policy: comparing creative city programs in Seoul and Singapore. *Korean Policy Studies Review* 23, no.1: 33-66.
24. 이태휘. 2020. 스마트항만의 해외사례 분석과 정책 시사점: 유럽과 싱가포르를 중심으로. 한국항만경제학회지 36권, 1호: 77-90.
Lee Tae-Hwee. 2020. Smart port policy trend of Europe and Singapore and its political implications. *Journal of Korea Port Economic Association* 36, no.1: 77-90.
25. 이하얀. 2025. 경기도 스마트시티 정책 방향 모색: 싱가포르와 바르셀로나 사례를 중심으로. 유럽연구 43권, 2호: 1-28.
Lee Hayan. 2025. Exploring smart city policy directions in Gyeonggi province: focusing on the cases of Singapore and Barcelona. *European Studies* 43, no.2: 1-28.
26. 정유훈, 안태훈. 2011. 항만공사 운영의 문제점과 개선과제: 부산·인천 항만공사를 중심으로. 사업평가현안분석 제31호. 서울: 국회예산정책처.
Jeong Yuhun and An Taehun. 2011. Problems and improvement tasks in port authority operations: focusing on Busan and Incheon port authorities. *Project Evaluation and Current Analysis* no.31. Seoul: National Assembly Budget Office.
27. 최성두, 최진이. 2022. 부산항만공사의 자율성 강화를 위한 항만이해관계자의 인식연구. 한국항해항만학회지 46권, 1호: 26-32.
Choi Sung-Doo and Choi Jin-Yi. 2022. A study on the perception of related persons to strengthen the autonomy of the Busan port authority. *Journal of Navigation and Port Research* 46, no.1: 26-32.
28. 최영준, 박숙영. 2012. 한국 복지국가 형성에서 정책이전의 역할: 이론과 실제. 세계정치 17권: 251-292.
Choi Youngjoon and Kwak Sukyoung. 2012. The role of policy transfer in the formation of the Korean welfare state: theory and practice. *World Politics* 17: 251-292.
29. 한겨레. 2024. 항만물류·창업·교육…부산, '동북아 싱가포르' 꿈꾼다. 7월 17일.
Hankyoreh. 2024. Port logistics, startups, education… Busan dreams of becoming the 'Northeast Asian Singapore'. July 17.
30. 한국경제. 2024. "싱가포르 수준 경제모델 구축"…부산 '글로벌 허브도시'로 뜬다. 1월 4일.
Korea Economic Daily. 2024. "Building a Singapore-level economic model"… Busan rises as a 'global hub city'. January 4.
31. 항만 재개발 및 주변지역 발전에 관한 법률. 2023. 법률

- 제19819호(10월 31일 타법개정).
Act on Harbor Redevelopment and Development of Surrounding Areas. 2023. Act No. 19819 (Amended October 31).
32. 항만공사법. 2025. 법률 제21065호(10월 1일 타법개정). 제1조, 제8조, 제10조, 제11조, 제16조, 제21조, 제37조. Port Authority Act. 2025. Act No. 21065 (Amended October 1). arts. 1, 8, 10, 11, 16, 21, 37.
33. 항만법. 1967. 법률 제1941호(3월 30일 제정). 제9조; 제50조. Harbor Act. 1967. Act No. 1941 (enacted March 30). arts. 9; 50.
34. 해사신문. 2026. 조경태 의원, '부산 북항 재개발 정상화' 입법 드라이브... 22일 정책토론회 개최. 1월 22일.
Korea Maritime News. 2026. Rep. Cho Kyungtae Legislation and Normalize Busan North port redevelopment... policy forum scheduled for January 22. January 22.
35. 해양수산부. 2020. 제4차(2021~2030) 전국 항만기본계획. 세종: 해양수산부.
Ministry of Oceans and Fisheries. 2020. *The 4th National Port Master Plan (2021~2030)*. Sejong: Ministry of Oceans and Fisheries.
36. KNN뉴스. 2024. 부산글로벌허브도시특별법, 과연 무엇인가? 3월 14일.
KNN News. 2024. What is the Busan global hub city special act? March 14.
37. KNN뉴스. 2026. 부산항만공사, 공공 주도 개발 방식 검토 착수...북항 재개발에 시동 걸리나. 1월 23일.
KNN News. 2026. Busan port authority begins review of public-led development... will north port redevelopment finally get started?. January 23.
38. Benson, David and Jordan, Andrew. 2011. What Have We Learned from Policy Transfer Research? Dolowitz and Marsh Revisited. *Political Studies Review* 9: 366-378.
<https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2011.00240.x>
39. Chiu, R. L. H. 2010. The transferability of Hong Kong's public housing policy. *International Journal of Housing Policy* 10, no.3: 301-323.
40. De Langen, P. W. and Heij, C. 2014. Corporatisation and performance: A literature review and an analysis of the performance effects of the corporatisation of port of rotterdam authority. *Transport Reviews* 34, no.3: 396-414.
41. Dolowitz, D. P. and Marsh, D. 1996. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies* 44, no.2: 343-357.
42. Dolowitz, D. P. and Marsh, D. 2000. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance* 13, no.1: 5-23.
43. Evans, M. and Davies, J. 2002. Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary perspective. *Public Administration* 77, no.3: 361-385.
44. Ghenta, M., Matei, A., Rothe, F., Aartsen, M. and Precupetu, I. 2025. Assessing the transferability potential of policy practices for older people. *Archives of Public Health* 83, no.1: 56.
45. Glaser, Meredith, Bertolini, Luca, Brommelstroet, Marco, Blake, Oliver and Ellingson, Casey. 2021. Learning through policy transfer? Reviewing a decade of scholarship for the Field of transport. *Transport Reviews* 42, no.5: 626-644. <https://doi.org/10.1080/01441647.2021.2003472>
46. Kim Seongjo and Lee Sun-Woo. 2022. Distorted policy transfer and institutional conflicts: The health insurance reform in South Korea. *Japanese Journal of Political Science* 23, no.1: 18-33.
47. Maritime and Port Authority of Singapore (MPA). 2021. First phase of tuas port reclamation works completes, November 30. Press release. <https://www.mpa.gov.sg/media-centre/details/first-phase-of-tuas-port-reclamation-works-completes> (accessed March 26, 2026).
48. Maritime and Port Authority of Singapore (MPA). 2025. Strong growth momentum for maritime Singapore. January 15. [https://www.mpa.gov.sg/media-centre/details/strong-growth-momentum-for-maritime-singapore?utm_source=chatgpt.com] (accessed 22 May, 2026).
49. McCourt, Willy and Foon, Lee Meng. 2007. Malaysia as model: Policy transfer and the medium-term instructional project. *Public Management Review* 9, no.2: 211-229.
50. Ministry of Finance Singapore. 2023. Capital injections to temasek holdings. January 9, <https://www.mof.gov.sg/news-resources/newsroom/capi>

- tal-injections-to-temasek-holdings (accessed March 26, 2026).
51. National Library Board Singapore (NLB). 2014. Land acquisition act 1966. Infopedia. <https://www.nlb.gov.sg/main/article-detail?cmsuud=153040f3-9475-444a-ba5c-be2a56658c34> (accessed March 26, 2026).
52. Notteboom, Theo, Pallis, Athanasios and Rodrigue, Jean-Paul. 2026. *Port Economics, Management And Policy*. 2nd ed. New York: Routledge.
53. Purves, A. 2023. Singapore's imminent expiration of land leases: From growth and equality to discontent and inequality?. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 115, no.1: 155-169.
54. Seatrade Maritime. 2020. HMM in Singapore JV container terminal with PSA. September 3, <https://www.seatrade-maritime.com/ports-logistics/hmm-singapore-jv-container-terminal-psa> (accessed March 26, 2026).
55. Seatrade Maritime News. 2024. PSA and evergreen Singapore container terminal JV. November 26, <https://www.seatrade-maritime.com/ports-logistics/psa-and-evergreen-singapore-container-terminal-jv> (accessed March 26, 2026).
56. Ship Technology. 2021. Size matters: inside the tuas mega port project in Singapore. May 10, <https://www.ship-technology.com/features/size-matters-inside-tuas-mega-port-project-singapore> (accessed March 26, 2026).
57. Singapore, *Companies Act* 1967, Act 42 of 1967, Singapore Statutes Online.
58. Singapore, *Foreshores Act* 1920, Act 43 of 1920, Singapore Statutes Online.
59. Singapore, *Land Acquisition Act* 1966, Act 41 of 1966, Singapore Statutes Online.
60. Singapore, *Maritime and Port Authority of Singapore Act* 1996, Act 7 of 1996, Singapore Statutes Online, Part 12.
61. Singapore, *Port of Singapore Authority (Dissolution) Act* 1997, Act 6 of 1997, Singapore Statutes Online.
62. Stone, Diane. 2001. Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. *Working Paper* no.69. Coventry: University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.
63. Stone, Diane. 2011. Transfer and translation of policy. *Policy Studies* 33, no.6: 483-499.
64. Temasek Holdings. 2024. Frequently asked questions. <https://www.temasek.com.sg/en/about-us/faqs> (accessed March 26, 2026).
65. *The Straits Times*. 2019. Construction work begins for second phase of tuas mega port. October 4.
66. Völgyi, Katalin. 2022. 'Chapter 10: A Successful Model of State Capitalism: Singapore'. In *Seeking the Best Master: State Ownership in the Varieties of Capitalism*. Budapest: Central European University Press. <https://doi.org/10.1515/9789633863220-011>.
67. Voorn, B., van Genugten, M. and van Thiel, S. 2019. Multiple principals, multiple problems: implications for effective governance and a research agenda for joint service delivery. *Public Administration* 97, no.3: 671-685.
68. Wei, Eric, Chen, Tingting, Chiu, Rebecca L. H. and Chan, Edwin H. W. 2017. Policy transferability on public housing at the city level: Singapore to Guangzhou in China. *Journal of Urban Planning and Development* 143.
69. World Bank. 2025. *Port Reform Toolkit*. 3rd ed. Washington D.C.: World Bank.
70. World Bank. 2024. *The container port performance index 2023: A Comparable Assessment of Performance Based on Vessel Time in Port*. Washington, D.C.: World Bank.

- 논문 접수일: 2026. 3. 31.
- 심사 시작일: 2026. 4. 28.
- 심사 완료일: 2026. 6. 15.

요약

본 연구는 부산항만공사(BPA)와 싱가포르 항만공사(PSA International)의 제도적 구조를 거버넌스, 재정·투자, 토지 확보의 세 측면에서 비교함으로써 싱가포르 항만개발 정책의 부산 이전 가능성을 분석한다. Dolowitz and Marsh(1996; 2000), Stone(2001; 2011), Evans and Davies(2002)의 정책이전 이론을 분석틀로 삼아, 실질적인 정책이전 가능성을 제약하는 제도적 불일치와 한계를 진단한다. BPA는 중첩된 규제 체계하에서 운영되어 의사결정 효율성, 수익 다각화, 토지 통제 측면에서 구조적 제약을 안고 있다. 반면 PSA는 국가 주도 토지 공급과 통합적 운영 권한을 기반으로 한 싱가포르 특유의 국가자본주의적 모델 하에서 작동한다. 이러한 구조적 차이는 부산이 싱가포르 항만 전략을 참조해온 방식이 정책 성과의 벤치마킹에 머무르는 소프트 이전 수준에 그쳐왔던 핵심 이유이며, 해당 성과를 가능하게 한 제도적 조건은 충분히 다루지 않아 왔음을 설명한다. 이에 본 연구는 실질적인 정책이전을 위해서는 법적·재정적 제도 개혁이 선행되어 BPA가 PSA만큼의 자립도와 자율성을 가져야 함을 강조한다.

• **주제어:** 정책이전, 제도적 구조, 항만공사, 항만 거버넌스, 항만개발 투자, 항만 토지 권한