국제연합 조사단과 EDB의 설립

Dr Alexander Ressos, TEP
Attorney-at-Law (Switzerland and Germany),
Solicitor (England & Wales and Hong Kong)
Of Counsel, KGP Legal LLC
alexander.ressos@kgplegal.com.sg
www.ressos.com.sg

실업과 전략의 모색

1959년 6월 5일 인민행동당(People's Action Party)이 자치 싱가포르의 첫 완전 민선 정부를 구성했을 때, 이 도시는 지도자들이 절망적이라고 표현한 상황에 직면해 있었습니다. 인구의 거의 70%가 빈민가에 살았고, 경제는 주로 교역에 의존했으며, 실업률은 두 자릿수였습니다.[1] 제A편에서 서술한 중계무역이 여전히 경제를 지배하고 있었습니다. 주석과 고무 가격, 그리고 이웃 나라들의 호의에 좌우되는 중계무역으로는 해마다 늘어나는 노동력을 흡수할 수 없었습니다.

문제의 규모에 대한 추정치는 제각각입니다. 1991년 당시 부총리였던 리셴룽(Lee Hsien Loong)은 1960년의 싱가포르를 1인당 국민총생산 435미국달러, 실업률 14%의 가난한 저개발국으로 묘사했습니다. 그는 국제연합 전문가들이 도착했을 때 5만 명이 일자리가 없었다고 회고했습니다. 조사단 자체는 추정 노동력 498,000명의 12%, 즉 약 63,000명이라는 수치를 사용했습니다. 빈세미우스는 훗날 행상, 무급 가족 종사자, 불완전 취업자를 포함한 실질 실업률이

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

30~35%에 달했을 수도 있다고 시사했습니다.[2] 수치 간의 차이는 행상, 쿨리, 가족 상점으로 이루어진 경제에서 노동을 측정하기가 어려웠음을 반영합니다. 1957년 인구조사도 이를 부분적으로만 파악했을 뿐입니다.

정부는 이미 첫 조치를 취한 상태였습니다. 1957년 자본금 100만 달러로 설립된 싱가포르 산업진흥위원회(Singapore Industrial Promotion Board)가 신산업 육성 임무를 맡았습니다. 그러나 그 수단은 문제에 비해 턱없이 작았습니다. 1959년 새 정부는 또한 개척산업(소득세 감면) 조례(Pioneer Industries (Relief from Income Tax) Ordinance)를 제정하여, 개척산업으로 지정된 업종의 기업에 최대 5년의 조세 면제 기간을 제공했습니다.[3] 두 조치 모두 투자자들이 장려책을 받으면 산업 성장이 뒤따를 것이라고 전제했습니다. 빠져 있던 것은 어떤 산업이 싱가포르에서 성공할 수 있는지를 밝히는 계획과, 그 산업을 실제로 유치할 수 있는 조직이었습니다.

1960–1961년 빈세미우스 조사단

1960년 8월 재무장관 고켕스위는 정부가 국제연합에 자국 산업화에 관여한 경험이 있는 전문가단 파견을 요청했다고 확인했습니다. 빈세미우스는 훗날 정부가 국제연합이 추천한 후보 두 명을 거절한 뒤 고켕스위가 직접 자신을 선택했다고 회고했습니다. 네덜란드, 싱가포르, 국제연합의 기록보관소 자료를 토대로 이 일화를 재구성한 레이던대학교의 역사학자 F. 스톨링아(F. Stoelinga)는 최대 10명의 후보가 검토되었음을 밝혀냈습니다. 빈세미우스는 1949년부터 네덜란드 경제부에서 산업화 담당 국장을 지냈습니다. 조사단은 1960년 10월 4일 싱가포르에서 활동을 시작했습니다.[4]

조사단은 스웨덴, 이탈리아, 미국 출신의 산업단지, 전기 설비, 조선, 금속 공학 전문가들로 구성되었습니다. 부단장 I. F. 탕(I. F. Tang)은 국제연합 아시아극동경제위원회(United Nations Economic Commission for Asia and the Far East) 소속의 중국 태생 경제학자였습니다. 조사단은 기존 엔지니어링 업체, 금속 제품, 화학 및 플라스틱, 조선 및 선박 수리, 전기 기기의 전망을 검토했습니다. 1960년 12월 중순 빈세미우스는 싱가포르 주재 영국 판무관실과 예비 보고서를 논

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

의했습니다. 그는 영국 관리들에게 싱가포르가 권고안을 전체로서 수용한다면 1965년 말까지 상당한 규모의 실업을 해소할 수 있다고 말했습니다. 1960년 12월 14일 그는 예비 보고서를 리콴유 총리에게 전달했습니다.[5]

보고서에 곁들여진 두 가지 조언은 싱가포르 정치사의 기억으로 남았습니다. 빈세미우스는 훗날 리콴유에게 공산주의자들을 정부, 노동조합, 거리에서 몰아내지 않는 한 경제 발전은 불가능하다고 말했다고 회고했습니다. 그는 또한 스탬퍼드 래플스(Stamford Raffles) 동상을 그대로 두라고 조언했습니다. 그것이 외국 투자자들에게 싱가포르가 영국의 유산을 받아들이고 그들의 노하우를 환영한다는 것을 보여 줄 것이기 때문이었습니다.[6] 첫 번째 조언은 이 편 제II장에서 서술하는 정치 투쟁과 맞닿아 있었습니다. 두 번째 조언은 이 책 전체를 관통하는 주제를 표현했습니다. 작은 무역 도시는 외국인을 안심시킴으로써 생계를 꾸린다는 것입니다.

최종 보고서 *A Proposed Industrialisation Programme for the State of Singapore*(싱가포르 주를 위한 산업화 프로그램 제안)는 1961년 6월 13일 국제연합이 발간했으며, 빈세미우스 보고서(Winsemius Report)로 알려지게 되었습니다. 보고서는 10년 안에 20만 개가 넘는 일자리를 창출할 것을 요구했습니다. 스톨링아는 이 목표를 절반가량 늘어날 것으로 예상되는 노동력을 위한 214,000개의 일자리로 세분합니다. 빈세미우스는 노사관계를 프로그램에 대한 가장 큰 위협으로 꼽았습니다. 30년 후 리셴룽이 인용한 대목에서 보고서는 기존의 노사관계가 지속되는 한 인프라 투자는 낭비될 것이라고 경고했습니다. 준비금은 한 번밖에 쓸 수 없기 때문입니다.[7]

1961년 경제개발청 조례

보고서는 프로그램을 실행할 중앙 기관을 제안했습니다. 정부는 신속하게 움직였습니다. 경제개발 조례(Economic Development Ordinance)는 1961년 4월 26일 입법의회에서 1독회를, 1961년 5월 24일 2독회를 거쳤습니다. 조례는 1961년 8월 1일 시행되었고, 이때 새 위원회가 산업진흥위원회의 기능을 넘겨받았습니다. 경제개발청은 1961년부터 1964년까지의 기간에 대해 1억 달러를 받았는데, 이는 전신 기관 자본금의 100배였습니다.[8]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

오늘날 경제개발청을 규율하는 법률은 여전히 그 임무를 폭넓게 규정합니다. 1961년 경제개발청법(Economic Development Board Act 1961) section 6(1) (a)호에 따르면 경제개발청의 기능에는 "싱가포르 경제의 성장, 확대 및 발전"을 촉진하는 것이 포함됩니다. 이후의 개정으로 현지 기업 지원, 핵심 기업의 싱가포르 내 국제 본부 설립 장려 등의 업무가 추가되었습니다.[9] 위임 범위가 넓은 것은 의도된 것입니다. 이 덕분에 경제개발청은 진흥자, 계획자, 토지 임대인, 대출자, 조정자의 역할을 동시에 수행할 수 있었습니다.

정부는 가장 유능한 관료들로 경제개발청을 채웠습니다. 고위 공무원 혼수이센(Hon Sui Sen)은 1961년부터 1968년까지 초대 의장을 지낸 뒤 싱가포르개발은행(Development Bank of Singapore) 의장이 되었고, 1970년부터 1983년까지 재무장관을 역임했습니다. 초대 집행 책임자는 이스라엘인 에릭 J. 마이어(Eric J. Mayer)였는데, 고켕스위가 1959년 이스라엘에서 만난 인물이었습니다. 빈세미우스는 외국인을 선택한 것을 경제 발전의 필요가 국가적 체면보다 우선한다는 증거라며 높이 평가했습니다. 리셴룽은 훗날 경제개발청에 파견된 관료로 응이암통다우(Ngiam Tong Dow), J Y 필레이(J Y Pillay), S 다나발란(S Dhanabalan) 등을 꼽았고, 고켕스위를 "산업화 프로그램의 총설계자"라고 불렀습니다.[10]

초기 몇 년: 주롱과 수입대체의 한계

경제개발청의 첫 과제는 물리적인 것이었습니다. 정부는 섬 서쪽의 늪지대이자 구릉지인 주롱(Jurong)을 약 9,000에이커 규모의 산업단지 부지로 선정했습니다. 이를 위해서는 매립, 주민 이주, 도로·전력·용수 공급이 필요했습니다. 비판자들은 이 사업을 "고의 어리석은 짓(Goh's Folly)"이라고 불렀습니다.[11] 고켕스위 자신도 이 사업이 믿음에 기댄 행위였다고 인정했습니다. 1964년 내셔널 아이언 앤드 스틸 밀스(National Iron and Steel Mills)가 이 단지에 처음으로 공장을 세운 기업이 되었습니다.[12]

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

초기 공장들은 의류, 장난감, 가발, 모기향, 선향, 플라스틱 조화를 만들었습니다.[13] 이들은 노동집약적이었고 주로 국내 및 역내 시장을 대상으로 했습니다. 1960년대 초의 전략은 말라야 연방과의 공동시장에 대한 기대에 기초했습니다. 1963년의 합병은 약 1,200만 명 규모의 통합 시장으로 그 기대를 실현해 주는 듯했습니다. 결과는 기대에 미치지 못했습니다. 1960년 이후 실질 GDP에서 제조업이 차지하는 비중은 소폭 상승하는 데 그쳤습니다. 1965년까지 약 21,000개의 제조업 일자리가 창출되었지만 실업률은 두 자릿수에 머물렀습니다. 1966년 말에는 실업자가 노동력의 10%가 넘는 7만 명으로 늘었고, 해마다 25,000명의 학교 졸업자가 노동시장에 진입했습니다.[14]

주

1. SG101 (Government of Singapore), “1959–1965: Early Economic Strategies”(최종 접속일 2026년 11월): PAP는 “the first full elected government of the self-governing state of Singapore on 5 June 1959”가 됨; “Nearly 70% of the population lived in slums”; “unemployment rate was in the double digits”. ↩

2. Speech by BG Lee Hsien Loong, Deputy Prime Minister and Minister for Trade and Industry, at the EDB’s 30th anniversary dinner, 1991년 8월 1일, National Archives of Singapore, 문서 lhl19910801s, 1면 및 3면: “50,000 were jobless”; “a Per capita GNP of US$435 and 14 per cent unemployment in 1960”; F. Stoelinga, *Albert Winsemius: De Nederlander achter de BV Singapore*, 박사학위논문, Leiden University, 2020 (hdl.handle.net/1887/138392), 191–192면, 국제연합 보고서 *A Proposed Industrialization Programme for the State of Singapore*, ii면 및 6면, 그리고 National Archives of Singapore 소장 빈세미우스 구술사 인터뷰 인용. ↩

3. Wikipedia, “Economic Development Board”(최종 접속일 2026년 11월): 싱가포르 산업진흥위원회는 1957년 설립되었으며 “started with capital of $1 million”; Speech at the sixth International Tax Conference, Singapore, 1980년 2월, National Archives of Singapore, 문서 gct19800204s, 3면: “The Pioneer

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Industries (Relief from Income Tax) Ordinance was introduced in 1959 to provide tax holidays of up to five years to pioneer enterprises". ↩

4. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, 앞의 문헌, 13면 및 188–189면, Chan Chin Bock (ed.), *Heart Work*, Singapore, 2002, 16면, 국제연합 기록 S-0175-1798-05 및 Desker, *Goh Keng Swee: A Public Career Remembered*, 48면 인용(빈세미우스: "I was personally chosen by Dr. Goh Keng Swee … after they had rejected two candidates recommended by the United Nations"). ↩

5. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, 앞의 문헌, 190면 및 192–195면, 1960년 12월 12일 및 13일 영국 판무관실에서 빈세미우스와 나눈 대화 기록 인용. 이 기록은 싱가포르 주재 호주 판무관실이 전달함(메모 121, 1961년 1월 25일): 싱가포르가 "accepted the U.N.T.A.B. recommendations in toto"한다면 실업은 "could be eliminated by the end of 1965". ↩

6. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, 앞의 문헌, 196면 및 198면, 빈세미우스 구술사 인터뷰(National Archives of Singapore, Oral History Centre, 릴 2) 인용: "You can forget everything, Mr. Prime Minister, unless two preliminary things are being done"; 래플스에 관하여: "Let Raffles stand where he stands … It's your presentation to the outside world that you accept the heritage of the British." ↩

7. F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, 앞의 문헌, 207면: 최종 보고서는 1961년 6월 13일 국제연합 경제사회국 기술지원사업국(UN Bureau of Technical Assistance Operations, Department of Economic and Social Affairs)이 발간함; SG101, "1959–1965: Early Economic Strategies", 앞의 문헌: 보고서는 "within 10 years" "over 200,000 jobs"를 창출할 것을 요구함; F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, 앞의 문헌, 192면: 214,000개 일자리, 즉 주당 412개; Speech by BG Lee Hsien Loong, 1991년 8월 1일, 앞의 문헌, 6면, 빈세미우스 보고서 116–117면 인용: "Nothing will be built on it, and the reserves can only be spent once.". ↩

8. Wikipedia, "Economic Development Board"(최종 접속일 2026년 11월): 1961년 4월 26일 1독회, 1961년 5월 24일 2독회; "The ordinance commenced on 1 August 1961, thus taking over the functions of SIPB."; SG101, "1959–1965:

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Early Economic Strategies", 앞의 문헌: EDB는 "was armed with $100 million over the period of 1961 to 1964". ↩

9. Economic Development Board Act 1961, section 6(1) (a)호, (e)호 및 (g)호, Singapore Statutes Online에서 lawplayer.com에 전재된 본문(최종 접속일 2026년 11월); section 6(3)은 이 조항이 경제개발청에 강제 가능한 의무를 부과하지 않는다고 규정함. ↩

10. Wikipedia, "Hon Sui Sen"(최종 접속일 2026년 11월): 1961년부터 1968년까지 EDB 초대 의장; 1968년부터 1970년까지 DBS 의장; 1970년부터 1983년 10월 14일 사망 시까지 재무장관; F. Stoelinga, *Albert Winsemius*, 앞의 문헌, 223면, A. Winsemius, *Methods of Industrial Development*, 90면 인용: 싱가포르는 "a foreigner for a period of two years as executive secretary of the economic development board"를 임명함; Speech by BG Lee Hsien Loong, 1991년 8월 1일, 앞의 문헌, 2면. ↩

11. Roots.gov.sg (National Heritage Board), "Transforming Landscapes, Improving Lives: 50 Years of Economic Development": 비판자들은 주롱을 "Goh's Folly"라고 불렀음. ↩

12. SG101, "Jurong: From Swamp to Suburb"(sg101.gov.sg/economy/case-studies/jurong1, 최종 접속일 2026년 11월): 매립, 주민 이주, 인프라를 통해 개발될 9,000에이커 부지; "Jurong used to be nothing more than swampland"; 고켕스위는 "admitted that the Jurong project was 'an act of faith'"; "The first company to set up a factory was the National Iron and Steel Mills in 1964." ↩

13. Roots.gov.sg, "Transforming Landscapes, Improving Lives", 앞의 문헌, 초기 공장들의 제품에 관하여. 리셴룽, 1991년 8월 1일, 앞의 문헌, 9면은 EDB의 초기 개척산업 증명서가 "making condensed milk and chewing gum" 기업들에 발급되었다는 점만 확인함. ↩

14. SG101, "1959–1965: Early Economic Strategies", 앞의 문헌: "A combined market of about 12 million people"; 실질 GDP에서 제조업 비중이 "from 16.9% in 1960" 상승(1965년 수치는 해당 페이지에서 깨져 있음); 약 21,000개의 제조업 일자리가 창출되었으나 실업률은 두 자릿수에 머묾;

© 2026 Dr Alexander Ressos. General information only, not legal, tax or investment advice. No client relationship is created. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. More information at SingaporeIQ.com and ressos.com.sg.

Address by the Minister for Labour, Ong Pang Boon, at the NTUC May Day Rally 1972, Kim Seah Teck Kim, “Singapore’s National Wages Council: Its Influence on Industrial Relations” (1981) 23 Mal LR 52, Appendix 1, 85면에 수록. ↩

Disclaimer

This article is provided for general information only. It is based on publicly available sources as at its date of publication. These sources have not been independently verified against licences, regulatory registers or the records of the entities concerned. It is not legal, tax, financial or investment advice. Nor is it a recommendation to invest in, transact with or use the services of any entity mentioned. Law and regulation change frequently, so the content may be incomplete or outdated. To the fullest extent permitted by law, Dr Alexander Ressos and the publisher of SingaporeIQ exclude all liability for loss or damage arising from the use of or reliance on this article. Readers should obtain advice on their specific circumstances before acting or refraining from action.

Names and trademarks of the entities discussed belong to their owners and are used for identification only. Their mention implies no endorsement, affiliation or allegation of wrongdoing. All Singapore law advice is provided by a duly licensed and regulated firm of Singapore advocates and solicitors only on the basis of an express written letter of engagement. Corrections and updates: contact@ressos.com.

© 2026 Dr Alexander Ressos. This article may be quoted with attribution to SingaporeIQ (SingaporeIQ.com). Reproduction in full and any commercial use require prior written consent. The Legal Terms at https://singaporeiq.com/legal-terms apply.

Author contact: Dr Alexander Ressos, TEP · contact@ressos.com