아시아리뷰 제13권 제1호(통권 27호), 2023: 197~224 https://doi.org/10.24987/SNUACAR.2023.4.13.1.197

황인종 제국은 '문명 가족'이 될 수 있는가?: 미국 1924년 이민법으로 본 근대 국제질서 속 인종적 장벽과 일본의 위치*

이원규 서울대학교 사회학과 석사과정

이 글은 미국 1924년 이민법을 통해 아시아, 나아가 황인종에 대한 근대 제국주의 국제질서의 인종적 장벽을 확인하고, 이에 대한 일본의 반발을 문명국 지위를 둘러싼 외교적 분쟁이라는 맥락하에서 새롭게 해석한다. 1924년 이민법은 세계 제 민족을 대상으로 미국 사회에 동화 가능한 문명 가족의 경계를 설정하고 이에 따라 이민 쿼터를 배분하는 작업이었다. 연방의회는 귀화불능외국인 조항을 통해 일본발 이민을 봉쇄하며 일본인이 백인 기독교 민족과 섞여서는 안 될, 여타 유색인종 식민지민과 다를 바 없는 열등민족임을 명문화했다. 일본은 파리강화회의에 이어 1924년 이민법을 통해 국제질서의 인종적 장벽이 자국을 허락하지 않는다는 사실을 확인하며 구미 열강들에 대한 불신과 반미 정서를 성숙시켜 간다.

주제어 이민법, 국제질서, 제국주의, 인종주의, 문명국, 미일관계

I. 들어가며

이 글은 미국 1924년 이민법(Immigration Act of 1924)을 통해 아시아, 나아가 황인종에 대한 근대 제국주의 국제질서의 인종적 장벽을 확인하고, 이에 대한 일본의 반발을 문명국 지위를 둘러싼 외교적 분쟁이라는 맥락하에서 새롭게 해석하고자 시도한다.

1924년 이민법은 일본인의 미국 이민을 연방법으로 금지하며 전간기 미일관계에서 큰 반향을 낳은 사건이다. 연방의회는 일본인은 국적법상 귀화가 불가능한 외국인(alien ineligible to citizenship, 이하 '귀화불능외국인')이기에 이민 역시 거부

* 이 논문은 서울대학교 인문대학 아너스프로그램의 지원을 받아 수행된 연구를 보완하여 완성한 것이다. 논문 작성을 지도하고 격려해 주셨던 한정숙 선생님, 초고를 읽고 논평해 주셨던 김백영 선생님, 김성엽 선생님, 권윤경 선생님, 고태우 선생님께 감사드린다. 또한 세심하고 유익한 의견을 제안해 주신 익명의 심사자 두 분께 깊이 감사드린다. 지적사항을 충분히 발전시키지 못한 점은 모두 필자의 책임이다.

해 마땅하다며 입법의 이유를 댔다. 이에 일본은 외교 당국과 일반 대중을 막론하고 1924년 이민법이 문명국 일본에 대한 모욕이자 아시아에 대한 차별이라며 거세게 반발했다. 일본의 반응에는 3가지 배경이 있었다. 우선 국가적 체면 문제다. 근대 일본은 제국주의 열강의 일원으로 유럽 국가와 동등한 최혜국 대우를 받아 마땅했다. 그러나 연방의회는 유럽발 이민은 계속해 수용하면서 일본 이민만을 콕 집어 차단했다. 다음으로 인종 문제다. 미국 국적법은 1870년부터 백인과 흑인 외 모든 유색인종의 귀화를 금지하고 있었다. 귀화권이 없으니 이민 역시 불가하다는 주장은 사실상 아시아인, 즉 황인종을 배제하기 위한 수사에 지나지 않았다. 마지막으로, 법안의 핵심적인 추진 세력은 미 서해안의 배일운동(排日運動) 진영이었다. 의도는 노골적이었다.

1924년 이민법은 다이쇼기 내내 일본 정부가 힘써 왔던 이민 문제의 파국적 결말이자[1] 일본 사회에 대중적인 반미 정서를 불러일으킨 일대 사건으로, 그 중요성에 걸맞게 많은 선행연구가 존재한다. 선행연구들은 귀화불능외국인 조항을 황인종에 대한 백인의 인종차별, 일본에 대한 미국의 부당한 외교 행위로 인식하고 비판한다는 일관성을 보인다. 가장 중요한 갈래로 일본 학계의 외교사 연구가 있다. 요시다 다다오(吉田忠雄, 1990), 미와 기미타다(三輪公忠, 1997), 미노하라 도시히로(蓑原俊洋, 2016) 등의 다양한 연구가 양국 정부 요인과 의원들의 서한, 일기 등의 사료를 동원해 1924년 이민법을 둘러싼 외교전을 복기한다. 다음으로 미 서해안 배일운동 연구다. 손영호(1996), 유기식(2002), 김지원(2013, 2016)은 일본인 이민 추세와 서해안 배일운동의 전개 양상을 바탕으로 1924년 이민법의 입법 배경을 분석한다. 다음으로 이민법제사 연구다. 존스(Jones, 1992), 응아이(Ngai, 2014)를 비롯한 미국 학계의 업적으로, 이 경우 유럽발 이민이 논의의 중심이 되고 귀화불능외국인 문제는 일종의 해프닝으로 소략하게 살펴진다. 마지막으로 아시아 인종 문제 연구다. 쿠라시게(Kurashige, 2016)는 1924년 이민법을 인종적 소수자에 대한 백인 주류 사회의 차별 행위로 자리 매기고 해석한다.

그런데 위와 같이 1924년 이민법을 미일관계사, 이민사, 인종연구의 틀에서

[1] 미국 이민과 서해안 배일운동 문제는 다이쇼기 14년간 외무성 발간 외교문서집의 서두를 차지할 만큼 최중요 외교 현안으로 여겨지고 있었다.

규범적으로 바라보는 것은 사건의 한 가지 중요한 함의를 부각하지 못하고 있다. 바로 근대 국제질서의 인종적 장벽과 관련한 해석이다. 이 문제를 이해하기 위해서는 당시 일본이 국제정치상에서 어떠한 위치를 점하고 있는지 간략하게 확인할 필요가 있다. 일본은 아시아에서 유일하게 식민지를 경영하는 제국주의 열강으로 공식적으로는 문명국 그룹인 '국가들의 가족(family of nations)'에 속해 있었다. 그러나 이런 지위는 견고하지만은 않았다. 20세기 전후(前後) 범람했던 황화론(黃禍論)이 보여 주듯 일본은 황인종 국가라는 이유로 구미 열강의 경계, 견제, 멸시의 시선을 받아야 했던 것이다. 러일전쟁에서 승전했을 때, 파리강화회의에서 인종평등조항을 주장했을 때 일본은 번번이 의심의 눈초리를 마주했다. 인종 문제는 구화주의, 탈아입구와 같은 서구적 근대화 프로젝트로 극복할 수 없는 장애물로 작용하고 있었다.

이러한 의미에서, 유럽과 일본의 이민 처우를 극명하게 달리했던 1924년 이민법은, 아시아 황인종 제국 일본이 백인 기독교 국가 중심의 국제질서에서 어떠한 구조적 난관을 마주하는지 보여 주는 한 중요한 사례로 읽힐 수 있다. 특히 이민은 한 국가의 성원들이 타국 사회로 건너가 섞여들고 뿌리 내린다는 문제의 특성상 인종적 장벽이라는 쟁점을 더욱 선명하게 부각시킨다. 구미 열강은 국제정치의 필요상 황인종 국가를 문명국으로 인정하는 것을 넘어 그 성원까지를 '문명인'으로 받아들일 의사가 있었는가? 근대 국제질서에서 일본은 명목상의 문명국 지위 획득을 넘어 실질적인 '문명인', '문명민족'으로 대우받고 있었는가? 일본의 문명국 지위는 과연 백인 기독교 국가들과 진정 동등한 것이었는가? 1924년 이민법을 둘러싼 미국의 입법 논의와 일본의 외교문서, 언론보도는 이런 질문들에 대한 당대의 인식을 상세하게 보여 준다.

이 글은 사료에 대한 두 가지 새로운 해석을 통해 위의 문제의식을 풀어 나가고자 한다. 첫 번째, 미국 1924년 이민법에 담긴 규제 조치를 살피는 것을 넘어, 법 구성의 논리에 내포된 민족차별적 성격을 입증하는 것이다. 연방의회는 1924년 이민법이 미국 사회의 동질성을 유지하기 위한 불가피한 이민 규제라고 주장했지만, 그 실질은 세계 제 민족을 대상으로 미국 사회에 동화 가능한 '문명 가족'의 경계를 설정하고 이에 따라 이민 쿼터를 배분하는 작업이었다. 일본인 이민 금지는 일본을 여타 유색인종 식민지와 동일선상에 위치시킴으로써 이민

문호를 폐쇄하는 동시에 일본인이 백인 기독교 민족과는 동화 불가능한 민족임을 결정적으로 명시했다. 즉, 1924년 이민법은 제아무리 국가들의 가족이라 해도 아시아 황인과 유럽 백인 사이에는 또 한 겹의 장벽이 존재한다는 사실을 연방의회 차원에서 명문화한 문제적인 입법이었다.

두 번째, 1924년 이민법에 대한 일본의 반발 담론에서 문명국 지위를 둘러싼 국제정치적 함의를 읽어내는 것이다. 일본 외교 문서와 언론 보도, 나아가 식민지 조선의 기사를 통해 우리는 일본의 격앙된 반응이 피부색을 바탕으로 한 인종차별을 넘어 문명 가족에서의 탈락이라는 국제적 지위 하락의 충격에 기인한 것이었음을 확인할 수 있다. 국제연맹규약에서의 인종평등조항 문제로 백인 기독교 국가 중심의 국제질서에 대한 의구심을 강화해 가던 일본은 1924년 이민법을 통해 이러한 인종적 장벽이 자국을 허락하지 않는다는 사실, 즉 황인종 제국이 '진정한' 문명 가족이 될 방법은 없다는 현실을 결정적으로 확인할 수 있었다. 이에 따라 근대 국제질서에 대한 불신과 반미 정서는 일본 사회에서 폭넓은 설득력을 획득하게 된다.

이하 본문에서는 우선 근대 국제질서의 성격을 개괄한 뒤 사료를 독해하며 위의 주장을 논증하도록 한다. 사료로는 『의회 회의록(*Congressional Record*)』, 『상원 이민위원회 회의록(*Hearing of Committee on Immigration*)』, 『하원 이민귀화위원회 공청회 회의록(*Hearing of Committee on Immigration and Nationality*)』을 활용한다. 일본의 경우, 공문서는 『일본외교문서 다이쇼 13년(日本外交文書ー大正十三年)』, 『일본외교문서 다이쇼기추보'3' 대미이민문제경과개요(日本外交文書ー大正期追補「2」対米移民問題経過概要)』, 『일본외교문서 다이쇼기추보'3' 대미이민문제경과개요부속서(日本外交文書ー大正期追補「3」対米移民問題経過概要付属書)』를 활용한다. 언론 보도는 『오사카아사히신문(大阪朝日新聞)』, 『고베신문(神戸新聞)』, 『고쿠민신문(国民新聞)』, 『주가이쇼교신포(中外商業新報)』를 활용한다. 추가적으로 식민지 조선의 언론 보도로 『조선일보』를 활용한다.

II. 근대 국제질서의 성격과 일본 이민 문제

미국 1924년 이민법을 둘러싼 미일 양국의 분쟁을 다루기 앞서 근대 국제질서의 성격과 일본의 위치를 개략적으로 살펴보자. 제국주의적 경쟁이 펼쳐졌던 20세기 전후(前後) 국제질서는 구미 열강과 여타 유색인종 국가의 이중구조로 짜여 있었다. 당시 국제법은 국가들을 '문명국(civiliezed states)'과 '비(非)문명국(non-civilized states)' 두 그룹으로 구별한다. 구미 백인 기독교 국가로 상정된 문명국들은 상호 동등한 주권을 지니며 국제사회를 형성하고 권리와 의무의 규칙을 준수한다. 이들은 자신들이 판단하는 문명화 정도에 따라 국제사회의 성원권을 결정한다.[2] 비문명국의 경우, 국가로서의 법인격을 부여받지 못하고 주권을 인정받지 못하며 국제사회에 소속되지 못한다. 이들은 부당한 처우를 당하더라도 국제법에 호소하지 못한 채 자연 속의 개인처럼 적자생존의 원리에 따른다. 문명국과 비문명국의 이중구조는 구미 백인 열강과 여타 유색인 국가로 양분되어 있던 20세기 전후(前後) 세계 정세를 그대로 반영하고 있다(Anghie, 1999).

그런데 이러한 이중구조에는 예외사례가 존재했다. 바로 일본이다. 개국 초기에는 일본 역시 여타 아시아 국가들과 마찬가지로 비문명국의 지위에 놓여 있었다. 이때 일본은 제국주의 국제질서 속에서 탈아입구(脱亜入欧), 구화주의(欧化主義) 등의 표어를 내걸고 문명국으로 거듭나고자 시도했고, 1905년 러일전쟁 승전, 1911년 불평등조약 완전 청산이라는 과정을 거쳐 유색인종 국가 중 유일하게 국가들의 가족에 들게 된다. 그러나 그 예외성만큼 일본의 입지는 불안정하기도 한 것이었다. 무엇보다 큰 장애물은 인종 문제였다. 법, 정치, 경제, 군사 등 제도는 구미 열강을 모방할 수 있으나, 인종은 국가적 노력을 동원하더라도 극복할 수 있는 사안이 아니었다. 당시 인종 문제가 단순한 피부색 차이를 넘어 우생학, 사회진화론 등 인간의 '과학적인' 우열, 황화론과 같은 동서양 문명론의

2 『만국공법』은 문명국의 기준에 대해 자의적이게도 "공법(public law)은 약간의 예외를 제외하면 항상 유럽 혹은 유럽 기원의 문명인 및 기독교인에게만 적용되어 왔고 지금도 여전히 그러하다"고 밝힌다.

문제였다는 점을 감안하면 사태는 더욱 심각했다(한정선, 2019).

그렇다면 일본은 국제질서에서의 인종적 장벽을 구체적으로 어떻게 경험하고 있었는가? 한 가지 상징적인 사건으로 파리강화회의에서의 국제연맹규약 인종평등조항 삽입 문제가 있다. 당시 우드로 윌슨(Woodrow Wilson) 대통령의 자유주의적 전후(戰後) 질서 구상에 불만을 품었던 일본은[3] 국제연맹에서 인종 문제로 발목 잡히는 일이 없도록 인종평등조항을 추가할 것을 제안한다. "인종이나 국적 면에서의 (…) 평등하고 공정한 대우(equal and just treatment (…) on account of their race or nationality)"를 요지로 하는 이 조항은 찬성 11표와 반대 5표로 찬성이 과반을 가볍게 넘겼으나, 돌연 윌슨 대통령이 표결 기준을 만장일치로 변경하며 수포로 돌아가고 만다. 윌슨의 개입은 남부 인종갈등이라는 미국 내부 사정이 주된 이유였으나 일본 여론은 미국에 대한 불만으로 끓어오를 수밖에 없었다. 나아가 호주, 뉴질랜드 등 아시아에 인접한 오세아니아 국가들 역시 황화론 담론을 바탕으로 일본인 이민 행렬을 경계해 해당 조항에 반대표를 던졌다(Shimazu, 1998).

인종평등조항이 국제연맹 결성에 부수되었던 하나의 해프닝이었다면, 인종문제로 인한 대외관계에서의 구조적인 난관이라 할 것은 이민 문제였다. 일본인 이민이 대거 이루어졌던 미국, 캐나다, 호주 등 태평양 국가들에서는 일본인에 대한 차별 조치와 이민 금지 요구가 끊임없이 행해졌고, 일본 외무성은 이에 외교적 조처를 취하느라 분주했다. 일본이 국제정치 차원에서 문명국 지위를 인정받았다 하더라도 구미 시민들이 매일매일의 일상에서 일본인을 '문명인'으로 간주하는 것은 별개의 문제였고, 일본은 이들 국가가 혹시라도 입법을 통해 일본인 이민을 금지시켜 자신들의 문명국 지위에 타격을 입힐까 노심초사했다. 즉, 이민은 국제질서의 인종적 장벽 앞 일본의 위태로운 처지를 부각시키는 난점이었다.

3 후지와라가(藤原家) 당주이자 귀족원 의원이었던 고노에 후미마로(近衛文麿)는 언론에 "영미본위의 평화주의를 배격한다(英米本位の平和主義を排す)"는 논설을 게재해 파장을 일으킨다. 그는 선진 제국주의가 세계 곳곳을 식민지로 삼은 후 평화를 이야기할 시 후발 제국주의이자 인구과잉에 시달리는 일본은 후진(後進) 위치를 강요당하고 생존권을 위협받을 뿐이라며 윌슨 대통령의 기획을 강하게 비판했다(한정선, 2019).

그렇다면 당시 일본인 이민, 특히 일본발 미국 이민의 실질은 어떻게 되는가? 아래에서는 1870년대부터 1924년 이민법 입법 논의까지의 간단한 이민사를 개괄한다. 메이지 유신 이래 일본은 경제불황, 인구과잉 등 사회 문제에 대한 대책으로 이민 정책을 추진했고, 미 서해안 거주 일본인은 1870년 55명, 1890년에 2,039명, 1900년에 2만 4,326명, 1907년 6만 명 가량으로 급속히 늘어났다. 이민 초기만 해도 동양인 저임 노동력에 대한 수요가 존재해 별 문제가 없었으나 이민 추세가 가팔라지며 상황이 달라졌다. 중국인 이민을 금지한 1882년 중국인배제법(Chinese Exclusion Law) 때와 마찬가지로 백인 노동자의 직장을 위협하는 존재로 일본인이 지목되었던 것이다. 서해안에서 불거진 배일운동에 당황한 일본 정부는 1900년 미국에의 노동자 이민을 금지하겠다고 발표한다(유기식, 2002: 10-11).

하지만 배일운동의 기세는 쉽게 사그라들지 않았다. 우선, 일본 정부의 발표와 달리 일본인 이민이 멈추지 않았다. 일본 관리들은 여권 발급 통제에 소홀했고 하와이 일본인 노동자는 높은 임금을 목표로 미국 본토로 이주했다. 다음으로 러일전쟁으로 인한 황화론의 확산과 격화다. 미국은 원래 러시아의 확장을 우려해 일본을 지지했지만, 정작 일본이 승리를 거두자 백인 국가의 패배에 충격을 받아 반일 감정에 휩싸였다. 그 결과 1906년, 샌프란시스코 학교위원회는 백인과 같은 공립학교에 다니던 일본인 학생들에게 차이나타운의 동양인학교로 전학할 것을 명령해 파문을 일으킨다. 주미 일본대사는 이러한 격리령이 최혜국 대우 위반이라며 항의했고, 일본 사회는 미국이 문명국 일본을 중국과 동등하게 취급했다며 전함 파견을 요구했다(유기식, 2002, 11-12; 蓑原俊洋, 2016, 24-44).

전쟁이 거론될 만큼 상황이 최악으로 치닫자 시어도어 루즈벨트(Theodore Roosevelt) 대통령이 전면에 나선다. 그는 주미 일본대사 아오키 슈조(青木周蔵)를 만나 미일상호노동자 이민금지 조약의 체결을 요구했다. 일본은 국가의 체면 문제를 고려해 상원 비준이 필요한 조약 대신 비밀·비공식 합의로 문제를 처리할 것을 제안한다. 이런 일본의 제안이 받아들여져 1908년 미일 행정부는 비밀·비공식 합의인 신사협정(gentlemen's agreement, 紳士協定)을 체결한다. 그 주요 내용은 "이전에 미국에 거주했던 자나 그의 부모, 부인, 20세 이하의 아이"를 제외하고 "일본 정부는 숙련공이든 비숙련공이든 미국 본토로 향하는 이민자에게 여권을

발급하지 않는다"는 것으로, 이외에도 미일 양국의 일본인 입출국 통계 대조 등의 사항을 포함하고 있었다(유기식, 2002, 31-72; 外務省, 1924a: 745-747)

이처럼 일본 정부와 미국 연방정부는 비교적 순조롭게 협상을 마쳤으나, 서해안 배일진영은 만족하지 않았다. 이들은 이후로도 일본인 이민을 금지시킬 기회를 고대하며 차별적인 주법(州法)을 입법했다. 대표적인 사례가 캘리포니아의 1913년 외국인토지법, 그리고 1920년 개정 외국인토지법이다. 이 두 법은 귀화불능외국인의 토지 소유 및 임대를 금지함으로써 일본인의 농장 경영 가능성을 차단하고자 시도했다. 나아가 이들은 1923년 12월 개회한 68대 연방의회에서 이민법에 귀화불능외국인 조항을 도입함으로써 신사협정을 파기하고, 일본인 이민을 연방법 차원에서 공식적으로 금지하고자 시도한다(유기식, 2002: 31-76). 이민 문제로 인한 문명국 체면의 손상을 두려워했던 일본의 입장에서, 신패권국 미국의 연방의회에서 일본인 이민 금지가 입법되는 것은 어떻게든 막아야만 할 최악의 사태였다.

III. 미국 연방의회의 1924년 이민법 입법 과정

1924년 이민법(Immigration Act of 1924)은 1952년 개정을 맞이할 때까지 29년간 미국 이민 정책의 근간을 이루었던 법이다. 정식 명칭은 "외국인의 미국 이민 제한과 다른 목표들을 위한 법령(An Act to limit the immigration of aliens into the United States, and for other purposes)"으로, 그 이름이 보여 주듯 이민을 제한한다는 큰 목표하에 입법되었다. 그러나 이민 제한이 모든 국가에 동등하게 적용된 것은 아니었다. 연방의회는 미국 사회에 동화 불가능(unassimiable)하다 간주되는 민족집단을 선정해 해당 국가들의 이민을 중점적으로 규제했다. 규제의 철퇴를 맞은 것은 크게 보아 남동유럽 국가들과 아시아 국가들이었다. 남동유럽발 이민은 쿼터제 조정을 통해 그 규모가 대폭 축소되었고, 아시아 국가들은 귀화권이 없다는 이유로 이민이 원천 금지되었다. 다만, 1917년 이민법에서 이미 일본 외 아시아 국가들의 이민이 금지되었다는 점을 감안하면, 아시아에서 실질적으로 새롭게 규제된 국가는 일본뿐이었다고 할 수 있다.

그렇다면 이렇듯 강경한 규제는 어떤 맥락에서 등장하게 된 것일까. 미일 간 이민 분쟁이라는 주제와는 거리가 있으나, 1924년 이민법의 핵심을 파악하기 위해 미국의 이민 사정을 잠시 논의하도록 한다. 주로 북서유럽 이민자로 구성되어 있던 미국 인구는 1880년대부터 인구 구성의 변동을 경험한다. 남동유럽에서 이민 규제가 해금되며 1880~1920년 사이 2,400만 명 가량의 거대한 인구를 미국 땅에 보낸 것이다. 1920년 미국 인구가 1억 명으로 추산되었던 것을 고려하면 막대한 비중이었다(손영호, 1996).

토착 미국 사회는 이민 행렬에 부정적 여론을 보였다. 남동유럽발 이민자는 대개 빈곤 농민으로 직업 숙련도가 낮고 영어에 익숙하지 않았다. 가톨릭, 그리스정교, 유대교 등 종교 역시 이질적이었다. 미국 사회는 이러한 사실을 토대로 남동유럽 이민자가 저임 노동에 종사해 기존 인구의 생활 수준을 낮추고, 우생학적으로 열등해 미국의 국력을 저하시키며, 자신들끼리만 모여 살아 미국을 외국인 집단 거주지로 만든다는 등의 비방을 가했다. 이러한 여론의 흐름은 연방의회에 대한 이민 규제 요청으로 수렴되었다. 남동유럽발 이민자들이 기존 미국 인구에 동화되지 못하니 사회의 동질성 유지를 위해 이민을 제한해야 한다는 주장이었다.

이에 따라 연방의회는 잇달아 이민 규제안을 내놓는다. 1917년 이민법에서는 문맹 검사, 인두세 증세 등의 규제를 신설했고 '바람직하지 않은 이민자(undesirable immigrant)' 목록에 남동유럽인에 대한 인종적 고정관념을 추가했다. 또한 '아시아 금지 지역(Asiatic barred zone)' 조항을 신설해 신사협정이 존재했던 일본 외 아시아 지역의 이민을 금지하기도 했다. 다음으로 1921년 이민법이다. 이 법은 1910년 인구조사를 기준으로 출신 국가별 이민자 인구의 3%를 쿼터로 부여하고자 했다. 즉, 1910년에 A국가 출신 이민자 인구가 만 명이었다면, 해당 국가의 이민 쿼터는 300명이 되는 형식이다.

그리고 1924년, 기존 이민법의 시한이 만료되며 새 이민법을 입법해야 할 때가 다가왔다. 본안으로 쿼터제의 세부적 조정이 논의되는 가운데, 서부 공화당 의원들은 귀화권이 부재한 아시아발 이민자를 배척하는 '귀화불능외국인 조항'을 끼워 넣어 일본인 이민을 봉쇄하고자 했다. 아래에서는 상하원 본회의, 상원 이민위원회 공청회, 하원 이민귀화위원회 공청회 회의록 등의 사료를 바

탕으로 당시 입법 논의를 확인한다. 이를 통해 당시 연방의회는 동화 가능성(assimilability)이라는 기준을 토대로 특정 국가의 이민자를 선호, 용인, 배제했으며, 이러한 작업은 북서유럽-개신교-민주정-영어를 정점 삼는 민족차별적 위계 서열을 토대로 삼았음을 논증한다. 나아가 일본은 이 서열에서 남동유럽과 동렬에 놓이고자 진력했으나, 결국 여타 아시아 식민지와 동급으로 분류되는 결과를 맞았음을 보여 준다.

1. 하원 논의

1923년 12월 3일 68대 연방의회 개회와 함께 시작된 하원 이민귀화위원회(Committee for Immigration and Naturalization)의 논의는 이듬해 2월 9일, 앨버트 존슨(Albert Johnson) 의원의 법안을 본회의에 보고하는 것으로 마무리된다. 법안이 빠르게 확정될 수 있었던 것은 위원회 소속 의원들이 이민 규제 강화에 전반적으로 찬성 의견을 보내고 있었기 때문이다. 논쟁은 규제의 수위와 형식 등 방법론을 두고 일어날 뿐이다.

그나마 쟁점이 되었던 것은 쿼터 할당의 방향성이었다. 민주당과 서부 공화당 의원들은 쿼터제 기준이 되는 인구조사의 시점을 1910년에서 1890년으로 변경하고, 3%라는 이민 쿼터 비율 역시 2%로 줄일 것을 주장했다. 남동유럽발 이민자가 쇄도하기 이전 시기를 기준 삼아 이들의 이민 쿼터를 축소시키고자 시도한 것이다. 동부 공화당 의원들은 이에 맞서 1890년 기준 쿼터제가 다분히 인종차별적이며 남동유럽과의 관계를 악화시킬 것이라고 반발했다. 1890년 기준안이 관철될 시 북서유럽 국가인 영국과 독일이 전체 이민 쿼터에서 차지하는 비중은 21.62%에서 20.65%, 18,90%에서 31.11%로 대동소이하거나 증가하는 반면, 남동유럽 국가인 이탈리아는 11.75%에서 2.34%, 폴란드는 8.70%에서 3.63%, 러시아/소련은 6.82%에서 1.37%로 대폭 감소할 예정이었다(Department of Commerce, 1931: 104).

앞서 언급했듯, 이들 논쟁의 준거로는 동화 가능성(assimilability) 개념이 활용되었다. 여당과 야당을 막론하고 연방의회는 미국 사회의 동질성을 지키기 위해 이질적 인구의 이민을 규제해야 한다는 당위에 보편적으로 공감했다. 그러나

이러한 합의와 별개로 '어느 범위까지가 바람직하고 바람직하지 않은 이민자인가', '동화 가능하고 불가능한 이민자인가' 하는 구체적인 기준의 문제가 존재했다. 1890년 기준안의 주창자들은 북서유럽 외의 이민자는 동화 가능성이 현저히 떨어지므로 선별해 이민을 규제할 필요가 있다고 주장했다. 1910년 유지파의 경우, 남동유럽 이민자의 동화 가능성이 낮다는 주장은 많은 부분 과장과 곡해에 해당한다고 논박했다. 이들은 인종, 언어, 관습, 생활 등 남동유럽 이민자들의 제 측면을 두고 열띤 논쟁을 벌였다.

그런데 연방의회의 모든 의원들이 입을 모아 동화 가능성을 부정하는 인종이 존재했다. 바로 황인종, 즉 아시아인이다. 중국과 일본을 비롯한 아시아 이민자는 북유럽 백인이든 남유럽 백인이든 백인과는 결코 동화될 수 없는, 절대적으로 이질적인 존재로 상정되었다. 대다수 아시아 이민자가 거주했던 캘리포니아, 워싱턴, 오리건 등 서해안 주 하원의원들은 황화론에 기반한 혐오 발언을 일삼았고, 여타 지역 의원들은 이들의 발언에 귀 기울이며 관심과 공감을 표했다. 남동유럽 이민자와 달리 아시아 이민자의 동화 가능성은 애초에 논쟁거리도 되지 못했던 것이다.

회의록을 일부 인용해 당시 연방의회의 분위기를 살펴보자. 우선 캘리포니아 주 민주당 하원의원 클래런스 A. 리(Clarence A. Lea)가 말하는 일본인의 동화 가능성이다. 그는 "미국에게 있어 일본인은 동화 불가능한 사람들(nonassimilable people)"이라고 단언한 후, 일본인은 "기민하고, 유능하고, 검소하고, 자존심 강하고, 자국에 대한 변치 않는 헌신을 보"인다고 사뭇 긍정적인 평가를 내린다. 다만 그가 보기에 문제는 "이런 특성은 훌륭한 것이지만, 이로 인해 그들은 미국인과의 동화가 불가능하거나 적어도 현실적이지 않"다는 것이었다(United States Congress, 1924a: 5697).

다음으로는 뉴욕주 공화당 하원의원 로버트 L. 베이컨(Robert L. Bacon)의 발언이다. 다인종 도시 뉴욕이 위치한 뉴욕주 의원으로서 그는 "동화가 불가능한 경우가 아니라면 노골적으로 차별 대우를 가해서는 안 된다"며 남동유럽 이민자에 대한 평등한 대우를 주장한다. 그런데 그가 볼 때 아시아 이민자는 경우가 다르다. 남동유럽 이민자와 달리 아시아인은 원천적으로 동화가 불가능하기 때문이다. "동화가 불가능한 경우라 함은 코카시아 인종과 통혼(intermarry)하지 않

는 중국인이나 일본인을 뜻합니다"(United States Congress, 1924a: 5893).

우생학에 기반한 노골적인 차별 발언 역시 쉽게 찾아볼 수 있다. 워싱턴주 공화당 하원의원 존 F. 밀러(John F. Miller)는 "동양(Orient)의 피는 낡은 피"로, "세계에서 가장 바꾸기 어렵고, 끝까지 바뀌지 않을 피"라고 주장한다. 그가 동양의 대척점으로 삼는 것은 북유럽, 즉 '노르딕' 인종의 피다. "북유럽 시민은 근대화하고 미국화할 수 있"지만, "동양의 피는 (…) 근대적 사상을 받아들이지 않는 피"로, "그들은 핏줄의 관습에 매달"린다는 것이다(United States Congress, 1924b: 111).

이상에서 우리가 확인할 수 있는 것은, 당시 연방의회가 동화 가능성 개념에 기반해 세계 제 민족의 위계 서열을 구성하고 있었으며, 이 서열은 '북서유럽 백인', '남동유럽 백인', '주로 아시아로 구성된 이외 유색인종' 순서로 배열되어 있었다는 점이다. 즉 연방의회는 토착주의와 우생학을 근거 삼아 노르딕-개신교-민주정 등의 특성을 공유하는 북서유럽 백인 상(像)을 정점에 놓고, 이와의 유사성 즉 동화 가능성에 따라 민족들을 줄 지우고 차등적으로 이민 처우를 부과하고자 했다.

이러한 해석은 1924년 이민법의 입법 논의가 다분히 이념적이고 추상적이었다는 사실에 의해서 뒷받침된다. 이민귀화위원회 회의록에서 어떤 숙련을 지닌 이민자가 얼마나 필요한지 이민의 실질적인 양적·질적 측면에 대한 토의는 찾아보기 어렵다. 산업에서의 노동력 수요, 숙련공과 비숙련공 각각에 대한 필요 등의 논의는 무척 짧고 단편적이었다. 대신 중심이 된 것은 '어떤 민족이 미국 시민이 되기에 바람직한가', '어떤 민족이 미국 사회에 잘 동화될 수 있는가'하는 다분히 이념적인 해석의 다툼이었다.

이러한 맥락을 고려한다면, 1924년 이민법에서 각 국가발 이민자에 대한 처우는 실질적인 이민 문제를 넘어 특정 민족의 가치, 우등함과 열등함에 대한 미국의 평가로 읽혔을 개연성이 크다. 실제로 일본뿐 아니라 1890년 기준안에 의해 이민 쿼터가 삭감된 이탈리아, 루마니아, 멕시코 등은 해당 법안이 자국민을 열등 민족 취급한다며 외교적 항의를 보내기도 했다.

그렇다면 동화 가능성의 구성 요인을 정리해 보자. 첫 번째, 민족 내지 인종이다. 이민자는 '토종' 미국인의 선조인 북서유럽 출신에 가까울수록 긍정적으로

평가되며, 남동유럽 백인은 대체로 멸시받는다. 이외 유색인종 즉 황인(Yellow), 토인(Brown), '검둥이(Negro)'는 논외라고 할 수 있다. 두 번째, 정신(heart, spirit)으로 이야기되는 습속의 문제다. 남동유럽의 경우 전제정, 가톨릭 등 후진적 요소를 지녔지만 관습과 종교에서 최소한의 공통점을 지닌다고 본다. 반면 아시아는 수 천 년간 같은 왕조가 지배하고, 태양신을 섬기며, 가난하고 끈질기며 번식력이 강한 기이한 문명으로 여겨진다. 세 번째, 영어에 대한 친화성이다. 여기에서 역시 영국과 독일 등 북서유럽 출신 이민자는 가장 높은 평을 받으며, 아시아 이민자는 정반대다.

위의 기준에 따라 삼 군의 분류가 성립한다. 1군에는 소위 노르딕으로 불리는 북서유럽 이민자가 속한다. 2군은 남동유럽 이민자다. 비록 1890년 기준안으로 인해 쿼터가 대폭 축소되어 이민 난이도가 높아졌지만, 그렇다 해도 백인 기독교 국가로서 1군과 동일하게 쿼터제에 속해 있다. 문제는 3군부터다. 3군은 유색인종 식민지 내지 반식민지의 범주로, 귀화불능외국인 조항을 통해 이민 문제에서 근본적으로 배제된다. 연방의회가 보기에 이들은 미국과 같은 '문명국'의 시민으로 받아들이기에 곤란한 동화 불가능한 인종이다.

위에서는 동화 가능성 개념을 소개하기 위해 1890년 기준안과 1910년 기준안을 동등하게 언급했으나, 실제 하원의 분위기는 강경 규제파가 압도하는 모습이었다. 1890년 기준안과 귀화불능외국인 조항이 담긴 하원의 법안은 322표 대 71표이라는 압도적 표차로 가결된다. 당시 공화당 223석, 민주당 206석으로 양당이 팽팽한 대치 구도를 형성하고 있었음을 감안하면 이례적인 결과라 할 수 있다. "이민 문제에는 정파적 정치가 끼어들 자리가 없다. 미국의 전통과 이상이 걸린 순전히 애국적 문제일 뿐이다"(United States Congress, 1924a: 3420). 한 의원의 발언을 염두에 둔다면, 이민법이 양당제 역학을 벗어난 의회의 전반적 합의하에 입법되었음을 짐작할 수 있다.

2. 상원 논의

이렇듯 동화 가능성을 1924년 이민법의 핵심 기제로 파악한다면 일본이 이 법을 단순한 이주 관련 문제로 바라볼 수 없었다는 점이 분명해진다. 연방의회

가 민족 간 우열이 아닌 차이에 근거해 이민을 규제한다고 주장하더라도, 쿼터제에서의 열외는 사실상 '문명 백인'과 동화 불가능한 열등 민족이라는 낙인을 의미했던 것이다. 일본 여론은 미국의 이민 금지 조치를 여타 아시아 식민지와 동등한 취급을 당하는 굴욕으로 여기며 연방의회의 입법 상황에 주의를 기울였고, 외무대신은 주미 일본대사 하니하라 나오마사(埴原直正)에게 국무장관 찰스 에반스 휴즈(Charles Evans Hughes)와의 면담을 지시하며 적극적인 대응에 나섰다.

하니하라 대사와의 면담 이후, 휴즈 국무장관은 연방의회에 귀화불능외국인 조항의 삭제를 권고하는 서한을 보낸다. 서한은 두 갈래의 내용을 담고 있었다. 첫 번째, 이민법으로 인한 미일 관계의 손상에 대한 경고다. 그는 "해당 조항이 일본인을 겨냥하지 않았다는 주장은 헛된(idle) 것"이라 지적하며 1917년 이민법이 이미 일본 외 아시아발 이민을 금지하고 있는 상황을 고려할 때 "12조 b항의 실질적 기능은 일본인 이민자만을 선별해 배제하려는 것"이라고 상황을 정리한다. 또한, 귀화불능외국인 조항은 "군축에 관한 워싱턴 회의의 성과를 대거 소멸시킬(largely undo) 것"이며, "일본의 진재[1923년 관동대지진] 희생자들에게 구호를 제공했던 미국의 관심(interest)과 관대함(generosity)조차도 이번 입법에 뒤따를 분개를 줄이지는 못할 것이"라고 경고한다. 이에 따라 그는 "미국의 국제관계상의 이익을 위해, 이를 삭제할 것을 강하게 촉구"한다고 밝힌다. 두 번째, 귀화불능외국인 조항의 무익함에 대한 지적이다. "일본에 쿼터를 부여할 시, 쿼터에 따라 이민할 수 있는 일본인은 도합 246명에 불과"한 상황 속에서, "우리와 온정 있는(cordial) 관계를 가져 온 우호국을 모욕할 만큼 이 행위를 통해 얻을 수 있는 이익이 상당"하지 않다는 것이다(United States Congress, 1924c: 32).

이러한 국무장관의 경고, 나아가 외교 문제를 중시하는 상원의 특성상, 상원에서의 입법 논의는 하원보다는 팽팽하게 진행되었다. 국무부와 긴밀한 관계를 유지하던 동부 공화당 의원들은 동화가 불가능하다 하더라도 일본의 문명국 지위를 고려해 쿼터제에 일본을 편입시켜야 마땅하다고 주장했고, 이에 맞서 서부 공화당 의원과 민주당 의원들은 황화론 논리를 동원하며 일본의 쿼터제 편입을 반대했다. 이들은 일본이 어디까지나 아시아 국가의 일원으로 유럽 국가와 동일한 처우를 누릴 이유는 없으며, 일본에 쿼터를 부여할 경우 중국 등 다른 아시아 국가 역시 같은 논리를 내세워 아시아발 이민 개방을 초래할 것이라 주장했

다. 200명 내외에 불과한 일본 쿼터쯤 허가해도 괜찮다는 의견은 "동양 국가에게 쿼터를 부여하는 것이 미래에 가지고 올 위험을 철저히 간과하는" 것으로 비판받았다(United States Congress, 1924a: 6309).

이러한 상원의 교착 상태를 돌파하기 위해 주미 일본대사 하니하라는 휴즈 국무장관과의 논의 후 일본 입장을 담은 서한을 미 국무부에 전달한다. 휴즈 국무장관이 수취해 연방의회에 소개한 이 서한은 미국 국무부와 일본 외무성의 대(對)연방의회 전략을 담고 있었다. 그 전략은 일본인의 동화 가능성과 같은 예민한 문제를 우회하고, 문명국 간 신의 원칙이라는 기초적인 외교 논리에 호소하는 것이었다. 서한에서 하니하라 대사는 "수백, 수천 명 정도의 일본인이 다른 국가로 이민 가능한지 아닌지 하는 문제는 국가적 체면(national susceptibilities)이 관계되지 않는 한 하등 중요하지 않"다고 밝힌 후, "중요한 문제는 일본이 한 국가로서 다른 국가들과 같이 마땅한(proper) 존중과 고려를 받는지"일 뿐이라 정리한다. "일본 정부가 미국 정부에게 요구하는 것은, 문명 세계의 국제 관계의 근간을 이루는, 한 국가가 타국의 자존(self-respect)에 대해 보내 마땅한 존중일 뿐"이라는 것이다. 일본의 시선에서 "귀화불능외국인 조항의 명백한 목표는 일본인을 미국인 눈에 가치 없고 바람직하지 못한(unworthy and undesirable) 민족으로 분류해 낙인을 찍는(stigmatizing) 것"에 다름없다. 즉, 하니하라 대사는 이민자 숫자는 어찌 되어도 괜찮으니 쿼터제 편입을 통해 문명국으로서의 체면만큼은 지켜 달라 청원했다(外務省, 1924a: 744-751).

이러한 간곡한 요청에도 불구하고, 하니하라 서한은 의도했던 효과를 거두지 못하며 도리어 새로운 위기를 낳고 만다. 동부 공화당 의원이자 상원 외교위원회(Senate Foreign Relations Committee) 위원장이었던 핸리 캐봇 롯지(Henry Cabot Lodge)가 서한의 한 문장, "입법이 양국 간의 행복하고 상호 유익할 수 있는 관계에 불가피하게 가져올 중대한 결과(grave consequences)를 저와 마찬가지로 장관 역시 실감하실 것이라 믿"는다는 구절을 문제시한 것이다(外務省, 1924a: 744-751). 그는 "중대한 결과"가 전쟁에 대한 '은근한 위협(veiled threat, 覆面の威嚇)'을 뜻한다고 주장했고, 이 발언이 신호가 되어 일본의 쿼터제 편입을 지지하던 여타 동부 공화당 의원들 역시 의견을 돌렸다. 당황한 하니하라 대사는 사건 3일 후 "그 두 단어가 어떻게 위협의 의미로 해석될 수 있는지 이해할 수 없"다는 해

명 서한을 보내지만 이미 상황은 종결되어 있었다. 이상의 국면은 귀화불능외국인 조항 문제, 차기 대선 문제, 티포트돔 스캔들 청문회 문제를 둘러싼 공화당 내부 정치 거래의 산물이었으나, 일본 외교 당국으로서는 이러한 사정을 알 도리가 없었다.[4]

그렇게 상원 표결은 찬성 71표, 반대 4표라는 결과로 마무리되었고, 양원협의회를 거쳐 결정된 최종 법안은 하원 308 대 58, 상원 69 대 9의 표결로 재차 압도적 찬성하에 통과되었다. 쿨리지 대통령은 표결에서의 큰 표차, 곧 있을 대선 국면 등의 사정을 고려해 비토를 던지지 않았다. 그나마 위안이라면 쿨리지 대통령이 법안을 재가하며 일본에 대한 유감을 표명하고 있다는 점일 것이다. "불필요한 법률 제정을 통해 오해의 가능성을 낳"았으며, 아무리 규제가 필요했다 하더라도 귀화불능외국인 조항이라는 "방식만큼은 불필요하고 개탄스러운(deplorable) 것이었"다는 의견이었다(外務省, 1924b: 192-194). 이렇게 일본은 제국주의 열강 중 유일하게 여타 아시아 식민지들과 다를 바 없이 동화 불가능한 '열등민족'으로 분류되어 이민을 원천 봉쇄당하는, 그들 입장에서 최악의 결과를 맞이하게 된다.

IV. 일본 정부 및 사회의 대응

1. 일본 정부 대응

일본 측은 이상의 전개에 어떻게 대응하고 있었을까? 1923년 12월 3일, 68대

4 두 가지 배경이 존재했다. 첫 번째, 다가오는 대선 문제였다. 귀화불능외국인 조항이 통과되지 않을 시 서부 공화당 의원들이 탈당 후 혁신당에 입당해 다른 대통령 후보를 낼 가능성이 존재했다. 동부 공화당 의원들은 대규모 탈당 사태를 막기 위해 귀화불능외국인 조항을 가결했다. 두 번째, 티포트돔(Teapot Dome) 스캔들이다. 당시 상원에서는 하딩 대통령기의 티포트돔 스캔들을 조사하기 위한 민주당 특별위원회가 꾸려져 있었다. 동부 공화당 의원들은 스캔들 청문회에서 서부 의원들의 협조를 얻기 위해 귀화불능외국인 조항 가결을 제안했다. 실제로 롯지 의원이 "중대한 결과" 어구를 문제시한 날부터 서부 의원들은 티포트돔 스캔들에 대한 언급을 일절 삼간다(蓑原俊洋, 2016: 225-234).

연방의회가 개회하고 귀화불능외국인 조항이 담긴 법안이 입안되자 일본 정부는 분주해졌다. 외무대신은 매일 같이 하니하라 대사와 전보를 주고받아 그 수가 1월부터 6월까지 도합 200건을 넘겼고, 이외에도 샌프란시스코, 로스앤젤레스, 포틀랜드, 시애틀 등 서부 도시의 영사 역시 현지의 분위기를 보고했다. 당시 일본 외교가는 미국 행정부, 특히 국무부와의 협력에 힘썼다. 아래에서는 이러한 외교 문건들을 바탕으로 당시 일본 정부의 사태 인식을 소개하도록 한다.

1924년 1월 1일 이주인 히코키치(伊集院彦吉) 외무대신은 하니하라 대사에게 휴즈 국무장관과 면담을 진행하고 귀화불능외국인 조항에 강경한 항의를 표명하도록 훈령한다. 이때 외무대신은 쿼터제의 변화 내용까지 포괄적으로 논의하며 "1890년을 표준으로 정하는 것은 표면상은 어찌 됐든 실질적으로는 일본인에 대한 구별대우(区別待遇)를 가하는 것으로 진정 공평하다고는 말할 수 없다. 결국 [일본 측이] 승인하게 된다 하더라도 일단 이의를 제기할 필요는 있으나 최우선으로는 귀화능력에 관한 차별대우 철폐에 진력할 것을 요한다"고 밝힌다(外務省, 1924b: 104). 이처럼 당초에 일본은 1890년 기준안 역시 불만스럽다며 상당히 여유로운 모습을 보이고 있었다. 귀화불능외국인 조항은 서해안 배일진영의 일탈적 행동에 불과하며, 자국은 유럽 국가들과 마찬가지로 문명국으로서의 응당한 대우를 받게 될 것이라 믿었던 것이다.

그러나 앞서 살폈듯 연방의회의 여론은 악화일로를 걸었고, 상황 전환을 위해 송부된 하니하라 대사의 서한은 "중대한 결과" 어구로 결정적인 빌미를 제공하고 만다. 상원에서도압도적 표차로 이민법이 가결되자 일본 외교라인은 혼란에 빠진다. 마쓰이 게이시로(松井慶四郎) 외무대신은 대통령의 거부권 행사, 양국 연합고등위원회 설치, 국제연맹 제소 등 가용한 모든 수단을 주문하지만, 하니하라 대사는 이러한 제안들의 현실성을 부정한다. 그에 따르면 "국제 고등위원회 설치안과 같은 것은 파리강화조약 거부 당시, 그 이후 미국 상원의 분위기, 또 최근 배일조항에 대한 상하 양원에서의 토론의 형세에 비추어 볼 때, 실현될 가능성은 절무(絕無)"하다는 것이다(外務省, 1924b: 132-133). 파리강화회의 때의 경험과 마찬가지로 1924년 이민법에서 역시 일본은 국제질서의 인종적 장벽을 넘기 어려울 것이며, 이를 무리하게 시도할 경우 오히려 역풍을 맞을 것이라는 인식이었다.

그럼에도 불구하고 계속된 외무성의 독촉에 하니하라 대사는 결국 국무부에 찾아가 대응 방안을 타진하지만, 그의 주장대로 국무부 측은 구체적 답을 내놓지 않았다. 불행 중 다행인지, "대통령이 (…) 배척 조항에 반대한다는 의미를 "메시지(メッセージ)" 또는 "스테이트먼트(ステートメント)" 혹은 이외 상당히 엄숙한 형식으로 성명을 밝혀 주는 것은 우리 국민의 감정을 완화시키는 데 다대한 효과가 있을" 것이라는 일본 외무성 최후의 요청만은 받아들여진다(外務省, 1924b: 138). 1924년 이민법이 입법되자 일본 정부는 곧장 미국에 대한 항의문을 작성해 발표한다. 각의결정 내용은 외무대신에 의해 일반에 공표되었고, 하니하라 대사는 이를 영역(英譯)해 5월 31일 휴즈 국무장관에게 항의서로 제출한다.

항의서 내용은 두 갈래로 요약된다. 첫 번째, 미국 측은 1924년 이민법 입법을 통해 문명국 간의 기본적인 신의를 저버렸다는 비판이다. 서한에서 하니하라 대사는 "[이민 관련] 권한의 행사가 타국의 정당한 자존(self-respect), 국제적 이해(international understandings), 일반적인 예의 원칙(ordinary rules of comity)을 무시해 가며 외국에 명백한 불의를 저지르게 된다면, 문제는 필히 외교적 논의와 조정을 요하게 되는 것"이라며 항의했다(外務省, 1924a: 766-767). 연방의회는 이민 규제가 철저한 내정 문제로 타국의 간섭을 받을 이유가 없다고 주장했지만, 문명국 간의 외교 원칙을 어기는 입법이라면 사정은 다르다는 비판이었다.

두 번째, 일본인은 동화 불가능하기에 이민을 받을 수 없다는 연방의회의 논리에 대한 비판이다. 서한은 "외국에서 온 이민자가 한 세대 내에 새 환경에 동화할 수 있다고 기대하는 것은 무리"이며, "동화 과정이라는 것은 정당하고 동등한 대우에 의한 온정 있는(genial) 분위기에서나 성공할 수 있을 것"이라 주장한다. 즉, 동화 가능성은 이민 문제의 잣대로서 설득력을 결하고 있으며, 실질적으로는 일본발 이민을 차별하기 위한 구실에 불과하다는 지적이다(外務省, 1924a: 762-763).

2. 여론 양상과 사태 추이

그렇다면 이상의 사태를 일본 여론은 어떻게 지켜보았을까. 우선, 상하원에서 법안들이 통과되기 전까지 일본 사회는 1924년 이민법의 입법 가능성을 좀처럼

믿지 않는 분위기였다. 자유주의와 민주주의 등 미국이 표방한 가치를 긍정하던 다이쇼 데모크라시(大正デモクラシー) 분위기 속에서, 미국이 인종 문제를 이유로 일본에 차별적 입법을 가하는 상황을 예상하지 못했던 것이다. 언론 보도 역시 이러한 경향을 강화시켰다. 당시 연방의회에서는 매일 같이 일본과 아시아에 대한 차별 발언이 나왔으나, 언론은 그러한 사실을 생략하고 국무부 대응과 같은 유리한 사실만을 보도해 입법 상황을 긍정적으로 포장하고 있었다(玉井清, 1996).

그러나 상하원 양원에서 압도적 표결로 법안이 통과되자 현실을 마주한 일본 여론은 일제히 들끓었다. 이전에는 귀화불능외국인 조항을 가리켜 배일조항이라는 호칭을 썼으나, 이제 1924년 이민법 자체가 '배일이민법'으로 명명되었다. 언론 헤드라인에는 '국난(國難)', '국욕(國辱)', '외모(外侮)' 등 규탄 조의 표현이 난무했고, 도쿄의 14개 주요 일간지는 공동선언을 발표하며 "이번 미합중국 상하양원을 통과한 배일안의 부정불의(不正不義)함은 극히 명백하다. 이러한 법안이 평화의 주창자, 정의의 투장(鬪將)을 자임해 온 미국민 다수의 의사에서 나왔다고는 믿으려 해도 믿지 못할 지경"이라고 밝혔다. 정우회, 헌정회, 정우본당, 혁신구락부 등 제국의회의 주요 정당들 역시 모두 일제히 연방의회에 항의의 뜻을 담은 결의를 채택했다(蓑原俊洋, 2016: 284-285).

반미 정서를 표출하는 집회와 운동 등 대중적 반발 역시 거셌다. 5월 31일에는 한 남성이 미국 대사관 터 앞에서 "전미국민(全美國民)의 반성을 바라는고로 죽음으로써 절원(切願)한다"는 내용의 유서를 남기고 할복 자살했다. 6월 5일 도쿄 국기관(國技館)에서는 각종 정당과 단체의 유지(有志) 360명이 "미국 조치에 대해 일본국민은 거국일치적 결의를 표하라"는 표어를 내걸고 항의대회를 주최했다. 이 대회에는 이만 명 이상의 시민이 모여서 "미국을 해치워라(アメリカをやっつけろ)", "선전포고하라(宣戰布告しろ)" 등의 슬로건을 외쳤다. 우익단체 다이코샤(大行社) 소속의 십수 명이 무사 복장을 입고 미 대사관 임시사무소가 위치해 있던 제국호텔 무도회장에 침입해 일본도를 휘둘렀고, 좌익단체 스이헤이샤(水平社) 역시 사이러스 우즈(Cyrus Woods) 주일 미국대사에게 항의 서한을 보냈다. 1924년 이민법의 시행일이었던 7월 1일은 '국욕기념일', '국욕의 날'로 이름 붙여져 재차 전국적인 집회가 발생했다. 같은 날, 일본인 남성 두 명이 미국 대사관 터에 게양되어 있던 성조기를 탈취하기도 했다(広部泉, 2020: 70-78).

이러한 일본 사회의 대대적인 분노는 구체적으로 어떤 측면에서 발원했던 것일까. 또 일본 사회는 당시의 상황을 어떻게 인식했고 추후 어떤 방향으로 나아가게 되었을까. 아래에서는 당시의 언론 보도를 통해 일본 사회의 반응을 확인하고자 한다.

당시 언론에서 가장 크게 다루어진 문제는 무엇보다 국가의 체면 손상, 즉 문명국 일본이 여타 아시아 식민지와 동급으로 분류되어 이민을 금지당했다는 '모욕감'이었다. 예컨대 『오사카아사히신분』에 게재된 사설 "국민적 운동을 일으켜라"를 보자(오사카아사히신분 24/04/18). 해당 기사는 1924년 이민법을 두고 "미국에서 우리 신민이 차별 대우를 받아 열등국민 취급을 받는 것은, 이천 년간 명예와 영광을 향유해 온 일본제국의 면목 문제"라고 규정한다. 기자의 눈으로는 신사협약 역시 비슷한 견지의 문제였다. "신사협약은 명백히 국욕협약(國辱協約)"이었으나, 그럼에도 일본은 "이민 제한이 제국의 자유의사에 의한 것으로, 미국의 차별대우를 가해서가 아니라는 점을 확인해 최소한 일등국으로서의 면목을 유지하고자" 했다. 그러나 미국은 일등국 면목을 유지하려는 일본의 갖은 노력을 모두 "진흙탕 속에 짓밟고, 신사협약을 파기해, 일부러 법률을 갖고 우리 국민을 열등국민으로서 배척"하고 있다.

다른 기사는 일본이 맞닥뜨린 국제질서의 인종적 장벽을 강하게 비판한다. 『니혼게이자이신분(日本経済新聞)』의 전신인 『주가이쇼교신포』의 기사 "일미 분의(紛議) 최후의 단안(斷案)"은 당대 국제질서의 본질이 "백인이 아니면 사람이 아니고, 정의든 인도든 평등이든 백인 사이에서만 적용"되는 데 있다고 거칠게 평한다(주가이쇼교신포 24/05/18). 이러한 국제질서에 대한 불신은 곧 변화의 요구로 이어진다. 일본은 이러한 실질을 알지 못한 채 "우직하게도 정의니 인도니 평등이니 하는 말에 계속해 속아 왔으니 이제 현실을 깨닫고 방침을 전환해야" 한다는 것이다. 이러한 인종적 장벽은 영미 앵글로색슨과 일본 간의 투쟁이라는 보다 구체적인 구도로 해석되기도 한다. 『도쿄신분(東京新聞)』의 전신인 『고쿠민신분』의 기사 "인종적 투쟁의 암류"는 1924년 이민법을 보건대 "태평양에 걸친 영미의 일본 포위 정책은, 바야흐로 인종투쟁 문제에 한 걸음 더 나아가려 하고 있다. 이러한 형국의 저류에는 인종문제를 미끼 삼아서 앵글로색슨 민족이 세계를 제패한다는 망상이 존재한다."라고 주장한다(고쿠민신분 24/12/24).

또 참고해 볼 만한 것은 식민지 조선의 대표적 언론이었던『조선일보』의 "이민법안과 인종문제 상(上)"이다(조선일보 24/05/12). 해당 기사는 "일본의 반감은 이민의 이해(利害)에만 있는 것이 아니오, 주로는 국민적 모욕이라는 점에 있다"고 지적하며, 문명국 지위를 자랑하던 일본이 여타 아시아 식민지와 같은 취급을 받게 된 모습을 "일본 신민이 중화나 인도인의 반열에 서게 되어 열등국민으로 천시" 받게 되었다는 구절로 꼬집는다. 나아가 기사는 "동양의 맹주요, 세계 오대 강국의 일원으로서 열등국민의 낙인을 찍히고 국가의 체면과 국민의 명예가 진흙탕처럼 유린됨에 대하여 혈성(血性) 있는 일본 남아라면 인내하지 못할 치욕"이라며 일본의 처지를 잔뜩 비꼬기도 한다.

그렇다면 이러한 상황에 대해 일본 사회는 어떠한 타개책을 이야기했을까. 일본이 나아가야 할 방향을 어떻게 점쳤을까. 일부 다이쇼 자유주의자(大正リベラリスト) 및 친미파는 일본이 실력을 더더욱 길러 전 세계의 인정을 얻어야 한다거나, 지정학적 조건상 미국과 협력해야만 하므로 이번 사태에 굴하지 말고 협조외교 노선을 유지해야 한다고 주장하기도 했다. 그러나 1924년 이민법 통과로 반미 정서가 한껏 달아오른 상황에서 이와 같은 주장은 소수에 그쳤다. 대다수 경우는 현재 세계 질서가 영미를 필두로 한 백인 국가들에게 유리하도록 짜여 있다고 강력하게 비판하며, 이에 대항하기 위해 아시아 세력의 규합에 힘쓸 것을 주장했다.

대표적으로『고베신분』의 "일영의 충돌과 아세아연맹"은 "국제연맹은 군비축소와 강제중재를 논의하지만 인종평등 문제에 대해서는 한 번도 토론에 응하지 않는다"며 국제질서의 뿌리 깊은 인종적 장벽을 지적한다(고베신분 24/11/07). 기사는 "앵글로색슨은 연맹의 가면을 쓰고 아시아인의 자유를 약탈하고 있다"고 규정한 후 "제국 외교를 곁에서 돕는 민간 아시아 운동의 발흥을 촉진시키고자 한다"며 아시아 세력을 규합해 인종적 장벽에 맞서 싸울 것을 주장한다.『오사카아사히신분』의 기사 "전아세아인의 모욕"에서 역시 비슷한 인식을 찾아볼 수 있다(오사카아사히신분 24/05/05). 해당 기사는 "일본이 직접 최대의 굴욕을 맛봤지만 사실 전 아시아인이 같은 모욕을 받은 것과 같으니, 이외 국가도 수수방관할 일은 아니"라며, "아시아인 전체를 규합해 공동으로 백인의 차별 대우에 항의해야 한다"고 주장한다.

어떤 글은 보다 구체적으로 조선, 만주, 몽골 개발을 타개책으로 주문하기도 한다. 『고쿠민신분』의 기사 "천연 자원 풍부하고 광막한 조선과 만몽평야"는 1924년 이민법이 "국가의 치욕인 것은 물론, 토지의 협소함, 인구 증가, 식량 부족에 시달리던 우리에게 발전의 여지를 줄"인 일대 사건이지만, "소극적 의분을 뛰어넘어, 적극적으로 조선과 만주와 몽고 개발에 나설 필요가 있다"고 국면 전환을 요청한다(고쿠민신분 24/06/24). "조선과 만몽 개발의 호기"로, "미국의 배일에 싸구려 눈물이나 흘리며 비분강개"할 때가 아니라는 주장이다.

지금까지 살펴본 격앙된 반미 여론과 아시아주의로의 경도는, 그러나 시간이 지나며 더디게나마 가라앉아 갔다. 한 번의 외교적 파행이 정세의 급변을 불러일으킬 만큼 다이쇼기 일본이 불안정하지는 않았던 것이다. 우선 영미 협조라는 일본의 외교 노선은 1924년 이민법 입법 후에도 유지되었다. 1924년 6월 11일 가토 다카아키(加藤高明) 신내각과 함께 입각한 시데하라 기주로(幣原喜重郎) 외무대신은 저명한 국제협조주의자로, 취임과 동시에 "일본은 파리강화조약과 워싱턴회의의 제(諸)조약에서 명시, 묵시되어 있는 숭고한 정신을 준수해 제국의 사명을 다할 것"이라 밝혔다. 그는 이어서 7월 1일, 이른바 '국욕기념일'에 대중의 비난을 감수하고 외교방침 연설을 행한다. 외무대신은 동화 가능성에 대한 미국의 입장이 "물과 기름은 무엇이 우등하고 열등하다고 할 것 없이, 어떤 경우에도 기름이 물에 용해되어 하나가 되지 않는다"는, '우열'이 아닌 '차이'에 기댄 것이라 풀이했고, 비록 연방의회의 입법이 강행되긴 했으나 미 대통령과 국무장관은 줄곧 반대의견을 밝혔다는 점을 강조했다(蓑原俊洋, 2016: 263-270).

다음으로, 많은 민간단체가 인종 장벽 철폐와 아시아 세력 규합을 주장하며 설립되었으나 그중 영향력을 갖고 활동을 지속해 나가는 경우는 찾기 어려웠다. 대다수는 여론이 진정세에 접어들며 존재 자체가 유야무야되었고, 고노에 후미마로, 고토 신페이(後藤新平) 등 유명인사가 소속되어 있었던 최대 규모의 단체 전아세아협회(全亜細亜協会)는 1925년 첫 국제대회인 전아세아민족회의(全亜細亜民族会議)를 개최한 후 1928년부터는 활동이 끊겼다(広部泉, 2020: 78-88).

또한 아시아 세력이 힘을 합쳐야 한다는 일본의 언설은 아시아인들, 특히 일본 제국주의를 직면했던 동아시아인들에게 큰 호응을 얻지 못했다. 예컨대 『조선일보』 기사 "이민법안과 인종문제 하(下)"는 "일본 식자 간에 이민법안은 아시

아인의 모욕이라 하야 동인종(同人種)의 성원을 종용하나 동종인 동양 제(諸)민족은 이에 향응하기를 주저한다"며, 그 이유로 일본의 "애소(哀訴)는 황인종 모욕에 대한 의분(義憤)보다, 자국 본위의 궁여일책에서 나옴이 아닌가 의심"스럽기 때문이라고 밝힌다(조선일보 24/05/13). 해당 기사는 일본의 외교를 "비밀히 굴욕적 신사협약을 체결하여 동종인(同種人)이야 모욕을 당하든 말든 나 혼자 일등국의 체면을 유지하려는 애걸적 추태"라고 묘사하며, 아시아 세력이 규합해 백인과 맞서야 한다는 일본의 주장을 비웃기도 한다.

그렇다면 1924년 이민법은 일본에게 어떤 의미를 지니는 사건이었을까. 비록 즉각적 변화는 없었다 하더라도 1924년 이민법은 이후 일본의 대외관계에서 특정한 방향의 저류를 형성시켜 놓았다고 할 수 있다. 첫 번째로, 국제질서의 인종적 장벽에 대한 일본의 불신이 한층 굳어졌다는 점이다. 1920년대 들어 일본은 5대 승전국, 군축조약 참가국 등의 지위에 힘입어 자국이 문명국 그룹의 어엿한 일원이라 믿어 의심치 않았고, 인종평등조항 철폐, 워싱턴 군축회의에서의 배수량 문제 등 영미에 대한 불만은 협조외교 체제하에 차츰 가라앉을 일로 생각했다. 그러나 1924년 이민법은 이러한 믿음에 큰 충격을 가했다. 열강의 일원임에도 아시아 국가이기에 이민이 원천 봉쇄된다는 사실은, 구미 백인 기독교 국가들이 구성해 놓은 국제질서의 인종적 장벽의 견고함을 일본에게 다시 한 번 확인시켰다. 우리는 여기서 일본이 아시아에 초점을 맞추게 되는 한 중요한 계기를 발견한다.

두 번째로, 1924년 이민법이 일본 사회에 형성해 놓은 반미 감정의 저류다. 당시 많은 지식인과 대중은 미국의 이상주의는 백인의 이상을 대변했을 뿐 아시아인은 고려 대상이 아니었다며 미국에 대한 지지를 철회했다. 특히 군부가 심대한 영향을 받았다. 이들은 1924년 이민법을 통해 재차 미국을 가상적국으로 점치게 되었고, 일본의 팽창을 억제하는 베르사유-워싱턴 체제를 벗어나야 한다는 생각을 품었다. 이러한 위기의식이 훗날 쇼와 공황의 사회적 여파와 합쳐졌을 때, 군부는 상황 타개를 위해 만주사변을 강행하기에 이른다(蓑原俊洋, 2016: 299-300). 그렇게 쇼와 덴노는 "이민 거부와 같은 사건은 일본 국민을 분개시키기에 충분하다. (…) 국민적 분개를 배경으로 군이 들고 일어났을 때 이를 억누르는 것은 쉬운 일이 아니"라고 술회하게 되는 것이다(寺崎英成, 1995). 즉,

1924년 이민법은 탈아입구가 귀축영미로 전환되어 가던 전간기에서 1920년대의 가교 역할을 해냈다.

마지막으로 1924년 이민법이 입법된 직후 샌프란시스코 영사가 마쓰이 외무대신에게 보낸 전보를 보자. 아래와 같은 내용이 외교관의 공적 표현으로 쓰이게 되었다는 점에서, 우리는 1924년 이민법이 일본에 남긴 뿌리 깊은 여파를 짐작해 볼 수 있다.

> 소위 추종적 외교에 의해 성공하고자 하고, 극동에서의 작은 이해에 구애되어 있는 와중, 핍박받는 아시아 민족에 대한 진정한 인류애는 쇠락해 가고 있다. (…) 이 기회에 우리 민족은 '앵글로색슨'의 꽁무니를 쫓아 그 지게미(糟粕)를 얻어 먹으려는 태도를 버리고 사나이답게(男ラシク) 아시아 민족의 해방자라는 자각을 갖고 성심성의껏 인도(人道)의 입장에서 분투하고 노력해야 할 것이다(外務省, 1924b: 140-141).

V. 나가며

지금까지 살펴본 것과 같은 사건의 직접적 추이에서 시야를 멀리했을 때, 우리는 1924년 이민법에서 어떤 추가적인 함의를 이끌어 낼 수 있을까. 우선 미국 연방의회의 입법 논의가 보여 주는 인종적 장벽의 높다람과 견고함을 이야기할 수 있을 것이다. 동양에 대한 의원들의 편견은 단순한 멸시를 넘어 우생학, 문명론 등 다양한 층위에 걸쳐 있었다. 낡고 변화하지 않는 피를 지니고, 2,000년간 변함없이 같은 왕조를 섬기며, 태양신(sun goddess) 따위의 신비 종교를 믿으며 전 세계를 정복하겠다는 군사적 열망에 불타는 동양의 해괴한 족속, 그것이 일본이었다. 따라서 아시아인의 동화 가능성은 따져볼 것도 없는 자명한 문제로 여겨졌고, 연방의회는 실익이 없다는 점을 인지하면서도 귀화불능외국인 조항의 입법을 강행할 수 있었다. 의원들은 민족의 용광로를 이야기하면서도 황인종 차별은 "미국의 유서 깊은 전통(well-founded tradition of America)"으로 본다(United States Congress, 1924a: 5648). 20세기 초 미국의 용광로는 결국 백인 기독교 민족들의 용광로에 그쳤다.

다음으로 일본과 관련해 함의를 논해 보자. 우선 일본의 대응에 대한 평가다.

일본의 반응을 최대한 긍정적으로 평가한다면 '국제질서의 인종적 장벽이라는 구조적 모순에 직면해 미국에 전면적 항의를 펼쳤다'는 주장도 가능할지 모른다. 실제로 일본 학계의 많은 연구가 1924년 이민법을 여전히 배일이민법이라 칭하며 유사한 해석을 내놓고 있다. 그러나 문제는 일본이 보여 준 이중적인 태도에 있다. 일본은 1917년 이민법으로 여타 아시아 국가들의 이민이 금지되었을 때 침묵을 지켰으나 1924년 자국 이민이 금지되자 돌연 아시아인 세력의 규합과 앵글로색슨에 대한 투쟁을 이야기했다. 이는, 자국이 문명국 그룹의 말석도 인정받지 못하자, 비문명국 그룹의 우두머리로 거듭나고자 했던 판단에 다름 아니다. 일본이 국제질서의 인종적 장벽에 저항했다는 사실은 곧 일본이 인종차별에 시달린 무고한 희생자였음을 의미하지 않는다. 황인종에 대한 인종주의를 비판할 것이라면 현실주의에 경도된 일본의 외교 역시 비판받아 마땅할 것이다.

마지막으로, 근대 국제질서의 인종적 장벽이 전간기와 그 이후 일본에 미친 영향이다. 탈아입구, 구화주의 등의 표어에서 보이듯 일본은 제도 개혁, 실력 양성, 국제 협력 등의 노력을 통해 황인종 국가 역시 어엿한 문명국으로 대우받을 수 있을 것이라 기대했다. 그러나 귀화불능외국인 조항은 이런 기대를 무너뜨렸다. 미국 연방의회는 제아무리 국가들의 가족이라 해도 아시아 황인과 유럽 백인 사이에는 또 한 겹의 장벽이 존재한다는 사실을 명문화했다. 여기에는 이민 문제의 특수성이 있었다. 구미 열강의 시선에서 황인종 국가의 문명국 지위를 인정하는 것과 개개인의 국민을 '문명인'으로 받아들이는 것은 별개의 문제였다. 바꾸어 말하자면, 근대 국제질서 속에서 황인종 국가가 문명국 지위를 얻을 수는 있어도 그 내부의 인간, 문화, 사회가 '문명'으로 평가받을 수 있는 도리는 없었던 것이다. 문명의 기준은 어디까지나 본디 문명국인 구미 국가들의 손에 쥐어져 있었고, 그 질서 속에서 일본은 객체로서 평가를 기다리고 인정을 갈구해야 했다. 그리고 그 기준은 귀화불능외국인 조항이 보여 주듯 자의적이고 변덕스러웠다. 1924년 이민법으로 일본은 황인종 제국(帝國)이 '진정한' 문명 가족이 될 수는 없다는 불길하고도 꺼림칙한 믿음을 확인할 수 있었다. 이렇게 일본의 환멸은 태평양에서 거대한 갈등의 수레바퀴를 굴려 나가게 되는 것이다.

투고일: 2022년 10월 12일 | 심사일: 2022년 11월 16일 | 게재확정일: 2023년 4월 3일

참고문헌

김지원. 2013. “미국의 일본이민 배척운동: 1913년 외국인 토지법을 중심으로.” 『세계역사와 문화연구』 28권, 155-177.

_____. 2016. “미국의 일본인 배척운동과 한인 사진신부의 이주, 1910-1924.” 『미국사연구』 44권, 289-318.

손영호, 1996. “미국 이민정책에 관한 연구, 1882-1924: 이민규제의 배경과 논쟁을 중심으로.” 『미국사연구』 4권, 165-202.

유기식. 2002. 『미국(美國)의 대일이민정책연구(對日移民政策研究)』. 대구: 태일사.

조선일보. 1924. “이민법안과 인종문제 상(上).”(5월 12일).

_____. 1924. “이민법안과 인종문제 하(下).”(5월 13일).

한정선. 2019. “오만한 일본, 불안한 제국: 다이쇼 시대(1912-1926) 일본의 국가정체성 변화와 대외정책.” 『일본비평』 20권, 248-277.

大阪朝日新聞. 1924. “国民的運動を起せ.”(4月 18日).

_____. 1924. “全亜細亜人の侮辱.”(5月 5日).

外務省. 1924a. “日本外交文書ー大正期追補「3」対米移民問題経過概要付属書.”

_____. 1924b. “日本外交文書ー大正十三年.”

_____. 1924c. “日本外交文書ー大正期追補「2」対米移民問題経過概要.”

神戸新聞. 1924. “日英の衝突と亜細亜連盟.”(11月 7日)

国民新聞. 1924. “人種的闘争の暗流.”(12月 24日)

_____. 1924. “天然資源豊かで広漠な満蒙平野.”(6月 24日)

玉井清. 1996. “排日移民法と日本のマスメディア.” 『近代日本政治史料』 4巻, 231-261.

中外商業新報. 1924. “日米紛議最後の断案.”(5月 18日).

寺崎英成. 1995. 『昭和天皇独白録』. 文藝春秋.

広部泉. 2020. 『黄禍論: 百年の系譜』. 講談社.

三輪公忠. 1997. 『日米危機の起源と排日移民法』. 論創社.

蓑原俊洋. 2016. 『アメリカの排日運動と日米関係: 「排日移民法」はなぜ成立したか』. 朝日新聞出版.

吉田忠雄. 1990. 『排日移民法の軌跡: 21世紀の日米関係の原点』. 経済往来社.

Antony Anghie 1999. “Finding the Peripheries: Sovereignty and Colonialism in Nineteenth-Century International Law.” *Harvard International Law Journal*

40, Winter, 1-80.

Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce. 1931. *Statistical Abstract of the United States*. Washington D.C.

Jones, Maldwyn Allen. 1992. *American Immigration*. Chicago University Press.

Kurashige, Lon. 2016. *Two Faces of Exclustion: The Untold History of Anti-Asian Racism in the United States*. The University of North Carolina Press.

Ngai, Mae M. 2014. *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*. Princeton University Press.

Shimazu, Naoko. 1998. *Japan, Race and Equality: The Racial Equality Proposal of 1919*. Routledge.

United States Congress. 1924a. *Congressional Record*. Washington D.C.

_____. House of Representatives. 1924b. *Hearing of Committee on Immigration and Nationality, serial 1-A*. Washington D.C.

_____. House of Representatives. 1924c. *Hearing of Committee on Immigration and Nationality, serial 3-A*. Washington D.C.

Abstract

Civilized yet Colored: The Racial Barrier of the US Immigration Act of 1924 and the Japan Problem

Wonkyoo Lee Seoul National University

The article has two aims. First, we examine the US Immigration Act of 1924 and demonstrate the racial barrier posed against Asia in the era of the imperialist international order. Second, we interpret Japan's protest as a claim over its status as a civilized state. The Immigration Act of 1924, legislated under the purpose of control reinforcement, classified every country in the world into two groups of civilized 'family of nations' and 'unassimilable' colored nations. Countries received annual quotas or were banned from immigration according to this standard. In such context, the Japanese Empire, a civilized but colored nation, posed a dilemma to the US Congress. After months of debate, Congress decided to ban all Japanese immigration citing the lack of eligibility for US citizenship. In substance, the Immigration Act of 1924 declared the Japanese people as an inferior race never to mix with white Christian nations. Japan, again facing the racial barrier as in the case of the 1919 Paris Peace Conference, came to develop strong anti-American sentiments and distrust toward Western countries.

Keywords | Immigration Act, international order, imperialism, racism, civilized state, US-Japan relations