

일반논문

한국의 국민에 대한 국제이주통제의 탄생과 발전,
1949~1961년:
1949년 '해외여권규칙'을 중심으로*

이충훈** · 설동훈***

국제이주통제 연구는 이입국의 외국인 통제에 주로 초점이 주어져 왔고, 이출국의 자국민, 즉 국민·시민에 대한 통제는 상대적으로 덜 다루어져 왔다. 이 연구에서는 한국에서 자국민에 대한 국제이주통제가 어떻게 형성·발전되었는지를 고찰한다. 국제 비교의 관점에서 한국의 국민에 대한 국제이주통제가 어떻게 다루어져 왔는지를 '이동의 자유'와 '노동력 송출 정책'을 중심으로 고찰한다. 1949-1961년 국제이주통제의 근간이 되었던 '해외여권규칙'을 중심으로, 국민에 대한 한국 국제이주통제의 탄생과 발전 및 의의를 살펴본다.

주제어: 이출정책, 국제이주통제, 1949년 해외여권규칙, 이동의 자유, 노동이주

1. 서론

현재와 같은 국제이주 시대(age of international migration)에 국가의

* 이 논문은 2019년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2019S1A5C2A02083314).

** 제1저자, 교신저자, 전북대학교 사회과학연구소 연구원.

*** 공동저자, 교신저자, 전북대학교 사회과학대학 사회학과 교수.

국제인구이동에 대한 통제(규제와 촉진)는 종종 외국인이나 이민자(immigrants)를 대상으로 한 것으로 이해되는 경향이 있다. 실제로 국제인구이동(또는 국제이주)에 관한 연구에서 주된 초점은 이입국(immigration countries)의 외국인에 대한 통제에 맞추어져 왔다. 국제이주통제 연구는 이입국의 필요성, 즉 이입국 정부와 사회의 외국인·이민자에 대한 이해관계 및 관심으로 추동되어왔다. 국제기구나 이입국 기관들에서 수행한, 이입국 중심의 국제이주 데이터에 대한 분석에 바탕을 둔 연구가 대부분이었다(Biao 2004, 3798). 특히 1980년대 후반 한국인의 이출이 감소하고 외국인의 이입이 확대되면서, 이출국(country of emigration)에서 이입국(country of immigration)으로 이주변천(migration transition)을 경험한 한국에서도 이는 마찬가지였다.¹⁾

역사적으로 국제이주통제는 19세기 초반 서유럽 나라들에서 발생한 '출국혁명'(exit revolution)과 더불어 발전하였다(Zolberg 2007). 자국 내에 인구를 비축하기 위한 중상주의적 국제이주 규제에서 탈피하여, 노동자들이 자신의 노동력을 판매하기 위한 이동의 자유를 영토 밖으로 확대하고, 그것에 수반하여 '출국의 권리'(the right to exit)라는 자유주의적 정치철학의 초석을 마련했던 '출국혁명'은 이주의 주요 목적지였던 대서양 반대편의 미국에서 국제이주통제에 대한 관심을 촉발했고, 그러한 통제에 대한 책임을 이입국으로 이전하는 데 일조했다.

그러나 국가의 국민 시민에 대한 국제이주통제가 '출국혁명'을 통해 사라진 것은 아니었다. '출국혁명' 이후에도 서구 국가들은 자국인의

1) 이러한 변화를 보여주는 대표적인 저술로는 스탠포드대학교출판부에서 1995년부터 출간되어 온 *Controlling Immigration: A Global Perspective*를 들 수 있다. 2004년에 출간된 이 책의 제2판에서 한국은 이입국 중 하나로 포함되었고, 2014년에 출간된 제3판에서도 이탈리아, 스페인, 일본과 더불어 후발 이입국(late comers to immigration) 중 하나로 포함되었다. Cornelius *et al.* (1995, 2005), Seol and Skrentny (2004), Hollifield *et al.* (2014), Chung (2014) 참조.

국제이주를 작·간접적으로 규제하거나 촉진했다. 정치적·종교적·경제적·인구학적 요인들은 작·간접적인 통제의 중요한 이유였다(Green and Weil 2007, 2). 여권이라는 문서를 통한 국제이주통제가 활성화되었고, 제1차 세계대전을 기점으로 국제적으로 제도화되었다. 또한, 소련·중국·북한과 같은 곳에서는 여행증명서, 또는 호구제도(戶口制度) 등과 같은 형태로 국내이주통제를 위한 문서를 발급하기도 했다. 여권·여행증명서 등 서류가 필요해짐에 따라, 이주통제를 위한 관료제와 관련 시설 등이 마련되어야 했다(Torpey 2007). 제1차 세계대전 중에는 국민이 자국을 떠나 해외로 이주하는 것을 수치스러운 것으로, 심지어 반역에 해당하는 것으로 간주하는 새로운 ‘국가주의’가 등장하기도 했다(Dowty 1987, 3-4). 그러한 국가주의는 법·제도를 통해 국민에게 ‘출국의 권리’가 주어져 있는 상황에서도, 이출에 대해 부정적인 국민 인식의 원천이 되었다.

또한, 제2차 세계대전 이후 등장한 아시아와 아프리카의 신생 독립국들 역시, 많은 경우, 정도는 다르지만, 자국민을 대상으로 국제이주를 통제하였다. 그 통제의 대상에는 정치적 반대자들, 여성, 소수민족, 병역의무자 등이 포함되어 있었다. 사회주의권 국가들은 국민 중 일부가 아니라 전체를 대상으로 국제이주를 엄격하게 통제하였다. 사회주의권 국가들이 개방 정책을 과감히 펴기 시작한 1989년 이전까지, 이 나라들에서 국민의 국제이주에 대한 규제는 매우 엄격하였다. 한국에서도 1989년에 국민의 해외여행 자유화 조치가 시행되었다(설동훈 2015, 82). 1990년 이후 국제이주통제는 자유방임적인 방향으로 변모하였고, 전지구화가 지배적인 오늘날에는 전 세계 나라들에서 국민·시민의 국제이주에 대한 통제는 대폭 완화되어 있다.

국가의 국민·시민에 대한 국제이주통제는 구체적으로 어떻게 형성되었을까? 우리는 국제이주 규제 또는 촉진의 역동성을 어떻게 이해

할 수 있을까? 전 세계의 국제이주통제 연구에서 국민·시민의 이출 통제는 거의 다루어지지 않았고, 한국을 포함한 제2차 세계대전 이후에 형성된 신생 독립국들에서도 그 상황은 마찬가지였다.

물론, 국제이주자 개인 또는 집단에 관한 연구는 절대로 적지 않다. 이 연구들은 국제이주통제의 한 측면을 보여준다. 그들은 이러저러한 국가의 통제를 통과하거나 우회했던 사람들이다. 국민·시민에 대한 국제이주통제 연구는 그렇게 하지 못한 사람들이나 그렇게 하지 않은 사람도 이해할 수 있어야 한다.

이러한 문제의식 하에, 이 논문에서는 1949~1961년 동안 국민에 대한 국제이주통제에서 바탕을 이루었던 ‘해외여권규칙’을 중심으로 국민에 대한 한국 국제이주통제의 형성과 그 함의를 살펴보기로 한다. 이를 위해, 비교적 관점에서 한국의 국민에 대한 국제이주통제의 위상을 검토한다. 제2차 세계대전 이후 새롭게 독립한 아시아와 아프리카의 많은 나라들에서 국민의 해외이주를 통제했다. 국가의 국민에 대한 국제이주통제에 관한 한, 19세기 초중반 서유럽국가에서 발생한 ‘출국혁명’ 또는 자유방임적 정책을 취한 인도와 같은 나라는 예외적이라 할 수 있다. 본 연구에서는 여러 나라 비교연구를 통해 한국의 국민에 대한 국제이주통제의 의의를 찾아볼 것이다.

이 비교연구의 함의를 바탕으로, 이 연구에서는 1949년 2월 17일 자 외무부령 제2호로 선포되어 1961년까지 국민의 국제이주통제의 근간이 되었던 ‘해외여권규칙’을 구체적으로 분석할 것이다. 즉, ‘해외여권규칙’ 연구를 통해 한국의 국민에 대한 국제이주통제가 어떻게 형성되었는가를 살펴보기로 한다. 특히 본 연구에서는 1960년 외무부가 국민의 출입국관리를 위한 매뉴얼로써 담당 공무원들을 위해 대외비로 발간한 『출입국관리 사무편람』을 체계적으로 분석할 것이다.

2. 한국 국민의 국제이주통제: 비교적 관점

국제이주연구에서 국제인구이동의 흐름을 형성하는 데 있어서 국가의 역할에 관한 관심은 20세기 후반부터 본격적으로 제기되기 시작했다(Massey et al. 1999; Zolberg 1999). 국제이주에 있어서 국가의 문제는 특히 이입국의 이민정책(immigration policy)과 이주통제(migration control), 그러한 정책 및 통제가 산출되는 메커니즘, 그것의 역사적 변동 등에 초점을 맞추어 본격적으로 다루어지기 시작했다. 반면에, 이출국(emigration countries) 또는 송출국(sending states)에서의 국제이주통제 문제는 주변적인 위치에 머물러왔다.

새롭게 성장한 트랜스 내셔널리즘(transnationalism)에 관한 연구들은 이주 과정(migration process)에 주목함으로써 이출국에 대한 관심을 촉발하는 데 기여하였다(Morawska 2001; Levitt 2001). 국제이주를 통하여 국가의 경계를 넘어서는 경제적·정치적·문화적 과정에 주목하는 트랜스 내셔널리즘은 국제이주자들의 목적지뿐만 아니라, 그들의 출발지와와의 관계 속에서 국제이주를 이해한다는 점에서 출발지 국가의 국제이주통제나 이출정책에 관심을 돌리는 데 일조했다. 그러나 트랜스 내셔널리즘 역시 그러한 정책이나 통제에 충분한 관심을 기울인 것은 아니었다. 오히려 개인이나 가족의 결정으로 출발하여 국가의 경계를 넘어서는 경제적·정치적·문화적 관계들의 형성을 강조함으로써 국가의 통제나 정책을 주변화시키는 역할을 하기도 했다. 이러한 논의들 속에서 국제이주자들의 이주 결정이나 이주 과정에 대한 이출국의 개입 혹은 역량의 문제는 종종 간과되었다. 그러나 국가의 국민에 대한 국제이주통제는 그러한 과정들에 개입할 뿐 아니라 심지어는 트랜스 내셔널리즘을 형성하는 데 중추적 역할을 하기도 한다(Green 2019).

비록 국제이주연구에서 주변적인 위치에 머물러왔지만, 이출국의 국제이주통제나 정책에 관한 연구는 주로 개별 국가 사례에 초점을 맞추어 그 함의를 규명해왔다. 국가 건설 과정에서의 국민·시민의 국제이주통제를 위한 행정 시스템이나 관료제의 구축, 국민의 출국을 규제하거나 촉진하는 정치경제학적 메커니즘, 이출에 대한 부정적인 국민 인식이나 정체성의 구성, 국내 산업정책이나 고용(실업)정책의 (노동)이출에 대한 영향, 노동력 송출에 관한 국내 정치의 구성(자유방임 대 이출규제) 등은 그러한 개별 국가 사례 분석에서 중심 주제로 대두되었다(대표적으로 Green and Weil 2007; Fitzgerald 2006; 설동훈 2000 참조).

이례적이긴 하지만 이출국의 국민·시민에 대한 국제이주통제나 정책에 관한 여러 나라 비교연구가 수행되기도 했다. 특히, 제2차 세계 대전 이후 형성된 신흥 독립국들과 사회주의 국가들을 포함하는 도우티(Dowty 1987)의 '이동의 자유에 대한 국가 규제에 관한 여러 나라 비교연구'와 '노동력 송출국의 이출정책'에 초점을 맞춘 드하스·베졸리(De Haas and Vezzoli 2011)의 연구는 이의 대표적인 연구이다. 이 연구들은 단일 국가나 소수의 국가에 대한 비교연구에 비해서는 한 국가에 대해 구체적인 정보를 제공해주진 않지만, 이출국의 국제이주통제나 정책상에서 나라 간의 동질성과 차이를 통해 나라들을 유형화하고, 비교적 관점에서 그 특징을 가늠할 수 있게 해 준다는 장점이 있다.

1) 국민의 국제이동의 자유와 국가 규제

이동의 자유, 더 정확하게는 국민·시민의 국제적인 이동의 자유에 대한 규제에 초점을 맞춘 도우티(Dowty 1987)의 연구는 특히 제2차 세

계 대전 이후부터 1980년대까지 그러한 자유를 규제해 온 전 세계 57개국에 대한 비교 분석 결과를 제시한다. 우선, 그는 20세기 들어 국가가 국민·시민의 이동 자유에 대한 규제를 한 근본적 이유를 “국가의 온전함과 복리를 위해서는 전체 인구를 그 국가의 국경 내에 봉인할 필요가 있다”라는 20세기에 등장한 새로운 국가주의적 관념에서 찾는다(Dowty 1987, 3). 국가는 더욱 효율적으로 국경을 통제할 수 있게 되었고, 따라서 이동의 자유, 특히 국민의 이출을 규제할 수 있는 역량을 갖추게 되었다.

이러한 비교 분석을 통해, 도우티는 아시아·아프리카·유럽·중동·아메리카의 57개국을 ① 간헐적 규제(occasional restriction), ② 부분적 규제(partial restriction), ③ 엄격한 규제(tight restriction)의 세 유형으로 구분한다(Dowty 1987, 185-186).

첫째, (정권의 필요에 따른) ‘간헐적 규제’는 국민의 국제이주에 대한 규제가 특정한 패턴을 형성할 수 있지만, 어떤 예측 가능한 정책으로 구성되지는 않는다. 주로 개인을 대상으로 한 이러한 유형의 규제는 사례에 따라 (정권에 의해) 임의적이거나 자의적으로 부과된다. 도우티는 이러한 유형의 규제를 독재국가의 일반적인 속성으로 파악한다. 이러한 국가에는 한국을 포함하여, 아시아에서는 방글라데시·인도네시아·말레이시아·네팔 등이, 아프리카에서는 부룬디·콩고·가나·케냐·레소토·리베리아·말라위·스와질랜드·자이레·잠비아·짐바브웨 등이, 중동·북아프리카에서는 쿠웨이트·사우디아라비아·튀니지 등이, 아메리카에서는 아이타·파라과이, 유럽에서는 유고슬라비아가 ‘간헐적 규제’ 국가로 분류되었다.

둘째, ‘부분적 규제’는 국민 전체 가운데 특정한 집단을 대상으로 체계적으로 국제이주를 규제하는 것을 일컫는다. 여기서 특정한 집단은 한 나라 내의 소수민족이나 피지배 인종인 경우가 대부분이다. 비 마

르크스주의적 개발도상국의 속성으로 구분되는 이러한 규제를 하는 대표적인 나라는 다음과 같았다. 아시아에서는 중국, 아프리카에서는 카메룬 나미비아 르완다 남아프리카공화국 탄자니아 토고, 유럽에서는 헝가리 폴란드, 중동에서는 이란 리비아 수단 시리아, 아메리카에서는 니카라과가 있었다. 실제로 중국은 1978년 12월 개혁·개방 이후 특히 티베트인, 위구르인 등의 국제이주를 규제해 왔다.

셋째, '엄격한 규제'는 국가가 국민의 국제이주를 정책적으로 엄중하게 규제하는 것을 의미한다. '엄격한 규제' 정책을 펴는 나라에서도 국민은 출국할 수 있지만, 그러한 '법적으로 보장된 출국'은 이동의 자유에 대한 보장을 의미하는 것이 아니라, 국민 중 일부에 대한 특권으로 간주된다. 도우티는 이러한 규제를 하는 나라를 마르크스-레닌주의적 국가로 보았다. 아시아에서는 북한 아프가니스탄 미얀마 캄보디아 라오스 몽골 베트남, 아프리카에서는 앙골라 에티오피아 모잠비크 소말리아, 유럽에서는 알바니아 불가리아 체코슬로바키아 동독 루마니아 소련, 중동의 이라크 남 예멘, 아메리카의 쿠바가 '엄격한 규제'를 시행하는 나라였다.

1980년대까지 상황을 근거로 한 도우티(Dowty 1987)의 여러 나라 비교연구는, 냉전이라는 시대적 상황과 미국과의 관계라는 요인을 고려하면, 비교연구 방법상 선택 편의(selection bias)를 가진 것으로 여겨질 수 있다. 실제로 도우티가 제시하는 규제의 세 가지 유형은 다른 한 가지 유형을 암묵적으로 전제한다. 그것은 '비규제' 또는 '최소 규제'다. 특히, 도우티의 세 가지 규제 유형에 포함되지 않는 미국 캐나다 호주 뉴질랜드, 서유럽 나라들, 멕시코와 중남미 국가들, 일본 필리핀 태국 인도 등 아시아 나라들은 국민·시민의 국제이동 자유에 대해 규제하지 않거나 최소한으로 규제하는 자유민주주의 국가로 분류될 수 있다.²⁾ 그러나 미국 캐나다 호주 뉴질랜드 인도 일본 태국 등은 상대적으로 국민·시민의 국제이동의 자유에 대해 규제하지 않거나 최소한

으로 규제하는 국가들로 볼 수 있지만, 멕시코 등 중남미 나라들과 필리핀 등은 이 점에서 미심쩍은 것도 사실이다.

그럼에도, 국가의 국민에 대한 국제이주통제의 한 단면인 '이동의 자유'에 대한 규제에 초점을 맞춘 도우티(Dowty 1987)의 여러 나라 비교연구는 비교적 관점에서 국제이주통제의 유형을 구분하고, 각각의 사례를 분류함으로써 국가별 변이(variation)에 접근할 수 있는 유용한 지침이 될 수 있다. 특히 이 연구는 1980년대까지 국민의 국제이주통제에 관한 동아시아 나라들의 차이를 보여줌으로써, 같은 지역 나라들에서 다른 형태의 규제가 이루어진 실태를 이해할 수 있도록 한다. 예컨대, 한국은 '간헐적 규제', 중국은 '부분적 규제', 북한·베트남은 '엄격한 규제', 일본은 '최소 규제'로 파악할 수 있다.

2) 노동력 송출과 국가정책

도우티의 여러 나라 비교연구가 1980년대까지의 상황을 바탕으로 '이동의 자유'라는 측면에서 국가에 의한 국민의 국제이주통제의 한 단면, 즉 규제 양상에 초점을 맞추었다면, 2000년대까지 시기를 확장한 드하스·베졸리(De Haas and Vezzoli 2011)의 여러 나라 비교연구는

2) 실제로 제2차 세계대전 이후 서구 자유민주주의 나라에서 개인의 권리 또는 자유주의적 시민권 차원에서 국민·시민의 떠날 권리(right to leave a country)는 기본권의 하나로 정착되었다(Whelan 1981). 그렇지만 그 권리는 공공질서·공중보건·국가안보·치안에 심각한 위협이 되는 경우, 국가에 의해 규제될 수 있다고 규정되고 있기도 하다. 물론 이는 그러한 규제가 반드시 법으로 규정되어야 하고, 민주적 사회에 의해 제도화되어야 하며, 타자의 권리를 존중해야 한다는 것을 전제로 한다. 대한민국헌법 제37조 제2항은 "국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다."라고 규정하고 있다. 이와 관련하여, 시라쿠사 원칙(Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights) 참조(American Association for the International Commission of Jurists 1985; Brock 2021, 160-161).

노동력 송출 정책의 관점에서 국가에 의한 국민의 국제이주통제에 초점을 맞춘다. 저개발국 개발도상국을 대상으로 한 이 비교연구에 따르면, 국가들은 노동력 송출에 관하여 자유방임정책을 추구하거나, 또는 노동력 송출을 촉진하거나 규제하기 위해 정책적으로 개입한다. 이에 따라, 국가의 이출 정책은 ① 최소 규제 또는 자유방임, ② 이출 규제, ③ 이출 촉진의 세 유형으로 구분할 수 있다(De Haas and Vezzoli 2011, 19).

첫째, 자유방임정책은 국가가 노동력 송출에 대하여 개입하지 않는 것을 의미한다. 자유방임정책은 자유민주주의 국가의 가장 기본적인 속성이긴 하지만, 권위주의 국가들 역시 경제적으로 개방되었을 경우, 노동력 송출에 대하여 자유방임정책을 취할 수 있고, 이는 현재와 같은 전 지구화 시대 아프리카 나라들 대부분에서 확인할 수 있다.

둘째, 노동력 송출에 대한 규제 정책은 권위주의 국가의 기본적인 속성으로 파악된다. 권위주의 국가들은 국민·시민 중 특정한 범주에 있는 사람들에 대하여 이출 자체를 규제해왔다. 여기에는 정권에 대한 정치적 반대자, 소수민족(ethnic minorities), 병역징집 대상 청년, 여성, 국가 발전을 위해 필수적인 노동으로 여겨지는 특정 분야의 노동자 집단 등이 포함된다(De Haas and Vezzoli 2011, 19; 24).

셋째, 노동력 송출에 대한 촉진 정책은 민주주의국가와 권위주의 국가 모두가 선택할 수 있는 정책 수단으로 분류된다. 주로 노동력 이동에 관한 국가 간 쌍무협정에 근거하고 있는 노동력 송출에 대한 촉진 정책은 이출국의 경제적 상황(실업·빈곤 등)을 개선하거나 사회의 대중적인 불만과 혁명적 경향을 덜어내기 위한 정책적 수단으로도 사용될 수 있다. 노동력 송출 촉진 정책은 다시 ‘국가주도형 노동력 송출 촉진 정책’과 ‘시장주도형 노동력 송출 촉진 정책’으로 세분할 수 있다. 국가주도형 노동력 송출 촉진 정책은 국가가 국가기관을 통하여 해외

이주 노동자를 모집하고 파견하는 반면에, 시장주도형 노동력 송출 촉진 정책은 민간인력송출업체 등을 통해 그렇게 한다는 점에서 차이가 있다.

한국의 경우 국가 자체가 이주 노동자를 동원하여 파견하는 국가주도형 노동력 송출 촉진정책의 기원은 1960년대 초반으로 거슬러 올라갈 수 있다(설동훈 2015, 82). 당시 서독과의 쌍무협정을 통해 이루어진 광원의 파견은 이러한 방식으로 이루어졌다. 그러나 이 당시 함께 독일로 파견된 간호사는 국가가 송출했다기보다는 사적인 단체를 통해 모집·파견되었다는 점에서 노동력 송출 촉진 정책 중 '시장주도형 노동력 송출 촉진 정책'으로 파악할 수 있다.³⁾ 실제로 노동력 송출 촉진 정책을 취하는 국가라 할지라도, 많은 경우 '시장주도형 노동력 송출 촉진 정책'을 펴 왔다. 1970년대 중반부터 시작된 필리핀과 1990년대에 크게 주목받은 인도네시아의 노동력 송출 촉진 정책은 그 대표적인 사례다(필리핀은 Battistella 1995, 인도네시아는 Hugo 1995 참조).

국가주도형 노동력 송출 촉진정책은 1970년대 한국에서 해외 건설업 이주노동자를 모집하여 중동지역 여러 나라로 송출한 사례와, 1942~1964년 멕시코에서 '브라세로 프로그램'(Bracero program)에 필요한 농업 계절이주 노동자를 모집하여 미국으로 송출한 사례가 대표적이다. 중국 베트남 역시 국가주도형 노동력 송출 촉진정책을 펴기도 했다(De Haas and Vezzoli 2011, 21).

멕시코에서는 농업 이주노동자가 그 대상이었고, 한국에서는 건설업 이주노동자가 그 대상이었다는 점에서 기본적으로 차이가 있을 수 있다. 그렇지만 더 중요한 차이는 멕시코에서는 멕시코 정부가 모집한 이주노동자를 미국의 농업기업이나 대규모 농장에서 고용했지만, 한

3) 여기서 구체적으로 다루기는 어렵지만, 1960~1970년대 한국의 노동력 송출에 대한 가장 포괄적이고 구체적인 연구로는 박래영·정해분·최태호·김수곤·전경수(1988) 참조.

국에서는 공기업(한국해외개발공사)이 한국인 이주노동자를 모집하여 중동에 진출한 한국 건설회사에게만 공급했다는 데 있다.

노동력 송출에 대한 국가정책의 관점에서 동아시아 지역 국가들은 비록 시기는 다르지만 국가주도형 노동력 송출 촉진정책을 채택해왔다. 한국이 1960~1970년대에 국가주도형 노동력 송출 촉진정책을 추구했다면, 중국·베트남은 개혁·개방 이후 국가주도형 노동력 송출 촉진정책을 추진해왔다(De Haas and Vezzoli 2011, 21). 이는 동시에 일본·한국·대만 등에서 중국·베트남 출신 이주노동자가 급격하게 증가한 것과 일맥상통한다. 북한 역시 국가주도형 노동력 송출 촉진정책을 채택해왔다. 러시아와 중국은 그러한 북한 이주노동자의 주요 목적지가 되어 왔다(이애리아·이창호 2015, 20-50; Khurshudyan and Kim 2021).

일본도 농업이주 형태로 국가주도형 이출 촉진정책을 펴기도 했다. 1950년대 초반부터 1970년대 말까지 진행된 남미 국가들(주로 브라질과 페루)로의 농업이주정책은 그 대표적인 사례라 할 것이다(Endoh 2010). 한국 역시 1962년부터 1970년대 초까지 브라질·파라과이·아르헨티나를 주요 목적지로 하여 농업이주정책을 시행하였다(설동훈 2015, 81-84).

요컨대, 1980년대까지 한국의 국민에 대한 국제이주통제는, 한편으로 국민의 국제인구이동 자유에 대해 간헐적으로 규제하고, 다른 한편으로는 국가 주도로 노동력 송출을 촉진하는 것이었다. 그렇지만 1989년 해외여행 자유화 조치 이후 국민의 국제인구이동 자유에 대한 규제는 최소화하는 방향으로 나아갔고, 노동력 송출에 대한 국가주도형 노동력 송출 촉진 정책은 자유방임형 정책으로 변화하였다.

〈표 1〉 국민의 국제이동의 자유 규제와 노동력 송출에 대한 국가정책의 국가 간 비교

		노동력 송출 정책		
		자유방임	노동력 송출 촉진정책	
			국가주도형	시장주도형
국민의 국제이동 자유 규제(1980년대 까지)	최소 규제	서유럽 나라들, 미국, 캐나다, 호주, 인도, 태국	일본(1950~1970년대, 농업이주), 멕시코(1942~1964)	필리핀
	간헐적 규제		한국(1960~1970년대, 농업이주 포함)	인도네시아
	부분적 규제		중국	
	엄격한 규제		북한, 베트남	

주: 북한과 베트남은 1980년대까지 엄격한 규제 국가로 분류되지만, 노동력 송출정책과 관련해서 국가주도형 노동력 송출 촉진정책이 가시적으로 드러난 것은 아니었다. 그렇지만 2007년 이후 북한은 엄격한 규제와 국가주도형 노동력 송출 촉진정책이 결합된 나라로 발전했고, 베트남은 개혁·개방 이후, 국민의 국제이동의 자유에 대한 규제 측면에서 더 이상 엄격한 규제 국가로 볼 수 없게 되었다.

<표 1>에서 살펴볼 수 있듯이, 1980년대까지 한국의 국민에 대한 국제이주통제의 위상은 다른 나라와 달랐다. 한국은 간헐적 규제국가로서 국가주도형 노동력 송출 촉진정책을 폈다. 국제이주통제의 촉진 정책으로써 노동력 송출 정책은 한국에서는 1960년대 초반부터 시작되었다. 그러한 정책이 부재했던 시기, 즉 1960년대 초반 이전 한국의 국제이주통제는 어떠했을까? 도우티(Dowty 1987)의 분류대로 한국이 간헐적 규제 국가였다면, 그러한 상황에서 국가는 국민에 대한 국제이주통제를 어떻게 설계했을까?

3. 국민에 대한 국제이주통제의 탄생과 발전: 1949년 해외여권규칙

일반적으로 이동의 자유를 획득하는 과정에는 어느 정도 극적인 요소가 있기 마련이다. 아마도 이런 극적인 요소의 대표 사례로는 근대 사회혁명이나 1989년 베를린 장벽의 붕괴를 들 수 있다. 프랑스 혁명, 러시아 혁명, 중국 혁명, 그리고 베를린 장벽의 붕괴의 공통점은 혁명적 상황에서 이동의 자유에 대한 규제를 철폐해야 할 구래의 속박으로 이해했다는 점이다(Torpey 2007). 반대로, 이동의 자유에 규제를 부과하는 것은 이동의 자유를 획득하는 것만큼이나 극적인 것은 아니었다. 1949년 2월 17일에 외무부령 제2호로 제정된 해외여권규칙도 그러한 경우였다. 1961년 5월 16일 쿠데타로 정권을 장악한 군사혁명위원회가 당일 오전 9시에 발표한 비상계엄령 포고 제1호에 따라 모든 한국 국적자의 출국이 금지되기 이전까지 이 해외여권규칙은 국민의 국제이주통제에서 바탕을 이루었다.

그러나 이 해외여권규칙이 출발부터 작동한 것은 아니었을 것이다. 특히 해외여권규칙이 제정된 바로 직후에 발생한 한국전쟁(1950~1953년) 동안에 어떠한 국제이주통제라도 제대로 작동하기 어려웠을 것이라는 점을 상상하기는 그다지 어렵지 않다. 동시에 한국전쟁은, 인구 이동의 관점에서, 휴전 이후 그 해외여권규칙이 작동할 수 있는 계기를 마련해 주기도 했다. 우선, 한국전쟁은 전쟁을 통해 수많은 국내 난민(displaced persons)을 낳았지만, 국제적으로 난민을 배출한 것은 아니었다. 한국전쟁에 대한 국제사회의 인본주의적 대응은 미약했고, 주변국들 역시 전쟁에 참전했거나(중국), 한반도로부터의 인구이동을 규제하였다(일본). 게다가 일본의 주된 관심은 전후 비국민으로 간주하기

시작한 일제강점기 조선인 이주자들을 한국 또는 북한으로 송환하는 데 있었다(Gibney 2017; Sadiq 2017 참조). 이러한 상황과 더불어 삼면이 바다로 둘러싸인 지정학적 위치와 국제 교통수단의 저발전은 한국의 인구를 그 영토 내로 억제하는 데 일조했다.⁴⁾ 해외여권규칙은 이러한 시대적·지정학적 조건 속에서 작동하기 시작했다. 그것이 얼마나 효과적으로 작동했는가를 평가할 필요는 있다.

1) 『출입국관리 사무편람』 (외무부 1960)

“이 책자의 내용은 ‘비밀’에 속함으로 본부 및 각 재외 공관의 직접 담당관 또는 지정된 직원 이외에는 배부치 않는다. 따라서 이 책자의 취급과 그 보관에 있어서는 소정 규정에 따라 심중히 취급되기를 바란다”라는 당시(1960년) 외무부 의전국장장이었던 이원경의 주의로 시작하는 『출입국관리 사무편람』은 그 서론에서 밝히고 있듯이 “번잡한 출입국관리 사무 담당 실무자의 편의한 참고로서 편집된 것”이었다.

총 185쪽으로 구성된 『출입국관리 사무편람』은 크게 3부로 구성되어 있다. 제1부는 출입국관리 사무에 관한 규칙 및 절차를 다루는 것으로, 크게 국민과 외국인의 출입국을 구분하고, 각각에 관하여 출입국 규칙 및 절차를 다루고 있다. 국민의 출입국 문제에 대해서는 여권의 발급과 여권 기재 사항의 변경 문제, 국민의 출입국 허가의 문제와 해외의 회의참석자 및 관용(여권을 소지한) 여행자의 귀환 보고의 문

4) 국제이주를 위한 국제 항공편은 한국전쟁이 발발하기 전까지는 미국의 노스웨스트항공이 운영하는 시애틀-도쿄-서울 노선이 유일했다. 이 항공편은 한국전쟁 발발과 함께 군용노선으로만 기능하게 되었다. 본격적인 국제선 취항은 1954년 4월 26일 서울 여의도국제공항이 정식 개항한 이후 이루어졌다. ‘대한국민항공사’는 서울-타이베이-홍콩 노선과 서울-타이베이 노선에 각 주 1회씩 취항하였다. 1958년 서울 김포국제공항이 개장한 후, 노스웨스트항공이 1960년 호놀룰루-도쿄-서울 노선과 홍콩-도쿄-서울 노선에 취항하였고, 캐세이퍼시픽 항공은 홍콩-타이베이-서울 노선에 취항하였다(법무부 2003, 26-27).

제를 중점적으로 다루고 있다. 외국인의 출입국 문제에 대해서는 사증의 발급과 거주허가, 외국인의 출국 및 재입국 허가 문제를 중점적으로 다루고 있다. 또한, 재외공관장과 출장소장의 권한 및 의무와 출입국 관리상의 수수료 등을 포함하고 있다.

제2부는 출입국관리에 필요한 서식을 담고 있다. 총 41종에 달하는 서식은 국민이 여권을 발급받는 데 필요한 서식과 출국을 위한 서식, 이민을 떠나는 데 필요한 서식, 외국인이 사증을 발급받는 데 필요한 서식과 거주허가를 얻는 데 필요한 서식, 외국인이 체류하거나 이동하는데 필요한 서식, 외국인의 체류기간 연장이나 체류현황을 보고하는 보고서 서식, 특히 일본인과 관련하여 일본인 출국 허가신청서와 자원 귀국 일본인 귀국 증명서 등이 있고, 임시상륙증이나 전선허가서, 임시 여행증과 같은 서식이 포함되어 있다.

이 서식 중 일반 국민의 국제이주통제를 위한 것은 총 13종이 있다. 그것들은 여권발급신청서, 여행목적과 여비에 관한 신청인의 진술서, 여행자 신원 자술서, 치안국 신원조사 의뢰서, 문화용무 여행자 조사서, 이민자격 심사 요구서, 입양 진술서(Statement of Adoption), 여권 기재 사항 변경 신청서, 출국 허가신청서, 국민 출국 신고 카드, 서약서, 출국 및 재입국 허가신청서, 일본 입국 허가신청서 등이다.

그중 흥미로운 서식은 '일본 입국 허가신청서'인데, 이는 1953년 외무부령에 따라 일본으로의 경유나 입국 금지가 해외여행규칙에 추가되었고, 일본으로 입국하기 위해서는 외무부의 허가가 필요했기 때문이다. 이러한 점은 출국 시 작성하게 되어 있는 서약서에도 반영되어 있다. 서약서에는, <그림 1>에서 살펴볼 수 있듯이, 오직 다음과 같은 문구만이 있다. "본인은 금반 _____에 여행함에 있어서 이유 여하를 막론하고 왕복에 일본을 경유치 아니하는 항공기만을 이용할 것이며 만일 이를 위반하였을 경우에는 당국에서 여하한 조치를 하여도 이를

감수할 것을 이에 서약하나이다.”

〈그림 1〉 출국할 때 제출하는 서약서 양식

외무부장관 귀하	직업	주소	단기 四二九 년 월 일	본인은 금번 에 여행함에 있어서 이유여하를 막론하고 왕복에 일본을 경유치 아니하는 항공기만을 이용할 것이며 만일 이를 위반하였을 경우에는 당국에서 여하한 조치를 하여 드 이를 감 수할 것을 이에 서약하나이다.	서 약 서
-------------	----	----	-----------------------	---	-------------

자료: 외무부 (1960, 79).

또한, 일본인 역시 일본으로 출국하기 위해서는 ‘출국허가서’를 받거나 ‘자원 귀국 일본인 귀국 증명서’를 발급받아야 했다. 물론, 국민의 국제이주통제를 위해 필요한 문서는 이것이 전부는 아니다. 출국을 위해 필요한 여권을 발급받기 위해서는 앞에서 언급한 문서 이외에도 호적초본, 국방부 해외여행 허가서(병역 의무자의 경우), 건강진단서 및 X선 소견서 등이 필요했다. 국민의 국제이주통제를 위하여, 국가는 일종의 문서 장벽을 쌓고 있었다.

제3부는 출입국관리 사무를 하는 데 있어서의 참고자료를 담고 있다. 여기에는 국민의 국제이주통제에 있어 기본적인 예규인 해외여권규칙(외무부령 제2호), 외국유학 여행권 교부신청자 자격 심사 규정(외무부령 제6호), 외국인의 국제이주통제를 위한 외국인의 입국 출국과 등록에 관한 법률(법률 제65호)⁵⁾과 외국인의 입국 출국과 등록에 관한 법률 시행령을 기본으로 이러한 통제에 대한 여타의 근거들, 즉 여타의 외무부령, 외교문서, 대외비문서, 대통령령 등을 정리해 놓고 있다. 그러나 실제 국제이주통제 과정에서는 해외여권규칙, 기타 문서 등 행정명령에 근거하지 않은 예규가 존재하기도 했다. 『출입국관리 사무편람』 서문에서는 이를 다음과 같이 표기한다. “근거 문서를 밝히지 아니한 예규는 사무 처리에 있어서의 현행관례를 성문화한 것이다.” 즉, 현행관례 역시 국민의 국제이주통제를 위해 사용되고 있었다는 것이다.

2) 한국의 여권을 통한 국민의 국제이주통제 메커니즘

국민의 국제이주통제의 근간이 되었던 1949년 해외여권규칙이 시사

⁵⁾ 국민에 대한 국제이주통제(출국)는 외무부령인 해외여권규칙으로 제정되었지만, 외국인에 대한 국제이주통제(입국)는 1949년 11월 17일 외국인의 입국·출국과 등록에 관한 법률로 제정되었고, 이는 1950년 3월 17일 대통령령 제285호로 시행령이 공포되었다(법무부 2003, 25).

하듯이, 한국 국민의 국제이주통제의 탄생은 기실 여권을 통한 국민의 국제이주통제의 탄생과 다를 바 없다. 서구의 경우, 여권을 통한 국민의 국제이주 통제는 그러한 국제적인 이동 수단에 대한 합법적인 국가 독점 과정을 거쳐 제1차 세계대전 이후 확고하게 자리 잡았다 (Torpey 2018). 이러한 점에서 한국의 여권을 통한 국제이주통제의 탄생은 국제적인 요인으로 간주할 수 있다. 그러나 여권 발급 절차는 사뭇 다른 것이었다.

우선, 여권은 현재와 마찬가지로 크게 3가지로 구분된다. 그것은 외교관여권, 관용여권, 일반여권이다. 관용여권은 다시 (일반)관용여권, 군사유학을 위한 관용임시여권, 미국국제협력처(ICA)기술원조 및 기타 원조 관계를 위한 관용여권으로 구분된다. 특히, 군사유학을 위한 관용임시여권과 ICA기술원조 및 기타 원조 관계를 위한 관용여권은 당시의 시대적 상황을 반영하는 것이라 할 수 있다.

국민의 국제이주통제에 핵심인 일반여권은 출국자(국민)의 출국 목적에 따라 문화용무, 유학, 상용, 이민, 재외동포, 민간국제회의의 참석으로 구분된다. 문화용무에는 시찰 및 연구, 국제체육경기(아마추어와 프로), 기자 등이 포함되고, 유학은 유학생이 포함된다. 일본으로의 유학은 1953년 5월 27일자 외문 제1133호에 따라 불허되었다. 상용은 상공부 등록 여부에 따라 상공부에 등록된 수출입업자와 그렇지 않은 수출입업자, 그리고 수출입업자가 아닌 업자로 구분된다. 이민은 외국인과의 결혼한 국민, 고아 입양, 일반 입양, 일반이민으로 구성된다. 재외교포의 경우는 일반여권과 임시여권 발급에 대한 절차가 구분되어 있다. 민간국제회의의 경우 정부가 주최하지 않는 순수한 민간 국제회의에 참석하려는 대표가 신청할 수 있다.

일반여권의 구분은 현재 사증제도와 유사한데, 사증을 통해 사증에 명시된 입국목적에 따라 입국을 허용하듯이, 그러한 방식으로 여권을

발급했다면, 그러한 출국 목적 이외에 다른 목적으로는 사실상 여권을 발급받을 수 없었다는 것을 뜻한다. 여권 발급에서도 오늘날 사증발급과 유사한 서류제출 사항이 있다. 예컨대, 문화용무 가운데 시찰 및 연구를 위해 여권 발급이 필요한 국민은 목적지 국가로부터의 초청장과 재정보증서를 제출해야 한다. 국제체육경기에 참여하는 프로 선수는 재정보증서를 제출해야 하고, 기자는 소속사의 재정보증서와 출장증명서를 제출해야 한다. 일반유학생은 입학허가서를 제출해야 하고, 상공부에 등록된 수출입업자는 시찰 및 연구를 위해 여권 발급이 필요한 국민과 마찬가지로 목적지 국가로부터의 초청장과 재정보증서를 제출해야 한다. 이는 민간국제회의에 참석하려는 대표 역시 마찬가지다. 일반적으로 이민국(countries of immigration)에서 외국인에게 입국용 사증 발급을 위해 요구해왔던 서류들을, 한국에서는 여권 발급을 위해서 요구하였다.

모든 여권 신청자는 여섯 가지 기본 서류를 제출해야 했다. 그것들은 ① 해외여권발급신청서, ② 호적초본, ③ 사진, ④ 국방부 해외여행 허가서(병역 의무자의 경우), ⑤ 내무부 치안국의 신원조사서, ⑥ 건강진단서 및 X선 소견서다.⁶⁾ 이 중 내무부 치안국의 신원조사서에서는 여권 신청자의 전과 유무, 과격사상 유무, 성격과 품행, 정당과 사회단체 관계, 종교 관계, 가족 및 재산 관계를 확인하게 되어 있다(<그림2> 참조). 재외교포 역시 이러한 신원확인서를 제출해야 했는데, 그것은 재외공관에서 발급하였다.

이러한 기본 서류 중 유학생과 결혼한 국민의 이민 사례, 그리고 재외교포의 경우에는 건강진단서의 제출이 면제되었다. 또한, 일반이민

6) 건강진단서 및 X선 소견서는 국립중앙의료원, 서울대학부속병원, 연세대학부속병원, 서울 위생병원, 서울 적십자병원, 지방 도립병원에서 받도록 했고, 발급 후 2개월이 지나지 않은 것이어야 했다.

을 위한 여권 신청자와 14세 이하의 고아 입양 및 일반 입양 아동에 대해서는 치안국의 신원조사서가 면제되었다.⁷⁾ 이민 범주에 포함되는 모든 여권 신청자는 호적초본 대신에 호적등본을 제출해야 했다.

요컨대, 여권 발급을 위한 기본적인 서류 발급은 국방부와 내무부 치안국이 관여하였다. 여권 발급을 위해서는 그보다 많은 국가기관이 관여하였다. 우선, 시찰 및 연구를 위해 여권을 신청하는 국민은 관계 부처장에게 그러한 시찰 및 연구에 대한 의견을 문의하여야 했다. 국제체육경기에 참여하는 아마추어 선수는 대한체육회장의 여권발급의뢰서가 필요했다. 기자에 대한 여권 발급을 위해서는 공보처 공보실장의 의견서가 필요했다. 오직, 외교부 출입 기자만이 이를 생략할 수 있었다. 유학생은 문교부 장관의 해외 유학 인정서가 있어야 했고, 상공부에 등록되지 않은 수출입업자는 납세증명서가 필요했으며, 수출입업자가 아닌 경우에는 실수요자를 위한 외화 배정증명서가 있어야 했다. 이는 상공부 주관으로 수출 기업에 대해 외화를 장기로 대출했던 업체임을 증명하는 것이다. 고아 입양의 경우에는 보건사회부에서 발급받은 외국입양확인증이 필요했다. 일반 입양과 일반이민을 위해 여권을 신청하는 사람은 이민자격심사요구서를 제출해야 했는데, 그들의 이민자격에 대한 심사는 외무부, 내무부, 국방부, 법무부, 보건사회부 등의 실무담당자로 구성된 이민자격심사위원회에서 담당하였다.

민간국제회의에 참석하기 위해 여권을 신청할 경우에도 관계부처 장관의 추천서가 있어야 했고, 외무부 방교국장(邦交局長)의 여권발급의뢰서가 있어야 했으며, 최종적으로는 대통령의 재가를 받아야 했다. 그들은 국제회의에 다녀온 이후에 귀환 보고의 의무가 있었다. 귀국 이후에도 참석한 국제회의의 진행 상황, 각국 대표의 중요 발언, 한국

⁷⁾ 이외에도 관용여권 신청자, 외교관 여권 신청자, 여권이 만료된 지 6개월이 지나지 않은 자, 대통령의 정식 재가받은 자에게는 신원조사가 생략되었다.

대표의 발언과 의견 등을 작성하여 그들이 추천서를 받았던 관계부처 장관에게 보고해야 했다.

〈그림 2〉 내무부 치안국의 신원조사서 양식

<ul style="list-style-type: none"> 一、 전과유무 一、 과격(過激) 사상유무 一、 성격 품행 一、 정당사회단체관계 一、 종교관계 一、 가족및재산관계 	<p>비 고</p> <p>우인으로부터 해외여권발급 신청이있아오니 과기사항에 대하여 조사회보하여 주심을 바라나이다</p>	<ul style="list-style-type: none"> 一、 성 명 一、 생년월일 一、 본 적 一、 전 주소 一、 현 주소 一、 직 업 一、 여행목적 	<p>내무부치안국장 귀하</p> <p>해외여권 신청자에 대한 신원조사의뢰에 관한 건</p> <p>(호주 의)</p>	<p>외의비제 호</p> <p>단기四二九 년 월 일</p> <p>외무부의전국장</p>
---	--	--	---	---

자료: 외무부 (1960, 69).

대통령의 재가가 필요했던 것은 이뿐만이 아니었다. 관용여권 중 미국 국제 협력처(ICA) 기술원조 및 기타 원조 관계를 위한 관용여권은 당사자가 민간인일 경우 일반여권을 발행하게 되어 있었고, 최종적으로는 대통령의 재가가 필요했다. 물론, 대통령의 재가에 이르기까지 그들에게는 부흥부장관의 여권 발급 의뢰 공한, 문교부장관의 공한(교환교수인 경우), 외무부 방교국장의 여권 발급 의뢰 공한(단순 원조관계인 경우), 주한미군 원조사절단(USOM)의 여권 발급 의뢰 공한(미국 국제협력처 기술원조의 경우)을 받아야 했다. 이러한 국가개입으로부터 그나마 벗어날 수 있었던 유일한 사례는 외국인과 결혼한 국민이 이민하기 위해 여권을 신청한 경우였다. 기본적인 서류 이외에, 그들에게 필요한 것은 오직 결혼서약서뿐이었다.

국민에 대한 이러한 국제이주통제는 국내에서만 이루어지지 않았다. 일반유학생의 경우 진학을 하거나 전공과목을 변경할 시 재외공관에 알려야 했고, 재외공관은 그것을 심사하여 그 결과를 외무부를 통해 해외유학생 심의위원회에 보고해야 했다. 의사의 경우 인턴에서 레지던트가 될 때 전과를 허용하고, 의약업자 전공과목 변경 허가신청서를 작성하여 역시 해외유학생 심의위원회에 제출하고 심사 결정을 받아야 했다. 그렇지만 레지던트 과정에서의 전과는 일체 불허하였다. 유학생은 또한 1년에 2차례씩 수학기 환금신청서, 전 학기 성적증명서, 신학기 재학증명서, 수학기 명세서를 재외공관에 제출해야 했다. 이는 해외유학생 심의위원회의 심사를 거쳐 허가받은 유학생에게만 한국은행 외국부 외환관리과에 명단을 통보하고 학부모가 최고 매월 1인당 140불 한도 내의 수학비를 보낼 수 있도록 했다. 해외유학생 심의위원회는 유학생과 의사를 대상으로, 일찍이 졸버그(Aristide Zolberg)가 언급했던 ‘원거리 통제(remote control)’를 하고 있었다(Zolberg 1997; Fitzgerald 2020). 그러나 그 대상은 외국인 또는 잠재적 이민자가 아니

라 국민이었다.

그 당시 한국이 출국금지를 한 유일한 대상 나라는 일본이었다. 일본 이외의 다른 나라에 대해서는, 해당 국가가 한국 여권 소지자에게 사증을 요구할 때 한해서만, 출국허가를 신청하기 전에 해당국의 사증을 받아야 했다. 한편, 일본에 대해서는 공무로 여행하는 공무원, 국제 회의에 참여하는 한국 대표 및 국제 운동경기에 참가하는 자, 한국은행이나 국영회사의 사원으로 일본 내에 부임하는 자, 재일교포, 관의 추천을 받은 기자, 정부의 위임을 받거나 정부를 대행하여 국제 무역을 하는 자만 예외고, 나머지 사유로 일본에 입국하고자 하는 자는 일본국 입국허가 신청서와 이유서, 그리고 그러한 이유를 입증할 수 있는 증빙서류를 제출해야 했다.

4. 결 론

한국에서 국민에 대한 국제이주통제의 탄생은 바로 여권을 통한 통제였다. 그러나 일반이민의 경우를 제외하면 여권의 발급은 국가에 의해 승인된 여행의 목적과 관련되어 있었다. 이런 의미에서 여권을 통한 통제는 외국인과 이민자를 대상으로 한 사증 통제와 유사하다. 이는 규제의 측면에서 중요한 의미가 있다. 한국의 경우, 국민의 국제이주통제는 어떤 특정한 대상자, 즉 정치적 반대자, 여성, 병역의무자와 같은 특정한 사람들에 대한 것이 아니라, '국가에 의해 승인되지 않는 여행목적'과 관련되어 있었다. 그것들은 노동, 관광, 선교, 가족 또는 친지 방문 등이다. 여기서 노동을 제외한 나머지 여행목적은 한국에

입국하는 외국인에게는 허용된 것이었다.

물론 특정한 대상자가 규제의 대상이 되지 않는다는 것을 의미하지는 않는다. 그들에 대한 규제는 국방부 해외여행 허가서나 내무부 치안국의 신원조사서, 관계부처장의 의견서, 이민자격심사위원회의 심사 등을 통해 국방부, 내무부 치안국, 또는 때에 따라서는 외무부나 법무부, 보건사회부, 부흥부, 상공부, 교육부, 공보부 등에서도 이루어질 수 있었다. 대통령에 의해서도 출국이 규제될 수 있었다. 그것은 사례에 따라 개인들에게 임의적이거나 자의적으로 부과되는 간헐적 규제의 대표적인 양상이라고 볼 수 있다.

한편, 이러한 국제이주통제 설계는 개인들에게 해당 분야의 국가 에이전트와 긴밀한 관계를 맺도록 요구하는 것이기도 했다. 여권을 발급받는 데 필요한 기본적인 서류들 이외에 관계부처장의 의견서, 부처장의 여권발급의뢰서, 문교부장관의 해외 유학인정서나 여권발급 의뢰서, 부흥부장관의 여권발급 의뢰공한, 공보실장이나 방교국장 등의 여권발급 의뢰서나 의견서 등과 같은 것들은 여권발급 신청자에게 해당 분야의 국가 에이전트와 형식적 관계 이상을 요구하는 것이었다.

이는 국제이주통제를 매개로 한 국가 에이전트와 개인들 간에 일종의 후견적 관계의 형성을 의미하는 것이었다. 그것은 대통령과의 관계에서도 마찬가지였다. 최종적으로 대통령의 재가를 받아야 하는, 민간 국제회의에 참석했던 민간인 대표와 민간인 신분으로 미국국제협력처 기술원조 및 기타 원조 관계 프로그램에 참여했던 사람들 역시 그러한 후견적 관계 속에서 이해할 수 있다.

국가 에이전트들의 전방위적 참여로 특징지을 수 있는 한국 국제이주통제의 탄생은 새로운 국가기관의 창설로 이어지기도 했다. 일반 입양과 일반이민을 심사하기 위해 설립된 '이민자격심사위원회'와 유학생의 원거리 통제를 위해 설립된 '해외유학생 심의위원회'는 이러한

새로운 국가기관의 대표 사례들이라 할 수 있다. 원거리 통제의 또 다른 사례라 볼 수 있는 재외교포에 대한 여권 발급은 그다지 유효하지는 않았을 것으로 추정할 수 있다. 특히, 재일교포의 경우 일본의 송환 압력과 일본으로의 재입국 제한, 한국의 일본에 대한 여행 금지 조치 등으로 한국 여권의 발급을 촉진하더라도 그것을 발급받기가 어려웠음은 상상하기 어려운 일이 아니다.

여권의 사증적 특성, 간헐적 규제의 양상, 국가와 개인들 간의 후견적 관계, 국제이주통제를 위한 국가 에이전트와 관료제의 확립 및 발전은, 비록 그 정도는 다르지만, 1989년 해외여행자유화 조치가 발표되기 전까지 지속된 것으로 판단한다. 여권의 사증적 특성, 간헐적 규제, 후견적 관계 등은 국민의 해외여행이 자유화되는 순간 그 효력이 사라질 수밖에 없기 때문이다.

다른 한편으로 한국의 국민에 대한 국제이주통제에 관한 시기 구분은 '노동' 이출과 이입의 유형을 기준으로 구분할 수 있다. 1949~1961년에 노동은 국민이나 외국인 모두에게 여행목적에 해당하지 않았다. 1962~1980년대까지는 국가주도의 노동력 송출 촉진정책이 추진되었다. 해외여행자유화 조치를 시행한 1989년 무렵부터 외국인노동자가 급증하면서 노동이입이 증가하기 시작했다. 즉, 한국의 국민에 대한 국제이주통제는 '노동 없는 간헐적 규제'에서 '국가주도의 노동력 송출 촉진'과 '비노동에 대한 간헐적 규제'로 변모하였고, 1989년 이후에는 '최소 규제적 자유방임'으로 전환하였다. 이런 의미에서, 한국에서 이출국에서 이입국으로 '이주변천'은 노동력 송출과 이입의 역사적 변동과 한층 더 밀접하게 관련되어 있다.

(2022년 3월 16일 접수, 4월 20일 심사완료, 5월 10일 게재확정)

참고문헌

- 박래영·정해분·최태호·김수곤·전경수, 1988, 『한국의 해외취업: 어제, 오늘, 그리고 내일』. 아산사회복지사업재단.
- 법무부. 2003. 『출입국관리 40년사』. 법무부.
- 설동훈. 2000. 『노동력의 국제이동』. 서울대학교출판부.
- _____. 2015. “한국의 인구고령화와 이민정책.” 『경제와 사회』 106(여름): 73-114.
- 외무부. 1960. 『출입국관리 사무편람』. 외무부.
- 이애리아·이창호. 2015. 『연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권』. 통일연구원.
- American Association for the International Commission of Jurists. 1985. *The Siracusa Principles on the Limitation and Derogation Provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights*. <http://www.icj.org/wp-content/uploads/1984/07/Siracusa-principles-ICCPR-legal-submission-1985-eng.pdf>. 검색일: 2021년 12월 19일.
- Battistella, Graziano. 1995. “Philippine Overseas Labour: From Export to Management.” *ASEAN Economic Bulletin*, 12(2): 237-254.
- Biao, Xiang. 2004. “Towards an Emigration Study: A South Perspective.” *Economic and Political Weekly*, 39(34): 3798-3803.
- Brock, Gillian. 2021. *Migration and Political Theory*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Chung, Erin Aeran. 2014. “Japan and South Korea.” Pp. 399-421 in *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 3rd Edition, edited by James Hollifield, Philip L. Martin, and Pia Orrenius. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne., Takeyuki Tsuda, Philip Martin, and James Hollifield. (Eds.) 2004. *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 2nd Edition. Stanford, CA: Stanford University Press.
- De Haas, Hein, and Simons Vezzoli. 2011. “Leaving Matters: The

- Nature, Evolution and Effects of Emigration Policies.” *International Migration Working Papers*, #34. Oxford, UK: International Migration Institute, Oxford University.
- Dowty, Alan. 1987. *Closed Borders: The Contemporary Assault on Freedom of Movement*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Endoh, Toake. 2010. *Exporting Japan: Politics of Emigration to Latin America*. Urbana Champaign, IL: University of Illinois Press.
- Fitzgerald, David. 2006. “Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control.” *International Migration Review*, 40(2): 259-293.
- _____. 2020. “Remote Control of Migration: Theorising Territoriality, Shared Coercion, and Deterrence.” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 46(1): 4-22.
- Gibney, Matthew J. 2017. “Denationalization.” Pp. 358-382 in *The Oxford Handbook of Citizenship*, edited by Ayelet Shachar, Rainer Bauböck, Irene Bloemraad, and Maarten Vink. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Green, Nancy L., and François Weil. 2007. “Introduction.” Pp. 1-9 in *Citizenship and Those Who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation*, edited by Nancy L. Green, and François Weil. Urbana Champaign, IL: University of Illinois Press.
- Hollifield, James., Philip L. Martin, and Pia Orrenius. (Eds.) 2014. *Controlling Immigration: A Global Perspective*, 3rd Edition. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hugo, Graeme. 1995. “Labour Export from Indonesia: An Overview.” *ASEAN Economic Bulletin*, 12(2): 257-273.
- Khurshudyan, Isabelle, and Min Joo Kim. 2021. “For North Korean Workers, Russia’s Far East Remains a Windfall for Them and for Kim’s Regime.” *The Washington Post*, July 18. https://www.washingtonpost.com/world/europe/north-korean-workers-russia-sanctions/2021/07/18/5d1f5d82-e3eb-11eb-88c5-4fd6382c47cb_story.html. 검색일: 2022년 2월 23일.

- Levitt, Peggy. 2001. *Transnational Villagers*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Massey, Douglas S., Joaquín Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, and J. Edward Taylor. 1998. *Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Oxford, UK: Oxford University Press
- Morawska, Ewa. 2001. “Immigrants, Transnationalism, and Ethnicization: A Comparison of This Great Wave and the Last.” Pp. 175-212 in *E Pluribus Unum? Contemporary and Historical Perspectives on Immigrant Political Incorporation*, edited by Gary Gerstle, and John H. Mollenkopf. New York: Russell Sage Foundation.
- Sadiq, Kamal. 2017. “Postcolonial Citizenship.” Pp. 178-199 in *The Oxford Handbook of Citizenship*, edited by Ayelet Shachar, Rainer Bauböck, Irene Bloemraad, and Maarten Vink. Oxford, UK: Oxford University Press
- Seol, Dong-Hoon, and John D. Skrentny. 2004. “South Korea: Importing Undocumented Workers.” Pp. 475-513 in *Controlling Immigration: A Global Perspective, 2nd Edition*, edited by Wayne Cornelius, Takeyuki Tsuda, Philip Martin, and James Hollifield. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Torpey, John. 2007. “Leaving: A Comparative View.” Pp. 13-32 in *Citizenship and Those Who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation*, edited by Nancy L. Green, and François Weil. Urbana Champaign, IL: University of Illinois Press.
- _____. 2018. *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State, 2nd Edition*. New York: Cambridge University Press.
- (이충훈·임금희·강정인 역. 2021. 『여권의 발명』. 서울: 후마니타스.)
- Whelan, Frederick G. 1981. “Citizenship and the Right to Leave.” *American Political Science Review*, 75(3): 636-653.
- Zolberg, Aristide R. 1997. “The Great Wall against China.” Pp. 111-121 *Migration, Migration History, and History: New Perspectives*,

edited by Jan Lucassen, and Leo Lucassen. New York: Peter Lang.

_____. 1999. "Matters of State: Theorizing Immigration Policy." Pp. 71-93 *The Handbook of International Migration: The American Experience*, edited by Philip Kasinitz, Charles Hirschman, and Josh DeWind. New York: Russell Sage Foundation.

_____. 2007. "The Exit Revolution." Pp. 33-60 in *Citizenship and Those Who Leave: The Politics of Emigration and Expatriation*, edited by Nancy L. Green, and François Weil. Urbana Champaign, IL: University of Illinois Press.

Abstract

The Birth of Emigration Control and Its Development in South Korea, 1949–1961: On the Case of the *Passport Rule of 1949*

*Choong Hoon Lee** · *Dong-Hoon Seol***

The main focus of research on international migration control has been on those controls in immigration countries. On the other hand, international migration control over one's nationals/citizens in emigration countries has been largely overlooked. This study focuses on South Korea and examines how the international migration control of such emigration country was formed and developed. To this end, this study will focus on the multinational comparative studies of the freedom of movement and the labor migration policy and examine how those multinational comparative studies has dealt with South Korea. Based on the comparative perspective, this study examine the birth and development of the Passport Rule of 1949 and its implications, which was the basis of the emigration control of South Korea on its nationals from its foundation to 1961.

Key words: emigration policy, international migration control, Passport Rule of 1949, freedom of movement, labor migration

* Researcher, Social Science Research Institute, Jeonbuk National University, Jeonju.

** Professor, Department of Sociology, Jeonbuk National University, Jeonju.