

제령을 통해 본 총독정치의 목표와 조선총독의 행정적 권한 연구*

한승연**

일제 35년간 공포된 제령 681건을 근거로 총독정치의 목표와 일본정부에 대한 조선총독의 권한의 자율성을 분석하였다. 조선총독은 위임명령에 해당하는 제령을 독자적으로 제정, 공포할 수 있는 강력한 권한을 갖고 있었고, 제령은 총독정치를 실현하는 실질적인 수단이었다. 조선총독은 제령을 통해 소위 식민지 한국의 경제와 산업을 근대적으로 정비하고, 그 재정적 기반을 마련하기 위해 근대적인 조세제도와 토지제도를 도입함과 동시에, 사회질서를 유지하여 이를 뒷받침하기 위해 사법·경찰제도를 적극적으로 정비한 것으로 나타났다. 이에 반해 일제시대를 통해 일본정부의 조선총독에 대한 감독권한은 관련 법조문에서 명확하게 규정하지 않았기 때문에 모호한 채로 남아 있었다. 따라서 조선총독은 제령의 제정, 공포와 관련하여 일본정부나 제국의회로부터 거의 견제를 받지 않고 전제적인 권한을 행사하였다. 특히 조선총독은 정책결정과정에서 '조선의 특수성'과 '한국인의 정책순응' 확보라는 카드를 적절히 활용함으로써, 일본정부에 대한 행정적 자율성을 극대화 할 수 있었다.

주제어: 제령, 위임입법, 조선총독, 행정적 권한, 행정적 자율성

I. 서론

광복 이후 일제시대에 관한 연구는 거시적 차원에서 미시적 차원에 걸쳐 많은 연구가 축적되었고, 그 가운데 조선총독부의 직제와 기능, 정책 등에 관해서도 상

* 이 논문은 2009년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 고려대학교에서 행정학박사학위를 취득하고 현재 충북대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 관심분야는 인사행정, 행정사, 조선총독부행정이다(hsy0091@chungbuk.ac.kr).

당한 연구가 이루어졌다(서울대 행정대학원, 1960; 유영익, 1969; 신상준, 1974; 한국사회과학연구협의회, 1980; 차기벽, 1985; 김동훈, 1986; 김운태, 1986; 박경식, 1986; 강동진, 1987). 그러나 조선총독부의 최고책임자이자 행정, 입법, 사법에 걸쳐 ‘제왕적’ 권한을 누렸던 조선총독에 관한 본격적인 연구는 거의 없는 실정이다. 대체로 「조선총독부와 소속관서관제」에 규정된 조선총독의 지위(status)와 권한(authority)을 소개하거나, 좀 더 나아가 일본의 내각과 조선총독의 정치적인 역학 관계에 대해 설명하고 있는 정도다(山崎丹照, 1943: 24~39, 117~130; Chen, 1970; 신상준, 1973; 김운태, 1986: 194~202; 손정목, 1992: 86~87; 김낙년, 1994: 70~77; 岡本眞希子, 1998). 따라서 1차자료인 「朝鮮總督府官報」를 이용한 조선총독에 관한 본격적인 연구와 조선총독의 권한이 광복 이후 한국 대통령의 권한에 어떤 영향을 미치고 있는지 규명할 필요가 있다고 하겠다.

이 연구에서는 조선총독의 지위와 권한 가운데 주로 행정적 권한에 초점을 두기로 한다. 여기서 권한이란 조직 규범에 의해 그 정당성이 승인된 권력을 말하는 것으로써, 권위와 유사한 개념이다. 행정 법규에 규정된 권한은 행정기관이 법률상 유효하게 국가 또는 공공단체의 행위를 할 수 있는 범위를 말한다. 권한에는 지역, 사항, 인적 범위 등과 관련하여 일정한 한계가 있으며, 권한을 벗어나는 행정행위는 하자(瑕疵) 있는 행위로 효력을 발생하지 못한다(이종수, 2000: 76~77).

조선총독부의 공식적인 법규에 따르면 조선총독의 지위와 권한은 다음과 같다. 우선 일제 강점 직후인 1910년 9월30일 공포한 「조선총독부와 소속관서 관제」(칙령 제354호)¹⁾에 따르면, 조선총독은 일왕이 직접 임명하는 친임관으로 하고, 육해군 대장으로 임명하며, 일왕에 직례(直隸)하고 육해군을 통솔하며, 제반 정무를 통할하고 내각총리대신을 거쳐 상주하고 재가를 받도록 하고 있다. 또한 직권 또는 특별위임에 따라 행정명령인 조선총독부령을 발할 수 있고, 부하 직원에 대한 인사권을 갖고 있었다. 그러나 무엇보다 조선총독의 통치권한을 극대화시켜 준 것은, 비록 위임명령이지만 일본의 법률에 해당하는 제령(制令) 제정권이였다.

한국 강점 당시 일본정부는 한국의 입법문제와 관련하여, 인정과 풍속, 관습이

1) 제령을 비롯한 일제시대의 각종 법령은 한국학문헌연구소에서 편찬한 「朝鮮總督府官報(1~142)」(1985, 영인본)와 국립중앙도서관 전자도서관(www.dlibrary.go.kr/WONMUN)에서 원문으로 제공하는 「관보(1894~1945)」를 활용하였다. 이들 두 자료를 사용한 경우는 출처를 따로 밝히지 않았고, 이들 두 자료 외에 다른 자료를 사용한 경우만 출처를 밝혔다.

다른 민족을 일본과 같은 법으로 다스리기는 어렵다고 보고, 당시 가쓰라(桂太郎) 내각은 조선총독에게 위임입법권을 부여하기로 결정했으나, 마침 제국의회가 폐회 중이어서 강점 당일인 1910년 8월29일에 긴급칙령(칙령 제324호)으로 「조선에 시행할 법령에 관한 건」을 공포하였다. 이 칙령에 따르면 조선총독은 조선에서 법률을 필요로 하는 사항은 조선총독의 명령으로 이를 규정할 수 있고(제1조), 이 명령을 제령이라 불렀으며(제6조), 제령은 내각총리대신을 거쳐 칙제를 받아야 하지만(제2조), 임시긴급을 요할 때는 먼저 제령을 발령하고 사후에 칙제를 받을 수 있었다(제3조). 일제시대에는 사법권도 조선총독부에 소속되어 있었던 점을 감안한다면, 조선총독은 일본정부의 통제를 거의 받지 않고 오로지 일왕에게만 책임을 지는 지위에서, 조선에 대한 행정권과 입법권, 사법권, 거기에 군통솔권까지 가진 전제군주와 같은 존재였다(박은식, 남만성 역, 1987: 80).

물론 조선총독의 제령 제정권이 쉽게 주어진 것은 아니었다. 그 뒤 재개된 제국의회에서는 이 긴급명령이 위헌 소지가 있다고 하여 그 승인을 거부함에 따라, 1911년 3월24일 일본정부는 이 칙령의 효력이 없어졌음을 공포할 수밖에 없었다(「1910년 칙령 제324호의 효력을 장래에 실효시키는 건」, 칙령 제30호). 그러나 조선총독에 대해 입법권을 위임할 실제상의 필요가 점점 더 커짐에 따라, 제국의회의 협찬을 거쳐 같은 날 「조선에 시행할 법령에 관한 법률」(법률 제30호)을 공포하여(山崎丹照, 1943: 356~357; 外務省, 1990b: 16~18), 조선총독의 제령 제정권을 법률로 인정하게 된다. 특히 입헌주의를 기본으로 하는 메이지(明治)헌법 하에서 조선총독에게 제령 제정권이 허용될 수 있었던 것은, 당시 한국이 일본 헌법의 적용을 받지 않는 외지(外地)²⁾였기 때문이다(山崎丹照, 1943: 3~11; 外務省, 1990b: 20~21). 이는 동화주의를 기본으로 하는 일본의 식민지정책과 모순되는 정책이기도 했다.

이처럼 조선총독의 다른 권한과 달리³⁾ 입법권의 부여 문제는 일본 정치권 내에

2) 내지(内地)와 외지를 구분하면 다음과 같다. 내지란 국가전체를 위해 제정된 법규가 원칙적으로 당연히 시행되는 지역을 말하고, 외지란 일본의 통치권이 배타적으로 시행되는 지역이고, 또 특정한 이유에 의해 국가전체를 위해 제정된 법규가 원칙적으로 시행되지 않고, 그 지역을 위해 특별히 제정된 법규가 각별히 하나의 체계를 이루고 시행되는 지방을 말한다. 곧 내지가 하나의 법역(法域)을 이루는데 대해, 이와 분리해서 각 별개의 법역을 이루는 것이 외지이다(山崎丹照, 1943: 1).

3) 물론 조선총독의 군통수권과 관련해서는 일본 군부 내에서 문관에게 군 명령권을 주는 것은

서 위헌논란을 불러일으킬 만큼 중요한 것이었고, 다른 어떤 권한보다도 일본정부에 대해 조선총독의 자율성을 높여주는 권한이었다. 특히 일제시대 한국에서 시행된 법령 가운데 일본의 법률에 해당하는 것으로는 ① 제령, ② 칙령으로 조선에서 시행을 정한 법률, ③ 내용상 당연히 한국에도 적용되는 법률의 세 종류가 있었다(김낙년, 1994: 79). 일제 35년간 이들 법령의 시행 수를 보면 ①이 681건(그 중 제정 275건, 개폐 406건)⁴⁾, ②가 130건, ③이 40건(外務省, 1990d: 64, 72~74)으로, 제령은 시행건수에서도 가장 많았을 뿐 아니라, 다른 법령과 달리 총독부 주도로 제정, 시행한 것이기 때문에 총독부 정책의 전모를 법령의 형태로 보여준 것이라 할 수 있다(김낙년, 1994: 79). 특히 일제시대의 한국 법제라고 하면 곧장 제령을 생각할 정도로(外務省, 1990b: 19), 제령과 총독부령의 제정 발포권은 한반도 통치에 결정적인 법적 수단으로 작용하였다(김운태, 1978: 77).

따라서 조선총독부가 제정, 시행했던 제령 681건 모두를 면밀히 분석하면, 일제시대 전체 또는 각 시기별로 조선총독의 행정적 권한의 강도(군사권은 제외)와 실질적인 통치목표 곧 그 중점이 무엇이었는지를 파악할 수 있다. 그런데도 기존의 연구에서는 단순히 조선총독의 법적인 지위와 권한, 조선총독과 일본정부의 내각 또는 각 성 대신과의 우열 관계, 조선총독과 일본 군부의 관계 등 거시적인 차원의 논의에 머물러 있었다. 그것도 신상준(1973)을 제외하면 나머지 연구는 3~4쪽 이내로 간단히 서술하고 있는 정도다. 이에 따라 이 논문에서는 「朝鮮總督府官報」를 이용하여 조선총독부 제령 분류표를 구축하고, 이를 통해 각 시기별 분야별로 제령의 제정 건수와 개폐 건수를 분석하여 총독정치의 실질적인 목표를 확인하고, 아울러 일본정부에 대한 조선총독의 자율성의 강도⁵⁾ 등을 규명하고자 한다.

헌법에 규정된 통수권의 독립을 해치는 것이라며 반대했지만, 강점 초기에는 군통수권을 부여했다가 3·1운동의 발발을 계기로 소위 문화정치로 통치방식을 바꾸면서 조선총독의 '군통수권'을 조선군 사령관에 대한 '출병청구권'으로 약화시켰지만, 실제로는 정치선전을 위한 상징적 의미가 강했을 뿐이었다(이승렬, 1994: 194~195).

4) 外務省(1990b: 23) 자료에는 일제시대의 제령이 모두 680건이고 그 중 제정이 273건, 개폐가 407건으로 나와 있지만, 위의 수치는 필자가 직접 「朝鮮總督府官報」 35년분을 조사한 결과이다.

5) 제령 중에는 조선총독이 순전히 당시 한국의 상황적인 필요에 따라 자율적으로 제정한 것도 있지만, 일본의 법률을 한국의 실정에 맞게 약간 수정하여 제령으로 제정, 공포한 것도 있다. 후자는 일본의 모범을 당위적으로 시행한 경우에 해당하기 때문에, 조선총독이 자율적으로 제정했다고 보기는 어렵다. 특히 후자의 경우 일본의 모범이 바뀌면 제령의 내용도 자동적으로 바뀌도록 되어 있기 때문에(「제령에 법률에 의거할 규정이 있는 경우 그 법률의 개정이 있

II. 이론적 배경

1. 위임입법론

1) 위임입법론

근대 민주주의 헌법의 기본원리는 국민주권의 원리이고, 이는 국민의 기본권 곧 자유와 권리에 관한 사항은 반드시 의회가 제정한 ‘법률’에 따라야 한다는 법률유보의 원칙으로 구체화된다(이병훈, 2001: 88). 법률유보의 원칙이란 법률우위의 원칙과 함께 법치행정의 양대 축을 이루었으며(김민호, 2000: 209), 법률우위의 원칙은 법률 등을 포함하여 모든 법규는 행정에 우위하고, 행정은 그 법규에 반할 수 없다는 원칙을 말한다(김충묵, 1996: 2). 프랑스 혁명기에 형성된 ‘대표적 위임론’(la theorie du mandat representif)에 따르면, 대표적 위임은 개별적 위임이 아니라 집합적 위임이므로, 국민에 의하여 선출된 대표자만이 국민의 일반의사를 표명할 수 있고, 다른 국가기관은 입법에 관여할 수 없을 뿐 아니라 국민대표기관인 의회가 입법권을 다른 기관에 위임한다는 것도 상상할 수 없었다(이병훈, 1992: 98). 그러나 엄격한 권력분립의 이해는 근대의 민주국가에서 일찍부터 포기되었으며, 대부분의 민주국가는 처음부터 행정입법을 승인하고 있었다(Sommermann, 1997: 435; 이병훈, 2001: 89에서 재인용). 이는 행정국가화에 따른 행정의 역할 확대로 말미암아 그만큼 행정입법의 필요성이 커졌기 때문이라 하겠다.

독일의 전통적인 법률개념은 법률의 개념을 형식적 법률개념과 실질적 법률개념으로 구분하고 있다. 곧 ‘형식적 의미의 법률’이란 그 내용 여하를 막론하고 의회에서 제정한 법형식을 말하고, ‘실질적 의미의 법률’이란 그 제정주체의 여하를 막론하고 그 내용의 여하 곧 일정한 내용을 가진 법규범을 의미한다(이한주, 1987: 7). 따라서 이 둘은 경우에 따라서 일치할 때도 있고, 그렇지 않을 때도 있다(박영도, 1999: 351). 독일에서 위임입법, 정확하게는 법규명령(Rechtsverordnung)은 실질적 법규로서 의회에서 정립되는 형식적 법률의 수권을 받아 제정하며, 위임입법의 제정권은 행정부에 의하여 수행된다(박영도, 1999: 350).

을 때의 효력에 관한 건], 제령 제11호, 1911) 더욱 그렇다.

위임입법은 그 성질과 효력에 따라 크게 법규명령과 행정명령(행정규칙)으로 구분되며, 법규명령은 제정권자에 따라 대통령령, 총리령, 부령으로, 그 성격에 따라 위임명령과 집행명령으로 나눌 수 있다. 법규명령이란 행정기관이 발하는 법규적 성질을 가지는 일반적 명령으로서, 형식적 의미의 법률은 아니지만 실질적으로는 국민의 권리와 의무에 영향을 미치므로 일정한 형식과 공포를 필요로 하며, 반드시 헌법과 법률에 그 근거가 있어야 한다. 법규명령 가운데 위임명령이란 입법사항에 관하여 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항을 정하는 명령으로 법률에 대하여 종속적이다. 집행명령이란 헌법에 근거하여 법률을 집행하는데 필요한 세칙을 정하는 법률을 말한다. 이에 반해 행정명령은 행정기관이 행정권의 담당자로서 행정상의 집행을 위하여 행정부 내의 조직과 활동을 규율하는 것으로서, 국민의 권리와 의무에 직접적인 영향을 미치지 않으므로 특별히 헌법이나 법률의 근거를 요하지 않으며, 통상 고시, 훈령, 통첩 등의 형식으로 정립된다(이상 법무부, 1993: 20~21 참조).

2) 일제시대의 위임입법론

메이지(明治)유신을 통해 강력한 ‘천황대권’을 확립한 일본은 메이지헌법 곧 「대일본제국헌법」에서 일왕과 행정기관을 포함한 행정부에 광범한 권한을 인정하고, 행정입법에 관해서도 광범하게 인정하였다. 우선 일왕은 동 헌법 제5조에 따라 제국의회의 협찬을 얻어 입법권을 행사할 수 있었다. 다음으로 일왕은 위임명령과 집행명령을 행사할 수 있었을 뿐 아니라 가장 강력한 위임입법권인 독립명령⁶⁾을 발할 수 있었다. 곧 동 헌법 제9조에서는 “천황은 법률을 집행하기 위해 또는 공공의 안녕질서를 보지하고 신민의 행복을 증진하기 위해 필요한 명령을 발하거나 발하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 다만 명령으로서 법률을 변경할 수는 없게 하였다. 셋째, 이와 함께 긴급명령(비상명령)을 발할 권한이 있었다. 곧 동 헌법 제8조에 따르면 “천황은 공공의 안전을 보지하거나 재액을 피하기 위해 긴급한 필요로 말미암아 제국의회가 폐회한 때는 법률을 대신할 칙령을 발할 수

6) 독립명령을 발하는 것은 공공의 안녕질서를 보지하고 신민의 행복을 증진할 목적에 한해서만 가능하기 때문에, 안녕질서를 보지하는 것은 경찰행정이요, 행복을 증진하는 것은 보육이므로, 독립명령은 이 두 경우에 한해 발할 수 있었다(内田達孝, 1934: 221).

있고, 이 칙령은 다음 회기에 제국의회에 제출해야 하며, 만약 제국의회에서 승낙하지 않을 때는 정부는 장래에 그 효력을 상실했음을 공포해야 한다”고 규정하고 있다. 넷째, 동 헌법 제10조에 의해 일왕은 행정각부의 관제와 문무관의 봉급을 정하고, 이들을 임명할 수 있었다. 마지막으로 일왕은 육해군 통수권(동 제11조)과 계엄선포권(동 제14조)이 있었다(이상 朝鮮總督府, 1916: 제1집, 1).

이처럼 일왕에게 광범한 위임입법권을 부여한데 반해 이를 통제할 수 있는 방법은 제국의회가 이를 승낙하지 않는 것 외에 달리 방법이 없었다. 앞에서 언급했듯이 동 헌법 제8조에 따라 공포한 긴급칙령 제324호를 제국의회가 거부한 것이 그 예다.⁷⁾ 그 밖에 수상은 각령(閣令)을, 각 성 대신은 성령(省令)을, 조선총독은 법률의 위임에 따라 제령을, 또한 직권 또는 특별위임에 따라 조선총독부령을 발할 권한이 있었다(內田達孝, 1934: 223~224).

이미 서술했듯이 제국의회에서 한 차례 위헌논란을 불러일으킨 끝에 1911년 3월24일 다시 공포된 「조선에 시행할 법령에 관한 법률」(법률 제30호)은 제3조에서 조선총독은 임시긴급을 요할 때는 곧장 제령을 발하고 사후에 칙제를 받을 수 있게 함으로써 비상명령(Ausnahmeverordnung)을 인정하고 있는데, 이는 소위 독재권에 의거해서 발해지는 것이다(박영도, 1999: 13). 역사적인 예로는 바이마르헌법 제48조 제2항을 들 수 있다. 물론 조선총독이 일제 35년 동안 발한 681건의 제령 가운데 비상명령은 1910년 10월1일 제령 제8호로 발한 「1910년 제령 제1호에 의한 명령의 구분에 관한 건」과 1911년 1월21일 제령 제1호로 발한 「해항검역에 관한 건」 2건뿐이었다. 그 외 나머지 679건의 제령은 모두 내각총리대신을 거쳐 일왕의 칙제

7) 한국 강점 당일 일본정부는 메이지헌법 제8조와 제70조(긴급재정처분 칙령)에 근거하여 ① 긴급칙령 제324호를 비롯하여, ② 「조선의 임시은사에 관한 건」(제329호) ③ 「구한국정부에 속하는 세입세출 예산에 관한 회계의 경리와 구한국정부에 속하는 재산의 관리에 관한 건」(제330호) ④ 「조선에서 수입하는 화물의 수입세 등에 관한 건」(제331호) ⑤ 「내지, 대만, 화태와 조선간에 출입하는 선박과 물건의 검역과 단속에 관한 건」(제333호) ⑥ 「특허법과 의장법, 실용신안법을 조선에 시행하는 것에 관한 건」(제336호) ⑦ 「상표법을 조선에 시행하는 것에 관한 건」(제337호) ⑧ 「저작권법을 조선에 시행하는 것에 관한 건」(제338호) 등이 있었고, 긴급재정처분 칙령으로는 ⑨ 「재정상 필요처분 건」(제326호) ⑩ 「재정상 필요처분 건」(제327호) ⑪ 「재정상 필요처분 건」(제328호, 3건의 내용은 다름) 등 모두 11건의 긴급칙령을 공포했고, 9월30일에는 「조선총독부특별회계에 관한 건」(긴급칙령 제406호)을 공포하였다. 이들 긴급칙령에 대해 제27제국의회(1910년 12월23일~1911년 3월22일)에서는 논란 끝에 긴급칙령 제324호를 제외한 나머지 11개 긴급칙령을 모두 승인하였다(자세한 내용은 新井勉, 1994 참조).

를 거치는 정상적인 절차를 밟아서 공포하였다.

요컨대 조선총독은 위임입법권 가운데 독립명령을 제외한 비상명령(긴급명령)과 법규명령에 해당하는 위임명령과 집행명령을 발할 권한이 있었다. 이는 대만 총독의 율령(律令) 제정권이 초기에는 광범하게 인정되다가 끊임없는 위헌논란 끝에, 1922년 1월 「대만에 시행할 법령에 관한 법률」(법률 제3호)을 시행하면서부터는 원칙적으로 대만에 일본의 법률과 명령을 시행하고, 예외적으로만 율령의 제정을 인정하고, 그 형식적 효력도 일본의 법률, 명령 밑에 놓여진 것과는 큰 대조를 이룬다(外務省, 1990a: 19~20, 29~30, 39). 제령은 일제 35년을 통해 일본의 법률, 명령과 형식적 효력이 동등했다. 그리고 위임입법을 법규명령과 행정명령으로 나눌 때 제령은 원칙적으로 법규명령에 해당하는 것으로써, 일제시대 한국인의 권리와 의무에 큰 영향을 미쳤다.

한편 일제 강점 당일 공포한 「제령공포식」(통감부령 제50호)에 따르면, 조선총독이 발표하는 제령은 그것이 제령임을 명기하고, 조선총독이 이에 서명하며, 공포 연월일을 기입해 공포하며, 「朝鮮總督府官報」에 포고해야 한다. 제령에 시행 기일을 게재하지 않은 것은 제령이 각 관청에 도달한 다음날부터 기산해서 만 7일이 경과한 다음에 시행하였다.

3. 시기구분과 연구방법

1) 시기구분

일제가 한국을 지배한 일제식민시대 35년에 대한 시대구분은 보통 1910년대를 제1기 무단정치기, 3·1운동 이후 1920년대를 거쳐 1931년의 만주사변까지를 제2기 문화정치기, 1931년에서 1945년까지를 제3기 대륙침략병참기지추구기로 나누고 있다(차기벽, 1985: 19; 강만길, 2001: 17). 또한 조선총독부 식민통치 당국은 자신들의 한국통치 계획을 바탕으로 1910년부터 1919년까지를 제1기 창업기, 1919년부터 1931년까지를 제2기 수성기, 1931년부터 1937년까지를 제3기 건설기, 1937년부터 1945년까지를 제4기 임전기로 나누고 있다(朝鮮總督府, 1935: 10~12; 水田直昌, 1974: 8~11). 이 연구에서는 주로 식민통치 당국의 구분에 따라 네 시기로 나누었다. 왜냐하면 이러한 구분은 대체로 조선총독의 교체와 함께 식민통치정책에 큰

변화가 있었기 때문이다. [그림 1]에서 보듯이 일제 강점 초기에 엄청나게 많은 제령을 공포한 뒤 1910년대 중반에 다소 주춤했다가, 1919년의 3·1운동을 계기로 ‘무단통치’에서 ‘문화통치’로 통치방침이 바뀌면서 다시 크게 증가하고 있다. 그 뒤 농촌진흥운동을 실시한 1930년대 초반부터 중반까지는 제령의 공포가 다시 줄어들었다가 1937년 중일전쟁의 발발을 계기로 급증하고 있다. 특히 중일전쟁 이후 제창된 ‘내선일체(內鮮一體)’와 ‘내지연장주의’의 등장이 제령의 공포에 어떤 영향을 미쳤는지 주목할 필요가 있겠다.

그래서 일제시대는 1910년 8월29일부터 3·1운동 직전인 1919년 2월28일까지를 제1기, 3·1운동이 일어난 1919년 3월1일부터 만주사변 직전인 1931년 9월27일까지를 제2기, 1931년 9월28일의 만주사변부터 중일전쟁 직전인 1937년 7월6일까지를 제3기, 중일전쟁이 일어난 1937년 7월7일부터 광복을 맞이한 1945년 8월15일까지를 제4기로 나누었다.

2) 연구방법

이 연구에서는 일제시대 조선총독부가 발행한 각종 자료를 토대로 사료의 분석을 통해 사실을 검증하는 역사적 접근법을 이용하기로 한다. 우선 일제시대 35년간 발행된 「朝鮮總督府官報」를 이용하여 681건의 제령을 모두 찾아내고, 이를 분석의 목적에 맞게 총독별 연도별로 분류하여 <부록>과 같이 ‘제령 분류표’를 만든다. 이 분류표에 수록할 항목은 일련번호(1~681), 공포 연월일, 각 제령의 호수, 제령의 제목, 분류 번호, 분류 항목, 제정/개폐, 독자 제정/일본법 의용(依用) 등이다.

첫째, 제령의 분류항목은 일본 外務省(1990b: 53)의 분류를 참고하되, 제령의 내용을 참작하여 분류한다.

둘째, 분류란의 ‘제정/개폐’는 각 제령이 새로 제정한 것인지, 기존의 제령을 개정 또는 폐지한 것인지를 구분하여 분류한다. 이는 각 제령의 제목으로 구분할 수 있다. 곧 1910년 8월29일 공포한 제령 제1호 「조선에서 법령의 효력에 관한 건」처럼 “~에 관한 건” 또는 1910년 12월29일 제령 제13호로 공포한 「회사령」처럼 “~령”인 경우는 제정이다. 또 1910년 11월28일 제령 제9호 「조선총독부 재판소령 중 개정건」처럼 “~개정건”인 경우는 개정, “~폐지건”인 경우는 폐지로 분류한다.

셋째, 각 제령의 제정과 개폐가 조선총독의 ‘독자적인’ 제정/개폐인지, 아니면

일본의 모법을 당시 한국의 실정에 맞게 일부 수정한 ‘일본법 의용’ 내지 모법의 개폐에 따른 당위적인 개폐인지를 확인한다. 이는 「朝鮮總督府官報」에 공포된 각 제령을 통해 확인할 수 있다. 곧 일반적으로 「朝鮮總督府官報」에 제령을 공포할 때는, “~건, 1911년 법률 제30호 제1조와 제2조에 의거해 칙제를 얻어 이에 공포한다”고 명기하고 있다. 통상 조선총독의 독자적인 제정/개폐인 경우는 이 문구 다음에 곧장 해당 제령의 제목과 내용이 나온다. 그런데 일본의 기존법을 그대로 또는 일부 수정하여 제령으로 공포한 경우는 제령 안에 모법을 밝히고 있다. 예를 들어 1912년 3월18일 제령 제7호로 공포한 「조선민사령」(현재의 민법)의 경우, 제1조에서 “민사에 관한 사항은 본령, 기타의 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외한 외에는 왼쪽의 법률에 의한다”고 밝히고, 그 근거 법률로 일본의 「민법」, 「민법시행법」, 「상법」, 「상법시행법」, 「공탁법」 등을 제시하고 있다. 이 경우는 ‘일본법 의용’으로 분류한다. 제령의 내용 여하에 상관없이 일본 모법의 추가나 삭제, 개정은 무조건 ‘일본법 의용’으로 분류하였다. 이렇게 조선총독부 제령 분류표가 완성되면 서론에서 밝힌 이 논문의 연구목적에 따라 연구를 진행한다.

Ⅲ. 조선총독부 제령 분석

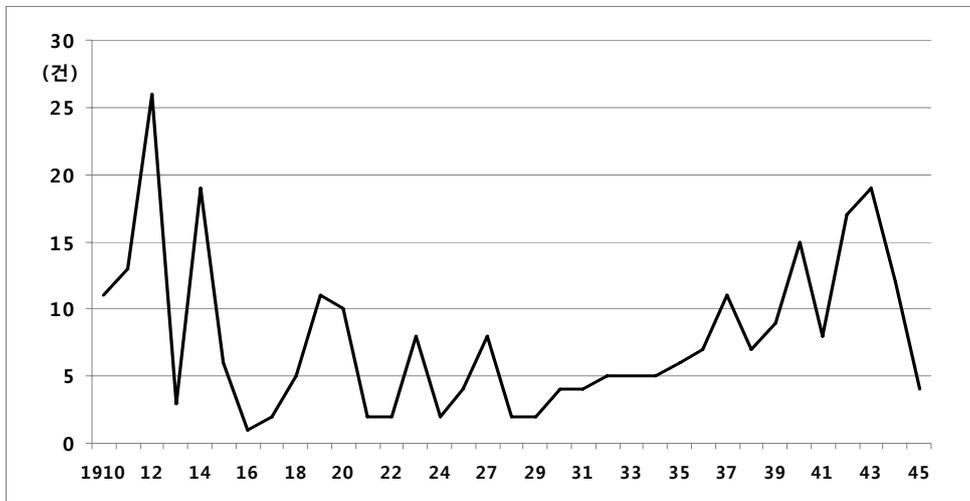
1. 시기별 제령 분석

이제부터 <부록>의 조선총독부 제령 분류표를 바탕으로 조선총독부의 제령을 구체적으로 분석해보기로 하자.

먼저 [그림 1]과 <표 1>, <표 2>를 통해 일제시대 각 연도별, 시기별 제령을 분석하면 다음과 같다. 일제시대 35년간 공포된 제령은 모두 681건이고, 연평균으로는 19.5건을 발표하였다. 각 시기별 제령 발표 건수를 보면, 대체로 정치적으로 큰 변동이 있었던 시기에 많은 제령을 공포했음을 알 수 있다. 각 시기별로는 중일전쟁과 태평양전쟁으로 전쟁이 확대일로를 걷던 제4기가 276건(40.5%)으로 제령을 가장 많이 공포했고, 3·1운동을 계기로 식민통치의 근본방침이 헌병경찰제에서 소위 문화정치로 바뀐 제2기가 182건(26.7%)으로 두 번째로 많았다. 그리고 식민통

치의 기반을 잡아가던 제1기가 123건(18.1%)이었고, 농촌진흥운동으로 대표되는 제3기가 100건(14.7%)으로 가장 적었다. 물론 제3기가 다른 시기에 비해 상대적으로 기간이 짧았던 점도 작용했을 것이다. 단일 연도로는 1912년이 26건, 1914년과 1943년이 각각 19건, 1942년이 17건 등으로 나타나, 주로 식민통치 초기와 말기에 많은 제령을 공포했음을 알 수 있다.

[그림 1] 연도별 제령 분포도



<표 1> 시대별 제령 발포·제정 건수

(단위: 건/%)

시대구분	제령 발포 건수			독자/의용 여부		모두	제정만 대상		모두
	제정	개정	폐지	독자	의용		독자	의용	
제1기	86	37	-	94	29	123	58	28	86
	31.3	9.3	-	16.5	25.7	18.1	27.6	43.1	31.3
제2기	59	117	6	157	25	182	44	15	59
	21.5	29.5	66.7	27.6	22.1	26.7	21.0	23.1	21.5
제3기	35	65	-	82	18	100	26	9	35
	12.7	16.4	-	14.4	15.9	14.7	12.4	13.8	12.7
제4기	95	178	3	235	41	276	82	13	95
	34.5	44.8	33.3	41.4	36.3	40.5	39.0	20.0	34.5
모 두	275	397	9	568	113	681	210	65	275
	40.4	58.3	1.3	83.4	16.6	100.0	76.4	23.6	100.0

자료: 『朝鮮總督府官報』 각 해당호에서 발췌, 분석.
비고: 각 간의 비율은 각 열의 모두에 대한 백분율.

공포된 제령 가운데 제정은 275건(40.4%), 개정은 397건(58.3%), 폐지는 9건(1.3%)으로 나타나, 제정보다는 개정이 훨씬 더 많았음을 알 수 있다. 이 가운데 새로 제정된 제령 275건의 시기별 분포를 보면, 제4기가 95건(34.5%), 제1기가 86건(31.3%)으로 가장 많아서, 역시 일제 초기와 말기에 많은 제령을 새로 제정한 것으로 나타났다. 개정도 제4기가 178건(44.8%)으로 가장 많았으며, 제2기가 117건(29.5%)으로 두 번째로 많았다. 그리고 제1기만 제령의 제정이 개정(37건)보다 많았고, 나머지 3기는 모두 개정이 제정보다 많았다.

한편 이를 조선총독의 독자적인 제정·개폐와 일본법 의용에 의한 것으로 나누어 보면, 전자가 568건(83.4%)으로 절대다수를 차지했으며, 후자는 113건(16.6%)에 불과했다. 각 시기별로도 4기 모두 독자적인 제정·개폐가 일본법 의용에 의한 것보다 훨씬 더 많았다. 시기별로 독자적인 제정·개폐 건수의 분포도 전체 제령 발포 건수의 분포와 같아서, 제4기(82건)와 제1기(58건)가 가장 많았다. 또한 제1기에는 의용을 통해 제정한 제령이 28건(43.1%)으로 가장 많아서, 제1기에는 독자제정한 제령과 의용제정한 제령이 모두 많았다.

요컨대 일제시대를 통해 공포된 제령은 식민통치의 기반확립이나 통치방침의 변동, 전쟁 같은 정치적인 격변이 있을 때 많았던 것으로 나타났다. 이는 곧 대체로 이와 같은 시기에 조선총독이 독자적으로 제령의 제정과 개정을 빈번히 했음을 의미한다. 또한 전체 공포된 제령 가운데 신규 제정보다는 개정이 훨씬 더 많았다.

2. 조선총독별 제령 분석

이번에는 [그림 2]와 <표 2>를 통해 조선총독별 제령의 발포와 제정·개폐 건수를 살펴보기로 하자. 우선 총독별 제령의 발포 건수를 보면 대체로 앞의 분석과 일치한다. 전체 제령 발포 건수로는 일제시대 후반에 취임한 미나미(南次郎, 5년9개월) 총독이 189건(27.8%)으로 가장 많았다. 그 이유는 그의 재임기간이 1936년 8월5일~1942년 5월29일로 중일전쟁이 태평양전쟁으로 발전하는 전쟁확대기여서 전쟁수행을 위한 각종 세금의 증징과 생산력 증강, 시국상황 등과 관련하여 많은 제령을 공포했기 때문이다. 그 다음이 3·1운동 이후에 새로 부임한 사이토(齋藤實, 8년4개월) 총독으로 모두 108건(15.9%)을 공포했다. 세 번째가 초대 총독인 데라우

치(寺內正毅, 6년2개월)로 101건(14.8%)을 공포했다. 이는 이들 세 총독의 재임시기가 정치적으로 중대 상황을 맞은 시기이기도 하지만, 이들의 재임기간이 나머지 다른 총독에 비해 상대적으로 길었던 점도 작용한 결과다. 고이소(小磯國昭, 2년2개월) 총독은 94건(13.8%)의 제령을 공포했는데, 그의 재임기간이 짧았던 점을 감안하면 연평균 발표 건수의 2배가 넘는 많은 제령을 발표한 편이다. 이에 반해 우가키(宇垣一成, 5년2개월) 총독은 85건(12.5%)의 제령을 공포했는데, 그가 비교적 장수 총독이었던 점을 감안하면 제령 공포 건수는 상대적으로 매우 적은 편이다. 그 밖에 하세가와(長谷川好道, 2년10개월) 총독이 36건(5.3%), 제2차로 부임한 사이토(1년10개월) 총독이 34건(5.0%), 야마나시(山梨半造, 1년8개월) 총독이 23건(3.4%)이었고, 마지막 총독인 아베(阿部信行, 1년2개월)가 11건(1.6%)으로 가장 적었다. 후자의 이들 총독들은 공통적으로 재임기간이 짧은 편이었다. 다시 말해 정치적으로 중대시기에 한국을 통치하고 상대적으로 재임기간이 길었던 총독들이 그렇지 않은 총독들에 비해 제령을 많이 공포했음을 알 수 있다.

< 표 2 > 조선총독별 제령 발표 건수

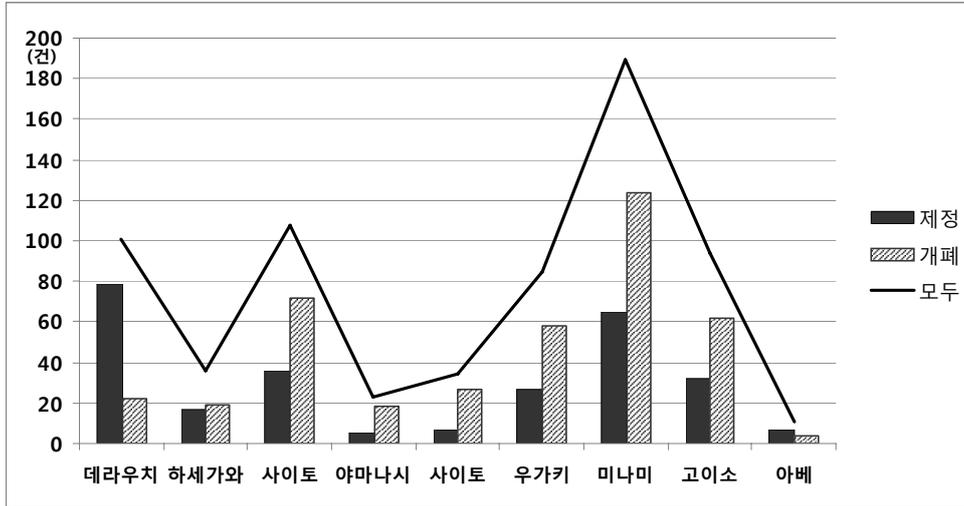
(단위: 건/%)

역대	총독	재임기간	제령 발표 건수			독자/의용 여부		모두
			제정	개정	폐지	독자	의용	
1	테라우치 마사다케 (寺內正毅)	1910.8.29~ 1916.10.9	79 28.7	22 5.5	-	74 13.0	27 23.9	101 14.8
2	하세가와 요시미치 (長谷川好道)	1916.10.16~ 1919.8.12	17 6.2	19 4.8	-	31 5.5	5 4.4	36 5.3
3	사이토 마코토 (齋藤實)	1919.8.12~ 1927.12.10	36 13.1	68 17.1	4 44.4	92 16.2	16 14.2	108 15.9
4	야마나시 한조 (山梨半造)	1927.12.10~ 1929.8.17	5 1.8	17 4.3	1 11.1	21 3.7	2 1.8	23 3.4
5	사이토 마코토 (齋藤實)	1929.8.17~ 1931.6.17	7 2.5	26 6.5	1 11.1	31 5.5	3 2.7	34 5.0
6	우가키 카즈시게 (宇垣一成)	1931.6.17~ 1936.8.5	27 9.8	58 14.6	-	70 12.3	15 13.3	85 12.5
7	미나미 지로 (南次郎)	1936.8.5~ 1942.5.29	65 23.6	121 30.5	3 33.3	165 29.0	24 21.2	189 27.8
8	고이소 구니아키 (小磯國昭)	1942.5.29~ 1944.7.22	32 11.6	62 15.6	-	75 13.2	19 16.8	94 13.8
9	아베 노부유키 (阿部信行)	1944.7.24~ 1945.9.28	7 2.5	4 1.0	-	9 1.6	2 1.8	11 1.6
모 두			275 40.4	397 58.3	9 1.3	568 83.4	113 16.6	681 100.0

자료: 『朝鮮總督府官報』 각 해당호에서 발췌, 분석.

비고: 각 칸의 비율은 각 열의 모두에 대한 백분율.

[그림 2] 총독별 제령 제정·개폐 분포도



이를 총독별 제령의 제정과 개폐로 나누어서 살펴보면 다음과 같다. 우선 제령의 제정은 테라우치 총독이 79건(28.7%)으로 가장 많았고, 미나미 총독이 65건(23.6%)으로 두 번째로 많았다. 다음으로 개정을 보면 미나미 총독이 121건(30.5%)으로 전체 개정된 제령의 약 1/3을 개정하였으며, 그 가운데 조세가 71건(58.7%)으로 절반 이상을 차지했다. 사이토가 68건(17.1%), 고이소가 62건(15.6%), 우가키가 58건(14.6%)으로 그 뒤를 잇고 있다. 이 또한 식민통치의 기반확립, 전쟁수행과 같은 정치적인 격변과 밀접한 관련이 있다. 또한 초대 총독인 테라우치와 마지막 총독인 아베를 제외하면, 다른 총독은 모두 제령의 개정이 제정보다 많았다.

<표 3> 조선총독별 제령 제령의 독자/의용 건수

(단위: 건/%)

구분	테라우치	하세가와	사이토	야마나시	사이토	우가키	미나미	고이소	아베	모두
독자	53 25.2	12 5.7	25 11.9	4 1.9	7 3.3	20 9.5	57 27.1	25 11.9	7 3.3	210 76.4
의용	26 40.0	5 7.7	11 16.9	1 1.5	-	7 10.8	8 12.3	7 10.8	-	65 23.6
모두	79 28.7	17 6.2	36 13.1	5 1.8	7 2.5	27 9.8	65 23.6	32 11.6	7 2.5	275 100.0

자료: 『朝鮮總督府官報』 각 해당호에서 발췌, 분석.

비고: 각 칸의 비율은 각 행의 모두에 대한 백분율.

한편 <표 1>과 <표 3>을 통해 각 총독이 공포한 제령의 독자적인 공포와 일본법 의용에 의한 것을 분석하면 다음과 같다. 일단 모든 총독은 제령의 독자적인 공포가 일본법 의용에 의한 것보다 많았다. 각 총독별로 독자적인 공포를 보면 전체 제령 공포가 가장 많았던 미나미 총독이 165건(29.0%)으로 가장 많았고, 사이토 92건(16.2%), 고이소 75건(13.2%), 데라우치 74건(13.0%) 순으로 많았다. 의용에 의한 공포는 초대 총독인 데라우치가 27건(23.9%)으로 가장 많았다. 미나미 총독이 24건(21.2%)으로 두 번째로 많았는데, 그는 독자적으로 공포한 제령과 의용에 의해 공포한 제령이 둘 다 많았다. 신규로 제정한 제령만을 보더라도 각 총독별 제정 건수는 전체 제령의 분포와 별 차이가 없다. 다만 <표 3>에서 알 수 있듯이 의용에 의한 제정만큼은 데라우치 총독이 26건(40.0%)으로 다른 총독에 비해 월등하게 많았다. 이 역시 일제 초기 식민통치의 기반확립을 위해 다수의 일본법을 의용해 제령을 제정했기 때문이다.

3. 시기별 분야별 제령 분석

일제시대 각 시기별 분야별로 제령을 분석하기 전에 먼저 각 시기별로 일제가 내세운 통치의 목표를 알아보기로 하자. 우선 제1기에 해당하는 데라우치와 하세가와 총독의 통치목표를 보면, 데라우치 총독은 일제 강점 직후 아직 정치 사회적으로 혼란하던 때라 치안유지, 생명과 재산의 보호, 산업장려였고(朝鮮總督府, 1935: 24~25), 시일이 지나 어느 정도 사회가 안정되자 하세가와 총독은 산업제일주의 노선을 선택한다(朝鮮總督府, 1935: 238). 따라서 제1기의 통치목표는 사회질서유지와 산업발전이었다.

다음으로 제2기에 해당하는 제1·2차 사이토 총독과 야마나시 총독의 시정방침을 보기로 하자. 제1차 사이토 총독은 시정방침으로 치안유지와 민의창달, 행정쇄신, 국민생활 안정, 문화와 복리의 증진을 내세웠다(朝鮮總督府, 1935: 315). 곧 3·1 운동에 따른 사회혼란을 수습하기 위해 강온 양면책으로 어느 정도는 통치방침의 변화가 불가피한 실정이었다. 야마나시 총독도 이러한 노선을 이어받아 경제발전과 문교진흥을 2대 시정방침으로 삼았다(朝鮮總督府, 1937: 1~2). 제2차로 부임한 사이토 총독도 기존의 노선과 함께 특히 민의창달과 행정쇄신을 강조했다(朝鮮總

督府, 1937: 2~3). 따라서 제2기의 통치목표는 질서유지와 경제발전, 문화진흥, 행정개혁 등이었다.

셋째, 제3기에는 우가키 총독과 미나미 총독의 초기와 걸치는데, 우가키 총독은 만주사변이라는 비상시국을 맞아 실용주의 노선을 내세움에 따라 통치목표로는 민심작흥과 생활안정, 내선융화 등을 천명했는데(朝鮮總督府, 1937: 3~4), 이것이 곧 제3기의 통치목표라고 할 수 있다. 그 뒤 취임한 미나미 총독은 우가키의 강력한 추천에 의해 총독에 임명된 관계로 취임 초기의 통치방침은 우가키의 정책을 계승하였다(김영숙, 2006: 337).

마지막으로 제4기는 미나미 총독의 시정방침과 함께 고이소와 아베 총독의 재임기간에 해당한다. 취임 초기 미나미는 우가키의 통치방침을 계승했으나, 1937년 4월 제2회 도지사회의에서 자신의 통치방침으로 국체명징, 선만일여, 교학진작, 농공병진, 서정쇄신의 5대 정강을 천명한다(宮田節子, 이형남 역, 1997: 161). 또한 태평양전쟁의 한가운데서 전쟁 완수를 관철하기 위해 고이소 총독은 통치방침으로 국체 본의 투철, 도의(道義) 조선 확립, 생산력 증강을 내세운다(水田直昌, 1974: 85). 마지막 총독인 아베도 같은 선상에서 물적 전력(戰力)증강 하나에 매진했다(水田直昌, 1974: 106). 따라서 제4기의 통치방침은 국민정신 진작(내선일체)과 생산력 증강, 행정개혁으로 요약할 수 있겠다.

요컨대 일제시대를 통해 조선총독부의 한국통치 방침은 경제·산업 발전을 통한 ‘생산력의 증강’, 이를 뒷받침하기 위한 ‘사회질서유지’, ‘국민정신 진작’, ‘행정개혁’ 등이었음을 알 수 있다.

1) 일제시대 전체 제령 분석

그러면 이를 바탕으로 <표 4>와 <표 5>를 통해 각 시기별 분야별로 제령을 분석해 보기로 하자. 먼저 <표 4>를 통해 일제시대 공포된 전체 제령 681건을 분석해 보면, 일제 35년을 통해 가장 많은 제령을 공포한 분야는 경제·산업이 466건(68.4%)으로 대다수를 차지했다. 그 다음이 사법·경찰⁸⁾로 157건(23.1%)이었으며, 그 밖에 사회·문화는 31건(4.6%), 행정은 27건(4.0%)으로 매우 적었다. 다시 말해

8) 일제시대 위생행정 업무는 경찰(위생경찰)이 담당했다.

제령을 통해 본 총독정치의 중점은 한국의 경제와 산업을 식민지 통치목적에 맞게 재편하는 것이었으며, 이를 뒷받침하기 위해 사법·경찰 제도를 정비해 사회질서를 안정시키는 것이었음을 알 수 있다. 특히 경제·산업 분야 중에서는 조세가 258건(37.9%)으로 전체 제령의 1/3을 훨씬 넘고 있어서, 일제가 식민지 한국에 근대적인 조세체계를 도입하기 위해 상당한 노력을 기울였음을 알 수 있고, 이는 곧 한국인의 부담으로 이어졌다. 산업이 120건(17.6%)으로 두 번째로 많았으나, 경제와 산업 정책의 방향은 「회사령」(1911), 「어업령」(1911), 「조선상업회의소령」(1915), 「조선수리조합령」(1917), 「조선미곡주식회사령」(1937), 「조선광업진흥주식회사령」(1940) 등에서 볼 수 있듯이 회사와 조합의 설립은 조선총독의 인허가를 받아야 하고, 또 설립 후에도 계속해서 조선총독의 감독을 받아야 하는 등 매우 통제지향적이었다. 사법·경찰 업무와 관련해서는 민형사 관계를 규율하는 법무가 119건(17.5%)으로 세 번째로 많았는데, 이 역시 한국인에 대한 강압과 통제로 일관하고 있음을 알 수 있다. 곧 경미한 범죄는 재판도 거치지 않고 조선총독⁹⁾이나 경찰서장¹⁰⁾이 범죄를 즉결할 수 있었고, 한국인에게는 계속해서 태형을 가했을 뿐 아니라(「조선태형령」, 1912), 순사 또는 헌병 상등병이 사법경찰관의 직무를 대행할 수 있었고, 순사보나 헌병보조원이 구인장 또는 구류장의 집행을 대행할 수 있는(「사법경찰사무와 영장집행에 관한 건」, 1912년 제령 제26호) 등 매우 독소적인 조항들이 많았다. 더욱이 법치주의가 시행되지 않았고 행정재판제도가 없었기 때문에 당시 한국인은 행정작용에 의해 권리를 침해당해도 구제받을 길이 없었다(內田達孝, 1934: 29). 행정과 관련해서는 제2기와 제4기에 지방제도가 각각 10건씩으로 가장 많았다. 그 이유는 제2기는 지방의회의 구성과 개편, 제4기는 그 개편이 잦았기 때문이다.

9) 1910년 9월30일 공포된 「조선총독부관계」(칙령 제354호) 제4조에 따라, 총독은 그 직권 또는 특별위임에 따라 조선총독부령을 발하고, 이에 1년 이하의 징역 또는 금고, 구류, 200원 이하의 벌금 또는 과료의 벌칙을 부과할 수 있었다.

10) 1910년 12월에 공포한 「범죄즉결례」(제령 제10호) 제1조에 따르면, 경찰서장은 구류·태형 또는 과료형에 해당하는 죄, 3월 이하의 징역 또는 100원 이하의 벌금이나 과료에 해당하는 도박죄와 각종 범죄에 대해 즉결할 수 있었다.

<표 4> 시기별 분야별 제령 발포 건수¹¹⁾

(단위: 건/%)

시대 구분	경제·산업							사회·문화		
	산업	토지 주택	조세	전매	운수 교통	도량형	전기 통신	교육	사회	종교
제1기	17 13.8	5 4.1	33 26.8	-	8 6.5	-	1 0.8	2 1.6	3 2.4	1 0.8
제2기	29 15.9	11 6.0	61 33.5	8 4.4	8 4.4	1 0.6	1 0.6	3 1.6	3 1.6	1 0.6
제3기	23 23.0	6 6.0	41 41.0	-	4 4.0	-	1 1.0	-	4 4.0	-
제4기	51 18.5	14 5.1	123 44.6	7 2.5	12 4.3	-	1 0.4	1 0.4	13 4.7	-
모두	120 17.6	36 5.3	258 37.9	15 2.2	32 4.7	1 0.1	4 0.6	6 0.9	23 3.4	2 0.3
시대 구분	행정				사법·경찰				모두	
	법례	문서	외사	지방 제도	위생	경찰	군사	법무		
제1기	3 2.4	-	1 0.8	2 1.6	4 3.3	7 5.7	-	36 29.3	123 18.1	
제2기	-	-	-	10 5.5	4 2.2	5 2.7	1 0.6	36 19.8	182 26.7	
제3기	-	-	-	-	2 2.0	3 3.0	-	16 16.0	100 14.7	
제4기	-	1 0.4	-	10 3.6	5 1.8	3 1.1	4 1.4	31 11.2	276 40.5	
모두	3 0.5	1 0.1	1 0.1	22 3.2	15 2.2	18 2.6	5 0.7	119 17.5	681 100.0	

자료: 『朝鮮總督府官報』 각 해당호에서 발췌, 분석.
비고: 각 칸의 비율은 각 행의 모두에 대한 백분율.

한편 분야별 제령 공포 경향은 시기별로도 별 차이 없이 이러한 경향이 지속되었다. 다만 경제·산업은 각 시기별로 공포된 제령 중에서 차지하는 비율이 제1기 64건(52.0%), 제2기 119건(65.4%), 제3기 75건(75%), 제4기 208건(75.4%)으로 일제 초기에서 후기로 갈수록 점점 더 증가하고 있다. 그에 반해 사법·경찰 제도는 제1기 47건(38.2%), 제2기 46건(25.3%), 제3기 21건(21.0%), 제4기 43건(15.6%)으로 나타나,

11) 분야별 제령 분석에서는 필자의 코딩 실수로 조세 1건이 외사로, 운수교통 21건이 도량형으로 잘못 코딩되어 있어 이를 바로 잡음(이하 분야별 분석은 같음). 따라서 분야별 제령 분석에서는 필자의 발표논문(2009)과 수치의 차이가 있음.

일제 초기에 어느 정도 제도가 정비된 뒤 전체 제령에서 차지하는 비율이 점점 줄어들고 있다. 특히 일제 초기에 민형사 법규는 한국인에게만 적용한 법규, 일본인과 외국인에게 적용한 법규, 이들 3자 모두에 적용한 법규 등 그 제도가 매우 복잡하게 운영되었으나(朝鮮總督府, 1935: 45~46), 제1기인 1917년에 「조선형사령」(제령 제3호)을 개정하여 민족에 관계없이 형법을 통일하였다(朝鮮總督府, 1935: 284).

이번에는 각 시기별로 공포한 제령의 주요 분야를 살펴보기로 하자. 우선 제1기는 전체 123건의 제령 가운데 법무가 36건(29.3%)으로 약 1/3을 차지하고 있는데, 그 이유는 앞서서도 설명했듯이 한국 강점에 따른 민심의 동요와 사회혼란을 극복함과 동시에 식민통치의 법적 기초를 다지기 위해 많은 제령을 공포한 데 있다. 식민지 안정화는 일제가 표방한 동화정책의 전제조건을 이룬다(정연태, 2004: 178). 대표적인 제령으로는 1912년에 공포한 「조선민사령」(제7호)과 「조선형사령」(제8호)을 비롯해 감옥, 재판소, 관검사, 부동산등기, 부동산증명, 공탁 등과 관련한 것들이 있다. 이 가운데 조선민형사령은 일본의 민법과 형법을 의용한 것이지만 그 자체를 시행한 것이 아니라, 소위 ‘제령민법’과 ‘제령형법’을 시행한 것은 입법권의 원칙으로 이념상으로는 내지연장주의를 채택했으나 실질적으로는 현지주의를 인정한 것이라 할 수 있다. 이는 대만총독에게 초기에는 율령제정권을 인정하다가 1921년 이후 내지연장주의 차원에서 현지주의를 포기하고 일본법을 그대로 적용한 것과는 매우 대조적이라 할 수 있다(外務省, 1990a: 29~30). 그 다음으로 조세가 33건(26.8%)으로 많았는데, 이는 식민지 한국의 재정적 토대를 확보하기 위한 조치라 할 수 있다. 이때 공포된 조세 관련 제령으로는 지세, 시가지세, 선세, 회사등록세, 전사이득세 같은 직접세가 주류를 이루는 가운데, 주세, 담배세, 관세, 툰세 같은 소비세도 일부 도입하고 있다. 이 가운데 가장 비중이 큰 것은 지세로서 수익세 중심체계였다(정태현, 1998: 40). 산업이 17건(13.8%)으로 세 번째로 많았는데, 이에는 「회사령」, 「어업령」, 「은행령」(1912), 「조선광업령」(1915), 「조선수리조합령」(1917), 「조선식산은행령」(1918) 등이 있었으며, 주로 사업의 인허가와 감시감독 같은 규제적인 조항들이 주류를 이루고 있다. 이러한 제령의 분야별 분포는 제1기의 통치목표인 사회질서유지와 산업발전과 대체로 일치한다.

다음으로 제2기를 보면 전체 182건 가운데 조세가 61건(33.5%)으로 1/3을 차지하고 있다. 이는 물론 식민통치의 물적 토대를 확보하기 위한 정책으로서, 인지세,

소득세, 거래소세, 영업세 같은 직접세와 함께 1919년 주세와 담배세의 인상, 설탕 소비세와 골패세의 신설 등에 따라 제1기의 수익세 중심에서 소비세 중심으로 전환된다. 소비세는 소득격차를 무시한 무차별적 대중과세의 성격을 띠어 고소득층보다 저소득층에게 상대적으로 과세부담이 과중되고 자본가 계급의 자본축적을 뒷받침하는 소득역진적 과세체계이다(정태현, 1998: 38, 47). 다음으로 법무가 36건(19.8%)으로 두 번째로 많았는데, 그 이유는 조선민형사령과 「조선총독부재판소령」을 자주 개정한데 있다. 산업은 29건(15.9%)으로 전기보다 다소 증가했으며, 이는 잡업, 무진업, 수산회, 농회, 저축은행, 상공회의소, 거래소 등 금융·산업 관련 여러 제령을 정비한데 따른 것이다. 토지 관련 제령도 11건(6.0%)이나 있었는데, 이는 시가지, 특별연고삼림, 하천, 토지개량 관련 법령을 정비한데 따른 것이다. 또 이 시기에는 지방제도 관계 제령도 10건(5.5%) 있는데, 이는 부제(府制)와 면제(面制)를 자주 개정하고, 도제(道制)를 신설하고, 도지방비를 정비했기 때문이다. 이러한 제령의 분포는 대체로 제2기의 통치목표인 경제발전과 질서유지, 행정개혁과 일치하나, 문화진흥과 관련한 제령은 별로 없었다. 그 이유는 1922년에 「조선교육령」(칙령 제19호)을 개정하고 제학교 관제를 정비함과 동시에 경성제국대학의 설립과 관련하여 여러 관제를 제정하였으나, 이는 모두 칙령으로 공포했기 때문이다.

한편 제3기와 제4기에도 조세가 각각 41건(41.0%), 123건(44.6%)으로 가장 많았을 뿐 아니라, 일제 초기부터 말기까지 전체 제령에서 차지하는 비율이 지속적으로 증가하고 있다. 그 이유는 이 시기에 와서 전쟁 수행에 필요한 자금을 조달하기 위해 기존에 제정된 각종 세령을 수시로 개정했을 뿐 아니라, 청량음료세, 휘발유세, 물품세, 유흥음식세, 통행세, 입장세 같은 소비세를 신설하고, 나아가 법인자본세, 특별법인세, 이익배당세, 이자세, 사업세 같은 각종 소득세를 대폭 신설하고, 거기에 중일전쟁특별세 같은 특별세를 다수 신설한데 따른 것이다. 특히 이 가운데 1934년에 개정된 「조선소득세령」(제령 제6호)을 통해 한국에서 최초로 일반소득세 체계를 확립하였다(朝鮮總督府, 1935: 697). 이처럼 식민지시대 조세구조의 현상적인 변화(租稅史) 자체는 서구 자본주의의 일반적 경로와 마찬가지로 수익세 중심체계에서 소비세 중심체계로, 다시 소득세 중심체계로 이동해갔다(정태현, 1998: 37~38). 그리고 조세에 이어 두 시기 모두 산업이 각각 23건(23.0%)과 51건

(18.5%), 법무가 각각 16건(16.0%)과 31건(11.2%)으로 뒤따른다. 제3기의 산업관련 제령으로는 농촌진흥운동의 실시에 따른 금융조합(1933)과 식산계의 정비(1935) 등과 각종 금융관련 제령의 제정과 개정이 있었다. 전쟁이 확대된 제4기에는 전력 증강을 위해 금을 비롯한 중요광물과 목재의 증산과 공출, 국민저축 증강, 그 밖에 각종 산업과 물품의 통제를 위한 제령이 많았다. 법무와 관련해서는 조선민형사령을 자주 개정했는데, 그 이유는 「조선민사령」은 모법인 일본의 민법과 상법, 민사소송법, 유한회사법 등이 개정되거나 새로 제정된데 따른 개정과 함께 1939년 창씨개명에 따른 개정이 있었고, 「조선형사령」도 형상보상법, 일만사법공조법 등 모법인 일본법의 변동에 따른 개정이 있었기 때문이다. 이와 함께 제4기에는 토지·주택이 14건(5.1%), 지방제도가 10건(3.6%)으로 다소 있었는데, 토지·주택과 관련해서는 주로 군수산업의 확장을 위해 토지수용령을 빈번하게 개정하고, 농지정비, 주택영단 정비에 따른 것이고, 지방제도와 관련해서는 도제와 부제, 읍면제 등 지방제도를 개정했기 때문이다.

이를 제3기와 제4기의 통치목표와 관련하여 분석하면 다음과 같다. 먼저 제3기를 보면, 이 시기에 공포된 100건의 제령 가운데 경제·산업이 75건(75.0%), 사법·경찰이 21건(21.0%)으로 이 2부문에 극단적으로 치우쳐 있어, 당초의 통치목표인 민심작흥, 내선융화와는 큰 차이가 있다. 다만 생활안정은 농촌진흥운동의 실시에 따라 약간 반영되고 있을 따름이다. 다음으로 제4기를 보면, 경제·산업 관련 각종 제령을 통해 생산력 증강을 강력하게 뒷받침하고 있고, 행정개혁은 각종 지방제도의 개정으로 이어졌다. 다만 국민정신 진작과 내선일체와 같은 정신운동은 실제로 유고나 혼시, 통첩의 형태로 방침이 내려졌기 때문에 관련 제령은 별로 없었다. 특히 <표 3>에서도 알 수 있듯이, 제4기 미나미 총독 이후로 내선일체와 내지연장주의를 채택했으나, 미나미 총독시절에 독자제정한 제령이 가장 많았다는 점에서 오히려 모순임을 알 수 있다.

마지막으로 <표 5>를 통해 독자/의용별 제령의 공포를 분야별로 살펴보기로 하자. 이 또한 전체 제령의 발포 상황과 큰 차이는 없다. 곧 일제시대를 통해 조선총독이 독자적으로 공포한 568건의 제령 가운데 가장 많은 제령을 공포한 부문은 조세(241건, 42.4%)였다. 그 다음이 산업(102건, 18.0%), 법무(78건, 13.7%)의 순으로 많았으며, 도량형과 운수교통을 제외하면 모든 부문이 독자 공포가 의용에 의한

공포보다 많았다. 특히 지방제도(22건, 3.9%)를 비롯한 행정 분야의 모든 부문과 경제·산업의 전매(15건, 2.6%), 사회·문화 분야의 교육(6건, 1.1%), 종교(2건, 0.3%) 부문은 전부 조선총독이 독자적으로 제령을 공포하였다. 다만 교육과 관련해서는 교육의 기본방침과 학교설립은 칙령으로 공포되었고, 제령으로 공포된 것은 학교 비용과 학교조합 관계뿐이었다. 의용에 의한 공포 113건 가운데서는 법무가 41건 (36.3%)으로 전체의 1/3 이상을 차지하며 가장 많았고, 산업과 운수·교통이 각각 18건(15.9%), 조세가 17건(15.0%) 순으로 많았다. 대체로 전체 제령 공포가 많았던 조세와 산업, 법부는 조선총독의 독자적인 공포와 일본법을 의용한 공포가 모두 많았다.

<표 5> 독자/의용별 분야별 제령 공포 건수

(단위: 건/%)

구분	경제·산업							사회·문화		
	산업	토지 주택	조세	전매	운수 교통	도량형	전기 통신	교육	사회	종교
독자	102 18.0	35 6.2	241 42.4	15 2.6	14 2.5	1 0.2	3 0.5	6 1.1	14 2.5	2 0.3
의용	18 15.9	1 0.9	17 15.0	-	18 15.9	-	1 0.9	-	9 8.0	-
모두	120 17.6	36 5.3	258 37.9	15 2.2	32 4.7	1 0.1	4 0.6	6 0.9	23 3.4	2 0.3
구분	행정				사법·경찰				모두	
	법례	문서	외사	지방 제도	위생	경찰	군사	법무		
독자	3 0.5	1 0.2	1 0.2	22 3.9	13 2.3	13 2.3	4 0.7	78 13.7	568 83.4	
의용	-	-	-	-	2 1.8	5 4.4	1 0.9	41 36.3	113 16.6	
모두	3 0.5	1 0.1	1 0.1	22 3.2	15 2.2	18 2.6	5 0.7	119 17.5	681 100.0	

자료: 『朝鮮總督府官報』 각 해당호에서 발췌, 분석.
비고: 각 칸의 비율은 각 행의 모두에 대한 백분율.

2) 일제시대 신규 제정 제령 분석

그러면 이번에는 <표 6>을 참고하여 일제 35년 동안 새로 제정하여 공포한 제령 275건을 분야별로 분석해보기로 하자. 분야별 제령의 제정 공포 현황은 앞에서

살펴본 전체 제령의 공포 현황과 비슷하다. 곧 일제시대 제정 공포한 275건의 제령을 분야별로 보면, 경제·산업이 177건(64.4%)으로 대다수를 차지했고, 사법·경찰이 69건(25.1%)으로 전체의 1/4를 차지하며 그 뒤를 이었다. 사회·문화는 16건(5.8%), 행정은 13건(4.7%)으로 비교적 적은 편이었다. 각 부문별로는 산업이 68건(24.7%)으로 가장 많았고, 조세가 65건(23.6%), 법무가 41건(14.9%)의 순으로 나타나, 전체 제령의 공포와는 그 순위에 다소 차이가 있다. 토지·주택과 운수·교통이 각각 17건(6.2%), 사회와 경찰이 각각 13건(4.7%)으로 그 뒤를 잇고 있다. 다시 말해 일제의 총독정치는 소위 식민지 한국의 경제와 산업을 근대적으로 정비하고, 그 재정적 기반을 마련하기 위해 근대적인 조세제도와 토지제도를 도입함과 동시에 사회질서를 유지하기 위해 사법·경찰 제도를 적극적으로 정비하기 위해 새로 제령을 많이 제정했음을 알 수 있다.

이를 각 시기별로 개괄해 보면, 경제·산업은 제1기 43건(50.0%), 제2기 42건(71.2%), 제3기 27건(77.1%), 제4기 65건(68.4%) 등 제4기에 그 비율이 약간 줄어든 것을 제외하면 일제 초기에서 후기로 갈수록 크게 증가했을 뿐 아니라, 각 시기별로 전체 제정 제령의 절반 이상을 차지했다. 이에 반해 사법·경찰은 각각 33건(38.4%), 12건(20.3%), 6건(17.1%), 18건(18.9%)으로 대체로 일제 초기에서 후기로 갈수록 감소세를 보이고 있다. 이는 초기에 사법·경찰 제도를 정비한 뒤 새로운 법령을 제정하기보다는 기존 법령을 개정한 경우가 많았기 때문이다. 특히 법무와 관련해 제정한 제령 41건 가운데 절반이 넘는 23건을 제1기에 제정한 것도 이를 뒷받침 한다. 행정과 관련해서는 전체 13건의 제령 가운데 제1기에 약 절반인 6건을 제정하고 있는데, 이 역시 초기에 법제와 외사, 지방제도를 정비하여 식민통치의 행정적 기반을 마련하기 위한 조치라 할 수 있겠다. 사회와 관련해서는 전체 13건의 절반이 넘는 8건을 제4기에 제정했는데, 이는 1930년대 들어 격화된 소작분쟁을 해결하기 위해 「조선소작조정령」(1932)을 제정하고, 그 밖에도 인사조정령, 직업소개령, 사법보호사업령 등을 잇달아 제정했기 때문이다. 그 나머지 각 시기별 분야별 구체적인 분석결과는 앞에서 설명한 것과 대체로 그 맥락을 같이하기 때문에 생략하기로 한다.

<표 6> 시기별 분야별 제령 제정 건수

(단위: 건/%)

시대 구분	경제·산업							사회·문화		
	산업	토지 주택	조세	전매	운수 교통	도량형	전기 통신	교육	사회	종교
제1기	14 16.3	3 3.5	17 19.8	-	8 9.3	-	1 1.2	1 1.2	2 2.3	1 1.2
제2기	13 22.0	6 10.2	15 25.4	3 5.1	3 5.1	1 1.7	1 1.7	1 1.7	1 1.7	-
제3기	12 34.3	4 11.4	8 22.8	-	2 5.7	-	1 2.9	-	2 5.7	-
제4기	29 30.5	4 4.2	25 26.3	2 2.1	4 4.2	-	1 1.0	-	8 8.4	-
모두	68 24.7	17 6.2	65 23.6	5 1.8	17 6.2	1 0.4	4 1.5	2 0.7	13 4.7	1 0.4
시대 구분	행정				사법·경찰				모두	
	법례	문서	외사	지방 제도	위생	경찰	군사	법무		
제1기	3 3.5	-	1 1.2	2 2.3	4 4.6	6 7.0	-	23 26.7	86 31.3	
제2기	-	-	-	3 5.1	2 3.4	2 3.4	1 1.7	7 11.9	59 21.5	
제3기	-	-	-	-	2 5.7	3 8.6	-	1 2.9	35 12.7	
제4기	-	1 1.0	-	3 3.2	3 3.2	2 2.1	3 3.2	10 10.5	95 34.5	
모두	3 1.1	1 0.4	1 0.4	8 2.9	11 4.0	13 4.7	4 1.5	41 14.9	275 100.0	

자료: 『朝鮮總督府官報』 각 해당호에서 발췌, 분석.
비고: 각 칸의 비율은 각 시기별 모두에 대한 백분율.

3) 일제시대 개정 제령 분석

마지막으로 <표 7>을 참고하여 일제시대 공포된 전체 제령 가운데 개정·폐지에 해당하는 406건을 분야별로 분석하기로 하자. 다만 개정의 경우 타법 개정에 의한 간접개정은 개정회수에서 제외하였다. 전체 406건 가운데 조세가 193건(47.5%)으로 약 절반을 차지하고 있다. 이는 조선총독이 각종 세금을 인상하기 위해 가장 빈번하게 제령을 개정했음을 말해준다. 법무가 78건(19.2%), 산업이 52건(12.8%)으로 그 뒤를 잇고 있다. 토지·주택이 19건(4.7%), 운수·교통이 15건(3.7%),

지방제도가 14건(3.4%)으로 상당수 있었다. 결국 제령의 신규 제정이 많았던 부문은 그만큼 개정도 많았음을 알 수 있다. 그 밖에 경제·산업과 관련해서는 전매가 10건(2.5%), 사법·경찰과 관련해서는 경찰이 5건(1.2%), 위생이 4건(1.0%), 군사가 1건(0.2%), 사회·문화와 관련해서는 사회가 10건(2.5%), 교육이 4건(1.0%), 종교가 1건(0.2%) 있었다. 도량형과 전기통신, 법례, 문서, 외사 관련 제령은 제정 이후 한번도 개정을 하지 않았다. 이를 개별 제령별로 보면, 1912년에 제정한 「조선등록세령」(제16호)이 그 뒤 무려 30번에 걸쳐 개정되어, 전체 제령 가운데 가장 자주 개정되었으며, 이 법은 광복 이후에도 한동안 시행되다가 1950년에 「등록세법」(법률 제167호)을 제정하면서 비로소 폐지되었다. 다음으로 1920년에 제정한 「조선소득세령」(제16호)이 그 뒤 모두 27번에 걸쳐 개정되어 두 번째로 많이 개정되었다. 그리고 「조선영업세령」(1927년, 제6호)이 19번, 「조선출항세령」(1920년, 제21호)과 「주세령」(1916년, 제2호)이 각각 12번, 「조선임시이득세령」(1935년, 제5호)과 「조선자본이자세령」(1927년, 제7호)이 각각 9번, 「지세령」(1914년, 제1호)과 「조선임시조세조치령」(1938년, 제13호)이 각각 8번, 「설탕소비세령」(1919년, 제4호)과 「조선간접국세법칙자 처분령」(1914년, 제24호)이 각각 7번 등 개별 제령에서도 조세 관련 제령의 개정이 빈번했다.¹²⁾ 그리고 사법·경찰과 관련해서는 「조선민사령」(1912

<표 7> 분야별 제령 개정·폐지 건수

(단위: 건/%)

경제·산업							사회·문화		
산업	토지주택	조세	전매	운수교통	도량형	전기통신	교육	사회	종교
52	19	193	10	15	-	-	4	10	1
12.8	4.7	47.5	2.5	3.7	-	-	1.0	2.5	0.2
행정				사법·경찰				모두	
법례	문서	외사	지방제도	위생	경찰	군사	법무		
-	-	-	14	4	5	1	78	406	
-	-	-	3.4	1.0	1.2	0.2	19.2	100.0	

자료: 「朝鮮總督府官報」 각 해당호에서 발췌, 분석.

12) 전체 681건의 제령을 분석한 것에 비해 조세 관련 개별 제령의 개정회수는 훨씬 더 많은데, 그 이유는 1944년의 「조선소득세령 외 16제령 중 개정건」(제19호)과 1945년의 「조선소득세령 외 15제령 중 개정건」(제4호)을 통해 한꺼번에 다수의 조세 관련 제령이 개정되었기 때문이다.

년, 제7호)이 17번, 「조선총독부재판소령」이 1909년 「통감부재판소령」(칙령 제236호)으로 제정된 이래 13번, 「조선형사령」(1912년, 제11호)이 12번 등 개정이 빈번했다. 경제·산업과 관련해서는 「조선광업령」(1915년, 제8호)이 8번, 「조선식산은행령」(1918년, 제7호)과 「토지수용령」(1911년, 제3호)이 각각 7번씩 개정되었다.

요컨대 일제시대 공포된 전체 제령을 분야별로 보면, 경제·산업이 466건(68.4%)으로 전체의 2/3 이상을 차지하며 가장 많았고, 사법·경찰이 157건(23.1%)으로 두 번째로 많았다. 이 둘을 합치면 전체 제령의 91%를 넘고 있어, 총독정치의 중점은 한국의 경제와 산업을 식민지 통치목적에 맞게 재편하고, 이를 뒷받침하기 위해 사법·경찰 제도를 정비해 사회질서를 안정시키는 것이었다. 이는 또한 각 총독이 천명한 한국통치 방침과도 일치하고 있어, 총독정치를 보증하기 위한 수단이 제령이었음을 말해준다고 하겠다. 각 부문별로는 조세가 258건(37.9%)으로 전체의 1/3을 훨씬 넘었으며, 산업이 120건(17.6%), 법무가 119건(17.5%)으로 그 다음으로 많았다. 그러나 일제의 경제·산업정책은 총독의 인허가와 감시감독에 바탕을 둔 매우 규제 지향적이었고, 사법·경찰제도는 형법 위주의 강압적인 법 적용으로 일관했으며, 거기에 행정심판제도가 보장되지 않아 근대적인 법치주의와는 상당히 거리가 있었다. 경제·산업과 관련한 제령은 일제 초기에서 후기로 갈수록 점점 더 증가한 반면, 사법·경찰은 일제 초기에 어느 정도 법제가 정비된 뒤 후기로 갈수록 그 비율이 감소하고 있다. 특히 이는 제1기에 공포한 제령 123건 가운데 법무가 36건(29.3%)으로 약 1/3을 차지한데서도 확인할 수 있다. 제1기를 제외하면 일제시대를 통해 조세와 관련한 제령을 가장 많이 공포했으며, 대체로 수익세 중심체계에서 소비세 중심체계로, 다시 소득세 중심체계로 이동하였다. 조선총독이 독자적으로 공포한 제령의 분포도 대체로 조세(241건, 42.4%)와 산업(102건, 18.0%) 같은 경제·산업 분야와 법무(78건, 13.7%)를 비롯한 사법·경찰 분야에 치우쳐 있다. 특히 의용에 의한 제령의 공포는 법무(36.3%)가 유달리 많았다.

한편 새로 제정한 제령 275건을 분야별로 분석하면, 경제·산업이 177건(64.4%)로 대다수를 차지했고, 사법·경찰이 69건(25.1%)으로 두 번째로 많았는데, 이 두 분야를 합치면 전체의 약 90%를 차지하고 있어, 전체 제령의 분야별 공포와 같은 분포를 보인다. 다만 각 부문별로는 산업이 68건(24.7%)으로 가장 많았고, 조세가 65건(23.6%), 법무가 41건(14.9%)으로 나타나, 전체 제령의 공포 순위와는 다소 차

이가 있었다. 특히 경제·산업은 제4기에 약간 줄어든 것을 제외하면, 일제 초기에서 후기로 갈수록 크게 증가했을 뿐 아니라, 각 시기별로 전체 제령 제령의 절반 이상을 차지했다. 반면 사법·경찰제도는 일제 초기에서 후기로 갈수록 감소세를 보이고 있는데, 그 이유는 초기에 법제를 정비한 뒤에는 새로운 법령을 제정하기보다 기존 법령을 개정하는 경우가 많았기 때문이다. 행정 관련 제령의 약 절반도 제1기에 제정했는데, 이것도 초기에 식민통치의 행정적 기반을 마련하기 위한 조치라 하겠다. 전체 제령 가운데 개정·폐지에 해당하는 406건을 각 부문별로 분석하면, 역시 조세가 193건(47.5%)으로 약 절반을 차지했고, 법무가 78건(19.2%), 산업이 52건(12.8%)으로 그 뒤를 잇고 있다. 이는 제령의 신규 제정이 많았던 부문은 그만큼 개정도 많았음을 말해준다. 개별 제령별로는 「조선등록세령」이 30번 개정, 「조선소득세령」이 27번을 개정하여, 전체적으로 조세 관련 제령의 개정이 가장 빈번하였다. 다시 말해 일제의 총독정치는 식민지 한국의 경제와 산업을 근대적으로 정비하고, 그 재정적 기반을 마련하기 위해 근대적인 조세제도와 토지제도를 도입함과 동시에, 사회질서를 유지하여 이를 뒷받침하기 위해 사법·경찰제도를 적극적으로 정비한 것으로 나타났다.

특히 각 시기별 통치목표 가운데 산업발전, 생산력 증강, 사회질서유지처럼 물적 기반 내지 강제력에 기반한 목표는 비교적 제령에 잘 반영되고 있다. 이에 반해 교육처럼 일본정부의 칙령에 의존하거나 정신운동처럼 주로 선전구호 내지 비공식적 규범에 근거하는 것은 관련 제령이 매우 적음을 알 수 있다.

IV. 일본정부에 대한 조선총독의 행정적 자율성 분석

지금까지 일제 35년 동안 조선총독이 발포한 제령을 분석하였다. 그러면 이를 토대로 위임입법권과 관련해 일본정부에 대한 조선총독의 행정적 자율성의 강도를 분석하기로 하자. 여기서 행정적 자율성이란 조선총독이 일본정부에 대해 독자적으로 행정목적 설정하고, 이를 집행할 수 있는 능력을 말한다(Skocpol, 1985: 9, 15~16).

일반적으로 행정기관의 권한은 행정기관이 법률상 유효하게 국가행위를 할 수

있는 범위를 말하며, 관할이라고도 부른다(田中二郎, 1957: 250). 엄밀하게 말해 단독형 행정기관은 그 장(長) 한 사람이 행정기관이지만, 법에 의해 그 보조기관을 합친 전체를 하나의 행정기관으로 본다(田中二郎, 1957: 250). 행정기관이 피라미드형의 계층조직으로 구성되어 있을 때, 상급 행정기관과 하급 행정기관 사이에는 권한의 위임과 이에 따른 권한의 감독이라는 관계가 성립한다(槇重博, 1975: 648~650). 여기서 권한의 위임이란 행정기관이 그 권한의 일부를 하급 행정기관에 위임하는 일을 말하며, 이를 나타내는 법령상의 용어로는 ‘위임’, ‘분장(分掌)’, ‘취급하게 하다’, ‘시행하게 하다’ 등이 있다. 그리고 권한의 감독이란 행정의 적법성과 타당성을 유지하고, 국가의사의 통일을 도모하기 위해 상급 행정기관이 하급 행정기관의 권한에 속하는 행정을 지휘감독 하는 것을 말한다. 이를 나타내는 법령상의 용어로는 ‘지휘감독’, ‘감독’, ‘관리’, ‘소관’, ‘소할’, ‘통할’, ‘통독(統督)’ 등이 있다(槇重博, 1975: 648, 650). 행정감독의 방법으로는 시찰, 지휘명령(훈령, 지령), 행정행위의 정지와 취소 등이 있다(田中二郎, 1957: 271~274; 車田篤, 1934: 161~166).

그러면 일본정부에 대한 조선총독의 자율성을 논의하기 전에 그 전형이 되는 한국통감의 지위와 권한에 대해 살펴보기로 하자. 1905년 12월 20일 칙령 제267호로 공포된 「통감부관계와 이사청관계」에 따르면, 통감은 친임이고(제2조), 군통솔권(제4조), 입법권(통감부령 제정권)과 사법권(제7조), 관료 인사권(제9조) 등을 가졌으나, 입법권 중 제령 제정권에 해당하는 권한은 없었다. 일본정부와의 관계에서 통감은 일본정부의 감독을 받지 않았고, 다만 상주하여 재가를 받을 경우 경유 기관으로서 외무대신 또는 내각총리대신이 지정되어 있을 뿐이었다(제2조).

이에 반해 총독은 통감보다 우월적 권한을 갖고 있었다. 곧 앞에서도 서술했듯이 조선총독은 일왕에 직례하고, 한국 전반의 정무를 통할하며, 법률의 규정에 근거해 실질상 행정과 입법, 사법의 세 작용을 담당할 수 있는 광범한 직권을 갖는 단독제 관청이었다(內田達孝, 1934: 87). 또한 1942년의 내외지행정일원화 전까지는 일본정부의 감독을 받지 않았다. 특히 이 가운데 일본정부에 대해 조선총독의 자율성을 극대화시켜 준 것은 법률을 대신하는 법규명령(제령)을 발할 권한이었다. 제령은 법률을 대신하는 강대한 효력을 갖는 위임명령의 일종이다(內田達孝, 1934: 89). 따라서 식민지 한국에서는 일본 헌법이 인정하는 입법권과 행정권의 대

립은 전혀 없었다(内田達孝, 1934: 28~29). 게다가 식민지 한국에서는 행정조직이 일본과 분리되어 있고, 행정은 조선총독부에 위임되어 있어, 내각과 각 성 대신의 권한이 직접 미치지 못했고, 그 감독권을 갖는 주무대신이 이를 감독하는데 지나지 않았다(内田達孝, 1934: 28). 다시 말해 조선총독의 지위는 관제상으로는 절대권의 소유자이고, 정치적으로는 부왕(副王)의 지위에 있었다(石森久彌, 1932: 8).

이와 같이 조선총독부는 현저하게 행정권 우위의 체제였고, 조선총독은 소위 종합행정권을 인정받아 그 지위와 권한이 매우 강대했음을 알 수 있다. 그 이유는 식민지행정의 본질적 요청, 곧 조선총독이 한국을 통치하기 위해서는 한국인의 인심을 완전히 파악할 필요가 있는데, 그러기 위해서는 그 지위와 권한이 강고할 필요가 있었기 때문이다(山崎丹照, 1943: 91). 이에 반해 조선총독에 대한 견제장치는 거의 없는 실정이었다. 특히 조선총독의 위임입법권은 조선총독의 권한 가운데 가장 강력했으나, 이를 견제할 장치가 당시 한국에는 존재하지 않았고, 그렇다고 일본정부나 의회에 마땅한 장치가 있었던 것은 아니었다. 그 이유는 일제 초기부터 논쟁은 있었으나 식민지 ‘조선의 특수성’이 일본 정계에서 용인되었고(石森久彌, 1932: 5; 水田直樹, 1997: 90; 전상숙, 2005: 296~298), 이와 함께 일본법 자체의 한계로서 일본법을 칙령으로 시행할 때 한국에 대한 특수사정을 정하는 것이 위임되어 있지 않았기 때문이다. 일본법에 극히 약간의 특례를 두는 의용에 의한 제령이 많은 이유는 그 때문이다(外務省, 1990d: 61).

그런 까닭에 일본에서도 조선총독에 대한 감독권 규정은 중요한 과제였다(岡本眞希子, 1998: 2). 조선총독이 “상주하여 재가를 받을” 경우, 「조선총독부와 소속관서 관제」에 따르면 일제 강점 초기에는 “내무대신에 의해 내각총리대신을 경유하여 상주하고 재가를 받”도록 규정하고 있었다. 이에 따라 당시 내무대신이 제2대 하세가와 총독에게 재무관계 훈령을 발한 적이 있었으나, 그는 “조선총독은 내무대신의 감독을 받지 않기 때문에 훈령을 접수할 이유가 없다”고 하여 훈령을 반송한 일이 있었다. 그 뒤 제4대 야마나시 총독 시절인 1929년 6월에 칙무성을 신설하고, 그 관제에는 “칙무대신은 조선총독부, 대만총독부, 관동주, 화태청 및 남양청에 관한 사무를 통리한다”고 규정했지만, 유독 조선총독부만은 그 관제를 고치지 않았고, 1917년의 관제 개정 이래 “내각총리대신을 거쳐 상주하고 재가를 받는다”고 했기 때문에 칙무대신의 조선총독 감독권한 문제는 끝까지 모호한 상태로 남아 있었다.

이로 말미암아 당시 척무대신이 야마나시 총독 앞으로 명령 또는 훈령을 의미하는 여러 종류의 전보를 보냈으나 조선총독은 이를 무시했으며, 1929년 7월 야마나시 총독의 사임문제가 불거졌을 때도 사직서를 척무대신이 아닌 총리대신에게 제출하였다. 이에 따라 척무대신의 조선총독 감독문제가 크게 불거졌으며, 이에 사이토 총독이 조선총독으로 재차 부임하면서, 척무대신과 「척무대신과 조선총독의 권한에 관한 건」이라는 내규적 각서를 체결하고, 척무대신은 조선총독을 감독할 권한이 없음을 명확히 했다(山崎丹照, 1943: 24~39).¹³⁾ 그 이후 이 각서 대로 운영이 되었는지는 확실하지 않지만, 실제문제로서 감독권한의 유무는 결국 그 당시 척무대신과 조선총독의 정치력의 차이에 달려 있었던 것 같다(山崎丹照, 1943: 38~39).

나아가 수상과 조선총독의 감독·피감독 문제도 일제 강점 초기에는 분명하지 않았다. 1919년 하라(原敬) 내각 시절에 조선총독부관제를 개정할 때, 그 제2조를 “총독은 내각총리대신의 감독을 받아 제반의 정무를 통리한다”로 개정하려 했으나, 추밀원의 심의과정에서 “내각총리대신의 감독을 받아”라는 문구가 빠지게 된다(岡本眞希子, 1998: 3 참조). 결국 일본 수상은 조선총독에 대한 감독권은 없고, 일왕과 조선총독 사이를 매개하는 ‘중개기관’에 불과했다(岡本眞希子, 1998: 4 참조). 그러나 1942년에 ‘내외지행정일원화’ 정책에 따라 일본 내무성관제가 개정되어 내무대신이 “조선총독부 사무를 통리하고”(칙령 제725호), 또 「조선총독과 대만총독의 감독 등에 관한 건」(칙령 제729호)을 제정함으로써, “내무대신에 의해 수상을 경유하여 상주하고 재가를 받”도록 바뀌고, 수상과 각 성 대신이 조선총독에 대해 ‘감독상 필요한 지시’를 할 수 있는 권한이 생겼으나, ‘일반적 감독권’은 허용되지 않았다. 따라서 그것은 어디까지나 감독권에 근거한 것이지 지휘권은 없었기 때문에 여전히 제한적이었다¹⁴⁾(山崎丹照, 1943: 126). 당시 법에 의해 어떤 행정기관이 다른 행정기관에 대해 훈령이나 지령을 발하기 위해서는 반드시 지휘권

13) 구체적인 내용을 보면, 1. 척무대신은 조선총독을 감독할 권한이 없다. 2. 척무대신은 조선총독에 관한 사무에 대해 주무로서 보필한다. 3. 조선총독이 상주재가를 청하는 경우의 문서는 내각총리대신 외에 척무대신도 경유하는 것을 상당으로 한다(『東京朝日新聞』, 1929년 9월10일자 소재; 山崎丹照, 1943: 38에서 재인용).

14) 감독과 지휘를 구분하면, 감독에서는 감독을 받는 하급 행정기관이 감독을 받는 행위를 할 때 독립성을 유지하나, 지휘에서는 지휘를 받는 하급 행정기관이 지휘를 받는 행위에서 전혀 독립성을 가지지 못하고, 상급 행정기관의 의사대로 행하는 점에서 서로 차이가 있다(천병태, 1973: 124).

을 부여받아야 했으나, 일제시대 내내 일본 수상과 각 성 대신은 조선총독에 대해 지휘권을 부여받지 못했다(山崎丹照, 1943: 126).

이렇게 불완전한 관제 개정의 결과, 일본정부와 조선총독부의 관계는 힘겨루기 양상으로 나타났다. 예를 들어 ‘내외지행정일원화’가 결정된 이후 일본 내무성은 조선총독부에 대해 ‘통첩’ 내지 ‘조회(照會)’를 발하여 규제를 강화하려 했으나, 조선총독부에서는 “종래 필요에 의해 행해지던 행정상의 관습을 성문화 한 것에 불과하다”고 하여 큰 의미를 두려하지 않았다(水田直樹, 1997: 93~97). 그렇다고 조선총독에 대한 지휘권이 없는 일본정부로서는 마땅한 제재조치를 취할 수 있는 것도 아니었다. 오히려 총독부는 중요정책의 결정과 관련하여 일본정부와 부딪칠 때마다 ‘조선의 특수성’ 내지 ‘한국인의 정책순응’ 확보라는 카드를 내세워 상당한 자율성을 행사할 수 있었다. 예를 들면 1916년 「주세령」(제령 제2호)을 제정하기 전에는 자가용주(주로 막걸리)의 제조를 무제한 허용했는데, 이는 당시 한국에서 막걸리는 농사꾼에게 점심대용이었기 때문에, 막걸리에 대해 주세를 부과하라는 일본 대장성을 총독부가 설득한 결과였다(水田直昌·上屋喬雄, 1962: 16). 다음으로 1936년 일본에서 개정 시행한 「중요산업통제에 관한 법률」(법률 제40호)의 조선에 대한 확대 시행과 관련해서도, 총독부는 이 법을 한국에 시행하기는 하되 ‘조선의 특수성’을 내세워, 일본의 경제통제계획에 일원적으로 편입되는 것이 아니라 ‘자치통제’를 취하는 것으로 합의를 도출했다(방기중, 2003: 91~105). 또한 전시기의 물가통제나 식량통제, 한국인의 도항제한 등과 관련해서도 총독부는 일본정부의 요구에 부응하면서도 한국의 사정과 한국인의 민심을 고려해 일본정부와 절충할 수밖에 없었다(宮田節子, 정재역 역, 2002: 149~150, 158). 마지막으로 일제 말기가 되면 1944년 징병제의 실시를 계기로 내선일체 차원에서 일부 한국인 관리에 대한 재근가봉 지급(1944년), 국민학교 의무교육 실시(1946년 4월 시행 예정), 참정권 부여(1945년) 등을 보게 된다(水田直昌, 1974: 100~103; 宮田節子, 정재정 역, 2002: 150~157). 이러한 조치는 일제가 내선일체를 내세우면서도 어디까지나 한국인에 대한 ‘차별’을 전제로 하고 있었으나(宮田節子, 이형남 역, 1997: 159~189), 이제 한국인이 단순히 조세가 아닌 혈세(국방의 의무)를 부담하는 상황에서(宮田節子, 정재정 역, 2002: 154~155), 일제에 대한 ‘한국인의 정책순응’을 확보하기 위한 식민지 당국의 교육책이었던 셈이다. 특히 ‘한국인의 정책순응’ 문제는 전쟁 총동

원체제로 돌입한 일제 말기에 그 중요성이 한층 더 크게 부각되기에 이른다.

요컨대 조선총독의 위임입법권과 관련하여 일본정부는 어디까지나 상주하여 재가를 받는 과정에서 조선총독과 일왕을 매개하는 것으로 그쳤다. 물론 실질적인 면에서는 조선총독은 정책형성과 집행 과정에서 어느 정도는 내각총리대신의 규제를 받을 수밖에 없었을 것이다(신상준, 1973: 22). 게다가 식민지 한국은 일본 헌법의 효력이 미치지 않는 외지였기 때문에 제국의회조차도 조선총독의 위임입법권을 제한할 수는 없었다. 곧 제령은 “조선에서 법률을 필요로 하는 사항을 조선총독의 명령으로 규정한 것”으로서 법률과 칙령의 하위규범에 속하고, 의회의 의결절차가 필요 없다는 점에서 법률과 다르고, 칙제를 필요로 하나 총독의 명으로 발한다는 점에서 칙령과 다르며, 칙제를 필요로 한다는 점에서 각령이나 성령과도 다르다(신상준, 1973: 39~40). 조선총독의 제령 공포와 관련해 실질적인 제약으로 작용한 것은 ‘한국인의 정책순응’ 문제였다. 조선총독이 정책을 집행하는 과정에서 한국인의 협조를 얻지 못하면 곧장 통치비용의 증가로 이어지기 때문에, 그것은 중대한 문제일 수밖에 없었다. 다만, 제국의회는 일본의 법률 중 한반도에도 적용된 법률(공통법)의 제정을 통해 어느 정도 조선총독을 통제할 수 있었다. 또한 일본 정부나 의회 모두 조선총독부 예산편성과 관련해서는 조선총독에 대해 상당한 견제권을 행사할 수 있었다.¹⁵⁾ 물론 제국의회의 조선총독에 대한 견제력도 조선총독의 정치력에 따라 상당한 제약을 받았다.¹⁶⁾

마지막으로 조선총독의 통치목표와 위임입법권한을 III장에서 분석한 제령과 관련하여 평가하면 다음과 같다. 먼저 각 총독의 한국통치 목표는 당시 한국의 사정을 감안하면서도, 기본적으로 동화주의 내지 내지연장주의를 바탕으로 깔고 있었

15) 1910년에 제정 공포한 「조선총독부 특별회계에 관한 건」(칙령 제406호)과 「조선총독부 특별회계규칙」(칙령 제407호)에 따르면, 조선총독부의 예산과정은 조선총독부 내에서 예산안이 마련되면, 재무국장이 그 결과를 일본 대장성에 제시해 매년 10월~12월 사이 일본 본국의 사정을 받으며, 사정이 끝나면 그 내용을 총독부 예산으로 작성해 다음해 1월 일본제국의회에 제출한다. 의회 심의과정에서는 총독부 정무총감과 재무국장이 정부위원이 되어 조선총독부 예산에 관한 의원들의 질문에 응답하며, 제국의회의 심의과정이 끝나면 그 안은 총독부 예산으로 확정된다.

16) 예를 들면 민정당 시절의 제59제국의회(1931년)에서는 충청남도청을 공주에서 태전(太田)으로 이전하는 예산 35만9천여원을 정우회계 정무총감 고다마(兒玉秀雄)의 퇴진과 연계시켜 이를 삭감했으나, 당시 사이토 총독의 정치력에 힘입어 귀족원에서 이 예산이 부활됨에 따라 조선총독의 지위는 한층 더 확고해졌다(石森久彌, 1932: 1~3).

기 때문에, 큰 틀에서 일본정부의 통치방침을 벗어날 수는 없었다. 총독정치의 목표는 시기별로 다소 차이가 있긴 했지만, 일제 35년을 통해 대체로 ‘생산력 증가’, ‘사회질서유지’, ‘국민정신 진작’, ‘행정개혁’ 등이었다. 그리고 같은 기간 공포된 제령 681건 가운데 경제·산업이 466건(68.4%), 사법·경찰이 157건(23.1%)으로 이 두 분야가 전체의 91.5%를 차지하고 있어, 총독통치의 목표와 일치하고 있다. 이를 통해 총독정치를 실현하는 실질적인 수단이 제령이었음을 알 수 있다. 더욱이 이들 제령은 절대 다수(83.4%)가 조선총독의 독자제정이었고, 각 부문별로 보더라도 운수교통과 도량형을 제외한 모든 부문에서 독자제정이 의용제정보다 훨씬 더 많았으며, 특히 조세(42.4%)와 산업(18.0%), 법무(13.7%) 부문에서 독자제정이 많았다. 법례와 문서, 외사, 지방제도 등 행정 분야는 공포된 제령이 모두 27건으로 많지는 않았지만, 전부 독자제정하였다(<표 5> 참조). 특히 내선일체나 민심작흥 같은 정신운동은 제령에 의거하지 않고 유고나 훈시, 지시 같은 비공식적 규범에 의거했다는 점에서 조선총독은 일본정부에 대해 한층 더 높은 자율성을 발휘할 수 있었다. 다만, 교육과 관련해서는 기본방침이 일본정부에서 칙령으로 정해졌기 때문에 상대적으로 자율성이 낮은 편이었다. 결국 조선총독은 한반도 내의 행정 운영과 관련해서는 교육을 제외하면, 행정목적의 결정과 그 집행과정에서 거의 전제적인 권한을 행사한 셈이다. 더욱이 이는 조선총독부가 ‘조선의 특수성’과 함께 ‘한국인의 정책순응’ 확보라는 카드를 적절히 활용함으로써, 일본정부에 대한 행정적 자율성을 극대화 할 수 있었다. 물론 통치과정에서 조선총독이 전제적인 권한을 행사했다는 말은 그만큼 조선총독부의 다른 관료와 피지배자인 한국인의 권한이 제한적이었음을 말해준다고 하겠다(石森久彌, 1932: 7).

V. 결론과 요약

지금까지의 연구결과를 요약하면 다음과 같다. 우선 일제시대 35년간 공포된 제령은 모두 681건이고, 연평균으로는 19.5건을 공포하였다. 전체 제령 가운데 제정(275건)보다는 개정(397건)이 훨씬 더 많았으며, 각 총독이 독자적으로 제령을 제정·개폐한 것이 568건(83.4%)으로 일본법 의용에 의한 것 113건(16.6%)보다 5배 이상 더 많았고, 각 총독별로도 전자가 후자보다 많아서 조선총독들은 제령의 공

포와 관련해 일본정부에 대해 상당한 자율성을 행사했음을 알 수 있다. 다만 제1기만은 식민통치의 기반을 확립하던 때라 제령의 제정(86건)이 개정(37건)보다 많았고, 독자제정한 제령(58건)도 많았지만 다른 총독에 비해 의용제정한 제령(28건)도 많았다. 각 총독별로 보면 일제 후반에 취임한 미나미 총독이 189건(27.8%), 3·1 운동 이후 새로 취임한 사이토 총독이 108건(15.9%), 데라우치 총독이 101건(14.8%)으로 그 뒤를 잇고 있어, 대체로 정치적으로 중대한 시기에 취임하고 다른 총독에 비해 상대적으로 재임기간이 길었던 이들 세 총독이 제령을 많이 공포했음을 알 수 있다. 다시 말해 식민통치의 기반확립과 통치방침의 변동, 전쟁 같은 정치적인 격변이 있을 때 많은 제령을 공포한 것으로 나타났다.

일제시대 공포된 전체 제령을 분야별로 보면, 경제·산업이 466건(68.4%)으로 전체의 2/3 이상을 차지하며 가장 많았고, 사법·경찰이 157건(23.1%)으로 두 번째로 많았다. 이 둘을 합치면 전체 제령의 91%를 넘고 있어, 총독정치의 중점은 한국의 경제와 산업을 식민지 통치목적에 맞게 재편하고, 이를 뒷받침하기 위해 사법·경찰 제도를 정비해 사회질서를 안정시키는 것이었다. 이는 또한 각 총독이 천명한 한국통치 방침과도 일치하고 있어, 총독정치를 보증하는 실질적인 수단이 제령이었음을 말해준다고 하겠다. 각 부문별로는 조세가 258건(37.9%)으로 전체의 1/3을 훨씬 넘었으며, 산업이 120건(17.6%), 법무가 119건(17.5%)으로 그 다음으로 많았다. 그러나 일제의 경제·산업정책은 총독의 인허가와 감시감독에 바탕을 두어 매우 규제 지향적이었고, 사법·경찰제도는 형법 위주의 강압적인 법 적용으로 일관했으며, 거기에 행정심판제도가 보장되지 않아 근대적인 법치주의와는 상당히 거리가 있었다. 경제·산업과 관련한 제령은 일제 초기에서 후기로 갈수록 점점 더 증가한 반면, 사법·경찰은 일제 초기에 어느 정도 법제가 정비된 뒤 후기로 갈수록 그 비율이 감소하고 있다. 특히 이는 제1기에 공포한 제령 123건 가운데 법무가 36건(29.3%)으로 거의 1/3을 차지한데서도 확인할 수 있다. 제1기를 제외하면 일제시대를 통해 조세와 관련한 제령을 가장 많이 공포했으며, 대체로 수익세 중심체계에서 소비세 중심체계로, 다시 소득세 중심체계로 이동하였다. 조선총독의 독자적인 제령의 공포 분야도 대체로 조세(241건, 42.4%)와 산업(102건, 18.0%) 같은 경제·산업 분야와 법무(78건, 13.7%)를 비롯한 사법·경찰 분야에 치우쳐 있다. 특히 의용에 의한 제령의 공포는 법무(36.3%)가 유달리 많았다.

한편 새로 제정한 제령 275건을 분야별로 분석하면, 경제·산업이 177건(64.4%)으로 대다수를 차지했고, 사법·경찰이 69건(25.1%)으로 두 번째로 많았는데, 이 두 분야를 합치면 전체의 약 90%를 차지하고 있어, 전체 제령의 분야별 공포와 비슷한 분포를 보인다. 다만 각 부문별로는 산업이 68건(24.7%)으로 가장 많았고, 조세가 65건(23.6%), 법무가 41건(14.9%)으로 나타나, 전체 제령의 공포 순위와는 다소 차이가 있었다. 특히 경제·산업은 제4기에 약간 줄어든 것을 제외하면, 일제 초기에서 후기로 갈수록 크게 증가했을 뿐 아니라, 각 시기별로 전체 제정 제령의 절반 이상을 차지했다. 반면 사법·경찰제도는 일제 초기에서 후기로 갈수록 감소세를 보이고 있는데, 그 이유는 초기에 법제를 정비한 뒤에는 새로운 법령을 제정하기보다 기존 법령을 개정하는 경우가 많았기 때문이다. 행정 관련 제령의 약 절반도 제1기에 제정했는데, 이것도 초기에 식민통치의 행정적 기반을 마련하기 위한 조치라 하겠다. 전체 제령 가운데 개정·폐지에 해당하는 406건을 각 부문별로 분석하면, 역시 조세가 193건(47.5%)으로 약 절반을 차지했고, 법무가 78건(19.2%), 산업이 52건(12.8%)으로 그 뒤를 잇고 있다. 이는 제령의 신규 제정이 많았던 부문은 그만큼 개정도 많았음을 말해준다. 개별 제령별로는 「조선등록세령」이 30번 개정, 「조선소득세령」이 27번을 개정하여, 전체적으로 조세 관련 제령의 개정이 가장 빈번하였다. 다시 말해 일제의 총독정치는 소위 식민지 한국의 경제와 산업을 근대적으로 정비하고, 그 재정적 기반을 마련하기 위해 근대적인 조세제도와 토지제도를 도입함과 동시에, 사회질서를 유지하여 이를 뒷받침하기 위해 사법·경찰제도를 적극적으로 정비한 것으로 나타났다. 그러나 조선총독부 행정의 목적은 어디까지나 일본의 이익을 위한 것이었지, 한국인의 이익을 배려한 것이 아니었기 때문에 본질적으로 비윤리적이었다.

끝으로 조선총독은 식민지 한국의 통치와 관련해 일본정부에 대해 상당한 자율성을 행사했음을 알 수 있다. 곧 조선총독은 정책결정 과정에서 일본정부가 정한 정책의 큰 틀을 벗어날 수 없고, 예산결정과정에서 일본정부와 의회의 견제를 받는다는 점에서 어느 정도 권한의 한계가 있었다. 그러나 가장 강력한 위임입법권과 관련해서는 일본정부와 의회로부터 거의 견제를 받지 않고 전제적인 권한을 행사할 수 있었다는 점에서, 그 당시 일본정부에 대한 조선총독의 자율성은 매우 높았다고 할 수 있겠다.

■ 참고문헌

- 강동진. 1987. 《일제의 한국침략정책사》, 5판. 서울: 한길사.
- 강만길. 2001. 《고쳐쓴 한국현대사》. 서울: 창작과비평사.
- 김낙년. 1994. 일본제국주의 식민지 지배의 특질. 강만길 외(편). 《한국사 13: 식민지시기의 사회경제-1》, 59~107. 서울: 한길사.
- 김동훈. 1986. 《일제의 한국식민통치기구와 그 운용에 관한 연구》. 전북대학교 박사학위논문.
- 김민호. 2000. 법률유보의 한계와 위임입법. 《공법연구》 28(4-2): 209~223.
- 김영숙. 2006. 정군관계로 본 조선총독부의 위상. 《이화사학연구》 33: 321~346.
- 김운태. 1978. 일제식민지통치사. 고려대학교 민족문화연구소(편). 《한국현대문화사대계 IV: 정치경제사》, 53~164. 서울: 고려대학교 민족문화연구소 출판부.
- _____. 1986. 《일본제국주의의 한국통치》. 서울: 박영사.
- 김충묵. 1996. 법률유보의 원칙. 우재 이명구박사 화갑기념논문집 간행위원회. 《우재 이명구박사 화갑기념논문집 2: 현대 행정법학 이론》, 1~21. 우재 이명구박사 화갑기념논문집 간행위원회.
- 박경식. 1986. 《일본제국주의의 조선지배》. 인천: 행지.
- 박영도. 1999. 독일의 위임입법제도에 관한 연구. 《외법논집》 7: 349~390.
- 박은식 저 / 남만성(역). 1987. 《한국독립운동지혈사(상)》. 서울: 서문당.
- 방기중. 2003. 1930년대 조선 농공병진정책과 경제통제. 《동방학지》 120: 75~123.
- 법무부. 1993. 《위임입법에 관한 연구》. 과천: 법무부 법무실.
- 서울대 행정대학원. 1960. 조선총독부 기구 해설. 《조사자료》 (제5호).
- 손정목. 1992. 《한국지방제도·차치사연구(상): 갑오경장~일제강점기》. 서울: 일지사.
- 신상준. 1973. 한일합병에 따른 조선총독부의 설치와 조선총독의 지위 및 권한에 관한 행정사적 연구. 청주여사대. 《논문집》 2: 9~49.
- _____. 1974. 일제 조선총독부 시대의 행정조직에 관한 연구. 청주여사대. 《논문집》 3: 131~304.
- 유영익. 1969. 조선총독부 초기의 구조와 기능. 동아일보사(편). 《3·1운동 50주년기념논집》, 95~107. 서울: 동아일보사.
- 이병훈. 1992. 《대표원리와 의회주의: 자유민주주의를 어떻게 인식할 것인가》. 서울: 박문각.
- _____. 2001. 법률유보와 위임입법: 입법국가의 변천과 동요. 《헌법학연구》 7(3):

88~110.

- 이승렬. 1994·봄. 역대 조선총독과 일본군벌. 《역사비평》 24: 192~207.
- 이종수. 2000. 《행정학사전》. 서울: 대영문화사.
- 이한주. 1987. 《헌법상 법률의 개념에 관한 연구》. 서울대학교 석사학위논문.
- 전상숙. 2005. 일제의 식민지 조선 행정일원화와 조선 총독의 ‘정치적 자율성’. 《일본연구논총》 21: 281~308.
- 정연태. 2004. 조선총독 寺内正毅의 한국관과 식민통치: 점진적 민족동화론과 민족차별 억압정책의 이중성. 《한국사연구》 124: 175~206.
- 정태현. 1998. 《일제의 경제정책과 조선사회: 조세정책을 중심으로》. 서울: 역사비평사.
- 차기벽(편). 1985. 《일제의 한국식민통치》. 서울: 정음사.
- 천병태. 1973. 행정관청상호간의 관계에 관한 고찰: 특히 상하관청간의 지휘감독권을 중심으로. 부산대학교 법학연구소. 《법학연구》 15(1): 121~133.
- 한국사회과학연구협의회. 1980. 《일본식민정책에 관한 연구》. 서울: 한국사회과학연구협의회.
- 한승연. 2009. 조선 총독의 행정적 권한 연구: 制令 제정권을 중심으로. 서울행정학회. 《춘계학술대회발표논문집》, 279~321.
- 헌법재판소(편). 1996. 《위임입법의 한계에 관한 연구》. 서울: 헌법재판소.
- 岡本眞希子. 1998. 政黨政治期における文官總督制: 立憲政治と植民地統治の相剋. 《日本植民地研究》 10: 1~18.
- 宮田節子. 1985. 《朝鮮民衆と‘皇民化’政策》. 東京: 未來社/ 이형남(역). 1997. 《조선민중과 ‘황민화’정책》. 서울: 일조각.
- 宮田節子(해설·감수), 정재정 역. 2002. 《식민통치의 허상과 실상: 조선총독부 고위관리의 육성 증언》. 서울: 혜안.
- 內田達孝. 1934. 《(全訂) 朝鮮行政法概要 全》. 京城: 近澤書店.
- 山口吸一(編). 1939. 《(改訂) 朝鮮制裁法規 全》. 京城: 朝鮮圖書出版株式會社.
- 山崎丹照. 1943. 《外地統治機構の研究》. 東京: 高山書院.
- 石森久彌. 1932. 朝鮮總督の地位並に責任論. 《朝鮮統治の目標》, 1~12. 京城: 朝鮮公論社.
- 水田直樹. 1997·3. 戰時期の植民地支配と‘内外地行政一元化’. 京都大學 人文科學研究所. 《人文學報》 79: 77~102.
- 水田直昌(監修). 1974. 《朝鮮總督府時代の財政: 朝鮮近代財政の確立》. 東京: 財團法人友邦協會.

- 水田直昌·土屋喬雄(編述). 1962. 《財政·金融政策から見た朝鮮統治とその終局》. 東京: 友邦協會.
- 新井勉. 1994. 朝鮮制令委任方式をめぐる帝國議會の奇態な情況について: 第27議會における緊急勅令の法律への變更. 日本大學 法學研究所. 《法學紀要》 36: 213~317.
- 外務省(編). 1990a. 《外地法制誌: 제3권 臺灣の委任立法制度》. 東京: 文生書院.
- _____ (編). 1990b. 《外地法制誌: 제7권 制令 前編》. 東京: 文生書院.
- _____ (編). 1990c. 《外地法制誌: 제8권 制令 後編》. 東京: 文生書院.
- _____ (編). 1990d. 《外地法制誌: 제9권 日本統治時代の朝鮮》. 東京: 文生書院.
- 槇重博. 1975. 行政機關の相互關係. 金子芳·廣岡隆·山本德榮(共編). 《行政法: 下卷》, 646~656. 東京: 法學書院.
- 田中二郎. 1957. 《行政法: 下卷》, 改訂版. 東京: 弘文堂.
- 이상은(편). 1985. 《朝鮮總督府官報 目錄》(上·中·下). 서울: 보경문화사.
- 한국학문헌연구소(편). 1985. 《朝鮮總督府官報》(1~142권). 서울: 아세아문화사(영인본). 각 해당호.
- 朝鮮總督府(編). 1916. 《朝鮮法令輯覽》. 東京: 精美堂活版所.
- _____ (編). 1922/1926/1928/1932. 《朝鮮法令輯覽》. 京城: 帝國地方行政學會.
- _____ (編). 1936. 《朝鮮法令輯覽》. 京城: 朝鮮書籍.
- _____ (編). 1939/1940/1942. 《朝鮮法令輯覽》. 京城: 朝鮮行政學會.
- _____ (編). 1935. 《施政25年史》. 京城: 朝鮮印刷株式會社.
- _____ (編). 1937. 《朝鮮施政に関する諭告訓示並に演述集》. 京城: 朝鮮總督府.
- _____ (編). 1940. 《施政30年史》. 京城: 朝鮮總督府.
- 車田篤. 1934. 《朝鮮行政法論: 上卷》. 京城: 朝鮮法制研究會.
- Chen, Edward I-Te. 1970. Japanese Colonialism in Korea and Formosa: A Comparison of the Systems of Political Control. *Harvard Journal of Asiatic Studies* 30: 126~158.
- Skocpol, Theda. 1985. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. (eds.). *Bringing the State Back In*, 3~37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sommermann, Karl-Peter. 1997·9. Verordnungsermächtigung und Demokratieprinzip. JZ.
- 국립중앙도서관 전자도서관(www.dlibrary.go.kr/WONMUN) > 「관보(1894~1945)」.
- 국회도서관 전자도서관(www.nanet.go.kr) > 소장자료 검색.
- 법제처 홈페이지(www.moleg.go.kr) > 현행 + 연혁법령.

[부록] 조선총독부 제령 분류표

번호	공포연월일	호수	제령	분류항목	제정/개폐	독자/의용
1	1910-08-29	제1호	조선에서 법령의 효력에 관한 건	법례	제정	독자
2	1910-08-29	제2호	거류지 행정사무에 관한 건	외사	제정	독자
3	1910-08-29	제3호	지세 등 특별면제에 관한 건	조세	제정	독자
4	1910-08-29	제4호	조선에서 관세와 이출입세에 관한 건	조세	제정	독자
5	1910-10-01	제5호	통감부재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
6	1910-10-01	제6호	조선총독부 판사와 검사의 임용에 관한 건	법무	제정	독자
7	1910-10-01	제7호	조선인인 조선총독부 재판소 직원의 임용에 관한 건	법무	제정	독자
8	1910-10-01	제8호	명치43년 제령 제1호에 의한 명령의 구분에 관한 건	법례	제정	독자
9	1910-11-28	제9호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
10	1910-12-15	제10호	범죄족결례	법무	제정	독자
11	1910-12-15	제11호	민사쟁송 조정에 관한 건	법무	제정	독자
12	1910-12-15	제12호	변호사규칙	법무	제정	독자
13	1910-12-29	제13호	회사령	산업	제정	의용
14	1911-01-21	제1호	해항검역에 관한 건(긴급명령)	위생	제정	독자
15	1911-03-25	제2호	조선총독부 세관 화물취급인에 관한 건	산업	제정	의용
16	1911-04-17	제3호	토지수용령	토지주택	제정	독자
17	1911-05-09	제4호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
18	1911-05-09	제5호	조선총독부 판사징계령	법무	제정	독자
19	1911-06-03	제6호	어업령	산업	제정	독자
20	1911-06-03	제7호	사찰령	종교	제정	독자
21	1911-06-15	제8호	소송대리업자에 관한 건	법무	제정	독자
22	1911-06-15	제9호	회사 등록세에 관한 건	조세	제정	독자
23	1911-06-20	제10호	삼림령	토지주택	제정	독자
24	1911-06-22	제11호	제령에 법률에 의거할 규정이 있는 경우 그 법률의 개정이 있을 때의 효력에 관한 건	법례	제정	독자
25	1911-10-28	제12호	공립보통학교비율령	교육	제정	독자
26	1911-11-01	제13호	이식제한령	산업	제정	독자
27	1911-11-07	제14호	국세징수령	조세	제정	의용
28	1912-02-16	제1호	어업세령	조세	제정	독자
29	1912-03-12	제2호	고물상 단속에 관한 건	경찰	제정	의용
30	1912-03-12	제3호	전당포 단속에 관한 건	경찰	제정	의용
31	1912-03-18	제4호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
32	1912-03-18	제5호	변호사규칙 중 개정건	법무	개정	독자
33	1912-03-18	제6호	소송대리업자에 관한 건 중 개정건	법무	개정	독자
34	1912-03-18	제7호	조선민사령	법무	제정	의용
35	1912-03-18	제8호	조선민사소송인지령	법무	제정	독자
36	1912-03-18	제9호	조선부동산등기령	법무	제정	의용
37	1912-03-18	제10호	민사쟁송 조정에 관한 건 중 개정건	법무	개정	독자
38	1912-03-18	제11호	조선형사령	법무	제정	의용
39	1912-03-18	제12호	범죄족결례 중 개정건	경찰	개정	독자
40	1912-03-18	제13호	조선태형령	법무	제정	독자
41	1912-03-18	제14호	조선감옥령	법무	제정	의용
42	1912-03-22	제15호	조선부동산증명령	법무	제정	독자
43	1912-03-22	제16호	조선등록세령	조세	제정	독자
44	1912-03-28	제17호	조선관세령	조세	제정	의용
45	1912-03-28	제18호	조선탄세령	조세	제정	의용
46	1912-03-28	제19호	조선보세창고령	산업	제정	의용
47	1912-03-28	제20호	조선관세정률령	조세	제정	독자
48	1912-03-28	제21호	조선관세령과 명치44년 제령 제2호(조선총독부 세관 화물취급인에 관한 건)에 근거한 소원에 관한 건	법무	제정	의용
49	1912-03-28	제22호	약품과 약품영업 단속령	위생	제정	독자

50	1912-05-07	제23호	유실물 기타 물건에 관한 건	사회	제정	의용
51	1912-06-15	제24호	철도, 경원철도와 레도 영업에 관한 건	운수교통	제정	의용
52	1912-06-15	제25호	조선경원철도령	운수교통	제정	독자
53	1912-07-11	제26호	사법경찰사무와 영장집행에 관한 건	경찰	제정	독자
54	1912-08-07	제1호	공탁에 관한 건	법무	제정	의용
55	1912-08-13	제2호	토지조사령	토지주택	제정	독자
56	1912-08-21	제3호	총포화약류 단속령	경찰	제정	독자
57	1912-08-21	제4호	조세에 관한 사범이 있을 때의 처벌에 관한 건	법무	제정	의용
58	1912-10-24	제5호	은행령	산업	제정	독자
59	1913-02-10	제1호	국세징수령 중 개정건	조세	개정	독자
60	1913-03-10	제2호	조선육집(육지인집)국경 관세령	조세	제정	독자
61	1913-03-17	제3호	조선공증령	법무	제정	의용
62	1913-04-05	제4호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
63	1913-04-05	제5호	명치43년 재령 제6호(조선총독부 판사와 검사의 임용에 관한 건) 중 개정건	법무	개정	독자
64	1913-10-07	제6호	조선관세정률령 중 개정건	조세	개정	독자
65	1913-10-30	제7호	부제(府制)	지방제도	제정	독자
66	1913-10-30	제8호	학교조합령 개정건	교육	개정	독자
67	1914-03-16	제1호	지세령	조세	제정	독자
68	1914-03-16	제2호	시가지세령	조세	제정	독자
69	1914-03-16	제3호	국유미간지이용법 중 개정 건	토지주택	개정	독자
70	1914-03-16	제4호	재해지 지세면제에 관한 건	조세	제정	독자
71	1914-03-16	제5호	담배세령	조세	제정	독자
72	1914-03-16	제6호	국세징수령 중 개정 건	조세	개정	독자
73	1914-04-07	제7호	조선선박령	운수교통	제정	의용
74	1914-04-07	제8호	조선선박검사령	운수교통	제정	의용
75	1914-04-07	제9호	조선선원령	운수교통	제정	의용
76	1914-04-07	제10호	조선선박직원령	운수교통	제정	의용
77	1914-04-07	제11호	조선해원징계령	법무	제정	독자
78	1914-04-07	제12호	조선수난구조령	사회	제정	의용
79	1914-04-23	제13호	조선선세령	조세	제정	독자
80	1914-04-23	제14호	조선선박적량축도령	운수교통	제정	의용
81	1914-05-01	제15호	조선부동산등기령 중 개정건	법무	개정	의용
82	1914-05-01	제16호	토지조사령에 의해 사정 또는 재결을 거친 토지의 등기 또는 증명에 관한 건	법무	제정	독자
83	1914-05-01	제17호	영대차차권에 관한 건	법무	제정	독자
84	1914-05-01	제18호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
85	1914-05-01	제19호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
86	1914-05-01	제20호	지방법원출장소 설치에 관한 건	법무	제정	독자
87	1914-05-22	제21호	농공은행령	산업	제정	독자
88	1914-05-22	제22호	지방금융조합령	산업	제정	독자
89	1914-07-11	제23호	행정집행령	경찰	제정	독자
90	1914-08-21	제24호	조선간접국세법칙자 처분령	법무	제정	의용
91	1914-09-18	제25호	조선공증령 중 개정건	법무	개정	독자
92	1915-04-29	제1호	수역예방령	위생	제정	독자
93	1915-06-05	제2호	전염병예방령	위생	제정	독자
94	1915-07-13	제3호	조선중요물산동업조합령	산업	제정	독자
95	1915-07-15	제4호	조선상업회의소령	산업	제정	독자
96	1915-09-21	제5호	조선도선령	운수교통	제정	의용
97	1915-09-21	제6호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
98	1915-11-05	제7호	조선관세정률령 중 개정건	조세	개정	독자
99	1915-12-24	제8호	조선광업령	산업	제정	독자
100	1916-03-23	제1호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
101	1916-07-25	제2호	주세령	조세	제정	독자
102	1917-06-09	제1호	면제(面制)	지방제도	제정	독자
103	1917-07-17	제2호	조선수리조합령	산업	제정	독자

104	1917-12-08	제3호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	독자
105	1918-01-10	제1호	지폐유사증권 단속에 관한 건	경찰	제정	의용
106	1918-01-31	제2호	토지수용령 중 개정건	토지주택	개정	독자
107	1918-03-07	제3호	조선관세정률령 중 개정건	조세	개정	독자
108	1918-03-08	제4호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
109	1918-05-01	제5호	조선임야조사령	산업	제정	독자
110	1918-05-13	제6호	전사이특세령	조세	제정	독자
111	1918-06-07	제7호	조선식산은행령	산업	제정	독자
112	1918-06-11	제8호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	독자
113	1918-06-18	제9호	지세령 중 개정건	조세	개정	독자
114	1918-06-18	제10호	시가지세령 중 개정건	조세	개정	독자
115	1918-06-18	제11호	대정3년 제령 제4호(재해지 지세면제에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
116	1918-06-26	제12호	회사령 중 개정건	산업	개정	독자
117	1918-06-27	제13호	지방금융조합령 중 개정건	산업	개정	독자
118	1918-06-29	제14호	담배세령 중 개정건	조세	개정	독자
119	1918-06-29	제15호	조선수난구조령 중 개정건	사회	개정	독자
120	1918-07-03	제16호	조선전신선 전화선 건설령	전기	제정	의용
121	1918-12-16	제17호	조선광업령 중 개정건	산업	개정	독자
122	1919-01-16	제1호	조선관세정률령 중 개정건	조세	개정	독자
123	1919-01-16	제2호	조선관세령 중 개정건	조세	개정	독자
124	1919-03-15	제3호	지방세로 충당하기 위한 호세 가옥세 부과에 관한 건	조세	제정	독자
125	1919-03-24	제4호	설탕소비세령	조세	제정	독자
126	1919-03-27	제5호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
127	1919-03-27	제6호	인지세령	조세	제정	의용
128	1919-04-15	제7호	정치에 관한 범죄처벌 건	경찰	제정	독자
129	1919-04-21	제8호	조선재단저당령	산업	제정	의용
130	1919-04-21	제9호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
131	1919-04-24	제10호	조선잡업령	산업	제정	독자
132	1919-04-28	제11호	주세, 담배소비세 등의 징수에 관한 건	조세	제정	의용
133	1919-05-05	제12호	전사이특세령 중 개정건	조세	개정	독자
134	1919-05-26	제13호	소송대리업자에게 변호사자격 부여에 관한 건	법무	제정	독자
135	1919-05-31	제14호	집달리수수료규칙에 의한 수수료와 입체금 증액에 관한 건	법무	제정	독자
136	1919-06-11	제15호	조선아편단속령	경찰	제정	독자
137	1919-08-09	제16호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	독자
138	1919-09-12	제17호	쌀, 조, 고량, 밀과 밀기수 수입세 및 이입세 면제에 관한 건	조세	제정	독자
139	1920-03-01	제1호	대정8년 제령 제17호(쌀, 조, 고량, 밀과 밀기수 수입세 및 이입세 면제에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
140	1920-03-19	제2호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	독자
141	1920-03-24	제3호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
142	1920-03-30	제4호	어업세령, 조선선세령, 염세규정 및 인삼세법 폐지건	조세	폐지	독자
143	1920-03-31	제5호	조선태형령 폐지건	법무	폐지	독자
144	1920-04-01	제6호	은행령 중 개정건	산업	개정	독자
145	1920-04-01	제7호	회사령 폐지에 관한 건	산업	폐지	독자
146	1920-06-18	제8호	조선사설철도령	운수교통	제정	의용
147	1920-06-18	제9호	명치45년 제령 제24호(철도, 경관철도와 궤도 영업에 관한 건) 중 개정건	운수교통	개정	독자
148	1920-06-18	제10호	조선재단저당령 중 개정건	산업	개정	독자
149	1920-07-29	제11호	조선총독부 판사의 특별임용에 관한 건	법무	제정	독자
150	1920-07-29	제12호	부제 중 개정건	지방제도	개정	독자
151	1920-07-29	제13호	면제 중 개정건	지방제도	개정	독자
152	1920-07-29	제14호	조선학교비령	교육	제정	독자
153	1920-07-29	제15호	조선도지방비령	지방제도	제정	독자
154	1920-07-31	제16호	조선소득세령	조세	제정	독자
155	1920-07-31	제17호	담배세령 중 개정건	조세	개정	독자
156	1920-08-26	제18호	조선토세령	조세	제정	의용

157	1920-08-26	제19호	조선에 이입하는 물품의 이입세 등에 관한 건	조세	제정	독자
158	1920-08-26	제20호	조선관세령 등 폐지건	조세	폐지	독자
159	1920-08-26	제21호	조선출항세령	조세	제정	독자
160	1920-08-26	제22호	명치45년 제령 제21호(조선관세령과 명치44년 제령 제2호에 근거한 소원에 관한 건) 중 개정건	법무	개정	독자
161	1920-08-27	제23호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
162	1920-10-19	제24호	홍삼전매령	전매	제정	독자
163	1920-11-12	제25호	조선징발령	군사	제정	의용
164	1920-12-20	제26호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
165	1921-01-29	제1호	조선부동산등기령 중 개정건	법무	개정	독자
166	1921-01-29	제2호	대정3년 제령 제16호(토지조사령에 의해 사정 또는 재결을 거친 토지의 등기 또는 증명에 관한 건) 중 개정건	법무	개정	독자
167	1921-03-24	제3호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	독자
168	1921-03-25	제4호	대정9년 제령 제19호(조선에 이입하는 물품의 이입세 등에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
169	1921-04-01	제5호	조선담배전매령	전매	제정	독자
170	1921-04-15	제6호	조선거래소세령	조세	제정	독자
171	1921-04-21	제7호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
172	1921-04-30	제8호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	의용
173	1921-05-06	제9호	국세징수령 중 개정건	조세	개정	독자
174	1921-06-28	제10호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
175	1921-06-28	제11호	조선담배전매령 중 개정건	전매	개정	독자
176	1921-08-15	제12호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
177	1921-09-28	제13호	대정9년 제령 제19호(조선에 이입하는 물품의 이입세 등에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
178	1921-11-14	제14호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	독자
179	1921-12-02	제15호	변호사규칙 중 개정건	법무	개정	독자
180	1921-12-28	제16호	조선광업령 중 개정건	산업	개정	독자
181	1922-03-09	제1호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
182	1922-03-09	제2호	대정원년 제령 제1호(공탁에 관한 건) 중 개정건	법무	개정	독자
183	1922-03-27	제3호	설탕소비세령 중 개정건	조세	개정	독자
184	1922-03-31	제4호	지세령 중 개정건	조세	개정	독자
185	1922-03-31	제5호	시가지세령 중 개정건	조세	개정	독자
186	1922-04-21	제6호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
187	1922-04-22	제7호	조선무진업령	산업	제정	의용
188	1922-06-15	제8호	변호사규칙 중 개정건	법무	개정	독자
189	1922-07-28	제9호	지세 면제 기간에 관한 건	조세	제정	독자
190	1922-10-23	제10호	수역예방령 중 개정건	위생	개정	독자
191	1922-11-28	제11호	홍삼전매령 중 개정건	전매	개정	독자
192	1922-12-07	제12호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
193	1922-12-07	제13호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
194	1922-12-07	제14호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	의용
195	1923-01-13	제1호	조선수산회령	산업	제정	의용
196	1923-01-16	제2호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
197	1923-01-16	제3호	설탕소비세령 중 개정건	조세	개정	독자
198	1923-03-12	제4호	조선공유수면매립령	토지주택	제정	의용
199	1923-03-27	제5호	대정9년 제령 제19호(조선에 이입하는 물품의 이입세 등에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
200	1923-03-27	제6호	조선과 내지, 대만, 화태 또는 남양군도 간의 선박과 화물의 출입에 관한 건	운수교통	제정	독자
201	1923-03-27	제7호	대정8년 제령 제11호(주세, 담배소비세 등의 징수에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
202	1923-03-27	제8호	조선간접국세법칙자 처분령 중 개정건	법무	개정	독자
203	1923-04-02	제9호	조선중도령	위생	제정	의용
204	1923-04-02	제10호	조선전기촉정령	전기	제정	독자
205	1923-05-23	제11호	인지세령 중 개정건	조세	개정	의용
206	1923-09-03	제12호	조선감회령	법무	제정	독자
207	1923-10-15	제13호	도평의회원과 학교평의회원의 임기에 관한 건	지방제도	제정	독자
208	1923-11-10	제14호	조선도지방비령 중 개정건	지방제도	개정	독자

209	1923-11-24	제15호	은행령 중 개정건	산업	개정	독자
210	1923-12-24	제16호	시가지세령 중 개정건	조세	개정	독자
211	1923-12-24	제17호	시가지의 자가개정에 관한 건	토지주택	제정	독자
212	1924-03-19	제1호	조선식산은행령 중 개정건	산업	개정	독자
213	1924-05-13	제2호	사립학교 용지의 지세 또는 시가지세 면제에 관한 건	조세	제정	독자
214	1924-06-02	제3호	전염병예방령 중 개정건	위생	개정	독자
215	1924-12-01	제4호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
216	1924-12-24	제5호	조선사법대서인령	법무	제정	의용
217	1925-07-29	제1호	조선아편단속령 중 개정건	경찰	개정	독자
218	1926-01-25	제1호	조선농회령	산업	제정	의용
219	1926-01-25	제2호	조선산업조합령	산업	제정	의용
220	1926-02-01	제3호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
221	1926-02-01	제4호	인지세령 중 개정건	조세	개정	독자
222	1926-02-01	제5호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
223	1926-02-27	제6호	조선도량형령	도량형	제정	독자
224	1926-04-05	제7호	조선특별연고살림양여령	토지주택	제정	독자
225	1926-05-19	제8호	조선광업령 중 개정건	산업	개정	독자
226	1926-06-14	제9호	조선수난구조령 중 개정건	사회	개정	독자
227	1926-06-17	제10호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
228	1926-07-12	제11호	토지수용령 중 개정건	토지주택	개정	독자
229	1926-07-13	제12호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
230	1926-11-17	제13호	조선아편단속령 중 개정건	경찰	개정	독자
231	1927-01-22	제1호	조선담배전매령 중 개정건	전매	개정	독자
232	1927-01-22	제2호	조선하천령	토지주택	제정	독자
233	1927-02-10	제3호	조선귀족세습재산령	법무	제정	독자
234	1927-02-10	제4호	조선부동산등기령 중 개정건	법무	제정	독자
235	1927-02-10	제5호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
236	1927-03-31	제6호	조선영업세령	조세	제정	독자
237	1927-03-31	제7호	조선자본이자세령	조세	제정	독자
238	1927-03-31	제8호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
239	1927-03-31	제9호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
240	1927-03-31	제10호	대정9년 제령 제19호(조선에 수입하는 물품의 수입세 등에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
241	1927-03-31	제11호	설탕소비세령 중 개정건	조세	개정	독자
242	1927-04-19	제12호	왕궁중에서 조선의 기문에 들어간 사람과 조선의 기문을 떠나 왕궁가에 들어간 사람에 관한 건	법무	제정	독자
243	1927-08-15	제13호	조선사설철도매수에 관한 건	운수교통	제정	독자
244	1927-09-03	제14호	조선비료단속령	산업	제정	의용
245	1927-11-07	제15호	면제 중 개정건	지방제도	개정	독자
246	1927-12-28	제16호	조선토지개발령	토지주택	제정	독자
247	1927-12-28	제17호	조선공유수면매립령 중 개정건	토지주택	개정	독자
248	1927-12-28	제18호	조선수리조합령 중 개정건	산업	개정	독자
249	1928-05-22	제1호	조선사설철도령 중 개정건	운수교통	개정	독자
250	1928-05-22	제2호	조선재단저당령 중 개정건	산업	개정	독자
251	1928-07-07	제3호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
252	1928-07-17	제4호	대정12년 제령 제6호(조선과 내지, 대만, 화태 또는 남양군도 간의 선박과 화물의 출입에 관한 건) 중 개정건	운수교통	개정	독자
253	1928-07-19	제5호	면제 중 개정건	지방제도	개정	독자
254	1928-12-24	제6호	대정원년 제령 제5호(은행령) 개정건	산업	개정	독자
255	1928-12-24	제7호	저축은행령	산업	제정	독자
256	1928-12-24	제8호	금융조합령 중 개정건	산업	개정	독자
257	1928-12-29	제9호	시가지세령과 대정12년 제령 제17호 폐지에 관한 건	조세	폐지	독자
258	1928-12-29	제10호	지세령 중 개정건	조세	개정	독자
259	1928-12-29	제11호	대지가(垆地價) 수정에 관한 건	토지주택	제정	독자
260	1929-01-26	제1호	조선어업령	산업	제정	독자

261	1929-01-26	제2호	조선공유수면매립령 중 개정건	토지주택	개정	독자
262	1929-01-26	제3호	조선토지개발령 중 개정건	토지주택	개정	독자
263	1929-04-27	제4호	금융조합령 중 개정건	산업	개정	독자
264	1929-05-04	제5호	조선간이생명보험령	사회	제정	의용
265	1929-05-07	제6호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
266	1929-05-07	제7호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	독자
267	1929-05-07	제8호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
268	1929-06-10	제9호	사찰령 중 개정건	종교	개정	독자
269	1929-08-23	제10호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
270	1929-08-23	제11호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
271	1929-09-11	제12호	조선담배전매령 중 개정건	전매	개정	독자
272	1929-11-18	제13호	황각(썰어 만든) 담배 제조 폐지에 관한 건	전매	폐지	독자
273	1929-12-05	제14호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
274	1930-03-01	제1호	소금 수입 또는 이입에 관한 건	전매	제정	독자
275	1930-04-14	제2호	조선선박직원령 중 개정건	운수교통	개정	의용
276	1930-04-14	제3호	조선도선령 중 개정건	운수교통	개정	독자
277	1930-05-10	제4호	조선상공회의소령	산업	제정	독자
278	1930-06-20	제5호	조선아편단속령 중 개정건	경찰	개정	독자
279	1930-07-04	제6호	조선가축전염병예방령	위생	제정	독자
280	1930-09-08	제7호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
281	1930-09-08	제8호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	의용
282	1930-09-10	제9호	조선하천령 중 개정건	토지주택	개정	독자
283	1930-10-23	제10호	조선부동산등기령 중 개정건	법무	개정	독자
284	1930-12-01	제11호	부제(府制) 개정 건	지방제도	개정	독자
285	1930-12-01	제12호	면제 개정건(읍면제)	지방제도	개정	독자
286	1930-12-01	제13호	조선학교비령 중 개정건	교육	개정	독자
287	1930-12-01	제14호	학교조합령 중 개정	교육	개정	독자
288	1930-12-01	제15호	도제(道制)	지방제도	제정	독자
289	1930-12-27	제16호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
290	1931-04-15	제1호	조선골패세령	조세	제정	독자
291	1931-04-15	제2호	대정8년 제령 제11호(주세, 담배소비세 등의 징수에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
292	1931-04-15	제3호	조선간접국세법칙자 처분령 중 개정건	법무	개정	독자
293	1931-04-15	제4호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
294	1931-05-20	제5호	조선거래소령	산업	제정	독자
295	1931-05-20	제6호	대정9년 제령 제7호(회사령 폐지에 관한 건) 중 개정건	산업	개정	독자
296	1931-06-09	제7호	조선무진업령 개정 건	산업	개정	독자
297	1931-06-09	제8호	조선신탁업령	산업	제정	독자
298	1931-06-09	제9호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
299	1931-06-09	제10호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
300	1931-06-09	제11호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
301	1931-06-09	제12호	금융조합령 중 개정건	산업	개정	독자
302	1931-06-09	제13호	조선식산은행령 중 개정건	산업	개정	독자
303	1931-07-17	제14호	조선농업창고업령	산업	제정	독자
304	1931-07-17	제15호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
305	1931-09-26	제16호	조선간이생명보험령 중 개정건	사회	개정	의용
306	1931-10-10	제17호	조선거래소세령 중 개정건	조세	개정	독자
307	1931-11-30	제18호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
308	1931-12-28	제19호	설탕소비세령 중 개정건	조세	개정	독자
309	1932-02-17	제1호	조선전기사업령	전기	제정	독자
310	1932-09-24	제2호	조선곡물검사령	산업	제정	독자
311	1932-10-07	제3호	조선경마령	산업	제정	독자
312	1932-10-22	제4호	조선부동산 용자와 손실보상령	산업	제정	독자
313	1932-12-10	제5호	조선소작조정령	사회	제정	독자
314	1932-12-29	제6호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자

315	1933-01-10	제1호	조선상품권단속령	산업	제정	의용
316	1933-01-10	제2호	조선광업령 중 개정건	산업	개정	독자
317	1933-01-10	제3호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
318	1933-01-17	제4호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	의용
319	1933-05-24	제5호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
320	1933-08-09	제6호	조선 보물 고적 명승 천연기념물 보존령	사회	제정	독자
321	1933-08-17	제7호*	조선금융조합연합회령	산업	제정	독자
322	1933-08-17	제8호*	금융조합령 중 개정건	산업	개정	독자
323	1933-08-17	제9호*	조선식산은행령 중 개정건	산업	개정	독자
324	1933-08-17	제10호*	저축은행령 중 개정건	산업	개정	독자
325	1933-08-17	제11호*	조선신탁업령 중 개정건	산업	개정	독자
326	1933-08-17	제12호*	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
327	1933-08-17	제13호*	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
328	1933-08-17	제14호*	조선자본이자세령 중 개정건	조세	개정	독자
329	1933-08-17	제15호*	인지세령 중 개정건	조세	개정	독자
330	1933-08-17	제16호*	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
331	1933-08-25	제17호	조선사방사업령	토지주택	제정	독자
332	1933-08-25	제18호	조선수산회령 중 개정건	산업	개정	의용
333	1933-09-07	제19호	조선자동차교통사업령	운수교통	제정	의용
334	1933-09-07	제20호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
335	1933-09-07	제21호	토지수용령 중 개정건	토지주택	개정	독자
336	1933-09-07	제22호	대정15년 제령 제12호(조선소득세령) 중 개정건	조세	개정	독자
337	1933-12-28	제23호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
338	1934-02-06	제1호	조선선박직원령 중 개정건	운수교통	개정	의용
339	1934-03-30	제2호	조선청량음료세령 제정건	조세	제정	독자
340	1934-03-30	제3호	조선간접국세법칙자 처분령 중 개정건	법무	제정	독자
341	1934-03-30	제4호	대정8년 제령 제11호(주세, 담배소비세 등의 징수에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
342	1934-04-11	제5호	조선농지령	토지주택	제정	독자
343	1934-04-30	제6호	조선소득세령 개정 건	조세	개정	독자
344	1934-04-30	제7호	지세령 중 개정건	조세	개정	독자
345	1934-04-30	제8호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
346	1934-04-30	제9호	조선자본이자세령 중 개정건	조세	개정	독자
347	1934-04-30	제10호	조선골패세령 중 개정건	조세	개정	독자
348	1934-04-30	제11호	조선간접국세법칙자 처분령 중 개정건	법무	개정	독자
349	1934-04-30	제12호	국세징수령 중 개정건	조세	개정	독자
350	1934-04-30	제13호	조선토지개발령 중 개정건	토지주택	개정	독자
351	1934-04-30	제14호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	독자
352	1934-04-30	제15호	조선부동산등기령 중 개정건	법무	개정	독자
353	1934-05-31	제16호	조선소작조정령 중 개정건	사회	개정	독자
354	1934-06-11	제17호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
355	1934-06-20	제18호	조선시가지계획령 제정건	토지주택	제정	독자
356	1934-06-22	제19호	조선상속세령 제정건	조세	제정	독자
357	1934-06-22	제20호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
358	1934-06-22	제21호	대정원년 제령 제4호(조세에 관한 사범이 있을 때의 처벌에 관한 건) 중 개정건	법무	개정	독자
359	1934-06-25	제22호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
360	1934-09-05	제23호	조선광업령 중 개정 건	산업	개정	독자
361	1934-12-28	제24호	조선부정경쟁방지령	산업	제정	의용
362	1935-01-10	제1호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
363	1935-01-12	제2호	조선선박안전령	운수교통	제정	의용
364	1935-01-12	제3호	조선선박직원령 중 개정건	운수교통	개정	독자
365	1935-04-20	제4호	조선 나(癩) 예방령	위생	제정	독자
366	1935-04-20	제5호	조선임시이득세령	조세	제정	독자
367	1935-04-25	제6호	조선마약단속령	경찰	제정	독자
368	1935-04-27	제7호	조선사법대서인령 중 개정건	법무	개정	의용

369	1935-05-28	제8호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	의용
370	1935-07-30	제9호	조선부동산 용자와 손실보상령 중 개정건	산업	개정	독자
371	1935-08-02	제10호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
372	1935-08-28	제11호	조선제사업령	산업	제정	독자
373	1935-08-30	제12호	식산계령	산업	제정	독자
374	1935-08-30	제13호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
375	1935-08-30	제14호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
376	1936-02-06	제1호	조선토지측량표령	토지주택	제정	독자
377	1936-02-12	제2호	조선소직조정령 중 개정건	사회	개정	독자
378	1936-02-24	제3호	조선사설철도령에 따라 교부한 국제증권에 관한 건	산업	제정	의용
379	1936-04-17	제4호	번호사규칙 개정건(조선번호사령)	법무	개정	독자
380	1936-04-17	제5호	법률사무취급 단속에 관한 건	법무	제정	의용
381	1936-05-04	제6호	조선무진업령 중 개정건	산업	개정	독자
382	1936-06-04	제7호	선만척식주식회사령	산업	제정	독자
383	1936-06-05	제8호	조선오물청소령	위생	제정	의용
384	1936-06-13	제9호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
385	1936-06-13	제10호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
386	1936-07-29	제11호	조선식산은행령 중 개정건	산업	개정	독자
387	1936-08-01	제12호	저축은행령 중 개정건	산업	개정	독자
388	1936-08-08	제13호	조선불온문서시달속령	경찰	제정	의용
389	1936-08-31	제14호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
390	1936-09-25	제15호	조선해원징계령 개정 건	법무	개정	의용
391	1936-12-12	제16호	조선사상범보호관찰령	경찰	제정	의용
392	1936-12-28	제17호	조선민사령 중 개정 건	법무	개정	의용
393	1937-03-06	제1호	조선중요비료업통제령	산업	제정	독자
394	1937-03-31	제2호	조선임시조세증징령	조세	제정	독자
395	1937-03-31	제3호	조선법인자본세령	조세	제정	독자
396	1937-03-31	제4호	조선외화채 특별세령	조세	제정	독자
397	1937-03-31	제5호	조선자본이자세령 개정 건	조세	개정	독자
398	1937-03-31	제6호	조선취발유세령	조세	제정	독자
399	1937-03-31	제7호	대정8년 제령 제11호(주세, 담배소비세 등의 징수에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
400	1937-03-31	제8호	조선간접국세법칙자 처분령 중 개정건	법무	개정	독자
401	1937-03-31	제9호	대정원년 제령 제4호(조세에 관한 사범이 있을 때의 처분에 관한 건) 중 개정건	법무	개정	독자
402	1937-03-31	제10호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
403	1937-03-31	제11호	조선에 이입하는 물품의 이입세 검감과 폐지에 관한 건	조세	제정	독자
404	1937-05-26	제12호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
405	1937-06-26	제13호	조선임업개발주식회사령	산업	제정	독자
406	1937-08-12	제14호	조선북지사건특별세령	조세	제정	독자
407	1937-08-16	제15호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
408	1937-09-07	제16호	조선산금령	산업	제정	독자
409	1937-10-05	제17호	중일전쟁을 위해 종군한 군인과 군속에 대한 조세 감면, 징수유예 등에 관한 건	조세	제정	독자
410	1937-12-10	제18호	조선임시비료배급 통제령	산업	제정	독자
411	1938-01-24	제1호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
412	1938-01-24	제2호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
413	1938-01-25	제3호	토지수용령 중 개정건	토지주택	개정	독자
414	1938-03-28	제4호	조선선원령 개정 건	운수교통	개정	의용
415	1938-03-30	제5호	도제 중 개정건	지방제도	개정	독자
416	1938-03-30	제6호	부제 중 개정건	지방제도	개정	독자
417	1938-03-30	제7호	읍면제 중 개정건	지방제도	개정	독자
418	1938-03-30	제8호	조선학교비령 중 개정건	교육	개정	독자
419	1938-03-31	제9호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
420	1938-03-31	제10호	조선상속세령 중 개정건	조세	개정	독자
421	1938-03-31	제11호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
422	1938-03-31	제12호	조선중일전쟁 특별세령	조세	제정	독자

423	1938-03-31	제13호	조선임시조세조치령	조세	제정	독자
424	1938-03-31	제14호	조선임시이득세령 중 개정건	조세	개정	독자
425	1938-04-04	제15호	조선도로령	운수교통	제정	독자
426	1938-04-04	제16호	조선하천령 중 개정건	토지주택	개정	독자
427	1938-04-28	제17호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
428	1938-04-28	제18호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	의용
429	1938-05-12	제19호	조선광업령 중 개정건	산업	개정	독자
430	1938-05-12	제20호	조선중요광물중산령	산업	제정	독자
431	1938-05-31	제21호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
432	1938-06-21	제22호	조선주조조합령	산업	제정	독자
433	1938-06-21	제23호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
434	1938-06-22	제24호	조선담배전매령 중 개정건	전매	개정	독자
435	1938-07-14	제25호	조선형사령 중 개정건	법무	개정	독자
436	1938-07-28	제26호	조선부동산 용자와 손실보상령 중 개정건	산업	개정	독자
437	1938-08-01	제27호	조선공업조합령	산업	제정	독자
438	1938-08-30	제28호	조선이재구조기금령	사회	제정	독자
439	1938-09-29	제29호	조선간이생명보험령 중 개정건	사회	개정	의용
440	1938-11-11	제30호	토지수용령 중 개정건	토지주택	개정	독자
441	1938-11-11	제31호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
442	1938-11-11	제32호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
443	1939-03-01	제1호	중일전쟁에 즈음해 소집중인 자, 의원 등에 대한 복직에 관한 건	군사	제정	독자
444	1939-03-31	제2호	조선중일전쟁 특별세령 중 개정건	조세	개정	독자
445	1939-03-31	제3호	조선임시조세조치령 중 개정건	조세	개정	독자
446	1939-03-31	제4호	조선임시이득세령 중 개정건	조세	개정	독자
447	1939-03-31	제5호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
448	1939-04-05	제6호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
449	1939-04-28	제7호	조선마그네사이트개발주식회사령	산업	제정	독자
450	1939-07-08	제8호	조선인사조정령	사회	제정	독자
451	1939-07-27	제9호	한우(牛) 결핵병 예방령	위생	제정	독자
452	1939-08-10	제10호	조선담배전매령 중 개정건	전매	개정	독자
453	1939-08-30	제11호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
454	1939-09-20	제12호	토지수용령 중 개정건	토지주택	개정	독자
455	1939-09-20	제13호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
456	1939-09-20	제14호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
457	1939-09-22	제15호	조선미곡시장주식회사령	산업	제정	독자
458	1939-11-08	제16호	조선식산은행령 중 개정건	산업	개정	독자
459	1939-11-08	제17호	조선식산은행의 조선중요산업 자금공급에 관한 건	산업	제정	독자
460	1939-11-09	제18호	조선소운송령	운수교통	제정	의용
461	1939-11-10	제19호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
462	1939-11-10	제20호	조선인의 씨명에 관한 건	법무	제정	독자
463	1939-11-20	제21호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
464	1939-11-20	제22호	조선거래소세령 중 개정건	조세	개정	독자
465	1939-12-27	제23호	조선미곡배급조정령	산업	제정	독자
466	1939-12-29	제24호	조선산금령 중 개정건	산업	개정	독자
467	1939-12-29	제25호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
468	1939-12-29	제26호	조선공중령 중 개정건	법무	개정	독자
469	1940-01-04	제1호	조선영화령	사회	제정	의용
470	1940-01-11	제2호	조선직업소개령	사회	제정	독자
471	1940-03-31	제3호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
472	1940-03-31	제4호	조선특별법인세령	조세	제정	독자
473	1940-03-31	제5호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
474	1940-03-31	제6호	조선자본이자세령 중 개정건	조세	개정	독자
475	1940-03-31	제7호	조선이익배당세령	조세	제정	독자
476	1940-03-31	제8호	조선 공채와 사채 이자세령	조세	제정	독자

477	1940-03-31	제9호	조선외화채 특별세령 중 개정건	조세	개정	독자
478	1940-03-31	제10호	조선법인자본세령 중 개정건	조세	개정	독자
479	1940-03-31	제11호	조선상속세령 중 개정건	조세	개정	독자
480	1940-03-31	제12호	조선간축세령	조세	제정	독자
481	1940-03-31	제13호	조선임시이득세령 중 개정건	조세	개정	독자
482	1940-03-31	제14호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
483	1940-03-31	제15호	조선청량음료세령 중 개정건	조세	개정	독자
484	1940-03-31	제16호	설탕소비세령 중 개정건	조세	개정	독자
485	1940-03-31	제17호	조선휘발유세령 중 개정건	조세	개정	독자
486	1940-03-31	제18호	조선물품세령	조세	제정	독자
487	1940-03-31	제19호	조선유홍음식세령	조세	제정	독자
488	1940-03-31	제20호	조선가래소세령 중 개정건	조세	개정	독자
489	1940-03-31	제21호	조선통행세령	조세	제정	독자
490	1940-03-31	제22호	조선입장세령	조세	제정	독자
491	1940-03-31	제23호	조선골패세령 중 개정건	조세	개정	독자
492	1940-03-31	제24호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
493	1940-03-31	제25호	대정원년 제령 제4호(조세에 관한 사범이 있을 때의 처벌에 관한 건) 중 개정건	법무	개정	독자
494	1940-03-31	제26호	대정8년 제령 제11호(주세, 담배소비세 등의 징수에 관한 건) 중 개정건	조세	개정	독자
495	1940-03-31	제27호	조선간접국세법칙자 처분령 중 개정건	법무	개정	독자
496	1940-03-31	제28호	조선중일전쟁특별세령과 조선임시조세증징령 폐지건	조세	폐지	독자
497	1940-03-31	제29호	조선임시조세조치령 중 개정건	조세	개정	독자
498	1940-03-31	제30호	지세령 중 개정건	조세	개정	독자
499	1940-03-31	제31호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
500	1940-05-13	제32호	국세징수령 중 개정건	조세	개정	독자
501	1940-06-22	제33호	조선광업진흥주식회사령	산업	제정	독자
502	1940-08-19	제34호	조선수리조합령 중 개정건	산업	개정	독자
503	1940-08-23	제35호	조선담배전매령 중 개정건	전매	개정	독자
504	1940-11-27	제36호	조선광업령 중 개정건	산업	개정	독자
505	1940-12-04	제37호	조선토지임대가격조사령	토지주택	제정	독자
506	1940-12-09	제38호	조선가래소령 중 개정건	산업	개정	독자
507	1940-12-09	제39호	조선선박령 개정건	운수교통	개정	독자
508	1940-12-09	제40호	조선민사령에서 따를 바를 정한 상법을 인용한 조문의 정리에 관한 건	법무	제정	의용
509	1940-12-18	제41호	조선시가지계획령 중 개정건	토지주택	개정	독자
510	1940-12-21	제42호	조선번호사령 중 개정건	법무	개정	독자
511	1940-12-21	제43호	조선해운조합령	산업	제정	의용
512	1940-12-21	제44호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
513	1940-12-21	제45호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
514	1940-12-23	제46호	조선차지차기조정령	사회	제정	독자
515	1940-12-29	제47호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
516	1941-01-08	제1호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
517	1941-01-08	제2호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
518	1941-01-22	제3호	조선자동차교통사업령 중 개정건	운수교통	개정	의용
519	1941-01-22	제4호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
520	1941-01-22	제5호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
521	1941-01-22	제6호	조선특별법인세령 중 개정건	조세	개정	독자
522	1941-01-24	제7호	토지수용령 중 개정건	토지주택	개정	독자
523	1941-02-12	제8호	조선사상범예방규금령	경찰	제정	독자
524	1941-03-07	제9호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
525	1941-03-07	제10호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
526	1941-03-07	제11호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
527	1941-03-10	제12호	조선상업조합령	산업	제정	독자
528	1941-03-10	제13호	조선공업조합령 중 개정건	산업	개정	독자
529	1941-03-20	제14호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
530	1941-03-31	제15호	조선간접국세징수 보칙 중 개정건	조세	개정	독자

531	1941-03-31	제16호	조선임시조세조치령 중 개정건	조세	개정	독자
532	1941-03-31	제17호	대정12년 제령 제6호(조선과 일본, 대만, 사할린 또는 남양군도 사이의 선박과 화물출입에 관한 건) 중 개정건	운수교통	개정	독자
533	1941-03-31	제18호	명치45년 제령 제21호(조선관세령과 명치44년 제령 제2호에 근거한 소원에 관한 건) 중 개정건	법무	개정	의용
534	1941-03-31	제19호	소학교를 국민학교로 하는 등에 따른 도제 등의 규정 정리에 관한 건	지방제도	제정	독자
535	1941-04-21	제20호	조선민사령 중 개정건	법무	개정	의용
536	1941-05-14	제21호	조선사상범예방규령 폐지건	경찰	폐지	독자
537	1941-05-31	제22호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
538	1941-06-14	제23호	조선주택영단령	토지주택	제정	독자
539	1941-06-16	제24호	조선광업령 중 개정건	산업	개정	독자
540	1941-06-16	제25호	조선중요광물증산령 중 개정건	산업	개정	독자
541	1941-08-09	제26호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
542	1941-08-09	제27호	조선임시이득세령 중 개정건	조세	개정	독자
543	1941-09-24	제28호	조선간이생명보험령 중 개정건	사회	개정	의용
544	1941-10-06	제29호	조선식산은행령 중 개정건	산업	개정	독자
545	1941-10-06	제30호	소화14년 제령 제17호(조선식산은행의 조선중요산업자금공급에 관한 건) 개정 건	산업	개정	독자
546	1941-10-30	제31호	조선국민저축조합령	산업	제정	독자
547	1941-11-29	제32호	주세 등의 증징 등에 관한 건	조세	제정	독자
548	1941-12-20	제33호	선만척식주식회사령 폐지건	산업	폐지	독자
549	1941-12-26	제34호	조선임시보안령	경찰	제정	독자
550	1941-12-26	제35호	조선에서 전시범죄처벌 특례에 관한 건	법무	제정	의용
551	1942-02-14	제1호	조선마사회령	산업	제정	독자
552	1942-02-28	제2호	조선마권세령	조세	제정	독자
553	1942-02-28	제3호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
554	1942-03-07	제4호	조선마적령	산업	제정	의용
555	1942-03-18	제5호	소화16년 제령 제35호(조선에서 전시범죄처벌 특례에 관한 건) 중 개정건	법무	개정	의용
556	1942-03-23	제6호	조선소년령	법무	제정	독자
557	1942-03-23	제7호	조선교정원령	법무	제정	독자
558	1942-03-23	제8호	조선감회령 중 개정건	법무	개정	독자
559	1942-03-23	제9호	조선사법보호사업령	사회	제정	독자
560	1942-03-23	제10호	조선대가(貸家)조합령	토지주택	제정	독자
561	1942-03-24	제11호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
562	1942-03-24	제12호	조선특별법인세령 중 개정건	조세	개정	독자
563	1942-03-24	제13호	지세령 중 개정건	조세	개정	독자
564	1942-03-24	제14호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
565	1942-03-24	제15호	조선자본이자세령 중 개정건	조세	개정	독자
566	1942-03-24	제16호	조선상속세령 중 개정건	조세	개정	독자
567	1942-03-24	제17호	조선임시이득세령 중 개정건	조세	개정	독자
568	1942-03-24	제18호	조선물품세령 중 개정건	조세	개정	독자
569	1942-03-24	제19호	조선전기가스세령	조세	제정	독자
570	1942-03-24	제20호	조선광고세령	조세	제정	독자
571	1942-03-24	제21호	조선임시조세조치령 중 개정건	조세	개정	독자
572	1942-03-24	제22호	전시재해 국제감면령	조세	제정	독자
573	1942-03-24	제23호	소득세 등의 일단 이중과세 방지에 관한 건	조세	제정	독자
574	1942-03-25	제24호	조선잡사업통제령	산업	제정	독자
575	1942-03-30	제25호	조선간이생명보험령 중 개정건	사회	개정	의용
576	1942-05-20	제26호	조선염(鹽) 전매령	전매	제정	독자
577	1942-06-18	제27호	조선목재통제령	산업	제정	독자
578	1942-07-07	제28호	조선주택영단령 중 개정건	토지주택	개정	독자
579	1942-07-30	제29호	조선국민저축조합령 중 개정건	산업	개정	독자
580	1942-09-19	제30호	조선식산은행령 중 개정건	산업	개정	독자
581	1942-09-19	제31호	조선부동산 용자와 손실보상령 중 개정건	산업	개정	독자
582	1942-09-26	제32호	조선기류령	법무	제정	독자

583	1942-10-01	제33호	조선청년특별연성령	군사	제정	독자
584	1942-12-08	제34호	조선농지개발령	토지주택	제정	독자
585	1943-02-28	제1호	조선물품세령 중 개정건	조세	개정	독자
586	1943-02-28	제2호	조선유홍음식세령 중 개정건	조세	개정	독자
587	1943-02-28	제3호	조선입장세령 중 개정건	조세	개정	독자
588	1943-03-29	제4호	부제 중 개정건	지방제도	개정	독자
589	1943-03-30	제5호	조선전력관리령	전기	제정	독자
590	1943-03-31	제6호	조선지세령	조세	제정	독자
591	1943-03-31	제7호	조선직물세령	조세	제정	독자
592	1943-03-31	제8호	조선특별행위세령	조세	제정	독자
593	1943-03-31	제9호	조선납세시설령	조세	제정	독자
594	1943-03-31	제10호	수출 물품에 대한 내국세 면제 또는 교부금 교부 정지 등에 관한 건	산업	제정	독자
595	1943-03-31	제11호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
596	1943-03-31	제12호	조선임시이득세령 중 개정건	조세	개정	독자
597	1943-03-31	제13호	조선자본이자세령 중 개정건	조세	개정	독자
598	1943-03-31	제14호	주세령 중 개정건	조세	개정	독자
599	1943-03-31	제15호	조선간접국세징수 보칙 중 개정건	조세	개정	독자
600	1943-03-31	제16호	조선청량음료세령 중 개정건	조세	개정	독자
601	1943-03-31	제17호	설탕소비세령 중 개정건	조세	개정	독자
602	1943-03-31	제18호	조선임시조세조치령 중 개정	조세	개정	독자
603	1943-03-31	제19호	조선마권세령 중 개정건	조세	개정	독자
604	1943-03-31	제20호	조선거래소세령 중 개정건	조세	개정	독자
605	1943-03-31	제21호	조선간접국세법칙자 처분령 중 개정건	법무	개정	독자
606	1943-03-31	제22호	조선출항세령 중 개정건	조세	개정	독자
607	1943-03-31	제23호	대정12년 제령 제6호(조선과 내지, 대만, 화태 또는 남양군도 간의 선박과 화물의 출입에 관한 건) 중 개정건	운수교통	개정	독자
608	1943-03-31	제24호	조선토지개발령 중 개정건	토지주택	개정	독자
609	1943-04-23	제25호	조선석유전매령	전매	제정	독자
610	1943-05-17	제26호	조선주택영단령 중 개정건	토지주택	개정	독자
611	1943-05-27	제27호	조선광업진흥주식회사령 중 개정건	산업	개정	독자
612	1943-05-31	제28호	일만 지방세징수사무 공조령	조세	제정	의용
613	1943-06-09	제29호	부제 중 개정건	지방제도	개정	독자
614	1943-06-09	제30호	조선민사령 등 중 개정건	법무	개정	독자
615	1943-06-09	제31호	제국광업개발주식회사 감독 등에 관한 건	산업	제정	독자
616	1943-06-09	제32호**	조선중요광물중산령 중 개정건	산업	개정	독자
617	1943-06-18	제33호	조선우편연금령	사회	제정	의용
618	1943-06-22	제34호	조선총독부 재판소령 중 개정건	법무	개정	독자
619	1943-06-25	제35호	조선자동차교통사업령 중 개정건	운수교통	개정	의용
620	1943-06-26	제36호	조선가족전염병예방령 중 개정건	위생	개정	독자
621	1943-06-26	제37호	한우 결핵병 예방령 중 개정건	위생	개정	독자
622	1943-06-29	제38호	조선석탄배급통제령	산업	제정	독자
623	1943-07-01	제39호	조선증권거래소령	산업	제정	독자
624	1943-07-23	제40호	조선국민저축조합령 중 개정건	산업	개정	독자
625	1943-07-26	제41호	조선광업진흥주식회사령 중 개정건	산업	개정	독자
626	1943-08-02	제42호	보통은행 등의 저축은행업무 또는 신탁업무 경영 등에 관한 건	산업	제정	독자
627	1943-08-02	제43호	은행 등의 사무간소화에 관한 건	산업	제정	독자
628	1943-08-09	제44호	조선식량관리령	산업	제정	독자
629	1943-08-16	제45호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
630	1943-08-16	제46호	조선임시이득세령 중 개정건	조세	개정	독자
631	1943-08-16	제47호	조선영업세령 중 개정건	조세	개정	독자
632	1943-09-06	제48호	조선자동차교통사업령 중 개정건	운수교통	개정	의용
633	1943-09-10	제49호	조선유가증권업단속령	산업	제정	독자
634	1943-09-10	제50호	조선사채등 등록령	산업	제정	의용
635	1943-09-16	제51호	조선국민저축조합령 중 개정건	산업	개정	독자

636	1943-10-20	제52호	부회의원, 읍회의원, 면협의위원의 임기연장에 관한 건	지방제도	제정	독자
637	1943-12-01	제53호	조선의 행정기구정비 실시에 따른 도제 외 7제령 중 개정건	지방제도	개정	독자
638	1943-12-14	제54호	조선중요물자영단령	산업	제정	독자
639	1943-12-15	제55호	조선임시조세조치령 중 개정건	조세	개정	독자
640	1943-12-18	제56호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
641	1943-12-18	제57호	조선자본이자세령 중 개정건	조세	개정	독자
642	1944-01-21	제1호	소화14년 제령 제1호(중일전쟁에 즈음해 소집중인 자, 의원 등에 대한 복직에 관한 건) 중 개정건	군사	개정	독자
643	1944-02-15	제2호	조선총독부 재판소령 전시특례	법무	제정	독자
644	1944-02-15	제3호	조선전시민사특별령	법무	제정	의용
645	1944-02-15	제4호	조선전시형사특별령	법무	제정	의용
646	1944-02-15	제5호	조선인사조정령 중 개정건	사회	개정	독자
647	1944-02-15	제6호	조선소작조정령 중 개정건	사회	개정	독자
648	1944-02-16	제7호	조선물품세령 개정 건	조세	개정	의용
649	1944-02-16	제8호	조선유홍음식세령 개정 건	조세	개정	의용
650	1944-02-16	제9호	조선입장세령 개정 건	조세	개정	의용
651	1944-02-16	제10호	조선특별행위세령 개정 건	조세	개정	의용
652	1944-02-16	제11호	조선납세증지 등 단속령	조세	제정	독자
653	1944-03-01	제12호	조선구호령	사회	제정	독자
654	1944-03-31	제13호	조선사업세령	조세	제정	독자
655	1944-03-31	제14호	조선청량음료세령 개정 건	조세	개정	의용
656	1944-03-31	제15호	설탕소비세령 개정건(조선설탕소비세령)	조세	개정	의용
657	1944-03-31	제16호	조선골패세령 개정 건	조세	개정	의용
658	1944-03-31	제17호	조선통행세령 개정 건	조세	개정	의용
659	1944-03-31	제18호	조선광고세령 개정 건	조세	개정	의용
660	1944-03-31	제19호	조선소득세령 외 16제령 중 개정건	조세	개정	독자
661	1944-04-17	제20호	소화19년 법률 제4호(경제관계법칙의 정비에 관한 법률)의 시행에 따른 조선증권거래소령 외 9제령 중 개정건	산업	개정	의용
662	1944-05-16	제21호	조선담배전매령 중 개정건	전매	개정	독자
663	1944-05-16	제22호	조선염 전매령 중 개정건	전매	개정	독자
664	1944-05-17	제23호	조선소송비용 등 임시조치령	법무	제정	의용
665	1944-06-01	제24호	소화18년 제령 제52호(부회의원, 읍회의원, 면협의위원의 임기연장에 관한 건) 중 개정건	지방제도	개정	독자
666	1944-06-06	제25호	조선주택영단령 중 개정건	토지주택	개정	독자
667	1944-06-08	제26호	조선소득세령 중 개정건	조세	개정	독자
668	1944-06-08	제27호	조선사업세령 중 개정건	조세	개정	독자
669	1944-06-17	제28호	조선선원령 전시특례	운수교통	제정	독자
670	1944-06-24	제29호	조선회사 등 임시조치령	산업	제정	의용
671	1944-08-18	제30호	조선상공경제회령	산업	제정	독자
672	1944-08-21	제31호	조선의료령	위생	제정	독자
673	1944-10-28	제32호	군수회사 운영에 관한 특례 등에 관한 건	군사	제정	독자
674	1944-10-28	제33호	조선등록세령 중 개정건	조세	개정	독자
675	1945-01-10	제1호	조선도선령 전시특례	운수교통	제정	독자
676	1945-01-11	제2호	조선선박직원령 중 개정건	운수교통	개정	의용
677	1945-03-09	제3호	도회의원의 임기 연장에 관한 건	지방제도	제정	독자
678	1945-03-15	제4호	조선소득세령 외 15제령 중 개정건	조세	개정	독자
679	1945-03-24	제5호	조선체력령	위생	제정	독자
680	1945-03-31	제6호	조선전시민사특별령 중 개정건	법무	개정	의용
681	1945-07-04	제7호	조선의 전시행정 특례에 관한 건	문서	제정	독자

비고: *는 원래 『朝鮮總督府官報』에는 각각 제6호에서 제15호까지로 되어 있었으나, 다음 8월18일자 관보 『正誤』에 각각 제7호에서 제16호까지로 정정되어 있음.

**는 당초 『朝鮮總督府官報』(영인본)에는 빠져 있으나, 일본 외무성(1990b: 415-421) 자료에는 이 법령의 개정문이 수록되어 있다.