

## 연구 논문

## 독립유공자 서훈의 역사와 제도화 추이

이 성 우\*

- |                     |                   |
|---------------------|-------------------|
| 1. 머리말              | 3. 독립유공자 서훈결과와 현황 |
| 2. 독립유공자 서훈의 시기별 특성 | 4. 맺음말            |

## 1. 머리말

독립유공자 서훈은 독립운동에 참여해서 일정 정도 이상의 공헌을 한 독립운동가를 정부에서 포상하는 제도이다. 서훈은 ‘일제의 국권침탈 전후로부터 1945년 8월 14일까지 독립운동 공적이 있는 독립운동가’를 대상으로 하며, ‘독립운동 기여도와 희생정도, 독립운동 공적의 역사적 의의, 독립운동 단체에서의 지위와 역할’ 등의 심사기준에 의해서 이루어진다. 독립유공자 서훈의 목적은 유공자 개인을 선양하는 차원을 넘어 독립운동사를 정립하고 국민의 역사인식과 보훈정신 함양에 있다. 독립유공자는 국가보훈처에서 공적자료를 근거로 전문가의 심의를 거쳐 선정되고 확정된 공훈을 수록한 것이 『독립유공자공훈록』(이하 『공훈록』)이다. 국가보훈처는 『공훈록』을 발간하고

\* 충남대학교 국사학과 강사.

공훈전자사료관을 통해 제공하고 있다.

독립유공자 서훈은 운동계열별로 이루어진다. 따라서 유공자 현황을 분석하면 독립운동의 일반적 성격뿐만 아니라 지역별·계열별 특성도 파악할 수 있다. 독립운동가와 지역독립운동사 연구에서 서훈사항을 먼저 살펴보는 이유이다. 독립유공자 서훈에 관한 연구는 지역의 독립운동 특성, 독립운동 선양과 관련하여 이루어졌다.<sup>1)</sup> 물론 독립유공자의 수로 지역의 독립운동을 평가하는 것은 무리가 있다. 독립운동을 했다고 해서 모두가 서훈되는 것도 아니며 서훈된 독립유공자만이 독립운동가도 아니기 때문이다. 그러나 독립유공자는 지역의 독립운동 특성을 파악하는 지표 중 하나이며 기존의 연구들도 이러한 관점에서 이루어졌다. 그러나 독립운동가의 선양과 지역의 독립유공자 분석에 중점을 두었기 때문에 서훈과정과 시기별 특성 등은 규명하지 못했다.

독립유공자 서훈은 1949년 대통령 이승만(李承晩)과 부통령 이시영(李始榮)에게 건국훈장 대한민국장이 수여되면서 시작되었다. 그러나 이승만 정부는 내국인에 대한 서훈은 하지 않았다. 한국독립운동을 지원한 장제스를 비롯해 외국인 16명이 서훈되는 정도였다. 독립유공자 서훈이 본격적으로 시작된 것은 1962년부터이다. 그러나 1962년 서훈은 독립유공자의 선정과 훈격 등에서 문제가 있었다. 박정희 군사정부가 독립유공자 서훈을 독립운동가에 대한 예우나 평가보다는 군사정부의 국민적 지지와 민심을 확보하기 위해 체계적인 준비 없이 시행했기 때문이다. 특히 독립유공자의 훈격은 1962년 이후 서훈에서도 생존지사와 유족들의 불만을 야기했고 1968·1977·1980년에 선별적인 훈격조정이 있었으며, 1990년 상훈법 개정에 따라 1990·1991·1992

1) 대표적인 연구는 다음과 같다. 윤선자, 「광복 후 애국선열 선양정책 재조명」, 『사학연구』 100, 한국사학회, 2010; 심우주, 「일제강점기 제주독립운동의 지형과 독립유공자 현황분석」, 『한국독립운동사연구』 46, 한국독립운동사연구소, 2013; 박결순, 「충북출신 독립유공자의 발굴과 향후과제」, 『역사와 답론』 68, 호서사학회, 2013; 박결순, 「보령출신 독립유공자의 발굴과 서훈 가능성 모색」, 『충청문화연구』 15, 충남대학교 충청문화연구소, 2015; 이성우, 「청양지역 독립유공자 현황과 과제」, 『인문학연구』 104, 충남대학교 인문과학연구소, 2016; 김혜진, 「부산의 독립유공자공훈록 분석」, 『향도부산』 33, 부산광역시 시사편찬위원회, 2017; 한종민, 『독립유공자공훈록』 해제 및 부산지역 출신 독립유공자 수록현황, 『향도부산』 37, 부산광역시 시사편찬위원회, 2019.

년에 대규모 훈격조정이 이루어졌다.

그러나 훈격조정과 관련된 내용은 『공훈록』에 수록되지 않았다. 따라서 독립유공자 서훈의 시기별 특성을 파악하고 서훈자 통계를 작성하는데 어려움이 있다. 예를 들면 의병전쟁에 참여했던 고광훈(高光勳)은 1968년에 대통령표창이 수여되었으나 1980년에 건국포장, 1990년에 애국장으로 훈격이 조정되었다. 그런데 1986년에 편찬된 『공훈록』에는 “정부에서는 그의 공을 기리어 1980년에 건국포장을 추서하였다”라고 되어 있다. 1968년에 서훈된 내용을 수록하지 않은 것이다. 문제는 현재 공훈전자사료관에서 제공하고 있는 「공훈록」에도 “정부에서는 고인의 공훈을 기리어 1990년에 건국훈장 애국장(1980년 건국포장)을 추서하였다”라고 기록되어 있다. 고광훈은 대통령표창(1968년)→건국포장(1980년)→애국장(1990년)으로 훈격이 조정되었으나 『공훈록』을 보면 1980년, 공훈전자사료관 「공훈록」 통계를 이용하면 1990년 서훈된 것으로 파악된다.

독립유공자 훈격조정은 1990·1991·1992년에 마무리되었다. 따라서 공훈전자사료관에서 제공하는 「공훈록」에서 연도별 서훈자 통계처리를 하면 훈격이 조정된 유공자는 모두 1990·1991·1992에 서훈된 것으로 처리된다. 따라서 『공훈록』과 공훈전자사료관의 「공훈록」으로 서훈통계를 작성하면 오류가 발생한다. 국가보훈처가 발행한 『대한민국독립유공인물록』(이하 『인물록』)도 마찬가지다. 『인물록』은 『공훈록』에 수록된 독립유공자의 인명록이다. 『인물록』은 유공자명, 서훈(훈격·연도), 운동계열, 출신지, 독립유공자공훈록(권, 면)으로 구성되어 있으며 4차례(1992·1997·2002·2008년) 발행되었다. 그런데 1997·2002·2008에 발행된 『인물록』은 1949년부터 1989년까지의 포상자 현황에서 후일 훈격이 조정된 인원은 통계에 포함하지 않았다.<sup>2)</sup> 1992년에 발행된 『인물록』은 훈격조정 전 인원을 수록하고 있으나 인원에 차

2) 「독립유공자 연도별 포상현황」(국가보훈처, 『대한민국독립유공인물록(1945~1997년도 포상자)』, 1997, 37쪽); 「독립유공자 연도별 포상현황」(국가보훈처, 『대한민국독립유공인물록(1949~2002년도 포상자)』, 2002, 3쪽); 「독립유공자 연도별 포상현황」(국가보훈처, 『대한민국독립유공인물록(1949~2008년도 포상자)』, 2008, 9쪽).

이가 있고, 대통령장과 독립장의 훈격조정 인원이 수록되어 있지 않다.<sup>3)</sup> 따라서 『인물록』의 연도별 포상현황을 이용해도 통계에는 오류가 발생한다.

이러한 오류는 1992년과 1997년에 발행된 『인물록』 검토를 통해 보완할 수 있다. 『인물록』은 유공자의 최초 포상연도와 훈격이 조정된 연도를 모두 수록하고 있기 때문이다. 그러나 통계현황과 서훈자에 차이가 있어 유공자를 일일이 모두 확인해야 한다. 본고에서는 이러한 인식 아래 1949년부터 2020년 8월까지 독립유공자 서훈과정의 시기별 특성과 서훈현황과 결과를 분석하고자 한다. 분석대상은 1992년까지는 국가보훈처가 발행한 『대한민국독립유공자인물록(1949~1992년도 포상자)』을 근거로 했으며 1993년 이후는 공훈전자자료관의 「공훈록」을 이용하였다. 서훈조정이 1992년에 마무리되었고 이후에는 훈격조정이 없었기 때문이다. 이를 통해 독립유공자 서훈의 변화과정과 시기별 특성, 그리고 서훈결과와 현황을 살펴보고자 한다.<sup>4)</sup>

## 2. 독립유공자 서훈의 시기별 특성

### 1) 서훈제도 구축기(1949~1977년)

#### (1) 서훈제도의 마련과 초기서훈의 특징

독립유공자 서훈은 1949년 4월 건국공로훈장령이 제정된 후 (개정)건국공로훈장령(1958년 2월)·정부표창규정(1962년 8월)·상훈법(1963년 12월)·상

3) 「독립유공자 연도별 포상현황」(국가보훈처, 『대한민국독립유공인물록(1945~1992년도 포상자)』, 1992, 37쪽).

4) 독립유공자 서훈은 2020년 8월까지로 한정하였으며 외국인은 제외하였다. 중장·복장·단장·국민장은 당시 훈장명을 그대로 사용했으며 현재의 훈격은 괄호 안에 별도로 표기하였다. 서훈취소와 중복서훈, 훈격조정 등으로 통계에 오류가 있을 수 있으나 서훈의 시기별 특성을 파악하는데 무리는 없다고 여겨진다.

훈법시행령(1967년 2월)·(개정)상훈법(1990년 1월) 등에 의해서 이루어졌다. 훈장의 명칭도 1등·2등·3등 건국공로훈장(1948년), 중장·복장·단장(1958년), 대한민국장·대통령장·국민장(1967년), 대한민국장·대통령장·독립장·애국장·애족장(1990년)으로 변경되었으며, 1963년과 1977년부터는 대통령표창과 건국포장이 수여되었다.

〈표 1〉 서훈의 명칭 및 변화<sup>5)</sup>

명칭		건국훈장				건국포장	대통령표창
		건국공로훈장	건국공로훈장	건국훈장	건국훈장		
등급	1등급	1등 건국공로훈장 (建國功勞勳章)	중장 (重章)	대한민국장 (大韓民國章)	대한민국장	건국포장 (建國褒章)	대통령표창 (大總統 表章)
	2등급	2등 건국공로훈장	복장 (復章)	대통령장 (大總統章)	대통령장		
	3등급	3등 건국공로훈장	단장 (單章)	국민장 (國民章)	독립장 (獨立章)		
	4등급				애국장 (愛國章)		
	5등급				애족장 (愛族章)		

독립유공자 서훈은 1949년 대통령 이승만과 부통령 이시영에게 1등 건국공로훈장(대한민국장)이 수여되면서 시작되었다. 그러나 이승만 정부시기에는 장제스(1953년)·헐버트(1950년) 등 외국인 16명에 대한 서훈만 이루어졌고 내국인에 대한 서훈은 없었다. 독립유공자 서훈은 1960년대 본격적으로 추진되었다. 박정희 군사정부는 1962년 1월 독립유공자에 대한 포상계획을 발표하고 서훈심사를 시작했다.<sup>6)</sup> 서훈의 1차 심의는 문교부에서 이승우(李

5) 국가보훈처, 『보훈50년사』, 2011, 538쪽. 서훈의 법적 근거는 다음과 같다. 건국공로훈장(1등·2등·3등, 「건국공로훈장령」(1949.04.27.)), 건국공로훈장(중장·복장·단장, (개정) 「건국공로훈장령」(1958.02.27.)), 건국훈장(대한민국장·대통령장·국민장, 「상훈법」(1967.02.28.)), 건국훈장(대한민국장·대통령장·독립장·애국장·애족장, 「상훈법」(1990.01.13.)), 건국포장(「상훈법」(1967.02.28.)), 1977년부터 포상, 대통령표창(「정부표창규정」(1962.08.22.)), 1963년부터 포상).

6) 『경향신문』 1962년 1월 21일, 「15萬名對象 職務分析」; 『조선일보』 1962년 2월 4일, 「政府 褒賞計劃을 발표」.

承雨, 위원장)·유홍열(柳洪烈)·이병도(李丙燾)·신석호(申奭鎬)·장도빈(張道斌)·홍이섭(洪以燮)·황의돈(黃義敦)이 담당하였다.<sup>7)</sup> 2차 심의는 내각사무처의 상훈심사위원회에서 담당했는데, 상훈심사위원회는 7개 정부부처 차관, 언론계(5명), 역사학계(6명)로 구성되었다.<sup>8)</sup> 독립유공자는 문교부에서 추천한 이들이 대부분 선정되었고 1962년 3·1절을 기해 208명(중장(대한민국장, 18명)·부장(대통령장, 58명)·단장(독립장, 132명))의 서훈자 명단이 발표되었다.<sup>9)</sup>

1962년 서훈은 광복 후 독립유공자 서훈이 제도적으로 시작된 성격을 갖고 있었다. 그러나 체계적인 준비없이 시행되면서 문제를 야기했다. 1차 심사는 2월 8일과 9일, 2차 심사는 19일과 20일에 이루어졌다. 독립유공자 선정이 4일간 4차례 회의를 통해 결정된 것이다.<sup>10)</sup> 따라서 유공자 선정뿐만 아니라 유공자 훈격 등에 문제들이 제기되었다. 김병로(金炳魯)와 김창숙(金昌淑)은 심사위원회에 문제가 있을 뿐만 아니라 반드시 선정되어야 할 독립운동가가 누락된 것과 훈격에 문제가 있음을 지적했다.<sup>11)</sup> 신규식(申圭植)의 유족 민필

7) 『경향신문』 1962년 2월 24일, 「解放 후 最大의 盛事 獨立有功者 208名褒賞」. 당시 심사 기준은 다음과 같다. <중장> 의병대장으로서 일병(日兵) 일개 대대 이상을 함몰시키고 전사 또는 생존한 분 등 6항목 <부장> 임시정부 요인으로 항일운동이 국내외에 널리 알려진 분 등 4항목 <단장> 언론저작을 통해 민족의식을 고취하다가 일제에 피체되어 7년 이상의 영어(幽囚)생활을 한 분 등 3항목 <건국포장> 독립운동 또는 이름난 항일사건 관련하여 1년 이상 체형언도를 받은 분 일제에 피검된 독립운동지사를 무료로 변호하여 무죄처방케 한 사실이 있는 분(『조선일보』 1962년 2월 4일, 「정부 포상계획을 발표」). 공적심사위원장 이승우는 육군사관학교 5기 출신으로 당시 문교부 차관이었으며 이승우를 제외한 이들은 모두 역사학자였다.

8) 당시 상훈심사위원회 구성은 다음과 같다. 위원장: 김병삼(金炳三, 내각사무처장), 부위원장: 박영석(朴榮錫) <정부> 외무부·내무부·국방부·문교부·농림부·보사부·공보부 <언론계> 김세완(金世玩)·김증한(金曾漢)·김용구(金容九)·민재정(閔載禎)·김동성(金東成) <역사학계> 유홍열·이병도·신석호·장도빈·홍이섭·황의돈(『경향신문』, 1962년 2월 24일, 「方解 후 最大의 盛事 獨立有功者 208名褒賞」).

9) 『조선일보』 1962년 2월 24일, 「建國功勞者 208名 選定」; 『동아일보』 1962년 2월 24일, 「獨立運動有功者 208名에 建國功勞勳章」. 당시 단장(독립장)은 132명이 추서되었다고 발표되었으나 단장에 추서된 김준(金準)과 김태원(金泰元)은 동일인이었다. 따라서 실제로 단장에 추서된 유공자는 131명이었다.

10) 『조선일보』 1962년 2월 26일, 「建國功勞者가 選定되기까지」; 『동아일보』 1962년 2월 28일, 「在北五名은 빼포 새로이 네名追加」.

호(閔弼鎬)는 “고인의 생전신조가 허영과 공명을 탐하지 말라”였기 때문에 훈장을 받지 않을 것이며, 독립운동가에게 등급을 부여하는 것은 독립운동가에게 대한 모욕이라고 하였다.<sup>12)</sup> 독립유공자 훈격선정이 잘못되었다는 것을 우회적으로 비판하며 서훈을 거부한 것이다.

서훈이 체계적이지 못한 것은 유공자 선정과정에서도 확인된다. 독립유공자 선정 명단은 1962년 2월 23에 발표되었고 24일자 신문기사를 통해 알려졌다. 그런데 유공자 선정에 문제가 제기되자 긴급심사위원회가 개최되었다.<sup>13)</sup> 심사위원회는 “빠져있는 분은 일후(日後) 추가할 수 있지만 주어서는 안될 분이 들어있다면 이것은 시정되어야 한다”며 서훈대상자를 재검토했고, 그 결과 박용만(朴容萬)과 남형우(南亨祐)는 서훈이 보류되었고, 장재성(張載性)은 취소되었다.<sup>14)</sup> 따라서 유공자선정 명단 발표 후 다시 심사가 이루어졌고, 3·1절을 기해 204명(중장(대한민국장, 18명)·복장(대통령장, 58명)·단장(독립장, 128명))의 서훈이 이루어졌다(〈표 2〉 참조).<sup>15)</sup>

당시 서훈의 특징은 중장(대한민국장)과 복장(대통령장)의 인원이 많았다는 것이다. 중장은 강우규(姜宇奎)·김구(金九)·김좌진(金佐鎭)·김창숙(金昌淑)·민영환(閔泳煥)·손병희(孫秉熙)·신익희(申翼熙)·안중근(安重根)·안창호(安昌浩)·오동진(吳東振)·윤봉길(尹奉吉)·이강년(李康年)·이승훈(李昇薰)·이준(李儁)·조병세(趙秉世)·최익현(崔益鉉)·한용운(韓龍雲)·허위(許蔭)에게 추서되었다. 2020년 8월까지 대한민국장은 30명이 추서되었는데 60%에 해당하는 18명이 서훈된 것이다. 복장은 양기탁(梁起鐸)·이동녕(李東寧)·이상설(李相高)·이상재(李商在)·이종일(李鍾一)·박은식(朴殷植)·신채호(申采浩)·홍범도(洪範圖) 등 57명이 추서되었는데, 이는 현재까

11) 『동아일보』 1962년 2월 28일, 「좀더 慎重히 다뤄야야」.

12) 『동아일보』 1962년 3월 1일, 「申圭植先生遺族 復章受賞을 拒否」.

13) 『경향신문』 1962년 2월 28일, 「受勳對象再檢討」.

14) 『조선일보』 1962년 2월 28일, 「勳章授與保留」; 『동아일보』 1962년 2월 18일, 「朴容萬 南亨祐 受賞保留」; 『조선일보』 1962년 3월 1일, 「張載性氏取消」.

15) 1962년 서훈자 중 김성수(대통령장, 2018년)·윤익선(독립장, 2011년)·장지연(독립장, 2011년)은 친일행적으로 서훈이 취소되었다(괄호안의 연도는 서훈취소 연도임).

지 대통령장 수여자의 62%에 해당된다. 이와 같이 대한민국장과 대통령장의 60% 넘는 인원이 1962년에 서훈되었다.

1962년 서훈은 독립유공자뿐만 아니라 독립운동사에 대한 인식의 전환을 가져오는 계기였다. 당시 서훈을 계기로 국사편찬위원회에서 독립운동 관련 자료수집과 독립운동을 편찬하기 위해 독립운동사편찬위원회가 조직되었다.<sup>16)</sup> 독립운동사편찬위원회의 조직은 1962년 서훈과정에서 공적자료 부족에 대한 인식에서 비롯되었다. 서훈 자료의 부족은 유공자선정에서 가장 큰 문제였다. 따라서 국사편찬위원회에서 독립운동사 자료수집과 편찬을 시작했고 1965년부터 1968년까지 4권의 『한국독립운동사』 발간이 이루어졌다.<sup>17)</sup>

독립유공자 서훈은 1963년에도 이어졌다. 1963년 서훈은 1962년 서훈의 문제점을 보완해 실시되었다. 먼저 정부(5명)·언론계(5명)·사학계(5명)로 독립유공자심사위원회가 새롭게 구성되었다. 역사학자로는 신석호·황의돈·장도빈·유홍렬·홍이섭, 독립운동가로는 이갑성(李甲成)·김승학(金承學)·김홍일(金弘壹)·김학규(金學奎)·오광선(吳光鮮)이 참여했다.<sup>18)</sup> 1962년과는 다르게 독립운동가들이 심사위원으로 참여한 것이 특징이었는데, 심사위원으로 참여한 독립운동가는 1962년에 독립유공자로 서훈된 이들이었다. 심사기준도 ‘독립운동자 중에서 8년 이상 형을 받은 자와 8년 이상 계속해서 독립운동을 한 자’에서 ‘독립운동자 중에서 상당기간 형을 받은 자와 상당한 기간 계속 독립운동을 한 자, 외국인으로 독립운동 내지 협조한 공적이 있는 자’등으로 개정해 서훈의 폭을 확대했다.<sup>19)</sup> 그러나 문교부에서 대상자를 추천하고 내각사무처가 주관하는 방식은 유지되었고 참여한 역사학자들도 거의 변화가 없었다.<sup>20)</sup>

16) 『조선일보』 1962년 4월 22일, 「獨立運動史編纂의 意義」.

17) 국사편찬위원회, 『韓國獨立運動史』 一·二·三·四, 1965·1966·1967·1968년.

18) 『경향신문』 1963년 1월 8일, 「독립유공자의 보상기준 제정」; 『조선일보』 1963년 1월 9일, 「獨立有功審査委員會 새로 構成」.

19) 『동아일보』 1963년 1월 19일, 「三一節 獨立有功者 褒賞基準 決定」.

20) 『조선일보』 1963년 2월 23일, 「獨立有功者 六百70명 表彰」; 『동아일보』 1963년 2월 23일, 「三一節에 表彰할 獨立有功者 六百70名選定」.

1963년에는 3·1절을 기해 668명(복장: 4명, 단장: 223명, 대통령표창: 441명)의 서훈이 이루어졌다.<sup>21)</sup> 1963년에는 광복절에도 서훈이 시행되었다. 광복절 서훈은 한국광복군만을 대상으로 했으며 334명이 서훈되었다.<sup>22)</sup> 그 결과 1963년에는 1,002명(복장(대통령장): 4명, 단장(독립장): 223명, 대통령표창: 775명)의 서훈이 이루어졌다(〈표 2〉참조).<sup>23)</sup> 1962년과 비교하면 5배 정도의 서훈이 이루어졌으며 역대 독립유공자 서훈의 3번째에 해당하는 대규모 서훈이었다. 이는 1962년 8월 「정부표창규정」이 제정됨에 따라 대통령표창이 새롭게 수여되었고 775명(서훈취소자 포함)이 대통령표창으로 서훈된 결과가 반영된 것이기도 했다.

그러나 박정희 정부는 이후 독립유공자 서훈에 소극적이었다. 군사정부가 끝나고 1963년 12월 제3공화국이 출범한 후에는 서훈이 없었다. 박정희 정부는 1964년 3·1절 서훈을 광복절로 연기했다. 서훈신청이 2천여 건에 이르고 계속해서 서훈신청이 이루어지고 있어 공정한 서훈을 위해서라는 이유였다.<sup>24)</sup> 하지만 광복절 서훈은 1965년 3·1절로 연기되었으며 1965년 3·1절에는 서훈이 무기한 연기되었다.<sup>25)</sup> 이것은 초기 독립유공자 서훈이 정치적 필

21) 『동아일보』 1963년 2월 23일, 「表彰받은 獨立有功者」; 『동아일보』 1963년 2월 23일, 「三一節에 表彰할 獨立有功者 六百70名選定」; 『조선일보』 1963년 2월 23일, 「獨立有功者 六百70명 表彰」. 당시 단장(독립장)수여자는 225명이었으나 외국인 2명 윤산온(尹山溫)(조지 매쿰(George Shannon McCune)·쇼지이(조지 루이스 쇼(G.L. Show)))를 제외하면 223명이 서훈되었다.

22) 『조선일보』 1963년 8월 14일, 「光復軍出身 獨立有功者 3百42名을 表彰」; 『조선일보』 1963년 8월 14일, 「褒賞에 빛나는 605名」. 당시 신문보도에 의하면 광복절에 342명의 서훈이 시행되었다. 그러나 서훈자 중 계의성(桂義成)은 명단에서 중복되었으며 김세갑(金世甲)·유창돌(劉昌堦)·이준명(李俊明)·이효영(李孝永)·임재갑(林載甲)·전동덕(全東德)·조병권(趙炳權)은 서훈자 명단에는 수록되어 있으나 『공훈록』과 『인물록』에는 명단이 수록되어 있지 않다. 따라서 광복절 서훈(대통령표창)은 『인물록』에 따라 334명으로 보고자 한다.

23) 1963년 서훈자 중 김희선(대통령표창, 1996)·박연서(대통령표창, 1996)·서춘(대통령표창, 1996)·김낙용(독립장, 2018)·김병식(대통령표창, 2018)·김규환(대통령표창, 2019)·이동락(대통령표창, 2011)·임용일(대통령표창, 2011)·최지화(대통령표창, 2011)는 허위 공적이나 친일행적으로 서훈이 취소되었다(팔호안의 연도는 서훈취소 연도임).

24) 『경향신문』 1964년 2월 12일, 「8.15까지延期 獨立有功者褒賞」.

25) 『조선일보』 1965년 2월 7일, 「選舉때나 무더기 褒賞」.

요에 의해 시행되었기 때문이다. 1962년 서훈은 '4·19유공자, 5·16유공자, 사회각부문유공자, 공무수행유공자, 국가안전보장유공자' 등과 함께 시행된 것이었다.<sup>26)</sup> 독립유공자 선정에는 인원제한도 있었다. 따라서 건국 이래 최대의 포상이라는 홍보와는 달리 심사대상자 500여 명 중 204명(서훈취소자 포함)이 서훈되었고 누락된 독립운동가 문제를 야기했다.<sup>27)</sup> 이는 당시 독립유공자 서훈이 독립운동가에 대한 예우나 선양보다는 5·16군사정부에 대한 국민적 지지와 민심의 확보차원에서 시행된 결과였다. 당시 서훈은 "3·1절을 기해 독립유공자에 대한 포상은 정신적·물질적으로 민족적 숙제를 풀고자 하는 혁명정부의 마음씨를 기쁘게 여기는 바이다"와 같이 군사정부에 대한 우호적인 여론이 형성되기도 했다.<sup>28)</sup>

이러한 의도는 1963년 서훈으로 이어졌다. 1963년에는 3·1절에 대규모 서훈을 시행했음에도 광복절에 광복군만을 별도로 서훈했다. 광복절 서훈은 1962년 서훈과 같이 사회 각 부분의 유공자 605명을 포상하는 것이었는데, 이들 중 광복군이 334명이었다. 한국광복군이 포상인원의 55%였다. 박정희 군사정부는 1963년 10월 민정이양과 제5대 대통령선거를 앞두고 있었다. 따라서 독립운동 뿐만 아니라 군에 대한 우호적인 여론을 형성할 필요가 있었고, 한국광복군에 대한 별도의 서훈을 시행했다고 볼 수 있다. 이처럼 독립유공자 서훈은 1962년과 1963년 본격적으로 이루어졌으나 정치적 목적에 의해 시행되었다. 따라서 박정희정부는 제3공화국 출범 이후 1966년 외국인 3명(송메이링(宋美齡)·천귀푸(陳果夫)·천청(陳誠)(이상 대한민국장))을 서훈하는데 머물렀고 내국인에 대한 서훈은 1968년에야 시행했다.

## (2) 서훈제도의 정비와 훈격조정

제3공화국 시기 서훈은 1968년과 1970년 두 차례 실시되었다. 그러나 1970

26) 『경향신문』 1962년 2월 4일, 「韓日併合前부터 5.16까지 約萬名 建國以來 最大の 賞勳后劃」.

27) 『조선일보』 1962년 2월 26일, 「建國功勞者가 選定되기까지」.

28) 『경향신문』 1962년 2월 25일, 「獨立有功者에 對한 褒賞計劃의 意義」.

년 서훈은 조만식(曹晩植, 중장(대한민국장)) 1명에 대한 서훈이었다. 조만식의 서훈은 당시 사회적 분위기와 관계가 있었다. 1970년 3월 조만식의 미망인이 셋방에서 어렵게 생활한다는 소식이 보도되었고, 이를 돕기 위한 운동이 추진되면서 서훈이 이루어졌다. 조만식은 '납북되어 북한에 있거나 광복 후 북한에서 월남하지 않은 자'는 서훈에서 제외한다는 기준에 따라 서훈이 될 수 없었다. 그러나 조만식의 경우 예외적으로 포상이 이루어진 것이다. 따라서 제3공화국 시기 실질적인 서훈은 1968년 한차례 실시되었다고 할 수 있다.

1968년 서훈은 공적이 신청된 2,300여 명을 문교부에서 심사했다. 심사기준은 8년 이상의 형(刑)을 받은 이들을 원칙으로 '의병으로 전사 또는 피살된 분, 친일파와 일제 원흉 제거 활동을 벌인 분, 독립운동의 지도자 또는 독립운동단체의 주요간부, 기미독립운동을 지도한 분, 글로써 민족의식을 일깨운 분, 독립지사를 무료로 변호한 법조인' 등이었다. 심사결과 1,130명이 선정되었고 언론인·사학자·독립유공자로 구성된 내각사무처 상훈심사위원회에서 30여 차례의 회의를 거쳐 960명이 선정되었다.<sup>29)</sup> 선정된 960명은 상훈심사위원회에 관계부처 차관들이 참여한 공적심사위원회의 심의를 거쳐 최종적으로 530명(국민장(독립장, 78명)·대통령표창(452명))이 서훈되었다.<sup>30)</sup>

1968년 서훈의 특징은 유공자 훈격조정이 있었다는 것이다. 훈격조정은 1963년 대통령표창이 수여된 유공자를 대상으로 했으며, 유공자 16명의 훈격이 국민장(독립장)으로 조정되었다. 당시 훈격이 조정된 이유는 파악되지 않는다. 다만 유공자의 훈격은 생존지사와 유족에게 가장 큰 불만이었고, 이를 해결하기 위해 훈격을 조정한 것으로 보인다. 이는 훈격조정 대상자가 모두

29) 『조선일보』 1968년 2월 20일, 「建國偉業 뒷받침한 얼굴들」. 당시 상훈심사위원회에 참여한 역사학자는 이병도(학술원)·백낙준(白樂齋, 연세대)·홍이섭(연세대)·이선근(李瑄根, 경희대)·신석호(고려대)·유홍열(서울대)·김양선(金良善, 숭실대), 독립유공자는 김지환(金智煥)·이희승(李熙昇)·이화익(李化翼)·최용덕(崔用德)이었다(국가보훈처, 『대한민국독립유공인물록(1949~1992년도 포상자)』, 1992, 22쪽).

30) 『동아일보』 1968년 2월 18일, 「獨立有功 포상」; 『매일경제』 1968년 2월 19일, 「三一節 맞아 有功者 559名 포상」; 『조선일보』 1968년 2월 20일, 「建國偉業 뒷받침한 얼굴들」. 당시 서훈자 중 김정수(국민장(독립장), 2018년)·김관보(국민장(독립장), 2018년)·김정필(대통령표창, 2017)은 허위공적으로 서훈이 취소되었다(팔호안의 연도는 서훈 취소연도).

대통령표창이었다는 점을 통해서도 알 수 있다. 1963년 대통령표창이 새롭게 제정되면서 775명의 대규모 서훈이 이루어졌고, 이들 중 훈격이 낮은 유공자 16명을 1968년에 조정했다.<sup>31)</sup> 이를 통해 보면 1968년 신규로 서훈된 유공자는 514명(국민장(독립장) 62명)·대통령표창(452명)이었다.

유신시기에는 1976년과 1977년 두 차례 서훈이 시행되었다. 그러나 1976년 서훈은 임병직(林炳稷, 중장(대한민국장)) 1명에 대한 서훈이었다. 따라서 유신시기에도 실질적으로는 1977년 한차례 시행되었다고 할 수 있다. 임병직 서훈도 특이한 경우였다. 임병직은 일제강점기 미주지역에서 활동했으며, 광복 후 제2대 외무부장관, UN대사, 한국반공연맹이사장 등을 역임했다. 임병직은 1976년 9월 사망했고 건국공로훈장 중장이 추서되었다. 임병직의 훈격은 상당히 높았는데, 그의 독립운동 공적을 고려하면 광복 후 활동으로 훈격이 결정된 것으로 보인다.

1977년은 독립유공자 서훈에서 주목되는 해이다. 1977년부터 원호처(현, 국가보훈처)가 서훈업무를 주관했고, 역대 서훈 중 두 번째로 많은 서훈이 이루어졌기 때문이다. 원호처는 1977년 1월 5일부터 3월 20일까지 독립유공자 서훈신청을 받았다. 독립유공자 선정에서 누락되었거나 재심사를 위해서였다. 신청접수 결과 3,847건이 접수되었다(신규신청: 3,245건, 재심신청 602건).<sup>32)</sup> 1977년 서훈은 광복절에 시행하려 했으나 대상인원이 많아 12월에야 이루어졌다. 신청이 많았던 이유는 1968년 이후 사실상 독립유공자 서훈이 없었고 관련기관과 단체에서 독립운동사가 발간되고 새로운 자료들이 발굴 정리되었기 때문이다.<sup>33)</sup> 또한 원호처가 1977년 포상을 마지막으로 독립유공자 서훈을 중단하겠다고 선언한 것도 이유 중에 하나였다. 원호처는 1977년

31) 당시 훈격이 조정된 유공자는 다음과 같다.

(대통령표창, 1963년)→(국민장(독립장), 1968년): 권준(權峻)·김성택(金聖澤)·김용구(金容球)·김원범(金元範)·김천성(金天成)·노태준(盧泰俊)·박태열(朴泰烈)·신현구(申鉉九)·이명균(李明均)·이현규(李鉉圭)·장윤덕(張胤德)·정서송(鄭庶松)·주석환(朱錫煥)·차병수(車炳修)·채원개(蔡元凱)·한흥(韓興)(이상16명).

32) 『동아일보』 1977년 3월 29일, 「光復 32年만에 햇빛볼 獨立有功」; 『동아일보』 1977년 11월 30일, 「建國 29년만의 최대규모」.

33) 『동아일보』 1977년 11월 30일, 「建國 29년만의 최대규모」.

서훈 이후 남북통일이 되기 전에는 독립유공자 서훈을 시행하지 않겠다고 발표했다.<sup>34)</sup> 따라서 생존지사와 유족들은 1977년 서훈을 마지막 기회로 여겼다.

원호처는 서훈심사를 위해 공적심사실무위원회와 공적심사위원회를 조직했다.<sup>35)</sup> 공적심사실무위원회는 1차 심의, 공적심사위원회는 2차 심의를 담당했다. 심사기준은 '건국훈장은 8년 이상의 형을 받거나 독립운동을 한 분으로 독립운동 지도자이거나 국내외 여론을 환기시키고 순절 옥사 또는 전사한분, 건국포장은 4년 이상의 형을 받거나 5년 이상 독립운동을 한 분으로 당해 사건의 주모자로 상당한 공적이 있는 분, 대통령표창은 2년 이상의 형을 받거나 3년 이상 독립운동을 한 분으로 당해 사건의 주모자로 공적이 있는 분' 등이었다.<sup>36)</sup> 심사기준에 따라 1977년 12월 1,327명이 서훈되었다.<sup>37)</sup> 그러나 대통령이 수여된 이승희(李承熙)와 독립장의 27명, 건국포장 259명은 이전에 서훈되었으나 1977년에 훈격이 조정된 것이었다.<sup>38)</sup> 따라서 1977년 신규서훈자는 1,040명(대한민국장(1명)·독립장(58명)·건국포장(271명)·대통령표창(710명))이었다.<sup>39)</sup>

34) 『동아일보』 1976년 12월 28일, 「獨立有功者褒賞申請案内公告」.

35) 『경향신문』 1977년 11월 30일, 「獨立有功者1,330명 추가褒賞」

36) 『동아일보』 1977년 11월 30일, 「建國 29년만의 최대규모」.

37) 『매일경제』 1977년 11월 30일, 「1천 3백 30명 추가褒賞」; 『동아일보』 1977년 12월 1일, 「獨立有功者 褒賞」.

38) 당시 훈격이 조정된 유공자는 다음과 같다.

(대통령표창, 1963년)→(대통령장, 1977년): 이승희(1명)

(대통령표창, 1963년)→(국민장(독립장), 1977년): 김승곤(金勝坤)·김약연(金躍淵)·김용재(金容宰)·김이직(金理直)·나태섭(羅泰燮)·나석인(南錫仁)·신건식(申健植)·안병무(安炳武)·오광심(吳光心)·유해준(俞海濬)·이종희(李鍾熙)·한성수(韓聖洙)(12명)

(대통령표창, 1968년)→(국민장(독립장), 1977년): 권기옥(權基玉)·노원섭(盧元燮)·노림수(盧琳壽)·박승길(朴昇吉)·박영준(朴英俊)·박영희(朴寧熙)·박춘실(朴春實)·서상용(徐相庸)·송명순(宋秉瑠)·염온동(廉溫東)·이상정(李相定)·이재운(李載允)·강한성(張寒星)·최해(崔海)·허빈(許斌)(15명)

(대통령표창(1963·1968년)→(건국포장, 1977년): 강춘삼(姜春三) 외 259명(이하 명단 생략).

39) 1977년 서훈자 중 김홍량(독립장, 2011년)·이종욱(독립장, 2011)·남천우(대통령표창, 2011)·박영희(대통령표창, 2011)·차상명(대통령표창, 2011)은 친일행적으로 서훈이 취소되었다(괄호안의 연도는 서훈취소 연도임).

이와 같이 1977년에는 대규모 훈격조정이 있었다. 1977년 이전까지 훈장 수여자를 제외한 유공자는 모두 대통령표창이 추서되었다. 1963년과 1968년 대통령표창으로 서훈된 유공자가 압도적으로 많은 것도 이 때문이다. 훈격조정은 1968년 서훈에서 시행된 바 있다. 그러나 훈격의 문제는 계속해서 제기되었고, 1977년 서훈에서도 훈격 조정을 시행한 것으로 보인다. 이를 위해 1977년 서훈부터는 건국포장이 추서되기 시작했다. 건국포장은 1967년 제정된 상훈법시행령에 따라 법적근거가 마련되었으며 1977년 서훈부터 시행되었다. 건국포장은 대통령표창과 국민장(독립장) 사이의 훈격에 해당하는 유공자를 서훈하기 위해 시행되었으며 530명(신규: 271명, 훈격조정: 259명)에게 건국포장이 추서되었다. 1949년부터 1977년까지 서훈현황을 보면 <표 2>와 같다.<sup>40)</sup>

<표 2> 독립유공자 연도별 서훈현황(1949~1977년)

연도별	훈격별	건국 훈장					건국포장	대통령표창	계
		대한민국장	대통령장	국민장 (독립장)	애국장	애족장			
1949	신규	2						2	
1962	신규	18	58(57)	128(126)				204(201)	
1963	신규		4	223(222)			775(767)	1,002(993)	
1968	신규			62(60)			452(451)	514(511)	
	조정			16				16	
1970	신규	1						1	
1976	신규	1						1	
1977	신규	1		58(56)		271	710(707)	1,040(1,035)	
	조정		1	27		259		287	
계	신규	23	62(61)	471(464)		271	1,937(1,925)	2,764(2,744)	
	조정		1	43		259		303	

\* 괄호안의 인원은 서훈취소자를 제외한 인원임.

박정희 정부시기 독립유공자 서훈은 제도적으로 시작되었다는 점에서 의의가 있다. 『공훈록』과 공훈전자사료관의 「공훈록」 통계에 의하면 이 시기 독

40) 이 시기 서훈자 중 박황(1963·1977)·이상화(1968·1977)·홍규창(1968·1977)은 대통령표창이 중복 수여되었으며 이들의 통계는 최초 수여된 연도에 포함하였다. 따라서 1977년 대통령표창 수여자는 713명이나 박황·이상화·홍규창을 제외하면 710명이 된다.

립유공자는 675명이 서훈되었다. 그러나 이는 훈격조정이 포함되지 않은 통계상의 오류이며 실제로는 3,065명(신규: 2,762명)의 서훈이 이루어졌다. 대한민국장과 대통령장은 대부분이 이 시기에 서훈되기도 했다. 2020년 8월까지 대한민국장은 30명, 대통령장은 92명이 서훈되었는데 대한민국장의 70%인 21명, 대통령장의 67%인 62명이 이 시기에 서훈되었다. 독립장도 507명이 서훈되었는데 이는 현재까지 서훈된 독립장의 62%에 해당된다.<sup>41)</sup>

그러나 박정희 정부는 독립유공자 서훈에 소극적이었다. 박정희 정부는 민족전통과 민족주체사관을 강조했던 정권이었다. 따라서 역사교육에서도 대외항쟁과 국난극복, 독립운동사의 비중이 높았다. 그러나 독립유공자 서훈은 소극적인 정책으로 일관했다. 박정희정부가 집권 18년 동안 실질적으로 4차례의 포상만 시행했다는 점이 이를 대변한다. 인원도 1963년과 1977년에 1,000명이 넘는 인원을 포함해 신규로만 2,762명이 서훈되었으나 2020년 8월 현재 독립유공자 16,282명에 비하면 많은 인원으로 보기는 어렵다. 물론 서훈초기였고 독립운동 관련 자료의 부족이 원인일 수도 있다. 그러나 서훈초기 근거자료였던 박은식의 『한국독립운동지혈사』의 통계만 보더라도 독립운동 참여자는 2백만 명에 이른다. 따라서 독립유공자 서훈은 박정희 정부의 의지와 관련된 문제였다.

박정희 정부가 독립유공자 서훈을 정치적 목적으로 시행한 것도 원인이었다. 살펴보았듯이 1962년과 1963년 서훈은 5·16군사정변 이후 군사정부의 국민적 지지와 민심의 확보라는 목적이 있었다. 1968년 서훈은 3선 개헌 논의가 정치적 화두였던 시기에 시행되었으며, 1977년 서훈은 유신말기에 이루어졌다. 박정희 정부는 서훈 때마다 ‘독립운동가에 대한 정당한 예우’를 위해 서훈을 시행한다고 했으나 정치적 목적이 내재되어 있었다. 따라서 독립유공자 서훈에 대한 의지는 낮았고, 이에 따라 서훈이 정기적으로 시행되지 않았으며 정치적 필요에 따라 시행되었다.

41) 서훈자는 서훈취소 인원은 제외하고 훈격이 조정된 인원은 포함한 것이며, 비율은 2020년 8월까지 서훈인원(서훈취소자 제외)에 대한 비율이다.

## 2) 서훈제도의 정례화·전문화기(1980~1989년)

독립유공자 서훈은 1980년대 접어들면서 정례화되기 시작했다. 1980년대 서훈은 1980(332명)·1982(428명)·1983(424명)·1986(300명)·1987(16명)·1988(1명)·1989(22명)년에 서훈이 시행되었다.<sup>42)</sup> 1981년과 1985년을 제외하면 매년 서훈이 시행된 것이다. 1980년대부터는 서훈이 정례화되었고, 1986년 이후부터는 매년 서훈이 시행되었다. 서훈이 정례화되면서 서훈인원도 증가하기 시작했다. 1980년대 신규로 서훈된 인원이 1,523명으로 1949년부터 1977년까지 서훈된 유공자의 57%에 해당된다(〈표 2〉·〈표 3〉 참조).<sup>43)</sup>

서훈을 위한 공적심사체제도 전문화되었다. 1980년에는 공적심사실무위원회(1차), 공적심사위원회(2차), 1982년에는 공적조사위원회(1차), 공적심사위원회(2회)가 심사를 담당했다.<sup>44)</sup> 1983년부터는 제1공적심사위원회, 제2공적심사위원회에서 심사를 진행했으며, 이러한 체제는 현재도 유지되고 있다.<sup>45)</sup> 1982년부터는 윤병석(尹炳奭)·신용하(愼鏞廈)·조동걸(趙東杰)·김진봉(金鎭鳳) 등 독립운동 전공학자들이 공적심사위원회에 참여했다.<sup>46)</sup> 독립운동을 전공한 학자들이 참여하면서 입증자료 중심의 정밀한 공적심사가 이루어지

42) 이 시기 서훈자 중 장응진(대통령표창(1986년), 1996)·이항발(건국포장(1986년), 2011)·최준모(대통령표창(1980년), 2011)은 친일행적으로 서훈이 취소되었다(팔호안의 연도는 서훈년도와 서훈취소 연도임). 김희선은 1963년에 대통령표창이 수여되었고, 1980년에 독립장으로 훈격이 조정되었으나 1996년 친일행적으로 서훈이 취소되었다. 1980년 대통령표창에 추서된 유공자는 253명이나 1968년에 서훈된 박영화가 중복서훈되었다. 따라서 1980년 대통령표창 신규 서훈자는 252명이 된다.

43) 1980년 서훈에서도 훈격조정이 있었다. 훈격이 조정된 유공자는 다음과 같다(7명). (대통령표창, 1964년)→(국민장(독립장), 1980년): 김대지(金大池)·김희선(金羲善)·마진(馬晉)  
(대통령표창, 1968년)→(국민장(독립장), 1980년): 강원형(姜遠馨)·이종혁(李鍾赫)  
(대통령표창, 1977년)→(국민장(독립장), 1980년): 김일두(金一斗)·장석영(張錫英)

44) 국가보훈처, 『대한민국독립유공인물록(1949~1992년도 포상자)』, 1992, 24~25쪽.

45) 현재 독립유공자 심사는 제1공적심사위원회(독립운동계열별로 3개 분과 위원회), 제2공적심사위원회(제1공적심사위원회 의결사항 심사), 합동공적심사위원회(이견이 있는 안건 및 중요한 안건 심사)로 운영되고 있다.

46) 국가보훈처, 『대한민국독립유공인물록(1949~1992년도 포상자)』, 25쪽.

기 시작했다.<sup>47)</sup>

1980년대에는 사회주의 계열의 독립운동가에 대한 인식의 변화도 있었다. 1968년 서훈심사 기준을 보면 ‘통감시대(統監時代) 대신(大臣)급 이상을 역임, 또는 일진회원(一進會員), 공산주의자 등 정치적 과오를 범한 자’는 서훈에서 제외했다. 사회주의 계열 독립운동가는 ‘정치적 과오를 범한 자’로 분류되어 서훈에서 제외된 것이다.<sup>48)</sup> 표면적인 이유는 사회주의 독립운동가들이 순수한 민족의식에서 독립운동을 전개한 것인지, 공산주의 사상에서 비롯된 것인지 판단하기 어렵다는 것이었다. 그러나 냉전시대였고 반공(反共)이 국시(國是)였던 시기인 만큼 사회주의 독립운동가를 포상하지 않겠다는 것을 의미했고, 이러한 기준은 이후에도 유지되었다. 그러나 1980년대 들어 사회주의 독립운동가를 선별적으로 서훈하기 시작하여 독립유공자 서훈에서도 이념의 한계를 극복하기 시작했다.<sup>49)</sup>

이러한 변화는 6·25 당시 납북된 독립운동가에 대한 서훈으로 이어졌다.<sup>50)</sup> 1989년 삼일절에 김규식(金奎植)·조소앙(趙素昂)·유동설(柳東說)·오화영(吳華英)·조완구(趙宛九)·윤기섭(尹琦燮)과 같이 북한의 애국열사릉에 안장된 이들을 포함해 22명이 독립유공자로 선정된 것이다.<sup>51)</sup> 국가보훈처는 남북분단의 정치적 대립으로 왜곡된 독립운동의 역사를 바로잡고 민족동질성 회복이라는 관점에서 포상을 시행한다고 밝혔다.<sup>52)</sup> 이는 1988년 출범한 노태우 정부가 북방정책을 시행하면서 정책적 전환을 한 결과이기도 했다.<sup>53)</sup> 그

47) 국가보훈처, 『보훈50년사』, 539쪽.

48) 『조선일보』 1968년 2월 20일, 「建國偉業 뒷받침한 얼굴들」.

49) 국가보훈처, 『보훈50년사』, 539쪽.

50) 서훈된 독립운동가는 다음과 같다. 고창일·구중회·김규식·김봉준·김태열·박열·송재기·안재홍·엄항섭·오화영·원세훈·유동열·윤기섭·이강우·이증로·장덕로·장인환·장현식·정광호·정양수·조소앙·조완구

51) 『조선일보』 1989년 2월 10일, 「포상받는 拉北 독립유공자 공적」.

52) 『조선일보』 1989년 1월 31일, 「拉北독립유공자 22명 포상 보훈처 업무보고」; 『경향신문』 1989년 1월 31일, 「拉北독립유공자 포상」.

53) 『조선일보』 1989년 1월 31일, 「拉北독립유공자 22명 포상 보훈처 업무보고」; 『경향신문』 1989년 1월 31일, 「拉北독립유공자 포상」.

러나 1989년 서훈은 아쉬움을 남겼다. 1989년은 대한민국 임시정부 수립과 3·1운동 70주년이 되는 해였다. 국가보훈처는 이를 기념하기 위해 독립유공자 1천 명을 포상한다는 계획을 수립했다.<sup>54)</sup> 이에 따라 4월부터 5월까지 독립유공자 신청접수를 실시하며 ‘독립운동기간 2년, 옥고기간 1년 이상’인 심사기준도 융통성 있게 적용한다고 발표했다.<sup>55)</sup> 그러나 계획과는 다르게 납북된 독립유공자 외에는 포상을 시행하지 않았다.

〈표 3〉 독립유공자 연도별 서훈현황(1980~1989년)

연도별	훈격별	건국훈장					건국포장	대통령표창	계
		대한민국장	대통령장	국민장 (독립장)	애국장	애족장			
1980	신규		1	22			57	252(251)	332(331)
	조정			7(1)			64		71(70)
1982	신규		1	6			50	371	428
1983	신규			3			27	394	424
1986	신규		1	6			41(40)	252(251)	300(298)
1987	신규			2			1	13	16
1988	신규			1					1
1989	신규	2	7	3			4	6	22
계	신규	2	10	43			180(179)	1,288(1,286)	1,523(1,520)
	조정			7(1)			64		71(70)

\* 괄호안의 인원은 서훈취소자를 제외한 인원임.

원호처(국가보훈처)가 『공훈록』 발행을 시작한 것도 이때부터이다. 원호처는 1982년부터 『공훈록』 편찬사업을 시작했다. 『공훈록』 발간은 두 가지 목적이 있었다. 첫째는 서훈된 독립유공자의 공훈을 기리고 전승시키는 것이었다. 둘째는 당시만 하더라도 독립운동가에 관한 연구들이 부족한 상황에서 독립운동가에 대한 종합적인 기록을 위해서였다. 이를 위해 원호처는 전담직원 6명이 독립운동가 49,000여 명의 명단을 작성하고 이들의 독립운동 참여 사실과 관련 자료를 수집했다.<sup>56)</sup> 이를 바탕으로 1984년 『공훈록』 발간을 위

54) 『경향신문』 1989년 4월 12일, 「숨은 독립유공자 1천명 추가포상」.

55) 『조선일보』 1989년 4월 12일, 「獨立유공자 추가 포상 국가보훈처」.

56) 『경향신문』 1984년 8월 21일, 「애국의 얼들 한질의 冊으로」.

해 ‘독립유공자공훈록편찬위원회(이하 편찬위원회)’가 조직되었다.

편찬위원회는 신용하·박성수·김진봉·박영석·윤병석·이현희·조동걸 등 전문학자들과 이강훈(李康勳)·유석현(劉錫鉉) 등 생존지사들로 구성되었다.<sup>57)</sup> 편찬위원회는 서훈된 독립유공자 뿐만 아니라 독립운동참여자 45,000여 명의 자료를 운동계열별로 분류해 1984년부터 1988년까지 총 7권의 『공훈록』 편찬을 기획하였다.<sup>58)</sup> 그러나 『공훈록』 편찬과정에서 운동계열과 일정 조정을 거쳐 1986년 1권이 발간되었으며 1990년 제8권 발간으로 편찬사업은 마무리되었다. 이후 『공훈록』은 추가로 서훈된 독립유공자를 수록하는 형태로 간행되고 있으며 2020년 25권까지 발간되었다. 『공훈록』의 최초 간행기획과 실제 발간 상황은 <표 4>와 같다.<sup>59)</sup>

<표 4> 『공훈록』 최초 발간기획과 실제 발간 사항

발간 기획	실제 발간 사항
제1권: 애국계몽운동 의병전쟁	제1권: 애국계몽운동 의병전쟁
제2권: 3·1운동(상)	제2권: 3·1운동(상)
제3권: 3·1운동(하)	제3권: 3·1운동(하)
제4권: 독립군과 만주지역	제4권: 독립군 만주노령지역 독립운동
제5권: 의열투쟁, 임시정부 광복군	제5권: 임시정부 광복군
제6권: 정치·사회운동	제6권: 학생문화운동
제7권: 학생·문화운동	제7권: 국내독립운동
	제8권: 의열투쟁, 1986~89년 포상자

『공훈록』은 독립운동계열별로 ‘총론·참여자명단·개별공훈내용’으로 구성되었으며, 제8권은 의열투쟁과 『공훈록』 집필과정 중 추가로 서훈된 유공자(1986~1989년)를 별도로 수록하였다.<sup>60)</sup> 1990년까지 발간된 『공훈록』(제1~

57) 국가보훈처, 『독립유공자 공훈록』 제1권, 1986, 23쪽; 『조선일보』 1986년 12월 17일, 「『독립유공자 공훈록』 첫권 발간 보훈처」; 『동아일보』 1986년 12월 16일, 「4萬 8千여명 공적 집대성 『獨立유공자 功勳錄』 발간」.

58) 『동아일보』 1986년 12월 16일, 「4萬 8千여명 공적 집대성 『獨立유공자 功勳錄』 발간」.

59) <표 4>는 한종민, 「『독립유공자공훈록』 해제 및 부산지역 출신 독립유공자 수록현황」, 538쪽에서 재인용.

60) 한종민, 「『독립유공자공훈록』 해제 및 부산지역 출신 독립유공자 수록현황」, 538쪽.

제8권의 특징은 서훈된 독립유공자뿐만 아니라 독립운동 참여자명단이 수록된 것이다. 참여자명단은 유공자로 선정되지는 못했으나 독립운동 참여사실이 확인된 이들이었다. 이는 원호처에서 조사한 4만여 명의 독립운동가 중 편찬위원회에서 자료조사를 통해 공적이 확인된 이들이었다. 명단에 수록된 이들은 이후 대부분 유공자로 서훈되었다. 당시 조사된 참여자명단은 이후 서훈의 기초자료였으며 후손이 없거나 공적이 확인되지 않아 서훈이 되지 못한 독립운동가들의 서훈자료로 활용되었다.

### 3) 서훈제도의 전환 및 확대기(1990~2020년)

독립유공자 서훈은 1990년 큰 전환의 계기를 맞는다. 1990년 개정된 상훈법이 시행됨에 따라 대규모 훈격조정이 이루어졌기 때문이다. 훈격조정은 1968·1977·1980년에도 이루어졌다. 그러나 훈격의 문제는 이후에도 지속적으로 논란이 되었고 독립운동가들에게 건국포장이나 대통령표창으로 포상하는 것은 독립운동가의 공적 및 희생도에 비해 훈격이 너무 낮다는 여론이 형성되었다. 더욱이 다른 분야의 훈장은 5등급 체계인 데 비해 건국공로훈장만 3등급 체계인 것이 문제가 되었다. 이에 따라 1989년 12월 상훈법이 개정되고 1990년부터 시행되면서 건국훈장을 3등급에서 5등급 체제로 확대했다.<sup>61)</sup> 그 결과 국민장은 독립장으로 명칭이 변경되었고 애국장(4등급)·애족장(5등급)이 신설되었다. 이에 따라서 독립유공자 서훈은 대한민국장·대통령장·독립장·애국장·애족장·건국포장·대통령표창으로 세분화되었다. 또한 개정된 상훈법에 따라 독립유공자 훈격조정도 이루어졌다. 1989년까지 서훈된 유공자를 재심사하여 1990년(2,978명)·1991년(570명)·1992년(4명)에 훈격이 조정되었다(〈표 5〉 참조).<sup>62)</sup>

61) 『조선일보』 1990년 3월 21일, 「勳格높일 民族正氣」; 국가보훈처, 『보훈50년사』, 539쪽.

62) 1990년에 훈격이 조정된 김병식(애족장, 2018)·장웅진(애족장, 1996)·김규환(애족장, 2019)·남천우(애족장, 2011)·박성행(애국장, 2011)·박영희(애족장, 2011)·이동락(애국장, 2011)·이항발(애국장, 2011)·임용일(애족장, 2011)·차상명(애족장, 2011)·최준모(애족장, 2011)·최지화(애족장, 2011)와 1991년에 훈격이 조정된 김정필(애국장, 2017)은

〈표 5〉 독립유공자 연도별 서훈현황(1990~1992년)

연도별	훈격별	건 국 훈 장				건국포장	대통령 표창	계
		대한민국장	대통령장	국민장 (독립장)	애국장			
1990	신규		2	50	102	497(496)		651(650)
	조정				758(755)	2,220(2,211)		2,978(2,966)
1991	신규				546(545)			546(545)
	조정				512(511)	58		570(569)
1992	신규			7	31	93	47	413
	조정					4		4
계	신규		2	57	679(678)	590(588)	47	413
	조정				1,270(1,266)	2,282(2,273)		3,552(3,539)

\* 괄호안의 인원은 서훈취소자를 제외한 인원임.

독립유공자 통계에서 오류가 발생하는 대표적인 시기가 1990년과 1991년이다. 공훈전자사료관의 「공훈록」 통계에 의하면 1990년에 3,614명, 1991년에 1,111명이 서훈된 것으로 나타난다. 이것은 훈격이 조정된 유공자를 포함한 것이다. 1990년과 1991년 신규로 서훈된 인원은 1,197명이었다. 따라서 포상인원의 통계에 주의가 필요하다. 이러한 점은 훈격조정이 있었던 1968·1977·1980년 통계에서도 마찬가지다. 공훈전자사료관 「공훈록」 통계에 의하면 대규모 포상이 이루어진 1963년은 261명, 1977년은 104명으로 축소되어 있으며 1960~1970년대는 675명, 1980년대는 79명이 서훈된 것으로 처리된다. 그러나 살펴보았듯이 훈격이 조정된 인원이 누락된 통계이므로 이 시기 통계에서도 주의가 필요하다.

1990년대부터는 서훈인원이 급격히 증가했다. 이는 서훈이 오랫동안 시행된 결과이기도 하겠으나 서훈의 정례화, 사회주의 계열에 대한 서훈 확대, 국가보훈처의 발굴포상이 크게 영향을 미친 것이었다. 독립유공자 서훈은 1969~70년대에는 주로 3·1절, 1980년대에는 광복절에 이루어졌다. 그러나 1986년부터는 매년 서훈이 이루어졌고 1990년부터는 3·1절과 광복절 서훈이 정례화되

친일행적과 허위공적으로 서훈이 취소되었으며, 1990년에 서훈된 허영호(애족장, 2011)와 1991년에 서훈된 김우현(애국장, 2011)은 친일행적으로 서훈이 취소되었다(괄호 안의 연도는 서훈취소 연도임). 1991년 애국장에 서훈된 김우변·이운일·조시복·조용석·최우익은 중복 서훈이었다.

었다. 현재는 3·1절과 광복절, 순국선열의 날을 기념해서 서훈이 시행되고 있다. 서훈의 정례화는 서훈 기회와 유공자 수의 확대에 크게 기여했다.

사회주의 계열의 독립운동가에 대한 서훈도 확대되었다. 사회주의 계열의 독립운동가는 광복 이전 사망한 경우 선별적으로 서훈되었고, 광복 이후 사회주의 활동을 벌인 경우 서훈에서 제외되어 왔다. 그러나 광복 후 사회주의 활동을 했더라도 대한민국 체제를 적극 부인하지 않은 경우에는 독립유공자로 서훈하기 시작했다. 특히 1990년 서훈부터는 연좌제가 폐지되었다. 가족 중 북한정권에 협력했던 독립운동가는 서훈 제외 대상자였다. 그러나 연좌제가 폐지하면서 1990년에만 100여 명의 유공자가 서훈되었다.<sup>63)</sup> 이러한 변화는 독립유공자의 양적인 증가뿐만 아니라 독립유공자 서훈이 이념의 한계를 벗어나 전향적으로 발전하는 계기가 되었고, 이동휘(李東輝, 1995, 대통령장)·여운형(呂運亨, 2005, 대통령장)·권오설(權五堯, 2005, 독립장)·김철수(金綴洙, 2005, 독립장) 등 다수의 사회주의 계열의 독립운동가들이 서훈되었다.

발굴포상도 서훈의 질적·양적 변화를 가져오는 계기였다. 독립유공자 서훈은 1980년대까지 생존지사나 유족, 지인 등이 제출한 자료에 의해 이루어졌다. 따라서 입증자료도 신청인이 준비해 제출해야 했다. 그러나 전문지식이 부족한 유족이 입증자료를 제출하는 일은 상당히 어려운 일이었다. 조국의 독립을 위해 헌신한 독립운동가의 서훈을 유족이 입증자료를 찾아서 신청해야 하느냐의 문제가 계속해서 제기되었다. 따라서 국가보훈처는 1991년부터 발굴포상을 시작했다. 그 결과 1991년 3·1절에는 만주 용정 3·1운동 순국자 17명을 서훈했으며, 광복절에는 일제정보기관의 보고서 등에서 사형·전사·옥사 등으로 순국한 529명을 서훈했다.<sup>64)</sup> 이는 독립유공자 서훈은 국가가 끝까지 책임진다는 의지를 보여준 것으로 서훈방법의 큰 전환이었다. 1995년에는 서훈된 1,438명 중 76%에 해당되는 1,101명이 발굴포상이었으며 1982년 『공훈록』 편찬을 위해 수집된 4만여 명의 공적카드가 크게 기여하기도 했다.<sup>65)</sup> 이것은 독립유공자 서훈이 유족이나 일반인들의 신청에 의해서는

63) 『조선일보』 1990년 8월 15일, 「좌익抗日운동가도 褒賞대상」.

64) 국가보훈처, 『보훈50년사』, 539쪽.

한계가 있고 전문연구자들을 중심으로 정부주도로 이루어질 때 성과를 얻을 수 있다는 것을 보여주는 것이었다.<sup>65)</sup> 이러한 국가보훈처의 노력으로 2006년 이후 발굴포상이 79~95%에 이르는 성과를 이룩하기도 했다.<sup>67)</sup> 1993년부터 2020년 8월까지 서훈자 현황은 <표 6>과 같다.<sup>68)</sup>

<표 6> 독립유공자 연도별 서훈현황(1993~2020년)

연도별	훈격별	건 국 훈 장					건국포장	대통령표창	계
		대한민국장	대통령장	독립장	애국장	애족장			
1993	신규			9	44	115			168
1994	신규			3	8	15			26
1995	신규		4	95	542	428	105	264	1,438
1996	신규		1	12	131	54	24	55	277
1997	신규			4	13	32	56	20	125
1998	신규		1	5	83	29	17	23	158
1999	신규			2	66	43	18	45	174
2000	신규			2	57	43	16	39	157
2001	신규			1	51	32	13	14	111
2002	신규			3	56	67	21	61	208
2003	신규			1	103	38	30	34	206
2004	신규			1	21	19	24	84	149
2005	신규		1	8	134	82	102	241	568
2006	신규			5	66	157	79	216	523
2007	신규			2	32	155	40	119	348
2008	신규			2	67	122	90	145	426
2009	신규			3	128	108	41	87	367
2010	신규			7	130	150	65	149	501
2011	신규			2	115	190	83	136	526
2012	신규			1	50	132	45	90	318
2013	신규			1	56	140	41	72	310
2014	신규			4	111	151	30	45	341

65) 국가보훈처, 『보훈50년사』, 544~545쪽.

66) 윤선자, 「광복 후 애국선열 선양정책 재조명」, 371쪽.

67) 박길순, 「보령출신 독립유공자의 발굴과 서훈 가능성 모색」, 118쪽. 2015년 이후의 통계는 필자가 추가한 것임.

구분		06~10	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	계
포상 인원	계(A)	2,166	526	318	310	341	510	312	269	355	647	457	6,211
	신청	430	26	22	15	17	24	18	15	107	135	98	907
	발굴(B)	1,736	500	296	295	324	486	294	254	248	512	359	5,304
발굴비율(%)		80.14	95.06	93.08	95.16	95.01	95.29	94.23	94.42	69.85	79.13	78.55	85.39

68) <표 6>은 공훈전자사료관 「공훈록」을 이용해 작성했으며 서훈취소자가 제외된 통계이다.

2015	신규			2	130	194	74	110	510	
2016	신규				87	117	36	72	312	
2017	신규			1	43	108	43	74	269	
2018	신규				51	99	51	154	355	
2019	신규			1	23	82	47	494	647	
2020	신규			1	57	117	43	239	457	
계				7	176	2,375	2,820	1,144	2,349	8,871

### 3. 독립유공자 서훈결과와 현황

독립유공자 서훈은 독립운동의 계열별로 분류하여 시행되고 있다. 독립운동의 계열은 의병·3·1운동·문화운동·국내항일·의열투쟁·학생운동·만주와 노령방면·임시정부와 중국방면·광복군·애국계몽운동·미주방면·일본방면·외국인 등으로 구분하고 다시 구체적인 사건이나 의거활동 등으로 세분하기도 한다. 2020년 8월까지 서훈된 독립유공자는 16,282명에 이른다. 이들을 운동계열과 훈격별로 분류하면 <표 7>과 같다.

<표 7> 독립유공자 운동계열·훈격별 현황(2020년 8월 15일, 현재)

운동계열별	훈격별		건국훈장							건국포장	대통령 표창
	인원 (명)	비율 (%)	소계	대한민국장	대통령장	독립장	애국장	애족장			
의병	2,665	16.4	2,354	3	14	165	1,399	773	230	81	
3·1운동	5,637	34.6	2,671	3	24	44	548	2,052	361	2,605	
문화운동	102	0.6	102	1		16	36	49			
국내항일	2,682	16.5	1,792		1	56	419	1,316	395	495	
의열투쟁	130	0.8	127	3	6	29	47	42	2	1	
학생운동	587	3.6	258			9	50	199	64	265	
광복군	567	3.5	514		2	31	158	323	3	50	
계몽운동	134	0.8	133	4	8	34	33	54	1		
임시정부	377	2.3	347	8	13	81	102	143	15	15	
일본방면	252	1.5	192		1	4	30	157	34	26	
만주방면	2,300	14.1	2,154	2	9	231	1,369	543	101	45	
중국방면	275	1.7	264		2	58	107	97	7	4	
노령방면	161	1.0	118			10	62	46	31	12	
미주방면	328	2.0	121	1	1	20	28	71	104	103	

인도네시아방면	12	0.1	4				3	1	8	
구주방면	1	0.0	1					1		
외국인	72	0.4	68	5	11	35	4	13	4	
합계	16,282		11,220 (68.9%)	30 (0.2%)	92 (0.6%)	823 (5.1%)	4,395 (27%)	5,880 (36%)	1,360 (8%)	3,702 (23%)

훈격은 서훈자 16,282명 중 대한민국장 30명(0.2%), 대통령장 92명(0.6%), 독립장 823명(5.1%), 애국장 4,395명(27%), 애족장 5,880명(36%), 건국포장 1,360명(8%), 대통령표창 3,702명(23%)이었다. 살펴보았듯이 대한민국장과 대통령장은 1960~70년대 대부분의 포상이 이루어졌고 독립장도 50%정도의 인원이 서훈되었다. 대한민국장은 1989년 이후 서훈되지 않았고, 대통령장도 1990년(2명)·1995년(4명)·1996년(1명)·1998년(1명)에 서훈되었으며 2005년 여운형 이후 서훈자는 없다. 비율로는 애족장·애국장·대통령표창 순이다. 훈격은 유공자 수의 증가에 비해 상대적으로 낮아졌으며 1990년 이후에는 유공자 대부분이 애국장·애족장·대통령표창으로 서훈되었다.

이러한 현상은 1990년대 이전 공적이 많은 유공자들의 서훈이 완료되었기 때문이기도 하지만 독립유공자 심사기준과도 관련이 있다. 독립유공자 훈격은 독립운동의 공헌도와 독립운동의 희생도를 종합적으로 판단해서 이루어진다. 그러나 독립운동은 한말부터 광복 때까지 장기간에 걸쳐 전개되었고, 운동시기와 내용에 따라 입증자료도 다양해 획일적으로 선정하기는 어렵다. 따라서 해당 독립운동의 성격 및 역사적 의의, 활동 당시의 지위와 역할 등을 고려해 결정된다. 그런데 전문연구자들이 심사위원으로 참여하고 유공자 심사가 엄격하게 이루어지면서 대한민국장·대통령장·독립장의 대상자는 감소한 것으로 볼 수 있다. 반면에 독립운동자 서훈의 기준을 융통성있게 적용하면서 독립장 이하의 유공자 수가 늘어났다고 볼 수 있다.

운동계열로는 의병 2,665명(16.4%), 3·1운동 5,637명(34.6%), 문화운동 102명(0.6%), 국내항일 2,682명(16.5%), 의열투쟁은 130명(0.8%), 학생운동은 587명(3.6%), 광복군은 567명(3.5%), 계몽운동 134명(0.8%), 임시정부 377명(2.3%), 일본방면 252명(1.5%), 만주방면 2,300명(14.1%), 중국방면 275명(1.7%), 노

령방면 161명(1.0%), 미주방면 328명(2.0%), 인도네시아방면 12명(0.1%), 구주방면 1명, 외국인 72명(0.4%)이 서훈되었다. 운동계열로는 3·1운동·국내항일·의병·만주방면의 인원이 압도적으로 많은데 이는 독립운동의 특성 때문이다. 3·1운동과 의병, 국내항일은 국내에서 가장 많은 인원이 참여한 민족운동이었고, 국외에서는 만주에서 수많은 독립군과 독립운동단체들이 항일투쟁을 벌였기 때문이다.

3·1운동과 국내항일 유공자의 비율이 높은 것은 자료의 성격과도 관련이 있다. 이 분야는 국내에서 전개된 독립운동인 관계로 서훈의 근거가 되는 관련 자료들이 상대적으로 잘 보존되어 있기 때문이다. 독립유공자 서훈의 선정기준에는 여러 요소가 있으나 가장 중요한 공적자료는 행형기록이다(판결문, 수형인명부, 형사사건부). 이들 행형기록은 국가기록원에 소장되어 있으며 수형인명부는 지역의 면사무소(주민센터)에 소장되어 있기도 하다. 따라서 자료의 수집과 정리가 타 계열에 비해 상대적으로 용이한 측면이 있다. 국가보훈처는 발굴 포상을 시작하면서 국내외 독립운동 자료를 수집했는데 가장 많이 수집된 자료가 국내에 남아 있는 행형기록이었다.<sup>69)</sup> 따라서 이들 자료는 유공자 포상의 주요 근거로 활용되었고, 3·1운동과 국내항일 분야에서 가장 많은 유공자를 배출하게 되었다.

의병전쟁과 만주방면은 국내항일에 버금가는 유공자가 서훈되었다. 의병전쟁은 국내에서 전개된 독립운동이지만 3·1운동과 국내항일과 같이 독립운동을 입증하기 어려운 측면이 있다. 행형기록이 3·1운동이나 국내항일에 비하면 상대적으로 적기 때문이다. 그럼에도 2,665명의 유공자를 배출한 것은 대규모 인원이 참여한 결과로 보인다. 특히 행형기록과는 별개로 의병전쟁에 참여한 이들의 문집류가 증빙자료로 이용될 수 있었기 때문이기도 하다. 만주방면도 이와 다르지 않다. 국외에 건설된 독립운동 기지 중 가장 많은 인원이 참여한 곳이 만주이다. 만주는 국권회복운동기부터 광복 때까지 수많은 독립운동가들이 활동한 지역이며, 국외독립운동 지역 중 독립운동가

69) 국가보훈처, 『보훈50년사』, 546-552쪽.

들이 가장 오랫동안 활동한 지역이다. 따라서 일제의 정보관련 자료들이 많이 남아 있고, 이들 자료는 만주지역 독립운동 연구뿐만 아니라 유공자 서훈에도 크게 활용된 결과이다.

그러나 운동계열이 잘못 분류된 경우도 있다. 대표적인 경우가 안동출신 김도화(金道和)이다. 그는 의병전쟁에 참여한 후 자결순국했음에도 애국계몽운동으로 분류되어 있다. 김도화뿐만 아니라 자결순국투쟁을 전개한 유공자는 애국계몽운동으로 분류되어 있다. 이는 1986년 『공훈록』 발행 당시 분류에 따른 것이나 이들을 애국계몽운동가로 볼 수는 없다. 또한 이와 같은 분류는 서훈 당시 대표적인 활동을 근거로 한 것이다. 따라서 운동계열 분류는 독립운동의 전체적인 흐름을 파악할 수 있지만 반드시 일치하는 것은 아니다.

지역별로는 서울(432명, 0.1%) · 경기(1,419명, 8.7%) · 강원(653명, 4.0%) · 경남(1,324명, 8.1%) · 경북(2,265명, 13.9%) · 전북(1,069명, 6.6%) · 충남(1,422명, 8.7%) · 충북(531명, 3.3%) · 제주(181명, 1.1%) · 평남(910명, 5.6%) · 평북(1,248명, 7.7%) · 함남(757명, 4.6%) · 함북(431명, 2.6%) · 황해(736명, 4.5%) · 외국(92명, 0.6%) · 미상(1,554명, 9.5%) 등이다. 지역별로는 경북 · 충남 · 경기 순으로 많은 유공자를 배출했다. 그러나 독립유공자 수가 지역 독립운동사의 특성이 될 수는 없다. 물론 독립유공자를 많이 배출한 지역은 그 만큼 독립운동이 활발했다고 볼 수도 있다. 그러나 독립운동의 특성은 총체적 관점에서 접근해야 한다. 지역의 독립유공자를 분석하는 것도 이러한 관점에서 이루어져야 한다. 유공자 수가 지역의 독립운동사 모든 특성을 의미하지는 않기 때문이다. 예를 들면 호남지역은 호남의병들이 활발하게 의병전쟁을 전개한 지역이다. 그러나 호남지역에서 의병으로 독립유공자로 서훈된 유공자는 많지 않다. 의병관련 유공자 수가 적다고 해서 호남지역에서 의병전쟁이 활발하게 전개되지 않았다고 볼 수 없는 이유이다.

#### 4. 맺음말

독립유공자 서훈은 독립운동가를 정부에서 포상하는 제도이다. 독립유공자 서훈은 1962년부터 본격적으로 시행되었으며, 1960~70년대에는 1962·1963·1968·1970·1976·1977년에 서훈이 시행되었다. 그러나 1970년과 1976년은 독립유공자 각 1명에 대한 서훈이었기 때문에 실질적으로는 4차례 실시되었다고 볼 수 있다. 서훈은 1960~70년대 대한민국장의 70%, 대통령장의 67%, 독립장의 61%가 이루어졌으며, 1963년과 1977년에는 1,000명이 넘는 대규모 서훈도 있었다.

그러나 박정희 정부는 독립유공자 서훈에 소극적인 정책으로 일관했으며 독립유공자 서훈을 독립운동가에 대한 예우나 선양보다는 정치적 필요에 의해 시행했다. 1962년과 1963년 서훈은 5·16이후 군사정부의 국민적 지지와 민심의 확보에 있었고, 1968년 서훈은 3선 개헌이 정치적 화두였던 시기에 시행되었으며, 1977년 서훈은 유신말기에 이루어졌다. 그러나 독립유공자 서훈제도를 마련했다는 점과 서훈을 통해 독립정신을 계승하고 독립운동과 독립운동가에 대한 인식의 전환의 계기를 마련했다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다.

독립유공자 서훈은 1980년대부터 정례화·전문화되기 시작했다. 1982년부터는 독립운동사를 전공한 학자들이 심사에 참여해 공적자료 중심의 정밀한 심사가 이루어지기 시작했다. 1980년부터는 서훈이 정례화되었고, 1986년부터는 매년 서훈이 시행되었다. 사회주의 계열 독립운동가에 대한 인식의 변화도 있었다. 1980년대 들어 이념의 한계를 극복하고 사회주의 계열의 독립운동가에 대해 선별적 서훈이 시행되었으며, 1989년에는 남북된 독립운동가에 대한 서훈도 이루어졌다. 이러한 인식의 전환은 1990년대 사회주의 계열 독립운동가에 대한 서훈의 확대로 이어졌으며, 이동휘·여운형·권오설·김찬수 등 다수의 사회주의 계열 독립운동가들의 서훈이 이루어졌다.

국가보훈처는 1980년대부터 『공훈록』 발행을 시작했다. 국가보훈처는 1984

년 독립유공자공훈록편찬위원회를 조직했고, 1986년 『공훈록』 제1권을 발행했다. 『공훈록』 편찬사업은 1990년 제8권 발간으로 마무리되었으며, 이후 정기적으로 『공훈록』을 발행하고 있다. 『공훈록』은 연구자뿐만 아니라 일반인들에게 독립유공자에 대한 기본적인 정보를 제공함으로써 독립정신과 보훈정신의 함양에 크게 기여하고 있다. 그러나 1980년대 『공훈록』 발간 이후 독립운동과 독립운동가에 대한 연구성과가 축적되었고 관련 자료들도 새롭게 발굴 수집되었다. 따라서 적어도 1980~90년대 발행된 『공훈록』은 새롭게 편찬하거나 정비할 필요성이 있다.

현재 『공훈록』은 훈격이 조정된 내용이 반영되어 있지 않다. 따라서 연구자조차도 서훈 통계와 시기별 특성을 파악하는데 어려움이 있다. 독립유공자의 출신지 수정도 필요해 보인다. 지역의 독립운동사 연구에서 출신지는 상대적으로 중요한 의미를 갖는다. 그런데 『공훈록』은 본적으로 출신지를 구분하기 때문에 실제 출신지와 차이가 있기도 하다. 또한 연구성과의 축적으로 『공훈록』 내용이 수정되어야 할 곳도 많기 때문이다.

독립유공자 서훈은 1990년 상훈법 개정에 따라 대한민국장·대통령장·독립장·애국장·애족장·건국포장·대통령표창 7등급 체제로 세분화되었다. 독립유공자는 1962년에는 중장(대한민국장)·복장(대통령장)·단장(독립장)에 추서되었고, 이후 대통령표창(1963년)과 건국포장(1977년)이 추가되었다. 그러나 독립유공자의 훈장이 3등급 체제인 문제점이 제기되었고, 1990년부터 애국장과 애족장이 추가되었다. 또한 서훈등급이 세분화되면서 1990·1991·1992년 대규모 훈격조정이 이루어졌다. 독립유공자의 훈격은 서훈초기부터 문제가 있어 유공자와 유족들의 불만이었다. 따라서 1968·1977·1980년에 선별적으로 훈격이 조정되기도 했다. 그러나 상훈법이 개정되면서 대대적인 훈격조정이 이루어진 것이다.

서훈인원은 1990년대부터 급격히 증가하기 시작했다. 이는 서훈의 정례화, 사회주의 계열 독립운동가에 대한 서훈확대, 국가보훈처가 발굴포상을 실시한 결과였다. 사회주의 계열 독립운동가에 대한 서훈은 독립유공자의 양적인 증가뿐만 아니라 서훈이 이데올로기를 벗어나 전향적으로 발전하는 계기가

되었다. 발굴포상도 서훈의 질적·양적 변화를 가져오는 계기였다. 국가보훈처는 1991년부터 발굴포상을 실시했다. 발굴포상으로의 전환은 독립유공자에 대해서는 국가가 끝까지 책임진다는 의지를 보여준 것이었고, 2000년대 발굴포상 비율이 70%~95%에 이르는 성과를 이룩하기도 했다.

독립유공자 훈격은 애족장·애국장·대통령표창·독립장·대통령장·대한민국장 순이다. 독립유공자 수는 계속해서 증가한 반면 훈격은 상대적으로 낮아지고 있다. 1990년 이후에는 유공자 대부분이 애국장, 애족장, 건국포장, 대통령 표창으로 서훈되었다. 이는 1990년대 이전 공적이 많은 유공자들의 서훈이 완료되었기 때문이기도 하지만 심사가 전문화되고 심사기준이 완화된 결과이기도 하다. 운동계열별로는 3·1운동, 국내항일, 의병, 만주방면이 압도적으로 많다. 3·1운동과 의병, 국내항일은 국내에서 가장 많은 인원이 참여한 민족운동이었고, 국외에서는 만주에서 수많은 독립군과 독립운동단체들이 항일투쟁을 벌였기 때문이다. 또한 서훈의 근거가 되는 관련자료가 국내 독립운동인 관계로 상대적으로 잘 보존되어 있기 때문이기도 하다.

- 투고일 : 2021.01.10. / 심사완료일 : 2021.01.27. / 게재확정일 : 2021.01.29.
- 주제어 : 대한민국독립유공자인물록, 독립유공자, 독립유공자공훈록, 서훈, 훈격, 훈격조정

## ❖ 참고문헌

- 국가보훈처, 『대한민국독립유공자인물록』, 1992 · 1997 · 2002 · 2008.  
 \_\_\_\_\_, 『독립유공자공훈록』(1~25권), 1986~2020.  
 \_\_\_\_\_, 『보훈50년사』, 2011.
- 김혜진, 「부산의 독립유공자 공훈록 분석」, 『향도부산』 33, 부산광역시 시사편찬위원회, 2017.
- 박걸순, 「보령출신 독립유공자의 발굴과 서훈 가능성 모색」, 『충청문화연구』 15, 충청문화연구소, 2015.
- \_\_\_\_\_, 「충북출신 독립유공자의 발굴과 향후 과제」, 『역사와 담론』 68, 호서사학회, 2013.
- 심옥주, 「일제강점기 제주 독립운동의 지형과 독립유공자 현황분석」, 『한국독립운동사연구』 46, 한국독립운동사연구소, 2013.
- 이성우, 「청양지역 독립유공자 현황과 과제」, 『인문학연구』 104, 충남대학교 인문과학연구소, 2016.
- 윤선자, 「광복 후 애국선열 선양정책 재조명」, 『사학연구』 100, 한국사학회, 2010.
- 한종민, 『『독립유공자공훈록』 해제 및 부산지역 출신 독립유공자 수록현황』, 『향도부산』 37, 부산광역시 시사편찬위원회, 2019.
- 황선익, 「독립운동 기념의 역사적 전개와 독립운동 기념관」, 『한국근현대사연구』 87, 한국근현대사학회, 2018.

❁ 국문요약

## 독립유공자 서훈의 역사와 제도화 추이

이 성 우

독립유공자 서훈은 독립운동가를 정부에서 포상하는 제도이다. 독립유공자 서훈은 1962년부터 본격적으로 시작되었으며, 1960~70년대에는 실질적으로 1962·1963·1968·1977년 4차례 시행되었다. 이 시기 2,700여 명의 서훈이 시행되었으며, 1963년과 1977년에는 1,000명이 넘는 대규모 서훈이 이루어지기도 했다. 독립유공자 서훈이 이루어지면서 독립유공자에 대한 인식이 전환되는 계기가 마련되었다. 그러나 박정희 정부는 독립유공자 서훈에 대한 의지가 낮았고 정치적 필요에 따라 서훈을 시행했다.

서훈은 1980년대 들어 정례화되기 시작했다. 1986년부터는 매년 서훈이 이루어졌으며, 서훈인원도 증가하기 시작했다. 1983년부터는 독립운동사를 전공한 학자들이 심사에 참여하면서 공적자료를 중심으로 정밀한 공적심사가 이루어지기 시작했으며, 1986년부터는 독립유공자의 공훈을 전승시키기 위해 『독립유공자공훈록』이 발간되기 시작했다. 1990년에는 상훈법 개정에 따라 서훈이 대한민국장·대통령장·독립장·애국장·애족장·건국포장·대통령표창 7등급 체제로 세분되었으며, 서훈제도가 변경됨에 따라 1990·1991·1992년에 유공자의 훈격조정이 이루어졌다. 훈격조정은 1968·1977·1980년에도 시행된 바 있으나 상훈법 개정에 따라 대규모 조정이 이루어진 것이다. 1990년대부터는 사회주의 계열의 독립운동가에 대한 서훈이 확대되고 발굴포상이 시행되면서 서훈인원이 급격하게 증가하기 시작했다. 발굴포상은 포상신청에 의한 서훈의 한계를 극복하고 독립유공자의 서훈은 국가가 끝까지 책임진다는 의지를 보여준 것이었으며, 서훈의 질적·양적 변화를 가져오는 계기였다.

독립유공자 훈격은 애족장·애국장·대통령표창·독립장·대통령장·대한민국장 순이다. 독립유공자 수는 계속해서 증가하지만 훈격은 상대적으로 낮아지고 있다. 1990년 이후에는 유공자 대부분이 애국장, 애족장, 건국포장, 대통령 표창으로 서훈되었다. 이는 1990년대 이전 공적이 많은 유공자의 서훈이 완료되었기 때문이기도 하지만 독립유공자 심사기준이 완화된 결과이기도 하다. 운동계열별로는 3·1운동, 국내항일, 의병, 만주방면이 압도적으로 많다. 3·1운동과 의병, 국내항일은 국내에서 가장 많은 인원이 참여한 민족운동이었고, 국외에서는 만주에서 수많은 독립군과 독립운동단체들이 항일투쟁을 전개했기 때문이다.

✻ Abstract

## The History and Trend of the Decoration Conferment System for Independence Patriots

Lee, Sung Woo

The government confers decorations for independence patriots. The conferment of decorations for independence patriots was begun in 1962, and during 1960~70s, the government conferred decorations in 1962, 1963, 1968 and 1977. During the period, the government invested about 2,700 persons with decorations, and more than 1,000 was invested in 1963 and 1977. The conferment paved the way to change the perception on independence patriots. The Park, Jeong Hee government had a weak mind on the conferment of decorations, and the government invested decorations for political needs

During the 1980s, the government invested decorations regularly. From 1986, the government invested decorations every year, and the number of the decorated personnel was increased. Also, from 1983, scholars specialized in the independence movement participated in the official committee, and it resulted in close evaluation based on official evidences. From 1986, 『Doklibyugongjahunlok』 was published to pass on the meritorious deed of independence patriots. In 1990, Awards and Decorations Act was revised to devide decorations into Daehanminkukjang, Daetonglyeongjang, Doklibjang, Aekukjang, Aejokjang, Keonkukjang, and Daetonglyeongpyochang and due to the revision of the Act, the grade of decorations was adjusted in 1990, 1991, and 1992. From the 1990s, the number of the decorated personnel was

increased, due to expanding decoration for socialist independence patriots and investing decorations to whom the government discovered. Investing decorations to whom the government discovered made overcome the limitation of decoration application, and showed the government's will to take responsibility to the end for independence patriots. Also, it became the starting point of qualitative and quantitative changes in the decoration system.

The grade of decorations is Aejokjang, Aekukjang, Daetonglyeongpyochang, Doklibjang, Daetonglyeongjang, and Daehanminkukjang in order. The number of independence patriots is increasing, but the grade is getting lower relatively. After 1990s, in a large percentage of cases, Aejokjang, Aekukjang and Daetonglyeongpyochang was invested. The reason is that investing decorations was completed for the meritorious deed of independence patriots before 1990s, and the standard for the grade was lowered. The number of independence patriots is predominantly from the March First Independence Movement, domestic anti-Japanese activities, army raised in the cause of justice, and Manchuria, because the March First Independence Movement, army raised in the cause of justice, and domestic anti-Japanese activities were national movement which many people participated in, and armys for national independence and organizations for the independence movement conducted anti-japanese activities activities in Manchuria.

Key Words : Daehanminkukdoklibyugongjainmullok, Independence patriots, Doklibyugongjahunlok, Conferment of a decoration, The grade of a decoration, Adjusting the grade of a decoration.

