



제428회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

상훈법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈서훈의 종류 및 등급 변경 등〉

■ 임호선의원 대표발의(의안번호 제2210789호)

2025. 8.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
※ [참고] 훈장 및 포장의 종류 및 등급별 명칭	9

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 임호선의원 등 17인
2. 제 안 일 : 2025. 06. 13.
3. 회 부 일 : 2025. 06. 16.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 서훈의 추천·확정 및 취소에 대하여는 규정하고 있으나 서훈의 변경과 관련해서는 별도의 규정이 없음.

그렇다보니 유관순 열사, 이상설 선생 등의 경우처럼 서훈 등급 상향에 대한 국민적 여론이 발생하더라도 서훈의 변경에 대한 법적 근거가 없어 서훈 조정에 난항을 겪고 있음.

이처럼 서훈이 확정된 후에 서훈 대상자의 공적과 관련해 새로운 사실이 발견되거나 서훈의 기준이 달라지는 등 사회적·역사적 평가가 달라지는 경우 서훈의 종류 및 등급을 변경할 필요성이 제기됨.

이에 공적심사위원회를 별도로 구성해서 서훈 추천 대상자의 서훈 추천 및 변경, 취소와 관련해 심의토록 하고, 아울러 서훈 추천 대상자의 서훈 변경 규정을 마련토록 하여 서훈 추천 대상자의 공적이 국가와 사회에 미친 효과의 정도를 고려한다는 서훈의 대전제의 취지에 더욱 부합하도록 하기 위함(안 제7조의2 및 제8조의3 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 서훈 대상자의 공적에 대한 역사적 평가가 현저히 달라지거나 새로운 사실이 발견되는 등 필요성이 인정되는 경우, 서훈의 종류 및 등급을 변경할 수 있도록 하고, 시행령에 규정되어 있는 공적심사위원회의 구성 및 운영에 관한 사항을 법률로 상향하며, 심사 기록을 공개하도록 하려는 것임(안 제7조의2 및 제8조의3 신설 등).

현행	개정안
제5조(서훈의 추천) ①·② (생략)	제5조(서훈의 추천) ①·② (현행과 같음)
③ 서훈의 추천은 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>공적심사</u> 를 거쳐야 한다.	③ ----- ----- <u>제8조의3에</u> 따른 <u>공적심사위원회의 공적심사</u> 를----- ---.
<신설>	제7조의2(서훈의 변경) ① 서훈의 확정 이후에 해당 공적에 대한 역사적인 평가가 현저히 달라지거나 새로운 사실이 발견되는 등 훈장 또는 포장을 받은 사람의 공적을 다시 심의하여 서훈의 종류 및 등급을 달리 결정할 필요가 있다고 인정되는 경우에는 서훈을 변경할 수 있다. ② 서훈 추천권자는 제1항에 따라 서훈의 변경을 하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 <u>제8조의3에 따른 공적심사위원회의 심사</u> 를 거쳐 서훈의 변경에 관한 의안을 국무회의에 제출할 것

현행	개정안
제8조(서훈의 취소 등) ①·② (생략) ③ 서훈 추천권자는 훈장 또는 포장을 받은 사람에게 제1항 각 호의 어느 하나의 사유가 <u>발생하였을 때에는</u> 그 서훈의 취소에 관한 의안을 국무회의에 제출할 것을 행정안전부장관에게 요청하여야 하며, 행정안전부장관은 특별한 사유가 없으면 그 서훈의 취소에 관한 의안을 국무회의에 제출하여야 한다. 다만, 행정안전부장관은 서훈 추천권자의 요청이 없는 경우에도 대통령령으로 정하는 바에 따라 훈장 또는 포장을 받은 사람에게 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는지 심의한	<u>을 행정안전부장관에게 요청하여야 하고, 행정안전부장관은 특별한 사유가 없으면 서훈의 변경에 관한 의안을 국무회의에 제출하여야 한다.</u> ③ 대통령은 제2항에 따른 서훈의 변경에 관한 의안에 대하여 국무회의의 심의를 거쳐 서훈의 변경 여부를 결정한다. ④ 제3항에 따라 서훈의 변경이 결정된 경우에는 종전에 수여된 훈장 또는 포장과 이와 관련하여 수여한 물건 및 금전을 환수하고, 새로 결정된 훈장 또는 포장을 수여한다. 제8조(서훈의 취소 등) ①·② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----<u>발생하였을 때에는 제8조의3에 따른 공적심사위원회</u> <u>의 심사를 거쳐</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	개정안
결과 이를 확인한 경우에는 해당자에 대한 서훈의 취소에 관한 의안을 국무회의에 제출할 수 있다. 제8조의2(서훈의 공표) ① 제7조 또는 제8조에 따라 서훈이 <u>확정 또는 취소</u>된 경우에는 그 대상자와 사유를 서훈이 <u>확정 또는 취소</u>된 날부터 60일 이내에 관보에 게재하여야 한다. ② 행정안전부장관은 제8조에 따라 서훈이 <u>취소</u>된 사람이 기한 내에 <u>수여받은 훈장 및 포장</u> 등을 반환하지 아니한 경우에는 해당자의 이름을 서훈 미반환자 명부에 등재하고, 이를 관보 및 행정안전부 인터넷 홈페이지에 공개할 수 있다. ③ (생략) <신설>	----- ----- -----. 제8조의2(서훈의 공표) ① 제7조, 제7조의2 또는 제8조-----<u>확정, 변경 또는 취소</u>-----<u>확정, 변경 또는 취소</u>-----. ② -----제7조의2 또는 제8조에-----<u>변경 또는 취소</u>된-----<u>수여받은 훈장 및 포장</u>(서훈이 변경된 경우에는 종전에 수여받은 훈장 또는 포장을 말한다)----- ----- -----. ③ (현행과 같음) 제8조의3(공적심사위원회의 구성 등) ① 다음 각 호의 사항을 심사하기 위하여 서훈 추천권자 소속으로 공적심사위원회를 둔다. 1. 서훈 추천 대상자의 공적 및 서훈의 추천의 적정성에 관한 사항 2. 서훈 변경 대상자의 공적 및 서훈의 변경의 적정성에 관한 사항 3. 서훈을 받은 자의 서훈 취소 사유 해당 여부에 관한 사항 ② 공적심사위원회는 위원장 1명을 포함하여 6명 이상 11명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 공적심사위원회는 대통령령으로

현행	개정안
	<u>정하는 바에 따라 회의의 일시·장소, 안전명 및 회의 결과 등이 기록된 회의록을 작성·보존하고 이를 공개하여야 한다. 다만, 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공개하지 아니할 수 있다.</u> <u>④ 그 밖에 공적심사위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(서훈의 변경에 관한 적용례) 제7조의2 및 제8조의2의 개정규정은 이 법 시행 전 훈장 또는 포장을 받은 사람에 대하여도 적용한다.	

‘서훈(敍勳)’이란 국가에 뚜렷한 공적을 세운 사람에게 훈장이나 포장을 수여함으로써 그 공로를 기리는 제도를 말하는 것으로,¹⁾ 서훈은 「상훈법」에 따라 중앙행정기관장의 추천, 국무회의 심의, 대통령의 최종 결정 절차를 거쳐 수여됨.²⁾

현행법에는 서훈 취소에 관한 규정은 마련되어 있으나,³⁾ 이미 확

- 1) 「상훈법」 제2조(서훈의 원칙) 대한민국 훈장(勳章) 및 포장(褒章)은 대한민국 국민이나 우방국 국민으로서 대한민국에 뚜렷한 공적(功績)을 세운 사람에게 수여한다.
- 2) 「상훈법」 제5조(서훈의 추천) ① 서훈의 추천은 중앙행정기관의 장(대통령 직속기관 및 국무총리 직속기관의 장을 포함한다), 국회사무총장, 법원행정처장, 헌법재판소사무처장 및 중앙선거관리위원회 사무총장이 한다.
제7조(서훈의 확정) ② 대통령은 제1항에 따른 서훈에 관한 의안에 대하여 국무회의의 심의를 거쳐 서훈 대상자를 결정한다.
- 3) 「상훈법」 제8조(서훈의 취소 등) ① 훈장 또는 포장을 받은 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당

정된 서훈의 종류 또는 등급을 변경할 수 있는 명확한 법적 근거가 없어, 역사적 평가가 변화되거나 새로운 공적이 밝혀진 경우에도 이를 제도적으로 반영하기 어렵다는 지적이 있으며, 심사 과정 비공개로 인하여 제도의 신뢰성 확보에도 한계가 있다는 문제가 제기된 바 있음.⁴⁾

이에, 개정안은 서훈 확정 이후 새로운 사실이 확인되거나, 해당 공적에 대한 역사적 평가가 현저히 달라진 경우, 서훈의 종류 및 등급을 변경할 수 있는 법적 근거를 신설하여 서훈 대상자를 재평가할 수 있도록 하고, 공적심사 기록의 공개를 통하여 제도의 투명성을 제고하려는 취지인 것으로 보임.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 검토할 필요가 있음.

첫째, 서훈은 헌법에 따라 대통령이 법적 절차를 거쳐 수여하는 국가의 최고 영예인바,⁵⁾ 개정안 시행 시 기존에 수여된 대량의 서훈⁶⁾이 모두 재평가의 대상이 될 경우, 제도의 상징성과 안정성이 훼손

될 때에는 그 서훈을 취소하고, 훈장 또는 포장과 이와 관련하여 수여한 물건 및 금전을 환수한다.

1. 서훈 공적이 거짓으로 밝혀진 경우

2. 국가안전에 관한 죄를 범한 사람으로서 형을 받았거나 적대지역(敵對地域)으로 도피한 경우

3. 사형, 무기 또는 1년 이상의 징역이나 금고의 형을 선고받고 그 형이 확정된 경우

② 제1항에 따라 서훈을 취소하고, 훈장 또는 포장 등을 환수하려는 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.

③ 서훈 추천권자는 훈장 또는 포장을 받은 사람에게 제1항 각 호의 어느 하나의 사유가 발생하였을 때에는 그 서훈의 취소에 관한 의안을 국무회의에 제출할 것을 행정안전부장관에게 요청하여야 하며, 행정안전부장관은 특별한 사유가 없으면 그 서훈의 취소에 관한 의안을 국무회의에 제출하여야 한다. 다만, 행정안전부장관은 서훈 추천권자의 요청이 없는 경우에도 대통령령으로 정하는 바에 따라 훈장 또는 포장을 받은 사람에게 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 있는지 심의한 결과 이를 확인한 경우에는 해당자에 대한 서훈의 취소에 관한 의안을 국무회의에 제출할 수 있다.

4) 서울신문(2019.1.29.) “서훈 조정 안되고 ‘깜깜이’ 심사… ‘허점 많은 상훈법 손질해야’”

<https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190129014038>

5) 「대한민국헌법」 제80조 대통령은 법률이 정하는 바에 의하여 훈장 기타의 영전을 수여한다.

손되고, 수훈자의 명예와 신뢰가 손상될 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다고 보임.

특히 ‘역사적 평가 변화’의 인정 요건과 판단 기준이 불명확할 경우, 제도의 예측 가능성이 저하되고, 법 해석 및 적용의 불확실성, 사회적·정치적 갈등 등 다양한 부작용이 발생할 우려가 있음.

둘째, 현행 제도 내에서도 새로운 공적의 발견이나 사회적 평가의 변화가 인정되는 경우, 추가 공적을 근거로 상위 등급의 서훈이 추가 수여되거나, 허위공적 등 결격사유 확인 시 기존 서훈의 취소가 이루어진 선례가 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

2019년 유관순 열사가 국민적 요구와 3·1운동 100주년을 맞아 최고 등급의 건국훈장을 추가로 수여받은 사례, 친일행위가 밝혀진 독립유공자의 서훈이 취소된 사례가 있다는 점을 감안하여,⁷⁾ 법개정의 실효성을 검토할 필요가 있다고 보임.

셋째, 개정안에 따라 공적심사위원회의 심사기록이 공개될 경우, 심사위원들이 여론, 정치 상황, 이해관계자 등 외부 영향에 노출되어 심사의 공정성·중립성·신뢰성이 저하될 가능성이 있다는 점을 고려할

6) 행정안전부에 따르면, 2025년 7월 기준 약 96만 점의 서훈이 수여되었음.

7) 추가공적 발굴에 따라 상위훈격 추가 서훈한 사례

- 유관순: 건국훈장 3등급('62.3.) + 건국훈장 1등급('19.3.)

- 홍범도 : 건국훈장 2등급('62.3.) + 건국훈장 1등급('21.8.)

기존 공적이 거짓으로 밝혀져 서훈 취소한 사례

- '96년 이래 현재까지 독립유공자 중 친일행위가 밝혀진 26명에 대해 서훈 취소

필요가 있음.⁸⁾

결론적으로, 개정안의 입법 여부는 서훈 대상자에 대한 역사적 재평가 반영과 제도의 투명성 제고라는 긍정적인 측면과 더불어, 상훈 제도의 상징성과 안정성 보호, 제도 변화의 실효성, 심사위원회의 독립성 및 공정성 확보 등 다양한 측면을 종합적으로 고려하여 결정할 필요가 있을 것으로 보임.

행정안전부는 서훈은 적법한 절차에 따라 대통령이 결정하는 고도의 정치행위로서, 서훈 변경이 인정될 경우 서훈의 영예성과 안정성이 훼손될 우려가 있고, 현행 제도 내에서 추가 및 취소가 가능하여 법 개정의 실익이 크지 않으며, 공적심사 과정의 공개는 서훈의 객관성과 공정성을 저해할 수 있다는 점에서 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5338

8) (대법원 2014. 7. 24. 선고 2013두20301 판결) 공적심사위원회의 심사에는 심사위원들의 전문적·주관적 판단이 상당 부분 개입될 수밖에 없는 심사의 본질에 비추어 공개를 염두에 두지 않은 상태에서의 심사가 그렇지 않은 경우보다 더 자유롭고 활발한 토의를 거쳐 객관적이고 공정한 심사 결과에 이를 개연성이 큰 점 등 위 회의록 공개에 의하여 보호되는 알권리의 보장과 비공개에 의하여 보호되는 업무수행의 공정성 등의 이익 등을 비교·교량해 볼 때, 위 회의록은 정보공개법 제9조 제1항 제5호에서 정한 ‘공개될 경우 업무의 공정한 수행에 현저한 지장을 초래한다고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 정보’에 해당함

1. 훈장의 종류 및 등급별 명칭

훈장의 종류	등급별 명칭
가. 무궁화대훈장	
나. 건국훈장	1등급: 건국훈장 대한민국장 2등급: 건국훈장 대통령장 3등급: 건국훈장 독립장 4등급: 건국훈장 애국장 5등급: 건국훈장 애족장
다. 국민훈장	1등급: 국민훈장 무궁화장 2등급: 국민훈장 모란장 3등급: 국민훈장 동백장 4등급: 국민훈장 목련장 5등급: 국민훈장 석류장
라. 무공훈장	1등급: 태극 무공훈장 2등급: 을지 무공훈장 3등급: 충무 무공훈장 4등급: 화랑 무공훈장 5등급: 인현 무공훈장
마. 근정훈장	1등급: 청조 근정훈장 2등급: 황조 근정훈장 3등급: 홍조 근정훈장 4등급: 녹조 근정훈장 5등급: 옥조 근정훈장
바. 보국훈장	1등급: 보국훈장 통일장 2등급: 보국훈장 국선장 3등급: 보국훈장 천수장 4등급: 보국훈장 삼일장 5등급: 보국훈장 광복장
사. 수교훈장	1등급: 수교훈장 광화대장 수교훈장 광화장 2등급: 수교훈장 흥인장 3등급: 수교훈장 숭례장 4등급: 수교훈장 창의장 5등급: 수교훈장 숙정장
아. 산업훈장	1등급: 금탑 산업훈장 2등급: 은탑 산업훈장 3등급: 동탑 산업훈장 4등급: 철탑 산업훈장 5등급: 석탑 산업훈장

훈장의 종류	등급별 명칭
자. 새마을훈장	1등급: 새마을훈장 자립장 2등급: 새마을훈장 자조장 3등급: 새마을훈장 협동장 4등급: 새마을훈장 근면장 5등급: 새마을훈장 노력장
차. 문화훈장	1등급: 금관 문화훈장 2등급: 은관 문화훈장 3등급: 보관 문화훈장 4등급: 옥관 문화훈장 5등급: 화관 문화훈장
카. 체육훈장	1등급: 체육훈장 청룡장 2등급: 체육훈장 맹호장 3등급: 체육훈장 거상장 4등급: 체육훈장 백마장 5등급: 체육훈장 기린장
타. 과학기술훈장	1등급: 과학기술훈장 창조장 2등급: 과학기술훈장 혁신장 3등급: 과학기술훈장 웅비장 4등급: 과학기술훈장 도약장 5등급: 과학기술훈장 진보장

2. 포장의 종류 및 명칭

- 가. 건국포장
- 나. 국민포장
- 다. 무공포장
- 라. 근정포장
- 마. 보국포장
- 바. 예비군포장
- 사. 수교포장
- 아. 산업포장
- 자. 새마을포장
- 차. 문화포장
- 카. 체육포장
- 타. 과학기술포장