



제433회국회(임시회)
제1차보건복지위원회

약사법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 전현희의원 대표발의(의안번호 제14217호)

2026. 3.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 약국개설등록 및 지위승계 전 교육 이수 의무 신설 등	3

I. 개요

1. 전현회의원 대표발의안(의안번호 제14217호)

가. 제안경위

(1) 제 안 자 : 전현회의원 등 12인

(2) 제 안 일 : 2025. 11. 13.

(3) 회 부 일 : 2025. 11. 14.

나. 제안이유 및 주요내용

의료인이나 약사 면허증을 대여받아 의료기관·약국을 불법으로 개설·운영하는 이른바 “사무장병원”·“면허대여 약국” 운영 혐의로 적발되어 보험급여비용의 환수가 결정된 병원·약국은 2010년부터 2023년까지 모두 1,712개소이고 총 환수결정액은 약 3조 4,000억원에 이르나, 그 환수율은 6.79%에 불과하여 건강보험 재정에 악영향을 끼치고 있음.

면허대여약국은 일단 개설하고 나면 정상적인 약국과 구별이 어려울 뿐만 아니라 그 관리와 감독 또한 제한적이기 때문에 면허대여약국 개설을 원천적으로 봉쇄하는 것이 최선임.

이에 약국의 개설등록 또는 약국개설자의 지위승계신고 전에 약사회 또는 한약사회를 통하여 교육과정을 이수하도록 하고, 약사회 또는 한약사회 분회가 약국 개설에 대한 의견을 제시할 수 있도록 함으로

써 면허대여 약국 개설을 사전에 차단하고, 보건의료서비스 질 향상과 건강보험 재정 건전성 확보에 기여하려는 것임(안 제20조제5항제5호, 제20조의3 신설 및 제21조의2제2항 후단).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 약국개설등록 및 지위승계 전 교육 이수 의무 신설 등

가. 개정안의 내용

□ 약국을 개설하려는 자는 개설등록을 하기 전에, 약국개설자의 지위를 승계하려는 자는 지위승계신고를 하기 전에 약사(藥事) 관련 법령의 준수에 관한 사항 등을 포함하는 교육을 이수하도록 함 (안 제20조제5항제5호 및 제20조의3 신설).

- 약국을 개설하려는 자 등에 대한 교육은 약사회·한약사회가 실시하고, 약국을 개설하려는 자 등이 교육 이수 사실을 약국의 주소지를 관할하는 약사회·한약사회 분회에 알리도록 함.
- 교육을 이수하지 않거나, 교육 이수 사실을 약사회·한약사회에 알리지 아니한 경우 약국 개설등록을 할 수 없도록 함.
- 약사회·한약사회 분회가 약국을 개설하려는 자 등이 약국개설자의 자격을 갖추었는지 여부에 관한 의견을 시장·군수·구청장에게 제출할 수 있도록 함.

현행	개정안
제20조(약국 개설등록) ① ~ ④ (생략)	제20조(약국 개설등록) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개설등록을 받지 아니한다.	⑤ ----- ----- -----.

현행	개정안
1. ~ 4. (생략) <u><신설></u> ⑥ (생략) <u><신설></u>	1. ~ 4. (현행과 같음) 5. <u>약국을 개설하려는 자가 제20조의 3제1항 또는 같은 조 제4항을 위반한 경우</u> ⑥ (현행과 같음) <u>제20조의3(약국 개설 교육 등) ① 약국을 개설하려는 자는 제20조제2항에 따라 개설등록을 하기 전에, 약국개설자의 지위를 승계하려는 자는 제21조의2제1항에 따라 지위승계신고를 하기 전에 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 포함하는 교육을 이수하여야 한다.</u> 1. <u>약사(藥事) 관련 법령의 준수에 관한 사항</u> 2. <u>약국 경영윤리에 관한 사항</u> 3. <u>그 밖에 보건복지부장관이 약국의 건전한 개설 및 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 사항</u> <u>② 약사회 및 한약사회는 제20조제2항에 따라 약국을 개설하려는 자와 제21조의2제1항에 따라 약국개설자의 지위를 승계하려는 자에 대하여 제1항에 따른 교육을 실시하여야 한다.</u> <u>③ 약사회 및 한약사회의 장은 제1항에 따른 교육을 각각의 지부 또는 분회에서 실시하게 할 수 있다.</u> <u>④ 약국을 개설하려는 자 또는 약국개설자의 지위를 승계하려는 자는</u>

현행	개정안
※ 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(적용례) 제20조제5항제5호, 제20조의3 및 제21조의2제2항 후단의 개정규정은 이 법 시행 이후 약국을 개설하거나 약국개설자의 지위를 승계하려는 경우부터 적용한다.	

나. 검토의견

- 현행법에 따르면, 약국은 약사 또는 한약사가 개설할 수 있으며, 약국을 개설하려는 자는 대통령령으로 정하는 시설 기준을 갖추고 시장·군수·구청장에게 등록하여야 하고¹⁾, 약국개설자의 지위를 승계하려는 자는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 함²⁾.
- 개정안은 약국을 개설하려는 자 또는 약국개설자의 지위를 승계하려는 자가 약사회·한약사회가 실시하는 교육을 받도록 하고, 교육 이수 사실을 약국 주소지를 관할하는 약사회·한약사회 분회에 알리도록 하며, 이수 사실을 전달받은 약사회·한약사회 분회가 약국을 개설하려는 자 등이 제20조제1항에 따른 약국개설자의

1) 「약사법」

제20조(약국 개설등록) ① 약사 또는 한약사가 아니면 약국을 개설할 수 없다.

② 약국을 개설하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 개설등록을 하여야 한다. 등록된 사항을 변경할 때에도 또한 같다.

③ 제2항에 따른 등록을 하려는 자는 대통령령으로 정하는 시설 기준에 따라 필요한 시설을 갖추어야 한다.

④ 시·도지사는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 시·도의 규칙으로 약국의 개설등록 기준을 정할 수 있다.

⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개설등록을 받지 아니한다.

1. 제76조에 따라 개설등록이 취소된 날부터 6개월이 지나지 아니한 자인 경우

2. 약국을 개설하려는 장소가 의료기관의 시설 안 또는 구내인 경우

3. 의료기관의 시설 또는 부지의 일부를 분할·변경 또는 개수(改修)하여 약국을 개설하는 경우

4. 의료기관과 약국 사이에 전용(專用) 복도·계단·승강기 또는 구름다리 등의 통로가 설치되어 있거나 이를 설치하는 경우

⑥ 제2항에 따라 개설등록한 약국이 아니면 약국의 명칭이나 이와 비슷한 명칭을 사용하지 못한다.

「약사법 시행령」

제22조의2(약국의 시설 기준) ① 법 제20조제3항에 따라 약국에는 다음 각 호의 시설을 갖추어야 한다.

1. 조제실

2. 저온 보관 및 빛가림을 위한 시설

3. 수돗물이나 「먹는물관리법」 제5조에 따른 먹는물의 수질 기준에 맞는 지하수 등을 공급할 수 있는 시설

4. 조제에 필요한 기구

② 제1항에 따른 시설의 세부기준은 보건복지부장관이 식품의약품안전처장과 협의하여 보건복지부령으로 정한다.

2) 「약사법」

제21조의2(약국개설자의 지위 승계) ① 약국개설자가 영업을 양도한 경우에 그 양수인이 종전의 약국개설자의 지위를 승계하려는 경우에는 그 양도일부터 1개월 이내에 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다.

② 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 신고를 받은 경우에는 그 내용을 검토하여 이 법에 적합하면 신고를 수리하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 양수인이 약사 또는 한약사가 아니거나 제5조 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 신고를 수리하여서는 아니 된다.

③ 제1항에 따른 신고가 수리된 경우에는 양수인은 그 양수일부터 종전 약국개설자의 지위를 승계한다.

자격을 갖추었는지 여부에 관한 의견을 시장·군수·구청장에게 제출할 수 있도록 하는 내용임.

- 또한, 개정안은 약국을 개설하려는 자 등이 교육을 받지 아니하거나 교육 이수 사실을 알리지 않은 경우 시장·군수·구청장이 약국 개설등록을 받지 않도록 함.

□ 개정안의 제안이유에 따르면, 약국 개설등록의 요건과 절차를 보완함으로써 면허를 대여하여 약국을 개설하는 행위를 예방하려는 취지로 이해됨.

□ 다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항에 대한 검토가 필요함.

□ 첫째, 약국을 개설하려는 자 및 약국개설자의 지위를 승계받으려는 자 등에 대한 사전 교육이 면허 대여 여부를 판단하기 위한 효과적인 수단인지 여부를 검토할 필요가 있음.

□ 개정안은 약사(藥事) 관련 법령의 준수에 관한 사항, 약국 경영 윤리에 관한 사항, 그 밖에 보건복지부장관이 약국의 건전한 개설 및 운영을 위하여 필요하다고 인정하는 사항 등을 교육 내용에 포함하도록 하고 있는데,

사회적으로 문제가 되고 있는 면허 대여 행위³⁾는 통상 법령에 대한 인지 부족에서 비롯된 것으로 보기 어려운 의도적인 위법행위라는 점을 고려할 때 단순 교육 이수가 면허 대여 행위를 억제하는 데 실효성이 있다고 보기는 어려운 측면이 있음.

3) 보건복지부에 따르면, 적발된 면허 대여 사례 중 상당수는 더 이상 영업을 계속하기 어려운 고령의 약사에게 대가를 지불하고 면허를 대여받아 소위 '사무장 약국'으로 운영하는 형태임.

- 국민건강보험공단 조사 결과 최근 5년간(2025.6.30. 기준) 불법개설약국의 개설명의자 중 70대 이상은 66.3%로 나타남.

□ 아울러, 개정안과 같이 등록 및 지위승계 전 교육 이수를 의무화 하는 경우 약국 등록에 소요되는 시간이 현행⁴⁾보다 길어지게 된다는 점, 약사의 경우 현행법에 따라 매년 연수교육을 받고 있으므로⁵⁾ 등록 전 교육 의무 부과는 중복 규제로 작용할 가능성이 있다는 점도 고려할 필요가 있다고 보임.

□ 둘째, 개정안은 약국을 개설하려는 자 등이 법 제20조제1항⁶⁾에 따른 약국개설자의 자격을 갖추었는지 여부에 대하여 직역단체인 약사회·한약사회가 시장·군수·구청장에게 의견을 제시할 수 있도록 규정하고 있는데, 이러한 의견 제시 절차를 두는 것이 타당한지에 대하여 검토할 필요가 있음.

□ 우선, 약국 개설등록을 하려는 자 등이 약사·한약사인지 여부는 현행의 등록 절차에서 시장·군수·구청장이 신청자의 면허증을 제출 하도록 하는 방식으로 확인하고 있다는 점을 고려할 때, 약사회·한약사회로 하여금 그에 대한 의견을 제시할 수 있도록 하는 실익이 있다고 보기 어려움.

4) 약국 개설등록을 신청하는 경우, 시·군·구는 신청인이 약사 또는 한약사인지 여부 및 현행법령에 따른 시설기준을 갖추었는지 여부를 직접 현장에 나가 사실조사를 진행하고, 등록 요건 충족 여부가 확인되면 등록증을 발급하고 있는데, 현재 이러한 절차에는 약 7일이 소요되는 것으로 파악됨.

5) 「약사법」

제15조(연수교육) ① 보건복지부장관은 약사 및 한약사의 자질 향상을 위하여 필요한 연수교육을 명할 수 있다.

② 제1항의 연수교육에 필요한 사항은 보건복지부령으로 정한다.

「약사법 시행규칙」

제5조(약사 또는 한약사의 연수교육) ① 법 제15조에 따른 약사 또는 한약사의 연수교육은 매년 6시간 이상으로 한다.

② 영 제35조제3항제2호에 따라 약사 또는 한약사의 연수교육에 관한 업무를 위탁받은 약사회 또는 한약사회는 매년 연수교육의 대상 및 교육 내용 등을 포함한 연수교육계획서를 작성하여 다음 연도 시작 20일 전까지 보건복지부장관에게 제출하여 승인을 받아야 한다.

③ 약사회 또는 한약사회는 연수교육을 이수한 사람에게 이수증을 발급해야 하며, 매년 1월 31일까지 전년도 연수교육 실적을 보건복지부장관에게 보고해야 한다.

④ 보건복지부장관은 예산의 범위에서 연수교육에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

⑤ 약사 또는 한약사는 제1항에 따른 연수교육을 받아야 한다.

6) 「약사법」

제20조(약국 개설등록) ① 약사 또는 한약사가 아니면 약국을 개설할 수 없다.

□ 또한, 현행법에 따르면 약사회·한약사회는 모든 약사·한약사를 회원으로 하는 직역단체로서⁷⁾ 약국 개설과 직접적인 이해관계를 가지는데, 개설자격 판단에 관한 의견 제시를 해당 단체가 수행하도록 하는 것은 제도의 중립성과 공정성을 저해할 가능성이 있다고 보임.

- 개정안은 의견의 법적 구속력 여부를 명확히 하고 있지는 않지만, 행정청이 직역단체의 부정적 의견을 사실상 배제하기 어렵다는 점을 고려할 때 결과적으로 민간단체가 약국 개설에 대한 실질적 사전심사 권한을 행사하는 구조로 작동할 우려가 있음.

7) 「약사법」

제11조(약사회) ① 약사(藥師)는 약사(藥事)에 관한 연구와 약사윤리(藥師倫理) 확립, 약사의 권익 증진 및 자질 향상을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 대한약사회(이하 “약사회”라 한다)를 설립하여야 한다.

② 약사회는 법인으로 한다.

③ 약사회가 설립되면 약사는 당연히 그 회원이 된다.

④ 약사회에 대하여는 이 법에서 규정한 것 외에 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 약사회는 제79조의2에 따른 면허취소 및 자격정지 처분 요구에 대한 심의·의결을 위하여 윤리위원회를 둔다.

⑥ 윤리위원회의 구성, 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(한약사회) ① 한약사는 한약 및 한약제제에 관련된 약사(藥事)에 관한 연구와 한약사윤리 확립, 한약사의 권익 증진 및 자질 향상을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 대한한약사회(이하 “한약사회”라 한다)를 설립하여야 한다.

② 한약사회는 법인으로 한다.

③ 한약사회가 설립되면 한약사는 당연히 그 회원이 된다.

④ 한약사회에 대하여는 이 법에서 규정한 것 외에 「민법」 중 사단법인에 관한 규정을 준용한다.

⑤ 한약사회는 제79조의2에 따른 면허취소 및 자격정지 처분 요구에 대한 심의·의결을 위하여 윤리위원회를 둔다.

⑥ 윤리위원회의 구성, 운영 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- (보건복지부: 신중검토) 면허대여 약국 개설의 사전 차단을 위한 다각도적 노력 필요성에는 공감하나, 모든 약국 개설 예정자·지위 승계 예정자를 대상으로 별도 교육을 이수하도록 하는 것은 의료법에도 유사 사례가 없으며, 규제 대상자에게 과도한 부담과 함께 약국 개설등록 소요 기간 지연 등 비효율성 초래 우려가 있는 반면, 교육과정을 통해 면허대여 약국 여부가 적발이 가능한지에 대한 정책적 효과도 불확실함. 또한, 사실상 이해관계자인 지역 약사(한약사)단체에서 약국 개설 의견을 제시함에 따라 약국 개설 관련 불필요한 갈등을 조장할 수 있음.

약국 개설 관련 별도 특화된 교육이 필요하다면 약사 보수교육 과정에 포함하는 것이 바람직하며, 면허대여 약국 관리체계는 최근 국회에서 논의 중인 건보공단 특별사법경찰 도입 논의를 통해 검토하는 것이 합리적일 것임.

- (공정거래위원회: 신중검토) 지역의료 환경에 밝은 단체를 통해 면허대여약국의 개설을 사전에 차단하여 보건의료서비스 질 향상과 건강보험 재정건정성을 확보하려는 취지에는 공감하나, 이익단체인 분회가 약국 개설자격 여부 등에 대한 의견을 지자체장에게 제출할 수 있도록 하는 규정 등이 약국 개설을 막는 신규 진입장벽으로 작용할 우려가 있음.

- 약국을 개설하려고 하는 자는 기존 약국들의 잠재적, 직접적 경쟁자이므로 각 분회는 구성원들의 이익을 보호하기 위하여 약국의 신규 개설을 견제·지연·방해할 유인이 큼.

- 지방자치단체는 직역단체인 분회가 제출한 의견을 무시하기가 어렵기 때문에 분회가 약국 개설의 심사 및 거부 권한을 실질적으로 가지게 되는 결과를 초래할 우려가 있음.

□ (경기도 부천시: 신중검토) 약사회·한약사회는 직역단체로서 공적 심사기구가 아니라는 점을 고려할 때 개설 적격성 판단에 영향을 미치게 될 경우 이해관계의 개입 가능성이 있어 행정의 공정성과 중립성을 저해할 우려가 있고, 면허대여 여부는 개설자의 자금 출처 및 계약관계 등을 면밀히 조사하여야 판단할 수 있다는 점에서 약사회·한약사회의 의견 제출이 면허대여 약국을 실질적으로 차단하는 효과는 미미할 것으로 보임. 또한, 개설등록 절차를 추가하는 것은 행정의 복잡화와 등록절차 지연을 야기할 우려가 있으며, 개설 전 의무교육은 면허대여 방지의 실효성은 낮으나 정상적인 개설자에게 절차적 부담을 가중하는 측면이 있고, 약사의 경우 매년 연수교육을 받도록 하고 있다는 점에서도 중복 규제 우려가 있음.

□ (대한약사회: 찬성) 약사회 분회 또는 한약사회 분회가 약국 개설에 대한 의견을 제시할 수 있도록 함으로써 면허대여약국 문제를 사전에 차단하고자 하는 법 개정 취지에 적극 찬성함.

- 다만, 의견 제출 범위를 제20조제1항의 ‘약국개설자 자격여부’로 한정할 경우, 면허대여 등 주요 위반 사항을 사전에 확인하고 관련 의견을 제출하는데 한계가 있을 것으로 판단되므로, 약사회 분회 또는 한약사회 분회가 제6조제3항(면허대여) 및 제20조제5항(약국 개설 등록 결격사유)에 대한 의견제출도 가능하도록 하여야 할 것임.

- ☐ (대한한약사회: 찬성) 면허대여 약국 개설을 방지하여 보건의료 서비스 질 향상과 건강보험 재정 건전성 확보에 기여하고자 하는 개정안의 취지에 동의함.

문 의 처
02)6788-5504