



제433회국회(임시회)
제1차보건복지위원회

약사법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 장종태의원 대표발의(의안번호 제16394호)

2026. 3.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 대형 약국에 대한 영업시간·영업일 규제 신설 등	3

I. 개요

1. 장종태의원 대표발의안(의안번호 제16394호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 장종태의원 등 11인
- (2) 제 안 일 : 2026. 1. 28.
- (3) 회 부 일 : 2026. 1. 29.

나. 제안이유 및 주요내용

최근 이른바 “창고형 약국”이 등장하게 되면서 지역 내의 소형 약국의 생존권이 위협받고 있다는 지적이 있음. 창고형 약국으로 인하여 주변 소형 약국이 경영난을 겪고, 나아가 폐업에까지 이르게 된다면 지역 내에서의 의료서비스 접근성이 떨어질 것이 우려됨. 실제로 대형 자본이 약국시장에 자유롭게 진입할 수 있는 미국의 경우에는 독립된 소형 약국의 폐업률이 매우 높아 약국이 없거나 매우 부족한 지역이라는 뜻의 “약국사막”이라는 용어까지 등장한 상황임.

이에 영업면적이 500제곱미터 이상인 약국을 개설하려는 경우 지역 사회 기여 계획 등을 포함한 지역협력계획서를 제출하도록 하고, 시장·군수·구청장이 건전한 의약품 유통질서 확립 및 대형약국과 소규모약국 간의 상생을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 영업시간을 제한하거나 의무휴업일을 지정할 수 있게 하여 지역 내에 소형약국의

생존권을 보장하려는 것임.

다만, 약국사막지역에 거주하는 주민들의 의약품 접근성 향상을 위하여 약국사막지역에 대형약국을 개설하는 경우에는 지역협력계획서를 제출하지 않아도 되도록 하고, 영업시간 제한·의무휴업일 지정 대상에서 제외하며, 보건복지부장관 및 시장·군수·구청장이 약국사막지역에 개설된 약국에 대한 행정적·재정적 지원을 실시할 수 있게 하려는 것임(안 제20조, 제20조의3, 제21조의4 및 제21조의5 등).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 대형 약국에 대한 영업시간·영업일 규제 신설 등

가. 개정안의 내용

- 약국 개설시 등록사항에 영업면적을 추가함(안 제20조제2항).
- 대형약국(영업면적이 500제곱미터 이상인 약국)을 개설하거나 영업면적을 500제곱미터 이상으로 변경하려는 자는 지역사회 기여 계획 및 다른 약국과의 상생 방안을 포함한 지역협력계획서를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 개설등록 또는 변경등록을 하도록 하되, 약국의 소재지가 약국사막지역 내인 경우는 지역협력계획서 제출 의무를 면제함(안 제20조의3 신설).
- 시장·군수·구청장이 건전한 의약품 유통질서 확립 및 대형약국과 그 외의 약국 간 상생을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대형약국에 대하여 오전 0시부터 오전10시까지의 범위에서 영업을 하지 아니할 것 또는 매월 하루 또는 이틀을 휴업할 것을 명할 수 있도록 하되, 약국의 소재지가 약국사막지역 내인 경우는 규제 대상에서 제외함(안 제21조의4 신설).
- 보건복지부장관이 약국이 없거나 면적·인구에 비하여 약국이 부족한 읍·면·동을 약국사막지역으로 지정하여 고시할 수 있도록 하고, 보건복지부장관 및 시장·군수·구청장이 약국사막지역에 개설된 약국에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 함(안 제21조의5 신설).

현행	개정안
제20조(약국 개설등록) ① (생략)	제20조(약국 개설등록) ① (현행과 같음)
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.	② 약국을 개설하려는 자는 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)에게 약국의 명칭, 영업면적, 소재지 등의 사항을 등록(이하 “개설등록”이라 한다)하여야 한다. 등록된 사항을 변경할 때에도 또한 같다.
③ ~ ⑥ (생략)	③ ~ ⑥ (현행과 같음)
<신설>	⑦ 제2항에 따른 등록의 절차, 그 밖의 등록사항 등은 보건복지부령으로 정한다.
<신설>	제20조의3(대형약국의 개설등록 및 변경등록) ① 제20조제2항에도 불구하고 영업면적이 500제곱미터 이상인 약국(이하 “대형약국”이라 한다)을 개설하거나 약국의 영업면적을 500제곱미터 이상으로 변경하려는 자는 보건복지부령으로 정하는 바에 따라 지역사회 기여 계획 및 다른 약국과의 상생 방안을 포함한 지역협력계획서를 첨부하여 시장·군수·구청장에게 개설등록 또는 변경등록을 하여야 한다. 다만, 개설등록시 또는 변경등록 이후 약국의 소재지가 제21조의5에 따른 약국사막지역 내인 경우에는 그러하지 아니하다.
	② 시장·군수·구청장은 제1항 본

현행	개정안
	문에 따라 개설등록 또는 변경등록을 하려는 약국의 소재지로부터 보건복지부령으로 정하는 거리 이내의 범위 중 일부가 인접 시·군·구(자치구를 말한다)에 속한 경우 지체 없이 인접지역의 시장·군수·구청장에게 개설등록 또는 변경등록을 신청 받은 사실을 통보하여야 한다. ③ 제2항에 따라 신청 사실을 통보 받은 인접지역의 시장·군수·구청장은 그 날부터 20일 이내에 개설등록 또는 변경등록에 대한 의견을 제시할 수 있다. ④ 시장·군수·구청장은 제1항 본문에 따라 제출받은 지역협력계획서를 검토하는 경우 개설등록 또는 변경등록을 하려는 약국의 소재지로부터 보건복지부령으로 정하는 거리 이내의 범위 안에 소재한 약국을 개설한 자의 의견을 청취하여야 하며, 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 전문기관에 이에 대한 조사를 하게 할 수 있다. ⑤ 시장·군수·구청장은 제1항 본문에 따라 제출받은 지역협력계획서가 미진하다고 판단하는 경우에는 제출받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간 안에 그 사유를 명시하여 보완을 요청할 수 있다. ⑥ 시장·군수·구청장은 지역협력

현행	개정안
하려는 자 3. ~ 7. (생략) ② (생략)	-- 3. ~ 7. (현행과 같음) ② (현행과 같음)
※ 부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(대형약국에 대한 경과조치) 이 법 시행 당시 등록된 대형약국은 이 법 시행 이후 1년 이내에 제20조의3의 개정규정에 따른 지역협력계획서를 제출하여야 한다.	

나. 검토의견

□ 최근 창고형·공장형 약국 등 대형 유통 구조를 표방하는 약국이 등장하면서, 의약품을 일반 공산품처럼 인식하게 하여 복약지도 기능이 약화되고 의약품 오남용 위험이 증가할 수 있다는 우려와 주변 소형 약국들의 생존을 위협한다는 지적이 제기되고 있음.

나아가 창고형 약국으로 인해 소형 약국들이 폐업한 이후 창고형 약국 역시 폐업하게 될 경우 해당 지역은 약국이 부재한 이른바 ‘약국사막지역’으로 전락하게 된다는 우려도 제시되고 있음.

- 소위 기업형 네트워크 약국¹⁾이 늘어남에 따라 비약사 자본의 간접 지배가 확대된다는 지적이 있고, 최근 언론 보도에 따르면 창고형 약국이 가맹사업 전환을 추진하는 사례도 있음.

□ 개정안은 영업면적 500제곱미터 이상의 약국(이하 ‘대형약국’)에 대하여 다음과 같은 규제를 신설하는 것임.

- i) 대형약국 개설등록·변경등록 시 지역사회 기여 계획 및 다른 약국과의 상생 방안을 포함한 지역협력계획서를 첨부하도록 의무화함(안 제20조의3 신설).

- ii) 시장·군수·구청장이 대형약국에 대하여 오전 0시부터 오전10시 사이의 범위에서 영업을 하지 못하도록 제한하거나 또는 매월 하루 또는 이틀을 의무휴업일로 지정할 수 있도록 함(안 제21조의4 신설).

1) 네트워크 약국은 크게 경영지원회사(MSO)형, 프랜차이즈형으로 나누어짐. MSO형은 MSO가 인사, 구매, 회계, 마케팅 등 비약무 분야 경영 서비스를 제공함으로써, 약국 개설자인 약사는 본연의 조제·복약지도 업무에 집중할 수 있도록 하는 형태임. 프랜차이즈형은 가맹본부가 상표 사용권, 교육, 물류, 마케팅 등을 제공하며 개별 약사가 약국 개설자이자 가맹점주가 되는 방식임.

- 아울러 개정안은 보건복지부장관이 약국사막지역(지역 주민들의 의약품 접근성이 떨어지는 읍·면·동)을 지정할 수 있는 근거를 마련하고(안 제21조의5 신설), 지역협력계획서 제출 및 영업시간·영업일 제한 등 개정안이 신설하는 규제를 약국사막지역 내 대형 약국에 대하여는 적용하지 않도록 함.

□ 이는 대형마트 및 SSM²⁾에 대하여 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정³⁾과 지역협력계획서 첨부⁴⁾ 등을 규정하고 있는 「유통산업

2) Super Supermarket의 약자로, 대규모 유통 기업에서 체인 형식으로 운영하는 슈퍼마켓을 의미함.

3) 「유통산업발전법」

제8조(대규모점포등의 개설등록 및 변경등록) ① 대규모점포를 개설하거나 제13조의3에 따른 전통산업 보존구역에 준대규모점포를 개설하려는 자는 영업을 시작하기 전에 산업통상부령으로 정하는 바에 따라 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 첨부하여 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 등록하여야 한다. 등록한 내용을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

② 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항에 따라 제출받은 상권영향평가서 및 지역협력계획서가 미진하다고 판단하는 경우에는 제출받은 날부터 대통령령으로 정하는 기간 내에 그 사유를 명시하여 보완을 요청할 수 있다.

③ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항에 따라 개설등록 또는 변경등록[점포의 소재지를 변경하거나 매장면적이 개설등록(매장면적을 변경등록한 경우에는 변경등록) 당시의 매장면적보다 10분의 1 이상 증가하는 경우로 한정한다]을 하려는 대규모점포등의 위치가 제13조의3에 따른 전통산업보존구역에 있을 때에는 등록을 제한하거나 조건을 붙일 수 있다.

④ 제3항에 따른 등록 제한 및 조건에 관한 세부 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

⑤ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 개설등록 또는 변경등록하려는 점포의 소재지로부터 산업통상부령으로 정하는 거리 이내의 범위 일부가 인접 특별자치시·시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)에 속하여 있는 경우 인접지역의 특별자치시장·시장·군수·구청장에게 개설등록 또는 변경등록을 신청 받은 사실을 통보하여야 한다.

⑥ 제5항에 따라 신청 사실을 통보받은 인접지역의 특별자치시장·시장·군수·구청장은 신청 사실을 통보받은 날로부터 20일 이내에 개설등록 또는 변경등록에 대한 의견을 제시할 수 있다.

⑦ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항에 따라 제출받은 상권영향평가서 및 지역협력계획서를 검토하는 경우 협의회의 의견을 청취하여야 하며, 필요한 때에는 대통령령으로 정하는 전문기관에 이에 대한 조사를 하게 할 수 있다.

제8조의2(지역협력계획서의 내용 및 이행실적 평가·점검) ① 제8조에 따른 지역협력계획서에는 지역 중소유통기업과의 상생협력, 지역 고용 활성화 등의 사항을 포함할 수 있다.

② 특별자치시장·시장·군수·구청장은 지역협력계획서의 이행실적을 점검하고, 이행실적이 미흡하다고 판단되는 경우에는 개선을 권고할 수 있다.

4) 「유통산업발전법」

제12조의2(대규모점포등에 대한 영업시간의 제한 등) ① 특별자치시장·시장·군수·구청장은 건전한 유통질서 확립, 근로자의 건강권 및 대규모점포등과 중소유통업의 상생발전(相生發展)을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대형마트(대규모점포에 개설된 점포로서 대형마트의 요건을 갖춘 점포를 포함한다)와 준대규모점포에 대하여 다음 각 호의 영업시간 제한을 명하거나 의무휴업일을 지정하여 의무휴업을 명할 수 있다. 다만, 연간 총매출액 중 「농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률」에 따른 농수산물의 매출액 비중이 55퍼센트 이상인 대규모점포등으로서 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 대규모점포등에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 영업시간 제한

2. 의무휴업일 지정

② 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항제1호에 따라 오전 0시부터 오전 10시까지의 범위에서 영업시간을 제한할 수 있다.

③ 특별자치시장·시장·군수·구청장은 제1항제2호에 따라 매월 이틀을 의무휴업일로 지정하여야 한다. 이 경우 의무휴업일은 공휴일 중에서 지정하되, 이해당사자와 합의를 거쳐 공휴일이 아닌 날을 의무휴업일로 지정할 수 있다.

발전법」과 유사한 구조로 파악되며, 대형약국과 소형약국의 상생을 도모하고 건전한 유통질서를 확립하는 한편 약국사막지역을 지정하여 국민의 의약품 접근성을 확보하고자 하는 취지로 이해됨.

□ 다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 점을 검토할 필요가 있다고 보임.

□ 첫째, 개정안은 면적을 기준으로 하여 영업면적 500㎡ 이상인 약국을 ‘대형약국’으로 정의하여 규제 대상으로 삼고 있으나, 약국의 시장지배력 또는 주변 약국에 대한 영향력이 면적만으로 결정된다고 보기 어려운 측면이 있음.

□ 약국의 영향력은 입지(병·의원 및 상권과의 거리), 영업구조(조제 중심 또는 일반약 중심), 가격·할인 판매 방식, 체인·가맹 여부, 취급 품목의 규모, 온라인·배달 등 판매채널, 지역 내 약국 밀집도 및 인구·수요 구조 등 복합적 요인에 의해 좌우될 수 있는바, 면적 기준만으로 규제대상을 획정하는 것이 규제 목적 달성에 적합한지에 대해서는 추가적인 검토가 필요하다고 보임.

□ 아울러, 500㎡라는 기준이 어떠한 근거에 따라 설정된 것인지 명확하지 아니한바, 해당 면적 기준이 규제 목적을 고려할 때 적절한 수준인지에 대한 검토가 선행될 필요가 있다고 보임.

□ 둘째, 개정안은 대형약국에 대하여 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정이라는 규제 근거를 신설하는 것인데, 이는 약국 개설자의 직업 수행의 자유를 직접 제한하는 규제에 해당하는바 과잉금지원칙을 위반하는지 여부에 대한 논의가 필요하다고 보임.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

□ 대형마트 및 SSM에 대하여 개정안과 유사한 규제를 규정한 「유통산업발전법」에 대한 헌법소원에서, 헌법재판소는 동 제도에 대하여 합헌으로 판단한 바 있음⁵⁾.

□ 다만, 헌법재판소는 영업시간 및 영업일 제한이 직업수행의 자유를 제약하는 규제에 해당함을 인정하면서도, 전통시장 및 중소기업의 보호와 지역경제의 상생이라는 공익 목적의 정당성, 대형마트 등이 자본력·규모의 경제 등에서 구조적 우월성을 가지는 점, 월 2회 의무휴업 및 일정 시간대 영업제한이라는 규제 강도가 전면적 영업금지에 이르지 아니하는 점 등을 종합적으로 고려하여 과잉금지 원칙을 위반하지 아니한다고 판단한 것임.

따라서, 개정안과 관련하여서는 동 합헌 결정의 주요 논리를 준거로 삼아, 대형약국이 과연 대형마트 등과 유사한 수준의 규제를 정당화할 정도로 시장에 영향을 미치는지, 부작용 발생 가능성이 인정되는지 등을 면밀히 살필 필요가 있다고 보임.

□ 또한, 대형약국 규제가 심야·공휴일 지역 주민의 의약품 접근성에 미치는 영향까지 고려할 때, 규제로 달성되는 공익과 제한되는 사익 간의 형량이 적정한지 여부도 함께 검토할 필요가 있음.

□ 셋째, 개정안은 안 제21조의5를 신설하여 농·어촌 등 약국이 부족한 취약지역을 약국사막지역으로 지정하도록 하여 의약품 접근성을 제고하려는 것인데,

안 제21조의5제2항은 “보건복지부장관 및 시장·군수·구청장이 약국사막지역 안에 개설된 약국에 대하여 필요한 행정적·재정적

5) 유통산업발전법 제12조의2 위헌소원(2016헌바77, 2018. 6. 28. 합헌)

지원을 할 수 있다”고 규정하고 있을 뿐 해당 지원이 어떠한 것인지에 대하여는 정하고 있지 않은바, 해당 규정만으로 의약품 접근성 확대라는 입법 목적을 실질적으로 달성할 수 있는지가 불명확한 측면이 있음.

- 넷째, 안 제21조의5제1항은 보건복지부장관이 해당 구역 내에 약국이 없거나, 해당 구역의 면적이나 인구 수에 비하여 약국이 부족하여 지역 주민의 의약품 접근성이 현저히 떨어지는 읍·면·동을 약국사막지역으로 지정·고시할 수 있도록 규정하고 있는데, 지역 내 약국 분포 및 주민의 실제 접근성은 지방자치단체가 보다 구체적으로 파악하고 있을 가능성이 높은바, 지정 과정에서 시장·군수·구청장의 의견을 청취하도록 하는 등 절차적 보완 방안을 논의할 필요가 있다고 보임.
- 다섯째, 안 부칙 제2조는 “이 법 시행 당시 등록된 대형약국은 이 법 시행 이후 1년 이내에 제20조의3의 개정규정에 따른 지역협력계획서를 제출하여야 한다”고 규정하고 있는데, 지역협력계획서를 제출하지 않은 경우에 대한 사항은 규정되어 있지 않음.
- 따라서, 지역협력계획서 제출 의무 불이행시 의무 이행을 확보하기 위한 수단을 부칙에 규정하는 것이 바람직한 것으로 보임.

다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- (보건복지부) 최근 대형약국의 등장으로 인근 지역 소형약국 폐업 및 이로 인한 국민의 의약품 접근성 저하를 우려하여, 예방적 방지를 위한 입법 취지에는 공감함.

다만, 개정안은 대규모점포의 개설·운영 관련 입법례(유통산업발전법)와 유사한 내용으로 대형약국의 개설 등록 및 운영에 관하여 정부의 개입 근거를 두고 있는데, 약사 또는 한약사 개인이 개설·운영하는 약국을 기업이 운영하는 대규모점포 수준으로 규제하는 것은 다소 과도한 조치로 판단됨. 또한, 대형약국의 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정은 야간 및 공휴일에 운영을 기피하는 소형약국과 상생과 국민의 의약품 접근성 제고 측면에서 적절하지 않은 규제 수단으로 판단됨.

아울러, 약국 사막 지역 소재 약국에 대한 지원은 제도 설계방안에 따라 상당한 재정 소요가 예상되는 만큼 정책의 실효성, 의약품 접근성 제고를 위한 기존 제도(공공심야약국 지원, 안전상비의약품 판매제도, 특수장소 지정, 의약분업 예외지역 지정 등) 간의 역할 분담 방안 등의 검토가 선행될 필요가 있다고 보임.

- (공정거래위원회: 반대) 영업면적 500제곱미터 이상인 약국에 대하여 영업시간 제한 및 의무휴업을 명할 수 있도록 하는 것은 사업자의 영업활동을 제한하여 시장 내 경쟁을 감소시킬 수 있고, 심야시간대 및 공휴일에 의약품 접근성을 제한하여 소비자 편익을 저해할 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요함.

□ **(대한약사회: 찬성)** 개정안은 영업면적이 일정 규모 이상인 약국에 대해 지역협력계획서 제출, 영업시간 제한 및 의무휴업일 지정에 대한 법적 근거를 마련하는 것으로, 대형약국의 영업 행태를 합리적으로 관리하고 지역약국과의 불균형을 완화하려는 점에서 국민 보건 안전 확보에 필요한 조치로 판단됨.

□ **(대한한약사회: 찬성)** 지역 내 보건의료서비스 접근성을 유지하고 소형약국의 생존 기반을 보호하기 위한 제도적 장치를 마련하려는 개정안에 동의함.

□ **(대한의사협회: 반대)** 개정안이 대형약국에 대해 일률적으로 영업시간을 제한하고 의무휴업일을 지정하는 것은, 심야 시간대나 공휴일에 긴급히 의약품이 필요한 응급 환자, 소아, 노약자 등의 의약품 접근성을 저하시켜 결과적으로 국민의 건강권을 침해할 우려가 있음.

또한, 약국사막지역 지정과 관련하여서는, 의료취약지역 내 보건소·보건지소 등 의료기관을 통한 의약품 제공 방안이 검토되어야 할 것임. 기존 인프라를 최대한 활용하여 국가예산 낭비를 줄이고, 의료인력의 효율적 배치를 도모하여, 환자가 아플 때 진료와 처방, 투약을 한 장소에서 즉시 해결할 수 있도록 하는 것이 주민들의 의약품 접근성을 향상하고 건강권을 보장하는 가장 현실적인 대안이 될 것으로 판단됨.

□ **(한국환자단체연합회)** 창고형 대형 약국 확산으로 인한 지역 의약품 유통 질서 변화를 제도적으로 관리하기 위한 입법 취지에는 공감함. 다만, 개정안의 주요 내용이 지역협력계획서 제출, 영업

시간·휴무일 제한 등 지역 약국과의 상생에 초점이 맞춰져 있어, 약사법의 본질적 목적이라 할 수 있는 환자안전과 복약지도 강화를 위한 방향으로서는 충분하지 않다고 보임.

창고형 대형약국에 대한 규율은 단순히 지역 상생이나 영업 형태 조정이 아닌, 영업면적 또는 매출 규모에 비례한 약사 배치 기준 강화와 복약지도 실효성 확보 등 환자 안전을 중심으로 개정될 필요가 있음.

문 의 처
02)6788-5504