



제429회국회(정기회)
제8차보건복지위원회

약사법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 서영석의원 대표발의(의안번호 제13121호)

2025. 11.

보 건 복 지 위 원 회

수석전문위원 이지민

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 약사·한약사 복수 약국 운영 금지	3

I. 개요

1. 서영석의원 대표발의안(의안번호 제13121호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 서영석의원 등 10인
- (2) 제 안 일 : 2025. 9. 18.
- (3) 회 부 일 : 2025. 9. 19.

나. 제안이유 및 주요내용

현행 「약사법」에서는 약국개설자를 약사 또는 한약사로 제한하고, 면허를 다른 사람에게 대여하거나 대여받을 수 없도록 규정하고 있음. 이는 약사 또는 한약사가 직접 약국을 개설 운영하여 그 책임을 분명하게 하기 위한 것임.

이처럼 약국을 개설하는 것은 그 약국을 운영하는 것을 포함하고 있음에도 불구하고, 최근 개설과 운영을 구분하여 법을 적용함으로써 면허대여 등 불법 개설 및 중복개설 의심 약국에 대하여 처벌을 하지 않는 근거로 악용되고 있음.

「의료법」에서는 제4조제2항 “의료인은 다른 의료인의 명의로 의료기관을 개설하거나 운영할 수 없다”, 제33조제8항 본문 “제2항제1호의 의료인은 어떠한 명목으로도 둘 이상의 의료기관을 개설·운영할 수 없다”고 의료기관의 개설과 운영을 분리하여 구체적으로 규제하고

있음.

이에 「의료법」 등 다른 의약관계법령의 취지에 맞춰 단 하나의 약국만을 개설·운영할 수 있도록 제21조를 개정함으로써 불법·편법적 지분투자나 네트워크 약국개설로 인한 과도한 상업화를 방지하고, 소비자 안전을 강화하고자 함(안 제21조제1항).

Ⅱ. 주요 내용별 검토

1. 약사·한약사 복수 약국 운영 금지

가. 개정안의 내용

- ☐ 약사 또는 한약사가 하나의 약국만을 개설·운영할 수 있도록 규정함
(안 제21조제1항).

현행	개정안
제21조(약국의 관리의무) ① 약사 또는 한약사는 하나의 약국만을 <u>개설할 수 있다.</u> ②·③ (생략)	제21조(약국의 관리의무) ① ----- ----- <u>개설·운영</u> <u>할 수 있다.</u> ②·③ (현행과 같음)

나. 검토의견

- ☐ 현행법 제21조제1항¹⁾은 약사 또는 한약사가 하나의 약국만을 개설할 수 있도록 규정하고 있고, 제6조제3항²⁾은 약사 및 한약사가 다른 사람에게 면허를 대여할 수 없도록 규정하고 있는바 약사·한약사(이하 ‘약사’)는 자기 명의로 하나의 약국만을 개설할 수 있음.
- ☐ 약사가 개설할 수 있는 약국의 수를 1개소로 제한하고 있는 현행법의 취지는 약사가 의약품에 대한 조제·판매의 업무를 직접 수행할 수

1) 「약사법」

제21조(약국의 관리의무) ① 약사 또는 한약사는 하나의 약국만을 개설할 수 있다.

2) 「약사법」

제6조(면허증 교부와 등록) ③ 약사 및 한약사는 제3조 및 제4조에 따라 받은 면허를 다른 사람에게 대여하여서는 아니 된다.

있는 장소적 범위 내에서만 약국개설을 허용함으로써 약사 아닌 자에 의하여 약국이 관리되는 것을 그 개설단계에서 미리 방지하기 위한 데 있음³⁾.

□ 그런데, 최근 소위 기업형 네트워크 약국⁴⁾이 늘어남에 따라 비약사 자본의 간접 지배가 확대되어 약국의 공공성이 저해된다는 문제 제기가 있음.

- 표면적으로는 약사의 업무인 조제·복약지도는 약사가 전담하되 그 이외의 경영 서비스는 사업자가 제공함으로써 현행법의 틀 내에서 약국의 효율적 운영을 가능케 하는 형태이나,

실질적 운영권이 비약사에게 사실상 이전되는 경우 면허 대여와 유사한 결과를 초래하게 되며, 하나의 자본이 여러 약국을 실질적으로 지배하게 됨으로써 사실상 1인이 여러 약국을 개설하는 것과 같은 결과가 된다는 것이 문제제기의 요지임.

□ 그러나 의사로 하여금 복수의 의료기관을 개설·운영하지 못하도록 한 「의료법」⁵⁾과 달리 현행 「약사법」은 약사가 하나의 약국만을 ‘개설’할 수 있도록 하고 있을 뿐 ‘운영’에 대한 사항은 규정하고 있지 아니하여, 기업형 네트워크 약국이 1약사 1약국 개설을 준수하는 경우 현행법을 위반한 것으로 보기 어려움.

3) 대법원 1998. 10. 27. 선고 98도2119 판결

4) 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.

5) 「의료법」

제33조(개설 등) ⑧ 제2항제1호의 의료인은 어떠한 명목으로도 둘 이상의 의료기관을 개설·운영할 수 없다. 다만, 2 이상의 의료인 면허를 소지한 자가 의원급 의료기관을 개설하려는 경우에는 하나의 장소에 한하여 면허 중별에 따른 의료기관을 함께 개설할 수 있다.

- 참고로, 최근 면허 대여를 의심받은 기업형 네트워크 약국 관련 사건에서⁶⁾, 검찰은 대법원 판례(98도2119)⁷⁾에 기초하여 선행 약국의 개설 약사가 직접 조제·판매하거나 무자격자에게 이를 지시하지 않은 이상, 자금 조달이나 수익 배분, 직원 관리 등은 약국의 개설이 아니라 단순 운영에 불과하다고 보아 불기소 처분한 것으로 알려진 바 있음.

□ 이에 개정안은 「의료법」의 예와 마찬가지로 「약사법」에서도 복수 약국을 개설하는 행위 뿐만 아니라 운영하는 행위 역시 금지하려는 것으로,

약국의 직접 운영 원칙을 분명히 하고 비약사 자본의 간접적 시장 진입과 네트워크형 약국의 확산을 차단하며, 궁극적으로 약국의 공공성과 소비자 안전을 강화하려는 취지로 이해됨.

- 현행법에 따른 위법성 판단은 약사의 실질적 조제행위 등 여부를 중심으로 ‘면허 대여’ 여부를 판단하는 것이었다면, 개정안에 따르면 누가 약국 운영의 실질적인 이익을 취하는 지를 중심으로 ‘경영 지배력’에 초점을 맞추어 위법 여부를 판단하게 될 것으로 보임.

6) 2023년 국민건강보험공단이 기업형 네트워크 약국 여러 곳을 면허 대여로 의심하여 경찰에 수사의뢰했으나 경찰이 무혐의 판단하였고, 공단의 이의신청하였으나 인천지방법검찰청이 최종 불기소처분하였음.

7) 대법원 1998. 10. 27. 선고 98도2119 판결

(중략)

피고인이 위 공소외 3의 명의로 개설된 약국 2 소속 직원들을 직접 채용하여 급료를 지급하고 위 약국영업에 따라 발생하는 이익을 직접 챙기는 등 위 약국의 경영에 직접 관여한 점만으로는 피고인이 위 공소외 3의 약사면허증을 대여받아 실질적으로 피고인의 약국을 별도로 개설한 것이라고는 볼 수 없으나, 이 사건의 경우, 앞에서 본 바와 같이 피고인이 무자격자를 아울러 고용하여 피고인의 주관 하에 약국 2에서 의약품의 조제 내지 판매의 업무를 수행하게 한 것이므로, 비록 그 개설명의자인 위 공소외 3이 위 약국 2에서 직접 일정 범위 내의 약사업무를 수행하였다 하더라도 피고인으로서 이미 자신 명의로 약국을 개설한 약사로서 위 약국 2를 중복하여 개설한 경우에 해당된다 할 것인바, 원심판단은 그 이유설시에 있어서 다소 미흡하지만 결과에 있어서 정당하고, 거기에 소론과 같은 약사법 제19조 제1항에 대한 법리오인의 위법이 있다고 할 수 없다.

(후략)

- 개정안은 「의료법」 과의 체계적 정합성을 확보하고, 소비자 안전과 약국의 공공성을 제고하는 긍정적 측면이 있다고 보임.
- 다만, 약사의 복수 약국 개설 금지를 개설·운영 금지로 확대하는 것은 직업의 자유에 대한 제한을 강화하는 것이므로, 약국의 공공성 보장이라는 공익 목적 달성을 위한 수단의 적정성·필요성 및 침해 최소성 등 비례원칙에 부합하는지 여부를 고려하여 입법정책적으로 판단할 필요가 있음.
- 아울러, 개정안은 ‘약사 또는 한약사는 하나의 약국만을 개설·운영할 수 있다’고 규정하고 있는데, 금지의 의미를 명확히 하기 위하여 「의료법」의 입법례⁸⁾에 따라 ‘약사 또는 한약사는 어떠한 명목으로도 둘 이상의 약국을 개설하거나 운영할 수 없다’로 수정할 필요가 있다는 보건복지부, 국민건강보험공단, 대한약사회의 의견이 있으므로 이를 참고하여 논의할 필요가 있음.

다. 관계 부처 및 관련 단체 의견

- (보건복지부) 약국의 관리를 위하여 약사 또는 한약사가 1개의 약국만을 개설·운영할 수 있도록 하기 위한 개정안에 공감함. 다만, 「의료법」 입법례를 참고하여 약국 중복 개설·운영에 대한 명확한 처벌 근거 마련을 위해 금지규정으로 문언을 수정할 필요가 있다고 보임.

8) 「의료법」

제33조(개설 등) ⑧ 제2항제1호의 의료인은 어떠한 명목으로도 둘 이상의 의료기관을 개설·운영할 수 없다. 다만, 2 이상의 의료인 면허를 소지한 자가 의원급 의료기관을 개설하려는 경우에는 하나의 장소에 한하여 면허 중별에 따른 의료기관을 함께 개설할 수 있다.

□ (국민건강보험공단) 불법·편법적 지분투자나 네트워크 약국개설로 인한 과도한 상업화를 방지하고, 소비자 안전을 강화하기 위한 개정안의 취지에 동의함. 다만, 법률안 문구를 수정하여 불법개설 기관에 대한 판단을 명확화할 필요가 있음.

□ (대한약사회) 약국의 개설자가 전문직으로서의 책임을 다하기 위해서는 반드시 운영의 주체도 약사이어야 한다는 점에서 개정안 취지에 적극 공감함.

‘개설’은 단순히 새로운 일을 시작한다는 의미에 불과하므로, ‘운영’에 관한 명문 규정을 추가하는 것은 약국의 직접 운영 원칙을 명확히 하고 면허대여 등 불법행위를 방지하는 데 필요하며, 「의료법」이 1인이 1개의 의료기관만 개설·운영하도록 규정하고 있는 점을 고려할 때, 약사도 1인이 1개의 약국만 개설·운영하도록 명확히 규정해야 함. 또한, 불필요한 법적 혼란을 방지하고 약사 책임운영 원칙을 확립하기 위해 동 개정안은 신속히 개정·시행될 필요가 있다고 보임.

□ (대한한약사회) 불법·편법적 지분투자나 네트워크 약국개설로 인한 과도한 상업화를 방지하고, 소비자 안전을 강화하고자 하는 개정안의 취지에 공감하며, 개정안에 동의함.

문 의 처
02)6788-5504