

● 제333회 ●
서울특별시의회(정례회)
제7차 보건복지위원회

불법의료기관 근절 및 의료기관 개설제도
개선 촉구 건의안
검 토 보 고 서
(의안번호: 3273)

2025. 12. 18.

보 건 복 지 위 원 회
수 석 전 문 위 원

【강석주 의원 발의】

의안번호 3273

1. 발의경위

가. 발 의 자 : 강석주 의원 (찬성 23명)

나. 발의일자 : 2025년 10월 20일

다. 회부일자 : 2025년 10월 23일

2. 주문

- 서울특별시의회는 사무장병원 및 면허대여약국 등 불법 의료기관의 지속적인 증가로 인해 국민건강보험 재정에 심각한 누수가 발생하고 있고, 이에 따른 보험료 인상이 우려되는 상황에서, 불법 개설을 원천적으로 차단할 수 있는 사전적 제도 정비를 강력히 촉구함.
- 특히, 서울특별시 및 보건복지부는 의약단체가 공동으로 주관하는 개설 전 필수교육 제도를 의료기관 및 약국 개설 절차에 공식 반영하고, 이를 의무화할 수 있도록 제도적 기반 마련을 촉구함.
- 이에 국회는 의료기관 및 약국 개설의 사전심사와 등록심사 권한을 관련 의약단체에 위임하거나 협업할 수 있는 제도적 근거를 마련하고, 변호사협회 등록제와 같은 자율 규제 시스템을 의료 분야에도 도입할 수 있도록 의료법 및 약사법의 개정을 촉구함.

3. 제안이유

- 2024년 5월 국민건강보험공단의 발표에 따르면, 의료인이나 약사의 면

허를 대여받아 불법으로 개설한 사무장병원 및 약국은 2010년부터 2023년까지 총 1,717개소가 적발되었으며, 이로 인한 환수결정액은 약 3조 4,000억 원에 달하나 환수율은 6.92%에 불과한 실정임.

- 불법 개설 수단은 점차 고도화되고 있고, 수사기관의 보건의료 전문인력 부족으로 인해 수사가 장기화되는 사이 폐업 및 재산은닉으로 환수가 사실상 불가능해지는 사례가 빈번함.
- 이에 따라, 사후 단속 중심 대응은 한계가 명확하며, 사전심의 제도와 아울러 실효성 있는 개설 자격 검증체계가 요구되는 상황임.
- 정부는 의료법 제33조제4항 개정과 의료법 시행규칙 제27조 개정을 통해 병원급 이상 의료기관 개설에 대한 시·도 사전심의 제도를 도입하였으며, 이는 무분별한 병상증가 억제를 위한 제도적 진전임.
- 그러나 병상 수급 외에도 의료기관 개설자의 자격과 적정성을 사전 검증할 수 있는 보완 제도가 요구되며, 이를 위해 의약단체 주관의 사전 교육 제도화가 반드시 필요함.
- 변호사의 경우, 변호사협회를 통한 등록제도를 통해 자격 및 사무소 개설이 통제되는 바와 같이, 의료기관 개설 또한 의약단체의 등록 및 심사 참여기능을 제도화하는 것이 타당함.
- 이에, 불법 개설 방지와 국민건강보험 재정 보호, 국민의 안전한 의료 서비스 보장을 위해 서울시와 국회, 그리고 관련 기관들이 개설 전 교육제도 도입과 의약단체를 심사에 참여할 수 있도록 제도 개선에 적극 나설 것을 강력히 촉구함.

4. 참고사항

가. 관계법령: 「의료법」, 「약사법」, 「국민건강보험법」, 「의료법 시

행규칙」 제27조 등

5. 이송처

- 대한민국 국회, 보건복지부, 서울특별시, 서울시 25개 구청

Ⅱ. 검토의견 (수석전문위원 임영미)

1 개요

- 불법개설기관인 사무장병원과 면허대여약국(이하 “사무장병원등”)으로 인한 건강보험 재정 누수가 심각한 상황이나, 현행 (사후) 단속 제도 만으로는 이러한 사무장병원등에 대한 실효성 있는 단속과 부당이익 환수가 쉽지 않은 게 현실임.
- 이에 동 건의안은 사무장병원등에 대한 불법 개설을 원천적으로 차단할 수 있는 (사전) 제도로써, 우선 ① 서울특별시 및 보건복지부는 의료기관 및 약국 개설절차에 의약단체가 공동으로 주관하는 사전 필수 교육을 도입 및 의무화하고, ② 국회는 의료기관 및 약국 개설의 사전 심사와 등록심사 권한을 관련 의약단체에 위임 또는 협업할 수 있는 제도적 근거 마련 및 ③ 관련법령의 개정 촉구를 건의하려는 것임.

2 검토의견

가. 사무장병원등의 정의 및 폐해

- 불법개설기관인 사무장병원등은 「의료법」과 「약사법」에 따른 개설 기준을 위반하여 의료기관 또는 약국을 개설할 자격이 없는 자가 의료인이나 비영리법인의 명의를 빌리거나 면허를 대여받아 개설한 경우를 말함.
- 또, 넓은 의미로는, 개설 및 운영주체가 의료인이나 약사라 하더라도 해당 의료기관(약국)에서 진료(조제)를 하지 않는 경우도 포함되는데,

그 주요 유형은 다음과 같음¹⁾.

< 사무장병원등의 주요유형 >

실소유자	불법내용	법적근거
의료기관 개설자격 미보유자 (비의료인)	비의료인이 의료인 명의를 대여하여 의료기관 개설·운영	「의료법」 제33조 제2항 제4조제3 제1항 제2항
	비의료인이 비영리법인 명의를 대여하여 의료기관 개설·운영	
의료기관 개설자격 보유자 (의료인)	의료인이 자신의 명의로 의료기관 개설 후 타인의 명의를 빌려 제2의 의료기관 개설·운영	「의료법」 제33조 제8항
	의료인이 자신의 명의로 개설하지 않고 타인의 명의로 의료기관 개설·운영	「의료법」 제4조 제2항
	의료인이 비영리법인의 명의를 대여하여 의료기관 개설·운영	「의료법」 제33조 제10항
비약사	비약사가 약사 명의를 대여하여 약국 개설·운영	「약사법」 제20조 제1항
약사	약사가 자신의 명의로 약국을 개설 후 타인의 명의를 빌려 제2의 약국을 개설·운영	「약사법」 제6조 제4항 제21조 제1항
	약사가 자신의 명의로 약국을 개설하지 않고 타인의 명의를 빌려 약국을 개설·운영	「약사법」 제6조 제3항, 제4항

자료: 국회입법조사처(2023. 12. 15.), 사무장병원등에 대한 단속의 실효성 확보 방안 - 국민건강보험공단 ‘특별사법경찰’ 도입 필요성을 중심으로 -

- 불법개설기관인 사무장병원등은 과도한 영리추구를 위해 운영되는 경향이 있기 때문에 의료설비나 의료인에 대한 투자 등이 부족하고, 적정 의료서비스의 질이 담보되지 않아 국민의 안전과 건강권을 침해할 뿐만 아니라,
- 국민이 낸 보험료를 눈먼 돈으로 인식하여 과잉진료는 물론 진료비 허위·부당청구 등으로 건강보험의 재정 누수를 초래하는 요인이 되고 있음²⁾.

1) 국회입법조사처(2023. 12. 15.), 사무장병원등에 대한 단속의 실효성 확보 방안 - 국민건강보험공단 ‘특별사법경찰’ 도입 필요성을 중심으로 -

2) 위 국회입법조사처 보고서.

- 2010년부터 2023년 10월 말까지 적발되어 환수가 결정된 사무장병원 등
등은 1,712개이며, 총 환수결정액은 3조 4,000억여 원에 이르지만, 징
수액은 2,310억으로 6.79%에 불과함.

< 불법개설기관(사무장병원등) 환수결정 및 징수 현황 >

(단위: 개소, 백만원)

구분	환수결정		징수	
	기관수	금액	금액	징수율(%)
계	1,712	3,408,519	231,472	6.79
2010년	45	7,817	1,406	17.99
2011년	158	57,822	7,174	12.41
2012년	169	67,250	7,840	11.66
2013년	153	133,495	10,834	8.12
2014년	176	218,638	18,189	8.32
2015년	165	303,368	16,838	5.55
2016년	207	410,106	24,637	6.01
2017년	209	474,045	22,431	4.73
2018년	117	323,893	26,378	8.14
2019년	111	526,729	21,091	4.00
2020년	76	383,734	24,347	6.34
2021년	37	62,986	16,816	26.70
2022년	34	205,288	16,701	8.14
2023년	55	233,348	16,790	7.20

※ 주: 1) '23.10.31. 기준
2) 2020년 이후부터 환수결정 기관수가 줄어든 사유는 코로나19 여파로 조사 등이 미진한 데 따른 것임

나. 사무장병원등 단속에 대한 현행 제도와 한계

- 사무장병원등의 수사는 개설과정, 운영행태, 성과귀속의 과정 전반에
대한 불법행위 사실을 입증해야 하므로 고도의 전문성을 요하고, 인력
또한 충분히 뒷받침되어야 하나, 보건복지부 특별사법경찰 운영과 경
찰 수사의뢰를 통한 현행 사무장병원등에 대한 단속 체계는 그 실효
성에 한계가 있다고 함³⁾.

- 우선, 복지부 특별사법경찰은 인력부족(3명, '23년 7월)으로 인해 주

3) 위 국회입법조사처 보고서.

로 행정조사 업무를 수행하고 있고 직접수사 실적은 거의 없다고 함.

- 또한, 사무장병원등에 대한 행정조사 결과 등을 토대로 혐의가 포착된 경우 건강보험공단이 수사기관에 수사를 의뢰하게 되는데, 수사의뢰 후 수사결과 확보(검찰 송치) 시점까지 평균 11개월이 소요되어, 이러한 수사 장기화로 인해 사무장병원등이 재산을 은닉하거나 (위장)폐업하는 사례가 다수 발생하고 있다고 함.
- 이처럼 사무장병원등에 대한 현행 (사후) 단속 제도만으로는 이러한 사무장병원등에 대한 실효성 있는 단속과 부당이익 환수가 쉽지 않은게 현실이므로, 사무장병원등에 대한 불법 개설을 원천적으로 차단할 수 있는 (사전) 제도 도입에 대한 필요성과 관련법령 개정 촉구를 위한 동 건의안의 타당성은 있다고 보임.

다. 의료기관 및 약국 개설절차 관련 법령

- (의료기관) 한편, 현행 「의료법」상 의료기관을 개설하려는 자는 의료기관 종별에 따라 시장·군수·구청장 또는 시·도지사에게 의료기관 개설신고(허가신청)서와 구비 서류를 제출하여야 함.
- 의료기관 개설 절차는 크게 ① 의원급 의료기관의 ‘개설신고’와 ② 병원급 의료기관의 ‘개설허가’로 구분됨.
- 이후 신고를 받은 시장·군수·구청장(개설허가 신청을 받은 시·도지사)은 신고를 수리하기(개설허가를 하기) 전에 다음 표 본문에 <검토사항>을 면밀히 검토한 후 의료기관 개설신고 및 개설허가를 처리하고 있음.

< 의료기관 개설절차 흐름도 >

구 분	의료기관 개설업무 처리내용	비 고(쟁점사항)
의료기관 개설주체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료인 : 의사, 치과의사, 한의사, 조산사 ○ 국가나 지방자치단체 ○ 의료업을 목적으로 설립된 법인(의료법인) ○ 「민법」이나 특별법에 따라 설립된 비영리법인 ○ 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 준정부기관, 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따른 지방의료원, 「한국보훈복지의료공단법」에 따른 한국보훈복지의료공단 	<ul style="list-style-type: none"> • 비의료인의 의료기관 개설 금지 (일명 ‘사무장병원’)
	개설신고서 또는 허가 신청서 제출(구비서류 포함)	
신고서 (신청서) 검토	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료기관 개설신고 또는 개설허가 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 의원급 의료기관 : 개설신고(시·군·구) - 병원급 의료기관 : 개설허가(시·도) ○ 검토사항 <ul style="list-style-type: none"> - 신고서(허가신청서) 및 구비서류 - (의원급 의료기관) 개설신고인 또는 개설자가 의료인 등으로서 자격을 갖추었는지 여부, 의료기관의 종별에 따른 시설·장비의 기준·규격의 충족여부, 의료인 등의 정원을 갖추고 있는지 여부 - (병원급 의료기관) 의료기관 개설신고의 검토사항 외에 제36조에 따른 시설기준 및 제60조에 따른 병상 수급계획에 적합한지 여부 <ul style="list-style-type: none"> ※ 「건축법」 등 관계 법령에 따라 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축 또는 증축·개축한 건축물에는 의료기관 불가(법 제33조제7항제4호) ○ 조치사항 <ul style="list-style-type: none"> - 개설신고서(또는 허가신청서) 및 구비서류 보완 또는 반려조치 - 병원급 의료기관의 경우, 시설기준 미충족 시 개설허가 금지 	<ul style="list-style-type: none"> • 면허대여 • 이중개설금지 • 의료인 복수의료기관 진료 • 복수면허의료인 의료기관 개설 • 부속 의료기관 • 외국의료기관 개설 • 약국과 담합금지 • 의료법 시행규칙 제25조(의료기관 개설신고) 제2항 제4호 그 밖에 다른 법령에 따라 의료기관의 개설이 제한되거나 금지되는지 여부 검토 • 의료법 시행규칙 제27조의2
	(처리기간 10일)	
의료기관 개설신고 (허가)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 의료기관 개설신고증 또는 허가증 교부 	

자료: 보건복지부(2025), 2025년 의료기관 개설 및 의료법인 설립 운영편람, p23.

- (약국) 또한 현행 「약사법」상 약국을 개설하려는 자는 시장·군수·구청장에게 약국개설등록 개설신청서에 한약사 면허증 사본(신청인이 한약사인 경우만 해당)을 제출하여야 함.
- 이후 신청을 받은 시장·군수·구청장은 개설등록 결격사유(법 제20조제5항제1호) 및 개설등록 장소 제한 해당여부(법 제20조제5항제2호부터4호)를 확인한 후 약국개설 등록을 처리하고 있음.

「약사법」

- 제20조(약국 개설등록)** ①약사 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. <개정 2008. 2. 29., 2010. 1. 18.>
- 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

「약사법 시행규칙」

- 제7조(약국개설등록의 신청)** ① 법 제20조제2항에 따라 약국개설등록을 하려는 자는 별지 제5호서식의 약국개설등록 신청서(전자문서로 된 신청서를 포함한다)에 한약사 면허증 사본(신청인이 한약사인 경우만 해당한다)을 첨부(신청서를 제출할 때 면허증 원본을 제시하는 경우에는 사본의 첨부를 갈음한다)하여 시장·군수·구청장(구청장은 자치구의 구청장을 말하며, 이하 “시장·군수·구청장”이라 한다)에게 제출하여야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 「전자정부법」 제36조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 약사 면허

증(신청인이 약사인 경우만 해당한다)을 확인하여야 하며, 신청인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 그 사본을 첨부(신청서를 제출할 때 면허증 원본을 제시하는 경우에는 사본의 제출을 갈음한다)하게 하여야 한다.

② 제1항에 따라 약국개설등록을 신청하는 자는 별표 1의4에 따른 수수료를 내야 한다.

- 위와 같이 현행 법령상, 의료기관 또는 약국을 개설하려는 자는 신고서(신청서)와 관련 구비서류를 시장·군수·구청장 또는 시·도지사에게 제출해야 할 ‘의무’만 있음.
- 따라서 동 건의안과 같이 ① 의료기관 및 약국 개설절차에 의약단체가 공동으로 주관하는 사전 필수교육의 도입 및 의무화, ② 의약단체가 참여하는 사전심사와 등록심사 제도의 도입 등이 이루어지기 위해서는 관련법령 개정도 수반되어야 할 사안으로 보여짐.
- 위와 관련하여, 타 직역의 자격등록 관련 입법례를 참고할 필요가 있겠음.
 - ‘세무사’는 세무대리를 시작하려면 등록을 하기 전에 한국세무사회에서 실시하는 실무교육을 의무로 이수하여야 하며,
 - ‘변호사’는 변호사 자격이 있어도 개업을 하려면, 지방변호사회를 거쳐 대한변호사협회에 등록을 하여야 함.

「세무사법」

제6조(등록) ① 제5조의 세무사 자격시험에 합격하여 세무사 자격이 있는 사람이 세무대리를 시작하려면 기획재정부에 비치하는 세무사등록부에 성명, 사무소명 및 해당 사무소 소재지, 「국세기본법」 제2조제17호에 따른 세무공무원으로 근무하다가 퇴직한 사람(이하 “공직퇴임세무사”라 한다)인지 여부, 자격증번호 등 대통령령으로 정하는 사항을 등록하여야 한다.

③ 기획재정부장은 제1항에 따라 등록을 신청한 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 등록을 거부하여야 한다.

1. 제4조 각 호의 결격사유 중 어느 하나에 해당하는 경우
2. 제12조의6제1항에 따른 실무교육을 받지 아니한 경우
3. 제16조를 위반하여 공무원을 겸하거나 영리 업무에 종사하는 경우

제12조의6(세무사의 교육) ① 세무사 자격이 있는 사람이 세무대리를 시작하려면 제6조에 따른 등록을 하기 전에 기획재정부령으로 정하는 바에 따라 6개월 이상의 실무교육을 받아야 한다. 다만, 제5조의2제1항 또는 같은 조 제2항에 따라 시험의 일부를 면제받는 사람이 세무사 자격시험에 합격한 경우에는 1개월 이상의 실무교육을 받아야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 교육의 과목·장소·시기 및 이수 방법 등에 필요한 사항은 기획재정부령으로 정한다.

「세무사법 시행규칙」

제12조(세무사의 실무교육) ①법 제12조의6제1항에 따른 실무교육(이하 “실무교육”이라 한다)은 한국세무사회에서 실시한다.

「변호사법」

제7조(자격등록) ① 변호사로서 개업을 하려면 대한변호사협회에 등록을 하여야 한다.

② 제1항의 등록을 하려는 자는 가입하려는 지방변호사회를 거쳐 등록신청을 하여야 한다.

③ 지방변호사회는 제2항에 따른 등록신청을 받으면 해당 변호사의 자격 유무에 관한 의견서를 첨부할 수 있다.

④ 대한변호사협회는 제2항에 따른 등록신청을 받으면 지체 없이 변호사 명부에 등록하고 그 사실을 신청인에게 통지하여야 한다.

3 종합의견

- 동 건의안은 사무장병원등에 대한 불법 개설을 원천적으로 차단할 수 있는 (사전) 제도로써, 우선 ① 서울특별시 및 보건복지부는 의료기관 및 약국 개설절차에 의약단체가 공동으로 주관하는 사전 필수교육을 도입 및 의무화하고, ② 국회는 의료기관 및 약국 개설의 사전심사와 등록심사 권한을 관련 의약단체에 위임 또는 협업할 수 있는 제도적 근거 마련 및 ③ 관련법령 개정 촉구를 건의하려는 것임.
- 불법개설기관인 사무장병원등은 과도한 영리추구를 위해 운영되는 경향이 있기 때문에 의료설비나 의료인에 대한 투자 등이 부족하고, 적정 의료서비스의 질이 담보되지 않아 국민의 안전과 건강권을 침해함.
- 또한, 사무장병원등은 과잉진료는 물론 진료비 허위·부당청구 등으로 건강보험의 재정 누수를 초래하는 요인이 되고 있으나, 이러한 사무장병원등에 대한 현행 (사후) 단속 제도만으로는 실효성 있는 단속과 부당이익 환수가 쉽지 않은 게 현실임.
- 따라서 사무장병원등에 대한 불법 개설을 원천적으로 차단할 수 있는 (사전) 제도 도입에 대한 필요성과 관련법령 개정 촉구를 위한 동 건의안의 타당성은 있다고 보임.
- 참고로 현행 법령상, 의료기관 또는 약국을 개설하려는 자는 신고서 (신청서)와 관련 구비서류를 시장·군수·구청장 또는 시·도지사에게 제출해야 할 ‘의무’만 있음.
- 따라서 동 건의안과 같이 ① 의료기관 및 약국 개설절차에 의약단체가 공동으로 주관하는 사전 필수교육의 도입 및 의무화, ② 의약단체

가 참여하는 사전심사와 등록심사 제도의 도입 등이 이루어지기 위해서는 관련법령 개정도 수반되어야 할 사안으로 보여짐.

전 문 위 원 김소은	02-2180-8144
입법조사관 우현재	02-2180-8155

의안번호
3273

불법의료기관 근절 및 의료기관 개설제도 개선 촉구 건의안

발 의	제 안 자	제안일자		소관 상임위	
	강석주 의원	2025.10.20.		보건복지위원회	
주요내용	〈필요성〉 ○ 사무장병원 및 면허대여약국 등 불법 의료기관의 지속적인 증가로 인해 국민건강보험 재정에 심각한 누수가 발생(환수결정액 약 3조 4,000억 원 대비 환수율은 6.92%)하고 수사기관의 보건의료 전문인력 부족으로 수사가 장기화되어 환수가 불가능해지는 사례가 빈번함 ○ 의료기관 개설자의 자격과 적정성을 사전 검증할 수 있는 보완 제도가 요구되며, 이를 위해 의약단체 주관의 사전 교육 제도화가 필요함				
	〈주요 요지〉 ○ 국회에 의료법 및 약사법 개정을 통해 의료기관 및 약국 개설 전 필수교육 이수 의무화 및 개설 단계 의약단체 참여 제도화 촉구 ○ 서울시에 관련 조례·규칙 마련 및 행정지원 강화 촉구				
추진경과	○ 2025.10.20. 촉구 건의안 의원 발의				
부 서 검토의견	원안가결() / 수정가결 () / 부결() / 보류()				
쟁점사항 (의회동향, 문제점 등)	○ ‘불법적인 사무장병원·면대약국 개설 원천 차단’의 필요성에 적극 공감함 ○ 현행 의료법·약사법에는 의료기관·약국 개설 전 필수교육 이수 조항과 개설 단계 의약단체 참여 조항이 부재하므로 불법 의료기관·약국 개설 사전 차단을 위해 현행 법률을 개정하도록 국회에 촉구하고자 하는 본 건의안에 동의함 ○ 서울시에서는 본 촉구 건의안에 따라 의료법·약사법이 개정되면 개정 법률을 현장에서 신속하게 시행하기 위해 필요한 조례·규칙 제정 등 후속 작업에 최선을 다하여 불법적인 사무장병원·면대약국 원천 차단에 힘쓰겠음				
대응방안					
상 임 위 처리결과					
향 후 계 획					
담당부서	보건의료정책과	팀장	문선희(☎2133-7531)	담당	김은주(☎2133-9308)