



국내 플랜트 건설사업의 대관 인허가 취득 체계에 관한 고찰

김 경 래 / (주)대우건설
krkim@dwconst.co.kr

1. 서론

산업화가 급속히 진행되면서 생산 활동에 필요한 다양한 형태의 플랜트 시설의 건설이 활발하게 이루어지고 있다. 플랜트 건설사업을 추진함에 있어 사업자가 필연적으로 해결해야 하는 법적 행위는 인허가를 취득하는 일이다.

인허가는 국민의 공공복리와 질서유지를 위해 반드시 지켜야 할 행위기준을 법으로 규제하고, 법으로 규제한 행위기준을 행정관청에서 인허가라는 행정절차를 통하여 확인하는 수단으로, 인허가를 필요로 하는 시점에 인허가를 취득하지 않으면 법 위반행위에 대한 행정처분 제재는 물론, 건설사업의 후속공정을 적기에 진행할 수 없게 된다. 그러나 취득해야 하는 인허가는 그 종류가 대단히 많고, 인허가 마다 많은 관계법령과 법 규정이 복잡하게 얽혀 있어, 인허가를 적기에 취득하기란 쉽지가 않다.

국내 플랜트 건설사업의 인허가는 건설하고자 하는 플랜트의 용도와 설치위치, 구조물의 형태에 따라 법령에서 규제하는 허가요건이 매우 다양하며, 법령 적용기준의 다양성으로 인해, 사업자가 대관 인허가 취득 과정에서 많은 시행착오를 겪게 되는 경우가 많다.

이에 본 고에서는 국내 플랜트 건설사업에서 요구되는 수많은 인허가를 적기에 취득하기 위해, 현행 법률의 구성 체계와 인허가제도의 입법취지를 올바르게 이해하고, 인허가에 관계되는 수많은

관련법령의 법적규제요건에 대한 분야별 인허가 취득 체계에 대해 살펴보고자 한다.

2. 국내 플랜트 건설사업의 인허가 관련법

2.1 국내 현행 법률의 구성 체계

(1) 법령의 구성 요소

국내 현행 법률은 법령마다 내용이 다르기 때문에 모든 경우에 똑같은 것은 아니나, 일반적으로 맨 처음에 법령 전반에 공통되는 총칙적 규정을 두고, 다음에 그 법령의 본체적 규정을 두며, 본칙의 마지막에 법령의 위반행위에 대한 제재에 관한 규정을 두고, 마지막으로 부칙을 붙이는 것이 대체적인 원칙이다.

① 총칙적 규정

총칙적 규정은 목적 규정, 정의 규정, 해석 규정, 적용범위 규정 순으로 구성된다. 목적 규정에서는 법령의 적용 당사자인 일반국민과 관계공무원들이 입법목적이나 취지 등을 정확하게 파악하고 이해할 수 있도록 함과 동시에 법령의 다른 조문의 해석 지침을 부여하기 위하여 당해 법령이 달성하려는 목적을 규정으로 밝힌다.

정의 규정에서는 법령문에 쓰이는 주요한 용어 또는 당해 법령에서 일반적인 용법과 다소 다르게 쓰여 지는 특수용어에 대하여는 그 의미를 확실히 하여 의문이 생기지 않도록 하는 한편, 법 집행과정에서 일어날 수 있는 혼란을 방지토록 규



교통분야, 건설선진화분야 및 정책홍보분야 등으로 구분할 수 있다. 이 중 플랜트 건설사업의 인허가에 직접적인 구속력을 가지는 분야는 건축허가 등을 다루는 건축법과 국토의 계획 및 이용에 관한 법률을 포함한 다수의 법령이 속해있는 국토균형발전분야이며, 도로법, 사도법, 지하수법, 하천법 등의 법령이 속해있는 기반시설분야를 포함하여 생활교통분야 등이 인허가에 관련되어 있다.

③ 환경부 관장법령 현황

2006년 10월 31일 현재 환경부가 관장하고 있는 법령 현황은 표 3과 같다. 환경부는 법 40건, 시행령 40건, 부령 31건 등 모두 111건의 법령을 관장하고 있다. 환경부가 관장하는 법령을 분야별

〈표 2〉 건설교통부 관장법령 현황

분야별 법령구분	법	시행령	부령	계
물류혁신분야	20	20	20	60
기반시설분야	11	17	16	44
국토균형발전분야	18	16	17	51
주거복지분야	17	16	17	50
생활교통분야	14	14	21	49
건설선진화분야	7	8	6	21
정책홍보분야			3	3
계	87	91	100	278

〈표 3〉 환경부 관장법령 현황

분야별 법령구분	법	시행령	부령	계
환경일반분야	9	7	5	21
자연보존분야	9	7	8	24
대기보전분야	5	5	5	15
수질보전분야	6	10	6	22
폐기물관리분야	8	8	4	20
상하수도관리분야	3	3	3	9
계	40	40	31	11

로 나누어 보면 환경일반분야, 자연보존분야, 대기보전분야, 수질보전분야, 폐기물관리분야, 상하수도관리분야 등으로 구분할 수 있다. 환경관련 법령은 대부분이 플랜트 건설사업의 인허가에 직접적인 구속력을 가지고 있으며, 대표적인 법령으로는 환경일반분야에 사업을 위한 개발행위 승인여부를 결정하기 위한 전제조건으로서의 환경·교통·재해 등에 관한 법영향평가법이, 대기보전분야에 대기환경보전법과 소음·진동규제법이, 수질보전분야에 수질환경보전법과 오수·분뇨 및 축산폐수의처리에관한법률이, 폐기물관리분야에 폐기물관리법과 유해화학물질관리법 등이 있다.

④ 산업자원부 관장법령 현황

2006년 10월 31일 현재 산업자원부가 관장하고 있는 법령 현황은 표 4와 같다. 산업자원부는 법 93건, 시행령 101건, 부령 87건 등 모두 281건의 법령을 관장하고 있다. 이 중 플랜트 건설사업과 관계가 있는 자원 및 에너지분야의 법령은 법 31건, 시행령 32건, 부령 24건 등 모두 87건에 달한다. 산업자원부가 관장하는 법령을 자원 및 에너지분야에 한정하여 분야별로 나누어 보면 전력산업분야, 가스산업분야, 석유산업분야, 석탄

〈표 4〉 산업자원부 관장법령 현황

분야별 법령구분	법	시행령	부령	계
전력산업분야	9	8	6	23
가스산업분야	4	4	3	11
석유산업분야	3	3	3	9
석탄산업분야	3	3	1	7
에너지관리분야	5	6	5	16
자원개발분야	7	8	6	21
산업기술분야	33	34	28	95
무역투자협력분야	6	7	4	17
일반분야	23	28	31	82
계	93	101	87	281



산업분야, 에너지관리분야 및 자원개발분야 등으로 구분할 수 있다. 이중 플랜트 건설사업의 인허가에 직접적인 구속력을 가지는 분야는 건축허가 등을 다루는 전기사업법이 속해있는 전력산업분야, 도시가스사업법과 고압가스안전관리법 등의 법령이 속해있는 가스산업분야, 에너지이용합리화법과 집단에너지사업법 등의 법령이 속해있는 에너지관리분야 등이 있다.

2.2 인허가제도의 입법취지

(1) 인허가제도의 정의

인허가제도는 공공복리의 증진이나 공공질서의 유지를 위하여 특정의 사업, 업무 기타의 행위를 행함에 있어서 행정관청의 일정한 행위(허가, 인가 등)나 행정관청에 대한 일정한 행위(등록, 신고 등)를 요건으로 하는 등 국민에 대하여 사회·경제생활상의 자유나 권리를 제한하거나 의무를 과하는 제도이다.

국민의 공공복리와 질서유지를 위해 반드시 지켜야 할 행위기준을 법으로 규제하고, 법으로 규제한 행위기준을 인허가라는 행정절차를 통하여 확인하고자 하는 것이 인허가제도의 입법 취지이다. 허가를 받거나 등록, 신고를 하지 아니하고서는 일정한 사업, 업무 기타의 행위를 처음부터 합법적으로 할 수 없게 된다는 측면에서 인허가제도는 사전 규제방식으로 분류되며, 일정한 사업, 업무 기타의 행위를 처음부터 자유롭게 허용하되, 법 위반행위 발생 시에만 단속, 처벌로써 사후에 규제하는 사후 규제방식과 구별된다. 그리고 인허가 취득 과정에서 하나의 목적사업을 위하여 여러 법률에서 정하고 있는 인허가를 받아야 할 경우에 주된 인허가처분을 받으면 다른 법률에서 정하고 있는 관련 인허가처분을 받은 것으로 보도록 하는 제도가 있는데 이것을 인허가 의제제도라 한다.

2.3 인허가의 구분

인허가는 인허가의 효과, 인허가의 성질, 인허가

의 대상, 그리고 인허가의 실정법상 사용례에 따른 구분으로 분류할 수 있다.

(1) 인허가의 효과에 따른 구분

인허가의 효과에 따른 구분은 인허가를 받은 경우에 어떠한 효과상 차이가 있느냐 하는 데 따른 구분으로서 이는 ㉠일정한 권리·의무가 설정되는 것, ㉡일정한 법률관계의 효력요건인 것, ㉢일정한 행위를 행하는 데 있어서의 적법요건인 것으로 구분된다. 그러나 실제로는 이러한 법률상의 효과가 복합적으로 규정되어 있어 특정 인허가가 어디에 속하는가 하는 것을 명쾌하게 구분하기 어려운 경우가 많으나, 건설사업을 수행하는 경우는 “일정한 행위를 행하는 데 있어서의 적법요건”에 해당하는 것이 일반적이다. 즉, 건축허가 등과 같이 일정한 행위를 적법하게 할 수 있도록 하는 것으로서 이러한 인허가제도에 있어서는 인허가를 받지 아니한 행위는 위법한 것으로서 금지되거나 행정관청의 단속 대상이 되도록 하는 것이 일반적이다.

(2) 인허가의 성질에 따른 구분

인허가의 성질에 따른 구분은 그 인허가가 일신 전속적인지 아닌지에 따른 구분으로서 이 구분은 인허가의 효과를 다른 사람에게 이전할 수 있는가 없는가를 파악하는 데 그 실익이 있다. 건설사업을 수행하는 경우는 대물적 인허가에 해당한다. 즉, 건축허가 등과 같이 일정한 시설, 장비 등 물적 요소를 인허가의 요건으로 하는 것으로 대물적 인허가는 인허가를 받을 자가 누구인가에 관계없이 물적 요소를 인허가의 요건으로 하는 것이므로 대인적 인허가와 달리 그 인허가의 효과를 다른 사람에게 이전할 수 있다.

(3) 인허가의 대상에 따른 구분

이는 인허가를 ㉠1회적인 행위를 대상으로 하는 것, ㉡계속적인 업무·영업 또는 사업을 대상으로 하는 것, ㉢일정한 행위를 적법하게 할 수 있는 자



격을 부여하는 것에 따라 구분하는 것으로서, 건설사업을 수행하는 경우는 1회적인 행위를 대상으로 하는 것이 일반적이다. 즉, 건축허가, 토지거래허가, 타인의 토지에의 출입허가, 토지형질변경허가 등과 같은 인허가나 지도·감독행위의 일환으로 행하여지는 사업계획 인가 등과 같이 인허가의 대상이 1회적인 행위로 끝나는 것으로서 당해 인허가의 목적이 되는 행위가 완성되면 따로 인허가의 취소나 철회가 필요 없이 당해 인허가의 효력도 소멸되며, 지속적인 지도·감독이 필요하지 않다는데 그 특징이 있다.

(4) 인허가의 실정법상 사용 예에 따른 구분

인허가의 실정법상 사용예로는 허가, 인가, 특허, 등록, 승인, 신고, 지정, 인정, 검인, 검정 공증, 확인 등 다양한 형태가 있으나, 플랜트 건설사업의 주요 인허가와 직접적인 관련이 있는 허가, 인가, 승인, 신고에 대해서만 논하고자 한다.

① 허가

허가란 규제를 받지 아니하고 일정한 행위나 영업 등을 하게 되면 공공의 안전이나 질서에 대한 장애가 발생하는 등 공익을 해칠 우려가 있는 경우로서 이러한 우려가 있는 행위를 배제하는 것에 목적이 있고, 이러한 목적달성을 위해서 공공의 안전, 질서 유지 등 공익을 위한 최소한의 방법에 의한 지도·감독이 바람직한 경우에 허가제로 규정한다. (예 : 사업의 허가, 건축허가, 배출시설 설치허가 등)

② 인가

인가란 어떠한 법률관계가 일반 국민에 대한 고도의 신뢰를 요하는 등 공익에 미치는 영향이 매우 크기 때문에 이를 방지할 수 없는 경우로서 당해 법률행위를 유효하게 완성함에 있어서 행정관청이 개입하여 공익을 보호할 필요가 있는 경우에 인가제로 규정한다. (예 : 열공급시설 공사계획 인가, 실시계획의 인가 등)

③ 승인

승인은 감독관계에 있어서의 동의, 승낙을 부여하는 의미로 사용할 경우에 승인제로 규정한다. (예 : 사업계획 승인)

④ 신고

신고는 특정한 사실 또는 법률관계의 존부에 관하여 행정관청에 이를 알리는 것이 필요한 경우, 또는 일정한 영업이나 사업을 행함에 있어서 단순히 자료파악에 그치거나 행정관청에의 협조를 구하기 위한 경우에 신고제로 규정한다. (예 : 건축착공 신고, 비산먼지 발생사업 신고, 자가용 전기설비의 공사계획 신고, 배출시설 가동개시 신고 등)

3. 국내 플랜트 건설사업 분야별 인허가 체계

3.1 플랜트 건설사업 인허가 관계법령의 구성

플랜트 건설사업에 있어서의 인허가 관계법령은 토목·건축 건설사업 보다 다루어야 할 분야가 다양하고 광범위하다. 토목·건축 건설사업의 인허가는 대부분 건축분야 관계법령에 한정되는데 반하여, 플랜트 건설사업에서는 건축분야 인허가 관계법령이 기본적으로 포함되며, 추가적으로 환경분야와 에너지분야 관계법령이 다루어진다.

플랜트 건설사업은 일반적으로 사업의 순수목적물인 플랜트시설과 그 시설을 장착할 구조물 및 플랜트시설을 운영하기 위해 사람이 머무를 수 있는 건축물을 모두 건설하는 사업이다. 인허가가 공공복리와 질서유지를 위해 반드시 지켜야 할 행위기준을 행정절차를 통해 확인하는데 그 의의를 두므로, 플랜트 건설사업의 인허가에는 건축물 및 구조물로부터 발생하는 위험방지 뿐만 아니라, 플랜트시설을 건설하고 가동하는데 파생되는 대기, 수질, 소음·진동발생 요인에 대한 환경오염의 억제와 전기, 가스, 에너지사용 시설로 인한 재해의 예방을 위한 법적 규제 수단으로서의 관계법령이 모두 적용된다. 즉, 플랜트 건설사업에 관련된 대



〈표 5〉 플랜트 건설사업 인허가 관계법령 구성

구분		건축분야					환경분야	에너지분야
법령 관장 기관		건설교통부	행정자치부	농림부	노동부	정보통신부	환경부	산업자원부
인허가 감독 기관	사업착수단계	건설교통부	행정자치부	-	-	-	환경부	산업자원부
	공사진행단계	시·군·구청 국도유지건설사무소	관할소방서	시·군·구청	한국산업안전공단	관할전화국	유역환경청 지방환경관리청 시·군·구청	에너지관리공단 한국전기안전공사 한국가스안전공사
사업부지확보		국토계획법 산업입지개발법 택지개발촉진법 영향평가법	-	-	-	-	환경·교통·재해 등에관한 영향평가법	산업집적활성화및 공장설립에관한 법률
건축물 및 구조물		건축법 국토계획법 항공법 주차장법 장애인복지법 건설기술관리법	-	산지관리법 농지법	-	-	-	-
건축설비 및 부대시설		-	소방법	-	산업안전보건법	정보통신공사업법	수도법·하수도법 지하수법·오수분뇨법	도시가스사업법 전기사업법
경유부지	도로매설배관	도로법·사도법·하천법	-	농지법	-	-	-	-
기기 기구	열사용기기	-	-	-	-	-	-	에너지이용 합리화법
	열원및열배관	-	-	-	-	-	-	집단에너지사업법
	전기설비	-	-	-	-	-	-	전기사업법
	회전기기	-	-	-	-	-	소음진동규제법	-
	대기배출시설	-	-	-	-	-	대기환경보전법	-
	폐수배출시설	-	-	-	-	-	수질환경보전법	-
	유류저장시설	-	소방법	-	-	-	토양환경보전법	액화석유가스 안전 관리법
	가스저장시설	-	-	-	-	-	-	도시가스사업법
	고압가스시설	-	-	-	-	-	-	고압가스 안전관리법
크레인·승강기	-	-	-	산업안전보건법	-	-	-	
관리	유독물사용	-	-	-	-	-	유해화학물질 관리법	-
	사업장폐기물	-	-	-	-	-	건설폐기물 재활용촉진법	-
	공사	-	-	-	-	-	소음진동규제법	-

