

7.15 오송 궁평2지하차도 참사 조사 보고회 ①

# 기존 조사의 한계 및 조사의 구성 · 개요

최희천 박사

# 협소한 관점의 기존 조사 한계와 조사 필요성

1. **참사 당일의 협소한 사항에 치중하여 원인규명 미흡**
2. **조사의 협소한 시각과 엄격한 인과 논리로 제한된 법적 처벌 과정의 한계**
3. **구체성이 결여된 포괄적이고 파편적인 자료의 한계**
4. **원인규명과 제도개선을 위해서는 기존 조사의 한계를 극복하여 위험의 축적과 참사의 구조적 원인 파악 필요**

# 1. 참사 당일의 협소한 사항에 치중하여 원인규명 미흡

- 참사 이후 진행되었던 국조실 감찰, 검찰조사, 도 · 시의회 사무감사, 재판 등은 ‘붕괴와 침수 현상 자체’에 과도하게 치중함
- ‘참사 당일 제방붕괴 위험을 전파하지 않고 교통통제하지 않았던 책임문제’로 단순화되면, 협소한 ‘도로관리’의 문제가 되고,  
“참사 당일” 담당자 · 실무자 행적이나 규정상 의무 준수 여부에 집중
- 제방붕괴 관련 전체 시스템이 아닌, “무너진 임시제방 하나”로 한정되어 해당 제방의 허가, 건설이나 감리 문제 정도로 협소하게 인식
- 제방붕괴 · 지하차도 침수 위험이 간과된 원인, 부실하고 형식적 계획의 경위, 재난관리 체계의 문제가 사라져 진상규명과 제도개선이 어려워짐

## 2. 조사의 협소한 시각과 연계된 법적 책임 과정의 한계

- 참사 당일에 치중한 기존 조사의 한계가 법적 책임을 묻는 과정에도 반복되어 제대로 된 원인규명이 어려워짐.
- 법적 책임 과정은 ‘원인규명’보다 ‘유무죄’의 엄격한 인과관계 시각에서 위법 증명이 쉬운 쟁점이 부각되어 중요한 실제 원인이 간과될 수 있음
- 지금까지, ‘임시제방 자체의 허가 · 건설 · 감독’이나 ‘도로 관리 · 통제’의 관점에 치중하여 감찰조사, 기소, 재판 등이 진행되는 것으로 보임
- 정확한 원인에 따른 합당한 책임 파악이 어려워지고 구조적 원인까지 실무자 책임이 되어, 실제 문제의 존속과 부실한 재발방지로 이어짐

### 3. 구체성이 결여된 포괄적이고 파편적인 자료의 한계

- 기관 제출 자료에는 조치에 대한 구체적 시각과 방법, 내용이 아니라 포괄적이고 추상적으로 기재됨  
(예, 홍수통제소 경고를 누가 받았고 조직 내 처리 과정이 아니라, ‘몇 시에 받고 전파함’ 정도로 기재됨)
- 시간에 따른 조치사항도 파편적 내용들이 체계성 없이 한꺼번에 올려 있어, 전체 과정을 객관적으로 이해할 수 없고 빠진 부분을 찾아야 함
- 도 · 시의회 행정사무감사 등에서도 파편적인 사실관계 파악에 시간이 소요되었으며 참사의 구조적 원인을 밝히는 데 한계가 존재
- 산재한 자료나 언론 등이 확인한 파편적 사항들이 이해 가능한 형태로 체계화된 자료가 부재하여 참사의 객관적 이해가 어려운 상황임

# 협소한 관점의 기존 조사 한계와 조사 필요성

## 1. 조사의 범위 및 주안점

## 2. 조사과제의 구성과 개요

- I. 미호강 범람, 궁평2 지하차도 침수 위험의 간과 (~23.7.12)
- II. 집중호우 이후 관련기관 대응의 문제(7.13~참사 당일 새벽)
- III. 제방 붕괴 직전 주민신고 등 위험정보 공유 · 조치 실패(7시~)
- IV. 제방 붕괴 · 궁평2지하차도 침수 및 대응의 문제
- V. 참사 이후 피해자의 피해 확대 (2차가해 및 권리 침해)

## 1. 조사의 범위 및 주안점

- 미호강 범람 · 지하차도 침수 위험이 어떻게 만들어졌고 위험이 축적되었으며, 여러 차례의 기회에도 간과 · 무시되었는지 확인하고자 함
- 참사 당일은 물론, 범람 · 침수 대비 계획이나 실효성, 7.13. 집중호우시 부터 조치와 재난관리 시스템의 가동 등으로 체계화하여 고찰
- 금강 홍수통제소의 「미호천교 홍수주의보(7.14. 17:20) 홍수경보(7/15 04:10), 계획홍수위 도달경고(7.15. 06:34)」 상황에서 각 기관들이 어떻게 대응 하였는가를 객관적 · 구체적으로 정리
- 기존 임시제방들의 문제나 하천 관리 시스템 전반으로 확장하여, 붕괴된 임시제방에 영향을 주었는지, 제방보수 기회가 무산된 이유 등 조사

## 2. 조사의 구성과 개요

### 1. 미호강 범람, 궁평2 지하차도 침수 위험의 간과 ( ~ 2023.7.12)

1. 미호강 범람, 궁평2 지하차도 침수 위험에 대한 부실한 대책 · 계획
2. 부산 초량 지하차도 참사 이후 대책들이 제대로 반영되지 못한 이유
3. 충북도 · 청주시 등의 2023 하계 집중호우 대책의 문제
4. 궁평2 지하차도의 관리 주체 책임회피 논란의 경위 및 문제
5. 수해 예방 위한 부실한 하천 관리와 홍수기 예 · 경보 운용의 문제



## 2. 조사의 구성과 개요

### II. 집중호우 이후 지하차도 관련기관 대응의 문제(7.13~참사 당일 새벽)

1. 자치단체의 재난대책본부 가동 등 관련기관 대응 활동의 문제
2. 전날 주민신고 무시 등 당일 새벽까지 제방 보강 기회 무산
3. 미호천교 홍수주의보(7.14. 17:20), 이후 관련 기관 대처의 문제
4. 홍수경보 발령(7/15 04:10) 이후 관련 기관 대처의 문제
5. 계획홍수위 도달경고(7.15. 06:34) 이후 관련 기관 대처 문제

## 2. 조사의 구성과 개요

### Ⅲ. 제방 붕괴 직전 주민신고 등 위험정보 공유 · 조치 실패(7시 경~)

1. 감리단장의 제방붕괴 위험 112 신고가 무시된 경위 및 문제(경찰)
2. 주민 119 신고가 무시된 경위 및 문제(소방)
3. 청주시의 무대응 경위 등 관련 기관의 조치 및 문제점

### Ⅳ. 제방 붕괴 · 궁평2지하차도 침수 및 대응의 문제

1. 미호강 제방 붕괴 및 궁평2지하차도 침수의 경위
2. 제방붕괴 이후 관련 기관들의 조치 및 문제

### Ⅴ. 참사 이후 피해자의 피해 확대 (2차가해 및 권리 침해)

## 조사 개요

### I. 미호강 범람, 궁평2 지하차도 침수 위험의 간과 ( ~ 2023.7.12)

1. 미호강 범람, 궁평2 지하차도 침수 위험에 대한 부실한 대책 · 계획
2. 부산 초량 지하차도 참사 이후 대책들이 제대로 반영되지 못한 이유
3. 충북도 · 청주시 등의 2023 하계 집중호우 대책의 문제
4. 궁평2 지하차도의 관리 주체 책임회피 논란의 경위 및 문제
5. 수해 예방 위한 부실한 하천 관리와 홍수기 예 · 경보 운용의 문제

### II. 집중호우 이후 지하차도 관련기관 대응의 문제(7.13~참사 당일 새벽)

1. 자치단체의 재난대책본부 가동 등 관련기관 대응 활동의 문제
2. 전날 주민신고 무시 등 당일 새벽까지 제방 보강 기회 무산
3. 미호천교 홍수주의보(7.14. 17:20), 이후 관련 기관 대처의 문제
4. 홍수경보 발령(7/15 04:10) 이후 관련 기관 대처의 문제
5. 계획홍수위 도달경고(7.15. 06:34) 이후 관련 기관 대처 문제

### III. 제방 붕괴 직전 주민신고 등 위험정보 공유 · 조치 실패(7시 경~ )

1. 감리단장의 제방붕괴 위험 112 신고가 무시된 경위 및 문제(경찰)
2. 주민 119 신고가 무시된 경위 및 문제(소방)
3. 청주시의 무대응 경위 등 관련 기관의 조치 및 문제점

### IV. 제방 붕괴 · 궁평2지하차도 침수 경위 및 대응의 문제

### V. 참사 이후 피해자의 피해 확대 (2차가해 및 권리 침해)

끝.

7.15 오송 궁평2지하차도 참사 조사 보고회 ②

# **범람·침수위험이 간과된 충북도의 집중호우 대비 및 관리 실패**

박상은 총괄위원

## 확인된 주요 문제점 및 추가 조사과제

1. 충청도의 궁평2지하차도 침수에 대한 계획수립, 매뉴얼 부실

2. 2020년 부산 초량 지하차도 참사 이후 대책 반영 미흡

3. 추가 조사과제

# 1. 충북도의 궁평2지하차도 침수에 대한 계획수립, 매뉴얼 부실

- 궁평2지하차도는 미호강과 직선거리 약 400미터, 터널구간 430미터로, 2019년에 개통. 설계빈도를 초과하는 집중호우 우려가 높아지고, 지하차도의 침수우려가 있다는 점은 2023년 충청북도 안전관리계획에 명기.
- 충청북도가 관리하는 지하차도는 4개는 모두 ‘침수우려 취약도로’로 지정되어 있었음.
- 침수 우려 취약도로 4개 중 길이가 100미터가 넘는 지하차도는 궁평2지하차도 뿐이었으며, 미호강과 가장 가까운 곳도 궁평2지하차도로 집중 관리 필요가 있었음.
- 계획과 행동매뉴얼의 내용 중 하천범람과 하천에 인접한 지하차도 침수를 연계해 작성한 부분은 발견하지 못함.  
즉 지하차도 침수에 관한 위험 인지가 없다고 할 수 없으나 구체적이지 못하고 미약한 상태에 머뭄. 특히 하천범람과 궁평2지하차도 침수 위험을 연결하지 못함.

## 2. 부산 초량 지하차도 참사 이후 대책 반영 미흡

### 가. 지하차도 침수 방지대책 변화

- 2020년 7월 23일 부산 초량 지하차도 참사 발생
- 2020년 8월 9일 행정안전부, 지하차도 침수 개선대책 발표
- 2021년 7월 5일 국민권익위, 지하차도 침수사고 방지제도 개선방안 마련하여 행정안전부와 국토교통부에 권고
- 2022년 8월 행정안전부, 국민권익위 권고 받아들여 기존 ‘침수위험’ 평가 항목 조정.  
기존 평가기준에 없었던 ‘강·하천 등 저지대 위치 여부’가 100점 만점 중 10점으로 포함.

## 2. 부산 초량 지하차도 참사 이후 대책 반영 미흡

### 나. 새로운 등급화 기준 미반영

- 충북도는 초량참사 직후인 2020년 8월 3일 도로관리사업소에서 지하차도 통제 및 등급현황 제출.
- 궁평2지하차도는 호우경보 시에 통제 필요성이 있는 3등급,  
통제기준은 승용차 차륜크기의 50%(50cm)로 산정
- 충북도는 2022년 변경된 새로운 평가기준안으로 지하차도 등급을 재평가하지 않음.  
공문이 '자연재난과'로 들어오고 '도로과'에 전달되지 않았다는 이유

### 다. 느슨한 교통 통제기준

- 충북도가 마련한 궁평2지하차도의 통제 기준은 1) 지하차도 중앙 수위 50cm 이상  
2) 미호강이나 미호천교 수위가 29.2m 이상 3) 시간당 강우량 83mm이상 4) 호우경보 발령 시.
- 지하차도 중앙 수위 침수 기준은 서울, 경기 뿐 아니라 청주시보다 느슨했음.



### 3. 추가 조사과제

- 도로관리사업소 외 타 부서의 2023년 여름철 재난대비 계획 검토
- 충북도의 재난 대응 역량 전반이 2020년대 이후 약화되었는지 여부
- 초량 지하철도 참사 이후 개선대책 중 자동차단시설 설치에만 집중했는지 여부.  
이에 비해 담당자의 역량 제고, 상황전파시스템 구축 및 훈련과 같은  
다른 대책이 상대화 되었는지 검토 필요.

7.15 오송 궁평2지하차도 참사 조사 보고회 ③

# 청주시의 부실한 집중호우 대비 및 지하차도 침수 책임회피

손익찬 변호사

## 확인된 주요 문제점 및 추가 조사과제

1.

재난관리책임기관(장)으로서 청주시(장)은 관련대책의 수립, 재난대책본부 가동 등 관할 구역 총괄 · 조정과 조치 책임이 있음

2.

청주시는 충북도 관할이어서 궁평2지하차도를 관리하지 못했다고 하지만, 충북도 관할 다른 시설은 위험시설로 관리했음

3.

지하차도는 충북도 관할이더라도, 미호강 범람 시 피해를 입는 궁평리 일원은 명백히 청주시 관할임에도, 청주시는 범람에 대비하여 사전조치(예찰이나 주민대피 등)를 하지 않음

# 확인된 주요 문제점 및 추가 조사과제

## 4. 추가 조사과제

- 가. “청주시 여름철 재해우려지역” 79개소에 궁평2 지하차도가 배제된 경위 (선정과 배제의 근거)
- 나. 재난안전대책본부와 상황실이 운영되었는지, 실제로 어떤 역할을 했는지  
(경찰/소방과 협력체계가 작동했는지 등)
- 다. cctv 관제 주무관 34명의 역할과 업무절차와 실제 이행  
방재전문인력(8급 2명, 9급 2명)의 권한과 역할이 부족했는지

# 1. 청주시장의 지위 : 재난관리책임기관의 장

- 재난안전대책본부, 상황실을 설치해서 관할 구역 내 재난의 총괄, 조정 업무를 하고, 정보 수집·전파와 상황관리·조치·지휘를 해야 함
- 재난대응 계획, 매뉴얼을 마련하고 그에 따라 상황에 적합한 조치를 해야 함
  - ↳ 재난 발생(우려)시 피난 권고, 피난 지시 권한도 있음

## 2. 풍수해 대비 계획 · 대책에서 궁평2 지하차도의 침수 위험이 간과된 이유

### 가. 기존 조사(알려진 내용) 및 그 한계

- 청주시장의 입장 : 청주시는 소관시설에 집중해서 재해 대응을 했고 인명피해가 없었고, 궁평2 지하차도는 충청북도 소관시설이어서 관리하기 어려웠음

### 나. 청주시는 관할구역 내 재해를 예방하고 대비할 권한과 책임이 있음

- 청주시 매뉴얼에 따르면, 지하차도를 비롯한 침수취약시설 예찰과 안전점검, 침수 우려시 교통 통제 및 차량 우회 지시가 가능함 (도로관리청과 무관한 고유권한)

## 2. 풍수해 대비 계획 · 대책에서 궁평2 지하차도의 침수 위험이 간과된 이유

### 다. 청주시는 미호강 범람에 대응한 조치도 부족했음

- 백번 양보하여 궁평2 지하차도는 관할문제로  
청주시가 조치불능 상황이라고 가정하더라도,  
범람시 피해를 입는 오송읍 궁평리 일원은 명백히 청주시 관할임.
- 그러나 본 위원회가 조사과정 중 면담한 지역주민(前 이장)에 따르면  
제방붕괴에 따른 침수대비 사전조치(주민대피 등)는 없었음

### 3. 재난안전대책본부와 상황실 등 재난안전법상 기구가 제 기능을 발휘했는지

#### 가. 기존 조사(알려진 내용)된 사항 및 그 한계

- 김영근 시의원은 재대본, 상황실, 상황판단회의가 제대로 가동되었다면 체계적인 정보의 취합과 업무지시가 가능하지 않았는지를 지적함
- 이범석 청주시장은 시의원 지적대로 하지 않았음을 인정.  
다만, 일선기관에서는 “상황 판단이 아니라 대응과 조치”가 더 시급했다고 주장함

#### 나. 재난대책본부와 상황실, 상황판단회의의 부재에 따른 한계

- 두 입장은 모순되는 것이 아닐 수 있음. 시장의 말대로 조속한 대응과 조치는 분명히 필요하나, 정보의 의미를 가려내는 “상황 판단”이 있어야 조치가 있을 수 있음



## 개 요

- **현재 수사와 재판이 진행 중인 시공사, 실무자, 관리자의 잘못을 넘어서 재해예방에 관한 최종적인 권한과 책임을 지는 경영책임자 위주로 검토**
- **중처법은 그 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설의 경영책임자(기관장)의 ‘관리’ 책임을 묻는 법임**
- **형법상 업무상과실치사(상)죄는 업무상 주의의무를 위반해서 사람이 다치거나 사망할 경우 책임을 묻는 죄로, 시설 종류, 신분을 가리지 않음**

## 1. 미호강 제방 관리 책임 (중처법)

### 가. 관할청이 어디인지?

- ① 국가하천인 미호강과 부속시설은 환경부장관 (하천법 제8조제1항)
- ② 임시제방은 점용허가를 받은 행정중심복합도시건설청 (하천법 제27조제6항)

### 나. 무엇을 문제 삼을 수 있는지?

- ① 미호강(제방) : 환경부장관은 하천법상 하천 유지보수와 안전점검 의무(제13조), 하천관리상황 점검 의무(제74조) 등에 관한 관리 의무 미이행
- ② 임시제방 : 행복청장은 미호천교 증설공사 사업시행자로서 제방의 점용허가를 받았으나 안전보건관리체계 구축에 실패

## 2. 궁평2 지하차도 관리 책임 (중처법)

가. 관할청이 어디인지?

충청북도지사 (도로법 제23조 제1항 제3호)

나. 무엇을 문제 삼을 수 있는지?

① 지하차도의 안전보건관리체계 구축에 실패함

② 도로 기능의 유지·관리 의무(제31조),

재해 발생(우려)시 통행을 금지할 권한과 의무(제76조)가 있으나 관리 의무 미이행

### 3. 재해 관리 책임 (업무상과실치사)

가. 관할청이 어디인지?

청주시장 (재난안전법 제3조제5호가목)

나. 무엇을 문제 삼을 수 있는지?

- ① 재대본, 상황실, 상황판단회의 미 운영으로 인한 재난징후(제방붕괴) 포착실패
- ② 계획과 매뉴얼에 따른 예찰과 응급조치(교통통제, 대피) 미이행

7.15 오송 궁평2지하차도 참사 조사 보고회 ④

# 실질적 재난대응으로 적용하기 어려운 현재의 국가적 재난대응 훈련

송완영 교수  
최준호 센터장

# 1. 개요

- 참사 전 2022년 충청북도가 실시한 국가차원의 가장 체계적이고 실무적인 훈련이라 할 수 있는 ‘재난대응 안전한국훈련’을 사례로 들어 분석함
- 충청북도는 2022년 11월 17일 토론 훈련, 21일 현장훈련 실시
  - \* 현장훈련은 코로나 이후 실시되지 않았다가 3년 만에 재개

일 시	시간	주 요 내 용	비 고
11.17.(목) 15:00~16:00	60	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복합재난(지진, 붕괴, 화재) 대응 토론훈련</li> <li>- 장 소 : 도 종합상황실</li> <li>- 참석자 : 진천군, 협업부서 및 유관기관 등</li> <li>- 내 용 : 재난발생에 따른 상황판단회의 및 재난안전대책본부 운영 협업부서 및 유관기관의 임무·역할 점검, 문제해결 토론</li> </ul>	불시 메시지부여 재난안전통신망 사용
11.21.(월) 13:30~14:30	60	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 복합재난(지진, 붕괴, 화재) 대응 현장훈련</li> <li>- 장 소 : 생거진천 종합운동장</li> <li>- 참여자 : 도, 진천군, 유관기관, 민간단체 등</li> <li>- 내 용 : 복합재난 발생에 따른 수습·복구 및 인력장비 투입 현장훈련 실시</li> </ul>	불시훈련 재난안전통신망 사용
11.21.(월) 14:00~15:00	60	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 합동소방훈련</li> <li>- 장 소 : 도청</li> <li>- 참여자 : 도 본청 및 영운119안전센터, 민원인</li> <li>- 내 용 : 화재발생에 따른 대피 및 초기대응, 화재진화활동 훈련</li> </ul>	

## 2. 충청북도 재난대응 안전한국훈련

### 가. 토론훈련

- 충청북도 도청 종합상황실에서 재난대응 협업부서 및 유관기관 등이 참여한 가운데 실시
- 전국적으로 재난대응 안전한국훈련의 토론훈련은  
‘재난 발생에 따른 상황판단회의 및 재난안전대책본부 운영’,  
‘협업부서 및 유관기관의 임무·역할 점검, 문제해결 토론’ 등을 중점적으로 진행되나  
훈련시간이 1시간으로 비교적 짧다고 지적되고 있음
- 충청북도는 2021년 지적된 사항을 반영하여 ‘(재난상황에 대한) 불시의 메시지를 부여하는 방식’을  
활용하여 개선한 것은 훌륭했다고 볼 수 있음
- 다만 현행 제도에 따라 1시간 동안 진행되므로  
충청북도 각 기관 간에 어려움을 이해하고 보완하기에는 토론이 부족했다고 볼 수 있음



## 2. 충청북도 재난대응 안전한국훈련

### 나. 현장훈련

- 생거진천 종합운동장에서 약 1시간 동안 훈련 실시
  - ✓ 충청북도와 진천군이 공동으로 주관하고 진천경찰서와 진천소방서를 비롯한 10여 개 기관단체, 진천군 자율방재단, 국민체험단 등 주민 200여 명이 참여
  - ✓ 최초 화재신고를 시작으로 초동 대응과 화재진압, 구조활동 및 긴급복구 등의 과정을 민관군경이 협조해 대응하는 순으로 진행
- 현장훈련은 토론훈련에서 나왔던 사항을 시나리오대로 이행한 훈련이었음
- 각 기관별 재난 대응 시 역할수행 및 문제점 점검이 미흡하였음

### 3. 종합분석 (1)

- 충청북도는 17개 광역 시·도 중 유일하게 ‘행정안전부 선정 재난관리 평가에서 3년 연속 우수기관으로 선정되었을 정도로 재난관리 인프라 구축에 노력해왔음
- 다만 오송참사와 같이 재난에 동시 대응할 수 있도록 ‘기관 간 상호협력체계 구축훈련’ 과 ‘일원화된 지휘역량훈련’ 을 강화해야 함
- 기존의 방식대로 1시간 미만의 시나리오를 통해 수행되는 훈련방식으로는 (충청북도를 포함하여) 지자체의 위기상황에 필요한 문제점을 발견하기 어려움
- **재난훈련이 평가를 위한 훈련이 되는 것은 바람직하지 않음**
  - ✓ 부득이하게 평가가 이루어진다면 자체 문제점을 많이 언급하여 개선의 노력을 보이는 지자체가 좋은 평가를 받을 수 있도록 해야 함
- 현 제도처럼 ‘문제점을 발표하게 되면 업무부담으로 이어지는 평가’ 는 ‘보여주기식의 훈련’ 을 초래할 가능성이 있음

### 3. 종합분석 (2)

- 충청북도의 자체평가인 ‘2022년 재난대응 안전한국훈련 결과보고서’에서도 다음과 같은 문제점을 시인하고 있음
  - ✓ ‘토론훈련 시 주재자의 주도적인 회의진행으로 협업부서, 유관기관 간 활발한 토의 다소 부족’
  - ✓ ‘현장훈련 시 통합지원본부 각 반별 역할 수행 및 점검 미흡’
- 이에 더해 재난안전관리업무에 대한 중요성 인식 부족, 낮은 자부심, 재난관리직 업무의 기피, 순환보직으로 인한 재난대응 전문성 결여 등이 복합적으로 작용하여 형식적 · 관성적인 재난훈련으로 실시될 우려가 있음

7.15 오송 궁평2지하차도 참사 조사 보고회 ⑤

# **부실한 하천관리로 인한 임시제방 붕괴와 골든타임 경과의 원인**

백경오 교수  
엄형철 대표

## 개 요

- 제방 붕괴가 없었다면 사고는 발생하지 않았음.  
**제방의 무단 철거 경위와 허가 책임에 대한 규명이 미흡하므로 수사와 처벌이 필요함**
- 최고 홍수위는 임시 제방고를 겨우 13cm 초과. 7-8시 사이에 이루어진 작업 속도를 감안할 때  
**적정한 지원이 있었다면 붕괴 예방 가능. 보고와 지휘체계가 가동하지 않은데 대한 수사 필요**
- 수해 위험이 높고 대규모 공사가 진행되는 사고현장이 수해 취약지역으로 지정되지 않고  
**별도의 예찰과 대비가 진행되지 않은 것은 정책의 실패임. 관련 기관 문책 필요**
- 제방 붕괴 후 제2궁평지하차도 침수 시까지 30분 이상의 골든 시간이 있었고  
시시각각 침수지역이 넓어지는 것을 보면서도 재난안전통신망이 작동하지 못했음. 구조 개선 필요.
- 협소한 하폭의 확대 계획이 13년 미집행되고 하천 정비보다 교량 건설이 우선되면서 문제 발생
- 사고 이후 객관적인 조사가 없어 자료도 미흡하고 사회적 갈등 확대하는 문제 해소 노력 필요

## 제방 철거 및 임시 제방 허가 책임



- 제방 붕괴가 없었다면 이번 사고는 없었음.  
100m 상류 중복선 공사는 제방 철거 없이  
진행되었고 문제도 발생하지 않음.
- 법적 개념에도 없는 ‘제방 철거’와 ‘임시 제방  
설치’를 누가, 왜 허가했는지, 어떻게 시행됐는  
지가 이번 사고 책임 규명의 핵심.
- 하천 사업 허가 기관인 금강유역환경청,
- 하천 관리 기관인 충북도, 사업자인 행복도시건  
설청에 대한 수사 확대 필요



## 임시 제방 붕괴 시 대응 실패



07:03

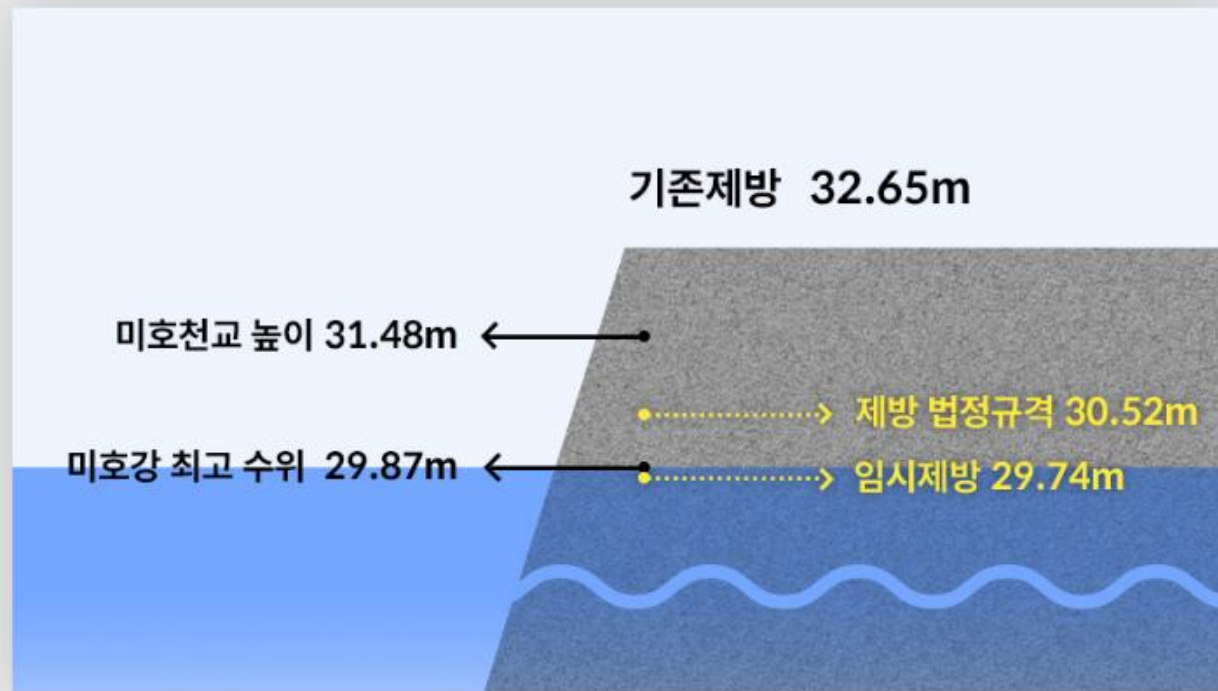


07:53

- 사진은 7시 3분부터 53분까지 중장비 등으로 제방을 약 1m 승상한 장면임. 이는 시공사가 주장하듯 임시 제방을 14일 전에 높이 29.74m, 상단 폭 5m 규모로 시공하지 못했다는 의미임.
- 주장하는 임시 제방고가 최고 수위(29.87m)보다 겨우 13cm 낮았고, 위 사진과 같은 속도로 작업이 가능했다면, 정상적인 보고와 지휘체계가 가동했을 경우 사고 예방이 가능했을 것임.
- 작업을 진행한 감리단장은 시행사, 행복청, 충북도에 보고했을 텐데 이들은 대응하지 않음. 정확한 지원을 하지 않은 기관들에 업무상 과실의 책임을 물어야 함

## 재해 취약지역 누락 및 임시 제방 관리 실패

### 미호천교가 낮아 임시제방도 낮아짐



- 하천 폭이 협소하고, 미호천교와 충북선 공사로 6개의 교량이 운영 중인 사고 현장을 취약지역으로 지정해 관리하지 않음.
- 임시 제방의 높이가 29.74m에 불과해 법적 기준인 30.52m (29.02m+1.5m)에 미달. 임시 제방의 체제 안정 미흡(경사, 폭, 재질 등), 신설 교량 상판 높이 부족(상판 높이 때문에 제방고 확보 곤란. 제방 공사 우선하고 교량 공사 했어야), 교각 위치 부적절(제방으로부터 10m 이격 해야 하나 제방 철거 후 같은 위치 건설)



## 제방 붕괴 후 골든 타임 30분 이상 낭비



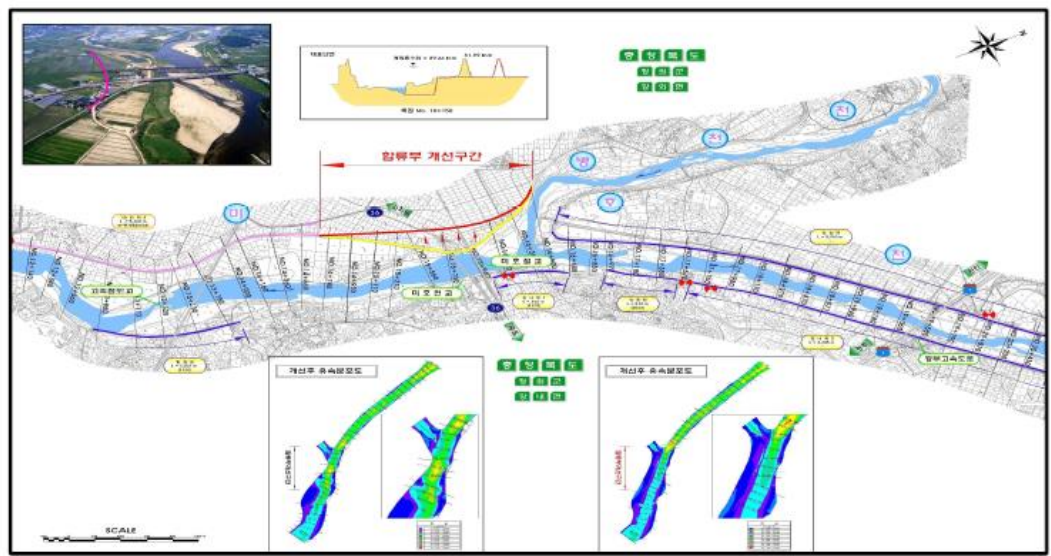
- 홍수가 제방을 넘으면서 제방 붕괴가 시작된 8시 경부터 제2궁평지하차도가 잠기기까지는 30여 분의 시간이 있었음. 약 700m의 거리에 홍수가 퍼져 나가고 터널 주변 농경지가 차오르다 터널로 넘쳐 들어가는 과정은 슬로 모션처럼 시현되었음.
- 현장에는 공사업체, 소방, 경찰 등이 있었으나, 유관기관들에 상황은 전달되지 않음. 행정의 칸막이와 재난안전통신망의 구조적인 오류라 할 수 있음. 책임을 확인하고 개선방안을 마련해야 함.

# 협소한 하폭 확대 계획의 미집행과 교량 선행 건설의 문제

【표 7.2-7】 합류부 개선 계획 현황

구 분	위 치		하 폭(m)			저수로폭(m)		
			현상태		계 획	현상태		계 획
			상·하류	당해 지점		상·하류	당해 지점	
미호천	합류부 개선	No.14+740 ~ No.16+500	450~590	330	580	309~202	240	240

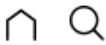
- 사고지역은 하폭이 좁고 범람의 우려가 있어 2011년 금강수계 하천기본계획, 2018년 미호천 하천기본계획에서 하폭 확장을 계획함 (360m --> 620m).
- 2024년 현재 전혀 추진되지 못했고, 하폭 확대를 전제로 교량 공사가 우선 진행되다 보니 ‘철거 예정인’ 제방 절개를 임의로 진행함.
- 하천 정비를 정상적으로 추진하지 못한 환경부와 금강유역청의 책임을 조사해야 함.



【그림 7.2-15】 합류부 개선지구  
금강수계 하천기본계획(2011.8)

# 사고 이후 조사 및 대책 마련 부실

한국일보 사회 ▾



LIVE ISSUE 환경부, 4대강 16개보 준치 추진

## 댐 건설·하천 준설... '포스트 4대강 사업' 12년 만에 재시동

입력 2023.07.21 18:00 | 6면

최나실 기자 구독 +

9 3

홍수 피해, 감사원 '보 해체 결정' **The JoongAng**

당정 '4대강 지류·지천 정비' 추진 드라이브  
"지류 정비는 필요... 마구잡이 준설은 위험"

오피니언 정치 경제 사회 국제 문화 스포츠 라이프 피플

MBC 뉴스

홈 | 뉴스데스크 | 엠빅뉴스 | 14F | 심층 | 정치 | 사회

정치 손하늘

## 김기현 "오송 지하차도 철거조, 4대강 사업' 진행"

정치 : 대통령실

## [단독] 尹, 환경장관 질타 "물관리 못할 거면 국토부로 넘겨라"

중앙일보 | 입력 2023.07.19 05:00 업데이트 2023.07.19 09:11

지면보기 ①

현일훈 기자 박태인 기자 김하나 PD

구독

- 분명한 사고원인(무책임한 제방 철거와 관리 부실)이 있음에도 엉뚱한 호도와 정쟁으로 이어지면서 진지한 사고 원인 분석과 대책 마련으로 이어지지 못함
- 불필요한 사회적 갈등이 양산되고 책임 있는 기관들에 대한 처벌이 지체되고 있음.
- 재산상의 피해를 입은 주민에 대한 배상이 늦어지고, 근본 대책 마련 등은 유보됨(논리적으로 연결되지 않는 미호강 타 구간의 준설과 제방 건설 등만 빨라짐)

7.15 오송 궁평2지하차도 참사 조사 보고회 ⑥

# 「홍수주의보 · 경보 · 계획홍수위 경고」에 대한 부실한 대응 경위

권미정 위원

# 확인된 주요 문제점 및 추가 조사과제

1.

충북도 · 청주시 재난안전대책본부의 종합적인 정보관리, 통합적 운영과 위기 대응은 실패

2.

두 주체 모두 궁평2지하차도 침수 대응을 위한 의무적 조치(예방 대비차원) 미 이행

3.

재난안전대책본부와 유관기관 모두 위험신호 무시, 위험 정보에 대한 자의적 판단과 몰이해

4.

재난 정보가 체계적으로 전달되지 않고, 단절되고, 부서별 개별 조치에 맡겨짐

# 확인된 주요 문제점 및 추가 조사과제

## 5. 추가 조사과제

- 가. 위험 신고 정보들을 처리하는 일상적 과정,  
이번 재난안전대책본부에서 정보들을 취합하고 조치를 취한 과정 등을 확인  
→재난안전대책본부의 대응 활동이 안된 이유
- 나. 유관기관 간 제공해야 할 정보의 기준, 소통과 확산이 어떻게 되는지  
(지자체, 경찰, 소방본부, 홍수통제소, 신고내용 등)
- 다. 충북도와 청주시의 예방,대비 조치와 활동은 어떻게 이뤄졌는지.  
대중교통부서에 정보가 전달되지 않은 이유와 조치 과정

# 1. 형식적이고 제각각인 재난안전대책본부 구성

날짜	시간	확인사항	청주시	충북도
7/13	11:00	충북 호우주의보	비상1단계 발령	10:00~ 비상1단계 운영
	23:00			22:30~ 비상2단계 운영
7/14	04:00	충북 호우경보		
	04:20	청주강수량 171mm	비상2단계 발령	
	12:00		오송읍, 미호천교 하부도로 수위가 상승함 확인	
	12:10	청주지역 호우경보		
	15:19			도지사, 전문가 자문서울행
	16:00			재난안전대책본부 구성, 16:40~비상3단계 운영
	17:20	금강홍수통제소, 미호천교 지점 홍수주의보 발령		
	17:21	시민신고-119, 미호천교 임시제방 관련 접수		
	17:40		1차 비상대책회의	
7/15		청주강수량 200mm		집중호우 재난상황점검회의
	02:15		재난안전대책본부 구성, 비상3단계 발령	

\*재난안전대책본부(이하, 재대본)

- 1.충북도
  - 총괄책임자 부재 상태로 재대본 구성
- 2.청주시
  - 비상대책회의: 컨트롤타워 거둬 거론
- 3. 충북도와 청주시
  - 비상단계 발령, 재대본 구성 시기 차이
  - 비상단계별 재대본 운영 확인 안됨
  - 짧은 회의, 구체적 조치나 점검 없음
  - 위험요소에 대한 예찰 대비활동 없음

## 2. 지자체, 위기 단계별 대응 활동 부재

### 1. 7월 13일 11시 호우주의보, 14일 04시 호우경보

- 충북도의 비상2단계, 청주시의 비상1단계
- 충북도의 재대본 구성, 청주시의 비상2단계

### 2. 14일 17시20분 미호천교 홍수주의보

- 22:55 충북도 첫 점검회의, 도지사 주재로 6~7분 진행.  
“저녁을 더 주시하고 아침에 점검하자”
- 17:40 청주시 첫 비상대책회의, 02:15 재대본 구성.  
미호천교에 대한 점검은 확인되지 않음(비상대책위원장 지시사항)

### 3. 14일 17시 21분 주민 신고

- 소방본부는 충북도의 재대본 구성 상황을 알고는 있었을까.



## 2. 지자체, 위기 단계별 대응 활동 부재

### 4. 15일 04:10 미호천교 홍수경보

#### 1) 충북도

##### ① 회의에서 미호천교 점검 논의 없음

- 06:20 집중호우 재난상황점검회의 06:40 집중호우 재난상황대책회의
- 무수천, 괴산댐 상황 논의만 확인됨

##### ② 홍수경보 심각성 인지 못함, 재대본 판단 없음

- 금강홍수통제소의 정보(팩스, SMS) “도로 통제를 해야 할 정도로 사안이 심각하다 인지 못하였다. 상황을 알려주는 문자였고 차도 통제를 하라는 안내나 지시라고 생각지 못했다.”

##### ③ 도지사의 늦은 궁평2지하차도 사고현장 방문

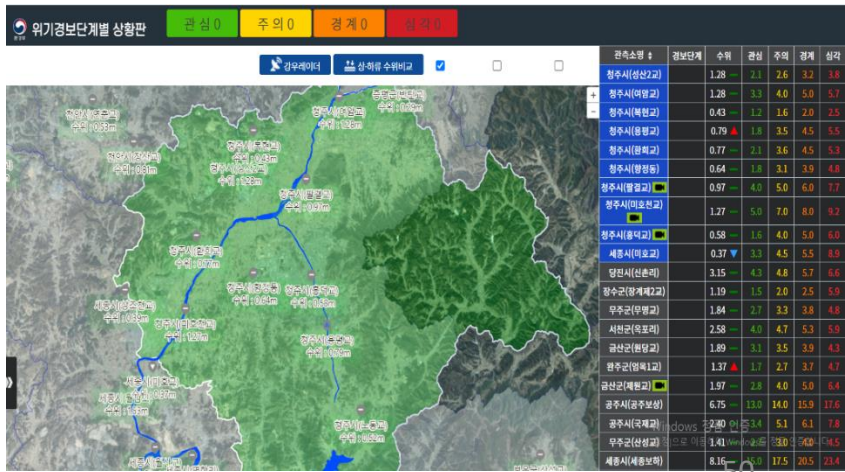
- 상황을 몰랐음(정보 소통의 문제)

## 2. 지자체, 위기 단계별 대응 활동 부재

### 4. 15일 04:10 미호천교 홍수경보

#### 2) 청주시

- 실질적 조치였을지 확인이 필요함
  - 06:27 안전사고 예방안내 문자발송 06:30 2차 비상대책회의
  - 미호강 홍수경보 발령 이후 배수문, 배수펌프시설 등 실시간으로 관리
    - 미호천교 실시간 모니터링, 범람 확인 가능
  - 신속한 주민대피, 상황 주시(전화,특방)
    - 상황 주시가 아니라 움직일 시기
    - 주민이 주민 대피시킴
    - 주민과 차량 통제가 동시 진행 됐어야



## 2. 지자체, 위기 단계별 대응 활동 부재

### 5. 15일 06:34 미호천교 계획홍수위 도달 - 유일하게 정보를 전달받은 청주시

#### ① 경과

06:30 2차 비상대책회의

06:34 금강홍수통제소, 흥덕구청 건설과에 '교통통제,주민대피 필요' 유선연락

흥덕구청, 청주시 하천과·도로사업본부(안전정책과 재난대비팀에)·안전정책과에 전달  
청주시청, '공무원 비상소집' 조치(주요도로 침수 상황 파악)

#### ② 재대본 조치

- 재대본체계로 보고되지 않았음, 구청 내에서도 정보전달 여부 알지 못함
- 시장 : '미호천교가 심각단계로 주민대피 등 매뉴얼에 따른 조치가 필요해 보인다'는 내용으로  
홍수경보 발령내용과 유사한 내용이라고 판단
- 주요도로 침수상황 파악에 궁평2지하차도는 제외, 계획홍수위 도달 의미를 이해하지 못하거나 왜곡

### 3. 홍수경보 전파와 다른 홍수통제소의 계획홍수위 경고

#### 1. 정보 전달 과정과 정보 내용

- 홍수특보(예보)는 홍수주의보와 홍수경보로 나뉘서 해야 함
- 홈페이지, 67개 기관 팩스, 24개 기관 문자, 주민문자 등(홍수경보 사례)
- 홍수특보 발령 필수확인기관에는 전달 여부를 전화로 확인하고 있음
- 2017년 7월 수자원법, 제방월류 위험시는  
홍수정보(침수위험, 예측수위, 홍수위험)와 특보(중대한 피해 예상)발령으로 세분화
- 금강홍수통제소는 홍수특보와는 별도로 하천수위가 지정된 수위를 초과하는 경우  
수요자가 맞춤형 홍수 정보를 제공받을 수 있도록 홍수 정보를  
관계기관 및 담당자들에게 제공하고 있음을 예보연감에 밝힘(2022)

### 3. 홍수경보 전파와 다른 홍수통제소의 계획홍수위 경고

#### 2. 2023년 7월 15일의 정보 전달

- 왜 금강홍수통제소는 홍덕구청 건설과로만 계획홍수위 경고를 했나
- 홍수통제소는 특보와 홍수 정보를 평상시 어떻게 전달하나
- 왜 홍덕구청은 청주시 일부과로만 정보를 전달했나
- 왜 청주시는 재대본을 통한 정보전달을 유관기관들에 하지 않았나
- 미호강 홍수경보 발령에 따른 범람 위험에 대한 대처가 재대본 지침으로 나올 수 없었나.  
(안전정책과-주민대피 필요여부 확인 및 지속적 모니터링 지시)
- 매뉴얼은 실제 담당자들에게 각인되어 있나, 현실성이 있나
- 청주시는 계획홍수위 정보를 이해하지 못했나
- 정보에 대한 판단과 전달은 개인들의 몫인가

## 4. 위험 신고는 무시되고 연계되지 않음

### 1. 7/14 17:21 시민 신고

“강물이 불어서 그 성토 안 밑단을 지나고 있더라고요. 그래서 거기가 허물어지면 여기 조치원에서 청주 가는 교통이 마비되고, 오송 일대가 다 물난리 날 거 같은데”

→재해예방을 위한 신고가 어떤 연계나 조치로도 이어지지 않음

### 2. 7/15 07:04, 07:58 미호강 범람, 교통통제 필요 신고

- 조치 없거나 다른 장소로 출동

### 3. 7/15 07:51 미호강 제방 범람 신고

- 119 출동, 제방범람 확인, 출동로 침수

청주시와 흥덕구청 연락(불통, 재난안전통신망 존재와 활용 여부)

# 5. 침수우려취약도로, 궁평2지하차도는 방치

궁평 2 지하차도 침수사고 관련 서면질의에 대한 답변서

□ 질의 및 답변내용

- 1. 강수 및 침수피해가 예견될 때 충북도가 도로와 지하차도를 통제할 수 있는 요건 및 관련 매뉴얼  
(답변내용)
  - 행정안전부에서 지하차도 침수피해를 예방하기 위해 마련된 ‘침수위험 지하차도 통제 및 등급화 기준’에 따라 통제기준 및 등급을 설정하였음.
  - 통제기준은 중앙부 침수심 50cm, 하천수위 29.02m이며 등급은 3등급으로 호우경보시 상황관리를 하도록 설정하여 관리하고 있음.
  - 별첨 ‘충청북도 지하차도 통제기준 등급화 현황’ 참고

## 1.충북도 풍수해 현장조치 행동매뉴얼

- 궁평2지하차도는 침수우려 취약도로
- 지하차도는 수위정보 제공, 교통통제, 교통통제 홍보 등 활동 필요함

## 2.침수취약시설/지역 예찰 활동

- 지하차도는 수시확인 및 순찰 강화

## 3.홍수경보, 충북도와 청주시 재대본

- 상황관리 없었음(예찰활동도 교통통제도)
- 차륜크기50%(50센티)만 기준이라는 오인

# 6\_1. 지자체 내부로도 정보공유가 안되는 시스템

## 1. 내부도, 유관기관도 공유 안됨

- 재대본 컨트롤타워에서 정보를 모으고 환류하고 확인하여 필요조치를 판단하며 대응하는 시스템의 부재
- 경찰, 소방본부, 흥덕구청의 정보전달 시장·도지사의 늦은 상황 인지 관련 부서로만 전달된 재난정보

청주시 재난안전대책본부장 지시사항 (7. 16. 10:30 비상대책회의 時)	
지시사항	주관부서 (협조부서)
<div><input type="checkbox"/> 기상 상황에 대한 전직원 공유</div> <div>○ 안전정책과에서 관리하는 기상상황 등 정보에 대해 전 직원이 공유하여 실시간으로 파악하고 대비 할 수 있도록 만전을 기하기 바랍</div>	안전정책과 (전직원)



## 6\_2. 정보를 알지 못하던 주체들의 747

### 1. 대중교통 노선 변경 과정

- 지자체에서 회사로 연락하여 상황 알려줌
  - 날씨 · 공사 장소 등 정보를 버스기사에게 회사가 전달
  - 노선 변경이 필요하게 되면 버스기사들이 상황을 확인한 후 회사에 이야기하고,  
회사 승인을 받은 후 노선 변경, 회사가 지자체에 변경 노선 보고
- 
- 제공되는 정보의 질은 확인되지 않음
  - 보고와 승인 시스템: 변경 노선을 최종 결정하는 권한 확인 필요
  - 보고의 시점은 언제인지, 승인의 시점은 언제인지 확인 필요
  - 기사들의 노선 변경이 운행 중단까지 포함하는지 확인 필요

## 6\_2. 정보를 알지 못하던 주체들의 747

### 2. 7/15 그 날

- ① 청주시 대중교통과는 당시까지 궁평2지하차도 상황을 알지 못함
  - 08:49 우회문의하는 버스회사들에 대중교통과는 궁평2지하차도로 안내
  - 관련 부서인 대중교통과는 왜 정보전달체계에서 배제되었는지 확인
- ② 안내의 정도
  - 06시 이후 대중교통과의 미호천교 진입 불가, 교통통제 등에 대한 안내는 어떤 내용이었는지 확인 필요, 노선 지정 여부
- ③ 노선변경권의 범위
  - 이후 운행을 위해 오송역으로 반드시 가야하는 전제, 선택 범위의 제한성

7.15 오송 궁평2지하차도 참사 조사 보고회 ⑦

# 제방 붕괴 직전 112 · 119 신고의 간과로 구조 골든타임이 경과된 경위

이성구 변호사

## 확인된 주요 문제점 및 추가 조사과제

1. 감리단장의 07:04 미호강 범람 우려 및 07:58 제방 물 넘침, 궁평지하차도 침수우려 신고에 대한 후속조치 부재

2. 사고 전날 17:21 119 제방붕괴우려 신고 및 사고당일 궁평1리 전이장의 신고로 현장 출동한 소방대원의 119상황실 통보에 대한 후속조치 부재

3. 119상황실로부터 제방붕괴직전 상황을 전달받은 청주시 당직실의 후속조치 부재

# 확인된 주요 문제점 및 추가 조사과제

## 4. 추가 조사과제

- 가. 감리단장의 신고를 접수한 112상황실에서  
현장출동 지령을 내렸다고 하는데 오송파출소 순찰팀이 이행하지 못한 이유
  - 지령이 실제 내려졌는지, 순찰차PC고장으로 접수하지 못한 것인지,  
지령 이행이 확인되지 않은 이유
- 나. 119상황실이 제방붕괴우려 및 물이 넘치는 상황을 접수하고도  
긴급 조치를 취하지 않은 이유
  - 구체적 상황접수내용, 긴급구조상황으로 판단하지 않은 이유
- 다. 청주시 당직실이 119상황실로부터 통보 받은 내용, 충북도청에  
전달하지 않은 이유, 후속 조치를 하지 않은 이유

# 1. 감리단장의 제방붕괴 위험 112 신고 무시된 경위

- 가. 감리단장은 07:04 미호강범람 우려, 오송주민 대피필요 112 신고  
07:58 다시 112로 제방물 넘침,궁평지하차도 침수, 차량통제필요 내용 신고
- 나. 112상황실은 오송파출소 순찰팀에 현장출동지령 내렸다고 주장,  
순찰차는 차량내 태블릿PC에 지령 수령 미접수 주장, 112상황실은  
도착 여부 확인하지 않고 신고접수 10분만에 '도착종결' 처리 현장 출동 무전은 하지 않음
- 다. 탑연삼거리 신속조치와 대비
- 라. 23. 6. 25. 궁평2지하차도 내 화물차 화재발생 사건 처리 -경찰, 소방 출동하여  
화재진압 및 수 시간 차량통제- 위치나 현장 상황 파악할 수 있었음
- 마. 신고자 감리단장 지위 파악 미흡, 747버스 뒤차량 생존자 일부 차량 통제로 사상자 경감

## 2. 주민 119 신고가 무시된 경위

- 가. 주민 사고전날 17:21 제방붕괴우려 상황 119신고,  
119상황실은 인력부족 이유로 주민에게 구청 등 신고하라고 책임전가
- 나. 궁평1리 前이장 20년 거주, 제방상황 우려 현장 방문 후 물넘침 상황 07:51 119 신고,  
08:03 경 소방대원 현장 출동, 현장상황 인지후 119상황실 통보,  
08:11 청주시당직실 전달 외 후속조치 부재
- 다. 재난및안전관리기본법상 긴급구조기관으로 재난발생우려 현저한 경우 긴급조치 취해야 함
- 라. 119상황실은 08:45 신고 이후 조치만 구조·구급상황보고서 기재- 구호 개시시점에 대한 인식 차이 존재
- 마. 이전 신고내용 연계 부재-08:45 최초신고라고 밝힌 소방은  
침수자 구호조치 내용 제대로 파악 못함, 신속한 구호인력 및 장비 출동 부재

### 3. 청주시의 무대응

가. 119상황실로부터 제방 붕괴 직전 상황 통보 받은 청주시 당직실은 아무런 후속조치 부재 – 충북도청에 전달 안 함

나. 청주시는 당시 신고건수가 많았다고 하나 119상황실로부터의 접수내용의 시급, 중대함을 파악하여 관계기관 신속한 협조 등 조치 있었어야 함.