

# 7.15오송참사 원인조사 결과 발표 1차 보고회

일시 : 2024년 1월 31일(수) 11시

장소 : 충청도청 브리핑룸

주최 : 오송참사 시민진상조사위원회

## 프로그램 (사회 : 이선영 시민진상조사위원회 간사)

### I. 기존 조사의 한계 및 조사의 구성개요

최희천(전. 사회적참사특별조사위원회 피해지원국장 / 박사)

### II. 범람·침수위험이 간과된 충북도의 집중호우 대비 및 관리 실패

박상은(플랫폼C 운영위원장)

### III. 청주시의 부실한 집중호우 대비 및 지하차도 침수 책임회피 (중대재해처벌법 해석 포함)

손익찬(중대재해없는세상만들기운동본부/공동법률사무소 일과사람 대표변호사)

### IV. 실질적 재난대응으로 적용하기 어려운 현재의 국가적 재난대응 훈련

송완영(대구과학대 교수/오송참사 시민진상조사위원회 자문위원)

최준호(국가위기관리연구소 방재사회시스템 연구센터장)

### V. 부실한 하천관리로 인한 임시제방 붕괴와 골든타임 경과의 원인

백경오(환경국립대학교 토목공학전공 건설환경공학부 교수)

엄형철(사회적협동조합 한강 공동대표)

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

권미정(김용균재단 상임이사/운영위원장)

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

이성구(온리법률사무소 변호사)

## 질의응답



## <자료집 순서>

인사말	6
홍석조(오송참사 시민진상조사위원회 위원장 / 변호사)	
I. 기존 조사의 한계 및 조사의 구성·개요	7
최희천(전. 사회적참사특별조사위원회 피해지원국장 / 박사)	
II. 범람·침수위험이 간과된 충북도의 집중호우 대비 및 관리 실패	19
박상은(플랫폼C 운영위원장)	
III. 청주시의 부실한 집중호우 대비 및 지하차도 침수 책임회피 (중대재해처벌법 해석 포함)	25
손익찬(중대재해없는세상만들기운동본부/공동법률사무소 일과사람 대표변호사)	
IV. 실질적 재난대응으로 적용하기 어려운 현재의 국가적 재난대응 훈련	37
송완영(대구과학대 교수/오송참사 시민진상조사위원회 자문위원) 최준호(국가위기관리연구소 방재사회시스템 연구센터장)	
V. 부실한 하천관리로 인한 임시제방 붕괴와 골든타임 경과의 원인	42
백경오(한경국립대학교 토목공학전공 건설환경공학부 교수) 염형철(사회적협동조합 한강 공동대표)	
VI 「홍수주의보·경보·계획홍수위 경고」에 대한 부실한 대응 경위	58
권미정(김용균재단 상임이사/운영위원장)	
VII 제방 붕괴 직전 112·119 신고의 간과로 구조 골든타임이 경과된 경위	82
이성구(온리법률사무소 변호사)	
<참고> 오송참사 시민진상조사위원회 구성 체계 및 명단	92

## 오송참사 시민진상조사위원회의 활동이 진실규명과 피해자 권리회복의 시작이길 바랍니다.

홍석조(오송참사 시민진상조사위원회 위원장)

기후 위기 시대! 각종 재난으로부터 대한민국은 안전한가? 재난 앞에서 시민의 안전과 생명 존중은 충분히 지켜지고 있는가?

그동안 사회적 참사는 제대로 된 진상규명이나 책임자 처벌, 제도 개선이 없었기에, 이후 인재, 관재, 중대재해로 반복적으로 발생하고 있습니다.

올해 10주기를 맞은 세월호참사부터, 이태원참사, 그리고 오송지하차도 참사까지 구조적 문제들은 닳아있습니다. 10년이면 강산도 변한다는 긴 세월 동안 책임 있는 정부와 국회, 사법 기관과 지자체는 여전히 바뀌지 않고 있습니다. 결국 피해는 고스란히 시민에게 전가되고 있습니다.

오송참사의 피해자들은 생때같은 가족을 잃고, 참사 현장에서 간신히 살아나왔으나, 충분히 추모할 권리도, 엄청난 트라우마로부터 일상으로 온전히 회복할 지원도 보장받지 못하고 있습니다. 우리는 사회적 참사의 교훈이 각자도생이라는 참으로 슬픈 현실 앞에 서 있습니다.

이래서야 되겠습니까? 헌법에서 보장하고 있는 시민들의 행복할 권리, 안전할 권리는 반드시 지켜져야 합니다. 정말 이제는 달라져야 합니다.

오송참사 시민진상조사위원회는 공적인 영역에서 선제적으로 진행해야 함에도 회피만 급급했기에 시민의 이름으로 꾸릴 수밖에 없었습니다. 사회적 참사의 진상규명은 검찰 수사만으로 충분할 수 없기에 외면할 수 없었습니다.

시민진상조사위원회는 오송참사와 관련한 구조적인 문제진단과 함께 진실규명을 위한 미진한 부분의 수사와 조사를 요구하고자 합니다. 명확한 진상규명이 진정한 추모입니다.

또한 재발 방지 대책을 마련하는 일까지 진행하고자 합니다. 시민의 생명과 안전의 기본권이 지켜지는 사회, 사회적 참사와 재난을 예방하는 시스템이 구축되어 피해자들의 인권과 회복이 보장되도록 노력하려고 합니다.

오늘의 발표가 이를 위한 밑알이 되길 바라며, 오송참사의 온전한 해결을 위해 함께 힘 모아 주십시오!!!

# I. 기존 조사의 한계 및 조사의 구성·개요

## 1. 기존 조사의 한계 및 조사의 필요성

### 가. 참사의 원인이 아니라 참사 당일의 협소한 사항에 치중

진상규명을 위한 조사는 '참사가 발생하게 된 전체 과정'을 확인하여, 참사의 원인과 문제점을 찾고 유사한 참사가 발생하지 않도록 개선안을 도출하는 것임

궁평2지하차도 참사 이후, 국무조정실 감찰조사, 검찰조사, 충청북도의회 및 청주시의회 행정사무감사, 재판 등 진상규명 조사의 (일부) 기능이 있는 일련의 과정들이 진행되었는데, '제방붕괴와 지하차도 침수의 원인'이 아니라 '붕괴와 침수 현상 자체'에만 과도하게 치중함

기존 조사들은 '참사 당일 제방붕괴 위험을 왜 전파하지 않고 필요한 조치를 하지 않았는가' 정도로 단순화시켜 이해하다 보니 참사 당일 담당자·실무자의 행적에만 치중하게 되고, 교통통제가 되지 못한 결과를 규정상 의무 준수 여부에 입각하여 파악하게 됨

그렇게 되면, 제방붕괴 위험과 지하차도의 침수 위험이 간과되었던 원인, 필요한 계획이 없었거나 부실하고 형식적 계획이 된 경위, 재난관리 체계가 가지는 문제 등이 조사 대상에서 사라지게 되고, 진상규명 조사의 목적으로부터 멀어지게 됨

예를 들어, 국무조정실의 감찰조사 보도자료(2023. 7. 28.)에서도 무엇이 문제인지에 대하여 구체적인 문제의식이 드러나지 않고 있어 "여러 기관이 상황의 심각성을 제대로 인식하고 적극적으로 대처하지 못해 이러한 결과가 발생하였다" 정도로 무엇이 문제인지를 잘 알 수 없음<sup>1)</sup>.

---

1) 해당 보도자료에는 개별 기관의 주요 적발사항이 1페이지 남짓 정리됨. 참사가 발생한 원인에 대해 "관련 유관기관에 (신속하게) 전파하지 않음(행복청, 충북소방본부)", "비상상황에 대응하는 조치를 취하지 않음(행복청, 충청북도)", "필요한 조치를 하지 않음(청주시, 충북 소방본부) 등의 표현으로 참사의 원인을 과도하게 포괄적으로 단순화시켜 이해하고 있으며, 결과로서의 '현상'이 나열되어 있을 뿐 왜 그러한 결과(현상)가 발행하였는지 등 원인에 대해서는 문제의식이 부족함

□ **감찰조사 결과 사고 원인**은 다음과 같다.

- 미호천교 아래의 기존 제방을 무단 철거하고 부실한 임시제방을 쌓은 것과 이를 제대로 감시·감독하지 못한 것이 이번 사고의 선행 요인이다.
- 호우경보와 홍수경보가 발령된 비상상황에서 신고 등 수많은 경고가 있었음에도, 궁평2지하차도와 주변 미호강과 관련된 여러 기관이 상황의 심각성을 제대로 인식하고 적극적으로 대처하지 못해 이러한 결과가 발생하였다.

임시제방과 관련해서도 기존 조사들은 임시제방의 허가나 임시제방의 건설이나 감리 문제 정도로 협소하게 인식하고 있어, 임시제방이 만들어졌던 시스템이 아니라 “무너진 임시제방 하나”만 협소하게 인식하고 있음

#### **나. 조사의 협소한 시각이 반영된 법적 책임 과정의 한계**

참사 당일에 치중한 기존 조사의 한계로 인하여 이후 진행되는 법적 책임을 묻는 과정에서도 기존의 시각들은 반복되어 제대로 된 원인규명이 어려워짐.

제방 관련하여 현재 감리단장과 현장소장에 대한 재판이 진행되고 있는데, 이는 기존의 여러 사례들이 아닌 붕괴되었던 임시제방 자체의 건설과 감독에 치중한 시각이 반영된 것으로 보임. 궁평지하차도 교통통제 관련해서는 충북도청 자연재난과장과 도로관리사업소장에 대해 구속영장을 청구되었는데, 이는 기존 조사들이 참사 당일의 도로관리에 치중한 점이 반영된 것으로 보임

법적 책임에만 그치게 될 경우, '참사의 원인규명'보다는 법적 책임을 묻기 쉬운 위법행위 위주의 쟁점으로 부각될 우려가 있으며, 유무죄라는 프레임으로 결론이 나게 되면 참사가 단순화되어 이해될 수 있음. 또한, 위법이 명확하지 않은 실제의 원인들이 간과되게 되면, 실무 담당자가 다른 이들의 책임까지 떠맡은 것으로 마무리되고, 참사를 가져온 현재의 문제 또한 그대로 남아 있게 되어 부실한 재발방지로 이어질 수도 있음

#### **다. 구체성이 결여된 포괄적이고 파편적인 자료의 한계**

이번 참사의 진상규명을 위해서는 붕괴·침수에 영향을 주었던 전체 과정을 구체적으로 확인

하고 일관적으로 정리되어야 피해가 발생하게 된 문제점들을 파악할 수 있지만, 현재 상황에서는 파편적 내용들만 일부 존재할 뿐 참사의 경위조차 체계적으로 정리되어 있지 않음

관련 기관들의 제출 자료를 보면, 각 기관들이 하였던 조치에 대하여 구체적 시각과 방법, 내용이 아니라 포괄적이고 추상적으로 기재되어 있어 어떠한 사실이 있었는지 알 수 없음. 예를 들어, 홍수통제소의 경고를 누가 받았고 조직 내에서 어떻게 처리되었는지 등에 대해 알 수 없으며, 필요한 정보의 공개를 거부하고 있음

이 때문에 도의회와 시의회의 행정사무감사 등에서도 파편적인 사실관계 파악에 시간이 소요되었으며 참사의 구조적 원인을 밝히는 데 한계가 존재함

현재 상황에서 참사를 객관적으로 이해하기 위해서는 산재하여 흩어져 있는 자료들과 언론 등을 통해 나온 파편적 내용들에 대한 사실관계 확인이 선행되어야 하고, 확인된 내용을 이해할 수 있는 형태로 체계화시켜야 참사의 원인에 대해 객관적으로 이해할 수 있음

## 라. 조사의 범위 및 주안점

이러한 인식에 바탕을 두고, 이번 조사위는 미호강 범람과 임시제방 붕괴 및 궁평2지하차도가 침수되었던 근본적 원인부터 조사하고자 하였음.

즉, 미호강 범람과 지하차도의 침수 위험이 어떻게 만들어졌고 위험이 축적되어 왔으며, 여러 차례의 기회가 있었는데도 그러한 위험들이 간과되거나 무시되었는지에 대하여 참사 당일은 물론, 집중호우가 시작되었던 7월 13일 부서의 사항들과 재난관리 시스템이 제대로 가동되었는지, 그리고 집중호우를 대비하여 어떤 계획들이 있었으며 실효성은 있었는지 등에 대하여 자세히 확인하고자 하였음

참사 전날부터의 상황에 대해서도 금강 홍수통제소의 「미호천교 홍수주의보(7.14. 17:20) 홍수경보(7/15 04:10), 계획홍수위 도달경고(7.15. 06:34)」 등으로 위험의 증가상황에 대하여 각 기관들이 어떻게 대응하였는가를 객관적으로 이해할 수 있도록 정리하고자 하였음.

또한 제방의 붕괴 사안에 있어 '해당 임시제방 자체의 허가공사감독'이라는 기존 조사들의 한계를 확인하고, 미호강 하천 관리부터 기존 여러 임시제방들의 관행이나 문제부터 그 원인을 찾고자 하였음

즉, 제방붕괴를 초래한 원인을 파악하기 위해서는 '미호강 하천관리가 현 위치에 임시제방이 존재하게 된 것에 영향을 주었는지, 임시제방이 부실하게 된 이유로 미호천교의 건설 원인이

있었는지 등에 대한 질문부터 시작해야 하며, 임시제방의 붕괴를 예방하거나 붕괴를 지연시킬 수 있었던 골든타임과 문제점 등에 대해서도 세부적으로 조사가 필요함. 교량건설을 위한 임시제방의 문제는 미호강 뿐 아니라 전국적으로 발생할 수 있는 사안이기 때문임.

## 2. 조사과제의 구성과 개요

현재 참사에 대한 조사의 한계를 극복하고, 이번 참사의 실체파악과 문제확인 및 제도개선을 위하여 조사의 개요를 아래와 같이 구성하였으며, 주안점은 다음과 같음.

### <조사의 구성 및 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 예경보 운용의 문제
  
- II. 7/13 집중호우 이후 궁평2지하차도 관련기관 대응의 문제(7.13~참사 당일 새벽)**
  1. 자치단체 등의 재난대책본부 가동 등 관련기관 집중호우 대응 활동의 문제
  2. 전날(07.14. 17:20) 주민신고 무시 등 당일 새벽까지 제방 보강 기회의 무산
  3. 미호천교 홍수주의보(7.14. 17:20), 이후 관련 기관 대처 및 문제
  4. 미호천교, 홍수경보 발령(7/15 04:10) 이후 관련 기관 대처 및 문제
  5. 미호천교 계획홍수위 도달경고(7.15. 06:34) 이후 관련 기관 대처 및 문제
  
- III. 제방 붕괴 직전(가시화) 주민신고 등 위험정보의 공유 및 조치 미흡(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)**



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

### (1) 미호강 범람, 궁평2 지하차도 침수 위험에 대한 부실한 대책·계획

- ① 궁평2지하차도 참사의 예방과 대비 및 대응을 위해서는 미호강 범람이나 참사가 발생하였던 궁평2지하차도의 침수 위험을 정확하게 인지하고 있는지와, 그러한 위험에 대비하여 어떠한 계획을 수립하였으며, 계획들이 충실하고 적절하였는지를 우선 확인할 필요가 있음
- ② 계획의 수립이 제대로 되어 있지 않았는지, 아니면 계획은 적절하게 수립되어 있는데, 실행의 문제인지 등을 확인할 수 있음. 기관들의 위험 인식은 재난및안전관리계획, 매뉴얼, 각종 계획 등에서 어떻게 기술되어 있는지를 확인한 후 계획이나 구조의 문제점을 판단할 수 있음
- ③ 궁평2 지하차도는 충북도의 우려 터널 4개 중에 하나로 지정되어 있는 등 그 위험성은 각종 계획·자료 등에서 인지되어 있지만, 침수 위험에 대비한 구체적 계획 등은 미비된 것으로 보이며, 조사를 통해 그 경위와 원인을 구체적으로 확인해야 함
- ④ 이 외에도 각 주체들의 재난 대응 역량 약화가 위험 인지와 부실 대응에 영향을 주었는가 등도 조사를 통해 확인해야 할 사항임(예, 충북도-청주시 간 정책갈등으로 인한 재난 대응 시스템의 연계 문제 등)

### (2) 부산 초량 지하차도 참사 이후 대책들이 제대로 반영되지 못한 이유

- ① 2020. 7. 23. 부산 초량 지하차도 참사로 3명의 사망자가 발생하였고, 국민권익위는 2020. 7. 31. 원인 분석과 제도개선을 추진하여 2021. 7. 5. 지하차도 침수사고 방지제도 개선방안을 마련해 행정안전부와 국토교통부에 권고함
- ② 하지만, 관련 대책들이 궁평2지하차도 침수에 관한 예방·대비 계획에 성실하게 반영되지 못하여 이번 참사가 발생된 것으로 볼 수 있음
- ③ 따라서, 중앙정부의 계획들이 궁평2지하차도 침수에 충실하게 반영되지 못하였던 경위를 조사하여 문제점을 확인할 필요가 있음( 권익위→행안부·국토부→충북도.(→)청주시'로 이어지는 정책의 흐름을 구체적으로 정리하여 문제점 확인)

### (3) 충북도·청주시 등의 2023 하계 집중호우 대책의 문제

- ① 2023년도 집중 호우를 대비하여 중앙 정부는 재해대책기구 등을 가동하며 각종 계획·대책

등을 자치단체와 각종 기관등에 발송함. 당시, 2022.10.29. 참사가 있었던 상황이므로, 하계 호우 대비를 강조하는 각종 회의와 점검 등을 진행하였음

② 2023 여름 집중호우 정부의 대책들이 충북도와 청주시 및 관련 기관들에게 어떻게 전달되었고, 각 기관들은 어떻게 이에 반영하였는지 등을 확인하여 문제가 되었던 원인을 파악할 필요가 있음.(예, 정부대책이 실효성이 있었는지, 기관들이 형식적으로 반영하였는지, 형식화된 원인은 무엇인지 등)

③ 충북도 관리대상에 궁평2 지하차도가 포함되어 있고, 2023년도 하계 집중호우를 대비하여 여러 계획들이 있었음에도 미호강 범람이나 제방붕괴 및 지하차도 침수 위험에 대비하여 별다른 조치가 없었던 점은 2023년도 집중호우를 대비한 계획들이 부실하던지, 아니면 계획과 실행이 분리되었을 가능성이 높으며, 구체적으로 확인해야 함. 또한, 자치단체의 예찰활동 계획 등이 있었는지, 청주시의 경우에는 궁평2 지하차도 및 미호천 범람 등을 대비하여 예찰 활동 등 아무런 사전 계획이 없었는지 등도 확인해야 함

④ 충북도의 2023 하계 대책 중 현재 확인할 수 있는 부분은 「2023.6. 도로관리과의 여름철 자연재난 대비 추진계획」 정도임. 해당 계획은 도로보수원 운용 등 도로 중심의 대책에 한정되어 있는데, 충북도 전체의 대비를 파악하기에는 부족함(따라서 충북도의 경우, 도로관리과 이외에 재난주무부서 등의 2023년 집중호우 대비 다른 계획들을 확인하여야 집중호우 대책의 실효성 등을 파악할 수 있음)

⑤ 청주시의 경우도 2023년 집중호우 대비하여 작성한 각종 계획들을 확인하고 실효성을 파악해야 23년도 재난 대비가 제대로 되었는지 및 미호강 범람과 지하차도의 관리문제와 어떻게 연계되었는지를 확인할 수 있음

⑥ 또한 2023년 4월에 충북도, 7월에 청주시가 사전 재난대응 모의훈련을 했고 유관기관 사이 공조·협업하는 훈련도 포함되었다고 하는데, 해당 훈련이 실제로 어떻게 진행되었는지 및 청주시-충북도의 소통, 대응, 조정에 도움을 주었는지 등을 확인해야 함.

#### **(4) 궁평2 지하차도의 관리 주체 책임회피 논란의 경위 및 문제**

① 청주시는 궁평2 지하차도는 충북도 관할이므로 자신들의 책임이 아니라고 하며 자신의 관리책임을 부인하고 있는데, 청주시는 충북도나 다른 기관의 관할인 도로 등을 재해위험지역으로 설정하였고(충북도가 관할인 묵방지하차도는 청주시의 여름철 재해우려지역에 포함시킴), 관련 계획도 존재함

② 이러한 사실과 관련 법령 등을 종합하면, 청주시 또한 궁평2지하차도에 대해서도 관리책

임을 (충북도 등과) 공유하며, 필요 조치를 해야 할 의무나 권한, 책임이 있었다고 보아야 할 것이지만, 아무런 조치도 하지 않았는데, 왜 그러한 결과가 발생하였는지 등에 대한 경위를 확인하고 그 과정에서 어떠한 문제(책임)가 있었는지를 조사 정리

③ 또한, 참사 원인 파악과 대책마련을 위해서는 청주시의 재난 대응 시스템이 제대로 운영되었는지도 관련이 있기 때문에(법령상의 관할권의 문제인지, 아니면 재난대응 자체가 문제였는지 등), 청주시 등 각 주체들의 주장들, 사실관계, 관리체계 등을 검증할 필요가 있음.

#### **(5) 수해 예방 위한 부실한 하천 관리와 홍수기 예경보 운용의 문제**

① 이번 참사는 임시제방의 붕괴가 주요 원인 중 하나였으므로, 부실한 임시 제방을 초래하였던 부실한 유역정책이나 부실한 임시제방이 허가된 과정 등에 대해서도 구체적 과정과 문제점을 확인할 필요가 있음

② 이번에 무너진 미호천교 제방 뿐 아니라 기존 여러 임시제방들이 수해 위험에 합당하게 관리되고 건설되었는지, 미호천교 제방이 꼭 그자리에 필요하였는지 등 참사의 구조적 원인도 확인해야 함

③ 2023년 집중호우를 대비하여 제방 등 홍수 전 시설점검이 제대로 되지 않았던 점도 참사의 원인이 되었던 것으로 보이며, 관련 기관에서 왜 홍수 전 임시제방 등 시설 점검이 제대로 되지 못하였는지에 대한 경위를 조사할 필요가 있음

④ 또한, 예경보 시스템이 제대로 작동하였는지 등도 확인해야 함

### **나. 7/13 집중호우 이후 궁평2지하차도 관련기관 대응 문제(7.13~참사 당일 새벽)**

#### **(1) 자치단체 등의 재난대책본부 가동 등 관련기관 집중호우 대응 활동의 문제**

① 충북도는 비상3단계가 7/14 16:40 발령되었는데, 청주시는 다음 날 02:15 가동되어 약 10시간 정도 지연되었는데, 이는 충북도와 청주시의 정보공유가 이루어지지 못하는 등 기초-광역 자치단체 간 연계도 부실하였던 것으로 보이며, 그 경위 및 원인을 확인해야 함

② 재난 시 지역 재난대책본부가 구성되고 가동되어 재난에 대응하도록 되어 있는데, 이후의 상황을 보면, 충북도와 청주시 모두 재난안전대책본부가 형식적으로 존재하여, 재난의 대응이 대책본부가 아니라 일상적 부서 단위로 이루어져 재난 대응활동이 분절적·파편적으로 이루어진 것으로 보임. 즉, 재난대책본부가 정보를 종합하고 상황에 대처하지 못한 것으로 볼 수 있음

는데, 그러한 경위와 원인에 대한 조사 필요 (당일의 대응활동과도 연계하여 검토)

③ 충북도, 청주시의 비상 상황에 대한 준비가 제각각이었던 것과 함께, 소방의 긴급구조통제단 가동 또한 별도로 이루어졌음. 결국, 집중호우가 시작되었음에도 주요 기관들이 연계되지 못하고 활동들이 개별적으로 수행되었고, 이후 정보의 취합이나 협업 등도 거의 이루어지지 못하여 부실 대응의 단초를 제공한 것으로 볼 수 있음.

④ 특히, 각 기관이 집중호우 이후 어떤 대응활동을 하였는지에 대해서는 구체적으로 확인되지 않기 때문에, 우선 실제로 어떤 조치가 이루어졌는지 사실관계를 정확하게 확인해야 함. 충북도 등은 집중호우 시 지하차도 예찰활동을 하도록 계획이 있었지만, 궁평2지하차도에 대한 예찰, 교통통제 등 조치가 이루어지지 않았던 경위 또한 확인해야 함

⑤ 충북도, 청주시, 홍수통제소, 행복청, 소방, 경찰 등 관련 기관의 호우 초기 대응 활동이 어떻게 이루어졌는지를 구체적으로 확인하고, 계획에 따라 대응활동이 이루어졌는지, 그렇지 못하였다면 그 원인은 조직적인 문제인지 아니면 개인의 문제인지 등을 판단할 수 있음

## **(2) 전날(07.14. 17:20) 주민신고 무시 등 당일 새벽까지 제방 보강 기회의 무산**

① 참사 전날 오후의 주민 신고부터 참사 당일 새벽까지 임시 제방을 보강할 (마지막) 기회가 있었는데, 제대로 되었다면 제방의 붕괴 시기를 늦추거나 예방할 가능성이 있었는데 아무 조치가 없었거나 너무 늦게 진행되는 등 제방 보강의 기회가 무산되었으며, 이에 대한 조사 필요

② 임시제방 붕괴 전날 오후(07.14. 17:20) 주민의 제방 붕괴위험 119 신고가 있었지만, 충북 119 종합상황실은 제방 붕괴 위험에 대한 주민신고에 대해 아무런 조치 없이 자체적으로 종결함.

③ 참사 전날 호우경보가 발령되고 비상 3단계 근무가 발령되는 등 각 기관이 호우로 인한 위험을 인지하였고 대비 태세에 있었음에도, 119 상황실이 인지한 제방 붕괴 위험 정보는 관련 기관들과 공유되지 못하는 등 임시 제방 관련 신고가 제대로 처리되지 못함. 이는 각 자치단체(충북도, 청주시)와 소방 종합상황실과의 연계가 미흡하였다는 것을 의미하며, 왜 그러한 결과가 나왔는지에 대해 조사 필요 (재난및안전관리기본법상 소방은 광역자치단체장의 지휘를 받음)

④ 참사 당일 새벽부터 임시제방 붕괴 방지를 위한 공사가 진행되었는데, 공사 주체가 누구이고, 임시 제방 붕괴 위험이 어떻게 인지되었으며, 누구의 결정으로 몇 명이 파견되었는지 등 사실확인 필요. 또한, 임시제방이 무너지지 않거나 붕괴 시기를 늦추기 위해서는 어느 정

도의 조치가 필요했는지 등도 검토가 필요

⑤ 기타, 감리단장 등이 관련 기관에 연락하였던 사항 등을 확인하고, 왜 필요한 조치가 이루어지지 않았는지 등에 대해서도 그 경위를 조사해야 함

### **(3) 미호천교 홍수주의보(7.14. 17:20), 이후 관련 기관 대처 및 문제**

① 금강홍수통제소가 7.14. 17:20 홍수주의보 발령한 후 행했던 조치들과 발령 메시지를 받은 각 기관들이 어떻게 전파 및 조치하였는지 시간대별, 기관(부서)별로 확인하여 구체적으로 정리한 후 문제점을 확인

② 지자체의 지역재난대책본부의 가동과 운용 등과 연계하여 확인해야 함

### **(4) 미호천교, 홍수경보 발령(7/15 04:10) 이후 관련 기관 대처 및 문제**

① 홍수통제소가 홍수경보를 발령하면 어떤 프로세스로 각 기관에 전파되며, 이를 받은 각 기관들을 어떻게 처리하는지 등의 시스템을 파악하고, 참사 당일 홍수경보 발령 후 실제 어떤 활동이 있었는지를 구체적으로 확인해야 함

② 금강홍수통제소는 7/15 04:10 홍수경보를 발령하여 충북도 도로관리사업소 등에 전파(경고)하였는데, 문자메시지를 받은 후 충북도 도로관리사업소가 충북도에 보고하거나 청주시 등에 전파하였는지 등 취한 조치를 구체적으로 조사

③ 누가 홍수 경보를 받았고 각 조직 내에서 어떻게 전파되었으며 해당 정보는 어떻게 활용되었는지 등을 자세히 확인해야 각 기관의 관행이나 구조 및 운영의 문제점을 확인할 수 있음(홍수통제소와 도로관리사업소는 평소에 업무연계가 있었던 것인지, 아니면 홍수통제소가 판단하여 임의로 문자를 발송하였던 것인지? 등)

### **(5) 미호천교 계획홍수위 도달경고(7.15. 06:34) 이후 관련 기관 대처 및 문제**

① 홍수주의보, 홍수경보, 미호천교 계획홍수위 도달경고 모두 각기 다른 위험도를 가진 사항이므로 모두 전파·공유되어 현장 대응에 반영되었어야 하지만, 일부 사항들만이 일부 기관(부서)에만 전파된 것으로 보이며, 참사 직전 필요한 대응 실패로 이어졌음. (이러한 대응 시스템의 문제는 다른 지역들도 비슷한 상황에 놓여 있을 가능성이 있다는 것을 의미하므로, 충분한 조사로 재발방지 대책을 마련해야 함)

② 금강홍수통제소는 06:34 미호천교 계획홍수위 도달경고는 청주 흥덕구(건설과)에 전화로

전파하였는데, 그 외 다른 기관에 어떤 내용을 어떤 방식으로 전파하였는지 확인해야 하며, 통보를 받은 기관(부서, 담당자)이 조직내 상황전파 등 어떠한 조치를 하였는지 구체적으로 확인해야 함

③ 금강홍수통제소의 위험 상황 전파의 대상은 선택적으로 이루어졌는지, 홍수주의보 및 경보, 계획홍수위 도달경고 상황에서 구체적으로 어떠한 기관에 전파해야 하는지, 필요한 조치 사항은 무엇인지 등에 대한 사전 계획이 제대로 되어 있는지 등도 조사해야 함 (실제 '통제소는 어느 기관으로 연락할 지 몰랐다'는 취지의 기사가 존재하는데, 시스템이 부재하였던 것으로 보이며, 그 경위와 문제 등을 확인해야 함)

④ 흥덕구청 건설과에서 청주시의 3개 부서(하천과 및 도로사업본부, 안전정책과)에 직접 전파하였다는 사실은 청주시의 재난안전본부가 제대로 가동되지 않았고 연락을 받은 각 부서가 소극적으로 일을 처리한 것으로 볼 수도 있으므로, 왜 그렇게 전파가 진행되었는지 그 경위를 정확히 확인할 필요가 있음

⑤ 이 외에도 대중교통 우회조치(청주시)가 어떻게 이루어졌는지, 충북소방본부(충북 119종합상황실), 행복청 등 다른 기관들은 어떤 활동을 하였는지도 구체적으로 확인해야 함

## **다. 제방 붕괴 직전(가시화) 주민신고 등 위험정보의 공유 및 조치 미흡(7시 경~)**

### **(1) 감리단장의 제방붕괴 위험 112 신고가 무시된 경위 및 문제(경찰)**

① 07시 01분~02분 오송청주2구간도로확장공사 감리단장이 '미호천교 제방이 넘치려고 한다. 주민들 대피해야 할 것 같다.' 는 등 112 신고가 두 차례 있었지만, 잘못된 지하차도로만 1회 출동하였던 사항만 확인할 수 있는데, 세부 경위 확인 필요

② 또한, 청주 흥덕경찰서는 궁평지하차도 출동지령 이후 15분 지나 해당 순찰차가 현장에 도착하지도 않았는데 임의 종결하여 '처리 완료'로 기록한 이유도 확인할 수 없는 상황임

③ 충북 경찰청은 (자신의 역할 이외에) 재난 상황에서 적극적 역할을 탐색하지 않고 소극적, 관행적 행태를 보인 것으로 보임. 이는 재난에 대비하여 지역재난안전대책본부 등 다른 기관과의 정보공유 등 연계 시스템 자체가 부재하고 관련 계획이 없었다는 것을 의미함. 아울러 당시 현장 요원이나 상황실 요원의 역량의 문제인지 등도 조사를 통해 검토할 필요가 있음

### **(2) 주민 119 신고가 무시된 경위 및 문제(소방)**

① 참사 당일 07시 30분경 (마을주민의 신고를 받고) 소방관 2명이 제방에 출동하였고, 07시 51분 119 신고가 접수되어 08시 03분 현장 도착한 소방대원이 '제방 둑이 무너져 미호강이 범람하고 있다.'고 소방상황실에 상황보고하였고, 소방상황실은 청주시 당직실에 이 상황을 전달하였지만, 청주시는 해당 사실을 충북도청에 전달하지 않음

② 소방은 도로통제를 할 수 있었고 경찰에도 도로통제를 요청할 수 있는 권한이 있었지만 도로통제 조치는 없었는데, 현실적으로 도로 통제에 대한 판단을 기대할 수 있었는지나 도로 통제가 실행되지 못한 결과를 초래한 원인에 대한 조사가 필요. 참고로, 법령이나 규정의 개편으로 참사 전 소방이 취할 수 있는 역할이나 조치는 확장되는 추세에 있지만 현실에서는 작동하지 않았던 원인 등도 파악이 필요함

### **(3) 청주시의 무대응 경위 등 관련 기관의 조치 및 문제점**

① 청주시는 이전의 경보를 비롯하여 마지막 순간에 소방으로부터 8:03~10 제방 붕괴 위험을 전파받아 궁평2 지하차도의 위험을 인지할 가능성이 있었지만, 별다른 조치가 취해지지 않았던 경위를 확인할 필요가 있음

② 경찰과 소방 신고 내용이 청주시청 당직실에는 전달됐으나 재난 상황실에는 접수가 안되었음. 당시 충북도나 청주시는 비상 3단계 발령을 내린 상황에서 재난안전대책본부도 구성. 관계 기관과 소통하고 취합하며 대처하는 시스템을 갖고 있어야 하였지만, 청주시는 신고가 많아 대응 바쁘다는 주장을 하므로, 청주시 주장에 대한 정확한 사실관계 등 확인 필요(재난 상황에서 재난상황실 근무자는 1명이었던 점 등도 확인)

③ 당일 내용만을 보더라도 유통된 정보가 취합되었으면 궁평 2 지하차도의 사전통제의 가능성이 높아졌을 것으로 보임. 결국, 평상시의 계획 부족과 각 기관들의 소극적 자세, 역량 부족 등이 종합되어 참사에 이른 것으로 보이며 조사를 통해서 구체적으로 정리하여야 함

## **라. 제방 붕괴-궁평2지하차도 침수 및 대응의 문제**

### **(1) 미호강 제방 붕괴 및 궁평2지하차도 침수의 경위**

① 임시제방의 붕괴로 인하여 미호강이 어떻게 범람하였고, 어떠한 경위로 침수되었는지에 대해 알려진 바가 없음.

② 제방의 붕괴부터 궁평2 지하차도의 침수 및 피해의 발생이 어떻게 진행되었는지 세부 경위 파악하는 것은 참사의 경위를 확인하는 것 뿐 아니라 미호강 범람에 대비한 향후 계획

수립이나 다른 임시제방 및 하천 재난관리 등에 필요한 사항임

## (2) 제방붕괴 이후 관련 기관들의 조치 및 문제

- ① 제방붕괴 이후, 경찰, 소방, 충북도, 청주시, 행복청 등 관련 기관들이 어떠한 조치를 하였는지, 구체적으로 확인하여야 함
- ② 관련 기관들의 브리핑 자료는 구체적인 활동이 기재되어 있지 않고 포괄적으로만 기재되어 있어 참사의 경위를 확인하기 어려움
- ③ 참사 직후 피해자들이 어떤 조치를 받았는지, 응급의료나 희생자 이송 과정에서 문제점은 없었는지 등도 확인이 필요

## V. 참사 이후 피해자의 피해 확대 (2차가해 및 권리 침해)

- ① 참사 이후 피해자들의 고통이 방치되었던 과정과 이후 피해자의 권리침해나 2차가해 등에 대해 확인이 필요함
- ② 해당 사안과 경위확인을 통해 확인된 문제점을 향후 피해자 지원이나 재발방지 대책에 반영하여야 함



## Ⅱ. 범람·침수위험이 간과된 충북도의 집중호우 대비 및 관리 실패

### 1. 충북도의 공평2 지하차도 침수에 대한 각 기관의 계획수립, 매뉴얼 부실

- 설계빈도를 초과하는 집중호우 우려가 높아지고, 지하차도의 침수우려가 있으며 이를 '침수우려 취약도로'로 지정했으나 하천범람 시 인근 지하차도 통제가 필요함을 실무자가 떠올릴 수 있도록 계획이나 매뉴얼이 구체적으로 작성되지 않았음.
- 공평2지하차도는 미호강과 가깝고 충북도의 관리대상 지하차도 중 지하차도의 길이가 특히 긴 차도로 집중관리 대상이 되어야 했던 것으로 보이지만 공평2지하차도의 위험에 별도로 주목한 적은 없는 것으로 판단됨.

### 2. 부산 초량 지하차도 참사 이후 대책 반영 미흡

#### 가. 지하차도 침수 방지대책 변화

- 초량 지하차도 참사 이후 약 2년에 걸쳐 재발방지대책이 구체적으로 마련되고 지자체에 공유되었음.

#### 나. 새로운 등급화 기준 미반영

- '강·하천 등 저지대 위치 여부'가 등급 판단시 새로운 기준으로 포함되었으나 충북도는 이에 맞춰 공평2지하차도의 위험 등급을 재평가 하지 않음.

#### 다. 느슨한 교통통제 기준

- 서울, 경기 등 타 지자체는 물론 청주시와 비교했을 때도 충북도의 도로통제 기준은 느슨했음.

### 3. 추가 조사과제

- 도로관리사업소 외 타 부서의 2023년 여름철 재난대비 계획 검토.
- 충북도의 재난 대응 역량 전반이 2020년대 이후 약화되었는지 여부 파악.
- 초량 지하차도 참사 이후 발표된 개선대책 중 자동차단시설 설치에만 집중했는지 여부 파악. 이로 인해 담당자의 역량 제고, 상황전파시스템 구축 및 훈련과 같은 다른 대책이 상대화되었을 가능성을 파악.

## 1. 충북도의 공평2 지하차도 침수에 대한 계획수립, 매뉴얼 부실

- 2023년 충청북도 안전관리계획에 따르면, "기후변화와 대기 불안정으로 인한 국지적 돌발성 집중 호우[가] 증가"하고 있다는 문제진단이 있으며, 집중호우가 "설계빈도를 초과" 할 수 있다는 것도 지적하고 있음. 또한 2017~2021년 충북의 연평균 발생건수, 인명피해, 재산피해를 분석한 결과 풍수해 유형이 인명피해 및 재산피해 규모가 가장 큰 것으로 분석됨. 지하차

도가 침수될 우려 역시 공유하고 있어, '침수우려 취약도로 자동차단시설 설치' 등의 계획도 언급되어 있음.<sup>2)</sup>

- 지하차도의 관리주체는 충청도와 청주시 등으로 나눠져있는데, 충청도가 관리해야 하는 지하차도는 오창, 마송, 궁평2, 묵방으로, 이 4개 지하차도는 모두 침수우려 취약도로로 지정되어 있었음.<sup>3)</sup> 이중 궁평2지하차도는 터널구간 430미터로 충청도가 관리하는 다른 지하차도보다 훨씬 긴 지하차도였고, 미호강과는 직선거리 약 400미터로 범람 시 쉽게 영향을 받을 수 있는 위치에 있었음. 2023년 5월에 충청도는 행정안전부에 궁평2지하차도 등 침수우려 취약도로 자동차단시설을 위한 예산지원이 요청하고 6월에 교부받은 상태였음.<sup>4)</sup>

## 침수우려 취약도로 지정 현황

연번	시도	시군	관리청	노선번호	노선명(도로명)	도로유형	침수위험구간(위치)	연장(km)	통제기준	
									관측지점	위험수위
1	충북	청주	도로관리사업소(본소)	지방도 508호	오창-살미	지하차도	오창읍 각리 과학단지 지하차도	0.097	각리	10cm
2	충북	청주	도로관리사업소(본소)	지방도 508호	오창-살미	지하차도	오송읍 궁평리 궁평2지하차도	0.430	궁평2	10cm
3	충북	청주	도로관리사업소(본소)	지방도 592호	청주-청천	지하차도	내수읍 묵방리 묵방지하차도	0.032	묵방	10cm
4	충북	음성	도로관리사업소(본소)	지방도 515호	청천-율면	지하차도	원남면 마송리 마송지하차도	0.029	마송	10cm

※ 위 표는 도로관리사업소의 2023년 계획에서 가져온 것인데, 통제기준 10cm는 오타. 실제로는 50cm.

- 그러나 2023년 여름 집중호우 시기까지 궁평2지하차도에 자동차단시설은 설치되지 못했음. (9월 계획) 때문에 궁평2지하차도는 아래와 같은 매뉴얼에 따라 관리되었어야 함.

### ○ 침수위험 지하차도 대응<sup>5)</sup>

- 상황관리 기준에 따라 현장책임관 또는 현장관리관 즉시 배치 또는 CCTV 등을 통한 현장 감시
- 기상특보 시 업무담당자, 현장책임관 또는 현장관리관 등 관련자에게 안내메시지 전파
- 신속한 차량통제 등을 위한 민·관 협력체계 구축·운영
  - 침수 우려 시 지자체·경찰 등과 협조하여 즉시 통제 및 차량 우회
  - 보험사 및 견인 업체 등을 통해 침수차량 적치 장소로 신속 이동
  - 침수차량 현황 취합, 침수차량 소유자에게 공지

2) 2023년 충청북도 안전관리계획

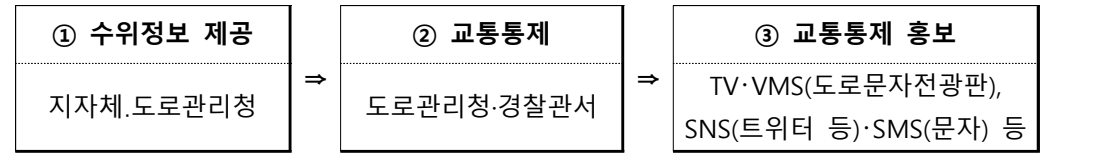
3) 충청북도 도로관리사업소. 2023.6. 2023년 여름철 자연재난 대비 추진계획

4) 동아일보, 2023.7.17. 행안부 “오송 지하차도 차단시설 예산 요청 1달 만에 교부”

<https://www.donga.com/news/Society/article/all/20230717/120270835/1>

○ 침수우려취약도로 통제<sup>6)</sup>

- 대상 : 취약도로, 지하차도 등
- 전파 : 침수, 고립 등 통제상황 발생 시 교통방송, 교통정보 전광판, 입간판 등을 활용하여 실시간 상황전파
- 교통통제구간 관리 : 도로통제, 우회도로 설정, 상황전파 등



- 계획과 행동매뉴얼은 하천범람과 하천에 인접한 지하차도 침수의 연계해 사고했다고 보기는 어려움. 예를 들어 충청도의 현장치 매뉴얼에 '하천범람 등 위험징후 발견 시 인접지역 주민 대피권고 및 대피명령 적극 실시<sup>7)</sup> 등의 내용이 있으나, 이것이 하천 인근 침수위험 도로통제까지 포함하는 것이라고 실무자가 해석할 수 있을지 알 수 없음.

- 도로관리사업소 계획에 '침수우려 취약도로 집중관리 - 하천내 도로, 지하차도 등 침수 취약도로 수시 확인 및 순찰 강화가 언급되어 있으나<sup>8)</sup>, 이 역시 위험상황 발생 시 빠른 도로 통제 판단의 필요하다는 내용을 포함하고 있다고 보기는 어려움.

## 2. 부산 초량 지하차도 참사 이후 대책 반영 미흡

- 공평2지하차도 침수는 2020년 부산 초량 지하차도 참사라는, 가까운 시기의 유사한 사례가 있었기 때문에 더 주의를 기울일 수 있던 재난유형이었음. 그럼에도 제대로 대비가 되지 못한 이유에 주목해야 함.

### 가. 지하차도 침수 방지대책 변화

- 2019년 2월 13일 행정안전부는 '지하차도 침수 방지대책 마련을 위한 TF'를 운영을 통해 지하차도의 침수 위험도를 측정하기로 하였으며, 침수 위험도에 따라 1~3등급으로 나눠 통제기준을 마련<sup>9)</sup>

- 2020년 7월 23일 부산 초량 지하차도 참사로 3명의 사망자가 발생. 호우경보시 통제 필요

5) 충청북도. 2023.1. 「풍수해(태풍·호우, 대설) 재난」 현장조치 행동매뉴얼 50쪽  
 6) 충청북도. 2023.1. 「풍수해(태풍·호우, 대설) 재난」 현장조치 행동매뉴얼 67쪽  
 7) 충청북도. 2023.1. 「풍수해(태풍·호우, 대설) 재난」 현장조치 행동매뉴얼 67쪽, 109쪽  
 8) 충청북도 도로관리사업소. 2023.6. 2023년 여름철 자연재난 대비 추진계획 7쪽  
 9) 도내 지하차도 등급지정 추진경위

성이 있는 곳이었는데도 지자체가 이 사실을 알지도 못했다는 비판이 제기됨.<sup>10)</sup>

- 2020년 8월 9일 행정안전부는 지하차도 침수 개선대책을 발표. 이 개선대책에서는 “동시다발적인 피해가 발생하는 상황에서는 많은 시설들이 동시에 통제되어야 하고, 관련 기관들의 협업이 중요하다는 점이 지적”되었으며, 1) 지하차도 차단시설을 자동화하여 통제 사각지대를 줄인다 2) 지자체 담당자들의 업무 숙련도를 제고하는 방안을 마련하여 시행한다 3) 실시간으로 강우정보와 통제기준 등을 연계하여 시설관리자에게 전파하는 상황전파시스템 구축을 통해 일선 현장에서 업무공백이 발생하지 않도록 한다는 것이 대책으로 포함.<sup>11)</sup>

- 2021년 7월 5일 국민권익위에서 역시 지하차도 침수사고 방지제도 개선방안을 마련해 행정안전부와 국토교통부에 권고.<sup>12)</sup> 개선방안의 내용은, 1) 행정안전부의 ‘침수위험 지하차도 등급화기준’을 보다 객관화, 구체화하는 것 2) 침수위험 평가대상에서 누락돼온 국토교통부 관할 지하차도 142개도 평가대상에 포함, 3) 차량통제시점에 대한 불명확한 기준을 개선하고 표준안내서를 마련해 행정안전부에서 지자체로 배포하도록 함 4) 침수위험 등급이 높은 지하차도부터 순차적으로 자동차단기 등 침수방지를 위해 필요한 시설을 보강하는 방안을 마련하는 것이었음.

- 2021년 8월 26일 행정안전부는 침수위험 지하차도에 대한 자체 상황관리 및 통제기준 마련 철저 공문을 각 지자체에 송부.<sup>13)</sup> 내용은 호우특보시 의무적으로 통제하지 말고 시도가 자체적으로 계획을 마련하라는 것.

- 2022년 8월, 행정안전부는 국민권익위의 권고를 받아들여 기존 ‘침수위험’ 평가 항목을 조정. 기존에는 침수이력이 중요했으나 새로운 평가기준안에는 ‘강·하천 등 저지대 위치 여부’가 10점 배점으로 포함.<sup>14)</sup>

## 나. 새로운 등급화 기준 미반영

- 초량참사 직후인 2020년 7월 27일, 충청북도 도로과에서 지하차도 통제 및 등급화 기준 설정을 요청하였고, 2020년 8월 3일 도로관리사업소에서 지하차도 통제 및 등급현황을 제출함. 궁평2지하차도는 호우경보 시에 통제 필요성이 있는 3등급으로, 또 통제기준은 승용차 차륜크기의 50%(50cm)로 산정됨.<sup>15)</sup>

10) 연합뉴스, '호우경보 때 지하차도 통제 정부 지침' 지자체 까마득히 몰랐다  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200724150200051>

11) 행정안전부, 2020.8.9. “침수우려 지하차도 관리 강화로 인명피해 막는다” 보도자료

12) 국민권익위원회 보도자료, 2021.7.14. 국민권익위, 지하차도 침수 재발 방지 위한 제도개선 추진

13) 행정안전부, 2021.8.26. “침수위험 지하차도에 대한 자체 상황관리 및 통제기준 마련 철저”

14) MBC, 2023.7.18. “정부가 보낸 공문 공유 안 해서”·충북도의 황당 해명

[https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6505063\\_36199.html](https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6505063_36199.html)

15) 도내 지하차도 등급지정 추진경위

- 이 기준은 2023년 7월 15일 참사 당일까지 변화하지 않음. 즉 충북도는 초량참사 직후 공평2지하차도의 등급과 통제기준을 마련했으나, 참사 이후 2년여에 걸쳐 마련된 재발방지대책을 반영하지는 않았음. 공평2지하차도는 2019년 개통되었기 때문에 침수이력이 큰 점수를 차지하는 등급화 기준으로는 위험도를 판단하기 어려웠음. '강·하천 등 저지대 위치 여부'를 고려해 재평가를 했다면 위험등급이 올라갈 수도 있었고, 만약 유지되었다고 하더라도 '강·하천 등 저지대 위치 여부'를 평가하면서 위험을 재인식할 수도 있었을 것. 그러나 충북도 도로과 관계자는 기준이 변화했다는 사실 자체를 알지 못함. 언론에는 그 이유를 행안부 공문이 '자연재난과'로 들어와 전달받지 못했다고 설명.<sup>16)</sup>

#### 다. 느슨한 교통 통제기준

- 초량참사 직후인 2020년 7월 29일 충청타임즈에는 '호우경보시 일률적 도로통제는 비현실적 대책'이라는 지자체 목소리를 전하는 기사가 실림. 기상특보는 시 전체 단위로 떨어져 같은 지역 안에서도 강수량 차이가 나는데, 기상특보를 기준으로 호우경보가 발령될 때마다 도로를 통제하는 것은 비현실적이라는 것.<sup>17)</sup>

- 이런 목소리를 고려하여 행안부는 지자체별로 기준을 마련하라고 한 것으로 보임. 충북도가 마련한 공평2지하차도의 교통 통제기준은 1) 지하차도 중앙 수위가 50cm를 넘거나 2) 미호강이나 미호천교 수위가 29.2m 이상인 경우 3) 시간당 강우량이 83mm를 넘을 경우 4) 호우경보가 발령됐을 때.<sup>18)</sup> 이중 한 가지만 충족해도 충북도는 자체판단을 통해 도로통제를 '할 수 있음'.

- 위 기준을 다른 지자체와 비교했을 때, 지하차도 중앙 수위 침수 기준이 느슨했다는 지적. 충북도가 50cm인데 비해 서울은 10cm, 부산은 10~15cm만 지하차도 침수해도 차량진입을 통제.<sup>19)</sup> 청주와 충북만 비교해도, 청주시가 관리하는 지하차도의 경우 3등급인데도 지하차도 중앙 수위가 30cm를 넘을 시 통제가능하다고 되어있는 곳이 적지 않았음. 도내에서도 충북도의 기준이 가장 느슨했음.<sup>20)</sup> [그림 참조]

16) MBC. 2023.7.18. "정부가 보낸 공문 공유 안 해서"·충북도의 황당 해명  
[https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6505063\\_36199.html](https://imnews.imbc.com/replay/2023/nwdesk/article/6505063_36199.html)

17) '외면받는' 행안부 지하차도 침수대응 지침  
<https://www.cctimes.kr/news/articleView.html?idxno=622061>

18) 공평 2 지하차도 침수사고 관련 서면질의에 대한 답변서 (2023.7.19.); SBS. 2023.7.24. "교통통제 기준 3개나 충족...중대 직무유기"

19) YTN. 2023.7.22. "통제 기준도 느슨한데 "눈으로 본다"는 충북도"

20) 도내 지하차도 등급지정 추진경위

□ 도내 지하차도 현황(통제등급 현황)

[기준일 '21.12.31.]

관리기관	시설명	위 치	길이(B*H)	통제기준	
				등급	기준
충북(5)	공평2	오송 공평 236-49	430(19*4.7)	3	중앙50cm
"	오창	오창 각 662	97(14*4.5)	2	중앙50cm
"	목방	내수 목방 410-13	35(3*4.5)	3	중앙50cm
"	학소	오창 모정 69	73(14*4.5)	-	중앙50cm
"	마송	원남 마송 462-4	29(7*4.5)	3	중앙50cm
청주(9)	터미널	가경 1443번지	480(16.5*5)	2	중앙30cm
"	공평	오송 공평 82-6번지	80(35*4.5)	3	중앙30cm
"	바이오폴리스	오송 봉산 252-2번지	455(32*7.7)	2	중앙30cm
"	오송	오송 봉산 38-8	29(6*4.5)	2	중앙20cm
"	용암	용암 2926번지	470(16*3.5)	3	중앙30cm
"	내수	내수 학평 291	120(6*3.4)	3	중앙30cm
"	시목1	현도 시목 396-3	105(8*4.5)	3	중앙30cm
"	시목2	현도 시목 233-3	165(8*4.5)	3	중앙30cm
"	양지	현도 양지 26-5	100(8*4.2)	2	중앙30cm

3. 추가 조사과제

- 현재까지 살펴본 계획 및 매뉴얼은 2023년 충북도 계획과 2023년 도로관리사업소 계획, 2023년 1월 당시의 풍수해 대응 매뉴얼로, 도로관리사업소 외에 다른 부서의 여름철 안전 대책까지 확인할 필요가 있음.

- 충북도의 재난 대응 역량 전반이 2020년대 이후 약화되었는지, 이것이 위험 인지와 부실 대응에 영향을 주었는지 2023년 이전 계획 검토, 인력 배치 변화 검토 등을 통해 판단할 필요가 있음.

- 초량지하차도 참사 이후 수립된 지하차도 침수사고 방지대책에는 자동차단시설 외에도 차량통제시점에 대한 불명확한 기준 개선(국민권익위), 지자체 담당자 업무 숙련도 제고 및 상황전파시스템 구축(행정안전부)이 포함되어 있었으나, 실제로는 중앙정부부터 지자체까지 자동차단시설 설치라는 기술적 대책 추진에만 주의를 기울였던 것은 아닌지 확인이 필요. 기준 충족시 지하차도를 통제할 수 있다는 '권고'를 이행하는 것은 충북도 실무자의 자체 판단에 의존할 수 밖에 없어, 상황전파 훈련, 담당자의 판단 능력 제고가 중요한데 이에 대한 계획 및 실행이 존재했는지 부재했는지 판단할 필요가 있음.

### Ⅲ. 청주시의 부실한 집중호우 대비 및 지하차도 침수 책임회피

#### 1. 청주시장의 지위 : 재난관리책임기관의 장

- △ 재난안전대책본부와 상황실을 설치해서 관할 구역 내 재난의 총괄, 조정 업무를 하고, 정보 수집·전파와 상황관리·초동조치·지휘를 해야함
- △ 재난대응 계획, 매뉴얼을 마련하고 그에 따라 상황에 적합한 조치를 해야함
  - ☞ **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 내의 재해를 예방하고 대비할 권한과 책임이 있음

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

##### 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

#### 4. 추가 조사 과제

##### 가. "청주시 여름철 재해우려지역"으로 79개에 궁평2 지하차도가 배제된 경위

##### 나. 재난안전대책본부와 상황실 운영 관련하여, 본건 재난과 관련하여 실제로 어떤 역할을 했는지 (혹은 경찰/소방과 협력체계가 있는지, 있다면 가동했는지)

##### 다. 청주시 재난대응 업무의 소관 부서의 역할과 한계 관련,

- △ cctv 관제 주무관이 34명으로 확인되는데, 지하차도 침수 관련 업무절차가 있는지, 있다면 이행되었는지
- △ 방재전문인력이 8급 2명, 9급 2명인데 이들의 직급이 낮고 권한이 적으며 숫자가 적어 의사결정권자를 제대로 보좌하지 못한 것이 아닌지

## 1. 청주시장의 지위 : 재난관리책임기관의 장

'궁평2 지하차도'라는 도로법상 도로시설의 관리청이 충청북도임은 분명하다. 그런데 재난이 발생한 장소인 청주시의 시장도 권한과 책임이 있다. 대한민국 헌법은 "지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리"하는 임무가 있다고 정한다(제117조제1항). 지방자치법에 따르면 지방자치단체의 사무 범위에는 "재해대책의 수립 및 집행"이 있다(제13조 제2항 제4호 너목).

정리하면 청주시장은 **주민 복리를 위하여 재해대책을 수립하고 집행**해야 할 책임이 있다. 구체적으로 그 임무를 정하는 것이 '재난 및 안전관리 기본법(이하 '재난안전법')이다. "재난"에는 자연재난과 사회재난이 있는데 홍수나 호우는 자연재난에 속한다(제3조 제1호 가목). "재난관리"란 "재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동"이다(제3조 제3호). "재난관리책임기관"에는 중앙행정기관과 지방자치단체가 있다(제3조 제5호 가목).

즉 청주시는 재난관리책임기관이고, 청주시장은 그 기관의 장으로서 아래와 같은 권한을 갖고 동시에 책임 진다.

### <요약 : 청주시장의 권한과 책임>

- △ 재난안전대책본부를 설치해서 관할 구역 내 재난의 총괄, 조정 업무를 해야 한다.
- △ 상황실을 설치해서, 정보를 수집·전파하고 상황관리·초동조치·지휘를 해야 한다.
- △ 재난 대응 계획, 매뉴얼을 마련해야 한다.
- △ 매뉴얼에 따라 그 상황에 적합한 조치를 해야 한다.

○ 지역재난안전대책본부 설치(제16조) : 시장·군수·구청장은 해당 관할 구역에서 재난의 예방·대비·대응·복구(이하 '수습 등') 등에 관한 사항을 **총괄·조정**하고 필요한 조치를 하기 위하여 지역재난안전대책본부(이하 '재대본')를 두어야 한다. 시장·군수·구청장은 재대본의 본부장이 된다.

○ 재대본 본부장의 권한(제17조) : 지역 재난관리책임기관(유관기관)의 장에게 행정 및 재정상의 조치, 업무협조, 소속직원의 파견 등을 요청할 수 있다.

○ 재난안전상황실 설치·운영(제18조) : 시장·군수·구청장은 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동조치 및 지휘 등의 업무를 수행하기 위하여 재난안전상황실을 설치·운영하여야 한다.

○ 안전관리계획 작성(제25조) : 유관기관의 계획을 종합하여 안전관리계획을 작성하여야 한다.



○ 재난예방조치(제25조의2) : 재난에 대응할 조직의 구성 및 정비(제1항 제1호), 재난의 예측 및 예측정보 등의 제공·이용에 관한 체계의 구축(제1항 제2호), 재난 발생에 대비한 교육·훈련과 재난관리에방에 관한 홍보(제1항 제3호), 재난이 발생할 위험이 높은 분야에 대한 안전관리체계의 구축 및 안전관리규정의 제정(제1항 제4호), 제26조에 따라 지정된 국가핵심기반의 관리(제1항 제5호), 제27조제2항에 따른 특정관리대상지역에 관한 조치(제1항 제6호), 제29조에 따른 재난방지시설의 점검·관리(제1항 제7호), 제34조에 따른 재난관리자원의 관리(제1항 제7호의2), 그 밖에 재난을 예방하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항(제1항 제8호)를 해야 한다.

○ 재난대응 활동계획 작성(제34조의4), 재난분야 위기관리 매뉴얼 작성 및 운용(제34조의5) : 효율적으로 재난관리를 할 수 있도록 활동계획을 **작성**하고, 또 표준매뉴얼, 실무매뉴얼, 행동매뉴얼을 작성하고 이에 따라 조치가 되도록 지방행정력을 **운용**해야 한다.

○ 응급조치(제37조) : 재난이 발생할 우려가 있거나 재난이 발생하였을 때 법령, 계획, 매뉴얼에서 정하는 바에 따라 다음 각 호의 **응급조치를 하여야 하고, 유관기관의 장은 여기에 협력하여야 한다.**

1. 경보의 발령 또는 전달이나 피난의 권고 또는 지시  
1의2. 제31조에 따른 안전조치
2. 진화·수방·지진방재, 그 밖의 응급조치와 구호
3. 피해시설의 응급복구 및 방역과 방법, 그 밖의 질서 유지
4. 긴급수송 및 구조 수단의 확보
5. 급수 수단의 확보, 긴급피난처 및 구호품 등 재난관리자원의 확보
6. 현장지휘통신체계의 확보
7. 그 밖에 재난 발생을 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

○ 동원명령(제39조), 대피명령(제40조), 위험구역의 설정(제41조), 강제대피조치(제42조), 통행제한(제43조), 응원(제44조), 응급부담(제45조) : 재난 대응을 위해 소속 공무원과 유관기관에 대한 행정력 동원을 비롯하여 대피명령, 대피조치, 통행제한 등을 할 수 있고, 재난현장 인근의 주민으로 하여금 응급조치에 종사하도록 명령할 수 있다.

※ 광역자치단체장(시·도지사)은 피해의 정도나 범위가 클 것으로 예상되거나 2개 이상의 시·군·구에 걸치는 경우에 응급조치 권한을 가지므로(제46조), 원칙적으로는 기초자치단체장이 응급조치 권한을 갖는다고 봄이 타당하다.

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

## 가. 기존 조사(알려진 내용) 및 그 한계

① 박승찬 시의원은 2023년 9월 7일 청주시의회 본회의에서 청주시가 왜 선제적으로 재난에 대응하지 못했는지에 관해 질의했다.

□ 시장의 답변은 다음과 같다<sup>21)</sup> :

“네 번째, 집중호우 시 선제적 대응을 하지 못한 이유에 대해 답변드리겠습니다. 7월 11일 호우예비특보에 따른 상황판단회의 후 재난안전대책본부를 가동하여 비상근무 태세를 갖추고 있었으며, 15일 호우경보 발령 전인 02시 15분경 비상 3단계로 격상함과 동시에 최일선인 43개 읍·면·동을 포함한 총 417명이 비상근무를 시작했습니다. 비상근무를 통해 예찰하여 15일 02시 25분부터 미원면에서는 달천 범람 직전 선제적으로 주민들을 대피시킬 수 있었고, 이후 무심천 인근에서 침수가 발생하여 진입 통제와 응급조치를 시작하였으며, 새벽부터 오송읍, 강내면, 옥산면 등 침수 우려 지역의 주민 664명을 대피시키며 호우 피해 최소화를 위해 선제적으로 노력했습니다. 이와 함께 무심천 및 미호강 범람에 대비한 대시민 재난문자 발송, 재난관리정보시스템, 재난예·경보 방송 송출, 민방위 경보발령 방송 송출 등을 통해 재난 상황을 시민들과 관계기관에 알리고자 노력했습니다. 재난상황 발생 시 소관 시설 관리청이 재난 상황에 대응 및 조치해야 하기 때문에 우리 시에서는 소관 시설에 대한 비상근무 체계를 가동해 대응하였고 그에 따른 인명피해는 없었습니다.”

다섯 번째, 7월 15일 02시 15분 비상 3단계 발령 이후 저의 일정에 대해 말씀드리겠습니다. 비상 3단계 발령 후 재난 단톡방, 전화 통화 등을 통해 미원면 달천 등 침수 우려 지역에 대한 상황을 실시간으로 확인했고 선제적으로 주민대피를 지시했습니다. 이후 06시 전후에 무심천 일원 현장의 현장점검 후 06시 30분 집중호우 대책회의를 주재했습니다. 이어 07시 20분경부터 약 두 시간 동안 저지대 침수로 상황이 심각했던 모충동 등 무심천 일원 현장 대응에 집중했고, 10시 30분경 재난안전대책본부 회의를 개최해 추가 피해 예방과 신속한 복구를 위한 인력, 장비, 예산 등의 선제적 투입을 지시했습니다. 이후 11시 20분경부터 약 2시간 반 동안 모충동, 신봉동 등 호우 피해 현장을 재점검했습니다”

② 김영근 시의원은 청주시가 지정한 인명피해 우려지역 81개소에 왜 궁평2지하차도가 빠졌는지에 관하여 질의했다.

□ 시장의 답변은 다음과 같다<sup>22)</sup> :

“아까도 말씀을 드렸지만 모든 기반시설에 대해서는 관리청이 정해져 있습니다.”

21) 청주시의회, 제81회 본회의 회의록(제2호), 5~8면.

22) 청주시의회, 위 회의록, 30~31면.

그래서 유지 관리라든지 대응조치 또 위험지역으로 관리하고 지정하는 것도 관리청이 해야 되는 일입니다. 당연히 도가 관리청인 지방도까지 저희가 관리하라는 건 어려운 일입니다."

③ 이범석 청주시장의 전반적인 답변 취지는, '청주시는 소관시설에 집중해서 재해 대응을 했고 인명피해가 없었다. 그러나 공평2 지하차도는 충청북도 소관시설이어서 관리하기 어려웠다'라는 것이다. 그렇다면 정말로 공평2 지하차도의 관리청이 청주시가 아니어서 조치를 못한 것인지를 살펴봐야 한다.

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

① 청주시가 작성한 '풍수해 현장조치 행동매뉴얼'은 다음과 같이 정하고 있다(재난안전법 제 34조의5제1항제3호에 근거하여 작성된 것). 청주시의 재난대응 프로세스는 <1단계 징후 감지>, <2단계 초기 대응>, <3단계 비상 대응>, <4단계 수습·복구>로 구분된다.<sup>23)</sup>

② 청주시장은 재난 징후가 확인되면 "[①-2-2] 긴급대응 조치"를 해야 하는데, 여기에는 "취약시설/지역 사전 예찰활동 및 안전점검"을 하도록 되어 있다. '예찰'이란 문제가 없는지 미리 살펴보라는 의미다. 청주시는 **18개 지역을 "침수취약시설·지역"으로 설정**하고 있는데 "교량·고가도로, 터널·지하차도·하상도로, 배수로 등"도 사전 예찰 대상에 포함된다.<sup>24)</sup> 또 이 단계에서 "침수위험 지하차도 대응"으로서 "상황관리 기준에 따라 현장책임관 또는 현장관리관 즉시 배치 또는 CCTV 등을 통한 현장 감시"를 하고, **침수 우려시 지자체·경찰 등과 협조하여 즉시 통제 및 차량 우회를 지시**하도록 정하고 있다.<sup>25)</sup>

③ 청주시장은 "[①-2-3] 위험구역의 설정"을 함으로써 주민 대피, 소개 등을 명령할 수도 있다.<sup>26)</sup>

④ 청주시장은 "[①-2-1] 재난현장(취약지역) 출입통제"로서 "취약시설/지역 접근 제한 및 사전대피(방송), 교통통제 등 안전조치"를 할 수 있다. "취약도로, **지하차도 등**"의 경우에는 침수, 고립 등 통제상황 발생 시 교통방송 등을 활용하여 실시간으로 상황을 전파하고, **도로통제, 우회도로 설정, 상황전파** 등을 하도록 되어 있다.<sup>27)</sup> 이 매뉴얼 상 **출입통제의 주관부서는 "청주시 안전정책과"이고, 협업기관으로 "도로관리청, 경찰서"가** 정해져 있다.

23) 청주시, 「풍수해(태풍·호우, 대설) 재난」 현장조치 행동매뉴얼(2023년 3월), 24~28면.

24) 청주시, 위 매뉴얼, 47~48면.

25) 청주시, 위 매뉴얼, 49면.

26) 청주시, 위 매뉴얼, 52~53면.

27) 청주시, 위 매뉴얼, 65면, 109면.

⑤ 또한, 청주시는 “청주시 여름철 재해우려지역”으로 79개를 정하고 각 지역별로 관리부서를 정하며, ‘현장관리관’ 즉 공무원과 소통할 수 있는 현장 담당자로서 반장, 이장, 통장, 각 시설의 대표자 등을 정하고 있다.<sup>28)</sup> 이 재해우려지역에는 ‘신봉지구, 입동지구, 사정지구’ 등과 지역도 포함되어 있으나, ‘묵방지하차도(연번 67번), 씨앗골 캠핑장(연번 69번), 사직태양광 발전소(연번 70번)’과 같은 시설물도 있다. 이 재해우려지역에도 궁평2지하차도는 제외되어 있었다. 그러나 충청북도가 관리주체인 ‘묵방지하차도’<sup>29)</sup>도 위 79개 지역에 포함되어 있다. 어떠한 기준으로 재해우려지역이 지정되는지도 의문이거나, 어떠한 이유로 궁평2지하차도가 배제되었는지는 더욱 의문이다.

⑥ 그러나 궁평2 지하차도의 침수 위험에 따른 출입통제나 우회도로 설정과 같은 조치는 없었다.

#### 다. 청주시는 미호강 범람에 대응한 조치도 부족했음

① 수해 상황 시에는 지하차도와 같은 취약지역에 관한 예찰과 교통통제뿐만 아니라, 특정 지역에 소재한 주민의 재산과 인명피해가 있을 수 있다. 이에 청주시는 주민의 ‘사전대피’와 관련하여 자세하게 정하고 있다.

② 청주시장은 “[11-1] 주민대피”로서, 위기징후가 포착되면 이를 지속적으로 관찰하다가, 위험구역을 설정하고, 그 구역 내에 있는 주민과 사람, 자동차, 선박 등에 관하여는 사전대피를 실시하도록 되어 있다. 노약자의 경우 사전대피자의 이동을 지원하고 필요한 경우 구호조치도 하도록 되어 있다. 여기에 있어 군, 경찰, 소방 등 유관기관의 협조도 받을 수 있다. 대피소의 운영에 관하여도 비교적 상세히 정하고 있다.<sup>30)</sup>

③ 그러나, 본 위원회가 조사 중 만난 지역주민(前 이장)의 증언에 따르면 이 사건의 원인이 된 **미호천교 임시제방붕괴의 징후**에 관해서, 참사 전날부터 붕괴 직전까지 **여러 차례 신고가 있었음에도 청주시는 전혀 그 위험에 대비한 조치를 하지 않았다.** 즉 궁평2 지하차도는 충청북도가 관할청이어서 대비할 수 없었다는 변명을 믿어주더라도, 미호강 범람시 인명 및 재산 피해를 입은 인근 지역은 청주시 관할이 명백함에도 여기에 관해서는 아무런 대비가 없었던 것이 문제이다. 미호강이 계획홍수위를 넘어설 것이 예상되고, 미호천교 임시제방의 붕괴 징후가 수 차례 청주시 측에 전달된 상황에서, 지하차도는 물론이고 미호천교 임시제방 인근 주민에 대한 사전 대피 조치는 없었던 것이다.

28) 청주시, 위 매뉴얼, 411~413면.

29) 충청북도 도로관리사업소, 여름철 자연재난 대비 추진계획(2023년 6월), 2면. 충청북도는 오창, 마송, 궁평2, 묵방지하차도의 관할청이다.

30) 청주시, 위 매뉴얼, 58~64면.

## 라. 소결

청주시는 재난안전법에 근거하여, 응급조치로서 지하차도에 관하여 예찰활동을 비롯하여 교통통제도 할 수 있다. 그리고 여름철 재해에 대비한 대책과 계획, 매뉴얼도 있다. 그러나 현황에 맞게 유기적으로, 계획대로 실시된 것은 없었다. **임시제방 붕괴와 관련된 징후**가 여러 차례 보고되었음에도 그 정보가 취합되고 그 위험이 제대로 평가되었는지도 의문이다. 그러한 탓에 **임시제방이 붕괴되는 상황에 대한 가정과 그에 따르는 조치**도 없었다. 즉 충청북도가 도로관리청인 공평2지하차도에 관한 조치는 물론이거니와, 청주시 관할이 명백한 인근 주민에 관한 사전 주민대피도 없었다. 따라서 청주시가 공평2 지하차도가 도로관리청이어서 조치를 못 했던 것이 아니라, 미호천교 임시제방의 붕괴징후 자체를 감지하지 못했던 것으로 보인다.

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

### 가. 기존 조사(알려진 내용)된 사항 및 그 한계

① 김영근 시의원은 청주시 재난안전대책본부(이하 '재대본'이라고 한다)의 역할이 부족했고, 재대본 내에서 '상황판단회의'가 제대로 이뤄지지 않아서 미호천교 임시제방의 위험징후가 감지되지 못한 것이 아닌지를 비롯하여, 재난안전상황실의 기능 강화방안에 관하여 물었다.

□ 시장의 답변은 다음과 같다<sup>31)</sup> :

“첫 번째, 재난 컨트롤타워에 관련된 제언에 대해 답변드리겠습니다. 지난 7월 11일부터 17일 기간 중에는 호우특보가 연일 지속될 것으로 예상됨에 따라 **11일 상황판단회의를 통해 기상 악화 시 별도 상황판단회의는 생략하고 즉시 비상단계를 상향 가동하기로 결정**하였습니다. 이것은 주민 안전과 직결된 **최일선에 있는 행정기관으로서 시간과 속도가 생명인 비상상황에서의 신속한 대응을 위한 것**입니다. 재난 정보 공유에 대해서는 **재난 단톡방을 새롭게 운영하여 동부·서부 소방서와 안전정책과 팀장 전원이 참여**하고 있으며, **CCTV통합관제시스템 담당자를 재난안전상황실에 추가 배치**하여 상황 발생 시 보다 신속하게 대응토록 하고 있습니다. 아울러 **재난안전상황실에 방재직을 추가 채용**하고 추후 조직개편을 검토하는 것은 물론 전문기관과 MOU(Memorandum Of Understanding)를 체결하여 **재난대응의 대응성과 전문성을 높 이도록** 하겠습니다. 앞으로도 재난안전대책본부가 보다 신속하고 체계적으로 역할을

31) 청주시의회, 위 회의록, 23~24면, 26~27면.

할 수 있도록 지속적으로 노력하겠습니다.”

□ 김영근 시의원의 추가질의 (요지) :

“시장님이 전시에 준하는 재난 때는 상황판단회의를 통해서 정보를 획득한다고 봐요. 정보를 획득해서 정보를 판단해서 정보를 갖고 우리가 어떻게 재난대응의 방향을 결정할 것인가. 이러한 면이 더 중요성이 큰데 시장님께서 이 상황판단회의를 뭔가 소홀히했다. 이렇게 지적하고 싶어요. 거기에 대해서 어떻게 생각하십니까, 시장님?”

□ 이범석 청주시장 답변(요지)<sup>32)</sup> :

“청주시는 사실 최일선 행정기관입니다. 상황판단회의를 자주 하는 것도 필요하다고 저도 생각은 하지만 최일선 대응기관은 그런 단계가 중요한 게 아니라 순간순간 신속한 대응과 선제적 조치가 중요한 기관입니다. 그래서 지금 1·2청사로 나눠 있고 간부들이 잦은 상황판단회의를 하게 되면 오히려 대응에 차질을 일으킬 수 있기 때문에 그런 정도 판단은 충분히 담당 부서에서 판단할 수 있다고 저는 생각합니다.”

□ 김영근 시의원의 추가질의 (요지) :

“시장님, 이거 한번 생각해 보세요. 만약에 시민 입장이면 이런 재난의 문제점이 발생할 때 어디에 신고하겠습니까? 가장 1번이 112 또는 119일 거예요. 그다음에 청주시로 전화를 할 수밖에 없는데 가장 시민들이 신고를 하게 되는 게 경찰, 소방이기 때문에 시장님의 말씀도 제가 인정한다고 하지만 이러한 상황판단회의 때 경찰, 소방을 같이 상황판단회의를 하셔서 현재 우리 청주시의 경찰 쪽에서 신고 들어온 건 무엇이고, 소방 쪽에서 신고 들어온 거는 무엇이고 이거를 저는 ... (중략) ... 15일 아침에 상황판단회의를 통해서 금방 말씀하신 경찰이나 소방이나 각 시민들에 들어온 제보나 각 구청별로 취합을 해서 우리가 이 재난대응을 어떻게 할 것인가 하고 지시를 하고 나서 그다음에 모충동 침수지역에 갔어야 됐다. 제가 결론적으로 말씀드리는 것도 있지만 제가 한번 시장님한테 말씀드리면요. 제가 전시에 준하는 시장님의 위치, 저는 이렇게 봐요. 항상 이런 재난 때, 전시에 준하는 재난 때는 시장님의 위치가 가장 중요해요. 왜 그러느냐? 시장님의 위치는 상황실이어야 돼요. 재난대책본부 상황실이어야 돼요. 그걸 무척 중요시하고 있거든요. 그런데 이 상황실을 소홀히하지 않았나 이렇게 봐요.”

□ 이범석 청주시장 답변 (요지)<sup>33)</sup> :

32) 청주시의회, 위 회의록, 28면.

33) 청주시의회, 위 회의록, 28~29면.

“의원님 말씀대로 상황판단회의를 할 수 있으면 자주 하고 관계기관 협력 체계를 구축하는 게 필요하다고 생각하고, 여하튼 앞으로 상황판단회의를 통해서 관계기관 협력체계를 더욱 구축하도록 하고, 그런데 사실 이번 수해 때 14일 6시 전후해서 저희들이 지대본 회의를 했었고 그 단계가 넘어서 호우특보가 최상위로 올라가 버리면 그때는 상황 판단이 아니라 대응과 조치의 문제가 되기 때문에 그래서 그 선행단계에서는 앞으로 상황판단회의를 유기적으로 적극적으로 하도록 하겠습니다.”

□ 김영근 시의원의 추가질의 (요지) : 시장 답변 생략

“이런 말씀 하나 드리면 지금 청주시 재난대응 카톡(Kakaotalk)방을 300명 이상으로, 시장님도 들어가 계시죠? ... (중략) ...  
물론 그 카톡방을 저도 봤어요. 카톡방을 봤더니 새벽까지 많은 구청장님, 공무원분들이 들어와서 밤새워서 활동을 하신 건 알아요. 그러나 그 카톡, 지금 대한민국의 모든 조직이 그런 비공식적인 카톡방을 운영 안 하는 데가 없거든요. 경찰, 소방도 다 카톡방으로 운영해요. 그렇지만 이 공식조직인 재난안전대책본부, 저도 한번 가 봤어요. 이것을 어떻게 활성화시킬 거고 운영할 것인가가 모든 정보는 이리로 들어와야 되거든요. 중앙으로부터 오는 정보, 구청과 수평적으로 오는 공무원한테 오는 정보, 밑으로 오는 정보, 시민들로부터 오는 정보를 취합하고 이 정보를 취합해 갖고 빨리 시장님이 이거를 판단해서 갖고 결정을 내리셔야 된다 이거죠.”

② 위의 입장 차이를 요약하면 다음과 같다.

이범석 시장	김영근 시의원
○ <u>상황판단회의와 같은 법률상 기구</u> 는 신속한 결정과 조치를 함에 있어서 방해가 될 수 있다.	○ 재난안전법에 따른 <u>재난안전대책본부, 상황실</u> 그리고 <u>청주시 매뉴얼에 따른 상황판단회의</u> 를 통하여 정보가 종합적(소방, 경찰 포함)으로 취합되고 우선순위에 따라 의사결정이 내려지지 않은 것이 문제다
○ 카카오톡 채팅방을 통하여 필요하고 가능한 조치를 하였다.	○ 카카오톡 채팅방은 즉각적인 상황 파악과 조치에는 도움이 될 수 있으나, 우선순위에 따라 의사결정을 내리는 것에 한계가 있을 수 있다.

나. 재난대책본부와 상황실, 상황판단회의의 부재에 따른 한계

① 재대본과 상황실의 기능은 앞서 살펴본 바와 같다. '상황판단회의'는 청주시 자체 매뉴얼에 근거하여 설치되는 기구이다. '소집시기'는 풍수해 발생으로 인명 또는 재산상 피해가 발생한 경우라고 정하여져 있으나, 상황판단회의의 기능을 보면 재난의 징후만 있는 경우에도 개최될 수 있다.<sup>34)</sup> 회의장소나 회의참석자는 상황에 따라 유동적일 수 있다는데, 경찰과 소방 등 유관기관도 포함된다.<sup>35)</sup>

② 청주시 측에 유관기관으로부터 미호천교 부근이 계획홍수위에 도달했다는 정보, 미호천교 임시제방이 붕괴 위기라는 정보가 도달한 것은 분명하다. 그러나 실무자 선에서 각 정보의 의미를 어떻게 해석했는지, 그리고 어느정도 선까지 정보가 전달되었는지는 분명하지 않다.

③ 이를 두고 실무자의 무능력 혹은 실무자가 주의의무를 다하지 못했다고 보아선 안 된다. 그보다는, 재난안전법과 청주시 매뉴얼에 따른 기구인 **재난대책본부와 상황실, 상황판단회의에 따라 체계적으로** 정보가 취합되어 보고되고 그 중요성이 평가되지 못하여 참사를 막지 못한 것은 아닌지 짚어볼 필요가 있다. 특히 청주시로 취합된 정보뿐만 아니라, 청주시 소재 경찰, 소방과 정보공유가 되지 못한 점은 명백한 실책으로 보인다.

④ 그리고 긴급한 상황일수록 정보의 의미를 가려내는 "상황 판단"이 선행해야 그에 맞는 조치가 있을 수 있다. 꼭 기구나 회의체의 형식으로 정보전달과 의사결정이 이뤄질 필요가 없다고 하더라도, 최소한의 정보협조 체계만 있었다면 경찰과 소방으로부터 들어온 정보가 재난관리책임기관인 청주시로 신속하게 취합되어 조치가 있었을 수 있다.

#### 4. 추가 조사 과제

가. "청주시 여름철 재해우려지역"으로 79개에 도로관리청이 충청북도인 묵방지하차도는 포함되어 있으나 **궁평2 지하차도는 제외된 것과 관련,**

△ 재해우려지역 설정의 근거와 기준은 무엇인지 추가조사가 필요하다.

△ 위와 같이 도로관리청이 다름에도 특정 시설은 포함되었으나 다른 시설은 배제된 이유가 무엇인지 추가조사가 필요하다.

나. **재난안전대책본부와 상황실 운영과 관련하여,**

△ 재대본 설치 이후 실제로 어떠한 임무를 했는지 추가조사가 필요하다.

△ 상황실이 설치되었는지, 설치되었다면 실제로 어떤 임무를 했는지 추가조사가 필요하다.

34) 청주시, 위 매뉴얼 참조, 위기경보 발령(43~46면), 사전대피 권고(61~63면) 등도 상황판단회의를 거쳐 결정되는 것이다.

35) 청주시, 위 매뉴얼, 37~39면.



△ 카카오톡 채팅방의 주요 구성원은 어떻게 되며, 주요 기능이 무엇인지 : 정보의 수집, 전파, 상황관리, 초동조치, 지휘 등 재난안전법상 상황실을 대체할 수 있는 것인지 추가조사가 필요하다.

△ 경찰/소방과 재난관련 정보를 교류하고 협조를 요청하는 공식/비공식 기구나 절차가 있는지, 있다면 실제로 어떤 기능을 했는지 추가조사가 필요하다.

#### **다. 청주시 재난대응 업무의 소관 부서의 역할과 한계에 관하여**

① 청주시의 재난업무는 안전정책과가 담당하고, 하위 부서로는 재난관리팀, 지역안전관리팀, 민방위팀, 자연재해대비팀, 화학안전팀, 통합관제팀, 중대재해TF팀, 수해복구행정지원TF팀이 있다. 팀별 업무는 간략하게 보면 다음과 같다.

△ 재난관리팀은 안전계획과 매뉴얼 작성, 재난상황실을 담당한다.

△ 지역안전관리팀은 안전점검, 시설물안전법상 대상시설물 관리 등을 담당한다.

△ 자연재해대비팀은 재난유형별로 대비업무를 담당한다.

△ 통합관제팀은 영상정보처리기기(cctv) 업무를 총괄하고, 통합관제센터의 운영을 담당한다. 관제 **담당 주무관은 34명**이다.

△ **공평2지하차도를 비롯한 지하차도 침수 관련 업무절차가 있는지, 있다면 그 절차에 따라 업무가 이행되었는지에 관한 추가 조사가 필요하다.**

② 참사 당시 재난안전대책본부 소속 방재전문인력은 8급 2명, 9급 2명으로 총 4명에 불과했다.<sup>36)</sup> **다른 지자체와 비교해봤을 때, 재난전문인력의 직급이 지나치게 낮고 권한이 적으며 인력 숫자가 적은 탓에 올바른 의사결정이 이루어지지 못한 것이 아닌지에 관한 추가 조사가 필요하다.**

36) 청주시의회, 위 회의록, 24면.

## <중대재해처벌법 등 형사책임에 관한 검토>

- **현재 수사와 재판이 진행 중인 시공사, 실무자, 관리자의 잘못을 넘어서, 재해예방에 관한 최종적인 권한과 책임을 지는 경영책임자를 위주로 검토하였습니다.**<sup>37)</sup>

- ※ 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 죄목으로, 시설의 종류나 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 문제삼을 수 있는지?

- ① 미호강(제방) : **환경부장관**은 하천법상 하천 유지보수와 안전점검 의무(제13조), 하천관리상황 점검 의무(제74조) 등에 관한 **관리 의무 미이행**
- ② 임시제방 : **행복청장**은 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 문제삼을 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 문제삼을 수 있는지?

- ① 재대본, 상황실, 상황판단회의 미운영으로 인한 재난징후(제방붕괴) 포착 실패
- ② 계획과 매뉴얼에 따른 예찰과 응급조치(교통통제, 대피) 미이행

37) 상세한 내용은 '중대재해전문가넷'이 기존에 발표한 자료를 참조하여 주시기 바랍니다.

## IV. 실질적 재난대응으로 연계되지 못한 형식적 재난대응 훈련

### 1. 개요

- 충청북도는 '행정안전부 선정 재난관리 평가<sup>38)</sup>'에서 3년 연속 우수기관으로 선정<sup>39)</sup>되었을 정도로 다양한 재난관리 인프라를 구축<sup>40)</sup>해 왔음

\* 매년 재난대응 안전한국 훈련 실시(코로나 기간 일부 제외)

\* 참사 전인 2023년 4월, 100mm 이상의 집중호우에 대비해 충청북도·충북경찰청·충북소방본부 등이 합동으로 재난대응 훈련을 실시

\* 동년 5월 재난현장 초기대응 협력 강화를 목적으로 청주시와 소방·경찰 등 유관기관 합동으로 '재난안전통신망 활용 풍수해 대비 합동훈련'을 실시

- 본 보고서에서는 2022년 충청북도가 실시한 국가차원의 가장 체계적이고 실무적인 훈련이라 할 수 있는 '재난대응 안전한국훈련'을 사례로 들어 분석함

#### ○ 재난대응 안전한국 훈련이란?

- '재난 및 안전관리기본법'에 근거해 2005년부터 전국적으로 실시하고 있는 범국가적인 실전대응 종합훈련

- 재난 발생시 신속한 대응 체계 확립을 위해 행정안전부가 주관하고 중앙정부와 각 지방자치단체가 동시에 참여

- 토론훈련과 현장훈련으로 나누어 실시됨

표1 재난대응 한국훈련

### 2. 충청북도 재난대응 안전한국훈련

- 충청북도는 2022년 11월 17일 토론훈련, 21일 현장훈련 실시

\* 현장훈련은 코로나 이후 실시되지 않았다가 3년 만에 재개

38) 재난관리평가는 지방자치단체의 재난관리 단계별(예방·대비·대응·복구) 주요 역량을 진단하는 종합평가로서, 재난관리 역량 제고를 위해 중앙정부에서 2005년부터 실시해 온 평가임

39) 60명의 민간 전문가로 구성된 중앙재난관리평가단이 시·도를 직접 평가하고, 시·군은 시·도의 자체평가단이 평가한 결과를 바탕으로 중앙재난관리평가단이 확인평가 하는 방식으로 평가를 진행함

40) 충청북도는 2022년 평가에서 재난관리 인프라 구축(안전신문고, 자율방재단 및 안전보안관 활성화) 이외에도, 재난안전분야 재정투자 및 기금관리, 재난대응 전담인력 확충, 재난 및 안전관리 전문교육, 재난대비훈련, 재난발생시 신속한 초등 대응, 재해구호 인프라 확보 및 관리, 유형별 예·경보시설 관리, 민간 다중이용시설 위기관리, 재난관리 정책추진(코로나19 격리시설 제공 등)을 적극 추진한 점 등이 우수하다는 평가를 받음

○ 재난상황
- 최초상황: 2022. 11. 21.(월) 13:30경
- 진천군 진천읍 북쪽 2km지점에서 규모 6.5의 지진발생 → 충청도민체전 행사 진행 중이던 생겨진 천 종합운동장의 건물 일부 붕괴 및 화재 발생
○ 피해상황
- 규모6.5 지진으로 진천읍 일대 주거지역 건물 파손 및 생겨진천 종합운동장 건물 붕괴
- 경기장 내부 누전으로 화재 발생
○ 피해현황
- 인명피해: 총 243명(사망8, 중상65, 경상170)

표2 2022년 충청북도 재난대응 안전한국훈련의 훈련상황 설정 (충청북도, 2022.12)

일시	주요 내용	비고
11.17.(목) 15:00~16:00	60 ○ 복합재난(지진, 붕괴, 화재) 대응 토론훈련 - 장 소 : 도 종합상황실 - 참석자 : 진천군, 협업부서 및 유관기관 등 - 내 용 · 재난발생에 따른 상황판단회의 및 재난안전대책본부 운영 · 협업부서 및 유관기관의 임무 역할 점검, 문제해결 토론	·불시 메시지부여 ·재난안전통 신망 사용
11.21.(월) 13:30~14:30	60 ○ 복합재난(지진, 붕괴, 화재) 대응 현장훈련 - 장 소 : 생겨진천 종합운동장 - 참여자 : 도, 진천군, 유관기관, 민간단체 등 - 내 용 : 복합재난 발생에 따른 수습·복구 및 인력·장비 투입 현장훈련 실시	·불시훈련 ·재난안전통 신망사용
11.21.(월) 14:00~15:00	60 ○ 합동소방훈련 - 장 소 : 도청 - 참여자 : 도 본청 및 영운119안전센터, 민원인 - 내 용 : 화재발생에 따른 대피 및 초기대응, 화재진화활동 훈 련	

표3 2022년 충청북도 재난대응 안전한국훈련 주요내용 (충청북도, 2022.12)

### 가. 2022년 11월 17일 토론훈련

- 충청북도 도청 종합상황실에서 재난대응 협업부서 및 유관기관 등이 참여한 가운데 실시
- \* 재난 발생 후 상황접수부터 상황판단회의 개최, 재난안전대책본부 운영 순서로 진행됐으며, 재난대응 단계별로 발생가능한 상황과 문제점에 대해 토론
- 전국적으로 재난대응 안전한국훈련의 토론훈련은 '재난발생에 따른 상황판단회의 및 재난안전대책본부 운영', '협업부서 및 유관기관의 임무역할 점검, 문제해결 토론' 등을 중점적으로

로 진행되나 **훈련시간이 1시간으로 비교적 짧다고 지적되고 있음**

- 충청북도는 2021년 지적된 사항을 반영하여 '불시의 메시지를 부여하는 방식'을 활용하여 개선한 것은 훌륭하다고 볼 수 있음

- 다만 현행 제도에 따라 1시간 동안 진행되므로 **충청북도 각 기관 간에 어려움을 이해하고 보완하기에는 토론이 부족했다고 볼 수 있음**

\* 특히, 충청북도의 2022년 재난대응 안전한국훈련의 토론훈련과 현장훈련 모두 재난안전 통신망을 활용한 훈련을 하였으나 오송참사에서는 잘 활용되지 않았던 것으로 드러남 (표3 참조)

#### 나. 2022년 11월 21일 현장훈련

- 생겨진천 종합운동장에서 약 1시간동안 훈련 실시

\* 충청북도와 진천군이 공동으로 주관하고 진천경찰서와 진천소방서를 비롯한 10여 개 기관단체, 진천군 자율방재단, 국민체험단 등 주민 200여 명이 참여

\* 최초 화재신고를 시작으로 초동대응과 화재진압, 구조활동 및 긴급복구 등의 과정을 민관 군경이 협조해 대응하는 순으로 진행

- 현장훈련은 토론기반훈련에서 나왔던 사항을 시나리오대로 이행한 훈련이었다고 할 수 있음

- 각 기관별 재난대응 시 역할수행 및 문제점 점검이 미흡하였음

### 3. 종합분석

- 충청북도는 17개 광역 시도 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 시나리오를 통해 수행되는 훈련방식으로는 위기상황에 필요한 문제점을 발견하기 어려움

- 충청북도의 자체평가인 '2022년 재난대응 안전한국훈련 결과보고서'에서도 '토론훈련 시 주재자의 주도적인 회의진행으로 협업부서, 유관기관 간 활발한 토의 다소 부족'하였고 '현장훈련 시 통합지원본부 각 반별 역할 수행 및 점검 미흡'하였다고 문제점을 시인하고 있음(표4)
- \* 이에 더해 재난안전관리업무에 대한 중요성 인식 부족, 낮은 자부심, 재난관리직 업무의 기피, 순환보직으로 인한 재난대응 전문성 결여 등이 복합적으로 작용하여 형식적·관성적인 훈련으로 실시될 우려가 있음

<p>□ 문제점(아쉬운 점)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 코로나19로 인한 훈련 미실시, 담당자 교체 등에 따른 업무 연속성 부족으로 훈련 준비 미흡</li> <li>○ 훈련효과 제고를 위해 기온, 날씨, 교통 등 실제 현장상황을 고려하여 현실감 있는 가상재난상황 설정 필요</li> <li>○ 민간기업의 참여 없었음</li> <li>○ 토론훈련 시 주재자의 주도적인 회의진행으로 협업부서, 유관기관 간 활발한 토의 다소 부족</li> <li>○ 현장훈련 시 통합지원본부 각 반별 역할 수행 및 점검 미흡</li> </ul>
--

표 4 2022년 재난대응 안전한국훈련 결과보고서 (충청북도, 2022.12)

- 결국, 충청북도는 행정안전부가 실시한 '2022년 재난대응 안전한국 훈련평가'에서 '보통'의 등급을 받음(표 5참조)
- \* 평가는 재난안전분야 민간전문가로 구성된 중앙평가단 182명의 사전평가, 현장평가, 사후평가 및 중앙평가협의회의 심의를 거쳐 진행

등급	기관명
우수 (6)	부산, 인천, 광주, 울산, 경북, 제주
<b>보통 (8)</b>	<b>충북</b> , 대전, 세종, 경기, 강원, 충남, 전북, 경남
미흡 (1)	전남

표5 2022년 재난대응 안전한국훈련평가 (행정안전부, 2023. 1)

<p>&lt;'우수' 등급 기관&gt;</p> <p>공통적으로 소관 지침서(매뉴얼)를 훈련 시나리오에 적절하게 반영하는 등 훈련 기획·설계가 뛰어났고, 기관장을 비롯한 훈련 참여자가 임무 역할을 명확히 숙지하고 있었으며, 진행 과정에서 유관기관과의 협업도 잘 이루어졌다.</p> <p>&lt;'미흡' 등급 기관&gt;</p> <p>대체적으로 기관장의 관심도가 낮고, 재난분야 경험이 부족한 직원을 담당자로 지정하는 등 안전한</p>
---

국훈련에 대한 지원이 전반적으로 부족한 편이었다.

표6 2023년 행정안전부 재난대응 안전한국훈련 등급별 평가

- 재난훈련이 평가를 위한 훈련이 되는 것은 바람직하지 않음
- 다만, 부득이하게 평가가 이루어진다면 자체 문제점을 많이 언급하여 개선의 노력을 보이는 지자체가 좋은 평가를 받을 수 있도록 해야 함
- 현 정부의 제도처럼 '문제점을 발표하게 되면 업무부담으로 이어지는 평가는 '보여주기식 훈련'을 초래할 가능성이 있음

## V. 부실한 하천관리로 인한 임시제방 붕괴와 골든타임 경과의 원인

### 1. 미호천교 하부 제방의 무단 철거 경위와 허가 책임

- 기존 제방의 훼손이 없었다면 이번 사고는 없었음. 100m 상류 충북선 공사는 제방 철거 없이 진행되었고 문제도 발생하지 않음. 법적 근거도 없는 '제방 철거'를 누가, 왜 허가했는지는 이번 사고 책임 규명의 핵심임. 하천 사업 허가 기관인 금강유역환경청, 하천 관리 기관인 충북도, 사업자인 행복도시건설청에 대한 조사를 확대해야 함.

### 2. 임시 제방 붕괴 시 대응 실패

- 홍수 경보가 발령된 4시 10분 이후 현장에서는 감리단장이 주도해 임시 제방 보강 작업을 진행함. 7시부터 1시간 동안 진행한 공사 실적을 볼 때, 4시 이후 장비와 인력의 지원이 정상적으로 이루어졌다면 충분히 대비할 수 있었음. 감리단장이 112, 119에 신고한 것만 확인되고, 건설사, 감리사, 행복청, 충북도에 대한 보고는 확인되지 않음. 공사 감독과 관리에 책임이 있는 기관과 담당자들이 보고를 무시하고 조치하지 않은 점을 조사하고 책임을 물어야 함. (이번 최고 홍수위는 29.87m, 제방고는 29.74m였음. 13cm가 모자라 홍수가 넘고 제방이 붕괴되었으므로, 대처하지 않은 책임은 심각함)

### 3. 재해 취약 지역에 대한 관리 누락과 임시제방 관리 실패

- 정부와 지자체 등은 매뉴얼에 따라 홍수 대비 조치를 진행하였다고 주장하고 있음. 하지만 하천 폭이 협소하고, 미호천교와 충북선 공사로 6개의 교량이 운영 중인 사고 현장은 취약지역으로 지정되어 관리되지도 못했음. 특히 법적 기준에 훨씬 미치지 못한 임시제방 설치가 허가된 것도 문제임. 금강유역청, 행복청, 충북도의 책임 규명이 필요함.

### 4. 제방 붕괴 후 제2 궁평지하차도 침수 전까지 골든타임(30분 이상)의 방치

- 홍수가 제방을 넘으면서 제방 붕괴가 시작된 8시 경부터 제2 궁평 지하차가 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 개선방안 마련해야 함.

### 5. 협소한 하폭 확대 계획의 미집행과 교량 선행 건설의 문제

- 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 진행되다보니 '철거 예정인' 제방 절개를 임의로 진행함. 하천의 정비를 늦춘 환경부와 금강유역청의 책임을 조사해야 함.



## 6. 사고 이후 조사 및 대책 마련 부실

- 홍수가 나고 사고가 발생하면 현장에 대한 조사와 원인 규명이 이루어져야 하나 환경부와 금강청은 진행하지 않음. 홍수 피해자들에 대한 대책마련도 진행되지 않고 있음.

## 7. 소결

- 미호천교 제방의 붕괴 사고는 불법적인 제방 철거 허가, 부실한 임시제방 설치, 제방 붕괴 시 대응 실패는 물론, 제방 붕괴 후 상황 전파 외면, 사고 이후 조사와 지원 지체 등 위험 관리에 대한 구조적 무능과 무책임을 보여준 것으로 철저한 진상규명과 책임자 처벌이 필요함. 이에 금강유역청, 행복청, 충북도에 대한 강도 높은 수사를 촉구함.

## 8. 추가 조사 과제

- 자료 확보의 미흡으로, 제방 철거 허가 과정, 임시제방 설치와 관리, 제방 붕괴 시 대응 실패 등에 대해 구체적으로 조사할 수 없었음. 각 기관들이 의도적으로 자료 공개를 거부하는 상황에서 시민조사단의 활동에는 한계가 있으며, 검찰 수사에서 진실을 철저히 규명해야 할 것임.

## 사고 현장 지도



## 1. 미호천교 하부 제방의 무단 철거 경위와 허가 책임

- 기존 제방의 붕괴가 없었다면 이번 사고는 없었음. 100m 상류 충복선 공사는 제방 철거 없이 진행되었고 문제도 발생하지 않음. 법적 근거도 없는 '제방 철거'를 누가, 왜 허가했는지는 이번 사고 책임 규명의 핵심임. 하천 사업 허가 기관인 금강유역환경청, 하천 관리 기관인 충북도, 사업자인 행복도시건설청에 대한 조사를 확대해야 함.

### 가. 제방 철거 허가 관련 내용 조사 필요

- 금강유역환경청의 오송청주 2구간 도로확장공사 허가 내용 중 제방 철거 및 임시제방 관련 내용을 파악하지 못했음. 사고 후 금강청은 언론에 내용을 전혀 모르는 듯이 인터뷰 함. 현재는 행복청과 감리단장 사이에 오고간 임시 제방 허가 관련 공문만 확인됨.

### 나. 제방 철거 허가의 문제점

- 금강유역환경청이 오송 청주 2구간 도로확장공사 허가 시 제방 관련 내용을 미흡하게 검토해 제방 절개를 허가했다면 사고의 발단은 금강청이 될 것임. 반대로 행복청이 명시적인 허가를 받지 않은 상태에서 임의로 제방을 철거하고 임시 제방을 축조하는 등의 행위를 했다면 대부분의 책임은 행복청 있음.

- 허가 과정에서 제방 절단의 근거와 책임 소재, 임시 제방의 설치 및 관리 방안, 교각의 위치 검토 여부(제방으로부터 10m 이상 이격) 등에 대한 규명 필요

## 2. 임시 제방 붕괴 시 대응 실패

- 홍수 경보가 발령된 4시 10분 이후 현장에서는 감리단장이 주도해 임시 제방 보강 작업을 진행함. 7시부터 1시간 동안 진행된 공사 실적을 볼 때, 4시 이후 장비와 인력의 지원이 정상적으로 이루어졌다면 충분히 대비할 수 있었음. 감리단장이 112, 119에 신고한 것만 확인되고, 건설사, 감리사, 행복청, 충북도에 대한 보고는 확인되지 않음. 공사 감독과 관리에 책임이 있는 기관과 담당자들이 보고를 무시하고 조치하지 않은 점을 조사하고 책임을 물어야 함.

### 가. 경과

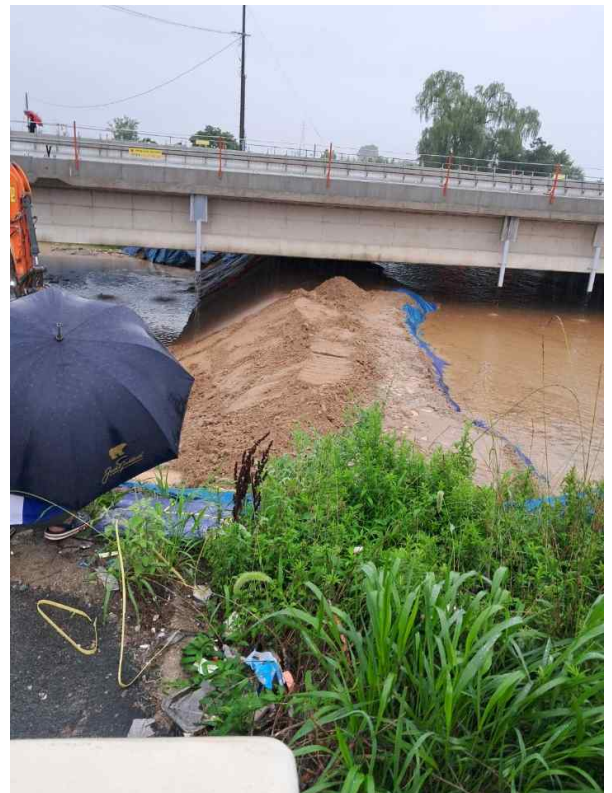
- 07:01 감리단장, 112 신고, "미호천교 제방이 넘치려고 한다. 주민들 대피해야 할 것 같

다.” 충북경찰청(종합상황실)은 잘못된 곳으로 현장 출동 지시

- 07:20 장찬교 오송리 전 이장, 미호천교 밑 임시제방 보강공사 진행 확인. 굴삭기 1대 작업 중, 감리단장 “우리는 4시부터 일하고 있다”고 주장.
- 07:51 장찬교 전 이장 119 신고
- 07:58 감리단장, 충북경찰청 112 신고 “제방 물이 넘치기 시작했다. 궁평교차로와 궁평지하차도가 물에 잠길 수 있다. 궁평 지하차도 차량통제가 필요하다.”
- 08:00 장찬교 전 이장 현장 소장 도착 확인. 소장은 “이건 천재(天災)네”를 연발하며 소극적 대응.
- 08:03 소방대원 현장 도착, “제방 둑이 무너져 미호강 범람하고 있다”고 상황실에 전파, 상황실에서 청주시 당직실에 전달



07:08 감리단장 촬영



07:53 오송 전 이장 촬영

\* 위 사진은 7시 08분 이후 도착한 포크레인이 7시 53분까지 임시 제방을 약 1m 증고한 것을 보여주는 사진. 만약 장비가 추가로 투입되었거나, 감리단장이 주장한 4시부터 공사가 이루어졌다면 충분히 대응이 가능했음을 짐작케 하고 있음.

시간	미호천교 수위(ELm)	계획 홍수위	임시 제방고	기존 제방고	비고
06:00	28.69				
06:10	28.79				
06:20	28.88				
06:30	29.98				
06:40	29.08	29.02			계획 홍수 위 초과
06:50	29.16				
07:00	29.25				
07:10	29.34				
07:20	29.42				
07:30	29.50				
07:40	29.57				
07:50	29.63				
08:00	29.69				월류 시작
08:10	29.74		29.74		제방 붕괴
08:20	29.77				
08:30	29.79				
08:40	29.81				
08:50	29.83			32.68	

표4 미호천교의 수위 변동 현황

\* 위 표는 제방의 월류가 시작된 7시 58분 경의 수위가 29.69m 이하였음을 보여주는 것으로 행복청이 주장한 제방의 높이 29.74m가 과장되었음을 확인해줌.

## 나. 문제점

- 공사 책임자가 아닌 감리단장이 대응을 주도했고, 장비와 인력을 적절히 지원받지 못해 대응에 실패함
- 이번 최고 홍수위는 10시 경의 29.87m임. 임시 제방고는 29.74m여서 13cm가 모자라 월류됨. 적시에 장비만 지원했다면 제방은 붕괴되지 않았을 가능성이 큼.
- 위 왼쪽 사진들을 비교할 때, 시공사가 주장한 임시 제방의 높이 29.74m는 사실이 아니며, 월류가 발생한 때의 수위도 29.74m에 이르기 전이었음. 만약 14일 이전에 29.74m 높이로, 상단폭 5m 규모로 축제되어 있었다면 간단한 작업으로 29.87m까지 작업할 수 있었을 것임.
- 감리단장이 112와 119에만 연락하고, 시행사, 행복청, 충북도에 보고를 하지 않았다고 보기는 어려움. 따라서 상황을 외면하고 적절한 조치를 취하지 않은 기관과 담당들에게 업무상 과실의 책임이 부여되어야 할 것임.

### 3. 재해 취약 지역에 대한 관리 누락과 임시제방 관리 실패

- 정부와 지자체 등은 매뉴얼에 따라 홍수 대비 조치를 진행하였다고 주장하고 있음. 하지만 하천 폭이 협소하고, 미호천교와 충북선 공사로 6개의 교량이 운영 중인 사고 현장은 취약지역으로 지정되어 관리되지도 못했음. 특히 법적 기준에 훨씬 미치지 못한 임시제방 설치가 허가된 것도 문제임. 금강유역청, 행복청, 충북도의 책임 규명이 필요함.

#### 가. 현황

- 정부와 지자체들은 홍수기를 대비해 여러 회의를 개최하고 보도자료를 발행함.
- 매뉴얼에 따라 홍수 전 시설 점검과 예찰을 진행하였음.
- 미호천교 공사 현장에 대한 조사와 임시 제방에 대해서 관리가 진행되지 않음. 금강 유역의 취약지역으로도 분류되지 않은 상태였음.
- 7/13 23:00 호우주의보, 충북도 비상 2단계 운영
- 7/14 행정안전부에서 7/14~16 호우 강풍 낙뢰 대비 재난예경보시설 점검 및 운영철저 요청 공문 시달. 충북도 자연재난과에서 14일 18시, 20시에 걸쳐 공람
- 7/14 16:40, 충북도 비상3단계 근무 발령(충북도의 재난안전 대책본부 구성 및 가동)
- 7/14. 17:20 금강홍수통제소 미호천교 지점 홍수주의보 발령
- 7/14. 17:20 충북소방본부 주민 신고 접수 "미호천 교각공사 및 임시 흙 성토 위험. 강물이 불어서 성토 밑단 침수, 붕괴 시 조치원에서 청주 가는 교통 마비 오송 일대 물난리 우려. 119 자체 종결
- 7/14 23:00 "호우대처 긴급 점검회의 개최" 도지사 형식적인 방문
- 7/15 02:15 청주시 비상 3단계 근무 발령(재난안전 대책본부 구성)
- 7/15 4:10 금강홍수통제소 : 미호천교 지점 홍수경보 발령
- 7/15 5:00 금강홍수통제소, 미호천교 지점 수위가 계속 상승해 해발 기준 27.783m(수위표 기준 8m) 내외가 될 것으로 예상되어 청주지역 주민은 유의하라는 주의 당부함.
- 7/15 6:34 금강홍수통제소, 유선전화로 청주시 흥덕구청(건설과)에 '미호천교 계획홍수위 도달경고' '교통통제.주민대피 필요성 등' 통보함. (금강홍수통제소 예보통제과장)
- 7/15 6:36 흥덕구청, 미호천 범람 위험 사실을 청주시에 알림.
- 7/15 6:40 미호천교 지점의 계획홍수위 해발수위 29.02m 도달





그림4 미호천교의 수위 변화(8시 29.69m, 8시 10분 29.74, 10시 경 29.87m)

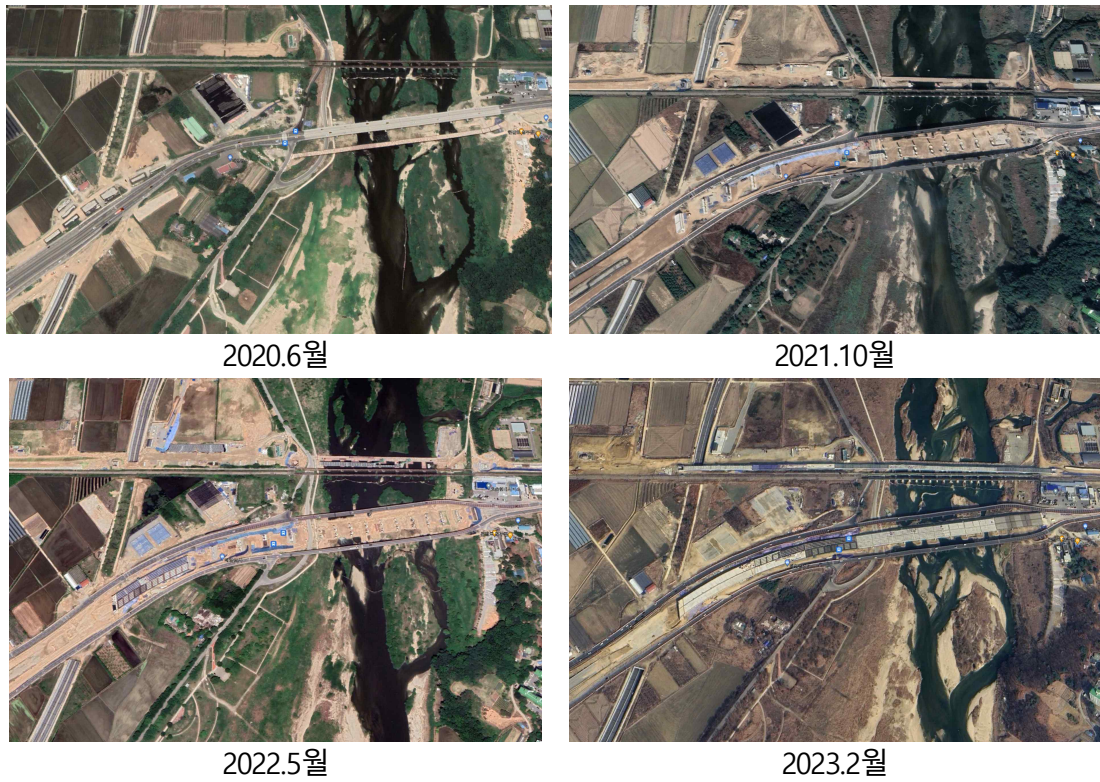


그림5 미호천교 공사 진척을 보여주는 위성 사진. 21년 10월 전 제방 철거 확인

#### 나. 문제점

- 정부와 지자체의 홍수 대응 보도는 현장 조치 없는 언론플레이였던 셈
- 사고 현장은 금강유역청이 관리하는 홍수 취약지(300여 곳)에 포함되지 않았는데, 이는 금

강청이 교량 공사 허가 및 예방 단계의 업무를 형식적으로 부실하게 진행했다는 뜻임.

- 시공업체의 불법을 감리업체가 통제하지 못하고 공범이 되는 구조적 문제
- 현장의 제방 예찰(임시 제방 관리) 관련 내용도 확인이 어려움.
- 홍수기 취약지역 관리에 실패한 금강청, 충북도, 청주시, 행복청 수사 필요
- 그 외 행복청은 '21. 11월 제방을 철거했다고 주장했으나 위성사진에 따르면 21년 10월 이전에 철거되어 있음. 실제 철거 시기를 확인해, 시공업체가 무단으로 철거했는지 행복청이 허위로 발언한 것인지 파악할 필요 있음. 21년과 22년 여름철에도 임시 제방을 쌓고 공사를 했는데 문제가 없어서, 23년에도 같은 방식으로 추진했다는 기사가 있음. 이미 21년에도 무단으로 철거된 상태일 수 있다는 의미.

#### 다. 임시 제방의 주요 문제점

##### 1) 임시 제방고 부족

- 하천설계기준에 의하면 제방의 기능을 확보하기 위해서는 계획홍수위(29.02m)에 여유고(1.5m)를 더한 30.52m 확보 필요하나 임시제방 제방고는 29.74m로 0.78m 부족.

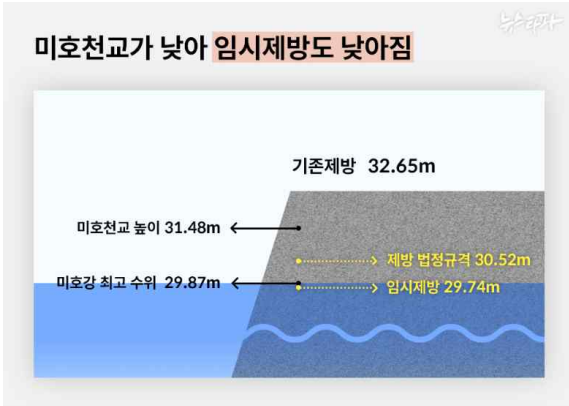
기존 제방고	필요 제방고(EL.m)	임시 제방고(EL.m)	부족분(m)
32.65	29.02+1.5 = 30.52	29.74*	0.78

\* 미호천교 높이 31.48m

- 행복청 주장은 임시 제방 제원은 “길이 44.2m, 높이 29.74(28.78+0.96=29.74m), 하단폭 18.5m, 상단폭 5m”이라고 주장. 계획홍수위(28.78m)보다 0.96m 높게 제방을 축조했다고 하는데, 계획홍수위는 29.02m이고, 기준 여유고는 1.5m가 확보되어야 함.

\* 임시제방이라는 개념이 법에 없음. 제방 절개 자체가 하천법을 위반한 것.





## 2) 임시 제방 제체 안정 미흡

- 홍수위 상승 시 임시로 축조한 제방의 기능 유지를 위해 필요한 성능 확보 미흡
- \* 저면폭(36m 이상), 천단폭(6m 이상), 사면경사(1:3), 다짐 등 하천설계기준 미충족

## 3) 신설 교량 상판 높이 부족

- 행복청은 기존 교량에 비해 임시제방 구간에서 10cm 높게 교량을 설치했다고 하나
- 현재 교량 높이 조건에서는 하천설계기준에 만족하도록 계획홍수위에 여유고를 더한 높이의 제방(임시제방 포함)을 설치 곤란
- 기존 제방 철거 → 교량 설치 → 제방 재설치를 위해서는 교량 하부에 제방 재설치 공간 확보 필요하나 이 공간 부재

## 4) 교각 위치 부적절

- 하천설계기준에 의하면 교각은 제방 저면으로부터 10m 이상 이격해야 하나 현재 교각은 기존 제방이 있던 위치에 있음.





참고. 하천설계기준 (2009)

- ① 교량의 계획고는 제방고보다 낮아서는 안 된다.
- ② 다수의 이송잡물이 떠내려 올 가능성이 있는 하천에서 교량의 계획고는 제방고보다 충분히 높게 결정해야 하며...

개정된 하천설계기준 (2018)

- ①번 규정이 아예 삭제

#### 4. 제방 붕괴 후 제2 궁평지하차도 침수 전까지 골든타임(30분 이상)의 방 치

- 홍수가 제방을 넘으면서 제방 붕괴가 시작된 8시 경부터 제2 궁평 지하차도가 잠기기까지는 30여 분의 시간이 있었음. 약 700m의 거리에 홍수가 퍼져 나가고 터널 주변 농경지가 차 오르다 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.

##### 가. 현황

- 07:58 감리단장, 충북경찰청 112 신고 "제방 물이 넘치기 시작했다. 궁평교차로와 궁평 지하차도가 물에 잠길 수 있다. 궁평 지하차도 차량통제가 필요하다."
- 08:03 소방대원 현장 도착, "제방 둑이 무너져 미호강 범람하고 있다"고 상황실에 전파, 상황실에서 청주시 당직실에 전달
- 08:35 궁평 2지하차도 침수 시작(터널 진입부의 도로면이 낮은 옥산-->오송 방면 차로부터 침수), 오송 방면에서 유입되는 홍수를 보지 못하고 옥산 측에서 진입한 차량들 피해 집중
- 08:43 궁평2지하차도 완전 침수(약 6만톤 유입)
  - \* 궁평지하차도 : 총길이 680m, 터널길이 430m, 높이 4.5m35분에 시작된 터널 침수가 불과 8분 만에 끝남. 주변 농경지를 채웠던 홍수의 수위가 터널 입구보다 높아지면서 100m에 걸친 난간을 넘어 순식간에 진행.



그림 13홍수 범람의 경과. 1-->6 순서로 진행

\* 주변 지역의 침수 경로 : 미호천교 아래 제방 붕괴, ① 미호천 교량 아래 통로를 따라 세종 방향으로 유입, ② 세종(오송) 방면 논 침수, ③ 공평 2 지하터널 세종 방면 출입구 침수 시작, ④ 오창-->세종 방면 차로부터 침수(터널 유입부 노면에는 경사가 있어, 초기 유입수는 한쪽 차로로 몰림, 터널 건너편의 상황을 모르고 옥산 쪽에서 진입했던 차량들에서 피해가 집중 됨), ⑤ 수위가 높아지면서 터널 난간 전체를 통해 유입, ⑥ 옥산 쪽 농경지 침수(옥산 방면 출입구로는 유입이 없었던 것으로 추정).



08:35분 지하차도 침수(세종-->옥산 방면)



08:35분 지하차도 침수 시작 (SBS)



08:38분 지하차도 범람 (SBS)



08:42분 지하차도 완전 범람 (SBS)

#### 나. 문제점

- 제방 붕괴 후 터널이 침수되기까지 최소 30분 이상의 골든타임이 있었으며, 그 동안 아무런 경보도 작동하지 않았고 대책도 마련되지 못했음.
- 약 700m의 거리를 홍수가 퍼져나가고 터널 주변 농경지가 차오르다 터널로 넘쳐 들어가는 과정은 마치 슬로 모션처럼 보여지는 상황이었음. 현장에는 공사업체, 소방, 경찰 등이 있었으나, 유관기관에 상황은 전달되지 않음. 행정의 칸막이와 재난안전통신망의 오류에 대해 책임을 확인해야 함.

#### 5. 협소한 하폭 확대 계획의 미집행과 교량 건설 선행의 문제

- 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 진행되다보니 '철거 예정인' 제방 절개를 임의로 진행함. 하천 정비를 정상적으로 추진하지 못한 환경부와 금강유역청의 책임을 조사해야 함.

#### 가. 현황

- 2018년 미호천 하천기본계획 변경 보고서에 따르면 미호천교의 계획홍수위는 해발 29.02m이며, 하폭은 619m로 수립되어 있음(현재 350m). 좌안과 우안의 제방고는 각각 32.65m로 표시되어 있음.

미호천 하천기본계획(변경)

【표 3.1-9】 계속

측점 (No.)	구간 거리 (m)	계획 홍수량 (m <sup>3</sup> /s)	계획 홍수위 (EL.m)	여유고 (m)	하폭(m)		시설제방고(EL.m)		비고
					현재	계획	좌안	우안	
11+310	190	5,620	27.60	1.5	504	504	산	29.25	
15+270	160	5,620	23.76	1.5	337	654	산	30.18	
15+550	290	5,620	23.82	1.5	600	600	산	30.21	
15+730	180	5,620	23.99	1.5	636	636	산	32.53	
15+863	133	5,620	29.02	1.5	619	619	32.65	32.65	미호천교
15+941	73	5,620	29.09	1.5	606	606	32.16	31.71	
15+954	13	5,620	29.09	1.5	605	605	30.31	30.31	미호철교
15+965	11	5,620	29.09	1.5	605	605	30.31	30.31	미호철교
16+150	185	5,620	29.11	1.5	567	567	31.83	31.89	
16+254	239	5,620	29.17	1.5	520	520	31.76	31.37	

3-10

\* 미호천 하천기본계획(변경) 보고서 부록(2018.6.)

- 2011년 금강수계 하천기본계획에서 계획홍수위는 해발 29.09m이며, 하폭은 620m로 수립되어 있음(현재 350m). 우안의 제방고는 32.65m였음.

제 4 장 홍수량 및 홍수위 산정

【표 4.2-16(계속)】 미호천 계획홍수위

측점 (NO.)	거리(m)		계획 홍수량 (m <sup>3</sup> /s)	계획홍수위(EL.m)		하폭		시설제방고		비고
	구간	누가		현행 <sup>1</sup>	정비후 <sup>2</sup>	현하폭	계획	좌안	우안	
8+560	180	8,560	7,060	27.39	26.66	830	830	28.55	29.01	조천합류후
15+550	280	15,550	6,640	29.19	29.02	420	570	산	31.72	
15+730	180	15,730	6,640	29.23	29.05	380	630	-	32.10	
15+830	100	15,830	6,640	29.32	29.08	360	620	도	32.68	미호천교 (석화수위표)
15+940	110	15,940	6,640	29.40	29.09	365	600	-	31.73	
15+950	10	15,950	6,640	29.42	29.11	350	600	철	31.94	미호철교(상)
15+960	10	15,960	6,640	29.50	29.13	355	600	철	31.94	미호철교(하)

1. 현행 : "4대강 살리기 사업"이 시행되지 않은 상태, 최근의 하상단면을 기준으로 산정한 홍수위  
 2. 정비후 : "4대강 살리기 사업" 완료, 계획 하천단면을 기준으로 산정한 홍수위

금강수계 하천기본계획[금강, 미호천, 갑천, 유등천] 보고서(2011.8)

- 2011년 금강수계 하천기본계획[금강, 미호천, 갑천, 유등천] 보고서(2011.8)는 병천천 합류부의 하폭이 과소함을 지적하고 하폭 확장 계획 수립함. 2018년 미호강하천정비기본계획에서도 같은 내용을 유지하고 있음. 하지만 관련 사업은 추진되지 못하고 있음.

다는 공공의 이익을 우선으로 계획할 필요가 있다고 사료된다. 그러므로 강외지구사업으로 충분한 통수단면을 확보된 율탄리 구간에 축계계획을 수립하여 과도한 하천구역의 편입을 막고 사유재산권을 확보하는 계획을 수립하는 것이 타당한 것으로 판단된다. 해당지구의 현황을 검토 결과 현하폭은 약 600~860m 이며, 계획홍수량 및 지형 등을 기준으로 검토된 계획하폭은 약 650m 로 NO.14+630~NO.15+450(L=870m)구간에 축계계획을 수립하여 사유지편입을 최소화하는 계획을 수립하였다.



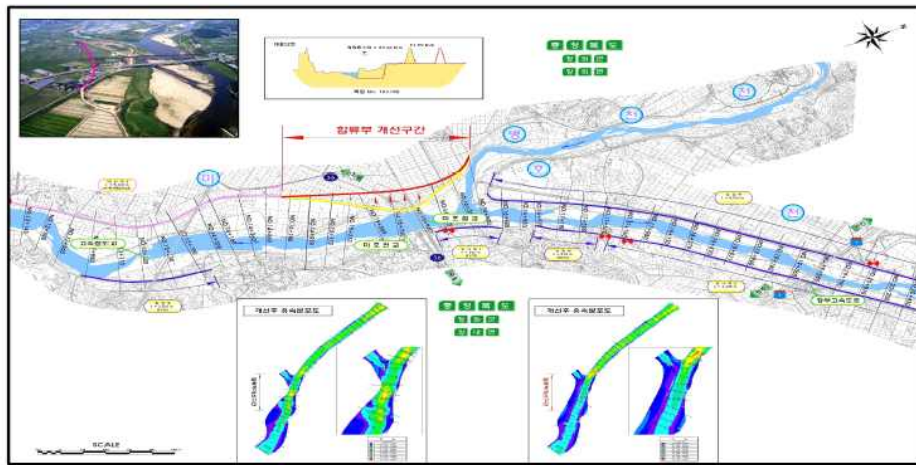
<그림 4.1-1> 축계계획 지구(병천천 합류부)



미호천은 병천천 합류점에서 【표 7.2-7】 및 【그림 7.2-15】에서 보는 바와 같이, 하폭이 상·하류에 비해 급격하게 축소(590m ⇒ 360m)되어 홍수소통에 지장을 초래하고 있으며 특히, 상기 구간은 130m 구간에 미호천교, 미호철교(상행), 미호철교(하행) 등 3개 교량이 밀집되어 있어 홍수소통에 지장을 초래하고 있다.

【표 7.2-7】 합류부 개선 계획 현황

구 분	위 치	하 폭(m)			저수로폭(m)			
		현상상태		계 획	현상상태		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



【그림 7.2-15】 합류부 개선지구

그림 21 금강수계 하천기본계획(2011.8)

- 11년 계획에서는 3개의 교량이 밀집되어 있는 것에 대해서도 우려하고 있는데, 2023년엔 6개의 교량(충북선 임시교량 2개 포함 3개, 미호천교 임시교량 2개 포함 3개)이 공사가 진행 중이었음.

## 나. 문제점

- 하천정비기본계획에 포함된 하폭 확대와 제방 이설 작업이 2011년 이후 12년이 지나도록 전혀 진척되지 못했음. 홍수 취약지역에 대한 국가계획이 이렇게 장기간 방치된 책임을 확인할 필요가 있음.
- 홍수에 취약한 상태인 곳에 6개의 교량이 동시에 존치될 수 있었고, 이런 상태에서 교량 허가를 낸 금강유역청의 업무 실태가 타당한지 수사가 필요함
- 하천과 교량공사를 합리적으로 진행하기 위해서는 하천공사를 완료해 치수 안전성을 확보

한 이후 교량 공사를 추진하는 것이 타당. 하지만 사고지역은 하폭의 확대는 물론 제방의 안전을 보호하지 않은 상태에서 공사를 진행했음. 이렇게 전복된 공사 순서 때문에 혼란이 발생한 바 관련한 부처들의 결정과정을 검토하고 정책의 변화를 꾀해야 할 것임

## 6. 사고 이후 조사 및 대책 마련 부실

- 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(논리 적으로 연결되지 않는 미호강 타 구간의 준설과 제방 건설 등만 빨라짐)

### 가. 현황

#### 1) 현황

- 대형 홍수와 침수 사고가 발생하면 관행적으로 전문기관의 현장 조사가 진행되고, 사고 원인 분석이 있어야 함. 하지만 이번 사고에서는 진행되지 않았고 보고서도 없음.  
- 사고 원인이 준설과 4대강 사업을 하지 않아서라는 언론(사고 원인은 제방 붕괴고 미호강은 4대강 사업을 진행한 지역임)과 정부여당의 주장으로 사고 원인의 분석과 대책 마련에 혼선이 발생함

“담 건설 하천 준설, ‘포스트 4대강 사업’ 12년 만에 재시동” (한국일보 7월 21일)

“김기현 “오송 지하차도 철거 조사, 엄중 문책, ‘포스트 4대강 사업’ 진행”

(MBC 뉴스 7월 18일)

“[단독] 尹, 환경장관 질타 “물관리 못할거면 국토부로 넘겨라” (중앙일보 7. 19.)

“금강영산강 보 해체와 상시 개방 감사원 결과 발표, 경제성 분석 관련 미비 지적” (7. 19.)

“환경부, 이념적 4대강 논의 종식한다며 기존 결정 백지화 발표(7. 20)

#### 2) 문제점과 대책

- 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(논리 적으로 연결되지 않는 미호강 타 구간의 준설과 제방 건설 등만 빨라짐)

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

### 1. 형식적이고 제각각인 재난안전대책본부 구성

-재난안전대책본부의 빠른 구성에 치중, 도지사 부재상태, 지자체간 분리된 비상단계운영과 재난안전대책본부 구성, 홍수주의보 이후에도 구체적 점검과 예방활동 확인 안됨.

### 2. 위기단계별 대응활동 부재로 일관

가. 7/13 11:00 호우주의보, 7/14 04:00 호우경보: 충북도 재난안전대책본부 구성.

나. 7/14 17:20 미호천교 홍수주의보

-청주시 재난안전대책본부 구성, 충북도와 청주시 각각 첫 회의, 구체적 활동확인 필요.

다. 7/15 04:10 미호천교 홍수경보

-홍수경보의 심각성을 이해하지 못한 충북도, 침수위기관리대상에 대한 예찰 없음.

라. 7/15 06:34 미호천교 범람위험(계획홍수위 도달)

-홍덕구청은 청주시 관련과로만 전달, 재대본을 통한 정보소통과 확산은 없음. 홍수통제소 통보가 없었다는 오보가 나오기도 하는 등 지자체 내부적으로도 정보를 확인하지 못함.

-홍수경보와 같은 정보이며 타 기관에도 전달됐을 것이라는 자의적 판단과 의미해석.

### 3. 계획홍수위 도달 경고를 청주시 흥덕구청에만 전파함

-홍수통제소의 홍수경보는 규정에 따라 전파되었으나, 계획홍수위 관련 정보가 특정 기관에만 전달된 경위가 확인되어야 함.

### 4. 주민, 관계자들의 위험 신고를 확인·전파·조치하지 않음 (Ⅷ연계)

-위험조치가 무시되어 아무 조치가 되지 않았고, 재난안전대책본부와도 연계되지 않았으며, 유관기관 연락도 되지 않음.(재난안전통신망 확인 필요)

### 5. 궁평2지하차도 관리주체·재난대응책임을 무시

-침수위험지하차도로 규정된 궁평2지하차도에 대한 예찰도 이뤄지지 않았으며, 규정에 의한 교통통제도 진행되지 않음.

### 6. 내부적으로도 정보가 공유되지 않는 시스템

-참사소식을 최고책임자가 공유한 시점, 일상체계처럼 관련부서에만(기준확인 필요) 재난 정보를 소통했음. 대중교통부서는 정보를 전달받지 못한 채 차량운행에 대한 지시를 하는 위험한 상황이었음. 버스노선 변경 과정에 대한 경과에 대한 추가 조사가 필요함.

### 7. 현재의 소결



- 공평2지하차도 침수 대응을 위한 의무적 조치(예방·대비차원) 미이행
- 위험신호 무시, 위험정보에 대한 자의적 판단·몰이해
- 재난안전대책본부의 종합적인 관리, 통합적 대응 실패
- 재난 정보가 체계적으로 전달되지 않고 단절되고, 부서별 개별 조치에 맡겨짐

## 1. 형식적이고 제각각인 재난안전대책본부 구성

### 가. 형식적인 재난안전대책본부(이하, 재대본) 구성

#### 1) 충청도와 청주시의 재대본 구성과정

날짜	시간	확인사항	청주시	충북도
7/13	11:00	충북 호우주의보 <sup>41)</sup>	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			재난안전대책본부구성, 16:40~비상3단계 운영
	17:20	금강홍수통제소, 미호천교 지점 홍수주의보 발령		
	17:21	시민신고-119충북소방본부, 미호천교 임시제방 관련 접수		
	17:40		1차 비상대책회의(즉각조치, 보고체계구축, 위험예상 지역 관리)	
22:55			집중호우 재난상황 점검회의(도지사 주재) 6~7분 <sup>42)</sup>	
7/15		청주강수량 200mm		
	02:15		재난안전대책본부 구성, 비상3단계 발령	

41) 기상청 기상특보 기준 ▲호우주의보(3시간 강우량이 60mm이상 예상될 때, 12시간 강우량이 110mm로 예상될 때) ▲호우경보(3시간 강우량이 90mm이상 예상될 때, 12시간 강우량이 180mm로

① 충북도는 호우주의보 발령 이후 선제적으로 비상2단계를 선포하였음. 그러나 재대본 구성하는 시기에 총괄 책임자이자 최종 권한자는 지역을 떠난 시점이었음. 재대본 구성을 그 시기에 구성하기로 결정을 미리 해놓고 간 것인지 행정부지사가 한 것인지 알 수 없음. 재대본 구성은 빨리 하는 것도 중요하지만, 정보를 총괄하고 빠르게 판단하여 소통시키고 필요한 역할을 적재적소에 배치하는 시스템을 갖추는 것이 필요함.

② 충북도 재대본 편성기준을 보면 본부장은 도지사, 차장은 행정부지사, 총괄조정관은 재난안전실장이며 통제관과 담당관은 재난수습 주관부서의 실국장(통제관), 과장(담당관)이 역할을 하도록 되어 있음.

비상1단계에서는 상황관리총괄반이 곧 재난상황관리반이지만, 비상2단계와 3단계로 가면 재난정보 수집·분석 및 전파를 하는 재난상황관리팀(재난상황관리반)에 안전정책과가 추가되고 보고서작성팀, 상황관리총괄과 분석, 행정지원팀이 별도로 구성되어 상황관리총괄반이 만들어짐. 충북도 재대본이 비상단계에 맞게 재대본의 체계를 바꿈과 동시에 그에 맞는 컨트롤타워를 구성하고 대응을 하였는지는 현재자료로는 확인되지 않음.

③ 청주시 또한 마찬가지임. 청주시가 7/15 02:15에 재대본 구성, 비상2단계 근무를 시작한 근거를 정확하게 판단하기는 어려움. 선제적 대응이라고 볼 수 있으나 선제적 대응에 맞는 운영이 확인되지 않는 상황임.

④ 재대본의 주요한 역할 중 하나가 상황을 총괄하는 것이고 컨트롤 타워의 역할임. 재대본 구성한 이후인 15일 06:30 비상대책회의에서 컨트롤타워 역할을 할 TF팀을 구성하여 조치하라는 지시사항이 있고, 15일 10:30 비상대책회의에서도 현재 수해 상황에 대비한 컨트롤타워 역할이 필요하니 안전정책과와 기획행정실이 현 상황을 전반적으로 조율, 조정하는 중심역할을 하기 바란다는 지시가 또 나옴.

- 체계가 제대로 꾸러지지 않았다고 보여지는 부분이지만 정확한 회의 자료 등을 통해 확인함이 필요함.

## 2) 7.13 집중호우 이후 초기 대비 부재

○ 재난상황점검, 비상대책회의에서 그 당시 논의한 내용을 보면 구체적 대책을 논의하지 않음을 확인할 수 있음.

-충북도의 경우 7/14 22:55 진행한 충북도 '호우대처상황 긴급 점검회의 결과'와 7/31 충청북도 대변인실의 '도지사 일정관련 브리핑 자료'를 보면

"6~7분 정도 주재한 호우 피해 및 대처 상황 점검회의 시" "오늘 저녁내 상황을 주시하고 내

---

예상될 때) 그 외 홍수통제소 기준 ▲ 홍수주의보(경계홍수위량의 50%가 흐를때의 수위, 최근 5년의 평균 저수위로부터 계획홍수위까지 100분의 60에 해당하는 수위) ▲ 홍수경보(위험홍수위량의 70%가 흐를 때의 수위, 최근 5년의 평균 저수위로부터 계획홍수위까지 100분의 80에 해당하는 수위)

42) 충청북도 자연재난과-15471, 2023-8-3, 호우 대처 상황 긴급 점검회의 결과 정정보고((7.14),

일 아침에 상황점검 실시, 끝까지 방심하지 말고 밤새 상황을 주시하여 도민들에게 사고가 발생하지 않도록 만전 지시”하는 당부를 했다고 함.

홍수주의보가 발령된 시점에서 지켜보고 주시할 상황이 아니었음. 기본적인 예찰도 이뤄지지 않았음.

- 청주시의 경우 7/14 17:40 비상대책회의에서는 “즉각적 조치에 필요한 장비와 물품을 잘 챙길 것, 보고체계를 구축하며, 산사태경보에 긴장하고 위험예상지역에 대해 철저히 관리하라”는 재난안전대책본부장의 지시사항이 있었다고 함.<sup>43)</sup>

주민들의 생활권 중에서 위험예상지역을 어떻게 점검 관리하는 지는 확인되지 않음.

## 나. 제각각 대응의 재대본

① 충북도와 청주시의 비상단계 발령 시기, 재대본 구성시기에 차이가 있고, 충북도와 청주시 간 정보공유가 이루어지지 못하는 등 기초-광역 자치단체 간 연계가 부실하였던 것으로 보임. 연계기관으로 공동으로 재난에 대응해야 함에도 그러하지 못하는 이유가 무엇인지에 대한 추가조사 필요. 소방, 경찰 또한 연계되지 못하고 활동들이 개별적으로 수행되었고, 이후 정보의 취합이나 협업 등도 거의 이루어지지 못하여 부실 대응의 단초를 제공한 것으로 볼 수 있음

② 구읍,면 체계를 통해 여러 상황을 확인할 수 있는 구조를 갖추고 있는 청주시였지만 재대본 구성하고 나서도 재난 및 위험정보들이 전파될 수 있는 체계를 갖추지 못한 것으로 보이며, 그 경위에 대한 조사가 필요

③ 연계해야 할 유관기관들이 제각각 대응하는 원인을 확인할 필요가 있음.

재난대응 시스템에 대한 이해부족인지, 재난대응 체계를 이름만 바뀌는 형식이라고 판단한 것인지, 자치단체별 치적쌓기 사업에만 치중해서인지, 각 기관별 행정과 실무력의 차이 때문인지 등도 이후 조사에 포함되어야 함

## 2. 위기단계별 대응활동 부재로 일관

### 가. 7/13 11:00 호우주의보

- 충북도, 당일 22:30부터 비상2단계 발령을 한 것 외에는 활동이 확인되지 않음

43) 청주시 재난안전대책본부장 지시사항(7.14) 자료 중

- 청주시, 호우주의보 발령 후 비상1단계 발령한 것 외에는 없음

## 나. 7/14 04:00 호우경보

- 충북도, 당일 16:00에 재대본구성 후 비상3단계 운영, 대비하는 활동은 확인되지 않음.
- 청주시, 당일 04:20에 비상2단계 발령, 읍면동에서 상황 공유한 것만 확인됨.

## 다. 7/14 17:20 미호천교 홍수주의보

### 1) 충북도

#### ① 첫 점검회의

-7/14 22:55 집중호우 재난상황 점검회의(도청, 도지사참가)<sup>44)45)</sup>

-이날의 점검회의는 6~7분 정도 진행된 도지사 주재 회의였음. 김영환 도지사는 오늘 비가 더 많이 예상되냐는 질문을 하고, 담당자가 중부지방에 내일 새벽쯤에 매우 강하고 많은 비가(200mm까지) 충남 충청도에 예상된다고 답변. 대청호와 충주호에 대해 도지사가 수위확인을 하고, 담당자가 만수위가 안돼서 수문개방이 안됐음을 말하고 홍수통제소에서 총괄하면서 24시간 전에 예보, 3시간 전에 통보 후 방류하는 시스템이라고 설명.

-도지사는 마지막으로 "오늘 저녁을 더 주시해보고 내일 아침에 점검하고 할 수 있으면 좋겠다. 끝까지 방심하지 말고 상황을 잘 주시해서 밤새 도민들께서 큰 일이 없이 사고없이 잘 지낼 수 있도록 해주시길 바랍니다. 수고해주셔서 고맙습니다." 정도의 인사를 남김.

② 그러고는 어떤 것도 하지 않았음. 호우주의보, 호우경보, 홍수주의보로 승격이 되어오는 상황인데 재난안전대책본부는 구체적으로 어디를 어떻게 점검하고 지금 무엇을 해야 하는지를 논의하고 확인하였는지 현재 자료로는 확인되지 않음.

### 2) 청주시

#### ① 첫 비상대책회의

- 7/14 17:40 1차 비상대책회의

- 홍수주의보 발령 이후 비상대책회의를 진행했으나 미호천교에 대한 별도의 지시는 없음.

#### ② 재대본 구성, 비상3단계 발령

- 7/15 02:15 재대본 구성, 비상3단계 발령

44) [박진희 의원님 요구자료] 도지사 도청 출입내역(7.14.)

45) [파일-회의녹음파일\(14일 밤10시55분\)](#)

청주시는 읍면동을 통한 구역관리를 위한 시찰을 하게하고 보고하는 체계를 갖추고 있었으나 재대본 구성 이후 기존 읍면동과 이장들을 통한 정보취합과 요청 확인을 할 뿐.

### 3) 충북도, 청주시

- 홍수주의보 발령 시점에 119 소방본부를 통해 시민신고가 접수되었으나 충북도 재대본도, 청주시도 모르고 있는 상태였음.
- 상황을 전파하지 않은 소방본부의 문제는 별도로 다루고 당시 충북도의 재대본 구성을 유관기관들이 알고 있었는지는 확인이 필요함. 재대본 구성이 되면 상황판단회의를 하거나 유관기관들과 시스템을 공유해야 하는데 그러하지 않은 것으로 보이며 정확한 조사가 이어져야 함

## 라. 7/15 04:10 미호천교 홍수경보

### 1) 충북도

① 7/15 재난상황 점검,대책회의 등<sup>46)</sup>

06:20 집중호우 재난상황 점검회의(도청, 도지사 참가)

06:25 서부소방서 비상소집(대응1단계)

06:40 집중호우 재난상황 대책회의(도청, 도지사 참가)

09:44 도지사, 비서실장을 통해 공평2지하차도 사고소식을 최초 보고받음

10:50 괴산댐 월류 현장 점검 및 주민대피소 위문

12:10 청주(옥산) 농작물 침수 피해 현장 점검

13:20 공평 지하차도 사고 현장 점검(1차)

15:00 공평 지하차도 사고 및 집중호우 대책회의(도청, 도지사 참가)

23:50 공평 지하차도 사고 현장 점검(2차)

- 당일 06시경 회의에서도 홍수경보가 내려진 미호천교에 대한 논의나 점검은 없었다.<sup>47)</sup>

*"...금일(15일) 06시 현재 무심천 수위는 5.45m로 홍수경보 수위인 5.0m를 넘었고, 괴산댐 수위는 댐 정상 표고인 137.6m를 넘어 월류가 시작되었다. 이에, 무심천 인근 청주와 괴산 댐 하류에 위치한 충주, 괴산지역에 큰 피해가 우려됨에 따라 도지사는 해당 시군 단체장에게 인명피해 최소화를 위하여 위험지역 주민들 사전 대피 및 지역 통제를 긴급히 지시하였다. 최악의 사태를 대비하여 괴산댐 하류지역에 신속히 알리고, 위험지역 주민 모두*

46) [박진희 의원님 요구자료] 도지사 도청 출입내역(7.15.)

47) 충북도청 대변인실(220-2063), 김영환 충청북도지사, 호우 피해 예방 위한 총력대응, 2023.07.15.  
07:00 이후 보도요청

선제적으로 대피시키며, 경찰·소방 및 지역자율방재단 등 가용할 수 있는 모든 인력과 장비를 동원하여 피해를 최소화 할 수 있는 방안을 강구하라고 하였다...”

② 금강홍수통제소에서 보낸 SMS를 받은 이가 누구인지는 구체적으로 확인되지 않음.(개인 정보) 다만 언론기사를<sup>48)</sup> 통해 충북도 도로관리사업소에서 홍수경보 문자를 받았다고 함. “충북도 관계자는 도로통제를 해야 할 정도로 사안이 심각하다 인지 못하였다. 금강홍수통제소의 문자는 상황을 알려주는 문자였고 차도 통제를 하라는 안내나 지시라고 생각지 못했다.” 고 함.

③ 홍수 예보에 대한 심각성을 인지하지 못한 문제임. 예보 내용 중에 ‘홍수피해를 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 정보’를 홍수통제소가 주는 데 예보양식에 따라 제공하고 있음. 홍수 예보문자나 팩스를 충북도가 처음 받는 것은 아닐 것인데, 구체적으로 도로통제를 하라거나 이런 말이 없다는 것이 핑계가 될 수는 없음.

어디 도로를 통제하라거나 하는 구체적 판단과 실행은 정보를 전달받는 기관들의 권한이고 책임임. 제공되는 정보의 질이 낮거나 다른 해석의 여지가 있다면 다시 확인하는 과정을 거치거나 했어야 함.

④ “보고 당시 오송 지하차도 사고 관련해서 정확한 사고 내용(침수 정도, 피해 규모)이 파악되지 않은 상황이었고, 괴산은 댐 월류 및 붕괴 우려, 주민 대피 등 매우 위급한 상황이어서 도지사는 행정부지사에게 오송 사고 현장 방문을 지시하고 10:00 괴산으로 출발하였다”고 충북도는 해명하고 있음. 행정부지사는 당시 오송으로 출발했다고 함.<sup>49)</sup>

⑤ 당시 괴산댐(계획홍수위: 136.93El.m) 수위는 7/15 04:10에 136El.m을 넘고 이미 05:10에 136.98El.m로 홍수위를 넘어선 상태였고, 06:40 회의를 진행하는 시각에는 미호천교도 계획홍수위를 도달하였음. 미호천교의 범람으로 인한 피해를 막기 위한 조치가 필요했음. 충북도 재대본이 상황을 확인함과 동시에 청주시 재대본, 유관기관들과 연계하여 정보를 확인하고 대비할 수 있는 방안을 진행해야 했음. 당시는 이미 궁평2지하차도 교통 통제를 해도 되고 예방적 차원으로 통제를 해야 하는 시점이었음.

48) 한겨레21, 2023.07.22., <https://h21.hani.co.kr/arti/society/society/54157.html>

49) 오송 지하차도 사고 당시 도지사 일정 관련 브리핑, 2023.7.19. 충북도 재난안전실장

시간	현재수위(El.m)	유입량(m <sup>3</sup> /s)	방류량(m <sup>3</sup> /s)
2023-07-15 6:50	137.84	2690.76	2651.87
2023-07-15 6:40	137.8	2668.8	2643.24
2023-07-15 6:30	137.71	2681.32	2623.82
2023-07-15 6:20	137.65	2648.93	2610.87
2023-07-15 6:10	137.54	2656.58	2587.13
2023-07-15 6:00	137.47	2615.64	2572.03
2023-07-15 5:50	137.36	2616.34	2548.29
2023-07-15 5:40	137.24	2595.73	2522.39
2023-07-15 5:30	137.16	2595.73	2505.13
2023-07-15 5:20	137.1	2809.35	2379.35
2023-07-15 5:10	136.98	2758.36	2370.03
2023-07-15 5:00	136.87	2919.05	2360.71
2023-07-15 4:50	136.71	2731.39	2351.39
2023-07-15 4:40	136.6	2783.74	2342.07
2023-07-15 4:30	136.47	3000.72	2297.38
2023-07-15 4:20	136.26	2637.97	2242.97
2023-07-15 4:10	136.14	2880.32	2168.65
2023-07-15 4:00	135.92	2558.61	2083.61

표 37. 참고) 당시 괴산댐의 수위표

## 2) 청주시

- ① 7/15 05:00 금강홍수통제소가 미호천교 지점 수위상승으로 청주지역 주민 유의를 당부  
06:27 청주시, 무심천 및 미호강 홍수경보발령으로 안전사고 예방하라는 문자 발송  
06:30 2차 비상대책회의(컨트롤타워TF구성 필요)

청주시장은 시정질의 답변<sup>50)</sup>을 통해 “미호강 홍수경보 발령 이후는 배수문, 배수펌프시설 등을 실시간으로 관리하고 신속한 주민대피를 위해 온 행정력을 집중했다. 비상 3단계 발령 이후 재난단톡방, 전화 통화 등을 통해 상황을 주시하며 침수우려지역에 대해 선제적 주민대피를 지시했고, 6시 전후 무심천 일대부터 현장점검을 시작했다. 이후 전반적인 상황을 총괄하며 대책회의를 주재했고 저지대 침수로 상황이 심각했던 모충동, 신봉동 등의 현장을 지휘했다.”고 얘기함.

② 청주시는 재난안전대책본부의 비상 3단계 발령 후 저지대 침수지역에 대해 선제적 주민대피 조치를 중심으로 대응했다고 밝혔으나, 07:51 제방붕괴를 신고한 주민에 의하면 주변 사람들을 대피하라고 말해야 했던 것으로 보아 실제 대피가 어떻게 진행되었는지 등은 확인이 필요함.

③ 또한 홍수경보가 발령된 시점을 보면, 무심천(흥덕교)은 7/15 03:00, 미호강(미호천교)은

50) 2023년 9월 7일 제81회 청주시의회(임시회) 제2차 본회의, 한재학 의원 시정질의

7/15 04:10임. 이미 04:10 이후는 미호강 범람에 대한 대책을 마련해야 할 시기였고, 주민대피와 함께 차량통제에 대한 대책을 함께 세웠어야 함.

지점▼

번호	지점	발령일시	발령번호	발령내용
7	금강 청주시(홍덕교) 지점	2023-07-16 05:00	홍수예보 제 2023-26 호	홍수경보 해제
6	금강 청주시(홍덕교) 지점	2023-07-15 03:00	홍수예보 제 2023-17 호	홍수경보 변경발령
5	금강 청주시(홍덕교) 지점	2023-07-14 15:00	홍수예보 제 2023-7 호	홍수주의보 발령

그림 25. 금강홍수통제소의 당시 [홍덕교] 홍수예보 상황

## 마. 7/15 06:34 미호천교 범람위험(계획홍수위 도달)

### 1) 청주시

#### ① 7/15 06:30 2차 비상대책회의

- 06:34 금강홍수통제소, 흥덕구청에 유선전화로 '교통통제,주민대피 필요성' 통보
- 06:36 흥덕구청(건설과)은 청주시청 하천과,도로사업본부에 계획홍수위 내용 전달
- 06:39 흥덕구청(건설과)은 청주시청 안전정책과에도 내용 전달
- 06:47 청주시청은 '공무원 비상소집' 조치(주요도로 침수상황 파악)
- 06:49 청주시 도로사업본부는 청주시 안전정책과 재난대비팀에 내용을 전달

#### ② 2023년 9월 7일 제81회 청주시의회(임시회) 제2차 본회의, 한재각 의원의 시정질의(계획홍수위 도달상황을 전달받고 도에 전달하지 않았는가)에 청주시장은 이렇게 답했음.

“미호강은 당일 4시 10분 금강홍수통제소에서 홍수경보 발령이 있었으며, 06시 34분 금강홍수통제소의 전화 통화는 ‘미호천교가 심각단계로 주민대피 등 매뉴얼에 따른 조치가 필요해 보인다’는 내용으로 홍수경보 발령 내용과 유사한 내용이기에 이러한 기상 및 재난 통보는 충북도를 포함한 모든 관계기관에 동시에 전달된다. 시는 전화 통화 이전부터 오송읍 일원 주민대피를 시작하였고, CBS 재난문자발송, 재난 예·경보방송 송출, 재난관리정보시스템(NDMS) 입력, 민방위경보발령 협의 등을 통해 오송읍 일원의 침수우려지역, 주민대피 상황을 충북도를 포함한 관계기관에 전달했다”

③ 즉 06:34에 금강홍수통제소가 흥덕구청에 유선전화로 통보하며 매뉴얼대로 조치하라는 내용은 04:10에 전달된 미호천교 홍수경보와 다르지 않다고 판단했다는 것이 시장의 답변임. 그러하니 우리에게만 보낸 것이 아니고 다른 기관에도 다 보내기 때문에 우리가 다시 보내지 않아도 된다는 자의적 판단이었음.

#### ④ 위험정보를 전달하는데 어떤 기준으로 메시지를 전달하고, 어디를 통해 어디까지 전달해



야 하는지를 재대본에서 체계화하고 있는지 확인이 필요함. 가장 중요한 정보의 전파와 해석이 자의적으로 진행되고 있어서 위험을 더 가중시키고 있고, 위험신호를 왜곡하고 있음.

## 2) 충북도, 청주시

- 모니터링을 꾸준히 하고 있었다면 범람을 확인할 수도 있었을 것임. 모니터링을 제대로 할 수 없는 구조였는지 등을 조사하는 것도 필요함.
- 2022년 금강하천예보연감, 홍수취약지구 유형분류에 따르면 미호강은 '횡단교량 및 세월교 접속제방이 낮은 곳, 무제부 또는 계획제방이 설치되지 않아 인명피해 및 가옥침수 우려가 있는 구간'으로 구조적 취약 구간으로 분류되어 있음.

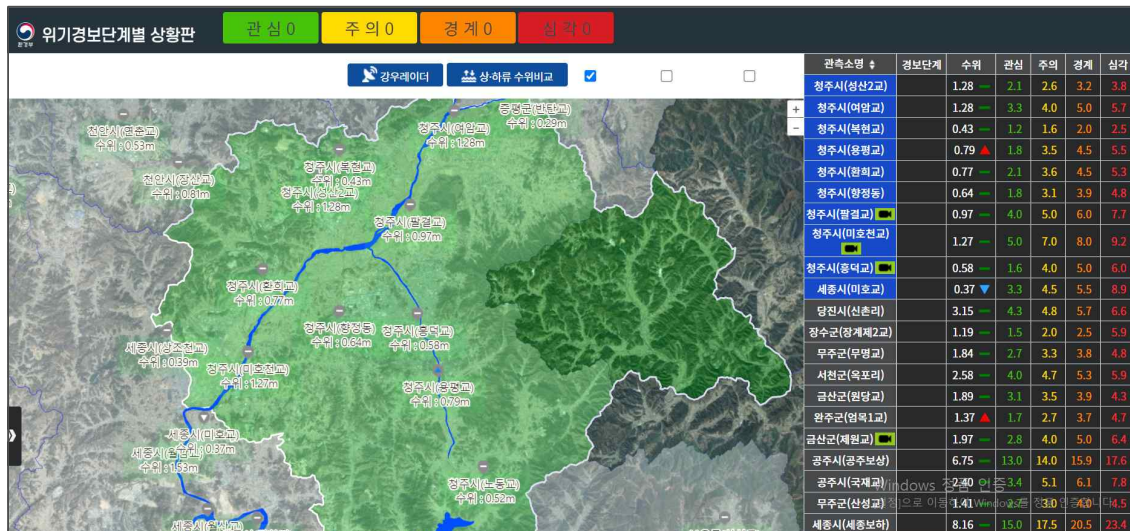


그림 26. 2024년 1월 27일 기준 금강홍수통제소의 위경보단계별 상황판.  
호우특보, 홍수주의보가 내려진 이후에는 상황판만 봐도 위험을 감지할 수 있음

## 3. 계획홍수위 도달 경고를 청주 흥덕구청에만 전파함

### 가. 홍수주의보, 홍수경보, 계획홍수위 정보 전달

- ① 금강홍수통제소는 미호천교 홍수주의보(7.14. 17:20), 홍수경보(7/15 04:10)<sup>51)</sup>, 계획홍수위 도달경고(7/15 06:34)를 발령
- ② 홍수주의보 발령이 어디까지 전달되었는지는 확인되는 자료는 없으며, 금강홍수통제소 홈페이지에는 공개되어 있음.

51) 금강홍수통제소 홍수특보 발령상황, <https://www.geumriver.go.kr/html/flood/present.jsp>



이곳은 금강홍수통제소에서 발령하는 홍수특보발령상황을 한 눈에 보실수 있는 곳입니다  
발령지점을 **CLICK** 하시면 자세한 내용을 **열람** 및 **다운로드** 하실 수 있습니다.

지점

번호	지점	발령일시	발령번호	발령내용
11	금강 청주시(미호천교) 지점	2023-07-17 09:50	홍수예보 제 2023-32 호	홍수경보 해제
10	금강 청주시(미호천교) 지점	2023-07-15 04:10	홍수예보 제 2023-19 호	홍수경보 변경발령
9	금강 청주시(미호천교) 지점	2023-07-14 17:20	홍수예보 제 2023-11 호	홍수주의보 발령

그림 27. 금강홍수통제소 2023년 7월 미호천교 홍수예보 기록

③ '홍수경보 발령을 한 금강홍수통제소는 04:04에 재난방송을, 04:05에 홍수경보 지역의 주민들에게 문자를, 04:05에 24개 기관 189명에게 SMS를, 04:06에 67개 기관에 팩스를 전송<sup>52)</sup> 함.

FAX	금강수계 미호천 청주시(미호천교)지점의 수위가 계속 상승하여 2023년 7월 15일 05시 00분에는 해발기준 27.783m, 수위표 기준 8.00m 내외가 될 것이 예상되므로 2023년 7월 14일 17시 20분에 발령한 청주시(미호천교)지역의 홍수주의보를 홍수경보로 바꾸어 발령하니 미호천 인근 청주 지역 주민들은 유의하시기 바랍니다.	경찰청(세종,충남,충북) 소방청(소방청,세종,충남,충북) 광역지자체(세종,충남,충북) 충북(청주시,청주 흥덕구,청주서원구,청주상당구,청주청원구,보은군) 유역환경청(금강하천공사과) 등등
SMS	<ul style="list-style-type: none"> <li>■(7.15 04:10) 금강수계 청주시(미호천교)지점 홍수경보 변경 발령</li> <li>■(7.15 05:00) 수위표기준 8.00m 도달 예상</li> <li>■(7.15 04:00 현재) 7.57m(수위상승중)</li> </ul>	광역지자체(세종) 충북(청주시상당구, 보은군) 경찰청(세종,충남,충북) 소방청(세종,충북) 중앙기관 등등

충북도: 7/15 04:06 팩스 충청북도 자연재난과

청주시: 7/15 04:06 팩스 청주시 상당구·서원구·청원구·흥덕구 건설과, 청주시 안전정책과,

경찰청: 7/15 04:06 팩스 충북경찰청 경비과

소방청: 7/15 04:06 팩스 충북소방본부 119종합상황실, 충북소방본부 대응총괄과

\*SMS: 189명에게 보낸 문자는 핸드폰 번호로 보냈기에 어느 기관의 담당인지 별도로 확인되지 않으며 수신기관은 금강홍수통제소에서 정보 공개한 명단임

④ 수자원법 시행규칙 제2조(홍수예보)<sup>53)</sup>에 따르면, 홍수통제소장은 하천구역 및 그 배후지

52) 7월 15일 청주지역 집중호우 피해 관련 정보공개 자료

53) 홍수통제소장은 하천구역 및 그 배후지역에서 홍수로 인명과 재산 피해가 예상될 때

다음 각 호의 정보를 제공하는 홍수예보

-하천변 도로, 철도 및 주요시설의 침수위험 정보

-하천구역 및 그 배후지역의 예측수위 정보

역에서 홍수로 인명과 재산 피해가 예상될 때 홍수예보를 발령하도록 되어 있음.

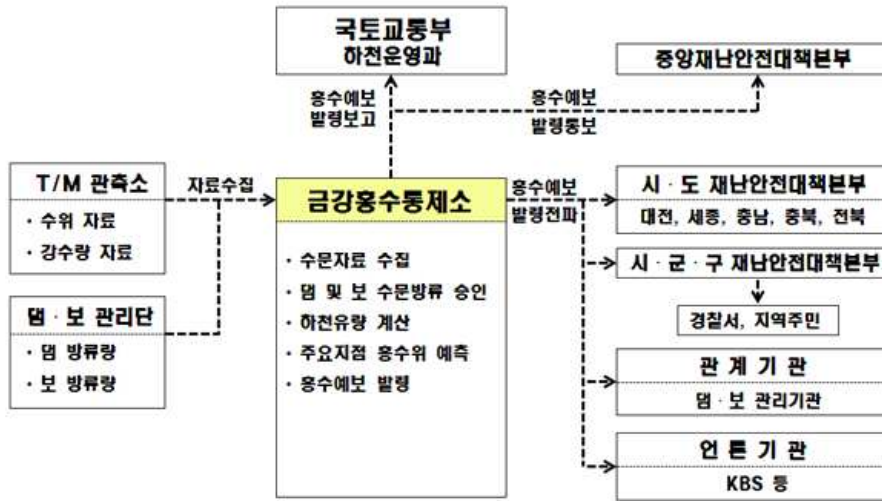


그림 1.1.1 홍수예보 업무 흐름도

그림 28. 2016년도 금강홍수예보 보고서(05.2016하천예보\_3편) 중에서

⑤ <2022 금강하천 예보연감>에서는 홍수특보 발령사항은 표1.2.2에 제시된 발령문을 작성하여 관계기관에 FAX로 일괄 통보하고, 금강홍수통제소 홈페이지(<http://www.geumriver.go.kr>)에 게재하고 있다. 또한 홍수특보 발령사항의 필수 확인기관에는 전달여부를 전화로 확인하고 있다.<sup>54)</sup>고 정리되어 있음.

- 「하천법」 제44조에 따른 친수지구의 홍수위험 정보
- 그 밖에 홍수피해를 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 정보
- ① 홍수통제소장은 홍수예보를 할 때에는 관할 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 관할 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다) 및 그 밖의 관계기관의 장에게 정보통신망 등을 이용하여 통지
- ② 홍수통제소장은 하천구역 및 그 배후지역에서 홍수로 인명과 재산에 대한 중대한 피해가 예상될 때에는 별표 1의 기준에 따라 홍수에 대하여 특별한 주의를 요구하거나 경보를 하는 예보(이하 “홍수특보”라 한다)를 홍수주의보 또는 홍수경보로 구분하여 발령
- ③ 홍수통제소장은 홍수특보를 발령할 때에는 그 사실을 별지 제1호서식의 홍수특보(홍수주의보, 홍수경보) 발령서에 따라 방송·신문 등의 통신매체, 관할 시·도지사, 관할 시장·군수·구청장 및 그 밖의 관계기관의 장에게 지체 없이 통지
- ④ 홍수통제소장은 발령된 홍수특보를 변경할 때에는 그 사실을 별지 제2호서식의 홍수특보(홍수주의보, 홍수경보) 변경발령서에 따라 방송·신문 등의 통신매체, 관할 시·도지사, 관할 시장·군수·구청장 및 그 밖의 관계기관의 장에게 지체 없이 통지
- ⑤ 홍수통제소장은 발령된 홍수특보를 해제할 때에는 그 사실을 별지 제3호서식의 홍수특보(홍수주의보, 홍수경보) 해제발령서에 따라 방송·신문 등의 통신매체, 관할 시·도지사, 관할 시장·군수·구청장 및 그 밖의 관계기관의 장에게 지체 없이 통지
- ⑥ 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제4항부터 제6항까지의 규정에 따른 통지를 받는 즉시 그 사실을 관할 구역의 경찰서장, 소방서장 및 그 밖의 관계 기관의 장에게 통지하고, 관할 지역의 주민에게 알려야
- ⑦ 홍수통제소장은 하천의 수위를 측정하는 지점 중 제3항에 따른 홍수특보 발령을 위한 측정지점(이하 “홍수특보지점”이라 한다)을 정하고 그 위치 및 홍수특보지점별 기준수위를 고시해야하고, 고시한 사항을 변경하는 경우에도 또한 같다
- ⑧ 홍수통제소장은 홍수특보지점의 위치 및 기준수위를 10년마다 재검토하여 변경이 필요한 경우에는 이를 변경하여야 한다. 다만, 고시된 지점별 위치 및 기준수위의 변동상황 등을 고려하여 재검토 기간을 단축할 수 있다.

또한 "2017년 7월 수자원법 시행으로 홍수예보가 특보(주의보·경보)와 홍수위험정보 제공으로 세분화 되었으며, 제방월류 위험시 주의보·경보 발령에서 침수위험, 예측수위, 홍수위험 등 홍수정보와 중대한 피해가 예상시 특보발령으로 세분화되었다. 이에 금강홍수통제소에서는 국민의 생활편의 및 안전성 증대를 위해 홍수특보와는 별도로 하천수위가 지정된 수위를 초과하는 경우 수요자가 맞춤형 홍수정보를 제공받을 수 있도록 홍수정보를 관계기관 및 담당자들에게 제공하고 있다"(92페이지)고 적시되어 있음.

#### 나. 청주시(흥덕구청 건설과)에만 전파되었던 '계획홍수위 도달 경고'의 문제

① 금강홍수통제소는 7/15 06:34 미호천교 계획홍수위 도달경고(금강홍수통제소)를 발령하였고, 06:40 미호천교 지점의 계획홍수위인 해발 29.02m 도달(공평2지하차도 통제요건)됨. 하지만 금강홍수통제소는 06:34 '미호천교 계획홍수위 도달경고'를 청주시 흥덕구청 건설과에만 전화로 전파함.

06:34 금강홍수통제소, 미호천교 계획홍수위 도달경고 청주시 흥덕구청 건설과에 전화	→	06:36 흥덕구 건설과, 청주시청 하천과와 청주 시 도로사업본부에 연락  06:39 흥덕구 건설과, 청주시청 안전정책과에 연락	→	전달받은 청주시청은 어디로도 연락안함. 충북도로관리사업소, 재난안전대책기구에도 전달하지 않음.
--	---	---	---	--

금강홍수통제소가 흥덕구 건설과로 연락 <sup>54)</sup> -홍수통제소: 미호천교 수위가 9.2m로 심각한 상황에 도달되었거든요.(06:30분경 수위가 9.2에 도달. 계획홍수위 9.297mm) -청주시(흥덕구): 미호천교요? -홍: 네. 그 곳(미호천교 주변)보면 주민들이 있잖아요. 계획홍수위 대비해서 -청: 네네 -홍: 저지대 및 취약구간 주민대피, 응급복구 조치, 지자체 매뉴얼 있으면 주민통제하고, 대피하거나 이렇게 매뉴얼대로 해주시면 됩니다. -청: 음~네네	→	흥덕구 건설과 재난담당자가 청주시 안전정책과에 유선전화 문의 (미호강 홍수경보 발령에 따른 범람위험 관련문의) 인근주민대피 필요여부 확인 및 지속적인 모니터링 지시함
---	---	--

② 금강홍수통제소의 '미호천교 홍수경보 발령' 과정을 봐도, 시행규칙을 봐도 정보를 전달하는 체계, 내용, 대상이 정해져있음. 그럼에도 미호천교가 심각단계에 도달했고 계획 홍수위를

54) 2022 금강하천 예보연감\_f(배포용) 제3편 홍수예보, 90페이지

55) 금강홍수통제소와 청주시 흥덕구 건설과 통화 내역, 정보공개청구자료

대비해서 지자체 매뉴얼대로 조치하라는 전달 사항을 유선전화로 흥덕구청에만 한 이유는 무엇인지 파악이 필요함.

③ 홍수특보와는 별도로 하천수위가 지정된 수위를 초과하는 경우 수요자가 맞춤형 홍수정보를 제공받을 수 있도록 홍수정보를 관계기관 및 담당자들에게 제공하고 있다는 2022금강 하천예보연감의 문구가 존재함. 담당자에 따라 다르게 판단하고 시행하는 방식으로 진행되고 있는 것인지, 다른 지역의 홍수통제소 전파체계 등도 함께 살펴봄을 통해 어떤 원인인지 검토해야 함.

④ 또 흥덕구청이 왜 청주시청의 일부 과에만 전파를 한 것인지, 재대본이나 상황실로는 왜 전달이 안된 것인지, 정보의 전파가 담당자 개인의 문제인 것인지 그런 체계가 갖춰지지 않은 것인지, 정보를 받고 일부지만 정보전달을 했으나 정보가 소통되었다는 것조차 알지 못하는 상황인지 등에 대해서는 정확한 확인이 필요함.

⑤ 홍수통제소를 벗어난 정보는 다시 청주시청에서 더 확산되지 않고, 청주시청 내에서도 더 확산되지 않고 있음. 어떤 정보를 어디로 어떤 식으로 전달하고 대처해야 하는지를 판단할 수 없거나 모르고 있다고 보여지는 정황임.

홍수통제소의 「홍수주의보·경보·계획홍수위 도달경고」가 어디로 전달되었고 어떤 의미로 전달되었는지 체계와 내용, 정보전파의 차단의 원인 등에 대해서 검토가 필요함.

#### 4. 주민, 관계자들의 위험 신고를 확인·전파·조치하지 않음(Ⅷ 연계)

-참사가 발생하기 전 위험 신고가 있었으나 신고가 무시됨으로 위험도 무시되었음.

##### 가. 7/14 17:21 시민신고<sup>56)</sup>

###### ① 신고내용

- 신고자(시민): 재해예방 신고도 가능하냐, 미호천 교량공사를 지금하고 있는데 기존 뚝방을 허물고 교각 공사를 했어요 근데 그 교각 공사 밑에 지금 임시로 흙을 성토를 해놨는데 어떤 차수막이나 이런 거를 안 대놔어요. 그래서 지금 건너오다 보니까 강물이 불어서 그 성토 안 밑단을 지나고 있더라고요. 그래서 거기가 허물어지면 여기 조치원에서 청주가는 교통이 마비되고, 오송 일대가 다 물난리 날 거 같은데, 그 상류에서 지금 비가 안 오면 괜찮아도 비가 오면 그럴 거 같은데.

- 119종합상황실: 그렇게 되면은 조금 위험해 보이긴 할 거 같은데...아쉽게 지금 청주가 아니

56) 더불어민주당 천준호 의원실이 소방처에서 받은 '119 종합상황실 신고 접수 녹취록'

라 전국에 우기가 심하게 왔잖아요. 안 그래도 지금 출동 인력들이 다 지금 거기에 대처하고 있어가지고, 예방차원으로 거기 갈만한 인력이 없어요.

- 신고자: 저는 어디다가 신고할지 몰라서 '관련 기관에 협조 요청을 할 수 있냐'해서요.

- 119: 구청이나 이런데 한번 전화해보시겠어요.

- 신고자: 제가 할 일은 아닌 거 같고요. 그냥 물 들어오면 물 맞죠 뭐.

## ② 신고대응 문제

- 재해예방을 위한 신고가 어떤 연계나 조치로도 이어지지 않은 것이 문제임. 119종합상황실은 충북도(재난안전대책본부)나 청주시 등 연계기관에 연락하고 지원을 요청하는 등 조치를 취했어야 함.

- 재난및안전기본법(19조): 누구든지 재난의 발생이나 재난이 발생할 징후를 발견하였을 때에는 즉시 그 사실을 시장·군수·구청장·긴급구조기관, 그 밖의 관계 행정기관에 신고해야 한다. 그리고 그 신고를 받은 시장·군수·구청장과 그 밖의 관계 행정기관의 장은 관할 긴급구조기관의 장에게, 긴급구조기관의 장은 그 소재지 관할 시장·군수·구청장 및 재난관리 주관기관의 장에게 통보하여 응급대처방안을 마련할 수 있도록 조치하여야 한다.

- 119종합상황실은 예방활동을 하지 못하는 곳이 아니라 예방을 위한 다양한 활동을 하는 곳임.

- 당시는 이미 충북도는 비상3단계 근무체제로 재난안전대책본부가 구성되었고, 청주시는 비상2단계 근무체제로 전환하는 등 각 기관이 호우로 인한 위험을 인지한 상황임에도 첫 신고였던 임시 제방 관련 제보를 제대로 처리하지 못함

### 나. 7/15 07:04, 07:58 미호강 범람, 침수우려, 통제와 대피 필요신고(감리단장)

① 112는 첫 신고를 받고도 조치를 취하지 않음.

② 두 번째 신고를 받고는 엉뚱한 곳으로 감.

### 다. 7/15 07:51 미호강 제방범람 신고(궁평1리 전 이장)

① 119는 신고 접수 후 소방대원 출동함, 08:11 제방둑이 무너져서 범람함을 확인하고 상황실로 전파함, 소방본부 상황실은 청주시청 당직실로 내용을 전파하나 정보전달은 거기서 멈춤.

② 119는 제방둑이 무너진 것을 확인하고 10여분도 안되어 출동로가 침수되는 상황을 겪었

으나 인력과 장비가 즉각 투입되지는 않음.

③ 현장출동 차량이 청주시와 흥덕구에 10여차례 연락을 했으나 모두 불통이었음.

재난안전통신망을 사용했으나 안된 것인지 재난안전통신망은 사용하지 않은 것인지 확인이 필요함.

## 5. 공평2지하차도 관리주체·재난대응 책임을 무시

### 가. 침수우려취약도로인 공평2지하차도에 대한 예찰, 관리 없음

① 예찰과 관리를 위한 업무배치를 했다고 보이는 자료는 현재까지는 확인되지 않음.

② 공평2지하차도는 위험지역으로 파악되어 있었기 때문에 계획(충청북도 풍수해 현장조치 행동매뉴얼(배포용) 파일)상으로는 침수우려취약도로("침수우려 취약도로 지정 현황" 2번: 공평2지하차도57) 관리가 이루어져야 하고, "지하차도"의 경우에도 수위정보 제공, 교통통제, 교통통제 홍보58) 등의 활동이 이루어졌어야 함.

③ "중점 준비사항"으로 "지하차도" 등 침수 취약도로 수시 확인 및 순찰 강화59) 사항이 있고, 침수취약시설/지역 예찰활동 대상으로 "지하차도"60)가 명시되어 있음.

기상 특보상황이 되면 충북도는 도로관리사업소장을 총괄반장으로 하여 비상1,2,3단계에 따라 근무조를 편성하여 도로, 교량, 터널 및 지하차도, 급경사지 등을 관리하도록 되어 있음 (2023.6.28.기준 직원36명, 도로보수원36명으로 근무반원은 총72명, 도로보수원들은 비상 단계와 상관없이 36명 상시근무로 적시)

④ 충북도의 도로보수원 배치 현황(2023.7.3.기준)을 보면 기동반1조(7명) 기동반2조(7명) 기동반3조(6명) 음성조(6명) 괴산조(6명) 기타(4명-과적반,병가,육아휴직,노조)로 구성되어 있음. 실제로 근무 가능한 인원은 32명이라고 보임.

도로관리사업소 도로보수원들의 7/14 06:00~20:21, 7/15 03:09~21:34 작업기록을 보면 도로 순찰을 하면서 보수작업을 지속적으로 하고 있음. 그러나 작업의 다수가 예방차원의 순찰이라기보다는 문제가 발생한 곳을 수습하거나 처리하기 위한 것임.61)

⑤ 충북도는 위험 취약도로, 터널, 지하차도에 대한 관리주체이자 교통통제 권한을 가진 기관

57) (붙임1) 2023년 여름철 자연재난 대비 추진계획 - 제출본 9, 10쪽

58) 충청북도 풍수해 현장조치 행동매뉴얼(배포용) 67쪽.

59) (붙임1) 2023년 여름철 자연재난 대비 추진계획 - 제출본 7쪽

60) 충청북도 풍수해 현장조치 행동매뉴얼(배포용) 73쪽.

61) 7월 14~15일 도로관리사업소 도로보수원 작업 추진현황

으로서 제대로 관리하지 않으니 상황을 확인하지 못하고 교통통제도 하지 않았을 뿐 아니라 상황을 적극적으로 확인하려는 노력도 없었음.

⑥ 청주시도 관리책임이 있었음에도 예찰활동 등 아무런 조치가 없었는데, 청주시장은 이에 대하여 "시에서 직접 현장점검을 하지 않았다. 해당 구간은 강외지구 하천정비사업(미호천 제방 L=1.68km)을 발주한 금강유역환경청과 오송~청주(2구간) 도로확장공사를 추진 중인 행정 중심복합도시건설청에 점검의무가 있으며, 청주시에서는 사무 위임된 구간에 대해서만 점검을 하고 있다. 따라서 시에서는 사전 대비 때부터 집중호우 기간까지, 미호강 인근 오송읍, 강내면 주민들의 안전을 위해 주민대피와 시 소관 시설물 점검에 온 행정력을 집중했다."<sup>62)</sup>는 입장임

⑦ 공평2지하차도는 청주시가 관리해야 할 사항임. 해당 지하차도가 청주시가 관리해야 할 시설목록에서 누락되어 있더라도, 집중호우 상황에서 청주시 관내에 있는 시설물임에도 청주시는 어떤 조치도 취하지 않았음. 또한 청주시장 발언처럼 "(도로나 제방 등) 시 소관 시설물 점검에 행정력을 집중"하였는지 또는 어떠한 활동을 하였는지에 대해서도 제대로 확인되지 않음.

## 나. 차량통제 기준

① '충청북도 지하차도 통제기준 등급화 현황'등을 통해 확인되는 것은 공평2지하차도는 3등급으로 침수위험은 보통이라 호우경보시 상황관리를 하는 대상임. 차량통제기준은 중앙부 침수심 50cm, 하천수위 29.02m임.<sup>63)</sup>

도의회 제출 자료(침수 위험 지하차도 통제 및 등급화 기준)에 의하면 차량 통제 기준은 침수심, 하천 수위, 교량 수위, 시우량, 기상특보에 따라 중복 설정이 필요한 경우 중복 기준으로 통제하도록 되어 있음.

② 당시 호우경보여서 상황관리를 해야 함에도 어디에서도 상황관리를 하지 않았음. 상황관리를 하기 위해 현장을 나가서 상황을 살펴보지도 않았음.

③ 차량통제 기준이 차륜크기의 50%이기에 호우경보 당시 차량통제를 할 상황이 아니라는 주장이 있다면 통제기준을 제대로 모르거나, 편의적 자의적으로 기준을 주장하는 것임.

\*충북도내 지하차도 통제등급 현황(21.12.31) 공평2지하차도 통제기준을 승용차 차륜크기의 50%를 산정하여 50cm로 정리한 것이 있음.(공문: 도로관리과-5626('20.8.3.)) 이 공문에 대한 확인이 필요하긴 하나 이미 서면 답변으로 침수심 뿐 아니라 하천수위가 동시 기준임을 밝

62) 2023년 9월 7일 제81회 청주시의회(임시회) 제2차 본회의, 한재각 의원 질의에 대한 시장 답변

63) 공평2지하차도 침수사고 관련 서면질의에 대한 답변서(박진희 의원)



힌 상황임.

관리기관	시설명	위 치	길이(B*H)	통제기준	
				등급	기준
계	22개소				
충북(5)	궁평2	오송 궁평 236-49	430(19*4.7)	3	중양50cm
청주(9)	궁평	오송 궁평 82-6	80(35*4.5)	3	중양30cm

표 41. 3등급 '침수위험 보통, 호우경보 발표 시 상황관리'

## 6. 내부적으로도 정보가 공유되지 않는 시스템

### 가. 정보 소통과 확산이 안되는 재대본

- ① 충북도, 청주시 모두 전달받은 정보를 관내 또는 유관 자치단체 재난안전대책본부와 공유하지 않고 있음. 재난안전대책본부가 일상의 부서체계에서 이름만 바꾼 것이 아니어야함에도 재난 대응활동은 부서별, 기관별로 분산되어 각자 진행되었음. 컨트롤타워가 없었다고 보여짐.
- ② 재난정보들은 한 단계만 지나면 끊어지고 체계적으로 전달되지도 못함을 알 수 있는 일들이 반복해서 나타나고 있음. 금강홍수통제소의 심각상황을 전달받았으면 재난안전대책본부 체계를 통해 정보가 확산되어야 함에도 여전히 일상사업 체계로 특정 과에만 전달하게 되고, 시를 거쳐 충북도로 전달되어야 할 정보들이 차단되었음
- ③ 제방 범람과 궁평2지하차도 침수가능성에 대한 신고가 있었고 신고를 받은 소방본부에서 현장을 나가서 미호강 범람을 확인하고 청주시까지 상황이 전달되었으나 심각성을 누구도 갖지 않았고 도 재난안전대책본부로 전달되지도 않았음
- ④ 도지사와 시장이 재대본 본부장임에도 궁평2지하차도 침수상황을 보고받은 것이 09:40~09:44라는 것은 정보가 최고책임자에게도 전달되지 않음을 확인시키는 것임. 빠른 정보의 소통이 무엇보다 중요한 상황임에도 불구하고.

### 나. 대중교통 우회 조치 과정

#### 1) 7/15 청주시 대중교통<sup>64)</sup> 우회 조치

64) 청주시 대중교통과, 2023.07.16, 궁평2지하차도 시내버스 침수(1대) 경과 및 대응보고

① 경과

- 06:18 미호천교 진입불가, 원평부근 도로통제, 조치원노선 전면통제 등 안내
- 06:58 신봉동 일부통제, 소로리입구 진입 불가 등 안내 및 안전운행 공지
- 08:20~08:36 청주시 대중교통과에서 우회동선 가능여부 연락 확인한 운수사는 3곳  
청신운수, 우진교통, 한성운수 / 강내면 탐연삼거리 침수로 우회 안내  
당시까지도 대중교통과에는 공평2지하차도 동향에 대해 공유되지 않음
- 08:49 우회 문의하는 버스회사들에 대중교통과는 공평2지하차도로 가라고 안내함  
청주시 재난안전상황실에 공평2지하차도 상황이 공유되었으나 대중교통과는 당시까지도  
침수 사실을 알지 못함. 평소 관련 부서에만 알린다는 인터뷰가 있음<sup>65)</sup>

② 정보를 알지 못한 채 조치를 내려야 하는 상황

- 재대본이 구성되었고 재난안전상황실이 운영되고 있음에도 다수의 시민들이 이용하는 대중  
교통, 교통시스템 운영과 직결되는 담당부서에는 상황이 전달되지도 않는 것은 재난대응체계  
에 문제가 있음을 의미함. 이런 시스템에서 홍수 등에 대비하는 대중교통 계획은 없거나 비  
현실적일 수밖에 없음.

-7/16 10:30 청주시 비상대책회의 시 재난안전대책본부장 지시사항 중에는 기상 상황에 대한  
전직원 공유를 강조하고 있음. 그간 그렇게 진행되어오지 못했음을 확인할 수 있음.

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

2) 대중교통 우회 과정

① 747버스

- 공항과 세종을 오가는 747버스는 준공영제로, 버스업체들이 순번제로 같이 운행하고 운전  
자는 업체별로 고정 배치되어 있음. 당시 사고버스는 동일운수 소속임.(14:27 동일운수 버스  
기사가 연락두절이라는 것을 소방본부가 회사에 연락하여 확인함)

\*747급행 운행하는 6개회사: 청신운수, 우진교통, 한성운수, 동일운수, 청주교통, 동양교통

② 버스노선조정 절차

- 지자체에서 회사로 연락하여 상황 알려줌(폭우, 폭설, 공사 중 등)
- 회사측 시스템이 기사들에게 그대로 전달되지는 않으며, 날씨-공사장소 등의 정보를 버스기

65) 한겨레21, 2023.07.22., <https://h21.hani.co.kr/arti/society/society/54157.html>

사에게 전달하고 상황에 대한 판단은 버스기사들이 일단 해야 함.

- 그래서 747 기사들끼리 토크방 운영하며 주로 선행차와 후행차간 소통하여 상황을 파악함.
- 노선변경이 필요하게 되면 상황을 다 확인한 후 회사에 변경 노선을 이야기하고, 회사 승인을 받은 후 변경함. 그런 상황을 회사는 지자체에 보고하는 시스템으로 처리됨.

### ③ 7/15 그날

- 당일 선행차도 궁평2지하차도로 간 것으로 확인됨.
- 버스기사들이 차량운행 정지까지 재량권을 가질 수 있는 게 아니라면 공항에서 세종으로 가는 길에 오송역은 꼭 들러야 함, 미호삼거리가 침수되어 돌아가야 하는데 전기충전차라서 오송역에 가야만 충전을 하고 다음 운행이 가능함.
- 일반적인 노선변경 과정을 그대로 따랐다면, 당일에도 변경노선에 대해서 이미 회사도 알고 있고, 지자체도 알고 있었으리라 추정됨.
- 그러나 당일 대중교통 노선변경에 대해 어떤 정보가 기사들에게 제공되었고, 정보제공 과정은 어떠했고, 어떤 과정을 통해 노선변경이 결정되었고 변경된 노선으로는 몇 시부터 운행되었는지 등등에 대하여는 확인할 수 있는 자료가 없음. 추가 조사가 필요함.

## 7. 추가 조사 과제

가. 청주시는 재난안전대책본부(재대본) 본부장 지시사항 내용이, 충북도의 경우 도로사업소 자료가 공개되어 있을 뿐임. 충북도와 청주시의 재대본 회의 자료와 결과, 활동자료를 통해 재난에 대비하고 대응하는 단위들이 무엇을 논의하고 조치하며 대응했는지 확인, 각 재대본과 유관기관의 협업은 어떤 구조로 이뤄졌는지 확인

나. 홍수특보 발령이 된 이후 각 재난안전대책본부는 「홍수주의보·홍수경보·계획홍수위도달경고」를 어떻게 다시 전달하고, 어떤 조치를 취했는지에 대한 구체적 경과

다. 교통통제가 이뤄지는 과정과 대중교통 노선변경에 대해 어떤 정보가 제공되고 누가 어떤 과정을 통해 결정하고, 변경된 노선에 대해 승인하는 지 등에 대한 시스템과 현황

오송지하차도 참사 시간대별 사실관계				대응	대응
날짜	시간	확인사항	비고	청주시	충북도
7월13일	11:00	충북 호우주의보	충청도 집중호우	비상1단계 발령	10:00~ 비상1단계 운영
	23:00				22:30~ 비상2단계 운영
7월14일	04:00	충북 호우경보			
	04:20	청주 강수량 171mm		비상2단계 발령	
	12:00			오송읍, 미호천교 하부도로 수위상승 확인. 진출입로3개소 통제	
	12:10	청주지역 호우경보			
	15:19				도지사,전문가 자문을 위해 서울행 (20:12 청주로 출발)
	16:00				재난안전대책본부 구성, 16:40~비상3단계 운영
	17:20	금강홍수통제소: 미호천교 지점 홍수주의보 발령			
	17:21	시민신고-119충북소방본부, 미호천교 공사현장 임시제방 관련 접수	유관기관에 전파하지 않음		
	17:40			1차 비상대책회의(즉각조치,보고체계구축,위험예상지역 관리)	
22:55				집중호우 재난상황 점검회의(도지사 주재-도청) 6~7분	
7월15일		청주 강수량 200mm			
	02:15			재난안전대책본부 구성, 비상3단계 발령	
	03:00	금강홍수통제소: 무심천(홍덕교) 홍수경보 발령			
	04:10	금강홍수통제소: 미호천교 지점 홍수경보 발령 (충북도,청주시,청주4개구청,국조실,행안부 등 전달)			
	06:18			미호천교 진입불가 등 조치원노선 전면통제 안내(대중교통)	06:20 집중호우 재난상황 점검회의(도지사 주재-도청)
	06:27	06:25 서부소방서 비상소집(대응1단계), 통제단 가동(현장소장 지휘)		무심천 및 미호강 안전사고 예방을 위한 주민문자발송(일부도로 통제, 하천범람, 도로침수 등 외출 자제)	

06:30			2차 비상대책회의	
06:34	금강홍수통제소: 유선전화로 청주시 흥덕구청에 '교통통제, 주민대피 필요성 등' 통보함. (금강홍수통제소)			
06:36	흥덕구청: 미호천 범람 위험 사실을 금강홍수통제소로부터 통보받고 청주시에 알림(청주시청 하천과와 청주시 도로사업본부, 청주시청 안전정책과에 전달)		흥덕구 건설과 재난담당자로부터 안전정책과 유선전화 문의(미호강 홍수경보 발령에 따른 범람위험 관련문의-인근주민대피 필요여부 확인 및 지속적인 모니터링 지시)	
06:40	미호천교 지점의 계획홍수위 해발수위 29.02m 도달(공평2지하차도 통제기준)			집중호우 재난상황 대책회의(도지사주재-도청)
07:04	행복청 감리단장: 충북경찰청 112-1차신고 "미호강 곧 범람할 것 같다", "미호천교가 넘치려 한다" "오송주민 대피 필요"			
07:50	미호천교 부근 임시제방 쪽으로 월류 시작			
07:51	공평1리 전 이장 119신고: 미호강 공사중인 제방 범람	미호천교 임시제방 보강, 소방관 출동		
07:56	미호강 제방(공사현장 45m 구간) 무너짐			
07:58	행복청 감리단장, 112-2차 신고 "오송 지하차도 침수 우려 있으니 차량 통제해 달라", "공평지하차도 잠길 수 있으니 공평지하차도 차량 통제해 달라"	경찰 출동한 바 없음에도 공평1 지하차도 출동하였다고 허위 입력 및 보고		
08:03	소방대원 현장 도착			
08:11	소방대원, 제방 둑이 무너져 미호강 범람함을 상황실에 전파	인력, 장비 즉시 투입 안함	상황실에서 시청당직실로 내용전파, 충북도는 미통보	
08:19	임시제방 붕괴로 출동로 침수			
08:27	공평2지하차도 강물 유입 시작			
08:30	08:17~. 119현장도착차량이 유관기관에 연락(모두 불통)	흥덕구청7회, 청주시청3회	08:31 오송읍, 미호강 제방도로 범람 우려로 차량통제 실시(흥덕구)	
08:35	공평2지하차도 내부주행 불가능	▶ 둑 무너지고 하천범람하는 상태에서 하천수위 상승에 대한 문자 발송	재난문자발송 "하천 수위상승으로 흥덕구 오송읍 미호천교~오송자동차극장 구간 저지대 침수위험 있사오니 차량이동주차 및 주민대피하여 주시기 바랍니다"	
08:37	충북소방본부: 경찰에 공동대응 요청(08:40, 08:45, 08:47 등)			
08:40	공평2지하차도 완전침수(강물6만톤 유입)			
08:45	119에 공평2지하차도 침수신고-사고접수			

08:47	소방당국 출동명령		08:49 우회 문의하는 버스회사들에 공평2지하차도 안내	
08:48	소방당국,유관기관 상황전파2회(청주시청, 유선, 연결안됨)			
09:01	경찰: 공평2지하차도 차량통제 시작			
09:05			당직사령, 공평2지하차도 침수차량 고립 알림(단체카톡방)	
09:10	119지휘팀, 공평2현장도착			
09:15				도로관리사업소 기동반, 공평2현장 도착, 지하차도 통제 (사실관계 총 돌, 10:25기록도 있음)
09:19				도로관리사업소에서 도로과로 피 해초동보고
09:25				도로과에서 재난안전대책본부로 피해상황 초동보고
09:28	충북소방상황실->청주시청으로 출동확인, 09:29 충북소방상황실->도 도로관리사업소로 출동장 비문의			도로과에서 재난안전대책본부로 피해상황 초동보고
09:31	청주서부3호, 흥덕구청에 쌍청삼거리 통제요청(유선)			
09:44			09:40 비서실장을 통해 오송참사보 고 받음	도지사, 비서실장을 통해 오송지하 차도(공평2)침수사실 최초보고받음
09:45	소방본부, 고립10명구조(심정지1,부상9)			
09:49	충북소방상황실->청주시로, 09:51 흥덕경찰서로 도로통제 요청, 충북도에 장비문의			
10:00				괴산댐월류 및 붕괴우려,공평2는 정확한 사고내용이 파악되지 않은 상황/ 행정부지사는 오송으로, 도 지사는 괴산으로
10:24	충북소방본부, 중앙구조본부 지원요청			충북도, 피해상황보고(1보)
10:30			3차 비상대책회의(피해예방,신고접 수 즉각대응, 지원과 복구)	
10:41	소방본부, 심정지 1명 병원이송 완료(구조부터 1 시간이 걸렸음)		부시장은 오송, 시장은 신봉동과 모 충동 침수지역 현장지휘	
10:45	소방본부 긴급구조지휘대 현장도착, 대응2단계, 충북소방본부 비상소집			
11:00				행정부지사 주재 상황판단회의(행 정부지사 10:38 공평2도착)

11:12				도로과, 궁평2지하차도 침수 피해 상황 보고
11:14				재난문자 "청주공항방면 궁평2지하차도(청주시 오송읍 궁평리) 침수로 차량통행이 불가하니 우회바랍니다"
12:50				도지사,궁평2지하차도 사고현장 방문
13:00				도지사와 소방청장 포함, 상황대책 회의
13:50			부시장이 청주시장에게 인명피해 발생 보고	
14:27	동일운수 연락, 버스기사 연락두절 확인			
14:45			청주시장, 궁평2 현장 도착	
14:50			청주시 전공무원 비상근무 지시	

\*7.28 국무조정실 [오송 궁평2지하차도 침수사고 감찰조사 결과] 보도자료

\*수정된 시간대별 조치사항(충북소방본부)(1)

\*청주시 도로사업본부, 7.14.(금)~7.15.(토) 흥덕구 호우 대응 상황일지

\*(붙임)호우 대처 상황 긴급 점검회의 결과 정정보고(7.14)

\*2023년 9월 7일 제81회 청주시의회(임시회) 제2차 본회의, 한재학 의원 시정질의

\*오송 지하차도 사고 당시 도지사 일정 관련 브리핑, 2023.7.19. 충북도 재난안전실장

\*7.14~15일 도로관리사업소 도로보수원 작업 추진현황(도로사업소)

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

### 1. 감리단장의 제방붕괴 위험 112 신고가 무시된 경위 및 문제(경찰)

- 가. 감리단장의 112 신고
- 나. 순찰차의 조치 내용
- 다. 집중 호우 시 침수 예상 지역 대비의 미비
- 라. 신고 내용의 정확한 파악 미비
- 마. 경찰청 내 지령 이행 여부 확인 미비
- 바. 관계 기관과의 신속하고 긴밀한 협조 체계 미비

### 2. 주민 119 신고가 무시된 경위 및 문제(소방)

- 가. 공평1리 전 이장의 신고
- 나. 제방 붕괴 이후 상황에 대한 대처 부재
- 다. 긴급 구조 상황에 대한 인식 부재
- 라. 적합한 구조인력 투입 부재

### 3. 청주시의 무대응 경위 등 관련 기관의 조치 및 문제점

## 1. 감리단장의 제방붕괴 위험 112 신고가 무시된 경위 및 문제(경찰)

### 가. 감리단장의 112 신고

① 2023. 7. 15. 07:04. 경 오송청주 2구간 도로확장공사 감리단장은 112로 '미호강이 곧 범람할 것 같다. 미호천교가 넘치려 한다, 오송주민 대피가 필요하다'라는 신고를 함. 07:58 경 다시 112로 '제방 물이 넘치기 시작했다. 공평교차로와 공평지하차도 물에 잠길 수 있다. 공평지하차도 차량통제가 필요하다.'는 내용으로 신고함.

② 충북경찰청 112상황실에서는 위 07:58 경 신고를 접수해 공평2지하차도로 장소를 특정해 지령을 내렸다고 함<sup>66)</sup>, 이에 대하여 오송파출소 순찰팀은 순찰차에 장착된 태블릿PC에는 이 같은 지령이 기록되지 않았다고 하여 쌍방의 주장이 엇갈림. 경찰청 상황실에서 무전을 하지 않은 이유에 대하여 전국경찰직장협의회 위원장은 당시 순찰차가 오송 2지하차도 지근거리인 공평지하도 근처에 있었기 때문이라고 설명함<sup>67)</sup>. 흥덕경찰서 상황실은 신고 접수 10여분 만에 해당 신고를 '도착 종결'처리함.

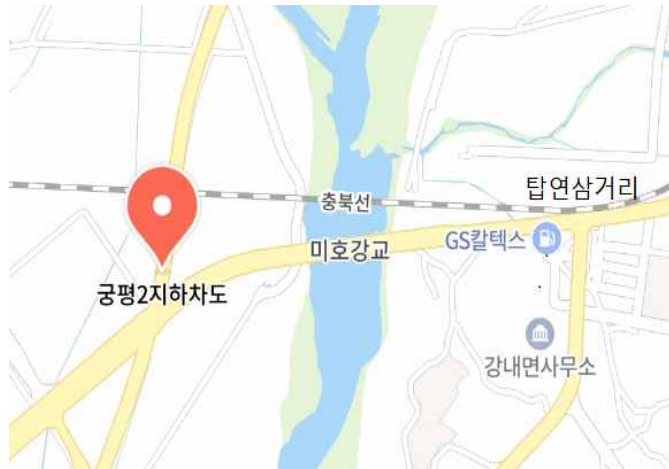
66) 충북경찰청(윤성철 112지역경찰계장) 2023. 7. 23. 자 언론 브리핑 내용

67) 세계일보 2023. 7. 25. 자 '출동 허위보고 의혹'경찰관 "태블릿PC 오류로 출동지시 못 받아" 기사 및 민관기





없음.



③ 공평2지하차도는 2019. 11. 21. 개통되어 2020.년부터 2022년까지 별다른 침수 사고가 일어나지는 않았음. 그러나 2023. 6. 25. 17:37 경 공평2지하차도 옥산에서 세종 방향으로 지나가던 5톤 화물차 적재함에서 화재가 발행하여 소방 당국에서 소방대원 42명과 소방차, 펌프차 등 21대를 동원해 50여 분만에 진화한 사건이 있었음.

④ 당시 화물차 운전자 1명 및 당시 지하차도를 통행 중이던 운전자 2명은 자력 대피하여 인명피해는 없었고 경찰은 화재 발생 후 4시간이 넘는 시간동안 지하차도의 양방향 차량 통제를 하였음, 당시 충북경찰청과 옥산지구대 소속 경찰이 현장에 출동하여 사고 수습을 함<sup>68)</sup>.

⑤ 경찰은 20여 일 전에 공평2지하차도 내 화재 사고 수습을 한 바 있어 공평2지하차도의 위치를 충분히 숙지하고, 유사 시 신속하게 차량 통제를 할 수 있었음. 미호강 인접 지역으로 저지대인 공평2지하차도는 예측하지 못한 제방 붕괴에 의한 침수가 아니더라도 집중 호우로 인한 침수 예상 지역으로 유사 시 긴급하게 교통 통제를 해야 하는 지역으로 지정하여 사전에 대비하였어야 함.

## 라. 신고 내용의 정확한 파악 미비

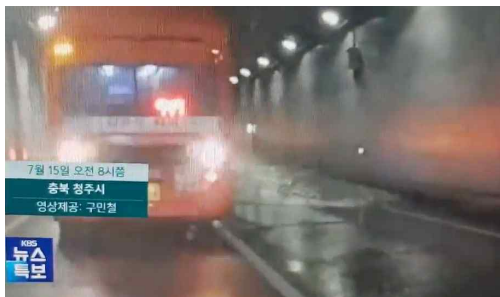
① 후속조치가 이루어졌다면 본 재난을 충분히 미연에 방지할 수 있었던 감리단장의 신고는 07:04 및 07:58 2번에 걸쳐 있었음. 제방이 붕괴될 수 있고 붕괴 시 공평2지하차도의 통제가 필요하다는 사실까지 인지하였던 감리단장의 신고임을 신고 접수자가 능동적으로 파악하여 명확히 인지하였어야 함.

② 신고자가 감리단장임을 밝히지 않았더라도 신고 접수자가 사안의 심각성을 감안하여 신고자의 지위 파악 및 신고 사실의 명확한 정리, 관계기관으로의 신속한 전파, 신속한 현장 출동 조치 등 후속조치가 이루어지도록 하였어야 함.

68) 2023. 6. 25. 19:14 연합뉴스 기사 및 동일자 21:29 청주일보 기사

## 마. 경찰청 내 지령 이행 여부 확인 미비

- ① 07: 58 경 신고 접수 후 공평2지하차도로 장소를 특정한 출동 지령이 제대로 이행되었다면 2.5km 이내 인근에 위치해 있던 순찰차가 최소한 08:10 전에는 현장에 도착할 수 있었을 것으로 보임.
- ② 위 지령 여부의 이행을 확인하지 않고 종결 처리한 이유에 대하여 충북경찰청은 수사 사안이라는 이유로 명확히 밝히고 있지 않음. 향후 수사로 명확히 밝혀질 필요가 있음.
- ③ 747 버스는 공평2지하차도 내부를 지나 08:36 경 세종 방향 출구 지점까지 나옴. 당시 밀려드는 물로 더 이상 앞으로 나가지 못함. 2023. 7. 15. 08:30 경 공평2지하차도 내 747버스 바로 뒤에 있다가 물이 차 들어오는 상황을 인지하고 바로 차량 방향을 바꾸어 밖으로 나온 생존자의 블랙박스 영상<sup>69)</sup>을 보면 제보자는 뒤에 있던 차량들에 대하여 물이 차고 있으니 신속히 지하차도 밖으로 나가도록 유도하여 사상자 발생을 경감시켰음.
- ④ 당시 제방 붕괴로 삼시간에 다량의 물이 들이 칠 수 있음을 인식하기는 어려워 차량들이 사인인 제보자의 상황 판단을 적극적으로 수용하여 일사분란하게 따를 수는 없었던 것으로 보임.
- ⑤ 경찰의 통제였다면 747버스 및 후행 차량이 보다 신속하게 지하차도에서 나오고, 다른 차량도 더 이상 지하차도 내로 진입하지 않았을 것으로 보임.



■ 지하차도 내 정차한 747버스 옆으로 물이 들이치는 상황



■ 제보자 차량이 지하차도에서 나오려고 차량을 돌리는 상황



■ 제보자 차량이 역주행으로 지하차도를 빠져나가는 상황



■ 제보자 차량 뒤에 있던 차량들이 후진으로 나가는 상황

69) 2023. 7. 16. KBS 뉴스 속보 보도 (구민철 제보 영상).

⑥ 공평2지하차도 세종 출구 쪽에서 세종 방향 차선에 물이 먼저 들이치는 동안 몇 분간은 세종에서 옥산 방향의 반대 차선에는 물이 차지 않아 차량이 운행하였음. 세종방향 차량이 반대방향인 옥산 방향으로 후진 또는 역주행으로 빠져 나오는 것이 가장 선행적으로 필요했던 상황임.

## 바. 관계 기관과의 신속하고 긴밀한 협조 체계 미비

① 탐연삼거리에 대한 현장 통제는 경찰이 112 신고에 대하여 바로 흥덕구청 상황실과 공유하여 신속히 현장 도착 후 이루어짐. 상습 침수 구역이어서 예년과 같은 행동지침대로 신속한 조치가 이루어졌던 것으로 보임

② 신고자는 112 또는 119로 신고하는 경우가 대부분이므로 경찰이 최초 신고를 접수하는 경우가 많을 것임. 집중 호우 사태의 경우 다량의 신고가 접수되는 상황에서 각 신고에 대한 조치의 긴급성, 중대성을 각 판단하여 신속히 대응하기 위해서는 관계기관과의 긴밀한 협조가 필수적임.

③ 재난 및 안전관리 기본법에는 긴급구조지원기관으로 경찰청이 명시되어 있고<sup>70)</sup>, 2023. 12. 26. 신설한 재난 및 안전관리 기본법 제19조 제2항<sup>71)</sup> 에는 경찰이 재난이 발생할 징후를 발견하였을 때에는 즉시 관계기관에 알려 상황을 공유하도록 법제화하였음.

④ 충청북도는 사고 발생 전인 2023. 7. 13. 중앙재난안전대책본부로부터 2023. 7. 13. '오늘 13일 국무총리 주재, 호우 대처상황 점검회의 시 내일부터 수도권과 중부남부 지역을 중심으로 많은 양의 비가 전망됨에 따라 신속하고 안전한 사전통제 및 현장통제, 주민대피를 위해 경찰청과 협조체계 강화를 지시하였습니다. 이와 관련하여 경찰청에서도 지자체·소방 등 비상연락체계를 구축하고 사전통제, 대피명령 등 지원 요청시 적극 협조토록 관할 시도경찰청에 지시하였습니다. 이에 각 지자체에서는 인명피해우려지역 등 위험지역 내에서 대피계도 등에 불응하거나 대규모 대피 시 경찰 지원이 필요

### 70) 재난 및 안전관리 기본법

제3조 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

6. “긴급구조”란 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생하였을 때에 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 긴급구조기관과 긴급구조지원기관이 하는 인명구조, 응급처치, 그 밖에 필요한 모든 긴급한 조치를 말한다.

8. “긴급구조지원기관”이란 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비, 운영체계 등 긴급구조능력을 보유한 기관이나 단체로서 대통령령으로 정하는 기관과 단체를 말한다.

### 재난 및 안전관리 기본법 시행령

제4조(긴급구조지원기관) 법 제3조제8호에서 “대통령령으로 정하는 기관과 단체”란 다음 각 호의 기관과 단체를 말한다.

1. 교육부, 과학기술정보통신부, 국방부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 국토교통부, 해양수산부, 방송통신위원회, 경찰청, 산림청, 질병관리청 및 기상청

71) 제19조(재난 신고 등) ① 누구든지 재난의 발생이나 재난이 발생할 징후를 발견하였을 때에는 즉시 그 사실을 시장·군수·구청장·긴급구조기관, 그 밖의 관계 행정기관에 신고하여야 한다.

② 경찰관서의 장은 업무수행 중 재난의 발생이나 재난이 발생할 징후를 발견하였을 때에는 즉시 그 사실을 그 소재지 관할 시장·군수·구청장과 관할 긴급구조기관의 장에게 알려야 한다. <신설 2023. 12. 26.>

③ 제1항 또는 제2항에 따른 신고 등을 받은 경우 시장·군수·구청장과 그 밖의 관계 행정기관의 장은 관할 긴급구조기관의 장에게, 긴급구조기관의 장은 그 소재지 관할 시장·군수·구청장 및 재난관리주관기관의 장에게 통보하여 응급대처방안을 마련할 수 있도록 조치하여야 한다. <개정 2013. 8. 6., 2023. 12. 26.>

한 경우, 해당 관할 시도 경찰청으로 협조 요청을 적극 시행하시어 신속하고 안전한 시전통제 및 주민대피가 이뤄질 수 있도록 만전을 기 해주시기 바랍니다.'라는 내용의 공문을 접수한 바 있음. 72) 위 내용에 의하면 충북경찰청도 긴밀하게 지자체, 소방 등 비상연락체계를 구축하여야 함을 지시받은 것으로 보임.

⑤ 또한 행정안전부는 연합뉴스의 2023. 8. 2. 자 '이태원·오송참사 시 무용지물 재난통신망.. 기관간 통화 1% 미만'라는 제목의 보도에 대하여 2023. 8. 2. '재난 통신망 도입의 주된 목적인 기관 간 통신의 경우 연간 5만 2,300분 시행된 것으로 나타났는데, 이는 기관 내 통신량인 574만분의 1% 미만에 해당함. 재난안전통신망은 재난 현장에서 경찰, 소방, 의료 등 기관별 통신망을 일원화하여 신속하고 정확하게 의사소통을 하기 위해 도입되었으며, 아울러 재난안전통신망 단말기 도입과정에서 각 기관별로 사용하던 기존의 노후된 무선통신망 단말기를 대체하게 되었습니다. 따라서 재난안전통신망은 재난 발생 시 재난현장에서 기관 간 통신수단으로 활용될 뿐만 아니라, 평소 재난 및 안전관리 업무를 위한 기관 내 통신수단으로도 활발히 활용되고 있습니다. 이에 따라 평소 재난 유관부서에서 평소 안전관리 업무량 대비 재난 발생 시 업무량 비율이 낮기 때문에 통계상 기관 내 통신량 대비 기관 간 통신량이 비율도 낮게 나타납니다.' 라는 내용의 설명자료를 배포함. 73) 즉 재난안전통신망으로 재난 발생시 경찰, 소방, 관계 기관 간 통신수단으로 활발히 활용되고 있다고 설명하였으나 정작 112 신고 후 재난 상황에서 경찰, 소방, 의료 등 기관별 신속하고 정확한 의사소통은 이루어지지 않은 것으로 보임.

## 2. 주민 119 신고가 무시된 경위 및 문제(소방)

### 가. 궁평1리 전 이장의 신고

① 궁평1리 전 이장은 사고 인근 궁평 1리 마을에서 20여 년 간 거주하면서 이장 직을 수행함. 당시 미호천 국도36호선은 이미 통제가 되어 있어 36호선을 통해 사고 제방으로 통행할 수 없었음. 궁평1리 전 이장은 위 제방 상황을 볼 수 있는 다른 통로로 현장 방문. 2023. 7. 15. 07:51. 경 제방이 터져 물이 넘치고 있는 상황을 목격하고 119 신고를 함. (전 이장 증언)

② 2023. 7. 15. 08:03 경 소방대원(옥산 10호(소형펌프차))이 출동하여 제방 둑이 무너져 미호강이 범람하고 있는 상황을 인지한 후 119상황실에 유선 통보함.

### 나. 제방 붕괴 이후 상황에 대한 대처 부재

① 현장 출동한 소방대원으로부터 상황을 접수받은 119상황실은 08:11 청주시 당직실에 전달함<sup>74)</sup>.

72) 중앙재난안전대책본부-442 (2023. 7. 12. 시행)

73) 행정안전부 2023. 8. 2. 자 설명자료

74) 2023. 7. 18. 16:52 충북인뉴스

② 청주시 당직실은 이후 제방 붕괴로 인하여 발생할 수 있는 상황을 방지하기 위한 별도 후속 조치 부재.

#### 다. 긴급 구조 상황에 대한 인식 부재

① 충북 119종합상황실의 구조·구급상황 보고서에 의하면, 2023. 7. 15. 08:45 신고 접수부터의 조치 사항만 기재되어 있음. 구조·구급상황에만 초점을 맞추어 사고를 처리하기 위한 것으로 보이나 소방방재청, 소방본부 및 소방서는 재난 및 안전관리 기본법상 긴급구조기관<sup>75)</sup>으로 재난이 발생한 때만이 아니라 발생할 우려가 현저한 경우에도 마땅히 긴급한 조치를 취하여야 함.

② 즉 재난이 발생할 징후를 발견하였을 때에는 시장, 재난관리주관기관과 긴밀한 협조를 하여 구체적인 응급대처방안을 마련할 수 있도록 조치하여야 함.<sup>76)</sup> 사고 발생 전 날인 2023. 7. 14. 17:21 신고 (2023. 7. 27.자 KBS에서 보도한 더불어민주당 천준호 의원실에서 제공한 통화 내용) 부터 구체적 조치사항이 존재하여야 함.

119종합상황실 : 119입니다.  
신고자(남성) : 예, 재해예방 신고도 좀 가능한가요?  
119종합상황실 : 재해예방이요?  
신고자(남성) : 예, 예.  
119종합상황실 : 어떤 내용이죠?  
신고자(남성) : 아, 저기 미호천 교량 공사를 지금 하고 있는데요.  
119종합상황실 : 네.  
신고자(남성) : 거기에 기존 뚝방을 허물고 교각 공사를 했어요.  
119종합상황실 : 예.  
신고자(남성) : 근데 그 교각 공사 밑에 지금 임시로 흙을 성토해놨는데, 어떤 차수막이나 이런 거를 안 대 놔어요. 그래서 제가 지금 건너오다 보니까 지금 강물이 불어서 그 성토 안 밑단을 지나고 있더라고요. 그래서 **거기가 허물어지면 여기 조치원에서 청주 가는 교통이 마비되고, 오**

75) 재난 및 안전관리 기본법 제3조

6. "긴급구조"라 함은 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생한 때에 국민의 생명·신체 및 재산의 보호를 위하여 제7호의 규정에 의한 긴급구조기관과 제8호의 규정에 의한 긴급구조지원기관이 행하는 인명구조·응급처치 그 밖에 필요한 모든 긴급한 조치를 말한다.
7. "긴급구조기관"이라 함은 소방방재청·소방본부 및 소방서를 말한다. 다만, 해양에서의 재난의 경우에는 해양경찰청·지방해양경찰청 및 해양경찰서를 말한다.
8. "긴급구조지원기관"이라 함은 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비를 갖춘 기관 또는 단체로서 대통령령이 정하는 기관 및 단체를 말한다.

76) 재난 및 안전관리 기본법 제19조(재난 신고 등)

- ① 누구든지 재난의 발생이나 재난이 발생할 징후를 발견하였을 때에는 즉시 그 사실을 시장·군수·구청장·긴급구조기관, 그 밖의 관계 행정기관에 신고하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 신고를 받은 시장·군수·구청장과 그 밖의 관계 행정기관의 장은 관할 긴급구조기관의 장에게, 긴급구조기관의 장은 그 소재지 관할 시장·군수·구청장 및 재난관리주관기관의 장에게 통보하여 응급대처방안을 마련할 수 있도록 조치하여야 한다.

**송 일대가 다 물난리 날 거 같은데.** 그 상류에서 지금 비가 안 오면 괜찮아도 비가 오면 그럴 거 같은데.

119종합상황실 : 선생님 지금 내용 들어보니까, 그렇게 되면은 조금 위험해 보이긴 할 거 같은데.. 아쉽게 지금 청주가 아니라 전국에 지금 우기가 좀 심하게 왔잖아요?

신고자(남성) : 예, 예.

119종합상황실 : **안 그래도 지금 출동 인력들이 다 지금 거기에 대처하고 있어가지고, 지금 거기 예방 차원으로 갈만한 인력이 없어요.**

신고자(남성) : **아니, 저는 어디다가 신고할지를 몰라서 '관련 기관에 협조 요청을 할 수 있나' 해서요.**

119종합상황실 : **뭐 구청이나 이런 데 한 번 전화해 보시겠어요?**

신고자(남성) : 아, 제가 할 일은 아닌 거 같고요. 그냥 물 들어오면 물 맞죠, 뭐. 수고하시고요.

119종합상황실 : 예.

신고자(남성) : 예.

③ 위 신고 내용에서 제보자는 현장을 직접 목격한 자로 미호강 다리 밑에 임시로 성토해 놓은 제방이 홍수로 허물어지면 상당한 재난이 발생할 수 있음을 상세히 설명하고 있음. 신고 당시에 이미 위험 상황을 방치할 경우 다음날 발생한 재난을 그대로 예견하는 내용입니다. 인력이 부족하였다면 소방에서 적극적으로 관계기관의 협조를 구해야 할 사안인데 오히려 신고자에게 관련 기관의 협조를 구하는 책임을 떠 안겨 결국 아무런 대응 조치가 이루어지지 않음.

④ 08:03 경 제방이 붕괴되는 상황을 현장에서 목격한 옥산 10호(소형펌프차)는 이후 공평2지하차도의 침수 신고가 들어오고 난 후 08:45 이후 공평2지하차도 옥산 방향 출구 현장에 최초 출동함. 다음은 충청북도 건설환경소방위원회 박진희 의원이 충북소방본부 119 종합상황실에 공평2 지하차도 침수사고 119신고 시간대별 접수 현황 및 신고내용(요약)을 요청한 것에 대한 충북소방본부의 2023. 7. 19. 자 답변 내용.

구분	접수 일자	접수시간	신고내용	조치사항	
				출동차량	유관기관 요청
1	2023-07-15	7:51:14 AM	미호천 뚝방 제방이 터져 물이 넘침.	- 1대 / 옥산10호(소형펌프차)	청주시청 통보
2	2023-07-15	8:36:59 AM	오송 오창 티널입구 / gps거리 차가 침수됐다.	- 1대 / 옥산10호(소형펌프차)	
3	2023-07-15	8:37:44 AM	지하차도 / 갇힘 / 차3대 / 4명있다.	- 6대 / 서부3호(지휘차), 충북119특수구조단(구조차), 옥산10호(소형펌프차), 옥산109호(구급차), 오송9호(순찰차), 서부119구조대(구조차)	경찰청 공동대응 요청 청주시청 통보
4	2023-07-15	8:38:32 AM	오송 지하차도	- 1대 / 복대30호(탱크차)	경찰청 공동대응 요청 세종소방본부 공동대응 요청 중앙119구조본부(소방청) 공동대응 요청
5	2023-07-15	8:38:38 AM	알아들을 수 없음. (여성 목소리)	- 추가 출동차량 없음.	경찰 통보 청주시청 통보
6	2023-07-15	8:40:17 AM	지하차도 다 잠겼다.	- 추가 출동차량 없음.	

7	2023-07-15	8:42:00 AM	오송역으로 가는 지하철도 버스안으로 비가 들어오고 있다.	- 추가 출동차량 없음.	
8	2023-07-15	8:42:06 AM	소방차 출동했는지 문의.	- 추가 출동차량 없음.	
9	2023-07-15	8:43:03 AM	물이 가득차서 빠져나갈 수가 없다.	- 추가 출동차량 없음.	
10	2023-07-15	8:43:56 AM	터널 갇혔다.	- 추가 출동차량 없음.	
11	2023-07-15	8:44:54 AM	오송 지하철도 침수되고 차량이 시동이 꺼지고 난리났다.	- 추가 출동차량 없음.	
12	2023-07-15	8:45:20 AM	물이 차고있다. 말이 잘 안들린다.	- 81대 / 소방54, 경찰5, 군부대9, 한전3, 기타10	경찰, 군, 인근소방, 보건소 등 관련 유관기관 통보
13	2023-07-15	8:51:30 AM	공평리 지하철도 사람들이 갇혔다.	- 추가 출동차량 없음.	
14	2023-07-15	8:51:33 AM	(문을 두드리는 소리) 도와주세요	- 6대 / 복대109호(구급차), 가경55호(화학차), 오창109호(구급차), 특수구조대(구조차) : 65호, 100호, 119호, 120호	청주시청통보 세종소방요청
15	2023-07-15	9:05:57 AM	지하차도가 잠겨 보트가 와야되요.	- 추가 출동차량 없음.	

## 라. 적합한 구조인력 투입 부재

① 앞선 신고 내용과의 연계가 제대로 이루어졌다면 충북소방본부에서 밝힌 8:45 경 공평2지하차도 관련 최초 신고 (충북소방본부에서는 이전 신고는 공평1지하차도라고 설명하고 있음<sup>77</sup>)에 대하여 제방 붕괴로 인한 다량의 미호강물 유입으로 인한 공평2지하차도의 침수로 인지하여 그에 적합한 구조인력 및 장비의 출동이 이루어졌어야 함. 촌각을 다투는 상황에서 08:45:20경 출동 조치가 조금이라도 앞당겨 질 수 있었을 것으로 보임.

② 06:30부터 가동된 통제단은 10:04 현장에 출동, 09:20에 출동한 소방서장은 침수로 도로 통제가 이루어져 우회하였음을 감안해도 50분이 경과한 10:10 현장 도착(직선거리로 약 9.3km)하여 현장 지휘하였음<sup>78</sup>).

## 3. 청주시의 무대응 경위 등 관련 기관의 조치 및 문제점

가. 제방 붕괴 직전 현장에 도착한 소방대원들이 119 소방상황실로 상황보고하고 119 상황실에서는 청주시 당직실에 전달함. 청주시는 해당 사실을 충북도청에 전달하지 않았고, 아무런 대응 조치가 없었음.

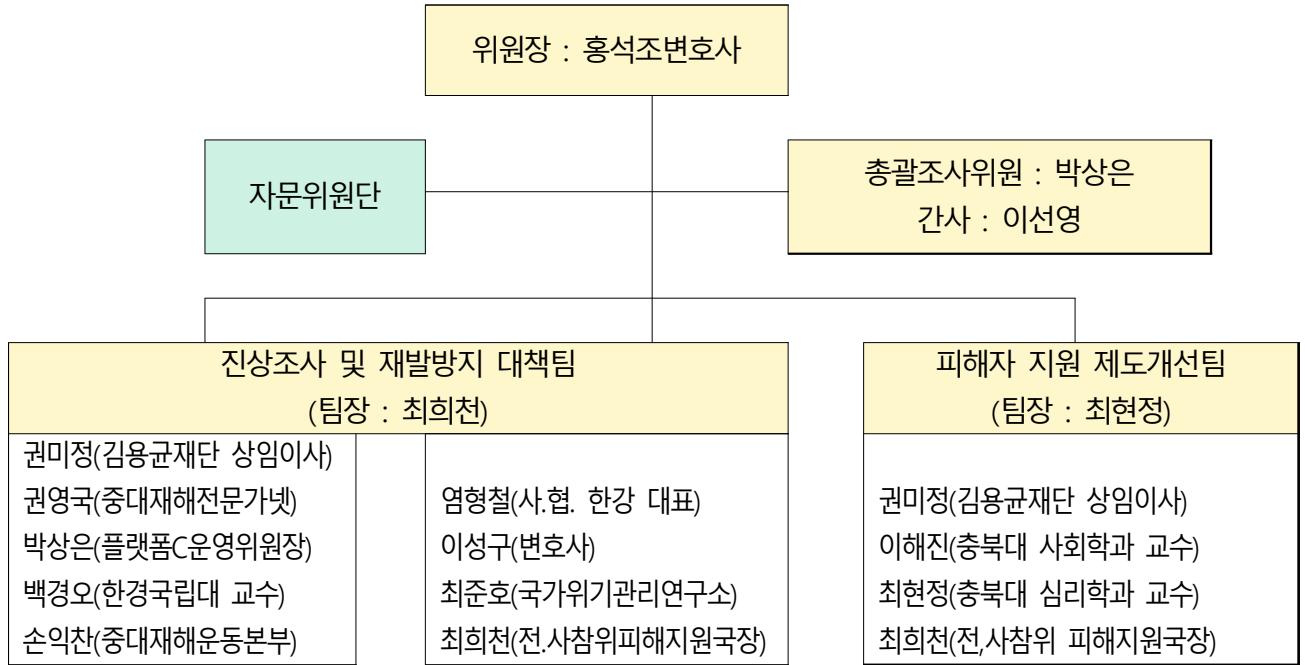
77) 충북 119종합상황실의 구조·구급상황 보고서상 제1공평지하차도의 최초 신고 접수를 08:37, 제2공평지하차도의 최초신고 접수를 08:45을 명기하고 있음

78) 충북 119종합상황실의 구조·구급상황 보고서



나. 청주시가 이후 아무런 조치를 하지 않은 이유는 무엇인지 조사 필요 (당직실 근무 수칙, 신고 접수 시 보고 체계, 관리 감독 상황), 당시 신고 건수가 많았다면 신고 접수 내용의 경중을 파악하여 대응 우선 순위를 정하는 절차가 이루어졌어야 함. 제방 붕괴 상황은 상당히 시급하고 중대한 문제임에도 아무런 조치가 이루어지지 않은 업무 해태.

# 오송참사 시민진상조사위원회 구성



이름	소속	비고
홍석조	변호사	위원장
권미정	김용균재단 상임이사, 운영위원장	위 원
권영국	중대재해전문가넷, 변호사	
박상은	플랫폼C 운영위원장 416세월호참사특별조사위원회 조사관	
백경오	한경국립대학교 토목공학전공 건설환경공학부 교수	
손익찬	중대재해없는세상만들기운동본부 변호사	
염형철	사회적협동조합 한강 공동대표	
이성구	온리법률사무소 변호사	
이해진	충북대 사회학과 교수	
최준호	국가위기관리연구소 방재사회시스템 연구센터장	
최현정	충북대 심리학과 교수	
최희천	전) 사회적참사특별조사위원회 피해지원국장 생명안전시민넷 집행위원	
이선영	충북참여자치시민연대 사무처장	간사