

지방공무원 고충처리의 문제점과 개선방안

Problems and Recommendations for Improving the Resolution of Grievances of Local Public Service

제갈 돈(안동대학교 행정학과)
이경국(경상북도 청송군)

In order to improve the quality of public services and the productivity of local government, it is essential to review grievance situations which local government employees encounter.

As a results of analyzing grievances in terms of cause and effect and examining how to improve the grievance situations in various ways, the problems in resolving grievances are the lack of effectiveness, information, and confidentiality. The crucial factors which are needed to improve the resolution of grievances are proper wages, the fair assessment of personnel affairs, the establishment of labour unions, the improvement of work places, the uplifting of welfare system, and the activation of education and training programs.

I. 머리말

최근 우리 사회는 비효율을 극복하고 경쟁력을 갖추기 위한 여러 부문에서의 개혁이 시도되고 있다. 관료사회도 이 같은 체질 개선사업의 예외가 될 수 없다. 행정조직의 각 부문에 걸쳐 통·폐합이 이루어지고 있으며 개혁적인 구조조정이 시도되고 있다. 이러한 일련의 작업들은 관료 조직이 개혁에 가장 보수적이며 비능률적이었다는 반성을 토대로 강력하게 전개되고 있으며, 심지어 지방자치단체의 구조조정 실적에 따라 예산편성에서 혜택을 부여하는 등 행정조직도 구조조정의 예외가 될 수 없다는 사회적 공감대가 폭넓게 형성되고 있다.

구조조정을 통하여 행정조직 스스로가 비효율을 제거하고, 탄력적이며 자생력을 갖춘 무한 경쟁시대의 경쟁력 있는 조직체가 되어야 한다는 필요성에 대해서는 이론의 여지가 없을 것이다. 그러나 그 구조조정 작업이 공무원 인원 감축에만 치중한다면 업적 위주의 통·폐합을 시도하여 무차별적인 정리작업에만 몰두할 경우 공무원 사회의 심각한 동요와 반대를 불러 올 수도 있을 것이다. 따라서 해당 지방자치단체는 그 지방자치단체의 실정과 비전에 맞게 구조조정이 진행되어야 하며, 그 강도도 구조조정의 시기와 내용에 따라 조정되어야 할 것이다. 또한

구조조정은 공무원의 순응을 확보한 가운데 첨진적으로 진행되어야만 성공할 수 있을 것이다.

그러나 행정조직 구조조정의 진행과정에서, 구조조정 계획이 하향식으로 수립되고 그 시행도 일방적으로 집행됨으로써 공무원 개인의 갈등과 고충이 그 어느 때보다도 크다고 할 수 있다. 따라서 과연 이 시기에 공무원의 고충의 구체적 내용은 무엇이고, 이것이 어떠한 요인에 의해 발생되며, 그 해결을 위한 구체적 방안을 모색할 필요가 있다. 고충처리에 대한 합리적인 방안이 제시될 때만이 구조조정에 대한 공무원들의 순응을 확보할 수 있을 것이며, 경쟁력을 갖춘 조직체로 거듭나 효율성을 극대화하고 대민 봉사의 질을 높일 수 있을 것이다.

본 연구는 한국 지방공무원의 고충처리 실태를 다음의 사항에 초점을 두고 조사·분석할 것이다. 첫째, 우리 나라 지방공무원이 갖고 있는 고충의 유형과 그 구체적 내용을 파악하고자 한다. 둘째, 공무원이 고충을 겪게 되는 구조적·환경적 요인에 주목하여 고충을 유발하는 주된 요인을 파악한다. 셋째, 고충이 발생하게 되는 상황과 내용에 따라 고충을 개선하기 위한 다각적인 방법을 모색한다. 본 연구가 연구의 대상을 지방공무원으로 한정한 것은 중앙공무원에 비하여 지방공무원이 상대적으로 고충처리에 대한 인식의 전환이 절실하기 때문이다.

II. 고충과 고충처리

1. 고충의 개념

고충(grievance)은 고용관계와 관련하여 근로자가 느끼는 모든 유형의 불만을 의미하지만, 이 용어는 일반적으로 단체협약이나 고용관례의 해석이나 적용에 관한 노동단체, 근로자 혹은 관리자에 의해 제기되는 공식적 불평을 의미한다(Shafritz, 1980). 이런 의미에서 고충의 개념이 상당히 제한적이지만, 일반적으로는 고용조건을 포함하는 모든 법규, 규정, 규칙, 절차, 명령의 적용에서 발생하는 근로자의 불평에까지 확대되고 있다(Nigro & Nigro, 1976).

조직과 직장생활에서 개인이나 근로자가 갖는 고충에 대한 개념 정의는 학자마다 다양하다. Jucius(1963)는 고충이란 조직 구성원이 직무와 관련하여 불공정, 부당, 불공평하다고 생각하거나, 믿거나, 느끼는 것으로 타당성이나 표현여부와 무관하게 모두 고충으로 본다. Klinger(1980)는 고충이란 조직의 보상분배의 불공정한 처리에 관한 근로자의 불평이며, 근로자는 자신이 공평하게 취급되지 않거나 공헌한 만큼의 보상을 받지 못했음을 주장하는 것이다. Metzger & Ferentino(1983)는 고충을 타당성의 여부와 관계없이 근로자의 불만족이 있을 때 존재하며, 그것은 기관과 관련하여 개인의 생각, 신념, 심지어 느낌 등의 어떠한 것이 불공정, 부당, 불공평한데서 나온다는 것이다.¹⁾ Mills(1982)는 고충이란 근로자의 직무상의 권리에 대한 위반이라고 하면서, 고충의 유형을 ① 단체협약의 위반, ② 제 법규의 위반, ③ 관행의 위반, ④ 사규의 위반, ⑤ 경영자의 책임회피로 구분하였다. 우리나라에서는 1981년

1) 이들은 고충을 법적인 것과 치유적인 것의 두 가지 관점으로 나누어 파악하고 있다. 법적인 고충의 개념은 고충요인이 노사협상의 계약상에 있느냐 없느냐에 따라 관리자가 고충으로 채택하는 기준이 된다. 따라서 제한적인 정의가 되며, 이는 형식과 역학관계를 중요시한 관점이다. 치유적인 고충의 경우 고충이라는 문제의 핵심에 접근하기를 시도함으로써 표면화 여부보다 고충의 근본적 요인에 대한 조사를 중시하는 것이다. 법적인 고충과 치유적인 고충이 서로 배타적이지 않다고 전제할 경우, 고충은 타당성의 여부를 떠나며 표현 여부를 불문한다는 것으로 정의할 수 있다.

4월에 개정된 [국가공무원법] 제76조의 2에서 공무원은 누구나 근무조건 또는 인사관리 기타 신상문제에 대하여 고충의 심사를 청구할 수 있으며, 청구를 받은 중앙인사관장기관의 장·임용권자 또는 임용제청권자는 이를 고충심사위원회에 부의(附議)하여 심사하게 하고, 그 결과에 따라 고충의 해소 등 공정한 처리를 위하여 노력해야 한다고 규정하고 있다. 이렇게 볼 때 공무원의 고충처리에 있어 고충의 개념은 공무원의 조직생활에서 근무조건, 직장생활관계, 인사 관리 기타 신상문제 등에서 발생하는 광의의 불만이라고 할 수 있다. 따라서 조직구성원이 자신이 수행한 업무를 긍정적으로 수용하는 정도를 의미하는 직무만족도와 직업인으로서 공무원이 지닌 생활 및 업무조건이라는 공무원의 삶의 질의 개념과는 구별이 된다(박경효, 1999).

고충(grievance)이 인사행정연구에서 아주 중요한 개념임에도 불구하고 경험적 연구에서 생산성, 만족, 결근, 이직 등의 변수들에 비하면 연구자들의 관심의 대상이 되지 못한 것이 사실이다.²⁾ 고충에 대한 초기의 연구에 의하면, 고충을 가진 사람들은 대체로 젊고 교육의 정도가 높으며, 노조활동에 적극적이며, 결근율이 높고, 임금수준이 낮은 것으로 보고되고 있다 (Sulkin & Pranis, 1967). 조직의 형태에 있어서는 분권화된 조직이 집권화된 조직보다 고충의 정도가 적은 것으로 나타났다(Weiss, 1957). 그러나 후속 연구들에서의 결론은 고충을 가진 사람들의 특징에는 일관성이 없으며, 고충은 주어진 상황이나 여건에 따라 다르게 나타나는 것으로 인식되고 있다(Kissler, 1977; Ronan, et al., 1976; Mulder, 1971). 비록 고충에 대한 명확한 합의는 형성되어 있지 못하지만, 불만은 조직생활에서 보편적인 현상으로 오히려 만족보다 조직변화와 관련된 행동에 영향력을 가진다고 할 수 있다(권인석, 1991).

2. 고충의 처리

고충처리는 근로자의 불만을 해소하고 고용관계에서 발생하는 문제점을 해결할 수 있는 가장 신뢰성 있는 제도이다. 고충처리가 이처럼 효과적인 관리수단임에도 불구하고 공공부문에서는 그 효과가 보편화되고 있지 못한 것이 사실이다(Lobosco, 1985). 고충처리의 대상으로 하는 고충은 불만이다. 불만은 불공평하거나 부당하다고 또는 억울하다고 생각하거나, 믿거나, 또는 느끼는 데서 나오는 것이다. 따라서 여기서의 고충은 정당한 근거를 전제요건으로 하지는 않는다. 불만은 직장생활에 관한 것으로 국한하는 것이 일반적인 관행이며, 해당 공무원이 소속되어 있는 조직의 지배력이 미치는 범위 내의 문제만을 대상으로 하는 것이 원칙이다. 따라서 공무원 고충처리의 대상이 되는 고충의 특성은 그 고충이 공무원의 공공조직생활로 인하여 발생한 것으로 정당한 근거여부를 따지지 않으나 어떠한 방법으로든 표시된 것에 한하여 처리될 수 있다는 정도로 요약 가능하다.

공무원이 직장생활에 관련된 제 문제에서 어떤 불만이나 애로 사항을 가지고 있다면 정부로서는 이러한 불만을 심사하고 해결할 공정하고도 신속한 제도를 갖출 필요가 있다. 불만은 파업이나 노사갈등과 같은 구조적인 문제를 야기하거나 조직내의 제도와 절차를 개선하려는 노력으로 나타날 수 있으며, 조직과 개인의 관계의 내용을 변경시키기도 한다(권인석, 1993). 노동조합이 활동하는 경우 고충처리방식은 노사간의 중요한 교섭대상이 되어 노사관리에 포함시켜 다루어야 할 과제이다. 근무조건·처우·인사상의 제 문제가 단체협약에 포함될 내용으로

2) 직무만족이 동기와 업무성과뿐만 아니라 이직이나 결근과 같은 다른 주요한 조직생활에 긍정적인 영향을 미친다고 알려져 왔다(Rainey, 1983).

서 이에 대한 불만은 결국 단체협약의 이해에 대한 문제이기 때문이다. 따라서 고충처리문제는 교섭이 끝난 뒤의 노사관계가 협조적인지 대립적인지 보여 주는 중요한 판단기준이 된다(유민봉, 1997).

공식적 고충처리는 공무원의 고충처리를 전담할 기구를 설치하고 이 기구를 통해서 고충을 처리하는 방식을 말한다. 불평이 있으면 그것이 감독자에 의해 원만히 해결되는 것이 가장 바람직하다. 그러나 감독자가 불평처리를 게을리하거나 문제를 해결할 수 있는 힘이 없을 경우나 불평이 감독자 자신에 대한 것이어서 감독자에게 처리를 맡기는 것이 부적절한 경우도 있다. 이와 같이 감독자에 의한 고충처리에는 한계가 있기 때문에 별도의 고충처리기구와 절차가 필요할 것이다. 공식적인 고충처리 절차를 전담하는 특별기구에 고충을 제기하기 전에 해당 공무원이 소속한 계선조직 내에서 고충이 해결되기를 기다리게 하는 것이 현대적인 고충처리제도의 지배적인 경향이다. 즉, 고충은 일차적으로 감독자에게 하고 그에 의한 결정이 불만스러우면 그 상위의 감독자 그리고 경우에 따라서는 기관장에게까지 심사를 받게 한다. 그렇게 해서도 해결되지 않는 고충은 고충처리를 위한 특별기구에 호소하게 한다.

공무원의 고충이 각 감독계층에서 감지되고 해결되는 것을 비공식적 고충처리라 한다(하동석, 1993). 즉 고충이 일선 감독자에 의하여 해결되지 못하더라도 그 상급감독자를 포함한 계선조직 안에서 해결을 보게 되는 경우를 말한다. 감독자가 부하의 고충을 빨리 포착할 수 있으면, 감독자는 부하들과의 개방적인 의사소통의 통로를 마련하고 부하들이 그들의 고충을 솔직히 토로할 수 있도록 하는 분위기를 조성해야 한다. 뿐만 아니라 표시되지 않은 고충과 그 원인을 규명하는 데에도 노력해야 하며 사소한 내용의 고충이라도 경청해 주는 태도가 필요하다.

3. 우리 나라 고충처리제도의 내용과 한계

한국 정부는 공무원 고충처리와 관련하여 비슷한 몇 가지 제도를 준비하고 있다. 이른바 고충처리, 인사상담, 제안제도, 소청제도의 설치·운용이 그것이다. 그러나 체계적인 운영에 있어서는 문제점이 다소 있다. 특히 한국은 인사상담과 고충처리의 깊은 상관성에 착안하여 양 제도의 통합적 운영을 추구하였는데, 개념정의부터 모호하고 실천적인 방법도 질서 있게 정돈되지 못하였다. 즉, 처리대상의 일반적인 규정에 있어서는 양자의 구별이 흐려져 있기 때문에 실제 운영과정에서는 구체적인 사례에 따라 고충심사로 다를 것인지, 아니면 인사상담으로 다를 것인지를 결정하게 되어 있다. 한국 정부에서 고충처리의 대상으로 규정하고 있는 고충의 범위는 다음 <표 1>과 같다.

공식적인 고충처리절차와 소청절차를 따로 두고 있는 직장에서도 비공식적인 고충처리에서는 소청의 대상 문제까지도 함께 다루는 것이 보통이며 이러한 공식·비공식을 합친 경우 고충의 범위는 매우 넓다. 또한 고충처리제도를 따로 두고 있지 않은 나라에서는 소청을 고충처리의 한 종류로 볼 수 있다. 조직이 잘 운영되어 고충이 없다면 그것은 최선의 상태라 할 수 있다. 그러나 고충처리기구와 절차의 필요성에도 불구하고 우리나라에서는 아직까지 고충처리제도에 의해 처리된 실적은 크게 많지 않은 실정이다. 이는 고충이 그만큼 적었음을 입증하는 것은 아니다. 이러한 사실은 그간의 이와 관련한 연구에서 지적한 바에 따르면, 현행 고충처리제도에 대한 인지도가 전반적으로 낮으며 고충처리 결과에 대하여 대다수의 회의적인 시각 때문이었음을 알 수 있다(남기섭, 1996; 정우영, 1996; 전병곤, 1993). 즉, 고충처리제도에 대한 홍보부족과 이에 따른 낮은 인지도가 고충처리제도에 대한 회의적인 시각으로 나타난 것이다.

〈표 1〉 고충처리 대상으로 규정한 고충의 범위

구 분	내 용
1. 근무조건에 관한 고충	① 봉급·수당 등 보수에 관한 것 ② 근무시간·휴식·휴가에 관한 것 ③ 업무량·작업도구·시설안전·보건위생 등 근무환경에 관한 것 ④ 주거·교통 및 식사편의 제공 등 후생복지에 관한 것
2. 인사관리에 관한 고충	① 승진·전직·전보 등 임용권자의 재량행위에 속하는 임용에 관한 것 ② 근무성적평정·경력평정·교육훈련·복무 등 인사행정의 기준에 관한 것 ③ 상훈·제안 등 업적성취에 관한 것
3. 기타 신상문제에 관한 고충	① 성별·종교별·연령별 등에 의한 차별대우 ② 기타 개인의 정신적·심리적·신체적 장애로 인하여 발생되는 고충으로서 직무수행에 관련된 것

III. 지방공무원 고충처리 실태분석

1. 분석모형의 구성

본 연구는 한국 지방공무원의 고충처리 개선방안을 연구하기 위해, 공무원들이 직장생활에서 실제로 느끼고 있는 고충의 원인, 고충의 표출, 고충처리의 결과와 관련하여 크게 세 부문의 분석항목 및 기준에 근거하여 설문 조사 연구를 진행하고자 한다. 설문조사를 위한 문항의 내용은 〈표 2〉와 같다.

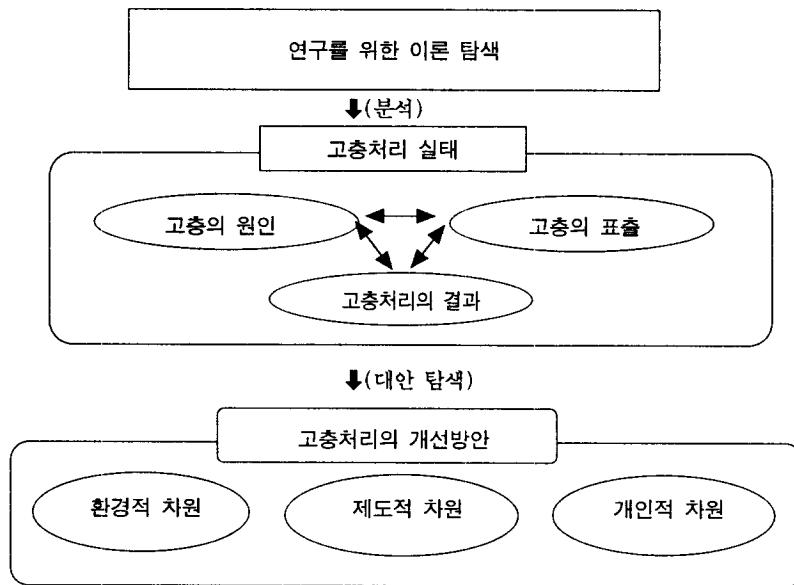
〈표 2〉 분석모형의 구성³⁾

구 분	내 용	문 항 번 호
고충의 원인	<ul style="list-style-type: none"> · 임금 · 업무량 · 후생복지 · 교육훈련 · 근무환경 · 인간관계 · 의사소통 · 인사고파 · 적성 	5 6 7 8 9 10 11 12 13
고충의 표출	<ul style="list-style-type: none"> · 직장생활에 대한 만족 · 고충의 유무 · 고충을 느끼는 부분 · 고충의 정도 	1 2 3 4
고충처리의 결과	<ul style="list-style-type: none"> · 고충처리 방법 · 고충처리제도 인지 여부 · 고충심사 미청구 이유 · 고충처리의 해결 기대 · 고충심사 청구 경험 · 고충심사 결과 만족도 · 고충처리제도의 문제점 · 고충처리의 개선방안 	14 15 16 17 18 19 20 21

고충의 원인으로 먼저 임금부문을 들 수 있다. 여기에는 보수의 공정성, 공평성 및 인센티브 제에 대한 반응 등이 반영될 수 있다. 그리고 작업환경부문에 있어서는 업무량, 근무환경의 쾌적성, 복지제도, 교육훈련 등이 포함될 수 있다. 또한 의사소통 및 인간관계에서는 의사소통 통로에 대한 인식과 상·하급자 및 동료와의 인간적인 관계를 조사할 수 있다. 마지막으로 인사고파 및 승진, 적성여부 부문에서는 인사고파의 공정성, 승진의 기회, 승진의 결정요인 등이 다루어질 수 있으며, 현재 하고 있는 일이 자신의 적성에 적합한가라는 부분을 다룰 수 있다.

3) 고충의 표출 항목 중 고충을 느끼는 부분은 고충의 원인 항목에 적용할 수 있다. 그러나, 고충의 표출에 서 다루는 고충의 부분은 고충을 느끼는 부분의 빈도나 정도를 측정하기보다는 대체적인 고충의 표출 양상을 파악하기 위함이기 때문에 고충의 표출에서 고충을 느끼는 부분을 다루었다.

〈그림 1〉 연구 분석의 틀



고충이 어떤 형태로든 표출되게 되면 그 양상에 따라 처리방향이 달라지게 마련이다. 사소한 고충의 경우 해당 조직 차원에서 소화·흡수가 가능할 경우도 있을 것이고, 문제가 확대될 경우 조직 내에서의 처리가 곤란한 경우도 있을 것이다. 따라서 고충의 표출 형태나 근무여건에 대한 공무원의 인식이 어떠한가라는 점을 고충처리와 관련하여 주목할 필요가 있다. 고충의 표출 분석에서는 먼저 공무원으로서 직장생활에 대한 일반적인 만족도의 계량화를 시도하였다. 이를 통해 평소 직무만족에 대한 공무원들의 태도를 살펴볼 수 있을 것이다. 또한 고충을 실제 느끼는지에 대해서 조사해봄으로써 실제 고충의 존재여부를 알 수 있을 것이며, 고충을 느끼는 부분 즉, 고충이 표출되는 부분에 대하여도 조사를 실시하였다. 다음은 고충의 정도이다. 아무리 고충을 느끼는 수가 양적으로 많다 해도 그 정도가 미약할 경우 큰 문제가 되지 않을 수도 있다. 그러나 고충을 느끼는 공무원들의 수가 설혹 적다 하더라도 그 정도가 심각하다면 문제가 달라질 수 있다. 따라서 고충을 느끼는 정도를 조사해 볼 필요가 있을 것이다.

고충처리의 결과에 대한 연구는 이미 발생된 고충을 어떻게 처리할 것이며, 처리 결과는 무엇인가에 대한 연구이다. 그러나 기존의 연구를 참고할 때 조사 대상자인 공무원들은 고충처리 제도의 내용과 체제에 대하여 정확하게 알지 못하는 경우가 많았다. 따라서 세부 내역에 대한 파악을 기대하기는 어렵겠으나, 고충해결 경향을 알아봄으로써 주로 선택하는 고충의 처리 방식에 대해 이해할 수 있을 것이다. 고충처리제도의 인지도를 파악해봄으로써 고충처리제도의 홍보가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 과연 고충처리제도가 실효성이 있는지의 여부 등을 알 수 있다. 실제 고충심사 청구 경험과 심사결과에 대한 만족도도 조사할 필요가 있으며, 고충처리제도의 문제점 및 해결방안 등을 알아봄으로써 공무원들이 원하는 고충처리의 방향을 설정할 수 있을 것이다. 이상의 분석내용 토대로 하여 분석의 틀을 구성하면 다음 〈그림 1〉과 같다.

2. 조사 대상자의 일반적 특성

〈표 3〉 조사대상자의 일반적 특성

구 분	항 목	빈도(명)	비율(%)
성 별	남 자	803	73.9
	여 자	283	26.1
연 령	20대	192	17.7
	30대	568	52.3
	40대	264	24.3
	50대 이상	62	5.7
학 력	고졸 이하	322	29.7
	전문대졸	225	20.7
	대학 졸	514	47.3
	대학원 졸	25	2.3
근무기관	읍 · 면 · 동사무소	412	37.9
	군청	220	20.3
	구청	69	6.4
	시청	242	22.3
	도청	143	13.2
직 급	서기보	215	19.8
	서기	264	24.3
	주사보	425	39.1
	주사	127	11.7
	사무관 이상	55	5.1
근무기간	5년 미만	287	26.4
	5~9년	268	24.7
	10~14년	229	21.1
	15~19년	137	12.6
	20년 이상	165	15.2
근무분야	총무분야	232	21.4
	보사환경분야	192	17.7
	산업경제분야	182	16.8
	건설도시분야	135	12.4
	기타	345	31.8
근무지역	강원도	95	8.7
	경기도	206	19.0
	경상남도	135	12.4
	경상북도	205	18.9
	전라남도	141	13.0
	전라북도	92	8.5
	제주도	30	2.8
	충청남도	99	9.1
	충청북도	83	7.6

본 연구를 위한 설문조사 기간은 1999년 10월 1일부터 11월 10일까지 40일 동안 설문지 배포 및 회수를 실시하였다. 전국 9개 도의 지방공무원에 대하여 총 1,100부를 배포하였으며, 1,086부를 회수하여 98.7%의 회수율을 보였다.⁴⁾ 전국을 대상으로 한 설문조사에서 높은 회수율을 보인 것은 직접 방문 배포 및 회수를 현장에서 할 수 있었기 때문에 가능하였다. 그러나 회수된 자료일지라도 불성실한 답변을 하였거나 통계 처리상 유의미하지 않은 자료는 배제하였다. 각 변수의 측정은 Likert 5점 척도를 사용하였다 (1. 매우만족 2. 만족 3. 보통 4. 불만족 5. 매우불만족). 조사대상자의 일반적 특성은 <표 3>과 같다.

3. 고충의 실태 및 현황

1) 고충의 원인

<표 4> 고충 원인별 만족도

단위: 명(%)

고충의 원인	매우 만족	만족	보통	불만족	매우 불만족
임금	2 (0.2)	30 (2.8)	248 (22.8)	601 (55.3)	197 (18.1)
업무량	1 (0.1)	169 (15.6)	548 (50.5)	322 (29.7)	41 (3.8)
후생복지	1 (0.1)	20 (1.8)	277 (25.5)	640 (58.9)	143 (13.2)
교육훈련	10 (0.9)	144 (13.3)	563 (51.8)	319 (29.4)	45 (4.1)
근무환경	6 (0.6)	127 (11.7)	543 (50.0)	356 (32.8)	50 (4.6)
인간관계	33 (3.0)	400 (36.8)	528 (48.6)	111 (10.2)	10 (0.9)
의사소통	22 (2.0)	282 (26.0)	560 (51.6)	200 (18.4)	18 (1.7)
인사고과	2 (0.2)	60 (5.5)	426 (39.2)	464 (42.7)	130 (12.0)
적성	32 (2.9)	332 (30.6)	519 (47.8)	179 (16.5)	20 (1.8)

공무원이 직장생활과 관련하여 느끼는 고충의 원인에는 여러 가지가 있을 수 있다. 설문을 통하여 준비된 항목별 만족(고충)의 정도를 파악한 내용은 <표 4>와 같다. 고충 원인의 특징은 임금, 후생복지, 인사고과에 대해서는 상당한 불만을 가지고 있으며, 인간관계에 대해서는 대체로 만족하고 있는 것으로 응답하고 있다. 나머지 원인인 업무량, 교육훈련, 근무환경, 의사소통에 대해서는 중립적인 의견이 높았으나, 만족의 정도에서는 불만족의 정도가 약간 강하게 나타나고 있다.

2) 고충의 표출

지방공무원들은 직장생활에 대한 만족도에서 대하여 매우만족 16명(1.5%), 만족 242명(22.3%), 보통 582명(53.6%), 불만족 213명(19.6%), 매우불만족 31명(2.9%)으로 대체로 보통이라고 느끼는 것으로 나타났다.⁵⁾ 현재 직장생활에서 고충을 느끼느냐에 대하여는 '예'

4) 본 조사연구는 한국 지방공무원을 대상으로 하였는데, 그 중 지방자치단체의 다수를 구성하고 있는 일반직공무원을 그 대상으로 하고, 설문지 배부는 각 도별로 지방직(일반직)공무원 수(총 99,935명)의 1.1%(총 1,100명)를 산정하여 총 1,100부의 설문지를 작성·배부하였다(도별 공무원 현황은 행자부,『통계연보』, 1999를 참조함).

5) 본 설문의 문항 취지에 따를 경우 만족도의 평가에 있어 공무원의 공직이라는 직장으로서의 만족도뿐만

760명(70%), '아니오' 318명(29.3%)로 나타나 대다수의 공무원이 고충을 느끼고 있는 것으로 파악되었다. 그리고 고충을 가장 크게 느끼는 부분은 임금 334명(30.8%), 업무량 146(13.4%), 근무환경 144명(13.3%), 복리후생 105명(9.7%), 승진 178명(16.4%), 의사소통 28명(2.6%), 인간관계 76명(7.0%), 기타 35명(3.2%)으로 나타나 임금, 승진, 업무량, 근무환경, 복리후생, 인간관계, 의사소통의 순으로 고충을 많이 느끼는 것으로 분석되었다.⁶⁾ 그리고 고충의 정도에 대하여는 매우 크다 107명(9.9%), 크다 479명(44.1%), 보통이다 385명(35.5%), 적다 47명(4.3%), 매우적다 14명(1.3%)으로 나타나 공무원들이 상당한 고충을 느끼고 있음을 알 수 있다.

3) 고충처리의 결과

고충의 해결방법에 대하여 고충심사 청구 0(0%), 직장 상사와의 상담 165명(15.2%), 직장 동료와 상담 529명(48.7%), 가족들과 의논 44명(4.1%), 그냥 참는다 300명(27.6%), 기타 30명(2.8%)으로 나타났다. 직장 동료와의 상담을 통하여 고충을 해결하는 경향이 보편적인 해결방법으로 나타났다. 고충처리제도에 대한 인지도에 대하여 매우잘안다 18명(1.7%), 안다 219명(20.2%), 보통이다 370명(34.1%), 모른다 414명(38.1%), 전혀 모른다 48명(4.4%)으로 나타났는데, 고충처리제도에 대하여 모른다고 응답한 비율이 전체의 42.5%로 나타나 상당수의 공무원이 고충처리제도에 대하여 잘 모르고 있는 것으로 보인다. 고충 발생 시 고충심사를 청구하지 않는 이유에 대하여는 '고충처리제도를 잘 알지 못함'이 152명(14.0%), '해결될 것 같지 않아서'가 428명(39.4%), '불이익이 될 것 같아서'가 289명(26.6%), '참을 만 하기 때문에'가 138명(12.7%), '고충이 없기 때문에'는 28명(2.6%), 기타가 18명(1.7%)으로 나타났다. 다수인 39.4%가 공식적인 절차를 통하여 고충이 해결될 것 같지 않아서 청구를 포기하는 것은 고충처리제도의 실효성에 상당한 문제가 있음을 알 수 있다.

이 같은 사실은 만약 고충심사를 청구할 경우 어느 정도 해결될 것으로 기대하는가의 질문에 대하여 '매우 잘 처리될 것이다' 3명(0.3%), '잘 처리될 것이다' 124명(11.4%), '그저 그럴 것이다' 688명(63.4%), '처리가 안될 것이다' 190명(17.5%), '처리가 전혀 안될 것이다' 57명(5.2%)으로 나타나 단지 11.7%만이 해결에 대한 기대를 가지고 있음을 재확인할 수 있다. 고충심사 청구 경험에 대해서는 예 21명(1.9%), 아니오 1,047(96.4%)로 나타나 약 2%의 응답자가 고충심사를 청구한 경험이 있는 것으로 나타났다.

고충처리제도의 문제점에 대한 의견을 묻는 질문에 대하여는 '홍보가 제대로 되지 않았다' 226명(20.8%), '실효성이 전혀 없다' 282명(26.0%), '비밀보장이 되지 않는다' 216명(19.9%), '복잡한 절차' 60명(5.5%), '잘 모르겠다' 180명(16.6%), 기타 19명(1.7%)으로 나타났는데, 이는 공무원들이 고충처리제도 자체의 실효성에 회의적인 시각을 갖고 있으며, 제도가 있다 하더라도 홍보가 미비하여 공무원들이 제대로 인지하고 있지 못한 문제점도 아울러 지적되었다.

아니라 타 직장과의 비교에 의한 만족도도 표현이 가능하므로 보다 포괄적인 측면에서 직장생활에 대한 만족도의 정도를 파악하였다.

6) 고충을 느끼는 부분에 대한 조사는 고충의 원인과 관련한 주요한 근거를 파악할 수 있는 작업이다. 따라서 고충을 느끼는 부분은, 정확히 말하면, 본 연구의 분석 모형 중 고충의 표출이 아닌 고충의 원인에 속한다고 할 수 있다. 그러나, 본 문항은 고충의 빈도와 정도를 파악하기 위함이기보다는 고충이 과연 어느 분야에서 표출되고 있는지를 조사하는 과정이므로 고충의 표출에서 설명하였다.

고충처리의 개선에 가장 필요하다고 생각하는 부분에 대하여 '임금의 현실화' 341명(31.4%), '복리후생 제고' 112명(10.3%), '근무환경 개선' 135(12.4%), '교육훈련 프로그램 활성화' 36명(3.3%), '공정한 인사고과 평가' 193명(17.8%), '공무원 노조 설립' 140명(12.9%), '고충처리제도의 개선' 44명(4.1%), 기타 11명(1.0%)으로 나타났다. 이 결과는 고충처리와 관련하여 사후처리방식인 고충처리제도의 개선보다는 임금, 인사, 근무환경 복리후생의 사전적 개선이 절실히 필요한 것으로 파악할 수 있다. 공무원 노조 설립의 필요성에 대한 관심은 공무원의 권익을 보호하고 신분을 보장하기 위한 보다 적극적인 제도적 장치를 기대하고 있는 것으로 볼 수 있다.

4. 지방공무원 고충도의 집단별 특성

〈표 5〉 고충도의 구성과 신뢰도계수

요인명	변 수	문 험	Cronbach's alpha
고충도	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 • 업무량 • 후생복지 • 교육훈련 • 근무환경 • 인간관계 • 의사소통 • 인사고과 • 적성 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 임금 수준에 대해 어떻게 생각하십니까? ▶ 업무량에 대해 어떻게 생각하십니까? ▶ 후생복지 혜택에 대해 어떻게 생각하십니까? ▶ 직장 관련한 교육훈련 프로그램에 대해 어떻게 생각하십니까? ▶ 근무환경에 대해 어떻게 생각하십니까? ▶ 직장 내 인간관계에 대해 어떻게 생각하십니까? ▶ 직장 내 의사소통에 대해 어떻게 생각하십니까? ▶ 인사고과 평가의 공정성에 대해 어떻게 생각하십니까? ▶ 적성과 현재 하시는 일에 대해 어떻게 생각하십니까? 	0.75

고충도는 고충의 원인이 되는 변수인 임금, 업무량, 후생복지, 교육훈련, 근무환경, 인간관계, 의사소통, 인사고과, 적성에 대한 지방공무원의 전반적인 직장에서의 고충의 정도를 의미한다. 고충도의 측정 결과는 〈표 5〉와 같다.

〈표 6〉 고충도의 집단별 특성

구 분	고 충 도				
	평 균	표준편차	F	P	
성 별	남자	29.47	3.71	0.62	0.43
	여자	29.67	3.62		
연 령	20대	29.14	3.98	4.42	0.00
	30대	29.81	3.55		
	40대	29.46	3.65		
	50대이상	28.23	3.87		
학 력	고졸이하	29.31	3.36	5.34	0.00
	전문대졸	28.66	3.90		
	대졸	29.93	3.75		
	대학원졸	30.56	3.00		
근 무 기 관	읍·면·동	29.73	3.77	1.73	0.14
	군청	29.25	3.66		
	구청	30.06	4.01		
	시청	29.56	3.65		
	도청	28.99	3.33		
직 급	서기보	29.65	3.85	0.66	0.62
	서기	29.34	3.63		
	주사보	29.68	3.64		
	주사	29.26	3.74		
	사무관이상	29.25	3.62		
근 무 기 간	5년미만	29.91	4.06	2.08	0.08
	5-9년	29.58	3.54		
	10-14년	29.58	3.26		
	15-19년	28.95	3.83		
	20년이상	29.13	3.64		
근 무 분 야	총무	29.83	3.73	1.08	0.36
	보사환경	29.14	3.84		
	산업경제	29.65	3.41		
	건설도시	29.46	3.80		
	기타	29.78	3.67		
근 무 지 역	강원도	28.87	3.83	1.13	0.34
	경기도	29.85	3.51		
	경상남도	29.92	3.94		
	경상북도	29.36	3.68		
	전라남도	29.54	3.56		
	전라북도	29.09	3.79		
	충청남도	29.85	3.95		
	충청북도	29.43	3.25		
	제주도	29.03	3.88		

공무원 개인이 갖고 있는 성별, 연령, 학력, 근무기관, 직급, 근무기간, 근무분야(부서), 근무지역별 특성이 전반적인 고충도와 관련하여 어느 정도의 특성을 가지는지 알아보기 위해 일변량 분산분석(one way ANOVA)을 실시하였다. 〈표 6〉의 ANOVA분석 결과에 의하면, 유

의수준 0.05에서 연령($p=0.00$)과 학력($p=0.00$)에서만 집단간의 차이에 대한 통계적 유의성이 나타나고 있다. 따라서 전반적인 고충도는 성별, 근무기관, 직급, 군무기간, 군무분야, 근무지역과는 무관하게 동일한 고충도를 느끼고 있다고 할 수 있다. 그러나 연령에서는 50대 이상에서 비교적 고충도를 적게 느끼고 있으며, 학력에서는 대학원졸 이상의 공무원들의 고충도가 다른 집단의 공무원들 보다 상대적으로 높은 고충을 가지고 있음을 알 수 있다. 이는 직무만족 불일치이론에서처럼 학력이 높을수록 기대치가 높고 현실 수준은 낮기 때문에 그 차이가 커지고 그 만큼 불만족의 정도가 커질 수 있다.

5. 고충의 원인에 따른 해결방안

고충의 원인을 임금, 업무량, 근무환경, 복리후생, 승진, 의사소통, 인간관계, 기타로 나누어 볼 때 각 원인별로 고충을 느끼는 응답자가 실제 고충의 해결방안, 고충처리제도의 인지, 고충 심사의 청구 등에 관한 견해가 어떠한지 교차분석을 실시하여 보았다. 고충의 표출 부분과 고충 해결 방법을 <표 7>에서 보면, 임금, 업무량, 근무환경, 복리후생, 승진, 인간관계에 고충을 많이 느끼는 응답자 중 가장 선호하는 해결방법은 직장 동료와 상담 > 그냥 참음 > 직장 상사와 상담의 순으로 나타났고, 의사소통에 많은 고충을 느끼는 응답자 중 해결방법으로 선호하는 것은 그냥 참음 > 직장 동료와 상담 > 직장 상사와 상담의 순으로 나타났다. 분석 결과, 대체로 표출된 여러 부분의 고충을 해결하는 방법으로 직장 동료와 상담을 가장 선호하는 것으로 나타났다. 특히 근무환경, 업무량, 복리후생, 임금에 고충을 많이 느끼는 공무원일수록 고충 해결 방법을 직장 동료와 상담을 더욱 선호하는 것으로 나타났다. 그러나 의사소통에 고충을 느끼는 공무원의 경우에는 그냥 참는 경우(42.9%)가 직장 동료와 상담하는 경우(35.7%)보다 많아 의사소통 문제에 대해서는 스스로 참고 인내하는 경우가 많음을 알 수 있었다.

〈표 7〉 고충의 표출 부분과 고충 해결 방법

단위: 명(%)

구 분		고충의 해결 방법						
		고충심사 청구	직장 상사와 상담	직장 동료와 상담	가족들과 의논	그냥 참음	기 타	계
고 충 을 느 키 는 부 분	임금	빈도	60	165	13	84	8	380
		%	18.2	50.0	3.9	25.5	2.4	100
	업무량	빈도	25	78	5	36	·	144
		%	17.4	54.2	3.5	25.0	·	100
	근무 환경	빈도	12	79	8	11	2	142
		%	8.5	55.6	5.6	28.9	1.4	100
	복리 후생	빈도	15	52	3	27	4	101
		%	14.2	51.5	3.0	26.7	4.0	100
	승진	빈도	32	77	8	55	3	175
		%	18.3	44.0	4.6	31.4	1.7	100
	의사 소통	빈도	4	10	·	12	2	28
		%	14.3	35.7	·	42.9	7.1	100
	인기 관계	빈도	8	31	6	27	4	76
		%	10.5	40.8	7.9	35.5	5.3	100
	기타	빈도	4	14	·	11	5	34
		%	11.8	41.2	·	32.4	14.7	100
	계	빈도	160	506	43	293	28	1,030
		%	15.5	49.1	4.2	28.4	2.7	100

고충해결방법의 집단별 특성을 교차분석을 통하여 살펴보면 〈표 8〉과 같다. 분석 결과 남녀를 불문하고 고충 해결 방법으로 직장 동료와 상담(49.5%) > 그냥 참는다(28.1%) > 직장 상사와 상담(15.4%)의 순으로 앞서 검토한 바와 같음을 알 수 있다. 여자의 경우 남자보다 고충 발생 시 직장 동료와의 상담에 더욱 의존하고 있으며, 남자의 경우도 물론 직장 동료와 상담하는 경우가 많으나 여자보다 상대적으로 그냥 참거나 직장 상사와 상담하는 경우가 많음을 알 수 있다. 연령에 따른 고충 해결 방법은 연령이 낮을수록 직장 동료와의 상담을 선호하는 경향이 높게 나타났으며, 반대로 연령이 높을수록 그냥 참는 경향이 높게 나타났다.⁷⁾ 직장 상사와 상담하는 경우에도 연령이 높을수록 선호하는 경향을 보였으며, 직급이 낮을수록 직장 동료와의 상담을 선호하는 경향이 높게 나타났다. 반대로 직급이 높을수록 대체로 그냥 참는 경향으로 나타났다.⁸⁾

- 7) 단, 연령별 응답자에 대한 고충 해결 방법의 비율을 조사한 결과 30대(29.9%)가 40대(24.9%) 보다 근소한 차이로 그냥 참는 경우가 많은 것으로 파악되었다. 그러나 전체적으로 연령별 그냥 참는 경우를 살펴 보면 50대 이상(45.0%) > 30대 > 40대 > 20대(21.8%)의 순으로 나타났다.
- 8) 단, 연령별 응답자에 대한 고충 해결 방법의 비율을 조사한 결과 30대(29.9%)가 40대(24.9%)보다 근소한 차이로 그냥 참는 경우가 많은 것으로 파악되었다. 그러나 전체적으로 연령별 그냥 참는 경우를 살펴 보면 50대 이상(45.0%) > 30대 > 40대 > 20대(21.8%)의 순으로 나타났다.

〈표 8〉 고충해결방법의 특성

단위: 명(%)

구 분		고 충 해 결 방 법						계
		직장상사와 상담	직장동료와 상담	가족과 의논	그냥 참는다	기타		
성 별	남자 여자	132 (16.7) 33 (11.8)	375 (47.5) 154 (55.2)	27 (3.4) 17 (6.1)	234 (29.7) 66 (23.7)	21 (2.) 9 (3.2)	789 (100.0) 279 (100.0)	
연 령	20대 30대 40대 50대이상	28 (14.9) 70 (12.5) 51 (19.5) 16 (26.7)	111 (59.0) 283 (50.6) 121 (46.4) 14 (23.4)	4 (2.1) 23 (4.1) 15 (5.7) 2 (3.3)	41 (21.8) 167 (29.9) 65 (24.9) 27 (45.0)	4 (2.1) 16 (2.9) 9 (3.4) 1 (1.7)	188 (100.0) 559 (100.0) 261 (100.0) 60 (100.0)	
직 급	서기보 서기 주사보 주사 사무관이상	31 (14.8) 36 (13.9)+ 54 (12.9) 32 (25.4) 12 (21.8)	114 (54.5) 144 (55.6) 204 (48.7) 56 (44.4) 11 (20.0)	6 (2.9) 10 (3.9) 3 (4.8) 5 (4.0) 3 (5.5)	52 (24.9) 63 (24.3) 130 (31.0) 28 (22.2) 27 (49.1)	6 (2.9) 6 (2.3) 11 (2.6) 5 (4.0) 2 (3.6)	209 (100.0) 259 (100.0) 419 (100.0) 126 (100.0) 55 (100.0)	

*교차분석 결과 유의수준 0.05에서 통계적 의미를 가진 변수에 대해서만 교차표에 제시하였다.

고충처리제도에 대한 인지도의 집단별 특성을 〈표 9〉에서 보면, 여자의 경우 '모른다'라고 응답한 비율이 전체 62.8%에 해당되어 남자에 비해 상대적으로 고충처리제도에 대해 인지하고 있지 못한 것으로 파악되었다. 연령에 따른 인지도를 파악해 본 결과 연령이 높을수록 고충처리제도에 대한 인지도가 상대적으로 높았으며 반대로 연령이 낮을수록 고충처리제도에 대한 인지도는 낮게 나타났다.

〈표 9〉 고충처리제도에 대한 인지도의 특성

단위: 명(%)

구 분		고충처리제도에 대한 인지도					
		매우잘안다	안다	보통	모른다	전혀모른다	계
성 별	남자	18(2.3)	194(24.6)	291(36.9)	251(31.8)	35(4.4)	789(100)
	여자	0(0.0)	25(8.9)	79(28.2)	163(58.2)	13(4.6)	280(100)
연 령	20대	1(0.5)	35(18.5)	46(24.3)	97(51.3)	10(5.3)	189(100)
	30대	11(2.0)	84(15.0)	204(36.4)	236(42.1)	25(4.5)	560(100)
40대	40대	5(1.9)	80(30.8)	89(34.2)	73(28.1)	13(5.0)	260(100)
	50대이상	1(1.7)	20(33.3)	31(51.7)	8(13.3)	0(0.0)	60(100)
근 무 기 관	읍·면·동	4(1.0)	66(16.1)	136(33.3)	182(44.5)	21(5.1)	409(100)
	군청	7(3.2)	44(20.3)	76(35.0)	83(38.2)	7(3.2)	217(100)
직 급	구청	0(0.0)	16(23.9)	20(29.9)	30(44.8)	1(1.5)	67(100)
	시청	4(1.7)	50(21.3)	82(34.9)	84(35.7)	15(6.4)	235(100)
근 무 기 간	도청	3(2.1)	43(30.5)	56(39.7)	35(24.8)	4(2.8)	141(100)
	서기보	2(0.9)	36(17.1)	70(33.2)	95(45.0)	8(3.8)	211(100)
직 급	서기	1(0.4)	31(12.0)	87(33.6)	127(49.0)	13(5.0)	259(100)
	주사보	8(1.9)	95(22.7)	137(32.7)	157(37.5)	22(5.3)	419(100)
근 무 기 간	주사	7(5.6)	32(25.6)	52(41.6)	29(23.2)	5(4.0)	125(100)
	사무관이상	0(0.0)	25(45.5)	24(43.6)	6(10.9)	0(0.0)	55(100)
근 무 기 간	5년 미만	4(1.4)	50(17.7)	87(30.7)	128(45.2)	14(4.9)	283(100)
	5~9년	2(0.8)	34(12.8)	93(35.1)	124(46.8)	12(4.5)	265(100)
근 무 기 간	10~14년	3(1.3)	51(22.8)	77(34.4)	81(36.2)	12(5.4)	224(100)
	15~19년	4(3.0)	31(23.1)	43(32.1)	50(37.3)	6(4.5)	134(100)
근 무 기 간	20년 이상	5(3.1)	53(32.5)	70(42.9)	31(19.0)	4(2.5)	163(100)
	계	18(1.7)	208(20.2)	354(34.4)	402(39.0)	48(4.7)	1,030(100)

*교차분석 결과 유의수준 0.05에서 통계적 의미를 가진 변수에 대해서만 교차표에 제시하였다.

근무기관에 따른 고충처리제도에 대한 인지도는 공무원의 근무기관에 따라 읍·면·동사무소는 안다 17.1%, 보통 33.3%, 모른다 49.6%로 나타났으며, 시·군·구청의 경우는 안다 23.5%, 보통 33.3%, 모른다 43.2%로 나타났고, 도청은 안다 32.6%, 보통 39.7%, 모른다 27.7%으로 나타났다. 따라서 고충처리제도의 인지도는 도청 > 시·군·구청 > 읍·면·동사무소의 순으로 높게 파악되었다.

직급에 따른 고충처리제도에 대한 인지도는 대체로 직급이 높을수록 인지도가 높은 경향을 보였다. 설문에 대한 응답 중 '보통이다(전체 34.6%)'라고 답한 수를 제외한 나머지 응답에서 '안다'라고 응답한 것은 사무관 이상(45.5%) > 주사(31.2%) > 주사보(24.6%) > 서기보(18.0%) > 서기(12.4)로 나타났다. 반면, '모른다'고 응답한 내용은 서기(54.0%) > 서기보(48.8%) > 주사보(42.8%) > 주사(27.2%) > 사무관 이상(10.9%)으로 파악되었다.

근무기간에 따른 고충처리제도에 대한 인지도는 근무기간이 많을수록 높게 나타났다. '안다'고 응답한 것은 20년 이상(35.6%) > 15~19년(26.1%) > 10~14년(24.1%) > 5년 미만(19.1%) > 5~9년(13.6%)으로 나타났으며, '모른다'고 응답한 것은 5~9년(51.3%) > 5년 미만(50.1%) > 15~19년(41.8%) > 10~14년(41.6%), 20년 이상(21.5%)으로 나타났다.

고충 발생 시 고충심사를 청구하지 않는 이유를 집단별로 분석해 보면, 〈표 10〉과 같다. 남자는 해결될 것 같지 않아서(42.9%) > 불이익이 될 것 같아서(26.5%) > 참을 만 하기 때문에(14.5%) > 고충처리제도를 잘 알지 못함(11.1%)의 순으로 나타났는데 비해 여자는 해결될 것 같지 않아서(34.2%) > 불이익이 될 것 같아서(30.2%) > 고충처리제도를 잘 알지 못함(24.0%) > 참을 만 하기 때문에(9.1%)로 나타났다. 남자는 여자에 비해 해결 여부에 대한 회의적인 시각이 상대적으로 높으며 참을 만 하다고 생각하는 경향이었다. 반면 여자의 경우는 대체로 남자의 경우와 비슷하나 남자에 비해 고충처리제도에 대한 인지도가 낮은 점도 중요한 고충심사 미청구의 이유인 것으로 파악되었다.

연령별로는 '해결이 될 것 같지 않아서'라고 답한 각 연령별 응답자의 비율은 50대(49.2%) > 40대(47.7%) > 30대(39.6%) > 20대(31.2%)의 순으로 나타나 연령이 높을수록 고충심사의 해결에 대하여 회의적인 시각을 보여주고 있다. '불이익이 될 것 같아서'라고 답한 각 연령별 응답자의 비율은 20대(30.6%) > 40대(29.6%) > 30대(26.6%) > 50대(15.3%)로 나타나 40대가 근소한 차이로 30대보다 고충심사 청구에 대한 불이익을 우려한 것으로 나타났으나 전체적으로 낮은 연령일수록 고충심사 청구에 대한 불이익을 우려하고 있는 것으로 나타났다. '고충처리제도를 잘 알지 못함'이라고 응답한 각 연령별 응답자의 비율은 앞서 고충처리제도에 대한 인지도를 조사한 결과 같이 연령이 낮을수록 높았다. '참을 만 하기 때문에'라고 응답한 각 연령별 응답자의 비율은 50대(22.0%) > 30대(13.9%) > 40대(11.5%) > 20대(10.2%)로 나타나 전체적으로 연령이 높을수록 고충을 참는 것으로 나타났다.

직급별 고충 발생 시 고충심사를 청구하지 않는 이유는 '해결이 될 것 같지 않아서'라고 응답한 각 직급별 비율은 사무관 이상(50.9%) > 주사(48.0%) > 주사보(44.7%) > 서기(36.8%) > 서기보(30.1%)로 나타나 직급이 높을수록 해결에 대하여 회의적인 시각을 나타내고 있는 데 이는 연령·근무기간별 고충심사 미청구의 경향과 유사하다. '불이익이 될 것 같아서'라고 응답한 각 직급별 비율은 주사보(28.7%) > 서기(28.5%) > 서기보·주사(27.2%) > 사무관 이상(14.5%)으로 나타나 직급이 낮을수록 고충심사 청구에 대한 불이익을 우려하고 있는 것으로 나타났다. '고충처리제도를 알지 못한다'라고 응답한 직급별 응답자 비율은 서기보(25.2%) > 서기(19.8%) > 주사보(10.1%) > 주사(5.6%) > 사무관 이상(1.8%)으로 나타나 직급별 고충처리제도에 대한 인지도 조사에서 나타난 바와 같이 직급이 낮을수록 고충처리제도에 대한 인지도가 낮아 고충심사를 청구를 하지 않는 것으로 나타났다. '참을 만 하기 때문에'라고 응답한 직급별 응답자의 비율은 사무관 이상(23.6%) > 주사(13.6%) > 서기(13.0%) > 주사보·서기보(12.1%)로 나타나 직급이 높을수록 발생된 고충에 대하여 고충심사를 청구하지 않고 참는 경향을 보이고 있다.

근무기간별 고충 발생 시 고충심사를 청구하지 않는 이유는 '해결될 것 같지 않아서'라고 응답한 근무기간별 응답자의 비율은 20년 이상(53.1%) > 10~14년(41.9%) > 5~9년(41.2%) > 15~19년(37.0%) > 5년 미만(33.6%)으로 나타나 대체적으로 근무기간이 많을수록 고충 발생 시 고충심사를 청구하지 않은 주요한 이유로 해결 가능성에 대해 회의적임을 나타내고 있다. '불이익을 당할 것 같아서'라고 응답한 근무기간별 응답자의 비율은 15~19년(34.1%) > 5년 미만(29.2%) > 10~14년(28.1%) > 5~9년(25.6%) > 20년 이상(21.0%)으로 나타나 고충심사 미청구의 이유로 불이익에 대한 우려가 비슷한 수준으로 나타났다. '고충처리제도를 잘 알지 못함'이라고 응답한 근무기간별 응답자의 비율은 5년 미만

(20.9%) > 10~14년(12.4%) > 15~19년(9.6%) > 5~9년(8.4%) > 20년 이상(3.7%)으로 나타났다. '참을 만 하기 때문에'라고 응답한 근무기간별 응답자의 비율은 15~19년(14.8%) > 20년 이상(14.2%) > 10~14년(12.9%) > 5~9년(12.6%) > 5년 미만(12.3%)으로 근무기간별 고충심사 미청구의 이유로 '참을 만 하기 때문'이라고 응답한 비율이 대체로 비슷하게 나타났다.

〈표 10〉 고충심사를 청구하지 않는 이유의 특성

단위: 명(%)

구 분	고충심사를 청구하지 않는 이유						계
	제도를알지못함	해결미기대	불이익우려	참을만함	고충없음	기타	
성 별	남자	86(11.1)	334(42.9)	206(26.5)	113(14.5)	24(3.1)	15(1.9) 778(100)
	여자	66(24.0)	94(34.2)	83(30.2)	25(9.1)	4(1.5)	3(1.1) 275(100)
연 령	20대	46(24.7)	58(31.2)	57(30.6)	19(10.2)	4(2.2)	2(1.1) 186(100)
	30대	89(16.2)	217(39.6)	146(26.6)	79(13.9)	7(1.3)	13(2.4) 548(100)
	40대	16(6.2)	124(47.7)	77(29.6)	30(11.5)	10(3.8)	3(1.2) 260(100)
	50대	1(1.7)	29(49.2)	9(15.3)	13(22.0)	7(11.9)	0(0.0) 59(100)
직 급	서기보	52(25.2)	62(30.1)	56(27.2)	25(12.1)	7(3.4)	4(1.9) 206(100)
	서기	50(19.8)	93(36.8)	72(28.5)	33(13.0)	1(0.4)	4(1.6) 253(100)
	주사보	42(10.1)	185(44.7)	119(28.7)	50(12.1)	9(2.2)	9(2.2) 414(100)
	주사	7(5.6)	60(48.0)	34(27.2)	17(13.6)	6(4.8)	1(0.8) 125(100)
	사무관이상	1(1.8)	28(50.9)	8(14.5)	13(23.6)	5(9.1)	0(0.0) 55(100)
근 무 기 간	5년미만	58(20.9)	93(33.6)	81(29.2)	34(12.3)	6(2.2)	5(1.8) 277(100)
	5~9년	48(8.3)	108(41.2)	67(25.6)	33(12.6)	2(0.8)	4(1.5) 262(100)
	10~14년	27(12.4)	91(41.9)	61(28.1)	28(12.9)	3(1.3)	7(3.2) 217(100)
	15~19년	13(9.6)	50(37.0)	46(34.1)	20(14.8)	6(4.4)	0(0.0) 135(100)
	20년이상	6(3.7)	86(53.1)	34(21.0)	23(14.2)	11(6.8)	2(1.2) 162(100)
계		152(14.4)	428(40.6)	289(27.4)	138(13.1)	28(2.7)	18(1.7) 1,053(100)

*교차분석 결과 유의수준 0.05에서 통계적 의미를 가진 변수에 대해서만 교차표에 제시하였다.

IV. 맷음말

공무원이 직장 생활과 관련하여 발생될 수 있는 고충의 원인, 표출, 결과에 대하여 지방공무원들을 중심으로 분석한 결과, 고충을 가장 크게 느끼는 부분은 임금, 승진, 업무량, 근무환경, 복리후생, 인간관계, 기타, 의사소통의 순으로 파악되었다. 반면 고충해결 방법에 대하여는 직장 동료와 상담, 그냥 참음, 직장 상사와 상담, 가족들과 의논의 순으로 나타났다. 의사소통이 고충의 원인이 되는 경우에는 내면적으로 해결하려는 경향을 보이고 있어 잠재적인 갈등의 원인이 되고 있다. 그러나 고충이 발생할 경우 '고충심사를 청구한다'라는 응답이 없다는 점이 특징적이었는데, 이는 고충처리제도에 대한 인지도가 미흡한 데에도 요인이 있겠으나, 고충해결에 대한 회의적인 시각과, 고충심사 청구 시 불이익을 우려하는 태도에도 요인이 있었다.

고충처리제도의 문제점으로는 실효성 부족, 홍보 부족, 비밀 보장 부족 순으로 나타나 고충처리제도 자체에 대한 회의적인 시각을 갖고 있는 것으로 나타났다. 공무원 고충처리의 개선에 가장 필요하다고 생각하는 것은 임금의 현실화, 공정한 인사고과의 평가, 공무원 노조 설립,

근무환경 개선, 복리후생 제고, 고충처리제도의 개선, 교육훈련 프로그램의 활성화 순으로 파악되었다.

고충해결방법에 있어 연령, 직급, 근무기간이 낮을수록 직장 동료와 상담을 선호한 반면, 높을수록 그냥 참는다고 나타났다. 이는 연령, 직급, 근무기간이 높을수록 고충처리제도에 대한 인지도가 높고 고충심사 해결 가능성에 대하여 회의적이기 때문에 그냥 참는 것 같다. 이 같은 경향은 여성의 경우 남성에 비하여 상대적으로 높은 것으로 파악되고 있다.

고충처리의 개선방안으로 환경적 차원에서는 첫째, 고충에 대한 공개적이고 자유로운 접근과 고충에 대한 담론에 있어 채널간 열린 대화통로가 제공되는 공직풍토 개선, 둘째, 고충의 표면화와 처리노력이 제한되는 권위적인 행정문화·관행의 쇄신, 셋째, 하위 공무원의 자발적 근무의욕 상승을 위한 의사소통 활성화, 넷째, 지방공무원이 능동적이고 창의적인 의식을 고취 할 수 있는 지방공무원 사기 양양, 다섯째, 주기적인 직무만족에 대한 조사를 통하여 고충발생 가능한 요인을 제거하는 적극적 고충 예방 활동이 필요하다. 제도적 차원에서는 첫째, 현실적인 문제 상황에 유연성을 가질 수 있는 고충처리제도의 보완과 정비, 둘째, 가장 큰 고충의 원인이 보수라는 점을 감안한 보수의 현실화, 셋째, 인사에 관한 고충이 보수 다음의 고충요인임을 고려하여 공정성과 공평성을 확보한 실적주의 인사제도 정착, 넷째, 근무의욕과 동기부여를 높일 수 있는 안정된 신분보장제 확립이 필요하다. 이를 위해서는 세부적으로 고충처리제도의 의의 및 고충 개념의 명확성 확보, 고충처리절차의 효율성 제고, 인사상담제도 적극 활용이 모색되어야 한다. 개인적 차원에서는 고충처리에 대한 공무원의 인식 전환이 필요하다. 특히 연령, 직급, 근무연수가 높은 공무원들에게 제도적 정비를 통하여 고충처리제도가 개선되면 고충 해결에 기여할 것이라는 의식을 심어 회의적인 사고의 전환이 필요하다. 또한 여성의 경우 고충에 대하여 소극적으로 대응하고 있는 자세의 전환이 필요하다.

처리되지 못한 고충이 행정의 생산성 제고에 상당한 장애가 될 수 있다는 점을 감안한다면, 공식적인 절차를 통하여 고충이 해결될 수 있는 방향으로 제도개선을 모색하는 것이 행정의 잠재적인 갈등을 해소시킬 수 있는 최선이 될 것이다.

참 고 문 헌

- 권인석. (1993). “직무불만에 대한 행태적 반응의 예측과 관리전략.”『한국행정학보』. 27(4): 1227-1246.
- . (1991). “직무불만에 대한 행태적 반응의 이론적 고찰.”『한국행정학보』. 25(2): 533-547.
- 남기섭. (1996). 「고충처리제도의 효율적인 운영방안에 대한 실증적 연구」, 석사학위논문, 충남대학교 경영대학원.
- 박경효. (1999). “공무원의 삶의 질: 의의, 실태 및 개선방향.”『한국행정학보』. 33(4): 1-18.
- 유민봉. (2007). 『인사행정론』, 서울 : 문영사.
- 전병곤. (1993). 「한국 공무원의 고충 처리에 관한 연구」, 석사학위논문, 숭실대학교 대학원.
- 정우영. (1996). 「고충처리제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 석사학위논문, 한국외국어대학교 정책과학대학원.
- 하동석. (1993). 『행정학대사전』, 서울 : 고시원.
- Bingham, Lisa B. (1997). “Mediating Employment Disputes: Perceptions of Redress at the United States Postal Service.” *Review of Public Personnel Administration*. 17(2): 20-30.
- Bohlander, George W. (1989). “Public Sector Independent Grievance Systems: Methods and Procedures.” *Public Personnel Management*. 18(3): 253-261.
- Cappelli, Peter & Chauvin, Keith. (1991). “A Test of An Efficiency Model of Grievance”, *Industrial and Labor Relation Review*. 45(1): 25-32.
- Epstein, Richard L. (1978). “The Grievance Procedures for Nonunion Settings: Caveat Employer.” *SPEER Newsletter*, special supplement.
- Haire, M. (1967). “Coming of Age in the Social Science”, *Industrial Management Review*. 8(2): 156-166.
- Jucius, Michael J. (1963). *Personnel Management*, Homewood IL. : Irwin.
- Kissler, G. D. (1977). “Grievance Activity and Union Membership: A Study of Government Employees.” *Journal of Applied Psychology*. 62: 459-462.
- Klinger, Donald E. (1980). *Public Personnel Management*, Englewood Cliffs, IL.: Prentice -Hall.
- LoBosco, M. (1985). “Nonunion Grievance Procedures.” *Personnel*. 62: 61-64.
- Metzger, Norman & Ferentino, Joseph M. (1983). *The Arbitration and Grievance Process : A Guide for Health Care Supervisors*. London: Aspen.
- Mills, Daniel Quinn. (1982)., *Labor-Management Relations*, 2nd ed. New York: McGraw-Hill.
- Mulder, F. (1971). “Characteristics of Violators of Formal Company Rules.” *Journal of Applied Psychology*. 55: 500-502.

- Nigro, F. A. & Nigro, L. G. (1976). *The New Public Personnel Administration*. Itasca, IL.: Peacock.
- Rainey, H. G. (1983). "Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles." *Administration & Society*. 15(2): 207-242.
- Ronan, W. W., DeWire, J., Price, J., & Schenkel, K. (1976). "Three Studies of Grievances." *Personnel Journal*. 55: 33-37.
- Shafritz, J. M. (1980). *Dictionary of Personnel Management and Labor Relations*. Oak Park, IL.: Moore.
- Sulkin, H. A. & Pranis, R. W. (1967). "Comparison of Grievants with Non-grievants in a Heavy Machinery Company." *Personnel Psychology*. 20: 111-119.
- Weiss, E. C. (1957). "Relations of Personnel Statistics to Organizational Structure." *Personnel Psychology*. 10: 27-42.

諸葛暉: 미국 Arizona State University에서 행정학박사학위를 취득하고, 현재 안동대학교 행정학과 교수로 재직중이다. 관심분야는 정책평가와 연구방법론이며, 주요 논문과 저서로는 "Public Administration by Lawsuits", "간여시계열분석을 이용한 안동댐의 기상영향평가", 경찰력강화와 범죄 억제간 인과관계의 분석", "정부성과관리와 평가방법론에 관한 고찰", [간여시계열실험과 분석], [변형함수 분석] 등이 있다.

李慶國: 안동대학교 행정경영대학원에서 행정학석사학위를 취득하고, 현재 경상북도 청송군 기획관리실에 근무하고 있다.