

지방공무원들의 공직생활불만요인과 대책 강원도 공무원 공직생활실태조사를 중심으로

김 주 원*

I. 문제의 제기 및 연구목적

지방자치제를 본격적으로 실시하면서, “부분과 부분의 집합이 전체”라는 인식이 “부분이 곧 전체”라는 인식으로 변하는 계기를 만들어 주었다. 한마디로 지방은 중앙에 예속되어 있는 실체가 아니라 어엿한 독립개체인 것이다. 그러나 독립개체로 역할과 기능을 하기 위해서는 일정한 독립된 역할이 있어야 하지만 중앙과 지방자치단체간 역할과 기능의 중복으로 기능배분문제가 대두되고 있을 뿐만 아니라 광역단체와 기초단체간에도 기능 재배분 문제가 대두되고 있다. 즉 행정계층간 역할분담이 불명확하여 업무수행상 비효율성뿐만 아니라 책임소재의 불명확성이 나타나고 있는 실정이다.

행정체계의 비효율문제와 급격한 행정환경의 변화에 대응하기 위해 IMF이후 행정개혁의 일환으로 단행된 공공조직의 구조조정은 안정적인 공직사회에 충격을 준 바 있다. 인원감축뿐만 아니라 개방형임용제, 다면평가제, 성과상여금제 등 새로운 인사관리의 변화는 그 동안 연공서열 중심이던 공직사회 구성원들에게 불안감을 갖게 하고 있다.

이러한 맥락에서 본 논문의 목적은 지방공무원들의 조직구조적 측면에서 어떻게 변화되었는가? 공직생활과 관련한 불만요인은 무엇인가? 또 행정의 효율성을 높이기 위해서는 어떻게 대응하는 것이 바람직할 것인가? 등에 대한 구체적인 논의를 위해 구성되었다.

효율적인 조직운동을 위해서는 조직구성원들이 지각하고 있는 직무불만요인이 무엇인가를 파악하고 그 역기능을 최소화하거나 불만요인을 제거함으로써 업무의 성과를 높일 수 있는 방법을 모색하여야 한다. 궁극적으로 본 연구는 지방공무원들의 업무성과를 높이기 위해 그들이 지각하

* 강원발전연구원, 책임연구원

고 있는 직무불만요인을 규명하고 해소방안을 모색하는데 있다. 따라서 본 연구는 선행연구의 탐색을 통해 도출된 직무불만요인을 바탕으로 지방공무원들의 사전인터뷰를 통해 확인된 불만요인을 정리하여 설문지를 통해 직무불만요인을 조사하였다. 공직생활실태조사를 중심으로 하였기 때문에 주로 정량적 영향요인을 고찰하여 대안을 제시하는 방향에서 논의되었다.

Ⅱ. 지방공무원 조직구조변화와 불만요인에 대한 이론적 논의

1. 지방자치의 주요요소와 위기문제

여기서 지방자치단체에 바람직한 발전의 주요요소를 내적 요소와 외적 요소로 구분해 볼 때, 외적인 요소로 ① 중앙정부의 지원·역할, ② 지방의회의 역할·관계, ③ 지역주민(시민단체)들의 참여·의지 등을 생각해 볼 수 있다. 또 지방자치단체 내적인 요소로는 ① 지역발전비전·목표, ② 지도력, ③ 공무원의 자치배양 능력·의지 등을 들 수 있다. 이러한 내·외적 주요요소들의 동태적 상호관계가 잘 조화를 이룰 때 자치단체가 바람직하게 발전할 수 있다. 그러나 현실적으로 지방자치단체의 바람직한 발전은 내적인 요소보다는 외적인 요소에 영향을 많이 받아왔고 외적요소들의 불합리성 때문에 지방자치단체의 기능과 활동에도 매우 심각하고 근본적이기까지 한 여러 가지 문제가 나타나고 있다.

그 외적 요소들에 의한 원인으로는 ① 정부의 지방자치제를 발전시키기 위한 의지 결여와 불신, ② 지방의회의 관료조직화, ③ 지역주민들의 참여와 관심 결여 등을 들 수 있다. 중앙정부의 지방자치를 발전시키기 위한 의지결여가 가장 지방자치의 위기를 가져오는 근본원인이다. 지방권한이 양축진법까지 제정하여 중앙정부가 의지를 보이고 있으나 실질적인 내용을 보면, 아주 근본적인 문제에서 한계에 봉착해 있다. 지방자치를 발전시키기 위해서는 지역주민들의 일상생활을 중심으로 한 생활자치가 중심이 되어야 한다. 그러나 지역주민들의 생활과 직접적으로 관련되는 교육자치와 경찰자치는 유보상태다. 아직 구체적인 일정조차 잡지 못하고 있다. 결과적으로 지역주민들의 생활과 밀접한 분야는 자치를 실시하지 않고 국가가 해야 할 일 즉 국가위임사무와 업무가 대부분을 차지하는 지방행정분야에만 지방자치를 실시하게 됨으로서 지방의회조차도 행정기관의 일부로 전락하는 문제점이 드러나고 있다.

사실 지방자치의 위기는 우리 나라 만의 문제는 아니다. 지방자치역사가 깊은 영국에서도 지방선거참여 저조로 선거의 정당성이 결여문제까지 거론되고 있는 실정이며 지방정부에 미래가 있는냐는 자조 섞인 문제제기가 있다. 지방의회의원이나 지방정부관리들의 역량이 상당히 떨어지고 있다. 정치인들의 이기심과 행정체제와 절차의 복잡성 등으로 인해 효과적인 정책결정에 지장이 초래되고 있다. 지역주민들의 욕구보다는 전문관리들의 이해관계에 따라 생산자 위주로 혹은 관료위주로 운영되고 있다(한인숙역, 2000: 13). 영국의 이러한 현실은 우리에게도 똑같이 적용되는 문제라고 생각된다.

이러한 상황에서 지방자치발전의 핵심주체인 지방공무원들의 근무능력향상을 위한 노력은 무엇보다 중요한 일이라고 판단된다. 지방자치제 실시이후 나타난 제도적인 변화와 98년 IMF관리 체제 이후, 대부분의 공무원들이 보수 삭감, 의료보험료와 연금인상등 공무원들의 경제적 부담이 증가되었고, 구조조정에 따른 신분불안, 인사적체심화, 승진에 대한 기대감 상실 등 전반적으로 공직분위기가 위축되어 있는 상황이다.

2. 지방자치단체 행정조직구조의 변화와 불만문제

행정조직구조는 개혁의 산물로서 단위조직이 가지고 있는 조직의 구조를 말한다. 조직구조는 업무활동을 통제하고 통합하기 위한 업무역할의 공식적 분담과 행정메커니즘으로 규정할 수 있다(Child, 1972: 2). 광의에 의미로 조직구조는 조직제도, 물리적 환경, 그리고 기술 등을 포괄하는 것으로 볼 수 있다. 여기에서 논의하려고 하는 조직구조의 변화는 정부조직구조조정과 관련되는 것으로 주요요소는 인원감축, 책임운영기관화, 목표관리제와 점수관리제, 성과급제, 정책실명제, 개방형인사체제, 연봉제, 계약제 등과 같은 행정변화에 대응하기 위한 제도적인 변화와 인원감축을 포함하는 행정조직구조의 변동과 관련되는 것이다.

지방행정의 업무체계가 중앙정부의 정책결정에 따라 법집행을 위한 업무 즉 국가위임사무가 많고 업무의 량도 결과적으로 중앙정부와 연계성을 갖고 이루어지고 있다. 주로 중앙정부가 정책을 결정하여 지방자치단체가 집행하는 형태로 행정수행체계가 이루어져 왔다. 그러나 지방자치제 실시이후 지방자치단체에서도 중앙정부의 결정에만 의존하는 행태에서 벗어나 정책(기획)기능의 비중이 높아지고 있다. 이러한 변화는 지방공무원들에게 주는 부담의 과중으로 연결될 수 있다.

이러한 기능적인 변화와 더불어 IMF이후 단행된 구조조정은 지방행정업무가 개시된 이후 처음으로 단행되었다는 점에서 지방공무원들에게 미친 영향이 매우 컸을 것으로 추정된다. 즉 구조조정은 신분불안, 인사적체심화, 승진에 대한 기대감 상실 등을 불러와 공직사회에 근본적인 불만요인으로 작용하고 있다.

3. 지방공무원불만요인과 조사설계

직장생활과 관련한 불만요인은 직장에서 직무환경과 관련되어 발생하는 스트레스요인을 의미한다. 이러한 불만요인은 크게 조직 내적인 것과 조직 외적인 것으로 나누어 볼 수 있다. 조직외적인 요인에는 직업신뢰도, 복지제도, 가정 불화와 같은 가족요인, 그리고 다른 조직과의 경쟁 등과 같은 요인들이 있다(Duncan, 1981: 275~286)또 조직내적인 요인으로는 인간관계, 업무량과 특징, 직무성격과 책임문제, 근무장소환경, 사무기기, 인사(승진, 전보)문제, 임금 등 다양한 요인이 있다. 또 근무환경직무와 관련한 불만요인의 영향에 대해서 개인에 따라 인내하는 정도가 다를 수 있으며, 부정적인 영향력이 개인이 인내할 수 있는 한계를 넘지 않는 한 개인에게 직무에 대한 불만은 그다지 중요한 문제가 아닐 수도 있다.

한편 구성원들의 직무만족을 구성하는 요소로서 조직내에서 구성원들이 형성할 수 있는 동료

및 상사와의 인간관계가 중요한 불만요인이 될 수 있다. 특히 조직내 동료 및 상사와의 결속이 매끄럽지 못한 대인관계는 커다란 불만요인이 될 수 있으며(Hackman & Oldham, 1976: 250~259; Leiter, & Maslach, 1988: 297~308), 이러한 대인관계의 중요성은 개인의 성향에 따라 많은 차이를 보일 수도 있다. 상사, 동료, 부하직원 등 조직 내부적인 인간관계뿐만 아니라 지방공무원의 중앙 부처나 다른 자치단체와의 업무관계로 불만과 갈등을 빚을 수 있을 것이다.

또한 업무의 량이나 특징도 중요한 변수가 될 수 있다. 2001년 부산시와 경남에서 근무하는 5급 이하 공무원들을 대상으로 한 설문조사에 따르면, 직무만족에 가장 많은 영향을 미치는 변수로 역할과다, 대인관계, 역할 모호의 순으로 나타났다(옥원호외, 2001: 366). 자치제 실시 이후 업무량의 증가는 불가피했던 것으로 보인다. 즉 각종 이벤트행사, 시책사업, 현안사업대응뿐만 아니라 산별, 수해 등에 대한 대응 등 지방공무원들의 업무부담이 계속적으로 증가하고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방공무원들의 직무환경변화에 따른 불만요인을 조사하여 그 불만요인을 해소할 수 있는 방안이 무엇인가를 고찰하기 위한 목적으로 연구되었다. 직무와 관련한 불만요인을 전체인원에 대한 설문조사를 하기 전에 직급별, 연령별, 성별, 업무부서별, 근무연수별 대표성 있는 대상자를 선정하여 개별인터뷰³¹⁾와 선행연구(Kemery et al., 1985; Rebele & Michaels, 1990; Jamal & Badawi, 1995; Youself, 2000; 도윤경, 1999; Fisher, 2001; 정윤길, 2002)를 통해 정리된 내용으로 설문지를 만들어 조사되었다. 이러한 인터뷰과정에서 지방공무원들의 공통적인 불만요인으로 도출된 내용은 ① 구조조정으로 인한 인사불만, ② 업무과중에서 오는 스트레스, ③ 상사의 부당한 업무지시, ④ 낮은 보수, ⑤ 불안한 연금제도, ⑥ 시간외 근무, 대기성 야근 등 경직된 근무환경 등으로 정리할 수 있었다. 공무원 개개인차원에서 스트레스를 많이 받는 요인은 ① 승진, ② 담당업무, ③ 직장내 인간관계, ④ 보수 등이었다. 이와 같이 인터뷰를 통해 확인된 불만요인들을 중심으로 설문지를 다음과 같이 구성하였다. 첫째 공직생활의 전반적인 만족도, 불만요인 순서, 사기문제, 사기진작책 등을 묻는 5개의 문항 질문과, 둘째 업무관련근무여건으로 스트레스 요인, 상사의 부당한 업무지시, 인사문제, 인간관, 출퇴근, 출장등 근무태도, 건강에 대한 자신감 등에 대한 질문 15개 문항, 그리고 근무환경과 관련되는 문항으로 사무실 근무여건, 후생복지시설, 연가활용방안 등에 대한 7개 문항으로 구성하였다. 이러한 설문문항을 통해 확인하려고 하는 사실은 첫째, 지방자치제 실시 이후 지방공무원들이 느끼고 있는 공직생활과 관련한 불만요인은 무엇인가? 둘째, 불만요인으로 업무와 관련한 것은 어떠한 것들이 있는가? 셋째, 보수나 승진과 같은 우리 나라 공무원들 전체와 관련되는 것 외에 어떤 요인들이 영향을 가장 많이 미치는가? 넷째, 사무환경개선이나 복지시설, 사기진작책들은 어떻게 작용하고 있는가? 등에 중점을 두고 확인하는 것이다. 이러한 사실에 근거하여 지방자치단체가 공무원관리에 향후 어떻게 대응하여야 할 것인가를 확인하기 위한 목적에서 연구조사의 설계가 이루어졌다.

31) 인터뷰는 직급별, 성별, 부서별, 근무연수별로 총무과에서 지정된 대상자 10여명과 조사자가 개인적으로 접근하여 만난 10여명 등 총20여명을 대상으로 이루어졌다.

Ⅲ. 지방공무원 공직생활 구조적 변화와 설문조사분석결과

1. 강원도내 공무원 변화추이와 특징

1) 지방자치제 실시와 공무원변화추이

'90년대 들어 지방자치제가 도입되어 본격적으로 실시되면서 공무원의 수는 기하급수적으로 늘어났다. 이러한 공무원 수의 증가와 관련한 특징을 다음<표-1>의 강원도 공무원들의 변화추이를 통해 찾아보면 다음과 같다.

〈표-1〉 강원도내 공무원 변화추이

구분별		연도별				
		'85년도	'90년도	'95년도	'97년도	'00년도
도 본 청	총 계	12,429	13,476	16,876	17,896	14,513
	소 계	795	897	1,000	1,033	876
	계	127	122	51	8	5
	정무직	1	1	-	-	-
	별정직	1	3	-	-	-
	소방직	3	3	1	1	1
	일반직	116	108	45	7	4
	기능직	-	4	5	-	-
	고용직	6	3	-	-	-
	계	668	775	949	1,025	871
	정무직	-	-	1	1	1
	별정직	11	23	27	21	17
	소방직	4	7	31	38	43
	일반직	438	523	685	752	692
	기능직	10	195	205	213	118
고용직	204	25	-	-	-	
전문직	1	2	-	-	-	
도 사 업 소	소 계	1,092	1,258	2,039	2,303	2,019
	계	85	101	129	22	4
	일반직	84	101	129	22	4
	기능직	1	-	-	-	-
	계	586	609	815	991	813
	별정직	16	11	16	15	15
	교원직				61	62
	일반직	268	315	456	569	485
	기능직	77	265	343	346	251
	고용직	225	18	-	-	-
	계	421	548	1,095	1,290	1,202
	소방	401	505	1,000	-	-
	구조	-	7	23	-	-
	구급	20	36	72	-	-

구분별		연도별	'85년도	'90년도	'95년도	'97년도	'00년도
		소 계	5,918	6,899	8,947	9,759	8,466
시·군·공무원	국가직	계	1,082	1,020	692	18	-
		일반직	1,067	1,009	681	18	-
		기능직	-	10	11	-	-
	지방공무원	고용직	15	1	-	-	-
		계	4,836	5,879	8,255	9,741	8,466
		정무직	-	-	18	18	18
	공무원	별정직	477	123	317	300	232
		일반직	2,915	3,886	5,729	6,562	5,936
		지도직	-	-	-	621	432
		기능직	92	1,528	2,050	2,116	1,781
		고용직	1,331	344	141	124	67
		전문직	21	-	-	-	-
		소 계	4,624	4,422	4,884	4,801	3,152
읍·면·동공무원	국가공무원	정무직	-	-	-	-	-
		별정직	211	233	173	167	1
		소방직	-	-	-	-	-
	지방공무원	일반직	3,741	3,360	3,732	3,678	2,619
		지도직	-	-	-	-	14
		기능직	12	765	977	952	516
		고용직	660	64	2	4	2

출처) 강원도, 통계연보 각연도

첫째, 강원도 전체 공무원 수의 증가 비율을 85년을 기준으로 보면 '90년도에는 불과 8.4% 증가하고 전국 공무원 증가율이 '85년 대비 21.8%에 훨씬 못 미치는 증가율을 보였으나, 민선 지방자치 1기가 본격화된 시기인 '95년도에는 35.8% 증가되어 오히려 전국 '85년 대비 증가비율인 34.8%을 앞질러 증가되었다. '96년말을 기준으로 전국 증가율인 37.8%와 비슷한 37.7%에 이르렀다. 여기에서 주목할만한 사실은 '90년도에는 전국 공무원증가비율에 훨씬 못 미치는 8.4%에 불과하던 증가폭이 95년도와 '96년도에는 전국 증가비율에 거의 가깝거나 높은 증가비율이 나타났다는 것이다. 즉 민선지방자치제가 본격화되면서 소요인력이 급격하게 증가되었다는 것이다.

두 번째로, 도본청과 읍·면·동사무소의 공무원 수³²⁾는 별로 증가되지 않은데 비하여 도 사업소와 시·군자치단체의 공무원 수의 증가가 현격하게 나타났다는 점이다. 도 사업소의 경우 '85년도에 비하여 공무원 수가 현격하게 증가한 이유는 시·군에서 관리하거나 도에서 관리하던 소방공무원을 도본청에서 관리하게 됨에 따라 사업소의 공무원 수가 현격하게 증가되었다.

세 번째로 도내 거의 모든 기관에 기능직 공무원 수가 엄청나게 증가되었다는 점이다. 고용직

32) 읍·면·동 공무원 수는 읍·면·동 기능전환후 주민자치센터운영계획에 따라 2002년 1월기준으로 567명을 감축하여 2,483명으로 줄어들었음.

공무원을 기능직으로 전환하여 기능직 공무원의 수가 늘었다는 점을 감안하더라도 고용직과 기능직을 합한 전체 증가비율은 상당히 높다. 특히 시·군과 읍·면·동의 기능직과 고용직의 수는 다른 직급에 비해 '85년을 기준으로 '96년말에 도본청이 불과 3.2%증가한데 비하여, 읍·면·동은 43.6%, 시·군자치단체는 54.2%가 증가하였다(고용직이 기능직으로 전환되어 '85년과 비교하여 고용직 수가 적기 때문에 기능과 고용직을 합하여 계산되었음을 표참조). 더구나 기능직은 타자수로 활용하기 위해 필요한 인력이었으나 '85년과 비교해 볼 때 지방정부에 개인용P/C가 거의 보급되어 있기 때문에 불필요한 인원은 과감하게 줄일 필요가 있었고 구조조정시 많은 인원이 감축되었다. 다만 전문성을 갖춘 필요한 인력은 행정의 전문화를 확보하는 차원에서 행정기능의 활성화를 위해 존속시킬 필요가 있다.

넷째, 지방자치체가 본격화된 '90년대 이래 국가직 공무원 수가 현격하게 줄어들었다. 단순히 국가직을 지방직으로 전환시킴으로써, 지방직 공무원수가 증가되는 결과를 가져왔다는 점이다. 이러한 현상은 도본청과 시·군자치단체에 두드러지게 나타나고 있다. 강원도의 재정자립도가 전국에서 최하위에 머물고 있는 실정에서 국가직의 단순한 지방직 전환은 지방재정에 압박요인으로 작용함에 틀림없다. 더구나 지방행정공무원을 감축해야하는 현시점에서 국가직의 지방직 전환은 커다란 장애물이 되고 있다. 따라서 재정자립도만 문제삼을 일이 아니라고 본다.

다섯째, 직급별로는 일반직의 비중이 너무 높다는 점이다. 2000년 12월을 기준으로 일반직의 비중이 도본청의 경우 71%, 시군본청의 경우 70%, 읍면동의 경우 90%가 일반직이다. 일반행정직렬이 과다 비중을 차지하는 것은 전문성의 결여로 급변하는 행정수요변화에 대응하지 못하는 문제가 예상된다. 이들은 변다른 전문성이 없으면서도 거의 중요한 의사결정과 승진상의 우위를 점하고 있다는 비판도 있다. 임명관리상 신축성을 기할 수 있다는 장점이 없는 것은 아니지만 인사권자의 재량권을 과도하게 확대시켜 정실과 독단이 개입될 여지도 상대적으로 높다.

2) 직급별 공무원 불균형 문제

IMF이후 행정부분의 구조조정으로 행정조직에 기현상이 나타나고 있다. 98년 이후 신규채용이 거의 중단되고 구조조정을 단행한 결과 강릉시의 경우 일반행정 9급 직원이 단 1명밖에 되지 않는 등 하부조직약화라는 기현상이 나타난 바 있다. 강릉시에 근무해야할 9급 정원이 44명이라는 점을 고려하면 인력감축이 단행된 기간동안 조직의 불균형이 어느 정도 심화되었는지 잘 알 수 있다. 공무원들의 평균연령도 과거에 비해 눈에 띄게 고령화되어 강릉시의 경우 평균연령이 42세이었다. 조직원의 고령화로 시청내 직장예비군 수도 격감하여 과거 중대규모의 예비군이 소대급으로 격하되었다. 조직원의 고령화는 환경변화에 유연하게 대응하는 능력의 부족으로 경쟁력을 약화시키는 요인이 될 수도 있다.

다음 표에서 확인할 수 있는 바와 같이 이러한 문제점은 강릉시만의 문제가 아니라 강원도와 시군 자치단체가 모두 당면한 문제이다. 피라미드형태이어야 할 공무원인력구조가 다이아몬드형으로 바뀌면서 승진이 쉬웠던 하위직급의 승진적체가 누적되고 있다. 이러한 인력구조의 불균형

문제를 해결하기 위해서는 결과적으로 전직원을 간부화해야 하는 문제로 비약될 수 있다. 결과적으로 공무원들의 최대 관심사인 승진이 어렵게 됨으로서 공무원들의 사기를 크게 저하하게 될 우려가 있다. 사기뿐만 아니라 종합적인 지방행정의 업무대응을 신속적으로 대응하기 못하게 됨으로서 업무공백이 초래될 수도 있다.

〈표-2〉 공무원 현원현황

(단위 : 명, %)

연도/ 직렬별	구분	강원도전체			도본청			시군전체		
		정원	현원	비율	정원	현원	비율	정원	현원	비율
1999		14,722	14,738	100.1%	2,859	2,945	103.0%	11,863	11,793	99.4%
2000		14,509	14,262	98.3%	2,891	2,879	99.6%	11,618	11,383	98.0%
	일반직	10,107	9,729	96.3%	1,166	1,141	97.9%	8,941	8,588	96.1%
	1급	1	-	-	1	-	-	-	-	-
	2급	-	1	-	-	1	-	-	-	-
	3급	12	8	66.7%	9	6	66.7%	3	2	66.7%
	4급	107	107	100.0%	50	53	106.0%	57	54	94.7%
	5급	710	710	100.0%	192	193	100.5%	518	517	99.8%
	6급	2,390	2,343	98.0%	325	308	94.8%	2,065	2,035	98.5%
	7급	3,207	3,389	105.7%	352	336	95.5%	2,855	3,053	106.9%
	8급	2,200	2,135	97.0%	58	62	106.9%	2,142	2,073	96.8%
	9급	872	419	48.1%	4	3	75.0%	868	416	47.9%
	연구직	163	188	115.3%	147	151	102.7%	16	37	231.3%
	지도직	445	429	96.4%	28	28	100.0%	417	401	96.2%
	교육직	62	36	58.1%	62	36	58.1%	-	-	-
	소방직	1,246	1,246	100.0%	1,246	1,246	100.0%	-	-	-
	기능직	2,666	2,798	105.0%	369	402	108.9%	2,297	2,396	104.3%
	정무직	19	19	100.0%	1	1	100.0%	18	18	100.0%
	별정직	340	298	87.6%	47	36	76.6%	293	262	89.4%
	계약직	-	26	-	-	17	-	-	9	-
	고용직	69	110	159.4%	-	-	-	69	110	159.4%

출처: 강원도, 강원도통계자료집, 2002.

2. 강원도 도내 공직자 공직생활 設問調査 結果

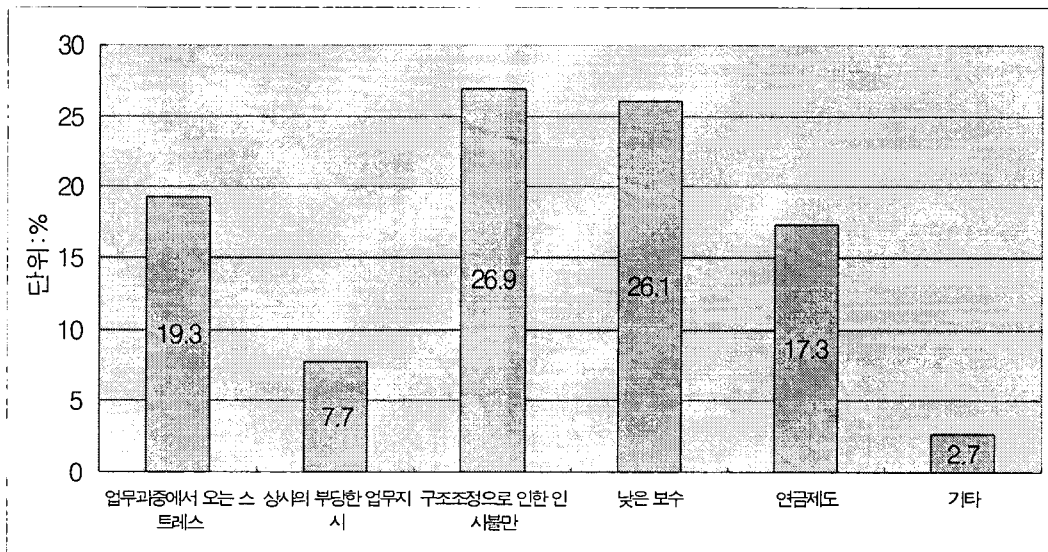
본 설문조사는 강원도 자치단체의 공무원 600여명을 대상으로 2001년 8월 12일부터 9월 16일까지 설문조사하였으나 응답인원은 508명이었다. 설문조사를 통해 나타난 일구통계학적인 특성을

살펴보면, 성별로는 남성이 83.0%, 여성이 16.9%였으며 연령별로는 20~30세 미만이 5.8%, 30~40세 미만이 43.2%, 40~50세 미만이 39.5%, 50세 이상이 10.6%였다. 담당업무별로는 민원업무 8.8%, 기획업무 16.3%, 지원업무 30.7%, 사업시행부서 23.2%였으며, 근무년수별로는 5년미만 5.8%, 5년 이상-10년미만 17.3%, 10년 이상 -20년미만 40.3%, 20년이상-30년미만 28.4%, 30년이상 6.1%, 직급별로는 서기보 5.8%, 서기 11.7%, 주사 44.1%, 사무관 14.0%, 서기관이상 3.3%, 무응답 21.1% 등이었다.

1) 공직생활 불만원인 및 사기문제

도내 공무원들이 느끼고 있는 불만요인은 다음 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 구조조정으로 인한 인사불만이 응답자중 26.9%로 가장 높았고, 낮은 보수도 26.1%로 인사와 관련한 불만과 비슷한 26.0%였다. 이외에 업무과중으로 인한 스트레스가 19.3%, 연금제도문제 17.3%로 나타났다. 보수나 연금문제 등은 중앙정부의 정책과 관련한 불만이라고 한다면 지방자치단체와 관련한 인사문제나 업무과중으로 인한 스트레스는 지방자치단체가 향후 관심을 갖고 불만해소를 위해 노력해야 할 부분이라고 판단된다.

〈그림 1〉 공직자 공직생활 불만 요인

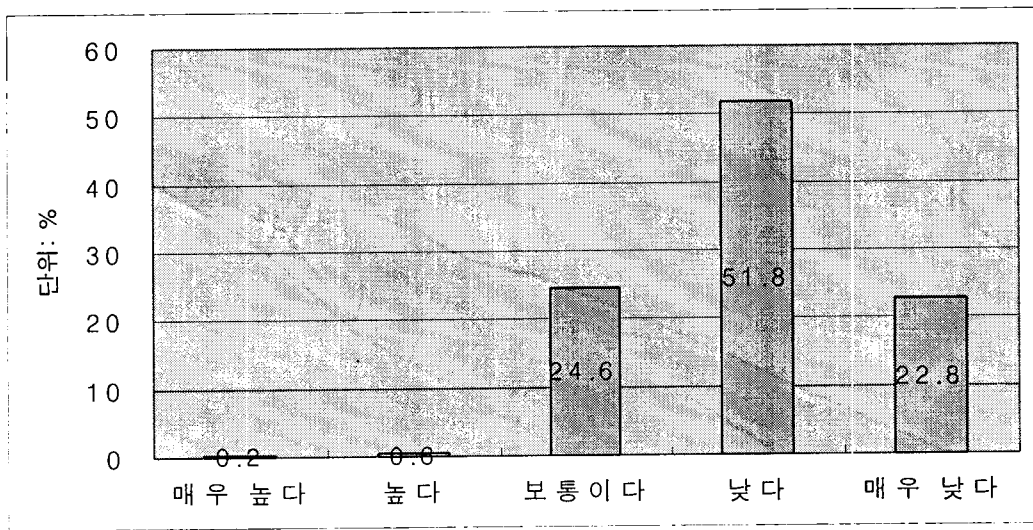


보수에 대해서는 매우 낮다가 8.1%, 낮다가 58.7%로 불만족스럽게 생각하는 공무원들이 56.8%에 달했다. 도내공무원들의 후생복지향상 및 사기진작을 위해 가장 시급한 것은 무엇이라고 생각하느냐는 질문에 대해 보수 인상 및 보수체계개선이 응답자중 34.1%로 가장 높았으며, 공정한 인사관리가 31.6%로 인사와 보수문제에 높은 반응을 보였다. 다음으로는 열심히 일한 공무원에 대

한 인센티브제공이 16.5%로 비교적 높게 반응을 보였는데 열심히 일한 것에 대한 보상이 이루어지고 있지 않다는 것에 대한 불만으로 해석될 수 있다.

보수와 인사에 대한 불만 등과 관련하여 현재 도내 공무원들의 사기를 묻는 질문에 대해 다음 그림에서 보는 바와 같이 매우 낮다가 22.8% 낮다가 51.8%로 보통이라고 응답한 24.6%에 비해 사기가 낮다고 응답한 비율이 3배에 달할 정도로 변별력이 높게 나타났다.

〈그림 2〉 도내공무원들의 사기



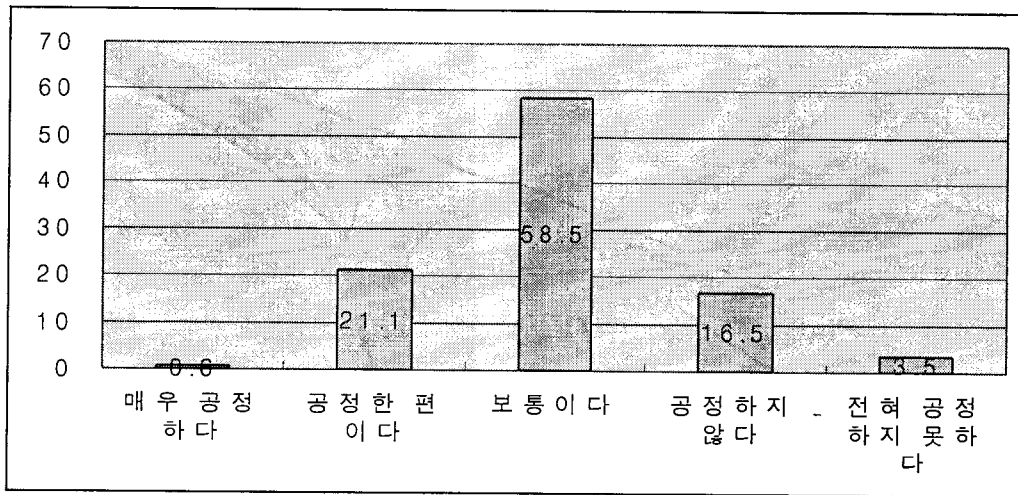
이는 공직사회에 전반적인 사기가 매우 낮다는 것을 나타내는 것으로 해석된다. 도내공무원들의 사기는 전반적으로 낮지만 현재 강원도내에서 공직생활을 하는 것에 대해서는 그저 그렇다고 응답한 사람들이 50.6%로 절반이상이었으나 만족한다고 응답한 사람들(33.1%)이 불만족하는 사람들(16.3%)보다 2배정도로 많았다. 이 사실은 보수와 인사에 대한 불만과 자치제실시로 행정수요가 증대되어 일거리가 늘어났지만 공직에 대해 자긍심을 가지고 있다는 긍정적인 측면으로 해석될 수 있다.

2) 업무실적평가

도내 공무원들이 느끼고 있는 업무실적에 대한 평가의 공정성에 대해서는 상대적으로 불만요인이 적은 것으로 조사되었다. 즉 응답자중 보통이라고 응답한 사람들의 비중이 58.5%에 달하였고 공정한편(21.1%)이라는 응답과 매우 공정하였다는 응답도 0.6%에 달해 전체적으로 긍정적으로 도내 공무원들은 비교적 업무실적평가가 공정하게 이루어지고 있다고 생각하고 있는 것으로 조사되었다. 그러나 98년 민선2기 초, 도내 00기초자치단체의 전직원에 대한 설문조사에서는 하위직급과 여성공무원들의 업무실적평가와 관련한 불만이 상당히 높게 조사된 바 있다. 그리고 일반직렬의

비중이 높아 전문성이 미약하고 공직특성상 실적에 대한 객관적인 평가가 어렵기 때문에 공정한 평가에 대한 응답이 높게 나타난 것은 상대적으로 만족하고 있다는 것으로 해석되어야 한다. 실제로 업무실적에 대한 객관적이고 공정한 평가는 어려우며 평가항목의 측정기준도 불명확할 수밖에 없다. 때문에 연공서열이 중시될 수밖에 없고 학연이나 지연에 의한 정실인사의 소지도 비교적 높을 수밖에 없다.

〈그림 3〉업무평가의 공정성



또한 구조조정으로 직급별 승진누적으로 인사평가에 대한 불만은 직급별로 이번 조사에서도 격차가 큰 것으로 조사되었다. 담당하고 있는 업무에 대해서도 적성에 맞는다(40.1%)와 매우 적합하다는 응답(5.9%)도 높게 나타나 담당하고 있는 업무에 대한 불만은 별로 없는 것으로 나타났다.

3) 상사의 부당한 업무지시

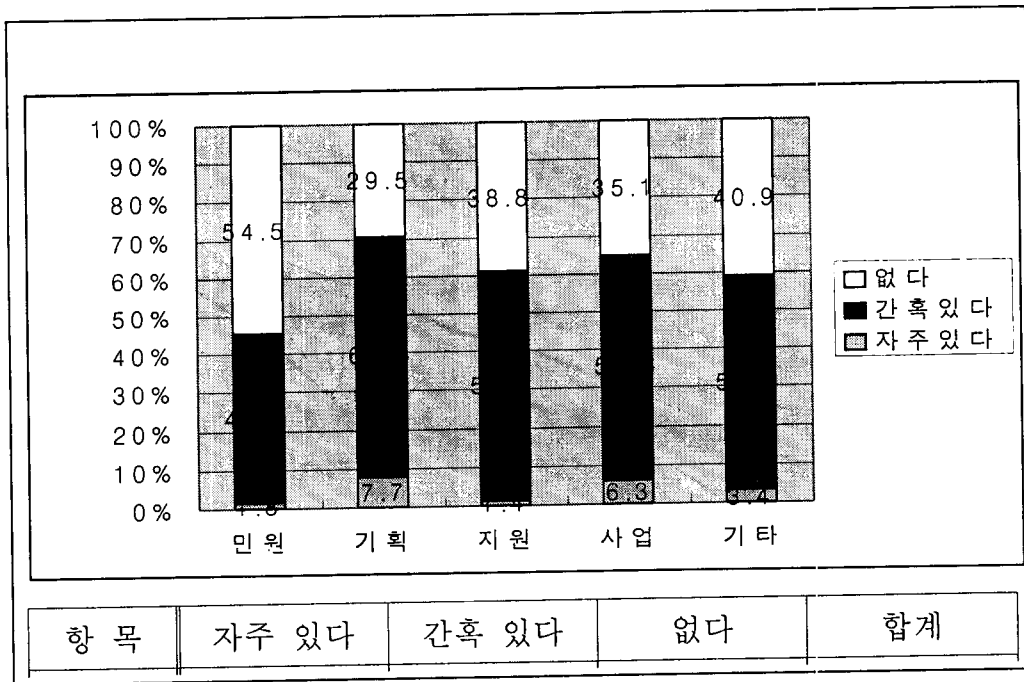
상사의 부당한 업무지시를 받아본 경험이 있느냐는 질문에 대해 다음 그림에서 보는 바와 같이, 없다(38.3%)보다는 간혹있다(57.9%) 자주있다(3.8%)는 응답이 상당히 높게 나타나 전반적으로 상사의 부당한 업무지시를 상당수의 공직자들이 경험하고 있는 것으로 조사되었다.

상사의 부당한 업무지시를 얼마나 자주 받느냐는 질문에 몇 달에 한두번이 36.6%, 한달에 한두번이 25.5%, 일주일에 한두번이 10.7%로 전반적으로 자주 부당한 지시를 받고 있는 것으로 조사되었다.

설문조사응답자중 직장생활에 불만을 가지고 있는 사람들은 만족하고 있는 사람들에 비해 자주 혹은 간혹 있다는 응답이 69.5%로 만족하고 있는 사람들(57.7%)에 비해 높게 응답하였다. 이러한 사실은 상사의 부당한 지시가 직장생활을 하는데 불만요인으로 크게 작용한다는 것을 반증하는 것으로 판단된다. 또 부당한 업무지시의 빈도에 대해서도 대부분 한달에 한두번 이상이 불만족하는 사람들의 경우 35.3%로 직장생활에 만족하고 있는 사람들의 응답비율 18.6%보다 2배이상 높

게 응답하였다. 근무년한에 따른 차이는 별로 없었으며, 여자들보다는 남자들이 부당한 지시를 자주 받거나 경험이 있는 것으로 조사되었다. 민원업무(54.8%)나 지원업무(38.8%)가 부당한 지시를 받은 경험이 없다는 응답이 높은 반면에 기획업무를 담당하는 경우는 부당한 업무지시를 당한 경험이 70.5%에 달하며 사업담당부서도 64.9%로 부당한 지시경험이 많은 것으로 조사되었다.

〈그림 4〉 상사의 부당한 업무지시 경험



기획부서는 한달에 한두번이상 부당한 지시를 받는 경우가 34.7%로 민원담당부서(16.5%)에 비해 두배이상 자주 부당한 지시를 받고 있는 것으로 조사되었다. 부당한 업무지시에 대해 담당직급 별로는 서기이하가 약간 높게 나타났으나 별차이가 없는 것으로 나타났으며 연령에 따른 차이도 별로 없었다. 여기에서 참고할 사항은 직급별로 상위직급이 하위직급에 대해 부당한 지시를 하는 경우보다는 업무부서별로 차이가 많이 나타난다는 것을 알 수 있다.

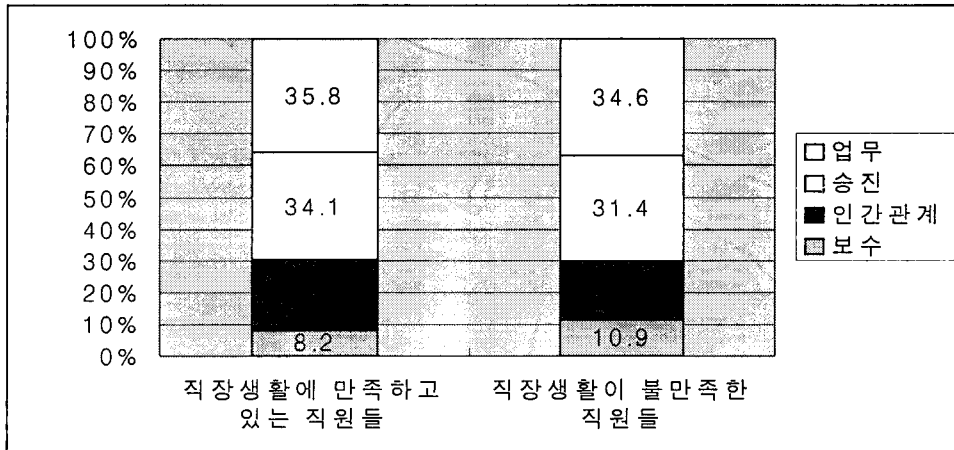
이러한 사실은 과거 자치제 실시나 민주화 이전에 비해 권위주의적 업무의 부당한 지시보다는 업무의 성격에 따른 부당한 지시가 많다는 것을 알 수 있다. 특히 기획부서의 부당한 지시가 많다는 것은 법정업무 외에 자치제가 실시되면서 기획기능이 중요하게 되었고 이에 따른 업무가 증대되고 있다는 것을 알 수 있다.

4) 조직구성원 개인차원 스트레스 요인

직장생활에 불만족하는 사람들이 가장 스트레스를 많이 받는 것은 업무(34.6%), 승진(31.4%), 인

간관계(17.3%), 보수(10.9%)였으며, 만족하는 사람들은 승진(35.8%), 업무(34.1%), 인간관계(22.4%), 보수(8.2%)로 약간의 차이가 있었다. 즉 보수보다는 승진과 업무, 인간관계로 인한 스트레스를 많이 받고 있는 것으로 조사되었다.

〈그림 5〉 직장 만족도와 스트레스 요인



승진에 대한 스트레스는 20년 이상 근무자(38.8%)들 즉 나이가 40세 이상인 사람들이 10년 미만(22.3%)에 비해 스트레스를 많이 받고 있었으며, 업무와 보수에 대해서는 근무연수에 따른 차이는 별로 없었다. 인간관계로 인한 스트레스는 근무년한이 많은 사람들 보다 적은 사람들이, 남자들 보다는 여자들이, 민원업무부서와 지원업무부서에서 높게 받고 있는 것으로 나타났다.

업무로 인한 스트레스의 원인에 대해서는 “업무량이 많아서”에 대한 전체 응답이 32.8%로 높게 나타났으며 “단순업무의 반복”도 26.2%로 높게 나타났다. 그 외에 상사의 재촉이나 적성이나 전공부적합에 대해서는 낮게 응답하였다. 단순업무의 반복에 대해서는 만족하는 사람들이 29.5%로 불만족하는 사람(21.1%)들에 비해 높게 응답하였고, 상사의 재촉에 대해서는 불만을 느끼고 있는 사람(14.1%)들이 만족하는 사람(7.1%)들에 비해 높게 응답하였다.

단순업무반복으로 인한 스트레스는 근무년한이 10년 미만이 사람(34.7%)들이 20년 이상근무한 사람들(18.8%)에 비해 높게 나타났다. 여성들의 경우에는 스트레스원인으로 업무량이 많은 것(11.1%)보다도 단순업무반복으로 인한 스트레스(55.6%)에 가장 높게 응답하였다. 이 사실은 여성 공무원들이 기능직이 많아 나타난 현상으로 해석된다. 업무부서별로는 업무량이 많다고 응답한 업무형태는 기획업무(47.4%) 사업시행부서(43.2%)로 민원업무(28.6%)나 지원업무부서(25.9%)보다 높게 응답했다. 이는 자치제 실시이후 기획업무부서와 사업부서의 업무량이 늘어났다는 것을 입증하는 것이라고 판단된다. 단순업무반복으로 인한 업무 스트레스는 기획부서(6.4%)는 낮은 반면 지원업무부서(25.9%)와 민원업무부서(21.4%)가 높은 것으로 나타났다.

업무량으로 인한 스트레스는 직급별로는 주사들이 가장 많이 받고 있는 것으로 나타났으며 단

순업무로 인한 스트레스는 하위직급에서 많이 나타나는 것으로 보인다.

인간관계로 나타나는 업무상 스트레스는 불만을 느끼고 있는 사람들은 직속상사와의 인간관계(42.4%)로 인한 스트레스가 간부급상사와의 관계(24.7%)보다 높는데 비해 만족을 느끼고 있는 사람들의 경우 직속상사나 간부급상사와의 관계가 비슷하게 나타났으며 불만을 갖고 있는 사람들의 경우 직속상사로 인한 불만이 높다는 것을 알 수 있다. 여성들의 경우 직속상사와의 관계로 인한 스트레스(30.9%)만큼 동료관계(29.6%)에서도 많은 부담을 갖고 있는 것으로 나타났다. 업무 부서별로는 사업시행부서는 직속상사와의 인간관계에서 오는 스트레스가 다른 부서 평균값인 32.8%보다 높은 45.0%가 응답했으며 간부급상사에 대한 스트레스도 높게 나타났다. 기획부서의 경우에는 직속상사(33.3)보다도 간부급상사와의 관계(39.7%)에서 더 많은 스트레스를 받는 것으로 나타났다. 민원부서와 지원업무부서는 동료관계에서 상대적으로 스트레스를 많이 받는 것으로 나타났다. 연령별로는 40대 미만의 경우 간부급상사(18.0%)보다 동료관계(20.9%)에서 나타나는 스트레스가 더 큰 것으로 조사되었다.

5) 분석결과 및 시사점

도내 공무원이 공직에 대한 사기는 전반적으로 저하되어 있으나 공직생활에 대한 만족감은 비교적 높은 것으로 조사되었다. 업무와 관련한 불만요인은 인사제도와 낮은 보수, 업무과중, 연금제도, 상사의 부당한 지시 등으로 조사되어 중앙정부의 인사정책과 관련되는 보수나 연금제도에 대한 불만이 높은 편인 것으로 조사되었다. 그러나 강원도가 자체적으로 해결해야 할 과제로 공정한 인사제도의 정착이나 업무과중에 대한 문제 등을 해결하기 위한 노력을 지속적으로 해야 할 것으로 판단된다.

사기 진작 방안으로 보수인상 및 개선에 대한 관심이 전반적으로 높은 편이었으나 공정한 인사관리와 인센티브제의 도입에 대해서도 전반적으로 관심이 높았다. 업무와 관련하여 업무실적에 대한 평가의 공정성에 대해서는 불만요인이 완화된 편인 것으로 조사되었다. 인사에 대한 불만은 어느 조직이나 제로섬게임과 같은 특징이 있으므로 공정하게 관리하기 위한 지속적인 노력이 있어야 한다.

담당하고 있는 업무에 대해 본인 적성에 적합하냐는 질문에 대해서는 대부분 적합하다고 응답하여 업무적성에 대해서는 불만이 없는 것으로 조사되었다. 상사의 부당한 지시에 대해서는 전반적으로 부당한 지시를 간혹 혹은 자주 경험하고 있는 것으로 조사되었다. 특히 업무부서나 기능에 따른 편차가 큰 것으로 조사되어 과거의 권위주의적인 행태에서 일어나는 것이 아니라 업무와 관련하여 상사의 부당한 지시를 당하고 있는 것으로 조사되었다.

직장내 스트레스 원인은 보수보다는 업무나 승진, 인간관계에서 스트레스를 많이 받는 것으로 조사되었다. 업무로 인한 스트레스는 업무량이 너무 많아서가 가장 높았으며 “단순업무의 반복”도 높게 조사되었다. 인간관계로 나타나는 스트레스는 직속상사나 간부급 상사가 많아 아직 위계질서가 중요하게 작용함을 알 수 있었다. 특히 기획부서는 직속상사보다 간부급 상사로 인한 스트

레스가 더 높았으며 민원부서와 지원부서는 동료관계에서도 스트레스를 많이 받는 것으로 조사되었다.

이 외에도 현 사무실 여건과 관련해서는 청사환경개선사업이나 1인 1컴퓨터 보급 등에 따라 만족도가 아주 높은 것으로 조사되었다. 후생복지시설에 대해서는 대체적으로 만족도가 높았으며, 여직원들을 위한 휴식공간부족에 대해 여직원들의 건의사항이 있었고 불만이 높은 것으로 조사되었다. 직원사기진작책에 대한 선호도와 관련하여 많은 직원들이 긍정적으로 평가하고 있었다. 특히 직접적으로 수혜가 되는 시책(직원자녀 장학금, 하계휴양소운영, 상조회운영, 새마을 금고 등)에 대해서 적극적인 반응을 보였다.

IV. 지방공무원 공직생활 불만해소를 위한 대책

조직관리 철학으로 조직은 오래 지속되면 될수록 결국 무능한 사람들로 꽉 차게 된다는 피터의 법칙(Peter's law)이나 업무의 증감과는 관계없이 조직 구성원의 수와 사무실 책상은 늘어난다는 파킨슨의 법칙(Parkinson's law)이 있다. 오래 고인 물은 썩는다는 우리 속담이 함축하고 있는 의미를 되새겨 보건대, 공공조직 생산적인 관리를 위해서는 지속적인 혁신은 불가피하다. 설문조사결과에 따르면, 공무원들의 관심사는 승진과 보수 등 실질적으로 공직생활에 도움이 되는 문제에 대해서 높은 반응을 보였다. 그러나 지방공무원에 대한 일률적인 구조조정으로 인원이 줄어들고 신규채용이 몇 년간 이루어지지 않아 지방자치단체조직의 신진대사가 원활하게 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 반면에 근무환경에 대해서는 대체적으로 만족감을 나타내었고 복지시설이나 제도에 대해서도 만족하는 것으로 나타났다. 따라서 다음에서는 이러한 의미있는 사실들을 중심으로 지방공무원들의 불만을 최소화하여 효율적인 업무수행방향에 대한 것을 논의해 보기로 한다.

1. 지방자치단체 업무관리측면

도내 공무원들에 대한 설문분석결과 상사의 부당한 업무지시나 관리를 위한 관리, 보고를 위한 보고 등으로 업무량이 상대적으로 많이 늘어나고 있다. 자치단체 과단위 부서에서 서무기능이 중요하고 많은 비중을 두게되는 것은 이를 입증하는 것이라고 볼 수 있다. 결과적으로 지역주민들을 위한 행정이 아니라 관리를 위한 관리로 생산성과 효율성이 떨어지게 된다고 본다.

1) 결재와 회의 간소화

우선 결재간소화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 결재권을 하향조정하여 정책적인 판단을 요구하는 사항이외에는 국·과장 등 중간관리층에게 위임하여 스피드 행정을 촉진하고, 지휘부가 정책구상에 필요한 여유시간을 부여할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 자체위임전결규정 개정, 파시용·상급자 대면용 상향결재 지양 등을 할 수 있는 중간관리층의 솔선수범 운동이 요구된다.

이외에도 비대면·일괄결재나 지정결재시간 운영, 전자결재활성화, 회의결재제도도입 등을 고려해 볼 수 있다.

이를 위해서는 회의 개최 여부를 신중히 하여 일방통보성·전달성·책임분산적 회의, 토의하지 않는 회의, 결정하지 않는 회의 등 낭비적 회의는 과감히 폐지할 필요가 있다 또한 회의 시간은 20분 이하를 Best, 1시간을 최장으로 하여 소요시간 최소화할 필요가 있다. 또 회의 시간엄수하고, 회의자료 최소화 및 사전 배포하며 회의 참석범위 최소화하여야 한다.

2) 문서유통량 감축

문서생산을 최소화 할 수 있도록 1건 1매(One Best)를 원칙으로 하고, 간단한 사항은 구두, 전화, 메모지를 활용하여 전달, 보고하는 방법을 찾아야 한다. 기안내용과 다른 의견이 있을 경우 기안문 자체를 수정하거나 의견을 첨부하는 방식에 의해 기안문 재작성을 최소화하고, 검토의견 등을 통하여 중간관리자들의 단계적 의견 집약에 의해 최종결재자의 판단에 다양한 정보제공 및 신축성 부여해야 한다. 문서 및 간행물은 직접 회신을 해야 하거나 업무협조 등 관련성이 밀접하여 꼭 필요하다고 판단되는 기관과 부서에만 배포하고, 이첩시행시 사전에 해당부서를 확인하는 등 필요성을 충분히 검토하여 남발을 방지해야 한다. 수신처가 다수인 문서는 관보의 공문시행방법으로 하여 1매 시행에 그치도록 하고, 온라인시스템을 활성화하는 등 문서수발·방법을 개선해야 한다. 공지사항 등은 기관내 소식지 게재나 전자결재시스템의 전자게시판을 활용하여 전달하고, 게시된 내용에 대하여 향후 참고할 사항이 있으면 출력하지 말고 자신의 PC에 저장하여 이용하도록 한다.

3) 기관간 보고사무 감축

각 부서는 사무관리규정을 마련하여 자체보고 심사를 엄격하게 준수하여 보고하도록 하여 문서 남발을 방지하여야 한다. 보고심사기준으로 ① 보고의 활용실적이 없는 등 보고목적의 타당성, ② 보고내용의 유사성 등 다른 보고와의 중복 여부, ③ 보고기일 또는 보고주기의 타당성, ④ 보고작성기관의 적정성, ⑤ 기존자료 활용가능성 및 표본조사 가능성, ⑥ 보고서식의 합리성 등을 종합적으로 검토하여 기관간 보고사무 감축방안을 마련하여야 한다.

4) 업무량 감소를 위한 업무일몰제시행

자치제 실시이후 시책사업을 발굴하여 매년 시행하면서 업무가 너무 많이 늘어났다. 각 담당부서별로 자기고유업무 사수를 위해 계절적 수요가 발생하거나 년례행사정도인 사무까지도 담당업무로 확정하고 있다. 더군다나 업무량은 늘어났으나 구조조정으로 인원은 감축되어 부서간 담당업무의 불균형문제도 제기될 수 있다. 이는 결국 업무능률을 떨어트리는 근본 원인이 될 수 있다. 따라서 도내에서 시행되고 있는 사업이나 업무에 대한 평가를 통해 업무시행의 방향을 결정하여 전체 업무량을 줄이는 제도로 업무일몰제를 도입할 필요가 있다.

2. 지방자치단체의 조직구조적 측면

1) 조직편제방식의 기능적 일관성과 특색 유지

행정업무의 수행에 있어서 일관성을 유지하고 동일업무에 대한 부서간 중복을 피하기 위해서는 조직편제의 일관성을 유지하여야 한다. 이러한 원칙을 지키기 위해서는 기능별 조직편제 방식을 준수하고 대상별 조직편제방식은 예외적으로만 인정하는 것이 바람직하다.

기초자치단체들이 행정조직을 편제할 때 일반적으로 위임사무의 처리 및 도정업무와의 관련성을 이유로 하여 광역자치단체의 조직편제를 답습하는 경우가 매우 많다. 그러나, 이러한 조직편제는 지역적 특성을 제대로 반영하지 못하는 결과를 초래함으로써 과감한 개혁이 요구된다.

각 자치단체들이 지역의 비전과 철학을 구체적으로 설정하여 과연 그 비전과 철학을 합리적·효율적으로 추진해 나가기 위해서는 어떠한 조직편제가 바람직할 것인가를 충분한 시간을 갖고 연구 검토해야 할 것이다. 결국 조직편제의 개편이 소극적이고, 또 빈번하게 시행되는 것은 오히려 지방행정조직을 기형화시킬 수 있으므로 중·장기적 차원에서 조직개편이 이루어져야 한다.

2) 조직하부단위의 통합적 운영

상관의 부하직원에 대한 효율적인 업무감독을 보장하기 위해서는 그가 통솔하는 대상인원의 범위에 대한 적정성을 확보하여야 한다. 이러한 통솔범위의 원리를 적용할 때 1국 4~5개과, 1과에 4~5개 계 그리고 1계에 4~5명의 공무원을 배치하는 것이 적정할 것으로 판단된다.

실제로 계 단위의 경우 소속공무원수가 과다하거나, 과소한 경우(2명)가 다수 나타나고 있어, 이에 대한 조정이 요구되고 있다. 따라서 분장사무별 업무량의 분석과 인력진단 등을 정기적으로 시행하여, 이 결과를 토대로 계원의 수가 과다한 경우나 과소한 경우 업무성격에 따라 조정되어야 한다.

특히 각 부서별 업무의 분석을 통해 지역주민들의 입장에서 업무의 가치와 성과를 평가하여 낭비요인을 추출하여 업무효율화를 도모하는 OVA(Overhead Value Analysis)제도를 도입하여 업무진단을 주기적으로 실행하는 방안도 고려해 볼 수 있다(Mark H. Moore, 1995: 32~37). 이러한 지속적인 노력이 지방행정의 품질과 고객감동, 고객만족을 동시에 추구하여 21세기에 대비한 행정기능의 구조와 기능 아니 행정의 유전자(DNA)를 변화시킬 수 있을 것으로 생각한다.

3) 업무분장의 명확화로 중복업무방지와 협조체제 구축

각 자치단체별로 사무분장은 직제규칙에 의해 명되어 있으나 담당업무에 대한 명확한 업무분장은 되어 있지 않기 때문에 선입자가 후임자에게 업무를 명확하게 인수/인계하지 못하고 있는 실정이다.

현 사무분장표는 각 계별 사무의 대강을 규정한 것에 불과하여 실제 이루어지는 복잡다기한 업무의 내용에 대해서는 구체적인 규정이 없으므로 공식적인 문서로서 업무분장이 다음과 같이 이루어져야 한다.

첫째, 업무의 표준화를 위한 매뉴얼이 만들어진다면 그 속에서 상세한 업무 내용을 명기해야 하며, 그 부서의 구체적인 월별 혹은 연간 실적에 대한 목표치를 규정해야 한다.

둘째, 공무원들의 무사안일주의를 타파하기 위해서는 각 업무에 대해 공동책임을 부여하여 주 책임자가 부재시에는 부책임자가 책임지고 처리하도록 한다면 민원인을 장시간 대기하게 하거나 재차 방문해야 하는 경우는 사라질 것이다.

행정체층간 업무의 중복뿐만 아니라, 자치단체내부 부서간의 업무중복도 업무분장이 불명확하여 불가피하게 나타나고 있다. 업무중복은 부서간의 비협조로 인한 행정의 비효율화 뿐만 아니라 부서간에 서로 미루다 보면, 민원인이 혼선을 빚거나 피해를 당하게 될 것이다.

부서간 업무협조가 원활하게 이루어지기 위해서는 업무의 일원화가 필요하다. 가능하면 중복업무를 줄여나가는 조직개편이 필수적이다. 복합민원의 경우 민원인이 어느 부서를 찾아가 해결을 해야할지를 알 수 없는 경우가 많다. 읍·면이나 동사무소에서 하는 것인지 시·군청에서 하는 것인지 아니면 도청에서 하는 것인지 민원인의 입장에서는 알 수가 없다. 따라서 읍·면·동별로 복합민원을 안내받을 수 있는 상담소를 운영하든가 복합민원을 서로 협조해서 처리할 수 있는 제도적 접근이 필요하다.

V. 결론

지방자치단체 조직의 경쟁력을 높이는 일을 논의하는 것에는 상당한 제약요인이 있다. 주로 사람에 대한 문제이기 때문에 객관적으로 그 방향을 설정하여 논의하기가 어렵기 때문이다. 그러나 분명한 것은 지방자치단체의 조직과 기능 업무 등에 있어 지방자치체를 보다 발전시키기 위한 적극적인 노력을 기울이지 않으면 지방자치자체가 실패할 가능성이 높다는 점이다.

고객중심의 행정서비스를 실행하기 위한 공직자들의 의식개혁이 전제가 되어야 한다. 아무리 좋은 제도를 만들고, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 분권화가 이루어진다고 해도 사람이 변하지 않고는 성과를 거두기 어렵다.

지방자치역사가 깊은 영국에서도 지방자치에 대한 관심이 저하되는 원인을 잘 음미해볼 필요가 있다. 즉 고객인 주민편에서 일하는 시스템으로 지방자치단체가 변하지 않았기 때문에 빚어진 결과다. 우리도 마찬가지다. 조직을 위한 조직, 관리를 위한 관리, 보고를 위한 보고가 결국 업무량을 증가시켜 자치제를 실시하면 할수록 일하기 어려운 행정조직으로 전락할 수 있다.

끝으로 불만이 없는 조직으로 자치단체로 바꾸어 자치단체가 경쟁력을 갖기 위해서는 일선에서 일하는 여러 조직원들의 상황과 의견에 대하여 지휘부의 보다 적극적인 귀기울임과 반영의 의지가 요구된다.

참고문헌

- 강원일보, 중앙일보 신문기사내용
강원도, 각 연도별 통계연감.
김주원, 지방자치단체의 구조조정과 기능 활성화 방안, 강원광장(통권 33호, 강원발전연구원), 1998.
도윤경, “사회적 지원을 고려한 직무스트레스와 직무태도와의 관계: 비서직 종사자를 대상으로,”
인적자원개발연구, 1(1), 1999.
옥원호 · 김석용, “지방공무원의 직무스트레스와 직무만족 및 조직몰입에 관한 연구,” 한국행정
학보, 제35권 제4호(2001, 겨울).
정진호외, 지방경쟁력강화를 위한 기업가형 지방경영, 한국경제연구원, 1995.
정윤길, “지방공무원의 직무만족과 성과에 대한 역할 스트레스와 멘토링의 역할,” 한국지방자치
학회보, 제14권 제3호(통권 39호).
황인정, “지방분권 어떻게 해야 하나?” 강원광장(vol.43, 강원발전연구원), 2001.
한인숙역, 지방정부에 미래는 있는가?, 서울: 이화여자대학교 출판부, 2000.
Mark H. Moore, *Creating Public Value*, London: Harvard University Press, 1995.
Child, J, *Organizational structure, environment and performance: The role of strategic choice*,
Sociology, 6, 1972.
Duncan, W. J., *Organizational behavior*, Boston: Houghton Mifflin co., 1981.
Hackman, J.R & Oldham, G.R, “Motivation through the design of work,” *Organizational
Behavior and Human Performance*, 16, 1976.
Leiter, M.R. & Maslach, C., The impact of international Environment on burnout and
Organizational Commitment, *Journal of Organizational Behavior*, 9, 1988.
Fisher, R.t, “Role stress. The type A Behavior Pattern, and External Auditor Job Satisfaction
and Performance,” *Behavioral Research in Accounting*, 13, 2001.
Jamal, M. & Badawi, J. A., Job stress, Type A-behavior and employees well-being among
Muslim immigrants in North America: A study in workforce diversity, *International
Journal of Commerce & Management*, 54, 1995.
Kemery, E. R., Bedeian, A. G. & Mossholder, K. W., Outcomes of role stress: a multisample
constructive replication, *Academy of Management Journal*, 28(2), 1985.
Rebele, J. & Michaels R. E., “independent Auditors’ Role stress: Antecedent, outcome and
Moderating Variables,” *Behavioral Research in Accounting*, 2, 1990.
Yousef, D. A., “The Interactive effects of roles conflict and role ambiguity on job satisfaction
and attitudes toward organizational change: a moderated multiple regression
approach, *International Journal of stress management*, 7(4), 2000.