

대학 인사관리의 효율화

김 신 복

서울대 행정대학원 교수



대학 행정의 여러 분야 가운데 인사행정은 다른 물질적 자원이나 관리기술 등과는 차원이 다른 '인간'을 다룬다는 점에서 매우 중요한 분야이다. 모든 조직과 제도가 결국 사람의 손으로 운영된다고 볼 때, 인사관리는 핵심적인 요소가 아닐 수 없다. 여기에서는 효율적인 대학 인사관리 방안을 모색하기 위하여 교직원의 신규 채용, 승진 제도, 근무성적 평정 및 전보제도를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 신규 채용

교직원의 신규채용은 합리적이고 객관적 기준에 의해서 유능한 인재들을 충원하는 것이 핵심적인 과제이다. 공개적이고 적극

적인 모집을 통해 우수한 후보자들이 응모하도록 하며, 자격 요건과 구체적인 심사 기준을 명료하게 제시하여 능력 본위로 선발해야 할 것이다.

국·공·사립을 막론하고 대학교원에게는 교육공무원의 법정 자격 기준이 공통적으로 적용된다. 그러나 구체적인 기준은 대학간에 약간 차이가 있으며, 명문 대학일수록 법정 자격 기준을 초과하는 자체 기준을 적용하고 있다.

일부 사립대학에서는 학력 및 경력의 환산 기준을 개인에 따라 달리하는 등 인사 기준이 불분명하여 불평의 원인이 되기도 한다. 특히 유사 경력이나 연구 경력, 시간강사 경력 등의 환산 기준은 대학에 따라 상당한 차이가 있다.

교수의 신규임용에서는 공개채용 제도가

정착 단계에 이르고 있으며, 기존 교수들의 의견을 반영하는 제도적 장치도 도입되고 있다. 모집 사실의 공개는 물론 모집 분야와 전공 분야의 적합성, 연구실적에 대한 질적 평가가 거의 공통적으로 이루어지고 있다. 학과 교수회의에서 심사절차와 기준을 설정한 다음에 학과 또는 단과대학에서 복수 추천하여 대학본부나 이사회에서 최종 결정하는 방식이 일반화되고 있다.

교수들의 신규임용에서 지양해야 할 관행은 자기 학교 출신을 우선 채용하거나 타교 출신의 임용을 제한하는 일이다. 공개채용의 경우에도 특정인을 내정해 두고 형식적으로 절차만 거치는 경우도 없지 않다. 특히 자기 학교 졸업생들을 조교로 오래 봉사하게 한 다음에 강사로 채용하는 등의 사례는 없어야 할 것이다.

계약임용제 및 정년보장 임용(tenure) 심사제도는 원래 대학교수의 연구 분위기 조성에 목적이 있으며, 교수로 하여금 연구실적과 강의를 충실하게 하도록 자극을 주고 있다는 점에서 어느 정도 목적 달성에 기여하고 있음은 부인할 수 없다. 그러나 실제 적용 과정에서 정실이나 주관적인 판단이 개재되지 않도록 심사 기준을 최대한으로 구체화해야 할 것이며, 능력 이외의 요인에 의해서 임용 여부가 좌우되는 일이 없어야 할 것이다.

한편, 사무직원의 임용은 대학 설립별로 그 기준과 쟁점이 전혀 다르다. 국·공립대학의 경우는 사무직원들이 공무원의 신분이므로 공무원임용령에 의해서 모집, 시험, 채용이 이루어진다. 그러나 사립대학의 경우에는 자체 기준에 의해서 독자적으로 선발·임용하고 있다.

공무원 임용에서 학력 제한은 철폐된 지

오래이나 대학행정을 담당하는 사람, 특히 관리직들에 대해서는 대졸자를 채용 또는 배치하는 것이 바람직하다고 판단된다. 특히 독자적인 임용이 가능한 사학의 경우는 학력 등 자격 요건을 강화하여 대학행정요원들의 질적 향상을 기해야 할 것이다. 적지 않은 사학기관들이 기술직을 제외하고는 사무직원들에 대한 구체적인 임용 기준이 설정되어 있지 않아 정실 임용의 소지가 많다. 특히 자기 학교 졸업생 중에서 개인 단위로 비공개리에 특별채용하는 사례는 지양되어야 할 것이다.

2. 승진 제도

교수사회에서는 직급이 낮다고 해서 상급자의 지휘 통솔을 받거나 직무가 다른 것은 아니므로 승진이 큰 의미를 갖는 것은 아니지만, 보수나 근무 조건에 약간이나마 차이를 가져오므로 당사자들은 관심이 높으며 그 공정성 여부는 사기에 큰 영향을 미친다. 공무원 신분인 국·공립대학의 교수들은 교원승진규정이 적용되고 있으며, 사립대학에서도 이를 준용하고 있으나 상당한 정도 독자적인 기준을 마련하고 있다.

대부분 경력평정과 연구실적에 대한 심사를 병행하는 형식을 취하고 있으나 실제로는 거의가 형식적·피상적인 심사에 그치고 있으며, 근무 연한의 경과에 따른 자동적 승진이 일반화되어 있다. 물론 대학에 따라서는 학위가 없거나 연구실적이 현저하게 부진한 사람에 대해서는 수년 동안 승진을 보류하기도 한다. 자동적인 승진이 본인들에게는 불만이 더 적을지 모르지만, 계속적인 전문성의 신장과 자질 향상을 요하는 교

수직에 자동 승진이 관례화되는 것은 결코 바람직한 현상은 아니다.

그러므로 교수의 승진 규정은 근무 성적과 연구실적 등 심사 기준을 가능한 한 객관화하고 공정한 평정 제도를 정착시켜야 한다. 예컨대, 교내·외의 심사위원을 선정하여 강좌 담당 및 논문지도 실적, 저술 및 연구실적 등을 엄격하게 평가하고 종합점수를 산출하는 방식이 제도화되어야 한다.

한편, 사무직의 경우는 승진 기회가 매우 제한되어 있으며 그만큼 승진 기준과 방법에 대한 관심과 논란도 많은 편이다. 국·공·사립을 막론하고 대학의 사무직 직급 구조는 상위직이 극히 적고 보직을 맡지 않은 중간 직위가 많아 승진 적체 현상이 심하게 나타나고 있다. 공무원의 경우, 최근에 부분적으로 복수직급제가 실시되어 부이사관 과장과 서기관 계장이 생겨나고 있지만, 대학에는 그 정원이 극히 한정되어 있다.

공무원임용령 제10조에 의하면 경력평점 3.5할, 훈련성적 2.5할, 근무성적 4할의 비중으로 산출된 종합점수에 의해서 승진 우대순위를 결정하도록 되어 있다. 우선 문제시되는 것은 대학행정을 담당한다는 특수성과 직급별 차이를 감안하지 않고 획일적인 기준이 적용되고 있다는 점이다. 계속교육을 통한 학력 취득이 전혀 반영되지 않는 점도 재고해 볼 만한 문제이다.

최근 교육부 산하기관 직원들의 신규채용에서 시험의 경우는 교육행정직렬이 신설되어 별도의 시험과목이 적용되고 있으나, 승진에서는 교육행정의 특수성을 감안한 독자적인 기준이 마련되지 않고 있다.

승진 제도와 관련된 기본적인 논쟁점은 외부임용과 내부승진 사이의 비율을 어떻게 설정할 것이며, 승진 대상자의 고려 범위를

어디까지 확대할 것인가이다. 외부임용의 비율을 높이는 개방형(open system)의 경우에는 새로운 기풍을 조성하고 자질 높은 자를 유치할 수 있다는 장점이 있는 반면에, 재직자들의 사기가 낮아지고 조직의 안정성이 저하될 우려가 있다. 주로 내부승진에 의존하는 폐쇄형(closed system)에서는 정반대의 장·단점을 가진다.

한편, 공석이 생겼을 때 승진 후보자를 동일기관에 한정하는 것은 폐쇄형의 경우와 유사한 성격을 띠게 되는데, 이는 유능한 후보자의 발굴이 어렵고 각 기관별로 승진 기회상에 불균등을 초래하게 되는 것이다. 국·공립대학의 경우는 승진 기회가 타행정기관보다도 제한되어 있으므로 보직과 상관없이 승진할 수 있는 복수직급 적용범위를 확대해야 할 것이며, 사립대학의 경우도 보직과 관계없이 능력에 따라 승진이 가능한 직능등급제를 채택할 필요가 있다.

승진 기준 면에서 각 요소간에 비중을 조정하는 문제는 당사자들의 이해관계가 얽혀 있으므로 항상 논란의 대상이 된다. 가장 기본적인 논쟁점은 경력과 실적(merit) 중 어느 쪽에 더 비중을 둘 것인가이다. 경력 평정에 있어서는 승진예정 직급의 차상위 직급에 임용된 선임순위를 가장 중요시하는 것이 상례이지만, 이전 경력이나 유사 경력을 어떻게 평정하는가에 따라 논란이 제기된다. 실적의 경우에도 시험을 과한다면 객관성은 비교적 높겠지만 그 내용의 타당성에 대해서 비판을 받기 쉬우며, 근무성적 평정 또는 인사고과에 의존하는 경우에 직무수행 능력의 예측 가능성이 높을지 모르지만, 평정자의 주관적인 판단 혹은 정실이 개재되기 쉽다.

그러므로 대학 행정요원으로서 중요시되

어야 할 요소들을 감안하여 경험과 능력 사이에 조화로운 비중을 설정해야 할 것이다. 이와 아울러 이미 언급한 바와 같이 대학행정의 특수성에 비추어 학력이나 계속교육 혹은 현직훈련 등을 승진 기준에 반영하는 방안이 검토되어야 할 것이다. 사립대학의 경우에는 승진 기준을 독자적으로 설정하는데 별 문제가 없는 것이며, 국·공립대학의 경우도 교육행정직렬을 신설한 취지에 비추어 대학행정의 특수성을 반영한 승진 기준의 조정이 바람직하다고 본다.

3. 근무성적 평정

근무성적 평정은 상급자가 현직자들의 근무 실적, 능력 및 태도 등을 체계적·정기적으로 평가하는 제도로서 승진에 가장 크게 반영된다.

근무성적 평정의 용도로서는 첫째로 승진, 승급, 전직, 감원 등의 제반 인사조치에서 객관적인 기준을 제시해 주며, 둘째로 제3자에 의해서 개개인의 능력과 장·단점이 지적되므로 훈련 수요(training need)의 파악 등을 통해 능력 발전의 기초를 형성하고, 셋째로 개개인에 대한 주의와 관심을 표명하고 업무수행에 대한 평가와 통제를 가함으로써 상·하급자 간의 이해 증진과 근무 능률 향상에 기여하며, 넷째로 채용시험이나 보직 배치 또는 훈련성과의 분석 등 인사 조치 자체에 대한 평가기준을 제시해 준다.

그러나 이러한 용도는 근무성적 평정이 어디까지나 긍정적인 목적으로 객관성 있게 실시되는 경우에 기대할 수 있는 효용이다. 우리나라의 근무성적 평정 제도는 특히 공

무원의 경우에 그 결과가 인사비밀사항으로 공개되지 않기 때문에 상·하급자 간에 그 결과를 놓고 면담(evaluation interview)을 한다거나 인사관리자에 대한 평가 자료로 사용된다는 것은 불가능하게 되어 있다.

평정 방법만 하더라도 현재 공무원의 경우는 도표식 평정척도법(graphic rating scale)을 사용하고 있는데, 주관성이 개재되기 쉽다는 문제점을 안고 있다. 이 평정 방법은 평정요소(근무실적, 근무수행 능력, 근무수행 태도 등)를 한쪽에 나열하여 간단한 설명을 제시하고 다른 한쪽에 4단계의 등급을 표시하도록 된 척도이다. 도표식 평정척도법은 평정표의 작성이 간단하고 평정이 용이하다는 장점이 있는 반면에, 등급의 분류 기준과 등급간의 등간성이 모호하다는 단점이 있다.

이러한 문제점을 개선하기 위한 평정 방법으로는 서열법(grading method), 사실표지법(check list method), 업적보고법(narrative method) 등이 제시되고 있다.

근무성적 평정에서 평정자는 부하 직원들과의 인간관계 등으로 관대화 경향을 띠기 쉬우며, 평정 결과가 중간 등급에 집중되거나 연쇄적인 영향(halo effect)을 받기 쉽다. 이러한 문제점을 최소화하기 위해서 우리 인사행정의 경우는 강제배분식(forced distribution)을 채택하고 있다. 그러나 실제 운영 실태를 보면 여전히 이른바 '역산제'를 써서 정실이나 주관에 흐르는 경우가 많다. 즉, 최종 평정점수를 미리 상정해놓고 개인별 평정요소별 점수를 적절히 조절하면서 거꾸로 산출하는 방식이 만연되고 있는 것이다. 우리 인사행정의 경우는 각 부서간에 직원들의 능력차를 감안하고 평정의 객관성을 높이기 위해서 확인자의 평정을 합

산하도록 하고 있다.

근무성적 평정은 합리적 인사관리를 위한 기초를 제공한다는 의미에서 사립대에서도 반드시 채택되어야 할 제도라고 믿는다. 다만 문제는 명실공히 실적과 능력이 객관적으로 평정될 수 있도록 운영되어야 한다는 점이다. 근무평정 내지 인사고과의 객관성을 확보함과 아울러 그 결과도 승진뿐 아니라 보수에까지 반영하여 점차 실적급(merit pay) 제도가 정착되도록 해야 할 것이다.

4. 전보 제도

직위분류제에서 전보란 동일한 직급 안에서의 보직 변경을 말하며, 같은 직제 내의 한 직위에서 다른 직위로의 이동을 가리키는 것이다. 본디 전보는 근무의 능률 향상 및 개인의 능력 발전이라는 측면에서 중요한 의의를 갖는다. 우선 능력, 적성, 인간관계 등의 면에서 보직에 대한 부적응을 해결할 수 있고, 동일 업무의 장기간 담당에서 오는 권태와 침체를 방지할 수 있을 뿐만 아니라, 광범한 경험을 통하여 새로운 능력을 발전시킬 수 있으며, 상이한 직무를 담당하는 부서 또는 사람들과의 협력관계를 촉진하는 데 기여하기 때문이다.

대학에서 전보는 교수직의 경우 해당 사항이 없으며, 사무직의 경우는 전보의 가능 영역 면에서 국·공·사립 간에 현저한 차이가 있다. 우선 국립대의 사무직은 각급 교육행정기관 및 대학과의 교류 범위가 거의 무제한에 가까울 정도로 개방되어 있다. 물론 한 직위에 1년 이상 근무해야 한다는 제한이 있기는 하지만, 대학행정 업무만을 장기간 담당하여 전문성을 배양할 수 있는 체

계적인 승진·전보제도가 수립되어 있지 못한 것이다. 이는 우리의 공무원 분류 제도가 원칙상으로는 직위분류제를 지양하면서 실제 운영에서는 계급제적 요소가 강한 데서 오는 일반직 공무원 인사관리 전반에 걸친 공통적인 문제점이다. 이렇게 볼 때 경력을 통한 전문성 배양이라는 측면에서 사립대학의 사무직들은 유리한 여건에 있다고 하겠다.

대학 내의 업무 중에서 예컨대 교무처, 학생처, 사무처 등 한 분야에서 계속 근무하도록 하는 것이 바람직한가는 논란의 여지가 있다. 전문성 신장에는 도움이 되겠지만, 상호이해나 사기 향상이라는 관점에서 부서간 전보가 오히려 바람직하기 때문이다. 폭넓은 훈련 목적을 위해서는 순환보직이 요청되기도 하며 업무를 끝고루 익히도록 하는 것은 융통성 있는 인력관리에도 도움이 될 것이다.

전보는 대부분 인사권자의 재량에 속하지만 이른바 '좋은 자리'를 둘러싸고 정실인사가 행하여진다는가, 혹은 실책이나 부조리를 문책하는 징계의 수단으로 전보를 이용해서는 안 될 것이다. 따라서 내부적인 규칙의 형태로라도 전보의 기준을 설정할 필요가 있다. ■

김신복/서울대학교 사범대학 교육학과 및 동 대학 행정대학원을 졸업하고 미국 피츠버그 대학에서 철학박사 학위를 받았다. 한국교육개발원 교육정책연구실장, 교육개혁심의회 실무위원장 등을 역임하고, 현재 서울대학교 행정대학원 교수와 중앙공무원교육원 겸임교수로 재직하고 있다. 주요 저서로 『발전기획론』, 『비교행정론』(공저), 『정책학』(공저) 등이 있고, 다수의 교육학·행정학 관련 논문을 발표했다.