

노동시장 여건변화와 인적자원개발 정책과제

이 병 희*

I. 머리말

1997년 말 경제위기 이후 노동시장은 큰 변화를 경험하고 있다. 우선 거시경제적으로는 잠재성장률의 하락과 함께 일자리 창출능력이 약화되고 있다. 또한 산업별로는 제조업의 고용 비중이 감소하는 가운데 경제위기 이후 일자리 창출을 주도해 온 서비스산업에서는 주로 생산성이 낮은 일자리가 증가하여 왔다. 둘째, 구조조정이 진전되면서 대기업의 일자리 창출능력이 크게 둔화되고 있으며, 한 직장에 평생 고용되는 관행이 약화되고 있다. 이에 따라 근로자의 노동 이동이 크게 증가하고 있지만, 상향 이동은 그다지 이루어지지 않고 있다. 셋째, 외환위기 이후 급증하였던 실업률이 안정화되고 있음에도 불구하고 상당수의 취업예로계층이 존재하며, 비정규직이 확대되는 등 고용 및 소득의 양극화가 진행되고 있다.

일자리 창출과 소멸이 증가하고, 산업별로 일자리 기회가 차별화되며, 노동이동이 활발할수록 근로자의 숙련이 중요해진다. 새로운 일자리에 대한 적응력을 갖추지 못하면 노동이동성의 증대는 근로자의 고용 및 소득의 불안정성으로 귀결되기 때문이다.

그러나 경제환경의 변화는 인적자원개발 투자에 대한 시장 실패를 심화시킬 가능성이 높다. 글로벌 경쟁의 심화와 숙련편향적인 기술진보는 숙련 격차(skill gap)에 따른 양극화를 심화시키는 경향이 있다. 고숙련 근로자에 대한 인력수요의 증대는 핵심 인재에게 인적자원개발 투자를 집중하는 경향을 유발하며, 근로자의 노동이동성 증가는 기업이 인적자원개발 투자 자체를 기피하는 유인을 제공한다.

따라서 노동시장의 불확실성에 대응하여 경제주체의 적응력(adaptability)을 높이기 위

* 한국노동연구원 연구위원(lbh@kli.re.kr).

한 정책적인 노력이 요구된다. 인적자원개발은 더 많은 그리고 더 좋은 일자리를 창출하기 위한 필요조건일 뿐만 아니라 노동시장에서의 유연성과 안정성을 함께 달성하는데 기여할 수 있기 때문이다. 또한 양극화가 궁극적으로 경제환경의 변화에 대응한 경제주체들의 적응력의 차이에서 발생하기 때문에, 인적자원개발은 성장과 분배의 동반 발전을 이루는 생산적인 투자전략이기도 하다. 이 글에서는 노동시장에서의 인적자원개발 투자를 중심으로 직업훈련 정책·제도의 문제점을 진단하고 개선방안을 모색하고자 한다.

II. 현황과 문제점

1. 인적자원개발 투자의 근로생애 단계별 불균형

기술변화와 경쟁의 심화에 따라 12~16년의 정규교육만으로는 40여 년에 걸친 근로생애에 필요한 직업능력을 충분히 확보하지 못하는 상황이 초래되고 있다. 직무 수행에 필요한 숙련 수준이 고도화되고 활용 주기도 단축되면서 생산현장에서의 점진적 혁신(incremental innovation)을 담당하는 근로자의 능력개발은 경쟁력 강화의 핵심적인 요인으로 대두되고 있다. 또한 평생고용 관행이 약화되면서 실직 위험과 노동이동성이 크게 증가하여, 근로자-일자리 일치도(job match quality) 개선과 고용안정을 달성하기 위해서는 근로자의 지속적인 능력개발이 요구된다.

그러나 학교교육 단계에서는 과잉 투자를 우려할 정도로 투자가 이루어지고 있지만, 고용안정 및 경쟁력 강화와 직결되는 노동시장에서의 인적자원개발 투자는 매우 취약하다. 2004년 현재 대학 진학률은 81.3%에 이르고 있으며, 대학 졸업생수도 1980년에 비해 무려 5배가 증가한 494천명에 달한다. 대학교육의 팽창은 전세계적인 추세이지만, 고등교육 진학률 수준이나 증가 속도는 경제발전단계나 소득수준을 감안할 때에도 이례적인 것으로 평가된다. 대학교육의 질 관리를 동반하지 않는 고등교육의 양적인 확대는 청년 실업과 고학력자의 하향 취업 등 인적자원의 비효율적인 배분 문제를 야기하고 있다.

선진국에 비하여 과잉 투자가 이루어지고 있는 학교교육과는 달리 노동시장 진입 이후의 인적자원개발 투자는 매우 낮다. 2004년 현재 성인의 1년 동안의 평생학습 참여율은 21.6%에 그치고 있다. 평생학습 참여희망을 58.7%에 비해 현저하게 낮을 뿐만 아니라 OECD 국가들에 비해서도 크게 낮다. 특히 능력개발과 직결되는 직업훈련 참여율은

〈표 1〉 고등교육기관 진학률

(단위: %)

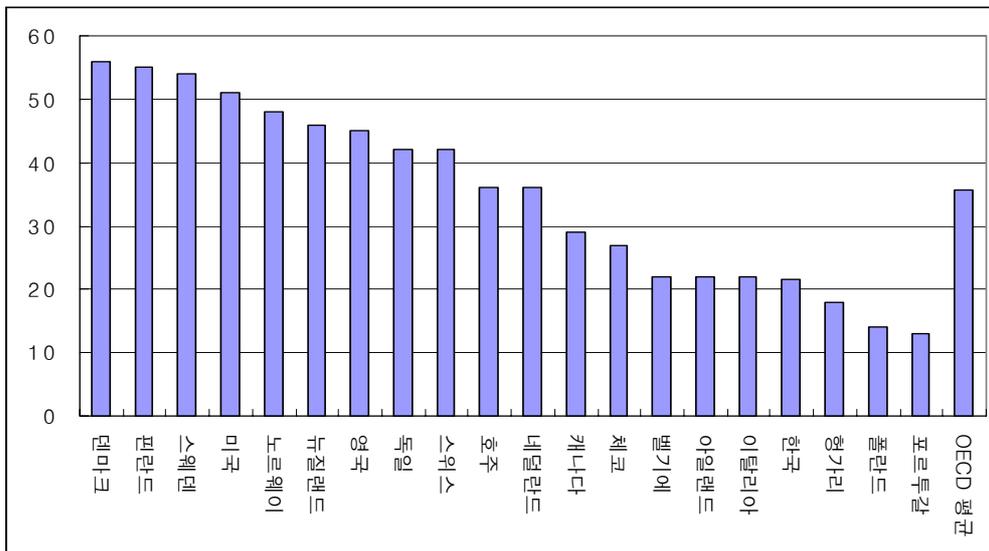
	한 국	일 본	미 국
1990	33.2	36.3	59.9
2004	81.3	49.1('00년)	63.3('00년)

자료: 교육부, 『대학경쟁력 강화를 위한 대학구조개혁 방안』, 2004.9

3% 내외에 불과하다. 이는 우리나라의 인적자원개발이 청소년기의 교육에 국한되어 왔으며, 노동시장에 진입한 이후 인적자본 축적이 거의 정체되고 있다고 해도 과언이 아니다.

〔그림 1〕 성인의 평생학습 참여율 국제비교

(단위: %)



자료: OECD, *Education at a Glance*, 2002; 통계청, 『사회통계조사』, 2004.

특히 노동시장 위협에 취약한 근로계층일수록 평생학습 참여는 현저하게 낮게 나타난다. 연령계층별로는 30대 주노동력계층의 평생학습 참여율이 가장 높으며, 중장년층의 평생학습 참여율은 현저하게 낮다. 노동시장으로부터 퇴출 압력이 높은 중장년층에게 제2의 경력개발을 통해 안정적인 노동시장 참여 기회가 주어지지 않는다면, 고령화의 개인적·사회적 부담은 급격하게 증가하게 될 것이다. 한편 교육수준별로 보면, 대졸 이상의 평생학습 참여율은 42.6%에 이르고 있지만, 초졸 이하 5.0%, 중졸 9.1%에 불과하며 고졸자도 18.7%에 머무르고 있다. 학교교육 수준의 격차에 더하여 평생학습 참여율

〈표 2〉 성인의 평생학습 참여 현황(재학생 제외)

(단위: %)

전 체		평생학습 참여율	평생학습 참여 희망률
		21.6	58.7
연령	15-19세	19.0	66.6
	20-29세	32.5	80.5
	30-39세	29.2	76.9
	40-49세	21.7	62.3
	50-59세	14.4	46.1
	60세 이상	7.3	19.8
학력	초졸 이하	5.0	
	중졸	9.1	
	고졸	18.7	
	대졸 이상	42.6	
직업	전문관리직	46.5	
	사무직	45.1	
	서비스판매직	15.7	
	농어업숙련직	16.7	
	기능노무직	12.7	

자료: 통계청, 『사회통계조사』, 2004.

의 격차가 누적되어, 저학력자의 인적자본 축적이 크게 지체됨에 따라 노동시장에서의 불평등은 확대될 수 있다.

이처럼 노동시장에서의 인적자원개발에 대한 낮은 투자는 근로생애 단계별로 직면하는 실직이나 불안정 고용 위험에 근로자가 능동적으로 대응하지 못하는 문제를 야기한다. 학교교육 이외의 능력개발을 지원하는 직업훈련은 평생학습을 위한 가장 중요한 정책수단이지만, 노동시장에서의 인적자원개발에 대한 투자는 매우 낮은 수준이다. 직업훈련 지원 또한 개별 사업주를 통한 재직근로자와 실업자를 중심으로 이루어지고 있어 근로생애 단계별 위험에 대비한 훈련 기회를 충분히 제공하고 있지 못하다.

개별 사업주에 대한 훈련비 지원 방식은 노동이동의 증대 및 고용형태의 다양화에 따라 기업의 훈련투자가 약화되는 경향에 능동적으로 대응하지 못하며, 이직을 대비한 사전적인 훈련의 역할은 미미한 반면 실직 이후에야 훈련기회를 제공하는 사후적인 처방에 머무르고 있다. 2002년 현재 기업 훈련 가운데 전직 훈련이 차지하는 비중은 0.2%에 불과하여 실직 위험과 경력 변동에 대비한 훈련의 역할은 매우 미미한 수준이다. 이직을 경험한 근로자가 고용보험의 지원을 받는 훈련에 참여하는 비중은 6.3%에 불과하여, 재직하는 근로자의 15.6% 수준을 크게 하회하고 있다.

〈표 3〉 이직 여부별 고용보험의 지원을 받는 훈련에 대한 참여 현황(2002년)

(단위 : 천명, %)

	피보험자수	훈련 참여 (A+B)		사업주 훈련(A)		실업자 훈련(B)	
		인원	비중	인원	비중	인원	비중
재직근로자	5,166	806	(15.6)	806	(15.6)		
이직근로자	1,655	104	(6.3)	79	(4.8)	26	(1.5)
전 체	6,821	910	(13.3)	885	(13.0)	26	(0.4)

자료 : 고용보험전산망(노동부)과 직업훈련정보망(노동부)을 결합한 자료.

2. 능력개발기회의 불평등

기업은 핵심인재 위주의 인력관리 및 인적자원개발 투자에 집중함에 따라 취약근로자의 인적자원개발 접근기회는 제한적이다. 숙련 격차의 해소 없이는 임금과 고용의 양극화를 완화하기 어렵지만, 저숙련·저학력 근로자일수록 인적자원개발 투자에 참여하기가 어렵다.

고용보험의 지원을 받는 기업훈련에서도 여성, 저학력, 저숙련 근로자의 인적자원개발 기회가 제한적이라는 사실은 뚜렷이 발견된다. 훈련 참여자를 보면, 남성의 15.5%에 비해 여성은 이에 크게 못 미치는 8.9% 수준에 머무르고 있으며, 학력별로는 교육수준

〈표 4〉 고용보험의 지원을 받는 기업훈련 참여자의 인적 특성(2002년)

(단위 : 건수, 천명, %)

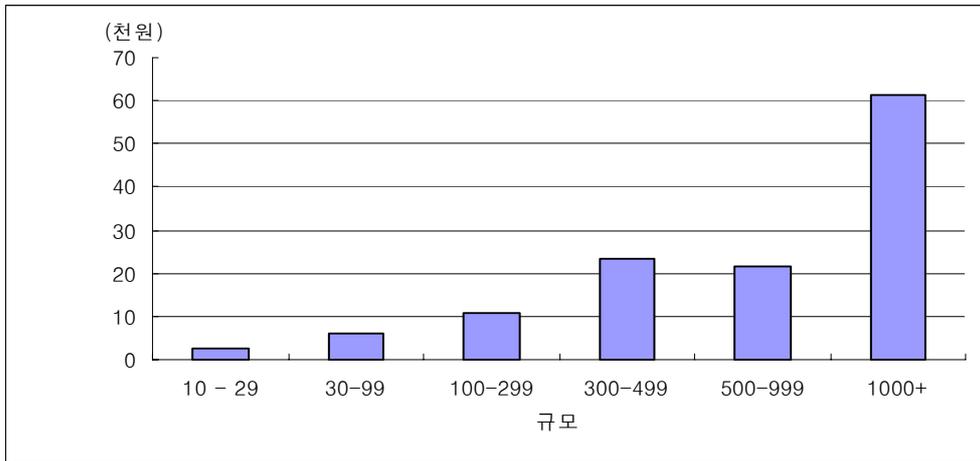
		훈련 참여자		근로자		훈련 참여율
		인원	비중	규모	비중	
성	전 체	960	(100.0)	7,171	(100.0)	13.4
	남자	747	(77.8)	4,832	(66.9)	15.5
	여자	213	(22.2)	2,339	(33.1)	8.9
학력	초졸이하	6	(0.6)	195	(2.7)	3.1
	중졸	22	(2.3)	511	(7.1)	4.2
	고졸	370	(39.8)	3,797	(52.9)	9.7
	전문대졸	132	(14.2)	958	(13.4)	13.8
	대졸	367	(39.4)	1,575	(22.0)	23.3
	대학원졸	33	(3.5)	136	(1.9)	24.1
직종	관리자	47	(5.1)	262	(3.7)	17.8
	전문가	48	(5.3)	373	(5.2)	12.9
	준전문가	113	(12.4)	816	(11.4)	13.9
	사무직	442	(48.3)	2,200	(30.7)	20.1
	서비스판매직	83	(9.1)	723	(10.1)	11.5
	농어업숙련	1	(0.1)	14	(0.2)	6.9
	기능원	137	(14.9)	1,383	(19.3)	9.9
	조작조립원	23	(2.5)	331	(4.6)	6.9
	단순노무직	22	(2.4)	1,069	(14.9)	2.0

자료 : 노동부, 직업훈련정보망; 한국산업인력공단 중앙고용정보원, 『고용보험통계월보』, 2002. 12.

이 높을수록 훈련 참여율이 높다. 훈련 참여율은 대졸 23.3%, 전문대졸 13.8%, 고졸 9.7%, 중졸 4.2%, 초졸 이하 3.1%로 나타난다. 한편 직업별로도 숙련별 훈련격차가 뚜렷하게 나타난다. 사무직의 훈련참여율이 20.1%에 이르는 등 사무관리직의 훈련참여율이 상대적으로 높은 반면 생산관련직의 훈련참여율은 낮다. 생산관련직 내에서도 상대적 숙련 직종인 기능원이 9.9%인 반면 조작조립원 6.9%, 단순노무직 2.0%에 불과하여 숙련별 훈련 격차가 나타나고 있다.

한편 중소기업의 낮은 생산성을 야기하는 주요한 하나의 원인은 중소기업 인력의 낮은 질적 수준을 들 수 있다. 중소기업 근로자는 대기업에 비해 학교교육을 통한 인적자본의 축적이 상대적으로 낮은 근로자일 뿐만 아니라 빈번한 직장이동 등으로 인해 인적자원 개발 기회가 제한되어 있기 때문이다. 특히 중소기업의 교육훈련 투자는 대기업에 비해 크게 부진한 상태이다. 100인 미만 중소기업의 교육훈련비는 1,000인 이상 대기업의 1/10에도 미치지 못하고 있다.

[그림 2] 규모별 1인당 교육훈련비(월평균)



자료 : 노동부, 『기업체노동비용조사』, 2003.

기업 훈련을 지원하는 고용보험 직업능력개발사업의 주된 수혜자 또한 대기업으로 나타나는 문제점을 안고 있다. 2003년 현재 1,000인 이상 대기업의 훈련참여율은 97.7%에 이르고 있는 반면 50인 미만 중소기업의 훈련참여율은 불과 2.9%에 머무르고 있다. 이에 따라 1,000인 이상 대기업은 납부 보험료의 38.4%를 지원받았지만, 50인 미만 중소기업은 불과 13.6%를 지원받는데 불과하다. 중소기업의 훈련 실시를 장려하는 다양한 금전적인 유인 제공에도 불구하고 규모에 따른 수혜의 역진적인 현상이 발생하고 있는 것이다.

〈표 5〉 기업규모별 훈련 지원실적(2003)

(단위: 개소, 명, 백만원, %)

	전 체	50인미만	50-150인	150-300인	300-500인	500-1000인	1000인이상
사업장	845,910 (100.0)	813,277 (96.1)	22,924 (2.7)	6,047 (0.7)	1,924 (0.2)	1,114 (0.1)	624 (0.1)
피보험자수(A)	7,203,347 (100.0)	3,474,843 (48.2)	1,086,731 (15.1)	649,278 (9.0)	381,538 (5.3)	404,937 (5.6)	1,206,020 (16.7)
납부보험료(B)	664,839 (100.0)	101,615 (15.3)	53,915 (8.1)	70,470 (10.6)	55,113 (8.3)	70,486 (10.6)	313,240 (47.1)
지원사업장	64,225 (100.0)	38,428 (59.8)	11,888 (18.5)	5,500 (8.6)	2,538 (4.0)	2,230 (3.5)	3,641 (5.7)
훈련연인원(C)	1,661,978 (100.0)	100,239 (6.0)	80,022 (4.8)	98,692 (5.9)	76,258 (4.6)	128,706 (7.7)	1,178,061 (70.9)
지원실적(D)	180,838 (100.0)	13,857 (7.7)	11,992 (6.6)	12,804 (7.1)	8,113 (4.5)	13,766 (7.6)	120,306 (66.5)
훈련참여율(C/A)	23.1%	2.9%	7.4%	15.2%	20.0%	31.8%	97.7%
환급율(D/B)	27.2%	13.6%	22.2%	18.2%	14.7%	19.5%	38.4%

자료: 노동부, 고용보험전산망.

노동시장에서 인적자원개발투자의 시장 실패 문제를 해결하기 위한 직업훈련정책이 능력개발 기회의 불평등 문제를 시정하지 못하고 오히려 역진적인 결과를 보이고 있다. 직업훈련에 대한 지원이 실질적으로 대기업 정규직에 치중되어 여성, 저학력, 저숙련, 비정규 근로자의 능력개발 참여가 저조한 것은 장기적으로 양극화를 심화할 것이라는 점에서 우려스러운 현상이라고 할 수 있다. 또한 고용보험제도의 적용을 받지 않는 자영업자는 실직 이후에야 제한적으로 실업자 훈련에 참여할 수 있어, 직업훈련정책의 사각지대에 놓여 있다.

Ⅲ. 정책과제

1. 평생능력개발체제의 구축

국가 수준에서 인적자원의 잠재력을 확충하기 위해서는 무엇보다 인적자원개발 투자의 근로생애별 불균형을 시정할 필요가 있다. 선진국에 비해 크게 뒤진 노동시장에서의 인적자원개발 투자를 확대하는 것은 혁신주도형 성장과 사회통합 기반을 확립하기 위한

국가 인적자원개발정책의 최우선정책으로 설정되어야 할 것이다. 또한 학교교육에 치중한 국가 인적자원개발정책을 노동시장에서 인적자원의 효과적인 개발과 활용을 도모하는 방향으로 전환할 필요가 있다.

한편 인적자원개발 투자가 생산현장에서의 지속적인 혁신을 뒷받침할 수 있도록 기업의 학습조직화를 촉진할 필요가 있다. 이를 위해 개별 사업주의 훈련비용 지원 방식으로부터 탈피하여 훈련과정·매체 개발 등의 인프라 개선, 기업내 인력개발 담당자·근로자 학습대표 등 능력개발 추진역량의 강화, 인적자원개발 우수기업 인증제 도입 등 학습조직을 구현하기 위해 직업능력개발 지원제도를 혁신하여야 할 것이다.

또한 근로자의 자율적인 인적자원개발을 촉진함으로써 평생학습 기회를 확대하고 이에 대한 균등한 접근을 보장해 나갈 필요가 있다. 이러한 개인주도적인 학습에 대한 지원은 노동력의 유동화 및 경기변동에 따라 위축되기 쉬운 기업의 인적자원개발 투자를 보완하여 근로자에게 지속적인 능력개발 기회를 제공할 뿐만 아니라 근로시간 단축을 통한 여유 시간을 능력개발로 전환할 수 있는 계기도 마련할 수 있을 것이다.

뿐만 아니라 개인의 학습결과에 대한 사회적 인정·보상체계를 확립함으로써 능력개발을 촉진할 수 있도록 하여야 한다. 근로자가 보유하거나 인력개발을 통해 획득하는 능력에 대한 정보의 부족은 인적 자원에 대한 과소 투자나 투자의 비효율화를 가져오는 주요한 원인 중의 하나이다. 근로자가 보유하고 있는 능력에 대한 신호기제의 강화와 합리적인 평가를 통한 정보흐름의 개선은 평생능력개발을 촉진하게 될 것이다.

또한 근로생애 단계별로 직면하는 주요한 위험, 예를 들어 실직, 직장 이동, 중고령자의 조기 퇴직 등에 대비한 능력개발 기회를 확대할 필요가 있다. 특히 실직 전 이직예정자를 대상으로 한 전직훈련을 활성화해야 할 것이다. 실업없는 직장이동을 지원하기 위하여 현재 1년 이상의 재직근로자를 대상으로 실시하고 있는 유급휴가훈련을 전직 예정 근로자에게로 확대하는 방안을 검토할 필요가 있다. 훈련기간 동안의 임금과 훈련비용에 대한 사회적 부담은 전직 훈련을 활성화하는데 기여할 수 있을 것이다. 그리고 실업자에 대해서는 훈련 전 사전 상담을 강화하여 적정한 훈련 대상자를 선발하고 훈련 후 취업지원서비스를 체계적으로 제공함으로써 실업자훈련을 내실화하여야 할 것이다.

2. 사회학습망 확충을 통한 양극화 극복

비정규 근로자, 자영업자, 중소기업 근로자는 능력개발 참여가 저조하거나 직업훈련 정책의 사각지대에 방치되어 있다. 취약계층에 대한 최종적인 보호 이전에 능력개발 기회를 부여함으로써 변화에 대한 적응력을 제고해 나가야 할 것이다.

비정규 고용형태가 함정이 아닌 정규 고용형태로의 가교(bridge) 일자리가 될 수 있도록

록 능력개발 참여 기회를 확대하여야 한다. 그러나 비정규 근로자에 대해 사업주가 훈련을 실시할 유인이 부재하다는 점을 고려하여, 비정규 근로자가 훈련에 참여할 수 있는 다양한 정책을 동시에 추진할 필요가 있다. 수강지원금의 확대 등을 통하여 근로자 자율적인 능력개발을 촉진하는 정책은 사업주의 훈련 기피 문제를 해결하는 방안이 될 수 있다. 다만, 훈련정보의 부족 문제를 해결하기 위하여 비정규 근로자의 경력개발 상담 및 지원을 제공하는 인력개발 플래너를 고용안정센터에 배치하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 건설 일용직 노동조합을 통해 훈련을 실시하는 방안도 훈련에 대한 건설 일용직의 접근성을 효과적으로 높이는 방안이 될 수 있다. 전직 예정 근로자에게 유급휴가훈련을 확대하는 방안 또한 비정규직 근로자에 대한 사업주의 훈련 부담을 완화하고 전직 이전에 고용가능성을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

한편 자영업자(무급가족종사자 포함)의 경우 현재로서는 실업자 훈련(재원이 일반회계인 경우에 한함)에 대한 참여만이 가능한 상태이며, 사실상 훈련정책의 사각지대에 놓여 있다고 할 수 있다. 구조조정이 진행되고 있는 자영업 종사자에 대해서는 전직, 전업시 훈련 참여 기회를 부여함으로써 구조조정의 사회적 부담을 경감하고 안정적인 노동시장 이행을 지원할 필요가 있다. 자영업 종사자가 훈련 지원을 받을 수 있도록 고용보험(실업급여 제외) 임의가입을 허용하거나 예산 확보를 통해 자영업 훈련 지원사업을 신설할 필요가 있다. 또한 창업지원사업은 단순한 창업자금 지원이 아니라 창업 컨설팅 제공과 함께 창업과 연계한 훈련기회를 제공할 필요가 있다.

중소기업에 대한 훈련은 다양한 금전적인 유인의 제공에도 불구하고 훈련 참여가 저조하다. 그러나 2001년부터 실시한 중소기업 훈련컨소시엄 사업은 국내외적으로 성공한 대기업-중소기업 공동 훈련 모델로 평가된다. 훈련컨소시엄이 성공하게 된 원인으로는 대기업-중소기업 수직적 거래관계에 기반한 공동훈련모델이라는 점 이외에도 훈련 수요 파악, 현장 지향적인 훈련과정 개발 및 대-중소기업 네트워크 등에서 인력개발 담당자의 역할을 들 수 있다. 이는 중소기업 훈련을 활성화하기 위해서는 금전적인 지원만이 아니라 제도적·기술적 지원이 중요하다는 것을 시사한다. 따라서 인력개발 담당자의 인건비 일부 지원 및 연수 강화를 통해 중소기업 훈련 여건을 개선해 나가야 할 것이다. 또한 중소기업 훈련컨소시엄을 대기업-중소기업 연계형 인력개발을 위한 산업별 인력개발체제로 확대 발전해 나가야 할 것이다.

3. 직업능력개발 전달체계의 혁신

교육훈련의 비효율성은 인력 수요에 부응하지 못하는 현장성 부족으로 요약할 수 있다. 특히 인력 수요자의 요구를 반영할 수 있는 장치가 미흡함에 따라 교육훈련의 효과

가 미흡할 뿐만 아니라 때로는 비효율적인 교육훈련에 대한 과잉투자를 초래하기도 한다.

따라서 노동시장에서의 인적자원개발 투자를 확대하고 그 효과를 제고하기 위해서는 수요자 중심의 인적자원개발체제를 구축하여야 한다. 특히 공통적인 인력수요를 가지는 산업별 인력개발체제의 구축은 전국 수준의 거시적인 인력개발정책과 개별 학교·기업·훈련기관의 미시적 인력개발을 매개함으로써 교육훈련의 현장성을 확보하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

산업별 인력개발 협의기구는 산업내 인력수급 실태 및 수요에 기초하여 인력개발전략을 수립하고, 산학연계를 지원하며, 교육훈련의 성과를 평가하고, 자격의 현장성을 강화하는 핵심적인 인프라로 자리매김할 수 있을 것이다.

이러한 역할을 수행하게 될 산업별 인력개발 협의기구는 대기업과 중소기업간 연계를 지향할 필요가 있다. 중소기업의 훈련을 활성화하기 위해서는 금전적인 지원만이 아니라 조직적·기술적 지원이 함께 요구되므로, 훈련컨소시엄의 운영을 통해 축적된 경험을 이용하여 대기업과 중소기업간 인적자원개발 협력을 강화하는 방향으로 산업별 인력개발 협의기구를 구성할 필요가 있다.

한편 산업별 인력개발 협의기구는 논의과정부터 노조 등 근로자 대표의 참여를 통해 노사참여적인 인력개발을 지향할 필요가 있다. 노동계의 참여는 산업별 인력개발 협의기구의 성공을 위한 중요한 관건일 뿐만 아니라 직무기초형 노동시장과 숙련지향적 노사관계로의 전환에도 기여할 것이다. 다만, 노동조합의 관심과 전문성이 여전히 취약한 상태라는 점을 감안하여 근로자의 능력개발을 지원하는 역할을 담당할 근로자 학습대표(union learning representative)의 양성을 지원할 필요가 있다.

또 하나 고려되어야 할 사항은 횡단적인 노동시장이 발달하지 않고, 인력개발에 대한 민간의 참여가 미흡하며, 대립적인 노사관계가 지속되고 있는 현실이다. 따라서 이해당사자의 공감대 형성과 현실에 대한 체계적인 진단을 통해 산업별 인력개발 협의기구를 점진적으로 추진하여야 할 것이다.