

이슈분석

우리나라 자격제도의 현황과 개선방안(V)

- 자격취득자 실태조사 결과를 중심으로 -

강순희·김안국·박성재*

◆ 자격취득자 실태조사의 개요

- 본 조사는 자격증의 사회적 통용성과 산업수요 반영정도, 관리 및 운영, 노동시장에서의 활용정도, 제도개선 방안 등을 분석하기 위하여 국가자격과 민간자격취득자 5,124명을 대상으로 추적하여 조사한 것임.
 - 조사방법은 구조화된 설문지(Structured Questionnaire)를 통한 전화 및 면접법을 사용하였으며, 조사기간은 2002년 10~11월까지 2개월임.
 - 표본은 한국산업인력공단과 대한상공회의소의 자격증 취득자 원본 DB에서 최근 5년 동안 자격취득자를 기준으로 자격등급 및 자격종류별 쿼터를 고려하여 비례 할당추출함.
 - 본 자료가 최근의 취득자를 대상으로 표집·조사되었기 때문에 전기간을 대상으로 한 모집단에 비하여 학생이나 저연령층이 상대적으로 과다 표집되는 표본추출편의(sampling selection bias) 가능성이 있어 자료분석시 유의할 필요가 있음.
 - 기능사보는 1998년 이후 기능사로 통합되어 없어진 등급이며, 조사대상을 최근 5년으로 한정하여 이들의 노동시장 성과를 측정하는데 의미가 별로 없을 것으로 판단하였기에 표본추출단계에서 배제시킴.

* 강순희 = 한국노동연구원 연구조정실장(shkang@kli.re.kr), 김안국 = 한국노동연구원 초빙연구위원(ahnkook@kli.re.kr), 박성재 = 한국노동연구원 책임연구원(parksj@kli.re.kr).

◆ 자격취득자의 인구사회학적 특성 및 취득자격의 특성

○ 자격취득자의 성별·연령별·학력별 및 현재 경제활동상태별 특성

- 남자 및 20대 이하가 70%대로 다수를 차지하고 있음. 학력별로는 전문대졸 이상의 비율이 43%로 고졸 이하자보다 많고, 임금근로자의 비중이 54.5%로 상대적으로 높으나 학생도 23.5%를 차지하고 있음이 주목됨.
- 자격취득자가 소지한 자격은 전체 13,387개로 1인당 평균 2.67개임. 취득한 자격을 자격종류별로 살펴보면 국가기술자격(77.8%), 기타 국가자격(17.6%), 민간자격(2.1%), 공인민간자격(2.0%), 국제자격(0.4%), 사내자격(0.2%) 순으로 나타나 국가자격이 전체의 95.4%로 대부분을 차지함.
- 국가기술자격취득자를 모집단으로 하여 추적조사가 실시되었기 때문에 당연한 결과라도 해석할 수도 있으나 다른 조사에서도 국가기술자격의 비중이 높은 것으로 나타나고 있음¹⁾.
- 하지만 다른 분석에서도 나타나듯이 국가자격에 대한 사회적 평가가 다른 자격에 비하여 상대적으로 높아²⁾ 민간자격보다는 국가자격을 취득하려는 욕구가 상대적으로 높은 것도 반영된 것으로 보임.
- 국가기술자격취득자의 산업별 분포를 살펴보면 기계분야가 26.5%로 가장 높고, 다음으로 안전관리(8.1%), 정보처리(8.0%), 금속(5.1%) 순임.
- 자격취득자 중 현재 취업자의 경우 자격증 소지비율은 기술공 및 준전문가가 23.1%로 가장 높고, 다음으로 전문가 22.7%, 사무종사자 18%의 순임.
- 유형별로 보면, 국가기술자격 소지자 중에는 전문가가 가장 많았고, 기타 국가자격소지자 중에는 기술공 및 준전문가가 가장 많았음.

1) 한국노동연구원의 노동패널(KLIPS) 1차년도 자료를 기초로 자격취득 현황을 살펴본 결과 15세 이상 인구 중 자격증 소지자 비율은 19.4%로 나타남. 자격종류별로 살펴보면 국가기술자격(57%), 기타 국가자격(38%), 민간자격(3%), 기타자격(2%)으로 국가자격이 95%에 이르는 것으로 나타나 국가자격의 비중이 높음을 확인할 수 있음(한국노동연구원, 『자격제도연구반 논의자료집 I』, 2002. 6).

2) 한국노동연구원이 실시한 사업체실태조사에 따르면 사회적 수요를 가장 잘 반영하는 자격으로 국가기술자격을 지적한 비율이 83.5%에 이르고 있음(강순희, 『우리나라 자격제도의 쟁점과 대안』, 『자격제도에 관한 한독국제워크숍』, 2002. 11).

<표 1> 자격취득자 추적조사 응답자의 특성

성별	인원	구성비	연령별	인원	구성비	학력별	인원	구성비	경제활동상태별	인원	구성비
남 자	3,610	70.5	20세 미만	380	7.4	고졸이하	1,396	27.2	임금근로자	2795	54.5
여 자	1,514	29.5	20~29세	3,273	63.9	전문대졸	907	17.7	비임금근로자	184	3.6
			30~39세	1,065	20.8	대졸이상	1,283	25.1	실업/미취업	706	13.7
			40세이상	406	7.9	재학중	1,538	30.0	학생	1207	23.5
									주부	159	3.1
									군인/기타	73	1.4
전 체	5,124	100	전 체	5,124	100	전 체	5,124	100	전 체	5,124	100

자료 : 한국노동연구원, 『자격증취득자 실태조사 원자료』, 2002.

◆ 자격증의 취득목적 및 취업효과

- 자격취득시 경제활동상태는 학생이 절반 이상을 차지
 - 자격취득시 신분은 56%가 학생으로 가장 많았으며, 임금근로자인 경우는 25%, 실직 혹은 미취업자는 14%로 나타남.
 - 성별로 살펴보면 남자의 경우는 자격취득시 신분이 학생 50%, 임금근로자 30%, 실직·미취업자 순인데 비해 여성의 경우는 자격취득시의 신분이 학생 70%로 다수를 차지하고 임금근로자, 실직·미취업 상태에서 자격을 취득하는 비율이 상대적으로 낮음.
 - 이는 여성의 경우 졸업후 경제활동참가율이 낮은 것과 관련이 있는 것으로 보임.
- 자격취득 목적은 대부분 취업을 위한 것
 - 자격취득 목적을 살펴보면 취업(54.8%), 자기개발(27.7%), 현재 업무를 잘 수행하는(10.0%) 순으로 나타남.
 - 연령별로 살펴보면 20~30대는 취업·전직이 상대적으로 활발한 세대인 만큼 취업을 목적으로 자격을 취득하는 비율이 높음.
 - 그러나 연령이 높아질수록 현재 업무를 잘 수행하기 위해 자격증을 취득하는 비율이 높아지고 있음.
 - 이러한 특징은 현재의 취득 자격을 중요하게 생각하는 이유에서도 비슷하게 나타남.
- 자격증 취득이 취업에 도움이 되는 것으로 나타남.
 - 자격증이 가지는 첫번째 중요한 기능은 근로자들이 가진 직업능력(competency)을 정확하게 신호(signal)하는 일임.
 - 대부분의 우리나라 기업들이 자격증을 학력과 함께 직무수행능력을 알려주는 중요한 정보원으로 간주하고 있기 때문에³⁾ 자격증을 취득한 경우 취업에 양(+)

<표 2> 취득 자격을 중요하게 생각하는 이유

		인 원	취업에 유리	사회적 평가가 높음	승진/승급에 유리함	업무수행에 필요	자격수당이 많음
전 체		4,859	60.0	8.7	1.2	29.6	0.5
성 별	남 자	3,418	57.5	9.2	1.6	31.2	0.6
	여 자	1,441	65.9	7.5	0.4	25.8	0.3
연령별	20세미만	339	74.0	11.2	0.3	14.5	0.0
	20~29세	3,105	64.0	9.3	0.9	25.2	0.6
	30~39세	1,023	46.0	7.6	1.5	44.6	0.3
	40세 이상	392	52.3	4.6	4.1	38.3	0.8
학력별	고졸이하	1,322	61.6	6.4	1.1	30.5	0.5
	전문대졸	875	53.4	8.7	1.7	35.8	0.5
	대졸이상	1,306	52.2	8.2	1.7	37.5	0.4
	재학중	1,356	70.1	11.6	0.6	17.1	0.6
자 격 종류별	국가 기술자격	3,712	60.3	8.4	1.2	29.7	0.4
	국가자격	723	58.6	8.4	1.0	31.8	0.1
	공인 민간자격	101	73.3	3.0	0.0	21.8	2.0

효과를 미칠 것임.

- 중앙고용정보원의 청년패널(Youth Panel)을 이용해 청년층의 첫 직장 취업 결정 요인을 추정 한 결과 자격증 소지는 통계적으로도 유의한 양의 효과를 미치는 것으로 나타났음⁴⁾.
- 하지만 한국노동연구원의 2002년 사업체패널조사에 따르면 자격증이 인적자원의 질에 대한 정보를 전달하는 신호기제로서의 기능은 약한 것으로 나타남.
- 즉 우리나라 기업들이 인력을 채용할 때 현재의 자격을 고려하는 비중이 낮으며⁵⁾, 선발기준으로 자격증을 고려하는 비중도 학력이나 직무능력 등에 비하여 낮음⁶⁾.

3) 김안국·이규용, 「우리나라 자격제도의 현황과 개선방안(IV)」, 『매월노동동향』, 한국노동연구원, 2002. 12.
 4) 강순희·박성재, 「청년층의 학교교육과 직무의 일치」, 『제1회 산업·직업별 고용구조조사 및 청년패널 심포지엄』, 2002. 12.
 5) 자격증이 채용시 신호기제로서의 기능이 약한 것은 우리나라의 직업교육·훈련이 산업현장과 밀접한 관련이 없는 ‘조직공간(organizational space)’의 특성을 지니는 것과 관련된 것으로 판단됨(Maurice, Sellier and Silvertre, 1982). 교육과 훈련이 밀접히 연관된 독일의 ‘자격공간(qualificational space)’과 달리 우리나라는 기업체에서 필요로 하는 능력과 숙련을 학교에서 습득하지 않고 직장에 들어간 연후에 획득되기 때문에 자격이 ‘학위’나 ‘경력’에 비해 가치가 저평가되는 것임. 그럼에도 청년패널에서 나타난 것처럼 자격증이 취업에 효과를 미치는 이유는 자격을 소지하고 있다는 것은 기초 기술(basic skills)과 학습역량을 갖추었음을 드러내주는 주요한 신호이기 때문임. 자격취득자가 장래의 학습가능성이 높다는 것은 기업내 교육훈련을 통해 숙련을 향상시킬 수 있는 가능성이 높고 그만큼 자격 미취득자에 비해 교육훈련에 대한 투자 비용을 절감할 수 있다는 점이 기업이 채용시 자격증을 주요한 신호의 하나로 간주하기 때문일 것임.
 6) 강순희, 「우리나라 자격제도의 쟁점과 대안」, 『자격제도에 관한 한독국제워크숍』, 2002. 11.

- 그러나 기업의 평가와는 달리 자격취득자에게 채용시 자격증이 취업에 도움을 주었다고 생각하느냐는 질문에 도움이 되었다는 응답이 70% 이상으로 나타나 자격취득자들은 자격증의 취업효과를 높게 평가하는 것으로 나타남.
- 연령별로 볼 때 30대가 취업에 도움정도가 가장 높았고 40세 이상의 경우 60%로 다른 연령층에 비해 상대적으로 낮은 수준을 보임.
- 학력별로 보면 저학력자일수록 취업에의 도움정도가 작은 것으로 나타나며, 전공별로 보면 인문고와 농업고의 경우 자격증의 취업에의 활용이 가장 저조한 것으로 나타남.
- 대졸자의 경우는 인문계열이 자격증의 취업도움 정도에서 가장 저조한 것으로 나타나 자격증의 내용, 즉 산업현장과 관련성이 높은 자격일 경우 취업에 미치는 효과가 높지만 일반적 지식과 기술(general knowledge and skill)과 관련된 자격은 그렇지 못할 수 있음을 시사하고 있음.
- 국가기술자격만으로 한정해 자격등급에 따른 취업효과를 살펴보면 기술사(82.1%), 기사(79.6%), 산업기사(78.1%) 자격증의 경우 취업이 도움이 되었다는 응답비율이 비교적 높은 반면, 기능장의 경우 취업에 도움이 안된다는 응답이 58%로 높게 나타나 기능장 자격의 산업수요와의 연관성을 엄밀하게 분석하여 개선의 필요가 있을 경우 대안을 모색하여야 함을 시사해 줌.

<표 3> 자격의 취업도움 정도

		사례수	전혀 도움안됨	별로 도움안됨	많이 도움됨	매우많이 도움됨	전 체
전 체		9,811	702 (7.2)	2,175 (22.2)	5,480 (55.9)	1,454 (14.8)	9,811
성 별	남 자	6,529	468 (7.2)	1,412 (21.6)	3,555 (54.4)	1,094 (16.8)	6,529
	여 자	3,282	234 (7.1)	763 (23.2)	1,925 (58.7)	360 (11.0)	3,282
자 격 종류별	국가기술자격	7,529	509 (6.8)	1,703 (22.6)	4,268 (56.7)	1,049 (13.9)	7,529
	국가자격	1,303	165 (12.7)	193 (14.8)	598 (45.9)	347 (26.6)	1,303
	공인민간자격	149	12 (8.1)	32 (21.5)	84 (56.4)	21 (14.1)	149

◆ 자격증의 직업능력개발 선도기능

- 자격증은 계속능력개발을 선도하기 위한 수단이자 지표로서 중요한 역할을 수행해야 함.
 - 자격이 직업능력개발 선도기능이 취약하다는 점은 현재 우리나라 자격제도가 안고 있는 주요한 문제점 중의 하나임.
 - 노동시장의 구조가 급격하게 변모하고 평생학습이 요구되는 시대에 고용안정성

(employment security)을 유지하고 고용역량(employability)을 키워나가기 위해서는 지속적인 능력개발이 필요함.

- 이를 위해 국가는 현재의 산업수요는 물론이고 미래의 수요를 적절하게 반영하는 자격의 개발을 통해 국민들의 직업능력개발을 선도하는 것이 중요함.
- 또한 자격이 능력개발을 선도하는 기능이 잘 이루어지기 위해서는 자격취득에 대한 인센티브가 강해야 함.
- 자격취득 인센티브는 사회, 구체적으로는 기업의 자격취득자에 대한 대우가 주요한 결정요인임.

○ 자격증이 직무배치나 고용안정성에 미친 효과는 미미한 편

- 앞서 자격의 신호기능에서도 살펴보았듯이, 기업이 자격소지자의 직무수행 능력을 낮게 평가하고⁷⁾, 자격이 산업의 수요를 제대로 반영하지 못하고 있는 현실 속에서 기업의 자격소지자에 대한 대우는 별로 좋지 않은 것이 현실임.
- 기업이 자격취득자에게 인사관리에서의 우대정도를 살펴보면 자격수당 등 임금에서 우대하는 기업은 58%로 절반을 조금 넘고 있음.
- 또한 고용조정시에 자격증 소지자를 우대하는 기업은 36%에 지나지 않고 있어 자격증 취득에 따른 고용안정성은 약하다고 할 수 있음.

<표 3> 자격증 소지자 인사관리에서 우대

(단위: %, 인원)

	상당히 우대	다소 우대	우대하지 않는다
임금	64 (5.10)	673 (53.20)	528 (41.70)
교육 및 훈련	41 (3.30)	490 (38.90)	729 (57.90)
직무배치 및 전환	110 (8.70)	577 (45.80)	572 (45.40)
고용조정 결정	39 (3.20)	409 (33.20)	785 (63.70)

자료: 김안국·이규용, 『매월노동동향』, 한국노동연구원, 2002. 12.

- 먼저 직무배치에서의 자격증 활용실태를 살펴보기 위하여 취득한 자격과 현재 직무간의 일치여부를 확인한 결과 기업의 평가와 상이한 결과가 나타남.
- 기업에서 자격증을 직무배치시 활용하는 정도는 55%에 불과하지만, 자격취득자들은 자격과 직무가 일치한다고 응답한 비율이 80%에 이룸.
- 이처럼 기업과 자격취득자의 평가가 상이한 것은 기업이 신규직원의 직무배치시

7) 기업이 자격증 소지자의 직무수행 능력을 평가한 결과는 ‘자격증 소지자의 직무수행 능력이 매우 높다’는 평가는 1.8%에 지나지 않고, ‘다소 높다’는 평가도 47%에 그쳐, 자격증 소지자의 직무능력에 대해 과반수가 부정적인 평가를 내리고 있음.

1차로 근로자의 전공을 고려해 직무를 배치하는데, 일반적으로 자신의 전공·계열과 관련된 자격을 취득하는 경향이 높기 때문에 자격취득자들의 현재 직무와 취득자격간 일치정도가 높게 나온 것으로 판단됨.

- 자격과 직무일치정도를 특성별로 살펴보면, 성별로는 남성의 일치정도가 높았고 연령별로는 나이가 어릴수록 중요자격과 현 직무의 일치도가 떨어짐.
- 자격과 직무가 일치하지 않은 경우 그 이유를 살펴보면, 자격증과 관련이 없는 회사에 입사가 58.6%로 절반 이상을 차지하였고, 자격증이 필요 없는 직무에 종사하고 있음이 25.7%, 회사에서 자격증과 관련 없는 직무를 시킴이 15.7%로 나타남.
- 이를 통해 자격증이 제대로 쓰이지 않는 것은 자격취득자가 그 자격으로 취업을 하지 못하는 원인이 가장 큼.

<표 5> 자격의 직무일치 정도

		사례수	전혀 관련없음	별로 일치하지않음	대략 일치함	완전 일치함
전 체		3,121	371 (11.9)	286 (9.2)	1,423 (45.6)	1,041 (33.4)
성 별	남 자	2,297	220 (9.6)	202 (8.8)	1,054 (45.9)	821 (35.7)
	여 자	824	151 (18.3)	84 (10.2)	369 (44.8)	220 (26.7)
자 격 종류별	국가기술자격	2,365	294 (12.4)	223 (9.4)	1,089 (46.0)	759 (32.1)
	기타국가자격	490	60 (12.2)	37 (7.6)	161 (32.9)	232 (47.3)
	공인민간자격	63	10 (15.9)	7 (11.1)	24 (38.1)	22 (34.9)

○ 자격증의 임금효과는 거의 없는 것으로 나타남.

- 자격증 취득에 대한 금전적 인센티브는 자격수당과 임금이 미치는 영향
- 자격증에 대해 임금으로 우대(자격수당)하는 기업은 58%로 절반을 조금 넘고 있음.
- 이것은 자격소지자의 직무수행 능력이 뚜렷하게 우수하지 못하고, 자격이 산업의 수요를 제대로 반영하지 못하는 현실을 반영하는 것으로 보임.
- 자격수당을 지급받는 경우는 전체의 7.6%에 불과하며 기타 국가자격이 10%인 반면, 공인민간자격은 3.5%
- 자격수당의 평균은 약 7만 2천원으로 나타남.
- 임금근로자인 경우 자격증이 임금이 미치는 영향에 대해 긍정적 응답은 37%에 지나지 않아 자격증과 임금은 관련이 없는 것으로 보이며, 이는 근본적으로 자격소지자의 직무능력수준이 높지 않다는 데서 기인함.
- 이처럼 직무능력수준이 기대에 미치지 못하기 때문에 관련법령에서 국가기술자

격취득자를 우대할 것을 정하고 있지만 기업들은 법적으로 강제되는 의무고용형 자격을 제외하고는 우대 필요성을 느끼지 못하는 것임.

<표 6> 자격증과 임금

	사례수	전혀없음	별로없음	많음	매우많음	무응답	Missing
임금/수당결정에	3,656	884	1,433	1,100	233	6	1,468
	100.0	17.3	28.0	21.5	4.5	0.1	28.6

◆ 실태조사를 통해 나타난 자격증의 평가

○ 자격증 활용의 미흡

- 자격취득자 조사에서 밝혀졌듯이 현재 자격증은 취업에서 59%, 직무배치에서 52%만 활용되어 자격증이 신호기능을 제대로 발휘하지 못하고 있음.
- 자격증이 산업현장에서 제대로 활용되지 못하는 것은 자격증 취득을 통해 얻어진 직무능력과 현장에서 요구하는 직무능력간에 차이가 존재한다는 사실(45%)로서 확인할 수 있음.
- 자격증의 신호기제기능을 살리기 위해서는 일차적으로 산업현장에 기반한 자격종목의 개발과 자격검정이 수반되어야 할 것임.

○ 능력개발 선도기능의 미흡

- 자격이 현장성을 결여하고 능력인정기능이 미흡한 결과 자격취득에 따른 보상이 제대로 이루어지지 않아 결과적으로 자격취득을 통한 개인의 능력개발 유인효과가 미약함.
- 자격취득자 조사에서 나타난 바와 같이 자격증이 승진·승급, 임금 및 수당 그리고 교육훈련기회에의 영향이 미흡한 것은 자격증이 능력개발을 선도하는 기능이 취약하기 때문임.
- 평생학습시대에는 지속적인 직업능력개발이 불가피하고 이때 자격이 개인의 능력을 드러내는 주요한 지표로서 기능하여야 함.
- 이처럼 자격증이 능력개발을 위한 선도기능이 취약하다면 장기적으로 국가경쟁력에 필수요소인 인력개발 양성에 실패할 것임.

◆ 자격제도 개선에의 시사점

- 일반 국민들의 학습욕망이 지식자본주의 시대의 요구에 잘 조응할 수 있도록 자격제도를 개편하는 것이 시급함.
 - 자격제도 개선의 기본 방향은 첫째로 자격검정시험의 기준 및 내용이 산업현장과 연계되도록 해야 함.
 - 둘째로 계속교육훈련으로 얻어지는 직업능력을 자격화하기 위해서도 자격검정시험의 기준 및 내용이 산업현장과 연계되어야 함.
 - 지금까지 살펴본 사업체 및 자격취득자 실태조사를 기초로 자격제도 개선시 고려해야 할 세부적인 기본방향을 간단히 요약하자면 다음과 같음.
- 인적자원 신호기제 역할 제고
 - 자격제도의 비전 및 방향과 관련하여 지식기반사회에서 자격의 역할과 기능은 어떠하여야 하는지, 자격증이 “능력의 신호(signal)-사회적 보상체계-능력개발 선도(guide)”의 선순환 체계 구축을 위하여 이수자격(수료증=자격증)과 능력자격의 관계는 어떻게 설정되어야 하며, 교육훈련의 질 관리(quality control)는 어떻게 하여야 할 것인지를 검토하고 개선안을 제시해야 함.
- 자격의 평생직업능력개발 선도 역할 제고
 - 자격의 평생직업능력 개발의 선도적(guide) 역할 제고를 위해서는 산업단체가 현재 필요한 직업능력을 식별함은 물론 미래에 유망한 직업능력을 예견하고 자격화하는 노력이 필요함.
 - 그러한 정보제공 및 자격화는 공급자인 개인들의 평생직업능력을 선도하는 역할을 할 것임.
- 자격의 유연성 및 환경 반응성의 추구
 - 급속히 전개되는 현재 산업사회의 기술변화 및 숙련의 생명주기 단축이라는 현실하에서 자격제도를 보다 유연하게 운영하고, 자격증이 보다 더 환경에 탄력적으로 반응하여 자격증이 지식정보사회에서 직업능력을 나타내는 핵심적인 지표로서 작용할 수 있도록 방법을 강구해야 함.
- 국가표준으로서의 자격의 일관성과 통용성 추구
 - 국가기술자격제도의 합리적 운영방안은 국가자격으로서의 일관성과 산업현장의 다양한 수요를 탄력적으로 반영할 수 있는 방안으로서 다양성과 일관성(converging divergency)을 유지하면서 동시에 비용효율성을 제고하는 것이라고

할 수 있음.

- 우선은 다양한 자격을 활성화하되 국가수준의 일관성을 유지하는 준거(reference) 및 규제기구로서 국가기술자격제도 관리운영기구가 필요함.
 - 이를 위해서는 각 검정단계별 기능을 재점검하고 이를 일관하여 관리하는 방안과 분리하여 관리하는 방안의 장·단점을 비교분석할 필요가 있음.
- 자격제도 운영에 있어 민간(기업, 업종·직종단체 등)의 역할 확대
- 자격제도에 있어 국가의 역할과 영역은 어디까지이며, 민간자격제도의 현황과 문제점은 무엇이고, 자격제도에 있어 민간역할을 활성화할 수 있는 방안은 무엇인지 등 국가자격과 민간자격의 역할 및 관계를 명확하게 설정해야 함.
 - 국가수준의 자격체제(NQF: National Qualification Framework)를 구축하는 것이 필요한지, 필요하다면 이를 위하여 누가, 무엇을, 어떻게 하여야 하는지를 구체적으로 제시할 필요가 있음.