

Zero-Base Budgeting에 의한 企業의 豫算編成에 관한 研究

金 光 洙

.....《目 次》.....	
I. 序 言	III. ZBB에 의한 企業의 豫算編成
II. ZBB에 의한 企業豫算制度	1. ZBB 豫算編成의 前提 및 範圍
1. ZBB의 發展	2. ZBB에 의한 豫算編成過程
2. 經營過程으로서의 ZBB	3. 問題點 分析
3. ZBB와 傳統的 豫算方法의 比較	IV. 結 論

I. 序 言

오늘날 企業環境에 있어서 不可測의 극심한 變化로 經營活動 全般에 걸쳐 새로운 對應策의 樹立이 요구되고 있다. 특히 「主要經營機能을 統合하며 經營統制시스템에서 決定的 役割을 하는 豫算制度⁽¹⁾」의 경우 그 必要性은 더욱 크다 할 것이다.

그런데 이제까지의 傳統的 豫算方法에 의하면 豫算編成에 있어서 前年度豫算을 기준으로 하고 物價上昇分만을 고려하고, 經濟性 分析은 新規事業에 대하여서만 실시하여 결과적으로 豫算은 매년 增加하는 것이 보통이었다. 이는 또한 일단 支出이 결정된 項目에 대해서는 그 重要性이나 필요성이 계속 동일하게 유지된다는 假定에 근거한 것으로 環境變化와 더불어 나타나는 중요업무에 대한 資源의 合理的 再配分이나 費用-收益效果가 큰 間接費의 統制를 不可能하게 하였다.

이에, 本稿에서는 이러한 問題點 解決과 관련하여 前年度豫算에 구애됨이 없이 새로이 既存 및 新規의 모든 業務를 意思決定單位로 나누어 經濟性 分析을 行하여 必要業務를 채택하는 예산방식인 Zero Base Budgeting(以下, ZBB)을 제시·論及하였다.

本稿에서는 이러한 ZBB에 대하여 먼저 그 概念을 분명히 하기 위하여 ZBB의 發展, 經營過程으로서의 ZBB, ZBB와 傳統的 豫算方法의 比較의 順으로 살펴보고, 다음 ZBB의 실제

筆者: 서울大學校 附設 韓國放送通信大學 經營學科 助教

(1) B.V. Dean & S.S. Cowen, "Zero-Base Budgeting in the Private Sector", *Business Horizons*, August 1979, p.75.

적용을 위해 適用前提 및 範圍, 豫算編成過程, 問題點 分析의 順으로 살펴보았으며 마지막으로 이에 대한 綜合的인 評價와 더불어 우리나라에의 도입가능성 및 전망 등을 점검하였다.

II. ZBB에 의한 企業豫算制度

1. ZBB의 發展

ZBB는 1970年代初 이후 美國의 政府 및 企業의 豫算編成에 있어 各광을 받게된 새로운 財務的 管理技法으로서 이는 前年度豫算에 구애되지 않고 組織의 모든 階層의 經營者 및 管理者의 參與下에 組織의 모든 業務에 대하여 經濟性 分析을 행하고 業務遂行의 優先順位에 따라 經營활동이 이루어지도록 計劃, 組織된 豫算過程이다. 이는 또한 그 過程이 效果的인 計劃 및 運營을 필요로 한다는 점에서 ZBPB(Zero Base Planning & Budgeting) 또는 ZBOPB(Zero-Base Operational Planning & Budgeting)로도 불리우고 있다. ZBB와 類似한 概念을 公式的으로 처음 企劃豫算部門에 적용한 것은 美國農務省이었으나 失敗로 끝나고 말았고 이러한 豫算方法을 ZBB(Zero-Base Budgeting)로 命名하고 실제 企業의 모든 프로그램과 經費의 支出을 ZBB에 의해 評價하기는 1970年 Texas Instrument Inc.에서 Pyhrre에 의해 최초로 이루어졌다.

그 이후 ZBB는 間接費統制 및 資源再配分 등에서 合理的인 方法을 提供하는 豫算管理技法으로 평가되어 美國의 州政府은 물론 聯邦政府에 까지 導入되었고, 1977년에는 이미 300~400개에 달하는 企業에서 이를 適用하기에 이르렀다. ZBB를 도입하는 目的은 傳統的 豫算方法의 短點을 止揚하고 意思決定패키지⁽²⁾로 나누어진 業務를 重要도에 따라 順位를 매기는 過程에서 最高經營者로 하여금 經費支出을 評價하고 現在의 業務內容과 水準, 規模擴張, 利益目標, 資源配分 等の 諸問題에 있어서 손쉽게 代替效果(trade-off)의 타협점을 찾을 수 있도록 情報를 提供해 주는 데 있다. 이렇게 함으로써, 不必要하고 反復的이며 浪費的인 프로그램을 제거하여 豫算決定權者에게 經費를 줄이고 豫算增加를 統制하는 合理的 手段을 提供하고 意思決定에 필요한 情報와 可能한 代案을 提示하고 過去에 慣行的으로 遂行되어 온 事業을 再評價할 수 있는 能力을 기를 수 있다.

이 以外에 ZBB를 導入하는 目的으로는 經營者에 대한 教育效果, 組織의 分權化, 長期計劃과 豫算의 統合, 重複된 業務의 파악 등을 들 수 있다. 그러나 ZBB는 그 過程이나 技法에서 이미 過去부터 쓰여오던 예산편성의 諸技法, 즉, 增分分析(incremental analysis), 目

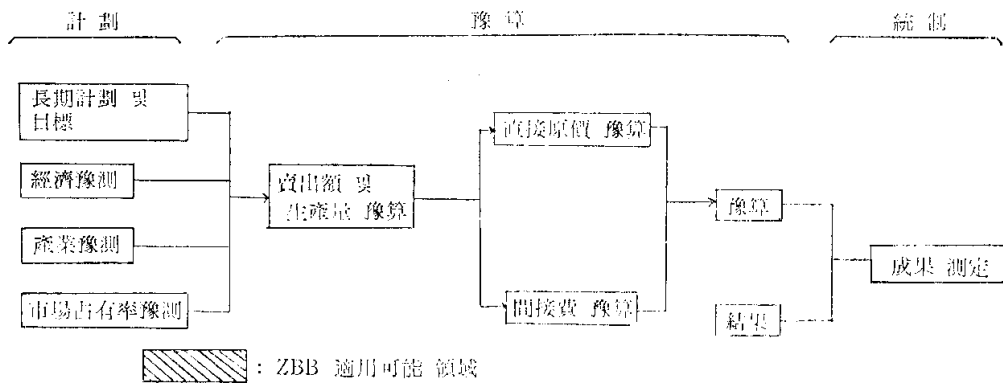
(2) 의사결정패키지(Decision Package)는 관리자가 사업계획, 활동수준, 財源요구에 관해서 판단하는데 필요한 정보를 기재한 문서인데 업무의 정당성을 간결하게 나타낸 것이다.

的 또는 目標設定, 代替案分析, 費用/收益分析, 業績評價 등의 諸方法들을 援用·統合하여 하나의 體系를 이루고 있다. 따라서, ZBB가 開發되기 까지에는 1960年代 초반에 개발된 여러가지 革新的 經營管理의 技法, 즉 體系分析(System Analysis), PPB(Planning Programming Budgeting), 資本豫算(Capital Budgeting), 프로젝트 管理(Project Management), 費用/收益分析(Cost/Benefit Analysis) 등에 힘입은 바 크다

2. 經營過程으로서의 ZBB

ZBB의 本質을 보다 명백히 하기 위해 ZBB를 經營過程上 主要素인 計劃 및 統制와의 關係를 파악, 經營過程으로서의 ZBB를 살펴보기로 한다.

먼저 계획과 예산과의 관계를 살펴보면, 兩者는 次年度에 계획된 活動들에 資金을 배분한다는 점에서 相互關聯되어 있다. 豫算編成過程에 있어서 <그림 II-1>에서 보는 바와 같이 여러개의 計劃活動이 반드시 先行되어야 한다. 경제, 산업동향, 시장점유율 등에 대한 豫測은 長期計劃이나 目標가 수립될 때 이미 준비되어 있어야 하며 이런 豫測은 豫算이 設定되는 基礎를 提供한다. 즉, 長期計劃이나 豫測은 賣出額豫算을 編成하는 過程에 投入資料로서 제공되고 賣出額豫算은 直接原價部門豫算 및 間接費豫算을 編成하는 過程에 투입된다. 그리고 나면 매년豫算은 매년計劃의 財務的 表現이 된다. 結果는 豫算과 평가된 業績과 비교



<그림 II-1> 計劃-豫算統制의 相互關係

되어 나타난다.

D.E. Hussey⁽³⁾는 더 나아가서 매년計劃이 長期計劃과 관련이 매우 크기 때문에 豫算도 마찬가지로 長期計劃과 밀접하게 관련된다는 점을 지적하고 있다. 이를 ZBB와 관련시키면 計劃은 豫算決定을 위하여 目標와 目的을 정해주고 事業의 優先順位와 成果에 대하여 必要

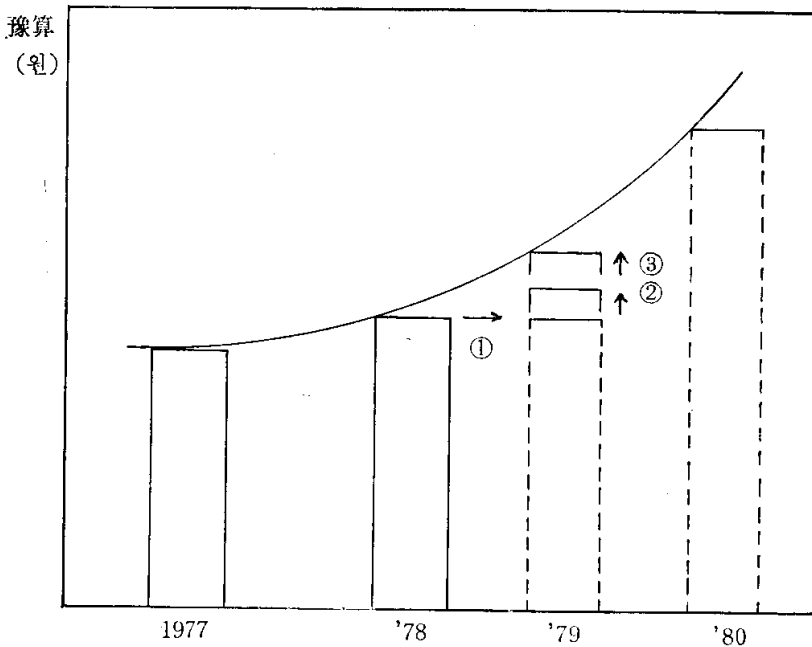
(3) David, E. Hussey, *Corporate Planning; Theory and Practice* (Elmsford, N.J.: Pergamon Press, Inc., 1974), p. 28.

한 정보를 제공해 주는 反面 ZBB는 長期計劃을 수립하는 方便이 된다. 왜냐하면 장기계획을 위한 事業分析은 단 한번의 豫算編成으로 이루어지는 것이 아니고 수년간의 ZBB에 대한 경험이 축적되고 그것이 計劃過程에 피드백되어 이루어지기 때문이다.

한편 ZBB와 統制는 정책설정과 집행에 있어 相互補完的이다. ZBB는 정책결정자와 경영자 사이에 공통적으로 사용할 수 있는 目標와 현실적인 成果達成尺度를 제공해 주는 반면 統制는 豫算決定에 필요한 情報를 제공해 준다⁽⁴⁾. 따라서 ZBB는 단순한 經營統制手段이 아니고 總計劃시스템(total planning system)의 실행과정의 일부라고 할 수 있다⁽⁵⁾.

3. ZBB와 傳統的 豫算方法과의 比較

傳統的 豫算編成은 前會計年度의 豫算水準을 기준하여 事業內容에 대한 具體的인 經濟性 分析없이 人件費上昇, 物價上昇만큼 예산액을 증가시키고 거기에 新規事業이나 活動이 추가로 필요하다면 필요한 만큼의 豫算을 더한 금액을 今年度 豫算總額으로 파악하는 것이



- ① 前會計年度 豫算水準의 經費를 그대로 認定
- ② 人件費, 物價上昇에 따른 豫算增加分
- ③ 新規事業을 위한 豫算增加分 (資料源: Cheek)

<그림 Ⅱ-2> 傳統的 豫算方法에 의한 豫算額 增加

(4) Wholey, Joseph S., *Zero-Base Budgeting and Program Evaluation*, Lexington Books, 1978, p. 51.

(5) Stonich, Paul J., *Zero-Base Planning & Budgeting*, Dow Jones-Irwin, 1977, p. 5.

보통이었다⁽⁶⁾. 이를 도표로 표시하면 <그림 II-2>와 같다.

따라서 傳統的 豫算方法은 다음과 같은 네가지 基本的 假定에 기초하고 있다.

- ① 今年度 施行事業은 戰略的인 面이나 組織目標의 원활한 達成을 위해 필수적이고,
- ② 따라서 이는 次年度에도 새로이 요구되는 事業에 우선하여 계속 遂行되어야 하며,
- ③ 現在 遂行하고 있는 方法이 가장 經濟的이고 效率的인 것이며,
- ④ 그 方法이 次年度에도 계속 가장 經濟的이고 效率的인 方法으로 지속된다.

그러나 ZBB는 이와 같이 前年度豫算에 기준하여 各 組織機構別로 필요한 資源을 수치중심적으로 배분시켜 나가는 過程이 아니라, 組織이 環境變化에 대응하여 보다 중요한 業務부터 수행케 하여 效率的 經營을 指向하는 過程이다⁽⁷⁾.

L.M. Cheek도 이와 유사하게 傳統的 豫算方法은 部門別, 機能中心的이고 '얼마나 많이'에 집중되는 수치계산중심적이며 新規事業만을 분석·정당화시키는 豫算方法인 반면, ZBB는 제품생산이나 서서비스의 프로그램중심적이고 '얼마나 많이' 뿐만 아니라 '무엇을', '왜', '어떻게'의 문제에 집중되는 意思決定中心的이고 可用資源의 合理的 配分을 위해 既存 및 新規의 모든 사업을 분석하여 예산을 편성하는 방법이라고 함으로써 이들 豫算方法의 差異點을 理論的으로 비교하고 있다⁽⁸⁾.

이제 ZBB의 概念을 보다 명백히 하기 위해 豫算編成의 實行節次에 있어서 ZBB와 傳統的 豫算方法과의 차이점을 살펴보면, 먼저 長期計劃에 따른 기업의 目標과 代替案을 설정한 후 具體的인 豫算編成作業에 들어가 販賣額을 예측하고 標準原價計算制度를 이용하여 製品生産에 필요한 直接原價를 계산하기까지의 過程은 兩者가 동일하다. 그러나 담당경영자가 어느 정도 事業遂行水準에 있어서 裁量을 가지는 部門의 原價인 경우, 傳統의 方法에 의하면 現在の 活動과 新規事業費用을 推定하는 것이 別個의 過程으로 이루어지는데 반해, ZBB에 의하면 현재의 活動과 新規事業費用의 推定이 意思決定單位를 분석하는 過程에서 同時에 이루어진다. 따라서 傳統的 豫算方法과는 달리 現水準의 豫算範圍內에서 既存事業을 제거하거나 그 規模를 축소함으로써 新規事業資金調達이 가능하다. 한편 傳統의 方法에 의하면 豫算을 目標達成程度에 따라 評價하며 필요한 경우 豫算全過程을 다시 한번 거쳐 수정해야 하는데 반하여, ZBB에 의하면 豫算編成節次가 하나의 運營計劃節次이며 자연히 計劃과 所要豫算이 비교가 되고 만일 修正의 필요가 있을 때에도 全過程을 다시 거칠 필요는 없다. 또한 ZBB에 의하면 細部豫算이 필요하지 않게 된다. 이는 經費支出에 대한 統制가 豫算編成過

(6) Cheek, Logan M., *Zero-Base Budgeting, Comes of Age*, New York: AMACOM, 1977, p.2-3.

(7) Phyr, Peter A., *Zero-Base Budgeting*, John Wiley & Sons, p.177.

(8) Cheek, L.M., *op. cit.*, p.16.

程에서 저절로 이루어지기 때문이다.

이제까지의 이들 豫算方法間的 比較는 다음 <表 II-1>과 같이 요약될 수 있다.

<表 II-1> 傳統的 豫算方法과 ZBB의 比較

豫算節次 *(理論)	傳統的方法 *(숫자·機能中心的, 新規事業分析)	ZBB *(經營프로그램中心的, 既存 및 新規 事業分析)
1. 長期計劃(3~5年)	目標, 目的, 戰略	目標, 目的, 戰略
2. 豫算編成(1年)	販賣豫測 直接原價計算 (標準原價計算制度 利用) 現在活動費用計算 新規事業費計算 細部豫算	販賣豫測 直接原價計算 (標準原價計算制度 利用) 現在活動과 代替案 分析 新規事業과 代替案 分析 優先順位決定
3. 評價	豫算을 目標와 比較	豫算을 計劃과 比較 現在의 活動과 發展必要性 利益目標와의 妥協點 모색
4. 最終結果	最終豫算	豫算과 運營計劃의 수립

III. ZBB에 의한 企業의 豫算編成

1. ZBB 豫算編成의 前提 및 範圍

1) ZBB 豫算編成의 前提

하나의 豫算編成이나 企劃方法이 有效하기 위해서는 주위환경의 변화에 신속히 대처할 수 있는 動態性을 가져야 한다. 이러한 점에서 ZBB는 매우 有效한 豫算방법인데 ZBB에 의하면 주위여건이 당초 豫算編成時點의 여건과 달라지더라도, ① 다른 패키지와 序列을 건드리지 않고 意思決定패키지를 수정하거나 제거할 수 있고, ② 新規事業이나 活動이 추가될 때 해당 意思決定패키지를 개발하여 첨가하면 되며, ③ 優先順位를 바꾸지 않고도 序列을 변화시킬 수 있고, ④ 豫算編成過程을 다시 밟지 않더라도 豫算수준을 계속적으로 바꿀 수 있는 장점이 있다.

이 외에도 豫算指針書上的 여러가지 가정 즉 物價上昇率, 人件費上昇率이 달라지거나 豫算執行中 豫算을 수정할 필요가 생기거나 企業體가 變動豫算을 쓰고 있거나, 組織의 統廢合으로 豫算의 調整이 불가피할 때에도 ZBB는 매우 有效한 豫算道具가 된다.

그러나 ZBB 豫算編成過程의 복잡한 節次的 問題들을 살펴볼 때 그 問題가 計劃, 目標, 指針, 樣式, 訓練, 後屬統制 등일 수 있지만 이들에 대한 各各의 效率的인 遂行을 위한 組織

의 全體的인 要件이 助成되어 있지 않다면 ZBB는 全的으로 쓸모없게 되는 것이다. ZBB가 運用上 成功을 거두려면 다음과 같은 3개의 要件이 具備되어야 한다.

- ① 各層 管理者 및 最高經營者의 參與와 支持
- ② 効果的인 시스템의 開發
- ③ 시스템의 効果的인 管理

이외에도 L.M. Cheek⁽⁹⁾는 成功的 ZBB를 위한 前提로서 다음과 같은 것을 추가하여 提示하였다.

- ① 長期計劃·目標와의 聯結
- ② 業務의 代替의 方法을 考案하고 이에 적용하기 위한 새로운 思考方式을 指向하는 革新

2) 適用範圍

ZBB는 企業活動中에서 製品製造와 直接 關係가 없는 서서비스나 補助部門으로서 強制的(固定的)支出이 要求되지 않는 比較的 擔當經營者의 裁量이 허용되는 部門에 適用 가능하다. 裁量이 허용되는 部門이란 비록 主觀的이기는 하지만 費用-收益分析이 可能한 分野로서 보통 企業의 管理, 技術 및 商業部門을 말한다. 따라서 ZBB의 適用可能領域을 部門別로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 一般管理部門에 있어서는 財務, 會計, 監督, 人事 分野
- ② 技術部門에 있어서 研究開發(R&D), 工務(engineering), 實驗, 品質管理, 設備維持 및 管理, 生産計劃 分野
- ③ 商業部門에 있어서 購買, 販賣, 輸送, 分配의 流通分野 등

이와 같이 ZBB는 製品製造와 直接 關係가 있는 直接費發生部門에는 使用할 수 없는데, 그 이유는 그러한 部門에서의 經費支出은 生産量의 增加에서 起因한 것이므로 반드시 그것이 販賣量의 增加를 통해 利益의 增大를 가져온다고 보기 어렵기 때문이다⁽¹¹⁾.

이러한 直接費를 위한 豫算은 주로 單位原價를 最小化하는데 強調을 두는 工學的 研究이며, 그 豫算은 標準單位原價에다 產出單位를 곱함으로써 計算될 수 있다. 이런 점에서 볼 때 直接製造經費는 標準原價計算과 ZBB사이의 不明確한 領域에 놓이게 된다. 예로서 設備의 減價償却費, 動力費와 用役費 등 어떤 直接的 間接費는 단약 이 費用이 機械時間이나 生産單位數와 直接關聯이 있다면 標準原價의 範圍로 떨어진다. 왜냐하면 여기에도 역시

(9) L.M. Cheek, "Zero Base Budgeting in Washington," *Business Horizons*, June 1978, pp. 24-28.

(11) Phyr, Peter A., *op. cit.*, pp. 18-19.

費用—收益關係가 없기 때문이다.

그러나 管理者가 ZBB를 使用하려는데 단순히 모든 原價를 表示하고자 한다면 이 製造直接費를 위한 意思決定單位가 開發될 수 있고, 이는 또한 順位가 높게 策定될 것이다(이에 대한 說明은 다음 節에서 상세히 說明하겠음). 따라서 ZBB는 企業의 모든 其他費用, 즉 直接製造業務나 原價에 밀접히 相關된 費用까지 포함하여 적용할 수 있다⁽¹²⁾.

그리고 한 가지 더 알아두어야 할 것은 ZBB가 적용될 수 있는 部門의 費用은 아무리 적더라도 計劃 또는 統制가 매우 어렵고 利益達成을 위한 레버리지 效果 또한 크다는 것이다. 예를 들어 서어비스와 共通費機能은 短期에 크게 變化할 수 있을 뿐만 아니라 마케팅과 R&D 프로그램에 대한 지원이 원활하지 못하면 組織의 未來進路 및 成長에 차질을 가져오고, R&D나 生産計劃 등에 投資를 기울기 하면 製造技術의 發達과 直接原價에 중대한 영향을 미칠 수 있는 것과 같다.

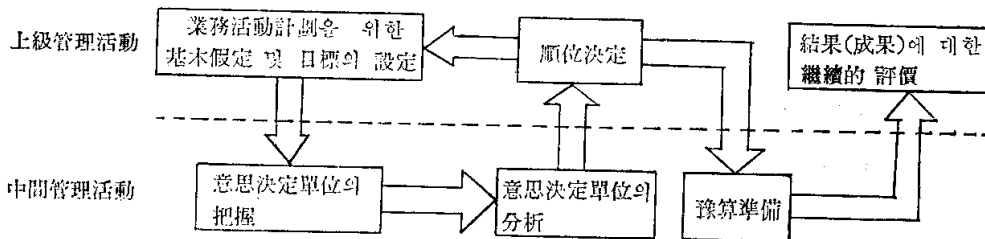
企業經營者는 대개 典型的으로 工學的 分析의 形態에 속하지 않는 많은 相對적으로 작고 異質的 機能으로 構成된 서어비스, 補助業務 등을 처리하는데 어려움을 겪고 있다. 따라서 ZBB는 總豫算에 대한 그들 費用의 相對的 比率보다 훨씬 크게 利益에 영향을 미치는 間接費部門에 반드시 使用되어야 하는 管理手段이라고 할 수 있다⁽¹³⁾.

2. ZBB에 의한 豫算編成過程

ZBB에 의한 豫算編成過程은 기본적으로 各 區分된 活動을 意思決定패키지에 記述하여 패키지를 개발하는 段階와 개발된 모든 패키지를 費用—收益分析에 의해 評價하여 順位를 매기는 順位決定의 段階로 集約될 수 있다.

그러나 ZBB에 의한 豫算編成過程은 組織의 環境이나 特性, 目的 등에 따라 相異해 질 수 있다. 여기에서는 보다 구체적이고 일반적인 6段階의 過程으로 구분하여 살펴보고자 한다⁽¹⁴⁾.

ZBB에 의한 豫算編成過程에 대한 概要는 다음 <그림 Ⅲ-1>과 같다.



<그림 Ⅲ-1> ZBB에 의한 豫算編成의 6段階過程 및 相互關係

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*, pp. 23-24.

(14) Stonich, *op. cit.*, p. 19.

過程 1; 業務活動計劃을 위한 基本假定 및 目標의 設定

ZBB過程은 組織의 次年度 業務活動計劃을 위한 基本假定을 명확하게 設定하는 것에서出發하여야 한다. 이와 같이 명확하고 具體的인 業務活動計劃의 基本假定 및 目標을 根據로 하여 組織의 各 部門은 그들 필요한 豫算을 策定할 수 있다. 業務活動을 보다 效果的으로 분석하기 위해서는 下層管理者는 物價上昇率이나 賃金上昇率과 같은 經濟的 側面에 대한 豫測을 해야 함은 물론, 關聯部門間的 相互必要한 시어미스程度 등에 대한 情報提供 또한 필수적이다. 따라서 管理者가 자기 部署의 豫算을 더 正確하게 策定하기 위해서는 이같은 業務活動計劃에 필요한 假定 및 目標들이 명확하게 設定되어야 한다.

過程 2; 意思決定單位の 確認(把握)

意思決定單位는 企業의 活動을 集中的으로 分析할 수 있도록 나눈 각각의 活動單位, 다시 말하여 企業의 活動을 相互比較하고 評價할 수 있도록 나눈 각각의 活動 및 機能單位를 말한다. 이는 傳統的인 原價中心點이나 豫算單位일 수도 있고 組織의 業務活動全體를 포함하기도 한다.

意思決定單位는 글자 그대로 任意的인(裁量權을 가진) 決定을 위해서 分析될 수 있는 業務活動 單位를 일컫는다. 따라서 法이나 實務 또는 其他 다른 制約으로 구속되는 固定的 活動은 變化를 일으켜 어떤 行動을 유발하는 業務活動과는 분리된다. 그러므로 業務活動豫算의 部分으로서 강제적(고정적)인 지출은 보통 제외된다.

또한 意思決定單位는 決定單位의 業務活動을 책임질 수 있는 決定單位擔當者가 豫算額을 效果的으로 統制할 만큼 높은 水準의 組織階層에서 設定될 필요가 있다. 이는 最高經營者 및 意思決定 擔當者 모두에 대한 利點으로서, 그들이 計劃에 소비될 金額뿐만 아니라 完成되어야 할 業務活動의 觀點에서도 제시되어야 하기 때문이다.

마지막으로 決定單位는 人力面이나 金額面에서 적절한 規模를 갖는 것이 바람직하다. 決定單位가 너무 크면 複合的인 業務活動을 포함하게 되어 이후에 이루어질 增分分析이 복잡해지므로 적절한 分析이 이루어질 수 없고, 또 너무 작으면 單位數가 너무 많아지기 때문에 마찬가지로 分析이 어렵게 된다. 典型的인 意思決定單位規模로서 보통 5人~15人의 人力과 總原價基準으로 \$ 15,000~\$ 40,000의 金額을 적절한 것으로 보고 있다.

이외에도 意思決定單位 開發과 관련하여 開發可能한 代替案의 數, 可用時間의 制約 등의 要素가 고려되어야 할 것이다.

過程 3; 意思決定單位의 分析

ZBB는 모든 階層의 經營管理者들이 參與하여 各 業務活動을 分析하도록 만든 것이므로

이러한 決定單位를 중심으로 한 分析은 ZBB過程의 중심이 된다. 또한 이러한 分析은 時間이 가장 많이 소비되는 作業이며 절차상 가장 취약적인 부분이기도 하다. 만약 이러한 分析에 不正確하거나 不充分한 資料를 사용한다면 全體的인 計劃이나 豫算編成過程에 큰 차질을 초래하게 될 것이다.

意思決定單位分析은 意思決定單位의 確認이 이루어진 다음 行해지는 ZBB過程으로서 決定單位의 目的 및 目標, 現行業務活動의 記述, 作業量 및 그 成果測定, 代替案 模索, 業務增分分析 등의 細分된 節次로 다시 나누어진다.

① 意思決定單位의 目的

각각의 意思決定單位擔當者는 그의 決定單位目的과 그 자신의 目的 등을 明白히 하는 것으로부터 分析을 시작한다.

② 現行業務活動의 記述

目的을 明白히 하고 나면 意思決定擔當者는 現在의 業務內容은 무엇이며, 業務活動은 어떻게 수행되고 있으며, 그리고 人力이나 資金을 어떻게 調達·活用하고 있는지 등을 상세히 記述한다. 따라서 이는 代替案 開發의 前提가 된다.

③ 作業量 및 成果測定

이는 意思決定單位擔當者가 現在 수행하고 있는 業務遂行方法의 長·短點을 점검하고, 그의 達成目標를 더욱 상세히 記述하기 위하여 행해진다.

④ 代替案 模索

意思決定擔當者는 앞서의 節次가 끝나고 나면 業務活動遂行의 代替的 方法들을 모색한다. 代替案들은 ① 機能의 集中, ② 機能의 分散, ③ 機能의 縮小, ④ 他業務으로 機能追加, ⑤ 機能의 除去 등을 고려하여 마련된다. 意思決定 擔當者는 現在의 方法과 새로운 方法을 上位者와 論議하여 能率測定을 근거로 하여 相互 比較하고 새로운 方法들의 長·短點을 分析하여 最善의 方法을 택하도록 한다.

⑤ 增分分析

적절한 代替案을 선택하고 나면 마지막으로 增分分析을 行한다. 이는 먼저 意思決定單位擔當者가 그의 部門이 해야 할 가장 중요한 必要業務가 무엇인지를 決定해야 한다. 最優先의 必要業務는 첫째 또는 最小의 必要業務를 일컫는다. 이 最小必要業務란 그 部門의 存在에 필요한, 즉 그 以下로서는 部門 자체의 業務를 遂行할 수 없는 최소로 필요한 수준의 서비스를 의미한다. 이 절차는 現在의 業務活動水準이나 總體的인 예정업무량에 이르기까지 몇 段階의 業務上的 增분이 있게 되고, 이러한 業務上的 增분은 그 優先順位에 따라 다 행하여진

必要한 서비스를 차례로追加시켜 나가는 것이다. 業務量 및 業務成果測定은 各分析마다. 그리하여 各業務增分の 效率性을 測定·評價할 수 있게 된다. 이에 必要한 分析으로는

① 決定單位の 目的

② 現行業務遂行方法 및 必要로 하는 資源

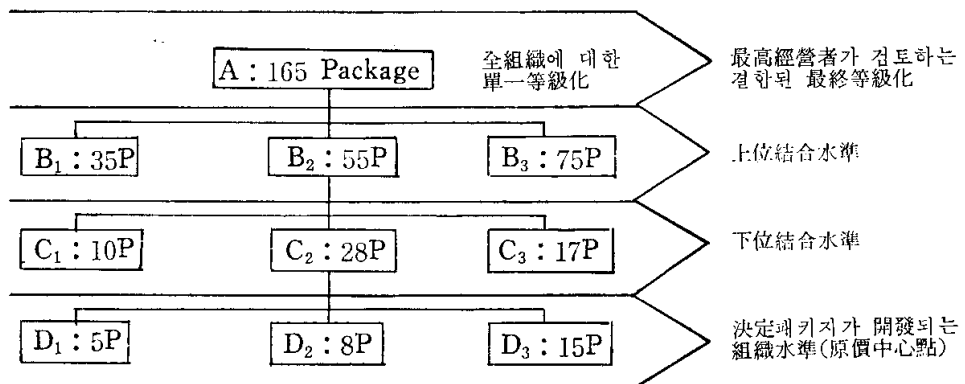
③ 代替案 및 그의 폐기된 理由

④ 最小業務增分の 서비스·費用 및 作業遂行上의 效果, 서비스·費用의 附加的 增分 및 關聯效果 등이 있다.

過程 4: 順位決定——資源의 點檢 및 再分配

이 段階의 주요 핵심작업은 業務活動의 優先順位를 決定하는 것이다. 管理者가 어떤 特定한 業務를 다른 것에 우선하여 實施할 것을 主張할 때 첫번째 優先順位決定은 실제로 意思決定單位水準에서 이루어진다. 그러나 대부분의 경우 意思決定擔當者는 단순히 그의 分析의 일환으로서 같은 서비스의 여러 가지 수준을 확인하는데 그친다. 그 다음 順位決定은 意思決定擔當者보다 높은 水準에서 이루어지게 된다. 이러한 順位決定過程은 다음 <그림 Ⅲ-1, 2>에서와 같은 節次로 이루어진다. 이 順位決定은 그 모임이나 組織의 目的을 바탕으로 하여 모든 決定單位擔當者들이 모여 業務增分の 優先順位를 決定할 때 이루어진다.

優先順位는 意思決定擔當者와 順位決定擔當者들의 分析이나 討論을 거쳐 결정된다. 各業務增分の 費用·收益의 기록이 이러한 順位決定의 形式的 基準이 되지만 擔當者들의 모임에서 서로 주고 받는 것도 또한 順位決定에 중요하다. 順位決定을 위한 會議는 優先順位



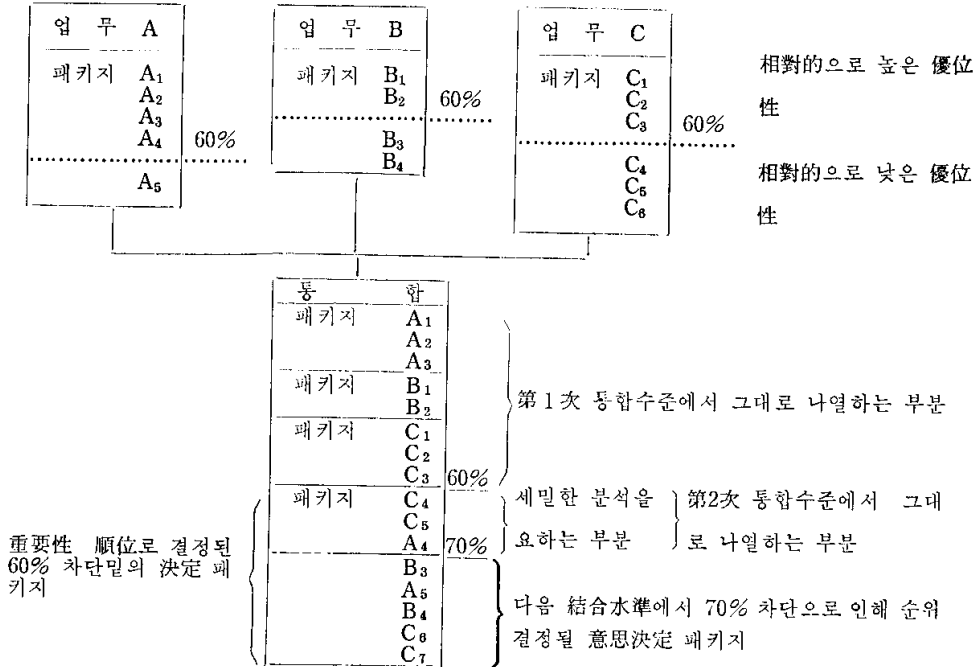
(資料源 : Pyhrr, 1973, p. 82)

<그림 Ⅲ-1> 順位決定過程 (1)

를 적절히 決定하기 위해 주로 集團會議를 갖고 各 業務增分の 費用과 그 效果를 討議하여 各 增分을 점검하고 이들의 우열 비교를 통해 優先順位를 정하게 된다. 그런데 이와 같은 業務의 優先順位 決定方法으로는 單一基準適用方法⁽¹⁵⁾, 投票方法⁽¹⁶⁾, 매트릭스(matrix)를 이용한 多重基準適用方法⁽¹⁷⁾ 등이 있다.

또한 順位決定過程은 다음 두 가지 目的에 기여한다.

<그림 Ⅲ-2> 順位決定過程(2)



- (15) 單一基準適用方法 : 패키지를 오직 하나의 기준으로 평가하여 順位를 매기는 方法인데, 초기단계에서 많이 사용한다. 단인기준으로는 企業體의 경우 投資收益率, 純現價 割引現金흐름(DCF) 費用/收益比率 등이 쓰인다.
- (16) 投票方法 : 이 방법은 Phyr가 T.I.에 처음 ZBB를 도입할 때 사용한 方法으로서 대상 패키지에 대하여 위원회구성원들이 투표하여 매기는 것이다.

<그림 > 順位決定方法

- 6 : 이 사업은 꼭 수행해야 한다.
- 5 : 이 사업은 目標支出水準이 감소되면 첫째로 기각된다.
- 4 <意思決定點 : 目標支出水準
- 3 : 이 사업은 目標支出水準이 증가하면 첫째로 수용된다.
- 2
- 1 : 현재와 같은 支出水準으로는 꼭 이 사업을 수행할 필요는 없다.

- (17) 多重基準適用方法 : 美國 Xerox Co.의 人事管理部署에서 적용했던 方法으로서 그 기준이 ① 法的 强制性 여부 ② 기술적 측면에서 본 사업가능성 ③ 본 사업에 대한 경영능력 ④ 사업의 費用 效率性 ⑤ 本事業을 수행하지 않을 때의 결과 등이 된다. 上記 기준을 上·中·下의 세가지 수준으로 나누고 다음 그림과 같이 9가지 경우를 대략 세가지 수준 즉 very desirable, moderately

첫째, 資源配分의 選擇을 위한 것이고,

둘째, 順位決定過程을 통해 相互 意思疏通의 廣場이 마련되어 이러한 모임을 통해 모든 參席者는 組織 및 그의 必要性 등을 같이 배우고 討議하는 機會를 갖기 위한 것이다.

過程 5: 豫算의 編成

配分決定이 끝나고 나면 細部費目別로 豫算을 編成하게 된다. 따라서 이는 과거의 傳統的 豫算方法에 의해 作成한 結果와 동일하게 될 것이다. 다시 말하면 管理者들에 의해 作成된 順位決定表와 모든 業務增分이 나타나 있는 各決定單位樣式을 기초로 하여 豫算이 編成되게 된다.

過程 6: 成果의 評價

ZBB는 주기적으로 평가·점검할 수 있는 財務的 情報資料와 作業量 및 作業成果 測定에 관한 두 가지 情報를 管理者에게 제공해준다. 각 意思決定擔當者는 그가 支出한 費用과 그의 效果에 대하여 責任을 지게 된다. 이를 더욱 效果的으로 遂行하기 위해 ZBB는 評價 및 統制를 통해 補強될 必要가 있다. 이러한 評價는 여러 가지 方法이 있을 수 있다.

① 意思決定單位 및 順位決定單位의 每月 財務點檢

이는 종전의 方法으로서 豫算과 實際를 비교하며 주로 소비된 費用만을 근거로 하여 評價하게 된다.

② 意思決定單位 및 順位決定單位의 4分期別 產出量 點檢

計劃된 產出量의 點檢은 그 시스템의 成功的인 活用に 주된 要素이고 能率測定이 이러한 評價를 위해 이용되어 왔다.

③ 組織全體 및 意思決定單位를 위한 計劃과 豫算의 4分期別 修正

desirable,로 나누어 행렬을 만든 다음 이런 과정을 거듭하여 끝으로 意思決定패키지를 5가지 부류로 나누어 順位를 매긴다.

State of the Art	Ease of Implementation		
	High	Medium	Low
High	Very desirable	Very desirable	Marginally desirable
Medium	Very desirable	Moderately desirable	Marginally desirable
Low	Marginally desirable	Marginally desirable	Not worthwhile

1. Legally Required Programs 2. Very Desirable Programs 3. Moderately Desirable Programs
 4. Marginally but Desirable Programs 5. Not Worthwhile

計劃의 修正節次가 필수적으로 요청되는데, 이는 現在의 業務遂行과 會社가 當면한 環境要因에 근거하여 實施된다.

3. 問題點 分析

ZBB는 유용한 豫算管理技法으로 評價되고 있지만 실제로 그 實行에 있어서는 많은 問題點을 가지고 있다. 따라서 ZBB의 성공적 遂行을 위해서는 그 實行에 앞서 이러한 問題點들을 解決 또는 改善하지 않으면 안될 것이다. 以下 本節에서는 ZBB의 實行上 問題點들을 다음과 같이 3가지 側面에서 나누어 考察하도록 한다.

1) 人間行爲의 側面

ZBB는 組織의 모든 經營者의 參與와 協力 없이는 성공적인 實行을 기대할 수 없다.

그런데 ZBB의 경우, 먼저 'Zero'(零)라는 단어가 經營者들에게 새로운 어떤 것에 대한 驚異感을 일으킬 뿐 아니라 모든 것을 처음부터 다시 시작하여야 한다는 負擔을 갖게 하여 맹목적인 抵抗을 받는다. 이는 결국 ZBB가 과거의 어떤 支出도 정당화 하지 않고 모든 事業과 活動을 처음부터 다시 시작한다는 假定으로 부터 야기되는 問題點으로 이에 대한 否定的 反應을 구체적으로 살펴보면, ① 그들의 企業은 ZBB를 실행하고 있는 他企業과 다르므로 ZBB는 그들의 企業에 適用不能하거나 無關한 것으로 여기고, ② 最高經營者의 參與가 없으면 단순한 訓練정도로 생각하여 그들의 노력을 기울이지 않으려 하며, ③ 意思決定單位의 管理者들은 ZBB 過程의 目的이나 機構를 이해하지 못하고 있기 때문에 이에 대하여 소극적 태도를 보이게 된다는 점 등으로 짐작될 수 있다.

따라서 이러한 否定的 反應을 완화시키거나 없애기 위해서는 무엇보다 최고경영자의 主導下에 ZBB 導入作業을 進行하고, 一線管理者들과 豫算擔當者間의 公式·非公式 모임을 자주 갖게 하고, ZBB 過程, 目的, 節次 등에 대하여 면밀한 사전계획하에 敎育을 실시하여 ZBB는 어느 組織이나 똑 같이 一律적으로 適用될 수 있는 豫算方法이 아니라 各 組織의 目的이나 特性에 따라 상이하게 적용될 수 있는 것임을 周知시켜 나가야 할 것이다.

2) ZBB의 管理

ZBB의 實行에 있어서 組織의 各 階層管理者는 特定 責務를 가지게 되지만 ① ZBB의 實行을 위한 作業計劃과 時間表의 作成, ② 조직의 特性에 맞는 實行過程設計, ③ ZBB 편람의 작성, ④ ZBB에 관한 實務敎育의 實施 등의 業務에 대해서는 조직상 누구의 업무로도 보기 어렵다. 따라서 이를 위해서는 Task force team과 같은 特別業務專擔班을 만들어 上記業務를 담당하게 하는 것이 效果的인데 특히 Task force team은 ① ZBB過程을 성공적으로 수행하기 위해 面談技術과 分析能力을 갖추고 있고, ② 意思決定單位의 管理者들로

하여금 그들 業務에 대하여 진술할 수 있도록 客觀的이어야 하고, ③ 特定한 組織目標을 위해 ZBB 過程을 遂行할 수 있는 사람들로 구성되어야 할 것이다.

3) ZBB에 의한 豫算編成過程

여기에서 問題點分析은 앞서 설명한 'ZBB에 의한 企業豫算의 編成過程'에서와 마찬가지로 6段階의 過程別로 行하기로 한다.

過程 1.

業務活動計劃의 基本假定으로서 豫算年度의 賣出額增加率, 物價上昇率, 人件費上昇率 등이 사전에 미리 주어지지만 비록 내년에 賣出額이 豫想대로 增加한다 하더라도 그것이 保險金이나 技術用役部門의 間接費와는 어떤 關係가 있는지 확실하지 않다. 따라서 基本假定으로서 設定되는 項目 이외에 다른 間接費項目에 대해서도 그 추세를 파악하고 있어야 한다.

過程 2.

대부분의 組織에서 意思決定單位의 선발에 있어서 ① 意思決定單位의 規模, ② 意思決定單位管理者의 裁量權정도, ③ 可用時間 등에 대하여 充分히 고려하지 않으므로써 문제가 발생된다. 특히 이 過程에서의 決定은 全過程에 걸쳐 영향을 주게 된다.

過程 3.

意思決定單位의 分析에 있어서 가장 問題가 되는 것은 決定單位의 最小必要業務水準의 決定이다. 보통 意思決定單位의 管理者는 자기업무에 대하여 最小水準을 인정하지 않으려 하고, 만일 존재한다면 현재의 業務水準이 最小임을 주장한다. 이러한 問題는 ZBB에 대한 教育을 반복함으로써 改善될 수 있을 것이다. 또 한가지 이 過程에서의 문제되고 있는 것은 分析으로 인한 과중한 업무와 서류처리를 들 수 있다. 이러한 문제도 ZBB의 반복적인 실행으로 어느 정도 완화될 수 있으며 특히 ZBB의 全過程을 Task force team의 主導하에 전담시킨다면 그렇게 큰 문제가 되지 않을 것이다.

過程 4.

順位決定過程에서의 問題들은 대부분 이 過程에 참여하는 管理者들이 意思決定케키지에 精通하지 못하거나, 組織의 特性에 맞지 않는 順位決定過程을 設定함으로써 발생한다. 이러한 문제들 중 最高經營자가 順位決定을 할 경우, 「ABC 在庫管理技法」을 사용하면 유익할 것이다.

過程 5.

ZBB를 實行하고 있는 企業들은 보통 ZBB의 導入후에 補完的인 監査를 소홀히 함으로써

어떤 지출은 너무 높거나 낮은 결과를 낳게 된다. ZBB에 의해 편성된 豫算額에 대한 監査는 傳統的 豫算節次下에서와 동일하지만 Operation Auditing⁽¹⁸⁾, Sunset Concept⁽¹⁹⁾와 같은 代替的 技法들에 의해 補完될 수도 있다.

過程 6.

ZBB는 계속적인 經營過程이다. 따라서 ZBB를 효율적인 計劃・豫算道具로서 정착시키기 위해서는 계속적인 評價가 필요하지만 실제로 많은 組織에서 문제가 되는 것은 어떤 종류의 評價方法이 가장 적합한가를 決定하는 것이다. 이는 PPB에서의 統制機能⁽²⁰⁾을 원용하여 해결할 수도 있다.

IV. 結 論

지금까지 本 研究는 企業環境變化와 관련하여 적응력 있고, 資源의 合理的 配分, 間接費 統制에 有用한 豫算制度로서 ZBB를 중심으로 그 概念, 豫算編成過程등에 대하여 考察하였다.

ZBB는 이에 의한 豫算編成過程으로부터 過程의 動態性, 意思決定을 위한 유용한 情報개발, 業務에 대한 分析力強化 및 業務把握, 의사전달의 원활화 등의 장점을 有한다. 그러나 실제로 이 제도는 그 過程의 實行에 있어 많은 時間, 努力・서류업무 등을 有하고 또 有한 이 제도를 有하지 않으려는 有적태도 등이 問題點으로 대두되고 있다.

이러한 問題點들은 이에 대한 反復的인 教育 및 有행을 통해 어느 정도 해결될 수 있을 것이다. 어쨌든 ZBB는 오늘날 전형적인 計劃 및 豫算技法의 領域을 넘어서 管理範圍의 모든 分野에 影響을 미칠 수 있는 實際的인 經營過程이며 또 心的狀態의 一部로 인식되고 있다.

ZBB는 또한 대단위 프로젝트 중심의 企業에 適合한 것으로도 評價되고 있다⁽²¹⁾. 우리나라의 경우도 최근 企業의 成長과 더불어 企業의 大型化를 이룩하였고 대규모 有업을 國內外에서 벌이고 있다. 이러한 大型化는 組織機構의 팽창과 더불어 經費의 過大支出을 有하게 된다. 이러한 有실적 有제의 해결책과 관련하여 최근 우리政府에서 단행한 組織機構

(18) 업무감사라고 하며 이는 경영활동이 계획에 따라 합리적으로 영위되며 또 각종 생산수단이 가장 능률적으로 활용되고 있는가를 파악하기 위하여 수행하는 감사활동을 말한다.

(19) 일몰개념(日沒概念)은 각 활동 및 그 필요성이 조만간 검토되어 질 것을 보증하는 것이다. 이러한 검토로 낮고 번잡한 低優位性的 프로그램과 그 비용 혹은 機關이나 事業部가 제거될 것이다.

(20) Phyrr, *op. cit.*, p.143.

(21) A.J. Stagliano, "Zero-Base Budgeting," *Management Accounting*, November 1977, pp.19-20.

의 縮小改編과 大企業들의 組織改編 움직임은 重複된 業務의 간소화와 아울러 經費節減策의 一環으로서 ZBB方式을 도입한 것이라 하겠다. 특히 우리나라 기업의 경우 해외용역에 크게 의존하고 있는 건설업체들은 벌써부터 비용절감책으로서 ZBB의 도입가능성을 타진하고 있어 앞으로 이에 대한 보다 활발한 연구가 기대되고 있다.