

ZBB의 單位豫算案 開發過程에 관한 考察

田 雄 秀*

I. 序 言

II. ZBB의 本質

1. 傳統的豫算과 ZBB

2. ZBB의 編成節次

III. 意思決定單位의 選定

IV. 單位豫算案의 開發

1. 方向設定과 背景分析

2. 代替案 一相異한 行動方案—의 開發

3. 努力水準別代替案의 開發

4. 代替案 開發의 事例

V. 結 言

I. 序 言

흔히 ZBB로 약칭되고 있는 Zero-Base Budgeting (또는 Zero-Base Budget)은 1964年 美國 農務省의 豫算編成에 적용된 것을 嚆矢로 Carter의 州知事 在任시에는 美國 Georgia州의 豫算編成에 그리고 Carter가 美國의 大統領이 된 뒤에는 美國聯邦政府의 豫算編成에도 적용된 바 있는 새로운 豫算編成 概念으로 美國의 경우 최근에는 病院 등 非營利組織이나 一般企業 중에도 이 制度를 채택하는 企業의 수가 점차 증가하고 있다.¹⁾

한편 ZBB에 대한 관심은 최근 우리나라에서도 크게 증대되고 있다. 政府는 景氣沈滯와 稅收不振이라는 어려운 經濟與件 하에서 1983年度 豫算을 최고의 能率豫算으로 編成하기 위해 ZBB 方式을 導入하였다고 발표한 바 있으며 여러 經濟團體와 研究機關에서도 ZBB의 有用性을 인식하여, 이를 소개하고 보급하기 위한 활동들을 展開하고 있다.

이에 論者는 새로운 制度가 성공적으로 도입되기 위해서는 形式的인 또는 技術的인 측면 보다는 우선 그 制度의 本質的인 屬性과 概念에 대한 具體的이고 충분한 理解가 있어야 된다고 생각하여 ZBB의 編成過程에서 고려되어야 할 基本的인 概念과 事項들을 ZBB의 開發國인 美國學者들의 研究結果를 중심으로 文獻的으로 考察하고자 한다.

한편 意思決定的인 豫算編成方法으로서의 ZBB의 本質은 大別하여 豫算編成機能과 意思決定

* 本研究所 研究員, 檀國大 商經大 專任講師

1) Ray D. Dillon, Zero-Base Budgeting For Health Care Institutions, (Aspen Systems Corporation, 1979), pp. 19~23.

機能이라는 두 측면에서 파악될 수 있는 바, 本稿에서는 豫算編成機能을 중심으로 單位豫算案(decision packages)의 開發·作成時 고려되어야 할 概念과 문제들을 검토하고자 한다. 이를 위하여 第Ⅱ章에서는 傳統的豫算制度和 비교된 ZBB의 本質 및 長點과 編成節次를 검토하고 이어서 第Ⅲ章과 Ⅳ章에서는 單位豫算案의 開發段階에서 고려되어야 할 구체적인 사항들을 意思決定單位(decision units)의 選定, 代替案(different ways)의 開發을 위한 기초단계로서의 方向設定 및 背景分析, 그리고 이를 토대로 한 相異한 行動方案으로서의 代替案 開發과 努力水準別代替案(different level of efforts)의 開發活動 등으로 구분하여 考察하고자 한다.

Ⅱ. ZBB의 本質

1. 傳統的豫算과 ZBB

최근 公共機關과 一般企業에 있어서 ZBB의 導入이 증가하고 있으며 또한 그 有用성이 높게 평가되고 있는 이유는 ZBB가 傳統的豫算에서는 기대할 수 없었던 合理的인 資源配分과 能率의 인 經營計劃 및 統制를 가능케 하는 일종의 管理手段으로 이용될 수 있는 豫算制度이기 때문이다. 따라서 ZBB의 本質과 長點은 傳統的豫算과 比較·檢討되므로써 보다 明確히 認識될 수 있을 것이다.

傳統的豫算은 本質의으로 漸增豫算(incremental budget)이라는 屬性을 지니고 있다. 前年度豫算의 支出資料는 絶對적인 것으로 인정되며 豫算編成의 焦點은 前年度豫算을 기준으로 몇 퍼센트 上向 調整할 것인가에 두어지므로 새로운 豫算은 단지 一定率이 增加된 前年度豫算에 불과한 것이 된다.²⁾ 이러한 接近方法은 豫算目標과 관련된 產出物(outputs)보다는 投入物(inputs), 다시 말해서 最終目標 보다는 行爲에 중점을 두고 있는 것으로 業務의 增大는 반드시 이에 相應하는 一定率의 支出 增大를 수반한다는 傳統的인 思考에 의해서 正當化되고 있다.

豫算을 削減할 경우에도 이러한 思考는 그대로 적용된다. 모든 豫算案은 個別的인 計劃 또는 事業의 內容과 價値에 대한 評價 없이 可用資金의 규모에 맞추어 一定率로 削減되는 것이다.

이러한 屬性으로 인하여 傳統的豫算은 組織 運營에 있어 다음과 같은 여러가지 逆機能을 초래한다.³⁾

① 意思決定過程은 動的인데 반하여 傳統的豫算의 編成過程은 靜的이므로 合理的인 結果를 기대할 수 없다.

2) Carl Joiner, J. Brad Chapman, "Budgeting Strategy: A meaningful mean", S.A.M. Advanced Management Journal, summer, 1981, p. 5.

3) Ibid., p. 7.

ZBB의 單位豫算案 開發過程에 관한 考察

- ② 最終目標가 아닌 活動自體에 豫算編成의 焦點이 두어진다.
- ③ 前年度의 非能率이 次年度에도 그대로 移越되며 이것이 增大된 豫算의 基礎가 된다.
- ④ 計劃의 縮小나 資源의 再分配로 인한 영향을 識別하는 것이 어렵다.
- ⑤ 管理者로 하여금 代替案(alternative means)을 識別하고 開發하도록 促進하지 못한다.
- ⑥ 豫算編成節次가 機械的이어서 管理者의 잠재적인 불만을 增大시키게 된다.

한편 傳統的豫算과는 달리 ZBB의 基本的인 특징은 既存事業의 基礎(base)를 再檢討(reexamination)하고 정당성을 再確認(rejustification)한다는 점에 있다.⁴⁾ 前年度의 豫算은 모두 “0”의 상태로 환원되고 當期에 발생하게 될 모든 支出은 前年度 豫算과는 별도로 事前에 결정된 일정한 基準에 의해서 評價된다.⁵⁾ 즉, 組織 내의 모든 機能과 活動은 그것이 집행되었을 때 얻게 될 結果와 그것을 수행하는데 소요되는 費用을 중심으로 소위 費用·效益分析(cost-benefit analysis) 方法에 의해서 識別·分析된다. 따라서 前年度 豫算의 非能率과 浪費가 次年度 豫算에서는 排除된다.

한편 이러한 費用·效益分析은 組織의 最下位 管理者層에서 識別된 個別的인 機能이나 活動을 대상으로 이루어지므로 個別的인 機能과 活動간의 優先順位(相對的 重要性)의 결정도 가능하게 된다.

ZBB의 開拓者 중의 한 사람인 Peter Pyhrr는 ZBB의 특징을 다음과 같이 定義하고 있다.

「An operating planning and budgeting process which requires each manager to justify his entire budget request in detail, and shifts the burden of proof to each manager to justify why he should spend any money. This procedure requires that all activities and operations be identified in decision packages which will be evaluated and ranked in order of importance by systematic analysis.」⁶⁾

결국 ZBB란 本質的으로 組織 내의 모든 機能과 活動을 個別的으로 分析하고, 동시에 이를 다른 機能 또는 活動과 比較·評價하여 相對的인 優先順位를 결정하므로써 限定된 總資源의 最適配分을 達成하려는 意思決定的인 豫算編成方法이라 하겠다.

이와 같이 豫算編成過程에서 意思決定的인 機能이 강조되므로써 ZBB는 다음과 같은 장점을 갖게 된다.”

- ① 組織 내의 모든 活動이 철저히 檢討된다.
- ② “얼마를 支出할 것인가”하는 문제 보다 “왜 그것을 支出해야 하는가”에 努力이 集中된다.

4) Joseph S. Wholey, Zero-Base Budgeting and Program Evaluation, (Lexington Books, 1978), p. 18.

5) Carl Joiner, J. Brad Chapman, op. cit., p. 6.

6) Peter Pyhrr, “Zero-Base Budgeting”, unpublished speech delivered to the international conference of the Planning Executives Institute, New York Hilton Hotel, May 15, 1972.

7) Pierre G. Bergeron, “Zero-Base Budgeting”, Cost and Management, March-April, 1979, pp. 14~15.

- ③ 모든 活動이 費用·效益分析의 측면에서 檢討된다.
- ④ 다른 組織 내의 機能들이 評價를 위해서 비교될 수 있다.
- ⑤ 選擇(choice)은 個別部署가 일정한 費用水準에서 무엇을 提供할 수 있는가 —즉 써어비스의 水準—를 基礎로 이루어진다.
- ⑥ 모든 管理者가 意思決定過程에 참여한다.
- ⑦ 豫算 집행 시 일정한 費用水準을 유지하기 위해서 節減이 요구될 경우 신속한 豫算調整이 可能하다.
- ⑧ 個別部署의 目標가 全體 組織의 目的과 연결된다.

이상과 같은 ZBB의 특징과 장점은 단지 理論的으로 推論된 것이 아니라 실제로 ZBB를 導入·適用한 企業들의 경험에 의해서도 證明되고 있다.⁸⁾ 즉, 1976年 Fortune誌가 選定한 大企業 중 54個 企業을 대상으로 실시된 한 調査에 의하면 ZBB를 導入하므로써 20%의 企業이 10% 이상을 그리고 30%의 企業이 5~10%의 豫算節減을 達成할 수 있었다고 報告하고 있다. 또한 經營計劃 및 統制手段으로서의 ZBB의 有用성에 대해서도 87%가 아주 우수한(excellent) 또는 우수한(good) 것으로 評價하고 있으며 열등한(poor) 技法이라고 評價한 응답자는 전혀 없었던 것으로 보고되고 있음은 ZBB가 보다 效率的인 管理手段으로 認定받고 있음을 立證하는 것이라 하겠다.

2. ZBB의 編成節次

前節에서 살펴 본 바와 같이 ZBB는 첫째, 管理的인 目的에서 意思決定을 강조하고, 둘째, 計數的인 豫算을 수립하며, 셋째, 資源이 配分될 代替案에 대한 分析을 증대시킬 目的에서 새로운 또는 既存의 모든 機能과 活動을 체계적으로 評價하고 檢討하므로써 豫算을 편성하는 方法이다. 이러한 점에서 볼 때 ZBB는 모든 組織에 일률적으로 적용되는 固定的인 節次나 일련의 樣式이라기 보다는 일종의 豫算編成을 위한 接近方法으로 理解하는 것이 妥當할 것이며 따라서 구체적인 編成節次나 技法도 組織의 필요에 따라 각기 相異한 것일 수가 있다.⁹⁾

그러나 어떤 組織에 導入되는 ZBB의 編成過程은 大別하여 單位豫算案(decision packages)의 開發과 이것의 評價(evaluation) 및 順位決定(ranking)이라는 두 段階로 구성된다.

單位豫算案의 開發段階는 豫算編成의 基礎가 되는 단계로 評價의 대상이 될 個別的인 機能 또는 計劃을 수행하게 될 구체적인 行動方案과 이에 필요한 費用과 效果를 記述한 機能 또는

8) Graeme M. Taylor, "Introduction to Zero-Base Budgeting", Experiences in Zero-Base Budgeting, edited by Joseph L. Hebert, (A Petrocelli Book, 1977), pp. 17~18.

9) Peter A. Pyhrr, "The Zero-Base Approach To Government Budgeting," the Public Administration Review, Jan/Feb, 1977, p. 2.

計劃別 豫算書를 작성하는 단계이다. 이를 위해서는 먼저 單位豫算案을 作成하고 그 內容을 집행하게 될 最下位 組織單位인 意思決定單位(decision units)가 선정되어야 한다. 이어서 意思決定單位의 管理者는 自己 部署에서 수행하게 될 모든 機能과 計劃을 識別·確定하고 이러한 機能이나 計劃의 집행방법으로 고려될 수 있는 여러 相異한 行動方案(different ways)인 代替案(alternatives)을 開發하게 된다. 한편 이들 代替案은 費用·効益分析方法에 의해서 比較·評價되어 그 중 最善의 方案이 하나 選定되며, 選定된 特定の 代替案은 다시 그것을 遂行하는데 所 要될 努力水準을 기준으로 구분된 數個의 努力水準別代替案(different level of efforts)으로 細分된다. 그리고 單位豫算案은 최종적으로 이들 특정 代替案에 대한 努力水準別代替案을 대상으로 작성된다.

順位決定段階는 意思決定單位別로 開發·作成된 모든 單位豫算案에 相對的인 優先順位를 부여하는 단계이다. 최초의 順位決定은 單位豫算案을 作成한 해당 意思決定單位에서 이루어진다. 이어서 각각의 意思決定單位에서 順位가 결정된 모든 單位豫算案은 組織 내의 上級管理者에게 보내어져 다른 意思決定單位에서 作成된 單位豫算案들과 比較·評價되므로써 順位가 조정된다. 이와 같은 과정은 最高意思決定者에 이를 때까지 반복되며 최종적으로는 最高意思決定者에 의해서 전체 組織의 觀點에서 順位가 결정되므로써 總資源의 配分이 確定된다.

Ⅲ. 意思決定單位(decision unit)의 選定

ZBB는 事業計劃의 評價와 意思決定에 초점을 둔 豫算編成技法이다. 따라서 合理的인 豫算編成을 위해서는 전체 組織을 이러한 分析과 意思決定에 적합하도록 여러 개의 의미있는 單位組織(meaningful elements)으로 區分할 필요가 있다. 意思決定單位(decision unit)란 이러한 目的에서 구분된 豫算을 編成하고 그것을 집행하게 될 組織內의 最下位 單位部署이다.

意思決定單位의 決定은 ZBB 실시에 있어서 필요불가결한 첫 단계이다. 그러나 이 단계는 ZBB를 처음 導入할 경우에 만 필요한 단계이며 제 2차 豫算年度부터는 새로운 機能이나 事業이 追加되거나 또는 意思決定的인 측면에서 豫算構造의 有用성을 改善하기 위한 調整이 要求되는 경우가 아니면 반복할 필요가 없는 단계이다.¹⁰⁾

意思決定單位를 合理的으로 選定하기 위해서는 組織의 責任構造, 活動의 相對的 規模, 그리고 會計시스템 등이 고려되어야 한다.¹¹⁾

첫째, 意思決定單位를 選定함에 있어 고려해야 될 가장 중요한 점은 組織의 責任構造이다.

10) Graeme M. Taylor, op. cit., p. 7.

11) Ibid., pp. 7~8.

組織의 責任構造란 資源配分決定에 대한 權限의 委讓狀態를 의미하는 것으로 意思決定單位는 이러한 豫算決定에 대한 權限과 責任의 흐름에 淸行되게 選定되어야 한다는 것이다.

예를 들어, 한 都市에 의료활동을 위해 여러 개의 保健所가 설치되어 있으며 각각의 保健所는 산부인과, 소아과, 내과 등 여러 진료과로 구성되어 있을 경우 意思決定單位는 어떻게 選定될 수 있는가를 살펴보자. 우선 保健所長이 해당 保健所의 資源配分에 대한 모든 責任을 갖고 있다면 각각의 保健所가 하나의 意思決定單位가 될 것이다. 그러나 同一 保健所 내에서도 특정 진료과의 자원배분에 대한 책임이 保健所장이 아닌 해당 진료과의 책임자(일반적으로 해당 진료과장)에게 있다면 이 경우에는 진료과가 하나의 독립된 意思決定單位가 될 것이다. 한편 市의 모든 保健所를 총괄하는 중앙의료원이 있고 모든 保健所의 특정 진료과(예를 들면 內科)에 대한 資源配分の 責任이 中央의료원의 해당 진료과 책임자(중앙의료원의 내과과장)에게 있다면 이 경우에는 中央의료원의 해당진료과(중앙의료원의 내과)가 하나의 意思決定單位가 될 수도 있다. 意思決定單位는 이와 같이 組織의 責任構造를 중심으로 選定되어야 비로서 效率的인 經營計劃과 統制效果를 얻을 수 있게 된다.

둘째, 앞의 의료활동에 대한 意思決定單位 선정 방법으로는 前述한 3가지 방법외에 全 都市의 의료활동을 하나의 意思決定單位로 선정하는 경우도 고려될 수 있다. 즉, 國家 전체의 활동이 ZBB의 대상이 된다고 할 때 國家의 한 부분을 구성하는 一個 都市의 의료활동은 국가 전체적인 관점에서 볼 때 그 활동규모가 워낙 미세하므로 더 이상 구체적으로 細分化하는 것이 오히려 비효율적일 수 있다. 따라서 資源配分에 대한 責任 외에 活動의 相對的인 規模도 意思決定單位를 선정하는데 고려되어야 한다.

셋째, ZBB는 組織 內의 모든 機能과 活動이 個別的으로 파악·평가되는 것을 前提로 한다. 따라서 모든 意思決定單位의 機能과 活動은 독립적으로 파악되어야 하며 이를 위해서는 적절한 會計시스템이 요구된다. 즉, 既存의 會計시스템에 의해서 個別的으로 原價가 파악될 수 없는 活動이나 機能은 意思決定單位로 選定될 수 없으므로 意思決定單位를 選定함에 있어서는 會計시스템의 情報提供能力이 고려되어야 한다.

一般的으로 ZBB의 意思決定單位는 이상과 같은 사항들을 고려하여 組織의 構造나 機能을 중심으로 일상적인 事業(programs), 機能(functions), 原價中心點(cost centers) 또는 組織單位(organizational units) 등과 같은 傳統的 豫算에서 定義되고 있는 豫算單位(budget units)와 一致되게 선정되는 경우가 많다. 즉, 豫算單位나 原價中心點의 構造가 상세하게 되어 있거나 體系的인 事業別構造(program structure)를 갖고 있는 組織의 경우 意思決定單位는 흔히 豫算單位나 事業別構造의 최하 단위인 個別事業(program elements) 등과 일치하게 되며 여기에는 組織圖(organizational charts) 또는 計定科目表(chart of accounts) 등이 기초자료로 이용된다. 그러나 豫算單位의 규모가 너무 크고 여러 개의 상이한 機能과 活動으로 구성되어 있으며 이를

ZBB의 單位豫算案 開發過程에 관한 考察

에 대한 개별적인 분석이 필요한 경우는 豫算單位의 보다 細分된 기능과 활동이나 個別事業(program elements)이 細分된 單位以下事業(sub-program level)을 중심으로 意思決定單位가 定義되기도 한다.¹²⁾

한편 이러한 일상적인 경우 외에 意思決定單位는 다음과 같은 特殊事業이나 計劃을 대상으로 설정되기도 한다.¹³⁾

① 研究開發, 製品開發 또는 주요 投資計劃 등 여러 機能組織에 의해서 합동으로 수행될 計劃事業(projects)

② 法律的인 자문, 資料處理, 品質保證, 경영자문 또는 廣告 등과 같이 對內的으로 提供받거나 提供하는 서비스

③ 管理活動의 再構成이나 組織開發과 같은 特殊事業計劃(special programs)

④ 賃借(lease), 外部人의 經營諮問 또는 廣告代行 등을 위한 支出

IV. 單位豫算案의 開發

意思決定單位가 決定된 다음 이들 單位별로 作成되는 單位豫算案(decision package)이란 “組織內的 모든 機能, 活動 또는 計劃을 管理的으로 評價하고 相互 비교하여 相對的인 優先順位를 決定할 수 있도록 그 內容을 記述한 書類”으로써 組織의 全體豫算을 構成하는 基本單位가 된다.¹⁴⁾

單位豫算案은 意思決定單位의 機能이나 活動을 單位로 作成된다. 따라서 하나의 意思決定單位에서 作成되는 單位豫算案의 數는 그 部署의 活動內容이나 種類의 多樣性에 의해서 決定된다. 實務의으로는 보통 최저 3개에서 최고 10개의 單位豫算案이 하나의 意思決定單位에서 작성되고 있다.¹⁵⁾

單位豫算案을 開發하기 위해서는 우선 특정 機能이나 活動의 수행방법으로 고려될 수 있는 代替案(different ways)을 모색하여야 된다. 이어서 이들 代替案 중에서 가장 效率的인 代替案을 選定하며 선정된 특정의 代替案은 다시 그것을 수행하는 데 요구되는 努力의 정도에 따라 수개의 행동방안으로 구분된다. 그리고 單位豫算案은 二次的으로 구분된 이들 努力水準別(different level of efforts) 代替案을 중심으로 각각 作成된다. 따라서 單位豫算案의 開發에 있어 핵심을 이루는 작업은 相異한 行動方案(different ways)인 代替案을 開發·評價하고 이를 기초로 해서

12) Peter A. Pyhrr, op. cit., p. 3.

13) L. Allon Austin and Logan M. Cheek, Zero-Base Budgeting: A Decision Package Manual, (New York, AMACOM, 1979), p. 10.

14) Peter A. Pyhrr, “Zero-Base Budgeting: Where to Use It and How to Begin”, Experiences in Zero-Base Budgeting, edited by Joseph L. Hebert, (A Petrocelli Book, 1977), p. 172.

15) Graeme M. Taylor, op. cit., p. 9.

努力水準別代替案을 識別하는 것이라 하겠다.

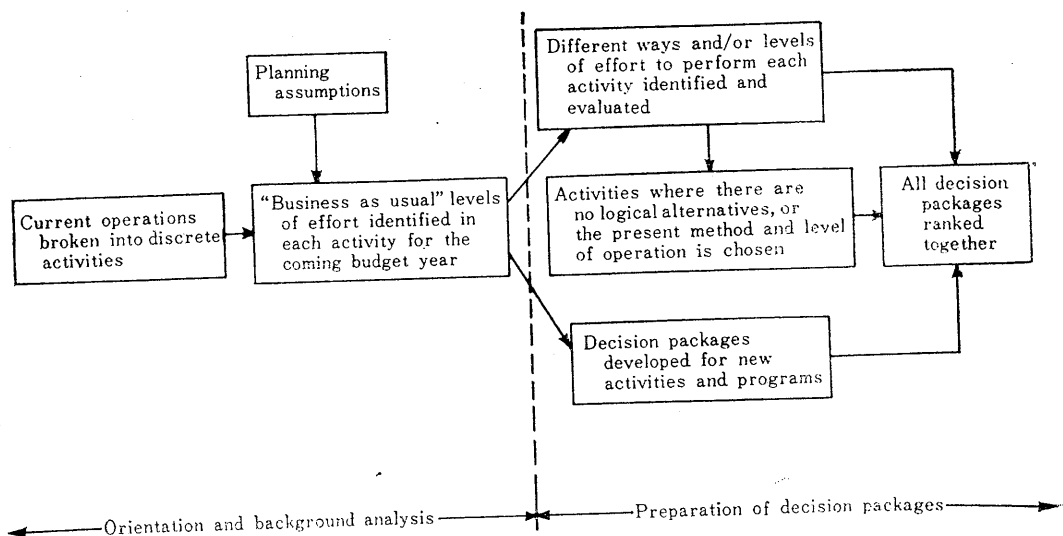
한편 單位豫算案은 특정 意思決定單位의 機能이나 活動을 중심으로 작성되므로 이를 위해서는 우선 해당 意思決定單位에서 수행하고 있는 또는 次年度에 수행하게 될 機能이나 活動을 개별적으로 파악해야 하며 이들 機能이나 活動에 대한 代替案과 努力水準別代替案을 모색하기 위해서는 그 活動에 관련된 現在의 상황여건 및 次年度(예산편성대상년도)에 고려되어야 할 條件(requirements)을 認識하는 것이 필요하다.

결국 單位豫算案의 開發단계는 배경분석 및 次年度의 條件에 입각한 現在活動의 認識過程과 이를 기초로 代替案과 水準別代替案을 開發하는 두 과정으로 구성되어 있는 것이다. 다음의 圖表는 이와 같은 單位豫算案의 開發過程을 표시한 것이다.

1. 方向設定과 背景分析

單位豫算案의 開發을 위하여 意思決定單位의 管理者는 우선 해당 單位부서에서 행하고 있는 현재의 활동을 이해하여야 한다. 즉, 현재 허용되어 있는 예산액과 이러한 費用을 발생시키는 活動들을 인식하므로써 해당부서에서 이루어지고 있는 모든 活動을 개별적으로 區分, 파악하고

〈單位豫算案의 開發過程圖〉



source: Petr A. Pyhrr, Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool For Evaluating Expenses, (John Wiley & Sons, Inc., 1973), p. 13.

이들 활동에 소요되는 費用을 算定할 수 있어야 한다.

이와같이 單位部署의 모든 활동이 개별적으로 파악된 다음에는 현재와 동일한 방법에 의해서 이 활동을 次年度에 수행하게 될 경우 필요한 費用水準을 예측한다. 이러한 次年度의 費用水準을 편의상 日常的 努力水準(business as usual levels of efforts)이라고 하자. 日常的 努力水準은 단지 현재의 활동을 차년도의 條件으로 전환시킨 것에 불과하며 이것이 곧 代替案이 되는 것은 아니다. 代替案은 日常的 努力水準을 참고로 개발되는 代替的인 手段(alternative means)으로 既存의 방법을 변경할 경우에 고려될 수 있는 相異한 行動方案을 의미한다. 즉 日常的 努力水準은 代替案이 고려될 수 없는 경우에 한하여 單位豫算案의 대상이 될 수 있다.¹⁶⁾

日常的 努力水準을 편성하는데 고려되어야 할 次年度의 조건은 해당 意思決定單位의 管理者에 의해서 결정되는 것보다는 上級管理者에 의해서 일련의 公式的인 計劃의 前提條件이라는 형식으로 결정되어 下部管理者에게 명령되는 것이 바람직하다. 왜냐하면 이러한 計劃의 前提條件이 上級管理者에 의해서 결정되므로써 다음과 같은 효과를 얻을 수 있기 때문이다.¹⁷⁾

① 最高管理者로 하여금 豫算編成 初期段階부터 구체적으로 計劃과 目標設定 活動에 참여하도록 촉구한다.

② 組織내의 모든 管理者들이 차년도에 고려될 조건들을 통일된 기준하에서 검토할 수 있게 된다.

③ 前提條件의 檢討와 修正을 용이하게 할 수 있다.

④ 부정확한 前提條件으로 인하여 豫算 집행 중에 발생하는 실제지출의 차이를 신속하게 식별할 수 있다.

한편 上級管理者에 의해서 결정될 前提條件에는 보통 다음과 같은 내용들이 포함된다.¹⁸⁾

- ① 製造 또는 處理될 產出物의 數量과 類型
- ② 賃金 또는 給料 引上額
- ③ 써서비스를 받을 고객 수 (예를 들면, 병원에 있어서의 환자 수)
- ④ 維持·管理될 시설의 增設 또는 減縮에 대한 計劃
- ⑤ 현재의 經營方法에 대한 變更計劃(예를 들면, 業務의 集中化 또는 分權化, 經營範圍의 擴張 등)
- ⑥ 실천가능한 次年度의 支出水準에 대한 一般的인 指針

16) Peter A. Pyhrr, Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool For Evaluating Expenses, (John Wiley & Sons, Inc., 1973), p. 12.

17) Ibid., p. 14.

18) Ibid.

2. 代替案 —相異한 行動方案—의 開發

特定の 機能을 遂行하는 방법은 唯一할 수도 있으나, 일반적으로는 複數로 存在한다. 즉, 勞使協約, 賃貸借契約, 또는 法律的인 規制 등으로 인하여 현재의 방법을 계속 유지해야 만 되는 예외적인 경우도 있지만, 보편적으로는 계속적인 機能이라 하더라도 그것이 現行의 방법보다 우수한 것이든 또는 열등한 것이든 반드시 다른 방법이 존재하게 된다.

ZBB는 현재의 방법에 관계없이 모든 選擇可能한 方法을 비교·평가하므로써 가장 効率的인 方案을 모색하고 이를 수행하므로써 豫算의 能率을 提高하자는데 그 기본적인 취지가 있으므로 ZBB 적용에 있어 代替案의 開發과 評價는 必要不可缺한 過程이라 하겠다.

ZBB에 있어서 代替案의 開發은 일반적인 意思決定에 있어서의 代替案 開發과 같은 방법으로 이루어진다. 즉, ZBB에 있어서의 意思決定單位 內의 모든 活動과 機能을 個別的으로 파악하고 이들 활동별로 次年度에 예상되는 조건을 고려하여 일상적인 노력수준을 파악하므로써 代替案 開發을 위한 目標設定 및 狀況分析 작업을 수행하게 되며 이는 이미 前節에서 살펴보았다. 따라서 本節에서는 最善의 代替案을 選定하기 위한 諸 代替案의 比較·評價 문제를 중심으로 고찰하고자 한다.

동일 기능의 수행을 위한 相異한 方案의 相對的 優位性은 곧 個別方案에 所要될 費用과 그것으로부터 얻게될 効益의 크기에 의해서 결정된다. 다시 말해서 代替案의 比較·評價는 기본적으로 費用·効益分析(cost-benefit analysis) 概念에 입각하여 이루어지게 된다.

費用·効益分析의 效果는 投入物과 產出物의 計量化에 크게 의존한다. 數値에 의한 평가가 가장 객관적이기 때문이다. 일반적으로 投入物의 計量化는 비교적 용이하다. 投入物은 주로 勞動力이나 財貨로써 그 投入量을 作業時間이나 財貨의 消費量등 物量單位 뿐만 아니라 勞務費, 材料費등 貨幣單位로 測定하는 것까지도 가능한 경우가 많다.

費用·効益分析의 計量化는 주로 產出物의 測定에서 문제가 된다. 즉, 投入物인 原價는 現在의인 것에 반하여 効益은 未來的인 價値이며 써어비스라는 형태로 나타나기 때문에 貨幣的 測定이 어려운 것이다.¹⁹⁾ 그러나 効益의 計量化가 곤란하다 하여 “效果的이다”, “보다 優秀하다”, 또는 “充分치 않다”등 形容詞的인 表現으로 그쳐서는 代替案의 效果的인 比較·評價를 기대할 수 없다.

代替案의 結果를 貨幣手段으로 測定하는 것이 곤란한 이유는 써어비스의 質的인 要素를 貨幣額으로 轉換시키는 것이 어렵기 때문이다. 그래서 ZBB에 있어서 代替案의 効益은 주로 外形的인 結果만을 중심으로 作業量 또는 써어비스의 量등 非貨幣的 物量單位에 의해서 計量化가 되

19) Ray D. Dillon. op. cit., p. 82.

고 있다. 예를 들어 檢査活動의 결과는 檢査된 物品의 數量 또는 檢査回數, 병원의 진료활동은 진료환자수, 그리고 研究所의 研究活動結果는 實驗回數 또는 報告書의 刊行回數 등으로 표시되는 것이다.

한편 각 代替案은 結果值만으로 비교될 수는 없다. 그 結果를 위하여 消費된 投入原價가 각기 相異하므로 代替案의 合理的인 비교를 위해서는 投入原價와 產出結果가 동시에 고려되어야 할 것이다. 生産성과 單位原價(unit cost)는 이러한 目的에서 이용될 수 있는 有用한 概念이라 하겠다.

生産性이란 總投入資源과 비교된 總產出物의 測定值이다. 일반적으로 投入物에 대한 產出物의 比率인 生産性指數(productivity index)로 표시된다. 예를 들어 병원에서 간호원 1인이 하루에 치료한 환자의 수 또는 1인의 청소부가 하루에 청소한 건물의 면적 등이 生産性指數로 표시될 수 있다. 이 概念은 특히 投入物과 產出物이 모두 貨幣額으로 測定될 수 없을 경우에 有用하다.

投入物이 貨幣額으로 測定될 수 있는 경우는 각 代替案의 結果를 單位當原價로 비교하는 것이 效果的이다. 즉 單位當原價는 單位當能率(unit's efficiency)의 客觀的 測定值로서 각 代替案의 능률을 測定하는데 적합하다.²⁰⁾ 예를 들어 병원에서 식당의 능률은 환자 1인에게 제공되는 1회의 식사에 소요되는 原價 즉 식사 1회當의 原價에 의해서 評價될 수 있다. 단 單位當原價를 적용할 때는 모든 原價를 行態에 따라 變動原價와 固定原價로 區分 認識하는 것이 필요하다.

3. 努力水準別代替案의 開發

일정한 機能 또는 活動의 수행 方案으로 開發된 여러 代替案 중 最善의 方案으로 選定된 特定의 代替案은 다시 그것을 수행하는데 所要된 努力과 費用水準을 기준으로 數個의 代替案으로 區分된다. 그리고 單位豫算案은 이들 努力水準別로 識別된 代替案을 대상으로 작성되며 限定된 資源의 效率的 配分이라는 ZBB의 目的은 이러한 過程을 거치므로써 비로써 달성될 수 있는 것이다.

이와같이 特定의 代替案을 다시 努力水準別로 識別·評價하고 또한 그 작업을 意思決定單位의 管理者가 수행하게 되는 것은 구체적으로 다음과 같은 두가지 理由 때문이다.²¹⁾

첫째, 總資源(總豫算規模)이 限定되어 있기 때문에 單位豫算案이 特定의 努力水準에 대해서만 作成된다면 다른 機能이나 活動이 完全히 배제될 우려가 있다. 즉, 特定의 機能에 대하여 單一의 單位豫算案만 作成되므로 最高經營者는 그 機能에 대하여 “수락” 아니면 “포기”라는 극

20) Ibid., p. 84.

21) Peter A. Pyhrr, Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool For Evaluating Expenses, op. cit., pp. 7~8.

단적인 결정을 내릴 수밖에 없게 된다. 그러나 이러한 극단적인 결정은 바람직하지 않은 것이며 비현실적이다. 組織내의 모든 機能은 비록 차이는 있지만 모두 나름대로의 重要性을 갖고 있기 때문에 전체적인 組織機能의 균형을 위해 대부분의 經營者는 特定機能을 완전히 제거시키는 것 보다는 그 機能을 축소시켜서라도 계속 유지하려는 태도를 갖게 되는 것이다. 예를 들어 병원에서의 진료기능은 중요도가 높고 청소활동은 중요도가 낮다고 하여 모든 豫算을 진료활동에 배정하고 청소활동을 완전히 제거한다면 결국 병원의 모든 기능이 마비되고 말 것이다.

둘째, 特定の 代替案에 대한 努力水準別代替案을 意思決定單位의 管理者가 識別·評價해야 되는 이유는 이들이 特定機能에 대해 가장 상세한 知識을 가지고 있는 책임자이며 그 機能의 수행에 관련된 모든 가능성을 상급관리자에게 조언하는 것은 그들의 책임이기 때문이다. 즉, 상급관리자는 組織내 여러 기능의 相對의 重要성과 특정기능에 대한 努力水準別代替案의 評價에 대한 책임만을 갖고 있기 때문이다.

單一の 機能 또는 活動에 대해서 作成되는 努力水準別代替案의 수는 해당 機能 또는 活動의 內容과 努力水準 區分의 可能性, 그리고 管理可能性 등에 의해서 決定된다. 일반적으로는 現在의 支出水準을 반영하는 現行努力水準(current level of efforts), 特定機能의 本質을 유지하기 위해서 필요한 최소한의 支出水準을 의미하는 最底努力水準(minimum level of efforts) 그리고 現在의 支出水準보다 增加된 費用을 필요로 하는 增加努力水準(increased level of efforts) 등 3가지로 區分된다.

最底努力水準은 特定機能의 目的을 완전하게 달성할 수 없을지는 모르지만 최소한 그 기능의 本質적인 目的은 수행할 수 있을 정도로 허용된 費用水準이다.²²⁾ 즉, 특정기능에 대하여 許容된 努力水準이 最底努力水準 이하가 될 경우는 그 기능의 본질적인 목적을 달성할 수 없기 때문에 그 機能에 대한 努力水準別代替案 중의 하나라고 할 수 없는 것이다. 따라서 最底努力水準의 代替案은 그 기능을 포기하지 않는 한 반드시 허용되어야 하는 努力水準別代替案이며 同機能에 대한 努力水準別代替案중 가장 높은 우선순위를 갖는다.

最底努力水準은 3가지 努力水準중 가장 決定하기 곤란한 努力水準이다. 왜냐하면 모든 경우에 일률적으로 적용할 수 있는 특정의 數値로 存在하는 것이 아니기 때문이다. 그리고 意思決定單位의 管理者들은 흔히 現行努力水準을 最底努力水準으로 주장하고 있으나 극히 일부의 경우(정부의 시책 등에 의해서 인원이 고정되어 있는 경우)를 제외하고는 이러한 주장은 허용될 수 없다.²³⁾ 最底努力水準은 반드시 現行努力水準보다는 낮은 水準에서 결정되어야 하는 것이다. 이같은 조건이 지켜지지 않을 경우 努力水準別代替案의 開發이 무의미해지기 때문이다.

實務에 있어서는 흔히 現行努力水準의 75%를 最底努力水準으로 잡고 있다. 그러나 이것도

22) Ibid.

23) L. Allan Austin and Logan M. Cheek, op. cit., p. 14.

任意的인 것에 불과하며 경우에 따라서는 最低 現行努力水準의 30% 또는 最高 90%의 수준에서 最低努力水準이 결정되기도 한다.²⁴⁾

일반적으로 最低努力水準을 결정하는 데는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다.²⁵⁾

첫째, 最低努力水準은 特定機能의 目的을 완전히 달성하지 못할 수도 있다.

둘째, 最低努力水準은 써비스를 받게 되는 가장 중요한 집단 또는 가장 심각한 문제에 전념하여야 한다.

셋째, 最低努力水準은 단순히 써비스水準의 底下만을 가져올 수도 있다.

넷째, 最低努力水準은 作業의 改善, 組織의 變更 또는 原價節減을 위한 能率의 改善을 의미하기도 한다.

다섯째, 이상의 네가지 사항이 결합된 내용

現行努力水準이란 단순히 現在の 支出水準을 의미하는 것이 아니라 現在水準의 結果와 연관 지워 定義된다. 現行努力水準은 現在와 同一한 정도의 業績을 달성하는데 필요한 支出水準을 의미한다. 바꾸어 말하면 作業方法의 變更이나 改善이 이루어 지면 現在水準의 業績은 現在水準 이하의 費用에 의해서도 달성가능한 것이므로 現行努力水準은 現在の 支出水準보다 감소된 수준에서 결정될 수도 있는 것이다.²⁶⁾ 예를 들어 현재는 병원내의 모든 입원실을 適當 3회씩 청소하는데 총 20명의 청소부가 필요하지만 새로운 作業方法에 의할 경우 동일한 작업을 17명의 청소부만으로 수행할 수 있다면 이때의 現行努力水準은 20명의 청소부를 고용하는 것이 아니라 17명의 청소부를 고용하는 것이 된다.

增加努力水準은 特定機能의 확대를 위한 現行努力水準보다 增大된 支出水準을 의미한다. 예를 들어 현재 진료환자수가 월간 1천명인 병원에서 월간 진료환자수를 1천 5백명으로 확대하게 된 경우 이에 필요한 지출은 현행수준보다 증가하게 된다. 여기서 월간 1천 5백명으로 增大된 진료활동을 위하여 투입될 努力水準이 增加努力水準이다. 增加努力水準은 대부분의 管理者들이 자기 활동의 중요성을 강조하고 보다 많은 豫算을 配定받기 위해 승인받기를 가장 갈망하는 代替案이다. 그러나 總資源이 限定되어 있고 特定機能의 강화는 다른 機能의 과도한 축소 내지는 완전한 제거를 초래하게 되므로 增加努力水準에는 3가지 努力水準別代替案중 가장 낮은 우선순위가 부여된다.

4. 代替案 開發의 事例

다음은 이상에서 살펴본 過程에 의해서 開發된 代替案 및 努力水準別代替案과 이를 토대로

24) Ibid.

25) Peter A. Pyhrr, "The Zero-Base Approach To Government Budgeting", op. cit., p. 4.

26) Ibid.

작성된 單位豫算案의 例를 한 研究所의 空氣샘플檢査活動을 중심으로 소개하고자 한다.²⁷⁾

(1) 狀 況

Georgia州의 대기오염연구소(The Air Quality Laboratory)는 州 전역에서 현장 技術者들에 의해서 수집된 空氣샘플의 汚染狀態에 대한 檢査를 하고자 한다. 수집된 空氣샘플에 내포되어 있는 公害物質은 이 檢査에 의해서 類型別, 濃度別로 測定 및 分析되며 그 결과는 현장 技術者들에게 資料로 提供된다.

(2) 相異한 行動方案으로서의 代替案

〈代替案 1〉 모든 檢査를 Atlanta市 所在 中央研究所에서 실시하는 方法 :

- 費用 : \$ 264,000 所要
- 結果 : 75,000個의 空氣샘플에 대한 檢査可能, 公害문제가 거의 또는 전혀 없어서 샘플이 수집되지 않은 일부 농촌지역을 제외한 나머지 지역에서 수집된 空氣샘플의 90%에 대한 汚染狀態를 判定할 수 있다.

〈代替案 2〉 Georgia Tech에 檢査를 의뢰하는 方案

- 費用 : \$ 450,000 所要
- 結果 : 〈代替案 1〉과 同一한 量과 內容의 檢査可能

〈代替案 3〉 모든 檢査를 해당 地方研究所에서 실시하는 方案

- 費用 : \$ 590,000 所要, 단 2次年度부터는 \$ 425,000 所要
- 結果 : 〈代替案 1〉과 同一한 量과 內容의 檢査可能

〈代替案 4〉 中央研究所와 地方研究所가 檢査를 分擔하는 方案

- 費用 : \$ 400,000 所要
- 結果 : 〈代替案 1〉과 同一한 量과 內容의 檢査可能

이상의 4가지 代替案 중 最善의 方案으로는 〈代替案 1〉이 選定된다. 즉, 어느 方案이나 그 結果는 內容과 量的인 면에서 모두 同一하므로 費用이 가장 저렴한 〈代替案 1〉이 最善의 方案이 되는 것이다.

(3) 努力水準別代替案

努力水準別代替案의 開發을 위해서는 먼저 最底努力水準이 결정되어야 한다. 그리고 이를 基準으로 產出結果와 費用의 增大에 따른 여러가지 相異한 努力水準이 識別·分析된다.

本 事例에서는 37,300個의 空氣샘플에 대한 檢査를 最底努力水準으로 결정하였다. 즉, 37,300

27) Peter A. Pyhrr, Zero-Base Budgeting: A Practical Management Tool For Evaluating Expenses, op. cit., pp. 38~39.

28) 努力水準마다 부여되는 이 숫자는 特定代替案에 대하여 구분된 努力水準의 수와 同一 代替案을대상으로 구분된 努力水準別代替案간의 順位를 의미한다. 위의 "1 of 3"은 〈代替案 1〉에 대하여 開發된 努力水準別代替案이 3個이며 그중 最底努力水準의 優先順位가 第1位임을 表示하는 것이다.

ZBB의 單位豫算案 開發過程에 관한 考察

個의 空氣샘플을 檢査하므로써 現場의 技術者들이 필요로 하는 최소한의 資料는 제공할 수 있 으나 그 數가 37,300個 이하가 될 경우는 이러한 최소한의 목적까지도 달성할 수 없게 된다는 것이다.

〈努力水準 1 of 3〉²⁸⁾ 最底努力水準

- 費用 : \$ 140,000 所要
- 結果 : 전체 空氣샘플의 70%에 해당하는 37,300個의 空氣샘플에 대한 檢査可能, 公害가 가 장 심한 5개 지역에 대한 대기오염상태를 判定할 수 있다.

〈努力水準 2 of 3〉 現行努力水準

- 費用 : \$ 61,000의 費用이 추가됨. 總 \$ 201,000 所要
- 結果 : 17,700個의 空氣샘플에 대한 檢査가 추가된다. 즉, 전체 空氣샘플의 80%에 해당하 는 總 55,000個의 空氣샘플에 대한 檢査可能. 公害가 가장 심한 5개 지역과 公害가 비교적 심한 농촌의 8개 지역에 대한 대기오염 상태를 判定할 수 있음.

〈努力水準 3 of 3〉 增加努力水準

- 費用 : \$ 45,000의 費用이 추가됨. 總 \$ 246,000 所要
- 結果 : 20,000個의 空氣샘플에 대한 檢査가 추가된다. 즉, 전체 공기샘플의 90%에 해당하 는 總 75,000개의 空氣샘플에 대한 檢査可能 公害가 거의 또는 전혀 없는 일부 농 촌지역을 제외한 전지역에 대한 대기오염상태를 判定할 수 있다.

單位豫算案은 이상의 과정을 거쳐서 분류된 努力水準別代替案을 대상으로 작성된다. 즉, 본 事例에 있어서 檢査活動에 대한 單位豫算案은 努力水準 1 of 3, 2 of 3, 그리고 3 of 3에 대해 서 각각 1개씩 모두 3개가 작성된다.

다음에 제시되는 單位豫算案은 努力水準 1 of 3에 대해서 作成된 것이다.

Decision Package Form

(1) Package Name	(2) Agency	(3) Activity	(4) Organization	(5) Rank
Air Quality Laboratory(1 of 3)	Health	Air Quality Control	Ambient Air	3
(6) Statement of Purpose				
Ambient air laboratory analysis must be conducted for identification and evaluation of pollutants by type and by volume. Sample analysis enables engineers to determine effect of control and permits use of an emergency warning system.				
(7) Description of Actions (Operations)				
Use a central lab to conduct all sample testing and analysis: 1 Chemist 11, 1 Chemist 1, 2 Technicians, and 1 Steno 1. This staff could analyze and report on a maximum of 37,300 samples. At 37,300 samples per year, we would only sample the 5 major urban areas of the State (70% of the population). These 5 people are required as a minimum to conduct comprehensive sample analysis of even a few samples on a continuous basis.				

產 業 研 究

(8) Achievements from Actions

Ambient air laboratory analysis yields valuable information for management and field engineers to enable them to evaluate effects of the Air Quality Program, identify new or existing pollutants by type and volume, and maintain an emergency warning system.

(9) Consequences of not Approving Package

Field engineers would be forced to rely on their portable testing equipment which does not provide the desired quantitative data (the portable equipment only identified pollutants by major type, does not measure particle size, and does not provide quantitative chemical analyses to determine the specific chemical compounds in the pollutant), and greatly reduces the effectiveness of the emergency warning system which requires detail quantitative chemical analyses.

(10) Quantitative Package Measures	FY 1971	FY 1972	FY 1973	(11) Resources Required (\$ in Thousands)	FY 1971	FY 1972	FY 1973	% FY 73/72
Samples analyzed and reported	38,000	55,000	37,300	Operational	160	224	140	63%
Cost per sample	\$ 4.21	\$ 4.07	\$ 3.75	Grants				
Samples per man hour	3.8	3.9	3.7	Capital Outlay				
				Lease Rentals				
				Total	160	224	140	63%
				People (Positions)	5	7	5	71%

(12) Alternatives (Different Levels of Effort) and Cost

Air Quality Laboratory (2 of 3) : \$61,000—Analyze 27,700 additional samples (totaling 55,000 samples, which is the current level), thereby determining air quality for 5 additional problem urban areas and 8 other counties chosen on the basis of worst pollution (covering 80% of the population).

Air Quality Laboratory (3 of 3) : \$45,000—Analyze 20,000 additional samples (totaling 75,000 samples), thereby determining air quality for 90% of the population, and leaving only rural areas with little or no population problems unsampled.

(13) Alternatives (Different Ways of Performing the Same Function, Activity, or Operation)

1. Contract sample analysis work to Georgia Tech—Cost \$ 6 per sample for a total cost of \$ 224K for analyzing 37,300 samples. Emergency warning system would not be as effective due to their time requirement on reporting analysis work done by graduate students.
2. Conduct sample analysis work entirely in regional locations—cost a total of \$506K the first year and \$385K in subsequent years. Specialized equipment must be purchased in the first year for several locations if central lab is discontinued. Subsequent years would also require lab staffing at several locations at minimum levels which would not fully utilize people.
3. Conduct sample analysis work in central lab for special pollutants only, and set up regional labs to reduce sample mailing costs—cost a total of \$305K for analyzing 37,300 samples. Excessive cost would persist due to minimum lab staffing at several locations in addition to the special central lab.

ZBB의 單位豫算案 開發過程에 관한 考察

(14) Source of Funds (\$ in Thousands)	FY	FY	FY	(15) Projectoin of funds Committed by This Package*	Funds	FY	FY	FY	FY	FY	
	1971	1972	1973		1974	1975	1976	1977	1978		
Federal	20	24	40	Reasons:	State						
Operational: Other					Total						
State	140	200	100								
Grants: Federal											
State											
Capital and Federal											
Lease State											
*Projected if Funds increase or decrease more than 10% from the prior year (FY 1973-FY 1978)											

V. 結 言

ZBB가 갖는 가장 중요한 특징은 豫算編成의 대상이 될 機能이나 活動에 대한 個別的인 分析과 評價를 통하여 意思決定的인 측면에서 限定된 資源의 最適 配分을 추구한다는 점에 있다. 즉 ZBB의 成功的인 도입을 위해서는 형식적인 節次나 樣式을 어떻게 결정하고 도입하느냐는 문제 보다, 전반적인 運營過程에서 ZBB의 本質인 管理的인 意思決定的인 강조와 모든 機能과 活動에 대한 分析과 評價가 철저히 이루어지고 있느냐에 노력이 집중되어야 할 것이다.

특히 ZBB의 單位豫算案 編成過程은 形式的인 면에서는 傳統的豫算의 單位豫算 編成過程과 동일시 될 수 있으나 機能的인 측면에서는 組織 내 모든 活動 간의 比較·評價와 優先順位決定이 合理的으로 이루어질 수 있도록 意思決定的인 접근방법에 의해서 수행되어야 하며, 그 중에서도 두 단계로 구분되는 代替案 開發過程은 ZBB 運營에 있어 必須不可缺한 活動으로 ZBB의 성공적인 운영을 위해서는 이 過程에 대한 충분한 理解가 先行되어야 할 것이다.

따라서 本稿에서는 單位豫算案의 편성과정을 구성하고 있는 諸 段階인 意思決定單位의 設定, 方向設定 및 背景分析, 相異한 行動方案으로서의 代替案開發, 그리고 努力水準別代替案의 開發 등이 갖는 意味는 무엇이며, ZBB의 基本的인 目的을 달성하기 위해서는 이들 活動이 어떻게 수행되어야 하는가에 대하여 살펴 보았다.

한편 本稿는 文獻的 考察을 통해 ZBB에 內在되어 있는 意味 및 概念을 보다 충실히 이해하려는 데 목적을 두고 있는 바, 이는 새로운 管理技法의 도입시 반드시 先行되어야 할 課題라 생각한다.

그러나 결국 ZBB도 일종의 管理技法이며 實務에의 適用을 전제로 開發된 것이다. 따라서 ZBB가 널리 보급되고 성공적으로 활용되기 위해서는 意味 상의 연구 뿐만 아니라 이를 적용했을 때 發生할 수 있는 實務的인 문제에 대한 연구도 병행되는 것이 바람직하리라 생각한다.

