

전략적 기획화 관리에 있어서 복잡성과 전략평가의 문제

노 화 준*

< 목 次 >

- | | |
|---------------------------------|------------------------------|
| I. 서 론 | IV. 적합도 지형 변화에 대한 평가로서의 전략평가 |
| II. 전략적 기획·관리와 복잡적응적 시스템 | V. 결 론 |
| III. 전략적 기획·관리에 있어서 전략평가 문제의 대두 | |

<요 약>

이 연구에서는 사기업 경영조직에서 시행하고 있는 전략적 기획화 관리 및 이들 이론에 토대를 두고 발전해온 공공부문 조직들의 전략적 기획화 관리의 과정에서 전략평가가 어떻게 이루어지고 있는가를 검토하였다. 이러한 전략평가 과정에 대한 검토를 토대로 전략의 집행결과에 대한 평가가 결여되어 있거나 시행되고 있는 경우에도 전략평가의 핵심인 전략의 적합도 지형평가가 이루어지고 있지 못한 것을 지적하였다. 이 연구에서는 복잡적응적 시스템의 특성을 밝히고, 이러한 특성을 가진 복잡적응적 시스템에서는 행위자들과 인공물들(artifacts) 및 그들간의 관계가 공진화 하면서 전략의 적합도 지형이 동태적으로 변화하고 있으나 현재의 전략평가과정에서는 이것을 평가하지 못함으로써 그 실효성이 크게 저하된다는 것을 논의하고, 전략의 평가가 전략의 적합도 지형의 변화를 평가한다는 관점에서 이루어져야 함을 밝히고 있다.

I. 서 론

1. 연구의 목적

기업경영환경이 매우 빠르게 변화하고 복잡성이 증대되어 가고 있다. 이와 같

*서울대학교 행정대학원 교수

이 빠른 환경의 변화와 복잡성의 증대는 기업들의 적응을 어렵게 한다. 이에 따라 1년에도 수천 개의 기업이 새로 탄생하고 또 거의 같은 수의 기업이 파산하거나 합병되어 문을 닫는다. 30여 년 전에 상위 10대 재벌에 속하였던 기업들 가운데 30년이 지난 후에도 여전히 상위 10대 재벌 순위에 포함되고 있는 기업들은 50%도 안되고, 나머지 기업들은 그 규모가 축소되었거나, 도산하여 아예 문을 닫는 경우가 대부분이다. 이러한 현상은 그만큼 기업경영환경이 복잡해지고, 변화가 빠르며, 기업들간의 경쟁이 치열해졌음을 의미한다.

기업들은 나날이 복잡해지고 빠르게 변화하는 기업환경에 적응하고 경쟁에 이겨 살아남기 위하여 새로운 생존전략을 요구받게 되었고, 전략적 사고와 행동은 기업경영의 기본이 되었다. 기업경영에서 전략적 기획과 관리가 필수적으로 요구되는 이유가 여기에 있다.

공공부문 조직들의 관리환경도 사기업부문의 경영조직들이 경험하고 있는 경영환경과 다를 바 없다. 그들 공공부문 조직들의 관리환경도 나날이 복잡해지고 빠르게 변화하고 있으며, 신속한 대응력과 경쟁력이 요구되고 있다. 이는 공공부문 조직들에게도 전략적 기획과 관리가 요구되고 있다는 것을 의미한다. 공공부문 조직들에게도 전략적 기획과 관리가 중요시되는 소이가 여기에 있다.

공·사부문을 막론하고 어느 조직에 있어서나 전략적 기획과 관리가 성공적으로 이루어져서 그 효과를 극대화 할 수 있기 위해서는 그 조직이 속하여 활동하고 있는 시스템의 속성을 올바르게 이해하고, 거기에 가장 적합한 전략을 구사하여야 한다. 그러한 점에서 볼 때 종래 공공부분 조직의 전략적 기획과 관리의 이론들은 여러 가지 한계와 문제점들을 가지고 있다.

이 논문은 다음과 같은 네 가지 연구목적을 달성하기 위하여 작성하였다. 즉

- i) 전략적 기획과 관리를 실행하는 공공부문 조직을 포함하는 시스템의 상태를 복잡성과학의 관점에서 유형화하고, 이들 각 유형의 시스템들 가운데 복잡적응적 시스템 (Complex Adaptive System: CAS)에서 전략적 기획과 관리를 시행할 때 가장 실익이 클 것이라는 것을 밝힌다.
- ii) 현재 CAS에서 시행하고 있는 전략적 기획과 관리의 과정에서 전략의 평가가 제대로 이루어지지 못하고 있거나 이루어지는 경우에도 전략의 적합도 지형변화에 대한 평가가 이루어지지 못하고 있다는 문제점을 밝혀낸다.
- iii) 이러한 문제점들을 해결하기 위한 대안으로서 전략의 형성과정과 집행결과에 대한 평가과정에서 전략의 적합도 지형 (fitness landscape of strategy) 변화에 대한 평가를 도입할 필요성과 활용의 논리를 개발한다.

- iv) 공공부문 조직들 가운데 이러한 전략평가 적용가능한 조직들을 예시함으로써 공공부문에서 전략적 기획과 관리의 실효성을 높이도록 한다.

2. 연구의 방법과 논문의 전개

이 연구는 문헌조사와 논리적 분석에 기초를 두고 있다. 그리고 기존이론의 비판과 논리의 전개를 위해서는 논자와 독자들 간의 공통적인 언어와 개념의 공유가 필수적이라고 생각하여 이 논문을 작성하고 의사소통을 하는데 필요한 복잡성과학에서 사용하는 몇 가지 중요한 기본적인 개념들을 CAS의 특성과 관련하여 기술한다. 다음에는 공공부문 조직에서 가장 널리 활용하고 있는 전략적 기획과 관리의 과정에 대한 논리의 기본적인 골격을 기술하고, 복잡성과학의 관점에서 볼 때 이러한 공공부문 조직의 전략적 기획과 관리의 논리상에 본질적인 문제가 무엇인가를 논의한다.

이 논의를 토대로 이들 문제점들을 보완하여 CAS의 성격을 띤 공공부문 조직의 전략적 기획과 관리 이론의 적실성을 높이기 위해서 공진화(coevolution)의 논리와 전략의 적합도 지형의 개념이 어떻게 전략의 형성과 집행결과에 대한 평가의 논리에 활용되어 CAS 조직의 전략적 기획과 관리의 이론으로 통합되고 발전될 수 있는가를 보일 것이다.

Ⅱ. 전략적 기획·관리와 복잡적응적 시스템

1. 복잡적응적 시스템에 있어서 전략적 기획과 관리

공공부문 조직의 전략적 기획과 관리에 있어서 전략평가의 문제를 다루기 위해서는 두 가지의 문제에 대한 논의가 선행되어야 한다. 첫째는 어떠한 시스템에서 전략적 기획과 관리가 효과적으로 활용되어 조직의 경쟁력을 높일 수 있느냐 하는 것이고, 둘째는 공공조직이 이러한 시스템적 성격을 구비하고 있느냐 하는 것이다.

전략적 기획과 관리가 무엇이나 하는데 대해서는 논자에 따라 정의가 다양하다. 그러나 공통적으로 포함하고 있는 것은 조직의 목적을 달성하기 위하여 전략적으로 생각하고 행동해야 한다는 것이다. 그러면 왜 목적을 달성하기 위하여 전략적으로 생각하고 행동하는 것이 과거에 비해서 보다 더 중요하게 되었는가?

그 이유는 무엇보다도 조직간의 경쟁이 과거에 비해서 보다도 더욱 격렬해지

고, 조직의 내외적 환경변화가 빠르며, 또 조직을 포함한 시스템의 복잡성이 날로 증가하고 있기 때문이다(Karger, 1991: 3). 이 때문에 조직이 살아남기 위해서는 조직의 성공비전(success vision)을 제시하고 이를 성취하기 위하여 장기적인 목적들을 설정하고, 이 목적을 달성하기 위한 전략을 숙고하여 이를 행동으로 옮길 것이 요구되는 것이다.

복잡한 세계(complex world)에서 전략이란 어디에 잠재적인 끌개들(attractors)이 있는지를 관찰하고, 장래의 전진(future moves)을 위하여 자원과 인센티브들을 제공함으로써 조직환경과 조직의 각 행위자들(agents)의 행태를 모니터링하기 위한 한 세트의 과정들(a set of process)이다(Lissack, 1999: 4-5).

그러면 어떠한 시스템에서 전략적 기획과 관리가 효과적으로 활용될 수 있는가? 여기에 대해서 대답을 찾기 위해서는 먼저 시스템의 상태에 대한 이해가 선행되어야 한다. 일반적으로 시스템은 안정되고 평형을 이루고 있는 상태, 카오스 상태, 및 평형으로부터 멀리 떨어진 상태 (또는 카오스의 언저리(edge of chaos)에 있는 상태)로 구분되어진다. 안정되고 평형을 이룬 상태에 있는 시스템 내에서 활동하는 조직에 있어서 전략적 기획과 관리의 실익은 그렇게 크지 않을 것이다. 이에 비해서 카오스 상태, 즉 극도로 불안정하고 비선형적으로 변화하며 초기치에 민감하게 반응하는 비평형상태에 있는 시스템에서 활동하고 있는 조직들의 경우 환경변화의 불확실성이 매우 높아 미래에 대한 예측이 불가능하기 때문에 이러한 상황에서는 전략적 기획과 관리에 따른 실익이 적을 뿐 아니라 노력 또한 헛된 것이 될 수밖에 없으며, 그렇기 때문에 오히려 조직학습(organizational learning)이 더 유효할 것으로 기대된다는 주장도 대두되고 있다(Stacey, 1991: 188; Phelan, 1995: 4).

그러나 평형으로부터 멀리 떨어진 상태, 즉 카오스의 언저리에 놓여있는 시스템인 CAS에서 활동하고 있는 조직들은 그 시스템이 단속평형(punctuated equilibrium)상태에 있기 때문에 전략적 기획과 관리가 요구되고 그 실익도 매우 큰 것으로 밝혀지고 있다(Phelan, 1995: 4-5). 그리고 기업세계(business world)는 바로 이러한 CAS의 특성들(properties)을 가지고 있기 때문에 기업경영에 있어서는 경쟁우위(competitive edge)를 획득하여 살아남기 위해서 전략적 기획과 관리가 필수적으로 요구된다고 보고 있다. 그러면 행정세계(administration world)는 어떠한가? 만일 행정세계 가운데 CAS의 속성을 가진 시스템이 있다면, 그러한 시스템에 속하는 행정조직들에 있어서도 전략적 기획과 관리가 요구되고 그 실익도 클 것이다.

2. 복잡적응적 시스템의 특성

복잡적응적 시스템(CAS)은 여러 가지 방법으로 상호작용하는 수많은 이질적 행위자들(agents)로 구성된 하나의 개방된 시스템이다. 이러한 시스템은 만일 이들 행위자들이 상호작용과정에서 사건들(events)의 결과로서 그들의 행위를 변화시킨다면 적응적이라 할 수 있다(Vriend, 1994: 1). 생물의 세계나 시장경제는 CAS의 전형적인 예들이다(Anderson, Arrow & Pines, 1988; Kauffman, 1993; Waldrop, 1992). 서로간에 경쟁의 이점(competitive advantage)을 점하기 위하여 각각 피나는 노력을 하며, 거기에 따라 그들의 전략을 조정해 가는 기업들의 집합은 바로 CAS의 특성을 그대로 나타내는 것이다. 이들 CAS들은 변화의 능력(capacity to change)을 계속 보유하고 있으면서도 안정의 이점을 극대화할 수 있다.

CAS들은 다른 시스템들과 구분되는 몇 가지 중요한 특성을 가지고 있는데 그들은 자체조직화, 진화발전적 궤도(evolutionary trajectories), 공진화 및 단속평형(punctuated equilibrium) 등이다(Maxfield, 1999: 2).

자체조직화(self-organization)는 행위자들간의 상호작용으로 일어나는 조직이나 행태의 새로운 실체(entity)의 발현(emergence) 또는 안정된 집합적 패턴의 발현이다. 자체조직화란 자체강화(self-reinforcement)에 의해 생겨난다. 자체강화란 조건이 맞으면 작은 효과가 사라져버리지 않고 오히려 증대되는 경향을 말한다. 바로 이것이 공학에서 말하는 양의 피드백(positive feedback)이다. 미세한 분자운동이 대류기동으로 거대해지고, 온순한 바람이 태풍으로 발전되며, 씨앗과 유충들이 살아있는 커다란 생물로 성장해 가는 것은 양의 피드백에 의한 것이다.

양의 피드백은 생물세계에서나 경제계와 같은 CAS에서 효용체증(increasing return)의 현상을 가져온다. 그리고 이러한 양의 피드백은 음의 피드백(negative feedback) 현상과 더불어 시스템이 어떤 패턴(pattern)을 갖도록 하는 중요한 원인으로 작용한다.

가족, 친족, 회사, 산업계, 지역경제, 국가경제, 세계경제 등은 인간으로 구성된 서로 다른 조직수준의 경제적 CAS들이다. 도시, 道 나 廣域市, 국가 등도 서로 다른 조직수준의 정치적 CAS들이다. 그러므로 사람들이 개인적으로나 집단적으로 상호작용하는 여러 수준의 CAS들이 있는 것이다. 조직의 각각의 더 높은 수준(higher level)은 그 자체의 시간-척도(time-scale)를 가지고 있으며, 각각의 새로운 수준들은 새로운 종류의 관계들과 특성들을 갖는다. 즉 한 수준의 CAS는

서로 상호작용하면서 더 높은 수준의 질서를 창출해내는 하위 수준의CAS들로 구성되어 있다.

사람들은 이들 여러 개의 높은 수준의 조직들에 소속되는 복수적인 구성원 자격들을 가지고 있다. 그러므로 자체조직화는 이들 어느 한 수준에서만 고정되어 있는 것이 아니고 모든 수준의 인간 CAS들 사이에 복잡한 거미줄같이 상호 연결되어 이루어진다. 그리고 가족들을 제외한 더 상위수준의 인간조직들은 자연적 축조물이 아니라 사회적 축조물(social construction)이다. 그리고 이들 조직들간의 상호작용을 결정하는 규칙들 또한 사회적 축조물이며 고정된 자연법칙이 아니다.

진화발전적 궤도(evolutionary trajectories)란 주어진 시점에서 주어진 하나의 시스템이 미래에 어떻게 변화되어 갈 것인가 하는 것은 현재상태에 대한 완전한 지식에 의해서도 결정될 수 없다는 것을 의미한다. 즉 선형적으로 볼 때 일어날 확률이 매우 낮은 어떤 사건들이 일어난다든지 하는 역사적 사건들의 발생이 결과(outcome)들을 극적으로 변화시킬 수 있다. 이러한 현상은 시스템이 불안정한 임계상태에 있을 때 분기점에서 어떤 가지로 시스템의 변화진로가 결정되느냐 하는 것은 우연한 사건, 그리고 그 시스템의 역사적 발전의 궤적에 의한다고 하는 Prigogine의 화학시스템에 대한 연구와도 일관성을 갖는다(Prigogine & Stengers, 1984).

복잡적용적 시스템의 가장 중요한 특성중의 하나는 공진화(coevolution)이다. 공진화는 시스템을 구성하는 각 개체들이 끊임없이 서로에게 적응하면서 변화해 가는 과정이다. 예컨대 돌연변이에 의하여 곤충을 잡아먹는 혀의 속도가 종래의 개구리보다 두 배나 더 빠르거나 긴 혀를 가진 개구리가 출현하였다면 그 개구리는 경쟁력이 우위에 있기 때문에 환경에 더 잘 적응하고 그 개구리의 유전인자를 가진 후손 개구리들은 더 번창해 나갈 것이다. 한편 그 개구리의 먹이가 되는 곤충, 예컨대 파리는 그 수가 줄어들 것이지만, 그들 가운데 더 빨리 도망칠 수 있거나 개구리가 먹을 수 없는 지독한 냄새나 독을 가진 파리가 돌연변이에 의하여 탄생한다면, 그러한 파리와 후손들은 살아남아 번창해 갈 수 있을 것이다. 만일 개구리의 먹이가 되는 파리가 지독하게 맛이 없는 화학물질로 진화해 간다면, 개구리는 그 맛을 견뎌내는 방법을 배워야만 한다. 이렇게 해서 개구리와 파리는 공진화 해 나간다.

생물세계에서 발견되는 것과 같은 생존경쟁하에서 잡아먹는 동물과 먹이가 되는 동물들은 그들의 적대자들에게 적응하기 위하여 조절(adjusting)해 감으로서 공진화해 나간다. 기업세계의 경쟁상황하에서 경쟁우위를 확보함으로써 시장점유율

을 높여가는 기업들도 서로 적응하기 위하여 조절해감으로서 공진화 해 나가는 것이다.

공진화 과정에서 중추적 역할을 하는 것은 適合度地形(fitness landscape) 개념이다. 여기서 지형이란 우리가 등산을 할 때 앞에 펼쳐진 높고 낮은 수많은 산들로 이루어진 풍경을 말한다. 이러한 지형들 가운데에는 일본의 후지산과 같이 높은 봉우리가 하나인 경우도 있으나 우리나라의 설악산과 같이 높이가 약간 다른 높고 낮은 수많은 봉우리로 이루어진 경우도 있다. 후자를 울퉁불퉁한 적합도지형(rugged fitness landscape)이라 한다(Kauffman & McCreedy, 1998: 336-378). 이 지형에서 봉우리의 높고 낮은 것은 생물이나 조직의 適應度, 기업의 利潤정도를 나타낸다. 그런 의미에서 봉우리가 많은 울퉁불퉁한 지형을 적합도지형이라고 부른다. 앞에서든 개구리의 예에서 개구리가 사용하는 전략 가운데 유용한 것은 산봉우리가 되고, 가장 유용한 전략은 가장 높은 산봉우리가 되며, 그리고 가장 쓸모없는 전략은 가장 깊은 계곡이 된다. 이런 의미에서 개구리의 진화와 관련해 생각하면 이 지형은 전략들로 구성된 집합의 유용성의 정도를 나타내는 산과 계곡들의 집합이라고 할 수 있다. 그리고 개구리가 진화를 한다는 것은 이 전략지형 속을 움직여 다닌다는 것을 의미한다. 공진화의 요점은 이러한 지형들이 독립적이지 않고 상호 의존적이라는 것이다. 즉 개구리에게 어떤 전략이 좋은가 하는 것은 파리가 어떻게 행동하는가에 달려있고, 그 역도 마찬가지다. 이것을 좀더 일반화하면, 각 행위자는 각자의 適合度地形을 가지고 있지만 相互因果性으로 인하여 이러한 지형은 상호의존적이다(Garcia, 1998: 134-165). 각 행위자가 자신의 적합도 지형상에서 적응적 답사를 통해 다른 행위자들, 즉 적응하면서 진화해 가는 다른 행위자들의 행동에 적응하려고 함에 따라 적합도 지형이 역동적으로 변한다. 이런 의미에서 공진화 과정은 각 구성체의 적응적 행동이 생태계나 기술시장 및 경제를 구성하는 또 다른 이웃 구성체들의 지형을 바꿔버리는 상호연결된 지형의 변형과정이라 할 수 있다.

CAS의 특성인 공진화 현상은 시스템을 구성하고 있는 행위자들이 그들간의 경쟁적 상호작용과정에서 사건들(events)의 결과로서 그들의 행위를 변화시켜가는 적응현상을 나타낸다. 이러한 행위자들의 적응과 변화현상은 생물세계나 기업경영의 세계에서 뿐 아니라 행정조직에서도 그대로 나타나고 있다. 예산과정에서 자기조직의 예산을 더 확보하고 조직목적을 달성하기 위하여 경쟁하는 관료행태나 정책결정에서 이해관계자(stakeholder)들간에 펼쳐지고 있는 치열한 로비전은 바로 CAS의 특성, 즉 경쟁과 적응을 통하여 생존하면서 목적을 달성하고, 그들

의 전략의 적합도 지형을 변화시켜 간다는 특성을 그대로 반영하는 단적인 예들이다(Downs, 1967). 이러한 의미에서 복잡적응적 시스템의 특성을 갖는 공공부문 조직들에 있어서도 전략적 기획과 관리의 필요성과 실익은 기업경영조직들에 있어서와 마찬가지로 할 수 있다.

단속평형(punctuated equilibrium)이란 CAS가 장기간 동안 그 행동패턴이 안정된 경향을 보이다가, 그 다음에는 매우 짧은 기간동안 매우 빠르게 그 행동패턴이 변화하는 단기간의 전환기간을 가지고, 다시 그 후에 새로운 안정된 행동패턴을 갖게 되는 경향을 지칭한다(Maxfield, 1999: 3).

개방된 CAS에서는 언제 이러한 빠른 전환이나 그 뒤에 이은 새로운 안정된 행위의 패턴이 나타날지 예견하기가 일반적으로 거의 불가능하다. 여러 수준을 가진 CAS로서의 인간세계에서는 이러한 현상은 모든 수준에서 일어난다. 안정과 불안정의 문제는 이들 여러 수준의 시스템 가운데 어떤 부분을 관찰하며, 어떤 패턴을 찾으려고 노력하며, 또 어떤 규모의 척도(scale)를 사용하느냐 하는데 따른 문제일 뿐이다.

Ⅲ. 전략적 기획과 관리에 있어서 전략평가 문제의 대두

1. 전략적 기획·관리의 접근방법과 기본가정들

민간기업 경영과 공공부문 조직에 있어서 전략적 기획과 관리의 접근방법은 다양하다. 그리고 이들 다양한 접근 방법들은 각각 몇 가지 기본가정들에 그 기초들을 두고 있다. 따라서 전략적 기획과 관리에 있어서 전략평가문제의 대두, 즉 왜 복잡적응적 시스템의 특성인 공진화 논리의 관점에서 전략을 평가해야 하는가 하는 문제를 논의하기 위해서는 먼저 민간부문과 공공부문 조직에서 활용하고 있는 전략적 기획과 관리의 방법들과 그들 각 접근방법들의 기본가정들을 검토하여야 한다.

민간부분 경영조직에서 수행하고 있는 전략적 기획과 관리의 주요 접근방법과 기본가정들을 요약하면 <표 1> 과 같다.

<표 1>에서 볼 수 있는 전략적 기획과 관리들은 전략적 기획과 관리들의 모든 측면들을 나열한 망라적인 것은 아니지만 전략적 기획과 관리들의 특성과 가정들의 다양성을 보여주기에는 충분하다. 이는 전략적 기획과 관리의 접근방법이 다양할 수 있음을 나타내 준다. 이들 다양한 접근방법들의 공통점은 전략적 기획과

〈표 1〉 전략평가 단계가 명시적으로 포함되지 않은 민간부문 경영조직들의
전략적 기획·관리의 접근방법들

접근 방법	주요특징	기본가정들
하바드 정책모형 (Anderson, 1980; Christensen <i>et al.</i> , 1983)	<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 경영단위수준에 일치적으로 적용가능 · SWOT(강점, 약점, 기회 및 위협) 분석 · 회사의 최고경영층의 가치와 사회적 책무분석 · 회사와 환경간의 최선의 "적합성" 개발, 즉 회사를 위한 최선의 전략개발 	<ul style="list-style-type: none"> · SWOT들, 최고경영자들의 가치들 및 회사의 사회적 책무에 대한 분석은 최선의 전략을 식별하게 해 줄 것이다. · 전략의 형성과 집행에 책임이 있는 경영 팀 내에서 합의 도출은 가능할 것이다. · 팀은 그들의 의사결정을 집행할 능력을 가졌을 것이다. · 최선의 전략을 집행하면 회사의 성과는 증진될 것이다.
전략적 기획시스템 (Lorange, 1980; Lorange <i>et al.</i> , 1986)	<ul style="list-style-type: none"> · 조직의 수준과 기능을 초월하여 중요한 정책을 형성하고 집행하는 시스템 · 전략적 프레임 워크 내에서, 그리고 합리적 의사결정을 통한 자원의 배분과 통제 · 모든 중요한 의사결정분야를 전면적으로 커버(cover)하고자 시도함 	<ul style="list-style-type: none"> · 전략의 형성과 집행은 합리적이고 예측적인 것이어야 할 것이다. · 한 조직의 전략들은 통합된 전체(integrated whole)를 형성해야 할 것이다. · 조직은 그의 내적운영을 중앙에서 거의 모두 통제할 수 있을 것이다. · 목적, 목표 및 성과지표들은 모두 분명하게 구체화 될 수 있을 것이다. · 성과에 대한 정보들은 합리적인 비용으로 이용가능한 것이다.
이해관계자 관리 (Freeman, 1984)	<ul style="list-style-type: none"> · 중요한 이해관계자들과 그들이 조직의 성과를 판단하는데 사용하는 기준의 식별 · 각 이해관계자들을 다루기 위한 전략의 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 조직의 생존과 번영은 조직이 핵심적인 이해관계자들을 얼마나 만족시킬 수 있는나 하는 정도에 따라 결정될 것이다. · 조직의 전략은 그것이 핵심적 이해관계자들의 니드(needs)를 충족시킬 수 있을 때 성공적인 것이 될 것이다.
경쟁력 분석(Porter, 1980, 1985; Harrigan, 1981)	<ul style="list-style-type: none"> · 산업을 형성하는 핵심적인 세력(forces)에 대한 분석, 즉 고객의 상대적인 파워, 대 공급자의 상대적인 파워, 대 	<ul style="list-style-type: none"> · 한 산업내에 있는 회사들의 경쟁행태의 우월성 가정 · 한 산업을 형성하는 세력이 강하면 강할수록 산업에 있어서 일반적 수

〈표 1〉 계 속

접근 방법	주요특징	기본가정들
	<p>체 산출물들의 위협, 경쟁활동의 정도, 산업에서의 퇴출장벽 등을 분석</p>	<p>익의 수준은 낮을 것이다.</p> <ul style="list-style-type: none"> · 세력 (forces)에 대한 분석은 한 산업이 그의 일반적 수준의 수익 (returns)을 올릴 수 있고, 한 산업 내의 회사들이 그의 이익을 극대화할 수 있는 최선의 전략을 식별할 수 있도록 해줄 것이다.
<p>전략적 이슈관리 (Ansoff, 1980; King, 1982; Pflaum and Delmont, 1987)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 이슈들에 대한 인지와 해결에 대한 주목 	<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 이슈란 조직에 주요한 영향을 미칠 수 있고, 조직이 그의 목적을 달성하려면 관리되어야 할 이슈들이다. · 전략적 이슈들은 여러 가지 수단들 (SWOT 분석과 환경주사 방법 등)을 사용함으로써 식별될 수 있을 것이다. · 조직의 이슈들을 조기에 식별하면 좀더 유리한 방향으로 해결할 수 있고, 조직의 성과를 증진시킬 가능성이 더 높아질 것이다. · 이슈를 해결과정과 관리에 관여할 수 있는 그룹이 존재할 수 있을 것이다.
<p>과정전략과 전략협상 (Pettigrew, 1977; Fisher and Ury, 1981, Allison, 1971)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 이슈의 식별과 해결에 대한 둘 또는 그 이상 행위자들 (players) 간의 협상과 교섭 	<ul style="list-style-type: none"> · 조직은 그룹들이 그들의 목적을 달성하고 조직의 생존을 확실히 하기 위하여 서로 협조하고 협상하며 교섭하여야 할 '공유된 파워'의 무대 (setting)이다. · 전략은 조직내에 그룹간의 상대적으로 볼때 계속적인 투쟁의 일부로서 창출된다는 것이다. · 전략은 조직이슈의 부분적인 해결책으로 나타나는 산출물이다.
<p>경쟁 행동 모형 (Karger, 1991)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 전략기획은 자기조직의 강점과 약점 뿐 아니라 상대조직의 강점과 약점도 식별해야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> · 복잡성이 증대하는 경영환경하에서 경영조직의 경쟁력은 장기적 전략기획에서 획득될 수 있다. · 산업계는 제휴를 통해서 세계경제

〈표 1〉 계 속

접근 방법	주요특징	기본가정들
	<ul style="list-style-type: none"> · 새로운 기술의 도입이 회사 전체의 모든 분야에 미치는 영향 평가 · 전략적 목표를 설정하기 전에 현재와 미래 조직환경에 대한 평가가 이루어져야 한다. · 성과측정시스템을 통한 목표 달성 	<ul style="list-style-type: none"> · 에 통합되어 가며, 점차로 더욱 강한 구조조정을 경험하게 될 것이다. · 기술진보가 시장에서 새로운 지형을 열어나간다.

주: Karger의 경쟁행동모형을 제외한 나머지 접근방법들은 Bryson의 "Comparison of Private-Sector Approach to Strategic Planning and Their Applicability to the Public and Nonprofit Sectors"에서 발췌하여 작성하였음.

자료: Bryson, 1988: 24-29; Karger, 1991.

관리에 있어서 가장 중요한 핵심이 어떻게 전략을 설정하느냐 하는데 두고 있다는 점이다. 전략기획과 관리의 핵심을 이루고 있는 전략의 식별과 설정은 i) 경영조직의 SWOT(강점, 약점, 기회 및 위협) 분석, ii) 중요한 이해관계자들과 그들의 조직성과 판단기준의 식별, iii) 산업을 형성하는 핵심적인 세력에 대한 분석, iv) 경영조직의 최고 경영층의 가치와 사회적 책무분석, v) 현재와 미래의 조직환경에 대한 평가, vi) 새로운 기술의 도입이 경영조직 전체에 미치는 영향에 대한 평가, vii) 경영조직과 환경간의 최선의 "적합성" 개발 등을 통해서 이루어 질 수 있다고 보고 있다.

이들 각 접근방법들의 중요한 특징중의 하나는 이들 각 접근방법들이 전략적 기획과 관리의 과정에서 전략을 식별하고 형성하는 방법과 논리들은 제시하고 있으나 전략을 형성하는 과정에서나 전략을 집행한 후에, 즉 사전적으로나 사후적으로 전략을 평가하는 구체적인 방법이나 논리를 제시하지 못하고 있다는 점이다. 물론 SWOT 분석, 중요한 이해관계 당사자들의 식별과 산업을 형성하는 핵심적 세력의 분석, 또는 경영조직들과 그들의 환경간의 최적의 "적합성" 분석, 새로운 기술도입이 회사의 모든 분야에 미치는 영향의 평가 등도 전략을 형성하기 위한 사전적인 분석과 평가라고 할 수도 있을 것이다. 그러나 형성된 전략대안들을 상호비교 검토하고 또 그러한 전략대안의 선택이 경쟁하거나 협력관계에 있

는 조직들이나 행위자들의 전략에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 것에 초점을 맞춘 본격적인 평가라고 하기는 어렵다. 뿐만 아니라 어떠한 경영조직이 선택한 전략을 집행한 후에 그것이 전략기획을 집행한 조직이나 경쟁 또는 협력관계에 있는 조직 및 행위자들을 포함한 환경에 미친 영향을 평가하는 과정은 거의 포함 되어 있지 않다.

2. 도입되어야 할 전략평가의 성격

공공부문 조직의 전략적 기획과 관리에 있어서 동태적 전략지형 평가의 문제는 성격상 두 가지로 구분된다. 그중 하나는 평가단계의 도입의 문제이고, 또 다른 하나는 어떠한 성격의 평가를 도입하여야 하느냐 하는 문제이다. 여기서 평가단계 도입의 문제는 공공부문 조직에 도입되어 시행되고 있는 전략적 기획과 관리에 있어서는 집행된 전략에 대한 평가단계가 결여되어 있어 전략적 기획과 관리를 도입하였던 소기의 관리목적들을 달성하지 못하고 있기 때문에 이 평가단계를 도입하여야 한다는 것이고, 도입되는 평가의 성격은 만일 공공부문 조직의 전략적 기획과 관리에 전략집행결과에 대한 평가단계를 도입한다면, 그 관점은 시간변수를 도입한 동태적인 전략지형변화에 대한 평가의 성격을 띤 것이어야 한다는 것이다.

(1) 전략평가 단계 도입의 문제

행정과 비영리조직을 위한 전략적 기획의 절차로서 Bryson은 전략적 기획과정 에 대한 합의와 착수, 조직에 대한 위임사항들의 식별, 조직의 미션과 가치의 명확화, 외부환경, 즉 기회와 위협에 대한 평가, 내부환경 즉 조직의 강점과 약점에 대한 평가, 조직이 직면하고 있는 전략적 이슈들의 식별, 이들 이슈들을 관리하기 위한 전략의 형성, 미래를 위한 효과적인 조직 성공비전의 설정 등 여덟 단계를 제시하고 있다(Bryson, 1988). Bryson의 이와 같은 8단계 전략기획모형은 주로 앞의 <표 1>에서 살펴본 바와 같은 경영조직에서 시행되고 있는 전략적 기획과 관리들에 그 기초를 두고 있다. 그렇기 때문에 전략을 형성하는 과정에 있어서나 전략을 집행한 후에 전략을 평가하는 단계가 생략된 것으로 보인다.

물론 전략적 이슈들을 관리하기 위한 전략의 형성단계와 그 이전단계인 전략적 이슈의 식별단계는 전략의 평가단계라고 볼 수도 있을 것이다. 조직이 직면하고 있는 전략적 이슈들을 식별하기 위하여 내·외적 환경을 분석한다면 이것도 평가의 일종이라고 할 수 있다. 정치·경제·사회·기술적 세력과 경향의 분석, 고객

들과 후원자들에 대한 분석, 경쟁자들과 협력자들에 대한 분석 등 외적환경분석을 통하여 기회와 위협을 식별하고 그 정도를 탐색하기 때문에 이러한 분석활동도 평가라 할 수 있다. 한편 인적, 경제적, 정보력을 중심으로한 자원에 대한 분석, 조직의 기능 부서별 또는 조직 전체의 현재의 전략분석, 과거와 현재의 성과에 대한 분석 등 조직 내적 환경을 분석하여 조직의 강점과 약점들을 평가하기 때문에 이것도 평가단계라 볼 수 있다(Bryson, 1988: 46-56). 그리고 이러한 분석들을 통하여 전략적 이슈들 즉 목적(what)들에 대한 갈등, 수단(how)들에 대한 갈등, 철학(why)들에 대한 갈등, 시기(when)에 대한 갈등, 그리고 이들 이슈들을 해결하는 서로 다른 방법을 가져옴으로써 유리할 수도 있고 불리할 수도 있는 그룹(who)선택에 따른 갈등들을 식별해 낸다. 그리고 이러한 갈등에 대한 분석을 토대로 전략을 형성한다는 것이다.

이를 부연하면, 식별된 전략적 이슈들의 기초 위에서 전략의 개발은 i) 이들 이슈들을 해결할 대안과 성공비전의 식별, ii) 이들 대안과 성공비전을 실현하는데 걸림돌이 되는 장애의 식별, iii) 이들 장애들을 극복하여 대안과 성공비전을 실현할 제안서(proposal)의 작성, iv) 이해관계자들에 의한 정치적 실행가능성과 기술적 실행가능성, 조직의 철학에 비추어본 수용가능성, 법적·윤리적 실행가능성 등에 대한 검토의 과정을 거쳐서 이루어진다는 것이다(Bryson, 1988: 59-60).

전략개발에 대한 Bryson의 접근방법은 집행된 전략의 결과에 대한 구체적인 평가의 단계가 결여되어 있다. 그러나 공공부분 조직의 전략적 기획과 관리에 있어서도 전략의 실효성을 확보하기 위해서는 기업경우에 있어서와 마찬가지로 전략에 대한 명시적인 평가단계의 도입이 요구되는 것이다.

(2) 도입되는 평가의 성격

그러면 공공부분 조직의 전략적 기획과 관리를 위하여 도입되어야 할 전략평가의 성격은 어떠한 것이 되어야 하겠는가? 여기에 대한 답을 모색하기 위해서는 먼저 현재 민간부문 경영조직의 전략적 기획과 관리의 접근방법들 가운데 전략평가 단계를 명시적으로 포함하고 있는 전략관리모형들을 검토할 필요가 있다. David의 전면적 전략관리모형(comprehensive strategic management model)은 전략평가 단계를 포함하고 있는 전략관리 모형의 전형적인 예이다. David는 <표 2>에서 보는 바와 같이 전략적 관리의 단계를 전략형성단계, 전략집행단계 및 전략평가단계의 3단계로 구분하여 전략평가를 전략적 관리의 하나의 단계로 명시적으로 포함시키고 있다.

〈표 2〉 전략평가단계가 명시적으로 포함된 민간부문 경영조직들의
전략적 기획·관리의 접근방법

접근방법	주요특징	기본가정들
전면적 전략관리모형 (David, 1997)	<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 관리단계를 전략형성, 전략집행 및 전략평가단계로 구분함 · 전략형성의 분석적 프레임워크로서 투입단계, 매칭(matching) 단계, 의사결정단계를 제시함 · 투입단계에서는 외적요소평가(EFE) 매트릭스, 전략적 프로파일(profile) 매트릭스, 내적요소평가(IFE) 매트릭스 등을 사용 · 매칭단계에서는 SWOT 매트릭스, 전략적 입장과 행동평가(SPACE) 매트릭스, 보스턴 컨설팅 그룹(BCG) 매트릭스, 내적-외적(IE) 매트릭스, 거대전략(Grand strategy) 매트릭스 등을 사용 · 의사결정단계에서는 계량적 전략 기획 매트릭스(QSPM) 사용 · 전략을 집행한 후에는 성과를 측정하고 평가함 	<ul style="list-style-type: none"> · 전략적 관리는 전략형성, 집행 및 평가가 체계적으로 이루어질 때 효과적이다. · 세계화, 조직의 축소, 구조개혁(reengineering), 합병(M&A) 등은 기업의 지형(cooperate landscape)을 변개시킴으로서 새로운 관리방법을 요구한다. · 전략은 장기적인 경쟁우위(long term competitive advantage)를 결정한다. · 전략의 집행은 전략적 관리의 행동 단계이다. · 전략의 평가는 전략적 관리의 최종 단계로서 전략이 효과적이지 않을 때 그 이유에 대한 정보를 얻는 가장 기본적인 수단이다. · 전략적 관리는 통찰력과 분석을 통합한다. 전략적 관리는 불확실 상황에서 효과적인 의사결정을 내릴 수 있도록 계량적 및 질적 정보들을 조직화 할 수 있다.

주: David, 1997에 의거 작성.

David도 외적 요소평가 매트릭스, 내적요소평가 매트릭스, SWOT(강점, 약점, 기회, 및 위협) 매트릭스, 전략적 입장과 행동평가 매트릭스, 거대전략 매트릭스 등을 사용하여 전략을 형성한다고 하는 점에서는 앞에서 살펴본 전략적 기획과 관리의 다른 접근방법들과 큰 차이가 없다고 하겠다. 그러나 David의 모형은 전략을 집행한 후에 성과를 측정하고 평가한다고 하는 점에서 다른 접근방법들과 차별된다.

David가 제시하고 있는 전략평가의 기본적인 활동들은 현재 전략의 기초가 되는 내적 및 외적요소의 검토, 전략집행성과의 측정, 및 교정적 행동의 채택 등이다(David, 1997: 5). 이에 비해서 Rumelt는 전략이 목적 및 목표와 일관성을 이루고 있는지 여부를 평가하는 일관성의 기준, 전략이 외적 및 내적환경변화의 추세

의 세트(sets of trend)에 적용하고 있는지를 검토하는 조화(consonance)의 기준, 이용가능한 자원으로 해결할 수 있는지 여부를 검토하는 실행가능성의 기준 및 선택된 분야에서 경쟁의 이점(competitive advantage)을 창출하고 유지할 수 있는지 여부를 검토하는 이점의 기준 등을 전략평가의 기준으로 제시하고 있다(Rumelt, 1980: 359-367).

먼저 전략의 기초에 대한 검토는 다음과 같은 질문들을 던지고 이에 대한 대답을 하는 방식을 택하고 있다. 즉 주요 경쟁자들은 우리의 전략에 어떻게 반응해 왔는가, 주요 경쟁자들의 전략은 어떻게 변화해왔는가, 주요 경쟁자들의 강점과 약점은 변화되어 왔는가, 왜 경쟁자들은 어떤 전략을 변화시켰는가, 왜 어떤 경쟁자들의 전략은 다른 경쟁자들의 전략보다 더 성공적이었는가, 주요 경쟁자들은 그들의 현재의 시장에서의 위치와 이익획득가능성에 대하여 얼마나 만족하는가, 우리는 어떻게 좀더 효과적으로 경쟁자들과 협력할 수 있는가 하는 질문 등이다. 또한 현재의 전략의 기초가 되는 조직의 내적 강점과 약점, 조직의 외적 기회와 위협 등은 다음과 같은 질문들을 함으로써 계속적으로 모니터링 할 수 있는 것으로 간주한다. 즉 조직의 내적 강점은 아직도 강점이며, 그것은 무엇인가, 조직의 다른 내적 강점이 추가되었는가, 조직의 내적 약점은 아직도 약점인가, 새로이 추가된 약점이 있는가, 조직에 대한 외적환경의 기회는 아직도 기회인가, 다른 기회가 새로이 발생했는가, 했다면 그것은 무엇인가, 외적환경의 위협은 아직도 위협인가, 새로운 위협이 추가적으로 발생했는가, 그렇다면 그것은 무엇인가 하는 질문들이 핵심적인 질문들이다(David, 1997: 281-283).

기업경영조직의 전략적 기획과 관리의 과정에서 채택하고 있는 위와 같은 질문들에 의한 전략평가는 이러한 평가를 토대로 전략을 수정 발전시켜 간다는 의미에서 동태적 전략변화를 모색하는 측면을 가지고 있다. 그러나 행위자들과 인공물(artifacts) 및 그들간의 관계가 어우러져 공진화 하고, 어떤 한 분야의 경영세계(business world)의 전략지형이 단속평형의 생성과 소멸 속에서 변화하며, 이러한 전략지형의 변화속에 해당 경영조직의 전략을 평가하여 수정 발전시킨다는 논리를 개발하지 못하였다는 한계를 가지고 있다.

CAS에서의 경영조직의 전략적 기획과 관리를 위한 전략의 평가에 있어서 뿐만 아니라 CAS적 성격을 가진 행정조직의 전략적 기획과 관리를 위한 전략평가에 있어서도 동태적인 공진화적 관점에서 전략의 적합도지형 변화에 대한 평가가 이루어질 때 유의미하고 실효성 있는 전략적 기획과 관리가 이루어 질 수 있을 것이다.

Ⅳ. 적합도 지형 변화에 대한 평가로서의 전략평가

1. 왜 적합도 지형 변화에 대한 평가여야 하는가?

이미 위에서 지적인 바와 같이 현재 사기업부문 경영조직의 전략적 기획과 관리에서 시행하고 있는 전략평가는 전략의 동태적 발전에 필수적인 전략의 적합도 지형변화에 대한 평가가 결여되어 있다. 만일 전략에 대한 평가가 전략의 적합도 지형변화에 대한 성격을 띠려면 어떤 방법으로는 CAS의 특성의 관점에서 분석되고 평가되어야 한다. CAS의 특성의 관점에서 분석·평가되어야 한다는 것이 무엇을 의미하는가 하는 것은 첨단 정보통신기술부문을 예로 들면 그 의미를 용이하게 파악할 수 있다.

지난 1940년에 디지털 컴퓨터(digital computer)가 개발되고, 1950년대에 트랜지스터와 1960년대에 반도체 칩이 발명되어 디지털 혁명이라고 부르는 새로운 인류역사의 대 전환을 촉발하게 되었다. 계산의 속도는 상상할 수 없을 정도로 빨라지고, 정보의 저장능력은 거의 제한이 없이 확대되었으며, 먼 거리에 떨어진 행위자들간의 커뮤니케이션도 순간적으로 이루어 질 수 있게 되었다. 최근에는 컴퓨터와 방송과 전화 네트워크가 융합되는 새로운 혁명이 진행이 되고 있다(Baran, 1995). 정치, 경제, 사회 등 인류 발전사에 획기적인 전환을 가져오고 있는 이러한 디지털 혁명은 첨단산업 부문에서 행위자들과 인공물들(artifacts)로 구성된 CAS의 특성을 그대로 나타내고 있다(Maxfield, 1999: 4-5). 지난 40여년 동안에 먼저 컴퓨터 산업이 출현하였고, 소프트웨어 산업이 그 뒤를 이었으며, 다음에 데이터 커뮤니케이션 산업이 발전하였는데 이에 따라 그 분야의 생산기업체들의 증가 뿐 아니라 관련된 분야들의 무역조합, 무역전시회, 시장조사용역회사 등이 등장하게 되었는데 이러한 것들이 자체조직화의 전형적인 예이다.

새로운 기술혁신에 따라 새로운 회사들이 창업되고, 기존의 기업에서 분리되어 새로운 벤처기업이 탄생하면서 가장 적합한 자(the fittest) 만이 살아남는다는 Darwin의 진화론이 입증되고 있다. 회사들간의 경쟁이 회사들을 보호받을 수 있는 틈새사업들(protectable niches)로 전문화하도록 이끌어 온 것이라든지, 컴퓨터 구조, 운영시스템, 프로그래밍 언어, 네트워크, MIS 관리자들이 서로 얽혀서 영향을 주고받으면서 조직과 정보통신 인공물들(artifacts)이 발전되어 온 것들은 공진화의 전형적인 증거들이다.

단속 평형의 예는 컴퓨터 산업에서 찾을 수 있다. 맨 처음 컴퓨터는 규모가 큰 장의실 정도이고, 그 값은 수백만 달러에 달하였다. 50년대 초기 최초의 호경기가 정상화 되어감에 따라 8개의 컴퓨터 제조회사들이 시장을 나누어 갖는 안정된 시장 점유의 시대가 출현하였다. 이때 IBM은 70%의 시장을 점유하였다. 60년대에는 새로운 변형된 인공물인 미니 컴퓨터가 등장하였고, 그 가격은 수만달러대로 하락하였다. 이것이 전체 컴퓨터 시장을 크게 확대시키기 시작하였고, 미니 컴퓨터 부문은 컴퓨터 시장의 상당한 부분을 점유하게 되었다. 이에 따라 기존의 컴퓨터 본체를 제조하는 회사 외에도 홍수를 이루는 수많은 새로운 컴퓨터 제조 회사들이 시장점유율을 위하여 격심한 경쟁하게 되었다. 그러나 몇 년이 지나지 않아서 미니컴퓨터 부문은 안정되게 되었고 IBM과 세계의 새로 등장한 회사들이 시장을 지배하게 되었다. 1970년대에는 PC(Personal Computer)라고 하는 새로운 종의 컴퓨터가 출현하게 되었는데 그 가격은 수천 달러대였다. 다시 거대하게 확장된 컴퓨터 시장에 기존의 컴퓨터 회사 이외에도 새로운 회사들이 홍수처럼 몰려들었다. 그리고 몇 년이 지나지 않아서 IBM을 제외한 새로운 몇 개의 회사들이 컴퓨터 시장을 지배하는 안정기가 도래하였다(Maxfield, 1999: 4). 컴퓨터 산업에 나타나고 있는 이러한 현상이 단속평형(punctuated equilibrium)의 전형적인 예이다.

정보통신기술의 혁신과 컴퓨터 산업의 발전과정에서 지난 40여년 동안에 대형 컴퓨터 시대, 미니컴퓨터 시대, PC 시대 및 소프트웨어 시대로 컴퓨터 산업과 시장이 변화되고, 이 과정에서 회사들과 인공물들(artifacts)간의 공진화, 새로운 컴퓨터 종(species)의 출현에 따른 시장의 확대, 새로운 컴퓨터 회사의 난립에 따른 불안정과 몇 개의 컴퓨터 회사들만이 살아 남아 새로이 안정을 이루어 가는 단속평형 현상 및 자체조직화 현상은 왜 경영조직이 전략적 기획과 관리가 필요하고 왜 전략에 대한 평가가 필요하며, 그 평가는 전략지형변화에 대한 전략의 적합도(fitness)평가가 핵심이 되어야 하는가를 말해준다. 50년대 대형컴퓨터가 컴퓨터 시장을 지배하던 시기의 컴퓨터 시장의 전략적 지형과 60년대 미니 컴퓨터가 출현함으로써 새로이 형성된 컴퓨터 시장의 전략적 지형의 형태와 속성은 어떻게 달라지게 되었는가, 또 70년대 PC가 등장함에 따라 컴퓨터 시장의 전략적 지형의 형태와 속성은 다시 어떻게 달라지게 되었으며, 소프트웨어 혁명은 컴퓨터 시장의 전략지형의 형태와 속성을 다시 어떻게 변화시켰는가? 컴퓨터 시장의 전략지형이 변화할 때마다 수많은 새로 출현한 컴퓨터 회사들이 기존의 대형컴퓨터 회사들과 사활을 건 경쟁을 한다. 이때 각 경영조직들의 공진화 과정에서 전

략의 전략지형에 대한 적합도를 높이기 위하여 탐색하며, 선택된 전략을 집행한 후에는 그 전략의 적합도 지형을 평가한다. 만일 그 경영 조직이 선택한 전략의 적합도가 전략지형의 정상에 가까운 것이었다면 그 경영조직은 단속평형(punctuated equilibrium)의 한 주기동안에 살아남을 가능성이 높다고 할 수 있다. 그러나 어느 한 경영조직의 전략의 적합도가 전략의 적합도 지형의 정상에 미치지 못하는 경우에도 전략지형상의 적합도에 대한 평가가 올바르게 이루어지고 전략수정이 신속하게 이루어 질 수 있다면 그 경영조직의 생존과 발전의 기회는 그만큼 높아질 것이다.

그러나 단속평형 주기의 어느 한 기간동안에 살아남은 조직이라고 할 지라도 언제가 단속평형주기의 마지막에 해당되며 새로운 단속평형주기로 전환될지, 그리고 이 새로운 단속평형주기에서 새로이 펼쳐질 전략의 적합도 지형은 어떤 형태와 속성을 띠게 될 것인지에 대해서 경영자들의 통찰력과 경험적 분석·평가의 결과를 통합하여 예견(predict)하며, 새로운 전략을 탐색함으로써 새로이 전환된 전략지형에서의 적합도를 마련하지 못한다면 다음 기간동안의 경쟁에서도 계속 우위를 확보할 수 있다고 보장할 수는 없을 것이다.

종래에는 경영이나 행정환경의 변화속도가 느리므로 한번 형성된 전략지형(strategic landscape)은 변화하지 않고 오래 계속되었으므로 전략평가에서 지형변화에 관심을 기울이지 않아도 큰 문제가 없었다. 그러나 행정과 경영환경의 변화가 매우 빠르게 변화하고 있기 때문에 전략지형의 변화를 제대로 읽지 못하면 치명적인 결과를 초래할 수도 있을 것이다.

전략지형의 변화에 대한 평가는 흔히 바둑에 비유되기도 한다. 흑이 한점을 놓으면 흑측의 전략지형이 변할 뿐 아니라 백측의 전략지형도 변한다. 다시 백이 어느 한점에 백돌을 놓으면 다시 쌍방의 전략지형들이 변한다. 다시 말하면 바둑판 위에 흑돌과 백돌을 놓아야 할 위치점들의 값어치가 열집도 되고 다섯집도 되는 것과 같이 그때 그때마다 달라지게 된다는 것이다. 그러므로 바둑을 두는 행위자(players)들은 한 점(하나의 행위)을 놓을 때마다 전체의 전략지형을 즉 판세를 평가하고, 전략에 따라 다시 어떤 국지점을 선택하여 국지적 전략지형을 평가한 다음 착점을 하게 되는 것이다. 이때 핵심은 바둑을 두는 행위자들이 계속적으로 바둑돌들을 놓음에 따라 변화하는 패턴을 인지하고 그것을 재해석한다는 것이다. 그리고 바둑판에 전략에 따라 놓이게 되는 한점 한점의 값어치는 놓이는 돌의 시간적 순서(sequence)에 따라 엄청나게 달라진다. 여기에 전략적 행동선택의 타이밍의 중요성이 있는 것이다.

전략지형의 적합도 평가의 경우도 마찬가지이다. 단지 다른 점은 바둑게임과는 달리 경영이나 행정의 세계에서는 행위자가 다수의 행위자들과 인공물들까지도 등장한다는 것이다. 행위자들(agents)과 인공물(artifacts) 및 그들간의 관계들에 계단폭포와 같은 변화들이 일어날 때 복잡한 전망의 시계들(complex foresight horizons)이 앞에 펼쳐진다. 이들 변화들은 인지적인 것과 구조적인 것의 두 가지 차원을 포함한다(Maxfield, 1999: 11-12). 여기서 인지적 변화(cognitive change)는 인간 행위자들이 그들의 세계를 해석하는데 있어서의 변화를 의미한다. 즉 다른 행위자들은 누구이고, 그들은 무엇을 하며, 어떤 인공물이 등장하고, 그들의 기능과 가치는 무엇이며, 어떤 행위자들이 다른 행위자들과 인공물들과 어떤 방법으로 상호작용 하는가 하는 것을 의미한다. 구조적 변화란 새로운 타입의 행위자들과 인공물들이 등장하거나 퇴출하며 행위자들과 인공물 사이에 새로운 관계를 형성하거나 종래의 관계를 재배열한다. 이들 두 가지 차원들은 상호영향을 미치면서 연동작용을 한다. 세계에 대한 인지적 재해석은 행위자들이 새로운 행위를 하도록 하며, 그러한 행위들은 다시 다른 행위자들 및 인공물들과 새로운 관계를 맺도록 한다. 그리고 행위자들에 의하여 관찰되고 경험된 구조적 변화는 그들의 세계에 대한 재해석을 하도록 이끈다. 이 때문에 시스템은 음의 피드백 고리와 양의 피드백 고리를 갖게 되는데, 이들 피드백 고리들은 안정적(음의 피드백)인 것일 수도 있고, 불안정적(양의 피드백)인 것일 수도 있다. CAS의 관점에서 보면, 불안정은 건설적인 양의 피드백을 의미하며, 새로운 실체들과 관계들의 출현, 그리고 그에 따른 복잡한 전망의 시계들을 가져오는 것으로 볼 수 있다(Maxfield, 1999: 12).

기업 경영과 행정의 세계에서 행위자들은 인지적 변화와 구조적 변화에 따라, 마치 두 사람의 바둑 대국자들이 그들의 돌을 놓기 전과 후에 계속적으로 바둑판의 판세를 평가하듯이, 전략지형의 변화와 전략의 적합도를 평가하여야 하는 것이다.

2. 적합도 지형 변화에 대한 평가가 요구되는 공공부문 조직들

공공부문 조직들은 그 조직들이 속하고 있는 시스템의 성격이 다양하다. 그러므로 만일 그 공공조직들이 속하고 있는 시스템이 CAS의 성격을 띄고 있다면 그러한 조직들에서는 사기업 부문의 경영조직들에 있어서와 마찬가지로 전략적 기획과 관리에서 전략에 대한 평가는 적합도 지형 변화에 대한 평가가 되어야 할

것이다. 첨단 정보통신기술과 관련된 한국통신과 같은 공기업과, 한국전자통신연구원과 같은 과학기술분야 출연연구소들의 전략적 기술개발기획 등이 좋은 예들이다. 그리고 정부의 기능분야별 전략기획과 관리들 가운데에서도 과학기술부문, 정보통신 부문, 산업자원부문, 금융부문, 그리고 지방정부들의 전략적 발전기획들도 역시 그 평가는 전략의 적합도 지형 평가의 관점에서 이루어져야 할 것이다.

공공부문에 속하는 조직들 가운데 첨단기술부문 공기업의 경우 다른 사기업부문 경영조직들과 시장에서 생존경쟁을 해야하기 때문에 앞에서 논의한 '왜 적합도 지형변화에 대한 평가여야 하는가' 하는데 대한 논리가 그대로 적용될 수 있을 것이다.

정부의 기능분야별 전략기획과 관리들 가운데 과학기술 부문, 정보통신부문, 산업자원부문, 금융부문, 그리고 지방정부들(광역시, 도 등)은 성격상 정부조직이면서도 그 경쟁은 국경을 넘어서 세계적(global)하게 이루어지는 성격을 띠고 있다. 이들 조직들은 인공물(artifacts)과 상호작용을 하면서 공진화 하고, 세계의 다른 조직들과 정책이라는 산출물과 그 결과들(outcomes), 즉 성과들을 가지고 경쟁을 한다.

V. 결 론

공공부문 조직들의 환경은 각기 다르고 다양하다. 안정되고 평형을 이루고 있는 경우도 있는가 하면, 카오스적 무질서를 이루고 있는 경우도 있으며, 또한 평형으로부터 멀리 떨어진 상태 또는 혼돈의 언저리에 있는 상태도 있다. 혼돈의 언저리에 있는 시스템들은 CAS로서 자체조직화, 진화발전적 궤도, 공진화 및 단속평형 등의 특성을 나타내고 있다.

사기업 부문의 조직들 가운데에서는 CAS에 속하는 조직들에서 전략적 기획과 관리의 실익이 크다고 하는 연구결과들이 나오고 있으며, 공공부문 조직들에 있어서도 CAS의 성격을 띠고 있는 시스템에 속하는 조직들에서 전략적 기획과 관리의 실익이 클 것으로 기대된다.

현재 공·사 조직을 막론하고 전략적 기획과 관리과정에서 전략집행의 결과에 대한 평가단계가 결여되어 전략의 평가정보에 의한 전략의 수정보완이 이루어지지 못함으로써 전략적 기획과 관리의 효과가 기대에 미치지 못하고 있는 경우도 있다. 그러나 더 근본적인 문제는 전략의 집행결과에 대한 평가가 이루어지는 경

우에도 전략의 적합도 지형 변화에 대한 평가가 이루어지지 못함으로써 조직 행위자들과 인공물들(artifacts) 및 그들간의 상호작용관계에 의하여 이루어지고 있는 공진화와 시스템이 처한 환경의 단속평형 상태를 그릇되게 인지하거나 해석할 수 있는 위험을 증대시키고 있다. 따라서 CAS의 성격을 띄고 있는 공공부문 조직들의 전략적 기획과 관리에 있어서 전략집행결과에 대한 평가의 효과성을 증대시키고 전략적 관리의 실익을 극대화시키기 위해서는 전략의 적합도지형 변화에 대한 평가를 수행한다는 관점에서 그 평가가 이루어져야 할 것이다. 그리고 이러한 전략평가 일차적 대상은 과학기술연구 개발이나 첨단과학기술과 관련된 공기업부문 조직들의 전략적 기획과 관리가 될 것이다.

참 고 문 헌

- 노화준(1998), 카오스 이론이 정책연구에 주는 시사점 분석, 「행정논총」 36(1): 1-23.
- 마이클 리삭(Michael Lissack), 최창현 역(1998), “카오스와 복잡성: 경영과의 연관성과 실제이용사례”, 삼성경제연구소 편, 「복잡성과학의 이해와 적용」.
- 스튜어트 카우프만(Stuart Kauffman) & 윌리엄 맥크레디(William Mcready), 최창현 역(1998), 기술의 진화와 적응조직, 삼성경제 연구소 편, 「복잡성과학의 이해와 적용」.
- 안드레 가르샤(E. Andres Garcia) (1998). 조직연구에 있어서의 복합적용 시스템의 활용, 삼성경제 연구소 편, 「복잡성과학의 이해와 적용」.
- 이제호(1998), “진화론적 관점과 복잡성과학: 무한경쟁시대의 생존논리를 찾아서”, 삼성경제연구소 편, 「복잡성과학의 이해와 적용」.
- 일리아 프리고진(Ilya, Prigogine) · 이사벨라 스텐저스(Isabella Stengers) (1997), 「혼돈으로부터의 질서」, 신국조 역, 서울: 고려원미디어.
- Baran, Nicholas (1995), *Information Super Highway*, Scottsdale, Arizona: The Coriolis Group, Inc.
- Barnett, William P. and Burgelman, Robert A.(1996), “Evolutionary Perspectives on Strategy,” *Strategic Management Journal*, Vol. 17, 5-19.
- Bettis, Richard A. and Hitt, Michael A. (1995), “The New Competitive Landscape,” *Strategic Management Journal*, Vol. 16, 7-19.

- Bryson, John M. (1988), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass Publications.
- David, Fred R. (1997), *Strategic management*, (6th ed.), New Jersey, Prentice-Hall.
- Downs, Anthony (1967), *Inside Bureaucracy*, Boston: Little, Brown and Company.
- Durlauf, Steven N. (1997), *What should Policymakers Know about Economic Complexity*, <http://www.santafe.edu/publications/working-papers/97-10-080.html>.
- Kauffman, Stuart A. (1993), *The Origins of Order: Self-Organization and Selection in Evolution*, Oxford: Oxford University Press.
- Krager, Delmar W. (1991), *Strategic Planning and Management: The Key to cooperate success*, New York: Marcel Dekker, Inc.
- Lissack, Michael R. (1999), *Complexity-the Science, its Vocabulary, and its relations to Organizations*, <http://emergence.org/complexity.htm>.
- Maxfield, Robert R. (1999), *Complexity and Organizational Management*, <http://www.ndu.edu/ndu/inss/looks/complexity/ch08.html>.
- Phelan, Steven E. (1995), *From Chaos to Complexity in Strategic Planning*, Presented at the 55th annual Meeting of the Academy of Management, Vancouver, British Columbia, Canada, August 6-9, 1995. <http://www.aom.pace.edu/bps/papers/chaos.html>.
- Rumelt, Richard (1980), "The Evaluation of Business Strategy," in W.F. Glueck (ed.), *Business Policy and Strategy Management*, New York: McGraw-Hill.
- Tapscott, Don (1995), *Digital Economy*, New York: The Mcrow-Hill Companies.
- Waldrop, Mitchell M. (1992), *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*, New York: Simon & Schanster.
- Vriend, N.J. (1994), *Self-Organized Markets in a Decentralized Economy* (Working Paper No. 94-03-013), Santa Fe Institute.