

메타포(metaphor)와 인지지도 분석: 지방정부에 대한 이미지를 중심으로*

Metaphor and Cognitive Map: Analysis on the image of local government

김동환**

Kim, Dong-Hwan**

Abstract

Studies in social science are performed on the language of social actors. While a metaphor analysis focuses on the meaning of the language, a cognitive map analysis deals with its external relationships. If we can put together both analyses, it will be possible to investigate the internal meanings and external relationship of the language and image at the same time. In this paper, metaphor analysis and cognitive map approach is applied to find the image of local governments. This study shows how to link metaphor analysis to the cognitive map and the benefit of using both approaches together.

Keywords: 메타포 분석, 인지지도, 시스템 다이내믹스, 지방정부 이미지
(metaphor analysis, cognitive map, System Dynamics, local government image)

* 이 논문은 2010학년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의해 수행되었습니다.

** 중앙대학교 공공인재학부 교수(제1저자, sddhkim@cau.ac.kr)

조직과 정책에 관한 의사결정자 또는 행위자의 관념을 분석하는 데에는 다양한 방법론이 존재한다. 조직원들이 사용하는 언어를 분석할 수도 있으며, 그들의 행태를 분석할 수도 있다. 조직원들의 언어에 초점을 두는 경우, 언어를 구성하는 요소에 초점을 둘 것인가 아니면 언어를 통해 드러나는 구조에 초점을 둘 것인가에 따라 구분할 수 있다(김동환, 2004). 언어의 구성 요소에 초점을 두는 분석에는 메타포(metaphor) 분석과 상징(symbol) 분석이 대표적이라고 생각된다. 언어에 내재된 구조에 초점을 두는 분석으로는 인지지도(cognitive map) 분석이 대표적이다. 본 논문에서는 메타포 분석과 인지지도 분석의 두 가지 방법론의 상호 보완적 활용 가능성을 모색하고자 한다. 특히 본 논문에서는 지방정부의 이미지에 대한 안성시 회의록을 검토함으로써 어떠한 메타포가 활용되었는지, 그리고 이러한 메타포의 근거에는 어떠한 인지적 관계성이 내재되어 있는지를 검토한다.

I. 메타포 vs. 인지지도

메타포는 복잡한 현실을 단순화시켜 준다(Edelman, 1977; Pitt, 2001). 메타포는 복잡한 조직을 이해하는데 있어서 그리고 조직 안에서 조직원의 역할을 인식하는데 있어서 결정적인 역할을 한다(Cleary, 1992). 메타포는 복잡한 현실을 쉽게 이해하도록 도와주는 언어의 매개체인 동시에 조직원 및 의사결정자의 관념을 현실에 투영시킴으로써 적극적으로 현실을 구성하기도 한다(Lakoff & Johnson, 1980; Morgan, 1986). 이러한 점에서 메타포는 단순한 해석의 도구일 뿐만 아니라 의미형성(sensemaking)의 매개체라고 할 수 있다(Weick, 1995).

메타포가 하나의 단어 속에 함축된 현실에 대한 관념을 의미한다면, 인지지도는 다양한 개념들 간의 관계성에 토대를 두어 현실에 대한 해석을 드러내고자 한다. 특히 인지지도는 의사결정자의 어록이나 면담 내용에 내재되어 있는 원인과 결과를 분석함으로써 의사결정자의 사고체계를 분석하고자 한다. 인지지도는 조직과 정책에 대한 의사결정자의 관념을 체계화시켜 분석함으로써 의사결정자의 행위를 이해할 수 있을 뿐만 아니라 의사결정자의 행위가 근거하고 있는 묵시적인 논리체계를 발견할 수 있도록 허용한다(Hall, 1984; 김동환, 2001).

메타포 분석과 인지지도 분석은 조직원들의 언어를 분석함으로써 조직원들이 지니고 있는 조직 또는 정책에 대한 관념을 분석하고자 한다는 점에서 공통점을 지닌다. 그러나 이러한 유사성에도 불구하고, 메타포 분석과 인지지도 분석은 유사한 방법론으로 이해되어 왔다기보다는 상반되는 방법론으로 간주되어 온 편이다. 메타포 분석은 해석학적 방법론을

주장하는 학자들에 의해서 채택되어 온 반면, 인지지도 또는 인과지도(cause map) 분석 방법은 주로 분석적 연구를 주장하는 학자들에 의해 채택되어져 왔다(Axelrod, 1976; Eden, 1988, 1994; Senge, 1990; Coyle, 1998). 물론 Weick이나 Bougon과 같은 학자들은 해석학적 입장을 견지하면서도 인지지도 분석을 동시에 추구하고 있다(Weick, 1979; Bougon & Weick & Binkhorst, 1977). 그러나 인지지도 분석은 해석학적 방법론으로 이해되기 보다는 분석적 방법론으로 이해되고 있다(Huff, 1990). 메타포 분석이 연구자의 주관적인 해석에 의존하는 경향이 높은 반면, 인지지도 분석은 수량화된 지표(Maoz, 1990) 및 시물레이션 모델링(Eden, 1994; Kim, 2000; 김도훈·문태훈·김동환, 2000)을 통한 객관적 해석에 초점을 둔다. 메타포 분석이 부드러운 연구 방법이라고 한다면, 인지지도 및 인과지도 분석은 상대적으로 딱딱한 연구 방법으로 간주된다.

메타포 분석과 인지지도 분석은 조직원 및 의사결정자의 언어에 대한 분석을 통하여 그들의 관념을 이해하고자 한다는 점에서 유사한 접근방법일 뿐만 아니라 상호 보완적으로 사용될 수 있는 방법이라고 생각된다. 먼저 메타포 분석은 인지지도 분석의 전 단계로써 활용될 수 있다. 메타포는 현실에 대한 직관적인 인식에 관련되며, 인지지도는 보다 체계화된 인식에 관한 것이라고 생각할 수 있다(Crossan & Lane & White, 1999). 따라서 메타포 분석은 보다 직관적인 인식을 연구하기 위하여 적용하고, 보다 체계화된 인식에 대해서 검토하기 위해서는 인지지도 분석을 수행할 수 있다. 두 번째로 인지지도 분석을 수행하기 곤란한 경우 메타포 분석을 수행할 수 있다. 인지지도 분석을 수행하기 위해서는 오랜 면담이나 자료수집을 통하여 충분한 양의 의사결정자의 어록(statements)을 수집하여야 한다. 많은 경우 의사결정자들의 단편적인 어록만을 수집할 수 있을 뿐이다. 이러한 경우 메타포 분석을 수행할 수 있을 것으로 생각된다.

의사결정자의 인식에 대하여 메타포 분석은 단편적인 내용을 전달해 주는 반면, 인지지도 분석은 보다 체계화된 내용을 전달해 준다. 따라서 메타포 분석만을 가지고는 인지지도 분석을 통해서 얻을 수 있는 의사결정자에 대한 풍부한 이해를 얻기 어렵다. 이러한 한계를 극복할 수 있는 방법으로써 본 논문에서는 메타포들에 내재된 의미들 간에 어떠한 인과관계들이 존재하는지를 검토하고자 한다. 이를 메타포 지도(metaphor map)라고 할 수 있을 것이다. 메타포 지도를 통하여 메타포 분석을 보다 체계화시킬 수 있으리라는 것이 필자의 기대이다.

II. 지방정부에 대한 메타포: 악당과 억울한 희생자의 흔재

행정을 이해하기 위하여 오래 전부터 메타포가 사용되어 왔다. 이미 오래 전 구약 성경의 다니엘서에서 국가를 사람의 몸으로 비유하고 있으며, 플라톤의 국가론에서도 행정을 영혼과 육체에 비유하고 있다(Harvey, 1999). 행정에 대한 비유는 유행에 따라 변화하기도 한다. 전통적으로 관료제로써 이해되어 오던 행정이 최근 기업으로 비유되고 있으며 주민 역시 고객으로 비유되고 있다(Patterson, 1998). 또한 메타포는 난해한 정책의 의미를 파악하는데 있어서 그리고 정책의 방향을 결정하는데 있어서 중요한 역할을 한다(Schlesinger & Lau, 2000). 예를 들어 남북 정책에 있어서 햇볕정책은 햇볕이라는 메타포를 통하여 북한에 대한 지원을 정당화시킨다. 반면 상호주의를 강조하는 경우, 주고받기라는 메타포를 통하여 북한에 대한 일방적인 지원이 정당화될 수 없다는 점을 지적한다.

Terry는 행정부 및 공무원들에 대한 부정적인 관념과 긍정적인 관념을 분석하면서 “극장 메타포(theater metaphor)”를 제안하고 있다(Terry, 1997, 1991). 극장의 영화나 드라마에서와 같이 행정부를 ‘악당(villain)’이라고 간주하거나 또는 그와 반대로 ‘영웅(hero)’이나 ‘억울한 희생자(innocent victim)’로 간주하려는 경향이 있다는 것이다. 물론 전자는 행정부를 비판하고 개혁하려는 집단에 의해 채택되는 비유이며, 후자는 행정부를 옹호하려는 집단들에 의해 제기되는 비유이다. 레이건 대통령과 그의 참모들은 행정부를 악당으로 몰아 붙였으며, 행정부 공무원들은 이에 대항하여 영웅이나 억울한 희생자의 이미지를 제기하였다는 것이다.

행정부를 드라마의 악당이나 영웅으로 간주하려는 경향은 우리나라에서도 자주 목격된다. 복지부동, 철 밥그릇, 개혁에의 걸림돌 등은 행정부 및 공무원들을 악당으로 표현하는 용어들이다. 이러한 관념에서 행정부와 공무원은 자리를 지키기 위한 보신에만 관심을 기울이고, 국민에 대한 서비스에는 신경을 쓰지 않을 뿐만 아니라 국민들을 괴롭히기 까지 하며, 개혁을 수행해야 하는 당사자로서 오히려 개혁을 무력화시키는 존재로 인식된다. 종종 김대중 대통령은 “공무원들이 개혁의 적이 아니라 개혁의 동반자”라고 강조한다. 그러나 이러한 주장은 역설적으로 공무원들이 개혁의 적으로 인식되고 있다는 점을 시사하여 준다. 즉, 많은 경우 행정과 공무원들은 드라마 속의 악당으로 간주된다.

이에 반하여 행정과 공무원들은 종종 영웅이나 억울한 희생자로 묘사되기도 한다. 예를 들어 소방서 공무원들이 화재 진압을 하다가 순직하였을 경우, 이들은 영웅으로 묘사된다. 또한 의약분업에 대해서 반대를 하다가 해직된 공무원은 의약분업의 실패가 명확해 지자 영웅으로 또는 억울한 희생자로 묘사되었다. 그러나 공무원을 영웅이나 억울한 희생자로 묘사하는 경우는 예외적이라고 생각된다. 다만 공무원들을 악당으로 간주하려는 경향에 대

해서 공무원들은 스스로 억울한 희생자로 인식하는 경향이 강하다(최민호, 2000). 결국 Terry의 연구에서와 마찬가지로 정치인들은 공무원에 대해서 악당이라고 생각하는 반면, 공무원들 스스로는 영웅이나 억울한 희생자로 생각하는 경향이 있다고 생각된다. 그리고 흥미로운 점은 이처럼 상반된 이미지들이 “극장” 또는 “드라마”라는 공통된 메타포를 배경으로 한다는 점이다.

지방정부에 대한 관념 역시 지방정부에 대한 메타포를 통하여 드러날 것이라고 생각할 수 있다. 지방정부라는 단어는 두 가지 부정적인 의미를 함축한다. 첫째, 지방정부는 정부이다. 지방정부는 공무원으로 구성되는 관청이다. 주민들에게 있어서 관청은 가고 싶지 않은 권력기관이며, 공무원은 만나고 싶지 않은 불친절한 권력 행사자로 인식된다. 행정이 지니는 부정적인 이미지는 관료주의라는 단어로 표현된다. 둘째, 지방정부는 지방에 존재한다. 지방은 중요한 것으로부터의 변두리를 의미한다. 지방의 권력과 부와 지식은 중앙에 비해 열등한 것으로 간주된다. 지방은 중앙의 변두리로서, 중앙을 따라가면 죽한 피동적인 존재로 인식된다.

지방정부는 관료주의와 변두리라는 두 가지 부정적인 이미지를 동시에 지니고 있다. 그런데 이 두 가지 이미지는 서로 잘 어울리는 이미지는 아니다. 관료주의라는 이미지는 권력 기관이라는 점을 전제로 하고 있지만, 지방이라는 이미지는 권력으로부터의 소외를 전제로 하기 때문이다. 관료주의는 착취자의 이미지를 함축하지만, 지방은 피착취자의 이미지에 더 가깝다. 지방정부라는 단어는 두 가지 상반되는 이미지를 동시에 포괄하고 있다.

이처럼 지방과 정부는 모두 부정적인 이미지를 지니고 있다는 점에서 공통적인 반면, 권력을 둘러싼 상반된 이미지를 지닌다는 점에서 상이하다. 이렇게 공통되면서도 상이한 이미지가 결합될 때 어떠한 이미지가 발생될 것인가? 쉽게 추론할 수 있는 것은 공통된 이미지는 증폭이 되고 상반된 이미지는 상쇄되어 중화될 것이라는 점이다. 즉, 부정적인 이미지가 증폭되어, 지방정부에 대해서 상당히 부정적인 관념이 자리 잡을 수 있다. 반면 권력기관에 관한 상반된 이미지가 서로 상쇄됨으로써 중화될 수 있다. 즉, 지방정부는 권력기관이라고 하기도 어렵고 그렇다고 비권력기관이라고 하기도 어렵다는 것이다. 그렇다면 지방정부는 비권력기관의 권력적 횡포라는 모순된 이미지를 지닐 수밖에 없을 것이다. 과연 이렇게 모순된 이미지가 지방정부의 이미지인가? 지방정부에 대해서 다른 이미지가 존재하는 것은 아닌가? 이러한 질문에 답하기 위하여 본 논문에서는 지방의회에서 공무원과 의회 의원간에 벌어진 설전에 내재된 메타포를 분석하고자 한다.

이처럼 지방정부는 부정적인 의미를 갖는다는 점 그리고 강자인 동시에 약자로서의 이미지를 지닌다. 즉, 지방정부에 대한 관념은 대단히 복잡적이고 모순적이다. 이러한 상황에서는 지방정부 및 지방공무원을 일방적으로 악당이라고 간주하기도 어려우며, 일방적으로

영웅이나 억울한 희생자라고 간주하기도 어려울 것이다. 지방정부 및 지방공무원에 대해서는 악당이라는 이미지와 영웅이라는 이미지 그리고 억울한 희생자라는 이미지가 혼재되어 있으리라고 예상할 수 있다. 다만 지방정부에 대한 비판적인 기능을 수행하는 의회 의원은 지방정부와 지방공무원에 대해서 부정적인 면을 강조하는 반면, 지방 공무원들은 스스로를 억울한 희생자로 생각하는 경향이 강할 것이라고 추론할 수 있다. 조직 내에서의 역할에 따라서 사용하는 메타포와 메타포의 영향이 상이할 것이기 때문이다(Widell, 1998). 이상의 논의를 다음과 같은 명제로 요약할 수 있다.

- 명제 1: 지방 공무원에 대해서는 악당, 영웅, 억울한 희생자의 이미지가 혼재되어 있을 것이다.
- 명제 2: 의회 의원은 지방 공무원에 대해서 악당이라고 생각하는 경향이 강할 것이다.
- 명제 3: 지방 공무원은 스스로를 억울한 희생자라고 인식할 것이다.
- 명제 4: 의회 의원은 지방 공무원에 대해서 악당이라고 생각하는 동시에 억울한 희생자라고 생각할 것이다.

여기에서 명제 4는 명제 1과 명제 2가 동시에 작용한 결과를 의미한다. 즉, 의회 의원들은 지방 공무원들에 대해서 악당의 이미지를 지니고 있지만, 동시에 지방공무원이 약자라는 점을 인식하고 있기 때문에 억울한 희생자로서의 이미지를 지니리라는 점이다. 즉, 하나의 대상에 대하여 모순된 태도와 비유를 동시에 간직한다는 것이다(Weick, 1979).

Ⅲ. 의회 토론에 드러난 메타포: 의회 의원과 지방 공무원의 격론

위의 명제들을 검토하기 위하여 인터넷에 공개되어 있는 경기도 안성시 의회 의사록을 분석하였다(<http://www.anseongcl.go.kr/>). 분석한 의사록은 1999년도 하반기에 개최된 제 16회와 17회 시의회이다.* 의회 의사록을 분석한 이유는 지방공무원과 의회 의원들 간의 토론을 통하여 평소에 생각하던 관념이 드러날 것이라는 점을 기대했기 때문이다. 또한 의사록은 이러한 토론 과정의 대부분을 가감 없이 포함하고 있다는 점 그리고 지방공무원과 의회 의원들의 언어를 그대로 녹취한 것이라는 점에서 지방공무원과 의회 의원들의 관념을

* 1999년 하반기에 필자는 안성시에 거주하고 있었으며, 지방의회의 논의를 직접 관찰하면서 의회의원들이 어떠한 메타포를 사용하고 있는지를 메모하고 확인할 수 있었다. 이에 1999년도 의사록을 분석 자료로 활용하였다.

분석하는데 적합한 자료로 판단된다. 다만 방대한 의사록을 모두 분석하기에는 지나치게 많은 시간이 소요되기 때문에, 본 연구에서는 지방공무원과 의회 의원 간에 비교적 격렬한 토론이 전개된 부분을 집중하여 검토하였다. 격렬한 토론이 이루어지지 않는 경우, 지방공무원과 의회 의원들은 미리 준비된 답변을 읽기 때문에 이들의 진정한 관념 혹은 실제의 인식(theory in use)이 잘 드러나지 않기 때문이다.

1. 도 공무원 = 큰 악당

〈표 1〉은 안성시 수입증지 조례에 관한 토론 중 입찰 수수료에 관한 녹취록의 일부이다. 여기에서는 고액의 입찰에 대한 수수료를 왜 올리지 않느냐는 의회 의원의 질책이 이어지고, 이에 대해서 지방공무원들은 타 시도와의 형평을 고려해야 한다고 주장한다. 처음에는 의원의 단순한 건의로 시작하였다가 공무원과의 의견차이로 인해 격론으로 발전한 사례이다.

〈표 1〉의 3번에서 의원은 두 가지 숨은 의미를 말하고 있다. 먼저 입찰수수료에 대해서 도(경기도)에 대해서 상의할 필요가 없다는 점을 말하고 있으며, 그 이유는 도(경기도)가 업자들과 결탁되어 있기 때문이라는 것이다. 이는 앞서 제기했던 점 즉, 안성시는 도에 비해서 약한 기관이라는 점을 전제로 한다. 5번의 발언에 나타나 있듯이 이 의원은 안성시를 가난한 도시라고 언급하고 있다. 이는 도에 비해서 상대적으로 그렇다는 의미로 해석된다. 그리고 도와 상의할 필요가 없다는 발언은 권력이 강한 도에 대해서 권력이 없는 안성시의

〈표 1〉 안성시 수입증지 조례 중 입찰 수수료에 관한 녹취록

번호	제 16회 안성시의회 임시회 2차 내무위원회	비고
1	○ H 위원: 입찰수수료를 큰 건 더 올리면 안 돼?	
2	○ 세무과장: 저도 개인적으로는 그런 생각을 했습니다. 회계과에 있을 때도 1억을 기준으로 해서 만원을 하고, 이게 0.01%인가? 그렇게 돼요. 그래서 1억 이상은 0.01%, 이렇게 해서 10억이면 10만원, 100억이면 100만원, 그렇게 도에다 의견수렴을 한 적이 있습니다.	
3	○ H 위원 : 도에다 의견을 수렴할 것 없어. 그놈들은 업자하고 결탁해 가지고……	
4	○ 총무국장: 이게 시군간 균형보고를 해야 되기 때문에 저희만 그렇게 과다하게 많이 받으면……	
5	○ H 위원: 돈 많은 시군은 덜 받아도 되지만 우리는 가난하니까 더 받아야 되겠다고 하는데 뭘……	
6	○ 총무국장: 처음에 입찰수수료를 행정기관에서는 받을 수 없다, 그렇게 판단했었는데 최종적으로 법제처까지 가서 유권해석을 받아서 시작이 된 건데 이것 때문에 도내 업자들한테 민원도 생기고 그랬는데 시군 간에 형평이 맞아야 될 것 같습니다.	
7	○ H 위원: 자치단체 경영을 위해서 과감히……	

피해의식을 노정한 것이라고 판단된다. 다른 발언에서도 H의원은 도를 ‘권력을 가진 자’로 표현하고 있으며, ‘권력을 가진 자의 횡포’를 언급하고 있다. 그리고 3번의 발언에서 도를 ‘그놈들’이라고 표현하고 있는 것은 H의원이 도를 ‘악당’이라고 비유하고 있다는 점을 시사한다. 결국 H의원의 발언은 안성시라는 지방정부는 도에 비해 약한 기관이라는 점, 그리고 강한 권력 기관인 도는 업자들과 결탁하여 관료주의의 횡포를 부리는 큰 악당으로 인식한다는 점을 시사하여 준다.

아울러 <표 1>의 토론에 있어서 의원과 지방 공무원은 입찰 수수료라는 정책을 둘러싸고 첨예한 의견 대립을 보인다. 의원은 시의 수입을 향상시키기 위하여 수수료를 자율적으로 인상시켜야 한다고 주장함으로써 자율적인 경영을(7번) 주문하고 있다. 이에 대해서 공무원은 시군간의 균형을 고려해야 한다는 점(4번), 그리고 균형이 이루어지지 않으면 민원이 발생한다는 점(6번) 등을 지적함으로써 기업체의 경영을 모델로 하기 보다는 전형적인 계층제를 상정하고 있다는 점을 보여준다.

2. 시 공무원 = 악당

그렇다면 H의원은 안성시에 대해서는 악당이라는 비유를 사용하지 않는 것일까? 그렇지 않다. H의원은 세입을 일부러 적게 잡는 행정 편의주의 때문에 예산이월액이 지나치게 많이 발생한다는 점을 지적하고 있다. 다음의 인용에서 H의원은 행정편의주의로 인하여 주민들에게 적절한 서비스를 제공하지 않는 악당으로 지방공무원들을 묘사하고 있다.

“H 위원: 아니! 나는 순세계를 따지는 거요, 명시이월 이런 걸 따지는 것이 아니고, 매년 그렇게 넘어온다고 그러니까 우리가 생각하는 것은 세입을 결산보기 좋게만 잡지 말아라, 이 얘기지, 그리고 주민숙원사업 해달라고 그러면 돈 없다고 날마다 그런 타령이나 하고 앉아 있고 말이지, 이것이 행정의 본질이 아니냐!” (제 16회 임시회 제 2차 내무위원회)

지방 공무원을 악당이라고 인식하는 태도는 <표 2>에서도 발견할 수 있다. <표 2>의 녹취록은 인허가에 대한 산업건설위원회의 토론이다. 특히 <표 2>의 5번 발언에서 Y위원은 지방공무원들에 대해서 “왜 이렇게 주민들을 괴롭히는가?”라고 질책하고 있다. 이는 마치 악당들이 주민들을 괴롭히는 모습을 연상시킨다. 괴롭힌다는 말은 소극적인 의미를 넘어서서 적극적인 의미를 지닌다. 공무원들의 불친절로 인하여 주민들이 불편을 겪는다는 점을 넘어서서 공무원들이 의도적으로 주민들을 괴롭히는 것 아니냐는 과도한 악당의 이미지가 5번의 발언에 내포되어 있는 것이다.

〈표 2〉 인허가의 까다로움에 대한 의원의 질책에 관한 녹취록

번호	16회 안성시의회 임시회 제 3차 산업건설위원회	비고
1	○ Y 위원: [생략] 저는 농사꾼의 입장에서 묻는 것입니다. 행정적인 것을 모르는 사람이 주택과에 가서 나 집을 지으려고 하는데 안내 정도 할 수 있는 부분이 대부분 자기네 실과에서 하는 것도 제대로 적어 주지 않아서 5번 10번 오게 만들고 제가 실과 과장이라면 나와 상관없는 건설과에서 필요한 그런 서류까지 준비를 해주면 한 번에 올 수 있는데 그렇지 않으면 시청을 수십 번 왔다갔다합니다. 촌사람이 시청에 들어오기 쉬운 일이 아니거든요. 그래서 이것을 적어달라고 했는데 지금 주무담당이 없어서 못 적는다는데 거기 뒤에 있는 담당들은 그것에 대한 것을 전혀 모르는 분들이 앉아 있는 것이지요?	
2	○ 주택과장: 알고 있습니다.	
3	○ Y 위원: 알고 있는데 왜 적지 않습니까?	
4	○ 주택과장: 위원장님! 저희가 혹시 그런 민원대행에 대해서 그런 사례가 발생했다면 저희에 대한 것은 고치겠습니다……	
5	○ Y 위원: 인허가가 제일 까다로운 곳이 안성이라고 전국적으로 소문이 나 있습니다. 왜 이렇게 주민들을 괴롭힙니까?	
6	○ 주택과장: 저희들은 잘한다고 생각을 했었는데 부족한 점을 지적을 하시니까 고치도록 노력을 하겠습니다.	

지방공무원들을 악당의 이미지로 인식하는 5번의 발언은 1번의 발언에 의해 극적으로 묘사된다. 즉, 1번에서 Y위원은 자신을 농사꾼의 입장에서 묻는다고 상황을 설정한다. 1번의 발언에서 농사꾼인 주민이 공무원인 악당에게 당하는 상황을 묘사하고 있다. 이렇게 악당과 억울한 희생자가 등장하는 드라마가 완성된다. 이는 결국 Terry가 지적하는 극장의 메타포를 구성한다. 즉, Y위원은 인허가의 까다로움을 지적하고 질책하기 위하여 악당(공무원)과 억울한 희생자(농사꾼)가 등장하는 드라마를 구성함으로써 극장의 메타포를 적절하게 사용하는 셈이다.

3. 시 공무원 = 악당 vs. 억울한 희생자

지방공무원을 악당으로 인식하는 비유에 대해서 지방공무원들은 상당히 불편해 한다. 그리고 이에 대항하여 지방공무원들은 억울한 희생자 또는 더 나아가서 영웅으로써의 이미지를 강조하려고 한다. 〈표 3〉은 공무원에 대하여 악당이라고 주장하는 의원의 주장과 영웅 또는 억울한 희생자라고 주장하는 공무원의 주장이 대조를 이룬다.

〈표 3〉에서 H 위원은 계속해서 ‘놈’이라는 표현을 사용함으로써 면장들을 악당으로 간주하고 있음을 강력하게 표현하고 있다. 이에 대항하여 총무과장은 그렇지 않다는 점을 강력하게 주장한다. 먼저 1번의 발언을 통하여 총무과장은 과거에는 면장들이 부패한 적이

〈표 3〉 악당으로써의 면장과 억울한 희생자 그리고 영웅으로써의 면장

번호	제 16회 안성시의회 임시회 8차 내무위원회	비고
1	○ 총무과장: 여비 얘기를 하시다 말고…… 지금 말씀 드린 대로 옛날같이 걷어 가지고 과 경비로 쓰고 그런 건 없고, 이런 말씀을 드리면…… 과거에는 높은 사람들이 대포 먹고 그러면 밑에 사람이 쫓아 오고 그랬는데, 지금 젊은 직원들은 높은 사람이 대포 사 준다고 그래도 안 갑니다.	
2	○ H 위원 : 감사부서가 안 왔는데 동면에 면장 놈들이 지금도 비밀장부 가지고 있는 놈들이 있대. 예산 목 선대로 쓰다가 지출해 가지고 없으면 면장이 자기가 알아서 자기 돈 쓰면 되는 거지, 비밀장부가 어떻게…… 지금도 동면에 그거 하는 놈 있대.	
3	○ 총무과장: 지금은 행정직들 나가 가지고는 그런 것이 많이 개선이 됐어요.	
4	○ H 위원 : 개선이 됐을 걸로 아는데 지금도 그런 소리가 들린단 말야. 업자들한테 얼마 받아 가지고 등등 하는 것……	
5	○ 총무과장: 지금 행정직들 나가서 그 사람들이 다시 시에 들어올 수도 있고, 그래서 그런 것 많이 신경 쓰시는 걸로 알고 있는데, 면장 나가서 천만 원 빚을 지고 들어왔네, 그런 분도 계세요. 자기 돈 쓰다보니까 빚들 지고 왔다고 그러는 사람도 있는데.	
6	○ H 위원 : 제 돈 썼으면 쓴 거지 빚 장부가 어디서 나오나?	
7	○ 총무과장: 면장하다 빚지고 왔다, 그런 얘기도 있더라고요.	
8	○ H 위원 : 빚지고 왔다는 놈 비밀장부 쓴 놈이야. 빚지고 왔다는 놈 비밀장부 쓴 놈 이라고.	
9	○ 총무과장: 관두신 유병용 씨 같은 분이 금광면장 하시는데 마이너스 통장 만들어 가지고 쓰시는데 빚을 많이 지고 오셨다고 그러더라고요. 비밀장부 때문에 그런 건 아니고 그 양반 성품으로 그런 얘기를 하시더라고요.	

있었지만 요즈음은 그렇지 않다고 주장한다. 억울하다는 것이다. 특히 5번의 발언에서 총무과장은 오히려 면장을 하면서 빚을 진 사람들이 있다는 점을 강조한다. 즉, 면장 중에는 억울한 희생자가 있다는 점이다. 즉, 과거의 부패로 인하여 요즈음의 면장들이 억울한 희생자로 몰린다는 점을 강조한다. 이에 대해서 H 위원은 빚지고 온 놈은 비밀장부 쓴 놈이라고 격하게 비난한다. 이에 대해서 총무과장은 억울한 희생자에서 더 나아가 영웅의 이미지를 사용한다. 즉, 고매한 인격을 지닌 것으로 잘 알려진 면장의 이름을 직접 거명함으로써 영웅의 이미지로 대항하는 것이다. 〈표 3〉의 논쟁은 그야말로 한편의 드라마라고 할 수 있다. 악당의 비유와 억울한 희생자 및 영웅의 비유가 대결을 벌이는 한편의 드라마이다.

4. 이중적 메타포로 인한 오해

앞의 논의에서 제기하였듯이 지방정부는 권력에 관하여 두개의 얼굴을 지닌다. 주민에 대하여는 권력자이지만, 도와 서울시 그리고 중앙 행정부처에 대해서는 약자라는 이중적인

위치를 지닌다. 그렇기 때문에 지방정부에 대해서 일방적으로 악당이라는 비유가 사용되는 것은 아니다. 지방정부는 도와 서울시 그리고 중앙부처와의 관계에 있어서는 억울한 희생자일 수도 있고 영웅일 수도 있다. 의회 의원은 안성시라는 지방정부 및 공무원에 대하여 한편으로는 악당으로 생각하지만, 다른 한편으로는 더 큰 악당인 도의 횡포를 받는 희생자로 생각한다. 즉, 의회 의원은 지방 공무원에 대하여 이중적인 이미지를 지니는 것이다. 이러한 이중적인 이미지가 동시에 나타나는 것은 아니다. 상황에 따라서 악당이라는 이미지가 강하게 부각될 수도 있으며, 억울한 희생자라는 이미지가 강하게 부각될 수도 있다. 이러한 이중적인 이미지는 혼란을 야기할 수가 있다. 화자와 청자 간에 이중적인 이미지로 인하여 오해가 발생될 수 있기 때문이다.

〈표 4〉는 이중적인 이미지로 인하여 의회 의원과 지방공무원 사이에 오해가 발생하는 과정을 보여준다. 〈표 4〉에서 의회 의원과 지방 공무원은 다소 긴 논쟁을 전개하고 있다. 먼저 의회 의원은 ‘자녀 안심하고 학교보내기 추진운동본부’에 과도한 지원금을 준 사실을 지적한다. 그리고 의원은 ‘압력’을 받은 것 아니냐고 의문을 제기한다(3번). 압력을 거론한 것은 중요한 의미를 내포하고 있다. 안성시 공무원의 잘못을 지적하고 있는 것이 아니다. 안성시 공무원이 악당이 아니라 더 큰 악당이 압력을 행사한 것 아닌지, 그래서 할 수 없이 지원한 것은 아닌지를 묻는 것이다. 따라서 안성시 공무원에 대해서는 오히려 억울한 희생자로 간주하는 질문이다. 여기에서 더 큰 악당이 누구인지는 구체적으로 지적되지 않고 있다. 안성시 공무원을 악당이라고 말하지 않았다는 것은 11번과 17번의 의원 발언에서도 재차 지적되고 있다.

그러나 지방 공무원인 기획감사실장은 의원의 지적을 안성시 공무원에 대한 부정적인 평가라고 받아들인다. 8번의 발언에서 기획감사실장은 시멘트론을 제기하면서, 의원들이 지방공무원들을 나쁘게 생각한다고 말하면서 불만을 토로한다. 기획감사실장은 의원의 발언(3번과 5번)을 듣고 안성시 공무원에 대하여 악당이라고 발언한 것으로 오해한 것으로 보인다. 기획감사실장은 지원금을 준 사실에 대해서 의원들이 왜 나쁘게 생각하는지 그리고 왜 허비라고 생각하는지를 불평한다. 그러나 의원은 그렇게 말한 적이 없다. 단지 외부의 압력이 있는 것은 아닌지를 물었을 뿐이다. 이러한 오해에 대하여 의원은 당황한다. 9번의 발언에서 의원은 나쁘게 생각한 적이 없다고 말하면서 화를 내고 있다. 10번에서부터 24번까지 의원과 지방공무원간에 오해가 증폭되고 감정이 격앙되는 악순환이 반복된다. 결국 말꼬리 잡지 말라는 의원의 호통과 죄송하다는 지방공무원의 사과로 논쟁은 마무리된다.

〈표 4〉 외부 압력론과 시멘트론, 그리고 오해

번호	제17회 안성시의회 정기회 제10차 내무위원회	비고
1	○ L 위원: 추진운동본부 지원이라고 해서 평택지청 자녀안심하고 학교보내기 추진운동본부에 1,500만 원을 쫓는데 이런 건 이해가 안가요.	
2	○ 기획감사실장: - 생략 -	
3	○ L 위원: 혹시 압력 받아서 해 준 것 아닌가, 생각이 됩니다.	
4	○ 기획감사실장: 압력이라고 생각하시기 이전에……	
5	○ L 위원: 다른 단체는 보편적으로 500만원 미만인데 여기는 1,500만 원이란 말이예요. 행사를 한번밖에 더 했어요? 그것도 평택시에서 행사를 한 번 한 건데 1,500만 원씩 지원한다는 게 안 맞지 않나……	
6	○ 기획감사실장: 생각하시기에 따라서는……	
7	○ L 위원 : - 생략 -	
8	○ 기획감사실장: 외람된 말씀 같습시다마는 사실 행정이라는 게 그렇게 자로 잰 듯이 딱 그어서 몇 cm 몇 cm 이렇게 되는 게 아니고 나름대로 이러한 비용이 지역조직을 활성화하고 행정을 조정하는 하나의 시멘트 역할을 하는 거기 때문에 나쁘게만 생각하신다면, 허비라고 생각하신다면 그렇지만 나름대로 역할과 용도가 다 있는 겁니다.	
9	○ L 위원: 위원들이 생각하는 게 나쁘게 생각하는 겁니까?	
10	○ 기획감사실장: 지금 말씀하시는 내용이 자꾸만 헛되게 쓴다고 하시니까.	
11	○ L 위원: 주민들 세금을 갖다 헛되이 쓰는 걸 노파심에서 말씀 드리는 걸 위원들이 생각하는 걸 나쁘게만 생각한다고 하는 걸 받아 들여도 되는 거예요?	
12	○ 기획감사실장: 헛되게 쓴다고만 생각하지 마시고……	
13	○ L 위원: 위원들이 얘기하는 걸 나쁘다고만 생각하면 안 되는 거예요. 지적하면 받아들일 건 받아들이고 하는 거지, 나쁘게 생각한다는 게 무슨 얘기예요? 그걸 정정해서 말씀을 하세요. 나쁘게 얘기했다는 것. 나쁘게 얘기했다는 게 뭘 나쁘게 했다는 거예요?	
14	○ 기획감사실장: 위원님들이 허비하고……	
15	○ L 위원: 위원들이 얘기한 게 뭘 나쁘게 생각했다는 거예요?	
16	○ 기획감사실장: 부정적으로만 생각하실 게 아니라……	
17	○ L 위원: 부정적으로 하고 나쁘게 하고는 어원이 틀린 것 아니예요. 위원들이 얘기하는 건 전부 다 나쁘다는 것 아닙니까. 예산심의를 하면서 궁금한 사항이나 모르는 거나 과다하게 예산이 책정된 것 같아서 질문하는데 나쁘게만 생각한다고 하시면 말이 되는 얘기냐고요.	
18	○ 기획감사실장: 반복되는 말씀입니다만 위원님들은 그러한 사항이 허비하는 것 아니냐, 그렇게 말씀하시니까……	
19	○ L 위원: 그것이 어떻게 나쁘게 생각하는 거냐구요. 의심스러워서 묻는 말인데, 더군다나 의장이 그런 말을 했는데 그것을 나쁘다고 얘기해서 받아들이고 있어요? 시장이 그렇게 얘기해도 나쁘다고 그러니까? 시장 생각하는 게 다 나쁘다고?	
20	○ 기획감사실장: 지금 여기서 자꾸만 말꼬리를 물고……	
21	○ L 위원: 잘못했으면 잘못했다고 시인을 하세요.	
22	○ 기획감사실장: 죄송합니다.	
23	○ L 위원: 내가 지금 말꼬리를 잡는 겁니까?	
24	○ 기획감사실장: 죄송합니다.	

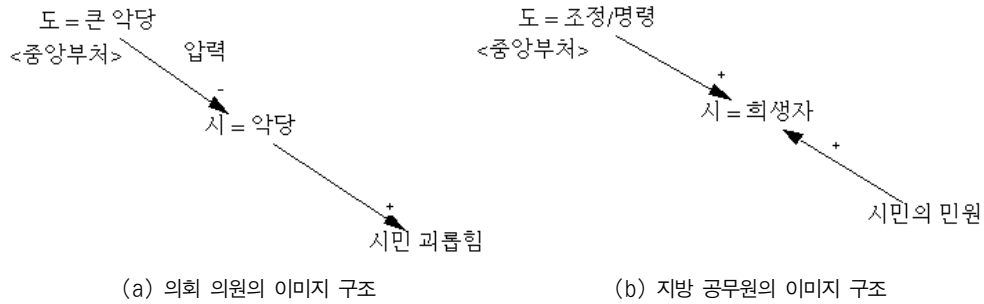
의원이 지방 공무원을 악당으로 간주한다고 오해한 기획감사실장이 제기한 시멘트론에 주목할 필요가 있다. 시멘트론 자체가 하나의 메타포이다. 이 메타포는 지방 공무원과 지방 정부의 정책을 시멘트로 비유하고 있다. 건물을 지을 때 벽돌은 투입된 만큼 건물의 구성 요소로 위치를 차지하고 있으며, 외형상으로도 그 투입된 효과를 가늠할 수 있다. 그러나 시멘트는 아무리 투입되어도 외형상으로 그 위치를 드러내지 않는다. 다만 벽돌들을 서로 연결시켜 줄 뿐이다. 이러한 점에서 시멘트는 희생자라는 이미지를 지닌다. 스스로 모습을 드러내지는 않지만 건물을 짓는데 필요한 요소이다. 기획감사실장은 시멘트론을 제기함으로써 지방공무원과 지방정부의 정책은 악당이 아니라 희생자의 관점에서 이해되어야 한다는 점을 주장하고자 한 것으로 보인다.

IV. 메타포에 함축된 인지지도

앞의 분석을 통하여 지방정부에 대한 메타포와 그로 인한 이미지는 복합적이라는 점, 그리고 의원과 공무원은 상이한 이미지를 지닌다는 점 등을 살펴볼 수 있었다. 이러한 두 가지 특성은 인지지도 분석을 적용할 필요가 있다는 점을 말해 준다. 첫째, 인지지도를 적용함으로써 복합적인 이미지를 체계화시킬 수 있다. 둘째, 인지지도를 적용함으로써 상이한 이미지들이 결합되어 가져올 효과를 분석할 수 있다.

먼저 [그림 1]은 지방정부에 대한 의회 의원과 지방 공무원의 각각의 이미지를 인지지도로 표현한 것이다. [그림 1]에서 화살표는 변수(이미지)들 간의 관계성을 의미한다. 비례적인 인과관계를 의미하는 양의 인과관계는 플러스 기호가 첨부된 화살표로 표현된다. 역비례적인 인과관계를 의미하는 음의 인과관계에는 마이너스의 기호가 붙은 화살표로 도식화된다.

[그림 1]의 (a)는 의회 의원이 지니는 이미지 구조를 설명한다. 의회 의원은 지방정부를 악당으로 인식하며, 따라서 지방정부가 시민을 괴롭힌다고 생각한다. 이와 동시에 의회 의원은 도와 중앙부처를 더 큰 악당이라고 생각한다. 그리고 도와 중앙부처와의 관계에 있어서는 시에 대한 악당의 이미지가 약화된다. 즉, 도와 중앙부처에 대해서는 악당이 아니라 희생자로서의 이미지를 지닌다. 도에서 시에 이르는 화살표에 표시된 마이너스의 기호는 이러한 관계성을 의미한다.



[그림 1] 지방정부에 대한 개별적 메타포 구조

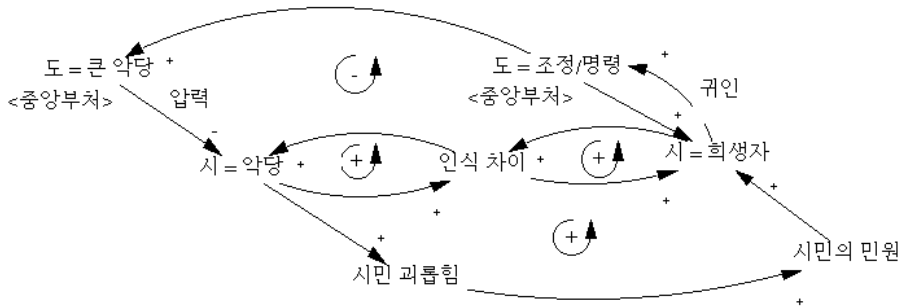
[그림 1]의 (b)는 지방공무원이 지니는 이미지 구조를 표현하고 있다. 지방공무원은 스스로를 억울한 희생자로 인식한다. 도와 중앙정부의 요구와 명령을 따라야 하고, 시민들의 민원에 시달려야 하는 희생자로 인식한다. 도와 중앙부처의 명령과 요구사항이 많을수록, 희생자로서의 이미지는 강화된다. 또한 시민의 민원이 폭주할수록 희생자로서의 이미지가 강화된다. 이러한 관계성들은 양의 인과관계로 표시되어 있다.

[그림 1]에서 인지지도 분석방법을 메타포 또는 이미지 구조에 적용함으로써 메타포에 함축된 사회적 관계와 구조를 보다 체계적으로 표현할 수 있다는 점을 확인할 수 있다. 특히 약당이라는 메타포 하에서는 지방공무원이 시민을 괴롭히는 관계가 형성되지만, 억울한 희생자라는 메타포 하에서는 시민의 민원으로 인하여 지방공무원의 업무가 가중된다는 역의 관계성이 형성된다는 점을 확인할 수 있다. 즉 약당의 메타포에서는 지방정부의 능동성이 가정되지만, 억울한 희생자의 관점에서는 피동성이 전제된다. 그러나 도와 중앙부처에 대한 지방정부의 관계성은 의회 의원이나 지방공무원 모두 억울한 희생자로 인식하기 때문에 동일하게 피동성을 전제로 한다. 이처럼 메타포에 내재된 관계의 방향성은 인지지도상에서 명확하게 표현된다.

메타포에 내재된 구조를 인지지도의 형식으로 표현함으로써 얻을 수 있는 또 다른 장점은 상이한 메타포들 간의 관계성을 비교할 수 있을 뿐만 아니라, 상이한 메타포들의 결합을 통하여 어떠한 의미가 형성되는지를 검토할 수 있다는 점이다. [그림 2]는 의회 의원과 지방 공무원의 개별적인 이미지 구조들이 상호 어떻게 연결될 수 있는가를 보여준다. [그림 2]는 개별적인 인지지도들이 결합된 ‘집단적인 인지지도(collective cognitive map)’라고 할 수 있다(Bougon & Weick & Binkhorst, 1977; Bougon, 1992).

[그림 2]의 집단적인 인지지도는 어록의 분석을 통하여 구축된 인지지도는 아니다. 그보다는 [그림 1]의 개별적인 인지지도들이 결합될 수 있는 하나의 가능한 방식을 의미한다. 의회 녹취록을 면밀하게 관찰한 경험과 상식적인 논리를 바탕으로 하여 개별적인 인지지도

를 결합하여 집단적 인지지도를 구성할 수 있으며, 이렇게 구성된 집단적 인지지도를 분석함으로써 집단적인 의미가 어떻게 창출되고 공유되는지를 이해할 수 있다. 특히 집단적 인지지도는 모순된 메타포들 간의 상호작용을 이해하는데 도움을 줄 수 있다.



[그림 2] 지방정부에 대한 집단적 이미지 형성의 구조

[그림 2]에는 ‘인식의 차이’라는 새로운 변수가 추가되어 있다. 의원이 지니는 악당이라는 인식과 지방 공무원이 지니는 희생자라는 인식은 상호 격차를 보이고, 이러한 인식의 차이가 <표 4>에서와 같은 오해와 갈등을 불러일으킨다. 그런데 이러한 오해와 갈등은 애초의 인식을 완화시키는 것이 아니라 더욱 더 강화시키는 방향으로 작용할 것이라고 생각된다. 지방공무원을 악당이라고 생각하는 의원과의 토론을 통하여 기획감사실장은 희생자로서의 지방공무원에 대한 이미지를 더욱 더 강화시킬 수밖에 없을 것이다. 거꾸로 스스로 억울한 희생자라고 강변하는 공무원들을 대하는 의원들은 악당이라는 이미지를 더욱 더 강화시킬 것이다. 이는 모두 양의 피드백 구조를 형성하며, 결국 악순환 고리(vicious circle)를 형성한다(Masuch, 1985).

[그림 2]의 상단에는 음의 피드백 구조가 존재한다. 도나 중앙부처를 큰 악당이라고 인식할수록, 악당으로써의 시에 대한 이미지는 약화될 것이며, 이는 지방공무원과의 인식 격차를 줄이고, 그 결과 지방공무원은 스스로를 희생자로 강변하지 않게 된다. 그에 따라 도와 중앙부처에게 잘못된 정책의 원인을 귀착시키는 행위가 줄어들 것이며, 도와 중앙부처에 대한 귀인이 줄어들수록, 도와 중앙부처를 큰 악당이라고 생각하는 의원들의 인식은 약화된다. 이처럼 기다란 인과관계 고리를 통하여 음의 피드백 구조가 형성된다. 음의 피드백 구조는 안정적인 특성을 지닌다(Weick, 1979; 김도훈 외, 1999). 결국 도와 중앙부처에 대한 큰 악당으로서의 이미지와 시에 대한 악당으로서의 이미지는 어느 정도 선에서 지속되는 경향이 있다고 생각된다.

[그림 2]의 아래쪽에는 양의 피드백 구조가 존재한다. 악당으로서의 시에 대한 이미지는

시민의 괴롭힘이라는 이미지로 연결되고, 이는 시민의 민원(불만)을 증가시킬 것이며, 그 결과 지방공무원은 스스로를 억울한 희생자라고 생각하게 된다. 지방공무원이 스스로를 희생자라고 강변할수록 오히려 의원들은 지방공무원들을 악당이라고 생각할 것이다. 이러한 순환은 계속하여 반복된다. 결국 지방공무원에 대한 악당으로써의 이미지는 지속적으로 강화될 것이라고 예상된다. 이와 동시에 지방공무원은 스스로를 더욱 더 억울한 희생자로 인식한다.

[그림 2]의 집단적 인지지도는 전반적으로 세 개의 양의 피드백 구조와 한 개의 음의 피드백 구조로 구성된다. 따라서 양의 피드백 구조가 강하게 작용할 것이라고 생각된다. 그러나 언제까지나 양의 피드백 구조가 지배할 수는 없다. 양의 피드백 구조가 작동할수록, 초기에는 미약하던 음의 피드백 구조의 힘이 서서히 강화되기 때문이다. 시간이 흐름에 따라 음의 피드백 구조가 지배하게 되고, 결국은 악당으로서의 이미지와 억울한 희생자로서의 이미지가 일정한 수준에 도달한 채 변화되지 않는 정체기에 도달할 것이다.

우연한 사건이 발생되어 균형이 파괴되었을 때 이러한 역동적 구조는 이미지의 변화를 이해하는데 도움을 준다. 예를 들어 산불을 진화하다가 지방 공무원들이 중상을 입은 경우에, 지방 공무원에 대한 악당으로써의 이미지는 약화되고, 희생자로서의 이미지는 급격히 강화된다. 그러나 [그림 2]의 음의 피드백 구조는 악당의 이미지를 원래의 상태로 회복시키는 역할을 한다. 그리고 악당의 이미지가 일정한 수준으로 회복됨에 따라, 나머지 세 개의 양의 피드백 구조가 작동하여 급격하게 악당의 이미지를 강화시킨다. 그리고 나서 다시 음의 피드백 구조가 지배함으로써 악당의 이미지가 더 이상 증폭되지 않고 일정한 수준에서 유지된다.

V. 연구 시사점 및 결론

이상의 논의를 통하여 두 가지 중요한 점을 확인할 수 있었다. 첫째, 지방정부에 대한 부정적인 이미지는 상당히 복잡한 구조를 지닌다는 점이다. 악당으로써의 이미지와 함께 억울한 희생자로서의 이미지를 동시에 지닌다. 둘째, 인지지도 분석을 메타포 분석에 적용함으로써 이미지들 간의 관계성을 이해할 수 있다는 점이다. 나아가 집단적 인지지도를 구성함으로써 상이한 구성원들이 지니는 상반된 메타포들이 어떠한 상호작용을 거쳐 집단적 의미(collective meaning)를 형성하는지를 이해할 수 있다는 점을 확인할 수 있었다. 인지지도와 메타포 분석의 연결이 가능하다는 점을 확인할 수 있었다는 것은 사회현상을 연구하는 방법론상의 발전이라는 점에서 소득이라고 생각된다.

본 논문은 지방정부의 이미지와 메타포에 관하여 그리고 인지지도와 메타포 분석의 보완에 관하여 탐색적인 연구를 시도하였다. 본 논문에서 다루지 못한 지방정부의 이미지와 메타포들은 앞으로의 연구에서 추가되어야 할 것이다. 예를 들어 지방공무원의 무능력에 대한 인식을 둘러싼 많은 메타포들이 존재할 것으로 생각된다(윤건수, 2001). 지방공무원에 대한 긍정적인 이미지를 강조하는 메타포들에 대해서도 본 논문에서는 다루지 못하였다. 향후 지방정부에 관한 메타포들을 보다 포괄적으로 연구할 필요가 있다고 생각된다. 본 논문에서는 지방정부의 메타포와 그로 인해 결과되는 이미지를 분석하였을 뿐, 지방정부의 이미지를 어떻게 변화시킬 수 있는가에 대해서는 본격적인 논의를 시도하지 못하고 있다. 지방정부의 이미지에 영향을 주는 메타포들을 포괄적이고 종합적으로 연구할 때에, 지방정부의 이미지를 어떻게 고양시킬 수 있는지에 대한 정책 제언을 도출할 수 있을 것이다.

또한 본 논문에서는 인지지도와 메타포 분석을 연결시키기 위한 방법론을 체계화시키지는 못하고 있다. 단지 인지지도와 메타포 분석이 상호 연결될 수 있다는 가능성을 확인하는데서 그쳤다. 향후 보다 체계화된 방법론을 개발함으로써 풍부한 의미를 지니는 메타포 분석과 복잡한 관계성을 지니는 인지지도 분석을 연결시킬 수 있을 것으로 생각된다. 이러한 분석방법은 사회적 이슈가 되는 정책들에 적용할 수도 있을 것이다. 예를 들어 햇볕정책을 둘러싼 메타포의 충돌과 갈등이 어떠한 양상으로 전개되는지 그리고 햇볕정책과 상호주의라는 모순된 메타포들이 결합되어 어떠한 종합적인 이미지를 형성하는지를 이해할 수 있을 것이다(김동환, 2000). 인지지도와 메타포 분석을 연결시킴으로써, 복잡한 관계성을 지니는 사회 구조 속에서 풍부한 의미를 지니는 개인의 주관성이 어떻게 발현되고 제약되는지를 연구하는데 기여할 것으로 전망된다.

【참고문헌】

- 김도훈·문태훈·김동환. (1999). 『시스템 다이내믹스』. 서울: 대영문화사.
- 김동환. (2000). 『김대중 대통령의 시스템 사고』, 서울: 집문당.
- _____. (2001). “정책설득의 다이내믹스: 명분과 실리의 인과지도”. 『한국시스템다이내믹스 연구』 제2권, 제1호: 51-67.
- _____. (2004). 『시스템 사고』. 서울: 선학사.
- 윤견수. (2001). “약자의 설득전략: 어느 하위직 지방공무원의 개혁활동에 대한 현상학적 보고서”. 『한국행정학보』 35권 1호: 143-160.
- 최민호. (2000). 『공무원, 우리는 아무 말도 하지 않았다』. 서울: 박영률 출판사.
- Axelrod, R. (1976). *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elite*, Princeton University Press.
- Bougon, M.G., K.E. Weick, D. Binkhorst. (1977). “Cognition in organizations: An analysis of the Utrecht Jazz Orchestra”. *Administrative Science Quarterly*, Vol. 22: 606-639.
- Bougon, M.G. (1992). “Congregate Cognitive Maps: A Unified Dynamic Theory of Organization and Strategy,” *The Journal Of Management Studies*, Vol. 29, No. 3: 369-389.
- Cleary C., T. Packard. (1992). “The use of metaphors in organizational assessment and change”. *Group & Organization Management*, Vol. 17, No. 3: 229-241.
- Coyle, R.G. (1998). “The Practice of system dynamics: milestones, lessons and ideas from 30 years experience”. *System Dynamics Review*, Vol. 14, No. 4: 343-365.
- Crossan, M.M., H.W. Lane, R.E. White. (1999). “An organizational learning framework: From intuition to institution”. *Academy of Management Review*, Vol. 24, No. 3: 522-537.
- Edelman, M. (1977). *Political Language: Words that succeed and policies that fail*, Academic Press.
- Eden, C. (1988). “Cognitive Mapping”. *European Journal of Operational Research*, Vol. 36: 1-13.
- _____. (1994). “Cognitive mapping and problem structuring for system dynamics model building”. *System Dynamics Review*, Vol. 10, No. 2-3: 257-276.
- Harvey, A.D. (1999). “The body politic: Anatomy of a metaphor”. *Contemporary Review*, Vol. 275: 85-93.
- Hall, R. (1984). “The natural logic of management policy making: Its implications for the survival of an organization”. *Management Science*, Vol. 30, No. 8: 905-927.
- Huff, A. (1990). *Mapping strategic thought*, Chichester, UK: Wiley.

- Kim, D.H. (2000). "A Method for Direct Conversion of Causal Maps into SD Models: Abstract Simulation with NUMBER". *Proceedings of International Conference of System Dynamics Society*, Norway.
- Lakoff, G., Johnson, M. (1980). *Metaphor we live by*. University of Chicago Press.
- Maoz, Z. (1990). *National Choices and Internaitonal Processes*. Cambridge University Press.
- Masuch, M. (1985). "Vicious Circles in Organizations". *Administrative Science Quarterly*, Vol. 30, No. 1: 14-33.
- Morgan, G. (1986). *Images of organization*. SAGE Pub. Inc.
- Patterson, P.M. (1998). "Market metahpors and political vocabularies: The case of the marginalized citizen". *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, No. 2: 220-231.
- Pitt, M. (2001). "In pursuit of change: managerial constructions of strategic intent". *Strategic Change*, Vol. 10: 5-21.
- Schlesinger M., R.R. Lau. (2000). "The meaning and measure of policy metaphors". *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 3: 611-626.
- Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Doubleday/Currency.
- Terry, L.D. (1997). "Public Administration and the Theater Metaphor: The public administrator as villain, hero, and innocent victim". *Public Administration Review*, Vol. 57, No. 1: 53-61.
- _____. (1991). "The Public Administrator as Hero: All that glitters is not gold". *Administration & Society*, Vol. 23: 186-193.
- Weick, K.E. (1979). *The social psychology of organizing*, Addison Wesley.
- _____. (1995). *Sensemaking in Organizations*, SAGE Pub. Inc.
- Widell, G. (1998). "Images in practice: Vistas, time and causality in organizations". *Scandinavian Journal of Management*, Vol. 14, No. 4: 331-349.