

# 사회정책 평가에서 질적 평가의 의의와 정합성\*

이 성 우\*\* · 곽 병 훈\*\*\* · 오 수 길\*\*\*\*

## ◀ 요약 ▶

이 글은 양적, 질적 평가의 상호 보완적 기능을 강조하는 상보성의 시각에서 사회정책에 대한 양적 평가를 보완할 수 있는 정책평가수단으로서 질적 평가의 의의와 그 적용을 모색하는데 목적이 있다. 사회정책은 사회적 실재의 맥락에서 이에 실제로 영향을 받는 이해당사자들의 시각을 반영할 때 가치 내재적인 사회정책과 사회프로그램의 실제적 기능과 효과를 정확히 평가할 수 있다. 이런 의미에서 개인적, 사회적, 구조적, 환경적 맥락을 아우르는 사회적 실재를 이해하고자 하는 질적 평가는 사회정책과 정합성을 갖고 있다. 그럼에도 그간의 사회정책 평가는 정형화된 지표와 인위적 맥락에 의한 '방법론적 획일화' 경향을 보여 왔다. 이 글은 해석주의를 근간으로 하는 과정 중심의 질적 평가를 통해 사회정책의 가치를 평가할 수 있어야 한다고 주장한다. 질적 평가를 위해서는 '자연스런 의사소통 과정'을 중심으로 하는 심층 인터뷰, 포커스그룹 인터뷰, 참여관찰 등의 방법을 활용할 수 있다.

주제어: 사회정책, 사회프로그램, 정책평가, 질적 평가

\* 이 연구는 한성대학교 교내연구비의 지원을 받았음.

\*\* 한성대학교 교수(leese@hansung.ac.kr).

\*\*\* 한국학중앙연구원 선임연구원(kbh3440@aks.ac.kr).

\*\*\*\* 고려사이버대학교 부교수(soogiloh@cuk.edu).

## 1. 문제제기

“통계와 정책 간 연계 강화를 위해 통계에 기반한 정책평가 범위를 확대한다.”는 언론보도가 있었다(뉴시스, 2014). 통계에 기초한 정책평가제도의 실효성 강화가 그 근본취지다. 평가활동과 밀접히 관련돼 있는(Unrau, 1993) 통계가 앞으로도 핵심적인 정책평가수단이 될 것임을 말해주는 대목이다. 양적 평가가 정책평가의 업그레이드에 기여한 것은 분명한 사실이지만, 인간사회가 더욱 복잡해지는 가운데 과학적 환원(scientific reduction)으로 가치 있는 정보가 상실될 위험을 메울 수 있어야 하는 것(Chen, 2010: 42) 또한 부인할 수 없는 현실이다. 이는 사회정책에서 특히 그러하다.

Andersson & Kalman(2012)이 주장하듯이, 복지국가가 투자할 수 있는 재원은 한정되어 있기에 투자가 바라던 결과로 이어졌는지 지속적이고 면밀히 평가할 필요가 있다. 효율성과 효과성 측면에서 압박을 받고 있는 ‘복지거버넌스(governance of welfare)’(Jessop, 1999; Butcher, 2002) 맥락에서 정책평가의 중요성이 거듭 강조되고 있다. 무엇보다 정책평가는 “시민권 확대에 기여할 수 있다.”(Silva, 2011: 120)는 점에서 중요한 의미를 부여받고 있다. 그럼에도 일반적으로 프로그램 평가로 대표되는 사회정책의 평가과정에서 ‘정책과정’의 경시(Ascher, 1987), ‘맥락’에 대한 이해 결여(Dryzek, 1982) 등으로 인해 재정적, 경제적 측면에 국한되지 않는 정책집행의 폭넓은 효과를 포착할 수 없다는 비판이 제기되고 있다(Unrau, 1993; Pollitt et al., 1990). 사회적 실재에 대한 일련의 생각과 가치, 그리고 경험에 기반을 두고 있는(Silva, 2011) 사회정책 평가의 특성을 감안할 때, “분석은 정책과정의 현실에 민감해야 한다.”는 Lasswell(1971: 22-23)의 맥락성 개념(Dryzek, 1982: 312)이 약한 양적 평가만으로는 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다. 정책평가를 사회정책과 결부시켜 사회적 문제를 해결하기 위한 노력이라고 정의할 경우 가령 정책적 차원에서 빈곤 완화의 강력한 수단으로 여겨지는(Van de Walle, 1998) 공공지출의 영향을 좀 더 정확히 평가하기 위해서는 ‘맥락적 증거(contextual evidence)’(Morse, 2006)가 중요하다. 맥락을 중심에 놓는 사회정책 평가가 올바른 정책 선택에 기여할 수 있다는 것이다. 나아가 정책과정의 이해를 도울 수 있는, 복지국가의 ‘고객’들에게 가능한 최상의 서비스를 보장하기 위한, 넓게는 사회적 문제 해결에 적용될 수 있는 지식과 정보의 구축 메커니즘으로서 양적 평가의 ‘질적 이해’도 필요하다(Chen, 2010; Greener & Greve, 2013). 한정된 분석자원을 사회정책 평가에 최대한 효과적으로 활용하기 위해서는 패러다임의 차이를 패러다임의 갈등으로 받아들일 필요는 없다(Gage, 1989:

7; Davies, 2000; Davies et al., 2000).<sup>1)</sup>

이러한 맥락에서 이 글은 양적, 질적 평가의 상호 보완적 기능을 강조하는 상보성의 시각에서 사회정책을 중심으로 양적 평가를 보완할 수 있는 정책평가수단으로서 질적 평가의 의의와 그 정합성을 논하고자 한다. 사회정책은 사회와 인간의 가치를 반영하는 동시에 이에 중요한 결과를 낳는 정치적 과정(Schneider & Ingram, 1990)이라는 의미에서 중요한 평가 대상이라 할 수 있다. 또한 그 경험적 기반에도 불구하고 사회정책의 평가방법과 방법론에는 그다지 관심이 많지 않았던 현실에서(Coffey, 2004) 사회정책 평가의 실제적 의미와 더불어 그 방법론적 논의에도 이 글이 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 양적, 질적 연구의 논의는 이미 혼합방법의 설계를 발전시키는 데까지 이르고 있고, 정책적 차원에서 질적 방법의 체계적인 논리에 근거한 질적 평가의 적용이 강조(이성우, 2008)되고 있지만 정작 사회정책 평가에 있어서는 질적 방법의 개념이나 의의 등이 비맥락적으로 기술되거나 양적 평가를 위한 자료 수집의 도구 내지는 그 결과를 확인시켜주는 정도에서 주로 적용(송건섭, 2006; 보건복지가족부, 2008; 문신용 외, 2009; 이환범, 2010; 김은희, 2011)되고 있을 뿐 효과적인 설계에 대한 논의도 그다지 축적되고 있지 못하기 때문이다. 사회정책의 현실과 질적 평가에 대한 인식 결여, 즉 질적 평가의 현실적합성에 대한 이해의 부족에서 비롯된 측면이 없지 않다는 것이 이 논문의 문제의식이다. 질적 평가의 대안적 전략들을 제시하기 위함이 아니라 질적 평가가 사회정책 평가의 중요한 수단이 될 수 있음을 보여주고자 하는 것이 이 글의 구체적인 목적이다.

## 2. 이론적 배경

### 1) 사회정책의 의의

흔히 경제적 효율성이 사회정책의 적절한 평가기준으로 인식되어 왔으나(Allio et al., 1998) 사회정책은 개념적, 경험적 문제(empirical problem)가 아닌(Dryzek, 2007) 그 속에 반영된 분배적 목표에 의한 정책 혹은 사회적 문제 해결에 대한 사회적 관심의 표현(Chambers, 2000)

---

1) 이 글에서는 질적 연구의 특징적인 개념들인 과정, 변화, 해석, 맥락 등의 용어를 상세하게 구분하고 있지는 않다. 다만 사회정책의 평가가 질적 연구로서의 의의를 살려야 한다는 점을 강조하고 있으므로 이러한 개념들의 의의를 재확인 할 필요가 있음을 제시하는 것이다.

이라 할 수 있다. 공공의 이익을 실현하기 위해 사회가 스스로를 규제하고 통제하는 수단이 사회정책이기도 하다(Government Social Research Unit, 2003; Schneider & Ingram, 1990; Unrau, 1993). 이러한 맥락에서 Gardenhire & Nelson(2003: 1)은 “사람들의 행태에 제한을 가하거나 어떤 특정한 방향으로 행동하게끔 그들에게 유인동기를 부여해 공공의 이익을 증진 시키려는” 제도적 장치를 사회정책이라고 말한다. 여기서 공공의 이익, 즉 공익은 안녕, 특히 사회복지를 의미한다. 제도적 시각에서 사회복지지는 복지국가를 통해 제공되는 의료, 소득보장, 공공주택, 교육 등 주요 사회서비스를 기초로 한다.

폭넓은 의미에서 사회정책은 이처럼 인간의 모든 삶에 영향을 미치는 정부정책 일체를 포함한다. 말 그대로 인간의 삶 전체가 사회정책 과정들과 긴밀히 연결되어 있는 것이다(Gilbert & Specht, 1974; Coffey, 2004). 때문에 사회정책의 기능적 정당성은 사회구성원들의 사회적 합의를 바탕으로 한다. 사회정책이 사회정의와 같은 윤리 문제와 깊이 연관될 수밖에 없는 이유다. 실제로 사회정의의 핵심 요소이면서 사회의 원활한 작동의 중요 요소로 여겨지는 형평성 개념이 사회정책을 설계하고 평가하는 데 중심적인 역할을 하고 있다(Österle, 2002; Gilbert & Terrell, 2002). 사회정책의 결정에서부터 집행과정이나 결과와도 직결되어 있는 것이 형평성이기도 하다. 일반적으로 형평성은 사회현실 속에서 자원(혜택)과 부담의 공평한 분배를 의미하며, 목적은 크게 4가지로 나뉘 볼 수 있다. 최저기준 보장, 생활수준 지원, 불평등 완화, 그리고 사회통합 증진이 그것이다(Österle, 2002: 47). 이처럼 형평성의 목적에는 경제적, 사회적 측면에 더해 양적, 질적 차원이 포함되어 있다. 가령, 사회통합의 증진은 다차원적인 접근을 요구하는(Pierson, 2013) 사회적 배제의 완화 및 예방을 주된 목표로 한다는 점에서 양적으로는 측정하기 어려운 ‘사회통합의 질’과 깊은 관련이 있다(Nutley & Webb, 2000; Österle, 2002: 48). 사회통합을 저해하는, 나아가 사회정책의 존재이유라고도 할 수 있는 빈곤과 관련하여 지금까지 축적된 연구결과에 의하면, 빈곤은 “고정된 결과가 아니라 끊임없이 변화하는 과정”(Garbarino & Holland, 2009: 11)인 만큼 빈곤의 개념과 측정 역시 빈곤과 그 결과의 실제 경험에 기초할 필요가 있다. 빈곤의 원인인 불평등의 정도를 줄일 수 있는 능력이 복지국가 효율성의 지표라 할 수 있다(Saunders, 2013; Greve, 2013: 7).

이러한 맥락에서 파악하기가 그다지 용이하지 않은(Andersson & Kalman, 2012) 사회적 실재에서 자원(혜택)과 부담이 어떻게 분배되고, 분배되었는지를 정확히 파악하는 것이 중요하다. 문제는 사회적 실재와 마찬가지로 형평성 또한 포착하기가 어렵다는 사실이다. 역

으로 말하면 가치중립적 혹은 ‘하향식의 전문가 중심의 시각’(House, 2003)에서만이 아니라 사회적 실재의 맥락에서 사회정책에 실제 영향을 받는 이해당사자들의 시각이 반영된, 즉 그들의 참여에 바탕을 둔 현장의 목소리를 통해 접근할 때 가치 내재적인 사회정책, 그리고 구체적인 사회프로그램의 실제적 기능과 효과를 좀 더 정확히 평가할 수 있다는 것이다.

## 2) 사회정책 평가의 중요성

Klein(1982: 133)이 강조하듯이, 평가는 사회정책에 관한 모든 논의 속에 함축돼 있고, 사회 정책 담론의 언어 역시 필연적으로 평가언어다. 말 그대로 평가 자체가 사회정책의 한 형태인 것이다(Johansen, 1986). 사회정책과 밀접히 관련돼 있는 이 같은 평가는 사회정책이 지지하는 가치에 부합되는 사회적 문제에 대한 정책개입의 효과성 판단을 목표로 한다. 사회적 문제의 원인이 되는 요인들을 정확히 찾아낼 수 있는 능력을 좌우하는 핵심 요소가 효과성인 까닭이다(Macdonald, 2000: 129). 무엇보다 여타 정책들과 마찬가지로 사회정책 또한 지속적인 수정과 변화를 요구하는 내재적 불완전성을 안고 있기 때문에(Chambers, 2000) 정책 결정자와 의사결정자들에게 사회정책의 영향에 관한 정보를 제공해 주는 것이 평가의 본질적인 목표다. 이 점에서 평가는 의사결정과 정책의 개선 및 개발에 유용한 정보를 제공하는 중요한 역할을 한다. 여기서 정보는 곧 정책학습에 의한 지식을 의미한다. 사회정책에 대한 평가는 정책학습을 통해 “인간에 영향을 미치는 사회적 문제 해결”에 적용될 수 있는(Silva, 2011) 지식 축적의 차원에서 접근해야 한다. 이러한 맥락에서 Newcomer et al.(2004)은 지식 증대의 ‘중요한 학습전략’(Newcomer et al., 2004)으로서의 평가를 강조한다. Love(2004)가 평가를 정책학습의 ‘본질적인 부분’으로 간주하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 단순한 ‘기술적 활동(technical exercise)’이 아닌(Sanderson, 2002) 지속적인 토론과 적어도 하나가 되는 조건 속에서(Weiss, 1995) 정책학습을 가능케 할 수 있는 잠재력을 지닌 정책수단이 바로 평가인 것이다.

사회정책의 구체적인 프로그램 평가가 이 잠재력 실현의 중심에 있다.<sup>2)</sup> 프로그램 평가는 사회적 문제에 대한 이해의 질을 높이고, 사회정책에 의해 뒷받침되는 가치와 그 정책의 구체화된 표현(Colebatch, 1995; Silva, 2011)인 사회프로그램 사이의 적합성을 판단하는 데 사용될 수 있다. 사회적 문제의 본질과 그에 상응하는 개입방법에 관한 더 풍부한 지식을 창

2) 사회정책의 평가는 구체적인 사회프로그램을 대상으로 이뤄지기 마련이다. 이 점을 고려해 이 글에서의 논의는 사회정책과 사회프로그램 모두를 대상으로 한다.

출하는 데도 프로그램 평가가 활용될 수 있다. 개입의 영향 판단에 더하여 사회프로그램에 대한 질문에 적합하게 답할 수 있는 정보와 통찰력을 제공하는 수단이 프로그램 평가인 것이다(Unrau, 1993: 656, 658-659). 쉽게 말해, 사회프로그램의 ‘질’을 담보할 수 있는 것이 프로그램 평가라 할 수 있다. 프로그램 평가는 또한 사회프로그램의 결과에 대한 정의가 개선을 필요로 할 때 유용한 정책도구다. 사회정책 결정자들이 새로운 정책을 수립하고 집행하기 위해, 사회프로그램 관리자들이 프로그램에 관한 의사결정을 하기 위해 의존하는 결과들이 프로그램 평가를 통해 나온다는 사실(Unrau, 1993)이 사회프로그램 평가의 중요성을 확인해 주고 있다. 이 점에서 잘못된 평가에 기초한 프로그램 설계가 어떤 결과로 이어질 수 있는지 깊이 되새겨 볼 필요가 있다.

잘못된 사회정책 혹은 프로그램 설계의 결과는 배고픔에 굶주리는 어머니나 아이들, 부당한 대우에 도덕적으로 격분한 시민, 난폭한 정신병 환자로 인해 공포에 떠는 이웃, 그리고 통제 불능의 환자에 의해 타박상을 입어, 팔, 다리가 부러져 병원에 입원한 아이들이다 (Chambers, 2000: xii).

### 3) 사회정책 평가연구 동향

연구와 평가의 상호작용 관계(Saunders & Fine, 1995)를 특징으로 하는 평가연구의 지식 축적이 인간의 조건을 개선하는 데 매우 유용할 수 있다는 지적(Rossi et al., 2004)을 상기시키듯, 서구에서 평가연구의 급성장은 2차 세계대전 이후 사회프로그램의 증가를 가져온 복지국가와 궤를 같이 한다. 사회정책과 공공행정이 평가연구 전문화의 직접적인 동인이었던 것이다(Rossi et al., 2004). 예를 들어, 미국의 경우 1960년대 연방정부의 ‘빈곤과의 전쟁’이 평가연구의 기폭제가 되었다. 양적 평가연구가 주류를 이루었던 1960년대의 연장선상에서 (Coffey, 2004) 방법론적 편향성과 더불어 편익 대비 지출, 재정의 효과적 관리 등 평가의 초점을 주로 재정적 측면에 국한시키는 결과가 초래되긴 했지만, 1970-80년대에 걸친 복지국가의 재정위기 논쟁은 또한 사회정책 평가연구의 중요성을 부각시켰다. 복지국가가 사회에 이로울 수 있다는 믿음이 확고했던 스웨덴에서도 1990년대 초 재정문제가 불거지면서 정부가 평가기구의 제도화를 통해 사회정책의 평가와 연구를 활성화시킨다(Dellgran & Höjer, 2001).

주목할 것은 미국과 스웨덴 공히 사회정책 평가연구의 발전과 함께 연구와 실천 사이의 관계에 관한 논쟁이 있었다는 것이다.<sup>3)</sup> 논쟁의 핵심은 사회정책 실무자가 직면하는 현실적 문제를 해결하는 데 연구가 도움이 되어야 한다는 것이었다. 그 영향을 받아 양적 평가연구가 지배적이었던 미국의 경우 혼합적 접근을 강조하는 실용주의적 관점에서 사회정책의 질적 평가연구가 입지를 찾아가고 있다. 복지국가의 전형인 스웨덴에서는 사회정책학계의 저널, 학위논문 등에서 ‘맥락’에 대한 강조가 주류를 형성하고 있다(Dellgran & Höjer, 2001). 질적 평가연구가 사회정책의 본질적인 요소로 받아들여지고 있는 것이다. 사회정책 영역은 넓고도 깊기 때문에 하나의 평가방법 혹은 연구방법만으로는 한계가 있을 수밖에 없다는 인식이 근저에 깔려 있다(Hartman, 1990).

이에 반해 연구는 정책 개선에 기여할 수 있는 정책의 문제점과 한계를 인식하는 데 중요한 역할을 한다(Saunders & Fine, 1995: 4)는 시각에서 연구와 사회정책 지식 간의 적합성 논쟁이 활발하지 못했던 한국의 경우 ‘방법론의 획일화 경향’을 보여 왔다는 지적이 있었다(홍경준, 2002; 오정수, 2002; 김인숙, 2007; 오윤정·남진열, 2012). 사회정책 현상을 숫자로 나타내는 계량적 방법에 대한 의존성이 심화되었다는 것이다.<sup>4)</sup> 이러한 경향은 2007년 정부의 사회서비스 바우처사업(4대 전자바우처사업) 시행에 따라 최근 증가하고 있는 평가연구에서도 그대로 드러나고 있다. 바우처사업을 주 대상으로 한 사회서비스사업 평가에 대한 5년간(2008년-2012년)의 연구동향을 분석한 연구(오윤정·남진열, 2012: 265-266)에 따르면, 총 63편 중 5편(7.9%)이 양적 방법과 질적 방법을 병행한 정도였다.<sup>5)</sup> 바우처의 경우 그것이 제공되는 사회적 맥락이 중요하다는 점(남찬섭, 2008)을 고려할 때, 양적 방법만으로 그 결과의 성격을 구체적으로 판단할 수 있을지는 의문이다. 사회적 실천의 가능성을 창출하지만 이를 제약하기도 하는(Chambers, 2000: 26-27) 실체가 사회정책임을 감안할 때, 현장의 사회정책 실무자들이 연구의 중요성과 유용성은 인식하면서도 실제 활용에 대해서는 부정적 태도를 보이고 있는 현실이 의미하는 바는 크다(정순돌, 2006).<sup>6)</sup> 연구결과가 사회정책의 실천

3) 특히 미국의 경우 양적 방법의 권위를 약화시킨 1960-70년대에 걸친 사회프로그램에 대한 실제 평가경험이 이 같은 논쟁을 불러온 배경이 되었다. 논쟁의 이유는 다음 3가지였다. 첫째, 사회프로그램의 설계와 집행의 기초가 되는 사회에 대한 지식이 부적절하다는 것과 사회프로그램 평가에 활용되고 있는 사회과학방법(양적 방법)만으로는 충분치 못하다는 것, 그리고 사회적 문제를 정의하고 사회적 문제를 개선할 목적에서 만들어진 접근 방법들을 선택하는 데 있어 다양한 가치와 이해가 통합될 여지가 제약되어 있다는 것이었다(Cook, 29-30 참조).

4) 사회복지분야의 대표학술지인 『한국사회복지학』에 실린 5,028개 논문을 분석대상으로 한 홍경준의 연구(2002)에 따르면, 양적 방법을 활용한 연구비중은 질적 방법을 이용한 연구의 1.25배(1979년-1987년)에서 2.84배(1988년-1994년), 3.48배(1995년-1999년), 6배(2000년 이후)로 증가하였다(홍경준, 2002: 25). 1979년부터 1997년까지 동일 저널에 실린 논문 중 경험적 분석을 활용한 논문들의 경우 총 125편 중 92.8%에 달하는 116편이 양적 방법에 의존한 것으로 나타났다(김연옥, 1998: 96). 2000년 이후에도 이런 경향은 심화되고 있다(김인숙, 2007: 276-277).

5) 이 연구는 학술지 20편, 학위논문 43편(박사논문 5편, 석사논문, 38편)을 분석대상으로 하고 있다.

현장을 제대로 반영해 주지 못한 결과이기 때문이다. 사회정책 평가에서 균형 잡힌 시각과 혼합적 방법의 활용이 요구되는 이유가 여기에 있다(오정수, 2002; 김인숙, 2007; 오윤정·남진열, 2012).

#### 4) 분석의 준거

‘논리와 상식’(Morse, 2006), 혹은 ‘기술적 분석과 가치의 결합’(Saunders & Fine, 1995)이 믿을 수 있는 유용한 증거를 낳을 수 있다는 것이 질적 평가와 이 글의 전제다. 정책평가는 복잡한 과정으로 간주될 만큼 양적 평가방법만으로는 커버하기 어려운 정책영향 판단의 다양한 차원들이 존재하기 때문이다(Begun, 1980; Van de Walle, 1998). 중요한 것은 이들 평가차원에는 분석적 요소와 해석적 요소가 포함되어 있다는 사실이다. 전자가 순수한 정책영향의 추산을 필요로 한다면, 후자는 왜 혹은 어떻게 영향이 있는지, 무슨 이유에서 영향이 없는 것인지, 그로 인한 정책적 함의는 무엇인지 등을 살펴볼 것을 요구한다(Blomquist, 2003: 3).

평가와 관련해 정책결과와 다른 표현인 정책영향의 이 같은 성격이 사회정책에 의미하는 바는 크다. 경제적 상황(resource situation)을 개선하고, 자원의 이용가능성이 크게 저하되는 것을 막거나 최소한의 자원 보장을 목표로 하는 것이 사회정책이라는 점에서 그 결과에 관심을 가질 필요가 있기 때문이다(Österle, 2002: 51). 사회정책과 직결돼 있는 희소자원의 배분에 대한 현재의 관심이 사회프로그램 개입의 효과성 평가를 한층 중요하게 만들고 있기 때문이기도 하다(Rossi et al, 2004). 특히 ‘사회정책의 축소판’(Unrau, 1993)이라 할 수 있는 사회프로그램은 현실과 괴리된 연구실험실이 아니기에(Rossi et al., 2004) 분석적 요소(객관적 관점) 못지않게 해석적 요소(주관적 관점)가 중요하다는 점이다. ‘왜(why)’와 ‘어떻게(how)’에 답할 수 있는 평가구성요소가 필요한 것이다. 질적, 양적 방법 나름의 가치를 희석시킬 수 있다는 우려(Sale et al., 2002)만큼이나 사회프로그램을 평가할 때 두 평가방법의 이점을 고려해 분석적 요소를 보완하는 차원에서 질적 평가에 접근할 필요가 있는 것이다([표 1] 참조). Patton(2002)의 지적처럼 정책결과를 평가하는 데 질적 평가가 활용될 경우 질적 평가의 장점은 극대화될 수 있고, 프로그램 평가는 역할, 목적, 분석적 맥락을 명확히 이해할 경우 질적 평가가 강조하는 정책과정의 설득력 있는 구성요소가 될 수 있다(Unrau, 1993: 661).

6) 569명의 사회복지사들을 대상으로 한 설문조사 결과에 의하면, 사회복지사들의 경우 연구는 중요하면서 유용하다고 생각하고 있는 것과는 달리 실제 연구의 전반적 활용은 평균 1.87로 매우 낮게 나타났다. 사회복지사들의 88.7%가 답한 것처럼 연구결과가 사회정책의 실천현장을 제대로 반영해 주지 않고 있다는 데 그 이유가 있다(정순돌, 2006: 260-263).

[표 1] 평가방법의 이점

질적 방법	양적 방법
유연성	통계자료의 산출
개념, 사건들의 의미 탐구가 가능	무작위표본이 사용되는 경우 특정범위 내에서 조사추정치의 정확한 정의가 가능
명확한 이해를 주기 위해 문제의 심도 있는 탐색을 통한 타당한 자료의 산출	관찰된 특성, 차이, 관계의 정도, 보편성, 크기 및 강도 측정이 가능
유인과 요인들 간 관계패턴 조사가 가능	결과에 영향을 미치는 요인들의 중요도 규명이 가능
개인이 환경과 어떻게 상호작용하는지, 변화에 대처하는지 등에 대한 상세한 이해를 제공	결과의 복제가능성을 높이는 표준화된 절차와 질문의 활용

자료: Government Social Research Unit(2004: 3)

이상의 논의를 바탕으로 이 글은 양적 평가와 질적 평가의 상호 보완적 관계의 관점에서 사회정책 평가의 본질적 차원에 유념하면서 사회정책 평가와 질적 평가의 정합성을 사회프로그램의 맥락에서 주장하고자 한다. 이를 위해 본 논문은 다음의 수순을 밟는다. 첫째, 계획을 실천으로 옮기는 사회정책 집행의 현실에 초점을 맞춰 기존 사회정책 평가의 한계를 양적 평가를 중심으로 논한다. 둘째, 사회정책의 평가결과는 사회프로그램 개입에 영향을 받는 사람들에게 의미가 있어야 하고, 또한 이들과 관련이 있어야 한다는 시각에서 사회정책에 대한 질적 평가의 중요성을 강조한다. 셋째, 이 같은 주장의 연장선상에서 사회정책 평가와 질적 평가의 논리를 비교하면서 질적 평가의 현실적 활용을 제시한다.

### 3. 사회정책 집행의 현실과 양적 평가의 한계

#### 1) 사회정책 집행의 현실

사회정책과 사회프로그램의 집행 현실은 양적 평가가 인지하는 그 이상의 복잡성, 불확실성으로 특징된다(Caudle, 1994; Davies et al., 2000; Sanderson, 2002; Newcomer et al., 2010; Silva, 2011). 이유는 크게 4가지로, 1) 집행 선택이 프로그램 결과를 좌우한다는 것, 2) 집행은 다단계적 발전과정이라는 것, 3) 행위자들은 다양한 목표를 추구한다는 것, 4) 전달수준에서의 의사결정이 가장 큰 영향력을 행사한다는 것이다(McLaughlin, 1985: 98).<sup>7)</sup>

7) 이 장은 수십 년에 걸쳐 축적된 사회프로그램에 대한 실제 평가경험들에 근거한 McLaughlin(1985: 99-118)의 주장을 중심으로 논한다.

먼저 사회프로그램의 성공은 ‘내용만큼이나 절차의 문제’(McLaughlin, 1985)다. 사회프로그램의 실행방법에 대한 지역적 선택이 프로그램 목표의 달성 정도를 결정한다는 이유에서다. 유념해야 할 것은 제도적 환경을 포함한 맥락적 요인들이 이 지역적 선택에 분명한 영향을 미친다는 것이다.

집행은 다단계적인 발전과정이기도 하다. 사회프로그램 집행의 각 단계에는 일정 수준 다른 활동들이 포함되기도, 상이한 행위자들이 이들 단계를 통제하기도 한다. 더욱이 목표를 위한 전략들이 구체화되고 예기치 못한 요구들로 인해 수정이 이루어지거나 우선순위가 바뀌기도 하는 것이 이들 집행단계의 특징이라 할 수 있다. 사회프로그램의 각 집행단계에는 또한 다양한 행위자들이 참여하기에 이들 행위자의 이해, 목적, 인식 등과 일치하는 식으로 창출, 재창출되는 것이 사회프로그램의 속성이다. 말 그대로 평가대상인 사회프로그램은 끊임없이 변화한다는 것이다(Gilbert & Specht, 1974; McLaughlin, 1985: 104).

그 연장선상에서 대다수 평가들은 프로그램의 설계에서부터 집행까지 ‘목표의 일치나 합의’ 혹은 ‘목표의 명확성’(Colebatch, 1995)을 전제하여 프로그램의 표면적 목표를 효과성 판단의 핵심 기준으로 삼고 있으나 사회프로그램의 각 집행단계에 관여하는 다양한 행위자들은 다양한 목표를 추구할 뿐만 아니라 각기 다른 행위자들에 의해 사회프로그램 목표가 달리 해석되는 공간이 집행이기도 하다. 프로그램 활동은 또한 제도적 규범, 상황, 목표 외에도 행위자들의 생각과 가치 등에 의해 구체화된다(McLaughlin, 1985; Colebatch, 1995).

이처럼 사회프로그램은 복잡한 일련의 활동들로 구성되어 있다(Newcomer et al., 2010). Pressman & Wildavsky(1997)가 사회프로그램의 전달과정에서 다양한 행위자들의 활동에 대한 조정문제를 강조하는 것도, 이들 행위자들이 집행에 관여하는 만큼 맥락적 요인들이 결과에 영향을 미칠 수 있는 더 많은 기회가 존재할 수 있다는 지적(General Accounting Office, 1998)도 이 때문이다. 프로그램 활동과 프로그램 효과 간의 관계가 잘못 이해될 수 있는 이유가 여기에 있다(McLaughlin, 1985: 109-110, 114). 집행은 제도적, 개인적 학습의 복잡한 과정이다. 달리 말해, 집행과정은 ‘자기 발견적(heuristic)’이다. 그것은 설정된 과정이라기보다는 학습과 조정의 과정이다(McLaughlin, 1985: 100).

전달수준에서의 의사결정의 영향력도 사회프로그램 집행의 현실을 특징짓는 요소다. 사회프로그램은 많은 집행단계와 더불어 다양한 의사결정단계를 거치는데, 그 중에서 사회프로그램의 실행방식에 가장 큰 영향을 미치는 최종결정점(final decision point)이 프로그램을 해석해 이를 서비스로 전환하는 ‘일선관료들’이라는 것이다.<sup>8)</sup> 그 어떤 사회프로그램도

개인에게 직접 전달되지는 않는다는 것을 생각한다면, 사회프로그램의 성공 혹은 실패는 궁극적으로 이들 일선관료의 생각, 행동, 경험 등에 달려 있다는 말이다(McLaughlin, 1985: 104). 이는 ‘집중된 권력과 책임’(McLaughlin, 1985)이라는 종전의 시각과는 다른, 공식적인 의사결정자들을 평가정보의 주공급원으로 여기는 기존의 평가관행과는 다른 ‘다원적 개념(Pluralist conception)’을 요구한다(Cook, 1985).

한 가지 더 지적해야 할 점은 개인과 집단 양자의 결과에 영향을 줄 목적에서 만들어진 사회프로그램은 그 자체의 효과에 영향을 미치는(Davies et al., 2000) 더 큰 사회적 맥락 속에서 다양한 개인과 고객집단에게 전달되고 있다는 사실이다. 핵심은 전달과정에서 이들의 사회적 차이 등에 의한 서비스 수혜의 편차로 인해 불가피하게 프로그램 효과가 달리 나타난다는 것이며, 일상적인 서비스 전달의 이 같은 현실에 대한 인식 부족이 프로그램 효과의 차이를 가릴 수 있다는 점이다(Hatry & Newcomer, 2004). 사회프로그램 효과의 맥락적 이해가 중요할 수밖에 없는 까닭이다.

이상의 논의가 정책학습의 수단으로서 평가에 주는 함의는 크다. 현실의 제도적 맥락에 노출된 복잡한 다단계과정으로 구성되어 있는 것이 집행이고, 이 집행과정은 참여자들의 집합적 행위로 이루어져 있다는 점에서 평가자의 일반적인 관심사항, 즉 프로그램 투입과 산출 간의 관계는 간접적일 수밖에 없다는 것이다. 이 점에서 사회프로그램 평가는 프로그램의 가장 의미 있는 변수이자 ‘프로그램 사이클(program cycle)의 핵심 부분’(Love, 2004)으로 집행, 즉 ‘과정’을 진지하게 받아들일 필요가 있다. 포괄적인 정책학습이 가능하기 위해서는 사회프로그램의 효과를 좌우하는 집행과 이를 둘러싼 맥락을 정확히 인지할 필요가 있다. 따라서 집행의 현실을 이해하는 것은 선택의 문제가 아니며, 이는 해석을 통해서만 가능할 수 있다. 사회프로그램의 효과는 ‘복잡한 이질적인 개념’(McLaughlin, 1985: 104)일 정도로 프로그램 투입과 집행의 제도적, 맥락적 요인들 사이의 복잡하고 다양한 상호작용의 결과이기 때문이다.

## 2) 사회정책의 평가수단으로서 양적 평가의 한계

기존의 사회프로그램 평가연구들이 사회정책 개선에 기여할 수 있는 복지결과에 관한 다양

8) 이는 도구적 합리적 모델에서 상정하는 계층제 논리와는 분명 다르다. 일반적으로 이 모델은 조직을 계층제로 간주하여 조직의 목적은 제도의 최상층에서 결정되고, 하위 참여자들의 활동은 이러한 위계적 결정의 관점에서 해석되는, 즉 하급자들은 정책을 단순 집행하는 것으로만 인식한다(Schaffer, 1976: 5; Colebatch, 1995: 150에서 재인용).

한 사실을 제공해 주었다는 것은 부인할 수 없다. 반면 그 같은 사실을 얼마나 신뢰할 수 있는가 하는 측면에서는 좀 더 깊은 논의가 필요하다. 말하자면 사회정책 평가의 중요성에 비해, 양적 평가에 기초한 프로그램 평가연구들이 그에 걸맞은 역할을 해왔는가? 사회정책을 개선하는 데 유용한 ‘증거’를 과연 양적 방법 중심의 평가연구들이 적절하게 제시해 주었는가? 이 질문은 평가방법의 선택이 정책학습에 중요한 영향을 미친다는 점에서 진지하게 다룰 필요가 있다. 여기서 증거란 “정책문제와 잠재적 해결책들의 재구성을 요구하는 압력”(Davies et al., 2000: 11)을 의미하며, 정책의 목표뿐만 아니라 그 가정들에 의문을 제기하는 사회적 논증과정을 포함하는 개념이 정책학습이다(Sanderson, 2002). 더욱이 ‘사실’과 ‘사회적 합의’는 다를 뿐만 아니라(Davies et al., 2000) 사회정책에 있어서는 그 같은 합의가 존재하지도 않는다는 점이다(Cook, 1985).

이러한 관점에 입각해서 볼 때, 양적 평가의 근본적인 문제는 ‘합리적 도구주의’에 있다. 투입과 산출의 일차원성을 전제하는(McLaughlin, 1985) 도구적 합리성 모델은 사회정책을 ‘사회적 기술(social technology)의 실천’(Schwandt, 1997)으로 보기 때문에 사회정책 지식은 경험적 타당성(empirical validity)에 기반해야 한다는 논리다. 문제는 이 같은 논리에 근거한 양적 평가의 결과가 ‘인위적 맥락’에 근거할 가능성을 배제할 수 없다는 것이다. 통계분석을 위해 계량화가 가능하도록 질문을 단순화시켜 사회프로그램 대상자들의 현실적인 시각과 경험을 적절히 반영하지 못할 가능성이 높다(Alcock, 2004). 대상자들의 사회프로그램과의 복잡한 상호작용이 몇 가지 데이터로 환원되어 사회프로그램의 ‘외적인 맥락 변수들’(Silva, 2011)을 충분히 고려하지 못할 수도 있다는 것이다. 평가결과의 ‘외적 타당성’을 양적 평가는 담보하기가 어렵다는 사실이다. 무엇보다 양적 평가는 사회프로그램 효과의 실제 정도는 인식하지 못한 채 평가결과의 통계적 유의성에만 집착하는 우를 범할 수 있다(Hatry & Newcomer, 2004: 565). 직설적으로 표현하면, 숫자는 해석력에 있어 제한적일 수 있다는 말이다(Sechrest, 1985).

구체적으로 공공관리자들에게 익숙한(Dean, 1994) 객관성과 일반화를 추구하는 무작위표본추출방법에 의존한 양적 평가는 몇 가지 문제가 있다(Greener, 2013: 421-429). 첫째, 비맥락성이다. 사람들은 환경의 영향이 전혀 미치지 않는 폐쇄시스템이 아닌 사회시스템 안에서 살기에 많은 방법론 학자들도 인정하고 있듯이, “맥락에 민감한, 맥락 의존적인 지식의 습득”이 중요하다. 둘째, 사회시스템 내에서의 통계적 인과관계 분석은 원인과 결과 사이의 복잡한 관계, 즉 인간 상호작용을 고려하지 못한다. 개인 상호 간 ‘관계’를 중시하는, 이에

의존하는 사회프로그램의 특성을 감안하면, 통계분석은 그 결과를 정확히 평가하는 데 한계가 있다. Davies et al.(2000)의 지적과 같이, 사회프로그램에는 각기 다른 지식과 논리를 가진 전달자와 수혜자들이 필히 포함된다. 셋째, 앞서 논의의 연장선상에서 사회프로그램이 작동되는 사회현실에서 실제 인과관계가 드러나기까지는 오랜 시간을 요할 뿐만 아니라 다양한 요인들에 좌우될 수도 있다. 예컨대, 직업훈련프로그램을 이수한 개인들의 고용상태 변화는 프로그램과 무관한 경제상황의 변화 때문일 수도 있다(Hatry & Newcomer, 2004). 넷째, 무엇보다 중요한 것은 실제 집행에서 맥락에 영향을 받지 않는 정책개입을 상상하기란 쉽지 않다는 것이다. 근로연계복지와 고용프로그램에 대한 평가의 실제적 측면에서 Riccio & Bloom(2001)은 사회프로그램의 효과성에 대한 지식을 무작위표본추출방법에만 의존해서 획득하기에는 한계가 있음을 강하게 지적하고 있다.

이 같은 한계를 인식해 최근 사회프로그램 이해당사자들의 경험과 시각 등을 효과성 평가에 반영하려는 시도들을 목격할 수 있다(송건섭, 2006; 보건복지가족부, 2008; 김인, 2009; 문신용 외, 2009; 이환범, 2010; 김은희, 2011; 한국보건사회연구원, 2014). 이들 평가연구의 경우 사회프로그램의 효과성의 맥락을 이해하고자 이에 영향을 받는 사람들의 인식 및 태도와 프로그램 이용 간의 상호작용을 다루고는 있지만, 문제는 이들 다수가 활용하고 있는 평가지표의 경우 이를 둘러싼 ‘논쟁의 과정’이라는 것(Klein, 1982)을 인식한다면 정형화된 평가지표로는 개별 프로그램의 특수성을 반영하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 일부 평가연구의 경우 예비조사 등을 통해 설문항목의 적정성은 확보하고 있으나 이들 평가연구에 공히 해당되는 표준화된 설문항목, 즉 폐쇄형 질문 자체가 프로그램 이해당사자들의 삶과 경험에 관한 상세한 자료 획득을 제약하고 있다. 또한 특정 사회프로그램의 영향을 받는 사람들이 처한 현실적 맥락을 반영코자 공식적 인터뷰와 구조화된 심층면접에 기초한 통계분석 역시 인위적 맥락에 근거한 것이라 할 수 있으며(Government Social Research Unit, 2004), 질적 자료의 훼손 문제<sup>9)</sup>는 물론 ‘신뢰성을 담보로 타당성을 훼손’할 수 있는 가능성을 배제할 수 없다(Pope & Mays, 1995). 사회프로그램을 평가하기 위한 수단으로 설문조사를 활용하는 것과 특수한 환경에서 프로그램 이해당사자들의 경험과 요구에 대한 그들 스스로의 평가를 이끌어내기 위해 설문조사를 사용하는 것은 구분할 필요가 있다(Klein, 1982: 136). 이들 평가연구의 대부분이 고객의 관점, 수혜자 입장, 고객의 주관적 판단 등에 무게를 두고

9) 질적 자료를 빈도수 계산 등과 같은 방식으로 양화시키거나 논리모형을 사용할 경우 사전에 정해진 틀에 따라 평가가 이루어지기 때문에 귀납적이고 상황맥락적인 발견 내용이 배제될 우려가 있다(정선욱·장연진, 2013: 341).

있다는 점을 고려한다면, 이들의 실제 표준화된 설문방식에 의존한 고객만족도 측정은 사회프로그램 대상자들의 경험과 요구를 ‘지나치게 단순화시킨 하향식 평가기준’(Davies & Reddin, 1978; Klein, 1982: 136에서 재인용)이라는 비판을 받을 수도 있다.

분석결과에 근거한 이들 평가연구의 정책제언들이 그다지 차별성을 보이지 않는 것도 이와 무관치만은 않을 것이다. 사회프로그램 집행의 현실에 대한 인식이 결여되어 있다는 데 그 원인이 있다. 과정을 등한시 한 채 결과에만 집착하는 것은 실천에 중요할 수 있는 사회적 개입에 관한 많은 다양한 지식의 상실로 이어질 수 있다. 전체를 이해하기 위해서는 과정에 주목할 필요가 있다. 사회프로그램 이해당사자들의 피드백이 프로그램 집행의 현실을 인지할 수 있는 주요 수단이다. 질적 평가가 요구되는 이유가 여기에 있다. 주관적 접근방법의 한계로 연구결과의 상이성이 지적되기도 하지만(이환범, 2010), 의도한 효과의 달성만큼이나 중요한 것이 예기치 못한 부정적 결과임을 감안할 때 질적 평가의 핵심인 다양한 정책 문제의 발견은 그 자체로 중요한 의미가 있다. 복지국가 개입의 핵심은 생각 밖의 원치 않는 결과들을 개선하는 데 있다(Goodin, 1988: 7). 제도적 변화의 기초는 바로 간과된 혹은 충족되지 못한 지역사회의 욕구인 것이다(Gilbert & Specht, 1974: 16).

이러한 의미에서 Popay et al.(1998: 345)이 주장하듯이, 시민의 지식(lay knowledge)이 정책실패 혹은 도전에 대응할 수 있는 혁신적인 방법의 전제조건이 될 수 있다. 사회프로그램 이해당사자들의 ‘명목적인 참여’(Doyle & Timonen, 2010)보다는 ‘지식을 가진 참여자’로(Andenaes, 2011), ‘전문가’로(Shura et al., 2011), 그들의 경험을 평가자원으로(Pleschberger et al., 2011) 인식함으로써 그들에게 프로그램 평가에 적극적인 피드백을 할 수 있는 기회를 부여하는 ‘상향식 접근방식’(Doyle & Timonen, 2010)이 요구되고 있는 것이다. 이에 더해 사회정책 평가는 가치에 ‘무관심한 공식적 활동’(Silva, 2011)이 아니라는 인식도 필요하다. 사회프로그램에 내재된 사회정책의 중요한 목표들이 평가과정에서 간과되는 경향이 있기 때문이다(Österle, 2002; House, 2003). 이는 Myrdal(1968)의 주장이 함축하고 있는 바와 같이, 사회정책 평가에서 기술적 측면의 중요성을 부인하지 않으면서도 평가의 기술적 특성만을 강조하는 시각을 극복할 필요가 있음을 의미한다(Silva, 2011: 115, 120).

가치를 땅속 깊이 묻어두려는, 기본전제들을 논의에서 의도적으로 배제시켜 분석을 과학적이게 보이려 하는 기존 경향이 사회과학을 합리성의 대리인으로 전락시켰다. 진실로 합리적이기 위해서는 실천적 판단(practical judgement)과 마찬가지로 사회프로그램도 사실뿐만이 아니라 가치전제에 바탕을 둔 결과물이라는 분명한 원칙을 받아들일 필요가 있다

(Myrdal, 1968: 1; Gilbert & Terrell, 2002: 70에서 재인용).

## 4. 사회정책에서 질적 평가의 논리와 적용

### 1) 질적 평가의 의미

사회정책의 관점에서 평가란 사회적 조건을 개선하기 위해 사회적 개입의 효과성을 체계적으로 알아내고자 하는 일련의 연구방법이다(Rossi et al., 2004: 20). 사회정책 평가의 이 같은 개념 정의는 평가의 목적, 대상, 그리고 평가방법에 대한 폭 넓은 접근을 요구한다. 의도했던 분배적 목표가 사회정책을 통해 실제로 어느 정도 충족되었는지를 올바르게 평가하기 위해서는 가치 판단이 요구될 뿐만 아니라 이해당사자들로부터의 ‘투입’을 불필요한 것으로 간주 하던 종전의 시각(House, 2003)과는 달리 평가과정에 이해관계가 공식적으로 개입될 필요가 있다. 정책결정, 개입, 집행을 비롯한 정책과정에 대한 이해를 강화할 필요도 있다. 특히 분배적 효과에 대한 평가에 기초해 사회정책이 수립되고 수정되는 현실을 감안할 때, 이해관계와 정책과정이 반영된 정보를 제공해 줄 수 있는 연구방법, 즉 평가방법을 적절히 선택하고 활용해야 한다. ‘평가스토리(evaluation story)’(Krueger, 2010), 다시 말해 ‘내러티브(narrative)로서의 사회정책 평가’ 같은 것이 그 예시가 될 수 있다(Biggs, 2001).

해석적 접근, 자연주의적 방법 혹은 참여적 방법으로도 알려져 있는 질적 방법을 바탕으로 한 질적 평가는 사회정책의 맥락에서 정책목표의 인지 및 달성 방법으로서 ‘도구적 합리성’에 치우칠 수밖에 없는(Healy, 1986; Pollitt et al., 1990; Dryzek, 2007) 양적 평가의 한계를 보완하는 데 기여할 수 있다. 사회적 실재를 지향하는 사회프로그램을 포함해 사회정책의 기능과 효과의 실재를 분석하는 데 초점을 두기 때문이다. ‘객관성’을 지향하는 양적 평가와는 달리 질적 평가는 사회정책 대상자들의 외부행위나 식별 가능한 행동을 통해서만이 아니라 그들의 주관적 관점과 입장에서 정책현장이자 정책평가에 중요할 수 있는 개인적, 사회적, 구조적, 환경적 맥락(Government Social Research Unit, 2004: 4)을 아우르는 사회적 실재를 이해하려 한다. 사회정책에 영향을 받는 사람들의 사회적 실재에 관한 생각, 감정, 태도의 총합으로 여겨지는 서술(Chen, 2010), 사회적 실재의 복잡성을 분석하는 데 필요한 토론, 다루기 힘든 복잡한 현실의 맥락에서 정책분석에 중요한 역할을 하는 의견(Hutchinson, 2012)과 같이 양적 방법으로는 획득하기 어려운 정보와 상호작용 메커니즘을 활용해 질적

평가는 정책과정의 다양한 측면을 사회적 실재의 맥락에서 파악하려 한다.

이처럼 정책이해당사자들의 시각과 “정책문제 해결의 가장 믿을 만한 길잡이로 받아들여지는”(Pollitt et al., 1990: 177) 경험 등에 근거해 양적 평가를 통해서 접근하기 쉽지 않은 상황적 조건, 즉 어떤 맥락에서 사회정책이 정상적으로 작동되는지 혹은 제대로 기능하지 못하는지를 알아내고자 하는 것이 질적 평가다. 소위 ‘기능적 분업’의 시각에서(Shaw, 2003) 결과 위주의 양적 평가와 대비되는 과정 중심의 질적 평가는 깊이와 세부사항을 통한 정책 문제의 발견에 그 의의가 있다. 예컨대, 형평성의 목적은 소득이나 부만으로는 측정하기 어려운 측면이 있다. 빈곤은 의료서비스의 이용가능성이나 교육에 대한 접근성과 같은 자원 뿐만 아니라 건강상태나 교육과 같은 특성들에서 발생할 수도 있다(Österle, 2002: 48). 근로 연계복지(welfare to work) 차원에서도 사회보장제도가 근로동기를 어떻게 약화시킬 수 있는지를 밝히는 데 질적 평가가 도움을 줄 수도 있다(Government Social Research Unit, 2004). 정책이 작동되는 맥락을 직시함으로써 사회정책을 ‘예리하게’ 평가할 수 있는(Shaw, 2003) 질적 평가를 통해 사회정책의 개선 폭은 더 넓어질 수 있다.

## 2) 질적 평가의 논리

사회정책 평가는 가치와 더불어 맥락적 지식을 중심 요소로 한다(Dryzek, 1982; Österle, 2002; House, 2003). 이는 본질적으로 가치 판단을 요구하며, 이를 위해서는 전문가의 관점만이 아닌 사회정책에 직접적인 영향을 받는 이해당사자들의 시각이 필요하다. 이렇게 볼 때, 사회적 문제가 “자연 연소에 의해 발생하는 자율적 산물일 수는 없다.”는 질적 방법의 기본 전제와 맞닿아 있다(Christians & Carey, 1989: 360, 373, 365).

질적 방법은 ‘인간해석(human interpretation)’을 중심에 놓아야 한다는 해석주의(interpretivism)를 근간으로 한다.<sup>10)</sup> 실제 사람들의 해석이 사회적 문제를 탐구하는 출발점이자 기준이 되어야 한다는 사고다. 질적 방법은 사회적 문제의 맥락을 이해하고자 하고(Guba, 1987: 28 참조), 이를 통해 정책문제를 더 잘 인지할 수 있다고 본다. 맥락이라는 사회적 실재가 정책평가의 ‘중요한 분석틀’이 된다(Coffey, 2004). 질적 평가의 힘은 이런 맥락에서 찾을 수 있다. 양적 방법이 전제하는 “인간의 지각과는 별개로 존재하는 객관적 현실”

10) 양적, 질적 방법과 관련된 방법론적 패러다임을 실증주의(positivism)와 해석주의로 이분하는 것은 지나친 단순화라는 비판(Sale et al., 2002)도 있으나 일반적으로 통용되고 있는 논리다.

(Sale et al., 2002: 44)이 아니라 사람들의 경험에 의해 지속적으로 변하는, 그리고 이들의 경험과 사회적 상호작용에 기초한 다양한 사회적 실재를 그 사람들의 시각에서 바라보아야 한다는 ‘맥락화(contextualization)’가 질적 방법의 핵심 논리다. 사회적 실재의 ‘주관적 의미들에 대한 질적 이해’(Government Social Research Unit, 2004)가 필요하다는 것이다. 이는 어느 하나의 시각만을 갖고 사회적 문제를 규정하지 말아야 한다는 의미이기도 하다. Rein(1983: 86)이 말한 대로 빈곤은 실제 현상이지만 그 문제의 정도나 성격, 그리고 정책적 대응은 우리가 빈곤을 어떻게 정의하고 개념화하는가에 달려 있다. 빈곤, 범죄 등 지금의 정책문제들은 특성상 복잡하기에 단 하나의 최선의 해결책, 최선의 공식이란 있을 수 없다 (Rittel & Webber, 1973: 161-167). Greener(2013: 429)가 지적하듯이, 최종적인 답이 아니라 빈곤과 같은 복잡한 현상을 이해하기 위한 시도로, 이를 위한 대화의 토대로서 결과(findings)에 접근할 필요가 있다. 질적 방법은 사회적 문제에 관한 새로운 시각들에 길을 열어줄 수 있다. 경험으로부터의 학습을 가능케 할 수도 있다.

Government Social Research Unit(2004)는 이러한 질적 방법이 정책평가에 뚜렷이 기여할 수 있다고 주장한다. House(2003)는 이해당사자들의 경험에서 나온 시각, 견해, 가치가 사회프로그램 평가의 중요한 정보임을 상기시키고 있다. Miller(1986) 또한 프로그램의 맥락적 특성과 연관시켜 프로그램 결과를 살펴 볼 것을 강조하고 있다(Unrau, 1993: 654). 더 나아가 Dryzek(1982)은 인식 가능한 대상집단이 있는 사회정책과 프로그램의 경우에는 정책과정에 특히 민감해야 한다고 본다. 지금까지 축적된 증거가 이들 주장의 설득력을 확인시켜 주고 있다(Bryson & Patton, 2010). 물론 양적 방법 역시 이해당사자들의 시각을 반영하고자 하지만, 이는 주로 연구자나 평가자가 미리 설정해놓은 범주에 의한 연역적 지식을 확보한 데 그치고 있는 실정이다. 이해당사자들의 지식을 귀납적으로 반영할 수 있는 것이 질적 방법인 것이다. 맥락에 대한 깊은 이해가 없이는 그 어떤 평가도 완벽할 수 없다(Guba, 1987).

사회정책은 궁극적으로 사람들과 관련이 있다(Dean, 1998). 사회정책은 자연적으로 만들어지는 것이 아니라 이해당사자들의 욕구와 필요에 의해 만들어지는 것이다. 이들의 사회적 조건을 개선하는 것이 사회정책의 존재이유다. 그런데 사용자와 공급자 사이의 관계가 여전히 블랙박스로 남아 있어 밖에서는 무슨 일이 일어나고 있는지를 알기가 어려운 것이 사회프로그램의 현실이다(House, 2003; Greener & Greve, 2013: 355). 현장의 사회프로그램은 정책결정자들이 이야기하는 프로그램과는 매우 다를 수도 있다. 때문에 프로그램이 이해당사자들의 상황을 변화시킨 메커니즘과 그들의 결정과정을 바꾸게 만든 수단을 이해

할 필요가 있다. 결과는 프로그램에 의해서만 발생한다는 사고에서 벗어나 사회프로그램의 맥락에 주의를 기울일 필요가 있는 것이다. 사회프로그램의 ‘일상적 경험’이 프로그램 평가에 대한 새로운 시각을 제시해 줄 수 있고, 사회정책 실천의 의도하지 않은 결과를 발견하는데 도움을 줄 수 있다(Coffey, 2004).

### 3) 질적 평가의 적용

한정된 자원을 가지고 프로그램 평가가 효과적인 사회프로그램으로 이어지기 위해서는 효과성 판단의 핵심이 되는 ‘기술적 질문(descriptive question)’, ‘인과적 질문(casual question)’, ‘가치질문(value question)’, 그리고 문제 해결을 위한 ‘행동질문(action question)’(Smith, 1987; Roger & Goodrick, 2010) 이 4가지 범주의 평가질문에 답할 필요가 있다.<sup>11)</sup> 이들 질문에 답할 때, 사회프로그램 평가의 ‘내적 설득력’과 ‘외적 적용가능성’은 높아진다(Davies et al., 2000). 집행분석의 타당성이 이를 위한 전제조건이며(Scheirer, 1994), 이 전제조건은 맥락에 대한 심층적인 해석에 의해 충족될 수 있다.

질적 평가의 핵심 수단은 맥락에 근거한 자료를 제공해 줄 수 있는 ‘경험’이다. 경험은 표준화가 아닌 다양성을 특징으로 한다(Popay et al., 1998). 따라서 질적 평가는 양적 평가와는 달리 표준화된 절차에 구애됨이 없이 유연하면서도 평가대상자들의 경험에 민감한 비표준화되고 비구조적인 평가전략에 의존한다. 목적은 설명에 있는 게 아니라 상세한 기술<sup>12)</sup>을 통해 평가대상자들을 깊이 이해하는 데 있다.

질적 평가에서 가장 일반적으로 활용되는 ‘자연스런 의사소통 과정’(Christians & Carey, 1989)을 핵심으로 하는 심층인터뷰, 포커스그룹 인터뷰, 참여관찰 등이 그 구체적인 방법들이다. 이들 평가방법에는 질적 평가를 특징짓는 개방형 질문<sup>13)</sup>을 통해 열린 의사소통 속에서 이루어지고 평가대상자들의 일상적 경험에 바탕을 둔 ‘지속적인 대화’(Andenaes, 2011)가 프로그램 과정에 내재하는 복잡성에 대한 더 나은 이해로 이어질 수 있다는 전제가 깔려 있다. 평가대상자들의 참여를 유도하고 유지할 수 있는 장점이 있어(Newman, 2001) 평가자와

11) 예를 들어, 무슨 일이 일어나고 있는가?, 사람들의 경험 혹은 의견은 어떠한가? 등이 기술적 질문이며, 결과와 영향에 기여하는 요인들이 무엇인가? 등이 인과적 질문이다. 가치질문은 성공이 뭐라고 생각하는가?, 이게 좋은 것인가? 등의 질문을 의미하며, 무슨 조치를 취해야 하는가?, 어떻게 개선하면 될 것인가? 등이 행동질문의 예이다(Rogers & Goodrick, 2010: 433).

12) Stanley(1990)이 강조하듯이, 기술은 특정 주제에 관한 정보를 제공할 수 있는 자원으로 간주된다(Popay et al., 1998: 347).

13) 질적 인터뷰의 핵심적인 특징은 질문이 미리 정해져 있지 않다는 것이다. 다시 말해, 평가대상자들에게 인터뷰의 방향과 범위에 영향을 미칠 수 있는 기회가 주어진다는 것이다(Government Social Research Unit, 2004: 8).

평가대상자들 사이의 실질적인 협력의 기회를 제공해 줄 수 있는 수단이 이들 평가방법이 기도 하다.

### (1) 심층인터뷰

일차적으로 ‘비구조적 인터뷰’로 불리는 심층인터뷰는 사회프로그램에 대한 평가대상자 개인들의 상세한 경험을 제공할 뿐만 아니라 그들 스스로가 이 같은 인터뷰를 통해 프로그램과 관련한 자신들의 생각과 견해 등을 직접 설명할 수 있어 복잡한 사회프로그램 과정을 탐색하는 데 적합하다(Government Social Research Unit, 2004: 8-9). 쉽게 말해, 현장에서 사회 프로그램이 어떻게 전달되고, 느껴지는지, 그것이 어떤 영향을 미치는지를 깊이 이해하는데 유용한 방법이 심층인터뷰다. 실제로 Andenaes(2011)는 아동복지서비스를 대상으로 한 연구에서 아동 중심의 접근방식의 필요성을 강조하며, 109명의 아동, 부모들과의 개방형 질문에 근거한 일대일 심층인터뷰를 통해 아동복지서비스에 대한 아동들의 실제 경험에 관한 더 상세한 지식, 평가자가 알지 못했던 지식까지도 획득할 수 있었다고 말한다. Teater(2010) 역시 심층 개별 인터뷰에 바탕을 둔 바우처 프로그램 집행에 대한 질적 평가를 통해 프로그램의 규정 및 우선순위와 관련한 수혜자들의 상세한 경험과 결과 외에도 그들이 처한 환경을 이해함으로써 고객서비스의 ‘구체적인’ 개선점들도 파악할 수 있었다고 한다.

### (2) 포커스그룹 인터뷰

프로그램에 이해관계가 있는 사람들과의 ‘비공식적인 자발성’(Dean, 1994)에 기초한 집단 토론의 형식을 취하는 포커스그룹 인터뷰도 사회프로그램 과정의 복잡성을 시너지 효과를 통해 포착할 수 있는 이상적인 방법이다. 복잡한 문제를 분석하는 데 중요 수단으로 여겨지는 것이 ‘집단 상호작용’으로 특징되는 토론이기 때문이다(Government Social Research Unit, 2004; Coffey, 2004; Hutchinson, 2012). 집단이 그 대상인 만큼 포커스그룹 인터뷰는 개인 수준보다는 집단 시각에 관한 세부적인 질적 자료 획득에 도움이 된다. 경계해야 할 것은 개인이 다른 사람들의 시각에 노출됨으로써 발생할 수 있는 ‘견해의 오염(contamination of opinion)’ 문제다(Newman, 2001: 361-362). 그럼에도 포커스그룹 인터뷰를 통해 얻은 정보는 표준화된 설문지보다 더 많은 것을 담고 있어 과정평가에 귀중한 통찰력을 제공해 줌(Krueger & Casey, 2010)과 아울러 사회프로그램의 문제 해결에도 도움을 준다(Newman, 2001).<sup>14)</sup>

14) 가령 포커스그룹 인터뷰는 서비스에 대해 수혜자들이 만족해하는지, 그렇지 않다면 왜 그런지, 수혜자들이 보고 싶어 하는 변화는 무엇인지, 서비스를 이용하는 데 있어 그들이 경험한 문제는 무엇인지 등을 파악하는 데

Evason & Spence(2003)는 포커스그룹 인터뷰를 통해 여성들의 연금 프로그램에 대한 실제 견해와 생각에 입각하여 정책의 재검토 과정에서 기존에 주목받지 못한 여성들의 욕구와 환경에 관심을 가질 것을 촉구하고 있다. 더 나아가 평가주제에 대해 더 창의적인 생각을 발전시킬 수 있는 기회의 원천으로서 포커스그룹 인터뷰가 강조되고 있기도 하다(Brannen & Pattman, 2005).

### (3) 참여관찰

정책과 프로그램의 집행 및 평가와의 관련성 측면에서 의문이 제기되기도 하나 참여관찰 또한 주목해야 할 평가방법이다. 평가대상자들이 말하는 것 이상의 내용을 담기에는 다소 제약이 따를 수 있는(Gardenhire & Nelson, 2003) 인터뷰 중심의 질적 평가방법을 보완할 수 있는 평가수단이 참여관찰이다. 문화기술적 관찰(ethnographic observation)이라고도 하는 참여관찰은 집단의 가치, 과정, 구조 등을 이해하기 위한 집단의 상호작용 패턴을 심도 있게 조사하는 것이다. 이런 점에서 참여관찰은 사회프로그램 과정 분석에 필요한 일선서비스기관의 업무운영과정, 조직역학 및 의사결정과정, 프로그램의 작동 환경, 프로그램 성공실패의 실제 원인, 프로그램 전달을 제약하는 실제 요인과 프로그램의 성공적인 집행과 전달에 방해가 될 수 있는 인적, 가치적 요인 등에 관한 상세하고 풍부한 증거를 제공해 줄 수 있다 (Government Social Research Unit, 2004: 17-19 참조). 사회프로그램 참여자들의 실제 행동을 관찰을 통해 바라봄으로써 사회프로그램이 정상적으로 작동되는 이유와 그렇지 못한 원인에 대한 평가자의 이해를 증진시킬 수 있는 방법이 참여관찰인 것이다. 기존의 질적 평가연구들을 검토하는 과정에서 Gardenhire & Nelson(2003)은 참여관찰의 유용성을 재차 확인했다. 그들에 의하면, 평가자들은 참여관찰을 통해서 프로그램이 참여자들의 삶의 맥락에 얼마나 부합하는지를 이해할 수 있었다고 한다.

### (4) 사례연구

맥락 안에서의 프로그램 기술과 분석으로 특징되는(Newcomer et al., 2004) 사례연구도 주목해야 할 질적 평가방법의 하나다. “현실 맥락에서 특정 사회프로그램의 복잡성과 특이성을 다양한 시각을 통해 면밀히 살펴봄으로써”(Simons, 2009: 21) 그 사례의 포괄적 이해를 도울

---

도움이 된다(Dean, 1994: 342; Goldenkoff, 2004).

수 있는 평가전략이 사례연구다. 이런 점에서 사례연구는 설문조사나 실험적 접근을 통해서 포착하기 어려운 인과관계를 확인하거나 입증하는 데, 사회프로그램의 집행과정을 이해하는 데, 그리고 집행의 예기치 않은 결과들을 파악하는 데 유용한 장점이 있다(Love, 2004; Martinson & O'Brien, 2010). 특히 사례연구는 개별화된 결과 포착을 가능케 하는 (Patton, 2002; Shaw, 2003) 개인적 경험에 초점을 두기 때문에 의도치 않은 프로그램 영향을 파악하기에 알맞은 평가수단이다. 사례연구의 이 같은 잠재력은 실제 평가연구들(Peck et al., 2001; Cameron et al., 2009)에서도 확인되고 있다. 따라서 사례연구는 사회프로그램 평가에 기여할 수 있다(Government Social Research Unit, 2004). 이러한 질적 평가방법들을 병행해 활용하거나 양적 평가와 혼합해 활용한다면 프로그램의 과정 및 영향에 관한 폭넓은 질문에 답할 수 있다(Begun, 1980). 설문조사 중심의 평가에 적용될 때 질적 평가는 사회정책의 의도하지 않은 결과를 파악하는 데 도움을 줄 수 있다(Newman, 2001).

[표 2]는 이상과 같은 질적 평가방법의 유용성과 활용 예시를 정리한 것이다. 사회프로그램 과정에 주의를 기울일 때 질적 평가는 사회프로그램의 결과평가에 기여할 수 있다. 이 같은 기여는 질적 평가를 통해서만 인지할 수 있는 사회프로그램의 성공 혹은 실패의 근간이 되는 맥락에서 찾을 수 있다. 질적 평가가 사회프로그램이 이뤄지는 맥락에 대한 폭넓은 이해를 가능케 한다는 것은 사회프로그램 영향의 현실적 해석에 기반한 결과평가를 통해 사회프로그램의 개선과 사회정책 발전에 기여할 수 있다는 것을 의미한다.

[표 2] 질적 평가방법의 유용성과 활용 예시

구분	유용성	활용 예시
심층인터뷰	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인의 상세한 경험을 제공</li> <li>• 사회프로그램 과정의 탐색</li> <li>• 사회프로그램의 개별 결과 파악</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 아동복지서비스에서 아동의 실제 경험에 대한 지식 획득</li> <li>• 바우처서비스의 구체적인 개선점 도출</li> </ul>
포커스그룹 인터뷰	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집단 시각에 관한 자료 획득</li> <li>• 사회프로그램의 문제 해결</li> <li>• 평가주제에 대한 창의적 사고 고취</li> </ul>	연금 프로그램에 대한 여성의 견해와 생각을 포착
참여관찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집단의 상호작용 패턴을 조사</li> <li>• 사회정책의 의도치 않은 결과를 파악</li> </ul>	참여자들의 삶의 맥락과 프로그램의 부합성을 파악

## 5. 결론 및 함의

올바른 정책평가가 올바른 정책선택에도 기여할 수 있다. 사회와 인간의 가치를 반영하며

중요한 정치적 과정이기도 한 사회정책은 그 중요성에도 불구하고 사회정책의 평가와 관련한 논의는 많지 않았다. 이런 점에서 이 글은 상보성의 시각에서 사회정책을 중심으로 질적 평가의 의의와 그 정합성을 논의하고자 하였다.

가치중립적 또는 하향식의 전문가 중심 사고로는 사회적 실재의 맥락을 이해하는 데 한계가 있으며, 현장과 이해당사자들의 목소리를 반영하여 가치 내재적인 사회프로그램을 평가할 수 있을 때 기존 사회정책 평가의 한계를 보완할 수 있다. 이를 위해 이해관계와 정책과정에 대한 이해가 적극적으로 반영되는 정책평가가 필요하다. 해석적 접근, 자연주의적 방법, 참여적 방법이라 할 수 있는 질적 방법을 바탕으로 사회정책의 효과를 실제적으로 평가할 수 있다는 것이다.

사회정책 대상자들의 입장에서 개인적, 사회적, 구조적, 환경적 맥락을 이해하는 데 양적 방법으로는 한계가 있다. 그런데 정부의 사회서비스 사업이 증가하면서 사회정책의 평가연구도 증가하고 있지만, ‘방법론적 획일화’ 경향은 더욱 심화되고 있다. 질적 평가를 보완하는 것으로 천명하는 경우 역시 ‘인위적 맥락’에 기대는 경우가 대부분이었다. 상이한 평가연구의 정책제언들에서 큰 차이를 발견할 수 없는 것도 현재 평가경향의 문제점을 보여준다.

반면, 과정 중심의 질적 평가는 정책문제를 이해하고 발견하는 데도 도움이 된다. 질적 평가를 통해 정책 메커니즘을 깊이 이해함으로써 사회정책의 개선 폭도 넓어질 수 있다. 이를 위해 ‘명목적인 참여’에서 사회정책의 이해당사자들을 ‘지식을 가진 참여자’, ‘전문가’로, 그리고 ‘평가자원으로서의 경험’ 등으로 인식하는 상향식 접근방법이 요구된다. 사회적 실재의 주관적 의미와 경험에 대한 질적 이해가 중요하며, ‘맥락화’는 사회정책 평가의 ‘중요한 분석틀’이 되어야 한다. 심층인터뷰, 포커스그룹 인터뷰, 참여관찰, 그리고 사례연구와 같은 질적 방법들이 사회정책 평가에서 ‘자연스런 의사소통 과정’을 만들어낼 수 있을 것이다.

일반적으로 학계와 평가전문가 모두 양적 방법과 질적 방법 각각의 장점과 한계를 인식하고 있는 것으로 가정되곤 한다. 그러면서 ‘누구나 수궁할 수 있는’ 양적 방법을 활용하여 평가할 수밖에 없다는 것이 현재의 방법론적 편향을 정당화하는 이유로 내세워지곤 한다. 정부 입장에서도 사회정책 이해당사자들의 개별적인 목소리나 사례보다는 투입 대비 효과라는 숫자가 필요하다는 데 대해 이견이 없는 것처럼 보인다. 하지만 결단이 필요하다. ‘수궁할 만한 것’에 안주할 것인지, 사회정책의 의미를 적극적으로 살릴 것인지 각성이 요구된다.

모든 정책평가에서, 그 중에서도 특히 사회정책에서는 질적 평가를 의무화하고, 이 평

가가 단지 정성적 평가 항목 몇 개를 추가하는 방식이 아니라 전면적인 질적 평가를 설계하고 실행토록 해야 한다. 개별 사회프로그램 평가의 경우에는 지금이라도 적용할 수 있을 것이다. 또한 질적 연구와 질적 평가에 대한 교육도 학생, 대학원생, 공무원, 평가자, 사회프로그램 실무자 등을 대상으로 확대해야 한다.

질적 연구나 질적 평가의 필요성이나 유용성에 대해서는 그간 규범적이거나 당위적인 측면에서 제기되곤 해왔다. 이제는 구체적인 적용 가능성을 확인하고 경험적인 연구와 평가가 축적되어야 할 시점이다. 사회정책과 실제 사회프로그램의 평가에 관한 분석과 메타평가를 이 연구의 후속과제로 준비할 것이지만, 질적 평가의 규범과 당위가 개별 정책, 특히 사회정책의 현실과 연계되어 논의되고 철학적, 이론적인 연계가 공유될 만큼 충분히 강조되지 않았다는 것이 이 글의 문제의식이었다. 그렇기에 질적 연구와 평가의 근간이 되는 해석주의와 같은 철학적 정당화 역시 후속과제로 남긴다는 것을 밝힌다.

## ■ 참고문헌 □

- 김연옥(1998). 우리나라 사회복지학 연구경향에 관한 연구: <한국사회복지학>에 실린 경험분석 연구를 중심으로. *한국사회복지학*, 35, 85-105.
- 김인(2009). 사회서비스 바우처프로그램의 효과성 및 고객만족도 영향요인: 산모신생아도우미서비스를 중심으로. *지방정부연구*, 13(4), 127-151.
- 김인숙(2007). 한국 사회복지 질적 연구: 동향과 의미. *한국사회복지학*, 59(1), 275-300.
- 김은희(2011). 사회복지서비스의 통합적 성과평가: 광주광역시 종합사회복지관을 중심으로. *한국행정논집*, 23(3), 801-827.
- 남찬섭(2008). 한국 사회복지서비스에서 바우처의 의미와 평가: 바우처 사업의 사회적 맥락을 중심으로. *상황과 복지*, 26, 7-45.
- 문신용, 성금단, 윤기찬(2009). SERVQUAL기법을 활용한 가족복지서비스의 질적 수준 평가: 건강가정지원센터를 중심으로. *지방정부연구*, 13(4), 153-172.
- 보건복지가족부(2008). 긴급복지지원제도의 사업성과 평가 및 제도개선 방안. 보건복지가족부.
- 송건섭(2006). 사회복지관의 성과평가 모형구성과 적용에 관한 연구: SERVQUAL을 이용한 질적평가. *한국정책과학학회보*, 10(1), 79-100.
- 오윤정, 남진열(2012). 사회서비스 사업 평가에 관한 연구동향 분석. *비판사회정책*, 37, 249-283.
- 오정수(2002). 한국 사회복지학계 연구방법론에 대한 반성적 고찰. *상황과 복지*, 13, 33-46.
- 이성우(2008). 후기 실증주의와 질적 연구방법의 정책분석평가연구에의 적용가능성. *정책분석평가학회보*, 18(4), 15-42.
- 이환범(2010). 노인일자리사업 개선을 위한 효과성 평가. *한국지방자치연구*, 11(4), 81-100.
- 정순돌(2006). 사회복지사들의 조사연구활용에 관한 연구. *한국사회복지학*, 58(2), 251-271.
- 정선옥, 장연진(2013). 사회복지 프로그램 질적 평가 연구논문에 대한 질적 분석. *사회복지연구*, 44(4), 321-349.
- 한국보건사회연구원(2014). 긴급복지지원제도 사업성과 평가 및 제도개편 방안 연구.
- 홍경준(2002). 한국 사회복지학계 연구방법론의 동향. *상황과 복지*, 13, 13-32.
- Alcock, P. (2004). The influence of dynamic perspectives on poverty analysis and anti-poverty policy in the UK. *Journal of Social Policy*, 33(3), 395-416.
- Allio, L., Dobek, M. & Weimer, D. (1998). The political circumstances of instrument design: The case of privatization in Eastern Europe. In B. Peters & F. van Nispen(eds), *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration*. Cheltenham: Edward Elgar, 20-149.

- Andenaes, A. (2011). From placement to a child on the move: Methodological strategies to give children a more central position in child welfare service. *Qualitative Social Work*, *11*(5), 486-501.
- Andersson, K. & Kalman, H. (2012). Methodological challenges in the implementation and evaluation of social welfare policies. *International Journal of Social Research Methodology*, *15*(1), 69-80.
- Ascher, W. (1987). Policy sciences and the economic approach in a 'post-positivistic' era. *Policy Sciences*, *20*, 3-9.
- Begun, A. (1980). Social policy evaluation: An example from drinking age legislation. *Evaluation and Program Planning*, *3*, 165-170.
- Biggs, S. (2001). Toward critical narrativity: Stories of aging in contemporary social policy. *Journal of Aging Studies*, *15*, 303-316.
- Blomquist, J. (2003). Impact evaluation of social programs: A policy perspective. *Social Safety Nets Primer Notes*, No. 14. Washington, DC: World Bank.
- Brannen, J. & Pattman, R. (2005). Work-family matters in the workplace: The use of focus groups in a study of a UK social services department. *Qualitative Research*, *5*(4), 523-542.
- Bryson, J. & Patton, M. (2010). Analyzing and engaging stakeholders. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*(3th ed.). San Francisco: Jossey-Bass, 30-54.
- Butcher, T. (2002). *Delivering welfare*. Buckingham: Open University Press.
- Cameron, A., Lloyd, L., Turner, W. & Macdonald, G. (2009). Working across boundaries to improve health outcomes: A case study of a housing support and outreach service for homeless people living with HIV. *Health & Social Care in the Community*, *17*(4), 388-395.
- Caudle, S. (1994). Using qualitative approaches. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass, 69-95.
- Chambers, D. (2000). *Social policy and social programs: A method for the practical public policy analyst*. Needham Heights: Allyn & Bacon.
- Chen, S. (2010). Qualitative research and aging in context: Implications to social study in China. *Qualitative Sociology Review*, *VI*(1), 34-47.
- Christians, C. & Carey, J. (1989). The logic and aims of qualitative research. In G. Stempel & B. Westley (eds). *Research methods in mass communication*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 354-374.
- Coffey, A. (2004). *Reconceptualizing social policy: Sociological perspectives on contemporary social*

- policy*. Berkshire: Open University Press.
- Colebatch, H. (1995). Organizational meanings of program evaluation, *Policy Sciences*, 28, 149-164.
- Cook, T. (1985). Postpositivist critical multiplism. In R. Shotland & M. Mark(eds). *Social science and social policy*. Beverly Hills: Sage Publications. 21-62.
- Davies, B. & Reddin, M. (1978). *Universality, selectivity and effectiveness in social policy*. London: Heinemann Educational.
- Davies, H., Nutley, S. & Smith, P. (2000). Introducing evidence-based policy and practice in public services. In H. Davies, S. Nutley & P. Smith(eds). *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press. 1-11.
- Davies, H., Nutley, S. & Tilley, N. (2000). Debates on the role of experimentation, In H. Davies, S. Nutley & P. Smith(eds). *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press. 251-275.
- Davies, P. (2000). Contributions from qualitative research. In Davies, S. Nutley & P. Smith(eds). *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press. 291-316.
- Dean, D. (1994). How to use focus groups. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass. 338-349.
- Dean, H. (1998). Doing projects in social policy. In P. Alcock, A. Erskine & M. May(eds). *The student's companion to social policy*. Oxford: Blackwell Publishers. 317-322.
- Dellgran, P. & Höjer, S. (2001). Mainstream is contextual: Swedish social work research dissertations and theses. *Social Work Research*, 25(4), 243-252.
- Doyle, M. & Timonen, V. (2010). Lessons from a community-based participatory research project: Older people's and researchers' reflections. *Research on Aging*, 32(2), 244-263.
- Dryzek, J. (1982). Policy analysis as a hermeneutic activity. *Policy Sciences*, 14, 309-329.
- \_\_\_\_\_ (2007). Policy analysis and planning: From science to argument. In M. Bevir(ed.) *Public governance*. London: Sage Publications. 330-346.
- Evason, E. & Spence, L. (2003). Women and pensions: Time for a rethink. *Social Policy & Administration*, 37(3), 253-270.
- Gage, N. L. (1989). The paradigm wars and their aftermath: A "historical" sketch of research on teaching since 1989. *Educational Researcher*, 18(7), 4-10.
- Garbarino, S. & Holland, J. (2009). Quantitative and qualitative methods in impact evaluation and measuring results. Issues Paper, *March*. Governance and Social Development Resource Centre.

- Gardenhire, A. & Nelson, L. (2003). Intensive qualitative research: Challenges, best uses and opportunities. MDRC Working Papers on Research Methodology.
- General Accounting Office(1998). Managing for results: Measuring program results that are under limited federal control. <http://www.gao.gov/assets/230/226681.pdf>.
- Gilbert, N. & Specht, H. (1974). *Dimensions of social welfare policy*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Gilbert, N. & Terrell, P. (2002). *Dimensions of social welfare policy*(4th ed.). Boston: Allyn & Bacon.
- Goodin, R. (1988). *Reasons for welfare: The political theory of the welfare state*. Princeton University Press.
- Government Social Research Unit(2003). *The magenta book: Guidance notes for policy evaluation and analysis, background paper 1: What is policy evaluation?* London: HM Treasury.
- \_\_\_\_ (2004). *The magenta book: Guidance notes for policy evaluation and analysis, background paper 8: How do you know why (and how) something works? Qualitative methods of evaluation*. London: HM Treasury.
- Greener, I. (2013). Evaluation, evidence and review. In B. Greve(ed.) *The routledge handbook of the welfare state*. London and New York: Routledge. 419-430.
- Greener, I. & Greve, B. (2013). Introduction: Evidence and evaluation in social policy. *Social Policy & Administration*. 47(4). 355-358.
- Goldenkoff, R. (2004). Using focus groups. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*(2th ed.). San Francisco: Jossey-Bass. 340-362.
- Greve, B. (2013). What is welfare and public welfare? In B. Greve(ed.) *The routledge handbook of the Welfare State*. London and New York: Routledge. 3-9.
- Guba, E. (1987). What have we learned about naturalistic evaluation? *Evaluation practice*. 8(2). 23-43.
- Hartman, A. (1990). Editorial: Many Ways of Knowing. *Social Work*. 35(1). 3-4.
- Hatry, H. & Newcomer, K. (2004). Pitfalls of evaluation. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer (eds). *Handbook of practical program evaluation*(2th ed.). San Francisco: Jossey-Bass. 547-570.
- Healy, P. (1986). Interpretive policy inquiry: A response to the limitations of the received view. *Policy Sciences*. 19. 381-396.
- House, E. (2003). Qualitative evaluation and changing social policy. Unpublished paper.
- Hutchinson, I. (2012). *Reading complexity in social policy contexts: The value of Q methodology*. Victoria University of Wellington.

- Jessop, B. (1999). The changing governance of welfare: Recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination, *Social Policy & Administration*, 33(4), 348-359.
- Johansen, E. (1986). Evaluation as social policy. *Policy Studies Review*, 6(1), 26-35.
- Klein, R. (1982). Evaluation and social policy: Some reflections on ideas and institutions. *Evaluation and Program Planning*, 5, 133-140.
- Krueger, R. (2010). Using stories in evaluation. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*(3th ed.). San Francisco: Jossey-Bass, 404-423.
- Krueger, R. & Casey, M. (2010). Focus group interviewing. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer (eds). *Handbook of practical program evaluation*(3th ed.). San Francisco: Jossey-Bass, 378-403.
- Lasswell, H. (1971). *A Preview of policy sciences*. New York: American Elsevier.
- Love, A. (2004). Implementation evaluation. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*(2th ed.). San Francisco: Jossey-Bass, 63-97.
- Macdonald, G. (2000). Social care: Rhetoric and reality. In H. Davies, S. Nutley & P. Smith(eds). *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press, 117-140.
- Martinson, K. & O'Brien, C. (2010). Conducting case studies. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*(3th ed.). San Francisco: Jossey-Bass, 163-181.
- McLaughlin, M. (1985). Implementation realities and evaluation design. In R. Shotland & M. Mark(eds). *Social science and social policy*. Beverly Hills: Sage Publications, 96-120.
- Miller, M. (1986). A conceptual and analytic framework for applied policy and evaluation research. *Rural Sociology*, 51(3), 278-288.
- Myrdal, A. (1968). *Nation and family: The swedish experiment in democratic family and population policy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Newcomer, K., Hatry, H. & Wholey, J. (2004). Meeting the need for practical evaluation approaches: An introduction. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*(2th ed.). San Francisco: Jossey-Bass, xxxiii-xxxvii.
- Newcomer, K., Hatry, H. & Wholey, J. (2010). Planning and designing useful evaluations. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*(3th ed.). San Francisco: Jossey-Bass, 5-29.
- Newman, K. (2001). The right (soft) stuff: Qualitative methods and the study of welfare Reform. In M. Ploeg, R. Moffitt & C. Citro(eds). *Studies of welfare populations: Data collections and*

- research issues*. Washington, DC: Committee on National Statistics, National Research Council. 55-383.
- Nutley, S. & Webb, J. (2000). Evidence and the policy process. In H. Davies, S. Nutley & P. Smith(eds). *What works?: Evidence-based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press. 13-41.
- Österle, A. (2002). Evaluating equity in social policy: A framework for comparative analysis. *Evaluation*, *8*(1), 46-59.
- Patton, M. (2002). *Qualitative research & evaluative methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Peck, E., Towell, D. & Gulliver, P. (2001). The meanings of culture in health and social care: A case study of the combined trust in Somerset. *Journal of Interprofessional Care*, *15*(4), 319-327.
- Pierson, J. (2013). Social exclusion. In B. Greve(ed.) *The routledge handbook of the welfare state*. London and New York: Routledge. 71-83.
- Pleschberger, S., Seymour, J., Payne, S., Deschepper, R., Onwuteaka-Philipsen, B. & Rurup, M. (2011). Interviews on end-of-life care with older people: Reflections on six European studies. *Qualitative Health Research*, *21*(11), 1588-1600.
- Pollitt, C., Harrison, S., Hunter, D. & Marnoch, G. (1990). No hiding place: On the discomforts of re-searching the contemporary policy process. *Journal of Social Policy*, *19*(2), 169-190.
- Popay, J., Rogers, A. & Williams, G. (1998). Rationale and standards for the systematic review of qualitative literature in health services research. *Qualitative Health Research*, *8*(3), 341-351.
- Pope, C. & Mays, N. (1995). Qualitative research: Reaching the parts other methods cannot reach: An introduction to qualitative methods in health and health services research. *BMJ*, [www.bmj.com/ep.fjernadgang.kb.dk/cgi/content/full/311/6996](http://www.bmj.com/ep.fjernadgang.kb.dk/cgi/content/full/311/6996). 42-46.
- Pressman, J. & Wildavsky, A. (1974). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Rein, M. (1983). Value-critical policy analysis. In D. Callahan & B. Jennings(eds). *Ethics, the social sciences and policy analysis*. New York and London: Plenum Press. 83-111.
- Riccio, J. & Bloom, H. (2001). Extending the reach of randomized social experiments: New directions in evaluations of american welfare-to-work and employment initiatives. Manpower Demonstration Research Corporation, *MDRC Working Papers on Research Methodology*.
- Rittel, H. & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, *4*, 155-169.
- Rogers, P. & Goodrick, D. (2010). Qualitative data analysis. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*(3th ed.). San Francisco:

- Jossey-Bass. 429-453.
- Rossi, P., Lipsey, M. & Freeman, H. (2004). *Evaluation: A systematic approach*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sale, J., Lohfelo, L. & Brazil, K. (2002). Revisiting the quantitative-qualitative debate: Implications for mixed-methods research. *Quality & Quantity*. 36, 43-53.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*. 80(1). 1-22.
- Saunders, P. (2013). Poverty. In B. Greve(ed.) *The routledge handbook of the welfare state*. London and New York: Routledge. 59-70.
- Saunders, P. & Fine, M. (1995). Evaluation and research in social policy. SPRC Discussion Paper. No.62.
- Schaffer, B. (1976). Comparing administrations: Researching and reforming. *Public Administration Bulletin*, December, 2-24.
- Scheirer, M. (1994). Designing and using process evaluation. In J. Wholey, H. Hatry & K. Newcomer(eds). *Handbook of practical program evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass. 40-68.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1990). Policy design: Elements, premises and strategies. In S. Nagel(ed.) *Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes and norms*. New York: Greenwood Press. 77-102.
- Schwandt, T. (1997). Evaluation as practical hermeneutics. *Evaluation*. 3(1). 69-83.
- Sechrest, L. (1985). Social science and social policy: Will our numbers ever be good enough? In R. Shotland & M. Mark(eds). *Social science and social policy*. Beverly Hills: Sage Publications. 63-95.
- Shaw, I. (2003). Qualitative research and outcomes in health, social work and education. *Qualitative Research*. 3(1). 57-77.
- Shura, R, Siders, R. & Dannefer, D. (2011). Culture change in long-term care: Participatory action research and the role of the resident. *Gerontologist*. 51(2). 212-225.
- Silva, Maria Ozanira da Silva e Silva. (2011). Constructing a participatory approach for the evaluation of social policies and programmes. *International Journal of Action Research*. 7(1). 101-125.
- Simons, H. (2009). *Case study research in practice*. London: Sage Publications.
- Smith, N. (1987). Toward the justification of claims in evaluation research. *Evaluation and Program Planning*. 10. 309-314.
- Stanley, L. (1990). Doing ethnography, writing ethnography: A comment on hammersley. *Sociology*.

24(4), 617-627.

Teater, B. (2010). A qualitative evaluation of the section 8 housing choice voucher program: The recipients perspectives. *Qualitative Social Work*, 10(4), 503-519.

Unrau, Y. (1993). Expanding the role of program evaluation in social welfare policy analysis. *Evaluation Review*, 17(6), 653-662.

Van de Walle, D. (1998). Assessing the welfare impacts of public spending. *World Development*, 26(3), 365-379.

Weiss, C. (1995). The haphazard connection: Social science and public policy. *International Journal of Educational Research*, 23(2), 137-150.

“통계기반 정책평가 범위 1월부터 확대… 사후점검도 강화”. [www.newsis.com](http://www.newsis.com), (2014, 1. 7).

# Significance of Qualitative Evaluation and Its Congruence in Evaluating Social Policy

Lee, Seong Uh\* · Kwak, Byung Hun\*\* · Oh, Soo Gil\*\*\*

This article gropes for the use of qualitative evaluation in social policy under consideration of its significance, which can complement quantitative evaluation. It maintains the viewpoint of complementarity. To evaluate social policy or social programs effectively, it requires for evaluators to reflect the points of view of the stakeholders in the context of social realities. Since social policy is value embedded field, qualitative evaluation has compatibility with social policy. Qualitative evaluation seeks to understand social realities including individual, social, structural, and environmental contexts. Nevertheless existing evaluations of social policy tend to show ‘methodological uniformity’ by standardized indicators and artificial contexts. This article argues to evaluate the value of social policy through qualitative evaluation focusing processes based on interpretation. For qualitative evaluation, we can use in-depth interview, focus group interview, or observation which orient ‘natural communicative process.’

**Key Words:** social policy, social program, policy evaluation, qualitative evaluation

◆ 2015.07.27. 접수 / 2015.09.07. 1차 수정 / 2015.09.14. 게재 확정

\* Ph. D., Professor, Hansung University(leese@hansung.ac.kr).

\*\* Ph. D., Researcher, The Academy of Korean Studies(kbh3440@aks.ac.kr).

\*\*\* Ph. D., Associate Professor, The Cyber University of Korea(soogiloh@cuk.edu).