

## 정책분석평가의 다각화: 양적 방법과 질적 방법의 결합

Triangulation in Public Analysis and Evaluation: Combining Quantitative and Qualitative Methods

---

저자 (Authors)	심준섭 Jun-Seop Sim
출처 (Source)	<a href="#">정책분석평가학회보 29(2)</a> , 2019.6, 143-166(25 pages) <a href="#">Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation 29(2)</a> , 2019.6, 143-166(25 pages)
발행처 (Publisher)	<a href="#">한국정책분석평가학회</a> The Korean Association For Policy Analysis And Evaluation
URL	<a href="http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE08754150">http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE08754150</a>
APA Style	심준섭 (2019). 정책분석평가의 다각화: 양적 방법과 질적 방법의 결합. 정책분석평가학회보, 29(2), 143-166
이용정보 (Accessed)	중앙대학교 219.255.207.*** 2019/11/06 09:55 (KST)

---

### 저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

### Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

## 정책분석평가의 다각화: 양적 방법과 질적 방법의 결합

심준섭(중앙대학교)

jsshim@cau.ac.kr

실증주의와 합리적 의사결정은 정책 연구의 방향을 인도하는 지배적인 패러다임으로 공고히 자리매김하고 있다. 최근 들어 정책 연구에서 질적 접근의 중요성이 부각되고, 혼합방법론을 중심으로 양적 방법과 질적 방법을 상호보완적으로 결합하려는 시도들이 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고 질적 방법론 자체가 독립적인 정책분석평가 모형이나 이론을 제공하는 수준까지는 이르지 못하고 있다. 이러한 상황에서 본 논문은 정책분석평가에서 양적 방법과 질적 방법의 결합을 통해 정책분석평가 이론 및 실재를 개선하는데 기여하고자 하였다. 이를 위해 본 논문은 정책분석평가에서 양적 방법과 질적 방법이 각각 지닌 한계를 극복하기 위한 대안으로 평가 다각화(triangulation) 관점에서 순차적 다각화, 병렬적 다각화, 교차적 다각화, 및 다수준 결합 모형들을 제시하였다.

■ 주제어: 정책분석평가, 다각화, 질적 방법, 양적 방법

### I. 서론

2차 세계대전 이후 사회과학의 다양한 학문 분야에서 자연과학의 원리와 방법들을 차용해 사회 현상을 과학적으로 분석하려는 시도들이 확대되었다. 이러한 현상은 사회과학 전반에서의 실증주의와 행태주의의 급격한 팽창으로 이어졌으며, 정책학도 예외는 아니었다.

1950년대 초 Lasswell이 "정책지향(policy orientation)"을 발표하면서, 정책연구는 본격적으로 과학성을 추구하게 되었고, 정책과학(policy science)이 정책 연구의 지배적인 접근법으로 자리 잡았다(Schön & Rein, 1994). 정책과학은 실증주의 패러다임과 합리적 의사결정에 철학적, 이론적 뿌리를 두고 있다. Lasswell은 정책과정에서 과학적 접근을 강조하며, 정책의 이론적 측면뿐만 아니라 실제적 측면 모두에서 도구적 합리성 구현을 최고의 가치로 여겼다. 이후 70년이 가까운 현재까지도 정책과학적 접근은 미국뿐만 아니라 국내 정

책 연구의 방향과 가치 기준으로 공고히 자리매김하고 있다.

정책과학적 관점에서 보면, 정책은 현재 상태에 대한 조직화된 개입을 통해 원하는 미래를 달성하고자 하며, 따라서 본질적으로 가설적 지위를 지닌다(Landau, 1973). 사회문제 해결을 목적으로 하는 정책이 목표를 달성하기 위해서는 최선의 대안이 선택되고, 집행되어야 한다. 정책을 가설로 보는 시각에서 보면, 정책에 대한 명확한 기술을 위해서는 목표와 수단을 동시에 포함해야 한다. 즉, 일반적인 가설처럼 정책은 “만약 ~하면(if), ~할(then)”의 논리 구조를 지니고 있다. 가설로서의 정책은 어떻게 수단이 바라는 목표에 도달할 수 있도록 만드는가를 잠정적으로 기술한다. 정책의 목표와 수단의 관계가 가설적이기 때문에 정책 경험의 축적을 통해 가설이 검증되고, 세련화된다(Albaek, 1989).

이러한 시각에서 보면, 정책분석은 주어진 사회 문제들을 가장 잘 해결해 줄 수 있을 것으로 여겨지는 대안적 방안들 간의 선택과 관련된다(Nagel, 2002). 정책은 목표를 추구하기 때문에, 대안적 방안들이 성공할 수 있을까를 사전(ex ante)에 검토하는 정책분석 절차가 반드시 필요하다(Dery, 1989). 정책분석은 체계적 절차를 통해 달성해야 할 목표를 설정하고, 목표를 달성하는데 이용 가능한 대안들을 탐색하고, 최선의 대안을 선택하기 위해 목표와 대안들 간의 관계를 분석하고, 최선의 대안을 선택하는 일련의 과정이다. 따라서 정책분석은 정책 대안 별로 가설을 수립하고, 수립된 가설들 간의 비교분석을 통해 최종적으로 가장 그럴듯한 가설을 선택하는 합리적 의사결정 과정이다. 정책 목표와 대안 간의 관계에 대한 정밀한 분석과 대안들 간의 비교를 위해서는 계량화된 정보와 자료가 강조된다.

반면, 정책평가는 가설이 실제로 발생되었는가를 사후(ex post)에 검증하는 과정이다(Bovens et al., 2006). 정책분석 단계에서의 가설적인 목표-수단 관계는 집행된 정책에 대한 평가를 통해 경험적으로 검증된다. 정책분석이 가설의 사전적인 예측에 초점을 맞춘 것처럼, 정책평가는 사후 검증을 통해 지나간 사실에 대한 설명(explanation)을 시도하며, 이를 토대로 정책의 성공과 실패에 대한 판단을 내리게 된다. 따라서 정책평가에서의 가설에 대한 검증은 전통적인 실험의 구조를 그대로 닮아있다(Albaek, 1989). 이처럼 정책평가가 가설 검증 절차를 강조하면서, 양적인 자료의 수집과 평가가 강조될 수밖에 없었다.

현재까지도 정책분석평가 연구에서 실증주의와 합리적 의사결정은 연구 방향을 인도하는 지배적인 패러다임으로 공고히 자리매김하고 있다. 물론, 정책의 실증주의적 사회과학화에 대한 반발로 1970년대 이후 후기실증주의 패러다임 하에서 정책연구에 대한 질적 접근이 확대되기 시작하였다. 정책 연구에서 양적 방법은 비판의 대상이 되었고, 질적-자연주의적(qualitative-naturalistic) 패러다임 하의 질적 방법들이 대안으로 빠르게 부상하였

다(Bovens et al., 2006; Patton, 2002; Ritchie & Spencer, 1994). 최근 들어서는 정책 연구에서 양적 접근과 질적 접근을 상호보완적으로 결합하려는 시도들이 나타나고 있다(Bamberger, 2012; Carvalho & White, 1997; Creswell, 2003; Garbarino & Holland, 2009; USAID, 2013; 이성우 외, 2015). 그러나 여전히 질적 방법은 통계적 조사를 위한 예비적, 탐색적 단계에서 사용되는 보조적인 수단을 크게 벗어나지 못하고 있다(Ritchie & Spencer, 1994; 이성우, 2008; 이성우 외, 2015). 사실상 질적 접근 자체가 독립적인 정책 분석평가 모형이나 이론을 제공하는 단계에까지는 이르지 못하고 있다.

질적 접근과 그에 기반한 질적 방법론이 정책분석평가 연구에 크게 기여하고 있는 점을 부정하기는 어렵다. 그러나 정책분석평가에서 질적 방법을 어떻게 활용할 것인가에 대해서는 여전히 연구가 미흡한 상황이다. 특히, 정책학 연구자들 간에 하나의 분석 또는 평가 안에 어떻게 다양하고 이질적인 방법들을 결합할 수 있는가에 대한 논의는 매우 미흡한 수준에 머물고 있다. 이러한 상황에서 본 연구는 양적 방법과 질적 방법의 결합을 통해 정책분석평가 이론 및 실무를 개선할 수 있는 방안들을 모색하고자 하였다.

이하에서는 양적 접근과 질적 접근 간의 패러다임적 충돌 문제에 천착하기 보다는 현실 속 정책분석평가에서 양적 방법과 질적 방법을 어떻게 결합할 수 있는가를 고민하고자 한다. 특히, 본 논문은 정책분석평가에서 양적 방법의 한계를 극복하기 위한 대안으로 혼합방법론(mixed methodology)에 근거한 평가 다각화(triangulation) 방안들을 제시하고자 하였다.<sup>1)</sup>

## II. 이론적 논의

### 1. 정책분석평가의 과학적 접근

정책 연구의 양적 과학화는 실증주의적 탐구와 정책의 과학성에 대한 강조가 낳은 유산이다. 2차 세계대전 직후부터 사회과학의 다양한 학문 분야들은 자연과학의 원리와 방법들을 차용하여 사회현상을 과학적으로 분석하는데 집중하였다. 실증주의는 과학적 방법을 통해 사회현상에 대한 보편적 법칙을 발견하기 위한 인식론적 기반이었다.

1) 엄밀한 의미에서 양적 또는 질적 접근(approach)이 인식론과 방법론을 모두 포함하는 개념인 반면, 양적 또는 질적 방법은 방법론(methodology)에 한정된 개념이다. 그러나 본 연구에서는 논의의 편의를 위해 접근과 방법의 두 용어를 혼용하였다.

정책 과정에 대한 연구 역시 예외는 아니었다. Lasswell의 전통에 기반을 둔 정책과학적 접근은 실증주의에 패러다임적 기반을 두고 과학적 절차와 합리적 의사결정 원칙을 강조한다. 정책과학은 정책 대안의 합리적 선택을 핵심적 과제로 취급하며, 정책결정자를 합리적 의사결정자로 가정하였다. 합리적 선택에 기초한 정책과학적 관점에서 보면 정책문제는 본질적으로 도구적인 것으로서, 정책문제는 이미 주어진(given) 것이며, 따라서 최선의 합리적 대안을 찾는 것이 정책결정의 유일한 목표였다. 합리적 행위자인 정책결정자는 정책으로 인해 혜택 또는 비용을 부담하는 정책 대상자들의 효용함수(utility function)를 만족시키는 최선의 해법을 찾아내야만 하였다(Schön & Rein, 1994).

이러한 접근법에서 보면, 정책 참여자들 간에 인식이나 해석의 충돌은 존재하지 않는다. 정책 전문가나 정책결정자는 정책의 예상되는 결과를 분명하게 제시할 수 있고, 맥락적 이해가 필요하지 않은 객관적으로 옳은 정책 대안이 정책결정자들 앞에 놓여 있기 때문이다(Schön & Rein, 1994). 합리적인 정책 참여자들 앞에 놓여있는 정책문제는 모두에게 동일하게 정의되며, 따라서 이들은 문제 해결을 위한 최적의 도구를 찾아내기만 하면 된다.

정책분석평가 역시 문제 해결을 위한 도구적 합리성을 강조한다(Albæk, 1989; Nachmias, 1980). 합리적 정책평가 접근법은 분명하고 일관된 정책목표와 평가기준들이 외재적으로 주어진다고 가정한다. 또한 어떤 지표들을 가지고 정책목표의 달성도를 측정해야 하는가에 대해서도 간주관적(inter-subjectively)으로 합의되어 있다고 가정한다(Bovens et al., 2006).

이러한 전제 하에서 정책과학적 접근법의 핵심적인 논리는 (1) 정책이나 프로그램의 주요 결과와 과정들이 분리된 독립변수들에 의해 표현될 수 있으며, (2) 변수들이 계량화될 수 있으며, (3) 변수들 간의 관계가 통계적으로 분명하게 묘사될 수 있다는 것이다(Patton, 2002).

보다 구체적으로, 과학적 정책분석평가는 정책을 독립변수로, 정책 산출 또는 결과를 종속변수로 하는 일차원적 인과관계에 대한 계량화를 시도한다. 이를 위해 독립변수와 종속변수의 조작화를 필요조건으로 하며, 두 변수들 간의 통계적 공분산을 분석하는데 초점을 맞춘다(Patton, 2002). 하나의 정책이나 프로그램은 다른 요인들과는 분명하게 구분되는 독립변수로 다뤄진다. 또한 정책의 산출이나 결과는 표준화된 변수들을 사용해 측정되며, 계량화된 수치로 표현된다.

이 과정에서 맥락적 요인들은 모형 외의 외생변수들로 다루어짐으로써 분석이나 평가의 고려대상에서 제외된다. 실증주의 패러다임에 따라 객관적 사실만을 연구 대상으로 한정함

으로써, 관심 대상인 소수의 변수들만이 인과모형에 포함된다(이성우, 2008). 또한 정책 대상자들 각각의 고유한 경험과 인식보다는 집단적 특성을 잘 표현할 수 있는 통계적 일반화에 분석 및 평가의 초점이 맞춰진다. 정책 대상자들의 특성은 표준화되고, 계량화된 측정치들에 의해 묘사된다. 예컨대, 노숙자의 사회복지귀율과 같은 변수들이 프로그램의 목표로부터 용이하게 도출된다.

또한 변수들은 그 자체로 보다 추상적인 상위의 구성개념들의 지표가 되며, 목표-수단의 계층적 구조를 형성한다. 예컨대, 공동체 복지가 범죄율, 유아 사망률, 이혼율, 실업률, 빈곤율을 지표로 이용해 측정되는 경우가 대표적이다. 이들 변수들은 통계적으로 조작화되며, 선형함수 형태로 합산되어 가설을 검증하고, 지표들 간의 관계를 추정하며, 서로 다른 집단들 간의 차이를 통계적으로 검증하는데 이용된다(Patton, 2002).

이처럼 과학적 정책분석평가는 가치 전제나 요소가 아닌 사실적 인과관계에 대한 객관적 지식만을 정책 결정자에게 제공한다(Albaek, 1989). 정책분석평가가 양적 실증주의의 과학적 절차를 고집하는 한 객관적이고 가치 배제적인 지식만을 생산하게 된다.

## 2. 정책분석평가에서 양적 접근의 공헌과 한계

정책과학적 관점에서 양적 분석평가의 목적은 정책 목표와 수단 간의 직접적인 인과관계를 포착하는 것이다(Albaek, 1989). 정책 목표-수단의 직접적인 인과관계를 정확히 파악하기 위해 과학적인 기법과 분석이 강조된다. 양적 평가는 표준화된 측정도구와 절차의 사용을 필요로 하며, 평가 과정에서 사람들의 다양한 시각과 경험들이 제한된 수의 수치화된 반응 범주로 축소된다. 양적 분석평가를 통해 특성, 차이, 관계의 정도, 보편성, 크기 및 강도에 대한 측정이 가능해진다(Government Social Research Unit, 2004). 양적 평가의 가장 큰 장점은 제한된 지표들을 사용해 동시에 많은 사람들의 인식과 태도를 측정할 수 있다는 점이다. 그 결과, 수집된 데이터의 통계적 비교와 종합이 가능하며, 발견된 사실에 대한 일반화가 가능하다(Patton, 2002). 양적 분석평가의 장점들을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

무엇보다, 양적 분석평가는 사실과 가치의 엄격한 구분을 강조하며, 이를 통해 가치가 배제된 객관적인 정보와 지식을 산출한다(Bovens et al., 2006; Lynn, 1999). 이러한 지식은 정책의 합리성을 개선하는데 필요한 핵심적인 요소이다. 절차의 객관성과 결과의 재생가능성은 과학성을 담보하는 필요조건들이다. 따라서 정책분석평가의 과학성을 담보하기 위해서는 가능한 심리적, 문화적, 언어적 맥락으로부터 자유로운 객관적인 정보가 산출되어야

한다. 맥락의 배제는 중립적인 정보의 산출을 가능하게 한다. 정책이나 프로그램의 효과성과 능률성에 대한 판단은 경험적이며 객관적인 데이터에 기반을 두어야만 한다. 이처럼 양적 방법은 정책분석평가의 과학성을 제고하고, 생산된 지식의 축적을 가능하게 한다. 2)

또한 인과관계 기반의 양적 방법들은 이론적으로 최적의 정책 모델을 제시한다. 따라서 정책평가를 통해 실제 정책의 결과가 이러한 최적으로부터 얼마나 떨어져 있는가를 측정할 수 있다. 즉, 정책평가는 기대된 정책성과와 실제 정책 성과간의 불일치에 관한 객관적인 정보를 산출해야 한다(Dunn, 2004).

이처럼 양적 접근이 정책분석평가의 과학성을 제고하는데 크게 기여하고 있는 점을 부정하기는 어렵다. 그러나 양적 방법 중심의 평가가 과연 정책평가에서 지배적인 평가방법으로서 적절한 역할을 해왔으며, 완전한 방법론인가에 대해서는 많은 비판들이 제기되고 있다(이성우 외, 2015). 마찬가지로, 정책분석평가에서 질적 정보와 자료가 필요한가에 대한 논란 역시 더 이상 의미 없는 논쟁에 불과하다. 오히려 질적 정보와 자료를 정책분석 및 평가에 적절하게 포함시키고, 반영할 수 있는 방안들을 찾기 위한 고민이 필요하다(Munda et al., 1994).

Ritchie & Spencer(1994)는 정책연구에서 제기되는 질문들을 크게 맥락적(contextual), 진단적(diagnostic), 평가적(evaluative), 전략적(strategic)의 4개 차원으로 구분하고 있다. <표 1>은 Ritchie & Spencer(1994)가 제시한 정책연구에서 주목하는 4개 차원의 질문들을 정리한 것이다.

응용 사회과학으로서 정책학은 이러한 4가지 차원의 질문들에 주목한다. 다른 사회과학 분야들과는 달리 정책연구에서는 특정한 정보의 필요성에 따라 연구목적이 상대적으로 분명하게 정해진다. 특히, 정책분석평가의 경우 어떤 목적과 질문에 초점을 맞추느냐에 따라 분석 또는 평가에 필요한 자료와 방법론은 크게 달라질 수밖에 없다.

구체적으로, 맥락적 차원의 질문들은 존재의 형태와 본질을 확인하는데 초점이 맞춰진다. 반면, 진단적 차원의 질문들은 존재의 원인과 이유를 파악하는데 초점을 맞추고 있다. 맥락적 차원과 진단적 차원의 질문들은 ‘왜’와 ‘어떻게’를 질문함으로써 질적 평가에 적절한 질문들을 포함하고 있다. 반면, 평가적 차원의 질문들은 정책의 효과성에 대한 평가와 관련되며, 전략적 차원의 질문들은 새로운 이론, 정책, 계획, 조치의 확인과 관련된다. 이 두

2) 비맥락적(non-contextual) 자료수집 방법들은(non-contextual methods) 흔히 국가나 지역과 같은 모집단 전체에 적용되며, 대상과 분석의 포괄성을 강조한다. 반면 맥락적(contextual) 방법들은 특정한 지역, 사례 또는 사회적 환경에 국한되며, 심도 깊은 탐색을 위해 통계적 일반화와 모집단의 포괄성을 희생한다(Hentschel, 1999).

차원은 ‘어디서’, ‘무엇이’, ‘누가’, ‘언제’를 질문함으로써 양적 평가에 적합한 질문들을 포함하고 있다. 전통적인 양적방법 중심의 정책분석평가는 대부분 평가적 차원에 초점을 맞추고 있으며, 부분적으로 전략적 차원의 질문들에 관심을 두고 있다. 반면, 맥락적 및 진단적 차원의 질문들은 전통적인 정책분석평가의 관심 밖으로 벗어나 있는 상황이다.

〈표 1〉 정책연구의 질문

차원	초점	내용
맥락적 (contextual)	존재하는 것의 형태 와 본질의 확인	- 지니고 있는 태도나 인식에는 어떤 차원들이 있는가? - 사람들의 경험의 본질은 무엇인가? - 연구의 모집단이 지니고 있는 욕구는 무엇인가? - 시스템 내에서 어떤 요소들이 작동하고 있는가?
진단적 (diagnostic)	존재하는 것의 이유 와 원인의 확인	- 어떤 요인들이 특정한 태도나 인식의 바탕에 깔려 있는가? - 왜 결정이나 행동이 이루어지거나 또는 이루어지지 않는가? - 왜 특정한 요구들이 발생하는가? - 왜 특정한 서비스나 프로그램들이 사용되지 않고 있는가?
평가적 (evaluative)	존재하는 것의 효과 성에 대한 평가	- 목표가 달성되었는가? - 무엇이 서비스나 프로그램의 성공적인 전달에 영향을 미치는가? - 경험이 이후의 행동에 어떤 영향을 미치는가? - 시스템이 작동하는데 어떤 장애요인들이 존재하는가?
전략적 (strategic)	새로운 이론, 정책, 계획, 또는 조치의 확인	- 욕구를 충족시키기 위해서는 어떤 유형의 서비스가 필요한가? - 프로그램이나 서비스가 보다 효과적이기 위해서는 어떤 행동들이 필요한가? - 시스템을 어떻게 개선할 수 있는가? - 새로운 문제들을 극복하기 위해서는 어떤 전략들이 필요한가?

\* 출처: Ritchie & Spencer(1994)

정책분석평가의 목적과 함께, 정책분석평가에서 어떤 방법을 선택할 것인가에 영향을 미치는 또 다른 중요한 요인들이 있다. 첫째, 보통 정책의 시간 범위가 장기간 보다는 단기간인 경우가 많다. 정부 부처와 공공기관들은 단기간 내에 자신들의 정책이나 프로그램의 효과를 직접 확인할 수 있는 수단을 원한다. 둘째, 수집되는 데이터에 대한 수요이다. 일반적으로 개별 인터뷰, FGI, 관찰, 설문지 등의 자료수집 방법을 통해 정책분석평가에 필요한 데이터가 수집된다. 각 방법을 통해 수집되는 자료의 형태와 특성은 크게 다르다. 정책분석평가에서 어떤 형태의 정보와 자료를 필요로 하는가에 따라 방법이 달라질 수밖에 없다. 따라서 정책분석평가를 통해 얻어지는 산출물은 주목하고 있는 이슈나 현상들에 대해 더 분

명하게 밝히거나 이해를 증진하는데 필요한 ‘해답’을 제공하는데 초점을 맞추어야 한다 (Ritchie & Spencer, 1994). 그러나 전통적인 정책과학적 분석평가만으로 이러한 해답을 제공할 수 있는지에 대해 다양한 비판들이 제기되고 있다.

무엇보다, 전통적인 양적 방법 중심의 정책분석평가는 대부분 평가적 차원의 질문들에 초점을 맞추고 있으며, 부분적으로 전략적 차원의 질문들이 추가되고 있다. 그 결과, ‘맥락’에 대한 이해 부족(Dryzek, 1982)은 심각한 비판의 대상이 되고 있다(이성우, 2015; Unrau, 1993; Pollitt et al., 1990). ‘왜 현상이 발생했는가?’, ‘어떻게 현상이 발생했는가?’를 이해하기 위해서는, 질적인 접근을 통해 정책 과정을 총체적으로 이해하려는 노력이 필요하다(Symon & Cassel, 1998). 그러나 전통적인 정책과학적 분석평가는 양적 방법에 치중함으로써 제한된 수의 독립변수들이 어떤 영향을 미치는가를 계량적으로 분석할 수 있을 뿐이다. 이 과정에서 맥락적 지식과 가치는 경시된다. 통계적 분석이 어려운 맥락적 변수들은 ‘동일 조건(other things being equal)’ 가정에 따라 일괄적으로 통제됨으로써, 인과모형에 포함된 변수들만이 맥락을 배제한 상태에서 분석될 수 있을 뿐이다(이성우, 2008). Greener(2013)는 양적 평가의 가장 큰 문제점으로 맥락성의 결여를 강하게 비판한다. 양적 평가에서는 평균적인 현상이 강조됨으로써 각각의 현상이 지닌 고유한 맥락적 가치가 배제되고, 그 결과 맥락적 지식(contextual knowledge)의 습득이 어렵다는 것이다. Patton(2002) 역시 양적 평가는 프로그램이나 현상을 전체로 이해하는 데는 미흡하다고 비판한다. 계량화되기 어려운 중요한 요인들이 평가에서 배제될 수밖에 없다는 것이다. 현장에서 관찰된 것들이나 인터뷰 응답에 대한 총체적 이해를 위해서는 개인의 사회적 환경 또는 조직의 외재적 맥락에 대한 이해와 해석이 필수적이라는 것이다(Patton, 2002).

다음으로, 양적 분석평가는 정책 대상자, 이해관계자 등과 같은 행위자들의 경험과 시각을 반영하는데 커다란 한계가 있다(송건섭, 2006; 이성우 외, 2015). 표준화된 평가지표만으로는 정책으로 인해 영향을 받는 사람들의 인식 및 태도와 프로그램 이용간의 상호작용을 제대로 분석하기 어렵다(이성우 외, 2015). 구조화된 폐쇄형 설문조사만으로 이해당사자들의 경험에 대한 충분한 자료를 획득하기는 어렵다. 그 결과, 통계적 인과관계 분석에서 개인들 간의 상호작용이 미치는 효과에 대한 분석이 이루어지지 못한다(Greener, 2013). 계량적 인과모형만으로는 이러한 다양한 요인들이 미치는 효과를 상세히 분석하는 것이 사실상 불가능하다. 양적 평가는 현실 속 정책 참여자들의 경험의 복잡성을 지나치게 단순화하는 문제점을 드러내고 있다(Patton, 2002). 간명성(parsimony)을 강조하는 인과모형 속에는 현실 세계를 단순화한 제한된 변수들만이 포함되며, 모형에서 제외된 다른 중요한 변

수들은 외생변수로 다루질 수밖에 없다.

양적 정책분석평가의 관점에서 보면 정책 문제는 주어진(given) 것이며, 최선의 대안을 찾는 것이 목표이다. 이러한 시각의 배경에는 모든 정책 참여자들이 정책 문제를 동일하게 정의한다는 가정이 내재되어 있다. 그러나 이러한 가정에는 맥락적 차원과 진단적 차원의 질문들이 철저하게 배제되어 있다. ‘무엇이 문제인가?’, ‘왜 그것이 문제인가?’ 라는 근본적인 질문들에 대한 고민이 배제됨으로써, 정책의 제3종 오류를 범하기 쉽다. 잘못된 문제 정의에 기초해 정책분석이 이루어지고, 나아가 집행된 정책에 대한 평가가 이루어지는 상황이 발생되기 쉽다.

그밖에도, 정책효과의 인과관계는 장기간에 걸쳐야 파악이 가능하며, 이 과정에서 다양한 요인들이 인과관계에 영향을 미친다(Greener, 2013). 특정 시점에서의 정책효과에 대한 양적 평가는 이러한 장기간에 걸친 변화를 포착하는 데는 커다란 한계가 있을 수밖에 없다. 또한 양적 평가만으로는 다루기 어려운 다양한 정책의 효과들이 존재한다(Begun, 1980; 이성우 외, 2015).

이와 함께, 정책의 집행과정에서 맥락적 영향을 배제하는 것이 사실상 불가능하다. 전통적인 양적 평가에서는 정책 집행과정을 주어진 정책 수단의 단순한 실행이나 전달과정으로 보며, 따라서 집행과정은 상수로 취급된다. 그러나 현실 속에서 정책이나 프로그램의 집행은 복잡성과 불확실성이 지배하기 마련이다(이성우 외, 2015).

한편, Alback(1989)은 현실에서 실증주의가 요구하는 엄격한 과학적 방법론을 따르는 것이 어렵다는 점을 비판한다. 그는 정책 목표가 분명하게 규정되지 않는 경우 목표의 계량화하기 어렵고, 양적 실험설계를 적용하는 것이 정치적, 행정적으로 가능하지 않다는 점을 지적한다. 누구를 실험집단에 할당하고, 또 누구를 통제집단에 할당할 것인가가 쉽게 정해질 이슈는 아니라는 것이다. 또한 전통적인 양적 방법으로는 이해관계자들이 제기하는 문제들을 제대로 파악하기 어렵다(Alback, 1989). Bovens et al.(2006)은 정책평가는 본질적으로 규범적인 행위이며, 정치적 판단의 문제라고 단언한다. 비슷한 시각에서, 이성우(2008)는 정책분석은 진공상태가 아닌 다양한 견해와 입장들 속에서 이뤄지며, 따라서 정책분석은 ‘논증의 향연’이어야 한다고 주장한다.

### 3. 질적 평가의 필요성

정책이나 프로그램의 효과를 객관적으로 측정하는 것이 가능하다는 가정 자체에 대한 근본적인 회의는 질적 평가의 급격한 확산을 불러왔다(Bovens et al., 2006). 특정한 정책이나 프로그램의 사회적 역동성에 대한 종합적이고 완전한 그림을 포착하기 위해서는 평가되는 대상 및 상황의 다양한 측면들에 대한 정보와 자료를 수집해야 한다. 환경, 행위자, 상호작용, 행태, 사건, 태도, 인식과 사고, 경험에 대한 종합적이고 심층적인 기술을 위해서는 질적 정보와 자료가 반드시 필요하다(Patton, 2002).

정책분석평가 과정에서 복잡한 실재(reality)를 적은 수의 변수들 간의 관계로 단순화하고, 계량화하는 시도만으로는 실제 세계에 대한 완전한 그림의 완성은 사실상 불가능하다(Patton, 2002). 이것은 질적 평가가 정당화되는 가장 중요한 이유이기도 하다. Albaek(1989)은 평가연구에서 실증주의와 합리적 선택이론에 근거한 양적 방법의 한계를 극복할 대안이 필요하다고 주장한다. 특히, 양적 방법론을 대신해 정책평가에서 보다 직접적으로 가치의 문제를 다루고, 정책효과뿐만 아니라 정책과정 자체를 다룰 수 있는 방법론이 필요하다고 역설한다(Albaek, 1989). 비슷한 시각에서, Ritchie & Spencer(1994), Walker(1985) 등은 정책연구에서 질적 접근은 사회적 행태(social behaviors)에 대한 통찰력 있는 모형과 이론들을 제공하는데 있어서 핵심적인 역할을 한다는 점을 강조한다.

질적 평가는 상황이나 대상에 대한 심층적이고 상세한 이해와 해석을 가능하게 한다. 질적 방법은 정책이나 프로그램에 의해 영향을 받거나 또는 문제의 일부분으로 여겨지는 사람들의 경험에 대한 심층적이고 맥락적인 정보를 생산한다. 또한 적은 수의 이해관계자들과 사례에 대한 상세한 정보를 풍부하게 제공한다. 사전에 규정된 범주들에 얽매지 않음으로써, 개념, 사건들의 의미에 대한 심층적 탐구가 가능하다.

질적 평가는 정책효과에 대한 평가 자체가 내재되어 있는 정책과정에 초점을 맞추게 한다(Garbarino & Holland, 2009). 이를 통해 질적 평가는 정책과정에서 개인이 환경과 어떻게 상호작용하는지, 변화에 직면하는지 등에 대한 상세한 이해를 가능하게 한다(Government Social Research Unit, 2004; Patton, 2002). <표 2>는 질적 평가와 양적 평가 방법을 비교한 것이다.

〈표 2〉 평가방법의 구분: 양적 평가와 질적 평가

구분	양적 평가	질적 평가
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환원주의적 접근: 프로그램이나 현상에 대한 분해와 분석</li> <li>- 결과 지향적 평가</li> <li>- 가치의 배제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 총체적 접근: 프로그램이나 현상을 전체로서 이해하는 것</li> <li>- 과정 지향적 평가</li> <li>- 가치의 내재</li> </ul>
패러다임 기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 실증주의</li> <li>- 합리적 선택이론</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 후기실증주의</li> <li>- 현상학, 자연주의</li> <li>- 구성주의</li> </ul>
전제	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가자와 분리된 단일의, 객관적인 상황 또는 현실</li> <li>- 분명한 정책목표, 객관적인 평가기준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경험으로부터 인식되고 구성되는 다양한 현실</li> <li>- 정책목표는 모호하고 불분명</li> <li>- 객관적인 평가기준은 존재하기 어려움</li> </ul>
방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 법칙정립적(nomothetic) 접근: 인과관계를 통한 가설의 검증</li> <li>- 객관성; 조작화를 통한 평가자간 차이의 최소화</li> <li>- 연역적</li> <li>- 정책실험</li> <li>- 통계적 자료의 산출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개별기술적(idiographic) 접근: 맥락 내에서의 이해관계자의 의미부여</li> <li>- 주관성</li> <li>- 귀납적</li> <li>- 관찰, 인터뷰</li> </ul>
평가도구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 표준화된 측정도구: 설문문항, 지표</li> <li>- 통제집단, 외생변수 통제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가자 자신: 경험, 역량</li> </ul>
표본	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통계적이고 큰 표본</li> <li>- 무작위 표본이 사용되는 경우 특정범위 내에서 조사 추정치의 정확한 정의가 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 작고 비대표성을 띤 표본(편의적 선택)</li> <li>- 각 개념, 사건들의 고유한 의미 탐구가 가능</li> </ul>
결과	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반화를 지향</li> <li>- 관찰된 특성, 차이, 관계의 크기 및 강도 측정이 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 명확한 이해를 주기 위해 문제의 심도 있는 탐색을 통한 타당한 자료의 산출</li> </ul>
자료분석 방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통계적 분석을 통해 결과에 영향을 미치는 요인들의 상대적 중요도 규명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 변수와 변수 간 관계 패턴 조사</li> <li>- 개인이 환경과 어떻게 상호작용하는지, 변화에 처하는지 등에 한 상세한 이해를 제공</li> </ul>

\* 출처: 심준섭(2008), 이성우 외(2015)를 수정, 보완

### Ⅲ. 평가의 다각화: 질적 방법과 양적 방법의 결합

#### 1. 평가 다각화의 정당화 근거

사회과학에서 양적 접근과 질적 접근을 결합하려는 시도는 오래전부터 있었다. 정책연구에서도 양적 방법과 질적 방법을 결합하려는 시도는 꾸준히 있었지만, 사실상 학계의 큰 주목을 받지 못하였다. 특히, 정책분석평가의 경우 양적 접근과 질적 접근의 결합이 학술적이나 실무적 관점에서 매우 적절한 분야로 평가된다(Rihoux et al., 2011, Rihoux &

Grimm, 2006; USAID, 2013).

정책분석평가는 방법론적 다각화(methodological triangulation)를 통해 양적 자료와 질적 자료 모두를 포함시킴으로서 질적 평가와 양적 평가 각각이 지닌 문제점들을 보완할 수 있을 것이다(심준섭, 2008). 양적인 방법과 질적인 방법은 서로 다른 장단점을 지니고 있으며, 따라서 평가 과정에서 이들 간의 결합을 통해 하나의 방법에만 의존한 평가가 지니는 약점을 보완할 수 있을 것이다. 이성우 외(2015)는 평가에는 분석적 차원과 해석적 차원이 동시 포함되어 있음을 강조하면서, 양적 정책평가에 질적 평가를 활용함으로써 기술적 분석과 가치를 결합할 수 있다고 강조한다. 보다 구체적으로, Bamberger(2012)는 정책평가에서 혼합방법론을 사용해야 하는 다섯 가지 근거를 제시하였다. 첫째, 상이한 자료수집 방법들을 통해 얻어진 정보들을 비교함으로써 평가결과에 대한 타당도와 신뢰도를 증진한다. 둘째, 한 가지 방법을 통해 얻어진 결과들이 또 다른 방법을 위한 도구나 표본 개발에 도움이 된다. 셋째, 이해의 폭과 깊이를 확장하는데 도움이 되는 상이한 방법들로부터 얻어진 결과들을 통해 평가결과의 종합성(comprehensiveness)을 증진한다. 넷째, 상이한 방법들로부터 얻어진 결과들을 통해 평가결과에 대한 새로운 통찰력을 이끌어내며, 따라서 추가적인 분석을 통한 조정이나 시각의 리프레이밍(reframing)이 요구된다. 다섯째, 상이한 방법들의 사용을 통해 광범위한 다양한 가치들을 포함시킴으로써, 그 자체로 다양한 가치를 이끌어낸다.

이처럼 정책분석평가에서 방법론적 다각화를 통해 다양한 방법과 기법들이 적극적으로 활용될 필요가 있다. 정책분석평가는 설문지, 2차 자료 분석, 비용편익분석 및 비용효과분석, 실험설계 등과 같은 양적 데이터의 수집 및 분석 방법들뿐만 아니라 참여관찰, 포커스 그룹 인터뷰(FGI), 심층 인터뷰와 같은 질적 데이터의 수집 및 분석방법들이 모두 필요하다. 물론, 특정한 평가 목적과 평가 산출물에 대한 이해관계자들의 요구에 맞춰 적절한 평가 방법이 선택되어야만 한다. 또한 현실적으로 정책은 막대한 예산과 인력을 필요로 하며, 그 대상이 지역이나 국가처럼 불특정 다수에게 효과가 미쳐지는 경우가 대부분이다. 이와 함께, 정책효과에 대한 잘못된 예측이나 평가는 정책의 수용성을 저해하는 중요한 요인이 된다. 정책의 이러한 특성들을 고려할 때, 정책분석평가는 정책 효과에 대한 심층적 이해와 일반화라는 상충된 두개의 가치를 동시에 추구할 수밖에 없다.

이하에서는 다각화의 필요성을 전제로 정책분석평가에서 양적 방법과 질적 방법을 결합하기 위한 구체적인 방안들을 제시하고자 한다. 이를 위해 심준섭(2008), USAID(2013), Bamberger(2012), Creswell(2003) 등의 논의를 기초로, 방법론적 다각화의 개념적 혼란을 최소화하면서 동시에 실천 가능한 다각화 방안들을 제시하기 위해 정책분석평가에서 어떤 자료 수집 방법과 어떤 자료 분석 방법을 결합할 것인가에 대한 논의에 초점을 맞추고자 한

다.<sup>3)</sup> 구체적으로, 심준섭(2008)은 질적 방법과 양적 방법의 결합인 방법간 다각화 (between-methods triangulation) 방안으로 순차적 다각화, 병렬적 다각화, 교차적 다각화 방안을 제시하였다. 비슷한 시각에서, USAID(2013)는 병렬적 결합(parallel combination), 순차적 결합(sequential combination), 다수준 결합(multi-level combination) 방안을 제시하였다. 이하에서는 이들의 논의를 종합하여 순차적 다각화(순차적 결합), 병렬적 다각화(병렬적 결합), 교차적 다각화, 다수준 결합의 4가지 형태의 상이한 다각화 방안들 각각이 정책분석평가에 어떻게 적용될 수 있는가를 중심으로 살펴보고자 한다. <표 3>은 정책분석 평가에서 가능한 양적 방법과 질적 방법의 결합 방안들을 정리한 것이다.

<표 3> 정책분석평가에서 양적 방법과 질적 방법의 결합 방안

구분	순차적 다각화	병렬적 다각화	교차적 다각화	다수준 결합
모형	<ul style="list-style-type: none"> <li>- QUAL → QUAN: 질적 방법으로 평가하고, 다음으로 양적 방법의 평가를 순차적으로 진행하는 경우</li> <li>- QUAN → QUAL: 양적 방법의 평가를 먼저 진행하고, 질적 방법의 평가를 나중에 진행하는 경우</li> <li>- 한 방법을 다른 방법의 보조적 수단으로 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- QUAN + QUAL: 양적 평가와 질적 평가를 동시에 실시하는 경우</li> <li>- 양적 평가와 질적 평가를 동시에 독립적으로 수행하여 상이한 형태의 자료를 수집하고 분석함</li> <li>- 두 방법이 대등하게 적용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양적 자료에 대해 질적 분석이 진행되고, 질적 자료에 대해서는 양적 분석이 교차적으로 수행됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책효과와 분석단위를 개인, 집단, 조직 등으로 다층화</li> <li>- 분석단위를 달리해서 질적평가와 양적평가를 실시함</li> </ul>
목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한 방법의 평가결과를 다른 방법으로 확장시키거나 정교화할 목적으로 방법 간 결합을 모색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한쪽 방법이 지닌 약점을 다른 방법의 강점으로 보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자료분석 방법의 다각화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 수준별로 정책의 효과를 분석</li> </ul>
장점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 두 유형 모두 한 쪽 방법을 또 다른 방법의 활용을 위한 예비적 방법으로 이용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 두 방법을 통해 얻어진 결과가 수렴, 발산, 또는 보완적인 결과를 산출하는지를 검토</li> <li>- 양적 평가와 질적 평가 간의 방법론적 간섭이 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자료의 변환을 통해 새로운 시각에서 자료를 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상이한 평가방법들이 각 수준에서 필요한 정보를 수집하고 분석하는데 이용됨</li> </ul>
단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 양적/질적 평가간 정밀한 연계 구조 설계의 어려움</li> <li>- 순차적인 자료 수집 및 분석에 많은 시간과 비용 발생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 두 방법 모두에 대한 상당한 방법론적 전문 지식 필요</li> <li>- 질적 방법과 양적 방법 간의 결과의 불일치 발생시에 해결 어려움</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교차 다각화를 위한 자료 변환 필요: 정량화(quantitizing), 정성화(qualitizing)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 막대한 비용과 시간을 필요로 함</li> </ul>

\* 출처: 심준섭(2008)을 수정, 보완

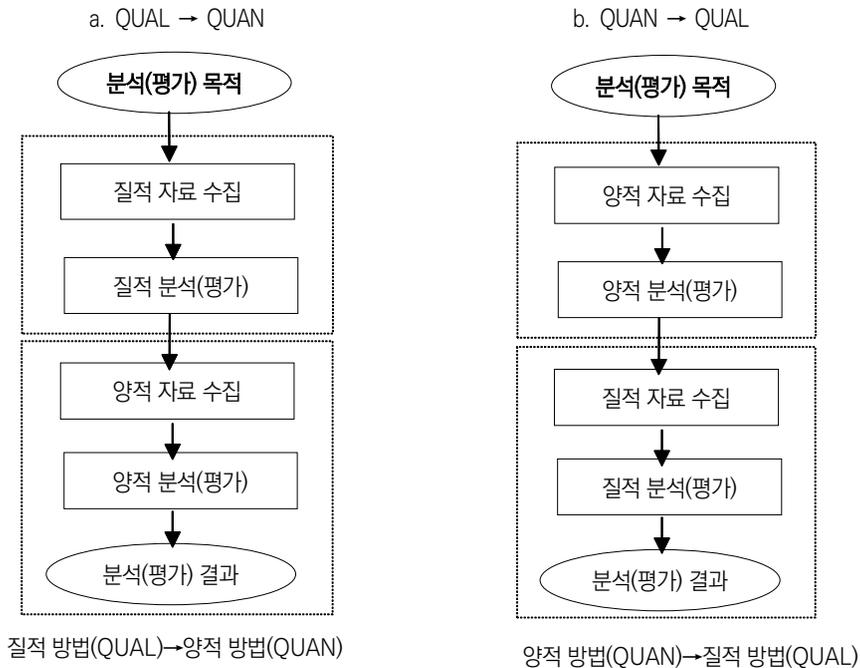
3) 혼합방법을 이용한 평가의 패러다임적 논쟁에 대해서는 Greene & Caracelli(1997)을 참고할 것

## 2. 평가 다각화 모형

### 1) 순차적 다각화

순차적 다각화는 질적 평가와 양적 평가를 시점을 달리해서 순차적으로 실시하는 경우로써, 선행하는 방법의 평가 결과가 후행하는 평가 방법의 설계와 집행에 도움을 제공하는 경우이다(USAID, 2013; 심준섭, 2008). 순차적 다각화는 1) 질적 평가를 먼저 실시하고, 그 다음에 양적 평가를 실시하는 경우(QUAL → QUAN)와 2) 양적 평가를 먼저 실시하고, 질적 평가를 나중에 실시하는 경우(QUAN → QUAL)로 구분된다(심준섭, 2008). 순차적 다각화에서는 한쪽 평가방법이 또 다른 평가 방법을 보조하는 예비적 평가방법으로 활용될 수 있다. 따라서 주된 평가방법이 매우 엄밀하게 설계됨으로써 평가 그 자체의 완결성을 유지할 수 있도록 해야 하며, 보조적 방법은 이러한 평가의 강점에 기여하도록 고안되어야 한다(심준섭, 2008). USAID(2013)는 양적평가 → 질적평가 → 양적평가의 3단계의 순차적 결합도 가능하다고 보았다. <그림 1>은 두 가지 유형의 순차적 다각화를 도식화한 것이다.

<그림 1> 순차적 다각화 모형



\* 출처: 심준섭(2008)을 수정, 보완

구체적으로, 정책평가에서 QUAL → QUAN 모형을 적용할 경우, 질적 평가와 양적 평가가 순차적으로 결합된다. 평가 과정에서 상황이나 대상에 대한 맥락적 이해를 위해 질적 자료를 수집, 분석한 후, 분석된 결과에 대한 일반화를 목적으로 양적 방법이 보완적으로 활용된다. 이러한 방식의 평가 다각화는 질적인 평가를 통해 평가 모형이나 이론을 개발하고, 이를 양적 평가를 통해 검증하는데 이용될 수 있다. 특히, 표준화된 측정 도구를 개발하고, 시험할 때 적합하다(심준섭, 2008). 이러한 평가 다각화는 질적 평가로부터 양적 평가 자료 수집으로 이어지는 정밀한 연계 구조를 설계하기가 어렵다는 점이 단점으로 지적된다.

노동력 교환 방안들에 대한 질적 평가 결과가 아프리카에서 노동 시장 서베이의 내용을 개선하는데 사용된 사례는 질적 평가와 양적 평가를 순차적으로 결합한 대표적 사례이다(White, 2002). 질적인 분석 결과는 서베이 조사를 통해 어떤 이슈들과 어떤 대안들이 더 중요한가를 예측할 수 있도록 하였으며, 그 결과, 설문 문항과 응답 항목들을 정확하게 정의할 수 있게 되었다. 또한 예비적인 질적 평가를 통해 탄자니아 국민의 사회자본에 대한 인식을 탐색하고, 이를 토대로 계량경제학적 검증을 위한 가중지표들을 개발했던 사례도 질적 평가가 양적 평가를 보완하는데 이용된 사례이다(Garbarino & Holland, 2009).

또 다른 QUAL → QUAN 사례는 선택된 마을들을 대상으로 설문조사에서 다뤄져야 되는 이슈들에 대해 이해하고 설문 문항 구성에 도움을 얻기 위해 단기간의 문화기술지 연구(ethnographic study)를 실시하는 경우이다(Bamberger, 2012).

다음으로, QUAN → QUAL 유형의 평가 다각화는 양적 평가에 이어 질적 평가를 순차적으로 실시하는 경우이다. 이러한 평가 다각화는 양적 평가를 통해 확인된 결과들을 심층적으로 이해하고 해석하는데 도움을 얻기 위해 질적 방법이 활용되는 경우이다(Bamberger, 2012; 심준섭, 2008). 따라서 양적 평가가 중심이고, 질적 평가가 보조적으로 사용된다. 비슷한 시각에서, 이성우 외(2015)는 사회프로그램을 평가할 때 양적, 질적 평가 방법 각각의 장점을 기초로 분석적 평가를 질적 평가로 보완할 필요가 있다고 주장한다. 양적평가를 통해 정책영향의 계량적 추정을 실시하고, 이후 질적 평가를 통해 양적 평가결과에 대한 해석을 시도하는 경우이다(이성우 외, 2015).

Yates et al.(2006)의 아프리카 우간다에서의 보건시설에 대한 사용자 폐지효과 분석은 양적 평가와 질적 평가를 순차적으로 결합한 대표적인 사례이다(Garbarino & Holland, 2009). 정책평가 결과에 따르면, 우간다에서 보건시설 사용자 폐지가 빈곤층의 보건에 대한 접근성을 증대시키는데 기여하고, 결과적으로 보건서비스 이용이 증대된 것으로 나타났다. 우선, 양적 평가를 통해 외래 환자들에 대한 패널 데이터를 분석한 결과 아동의 예방접

종률과 같은 보건 서비스 공급이 크게 증가한 것으로 나타났다. 빈곤층의 외래 진료가 급증한 사실을 심층적으로 파악하기 위해 질적 평가가 보완적으로 실시되었다. 질적 평가를 위해 WHO는 일부 지역들을 선택적으로 표본추출한 후 참여적 평가를 실시하였고, 그 결과는 양적평가 결과를 뒷받침하였다.

또 다른 사례는 미국 농촌 지역의 보건소가 주민, 특히 여성과 아동의 보건에 미치는 영향을 평가하는 경우이다(Bamberger, 2012). 평가는 왜 빈곤층과 약자들이 보건소를 이용하지 않는지 그 이유를 확인함으로써 정부의 보건정책에 영향을 미치려는데 목적이 있다. 평가팀은 미국 통계청(NIS)으로부터 표본추출 프레임을 확보하고 대표성 있는 지역이나 마을 표본이 추출되도록 한 다음, 이들 마을에 대해 관찰을 실시한다. 이 평가에서 통계청의 양적 2차 데이터는 질적 관찰을 돕기 위한 보조적인 수단으로 활용된다.

## 2) 병렬적 다각화

병렬적 다각화는 양적 평가와 질적 평가를 동시에 대등하게 실시하는 경우로서 (QUAN+QUAL), 양적 평가의 약점을 질적 평가의 강점으로, 반대로 질적 평가의 약점을 양적 평가의 강점으로 보완하는데 목적이 있다(심준섭, 2008). 양적 평가와 질적 평가를 동시에 독립적으로 실시하고, 각각 수집된 자료를 분석한다. 따라서 양적 평가와 질적 평가 간의 방법론적 간섭이 최소화된다(USAID, 2013; 심준섭, 2008). 병렬적 다각화는 교차 타당화(cross validation)에 목적을 두고, 두 평가 방법을 통해 얻어진 평가결과가 서로 수렴, 발산, 또는 보완적인지를 검토하는데 적합한 모형이다(Creswell, 2003; USAID, 2013; 심준섭, 2008).

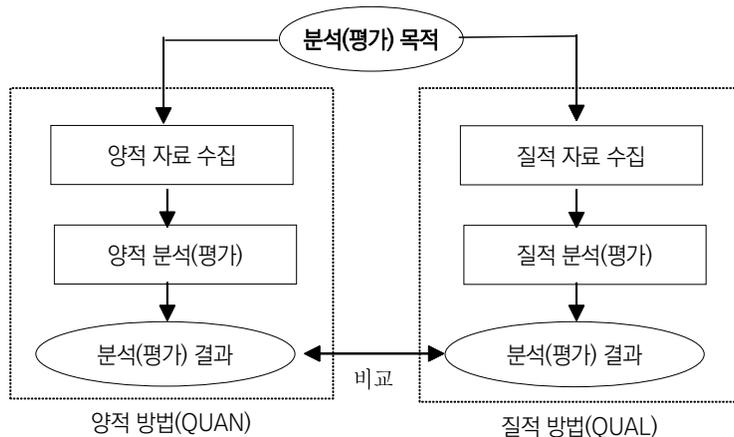
순차적 다각화에 비해 병렬적 다각화의 실제 사례를 찾아보기는 쉽지 않다. 예컨대, 농촌 마을 보건소 이용과 보건소에 대한 이용자들의 태도에 관해 양적 자료와 질적 자료를 각각 수집, 분석하는 경우이다(Bamberger, 2012). 양적 방법으로, 한 평가팀은 마을 보건소 이용자들을 대상으로 이용률과 태도에 관한 설문조사를 실시하고 수집된 자료를 분석한다. 동시에 질적 방법으로, 또 다른 평가팀은 관찰을 통해 보건소를 이용하는 주민들의 태도를 분석하고, 또한 이들을 대상으로 언제 보건소를 이용하는지, 보건소 이용에 대한 마을 주민들의 생각은 어떤지를 인터뷰한다. 이후 양적 자료에 대한 분석 결과와 질적 자료에 대한 분석 결과가 일치하는지 비교한다.

Garbarino & Holland(2009)은 질적 조사 결과를 서베이 조사 결과를 입증하거나 부정

하는데 사용할 수 있다고 주장한다. 또 다른 사례로(USAID, 2013), 미국 연방정부의 무역 촉진 프로그램의 효과를 측정하기 위해 재무성의 2차 데이터를 이용해 수출의 변화를 양적으로 측정할 수 있다. 그러나 동시에 기업들이 세금 회피를 목적으로 수출액을 정확하게 보고하지 않을 것으로 의심되는 경우 일부 기업인들과의 심층 인터뷰를 통해 이 프로젝트가 기업의 수출에 어떤 영향을 끼치는가를 보다 정확히 파악할 수 있다(USAID, 2013).

동일한 평가에서 양적 방법과 질적 방법으로부터 얻어진 결과를 비교한 후, 평가 결과가 유사하거나 같으면 평가 결과에 대한 신뢰도는 향상된다. 반면, 상이한 평가 방법들이 상이한 평가 결과를 산출하는 경우, 오히려 이러한 차이가 어디에서 기인한 것인가를 주의 깊게 검토해야 한다(Bamberger, 2012). 이처럼 병렬적 다각화는 평가 방법들 간의 상호 점검 기능을 수행한다(USAID, 2013). <그림 2>는 병렬적 다각화를 도식화한 것이다.

<그림 2> 병렬적 다각화 모형



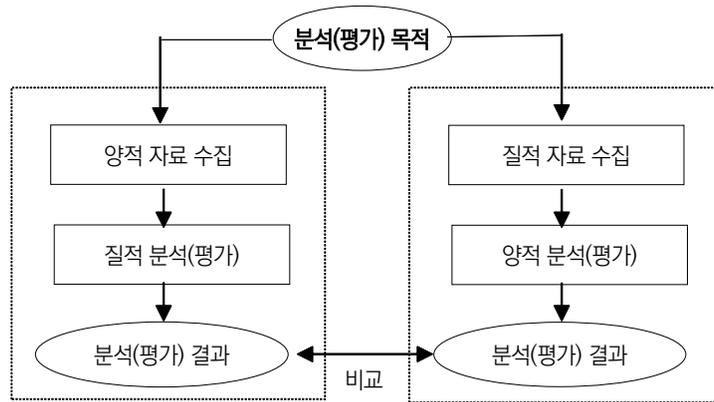
\* 출처: 심준섭(2008)을 수정, 보완

### 3) 교차적 다각화

순차적 다각화 및 병렬적 다각화가 평가 자료의 수집 방법을 다양화하는데 초점을 맞추고 있는 반면, 교차적 다각화는 수집된 자료의 분석을 다각화하는데 초점을 맞추고 있다. 이러한 평가 다각화에서는 양적 평가 자료에 대해 질적 분석과 질적 평가 자료에 대한 양적 분석이 교차적으로 실시된다(심준섭, 2008). 따라서 질적 자료를 통계적 분석이 가능한 양적 자료로 변환하는 정량화(quantitizing) 작업과, 양적 자료를 질적 분석이 가능한 자료로

변환하는 정성화(qualitizing) 작업을 통한 자료 변환이 핵심이다(심준섭, 2008). <그림 3>은 교차적 다각화를 도식화한 것이다.

<그림 3> 교차적 다각화 모형



\* 출처: 심준섭(2008)을 수정, 보완

1990년대 이후 주목받기 시작한 질적 비교분석(qualitative comparative analysis: QCA)은 질적 방법과 양적 방법의 교차적 결합을 시도한 대표적인 사례이다. 기본적으로, QCA는 양적 변수들 각각의 측정치들을 질적으로 범주화(0=없음, 1=있음)하고, 범주화된 자료에 대해 양적 분석을 시도한다. Ragin(1987, 1997)에 의해 개념화된 QCA는 적은 규모에서 중간 규모의 표본을 포함하는 다중사례분석(multiple case studies)을 지향한다. 퍼지셋(fuzzy-set) 이론에 기반을 둔 QCA는 서로 다른 사례들에 대한 심도 깊은 통찰과 사례들에 대한 일반화라는 상반된 목표를 동시에 추구한다. QCA는 사례지향적인 질적 분석과 변수지향적인 양적 분석에 대한 융합을 시도함으로써, 사례 지향적 접근과 변수 지향적 접근의 장점들만을 통합하고자 시도한다(Rihoux, et al., 2011).

De Meur, Rihoux & Varone(2004)은 QCA가 정책평가에서 다섯 가지 중요한 기여를 하고 있다고 주장한다. 첫째, 국가간, 지역간, 분야 간 비교에서 표본이 작거나 중간 규모인 정책 프로그램들 간의 체계적인 비교가 가능하다. 둘째, 대안적인 인과모형들이 바람직하거나 또는 바람직하지 않은 정책 산출과 결과로 이어지는가에 대한 사후적(ex post) 및 사전적(ex ante) 검정이 가능하다. 셋째, QCA는 체계적인 준실험설계를 가능하게 한다. 정책 결정자로 하여금 어떤 조건에서 특정한 정책이 효과적인지 그렇지 않은지를 분석할 수 있게 한다. 넷째, 정책분석 과정에서 추가적인 검증을 위해 변수들을 조작화하고, 다른 변수

들을 포함시키고, 대리변수들을 통합하는 것이 용이하다. 다섯 번째, 기존 질적 분석결과를 종합하고, 질적 또는 양적 데이터에 의존한 메타분석을 실시하는데 유용하다. 이에 더해, Rihoux, et al.(2011)은 양적 기법들이 평균과 일반적 경향을 결과로 제시하는 반면, QCA는 보다 결정론적인 결과를 산출할 수 있다고 주장한다. 즉, 특정한 조건들의 결합은 바라는 정책 결과를 산출하지만, 또 다른 조건들의 결합은 그렇지 못하다는 것을 제시함으로써 정책분석의 목표지향성에 더 부합한다는 것이다(Rihoux, et al., 2011).

QCA가 정책평가에서 기존 사례분석이 지니는 적은 표본의 한계를 극복하는데 크게 기여한 점은 주목할 만하지만, 본 연구에서 제시한 교차 다각화 수준에까지는 이르지 못하고 있다. 마찬가지로, 정책평가에서 정책행위자들의 인식을 분석하기 위해 네트워크 방법론을 활용하는 언어 네트워크분석(semantic network analysis) 역시 질적 텍스트에 대한 양적 네트워크분석을 실시하고, 그 결과에 대해 질적 해석을 시도하는 대표적인 사례이다(Shim et al., 2015; 임도빈, 2009).

#### 4) 다수준 결합

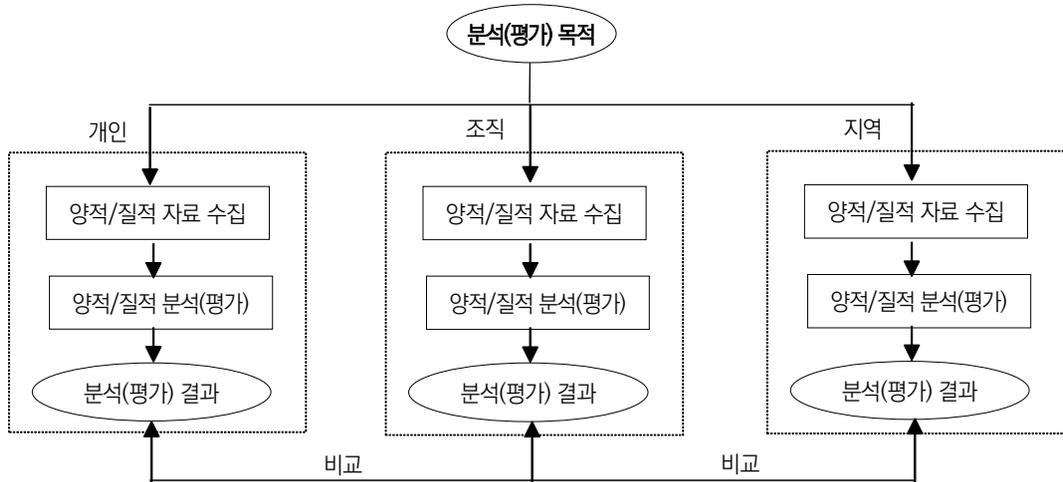
많은 정책 및 프로그램들은 그 효과가 특정 수준의 대상에만 국한되는 것이 아니라 시스템의 관점에서 다양한 수준의 대상들에게 효과가 미쳐진다. 이 경우 각 수준별로 평가 자료를 수집, 분석함으로써 프로그램의 성과를 종합적으로 평가할 수 있다(USAID, 2013). 상이한 평가 방법들이 각 수준에서 필요한 정보를 수집하고 분석하는데 이용될 수 있다.

다수준 결합은 특히 교육 정책이나 프로그램의 효과에 대한 평가에 적합하다(USAID, 2013, Bamberger, 2012). 예컨대, 초등학생들의 문해력을 향상하기 위해 새로운 수업 방법을 도입하는 프로젝트가 실시되는 경우이다. 이 프로젝트가 실시되는 학교의 교무 주임교사는 해당 학군(school district)의 프로젝트 담당자로부터 새로운 수업 방법에 관한 훈련을 받는다. 이들은 다시 학교로 돌아가서 동료 교사들을 대상으로 새로운 수업 방법을 교육한다. 이러한 상황에서 프로젝트가 효과적이었는가를 평가하기 위해 초등학생의 문해력에 대한 양적 데이터(예컨대, 시험 점수)를 수집, 분석한다. 그러나 왜 프로젝트가 성공 또는 실패했는가를 정확하게 이해하기 위해서는 추가적인 수준에서의 데이터 수집이 필요하다. 즉, 학군 수준에서 진행된 교무주임 대상 훈련 효과에 관한 데이터(예컨대, 교육훈련 참석률)를 수집하고, 프로젝트 담당자들에 대한 포커스 그룹 인터뷰(FGI)를 실시한다. 또한 학교 수준에서는 교무주임으로부터 교육을 받은 선생님들로부터 훈련 효과에 관한 데이터(예

컨대, 교육훈련 참석률)를 수집, 분석한다. 또한 교실 수준에서는 교사들이 훈련받은 수업 방법을 제대로 활용하고 있는가를 관찰을 통해 평가한다.

이처럼 다양한 수준에서 다양한 유형의 데이터를 수집, 분석함으로써 프로젝트가 어떻게 집행되고 있으며, 어떻게 목표를 달성하고(또는 달성하지 못하고) 있는가에 대한 보다 종합적이고, 완전한 평가가 가능해진다. 다수준 결합은 매우 복잡한 평가 설계와 그에 따른 막대한 예산과 비용을 필요로 하는 것이 가장 큰 약점으로 지적된다. <그림 4>는 다수준 결합을 도식화한 것이다.

<그림 4> 다수준 결합 모형



\* 출처: USAID(2013), Bamberger(2012)를 참고

#### IV. 결론 및 함의

질적인 평가 방법과 양적인 평가 방법은 서로 다른 장단점을 지니고 있으며, 따라서 서로 상충적이고 배타적인 관계가 아니라 보완적인 관계로 활용될 수 있다. 그럼에도 불구하고 양적 평가의 지배 속에서 질적 평가의 중요성이 충분히 논의되지 못하였고, 질적 정보나 자료들을 어떻게 정책분석평가에 활용할 것인가는 해결해야 할 과제로 남아 있다.

정책 현상에 대한 종합적이고 다측면적인 이해를 위해서는 수치화된 데이터뿐만 아니라 수치화되기 어려운 맥락적 이야기도 반드시 필요하다. 따라서 정책분석평가의 종합성과 완

결성 측면에서 양적 방법과 질적 방법을 결합하는 다각화가 정당화될 수 있다. 이러한 배경에서 본 연구는 혼합방법론 관점에서 질적 평가 방법과 양적 평가 방법을 결합하는 평가 다각화 방안으로 순차적 다각화, 병렬적 다각화, 교차적 다각화, 다수준 결합 방안을 제시하였다.

사회과학 탐구에서 다양한 방법의 활용은 심층적인 자료를 생산할 뿐만 아니라 연구자로 하여금 발견한 사실의 타당화가 가능하도록 돕는다(Yin, 2003). 정책평가에서 양적 방법과 질적 방법의 결합은 방법론적으로 데이터의 신뢰도 및 결과의 타당도를 강화하고, 어떤 과정을 통해 정책 결과와 효과가 달성되고, 정책이 집행되는 맥락이 어떻게 정책결과와 효과에 영향을 미치는가에 대한 보다 폭 넓고 심층적인 이해를 가능하게 한다(Bamberger, 2012). 실제적으로도, 정책효과의 크기에 대한 통계적으로 신뢰할 수 있는 측정치를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 왜, 어떻게 프로그램이 효과적 또는 효과적이지 않았는지에 대한 심층적이고 맥락적인 이해를 가능하게 한다(Garbarino & Holland, 2009). USAID(2013)는 혼합 평가방법은 예측하지 못한 결과를 발견하며, 왜 변화가 계획대로 발생하였는지(또는 발생하지 않았는지)에 대해 심도 깊은 이해를 제공하며, 단일 방법에 의해 포착될 수 없는 광범위한 시각들을 포착할 수 있다고 강조한다. 정책분석평가에서 양적 방법과 질적 방법을 적절히 결합하여 사용한다면 보다 종합적인 시각에서 실제에 대한 강력한 추론을 가능하게 하고, 결과의 해석 가능성을 제고할 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 심준섭. (2008). “행정학 연구의 대안적 방법으로서의 방법론적 다각화(Triangulation): 질적 방법과 양적 방법의 결합,” <한국행정연구> 제17권 제2호, 3-31.
- 이성우. (2008). “후기실증주의와 질적 연구방법의 정책분석평가 연구에의 적용가능성,” <한국정책분석평가학회보> 제18권 제4호, 15-42.
- 이성우·곽병훈·오수길. (2015). “사회정책 평가에서 질적 평가의 의의와 정합성,” <한국사회정책> 제22권 제3호, 165-196.
- 임도빈. (2009). “질적 연구방법의 내용과 적용전략: 양적인 질적 dsurn와 질적인 질적 연구,” <정부학연구> 제15권 제1호, 155-187.
- Albæk, E. (1989). Policy evaluation: Design and utilization. *Knowledge in Society*, 2(4), 6-19.
- Ascher, W. (1987). Policy sciences and the economic approach in a ‘post-positivistic’ era.

- Policy Sciences*. 20, 3-9.
- Bamberger, M. (2012). Introduction to mixed methods in impact evaluation. *Impact Evaluation Notes*, 3(3): 1-38.
- Begun, A. (1980). Social policy evaluation: An example from drinking age legislation. *Evaluation and Program Planning*, 3, 165-170.
- Bovens, M., Hart, P., & Kuipers, S. (2006). The politics of policy evaluation. *The Oxford handbook of public policy*, 319-335.
- Carvalho, S. and H. White. (1997) 'Combining the quantitative and qualitative approaches to poverty measurement and analysis', Technical Paper 366. The World Bank: Washington D.C.
- Creswell, J. W. (2003). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Dryzek, J. (1982). Policy analysis as a hermeneutic activity. *Policy Sciences*. 14, 309-329.
- Garbarino, S., & Holland, J. (2009). *Quantitative and qualitative methods in impact evaluation and measuring results*. GSDRC Emerging Issues Research Service. Governance and Social Development Resource Centre.
- Greene, J. C., & Caracelli, V. J. (1997). Defining and describing the paradigm issue in mixed-method evaluation. *New Directions for Evaluation*, (74): 5-17.
- 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.
- Heclo, H. (1972). Review Article: Policy Analysis, *British Journal of Political Science*, 2, 1, pp. 83-108.
- Hentschel, J. (1999). 'Contextuality and data collection methods: A Framework and application to health service utilization' in *The Journal of Development Studies* 35, pp: 64-94.
- Landau, M. (1973) On the concept of a self-correcting organization, *Public Administration Review*, 33, 6 Dec, pp. 533-542.
- Lynn Jr, L. E. (1999). A place at the table: Policy analysis, its postpositive critics, and future of practice. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 18(3), 411-425.
- Munda, G., Nijkamp, P., & Rietveld, P. (1994). Qualitative multicriteria evaluation for environmental management. *Ecological economics*, 10(2), 97-112.

- Nachmias, D. (1980). The role of evaluation in public policy. *Policy Studies Journal*, 8(7), 1163.
- Nagel, S. S. (2002). Handbook of public policy evaluation. Sage.
- Patton, M. (2002). Qualitative research and evaluative methods. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Ragin, C. C. (1987). *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley, Los Angeles and London: University of California Press.
- Ragin, C. C. (1997). Turning the tables: how case-oriented methods challenge variable-oriented methods. *Comparative Social Research*, 16, 27-42.
- Rihoux, B., Rezsöhazy, I., & Bol, D. (2011). Qualitative comparative analysis (QCA) in public policy analysis: an extensive review. *German Policy Studies*, 7(3), 9-82.
- Ritchie, J. & Spencer, L. (1994). Qualitative data analysis for applied policy research, in *Analyzing Qualitative Data*, eds by A. Bryman & R. G. Burgess. 173-194.
- Schön, D., & Rein, M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Controversies*. New York: Basic Books.
- Shim, J., Park, C., & Wilding, M.(2015), Identifying policy frames through semantic network analysis: an examination of nuclear energy policy across six countries, *Policy Sciences*, 48(1):51-83.
- Srivastava, A. & Thomson, S. B. (2009). Framework analysis: A qualitative methodology for applied policy research. *Journal of Administration and Governance*, 4(2).
- Symon, G. & Cassel, C. 1998. *Qualitative methods and analysis in organizational research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- USAID. (2013). Conducting mixed-method evaluations. *Monitoring and Evaluation Series*. Ver. 1.
- White, H. (2002) 'Combining quantitative and qualitative approaches in poverty analysis', in *World Development* 30(3)
- Yates, J., Cooper, R. and J. Holland (2006) Social protection and health: Experiences in Uganda. *Development Policy Review*, 24(3): 339-356.
- Yin, R. 2003. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

---

**심 준 섭:** 미국 뉴욕주립대(State University of New York at Albany)에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 중앙대학교 공공인재학부 교수로 재직 중이다. 주요 연구관심 분야는 갈등관리와 협상론, 에너지 정책이며, 주요 논문으로는 “공론화 과정 참여자들의 숙의 경험: 프레임 분석의 적용(2018)”, “Challenges in large-scale government-led sustainable development: The case of the Four Major Rivers Restoration Project(2017)”, “Identifying policy frames through semantic network analysis: An examination of nuclear energy policy across six countries(2015)” 등이 있다 (jsshim@cau.ac.kr).

논문투고일: 2019.6.10 / 수정일: 2019.6.20 / 게재확정일: 2019.6.20

constructivism approach to policy evaluation. It is demonstrated that adopting critical realism as the underlying philosophy, the theory-driven realist evaluation would contribute to enhance progressive cumulation, utilization and transferability of evaluation results. In this regard, the paper explores three questions with regards to policy evaluation. The first, the limite of positivism and social constructivism approach to policy evaluation. The second, argumentation of critical multi-methodology for resolving a method-driven dispute about quantitative and qualitative research method . The third, reconceptualization of policy and the suggestion of the logic structure of realist evaluation with corresponding to critical realism.

- Key Words: critical realism, realist evaluation, reconceptualization of policy, critical multi-methodology, theory-driven evaluation

### **Triangulation in Public Analysis and Evaluation: Combining Quantitative and Qualitative Methods**

Jun-Seop Sim

For decades, positivist philosophy and the notion of rational decision making have guided research in public policy. Recently, as qualitative approach is emphasized, important attempts to combine quantitative and qualitative methods have been made in policy evaluation research. Various qualitative methods have not yet been accepted as alternatives to quantitative methods. Under the circumstance, this study discussed alternative methods to combine quantitative(QUAN) and qualitative(QUAL) evaluation methods from the perspective of methodological triangulation. In particular, it suggested parallel combination, sequential combination, cross combination, and multi-level combination as alternative methods for policy evaluation.

- Key Words: methodological triangulation, policy analysis and evaluation, quantitative and qualitative methods