

희망스타트사업의 성과 평가 쟁점

-미국 “Head Start” 프로그램의 PART 평가와 비교하여-

임 소 영 연구원

- 성과관리센터의 Brownbag Seminar는 센터 내 연구진 간의 의견공유를 위한 장으로 마련되어 운영되고 있습니다.
- 본 자료는 한국조세연구원의 공식 견해가 아니며, 연구자 개인의 견해이고 진행 중인 연구이므로, 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

I. 서론

□ 연구 배경

- 미국, 영국, 캐나다 등 선진국에서는 중앙정부에서 주도적으로 취약지역 저소득층 아동에게 영·유아기부터 집중 투자하여 공정한 출발선을 보장해주고자 하는 지원 프로그램을 운영하고 있음
 - 미국은 **Head Start Program**을 통해 연방정부의 관리·감독 하에 0~5세 빈곤가정에 대하여 보건·교육·복지 서비스를 통합적으로 제공
 - 영국은 **Sure Start Program**을 통해 하위 20% 계층이 살고 있는 지역의 0~14세 이하 아동을 대상으로 전문가 협력을 통한 지역사회 중심의 서비스 제공
 - 캐나다는 **Fair Start Program**을 통해 18개월부터 취학 전까지의 아동에게 시력·청력·사회성·언어능력·체력·손놀림 등 6가지 검사를 무료로 받게 하는 프로그램 운영. 이는 뇌의 75% 이상이 5살 이전에 발달하기 때문에 문제를 조기에 발견, 치료해주로 빈곤 아동에게 '공정한(fair)'출발을 보장한다는 취지
- 한국의 경우는 **희망스타트 프로그램**을 통해 2007년부터 국가에서 주도적으로 저소득층 아동을 지원하고 있음
- START 프로그램의 선구자인 미국의 프로그램 효과성에 대한 축적된 연구 결과 매우 긍정적으로 평가되고 있으며, 이에 따라 사업 규모를 점차적으로 확대해가는 추세
 - 헤드스타트 프로그램을 받은 아동은 그렇지 않은 아동에 비해 IQ, 학업성적, 고교 졸업률 등에서 우월하게 나타나는 등 아동보육의 효과가 큰 것으로 평가되고 있음 (Graces, Thomas & Currie, 2002)
 - 미국 PART의 평가 결과 Moderately Effective 로 평가되고 있음
- 이에 본 연구에서는 프로그램 도입 초기 단계에 있는 사업의 쟁점들을 살펴보고 미국의 헤드스타트 프로그램 PART 평가 결과를 바탕으로 향후 사업 평가와 관련한 시사점을 검토하고자 함.

II. 희망스타트 및 헤드스타트 사업 개요

1. 희망스타트 사업

□ 사업 목적

- 지역사회 민관협력 파트너십을 구축·활용하여 취약지역에 거주하는 임산부 및 0~12세 아동, 가족을 대상으로 건강·복지·교육 맞춤형 서비스를 제공함으로써
 - 빈곤 아동의 신체적·정서적·사회적 능력 등 전인적 발달을 지원하고
 - 빈곤의 대물림을 차단하며
 - 공평한 양육여건 보장하기 위함

□ 사업 연혁

- '06. 4~12: 방문간호를 통한 아동보호 통합서비스 시범사업 실시
- '06. 6~10: 희망스타트 도입을 위한 자료조사 및 의견수렴
경기도 '위스타트 마을' 현장학습 실시 및 자료조사
- '07. 1~12: '07년 희망스타트 시범사업 실시 (16개 시범지역 운영)
- '08. 1~12: '08년 희망스타트 시범사업 실시 (32개 시범지역 운영)
- '09. 1~ : '09년 희망스타트 시범사업 실시 (75개 시범지역 운영)

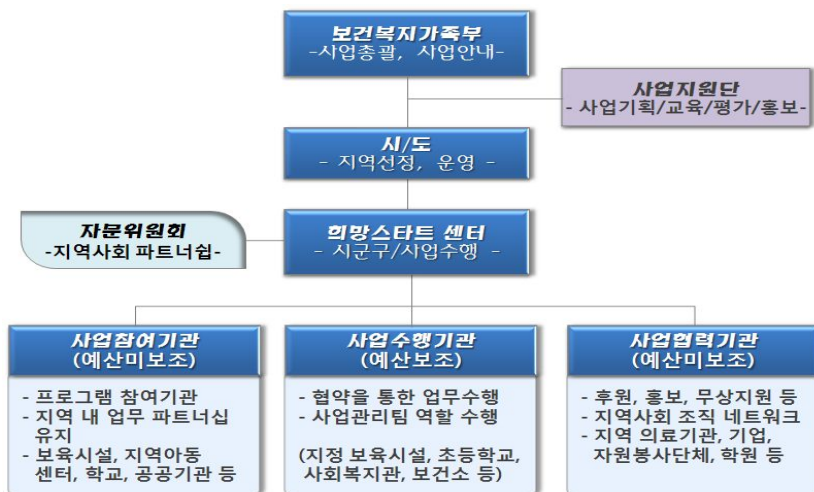
□ 사업 내용

- 사업규모 및 지원 대상 : 75개 시범 지역의 저소득 가정 아동 및 그 가족
- 지원 형태 : 지자체·민간 경상보조
- 지원 조건 : 국고보조(서울 33.33%, 지방 100%)
- 사업 시행 주체 : 보건복지가족부, 지자체
- 예산 세부내역

(백만원)

구 분	'07 예산	'08 예산 (A)	'09 예산 (B)	증 감 (B-A)	%
□ 사업명					
▪ 아동청소년통합서비스 지원 자치단체 경상보조	4,800	9,600	22,300	12,700	132
▪ 아동청소년통합서비스 지원 민간단체 경상보조	200	200	200	-	-
▪ 아동청소년통합서비스 지원 운영	50	50	45	△5	△10
□ 세출예산비목					
○ 자치단체 경상보조(330-01)	4,800	9,600	22,300	12,700	132
○ 민간경상보조(320-01)	200	200	200	-	-
○ 일반수용비(210-01)	16	18	18	-	-
○ 일숙직비(210-06)	2				
○ 국내여비(220-01)	22	22	17	△5	△30
○ 국외여비(220-02)	9	9	9	-	-
○ 관서업무비(240-02)	2	2	2	-	-

□ 사업추진 체계



□ '08년도 추진 현황

○ '08 예산집행율 : 99.8% (예산 9,850백만원)

- 운영비 지원: 300백만원 × 32개(시범지역) × 100%=9,600백만원

- 프로그램 개발, 종사자 교육, 정보시스템 구축 등: 250백만원

○ 서비스 수혜자: 21,810명 (아동 9,367명 임신부 32명, 가족 12,411명)

2. Head Start Program

□ 사업 목적

- 저소득층 가정 아동의 사회성, 학습능력, 건강 및 영양수준을 개선하여 일반 가정 아동들과 동일한 선상에서 출발할 수 있도록 지원, 빈곤세습 억제
- 저소득층 아동-부모의 기회균등, 교육, 건강, 안전 및 가정행복 보장

□ 사업 연혁

- 1964년: 존슨 대통령의 '위대한 사회' 슬로건 하에 「경제기회법 제정」. 이 법을 통해 저소득층 가정의 3~5세 유아에게 교육, 보건, 일반복지 서비스, 영양공급 제공. 8주 동안 561,000명 아동 참여. 연방재원이 주정부를 거치지 않고 직접 지역 프로그램으로 전달
- 1974년: 「헤드스타트 경제 기회 및 지역 연대법」 제정. 프로그램을 지속적으로 추진할 수 있도록 재인증
- 1995년: 0~3세까지의 영유아 및 그 가족들에게 서비스를 제공하는 조기 헤드스타트 프로그램(Early Head Start) 시작. 장애아동도 포함시킴.

□ 사업 내용

- 사업규모 및 지원 대상 : 50개 주의 빈곤선 이하 가구의 만3~5세 아동 및 그 가족. 전체 아동의 약 25%가 참여
- 지원 형태 : Competitive Grant Program
- 지원 조건 : 연방정부 80%, 지역 20% (지역사회에서 조달되는 형식은 현금, 기증품, 자원봉사 시간 등의 형태)
- 사업 시행 주체 : Dept of Health & Human Service, Administration for Children and Families
- 예산 내역

FY2008 \$6,878 million FY2009 \$6,878 million
--

□ 사업추진 체계

- 연방정부기관인 보건인적자원부(Dept of Health & Human Service) 아동가족국(Administration for Children and Families, ACF)내에 소속된 Head Start Bureau에서 전담
- ACF가 각 주에 흩어져 있는 지청(Head Start Center)을 통해 지방공공기관, 민간비영리조직 및 영리조직, 학교 등에서 지원금을 신청하면 Head Start 프로그램 수행 기관에 운영예산 직접 지원. 계약에 의해 사업 추진

□ 사업 추진 현황

- 2006년 현재 1954개의 헤드스타트 프로그램과 741개의 조기스타트 프로그램이 있으며, 2006년도 회계연도에 전체 프로그램을 지원하는 예산은 68억\$.
- 1965년 사업 시작 이래 현재까지 약 2,300만 아동이 프로그램 참여

<표 1> 한국의 희망스타트와 미국의 Head Start 프로그램 비교

구분	한국 희망스타트	미국 헤드스타트
체제 및 성격	-정부 주도하의 민관파트너십 바탕	-연방정부 주도, 지역사회 협력 체제
시작시기 및 법령	-2007년 희망스타트 16개 시범지역센터 확정 실시(센터 평균 304명 아동 대상). -아동복지법안 개정 추진 중	-1964년 제정된 경제기회법이 시초 -1974년 헤드스타트법 제정
목표	-저소득 가정의 아동에게 빈곤의 대물림을 차단하고 공평한 양육여건 보장	-저소득 가정 아동의 사회성, 학습능력, 건강 및 영양수준을 개선하여 일반 가정 아동들과 동일한 선상에서 출발할 수 있도록 지원 & 빈곤세습 억제
추진주체	-보건복지부 아동권리팀, 시도 사회복지과, 구시군 희망스타트 전담팀 -시군구별 희망스타트 센터를 통해 공공 전달체계 구축	-연방정부기관인 보건인적자원부 아동가족국(ACF)내에 소속된 Head Start Bureau에서 전담
프로그램 수행기관	-지역실정에 따라 기존 지역인프라를 이용하여 시범 읍·면·동 단위로 1개소씩 희망스타트 지원센터 설치 -2008년 현재 32개소가 있음	-군, 읍, 대도시 인구조사표준지역을 지리적으로 구분. 이를 기초단위로 한 Head Start Center에서 수행 -전국 총19,800개 센터에서 213,000명의 유급직원이 있음
규모	전국 저소득층 거주지역 중 시도별 1개소씩 -2008년 기준 시범지역 32개	미국 전역 -Early Head Start: 741개 -Head Start: 1954개
재원 조달	-국고 100% -32개 개소당 300백만원의 운영비를 국고에서 전액 지원함. 지자체 전담공무원 3인 확보 요건	-연방 80%, 지역 20% -연방정부에서 지역사회 내 개별 프로그램 기관 또는 비영리 단체로 직접 전달하는 체제. -아동별 지원단가를 기준으로 각 Head Start 프로그램에 대한 연방정부의 지원수준 결정
서비스 영역	건강, 복지, 보육·교육 프로그램 제공 -가정방문 보건서비스 등 -학교내 교육복지프로그램 등 -영유아 교육중재 프로그램 등 -부모 자녀양육능력 강화 등	센터 프로그램과 가정방문 프로그램으로 나누어지며 교육, 보건, 부모참여, 사회서비스 등이 제공됨 -아동의 인지 및 언어발달서비스, -의료·치과·정신보건 서비스 -영양 및 사회서비스
수혜대상 및 유형	-기초수급가정 및 차상위계층 가정의 0~12세 아동 및 임산부	<만3~5세 저소득층 아동> -가구총소득이 빈곤선 이하인 아동 -빈곤선 이상이더라도 공적 부조를 받는 가정의 아동 -위탁가정에 있는 아동 -Early Head Start (0~2세) -Head Start (3~5세) -이주민 자녀 헤드스타트 -원주민 헤드 스타트 -장애아동 헤드 스타트

Ⅲ. 희망스타트 사업의 주요 쟁점

□ 사업의 유사·중복성

- 저소득층 아동을 대상으로 하는 복지사업에는 지자체의 WE START 사업, 교육과학기술부의 교육투자우선지역 지원사업, 농산어촌 교육복지 지원사업 등이 있음.
- WE STRAT 사업은 2004년 언론, 한국복지재단, 사회복지공동모금회 등의 기관단체들이 빈곤 영유아를 위한 지원프로그램을 도입한 것에서 출발. 지자체와 민간의 운동본부가 협약을 체결하여 시행하는 민관협력체제의 시민운동의 성격이 있음. 5대 추진사업은 '위스타트 마을 만들기', '교육 출발선 만들기', '건강 지킴이', '후견인맺기', '희망의 집짓기' 등이 있음. 대상 아동은 태아기부터 12세 아동 및 그 부모와 가정이며, 공공부조 수급자와 근로빈곤층이 대상이 됨. 사업운영은 지자체와 민간기관에 의해 이루어지며, 본 사업은 중앙정부의 지원 없이 지방정부와 민간자원의 재정지원으로 사업을 수행함. 1개 마을당 예산규모는 300명 기준으로 연 2~3억원. 2007년 말 현재 23개의 위스타트 센터가 있음.
- 교육투자우선지역 지원 사업은 저소득층 교육취약 유초중고 생을 대상으로 학력증진과 학습지원, 다양한 문화·체험, 심리 및 정신건강 도모, 건강한 신체발달 지원 및 보호 등의 사업을 진행하고 있음. 학교를 중심으로 운영
- 농산어촌 교육복지 지원사업의 일환으로 농산어촌 연중 돌봄학교 육성 사업을 '09년부터 시작
- 이러한 유사·중복의 문제를 사업 주체인 보건복지부에서도 충분히 인식하고 교과부와 협의하여 상호 배제 선정원칙, 사업간 유기적 네트워크 구축 등의 방식으로 부처 간 업무 중복을 피하려고 있음
- 그러나 근본적으로 현재 시행 중인 WE START 사업과 사업 자체가 유사한 점은 피할 수 없으며, 교과부의 교육투자우선지역 지원사업과도 수혜 대상 지역의 차이가 있을 뿐 사업의 목적, 수혜 대상, 프로그램 내용, 시행 주체 등이 중복됨. 이에 따라 관련 지자체의 업무 비효율, 인적·물적 자원 낭비 등의 문제 발생

- 따라서 유사사업 간의 업무 통합 및 조정을 고려해볼만 하며, 사업 평가 시 이를 반영할 수 있는 방법을 연구할 필요 있음

□ 전달 체계

- 복지서비스의 전달체계는 복지재정의 효율성과 직결되는 문제로 전달체계의 적절성은 복지 분야의 주요한 쟁점거리가 되고 있음
- 현재 본 사업은 보건복지가족부 아동권리팀(사업총괄) → 시도 사회복지과(지역선정, 운영) → 시군구 희망스타트 센터(사업수행) → 사업수행기관(협약을 통한 업무수행 등) 의 다단계를 거쳐 하향식으로 전달되고 있음
- 그러나 미국의 경우 연방정부 → 지역사회 내 개별 프로그램 기관 또는 비영리 단체로 직접 전달하는 체계를 갖추고 있음.
- 어느 방식의 전달 체계가 빈곤아동 지원을 위해 효과적인지는 연구가 필요하나, 미국의 사례처럼 지방정부의 개입없이 중앙정부 → 서비스 집행기관으로 이어지는 직접 전달 체계가 다음과 같은 이유로 합리적일 것으로 판단됨
 - 우리나라 9개 부처가 현재 수행하고 있는 복지사업은 249개인 가운데 유사 중복 서비스가 다수인 상태에서 부처내 부처간 조정을 거치지 않고 지방에 하달, 시행되고 있는 실정. 이에 따라 중간 단계인 지자체의 시군구에서 사업별 예결산 보고 등의 업무 과중에 시달림. 그러나 중앙정부 → 서비스 수행기관으로의 직접 전달체계에서는 이러한 비효율성이 경감될 것으로 예상할 수 있음 (박능후, 2009)

□ 자원 조달 방식

- 복지재정과 관련하여 각 지자체에서는 복지재정 부담으로 인해 지방재정의 압박 문제를 겪고 있으며, 이에 따라 지역 복지사업의 회피 및 축소 경향이 발생. 중앙정부 및 지자체, 민간 간 복지재정의 부담도는 주요한 쟁점거리
- 본사업의 경우 국고에서 100% 재원을 조달하고 있으며, 지자체에서는 전담 공무원 3인 이상 (평균 1.2억원)을 부담하는 형태로 사업 추진.
- 미국은 연방정부의 자원부담이 80% 이상으로 지역사회에서는 현금, 기증품, 자원봉사 시간 등의 형태로 약 20%를 부담하는 등 연방정부 중심의 사업을 운영하고 있으며, 영국은 정부예산과 민간펀드를 혼합 운용하는 형태로 추진

- 재원 조달 방식의 적절성에 관해 논쟁이 있을 수 있으나, 이는 사업의 전달 체계 및 수혜 혜택의 귀착도에 달려있을 것으로 판단됨.
 - 즉 미국과 같이 서비스가 중앙정부 → 서비스 수행기관으로 직접 전달되는 경우, 재원은 100% 국고에서 조달되는 것이 바람직한 것으로 판단되나, 중간 단계에 지자체가 포함될 경우, 지자체 일부 부담이 바람직한 것으로 사료됨.
 - 또한 인프라 구축 사업 등과 같이 사업 수혜 혜택이 지자체로 (일부) 환원 될 경우 지자체의 (일부) 부담이 적절한 것으로 판단되지만, 복지 사업의 경우 혜택의 귀착도를 판단하기 어려운 점이 있음¹⁾
 - 한편 사업 목적이 합리적일 경우, 사업의 조기 정착을 유도하고 지자체의 적극적인 참여를 위해 사업 시행 초기 국고 부담률을 높이는 것도 타당할 것으로 판단됨
 - 결론적으로 본 사업이 2007년부터 실시된 신규 사업인 점, 서비스 전달 체계 상에 지자체의 참여가 큰 부분을 차지하고 있는 점, 사업 수혜의 혜택이 지역 사회에 직접 귀착되고 있지 않은 점 등을 고려하여 현재의 국고 부담률이 적절한 것으로 판단됨

□ 예산 책정 단위

- 현재 본 사업의 재원은 개소당 300백만원의 예산이 일률적으로 지급되고 있음. 그러나 프로그램 수혜 욕구 대상자가 예산보다 초과할 경우 예산 제약으로 충분히 사업 목적을 달성할 수 없을 가능성이 있으며, 미달될 경우 역시 예산집행율의 강박으로 인해 예산을 비효율적으로 사용할 수 있음.
- 따라서 각 지역별 환경의 특수성을 고려하여 개소당 예산 지원이 아니라 수혜 대상자 별 예산을 지원하는 것이 바람직한 것으로 판단됨. 미국의 경우에도 Head Start 아동 1인당을 기준으로 예산을 책정하고 있음(Head Start 아동 1인당 연간 예산지원액: '04년 기준 \$3995~\$8020)

1) 다만 미국 RAND 연구소(2005)에 따르면 빈곤아동에 대한 사회적 투자는 취업률, 소득수준, 교육성취, 복지수급 등의 측면에서 \$1 투자에 대해 최대 \$7.14의 환원효과가 발생하는 것으로 나타남(보건복지부(2006) 재인용)

IV. 희망스타트 사업의 성과 평가 - PART와의 비교 및 시사점

1. 사업 평가 결과

	한국 희망스타트 (2008)					미국 헤드스타트 (2006)					
평가 결과	보통					Moderately Effective					
	계 예 상당정도 어느정도 아니오					계 예 LE SE 아니오					
	종합	15	12	1	-	2	종합				
	계획 (30)	6	4	-	-	2	사업목적 및 설계 (20)	80%	80		0
	집행 (20)	6	6	-	-	-	전략적 계획 (10)	100%	100		
	성과 (50)	3	2	1	-	-	사업관리 (20)	90%	90		0
						사업성과 (50)	80%	60	13	7	

2. 재정사업 자율평가와 PART와의 비교 및 시사점

□ 평가 방식

- 희망스타트 사업과 같이 성과 계량화가 어려운 신규 및 복지사업의 경우 가장 가중치(50%)가 큰 성과 단계의 평가에서 불리한 평가를 받을 수 있으므로, 사업 추진 연수별·사업 분야의 특성별로 평가 단계별 가중치 조정, 평가항목의 추가·삭제 등을 통해 탄력적으로 조정할 수 있도록 하는 방안 마련을 고려해볼 만함
- 복지 분야 사업의 경우, 사업 간 중복되는 경우가 상당히 많음. 성과 평가를 통해 이를 검열할 수 있는 장치가 부족한 경향이 있으므로 이에 대한 면밀한 검토 필요

- 희망스타트 사업의 경우 <1-1. 다른 사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는지 여부>의 항목에서 교육과학기술부의 [교육복지투자 우선사업]과의 유사·중복성 문제를 면하기 위해 수혜대상, 사업내용 등에 대해 간략하게 서술하고 있음 그러나 교복투 사업을 면밀히 살펴보면, 실상 두 사업이 수혜 지역만 다를 뿐 사업목적, 수혜대상 등이 동일한 유사·중복 사업임을 발견할 수 있음. 또 교복투의 수혜 대상은 유아 및 초중고생이지만 평가 자료에는 초중고로만 서술하여 혼란을 초래. 이와 같이 사업의 유사·중복 사례를 발견해내기 위해서는 면밀한 검토가 필요함

<표 2> 사업의 유사중복성에 대한 보건복지부 재정사업자율평가 기술안

□ 답변 근거 종합

- 본 사업의 유사사업으로 교육과학기술부에서 추진하고 있는 교육복지투자우선지역 사업이 있으나, 지원목적, 방법, 대상이 다름
 - 희망스타트 사업은 아동과 그 가족의 체계적인 사례관리를 통해 문제를 조기진단, 사전 해결하는 능동적 복지를 추구하고 있으며 아동 뿐 아니라 가족에게도 서비스 제공, 가정기능을 회복하는 것에 주요목적이 있음

□ 답변 근거 및 자료

① 중복·유사사업의 비교

판단기준	희망스타트 사업	교육복지투자 우선사업
① 시행주체	국가 및 지자체	국가 및 지자체
② 사업목적	맞춤형서비스 제공을 통해 빈곤의 대물림 방지	일대일 학습 등 학습능력향상
③ 수혜대상	빈곤아동(0-12) 및 그 가족	초·중·고
④ 사업내용	지역별 3억지원 (국고 100%)	차등지원(개소당 5억지원) (지방비 100%)
⑤ 사업방식	시군구 중심 운영	학교 중심 운영

② 중복·유사성이 있더라도, 효율성·형평성제고 혹은 추가 혜택 제공 가능성

- 빈곤아동 밀집지역 통합서비스 제공사업은 시작단계로 '08년 드림스타트 사업 실시지역은 32개지역 9,600명에 불과
 - 전체 수요에 비해 지원규모가 작으므로 교육복지투자사업과는 각 사업별 독자영역에서 지속적 확충이 필요
 - * 빈곤아동 밀집지역은 663개지역으로 현재 빈곤아동 통합서비스 제공지역은 4%에 불과

<표 3> 재정사업자율평가 사업의 유사중복성 점검 항목

평가지표	1-1. 다른 사업과 중복·유사하지 않게 사업이 설계되었는지 여부
측정방법	○ 정부·지자체·민간 등이 수행하거나 수행할 예정인 다른 사업과 중복되거나 상충되지 않는지 확인하여, ‘예’일 경우 점수부여
측정기준	<p>□ ‘예’ 판단 기준</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙정부·지자체·비영리단체 및 민간 등의 여타 사업과 중복·상충되지 않는 경우 ○ 유사·중복성이 있는 경우라도, <ul style="list-style-type: none"> ① 유사사업간 경쟁을 통해 효율성·형평성을 제고하거나, ② 기존의 사업을 통해 혜택을 받지 못하는 수혜대상에게 추가로 혜택이 제공되는 경우 <p>□ ‘아니요’ 판단 기준</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 사업 목적, 수혜대상 등이 동일·유사한 사업이 하나 이상 존재하고, 위의 ①, ②를 충족시키지 못한 경우 <ul style="list-style-type: none"> * 국회, 감사원, 학계, 시민단체 등 외부기관에서 사업의 유사·중복성을 지적하는 사례 중점 검토 ※ 평가사업이 여러 개의 사업으로 구성되어 그 중 일부가 “아니요” 요소일 경우도 “아니요”로 처리 ※ 부처에서는 중복·유사성이 없다고 하였으나, 국회·감사원·학계·시민단체 등 외부기관에서 사업의 유사중복성을 지적하는 사례가 있을 경우 사업 계획의 타당성 항목 내에서 당해 지표의 배점만큼 감점

- 한편 Head Start 프로그램의 경우 Even Start, The school of 21C, State preschool and pre-K, Child Care and Development Fund 등의 유사사업이 있지만 근본적으로 프로그램의 수혜 대상이 다르고, 서비스의 범위가 다른 것으로 보고되고 있음.

- ◆ 대표적인 유사사업인 Even Start(ES)과 비교해보면, Head Start(HS)가 ES에 비해 규모가 큰 프로그램. 두 프로그램 모두 위기 집단의 교육적 성과를 제고하기 위해 교육 및 문맹 퇴치 서비스를 제공하고 있지만, HS는 보다 아동에 초점이 맞추어져 있고 연방빈곤선을 기준으로 대상 집단을 명확히 나눔. 반면 ES는 소득에 상관없이 부모의 학력(고졸)에 따라 수혜자격이 달라지며, 아동 및 그 가정의 가정 문맹률 및 교육적 기회를 확대하기 위한 제도임.
- ◆ HS는 연방정부의 80% 지원금으로 운영되지만, ES는 주정부가 연방정부의 자금을 받아 지역 ES 운영 기관에 지원해주는 형식. 연방정부의 ES 지원금이 최대 90%에서 35%까지 점차 줄어들고 있는 추세

- ◆ ES의 경우 HS 프로그램과 유사·동일한 성과지표를 사용하지만, 이는 아동에 대한 것이며, 부모에 관해서는 다름. ES만이 참여 부모의 교육적인 성과 및 문맹률에 대해 평가함

<표 4> Head Start 프로그램과의 유사중복 사업간 비교

	Head Start	Even Start	The school of 21C
목표 (Goal)	저소득 가정 아동의 사회성, 학습능력, 건강 및 영양수준을 개선하여 일반 가정 아동들과 동일한 선상에서 출발할 수 있도록 지원 & 빈곤 세습 억제	아동이 있는 문제 가정의 문맹률을 줄이고 교육 기회를 확대하는 것	모든 아동(의 가정)에게 취학전 교육 및 보호를 위한 서비스를 제공함으로써 아동의 전인적인 발달(신체적, 사회적, 정서적, 지적)을 돕고, 부모의 양육을 지원해줌
대상 집단	영유아(infants & toddlers)를 포함한 학령기 아동과 가족, 임산부(10%는 장애아동에게 배정)	-고등학교 이하의 학력 을 지닌 부모 중 7세 이하의 아동이 있거나, -영어를 읽거나, 말하거나, 쓰지 못하거나 -사회생활을 하는데 기본적인 양식이 갖춰져 있지 못한 고등학교 이하의 부모 및 그 아동 -장애아동이 있는 경우 이상의 요건은 필요없음	태아에서 12세 이상 학령기 아동까지 모두 커버하며, 지속적인 가족서비스를 제공
서비스 제공경로	학교 및 지역사회 커뮤니티를 활용하여 서비스 제공	지방정부를 통해 서비스제공 기회를 낙찰받은 지역기관	주로 학교를 활용하여 서비스 제공
소득 및 빈곤	연방빈곤선 이하에 속한 가정의 아동 또는 공공부조 자격을 갖춘 가정의 아동	구체적인 소득 기준은 없지만 고도의 빈곤이나 실업으로 문제에 처한 가정을 우선으로 함	소득수준에 상관없음 재원이 부모, 공공 및 사적 보조금
제공되는 서비스	건강	○	○
	영양	○	○
	사고	○	○
	암금/타악	○	○
	사담	○	○
	문맹	○	○
	기본교육	○	○
	양육교육	○	○
기타서비스	○	○	○

□ 평가 항목 관련

- PART에서는 효과성을 평가하기 위해 독립적인 평가가 이루어지고 있는지를 평가하며, 이 평가 결과를 바탕으로 현재 수행중인 또는 수행 완료된 개선계획에 대한 내용을 성과보고서에 포함시킴으로써 사업의 개선을 지원·장려하고 있음.
- 한국의 경우 사업 개선에 관한 내용은 전무한 실정. 그러나 장기적 관점에서 계속 사업의 경우 개선 계획 및 실행 사항에 대해 포함시키는 것이 바람직한 것으로 판단됨

Ongoing program improvement plans

Year began	Improvement plan	status	comments
2006	성과측정방법 개발: ①프로그램 참여아동의 사회적/정서적 성과측정 ②조기헤드스타트 프로그램참여 아동의 긍정적 발달 성과측정 ③수혜자 중 재정적인 어려움을 재경험하는 사람 측정 Milestone: FACES 사회적정서적 측정에 대한 자료 수집 계속; 아동 및 가정의 성과를 측정하기 위한 조기헤드스타트의 기술적 연구를 위한 자료 수집 개시(60개 헤드스타트 프로그램 중 표본추출); 재정적인 어려움을 재경험하는 지에 대한 추후조사 실시	실행중	Milestone에 대해 2009 12월, 2009년 3월, 2010년 1월 실행 완료 예정

Completed program improvement plans

Year began	Improvement plan	status	comments
2006	성과측정방법 개발: ①프로그램 참여아동의 사회적/정서적 성과측정 ②조기헤드스타트 프로그램참여 아동의 긍정적 발달 성과측정 ③수혜자 중 재정적인 어려움을 재경험하는 사람 측정 Milestone: 전국보고시스템(National Reporting System, NRS) Social Emotional 측정에 대한 1차년도 자료 수집 완료	완료	2007년 6월 완료

□ 성과 지표 관련

○ 성과 지표 현황

- 재정사업자율평가의 성과보고서에서 밝힌 희망스타트 사업의 성과 목표 및 지표는 결과지표 1개로 구성(<표 5>)된 반면 헤드스타트 사업은 결과지표 7개, 효율성 지표 1개로 구성(<표 6>).

<표 5> 희망스타트 사업의 자율평가 성과측정 지표

Term	Type	성과 목표	성과 지표
매년	결과지표	아동청소년의 역량강화와 건전하고 안전한 성장환경 조성	희망스타트 사업지역 확대 ('07:17개, '08:32개, '09년 75개, '10:110개)

<표 6> Head Start 프로그램의 PART 성과측정 지표

Term	Type	Measure
장기	outcome	73점 이상의 교사가 있는 학급 비율 (2004 baseline: 51%)
장기	outcome	일주일에 3번 이상 아동에게 책을 읽어주는 부모의 비율 (2004 baseline: 74%)
장기	outcome	프로그램 완료 후 아동의 건강상태가 부모에 의해 매우 양호 또는 최상으로 평가되는 아동의 비율 (2004 baseline: 77%)
장기/매년	outcome	모든 의학적 검사를 완료한 조기헤드스타트 프로그램 참여 아동의 비율 (2004 baseline: 82.1%)
매년	outcome	AA, BA, Advanced Degree 를 소지하거나 조기 교육과 관련된 학위를 가진 사 비율 (2001 baseline: 45%)
매년	outcome	표적화된 전문적 지원에도 불구하고 재정적인 어려움을 재경험하는 프로그램 수혜자의 비율 (2006 baseline: 25%)
매년	outcome	조기 아동 발달이 더딘 프로그램 수혜자의 비율 (2006 baseline: 26%)
매년	efficiency	헤드스타트 프로그램 미등록율 (달러 당 수혜 아동수의 증가율) (2004 baseline: 4.4%)

○ 성과 지표 관련 시사점

- 한국에서 사용하고 있는 <사업지역 확대> 지표는 부처에서 밝힌 바와 같이 성과지표가 아니라, 산출지표에 해당하는 것임. <희망스타트 사업 지역 확대>를 통해 아동청소년의 역량강화 및 건전하고 안전한 환경이 조성이라는 사업 목표 달성을 측정할 수 있는 또 다른 결과 지표를 개발할 필요
- 아울러 한국은 사업 시행의 초기임을 감안하더라도 <사업지역 확대>라는 1개의 산출 지표로 매우 단순한 경향을 보이고 있음. 반면 PART에서는 교사 및 부모의 자질 향상, 아동의 건강 및 발달 상태의 향상, 수혜자의 재정상태 향상, 프로그램 미등록률 등의 다양한 지표를 활용하여 측정하고 있음
- 따라서 향후 궁극적으로 빈곤아동지원율(서비스 수혜 아동 수) 아동의 사회적, 정서적, 인지적 능력의 향상 등의 계량지표를 활용하여 사업 목표를 평가할 수 있도록

해야 할 것임

- 한편 <아동·청소년의 역량강화와 건전하고 안전한 성장환경 조성> 이라는 성과 목표와 성과 지표 간의 명확한 연관관계가 미흡한 편.
 - 오히려 현재의 성과목표 대신 <통합적인 빈곤아동 지원 서비스 제공을 위한 인프라 구축>이 적절할 것으로 판단됨.
 - 또는 상기에서 서술한 바와 같이 현재의 성과목표에 적합한 성과지표로서 <빈곤 아동지원율(서비스 수혜 아동 수) 아동의 사회적, 정서적, 인지적 능력의 향상, 아동·청소년 유해 환경 개선 건수> 등이 적절할 것으로 판단됨
 - 또 성과목표 작성 시, 대등한 내용을 병렬식으로 나열하는 것보다는 별개로 구분하여 작성하는 것이 성과 지표와의 인과관계 파악 등에 보다 용이할 것으로 판단됨. 예를 들어, 현재의 성과목표를 <아동·청소년의 역량 강화> 와 <건전하고 안전한 성장환경 조성>으로 구분 짓는 것을 고려해볼만 함
 - 결론적으로 현재의 성과목표를 보다 구체적으로 명확하게 설정할 필요가 있으며, 성과지표도 성과목표와 직접적인 연관 관계가 있는 것으로 개선할 필요 있음.
- 또 성과지표 설정 시, 매뉴얼에서 장/단기 사업, 신규/비신규 사업 별로 성과 지표를 다양하고 탄력적으로 설정할 수 있도록 권고하는 것이 바람직. 즉 결과(outcome) 지표에 대한 강박보다는 투입/과정/산출/결과 등의 과정별로 사업 특성에 따라 탄력적으로 설정할 수 있도록 하는 것을 고려해볼만 함.
 - 예를 들어 신규 사업의 경우 투입 및 과정에 대한 평가가 더 중요하게 고려되어야 할 것이므로 성과 지표 설정 시에도 투입 및 과정지표를 활용하는 것이 바람직
 - 미국 OMB의 연구 보고서에도 성과관리가 산출지표만으로도 충분한 영역이 있음을 보고하고 있음(전택승, 2004)
- 또 동일한 성과 목표를 지닌 유사사업 간의 성과 비교를 위해, 유사사업간 공통 성과 지표를 설정하여 사업 간 성과 비교를 해보는 것도 고려해볼만 함.
 - 예를 들어 영국의 Best Values에서는 프로그램에 따라 서비스 유형별 성과지침을 개발하여 보급함으로써 사업간 비교 측정이 가능하도록 하고 있으며, 미국의 ICMA(International County Management Association)에서도 서비스 분야별 비교성과지표를 개발하여 보급함으로써 사업 간 비교가 용이하도록 하고 있음(국회예산정책처, 2006)

V. 결론

- 현재 미국·영국 등을 중심으로 취약지역 저소득층 아동에게 영·유아기 부터 집중 투자하여 공정한 출발선을 보장해주고자 하는 노력이 중앙정부 의 주도로 이루어지고 있음. 한국의 경우 희망스타트 사업을 통해 2007년 부터 저소득층 아동지원 서비스를 제공하고 있는 실정. 이에 본 연구에서 는 스타트 프로그램의 선구자격인 미국의 헤드스타트 프로그램의 PART 평가 결과를 바탕으로 사업과 관련한 쟁점을 검토하고 향후 사업 평가 방 향에 관한 시사점을 검토하고자 하였음.

- 희망스타트와 헤드스타트 프로그램은 체제 및 성격, 사업 목적, 추진주체, 프로그램 수행기관, 서비스 영역 면에서 유사한 점을 갖고 있지만 전달체 계, 규모, 재원조달 방식, 예산 책정 방식 등에서 차이를 보이고 있음

- 희망스타트 사업은 지자체의 WE START 사업, 교과부의 교육투자우선지 역 지원 사업, 농산어촌 교육복지 지원 사업 등과 유사·중복성 문제를 내포하고 있으며, 헤드스타트 사업과 비교하여 다단계에 걸친 전달체제로 인한 자원 활용의 효율성 문제, 재원을 국고에서 100% 조달하고 있는 것 과 관련한 적절성의 문제, 예산 책정 시 수혜아동이 아닌 개별 센터를 기 준으로 하고 있는 점 등을 쟁점 거리로 지적할 수 있음

- 한편 사업 성과 평가 방식 및 항목, 지표 면에서도 두 사업은 차이를 보 이고 있음.
 - 즉 평가 방식과 관련하여
 - 신규 및 복지사업의 경우 성과 계량화가 어려운 점을 고려하여 사업 추진 연수별·사업 분야의 특성별로 평가 단계별 가중치 조정, 평가 항목의 추가·삭제 등을 통 해 탄력적으로 조정할 수 있도록 하는 방안을 마련하려는 것을 고려해볼 만함
 - 또 복지 분야 사업의 경우, 중복되는 경우가 상당히 많음. 성과 평가를 통해 이를 검열할 수 있는 장치가 부족한 경향이 있으므로 이에 대한 면밀한 검토 필요

○ 평가 항목과 관련하여

- PART에서는 효과성을 평가하기 위해 독립적인 평가가 이루어지고 있는지를 평가하며, 이 평가 결과를 바탕으로 현재 수행중인 또는 수행 완료된 개선계획에 관한 내용을 성과보고서에 포함시킴으로써 사업의 개선을 지원·장려하고 있으나, 한국의 경우 사업 개선에 관한 내용은 전무한 실정. 그러나 장기적 관점에서 계속 사업의 경우 개선 계획 및 실행 사항에 대해 포함시키는 것이 바람직한 것으로 판단됨

○ 성과 지표와 관련하여

- 한국에서 사용하고 있는 <사업지역 확대> 지표는 부처에서 밝힌 바와 같이 성과지표가 아니라, 산출지표에 해당하는 것임. 또 한국은 사업 시행의 초기임을 감안하더라도 PART에 비해 <사업지역 확대>라는 1개의 산출 지표로 매우 단순한 경향을 보이고 있음. 따라서 향후 궁극적으로 빈곤아동지원율(서비스 수혜 아동 수) 아동의 사회적, 정서적, 인지적 능력의 향상 등의 계량지표를 활용하여 사업 목표를 평가할 수 있도록 해야 함
- 한편 <아동·청소년의 역량강화와 건전하고 안전한 성장환경 조성> 이라는 성과 목표와 성과 지표 간의 명확한 연관 관계가 미흡한 편.
- 따라서 현재의 성과목표를 보다 구체적으로 명확하게 설정할 필요가 있으며, 성과 지표도 성과목표와 연관 관계가 있는 것으로 개선할 필요 있음.
- 한편 성과지표 설정 시, 매뉴얼에서 장/단기 사업, 신규/비신규 사업 별로 성과 지표를 다양하고 탄력적으로 설정할 수 있도록 권고하는 것이 바람직. 즉 결과 (outcome) 지표에 대한 강박보다는 투입/과정/산출/결과 등의 과정별로 사업 특성에 따라 탄력적으로 설정할 수 있도록 하는 것을 고려해볼만 함.
- 또 동일한 성과 목표를 지닌 유사사업 간의 성과 비교를 위해, 유사사업간 공통 성과 지표를 설정하여 사업 간 성과 비교를 해볼만 함

- 참 고 문 헌 -

Beth Lapin & Anna Jo Bodurtha Smith, 2009, The School of the 21st century and Head Start working together, Research and Practice Issue Brief, The school of the 21st century, Yale University.

GAO, 2002, Head Start and Even Start, Report to Congressional Requester, GAO-02-348.

Graces, Thomas & Currie, 2002. Longer-term effects of Head Start. American Economic Review. 92(4): 999-1012.

The National institute for early education research, 2008, Head Start Program Fact Sheet; Head Start Program Information Report 2007-8; The state of preschool 2008 yearbook

국회예산정책처, 2006, 2005년도 재정사업 자율평가에 대한 메타평가

박능후, 2009. 「재정포럼: 사회복지재정의 주요 쟁점-전달 체계를 중심으로」

보건복지부 · 한국아동단체협의회, 『한국의 주요 아동지표』, 2006.

전택승, 2004, 우리나라와 외국의 성과주의 예산제도, 한국조세연구원.