

DIB의 개발협력사업 적용과 시사점¹⁾

이상준(KOICA ODA연구팀 연구원)

목차

- I. 임팩트투자과 DIB
- II. DIB도입과 도전 과제

제 I 장

제 II 장

개발
협력
이슈

제 III 장

제 IV 장

I. 임팩트투자과 DIB

1. 임팩트투자(Impact Investment) 소개

2008년 글로벌 금융위기는 전 세계 경제·사회분야에 상당한 변화를 가져오는 계기가 되었다. 우선은 전통적 시장경제질서에 대한 비판과 반성이 일어나기 시작하였다. 미국과 서구유럽이 중심이 된 시장주의는 지난 반세기 동안 세계가 눈부신 경제적 발전을 할 수 있는 계기를 마련했다는 측면에서 큰 공헌이 있었다. 그러나 빠른 경제성장에 따른 소득불평등문제, 시장에 집중된 정책과 환경오염 등의 문제를 양상하기도 하였다. 그리고 글로벌 금융위기를 통해서 시장질서만으로는 이러한 문제를 근본적으로 해결하는 데는 한계가 있음을 전 세계가 인정하였다. 즉, 글로벌 금융위기는 시장주의의 한계를 극복하고 다른 대안을 제시하고자 하는 노력을 이끌어 내는 도화선으로서의 역할을 하게 된 것이다.

1) 본고는 김지윤·이상준, “임팩트투자 및 DIB 논의와 시사점(2014)”의 내용을 수정·요약한 것이다.

시장중심의 경제시스템은 투자영역에서도 동일하게 적용되는데, 투자자 부의 극대화만을 추구하는 투자방식은 투자자의 소득을 높일 수 있는 좋은 방법이지만, 이러한 투자방식이 사회전체를 보다 좋은 방향으로 발전시킨다고 볼 수는 없다. 따라서 최근에는 글로벌 금융위기 통한 시장중심의 경제시스템의 한계를 반성하고 투자자의 이익(수익률)과 사회적 가치(공익)를 동시에 추구하고자 하는 관심과 방안들이 더욱 주목받고 있다.

이러한 측면에서 임팩트투자(Impact Investment)는 재무적 이익과 사회적 성과를 동시에 추구하고자 하는 노력의 일환이다. 임팩트투자는 지금까지의 시장중심의 경제 질서에서 추구해 온 이익극대화보다 재무적 이익과 사회적 가치 사이의 적절한 균형을 찾고자 하는 한발 더 나아간 투자방식이다. 전통적인 재무 분야에서 다양한 투자안을 결정하는 최종목표는 기업이익 극대화 또는 주주이익 극대화이다. 그러나 임팩트투자는 이러한 투자안의 결정방식에 사회적 성과라는 무형의 가치를 고려해야 한다고 주장하는 것이다.²⁾

최근 10년간 임팩트투자에 대한 논의가 국제사회·국제적인 투자은행 및 민간기업 등을 중심으로 활발히 진행 중에 있다. 그러나 임팩트투자에 대한 사회적 합의가 이루어진 것은 아니며, 그 개념적 정의는 임팩트투자를 수행하는 기관 또는 기업마다 차이를 보이기도 한다. 그럼에도 불구하고 임팩트투자는 ‘재무적 이익과 사회적 성과를 동시에 추구하고자 하는 투자방식’이라는 데에는 일정한 암묵적 합의가 있다는 것을 알 수 있다.³⁾

임팩트투자는 일반적인 사회적투자보다 더욱 적극적인 차원에서 사회에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 투자방식으로 받아들여지고 있다. 따라서 임팩트투자는 사회적

2) 물론, 선진국과 개발도상국에서의 임팩트투자를 위한 투자영역과 그에 따른 수익률구조는 서로 다를 것이다. 임팩트투자자들은 투자안에 대한 위험성향, 목표수익률 그리고 추구하고자 하는 가치(사회적 성과)에 따라 투자의사결정을 실시할 것이고 이에 따라 다양한 형태로의 투자양상이 나타날 수 있다.

3) 영국 DFID의 경우에는 사회적투자와 임팩트투자를 동의어로 사용하기도 한다. 이것은 사회적투자 또는 임팩트투자라는 개념적 차이보다는 투자대상을 통해서 얻을 수 있는 긍정적인 영향은 동일하다고 보는 차원에서는 그 용어의 미묘한 차이를 구분하는 것은 큰 실익이 없을 것이다.

공공선을 목표로 하는 비영리법인, 민간기업 및 개인까지도 투자대상으로 삼을 수 있다. 임팩트투자는 △금융지원, △민간기업 및 사회적기업지원, △사회복지정책 및 사회인프라사업 등 매우 다양한 영역을 투자대상으로 삼을 수 있다.

〈그림 1〉은 여러 투자방식의 차이를 비교한 것이다. 전통적인 사회 공헌적 관점에서 사회적 가치를 최우선으로 하는 투자방식인 Charities는 대부분 자금이 무상(Grant)이라는 관점에서 접근한다. 따라서 투자수익률보다는 사회적으로 긍정적인 가치창출에 중점을 둔다. 이 같은 투자방식은 사회적 성과를 도출할 순 있지만 이 투자의 지속가능성은 매우 낮다는 단점을 가지고 있다. 반면에 재무적 이익을 우선적으로 추구하는 입장에서는 충분한 재무적 성과를 기대하는 Traditional business와 같은 투자방식이 존재한다. 이 투자방식은 시장중심적인 접근으로 사회적 성과에 관심과 비중이 상대적으로 낮을 수밖에 없다. 전술한 두 가지의 방식을 혼합한 임팩트투자는 사회적 성과와 기업투자자들이 중요하게 여기는 재무적 이익을 모두 만족하는 형태를 보인다. 그리고 이러한 임팩트투자 영역은 다시 세분화 시킬 수 있다는 것을 〈그림 1〉에서 확인할 수 있다.

2013년 세계경제포럼(world economic forum)에서 임팩트투자는 새로운 투자방식으로서 상당한 비중을 갖고 논의가 진행되었고, 골드만삭스(Goldman Sachs), 모건스탠리(Morgan Stanley)등의 투자은행들도 적극적으로 투자를 수행하고 있는 추세이다. 최근에는 영국을 중심으로 G8 국가들은 「Social Impact Investment Forum」을 구성하여 사회적으로 지속가능하고 개발협력분야에서 임팩트투자가 가능하게 하는 협업체계를 구축하여 임팩트 투자를 가능하게 하는 투자환경 조성에 노력을 기울이고 있다.

제I장

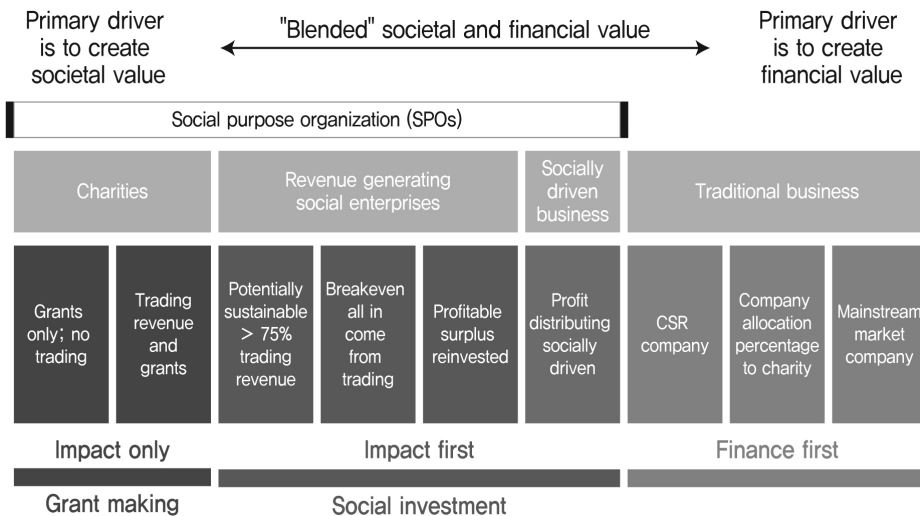
제II장

개발
협력
이슈

제III장

제IV장

<그림 1> 투자의 종류와 개념



출처: OECD, 2014

임팩트투자는 개발협력에서 새롭게 강조되고 있는 투자방식이다. 임팩트투자의 중요성을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 개발재원의 한계가 드러나면서 민간재원과의 조화가 강조되고 있다. 국제사회는 2015년으로 마무리되는 새천년개발목표(MDGs)에 대한 성과와 한계를 지적하고 Post-2015체제를 준비하고 있다. 특히, Post-2015체제에서 민관파트너십(Public-Private Partnership, PPP)을 통한 개발재원 확충문제가 강조되고 있는 추세이다. 따라서 공공자금과 민간자금이 결합되고 이러한 자금을 개발도상국의 경제·사회발전에 투자돼 재무적 이익과 사회적 성과를 동시에 창출하기 위한 투자방식과 사업아이디어가 제안되고 있다. 둘째, 개발협력 주체에 대한 인식이 바뀌고 있다. 전통적 개발협력의 주요 주체는 공여국 및 다자기구와 수원국 정부 등이었다. 그러나 최근에는 각종 시민단체, 민간기업(연금사 및 보험회사 포함)과 사회적기업 및 투자펀드 등 매우 다양한 형태로 개발협력의 주체가 증가하였다. 이와 같이 개발협력의 다양화와 이해관계가 복잡해짐에 따라 개발협력 참여자들의 상충되는 목표를 충족시킬 수 있는 방안으로 떠 오른 것이 임팩트투자이다. 임팩트투자를 통하여 민간과 공공부문의 이해상충이 발생하는 개발목표를 동시에 충족시킬 수 있다. 셋째, 수원국의 지속가능한 경제·사회발전에 대한 중요성이 증가하고 있다. 과거의 전통적인 개발협력에서는 수원국의 필요보다는 공여국이 자금과 정책 공급자

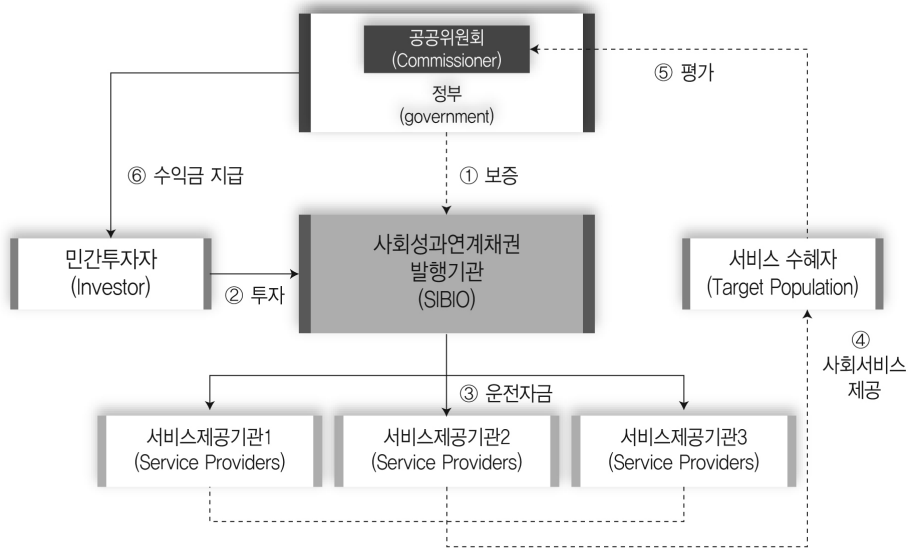
로서의 역할이 중심이었다. 그러나 대부분의 수원국에서는 공여국의 원조가 중단되면 개선되었던 많은 지표들이 다시금 원조이전으로 회귀하거나, 그 효과가 급감하는 것이 목격되었다. 결국, 수원국의 경제·사회발전이 지속적으로 일어나기 위해서는 수원국의 경제생태계 구축이 무엇보다 중요하다는 인식이 확산되기 시작한 것이다. 따라서 임팩트투자는 수원국의 경제·사회적 이익을 창출할 수 있는 비즈니스모델에 투자함으로써 수원국의 경제생태계 조성에 기여하고, 더 나아가 일자리창출과 소득증가를 통한 경제성장에도 도움을 줄 수 있다.

2. 임팩트투자로서의 개발성과연계채권(DIB)⁴⁾

개발성과연계채권(Development Impact Bond, DIB)을 이해하기에 앞서 DIB를 구성할 수 있는 모델이 되었던 사회성과연계채권(Social Impact Bond, SIB)에 대한 구조를 간단히 설명하고자 한다. SIB는 정부가 사회문제 해결을 위한 공공사업의 성과목표를 민간의 전문사업자와 약정하고, 사회적 성과목표가 달성된 경우에만 약정한 원금과 수익을 사후적으로 지급할 것을 약속하는 계약의 한 형태이다. <그림 2>는 SIB의 구조를 대략적으로 도식화 한 것이다. 정부는 SIB의 발행기관과 성과달성에 따른 원금과 수익보장에 대한 계약을 체결한다(①번). 그 후, SIB발행기관은 SIB 대상사업에 투자할 수 민간투자자로부터 투자를 유치한다(②번). 모아진 투자금은 일종의 공모(사모)펀드와 유사한 성격을 지니게 되는데, 이 펀드를 기반으로 공공사업을 수행할 서비스기관을 선정하고 이 기관들에게 운영자금을 제공한다(③번). 서비스기관은 공공사업을 실질적으로 수행하는 주체로서 공공사업의 수혜자들에게 공공서비스를 제공하고(④번), 사전에 협의한 성과달성 정도를 외부 평가기관으로부터 평가받는다(⑤번). 그리고 평가결과는 정부와 민간투자자에게 통보되고 민간투자자는 성과달성 여부에 따라서 사전에 약정한 원금과 수익을 분배받게 된다(⑥번).

4) DIB에 대한 보다 자세한 내용은 김지윤·이상준(2014)을 참고하길 바란다.

<그림 2> SIB의 구조



출처: 조영복 외, 2013

<표 1>은 전통적인 투자안의 자금조달과 SIB와의 차이를 비교한 것이다. 전통적 투자방식인 지분투자의 경우에는 그 투자위험이 다른 금융상품보다 상대적으로 높기 때문에, 운용의 안정성을 중요시 여기는 연금 및 기금, 보험사 등에서 작은 비중으로만 투자하는 형태를 보인다. 반면에 채권은 투자위험이 낮고, 원금보장이 가능하므로 연금 및 보험사 등의 투자포트폴리오에서 상대적으로 높은 투자 비중을 차지한다. SIB는 이와 같은 지분투자 및 채권투자의 특징을 동시에 만족하는 새로운 자금조달 방식으로 볼 수 있다.

SIB는 정부가 사업성과를 담보로 채권투자보다는 상대적으로 높은 수익률을 보장한다. 그리고 경우에 따라서는 원금의 일부까지도 보장하고 있기 때문에 지분투자보다는 상대적으로 투자위험은 낮은 편이다. 또한, 성과에 따른 수익률도 평균 10% 이상을 상회하는 것으로 나타나고 있어 우리나라 국고채 투자에 따른 최근 평균 수익률 2.5~2.6% 수준보다도 높은 수익률을 보이고 있다. 그러나 우리나라에서는 사회투자시장이 활성화되지 못하고, SIB 역시 초기 단계에 따라 투자할 수 있는 기회 또한 매우 적다. 따라서 만약, 본격적으로 SIB에 대한 투자가 일어난다면 재무적 이익

과 사회적 성과를 동시에 달성할 수 있는 새로운 투자대안으로서의 가능성은 충분히 존재한다.

<표 1> 전통적 자금조달방식과 SIB의 구조 비교

구분	전통적 자금조달 방식		SIB
	Equity(지분)	Debt(채권)	
투자주체	펀드운용사, 연기금, 일반투자자,	연기금, 금융·보험회사 등	펀드운용사, 연기금, 금융·보험사, 투자은행 등
투자 위험	높음	낮음	중간
목표수익률	높음	낮음	높음
원금보장여부	없음	있음	일부 있음

출처: 김지윤·이상준, 2014

DIB는 SIB에서 시작된 개념으로 SIB에서의 정부역할이 원조 공여기관으로, 사업 대상지와 사업목적이 자국의 공공사업과 사회문제 해결에서 개발도상국의 경제·사회 발전과 빈곤감소로 전환된 것이 DIB이다. 즉, 개발도상국의 경제·사회발전과 빈곤 감소에 기여하는 사업에 민간투자자들이 투자하고 사업 종료 후 당초 목표했던 개발 성과를 달성하는 경우에 원조기관에서 원금과 수익을 보전해주는 형태가 DIB이다.

DIB도 SIB와 동일하게 영국에서 추진되기 시작하였으며, 현재 미국, World Bank 등 주요 공여기관에서 6개의 시범사업이 기획단계에 있다. DIB는 SIB가 점차 성과를 내기 시작하자 이러한 사업방식을 개발도상국에게도 동일하게 적용할 수 있겠다는 아이디어에서 시작되었으며, SIB의 추진 경험에 힘입어 비교적 빠른 속도로 논의가 가속화되고 있다.

DIB 추진 목적은 SIB와 유사하나 SIB가 정부 예산의 효율적인 운용에 초점을 둔다면, DIB는 원조자금으로 운영되기 때문에 예산절감의 목적보다는 사업의 성과 제고에 초점을 둔 것이라고 할 수 있다. 또한, 사업 수행과 관련한 위험이 높은 개발도상국에서의 사업이라는 점을 고려할 경우, DIB를 통해서 사업 위험을 민간부문과 분

제 I 장

제 II 장

개발협력이슈

제 III 장

제 IV 장

담하고 다양하고 혁신적인 사업 운영방식을 발굴해내기 위한 목적도 크다(CGD and Social Finance, 2013).

DIB사업 발굴·정보공유·추진방식이나 경험공유 등은 Center for Global Development(CGD)를 중심으로 논의되고 있으며, CGD는 영국의 DFID(Department for International Development), 미국의 USAID 등 주요 공여기관 및 DIB 사업을 기획하는 중간기관들의 대표자들로 구성된 DIB작업반(DIB working group)을 운영하면서 DIB 관련 정보 및 사례 공유, DIB 연구 보고서 생산, Outcome Fund 등 관련 이니셔티브 설립 계획도 지속적으로 추진하고 있다.

3. DIB 사례와 추진현황

DIB사업은 현재 6개의 시범사업이 추진되고 있다. 그러나 이 6개의 시범사업은 모두 타당성조사 또는 기획단계로 있다. 6개의 시범사업은 △우간다 로디지안 수면병 감소사업, △스와질랜드 HIV와 결핵의 항레트로바이러스 치료, △파키스탄 저비용 사립학교 △우간다 중등교육 질 제고, △SME 파이프라인 개발 및 가치 창출△에너지 효율성 제고 등 다양한 분야에서 시행 중이며, DIB 작업반에 포함된 다양한 기관의 파트너십을 통해 추진되고 있다.

영국 DFID는 성과에 기반을 둔 접근법(result-based approach) 및 예산의 효과성 제고 차원에서 적극적으로 DIB의 여러 가지 가능성을 연구 및 시도 중에 있다. DFID는 DIB작업반에 참여하고 있으며, 다수의 시범사업의 발굴, 타당성조사 등 준비단계에 소요되는 예산을 지원하고 있다.

DFID가 DIB를 시작하는 중요한 이유로는 성과에 기반을 둔 사업 추진과 DIB 투자와 관련된 생태계 조성을 위해서이다. DFID는 DIB를 통해 사회적금융(social finance)시장을 육성하고자 하며, 미국과 호주도 유사한 이유로 DIB를 적극 추진 중이다. 이처럼 사회적투자의 생태계 조성을 위해서 가장 중요한 것은 관련 투자시장 활성화를 위한 구체적 방법 모색이다. DIB사업별로 개별 투자자를 모집하는 것만으로는 상당한 비용이 발생될 수 있으므로, DFID는 DIB 투자정보를 공유함으로써, 정보의 효율적인 공유와 투자생태계 구성에 기여하는 것에 중점을 두고 있다.

DIFD의 DIB 담당부서는 Innovation Hub이며, 이곳에서는 DIB뿐만 아니라 사회적투자(social investment)와 지분투자, 보증, 중소기업 육성지원과 회사설립 등의 혁신적인 방식의 PPP사업을 추진 중에 있다. Innovation Hub은 최근에 4명의 직원으로 구성되었으며, DIB 추진을 위해 금융전문가를 신규로 채용하기도 하였다. Innovation Hub은 현재 추진 중인 6개 DIB 사업에 직·간접적으로 관여해 있으며, 사업 선정, DIB 펀드 조성방안 구상, 사업기획 및 타당성조사 관련 예산지원 등 DIB 사업 기획의 핵심적인 사항들만 담당하고 있으며, 실제 사업 운영 및 세부 기획은 Social Finance 등 중간기관에게 의뢰하고 있다. DFID는 DIB사업이 세계적으로 초기단계에 있어, 초기에 사업 추진에 필요한 인프라를 구축하는 행정비용은 상당히 높다고 설명하였다. 현재까지는 DIB사업을 운영하기 위해서 새로운 관련 법규를 수립하지는 않고 기존의 사업 추진 틀에서 수행하고 있는 것으로 조사되었다.

Innovation Hub의 DIB사업 추진을 위한 예산 편성과 관련해서도 DFID의 예산집행 절차가 비교적 융통성 있게 구비되어 있어 예산 활용의 제약이 크지 않다. 영국정부의 예산승인 주기는 3년 단위로 이루어지기 때문에 상대적으로 KOICA보다는 사업추진기간에 있어서 예산 제약을 덜 받는 것이다. 그러나 DFID는 지금의 예산승인 주기가 5년 이상이 필요로 하는 DIB사업에는 적합하지 않아 DIB사업을 본격 추진 후에는 좀 더 탄력적인 예산운영을 위해 DIB Outcome Fund 등을 구성할 계획이다.

DFID의 관계자는 DIB 추진과정에서의 가장 어려운 점이 전문성이 있는 평가기관을 선정하는 점이라고 밝히고 있다. 평가기관으로는 학계나 컨설팅 기관 등도 가능하나 일반적으로 컨설팅 기관은 국제개발협력에 대한 전문성이 부족해 현재 DFID는 J-PAL⁵⁾에 DIB사업을 의뢰한 상황이다. DFID는 현재 Social Finance등과 협력하여 DIB Outcome Fund 설립을 구상중이며, 2014년 6월부터 Outcome Fund 구상을 위한 본격적인 작업을 시작하였다. DFID는 Outcome Fund를 통해 DIB에 대한 다른 공여국의 참여를 독려하고 DIB사업 공모, 사업 타당성조사, 기획 비용 지원 및 실제 DIB사업 추진을 위한 예산 등을 마련할 예정이다. DIB Outcome Fund는 DIB작업반에서 제안된 것으로 현재 영국이 주도적으로 추진 중이며, 미국, 스웨덴, 독일 등이 관심을 보이고 있다.

5) J-PAL은 2003년 미국 MIT대학의 경제학과와 부설연구소로 설립되었으며, 특히 개발협력분야의 사업평가를 전문으로 수행하는 기관이다.

II. DIB도입과 도전 과제

1. 국내 사회투자환경 조성과 인식 제고

세계적으로도 사회적투자(임팩트투자)에 대해 오랜 전통을 갖고 있는 나라는 영국이다. 영국은 2차 세계 대전 이후부터 전통적인 복지국가론의 한계를 극복하기 위한 대안으로써 제3섹터 육성에 큰 관심을 보여 왔다. 여기서 말하는 제3섹터란 사회적·환경적·문화적 목적을 이루기 위해서 잉여자본을 재투자하는 가치 중심적 비정부조직을 의미한다(김갑래·박수연, 2013). 영국의 이 같은 정책기조는 일찍이 사회적기업의 육성, 벤처캐피탈 등 공공의 이익을 달성하기 위한 노력으로 나타났다. 또한, 영국의 사회투자환경은 SIB와 DIB 등을 추진할 수 있는 동력을 제공하고 있다고 해도 과언은 아니다. <그림 3>은 영국의 사회적 투자시장 육성정책을 나타낸 것이다.

〈그림 3〉 영국의 사회적 투자시장 육성정책



출처: HM Treasury, 2014

〈그림 3〉에서 사회투자시장의 자금공급을 확대하기 위해서 영국정부 Big Society Capital을 설립하고 사회적투자자 기반 확대를 위한 지원, 사회적 투자 글로벌 허브로서의 기능강화 등을 통해 임팩트투자를 활성화하는데 그 목적이 있다. 사회투자환경 개선을 위해서 각종 규제를 완화하고 사회적투자에 대한 세제혜택을 제공하고 있다. 또한, 사회적 투자시장 수요 증대를 위해 “사회적 인큐베이터펀드(Social Incubator Fund)”와 “투자·계약준비펀드(Investment and Contract Readiness Fund)”를 조성 및 사회성과연계채권 발행의 활성화 등 사회적 기업의 투자기회 확대에 주력하고 있다(김갑래·박수연, 2013)

영국의 사회투자시장 육성정책은 연기금, 민간투자은행, 민간기업 및 개인투자자들이 사회적 문제에 대한 인식을 함께하고 이를 변화시키기 위한 도구로써 투자를 유인한다는 측면에서 의의가 있다. 더군다나 DIB와 같이 자국의 사회문제 해결이 아닌 개발도상국의 경제·사회발전을 위한 사회적투자를 수행한다는 사실만으로도 투자자들은 재무적 이익과 사회적 성과를 동시에 추구하고자 하는 동기가 유발된다. 물론, 영국도 DIB와 관련한 구체적인 투자시장이 아직까지 활발한 편은 아니다. 그러나 DFID의 Innovative Hub에서는 영국의 사회투자환경을 중심으로 새로운 DIB투자시장의 생태계 조성을 위한 사전작업을 이미 시작했기 때문에 조만간에는 영국의 DIB투자시장은 사회투자시장의 또 다른 투자처로서의 역할도 분명히 할 것으로 전망된다.

우리나라의 사회투자시장은 영국과 비교했을 때 매우 그 수준은 매우 척박하다. 현재 우리나라에서는 사회적투자를 관장하는 정부부처 혹은 정부기관이 부재한 상황이다.⁶⁾ 또한, 범정부차원에서의 사회투자시장에 대한 로드맵도 존재하는 것이 없다. 우리나라에서는 사회적투자시장이 형성돼 있지 못하고, 사회적기업 등 다양한 사회투자형태에 대한 이해와 연구도 부족한 실정이다. 하지만 우리나라의 사회투자시장 환경이 초보적인 수준임에도 불구하고 사회적 경제(Social Economy)에 대한 관심이 증가하고 있는 것 또한 사실이다. 최근 서울시는 사회투자기금을 조성하고 그 기금규모를 1,000억 수준으로 설정하였다(市 500억 원, 민간 500억 원). 서울시는 이 기금을 통해서 △사회적배려기업 융자사업, △중간지원기관 협력사업, △소셜임팩트 본드사업, △소셜하우징사업융자사업, △사회적가치평가프로그램 등 사회적투자의 영역을 확대하고 있다(서울시, 2013). 또한, 한국사회적기업진흥원을 중심으로 사회적기업 지원 사업을 보다 확대하고자 하는 노력을 기울이고 있다.

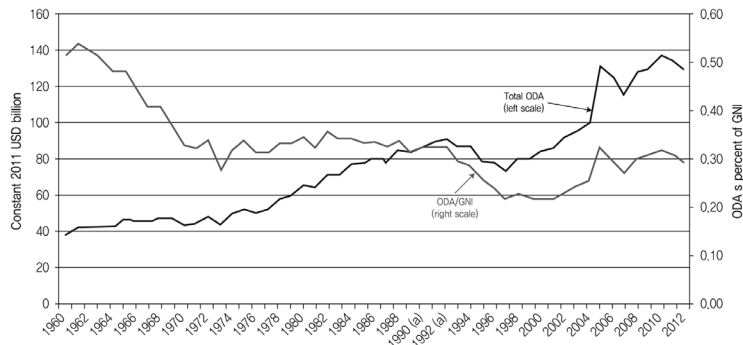
6) 본고에서 말하는 사회적 투자환경에는 사회적책임투자의 개념은 포함하지 않는다. 일반적으로 사회적책임투자는 임팩트투자나 SIB, DIB 등과 동시에 논의의 대상으로 삼고 있지 않다. 본 저자는 사회적책임투자는 기업가치의 극대화와 지속가능성을 염두해 둔 투자전략 중의 하나로 간주하기 때문에 논외로 하였음을 밝힌다. 또한 우리나라는 정부 차원에서 한국사회적기업진흥원을 출범시켜서 사회적기업인증 및 지원·사회적기업가 육성 등 정책지원을 하고 있으나 사회투자시장과 관련한 사업은 없는 실정이다.

영국의 사례에서도 알 수 있듯이, 사회적투자로서 DIB는 개발협력분야에서 민간투자자들의 참여를 높일 수 있고 이를 통해 공여국의 사회적투자 생태계 조성을 가능하게 한다는 점에서 우리나라에 주는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 사회투자시장 육성과 개발협력사업을 동시에 추구할 수 있는 기금조성이 필요하다. 서울시의 사회투자기금의 서울시와 민간의 일대일의 비율도 기금을 조성하고 이를 임팩트가 나타나는 영역에 투자하고 있다. 이와 같은 안정적인 기금의 조성은 사회적투자를 수행하는 있어서 단기투자보다 장기투자를 할 수 있는 유인이 존재하며, 이를 통해 사회변화를 이끌어 낼 수 있다는데 있다.⁷⁾ 따라서 개발협력사업에서 사회적투자를 통한 개발도상국의 임팩트가 나타나기 위해서는 안정적인 기금조성은 필수적이다.

둘째, 사회적투자자에 대한 인식제고가 필요하다. 전통적인 개발협력사업은 공여국에서 수원국으로 대부분의 자원이 무상으로 공급되는 형태를 보였다. 하지만 글로벌 금융위기와 유럽 국가들의 재정위기, 장기침체와 만성적인 글로벌 임밸런스(Global Imbalance)등 세계적인 경제위기는 전통 공여국의 무상원조에 대한 지원을 지속적으로 증가시키는 데에 큰 제약요인으로 작용하였고, 전세계 ODA의 지속적인 성장세는 둔화되기 시작하였다(그림 4 참고). 이와 같은 개발재원의 한계는 민관파트너십에 대한 관심으로 나타나기 시작하였다. 향후 개발협력사업은 공여국(또는 국제기구)의 예산만으로 이루어지는 것이 아니라 보다 다양한 이해관계자(연기금, 투자은행, 민간기업, 시민사회 등)들이 참여하는 방식으로 변화될 것이다. 따라서 사회적투자의 방식을 이해하고 개발협력사업에서의 적용과 관련한 적극적인 노력이 필요할 것이다.

7) 이는 국제사회에서는 통용되는 인내자본(patient capital)이라는 개념으로도 설명이 가능하다. 즉, 사회적투자(또는 임팩트투자)를 통해 긍정적인 효과를 거두기 위해서는 투자회수에 대한 시간적 비용을 감당을 해야 한다. 인내자본은 투자안의 효율성을 추구하는 전통적 투자방식보다는 투자금의 회수를 보다 장기적인 관점에서 다루고 단기적인 투자이익을 지양하는 것을 의미한다.

<그림 4> 전 세계 ODA금액 및 ODA/GNI비율 추이



출처: Development Initiatives, 2013

BOX 1. DFID Impact Fund

개발도상국의 빈곤층은 지속가능한 일자리를 얻는 것 어렵다. 일자리의 부족은 소득창출의 부족으로 나타나고 이는 결국에서는 빈곤층에서 벗어날 수 있는 기회조차 주어지지 못함을 의미한다. 개발도상국에서 일자리가 부족한 주요 원인은 바로 일자리의 공급이 매우 적다는 데에 기인한다. 따라서 공여국들은 수원국의 빈곤층들에게 일자리를 제공할 수 있는 기업들을 지원함으로써 수원국 기업이 자생적으로 비즈니스 생태계를 구축하고 이를 통해서 기업성과 일자리창출 더 나아가 경제성장이 이루어질 수 있는 순환 구조를 만드는 것이 무엇보다 중요하다.

이와 같이 DFID는 개발도상국의 비즈니스 생태계에 주목하고, 개발도상국의 빈곤층과 관련한 다양한 비즈니스모델을 갖고 있는 기업들을 지원하는 프로그램을 운영하고자 DFID Impact Fund를 조성 중에 있다. 이 DFID Impact Fund는 사하라이남 아프리카와 동남아시아의 임팩트투자시장을 조성하고 이를 통한 빈곤감소와 금융지속성을 유지시키는 노력을 기울이고 있다. DFID Impact Fund는 2012년에 처음으로 펀드조성을 실시하였으며 약 13년간 총 2,800억 원 수준의 펀드를 조성하여 임팩트투자를 수행하고자 하는 계획을 가지고 있다.

DFID Impact Fund가 임팩트투자로서의 가치를 지니기 위해서는 투자된 기업에서 긍정적인 임팩트가 창출되도록 장기적인 관점에서 투자가 이루어져야 하는데 이것을 patient capital(인내자본)이라고 한다. 이를 담당하는 것이 바로 DFID의 투자전문회사인 CDC(Commonwealth Development Corporation)이다.

DFID Impact Fund의 최초 투자대상은 Novastar Venture 회사이다. DFID의 투자가 촉매제가 되어서 민간자금(J.P. Morgan이 \$5m, 민간투자자가 \$4.3m이 추가로 투입되면서 비즈니스 모델을 케냐에 정착시키는데 성공하였다. Novastar는 케냐지역의 빈곤층을 상대로 250개 이상의 학교를 짓고, 3,000명 이상을 고용하는 등 긍정적인 임팩트를 창출하고 있다.

출처: 김지윤 · 이상준, 2014

제 I 장

제 II 장

개발
협력
이슈

제 III 장

제 IV 장

2. 전문기관 및 전문 인력 육성

DIB사업은 다른 개발협력사업과 마찬가지로 기획·수행·평가의 각 단계를 거친다. 그리고 이 각 단계에서는 인력이 요구된다. 우리나라의 개발협력사업 역사가 다른 선진공여국보다 짧고 원조규모 또한 미비한 수준이다. 특히, DIB사업을 진행하는데 있어서 가장 핵심적인 요소로 꼽히고 있는 분야는 평가단계이다. DIB사업을 기획·수행하는 전문기관 및 인력은 KOICA, 비영리단체 및 시민사회 등의 개발협력 경험을 활용할 수 있다. 그러나 DIB사업의 평가와 관련한 것은 기존의 개발협력사업 방식과는 다른 접근이 필요하다. DIB사업은 임팩트투자의 구체적인 투자방식으로 개발도상국에 긍정적이고 장기적인 영향의 정도(magnitude)를 측정하는 것이 핵심인데, 이러한 임팩트평가를 하는 것은 상당히 높은 수준의 이론과 경험이 요구된다.

영국의 경우에도 임팩트투자에 대한 논의가 활성화되기 시작하면서 임팩트투자에 따른 결과를 객관적으로 평가 및 측정하기 위한 단체들이 등장하기 시작하였다. 이러한 단체들은 임팩트투자자간의 네트워크를 이루고 평가에 대한 가이드라인을 제공하고 있다.

<표 2> 주요 임팩트투자 네트워크

-
- **The Global Impact Investing Network(GIIN)**
 - 임팩트 투자의 효율성 증진을 위해서 록펠러재단과 J.P.Morgan의 재정적 지원 하에 설립된 비영리기관
 - 세계적으로 임팩트투자 산업의 발전을 위한 인프라구축 및 교육과 연구를 포함한 활동 수행
-
- **Investor's Circle/SJF Institute**
 - 지속가능한 경제로의 이행 촉구를 위하여 인내자본(patient capital)을 활용하는 엔젤투자자, 기금 벤처캐피탈 및 패밀리 오피스 등 150명 이상의 투자자간 네트워크
-
- **Social Venture Network(SVN)**
 - 각 산업 리더들과 사회적 기업가가 공정하고 지속가능한 경제생태계를 구축하는 시장 관행을 확대시키는 것을 목적으로 하는 네트워크
 - 임팩트가 높은 산업의 리더들 간 일대일 상호관계를 구축하고 적극적인 협업에 중점을 둬.
-

출처: 노희진 외, 2013

임팩트평가는 기존의 개발협력사업 수행 후의 사업단위별 평가를 넘어서서, 특정한 개발협력사업이 개발도상국의 지역 또는 국가적 차원에 미친 영향력을 평가하는 광범위한 작업이다. 그러나 안타깝게도 우리나라는 다양한 개발협력사업의 중·장기적 영향평가를 수행할 수 있는 전문기관과 인력이 전무한 실정이다. 따라서 우리나라가 DIB사업을 비롯한 다양한 형태의 임팩트투자를 활성화시키기 위해서는 이를 위한 기획·수행·임팩트평가 전문기관과 인력양성에 관심과 투자가 필요하다.

3. DIB를 통한 개발협력사업의 다양화

2013년 기준으로 우리나라의 무상원조와 유상원조의 비중이 각각 62%(800백만 달러)와 38%(499백만 달러)로 OECD DAC회원국의 무상원조 평균 85%보다 낮은 수치를 보이고 있다. 이처럼 상대적으로 낮은 우리나라의 무상원조의 비중을 DAC회원국들은 무상원조의 비중을 더욱 늘려야 할 것을 동료검토(peer review)에서도 밝히고 있다. 결국 우리나라는 개발협력사업을 위한 ODA예산규모에서 무상원조의 비중을 늘려야 하는 재정적 압박에 직면해 있는데, 이를 해결할 수 있는 여러 대안 중의 하나로 DIB사업이 될 수 있다.

DIB사업은 민간자금시장에서 조달한 자금을 개발도상국의 경제성장과 빈곤·교육·보건 등의 개발협력사업에 활용하고, 각 사업에 따른 임팩트를 측정하여 그 임팩트 달성 정도에 따라서 사후적으로 민간자금이 투입한 원금과 일정한 수익을 돌려주는 형태이다. 즉, 개발도상국 입장에서는 자금의 선집행이 아니라, 사업종료 후 성과에 따른 자금을 집행하기 때문에, 자금을 집행하는 데 있어서 사업기간의 및 자금투입 시점의 조정을 통해 융통성 있는 예산집행이 가능해진다. 따라서 공여국은 한정된 자금으로 더욱 다양한 개발협력사업을 수행할 수 있는 계기를 마련할 수 있고 개발협력사업에 따른 위험을 민간과 공유함에 따라 예측하기 어려운 사업위험도 줄일 수 효과를 거둘 수 있다.

제 I 장

제 II 장

개발
협력
이슈

제 III 장

제 IV 장

참고문헌

- 김갑래 · 박수연, 「영국의 사회적 투자시장 육성정책의 시사점」, 2013, 자본시장연구원
- 김지윤 · 이상준, 「임팩트투자 및 DIB 논의와 시사점」, 2014, 한국국제협력단
- 노희진 외, 「임팩트투자의 성과와 과제」, 2013, 자본시장연구원
- 서울특별시, 사회투자기금 추진현황 및 2014년 사업계획(안), 2013, 서울시 경제진흥실
- 조영복 외, 「서울시 SIB 발행을 위한 사회적 가치평가 사례와 기타 준비사항에 관한 연구」, 2013, 사회적기업연구원
- CGD and Social Finance, 「Investing in Social Outcomes: Development Impact Bonds」, DIB working group report, 2013, Center for Global Development
- HM Treasury, 「Growing the social investment market: 2014 progress update」, 2103, UK government
- Development Initiatives, 「Investments to end poverty: Real money, real choices, real lives」, 2013, Development Initiatives Ltd