개도국 민간부문 개발을 위한 혼합금융의 현황 및 시사점

(2021. 1.)

경협총괄부 정책연구소팀

OECD는 '20. 11월 지속가능개발목표(SDGs)를 달성하기 위한 부족재원이 연간 2.5조 달러에서 코로나19 팬데믹의 영향으로 연간 4.2조 달러까지 증가한 것으로 예측하였다. 이에 대한 대응방안으로 OECD를 비롯한 국제사회에서는 공적 개발자금을 활용하여 민간재원의 유입을 유도하는 혼합금융에 대한 논의를 활발하게 진행하고 있다. 그러나 높은 관심과는 달리 혼합금융 규모는 관련 기관들의 제한적 자금, 리스크 회피 경향 등으로 인해 여전히 낮은 수준인 것으로 추정된다. 따라서 본 보고서에서는 OECD, Convergence 등 주요 기관의 자료를 바탕으로 구체적인 혼합금융 현황 및 사례를 살펴보고 우리나라에 주는 시사점을 제시해보고자 한다.

1. 배경 및 정의

□ **(배경)** '15년 채택된 UN의 지속가능개발목표(SDGs) 실현을 위해 공적자금 外 추가적인 재원 필요성이 대두되었으며, 그 방안 중 하나로 혼합금융(Blended Finance)에 대한 관심 부상

○ 논의 당시 UNCTAD는 '30년까지 SDGs 달성을 위해서 연간 2.5조 달러가 부족한 것으로 예측

○ 그러나 '20년 코로나19 팬데믹의 영향으로 SDGs 달성을 위한 부족금액은 연간 2.5조 달러에서 4.2조 달러로 확대될 것으로 전망되어(OECD, 2020), 제한된 공적자금의 효율적, 효과적 활용이 더욱 강조되고 있는 상황

□ **(정의)** 혼합금융에 대한 통일된 정의는 없으나, 각 기관마다 혼합금융에 대한 기본적인 개념은 동일

○ 대표적으로 OECD DAC는 개도국의 **지속가능한 발전 및 개발효과 극대화(Impact)**를 목적으로, 개발금융을 전략적으로 활용하여 민간재원 등 **추가적인 재원을 동원(Leverage)**하는 것으로 정의

- 이 때 양허성 자금의 역할은 **시장을 왜곡하지 않는 수준에서** 위험-수익 구조를 개선함으로써 상업자금(공공, 민간)의 개도국 시장유입을 유도**(자발적 시장참여를 위한 위험조정 수익 존재, Returns)**하고, 장기적으로는 수원국 내 투자환경 개선에 기여하는 것

<주요 기관의 혼합금융에 대한 정의>

Definitions of Blended Finance

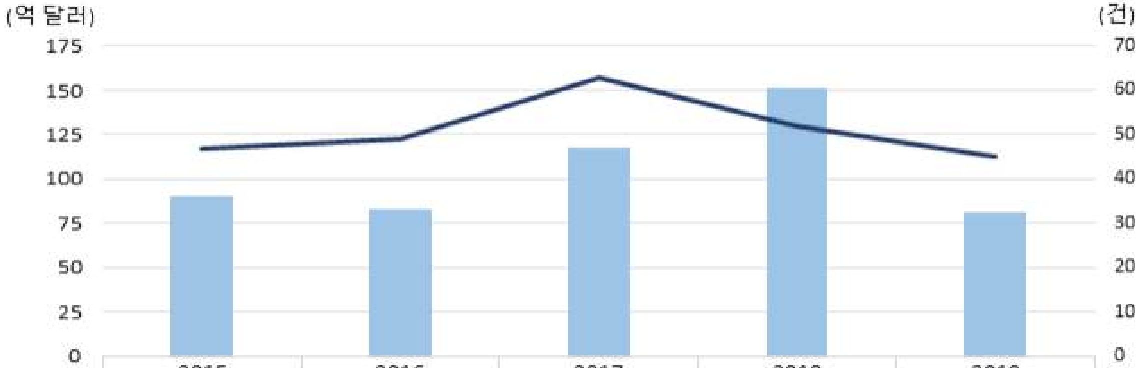
Financing that combines concessional public finance with non-concessional private finance and expertise from the public and private sector	*The strategic use of development finance for the mobilisation of additional finance towards the SDGs in developing countries*	*Combining concessional finance from donors or third parties alongside DFIs' normal own-account finance and/or commercial finance from other investors, to develop private-sector markets, address the SDGs, and mobilise private resources*
The Addis Ababa Action Agenda	**OECD-DAC**	**DFI Working Group**

자료: International Development Finance Club(2019).

2. 현황(Convergence[1]), 2020)

□ **(규모)** '15년부터 '19년까지 혼합금융 거래는 <u>매년 비교적 일정한 수준</u>(연간 51건, 평균 105억불)을 유지

<u>'15~'19년간 혼합금융 거래 건수 및 규모</u>



	2015	2016	2017	2018	2019
규모(좌)	90	83	118	151	81
건수(우)	47	49	63	52	45

자료: Convergence.

□ **(지원주체)** 최근 3년간('17~'19년) 양허성자금 제공기관(승인건수 기준)은 개발협력 기관·기금* 44%, MDB·DFI 36%, 재단·NGO 13% 등으로 구성

* USAID(미국), GuarantCo[2]), 세계은행(World Bank), 녹색기후기금(GCF), DGGF(Dutch Good Growth Fund), 연방경제협력개발부(BMZ, 독일) 등

1) Addis Ababa Action Agenda 이후 캐나다 주도로 설립('16. 1월)된 기관으로, OECD와의 정보공유, 각 기관 제출자료, 공시내용 등을 바탕으로 연간 혼합금융 현황에 대한 보고서 "The State of Blended Finance"를 '17년부터 발간하고 있음. **<u>OECD DAC와 달리, 통계집계시 양허성자금이 포함된 혼합금융 거래만을 대상으로 하며, 양허성 자금을 통해 공적 기관의 상업금융만 유입된 경우(public-on-public blending)를 제외하는 등 보수적으로 수치를 측정함.</u>**

2) Private Infrastructure Development Group(PIDG)의 자회사임. PIDG는 영국, 네덜란드, 스위스, 호주, 스웨덴, 독일, IFC의 공동출자로 설립('02년)된 다자금융기관으로, 민간부문 인프라 사업을 지원함.

□ **(지원수단)** 민간자금 유치를 위한 양허성 자금 지원방법은 다양하며, 대표적으로 ▷양허성자본* 투입(무상지원, 차관, 지분투자), ▷신용보강(보험, 보증), ▷기술협력을 통한 사업성 확보, ▷사업설계 지원(무상지원) 등의 유형 존재

* 주로 다층적 자본구조에서 양허성 자본이 우선적으로 손실을 부담하여 민간의 투자 위험을 경감시키거나, 낮은 수익률을 수취하여 사업의 전체비용을 낮추는 역할 수행

○ 하나의 거래에 다수의 지원수단이 포함되는 경우가 많으며, 그 중 양허성자본 투입은 최근 3년간 전체거래 중 60%에서 활용되는 등 가장 보편적인 형태

- 보증·보험은 동일 기간 전체거래의 34%, 기술협력 지원은 29%, 사업설계 지원은 8%에서 활용

<참고 1: 美 USAID의 혼합금융 현황 및 지원수단(“INVEST Initiative“)>

○ 美 USAID는 ‘19. 9월까지 **총 20건의 거래를 통해 총 68백만불의 민간재원 동원(누적)**

○ 지원수단으로는 유·무상 지원, 기술협력 등이 있으며, **‘19년부터는 우선손실 자본도 제공 중**

- Women’s World Banking(WWB) Capital Partners Fund Ⅱ*는 3개 Tier로 구성되어 있으며, USAID는 Tier 3 우선손실자본으로 50만불 제공(‘19. 5월)**

* 100백만불 규모의 펀드로, 저소득국 내 여성의 경제적 지위향상 지원

** USAID는 직접 지분투자가 불가능하여, 성과기반계약(deliverables-based contract)을 통해 우선손실자본을 제공하였음(자금모집을 ‘성과’로 설정하고 동 성과달성시 자금지원). 또한 동 자본은 일반투자자(시장수익률 제공, 약 15~18%)와 달리 수익률을 2%로 제한함. 한편 Tier 1에는 美OPIC(25백만불) 등이 참여(최대 수익률 4%)하였음.

<WWBCPF Ⅱ 구조>

자료: USAID.

<참고 2: MDB[3]·DFI의 혼합금융 지원실적>

○ '20. 12월 DFI혼합금융작업반 공동보고서에 따르면, MDB·DFI는 '19년 65억불(양허성 14억불, 비양허성 51억불)의 자금을 통해 민간재원 31억불 동원

→ **즉, MDB·DFI 자금 1불당 0.5불의 민간재원 동원**

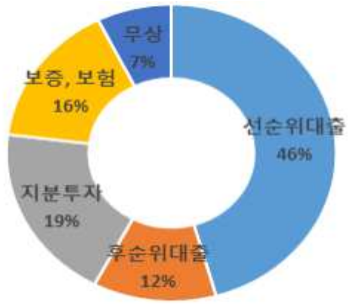
○ 양허성자금은 **승인액 기준 선순위대출 46%**, 지분투자 19%, 보증·보험 16%, 후순위대출 12%로 구성

MDB·DFI의 혼합금융 실적 현황

단위: 억 달러

구 분	'17년	'18년	'19년
MDB·DFI 자금	51	35	65
(양허성)	(12)	(11)	(14)
(비양허성)	(39)	(24)	(51)
민간재원	33	17	31

MDB·DFI 혼합금융 양허성자금 구성('19년)



자료: Joint Reports of DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects 2018~20

□ **(민간의 참여형태)** 채권(bonds/notes), 펀드*, 지분투자 등으로 구분할 수 있으며, 펀드는 최근 3년간('17~'19년) 전체 혼합금융 거래에서 건수 기준 38%(펀드규모 중간값은 65백만불)로 가장 높은 비중 차지

* equity funds, debt funds, funds-of-funds 등

<참고 3: 펀드를 통한 민간의 참여 사례>

○ CIO(Climate Investor One)는 '15년 네덜란드 개발금융기관인 FMO와 인프라 투자기관인 Phoenix InfraWorks에 의해 설립된 투자기구로, **사업단계별**(사업초기, 공사단계, 운영단계)**로 펀드를 조성하여 개도국 재생에너지 사업을 지원**

→ 사업 단계별 위험·수익구조 분리

- **(사업초기)** 개발펀드(Development Fund, DF), 민간이 참여하기에 위험도가 높으므로 전액 양허성자금으로 구성

- **(공사단계)** 건설지분펀드(Construction Equity Fund, CEF), 양허성자금으로 우선손실자본을 구성(비중 20%)하여 민간투자자의 투자리스크 경감

* 건설지분펀드의 경우 개발, 리파이낸싱 펀드와 달리 차주 앞 대출이 아닌 지분투자 형식으로 자금을 제공(최대 공사비의 75%)하여 차주의 부채비율 개선에 기여

3) 세계은행(WB) 그룹의 IFC(International Finance Corporation), 아시아개발은행(ADB)의 PSOD(Private Sector Operation Department), 미주개발은행(IDB) 그룹의 Invest, 아프리카개발은행(AfDB)의 OPSM(Private Sector Department) 등 MDB의 경우 그룹 내 민간부문 투자 전담 기관 혹은 조직을 통해 혼합금융을 실시

건설지분펀드(CEF)의 조성

구분	비중	주요 투자자	비고
우선손실자본 (First-loss Donor Tranche)	20%	공적재원	무수익
후순위 (Subordinate Tranche)	40%	DFI, 민간	고수익
선순위 (Senior Tranche)	40%	민간	약 만기 10년, 수익률 10%

자료: Global Innovation Lab for Climate Finance(2014), CIO Phase II Analysis

- **(운영단계)** 리파이낸싱 펀드(Refinancing Fund, RF), 주로 상업자금으로 조성

○ 차주 입장에서는 프로젝트파이낸싱(P/F)과 달리 사업구조가 단순하고, 다양한 이해관계자와의 협의가 필요하지 않으므로 신속하게 사업진행 가능

○ 최근에는 채권을 통한 민간의 참여가 확대되는 추세(최근 3년간 전체 혼합금융 거래에서 채권이 차지하는 비중은 16%)

<참고 4: 채권을 통한 민간의 참여 사례>

○ Acorn Holdings Corporate Bond

- 케냐 나이로비 지역, 친환경 기숙사(약 5,000명의 학생 수용) 건설을 지원하기 위한 채권으로 조달 규모는 50억 케냐실링(KES)

- 국제 보증 제공기관인 **GuarantCo(A1)의 신용보강***으로 Moody's 투자적격 등급(B1)을 확보하고, **케냐 나이로비증권거래소(Nairobi Securities Exchange, NSE), 런던증권거래소(London Stock Exchange, LSE)에 상장('20. 1월)되어 현지 기관투자자 모집에 성공**

* 채권 원리금에 대해 부분보증(50%) 제공

- 동 건은 케냐거래소에 상장된 최초의 그린본드 사례

□ **(지원대상)** 중소득국을 중심으로 비교적 수익흐름이 분명한 에너지, 금융 부문에서 혼합금융 거래 비중이 높은 편

○ **(지역별)** 최근 3년간 사하라 이남 아프리카에 대한 거래가 건수 기준 33%*로 가장 높으며, 태평양·동아시아 21%, 남아시아 15%, 중남미 11%, 중동·북아프리카 8% 順

* 사업규모가 작아 거래금액 기준으로는 22%를 차지

○ **(소득그룹별)** 거래는 중소득국에 집중(건수 기준 총 77%, 하위중소득국 59%, 상위중소득국 18%)되어 있으며, 저소득국(최빈국 포함)의 경우 21%에 불과

- 저소득국 내 평균 거래규모 역시 중소득국 및 고소득국 평균 250백만불에 비해 140백만불로 작은 수준

○ **(업종별)** 에너지(35%)*, 금융서비스(21%), 농업(15%) 등

* 에너지 관련 사업의 약 38%가 동아시아 및 태평양도서 지역에 위치

<참고 5: OECD DAC의 혼합금융 지원대상 분석[4]>

○ OECD DAC와 Convergence는 통계집계 방법의 차이로 혼합금융 규모에 대한 수치는 상이하나, 지원대상과 관련한 분석결과는 거의 동일

→ 소득그룹별로 중소득국(64%), 부문별로 에너지 및 금융(55.5%) 거래 多

- Convergence는 양허성 자금이 포함된 거래를 대상으로 전체 사업규모를 혼합금융 규모로 측정하는 반면, OECD DAC는 양허성 여부를 구분하지 않고 공적 개발금융을 통해 동원된 민간재원 규모를 집계

○ OECD DAC에 따르면 공적 개발금융을 통해 동원된 민간재원 규모는 매년 증가추세로, ‘17년 378억불, ’18년 484억불 기록(‘17~’18년 평균 431억불)

연도별 공적 개발금융을 통해 동원된 민간재원 규모

단위: 억 달러

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
민간재원 규모	227	277	339	378	484

○ **(소득그룹별)** ‘17~’18년간 동원된 민간재원 규모(평균)는 중소득국이 275억불 (상위 175억불, 하위 100억불)로 64%를 차지하며, 저소득국(최빈국 포함)은 23억불로 5.3%에 불과

’17~’18년 평균 소득그룹별 동원된 민간재원 규모

단위: 억 달러

구분	상위중소득국	하위중소득국	저소득국	최빈국	기타	총계
민간재원 규모 (비중)	175 (40.6%)	100 (23.2%)	1 (0.2%)	22 (5.1%)	133 (30.9%)	431 (100%)

○ **(업종별)** 에너지(121억불, 28.0%), 은행 및 금융서비스(118억불, 27.5%) 비중이 높은 편

’17~’18년 평균 업종별 동원된 민간재원 규모

단위: 억 달러

구분	에너지	은행·금융	산업·광업·건설	교통·저장	농업	기타	총계
민간재원 규모 (비중)	121 (28.0%)	118 (27.5%)	45 (10.4%)	20 (4.7%)	14 (3.3%)	113 (26.1%)	431 (100%)

3. 한계

□ **(재원부족)** '15년 이후 혼합금융 필요성에 대한 인식이 확대되고 있음에도, '19년까지 혼합금융 거래는 **추세적으로 매년 일정한 수준을 유지**하고 있으며, '20년에도 평균 수준을 기록할 것으로 전망*

* '15~'19년간 혼합금융 거래는 평균 51건, 105억불 규모를 기록하였으며, '20년에는 53건, 105억불 규모로 전망(Convergence, 2020)

○ SDGs 달성을 위한 부족재원(매년 2.5조 달러→ 코로나19 펜데믹 이후 4.2조 달러) 등을 고려할 때 혼합금융의 **절대적인 규모도 평균 105억불로 여전히 적은 수준**

- '19년 기준 주요 혼합금융 제공기관인 MDB·DFI가 지원한 전체 사업에서 혼합금융 사업이 차지하는 비중은 약 10% 수준에 불과(DFI Working Group, 2020)

- 주요 DFI 등은 코로나19 대응을 위한 지원공약을 발표하였으나, 대부분 예산 확대가 아닌 기존 재원의 용도를 변경하는 형태(THK, 2020)

□ **(제한적 역할)** 코로나19 펜데믹으로 혼합금융의 경기대응적 역할(고위험 감수, 저소득국 및 중소중견기업 앞 지원 확대)이 강조되고 있으나, 관련 기관들의 제한된 자금, 재무지표 및 신용등급 관리 필요성 등으로 **적극적인 투자가 어려운 상황**

○ 최근 3년간 혼합금융 지원대상국은 대부분 중소득국(77%)

○ MDB·DFI의 경우 지분투자, 후순위 대출보다 상대적으로 안전한 선순위 대출 비중이 높아('19년 승인액 기준 46%), 혼합금융의 본래 취지와 달리 양허성 자금이 민간재원을 잠재적으로 구축할 수 있다는 우려도 존재

□ **(시스템 부재)** 혼합금융의 성과분석 방법, 표준화된 금융구조 등은 여전히 부재한 상황이며, 정보공개도 제한적

○ 이는 전체적인 혼합금융 규모 측정, 보고, 모니터링에 걸림돌로 작용

○ 또한 장기적으로 지속가능한 개발을 위해서는 현지 민간참여가 필수적이나, 상대적으로 복잡한 금융구조, 정보부족은 현지 민간의 참여도를 낮추는 요인

○ 다양한 협의체를 통해 혼합금융의 개선, 활성화를 위한 논의가 지속되고 있으며, '20. 10월 THK혼합금융로드맵 테스크포스[5]는 DFI의 경기대응적 지원 확대 등의 내용을 담은 역할강화 가이드라인을 제시

4) OECD, Amount mobilised from the private sector by official development finance interventions in 2017-18('20. 2월).
5) Tri Hita Karana(THK) roadmap for Blended Finance. '18년 인도네시아에서 개최된 세계은행 연차총회(혼합금융과 혁신)를 계기로 수립된 OECD 내 혼합금융 테스크포스로, 개발협력기관, DFI, MDB 등이 참여하고 있음.

<참고 6: THK 혼합금융로드맵 테스크포스의 역할강화 가이드라인>

□ '20. 10월 THK 혼합금융로드맵 테스크포스는 혼합금융 현황, 코로나19에 따른 개도국의 빈곤심화 등을 고려하여 DFI 역할강화 가이드라인(8개) 제시*

* The Role of DFIs and their shareholders in building back better in the wake of Covid-19

○ 경기대응적이며, 지속가능하고, 효과적인 방법으로 코로나19에 대응
○ 취약국, 저소득국 등 고위험, 저수익 환경에서의 활동 확대
○ 중소·중견기업(MSME)을 중심으로 민간부문 지원
○ 현지 파트너십 구축(현지 개발은행, 금융기관 등)
○ 사업발굴 역량 강화
○ 개별사업 단위 지원에서 나아가 투자환경 개선 등 경제회복을 위한 체계적인 지원 실시
○ DFI, 개발협력 기관과의 협력(신디케이션, 투자위험 분담 등)
○ 지속가능한 방향으로 혼합금융 확대, 효과성 제고

4. 시사점

□ 개도국 민간부문 개발 촉진을 위해 혼합금융에 대한 관심이 증대됨에 따라 국제사회는 DFI 등 민간부문 지원 전담 기관 혹은 조직을 통해 혼합금융을 추진하는 한편, 동시에 전통적인 양자 ODA 기관의 역할확대에 대한 논의를 진행

○ 지원수단 중 보증·보험은 대지급이 발생하기 전까지 실제 자금지출이 발생하지 않는다는 점에서 효율적인 민간재원 조달 수단으로 평가받고 있으며, 실제로 최근 3년간 전체 혼합금융 거래 중 1/3이 활용

- 그러나 OECD DAC 통계기준에 의거, 대지급이 발생하기 전까지 보증은 ODA로 계상되지 않으므로 양자 ODA 기관이 지원을 실시하기에 유인이 크지 않은 편

- 향후 OECD DAC는 민간부문 지원수단(PSI)과 관련하여 보증, 지분투자의 산정방식을 추가로 논의할 예정임에 따라 이에 적극적으로 참여하는 것이 바람직

○ 지분투자는 리스크가 높은 지원방식임에 따라 사전에 사업성 분석 및 리스크관리 능력 배양 필요

□ 혼합금융의 정보공개시 공개범위와 관련한 논의는 지속될 것으로 예상

○ 공개된 정보를 바탕으로 민간이 신규사업에 대한 양허성자금 지원규모 및 조건을 공개된 사업과 유사한 수준으로 기대하는 경우 최소한의 양허성 자금으로 다수의 사업을 지원하고자 하는 혼합금융의 취지에 부정적으로 작용

□ 혼합금융의 효과적인 민간재원 조달 측면에서 다양한 논의가 진행되고 있으며, 이와 관련하여 균형 있는 시각 견지 필요

○ 정책자금 한 단위당 동원되는 민간재원 비율과 관련하여 동 비율의 절대적인 크기에 초점을 맞추기보다는 민간의 참여가 어려운 사업(혹은 지역) 등에 혼합금융이 활용되었다는 점 자체가 의의가 있음을 인정해야 한다는 견해 등이 존재

<참고자료>

Convergence(2018~2020). The State of Blended Finance.

DFI Working Group(2018~2020). DFI Working Group on Blended Concessional Finance for Private Sector Projects_Joint Report.

Global Innovation Lab for Climate Finance(2014). Climate development and Finance Facility_Phase II Analysis Summary.

IDFC(2019). Blended Finance: A Brief Overview.

OECD(2020). Amount mobilised from the private sector by official development

OECD(2020). Blended Finance in the Least Developed Countries 2020.

OECD(2020). Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2021.

Tri Hita Karana roadmap for Blended Finance(2020). Tri Hita Karana Working Paper For Development Finance Institutions_The Role of DFIs and their shareholders in building back better in the wake of Covid-19.

USAID(2019). USAID INVEST Close up: The INVEST initiative and partner network.

www.convergence.finance/

www.oecd.org/dac/