POLICY BRIEFING
ISSUE 28 / 2025. 12.

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

연구자료
연구교육 2025-21-208

챌린지 펀드에 대한 이해와 KOICA에의 함의

들어가며

스페인 세비야에서 열린 제4차 개발재원총회에서 유엔자본개발기금, 유엔 아프리카 경제위원회, 아프리카 연합위원회, 경제협력개발기구, 지속가능한 개발을 위한 글로벌 투자자연합, 핀란드 외무부, 노르웨이 외무부와 개발협력청, 스위스 경제사무국, 컨버전스를[1] 포함한 정부, 국제개발파트너 및 민간부문 그룹 연합은 개발도상국에서 대규모로 민간부문재원을 동원하기 위한 행동계획을 개발할 것이라고 발표하였다(Convergence 2025). 미국을 비롯하여 대부분의 OECD DAC 회원국에서 ODA 예산을 삭감함에 따라 이를 대체할 수 있는 방법으로 민간부문의 개발참여가 다시 관심을 받고 있는 상황이다. 최근 주목을 받은 Usman(2025)의 원조에서 산업화로의 전환 주장 또한 민간부문의 개발 참여가 없이는 불가능하다고 볼 수 있다. 이러한 배경하에 민간의 전문성을 개발에 가장 크게 활용하고 있는 챌린지 펀드에 대해 알아 보고자 한다.

챌린지 펀드의 이해

챌린지 펀드란 사적 이익보다 더 높은 또는 더 보장된 사회적 수익과 잠재적 상업성을 바탕으로 시장 성과를 개선하기 위해 혁신적인 프로젝트에 재정 지원을 할당하는 경쟁 메커니즘이라 정의할 수 있다(Pompa 2013). 민간부문을 개발파트너로 더 깊이 참여시키기 위한 수단으로 챌린지 펀드를 활용하는데 주도적인 역할을 한 것은 영국의 외무영연방부(Foreign, Commonwealth & Development Office, FCDO) 전신인 국제개발부(Departmenr for International Development, DfID)이다. 영국을 시작으로 호주, 캐나다, 미국, 스웨덴 등 여러 공여국들이 챌린지 펀드를 운영해왔다. 챌린지 펀드가 개발협력에 도입된 이유는 민간 기업의 독창성을 활용하여 오랫동안 해결되지 않은 개발문제를 해결할 수 있을 것이라는 기대 때문이다. 그리고 이 기대는 단일 조직은 고립된 채로 혁신할 수 없으며, 외부 환경으로부터 아이디어와 자원을 획득하기 위해 다양한 유형의 파트너와 협력해야 한다는 개방형 혁신에서 출발한다고 볼 수 있다(Kumpf et al 2024). 이러한 챌린지 펀드들은 몇 가지 공통적인 특징이 있다. 먼저 경쟁 절차와 심사를 통해 선정된 프로젝트에 자금을 배분한다. 둘째, 경쟁에 참여하는 기업들은 개발 목표를 달성할 수 있는 아이디어 또는 제품을 제시할 때 반드시 혁신성을 보유해야 한다. 셋째, 챌린지 펀드는 기업이 자체 자금을 공동으로 투입한다는 조건하에 지원금을 제공한다. 넷째, 챌린지 펀드는 민간, 공공 및 비영리 부문의 파트너를 상호 이익을 위한 협력의 틀에 모으는데 유용하다. 마지막으로 챌린지 펀드는 주인의식을 고취하고 혁신을 촉진하여 기업들로 하여금 지역 문제에 대한 지역 솔루션을 제공하는 아이디어를 개발하도록 장려한다.

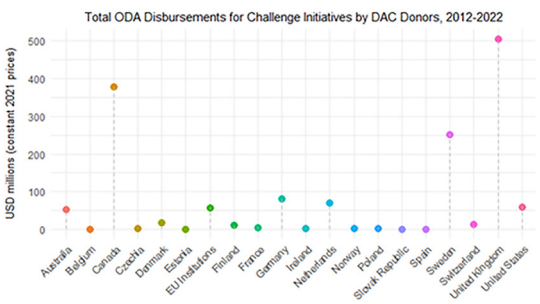
개발협력에서 챌린지 펀드의 현황

챌린지 펀드는 크게 문제중심펀드(problem-focused fund) 와 기업중심펀드(enterprise-focused fund)라는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다(Kumpf et al 2024). 문제 중심 펀드는 기업, 학계, 비정부기구 및 기타 주체로부터 도움을 받아 사회의 복잡한 문제에 대한 해결책을 제시한다. 기업 중심 펀드는 광범위한 사

1) UNCDF, UNECA, African Union Commission, OECD, Global Investors for Sustainable Development Alliance, Ministry of Foreign Affairs in Finland, Ministry of Foreign Affairs in Norway, NORAD, State Secretariat for Economic Affairs in Switzerland, Convergence.

회적 사명을 추구하면서 비즈니스 확장과 경제성장 촉진을 목적으로 한다. Copestake 와 O'riordan(2015) 또한 챌린지 펀드를 유사하게 사회및시민사회챌린지펀드(Social and civil society challenge funds, SCFs)와 기업챌린지펀드(enterprise challenge funds, ECFs)라는 두 가지 유형으로 분류하고 있다. SCFs는 주로 인권 증진, 공공 부문의 책임성, 빈곤 감소 등 보다 광범위한 사회적, 경제적, 시민적 목표를 추구하는데 기여하는 펀드라고 정의하고 있고, ECFs는 사업촉진 및 빈곤층을 위한 시장 개선에 초점을 맞춘 펀드라고 정의하고 있다. 이렇게 챌린지 펀드는 농업, 금융, 교육, 빈곤퇴치, 기후, 에너지 등 다양한 주제의 문제를 해결 대상으로 삼고 있다. Kumpf 외(2024)에 따르면 사하라 이남 아프리카 저소득국을 대상으로 2013년부터 2024년까지 운영 중인 챌린지 펀드는 최소 33개인 것으로 나타났다.[2] 또한 2022년까지 10년간 DAC 회원국들이 혁신 챌린지 펀드 및 상금 이니셔티브와 관련하여 총 15억1,400백만 달러를 투자한 것으로 나타났다. 상위 3개 공여국은 그림 1에서 보는 바와 같이 영국, 캐나다, 스웨덴이며 다른 DAC 회원국들도 또한 파트너국에서의 개방형 혁신 이니셔티브에 대한 관심을 확대하고 있다.

<그림 1> DAC 회원국의 챌린지 펀드 및 상금에 대한 ODA 지출액 2012-2022



출처 : Kumpf et al 2024, 29

챌린지 펀드의 자금은 단일 국가 또는 다수의 국가에 의해 지원된다. 단일 국가가 지원하는 대표적인 펀드를 상위 3개 공여국을 기준으로 살펴보면, 영국에는 FCDO에서 자금 지원하는 Girls Education Challenge Fund(GEC)[3]가 있고, 캐나다는 외교부(Global Affairs Canada)로부터 받은 지원금을 바탕으로 Grand Challenges Canada(GCC)[4]가 운영하는 펀드, 스웨덴은 개발협력청(Swedish International Development Cooperation Agency, Sida)이 지원하는 Innovations Against Poverty Fund(IAP)가 있다. 이중 KOICA와 같은 개발협력기관인 Sida가 운영하는 IAP에 대해 살펴보기로 하겠다.

챌린지 펀드 - Innovations Against Poverty

IAP는 재정적 및 비재정적 지원을 제공하는 통합적인 접근 방식을 통해 잠비아, 우간다, 에티오피아, 캄보디아에서 중소기업들이 소득 피라미드는 가장 하위 계층의 사람들을 대상으로 개발영향력을 발휘하는 혁신을 확장할 수 있도록 지원하고 있다. IAP는 앞서 구분한 기업중심펀드 또는 기업챌린지펀드에 속한다고 볼 수 있다. IAP 펀드 운영 및 관리는 현재 네덜란드의 국제 NGO인 Netherlands Development Organization(SNV)가 BoP Innovation Center 및 Inclusive Business Sweden(IBS)과 컨소시엄을 이루어 담당하고 있다. SNV는 컨소시엄 리더로서 전체 프로그램/기금 관리, 포용적 비즈니스 자문 및 중개 업무를 책임진다. IBS는 포용적 비즈니스 이니셔티브 발전을 위한 스웨덴 국가 센터로, 스웨덴 내 학습 및 개발 업무와 중개 업무를 관리한다. BoP Inc는 피라미드 하위에 있는 빈곤층에게 영향력 있는 기업가 정신을 장려하기 위해 노력하며 수혜 기관에 대한 기술 지원과 모니터링 및 평가를 지원한다(Devlearn 2019).

IAP는 2011년에 파일럿으로 시작되어 현재 3번째 회차를 맞이하였으며 2028년에 종료될 예정이다. 총 사업비는 약 3억 스웨덴 크로나(약 3천2백만 달러)[5]이다. 1단계에서는 지원 국가와 분야에 제한이 없었으나 사업 종료 후 평가를 거쳐 2단계에서는 대상국(잠비아, 우간다, 에티오피아, 캄보디아)과 분야(농업, 물과 위생, 에너지, 범분야)가 지정되었다. 3단계에서는 사업대상국가에 방글라데시가 추가되었으며 지원 분야가 식량, 기후, 여성역량강화, 금융포용까지 확장되었다. 지원 자격을 살펴보면 국적에 대한 제한이 없고, 대상 국가에서 최소 2년 이상 사업체를 운영한

2) 챌린지 펀드에 대한 공신력 있는 통계는 아직까지 찾아보기 어렵다.

3) GEC는 소외된 소녀들의 교육 접근성 향상과 학습 성과 개선을 목표로 하는 혁신적인 프로젝트에 자금을 지원하며, 2012년에 DFID에 의해 출범하여 2025년까지 운영되었다. NGO, 민간기업, 학술기관등 다양한 주체들이 참여하였다. GEC 펀드운영은 PwC와 Cambridge Education 등이 컨소시엄을 구성하여 담당하였다(Girls' Education Challenge 2025).

4) GCC는 혁신적인 아이디어를 발굴하여 전 세계 취약계층의 생명을 구하고 삶을 개선하는 것을 목표로 하는 독립적인 비영리단체이며, 캐나다 외교부 지원금을 바탕으로 챌린지 펀드를 직접 운영하고 있다. 즉 외부 전문 펀드매니저가 아닌 조직 자체의 내부 팀이 전략 수립부터 일상적인 자금관리까지 모두 직접 수행하고 있다(Grand Challenge Canada 2025).

5) 1단계는 파일럿으로 2011년부터 2015년까지 진행되었으며 총 83.5백만 SEK, 2단계는 2016년부터 2024년까지 총 143.2 백만 SEK를 집행하였으며, 3단계는 2024년부터 2028년까지 77백만 SEK를 약정하였다(Andersson et al 2014; Openaid 2025a; 2025b).

이미 수익을 창출하고 있는 민간기업으로 환경파괴, 인권 문제, 부패의 기록이 없으며 유해산업에 관여하지 않는 기업이어야 한다. 또한 프로젝트 비용의 최소 51%를 지불할 수 있는 능력이 있어야 하며, 과거 3년간 EU로부터 지원받은 이력이 20만 유로 미만이어야 한다. IAP의 최대 지원금은 20만 유로이며, 사업비는 자체 자금으로 집행 후 관련 서류를 제출하여 정산받도록 하고 있다. IAP는 사업비뿐만 아니라 사업 성장을 돕기 위한 마케팅, 유통, 투자 준비 교육 등 실무 전문 지식은 물론 지역 투자자와의 연결, 지속적인 투자 멘토링을 제공한다(Innovations Against Poverty 2025a).[6)]

IAP는 지금까지 39개 기업을 지원하여 200만 명의 사람들이 기본 상품 및 서비스에 접근할 수 있도록 하였다고 평가하고 있다. 또한 사업을 통해 소득 증가 또는 비용 절감을 경험한 인구가 70만 명이며, 고객의 92%가 삶의 질이 향상된 것으로 판단하고 있다. 아울러 동 사업을 통해 5,450만 유로의 추가 자금이 기업에 투자되고, 매출 수익이 2,240유로 증가한 것으로, 긍정적으로 평가하고 있다(Innovations Against Poverty 2025b).

구체적인 사업 사례를 살펴보면 캄보디아에서는 인구의 80% 농업에 종사하고 있으나 건기 동안 농업용수 공급에 문제가 많아 수확량이 적은 문제가 있었다. 이에 Solar Green Energy Cambodia라는 회사가 자동태양광 추적장치를 사용하는 태양광 스테이션을 운영하여 주요 수원에서 효율적으로 물을 퍼내고 분배함으로써 소규모 농가에 연중 관개용수를 제공하였다. 그 결과, 745명 소규모 농가가 안정적인 용수 공급에 접근할 수 있었고, 농업 생산량을 늘리고, 약 30만 유로의 매출 증가 및 백만 유로의 추가 자금을 확보할 수 있었다. 또 다른 사례는 에티오피아에서는 만연한 영양실조에도 불구하고 금식 기간 동안 줄어드는 유제품 소비로 인해 원유 폐기 문제가 있었다. 이를 해결하고자 Zagol milk라는 회사가 저온 살균 우유와 함께 치즈 부산물로 버려지던 유청으로 만든 영양가 있는 유청주스를 저소득층 소비자에게 제공하여 유제품 수요가 줄어드는 금식 기간에도 공급자들이 원유 공급을 일정하게 유지할 수 있게 되었다. 1,549명의 소규모 농가가 원유 공급업자로 참여하였으며 50,689명의 소비자가 저렴한 저온 살균 우유에 접근할 수 있게 되었으며, 2백만 리터의 저온 살균 우유가 판매되었다(Innovations Against Poverty 2024).

챌린지 펀드에 대한 평가와 효과성

챌린지 펀드의 개발성과에 대한 평가는 긍정적이다(USAID n.d.; Lawday et al 2017; IPE Triple Line 2018; Kremer et al 2021; USAID 2021; Kumpf et al 2024). Sida의 챌린지 펀드는 개발목표를 달성하는데 적절하다는 평가를 받았으며, 특히 기업챌린지펀드는 미개척 또는 접근하기 어려운 시장을 개방하고 위험을 줄이며 다양한 부문과 지역에 걸쳐 숨겨진 혁신을 발견하는데 효과적이었다고 평가되었다(IPE Triple Line 2018). 영국의 GEC는 주목할 만한 성과를 달성하였고, 챌린지 펀드 접근법은 대상 집단 선정과 지역 상황에 따른 개입 설계에 유연성을 허용하면서도 소외에 대한 포괄적인 접근법을 제공했다고 평가받았다(Simon et al 2025). 캐나다 GCC의 인도주의 관련 챌린지 프로그램인 Creating Hope in Conflict는 취약 및 분쟁 영향 국가에서 소규모 혁신들을 시범 운영하고 개발할 수 있는 독특한 기회를 제공하였으며 다양한 기술 혁신 포트폴리오를 구축하였다. 또한 광범위한 인도주의적 문제 해결을 위한 추가 역량을 동원하는데 기여하였다(Tirple Line 2023). 이외에도 USAID의 Grand Challenge는 청정 에너지 및 독립형 에너지에 대한 지역사회의 접근성 향상부터 포용적 교육 촉진에 이르기까지 사회 및 경제 개발성과를 개선하는데 중요하고 지속가능한 영향을 미친 것으로 평가받고 있다(USAID n.d.).

한편, 챌린지 펀드 및 상금이 수원국 혁신 생태계 및 정부에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. Kumpf 외(2024)에 따르면 챌린지 펀드가 다양한 이해관계자 및 여러 분야와의 협업을 장려하고 잠재적으로 전체 시스템의 변화를 도우며 혁신 인센티브를 제공하지 않는 기존 시장을 바로잡는 효과가 있다고 평가하였다. 또한 이윤 추구 주체들에게 공익을 위한 솔루션을 개발하도록 인센티브 제공하여 새로운 시장 개발을 촉진하며 도전상금의 재정적 및 비재정적 지원 측면은 진입장벽이나 규모 장벽을 해결하는 효과가 있다고 평가하였다. 전체적으로 수원국의 사회적 자본을 증가시키는 긍정적인 역할을 하고 있다고 본 것이다. 그러나 챌린지 펀드와 상금의 영향과 효과에 관한 체계적이고 사실에 부합하는 증거는 아직도 부족한 상황이라는 의견도 존재한다.

6) 이러한 비재정적 지원은 파일럿 사업 평가 후 2단계부터 제공되었다(Devlearn 2019).

나가며

KOICA 또한 혁신적 기술 프로그램(Creative Technology Solution, CTS)라는 기업챌린지펀드를 운영하고 있다. 2015년부터 시작된 CTS는 2023년 현재까지 총 22개국에 108개의 혁신사업을 지원하여 약 4백 5십만 명의 개발도상국 사용자들이 수혜를 받았으며, 지원을 받은 기업은 외부로터 약 724억원의 투자를 유치하였다(한국국제협력단 2023). 그러나 이러한 성과에도 불구하고 앞서 살펴본 챌린지 펀드와는 다르게 CTS는 국내 벤처기업만을 지원한다는 한계가 있다. 국내기업이 CTS에 지원할 때 사전에 현지 네트워크가 구축되어 있으면 제안서를 평가하는 과정에서 이것이 긍정요소로 작용한다. 그러나 이 네트워크 보유 여부가 개발도상국의 민간부문개발이나 혁신 생태계 구축에 어떠한 역할을 하는지는 판단하기 어려운 측면이 있다. 개발협력 종사자들은 저소득국에서의 혁신과 확장에 있어 해당 지역의 혁신 생태계가 중요하다는 것을 점점 더 인식하고 있으며, 혁신 생태계를 분석하고 강화하는 방법에 대한 구체적인 지침을 개발하는데 투자하고 있다(Kumpf et al 2024). 또한 혁신 생태계를 강화하려는 노력이 지역 정부와 사회에 지역 혁신의 생산 증가, 혁신의 적응 및 활용 역량 강화, 사회적 자본 강화, 지역 경제 활동과 경쟁력 개선 등 긍정적인 개발성과를 창출할 수 있다는 연구 결과도 존재한다(Hoffecker et al 2021; OECD 2021). 올해는 KOICA가 CTS 사업을 시작한지 10년째 되는 해이다. 이제는 CTS의 중장기적 전략 방향을 수립함에 있어 개발도상국의 혁신 생태계를 활성화할 수 있는 직접적인 방안을 고민할 시점이 아닐까 생각해본다.

KOICA ODA연구교육원

[참고 문헌]

- 한국국제협력단. 2023. CTS 혁신적 기술 프로그램. 성남: 한국국제협력단
- Andersson, Jens, Jonas Noren, and Ian Christoplos. 2014. "The Evaluation of the Challenge Fund Innovations Against Poverty, IAP" https://cdn.sida.se/publications/files/sida61781en-the-evaluation-of-the-challenge-fund-innovations-against-poverty-iap---final-report.pdf (접속일 : 2025. 11. 4)
- Copestake, James and Anne-Marie O'riordan. 2015. "Challenge funds in international development: definitions, variations and research directions". Public Administration and Development 35, 1-18 https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/pad.1710 (접속일 : 2025. 11. 14)
- Devlearn. 2019. "Innovations Against Poverty II : Midterm Review" https://devlearn.co.uk/wp-content/uploads/2019/10/20190614-IAP-II-MTR-Final-v2-Publishable.pdf (접속일 : 2025. 11. 7)
- Hoffecker, Elizabeth, Sher Vogel, and Gordon Adomza. 2021. "Facilitating Innovation Ecosystem Strengthening: Lessons from the Next i2i Program" https://d-lab.mit.edu/sites/default/files/inline-files/Innovation%20Ecosystem%20Strengthening%20Guide-FINAL.pdf (접속일 : 2025. 11. 8)
- Innovations Against Poverty. 2024. "Inclusive business impact & insights round 2 portfolio" https://innovationsagainstpoverty.org/wp-content/uploads/2024/12/IAP-Round-2-portfolio-Inclusive-business-impact-and-insights.pdf (접속일 : 2025. 11. 4)
- IPE Triple Line. 2018. "Evaluation of Sida's Global Challenge Funds : Lessons From a Decade Long Journey" https://cdn.sida.se/publications/files/sida62181en-evaluation-of-sidas-global-challenge-funds.pdf (접속일 : 2025. 11. 4)
- Kremer, Michael, Milan Thomas, Sasha Gallant, and Olga Rostapshova. 2021. "Is Development Innovation a Good Investment? Evidence on scaling and social returns from USAID's innovation fund" https://scholar.harvard.edu/files/kremer/files/sror_div_19.12.13.pdf (접속일 : 2025. 11. 10)
- Kumpf, Benjamin, Avilia Zavarella, Teodora Chis, and Kathy Nothstine. 2024. "Fostering innovation in low-and middle-income countries through challenge funds and prizes: Lessons for development co-operation". OECD Development Co-operation Working Papers, No. 116, OECD Publishing, Paris. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/08/fostering-innovation-in-low-and-middle-income-countries-through-challenge-funds-and-prizes_ee18411a/86713366-en.pdf (접속일 : 2025. 11. 4)
- Lawday, Andrew, Clarissa Poulson and Conor Foley. 2017. "The Humanitarian Innovation Fund External Evaluation." IPE Triple Line. https://www.elrha.org/docs/document/hif-evaluation-submitted.pdf?file_url=document/hpd88h9l797h19heb9d8o6803k/lehg4bw-pslmbdhjgsgnalaathq/original?content-

type=application%2Fpdf&name=hif-evaluation-submitted.pdf (접속일 : 2025. 11. 5)
- OECD. 2021. "Building local ecosystems for social innovation: A methodological framework". OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Papers, Vol. 2021/6. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/09/building-local-ecosystems-for-social-innovation_09f6f33b/bef867cd-en.pdf (접속일 : 2025. 11. 4)
- Pompa, Claudia. 2013. "Understanding challenge funds". ODI. https://media.odi.org/documents/9086.pdf (접속일 : 2025. 11. 5)
- Simon, Griffiths et al 2025. "Independent Evaluation of the Girls' Education Challenge Phase II - Lessons Learned Study". Tetra Tech International Development. https://intdev.tetratecheurope.com/wp-content/uploads/2025/04/GEC-II-IE-Lessons-Learned-Study-FINAL.pdf (접속일 : 2025. 11. 5)
- Triple Line. 2023. "Creating Hope in Conflict(2018- 2022) Independent Evaluation" https://humanitariangrandchallenge.org/wp-content/uploads/2023/09/CHIC-Independent-Evaluation-Report-13-06-23.pdf (접속일 : 2025. 11. 6)
- USAID n.d. "Grand Challenges for Development Meta-Evaluation"
- USAID. 2021. "Development Innovation Venture A Decade of Turning Bright Ideas into Global Solutions"
- Usman, Zainab. 2025. "The End of the Global Aid Industry". Foreign Affairs. https://www.foreignaffairs.com/united-states/end-global-aid-industry (접속일 : 2025. 11. 4)

[웹사이트]

- Convergence. 2025. "Global coalition of Member States, international organizations, and private actors commit to develop an Action Plan to increase private investment mobilization for developing countries by end of 2027." https://www.convergence.finance/news/19sE4uWrS1bNiliuqNDSGN/view (접속일 : 2025. 11. 12)
- Openaid. 2025a. "Innovations Against Poverty 2". https://www.openaid.se/en/contributions/SE-0-SE-6-54110028 (접속일 : 2025. 11. 12)
- Openaid. 2025b. "Innovations Against Poverty(IAP) 3.0". https://https://openaid.se/en/contributions/SE-0-SE-6-16439 (접속일 : 2025. 11. 12)
- Innovations Against Poverty. 2025a "FAQ" https://https://innovationsagainstpoverty.org/frequently-asked-questions-faq/ (접속일 : 2025. 11. 20)
- Innovations Against Poverty. 2025b "What is IAP?" https://https://innovationsagainstpoverty.org/what-is-iap/ (접속일 : 2025. 11. 20)
- Girls' Education Challenge. 2025. "About us" https://https://girlseducationchallenge.org/about/ (접속일 : 2025. 11. 21)
- Grand Challenge Canada. 2025. "Governance & Oversight" https://https://www.grandchallenges.ca/about-us/accountability/governance/ (접속일 : 2025. 11. 21)