

공산주의 이후 러시아 연금개혁의 과정과 과제

이 성 기
(인제대학교)

원 석 조*
(원광대학교)

본고는 공산주의 이후 러시아 복지개혁의 핵심인 연금개혁의 과정과 과제를 고찰하는데 목적이 있다. 이를 위해 소비에트 복지시스템, 소비에트 시기 연금실태와 문제점, 연금개혁의 과정과 그 배경, 개혁과정에서 노정된 여러 과제들을 분석하였으며, 이를 토대로 대안을 제시하고 개혁의 성공여부를 전망했다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 공산주의 이후 동유럽과 구 소비에트연방 국가는 연금개혁을 조기에 성공시킨 반면 러시아는 실패했다. 옐친정부의 급진적이고 비타협적인 경제개혁으로 실업, 빈곤, 불평등과 같은 심각한 부작용이 발생했고, 이로 인한 비토세력과의 갈등으로 정책적 교착상태에 빠져 연금개혁이 무산되었기 때문이다. 옐친정부의 무능으로 실패한 연금개혁은 옐친을 계승한 푸틴의 강력한 정치리더십과 경제호전에 힘입어 2002년에야 이루어졌다. 둘째, 러시아 연금개혁이 푸틴정부의 공이긴 하지만, 옐친정부의 1991년 연금공단 신설과 1998년 연금개혁안이 있었기 때문에 비교적 용이하게 추진되었다. 푸틴정부의 2002년 연금개혁은 공산주의 이후 러시아 연금개혁의 연속선상에 있다. 셋째, 2002년 개혁으로 연금시스템은 기존의 부과방식과 새로운 적립방식이 혼합된 3층 구조, 즉 기초연금, 명목확정기여연금, 개인계정으로 재편되었다. 이러한 정책결정에는 월드뱅크의 조언과 권고가 큰 영향을 미쳤다. 넷째, 연금개혁의 성공을 위해 해결되어야 할 주요 과제로는 연금수급연령의 상향조정, 지나치게 관대한 조기퇴직의 통제, 연금 수준의 현실화, 연금 혜택 불평등성의 개선, 개인계정 적립금 투자수익의 증대 등이 있다. 다섯째, 러시아 연금개혁에는 고령화, 인플레이, 저임금, 실업, 제도개혁에 필요한 추가지출 등 재정에 부정적인 변수와 연금수급연령의 상향조정, 조기퇴직의 개선, 적립금 투자수익률의 향상을 통한 재정안정과 같은 긍정적 변수가 공존해 있다. 연금개혁의 성공여부는 경제성장과 같은 거시경제에 달려있는데, 석유수출의존형 경제는 그 전망을 흐리게 만든다.

주요용어: 공산주의 이후 러시아 복지개혁, 러시아 연금개혁, 명목확정기여방식, 개인계정

본 논문은 2013년도 원광대학교 교비지원에 의해 연구되었음.

* 교신저자: 원석조, 원광대학교(sjwon@wku.ac.kr)

■ 투고일: 2013.1.22 ■ 수정일: 2013.3.12 ■ 게재확정일: 2013.3.23

I. 서론

2002년 푸틴정부는 기존의 부과방식연금(pay-as-you-go)을 부과방식과 적립방식 두 가지로 분리·재편한 혼합방식으로의 개혁을 단행했다. 새로운 연금은 다층구조시스템(multi-pillar system)으로서 기초연금(정액의 보편주의 연금), 명목확정기여연금(명목적으로만 적립되는 부과방식의 사회보험연금), 개인계정(완전적립방식의 저축제도) 등 세 부분으로 구성되었다. 이는 러시아공화국 성립¹⁾ 후 12년 만의 일인데, 공산주의 붕괴 이후 동유럽 국가들이 공산주의 유산과 불안정한 경제상황이라는 악조건 하에서 시장경제로의 개혁과 더불어 조기에 연금개혁에 성공한 것에 비하면 상당히 늦은 것이었다.

러시아를 제외한 구 공산권 국가들이 연금개혁을 포함한 복지개혁²⁾에 성공한 비결은 대화와 타협이었다. 예컨대 헝가리와 체코는 정부가 노조, 정당, 전문직단체 등 사회세력들과 개혁을 놓고 협의했으며, 급진적인 민영화 대신 사회복지수급자의 권리를 최대한 보장하면서 점진적으로 추진하였다. 정부의 이런 온건한 노력 때문에 기득권층의 조직적인 저항이나 반대 없이 대표적인 공산주의 복지유산인 무상의 보편주의 사회부조(국가유공자 등 특권층을 위한 정부보조)를 폐지할 수 있었다(대신 자산조사 공공부조 도입). 두 나라는 연금제도를 민영화하고, 사회보험방식의 건강보험도 신설했으며, 사교육과 민간병원도 허용했다. 카자흐스탄은 유능하고도 단호한 정부의 역량 때문에 복지개혁에 성공했다. 정부당국은 문제를 정확하게 파악했고, 개혁 목표를 분명히 했으며, 정책의 결과를 명확하게 전망했다. 이에 힘입어 별다른 반대나 저항 없이 사회부조(현물급여)를 현금급여로 대체하고, 연금을 민영화할 수 있었다.

반면에 러시아는 복지개혁에 실패했다. 공산주의 붕괴 직후 엘친과 급진 자유주의세력은 공산주의체제를 효과적으로 재구조화하기 위해서는 이른바 충격요법이 필요하다는 명분 아래 조급하고 비타협적으로 경제개혁을 밀어붙였다. 미숙한 개혁은 대량실업, 대량빈곤, 불평등 심화와 같은 심각한 부작용을 낳았으며, 개혁 지지세력 대신 저항세력을 만들었다. 이들 개혁저항세력과의 정치사회적 갈등으로 개혁은 정체(reform stagnation) 되고 말았다. 연금개혁을 포함한 러시아 복지개혁의 지연 이유로 가장 많이 지적되는

1) 1991년 보수파의 쿠데타를 진압한 엘친 러시아공화국 대통령은 공산주의를 포기하고 공산당을 해체했으며, 이를 계기로 소비에트연방 국가들이 독립했다.

2) 러시아와 동유럽국가의 복지개혁은 연금, 건강보험, 공공부조에 집중되었으며, 이러한 3대 복지개혁 중 가장 중시된 것이 연금이었다.

것이 이러한 옐친정부의 무능이다(Maltseva, 2009; Cook, 2007; Chandler, 2004).

옐친이 실패한 복지개혁은 그를 계승한 푸틴에게 넘겨졌다. 푸틴은 두마(의회) 내 반대세력과 과두제 세력을 무력화시킴으로써 강력한 리더십을 구축한 동시에 정치를 안정시켰다. 아울러 옐친정부 때 악화되었던 경제상황도 상당히 호전시켰다. 푸틴정부는 이런 성과를 발판으로 연금개혁과 사회부조개혁(현물급여의 현금급여로의 대체)과 같은 핵심 복지개혁을 관철시킬 수 있었다.

이와 같이 동유럽 국가와 구 소비에트 연방 국가가 공산주의 붕괴 후 신속하게 연금개혁(민영화)에 성공한 반면 러시아는 옐친정부의 무능으로 개혁에 실패했으며, 상당한 시간이 경과한 후인 차기 정부에서 비로소 개혁이 이루어진 것은 명백한 사실이다. 그러나 그렇다고 해서 러시아 연금개혁을 순전히 푸틴정부의 공이라고 말하는 것은 사실이 아니다. 옐친정부가 비록 급진적·비타협적이었고 무능하긴 했지만, 연금개혁을 방기한 것은 아니기 때문이다.

옐친정부는 푸틴정부 연금개혁의 초석이 된 연금개혁안을 만들었다. 1998년 옐친정부가 만든 연금개혁안은 월드뱅크의 그 유명한 다층구조방식의 연금개혁안에 기초해 기초연금, 법정 완전적립연금보험, 부가연금보험으로 구성된 3층 구조로의 개혁이 핵심이었다. 이 안은 같은 해 발생한 경제위기로 수면 아래로 내려갔다가 푸틴정부 들어 경제위기에서 벗어나고 정치가 어느 정도 안정된 2002년 비로소 입법화되는데, 그것이 푸틴정부의 연금개혁이었다. 그런 점에서 푸틴정부의 연금개혁은 옐친정부의 연금개혁안을 계승·실현시킨 것이다.

그리고 러시아 연금개혁에서 무시되어서는 안 되는 1991년 신 연금법도 옐친정부 때 제정되었다. 신 연금법은 연금 인상이 주목적이었지만, 국가 대신 연금보험료 징수업무를 담당할 러시아연금공단(the Pension Fund of Russia, PFR)의 설립도 담고 있었다. PFR이 독립예산으로 운영되는 연금펀드라는 점에서 이의 신설은 부과방식에서 적립방식으로 이행하는 출발점이었다. 신 연금법은 옐친이 대통령이 된 해인 1990년에 논의가 시작되어 이듬해인 1991년에 입법화되었다. 이처럼 연금개혁 이후 보험료징수와 연금지급 등 중추적인 역할을 담당하게 되는 연금공단도 옐친정부의 작품이다.

본고는 이러한 문제의식 아래 공산주의 이후 러시아 복지개혁의 핵심인 연금개혁의 과정과 그 과제를 고찰하는 데 목적이 있다. 러시아 연금개혁의 과정을 세밀히 분석하면 푸틴정부의 연금개혁이 독창적이고 돌발적인 것이 아니라 옐친정부의 연금개혁, 즉 연

금공단의 신설과 연금개혁안을 계승한 것이란 사실을 규명할 수 있다. 그리고 러시아 연금개혁은 완료된 게 아니라 여전히 진행 중이며, 넘어야 할 과제를 많이 안고 있다. 연금개혁의 과제 분석은 러시아 연금개혁의 성공여부를 전망하는 데 반드시 필요하다. 이상과 같은 연구목적에 위해 소비에트 시기 연금실태와 문제점, 연금개혁의 과정과 그 배경, 개혁과정에서 노정된 여러 과제들을 분석하고, 이를 토대로 개혁대안을 제시하고 개혁의 앞날을 전망해 보고자 한다.

II. 공산주의 이후 연금개혁의 과정

1. 옐친정부의 경제개혁 실패와 개혁의 정체

1990년 5월 대선에서 러시아공화국 초대 대통령으로 선출된 보리스 옐친은 1991년 소비에트연방을 해체하고, 공산당을 해체시켰다. 그리고 국가의 경제 통제를 종식하고, 국방부문을 제외한 대부분의 국유기업을 민영화시키는 한편 관료의 부패, 상품가격의 왜곡, 공기업의 비효율, 정부재정의 불안과 같은 공산주의의 나쁜 유산을 혁파하기 위해 노력했다.³⁾ 옐친이 가장 주력한 것이 소비에트 계획경제를 시장경제로 대체하는 경제개혁이었다.⁴⁾ 그러나 자유화(liberalization), 안정화(stabilization), 민영화(privatization)로 집약된 그의 경제개혁은 심각한 부작용을 낳았다.

자유화는 1992년 무역, 가격, 화폐의 자유화 조치에서 시작되었다. 이에 따라 국유기업의 가격 독점체제가 무너졌다. 하지만 상품가격 자유화는 극심한 인플레이션을 가져왔고, 과도한 화폐발행은 이를 부채질했으며, 많은 기업이 파산했다. 이 과정에서 승자와 패자가 갈려 빈부격차가 심화되었고, 실업자와 빈민이 대거 발생했다.⁵⁾ 안정화는 경제부문의 구조조정과 정부지출축소가 핵심이었다. 그러나 안정화는 은행 이자율 급등, 세금

3) <http://www.freeessays.cc/db/15/euz131.shtml>(Free Essays, 2011.1.28)

4) 옐친의 경제개혁은 월드뱅크, IMF, 미 재무부에 포진한, 이른바 워싱턴 컨센서스(Washington consensus)에 충실한 신자유주의자들의 조언에 힘입은 바 크다. 이의 실천자는 옐친의 총리 가이다르(Yegor Gaidar)였다. 그는 약관(당시 35세)의 신자유주의 경제학자로서 급진적 개혁주의자, 충격요법의 주장자였다.

5) 예컨대 실업자는 1992년 4%에서 1998년 13%로 급증했고, 빈민은 1992년 33.5%에 달할 정도였으며, 연금수급자의 85%가 최저생계비 미달이었다(Tragakes & Leggof, 2003: 8).

인상, 기업에 대한 정부보조금 축소를 야기해 기업의 재무위기와 경기후퇴의 원인이 되었다. 그럼에도 정부 내 신자유주의자들은 이러한 혼란이 계획경제에서 시장경제로 이행하는 과정에서 발생하는 불가피한 현상으로 간주했으며, 정부가 아니라 시장이 해결할 것이라고 낙관했다(Aslund, 1995: 154).

민영화는 국유기업과 국가재산을 민간에게 매각처분하는 방식으로 추진되었다. 1995년부터 본격화된 민영화는 옐친정부가 국유기업 주식구입권을 일반시민들에게 분배하여 이들을 개혁의 원군으로 삼으려는 전략이었다. 그러나 소수의 부유층은 이를 부의 축적기회로 삼았다.⁶⁾ 이들은 은행 특혜대출로 마련한 자금으로 주식구입권을 현금으로 매입하여 국유기업 소유지분을 획득했다. 에너지, 통신, 금속기업 등 장래성 있는 알짜 국유기업들이 강력한, 잘 연결된, 부유한 그룹에게 넘어갔다. 미디어도 이들 차지였다. 이들 신 부유층은 러시아에서 가장 강력한 과두제(oligarchic)를 형성했다(Sutela, 1994: 420-421).

이상과 같이 옐친의 경제개혁은 부의 불평등, 인플레이, 대량실업과 빈곤 등 심각한 부작용을 낳았다. 개혁에 실망한 대중들은 반대세력을 형성했다. 이들은 소비에트 시기 국가통제 임금과 가격의 수혜자, 정부보조금 수혜집단, 외국기업과의 경쟁에서 국가의 보호를 받았던 기업, 고 복지 수혜층 등 소비에트 기득권층으로 구성되었으며, 구 공산당 계열과 그들 편에 선 의회(두마) 내 반 옐친 세력이 중심점이었다. 반대세력은 강력한 노조, 국유기업 경영자협회, 정당 등을 통해 개혁에 저항했다. 이들 특히 노조와 국가주의 세력의 비토로 옐친의 개혁은 정책적 교착상태(policy deadlocks)에 빠지고 말았다(Cook, 2007: 15-16).

2. 소비에트 연금시스템의 위기

공산주의시기(1917~1991) 사회보장은 완전고용과 함께 소비에트 국가정책의 핵심이었다. 소비에트 사회보장프로그램은 출산, 질병, 장애, 유족, 고령 등의 사회보험과 사회보험 수급에 필요한 근로기간이 부족한 사람을 위한 사회부조로 구성되었다. 사회보험은 보편주의 원칙에 따라 군인과 공무원은 물론 국유기업(sovkhoz) 근로자, 집단농장(kolkhoz) 농민 등 모든 인민을 포괄하였다. 공식적으로 완전고용이 이루어졌고 빈민

⁶⁾ 소비에트 붕괴 후 권력과 특권을 상실한 공산당, KGB, 소비에트청년동맹(Komsomol) 리더와 고위관료 중 일부는 과거 인맥과 특권을 이용해 은행과 기업을 설립해 돈을 벌었으며, 일부 야심만만한 청년들은 혼란기에 벤처기업을 창업해 거부를 거머쥐었다. 이 과정에서 정경유착과 부정부패가 만연했다.

도 없어 실업보험과 공공부조는 필요 없었다(Deacon, 2000: 147).

소비에트 사회보장의 특징 중 하나가 국유기업의 역할이다. 국유기업은 사회보험 재정을 모두 부담했다(보험료는 임금총액의 20%). 그리고 유급 육아휴직과 아동수당의 비용도 부담했으며, 다양한 현물급여, 예컨대 난방용 연료, 식료품(주로 빵), 무상교육, 무상의료, 주택, 유치원, 유급휴가(국유기업 소유 휴양소 이용) 등도 제공했다. 기업이 국가를 대신했다고 해도 과언이 아니다. 이런 점에서 기업은 근로자를 위한 하나의 마이크로 복지국가(a micro welfare state)였다(Teplova, 2007: 314).

연금은 공식부문의 모든 근로자를 대상으로 한 부과방식의 보편주의시스템으로 매우 관대하게 운영되었다. 근로자 부담은 전혀 없었고, 연금수급연령은 남자 60세, 여자 55세였으며, 수급에 필요한 최하 근로기간은 20년이였다. 연금급여는 근로자의 근무기간(근로기록)에 비례했으며, 근무기간에는 대학 수학, 군 입영, 육아휴직 기간도 포함되었다. 조기퇴직도 아주 폭넓게 허용했다(중노동 또는 위험직종 근로자, 군인, 체르노빌 원전사고 관련 근로자, 3자녀 이상 출산 여성, 장애자녀를 둔 어머니, 발레리나 등은 예외적으로 5~10년 조기 퇴직 인정). 퇴직연금 수급자격을 얻지 못한 사람을 위한 사회안전망인 사회연금(social pension, 최저임금 수준)도 지급되었다. 1924년 처음 실시된 이래 연금수급자 수는 1940년 약 2백만 명, 1989년 4천4백만 명으로 급증하였으며, 1980년대 후반 사실상 전 국민 연금을 달성했다.

소비에트 시기 연금액은 근로자 평균임금의 60~100% 수준이었다. 하지만 1980년대 경제상황의 악화로 연금의 실질가치는 계속 줄어들었다. 1982~1991년 사이 연금수준은 평균임금의 30~40%로 하락했다. 평균연금의 구매력 가치도 최저생계비의 120%에서 60~70% 수준으로 떨어져 연금수급자의 상당수가 사실상 빈민이었다.⁷⁾ 그리고 연금수급 특혜(공산당 고위직)를 남발하여 재정 곤란과 구조적 불평등이 심화되었다(Williamson et al., 2006: 165). 소비에트 연금은 페레스트로이카시기에 이미 사실상 재정적 파산상태에 있었다.⁸⁾

7) Roussanov, N. (2010). Russian Pension Reform. available at <http://www.docstoc.com/docs/14537957/Russian-Pension-Reform> (Docstoc 2010/2/2)

8) 러시아 연금재정의 파탄을 Ohtsu(2002: 7)는 사회주의질병(socialist disease)으로 불렀다. 그에 의하면 러시아 연금은 3대 사회주의질병을 겪었다. 즉 공산주의 시기 사회주의국가병(socialist state disease), 이행기의 이행기쇼크병(transition shock disease)(엄청난 인플레이로 인한 연금가치의 급락), 현재의 고령화병(the aging of the population)이 그것이다.

3. 옐친정부의 연금개혁 시도

옐친정부는 연금개혁을 위해 나름대로 노력했다. 그 첫 번째 시도가 옐친이 대통령이 된지 1년 후인 1991년에 제정된 신 연금법이다. 이 법은 1980년대 말 공산주의 붕괴 전 페레스트로이카시기에 발생한 연금가치의 하락과 이에 대한 대중의 불만에 대처하기 위한 것이었다.

신 연금법안은 1989년 국가노동사회문제위원회(the State Committee for Labor and Social Problems)가 제안했다. 구 연금법(1956년, 1964년)을 대체한 신 연금법안은 최저임금 이상의 연금, 보험료 상한선의 인상, 물가상승을 반영한 연금 인상 등 주요 연금 수준을 현실화 하는 데 주안점을 두었으며,⁹⁾ 독립예산으로 운영되는 러시아연금공단(Pension Fund of Russia, PFR)의 신설도 포함하고 있었다. 1990년에 확정된 법안은 1991년 두마를 통과했다(Falkingham & Vlachantoni, 2010: 10).

1991년 신 연금법은 러시아 연금개혁에 관한 논의에서 주목받지 못했지만, 사실은 매우 중요한 사건이다. 왜냐하면 이 법에 근거해 PFR이 조직되었기 때문이다. 공법상의 독립기구인 PFR의 중요성은 연금개혁에서의 역할을 보면 알 수 있는데, 단일연금펀드로서 PFR이 기업과 정부로부터 보험료를 징수하고, 펀드적립금을 관리하는 경험을 쌓았기 때문에 부과방식에서 적립방식으로 비교적 용이하게 이행할 수 있었다. 그런 점에서 PFR의 신설을 부과방식에서 적립방식으로의 개혁, 나아가 공산주의 이후 러시아 연금개혁의 출발점으로 간주해도 무리가 없을 듯하다.

한편 경제상황의 악화와 함께 연금재정의 위기도 심화되었다. 무엇보다 시장경제 도입 이후의 대량실업과 실질임금하락으로 인한 보험료 수입의 격감이 문제였다. 1990년대 들어 실질임금은 1/3로 감소했다(Williamson et al., 2006: 167). 비공식부문도 문제였다. 빈곤과 임금위기는 많은 사람들을 비공식부문으로 내몰았다. 이미 소비에트 말기에 비공식부문¹⁰⁾ 근로자 수가 공식부문 근로자 수와 비슷한 상태였다. 소비에트 시기 비공식부문도 국가가 제공한 무상의 보편주의 보건의료와 식료품비·주거비 보조 혜택을 받았는데, 사실상 이는 비공식부문에의 취업을 유인했다. 비공식부식부문은 탈세와

⁹⁾ Roussanov, N. (2010). Russian Pension Reform. available at [http://www.docstoc.com/docs/14537957/Russian-Pension-Reform\(Docstoc, 2010.2.2\)](http://www.docstoc.com/docs/14537957/Russian-Pension-Reform(Docstoc, 2010.2.2))

¹⁰⁾ 정부의 공식적인 산업통계에 잡히지 않는 일종의 지하경제로서 영세한 기업이나 도시자영업(일부는 불법)이 대표적이다.

사회보험 보험료 납부회피를 조장했다.¹¹⁾ 임금의 감소와 비공식부문의 증대는 보험료 납부자 수와 납부액의 감소로 이어져 연금재정을 악화시켰다.

상황이 이럼에도 공산주의 붕괴 이후 연금개혁에 대한 아래로부터의 요구는 거의 없었다. 일부 관변 경제학자들이 연금개혁의 필요성을 제기했을 뿐 연금개혁을 원하거나 지지하는 사회 세력은 전무했다. 하지만 에너지 및 국방 관련 국유기업을 제외한 국유기업의 대대적인 민영화로 그 수가 대폭 늘어난 민간기업에 맞는 새로운 사회보장 시스템이 필요했다. 민간기업에게 소비에트 식의 근로자 사회보장을 요구할 수 없게 되었기 때문이다.¹²⁾ 기업의 사회복지 역할은 이제 국가가 떠맡아야 했다. 그러나 만성적인 재정적자에 처한 국가에게 그럴만한 능력이 있을 리 없었다(Ferge, 2001: 48). 그리고 급격한 인플레이로 연금의 실질가치가 계속 하락하자 연금수급자의 불만이 고조되고, 기업이 부담해야 하는 근로자 사회보장을 위한 보험료 수준도 매우 높아 기업의 불만도 커져갔다. 연금수급자의 불만 표출은 정치적 불안의 원인이 되었고, 기업의 과도한 사회보장 비용부담은 신규 일자리 창출과 임금 인상을 가로막는 요인이 되었다.

이런 사이 연금재정은 더욱 악화되어 1994년 일부 도시에서는 연금 지급중단사태가 발생했다.¹³⁾ 연금개혁은 미룰 수 없는 주요 과제가 되었다. 우선 최저생계비 수준 이하로 내려간 연금 수준을 개선하는 게 시급했다. 1995년 11월 옐친은 대통령 선거 공약의 하나로 연금 인상을 발표했고, 1995년 11월에서 1996년 1월 사이 세 단계 인상(5, 10, 15%)이 단행되었다(Williamson et al., 2006: 167). 그러나 이는 미봉책에 불과했다.

연금의 구조적 개혁이 시급하다는 것을 인식한 옐친정부는 1998년 월드뱅크의 3층 구조방식(three-pillar approach)¹⁴⁾을 러시아 현실에 맞춰 다듬은 연금개혁안을 마련했다. 이 안은 기존의 부과방식연금을 다음과 같은 세 가지 연금으로 재편하는 것을 골자로 했다. 첫째, 사회연금(social pension)이다. 근로능력이 없어 일을 못하는 사람을 대상

11) 비공식부문의 확대는 이 부문의 취업자들이 사회보험 적용대상 제외자라는 점에서 연금 사각지대의 증가를 의미한다.

12) 기업들은 기존의 복지지출을 유지하기 힘들어지자 자체적으로 제공하던 주택과 유치원 시설과 같은 사회적 자산을 폐지했다(Foley & Klugman, 1997: 189).

13) 재정난으로 1994년 8월 1천명의 연금수급자가 제때 연금을 수령하지 못했다. 이후 2년 동안 연금 지급 지연사태가 계속되었다(Williamson et al., 2006: 166).

14) 기초연금(basic pension, 퇴직연령에 도달한 모든 국민에 대한 정액의 기초연금), 근로자연금(labor pension, 근로기간 및 임금에 비례한 연금) 및 비정부 부가연금(additional non-state administered pension, 민간연금)으로 구성된 다층구조시스템(multi-pillar system)을 말한다.

으로 한 기초연금으로서 정부예산으로 재정을 충당한다. 둘째, 법정 완전적립연금보험(mandatory fully-funded pension insurance)이다. 모든 퇴직 근로자를 대상으로 하고, 연금급여는 기여에 비례하며, 연금은 적립금과 그 투자수익을 합산해 지급한다. 셋째, 부가연금보험(additional pension insurance)이다. 임의가입, 완전적립방식의 민간퇴직 연금보험이다.¹⁵⁾ 조세감면 혜택이 있다.

사회연금과 법정 완전적립연금보험은 강제가입의 원칙에 따라 모든 근로자를 당연가입대상으로 했다. 연금급여는 정부가 독단적으로 변경하지 못하고, 기업-근로자-연금펀드 간의 합의에 의해서도 변경할 수 없으며, 피보험자의 보험료 납부기간 및 임금에 비례한다는 원칙을 정했다. 연기금 관리는 PFR가 맡되 적립금은 연금지급 외에는 사용할 수 없도록 못 박았다(정부가 연기금 관리운영비를 정부예산으로 지원한다 하더라도). 개혁안의 관건은 완전적립방식으로의 이행가능성에 있었다. 이행기간 동안 일부는 확정 기여방식으로 일부는 명목확정기여방식으로 적립하는 방안이 제시되었다.

그러나 1998년 연금개혁안은 같은 해 아시아 재정위기로 인해 촉발된 글로벌 경제위기 때문에 입법화 되지 못했다.¹⁶⁾ 러시아에 닥친 경제위기는 상당히 심각했다. 러시아 경제는 오일, 가스, 금속, 목재 등 원자재 수출 의존도가 매우 높다(전체 수출의 80%). 특히 오일은 정부세입의 주요 부분인데, 오일 가격의 하락은 러시아 경제와 정부재정을 파탄시켰다. 루블화 가치가 급락하고, 국가부채가 급증했으며, 재정위기가 심화되었다. GDP의 40%가 감소했고, 실업률이 12%로 치솟았다. 인플레이션이 저축이 줄고, 연금의 실질가치가 급락했다. 공무원 봉급과 연금의 지급 지연사태도 발생했다. 결국 러시아 정부는 1998년 IMF로부터 226억 달러의 차관을 받는 수모를 겪는다.¹⁷⁾

이처럼 엘친정부는 연금개혁안만 만들었을 뿐 경제위기로 인해 연금개혁을 위한 법률의 제정까지 나가지는 못했다. 그러나 그렇다고 해서 엘친정부의 연금개혁 노력 자체를 부정해서는 안 된다. 엘친정부가 만든 연금개혁안은 역사 속으로 사라진 게 아니라 푸틴 정부에 승계되어 현실화된다.

15) 1998년 당시 275개 민간연기금이 운영되고 있었다. 가입자는 약 200만 명, 수급자는 약 18만7천 명, 연금은 월 평균 106루블이었다. 자산총액은 73억 루블(10억 달러, 당시 환율 기준)이었으며, 적립금의 40%가 국채에, 40%는 주식에 투자되었다.

16) 1999년 러시아의 연금 보험료는 기업이 임금총액의 28%(중소기업 및 농업기업 20.6%), 자영업자와 자영농민은 소득의 20.6%였다.

17) Roussanov, N. (2010). Russian Pension Reform. available at <http://www.docstoc.com/docs/14537957/Russian-Pension-Reform> (Docstoc, 2010.2.2)

4. 푸틴정부의 연금개혁

1999년 8월 옐친은 푸틴을 총리로 임명, 자신의 후계자로 삼았다. 푸틴은 2000년 3월 대선에서 승리해 대통령이 되었다. 이 대선전은 푸틴과 과두제의 대결이었다. 푸틴은 민영화 과정에서 과두제가 저지른 부패와 비리를 공격해 과두제를 사실상 무력화하는 데 성공했다(일부 올리가르히 구속, 일부 재산포기). 푸틴의 과두제 길들이기를 대부분의 국민들이 지지했으며, 과두제 소유의 방송과 신문도 푸틴 편에 섰다. 1999~2000년 국제 오일가격의 반등으로 러시아 경제도 회복되고 실업률도 하락했는데, 이런 상황도 푸틴에게 유리하게 작용했다.

푸틴 당선 후 7년 동안 GDP는 매년 평균 6.7% 상승했으며, 실질 소득도 매년 11% 증가했다. 정부 부채도 70%나 감소했다(이런 실적에 힘입어 푸틴은 2004년 대통령으로 재선되었다). 야당의 분열로 두마 내 비토세력이 무력화되고 친 푸틴세력이 다수가 됨에 따라 대통령의 파위가 크게 강화되었다.¹⁸⁾ 중앙집권적 정부 구축에 성공한 푸틴은 개선된 정치경제적 조건 위에서 강력한 리더십을 발휘하여 구시대적 사회복지시스템의 재구조화에 나섰다. 개혁의 목표는 복지비 삭감, 사회부조의 개혁, 중앙정부와 지방정부 간 사회복지 책임의 합리적 배분 그리고 연금개혁이었다(Maltseva, 2009: 1).

2000년 8월 푸틴 대통령은 재무장관으로 그레프(German Gref)를 임명, 연금개혁을 재추진시켰으며,¹⁹⁾ 2001년에는 연금개혁위원회를 설치했다. 연금개혁위원회의 기본방침은 재정적 지속가능성 확보, 소득비례연금, 부과방식과 적립방식을 믹스한 다층구조의 도입, 공공연금펀드와 민간연금펀드 중 하나를 선택할 수 있는 권리 부여(공공-민간 파트너십), 특혜성 연금(privileged pension)의 개혁 등이었다. 그리고 위원장은 카샤노프(Michael Kasiyanov) 총리, 위원으로는 연금 민영화론자인 재무장관 그레프(German Gref)와 재무차관 드미트리프(Michael Dmitriev), 강력한 민영화 반대론자인 PFR 이사장 주라보프(Michael Zurabov)가 임명되었다. 그레프의 주된 관심은 향후 막대한 규모

¹⁸⁾ 러시아 국회는 상원인 연방상원(the Federation Council. 각 연방주체 당 대표 2인. 법률 승인)과 하원인 국가두마(the State Duma. 4년마다 선거로 선출. 법률 제안 및 입법)로 구성되어 있다. 두마는 현재 20개 이상의 정당이 난립해 있으며, 득표율 7% 이상인 정당은 6개에 불과하다. 따라서 정당의 정치적 영향력은 제한적이다.

¹⁹⁾ 그는 2001년 4월 두마 연설에서 앞으로 러시아 사람이 연금을 얼마나 받게 될지 아무도 모르며, 따라서 가장 시급하게 개혁되어야 할 것이 연금제도라고 역설했다(Ohtsu, 2002: 3).

로 증가할 게 확실한 적립금의 투자방법에 있었다. 이때 칠레 방식, 즉 투자금융회사에 투자를 전담시키는 방안이 대안으로 떠올랐다. 적립금 투자를 국내에 국한할 것인지 아니면 국제화할 것인지는 정하지 못했다. 국제화할 경우 국내 기업의 반발이 예상되었기 때문이다.

월드뱅크는 러시아에 연금개혁을 조건으로 8억 달러의 차관을 제안하며, 명목적립확정기여방식연금과 완전적립방식연금을 믹스한 모델을 권고했다. 금융회사들은 월드뱅크가 제시한 모델을 도입할 것을 강력히 요구(로비)했다. 연금자산의 투자가 자본시장을 확대시킬 것으로 기대했기 때문이다.

푸틴정부는 월드뱅크 모델을 선택했다. 기존의 부과방식 연금과 적립방식을 혼합한 다층구조 연금, 즉 기초연금(정액의 보편주의 연금), 명목확정기여연금(명목적으로만 적립되는 부과방식의 사회보험연금), 개인계정(완전적립방식의 저축제도) 등 세 부분으로 구성된 공적연금제도를 도입하기로 결정한 것이다. 푸틴정부의 연금개혁법안은 2001년 두마를 통과했으며, 새 연금은 2002년부터 실시되었다. 2002년 푸틴정부의 연금개혁은 러시아 연금시스템의 기본 틀이 되는데, 이는 1998년 었친정부의 연금개혁안을 거의 그대로 계승한 것이었다.

러시아가 적립방식을 도입한 이유는 대규모 적립금이 저축률과 투자를 제고시켜 경제 성장에 기여할 것이고(이런 논리는 남미 연금개혁의 성공에 힘입은 바 크다), 국가의 재정부담을 경감시키며(연금의 재정적 위기 극복, 재정적 지속가능성 확보), 근로자 스스로 자신의 적립금을 관리하게 함으로써 노후에 대한 자기책임의식이 높아질 것으로 기대했기 때문이다(Williamson et al. 2006: 168-171).

러시아 연금개혁은 혼합모델에 속한다. 남미와 동유럽 연금개혁모델은 대체(substitutive) 모델, 혼합(mixed)모델, 병행(parallel)모델이 있는데, 혼합모델은 기존의 부과방식연금을 부과방식과 적립방식 두 개로 쪼개는 방식을 말한다. 대표적인 나라가 스웨덴이다. 러시아는 이 스웨덴 모델을 가장 많이 참고하였다. 대체모델은 기존의 부과방식을 적립방식으로 완전히 교체한 것인데, 칠레가 가장 유명하다. 병행모델은 기존의 부과방식을 온존시킨 채 적립방식을 추가한 것으로 페루가 대표적이다.

표 1. 남미와 동유럽 연금개혁의 유형

대체모델	혼합모델	병행모델
칠레 1981 볼리비아 1997 멕시코 1997 엘살바도르 1998 카자흐스탄 1998 도미니카 공화국 2001 니카라과 2001 코소보 2001	스웨덴 1994 아르헨티나 1994 우루과이 1996 헝가리 1998 폴란드 1999 코스타리카 2001 라트비아 2001 불가리아 2002 크로아티아 2002 마케도니아 2002 러시아 2002 슬로바키아 2003	페루 1993 콜롬비아 1994 에스토니아 2001 리투아니아 2002

자료: Orenstein(2005). p.90의 표 1.

2002년 연금개혁 전후의 관리운영방식은 [그림 1]과 [그림 2]와 같다. 그림에서 보듯이 개혁 전에는 연금공단이 기업으로부터 근로자연금 보험료와 정부로부터 공무원연금 보험료를 징수한 다음 지역우체국이나 지역은행지점을 통해 연금수급자에게 연금을 지급하는 비교적 단순한 시스템이었는데, 개혁 후에는 연금공단이 기업으로부터 근로자연금 보험료와 정부로부터 기초연금 재정 및 공무원연금 보험료를 징수하고, 이 펀드에서 근로자 기초연금, 명목확정기여연금, 개인계정 등 세 가지 형태의 연금을 연금수급자에게 지급하는 복잡한 시스템으로 변했다.

그림 1. 2002년 개혁 이전의 연금시스템

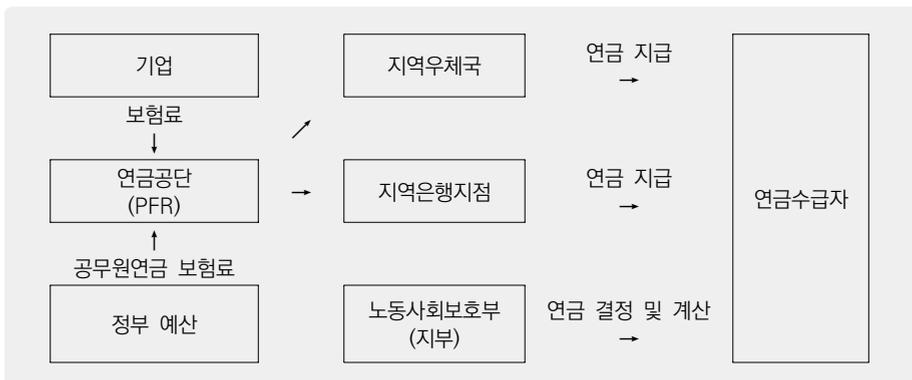
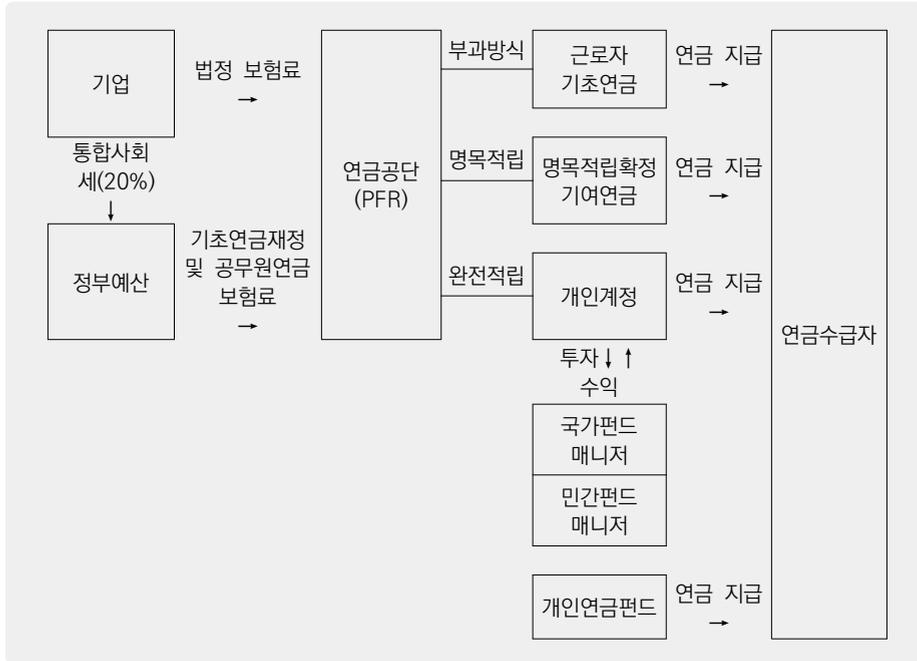


그림 2. 2002년 개혁 이후의 연금시스템



출처: Konshin(2005). p.8, p.11.

한편 연금수급 당사자인 시민은 연금개혁에 대해 대체로 무지했다. 무엇을 어떻게 개혁해야 하는지 잘 몰랐던 것이다. 소비에트 식으로 국민의 노후생계보장은 국가의 책임이라고 생각하는 사람도 있었고, 시장경제 하에서 노후는 개인의 책임이라고 생각하는 사람도 있었다. 아울러 연금급여는 개인의 기여에 비례해야 공정하다는 관념도 생겨났다.

푸틴정부의 연금개혁은 연금수급자들을 만족시키지 못했다. 연금수급자들은 연금개혁에도 불구하고 연금수준이 개선되지 않은 것과 2004년에 실시된 무상교통의 폐지와 이의 현금급여화에 대한 불만이 컸다. 2005년 신년 축하행사 때 수천 명의 연금수급자들이 소비에트 연금으로의 회귀와 무상교통을 요구하는 시위를 벌였다. 시위는 거의 모든 도시에서 발생, 수개월간 지속되었다. 2005년 1~7월 사이 약 420건의 소요가 발생했다. 시위가 계속되자 정부는 개혁의 수위를 낮추는 타협에 들어갔다. 푸틴정부는 개혁 지원금을 170조 루블에서 300조 루블로 증액시켜 교통비 지원에 투입했다. 모스크바

시는 거의 모든 복지대상자에게 무상교통을 제공했다. 그리고 연금을 인상하고, 주택, 보건의료, 교육 등을 개선했다. 퇴직연령을 상향조정하려는 방침도 철회했다(Maltseva, 2009: 9-10).

Ⅲ. 현행 연금시스템

1. 3층 구조

세 가지 서로 다른 연금으로 구성된 러시아 연금시스템의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 기초연금이다. 정액연금으로서 5년 이상 보험료를 납부한 사람에게 지급 자격을 준다. 보험료율은 임금의 6%인데, 모두 기업이 부담한다(명목확정기여연금과 개인계정 보험료도 모두 기업 부담). 연금인덱스는 평균임금상승률에 기초하며, 인플레이가 6% 이상일 경우 조정(증액)된다. 기초연금액은 평균임금의 12% 정도이다. 기초연금은 대부분의 노인이 적용을 받는 보편주의 연금으로서 강력한 재분배 효과가 있다.

둘째, 명목확정기여연금이다. 노령, 장애, 유족 연금으로 구성된 부과방식의 국가연금이다. 보험료율은 1967년 이전 출생자는 임금의 16%, 1967년 이후 출생자는 임금의 10%이다. 보험료는 주식 등 자산에 투자되는 게 아니라 PFR이 관리하는 개인계정에 명목적으로만 적립된다. 수익률은 평균임금상승률로 정해진다. 기초연금과 같이 인플레이가 6%를 넘으면 연금이 증액된다. 연금액수는 적립총액(적립금+수익)을 216개월(18년, 2013년부터 228개월, 19년으로 변경)로 나눈 것으로 산정된다.

셋째, 완전적립방식의 개인계정 연금저축이다. 1967년 이후 출생자만 가입할 수 있다. 따라서 그 이전 출생자는 개인계정이 없다. 개인계정 보험료율은 임금의 6%이다. 보험료는 개인계정에 적립되며, 적립금은 국채 또는 주식에 투자된다. 가입자는 국가펀드와 민간펀드 둘 중 하나를 선택할 수 있다(2010년 국가연금펀드회사 57개, 민간연금펀드회사 129개). 가입자의 85%가 국가펀드인 러시아연금펀드에 가입해 있다. 퇴직 후 적립총액(적립금+수익)을 사망할 때까지 분할해 수령한다. 그리고 기업이 부담하는 보험료는 전액 면세이며, 개인이 지급하는 연금도 비과세이다. 단 개인계정 투자수익은 과세대상이다(Eich et al., 2012: 5-6).

표 2. 러시아 3층 구조 연금시스템(2012년)

구 분	기초연금 (부과방식)	명목확정기여연금 (부과방식)	개인계정 (적립방식)
퇴직 연령	남 60세, 여 55세. 5년 이상 보험료 납부. 조기퇴직 가능.		
급여	월 3,170루블. 80세 이상 노인, 장애인, 장애인 보호자, 극지대 15년 이상 근무자는 추가 연금 지급.	명목개인계정. 보험료 적립실적에 비례. 2013년 이후 퇴직자부터 퇴직 후 19년간 연금 지급. 2002-2012년 퇴직자는 퇴직 후 12년간 연금 지급.	개인계정 적립금 + 적립금 수익금
적립금 수익률			개인이 선택한 펀드의 수익률
연금 인덱스	평균임금 상승률	평균임금 상승률	
보험료율	6%	1967년 이전 출생자는 16%, 1967년 이후 출생자는 10% (표준보수 상한 년 512,000 루블).	1967년 이후 출생자 6%(표준 보수 상한 년 512,000루블).

자료: Eich et al.(2012). p.4의 표 1.

2012년 현재 인구의 27%, 3,900만 명이 연금수급자이다. 연금 가입자는 약 1억 명(개인계정 가입자 6,800만 명)이며, 보험료를 납부하는 기업은 약 천만 개다.²⁰⁾ 그리고 러시아 연금의 재정규모는 GDP의 약 9% 수준이다. 전체 연금재정에서 차지하는 비중은 대략 기초연금 30%, 사회보험연금(명목확정기여연금과 개인계정) 60%, 사회연금(사회보험 수급자격이 없는 사람을 위한 사회안전망) 10%이다. 사회연금은 2005년 이후 급증(GDP 0.2%에서 1%로)했는데, 이유는 현금화정책(monetization), 즉 현물급여를 현금급여로 전환한 정책 때문이다. 전반적으로 연금재정은 증가하는 추세에 있다. 소득대체율도 2008년 28.6%에서 2010년 40.2%로 증가했다.

²⁰⁾ [http://www.pfrf.ru/ot_en_history/\(the Pension Fund of Russia, 2012.11.16](http://www.pfrf.ru/ot_en_history/(the Pension Fund of Russia, 2012.11.16)) 여기서 러시아 연금 관련 통계자료에 대해 언급하지 않을 수 없다. 러시아 연방통계국 인터넷 홈페이지를 검색하면 자료의 빈약함에 놀라게 된다. 러시아연금공단 홈페이지도 마찬가지이다. 연금에서 가장 기본적인 가입자, 가입 기업, 수급자, 수입과 지출 등에 관한 자료조차 없다.

표 3. 주요 연금지표(2002~2010년)

구 분	2002	2005	2008	2010
연금재정지출(GDP %)				
기초연금	1.9	1.4	1.8	2.7
사회보험연금	4.0	3.6	3.0	5.2
사회연금	0.2	0.8	0.8	1.0
합계	6.1	5.9	5.5	8.9
소득대체율(평균임금 %)				
기초연금	10.3	7.7	9.0	12.2
사회보험연금	21.3	19.9	15.3	23.5
사회연금	1.3	4.5	4.3	4.5
합계	32.9	32.2	28.6	40.2
인구				
연금수급자(백만 명)	38.4	38.3	38.6	39.7
조기퇴직자 비율(전체 연금수급자 %)	30	31	29	28
부양률(65세 이상 ÷ 15-64세, %)	18	19	18	18

자료: Eich et al.(2012). p.7의 표 2.

2. 보험료

러시아 연금보험료 시스템은 다소 복잡해 설명을 요한다. 전술한 대로 모든 사회보험 보험료는 기업이 부담하는데, 2000년 기존의 사회보험료를 통합사회세(unified social tax, UST)로 대체했다. UST는 연금, 건강보험, 출산보험, 가족수당의 재원이라는 것과 UST(임금총액의 26%)에서 연금펀드(22.9%)와 건강보험펀드(3.1%)로 재정을 배분하는 것에는 변화가 없었지만, 보험료 부과 임금이 두 단계(년 28만 루블과 60만 루블)의 상한(ceiling)을 두어 보험료율을 차등화한 것은 전과 달랐다.

표 4. 통합사회세(UST)

보험료 부과 임금	보험료율
280,000루블 이하	26%
280,001~600,000루블 미만	72,800루블 + 280,000루블 초과 임금의 10%
600,000루블 이상	104,800루블 + 600,000루블 초과 임금의 2%

2010년 1월 메드베데프 정부²¹⁾는 UST를 사회보험료(social security contribution)로 대체했다. 보험료율 26%는 그대로 두되 관리운영을 국가연금펀드(법정 전 국민 대상 연금펀드), 사회연금펀드(법정 연금 수급자격을 갖지 못한 사람을 위한 연금), 연방건강보험펀드(근로자를 대상으로 한 건강보험), 지역건강보험펀드(연방건강보험펀드에서 제외된 지역주민을 대상으로 한 건강보험) 네 개로 분리해 독립채산제로 운영하도록 했다. 그리고 보험료 상한을 단일화(one threshold)했다(2010년 41만5천 루블. 이 이상의 소득은 부과대상에서 면제. 매년 정부가 평균임금 증가분에 의거, 고시).²²⁾ 2011년에는 사회보험 보험료율을 26%에서 34%로 대폭 인상했다.²³⁾ 고령화와 부양율의 증가로 인한 사회보장 지출의 증가와 이로 인한 재정적자에 대한 우려 때문이었다(Swiss Life, 2010: 12.).

2012년에는 한시적으로 2년(2012-2013년) 간 보험료 상한제를 폐지했으며, 보험료율도 40%로 인상시켰다. 상한 액수 이내는 보험료율을 30%로 하고, 이를 초과하는 금액에 대해서는 추가적으로 10%를 과세한 것이다. 추가 수입은 연금 재정에 투입하였다(추가 보험료 10%는 2014년 폐지, 2014년부터 총 보험료율은 원래대로 34%로 환원). 또한 2012년부터 러시아 국내 기업에 근무하는 외국인 근로자(6개월 이상 근무 임시직 포함)의 보험료도 기업이 납부해야 한다(건강보험료는 제외. 연금보험료만 부과. 보험료율 22%). 이러한 조치들은 모두 연금재정적자에 대비해 재정건전성을 강화하기 위한 것이었다.

3. 러시아연금공단

러시아연금공단(PFR)은 1990년 12월에 제정된 러시아연방연금공단법에 의거 1991년 12월에 설립된 공법상의 독립기구로서 노령연금, 장애 및 유족연금의 지급과 보험료 징수가 주된 업무이다. 1997년부터 기업이 근로자의 연금관련기록(임금, 보험료 납부실적 등의 개인기록)을 PFR에 제공하는 것을 의무화함으로써 피보험자 관리도 기업에서 PFR로 이관되었다. 2001년에는 PFR 지부들이 신설되었고, 2010년에는 보험료 징수권

21) 잘 알려진 대로 2008년 푸틴의 정치적 후배인 드미트리 메드베데프가 대통령으로 선출되고, 푸틴은 총리가 되었다. 2012년 대선에서 푸틴은 다시 대통령으로 선출되고, 메드베데프는 총리가 되었다.

22) <http://c-expert.net/news/2009.09.01.htm> (Consult Expert, 2009.9.1)

23) <http://www.kpmg.com/global/en/pages/default.aspx> (KPMG, 2012.10.25)

도 국세청에서 PFR로 이관되었다. 이로써 PFR은 연금관리운영기구로서의 위상을 확고히 했다. 설립 20년인 2010년 PFR은 전국 81개 지부, 종사자 약 13만 명, 자산총액 5,700억 루블 등 러시아 최대 조직으로 성장했다.²⁴⁾

한편 기초연금과 명목확정기여연금의 재정은 PFR이 담당하지만 개인계정 적립금은 가입자가 원하면 민간펀드를 선택할 수 있다. 가입자에게는 다음과 같은 세 가지 옵션이 있다. 첫째, PFR에 계정을 개설하고, PFR이 직접 관리운영 하는 펀드(Vnecheconombank, PFR-VEB)에 보험료를 적립한다. 둘째, PFR에 계정을 개설한 후 PFR 소속 펀드매니저가 관리하는 자산펀드(PFR-AM)에 투자한다. 셋째, 민간펀드(a non-state pension fund, NPF)에 계정을 개설해 투자한다.²⁵⁾

연금펀드의 가장 큰 문제점은 낮은 수익률이다. <표 5>, <표 6>에서 보듯이 물가상승률을 공제한 VEB 실질수익률은 마이너스인 해가 더 많았고, 2008년의 글로벌 경제위기를 감안해도 러시아 연금펀드 수익률은 서유럽 선진국에 비해 낮다. 러시아의 낮은 수익률은 포트폴리오에 대한 정부규제 때문이다. 2008년까지 법으로 러시아 국채에만 투자토록 규정되어 펀드적립금의 거의 대부분이 중앙정부 채권에 투자되었는데(2008년 말 포트폴리오의 96%가 중앙정부 채권에 투자, 나머지는 은행에 저금, 주지하듯 국채 수익률은 임금상승률이나 물가인상률보다 낮다(단 경제가 안정되어 있는 국가는 예외). 2009년부터 정부는 VEB 포트폴리오를 확대해 국내기업 채권, 지방정부 채권, 모기지 채권, 국제기구 발행 채권 등에도 투자를 허용했다. 그럼에도 대부분의 펀드들이 보수적 투자를 답습하여 포트폴리오 다변화가 제대로 이루어지지 않고 있다(Rudolph & Holtzer, 2010: 7). 낮은 투자수익은 낮은 소득대체율로 이어질 수밖에 없는데, 낮은 투자수익률과 소득대체율은 연금의 지속가능성과 국민의 신뢰에 매우 부정적인 영향을 준다.

24) http://www.pfrf.ru/ot_en_history/ (the Pension Fund of Russia, 2012.11.16)

25) 2009년 민간펀드 운영 회사는 53개, 펀드 수는 110개였으며, 대형 펀드 10개가 가입자 68%, 자산 70%를 차지하였다. 그리고 연금가입자 85%가 PFR-VEB, 10%가 PFR-AM, 5%가 NPF에 가입했다. 자산규모로는 각각 84%, 3%, 13%였다(Rudolph & Holtzer, 2010: 4).

표 5. 러시아 연금펀드 실질 수익률

(단위: %)

년도	명목 수익률	인플레이	PFR-VEB	PFR-AM	NPF
2009	9.5	8.8	0.6	28.0	-
2008	-0.3	13.3	-12.0	-40.9	-33.0
2007	5.6	11.9	-5.7	-5.8	-4.7
2006	5.5	9.0	-3.2	8.0	7.2
2005	12.2	10.9	1.2	10.1	-
2004	7.3	11.7	-3.9	-5.9	-

자료: Rudolph & Holtzer(2010). p.7의 표 2, 표 6.

표 6. 금융위기 이후 OECD 국가 연금펀드 수익률(2008~2010년)

(단위: %)

국가	3년 평균 수익률		국가	3년 평균 수익률	
	명목평균	실질평균		명목평균	실질평균
터키	16.5	7.5	핀란드	1.2	-0.5
덴마크	6.8	4.3	캐나다	1.2	-0.2
멕시코	6.8	1.8	체코	1.2	-1.7
독일	4.7	3.3	뉴질랜드	0.9	-1.8
네덜란드	4.4	2.7	아이슬란드	0.8	-8.4
노르웨이	3.5	0.7	오스트리아	0.0	-1.8
칠레	2.9	-0.8	미국	-0.1	-1.7
슬로베니아	2.4	-0.3	슬로바키아	-0.8	-3.1
한국	2.3	-1.1	벨기에	-0.8	-2.9
이태리	2.0	0.2	포르투갈	-1.1	-2.2
폴란드	2.0	-1.5	스페인	-2.0	-3.8
헝가리	1.7	-3.2	호주	-2.8	-5.6
그리스	1.3	-1.9	단순 평균	2.0	-1.1
에스토니아	-3.7	-7.7	가중 평균	0.4	-1.4

자료 : OECD(2011a). p.4의 표 1.

연금펀드의 높은 수수료도 문제이다. 러시아 연금펀드의 법적 수수료는 펀드 투자수익 총액의 10%이다. 민간연금펀드(NPF)는 10%와 이를 공제한 나머지 금액의 15%를 수수료로 징수한다. NPF 가입자 투자수익을 10,000루블로 가정하면, 법정 수수료 10%인 1,000루블과 그 나머지 9,000루블의 15%인 1,350루블을 합산한 2,350루블이 수수

료다. 이는 수수료가 투자수익의 23.5%란 것을 의미한다. 국제수준에 비해 상당히 높다.²⁶⁾ 월드뱅크는 펀드 수수료를 펀드 운용수익이 아니라 펀드 자산과 보험료에 부과할 것을 권고하고 있다.²⁷⁾

IV. 과제

첫째, 연금수급연령의 상향조정이다. 연금수급연령 문제는 러시아 연금개혁의 최대 과제이다. 정부는 재정건전성 강화를 위해 연금수급연령의 인상을 원하지만 강력한 국민적 저항에 직면해 있다. 2012년 6월 IMF는 남녀 공히 63세로의 상향조정을 권고하였다. 재무부는 단계적 상향조정방안을 제시했다. 즉 2015년부터 매년 남자는 3개월, 여자는 6개월 씩 연장하여 남녀 연령이 동일해질 때까지 점진적으로 조정하자는 것이다. 그러나 재무부 희망대로 될 것 같지는 않다. 시민의 강한 반대 때문이다. 이를 의식한 푸틴 대통령은 2012년 4월 두마 연설에서 연금수급연령의 연장은 받아들일 수 없고 불필요하다고 말했으며, 재무장관도 연금개혁에 연금수급연령의 조정은 포함되어 있지 않다고 발표했다.²⁸⁾ 하지만 현행 연금수급연령, 즉 남자 60세, 여자 55세는 다른 나라(선진국 평균 남자 64세, 여자 63세. 개발도상국 평균 남자 61세, 여자 58세)에 비해 낮을 뿐만 아니라 러시아의 인구동향에 비추어볼 때도 매우 비현실적이다(IMF, 2011). 러시아 평균 기대수명은 증가하는데(2010~2050년 사이 평균 기대수명 4년 증가 예상), 인구는 2012년 1억4천1백만 명에서 2050년 1억3천1백만 명으로 감소할 것이고, 부양률(65세 이상 노인 ÷ 경제활동인구)은 증가(2010~2050년 사이 18%에서 36%로 2배 증가. 증가속도는 선진국 평균과 유사. 선진국은 평균 23%에서 46%로 증가할 것으로 예상)할 것으로 전망된다. 이유는 출산율 저하(2005~2010년 1.4명. 유럽과 비슷한 수준)와 선진국에 비해 높은 사망률 때문이다. 경제활동인구는 감소추세에 있다(2010~2050년 경제활동인구가 31%나 감소할 전망). 고령화도 심화되어 65세 이상 노인이 2010년 인구의 12.3%에서

26) 남미와 미국의 공적연금펀드의 수수료는 펀드수익의 대략 1-2% 수준이다(Kritzer et al., 2011: 44).

27) 펀드 수수료 부과대상은 나라마다 다르다. 호주는 보험료와 자산에, 스웨덴은 자산에 부과하고 있으며, 칠레, 우루과이, 페루는 보험료에 부과하고 있다. 그리고 불가리아, 헝가리, 폴란드, 슬로바키아는 보험료와 자산에, 에스토니아는 자산에 부과하고 있다(Rudolph & Holtzer, 2010: 22의 표 5).

28) <http://en.rian.ru/russia/20120920/176089011.html> (RIA Novosti, 2012.9.20)

2050년 23%로 증가할 것이다. 이렇게 되면 연금 보험료수입은 감소하는 반면 연금지출은 증가한다. 소득대체율도 상당히 낮아질 수밖에 없다(40%→25%)(Eich et al., 2012: 9). 이런 상황에서 현행 연금수급연령을 고집할 수는 없다. 2012년 대선 때문에 푸틴이 연금수급연령의 상향화에 반대했지만, 연금재정압박 때문에 결국 푸틴도 이를 수용할 수밖에 없을 것이다.

둘째, 지나치게 관대한 조기퇴직을 제한해야 한다. 현재 러시아의 평균 퇴직연령은 남자 54~58세, 여자 52~54세로 매우 낮다. 만연된 조기퇴직 때문이다. 북극지대 근무자, 5명 이상 자녀를 둔 어머니, 장애자녀가 있는 어머니, 58~59세 남자 실업자, 53~54세 여자 실업자, 10년 이상 위험직종 근무 근로자 등 여러 범주의 사람들에게 조기퇴직 권리를 주고 있다. 게다가 25년 이상 근무 교사, 30년 이상 근무 보건의료직(농촌은 25년 이상), 발레리나, 예술가는 퇴직연령 제한이 아예 없다. 조기퇴직자의 증가는 연금재정에 부정적이다. 재정건전성 강화를 위해 조기퇴직의 제한은 불가피하다. 그리고 조기퇴직은 일종의 특혜인데, 특정집단에 대한 특혜의 축소는 사회적 형평성을 제고시키는 효과도 있다(Eich et al., 2012: 7, 14-18).

셋째, 연금 액수를 현실화해야 한다. 러시아 연금수준은 매우 낮다. 월 평균연금은 8,000~8,500루블에 불과하다(285~300달러, 2011년). 150~200달러밖에 안 되는 연금을 받는 사람도 있다. 연금 액수의 비현실성은 다른 물가와 비교해 보면 확연히 드러난다. 2012년 현재 러시아 아파트 월세는 평균 100~150달러 수준이고, 1인당 식료품비가 평균 주당 100달러(월 400달러)이다. 4천만 명이나 되는 연금수급자 대부분이 인간다운 생활은커녕 생존에 급급한 실정이며, 연금수급자의 29%가 생계비를 벌기 위해 일하고 있다.²⁹⁾ 연금 액수의 현실화와 소득대체율의 인상을 위해서는 보험료를 더 징수해야 하는데, 현재 러시아 기업의 보험료 수준은 이미 충분히 높다. 따라서 연금 가입자로부터 보험료를 징수하거나 정부예산에서 재정지원 하는 등 기업 부담 보험료 외의 다른 재원을 찾아야 할 것 같다.

넷째, 연금혜택의 불평등성을 개선해야 한다. 기초연금을 제외한 명목확정기여연금과 개인계정은 완전 소득비례연금이다. 연금이 기여에 비례하고, 기여가 없으면 연금도 없다. 따라서 여성(상당수가 실업상태), 저임금 근로자, 비공식부문 근로자, 실업자는 불리하다. 이들은 납부 보험료 액수가 적어 소액의 연금만 받거나 적용대상에서 배제되어

²⁹⁾ <http://en.rian.ru/russia/20120920/176089011.html> (RIA Novosti, 2012.9.20)

아예 연금이 없다. 노동시장의 불평등이 연금의 불평등으로 이어지고 있는 것이다 (Williamson et al., 2006: 172). 연금 혜택의 불평등성을 개선하기 위해서는 기초연금을 인상하는 것이 가장 효과적이다.

다섯째, 개인계정 적립금 투자수익률을 높여야 한다. 러시아 연금펀드 투자수익률은 선진국에 비해 낮은 편이다. 투자수익률이 낮은 것은 포트폴리오에 대한 정부의 과도한 규제 때문이다. 비록 정부가 투자 포트폴리오를 확대 허용했지만, 실질적인 포트폴리오 다양화는 이루어지지 않고 있다. 각 연금펀드들이 보다 적극적으로 투자처를 다변화할 수 있도록 정부가 독려해야 한다. 그리고 러시아 자본시장의 미성숙도 투자처 확대에 걸림돌이 되고 있는데, 자본시장에 대한 정부규제를 완화하고, 유능한 펀드매니저를 많이 육성해 자본시장을 활성화시켜야 한다(Williamson et al., 2006: 173).

V. 결론

엘친과 푸틴의 노력에도 불구하고 러시아 복지개혁의 성적표는 초라하다. 건강보험은 피보험자의 부담을 늘렸음에도 만성적인 재정적자 상태에 있고, 공공부조에 연계된 실업급여는 최저생계비 미달 수준으로 떨어졌음에도 재정적자에 시달리고 있다. 가족수당은 노동시장으로부터 여성의 분리, 가정주부 역할 강화. 여성에게 부인-어머니-근로자 역할 동시 수행 요구 등 가족주의 강화로 후진했다. 그리고 주택의 민영화는 주택가격을 양등시켜 부의 불평등을 심화시켰고(주택가격의 폭등으로 신 부유층 발생), 도시민, 특히 모스크바 시민의 시 외곽으로의 이주를 사실상 강제했다. 교육은 평등주의 이념이 실종되고 부모의 사회적 지위가 높은 학생들이 좋은 대학에 가는 등 불평등이 심화되었다. 사회부조는 소비에트 기득권층에 대한 특혜를 없애지 못함으로써 공공부조의 핵심인 선별주의 원칙의 관철에 실패했다. 이런 이유로 복지개혁으로 시민의 생활이 개선되기 커녕 오히려 악화되었으며, 대중을 복지에서 배제시키고 소수의 극빈층에게만 복지를 제공하는 잔여적 사회복지로 후퇴했다는 비판을 받고 있다(Cerami, 2010: 11-12).

연금도 여러 차례 개혁되었음에도 불합리한 연금수급연령, 지나치게 관대한 조기퇴직, 낮은 수준의 연금, 연금혜택의 불평등, 사각지대, 재정불안 등 근본적이고 구조적인 문제점들을 안고 있다. 그러면 러시아 연금개혁이 산적한 과제를 극복하고 성공할 수

있을까? 결론삼아 러시아 연금개혁을 전망해 보기로 한다.

러시아뿐만 아니라 전 세계 연금개혁의 최대 화두는 재정건전성(또는 재정적 지속가능성)이다. 러시아도 예외가 아니다. 그런데 의외로 이에 대한 러시아 정부의 위기의식은 약한 것 같다. 이유는 연금시스템의 연륜 때문이다. 현행 연금시스템은 2002년에 시작되었기 때문에 수급자 증가로 인한 재정적자가 발생하려면 아직 멀었다. 계획경제에서 시장경제로 이행했다는 점에서 비슷한 처지에 있는 동유럽국가 및 중앙아시아 개발도상국가와 러시아의 차이점의 하나로 지적된 것이 러시아 연금의 연륜이 이들 국가보다 짧아 재정위기가 덜 심각하다는 것이다(Orenstein, 2005: 91).

그러나 이는 사실이 아니다. 개혁의 연륜은 짧지만 연금제도 자체의 연륜은 짧지 않기 때문이다. 러시아 연금의 가장 큰 부분을 차지하는 명목확정기여연금(또는 개혁 이전의 보험료 납부실적을 인정하고 있다. 따라서 약속된 연금을 지급해야만 한다. 물론 현재 근로자가 낸 보험료로 퇴직자에게 연금을 지급하므로 당장 적자가 발생하지는 않는다. 하지만 명목적립방식은 연금재정의 적자 분을 다음세대로 순연시킨 것이기 때문에 연금지출액과 보험료 징수액 간의 차액을 언젠가는 다음세대가 부담해야만 한다. 따라서 명목적립방식이라도 재정건전성을 유지하는 것이 중요하다(Holzmann & Palmer ed., 2006). 실제로 러시아 연금지출은 2010년 GDP의 9%에서 2030년 12%, 2050년 16%로 크게 증가할 것으로 예상된다(소득대체율 40% 유지 가정). 이는 러시아를 제외한 구 소비에트연방 소속 국가들의 연금지출 평균 예상치 2030년 GDP의 9%, 2050년 11%를 훨씬 상회한다(Eich et al., 2012: 12). 요컨대 러시아 연금의 재정건전성은 장담할 수 없다는 것이다.

그리고 러시아 연금시스템을 둘러싼 환경도 그리 좋은 편이 아니다. 만성적인 저임금과 인플레이션 때문이다. 저임금은 보험료 수입을 낮춰 연금재정에 매우 부정적인 영향을 준다. 인플레이션(2007년 11.9%, 2008년 6.5%, 2009년 6.5%, 2010년 6%)은 연금의 실질 가치를 낮춰 연금인상을 압박하는 요인이 된다(Cerami, 2009: 115). 고령화와 출산율 저하도 연금재정에 부정적인 변수들이다. 고령화(65세 이상 노인비율 2010년 12.3% → 2050년 23.0%)와 낮은 출산율(2010년 1.4명)은 연금지출을 증가시키는 반면 보험료수입은 감소시킨다. 게다가 러시아 평균연금 수준을 상향조정하고, 연금 불평등성 개선을 위해 기초연금을 인상하자면 추가적인 재정이 소요되는데, 이것도 연금재정을 악화시키는 요인이 된다.

하지만 긍정적인 변수도 있다. 연금수급연령의 상향조정과 조기퇴직의 제한이 그것이다. 사실 누가 봐도 현행 법정 연금수급연령 남자 60세, 여자 55세는 비현실적이고, 소비에트 유산인 관대한 조기퇴직은 지나치다. 만약 정부 희망대로 연금수급연령을 63세로 상향조정하고, 조기퇴직의 범위를 축소할 수만 있다면 재정건전성은 크게 개선된다. 그리고 자본시장을 발전시키고, 연기금 투자에 대한 정부규제를 완화시켜 개인계정 적립금 투자수익률을 개선하는 것도 장기적으로 재정건전성 강화에 도움을 준다.

이상에서 보듯이 러시아 연금개혁을 둘러싼 상황은 고령화, 인플레이, 비공식부문, 저임금, 실업, 제도개혁에 따른 추가 지출 등 재정에 부정적인 변수와 연금수급연령의 상향조정, 조기퇴직의 개선, 적립금 투자수익률의 개선 등 제도개혁을 통한 재정건전성 강화와 같은 긍정적 변수가 공존해 있다.

한편 러시아 연금개혁(나아가 사회보장개혁)을 전망하는 데 있어 대단히 중요한 변수로 오일머니를 언급하지 않을 수 없다. 러시아는 산유국으로서 석유가스 수출로 인한 연방정부수입이 2007년 GDP의 8.1%, 2008년 6.8%, 2009년 5.9%, 2010년 5.2%에 달할 정도로 많다(Cerami, 2009: 114). ‘러시아의 기적’(Russian miracle)이라 불리는 괄목할만한 경제성장(2000년 10%, 2007년 8.1%)은 물론 2000년대 이후 사회복지의 확대, 예컨대 최저임금, 연금, 장애인 교통비 지원, 주거복지, 군인복지, 장애수당, 보건 의료 등의 개선과 그에 따른 복지예산의 증액은 전적으로 유가인상과 그로 인한 재정수입 증대 때문에 가능했다. 연금재정의 단기적인 안정과 소득대체율의 개선도 마찬가지다(Rosstat, 2008).

그러나 국제유가 인상은 언제 꺼질지 모르는 일종의 버블이고, 러시아 경제성장이 산업부문의 혁신이 아니라 원자재인 석유가스의 수출증대에 의존하고 있다는 사실은 러시아 연금개혁의 전망을 흐리게 만든다. 러시아 복지국가의 지속가능성 여부는 전적으로 유가 인상이 이끈 경제성장의 지속성에 달려있는데, 국제유가 버블이 사라지면 성장 동력도 주저앉고 동시에 유가인상에 힘입은 러시아 복지국가도 물거품이 될 수 있기 때문이다.

끝으로 러시아 연금개혁이 우리나라 연금개혁과 학문적 시사점에 대해 간단히 언급하고자 한다. 러시아 연금개혁에 대한 국제사회의 관심은 매우 크다. 세계적인 연금개혁 추세 속에서 러시아가 부과방식과 적립방식을 혼합한 다층구조로의 개혁을 선택했기 때문인데, 러시아 혼합방식 연금이 정착에 성공한다면 다른 나라의 연금개혁에 상당한

영향을 미칠 것이다. 우리나라도 예외가 아니다. 국민연금을 뺄질(소득대체율의 하향조정 및 연금수급연령의 연장 등)해 재정적자 발생 시기를 약간 늦추었지만 부분적립방식이라는 태생적 한계 때문에 재정위기는 반드시 일어나게 되어 있다. 그때 유력한 대안으로 개인계정의 신설이 논의될 게 거의 확실한데, 러시아의 혼합방식은 유력한 대안이 될 수 있다. 따라서 우리는 러시아 연금개혁의 추이를 면밀히 살펴봐야 한다. 그리고 러시아 복지체제는 사회복지학적으로 매우 흥미롭고도 중요한 연구주제이다. 러시아가 서구 복지국가와 전혀 다르게 국가가 사회구성원의 복지를 전적으로 책임졌던 공산주의 사회정책(communist social policies)에서 복지국가 초기 형태인 비스마르크 복지체제(the Bismarckian welfare system)로 이행했기 때문이다. 이를 근거로 소비에트 해체 이후의 러시아와 동유럽 복지국가를 소련모델 또는 공산주의 이후 유럽모델이라 칭하는 학자(Fajth, 1999; Deacon, 2000; Ferge, 2001)가 있는 반면 서유럽 복지국가와의 본질적인 차이점을 인정하지 않는 학자(Rys, 2001)도 있다. 하지만 이들의 논의는 개별 사회 복지제도에 대한 디테일한 분석을 결여하고 있어 설득력이 떨어진다. 공산주의 이후 복지모델(post-communist welfare model)이 학문적 시민권을 얻자면 러시아 복지개혁 이후 변화된 여러 사회복지제도에 대한 세밀한 비교분석이 필요한데, 연금개혁은 가장 중요한 요소이다.

이성기는 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 현재 인제대학교에서 사회복지학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회복지행정, 사회보장정책 등이며, 현재 러시아와 중국의 사회보장제도, 공공부조, 사회적 기업 등을 연구하고 있다. (E-mail: socwskl@inje.ac.kr)

원석조는 중앙대학교에서 사회복지학 학사, 석사, 박사학위를 받았으며, 현재 원광대학교 복지보건학부 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회복지정책, 사회보장, 사회복지역사이며, 현재 러시아와 중국의 공적연금, 건강보험, 공공부조 등을 연구하고 있다.

(E-mail: sjwon@wku.ac.kr)

참고문헌

- Aslund, A. (1995). *How Russia Became a Market Economy*. Washington DC: Brookings Institution. pp.154-158.
- Branco, M. C. (1998). *Pension Reform in the Baltics, Russia, and other Countries of the Former Soviet Union*. IMF Working Paper. H55, O57. pp.4-40.
- Cerami, A. (2006). *Social Policy in Central and Eastern Europe: The Emergence of a New European Welfare Regime*. Berlin: LIT Verlag.
- Cerami, A. (2007). Social Change and Welfare State Developments in CEE and Russia. paper prepared for presentation at the Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) Abteilung Ungleichheit und soziale Integration. May.
- Cerami, A. (2009). Welfare State Developments in the Russian Federation: Oil-Led Social Policy and the Russian Miracle. *Social Policy and Administration*, 43(2), pp.105-120.
- Cerami, A. (2010). Happiness and Socio-Economic Transformations in the Russian Federation. B. Greve (ed.). *Social Policy and Happiness in Europe*. Edward Elgar: Cheltenham. pp.1-21.
- Chandler, A. (2004). *Shocking Mother Russia: Democratization, Social Rights, and Pension Reform in Russia, 1990-2001*. Toronto: University of Toronto. pp.156-157.
- Consult Expert (2009.9.1). <http://c-expert.net/news/2009.09.01.htm>.
- Deacon, B. (2000). Eastern European Welfare States: the Impact of the Politics of Globalization. *Journal of European Social Policy*. 10(2), pp.146-161.
- Eich, F. Gust, C., Soto, M. (2012). *Reforming the Public Pension System in the Russian Federation*. IMF Working Paper, pp.2-24.
- Fajth, G. (1999). Social Security in a Rapidly Changing Environment: The Case of Post-communist Transformation. *Social Policy and Administration*, 33(4). pp.416-436.
- Falkingham, J., Vlachantoni, A. (2010). *Pensions and Social Protection in Central Asia and South Caucasus: Developments in the post-Soviet era*. Centre for Research on Ageing, School of Social Science, University of Southampton, UK. CRA Discussion Paper, 1002, pp.4-45.

- Ferge, Z. (2001). Welfare and 'ill-fare' Systems in Central-Eastern Europe. in B. Sykes, B. Palier & M. Prior (eds). *Globalization and European Welfare States: Challenges and Change*. Basingstoke: Palgrave.
- Foley, M. C., Klugman, J. (1997). The Impact of Social Support: Errors of Leakage and Exclusion. in J. Klugman (ed). *Poverty in Russia: Public Policy and Private Responses*. Washington, D.C.: World Bank. pp.189-210.
- Holzmann, R., Palmer, E. (ed.) (2006). *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*. Washington DC. World Bank. pp.1-16.
- IMF (2011). *The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Economies*. IMF Policy Paper. available at <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2011/122811.pdf>.
- Konshin, D. (2005). *Reforming Pension System: Country Case Of Russia*. Institute for Social Insurance Development. pp.1-21.
- Kritzer, B. E. et al. (2011). Next Generation of Individual Account Pension Reforms in Latin America. *Social Security Bulletin*, 71(1). pp.35-76.
- KPMG (2012.10.25). <http://www.kpmg.com/global/en/pages/default.aspx>
- Manning, N. and Tikhonova, N. (eds.) (2009). *Health and Health Care in the New Russia*. Aldershot: Ashgate.
- Milanovic, B. (1998). *Income, Inequality, and Poverty During the Transformation from Planned to Market Economy*. Washington DC: The World Bank. pp.186 - 190.
- OECD (2011a). Pension Fund Assets Climb Back to Pre-Crisis Levels But Full Recovery Still Uncertain. *Pension Markets in Focus*. July, Issue 8, pp.2-24.
- OECD (2011b). Special Focus: Inequality in Emerging Economies. available at [http://www.oecd.org/els/social/inequality\(OECD, 2011.12.10\)](http://www.oecd.org/els/social/inequality(OECD, 2011.12.10)).
- Ohtsu, S. (2002). Pension System in Russia: The Political Economy of Putin's Pension Reform. *A draft prepared for the International Workshop*. Population, Labor Market, Pension and Quality of Life in Transitional Countries. February 23, Kunitachi, Tokyo. pp.1-16.
- Orenstein, M. A. (2005). The New Pension Reforms: Lessons for Post-Soviet Republics. in M. Cain, N. Gelazis and T. Inglot (eds). *Fighting Poverty and Reforming Social Security: What Can Post-Soviet States Learn from the New*

- Democracies of Central Europe?* Woodrow Wilson International Center for Scholars. East European Studies, pp.117-144.
- Pension Fund of Russia (2012.11.16). http://www.pfrf.ru/ot_en_history
- ROSSTAT (2008). *Statistical Yearbook of the Russian Federation*. Moscow: Federal State Statistics Service.
- ROSSTAT (2012.12.24). <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite.eng/main/>
- Roussanov, N. (2010). Russian Pension Reform. available at [http://www.docstoc.com/docs/14537957/Russian-Pension-Reform\(Docstoc, 2010.2.2\)](http://www.docstoc.com/docs/14537957/Russian-Pension-Reform(Docstoc,2010.2.2))
- RIA Novosti (2012.9.20). <http://en.rian.ru/russia/20120920/176089011.html>
- Rudolph, H. P., Holtzer, P. (2010). *Challenges of the Mandatory Funded Pension System in the Russian Federation*. World Bank Policy Research Working Paper 5514. pp.3-33.
- Rys, V. (2001). Transition Countries of Central Europe entering the European Union: Some Social Protection Issues. *International Social Security Review*, 54(2-3), pp.177-189.
- Sutela, P. (1994). Insider Privatization in Russia: Speculations on Systemic Changes. *Europe-Asia Studies*, 46(3), pp.420-421.
- Swiss Life (2010). *Employee Benefits Reference Manual 2010: Russia*. Corporate Solution. pp.1-15.
- Teplova, T. (2007). Welfare State Transformation, Childcare, and Women's Work in Russia. *Social Politics*, 14(3), pp.284-322.
- Williamson, J. B., Howling, S. A., Maroto, M. L. (2006). The Political Economy of Pension Reform in Russia: Why Partial Privatization?. *Journal of Aging Studies*, 20, pp.165-175.

The Process and the Issues of the Russian Pension Reform in the Post-Communism

Lee, Sung Kee
(Inje University)

Won, Seok Jo
(Wonkwang University)

This paper aims at reviewing the process and the issues of the Russian pension reforms in the Post-Communism. For the purpose, the soviet welfare system, the conditions and problems of the soviet pension system, its process and background of the pension reform, and its critical issues were analysed. On the analysis, some alternatives were proposed, and the future was prospected. The results are as follows. First, the russian pension reform in the post-communism was failed contrary to the success of the Eastern European and the former Soviet Federation States in the welfare reforms including the pension. A critical reason of the failure was Yeltsin government's incompetency. Yeltsin's economic reform was too radical that it made serious social problems such as unemployment, poor and inequality. Because of these reverse effects, the veto forces were organized, and political conflicts with them resulted in the reform stagnation and the failure of the pension reform. After all, Putin who had strong leadership and achieved economic recovery could reform the russian pension system in 2002. Second, it is not true that the success of the pension reform is totally Putin's even though Putin could reform the pension system Yeltsin has failed. Because Putin's success of the 2002 pension reform owed the establishment of the Pension Fund of Russia(PFR) in 1991 and the pension reform proposition in 1998 which were made by Yeltsin government. This means that Putin's pension reform succeeded Yeltsin's efforts. Third, according to the pension reform 2002 of Putin government, the russian pension system was restructured to the three-tier system composing of the basic pension, the nominally defined contributory pension and the individual accounts. This policy determination was influenced by the World Bank's advices. Fourth, the future of the russian pension reform has many issues such as upward adjusting the age of pension benefit, controlling too much generous early-retirement, realizing the level of pension benefits, improving the inequality of pension benefits, and increasing the interest rate of the individual accounts. Fifth, there are negative as well as positive variables in the russian pension reform. Negative ones are ageing society, inflation, low income, unemployment, and additional expenditure for institutional improvement of the pension system. Positive ones are institutional improvements in the age of pension benefit, the early-retirement, and the pension fund management. And the success of the pension reform depends on the russian macro economy. However, the oil and gas export economy of russia makes the perspective of the pension reform not clear.

**Keywords: Post-communist Russian Welfare Reform, Russian Pension Reform,
Nominal Defined Contributory System, Individual Accounts**