

DOI: 10.23063/2026.06.8

독일 기초연금가산금제도 평가 결과와 시사점

Evaluation of Germany's Basic Pension Supplement (Grundrente) and Implications

정해식 (한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 연구위원)
Jung, Haesik (Korea Institute for Health and Social Affairs)

이 글은 독일에서 2021년 도입한 기초연금가산금제도의 시행 결과 평가 보고서의 주요 내용을 살펴보고, 시사점을 찾는 것을 목적으로 한다. 평가에 따르면 2023년 기준 노령연금 수급자의 12.29%가 기초연금가산금 수급 자격을 갖추고 있으나 소득조사로 인해 수급 자격자 중 절반(49.5%)이 가산금을 받지 못한다. 수급자의 평균 기초연금가산금은 지역·성별에 따라 67~103유로 수준이었다.

기초연금가산금 수급에서 성별 격차는 뚜렷하였다. 노령연금 수급 여성 중 18.20%, 남성 중 4.57%가 수급 자격을 갖췄지만, 소득 심사가 여성에게 불리하게 작용하여 수급 자격자 중 수급 비율은 여성(46.6%)이 남성(70.9%)보다 현저히 낮았다. 독일 기초연금가산금제도는 소득비례 방식 연금에서 가산금 장치를 통해 저소득 장기 가입자를 지원하는 것이 제도적으로 가능함을 보여 주었지만, 운영 평가 결과 소득감액 방식에서 보다 정교한 설계가 필요함을 알려준다.

1. 들어가며

2026년 2월 독일 연방노동사회부는 2021년 도입된 기초연금제도에 대한 평가 보고서를 발간하였다. 2020년 법안 검토, 2021년부터 급여 지급, 2025년 시행 결과를 평가하기로 한 계획에 따른 것이다(한신실, 2020). 「저소득 장기 가입자를 위한 기초연금 도입 및 노후소득 증대를 위한 추가 조치에 관한 법률(기초연금법, Grundrentengesetz)」에 따른 이 제도는 사회법전 제 6편(SGB VI: Sozialgesetzbuch Sechstes Buch) 법정연금보험에 관련 조항이 포함되어 있다. 장기간의 보험료 납부 기간 동안 평균 이하 소득을 가졌던 결과로 연금액이 적은 연금 수급자

에게 연금 가산금(Zuschlag zur Rente)을 지급하는 특징을 가진 이 제도는 소득비례 연금의 원칙을 특정 집단에 한정하여 보완한다. 따라서 보편적 노인인구에 급여를 지급하는 통상의 기초연금, 연금 수급자의 최저급여 수준을 보장하는 최저연금과 궤를 달리한다.¹⁾ 명칭 그대로 법정연금 보험에 가산되는 기초연금가산금(Grundrentezuschlag)이 제도의 본질을 가장 적확하게 설명한다.

이 제도의 도입 배경에는 2000년대 초반 연금 개혁에 따라 법정연금보험의 급여 수준이 점차 하락하고, 법정연금보험 급여액이 기초보장급여보다 적은 경우가 다수 발생하면서 법정연금보험 가입 유인이 하락하는 문제가 있었다(한신실, 2020). 노동시장에서 저임금 일자리에 장기간 종사한 이들, 특히 육아와 돌봄으로 인해 경력 단절과 저임금 일자리를 경험한 여성의 노후빈곤 문제가 핵심 배경으로 자리한다.

최근 한국에서도 기초연금 급여를 인상하거나, 국민연금의 소득재분배 요소를 폐지하는 내용의 개혁 방안을 논의하고 있다. 그렇지만 기초연금을 증액한다고 하더라도 국민연금의 소득재분배 부분 폐지는 저소득 장기 가입자의 연금 급여 감소로 연결될 수 있다(정해식 외, 2020). 한편 노동시장 변화로 단시간·저소득 일자리가 만연해질 수 있는 상황에서 이런 일자리를 가질 가능성이 높은 여성과 청년층의 연금 가입 유인을 확보해야 하는 과제도 남아 있다. 이에 비록 우리와 다른 제도적 환경에 있지만, 저소득·장기 가입자 대상으로 기초연금가산금을 도입한 독일 사례의 현황과 함의를 살펴보고자 한다. 이러한 목적에 따라 독일 기초연금가산금제도의 도입 내용과 그 배경을 살펴보고, 2025년 평가 보고서를 바탕으로 제도를 평가한 후 마지막으로 간략히 한국의 연금 개혁에 함의를 제시하고자 한다.

2. 독일 기초연금가산금제도 도입 배경과 쟁점

독일 기초연금가산금제도는 2018년 이뤄진 독일 대연정에서 다수파인 독일 기독교민주연합(CDU: Christlich Demokratische Union Deutschlands), 바이에른 기독교사회연합(CSU: Christlich-Soziale Union in Bayern), 소수파인 사회민주당(SPD: Sozialdemokratische Partei Deutschlands)이 합의하는 과정에서 보편적 복지 확대를 요구하였던 사회민주당이 요구한 것이었다. 이에 따라 2018년 3월 대연정 협약서에 등장한 기초연금은 '수십 년간 일하고, 자녀를 양육하고, 가족을 돌본 사람들의 생애 노력은 인정받아

1) 이에 대해 한신실(2020)은 법정연금 급여에 더해 장기 가입자의 '최저 급여 수준을 보장'한다는 특징을 강조하기 위해 최저연금으로 칭하였고, 정인영(2024)은 법정연금(gesetzliche Rentenversicherung)에 장기 가입한 저연금자를 대상으로 지급되는 연금에 대한 보충급여(Zuschlag zur Rente)로 보충연금(pension supplement)이라 보았다.

야 하며, 기초보장 수준보다 10% 높은 정기적 노후소득이 보장된다'고 하였으며, 기초보장에 준하는 자산조사를 포함하는 것으로 하였다(CDU, CSU, SPD 간 연립정부 협약, 2018). 다만 이러한 자산조사가 자가 주택 포기로 이어지지 않도록 하겠다고 밝혔다. 이 대연정 협약에는 '2025년까지 법정연금보험의 급여 수준을 48% 수준으로 유지하고, 보험료율은 20% 상한을 유지'하는 등 2000년대 초반 독일 연금 개혁이 가져온 급여 인하를 제한하는 내용도 포함되어 있다. 연금의 재정적 지속가능성과 보장성 간의 긴장 속에서 후자의 입장이 더 반영된 합의라고 평가할 수 있다.

그렇지만 사회민주당 출신으로 노동사회부 장관이 된 후베르투스 하일은 2019년 2월 소득·자산조사 없는 '존중 연금(Respektrente)' 초안을 내놓았다. 이는 연립정부 협약보다 연금 혜택 대상을 더 늘리는 내용이었다. 이에 대해 CDU와 CSU는 자산조사가 필수라는 입장을 견지하였고, 조세로 재원을 조달하는 것을 고려하면 차등적 시스템이 필요하다는 입장을 보였다. 2019년 11월 10일 연정협의회 타협안이 도출되었는데, 소득조사는 하되 자산조사는 제외하기로 하였다. 2020년 1월에는 소득조사의 한도를 설정하였는데, 독신 1250유로, 부부 1950유로 한도가 그것이다. 2020년 2월 내각 의결에 따라 정부안이 확정되었고, 7월에는 여당 찬성, 야당 반대 기권으로 통과되었다. 2021년 1월부터 시행하는데 연간 15억 유로의 예산이 추가 소요되고, 적용 대상자는 140만 명에서 150만 명, 대상자 5명 중 4명은 여성일 것으로 연방정부는 예상하였다(노희영, 2019).

시행된 기초연금가산금제도의 쟁점은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 제도의 영향을 받는 대상의 규모이다. 둘째, 대상자의 생애 기간 평균 정도 소득과 그에 따른 기초연금가산금의 액수이다. 셋째, 소득조사에 따른 감액 정도이다. 이에 따라 제도가 시행된 지 2년이 지난 시점에서 일부 평가가 이뤄진 바 있다(Geyer & Haan, 2024). 이 보고서는 연금보험공단의 2022년 행정 데이터를 분석하여 정부 추정 130만 명과 달리 110만 명만 수급하고, 노령연금 수급자 중 약 95만 명만 혜택을 보며(전체 대비 5.1%), 소득심사의 영향으로 수급 자격이 있는 사람 중 절반 이상이 실제 수급에서 제외되는데, 특히 여성과 동독 지역 남성이 불리하다고 지적하였다. 또한 낮은 평균 가산액으로 월평균 86유로를 받으며, 33년 미만 가입자는 완전 배제하는 문제를 지적하였다. 그렇지만 수혜자의 72%가 여성이고, 여성의 시간제·저임금 불이익이 일부 보상되며, 노년 빈곤 위험 감소 효과가 존재한다는 점에서 긍정적이라고 평가한 바 있다(Geyer & Haan, 2024).

3. 독일 기초연금가산금제도 운영 방식

기초연금가산금은 법정연금보험 급여에 더해 지급되는 제도이다. 따라서 법정연금보험의 급여 방식을 먼저 간단히 살펴본다. 법정연금보험의 월 연금액은 ‘보수점수(Entgeltpunkte)의 합계 × 연금진입계수(Zugangsfaktor) × 연금가치(aktueller Rentenwert) × 연금종류계수(Rentenartfaktor)’ 방식을 따른다. 보수점수는 매해 연금보험료 납부 시점에 본인의 소득을 전체 평균소득과 비교한 값으로, 평균소득과 같으면 1이다.²⁾ 연금진입계수는 조기 수급에 따른 감액 반영 부분으로 조기 수급 1개월당 0.3%씩 감액한다. 연금가치는 소득점수 1점이 월 연금액으로 환산될 때 적용하는 금액으로 2025년 7월부터 40.79유로(약 6만 9343원)이다.³⁾ 마지막으로 연금종류계수는 노령연금, 장애연금, 유족연금 등 급여 종류에 따른 지급률을 결정하는 부분이다. 2026년 현재 40년을 평균소득으로 가입한 사람이 정규 수급 연령에 급여를 신청할 때 40점×40.79유로 방식으로 1631.60유로(약 277만 원)를 받을 수 있다.

기초연금가산금제도는 연금 가입 기간에 따라 먼저 적용 여부를 정하고, 연금 가입 기간 동안의 소득수준에 따라 가산금 수준을 정한 뒤 소득조사에 따라 가산금을 감액하는 방식을 적용한다. 차례로 살펴보면 다음과 같다.

가. 기초연금 기간

기초연금가산금을 받기 위해서는 최소 33년 이상의 기초연금 기간(Grundrentenzeiten)을 채워야 하는데, 전액을 받으려면 35년의 기간이 필요하다. 기초연금 기간은 법정연금보험에 보험료를 납부한 기간, 또는 납부하였다고 인정할 사유가 있는 기간이 포함된다. 후자의 대표적인 예가 자녀 양육 및 간병에 따른 산입 기간(Berücksichtigungszeiten)이다. 기초연금 기간에 포함되지 않는 것은 실업급여 수급 기간, 본인 부담 보험료가 없는 미니잡 근무 기간 등이다.

나. 기초연금가산금

독일 사회법전 6권의 제76조g(가산금 계산)는 최소 33년 이상의 기초연금 기간을 가진 수급자에게 지급되는 가산금의 개인별 상한을 규정하고 있는데, 상한값은 기본연금 기간이 33년인 경

2) 2026년 현재 적용되는 평균소득(잠정)은 5만 1944유로(약 883만 원)이며, 연금 기여가 적용되는 상한 보수는 9만 6600유로(약 1642만 원)이다. 이에 따라 상한 소득자는 연간 1.91점의 소득점수 확보가 가능하다. 2025년 적용된 평균소득은 5만 493유로이다.

3) 이 글에서 유로 대 원화 환율은 1700원으로 적용하여 제시한다.

우 0.4, 기본연금 기간이 33년 초과 35년 미만인 경우 상한값은 기본연금 기간의 추가 1개월마다 0.001389 보수점수씩 증가하여 더하는데, 그 결과는 소수점 이하 네 자리로 반올림한다(34년의 경우 0.6). 기본연금 기간이 35년 이상인 경우 0.8을 적용한다. 가산금은 기초연금 기간의 전체 평균 보수점수가 앞서 확인한 개인별 상한값 미만인 경우 지급된다. 다만 연도별 보수점수가 0.3 EP 미만인 기간은 기초연금 평가 기간에서 제외되어 평균 산출에 포함되지 않는다. 개인의 평균 보수점수가 가입 기간에 따라 결정되는 상한값에 미치지 못한 경우 지급 대상이 되는데, 보수점수와 상한의 차액에 해당하는 값의 0.875에 해당하는 값을 가입 기간에 따라 지급한다.

가산금 계산 절차와 계산 사례는 다음과 같다.

<ul style="list-style-type: none"> - 기초연금 평가 기간(0.3 EP 이상인 기간만) 중 평균 보수점수(EP) 산출 - 이 평균 EP를 2배로 한 뒤 기초연금 기간 연수에 따른 개인별 상한 EP 적용. 33년이면 0.4 EP, 매월 점진적으로 증가하여 35년 이상이면 최대 0.8 EP - 차액 EP(상한 EP-원래 평균 EP)×0.875(12.5% 삭감)=연간 가산 EP - 연간 가산 EP×기초연금 평가 기간 연수(최대 35년)=총가산 EP - 총가산 EP×현행 연금 점수당 가치=월 지급액 <p>연금 점수당 가치는 2025년 7월 1일부터 40.79유로(약 6만 9343원)이다.</p>
--

표 1. 기초연금가산금 계산 사례

사례 1	사례 2	사례 3
<p>사비네 M은 40년간 판매원으로 근무했다. 연평균 0.72 EP를 적립했으며(2025년 기준 연소득 약 3만 6355유로)에 해당하며, 현재 일반 노령연금 약 1132유로를 수령 중이다.</p>	<p>마르틴 S는 34년간 참고 노동자로 근무했다. 연평균 0.55 EP를 적립했으며(2025년 기준 연소득 약 2만 7800유로), 현재 일반 노령연금 약 735유로를 수령 중이다.</p>	<p>라모나 K는 40년간 타이피스트로 근무했다. 그러나 전반 15년은 시간제 근무로 연평균 0.28 EP, 후반 25년은 더 많이 일하여 연평균 0.6 EP를 적립했다. 현재 일반 노령연금 약 755유로를 수령 중이다.</p>
<p>① 평균 EP 0.72로 35년 이상 가입자 상한 0.8에 미치지 못하므로 가산금 대상</p> <p>② 상한 EP 설정 평균 EP 2배(0.72×2=1.44 EP)가 상한을 초과하므로 상한 0.8 EP로 제한</p> <p>③ 차액 EP 상한 EP 0.8-평균 EP 0.72=0.08 EP</p> <p>④ 연간 가산 EP 차액 EP 0.08×0.875=0.07 EP</p> <p>⑤ 총가산 EP 35년×0.07 EP=2.45 EP</p> <p>⑥ 월액 환산 2.45 EP×39.32유로=약 96유로</p>	<p>① 평균 EP 0.55로 34년 가입자 상한 0.6에 미치지 못하므로 가산금 대상</p> <p>② 상한 EP 설정 평균 EP 2배(0.55×2=1.1 EP)가 상한을 초과하므로 상한 0.6 EP로 제한</p> <p>③ 차액 EP 상한 EP 0.6-평균 EP 0.55=0.05 EP</p> <p>④ 연간 가산 EP 차액 EP 0.05×0.875=0.0438 EP</p> <p>⑤ 총가산 EP 34년×0.0438 EP=1.4892 EP</p> <p>⑥ 월액 환산 1.4892 EP×39.32유로=약 59유로</p>	<p>① 전반 15년은 0.3 EP 미만으로 기간 제외, 후반 0.6 EP로 35년 이상 가입자 상한 0.8에 미치지 못하므로 가산금 대상</p> <p>② 상한 EP 설정 평균 EP 2배(0.6×2=1.2 EP)가 상한을 초과하므로 상한 0.8 EP로 제한</p> <p>③ 차액 EP 상한 EP 0.8-평균 EP 0.6=0.2 EP</p> <p>④ 연간 가산 EP 차액 EP 0.2×0.875=0.175 EP</p> <p>⑤ 총가산 EP 25년×0.175 EP=4.375 EP</p> <p>⑥ 월액 환산 4.375 EP×39.32유로=약 172유로</p>

출처: “독일 연금보험, 기초연금: 연금가산금”, 독일연금보험공단, 2024, https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/grundrente_zuschlag_zur_rente.html 내용을 요약하여 작성함.

다. 소득조사에 따른 감액

기초연금가산금제도는 재산조사는 하지 않지만, 가산금에 소득산입(Einkommensanrechnung) 조치를 실시한다. 이 소득감액 조치에 따라 기초연금가산금 수급 자격이 있더라도 소득이 일정 한도를 초과하는 경우 감액하여 가산금을 부분적으로 받거나 전혀 받지 못하게 된다. 독일 사회법전 제6권 제97조a(소득조사) 제4항에 따르면 단독 수급자의 경우 월소득이 연금가치의 36.56배를 초과하면 가산금에서 초과액의 60%를 감액하며, 46.78배를 초과하면 전액 감액한다. 배우자 소득을 합산하는 경우에는 각각 57.03배, 67.27배가 적용된다. 이 원칙에 따르면 소득조사에 따른 감액이 적용되는 구간은 2026년 1월부터 단독 수급자는 1492~1909유로(약 254만~325만 원), 배우자 소득이 함께 계산되는 이들은 2327~2744유로(약 396만~466만 원)이다. 이 구간을 초과하면 가산금을 받지 못한다.

소득감액에 산입하는 소득은 과세 대상 소득, 비과세 부분 연금 또는 부양급여, 원천분리과세가 이뤄진 자본 수익이 대표적이며, 산입하지 않는 소득은 미니잡에서 발생한 소득, 자원봉사 활동에서 발생한 소득, 실업급여, 상병급여 및 이에 준하는 비과세 소득대체급여, 각종 부조급여 등이 해당한다. 이에 따라 가산금은 다른 소득지원 급여와 중복 수급이 가능하다. 자본 수익의 일부 예외를 제외하고 소득은 세무서가 산정하여 독일연금보험공단에 자동으로 통보한다.

4. 독일 기초연금가산금제도 운영 평가

독일 노동사회부는 2021년 도입된 기초연금에 대한 평가를 2025년 12월 완료하고, 해당 보고서를 2026년 2월 발간하였다(Krolage et al., 2026). 보고서는 법정평가 위임 조항(SGB VI, 제307조h)에 따라 기초연금 도입을 통해 추구한 목표가 실현되고 있는지를 검토하였다. 핵심 질문은 기초연금이 저소득 근로자의 장기 가입 기간을 실질적으로 인정하고, 이들의 노후 소득을 체감할 수 있는 수준으로 개선하고 있는가이다. 이를 위해 수급 자격 요건의 충족 여부, 가산금의 수준, 소득조사의 영향을 분석하였다. 이 글에서는 이런 평가 기준에 따라 보고서의 주요 내용을 살펴본다.

가. 기초연금 수급 자격자 및 수급자의 특성

이하에서 기초연금 수급 자격자는 기초연금 기간과 평균 보수 기준을 충족하여 기초연금가

산금이 책정된 사람을 말하며, 수급자는 소득조사를 거쳐 가산금을 실제로 지급받은 사람, 미수급자는 소득조사에 따라 가산금이 지급되지 않은 사람을 말한다. <표 2>는 기초연금가산금 관련 노령연금 수급자에 한정하여 주요 지표를 보여 준다. 독일 거주 노령연금 수급자 중 12.29%가 기초연금가산금 수급 자격자인데, 이 중 50.5%(전체의 6.21%)는 소득조사 후 가산금을 받는다. 이는 소득감액 조치에 따라 수급 자격자 중 약 절반인 49.5%가 가산금을 지급받지 못하여 소득조사의 영향력이 상당함을 알려 준다. 가산금을 합산한 연금액 평균은 수급자가 1118.82유로로 수급 자격자 중 미수령자의 연금액 1062.19유로를 넘어서지만, 기초연금 적용 비해당자의 연금액 1318.94유로에는 미치지 못한다.

표 2. 독일 내 거주 노령연금 수급자 주요 지표(2023년)

(단위: 유로, %, 개월)

구분	기초연금 수급자	기초연금 수급 자격자 중 미수급자	기초연금 비해당 노령연금 수급자
연금액	1,023.09	1,062.19	1,318.94
소득감액 조치 전 기초연금가산금	106.61	83.35	0.00
소득감액 조치 후 기초연금가산금	95.73	0.00	0.00
기초연금가산금 포함 연금액	1,118.82	1,062.19	1,318.94
연금 대비 기초연금가산금 비율(%)	8.56	0.00	0.00
기초연금 평가 기간(개월)	440.90	447.62	—
기초연금 평가 기간 35년 미만 비율(%)	34.20	32.76	—
기초연금 평가 기간 연간 평균 보수점수	0.69	0.72	—
보수점수 합계(점)	27.68	28.40	35.04
인원수(명)	1,088,458	1,066,841	15,376,154
전체 노령연금 수급자 대비 비율(%)	6.21	6.09	87.71
전체 기초연금 수급자 대비 비율(%)	50.50	49.50	—

주: 노령연금 수급자 대비 비율은 반올림 오차로 합산 시 100%가 되지 않을 수 있음.

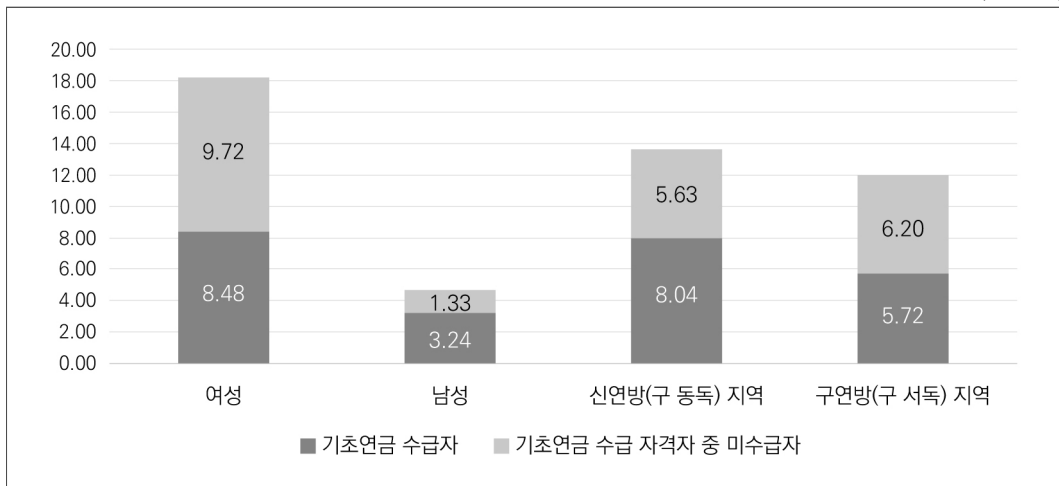
출처: "Evaluierung der Grundrente", Krolage et al., 2026, <표 9.1>에 설명 추가하여 작성함.

기초연금 수급 자격 확보와 실제 수급 여부는 여성과 남성 사이에 뚜렷한 차이가 있다. 노령연금 수급 여성의 18.20%가 기초연금 수급 자격을 갖추고 있는 반면 남성은 4.57%에 그친다. 여성의 수급 자격 확보 비율이 높은 이유는 주로 여성이 낮은 소득과 높은 시간제 근로 경험의 영향을 받고, 그에 따라 기초연금 평가 기간 중 평균 보수점수가 상한값 아래 있는 경우가 많기

때문이다. 그렇지만 실제 수급하는 비율은 여성은 노령연금 수급자 중 8.48%(자격자 중 46.58%), 남성은 3.24%(자격자 중 70.91%)로 수급 자격을 가진 사람 중 소득조사로 인해 수급에서 제외되는 사람은 여성이 더 많음을 알 수 있다(소득조사의 영향은 뒤에서 더 다룬다). 거주지에 따라서도 차이가 있는데, 신연방(구 동독) 지역에서 더 많은 수급 자격 비율(13.67%)을 보이고, 더 많은 수급 비율(자격자 중 58.79%)을 보인다.

| 그림 1. 기초연금 수급자 및 미수급자, 기초연금 수급 자격자의 비율·성별·지역별(2023년) |

(단위: %)



출처: "Evaluierung der Grundrente", Krolage et al., 2026, [그림 3.1].

여성은 기초연금 기간이 짧아서, 남성은 평균 보수점수가 높아서 기초연금 수급 자격을 확보하지 못한다. 한편 인정된 기초연금 기간 중 남성과 여성 모두 고용 기간이 가장 길었지만, 여성의 경우 육아 기간도 상당한 기간을 차지한다(Krolage et al., 2026, p. 38). <표 3>에서 보듯 노령연금 수급 여성 중 35년 이상의 완전 기여 기간을 보유한 여성 비율은 35.65%에 그치지만, 남성은 69.18%에 달한다. 35년 완전 기여 기간을 확보한 사람 중 연간 평균 보수점수가 0.8 미만인 경우는 여성이 46.46%, 남성이 12.00%이다. 종합하면 여성 노령연금 수급자의 16.57%가 35년 이상의 완전 기여 기간과 연간 평균 0.8 미만의 보수점수라는 두 조건을 동시에 충족하는 반면 남성에서 이 조건을 충족하는 비율은 8.30%에 그친다.

| 표 3. 기초연금 수급 요건 충족 가능성-성별 비교 |

(단위: 명, %)

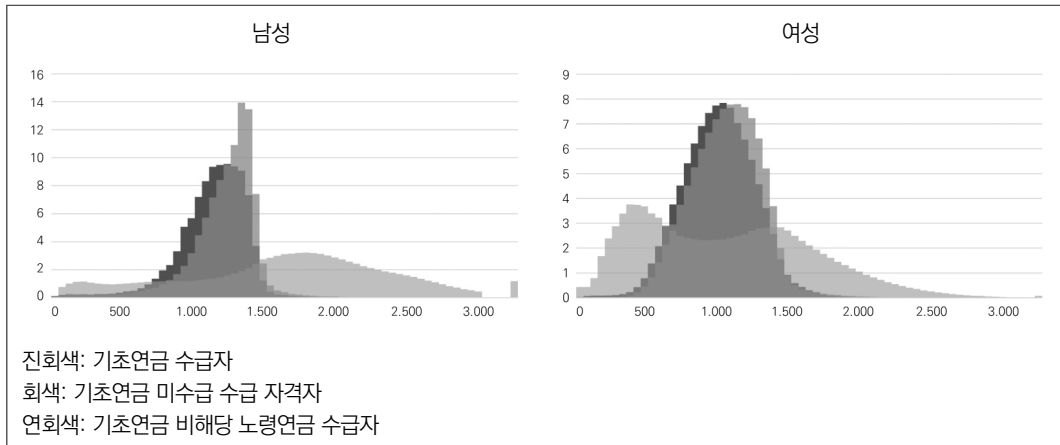
구분	여성	남성
최소 35년의 완전 기여 기간을 보유한 노령연금 수급자		
인원수	2,869,004	4,544,280
비율(전체 대비)	35.65	69.18
최소 35년의 완전 기여 기간을 보유하고, 기초연금 평가 기간 평균 보수점수가 0.8 미만인 노령연금 수급자		
인원수	1,333,067	545,367
비율(최소 35년 완전 기여 기간 보유 노령연금 수급자 대비)	46.46	12.00
비율(전체 대비)	16.57	8.30
전체 인원수	8,046,612	6,569,093

출처: "Evaluierung der Grundrente", Krolage et al., 2026, <표 9.6>.

남성의 경우 기초연금 비해당자 중 상당수가 기초연금 수급 자격자보다 많은 연금 급여를 받는다. 비해당자의 더 많은 연금액은 이들이 더 긴 취업 기간을 가졌고, 취업 기간 중 더 높은 평균 보수점수를 확보하였다는 것을 의미한다. 여성은 이와 다르다. 여성 중 기초연금 비해당자의 상당수는 기초연금 수급 자격자보다 더 적은 노령연금을 받고 있다(그림 2의 연회색 부분). 이는 이들이 취업 기간 중 더 낮은 평균 보수점수와 더 적은 기초연금 기간을 적용받았음을 의미한다.

| 그림 2. 남성과 여성의 노령연금액 분포 |

(단위: 유로, %)



주: 50유로 구간 내의 연금액을 받는 비율을 표시하였음. 3000유로를 초과하는 연금액을 받는 모든 노령연금 수급자에 대해서는 평균값인 3228유로로 일괄 처리된 값임.

출처: "Evaluierung der Grundrente", Krolage et al., 2026, [그림 3.5]와 [그림 3.6].

나. 기초연금가산금 포함 전후 평균 연금액

앞의 [그림 2]에 더해 살펴본다. <표 4>는 신연방(구 동독) 지역과 구연방(구 서독) 지역별로 성별, 기초연금 수급 여부별, 연금액과 가산금을 제시하고 있다. 기초연금 비해당 노령연금 수급자, 미수급 수급 자격자, 기초연금 수급자 순서로 연금액이 적은 것이 일반적이다. 그렇지만 가산금을 포함할 경우 신연방 지역에서는 그 차이가 크게 줄어든다. 예를 들어 신연방 지역 남성 기초연금 수급자는 1175 유로의 연금액에 67유로의 가산금을 받아 1242유로의 총연금을 받는데, 이는 미수급 수급 자격자의 총연금 1248유로와 큰 차이가 없다. 구연방 지역에서는 적은 차이지만 이 순서가 바뀐다. 예를 들어 구연방 지역의 기초연금 수급자 여성은 노령연금액이 평균 971유로였는데, 평균 103유로의 가산금 지급 후 1074유로의 총연금을 받아서 가산금 미수급 수급 자격자 여성의 연금액 평균 1025유로보다 높은 연금액을 받는다. 한편 구연방 지역의 기초연금 비해당 여성 노령연금 수급자는 가장 낮은 총연금액을 보인다. 앞서 [그림 2]에서 설명한 바와 같이 기초연금 수급 자격자보다 더 낮은 소득 구간에 있는 집단이 이들이다. 이들은 짧은 기초연금 기간, 그에 따른 적은 법정 연금액을 특징으로 한다.

| 표 4. 집단별 노령연금 수급자 중 기초연금가산금 전후 평균 연금액 |

(단위: 유로)

구분	성별	연금액	가산금	총액
신연방(구 동독) 지역				
기초연금 수급자	여성	1,069	86	1,155
기초연금 수급자	남성	1,175	67	1,242
미수급 수급 자격자	여성	1,162	0	1,162
미수급 수급 자격자	남성	1,248	0	1,248
기초연금 비해당 노령연금 수급자	여성	1,416	0	1,416
기초연금 비해당 노령연금 수급자	남성	1,627	0	1,627
구연방(구 서독) 지역				
기초연금 수급자	여성	971	103	1,074
기초연금 수급자	남성	1,088	94	1,182
미수급 수급 자격자	여성	1,025	0	1,025
미수급 수급 자격자	남성	1,166	0	1,166
기초연금 비해당 노령연금 수급자	여성	949	0	949
기초연금 비해당 노령연금 수급자	남성	1,621	0	1,621

출처: "Evaluierung der Grundrente", Krolage et al., 2026, [그림 3.3]과 [그림 3.4]를 표로 작성함.

기초연금가산금 미수급 수급 자격자 여성은 소득조사에 따른 감액이 작동한 것인데, 본인의 다른 소득원이 있거나 배우자의 소득으로 인해 가구소득이 높아 기초연금가산금을 지급받지 못하는 경우이다. 노령연금 수급자를 신연방 지역과 구연방 지역으로 구분하면 신연방 지역 기초연금 수급자에게 지급되는 평균 기초연금가산금이 더 낮다는 점도 확인된다(신연방 지역 여성 86, 남성 67유로, 구연방 지역 여성 103유로, 남성 94유로).

다. 소득조사의 영향

기초연금가산금을 받는 경우도 전액을 받는 경우와 감액된 급여를 받는 경우로 나눌 수 있다. 수급 요건을 충족하는 노령연금 수급자의 50.5%가 기초연금가산금을 받고, 이 수급자 중 84.5%는 전액을, 15.5%는 소득조사로 감액된 가산금을 받는다(Krolage et al., 2026, p. 15). <표 5>는 기초연금 수급 자격 여부에 따라 기초연금가산금 감액이 어느 정도 이뤄지는지를 보여 준다. 기초연금 미수급 수급 자격자의 공제(소득조사 산입) 대상 소득이 많고, 기초연금 수급자는 공제 대상 소득이 적다. 높은 소득을 보유하고 있는 수급 자격자를 제외하고자 하는 소득감액 조치의 목적을 달성하고 있다고 평가할 수 있다. 한편, 기초연금 수급자는 감액도 소액에 그치는 것을 확인할 수 있다(여성은 13유로, 남성은 3유로에 그친다). 기초연금 수급자 중 여성은 81.90%, 남성은 93.80%가 소득이 공제 한도액 이하에 머물지만(Krolage et al., 2026, p. 61), 소득이 한도를 초과하면 가산금이 전액 소멸되어 미수급 수급 자격자가 되는 것이다. 소득공제 구간이 짧아서 실효적이지 못하다고 평가할 수 있다.

한편 기초연금 수급 여부와 무관하게 감액 금액이 남성보다 여성이 많은 것을 확인할 수 있다. 미수급 수급 자격자 중 여성은 감액 금액이 86유로, 남성은 감액 금액이 62유로이고, 수급자 중 여성은 감액 금액이 13유로, 남성은 감액 금액이 3유로이다. 이는 여성이 공제 대상 소득

표 5. 집단별 노령연금 수급자의 소득 현황과 기초연금가산금 책정 금액

(단위: 유로)

구분	여성			남성		
	배우자 소득 없음	배우자 소득 있음	전체	배우자 소득 없음	배우자 소득 있음	전체
기초연금 수급 자격자 전체						
공제(산입) 대상 소득(월액)	1,345	3,133	2,366	952	2,216	1,731
감액 금액	33	66	52	10	27	20
기초연금가산금	56	38	46	73	52	60
연금액	1,058	996	1,023	1,121	1,161	1,146

| 표 5. 계속 |

구분	여성			남성		
	배우자 소득 없음	배우자 소득 있음	전체	배우자 소득 없음	배우자 소득 있음	전체
기초연금 미수급 수급 자격자						
공제(산입) 대상 소득(월액)	1,964	3,986	3,331	1,941	3,426	3,157
감액 금액	66	94	86	58	63	62
기초연금가산금	0	0	0	0	0	0
연금액	1,098	1,023	1,047	1,218	1,203	1,206
기초연금 수급자						
공제(산입) 대상 소득(월액)	927	1,663	1,258	794	1,455	1,146
감액 금액	10	17	13	2	4	3
기초연금가산금	95	105	99	84	84	84
연금액	1,031	949	994	1,106	1,135	1,121

주: 1) 소득은 연간 공제(산입) 대상 총소득을 12로 나눈 월액으로, 피보험자 본인 소득과 배우자 소득을 모두 포함함. 감액 금액은 소득감액 조치를 통해 소득감액 전 기초연금가산금에서 실제로 차감되는 금액임.

2) 2023년에 적용된 감액 구간은 단독수급자가 1317유로에서 1686유로이며, 배우자 소득이 있는 경우는 2055유로에서 2424유로임.

출처: "Evaluierung der Grundrente", Krolage et al., 2026, <표 9.21>에 설명 추가하여 작성함.

이 높은 이유도 있지만, 여성이 더 많은 가산금을 책정받는 이유 때문이기도 하다. 즉 여성이 기초연금 평가 기간 중 평균 보수점수가 더 낮은 데서 기인한다.

라. 그 외

기초연금이 도입된 배경에는 법정연금 급여액이 공공부조인 기초보장 급여액보다 적은 경우가 발생하는 점도 있었다. 법정연금보험보다 높은 공공부조 급여 수준은 경제활동 연령 세대에게 사회보험 기여 유인을 낮추는 문제가 있었다. 그렇다면 기초연금이 도입되어 기초보장제도에서 노인 수급자가 줄어들었는가도 중요한 평가 요소이다.

예상과 달리 연금 수령 연령 도달 노인 중 '노령 기초보장(Grundsicherung im Alter)' 급여 수급자는 오히려 늘고 있다. 2023년 말 기준으로 노령연금 수령 인구는 약 1640만 명인데, 이 중 약 46만 9000명의 연금 수급자가 추가로 국가 기초보장 급여에 의존하고 있다(독일연금보험공단, 2025). 독일연금보험공단은 기초보장을 받는 연금 수급자가 증가한 이유를 기초연금법과 연계된 공제 한도액 규정의 영향에 있다고 설명한다. 2021년 1월부터 최소 33년의 이른바 기초연금 기간을 증명할 수 있는 연금 수급자는 노령 기초보장 신청 시 추가 공제 한도액을 적용받는다. 공제 한도액은 2021년 최대 223유로, 2024년 최대 281.50유로이다. 따라서 기존에 소득이

기초보장 수급선을 간신히 넘어 수급 자격이 없던 사람들도 새로운 공제의 적용으로 수급 자격을 얻게 된 것이다. 이것이 수급자 수 증가를 설명한다.

또 하나의 중요한 요소는 미니잡 등 저임금 근로자의 연금 가입이다. 기초연금가산금제도의 취지는 저소득일지라도 장기간 법정연금보험에 가입하는 것을 유도·보상하는 것이다. 이에 앞서 독일은 저임금 부문을 제한하고, 연금수급권을 보장하기 위해 2015년 법정 최저임금제도를 도입했다(게르하르트 베커, 2022). 그렇지만 본인 부담 보험료 없는 미니잡 기간은 기초연금 기간에 산입되지 않는다. 또 미니잡 종사자는 소득이 낮아 연간 0.3 보수점수를 채울 수 없는데(앞의 '3. 독일 기초연금가산금제도 운영 방식'의 사례 3이 이에 해당한다), 이 기간은 보험료를 납부하였더라도 기초연금 평가 기간에서 제외한다. 2012년까지 미니잡 종사자는 법정연금보험 가입이 면제되었고, 선택적 가입이 가능했지만, 이를 행사한 비율은 5~7%에 그친다. 2013년 1월부터는 원칙적으로 연금보험 의무 가입 대상이 되고, 선택적 비가입이 가능하게 변경되었다. 그렇지만 2014년 말 기준으로 미니잡 종사자의 19.9%만이 법정연금보험 의무 가입자이고, 2025년 1분기 기준으로도 약 659만 7000명의 미니잡 가입자 중 136만 명만이 연금보험 의무 가입자로 그 비율이 20.7%에 그친다(미니잡센터, 2025). 이는 기초연금가산금제도가 노동시장 참가자의 연금보험 가입 유인으로 크게 작동하지는 못했음을 방증한다.

5. 나가며

독일 기초연금가산금제도는 소득비례 연금에서 저소득·장기 가입자의 노후소득을 보충하려는 시도로, 한국의 연금 개혁 논의에 몇 가지 의미 있는 시사점을 제공한다.

첫째, 소득비례 방식의 연금 체계 안에서도 별도의 가산금 장치를 통해 저소득 장기 가입자를 지원하는 것이 제도적으로 가능함을 보여 준다. 그러나 소득조사 후 감액을 적용하는 소득 공제 구간이 짧아 일부 감액이 이뤄지기보다 전액 감액이 이뤄지는 비율이 상당하다는 점에서 감액 기준은 정교하게 설계할 필요가 있음을 알려 준다.

둘째, 취약한 노동시장 지위를 가지는 집단의 노후소득 보장을 위해 다양한 보완 장치가 필요함을 확인하였다. 독일에서 기초연금 도입의 주된 이유는 연금재정 안정화 개혁에 따른 급여 감액이 특히 취약한 집단에 더 큰 충격을 주었기 때문이다. 이를 보완하기 위해 도입된 기초연금가산금제도에서 노령연금 수급 여성의 18.2%가 수급 자격을 갖추는 반면 남성 노령연금 수급자는 4.6%만이 수급 자격을 갖췄다. 한국에서도 단시간·저소득 일자리가 확산되고 있는 상

황에서 해당 분야 종사자의 연금 가입 유인을 높이고 장기 가입 시 실질적인 급여 보완이 이루어지도록 설계하는 것이 중요하다. 그러므로 이들이 기초생활보장 급여나 기초연금을 수급할 시 국민연금 급여의 일부를 소득인정액에서 공제하는 방안도 검토할 필요가 있다. 물론 이 경우 앞서 살펴본 바와 같이 세부적 설계가 중요하다.

| Abstract |

This article examines the key findings of the evaluation report on Germany's basic pension supplement (Grundrentenzuschlag), introduced in 2021, and draws implications for Korea's pension reform. According to the evaluation report, as of 2023, 12.29% of old-age pension recipients qualify for the supplement; however, the income test disqualifies nearly half of all eligible recipients (49.5%) from actually receiving it, and the average supplement among recipients ranges from 67 to 103 euros per month, depending on region and gender. The gender gap in receipt of the basic pension supplement is pronounced: while 18.20% of female old-age pension recipients and 4.57% of male recipients qualify for the supplement, the income test works to women's particular disadvantage — only 46.6% of eligible women actually receive the supplement, versus 70.9% of eligible men. The German basic pension supplement has demonstrated that it is institutionally feasible to support long-term, low-wage contributors through a dedicated supplement mechanism even within an earnings-related pension system; nevertheless, the operational evaluation makes clear that considerably more refined design is needed.

참고문헌

- 게르하르트 베커. (2022). 노동시장 변화에 따른 독일 연금제도 개혁. **국제사회보장리뷰**, 21, 31-42.
- 노희영. (2019. 11. 12.). 독 '기본연금제' 도입 추진...기초생활수급액 이상 보장. **서울경제신문**. <https://www.sedaily.com/article/12472968>
- 독일연금보험공단. (2024). **독일 연금보험, 기초연금: 연금가산금**(*Deutsche Rentenversicherung, Grundrente: Zuschlag zur Rente*), 독일연금보험공단 안내책자 제4판(2024년 12월), No. 210. https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/national/grundrente_zuschlag_zur_rente.html
- 독일연금보험공단. (2025). **연금수급자 중 기초보장 수급자 수가 증가한 이유**(*Warum die Zahl der Rentner in Grundsicherung gestiegen ist*). <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Ueber-uns-und-Pressen/Presse/Meldungen/2024/241008-grundsicherung-im-alter.html>
- 미니잡센터(Minijob-Zentrale). (2025). **미니잡 분기보고서 2025년 1분기**(Quartalsbericht I/2025). Deutsche Rentenversicherung Knappschaft-Bahn-See.
- 정인영. (2024). 독일의 보충연금(Grundrente) 도입과 정책적 함의. **사회보장연구**, 40(3), 1-27.
- 정해식, 이다미, 이병재, 한겨레. (2020). **노후소득보장제도 개혁 담론 분석**. 한국보건사회연구원.
- 한신실. (2020). 독일 최저연금(Grundrente) 소개 및 시사점. **연금이슈 & 동향분석**, 65.
- CDU, CSU, SPD 간 연립정부 협약(Koalitionsvertrag zwischen- CDU, CSU und SPD) (2018). 유럽을 향한 새로운 출발, 독일을 위한 새로운 활력, 우리나라를 위한 새로운 결속(Ein neuer Aufbruch für Europa, Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land).
- Geyer, J., & Haan, P. (2024). Bilanz der Grundrente: Weniger Menschen als erwartet profitieren davon. *DIW aktuell*, 91.
- Krolage, C., Kindermann, F., Ströhlein, K., & Kunz, S. (2026). *Evaluierung der Grundrente*. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Februar 2026