

연구보고서(수시) 2025-11

# 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점

정은희  
Bent Greve·우선희



사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



한국보건사회연구원  
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



## ■ 연구진

연구책임자	정은희	한국보건사회연구원 연구위원
공동연구진	Bent Greve	Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv
	우선희	한국보건사회연구원 전문연구원

연구보고서(수시) 2025-11

### 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점

발행일 2025년 12월  
발행인 신영석  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1999년 4월 27일(제2015-000007호)  
인쇄처 (주)에이치에이엔컴퍼니

---

© 한국보건사회연구원 2025  
ISBN 979-11-7252-145-5 [93330]  
<https://doi.org/10.23060/kihasa.b.2025.11>

## 발|간|사

복지국가의 선진 모델로 평가받는 덴마크는 높은 노동시장 참여율과 낮은 빈곤율을 유지하며 ‘황금삼각형’이라 불리는 유연안정성 모델을 구축해 왔다. 그러나 최근의 복지국가는 재정 압박 속에서 재원 분배와 관련하여 제도의 성과 및 효율성을 높이는 방향으로 재편하고 있다.

이 연구는 그러한 흐름 속에서 2025년 7월 공공부조 개혁을 단행한 덴마크의 사례를 탐색하고 있다. 덴마크의 공공부조제도는 우리나라에서 소개된 바 없었기 때문에 이 연구가 덴마크의 공공부조에 대한 이해를 확장시키고, 동시에 최근의 복지국가 재편 방향에 대한 이해에 도움이 되는 의미 있는 자료가 될 것이다.

이 연구는 크게 세 가지 내용을 담고 있다. 첫째, 덴마크 공공부조의 기본구조와 특성에 대해 논의하고, 둘째, 최근의 공공부조 개혁방향과 쟁점에 대해 탐색했으며, 마지막으로 덴마크 공공부조의 개혁방향에 대한 의미와 우리나라 공공부조의 개선 방향에 대한 시사점을 제공하고 있다. 이 보고서가 우리나라 공공부조제도의 내실화와 근로빈곤층의 실질적인 자립을 지원하는 정책 마련에 소중한 기초 자료로 활용되기를 기대한다.

끝으로 이 연구는 한국보건사회연구원의 정은희 연구위원 책임하에, 덴마크 로스킬레 대학교(Roskilde University) 사회과학 및 경영학부 벤트 그레베(Bent Greve) 교수, 원내 우선희 전문연구원의 참여로 수행되었다. 이 연구를 위해 자문위원으로서, 귀중한 의견을 주신 원내 이현주 선임연구위원과, 경상대학교 사회복지학과 심창학 교수님께 깊은 감사를

---

드린다. 이 외에도 이 연구를 위해 자문에 참여해 주신 서울대학교 사회  
복지학과 구인회 교수님과 익명의 평가위원들에게도 깊은 감사의 말씀을  
드린다.

2025년 12월  
한국보건사회연구원 원장  
신 영 석





요약 .....	1
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>3</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	5
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	10
<b>제2장 덴마크의 공공부조 기본구조와 특성 .....</b>	<b>13</b>
제1절 덴마크의 공공부조 특성 .....	15
제2절 공공부조의 구성과 체계 .....	16
제3절 소결 .....	27
<b>제3장 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점 .....</b>	<b>29</b>
제1절 공공부조 개혁 배경 .....	31
제2절 공공부조 개혁의 주요 내용 .....	44
제3절 공공부조 개혁 관련 쟁점 .....	54
<b>제4장 결론 및 정책적 시사점 .....</b>	<b>59</b>
제1절 결론 및 정책적 시사점 .....	61
제2절 연구의 의의와 한계 .....	66
<b>참고문헌 .....</b>	<b>67</b>



<b>부록</b> .....	<b>73</b>
[부록 1] 덴마크 공공부조 주요 급여액 수준 .....	73
[부록 2] The Danish social assistance system .....	76
 <b>Abstract</b> .....	 <b>93</b>

# 표 목차

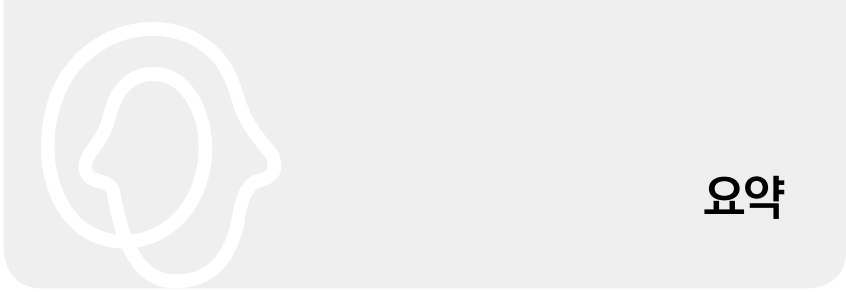


〈표 2-1〉 공공부조의 활동 준비도 범주와 분류 기준 .....	20
〈표 2-2〉 덴마크 공공부조 급여 유형 .....	22
〈표 2-3〉 2024년 기준 공공부조 1인당 상한액 .....	25
〈표 3-1〉 개혁안 급여구조(2025년) .....	46
〈표 3-2〉 2025년 기준 근로소득 공제액 .....	50
〈표 3-3〉 특별 청년지원금 급여기준과 급여액(2025년) .....	52
〈표 3-4〉 공공부조 수급자 유형별 규모 연도별 현황(2019~2024년) .....	55
〈부표 1-1〉 콘탈엘프 급여액(2021년) .....	73
〈부표 1-2〉 교육급여 급여액(2021년) .....	74
〈부표 1-3〉 SHO급여 급여액(2021년) .....	74
〈부표 1-4〉 2024년 기준 일반주택 지원금 .....	75
〈부표 1-5〉 2024년 기준 특별주택 지원금 .....	75

# 그림 목차

---

[그림 1-1] OECD 국가의 근로연령층 빈곤율 .....	7
[그림 2-1] 덴마크 공공부조 수급자 수 추이: 2015~2024년 .....	21
[그림 3-1] 콘탈엘프 수급자의 소득 및 소득 조정의 구조 .....	33
[그림 3-2] 콘탈엘프상한 대상 및 평균 급여 감소율 .....	35
[그림 3-3] 콘탈엘프 수급자의 최근 1년간 근로시간 분포 .....	36
[그림 3-4] 콘탈엘프 수급자 근로 업종 .....	37
[그림 3-5] 현금급여 유형별 수급자의 근로능력 정도 .....	39
[그림 3-6] 2016년 교육지원급여 수급자의 탈수급 여부 및 경로 .....	40
[그림 3-7] 1년 빈곤 아동 수 .....	41
[그림 3-8] 콘탈엘프상한과 225시간 규정으로 인한 월 가처분소득 감소 정도 .....	43



## 요약

이 연구의 목적은 덴마크 공공부조 개혁 사례를 분석하여 우리나라 국민기초생활보장제도에 주는 정책적 시사점을 제시하는 것이다. 분석 결과 덴마크 공공부조의 핵심적인 개혁방향은 1) 급여구조 단순화, 2) 근로의무 강화, 3) 근로인센티브 강화와 같이 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 급여구조 단순화는 복잡하게 얽혀있는 29개의 상한제를 폐지하고 수급자가 225시간 근로했는지를 파악해야 하는 규정을 폐지하는 방향으로 진행되었다. 근로 여부는 기존의 근로시간(225시간) 확인 방식에서 근로소득 발생 여부(소득 기반 정보 활용)를 통해 파악하는 것으로 전환되었다. 둘째, 근로의무 부과는 가장 취약한 계층을 중심으로 강화되는 방향으로 진행되었다. 특히 덴마크에 장기간 거주하지 않았던 자들의(주로 이민 배경 수급대상자) 선택지가 축소되었으며, 급여수준 또한 가장 낮은 수준의 급여를 받는다. 이러한 개혁방향은 특정 집단에 대한 사회적 배제와 낙인 위험을 증가시킨다는 비판을 받는다. 셋째, 근로소득 공제를 강화하여 근로유인을 강화했다. 기존에는 225시간 근로시간 규정이 있었지만, 이러한 접근방식이 징벌적이라는 비판이 있었고, 근로유인 효과 또한 낮았다. 대안으로 근로소득 공제액을 상향조정했다.

위와 같은 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 시사점을 제시했다. 첫째, 덴마크의 복지국가 특성이 변화하고 있다는 점이다. 과거 덴마크는 근로연령층의 역량강화(enabling)를 통해 노동시장으로의 이행을 강조하는 활성화 정책을 활용하는 대표적인 국가였다. 급여수준이 높고, 역량 강화와 함께 강한 활성화 정책을 시행하고, 근로조건이나 조건부과에 따른 제재 정도가 낮은 국가였다. 그러나 최근의 공공부조 개혁방향은 일부 집단에 대한 급여 및 교육훈련 축소와 함께, 강한 근로의무 부과와 제재(sanction) 등 영국이나 미국과 같은 워크페어(workfare)적인 요소가 강

## 2 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점

화되었다.

둘째, 우리나라 공공부조제도 또한 단순화를 고려한 설계가 필요하다는 점이다. 우리나라의 대표적인 공공부조제도인 국민기초생활보장제도의 최근 개선 방향은 추가적인 욕구나 예외적인 사례에 대응하기 위해 기존 제도 위에 새롭게 관련 규정이 추가되는 방식으로 대응하여 제도의 복잡성을 증가시켰다. 이러한 대응 방식은 개인에게 필요한 특별한 욕구에 대응하거나 기존 제도가 포괄하지 못하는 특정 욕구에 대응할 수 있도록 하여 다양한 상황과 필요에 대해 적절한 지원이 가능하다는 장점이 있다. 또한 다른 제도와의 관계 속에서 새롭게 재구조화하기보다는 필요에 따라 빠르고 쉽게 대응할 수 있다는 이점도 있다. 현행 공공부조제도는 다양한 욕구와 상황에 대응할 수 있어야 하지만, 수급자의 제도에 대한 이해와 접근성을 위해 제도 단순화도 동시에 고려할 필요가 있다.

우리나라는 공공부조 수급자의 비신청 문제(non take up)가 여전히 존재한다. 비신청 사유는 제도에 대한 정보 부족이 크지만, 수급 절차의 복잡성과 수치심과 같은 이슈가 주요한 원인이다. 따라서 이러한 수급자의 수치심과 낙인을 줄임과 동시에 제도에 대한 이해를 높이고 신청 절차를 단순화할 수 있는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다.

주요 용어: 덴마크 공공부조, 국민기초생활보장제도, 콘탈옐프

사람을  
생각하는  
사람들



KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



# 제 1 장

## 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법



# 제 1 장 서론

## 제1절 연구의 배경 및 목적

### 1. 연구 배경

이 연구는 2025년 7월에 시행된 덴마크의 공공부조<sup>1)</sup> 개혁안을 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 공공부조인 국민기초생활보장제도의 개선 방향에 대한 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 덴마크는 2019년부터 근로 빈곤층 대상 공공부조 급여체계(kontanthjælp: 콘탈엘프)<sup>2)</sup>를 단순화하고, 근로유인 강화를 위한 개혁안 논의가 진행됐으며 2025년 7월부터 개혁안이 시행됐다.

덴마크의 공공부조는 수급자와 일선 제공자 모두에게 이해하기 어렵다는 지적과 함께, 제도가 당초 설계한 의도대로 작동하지 않는다는 비판을 받고 있다. 수급자는 근로 참여와 근로시간 증가, 급여 선택 간의 결정이 자신

1) 덴마크를 포함한 유럽에서는 공공부조라는 용어보다는 사회부조라는 용어가 사용된다. 사회부조 또한 공공부조의 특징인 비급여 기반의 최저소득보장제도이며, 스스로 부양할 수 없는 대상자에게 제공하는 최후의 안전망이라는 점에서 공통점이 있다. 유럽에서 사회부조라는 용어를 사용하는 것은 복지 제공에서 국가나 정부 외 사회적 주체의 역할까지 강조하는 경향으로 인한 것으로 보는 시각이 있다(이성기, 1996, p. 22). 이 연구에서는 공공부조는 사회부조와 동일한 개념으로 간주하여 혼용하고자 한다.

2) 덴마크의 근로연령층 대상 공공부조는 콘탈엘프라고 불린다. 콘탈엘프는 덴마크어로 현금보조라는 의미로, 기여에 관계없이 소득자산조사를 통해 욕구에 따라 최저소득을 보장한다. 유럽연합(EU)이나 경제협력개발기구(OECD)에서 발간하는 보고서에는 콘탈엘프를 최저소득보장제도(Minimum Income Benefit 또는 약어로 MIB)로 번역된다(EU&SPC, 2022; OECD, 2024; Scottish Government, 2025. 06. 17.). 이 보고서에서는 특별한 언급이 없다면 최저소득보장제도와 콘탈엘프라는 용어는 덴마크의 근로연령층을 대상으로 하는 공공부조제도를 의미하는 용어로 함께 사용하고자 한다.

## 6 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점

의 경제적 이득에 어떠한 영향을 미치는지 이해하기 어려워, 제도 설계에 반영된 근로인센티브가 제대로 작동하지 않는다는 것이다. 또한 급여 상담을 진행하는 전문가들 상당수가 제도가 요구하는 바를 수급자에게 명확하게 이해시키기 어렵다는 지적도 함께 제기되었다(Ydelseskommissionen, 2021, pp. 210~211).

덴마크 정부는 콘탈엘프를 개혁하기 위해 2019년 2월 최저소득보장위원회(Ydelseskommissionen)를 구성하였으며, 공공부조제도 개혁에 대한 논의를 시작했다(Ydelseskommissionen, 2021). 위원회는 약 1년 동안 콘탈엘프와 관련된 쟁점들을 정리 및 연구를 진행하여 2021년에 개혁 권고안을 제시했다. 권고안은 정부의 검토 이후 2023년 8월 정치적 합의를 거쳐 2024년 가을에 법안이 통과되었으며, 2025년 7월부터 개혁안이 시행됐다(Bendixen, 2025).

덴마크의 공공부조에 대해서는 알려진 바가 거의 없다. 우리나라 기초보장제도 또한 설계가 복잡하다는 비판과 함께, 새로운 특례제도 등의 도입으로 더욱 복잡해지고 있다는 점, 근로유인 효과에 대해 회의적인 시각 또한 존재한다는 점을 견주어 보면, 이번 덴마크의 공공부조 개혁안이 우리나라 공공부조제도의 개선 방향에 유용한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

덴마크는 선진 복지국가로 분류되는 사민주의 복지국가 유형에 속한다(Esping-Andersen, 1990)<sup>3</sup>. 복지제도가 포괄하는 대상자가 넓고, 급여 수준 또한 높으며, 정부의 사회지출 수준 또한 높다. 이러한 결과로 공적

---

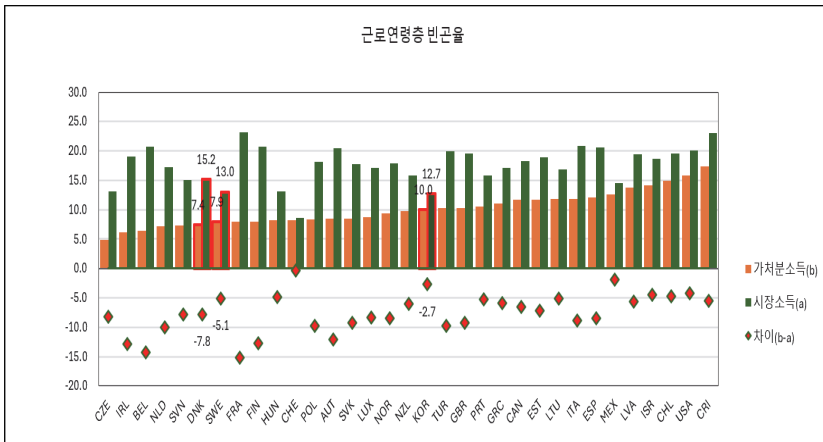
3) 에스핑 앤더슨이 분류하는 사민주의 복지국가의 특징은 시민이 노동시장에서 노동을 상품으로 판매하지 않더라도 살아가는 데 필요한 기본적인 생활 수준을 유지할 수 있는 정도(높은 수준의 탈상품화)가 높고, 복지급여가 집단 간 차이나 격차를 완화하는 정도가 높은 특징을 갖는다. 즉, 복지급여 수준이 사회의 불평등이나 계층적 차이를 완화하는 정도가 높거나 혹은 그러한 격차를 재생산하는 정도(낮은 계층화 수준)가 낮은 특징을 갖는다(Esping-Andersen, 1990).

이전으로 인한 빈곤 및 불평등 완화 효과 수준이 매우 높게 나타난다.

[그림 1-1]을 보면, 2022년 기준 덴마크의 공적이전이 근로연령층의 시장소득 빈곤율을 7.8%p 감소시키며, 이는 우리나라의 2.7%p보다 약 3배 높고 스웨덴의 5.1%p보다 약 1.5배 높은 수준임을 알 수 있다. 또한 덴마크의 노동시장 참가율은 2024년 기준 82.4%로 매우 높은 편(같은 해 우리나라는 71.5%, OECD 평균은 76.5%)이다. 덴마크의 근로연령층 빈곤율은 가처분소득 기준 7.4%인데, 이는 스웨덴의 7.9%보다 다소 낮은 수준이고 우리나라의 12.7%보다는 매우 낮다(OECD, 2025c).

[그림 1-1] OECD 국가의 근로연령층 빈곤율

(단위: %)



주: 가처분소득과 시장소득의 차이는 공적이전의 빈곤율 완화효과로 해석.

출처: OECD. (2025b). OECD Income Distribution Database의 2022년 데이터를 활용하여 분석  
[https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%237CInclusion%20and%20equality%23SOC\\_INE%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=2&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD\\_WISE\\_IDD%40DF\\_IDD&df\[ag\]=OECD.WISE.INE&df\[vs\]=1.0&dq=.A.INC\\_DISP\\_GINI...T.METH2012.D\\_CUR.&pd=2010%2C&to\[TIME\\_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%237CInclusion%20and%20equality%23SOC_INE%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=2&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_WISE_IDD%40DF_IDD&df[ag]=OECD.WISE.INE&df[vs]=1.0&dq=.A.INC_DISP_GINI...T.METH2012.D_CUR.&pd=2010%2C&to[TIME_PERIOD]=false). 2025. 09. 20. 인출.

앞서 살펴본 바와 같이, 덴마크는 근로연령층의 노동시장 참여율이 높고, 빈곤율은 낮은 국가이다. 근로능력이 있는 자에 대해 노동시장이나 교육활동에 참여할 수 있도록 활성화 정책을 강조하는 특징이 반영된 것으로 볼 수 있다. 선진국의 복지모델을 논의할 때 가장 많이 논의되는 국가 사례는 스웨덴이다. 그러나 덴마크 복지제도에 관한 연구는 같은 유형의 복지국가로 분류되는 스웨덴에 비해 매우 미흡하며, 영역 또한 매우 제한적이다.

덴마크 복지제도에 관한 연구는 주로 실업보험제도<sup>4)</sup>에 초점이 맞춰져 왔다. 이와 연계되어 가장 널리 알려진 것은 “황금삼각형” 모델 또는 “유연 안정성 모델”이다(심창학, 2010; 윤성원, 2022). 황금삼각형이라 함은 공공부조와 실업보험체계가 노동시장과 상호보완적으로 운영되어 실업에서 복지로, 복지에서 노동시장으로의 이동이<sup>5)</sup> 원활히 연계되어 고용과 복지의 선순환 체계가 잘 작동하는 의미로 사용된다(심창학, 2010, pp. 6~11). 유연안정성은 노동시장에서 고용주의 해고가 자유롭지만, 관대한 복지제도로 인해 시민들의 삶은 안정성을 유지할 수 있는 특징을 지칭한다. 김기태(2019)는 덴마크의 이와 같은 노동시장과 복지제도의 특성을 “시장주의적 노동시장과 보편적 사회안전망”으로 표현했다.

기존의 덴마크 사회안전망에 대한 분석은 공공부조 자체의 기본구조나 특성보다는 사회보장제도의 형성과정에 대해, 정치적, 경제적 맥락에 기초하여(여유진 외, 2019, pp. 75~105) 분석하고 이를 바탕으로 덴마크 사회안전망의 특성을 분석하고 있다. 즉, 사회보장제도에 대한 “과정” 분

4) 덴마크는 실업부조가 별도로 존재하지 않는다(Mroccka, J., Pacifico, D., & Chen, E., 2025). 실업급여 수급 기간이 만료되거나 실업급여 자격이 없는 경우 소득자산조사를 통해 공공부조를 수급할 수 있다.

5) 복지에서 고용으로의 이동은 영미권 국가의 근로를 조건으로 복지급여를 제공하는 방식이 아닌, 노동시장 참여를 활성화하기 위해 취업을 위한 훈련과 교육 및 재적응 프로그램을 강조하는 적극적인 노동시장 정책으로 평가받는다(심창학, 2010, p. 9).

석에 초점을 둔 연구(여유진 외, 2019; 윤성원, 2022)가 일부 존재하지만, 제도에 대한 관심은 실업보험에 초점을 둔 연구가 대부분이라고 할 수 있다(심창학, 2010; 여유진 외, 2019; 윤성원, 2022).

## 2. 연구 목적

이 연구에서는 덴마크의 공공부조 개혁방향과 관련된 쟁점을 주로 살펴보고자 한다. 덴마크의 공공부조제도에 대한 관심과 연구가 부족하다는 점과 개혁안의 배경이 되는 제도의 복잡성과 근로인센티브 강화는 국민기초생활보장제도에도 적용되는 비판으로 관련된 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 우리나라의 공공부조를 수급하는 근로빈곤층 또한 근로유인 효과가 희박하다는 비판을 받고 있어, 덴마크의 공공부조가 근로연계를 강화하는 기조로 전환된 배경에 대해 살펴보고, 개혁 배경과 관련 쟁점을 구체적으로 살펴보고자 한다.

따라서 이 연구에서는 다음과 같은 연구 목적을 제시한다. 첫째, 덴마크의 공공부조 구조와 특징에 대해 살펴볼 것이다. 둘째, 공공부조가 개혁 대상이 된 배경과 개혁 방향에 대해 살펴보고, 개혁안을 둘러싼 쟁점을 검토할 것이다. 셋째, 덴마크의 공공부조 개혁 사례를 통해 우리나라 빈곤 정책의 개선 방향에 대한 시사점을 제시할 것이다.

## 제2절 연구의 내용 및 방법

### 1. 주요 연구 내용

이 연구는 덴마크 공공부조의 개혁동향과 쟁점을 살펴보고, 우리나라 공공부조에 대한 시사점을 제시하는 것이 목적이다. 이와 같은 연구 목적을 위해 이 보고서는 다음과 같이 4개의 장으로 구성되었다.

먼저 제1장에서는 이 연구의 배경과 필요성 및 목적에 대해 서술하고, 주요 연구 내용과 연구 방법을 기술했다. 제2장은 덴마크의 공공부조 기본구조와 특성에 대해서 기술했다. 덴마크 공공부조의 기본구조와 틀에 대한 이해는 개혁방향의 흐름을 심도 있게 이해하기 위한 배경지식을 제공할 수 있을 것이다. 즉 현재의 기본구조에 대한 이해가 개혁안이 출발하게 된 배경이자, 해결해야 할 문제점으로서 논의되기 때문이다. 제3장은 이 연구에서 주요 연구 내용으로 다루게 될 덴마크의 공공부조 개혁안에 대해 기술했다. 해당 장은 개혁안이 논의된 배경부터, 개혁안이 합의에 이르게 된 과정뿐 아니라, 최종적으로 합의된 안에 대해 구체적으로 살펴보고, 관련된 쟁점들을 고찰하고자 한다. 마지막 제4장은 이 연구의 결론에 해당하는 장으로서, 연구 결과를 제시하고, 덴마크 공공부조의 개혁안이 한국에 주는 시사점을 논의하고자 한다.

### 2. 연구 방법

이 연구는 덴마크 공공부조의 특성을 파악하기 위해 덴마크 정부, 유럽연합(EU)과 경제개발협력기구(OECD) 등에서 발간하는 보고서 및 덴마크의 공공부조에 대한 학술 연구 등 관련 자료를 고찰하고자 한다. 덴마

크의 복지제도 관련 통계를 분석하기 위해서 OECD에서 제공하는 통계 데이터 및 덴마크 정부의 통계자료를 활용하여 분석했다. 덴마크의 공공부조 개혁 현황과 관련 쟁점의 경우 현지 학자의 연구 참여 및 자문회의를 거쳐 검토하였으며, 전문가 자문회의 등을 통해 우리나라 공공부조의 개선 방향에 대한 시사점 등을 논의했다.

### 3. 제도 분석틀

이 연구에서 덴마크 공공부조의 분석틀은 산출분석과 과정분석이 주로 활용될 것이다. 과정분석은 제도 형성과정을 둘러싼 정치, 경제, 사회적 환경이나 맥락 및 이해관계자 등 행위자에 초점을 두고 정책의 형성과정에 영향을 주는 요인들을 분석하는 것(Gibert & Terrell, 2007; 남찬섭, 유태균 역, 2007, pp. 25~26)이다. 예를 들면, 덴마크 공공부조의 태동과 형성과정에 대한 분석을 시도하는 것은 과정분석에 초점을 둔 접근으로 볼 수 있다. 이 연구에서는 개혁안이 논의된 배경을 사회 환경적 맥락에 초점을 두고 기술할 것이다.

산출분석은 정책기획의 결과로 나타나는 프로그램이나 법률, 확정된 계획 등을 분석하는 것이다(Gibert & Terrell, 2007; 남찬섭, 유태균 역, 2007, pp. 26~27<sup>6)</sup>. 덴마크의 공공부조와 개혁안을 기술하는 경우가 이에 해당된다고 할 수 있을 것이다. 공공부조는 빈곤층을 대상으로 국가가 일반조세로 지원하는 최저소득보장제도로 소득자산조사를 동반하는 특징을 가지고 있다. 그러나 구체적인 대상, 자원조달 방식, 급여수준, 전달 전략은 국가나 제도마다 다르게 나타난다. 따라서 사회복지 영역에서 제

6) 남찬섭, 유태균 역(2007)에는 산출분석이라는 용어로 번역되어 있지만 산출분석이라는 용어가 일반적으로 널리 사용되는 점을 고려하여 이 연구에서는 산출분석이라는 용어를 사용하기로 한다.

도를 분석할 때 일반적으로 누구에게, 무엇을, 어떻게, 어떤 재원으로 제공하는가가 주요한 질문이 된다(Gibert & Terrell, 2007; 남찬섭, 유태균 역, 2007, p. 111). 그러나, 산출분석 시 단순히 제도 설계의 형태만을 염두에 두는 것은 아니다. 제도의 형태와 내용뿐 아니라, 그 설계안에 내재된 가치나 조건, 가정 등을 함께 들여다보아야 정책설계와 관련된 맥락을 이해할 수 있기 때문이다. 이 연구에서는 개혁안에 내재된 조건이나 가치 지향점에 대해 논의할 것이다.

성과분석은 정책시행 결과에 대해 초점을 두고 제도를 분석하는 것이다(Gibert & Terrell, 2007; 남찬섭, 유태균 역, 2007, pp. 23~29). 개혁안에 대한 시행평가나, 개혁안으로 인해 변화된 결과나 영향 등에 대해 연구하는 것을 예로 들 수 있으나, 이 연구에서는 개혁안의 배경으로서 기존 제도에 대한 성과 평가 내용을 고찰할 것이다. 개혁안의 성과 분석은 개혁안이 실시되는 시점이 2025년 7월이므로 유의미한 성과를 측정하기에 충분한 기간이 지나야 가능하기 때문이다.



## 제2장

### 덴마크의 공공부조 기본구조와 특성

제1절 덴마크의 공공부조 특성

제2절 공공부조의 구성과 체계

제3절 소결



## 제 2 장 덴마크의 공공부조 기본구조와 특성

### 제1절 덴마크의 공공부조 특성

덴마크의 공공부조는 활성화 사회정책법(Lov om aktiv socialpolitik)에 의해 대상자 선정기준과 급여 유형, 운영방식이 명시되어 있다. 대상자 선정은 소득과 자산조사를 통해 선별하고, 생활에 필요한 최소한의 소득을 보장하는 최저소득보장 현금지원제도이며, 소요되는 재원은 기여 기반이 아닌 일반조세를 통해 조달한다(Retsinformation, 2025a).

덴마크의 공공부조는 대상자별로, 욕구별로 나뉘어 있다. 근로연령층, 노인, 장애인 대상 공공부조가 따로 존재하며, 생계지원성 현금급여와 주거급여 및 수당적 성격의 부가급여 등으로 구성되어 있다(EU&SPC, 2022). 이 연구에서 살펴보는 콘탈엘프는 근로연령층을 대상으로 하는 공공부조를 의미한다. 따라서 이 장에서는 주로 콘탈엘프에 대한 특성을 살펴보고자 하지만, 콘탈엘프와 연계되어 운영되는 추가 주거지원과 주거급여 등 다른 급여도 함께 살펴보고자 한다.

## 제2절 공공부조의 구성과 체계<sup>7)</sup>

### 1. 수급 대상

덴마크 콘탈엘프의 핵심 수급 대상자는 사회적 사건 발생으로 인해 본인 또는 가족을 부양할 수 없는 근로연령층이다. 부과되는 의무는 노동시장 또는 교육 프로그램에 참여해야 한다. 급여액은 수급자의 연령, 교육 수준, 노동시장 참여 이력, 건강 및 임신여부, 시민권 및 부양가족 유무에 따라 달라진다.

#### 가. 수급권에 필요한 일반적 조건

공공부조를 받기 위한 일반적인 조건으로 먼저 실업, 질병, 장애, 동거관계의 종료 등과 같은 사회적 사건(Betingelesen om en social begivenhed)이 발생해야 한다(Lov om aktiv socialpolitik, 2024. 06. 25. 개정; EU&SPC, 2022, p. 18). 사회적 사건이 발생해야 한다는 조건은 실업, 질병, 동거관계 종료 등이 개인 및 가족의 부양능력에 크게 영향을 미친다는 것을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 위와 같은 사회적 사건 발생 요건은 수급권이 발생하는 필수조건이다. 2025년 발간된, 덴마크의 사회정책 보고서에는 사회적 사건이 발생한 경우에만 수급권이 주어진다고 명시되어 있다(Danish Presidency Council of the European Union, 2025, p. 13). 그러나 사회적 사건 발생조건만으로 수급자격이

7) 제2장 제2절의 내용은 공공부조 개혁을 위해 구성된 급여위원회(Ydelseskommissionen)의 최종 보고서의 내용(Ydelseskommissionen, 2021)과 European Commission & Social Protection Committee(2022), The 2022 Minimum Income Report: Volume I - Country Profiles and Thematic Chapters, Brussels: European Commission의 내용과 2025년 공공부조 개혁 이전의 활성화 사회정책법의 내용을 참조하여 작성하였다.

주어지는 것은 아니다(MISSOC, 2025, p. 49).

두 번째 조건은 사회적 사건으로 인해 신청자 본인 또는 가족의 생계를 유지하는 데 필요한 것을 마련할 수 없어야 한다(활성화 사회정책법 제4장 제2항)(Danish Ministry of Employment, 2024). 이 조건은 개인 또는 가족이 사회적 사건이 발생한 결과, 자신 또는 가족을 경제적으로 부양할 능력이 없어야 한다는 것을 의미한다. 부양능력은 소득과 자산조사를 통해 이루어진다.

세 번째 조건은 경제적 욕구를 다른 급여로 충당할 수 없어야 한다(Lov om aktiv socialpolitik: 활성화 사회정책법 제4장 제2항). 예를 들어 실업했을 경우, 실업급여가 공공부조 급여보다 낮다면 추가적으로 콘탈엘프를 받을 수 있다. 물론 실업급여 급여를 모두 소진하거나 실업급여 급여 자격이 없는(예: 노동시장 진입 이력이 없는 청년들) 경우에도 급여를 신청할 수 있다(OECD, 2024, p. 12).

#### 나. 소득자산조사

공공부조의 현금급여를 지원받기 위해서는 스스로 본인과 가족을 부양할 수 없음을 증명되어야 한다. 이러한 조건은 자산조사를 통해 평가된다. 자산조사는 컷오프 방식으로 운영되며, 일정 자산 이상을 소유하게 되면 수급할 수 없으며, 재산과 소득이 있다면, 소진한 이후 현금급여를 지원받을 수 있다. 자산 기준은 매우 엄격하게 설계되어 있고 보유할 수 있는 자산액이 단독가구인 경우 10,000크로네(약 221만 원)이며 부부인 경우 합산하여 20,000크로네(약 442만 원)로 크지 않다(Retsinformation, 2025a: 활성화 사회정책법과 급여요율 정보). 우리나라와 차이점이 있다면, 본인 거주 주택과 자동차의 경우 자산조사 항목에 포함되지 않는다는 점이다(Ydelses kommissionen, 2021, p. 30).

## 다. 거주 및 고용요건

덴마크 공공부조의 완전한 수급권을 얻기 위해서는 거주요건과 고용요건을 충족해야 한다. 최근 10년 중 9년 이상 덴마크 영토에 합법적으로 거주해야 하며, 최근 10년 중 최소 2년 6개월 이상 전일제 일자리에 참여한 이력이 있어야 수급권이 발생한다(EU&SPC, 2022, p. 18). 고용과 거주요건을 충족하지 못하지만, 그 외 다른 요건을 충족하는 경우에도 현금 지원을 받을 수 있지만, 급여액이 낮게 설정되어 있다(Ydelses kommissionen, 2021, p. 32).

## 2. 수급자의 의무

공공부조 수급자는 활성화 및 기타 조치에 참여할 권리와 동시에 의무가 있다(EU&SPC, 2022, p. 19). 이러한 의무는 공공부조 수급자는 가능한 한 노동시장에 기여해야 함을 의미하는 것이며, 이를 가용성의 의무라고 한다(Ydelses kommissionen, 2021, p. 25). 덴마크의 공공부조가 근로연령층만을 대상으로 하는 것과 맥이 닿아 있다고 볼 수 있다. 덴마크의 경우, 여성과 남성의 노동시장 참여율이 매우 높은 국가다. 노동시장 또한 매우 유연하여 노동시장에서의 이탈과 재진입이 활발한 국가이다(심창학, 2010; 여유진 외, 2019; 윤성원, 2022). 따라서 국가의 구성원 대다수가 노동시장에 참여하는 비율이 높다면, 소득에 상관없이 근로가 가능한 자에게 근로요건이 부과되는 것이 자연스러운 결과로 볼 수 있다. 공공부조 수급 기간에 대해서는 특별한 제한 규정을 두고 있지 않다(OECD, 2025a, p. 14).

공공부조 수급자는 노동시장 및 활동참여 준비정도에 따라 다음의 5개

의 활동 준비도 범주(Visitation i kontanthjælpsystemet)를 구분하고 있다. 첫 번째 범주는 취업진입 준비형(Jobparat)이다. 3개월 이내에 스스로 부양할 수 있을 정도의 일반 근로가 가능하다고 평가되며, 취업을 목표로 하는 활동이나, 구직활동 참여 의무가 주어진다. 두 번째 범주는 활동 준비형(Aktivitetsparat)이다. 3개월 이내에 스스로 부양할 수 있을 정도의 일반 근로가 어렵다고 평가되는 자들로, 취업활동 참여 의무가 주어진다. 세 번째는 즉시 교육 진입형(Åbenlyst uddannelsesparat)이다. 즉시 교육 진입형은 노동시장보다는 교육진입 가능성이 높다고 평가받는 30세 미만의 청년이 해당된다. 별도의 준비 없이 바로 교육 시작이 가능하거나 이수가 가능한 자이다. 네 번째는 교육 진입형(Uddannelsesparat)이다. 이 유형의 수급자는 즉시 교육 진입형과 마찬가지로 30세 미만의 청년 중 적절한 지원을 통해 1년 이내에 일반조건으로 교육이 가능하다고 판단되는 자를 의미한다. 마지막은 활동준비형이다. 두 번째 유형과 이름은 같지만, 대상자가 30세 미만 청년이라는 점과 정신건강이나 학업 및 사회적 문제가 있는 것으로 평가받는 자를 대상으로 하며, 교육에 진입하기 전 1년 초과하는 기간 동안 추가지원과 도움이 필요한 자라는 점에서 분류 기준이 상이하다. 위와 같은 유형과 분류 기준은 <표 2-1>에 정리되어 있다(Ydelses kommissionen, 2021, pp. 26~28).

## 20 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점

〈표 2-1〉 공공부조의 활동 준비도 범주와 분류 기준

구분	분류 기준	취업 가능 상태 유지 의무	의무의 예시
① 취업 진입 준비형 (Jobparat)	3개월 이내에 본인을 부양할 수 있으며 일반 고용 가능	적극적 구직, 일자리 제안 수락, 취업을 목표로 한 활동에 참여	구직자 등록, 구직 계획 체결, 구직활동 기록, 이력서 등록·갱신, 직업센터 면담, 기업체 실습 등 활성화 프로그램 참여
② 활동 준비형 (Aktivitetsparat)	3개월 이내에 본인을 부양할 수 있지만 일반 고용 수행 불가	개인의 역량·필요에 맞춘 일자리 제안을 수락하고, 취업을 목표로 한 활동에 참여	직업센터 면담 및 취업 가능성 심사, 활성화 프로그램 참여, 재할팅 회의 참석
③ 즉시 교육 진입형 (Åbenlyst uddannelsesparat)	별도의 사전 준비 없이 일반 조건으로 교육 가능	일반 조건으로 교육을 시작할 수 있을 때까지 취업 가능 상태 유지	구직자 등록, 구직 계획 체결, 구직활동 기록, 이력서 등록·갱신, 직업센터 면담, 기업체 실습 등 적극적 프로그램 참여
④ 교육 진입 준비형 (Uddannelsesparat)	적절한 지원이 이루어질 경우, 약 1년 이내에 일반 조건으로 교육이 가능	일반 조건의 교육 및 이를 위한 개입의 수용	직업센터의 면담 및 취업가능 상태 심사, 교육 연계 등 활성화 프로그램에 참여, 전공 제안, 입학 신청, 필요 시 기초 일기·쓰기·산수 평가 등 교육 의무 (uddannelsespålæg) 요구 준수 *활동 준비형은 활성화 프로그램으로 재할팅 회의가 추가됨
⑤ 활동 준비형 (Aktivitetsparat)	학업·사회·건강상의 문제를 지닌 것으로 평가, 일반 조건에서 교육을 시작하고 이수하기 전 1년 초과하는 기간 동안 추가적인 지원과 도움이 필요	교육 또는 고용 기회를 활용하는 방식으로 취업에 상시 응할 수 있는 상태 유지	

주: ①~②는 30세 이상을 대상으로 하는 급이며, ③~⑤는 30세 미만을 대상으로 함.

출처: Ydelses kommissionen, 2021, pp. 26~28. 〈표 4-1〉을 참조하여 작성함.

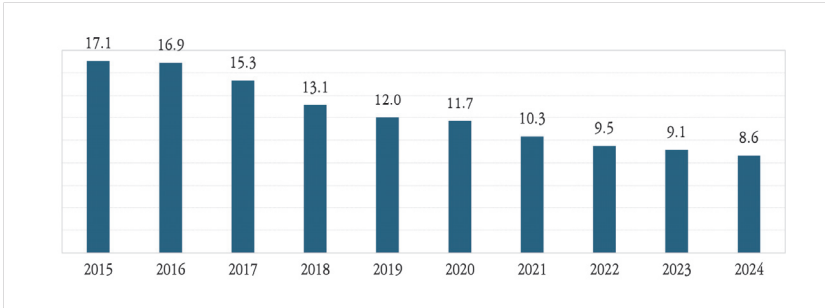
### 3. 대상자 포괄성

개혁이 논의되던 2019년 당시 덴마크 공공부조 수급자 수는 약 12만 명 정도이며, 2024년 현재는 약 8만 6천 명 정도로 2015년도에 비해 약 50% 정도 감소했으며, 전반적으로 높은 고용률과 낮은 실업률로 인해 지속적으로 감소해 왔다(그림 2-1) 참조<sup>8)</sup>. 공공부조 수급률(take up

rate)은 약 98% 정도로 매우 높아 비수급 빈곤층은 이슈가 되지 않는다 (EU&SPC, 2022, p. 18).

[그림 2-1] 덴마크 공공부조 수급자 수 추이: 2015~2024년

(단위: 만 명)



출처: Statistics Denmark. 2025. <https://www.statbank.dk/KY031>. 2025. 10. 22. 인출.

## 4. 현금급여 구성

### 가. 급여 구조

공공부조 급여체계는 콘탈엘프(kontanthjælp)<sup>9)</sup>, 교육급여, 통합급여(SHO), 주거급여와 같은 부가적인 현금급여, 고용 및 사회통합과 관련된 서비스로 구성되어 있다(EU, 2022, pp. 18~21). 콘탈엘프는 2020년 1월 1일 이전까지 생계지원을 위한 현금급여(kontanthjælp), 교육급여(uddannelseshjælp), 통합급여(integrationsydelse)<sup>10)</sup>로 구성되어 있

8) 이 연구의 공동 연구자인 Bent Greve의 글을 [부록 2]에 담았다.

9) 콘탈엘프(kontanthjælp)는 공공부조 전체를 의미할 뿐만 아니라 공공부조 내 현금급여(나머지는 교육급여, SHO급여)를 지칭하기도 한다. 교육급여는 교육에 대한 지원을 의미하기도 하지만, 교육이나 훈련을 받는 기간 동안의 생계급여성 급여를 의미한다.

10) 이 보고서에서는 통합급여라는 용어와 SHO급여를 통합급여로 통일해서 사용하고자 한다. 명칭과 행정체계만 바뀌었을 뿐 급여의 내용과 급여액은 변하지 않았기 때문이다.

었으나, 2020년 1월 1일부터는 통합급여가 급여수준의 변화는 없이 자립·귀환·전환(selvforsørgelses·hjemrejseydelse·Overgangsydelse: SHO)급여로 명칭이 변경되었다(Bendixen, 2025).

공공부조 수급자는 현금급여에 더해 일련의 부가급여를 받을 수 있다. 부가급여에는 일정 기준을 충족하면 자동 지급되는 급여가 있으며, 신청을 전제로 자산조사를 통해 지급되는 급여도 있다. 전자는 아동·청년수당이 대표적 예이고, 후자는 합리적 사유가 인정되는 단발성 지출에 대한 지원이 해당한다.

원칙적으로 공공부조 수급자는 정당한 사유가 없는 한 취업 가능 상태를 유지하여야 한다. 즉, 일 또는 교육 의무를 이행하거나 직업센터의 적극적 프로그램 및 상담에 참여해야 한다. 해당 요건을 충족하지 못하면 급여 감액의 제재 대상이 되며, 반복되면 급여가 중단될 수 있다.

〈표 2-2〉 덴마크 공공부조 급여 유형

급여유형	특징
① Kontanthjælp (현금급여)	- 만 30세 이상 취업자격 인정 교육 이수자 - 구직 및 취업활동 기간의 생계급여적 지원 - 거주 및 고용요건 충족
② Uddannelseshjælp (교육급여)	- 만 30세 미만, 취업자격 인정 교육 미이수 청년 - 교육·훈련 기간의 생계보조적 성격 - 거주·고용요건 충족
③ Integrationsydelse (통합급여)	- 거주·고용요건 미충족자로, 주로 신규 이민자 및 난민 대상 - SHO(Selfforsørgelses, Hjemrejse, Overgangsydelse)로 대체, 급여수준은 동일, 명칭 및 행정체계만 변경(2021년 이후)
④ 부가급여 및 주거지원	- 생활비 부담 완화적 성격의 부가급여임 - 단발성 지출 보조, 주거비 보조, 양육비 등을 포함

출처: “New cash benefit reform hits refugees in particular”. Bendixen, M. C. 2025. 06. 09., Refugees 내용을 바탕으로 저자 작성. 2025. 11. 27. 인출.

## 나. 급여액

### 1) 현금급여

콘탈엘프는 30세 미만 여부, 부양가족 유무, 단독가구 여부, 임신 여부 등에 따라 급여액을 달리 설정하고 있다. 유럽연합의 최저소득보장제도의 급여적절성 평가에 의하면, 덴마크의 공공부조 급여수준은 빈곤선의 84%에 달하며, 단독가구 저임금 근로자의 74%에 해당하는 금액으로 유럽 27개국의 평균인 69%(빈곤선의)와 46%(저임금 근로자 임금수준의)에 비해 매우 높은 편이다(EU&SPC, 2022, p. 19)<sup>11)</sup>.

### 2) 주거급여(Boligsikring)<sup>12)</sup>

소득심사를 통해 급여를 지급하며, 전기, 안테나, 가스 및 온수 비용을 제외한 실제 임대료를 기준으로 지원한다. 임대료는 기준이 되는 면적에 따라 조정되며, 조정된 임대료는 가구원 수에 따라 정해진 금액을 초과할 경우에는 최대지원금을 넘지 않는다. 급여액은 자녀 수에 따라 최소 약 4만 8천에서 6만 덴마크 크로네로 상한액이 정해져 있으며, 가구는 납부해야 할 임대료 중 최소한 25,400크로네는 부담해야 한다(OECD, 2024, p. 16)(〈부표 4〉 참조).

11) 콘탈엘프 급여액과 교육급여 및 SHO급여액은 [부록 1]에 제시했다.

12) 덴마크에서 일반 주거급여는 볼리그시크링(Boligsikring)과 볼리유델서(Boligyldelse)로 나뉘는데, 볼리그시크링은 가구 내 연금수급자가 없는 근로연령층 가구를 대상으로 지원하는 주거급여이며, 볼리유델서는 연금수급자를 대상으로 지원하는 주거지원금이다(Denmark Statistics, 2025). 공공부조에 해당하는 주거지원금은 볼리그시크링이므로 이 보고서에서는 볼리유델서에 대해서는 기술하지 않았다.

### 3) 추가 주거지원금(Saerling Støtte)

공공부조 수급자 중 주거비 부담이 큰 경우, 추가적으로 지원하는 주거 보조금이며, 정액지급이 아니라 최대상한액이 정해져 있는 보충급여다. 자녀 유무 및 자녀의 거주 유형에 따라 금액이 달라진다. 자녀 등 부양가 구원이 있는 경우가 없는 경우보다 상한액이 높게 설정되어 있지만, 자녀 수가 2명 이상인 경우에는 두 번째 아동부터 상한액이 감액된다. 급여액 이 크지는 않다<sup>13)</sup>.

### 4) 공공부조 최대 상한선

공공부조를 지원받는 수급자는 추가 주거지원금과 주거급여액의 총액 상한선 적용을 받는다. 상한선은 연령과 부양가족 유무, 결혼/동거 여부에 따라 달리 적용된다. 상한액은 현금급여인 콘탈옐프가 줄어드는 것이 아니라, 특별 주거지원금과 일반 주거지원금에서 지급되는 금액이 줄어드는 방식으로 작동된다(OECD, 2024, p. 18). 구체적인 상한액은 <표 2-3>에 제시했다.

---

13) 2024년 1월 기준은 기준과 상한액은 [부록 1]의 <부표 4> 참조.

〈표 2-3〉 2024년 기준 공공부조 1인당 상한액

(단위: 크로네/월)

구분	급여상한액	구분	급여상한액
단독, 30세 이상, 자녀 없음	14,909	부부, 30세 이상, 자녀 없음	12,326
단독, 30세 이상, 1자녀	17,080	부부, 30세 이상, 1자녀	16,382
단독, 30세 이상, 2자녀 이상	17,483	부부, 30세 이상, 2자녀 이상	10,623
단독, 30세 미만, 자녀 없음, 직업교육 이수	11,414	부부, 30세 미만, 자녀 없음, 직업교육 이수	10,623
단독, 30세 미만, 1자녀, 직업교육 이수	16,742	부부, 30세 미만, 1자녀, 직업교육 이수	13,987
단독, 30세 미만, 2자녀 이상, 직업교육 이수	17,146	부부, 30세 미만, 2자녀 이상, 직업교육 이수	13,848
단독, 30세 미만, 자녀 없음, 직업교육 없음	10,963	부부, 30세 미만, 자녀 없음, 직업교육 없음	10,179
단독, 30세 미만, 1자녀, 직업교육 없음	15,930	부부, 30세 미만, 1자녀, 직업교육 없음	13,339
단독, 30세 미만, 2자녀 이상, 직업교육 없음	16,331	부부, 30세 미만, 2자녀 이상, 직업교육 없음	13,159

주: 최대상한액은 콘탈엘프, 특별주택지원, 주택지원을 통해 개인이 받을 수 있는 총액에 한도가 있으며, 한도액은 연령, 부양가족, 동거/결혼 여부 등에 따라 다르게 책정되어 있음.

출처: "Tax and benefit policy descriptions for Denmark 2024", OECD, 2024, p. 18.

### 5) 225시간 규정에 의한 급여액 삭감

225시간은 2016년 도입된 제도로, 연간 최소 225시간 이상 근로해야 수급액 전액을 받을 수 있다. 최근 3년 중 1년 이상 현금급여를 수급한 대상자가 최근 12개월 내에 225시간(주당 약 5.2시간) 이상의 근로 이력이 없으면 근로시간에 따라 급여가 삭감된다(Ydelseskommisionen, 2021, p. 50). 근로능력은 취업센터에서 결정하는데, 수급 대상자의 근로능력이 연간 225시간을 유지할 수 없을 정도로 취약한 경우에는 요건 면제가 가능하다(MISSOC, 2025).

## 5. 거버넌스

덴마크의 공공부조 거버넌스의 중요한 특징은 중앙 규율형 분권화된 집행 구조(centrally regulated decentralization)이다. 중앙 정부가 법적기준 및 규칙 등을 마련하고 지방정부가 급여 자격 판정과 금액산정 및 지급을 담당하지만, 지역의 특수한 상황에 맞게 조정한다. 지방정부에서는 고용센터(Jobcenter)와 급여센터(Ydelsescenter)로 기능이 분화되어 있다. 급여센터는 현금급여를 산정하여 급여액을 결정하고, 고용센터는 노동시장 의무와 구직등록과 제재조치를 수행한다(Ydelseskommisionen, 2021, pp. 199~214).

보육 및 아동수당을 포함하여 주거급여, 추가 주거지원금과 급여상한제 등 각종 현금급여 지급 총괄은 공공 급여 관리청(Udbetaling Danmark, UDK)에서 한다. 그러나 지방 자치 단체는 집행 재량권이 있어, 복지급여에 있어서 일부 지역별 편차를 발생시킨다. 그럼에도 중앙의 UDK에서 급여상한제(kontanthjælpsloftet)를 통해 통제를 강화한다(Ydelseskommisionen, 2021, pp. 199~214).

## 6. 재정 및 지출

덴마크의 복지재정은 중앙과 지방에서 분담한다. 지방은 98개 코뮌에서 자체적으로 지방세를 책정하여 징수하며, 2025년 기준 세율은 23%에서 26%로 다양하다(Danish Presidency Council of the European Union, 2025, p. 10). 공공부조의 경우 중앙과 지방에서 분담하지만, 일부 급여에 대한 지출은 일정비율로 환급받을 수 있다. 그러나 노령연금과 아동 및 청소년 수당은 전액 중앙정부가 환급해준다. 총괄보조금(Block

Grant)은 총액만 교부하고, 특정 목적 사용에 한정하지 않는 보조금으로, 중앙정부 환급금과 합산하면 지방정부 수입의 1/3 정도를 차지한다(Danish Presidency Council of the European Union, 2025, p. 12).

덴마크의 공공지출은 2022년 기준으로 국내총생산의 약 45%에 이른다. 약 27%는 보건의료 및 사회보장 분야에 대한 지출이며, 이 중 사회보장 분야에 대한 지출은 GDP의 약 19%를 차지한다(Danish Presidency Council of the European Union, 2025, p. 11)<sup>14)</sup>. 2024년 공공부조 지출 규모는 약 143억 8천5백만 크로네다(Statistics Denmark, 2025a).

### 제3절 소결

덴마크의 공공부조는 대상과 정책적 목표가 우리나라의 기초생활보장제도와 차이를 보인다. 먼저, 덴마크의 공공부조는 근로능력이 있는 연령층이 수급대상이며, 근로연령층의 노동시장 복귀를 정책목표로 하고 있다. 이러한 정책적 목표는 단순히 수급권에 의한 급여 제공을 넘어 의무 또한 강조하는 시스템이라고 할 수 있다. 강력한 의무부과는 수급자의 역량을 강화하는 교육과 훈련지원제도에 의해 뒷받침된다. 우리나라에서 근로연령층에게 제공하는 기초보장제도(자활급여)는 명목상 노동시장로의 진입이 최종 목표이다. 그러나 공공부조의 수급자 구성은 노동시장으로의 이행을 강화하기 어려운 자들이 다수 포함되어 있어 노동시장로의 실질적인 진입이 어렵다.

둘째, 콘탈옐프의 급여수준과 조건은 연령별로 차등화되어 있다. 특히

14) 가장 최근의 OECD SOCX 데이터에서 2021년 기준 우리나라 공공지출은 GDP 대비 18.8%이며, OECD 평균은 22.6%이다. 같은 해 덴마크는 24.4%로, 우리나라 및 OECD 평균에 비해 높은 편이다.

30세를 기준으로 급여수준과 부과 의무가 다르다. 30세 이상은 노동시장 이행을 전제로 급여조건과 급여액이 설정되어 있다. 그러나 30세 미만의 청년층은 교육과 훈련을 마친 후 장기적으로는 노동시장으로 이행해야 한다. 30세 미만의 청년층은 노동시장으로 바로 이행하기 어려울 수 있다는 점을 고려한 것이다. 급여액 또한 연령별(30세 미만과 30세 이상)로 다르다. 그러나 이러한 차이는 연령별 차등보다는 노동시장으로의 이행 유인에 따른 차별이라고 볼 수 있다. 구직 및 노동시장 복귀에 대한 유인이 교육참여 의무보다 더 우위에 있기 때문이다.

셋째, 덴마크의 공공부조 급여액 산정기준은 최저임금과 실업부조 급여액을 고려하고 있다. 즉, 공공부조 금액은 실업급여보다 낮으며 저임금 근로자 소득 대비 74% 수준이다. 이러한 설계는 노동시장 참여로 인한 경제적 수준이 가장 높아야 한다는 가치를 반영한 것이다<sup>15)</sup>.

마지막으로 콘탈엘프의 주관부처는 고용부(Beskæftigelsesministeriet)이다. 노인, 장애인, 주거취약계층 등은 사회·주택부(Social- og Boligministeriet)에서 담당하고, 사회서비스법에 의해 관련 기능과 역할이 제도화되어 있으며, 주로 사회서비스와 관련된 업무를 주관한다.

이상의 특징으로 살펴보면, 덴마크 공공부조제도는 노동시장으로의 전환을 유인하는 성격이 매우 강한 제도이다. 급여수준은 일반 노동시장으로 진입하기 위한 과정에서 발생하는 생계비 지원성격이 매우 강하며, 급여 포괄성과 적정성이 높다. 또한 덴마크의 공공부조는 근로의무 부과를 통한 현금지원 방식으로 우리나라와 달리 교육과 훈련을 강조하는 역량 강화에 중점을 두고 있다.

15) 우리나라 생계급여의 경우 실업급여보다 낮고 최저임금보다 낮게 설계되어 있지만, 자활 사업단에 참여하여 자활급여를 추가적으로 수급할 경우, 최저임금보다 높은 경우가 발생할 수 있다.



## 제3장

### 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점

제1절 공공부조 개혁 배경

제2절 공공부조 개혁의 주요 내용

제3절 공공부조 개혁 관련 쟁점



## 제 3 장

# 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점

### 제1절 공공부조 개혁 배경

#### 1. 제도의 복잡성 및 불투명성 증가<sup>16)</sup>

덴마크의 공공부조는 콘탈엘프(kontanthjælp), 교육지원급여(uddannelseshjælp), SHO-급여 등 급여 유형이 여러 가지이고, 급여 수준 또한 다양하게 설정되어 있다. 또한 다양한 방식으로 상호 영향을 미치는 공공부조 외 다수의 부가급여가 존재한다. 이러한 공공부조 내의 복잡성은 삶의 출발점과 경로가 매우 다른 이질적 집단을 포괄하기 위해 도입한 다양한 특례제도와 수년에 걸쳐 이루어진 규정 변경 및 규정의 추가로 야기된 결과이다(Ydelseskommissionen, 2021).

그러나 제도의 복잡성은 수급자가 제도를 명확히 이해하기 어렵게 만들고, 일을 통해 얻을 경제적 이익을 식별하고 대응하기 어렵게 함으로써 자립을 저해하며, 교육 시작이나 취업 노력 등에 대한 동기부여보다는 갈등을 유발할 소지를 지닌다.

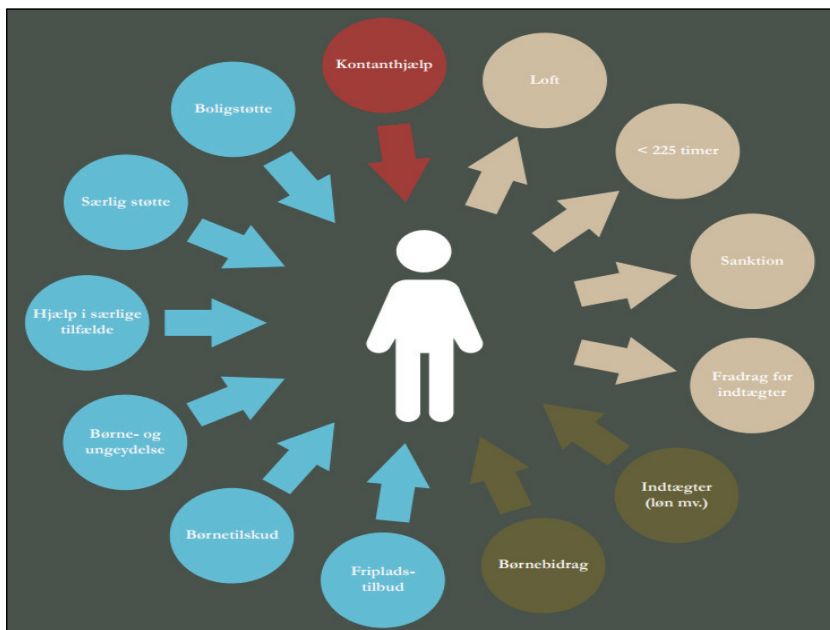
일례로, 29개의 개인별 콘탈엘프상한(kontanthjælps loftet)을 설정한 목적은 공공부조 수급자가 낮은 임금 수준의 일자리를 선택하더라도 근로에 따른 순이익이 커지도록, 총수급액(공공부조, 주거급여, 특별지원, 보육료 보조, 아동·청소년수당, 아동부양보조금)을 고려한 것이었다.

16) Ydelseskommissionen(2021)의 자료를 ChatGpt pro 버전을 활용하여 번역한 내용을 바탕으로 작성되었다(OpenAI, 2025).

그러나 콘탈엘프상한에 의해 특별지원 및 주거급여의 감액을 경험한 수급자는 제도의 복잡성으로 인해 이를 이해하기 어렵다. 특히 콘탈엘프상한에 따른 총급여의 감액 여부는 주거급여 산정 이후 결정되는데, 주거급여는 잠정 지급 후 재산정하여 감액 여부를 결정하는 방식으로 운용됨으로써 소득 및 다른 급여와의 기준 시점 차이가 발생하게 되고, 이는 수급자가 근로를 통한 순소득 증가를 즉각적으로 체감하기 어렵게 만든다.

또한 225시간 규정 역시 제도의 복잡성으로 인해 수급자가 규정의 충족 여부 및 그 영향(급여액 수준)을 예측하기 어렵게 한다. 225시간 규정은 주 5~6시간의 근로 충족 여부에 따라 급여 수준에 차등을 두고 있는데, 225시간 기준이 '최근 12개월'로 설정되어 있어 매달 기준 구간이 변경될 뿐 아니라, 규정 미충족 시 급여 감액이 가구 유형에 따라 다르게 적용됨으로써 수급자가 이를 이해하고 합리적으로 대응하기 어렵게 한다 (Ydelseskommissionen, 2021). 이처럼 콘탈엘프의 복잡성 문제는 수급자로 하여금 제도를 명확히 이해하지 못하게 하고, 이는 결국 제도 본래의 취지인 근로유인 효과를 저해하는 문제를 가졌다.

[그림 3-1] 콘탈옐프 수급자의 소득 및 소득 조정의 구조



출처: “Samlede anbefalinger til et nyt ydelsessystem,” Ydelses kommissionen, 2021, p. 43.

2019년 12월, 덴마크의 공공부조 개혁을 위해 구성된 급여위원회 (Ydelseskommisionen)는 공공부조제도의 복잡성이 높다고 평가하며, ‘단순하고 투명한 공공부조 체계’라는 원칙을 새로운 제도 설계에서 최우선으로 삼아야 한다고 보았다. 공공부조 체계가 고도의 복잡성을 띠고, 병렬적 급여가 다수 존재하며, 특례 규정이 많고, 급여 간 상호작용(예: 콘탈옐프상한)이 빈번한 경우에는 공공부조 영역의 원활한 행정을 담보하기가 어렵다고 평가하였다(Ydelseskommisionen, 2021, p. 212).

간명성, 투명성, 일관성을 갖춘 공공부조 체계는 담당자와 수급자 모두에게 효율적이고 신뢰할 수 있는 행정을 뒷받침하는 토대가 된다. 원활한 행정이란 수급자가 제도를 이해하고 탐색하기 위해 투입해야 하는 시간

과 에너지(행정적 부담)를 최소화하는 행정을 의미한다. 이러한 원활한 행정 기반 구축이 중요한 이유는 무엇보다도 시민의 법적 안전성, 제도 신뢰, 동기부여, 그리고 공공부조에서 이탈하는 과정에서의 자기결정·효능감을 강화하기 때문이다. 담당자 측면에서도 행정적 부담이 줄어들면 효과적인 수급자 지원을 위한 시간을 더 많이 할애할 수 있을 것이다(Ydelseskommissionen, 2021, pp. 212~213).

## 2. 제한적인 근로유인 효과

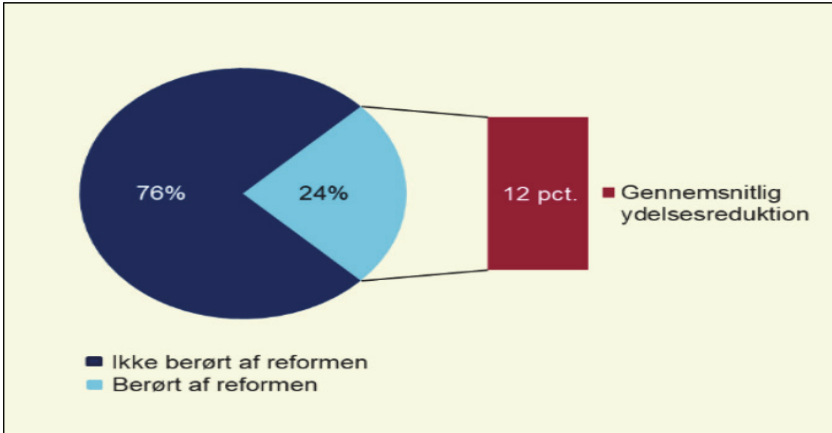
콘탈엘프상한과 225시간 규정은 복잡성으로 인해 수급자로 하여금 합리적으로 근로활동을 하도록 유인하지 못할 뿐만 아니라, 적용 대상의 한계 및 기준 간 상호작용으로 정책 의도에 미치지 못하는 제한적인 근로유인 효과를 가져오는 것으로 평가된다.

먼저, 덴마크 재무부(Finansministeriet)의 콘탈엘프상한 효과에 대한 시뮬레이션 분석 결과(2017년 말 기준)를 보면, 수급자의 실업기간(ledighedsforløb)<sup>17)</sup>을 단축하고 근로활동 병행 인원을 증가시킴으로써 구조적 고용 확대 효과가 발생한 것으로 나타났다(약 350명). 또한 약 2,000명의 수급자가 2017년 한 해 동안 실업 기간 중 월평균 근로시간을 1시간가량 늘린 것으로도 분석되었다(근로시간 40% 증가). 이러한 결과는 콘탈엘프상한의 단기적 효과를 분석한 것으로 시간이 지남에 따라 수급자들이 상한제의 영향을 인식하고 더 빠르게 근로 반응을 보이게 됨에 따라 근로유인 효과가 증가할 것으로 기대되었다(Finansministeriet, 2019, p. 6). 그러나 콘탈엘프상한의 적용을 받은 수급자는 2017년 말

17) 여기서 실업기간(ledighedsforløb) 선정은 직전 7주 동안 어떠한 형태의 현금급여도 수령하지 않았으며, 그 이후 최소 4주 이상 해당 급여를 수급한 경우를 시작 시점으로 한다(Finansministeriet, 2019, p. 15).

기준 전체 수급자의 24%(평균 급여 감소율 12%)로 76%는 상한의 영향을 받지 않는다. 이에 콘탈엘프상한의 근로유인 효과는 제한적이라 평가할 수 있다(Finansministeriet, 2019, p. 7).

[그림 3-2] 콘탈엘프상한 대상 및 평균 급여 감소율



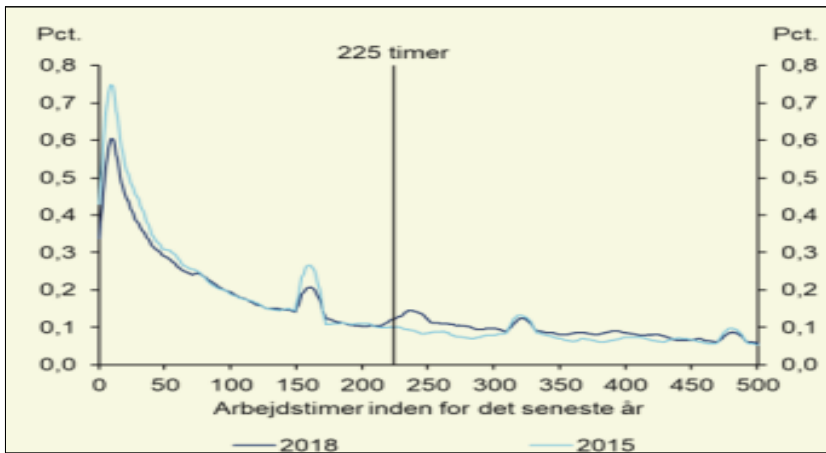
주: 급여감소 영향을 받은 수급자 비율은 이론상 계산된 급여감소액을 기준으로 산출된 것임. 따라서 일부 수급자가 근로활동을 통해 현금급여 상한제(kontanthjælpsloft)의 적용 범위에서 벗어난 경우, 실제 영향을 받은 인원수와 평균 급여감소액은 본 추정치보다 낮을 수 있음.  
출처: "Evaluering af Jobreform fase 1 - Økonomisk analyse", Finansministeriet, 2019, p. 7.

225시간 규정 역시 적용 대상의 한계가 발견되는데, 미혼의 SHO 수급자는 225시간 규정의 적용 대상이 아니며, 근로능력 부족으로 근로 요건을 충족할 수 없는 경우 지자체가 규정 적용 예외 여부를 판단하도록 하고 있다. 2020년 1월 기준, 활동준비형(aktivitetsparate) 74,700명 중 약 29,600명(40%)이 근로능력 미흡으로 225시간 규정의 적용을 받지 않았다(Ydelseskommisionen, 2021, p. 41).

한편, 225시간 규정은 콘탈엘프 수급자들이 급여 삭감을 피하기 위한 부정적 근로유인을 제공하지만, 225시간 초과에 대한 근로유인은 제공하지 않는 문제도 지적된다. 이는 근로에 따른 순이익이 커지도록 설계한

콘탈엘프상한의 효과를 약화시키는 요인으로 작용할 수 있다. [그림 3-3]을 보면 2018년 근로시간 분포는 2015년에 비해 225시간 미만 근로 비중이 감소하고, 225시간~300시간 사이 근로 비중이 증가한 것을 알 수 있다. 그러나 근로시간이 증가할수록 2018년과 2015년의 근로시간 분포 차이가 크지 않음을 확인할 수 있다(Finansministeriet, 2019, p. 34).

[그림 3-3] 콘탈엘프 수급자의 최근 1년간 근로시간 분포



주: 500시간 초과 근로시간 표기하지 않음. 160시간(1개월), 320시간(2개월), 480시간(3개월) 구간 관측값이 높은 이유는 분석 데이터에 한 달 단위로 근로시간이 등록되어 있음을 반영함.

출처: “Evaluering af Jobreform fase 1 - Økonomisk analyse”, Finansministeriet, 2019, p. 34.

225시간 규정은 콘탈엘프 수급자의 노동시장 참여에 일정 수준 긍정적인 영향을 미친 것은 분명하지만, 경기 변동에 민감한 산업에 종사하는 것은 실업률이 상승할 경우 일자리를 잃을 위험에 노출되어 있음을 의미한다. [그림 3-4]는 2021년 9월~2022년 8월 기준, 콘탈엘프 수급자가 급여를 수급하면서 일한 상위 15개 업종을 보여준다. 가장 많은 수급자는 파견근로업체(Vikarbureauer)에 고용되어 있고, 청소업(Almindelig rengøring)과 요식업(Restaurations) 분야에서 근로하는 경우가 다수 존

재하는 것으로 나타났다. 물론 콘탈옐프 수급자들의 노동시장 참여 자체가 의미 있지만, 이들의 교육수준이 낮은 측면을 고려할 때 역량강화에 우선순위가 두어져야 한다고 지적되었다(Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2023. 03. 06.).

[그림 3-4] 콘탈옐프 수급자 근로 업종

Branche	Gns. antal pr. måned	Andel af alle, som arbejder ved siden af
Vikarbureauer	425 pers.	8,3%
Almindelig rengøring i bygninger	333 pers.	6,5%
Restauranter	289 pers.	5,7%
Pizzeriaer, grillbarer, isbarer mv.	201 pers.	3,9%
Plejhjem	171 pers.	3,3%
Discountforretninger	140 pers.	2,7%
Beskæftigelse men uoplyst branche	136 pers.	2,7%
Cafeér, værtshuse, diskoteker mv.	134 pers.	2,6%
Hjemmehjælp	120 pers.	2,3%
Aldersintegrerede institutioner	107 pers.	2,1%
Andre post- og kurer tjenester	104 pers.	2,0%
Andre former for institutionsophold	103 pers.	2,0%
Supermarkeder	93 pers.	1,8%
Generelle offentlige tjenester	81 pers.	1,6%
Hoteller	77 pers.	1,5%
Øvrige brancher	2.602 pers.	50,9%
<b>I alt</b>	<b>5.115 pers.</b>	<b>100,0%</b>

출처: “Kontanthjælpsmodtagere kommer oftest i job i vikarbureauer”, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 2023. 03. 06. <https://www.ae.dk/analyse/2023-03-kontanthjaelpsmodtagere-kommer-oftest-i-job-i-vikarbureauer>. 2025. 10. 24. 인출.

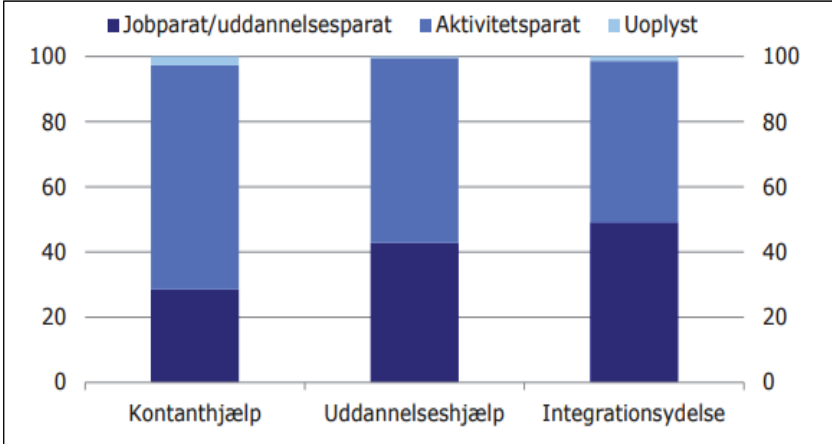
마지막으로 ‘활동준비형(aktivitetsparate)’으로 분류된 만 30세 미만의 콘탈옐프와 교육지원급여(uddannelseshjælpsmodtagere) 수급자에게 지급되는 활동지원금(aktivitetstillæg)은 청년층의 교육 이행에 장벽으로 작용할 수 있다고 평가된다. 활동준비형에서 다른 지위로 분류될 경우, 활동지원금이 중지되고, 이로 인한 큰 소득 감소를 초래함으로써 자립 및 교육으로의 이행을 저해하는 의도하지 않은 영향을 미치게 된다(Ydelseskommisionen, 2021, p. 44).

또한 ‘활동준비형’에서 ‘교육진입준비형(uddannelsesparate)’ 또는 ‘취업진입준비형(jobparate)’으로의 성급한 재분류는 재할이나 사회서비스 지원이 충분하지 않은 상태일 경우, 오히려 교육 및 노동시장으로의 진입을 방해할 가능성이 높다. 급여위원회는 현금급여제도에 장기간 머물 것으로 예상되는 대상, 특히 상대적으로 취약한 청년층은 건강 및 사회적 지원과 고용 관련 지원을 균형 있게 결합한 다학제적이고 통합적인 접근이 필요하다고 지적하였다(Ydelseskommisionen, 2021, p. 93).

직업센터(Jobcentrene)에 따르면, 약 15만 명의 콘탈옐프 수급자의 다수는 전일제 근로를 수행할 수 없는 상태로 평가된다. 콘탈옐프 수급자 3명 중 1명만이 3개월 이내에 전일제 근로(주 37시간)가 가능하다고 판단되는 취업진입준비형으로 분류되고, 나머지 3명 중 2명(약 67%)은 활동준비형으로 분류된다. 그 결과 콘탈옐프 수급자의 근로능력은 교육지원급여(Uddannelseshjælp)나 통합급여(Integrationsydelse) 수급자보다도 낮은 것으로 평가된다(Dansk Arbejdsgiverforening, 2017. 08., pp. 18~19).

[그림 3-5] 현금급여 유형별 수급자의 근로능력 정도

(단위: %)

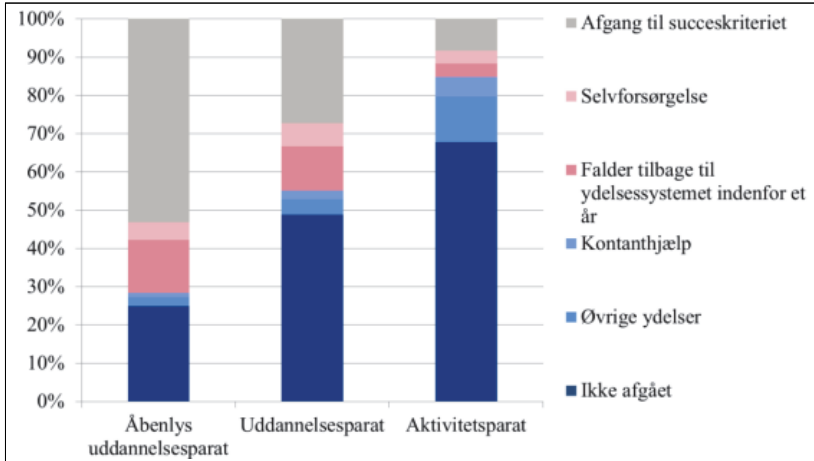


출처: "Fra kontanthjælp til job [Rapport]. Beskæftigelse", Dansk Arbejdsgiverforening, 2017. 08., p. 19.

더욱이 활동준비형의 분류는 지자체마다 기준이 상이하게 적용되는 문제가 있어 공공부조 체계에 대한 신뢰와 지지를 떨어뜨리는 문제도 지적된다(Ydelseskommissionen, 2021). 일부 지자체는 콘탈엘프 수급자의 절반가량을 전일제 근로를 수행할 수 있다고 평가하는 반면, 다른 지자체는 4명 중 1명(25%)에 불과하다고 판단하고 있다. 이러한 차이는 여건이 유사한 지자체 간에도 발생하는 것으로 지적된다(Dansk Arbejdsgiverforening, 2017. 08.).

[그림 3-6]은 2016년 교육지원급여 수급자의 탈수급 여부 및 경로를 보여준다. 명백한 교육진입준비형(åbenlyst uddannelsesparate) 집단은 교육 및 취업 상태인 사람의 비율이 가장 높고, 활동준비형(aktivitetsparate) 집단은 콘탈엘프 및 교육지원급여 체계 내에 남아 있는 비율이 가장 높다. 교육진입준비형(uddannelsesparate) 집단은 중간 수준이다(Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2018).

[그림 3-6] 2016년 교육지원급여 수급자의 탈수급 여부 및 경로



출처: “Unges vej fra uddannelseshjælp til uddannelse og beskæftigelse”, Styrelsen for Arbejds marked og Rekruttering, 2018, p. 8.

### 3. 아동 빈곤 증가<sup>18)</sup>

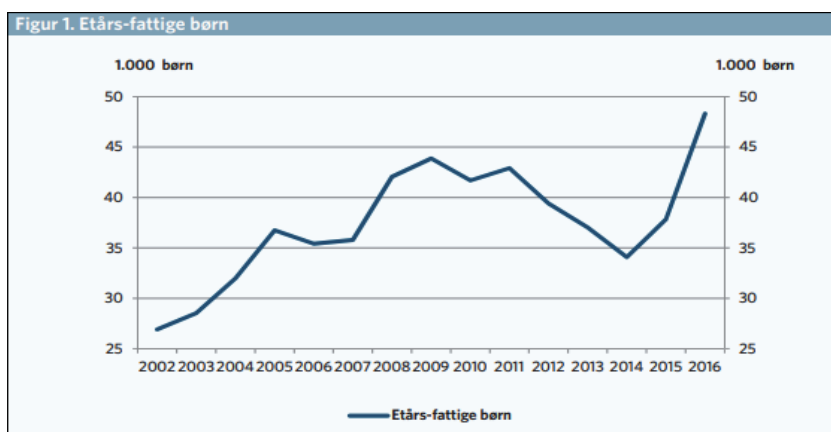
2016년, 가구 소득이 빈곤선<sup>19)</sup> 이하인 가구에서 생활하는 아동 수가 급격히 증가하였다. 해당 연도에 1년 빈곤 아동은 48,300명으로, 불과 1년 사이 10,500명 증가하였다. 이는 사상 최대의 증가이며, 이러한 빈곤 아동의 급격한 증가는 2016년 10월 1일 도입된 콘탈옐프상한의 영향이 있었던 것으로 분석되었다. 2016년 콘탈옐프상한은 단 3개월 시행되었음에도, 빈곤 아동 수의 급격한 증가에 상당히 기여했다(Juul, 2018. 02. 26., p. 2).

18) Juul, J. S. (2018. 02. 26). Kontanthjælpsloftet øger antallet af fattige børn i hele landet. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE). [https://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\\_kontanthjaelpsloftet-oger-antallet-af-fattige-born-i-hele-landet.pdf](https://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_kontanthjaelpsloftet-oger-antallet-af-fattige-born-i-hele-landet.pdf)의 자료를 ChatGpt pro 버전을 활용하여 번역한 내용을 바탕으로 작성되었다.

19) 1년 (지속) 빈곤은 1년 연속 소득이 중위소득의 50% 미만이고, 학생이 아니며, 자산이 10만 크로네 이하인 경우를 의미한다(Juul, 2018. 02. 26.).

48,300명의 ‘1년 빈곤’ 아동 중 10,100명은 2016년 콘탈옐프상한의 영향을 받은 가구에 거주한다. 콘탈옐프상한이 2016년 내내 적용되었다고 가정하면, 추가로 15,000명의 아동이 빈곤 상태로 떨어졌을 것으로 추정된다. 이 경우 1년 빈곤 아동 수는 약 63,000명에 이른다. 콘탈옐프상한 도입의 영향이 복합적으로 작용한 빈곤 아동 규모의 증가는 지방자치단체별로 차이가 발견되는데, 기존에 1년 빈곤 아동 비율이 상대적으로 높았던 지역의 증가 폭이 컸다(Juul, 2018. 02. 26., p. 2).

[그림 3-7] 1년 빈곤 아동 수



출처: “Kontanthjælpsloftet øger antallet af fattige børn i hele landet,” Juul, 2018. 02. 26., p. 2.

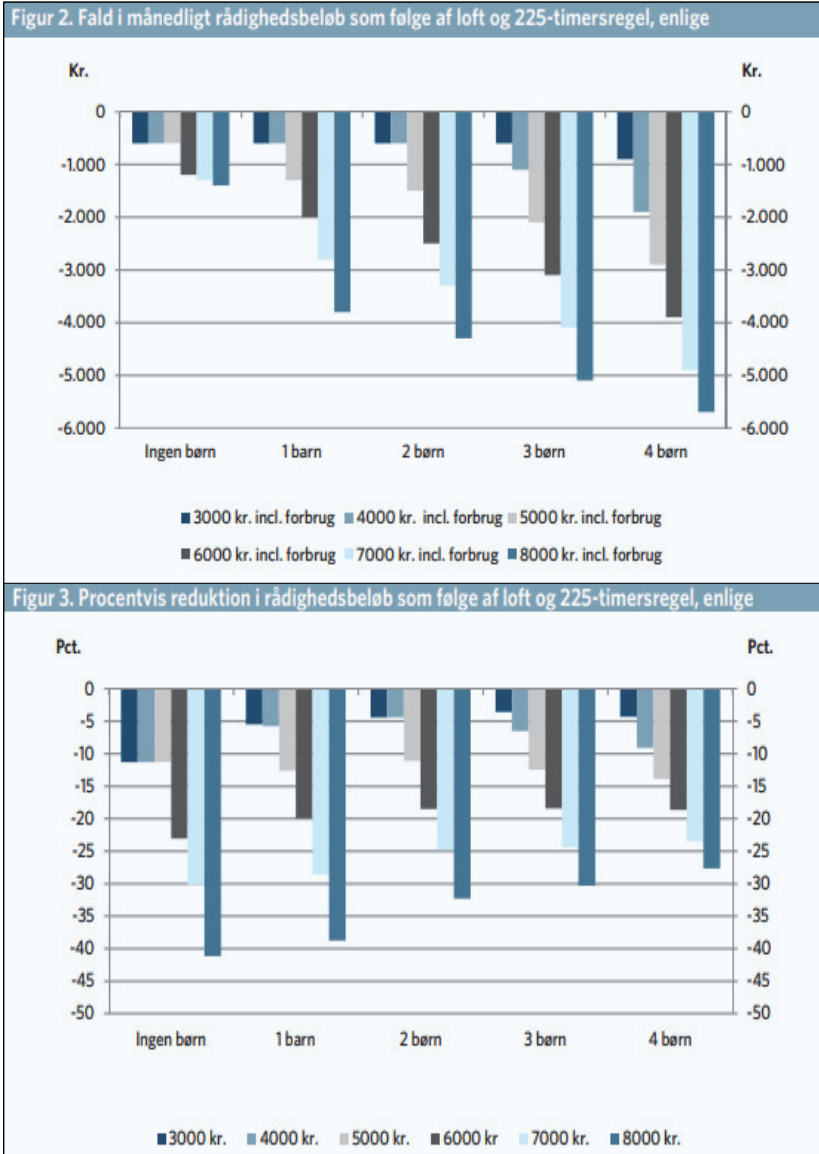
2017년 기준, 콘탈옐프상한으로 인해 주거급여가 감소한 16,500가구 중 13,700가구는 자녀가 있는 가구이다. 이 가구에는 총 27,800명의 아동이 있다. 콘탈옐프상한 적용을 받는 자녀 2명을 둔 가구는 4,000가구가 조금 넘는데, 이들 가구는 주거급여로 매달 약 3,000크로네를 받을 자격이 있었으나, 2016년 콘탈옐프상한 도입 이후 평균 1,300크로네로 급여가 감소하였다(Statistics Denmark, 2018. 03. 02.).

특히, 콘탈엘프상한은 한부모 가구에 상대적으로 더 큰 영향을 미치도록 설계되었다. 즉, 한부모 가구는 부부가구보다 자녀 수에 따라 아동 관련 급여를 더 받을 수 있기 때문에 상한에 적용될 가능성이 크고, 상한에 적용될 때 소득원이 한 명이기 때문에 가처분소득 감소 폭이 상대적으로 크기 때문이다. 또한 한부모 가구는 가처분소득 대비 주거비의 비중이 커서 동일한 상한이 적용되더라도 상대적으로 체감 손실률이 크다. 콘탈엘프상한의 충격은 공공부조 수급 가구의 주거 여건과 가족 구성에 따라 달라진다. 높은 임대료를 부담하는 한부모는 월 가처분소득의 최대 40%가 감액될 수 있으며, 자녀가 2명 이상이고 주거비가 높은 한부모 가구는 연간 최대 50,000크로네 이상을 상실할 수 있다(Pihl, 2016. 05. 18., p. 1).

콘탈엘프상한은 225시간 규정(미충족)과 함께 적용되어 가구의 가처분소득을 감소시킨다([그림 3-8] 참조). 자녀가 없는 단독가구는 월 600~1,400크로네(가처분소득의 최대 40%), 월 주거비가 6,000크로네인 자녀가 있는 한부모 가구는 자녀 수에 따라 월 2,000~4,000크로네(가처분소득의 최대 10~15%), 주거비가 7,000~8,000크로네라면 월 4,000~6,000크로네(가처분소득의 최대 18~39%)가 감소된다. 절대액 기준의 급여 감소는 주거비가 높을수록, 자녀 수가 많을수록 커지지만, 가처분소득 대비 비율은 자녀가 많은 한부모 가구보다 자녀가 1명인 한부모 가구의 손실이 더 큰 것을 알 수 있다(Pihl, 2016. 05. 18., pp. 3~4).

[그림 3-8] 콘탈엘프상한과 225시간 규정으로 인한 월 가처분소득 감소 정도

(단위: 크로네, 비율)



출처: "Kontantløftsloftet fælder enlige forældres økonomi," Pihl, 2016. 05. 18., p. 4, p. 5.

## 제2절 공공부조 개혁의 주요 내용

2025년도에 시행된 공공부조 개혁은 크게 세 가지 핵심적인 방향으로 진행됐다. 첫째, 기존의 29개 상한제를 폐지하고, 지자체에서 자율적으로 지급했던 여러 가지 수당과 급여를 통합하거나 재구조화하는 방식으로 급여구조를 단순화했다. 둘째, 근로소득공제 도입으로 근로유인체계를 강화했으며, 이와 동시에 고용조건을 충족하지 못한 일부 수급자는 37시간의 근로의무가 부과됐다. 셋째, 아동빈곤 완화를 위한 여가활동 지원수당을 신설했다.

### 1. 급여의 단순화

#### 가. 급여구조 단순화: 29개 현금지원 상한선 폐지

2025년 공공부조 개혁의 핵심적인 방향 중 하나는 급여구조를 단순화하는 것이다. 기존의 29개 상한선을 폐지하고, 세 가지 급여수준으로 단순화했다. 이러한 방향성으로 변환한 가장 큰 목적은 수급자가 이해하기 쉽고 지자체 담당자는 관리하기 용이하도록 하기 위함이다(Beskæftigelsesministeriet, 2024, p. 1). 세 가지 급여는 최저급여, 기본급여, 상향급여이다.

(1) 최저급여: 자립지원, 귀향지원 및 전환지원 급여(SHO)를 대체했으며, 기존처럼 거주 및 취업요건을 충족하지 못하는 자에게 지원하는 급여다. 특히 고용요건을 충족하지 못할 경우 주당 37시간의 근로의무가 부과된다. 주당 37시간은 덴마크의 표준적인 정규직 근로시간과 같다. 37시간 근로의무 부과는 일반 노동시장의 근로자와 생활리듬이 같도록 하기

위함이다(AARHUS KOMMUNE, 2025a). 급여수준은 부양의무가 없는 단독가구에게 지급한 SHO급여와 동일하며, 2024년 기준 6,789크로네이며(2023년 덴마크 균등화 가치분소득 50% 기준의 57%)<sup>20)</sup> 세 가지 급여 중에서 가장 낮은 수준이다.

(2) **기본급여**: 30세 미만을 대상으로 취업에 필요한 교육수준을 충족하지 못한 자를 대상으로 지원하는 급여다. 교육을 조건으로 지원하며, 급여수준은 학생지원금(국가 교육지원금: Staten Uddannelsesstøtte)<sup>21)</sup> 수준으로 책정되어 있다(7,205크로네로 2023년 덴마크 균등화 가치분소득 50% 기준의 약 61%에 해당). 국가 교육지원금 수준과 기본급여 수준을 유사하게 책정한 목적은 미취업 청년이 공공부조를 선택하기보다는 학교나 기술 습득을 위한 훈련에 참여하는 것이 더 나은 선택이 될 수 있도록 하기 위함이다 (Beskæftigelsesministeriet, 2024, p. 5; Ydelseskommisionen, 2021, p. 276).

(3) **상향급여**: 만 30세 이상 시민을 대상으로 하며, 거주요건과 근로요건을 충족해야 한다. 금액은 12,498크로네(2023년 덴마크 균등화 가치분소득 50% 기준의 105%)로 세 가지 급여 중 가장 급여 수준이 높다. 최저급여의 두 배 정도 되는 금액이다.

20) 2023년 기준 덴마크의 균등화한 가치분소득의 50% 값은 약 11,892크로네(약 263만 원)로, 최저급여 수준은 해당 빈곤기준선 대비 약 57%이다(Danmarks Statistik, 2024, p. 3). Størst indkomststigning i toppen og bunden(Nyt fra Danmarks Statistik Nr. 49619). 참고로, 우리나라의 경우 1인 가구 기준중위 50% 값은 2024년 기준 약 112만 원이다(보건복지부, 2023, 「2024년도 기준 중위소득 및 생계의료급여 선정기준과 최저보장수준」 고시 제2023-150호 참조).

21) SU는 직업학교 학생을 포함한 고등교육기관에 재학 중인 학생에게 지급하는 생활지원금으로 등록금 면제뿐만 아니라, 학생의 기본생활비를 국가가 보장하는 제도로, 교육받을 권리를 지원하는 제도이다(Life in Denmark, n.d).

#### 46 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점

〈표 3-1〉 개혁안 급여구조(2025년)<sup>22)</sup>

(단위: 크로네/월)

급여기준	급여액	비고
상향급여 (Forhøjet sats)	12,498 2,925	- 30세 이상, 근로 및 거주요건 충족 시 - 부모와 동거 중인 30세 미만 싱글에게는 감액적용
기본급여 (Grundsats)	7,205	- 근로요건 미충족 30세 미만 (학생 수당인 SU 급여 수준만큼)
최저급여 (Mindstesats)	6,789	- 근로 및 거주요건 미충족

주: 1크로네를 약 221원으로 환산한 값. 거주요건은 최근 10년간 최소 9년 동안 덴마크 왕국 지역에 거주한 이력이 있어야 하며, 근로요건은 지난 10년간 2년 6개월 동안 정규직 풀타임(주당 37시간) 근로 이력이 있어야 함을 의미하며 근로요건을 충족하지 못하면 37시간의 근로의무가 부과됨.

출처: "Retsinformation", 2025b, Vejledning om satser m.v. 2025. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2025/9157>. 2025. 10. 03. 인출.

상향급여의 급여수준은 다음과 같은 사항을 고려하여 설계했다. 수급자가 받는 다른 급여까지 포함할 때 가처분소득이 저임금 일자리 분야(상업/사무직) 최저임금의 85% 이하를 기준으로 하고 있다<sup>23)</sup>. 이러한 급여액 기준을 설정한 배경에는 저임금 분야 일자리가 공공부조 수급보다 경제적 이득이 커야 하기 때문이며, 최종적으로 수급자를 노동시장으로 이행하게끔 유도하기 위한 것이다. 이 외에 또 다른 이유는 고용보험 가입 유인을 위해서이다. 덴마크의 고용보험은 자영자를 포함하며, 자율적으로 가입하는 구조이며, 근로자의 70% 정도가 가입되어 있다(OECD,

22) 개혁안에는 세 가지의 급여기준이 있으나, 이 외에도 연령과 거주특성, 부양가족 유무에 따라 8개의 급여가 따로 존재하는데 일부는 위 급여 중 감액되는 방식인 경우도 있으며 부가급여 성격도 존재한다. 예를 들면, 상향급여 대상자 중 30세 미만의 청년이 부모나 타인의 집에 함께 거주하는 경우에는 2,925크로네(646,000원)를 받게 되는데, 이는 기본급여액의 약 40% 정도에 해당한다. 위의 급여는 개인단위로 지급되는 것으로서 함께 생활할 경우 규모의 경제를 반영하여 감액한 것으로 보인다. 최저급여 대상자 또한 30세 미만 청년이 부모나 타인의 집에 거주하는 경우 감액된 급여로 2,925크로네를 받는다. 자녀수당의 경우도 개인단위 급여로 추가적으로 지급되는 부가급여 성격이다.

23) 덴마크는 법정최저임금이 없으나 업종이나, 직종의 단체협약에 의해 최저임금이 결정되는 구조이다.

2024, p. 27). 실업급여 수준과 지급기간이 확대하여 실직 시 공공부조보다 실업급여가 더 유리한 구조다.

## 나. 아동수당(Børnetillæg)과 한부모수당(Enligtillæg) 체계화 및 단순화

이번 개혁에서 중요한 변화 중 하나는 공공부조 수급 아동에 대한 지원을 강화하여 저소득층의 아동 수를 줄이는 것이다. 이를 위해 아동수당(Børnetillæg: 뵈어네틸레그)<sup>24</sup>과 한부모수당(Enligtillæg: 엔리틸레그)을 신설했다(Beskæftigelsesministeriet, 2024). 2025년 기준으로 아동당 월 2,784크로네(615,864원)가 지원되며, 한부모 가정의 경우에는 한부모수당을 월 1,638크로네(362,898원) 추가로 지원받는다(borger.dk, 2025b)<sup>25</sup>. 이러한 아동수당은 공공부조 급여유형과 무관하게 받는다.

개혁 이전에 아동수당은 일부 지자체에서 임시로 지급하는 형태였으며, 한부모수당 또한 임시로 지급하거나 다른 급여와 조합해서 지급하는 방식이었다. 지자체 자체 판단에 따라 지급되었고, 급여액은 지자체별로 달랐다. 그러나 공공부조 총액 상한선 기준으로 인해 삭감되는 경우도 있어 동일 상황이라도 지원받는 금액이 달라지는 문제가 있었다.(Ydelseskommisionen, 2021). 즉, 급여 수급 여부와 지급액이 지역별로 달라 지역 간 격차가 발생하는 구조였다.

24) 덴마크는 보편적인 아동수당(Børne- og ungeydelse)이 존재하지만, 수급권은 거주 및 근로요건이 충족되어야 한다. 그러나 소득과는 무관하다. 지급액은 소득이 높으면 전체 금액의 절반으로 감액되며, 아동의 연령이 높아질수록 차등 지급한다. 지급액은 2025년 기준 0~2세는 분기당 5,292크로네(1,169,532원), 3~6세는 분기당 4,191크로네(926,211원), 7~14세는 1,649크로네(728,637원), 15~17세는 1,099크로네(243,879원)이다. <https://www.borger.dk/sitecore/content/borgerdk/forside/familie-og-boern/fa.milieydelse-oversigt/boerne-ungeydelse>. 2025. 10. 15. 인출.

25) 덴마크 정부 공식 포털(Borger.dk), "Børne- og ungeydelse (아동 및 청소년 수당)", <https://www.borger.dk/familie-og-boern/boerne-og-ungeydelse>. 2025. 10. 15. 인출.

## 다. 지자체별 임의 수당제도 통합 및 단순화

지자체에서 임의로 지급하는 추가 주거지원금(særlig støtte)과 기타 다른 급여는<sup>26)</sup> 새로운 공공부조 내에 통합하거나 재구조화했다(Retsinformation, 2025a).

추가 주거지원금과 기타 다른 급여 또한 지급여부와 급여액이 지자체별로 달랐다. 이로 인해 지역 간 격차를 유발하고 제도를 복잡하게 했다. 따라서 추가 지원금은 중앙에서 지급하는 기본급여에 통합되었다. 이는 기본급여 수준을 일부 상향시키는 효과를 가져왔다. 이 외에도 임신 및 출산수당은 보편적 출산휴가 수당으로 대체되어 사회보험제도로 이관되었다. 또한 완전 폐지된 수당과 규정도 있었다. 덴마크 보너스 제도는 이민자 출신의 수급자 중 덴마크어 능력이 일정 수준이라는 것이 공식적으로 입증되면 지급된다. 개혁 이후에는 보너스 제도를 폐지했지만, 지방자치단체에서 새로 유입하는 난민과 이민자에게 덴마크어 교육 및 통합프로그램 이행 의무를 부과했다(Kalundborg Kommune, 2025).

## 2. 근로유인체계 강화 및 근로의무 부과

공공부조 개혁 이전에도 근로유인을 위한 장치들이 있었지만, 의도한 효과를 볼 수 없다는 점과 설계가 복잡하다는 비판으로 좀 더 명확한 근로유인체계를 도입했다. 수급자의 근로소득이 증가하면, 급여에서 전액 삭감되지 않도록 설계하여, 소규모 일자리에 참여하는 것이 경제적으로

---

26) 예를 들면, 특정 정신질환 진단을 받은 30세 미만 현금지원 수급자에 대한 특별지원금, 활동참여 인센티브로 제공하던 활동수당, 출산수당, 임신수당, 외국 출신 수급자 중 일정 수준의 덴마크어 능력이 공식적으로 입증된 자를 대상으로 지급하는 덴마크 보너스 제도 등은 폐지되었다.

이득이 될 수 있도록 근로소득 공제한도(fribeløb: 프리벨)를 도입했다(Beskæftigelsesministeriet, 2024).

과거에는 12개월 이내에 최소 225시간 이상 정규 또는 시간제 일자리에 참여하지 않을 경우 급여가 삭감되는 네거티브 방식으로 접근했다. 그러나 앞서 논의했듯, 225시간 초과하여 근로를 할 경우에는 급여액이 증가하지는 않았다. 근로소득이 증가하게 되면 급여 상한액으로 인해 삭감되었기 때문이다. 따라서 수급자는 근로를 하더라도 최소한의 근로시간에 참여하려는 유인이 컸기 때문에 근로를 지속할 유인이 떨어졌다(Ydelseskommisionen, 2021).

근로소득 공제 한도 도입으로 기본급여와 최저급여 수급자는 2025년 기준 월 5,200크로네(원화로 약 110만 원)까지 현금급여가 감액되지 않는다. 상향급여 수급자는 근로소득 공제한도가 2,600크로네(원화로 약 55만 원)로 기본급여와 최저급여보다 낮다(Retsinformation, 2025a).

공제 금액을 넘는 근로소득은 초과하는 금액의 65%가 급여에서 삭감되고 나머지 35% 초과분은 추가적으로 공제된다<sup>27)</sup>. 그러나 수급자가 받는 현금급여 총액과 근로소득을 합한 총소득이 실업급여 최대액의 85%를 넘지 않는다<sup>28)</sup>. 이는 저임금 일자리 참여가 공공부조 수급보다 더 나은 결정이 될 수 있도록 하여 근로를 유인하기 위함이다.

27) 기본급여와 상향급여 수급자에게만 해당된다(Beskæftigelsesministeriet, 2024).

28) 장애인의 경우에는 100%까지 허용된다.

〈표 3-2〉 2025년 기준 근로소득 공제액

급여기준	근로소득 공제 한도(fribeløb)	비고
상향급여 (Forhøjet sats)	- 2,600크로네/월	- 근로소득 공제 한도를 초과하는 소득은, 초과분의 35%를 추가적으로 공제하고 나머지 65%는 급여에서 삭감되며, 급여와 근로소득의 합이 소득상한 이상이 면 1크로네당 1크로네씩 차감 - 부모와 함께 거주하는 30세 미만 싱글에게는 근로소득 공제 한도 요건 미적용
기본급여 (Grundsats)	- 5,200크로네/월	
최저급여 (Mindstesats)		

출처: “Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og forskellige andre love”, Retsinformation, 2025a를 바탕으로 저자 정리.

최저급여 수급자는 고용조건을 충족하지 못할 경우 주당 37시간 근로 의무가 부과된다. 이는 구직활동과 연계된 근로의무를 넘어서 실제 노동에 참여해야 한다. 참여할 수 있는 근로 유형은 기업의 인턴십과 일반 근로를 포함하지만, 공공기관과 지자체에서 제공하는 사회적으로 가치 있는 유용한 일자리(Nytteindsats)까지 포괄한다. 예를 들면, 해변 청소와 숲 가꾸기, 외래 생태종 제거하기, 공공시설 청소 등과 같은 일자리가 유용한 일자리에 해당된다(AARHUS KOMMUNE, 2025b).

### 3. 아동빈곤 완화를 위한 아동·청소년 여가활동 지원 수단(fritidstillæg) 도입

18세 미만 아동을 대상으로 공동체 활동 참여를 지원하기 위해 아동·청소년 여가수당을 신설했다. 여가수당을 신설한 것은 부모가 근로하지 않는 아동의 경우 스포츠와 문화활동 참여에서 결핍을 겪는다는 위원회 조사 결과를 반영한 것이다(Ydelseskommisionen, 2021, pp. 14~15).

여가수당 지급자격은 공공부조 현금지원 지급 자격이 있고, 자녀를 부양하고 있는 경우에 주어진다. 수당 지급은 현금급여를 3개월 이상 수급한 시점부터 이루어진다. 해당 금액이 아동의 사회적 활동에 쓰이는지에 대해 3개월에 한 번 정도 증명해야 하지만, 사용 금액의 1/3 정도 사용 내역을 제출하면 된다<sup>29)</sup>. 급여수준은 아동 1인당 월 450크로네(원화 99,450원)를 받을 수 있으며, 가구당 최대 지원 아동 수는 3명이다. 그러나 자녀를 양육하는 한부모는 아동 관련 보조금을 따로 받고 있어 여가수당은 감액되어 아동 1인당 112.5크로네(원화로 24,863원)를 받는다(Borger.dk, 2025a).

여가수당은 현금급여 수급 중단 후 3개월 동안은 지속적으로 받을 수 있다. 부모가 취업으로 인해 현금급여가 중단되면 아동의 여가활동 비용은 취업 후 3개월 후에 마련할 수 있다는 가정에 기반한 것이다(Beskæftigelsesministeriet, 2024).

#### 4. 특별 청년지원금 신설(Særligt ungetillæg)

30세 미만 청년은 기본급여를 받으며 교육과 훈련 참여 의무가 부과된다. 그러나 사회적, 신체적, 정신적 건강 문제와 같은 복합적인 어려움을 겪는 청년은 활동수당을 추가로 받는다. 기본급여와 활동수당을 합산한 총액은 교육참여를 통해 받는 국가 교육 지원금보다 높았다. 따라서 활동수당은 교육과 취업으로 전환하는 데 장애가 된다는 비판이 있었다(Beskæftigelsesministeriet, 2024). 2025년 개혁 이후에 활동보조금은 기본급여에 통합되었다. 기본급여액 수준은 국가교육 지원금 수준으로 맞추었다.

29) 사용처는 스포츠활동이나 해당 운동 장비나 복장, 아동을 위한 영화관, 극장, 박물관, 방과후 캠프나 현장학습, 교육용 장비 등이 이에 해당하는 품목이다(Beskæftigelsesministeriet, 2024).

사회적, 신체적, 정신적 건강문제를 갖고 있는 청년을 대상으로 특별 청년지원금을 신설했다. 수급대상은 교육과 고용으로 이행이 어려운 복합적인 문제를 가진 청년층(18~29세)이다. 급여액은 18~24세의 부양가족이 없는 경우에는 1,036크로네(원화로 200만 원)이며, 18~24세의 부양가족이 있는 경우에는 2,590크로네(원화로 500만 원)이다. 부양가족 유무에 관계없이 25~29세는 동일하게 2,590크로네(원화로 500만 원)를 받을 수 있다.

〈표 3-3〉 특별 청년지원금 급여기준과 급여액(2025년)

급여기준	특별 청년지원금 (Særligt ungetillæg :셀리 유느틸레그)	비고 <sup>30)</sup>
24세 이하 부양가족이 없는 경우	- 1,036크로네	- 개혁 이전에는 30세 미만, 정신질환 있으며, 부양가족 있는 경우 16,972 크로네를 지급했음 - 30세 미만, 정신질환 있으며, 부모 등의 집에 거주하는 경우 12,770 크로네를 지급했음
24세 이하 부양가족 있는 경우	- 2,590크로네	
25~29세 부양가족 유무에 관계없이		

출처: “Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og forskellige andre love”, Retsinformation, 2025a.

30) 개혁 이전에는 30세 미만의 직업교육을 이수하지 못한 청년에게는 교육급여(Uddannelseshjælp: 우덴넬세스엘프)를 제공하고, 지자체는 해당 청년을 1)즉시 교육가능(Åbenlyst uddannelsesparat: 명백하게 교육준비 상태), 2)지원 후 1년 내 교육 가능(Uddannelsesparat: 교육준비상태), 3)학업.건강.사회적 문제로 1년 이상 추가지원 필요(Aktivitetssparat: 활동준비상태) 세 단계로 평가 후 3)단계로 평가받은 청년은 위 급여 외에 훈련 및 실습과 같은 프로그램 참여 시 활동수당(Aktivitetstillæg: 아크티비테츠틸레)을 지원받을 수 있었다. 급여액은 자취하는 경우에는 4,540크로네, 부모집 등에 거주하는 경우에는 8,800크로네를 지원받을 수 있었다(Retsinformation, 2025a). 그러나 2020년 감사원 보고서(Rigsrevisionen, 2020, p. 3)에 의하면, 교육의무 부과 후 직업교육을 시작한 취약한 청년 중 약 15%만 교육을 끝까지 마쳤으며, 교육의무를 부과받거나 자발적으로 교육에 참여한 청년 중 34%만 교육을 완료한 것으로 나타났다. 감사원은 이러한 원인 중 하나를 지자체가 제공해야 하는 서비스나 법정 테스트를 실시하지 않아 프로그램의 실효성이 저하된 것으로 보았다.

## 5. 재산기준 상향 및 경과적 조치 도입

덴마크의 공공부조는 소득과 자산조사를 통해 수급자를 선정한다. 자산기준은 주거용자산과 자동차는 제외하지만(퇴직연금 수급 전에는 퇴직연금도 자산에서 제외), 현금성 자산과 저축, 주식, 부동산 등은 일정 금액 미만인 경우에만 수급자로 선정되는 컷오프 방식이다<sup>31)</sup>. 개혁 이전의 재산기준은 1998년도 선정된 이후 변경되지 않아 재산기준 현실화를 위해 상향조정되었다(Beskæftigelsesministeriet, 2024).

개혁 이전의 재산기준 상한선(formuegrænse)은 단독인 경우 10,000크로네(원화로 2,210,000원)이며 부부의 경우 20,000크로네(원화로 4,420,000원)였다. 개혁 이후에는 각각 15,500크로네(원화로 3,425,500원)와 31,000크로네(원화로 6,851,000원)로 상향조정되었다(Retsinformation, 2025a). 그 이상을 초과하는 재산은 소진하거나 경우에 따라 정부가 매각을 요청하거나 담보대출 등을 통해 소유한 재산을 최대한 활용하여 스스로 먼저 구제해야 한다.

이 외에도 제도 개편으로 인해 급여가 최소 2,000크로네 이상 감소하는 청년을 대상으로 임시 조정 수당을 지급한다. 급여액은 월 2,000크로네(원화로 442,000원)가 지급되며, 2년 동안만 임시로 운영 후 2027년 6월 30일에 폐지된다(Beskæftigelsesministeriet, 2023; Retsinformation, 2025a).

31) 소득 기준선은 연령, 가구형태, 부양가족 등 다양한 요인에 의해 달라지기 때문에 한 개의 선이 있는 것은 아니다. 그러나 소득기준 또한 컷오프 방식으로 운영되고, 일정 부분의 근로소득에 대해서는 공제금액이 존재하며, 소득이 발생함에 따라 급여액이 감액되는 구조이다.

### 제3절 공공부조 개혁 관련 쟁점<sup>32)</sup>

공공부조제도 개혁과 내용에 대해 다양한 문제점이 제기되어 왔으나, 일부는 보다 더 포괄적인 논의와 관련이 있다. 공공부조 수급자 수는 감소했음에도 개혁의 핵심 원인이 아니다. 보다 중요한 문제는 덴마크 시민권자 또는 이민자 중 누가 혜택을 받을 자격이 있는지에 대한 문제가 제기된 것이라고 볼 수 있다.

최저급여는 비서구권 이민자의 노동시장 통합을 목표로 설계된 것이다. 통계적으로도 해당 급여의 수급자 중 대부분은 비서구권 배경을 가진 이주민이다. 인권단체는 거주 및 고용요건으로 급여를 차등화하는 것이 실제로는 특정 인종이나 해당 국가 출신 집단을 겨냥한 간접적인 차별에 해당한다고 비판한다(Bendixen, 2025).

그러나 거주요건은 해외에 체류한 이후 귀국한 덴마크 시민들에게도 동일하게 적용되었다. 이에 따라 12개월 이상 해외 거주 후 귀국한 덴마크 시민은 “지난 10년 중 9년간 덴마크 왕국에 거주”해야 하는 요건을 충족하기 어렵다. 따라서 소득재산 요건을 충족하지만, 거주 고용요건을 충족하지 못해 최저급여 수급자로 분류되어 37시간의 근로의무 또한 적용받게 된다. 간접차별이 덴마크 시민에게 역으로 돌아와 차별하게 되는 역설이 발생하게 된 것이다(ScandAsia, 2025).

덴마크에서 사회보장과 관련한 논의는 취업 유인책이 충분한지가 오랜 동안 논쟁의 대상이었다. 따라서 경제적 유인책을 통해 공공부조 수급자들이 취업으로 전환하도록 유도하는 방안이 개혁의 핵심 지침이었다. 2025년 개혁에 관한 정치적 합의문에는 사회복지 수급자가 노동시장에서 저소득 근로자의 가처분소득의 최대 85%에 해당하는 가처분 금액을

32) 이 절은 공동연구자인 Bent Greve 교수 글의 일부를 발췌하여 번역 및 보완했다. 본문에서 인용한 부분은 (Greve, 2025)로 표기했으며, 원문 전체는 [부록 2]에 담았다.

받을 수 있도록 하는 것이 목표라고 명시되어 있다. 이는 저임금 부문에서 일할 경우 월 최소 2,500크로네의 증가를 의미한다. 이러한 인센티브가 효과적인 수준인지, 취업을 유인하기 위한 유일한 수단인지 아닌지는 여전히 논쟁의 여지가 있다. <표 3-4>에서도 나타났듯, 실업이 공공부조 수급의 유일한 원인이 아니라는 점을 시사한다. 2024년 기준 취업준비 완료 상태(13,181명)의 경우 전체 수급자 수(86,431명)의 15.3% 정도에 지나지 않기 때문이다(Greve, 2025).

따라서 공공부조 지원 대상자 수와 수급기간에 영향을 미치는 요인이 경제적인 유인책이 유일한지, 아니면 개인의 다양한 사회적 문제(알코올/약물 남용 등)와 덴마크 사회가 완전 고용에 가까운 시기에도 노동시장에서 일자리를 얻기 위한 필수 역량 부족 등이 원인인지에 대해서는 지속적으로 쟁점의 대상이 될 것이다(Greve, 2025).

<표 3-4> 공공부조 수급자 유형별 규모 연도별 현황(2019~2024년)

(단위: 명)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024
총계	120,078	117,051	103,319	94,906	91,397	86,431
취업 준비 완료 (Jobparat)	23,677	22,638	16,475	15,393	14,792	13,181
훈련 프로그램 참여 준비 완료 (Aktivitetsparat)	76,864	75,224	71,064	66,060	63,684	60,787
교육 및 훈련을 위한 준비가 확실히 되어 있음 (Åbenlyst uddannelsesparat)	1,349	1,840	1,085	660	668	588
교육 및 훈련 준비 완료 (Uddannelsesparat)	11,712	11,405	9,372	7,944	8,015	7,923
명시되지 않음 (Uoplyst)	6,476	5,945	5,323	4,849	4,238	3,952

출처: "Cash benefits (persons and amount) by age, unit, visitation and time", Statistics Denmark, 2025b, <https://www.statistikbanken.dk/10038>. 2025. 11. 30. 인출.

덴마크 공공부조 개혁의 핵심적인 방향 중 하나는 근로의무를 부과하는 것이다. 최저급여 수급자는 고용요건을 충족하지 못하면 37시간 근로의무가 부과되는데, 기업인턴십, 유용한 일자리, 언어 및 직업교육 또는 구직활동에 참여해야 한다. 이 중에서 특히 논쟁이 되는 유형은 유용한 일자리다(Solidaritet, 2025). 유용한 일자리는 앞서 기술했듯이 공공에서 제공하는 일자리로 주로 해변 청소나 숲 가꾸기나 공공시설 청소 등의 활동이 이에 해당된다. 유용한 일자리에 종사할 수 있는 기간 제한이 없고, 근로의무 참여 유형(예: 인턴십, 언어 및 직업교육 등)별 비율 유지 조항이 없어 불법적인 강제노동 위험이 있다는 비판이 있다. 즉, 원칙적으로 지방자치단체는 한 사람이 동일 업장에서 주당 최대 37시간 동안 기간 제한 없이 무급 노동을 강요할 수 있기 때문이다. 그리고 근로의무 부과 특히 난민과 이민자에게 더욱 불공정하게 작용할 가능성도 존재한다. 유사한 상황에 처해 있음에도 난민과 이민자에게는 낮은 수준의 혜택으로 인해 낙인효과가 발생할 가능성도 높다(Bendixen, 2025).

덴마크 인권연구소(Danish Institute for Human Rights)는 최저급여 수준이 덴마크 헌법 제75조 2항이 보장하는 '생계 최저선(Subsistence Minimum)'을 하회할 가능성이 높다고 비판했다. 덴마크의 높은 주거비와 물가로 인해, 최저급여만으로 기본적인 의식주를 해결하기 어렵다는 우려가 제기되었다. 이와 함께, 덴마크 사회복지사 협회는 가장 취약한 계층이 경제적 스트레스로 인해 구직을 위한 인지적, 정서적 에너지를 고갈시켜 재취업을 더욱 어렵게 한다고 비판한다(Bendixen, 2025). 실제로 가장 낮은 수급액을 받는 수급자들은 결핍의 정도와 빈도가 심각하고, 이러한 결핍으로 인해 생계를 위한 구직활동에 대해 끊임없이 고민하게 만들어 취업동기를 저해할 가능성이 있다(Hussain, Ejrnaes & Larsen,

2021, p. 583). 따라서 최저급여 수급자에 대한 근로의무 부과는 정부에서 의도한 바처럼 일반 노동시장으로의 전환효과에 미치는 영향이 제한적일 수 있다. 물론 전환효과가 나타날 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만, 단기간에 나타난다 하더라도 장기간 지속되기는 어렵다. 결핍과 에너지 고갈 및 구직활동에 대한 피로감은 누적적으로 나타날 가능성이 높기 때문이다.

덴마크에서 공공부조 급여 수준에 따른 비용 문제는 지속적으로 논의되지만, 최후의 안전망인 만큼 상대적으로 크게 중요한 사안은 아니다. 전반적으로 공공부조 급여 수준은 노동시장에 참여한 이들에 비해 낮은 수준이다. 또한 사회보장제도 내 다른 급여에 비해서도 수준이 낮기 때문이다(Greve, 2025).





# 제4장

## 결론 및 정책적 시사점

제1절 결론 및 정책적 시사점

제2절 연구의 의의와 한계



## 제4장 결론 및 정책적 시사점

### 제1절 결론 및 정책적 시사점

#### 1. 요약 및 결론

이 연구는 2025년에 진행된 덴마크 공공부조 개혁에 대한 내용을 탐색하고, 개혁 내용을 둘러싼 쟁점을 분석하여 우리나라 공공부조제도에 대한 시사점을 도출하는 것이 목적이다. 분석 결과, 덴마크 공공부조의 핵심적인 개혁방향은 1) 급여 구조 단순화, 2) 근로의무 강화, 3) 근로 인센티브 강화와 같이 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

먼저, 기존의 29개 상한제 및 225시간 근로 규정을 폐지했으며, 지방자치단체에서 자율적으로 시행했던 급여들을 중앙단위의 급여로 통합하는 등 구조적인 개혁을 통해 급여체계를 단순화했다. 기존의 급여체계는 복잡한 체계로 인해 행정적 비용과 일선에서 갈등의 원인이 된다는 비판이 있었다. 특히 225시간 근로에 대한 데이터는 정확성을 유지하기 어려워 수급자와 행정가 사이의 갈등을 유발하는 주요한 원인이었다. 따라서 225시간 근로 제도는 폐지했다. 그러나 근로유인을 위한 장치가 없어진 것은 아니다.

근로에 대한 정보를 파악하는 방식은 시간(225시간 근로 규정)에서 소득(근로소득 공제 방식) 기반으로 전환했다. 최근에는 비정형 근로 유형이 증가하고, 동시에 여러 개의 파트타임 일자리에 종사하는 근로자 유형이 등장함에 따라 근로시간을 정확하게 포착하기는 더욱더 어려워지고 있다. 이러한 점을 고려하면 근로시간보다는 소득을 통한 근로활동 포착

이 용이하다고 할 수 있다. 덴마크는 국세청과 고용노동청, 공공급여 관리청(Udbetaling Danmark) 간에 자동으로 실시간 연계되는 시스템이기 때문에 소득을 기반으로 월 단위의 근로활동을 파악하는 것이 가능하다(Digitaliseringsstyrelsen & Skatteforvaltningen, 2024, p. 10).

급여구조 거버넌스 또한 개혁으로 인해 상당한 변화가 생겼다. 지방자치단체에서 자율적으로 지급하던 다양한 수당이나 급여는 중앙의 현금급여 제도로 통합했다. 새로운 수급대상자와 해당 집단의 욕구에 대응하기 위해 부가적인 급여를 도입하고, 지역의 특수성을 반영하여 지방자치단체가 자율적으로 지원하는 현금지원은 결국 행정적 복잡성뿐만 아니라 급여체계 전체를 복잡하게 만드는 요인이 되었다. 뿐만 아니라 지역별로 다른 현금지원체계는 동일한 상황에 있는 수급자라도 사는 지역에 따라 차별적인 지원을 받는 구조다. 따라서 지역별로 흩어진 유사한 목적의 현금지원을 단순화한 것은 행정효율성 이외에도 수급자의 형평성을 개선하는 데 기여할 것이다.

두 번째 개혁방향은 근로의무 부과가 매우 강조됐다. 근로의무 부과는 특정 집단에 대한 배제와 낙인 위험을 증가시킬 가능성이 높다. 특히 덴마크에 장기간 거주하지 않은 자들의 수급 자격 기준과 선택지는 축소되었고, 자격이 있더라도 매우 낮은 수준의 혜택만 제공된다. 이는 덴마크의 복지 혜택 수준이 다른 국가들에 비해 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있지만(Greve, 2020; Shin et al., 2020), 새로 도입된 최저급여가 급여수준뿐 아니라, 고용요건으로 인한 근로의무 부과로 인해 사회적 배제와 낙인 위험을 증가시키고 있다는 비판을 면하긴 어렵다.

세 번째는 근로소득 공제를 강화했다. 특히 기존의 225시간 근로 규정은 처벌이나 징벌적 규정에 해당된다고 볼 수 있는데, 새롭게 도입된 근로소득 공제 방식은 경제적 인센티브를 개선하는 데 중점을 둔 것으로 선

회한 것이다. 그러나 최저급여의 고용요건으로 인해 강제적인 노동의무 규정은 워크페어적인 요소가 강화되었다고 볼 수 있다.

과거 덴마크는 근로연령층의 역량강화(enabling)를 통해 노동시장으로의 이행을 강조하는 활성화 정책을 활용하는 대표적인 국가였다(Soler-Buades, 2025). 급여수준이 높고, 역량강화와 함께 강한 활성화 정책을 시행하고, 근로조건이나 조건부과에 따른 제재 정도가 낮은 국가였다. 그러나 최근의 공공부조 개혁방향은 일부 집단에 대한 급여 및 교육훈련 축소와 함께, 강한 근로의무 부과와 제재(sanction) 등 영국이나 미국과 같은 워크페어(workfare)적인 요소가 강화되었다(Soler-Buades, 2025, pp. 578~579). 이러한 변화에 대해 급여개선위원회 위원인 덴마크 로스킬대 대학교(Roskilde University) 크비스트(Kvist) 교수는 특정 집단은 ‘완전하지 못한’ 시민으로 분류되고, 나머지 국민을 위한 보편적 복지를 위해 가장 취약한 계층에게 차별인 ‘조건부 시민권 부여’라고 비판했다(Kvist, 미발간 자료). 개혁 이후에도 여전히 급여 수준은 다른 나라에 비해서 높지만, 이러한 변화가 덴마크의 유연안정성 모델에서 ‘안정성’을 담보하는 급여의 보호수준에 어느 정도는 균열을 내고 있는 것으로 보인다.

근로의무 부과나 제재 등과 같은 워크페어적인 요소를 도입하는 경향은 최근 다른 나라에서도 나타나는 변화다. 복지재정에 대한 재분배 이슈가 최근의 중요한 쟁점임을 감안하면, 이러한 변화는 덴마크에서만 발생하는 것은 아니다. 예를 들어, 독일은 급여수준이 높고 교육 및 훈련지원을 강조하는 높은 수준의 활성화 전략을 사용한다는 점에서는 덴마크와 유사하다. 그러나 근로와 연계한 워크페어적인 요소가 더 강한 국가이다. 최근에는 기존의 워크페어적인 요소가 더욱 강화되고 있다(Soler-Buades, 2025, pp. 578~579).

## 2. 정책적 시사점

덴마크의 공공부조는 근로연령층만을 대상으로 하는 범주형 공공부조 특성을 가지고 있다. 따라서 정책적 표적 집단이 근로연령층으로 명확하고, 노동시장으로의 이행이라는 정책적 목표도 명확하다고 할 수 있다. 덴마크는 공공부조 수급자 구성에 변화가 있음에도 덴마크의 정책적 방향은 노동시장으로의 이행이라는 동일한 정책의 목표를 지속적으로 추구한다. 또한 덴마크의 공공부조는 실업보험과 함께 근로연령층을 대상으로 하는 소득보장제도의 중요한 두 가지 축 중 하나다. 보호수준과 역량 강화 수준이 높고 워크페어적인 요소는 낮은 특성을 보인다.

우리나라 국민기초생활보장제도는 노인 및 정신건강 및 신체적으로 취약한 계층과 청년층과 차상위계층과 같은 근로 가능한 자가 제도 내에 공존한다. 특히 근로능력을 대상으로 지원하는 자활사업은 대상자와 정책목표가 일치하지 않는다는 비판이 지속적으로 제기되었다. 이러한 비판에 대한 대응은 대상자 분리보다는 정책의 방향성을 이원화하는 전략으로 대응한다. 즉, 취업과 창업으로의 이행을 강조함과 동시에 근로취약 계층에 대해서는 정서적, 사회적 자활을 동시에 강조하는 방식으로 대응하고 있다. 우리나라 공공부조는 대상자와 정책목표가 상이한 방식으로 운영되고 있어, 정책적 성과가 낮아 비판의 대상이 되고 있다. 근로 능력자에 대해서는 노동시장으로 진입할 수 있도록 전환하고, 근로 취약 계층에 대해서는 사회통합을 목표로 필요한 서비스를 제공하여 정책 목표에 따른 대상자 적합성을 높이고 정책적 성과를 높일 수 있도록 해야 한다.

최근 청년층이 자활사업에 유입할 수 있는 정책적 전환이 이루어지고 있지만, 이들이 교육과 훈련을 통해 신속하게 노동시장으로 전환하는 방안이 제도에 반영되어 있다고 보기 어렵다. 청년층의 자산형성 사업을 통

해 탈빈곤을 강조하고 해당 사업의 참여 기간은 제한되어 있지만, 이론상 자활사업 참여 기간에 제한이 없어 공공부조제도에 지속적으로 남아 있는 것이 가능하다. 덴마크는 청년층을 30세를 기준으로 따로 분리하고 이들에게 부과되는 의무가 중장년층에게 부과되는 의무와 다르게 구성한다. 30세 미만 청년층은 기본급여 수급을 통해 교육 및 훈련 참여로의 이행을 강조하고 있으며, 30세 이상은 상향급여를 통해 노동시장으로의 이행을 강조하고 있다. 우리나라 또한 청년층이 공공부조에 편입되기보다는 교육과 훈련을 통해 노동시장으로 이행할 수 있는 방안을 적극적으로 마련할 필요가 있다.

공공부조제도의 복잡성 문제는 우리나라 공공부조제도에도 적용된다. 추가적인 욕구나 예외적인 사례에 대응하기 위해 기존 제도 위에 새롭게 관련 규정이 추가되어 우리나라 공공부조제도의 복잡성을 증가시켰다. 이러한 대응 방식은 개인에게 필요한 특별한 욕구에 대응하거나 기존 제도가 포괄하지 못하는 특정 욕구에 대응할 수 있도록 하여 다양한 상황과 필요에 대해 적절한 지원이 가능하다는 장점이 있다. 또한 다른 제도와의 관계 속에서 새롭게 재구조화하기보다는 필요에 따라 빠르고 쉽게 대응할 수 있다는 이점도 있다. 따라서 현행 공공부조제도는 다양한 욕구와 상황에 대응할 수 있어야 하지만, 이와 동시에 제도 단순화도 동시에 고려할 필요가 있다. 복잡한 제도와 절차는 수급자의 제도 접근성을 저해하여 비수급 빈곤층 문제를 발생시킬 가능성이 크기 때문이다. 덴마크는 비수급 빈곤층 문제가 거의 발생하지 않지만, 이는 정보연계와 통합성이 높고 공공행정의 디지털화 정도가 높아 수급 신청 절차가 간단하기 때문일 것으로 추측된다.

덴마크와 달리 우리나라의 공공부조 사각지대는 그 규모가 크다. 근본적인 이유는 중위소득과 정부에서 발표하는 기준중위소득과의 격차와 정

책적 수급 기준선이 빈곤선과 차이가 나는 것뿐 아니라 수급 자격 심사 시 재산을 소득으로 환산하는 등 다양한 원인이 있다. 우리나라는 공공부조 수급자의 비신청 문제(non take up)가 여전히 존재한다. 비신청 사유는 제도에 대한 정보 부족이 크지만, 수급 절차의 복잡성과 수치심과 같은 이슈가 주요한 원인이다(김문길 외, 2020, p. 470). 따라서 이러한 수급자의 수치심과 낙인을 줄임과 동시에 제도에 대한 이해를 높이고 신청 절차를 단순화할 수 있는 방향으로 제도를 개선할 필요가 있다.

## 제2절 연구의 의의와 한계

우리나라에서 덴마크 공공부조에 대해서는 알려진 바가 없고 주로 실업급여에 대한 연구가 진행되어 왔다. 이 연구는 첫째, 기존에 알려진 바 없는 덴마크 공공부조의 구조와 특성 및 최근의 변화에 대한 연구를 진행했다는 점과 둘째, 이 연구를 통해 덴마크와 우리나라 공공부조의 차이점에 대한 이해도가 높아졌다는 점, 마지막으로 최근의 복지국가 재편 과정에서 근로연령층 대상 공공부조의 변화 방향을 살펴봤다는 점에서 의의가 있다. 그러나 덴마크 공공부조제도가 그 사회의 가치나, 사회경제적 제도와 특성 및 국민의 인식 속에서 어떻게 형성되어 왔고 변화되어 왔는지, 최근의 공공부조 개혁에 영향을 주는 요인과 과정에 대해서는 분석하지 못한 한계가 있다. 이 외에도 우리나라와 덴마크의 공공부조제도 비교를 통해 우리나라 공공부조의 상대적 위치나 특성을 파악하지 못한 한계가 있어 이는 추후 연구과제로 제안한다.



- 김기태. (2019). 제4장 덴마크:시장주의적 노동시장과 보편적 사회안전망 구성, 77-105. 여유진 외. (2019). 노르딕 모델과 대륙형 모델의 형성 및 변천 과정 연구. 한국경제사회인문연구회.
- 김문길, 김태완, 여유진, 김미곤, 임완섭, 황도경... 송치호. (2020). 2020년 기초생활보장 실태조사 및 평가연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 보건복지부. (2023). 2024년도 기준 중위소득 및 생계의료급여 선정기준과 최저보장수준, 고시 제2023-150호.
- 심창학. (2010). 활성화와 사회 보호: 덴마크의 실업 보험 및 사회부조 제도를 중심으로. 사회복지정책, 37(1), 1-30.
- 여유진, 정재훈, 김인춘, 서현수, 길리아노 보놀리, 김미곤... 김선. (2019). 노르딕 모델과 대륙형 모델의 형성 및 변천과정 연구. 한국경제사회인문연구회.
- 윤성원. (2022). 덴마크 복지국가, 노동시장 모델의 발전과정과 한국에의 함의. 한국과 국제사회, 6(3), 117-146.
- 이성기. (1996). OECD 국가의 사회보장제도 비교연구. 한국보건사회연구원.
- AARHUS KOMMUNE. (2025a). Nye regler om kontanthjælp i 2025. <https://aarhus.dk/borger/job-og-ledighed/oekonomisk-hjaelp/nye-regler-om-kontanthjaelp>. 2025. 11. 27. 인출
- AARHUS KOMMUNE. (2025b). Nye regler om 37 timers arbejdspligt. <https://aarhus.dk/borger/job-og-ledighed/oekonomisk-hjaelp/arbejdspligt>. 2025. 11. 27. 인출
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. (2023. 03. 06.). Kontanthjælpsmodt agere kommer oftest i job i vikarbureauer. [Analyse]. <https://www.ae.dk/analyse/2023-03-kontanthjaelpsmodtagere-kommer-oftest-i-job-i-vikarbureauer>. 2025. 10. 24. 인출
- Bendixen, Af Michala Clante. (2025). New cash benefit reform hits

- refugees in particular. <https://refugeeswelcome.dk/en/information/focus/new-cash-benefit-reform-hits-refugees-in-particular/>. 2025. 11. 27. 인출
- Bendixen, M. C. (2025). New cash benefit reform hits refugees in particular. Refugees Welcome Denmark. <https://refugeeswelcome.dk/en/information/focus/new-cash-benefit-reform-hits-refugees-in-particular>. 2025. 09. 20. 인출
- Bent Greve. (2020). Velfærdssamfundet. Enkelt, retfærdig og effektivt? Hans Reitzel.
- Bent Greve. (2025). The Danish social assistance system. In 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점 (부록 2). Korea Institute for Health and Social Affairs.
- Beskæftigelsesministeriet. (2024). Aftale om nyt kontanthjælpssystem: Flere i arbejde, enklere regler og færre børn i lavindkomst. <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler/politiske-aftaler/2023/aftale-om-et-nyt-kontanthjaelpssystem/>?. 2025. 09. 25. 인출
- Borger.dk. (2025a). Kontanthjælp. Du kan få kontanthjælp, hvis du ikke kan forsørge dig selv. <https://www.borger.dk/arbejde-dagpenge-ferie/Dagpenge-kontanthjaelp-og-sygedagpenge/Kontanthjaelp/kontanthjaelp?> 2025. 10. 21. 인출
- Borger.dk. (2025b). Børne-og ungeydelse. <https://www.borger.dk/familie-og-boern/boerne-og-ungeydelse>. 2025. 10. 15. 인출
- Danish Ministry of Employment. (2024). Lov om aktiv socialpolitik (Consolidation Act No. 808 of 25 June 2024). <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2024/808>. 2025. 10. 03. 인출
- Danish Presidency Council of the European Union. (2025). Social Policy in Denmark.
- Dansk Arbejdsgiverforening. (2017. 08.). Fra kontanthjælp til job [Rap

- port]. Beskæftigelse. <https://da.dk/globalassets/besk%C3%A6ftigelse/rapport---fra-kontanthjaelp-til-job-august-2017.pdf>
- Denmark Statistics. (2025). Færre modtagere af boligstøtte 13. marts 2025. <https://www.dst.dk/da/Statistik/udgivelser/NytHtml?cid=51357..> 2025. 11. 30. 인출
- Digitaliseringsstyrelsen & Skatteforvaltningen. (2024). SF0770\_E: Abonnement på hændelser vedr. eIndkomst (Version 2.8, January 2024). Serviceplatformen / Skatteforvaltningen.
- Esping-Andersen. (1990). Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton Press.
- EU&SPC. (2022). The 2022 Minimum Income Report. Vol(II)-Country Profiles.
- European Commission & Social Protection Committee. (2022). The 2022 Minimum Income Report: Volume I - Country Profiles and Thematic Chapters. Brussels: European Commission.
- Finansministeriet. (2019). Evaluering af Jobreform fase 1 - Økonomisk analyse (s. 6-7). København: Finansministeriet. [https://fm.dk/media/em4poeou/evalueringafjobreformfase1\\_oekonomiskanalyse.pdf](https://fm.dk/media/em4poeou/evalueringafjobreformfase1_oekonomiskanalyse.pdf)
- Gibert, N & Terrell, P. (2007). Dimensions of Social Welfare policy. 6th ed. Allyn & Bacon. 남찬섭, 유태균 역. (2007). 사회복지 정책론: 분석틀과 선택의 차원. 서울: 나남의 집.
- Hussain, M., A., Ejrnaes, M., and Larsen, J., E. (2021). Are Benefit reductions an effective activation strategy? The case of Lowest benefit recipients in Denmark. *Journal of Social Policy* 50(3): pp.569-587. Cambridge University Press.
- Juul, J. S. (2018. 02. 26). Kontanthjælpsloftet øger antallet af fattige børn i hele landet. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE). <https://www.aer.dk/nyheder/2018/02/26/kontanthjælpsloftet-og-antallet-af-fattige-born-i-hele-landet>

//www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\_kontanthjaelpsloftet-  
-oger-antallet-af-fattige-born-i-hele-landet.pdf

Kalundborg Kommune. (2025). Regler og ydelser der afskaffes fra 1.  
juli 2025. <https://kalundborg.dk/service-and-selvbetjening/job-and-ledighed/hvi>

Kvist Jon. (미발간 자료). Toward equal social rights and obligations?  
Analysing universalism and social citizenship in the 2025 social  
assistance reform.

Life in Denmark. (n.d.). SU - State Educational Grant. <https://lifein-denmark.borger.dk/school-and-education/student-finance/su--state-educational-grant?>. 2025. 08. 15. 인출

MISSOC. (2025). Your Social Security Rights in Denmark.

Mroccka, J., Pacifico, D., & Chen, E. (2025). Comparative assessment  
of activation requirements for unemployment and minimum inc  
ome benefit recipients

OECD. (2024). Tax and benefit policy descriptions for Denmark 2024.  
OECD

OECD. (2025a). Social Expenditure Database (SOCX). OECD iLibrary.  
<https://www.oecd.org/social/expenditure-database-socx.htm>.

OECD. (2025b). OECD Income Distribution Database의 2022년도 데이  
터를 활용하여 분석 [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CInclusion%20and%20equality%23SOC\\_INE%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=2&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD\\_WISE\\_IDD%40DF\\_IDD&df\[ag\]=OECD.WISE.INE&df\[vs\]=1.0&dq=.A.INC\\_DISP\\_GINI...\\_T.METH2012.D\\_CUR.&pd=2010%2C&to\[TIME\\_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CSociety%23SOC%23%7CInclusion%20and%20equality%23SOC_INE%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=2&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_WISE_IDD%40DF_IDD&df[ag]=OECD.WISE.INE&df[vs]=1.0&dq=.A.INC_DISP_GINI..._T.METH2012.D_CUR.&pd=2010%2C&to[TIME_PERIOD]=false). 2025. 09. 20.

OECD. (2025c). Annual labour force survey, summary tables. [https://data-explorer.oecd.org/vis?fs\[0\]=Topic%2C1%7CEmployment%23](https://data-explorer.oecd.org/vis?fs[0]=Topic%2C1%7CEmployment%23)

- JOB%23%7CEmployment%20indicators%23JOB\_EMP%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=37&vw=tb&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD\_ALFS%40DF\_SUMTAB&df[ag]=OECD.SDD.TPS&df[vs]=1.0&dq=.LF..\_Z.\_T....A&lom=LASTNPERIODS&lo=13&to[TIME\_PERIOD]=false. 2025. 09. 20. 인출
- OpenAI. (2025). ChatGPT (December 19 version, GPT-5.2) [Large language model]. <https://chat.openai.com>
- Pihl, M. D. (2016. 05. 18.). Kontanthjælpsloftet fælder enlige forældres økonomi. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE). [https://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae\\_kontanthjaelpsloftet-faelder-de-enlige-foraeldres-oekonomi\\_0.pdf](https://www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_kontanthjaelpsloftet-faelder-de-enlige-foraeldres-oekonomi_0.pdf)
- Retsinformation. (2025a). Lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og forskellige andre love. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2024/1655>. 2025. 10. 15. 인출
- Retsinformation. (2025b). Vejledning om satser m.v. 2025. <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2025/9157>. 2025. 10. 03. 인출
- Rigsrevisionen. (2020). Report on the effort made to engage vulnerable young adults in education (Report no. 22/2019, Introduction and conclusion).
- ScandAsia. (2025). Immigrants to Denmark must work for social benefits - but Danes returning from abroad are hurt. <https://scandasia.com/denmark-introduces-new-work-obligation-for-social-benefits-returning-danes-affected/>. 2025. 11. 29. 인출
- Scottish Government. (2025. 06. 17.). International review of approaches to tackling child poverty: Denmark. Retrieved from <https://www.gov.scot/publications/international-review-approaches-tackling-child-poverty-denmark/>. 2025. 11. 29. 인출

- Shin, Y.-K., Kemppainen, T., & Kuitto, K. (2020). Precarious Work, Unemployment Benefit Generosity and Universal Basic Income Preferences: A Multilevel Study on 21 European Countries. *Journal of Social Policy*, 1-23.
- Soler-Buades, L. (2025). No welfare without workfare? Revisiting varieties of minimum income schemes in Europe (2008-2022). *Social Policy and administration* 59:569-587
- Solidaritiet. (2025). Kontanthjælpsreform kan sende tusinder under fattigdomsgrænsen. Socialrådgiverne advarer: "Det får ikke flere i job" <http://solidaritiet.dk/kontanthjaelpsreform-kan-sende-tusinder-under-fattigdomsgraensen-socialraadgiverne-advarer-det-faar-ikke-flere-i-job/>. 2025. 11. 30. 인출
- Statistics Denmark. (2018. 03. 02.). Kontanthjælpsloftet påvirker især børnefamilier. <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyse-r-publ/nyt/NytHtml?cid=27070>. 2025. 09. 12. 인출
- Statistics Denmark. (2025a). Social expenditure by type of benefits, time and Measure. <https://www.statbank.dk/statbank5a/selectvarval/saveselections.asp>. 2025. 11. 25. 인출
- Statistics Denmark. (2025b). Cash benefits (persons and amount) by unit, visitation, age and sex. <https://www.statistikbanken.dk/10038>. 2025. 11. 30. 인출
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (2018). Unges vej fra uddannelseshjælp til uddannelse og beskæftigelse [Rapport]. Beskæftigelsesministeriet. <https://star.dk/media/2939/unges-vej-fra-uddannelseshjaelp-til-uddannelse-og-beskaeftigelse.pdf>
- Ydelses kommissionen. (2021). Samlede anbefalinger til et nyt ydelses system. København: Ydelseskommisionen. <https://bm.dk/media/17097/ydelseskommisionens-samlede-anbefalinger.pdf>



## [부록 1] 덴마크 공공부조 주요 급여액 수준

〈부표 1-1〉 콘탈엘프 급여액(2021년)

(단위: 크로네/월)

구분	금액
25~29세, 부모 동거자	3,639
25세 미만, 부모 동거자	3,639
25~29세, 독립 거주자	7,541
25세 미만, 독립 거주자	7,541
30세 미만, 부양의무가 있는 자(추가 아동수당 수급권 없음)	10,396
30세 이상, 기타	11,698
30세 미만, 임신부(임신 12주 경과)	11,698
30세 미만, 정신질환자, 독립 거주자	11,698
25~29세, 부모 동거자(활동수당 또는 출산수당 포함)	11,698
25~29세, 독립 거주자(활동수당 또는 출산수당 포함)	11,698
30세 미만, 한부모	14,860
30세 미만, 정신질환자(부양 의무가 있는 자)	15,547
30세 미만, 한부모(활동수당 또는 출산수당 포함)	15,547
30세 미만, 부양의무가 있는 자(추가 아동수당 수급권 없음, 활동수당 또는 출산수당 포함)	15,547
30세 이상, 자녀 부양의무가 있는 자	15,547
30세 미만, 양육비 지급 의무가 있는 자(수당 포함 최대 급여)	15,547

주: 정신질환자 급여는 해당자가 정신질환을 진단받은 경우에 적용됨.

출처: Ydelses kommissionen, 2021, p. 34, 〈표 4.4〉를 바탕으로 작성됨.

74 덴마크의 공공부조 개혁방향과 쟁점

〈부표 1-2〉 교육급여 급여액(2021년)

(단위: 크로네/월)

구분	금액
25~29세, 부모 동거자	2,762
25세 미만, 부모 동거자	2,762
25세 미만, 부모 동거자(활동수당 또는 출산수당 포함)	3,638
25~29세, 독립 거주자	6,410
25세 미만, 독립 거주자	6,410
25세 미만, 독립 거주자(활동수당 또는 출산수당 포함)	7,540
30세 미만, 부양의무가 있는 자(추가 아동수당 수급권 없음)	8,973
25~29세, 부모 동거자(활동수당 또는 출산수당 포함)	11,698
25~29세, 독립 거주자(활동수당 또는 출산수당 포함)	11,698
30세 미만, 임신부(임신 12주 경과)	11,698
30세 미만, 정신질환자, 독립 거주자	11,698
30세 미만, 한부모	12,821
30세 미만, 양육비 지급 의무가 있는 자(수당 포함 최대 급여)	15,547
30세 미만, 정신질환자, 부양의무가 있는 자	15,547
30세 미만, 한부모(활동수당 및 출산수당 포함)	15,547
30세 미만, 부양의무가 있는 자(추가 아동수당 수급권 없음, 활동수당 또는 출산수당 포함)	15,547

주: 정신질환자 급여는 해당자가 정신질환을 진단받은 경우에 적용됨.

출처: Ydelses kommissionen, 2021, p. 35, 〈표 4.5〉를 바탕으로 작성함.

〈부표 1-3〉 SHO급여 급여액(2021년)

(단위: 크로네/월)

구분	금액
한부모	12,437
부양의무가 있는 자(결혼 또는 동거)	8,703
30세 이상 독신자 및 30세 미만 독립 거주 청년	6,219
30세 미만 부모 동거자	2,679
활성화 사회정책법에 따른 6개월간 덴마크 보너스 수급자	1,618

출처: Ydelses kommissionen, 2021, p. 37, 〈표 4.6〉을 바탕으로 작성함.

〈부표 1-4〉 2024년 기준 일반주택 지원금

(단위: 크로네/년)

구분	임대료 기준	연간 최대 급여액
자녀가 없는 경우	91,200	48,120
자녀가 있는 경우	자녀 1인당 5%씩 증가하여 최대 20%까지 적용 - 1인: 96,285 - 2인: 100,870 - 3인: 105,455	48,120
4명 이상 자녀가 있는 경우	110,040	60,150

주: 자녀가 3명 초과인 경우 25%씩 증가하여 60,150을 받음.

출처: "Tax and benefit policy descriptions for Denmark 2024", OECD, 2024, p. 16.

〈부표 1-5〉 2024년 기준 특별주택 지원금

(단위: 크로네/월)

구분	급여상한액
자녀가 없는 경우	- 순 임대료(총 임대료에서 주거급여 차감 금액)가 월 3,400크로네를 초과할 경우 지급
자녀가 있는 경우	- 성인 1인당 월 4,900크로네를 초과하는 순임대료 지원 - 첫 번째 자녀를 제외한 각 자녀당 900크로네 감액
자녀가 가정 외에 거주하는 경우	- 1인당 5,050크로네를 초과하는 순임대료 지원 - 첫 번째 자녀를 제외한 각 자녀당 750 감액

출처: "Tax and benefit policy descriptions for Denmark 2024", OECD, 2024, p. 16.

## [부록 2] The Danish social assistance system

Bent Greve Institut for Samfundsvidenskab og Erhverv

### 1. Introduction

Denmark is characterised as a universal welfare state with comprehensive coverage of benefits (services and income transfers) in case of need (Greve, 2016; Greve et al., 2021; van Gerven, 2022). The universality implies that citizens in relation to social assistance in general is covered as universality includes a focus on who has access (Thompson & Hoggett, 1996), albeit as will be elaborated in more details later there is often a number of conditions and/or criteria to be fulfilled in order to receive benefits and welfare services. The universality related to receiving social assistance is, among other criteria, that the applicant is staying legally in Denmark as the central first question to raise. The cost of social assistance is financed out of the general taxation- and duty system, implying that the individual does not need to have a specific insurance.

Besides that, central goals for the welfare state policies in Denmark have been to achieve full employment as well as economic equality in general but also gender equality (Greve, 2020a), and delivery of a number of services, such as day-care for children, long-term care and healthcare.

The Danish welfare state is in many ways decentralised so

that there is a strong responsibility for the municipalities with regard to the delivery of welfare albeit typically based upon central rules and regulations also with regard to how to finance the activities. Especially in relation to a number of income transfers (pension, sickness benefit, family allowances) this is often mainly state rules and state administration through the use of IT. However, the social assistance system is still administered through the local municipalities due to there being an evaluation of how far the applicants are away from the labour market, see more in the next section, and thereby which type of benefit, if any, they are eligible to receive. The generosity of social assistance has, according to an analysis, since 1994 been in relative decline compared to the development in the average income on the labour market, while still having witnessed an increase in the real value after paying income tax of around 6.5 % (Jensen & Nørgaard, 2024).

Overall, in Denmark there has the last 15 years been a decline in the number of people on social assistance due to the in general high levels of employment and low levels of unemployment. It is for the time being not possible to get information on the number of people on the different types of benefits after the new reform in social assistance implemented with change in benefits from the 1<sup>st</sup> of July 2025.

In Table 1 is shown the development in full-time persons split into types of classifications for those receiving social as-

sistance in Denmark in selected years from 2010 to 2024, based on the rules before the 1<sup>st</sup> of July 2025.

〈Table 2-1〉 Cash benefits full time persons by sex, visitation and selected years 2010-2024

	2010	2015	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Total (all)</b>	<b>135526</b>	<b>170521</b>	<b>117051</b>	<b>103319</b>	<b>94906</b>	<b>91397</b>	<b>86431</b>
Ready to work	35551	35779	22638	16475	15393	14792	13181
Ready to participate in training programmes	86799	106360	75224	71064	66060	63684	60787
Clearly ready for education and training	0	2937	1840	1085	660	668	588
Ready for education and training	0	14688	11405	9372	7944	8015	7923
Not stated	13175	10758	5945	5323	4849	4238	3952
<b>Total (men)</b>	<b>67015</b>	<b>88323</b>	<b>60400</b>	<b>53076</b>	<b>46441</b>	<b>45386</b>	<b>43763</b>
Ready to work	19968	19526	12029	8559	6259	6553	6319
Ready to participate in training programmes	42169	55315	39295	37237	34258	32943	31645
Clearly ready for education and training	0	1409	885	512	262	314	275
Ready for education and training	0	7255	5547	4472	3640	3753	3747
Not stated	4879	4817	2643	2296	2021	1823	1777
<b>Total (women)</b>	<b>68511</b>	<b>82199</b>	<b>56651</b>	<b>50244</b>	<b>48465</b>	<b>46011</b>	<b>42668</b>
Ready to work	15583	16253	10609	7916	9134	8239	6862
Ready to participate in training programmes	44631	51045	35929	33827	31802	30741	29141
Clearly ready for education and training	0	1528	954	572	398	354	313
Ready for education and training	0	7432	5858	4901	4304	4262	4176
Not stated	8297	5941	3301	3027	2828	2414	2175

Source: "Cash benefits (persons and amount) by unit, visitation, age and sex", Statistics Denmark, 2025b, <https://www.statistikbanken.dk/10038> accessed the 14th September 2025.

The Table 1 shows the type of visitation in the old social assistance system between ready to work, ready to participate and clearly ready to participate, which was part of the system before the recent changes, see later. Still, also in the new system municipalities will have to judge whether a person is ready for job, education or other types of activation, but this will not then be the central criteria for the type and thereby level of benefit they can receive.

The Table 1 shows for both men and women a strong decline in the number of persons who has received social assistance since 2010, albeit so that the decline has been largest for those ready to work, being an indication of that many of those in the social assistance system in Denmark is persons that can and often have other problems than lacking a job. Thereby, that not only traditional active labour market policy can be important, but also other more targeted types of support to help make the person job ready or at least moving closer to the labour market can be part of the system besides paying out the income transfer. This also to emphasize that those receiving social assistance in Denmark is a very mixed group of people with variation in the detachment from the labour market, and those still at social assistance to a large degree, as also indicated by the data in the Table 1, do have other problems than lack of work as a reason for receiving social assistance.

## 2. Structure of the present Social Assistance System

The Danish social assistance systems rules and levels of benefits were last changed by new laws in 2024 being implemented from the 1<sup>st</sup> of July 2025. The changes were included in political agreements in October 2023. One about a new system of social assistance, and one about firmer rules for how long to have stayed in Denmark in order to receive social assistance. There has further been changes in who is obliged to do some kind of work in order to receive social assistance.

The following description is based upon the official documents of the law and interpretation hereof as well as the descriptions of the rules on the public website where citizens can find information on the rules within the social security system, including the level of benefits and conditions attached to receiving social assistance.

To be eligible for a benefit one shall not be covered by other types of income transfers as the social assistance system is seen as the last option to get support from the state. Further, a social event shall have taken place, e.g. there have been changes such as becoming unemployed or from living together with another person to start to live alone. Furthermore, that these changes do not make it possible to cover some basic needs for the individual and the family.

In contrast to other social benefits the wealth can have an

impact on the access to social assistance. An individual may not have wealth above 15.500 D.Kr., and a couple not above 31.000 in order to receive social assistance. The value of a home is not taken into account.

A person under education is not eligible for social assistance but can have access to educational grant for a time when taking a state recognised education. It is also a requirement for those receiving social assistance to search for a job, participating in meetings with the municipality (typically the job-centre) and in activities deemed necessary to be able to get a job or moving closer to be able to apply for a job on the labour market, such as different activities including education, and even for some, see later, to do work for the benefit (Arendt et al., 2017; Klindt et al., 2020). The municipalities will be able to sanction those not following the rules. The sanctions can be between 200 and 750 Danish Kroner per day, and the size depends on the type of benefit the individual receive.

From the 1<sup>st</sup> of July 2025 there is three levels of social assistance benefit: A minimum, a basic and a higher level of benefit.

There is besides these three levels certain possible extra benefits to single person with and without children to provide for children, and a specific benefit for persons living at home. In table 2 is the level of benefits shown not only for the three central types of benefits, but also for some of the possible extra support available for recipients of social assistance.

〈Table 2-2〉 Social assistance benefits per 1<sup>st</sup> of July 2025

	In Danish Kroner per month	In Euro per month
Basic benefit	7.205	967
Higher benefit	12.498	1678
People below the age of 30 living at home	2.925	393
Minimum benefit	6.789	911
Child supplement	2.784	374
Extra support single providers	1.638	220
Extra support single persons not providers	1.092	147
Calculation into Euro using 7.45 Danish Kroner per Euro		

Source: <https://bm.dk/satser/satser-for-2025/kontanthjaelp>, accessed the 14th September 2025

As can be witnessed from the Table 2 this is at the outset a much simpler system than the previous social assistance system in Denmark as there is fewer groups and less other rules than previously.

There are criteria, especially with regard to which of the three basic levels of benefits a person can receive.

The minimum benefit is for those having not lived in Denmark 9 out of the last 10 years and not fulfilling the demand of having worked at least 2.5 years in the last 10 years. They can further be obliged to participate in activation for up to 37 hours per week in order to be eligible to receive the benefits. Others on social assistance will be obliged to search for job and participate in different activities, including if possible various kinds of education.

The basic benefit is then for those below the age of 30 and

the higher level of benefits is for those above the age of 30. For those below the age of 30 the level of benefits is lower if they live at home as also shown in Table 1. The basic amount was set close to the level of the educational grant within the Danish educational system as a way of ensuring that there will not be a disincentive to take an education.

As an element from the 1<sup>st</sup> of July 2025, it is possible for those on social assistance to work without having reduced the level of benefit. For those on the basic level they can earn up to 5200 Danish Kroner per month without reduction and for those on the higher level up to 2600 Danish Kroner per month. Income above this level both for the individual and/or a spouse imply a reduction of 35 % of that amount in the level of the benefit (§ 31 in the Law on Activation). Thus, the universality in this case is not only based on the individual persons, but also for those who are married there can be a reduction in the level of the benefit if the spouse is working. This is in contrast to the Danish unemployment benefit system where a spouse income does not influence the level of the benefit. Whether or not those on social assistance will be able to get work is it not possible to estimate for the time being.

A new element in the system is that children in families on social assistance can, after having been on social assistance in three months, then receive 450 Danish Kroner per month to free time activities (such as paying for being a member of a

sport club or other activities including cinema, and also for possible payment in relation to social and other arrangement at school or in a day care institution). This with the aim of helping to reduce the risk of social exclusion for children in families living on social assistance. There will be a demand for documenting the cost, albeit only every 3 months and for 1/3 of the value.

For young people below the age of 30 who is not judged to be able to directly take up a job, are instead seen as and having a duty to participate in different activities moving them closer to the labour market. They can also receive an extra supplement in benefits.

There is further for those having been on social assistance for a longer period of time (e.g. for 12 out of the last 18 months) for those needing medicine support so that they will not have to pay the user charges for medicine. For children in need of medicine this will be from day one the parent is on social assistance.

There is a cap on the housing benefit at a maximum level of 363 Danish Kroner for a married or cohabiting person, but still that the other person can have the existing housing benefit (this as housing benefit for a couple in Denmark is divided between the persons).

It is possible to be sanctioned, e.g. a reduction in the level of benefit, if not without reason comes to required meetings with

the municipality or in activities required for the individual. There is also a clear demand of actively searching for a job for those deemed job ready.

### **3. Background and direction of reforms**

There has been a number of issues with regard to the reform and content of the social assistance system, some of which has been elements of discussions more generally about social benefit in the Danish society.

Development in number of recipients, including variation in who is recipients as shown in Table 1 has not been the central reason for the reform also given the decline in number, but there have been issues related to whether it is people with Danish citizenship or migrants eligible for the benefits as witnessed by the new

The latest reform, as described above, is a much simpler system than the previous one, including fewer groups and variations in the level of benefits, e.g. compared to the number of groups in Table 1 with the groups in Table 2. One of the aims was to make it easier for citizens to be able to understand the system, as well as, that the administration of the benefit could be done based upon fewer different groups of social assistance recipients. In the agreement it was stated (my translation) that the intention with the reform was “to simplify the system, sup-

port that more people get a job and help the children”<sup>33)</sup>.

This while at the same time there is, within the social assistance systems and the level of unemployment benefits, a discussion about having sufficient incentives to take up a job, and by now in principle any job available, unless there is physical issue making it not possible for the individual to do the job or it is a job where certain types of documentations of competencies is needed (such as driver licence, truck licence, legal knowledge or allowed to do plumber or electricity work). However, in principle even with high levels of formal qualifications a person is obliged to take up unskilled jobs if the person is what has been labelled job ready.

It has for now a long time in the Danish debate about social security been a discussion about whether there are sufficient incentives to take up a job, and therefore also of how to ensure economic incentives as a way to move people out of the social assistance by taking up a job has thereby been a central guideline for the changes. In the political agreement about the recent reform, it was stated that the aim has been that a person on social assistance as a maximum can receive a disposable amount equal to 85 % disposable income for a wage earner on a low income on the labour market. This implies according to the political agreement an increase of a minimum of 2.500

---

33) Beskæftigelsesministeriet. (2023). Aftale om et nyt kontanthjælpssystem. <https://bm.dk/arbejdsomraader/politiske-aftaler/politiske-aftaler/2023/aftale-om-et-nyt-kontanthjaelpssystem>, accessed the 13th September 2025

Danish kroner per month when working in the low wage sector in Denmark. How strong such an incentive should be and whether this is the only necessary tool to use to make people get a job is an open question. This do imply, as also indicated by Table 1, that lack of job is often not the only reason for receiving social assistance as many receiving the benefits has not been judged as job ready.

Living standards especially for families with children has also been an issue within the debates given that growing up in a family with fewer options can have a negative impact on the long-term development. The risk of social exclusion if not able to do the same as other children, has, as an example, been the reason for the specific extra support for the children in the family.

#### **4. Discussions of reforms and consequences**

A constant issue is, as also indicated in the previous section, whether it is only economic incentives having an impact on the number of people who are receiving social assistance as well as for how long they do receive the benefits, or the reason is a number of other social problems for the individual (such as misuse of alcohol/drugs) including lack of the necessary competences to get a job on the labour market even in times of close to full employment in the Danish society. Therefore, as

also historically, there is some on social assistance who leave the system after being deemed eligible to an early retirement pension.

Another issue has been whether too many migrants get social assistance. This can be difficult to measure also due to that some migrants have come to Denmark as refugees and thereby there can be issue of language in order to get a job. A person coming to Denmark with a permission to work will in principle not be allowed to stay in Denmark if they no longer have a job, and thereby not be on social assistance. This will depend on whether they have acquired a permanent right to stay in Denmark. The impact of this discussion is witnessed by the new minimum benefit where there are conditions related to how long they should have stayed in Denmark as well as having had work for a long time.

The cost of different benefits due to the level of the benefit is an often ongoing discussion, however given that social assistance is the last type of benefit this is less of an issue here, also as the level of the benefit is lower than the other benefits in the social security system. Overall, the level of social assistance is so, that this will imply a low living standard compared to those who have a position on the labour market.

There has been a recent debate about the risk of that those receiving the minimum benefits will not be able to pay the rent and therefore in risk of becoming homeless. The government

has after the discussion of this issue promised to set aside an amount of money so that municipalities might be able to give extra support to those in risk of becoming unemployed . How this more precisely is expected to be administered and after which more precise rules are for the time being not clear. It indicates a tension between incentives to work and ability to avoid people living in poverty and even becoming homeless when on social assistance.

## 5. Conclusions

The Danish social assistance system has become simpler than it has used to be in many years. This at the same time that the criteria and options to receive benefit for those who have not lived in Denmark in many years has been reduced and if eligible at a very low level of the benefits. This comes besides that the generosity of benefits has been declining in Denmark, even if it is still relatively high compared to the level of other countries (Greve, 2020a; Shin et al., 2020), albeit especially the new minimum benefit increases the risk of social exclusion.

The system is still universally in the sense that it follows rules related to those legally residing in Denmark, actively is, if able, searching for a job, and participate in activities that might make it possible to enter or return to the labour market. The eligibility rules at the same time have made access and level of

benefit difficult for those having not lived in Denmark in many years and have had a more limited access to the labour market.

The reduction in the number of persons getting social assistance has decreased, and this is mainly due to the high level of employment and thereby also low levels of unemployment. It is still one of the benefits in Denmark where there are rules implying that a spouse will have an impact of the ability to receive a benefit. Focus is increasingly on incentives to take up a job, such as, that there is a right to earn a limited amount of money without this having an impact on the benefits the individual can receive, while still continuing to have rules that might reduce the benefits if not doing what is expected for a person on social assistance.

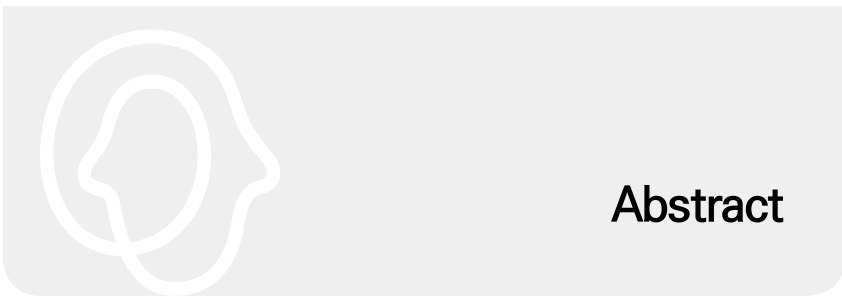
The new rules in 2025 have had also changes that aims at the living conditions for children growing up in families on social assistance, including access to recreational activities.

## Literature

- Arendt, J. N., Andersen, H. L., & Saaby, M. (2017). Measuring employability trajectories among social welfare recipients: Måling af aktivitetsparate lediges vej mod beskæftigelse. Vive.
- Greve, B. (2016). Denmark: Still a nordic welfare state after the changes of recent years? In J. Schubert, K., Villota, P. and Kuhlman (Ed.), *Challenges to European Welfare Systems*(pp. 159-176). Springer International Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-07680-5\\_8](https://doi.org/10.1007/978-3-319-07680-5_8)
- Greve, B. (2020a). Velfærdssamfundet. Enkelt, retfærdig og effektivt? Hans Reitzel.
- Greve, B. (2020b). *Welfare and the welfare state: Central issues now and in the future*. Routledge.
- Greve, B., Blomquist, P., Hvinden, B., & van Gerven, M. (2021). Nordic welfare states—still standing or changed by the COVID-19 crisis? *Social Policy & Administration*, 55(2), 295-311. <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/spol.12675>
- Jensen, T. M., & Nørgaard, A. S. (2024). Udhuling af kontanthjælpen. En analyse af kontanthjælpens udvikling gennem 30 år.
- Klindt, M. P., Rasmussen, S., & Jørgensen, H. (2020). *Aktiv arbejdsmarkedspolitik: Etablering, udvikling og fremtid*. Djøf Forlag.
- Shin, Y.-K., Kemppainen, T., & Kuitto, K. (2020). Precarious Work, Unemployment Benefit Generosity and Universal Basic Income Preferences: A Multilevel Study on 21 European Countries. *Journal of Social Policy*, 1-23.
- Thompson, S., & Hoggett, P. (1996). Universalism, selectivism and

particularism: towards a postmodern social policy. *Critical Social Policy*, 16(46), 21-42.

van Gerven, M. (2022). Nordic welfare states: up to challenge? In B. Greve (Ed.), *Contemporary Welfare States*(1<sup>st</sup> ed.). De Gruyter.



## Abstract

### The 2025 Danish Social Assistance Reform

Project Head: Joung, Eun Hee

The purpose of this study is to analyze the case of Denmark's public assistance reform and to suggest policy implications for Korea's National Basic Livelihood Security System. The analysis reveals that the core directions of Denmark's public assistance reform can be summarized into three main areas: (1) simplification of the benefit structure, 2) strengthening of work requirements, and 3) enhancement of work incentives.

First, the simplification of the benefit structure was carried out by abolishing 29 complex benefit ceilings and eliminating the regulation that required verification of whether recipients had worked 225 hours. The method of verifying work status shifted from checking the number of hours worked (225 hours) to determining whether employment income was generated (using income-based information).

Second, the imposition of work requirements was particularly emphasized for the most vulnerable groups. In particular, individuals who have not lived in Denmark long enough (mainly recipients with an immigrant background) saw their options reduced and received the lowest level of benefits. This direction

---

Co-Researchers: Bent Greve · Woo, Sunhee

of reform has been criticized for increasing the risk of social exclusion and stigmatization of certain groups.

Third, work incentives were strengthened by increasing the earned income deduction. The previous rule requiring beneficiaries to work 225 hours was criticized as punitive and ineffective in promoting employment. As an alternative, the amount of income that can be deducted from earnings was increased to enhance work incentives.

Based on the above research findings, the following implications are suggested. First, the characteristics of the Danish welfare state are changing. In the past, Denmark was a representative case of an activation-oriented welfare state that emphasized labor market participation through the enabling of the working-age population. The country provided high benefit levels, implemented strong activation policies alongside capacity building, and maintained a low degree of conditionality or sanctions for noncompliance. However, the recent direction of public assistance reform has strengthened workfare elements similar to those seen in the UK and the US. These include benefit reductions and cuts in education and training programs for certain groups, accompanied by stricter work obligations and reinforced sanctions for non-participation.

Second, Korea's public assistance system needs a design that ensures greater simplicity. Recent improvements to Korea's main public assistance program, the National Basic Livelihood

Security System, have increased the system's complexity by adding new regulations on top of the existing framework to address additional needs or exceptional cases. This approach has the advantage of enabling appropriate support for a wide range of situations by responding to needs left unmet under the original system. It also allows for a quick and flexible response to emerging needs without requiring comprehensive restructuring in coordination with other programs. While the current public assistance system must be able to address diverse needs and circumstances, it is also important to consider simplification of the system to improve recipients' understanding and accessibility.

In Korea, the issue of non-take-up among eligible public assistance beneficiaries still persists. While a lack of information about the system is a significant reason for non-take-up, the complexity of the application process and issues such as stigma are major causes. Therefore, it is necessary to reduce the shame and stigma experienced by these recipients, improve their understanding of the system, and reform the system to simplify the application process.

**Key words:** Danish Social Assistance, National Basic Living Security System, Kontanthjælp