

韓國社會福利事業與民間參與

蔡美華

韓國自一九六〇年代起，無論在政治、經濟、社會、文化等方面均有顯著的成長。進入八〇年代以來，也漸漸地邁向先進國家行列中。然而，就社會福利領域來看，仍顯不足。因此，近來韓國政府極力支援社會福利部門的推動，不僅從福利的觀點來擬訂各種社會福利法規，並逐年增加政府預算。

然而，隨著工業社會的轉變，各種社會需求也隨之擴大，爲了滿足日益上升的國民福祉慾望。福利資源的開發成爲政府的新課題。而所謂動員民間資源的概念，也在政府官員及從事社會工作人員腦海中產生了意識。首先，政府想以分散大企業爲中心，作非體系的開發社會福利資金，然而，在當時的政治社會風氣下，試圖動員民間福利資源的方案，並未獲得實效。因此，韓國政府近年來積極地運用各種方式，來開發福利資源，以滿足國民的福祉需求，進而實現福祉國家的理想目標。

一、政府參與現況

目前韓國政府對於社會福利事業的參與，可從以下三方面來看：

(一) 法律的依據：

韓國政府所支援的社會福利服務體系是依據①有關社會保障的法律（一九六三）②社會福祉事業法（一九七〇，一九八二修訂）③社會福祉事業基金法（一九八〇）④生活保護法（一九八二修訂）⑤災害救護法（一九六二）⑥身心殘障者福祉法（一九八二）⑦有關外國民間援助的法律（一九六三）⑧兒童福祉法（一九八一修訂）⑨有關保護設施代理業務的法律（一九六二）⑩收養

特例法（一九七六）⑪老人福祉法（一九八四修訂）⑫淪落行爲等防止法（一九六一）⑬有關婦女相談員任用及設置的規則法（一九七六）⑭醫療保險法（一九八七修訂）⑮醫療保護法（一九七七）⑯國民福祉年金法（一九八七修訂）⑰產業災害補償保險法（一九八二）⑱幼兒教育振興法（一九七七）⑲特殊教育振興法（一九七七）⑳更生保護法（一九六二修訂）㉑有關保健社會部所管的非營利法人的設立及監督的規則（一九七二）。

(二) 社會福利服務的種類：

以上法律所規定的社會福利服務種類分爲：

①醫療有關服務（例：醫療保護、療養治療、保健的利用，孕婦的生產設施、健康檢查等）。

②現金支給服務——生活保護、自立更生對策（貧民移居支援、創業資金支援等）、扶養補助等。

③現物支給服務——身心殘障者輔助器材的提供、給食、食品、醫療、療具、日常用品、教育用品等。

④教育、訓練服務——職業訓練、復健訓練、子女教育、老人一般講座等。

⑤設施的設置及居宅服務——兒童相談所、嬰、幼兒設施、職業輔導設施、助產設施、養老設施、老人亭、身心殘障者復健設施、其他收容保護設施等。

⑥個別對人服務——相談、指導、訓練、敬老優待證的發給等。

表一 社會福祉部門會計預算展望

(單位：億圓)

區 分 \ 年 別	1981	1983	1986	1987	1988	1991	年平均增加率	
							81—86	87—91
1. 社會保險 (國庫)	6,798 (2,151)	11,298 (3,163)	15,468 (4,469)	19,077 (5,179)	29,560 (6,772)	47,363 (9,524)	17.9 (15.7)	25.1 (16.3)
2. 公共扶助 (國庫)	2,122 (1,694)	2,573 (2,173)	3,440 (2,886)	4,281 (3,594)	4,935 (4,146)	6,608 (5,494)	10.1 (11.2)	13.9 (13.7)
3. 社會福祉服務 (國庫)	176 (64)	341 (135)	625 (336)	775 (416)	834 (425)	1,321 (738)	28.8 (39.3)	16.1 (17.0)
合 計 (A) (國庫) (A')	9,096 (3,909)	14,207 (5,469)	19,533 (7,691)	24,133 (9,189)	35,329 (11,370)	55,292 (15,756)	16.5 (14.5)	23.1 (15.4)
一般會計 (B)	79,078	101,808	138,005	155,596	174,596	237,141	11.8	11.4
A'/B (%)	4.9	5.4	5.6	6.5	6.5	6.6	—	—

資料：第四回全國社會福祉大會報告書。

韓國社會福祉協議會，p. 102.

(三) 政府的預算：

韓國政府對於社會福祉部門的預算可分為社會保險、公共扶助及社會福祉服務等三大項目。由國庫所支援的費用也逐年增加中。預計一九九一年由國庫支援的費用約占政府一般會計歲出預算的六·六%。(參閱表一)

二、民間參與現況

所謂民間參與是指組織民間團體、民間設施或民間機構並可證明這些對象的有用性而言。目前韓國民間參與的概況，可從以下兩方面來敘述：

(一) 動員民間福利資源：

一般而言，動員民間資源可從物力、人力、財力等三方面來考量。目前韓國民間福利事業財源主要是靠籌募各種福利事業基金。其次是藉著宗教團體的參與，來動員人力、物力資源。

1. 社會福利事業基金

民間財政的參與是藉着各種募金來達成的，依據韓國法令或行政體制所推動的募金有①共同募金會(一次也未實施)、②紅十字會募金、③災害對策協議會募金、④結核基金募金、⑤百萬民健行運動基金、⑥鄰保福利事業捐款等。其中鄰保福利事業捐款是由不幸鄰里捐助金、不幸兒童締結後援金、新鄉村婦女會鄰里捐助金、殘障者捐款等所組成的。這些捐款自一九八一年制訂社會福利事業基金法後，開始實施。除此之外，有各種締結事業、社會團體、教會、義賣會、慈善音樂會、特定個人捐款等(參閱表二)。

政府雖以各種方式來動員民間財源，但至今為止，仍很難把握民間財源到底有多少，因為只憑募金的額數很難看出民間參與的程度。因此，近來韓國學界建議以全國民，或以特殊階層人士為對象的募金方法，以及利用特殊區域(設施)(例：觀光旅館、競馬場、高爾夫球場……等)、特殊商品(例：香煙……等)等方式的募金方式，來推動民間參與社會福利事業。

表二 社會福利事業基金的募金實績

(單位：百萬圓)

年 度 別	區 分	形 成 額				執 行 額	餘 額 (轉帳)
		計	募 金	利 息	轉 帳 額		
1976	鄰里捐助金	2,430	2,430			2,318	112
1977	鄰里捐助金	2,564	2,350	102	112	1,414	1,150
1978	鄰里捐助金	2,738	1,264	324	1,150	2,137	601
1979	鄰里捐助金	2,006	1,178	227	601	1,832	174
1980	鄰里捐助金	2,824	2,006	644	174	2,299	525
1981	愛心拉手	2,148	1,466	157	525	1,904	244
	殘障者捐款	1,690	1,627	63		72	1,618
	中秋節捐款	7,129	7,011	118		334	6,795
1981	年 計	10,967	10,104	338	525	2,310	8,657
1982	社會福利事業基金	11,876	1,885	1,334	8,657	1,941	9,935
1983		15,139	4,990	714	9,935	3,935	11,588
1984		17,451	5,127	736	11,588	4,667	12,784
1985		17,354	3,799	771	12,784	5,053	12,301
1986		17,176	4,015	860	12,301	4,599	12,676

資料：保健社會部，「保健社會」，1986，p. 283

2. 宗教團體的參與活動

就動員社會福利資源方面而言，在韓國為時最久也最活躍的社會團體可說是宗教團體，這些宗教團體在韓戰期間對社會福利貢獻頗多，而在八〇年代尋找離散家族運動中亦居重要的角色，而目前由宗教團體所設立營運的福利設施機關對國家的貢獻更是功不可沒。

韓國宗教團體在一九六〇年代時期也與一般社會一樣均面臨貧困的狀態，直至七〇年代隨著國家經濟的成長，才有了經濟能力。在這些眾多宗教團體中無論是質或量的成長顯現較為突出的宗教團體要算基督教會。以下就教會對一般福利所作的貢獻與可利用的福利資源分述之：

①財政資源：根據韓國YMCA全擇富長老的論文「韓國教會財政的歷史考察與有效管理與營運」資料中指出：韓國教會奉獻金的種類，高達三十八種之多。而一九八三年改新教的財政年收入約為四千三百九十九億韓圓。另外，根據韓國基督教社會問題研究所在一九八〇年底所作的研究報告統計資料中，教會前一年（一九七九）的奉獻金約為一兆三四二億韓圓（推算總額）。由此看來，教會的財政資源可說是不可缺少的民間福利資源。

②人力資源：根據韓國文化公報部一九八二年所作的調查，有宗教信仰者約占總人口的七七·七%，而基督教徒約占三〇·四%，且每平均有逐漸增加的趨勢。而這些信徒中從事社會福利服務業者甚多。此外，目前韓國已有多所教會學校及七所神學院設立社會福利系或社會工作學系，這些具有專業知識的學生，畢業後大多加入社會福利工作行列。因此，更肯定了動員教會人力資源的可行性。

③制度與組織資源：韓國教會的組織龐大且細密化，根據文化公報部的統計資料，目前全國教會已超過一萬八千個。就以漢城市而言，已高達五千六百餘個，也就是說漢城市每一洞（里）平均有三個以上的教會，其組織龐大可想而知。同時，可透過教會內的長老、支會、總會等階層組織，有效地展開各種福利事業。

④設施資源：目前韓國有關老人福利、兒童福利、婦女福利、青少年福利

等設施仍嫌不足，因此，政府鼓勵動員社區內的教會舉辦各種社會福利服務，並誘導有關當局利用現有的設施資源作為開放殘障者福利、社區福利等中心。由以上觀之，宗教團體擁有豐富的福利資源，而且宗教團體與社區間均維持緊密的關係，因此，如何靈活地運用宗教團體的各種福利資源，是目前韓國社會學界所關心的問題。

(一)調整機構角色（以韓國社會福祉協議會為中心）

在社會福利領域上，民間與政府維持密切的關係，是透過社會福祉協議會、福祉委員、自願服務團體、社會福祉設施、專家團體等角色來完成，其中以韓國社會福祉協議最具代表性。

六、二五動亂後，韓國社會福祉協議會是以救護活動為主，當時是以籌募民間社會工作機關為主的韓國社會工作聯合會起步的。一九五四年社團法人獲准後，於一九六一年改為韓國社會福利工作聯合會，一九七〇年改為韓國社會福利協議會（屬於社會福利法人），一九八三年依據社會福利工作法而被認定為法定財團。

協議會的宗旨是在完成有關社會福利調查研究與社會福利工作、有組織地展開協議、調整社會福利工作等活動，促進國民對社會福利的參與，並期望韓國社會福利的增進與發展。為了以上目的，協議會所實施的工作項目包括①對於從事社會福利設施者的工資、社會福利實態的調查，②支援服務者教育等之教育訓練，③有關社會福利刊物等出版，④擔任社會福利財團弘報對象的弘報教育，⑤海外研修的國際交流，⑥提昇社會福利專攻學生的資質教育，⑦頒發社會福利士資格證，⑧專業委員會的營運，⑨地方協議會的培育等，而從事這些業務的工作人員分為總務部、福利部、國際部等三部門。協議會約有五億圓預算來執行這些工作項目。其中包括政府補助一億圓在內（接受政府五分之一之財政補助），其中會館管理、人事費等必要經費除外，有關社會福利的工作費約為二億圓。

協議會的會員構成是依據社會福利法人及民法，而以社會福利工作為目的的五六〇個非營利法人機關（例：韓國社會事業設施聯合會、大韓老人會等）

為正會員；以社會福利事業有關的二十八個非營利法人及財團機關（例：大韓紅十字會、更生保護會、大韓YMCA聯盟等）為副會員，另外以社會福利有關的學者、實際工作經驗者、社會福利發展貢獻顯著者共二九四名（例：學者、政府官員等）為特別會員。

除此之外，地方社會福利協議會，除漢城、釜山、大邱、仁川的市社會福利協議會及濟州島之外，與其他八個道社會福利協議會均具有密切關係。由此可知，韓國社會福利協議會是以大規模的組織方式來實施多項福利工作，也是政府動員民間福利資源的居中角色。

(二)新工作的開發：

過去韓國政府所推動的低所得層、老人、殘障者等居宅救護及各種福利服務，仍有許多民間機構參與，而以民間福利機構為主的各種締結與鄰保工作，政府也極力支援。而這些官方或民間領導的社會福利機構，漸漸發展成為多樣化的服務機構，而自動參與者也有增多的趨勢。

然而，這些存在已久的設施或機關的設置與營運已無法滿足日益複雜、多樣化的福利需求。有鑑於此，韓國政府近年來積極誘導民間福利機構的參與，以補充不足的服務部門。尤其是目前極需的特殊地區服務或特殊對象服務。（例如：海外勞工、矯正工作、十餘歲青少年問題等專業服務機構加入服務行列。

此外，政府也極力獎勵民間參與消護者保護、生活改善、福利權伸張等服務工作。

三、動員民間資源與稅制問題

一般而言，動員社會福利資源也應包括非物質層面。過去我們均從福利觀點或制度上來著想。其中最先考慮的民間福利資源是社會福利共同募金（Community Chest），然而這種福利基金的募捐在韓國已成半休止的狀態，而這些基金活動也大多數是在官方領導下所完成的，並非是個人自動捐獻，理所

當然地，也就無法發揮它的功能。雖然一九七七年韓國社會福利協議會做過調查，發現民眾捐獻的意願仍高，而政府也極力推動各種捐獻方式，且近年來民間資源的基金也有增多的趨勢，但是這種社會福利共同基金活動仍未達理想。因此，政府首先導入社會福利優惠稅制的方式來獎勵民間福利機構。

韓國獎勵民間福利機構在稅制上享受優惠的作法為：

①對於社會福利法人從事收益事業所生成的利益如使用在社會福利事業的情形時，對於所使用的金額，享有免稅優惠（租稅減免規則，第十三條第五項）。

②社會福利法人對於出讓所擁有的土地中而直接使用時所生成的所得，可免除讓與所得稅（法人稅法，第五九條第三項第十五款）。

③對於社會福利法人所捐獻的財產可享有免除繼承稅的優惠（繼承稅法第八條之二）。

④對於社會福利法人，有關其工作所制定的證書、通帳或帳簿等印花稅，享有免稅優惠（印花稅法第五條第五項）。

⑤養老院、輔育院、母子院等以社會福利為目的的工作在取得稅、登記稅（漢城、釜山、大邱市除外）、財產稅、農地稅、執照稅、都市計劃稅、工作場所稅、公共設施稅等地方稅方面享有免稅優惠。但限於直接使用的情形（地方稅法，第一〇七條、一二七條、一六三條、一八四條、二〇九條、二八三條、二四二條、二四五條）。

⑥對於前面所提內容的捐款，享有部分免稅優惠（法人稅法第一八條，所得稅法第四九條）。

但是，對於目前所實施的稅制問題，在韓國社會福利界已開始有了議論。例如：地方稅法第一〇七條，對於以祭祀、宗教、慈善、學術及其他公益事業為目的的非營利事業，為其事業而取得直接使用的情形，可免課徵取得稅。然而，社會福利法人所營運的社會福利館、兒童福利會館、福利設施等社會福利事業，因財源不足而部分貸款而所生成的收益金如使用在原有事業時，無法免除取得稅優惠等。此外，地方稅法第一七四條，對於大統領所訂（同法施行第一三〇條之四）的非營利法人，免課徵住民稅，但對於社會福利法人或同法

人所營運的各種福利設施的情形，卻無法享有免除住民稅優惠。但是，對於履行宗教意識的教會、聖堂、寺廟、佛堂、鄉校等、及村里金庫、信用合作社等享有免稅優惠（地方稅法施行令第一三〇條之四）……等等皆顯出不合理的現象。因此，為了確保社會福利財源，專家學者們一致建議重新擬定「福祉法」，以解決目前稅制上不合理之規定。

結 論

目前韓國社會福利設施有許多是由民間設置經營的，這些無政府補助金而自立更生的民間福利機構也大多未依據政府所設定的標準作各種設施投資，同時也儘量節約人事費與一般費用。政府有鑑於此，儘量以稅制上的優惠獎勵民間福利機構的設立，並誘導企業界能擴大員工與其家族的福利設施，以及研究有扶養老人的家庭享有綜合所得稅增加扣除額的可行性。此外，政府並以提供設施用地由民間投資經營福利機構等方案，作為摸索推動民間福利資源的方式。

（本文作者為留韓社會福利碩士）

參考文獻：

- 一、檀五球，「民間資源動員與稅制問題」，第一回全國社會福祉大會報告書，韓國社會福祉協議會，頁一三一—一四二。
- 二、朴宗三，「民間資源動員與宗教社會福祉的課題」，第一回全國社會福祉大會報告書，韓國社會福祉協議會，頁一六二—一六八。
- 三、朴宗三，「福祉資源的開發與宗教團體」，第二回全國社會福祉大會報告書，頁一七三—一八〇。
- 四、魚允培，「社會福祉資源與政府的役割」，第三回全國社會福祉大會報告書，頁一七九—一八八。
- 五、金聖三，「社會福祉資源與民間的角色」，同前，頁一九四—二〇五。
- 六、南世鎮，「社會福祉事業與民間參與」，韓國的社會福祉現在和未來，峨山社會福祉事業財團，頁八三八—八四九。