

韓國社會工作者

的特別與課題

蔡美華譯

一、前言

我（韓）國對於社會工作者概念的認定，在學術界及實務界有極大的差異。依前者看法應以學歷為主來認定專業社會工作者，依後者看法應以法律、行政的概念作為認定的標準，意指社會福利士而言。若依前者的認定標準，則我國目前社會工作者尚未滿千名，若依後者的認定標準，則已超過萬名。

儘管社會工作者每年均有逐增的趨勢，然至今為止，似乎仍無法提昇其專業性，因而本研究即針對我國社會工作者具有何種特質？從法制及統計方面來探討社會工作者現實的課題。

二、社會工作者的重要性

一般而言，現代社會工作係指具有專業知識、技術及倫理道德並支領薪資者而言。具有此種素質的專業社會工作者與過去的慈善家或博愛家大不相同。一九五〇及一九六〇年代的慈善家及博愛家於韓國所推動的社會工作係以設施收容工作為主。然一九五〇年代中期以後，大學所實施的社會工作專業教育，乃為了因應社會需求，其解決型態也由緊急救助轉換為專替離家出走、貧困、青少年非法行為，身心殘障者等解決問題為主。自此政府深覺專業社會工作者的重要性。

所以一九七〇年制定、公布實施的「社會福利工作法」中第五條及施行令第九條、第十條規定社會福利工作從事者的資格，並於第六條規定持有資格證的數額。根據此法令的規定，社會福利從事者的資格須為四年制大學或研究所社會工作學系的畢業生，或非社會工作學系畢業的學、碩士與高等中用畢業生，需接受保健社會部所認定之社會工作從事者訓練，受訓為期一個月或六個月以上。並規定社會福利法人所營運的社會福利設施負責人，需持有社會福利工作從事者資格證始可經營。此外也規定社會福利法人之從事者（單純勞務者除外）須有五分之二以上的工作人員持有資格證。

由此看來，我國社會工作者的資格與員額的進用雖已有了制度，然「社會福利工作法」規定之社會福利工作者或社會工作概念仍，侷限於生活保護法、兒童福利法、老人福利法、殘障者福利法、墮落行為防止法等五種福利法及十一項福利工作。即社會福利協談、災害救助、流浪者勸導、職業輔導、鄰里福利、免費住宿、痲瘋病患者痊癒後重返社會輔導、社區福利、母子福利、醫療補助、社會福利館營運等各種福利工作及福利設施的營運與支援。

這五種福利法及十一項工作，均以設施收容工作為主，其收容對象也以孤兒、棄嬰、鰥寡者、失依者、貧民、災民等需要收容者。

從事這種社會福利工作的社會工作人員，在歐美各國早已對社會工作者概念(MSW)有了認定，但我國學術界所考量的社會工作者概念卻祇局限於社會工作學士(BSW)，這兩種觀點似乎有極大的差異。因此，有關社會工作者的教育內容及資格的認定也迥然不同。尤其是未受過正過社會工作教育而祇須接受一個月或六個月短期教育之大學或高中畢業生是，否能成為專業社會工作者仍有許多爭議。事實上我國社會工作(福利)學系的畢業生，從事設施收容工作者並不多，大多數仍從事非設施收容工作。(例：社會福祉館、收養機構、締結機構、復健工作、醫療機構、醫院等)大學社會工作系畢業生不願從事設施收容工作的主要因素乃，是報酬等社經地位偏低之故，此點因素也是設施收容工作無法達到專業化之主要障礙。

以上所述，我國對於社會工作者概念與前面所提之社會福利從事者概念有相同的認定，但此概念之認定於醫學界仍有甚多的批評。因此，一九八三年修正「社會福利工作法」時，改稱「社會福利從事者」為「社會福利士」，並將等區分為一、二、三級，以加強其專業性及數額。

依據修訂之「社會福利工作法施行令」第十一條及附表上之社會福利士資格標準來看，一級社會福利士的資格為大學或研究所社會福利學系、社會工作學系畢業之學、碩士。二級社會福利士需是經由教育部認定具有大學同等以上學歷之神學院社會福利學系畢業生；或大學非本科系畢業生但受過十二週以上

有關社會福利工作教育訓練課程者。三級社會福利士為高級中學畢業生或有七年以上相關實務經驗者，並接受二十四週有關社會福利工作教育訓練課程者。同時，新法規定社會福利法人(設施)須超過法人從事者三分之一以上；且須進用五分之一以上持有一級或二級的社會福利士(同法第十三條)。

從這一點來看，與過去社會福利從事資格相比較，其資格與任用員額似已加強，然至目前為止，專業社會工作者的素質仍未盡理想。例如：我國日後對於兒童福利指導員、身心殘障者福利輔導員、老人福利協談員、醫療社會工作人員、流浪者生活輔導員、感化工作輔導員之資格，儘可能進用三級以上之社會福利士，使得邁向制度化，並期望這類專業性的服務能於未來進用一級社會福利士。

R. H. Hall 將職業的專業特質分為結構的特質與態度的特質兩種。前者係依其在專業化過程中，隨階段的發展而有所不同，這些階段係指(一)專職(Full-time Job)的創立。(二)訓練學校(training school)的設立。(三)專業協會(Profession Association)的成立。(四)倫理守則的建立。後者係指(一)以專業協會作為依據並加以靈活運轉。(二)對公共事務應具有服務的精神。(三)有自制的信念。(四)對自己職業領域應具有使命感。(五)專業人員可以決定不對外干涉之主權。(註一)具有此種專業之結構與態度性質者，始可獲得專業人員之認定。

若依Hall的看法，一九七〇年以前，我國社會工作者秉持這種結構性及態度性質專業特質者為數不少。為何當時之社會工作者能秉持這種精神？其理由在前面已稍加敘述過了，其主要理由如下：

一、我國社會福利工作歷史由來已久，自一九四五年起開始推展之社會福利設施以兒童福利設施(例：孤兒院)為主，這些政府、民間及外援之社會福利工作機構專門救濟那些因戰爭、水災等因素而需要收容者(一九七〇年約有八三九個社會福利設施)。另一方面，一九七〇年制定「社會福利工作法」後，以使得從事社會福利工作者，在員額進用上也較有了制度化。

二、韓國於一九五〇年代，開始採用美式的社會工作教育課程（當時有十四所學校設立本科系），一九六〇年有五所大學設立社會工作學系，一九七〇年又有五所大學增設（包括二所神學院）。目前韓國社會工作大學協議會的會員學校共有二十六所，並有六所學校即將加入。這三十二所學校每年約培育千名左右的專業社會工作者（一級或二級）。

三、我國於一九六七年組織「社會工作者協會」；此外，由於從事社會福利工作設施之負責人（社會福利法人代表），所組成的「韓國社會福祉協議會」（一九八七年底會員數有正會員四九五個團體、副會員二八個團體，特別會員六四名）；由社會福利教育學者所組成的「韓國社會工作（福祉）大學協議會」（二六個會員校）。一九八五年將「韓國社會工作者協會」改為「韓國社會福利士協會」，其會員人數達六五五名（一九八七年底）。

韓國社會福利士協會雖已舉辦過三次全國大會，卻仍無法爭取工作者權益，其社會工作者的倫理守則也備受爭議，以致至今仍無法制定。

三、社會工作者現況與特性

目前我國社會福利機構（指設施及團體）有六二一個，這些非政府機構所聘（僱）用的服務工作人員約為八四〇五名。若將政府機構所聘（僱）用的社會福利從事者也併入計算，恐怕超過此數目（註二）。這些社會福利從事者多數具有社會福利士（一、二、三級）資格。其中一級社會福利士約占全體的一五·九%；大學畢業者約占全體的二七·六%；社會福利（工作）學系畢業者約占全體的四·四%；若將相近科系畢業生併入計算則約占一三·七%；高中畢業者占四六·四%；其餘者祇有中學以下學歷。

若以學歷來看，我國社會學歷來看，我國社會工作者約有七成是準專業人員（Paraprofessionals），這種比率與一九七〇年比較，似乎減少許多。因此，專業社會工作者的人數與比率應可再增加。

（表一）社會福利機構從事者的學歷

	研究所	社會福利學系	相近系	大學	高中	中學	小學	N、A	合計
1986	2.9	4.4	9.2	14.0	46.4	11.5	11.1	0.5	100.0 (7,475)
1970		5.1	9.5	13.4	35.9	22.8	13.3		100.0 (6,531)

資料：一九七〇年，國立社會事業指導者訓練院
一九八六年，韓國社會福祉協議會

根據一九八〇年的調查資料，社會福利從事者中，從事社會福利設施工作者約占全體的九三·〇%；從事社會福利團體（非設施）者只占六·八%。而從事社會福利設施工作者又以從事育幼院工作者居多，約占三一·五%；其次依序為精神失常（九·七%）；肢體復健（九·〇%）；身心療養（八·五%）；育幼院（七·四%）；老人（五·六%）；聽覺、語言（三·七%）；流浪者（二·九%）；婦女（二·四%）；視覺殘障（二·一%）；社會福利館（一·七%）；母子保護（一·五%）等福利設施。從事社會福利團體的從事者占全體六·九%（共五十三名）。從以上資料來看，從事殘障福利設施、社會福祉館及社會福利團體的工作人員較過去增加不少。以致政府近年來對從事殘障者與社會福祉館等工作極為關心，並積極地給予支援。例如：我們可從殘障者所作的奧林匹克運動會準備（Paralympics）及第五、六次社會經濟發展計劃中看出。

根據一九八六年韓國社會福祉協議會所作的「社會福利設施、機關團體及從事者之實態調查」結果，得悉韓國社會福利從事者的主要特性為：

一、社會福利從事者的性別比率：男性占二八·二%；女性占七〇·六%。其中男性以已婚者（八〇·〇%）居多。反之，女性以未婚者（五九·八%）占多數，且大部分女性從事者之薪資有偏低的現象，這些人以居住在院舍或宿舍者較多。

(表二)

社會福利從事者的職類別資格

職 種	資格證	管 理 職	事 務 職	協 導 談 要 指 員	職 練 業 教 訓 師	醫 師	護 士 (助 產 士)	保 育 師	輔 助 員	營 養 師	生 指 導 活 員	生 輪 導 活 員	物 治 療 理 師	工 治 療 廠 師	協 價 談 要 評 員	語 治 療 言 師	聽 治 療 覺 師	兒 指 導 童 福 利 員	兒 協 談 童 員	技 指 導 衛 員	其 他	無 作 答	合 計			
																							人 數	比 率		
社 會 福 利 十 級		10.4	5.1	36.5	1.4	1.6		0.4	0.3		3.3		1.5		12.5			40.9	48.4	1.7	1.5	2.2	301	4.0		
社 會 福 利 十 級		35.1	9.7	8.8	1.8	3.1	1.7	4.6	2.0	2.0	7.3	0.7	1.5		25.0		15.		8.6	1.7	1.2	6.2	667	8.8		
社 會 福 利 十 級		13.9	7.3	7.1	2.5		0.9	6.4	3.3	2.5	7.6	1.1							6.5	3.4	1.6	1.5	448	6.0		
營 養 師		0.1	0.3	0.6				0.3	0.3	39.1		0.4									0.4			94	1.3	
護 士		0.8	0.8				78.7	0.9	4.7		0.7	0.4										0.9		352	4.7	
醫 師		0.4				93.8																		64	0.9	
藥 劑 師			0.1																		0.4				2	0.0
調 理 師		1.0	0.7		0.4		0.6	0.7	0.5	8.6	0.3	0.4	1.5								0.4			59	0.8	
物 理 治 療 師		0.1			0.4			0.0	0.1				92.4	27.3		30.0	7.					0.6		74	1.0	
幼 稚 園 教 師		0.8	1.0	1.8	1.8			3.7	0.3		2.0	0.7					7,		1.1		1.6			129	1.7	
國 小 教 師		1.3	0.6	7.1	11.3			0.4	0.4		1.7	1.1						9.1		1.7		0.3		87	1.2	
中 學 教 師		2.4	5.8	2.9	4.2		0.3	1.8	0.8	1.0	5.9				12.5	30.0		13.6	7.5	1.7	4.4	0.6		183	2.4	
特 殊 教 師		0.3	0.3	0.6	5.6			0.1	0.1		0.7				12.5	40.0	23.				1.2	0.6		40	0.5	
其 他		7.0	12.7	7.1	28.5		10.6	4.1	11.1	1.5	13.2	11.6		9.1				9.1	5.4	32.2	25.6	14.9		691	9.2	
無		26.6	55.7	27.6	42.3		6.9	76.5	76.3	45.2	57.4	83.9	3.0	63.6	37.5		46.	27.3	22.6	57.6	64.3	72.1		4,294	57.4	
合 計		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0			100.0	
(人數)		(1,043)	(724)	(170)	(284)	(64)	(348)	(2,411)	(792)	(197)	(303)	(285)	(66)	(11)	(8)	(10)	(13)	(22)	(93)	(59)	(249)	(323)			(7,475)	

二、社會福利從事者的年齡：以二十餘歲者占多數（四五·七%），其次依序為三十餘歲者（一九·五%）、四十餘歲者（一六·四%）、五十餘歲者（一、三%）、六十餘歲者（五·二%）。其中年齡愈低者其離職率愈高（從事一年以內者，其離職率高居三一·四%；二年以內其離職率為一二·九%）。

三、社會福利從事者的宗教信仰：以改新教（基督教一支）居多，約占六三·九%其次依序為天主教（二二·九%）、佛教（五·九%）、其他宗教（二·三%）。同時，社會福利設施的創辦人也都是基督教徒。

四、社會福利從事者的進用：以人情因素及介紹者居多，約占四七·八%；其次依序為自我推薦（二六·九%）、學校或機關推薦（七·八%）、公開考試錄用（四·七%）、其他方式（一一·〇%），由此看來，社會工作者的進用管道仍顯得甚為閉塞，以致社會福利設施顯得不發達，仍擺脫不了人情因素。

五、社會福利從事者的職業動機：以具有社會服務精神及關心社會福利發展者居多，約占四一·一%，其次依序為受父母、親戚遊說者（二二·三%）、其他因素（六·六%）、社會福利專業知識的運用（四·三%）。由此得知，以宗教人道主義動機勝於專業知識運用動機。

六、社會福利從事者對職業的滿意程度：有五五·二%的工作人員滿意從事此行業、普通者占三六·三%、不滿意者占七·四%。由此看來，這些從事社會福利服務的工作人員，儘管他們的薪資偏低（薪資十萬韓幣、二十萬韓幣者約占六四·二%，然而對於從事此一行業，仍甚感滿意）。

七、社會福利從事者中持有資格證或執照者約占總數之四三·六%，持有社會福利士資格證者約佔總數之一八·八%，此外，持有教師證者（五·八%）、護理人員證者（四·七%）、營養師證者（一·三%）、物理治療師證者（一·〇%）、醫師執照者（〇·九%）調理師證者（〇·八%）。

儘管社會福利工作法中規定，所有從事社會福利服務工作者需有三分之一以上的人員，應持有社會福利士資格證。然至目前為止，也祇達理想中的半數（參照表二）。因此，我們祇能說這些從事社會福利設施工作者，有一半以上

是準專業人員。這些工作人員中有三〇·六〇以上者，按其類別與設施實施一次以上之有關福利工作教育課程、訓練機會，以達專業化。

四、社會工作者的展望與課題

我國過去二十五餘年間歷經五次五年經濟發展計劃，使得經濟快速成長（一九八七年底，每人平均國民所得二、八一三美元）。反之，也由於社會之不平甚為嚴重，以致福利需求大為擴增。因此，一九五〇年代初期推動的要保護者救助工作，於一九七〇年以後逐漸減少，致使原以推展的收容設施保護工作轉為家庭補助與社會保障工作。特別是，一九八〇年代政府提出「建設福利社會」作為國家施政的目標。於一九八八年起實施國民福利三大政策：（一）國民年金給付。（二）地域性醫療保險。（三）最低薪資制。這些福利政策在其他先進國家早已實施，然對韓國而言，可謂社會福利政策的新方針。尤其是，一九八七年十二月總統大選時，總統候選人均提出多項福利政策。儘管至今為止，仍有不少人秉持經濟成長論觀點，然主張分配及福利問題論者，也愈來愈多了。

以往韓國主要社會福利服務是以社會福利五法為主，特別是生活保護及兒童福利法。一九五〇及一九六〇年代也是以仰賴外援機構來展開救助工作。一九六〇年代我國制定社會福利工作法後，依其國家財政狀況，逐步達成社會福利服務。雖有民間推動的收養工作、醫療社會工作，但大多數社會福利工作仍由政府推動。即使是社會福利法人所營運的設施保養工作，也幾乎仰賴政府補助。

這種由政府主導的社會福利服務工作，效果不彰，也無法達到專業化，以致呈現諸多問題。尤其是，生活保護對象者（貧困者）的選擇與服務，均顯現出非專業化且有浪費的現象。諸如此類問題於流浪者收容工作中出現過。因而，學術界與政府要求及早確立社會福利傳送系統。例如：福利事務所的設置、專業社會工作人員的分配。

政府於去年社會福利專職要員考試（七職等聘用公務員中），指示各市、道錄用九十六名基層公務員。並指示全國三十六個流浪者收容中心錄用三十六名協談要員與一七四名生活指導員。諸此錄用專業人員等情形，正逐年增加。而來這些機關應試的人員也皆具有社會福利士（一、二、三級）資格。

此種從事政府機構的社會工作者與從事福利設施的社會工作者，正急遽增加。政府對於從事福利設施之院長、總務、保姆等人事費用與收容費用也幾乎全額補助。目前這種政府社會工作者之職別約可分為（一）兒童福利指導員。（二）婦女協談員。（三）家庭協談員等。這些政府社會工作人員比一般行政公務員在地位上、待遇上均較差。由此可知，社會福利專業要員（政府社會工作人員）與一般行政公務員應具有同等地位，且為促使行政專業化，依公務人員任用法，有必要考慮增加社會福利行政職系。在已設置的五職等公務員（事務員），行政考試也應考量增設社會職系（福利職系）。

以上所述，有關社會工作者之錄用，不僅政府機關，甚至民間機構（包括綜合醫院、事業團體、感化院、社會教育館等）也應採用這種體制，以達任用制度化。諸如問題可謂我國目前寄予厚望社會工作者最重要的課題。

第一個課題：我國推展社會福利應擺脫設施收容工作，以使得現存之社會福利設施更具開放性、專業化。因而，日後應加強以社區需求及資源為基礎之設施收容工作或社會福利服務。意即擺脫設施化、人情關係化。以使得邁向專業化。

第二個課題：應改善社會福利從事者的勞動條件。過去社會工作者皆有薪資偏低、年齡低、離職率高、勞動時間長（一班或二班制）等不合理現象，均為迫切急需改進之處，不僅希望能改善諸些情況，也期能實施社會保險制度，以期退休後生活有所保障（目前這些社會工作人員僅適用醫療保險，尚不適用退休金給付保險）。

第三個課題：在民主化、地方自治制下，動員社區居民資源推動自主型的社區福利工作，這比民間推動的社會福利工作更具有意義。為了推動此項福利發展，專業社會工作者，首先應積極推動市民組織運動及自動服務運動。

第四個課題：我國社會工作者應積極地、主動地發掘需要收容者、需要託

付者或社區居民的需求，以便真正為其解決問題。一般而言，社會福利（工作）係指依其居民需求所作的服務而言。儘管我國生活保護法中有規定申請原則，但往往他們不願來找社會福利機構或社會工作者。因此，社會工作者應主動地發掘他們的困難，以解決其需求。

第五個課題：我國社會工作者協會不僅應提昇其應有的地位，也應為求社會福利發展，而能爭取在社會福利工作中，規定各種專職要員的進用（福利委員、生活保護、兒童委員、老人福利協談員、身心殘障者福利指導員等）及組織更多的自願服務人員，以帶動一系列的社會活動（Social actions）。

五、結語

我國社會工作者目前仍以準專業人員居多，這些人員可謂我國發展設施收容工作的產物。然近年來也一再強調擺脫設施化的重要性，而以發展具有社區水準之社會福利館工作及殘障者福利工作為重點，進而加強確立社會福利傳遞系統與專業人員進用之必要，以期更多的專業社會工作者（民間）及政府社會工作者加入。

要想達成此種理想目標，首先應致力提昇社會工作者之專業素質，進而發揮社會工作者之專職特性，以圖振奮社會工作者協會。

〔原文作者為韓國中央大學金泳謀教授；譯者畢業於韓國中央大學社會福利研究所〕

註一：R. H. Hall, Occupations and the Social Structure Prentice Hall, Inc. N. J., 1969, p. 78.

註二：根據一九七〇年的調查，從事社會福利設施人數為五八七名，從事社會福利機構人數六五四名，從事政府機關人數為二九四九名。

註三：一九八六年登記的社會福利士為三三二九名（男性為一、二〇九名），其中一級社會福利士九〇二名，二級社會福利士八五四名，三級社會福利士一、五七三名。