

當前韓國社會企業的重要議題與相關政策 (註 1)

金載久、趙顯株
林怡君 (譯)



壹、前言

21 世紀之初，全世界對於「社會企業」(Social Enterprise) 的興趣倍增。然而此概念早在 1970 年代便已在歐美國家出現。雖然自 2000 年代中期以來，許多亞洲國家對於歐美發展社會企業的經驗抱持著濃厚興趣 (Bidet & Eum, 2011)，不過東西方社會企業的發展卻截然不同。當然，一如其他社會現象，社會企業受到歷史、文化、社會因素所影響，並不具有普同性。誠如 Defourny 與 Kuan (2011) 所言，首先至關重要的潛在問題在於，東亞國家大多是參照北美及西歐國家的文獻，戴著著色的眼鏡來看待社會企業，是故實有必要採取稍稍不同的途徑來探究之。換言之，在自身既有的社會及政策脈絡之下，分析東亞的社會企業必須考量此區域的歷史、傳統、以及當今社會經濟的生活狀況。惟觀之目前的相關研究，僅有少數顧及環境脈絡的考量。

具體而言，歐美的社會企業是起源於公民社會中的社會運動，在南韓則是另一種樣貌。南韓在 20 世紀末所引進的社會企業概念其實近似於西方，不過當 2007 年政府立法通

過「社會企業振興法」(Social Enterprise Promotion Act) 時，政府的角色顯然插手進來。因此，韓國的社會企業的發展現像是一種「由下而上的運動與由上而下的文化」交織演變而來。此外，縱使韓國促進社會企業的政策貌似英國的法令以及義大利的「社會合作社法」(Social Cooperative Law)，但仍以其社會企業的認證制度而有別於英義兩國。

另一方面，今年初，當南韓新領導人做出透過社會企業與合作社來活化經濟的政治承諾，並由政府發布第二次的五年促進計畫，社會企業便邁進了另一個新局面。在此過渡時刻，本文考量政治及社會等因素以檢視韓國的社會企業，希望能有助於找出不同於其他亞洲及西方國家的特色。甚者，對於當前政策的研究或能有助於決策者設計出較佳且長遠的社會企業相關的政策與方案。

貳、研究

一、社會企業之定義

在過往的十年間，社會企業研究逐漸成爲一種全球的現象，然而尚無任何學術研究

可以遽下結論，指出標準的社會企業定義為何。因此，缺乏廣泛可被接受與理解的社會企業概念，持續阻礙著不同國家之間對此一現象的明確溝通。Thompson 與 Doherty (2006) 將「社會企業」單純地界定為「一種以企業手段解決社會問題的組織」。然而，「以企業手段解決社會問題」一詞過於含糊，解釋的範圍可能大而無當，因而那些任何支持社會慈善活動的企業公司，皆可能被含括進入此範疇內。「EMES 歐洲研究網絡」(The EMES European Research Network) 致力於提出一套界定社會企業的判準，其中的四項準則被歸類為「經濟及企業面向」(economic and entrepreneurial dimension)，而另外五項準則則屬於「社會面向」(social dimension)，如表 1 所示。

表 1 EMES 的社會企業判準

經濟及企業面向	社會面向
1. 一種持續生產財貨及/或提供服務的活動	1. 由一群公民所創始的行動
2. 高度的組織自主性 (相對於依賴)	2. 決策權並非取決於資本持有的多寡
3. 需承受相當程度的經濟風險	3. 受該行動影響所及的人士皆可參與其中，此乃強調公民參與的特質。
4. 需聘有最低數量的支薪工作者	4. 有限度的利潤分配
	5. 造福、有益於社區乃其最顯著的目標

資料來源：轉引自 Borzaga & Defourny (2001)

不過，就 Defourny and Nyssens (2010) 而言，前述判準並未試圖要涵蓋所有足以代表一個組織夠成為社會企業的條件。因為除了上述兩個面向之外，許多研究者採用自己界定的社會企業概念進行研究。顯然，即便是未來，似乎也不太可能達致各國一致適用的定義。然而，縱使沒有廣被接受的定義，但所有的定義均顯示，社會企業的獨特性在於其結合了社會目的與企業精神。

由於社會企業之定義廣泛，在其他國家中，所有採用「市場途徑」(market-based approaches) 來解決社會議題的組織皆被歸為「社會企業」。相較之下，韓國政府於 2007 年通過「社會企業振興法」(Social Enterprise Promotion Act)，該法明確地界定社會企業為一種企業，其從事生產及銷售商品與服務的事業活動時，所追求的社會目的在於提供服務或就業機會予社會上的弱勢團體，以改善他們及地方社區居民的生活品質；同時，這種企業組織強調將利潤盈餘挹注於生產事業活動或地方社區，並以實踐社會目的為優先，而非為股東或企業主追求利潤的最大化 (參見「社會企業振興法」第二章，2007)。

在此法令實施之前，我們認為那些所謂「自助或自給自足型的組織」(self-help/sufficiency organizations) 可說是已經具備社會企業的形式，因為他們的絕大多數員工是聘自於社會弱勢族群。持此看法者經常批評「社會企業振興法」，因為該法僅承認已獲得認證的組織才是社會企業。反之，對此觀點提出反駁的人士卻認為，自助或自給自足型的組織並未像社會企業那樣採用商業運作的邏輯。

如上所述，對於社會企業的定義始終爭議不斷，且不論法律定義或辭彙，韓國目前根據社會企業的功能及角色，正逐漸擴充其範圍。據此，廣義來看，韓國的社會企業一如西方國家，包括了多數非政府/非營利組織（Non-Government/Non-profit Organizations）、自助或自給自足型組織，以及合作社。

二、韓國社會企業之發展

根據 OECD（2007）統計，就社會支出佔 GDP 的百分比來看，韓國在 OECD 國家中排名落後，顯示韓國政府即便在經濟快速成長多年之後，仍然持續側重經濟成長政策而較少關注弱勢者的問題。2007 年，韓國社會支出佔 GDP 的 7.6%，只比敬陪末座的墨西哥多出 0.4%。若以社會支出佔政府一般總支出的百分比來呈現，情況更糟。韓國是 OECD 國家中唯一社會福利支出少於 30% 的國家（僅分配 26.4% 在社會福利）；反觀美國，政府預算之 44.3% 分配予社會福利支出。社會福利支出所佔比例較少，顯示出韓國勞動市場特有的性質，此將使弱勢人口（例如女性、中高齡、移民等）置身於社會排除的高風險中，而此風險在 1997 年經濟危機之際已明顯可見。諷刺的是，社會企業似乎也出現於相同的時間點。

自 1997 年金融風暴後，失業率急速增加、貧富差距惡化，韓國政府嘗試推出許多政策處理社會邊緣人口群的失業及社會排除等問題。尤且，這個極為以「家庭為中心」的國家，在人口老化、低生育率、傳統家庭結構解組的趨勢下，其人民紛紛要求必須增加社會服務。巧合的是，自 1997 年起執政十年的自由派政黨，在這段期間內推動了許多

社會政策。據此，「國民基本生活保障法」（National Basic Livelihood System Act）在 2000 年開始實施。Bidet 與 Eum（2011）便指出，「自給自足型企業」（self-sufficiency enterprises）—即社會企業的先驅，應被視為國民基本生活保障法中的「工作整合方案」（work integration program）之首要成果。因此，雖然社會企業係基於公民社會的力量，以自給自足型企業之姿崛起，但在政府的極力推動下，其發展成為一個新的政策工具，藉此解決失業、貧窮、社會排除等社會問題。在 2007 年，共有 509 家自給自足型企業僱用超過 3,000 名員工、從事多種不同的行業，例如營造、照顧服務、清潔、資源回收、農業、製造業等（Bidet & Eum, 2011, 轉引自 Defourny & Kim, 2011）。

自 2003 年起，韓國「勞工部」（Ministry of Labor）及地方政府紛紛開展為數眾多的各類公共服務方案，包括公共就業（public work schemes）在內。不論是「自給自足計畫」（self-sufficiency program）或是公共就業方案，均是韓國政府強調「工作福利意識型態」（workfare ideology）的標誌，恰如美國政府「從福利到工作」（welfare to work）的概念。這些先驅機構不僅鞏固了社會企業的基礎，也促使了福利與就業政策的改革。依循先前「生產式福利政策」（productive welfare policies）的腳步，2007 年「社會企業振興法」的通過，規定「工作整合」（work integration）為社會企業主要的功能之一。

三、社會企業之認證制度

如前所述，韓國政府係透過認證制度核

定某一組織為社會企業。該組織必須提交申請書予「勞工及就業部」(Ministry of Labor and Employment) (註 2)，不過，「韓國社會企業振興院」(Korea Social Enterprise Promotion Agency) 才是受理申請、文件審核、實地審查等行政工作的實際業務單位。經過審查，社會企業振興委員會中的認證小組委員及專業委員將再召開會議進行篩選。申請者必須符合本法範定的下列資格才得以被認證為社會企業。

表 2 社會企業認證之要求

範疇	詳細說明
組織類型	必須是獨立自主的組織
支薪員工	必須雇用一至多位支薪員工從事商業活動，包括生產及銷售商品與服務
社會目的類型	必須旨在實踐下列五類社會目的其中一類的組織： 1. 創造就業機會型 2. 提供社會服務型 3. 協助在地社區型 4. 混合型 5. 其他型
決策與利害關係人的參與	申請認證的組織，其重要會議的決策必須納入所有利害相關人等，包括員工代表、服務受惠者、監督者及贊助人的代表、與此有關之企業或地方政府的業務承辦人、受到當地社區敬重之個人、以及該組織的管理者
總收入及總勞動成本	組織在提出申請前的過去六個月從事商業活動之總收入，必須超過總勞動成本的 30%

範疇	詳細說明
組織章程及規定	如欲成為社會企業，組織章程或規定必須包括下列十項法令條款： 1. 宗旨 2. 營運項目 3. 名稱 4. 總公司地址 5. 組織類型、治理及營運方式、重要事項的決策方式 6. 盈餘分配及再投資之處理 7. 投資及貸款之處理 8. 人員組成、任用、解僱之處理 9. 債務清償及財產授予之處理 10. 其他：社會企業分公司、資金及帳務等之處理
盈餘再投資	根據商業法 (Commercial Law) 所設立的公司必須將盈餘再投資之事宜納入組織章程或相關規定中

四、準社會企業與社會合作社

除了獲得認證的社會企業之外，廣義的社會企業也包含了少數其他類型的組織，如「準社會企業」(preliminary social enterprise) 及「社會合作社」(social cooperative) 即是最明顯的例子。當某一個組織符合社會企業認證之基本法令要求－實踐社會目的、藉由商業活動創造利潤，但卻不符合某些要件（例如利潤結構）時，可被中央或地方政府認定為「準社會企業」－係指在最近幾年內可被認證為社會企業，且只要它可以補足其他必要條件。二者差異如表 3 中粗體字的部分。

表 3 社會企業與準社會企業之差異

分類	相關法令	要求
社會企業	社會企業振興法	1. 組織類型 2. 雇用支薪員工從事商業活動 3. 實踐社會目的 4. 決策是經由利益關係人的參與而做成 5. 透過商業活動獲利(銷售額必須超過勞動成本 30%以上) 6. 必須具備組織章程及規定 7. 將盈餘的 2/3 以上再投資於實踐社會目的之業務(若為依據商業法所設立的公司)
準社會企業	支持促進社會企業發展之相關法令規定	1. 組織類型 2. 雇用支薪員工從事商業活動 3. 實踐社會目的 4. 將盈餘的 2/3 以上再投資於實踐社會目的之業務

有別於社會企業認證的永久效期，準社會企業僅在公布認定後的一年有效，惟經由再審後可以以一年為期續延之。此舉堪稱公平，畢竟大多數準社會企業的目標在於最終

獲得認證。由於籌備認證的準社會企業逐漸增加，將使得社會企業在近年內快速成長。圖 1 呈現社會企業及準社會企業於每年快速成長的數量。

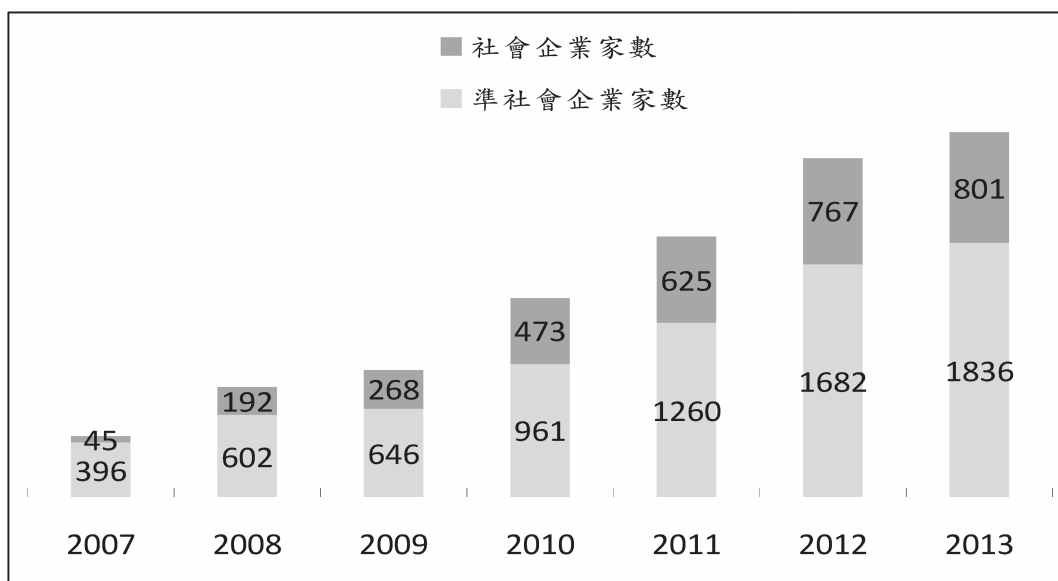


圖 1 社會企業及準社會企業家數

至於合作社，Kim（2011）指出，韓國合作社政策的問題之一在於缺乏創設新形式（例如勞動合作社或社會合作社）的基礎。不過，2012 年底，「合作社組織法」（the Framework Act on Cooperative）開始實施。是故，從事任一產業中的五個或以上的法人（incorporators）即可成立合作社，而通常提供福利服務予弱勢團體的社會合作社，在設立後向「策略及財政部」（Ministry of Strategy and Finance）呈報並經由認證之後即具有法人身分。

根據「合作社組織法」第二條規定，「社會合作社」一詞意指該合作社從事與增進當地居民的權利、利益、福利有關之商業活動，或提供社會服務、就業機會予弱勢者。因此，社會合作社被期待是營利但強調社會價值的工具，實有別於傳統的合作社。截至 2013 年

4 月為止，已有 24 家合作社被核定為社會合作社。

五、韓國社會企業之統計資料

「勞工及就業部」（The Ministry of Labor and Employment, 2012）已制訂了自評政策，用以促進社會企業，意即政府自行評估其在提供就業機會予弱勢者、建置社會企業協助系統（例如財務支援及銷售管道）、增加私部門的志願贊助等方面的政策表現。根據該部公佈的資料，社會企業家數及其員工人數在「社會企業振興法」實施以及執行第一回（2008-2012）的五年計畫（the first 5-year plan）之後已有大幅增加。截至 2013 年 3 月止，已有 801 家社會企業獲得政府認證，如圖 2 所示。

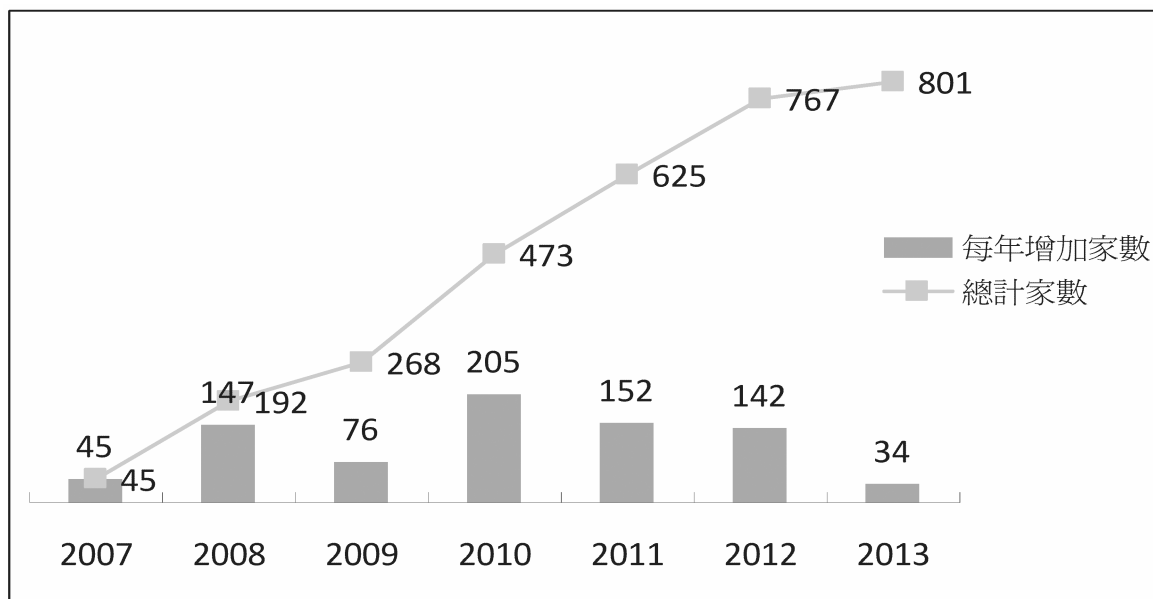


圖 2 社會企業逐年成長的家數

在韓國，社會企業依其社會目的被分為五類：「創造就業機會型」（至少應有 50% 的員工為弱勢者）、「提供社會服務型」（至少有 50% 的服務受惠者應為貧困或弱勢者）、「創造就業機會及提供社會服務的混合型」、「協助在地社區型」（至少有 30% 的員工及接受社會服務者為當地的弱勢居民）以及「其他型」（其所實踐之社會目的

難以依據就業率或提供社會服務率加以判別）。

在 801 家社會企業中，有超過半數為創造就業機會型—計有 495 家被認證為工作整合型社會企業（WISE）；次為混合型的 131 家、其他型的 112 家、提供社會服務型 55 家；僅有 8 家屬於協助在地社區型（如圖 3）。

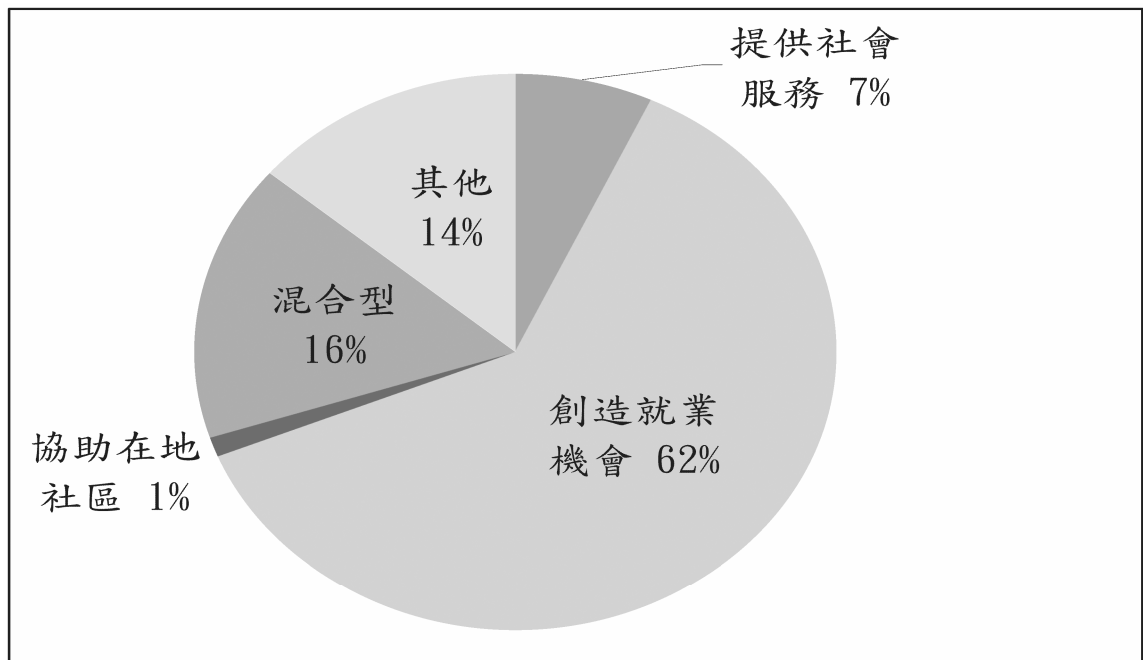


圖 3 社會企業家數－依社會目的區分

圖 4 為社會企業依產業分類加以區分，其中數量最多者為從事「其他產業活動」（包含製造業）。如同 Bidet 及 Eum （2011）所提及，此為韓國社會企業的工作整合特性所致。他們同時也指出，縱然社會弱勢人口群要在製造業謀得一職並不算困難，但此與社會目的本身並無直接相關。至於另外一些數量頗多的產業活動包括環境、文化、社會福

利，各有 137、128、102 家從事該類活動。由此可知，韓國的社會企業的活動相當多樣化。剛開始時，社會企業多為從事社會福利及護理活動；然而時至今日，社會企業已將業務領域拓展至環境及文化，遠已超越傳統社會福利的範疇。根據社會企業的產業分類，還包括兒童托育、教育、醫療照顧、身心障礙者及老年人的護理，以及森林保育。

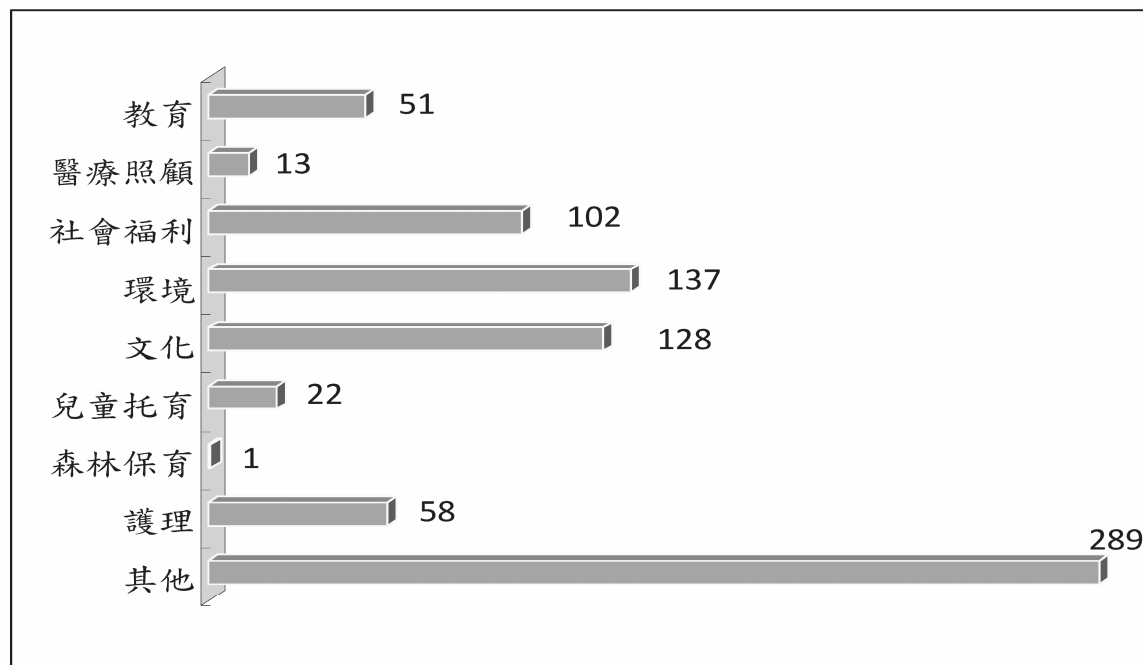


圖 4 社會企業家數－依產業分類區分

由於社會企業在各國定義有所差異，致使跨國之間在社會企業家數、其所提供的就業機會與社會服務之受惠者人數等方面皆有明顯的不同。幾乎所有西方國家對於社會企業都採取寬鬆的界定，韓國政府則只准許獲得認證者使用此名稱。因此，韓國採取的狹義界定導致不只是社會企業家數少，連帶其員工人數及就業率也較低。社會企業認證制度的嚴格篩選過程，以及社會企業概念的適用範圍較窄，亦導致了韓國社會企業的家數較少的結果。從表 4 可知，相較於其他三個西方國家，韓國的數值最低－不論是社會企業的家數、員工人數、相對就業率。在韓國，總計有 18,925 人在社會企業中工作，其中有 11,618 名員工可被歸類為社會弱勢族群。

表 4 不同國家之社會企業統計

	美國	加拿大	英國	韓國
社會企業家數	195,000	170,000	62,000	801
社會企業員工人數	1400 萬	300 萬	300 萬	1 萬 8000
從事社會企業之就業率	9.9%	17.9%	12.5%	0.06%

不過，政府仍有希望可在短期內快速發展社會企業。社會企業振興法實施至今僅 5 年，已有超過 2,000 家社會企業及準社會企業成立。而包含弱勢者在內的員工人數，若再納入準社會企業之員工數，此員工人數將比圖 5 所顯示的數據來的更多。

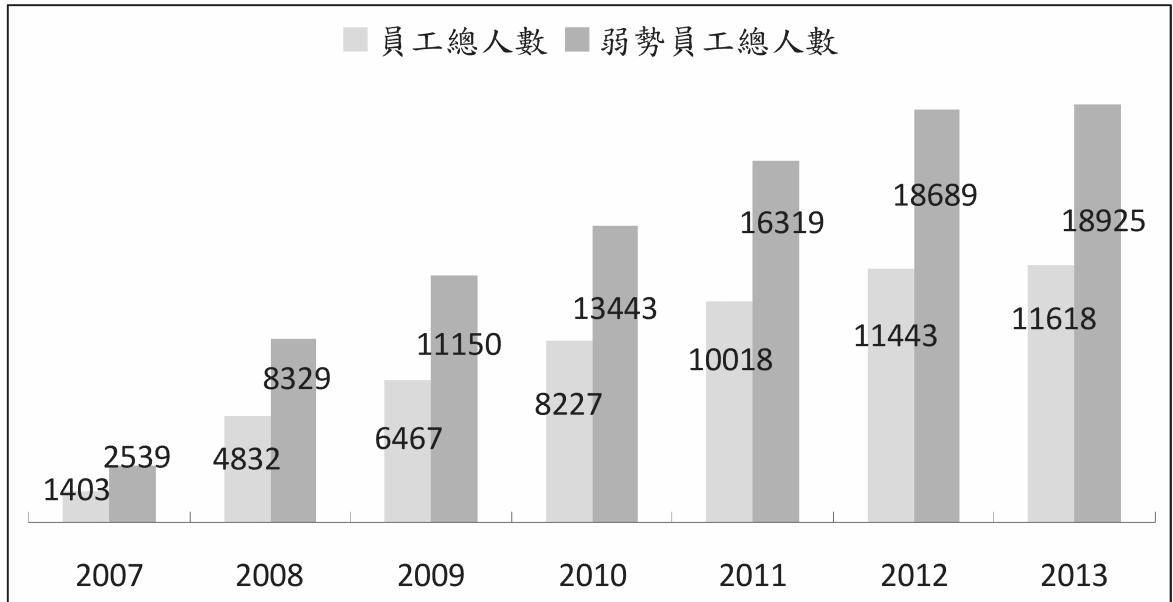


圖 5 已獲認證的社會企業之員工人數

五、待決議題與政策選項

不可否認地，此政策已有效促成韓國社會企業的數量成長。然而，社會企業總是面臨著可能從民間社會屬性慢慢轉變成政府機構的津貼資助屬性的危機（Kuan and Wang, 2009, 轉引自 Defourny and Kim, 2011）。就財務條件來看，社會企業通常處於弱勢。雖然中小型的社會企業在雇用弱勢者及提供社會服務方面扮演著重要角色，但由於其保持著小規模的營運，也使得此部門不易擴展。根據 2011 年的營運報告，半數社會企業的年度營業額低於 30 萬美元。

爲了弭平社會企業的財務缺失，政府或其他公立機構幾乎囊括了所有的津貼補助措施，然而此也是公共部門的限制。更糟的是，社會企業對於政府補助的依賴可能導致道德風險（moral hazard）。爲解決當前社會企業

對於政府津貼的依賴並改善其財務的可持續性，政府必須提出新的方案措施，例如財務支援而非津貼補助，同時，引進一套評估系統亦有必要。

尤爲重要的是，降低政府財政負擔的良方是針對社會企業建立一套「友善市場的機制」（market-friendly mechanism）。第一步是由政府公布支持社會企業建構健全的主體架構的計畫—包括公共採購、銷售管道、資金籌募等，此即第二回的五年計畫（2012）推動的主軸，如此將可引導社會企業邁向更先進的「社會影響的投資文化」（social impact investment culture）。長期而言，必須建立一套「社會股份交換制度」（social stock exchange）、孕育「併購市場」（M&A market）、促成「社會投資基金」（social investment funds），以及發行「社會影響公債」（social impact bonds），以透過資本市場來協助社會

企業因應財務狀況。據此，一套適於社會企業的評估制度實有必要。不同於傳統財務計畫著重於經濟表現，社會企業宜採用「社會投資報酬」(Social Return on Investment, SROI) 的評估機制加以評估。韓國此刻正值引進 SROI 的初步階段，相關資訊系統仍然不足，因此，必須發展一套可測量、可重覆實施，以及可檢驗的績效評估方案，客觀地反應社會企業的社會面及獲利面之表現。

參、結論

眾所周知，社會企業的定義及其發展具有顯著的區域差異。由於社會企業在亞洲算是相對較新的發展現象，許多此類相關的研究嘗試進行的分析多半是運用歐美國家社會企業的觀點。本文旨在依據韓國的歷史、傳統，以及當前韓國的社會經濟生活等面向來檢視韓國社會企業的發展情形。與其他西方國家相似的是，社會企業概念起源自 1990 年代之初的社會運動。爾後，即便韓國成為 OECD 國家之一，但政府預算分配於社會福利的比例仍然偏低，於是在 1997 年金融風暴之後，試圖推行多項政策以解決貧窮、失業、社會排除等社會問題。當時所實施的生產式福利政策 (productive welfare policies)，例如自給自足方案、公共就業方案，均促成 2007 年的「社會企業振興法」的頒布實施。

「社會企業振興法」將社會企業限定為

從事生產及銷售商品與服務之商業活動，旨在提供社會服務或就業機會予弱勢團體成員，以改善在地居民的生活品質。該法採取嚴格定義加上認證制度，使得韓國的社會企業家數相較於其他國家來的較少。實施「社會企業振興法」之後的五年間，社會企業的數量增加快速且穩定；目前已有 801 家被認證為社會企業，並有 1,836 家被核定為準社會企業。獲得認證的社會企業有半數以上是創造就業機會型，而有將近 2 萬人在社會企業中工作。產業類型也從傳統福利領域擴展到環境及文化。社會企業在許多產業大量成長主要是因為政府支持系統的協助，諷刺的是，政府的財務支持卻會弱化社會企業生存及可持續的能力。社會企業在財務方面易受影響、加上規模多為中小型，因而多仰賴政府部門的補助。為解決目前社會企業依賴補助的情況並改善其財務的可持續性，韓國政府必須針對社會企業建立一套友善市場的機制，協助其透過資本市場而能支持自身的財務狀況。

(本文作者：金載久為韓國社會企業振興院院長；趙顯株為韓國社會企業振興院秘書；譯者林怡君為國立中正大學社會福利學系博士班研究生)

關鍵詞：社會企業振興法、認證制度、準社會企業、合作社組織法、工作整合型社會企業

註釋

註 1：本文曾發表於「2013 社會企業之社會影響—就業促進與貧窮舒緩」國際研討會，喜憨

兒社會福利基金會、臺灣社會福利學會 共同主辦，2013 年 5 月 24-25 日，臺北市。原文：Jae Gu Kim/Hyun Joo Cho, “Current Social Enterprise Issues and Policies in Korea”。

註 2：韓國「勞工部」在 2010 年 7 月 5 日更名為「就業與勞工部」(Ministry of Employment and Labor)。

參考文獻

- Bidet, E. & Eum, H. S. (2011). Social Enterprise in South Korea: History and Diversity. *Social Enterprise Journal*, 7(1), 69 - 85.
- Borzaga, C. & Defourny, J. (2001). *The Emergence of Social Enterprise*. London and New York: Routledge.
- Defourny, J. & Kim, S.Y. (2011). Emerging Models of Social Enterprise in Eastern Asia: A Cross-country Analysis. *Social Enterprise Journal*, 7(1), 86-111.
- Defourny, J. & Kuan, Y. Y. (2011). Guest Editorial: Are There Specific Models of Social Enterprise in Eastern Asia? *Social Enterprise Journal*, 7(1), X-X.
- Defourny, J. & Nyssens, M. (2010). Conceptions of Social Enterprise and Social Entrepreneurship in Europe and the United States: convergences and divergences. *Journal of Social Entrepreneurship*, 1(1), 32-53.
- Framework Act on Cooperatives of 2012. (2013). (韓文) 英文版下載點 http://english.mosf.go.kr/upload/eco/2012/03/FILE_C5BI9J_20120327171313_1.doc
- Kim, D. H. (2011). The Cooperative: A Kinder Alternative in the Age of Unlimited Competition. Hankyoreh Economic Research Institute. (韓文)
- Kuan, Y. Y. and Wang, S. T. (2009), Is government's intervention too much? An analysis of the impact of public authorities on the development of social enterprises in Taiwan, EMES Conferences Selected Papers Series, ECSP-T09-02, available at: http://www.emes.net/fileadmin/emes/PDF_files/Selected_Papers/Serie_2_Theme_1/ECSP-T09-02_Kuan-Wang.pdf
- OECD Statistics. (2013). Retrieved from <http://stats.oecd.org/Index.aspx>
- Second Five-year Plan for Promotion of Social Enterprise. (2012). The Ministry of Labor and Employment. (韓文)
- Social Enterprise Promotion Act of 2007. (2013). (韓文) 英文版下載點 [http://www.koilaf.org/KFeng/engLablaw/labolaw/\(1\)SOCIALENTERPRISEPROMOTIONACT.pdf](http://www.koilaf.org/KFeng/engLablaw/labolaw/(1)SOCIALENTERPRISEPROMOTIONACT.pdf)
- Thompson, J. & Doherty, B. (2006). The Diverse World of Social Enterprise: A collection of social enterprise stories. *International Journal of Social Economics*, 33(5/6), 361 - 375.