


韩国渔业政策保险研究

杨宝瑞 编著

 中国农业出版社

韩国渔业政策保险研究

杨宝瑞 编著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

韩国渔业政策保险研究/杨宝瑞编著. —北京: 中国农业出版社, 2009. 12

ISBN 978-7-109-14192-6

I. 韩… II. 杨… III. ①渔业经济—经济政策—研究—韩国②渔业—保险—研究—韩国 IV.

F331.266.4 F843.126.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 208936 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 章颖

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

开本: 720mm×960mm 1/16 印张: 10.75

字数: 170 千字 印数: 1~2 000 册

定价: 28.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

自序



我从事渔业行政管理工作已经 27 年，曾分管辽宁省渔业资源保护、渔港监督管理和渔业安全工作十余载，兼任中国渔船船东互保协会（现中国渔业互保协会）副理事长 10 年有余。长期与渔船、渔港、渔民接触，使我对渔业产生了浓厚的兴趣，对渔民产生了深厚的感情，也与渔民结下了不解之缘。我饱尝过渔民早出晚归、鱼虾满仓的喜悦；目睹过渔民面向大海背朝天、风里来浪里钻的艰辛；更感受过渔民屡遭不测、船毁人亡的悲伤。那一座座渔港被狂风暴雨吞噬得面目皆非；那一条条渔船被台风卷起的巨浪撞击得支离破碎；那一起起海损事故夺走众多渔民兄弟的生命财产；那一幕幕渔民舍生忘死的海难自救场面，无时不映入我的眼帘，无时不拨动我的心弦，无时不让我为之动容，又无时不让我对广大渔民那种无私无畏的精神感到由衷的敬佩。渔民实在伟大！渔民实在可爱！可是渔民生存也实在不容易，惠及渔民的改革开放成果还实在太少。他们的社会福利，他们的生老病死，他们的灾后重建等等，还没有完全引起社会的高度重视，还没有完全纳入政府的重要日程，还没有从法律上得到根本的保障。这一切一切，还仍然由渔民自己默默承担。渔民确属社会上的弱势群体。我深感一名渔业管理工作者的责任。

《韩国渔业政策保险研究》是我卸任中国渔业互保协会副理事长后的一个动意，也是我想为渔民做点力所能及工作的初衷。因工作分工的变化，我从 2008 年开始不再兼任“中国渔业互保协会”职务。在卸任之际，我总觉得还有许多未尽事宜，还应该继

续为渔业互保事业的发展 and 渔民的生命财产安全作出一点贡献。于是，我带着对渔业互保工作的一份眷恋之情，带着对渔民兄弟的一份真挚感情，带着对渔业事业的一份责任，利用工作闲暇之余对韩国渔业政策保险进行了认真学习和潜心研究，想把韩国渔业政策保险的研究成果作为我卸任后的礼物献给广大渔民和同仁，也想通过借鉴外国渔业政策保险的先进经验推进我国渔业政策保险立法尽快出台，使广大渔民的根本利益得到保障，使渔区更加和谐稳定，使我国渔业能够始终保持可持续发展。

《韩国渔业政策保险研究》一书是依据韩国《渔船员及渔船灾害补偿保险法》及其《施行令》和韩国《养殖水产品灾害保险法》及其《施行令》（简称“两法两令”），在研究韩国渔业政策保险相关契约条款和查阅其他相关政策保险的法律法规及社会保险等大量资料的基础上，结合韩国渔业政策保险发展的总体情况编写而成的。该项研究，采取统分结合的研究方法，认真地分析了韩国渔业政策保险制度建立的历史背景、发展历程、主要特征及主要内容；翔实地介绍了韩国渔业政策保险的组织保障体系；分别研究了韩国渔船员、渔船、养殖水产品及养殖设施的保险加入、保险费率计算与缴纳、保险灾害补偿等有关规定及主要程序与方法；还通过介绍日本渔业和韩国农业政策保险的有关情况，进一步了解韩国渔业政策保险的法律渊源；同时又将韩国渔业政策保险的“两法两令”译成中文，作为该项研究的重要组成部分，使读者阅后能够更加全面、系统、准确地理解和掌握韩国渔业政策保险的基本内容，对韩国渔业政策保险制度建立的目的、意义和推行这项制度的主要方法与步骤有进一步的了解。

研究发现，韩国渔业政策保险的形成与发展经历了一个漫长的历史发展过程，有许多地方值得我们学习和借鉴。从 20 世纪 20 至 30 年代的集资救助到 60 年代初期的水协共济的初步形成，又

经历了较长时期的“二元化”灾害补偿保险制度，直到2004年《渔船员及渔船灾害补偿保险法》的出台，标志着渔业保险正式步入政策保险的轨道。在近百年的发展历程中，韩国渔业保险工作者从理论和实践上不断研究和探索，结合本国国情，继承了原有水协共济和渔业保险制度之精华，汲取了本国农业政策保险的教训，又借鉴了美国、加拿大、日本等发达国家保险的先进经验，大量地吸纳了邻国日本渔业保险的成功做法。同时，在推行渔业政策保险制度过程中，坚持立法先行，依法管理，建立了完善的法律保障体系；坚持先易后难，循序渐进，先从渔业共济时间长、基础好的渔船员和渔船保险开始试行，逐步向养殖水产品及其养殖设施保险延伸。在建立养殖水产品保险制度过程中，从风险小、易操作、便管理、具有一定规模的陆上水槽式牙鲆养殖品种开始试行，然后再逐渐向多品种、多养殖方式展开。充分体现了韩国建立渔业政策保险制度的严谨性。

通过对韩国渔业政策保险的研究，深感我国加快推行渔业政策保险的必要性。众所周知，我国是一个渔业大国，渔业产量居世界第一位。渔船、渔港、渔民众多，养殖面积、养殖品种、养殖设施均居世界前列。海洋捕捞作业区域分布广，遍布世界天涯海角。既有国内近海捕捞，又有国外远洋生产，再加上渔船马力小，质量差，海上渔民安全事故时有发生，严重威胁渔民的生命财产安全，每年因各种意外事故和自然灾害造成的损失相当严重，对渔业可持续发展造成很大影响，给渔民带来沉重的经济负担。同时，我国的保险事业还不够发达，再保险市场还没有完全形成，危险分散体系尚未建立，与其他先进国家相比损害保险市场的成熟度还比较低，尽管“中国渔业互保协会”作为社会团体已经成立15年，为广大渔民做了大量工作，但因国家对渔业互保的扶持政策、补贴制度、组织体系和法律保障尚不健全和完善，加之渔

民的保险意识不够强，加入“渔业互保”还缺乏普遍性。因此，我国急需建立一个由渔业主管部门负责管理、渔业互保组织具体运作、国家及地方财政适度补贴、超过一定损害政府最终承担风险，具有完善的法律保障、适合我国国情的渔业政策保险制度，使我们这个渔业大国的保险制度更健全，管理更规范，渔民的生产、生活更有保障。这是渔民的企盼，也是广大渔业工作者的心愿，又是我对韩国渔业政策保险研究的目的所在。

期待渔业政策保险能在我国早日实现！

作者

2009年8月18日

第四节	渔船保险金的支付	81
第五节	渔船保险补偿异议的审查与再审查	85
第五章	养殖水产品灾害保险	86
第一节	养殖水产品灾害保险概述	86
第二节	养殖水产品灾害保险审议会	88
第三节	养殖水产品灾害保险基金	90
第四节	养殖水产品灾害保险对象与灾害范围	92
第五节	养殖水产品灾害保险契约与保险额度	94
第六节	养殖水产品灾害保险费的缴纳	97
第七节	损害评价	102
第八节	损害赔偿	107
第九节	养殖灾害保险的保障制度	113
附录	韩国渔业政策保险法律法规	116
	韩国《渔船员及渔船灾害补偿保险法》	116
	韩国《渔船员及渔船灾害补偿保险法施行令》	133
	韩国《养殖水产品灾害保险法》	149
	韩国《养殖水产品灾害保险法施行令》	156
	主要参考资料	162
	后记	163

第一章 oooooooooooo

总 论

第一节 韩国渔业政策保险概念

韩国政策保险是指以实现公共性政策为目的而施行的保险，主要由政府或公共机关承担，也称公共保险。换言之，政策保险是政府为了达到政策目的的依法施行和管理的保险。这种保险大部分依照相关法律义务加入，同时政府为加入保险者补助部分或全部保险费，或者建立国家再保险，在制度上予以保障。

韩国现行的政策保险大体分为社会政策保险和经济政策保险两种。社会政策保险是为了达到社会政策目的而施行的保险，是国家为了履行社会政策采取保险的原理和方式建立的一种社会经济制度。也可以说，社会保险是政府为确保社会公民生活稳定，对因患病、受伤、分娩、年老、残疾、死亡、失业等原因丧失活动能力者减少生活所得时，以保险的方式予以保障的制度。韩国现有四大社会保险，即：国民年薪、健康保险、雇佣保险、财产保险等。韩国对于这样的保险事故分别由几个部门形成社会保险形态。业务上的灾害，有产业灾害补偿保险；疾病和受伤，有健康保险或疾病保险；痼疾、死亡、年老等，有年薪保险；失业，有雇佣保险。

自然灾害保险属于经济政策保险范畴，它具有投保人承担相应保险费、被保险人分担业主保险费、国库负担及税赋优惠、社会确定补偿金额等特征。在经济政策保险中，随着韩国农作物市场的开放，为支持农作物栽培业的发展，2001年制定了韩国《农作物保险法》，是韩国最早的自然灾害保险。2003年和2007年又相继出台了《渔船员及渔船灾害补偿保险法》、《养殖水产品灾害保险法》等政策性保险法律。

韩国渔业政策保险是政府为了确保渔业发展，在渔业（渔船和渔船员）因自然灾害造成损害时能够及时、公正地得到有效补偿，尽快恢复渔业生产而施行的保险。它是以渔船员、渔船和养殖水产品及养殖设施为保险对象，

由政府部门组织管理、政府财政补助部分保险费和全部管理费，因灾害造成损害时依法予以补偿的一种自然灾害保险制度。

目前，韩国渔业政策保险主要包括三个方面：一是按照 2003 年 3 月 29 日国会通过的韩国《渔船员及渔船灾害补偿保险法》（2004 年 1 月 1 日施行）的规定，渔船员在从事与渔业相关活动中受伤、患病、残疾或死亡时，给予一定灾害补偿。二是按照上述同一法律规定，渔船因在海上沉没、触礁、碰撞或发生火灾、损坏、救助等事故造成损害的，予以一定补偿。三是按照 2007 年 11 月 22 日国会通过的韩国《养殖水产品灾害保险法》（2008 年 7 月示范施行）的规定，养殖水产品及其养殖设施因台风、暴风、赤潮、海啸等自然灾害造成损失的，予以政策补偿。

第二节 韩国渔业政策保险的发展过程

一、渔业政策保险发展经历的四个阶段

从韩国渔业发展的历史上看，渔业政策保险的形成与发展有一个漫长的历史发展过程，大体经历了集资救助、水协共济、“二元化”灾害补偿保险和政策保险四个发展阶段。

（一）集资救助阶段（20 世纪 20 年代至 30 年代）

渔业是一个自然灾害多发的产业。渔民长期从事海上生产，经常遭到风暴雨的袭击，渔民的生命、财产（渔船、房屋）等损失相当严重。在很早以前即 20 世纪 20 年代至 30 年代，韩国渔民遭到自然灾害时，主要采取国家资金补助、粮食救济、免交学杂费等形式进行救助。与此同时，国家和渔民共同筹集一定资金，给受灾渔民适当的资金援助，帮助其恢复生产，即所谓的共济事业。这种集资救助的方式，为后来的共济保险事业奠定了基础。

（二）水协共济阶段（20 世纪 30 年代末至 60 年代初期）

水协，即水产业协同组合（简称水协），是渔民和水产加工业者为了共同的经济利益而结合的相互扶助的团体。它是以水产从业者为中心，为了管理共同的事业，谋取组合成员的利益，提高其社会、经济地位，增强水产业生产力的协同组织体。

水协共济，是指水产业协同组合会员间“同舟共济，共渡难关”的意

思,是以“一人为大家,大家为一人”的协同组合精神为基础,帮助组合成员克服各种困难,确保经济生活稳定的协同组合保险。

水协共济最早始于20世纪30年代末期。当时的朝鲜水产会和各道水产会共同开展了渔船共济业务,采取渔民承担部分共济费,国家和各道补助部分资金的形式进行管理,从此开始了相互扶助的共济保险业务。后因国家混乱暂时中断。1954年再次恢复共济业务,后来大韩水产中央会继承了共济事业。1962年4月韩国成立水产业协同组合中央会后,根据《水产业协同组合法》及施行令(1963年3月30日颁布)开展渔船共济、船员共济、渔具共济及当时农林部长批准的共济业务,使共济保险业务范围不断扩大,共济保险商品门类齐全。目前水协共济保险商品共8大类12种,主要包括:水协推荐保险(健康年金共济)、保障性保险(渔民伤害共济)、储蓄性保险、年金保险(年金储蓄共济)、火灾保险、P/I保险(产品赔偿责任共济)、政策保险(渔船员、渔船)、幼儿教育机关综合保险。

水协共济保险作为民间保险具有如下特点:

(1) 共济费(保险费)低。水协共济保险是利用水协在全国办理金融、经济业务的水协营业组织为渔民办理保险业务,所以可以节省业务经费,共济费用低廉。

(2) 方便渔民。水协共济商品齐全,生命共济和损害共济同时办理。既有保障性共济、储蓄性共济、火灾共济,又有船员保险和损害共济等多种商品。办理共济的银行店多面广,在全国范围内同时可以办理各种共济保险业务,为渔民投保、赔偿、返还等提供了很大的方便。特别是对渔船发生事故的修理费计算实施标准化后,在主要渔港指定共济修理造船所,可以迅速提供共济金。为对渔船员的灾害补偿提供便利,在全国设置共济指定医院,提高了水协共济的形象和信赖度。

(3) 实施各种福利事业。水协共济是渔民自主协同组织的非营利事业,通过为契约者提供生产资金、家庭资金,实施免费体检、为子女发放奖学金等社会福利事业,返还共济事业中获取的利益。

(三) “二元化”灾害补偿保险阶段(20世纪60年代初期至2004年)

“二元化”灾害补偿保险,是指区别不同吨位、不同乘员数量,按照不同的两个法律分别加入产业灾害保险和水产业协同组合保险,获得灾害补偿的渔业保险制度。按照《船员法》的规定,25吨以上渔船,加入水协的船员综合共济保险;按照《产业灾害补偿法》法规定,25吨以下渔船乘员5

人以上的，加入产业灾害补偿保险，为强制性保险，5人以下的，任意加入保险。这项制度是在韩国水协成立后，部分渔船员和渔船长期加入水协共济保险的前提下，政府为促进渔业发展，维护渔民的利益对渔船共济提供保险费补贴，对受灾渔船员实行灾害补偿，进而减轻渔民负担，推进渔业政策保险的发展。

(四) 政策性保险阶段（2003年以后）

《渔船员及渔船灾害补偿保险法》的颁布实施标志韩国渔船员及渔船正式步入渔业政策保险的轨道。该法实施后，无论渔船吨位大小，无论渔船员保险还是渔船保险，渔船所有人均可依照《渔船员及渔船灾害补偿保险法》在临近协同组合（地区组合、业种组合、水产品加工组合）申请加入保险，国家财政补贴一定数额保险费和管理经费。一旦发生灾害，依照该法在申请加入的协同组合办理保险赔偿业务，并按照有关规定得到相应的灾害补偿。推行政策保险后，改变了过去渔船有的加入产业灾害保险（25吨以下渔船），有的加入水协船员共济保险（25吨以上）的“二元化”灾害补偿制度。

为了防止因不可预见的自然灾害给水产养殖者带来巨大经济损失，2007年又出台了韩国《养殖水产品灾害保险法》，对养殖水产品及其养殖设施实行灾害保险，使渔业政策保险延伸到水产养殖领域。

二、韩国渔业政策保险产生的背景

(一) 历史背景

为了确保渔船员及渔船灾害发生时及时得到补偿，使船主能够战胜各种灾害，尽快恢复生产，韩国政府在不断完善水协共济保险制度的同时，加大政府投入，支持渔民灾后重建。自1978年3月，根据沿近海渔业振兴计划，由国库开支对沿近海渔船员实施部分保险费补贴，其比例不断提高，至此，韩国渔业政策保险的雏形开始形成（见表1-1）。

2001年韩国又开始对渔船保险费实行补贴，使渔业政策保险向前迈了一步。同时，考虑到船主的承受能力，从2003年开始分等次，按渔船吨位对渔船员和渔船实行共济费补贴，即对30吨以下渔船的船员补贴50%，30~49吨的补贴20%，50~99吨的补贴10%；并对20吨以下渔船补贴共济费50%。

表 1-1 1978—1997 年韩国渔船员保险费国库补助变化一览表

时 间	补 助 限 度
1978 年 3 月 1 日	合同额：50 万韩元的 0.5% 的 1/2 保险费：1 250 韩元
1978 年 12 月 2 日	合同额：100 万韩元的 0.5% 的 1/2 保险费：2 500 万韩元
1979 年 12 月 26 日	合同额：50 万元的 1% 的 1/2 保险费：2 500 韩元
1980 年 7 月 7 日	合同额不足 100 万：保险费的 50%（2 500 万~5 000 万韩元） 合同额 100 万以上：5 000 韩元
1981 年 9 月 21 日	保险费的 30%
1983 年 7 月 7 日	疾病特约保险费计算在补助范围内
1986 年 1 月 1 日	分等次，按吨位补助 30 吨以下：30%；30~50 吨：20%；50 吨以上 10%
1988 年 1 月 1 日	分等次，按吨位补助 30 吨以下：35%；30~50 吨：20%；50 吨以上：15%
1989 年 1 月 1 日	分等次，按吨位补助 30 吨以下：35%；30~50 吨：25%；50 吨以上：15%
1990 年 1 月 1 日	分等次，按吨位补助 30 吨以下：40%；30~50 吨：25%；50 吨以上：12%
1991 年 1 月 1 日	分等次，按吨位补助 30 吨以下：45%；30~50 吨：25%； 50~100 吨：10%；100 吨以上：5%
1992 年 1 月 1 日	分等次，按吨位补助 30 吨以下：50%；30~50 吨：25%； 50~100 吨：8%；100 吨以上：5%
1993 年 1 月 1 日	分等次，按吨位补助 30 吨以下：50%；30~50 吨：25%； 50~100 吨：7%；100 吨以上：3%
1995 年 1 月 1 日	分等次，按吨位补助 30 吨以下：70%；30~50 吨：25%； 50~100 吨：7%；100 吨以上：3%
1997 年 1 月 1 日	分等次，按吨位补助 30 吨以下：50%；30~50 吨：20%； 50~100 吨以下：10%

资料来源：韩国 2007 年政策性保险统计资料

据统计, 2001 年政府补贴渔船员共济费 49 亿韩元, 10 吨以下渔船共济费 8 亿韩元; 2002 年补贴渔船员共济费 58 亿韩元。补贴共济费的对象由 2001 年的 10 吨以下渔船扩大到 20 吨以下, 费用增加到 17 亿韩元, 从而为建立完善的渔船员及渔船政策保险制度奠定了基础。

(二) “二元化” 灾害补偿保险制度的缺陷

韩国的渔船员及渔船实行“二元化”灾害补偿保险制度后, 对促进渔业发展, 维护渔民的利益, 减轻渔民负担起到了重要作用。但是, 在执行过程中还存在着灾害补偿体制缺陷。

1. 保险的“二元化”给渔民带来不便, 使管理造成混乱。因渔民政策保险没有统一的法律法规, 所以, 一部分渔船(25 吨以上)按照《船员法》的规定加入水协的船员综合共济保险; 另一部分渔船(25 吨以下)乘员 5 人以上的, 适用《产业灾害补偿法》; 5 人以下的, 任意保险。按照这种“二元化”灾害补偿保险办法, 在同一作业场所内的 2 条以上不同吨位的渔船要按照不同的两部法律加入保险, 渔船员及渔船发生灾害时, 难以迅速、公正地予以补偿和有效的管理, 出现了管理比较混乱的现象。

2. 《船员法》只规定灾害补偿标准, 由民间保险公司具体运作, 而民间保险公司以营利为目的, 管理不到位, 沿近海渔船员及渔船加入保险的积极性不高, 入保率较低。截至 2003 年底渔船员入保率只有 21.1%, 渔船入保率为 6.9%, 大部分渔民得不到保险的优惠政策。

3. 渔船员与船主矛盾突出。加入保险时, 船主任意降低船员工资水平, 减少投保金额, 渔船员发生事故时所得补偿少, 船主与船员之间矛盾较大。这种制度上的缺陷, 为《渔船员及渔船灾害补偿保险法》的出台起到了催化剂的作用。

(三) 自然灾害严重, 政府负担沉重

自然灾害与人类历史的发展同伴。特别是近 10 几年来, 全球因自然现象的变化, 地球表面温度增加, 干旱、洪水、飓风、强热带风暴等自然灾害频繁发生, 给人类造成的损害也越来越大。据有关资料显示: 1999 年世界因自然灾害造成的经济损失达 310 亿美元。从 1987—1999 年世界 10 大保险中发生的保险事故看, 绝大多数源于自然灾害。自然灾害给各国国民经济造成极大影响, 给财政带来了沉重负担。

韩国三面环海，海岸线绵长（1 154 公里），岛屿众多（3 189 个），受大陆性气候和海洋性气候影响较大，特别是每年的 6—8 月份有 2/3 的降雨量集中在这个时期，自然灾害频繁发生，台风、洪水、暴雨、巨浪和暴风雪造成的灾害极其严重。受菲律宾东部海域的台风影响，自然灾害逐年呈上升趋势（见图 1-1），平均每年至少遭到 2~3 次台风袭击。特别是 1996 年和 1998 年游击性暴雨及 2002 年和 2003 年台风使韩国遭受巨大损失。同时，因韩国地形东高西低，山地约占国土面积的 70% 左右，大部分河川水道狭窄、湍急，极易造成泥石流和水土流失，抵御集中大暴雨能力较差。人员伤亡及经济损失巨大。

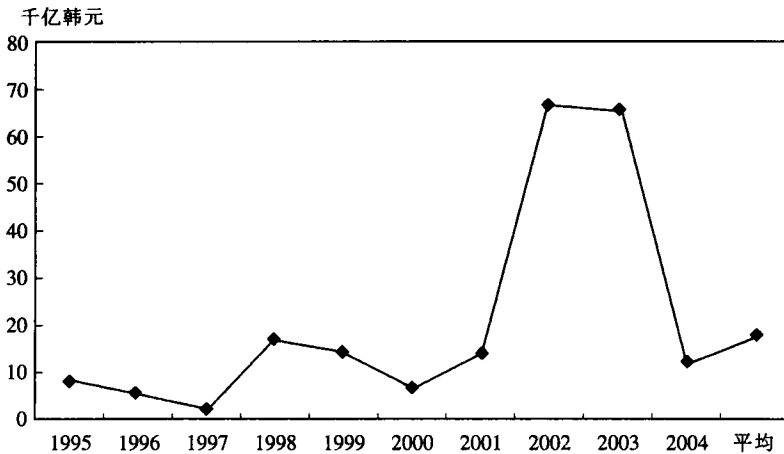


图 1-1 韩国近 10 年灾害发生变化图

资料来源：韩国消防防灾厅 2004 灾害年鉴

据统计，韩国近 10 年因自然灾害死亡人员年平均 131 人，年平均财产损失额达 1 兆 7 733 亿韩元，仅 1998 年因自然灾害造成的人员死亡、失踪 384 人，财产损失 15 828 亿韩元；2002 年因台风“罗莎”和暴雨造成的财产损失达 6 兆 1 153 亿韩元；2003 年台风“杜鹃”仅 15 日一天损失达 1 兆 603 亿韩元。

为确保国民灾后尽快恢复生产，避免造成更大损失，韩国政府自 1967 年开始施行私有财产无偿援助金制度。一旦发生自然灾害，政府和慈善机构出资对受灾地区和灾民提供无偿援助，帮助恢复生产。依照《灾难及安全管理基本法》第 66 条规定，以财政独立道为基准，市、郡、区受损额超过 14 亿~38 亿韩元以上时，由国库予以援助。1995—2004 年国家支出无偿援助金年均近 3 兆韩元（见表 1-2），其中 29% 用于私有设施的恢复。

表 1-2 韩国 1995—2004 年无偿援助金现状一览表

单位：百万韩元

年度	金额	年度	金额
1995	1 034 866	2000	1 591 683
1996	818 289	2001	1 930 473
1997	315 242	2002	9 708 245
1998	2 339 123	2003	7 082 342
1999	2 257 930	2004	1 813 940
合计	28 892 133	年平均	28 892 133

资料来源：韩国消防防灾厅《2004 年灾害年报》

这种国家防灾活动的救助措施，对减轻国民负担，组织灾后重建起到了十分重要的作用，但是目前也存在一些具体问题：

(1) 灾民希望得到的实际修复费用与政府有限预算资金差距较大。按照《农渔灾害对策法》第 4 条规定：因异常潮流或赤潮现象，市、郡养殖水产品遭受 3 亿韩元以上损害时国库予以无偿援助。据统计，2001 年国库援助 44 亿韩元、2002 年 36 亿韩元、2003 年 136 亿韩元、2004 年 6 亿韩元、2005 年 43 亿韩元。这些无偿援助金主要用来解决水产种苗、养殖设施清理与修复及灾民民生问题，但因每年预算资金有限，难以满足灾民需求。近些年来，尽管政府不断增加预算，扩大援助对象和规模，但国民对此仍然不够满意，不断要求提高援助水平，使政府财政负担加重。

(2) 救灾范围具有一定的局限性。在现行灾害援助制度中对私有财产援助项目约 270 多种，但实际援助主要集中在农林渔业行业，其他领域特别是小商小贩及小工厂等强烈要求给以援助。

(3) 长期无偿援助，使部分国民过分依赖政府，预防灾害意识薄弱，甚至出现一些不道德现象。进入 21 世纪后，无偿援助金制度遭到谴责，认为长期施行这项制度不利于国民自发地预防自然灾害，呼吁政府参照发达国家的防灾方法，改变无偿援助金制度，逐步建立自然灾害补偿保险制度。

为改变这种局面，韩国政府早在 20 世纪 90 年代就着手对自然灾害保险制度进行研究，于 2001 年开始建立农作物保险制度，2003 年出台《渔船员及渔船灾害补偿保险法》，2006 年出台《风灾水灾保险法》。随着自然灾害无偿援助金制度向政策性保险的转换，2007 年韩国又颁布《养殖水产品灾害保险法》，致使渔业政策性保险制度逐步完善。