

kiri Weekly

2013.4.29 제231호

이슈

부정행위 방지를 위한 공공기관 간 · 공사기관 간 정보공유에 대한 소고

포커스

저소득층을 위한 공공병원과 건강보험

금융보험 해설

퇴직연금의 이해 (7): 퇴직연금의 수급권 보호장치

글로벌 이슈

유럽 보험사기 규모, 지급보험금의 10% 수준
최근 중국 지방정부 부채에 대한 내외의 평가

금융시장 주요지표

kiri 보험연구원
Korea Insurance Research Institute

이슈와 포커스는 연구자 개인의 의견이며, 보험연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

서울시 영등포구 여의도동 35-4 8층 보험연구원 (문의: 김세환 부장 / 02-3775-9051)



부정행위 방지를 위한 공공기관 간 · 공사기관 간 정보공유에 대한 소고

송윤아 연구위원

요약

- 탈세, 부정수급, 사기 등 부정행위를 방지하기 위해서는 공공기관 간 · 공사기관 간 · 민간기관 간 정보이동이 불가피하나 우리나라는 주요국의 입법례와 비교하여 개인정보 보호에 보수적인 성향을 보임.
 - 공공기관 간 · 공사기관 간 · 민간기관 간 정보공유가 원활히 이뤄지지 않는다는 점을 악용한 부정행위와 이로 인한 민간부문의 손실과 국가재정 누수는 심각한 수준인 것으로 추정됨.
- 영국에서는 심각범죄법(Serious Crime Act 2007) 제정을 통해 사기를 심각범죄로 규정하고 이를 방지하기 위해 공 · 사기관 간 정보 공유와 데이터 매칭을 명시적으로 규정함.
 - 사기방지 목적인 경우 공공기관은 내무부가 지정하는 사기방지기관에 회원으로 가입하여 민간기관과 정보를 공유할 수 있음.
 - 또한, 감사위원회에 사기방지 목적의 데이터 매칭을 할 수 있는 법적 권한을 부여하여 공공기관 간 · 공사기관 간 · 민간기관 간 데이터 매칭이 가능하도록 함.
- 사기방지 및 정보이용에 대한 영국정부의 정책추진 방식 및 인식에 몇 가지 주목할 만한 특징이 있음.
 - 첫째, 정부는 사기의 심각성과 폐해를 인식하고 사기만연에 대한 책임을 인정함.
 - 둘째, 산업별 · 부문별 · 부처별 사기방지정책의 중복 또는 충돌로 인한 비효율을 줄이기 위해 중앙정부 주도로 통합사기방지전략을 수립 · 추진함.
 - 셋째, 정보취급 방식 및 기관에 대한 신뢰를 제고함으로써 자유로운 정보이용에 대한 사회적 합의를 도출함.
 - 넷째, 합리적인 소통으로 정책추진의 절차적 정당성을 확보함.
- 우리나라는 정보이용에 대한 사회적 갈등 비용이 큰 편인데, 사기, 탈세, 부정수급 등 부정행위 방지 목적의 정보이용에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 개인정보 보호의 사회 · 경제적 기회비용에 대한 이해 제고와 정보취급 방식 및 기관에 대한 신뢰 제고가 선행되어야 함.
 - 아울러 부정행위 방지 및 정보이용 정책 추진의 실효성과 효율성 제고를 위해서는 산업별 · 부문별 · 부처별 접근보다는 정부 주도의 통합전략을 수립 · 추진하는 것이 바람직함.

1. 검토 배경



■ 최근 국세청과 금융정보분석원 간 탈세 혐의자 색출을 위한 정보 공유가 국회에서 논의 중임.

- 당초 국세청은 지하경제양성화를 위해 금융정보분석원(이하 ‘FTU’라 함)에 입력되는 2,000만 원 이상의 고액현금거래정보를 직접 열람할 수 있는 권한을 요구했으나, FTU는 금융실명제법(비밀보장원칙) 위반과 개인 사생활 침해 소지를 우려해 이를 거절해왔음.

■ 탈세 등 부정행위를 방지하기 위해서는 공공기관 간 · 공사기관 간 · 민간기관 간 정보 이동이 불가피하나 우리나라는 주요국의 입법례와 비교하여 개인정보 보호에 보수적인 성향을 보임.

- 외국의 개인정보 보호 관련 법규는 정보주체의 권리보호와 함께 건전한 정보산업 발전을 위한 정보이동을 보장함으로써 정보주체와 정보이용자의 요구를 균형시키고 있음.
- 또한, 개인정보 보호를 절대적 권리라기보다는 사회제반가치와 경합하는 상대적 가치로 인식하는 프라이버시 실용주의자가 프라이버시 근본주의자에 비해 많음.¹⁾
 - Alan Westin이 발표한 2003년 프라이버시 지수를 살펴보면, 프라이버시에 대한 실용주의적 태도는 64%, 근본주의적 태도는 26%, 프라이버시 무관심한 태도는 10%를 차지함.²⁾

■ 그러나 공공기관 간 · 공사기관 간 · 민간기관 간 정보공유가 원활히 이루어지지 않는다는 점을 악용한 부정행위와 이로 인한 민간부문의 손실과 국가재정 누수는 심각한 것으로 추정됨.

- 예를 들어, 요양기관이 자동차보험 환자의 이름으로 국민건강보험에 이중청구하는 부정행위, 산재보험 환자가 민영보험에 이중청구하는 부정행위가 적지 않은 것으로 추정됨.³⁾

■ 정보 이동이 제한적인 우리나라와는 달리, 영국은 Serious Crime Act 2007(이하 ‘SCA’라 함) 제정을 통해 사기방지 목적일 경우 공공기관 간 · 공사기관 간 정보 공유는 물론 데이터 매칭을 허용함.

- 1) 프라이버시 실용주의자는 기업 또는 정부의 개인정보 오 · 남용에 민감하게 반응하지만, 정보 오용을 방지할 장치가 있는 경우에는 적절한 이익을 제공받는 대가로 타인에게 개인정보 수집 및 이용을 허용할 의향이 있다는 점에서 근본주의자와 다름.
- 2) 프라이버시 지수에 대한 상세한 내용은 다음을 참조 바람: Kumaraguru P. and Cranor L. F.(2005), “Privacy Indexes: A Survey of Westin’s Studies”, Carnegie Mellon University.
- 3) 서울대학교 산학협력단 · 보험연구원(2011), 『보험재정 및 보험금 누수방지를 위한 공 · 민영보험 협조체계 구축 및 제도 개선 방안』.

- SCA 시행 이후 보험 분야에서는 영국보험자협회(ABI) 산하 정보집중기관인 IFB(Insurance Fraud Bureau)가 보험사기자 정보를 집중·제공하는 통합플랫폼(IFR)을 2012년 9월 개시함.
- 영국의 사기방지 및 정보이용에 대한 법제는 우리나라에 비해 급진적인 편으로, 이러한 법제에 대해 사회적 합의를 도출해 낸 영국정부의 접근방식에 주목할 필요가 있음.
- 따라서 본고에서는 영국의 사기방지 및 정보이용에 대한 법제의 입법 배경 및 내용을 살펴보고 시사점을 제시함.

2. 영국의 사기방지 및 정보이용 실태



가. 국가사기방지전략: Fraud Review

- 영국정부는 사기를 심각한 사회문제로 인식하고 2005년 Fraud Review를 시작으로 사기방지 대책 마련에 본격적으로 돌입함.
 - 내무부는 사기를 마약밀매에 준하는 심각한 범죄로 인식하고 방지대책을 강화하기로 함.
 - 이에 정부는 2005년 10월 각 부처 공무원들로 이뤄진 Fraud Review팀을 구성하여 사기방지를 위한 대책을 검토함.
- Fraud Review팀은 사기에 대한 개별적 접근은 산업별·부문별·부처별 중복 또는 충돌을 초래하므로 비효율적이라고 지적하면서 국가차원의 통합사기방지전략 수립을 제안함.
 - 정부는 사기행위자로부터 공적 자금을 보호함으로써 납세자 부담을 줄이고 법질서 확립 및 감시를 통해 사기로부터 개인 및 기업을 보호해야 할 의무가 있으므로 사기방지에 대한 정부의 적극적인 개입은 당연하다고 주장함.⁴⁾
 - 사기의 경우 실제로 발생하는 것보다 적발이 어렵기 때문에 공공기관 간 상호 공조체계를 강화할 필요가 있다고 주장함.

4) Fraud Review Team(2006), "Fraud Review".

- Fraud Review팀은 통합사기법 제정, 국가사기방지전략기구 설립, 사기방지를 위한 정보공유 등을 제안하였으며 이러한 제안은 대부분 순차적으로 채택됨.
- 2007년 사기법(Fraud Act 2006, 이하 'FA'라 함)이 발효되었으며, 동법에서는 사기를 허위 진술 및 표기에 의한 사기, 정보공개 거부에 의한 사기, 지위 남용에 의한 사기로 구분함.⁵⁾
 - FA에서는 자신의 이익을 위해 허위 진술 및 표기, 정보공개의무가 있는 상황에서 정보공개거부, 지위남용 등을 통해 타인에게 손실을 야기하거나 타인을 손실 위험에 노출시키는 행위를 사기로 규정함.
 - 사기죄 위반 시 최대 징역 10년 또는 벌금이 부과됨.
 - FA 시행 이전에는 영국법에 사기에 대한 통일된 정의가 존재하지 않았으며 도난법 1968·1978(Thief Act 1968·1978)에 8가지 기만(deception) 관련 범죄가 규정되었으나 이는 난해하여 사실상 기소가 어려웠고 처벌이 미약하다는 문제가 있었음.
- 또한 Fraud Review에서 제안한대로 2008년 10월 국가사기총괄기구로서 NFA(National Fraud Authority)가 내무부 내 설치됨.
 - NFA의 주요 업무는 국가사기방지전략 수립, 공·사협조체계 강화, 공공기관 간·공사기관 간·민간기관 간 정보공유 효율화, 사기규모 추정법 개발 감독, 산업별·부문별·부처별 사기방지활동 이 중복 또는 충돌하는 경우 문제 해결, 사기에 대한 홍보와 교육 등
 - NFA에 따르면 2012년 사기피해액은 총 730억 파운드에 이 중 민간부문이 455억 파운드(62.3%), 공공부문이 203억 파운드(27.8%)임(<표 1> 참조).⁶⁾

5) Ministry of Justice(2012), "Post-legislative Assessment of the Fraud Act 2006: Memorandum to Justice Select Committee".

6) 2012년 기준 보험사기는 21억 파운드로 이 중 적발되지 않은 사기규모가 17억 파운드로 추정됨. 위 추정규모는 자동차보험, 사고, 재물 건강보험 등 일반보험이 대부분이며(생명 및 연금 보험과 같은 장기보험은 보험사기가 낮음), 보험료사기를 포함하지 않음. 영국은 전 세계 수입보험료의 3%를 차지하며 미국, 일본 다음으로 3번째로 큰 시장으로 영국의 대표적 수출산업임. 보험시장은 자동차, 재물, 사고, 건강 등 일반보험과 생명 및 연금과 같은 장기보험으로 구분할 수 있는데 순수 입보험료가 전자는 464억 파운드, 후자는 1,100억 파운드임.

〈표 1〉 영국의 사기 피해액(2012년)

(단위: 10억 파운드)

피해부문	사기피해액	세구분	사기피해액	사기유형	사기피해액
민간부문	45.5	금융 및 보험	3.5	보험사기	2.1
				모기지 사기	1.0
				신용카드 사기	0.341
				온라인뱅킹 사기	0.035
				수표 사기	0.034
				전화뱅킹 사기	0.017
공공부문	20.3	세제	14.0		
		중앙정부	2.5		
		지방정부	2.2		
		급여 및 조세 신용제도	1.6		
비영리부문	1.1				
개인	6.1				
합계	73.0				

주: 1) 공공부문사기는 세제, 정부조달, 정부보조금, TV 수신료, 급여, 국가의료서비스, 학생대출, 연금, 임대주택 관련 사기를 의미함.

2) 민간부문사기는 유통, 운송, 금융 및 보험, 건설, 1차 산업, 정보통신, 부동산 등 각 산업에서 발생하는 사기를 의미함.

자료: NFA(2012), "Annual Fraud Indicator".

나. 공·사기관 간 정보 공유와 데이터 매칭

■ 영국에서는 SCA 제정을 통해 사기를 심각범죄로 규정하고 이를 방지하기 위해 공·사기관 간 정보 공유와 데이터 매칭을 명시적으로 규정함.⁷⁾

- 영국 내 심각범죄와 대규모 경제범죄에 대한 보다 강력한 처벌과 대처가 필요하다는 사회적 공감대가 형성되자 영국정부는 SCA를 마련하여 2007년 1월 16일 의회에 제출함.
 - 이는 2007년 10월 30일 국왕의 재가를 받고, 2008년 2월 15일부터 발효됨.
- SCA는 부칙에서 다음을 심각범죄로 규정함.

7) http://www.publications.parliament.uk/pa/pabills/200607/serious_crime.htm, SCA는 총4장(part) 95조(section)로 구성되어 있으며 14개의 부칙(schedule)을 포함함. 제1장(1조~43조)은 심각범죄 예방을 위한 새로운 규정들을 마련, 이 규정들은 심각범죄 현상으로부터 공중을 보호하는 것이 주된 목적이며 이 규정의 위반은 형사범죄로 간주됨. 제2장(44조~67조)은 범죄에 대한 방조 및 공범에 적용할 규정들이 포함됨. 이 장은 점차 조직화되어 가는 영국심각범죄에 정부가 대처하기 위한 취지로 마련됨. 이 장은 기존에 보통법상 인정되어 오던 교사범(offense of incitement) 개념을 폐지하고 고의적으로 범죄를 방지하거나 원조하는 행위를 새롭게 규정. 제3장(68조~88조)은 심각범죄를 예방하거나 대처하기 위한 기타조치들을 규정하였으며 3개부로 나누어짐. 제1부는 사기에 관한 규정, 제2부는 2002년 형사절차법의 규정들에 관한 개정들로 이뤄짐. 제3부는 수사기관의 비용지출 등에 관한 권한부여 규정들임. 제4장(89조~95조)은 이법에 따른 조치제정권 부여 등 이 법을 이행하기 위해 필요한 일반규정 및 최종규정들에 관한 것임.

- 사기, 부정부패 및 뇌물수수, 탈세, 자금세탁, 마약밀매, 인신매매, 무기밀매, 매춘 및 아동성매매, 무장강도, 공갈 및 갈취, 지식재산권 침해, 환경범죄, 그리고 상기 행위를 시도·공모·조장·방조·교사하는 행위

- SCA 제3장 제1부 제68조~72조는 내무부가 지정한 사기방지기관(Specified Anti-Fraud Organization, 이하 'SAFO'라 함)과 공공기관 간 정보공유에 대한 규정이고 제73조는 데이터매칭에 대한 규정임.

■ 구체적으로 SCA 제68조에 따르면 사기방지 목적인 경우 공공기관은 SAFO에 회원으로 가입하여 민간 기관과 정보를 공유할 수 있음.⁸⁾

- SCA 제68조 (8)에 의거 국무부는 다음 6개 사기방지기관에 SAFO 지위를 부여함.⁹⁾: CIFAS, The Insurance Fraud Bureau(IFB), Insurance Fraud Investigators Group(IFIG), N Hunter Limited, Experian Limited, The Telecom, UK Fraud Forum Limited
 - CIFAS는 비영리 정보집중기관으로 은행, 신용카드, 자산운용, 보험, 투자, 정보통신 등 산업 구분 없이 260개 회원사를 가지고 있으며 회원사 간 사기에 대한 상세정보를 공유함.
 - IFB는 2006년 설립된 영국보험자협회(ABI)내 조직으로 영국 인보험의 95% 이상을 차지하는 33개 보험회사를 회원사로 두며, 사기 방지 목적으로 계약 및 보상 정보를 집중·활용함.
 - Insurance Fraud Investigators Group(IFIG)은 보험회사, 법률가, 손해사정사, 보험사기 조사관이 회원으로 가입해 있는 비영리 조직임.
- SAFO를 통해 정보를 공유하는 공공기관은 SCA 제71조에 의거 국무부가 작성한 업무강령을 준수하여야 함.
- SCA 제69조와 제70조에서는 정보공개 오·남용을 형사범죄로 규정, 위반에 대한 처벌을 명시함.

■ SCA 제68조가 채택되면서 개인정보에 대한 기본법인 Data Protection Act 1998(이하 'DPA'라 함)¹⁰⁾의 일부 내용이 개정됨.

8) SCA 제68조 (1) A public authority may, for the purposes of preventing fraud or a particular kind of fraud, disclose information as a member of a specified anti-fraud organization or otherwise in accordance with any arrangements made by such an organization. (2) The information (a) may be information of any kind; and (b) may be disclosed to the specified anti-fraud organization, any members of it or any other person to whom disclosure is permitted by the arrangements concerned.

9) Explanatory Memorandum to The Serious Crime Act 2007 Order 2008 No.2353.

10) Data Protection Act 1998는 개인정보를 포함하여 공공·민간 부문의 정보보호를 위한 통합 법률이며, 생존하는 개인에 모든 정보이며 보험정보도 동 법률의 적용대상임.

- 정보수집 및 이용행위와 관련하여 타 법률과의 일정한 조화가 필요한데 SCA 72(데이터보호규칙)는 DPA 부칙3(민감정보 처리조건)의 일부 보완을 명시함으로써 사기방지목적으로 민감한 개인정보를 이용하는 것을 허용함.¹¹⁾
 - DPA 제2조에 따르면 민감한 개인정보는 다음과 같음: 정보주체의 인종적 또는 민족적 출신, 정치적 견해, 종교적 신념 또는 기타 이와 유사한 속성의 신념, 노동조합의 조합원인지 여부, 정신적, 육체적 건강이나 상태, 성생활, 법률 위반 또는 추정된 위반 사실, 법률 위반이나 추정된 위반에 대해 소송 계속 여부와 해당 소송의 처분 또는 그 소송에 대한 법원에 의한 판결
- SCA가 DPA를 위반하거나 Regulation of Investigatory Powers Act 2000 제4장에서 금지한 정보공개를 허용하는 것은 아님.¹²⁾
- 국무장관은 공공기관이 SAFO 회원으로서 민간기관과 정보를 공유하는 것에 대한 업무강령을 마련해야 함.¹³⁾

■ 또 다른 정보이용 방안으로 SCA는 감사위원회에 사기방지 목적의 데이터 매칭을 할 수 있는 법적 권한을 부여함.

- SCA가 채택되면서 감사위원회법(Audit Commission Act 1998, 이하 ‘ACA’라 함)에 데이터 매칭을 위해 피감기관에 데이터 제공을 요구할 수 있는 권한, 정보 이용 및 공개에 대한 세이프가드, 데이터 매칭 규정 요건 등이 삽입됨.¹⁴⁾
 - 감사위원회(Audit Commission)는 지방정부가 제공하는 공공서비스의 경제성·효율성·효과성을 제고하기 위한 독립기구로서 지방정부, 보건, 주택, 경찰, 보호관찰, 소방 및 구조 등 지방 소재 국가기관에 대해 감사를 실시함.
- NFI 데이터 매칭이 강제된 공공기관 및 피감기관은 데이터를 제공할 의무가 있으며 합리적인 이유 없이 이를 어기는 것은 형사범죄에 해당함(ACA 32B).

11) SCA 제72조(Data protection rules)은 Data Protection Act 1998 Schedule 3에 paragraph 7A(1)(2)의 삽입을 명시함: 7A(1) The processing (a) is either (i)the disclosure of sensitive personal data by a person as a member of an anti-fraud organization or otherwise in accordance with any arrangements made by such an organization; or, (ii)any other processing by that person or another person of sensitive personal data so disclosed; and, (b)is necessary for the purposes of preventing fraud or a particular kind of fraud, (2)In this paragraph “an anti-fraud organization” means any unincorporated association, body corporate or other person which enables or facilitates any sharing of information to prevent fraud or a particular kind of fraud or which has any of these functions as its purpose or one of its purposes.

12) SCA 제68조(Disclosure of information to prevent fraud) (4).

13) SCA 제71조(Code of practice for disclosure of information to prevent fraud).

14) SCA Schedule 7(Data matching) The Audit Commission Act 1998 Part 2A 삽입.

- 공공기관 및 피감기관뿐 아니라 민간부문도 자발적으로 데이터 매칭에 참여할 수 있으며 이를 위해 해당기관이 감사위원회에 데이터를 제공하는 것은 위법행위가 아님(ACA 32C).
 - 다만 감사위원회가 요구하지 않는 한 진료자료(patients data)는 자발적으로 공유할 수 없음.
 - 해당기관은 NFT의 데이터 매칭 결과 사기가 의심되는 건에 대해 추가조사를 수행할 수 있음.
 - 감사위원회는 데이터 매칭에 대해 수수료를 청구해야 함.
 - 데이터매칭 목적으로 취득한 데이터의 오·남용은 형사범죄에 해당함.
- 감사위원회는 데이터 매칭에 대한 업무강령을 마련하여 그 내용에 대해 정보위원(Information Commissioner)과 논의한 후 국회승인을 득하여야 함.¹⁵⁾
- 정보위원은 DPA에 근거하여 민간과 공공부문의 모든 개인정보처리를 감독하고 규제할 뿐 아니라, 정부 및 공공기관에 대한 정보공개가 원활히 이루어질 수 있도록 하는 업무를 하고 있음.

3. 결론 및 시사점



- 사기방지 및 정보이용에 대한 영국정부의 정책추진 방식 및 태도에 몇 가지 주목할 만한 특징이 있는데, 무엇보다도, 정부는 사기의 심각성과 폐해를 인식하고 사기만연에 대한 책임을 인정함.
- 신뢰 저하, 거래비용 증가, 경제의 고비용 구조화와 사회경쟁력 저하 등 사기의 부정적 외부효과에 대한 정부의 인식이 선행됨.
 - 또한 정부는 공적자금이 부당하게 누수되는 것을 막음으로써 납세자의 부담을 줄이고 범질서 확립과 감시를 통해 개인과 기업을 사기로부터 보호해야할 의무가 있음을 인정함.
- 둘째, 산업별·부문별·부처별 사기방지정책의 중복 또는 충돌로 인한 비효율을 줄이기 위해 중앙정부 주도로 통합사기방지전략을 수립·추진함.

15) 데이터매칭에 대한 업무강령은 다음을 참조 바람: Audit Commission(2008), “Code of Data Matching Practice”.

■ 셋째, 정보취급 방식 및 기관에¹⁶⁾ 대한 신뢰를 제고함으로써 정보이용에 대한 사회적 합의를 도출함.¹⁷⁾

- 정보취급 방식 및 기관에 대한 신뢰가 낮을 경우에는 정보이용에 대한 사회적 갈등비용이 큼.
- 정보취급 방식 및 기관에 대한 신뢰는 정보주체의 자기정보통제권 보장, 공정하고 합리적인 의사결정이 가능한 지배구조, 명확하고 투명한 정보이용 원칙 및 절차, 이용목적별 공정하고 합리적인 정보 수집·집중·제공범위 설정, 정보취급기관의 정보 오·남용에 대한 엄격한 감시·감독·처벌 등을 통해 제고될 수 있음.

■ 넷째, 합리적인 소통으로 정책추진의 절차적 정당성을 확보함.

- 사기의 사회·경제적 비용을 계량화하여 그 심각성과 폐해에 대한 인식을 제고시키고 개인정보 보호가 사회 제반가치들과 경합하는 상대적 가치임을 주장함.
- 설문조사를 통해 정보 프라이버시에 대한 국민들의 실용주의적 입장을 인지함.

■ 우리나라의 경우 정보이용에 대한 사회적 갈등 비용이 큰 편인데, 탈세, 부정수급, 사기 등 부정행위 방지 목적의 정보이용에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 개인정보 보호의 사회·경제적 기회비용에 대한 인식 제고와 정보취급 방식 및 기관에 대한 신뢰 제고가 선행되어야 함.

- 정보 집중 및 이용에 대한 사회적 논의가 있을 때 마다 정보취급기관의 권력비대화에 대한 우려가 제기된다는 것은 바꿔 말하면 정보취급기관에 대한 신뢰 부족을 의미함.
- 아울러 부정행위 방지 및 정보이용 정책 추진의 실효성과 효율성 제고를 위해서는 산업별·부문별·부처별 접근보다는 정부 주도의 통합전략을 수립·추진하는 것이 바람직함. [kiri](#)

16) 여기에서 정보취급기관은 정보를 수집, 집중, 제공, 활용하는 기관을 통칭한 것임.

17) PIU(2002), "Privacy and Data Sharing: The Way Forward for Public Services"; The Secretary of State(2006), "New Powers Against Organised and Financial Crime".