

사회복지정보화의 윤리적 쟁점

- 사회보장정보시스템을 통한 데이터감시를 중심으로 -*

김 수 영

(계명대학교 사회복지학과)

[요약]

본 연구는 사회보장정보시스템을 통한 데이터감시를 사례로, 사회복지영역의 정보화를 둘러싼 윤리적 쟁점들을 짚어보는 데 그 목적이 있다. 2015년 정부는 차세대 사회보장정보시스템을 개발하면서 정보시스템을 통한 부정수급 적발과 사각지대 발굴기능을 강화할 계획이라고 밝혔다. 그러나 부정수급과 사각지대를 조사하기 위해서는 취약계층에 대한 데이터감시가 불가피하다. 이에 본 논문은 데이터감시를 둘러싼 논쟁들을 살펴보고, 이어서 사회보장정보시스템을 활용한 데이터감시가 어떤 윤리적 문제점을 안고 있는지 프라이버시, 정확성, 소유권, 접근성의 이슈를 중심으로 구체적으로 분석했다. 나아가 데이터감시를 넘어 정보화 시대에 사회복지가 고민해야 할 본질적인 윤리적 딜레마들을 살펴본 후, 시론적 수준에서나마 윤리적 난제들을 개선하기 위한 방안을 제안해보고자 했다.

주제어: 부정수급, 사각지대, 데이터매칭, 데이터마이닝, 확인조사, 사회복지윤리

1. 서론

정보화 시대에 접어들면서 사회복지행정에서도 정보통신기술(IT)이 핵심도구로 자리매김했다. 복지서비스 신청접수, 수급자 선별, 서비스 제공·관리를 위해서는 광범위한 데이터 수집, 분류, 처리작업이 필요하다. IT는 아날로그 시대에 인간이 수작업으로 해왔던 이 같은 서류업무를 전산화하여, 복지신청자의 자격여부를 빠르게 감별할 수 있게 해주었다. 이러한 이점 때문에 미국, 영국, 독일, 호주, 스웨덴 등 각국 정부는 IT를 사회복지행정에 대대적으로 도입해 왔다(Geoghegan et al., 2004). 한국에

* 이 연구는 2014년도 계명대학교 비사연구기금(신진연구)으로 이루어졌음.

서 사회복지정보화는 2000년대 초 국민기초생활보장제도의 시행과 더불어 급진전되었다. 청장년층도 생계급여를 신청할 수 있게 되면서 보다 철저한 자산조사와 수급자 선정이 필요했던 것이다. 이에 2000년 보건복지행정망 C/S시스템이 개발되었고, 2007년 새올시스템, 2010년 행복e음, 2013년 범정부 사회보장정보시스템으로 발전해 왔다. 사회복지분야에서 정보시스템의 활용은 사회복지공무원의 업무 효율성 제고만이 아니라, 정확한 자산조사와 수급자 관리로 부정수급 축소에 크게 공헌했다는 평가를 받아왔다(강혜규, 2010; 함영진, 2013). 그리고 현재 정부는 2015년부터 ‘따뜻한 사회보장정보시스템’을 표방하면서, 부정수급 적발기능 강화만이 아니라 복지 사각지대 발굴기능을 추가한 차세대 사회보장정보시스템의 개발을 추진 중이다(보건복지부, 2015).

그러나 사회복지영역의 정보화 이면에는 윤리적 난제가 숨어있다. 바로 데이터감시(dataveillance)가 그것이다. 데이터감시란, “정보시스템을 활용해 어떤 개인이나 특정 집단에 속한 사람들의 데이터를 지속적으로 모니터링하고 감별하는 활동”을 말한다(Clarke, 1988: 499). 정보시스템을 통한 부정수급과 사각지대 조사는 데이터감시의 전형적 사례이다. 정부는 적정수급자를 선별하고 부적정수급자를 적발할 때 정보시스템을 활용해 소득, 재산, 가족에 관한 각종 데이터를 수집해 데이터매칭(data matching)을 실시한다. 앞으로 사각지대를 발굴하기 위해서는 빈곤상태에 있는 인구집단을 추정할 수 있는 다양한 데이터를 종합·분석하는 데이터마이닝(data mining)이 수행될 것이다. 이러한 데이터 분석과정에서 취약계층의 데이터들은 대규모로 집적되고 지속적으로 감시당할 수밖에 없다. 문제는 당사자들이 자신의 데이터가 어느 정도로 수집되고, 누구에게 공개되며, 어떻게 활용되는지 온전히 인지하지 못하고 있다는 점이다.

이러한 점에서 사이버윤리학자들은 데이터감시를 정보화가 가져온 심각한 윤리적 문제로 꼽았다(Moor, 1985; Spinello, 2006). 물론 국가예산을 오남용하게 만드는 부정수급을 줄이고, 복지 사각지대는 축소해야 한다. 이때 막연한 기술혐오주의에 기대어 IT의 활용을 무조건 반대하는 태도는 경계해야 할 것이다. 그러나 적어도 사회복지영역에서 IT의 활용이 갖는 윤리적 위험성을 면밀히 짚어보는 작업은 반드시 필요하다. 사실 정보시스템을 활용한 데이터감시는 사회복지의 오래된 논쟁지점을 다시 되짚어 보게 한다. 바로 사회복지의 사회통제적 속성이 그것이다. 이는 “목적[부정수급 적발]이 옳다면, 수단[데이터감시]은 정당화될 수 있는가?”나 “인간에게 도움[사각지대 발굴]을 줄 수 있다면, 그의 자유를 침해[데이터감시]해도 되는가?”와 같은 고전적인 윤리적 화두와도 맞물려 있다.

하지만 아직까지 수급자 데이터감시와 같이 사회복지정보화가 초래할 윤리적 위험성에 대한 성찰은 거의 이루어지지 않고 있다. 정보화 초기에 사회복지연구들은 컴퓨터와 인터넷의 도입이 서류업무 처리시간을 줄이고 원거리 복지이용자와의 소통을 가능하게 한다는 점에서 정보화를 긍정적으로 전망했다(Marlowe-Carr, 1997; Giffords, 1998). 그러나 최근 들어 사회복지영역에서 정보시스템의 도입이 인본주의에 기반을 둔 사회복지의 가치를 진작시키기보다 사회복지실무자의 업무를 코드화된 시스템에 종속시키고, 복지이용자를 수치화된 정보로만 평가하게 만드는 폐단이 있다는 점이 지적되고 있다(Kreuger et al., 2006; Parton, 2008; Pithouse et al., 2009). 한국의 사회보장정보시스템에 대해서도 정보시스템의 활용이 사회복지전담공무원의 재량권과 전문성을 축소시키고, 복지이용자와 공무원과의 위계를 심화시키는 측면이 있다는 문제제기가 있었다(김수영·김이배, 2014). 이러한 논의들은 그동

안 행정업무의 효율성 제고라는 긍정적인 평가를 받아왔던 사회복지정보시스템의 또 다른 이면을 드러내는 데 기여했다. 그러나 위와 같은 비판적 연구들도 여전히 행정학적 차원에서 정보화가 사회복지실무자의 업무처리과정에 미치는 현상적인 악영향에 주목하고 있다. 윤리적 관점에서 사회복지정보시스템이 갖는 보다 본질적인 위험성에 대한 심도 있는 비평에는 이르지 못하고 있는 것이다.

이에 본 논문은 한국의 사회복지정보시스템을 통한 데이터감시를 사례로, 정보화로 인해 사회복지가 직면한 윤리적 쟁점들을 짚어보고자 한다. 먼저 2장에서는 국가통치의 맥락에서 사회복지분야의 정보시스템 도입배경을 개괄하고, 3장에서는 데이터감시를 둘러싼 논쟁들을 훑어볼 것이다. 4장에서는 사례분석결과와 자료수집에 대해 간단히 요약한 이후, 5장에서는 한국의 사회복지정보시스템을 통한 데이터감시가 갖는 윤리적 결함들을 구체적으로 분석한다. 이어서 6장에서는 데이터감시를 넘어서 정보화 시대에 사회복지가 고민해야 할 보다 본원적인 윤리적 화두들을 던져볼 것이다. 끝으로 결론에서는 시론적 수준에서나마 윤리적 딜레마에 대한 개선방향을 제시해 보고자 한다.

2. 사회복지정보시스템의 역사적 배경

1) 국가통치와 사회복지정보시스템

개인정보수집의 역사는 국가통치와 떼려야 뗄 수 없는 관계에 있다. Weber(1968: 901)의 정의를 빌리면, 국가는 “독점적 강압력, 통일적 권위, 그리고 제반 법률적·행정적 장치를 기초로 일정한 영토와 그 영토 내의 주민을 배타적으로 지배하는 정치적 조직”이다. 이처럼 국가가 국민에게 배타적 지배력을 행사할 수 있는 이유는 거칠게 말해 국가가 국민의 안보, 치안, 복지를 보장해주기 때문이다. Giddens(1985)는 이를 근대국가와 국민의 법적 계약관계로 설명한다. 근대국가는 사회적 안정과 안보를 제공하는 대가로 국민에게 징병과 징세를 할 수 있고, 이를 위해 국민의 거주지, 소득, 재산 관련 정보를 강제적으로 수집할 수 있는 권한을 부여받는다라는 것이다.

실제 근대국가는 징병과 징세, 안보와 치안을 위해 국민의 개인정보를 수집하고 처리하는 행정시스템을 발전시켜 왔다. 서구의 근대국가들은 19세기 초반부터 행정기관을 주축으로 국민에 대한 대대적 조사활동을 벌여왔다. 나이, 가구구성은 물론, 수입, 주거환경, 범죄기록, 직업, 질병 등에 대한 정보가 국가기관에 광범위하게 집적되었고, 숫자로 치환된 정보는 통계적으로 분석되었다. 통계학(statistics)이라는 용어에도 국가(state)의 통치와 관련된 학문이라는 뜻이 담겨져 있다. 이런 맥락에서 Giddens는 아래와 같이 정보사회를 최근의 현상이 아니라 근대국가의 속성으로 보기도 했다.

근대사회는 그 태생부터 ‘정보사회’였다. 모든 국가가 정보사회인 근본적인 이유는 국가권력이 관리를 목적으로 지속적인 정보의 수집, 저장, 통제를 전제로 하기 때문이다. 특히 근대 국민국가에서는 높은 정도의 행정적 통합성으로 인해 이러한 정보수집 활동이 과거 어느 시대보다도 훨씬 더 높은 수준에서 이루어지게 되었다(Giddens, 1985: 178).

초기 컴퓨터와 인터넷 통신망도 국가통치를 위한 정보수집과 분석을 원활하게 하기 위해 개발된 측면이 있다. 최초의 컴퓨터 Colossus는 2차 세계대전 당시 독일군의 암호 해독을 위해, 인터넷의 전신인 ARPANET은 냉전시대인 1969년 미국 국방부가 방대한 양의 기밀정보를 원거리 기지들과 공유할 목적으로 구축했다는 것은 널리 알려진 사실이다. 세계대전과 냉전시대가 막을 내리면서 IT는 국방을 넘어 내국의 통치에 광범위하게 활용되었다. 1971년 미국 FBI가 최초로 250만 전과자에 대한 신상정보를 수집해 컴퓨터 데이터베이스를 구축한 이래, 자동지문확인시스템 등 범죄관리를 위한 정보시스템이 각국에 보편화되었다. 세금징수도 정보시스템이 적극적으로 활용되는 분야다. 한국을 포함해 각국 정부는 탈세·탈루자를 찾기 위해 개인의 소득, 재산, 금융거래, 노동여부, 신용카드 내역 등을 수집해 데이터매칭을 실시하고 있다(Marson, 1997).

사회복지는 치안, 징세와 더불어 국가가 정보화를 추진해온 가장 핵심적인 영역이다. 사회복지분야에서 정보시스템은 부정수급자를 걸러내는 데 일차적으로 활용됐다. 미국은 1970년대 후반부터 부정수급자 적발을 위해 데이터매칭을 선도적으로 실험한 국가다. 공교롭게도 IT가 확산되던 1970-80년대는 서구에서 신자유주의적 복지개혁이 활발했던 시기였다. 따라서 IT는 자연스럽게 복지재정 감축을 위해 활용되었다. 특히 1981년 레이건 대통령은 부정과 낭비를 줄여 국가재정을 감축할 목적으로 '통합과 효율을 위한 대통령 위원회(President's Council on Integrity and Efficiency)'를 발족했다. 이 위원회가 추진한 핵심사업이 컴퓨터매칭 프로젝트(Computer Matching Project)였다(Kusserow, 1984: 543). 레이건 정부는 주정부가 연방정부로부터 복지예산을 받으려면 컴퓨터매칭 프로그램을 도입해야 한다고 법으로 명시했다. 이로 인해 1982년까지 부정수급자 적발을 위한 500여개의 매칭 프로그램이 개발되었고, 사회복지주를 비롯한 다양한 복지서비스의 부정수급자 색출을 위해 소득세, 자동차, 전과기록, 은행 및 신용거래기록 등에 대한 데이터들이 교차점검되기 시작했다(Clarke, 1988: 504).

부정수급 적발을 위한 데이터매칭이 1세대 정보시스템 활용방식이었다면, 최근에는 빅데이터를 분석해 수급자의 패턴을 예측하는 데이터마이닝이 각광받고 있다. 사실 민간기업은 정보화 초기부터 소비자의 행태를 파악하기 위해 빅데이터를 분석해왔다. 일례로 자동차보험회사들은 교통사고 빅데이터에서 유형별 사고위험률을 산출해 보험료 산정에 활용해 왔다(Davenport et al., 2010). 이에 McKinsey(2011)는 공공영역에서도 국민의 빅데이터를 적극적으로 분석·활용한다면 더 효율적인 정책수립과 집행이 가능할 것이라 주장했다. 실제 각국 정부는 공공데이터들에 대한 단순 매칭을 넘어 기존의 데이터를 조합해 특정계층의 특성을 발견해내는 데이터마이닝에 관심을 기울이고 있다. 일례로 2000년대 중반 독일 연방노동청은 실업률을 줄이기 위해 데이터마이닝을 활용해 취업자의 다양한 성향과 패턴을 예측하고, 취업자 유형에 맞는 직업과 회사를 연계하는 취업프로그램을 도입했다. 이 프로그램은 실업자 수를 2003년 4.4백만에서 2010년 3.2백만으로 27% 줄이는 데 크게 일조했다는 평가를 받고 있다(McKinsey, 2011: 59).

2) 한국 사회보장정보시스템의 발전과정

현재 한국의 사회복지행정에서 사용하는 정보시스템은 사회복지통합관리망과 범정부 사회보장정보

시스템으로, 이 두 시스템은 서로 긴밀히 연계돼 있어 보통 '사회보장정보시스템'으로 통칭해 불리고 있다. 현 사회보장정보시스템은 2000년 국민기초생활보장제도 제정과 함께 도입된 사회복지 관련 정보 시스템들이 몇 차례 진화를 거쳐 구축되었다. 2000년 이전까지 복지신청자의 자산과 부양의무자 확인은 담당공무원이 일일이 관련 문서를 찾아서 확인하는 수작업으로 진행됐다. 하지만 국민기초생활보장제도 도입으로 수급자가 150만 명에 달하게 되면서 기존의 아날로그 방식으로는 자산조사와 수급자 관리가 불가능해졌다. 2000년에 도입된 '보건복지행정망 Client-Server시스템(C/S시스템)'은 당시 폭증한 수급자의 정확한 자산조사를 위해 시군구 단위에서 소득·재산 관련 정보를 전자화한 최초의 복지전문 정보시스템이다. 이어서 정부는 2007년에 시군구를 넘어 지자체와 중앙부처 사이의 정보를 연계한 일반행정정보시스템인 '시군구 행정종합정보시스템(새울시스템)'을 도입한다. 새울시스템은 복지전문시스템은 아니었지만, 시스템 안에 복지영역이 별도로 마련되어 있어 수급자 선정과 관리에 사용되었다.

정보시스템을 활용한 부정수급자 적발이 본격화된 때는 2010년 '사회복지통합관리망(행복e음)'이 도입되면서부터다. 행복e음은 다음 <표 1>의 정보를 포함해 총 45개 기관 589종의 소득·재산정보와 서비스이력정보를 연계한 복지전문정보시스템으로, 이를 통해 수급자에 대한 보다 치밀한 데이터매칭이 가능해진 것이다. 이에 정부는 2010년부터 「국민기초생활보장법」 제23조에 확인조사에 대한 법적 근거를 마련하고, 수급자 전체 집단에 대한 정기 및 수시 확인조사를 실시해 왔다. 확인조사 기간 동안 사회복지공무원은 자산조사가 필요한 복지서비스 수급자와 부양의무자들을 대상으로 소득·재산 관련 데이터 매칭을 실시하고, 부정수급이 발견되면 급여를 중지·변경하는 작업을 수행하고 있다. 이어서 2013년에 구축된 '범정부 사회보장정보시스템(범정부시스템)'은 22개 행정부처에 분산되어 있는 360개 복지사업에 관한 정보를 행복e음을 중심으로 연결한 가장 최신의 정보시스템이다. 범정부시스템을 통해서도 각 행정부처 복지사업의 업무연계는 물론, 여러 행정부처가 따로 제공해 왔던 복지사업에 대한 수급자 이력관리정보를 공유해 중복·부정수급방지가 통합적으로 이루어지게 되었다(보건복지부, 2014a).

<표 1> 사회복지통합관리망(행복e음) 연계정보 사례

소득·재산·인적정보 예시		급여·서비스 이력정보 예시	
국세청	종합소득세, 일용근로자소득액, 근로장려금, 사업자등록증명, 폐업사실증명, 휴업사실증명 등	건강보험공단	노인장기요양보험, 의료급여자격 및 종합통계서비스, 건강보험납입, 장애인보조기구 등
행정안전부	재산세, 취득세, 조합원입주권, 주민사진 정보, 주민등록등초본 등	국민연금공단	기초연금, 중증장애인위탁서비스, 장애인활동지원 등
법무부	출입국자료, 교정시설입소자자료, 국내거소사실증명, 출입국사실증명	사회서비스관리원	전자바우처서비스, 보육서비스 등
국토해양부	지적정보, 건축물대장, 분양권, 토지임야대장, 개별(공동)주택가격, 건축물관리대장, 자동차등록원부 등	행정안전부	기초생활 및 장애인에 대한 요금감면, 복지대상자증명 및 여부확인 등
대법원	가족관계증명서, 건물등기부등본, 법인등기부등본, 토지등기부등본 등	공공보건	공공보건의료서비스 등
기타	군복무확인, 산재보험급여, 차량기준가액, 국민연금급여, 건강보험보수월액 등	기타	보건복지콜센터 상담자료, 복지카드서비스 e-유치원, 자활서비스, 드림스타트 등

출처: 한국보건복지정보개발원(2012: 5-7)에서 발췌·편집

현재 정부는 복지대상자의 급격한 확대로 시스템이 포화상태에 이르자 2015년부터 기존 사회보장 정보시스템을 업그레이드한 ‘차세대 사회보장정보시스템’을 준비 중이다. 특히 차세대시스템에서 주목할 부분은 부정수급 적발기능이 크게 강화된다는 점이다. 정부는 부정수급 감시망을 더욱 조밀하게 만들기 위해 복지사업별로 상이한 기준을 표준화해 기관 간 데이터매칭을 보다 쉽게 하고, 공적 정보만이 아니라 블로그·카페에서 부정수급 사례를 수집하고 SNS 빅데이터를 분석해 부정수급자를 적발하는 종합관리체계를 차세대시스템에 포함시킬 것이라고 밝혔다(보건복지부, 2015: 16). 이와 더불어 사각지대 발굴기능이 차세대시스템에 추가된다는 점도 주목할 만한 변화이다. 한국의 복지서비스는 신청주의에 입각하기 때문에, 대상자가 직접 신청하지 않으면 서비스를 받는 것이 현실적으로 어려웠다. 따라서 정부는 지금까지 단진, 단수정보를 기반으로 한 탐문조사, 통(이)장의 신고, 희망복지지원단의 통합사례관리, 미디어 홍보를 통해 사각지대 발굴을 위해 노력해왔다. 그러나 2014년 송파 세 모녀 사건이 발생하면서 복지 사각지대에 대한 보다 적극적인 발굴의 필요성이 대두되었다(김은하, 2015). 차세대시스템이 ‘적극적 복지행정’, ‘따뜻한 사회보장정보시스템’을 표방하면서, 사각지대 발굴 기능을 시스템 개선의 주요축으로 제시한 것은 이런 맥락이다. 특히 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」이 제정되면서, 2015년 7월 이후부터 공공기관 보유한 개인정보를 사각지대 발굴을 위해 활용하는 것이 법적으로 허용되었다. 이를 통해 사회보장정보시스템에 새롭게 연계된 정보는 <표 2>와 같이 총 24종이다.

<표 2> 사각지대 발굴을 위한 연계정보

연계정보------(기관)	연계정보------(기관)
단진정보------(한진)	재난피해자------(국민안전청)
체납정보------(한진)	전세보증금------(국토교통부)
단수정보------(상수도사업본부)	월세정보------(국토교통부)
단가스정보------(도시가스사업자)	개인연장급여대상------(고용노동부)
건강보험료체납------(건보공단)	임금체불 등 사유 실업급여------(고용노동부)
본인부담상환액------(건보공단)	실업급여 수급기간 과소자------(고용노동부)
연금보험료체납------(연금공단)	자살고위험군------(보건소/자살예방센터)
방문건강사업집중관리대상------(보건소)	자살/자해시도자------(응급의료센터)
미숙아지원사업------(보건소)	시설입소 및 퇴소자------(복지부)
형사범죄피해자------(경찰청)	위기상황인학생------(교육부)
화재피해자------(국민안전청)	기초보장/긴급신청탈락/중지가구------(복지부)

출처: 김은하(2015: 494)

이처럼 여러 단계를 거쳐 진화한 한국의 사회보장정보시스템은 자산조사가 필요한 복지서비스의 핵심문제였던 부정수급과 사각지대 조사를 조직적이고 대규모로 실시할 수 있는 길을 열어주었다. 그러나 사회보장정보시스템의 이면에는 한 가지 중요한 윤리적 문제가 도사리고 있다. 바로 취약계층의 데이터감시가 그것이다.

3. 데이터감시에 대한 이론적 고찰

1) 데이터감시의 개념과 배경

감시(surveillance)란, 사람 혹은 사물을 지속적으로 주시하고 관찰하는 행위를 말한다(Clark, 1988: 499). Orwell(1948)의 『1984』와 같은 소설이 반유토피아적 감시사회를 그려 문학적 경종을 울린 이후, 근대사회의 감시체계는 여러 학자들의 비판대상이 되어 왔다. 대표적으로 Foucault(1979)는 의학, 정신병리학 같은 근대 지식체계가 ‘정상’인 주체와 ‘비정상’인 객체를 나누고, 주체가 객체를 관찰하고 규율하는 사회적 감시시스템을 구축하는 데 일조했다고 비판한다. 특히 그는 공리주의자 Bentham이 수감자들에게 대한 효율적 감시를 목적으로 고안했던 원형감옥인 파놉티콘(Panopticon)을 근대적 감시체계의 전형으로 꼽고, 파놉티콘 같은 감시체계가 효율성이라는 명목 아래 감옥은 물론 근대국가의 행정기관, 학교, 작업장, 병원에까지 보편화되었다고 지적했다.

Foucault의 영향을 받은 학자들은 정보시스템을 전자파놉티콘(electronic Panopticon)이라고 비판해 왔다(홍성욱, 2002: Lyon, 1993). 파놉티콘에서는 간수가 중앙탑에 숨어 주변의 감방을 감시했다면, 국가와 기업의 정보시스템은 파놉티콘의 숨겨진 시선을 대신해 개인과 집단의 데이터를 더 폭넓게 감시할 수 있게 되었다는 것이다(Lyon, 1993). 특히 정보시스템을 통한 감시의 맹점은 감시당하는 사람들이 이를 잘 모를 뿐만 아니라 당연하게 받아들인다는 점이다. 정보화 시대의 감시는 인간의 신체가 아니라 데이터를 대상으로 한다. 따라서 감시의 시선을 직접 느끼기 어렵다. 또한 사람들은 국가와 기업에게 데이터제공의 대가로 일정한 서비스를 받기 때문에 데이터거래를 당연한 것으로 여긴다. 일례로 우리는 블로그와 메일계정 같은 ‘무료’서비스를 이용하기 위해 신상정보를 입력하고 자신의 검색경로추적과 제3자에게 개인정보를 제공하는 것을 허용한다. 이는 프라이버시 침해의 위험성을 높이지만, 사람들은 편리성 때문에 큰 비판 없이 정보시스템에 순응해 왔다. 이에 홍성욱(2002: 101)은 전자파놉티콘의 특징을 감시당하는 사람이 감시에 필요한 정보제공에 자발적으로 협조하는 것이라고 꼬집기도 했다.

Foucault가 감시체계에 대한 비판철학적 관점을 제시했다면, Clarke(1988)는 정보시스템을 통한 감시를 보다 실용적 수준에서 분석한 학자다. Clarke(1988: 499)는 정보시스템을 통한 감시를 데이터감시(dataveillance)로 명명하고, 데이터감시의 차원을 개인 데이터감시(personal dataveillance)와 집단 데이터감시(mass dataveillance)로 나누었다. 먼저 개인 데이터감시는 “어떤 문제나 의심이 있는 한 개인의 데이터를 조회하고 분석하는 활동”으로, 대부분 범죄자, 피의자, 테러리스트 의심자를 모니터링할 때 사용한다. 한편 집단 데이터감시는 “특정 집단의 사람들에 대해서 아직 확인은 되지 않았지만 ‘일반화된 의심(generalized suspicion)’을 품고 그들의 데이터에 대한 감시를 실시하는 활동”이다(Clark, 1988: 503). 정보화 초기인 1980년 후반에 Clarke는 집단 데이터감시가 가장 광범위하게 사용되는 영역으로 정부의 탈세·탈루자와 복지급여 부정수급자 탐색과정을 꼽았다. 그러나 정보화가 급

진전된 오늘날 집단 데이터감시는 IT기업, 정부, 대기업이 회원, 복지이용자, 고객에 대한 빅데이터를 체계적으로 관찰·분석하여 이들의 행동패턴과 특성을 예측하는 수준까지 발전했다(Esposti, 2014; van Dijck, 2014).

이러한 데이터감시가 가능하게 된 배경으로는 IT의 발달을 빼놓을 수 없을 것이다. 특히 빅데이터에 대한 감시는 방대한 개인정보를 데이터베이스화하는 기술, 각 기관의 데이터베이스를 통신망을 통해 연계하는 기술, 공유된 데이터들을 통합해 처리하는 표준화 기술이 전제돼야 한다(Esposti, 2014). 그러나 IT의 발달이 자동으로 데이터감시의 활성화로 이어지는 것은 아니다. 데이터감시가 본격화된 배경에는 IT의 보편화 외에도 효율성을 중시하는 신자유주의와 신공공관리(new public management)의 확산이 자리 잡고 있다(McLaughlin et al., 2002). 레이건 대통령이 컴퓨터 매칭 프로그램 도입을 통해 부정수급자를 가려내고자 했던 이유도 복지재정 긴축과 효율성을 위해서였다(Kusserow, 1984). 미국만이 아니라 한국을 포함한 여러 국가에서도 사회복지영역의 데이터감시는 예산절감 및 행정업무 효율성과 밀접한 연관이 있다(이대영, 2012; 함영진, 2013). 사회문화적 풍토도 데이터감시를 확대시키고 있다(Lyon, 1993). 사회가 과편화·개인화되면서 사회구성원들의 신뢰가 깨지고 서로를 믿지 못하는 경향이 심해졌다. 이로 인해 어린이집 CCTV 설치처럼 사회전반에 걸친 데이터감시를 구성원들도 자발적으로 동조하고, 감시장치가 작동할 때 안심하는 경향이 커지고 있는 것이다.

2) 데이터감시의 장점과 위험성

Clarke(1988: 498)는 데이터를 지속적으로 관찰하고 주시하는 행위인 데이터감시를 사회통제의 전략으로만 해석하는 Foucault식의 관점을 지양해야 한다고 지적한다. 데이터감시는 사회통제라는 강압적 특성만이 아니라 불법행위와 문제예방을 통해 사회안전에 기여하는 측면을 동시에 지니고 있기 때문이다. 따라서 데이터감시 자체를 무조건 반대하기보다는 긍정적 측면과 부정적 측면에 대한 구체적인 규명이 필요하다고 보았다. 실제 데이터감시의 이러한 양가적 속성은 정보시스템의 도입 초기부터 논쟁의 대상이 되어왔다. 먼저 학자들이 꼽는 데이터감시의 이점을 간추리면 다음과 같다. 첫째, 데이터감시는 감시에 드는 비용을 절약해준다. 인간의 행동과 의사소통에 대한 물리적 감시는 매우 노동 집약적인 행위이다. 반면 데이터감시는 컴퓨터로 이루어지기 때문에 인건비와 감시비용을 절감하는 효과가 있다는 평가를 받아왔다(Clarke, 1988: 501). 둘째, 일상적 감시가 가능하다는 점도 데이터감시의 특징으로 꼽힌다. 아날로그 시대에는 의심이 가는 사람에 대한 간헐적 조사만 가능했다면, 자동화된 정보시스템에서는 개인 데이터를 상시적으로 점검할 수 있게 되었다는 것이다(Marx and Reichman, 1984). 세 번째는 컴퓨터를 통한 정보처리가 수작업보다 정확하다는 점이다. 컴퓨터를 통해서 방대한 데이터를 수집해서 비교하는 것이 가능하기 때문에 정확한 결과를 얻을 확률이 높다(Davenport et al., 2010). 넷째, 사회문제와 특정 집단에 대한 예측과 추적이 가능하다는 점도 강점으로 꼽힌다. 정보시스템은 방대한 양의 데이터들에 대한 정교한 데이터마이닝과 프로파일링을 활용해서 사람들의 유형과 행동패턴을 예측할 수 있게 해준다. 이로 인해 인구자료에서 탈세자, 사회위험군, 범죄의심자 등을 탐지하는 것이 가능하다. 특히 빅데이터에 대한 관찰과 분석은 우리가 그동안 잘 몰랐

거나 혐의만 있던 사안에 대한 구체적 근거를 제공함으로써 사회문제를 예견하고 해결하는 데 혁신적인 공헌을 할 것으로 전망되고 있다(Rudder, 2014).

하지만 데이터감시의 위험성도 꾸준히 지적되어 왔다. 먼저 Garfinkel(2001)과 같은 학자는 데이터 감시가 프라이버시를 위협한다고 비판한다. 범죄예방처럼 옳은 목적으로 시작한 데이터감시라도 사생활 침해로 귀결될 수 있다는 것이다. 둘째, 데이터감시가 정확한 데이터에 근거하지 않게 되면 당사자에게 심각한 피해를 줄 수 있다는 점도 맹점으로 지적되어 왔다(Mason, 1986). 물론 오류를 줄이면 피해가 줄어들 수 있지만, 완벽한 정보시스템은 없기 때문에 피해자는 생기기 마련이라는 것이다. 셋째, 데이터감시가 부지불식간에 이루어진다는 점도 비판을 받아왔다. 많은 사람들이 정부기관이나 Google, Apple, Microsoft, Facebook처럼 거대 IT기업이 자신의 정보를 활용해도 좋다는 계약서에 쉽게 동의한다. 그런데 이는 동의버튼을 눌러야 서비스를 이용할 수 있기 때문이지 계약조건을 모두 읽고 데이터감시 과정을 인지하고 있는 것은 아니다. 실제로 Facebook은 이를 악용해 기존회원들 모르게 개인정보제공과 활용에 대한 계약서 약관을 조금씩 수정·변경해 왔던 사실이 뒤늦게 드러나 현재 재판 중에 있다(van Dijck, 2014: 205). 넷째, 정보시스템 운영기관의 권력집중현상도 위험요소로 지적받아 왔다(김상배, 2008). 정부나 Google처럼 데이터를 대규모로 보유한 기관들은 정보사회에서 지식권력을 독점하게 된다. 빅 브라더(Big Brother)나 구글아키(Googlearchy)와 같은 용어는 정부와 Google이 보유한 막강한 지식권력에 빚댄 말이다.

3) 사회복지영역의 데이터감시에 대한 찬반양론

1980년대 미국에서 사회복지영역의 데이터감시가 처음 시도되었을 때도 이에 대한 찬반양론이 뜨거웠다. 미국의 데이터매칭 프로그램 도입을 주도한 Kusserow(1984)는 사회복지영역의 데이터감시가 갖는 다음과 같은 이점들을 강조했다. 먼저 복지급여의 공정성과 예산절감 효과가 그것이다. 그는 데이터감시의 최대 이점으로 부당한 방법으로 급여를 받는 부정수급자들을 징계하고, 정부예산이 불필요한 곳에 사용되는 것을 예방할 수 있다는 점을 꼽았다. 또한 Kusserow는 데이터감시가 오히려 인간에 의한 프라이버시 침해 가능성을 줄일 것으로 보았다. 컴퓨터가 진행하는 데이터감시는 사람이 개인 데이터를 직접 들춰보는 것이 아니기 때문에 프라이버시를 위협한다고 보기 어렵다는 것이다. 특히 자산조사를 위한 수급자의 정보공개는 예전부터 존재해 왔기 때문에, 컴퓨터를 통한 데이터매칭을 새로운 차원의 감시로 보는 태도를 경계했다. 마지막으로 수급자를 차별하지 않는다는 점도 그가 꼽은 데이터감시의 특징이다. 아날로그 감시체계에서는 부정수급자를 가리는 과정에서 공무원의 편견이 개입할 여지가 있다. 어떤 공무원은 특정 인종, 성별, 나이, 학력을 가진 수급자가 부정수급을 할 위험이 높다고 간주하고 이들을 집중적으로 감시할 수 있다. 그러나 정보시스템에서는 모든 정보가 비트(bit)와 숫자로 표현되어 편견이 개입될 여지가 적고 블라인드 심사(blind investigation)가 가능하다고 본 것이다.

반면 인권운동가 Shattuck(1984)은 다른 관점에서 데이터감시를 강력히 반대했다. 먼저 그는

Kusserow와는 반대로 데이터감시가 가가호호 방문해서 수급자의 생활실태를 확인하는 물리적 감시보다 개인의 프라이버시를 더 교묘하게 침범한다고 반박한다. 직접방문과 탐문조사는 대상자가 자신이 감시대상이라는 사실을 알고 이루어지는 경우가 많다. 그러나 데이터감시 체계에서 감시대상자는 자신의 데이터가 수시로 점검되고 있다는 사실을 잘 모른다는 것이다. 특히 수급자의 데이터감시를 위해서는 다양한 행정·금융기관의 데이터들을 수집·매칭해야 하는데, 이 과정에서 각 데이터들은 원래 정보제공자가 정보제공에 동의했던 맥락을 벗어나 다른 의도로 조합되고 활용될 수밖에 없다. Shattuck은 이러한 정보연계가 개인의 결정권을 침해한다고 보았다. 둘째, 데이터감시가 무죄추정의 원칙을 위배한다는 점도 그가 지적한 데이터감시의 맹점이다. 데이터감시에 편견이 개입될 여지가 적다고 본 Kusserow와 달리, Shattuck는 데이터감시에 깔려 있는 수급자를 향한 암묵적인 편견을 지적한다. 바로 수급자 전체를 대상으로 시행되는 데이터매칭이 수급자 집단 전체가 유죄(부정수급)가 될 수 있다는 무의식적인 추정에 기반한다는 점이다. 앞서 Clarke(1988: 153)의 표현을 빌리자면, 아직 확인되지 않았지만 수급자 집단에 대한 ‘일반화된 의심’을 품은 상태에서 확인조사가 이루어지는 것이다. 이에 Shattuck은 데이터감시의 절차가 정확한 근거가 없는 불심검문을 거부하고 스스로를 방어할 수 있는 권리인 무죄추정의 원칙에 위배된다고 주장했다. 끝으로 데이터의 정확성이 보장되지 않는다는 점도 문제이다. 데이터가 100% 완전하지 않는 이상 데이터감시의 결과물과 실제 부정수급자 사이에 차이가 있어 이를 간추리는 과정에서 행정력의 낭비와 무고한 피해자가 발생할 수 있다는 것이다.

그러나 사회복지분야에서 정보시스템의 활용이 점차 당연한 것으로 받아들여지게 되면서, 사회복지 정보화 초기에 제기되었던 데이터감시에 대한 논쟁들은 자취를 감추게 되었다. 현재 사회복지정보시스템에 대한 논의들은 주로 복지행정의 효율화와 편의제고에 맞추어져 있고, 위험성에 대한 비평은 공백상태로 남겨져 있다. 이는 한국의 사회보장정보시스템을 둘러싼 논의도 마찬가지다. 본 연구가 공백으로 남겨져 있는 사회보장정보시스템의 윤리적 위험성에 주목하는 이유가 여기에 있다.

4. 사례분석틀과 자료수집

Moor(1985: 266)는 “정보화 시대의 윤리적 문제는 IT의 활용이 초래할 문제에 대한 정책적 공백상태가 존재하기 때문에 생긴다”고 보았다. IT의 발달로 예전에는 상상할 수 없던 일들이 가능해졌지만, 그 위험성에 대한 성찰과 대책이 아직 부족한 상태라는 것이다. 따라서 Moor는 IT활용이 가져올 윤리적 문제들에 대한 구체적인 분석이 선행되어야 한다고 보았다. 이에 Mason(1986)은 IT를 통해 데이터를 수집, 관리, 분배하는 과정에서 PAPA—프라이버시(Privacy), 정확성(Accuracy), 소유권(Property), 접근성(Accessibility)—로 불리는 다음 4가지 윤리적 이슈를 고려할 것을 제안한다.

- ① 프라이버시(Privacy): 개인정보는 어떤 조건 아래에서 어디까지 공개되어야 하는가? 무엇이 개인정보를 보호하고, 다른 사람에게 그것을 공개해야하는 압력에서 지켜줄 것인가?
- ② 정확성(Accuracy): 정보는 정확한가? 정보의 정확성에 대한 책임은 누구에게 있는가? 정보의

오류로 손해를 보거나 피해를 본 사람들에게 어떤 보상이 있는가?

- ③ 소유권(Property): 누가 정보에 대한 소유권을 행사하는가? 어떻게 정보소유권이 분배되는가? 가장 공평한 정보교류와 유통의 가격은 얼마인가?
- ④ 접근성(Accessibility): 누가 어떤 정보를 어떤 조건 아래에서 접근할 권한을 갖는가? 정보의 접근권한에 상응하는 책임은 있는가? 정보에 접근하지 못해 생긴 피해는 어떻게 보상하는가?

PAPA는 앞서 기존연구들이 제시한 데이터감시 논쟁점들 외에도 정보화 시대 데이터활용에 있어 반드시 고려해야할 사항들을 포괄적으로 아우르고 있다. 이에 본 논문은 PAPA를 중심으로 한국 사회보장정보시스템의 데이터감시의 위험성을 짚어보았다.

사례분석 자료로는 정부의 정책보고서와 내부자료 외에 자세한 묘사를 위해 일선현장에서 사회보장정보시스템을 활용하는 사회복지전담공무원의 인터뷰자료를 포함했다. 인터뷰에 참여한 공무원은 <표 3>처럼 총 8명이다. 인터뷰는 약 40분~1시간 30분 동안 위의 4가지 이슈를 중심으로 한 반구조화된 질문지로 진행되었다. 인터뷰자료를 연구에 대한 사전 설명, 비밀보장, 동의에 의한 녹취 등 연구윤리를 따라 수집되었다.

<표 3> 인터뷰참여자 코드와 간략정보

코드	직급	소속	근무년수	성별	연령대
공무원1	사회복지전담공무원 9급	읍사무소	2년	남	20대 후반
공무원2	사회복지전담공무원 6급	동사무소	11년	여	30대 후반
공무원3	사회복지전담공무원 7급	동사무소	7년	남	30대 후반
공무원4	사회복지전담공무원 8급	구청	6년	여	30대 초반
공무원5	사회복지전담공무원 8급	군청	5년	여	30대 중반
공무원6	사회복지전담공무원 6급	군청	13년	여	40대 초반
공무원7	사회복지전담공무원 8급	구청	8년	여	30대 중반
공무원8	사회복지전담공무원 6급	구청	15년	여	40대 후반

수집된 자료는 주제분석법(thematic analysis)을 사용해 분류·분석되었다. 주제분석법은 ① 자료숙지(familiarisation), ② 주요논제 확인(identification), ③ 논제에 따른 핵심내용 추출(indexing and charting), ④ 패턴정리와 해석(mapping and interpretation)의 과정을 반복하며 자료를 분석하는 방법론이다(Aronson, 1995). 다음 5장은 수집된 자료를 PAPA라는 논제를 중심으로 분석한 결과다.

5. 한국 사회보장정보시스템의 데이터감시의 사례분석

1) 프라이버시: 데이터감시는 수급자의 사생활을 침해하는가?

국민기초생활보장법이 제정되면서 복지가 시혜가 아닌 권리로 명시되었다. 그러나 일반수급자들,

조건부수급자든 복지권은 프라이버시를 일정 정도 포기하는 '조건' 하에서 얻을 수 있는 권리다. 수급자는 자신과 부양의무자의 소득·재산정보를 국가에 공개한다는 동의 없이는 복지급여를 받을 수 없기 때문이다. 물론 Kusserow(1984)의 주장처럼, 자산조사를 위한 수급자의 개인정보공개는 예전부터 있어왔다. 그러나 IT의 발달은 <표 1>에서와 같이 과거와 질적으로 다른 양의 개인정보에 대한 감시를 가능하게 했다. 아래 사례들처럼, 상시근로소득과 재산 외에 일용소득정보가 사회보장정보시스템에 연계되면서 “하루만 일해도 다 알게 되는 세상(공무원4)”이 된 것이다. 뿐만 아니라 감사원은 정기적 확인조사와 별도로 자동차보험, 세액공제, 해외출입국내역 등 정부가 보유한 수급자의 각종 데이터를 수시로 매칭해 부정수급 적발에 활용하고 있다.

시스템이 이때까지 잡아내지 못했던 자료를 잡아내서 통보가 오는 자료들이 점점 늘어나고 있어요. 과거에는 일을 한다는 신고가 들어와도 본인한테 물어볼 수밖에 없잖아요. 그러면 그분은 “며칠 도와달라고 해서 도와준 것뿐인데 그걸 가지고 그러냐.” 이러면 끝인 거예요. 더 이상 파악을 못 했죠. 그런데 이제는 일용소득까지 조치가 되니까 부정수급 적발이 훨씬 강력해진 거죠(공무원6).

감사원이 의심이 되는 사람들 리스트를 뿌려주고 있어요. 예를 들면, 아들과 수급자가 가족단위로 처리되어 있는데 해외동반출입국내역이 나왔든지, 연말정산을 하면서 부양의무자로 해서 세액공제를 받았든지 이런 자료들을 매칭해서 우리한테 뿌려줘요(공무원8).

그러나 이러한 다각적 데이터매칭은 프라이버시와 관련해 몇 가지 결점을 가지고 있다. 첫째, 사적 데이터의 공개범위가 급증하는 상황에서 수급자와 가족의 데이터를 어디까지 조사하는 것이 타당한지에 대한 기준이 없다는 점이다. 문이 열려 있는 남의 집에 쉽게 들어갈 수 있어도 그 집에 들어가는 것은 윤리적으로 옳지 않다. 마찬가지로 비록 정보시스템을 통해 수급자의 모든 사적 데이터에 대한 감시가 '기술적으로' 가능하다고 해도, '윤리적으로' 어떤 조건 하에 어디까지 감시가 허용될 수 있는지에 대한 원칙이 필요하다. 그러나 현재 이러한 원칙에 대한 공식적 협의는 부족한 상태이다. 일례로 2015년 상반기에 감사원은 수급자 중·고등학생 자녀의 방학 중 아르바이트를 조사해 일용소득에 반영하도록 했다. 실제 자녀의 아르바이트비는 가계에 보탬이 되기에 너무 적고 고정적이지도 않은 수입이지만, 이를 가구의 숨겨진 생계비로 간주하고 생계급여에서 삭감·환수하도록 한 것이다. 이처럼 지나치게 세밀해진 자산조사는 위 사례를 부정수급으로 처리해야 하는 사회복지공무원들 사이에서도 반감을 산 조치였다.

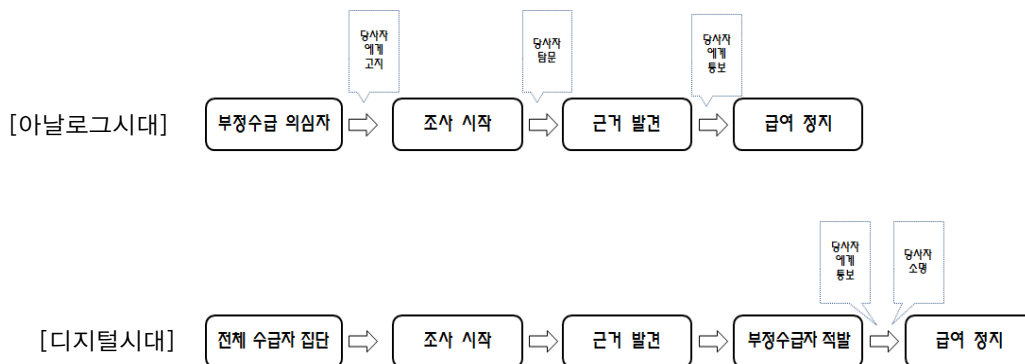
심지어 어느 정도나면 부모도 모르고 애들도 기억도 못하는 코 묻은 돈을 부정수급으로 보고 소득으로 잡으라는 거예요 그런데 좀 지나친 것 같아서 저도 납득이 안 가고 힘들더라고요(공무원8).

부양의무자의 부양여부를 확인할 때는 훨씬 세세한 데이터들까지 조사대상에 포함된다. 수급자와 부양의무자의 해외출입국내역은 물론, 통장거래내역과 통화내역도 모니터링되곤 하는 것이다. 이는 국민기초생활보장법에 따른 공식적 자산조사 항목과는 별개의 정보들이다. 따라서 이러한 데이터들에 대한 감시는 수급자와 가족의 프라이버시를 과도하게 침범하는 행위일 수 있다. 그러나 아래 공무원

의 진술처럼, 현재 정부는 명확한 원칙 없이 정치·사회적 분위기에 따라 어떤 때는 데이터감시를 강화하고 어떤 때는 완화하기도 하는 상황이다. 이처럼 때에 따라 달라지는 임의적인 데이터감시는 수급자의 프라이버시만이 아니라 복지권의 안정적인 보장을 위협할 우려가 있다.

명확하게 어떤 때는 인정, 어떤 때는 불인정 이런 게 있지는 않아요. 몇 년 전에는 수급자 통화내역도 받았었거든요. 그런데 지금은 또 안 받아요. 통장내역은 지금도 1년 치를 받아요. 예전에는 돈이 왔다 갔다 한 이력이 있으면 “이거는 단절로 못 보겠다.” 이런 쪽이 컸고, 지금은 정부가 기준을 좀 완화하라는 분위기에요. 그래서 송금내역이 있어도 웬만하면 단절로 인정해주는 편이고요(공무원5).

둘째, 데이터감시가 수급자 전체를 대상으로 부지불식간에 이루어진다는 점도 수급자의 프라이버시를 침해하는 요인이다. <그림 1>은 아날로그 시대와 디지털 시대의 부정수급자 적발과정을 비교한 것이다. 먼저 아날로그 시대에는 부정수급이 확실히 의심되는 사람이 있을 때, 그 당사자 개인에 대한 자료를 검토하고 부정수급의 근거가 확인되면 급여를 정지·삭감했었다. 그러나 Shattuck(1984)의 지적대로, 정보시스템을 통한 집단 데이터감시는 수급자 전체에 대한 유죄추정의 원칙에서 출발한다. 다시 말해, 정부는 아직 확인 되지 않은 수급자 전체에 대한 ‘일반화된 의심’(Clarke, 1988: 503)을 품은 상태에서 수급자 집단 전체에 대한 데이터들을 매칭해본 이후에 부정수급자를 추려내고 급여를 정지·삭감하는 거꾸로 된 절차를 밟고 있는 것이다.



<그림 1> 아날로그 시대와 디지털 시대의 부정수급 적발과정

이처럼 집단 데이터감시는 윤리적으로 수급자 전체를 부정수급의심자로 간주하는 전제상의 문제를 갖는다. 그러나 더 큰 문제는 수급자들이 자신이 감시대상이라는 사실을 전혀 모르는 상태에서 감시가 이루어지는 과정상의 문제이다. 아래 공무원들의 설명대로, 정보시스템이 없을 때는 일선공무원이 부정수급의심자를 조사하는 과정 중에 그들의 속사정을 듣고 조사결과에 반영할 수 있는 여지가 있었다. 그러나 집단 데이터감시 체계에서 수급자들은 먼저 시스템에 의해 일체조사를 받고 부정수급자로 축출이 된 이후에야 통보를 받기 때문에 조사과정에서 개인의 사정을 피력할 수 없다.

옛날에는 상담자가 사정을 들어보고 딱하면 그냥 자료 같은 걸 안 올리고 유지해주기도 하고 그랬어요. 그런데 지금은 시스템이 그렇게 안 돼요. “나 좀 살려줘”라고 하시는 분들 중에는 정말 안 된

분들도 있는데 사정이 아무리 딱해도 일단 부정수급으로 처리해야 해요(공무원4).

수급자들은 그[확인조사] 전에는 모르는 게 대부분이죠. 조사가 끝나면 그때서야 고지를 해줘요. 변동이 있는 사람들만요. 통지를 보내고 [의의가 있으면] 소명을 하라고 보내는 거죠(공무원8).

물론 잠재적 부정수급자로 지목된 수급자들에게 60일의 소명기간이 주어진다. 그러나 유죄혐의를 이미 받게 된 상황에서 수급자들은 주어진 기간 동안 스스로 무죄를 증명해야 하기 때문에, 더 많은 사적 데이터를 공개해야한다는 압력을 받게 된다. 사실 이들이 수급권 회복을 위해 제출하는 정보들은 단지 ‘데이터’라는 기술적 용어만으로 축약할 수 없는 ‘사생활’ 전반에 대한 것이다. 아래는 데이터 감시를 통해 부정수급의심자로 판명이 되었다가 소명을 거쳐 수급권을 되찾은 사례 몇 개를 나열한 것이다.

- (사실상 친자가 아님을 인정) 독거노인으로 호적상 딸이 있는 것으로 확인되었으나, 친자가 아님을 소명하여 지속보호
- (모의 정신장애로 부양기피) 부부 장애가구로 딸의 소득으로 부양비가 부과되어 중지대상이었으나, 사실조사 결과 딸이 모에게 신장이식 이후 건강이 나빠지고 모의 정신장애로 가족 간의 불화가 깊어지면서 왕래하지 않는 등 사실상 관계단절 확인하여 보호
- (양자의 부양거부) 아이를 입양하여 성인이 될 때까지 양육하였으나, 결혼이후 연락 두절된 상황으로 소명을 통해 부양기피를 확인하여 보호(보건복지부, 2011: 7).

각 사례는 단 몇 줄로 요약되어 있지만, 그 행간에는 뼈아픈 가족사가 담겨있다. 따라서 부정수급의심자들은 수급권을 되찾기 위해 숨기고 싶었던 사생활을 국가 앞에 공개하고 다시 입증하는 과정에서 심적인 상처를 입을 수밖에 없다. 아래 공무원들의 설명은 수급자들이 소명과정에서 받는 스트레스와 고통을 간접적으로 보여준다.

이게 굉장히 아픈 사연인데 그걸 우리는 부양거부처리를 하려고 하면 그분들한테 소명서를 받아야 하는 거고, 그 상황에서 상담하는 자체가 힘들지만 심의를 하려면 어쩔 수 없으니깐 그래요(공무원5).

그분들이 예를 들면 모자지간에 관계가 단절되고 부양을 거부당하고 있다가 이런 상황이 되면 “아, 내가 이 보호를 받기 위해서 이렇게까지 해야 하나.” 한탄을 하시는 거예요(공무원8).

이게 해결[소명]이 되려면 실질적으로 다 증빙을 해야 하고 그 절차가 굉장히 스트레스를 받잖아요. 확인조사로 어떤 한 개인을 엿매이게 하는 거지요. 잡아 놓고 절대로 거짓말 못하게...(공무원2).

이처럼 정보시스템이 수급자 축소에만 활용된다는 비판이 제기되자, 정부는 사각지대 발굴에 정보시스템을 활용할 계획을 세운 것이다(보건복지부, 2014b). 그러나 프라이버시 관점에서 보면 사각지대 발굴이 오히려 더 사생활 침해 가능성이 높다. 부정수급 조사는 개인정보제공에 동의한 수급자를 대상으로 하지만, 사각지대를 찾기 위해서는 비수급자의 데이터들이 명확한 동의절차 없이 모니터링해야 하기 때문이다. <표 2>에서 보듯이, 사각지대 발굴에 활용될 정보에는 공과금과 사회보험료 체납

자 명단, 월세·전세보증금 액수 외에도 자살고위험군, 자살·자해 시도자, 위기상황인 학생 등 민감한 정보가 상당수 포함되어 있어 정보제공자의 프라이버시를 침해할 수 있는 것이다.

사실 정보시스템을 통한 사각지대 발굴계획에는 취약계층은 복지정보에 대해 무지하며, 어떤 경로로든 수급자가 될 수 있다는 소식을 들으면 반길 것이라는 전제가 깔려있다. 그러나 보건복지부(2009)에 따르면, 복지급여를 신청하지 않은 빈곤층의 60%가 복지정보에 무지하기보다 신청해도 탈락할 것 같아서 신청하지 않았다고 답했다. 이 응답은 사각지대 축소에 있어 중요한 실마리를 제공한다. 한국의 사회부조는 당사자와 부양의무자에게 매우 까다로운 자산조사를 실시한다. 따라서 자신이 가난하다고 모두 수급자가 될 수 있는 것은 아니다. 이런 상황에서 데이터마이닝으로 빈곤가구를 아무리 정확히 추출해낸다고 해도, 많은 빈곤가구들이 부양의무자 등 다른 기준에 걸려 탈락하게 될 것이다. 가상이지만, 만약 가난으로 자살·자해를 시도했던 사람이 정보시스템을 통해 사각지대로 발굴되어 마지막 희망을 품고 복지급여를 신청했다가 탈락하게 된다면, 그 좌절감은 전보다 훨씬 클 것이다. 또한 취약계층이 수급자가 될 수 있다는 사실을 알았을 때 모두 반기는 것도 아니다. 아래와 같이 일선공무원들은 자신의 가난을 타인에게 알리기 싫어서, 마지막 남은 자존심을 지키려고 수급권을 포기하고 사각지대에 머물기를 택하는 사람들을 적지 않게 만난다. 따라서 일부 공무원들은 사생활을 침해하는 정보시스템을 통한 사각지대 발굴에 회의적인 입장을 취하기도 했다.

실무를 하다보면 어려운 것이 세 모녀 사건처럼 저건 너무 심하다 하는 사례들은 이미 동에서 관리를 해요. 그런데 대부분 행정기관에서 접촉을 하면 본인들이 거부를 하세요. 그러면 거부해도 개입을 해야지 이렇게 말할 거예요. 그런데 그게 정말 쉽지 않아요(공무원8).

이제 정말 몰라서 못 찾아오는 분들은 많지가 않거든요. 신청 안하는 분들 중에는 자존심이 정말 강한 분들이 계세요. 우리가 전화를 하면 싫어하시는 분들도 많아요. “뭇 때문에 연락을 하나?” 이러면 뭐라고 해요? 당신 정보를 살펴보고 전화한다고 해야 하나요? 그럼 더 거부감이 들걸요(공무원7).

물론 복지 소외계층의 자존심을 지키기 위해 그들의 빈곤을 방관해야 한다고 주장하는 것은 아니다. 여기서 지적하고 싶은 바는, 복지수급이 자존심을 버리는 행위가 될 만큼 수급자에게 부정적 낙인을 찍는 사회적 풍토이다. 따라서 사각지대를 줄이기 위해서는 먼저 까다로운 수급자격과 수급자에 대한 낙인을 개선할 필요가 있는 것이다. 이러한 제도적·사회적 개선책이 병행되지 않는 채 이루어지는 사각지대 발굴을 위한 데이터감시는 단지 사각지대의 변죽만 울리다 끝날 수 있다.

2) 정확성: 정보시스템을 통한 부정수급과 사각지대 조사는 정확한가?

사회보장정보시스템은 아날로그 시대에 비해 훨씬 객관적인 자산조사를 가능하게 했다. 공무원들의 회고처럼, 정보시스템이 보편화되기 이전에 자산조사와 부양의무자 조사는 “민원인의 진술에 의존해”(공무원5) 이루어지는 경우가 많았다. “말만 잘하면”(공무원7) 수급자가 될 수 있다는 이야기가 빈말이 아니었던 것이다. 그러나 정보시스템으로 소득·재산정보가 추적되기 시작하면서, 적정수급자와

부정수급자를 가려내는 일이 보다 정확한 근거를 통해 이루어지게 되었다.

국기법 만들어지기 전에는 쌀 퍼주는 시절이 있었죠. 그럴 때는 조사가 거의 안 되었다고 봐야지요. 아직도 어르신들은 조사를 다 해야 하고 이렇게 기준이 있고 하더라도 말만 잘하면 동에서 다 해줄 거라고 생각하시는 분이 많아요.(공무원7).

수급자분들은 감정적으로 말하는 경우가 많아요. 자신이 힘든 것을 더 피력하고 싶어 하시잖아요. 그런데 그걸로는 판단을 할 수가 없거든요. 사통망의 객관적 정보들이 많이 도움이 되죠.(공무원5).

그러나 정보의 정확성과 관련해서도 사회보장정보시스템을 통한 데이터감시는 몇 가지 결점을 가지고 있다. 먼저 정보시스템이 관리하는 모든 정보가 100% 정확하지 못하다는 점이다. 아래 사례들처럼, 사회보장정보시스템 도입 이후 지금까지 사망·출생신고가 잘 반영되지 않거나, 과거 소득이 현재 소득에 합산되어 나온다가나, 금융재산이 누락되는 등 다양한 전산상의 오류가 끊이지 않고 발생해 왔다.

저희가 민원행정정보망과 연결해서 보는 프로그램이 있는데 이게 안 맞는 경우가 많아요. 사망을 했는데 주민등록증이 다 나와 있고..민원인에게 “두 분 다 살아 계시네요.” 이러면 “아닌데 할머니는 돌아가셨는데요.”라고 하는 경우도 있고..(공무원1).

새로운 소득이 공적자료로 오면 예전 소득이 지워져야 하잖아요. 그런데 플러스가 되어서 합산이 되는 경우가 있어요. 그러면 이 사람이 소득기준을 초과하는 게 되는 거죠(공무원6)

이번에 소득재산 시스템이 바뀌면서 오류가 굉장히 많았어요. 소득인정액이 다 0원으로 돌아가 버리기도 하고, 삭제를 했는데도 안 없어져서 계속 기존 걸로 계산이 되는 경우도 굉장히 많았어요(공무원8).

이와 함께 정보의 시간차 업데이트도 정보시스템을 통한 데이터감시의 정확성이 보장되기 어려운 이유이다. 보건복지부는 부정수급자 적발을 위해 매해 수급자 전체의 자산정보를 최신 정보로 갱신하고 데이터를 점검하는 확인조사를 실시한다. 그러나 아래 공무원들의 불만처럼, 오히려 업데이트된 데이터가 더 오래된 정보인 경우가 많다. 일례로 일용소득이나 종합소득은 연도별로 업데이트되는 경우가 많은데, 대부분 불안정 노동을 하는 수급자의 특성상 과거의 일용소득이 업데이트될 시점에는 이미 그 일을 안 하고 있는 경우가 많은 것이다.

인정소득이 심지어는 일 년, 이 년 늦게 통보가 오는 경우가 있어요. 일용소득 같은 경우에 2014년 7월에서 12월 소득을 통보 받아서 그것을 지금[2015년 12월] 반영하고 있거든요.(공무원8).

확인조사는 공적자료를 최신 데이터로 갱신하는 조사인데요. 오히려 최신 자료가 너무 옛날 거라 더블 일을 하는 경우가 많아요. 일용소득이 신고된 게 1년 전 자료고, 종합소득도 2013년도가 가장 최근 거거든요. 그러면 저희는 또 현재 상태로 소명을 해줘야 되니깐 노가다를 하는 거죠. 저희가 잘못

된 부분을 일일이 찾아서 고쳐 넣어야 해요. 수급자가 현재 일을 하지 않는다는 증명서류를 받아서 그 것을 첨부서류로 스캔을 하고 수기로 0원으로 다시 입력을 하는 거죠(공무원5).

부정확한 데이터가 갖는 문제는 그 피해를 일선의 사회복지공무원과 수급자가 그대로 떠안고 있다는 점이다. 앞의 공무원5의 표현을 빌리면, 확인조사 기간 동안 사회복지공무원들은 “잘못된 데이터를 일일이 찾아서 고쳐 넣는 노가다”로 밤샘을 하는 경우가 다반사다. 부정확한 정보 때문에 부정수급자로 지목된 수급자들도 졸지에 번거로운 소명절차를 밟아야 한다. 주목할 점은 아래 공무원들의 설명처럼, 부정수급자로 통보받은 사람들 중 보통 80~90%가 현실과 다른 데이터에 이의를 제기하며 소명절차를 밟고 있다는 점이다. 그리고 결국 대대적인 소명과정을 거쳐 실제 부적정수급자로 판정을 받는 사람들은 “아주 많아도 10% 미만”(공무원5)에 불과하다.

확인조사는 틀린 자료를 다시 입력하고 권리구제를 하다보면 끝나요, 시스템상에서 부정수급이 찾아내지면 권리구제를 이제 100명이 있으면 거의 90% 정도는 해요, 부양능력이 있는 경우로 판정되면 거의 90% 권리구제로 들어간다고 보면 돼요, 대부분 자식들하고 연락이 안 되거나, 어디 사는지, 직장이 어딘지도 모르는 경우니까, 일용소득도 80-90%는 권리구제에 들어간다고 봐야죠(공무원6).

경우에 따라서 다르지만 처음에 수천 건이 나와도[적발되어도] 나중에는 5명 미만...10명에서 20명 정도가 남아요, 최종으로 나오는 건은 아주 많아도 10% 미만으로 떨어지죠(공무원8).

물론 10% 미만이라도 부정수급을 적발할 수 있다면 데이터감시의 효용은 무시할 수 없다. 그러나 정보시스템이 보유한 공식적인 데이터들에 대한 감시를 통해 부정수급자로 판결된 사람들 대부분은 소득이 기준보다 약간 올랐거나, 부양의무자 기준 때문이지 의도적으로 복지급여를 착복하기 위해 부정을 저지른 사례들은 별로 없다. 따라서 공무원5의 말처럼, 이들 중에 다시 빈곤선으로 떨어지는 사람들도 많아서 “부적격으로 탈락한 분들은 거의 80%가 다시 [수급]신청”을 하는 실정이다. 실제 비판의 대상이 되는 고의적인 부정수급이 데이터감시로 적발되는 경우는 의외로 적다. 계획적인 부정수급자들은 정보시스템의 감시망을 피해 소득·재산을 은닉하고나 명의를 도용하는 경우가 많기 때문이다. 이는 정보의 정확성과 관련한 데이터감시의 두 번째 맹점이다. 바로 정보시스템의 데이터는 ‘시스템 안’에서만 정확할 뿐, 현실을 반영하지 못하는 경우가 있다는 점이다. 아래 공무원들의 설명처럼, 실제로 잘 살더라도 ‘자기명의’의 소득과 재산이 없다면 수급자가 될 수 있는 반면, 어떤 사연으로 자기명의로 되어 있는 자동차나 집이 있는 사람은 아무리 가난하게 살아도 수급권을 가질 수 없는 것이다.

저희가 은행에 있는 돈이 얼마이고, 소득이 얼마이고 공적으로 요청할 수 있는 부분들은 다 볼 수 있어요, 그런데 반대로 생각하면 자기명의로 된 것만 오기 때문에 실질적으로 자기명의는 아닌데 자기소유가 있는 것들은 직접 안보면 모르잖아요(공무원1).

고의성이 있는 사례들이 예를 들면 저축이나 땅을 친척명으로 한다거나, 일용소득 같은 경우도 다른 사람의 이름을 빌려서 한다거나 하는 부분은 사실 밝혀내기가 굉장히 어려워요, 이런 부분은 경찰

이 수사를 해야 되는 부분이지 우리가 잘 못 밝혀내요(공무원8).

이런 이유 때문에 아직도 고의적인 부정수급은 '정확한' 정보시스템보다는 주변사람에 의한 신고처럼 아날로그적 방식으로 적발되는 경우가 많은 것이다.

공적자료로는 고의적인 사실을 밝히긴 어려워요. 고의적인 거는 공적자료로 통보가 오는 것 보다는 내 옆에 사람의 신고로 알게 되는 경우가 대부분입니다. 그러니까 본인들이 이해관계가 얽혀 있어서 관(官)으로 끌고 들어오는 경우인 거죠(공무원8).

마지막으로 사각지대 발굴을 위한 데이터감시는 정확성과 관련해 더 큰 결함을 가지고 있다. 원론적으로 수급자격이 있는 빈곤층을 찾아내기 위해서 가장 필요한 데이터는 당사자의 소득·재산정보와 부양의무자 존재여부이다. 그러나 이런 정보는 당사자가 금융정보제공에 동의하지 않는 한 행정기관에서 조회할 수 없는 자료이다. 따라서 지금까지 정부는 단전·단수나 건강보험료 체납자 명단처럼 주변적인 데이터로 사각지대를 추적해왔다. 하지만 꼭 빈곤이 단전·단수나 건강보험료 체납의 이유가 아닌 경우가 많아서, 일부 공무원들은 이러한 원초적인 사각지대 조사를 행정력 낭비로 여겨왔다.

윗분들이 봤을 때는 정말 어려운 세대잖아요. 전기가 끊기고 물이 끊길 정도니 얼마나 어렵겠어요. 근데 실제 어려워서 단전 단수된 가구는 100명 중에 1명. 그 1명을 찾아내기 위해서 99명을 일일이 다 조회하기에는 행정력이 딸리죠. 정확하지도 않고...1명이라도 찾으면 그 사람을 위해서라도 하긴 해야 되는데...가슴이 답답한 거죠(공무원6).

건보는 형편이 되지만 체납시키는 분도 되게 많아요. 조례로 건강보험료 체납 몇 개월이면 긴급으로 도와주는 경우가 있거든요. 그래서 일부러 체납하기도 해요. 얘기를 들어보니까 국민연금, 건강보험은 꼬박 꼬박 내면 오르고 체납을 하면 안 오르더라. 그렇게 아는 부분도 있고, 그냥 단순하게 생각하면 안 돼요. 그러면 아주 형편이 어려워도 열심히 사시는 분들은 또 지원을 못 받는 거예요(공무원 7).

이에 현재 개발 중인 차세대시스템은 방대한 자료들을 추가로 연계하고 고도의 통계분석을 통해 사각지대에 있을 확률이 높은 대상자들을 예측할 전망이다(김은하, 2015: 494). 그러나 여전히 통계분석에 활용될 정보들도 당사자의 경제적 상태를 간접적으로 추측해볼 수 있는 데이터들일 뿐이다. 더욱이 사각지대 조사에 활용할 정보목록에는 수급자 선정에 결정적인 기준인 부양의무자 존재여부를 추측할 수 있는 정보가 없다. 이런 측면 때문에 일선의 사회복지공무원들은 새로운 정보시스템이 기존의 부정확한 사각지대 발굴방식을 혁신적으로 개선할 것이라는 전망에 회의적인 경우가 많다. 일부 공무원들은 새로운 데이터처리 업무가 더해지면서 오히려 현장에 직접 나가서 사각지대를 발굴할 시간이 더 줄어들 수 있다고 염려했다.

사각지대 발굴할 때 가장 중요한 정보인 재산, 소득정보를 볼 수가 없잖아요. 신청이 들어와야 볼 수 있는 것이지. 그러니까 이제 그런 자료들은 못 보고 이런 사이트 자료들만 이용하는 것이죠(공무원 5).

사각지대라는 것이 여러 의미가 있을 수 있겠는데...자해를 시도한 사람은 심리적 사각지대에 있다고 말할 수 있겠죠. 그런데 그런 사람들 중에 넉넉한 사람들도 많잖아요? 우리가 찾는 사람은 경제적으로 사각지대에 있는 사람들이니까 잘 안 맞을 것 같아요(공무원8).

도움이 안 된다고 말씀 못 드리겠는데. 지금도 계속 실제 현장에서 어려운 사람들을 만나서 찾고 있거든요. 그런데 이런 자료들이 내려오면 더 현장을 못가요. 이런 것들이 내려오면 이것에 매달려서 어쨌든 위에 보고를 해야 하나까요...(공무원7).

이처럼 정보시스템의 데이터는 100% 정확할 수 없다. 이에 Mason(1986)은 정보시스템의 부정확성에 대한 인정과 정보오류로 인한 피해를 본 사람들에게 대한 적절한 보상을 윤리적 고려사항으로 꼽았다. 그러나 현재 정부는 사회보장정보시스템의 정확성을 강조하는 데 더 관심을 두고 있다. 현실 속에서 부정확한 데이터로 업무가 가중되고 있는 일선사회복지공무원, 불필요한 소명절차를 밟아야 하는 수급자, 부정확한 사각지대 조사가 가져올 수 있는 피해는 정보시스템의 정확성 신화에 가려지고 있는 것이다.

3) 소유권: 사회보장정보시스템의 데이터는 누구의 소유인가?

『소유의 종말』에서 Rifkin(2000)은 정보사회에서는 ‘물질적 재산에 대한 배타적 점유’를 뜻하는 근대적 소유개념이 힘을 잃었다고 보았다. 정보화 시대에 중요한 재산으로 부상한 데이터, 정보, 지식과 같은 비물질적 자원은 쉽게 복제할 수 있고 시공간적 제약에서도 자유롭다. 따라서 배타적 점유가 본질적으로 불가능하다. 지적재산권, 특허, 표절분쟁이 끊이지 않는 것도 이 때문이다. 사회보장정보시스템의 정보도 지적 재산의 소유권처럼 논란의 소지가 잠재해 있다. 복지이용자는 급여와 서비스를 위해 개인정보제공에 대한 동의서를 제출하는데, 여기서 ‘제공’이라는 용어가 매우 모호하다. 정보제공자의 입장에서는 단지 개인정보를 ‘제공’했을 뿐이지만, 제공된 정보는 복제되어 정부도 이를 ‘소유’하게 되기 때문이다. 소유권은 유무형의 재산의 보유만이 아니라 활용, 분배, 처분할 수 있는 권리를 포함하는 개념이다(이영대, 2004). 따라서 국가는 정보제공자의 의도와는 상관없이 이들이 제공한 정보를 보유할 뿐만 아니라 향후 해당 정보의 활용, 분배, 처분에 대한 권한을 얻게 되는 상황이다.

정보소유권에 관해 먼저 지적할 사안은 데이터의 활용과 분배에 대한 것이다. 2장에서 언급했듯이, 국가는 통치를 위해 출생, 사망, 거주지, 병역, 가족관계, 소득·재산 등 개별국민에 대한 갖가지 데이터를 보유해왔다. 정보화 이전에 이 데이터들은 국민으로부터 데이터를 처음 수집한 행정부처나 공공기관에 종이문서로 보관되는 경우가 많아서, 정부기관들이 이를 공유하고 활용하는 게 제한적이었다. 하지만 정보시스템을 통해 각 기관의 데이터가 전산화되고 연계되면서, 국민이 처음 데이터를 제공했던 기관이 아닌 제3의 기관에서, 애초의 의도와는 전혀 다른 목적으로 데이터가 활용·분배되는 경우가 많아졌다. 특히 정보화가 진전될수록 기관 간 상호연계되는 데이터수가 급격히 늘고 있다. 사회보장정보시스템에 연계된 데이터도 2010년 27개 기관 218종에서 2015년 45개 기관 1,183종으로 5.4배나 증가했다. 하지만 수급자와 국민 대부분은 정부가 부정수급과 사각지대를 찾기 위해 자신의 데이터들이

이 기관에서 저 기관으로 옮겨져 점검되고 있다는 사실을 잘 모른다. 일례로 보건복지부는 사각지대 발굴을 위해 <표 2>처럼 한전의 단전정보, 도시가스사업자의 단가스정보, 국토교통부의 전세보증금과 월세정보, 보건소의 방문건강사업집중관리대상과 자살고위험군 등 개별 기관의 정보들을 사회보장정보시스템으로 끌어와 사용할 계획이다. 그러나 아래 공무원의 설명처럼, 정작 해당 기관에 단전가구, 세입자, 자살고위험군으로 등록된 사람들은 자기 데이터가 보건복지부로 옮겨져 사용되고 있다는 사실을 알지 못한다.

단전정보 같은 것은 한전에서 가져와서 우리에게 뿌려주는데 본인들의 동의를 구하고 있지는 않아요. 다른 정보들은 다른 공적기관에서 정보제공에 사전 동의한 것을 우리가 이용한다는 건데..본인들한테 “이렇게 이렇게 이용할 것이다”고 꼭 집어서 말해주는 건 아니니까 문제가 될 수 있죠(공무원8).

사실 민간기업은 계열사라도 제3자와 고객정보를 공유하는 데 ‘원칙적’으로 제약이 크다. 그러나 정부부처와 공공기관들의 정보연계는 마치 한 기관 내의 정보공유처럼 상대적으로 큰 제약 없이 전방위적으로 이루어지고 있다. 물론 한 기관의 정보가 다른 기관과 연계될 때마다, 혹은 데이터가 새로운 목적으로 활용될 때마다, 정보제공자를 찾아가 승낙을 구하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 위 공무원의 설명대로, 정보제공에 관한 동의는 ‘사전(事前)’ 동의를 형식을 취해왔다. 하지만 비록 사전 동의가 효율적이고 불가피하다고 해도, 정부는 이런 방식이 수급자와 국민의 정보소유권을 침해할 수 있다는 사실을 인지할 필요가 있다. 또한 데이터감시에 사용할 각종 데이터를 연계하기 전에 적어도 데이터연계가 윤리적으로 타당한지 숙의를 거칠 필요가 있다.

그러나 정부는 윤리적 측면보다 데이터감시를 가능하게 하는 법적 근거를 마련하는 데 더 관심을 두는 듯하다. 「사회보장기본법」 제38조에는 국가와 지방자치단체, 공공기관이 제공받은 개인정보들은 관련 법률들에 근거하지 아니하고 보유, 이용, 제공해서는 안 된다고 명시되어 있다. 이 법조항을 언뜻 보면 데이터감시가 철저한 원칙하에 이루어지는 것 같지만, 뒤집어 보면 법적으로 명시만 되면 데이터의 보유, 이용, 제공이 가능하다는 뜻이기도 하다. 이런 이유로 보건복지부(2014b: 5)는 향후 부정수급과 사각지대 발굴을 원활히 할 수 있도록 공공기관이 보유한 정보의 연계와 활용을 확대하는 법조항을 사회복지관련법들에 추가해나갈 계획이라고 밝혔다. 그러나 충분한 윤리적 합의 없이 법조항의 기계적 삽입만 이루어진다면, 법조항은 데이터감시의 형식적 정당성만 부여할 뿐 실질적 정당성을 보장해주는 못할 것이다. 또한 법조항 개정시 직접적인 이해당사자인 복지이용자들에게 그 사실이 적절히 공고되어야 할 것이다. 그렇지 않으면, 앞서 언급했듯이 기존회원들에게 알리지 않고 개인 정보제공약관을 조금씩 변경해온 Facebook의 사례처럼 사회적 비판을 받을 수 있다(van Dijck, 2014: 205).

소유권에 관한 두 번째 문제는 정보의 처분권에 대한 것이다. 무형물인 데이터는 삭제하지 않는 한 영구적으로 보존된다. 이러한 데이터의 생명력은 과거를 지우고 싶은 누군가에게는 독이 될 수 있다. 이에 Mayer-Schönberger(2009)는 ‘잊혀질 권리(rights to be forgotten)’를 개념화하고, 망각이라는 인간의 기억방식을 모방해 컴퓨터시스템에도 ‘정보만료일’을 도입해야 한다고 주장하기도 했다. 특히 복잡한 가족관계, 사건사고, 부정수급이력 등 과거를 지우고 싶은 일부 수급자들에게 잊혀질 권리는 정

보인권의 보루일 수 있다. 그러나 사회보장정보시스템에 연계된 데이터들에는 명확한 정보만료일이 없다. 아래 공무원의 설명처럼, 수급자들은 정작 자신이 제공한 개인정보나 상담내역에 대해 삭제할 권리가 없는 것이다. 따라서 수급자의 데이터는 일단 제공되면 지워지지 않고 계속 누적되면서 이들을 따라다니게 된다.

본인이 신분증을 들고 와서 내 소득이 얼마로 잡혔나, 내 급여가 얼마나 물으면 그 부분은 열람할 수 있어요. 그렇지만 삭제는 안 되죠. 그리고 수급자에 대한 상담내용은 우리가 아예 공개를 안 해요. 삭제도 안 되고요. 계속 남아 있는 거죠. 누적적으로...(공무원8).

정보만료일의 부재는 부정수급 조사에서 더 문제가 될 수 있다. 부정수급자로 지목된 이력이 그대로 남아 암묵적 블랙리스트처럼 활용되기도 하기 때문이다. 이는 아래 사례에서 볼 수 있듯, 당사자와 가족에게 지워지지 않는 낙인을 새기는 일일 수 있다.

만약에 A라는 사람에 대한 이력을 받았으면 이 이력이 계속가요. 예를 들면 아버지가 수급자였는데 딸은 장성해서 자립을 했다 쳐요. 그런데 딸이 아이를 낳고 보육료 신청을 하러왔는데 전산이력을 하면 옛날 그 집 자료가 떠요. 아버지가 과거에 부정수급을 한 적이 있었다. 그러면 그 상담내역에도 남아 있는 것이죠(공무원8).

부적격수급으로 보상을 증지를 했잖아요. 그러면 자료가 다 남아요. 부정수급자라고 빨간 줄이 그어져 있는 것은 아니지만, 상담이력을 보면 다 있어요. 부적격으로 탈락한 분들은 거의 80%가 다시 신청을 하신단 말이에요. 그때 우리가 그분들을 주의해서 보는 거죠. 한번 볼 걸 두 번 보고...(공무원5).

따라서 (부정)수급자에 대한 낙인을 막고, 정보처분권을 보장하기 위해 수급자의 정보를 언제까지 정부가 보유하도록 허용해야하는지를 명확히 할 필요가 있다. 하지만 현재 추세는 오히려 부정수급과 사각지대 조사를 위해 수급자와 취약계층의 더 많은 정보를 더 오래 보유하는 것이 정책대안으로 제시되고 있다. 일례로 최군 외(2012: 105)는 사각지대 발굴을 위해 복지신청자의 개인정보를 이들이 탈락했다라도 5년 동안 계속 수집할 수 있도록 하는 '포괄적 정보수집에 대한 사전 동의서 징구'를 제안했다. 그러나 복지급여를 받지 못한 취약계층에게 소득·재산과 가족관계 데이터를 계속 제공하도록 요구하는 방안은 정보인권침해의 개연성을 높일 수 있어 신중한 판단을 요한다. 마지막으로 정보소유권에 관해 던져야 할 질문은 데이터의 값에 대한 것이다. 국가는 수급자의 데이터를 별 제약 없이 활용해왔다. 그러나 Gert(1998)는 어떤 행위가 도덕적으로 정당성을 얻기 위해서는 공정성(impartiality)의 조건을 충족해야 한다고 본다. 즉, 모두에게 적용할 수 없는 정책을 누군가에게 추진하는 것은 부당하다는 것이다. 실제 재벌가는 물론 중산층에게 최저생계비를 주는 대신 당사자와 직계가족의 소득, 재산, 가족관계에 대한 모든 데이터를 지속적으로 감시하겠다고 한다면 누구도 쉽게 허락하지 못할 것이다. 어찌면 현재 국가는 그리 많지 않은 물질적 혜택을 대가로 너무 많은 비물질적 정보를 취약계층에게 요구하는 것인지도 모른다. 하지만 가난하다고 해서 빈곤층의 정보까지 헐값으로 취급되어야 하는 것은 아님을 명심해야 할 것이다.

4) 접근성: 사회보장정보시스템의 데이터에는 누가 접근할 수 있는가?

Jonson(1997)은 정보시스템은 구조자체가 비민주적 속성을 갖는다고 보았다. 파놉티콘과 마찬가지로 데이터감시자는 시스템에 접속해 정보제공자의 데이터를 볼 수 있지만, 정보제공자는 시스템에 대한 접근이 차단되어 있기 때문이다. 한국의 사회보장정보시스템도 마찬가지다. 사회보장정보시스템은 수급자의 수많은 데이터들을 보유하고 있다. 그러나 정작 당사자인 수급자는 정보시스템에 접근할 수 있는 권한이 없다. 아래 공무원의 말처럼, 전산은 원칙적으로 “공무원만 보는”(공무원8) 것이기 때문이다.

정보시스템 접속은 우리만 할 수 있는 것이죠, 아무나 볼 수 있는 것이 아니고, 수급자 본인이라고 볼 수 있는 것이 아니고, 공무원만 볼 수 있어요(공무원8).

물론 사회복지공무원이라고 수급자의 모든 정보를 조회할 수 있는 것은 아니다. 공무원의 사회보장정보시스템의 접근범위도 자신의 담당업무로 철저히 한정되어 있다.

전산망에 세부분야가 100~200개가 넘어요, 그 내용을 다 보지는 못해요, 자기가 맡은 분야만 쓰는 거예요, 다른 부분들은 연결이 잘 안되지요(공무원1).

접속할 수 있는 게 담당자마다 다 다르죠, 읍, 면, 동에 있는 담당자 다르고 시, 군, 구에 있는 담당자 다르고, 우리가 과도하게 많이 볼 수 있다. 그런 생각은 해 본 적이 없어요(공무원6).

특히 정부는 개인정보통합관제센터와 연계해 사회보장정보시스템에 접속하는 공무원들이 자신의 접근권한을 넘어 다른 정보를 조회하면 이를 바로 잡아내어 소명하도록 하는 ‘개인정보보호 상시모니터링시스템’을 운영하고 있다(보건복지부, 2015: 57-58). 이러한 모니터링시스템은 수급자의 개인정보에 대한 일차적 감시자인 일선공무원으로부터 수급자의 정보인권을 보호하기 위한 장치일 것이다. 이는 ‘데이터감시에 대한 데이터감시’로, Orwell(1948)의 용어를 빌려 말하면 빅 브라더를 감시하기 위해 더 상위의 감시기관이 구축해 놓은 슈퍼-빅 브라더(Super-Big Brother)라고 할 수 있다. 그러나 슈퍼-빅 브라더가 수급자의 개인정보를 보호하는 가장 민주적인 방법은 아니다. 여전히 수급자는 접근권에서 소외되어 있기 때문이다. 뿐만 아니라 모니터링시스템에 걸려서 소명을 요구받은 경험이 있는 공무원들의 말처럼, 정보에 대한 접근이 워선에서 이중삼중으로 차단되면서 공무원들은 더욱 “삭막한”(공무원8) 업무환경 속에서 일하게 되었다. 사회적으로 통제적 분위기를 확장시키는 부작용을 낳은 것이다.

조금만 다른 정보를 조회해도 바로 소명하라고 탭이 떠요, 전에 동에서 장애인업무를 보는데 신청자가 공공기관에 다니는 분이더라고요, 그래서 직원조회를 해봤는데 왜 했냐고 사통망에 뜨더라고요, 그래서 왜 그랬는지 이유를 넣어야 했어요, “어떻게 그 사실을 알았지?” 좀 소름이 돋더라고요(공무

원7).

민원인이 감시 받는다고 하지만 저희도 감시 받는 것은 마찬가지라고 생각합니다. 분위기가 좀 삭막하죠. 옆(동료)에 일도 도와줄 수 없어요. 저희도 사통망에 인증서로 들어가야 하기 때문에 다른 자리에서 제 아이디로 못 들어가요. 제가 다른 컴퓨터로 조회를 한다고 하면 바로 소명하라고 떠요. 한 사람이 두 곳에 있을 수가 없잖아요(공무원8).

이처럼 사회보장정보시스템에 대한 정보접근이 공무원들 사이에서도 엄격히 차단되면서 사회복지전담공무원의 업무 끝때기 현상은 더욱 가중되고 있다. 사회보장정보시스템의 소득·재산정보는 일반공무원은 조회할 수가 없고 접근권한이 사회복지전담공무원에게만 주어졌기 때문에, 교육청의 교육비지원사업, 국토교통부의 임대주택사업과 같이 자산조사가 필요한 다른 행정부처의 업무들이 모두 사회복지전담공무원에게 전가되는 부작용을 낳고 있는 것이다(김수영·김이배, 2014: 118).

위의 사례분석 결과에서 보듯이, 사회보장정보시스템을 통한 데이터감시는 현장에서 상당한 윤리적 결점들을 드러내고 있다. 정보시스템을 통한 부정수급과 사각지대 조사는 그 의의가 어떻든 운영과정에서 수급자와 취약계층의 프라이버시를 침해하고, 정확하지 않은 데이터감시로 피해를 입힐 소지를 가지고 있다. 또한 정보제공자인 수급자와 취약계층이 정보시스템이 관리하는 자신의 데이터에 대해 소유권과 접근권을 보장받지 못하고 있는 상황이다. 그러나 단지 수급자와 취약계층의 프라이버시 침해를 줄이고, 데이터의 정확성을 높이며, 소유권과 접근권을 일정 정도 보장하는 행정적 처리만으로 데이터감시를 둘러싼 윤리적 난제들이 해소되는 것은 아니다. 위의 현상적 결점들은 결국에는 “정보화 시대에 사회복지윤리의 방향성은 어떠해야 하는가?”라는 보다 근본적인 화두와 맞닿아 있기 때문이다. 이에 6장에서는 데이터감시를 포함해 사회복지정보화를 둘러싼 보다 본질적인 윤리적 딜레마들을 사회복지사의 역할, 사회복지실천의 근거, 사회복지의 지향점으로 나누어 간결하게나마 살펴보고자 한다.

6. 정보화 시대 사회복지윤리를 향한 본질적 화두

1) 사정 vs. 분석: 정보화 시대에 사회복지사의 역할은 무엇이어야 하는가?

먼저 정보화 시대에 사회복지사는 가치판단에 근거한 사정과 정보시스템을 통한 분석 사이에서 과거보다 더 심각한 역할갈등을 겪게 될 수밖에 없다. 전통적으로 사회복지사의 역할은 단지 대상자의 욕구조사와 서비스 제공을 위한 과학적 분석에 한정되지 않았다. 최명민(2014)의 지적대로, 사회복지실천현장은 유동적이고 복잡하며 예상할 수 없고 다사다난하다. 따라서 매뉴얼과 규칙에만 근거할 수 없고 사회복지사의 성찰적 사고와 가치판단이 필수적인 것으로 인식되어 왔다. 비슷한 맥락에서 김인숙(2005)도 사회복지사가 가치기반의 전문직임을 강조했다.

어떤 복지 분야에서 일하든지 어떤 이론에 의지하든지 문제해결을 위해 '과학'에 의존하지 않고, '가치'에 의존하는 것을 제안하는 것이다. 중립성과 객관성의 신화를 넘어 무엇이 좋은 것이고, 무엇이 가치 있는 것인가에 대한 규범적 판단과 동의를 통해 사회복지실천을 한다는 점이다(김인숙, 2005: 124)

그러나 정보화가 진전될수록 사회복지사가 전통적으로 수행해오던 가치판단은 컴퓨터시스템의 분석으로 대체될 가능성이 높다. 정부는 수급자 판정과 업무를 사회복지공무원의 "경험이나 지식에 의존하기보다 '편리하고 똑똑한 시스템'이 자동판정하고 사용자는 이상유무만 점검"하는 소위 '자동의사 결정지원기능'을 차세대시스템에 도입할 예정이라고 밝혔다(보건복지부, 2015: 17). 물론 공공영역에서 일하는 사회복지공무원은 정확한 자산조사와 관리업무를 수행해야 한다. 따라서 주관적 판단이나 인간적 개입을 배제한 객관적인 컴퓨터 분석이 유용한 측면이 있다. 그러나 사회복지공무원을 일반행정직과 구분해서 채용해온 이유는 복지대상자와 직접 교류하면서 유동적으로 서비스를 제공해야 하는 사회복지업무의 특수성 때문이었다. 하지만 앞으로 사회복지공무원의 역할이 정보시스템이 결정한 사안을 점검하는 데 그친다면, 성찰적 판단과 인간과 인간의 소통에 기반을 둔 사회복지실천의 핵심가치는 퇴색될 수밖에 없다.

다소 먼 이야기로 들리겠지만 정보시스템을 통해 사회복지사 역할의 주변화가 심화되다 보면, 소위 '인공지능'이 사회복지업무를 관장할 가능성도 완전히 배제하기 어렵다. 미래학자들이 예견하듯이 정보화가 진전되면 인간 업무의 상당 부분을 기계가 대행하게 될 것이다. 실제로 현재 IBM사는 대형병원들과 손잡고 병원에서 환자를 진단하고 치료하는 인공지능 Dr. Watson을 개발 중이다(Brynjolfsson and McAfee, 2014: 120). 차세대시스템이 '스마트한 정보시스템', '편리하고 똑똑한 시스템'을 표방하는 추세를 보건대, 미래 사회복지분야에서도 Social Worker Watson이 실험되지 않으리라는 보장은 없다. 특히 최근 들어 사회복지영역에서 공공성 외에도 효율성이 점차 중요한 가치로 떠오르고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 미국의 의료시스템이 Dr. Watson과 같은 IT를 적극적으로 수용하는 이유는 그것이 병원의 수익률과 효율성을 높일 것으로 보기 때문이다(McKinsey, 2011). 한국의 사회복지영역도 영리화가 심화되고 효율성이 최우선 가치가 된다면, 보다 최선의 IT기술의 도입요구가 커질 것이다.

따라서 정보화가 거스를 수 없는 시대적 흐름이 된 오늘날, 사회복지사들은—공공영역에서 일하던 민간영역에서 활동하던—자신의 고유한 역할을 확립할 필요가 있다. 컴퓨터를 통한 제2의 기계시대를 예찬한 MIT의 Brynjolfsson과 McAfee(2014: 241)도 컴퓨터가 결코 할 수 없는 활동이 있다는 사실을 인정한다. 비판과 성찰, 예술과 창조가 그것이다. 컴퓨터는 기존의 데이터들을 재조합하고 분석할 수는 있지만, 가치판단과 창조적 아이디어를 떠올리지는 못한다는 것이다. 바로 이 지점이 사회복지사의 역할이 재정립되어야 할 부분이다. 정보화가 진전될수록 사회복지사는 현장에서 일어나는 제반 문제들에 대해 비판적으로 성찰하고, 창조적인 대안을 제안하는 역할을 담당해야하며 그러한 역할을 강화해야 한다. 사회복지사의 역할은 급여를 정확히 산정하고 서비스를 전달하는 일에 그치지 않는다. 만약 후자의 업무만을 강조하다 보면, 언젠가는 그 일을 훨씬 잘 하는 컴퓨터 시스템에게 자신의 자리를 내어주어야 할 것이다.

2) 데이터 vs. 실재: 정보화 시대에 사회복지지는 무엇에 근거해야 하는가?

둘째, 정보화 시대에 사회복지실천은 데이터와 실재 중 무엇을 우선적 판단기준으로 삼을 것인지 혼란을 겪을 가능성이 높다 van Dijk(2014)는 데이터화(datafication)가 현대사회의 지배적 패러다임이 되었다고 지적한다. 실제로 인간행동과 사회활동은 사이버세계에서 양화된 데이터로 빠르게 전환되고 있다. 특히 Web 2.0의 등장 이후, 기존에는 숫자로 표시할 수 없었던 감정, 우정, 대화, 기호와 같은 것들이 코드화되기 시작했다. 가장 쉬운 사례로 Facebook은 '좋아요' 같은 감정이나 친구맺기 같은 인간관계를 알고리즘으로 변환시킨다. 이 같은 데이터화는 일종의 존재론적이고 인식론적인 신념에 근거한다. 바로 인간행동과 사회관계가 IT를 통해 객관적으로 수치화될 수 있다는 믿음이다. van Dijk(2014: 199)의 지적처럼, 이러한 믿음에 근거한 데이터화는 데이터와 인간을 동일시하는 데이터주의(dataism)의 신화를 탄생시켰다. 데이터주의에 경도된 사람들은 Facebook에 '좋아요' 숫자가 적을 때 자신이 거부되었다고 느끼며 절망한다.

그러나 굳이 말하지 않아도 온라인의 데이터와 오프라인의 현실 사이에는 엄청난 간극이 있다. 앞서 살펴보았듯, 사회보장정보시스템이 관리하는 데이터는 정확성이 완전히 보장되지 않았을 뿐더러, 그 자체로 수급자의 현실 전체를 말해주지 못한다. 인간의 삶은 코드화될 수 없는 비정형적 이야기로 가득하다. 정보시스템은 소득·재산 같은 경제적 정보를 비교적 정확하게 제공해줄 수는 있겠지만, 비정형의 서사를 효과적으로 재현하는 것은 거의 불가능하다. 그러나 Parton(2008)의 용어로 말하면, 정보시스템은 수급자의 삶과 인간관계와 같은 사회적 지식(social knowledge)을 코드화된 정보적 지식(informational knowledge)으로 대체해 버린다. 정보적 지식은 수급자의 심리적·환경적 상황을 심도 있게 반영하기보다 일련의 숫자로 치환하는 표면적 지식이다. 하지만 현재 데이터감시를 포함한 사회복지업무는 대부분 정보시스템이 제공하는 수치적 데이터에 의존해 진행되고 있다. 이는 사회복지업무가 수급자들이 살아가는 삶의 현장보다는 정보시스템에 저장된 데이터에 판단기준을 두게 만든다. 사회복지실천은 기본적으로 클라이언트를 '환경 속의 인간'으로 보고 그를 둘러싼 전반적 환경을 입체적으로 이해할 것을 지향한다. 그 과정에서 사회복지실무자는 가시적 데이터가 아니라 클라이언트의 삶의 현장에 주목해야 한다. 이는 정보화 시대에도 변함없는 가치여야 할 것이다.

3) 사회통제 vs. 사회연대: 정보화 시대의 사회복지지는 무엇을 지향해야 하는가?

끝으로 정보화 시대에 사회복지지는 사회통제와 사회연대라는 두 속성 사이에서 더 방황할 수밖에 없다. 근대 사회복지의 사회통제적 속성은 학자들에 의해 꾸준히 지적되어 왔다. 일례로 Day(1981)는 사회복지가 일탈행위를 통제하는 기능이 있음을 드러냈으며, Raynor(1985)는 사회복지가 사법적 처벌보다는 덜 강압적으로 범죄를 교정하는 역할을 수행한다고 지적했다. 이에 Garland(1985)는 사회복지를 일탈과 범죄를 관리하는 형벌-복지조합(penal-welfare complex)의 구성요소로 보기도 했다. 미

시적 차원만이 아니다. 네오맑시스트들은 복지국가가 노동자의 불만을 잠재우고 자본주의 질서에 순응하게 하는 사회통제적 속성이 있다고 비판해 왔다(Ginsburg, 1979; O'Connor, 1973).

그러나 범죄와 사회저항을 누그러뜨리려 했던 사회복지의 또 다른 범죄유형을 탄생시켰다. 바로 부정수급행위가 그것이다. Tunley(2011)는 부정수급을 범죄학적 측면에서 보고, 부정수급(범죄)이 범죄자나 범죄문화에 접촉하면서 확산된다고 보았다. 그의 입장에서 보면, 데이터감시는 범죄와 범죄문화를 뿌리 뽑기 위한 정당방위이다. 그러나 van Stolk과 Tesliuc(2010: 3)의 분류처럼, 소위 부정수급으로 불리는 사례에는 수급자가 고의적으로 행하는 혐의의 부정수급인 비리(fraud)만이 아니라, 수급자와 행정시스템의 비고의적 실수로 발생하는 수급자 오류(customer error)와 행정적 오류(official error), 그리고 행정담당자가 자행하는 부패(corruption)가 존재한다. 따라서 이 모든 부적정수급의 경우들을 수급자의 비도덕적 행위로 간주하고 비난하는 것은 수급자에게 낙인과 편견을 가중시키는 잘못된 태도이다.

물론 실제 원인이 비리이든 오류이든 부적정수급은 줄여야 한다. 하지만 데이터감시가 유일한 해법은 아니다. Martin 외(2009)의 주장처럼, 실업률과 빈곤율 증가 등 경제구조의 악화는 부적정수급이 늘어나는 배경이다. 또한 지나치게 엄격한 자산조사도 부적정수급이 증가하는 원인일 수 있다. 사회부조에 대한 자산조사가 엄격한 미국, 영국, 한국과 같은 국가에서 부적정수급자가 많이 발생하는 이유는 사회부조 자격심사가 너무 까다롭기 때문일 수 있는 것이다. 이처럼 구조적·제도적 요인으로 발생하는 부정수급은 아무리 데이터감시를 철저히 해도 좀처럼 줄어들지 않을 것이다. 오히려 데이터감시가 강화되어 미세한 소득·재산까지 잡아내기 시작하면, 단지 소득인정액이 기준보다 아주 약간 높아졌다는 이유로 부적정수급자로 분류되는 사례가 더 증가할 것이다.

여기서 우리는 사회연대라는 사회복지의 또 다른 속성을 상기할 필요가 있다. 사회복지의 취약계층을 통제할 의도만으로 개발된 것이 아니다. 역사적으로 사회복지의 사회연대와 공동체의 복원이라는 비전속에서 구축되고 발전했다(Titmuss, 1963). 사회연대를 위해 국민은 복지정책에 세금을 지출하는데 동의해왔고, 무과실책임주의, 소득재분배의 원칙에 근거한 사회보험에 동참해 왔다. 사실 보수주의자를 포함한 많은 국민이 부정수급에 분노하는 이유도 부정수급이 신뢰에 기반한 사회공동체에 위협을 가한다고 보기 때문이다(Haidt, 2012). 마찬가지로 사각지대로 밀려난 소외계층을 방관할 수 없는 이유도 결국 그들이 사회공동체의 일원이기 때문이다. 만약 사회연대가 사회복지가 추구해야 할 또 다른 목표라는 데 동의한다면, 사회보장정보시스템의 지향점도 재조율될 필요가 있다. 나아가 지나치게 엄격한 자산기준과 비현실적인 부양의무자 기준도 개선이 필요하다. 이러한 개선이 선결되지 않고 데이터감시를 통해 부정수급자를 기계적으로 걸러내고 사각지대를 형식적으로 발굴하는 데 그친다면, 정부는 사회보장정보시스템을 사회연대보다 사회통제를 위해 전용한다는 비판을 면하기 어려울 것이다.

7. 결론을 대신하여: 윤리적 정책제언

지금까지 사회복지정보시스템의 데이터감시를 중심으로 정보화 시대에 사회복지가 직면한 윤리적 쟁점들을 짚어보았다. 본 논문은 사회복지정보윤리에 대한 시론적 연구로 구체적인 정책대안을 제시하기에는 아직 부족하다. 따라서 앞으로 사회복지정보화가 나아가야 할 대략의 정책방향을 제언하는 수준에서 결론을 갈음하려 한다.

먼저 사회복지정보시스템 개발에 있어 공학과 사회복지학의 공조가 필요하다. 차세대시스템은 어떤 사안이 “기술적으로 가능한지”만이 아니라 “윤리적으로 바람직한지”를 함께 고려하며 개발되어야 하기 때문이다. 최근 자연과학과 사회과학의 융합연구가 유행이다. IT기업에서도 직원들에게 공학적 지식만이 아니라 인문학적 상상력을 요구하고 있다. 그러나 사회복지분야에서는 두 세계의 간극이 아직 크다. 사회복지연구원자 중에 공학적 식견을 가진 사람이 드물고, 정보시스템 개발자 중에서도 사회복지 윤리를 염두에 두는 사람이 드물다. 이런 상황에서 기술과 윤리의 균형을 갖춘 사회복지정보시스템의 구축을 기대하기 어렵다. 만약 기술과 윤리적 관점을 겸비한 전문가가 없다면, 각 분야의 전문가들이 머리를 맞댈 필요가 있다. 정보시스템의 개발을 주관하는 보건복지부는 이 둘을 중재하는 데 더 적극적인 필요가 있다. 차세대시스템의 개발은 단지 당해 ‘사업’으로 신속히 처리해야 할 과제가 아니라, 문자 그대로 ‘차세대’ 사회복지의 기반을 다지는 중요한 ‘과업’임을 명심해야 한다.

둘째, 사회복지정보시스템에 관여하는 사람들의 책임윤리가 강화되어야 한다. 사회복지정보시스템을 통한 데이터감시는 “목적이 수단을 정당화할 수 있는가?”라는 고전적 윤리적 난제와 맞닿아 있다. 앞서 살펴보았듯이, 데이터감시는 부정수급을 적발하고 사각지대에 방치된 취약계층을 발굴한다는 ‘좋은 목적’을 위해 사용되고 있지만, 본질적으로 인권침해의 개연성을 내재한 수단이다. Machiavelli(2015)는 『군주론』에서 국가통치과정에 사회질서를 잡기 위해 피해를 줄 수 있는 수단의 사용이 불가피하다면, 그 수단은 정당화될 수 있다고 보았다. 그러나 피해 가능성이 있는 수단의 활용이 불가피하다고 해서, 피해를 보상할 책임이 면제되는 것은 아니다. Weber(2007)는 『직업으로서의 정치』에서 인간의 모든 행위는 신념윤리와 책임윤리라는 두 가지 윤리적 원칙에 따라 수행된다고 본다. 여기서 Weber는 정치인과 행정가는 종교인처럼 절대적 신념에 따라 행동한 이후에 그 결과에 대해서 연연해하지 않는 신념윤리보다, 인간의 불안전성과 결함을 인정하고 자신의 결정이 가져올 결과를 예측하고 책임을 지는 책임윤리적 태도를 지녀야 한다고 보았다. 왜냐하면 국가는 국민에 대한 지배를 위해 강제력의 행사할 수밖에 없고, 강제력을 통한 지배는 필연적으로 부작용을 낳기 때문이다.

사회복지정보시스템을 통한 데이터감시에 있어서도 책임윤리가 강조될 필요가 있다. 정보시스템의 개발자, 행정가, 연구자 모두 책임윤리에서 예외될 수 없다. 이들은 데이터가 모든 것을 말해준다는 데이터주의의 신념 하에서 정보시스템을 개발·활용하기보다는 프라이버시, 정확성, 소유권, 접근권을 둘러싸고 벌어지는 구체적인 갈등지점들을 짚어보고, 실제 발생할 수 있는 피해에 대한 대책을 간구해야 한다. 이때 OECD의 개인정보보호의 8대 원칙(수집제한의 원칙, 정보정확성의 원칙, 목적명확화

의 원칙, 이용제한의 원칙, 안전보호의 원칙, 공개의 원칙, 개인참여의 원칙, 책임의 원칙)과 같은 국제적 기준들은 한국 실정에 맞는 윤리규정을 마련하는 데 참고가 될 수 있을 것이다.

셋째, 사회보장정보시스템의 데이터감시에 대한 수급자와 시민의 역감시체계가 구축되어야 한다. 현재 사회보장정보시스템은 배타적 접근체계가 중층적으로 구축되어 있는 형국이다. 개인정보보호라는 명목 하에 수급자와 시민의 정보접근권은 철저히 차단되어 있고, 데이터감시를 수행하는 일선공무원들도 수퍼-빅 브라더에 의해 위로부터 감시를 받는다. 그러나 정보접근권의 제한과 차단만이 개인 정보를 보호하는 유일한 방안은 아니다. 노르웨이 범죄학자 Mathiesen(1997)은 소수가 다수를 감시하는 피놉티콘에 대해 사이버사회운동과 대안미디어처럼 다수가 소수의 권력자를 감시하는 시놉티콘(Synopticon)의 등장에 주목한다. 시놉티콘은 피놉티콘과 달리 권력자와 대중이 동시에(syn) 서로를 지켜보는 감시-역감시 메커니즘을 말한다. 시놉티콘은 위에서 이루어지는 수퍼-빅 브라더와 달리, 아래로부터 시작되는 '감시에 대한 감시' 방법이다. 실제로 최근 들어 감시시스템에 대한 시민의 역접근을 가능하게 하는 역감시 기술이 곳곳에서 시도되고 있다. 일례로 서유럽의 해적당은 대의정부의 대안으로 직접민주주의적 의사결정을 지원하는 소프트웨어인 리퀴드 피드백(Liquid Feedback)을 실험하고 있다. Mele(2013: 201)는 아직 소규모 프로젝트로 진행되는 리퀴드 피드백이 앞으로 우리가 더 많이 시도해야 하는 네트워크민주주의 기술의 표본이라고 보았다.

사회보장정보시스템에서도 역감시 메커니즘의 도입을 모색해야 한다. 우선 복지대상자에게 정보시스템에 자신의 어떤 정보가 어떻게 수집·연계되고 있는지에 대해 알권리를 명확히 보장하고, 이어서 열람, 삭제, 보완을 요구할 수 있는 청구권과 원래 의도를 벗어난 데이터 연계를 거부할 수 있는 거부권을 보장해야 한다. 또한 사회보장정보시스템의 데이터감시가 윤리적으로 운영되고 있는지 시민과 수급자가 참여한 역감시위원회를 구성하는 방안도 검토해볼 수 있다. 정부는 최근 초고속 인터넷의 보급률(140%)과 휴대폰 보급률(110%)이 100%를 상회하고 있다는 점을 지적하면서, 차세대시스템은 수요자인 국민의 접근성과 활용성을 더 높이는 방향으로 개발될 것이라고 강조했다(보건복지부, 2015: 4). 아직 추상적으로만 명시된 '수요자 중심의 정보시스템'이라는 표현이 실제로 국민이 참여하는 정보시스템으로 구체화될 수 있도록 요구할 필요가 있다.

넷째, 사회복지정보시스템의 데이터감시가 지향할 방향이 공동체적 신뢰와 연대에 있음을 인식해야 한다. 김기복(2013: 105)의 지적처럼, 우리가 분배적 정의에 관심을 갖는 이유는 경제적으로 공정한 분배 자체, 즉, 서로 연관이 없는 개인 간의 정확하고 합리적인 계산이 중요해서만은 아니다. 분배적 정의는 인간이 공동체의 일원으로 함께 살아갈 때 합당한 대가를 받고 있는지에 대한 윤리적 물음이다. 같은 맥락에서 사람들이 부정수급과 사각지대를 부당하다고 여기는 이유도 단지 개별 수급자에게 복지급여가 정확하게 계산되고 분배되지 않아서만이 아니다. 우리는 부정수급자가 공동체의 일원으로서 신뢰를 깨고 있다고 보기 때문에 분노하며, 사각지대의 취약계층을 공동체의 일원으로 여기기 때문에 도움을 주길 원하는 것이다. 다분히 윤리적인 동기이다.

따라서 부정수급과 사각지대 조사를 위한 데이터감시는 공동체의 신뢰와 연대에 이바지할 때 비로소 윤리적 정당성을 가질 수 있을 것이다. Clarke(1988: 505)도 지적했듯이, 지나치게 엄격한 규칙에 의거한 데이터감시는 오히려 공동체 내에 적대감을 불러일으킨다. Ricoeur(2006)는 진정한 정의는

인간 사이의 구체적 관계를 도외시하는 의무나 규칙이 아니라, 더불어 좋은 삶을 사는 것이라고 보았다. 나와 타인에게 옳은 몫이 분배되었다고 우리가 반드시 좋은 삶을 살게 되는 것은 아니다. 완벽하진 않지만 서로 친밀한 상호관계를 구축해가는 삶이 더 좋은 삶일 수 있다. Ricoeur(2006: 292)는 이를 윤리적 덕목으로서 배려(solicitude)라 부르며 규범(norm)과 구분했다. 사회보장정보시스템을 통한 데이터감시 과정에서도 수급자에게 규범의 잣대만 가져다대기보다 수급자를 향한 배려의 자세가 필요하다. Brynjolfsson과 McAfee(2014)의 분석대로, 우리는 제2의 기계시대에 살고 있다. 그러나 기계의 사용방향을 결정하는 것은 여전히 인간이다. IT를 배려를 위해 사용할지, 통제를 위해 사용할지는 여전히 인간의 몫으로 남아 있다. 사회복지실무자와 연구자들은 정보화 시대에 사회복지가 직면한 윤리적 난제들에 답하기 위해 오직 인간만이 할 수 있는 반성적 성찰을 시작해야 한다.

참고문헌

- 강혜규, 2010, “사회복지통합관리망의 주요 내용과 기대 효과”, 『Issue & Focus』, 19: 1-8.
- 김기복, 2013, “정의에 대한 목적론적 접근: 리코르의 롤즈의 정의론에 대한 비판과 해석을 중심으로”, 『현대유립철학연구』, 33: 97-126.
- 김상배 편, 2008, 『인터넷 권력의 해부』, 서울: 한울.
- 김수영·김이배, 2014, “공공사회복지행정의 정보화가 사회복지일선관료의 실천에 미친 영향: 사회복지통합관리망에 대한 비판적 고찰”, 『한국사회복지행정학』, 16(4): 91-126.
- 김은하, 2015, “정보시스템을 활용한 복지 소외계층 발굴의 가능성과 한계”, 『2015 사회정책연합 공동학술대회 자료집』, 489-501.
- 김인숙, 2005, “한국 사회복지실천의 정체성: 정치사회적 관점에서”, 『상황과 복지』, 20: 119-152.
- 보건복지부, 2009, 『능동적 복지 확충을 위한 복지실태 조사연구』.
- 보건복지부, 2011, “기초생활보장수급자 부양의무자 확인조사 결과 발표 보도자료”.
- 보건복지부, 2014a, 『사회보장정보시스템활용안내』.
- 보건복지부, 2014b, 『사회보장정보시스템을 활용한 복지 사각지대 발굴 방안 연구 과업내용서』.
- 보건복지부, 2015, 『차세대 사회보장정보시스템 구축을 위한 BPR/ISP 컨설팅 제안요청서』.
- 최균·황경란·서병수·류명석·김현진·장진용, 2012, 『복지사각지대 발굴 체계화 및 복지정보 접근성 강화방안』, 세종: 보건복지부·한국사회복지협의회.
- 최명민, 2014, “유동적 근대사회에서 사회복지실천의 본질과 성찰성”, 『한국사회복지실천연구학회 학술대회 자료집』, 189-217.
- 함영진, 2013, “복지부문 정보화의 효과에 대한 시론적 논의: 사회복지통합관리망을 중심으로”, 『디지털 정책연구』, 11(8): 11-21.
- 함영진·이희중·박규범·이영글, 2012, 『행복e음 신뢰성 및 효율성 제고를 위한 기반연구: 소득·재산 조사를 위한 연계정보 편람』, 오송: 한국보건복지정보개발원.
- 홍성욱, 2002, 『파놉티콘: 정보사회 정보감옥』, 서울: 책세상.
- 강정인·김경희 역, 2015, 『군주론』, Machiavelli, N., 1532, *Il Principe*, 서울: 까치.
- 오생근 역, 2003, 『감시와 처벌』, Foucault, M., 1979, *Discipline and Punish*, 서울: 나남.

- 이영대, 2004, 『소유권 개념의 변화와 지적재산권』, 진천: 정보통신정책연구원.
- 이희재 역, 2000, 『소유의 종말』, Rifkin, J., 2000, *The Age of Access*, 서울: 민음사.
- 전성우 역, 2007, 『직업으로서의 정치』, Weber, M., 1919, *Politik als Beruf*, 서울: 나남.
- 김웅권 역, 2006, 『타자로서 자기 자신』, Ricoeur, P. 1990, *Soi-même comme un autre*, 서울: 동문선.
- Aronson, J., 1995, "A Pragmatic View of Thematic Analysis", *The Qualitative Report*, 2(1): 1-3.
- Brynjolfsson, E. and McAfee, A., 2014, *The Second Machine Age*, London: Curtis Brown.
- Clarke, R. A. 1988, "Information Technology and Dataveillance", *Communications of the ACM*, 31(5): 498-512.
- Davenport, T.H., Harris, J.G., and Morison, R. 2010, *Analytics at work: Smarter Decisions, Better Results*, Boston: Harvard Business School Press.
- Day, P. R., 1981, *Social Work & Social Control*, London: Tavistock Publications.
- Esposti, D. S., 2014, "When big data meets dataveillance: The hidden side of analytics", *Surveillance & Society* 12(2): 209-225.
- Garfinkel, S., 2001, *Database Nation: The Death of Privacy in the 21st Century*, Sebastopol: O'Reilly Media.
- Garland, D., 1985, *Punishment and Welfare*, Aldershot: Gower.
- Gert, B., 1998, *Morality: Its Nature and Justification*, Oxford: Oxford University Press.
- Geoghegan, L., Lever, J., and McGimpsey, I., 2004, *ICT for Social Welfare: A toolkit for managers*, Bristol: Polity Press.
- Giddens, A., 1985, *The Nation-State and Violence*, London: Polity Press.
- Giffords, E. D., 1998, "Social Work on the Internet: An Introduction", *Social Work* 43(3): 243-251.
- Ginsburg, N., 1979, *Class, Capital and Social Policy*, London: Macmillan.
- Haidt, J., 2012, *The Righteous Mind*, New York: Vintage Books.
- Jonson, D., 1997, "Democracy, Technology, and Information Societies", 5-16, in *The Information Society*, edited by Goujon, P., Lavelle, S., Duquenoy, P., Kimppa, K., Laurent, V., Belgium: University of Namur.
- Kreuger, L. W., Stretch, J. J., and Kelly, M. J., 2006, "Is Computer-Assisted EBP Generating "Fast" Practice?", *Journal of Evidence-Based Social Work*, 3(3-4): 27-38.
- Kusserow, R. P., 1984, "The government needs computer matching to root out waste and fraud", *Communications of the ACM*, 27(6): 542-545.
- Lyon, D., 1993, "An Electronic Panopticon? A Sociological Critique of Surveillance Theory", *The Sociological Review*, 41: 653-678.
- Marlowecan, L. S., 1997, "Social Workers On-Line: A Profile", *Computers in Human Services*, 14(1): 59-70.
- Martin, H., Lackner, M. and Schneider, F.G., 2009, "An empirical analysis of the dynamics of the welfare state: the case of benefit morale", CESinfo Working Paper No. 2641, CESifo Group Munich.
- Marx, G. T., and Reichman, N., 1984, "Routinising the discovery of secrets," *American Behavioral Science*, 27(4): 423-452.
- Mason, R.O., 1986, "Four Ethical Issues of the Information Age", *Management Information Systems*

- Quarterly*, 10(1): 4-12.
- Marson, S.M., 1997, "A Selective History of Internet Technology and Social Work", *Computers in Human Services*, 14(2): 35-49.
- Mathiesen, T., 1997, "The Viewer Society: Micheal Foucault's 'Panopticon' Revisited", *Theoretical Criminology*, 1: 215-234.
- Mayer-Schönberger, V., 2009, *Delete: The Virtue of Forgetting in the Digital Age*, Princeton: Princeton University Press.
- McKinsey, 2011, *Big data: The next frontier for innovation, competition, and productivity*, McKinsey Global Institute.
- McLaughlin, K., Osborne, S. P., and Ferlie, E., 2002, *New Public Management*, Oxon, Routledge.
- Mele, N., 2013, *The End of Big*, New York: St. Martin's Press.
- Moor, J., 1985, "What is Computer Ethic?", *Metaphilosophy*, 16: 266-275.
- O'Connor, J. 1973, *The First Crisis of the State*, New York: St. Marin's.
- Orwell, G., 1948, *1984*, New York: Penguin Books.
- Parton, N., 2008, Changes in the form of knowledge in social work: from the 'social' to the 'informational?', *British Journal of Social Work*, 2: 253-269.
- Pithouse, A., Hall, C., Peckover, S., and White, S. A, 2009, "Tale of Two CAFs: The Impact of the Electronic Common Assessment Framework", *British Journal of Social Work*, 39: 599-612.
- Raynor, P., 1985, *Social Work, Justice and Control*, Oxford: Basil Blackwell.
- Rudder, C., 2014, *Dataclysm*, New York: Crown.
- Shattuck, J., 1984, "Computer matching is a serious threat to individual rights", *Communications of the ACM*, 27(6): 538-541.
- Spinello, R., 2006, *Cyberethics*, Sudbury: Jones and Bartlett.
- Titmuss, R. M., 1963, *Essays on the Welfare State*, Boston: Beacon Press.
- Tunley, M., 2011, "Need, greed or opportunity? An examination of who commits benefit fraud and why they do it", *Security Journal*, 24(4): 302-319.
- van Dijck, J., 2014, "Datafication, dataism and dataveillance: Big Data between scientific paradigm and ideology", *Surveillance & Society*, 12(2): 197-208.
- van Stolk, C., and Tesliuc, E. D., 2010, "Toolkit on Tackling Error, Fraud and Corruption in Social Protection Programs", Washington: The World Bank.
- Weber, M., 1968, *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.

Social Welfare Ethics in the Information Age - Focusing on Dataveillance through Social Welfare Information System -

Kim, Suyoung
(Keimyung University)

The article aims to discuss ethical issues of social welfare informationisation, focusing on dataveillance through social welfare information system in South Korea. The Korean government plans to upgrade social welfare information system, by strengthening welfare fraud tracking and adding blind spot discovering functions. However, surveillance over poor population's data is inevitable when conducting such investigations. This article reviews current debates on dataveillance. It then conducts a case study on social welfare dataveillance in South Korea, asking what ethical problems lie in the dataveillance in terms of privacy, accuracy, property, and accessibility issues. Subsequently, this paper identifies three fundamental ethical dilemmas of social welfare in the informational age. Finally, it suggests policy alternatives to tackle the ethical problems and dilemmas of social welfare informationisation.

Key words: welfare fraud, blind spot, data matching; data mining; investigation, social welfare ethics

[논문 접수일 : 16. 01. 11, 심사일 : 16. 02. 09, 게재 확정일 : 16. 02. 21]