

공공저작물 이용 활성화를 위한 저작권 제한 연구

The Study on Copyright Limitations for Activation of Use of Public Works

홍 재 현(Jae-Hyun Hong)*

< 목 차 >

I. 서론	외 입법사례 분석
1. 연구의 필요성 및 목적	1. 미국
2. 연구방법	2. 영국
3. 선행연구	3. 독일
II. 공공저작물의 개관	4. 한국
1. 공공저작물의 법적 개념	IV. 공공저작물의 이용 활성화를 위한
2. 공공기관의 개념 및 범위	저작권 제한의 법률개정안
III. 공공저작물의 저작권 제한에 관한 국내	V. 결 론

초 록

공공저작물은 국민의 세금에 의해 작성된 것이므로, 공공의 이익을 위해 민간의 무상의 자유로운 접근 및 이용이 보장되어야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 저작권 처리 문제를 해결할 수 있는 법률적 근거가 마련되어야 한다. 이에 본 연구는 공공저작물의 법적 개념과 공공기관의 개념 및 범위에 대해 검토하였다. 공공저작물의 저작권 보호를 제한하는 입법사례로 미국, 영국 및 독일의 저작권법 관련 규정과 최근에 입법 예고된 개정안들을 분석하였고, 이어서 공공저작물과 관련한 국내 현행 저작권법상의 저작권 보호의 제한 규정 및 저작권법 일부개정안을 상세히 분석하였다. 이러한 분석 결과에 기초하여, 본 연구는 도서관에서의 공공저작물의 이용 활성화를 위하여 저작권 제한을 큰 폭으로 확대하는 법률개정안을 제시하였다.

키워드: 공공저작물, 저작권, 저작권 제한, 저작권법, 정부저작물

ABSTRACT

Public works has been created by the taxes of the people, so free access and use of public works without charge in the public sector must be guaranteed for the benefit of the public. To do this, above all, a legal basis for solving the problems of the process for copyright should be to establish. Therefore, this study examined the legal concept of public works and the concept and scope of public institutions. And this study, as legislation case to limit the copyright protection of public works, analyzed the relevant provisions of copyright law and the recent revised plan in the U.S., UK, and Germany. And then I analyzed the regulations for limitation of copyright protection of current copyright law and the draft of copyright law on public works in Korea. Based on the results of these analyses, this study suggested the legal revised plan to expand significantly the limitations of copyright in order to activate the use of public works in the library.

Keywords: Public works, Copyright, Copyright limitation, Copyright law, Government works

* 중부대학교 문헌정보학과 교수(jhhong@joongbu.ac.kr)

• 접수일: 2013년 5월 20일 • 최초심사일: 2013년 6월 7일 • 최종심사일: 2013년 6월 27일

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

지식정보사회에서 도서관들은 국가, 지방자치단체 등의 공공기관이 작성한 공공저작물을 다량 보유하고 있다. 공공저작물은 국가, 지방자치단체 및 기타 공공기관이 업무상 작성하거나, 위탁 계약 등을 통해 양도받아 저작권이 공공기관에 귀속된 저작물을 말한다. 예를 들면 헌법, 법령, 판결, 고시, 공고 등의 공문서뿐만 아니라 국가, 지방자치단체 및 기타 공공기관이 공중에게 알릴 목적으로 공표하는 각종 홍보자료, 통계자료, 정책보고서 등이 모두 공공저작물에 해당된다. 이들은 고부가가치를 지니고 있는 중요한 정보자원으로서 업무상 활용은 물론 문화 창작, 문화발전 및 관련 산업 발전에 기여할 수 있는 유용한 자료들이다.

유럽위원회(European Commission)에 따르면 유럽의 전자상거래에서 이용되는 총 데이터의 15% 내지 25%는 공공정보를 바탕으로 하고 있다.¹⁾ 비록 우리의 실정이 유럽과 동일하지는 않지만, 국내에서도 가장 거대한 정보의 제공자는 공공기관이라 할 수 있다.²⁾ 국가안보나 개인정보보호 등 특별한 사유가 없는 한, 국민의 세금에 의해 작성된 공공저작물은 공익적 목적을 위해 민간의 무상의 자유로운 접근 및 이용이 보장되어야 한다.

그러나 공공저작물의 이용은 일반 저작물에 비하여 그 이용 절차나 방법이 불확실하고 권리 처리가 복잡하며, 특히 현행 저작권법에서 저작권 보호를 제한하는 규정은 일부 공공저작물에 적용되고 있어 어려움이 많다. 그래서 현행법상의 규정에 의하면 보호받지 못하는 저작물로 열거되지 않은 유형의 저작물은 설사 정부 등 국가기관이 작성하였다 하더라도 이를 이용하려면 해당기관의 이용허락을 받아야 한다. 공공기관이 해당저작물의 저작권을 행사하고 무상의 자유이용을 허용하지 않는다고 할 시 공공저작물의 민간 활용은 매우 어렵다. 때문에 공공저작물의 DB 구축 실적은 극히 부진하고 공공저작물 서비스도 활발하지 못한 실정이다.

반면에 학술정보의 오픈액세스 운동은 국내외적으로 더욱 확산되어 가고 있다. 공공정보가 공유되어야 한다는 인식이 확대되고 있으며, 공공저작물을 활용하고자 하는 수요 또한 크게 증가하고 있다. 이러한 사회적 요구와 시대적 추세에 따라 공공저작물의 무상의 자유로운 접근 및 이용에 대한 연구가 적극적으로 검토되기 시작했다.³⁾

1) Public sector information - Unlocking commercial potential, <<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/psi-information-industry.pdf>> [cited 2013. 2. 21].

2) 이현목, “공공기관이 보유하고 있는 저작물의 자유이용허락에 관한 법제도 연구,” 문화·미디어·엔터테인먼트법, 제5권, 제1호(2011), p.50.

3) 공공저작물의 자유 이용과 관련하여 문화체육관광부, 한국저작권위원회, 한국데이터베이스진흥원, 행정안전부 등의 유

2011년 9월 5일에는 김을동 의원의 대표발의로 『공공데이터베이스의 제공 및 이용에 관한 법률안』⁴⁾이 국회에 발의되었다. 2012년 2월에는 공공저작물 자유이용허락표시제도로써 공공누리(KOGL, Korea Open Government License)가 발표되었다.⁵⁾ 2012년 10월 30일에는 민주통합당 김운덕 의원의 대표발의로 공공저작물의 자유이용을 제안하는 『저작권법 일부개정법률안』이 국회에 발의되었다.

뿐만 아니라 국제적으로도 공공저작물의 자유로운 접근과 이용을 활성화시키기 위하여 큰 폭의 변화가 적극적으로 시도되고 있다. 특히 영국 정부는 2012년 12월 디지털 시대에 대응하기 위한 내용을 담은 저작권법 개정계획안을 담은 보고서를 발표하였고, 독일은 2013년 2월 20일 공공기금의 지원에 의해 작성된 학술저작물의 2차적 이용권을 포함한 『고아저작물 및 절판저작물 등의 개정을 위한 법률안』을 발표하였다. 이 개정안들 모두 입법을 예고하고 있다.

이렇듯 발 빠른 일련의 큰 변화의 움직임이 국내외에서 일어나고 있다. 그러나 우리 도서관 분야에서 공공저작물 서비스 제공 시 걸림돌로 작용하고 있는 공공저작물 저작권 보호 제한에 관한 연구 및 논의는 활발하지 않다.

이에 본 연구는 공공저작물의 저작권 보호를 제한하는 국내외 현행 저작권법의 관련 규정을 분석한다. 이와 함께 최근 새로운 변화를 모색하고 있는 개정안의 내용 및 문제점을 논의한다. 이를 기초로 하여, 본 연구는 도서관에서의 공공저작물의 이용 활성화를 위하여 저작권의 제한을 확대하는 법률개정안을 구체적으로 제시하고자 한다. 따라서 본 연구는 향후 도서관에서의 공공저작물 이용 활성화를 위한 저작권법 개정의 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.

2. 연구방법

본 연구는 공공저작물의 이용 활성화를 위한 법률적 기반을 마련하기 위하여 다음과 같은 방법으로 연구를 수행하고자 한다.

첫째, 공공저작물의 법적 개념과 공공기관의 범위를 고찰하기 위하여 관련법과 지침을 비교 검토한다.

둘째, 공공저작물의 저작권 보호를 제한하는 입법 규정은 국가마다 차이가 있다. 해외의 입법 사례로 영미법계의 대표적인 미국과 영국, 그리고 대륙법계의 대표적인 독일의 현행저작권법을 분석 대상으로 삼아 관련 규정을 상세히 분석한다. 뿐만 아니라 최근의 국제적인 새로운 변화의 흐름을 파악하고 올바른 입법 방향을 설정하기 위하여 영국과 독일에서 입법 예고된 개정안의 내용도 포함

관 기관에서 현행법의 문제점, 이용허락표시제도 개발 및 신탁관리단체 운영 등이 논의되었다.

4) 『공공데이터베이스의 제공 및 이용에 관한 법률안』은 2011년 11월 국회에 상정되었지만, 법제화에 이르지 못하는 못하였다.

5) 공공누리는 공공저작물에 대한 자유이용허락 표준 라이선스를 제시하고 공공기관에서 생산·관리하고 있는 저작물의 자유로운 이용기반을 마련하기 위해 개발되었다.

4 한국도서관·정보학회지(제44권 제2호)

시켜 총체적으로 분석한다.

셋째, 국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성한 공공저작물에 적용되고 있는 국내 현행 저작권법상의 관련 규정의 한계를 지적하기 위하여 현행법 제7조에 보호받지 못하는 저작물의 규정을 분석한다. 이와 함께 최근 발표된 저작권법 일부개정안의 내용을 검토하기 위하여 신설된 제24조의2(공공저작물의 자유이용) 규정을 입법방식, 저작권 제한 대상저작물의 명칭, 대상저작물의 범위 등의 기준에 따라 분석한다.

넷째, 국내의 현행 저작권법 및 개정안의 분석 결과에 기초하여, 공공저작물에 작용하는 저작권 제한 규정의 범위를 21세기 디지털 시대의 사회 요구에 맞게 확대하는 법률개정안(시안)을 제시한다.

한편 본 연구는 공공저작물에 적용되는 저작권 제한 규정만을 분석 대상으로 삼았다. 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』 및 『공공데이터베이스의 제공 및 이용에 관한 법률안』의 내용은 본 분석 대상에 포함하지 않았다. 그 이유는 정보의 공개가 곧 접근의 활성화를 의미하는 것은 아니며, 접근의 허용이 곧바로 이용의 확대를 의미하는 것은 아니기 때문이다.⁶⁾ 또한 공공저작물의 무상의 자유이용을 이끌어내기 위해서는 무엇보다도 저작권 처리 문제를 해결할 수 있는 법률적 근거 마련이 우선되어야 한다고 판단했기 때문이다.

3. 선행연구

최근 들어 공공저작물과 관련하여 다양한 논점에서 연구들이 수행되고 있다. 그 가운데 본 논문과 관련된 학술 논문 및 발표 자료의 내용을 간략히 정리하면 다음과 같다.

배대현은 공공저작물, 공공정보, 공공데이터베이스의 법적 개념, 현행 저작권법상 공유저작물과 공공저작물의 관계, 그리고 공공저작물 저작권관리 지점, 공공누리제도, 공공저작물의 신탁과 관리 시스템, 공공데이터베이스 제공 및 이용에 관한 법률(안)을 검토하였다.⁷⁾ 검토 결과로서, 공공저작물·공공정보의 접근 또는 자유이용을 이끌어내려면 이를 뒷받침할 수 있는 규범적 근거가 마련되어야 함을 지적하였다. 또한 공공저작물, 공공정보 및 공공데이터베이스 등 동일한 대상에 대한 정의가 법령에 따라 상이한 점, 이용계약에 관하여 취약한 고시내용, 정부 부처의 중복된 업무분장 및 집행의 실효성을 구비하지 못한 규범 틀 등은 입법적 해결방안을 강구해야 할 것이라고 주장하였다.

김혜창은 제2회 공유저작물 창조자원화 공개포럼에서 공공저작물 저작권 행사 제한에 대하여 발표하였다. 해외의 입법례로서 독일, 일본 및 미국의 현행 저작권법상의 관련 규정을 소개하였다. 그리고 우리 현행법상의 규정을 개정하기 위하여 저작권법상에 제24조의 2(국가저작물 등의 이용)

6) 정경희, “기록정보서비스 활성화를 위한 저작권 문제 연구 - 정부저작물을 중심으로,” 정보관리학회지, 제24권, 제1호(2007. 3), p.183.

7) 배대현a, “공공저작물·공공정보의 이용과 관련한 최근의 논의내용 검토,” 계간 저작권, 제25권, 제1호(Spring 2012), pp.99-125.

를 신설하여, “국가나 지방자치단체 저작재산권을 취득·보유하여 공표한 저작물은 어떠한 방법으로도 이용할 있다. 다만, 국가나 지방자치단체가 이용을 제한하는 표시를 한 경우에는 그러하지 아니하다”라는 내용을 제안하였다.⁸⁾

배대현은 공공정보의 법적 개념과 공공저작물의 저작권 귀속에 관한 법리 및 현행 저작권법상 자유롭게 이용할 수 있는 공공저작물 등을 검토하였다. 공공저작물의 이용 활성화를 위한 저작권법상의 방안으로 미국 저작권법 제105조 도입여부, CCL 활용 등을 논의하였다. 현행 저작권법의 틀에서 공공저작물의 이용 활성화를 꾀하는 데 어려움이 있다고 지적하였고, 일반인의 접근·이용을 위하여 공유의 확대된 가치로 옷을 갈아입어야 한다고 주장하였다.⁹⁾

이현목은 공공기관이 보유하고 있는 저작물(공공저작물)의 자유이용허락에 관한 외국의 제도로서 유럽연합의 『공공기관정보의 재이용 지침』, 영국의 자유이용허락제도, 미국의 제도, 호주의 자유이용허락제도를 검토하였다. 또한 공공저작물의 자유이용허락제도 도입을 위한 전제조건 및 현행법상의 문제점, 공공저작물의 자유이용허락을 제한하는 기타 행정법령 등을 검토하였다.¹⁰⁾

시귀선은 공공기록물의 저작물성과 저작권 보호를 살펴보기 위해 법적 및 내외 국립기록보존소 소장기록물의 저작권 및 이용사례 등을 검토하였다. 공공기록물의 활성화를 위해서는 정부저작물의 만인의 공유화에 대한 제고, 저작권법과 공공기록물관리법, 정보공개법 등에 대한 수정보완, 공공저작물 총괄기구 설치 및 지침 마련 등 공공저작물의 공정이용 체계 구축이 필요하다고 주장하였다.¹¹⁾

정경희는 공공기록물 중 대다수를 차지하고 있는 정부저작물의 이용 활성화를 위하여 저작권의 문제를 다루었고, 미국과 영국의 저작권법에서 정부저작물에 대한 규정 및 정책을 국내 저작권법의 규정과 비교 분석하였다. 국내 저작권법에 정부저작물의 정의를 추가하고 관련 규정을 수정할 것과, 정부기관에서의 정보공유라이선스를 각 부처의 저작물에 적용할 것을 제안하였다.¹²⁾

한편 본 논문은 공공저작물을 연구대상으로 삼아 저작권법의 관점에서 공공저작물의 저작권 보호 제한에 관한 현행법의 규정을 상세히 분석하였다. 뿐만 아니라 본 주제와 관련한 개정안도 분석 대상에 포함시켜 최근의 변화를 논의하였다. 끝으로 본 연구는 공공저작물의 저작권 제한을 크게 확대하는 법률개정안을 구체적으로 제시하였다는 점에서 선행연구와 차이가 있다.

8) 김혜창, 공공저작물 저작권 행사 제한(제2회 공유저작물 창조자원화 공개 포럼 발제 자료)(서울 : 문화체육관광부, 한국저작권위원회, 2012), pp.1-11.

9) 배대현b, “공공정보, 公益에서 公有(public domain)로 옷을 갈아입다-공공정보의 활용을 위한 저작물 公有문제 검토,” IT와 法연구, 제5집(2011. 2), pp.1-31.

10) 이현목, 전계논문, pp.49-73.

11) 시귀선, “공공기록물의 이용과 저작권 보호에 관한 연구,” 한국기록관리학회지, 제9권, 제2호(2009. 12), pp.159-188.

12) 정경희, 전계논문, pp.165-185.

II. 공공저작물의 개관

1. 공공저작물의 법적 개념

현재 공공저작물의 법적 개념을 정의한 법률은 없다. 공공저작물은 현행 저작권법상에 규정된 법률적 용어가 아니다. 단지, 저작권 실무 지침인 『공공저작물 저작권 관리 지침』(문화체육관광부 고시 제2010-41호(2010. 12.17 제정)에서 사용하고 있는 용어이다. 이 지침에서는 공공저작물이란 “공공기관이 업무상 창작하거나 취득하여 관리하고 있는 저작물을 말한다(제2조 제2호)”고 정의하고 있다. 이 지침의 정의에 따르면 공공저작물이란 공공기관의 직원이 직접 업무상 창작하거나 제3자가 창작한 저작물의 저작권이 계약, 기부 등에 의하여 국가 등의 공공기관에 귀속되어 관리되는 경우의 저작물을 말한다.

공공저작물과 유사한 의미로 다양한 용어들이 혼용되고 있다. 이를 테면 공공기관의 정보, 공공정보, 공공데이터베이스, 행정정보, 정부저작물, 정부간행물, 공공문화콘텐츠 등이 사용되고 있다. 미국은 저작권법상에서 미국 정부저작물, 독일은 공공저작물이라는 법률 용어를 사용하고 있다. <표 1>은 국내에서 공공저작물을 지칭하는 관련 용어를 나타낸 것이다. 또한 아래의 <표 2>는 법률 및 지침 등에서 공공저작물과 관련하여 사용되고 있는 용어에 대한 정의를 정리하여 나타낸 것이다.

<표 1> 공공저작물을 지칭하는 용어

법률 용어	비법률 용어
공공기관의 정보, 공공정보, 행정정보, 공공문화콘텐츠, 지식정보자원, 공공기록물	공공저작물, 정부간행물, 공공데이터베이스

이와 같이 공공기관의 업무수행으로 작성된 결과물은 공공저작물, 공공정보, 공공데이터베이스, 정부저작물 등으로 다양하게 지칭되고 있다. 또한 유관기관의 법률 취지와 정책에 따라 그 정의 및 대상범위도 서로 약간씩 차이가 있다. 그 가운데 공공저작물, 공공정보, 공공데이터베이스는 저작물, 정보 및 데이터베이스에 공공기관의 개념을 덧붙인 개념으로 정의할 수 있다.¹³⁾ 이에 정보, 데이터베이스 및 저작물에 관한 개념을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 정보라는 개념은 매우 포괄적이라 할 수 있다. 그 내용이 지적 창작활동에 의한 것이어서 지식재산으로 보호되는 경우와 그렇지 않은 경우의 것이 모두 포함되는 개념이기 때문이다. 또한 정보는 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』의 정의에 따르면 디지털 정보 외의 것도 포함하는 개념이지만, 『공공정보제공지침』에서는 디지털 정보만으로 한정하고 있다. 또한 데이터베이스에 대한

13) 배대현a, 전계논문, p.101.

<표 2> 공공저작물 관련 용어의 정의

구분	명칭	정의	근거 규정	비고
국내	공공 저작물	공공기관이 업무상 창작하거나 또는 취득하여 관리하고 있는 저작물	공공저작물 저작권 관리 지침	문화체육관광부 (저작권산업과)
	공공저작물	국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물	저작권법 일부개정 법률안 (제24조의 2)	
	공공 기관의 정보	공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다. 이하 같다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항	공공기관의 정보공개에 관한 법률 (제2조 제1호)	안전행정부 (행정제도과)
	공공 정보	「국가정보화기본법」 제3조 제1호에 따른 정보 중 DB 등의 정보로서 국가기관 등이 보유·관리하는 정보	공공정보 제공 지침 (제2조 제2호)	행정안전부고시 제2010-45호 2010.7.7
	공공 정보	국가, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 공공기관의 장(이하 "공공기관의 장"이라 한다)은 그 공공기관이 보유·관리하는 정보 중 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조에 따른 비공개대상정보를 제외한 정보	콘텐츠산업진흥법 (제11조 제1항)	문화체육관광부 (디지털콘텐츠 산업과)
	공공 정보	공공기관이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 문서·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 컴퓨터에 의하여 처리되는 매체 등에 기록된 사항	이러닝(전자학습) 산업 발전 및 이러닝 활용 용 촉진을 위한 법률 (제2조 제6호)	산업통상자원부 (창의산업 정책과)
	행정 정보	행정기관 등이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 것	전자정부법 (제2조 제6호)	안전행정부 (정보화총괄과)
	공공 문화 콘텐츠	「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공기관 및 「박물관 및 미술관 진흥법」 제3조에 따른 국립 박물관, 공립 박물관, 국립 미술관, 공립 미술관 등에서 보유·제작 또는 관리하고 있는 문화콘텐츠	문화산업진흥 기본법 (제2조 제8호)	문화체육관광부 (문화산업 정책과)
	지식정보 자원	국가적으로 보존 및 이용 가치가 있는 자료로서 학술, 문화, 과학기술, 행정 등에 관한 디지털화된 자료나 디지털화의 필요성이 인정되는 자료	국가정보화기본법 (제2조 제7호)	안전행정부 (정보화총괄과)
	공공 기록물	공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)	공공기록물관리에 관한 법률 (제3조 제2호)	안전행정부 (국가기록원)
	정부 간행물	정부 및 정부기관이 발행한 출판물로서 총서나 단행본 일 수 있다. 국가간 정부간행물 교환에 관한 유네스코 회의에서는 의회문서, 의회보고서나 잡지, 중앙 및 지방자치 단체의 행정자료 및 보고서, 국가서지, 법전, 법원의 판례 등을 정부간행물로 규정하고 있음		문화정보학 용어사전
공공 데이터 베이스	공공기관에서 보유·관리하고 있는 데이터베이스	공공데이터베이스의 제공 및 이용에 관한 법률안 (제2조 제3호)		
해외	미국 정부 저작물	미국 정부의 관리나 근로자가 직무의 일부로서 작성한 저작물	미국 저작권법 (제101조)	
	공공 저작물	<ul style="list-style-type: none"> • 법률, 명령, 규칙, 고시와 재판 및 공적으로 작성된 판결요지 • 공공의 이익을 위하여 일반 공중에게 주지시키기 위하여 공표된 저작물 	독일 저작권법 (제5조)	
		<ul style="list-style-type: none"> • 국왕 또는 국왕의 임직원이나 종업원이 직무수행 상 제작한 저작물 • 상원이나 하원의 지시나 감독에 의하여 또는 그에 따라 제작된 저작물 	1988년 영국 저작권법 (제163조, 제164조)	

개념은 「공공데이터베이스의 제공 및 이용에 관한 법률안」의 정의에 따르면 디지털 정보만으로 한정하고 있어 이 또한 공공정보 전체를 아우르지 못하고 있다. 반면에 저작권법에 따르면 정보로 분류되는 대상 가운데 창작성을 가지고 있는 것은 모두 저작물로 보호된다. 왜냐하면 저작권법은 기술 중립에 입각하여 제정된 법이어서, 기술이 아날로그 방식이든 디지털 방식이든, 유통방식이 온라인이든 오프라인이든 또는 모바일이든 간에 관계없이 글이나 그림, 음악이나 영상이 모두 창작적 표현을 담고 있다면 동일한 원리와 법칙이 작용한다.¹⁴⁾ 또한 정부저작물과 공공저작물 간의 개념을 비교하면, 정부저작물은 국가나 지방자치단체가 업무상 작성한 저작물을 의미하므로, 기타 공공기관이 업무상 작성한 저작물은 포함하지 않는 개념이다. 그러나 공공저작물은 국가나 지방자치단체 외의 기타 공공기관이 업무상 작성한 저작물까지도 모두 아우르는 개념이므로, 정부저작물보다 광범위한 개념이라 할 수 있다.

이상에서 살펴 본 바를 요약하면 공공저작물은 공공정보 및 공공데이터베이스, 정부저작물 등의 용어와 혼용되고 있는 상황이지만, 공공기관이 업무상 작성하였거나 제작하였다는 점에서는 차이가 없다. 그러나 공공저작물, 공공정보 및 공공데이터베이스 등에 대한 개념이 다양할 경우 그 권리행사 제한에 대한 일반화된 논의를 진행하기가 쉽지 않다. 따라서 향후 공공저작물에 대한 용어의 개념을 법적 구속력을 지닌 법률 용어로 규정하고 그 대상저작물 범위의 모호성도 줄일 필요가 있다.

2. 공공기관의 개념 및 범위

공공저작물의 권리 처리는 먼저 대상저작물이 어떤 공공기관에서 작성되었는지를 알아보는 것부터 시작될 것이다.

「공공저작물 저작권 관리 지침」에서는 공공기관이란 “국가기관, 지방자치단체 및 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 공공기관을 말한다(제2조 제1호).”고 정의하고 있다. 하지만 공공기관의 정의는 관련 법률취지 및 정책에 따라 조금씩 차이가 있다. <표 3>은 공공기관의 명칭 및 정의를 정리한 것이다.

공공기관의 범위 또한 다양하게 분류되고 있다. 아래의 <표 4>는 공공기관의 범위를 해당 기관의 법적 지위에 따라 국가기관, 지방자치단체 및 기타 공공기관으로 대분하고 그 해당기관, 저작권 귀속주체, 관리 및 처분에 대한 적용 법률로 세분하여 나타낸 것이다.

14) 홍재현, 도서관과 저작권법, 제2판(서울 : 조은글터, 2011), p.45.

<표 3> 관련 법률 및 지침상의 공공기관 명칭, 정의

근거 법률 및 지침	명칭	정의
공공저작물 저작권 관리 지침	공공기관	국가기관, 지방자치단체 및 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 공공기관
공공기관의 정보공개에 관한 법률	공공기관	국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관관리기본법 제2조의 규정에 의한 정부투자기관 그 밖에 대통령령이 정하는 기관
공공기관의 운영에 관한 법률	공공기관	국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관
공공기록물 관리에 관한 법률	공공기관	국가기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관
공공정보 제공 지침	국가기관 등	국가기관, 지방자치단체 및 「국가정보화기본법」 제3조 제10호에 따른 공공기관 ¹⁵⁾
공공데이터베이스의 제공 및 이용에 관한 법률안	공공기관	국가기관, 지방자치단체 및 「국가정보화기본법」 제3조제10호에 따른 공공기관

<표 4> 공공기관 유형별 범위, 저작권 귀속주체 및 적용법률¹⁶⁾

구분	국가기관	지방자치단체	기타 공공기관
범위	중앙행정기관(문화체육관광부, 미래창조과학부, 행정안전부, 조달청 등), 기타 국립학교 등(서울대학교 포함)	지방자치단체(서울특별시, 경기도 등) 또는 지방자치단체가 설립한 공립학교 등	<ul style="list-style-type: none"> 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제2조 제3호에 따른 공공기관 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」 그 밖에 다른 법률에 의하여 설치된 각 급 학교 「지방공기업법」에 따른 지방공사 또는 지방공단: 부산지방공단스포월, 양평지방공사 등 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관¹⁷⁾ 특별법에 의하여 설립된 특수법인: 인천국제공항공사, 한국관광공사, 한국은행, 한국소비자원, 한국저작권 위원회 등 「사회복지사업법」 제42조 제1항에 따라 국가 또는 지방자치단체로부터 보조금을 받는 사회복지법인과 사회복지사업을 하는 비영리법인: 구세군복지재단 등
저작권 귀속 주체	국가(대한민국)	지방자치단체	해당 공공기관
해당 저작물의 권리 및 처분에 대한 적용 법률	<ul style="list-style-type: none"> 저작권법 국유재산법¹⁸⁾ 등 행정법령 	<ul style="list-style-type: none"> 저작권법 공유재산 및 물품관법¹⁹⁾ 등 행정법령 	<ul style="list-style-type: none"> 저작권법 일반 사법 및 특별법

15) 「국가정보화기본법」 제3조 제10호에 따른 공공기관이란 다음 각 목의 기관을 말한다.

- 가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관
- 나. 「지방공기업법」에 따른 지방공사 및 지방공단
- 다. 특별법에 따라 설립된 특수법인
- 라. 「초·중등교육법」, 「고등교육법」 및 그 밖의 다른 법률에 따라 설치된 각 급 학교
- 마. 그 밖에 대통령령으로 정하는 법인·기관 및 단체

16) 문화체육관광부·한국데이터베이스진흥원, 공공저작물 저작권 관리 가이드라인 Ver2.0의 pp.10-12를 참조하여 제작하였다.

17) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조(공공기관)의 내용은 다음과 같다.

- ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 "기관"이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁

〈표 4〉를 보면 저작권법은 국가기관, 지방자치단체 등의 모든 유형의 공공기관에 동일하게 적용되고 있다. 그러나 공공기관에서 공공저작물의 이용 및 관리에 따르는 권리 처리 시 적용되는 법률은 유형별로 서로 다르다. 이를 테면 국가기관이 업무상 창작하거나 관리하고 있는 공공저작물은 「저작권법」과 「국유재산법」 등의 행정법령이 적용되고 있다. 지방자치단체가 업무상 창작하거나 관리하고 있는 공공저작물은 「저작권법」과 「공유재산 및 물품관리법」 등의 행정법령이 적용되고 있다. 기타 공공기관이 업무상 창작하거나 관리하고 있는 공공저작물은 「저작권법」과 일반사법 및 특별법이 적용되고 있다.

그런데 공공저작물의 이용허락에 있어서 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품 관리법」은 이용료의 부과를 원칙으로 하고 있다.²⁰⁾ 또한 공공저작물의 이용에 저작권법과 여러 행정 법률이 함께 적용되는 것은 공공저작물의 민간 이용을 저해하는 요소가 될 수 있다. 따라서 공공저작물의 이용 절차의 복잡함과 권리 처리의 어려움, 이용료 부과 등은 민간 영역에서의 공공저작물의 이용 활성화에 장애 요인으로 작용할 수 있다.

Ⅲ. 공공저작물의 저작권 제한에 관한 국내외 입법사례 분석

1. 미국

미국은 저작권법²¹⁾에서 법률 용어로 '미국 정부저작물(United States Government Works)'이

- 업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 4. 정부와 제1호 내지 제3호의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 5. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 당해 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
 6. 제1호 내지 제4호의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관
- ② 제1항의 규정에 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다.
1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
 2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
 3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사
- 18) 국가저작물의 저작권은 「국가재산법」 제5조(국유재산의 범위) 제6호에 따라 국유재산에 해당한다.
 19) 지방자치단체가 작성한 저작물의 저작권은 제2조 제1항에 규정한 지방자치단체의 부담, 기부채납(寄附採納)이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 제4조 제1항의 제5호에 따라 공유재산에 해당된다.
 20) 이현묵, 전계논문, p.62.

라고 명시하여 규정하고 있다. 그 개념에 대하여는 제101조에서 정의를 내리고 있고, 정부저작물의 저작권 제한에 대하여는 제105조에서 규정하고 있다. 그 내용은 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 미국 저작권법상 정부저작물 관련 규정

제101조	정부저작물	미국 정부의 관리나 근로자가 그의 직무의 일부로서 작성한 저작물
제105조	미국 정부저작물	미국 정부의 어떤 저작물도 이 편 법전에 의한 저작권 보호를 받지 못한다. 다만, 미국 정부가 양도, 유증, 또는 그 밖의 방법에 의하여 이전된 저작권을 인수 또는 보유하는 것은 금지되지 아니한다.

미국 저작권법상의 정부저작물의 정의에 따르면, 미국 정부 저작물은 그 작성 주체가 미국 정부의 관리나 근로자로서 직무의 일부로서 작성한 것이므로, 업무상 저작물(work made for hire)에 해당되며 저작권의 보호 대상이 된다.

그러나 동법 제105조에서는 미국 정부저작물은 공익을 위하여 저작권 보호를 받지 못하는 저작물로 명확히 규정함으로써, 저작권 보호에서 배제하는 입법방식을 취하고 있다. 이 규정에 따라서 미국 정부저작물은 공유저작물(public domain)에 해당되므로 누구나 자유롭게 이용할 수 있다. 여기서 말하는 미국정부란 연방정부(federal government)만을 가리키며, 주(state)나 지방정부(local governments)는 포함하지 않는다.²²⁾ 그래서 주 또는 지방정부의 관리나 근로자가 직무상 작성한 저작물은 공유저작물에 해당되지 않는다.²³⁾ 연방정부 공무원이 작성한 것이라도 직무 외에 작성한 저작물은 직원에게 저작권이 있다.

다만, 제105조의 단서 규정에 따라 미국정부가 제3자에게 위탁하여 작성한 저작물에 대해 양도 및 유증 등에 의해 저작권을 취득한 경우에는 정부가 저작권자가 되며 해당 저작물은 저작권의 보호를 받게 된다. 그리고 정부와의 계약 시 제3자가 저작권을 가지는 경우, 해당 저작물은 저작권 보호의 대상이므로, 이용 시 제3자의 허락을 받아야 한다.

한편 본 규정은 미국 정부의 어떠한 저작물에도 적용된다고 명문화 하되, 공표된 것만으로 제한하고 있지 않다. 따라서 정부저작물에 대한 저작권 제한은 공표저작물이나 미공표저작물 모두에 적용되는 것으로 해석할 수 있다. 또한 미국 정부는 저작물의 자유이용을 허용함에 있어서 그 이용에서 정부저작물임을 식별할 수 있게 하는 그 어떠한 표시도 요구하고 있지 않다.²⁴⁾

21) Copyright Law of the United States.

22) Bruce P. Keller and Jeffrey P. Cunard, *Copyright Law: A Practitioner's Guide*(New York : Practising Law Institute, 2010), pp.2:54-2:55.

23) 미국 주정부의 저작물은 주 법률에 따라 그 저작권의 유무가 결정된다. 많은 경우 저작물의 일부를 공정이용(fair use)에 기초하여 인용하는 것은 허용된다.

문화체육관광부, 공공정보 민간활용 촉진을 위한 공공정보 저작권 관리방안 연구(서울 : 문화체육관광부, 2010) p.97 재인용.

24) CENDI Copyright Working Group, "Frequently Asked Questions About Copyright: Issues Affecting the U.S. Government," (October 8, 2008), <<http://www.cendi.gov/publications/04-8copyright.html>> [cited 2013. 2. 26].

〈표 6〉 미국 저작권법상 정부저작물의 저작권 제한 방식 및 대상 범위

대상저작물의 법률 명칭	입법 방식	저작권으로 보호받지 못하는 정부저작물의 범위	
		연방 정부	주 또는 지방정부
미국 정부저작물	보호받지 못하는 저작물	○	×

2. 영국

1) 현행법

영국은 정부의 저작물과 그 저작물에 대한 저작권자 관련 규정을 영국 저작권법(Copyright, Designs and Patents Act 1988) 제10장 기타 규정 및 일반규정 가운데 제163조 국왕의 저작권(Crown copyright) 및 165조 의회의 저작권(Parliamentary copyright) 조항에서 규정하고 있다. 그 관련 규정의 내용은 다음의 〈표 7〉과 같다.

〈표 7〉 1988년 저작권법상의 정부저작물과 그 저작물에 대한 저작권자 관련 규정

제163조	국왕의 저작권	(1) 국왕 또는 국왕의 임직원이나 종업원이 직무수행상 제작한 저작물은 (a) 제153조제1항(저작권 보호자격에 관한 일반적인 요건)의 규정에 불구하고 저작권 보호 대상이 되며, (b) 국왕은 그 저작물에 대한 최초의 저작권자가 된다. (이하 생략)
제165조	의회의 저작권	(1) 상원이나 하원의 지시나 감독에 의하여 또는 그에 따라 제작된 저작물은 (a) 제153조제1항(저작권 보호자격에 관한 일반적인 요건)의 규정에 불구하고 저작권 보호 대상이 되며, (b) 의회는 의회가 제작한 저작물, 또는 그 지시나 감독에 따라 제작된 저작물의 최초 저작권자가 되며, 양원에 의하여 또는 그 지시나 감독에 의하여 제작된 저작물일 경우, 양원이 최초의 공동 저작권자가 된다. (이하 생략)

이 규정에 따르면 국왕 또는 국왕의 임직원이나 종업원이 직무 수행상 제작한 저작물, 상원이나 하원의 지시나 감독에 의하여 또는 그에 따라 작성된 정부저작물의 저작권은 국왕과 상원이나 하원, 양원에 귀속된다. 그러므로 일반인이 정부가 생산한 저작물을 이용하기 위해서는 국왕, 상원이나 하원, 또는 양원의 허락을 받아야 했다.

2) 정부가 작성한 저작물의 저작권 면제

영국 정부는 국왕 및 의회의 저작권 규정에 의해 이용의 제약을 받아 온 정부저작물을 자유롭게 접근하여 이용시킬 수 있는 법적 방안의 검토에 착수하였다. 그 결과로서 1999년 3월 정부저작물의 자유로운 접근과 이용을 위해 『미래의 국왕의 저작권 관리(Future Management of Crown Copyright)』라는 제목의 백서(White paper)를 발표하였다.²⁵⁾

정부는 이 백서에서 전자정보산업에 새로운 도전과 기회를 제공하기 위하여 일정한 범주의 정부 저작물을 저작권 보호에서 면제되도록 하여 이를 이용하는 국민 누구나 공식적 허락 없이(또는 특별한 허락 없이) 무상으로 자유롭게 이용할 수 있게 하였다(〈표 8〉). 특히 정부 공식 웹사이트상의 정부문서는 해당 웹사이트 상에 이용제한 금지가 명시되어 있지 않은 경우라면 허락 없이 무상으로 이용할 수 있다(〈표 9〉). 또한 정부에 소속된 과학·기술·의학 분야의 전문가가 작성한 논문도 자유 이용이 가능하다. 그러나 영국 정부가 백서에서 발표한 국왕의 저작권 보호로부터 면제를 받는 것은 일부 자료에 한정되므로, 국왕의 저작권이 모두 사라진 것은 아니다. 즉 국왕의 저작권 면제에 해당되지 않는 많은 정부저작물에 대하여는 국왕의 저작권이 계속 존속하므로, 이용자는 해당기관으로부터 허락을 받고 이용해야 한다. 이러한 상황에서 저작권의 보호를 받는 정부저작물과 그렇지 않은 정부저작물을 구분하여 이용하는 것은 어렵다.

〈표 8〉 「미래의 국왕의 저작권 관리」 백서의 저작권 보호가 면제되는 정부저작물 범주(1999)

(영국에서) 국왕의 저작권이 면제되는 정부저작물 종류	
① 기본법 및 2차법	⑦ 상위수준의 통계자료
② 법률에 대한 해설	⑧ 정부에 소속된 과학·기술·의학 분야 전문가에 의해 작성된 논문
③ 정부 발행의 고지	⑨ 수상의 연설문 및 기사
④ 정부 양식	⑩ 공공기록보존소에 납본되는 시점에서의 미발행 공문서
⑤ 정부 자문서(예, 녹서(Green Papers))	⑪ (법률 및 주해 등)판면배열
⑥ 정부 공식 웹사이트 상의 정부문서	

이에 영국 정부는 저작권 보호를 받고 있는 정부저작물을 민간이 보다 적극적으로 쉽게 활용할 수 있도록 하기 위하여 2010년 9월 30일 기존의 Click-Use License를 대체하고 공공저작물 자유이용허락표시(Open Government License, OGL)제도를 도입하였다. 그리하여 저작권으로 보호되는 정부저작물의 저작권은 인정하되, 자유이용허락 조건을 간소화하여 동일한 조건으로 정부저작물의 이용을 허가하도록 하고 있다.²⁵⁾

끝으로 이 백서는 도서관들이 정부저작물의 접근과 정보서비스 제공에서 중요한 역할을 수행해야 한다고 거듭 강조하고 있다.

25) The National Archives, *Copyright in Works Commissioned by the Crown*, 2008, <<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/copyright-in-works-commissioned-by-crown.pdf>> [cited 2013, 3. 2].

U.K. Government, *Future Management of Crown Copyright*(White Paper), March 1999,

<<http://www.opsi.gov.uk/advice/crown-copyright/future-management-of-crown-copyright.pdf>> [cited 2013, 3. 2].

26) 이현목, 전계논문, p.55, 60.

〈표 9〉 영국에서의 온라인 발행 정부문서의 저작권 보호 제한

대상기관	정부기관
예외범위	온라인상의 정부문서
조 건	공식 웹사이트에 발행

3) 개정 법률안

영국정부는 2012년 12월 20일 「저작권 현대화하기 : 현대적이고, 견고하고 유연한 틀」(Modernising Copyright: A modern, robust and flexible framework)이라는 저작권에 대한 새로운 관점을 제시하는 보고서를 발표하였다.²⁷⁾ 이 보고서가 나오게 된 배경은 다음과 같다. 2010년 8월 당시 영국 총리였던 데이비드 카메론(David Cameron)은 창작자의 권리를 보호함으로써 혁신의 경제적 인센티브를 진작시키려는 법이 지금 오히려 혁신과 경제적 성장의 발목을 잡고 있는 것은 아닌가 하는 질문에 관심을 가졌다. 그래서 Cardiff 대학의 디지털 경제학자인 이안 하그리브스(Ian Hargreaves) 교수가 이끄는 전문가들에게 성장과 혁신을 지원하는 지식재산의 틀을 만들라는 과제를 지시하였다. 하그리브스교수는 이 과제를 5개월 동안 검토한 후, 2011년 5월 「디지털 기회: 지식재산과 성장에 대한 보고」(Digital Opportunity: A Review of Intellectual Property and Growth)라는 제목의 보고서를 제출하였다. 그는 디지털 시대에 맞는 혁신을 지원하고 새로운 디지털 기술기반 사업들의 경제성장을 촉진하기 위한 개선책으로서, 저작권에 대한 새로운 예외적 접근을 명시한 권고 사항을 제안하였다. 영국 정부는 하그리브스가 제출한 보고서를 바탕으로 공식적인 조사, 이해관계자 및 업계 대표들과 수차례의 토론을 거쳐 본 보고서를 발표하였다.²⁸⁾

본 보고서에 발표된 영국 저작권법 개정계획안은 저작물의 이용에 보다 많은 자유를 허용하는 법적 틀을 마련하는 것을 목표로 하고 있다. 그 주요 사항을 소개하면 〈표 10〉과 같다.²⁹⁾ 이번 개정안은 향후 10년간 영국 경제에 5억 파운드 이상의 효과를 가져다 줄 것으로 기대되고 있다. 영국 정부는 이 개정안에 입각하여 2013년에 법안을 작성하고 심의를 거친 후, 2013년 10월부터 개정법을 시행할 예정이다.³⁰⁾ 따라서 향후 영국 저작권의 지형은 크게 변화될 것으로 전망된다.

27) HM Government, *Modernising Copyright: A Modern, Robust and Flexible Framework*, (December 2012).
 〈<http://www.ipo.gov.uk/response-2011-copyright-final.pdf>〉 [cited 2013. 3. 20].

28) Ian Hargreaves, *Digital Opportunity: A Review of Intellectual Property and Growth*, 2011,
 〈<http://www.ipo.gov.uk/ipreview-finalreport.pdf>〉 [cited 2013. 3. 20] ; *Independent Review of IP and Growth*,
 〈<http://www.ipo.gov.uk/ipreview.htm>〉 [cited 2013. 3. 20].

29) Ian Hargreaves, 전게서, pp.4-6.

30) HM Government, 전게서, p.3. ; 박경화, [영국] 저작권 법제 환경, 급격한 변화 예상, 저작권 동향, 제5호(2013. 3) 〈<http://www.copyright.or.kr>〉 [인용 2013. 3. 25].

<표 10> 영국 저작권법 개정계획안의 주요 사항(2012년 12월)

예외 확대 규정	내용
사적복제, 교육, 인용, 텍스트 및 데이터 마이닝, 패러디, 연구 및 사적 학습, 장애인, 보존	(본 주제와 관련이 없어) 생략
공공행정과 보도 (Public Administration and Reporting)	현행 공공행정 및 보도를 위한 저작권 제한을 관련 있는 제3자(third-party)의 문서까지 온라인상에 공유할 수 있도록 개정.

여기에서 본 연구와 관련된 부분은 “공공기관이 ‘공공행정 및 보도’를 위한 경우 온라인상에 공유할 수 있는 저작물의 범위를 ‘관련 있는 제3자의 저작물’까지 확대할 수 있도록 저작권 제한 규정을 개정한다. 이 변화는 미발행저작물 또는 이미 공중의 열람에 사용되는 저작물에 적용될 것이므로, 저작물의 상업적 이용과 충돌하지 않는다.”라는 내용이다. 이 개정안의 취지는 21세기 디지털 환경에 맞지 않게 종이 형태의 사본이 이용되고 있는 현실을 개선하기 위해서이다. 또한 보다 많은 공공기관들이 온라인상에서 관련 있는 제3자의 정보를 공개하여 민간이 해당 정보를 공유할 수 있도록 하기 위함이다. 이는 『미래의 국왕의 저작권 관리』백서에서 허용한 공식 웹사이트상의 정부문서의 자유이용에서 진일보한 것이라 평가된다(<표 11>).

<표 11> 영국 공공기관의 관련 있는 제3자 저작물의 온라인 공유를 위한 개정안의 내용

대상기관	영국 공공기관
예외범위	관련 있는 제3자 저작물의 온라인 공유
대상저작물	제3자의 미발행저작물 또는 이미 공중의 열람에 사용되는 저작물
조 건	공공 행정 및 보도 목적
비 고	2013년 10월부터 시행 예정

3. 독일

1) 현행법

독일 저작권법³¹⁾은 제5조에 독립된 저작물의 하나로 ‘공공저작물’이란 법률용어를 사용하여 규정하고 있다. 공공저작물에 대한 저작권 제한은 동조 제1항과 제2항에 다음과 같이 규정하고 있다(<표 12>).

31) Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte. 독일 저작권법은 1965년에 제정된 이후 2001년, 2003년에 걸쳐 두 차례 일부 개정되었으며, 2008년에 전면 개정되었다.

〈표 12〉 독일 저작권법상 공공저작물의 저작권 보호 제한 규정 내용

제5조	공공 저작물	제1항	법률, 명령, 규칙, 고시와 재판 및 공적으로 작성된 판결요지는 저작권 보호를 받지 못한다.
		제2항	공공의 이익을 위하여 일반 공중에게 주지시키기 위하여 공표된 여타 공공저작물에 대하여도 또한 위와 같되, 본법 제62조 제1항 내지 제3항 및 제63조 제1항, 제2항의 변경금지와 출처표시에 관한 제한 규정이 준용된다.

제1항의 “법률, 명령, 규칙, 고시와 재판 및 공적으로 작성된 판결요지는 저작권 보호를 받지 못한다”라는 규정은, 우리 저작권법 제7조에서 법령, 판결 등에 대하여 저작권으로 보호받지 못하는 저작물로 규정하여 저작권 보호가 제한되도록 하고 있는 형식과 동일하다 하겠다.

여기 독일 저작권법상의 공공저작물에 대한 저작권 제한 규정에서 주시해야 할 내용은 바로 제2항이다. 제2항에서는 공공의 이익을 위하여 일반 공중에게 주지시키기 위하여 공표된 여타 공공저작물도 보호받지 못하는 저작물로 규정하고 있다. 이는 국가나 지방자치단체 이외의 공공기관(이하 “기타 공공기관”이라 한다.)이 작성한 여타공공저작물에까지 저작권 보호에서 배제되는 대상범위를 확대시킨 것이다. 이의 규정이 적용되는 대상저작물에는 법률의 해석에 관한 정보를 담고 있는 법률관련자료, 공공기관의 건축설계도면, 보험이나 세금에 대한 안내서, 건강에 대한 홍보용 공문서 등이 포함된다. 본 규정에 따라 이러한 저작물들은 저작권 보호를 받지 못하는 저작물이므로 온·오프라인에 관계없이 무상으로 자유롭게 이용할 수 있다. 반면에 일반 공중에게 주지시키기 위하여 공표된 여타 공공저작물에 해당되지 않는 국가기관에 의한 통계자료, 국립대학이나 국립연구기관에서 발행한 연구결과보고서, 국립극장이나 국립박물관이 발행한 자료 등은 여전히 저작권의 보호 대상이다.³²⁾ 어쨌든 제2항의 규정에 따라 기타 공공기관에서 작성한 공공저작물이 공공의 이익을 위하여 일반 공중에게 주지시키기 위하여 공표된 경우라면, 이종의 비용 부담 없이 누구나 자유롭게 접근하여 이용할 수 있게 된 것이다. 이는 문화 및 관련 산업의 발전을 위한 기반을 마련해 주고 있는 바람직한 법적 조치라 평가할 수 있다. 한편 본 항의 규정은 여타 공공저작물 가운데 미공표저작물에는 적용되지 않는다.

그런데 여기에서 주목해야 할 또 하나의 사항이 있다. 그것은 국가나 지방자치단체 이외의 기타 공공기관이 작성한 공공저작물에 대하여 보호받지 못하는 저작물의 형식을 취하면서, 이용 시에는 변경금지와 출처표시 의무 준용을 명시한 단서의 내용이다. 현행법상 보호받지 못하는 저작물인 경우에는 저작인격권도 없으므로, 이용 시 무단변경이나 다른 저작자로 표시할 가능성이 있다.³³⁾ 때문에 혹여 발생할 수도 있는 이러한 가능성에 대처하기 위하여 본 단서 규정이 마련된 것으로 보인다. 즉, 여타 공공저작물 이용 시 변경금지 및 출처표시 의무는 저작재산권의 보호는 제한하되, 저작인격권의 보호를 고려하려는 의도라 해석된다. 따라서 공공저작물에 대한 저작권 보호 제한의

32) 정찬보 외, 디지털 저작물과 이용자의 권리(정책연구 03-03)(서울 : 정보통신정책연구원, 2003, 12), p.107.

33) 김해창, 전계서, p.7.

대상범위를 확대하여 여타 공공저작물에까지 적용하면서, 이용 시 일정한 제한을 두는 독일의 입법 방식은 향후 공공저작물 저작권 보호 제한의 확대를 모색하려는 우리의 입법방향에 중요한 시사점을 제공한다.

〈표 13〉 독일 저작권법상 저작권 보호가 제한되는 공공저작물의 입법방식과 범위

입법방식	보호받지 못하는 저작물	
대상저작물의 범위	법률, 명령, 규칙, 고시와 재판 및 공적으로 작성된 판결요지	(공공의 이익을 위하여 일반 공중에게 주지시키기 위하여 공표된) 여타 공공저작물
법적 근거 조항	제5조 제1항	제5조 제2항

〈표 14〉 독일 저작권법상 기타 공공저작물의 저작권 보호 제한 분석(제5조 제2항)

입법 방식	보호받지 못하는 저작물
적용 대상저작물	여타 공공저작물
조건	공공의 이익을 위하여 일반 공중에게 주지시키기 위한 경우
저작물의 적용 방식	공표된 저작물에만 적용
이용 방식의 제한	변경금지 의무 및 출처표시 의무
특징	(공공기관) 공공저작물 적용 범위의 확대, 이용 방식의 제한을 통한 저작권자의 보호 도모
비고	공공기금의 지원을 받은 저작자의 학술저작물에는 적용되지 않음

2) 개정법률계획안

최근 독일 연방법무부는 현행 저작권법을 오늘날의 정보 통신 기술의 발전과 사용습관에 맞게 개정하기 위한 작업에 착수하였다. 그 결과로서, 법무부는 2013년 2월 20일 『고아저작물 및 절판저작물의 이용과 기타 저작권법 개정을 위한 법률안』을 발표하였다.³⁴⁾ 이 법률안은 2013년 4월 10일 독일 내각에서 연방정부의 공식 법률안으로 확정되었다. 곧 의회에 제출되어 입법 절차를 밟게 될 예정이다.

이 법률안 가운데 본 연구와 관계가 있는 것은 제38조(편집물예의 기고) 제4항(신설)의 ‘학술저작물 저작자의 2차적 이용권’에 관한 규정이다. 이 법안은 현행법상의 관련 규정의 부재로 인하여 자유 이용에 논란이 되어 왔던 공공기금의 지원을 받아 작성된 학술저작물의 경우, 국민의 자유로운 접근과 이용을 위해 학술저작물의 저작자에게 2차적 이용권을 도입하여 자유이용을 허용한다는 규정이다. 이 법안의 구체적인 내용(〈표 15〉) 및 입법 취지를 살펴보면 다음과 같다.³⁵⁾

34) Bundesministerium der Justiz, Entwurf eines Gesetzes zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes,

〈http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/RegE_Gesetzes_zu_Nutzung_verwaister_Werke_und_zu_weiteren_Aenderungen_des_Urheberrechtsgesetzes_und_des_Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes.pdf?jsessionid=13D5E332338005CD317E55F631DDE426.1_cid297?__blob=publicationFile〉 [cited 2013. 5. 3].

35) 독일 연방정부의 『고아저작물 및 절판저작물의 이용과 기타 저작권법 규정의 개정을 위한 법률안』의 최근 소식과

〈표 15〉 공공기금으로 작성된 학술저작물 저작자의 2차적 이용권 도입 안(2013)

(안) 제38조 제4항	최소한 절반 이상의 공공기금의 지원으로 연구 활동을 수행하여 작성한 학술저작물이 적어도 연 2회 이상 발행되는 정기간행물에 수록되는 경우, 이 저작물의 저작자는 비록 자신이 출판사나 편집자에게 배타적 용익권을 부여하였다 하더라도 첫 발행 후 12개월이 경과하면 자신의 저작물을 원래 제공한 원본(초고) 버전으로 공중에게 접근을 허용할 권리를 가진다. 다만, 이러한 공중접근은 영리 목적으로는 허용되지 아니한다. 2차적 이용의 경우 첫 발행의 출처를 표시하여야 한다. 저작자에게 불리한 합의는 효력이 없다.
특징	오픈 액세스 제도 도입에 의한 학술저작물 저작자의 2차적 이용권 부여
비고	신설

공공기금의 지원에 의한 학술저작물은 주로 공공 재원으로 후원되는 프로젝트나 대학의 경우 외부 연구기관의 후원으로 수행된 연구 활동의 결과물을 말한다. 학술저작물의 저작자의 지위를 강화하기 위하여 2차적 이용권을 부여하려는 취지는 세금의 지원을 받아 작성된 학술성과물에 대해 공공기관이 이를 이용하기 위해 학술출판사에 비용을 이증으로 지불하는 비합리적인 상황을 개선하기 위해서이다. 또한 대다수의 학술연구자들은 자신의 연구결과물을 공중이 널리 접근하기를 바라므로, 이를 인터넷에 올려서 누구나 자유롭게 접근하여 이용할 수 있도록 연구결과물의 유포를 개선하기 위함이다. 한편 출판사의 정당한 이익도 고려하기 위하여 학술저작물의 2차적 이용권의 적용범위를 연 2회 이상 정기적으로 발행하는 간행물로 제한하고 있다. 출판사의 투자비용의 회수를 보장하기 위해 2차적 이용권의 적정기간은 최초 발행 후 적어도 12개월이 경과해야 하는 것으로 제한하고 있다. 비영리 목적의 공중 접근만을 허용하고 있다. 첫 발행의 출처를 표시할 것과, 출판사가 받은 원본 버전의 형식으로 2차적 발행이 되어야 함을 요구하고 있다.

공공기관의 재정지원을 받아 학술저작물을 작성한 저작자가 2차적 이용권을 적용받기 위하여 갖춰야 할 요건을 정리하면 다음의 〈표 16〉과 같다.

〈표 16〉 공공기금으로 작성된 학술저작물 저작자의 2차적 이용권 적용 요건

학술저작물의 2차적 이용권 적용 요건			
①	50% 이상의 공공기금의 지원	⑤	원본 버전으로 공중 접근 허용
②	연구 활동의 학술저작물	⑥	비영리 목적
③	연2회 발행되는 정기간행물에 수록	⑦	첫 발행의 출처 표시의 의무
④	첫 발행 후 12 개월 경과 후 재이용		

이에 대하여 독일도서관협회는 다음과 같은 견해를 표명하였다. “재이용의 대상저작물 범위가 50% 이상의 공공자금의 지원을 받은 학술저작물로 제한하는 것은 본 규정의 적용 범위를 과도하게 제한하는 것이다. 이런 재정 비율에 관한 조항은 삭제되어야 한다. 재이용의 적용범위는 정기간

그 가운데 ‘학술저작물의 2차적 이용권’의 입법취지에 관한 내용은 한국저작권위원회가 발간하는 〈저작권 동향〉에 글을 올려 주신 독일 막스플랑크 국제형법 연구소 박희영 박사님으로부터 이메일을 통해 받은 번역 자료를 참고하여 내용을 수정 보완하였다.

행물 잡지 외에도 도서까지 확대 적용되어야 한다. 12개월로 설정된 재이용 금지기한은 너무 길므로 조정되어야 한다.”³⁶⁾

이상에서 검토한 바를 요약하면, 이 법안은 공공기관의 연구 기금에 의해 생산된 학술저작물은 공익을 위하여 저작권에서 자유로워져야 한다는 시대적 요청을 저작권법이 수용한 것이라 평가된다. 또한 이는 공공기금에 의한 학술성과물에 대한 무상의 재이용을 법제화하는데 오픈 액세스 제도를 도입했다는 점에서 그 의의가 크다 하겠다. 그러나 인터넷 환경에서 요구되는 오픈 액세스의 개념을 공공기금의 학술성과물에 충실히 반영한 2차적 이용권이라고 보기에 그 적용 범위 및 기한 설정 등이 너무 제한적이다. 향후 이 법안과 관련하여 지적된 문제점들은 전문가 공청회 등 입법 과정을 통해 보완될 예정이므로, 그 귀추가 주목된다.

한편 우리나라에서도 국가기금이나 공공기금의 출연 또는 지원에 의해 산출된 학술저작물의 자유접근과 이용을 위한 연구가 수행되었고, 그에 따른 법제화 방안이 제시된 바 있다.³⁷⁾ 하지만 이에 대한 법제화는 아직 이루지 못하고 있는 실정이다. 따라서 저작권법상에 이를 명시적으로 규정한 독일의 법안은 우리에게 시사하는 바가 매우 크다.

4. 한국

1) 현행법

제2장의 공공저작물의 정의에서 살펴본 바와 같이 현행 저작권법은 공공저작물에 대한 정의 및 그에 대한 저작권 보호 제한을 직접적으로 규정하고 있지 않다. 하지만 현행법 제7조는 몇 가지 저작물을 보호받지 못하는 저작물로 규정하고 있어, 이 보호받지 못하는 저작물의 경우에 해당하면 무상의 자유이용이 가능하다. 제7조의 보호받지 못하는 저작물 규정은 저작물성은 있지만, 사회공익을 위하여 이를 자유롭게 이용할 수 있도록 저작권 보호에서 배제토록 한 규정이다. 그 가운데 본 논문과 관련된 내용은 다음의 <표 17>과 같다.

그런데 여기에서 주로 관심을 갖게 되는 것은 본조 제2호와 제4호에 해당하는 저작물일 것이다. 제2호에 따라 국가 또는 지방자치단체가 공공에게 널리 알리기 위하여 작성한 고시·공고·훈령 등

36) 본 내용은 국립중앙도서관이 발간하는 연구소 웹진인 World Library에 실린 다음의 번역 자료와 웹진에서 업무를 담당하는 분께 의뢰하여 이메일로 받은 관련 번역 자료의 내용을 참고하여 정리한 것임.

독일도서관협회, 고아저작물 이용에 관한 규정 도입과 그 밖의 개정사항에 관한 입장 표명, World Library, <<http://wl.nl.go.kr/>> [cited 2013. 4. 2].

원문 출처 : Deutsche Bibliotheksverband e.V., Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Regelung zur Nutzung verwaister Werke und weiterer Änderungen des Urheberrechts gesetzes und des Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes vom 20. Februar 2013, Berlin, 06. März 2013.
<<http://www.bibliotheksverband.de/dbv/aktuelles.html>> [cited 2013. 4. 3].

37) 우지숙 외, 『학술·과학기술·정책연구 등에 대한 일반 공중의 접근 및 이용 활성화에 관한 법률(안)』, 공공 연구성 과물의 공공접근정책 연구(서울 : KISTI, 2011), pp.207-211.

은 보호받지 못하는 저작물에 해당되므로, 무상의 자유이용이 가능하다. 그러나 국가 또는 지방자치단체가 업무상 직접 제작하거나 작성한 저작물이라도, 공중에게 널리 알릴 목적으로 작성되지 않은 것은 본 호에 해당되지 않는 저작물이다. 예를 들면 국가나 지방자치단체의 공문서라도 공중에게 널리 알리는 것을 목적으로 하지 않는 계획서나 학술적 가치가 있는 연감, 교육백서 또는 국정 교과서, 문화적 가치가 있는 그림 또는 그림엽서 등은 본 호에 해당되지 않는다.³⁸⁾ 이들은 업무상 저작물로서 저작권 보호의 대상이므로, 이용 시 허락이 필요하다.

〈표 17〉 국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성한 공공저작물의 저작권 보호가 제한되는 제7조 각 호의 경우

입법 방식	보호받지 못하는 저작물(제7조)*
내 용	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것은 이 법에 의한 보호를 받지 못한다. 1. 헌법·법률·조약·명령·조례 및 규칙 2. 국가 또는 지방자치단체의 고시·공고·훈령 그 밖에 이와 유사한 것 3. 법원의 판결·결정·명령 및 심판이나 행정심판절차 그 밖에 이와 유사한 절차에 의한 의결·결정 등 4. 국가 또는 지방자치단체가 작성한 것으로서 제1호 내지 제3호에 규정된 것의 편집물 또는 번역

* 제7조 제5호 '사실의 전달에 불과한 시사보도'는 본 주제와 관련이 없어 제외.

또한 제4호에 따라 국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성한 공공저작물이 제1호 내지 제3호에 규정된 것의 편집물 또는 번역한 저작물일 경우, 무상의 자유 이용이 가능하다. 예를 들면 국가 또는 지방자치단체가 주체가 되어 편찬 발행하는 법령집, 예규집, 규칙집, 법령DB, 판례집 등은 제1호 내지 제3호에 규정된 것의 편집물에 해당되므로 비보호저작물이다. 또한 법령, 고시, 공고, 판례 등을 관공서가 외국어로 번역하거나 외국의 법령, 판례 등을 국가 또는 지방자치단체가 번역한 것은 비보호저작물이다.³⁹⁾ 이러한 편집물이나 번역물을 국가나 지방자치단체가 작성하였을 경우 비보호저작물로 규정한 것은 법령이나 판결 등에 대하여 저작권을 인정하지 않는 논리와 마찬가지로 국민이 자유롭게 접근할 수 있게 한 것이다.⁴⁰⁾ 한편 국가나 지방자치단체가 직접 작성하지 않고 외부의 독립된 제3자에게 위탁하여 얻어진 편집저작물 또는 번역물에서, 그 저작권이 국가나 지방자치단체에 귀속된 경우에는 비보호저작물로 처리될 것이다. 다만, 특약에 의해 다른 정함이 있어 제3자가 저작권을 가지는 경우라면 이와 관련된 제3자로부터 허락을 받고 이용해야 할 것이다. 본 호가 적용되는 범위는 제한적이어서 국가나 지방자치단체가 작성했다 할지라도 제1호 내지 제3호에 해당되지 않는 편집물이나 번역물은 저작권의 보호 대상이다.

한편 국가 또는 지방자치단체 이외의 기타 공공기관이 작성한 기타 공공저작물은 국가나 지방자치단체가 작성한 것보다 훨씬 많으며 공익을 위한 이용가치 또한 매우 높다. 그러나 기타 공공저작

38) 허희성, 신저작권법측조개설 상(서울 : 저작권아카데미, 2000), p.140.

39) 이규호, 저작권법-사례-해설, 개정판(서울 : 진원사, 2011), p.109.

40) 정상조 편, 저작권법 주해(서울 : 박영사, 2007), p.274.

물은 현행법상 보호받지 못하는 저작물 규정의 범주에서 벗어나 있다. 보호받지 못하는 저작물에서 제외되는 대부분의 기타 공공저작물은 일반 저작물과 마찬가지로 저작권의 보호 대상이다. 따라서 기타 공공저작물도 공공이 이미 대가를 지불한 것임에도 불구하고, 현실에서는 각 해당기관에 비용을 지불하거나 허락을 받고 이용해야 한다.

이상에서 검토한 바를 요약하면, 현행법상에서 공공저작물을 무상으로 자유롭게 접근하여 이용할 수 있도록 저작권 보호를 제한하는 규정은 미국, 영국 및 독일의 입법 규정에 비해 매우 제한적이다(〈그림 1〉).



〈그림 1〉 미국·영국·독일·한국 현행법상 공공저작물의 저작권 보호 제한 범위

2) 개정 법률안

2012년 10월 30일 김운덕 의원 대표로 「저작권법 일부개정법률안」이 발의되었다. 본 개정안이 제안된 이유는 다음과 같다. 오늘날 우리 사회에서 스마트 폰, 태블릿 PC 등이 본격적으로 보급되면서 민간에서의 공공저작물을 보다 자유롭게 이용하려는 수요는 점점 더 늘어나고 있고, 사회 공동이 대가를 지불한 공공의 자산이라는 인식 또한 자리를 잡아 가고 있다. 이에 반하여 현행법의 규정은 공공저작물의 이용 활성화를 위한 법적 기반을 제대로 제공하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 오히려 공공저작물의 이용 활성화의 발목을 잡고 있다는 지적을 받고 있다. 이에 본 법안은 공익을 위해 예산을 투입하여 국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물을 민간이 무상으로 자유롭게 이용할 수 있도록 하기 위하여 제안된 것이라 판단된다.

이 개정안은 공공저작물에 대한 저작권 보호를 제한하기 위하여 제24조의2(공공저작물의 자유이용)의 신설을 제안하였다. 비록 이 개정안은 국회에 상정되지는 못하였지만, 그 내용은 다음과 같다(〈표 18〉).

〈표 18〉 공공저작물의 저작권 보호를 제한하는 저작권법 개정안(2012. 10. 30)의 내용

개정안	입법방식		저작재산권의 제한	비고
	제24조의2	공공저작물의 자유이용		
			국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물은 저작재산권자의 허락을 받지 아니하고 이용할 수 있다. 다만, 공표된 저작물이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보를 포함하는 경우 2. 개인의 사생활 또는 사업상 비밀에 해당하는 경우 3. 제3자가 지식재산권을 소유하여 그 활용이 제한되는 경우 4. 다른 법률에 따라 공개가 제한되는 정보를 포함하는 경우 	신설

이하에서는 제24조의 2 규정의 내용을 입법방식, 저작권 제한 대상저작물의 명칭, 대상저작물의 범위 등의 기준에 따라 분석하고자 한다.⁴¹⁾

(1) 입법방식

공공저작물의 저작권 보호를 제한하는 법률은 크게 저작권으로 보호받지 못하는 저작물로 제한하는 방식과 저작재산권을 제한하는 방식을 통해 규정할 수 있다. 현행법은 국가나 지방자치단체가 작성한 공공저작물에 대하여 보호받지 못하는 저작물로 규정하여 그 보호를 제한하고 있다. 그러나 본 제24조의2(이하 신설 안이라 한다)는 저작재산권을 제한하는 입법 방식을 취하고 있다. 그런데 “저작재산권만을 제한하는 입법 방식을 취하는 경우, 저작권격권은 여전히 국가나 지방자치단체에 있으므로 자유로운 변형을 통한 폭넓은 이용이 어렵다”⁴²⁾라는 문제점이 있다.

(2) 저작권 제한 대상저작물의 명칭

신설 안에서는 공공저작물이라는 법률용어를 사용하고 있다. 이는 실무지침인 『공공저작물 저작권 관리 지침』보다 상위의 법률인 저작권법상에 명시한 것이다. 이에 따르면 공공저작물이라는 용어가 정부저작물, 국가저작물 등의 용어 대신에 대표성을 띤 용어로 통일되게 사용됨으로써, 공공저작물의 법적 개념 및 대상 범위의 모호성이 줄어들게 될 것이다. 또한 공공저작물에 미치는 권리 제한 사항은 법적 구속력을 가지게 될 것이다.

(3) 대상저작물의 범위

공공저작물의 범위를 규정하는 것은 국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성한 저작물만으로 한정하는 경우와 국가 또는 지방자치단체 이외의 공공기관에서 업무상 작성한 저작물까지 포함하여 규율하는 방법이 존재한다. 신설 안은 전자의 방법을 취하고 있다.

신설 안에 따르면 현행법상에서 저작권 보호의 제한이 적용되지 않던 국가나 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 모든 공공저작물은 무상의 자유이용이 가능하게 될 것이다. 그러나 여기서 짚고 넘어가야 할 중요 사항이 있다. 신설 안에 따르면, 이용가치가 크고 공공저작물 가운데 차지하는 비율 또한 높은 기타 공공기관이 작성한 공공저작물에는 저작권 보호의 제한이 전혀 미치지 않는다. 하위 지침에 따르면 공공저작물은 국가나 지방자치단체뿐만 아니라 기타 공공기관이 업무상 창작한 저작물을 모두 포괄한다. 반면에 신설 안은 오히려 공공저작물의 범위를 국가나 지방자치단체가 업무상 작성한 저작물로 축소시켜 규정하고 있다. 이는 법과 실무지침 간의 정책 구현의 불일치를 드러내고 있는 것일 뿐만 아니라, 국민의 요구를 반영하지 못하고 있는 것이라 판단된다.

(4) 저작재산권 제한의 예외

41) 본 분석의 기준은 2012년 3월 27일 개최된 제2회 공유저작물 창조자원화 공개포럼 자료집에 수록된 김혜창의 “공공저작물 저작권 행사 제한,” 김병일의 “공공저작물 저작권 행사 제한,” 토론문 I, 그리고 이현묵의 “공공저작물 저작권 행사 제한,” 토론문 II 자료를 근거로 보완하여 구성하였다.

42) 김혜창, 전게서, p.7.

〈표 19〉 국가별 공공저작물 및 공공기금 지원 학술저작물의 저작권 제한 비교

	대상저작물	입법 방식	내용	법적 근거
미국	미국 정부저작물	보호받지 못하는 저작물	미국 정부의 어떤 저작물도 이 편 법전에 의한 저작권 보호를 받지 못한다. 다만, 미국 정부가 양도, 유증, 또는 그 밖의 방법에 의하여 이전된 저작권을 인수 또는 보유하는 것은 금지되지 아니한다.	「미국 저작권법」 제105조
영국	정부가 작성한 저작물		저작권 보호 면제에 해당하는 정부저작물의 범주 - 기본법 및 2차법, 법률에 대한 해설, 정부 발행의 고지, 정부양식, 정부자문서, 정부 공식 웹사이트상의 정부문서, 헤드라인의 통계자료, 정부에 소속된 과학·기술·의학 분야 전문가에 의해 작성된 논문, 수상의 연설문 및 기사, 공공기록보존소에 납본되는 시점에서의 미발행 공문서, 판면배열	「미래의 국왕의 저작권 관리」 백서*(1999) (현행법상 저작권 보호를 제한하는 규정은 없음)
		저작권 보호 예외 확대	현행 공공행정 및 보도를 위한 저작권 제한을 관련 있는 제3자의 문서까지 온라인상에 공유할 수 있도록 허용	「영국 저작권법 개정계획안」 (2012.12)
독일	공공저작물	보호받지 못하는 저작물	법률, 명령, 규칙, 고시와 재판 및 공적으로 작성된 판결요지	「독일 저작권법」 제5조 제1항
			공공의 이익을 위하여 일반 대중에게 주시시키기 위하여 공표된 여타 공공저작물에 대하여도 또한 위와 같되, 본법 제62조 제1항 내지 제3항 및 제63조 제1항, 제2항의 변경금지 및 출처표시에 관한 제한 규정이 준용된다.	「독일 저작권법」 제5조 제2항
독일	공공기금으로 작성된 학술저작물	오픈 액세스 제도 도입	최소한 절반 이상의 공공기금의 지원으로 연구 활동을 수행하여 작성한 학술저작물이 적어도 연 2회 이상 발행되는 정기간행물에 수록되는 경우, 이 저작물의 저작자는 비록 자신이 출판사나 편집자에게 배타적 용익권을 부여하였다 하더라도 첫 발행 후 12개월이 경과하면 자신의 저작물을 원래 제공한 원본(초고) 버전으로 대중에게 접근을 허용할 권리를 가진다. 다만, 이러한 대중접근은 영리목적으로는 허용되지 아니한다. 2차적 이용의 경우 첫 발행의 출처를 표시하여야 한다. 저작자에게 불리한 합의는 효력이 없다	「고아저작물 및 절판저작물의 이용과 기타 저작권법 개정을 위한 법률안」 (2013. 2) 제38조 제4항 (신설)
	-	보호받지 못하는 저작물	1. 헌법·법률·조약·명령·조례 및 규칙 2. 국가 또는 지방자치단체의 고시·공고·훈령 그밖에 이와 유사한 것 3. 법원의 판결·결정·명령 및 심판이나 행정심판절차 그 밖에 이와 유사한 절차에 의한 의결·결정 등 4. 국가 또는 지방자치단체가 작성한 것으로서 제1호 내지 제3호에 규정된 것의 편집물 또는 번역	「한국 저작권법」 제7조
한국	공공저작물	저작권재산권 제한	국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물은 저작권재산권자의 허락을 받지 아니하고 이용할 수 있다. 다만, 공표된 저작물이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 국가안전보장에 관련된 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보를 포함하는 경우 개인의 사생활 또는 사업상 비밀에 해당하는 경우 제3자가 지식재산권을 소유하여 그 활용이 제한되는 경우 다른 법률에 따라 공개가 제한되는 정보를 포함하는 경우	「저작권법 일부개정법률안」 (2012. 10) 제24조의2 (신설)

* 「미래의 국왕의 저작권 관리」백서는 영국 저작권법상에 명시된 법률 규정이 아니라, 백서영국 정부가 국왕의 저작권이 면제되는 정부저작물의 범주를 명시한 것임.

신설 안은 국가나 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 공공저작물에 대하여 저작권산권을 제한하면서, 한편으로는 다음 각 호에 해당되는 몇 가지 경우에는 그러하지 아니하다는 단서를 두고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

1. 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보를 포함하는 경우
2. 개인의 사생활 또는 사업상 비밀에 해당하는 경우
3. 제3자가 지식재산권을 소유하여 그 활용이 제한되는 경우
4. 다른 법률에 따라 공개가 제한되는 정보를 포함하는 경우

IV. 공공저작물의 이용 활성화를 위한 저작권 제한의 법률개정안

현행법의 공공저작물에 대한 저작권 보호 제한 규정은 매우 제한적이어서, 공공저작물의 이용 활성화에 걸림돌로 작용하고 있다. 이에 본 연구는 공공저작물의 이용 활성화를 위한 법률개정안을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 국민의 세금으로 작성된 공공저작물은 공익을 위하여 민간이 무상으로 자유롭게 접근하여 이용하고, 문화 발전 및 관련 정보산업의 혁신을 지원할 수 있도록 저작권에서 자유로워져야 한다. 따라서 공공저작물의 저작권 보호의 제한을 큰 폭으로 확대하는 방향으로 개정한다.

둘째, 공공저작물의 이용 활성화를 위한 법적 뒷받침을 위한 규정은 권리 제한에 관한 사항이다. 이는 「공공저작물 관리 지침」보다는 법적 구속력을 지닌 상위의 법률인 「저작권법」에서 명시적으로 규정한다.

셋째, 저작권 보호가 제한되는 대상저작물의 명칭은 저작권법상에 ‘공공저작물’이라는 법률 용어로 규정한다. 공공저작물의 개념과 범위는 국가나 지방자치단체가 업무상 작성한 것 이외의 기타 공공기관이 업무상 작성한 여타 공공저작물까지를 포함시켜 공공저작물 전체를 아우르는 개념으로 명확하게 정의한다. 또한 현실에서 기타 공공기관의 법적 개념과 범위가 명확하지 않고 복잡하여 이용 시 권리처리에 어려움이 많다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 기타 공공기관 자체의 개념과 범위도 구체적으로 명시할 필요가 있다. 이는 하위 법령에 위임하도록 한다. 그 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 저작권법 제2조 정의 부분에 공공저작물이란 “국가 또는 지방자치단체 및 기타 공공기관이 업무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 저작물을 말한다.” 고 정의한다.
- 기타 공공기관의 구체적인 범위는 하위법령에 위임하여 규정한다.

넷째, 공공저작물의 저작권 보호를 제한하는 입법 방식은 현행법의 입법 방식인 보호받지 못하는 저작물로 규정하거나 또는 저작재산권을 제한하는 방식을 취할 수 있다. 저작재산권을 제한하는 방식을 취할 경우, 공공저작물의 저작재산권만이 그 보호에서 면제된다. 하지만 저작인격권의 문제는 그대로 남아 있어, 공공저작물의 재이용 시 자유로운 변형을 통한 폭넓은 이용에 제약이 따를 수 있다. 이에 반하여 보호받지 못하는 방식을 취하면, 이 규정에 해당되는 저작물은 저작재산권은 물론 저작인격권도 없으므로, 이용 허락에서 자유롭다. 따라서 본 개정안은 저작권법 체계 하에서 보호받지 못하는 저작물과 저작재산권 제한이라는 이원화된 입법 방식으로 규율하기 보다는, 현행 법과 동일한 입법 방식을 취한다. 즉, 입법 방식은 보호받지 못하는 저작물로 규율하여 법체계의 일관성 및 법 집행의 효율성을 제고한다. 이를 위하여 '보호받지 못하는 공공저작물'을 다루는 규정은 독립 조항으로 제7조의2를 신설하여 규정할 것을 제안한다.

【 저작권법 개정시안 】

제7조의 2(보호받지 못하는 공공저작물) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것은 이 법전에 의한 보호를 받지 못한다.

1. 헌법·법률·조약·명령·조례 및 규칙
2. 국가 또는 지방자치단체의 고시·공고·훈령 그 밖에 이와 유사한 것
3. 법원의 판결·결정·명령 및 심판이나 행정심판절차 그 밖에 이와 유사한 절차에 의한 의결·결정 등
4. 국가 또는 지방자치단체가 작성한 것으로서 제1호 내지 제3호에 규정된 것의 편집물 또는 번역물

② 공공의 이익을 위하여 국가 또는 지방자치단체 및 기타 공공단체가 업무상 작성하여 공표한 여타 공공저작물에 대하여도 또한 위와 같되, 이용시 변경내용표시와 출처표시 의무의 제한이 따른다.

③ 공표된 공공저작물이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 제2항의 규정이 적용되지 아니한다.

1. 국가안전보장에 관련되는 정보 및 보안업무를 관장하는 기관에서 국가안전보장과 관련된 정보 분석을 목적으로 수집되거나 작성된 정보를 포함하는 경우
2. 개인의 사생활 또는 사업상 비밀에 해당하는 정보를 포함하는 경우
3. 제3자에게 저작권이 귀속되어 그 활용이 제한되는 경우
4. 다른 법률에 따라 공개가 제한되는 정보를 포함하는 경우

다섯째, 보호받지 못하는 공공저작물의 신설 조항은 크게 3개 항으로 구성한다. 제1항에는 현행법 제7조 가운데 관련 내용을 여기로 옮겨 규정한다. 이는 국가나 지방자치단체가 공공의 이익을 위하여 일반 대중에게 주시시키기 위하여 공표한 것이므로, 그 이용 상에 어떠한 제한 규정도 두지 않는다.

제2항에서는 제1항에서 규정한 것 이외의 국가나 지방자치단체 및 기타 공공기관이 업무상 작성하여 공표한 여타 공공저작물의 저작권 보호 제한에 대하여 규정한다. 이러한 입법 방식은 제1항의 입법 방식과 동일하게 보호받지 못하는 저작물로 규율한다. 공공의 이익을 목적으로 하는 여타 공공저작물로서 공표된 저작물에 한정한다. 제1항과 마찬가지로 제2항에 해당하는 공공저작물은 공공기관의 이용 허락 없이 무상의 자유 이용이 가능하다. 그런데 여기서 주시할 부분은 변경 시 자유 이용의 허용여부이다. 공공저작물의 재이용의 핵심은 공공저작물을 가공하여 새로운 콘텐츠를 생

성하는데 있다. 공공저작물의 이용 활성화를 위해서는 변경을 허용할 필요가 있다. 이를 위하여 제2항에서는 공공저작물의 변경을 자유로이 할 수 있도록 허용하되, 이용 제한에 대한 단서 규정을 둔다. 따라서 제2항의 경우 이용 제한으로 출처표시 의무를 부과한다. 다만, 변경한 경우에는 변경 내용표시와 출처표시 의무를 단서로 규정하여 이용한 저작물의 신뢰성을 높이고 자유 이용에 따른 저작권자의 훼손을 방지하는 형식을 취한다.

제3항에서는 공공기관이 공표한 공공저작물 가운데 다음 각 호에 해당되는 몇 가지 경우에는 제2항의 규정이 적용되지 아니함을 명시한다.

V. 결론

국민의 세금으로 작성된 공공저작물은 공익을 위하여 민간에게 무상의 자유로운 접근과 이용이 보장되어야 한다. 공공저작물은 업무 성과의 제고 및 문화 창작의 장려뿐만 아니라, 부가가치 창출로 문화 및 관련 산업의 발전에 크게 기여할 수 있다. 그러나 공공저작물은 일반 저작물에 비하여 그 이용 절차나 방법이 불확실하고 권리 처리가 훨씬 복잡하다. 특히 현행 저작권법에서는 일부 공공저작물만이 저작권의 보호에서 자유로울 뿐이어서 그 이용에 어려움이 많다. 그로 인하여 도서관에서의 공공저작물의 DB 구축 실적은 극히 부진하고, 공공저작물의 서비스 또한 활발하지 못하다. 이러한 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 무엇보다도 공공저작물의 이용에 걸림돌로 작용하고 있는 저작권의 처리 문제를 해결할 수 있는 법률적 근거를 마련할 필요가 있다.

이에 본 연구는 공공저작물의 법적 개념과 공공기관의 범위를 고찰하기 위하여 관련법과 지침을 비교 검토하였다. 이어서 본격적으로 미국 및 영국, 독일, 그리고 우리나라 현행 저작권법상의 관련 규정은 물론, 최근 영국 및 독일에서 입법 예고된 개정안과 우리 저작권법개정안도 포함시켜 상세히 분석하였다. 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

미국은 제105조에서 미국 정부저작물을 비보호저작물로 규정하여 연방정부의 저작물은 누구나 자유롭게 이용할 수 있도록 허용하고 있다. 영국은 정부가 생산한 저작물에 대하여 제163조 국왕의 저작권과 제165조 의회의 저작권 규정을 통해 국왕 및 의회가 저작권을 행사해 왔다. 그러다가 1999년에 『미래의 국왕의 저작권 관리』 백서에서 저작권 보호가 면제되는 정부저작물 범주를 발표하고, 이에 해당하는 저작물은 허락을 받지 않고도 누구나 무상으로 자유롭게 이용할 수 있도록 하고 있다. 2012년 12월 20일에 발표한 영국 저작권법 개정계획안에서는 공공행정과 보도를 위한 저작권 제한을 관련 있는 제3자의 문서까지 온라인상에서 공유할 수 있도록 제안하고 있다. 이 개정안은 2013년 10월부터 시행될 예정이다. 독일은 제5조에서 공공저작물을 독립된 저작물로 명시하고, 보호받지 못하는 공공저작물에 대하여 규정하고 있다. 특히 제5조 제2항에서는 공공의 이익을 위하여 일반 대중에게 주지시키기 위하여 공표된 여타 공공저작물에 대하여는 보호받지 못하는

저작물의 형식을 취면서, 이용 시 변경금지과 출처표시 의무를 준용하도록 규정하고 있다. 2013년 2월 20일 발표된 독일 저작권법 개정안에서는 그동안 논란이 되어 왔던 공공기금의 지원을 받아 작성된 학술저작물의 경우, 제38조 제4항을 신설하여 학술저작물의 저작자에게 2차적 이용권을 도입하여 국민의 자유로운 접근과 이용을 허용하도록 제안하고 있다. 향후 입법절차에 따른 귀추가 주목된다. 끝으로 우리나라의 현행법은 공공저작물에 대한 정의 및 그에 대한 저작권 보호를 직접적으로 규정하고 있지 않다. 다만, 국가나 지방자치단체가 업무상 작성한 저작물이 제7조의 보호받지 못하는 저작물에 해당되는 경우에 무상의 자유이용이 가능할 뿐이다. 때문에 공공저작물의 저작권 보호의 면제는 미국, 영국 및 독일 법에 비하여 제한적이다. 비록 국회에는 상정되지 못하였지만, 2012년 10월 30일 발의된 개정안은 제24조의2(공공저작물의 자유이용)를 신설하고, 저작재산권을 제한하는 입법방식을 통해 공공저작물을 자유롭게 이용할 수 있도록 제안하고 있다. 그런데 저작재산권을 보호하는 입법방식을 취할 경우에는 저작권격권 문제가 여전히 남아 있어 변경을 통한 폭넓은 이용이 어려워질 수 있다. 또한 공공저작물의 범위를 국가 또는 지방자치단체만으로 한정함으로써, 공공저작물 전체를 아우르지 못하고 있다.

이러한 분석 결과에 기초하여, 본 연구는 공공저작물의 이용 활성화를 위하여 공공저작물의 저작권 보호 제한을 확대하는 법률개정안을 제4장에서 구체적으로 제시하였다. 본 개정안은 공공저작물의 저작권 보호의 제한을 큰 폭으로 확대하는 방향으로 개정한다. 이를 위하여 「저작권법」상에 공공저작물을 법률 용어로 규정하고 그 개념 및 범위를 명시하였다. 제7조의2를 신설하여 보호받지 못하는 공공저작물에 대한 규정을 제안하였다. 그 입법 방식은 종전의 보호받지 못하는 저작물과 동일한 입법 방식을 취하였다. 제1항에는 현행법 제7조 가운데 관련 내용을 그대로 옮겨왔다. 제2항은 제1항에서 규정한 것 이외의 국가나 지방자치단체 및 기타 공공기관이 업무상 작성하여 공표한 여타 공공저작물의 저작권 보호 제한을 규정하였다. 다만, 제2항의 단서에서 이용 시 변경은 허용하되, 변경내용표시와 출처표시 의무를 지게 하는 형식을 취하였다. 제3항은 제2항의 규정이 적용되지 않는 몇 가지 경우에 대하여 제안하였다.

아울러 본 연구는 다음의 사항을 제안한다. 우리도 공공기금에 의해 작성된 학술저작물의 자유 이용을 도모하는 법 규정을 저작권법상에 마련해야 할 것이다. 이 때 독일처럼 저작권법 상에 오픈 액세스 제도를 도입하여, 공공기금의 지원을 받고 학술저작물을 작성한 저작자에게 2차적 이용권을 부여하는 입법 방식을 고려할 필요가 있다. 향후 이에 관한 보다 체계적인 후속 연구가 수행되어야 할 것이다.

끝으로 공공저작물의 저작권 보호 제한을 확대하는 법적 기반이 조속히 마련될 것과, 이를 통해 도서관이 공공저작물의 대국민 서비스 제공에서 큰 역할을 수행하기를 기대한다.

참고문헌

- 배대현. “공공저작물·공공정보의 이용과 관련한 최근의 논의내용 검토.” *계간 저작권*, 제97권(2012 봄호), pp.99-127.
- 배대현. “공공정보, 公益에서 公有(public domain)로 옷을 갈아입다-공공정보의 활용을 위한 저작물 公有 문제 검토.” *IT와 法연구*, 제5집(2011. 2), pp.1-31.
- 시귀선. “공공기록물의 이용과 저작권보호에 관한 연구.” *한국기록관리학회지*, 제9권, 제2호(2009. 12), pp.159-188.
- 이현목. “공공기관이 보유하고 있는 저작물의 자유이용허락에 관한 법제도 연구.” *문화·미디어·엔터테인먼트 법*, 제5권, 제1호(2011), pp.49-73.
- 정경희. “기록정보서비스 활성화를 위한 저작권 문제 연구-정부저작물을 중심으로.” *情報管理學會誌*, 제24권, 제1호(2007. 3), pp.165-186.
- 홍재현. *도서관과 저작권법*. 제2판. 서울 : 조은글터, 2011.
- Bundesministerium der Justiz. Entwurf eines Gesetzes zur Nutzung verwaister und vergriffener Werke und einer weiteren Änderung des Urheberrechtsgesetzes, <http://www.bmj.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/RegE_Gesetzes_zu_Nutzung_verwaister_Werke_und_zu_weiteren_Aenderungen_des_Urheberrechtsgesetzes_und_des_Urheberrechtswahrnehmungsgesetzes.pdf?jsessionid=13D5E332338005CD317E55F631DDE426.1_cid297?__blob=publicationFile> [cited 2013. 5. 3].
- CENDI Copyright Working Group. *Frequently Asked Questions About Copyright: Issues Affecting the U.S. Government*, October 2008, <<http://www.cendi.gov/publications/04-8copyright.html>> [cited 2013. 2. 26].
- Hargreaves, Ian. *Digital Opportunity: A Review of Intellectual Property and Growth*, 2011, <<http://www.ipo.gov.uk/ipreview-finalreport.pdf>> [cited 2013. 3. 20].
- HM Government. *Modernising Copyright: A modern, robust and flexible framework*, December 2012, <<http://www.ipo.gov.uk/response-2011-copyright-final.pdf>> [cited 2013. 3. 20].
- The National Archives. *Copyright in works commissioned by the Crown*, 2008, <<http://www.nationalarchives.gov.uk/documents/information-management/copyright-in-works-commissioned-by-crown.pdf>> [cited 2013. 3. 2].
- U.K. Government. *Crown Copyright in the Information Age*, January 1988, <<http://www.opsi.gov.uk/advice/crown-copyright/crown-copyright-in-the-information->

age.pdf〉 [cited 2013. 3. 2].

U.K. Government. *Future Management of Crown Copyright*(White Paper), March 1999,
〈<http://www.opsi.gov.uk/advice/crown-copyright/future-management-of-crown-copyright.pdf>〉 [cited 2013. 3. 2].

국한문 참고문헌의 영어 표기

(English translation / Romanization of references originally written in Korean)

- Bae, Dae-Heon. "The legal context regarding public copyrighted works and public sector information(PAI)." *Copyright Quarterly*, Vol.97(Spring 2012), pp.99-127.
- Bae, Dae-Heon. "Public Sector Information dressed in the Public Domain-Focused on the public domain of the PSI." *IT & Law Review*, Vol.5(2011), pp.1-31.
- Hong, Jae-Hyun. *Library and Copyright Law*. 2nd ed. Seoul : goodwriting, 2011.
- Joung, Kyounghee. "A Study on Copyright Problems for Promotion of Archival Information Service-Focused on Government Works." *Journal of the Korean Society for Information Management*, Vol.24, No.1(Mar. 2007), pp.165-186.
- Lee, Hun Mook. "A study on the Open License of the Copyrighted Works Owned by the Public Sector Institutions." *Culture, Media, and Entertainment Law*, Vol.5, No.1 (2011), pp.49-73.
- Si, Kwi-Sun. "A Study on the Use and Protection of Copyrights in Public Archives." *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, Vol.9, No.2(Dec. 2009), pp.159-188.