

도서관보상금제도의 운영성과에 대한 분석*

An Analysis on the Results of the Operation for Library Remuneration System

정 경 희 (Kyoung Hee Joung)**

목 차

- | | |
|-----------------------|------------|
| 1. 서 론 | 4. 논의 및 제언 |
| 2. 도서관보상금제도의 의미와 도입과정 | 5. 결 론 |
| 3. 도서관보상금제도 운영 현황 분석 | |

초 록

본 연구는 도서관보상금제도의 성과를 파악하고 문제점을 분석하기 위하여 2004~2014년간 도서관보상금 약정체결, 징수된 보상금액, 관종별 평균 보상금액, 보상금 분배현황, 보상금이 징수된 자료의 유형 및 출판년도 등을 분석하였다. 그 결과 현재의 도서관보상금제도는 도서관의 디지털 자원 서비스를 보완하기에 한계가 있으며, 미분배보상금액이 지속적으로 높다는 점에서 저작권자에 대한 보호도 적절히 이루지 못함을 알 수 있었다. 이에 본 연구는 현재의 도서관 디지털자원 서비스에 맞추어 디지털화가 가능한 소장자료의 범위와 예상되는 이용빈도 등을 고려하여 이 제도를 개선해야 한다는 점과 도서관보상금 증액보다는 미분배보상금의 효율적 활용을 통한 간접적인 저작권자 보호가 현실적임을 제안하였다.

ABSTRACT

This study analyzed the contracts for library remuneration, amount of the remuneration, average amount of the remuneration in relation to kinds of libraries, distribution of the remuneration, and types and publication year of the works to be collected remuneration based on the data during 2004~2014 from the KORRA. As results, current library remuneration system has limitations for libraries to digitize and transmit to the public their collections. Also, there are some limitations to the protection for copyright holders because the amount of the remuneration collected from libraries has declined and non distribution remuneration has been so high. This study suggested that the library remuneration system needs to be revised considering the scope of library materials to be digitized and predicted frequency of use. Also, the better practical solution to protect copyright holders is not a raise of the library remuneration but the efficient use of the non distribution remuneration.

키워드: 도서관보상금제도, 저작권, 디지털도서관, 저작물 복제, 저작물 전송

Library Remuneration System, Copyright, Digital Library, Reproduction of Works, Public Transmission of Works

* 본 연구는 한성대학교 교내연구비로 수행하였음.

** 한성대학교 지식정보학부 부교수(khjoung@hansung.ac.kr)

논문접수일자: 2015년 10월 22일 최초심사일자: 2015년 10월 22일 게재확정일자: 2015년 11월 3일
한국문헌정보학회지, 49(4): 265-288, 2015. (<http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2015.49.4.265>)

1. 서론

도서관보상금제도가 시행된 이후로 11년이 지났다. 이 제도는 도서관이 소장자료 중 디지털 형태로 구매할 수 없는 자료를 출판년도와 무관하게 디지털화하고 발행 후 5년이 지난 자료는 도서관간에 전송하여 볼 수 있게 하되, 일정한 이용에 대하여 도서관이 소정의 보상금을 지불하게 한 것으로서 당시로서는 매우 획기적인 제도였다. 그러나 이 제도는 도입 직후부터 도서관 현장과 많은 연구자들에 의하여 여러 가지 문제점이 지적되기도 하였다. 도서관보상금을 지불하고 징수하는 과정에서 관리자 단체와 도서관 단체 간의 의견대립도 문제였지만, 보다 근본적으로 이 제도가 도서관간 전송 및 도서관 내에서의 디지털 자료 출력만을 보장함으로써 디지털 도서관 서비스에는 한계가 있다는 지적이 많았다. 이러한 한계를 보완하기 위한 여러 가지 제안도 있었으나 최근 들어서는 이 제도의 존치에 대한 의문을 제기하는 연구들도 등장하고 있다.

도서관의 디지털 자료를 이용한 정보서비스는 보상금제도가 도입된 이래 약 10년간 많은 변화가 있었다고 보인다. 상업적 영역에서 디지털 형태로 제공되는 학술논문과 단행본 자료가 점차 증가하고 있고, 특히 오픈액세스 방식으로 인터넷에서 쉽게 이용할 수 있는 학술논문과 학위논문도 계속 증가하고 있다. 또한 정부 3.0이라는 모토 하에서 공공영역에서 생산된 자료의 원문을 인터넷에서 쉽게 이용할 수 있는 기회가 10년 전보다 훨씬 많아졌다. 물론 상업적 영역의 자료들은 라이선스를 구입한 도서관의 이용자들에게만 제공되는 것이지만 이

들 자료는 원하는 장소에서 인터넷만 연결되면 이용될 수 있다.

이에 비해 도서관보상금부과대상 자료는 여전히 권리자단체와 계약을 체결한 도서관에서 보상금을 산정하는 장치가 설치된 제한된 PC를 통해서만 이용할 수 있다는 접근성의 한계를 가지고 있다. 제도가 도입될 당시부터 지적되었던 이러한 한계는 인터넷을 통해 쉽게 접근할 수 있는 원문자료가 10년 전보다 훨씬 많아진 현재 상황에서 더 심각하게 여겨진다. 10년 전에 도서관보상금제도가 도서관의 디지털 원문서비스를 위해 어느 정도 의미가 있었다고 치더라도, 그 이후 변화된 정보환경은 이 제도가 도서관 소장자료의 디지털화와 자원공유를 위해 여전히 유효한 제도인지를 반문하게 한다.

이에 본 연구는 지난 10여 년간 도서관이 지급한 보상금액의 변화와 징수된 보상금의 분배 현황 및 관련 데이터를 통하여 보상금제도의 그동안의 운영현황과 현주소를 파악해보고자 하였다. 구체적으로, 본 연구는 도서관보상금제도 운영 성과를 관련 데이터를 통하여 분석하되 이 제도 도입 당시 정부가 표방한 두 가지 목표 즉, 디지털 도서관 지원과 저작권자 보호라는 두 가지 측면에서 어떠한 성과를 거두었는지를 논의하고자 하였다.

본 연구를 위하여 2015년 3월 10일 정보공개 청구홈페이지(<https://www.open.go.kr>)를 통하여 2004년~2014년간 도서관보상금 약정 체결 현황, 징수된 도서관보상금액, 분배된 보상금액 및 분배받은 저작권자수, 보상금 지급대상 자료 유형 및 출판년도 데이터를 신청하였다. 2015년 3월 17일 보상금징수단체인 한국복사전송저작권협회(KORRA)로부터 관련 데

이터를 제공받았다. 제공받은 데이터는 2014년 11월을 기준으로 작성된 것으로 약정체결 현황 등 일부 데이터에는 2014년도 현황이 충분히 반영되지 않은 경우도 있었다. 이러한 경우 본 논문에서는 그 이전년도까지의 데이터만으로 분석하였다. 제공받은 데이터 중에서 본 연구에서 중점적으로 분석할 내용과 관련된 데이터를 추출한 후 도표 혹은 그림으로 처리하여 사용하였다.

2. 도서관보상금제도의 의미와 도입과정

2.1 도서관보상금제도의 의미

도서관보상금제도는 저작권법과 도서관이라는 두 가지 측면에서 그 의미를 살펴볼 수 있다. 우선 저작권법상 도서관보상금제도란 원칙적으로 도서관 등이 저작자로부터 이용허락을 받아야 하는 특정 이용행위에 대하여 사전적인 이용허락 없이도 저작물을 복제 또는 전송할 수 있도록 하되, 이용 후에 문화체육관광부 장관이 정하는 보상금을 지급하도록 한 제도(이영아 2003, 21)를 말한다. 이 제도는 말하자면 법정허락제도이다.

저작물의 이용이 공익적 성격이 클 때 저작권자로부터 허락을 받지 못하였다더라도 이용할 수 있도록 하되, 이로 인하여 권리자의 정당한 이익이 부당하게 침해되지 않도록 일정한 보상금을 권리자에게 지급하도록 한 제도를 법정허

락(statutory) 또는 강제허락(non-voluntary license) 제도라고 한다. 특히 저작권자와의 협의 과정 없이 보상금을 지급하거나 공탁하고 이용할 수 있는 경우를 법정허락제도라고 한다(오승중 2014, 788-790).¹⁾ 우리 저작권법에서 이러한 법정허락 제도는 두 가지 경우에 적용된다. 공표된 저작물의 교과용 도서 게재 및 수업목적을 위한 복제, 공연, 방송, 전송의 경우(제25조)와 도서관 등에서 디지털 저작물을 출력하거나 관간 전송하는 경우(제31조 5항)이다. 이 두 경우가 강제허락이 아니라 법정허락의 대상이 된 것은 저작물의 이용이 광범위하고 빈번하게 이루어지므로 저작권자와의 사전 협의를 요구하는 것이 비합리적이기 때문이다(임원선 2014, 304-305). 즉, 저작권법 제2관 '저작재산권의 제한'에 열거된 다른 규정들은 보상금 지급의무 없이 저작권자로부터 허락을 받지 않고 사용할 수 있도록 한 것과 달리 이 두 경우에 대해서 보상금을 부과한 이유는 그 이용이 교육적이고 공익적 가치가 분명함에도 불구하고 그 이용의 범위가 다른 조항에서 정한 것과 달리 광범위하게 이루어진다고 판단하였기 때문이라고 보인다.

도서관의 측면에서 도서관보상금제도는 도서관에 소장된 자료를 디지털화하여 자관 이용자 뿐만 아니라 도서관간에도 이를 공유할 수 있도록 한 것으로 디지털 정보서비스를 확대할 수 있는 기반을 마련해준 제도라고 할 수 있다. 이것은 이 제도 도입당시 정부의 제도설명회 자료(이영아 2003, 20)를 통해서도 확인할 수 있다. 또한 이 제도는 도입당시 세계에서 처음

1) 우리나라 저작권법에서는 이러한 구분 없이 제5절에서 저작물 이용의 법정허락이라는 용어를 사용하고 있음.

으로 도서관이 소장자료를 디지털화할 수 있도록 하였다는 점에서도 주목되었다(홍재현 2011, 345). 도서관이 소장자료의 출판년도를 불문하고 권리자로부터 허락을 얻지 않고 디지털 형태로 구매할 수 없는 자료를 디지털화하여 도서관간에 공유할 수 있다는 것은 동시이용자수나 관외전송 불가 등의 제한요건은 있지만 그 당시로서는 디지털도서관 서비스를 위한 획기적인 조취였다고 할 수 있다.

2.2 도입배경 및 경과

도서관보상금제도가 공포된 것은 2003년 5월이었으나 6개월간의 시행준비 및 한차례 시행준비 기간 연장을 거쳐 실제로 이 제도가 실시된 것은 2004년 7월이었다. 그런데 이 제도는 2000년도에 개정된 저작권법의 도서관 면책규정을 둘러싼 이해당사자들의 갈등과 연결되어 있고, 제도 도입 후에도 상당한 논란과 진통이 있었다. 이 상황은 일부 연구들(곽동철 2013, 239-243; 홍재현 2011, 401)에서 부분적으로 보고되기도 하였으나 이 제도의 도입과정과 이후의 상황전개와 그 결과 및 의미에 대해서는 별도의 연구를 통하여 그 의미를 천착할 필요가 있어 보인다. 이 논문에서는 다음 장에서의 분석에 도움이 될 수 있는 내용을 중심으로 간략하게만 언급한다.

도서관보상금제도는 2000년도 개정된 도서관면책규정의 문제점을 보완하기 위해 도입되었다. 2000년 개정된 도서관면책규정은 전자도서관 구축을 위해 도입되었다고는 하나 사실 IMF로 인하여 국립중앙도서관이 정보화기금을 활용하여 소장자료를 대량으로 디지털화한 후 이

를 활용하기 위한 방안을 모색하는 과정에서 비교적 성급하게 도입되었다. 주요 개정사항은 도서관이 소장한 자료를 디지털화할 수 있고(2000년도 개정 저작권법 제28조 제2항) 도서관간에 이를 전송할 수 있도록 한 것(동법 동조 제3항)이다. 그런데 이 규정은 저작권자단체로부터 모든 도서관이 소장 자료를 디지털 복제할 수 있고, 이를 도서관간에 전송할 수 있도록 하였다는 점에서 지나치게 저작권자의 권리를 침해할 소지가 있다는 비판을 받았다. 이에 따라 2000년도 7월 개정된 동법 시행령 제3조에서 디지털 복제를 할 수 있는 도서관의 유형을 국립도서관, 한국교육학술정보원 도서관, 한국과학기술원 도서관, 산업기술정보원 및 연구개발정보센터 도서관으로 제한하였다. 여기에서 제외된 사립대학도서관은 디지털 복제를 할 수 있는 도서관을 선정한 기준이 비합리적이며 이로써 사립대학도서관 학생들이 디지털정보에 접근할 기회를 상실하였다며 헌법이 보장한 평등권을 침해한 것이라고 크게 반항하였다.

이에 2001년부터 개정안이 제출되어 여러 차례 개정 노력 끝에 도서관보상금제도가 도입되었다. 따라서 이 제도는 2000년 개정된 도서관면책규정에 대한 이해당사자들의 요구사항을 최대한 반영하는 방향으로 개정되었다. 권리자 측에서 제기한 과도한 권리침해 가능성에 대한 요구를 수용하기 위하여 특정한 이용에 대하여 보상금을 부과하였고, 사립대학도서관 등의 요구를 반영하여 디지털로 복제할 수 있는 시설의 범위를 도서관면책 규정이 적용되는 모든 도서관으로 확대하였다.

그러나 도서관보상금제도는 다시 대학도서관계의 반대에 부딪히게 된다. 2004년 7월 국립

대학도서관협의회와 사립대학도서관협의회 및 전문도서관협의회가 전국의 국공립대학의 학위 논문 원문을 디지털화하여 공동으로 이용하기 위해 결성된 학위논문원문공동협의회(이하 학공협)와 공동으로 저작권법공동대책위원회(‘대학도서관디지털복제전송공동대책위원회’)를 결성하여 저작권법 재개정을 요청하기 시작하였다. 이 단체가 제기한 보상금제도에 대한 개선 요청사항은 다음과 같았다. 제도 시행 이전에 충분한 교육과 홍보 실시, 제도의 취지를 명확히 할 수 있도록 제도명칭 변경, 제도시행에 따른 제반 비용을 국고 및 대학에서 지원할 수 있는 근거 마련, 표준화된 보상금 과금 및 배분시스템을 국가가 개발하여 도서관에 무상 제공, 대학도서관의 비매용 학술논문 및 학위논문에 대한 보상금 예외, 보상금징수단체와의 계약체결의 문제, FAX를 이용한 관간전송 시 보상금 예외, 한 대학 캠퍼스 내의 도서관간 전송을 관내전송으로 보아야 한다는 점 등이 그것이다.²⁾

이러한 문제를 해결하기 위한 대학도서관들의 활동을 계기로 2007년 12월 현재의 대학도서관연합회가 결성되었고 이 단체의 명의로 2007년 ‘저작권법 개정 방향(안)’이 발표되기도 하였다. 이 안에서는 도서관보상금제도 자체가 위헌적 요소가 있고, 보상금징수단체가 신탁받지 않는 재산권을 행사하는 것의 문제, 징수된 보상금이 미분배되어 징수단체만 이익을 취한다는 점, 제도명칭의 부적절함, 비영리 목적의 도서에 대한 보상금 제외 등 2004년의 저작권법 개정요청과는 또 다른 문제제기를 하였다.

보상금징수단체 역시 제도도입 초기부터 대

학도서관의 이러한 문제제기에 강하게 맞대응하였다. 한국복사전송권센터(현재의 KORRA)는 2005년 11월 학공협을 대상으로 신탁된 학위논문의 서비스 중단 요청을 위하여 저작권조정심의위원회에 저작권분쟁 조정을 신청하고, 이후 학공협이 학위논문을 복제전송하기 위한 적법한 기관이 아니라는 것을 이유로 고소하고, 2006년 8월에는 센터에 권리가 신탁된 일부 저자의 학위논문이 권리자의 허락 없이 출력 및 전송되고 있다고 서울대학교총장을 고소하기도 하였다(학위논문원문공동이용협의회 2008). 이러한 보상금징수단체의 분쟁조정신청과 고소는 대학도서관단체들이 당시까지 보상금제도에 반대하며 이 단체와 보상금약정체결을 하지 않는 것에 대한 매우 강압적인 조치였다고 보인다.

이러한 갈등의 과정에서 문화관광부는 저작권법 제28조 개정을 위한 연구 과제를 진행하고(문화관광부 2005), 대학도서관 단체와 학위논문에 대한 도서관보상금 협의(2007년 6월)도 진행하였다. 또한 대학도서관단체는 도서관정보정책위원회와 원문전송범위, 상호대차 전송방법 확대, 도서관보상금제도 폐지 등을 중심으로 저작권법 개정방향에 대한 협의도 진행하였다(2007년 12월). 이러한 노력의 결과로 대학도서관연합회가 보상금징수단체와 ‘대학도서관간 상호대차에 있어서 자료 복제에 관한 협정서’를 체결하고(2008년 12월), 2010년부터 문화관광부장관이 고시하는 보상금 기준의 명칭이 ‘도서관의 저작물 복제·전송이용 보상금’으로 변경되기도 하였다.

2) 2004년 8월 3일 대학도서관 디지털복제·전송 공동대책위원회 성명서

2.3 도서관보상금제도에 대한 그동안의 연구들

도서관보상금제도에 대한 논란만큼 이 제도에 대한 연구 또는 이 제도를 포함한 도서관 면책규정 전반에 대한 연구가 다양하게 진행되었다. 이 연구들은 주로 도서관보상금제도의 문제를 여러 가지로 분석하고 있고 그에 대한 해결 방안도 제시하고 있다. 지금까지 연구에서 지적된 도서관보상금제도의 문제는 크게 관리상의 문제와 서비스 측면의 문제로 구분해 볼 수 있다. 우선, 관리상의 문제는 주로 제도 도입 초기 대학도서관 단체에서 제기된 문제들이기도 하다. 예를 들면 이 제도의 명칭이나 보상금 과금설치 비용의 문제, 협약의 불공정성, 보상금 배분에 대한 실효성, 참여기관의 IP 등록(송준용 2008, 7; 임경훈 2004, 43-50), 약정체결 도서관 비율이 낮은 것, 미분배보상금 비율 과다 등(이지연 2013, 186; 오일석 2013, 604)이 그 예이다.

서비스 측면의 문제는 보상금제도가 관간전송만 허용하므로 사실상 디지털도서관 서비스에는 무의미하다는 지적(신재호 2005, 108; 안효철 2007, 23-24)이 많고, 상호대차에까지 보상금이 적용되는 문제(송준용 2008, 10; 홍재현 2005, 23, 21-45; 임경훈 2004, 51-52), 학위논문에도 보상금을 부과하고, 제한된 단말기에 서만 보상금자료를 이용할 수 있다는 문제(송준용 2008, 11; 임경훈 2004, 50-51) 등도 제시되었다. 또한 발행 후 5년 경과규정으로 인하여 오래된 자료만 서비스될 수 있고, 동시열람부수 제한이 지식접근을 최대한 보장하려는 저작권법의 목적에 부합하지 않는다는 지적도 있었

다(노현숙 2010, 33). 보상금부과대상 자료에 공공저작물이 포함되어 다른 저작권 자료와 동일하게 취급되었다는 점(오일석 2013, 600), 디지털화 자료를 다른 도서관이 영리를 목적으로 이용할 수도 있고, 관간전송의 5년 제한 근거가 명확치 않으며, 오래된 자료라 하더라도 이용허락 없이 도서관보상금제도로 해결하는 것은 문제라는 지적도 있다(김은기, 임수경 2004).

이러한 문제에 대한 대안도 여러 가지 방식으로 제안되었다. 관리상의 문제 해결을 위해 보상금제도 이용과정에서 권리침해에 대한 부담을 도서관과 더불어 저작권단체와 정부가 함께 해야 한다는 점(임경훈 2006, 56-57), 보상금지급 의무 및 지급주체에 대한 규정을 개정하고 교육 및 홍보, 과금시스템 개발과 설치를 위한 재원이 마련되어야 한다는 제안(임경훈 2006, 56-57), 보상금은 저작권자의 청구가 있을 때 국가기관이 직접 지급해야한다는 제안(이지연 2013, 187) 등이 있었다. 또한 보상금 관리를 위하여 협의체를 구성하고, 보상금 통합관리시스템을 구축하자는 제안(곽동철 2013, 250)도 있었다.

서비스 측면의 문제를 해결하기 위한 제안들은 비매용 도서를 비영리 조사연구 목적으로 이용할 경우 관외전송까지 허용하자는 제안(김은기, 임수경 2004; 신재호 2005, 112; 이지연 2013, 189; 오일석 2013, 613), 판매용 자료는 저작권자로부터 이용허락을 얻은 후 사용해야 한다는 제안(김은기, 임수경 2004) 또는 5년 미경과자료에 대해서는 보상금 비율을 높이자라는 제안(이지연 2013, 190), DRM 등 권리보호 조치기술을 활용하여 내국인의 저작물에 국한하여 비영리 목적일 경우 관외전송하고 저작권자가 중지 요청시 이를 중단하도록 하는 방안

(안효질 2007, 22-23), 동시열람부수 제한을 풀고 이용자들이 이용한 디지털 도서의 이용률에 비례하여 저작권자에게 이용료를 배분하는 방안(노현숙 2010, 34), 보상금제도 대신 저작권집중관리제도를 도입하는 방안(유희경 2011, 82), 상호대차용 복제 및 전송에 보상금이 부과되지 않도록 근거조항을 도입하는 방안(홍재현 2005, 42-43) 등이 제안되었다.

이러한 연구와 달리 최근의 연구들은 보상금제도의 존치 자체에 대한 근본적 의문을 제기하기도 하였다. 도서관의 고아저작물을 집중관리제도를 적용하여 해결하거나(노현숙 2012, 71-72), 보상금 인상이나 보상금관리시스템 정비는 일시적 대책일 뿐 보상금제도 유지 여부에 대한 고민이 필요하다는 연구(홍재현 2011, 353)도 있었다. 또한 도서관보상금제도는 고비용 저효율 정책으로 이용자의 정보접근을 제한하고 공정이용에도 반하는 제도로서 폐지될 필요가 있다(김중철, 김영석 2012, 21)는 연구도 있었다.

본 연구도 보상금제도의 존치여부에 대해 논의한다는 점에서 최근 연구들과 같은 맥락에 있다. 그러나 본 연구는 제도 도입 첫해부터 최근년도까지의 도서관보상금 관련 데이터를 집중적으로 분석하여 이 제도의 문제를 분석하였다는 점에서 차이가 있다.

3. 도서관보상금제도 운영 현황 분석

3.1 도서관보상금제도의 구체적 내용

도서관보상금제도의 구체적 내용은 저작권

법 제31조 제5항에 명시되어 있다. 이 조항은 보상금 부과대상이 되는 저작물 유형, 보상금 부과대상이 되는 이용 행위, 보상금액과 보상금지급처, 보상금 지급 주체에 대하여 밝히고 있다. 첫째, 보상금 부과대상이 되는 저작물은 디지털 형태의 도서이다. 그러나 국가나 지방자치단체 또는 고등교육법 제2조의 규정에 따른 학교를 저작재산권자로 하는 도서 중 비판매용 도서는 디지털 형태의 도서라도 보상금 지급 대상이 아니다. 둘째, 보상금 부과대상이 되는 이용 행위는 두 가지이다. 먼저 조사, 연구 목적을 가진 이용자가 요구하였을 때 공표된 도서의 일부분을 1인에게 1부 아날로그 형태로 복제(즉, 출력)해주는 경우이다. 또 하나는 도서관에 보관된 도서를 다른 도서관 안에서 열람할 수 있도록 복제하여 전송하는 경우이다. 셋째, 보상금의 기준은 문화체육관광부 장관이 정하여 고시하는 기준에 따르도록 하고 있다. 이에 따라 문화체육관광부는 2003년도 이후 매년 도서관보상금을 정하여 고시해왔다. 또한 이러한 보상금을 당해 저작재산권자에게 지급하도록 하고 있다. 넷째, 보상금 지급주체는 복제를 행하는 도서관과 전송을 행하는 도서관이다. 그리고 보상금의 징수, 분배, 보상금 징수 단체에 대한 사항은 저작권법 제25조의 교과용 도서게재와 수업목적용 보상금에 명시된 것을 동일하게 적용하도록 정하고 있다(제31조 제6항). 아래에서 다음 장에서 분석하는 내용을 중심으로 조금 더 자세히 살펴보겠다.

3.1.1 보상금액

2003년 7월에 고시된 '도서관 보상금 기준'(문화관광부 고시 제2003-9호)에 의하면 도서

및 정기간행물을 출력할 경우 판매용 자료는 1면당 5원, 비매용 자료는 면당 3원이고, 전송할 경우 판매용 자료는 1파일당 20원, 비매용 자료는 0원이다. 이 금액은 2012년까지 유지되었다. 2013년 3월 고시된 '도서관의 저작물 복제·전송이용 보상금 기준'(문화체육관광부 고시 제 2013-12호)에 의하면 2013년 7월부터 적용할 도서관보상금 기준이 출력의 경우 판매용 자료는 1면당 6원, 비매용 자료는 면당 3원, 전송의 경우 판매용 자료는 1파일당 25원, 비매용 자료는 0원이다. 즉, 10년간 적용해오던 보상금을 판매용 자료에 대해서만 출력의 경우 20%, 전송의 경우 25% 인상하였다. 2013년도에 정해진 기준은 2014년, 2015년 고시에도 동일하게 적용되었다.

3.1.2 보상금 지급 주체

제31조 5항은 "도서관등은 .. 도서등을 복제하는 경우 및 ...에 따라 도서등을 다른 도서관등의 안에서 열람할 수 있도록 복제하거나 전송하는 경우에... 보상금을 당해 저작재산권자에게 지급하여야 한다."고 정하고 있다. 즉, 법에서 명시한 보상금 지급주체는 복제가 이루어지는 도서관과 전송을 행한 도서관이다. 그런데 도서관 내에서 복제 즉, 출력을 실제로 하는 사람은 이용자이고 디지털화된 도서관으로부터 전송을 받아보는 사람도 이용자이다. 그런데 제31조 5항은 복제를 행하는 도서관과 전송을 행하는 도서관이 보상금을 지급하도록 정하고 있다. 이것은 저작권자 입장에서 보면 저작물을 디지털화한 도서관 그리고 이를 다른 도서관에 전송해준 도서관이 저작물의 1차적 이용자인기 때문이다. 그러나 실제로 도서관에서

보상금을 지불하는 주체는 도서관인 경우도 있고, 저작물을 출력 혹은 전송의 방식으로 이용한 최종 이용자인 경우도 있다.

3.1.3 보상금 징수 및 분배

도서관보상금의 징수와 분배를 담당하는 단체에 대한 사항은 저작권법 제25조의 교과용 도서게재와 수업목적용 보상금에 명시된 것을 동일하게 적용하도록 정하고 있다(제31조 제6항). 2003년도 도서관보상금 고시에 따라 KORRA가 보상금을 수령하여 저작권자에게 분배하는 단체가 되었다. 이 단체는 '도서관보상금 관리에 관한 규정(2008.10.7. 제정, 2011.4월과 2012.11 개정)', '도서관보상금 징수 규정(2008.10.7. 문화관광부 승인, 2012.11 개정)', '도서관보상금 분배 규정(2003.10 문화관광부 승인, 2008.10. 및 2012.11 개정)' 등을 통하여 보상금을 징수하여 분배 및 관리하고 있다. 징수규정에 따라 이 단체는 매년 4월 30일까지 도서관으로부터 전년도 이용에 대한 보상금을 징수한다(제4조 보상금 징수). 그리고 도서관이 저작물 이용내역을 작성하여 협회에 제출하도록 하고 있다(제5조 이용내역 제출). 분배규정에 따르면 매년 6월말에 전년도 보상금을 분배하며(제4조 분배시기), 일간신문, 협회 인터넷 홈페이지, 문화체육관광부 정보통신망에 지급근거, 지급기준 및 대상, 지급방법, 지급기한 및 미분배보상금 처리 방법 등을 공고하되, 인터넷 홈페이지와 문화체육관광부 정보통신망에 공고하는 경우에 1개월 이상 게시하도록 정하고 있다(제5조 분배 공고). 또한 보상금을 분배받고자 하는 권리자는 지급기한 내에 분배신청서와 본인의 권리임을 확인할 수 있는 증빙자료를 제출하도록 하고

있다. 또한 최초 분배신청 이후 서면에 의한 권리 변경 신청이 없는 경우 매 분배기마다 신청한 것으로 보고 있다. 또한 분배공고일로부터 3년이 지나지 않은 보상금은 언제든지 분배신청할 수 있다(제6조 분배신청). 단, 보상금이 만원 미만일 경우에는 분배하지 않고 다음 분배기 보상금에 가산하여 분배하고, 이 경우엔 3년이 지나도 미분배보상금으로 처리하지 않는다(제7조 분배절차). 그러나 2007년 10월 31일 협회 홈페이지 공고에 의하면 당해년도 보상금액이 3천원 이상이거나 당해년도 기준 3년내 보상금이 5천원 이상일 경우 분배한다고 명시되어 있는 것으로 보아 최소분배기준이 항시 적용되지 않는 것으로 보인다.

3.1.4 약정체결

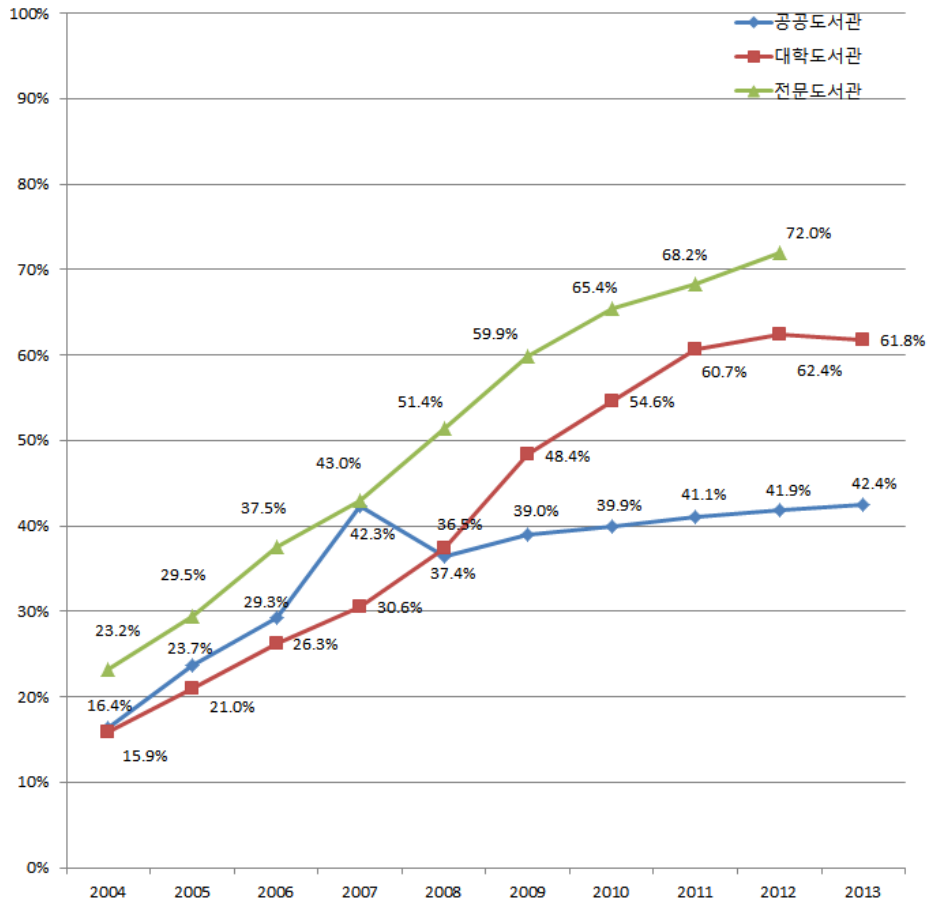
2004년 도서관보상금제도 시행 후 KORRA는 보상금을 산정하는 장치를 설치하여 원문 DB를 이용할 수 있는 과금장치가 설치된 PC의 IP 또는 원문 DB 이용 PC를 등록하도록 하고, 보상금 약정서를 체결한 후에 보상금 징수 대상 원문을 이용하도록 하였다. 이 약정서에는 보상금 지급과 관련한 도서관의 의무 즉, 보상금 지급 시기 및 방법, 이용내역 제출, 약정기간 등에 대한 사항이 명시되어 있다. 보상금을 징수단체에 지불하는 법적 책임은 도서관이더라도 실제로 보상금 부담은 이용자가 하는 경우도 있고 도서관이 하는 경우도 있다. 또한 도서관내 복사업체 등 대리지급자가 있는 경우도 있다. 그러나 어떤 경우라도 보상금 징수단체와 약정을 체결하는 주체는 도서관이다.

3.2 도서관보상금 약정체결 현황

도서관보상금 부과대상이 되는 자료를 이용하기 위해서는 KORRA와 계약을 체결해야한다. 이 계약현황을 살펴보면 도서관이 이 제도를 어느 정도로 활용하고자 하였는지를 알 수 있을 것이다. 이를 위해 도서관보상금제도 시행 이후부터 현재까지 KORRA와 도서관보상금 약정체결을 한 도서관이 얼마나 증가하였고, 관종별로 차이가 있는지도 살펴보았다(〈그림 1〉 참조). 2012년 기준 관종별 도서관보상금 계약체결비율을 보면 세 개 관종 중 가장 높은 전문도서관이 72%이고, 대학도서관이 62%, 공공도서관은 42%이다. 10년간의 약정체결 현황을 관종별로 비교해보면 전문도서관과 대학도서관의 약정체결비율은 지속적으로 증가한 반면, 공공도서관은 2007년을 기점으로 그대로이다.

공공도서관은 다른 두 개 관종보다 약정체결비율이 특히 낮았는데, 2007년에 전년도 대비 약 12% 증가하였으나 2008년에는 오히려 5% 떨어진 37.4%였고, 2009년에 약간 증가한 39.0%였으며, 이후로 증가율이 거의 없다. 2008년도에 비율이 떨어진 것은 공공도서관이 그 전년도에 비하여 129개관 증가하면서 상대적으로 비율이 낮아졌기 때문일 것이다. 약정체결을 한 도서관의 수는 2009년도까지는 매년 약 40개관 전후, 그 이후에는 매년 약 20개관 전후씩 계속 증가하였다(〈표 1〉 참조).

대학도서관도 지속적으로 매년 약 5%정도씩 약정체결 비율이 증가하다가 2011년부터 증가율이 둔화되었다. 특히 2008~2009년간 증가율이 약 10%로 다른 기간보다 높다. 이것은 앞서 언급하였듯이 2008년도 대학도서관연합회가



〈그림 1〉 관종별 도서관보상금 약정체결 증가 추이(2004~2013)

〈표 1〉 년도별 도서관보상금 약정체결 도서관수와 비율

년도	도서관수			약정체결도서관수(비율)		
	공공	대학	전문	공공(%)	대학(%)	전문(%)
2004	487	435	548	80(16.4)	69(15.9)	127(23.2)
2005	514	438	570	122(23.7)	92(21.0)	168(29.5)
2006	564	438	589	165(29.3)	115(26.3)	221(37.5)
2007	515	438	663	218(42.3)	134(30.6)	285(43.0)
2008	644	441	619	235(36.5)	165(37.4)	318(51.4)
2009	703	426	584	274(39.0)	206(48.4)	350(59.9)
2010	759	434	589	303(39.9)	237(54.6)	385(65.4)
2011	786	430	595	323(41.1)	261(60.7)	406(68.2)
2012	828	431	596	347(41.9)	269(62.4)	429(72.0)
2013	865	458		367(42.4)	283(61.8)	

KORRA와 상호대차와 관련한 협정서를 체결 하면서 두 단체 간의 갈등이 어느 정도 해소되었기 때문이라고 보인다. 그러나 2009년도의 증가율이 특히 높았던 것은 이 해의 대학도서관 수가 2008, 2010년도에 비해 낮게 제시된 것에도 기인한다고 보인다.

3.3 도서관보상금 징수 현황

KORRA와 계약을 체결한 도서관들은 보상금 지급대상이 되는 이용행위 즉, 관내 출력과 관간전송 방식으로 디지털 자료를 이용한 것에 대해 보상금을 지급해야 한다. 국회도서관과 국립중앙도서관을 포함하여 관종별로 대학, 전문, 공공도서관이 지불한 도서관보상금 증감추이를 살펴보았다. 국회도서관과 국립중앙도서관은 개별 도서관의 보상금액이고 다른 관종은 보상금 약정체결을 한 모든 도서관의 징수액을 합한 금액이다. 관종별로 조금씩 다르기는 하지만 대체로 도서관보상금 징수액은 감소되고 있었다.

국회도서관으로부터 징수한 보상금액은 다른 관종의 도서관 전체에서 징수한 금액보다 항상 많았다. 2004년 약 1,400만원에서 시작하여 그 다음해 2,100만원으로 증가하였으나 그로부터 지속적으로 감소하여 2014년 현재 약 460만원으로 2004년도 대비 약 70% 감소하였다. 국립중앙도서관은 이에 비해 도서관보상금액이 매우 낮다. 2004년도에 약 160만원이었고 2008년도에 360만원으로 최고였다가 그 이후로 더 낮아져 2014년도에 약 180만원이었다. 국립도서관으로 디지털화를 주도했던 두 개 도서관의 도

서관보상금 징수액은 초기에 크게 차이가 났다가 최근 들어 그 차이는 줄어들었다. 보상금 징수액이 국립중앙도서관보다 국회도서관이 높은 이유는 국회도서관이 보상금징수대상 자료의 원문구축 수가 월등히 많았기 때문인 것으로 보인다.³⁾ 또한 국회도서관의 보상금 징수액이 점차 줄어든 것은 2003년부터 한국교육학술정보원에서 학위논문 중심의 오픈액세스 리포지토리를 서비스한 것에 기인하였다고 보인다. 즉, 이용자들은 도서관에 방문하여 보상금을 지불하고 학위논문을 이용하기보다는 비용을 지불하지 않고 집이나 연구실에서 쉽게 접근할 수 있는 dCollection을 통하여 이용하였을 것으로 보인다.

대학도서관의 보상금 징수액은 다소 기복이 있지만 다른 관종에 비해 높다. 약정체결 도서관수가 다른 관종에 비해 더 낮았던 2004년도도 보상금 징수액이 더 많았다. 전문도서관은 2008년까지 보상금 징수액이 증가하다가 그 다음으로는 감소하여 대학도서관의 보상금징수액과 유사한 수준이다. 이것으로 볼 때 도서관보상금 대상 자료는 주로 대학도서관과 전문도서관 즉, 학술적인 목적을 가진 이용자들이 이용하고 있는 것으로 보인다. 공공도서관의 경우 2004년도 약 90만원에서 2008년도 약 350만원으로 증가하였다가 그 이후로 감소하여 2014년 약 170만원이다(<그림 2> 참조).

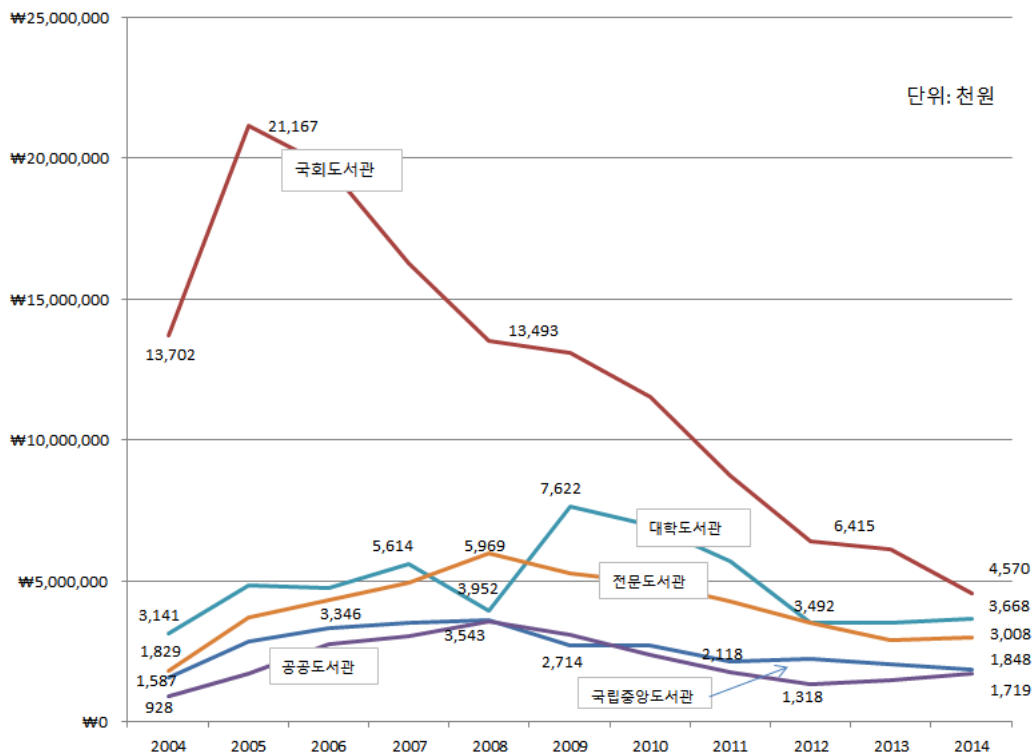
보상금은 약정체결을 하였다고 내는 것이 아니라 자관 이용자가 보상금 부과대상자료를 출력 혹은 관간전송의 방식으로 이용해야만 발생한다. 보상금 약정체결을 한 도서관 중에는 보상

3) 2007년 기준 국회도서관 도서관보상금징수 대상 원문은 30만책이었고, 국립중앙도서관은 13만책이었다(송재학 2007).

금 부과대상자료를 한 번도 이용하지 않은 도서관도 있었다. 보상금 약정체결 도서관 중에서 보상금 지급도서관의 비율을 보면 관종별로 약간의 차이가 있다(〈표 2〉 참조). 2014년 기준으로 총 보상금액수가 가장 낮았던 공공도서관이 86.4%로 다른 관종에 비하여 보상금을 지불한 비율이 높았고, 대학도서관은 81.7%, 전문도서관은 76.1%였다. 즉, 대체로 보상금 약정체결 도서관 중에서 약 75~85%에 해당하는 도서관이 보상금 부과대상 자료를 이용하고 있었다. 다시 말하면 약정체결한 도서관 중 약 15~25% 도서관은 보상금 약정체결은 해 놓았으나 실제로 보상금 부과대상 자료를 한 번도 이용하지 않았다. 그런데 10년 전인 2004년에는 보상금 약

정체결 도서관 중 85~98%의 도서관이 보상금을 지급하고 있었다. 따라서 보상금약정 체결 도서관중 보상금을 한 번도 지불하지 않은 도서관의 비율은 10년 사이 약 10%정도 늘어났음을 알 수 있다(〈그림 3〉 참조). 이것은 결국 약정체결한 도서관은 증가하였으나 이용자들이 이 체도를 활용하여 보상금 부과대상자료를 이용하는 비율은 점차 감소하고 있음을 보여준다.

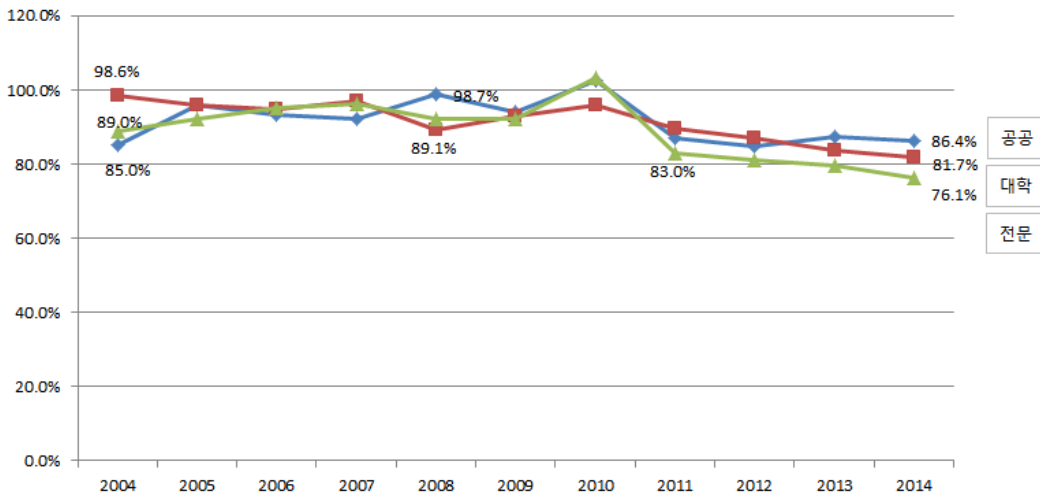
년도별 평균보상금액을 관종별로 살펴보았다(〈그림 4〉 참조). 매년 관종별로 징수된 보상금 총액을 약정체결도서관 중 보상금을 지급한 도서관의 수로 나누어 평균보상금액을 산출하였다(〈표 2〉 참조). 대학도서관이 가장 높았고 그 다음으로 전문도서관, 공공도서관 순이었다.



〈그림 2〉 관종별 도서관보상금 증감 추이(2004~2014)

〈표 2〉 관종별 평균보상금액의 년도별 현황

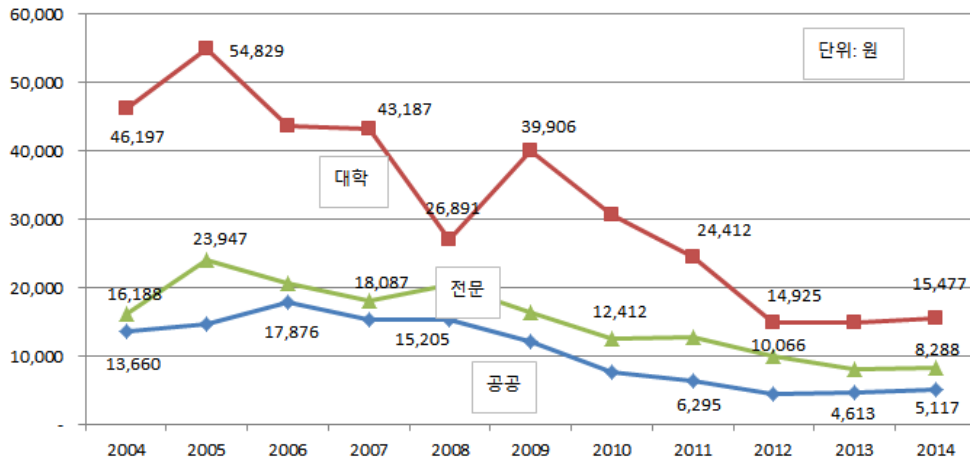
관종	공공도서관					대학도서관					전문도서관				
	보상금 지불 도서관 수(a)	약정 체결 도서관 수(b)	a/b (%)	징수된 보상 금액(원)	평균 보상금액(원)	보상금 지불 도서관 수(c)	약정 체결 도서관 수(d)	c/d (%)	징수된 보상금액(원)	평균 보상금액(원)	보상금 지불 도서관 수(e)	약정 체결 도서관 수(f)	e/f (%)	징수된 보상금액(원)	평균 보상금액(원)
2004	68	80	85.0	928,846	13,660	68	69	98.6%	3,141,419	46,197	113	127	89.0	1,829,278	16,188
2005	117	122	95.9	1,716,486	14,671	88	92	95.7	4,824,940	54,829	155	168	92.3	3,711,710	23,947
2006	154	165	93.3	2,752,950	17,876	109	115	94.8	4,752,415	43,600	210	221	95.0	4,344,926	20,690
2007	201	218	92.2	3,056,179	15,205	130	134	97.0	5,614,323	43,187	274	285	96.1	4,955,863	18,087
2008	232	235	98.7	3,543,621	15,274	147	165	89.1	3,952,916	26,891	293	318	92.1	5,969,031	20,372
2009	257	274	93.8	3,088,397	12,017	191	206	92.7	7,622,071	39,906	323	350	92.3	5,276,259	16,335
2010	311	303	102.6	2,360,134	7,589	227	237	95.8	6,966,917	30,691	397	385	103.1	4,927,385	12,412
2011	281	323	87.0	1,768,971	6,295	234	261	89.7	5,712,398	24,412	337	406	83.0	4,280,895	12,703
2012	294	347	84.7	1,318,671	4,485	234	269	87.0	3,492,466	14,925	347	429	80.9	3,492,858	10,066
2013	321	367	87.5	1,480,696	4,613	237	283	83.7	3,508,310	14,803	359	452	79.4	2,909,919	8,106
2014	336	389	86.4	1,719,379	5,117	237	290	81.7	3,668,136	15,477	363	477	76.1	3,008,384	8,288
계	2,572			23,734,330	9,228	1,902			53,256,311	28,000	3,171			44,706,508	14,099



〈그림 3〉 관종별 도서관보상금액 지불도서관 비율(2004~2014)

대학도서관은 공공도서관 보상금액의 약 3배 정도 높았다. 보상금 징수금액이 감소하고 있는 것처럼 평균 금액도 감소하고 있다. 대학도서관의 경우 2004년 평균보상금액이 도서관당

약 4만6천원에서 점차 감소하면서 2014년에는 약 1만5천원으로 감소하였다. 전문도서관의 도서관당 평균금액은 이보다 훨씬 낮았는데 2004년 약 1만6천원에서 2014년에는 약 8천원으로 감



〈그림 4〉 관종별 평균 도서관보상금액 증감추이(2004~2014)

소하였다. 공공도서관은 2004년 약 1만3천원에서 2014년도에는 약 5천원으로 감소하였다. 이러한 관종별 차이는 아마도 도서관보상금 징수 대상 저작물이 대체로 학술자료이므로 공공도서관보다는 전문도서관이나 대학도서관 같은 학술도서관 이용자들이 사용하기 때문인 것으로 보인다. 또한 전반적으로 모든 관종에서 평균보상금액이 감소하고 있는 것은 결국 이용자들이 보상금제도를 활용하는 것보다는 다른 방법으로 필요한 자료를 확보하기 때문인 것으로 보인다.

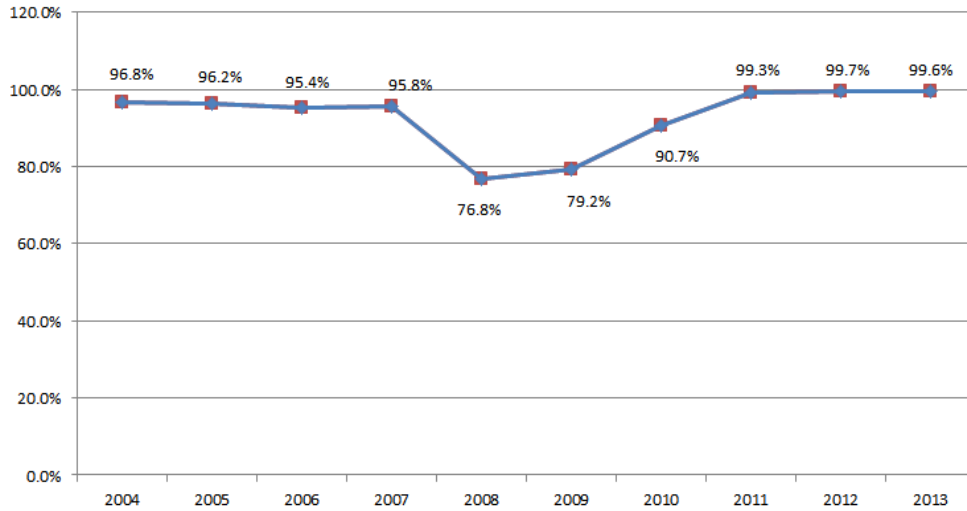
3.4 도서관보상금 미분배 현황

징수된 보상금의 년도별 분배현황을 살펴본다. 분배금액보다 미분배금액이 월등히 많아 〈그림 5〉에서 미분배 금액의 증감현황을 표시

하였다. 2004년부터 10년간 2008년과 2009년을 제외하고 90% 이상이 분배되지 않았다. 특히 2004년부터 2007년까지 4년간 미분배보상금은 모두 95% 이상이었다.⁴⁾ 2004~2013년간 징수된 총 보상금액은 285,552,012원이었고, 미분배액은 263,863,935원이었다. 즉, 이 기간에 분배된 금액은 약 0.8%에 불과하였다.

또한 2004년 이후로 최소분배 금액은 계속 1만원이었다. 매년 최소분배금액을 넘는 저작권자는 개인저자의 경우 2004년부터 2014년까지 10년간 총 231명, 기관의 경우 59개였으며, 실제로 보상금을 분배받은 경우는 519명, 696개 기관으로 최소분배금액보다 낮은 경우에도 보상금이 분배되었음을 알 수 있다. 년도별로 살펴보면 2007년도까지는 최소분배금액을 넘는 저작권자수보다 분배받은 개인과 기관수가 훨씬 많고, 그 이후로는 확연히 줄어들었다. 이

4) 최근 2011년~2013년간 미분배보상금액은 99%에 이르고 있는 것은 분배년도 기준 과거 3년간의 보상금을 합산하여 분배하므로 향후 이 기간 미분배율은 더 낮아질 수 있다.



〈그림 5〉 년도별 미분배보상금 증감 추이(2004~2013)

〈표 3〉 최소분배금액 이상인 저작권자와 분배현황(2004~2014)

이용년도	분배받은 개인/기관수		최소분배금액을 넘는 저작권자 수	
	개인(명)	기관	개인(명)	기관
2004	104	145	9	0
2005	127	159	39	0
2006	119	149	42	3
2007	112	114	25	4
2008	15	53	19	6
2009	11	42	35	2
2010	12	12	23	8
2011	11	10	18	16
2012	7	8	8	6
2013	1	4	5	7
2014			8	7
계	519	696	231	59

* 2011~2014년도 보상금은 2015년 4월 현재에도 분배 중임.

것은 도서관보상금제도 초기에는 보상금징수단체가 적극적으로 징수된 보상금을 최대한 분배하려고 노력했기 때문이라고 보인다. 또한 실제로 보상금은 저작자와 발행자에게 분배되기도 하였다(〈표 3〉 참조).

3.5 도서관보상금 부과 도서 현황

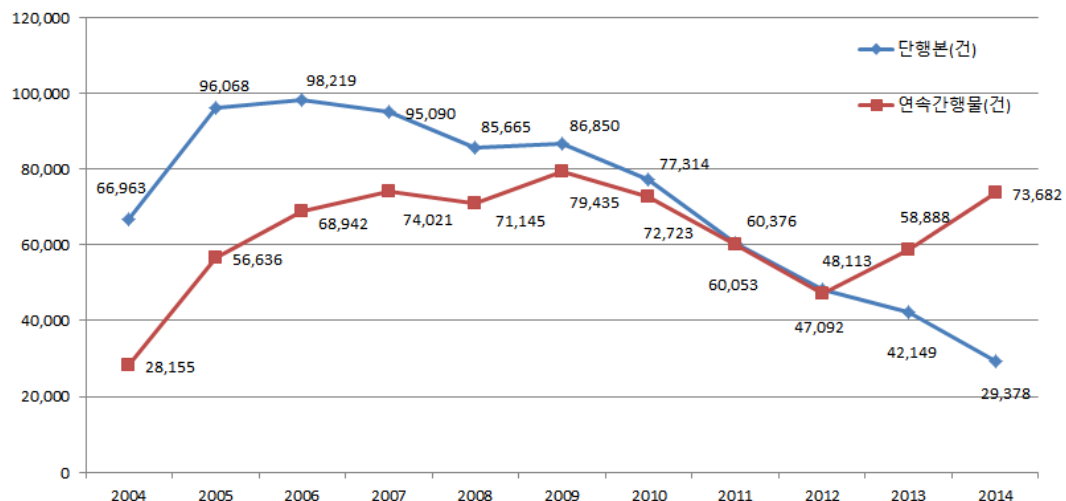
보상금 부과대상 자료를 단행본과 정기간행물로 구분하여 살펴보았다. 초기에는 보상금이 부과된 도서가 정기간행물보다 단행본이 훨씬 많았

으나 2012년부터는 단행본보다 정기간행물이 훨씬 많아졌다(〈그림 6〉 참조). 단행본에 대한 보상금은 2006년을 기점으로 점차 줄어들었다. 앞서 도서관보상금 징수액이 지속적으로 감소하였음을 살펴보았는데, 이러한 감소율이 단행본자료에 대한 보상금 징수액 감소를 반영한 결과임을 알 수 있다. 즉, 앞서도 언급하였듯이 이것은 단행본 자료에 포함되는 학위논문 원문자료 이용률이 낮아진 것 때문이라고 보인다. 또한 2012년 이후 연속간행물에 대한 보상금 징수율이 증가한 것은 국회도서관이 2010년도 이후 학술지의 원문 DB 구축량을 확대한 결과라고 보여진다.⁵⁾

2004년부터 2014년간 징수된 보상금 자료를 통하여 보상금이 징수된 도서의 출판년도 현황을 살펴보았다. 보상금이 징수된 도서의 출판년도(보상금 징수년도가 아니라 이용된 년도 기

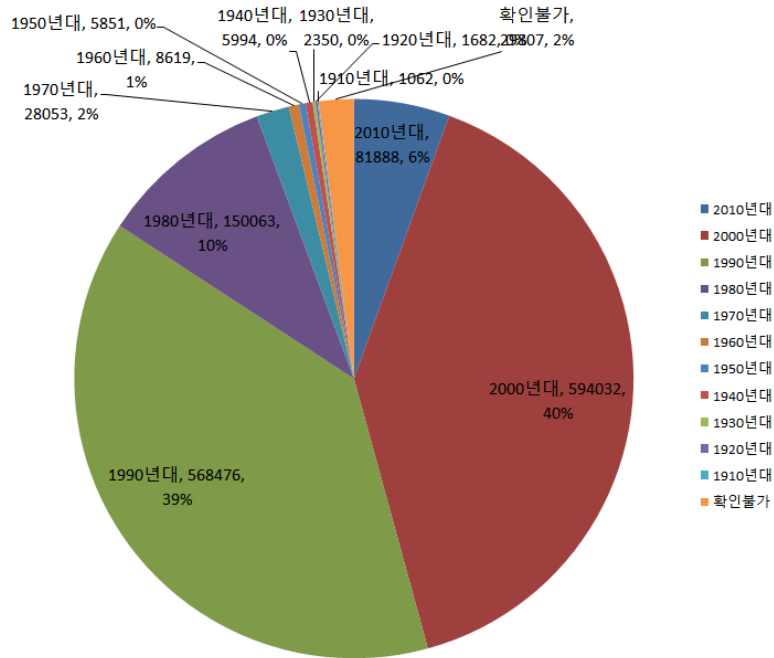
준입)를 파악해본 결과 2000년대 출판된 도서가 가장 많았고(40%), 1990년대(39%), 1980년대(10%), 2010년대(6%) 순이었다(〈그림 7〉 참조). 즉, 도서관보상금제도를 통하여 이용된 자료는 주로 1980년대 이후에 출판된 자료임을 알 수 있다.

2004년~2014년까지 보상금이 부과된 도서의 총수는 1,477,877권이었으며, 이중 단행본은 786,185건, 정기간행물은 690,772건, 기타 유형이 밝혀지지 않은 자료가 920건이었다. 이 기간 동안 징수된 보상금 총액 285,552,012원으로 자료 한 건당 보상금액은 약 193원이었다. 이것을 현재의 출력에 대한 보상금 면당 6원으로 하고, 각 권이 1회만 이용된 것으로 추정할 경우 건당 약 32페이지가 출력된 것으로 볼 수 있다.



〈그림 6〉 년도별 도서관보상금 부과 대상 간행물의 증감추이(2004~2014)

5) 국회도서관 연간보고서에 따르면 학술지 원문DB 구축량이 2008년 1,943,590면(2008 국회도서관 연간보고서, 103), 2009년 1,796,390면(2009 국회도서관 연간보고서, 105), 2010년 2,030,452면(2010 국회도서관 연간보고서, 96), 2011년 3,135,668면(2011 국회도서관 연간보고서, 90), 2012년 3,000,759면(2012 국회도서관 연간보고서, 85), 2013년 2,943,042면(2013 국회도서관 연간보고서, 81)임.



〈그림 7〉 도서관보상금이 부과된 도서의 출판년도(2004~2014)

4. 논의 및 제언

4.1 분석결과 요약

앞서의 도서관보상금제도 운영 현황 분석결과를 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 도서관보상금 약정체결 도서관은 2004년 이후 전반적으로 증가하였고, 2012년 기준 전문도서관의 72%, 대학도서관의 62%, 공공도서관의 42%가 약정체결을 하고 있다. 약정 체결률이 가장 낮은 공공도서관은 2009년 이후 체결률이 더 이상 증가하고 있지 않다.

둘째, 국회도서관은 2005년도 이후부터 징수된 보상금액이 급격히 감소하여 가장 높았던 2005년의 약 2,100만원에서 2014년도에는 약 450

만원으로 약 4.4배 정도 감소하였다. 다른 관종의 도서관도 2008년도까지 보상금액이 증가하다 그 이후 점차 감소하였다. 관종별로는 대학도서관의 보상금이 타 관종에 비해 지속적으로 높았고, 공공도서관은 가장 낮았다.

셋째, 관종별 평균 도서관보상금액은 대학도서관의 경우 2004년 약 4만 6천원에서 2014년 약 1만 5천원으로 약 3배 감소하였고, 전문도서관은 약 1만 6천원에서 약 8천으로 약 2배 감소하였다. 공공도서관은 약 1만 3천원에서 약 5천원으로 2.6배 정도 감소하였다.

넷째, 보상금약정체결을 하고도 보상금을 한번도 지불하지 않았던 도서관도 있다. 그리고 그러한 도서관이 점차 늘고 있다. 2004년도 기준 약정체결 도서관 중 5~15%, 2014년도 기준

15~25%가 보상금을 한 번도 지불하지 않았던 도서관으로 10년간 약 10% 정도 증가하였다.

다섯째, 미분배보상금은 2008~2010년을 제외하고 95% 이상이었다. 2008~2009년은 77%, 79%가 미분배보상금이었고, 2010년도는 91%였다. 도서관보상금제도 도입 이후 10년간 분배최소금액인 1만원을 넘는 저작권자는 개인 231명, 기관 59개에 불과하였고, 실제로 보상금을 분배받은 경우는 519명, 696개 기관이었다.

여섯째, 보상금이 부과된 자료는 초기에는 단행본이 정기간행물보다 2.5배 정도 많았으나 점차 단행본 비율이 줄어들었고, 2012년도 기점으로 정기간행물에 대한 보상금이 더 많아져 2014년도 현재 단행본보다 약 2.5배 높다. 도서관보상금이 지불된 자료의 출판년도는 2000년대 도서가 40%, 1990년대 자료가 39%로 최근 자료가 많았다.

4.2 논의 및 제언

4.2.1 도서관보상금제도의 목표 실현: 전자도서관 구축에 대한 검토

약 10년간의 도서관보상금 약정체결 현황과 징수된 보상금액수의 변화를 살펴보면 약정체결 도서관의 비율은 지속적으로 증가하다가 최근 몇 년 사이 둔화되었다. 가장 최근년도의 약정체결 비율은 공공도서관의 약 40%, 대학도서관의 약 60%, 전문도서관의 약 70%로 이 제도를 활용하지 않는 도서관도 여전히 상당수에 이른다. 약정체결한 도서관이 지불한 보상금액은 국회도서관의 경우 제도 실시 직후부터 급격히 줄어들어 2005년도 대비 4.4배 감소하였고, 국립중앙도서관을 비롯하여 대학, 공공, 전문도서관

들의 보상금액은 2008~2009년을 기점으로 점차 줄어들고 있다. 약정을 체결한 상태이지만 보상금을 전혀 지불하지 않는 도서관도 초기에 비해 점차 증가하고 있는 상태이다. 이러한 데이터는 무엇을 말하는 것일까?

도서관보상금제도 도입 후 이 제도에 대한 정부의 설명회자료 혹은 도서관보상금 고시의 시행지침 등을 통해 정부가 이 제도를 도입한 이유가 “디지털 환경을 맞아 전자도서관 구축과 저작권 보호라는 상충되는 두 가지 목표의 조화”를 위한 것이었음을 알 수 있다(문화관광부고시 제2003-9호 시행지침). 우선, 전자도서관 구축이라는 목표가 잘 달성되었는가의 차원에서 논의해보고자 한다. 앞서 선행연구에서도 살펴보았듯이 이 제도는 도입초반부터 여러 가지 문제점에 대한 지적이 있었다. 협약의 불공정성이나 제도의 명칭 등 이 제도의 관리 및 운영과 관련한 문제는 상당한 시간이 걸렸지만 권리자 단체와 도서관간의 상호조율을 통하여 어느 정도 해결되어왔다고 보인다. 그러나 이 제도가 가진 본질적인 한계 즉, 디지털도서관 구축을 지원하기 위한 것이었지만 디지털 환경에 적절하지 않은 제한된 접근 방식은 시간이 지나면서 오히려 도서관과 이용자가 이 제도를 매우 소극적으로 이용하게 하거나 외면하게 만든 원인이 되었다고 보인다.

물론 현재의 디지털도서관 서비스 더 정확하게는 도서관이 디지털 원문을 제공하는 서비스는 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 크게는 이용허락의 방식과 도서관보상금제도를 통한 방식으로 구분할 수 있다. 이용허락의 방식은 라이선스 체결을 통하여 디지털화된 원문자료를 구매하여 제공하는 방식과 자유이용허락제

도 즉, 오픈액세스 자료를 서비스하는 방식, 그리고 일부이기는 하지만 저작권자로부터 개별적으로 이용허락을 얻은 후 서비스하는 방식 등이 있다. 도서관보상금제도는 이러한 이용허락의 방식으로 디지털 원문을 제공하지 못하는 자료를 디지털화하여 서비스할 수 있는 방법이다. 도서관보상금제도가 시작되었던 시점으로부터 약 10여 년간 이용허락의 방식으로 이용할 수 있는 자원이 많아졌고 도서관이 이러한 자료 위주로 서비스를 확대하면서 도서관보상금제도를 활용한 원문서비스가 상대적으로 줄어들었을 가능성도 있다. 왜냐하면 이용허락 방식의 디지털 원문서비스는 모두 집이나 연구실 등에서 원격접근이 가능한 반면 보상금제도를 활용한 원문서비스는 도서관 내의 한정된 단말기에서만 접근이 가능하기 때문이다. 만일 보상금제도를 활용한 원문서비스도 이용허락 방식의 디지털 자원처럼 원격접근이 가능하였다면, 적어도 현재보다 이용률이 높아졌을 것이다.

상당히 많은 도서관은 여전히 도서관보상금제도를 활용하지 않고 있다. 2013년도에 도서관보상금을 지불한 대학도서관은 236개관이고 이들 도서관이 지불한 금액은 평균 1만4천원이었다. 이것을 대략 관간전송 받아 약 10쪽을 출력한 것으로 볼 경우 전송에 대한 보상금인 과일당 25원과 출력비용 60원을 합하면 85원이다. 즉, 1년간 약 164회의 이용이 있었다고 가정해볼 수 있다. 그러면 1개 대학도서관당 1일 약 0.4회 이용한 것이다. 도서관보상금 약정을 체결하지 않은 도서관 입장에서 본다면 굳이 약정체결을 하고 시스템을 설치하면서까지 보상금대상 자료에 대한 원문서비스를 할 필요가 없다고 판단했을 것으로 보인다.

보상금자료 이용률이 지속적으로 감소하고 있음에도 불구하고 약정체결 도서관이 줄어들지 않고 어느 정도는 증가하고 있다는 것은 빈번하지는 않지만 여전히 보상금대상 자료가 이용되고 있기 때문일 것이다. 최근의 연구에 의하면 사서들은 여전히 보상금제도가 어느 정도는 필요하다고 보았지만, 이 제도가 도서관의 원문DB 구축을 촉진하거나 이용을 도모한다는 것에 긍정적인 답을 하지는 않았는데(홍재현 2011, 366) 바로 이와 같은 상황을 반영한 응답이라고 보여진다.

디지털 네트워크 환경에서 도서관이 라이선스 방식으로 이용할 수 없는 도서관 자료를 이용자 요구에 맞게 디지털화하여 서비스하고, 보존하는 것은 당연한 일이다. 그러나 지금까지 도서관보상금제도가 원격접근이 제한되는 방식으로 운영된다면 이 제도를 통하여 제공되는 자료는 이용자로부터 외면당하고 결국은 도서관도 이 제도를 활용하기 위한 원문DB 구축에 매우 소극적일 수밖에 없을 것이다. 도서관보상금제도는 도서관이 소장자료의 디지털화를 전혀 못하는 것보다는 나올 수 있지만 디지털 도서관 서비스를 위한 최선의 방법은 아니다. 향후 출판되는 자료들은 E-book이나 E-journal 등 라이선스 방식으로 제공될 것이다. 따라서 도서관 자료의 디지털화는 과거자료를 중심으로 이루어질 것이고 과거자료에 대한 디지털화가 마무리되는 시점은 멀지만 분명히 있을 것이다. 또한 과거자료 중에서도 상업적 가치가 있는 자료들은 상업적 영역에서 디지털화하여 제공될 가능성도 높다. 결국 도서관 자료의 디지털화는 그 이용이 빈번하지는 않지만 보존가치가 있는 자료를 중심으로 이루어져야 할 것이다. 사실

도서관보상금제도는 이와 같은 상황을 전제하고 만든 제도는 아니다. 오히려 도서관이 최신의 자료를 디지털화하여 다수의 이용자가 동시에 이용할 것을 염두에 두고 만든 제도이다. 관내 전송에 대한 동시이용자 수 제한이나 공간전송에 대한 출판 후 5년 경과 조항 등이 그것을 반증한다. 그러나 10년간의 도서관보상금 징수 현황 분석결과 1개 도서관에서 특정 자료를 동시에 전송받아 이용하거나 출판 직후 자료를 디지털화하여 서비스한 것은 아니었다. 따라서 도서관보상금제도는 도서관이 향후 디지털화하여 서비스하려는 자료의 성격, 예상되는 이용범위 등을 고려하여 수정될 필요가 있다.

4.2.2 도서관보상금제도의 목표: 저작권 보호 측면에서의 검토

정부의 문서에 따르면 도서관보상금제도의 또 하나의 목표는 저작권 보호이다(문화관광부 고시 제2003-9호 시행지침). 제2장에서 기술하였듯이 도서관보상금제도는 법정허락 제도의 하나로서 공익적 가치로 인하여 저작권자로부터 허락을 얻지 않고 저작물을 이용할 수 있도록 하되 권리자의 이익이 부당하게 저해되지 않도록 일정한 보상금을 권리자에게 지급하도록 한 것이다. 즉, 도서관보상금제도의 또 하나의 목표는 징수된 보상금을 권리자에게 지급하여 그들의 권리를 일정한 정도로 보호해주는 것이라고 할 수 있다.

그런데 지난 10여년간 징수된 도서관보상금이 권리자에게 지급된 현황 즉 분배현황을 살펴보면 징수액의 약 5%만이 분배되었다. 이것으로만 본다면 도서관보상금제도의 또 하나의 목표 역시 그다지 잘 달성되었다고 보기 어렵

다(오일석 2013, 596). 이러한 문제를 해결하기 위하여 도서관보상금액을 높여야한다는 주장도 있다(송재학 2007, 95). 보상금액 단가를 높여야 한다는 논리는 현재 분배율이 낮은 이유가 도서관보상금 단가가 너무 낮아 개별 저작권자들이 자신이 신청할 보상금이 있음을 알고도 이를 신청하지 않을 때 성립된다. 일견 타당한 의견이다. 자신의 저작물 이용에 대한 도서관보상금이 상당히 높다는 것을 알면 저작권자가 이를 신청할 가능성은 매우 높을 것이다. 그러면 연간 개별 저자에게 발생한 보상금이 얼마정도이어야 저작권자가 적극적으로 분배신청을 할 수 있을까?

현재 도서관보상금 분배를 신청할 수 있는 최소 금액은 1만원이다. 그런데 2003년~2014년간 보상금분배내역을 보면 최소분배금액이 넘는 저작권자 수보다 실제 분배받은 경우가 더 많았다. 즉, 최소분배액이 아닌 경우에도 적극적으로 분배가 이루어졌는데, 이는 제도 도입 초기에 미분배액을 최소화하기 위한 노력이었다고 보인다. 분배받은 개인수가 확연하게 줄어든 2008~2010년도 데이터를 보면(〈표 3〉 참조) 개인저작권자의 경우 최소분배금액이 넘는 저작권자수보다 실제 분배받은 저자가 더 낮다. 이는 저작권자가 확인되지 않는 고아저작물일 수도 있고 저작권자 입장에서 분배신청 절차를 거쳐 분배받고 싶은 정도의 금액이 아니어서 일 수도 있다. 상식적으로 판단했을 때 만일 연간 보상금액이 1만원~2만원 수준이라면 직접 분배신청 절차를 거쳐 이를 수령하고자 하는 저작권자는 많지 않을 것으로 보인다.

2011년도에 징수한 도서관보상금 22,653,674원은 73,595명의 권리자의 저작물이었다(한국

도서관협회 2013). 이를 평균하면 권리자 1인 당 보상금액은 307원이다. 이 해에 최소보상금액을 넘는 저작권자수는 34명이었다. 평균보다 30배 정도 더 이용되어야 최소분배금액을 넘는데 이렇게 빈번하게 동일저작권자의 저작물이 이용되는 것은 극히 드물 수밖에 없고 개인저자의 경우에는 특히 그러할 것이다.

물론 현재 최소분배금액 1만원이 넘는 경우에 대해서도 미분배자가 발생하고는 있지만, 1만원이 될 경우 분배가능성이 높아질 수 있다고 가정해보자. <그림 6>에서 보았듯이 2012년도 이후부터 보상금이 징수된 자료는 단행본보다 정기간행물이 많다. 동일저자의 저작물이 연간 평균 1회 이용되고 정기간행물의 논문 1편을 평균 20쪽이라고 볼 때 1쪽당 출력에 대한 보상금이 500원일 경우 최소보상금액인 1만원이 될 수 있다. 현재 상용DB에서 제공되는 약 20페이지 논문 한 편은 약 6천원이다. 보상금대상 저작물이 1년 평균 2회 이용된다고 가정하더라도 논문 1편당 적어도 5천원의 보상금이 부과되어야 최소분배금액이 된다. 그런데 보상금제도는 기본적으로 저작물 이용을 보장하기 위한 제도이다. 도서관보상금액이 상용DB에서 제공되는 저작물 이용에 대한 저작권료와 동일한 혹은 그보다 높은 수준으로 책정된다면 설령 분배액은 다소 높일 수 있을지라도 도서관에서의 저작물 이용은 지금보다 더 낮아질 것이다.

결국 현재의 도서관보상금제도에서 권리자 보호 즉, 분배율을 높이기 위해 보상금액을 인상하는 것은 현실적으로 불가능할 것이라고 판단된다. 이보다는 미분배된 보상금을 저작권자의 권리보호를 위해 적절하게 사용함으로써 권리자에 대한 간접적 보호에 집중하는 것이 분배율을

높이는 것보다 현실적인 접근이라고 보인다.

5. 결 론

지금까지 본 연구는 2004~2014년간 도서관 보상금 약정체결, 징수된 보상금액, 도서관종별 지급한 평균 보상금액, 보상금 분배현황, 보상금이 지급된 자료의 유형 및 출판년도 등을 분석하였다. 그리고 분석결과를 기반으로 도서관 보상금제도의 두 가지 목표 즉, 디지털도서관의 구축과 저작권자의 보호라는 두 가지 목표가 어느 정도 효과적으로 이루어졌는지 논의하였다. 그 결과 현재의 도서관보상금제도는 도서관의 디지털 자원 서비스를 보완하기에 적절하지 않았으며 미분배보상금액이 지속적으로 높다는 점에서 저작권자에 대한 보호도 적절히 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있었다.

이 제도가 도입되었던 시기와 달라진 정보이용 환경 및 도서관의 디지털자원 서비스를 고려하여 이 제도가 개선될 필요가 있다. 디지털화 할 수 있는 소장자료의 범위와 예상되는 이용빈도 등을 고려하되 특히 그동안의 보상금제도가 안고 있었던 제한된 접근 방식이라는 근본적 한계를 개선해야 할 것이다. 즉, 그동안의 도서관보상금제도가 모든 자료에 대한 제한된 접근방식이었다면 향후 이 제도는 제한된 자료에 대한 자유로운 접근방식의 방향으로 개선될 필요가 있다. 또한 도서관보상금액의 증액을 통한 저작권자 보호는 한계가 있으므로 미분배된 보상금액의 효율적 활용을 통하여 저작권자를 보호할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- [1] 광동철. 2013. 저작권법의 적용과 대학도서관의 대응 전략에 관한 고찰. 『한국문헌정보학회지』, 47(4): 235-254.
- [2] 이지연. 2013. 『국회도서관 정보공유정책 및 발전방안에 관한 연구』. 서울: 국회도서관.
- [3] 김은기, 임수경. 2004. 인터넷 이용과 도서관에서의 저작권. 『계간 저작권』, 66: 2-18.
- [4] 김종철, 김영석. 2012. 우리나라 저작권법의 도서관관련 권리제한 규정에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 43(1): 349-369.
- [5] 노현숙. 2011. 『디지털도서관 구현을 위한 저작권문제 해결방안 연구』. 석사학위논문, 고려대학교 일반대학원.
- [6] 문화관광부. 2005. 『저작권법 제28조의 개정에 관한 연구』. 서울: 문화관광부.
- [7] 송재학. 2007. 『도서관에서 저작물 이용과 저작권에 관한 연구』. 석사학위논문, 경희대학교 국제법 무대학원.
- [8] 송준용. 2008. 저작권법상 도서관보상금제도 개선방안 연구. 『국립대학도서관보』, 26(2008): 5-22.
- [9] 안효질. 2007. 『전자도서관 활성화를 위한 저작권법의 개정방안』. 서울: 국회도서관.
- [10] 오승중. 2014. 『저작권법』, 제3판. 서울: 박영사.
- [11] 오일석. 2013. 저작권법상 도서관 면책규정의 개선방안에 관한 고찰. 『홍익법학』, 14(3): 579-618.
- [12] 유희경. 2012. 『디지털도서관의 저작권 문제와 해결 방안에 관한 연구』. 석사학위논문, 연세대학교 일반대학원.
- [13] 이영아. 2003. 『개정 저작권법상 도서관 보상금제도』. 서울: 문화관광부.
- [14] 임경훈. 2004. 『디지털 복제·전송의 도서관 면책과 도서관보상금제도에 관한 연구』. 석사학위논문, 성균관대학교 일반대학원.
- [15] 임원선. 2014. 『저작권법』, 제4판. 서울: 한국저작권위원회.
- [16] 학위논문공동협의회. 2008. 『학위논문원문공동이용협의회 회의자료』. 서울: 학위논문공동협의회.
- [17] 한국도서관협회. 2013. 『한국도서관연감 2012』. 서울: 한국도서관협회.
- [18] 홍재현. 2005. 상호대차에 의한 원문복사서비스의 도서관 면책에 관한 연구. 『정보관리학회지』, 22(1): 21-45.
- [19] 홍재현. 2011. 도서관의 저작물 복제·전송 보상금제도 효용성 평가. 『한국도서관·정보학회지』, 42(3): 351-379.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Kwack, Dong-Chul. 2013. "A Research on Applying Copyright Laws and Response Strategies for Academic Libraries." *Journal of the Korean Library and Information Science Society*, 47(4): 235-254.
- [2] Lee, Jee Yeon. 2013. *A Study on the Information Sharing Policy and Development Plan for the National Assembly Library*. Seoul: National Assembly Library.
- [3] Kim, Eun Gi and Lim, Soo Kyung. 2004. "Internet Uses and Copyright in Libraries." *Quarterly Copyright*, 66: 2-18.
- [4] Kim, Jong-Chul and Kim, Young-Seok. 2012. "A Study on the Provision of the Copyright Limitations for Libraries of the Korean Copyright Act." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 43(1): 349-369.
- [5] Roh, Hyeon Sook. 2011. *A Study on Copyright Issue Resolution for Building Digital Libraries*. M.A. thesis, Korea University, Korea.
- [6] Ministry of Culture and Tourism. 2005. *A Study on the Revision for the Provision 28 in the Copyright Act of Korea*. Seoul: Ministry of Culture and Tourism.
- [7] Song, Jae-hack. 2007. *A Study on Copyrights in Using Literary Works at Libraries*. M.A. thesis, Kyung Hee University, Korea.
- [8] Song, Jun Yong. 2008. "A Study on the Improvement of the Library's Compensation System." *The National University Journal*, 26(2008): 5-22.
- [9] Ahn, Hyojil. 2007. *A Study on the Revision of the Copyright Law of Korea for Electronic Libraries*. Seoul: National Assembly Library.
- [10] Oh, Seung Jong. 2014. *Copyright Law*. 3rd ed. Seoul: Bakyounsa.
- [11] Oh, Il Seok. 2013. "A Study on Amending Library Exemption Clauses in the Korean Copyright Code." *The Law Research institute of Hongik University*, 14(3): 579-618.
- [12] You, Hee Kyoung. 2012. *A Study on Copyright Issues and Resolutions in Digital Libraries*. M.A. thesis, Yonsei University, Korea.
- [13] Lee, Young Aha. 2003. *Library's Compensation System in the Revised Copyright Law of Korea*. Seoul: Ministry of Culture and Tourism.
- [14] Lim, Kyung-Hoon. 2004. *A study on Library Exemption for the Cooperative Utilization of Information by Digital Republication and Transmission and the Library Compensation System*. M.A. thesis, Sungkyunkwan University, Korea.

- [15] Lim, Won Sun. 2014. *Copyright Law of Korea*. 4th ed. Seoul: Korea Copyright Commission.
- [16] Council for Sharing of Thesis. 2008. *Material for General Meeting for the Council for Sharing of Thesis*. Seoul: Council for Sharing of Thesis.
- [17] Korea Library Association. 2013. *Annual Report for Korean Library 2012*. Seoul: Korea Library Association.
- [18] Hong, Jae-Hyun. 2005. "A Study on Library Exemption of Document Delivery Service by Interlibrary Loan." *Journal of Korean Society for Information Management*, 22(1): 21-45.
- [19] Hong, Jae-Hyun. 2011. "Evaluation on Effectiveness of the Compensation System for Reproducing or Interactively Transmitting Works in Libraries." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 42(3): 351-379.