

기록정보서비스 활성화를 위한 저작권 문제 연구: 정부저작물을 중심으로

A Study on Copyright Problems for Promotion of Archival Information Service : Focused on Government Works

정경희(libinfor@hanmail.net)

초록

본 연구는 공공기록물 중 대다수를 차지하고 있는 정부저작물의 이용 활성화를 위하여 저작권의 문제를 다루었다. 미국과 영국의 저작권법에서 정부저작물에 대한 규정 및 정책을 국내 저작권법의 규정과 비교 분석하였다. 그 결과 국내의 저작권법이 이들 두 나라에 비하여 정부저작물에 대한 보호를 더 폭넓게 함으로써 이용에 장애가 되고 있음을 발견하였다. 또한 정부저작물 생산기관인 각국의 정부웹사이트와 국가 대표 기록관의 저작권 규정과 관리 현황을 조사한 결과 국내의 정부웹사이트와 기록관이 기록정보 서비스에 더 제한적임을 발견하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 본 연구는 국내의 저작권법에서 정부저작물에 대한 정의를 추가하고 관련 규정을 수정하고, 정부기관에서는 이미 정부에서 개발한 정보공유라이선스를 각 부처의 저작물에 적용할 필요가 있음을 제안하였다.

ABSTRACT

This paper examines copyright problems of government works which take up a considerable part of public records. The provisions related to government works of the copyright laws of United States and United Kingdom are examined for the purpose of comparison with similar provisions in copyright act of Korea. The copyright act of Korea protects more strongly government works than U.K and U.S. therefore is an obstacle for use of the works. Also websites of governments and national archives are examined for their copyright policies in the process of service of government works. This paper found that the copyright policies of Korean governments' official websites and the National Archives and Records Service limits free use of government works. This study proposed that the provision of definition for government works need to be added to the copyright act of Korea and the provision 7 should be revised. And open access license V.2 which developed by Korean government should be applied to government works.

공공기록물, 정부저작물, 저작권, 저작권법, 정보공유라이선스, 기록정보서비스,
public records, government works, copyright, copyright law, open access
licence, archival information service

* 한성대학교 겸임교수

1. 서론

1.1 연구의 목적

공공이 정부가 생산한 기록물에 쉽게 접근하여 이용할 수 있도록 하는 것은 민주주의 체제에서 정부의 임무이다. 공공기록물에 대한 접근 및 이용은 행정의 투명성과 공공의 정치 참여 및 공공의 알권리 충족이라는 민주주의 핵심 요소들과 밀접한 관련을 맺는다. 인터넷은 공공이 정부가 생산한 기록물을 쉽게 이용할 수 있는 기술적 기반을 제공하였으며, 이에 각국 정부는 공공기록물에 대한 접근서비스를 다양하게 제공하려고 노력하고 있다.

공공기록물을 포함한 모든 정보에 대한 접근과 이용은 곧 저작권의 문제와 직결되는데, 그것은 인터넷 환경에서 특히 그렇다. 예컨대, 공개된 공공기록물이라도 저작권이 부여되어 있을 경우 저작권자로부터 복제나 전송, 배포 등의 방식으로 이용하는 것을 저작권법에서 면책사항으로 규정한 경우를 제외하고는 허락을 받아야 한다. 따라서 공공기록물에 대한 공개 및 이용의 활성화를 위해서는 공공기록을 공공이 자유롭게 이용할 수 있도록 저작권 규정이 뒷받침되어야 한다.

그러나 국내의 저작권법에서 공공기록물 및 정부저작물에 대한 규정은 공공이 자유롭게 공공기록물을 이용할 수 있도록 지원하지 못하고 실정이다. 본 논문은 인터넷 상에서 공공이 정부의 저작물을 원활히 이용할 수 있는 방안을 모색하기 위한 것이다.

1.2 연구 내용 및 방법

본 논문은 국내의 공공기록물 이용의 활성화에 저작권이 중요한 걸림돌이 되고 있다는 문제 인식 하에, 각국의 관련 현황을 조사 분석하고, 이를 기반으로 해결 방안을 제시하고자 한다. 본 논문의 구체적 연구 내용은 다음과 같다.

첫째, 정부저작물에 대한 저작권은 누가 소유해야 하는가의 문제를 공공기록물의 유형, 저작물성, 저작권의 존재 가치를 중심으로 논의한다.

둘째, 국내의 저작권법에서 정부저작물에 대한 규정을 정부저작물에 대한 가장 폐쇄적인 접근 정책을 지켜왔던 영국의 저작권법과 그와 반대로 자유로운 이용을 보장하는 미국의 저작권법 규정과 비교·검토한다.

셋째, 미국, 영국과 국내의 각 정부기관에서 공공기록물에 대한 저작권 정책 및 국가 대표 기록관에서의 공공기록물 서비스과정에서 저작권 규정을 조사·분석한다.

넷째, 앞서의 분석 내용을 기반으로 국내의 공공기록물 이용 활성화를 위한 저작권 문제 해결 방안을 제시한다.

이러한 연구를 위하여 본 연구는 관련한 공공기관의 웹사이트 내용을 분석하고, 관련 문헌을 분석하였으며, 연구 대상이 되는 기관과의 이메일 또는 전화 인터뷰를 진행하였다.

1.3 선행 연구

최근 몇 년간 국내에서 공공기록물에 대한 연구가 활발하게 이루어지고 있지만, 그것의 저작권적인 측면에서의 연구는 미비한 실정이다. 국내에서 정부저작물의 저작권에 관한 연구로, 조소연(1999)은 국내 저작권법에서 공공정보 역시 예외적인 몇몇 경우를 제외하고 대부분이 저작권의 대상이 되고 있으나 저작권은 사권으로서 배타적인 권리인 반면 공공정보는 그 특성상 공공재적인 특성이 사적인 저작물과 동일하게 취급할 경우 문제발생의 소지가 많다는 것을 지적한 바 있다. 즉, 공공정보에 대하여 강력한 배타권인 저작권을 부여하는 것은 공공기관의 정보독점을 야기할 수 있는 가능성을 열어주는 것이며, 이는 민간의 공공정보 활용 기회를 차단하는 결과를 초래한다고 지적한 바 있다. 또한 이창한(1998)은 공공정보 활용 촉진을 위한 정책 연구에서 공공기관에서 보유하고 있는 공공정보의 공개 및 활용을 촉진할 수 있는 전략과 방안을 이용자, 민간사업자, 정부기관, 정보기술 측면에서 분석한 바 있으며, 공공정보의 저작권과 관련한 문제점을 지적한 바 있다. 최유성(1996)은 국가기록물 관리 체제의 실태와 문제점을 분석하고, 국가기록물의 보존제도 및 운영체제 전반에 관한 종합적 개선방안을 제시하고 있으며, 연구의 일부에서 국가기록물의 법적 소유권에 관한 사항의 중요성을 언급하고 있다. 위에서 언급한 국내의 연구들은 조소연의 연구를 제외하고는 공공기록물의 저작권에 대한 부분이 연구의 한 부분으로 다루어지고 있으므로, 이와 관련한 국외의 관련 상황과 개선 방안이 제시되지 않는 못하고 있다.

국외의 연구로서 Mann(2000)은 새로운 정보기술 환경에서는 공공기록물을 이용하는 것에 대한 법적인 프레임워크가 새롭게 개발되어야 한다는 것을 독일의 출판협회에 의하여 기소된 CB-infobank 판결을 예로 들어 분석한 바 있다. 또한 Kahle 등(2001)은 도서관과 기록관이 디지털 네트워크를 통하여 유통되는 정보에 대한 공적 접근을 보장할 권리와 책임을 가지며, 특히 공공기록물에 대한 공적접근을 제공하는 것이 중요함을 지적한 바 있다. Intrallect과 AHRC가 CIE(Common Information Environment)의 위탁으로 수행한 연구결과보고서는(2005) CIE 회원인 영국국립도서관, 영국국립기록관, 영국 교육부 등에서 생산한 공공정보에 Creative Commons 라

이센스를 적용하여 공공정보가 상업적 또는 비상업적 목적이든 최대한 자유롭게 이용될 수 있도록 해야 한다고 제언하고 있다. 또한 CIE 회원 이외의 공공기관에서도 공공정보의 이용활성화에 관심을 가지고, 관련 정책을 마련할 것을 권고하고 있다. 또한 Quinton은(1997)은 EU 회원국과 미국의 공공정보에 대한 접근 정책을 저작권법을 중심으로 비교 검토하고 있다. 이 연구는 특히 스웨덴을 공공정보에 대하여 가장 개방적인 접근 정책을 가진 나라로, 영국을 가장 폐쇄적인 정책을 가진 나라로 선정하여 분석하고 있으며, 궁극적으로 공공기록물에 대한 저작권 정책에서 유럽 연합이 미국을 모델로 삼아야 할 것을 제안하고 있다. 국외의 연구 중 특히 Intrallect과 AHRC의 보고서에서 공공정보에 대하여 정보공유라이센스를 적용해야한다고 제시한 점과 Quinton의 연구에서 유럽 연합의 저작권이 정부저작물을 공유 영역(public domain)화한 미국을 모델로 해야 한다고 제언한 점은 본 연구의 제언과 밀접한 관련이 있다. 그러나 본 연구는 국내의 저작권법에서 정부저작물에 대한 규정을 분석하고, 각국의 공공기록물 서비스 과정에서 저작권 적용 현황을 분석하였다는 점에서 위의 연구들과 차이가 있다.

2. 공공기록물의 유형과 정부저작물의 저작물성

2.1 공공기록물과 정부저작물

공공기록물 관리에 관한 법률¹⁾은 제1조 목적과 제2조 적용범위에서 ‘공공기록물’이라는 용어를 사용하고 있음에도 불구하고, 제3조 정의 2항에서는 ‘공공기록물’ 대신 ‘기록물’에 대한 정의를 내리고 있다. 제3조 2항에 의하면 ‘기록물’이란 “공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물”을 말한다. 동법 제2조 적용범위에는 이 법이 “공공기관이 업무와 관련하여 생산·접수한 기록물과 개인 또는 단체가 생산·취득한 기록정보 자료(공공기관이 소유·관리하는 기록정보 자료를 포함한다) 중 국가적으로 보존할 가치가 있다고 인정되는 기록정보 자료 등 공공기록물에 대하여 적용한다”고 되어 있다. 즉, 제2조는 제3조 2항에서 언급하는 기록물 뿐 아니라 개인이나 단체의 기록물중 국가적으로 보존할 가치가 있는 기록물도 공공기록물에 포함시키고 있다.

따라서 동법에 의하면 공공기록물은 공공기관이 업무와 관련하여 생산한 것, 공공기관이 업무와 관련하여 접수한 것, 개인이나 단체의 기록물 중 국가적으로 보존할 가치가 있는 것 등 세가지로 구분할 수 있다. 공공기관이 생산한다는 것은 다시 공공

1) 법률 제8025호(전부개정 2006.10.4, 시행일 2007.4.5)

기관에 소속된 자에 의하여 생산되는 경우와 공공기관의 위탁 혹은 기금을 받아 공무원 이외의 기관(사람)이 작성한 것으로 구분할 수 있다. 또한 공공기관이 생산한 경우에도 공공기관에 소속된 자가 업무상 작성한 것과 그가 업무 이외에 작성한 기록물로 구분할 수 있다. 공공기관이 생산, 접수한 기록물을 생산 주체, 업무와의 관련성에 따라 구분하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 기록물의 유형

	기록물의 유형	공공기록물	정부저작물
		여부	여부
공공기관에 소속된 사람이 생산한 기록물	업무와 관련하여 생산한 기록물	공공기록물	정부저작물
	업무와 무관하게 생산한 기록물		개인저작물
공공기관 이외의 기관이나 사람이 생산한 기록물	공공기관의 위탁을 받아 생산한 기록물	공공기록물	계약에 따름
	공공기관의 위탁이나 기금을 받지 않고, 독립적으로 생산한 것 중 국가적으로 보존할 가치가 있는 기록물	공공기록물	개인(단체)저작물
공공기관이 접수한 기록물	업무와 관련하여 접수한 기록물	공공기록물	개인(단체)저작물
	업무와 무관하게 접수한 기록물		개인(단체)저작물

위의 표에서 볼 수 있듯이 공공기관이 생산·접수한 기록물 중 일부가 공공기록물에 해당하며, 공공기록물 중 일부가 정부저작물에 해당된다. 특히 공공기관 이외의 사람이나 기관이 공공기관의 위탁을 받거나 공공기금을 받아 생산한 기록물의 경우 이를 공공기관에서 접수한 경우 공공기록물이 된다. 그러나 위탁 기록물의 경우 저작권 계약에 따라 공공기록물인가의 여부가 결정된다.

2.2 정부저작물의 저작물성

정부저작물이 저작권법의 보호를 받는 저작물인가의 여부 즉, 저작물성을 판단하는 기준은 그것을 누가, 어떤 목적으로 작성했는가와는 무관하다. 일반적으로 저작물성을 판단하는 기준은 첫째, 창작성이 있는가, 둘째, 사상이나 감정을 표현한 것인가이다. 여기서 첫째 요건인 창작성은 다른 저작물을 베끼지 않은 저자의 독창적인 정신활동의 결과라는 의미인데, 여기서 어느정도의 창작성이 요구되는가는 노동이론과 유인이론으로 대립되는 입장이 있다. 노동이론은 최소한의 창작성만을 저작물의 성립요건으로 보는 반면, 유인이론은 문화발전을 유인할 정도의 창작성을 요구한다. 그러나 어느 정도의 창작성을 요구할 것인가는 법적·정책적인 문제이며, 일반적으로 저작권법에서 요구하는 창작성은 최소한의 정도에 그치는 것으로 인식되고 있다. 둘째 요건

은 사상이나 감정을 표현해야 한다는 것인데, 여기서 사상이나 감정이 반드시 철학과 같은 고차원적인 것이 아니라, 사고하고 느낀 것 정도의 넓은 의미를 말하며, 표현이란 언어나 소리, 영상, 동작 등의 방법으로 외부에 표출되어야 함을 말한다(오승중, 이해완, 2004).

이러한 저작물의 성립요건으로 보았을 때 정부저작물이 이 두가지 요건을 모두 갖춘 경우 저작물의 영역에 포함되어 저작권법의 보호대상이 된다. 그러나 위의 두가지 요건을 갖추지 못하였을 경우 저작권법의 보호대상이 되지 못한다. 예컨대, 창작성이 없는 사실 그 자체의 나열에만 불구한 공문서나 창작성이 없는 대장, 카드 등은 저작물로 보기 어렵다. 반면, 최소한의 창작성을 갖춘 문서, 보고서, 간행물, 시청각자료, 회의록 등은 저작물성을 갖춘 저작물이라고 볼 수 있다.

그러나 국내 저작권법을 포함한 각국의 저작권법은 정부저작물에 대한 저작권 보호 여부를 이러한 저작물성으로만 판단하지는 않는다. 다음 장에서 보다 상세히 다루겠지만, 일반적으로 정부저작물은 저작권법에서 일반 저작물과 별도로 규정되어 있다. 저작권은 복제, 전송 등 일단의 방식으로 저작물을 이용하는데 대한 통제권을 저자에게 부여함으로써 창작에 대한 영리적 댓가를 확보할 수 있도록 해주는 장치로 작용한다. 즉, 저작권은 저자의 창작을 유도하기 위한 일종의 보상시스템인 것이다. 그러나 이러한 저작권의 존재이유는 정부저작물에 적용하기 어렵다. 왜냐하면, 정부저작물은 저작권이라는 제도를 통하여 창작을 유도하거나 그 창작에 대한 경제적 댓가를 부여하지 않아도 업무의 결과로서 당연히 생산되는 것이며, 노력에 대한 경제적 댓가는 이미 세금으로 지불되었다고 볼 수 있기 때문이다. 또한 정부저작물은 특별한 경우를 제외하고는 그 내용을 일반에게 널리 알리기 위하여 생산되는 것이므로, 복제 및 배포에 대한 통제장치인 저작권 보호는 오히려 이러한 목적에 장애요소가 될 수 있기 때문이다. 이러한 이유로 미국 저작권법의 경우 정부저작물에 대하여 예외적으로 저작물의 성격상 창작성은 인정하되, 그것에 대한 저작권은 부여하지 않고 있다. 이렇듯 정부저작물과 같이 저작물성을 갖춘 일정한 저작물에 대하여 저작권법의 보호를 받지 못하는 저작물로 규정하는 것은 공공의 이익을 위한 정책적 고려라고 볼 수 있다.

3. 각국 저작권법에서 정부저작물 관련 규정

저작권에 관한 국제조약인 베른협약(Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works)은 제2조 4항에서 “입법, 행정 및 사법적 성격의 공문서(official texts)와 그 공식 번역물에 부여하는 보호는 동맹국의 입법에 맡겨 결정한다”고 규정하고 있다. 이에 따라 베른협약 동맹국들은 자국의 전통과 정치적 환경에

맞추어 각국의 저작권법에서 정부저작물에 대하여 규정하고 있다. 다음에서는 베른협약 동맹국 중 미국과 영국 및 우리나라 저작권법에서 정부저작물에 대한 규정을 고찰한다.

3.1 미국

미국 저작권법 제105조²⁾는 미국 정부의 어떠한 저작물도 저작권의 보호를 받지 못한다고 규정하고 있다. ‘미국 정부저작물(United States Government Works)’이란 “미국 정부의 관리나 근로자가 직무의 일부로서 작성한 저작물”을 말한다.³⁾ 이 규정은 미간행 저작물과 간행 저작물 모두에 적용된다. 즉, 미국 정부 관리가 공적인 업무를 수행하기 위해 생산한 모든 보고서, 매뉴얼, 비디오테이프, 음악 또는 예술 저작물 등은 공공영역(public domain)에 속한다(Leaffer 1999). 이러한 규정은 저작물의 생산 주체와 생산 목적 두 가지 기준을 적용하여 정부의 저작물에 대한 정의를 분명히 한 것이라 보인다. 따라서 공무원이 공식적 업무 이외에 자신의 의지로 작성한 저작물에 대해서는 저작권을 주장할 수 있다(Leaffer 1999). 이것은 그 저작물의 주체가 정부에서의 업무나 업무상 자신의 전문 분야와 관련된 경우에도 적용된다(Gorman and Ginsberg 1999). 그러나 어떤 저작물의 경우 공무원이 공식적인 업무의 일환으로 작성하였는지, 아니면 독립적으로 작성하였는지가 모호할 수 있다. 이러한 경우에는 일련의 사실적 정황을 고려하여 그것이 정부저작물인지의 여부를 판단하게 된다(Leaffer 1999).

미국 저작권법 제105조는 정부의 관리나 근로자 이외의 자가 미국 정부의 지원금을 받아 작성한 저작물에 적용되는 것은 아니다. 이 경우 미국 정부는 공공 기금을 사용하여 전체 혹은 부분적으로 작성된 저작물에 대하여 저작권을 누가 보유할 것인지를 결정할 수 있다. 그러나 공공 기금을 사용하여 작성된 저작물에 대한 저작권을 저작물 작성자에게 부여할 경우 결국 공공은 저작물을 이용하기 위해 이중지불하게 되는 것이므로 이에 대한 저작권을 허용해서는 안된다는 의견도 존재한다(Gorman and Ginsberg 1999, Cornyn and Lieberman 2006, Sabo 2003).

3.2 영국

2) 미국저작권법 제105조 저작권의 보호 대상 : 미국 정부저작물. 미국 정부의 저작물은 본 편 법전에 의한 저작권의 보호를 받지 못한다. 다만, 미국 정부는 양도, 유증, 또는 기타의 방법에 의하여 이전된 저작권을 인수 또는 보유할 수는 있다.

3) 미국저작권법 제101조 정의

영국 저작권법은 제10장 잡칙 및 일반규정 중 제163~167조에 걸쳐 국왕 및 의회의 저작권에 대하여 규정하고 있다. 163조 국왕의 저작권(Crown Copyright)은 “국왕 또는 국왕의 임직원이나 종업원이 직무수행상 제작한 저작물은 국왕이 저작권자가 되며, 어문, 연극, 음악 또는 미술 저작물에 대한 국왕의 저작권은 그 저작물이 제작된 해의 말일로부터 125년의 기간이 지난 때까지 또는 그 저작물이 제작된 해의 말일로부터 75년이 경과되기 전에 상업적으로 발행된 경우에는, 그 최초 발행된 해의 말일로부터 50년이 지난 때까지 존속한다”고 규정하고 있다(163조). 즉, 공무원이나 외교관, 군대의 구성원, 정부 장관 등이 업무 중에 생산한 저작물에 대한 저작권은 국왕이 소유한다(Padfield 2005). 그러나 상원이나 하원의 지시나 감독에 의하여 제작된 의회의 저작물은 의회가 저작권자가 되며, 양원에 의하여 또는 그 지시나 감독에 의하여 제작된 저작물일 경우 양원이 공동저작권자가 되며, 어문, 연극, 음악, 미술 저작물에 대한 의회의 저작권은 그 저작물이 제작된 해의 말일로부터 50년간 존속된다(165조). 또한 의회에 제출된 모든 법안에 대해서는 상원이나 하원 또는 양원에 저작권이 귀속되지만, 그 법안이 국왕의 재가를 받거나 법안이 폐기 또는 부결되거나 회기가 만료될 경우 저작권은 소멸한다(제166조).

영국 저작권법에서 정부저작물에 대한 규정은 1988년 저작권법에서 크게 개정되었다. 즉, 1956년 영국 저작권법에서는 국왕의 지휘나 감독 하에서 작성된 저작물에 대해서도 국왕이 저작권을 소유하도록 되어 있었다. 그러나 1977년 “the Report of the Whitford Committee”에서 ‘지휘나 감독’이라는 단어의 해석상의 문제를 제기하였고, 이후 1988년 법개정시 ‘지휘나 감독’이라는 용어가 ‘직무수행상 작성된 저작물’로 변경되었다(Sterling 1995). 그리고 1988년 개정법은 1989년 8월 1일부터 발효되었으며, 따라서 1989년 8월 1일 이전의 자료 중 국왕의 위임과 통제를 받아 작성된 저작물에 대하여는 여전히 국왕이 저작권을 소유하게 된다.

정리하자면, 영국의 경우 다음과 같은 저작물에 대하여 국왕이 저작권을 소유하게 된다. 첫째, 공무원, 외교관, 군복무자, 대부분의 법정 직원, 왕실 구성원, 정부관리들이 그 직무를 수행하면서 작성한 저작물 예컨대, 편지나 보고서, 인구조사 응답지, 군복무 기록, 운송기록, 전쟁일지, 작전기록, 내각의사록 등, 둘째, 왕의 지휘나 감독 하에서 1989년 8월 1일 이전에 창작된 자료, 셋째, 공무원이나 정부 자문단의 구성원, 왕실 위원회, 기타 왕이 통제하는 단체에 의하여 1989년 8월 1일 이전에 창작된 자료 등이다(The National Archive [2004])

영국 저작권법에서 국왕의 저작권은 정부저작물에 대한 공공의 자유로운 접근과 이용에 큰 장애가 되어왔으므로(Picciotto 1996, Quinton 1997) 영국 정부는 정부의 저작물을 보다 자유롭게 이용시킬 수 있는 방안을 모색하여왔다. 그 결과 영국 정부는 1999년 “미래의 국왕의 저작권 관리(Future Management of Crown Copyright)”

라는 백서를 통하여 제한 없이 이용되는 것이 정부에게 이익이 되는 공기록에 대해서 국왕의 저작권이 보류될 수 있다고 밝히면서 일부 자료에 대해서 공식적인 이용허락을 받을 필요가 없다고 발표하였다. 이에 해당하는 자료는 공기록 저장기관에 기탁되는 시점에서 미간행된 공개열람자료로서 법률, 법률에 대한 설명, 정부의 고지, 정부의 형식(forms), 정부 자문서(예컨대, 정부 녹서), 정부 공식웹사이트 상의 정부문서, 상위 수준의 통계(headline statistics), 과학·기술·의학 분야 전문가에 의해 생산된 정부해명 기사, 수상의 연설문 등이다. 백서는 이들 국왕의 저작권이 면제된 자료를 이용할 경우 해당 저작물의 출처와 그 저작물이 소장된 공기록 저장기관의 이름을 복제물에 명시하고, 내용이나 가치를 훼손하지 않고 이용하도록 지시하고 있다. 또한 전자복제물의 경우에는 최종 이용자에게 적절한 라이선스나 패스워드를 가지고 접근할 수 있도록 해야 한다. 그러나 지도나 차트로 이루어진 미간행 육지측량부와 공기록저장소에서 창작한 공기록에 대한 마이크로 및 디지털, 사진 복제물은 국왕의 저작권이 면제되는 자료에서 제외된다.

3.3 한국

국내 저작권법에서는 저작권법의 보호를 받지 못하는 저작물에 대하여 제7조 각호에서 규정하고 있다.⁴⁾ 이 중 정부저작물과 관련한 규정은 제1~4호 및 제6호이다. 제1호는 헌법, 법률, 조약, 명령, 조례 및 규칙, 제2호는 국가 또는 지방자치단체의 고시·공고·훈령 그밖의 이와 유사한 것, 제3호는 법원의 판결·결정·명령 및 심판이나 행정심판절차 그 밖의 이와 유사한 절차에 의한 의결·결정 등, 제4호는 국가 또는 지방자치단체가 작성한 것으로서 앞서 세 가지 기록물에 대한 편집물 및 번역물, 제6호는 공개한 법정, 국회 또는 지방의회에서의 연술이며, 이러한 저작물은 저작권법의 보호대상에서 제외된다.

제1호 중 법령에는 대통령령, 총리령, 부령 뿐만 아니라 법률과 동일한 효력을 가지는 조약과 국제법규도 포함되며, 우리나라가 아직 가입하지 않은 조약이나 국제법규 및 외국 법령, 제정 또는 개정을 위한 법령의 초안과 효력을 상실한 폐지법령도 포함된다(허희성 1988). 제2호의 고시, 공고, 훈령은 하나의 예시에 불과하며, 본 호는 정부가 공공에게 알리기 위하여 작성한 저작물이라고 해석해야 할 것이다. 그러나 국가 혹은 지방공공단체의 저작물이라도 공공에게 알리는 것을 목적으로 하지 않는 계획서나, 학술적인 가치가 있는 연감, 교육백서, 국정교과서, 문화·예술적인 가치가 있는 그림엽서 등은 제2호에 해당되지 않는다(허희성 1988). 제3호의 경우 법원의 판

4) 법률 제8101호

결문 중에 감정인의 의견서가 포함될 경우 이 의견서에 대해서는 저작권이 감정인에게 있게 된다(허희성 1988). 제4호는 제1~3호에 대한 편집물이나 번역물로서 국가 또는 지방 자치단체가 작성한 것을 말하는 것이므로 개인이나 단체가 작성한 제1~3호의 저작물에 대한 편집물이나 번역물은 저작권의 보호를 받는다(오승중, 이해완 2004). 제6호 법정에서 한 연술에는 소송당사자, 즉 법관, 원고, 피고, 검사, 변호사, 보조인, 증인, 감정인 등의 연술, 신청, 선고 등 모든 것을 포함하며, 의회에서의 연술에는 국회나 지방 의회에서 행한 의원의 연술과 발언 등을 말한다. 그러나 비공개 법정이나 의회에서의 이와 같은 저작물은 저작권의 보호대상이 된다(허희성 1988).

제7조 제1~4호 및 6호는 입법, 사법, 행정부 등 국가 기관 및 지방 공공단체가 공공에게 알리기 위하여 작성한 저작물을 일컫는 것으로서 각 호에 언급된 것들은 그러한 유형의 기록물들에 대한 예시라고 보는 것이 타당하다. 그러나 제2호에 고시나 공고, 훈령 등과 같이 사실적인 내용을 열거한 것이 아닌 비교적 창작적이면서 학술적, 문화 예술적 내용을 담고 있는 기록물이 포함된다고 보기 어렵다. 공공기관의 기록물들은 비공개인 경우를 제외하고는 일반에게 널리 공개되어야 정부의 업무실행에 대한 설명책임이 수행되는 것이라 할 수 있다. 일반적으로 공공기관의 저작물은 공공에게 널리 알리는 것을 목적으로 생산되므로 저작권을 부여하게 되면 이용이 저해될 수 밖에 없다. 따라서 공공의 이익을 위하여 공공기관의 저작물에 대하여 저작권의 보호를 제한하는 것이다. 그러나 국내 저작권법은 공공에게 널리 알리기 위하여 생산된 저작물임에도 불구하고, 제7조의 보호받지 못하는 저작물에 포함되지 못하여 저작권이 부여됨으로써 해당 기록물이 널리 이용되는데 장애물이 되고 있다고 판단된다.

3.4 각국 저작권법의 정부저작물 관련 규정 비교

아래 <표 2>는 미국과 영국 및 한국의 저작권법에서 정부저작물에 대한 용어와 정의 및 그 규정을 비교한 것이다. 미국과 영국의 저작권법에서 정부저작물은 정부에 소속된 자가 직무수행 과정에서 작성한 저작물이라고 명확히 규정하고 있다. 물론 이 경우 공무원이 작성한 저작물이 직무수행상 작성한 것이지의 여부를 판가름하기 어려운 상황도 존재할 수 있지만, 정부저작물에 대한 보호의 범위를 결정하는데 있어, 무엇을 정부저작물로 볼 것이지에 대한 정의는 반드시 필요한 것으로 보인다. 그러나 국내의 저작권법의 경우 제7조에서 정부저작물의 구체적인 예를 열거하고 있을 뿐, 법 전체에서 정부저작물이라는 표현을 사용하고 있지 않다. 3.3장에서 논의하였듯이 제7조에 언급된 사항들은 정부저작물에 대한 하나의 예시일 뿐 반드시 나열된 것만을 의미하는 것은 아니라고 해석된다. 그러나 이러한 예시는 정부저작물의 다양한 종류

를 모두 포괄하기에는 부족하다고 판단된다.

정부저작물에 대한 저작권 보호는 3개국이 큰 차이를 보이고 있다. 미국의 경우 정부저작물을 저작권의 보호를 받지 못하게 함으로써 공공이 자유롭게 이용할 수 있는 영역에 두고 있다. 반면 영국의 경우 국왕 또는 의회가 정부저작물과 의회저작물에 대한 저작권을 소유함으로써, 해당 저작물을 이용할 경우 국왕 또는 의회로부터 허락을 받도록 하고 있다. 이러한 국왕의 저작권은 3.2장에서 언급한 것처럼 1999년 백서를 통하여 미간행 정부저작물 대다수에 대하여 저작권이 보류됨으로써, 공공이 자유롭게 이용할 수 있는 실질적인 환경이 마련되었다. 국내 저작권법은 정부저작물 중 일부는 미국의 경우처럼 공공영역에 두고 있으나 일부는 저작권법의 보호를 받도록 하고 있다. 그러나 정부저작물중 어떠한 것이 공공영역에 속하는지를 판단하는 정확한 기준이 제시되어 있지 않으므로 정부저작물 이용에 혼란을 초래할 수 있다. 또한 보호받지 못하는 정부저작물의 범위가 저작권법의 규정 만을 비교했을 때 미국에 비해 상당히 좁고, 영국에 비해서는 다소 넓지만, 영국의 경우 국왕의 저작권은 존속하되, 그 보호를 받는 저작물에 대해 자유로운 이용을 허락하고 있다는 측면에서 국내의 정부저작물 이용환경은 이들 두 나라에 비해 제한적이라고 판단된다.

<표 2> 미국, 영국, 한국 저작권법에서 정부저작물 관련 규정

	미국	영국	한국
용어	미국 정부저작물 (U.S. Government Works)	- 국왕의 저작권 (Crown copyright) - 의회의 저작권 (Parliamentary copyright)	보호받지 못하는 저작물
정의	미국 정부의 관리나 근로자가 직무의 일부로서 작성한 저작물(제101조)	- 국왕의 저작권: 국왕 또는 국왕의 임직원이나 종업원이 직무수행상 제작한 저작물(제163조의 1호) - 의회의 저작권: 상원이나 하원의 지시나 감독하에 제작된 의회의 저작물	관련 규정 없음
저작권보호 규정	미국 정부의 저작물은 본 저작권의 보호를 받지 못한다.(제105조)	- 국왕의 저작권: 125년간 존속.(단, 제작후 75년 전에 상업적으로 발행된 경우 발행후 50년간 존속)(제163조) - 의회의 저작권: 50년간 존속(제165조). 단, 법안이 국왕의 재가를 받거나 법안이 폐기 또는 부결되거나 회기가 만료될 경우 저작권은 소멸(제166조).	보호받지 못하는 저작물 - 헌법, 법률, 조약, 명령, 조례 및 규칙 - 국가 또는 지방자치단체의 고시·공고·훈령 등 - 법원의 판결·결정·명령 및 심판이나 행정심판절차 그 밖의 이와 유사한 절차에 의한 의결·결정 등 - 국가 또는 지방자치단체가 작성한 것으로서 앞서 세 가지 기록물에 대한 편집물 및 번역물 - 공개한 법정, 국회 또는 지방의회에서의 연설(제7조)

4. 각국의 정부저작물 서비스과정에서 저작권 처리 현황 분석

4.1 미국

4.1.1 미국 행정부 웹사이트

미국의 행정부는 현재 15개 부(department)로 나뉘어져 있다. 각 행정부는 공식 웹사이트에 부에서 생산한 다양한 정부저작물의 원문을 제공하고 있다. 미국 정부의 공식적인 웹 포털사이트인 USA.gov⁵⁾에 링크되어 있는 15개 미국 행정부 홈페이지의 저작권 규정을 조사⁶⁾한 결과, 교육부 등 5개 부에는 “특별한 언급이 없는 한, 00부 웹사이트상의 모든 정보는 공공영역에 속하므로, 00부의 허락 없이 복제, 출판, 또는 그 외의 방법으로 이용할 수 있다”고 밝히고 있었다. 그 외 10개 부의 홈페이지에는 저작권과 관련한 정보가 제공되지 않고 있었다.

미국 저작권법에 의거하여 미국 행정부의 웹사이트상의 정보 중 정부저작물에 해당하는 자료는 특별히 정부가 저작권을 양도받아 소유하고 있는 경우를 제외하고는 모두 공공 영역에 속하게 된다. 따라서 행정부 홈페이지에서 저작권 정책에 대한 언급을 반드시 해야 할 필요성은 없어 보인다. 다만 행정부 웹사이트를 방문한 이용자들에게 이러한 사항을 다시 한번 알려 정부의 정보를 자유롭게 이용할 수 있도록 하고 있는 것으로 판단된다. 또한 저작권에 대한 규정이 없는 10개 부의 홈페이지에 제공되고 있는 정부저작물 역시 미국 저작권법에 의거하여 저작권 규정을 밝히고 있었던 5개 부와 동일하게 이용될 수 있다.

4.1.2 NARA

미국 국가기록청(National Archives and Records Administration, NARA 이하 NARA)에 소장된 기록물 모두가 공공영역에 속한 것은 아니다. 정부저작물의 일부분에 저작권이 있는 저작물이 포함되는 경우도 있고, 정부 이외의 기관이나 개인이 작성한 저작물도 있다. 따라서 기록물 이용자들이 자유롭게 이용할 수 있는 기록물인지

5) [cited 2006.11.8] <<http://www.usa.gov/>>

6) 2006.11.10~13일간 조사

아니면 저작권자로부터 이용허락을 받아야하는 기록물인지에 대한 정보를 제공할 필요가 있다. NARA의 온라인 소장목록인 ARC(Archival Research Catalog)에는 이러한 저작권과 관련한 정보가 ‘이용 제한(Use Restriction)’ 필드에 제시되어 있다. ‘이용 제한’ 필드는 기술되는 기록물 전체가 저작권이 있는지, 아니면 부분적으로 있는지, 혹은 저작권이 있을 가능성이 있는지, 저작권 유무에 대하여 판정을 내리지 못했는지, 저작권이 없으므로 제한 없이 이용할 수 있는지에 따라 ‘제한-전체(Restricted-Fully)’, ‘제한-부분(Restricted-Partly)’, ‘제한-가능(Restricted-Possibly)’, ‘미결정(Undetermined)’, ‘제한 없음(Unrestricted)’ 등 5가지 중 하나로 기술된다. 또한 ‘제한-가능’이나 ‘미결정’으로 기술될 경우 이용 제한 주 기 필드에 저작권과 관련한 사항을 보다 상세히 설명하고 있다(NARA 2006).

ARC에서 검색되는 디지털 이미지 역시 자유롭게 이용할 수 있다. 그러나 일부 이미지 파일은 외부 기관에서 확보한 자료로서 저작권이 해당 기관에 있으므로, 그 기관으로부터 이용허락을 받도록 하고 있다. 또한 기증받은 자료 등 저작권이 있는 기록물을 이용할 경우 담당 아키비스트나 참고 서비스 직원에게 문의하도록 하고 있다.⁷⁾

4.1.3 GPO Access

GPO Access⁸⁾는 1993년 GPO 전자정보증진법(Government Printing Office Electronic Information Enhancement Act of 1993 GPO)에 근거하여 실시되고 있는 미국 연방 정부간행물 무료 디지털 원문 정보서비스이다. 2003년 NARA와 GPO는 양 기관이 중복으로 공공기록물을 보존하는 것을 최소화하기 위하여 NARA-GPO간 양해각서(NARA and GPO 2003)를 체결한 바 있다. 이 협정에 의거하여 GPO는 GPO Access 서버에서 제공하는 디지털 공공기록물에 대한 영구적 보존과 접근을 제공하는 책임을 가지는 공식 단체가 되었다.

GPO에서 인쇄 및 배포하는 정부간행물이나 GPO Access 상에서 제공되는 디지털 원문은 일반적으로 미국의 정부저작물이므로 저작권 제한 없이 배포 및 온라인 서비스 제공이 가능하다. 그러나 이들을 통하여 제공되는 정부간행물이나 디지털 원문에도 저작권이 있는 저작물이 일부 포함되어 있는 경우가 있다. GPO는 인쇄 및 배포되는 정부간행물 중 저작권이 있는 저작물의 이용에 대해서는 해당 간행물을 생산한 정부 부처나 저작권자에게 문의하도록 하고 있다. 또한 GPO Access 상에 있는 이미

7) NARA. FAQ. [cited 2006.8.13]. <<http://www.archives.gov/faqs/index.html#copyright>>

8) [cited 2006.8.2]. <<http://www.gpoaccess.gov/index.html>>

지 파일 중 저작권이 있는 것에 대하여 GPO가 이미지를 사용할 수 있도록 비배타적인 허락을 받은 상태이므로, 이러한 저작물의 이용에 대해서는 GPO Contact Center에 문의하도록 하고 있다.⁹⁾ 그러나 NARA의 ARC에서처럼 GPO에서 제공하는 기록물의 저작권 유무에 관한 정보가 제공되지 않으므로, 어떠한 기록물이 정부저작물에 포함되지 않아 저작권자로부터 이용허락을 받아야하는지를 이용자가 파악해야한다는 것은 이용자에게 큰 부담이 될 수 있다.

4.2 영국

4.2.1 영국 행정부 웹사이트

영국의 20개 행정부처 웹사이트에서도 미국의 행정부 웹사이트와 마찬가지로 해당 부처에서 생산한 보고서, 녹서, 백서, 통계 등 다양한 기록물의 원문을 제공하고 있다. 20개 행정부처 웹사이트의 저작권 관련 규정을 조사한 결과¹⁰⁾, 1개 부처 웹사이트에서는 저작권 규정이 없었으며, 2개 부처 웹사이트에서는 해당 웹사이트 또는 웹사이트 상의 자료가 국왕의 저작권을 따른다는 문구가 간단히 제시되어 있었다. 그 외 17개 부처의 홈페이지에는 다소간의 차이가 있지만, 비교적 상세히 저작권 규정이 제시되어 있었다. 이들 17개 부처의 저작권 규정은 영국 저작권법에 따라 해당 웹사이트 상의 정보가 국왕의 저작권에 속하므로 자유롭게 이용할 수 있다는 내용이다. 또한 웹사이트상의 일부 자료는 국왕의 저작권에 속하지 않고 제3자가 저작권을 소유한 경우도 있으므로, 이러한 저작물에 대해서는 해당 저작권자로부터 이용허락을 받아야 한다고 명시하고 있다. 아울러, 국왕의 저작권에 관한 보다 상세한 정보를 얻기 위해서 공공정보청(The Office of Public Sector Information, 이하 OPSI) 웹사이트를 이용하도록 제시하고 있다.

4.2.2 TNA

영국 국립기록관(The National Archive, 이하 TNA)은 2006년 10월 OPSI와 합병하였다. 이로써 보존 중심이었던 TNA는 그동안 OPSI가 담당해왔던 공공영역 정보의 서비스에도 책임을 가지게 된다. 1999년 백서(U.K. Government 1999)에 따라, 이용자들은 TNA에 소장된 대부분의 미간행 정부저작물을 저작권자에게 공식적인 이

9) GPO Legal Information. [cited 2007.1.10]. <<http://www.gpoaccess.gov/about/legal.html>>

10) 2007.1.10~13일간 조사.

용허락이나 저작권료를 지불하지 않고서도 복제, 방송, 전시, 강의 등에 이용할 수 있게 되었다. 그러나 이용시 원문서가 TNA에 소장되어 있다는 사실을 밝히고 해당 기록정보에 대한 출처정보를 제공해야 한다(The National Archive 2004).

TNA 소장 목록(the Catalogue)에는 해당 기록에 대한 저작권 관련 정보를 제공하는 필드는 없다. 다만, 기록에 대한 법적 상태(legal status)를 ‘공기록’(Public Record(s)) 또는 ‘공기록 아님’(Not Public Record(s))으로 표기하고 있다. 여기서 공기록은 1958년 공기록법에서 정의한 공기록으로서, 대체로는 국왕, 중앙 정부, 재판부에 의해 편찬되거나 축적된 기록물을 말한다. 따라서 이용자는 법적 상태에 ‘공기록’으로 표기되었을 경우 일반적으로 국왕의 저작권이 면제된 자료로 추정할 수 있을 뿐, 해당 자료가 정확히 국왕의 저작권이 면제된 자료인지에 대한 정보를 얻기는 어려운 상태이다. 또한 국왕의 저작권 자료 중 저작권이 면제되지 않은 자료를 재이용하기 위해서는 OPSI의 PSI 라이선스를 확보해야 한다고 안내하고 있지만, 어떤 자료가 이 라이선스를 필요로 하는지에 대한 정보가 목록에서 확인되지 않는다. 국왕의 저작권 자료중 부가가치데이터(value-added data)에 대해서도 OPSI로부터 라이선스를 얻어 재이용할 수 있다고 안내하고 있을 뿐(The National Archive 2004) 특정 기록이 부가가치데이터인지에 대한 정보를 제공하고 있지는 않다. 이에 대한 정보는 OPSI 웹사이트에서 제공되고 있다.

4.2.3 OPSI

영국 국립기록관에 소속되어 있는 OPSI는 공공영역에 속한 정보의 관리, 이용, 배포를 총괄하는 기관으로서, 특히 온라인 이용허락시스템을 운영하여 국왕의 저작권 자료와 그 외 공공영역 정보의 재이용을 위한 라이선스를 확보하는 Click-Use 시스템을 운영하고 있다. 이를 위하여 OPSI는 영국 정부에 소장된 민간행 정보에 대한 목록인 Information Asset Register(IAR)을 inforoute라는 DB를 통하여 서비스하고 있다. IAR의 메타데이터 중 권리(rights) 정보필드는 해당 정보를 보고, 복제하고, 재배포하고, 재출판할 수 있는 권한정보를 표시하고 있으며, 이들 권한은 이용가능(available), 제한(limited), 분류(classified) 세가지 종류로 나뉜다. ‘이용가능’은 상업적으로 재배포, 재출판 될 수 있다는 것을 의미하며, ‘제한’은 볼 수 있지만 재배포는 불가능하다는 것을 의미하며, ‘분류’는 공무원만 이용할 수 있다는 것을 의미한다. 이용자들은 이 목록을 이용하여 영국 정부의 정보를 찾을 수 있다.

여기서 찾은 정보는 the PSI Licence, the Parliamentary Licence, the Valued Added Licence 등 OPSI의 세가지 라이선스 중 하나를 신청하여 이용할 수 있다. OPSI는 이들 세가지 유형의 라이선스를 적용해야 하는 공기록과 라이선스 없이 자유

롭게 이용할 수 있는 공기록에 대하여 기록물의 예를 제시하면서 상세히 안내하고 있다(<표 3> 참조).¹¹⁾ 또한 어떠한 라이선스를 적용해야할 지 모호한 경우 OPSI의 정책팀으로 연락하여 안내를 받도록 하고 있다. 즉, 영국의 경우 OPSI가 국왕의 저작권 자료에 대한 이용허락 및 국왕의 저작권이 면제된 기록물에 대한 정보 등 정부저작권 서비스 과정에서 발생하는 저작권과 관련한 문제를 처리하고 있다.

<표 3> OPSI의 라이선스 종류 및 라이선스 없이 이용가능한 공기록

종류	적용 대상 기록물	라이선스 비용
PSI Licence	공공기록물 저장소에 기탁되기 이전에 간행된 공공기록물 공공기록물 저장소에 기탁되지 않은 공공기록물 공개 열람되지 않는 공공기록물 상용정보(Tradeable Information)에 속하는 공공기록물 => 국왕의 저작권이 면제된 공공기록물을 제외한 거의 모든 정부기관의 기록물은 이 라이선스로 이용할 수 있음	무료
Parliamentary Licence	상원과 하원에서 제작된 기록물	무료
Valued Added Licence	다양한 정보원에서 가져온 정보로 이루어진 기록물이거나 시장에서 상업적 서비스나 상품과 경쟁할 수 있는 기록물, 정부 업무에 필수적이지 않은 기록물 등은 부가가치 라이선스를 확보해야하는 기록물임	경우에 따라 비용이 부과될 수 있음
라이선스 없이 이용가능한 공기록	공공기록물 저장기관에 기탁되는 시점에서 미간행된 것으로서 일반에 공개 공개된 기록물로서 법률, 정부의 언론 보도사항, 국가교육과정 등	

4.3 한국

4.3.1 행정부 웹사이트

국내 18개 행정부 홈페이지에서 해당 부처가 발간한 간행물을 원문서비스하고 있는 현황을 조사하였다.¹²⁾ 18개 행정부처 웹사이트에서 원문서비스되고 있으면서, 국가기록원 정부간행물 검색목록에서도 검색되는 자료 중에서 2004년에 발간된 백서, 통계, 연감, 정기간행물, 보고서 5종 유형에 해당하는 자료 각 1개의 원문서비스 현황을 조사한 결과 18개 부처에서 원문서비스되고 있는 총 90개의 기록물 중 국가기록원 정부간행물 검색에서 원문서비스가 제공되는 경우는 하나도 없었다. 물론 이러한 조사는 전체를 대상으로 한 것은 아니므로, 정확한 현황을 파악할 수 있는 것은 아니지만, 저작권을 소유한 행정부처와 그렇지 않은 국가기록원의 원문정보서비스가 서로

11) OPSI. Click Use Licences <<http://www.opsi.gov.uk/click-use/index.htm>>

12) 2006.6.15~20일간 조사.

다르게 이루어지고 있음을 보여주는 하나의 예가 될 수 있을 것이다.

행정부처 홈페이지의 저작권 정책 현황 조사결과, 홈페이지가 있는 부처 중 저작권 규정이 제시되지 않는 곳은 모두 10개 기관(3부 2처 5청)이었다. 저작권 규정이 있는 29개 기관(15부 2처 12청)은 모두 “기관 홈페이지에서 제공되는 **모든** 정보에 대한 저작권은 해당 기관이 가지므로, 링크, 인용, 복제, 재배포 등의 방식으로 사용할 때 사전허락을 받아야 한다”고 밝히고 있다. 이들 행정부 웹사이트에서 제공되는 정보 중에는 국내 저작권법 제7조에서 정하고 있는 보호받지 못하는 저작물에 해당하는 것이 다수 포함되어 있다. 따라서 각 행정부처가 해당 웹사이트에 있는 모든 정보에 대한 저작권을 해당 기관이 소유한다고 표시하는 것은 저작권법의 내용을 제대로 이해하지 못한 것으로서 수정될 필요가 있다. 정부 웹사이트의 이러한 저작권 규정은 미국의 행정부 홈페이지에서 밝히고 있는 저작권 정책과 상반된 것으로서, 국내의 경우 공공성을 가진 정부 정보에 대한 공적 접근이 매우 제한되어 있는 상황이라고 할 수 있다.

4.3.2 국가기록원

공공기관의 기록물관리에 관한 법률 시행규칙 제15조 1항의 4는 해당 기록물이 저작권 보호대상 기록물일 경우 이 사항을 기록물등록대장의 특수기록물란에 표시하도록 하고 있다. 또한 국가기록원의 “기록물 기술규칙(안)”(2006)에서는 ‘열람과 이용 조건 영역’ 중 복제조건을 기술하도록 하고 있다. 즉, 해당 기록물이 어떠한 조건 하에서 복제, 전송 되는지에 대한 정보를 기술하되, 이러한 조건이 알려지지 않을 경우, 해당 기록물의 저작권 소유사항을 밝히도록 하고 있다. 위와 같은 규정에 따라 기록물이 정리될 경우 이용자는 특정 기록물을 복제, 전송, 배포 등의 방식으로 이용할 수 있는지의 여부를 목록에서 확인할 수는 있을 것이다. 그러나 2007년 1월 현재 국가기록원의 온라인 목록에는 검색된 기록물에 대한 저작권 상황이 제공되지 않고 있다.

국내의 저작권법은 정부저작물중 일부만을 공공영역에 속하는 것으로 규정하고 있으므로, 국가기록원은 이러한 정보 이외의 정부저작물을 기록관에 대한 면책범위(저작권법 제31조)를 넘어서 이용자에게 서비스하기 위해서는 저작권을 소유하고 있는 해당 부처로부터 이용허락을 받아야 한다. 따라서 국가기록원은 2003년 8월부터 각 행정부처로부터 정부간행물을 받을 때 해당 간행물에 대한 이용허락을 함께 받고 있다. 2003년 8월부터 2006년 6월까지 국가기록원에 접수된 간행물 중 국가기록원에 이용허락을 한 비율은 3년간 평균 약 80%였으며, 년도별로는 이용허락을 받기 시작한 첫해년도보다 두 번째년도에 이용허락률이 10%가량 상승하였으나, 그 다음해에는

오히려 4%정도 하락하였다(<표 4> 참조).¹³⁾

<표 4> 국가기록원 등록 정부간행물의 년도별 이용허락 현황

이용허락여부 \ 년도	허락(%)	허락안함(%)	무응답(%)	계
2003.8 ~ 2004.7	1275(76.1)	325(19.4)	75(4.5)	1675
2004.8 ~ 2005.7	2327(86.4)	368(13.7%)	0(0)	2695
2005.8 ~ 2006.6	2390(82.4)	511(17.6%)	0(0)	2901
계	5992(82.4)	1204(16.6)	75(1.0)	7271

* 수치에서 좌측은 간행물건수, 괄호안은 비율을 말함

이러한 저작물이용허락 현황을 자료 유형별로 살펴보면 <표 5>와 같다. 정부기관에서 발간하는 기관지, 사업보고서, 연감 및 백서류, 통계집, 연구조사보고서 등은 비교적 이용허락율이 높게 나타난 반면, 교육자료, 사료연혁집, 목록류, 회의자료 등은 다른 자료들보다 이용허락율이 낮은 것으로 나타났다.

<표 5> 국가기록원 등록 정부간행물 유형별 이용허락여부 현황

자료유형 \ 이용허락여부	연감. 백서류	통계 집	업무 편람	법규 집	사업 보고서	연구 보고서	교육 자료	기관 지	회의 자료	목록 류	사료 연혁 집	연설. 강연 집	전시. 화보 집	기타	유형 구분 없음	총계
허락	155 88.1	157 86.3	534 83.0	74 81.3	213 90.6	1724 84.7	143 68.1	88 91.7	127 79.4	28 75.7	59 72.8	5 83.3	62 81.6	141 88.1	2482 80.5	5992 82.4
허락안함	17 9.7	6 3.3	108 16.8	14 15.4	21 8.9	298 14.6	66 31.4	8 8.3	32 20.0	9 24.3	22 27.2	1 16.7	13 17.1	19 11.9	570 18.5	1204 16.6
무응답	4 2.3	19 10.4	1 0.2	3 3.3	1 0.4	13 0.6	1 0.5	0 0.0	1 0.6	0 0.0	0 0.0	0 0.0	1 1.3	0 0.0	31 1.0	75 1.0
계	176	182	643	91	235	2035	210	96	160	37	81	6	76	160	3083	7271

* 수치에서 상단은 간행물건수, 하단은 비율(%)을 말함

기타에 해당하는 자료는 앞의 유형구분에 속하지 않은 간행물로서 예컨대, “지진 발생시 국민행동요령”, “혁신의 창 2005.6)”, “대통령 취임 행사: 새로운 대한민국 하나된 국민이 만듭니다.” 등의 자료들이다. 유형구분 없음은 정부간행물 등록시 등록자가 유형구분을 하지 않고 등록한 자료이다.

13) 2006.5.25~2006.7.18일간 국가기록원 게시판 및 이메일을 이용하여 6회에 걸친 정보공개 문의에 대한 답변자료를 기반으로 작성하였음. 답변자료는 다음과 같다. 1) 국가기록원에서 저작물이용동의를 받기 시작한 시점(2003.8)으로부터 2006.6.30일 현재까지 국가기록원에 접수된 전체 정부간행물과 그 중 이용동의 및 무응답한 한 저작물의 수 2) 위의 자료에 대한 연도별 현황 3) 위의 자료에 대한 부처별 현황 4) 위의 자료에 대한 간행물 유형별 현황 4) 기타그룹에 속하는 자료 유형

5. 국내 공공기록물 서비스 활성화를 위한 방안

공공영역에서 생산된 정보 이용에 대한 요구는 점차 확산되고 있으며, 이러한 요구에 맞추어 각국 정부는 정보공개에 관한 법률이나 기록물에 관한 법을 제정 및 개정하고 있다. 그러나 인터넷 환경에서 정보에 대한 접근과 이용은 곧 저작권의 문제와 직결된다. 즉, 공공기록물 서비스 활성화를 위해서는 반드시 공공영역에서 생산된 저작물에 대한 저작권 규정 및 정책이 뒷받침되어야 한다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 국내의 경우 저작권법이나 정부의 정책이 공공기록물 서비스가 활성화 될 수 있도록 마련되어 있지 못한 실정이다. 본 연구는 공공기록물 중 정부저작물의 서비스 활성화를 위한 방안을 법과 정책적인 측면에서 제시하고자 한다.

5.1 법적 측면

저작권법의 보호대상 여부를 결정짓는 저작물성에 비추어 볼 때 정부가 생산한 기록물 중 대다수는 저작권법의 보호대상이 된다. 그러나 저작권은 창작자가 창작 과정에서 쏟은 노력에 대하여 보상해줌으로써 또 다른 창작을 유인하기 위한 것이다. 정부저작물은 일반 저작물과 달리 창작에 대한 보상을 저작권으로 보장해야만 생산되는 것은 아니다. 따라서 창작을 유도하여 문화의 발전을 도모한다는 저작권의 목적은 정부의 저작물 생산에 동일하게 적용되기 어렵다. 또한 저작권은 창작자의 노력에 대한 경제적 이익을 보장하기 위한 것이기도 하다. 이를 위하여 저작권법은 복제, 전송, 배포 등의 방식으로 이용하는 것에 대한 통제권을 창작자에게 부여한다. 그러나 정부의 저작물은 공공기금을 이용하여 작성되므로, 그 창작의 과정에 대한 대가는 이미 지불되었다고 볼 수 있다. 따라서 저작권이라는 이용 통제권을 부여하는 것은 오히려, 널리 알리기 위하여 생산되는 정부저작물의 기능을 제한시킬 수 있다.

2002년 저작권법을 개정하기 위한 전면 검토보고서(저작권심의조정위원회)는 저작권법 제7조 2호 끝에 "... 공공의 이익을 위하여 일반 공중에게 주지시키기 위하여 공표된 여타 공공저작물"이라는 포괄적인 일반 개념을 추가시켜, '정부가 작성한 행정홍보물이나 계도용 정보 책자'도 보호받지 못하는 저작물에 포함시킬 수 있도록 권고하고 있다. 그러나 이러한 부분적 수정 역시 정부저작물을 모두 포괄하지 못할뿐더러, 미공표된 저작물이 제외되고, '공공저작물'이라는 용어의 범위가 모호하다는 문제점이 있다.

따라서 국내의 입법, 사법, 행정부에서 생산된 정부저작물을 공공이 자유롭게 이용하고, 기록관이 정보서비스를 원활하게 할 수 있도록 현행 저작권법의 정의 부분에 ‘정부저작물’에 대한 규정을 둘 필요가 있다. 이는 미국과 영국의 정의를 참고하여 ‘한국 정부에 소속된 자가 업무수행 과정에서 생산한 저작물’과 같이 하는 것이 바람직해보인다. 아울러 제7조에서 입법, 사법, 행정부의 기록물을 예시하는 대신, 정부저작물이라는 표현으로 대신해야 할 것이다. 이로써, 기록물 관리자들이 정부의 기록물 중 어떤 것이 저작권법 제7조에 해당하는지를 판단하는데 들이는 노력을 상당부분 줄일 수 있을 것이다. 또한 현재 기록물 생산기관과 기록물서비스 기관 간에 필요한 이용허락 절차를 줄일 수 있을 것이다. 그러나 이러한 관리상의 편의제고보다도 중요한 것은 정부저작물 공공영역화가 공공정보에 대한 시민의 접근과 이용권을 보장하는 초석이 되며, 공적 업무 수행에 대한 정부의 설명책임을 적극적으로 실현시켜준다는 점이다.

5.2 정책적 측면

저작권법 제7조에서 규정하고 있는 보호받지 못하는 저작물 이외의 정부저작물에 대한 저작권은 해당 저작물을 생산한 부처가 저작권자가 된다. 물론, 정부가 용역사업을 통하여 생산한 저작물에 대한 1차적 저작권자는 해당 저작물을 생산한 측이지만, 국내 18개 행정부서 중 11개 부서의 용역계약서를 조사한 결과 11개 부서 모두 용역 결과보고서에 대한 저작권을 해당 부서가 양도받고 있었다.

제3.2장과 4.2장에서 고찰하였듯이 영국의 경우, 저작권법에서는 행정부의 저작물에 대하여 국왕이 저작권을 소유한다고 규정하고 있으나, 공공정보 이용 확대를 위하여 정부 차원에서 국왕의 저작권 보호를 받는 저작물 중 상당수를 자유롭게 이용할 수 있는 방안을 마련하고 있다.

국내의 경우 저작권 관련 주무 부처인 문화관광부는 2005년 국내의 시민단체인 정보공유연대와 함께 정보공유라이선스¹⁴⁾ V.2를 개발하고, 이를 문화관광부 홈페이지에 게시된 일부 저작물에 적용한 바 있다. 그러나 2006년 10월 문화관광부 저작물에 대한 정보공유라이선스 적용현황을 조사한 결과, 국내 저작권법 제7호의 보호받지 못하는 저작물에 해당하는 기록물에 이를 적용하는 오류를 범하고 있었다. 문화관광부가 공동 개발한 정보공유라이선스는 영리적 이용과 2차적 저작물 작성을 허용하는 것, 영리적 이용과 2차적 저작물 작성을 허용하지 않는 것, 비영리적 이용과 2차적 저작물 작성을 허용하는 것, 비영리적 이용과 2차적 저작물 작성을 허용하지 않는 것

14) 정보공유라이선스 V.1은 2004년 시민단체인 정보공유연대에서 개발한 것임.

등 4가지 유형으로 구분된다.

정부는 저작권법 개정을 통하여 정부저작물을 공공영역화하는 것과 더불어 이미 정부에서 개발한 정보공유라이선스를 각 부처에서 생산한 저작물에 적용하여 일반 이용자와 기록물 정보서비스기관이 이용허락이라는 불편한 절차 없이 합법적으로 정부 저작물을 이용할 수 있도록 해야 할 것이다.

6. 결론

현재 각국은 공공영역의 정보에 대한 공개, 접근, 이용을 확대하기 위한 다양한 방안을 마련하고 있다. 정보의 공개가 곧 접근의 활성화를 의미하는 것은 아니며, 접근의 허용이 곧바로 이용의 확대를 의미하는 것은 아니다. 지금까지의 관심이 공개와 접근허용에 맞추어 졌다면, 앞으로는 접근에서 더 나아가 다양한 방식으로 이용을 활성화시킬 수 있는 방안에 관심을 두어야 할 것이다. 본 논문은 이를 위해서 기본적으로 해결되어야 할 정부저작물의 저작권 문제에 대하여 다루었다. 즉, 본 연구는 공공 기록물 중 정부저작물의 저작권 규정과 공공기록물 서비스 기관에서의 저작권 관리 현황을 미국과 영국, 국내를 중심으로 조사·분석하였고 국내에서 정부저작물 이용이 활성화되기 위해서는 저작권법을 개정하고 정보공유라이선스를 채택할 필요가 있다는 것을 제안하였다. 이러한 노력은 공공기록물 서비스 기관과 정부가 협력하여 추진해야 할 것으로 보인다.

국제적으로 공공영역의 정보 이용에 대한 관심은 정부저작물에서 한걸음 더 나아가 공공기금을 투여하여 생산된 저작물로 확대되고 있는 실정이다. 정부에 소속된 사람이 업무의 과정 중에 생산한 저작물이 아니더라도, 공공의 기금을 이용하여 작성한 저작물일 경우 그것의 생산과정에 투여된 노력에 대한 대가를 공공이 이미 지불한 것이므로, 이러한 정보 역시 공공영역으로 포섭되어야 한다는 것이다. 우리나라는 이러한 논의에서 다소 뒤쳐져 있는 것이 사실이다. 정부저작물과 더불어 공공기금을 이용하여 생산된 저작물 이용의 활성화에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 국가기록원. 2006. 『국가기록원 기록물 기술규칙(안)』. 대전: 국가기록원.
김기태. 2000. 『저작권법의 해석과 적용』. 서울: 삼진기획.
김윤명. 2005. 정보공개제도와 지적재산권법. 『기록보존』, 18: 17~46.

- 오승중, 이해완. 2004. 『저작권법』. 제3판. 서울: 박영사.
- 이창한 등. 1998. 『공공정보 활용 촉진을 위한 정책 방안 연구』. 서울 : 한국데이터베이스진흥센터.
- 저작권심의조정위원회. 2002. 『저작권법 전면 개정을 위한 조사연구 보고서』 1, 2. 저작권연구자료 40. 서울: 저작권심의조정위원회.
- 조소연. 1999. 공공정보자료의 저작권에 관한 연구. 『Orizine』. 1999. 11. [cited 2002.4.20]. <www.orizine.net/oz/9909/public_information.html>
- 최유성. 1996. 『국가기록물 관리의 발전방안에 관한 연구』. 서울 : 한국행정연구원.
- 허희성. 1988. 『신저작권법촉조개설』. 서울: 범우사.
- Cornyn, John and Joe Lieberman. 2006. *A Bill: Federal Research Public Access Act of 2006*(S.2695). [cited 2006.12.27]. <<http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/z?c109:S.2695:>>
- Gorman, Robert A. and Jane C. Ginsburg. 1999. *Copyright: Cases and Materials*. 5th ed. Virginia: LEXIS Law Publishing.
- GPO. 2001. *Biennial Report to Congress on the Status of GPO Access*. [cited 2007.1.23]. <<http://www.gpoaccess.gov/biennial/2001/biennial01.pdf>>
- Intrallect and AHRC Research Centre for Studies in Intellectual property and Technology law. 2005. *The Common Information Environment and Creative Commons*. [cited 2007.1.13] <http://www.intrallect.com/cie-study/CIE_CC_Final_Report.pdf>
- Kahle, Brewster. 2001. “Public Access to Digital Material.” *D-Lib Magazine*, 7(10). [cited 2002.3.7]. <<http://www.dlib.org/dlib/october01/kahle/10kahle.html>>
- Leaffer, Marshall. 1999. *Understanding Copyright Law*. NY: Matthew Bender & Co., INC.
- Mann, Roger. 2000. “New Aspects of the Right of Reproduction and the Use of Archives in Germany.” *European Intellectual Property Review*, 22(2): 93-95.
- NARA. 2006. *Lifecycle Data Requirements Guide(LCDRG)*. [cited 2007.1.10]. <<http://www.archives.gov/research/arc/lifecycle-data-requirements.doc>>
- NARA and GPO. 2003. *Memorandum of Understanding between Government Publication Office and The National Archives and Records Administration*. [cited 2006.8.13]. <<http://www.gpoaccess.gov/about/naramemofinal.pdf>>

- Oppenheim, C. 1996. "Crown Copyright and HMSO" . *The Journal of Information, Law and Technology (JILT)*. 1996(2). [cited 2006.11.7].
 <http://www2-test.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/1996_2/special/oppenheim/oppenheim.doc>
- Padfield, Tim. 2005. *Copyright for Archivists and Users of Archives*. 2nd ed. London: Facet Publishing.
- Picciotto, Sol. 1996. Towards Open Access to British Official Documents. *The Journal of Information, Law and Technology (JILT)*. 1996(2). [cited 2006.11.7].
 <http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/1996_2/picciotto/#Cornish>
- Quinton, Christopher G., 1997. "Access to European Public Sector Information : Reconciling the Access Needs of Administrative Transparency and the Information Market" . *Cardozo Electronic Law Bulletin*, 3. [cited 2007.1.29].
 <<http://www.jus.unitn.it/cardozo/Review/Europeanlaw/Quinton-1997/access.doc>>
- Sabo, Martin Olav. 2003. The Public Access to Science Act. 108th Congress, H.R. 2613.
- Sterling, J. A. L. 1995. Crown Copyright In The United Kingdom and Other Commonwealth Countries. [cited 2006.12.20].
 <<http://www.lexum.umontreal.ca/conf/dac/en/sterling/sterling.html>>
- The National Archive. [2004] Copyright Guidelines: Guidelines about Copyright Affecting Information Supplied by The National Archives. [cited 2006.8.12].
 <www.nationalarchives.gov.uk/legal/pdf/copyright_summary.pdf>
- The National Aarchive. 2004. Copyright.
 <http://www.nationalarchives.gov.uk/legal/pdf/copyright_full.pdf> [cited 2006. 8. 12]
- U.K. Government. 1998. *Crown Copyright in the Information Age*. HMSO. Green paper. [cited 2006.5.15].
 <<http://www.opsi.gov.uk/advice/crown-copyright/crown-copyright-in-the-information-age.pdf>>
- U.K. Government. 1999. *Future Management of Crown Copyright*. HMSO. White paper. [cited 2006.5.16].
 <<http://www.opsi.gov.uk/advice/crown-copyright/future-management-of-c>>

rown-copyright.pdf>

KCS I