

도서의 납본과 보상제도 개선방안에 대한 고찰*

A Study on Improving Methods of Legal Deposit and Compensation of Books in Korea

김 나 영 (Na-Young Kim)**

오 일 석 (Il-Seok Oh)***

목 차

- | | |
|-----------------------|--------------------|
| 1. 서 론 | 4. 납본과 보상제도의 개선 방안 |
| 2. 도서의 납본과 보상제도 | 5. 결 론 |
| 3. 납본과 보상제도에 대한 법적 검토 | |

초 록

납본제도란 국가지식문화유산을 보존하고 전승하기 위하여 국가에서 발행되는 모든 출판물의 일정 부수를 지정된 도서관 또는 기관에 제출하도록 하는 제도를 말한다. 도서의 경우 「도서관법」과 「국회도서관법」에서 납본에 대하여 규정하고 있고, 납본한 자료에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다고 규정하고 있다. 본 연구에서는 도서의 납본과 정당한 보상의 의미와 범위를 중점적으로 살펴보았다. 도서의 납본과 보상에 대한 주요 국가의 법령과 우리나라의 법령 및 현황을 검토해 보고 문제점을 분석해 보았다. 납본과 관련된 판례를 분석하여 납본제도에 대한 합헌성 검토, 납본 거부 및 정당한 보상에 대한 법적 검토와 평가에 기초하여 납본과 보상 관련 규정 정비, 정당한 보상에 대한 구체적 법규의 정립과 처벌 규정 등을 개선방안으로 제안하였다.

ABSTRACT

Legal deposit is a system that a person who publishes in the country a work shall deposit a certain copies of publications in designated libraries or institutions in order to preserve and transfer national knowledge and culture heritage. Under 「Libraries Act」 and 「National Assembly Library Act」, depositors shall present books to the Library and the Library shall properly compensate him/her for such copies presented. This study focuses on presentation and proper compensation of books. This study has reviewed laws and regulations about them in major countries and our country, and analyzed the current status and some problems of our country. This study has analyzed the constitutionality of legal deposit, the refusal of copies presented, and the meaning of proper compensation through analyzing cases on legal deposit. Based on these analyses, it has proposed the modification of regulations on presentation and proper compensation of books, the establishment of specific rules on proper compensation, and the penalties on unfair presentation.

키워드: 납본, 정당한 보상, 납본보상금, 국립중앙도서관, 국회도서관

Legal Deposit, Compensation, National Library of Korea, National Assembly Library

* 이 논문은 국회도서관 “2014년도 입법정보지원 조성을 위한 연구과제 보고서” 공모에서 당선된 “도서관 납본 제도에 관한 법적 검토와 개선 방안에 관한 고찰”을 수정·보완한 것임.

** 국회도서관 전문경력관, 이화여자대학교 문헌정보학 석·박사 통합과정 수료(nykim@ninet.go.kr) (제1저자)

*** 국회도서관 전문경력관, 법학박사(nusl2006@ninet.go.kr) (교신저자)

논문접수일자: 2016년 7월 26일 최초심사일자: 2016년 7월 26일 게재확정일자: 2016년 8월 12일

한국문헌정보학회지, 50(3): 513-532, 2016. [http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2016.50.3.513]

1. 서론

1.1 연구의 필요성과 목적

2013년 한 출판사는 '샤이니 제이의 다르지만 같고 같지만 다른 책'을 출판한 후, 국회도서관에게 2권을 납본하면서 책의 정가가 1,000조원이라는 이유로 납본보상금으로 1,000조원을 요구하였다(한겨레 2014). 또한 지난 2008년도 특정인이 국립중앙도서관에 1조원의 가치가 있는 책자를 납본하였다고 주장하며 정당한 보상을 요구한 사례도 있었다(조선일보 2008).

납본제란 국가지식문화유산을 보존하고 전승하기 위하여 국가에서 발행되는 모든 출판물을 제출하도록 하는 제도를 말한다. 우리나라는 「도서관법」과 「국회도서관법」에서 납본에 대하여 규정하고 있고, 납본한 자료에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다고 규정하고 있다.

국내에서 누구든지 도서 등 도서관자료를 발행하거나 제작한 경우 그 자료를 국립중앙도서관에 납본하여야 하고, 그 중 자료의 전부 또는 일부가 판매용인 경우에 정당한 보상을 하여야 한다(「도서관법」 제20조). 또한 「국회도서관법」에도 납본에 대하여 규정하고 있는데, 국가·공공기관 등이 아닌 사인(私人)이 도서 등 입법정보지원에 필요한 자료를 발행하거나 제작한 경우 그 자료 2부를 국회도서관에 납본하여야 하고, 그 자료에 대한 정당한 보상을 하여야 한다(「국회도서관법」 제7조). 이와 같이 우리 법은 도서관 자료나 입법관련 자료를 도서관에 납본하도록 하고 있고, 이러한 경우 정당한 보상을 하도록 규정하고 있다.

위 2008년 국립중앙도서관, 2013년 국회도

서관 사례와 같이 도서의 납본과 정당한 보상
에 관한 제도를 부당하게 이용하는 사례가 발생함에 따라 도서의 납본제도의 법적 성격을 살펴보고, 정당한 보상에 대해 고찰해 볼 필요가 있다.

본 연구에서는 납본제도가 자료의 보존을 위한 국가적 필요성에서 출발하였다고 볼 때, 그 법적 성격은 어떠한지, 납본에 따른 '정당한 보상'의 의미와 범위에 대하여 살펴보고자 한다. 또한 납본제도의 합헌성과 국가 도서관 등이 납본을 거부한 경우 이를 행정처분으로 보고 그 취소를 구하는 행정소송을 제기할 수 있는지도 검토되어야 한다. 검토한 내용을 바탕으로 납본제도를 부당하게 이용하는 사례를 줄일 수 있도록 납본제도의 개선방안을 제안하고자 한다.

1.2 연구의 방법 및 내용

그 동안 납본에 관한 논문들이 많이 발표되고 있는데 도서의 납본과 정당한 보상의 법적 성격과 의미에 대하여 깊이 분석한 연구는 미흡한 실정이다.

본 연구는 다음과 같이 문헌조사, 부당납본 사례조사, 납본 관련 판례분석을 통해 도서의 납본제도의 법적 성격, 정당한 보상의 의미와 범위를 중점적으로 살펴보고, 이를 바탕으로 개선방안을 제안하고자 한다.

첫째, 납본제도의 의의에 대하여 우선 살펴보고, 도서의 납본과 보상에 대한 주요 국가의 사례를 고찰해 본다. 특히 정당한 보상 여부가 문제가 되는 도서의 납본과 관련한 우리나라 납본 관련 법령을 검토해 본다. 그리고 우리나라

라 납본과 보상제도의 현황과 문제점을 국회도서관과 국립중앙도서관의 도서 납본 현황과 과다청구, 부당청구 사례를 통해 분석해 보고자 한다.

둘째, 납본과 관련된 판례를 분석하여 납본제도에 대한 합헌성 검토, 납본 거부에 대한 행정소송의 대상적격 여부 및 정당한 보상에 대한 법적 검토를 하고 그에 대하여 평가하고자 한다.

셋째, 이러한 검토와 평가에 기초하여 도서의 납본과 보상제도에 대한 합리적 개선 방안을 도출하고자 한다.

본 연구에서는 납본제도의 법적 성격, 정당한 보상의 의미를 살펴봄으로써, 납본에 대한 정당한 보상 관련 지침을 마련하는데 활용될 수 있도록 하고자 한다.

1.3 선행연구

2000년 이후 국내 납본에 관한 주요 연구들을 보면, 크게 납본제도에 대하여 포괄적으로 연구한 논문들과 디지털자료의 납본에 대하여 연구한 논문들로 나누어 볼 수 있다.

포괄적으로 납본제도에 대하여 연구한 논문들은 윤희운(2003), 노영희(2009), 오선영·정연경(2012), 윤희운(2014) 등이 있다. 윤희운(2003)은 국내외 납본법령을 분석하여 국내 납본제도의 현주소를 진단하고 쟁점을 분석하여 법제적 실효성을 확보하고 국가장서를 망라적으로 구축할 수 있도록 한국 납본제도의 개선모형을 제안하고 있다. 노영희(2009)의 경우 국내외 도서관 납본법에서 납본보상 여부, 미납본에 대한 제재조치, 과태료 징수절차 등을

분석하여 국가도서관의 납본율을 올릴 수 있는 방안을 제시하고 있다. 오선영·정연경(2012)은 출판사들의 납본에 대한 인식과 문제점을 조사하여 납본을 활성화 할 수 있는 방안을 제안하고 있다. 윤희운(2014)은 납본에 근거한 국립중앙도서관의 장서개발 정책과 현황을 분석하고 납본수집해야 할 대상자료의 모집단을 추계하여 납본법 제정과 납본규정 개발 및 보완 등을 중심으로 납본수집력 강화방안을 제안하였다.

디지털자료의 납본에 관한 논문들은 윤희운(2002), 서혜란(2003), 한혜영(2003), 곽승진 외(2008), 최재황 외(2009), 곽승진 외(2013) 등이 있다. 윤희운(2002)은 국내외 전자출판물의 납본제도를 납본법령의 체계, 대상자료, 납본부수와 시기, 보상과 제재 조치 등을 중심으로 분석하였다. 서혜란(2003)은 주요 국가의 디지털자료 납본제도 및 최근 동향 조사를 통하여, 디지털 환경에서 국가문헌의 망라적 수집과 보존을 위하여 국가도서관이 디지털자료까지 납본을 확대하는 법과 정책을 수립해야 한다고 하고 있다. 한혜영(2003)은 전자출판물에 대한 국내외 납본제도 및 시스템을 분석하여 국내 전자출판물 온라인 납본시스템 모델을 제안하였다. 곽승진 외(2008)는 주요국의 디지털자료의 납본현황을 조사하고 저작권 관련 단체의 디지털납본에 대한 의견을 파악하여 디지털자료 납본에 대한 보상방안을 제안하였다. 최재황 외(2009)는 온라인 디지털자료의 유형과 납본요소를 파악하여 온라인 디지털자료의 납본체계 및 이용에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 곽승진 외(2013)는 디지털자료 유통기관의 현황조사, 디지털자료 납본 이해당사자와 면담조사,

국립중앙도서관 디지털도서관 이용자 설문조사, 전문가 자문을 통하여 의견을 수렴하여 온라인 디지털자료의 납본에 관한 14개의 가이드라인을 제시하였다.

국외의 경우 미국, 영국, 독일 등은 무보상주의를 원칙으로 하고 있어 납본과 보상에 관련된 연구가 거의 없는 실정이다.

이처럼 납본을 활성화시키고, 전자출판물까지 납본대상범위를 확대하여 국가장서를 망라적으로 수집할 수 있도록 국가도서관의 납본을 올리기 위한 방안에 관한 논문들이 주로 발표되었고, 본 연구에서 제시하고 있는 납본의 법적 성격과 납본에 대한 정당한 보상의 의미에 대한 내용은 많지 않다. 최근 윤희윤 연구(윤희윤 2014)에서 납본관련 법령에서 납본자료에 대한 정당한 보상에 관한 기준과 절차를 고시로 제정해야 한다고 적시한 바 있어 본 연구가 이에 활용될 수 있을 것이다.

2. 도서의 납본과 보상제도

2.1 납본제도의 의미와 연혁

도서의 납본과 보상제도를 살펴보기에 앞서 납본제도의 의미와 연혁을 살펴보겠다.

납본의 정의를 살펴보면, 문헌정보학용어사전에서는 “납본”이라 함은 “신간도서를 발행하였을 때 또는 판권을 얻으려 할 때 법에 의하여 규정된 관청이나 도서관에 도서를 제출하는 것”이라 하고 있다(한국도서관협회 2010). 또한 「도서관법」 제2조에서는 “납본”이라 함은 도서관자료를 발행하거나 제작한 자가 일정 부수

를 법령에서 정한 기관에 의무적으로 제출하는 것을 말한다고 하고 있다. 유네스코에서는 “납본(legal deposit)”이란 상업조직 또는 공공 기관과 개인이 생산한 모든 형태의 자료를 승인된 국가 기관에 한 부 또는 여러 부를 제출해야 하는 법적 의무를 말한다고 하고 있다(Lariviere 2000). 이를 종합하여 보면 납본이란 자료를 생산한 자가 법에 의하여 규정된 도서관이나 기관에 해당 자료의 일정 부수를 의무적으로 제출하는 것을 말한다.

납본제도는 국가에서 출판되는 자료들의 수집과 보존을 위한 기초적인 수단이며, 국가서지편찬에 중요한 역할을 한다. 납본제도는 한 국가의 출판 문화유산을 수집하여 안전하게 보존함으로써 당대의 이용은 물론 후대에 효율적으로 전달하는데 목적이 있다. 납본제도의 중요성은 출판물의 체계적 수집, 국가서지의 생산과 배포, 국가출판통계의 작성, 저작권의 보호, 교환 자료의 확보, 지식문화의 보존과 계승에 있다(윤희윤 2002; 2003). 이처럼 납본제도는 한 국가에서 생산되는 자료들을 수집하고 보존하여 당대의 이용은 물론 후대에까지 전달하여 국가지식문화를 전승하기 위한 핵심적인 제도이다.

납본제도의 기원을 보면, 1537년 프랑스에서 프랑수아 1세가 ‘어떤 도서든지 처음에 한부를 왕립도서관에 납본하지 않으면 판매할 수 없다’는 몽펠리에 칙령(Ordonnance de Montpellier)을 공포한 것에서 기원한다(Lariviere 2000). 납본제도는 16세기 프랑스에서 기원하여 17, 18세기 유럽 전역으로 퍼져나갔다(윤희윤 2003). 1990년 Jasion의 조사에 의하면 139개국에서 공식적인 납본제도를 운영하고 있다(Jasion 1991).

이렇게 납본제도는 자료보존과 출판의 특권부여를 목적으로 국가가 주도적으로 시행한 제도에서 기원하였다.

2.2 주요국의 도서납본과 보상제도

2.2.1 영국

영국은 「납본도서관법」에 따라 영국에서 저작물을 출판하는 자는 영국국립도서관 및 5개의 지정된 납본도서관에 최선판과 동일한 품질의 저작물을 1부씩 총 6부를 자기 비용으로 납본하여야 한다.¹⁾ 영국은 기존에 「저작권법」에서 납본에 관하여 규정하고 있었으나, 2003년 납본에 관한 별도의 법률인 「납본도서관법」을 제정하였다. 영국국립도서관에 납본할 출판물은 납본과(Legal Deposit Office)로 제출하고, 납본도서관에 납본할 출판물은 납본도서관에 직접 납본하거나, 에이전시(Agency for the Legal Deposit Libraries)로 제출하면 된다(노영희 2009). 납본기한은 영국국립도서관은 출판일로부터 1개월 이내에, 지정된 납본도서관은 12개월 이내로 규정하고 있다.

영국은 납본에 대하여 무보상주의를 취하고 있다. 심지어 출판사는 자기 비용으로 납본하여야 한다. 납본도서관은 출판일로부터 12개월 이내에 납본을 요청할 수 있다. 납본도서관은 출판사가 납본 의무를 다하지 않을 경우에 재판소에 명령이행을 제기할 수 있다. 법원은 출판사가 납본을 할 수 없거나 기타 이유로 납본

명령이 적당하지 않을 경우, 납본명령 대신에 의무불이행에 따른 배상금 지급명령을 할 수 있다(박조원, 이재진, 이승선 2009; 대구대학교 산학협력단 2012).

2.2.2 미국

미국은 「저작권법」 제407조에 따라 미국 내에서 발행된 저작권의 보호를 받는 도서를 포함한 모든 저작물은 발행일로부터 3개월 이내에 최선판(Best Edition) 2부를 미국의회도서관의 저작권청(Copyright Office)에 납본하여야 한다.²⁾ 미국은 「저작권법」 제407조, 제408조에서 납본에 관하여 규정하고 있다. 제407조는 납본대상과 납본시기, 불이행시 벌금 등에 대한 사항을 규정하고 있고, 제408조는 저작권 등록 절차를 규정하고 있다. 저작권법에 납본제도를 포함시킨 배경은 1976년 미국 저작권법은 모든 저작물에 저작권 표시와 연도, 저작자 성명을 표기하고 의회도서관 저작권청에 등록해야 완전하게 보호하는 방식주의를 택했기 때문이다. 이러한 방식주의는 납본제도와 저작권등록제도의 결합형이라 할 수 있다. 그러나 1989년 세계지적재산권기구(WIPO)가 관리하는 베른협약(Berne Convention)에 가입하고 저작권법을 개정하여 무방식주의로 변경하여 현재는 등록이 저작권 보호의 필수요건이 아니다(노영희 2009; 대구대학교 산학협력단 2012).

미국의 경우 납본에 대하여 원칙적으로 무보상주의를 채택하고 있다(박조원, 이재진, 이승선

1) The National Archives, 2003, Legal Deposit Libraries Act 2003, [online] [cited 2016, 7. 11.]
 <<http://www.bl.uk/aboutus/legaldeposit/introduction/>; <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/28/contents>>
 2) U.S. Copyright Office, Copyright Law of the United States of America and Related Laws Contained in Title 17 of the United States Code, [online] [cited 2016, 7. 11.]
 <<http://www.copyright.gov/mandatory/index.html>; <http://www.copyright.gov/title17/92chap4.html#407>>

2009). 다만, 제407조 제(d)항에서 납본하지 않는 경우에 대한 벌금 등을 규정하고 있다. 납본 기한 이내에 납본하지 않을 경우 저작권청은 납본의무자에게 납본을 청구할 수 있는데 납본 청구를 받은 이후 3개월 이내에 납본하지 않으면 저작물당 250달러 이하의 벌금을 부과한다. 또한 납본이 청구된 저작물의 소매가 총액 또는 소매가가 정해지지 않은 경우에는 의회도서관이 해당 저작물을 취득하는데 지출한 비용에 상당하는 금액을 특정기금에 납부하여야 한다. 그리고 납본 청구를 고의적으로 또는 반복적으로 이행하지 않거나 거부하는 경우에는 250달러 이하의 벌금과 특정기금 납부 책임에 추가로 2,500달러의 벌금을 부과한다.

2.2.3 독일

독일은 「독일국립도서관법」 제14조와 제16조에 따라 유형의 미디어 저작물은 완전하고 무결한 상태로 2부를 무상으로 납본하고 또한 납본비용이 발생하는 경우 납본의무자의 비용으로 납본하도록 하고 있다.³⁾ 「독일국립도서관법」 제14조부터 제21조까지가 납본에 관한 규정인데, 납본의무, 납본의무자, 납본절차, 과태료 등을 규정하고 있다. 해당 법률에 따라 저작물이 배포되거나 공공에게 제공된 후 1주 이내에 납본되지 않는 경우, 도서관은 경고조치를 한다. 경고 후 3주가 지나도 납본되지 않을 경우 도서관은 납본의무자의 부담으로 다른 방법

으로 입수할 권한을 가진다. 다만 무상납본이 부당할 정도로 부담이 큰 경우에는 저작물의 복제물 생산비용에 대해 보조금을 제공한다. 납본 규정을 위반한 경우에는 행정적 질서위반으로 최고 1만 유로의 과태료를 부과할 수 있다 (박조원, 이재진, 이승선 2009; 대구대학교 산학협력단 2012).

2.2.4 일본

일본은 「국립국회도서관법」 제25조에 따라 민간출판물 도서의 경우 해당 출판물 최우량 완전판(最良版の完全なも) 1부를 발행일로부터 30일 이내에 국회도서관에 납본하여야 한다.⁴⁾ 「국립국회도서관법」 제24조부터 제25조의4까지가 납본에 관한 조항이다. 제25조에서 민간출판물의 납본과 보상에 관하여 규정하고, 제25조의2에서 납본하지 않는 경우의 과태료에 대하여 규정하고 있다.

민간 출판물을 납입한 자에게는 정한 바에 따라 해당 출판물의 출판 및 납본에 통상적으로 필요한 비용에 상당하는 금액을 보상금으로 지급한다. 그리고 정당한 이유 없이 납본을 하지 않았을 경우 출판물 소매가격(소매가격이 없는 때는 그에 상당하는 금액)의 5배에 상당하는 금액 이하의 과태료를 부과한다(대구대학교 산학협력단 2012). 제25조의 납본에 대한 보상금은 ‘국립국회도서관법 제25조의 규정에 따라 납본하는 출판물의 보상금에 관한 건’(2011년 10월

3) Draft Law regarding the Deutsche Nationalbibliothek (DNBG) [online] [cited 2016. 7. 11.]
 <http://www.dnb.de/EN/Wir/Sammelauftrag/sammelauftrag_node.html:http://www.dnb.de/SharedDocs/Downloads/EN/DNB/wir/dnbg.pdf?__blob=publicationFile>

4) 國立國會圖書館法, 2012a. 『國立國會圖書館法(抄)』, [online] [cited 2016. 7. 11.]
 <<http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/deposit/deposit.html>: http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/deposit/pdf/a1102_deposit.pdf>

〈표 1〉 주요국의 도서 납본과 보상제도

국가	근거법령	납본부수	납본기한	납본보상금	과태료
영국 국립도서관	납본도서관법	6부 - 국립도서관 1부 - 납본도서관 5부	국립: 1개월 납본: 12개월	무보상	과태료 없음 (재판소에 명령이행 을 제소, 배상금)
미국 의회도서관	저작권법	2부	3개월	무보상	250달러 이하
독일 국립도서관	독일국가도서관법	2부	1주 이내	무보상	
일본국립 국회도서관	국립국회도서관법	1부	30일 이내	40~60% + 납본에 필요한 금액	소매가격 5배

12일 국립국회도서관고시 제2호)에서 규정하고 있는데, 도서의 경우 소매가격의 40%에서 60%에 해당 출판물의 납본에 필요한 금액을 가산한 금액이다. 소매가격이 표시가 없거나, 고시의 규정과 다른 취급을 할 필요가 인정되는 경우 납본 제도심의회에서 결정한다.⁵⁾

있다. 같은 법 시행령 제13조는 도서 등을 납본하는 도서관 자료로 규정하고 있고, 납본 대상 자료의 납본 부수는 2부로 하고 있다. 시행령 제13조의4는 납본에 따른 보상절차에 대하여 규정하고 있다. 위 법률과 시행령에서 규정한 도서의 납본과 보상 절차를 정리해보면 〈표 2〉와 같다.

2.3 우리나라 도서납본과 보상제도

2.3.1 「도서관법」 상 납본과 보상제도

「도서관법」 제20조 1항에서는 누구든지 도서관자료를 발행 또는 제작한 경우 그 발행일 또는 제작일로부터 30일 이내에 그 도서관자료를 국립중앙도서관에 납본하여야 한다고 하고 있다. 이는 수정증보판인 경우에도 같다. 같은 조 제3항에서 국립중앙도서관은 도서관자료를 납본한 자에게 지체 없이 납본 증명서를 발급하여야 하며 납본한 도서관자료의 전부 또는 일부가 판매용인 경우에는 그 도서관자료에 대하여 정당한 보상을 하여야 한다고 규정하고

2.3.2 「국회도서관법」 상 납본과 보상제도

「국회도서관법」 제7조 제2항에서는 국가기관, 지방자치단체, 공공기관 및 교육·연구기관 이외의 자가 도서 등의 입법정보지원에 필요한 자료를 발행 또는 제작한 때에는 그 발행 또는 제작일로부터 30일 이내에 그 자료 2부를 도서관에 납본하여야 하고, 이 경우 도서관은 납본한 자에게 그 자료에 대한 정당한 보상을 하여야 한다고 규정하고 있다. 아울러 ‘국회도서관 운영에 관한 규칙’ 제9조 및 제10조와 ‘국회도서관 납본도서 수집지침’에서 납본의 절차·보상에 관하여 〈표 3〉과 같이 규정하고 있다.

5) 國立國會圖書館法, 2012b, 『國立國會圖書館法第二十五條の規定により納入する：出版物の代償金額に関する件』, [online] [cited 2016, 7, 11.]
<http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/laws/>; <http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/laws/pdf/a4105.pdf>

〈표 2〉 「도서관법」 상 도서관의 납본과 보상 절차

절차	내용	근거
납본	도서 2부를 발행일 또는 제작일로부터 30일 이내에 국립중앙도서관에 납본함	법률 시행령
납본서 제출	도서관자료 납본서를 제출함	시행령
보상청구서 제출	전부 또는 일부가 판매용인 경우 보상청구서를 제출함	시행령
보상금액	- 국립중앙도서관장은 보상청구서를 받으면 도서관자료의 시가(市價)에 납본된 도서관자료 중 이용자의 열람에 제공되는 도서관자료의 부수를 곱한 금액을 보상함 $\text{보상금액} = \text{시가(市價)} \times \text{열람 제공 도서관자료의 부수}$ - 정가(定價, 소비자에게 판매하는 가격)를 표시한 도서관자료에 대해서는 정가를 시가로 함 - 유사한 자료의 통상적 거래가격과 도서관자료의 시가가 상당한 차이가 있거나 그 밖에 시가를 기준으로 보상하는 것이 합리적이지 아니하다고 인정하는 경우, 유사한 자료의 통상적인 거래가격 등을 고려하여 심의위원회의 심의를 거쳐 보상금액으로 함	시행령
자료제출 요구	필요한 경우에는 보상청구서를 제출한 자에게 보상금액 결정에 필요한 자료의 제출을 요구함	시행령
이의신청서 제출	보상금액에 대하여 이의가 있는 자는 보상금액을 통보받은 날부터 30일 이내에 구체적인 사유를 명시하여 국립중앙도서관장에게 이의를 신청함	시행령
재결정통지서 등 송부	이의신청을 받은 날부터 15일 이내에 심의위원회의 심의를 거쳐 이의신청에 이유가 있는 경우에는 보상금액을 다시 정하여 알리고, 이유가 없는 경우에는 이유 없음 통지함	시행령

〈표 3〉 「국회도서관법」 상 도서관의 납본과 보상 절차

절차	내용	근거
납본	입법정보지원에 필요한 도서 2부를 발행일 또는 제작일로부터 30일 이내에 국회도서관에 납본함	법률
납본명세서 사전 제출	국가기관 및 공공단체 이외의 자가 도서관에 자료를 납본하고자 할 때에는 납본할 자료의 명세서를 사전에 제출함	규칙
납본여부 심사	국회도서관 자료선정위원회를 통하여 심사한 후 그 납본 부수를 줄이거나 납본을 받지 아니할 수 있음	규칙
보상청구서 제출	도서관에 자료를 납본한 자가 그 자료에 대한 보상을 받고자 할 때에는 납본한 날부터 90일 이내에 보상을 청구함	규칙
보상금액	도서관장은 납본한 자료에 대한 보상청구를 받은 경우에는 그 자료에 대하여 정당한 보상을 하여야 함	규칙
납본제외도서	- 복본도서, 재판, 중쇄 도서 - 개정판 중 제목, ISBN만 달리하고 내용 및 출판사가 같은 도서 - 동종의 도서가 출판사를 달리해서 출판되었으나, 페이지 수 및 형태사항이 같은 도서 - 내용은 같고 합본 또는 분책으로 발간된 도서 - 명칭이나 실체가 불명확한 단체가 발행하거나 창작물이 아닌 이미 공개된 자료를 편집하여 발간한 도서 - 일반적인 도서 판매가격 책정 방식을 고려하여 도서가격이 현저하게 고가인 도서 - 발행연도가 현재를 기준으로 5년 이전에 발간된 도서	지침
납본제외도서 반송	납본수집 담당 부서의 장은 납본제외도서로 결정된 도서를 해당 출판사(납본 대행 기관)에 반송함	지침
납본 불가 사유서	해당 출판사가 납본불가 사유서를 요청할 경우 납본 불가 사유서를 발급하여 해당 출판사에 통지함	지침
수취 거부 도서 처리	반송한 도서를 해당 출판사가 정당한 이유 없이 3회 이상 수취를 거부하고, 도서를 최초로 반송한 날로부터 1년이 경과할 경우에는 수취 거부 도서를 다른 기관에 기증하거나 폐기할 수 있음	지침

2.4 도서관의 납본과 보상제도 현황과 문제점

2.4.1 운영 현황

국립중앙도서관과 국회도서관의 최근 3년간 일반도서 납본과 보상 현황을 보면, <표 4>와 같다. 국립중앙도서관 3년간 평균 납본자료수는 150,735부이고, 보상금 평균은 1,085,112천원이다. 국회도서관 3년간 평균 납본자료수는 49,844부이고, 보상금 평균은 552,068천원이다.

실제로 도서관 한 권당 보상금을 보면, 우리나라는 실제로 도서관 정가의 50%를 납본보상금으로 주고 있다. 이는 1963년 「도서관법」 최초 제정 당시에 도서관의 납본에 대하여 “실비 보상”을 한다고 규정하였는데, 1964년 국립중앙도서관이 대한출판문화협회에 납본업무를 대행시키면서 실비보상액을 정가의 50%로 결정하였고 오늘에까지 이르고 있는 것이다(박익순 2009).

한편 도서관연보나 언론에서 확인할 수 있는 도서관의 납본에 대한 과다·부당청구 사례를 보면, 국립중앙도서관의 경우 도서관자료심의위원회에서 도서관정가 과다 책정에 따른 납본보상금 지급 적정성 심의회의를 2013년에는 4회 개최하

였고, 2015년에는 납본보상금 청구액의 적정성 여부를 1회 심의하였다(국립중앙도서관 2014: 2015). 그리고 국회도서관에서 납본제도를 부당하게 이용하는 사례는 책을 한권 낸 다음에 그 다음 해에 내용은 거의 그대로 두고 신문기사만 조금 덧붙이고 제목만 바꾼 뒤에 ISBN을 새로 부여해 새 책을 낸 후 납본하는 사례도 있고, 책 값을 300만원으로 표기한 책을 납본하는 사례도 있다(한겨레 2014).

2.4.2 문제점

현재의 납본과 보상에 관한 법규는 다음과 같은 문제점이 있는 것으로 보인다.

첫째, 「도서관법」이나 「국회도서관법」에서 규정하고 있는 정당한 보상에 대한 정의가 없다. 또한 「도서관법」 시행령에서는 사용하고 있는 시가(市價), 통상적인 거래가격에 대한 명시적인 정의 규정이 없다.

둘째, 「도서관법」과 「국회도서관법」에 규정된 납본과 보상 관련 규정이 서로 불균형적이고 일관적이지 않다. 「도서관법」에서는 시행령으로 규정되어 있는 납본대상 및 납본부수가 「국회도

<표 4> 일반도서 납본과 보상 현황

기관	연도	자료수(부)	보상금(천원) ⁶⁾
국립중앙도서관	2013	159,588	1,055,322
	2014	140,802	1,120,117
	2015	151,815	1,079,902
평균		150,735	1,085,112
국회도서관	2013	47,402	552,004
	2014	49,090	552,100
	2015	53,040	552,100
평균		49,844	552,068

6) 2013년 국립중앙도서관 보상금과 2013년부터 2015년 국회도서관 보상금은 반올림함.

서관법』에는 법률에 규정되어 있다. 또한 「도서관법」에는 법률상 '수정증보판'도 납본하여야 함이 명시되어 있으나, 「국회도서관법」에는 법률상 '수정증보판'에 대한 아무런 규정이 없다. 「국회도서관 운영에 관한 규칙」에는 자료에 대한 보상을 받고자 할 때에는 납본한 날부터 90일 이내에 보상을 청구하여야 한다고 청구기간을 규정하고 있으나, 「도서관법」에는 납본보상금 청구기간에 대한 규정이 없다.

셋째, 「국회도서관법」은 법률에서 보상의 원칙을 선언하고, 규칙과 지침에서 그 절차에 관하여 규정하고 있을 뿐 보상의 기준 또는 보상액의 산정에 관한 규정이 없다.

아래(납본제도의 합헌성 검토)에서 더 살펴 보겠지만, 납본제도가 자료의 보존을 위한 국가적 필요성에서 출발하였다고 볼 때, 납본제도의 법적 성격은 공공수용에 기초한 재산권 침해(이하 “공공침해”라 함)에 바탕을 두고 있으며 그에 따라 상당한 보상을 규정하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 공공침해에 대한 보상은 그 보상의 내용, 기준, 절차에 관하여 충분한 규정을 두고 있어야 한다(박군성 1996). 그러나 도서관의 납본에 따른 보상규정은 보상에 관한 원칙과 절차가 규정되고 있을 뿐, 보상의 내용이나 기준이 불충분하여 입법적 흠결이 있는 것으로 판단된다. 법의 흠결이 있는 경우 법의 흠결을

해석으로 보완할 수 있지만, 결국 궁극적으로는 입법적인 해결을 하여야 한다(박군성 1996).⁷⁾

따라서 「도서관법」과 「국회도서관법」의 납본 관련 법규에서 정당한 보상의 의미와 범위에 대한 구체적인 규정이 필요하다. 또한 납본도서관의 보상금 규정에 대한 정비도 필요하다. 마지막으로 납본과 보상에 관한 규정을 일관성 있고 균형적으로 정비할 필요가 있다.

3. 납본과 보상제도에 대한 법적 검토

3.1 납본제도의 합헌성 검토

납본제도는 도서관을 발행하거나 제작한 자가 일정 부수를 법령에서 정한 기관에 의무적으로 제출하도록 하는 것으로 헌법상 크게 언론·출판의 자유를 제한하는 사전검열인지 여부와 재산권 침해 여부가 문제될 수 있다. 이와 관련하여 헌법재판소에서 납본제도의 위헌성 여부가 다투어졌는데, 헌법재판소는 납본제도가 행정편의적인 것에 지나지 않는다는 취지로 판결한 사례가 있다.⁸⁾ 당시에는 「정기간행물의등록등에관한법률」(이하 '정간법'이라 함)⁹⁾에 따른 납본의무가 문제되었다. 이는 납본제도에 관하여

7) 보상금의 기준에 대하여 구체적이고 명시적인 규정이 있어 실무적으로 법규에 근거하여 해결할 수 있다면, 납본 보상금 청구액의 적정성여부에 대한 심의만을 하기 위하여 별도로 심의위원회를 개최하지 않아도 될 것이다. 또한 도서관납본에 대한 보상금으로 1조 또는 1,000조를 요구하는 터무니없는 사태도 사전에 방지할 수 있을 것이고, 이에 따른 소송 수행으로 인한 시간과 인력, 비용의 낭비를 예방할 수 있을 것이다.

8) 헌법재판소 1992.6.26. 선고 90헌바26

9) 「정기간행물의등록등에관한법률」은 2005년 「신문등의자유와기능보장에관한법률」(법률 제7369호, 2005.1.27., 전부개정)로 제명이 변경되었음. 그 후 2008년 「잡지 등 정기간행물의 진흥에 관한 법률」(법률 제9098호, 2008.6.5., 제정)이 제정되었음. 한편 2009년 「신문등의자유와기능보장에관한법률」은 「신문 등의 진흥에 관한 법률」(법률 제9785호, 2009.7.31., 전부개정)로 전부개정 되었음.

헌법적 판결이 난 유일한 사례이다.

당시 청구인인 월간 ‘노동해방문학’의 발행인은 1990년 2월 2일 공보처장관으로부터 노동해방문학지를 1989.9호부터 동년 12호까지 납본하지 아니하였다는 이유로 정간법 제24조 제1항 제4호에 의하여 과태료 금 500,000원을 부과처분 받았다. 이에 청구인은 서울민사지방법원에 과태료 부과처분 이의신청을 하면서 근거법률인 정간법 제10조 제1항, 제2항 및 제24조 제1항 제4호가 헌법에 위반되어 무효라는 위헌 제청신청을 하여 기각당하고, 1990년 9월 5일 헌법재판소법 제68조 제3항에 의한 헌법소원 심판을 청구하였다.

본 헌법재판소 판결에서 문제된 사전검열을 통한 언론·출판의 자유의 침해 여부와 재산권 침해 여부를 차례대로 살펴보겠다.

첫째, 사전검열을 통한 언론·출판의 자유의 침해 여부와 관련하여, 일반적으로 언론·출판에 대한 검열은 헌법상 금지되고 있다. 헌법 제21조 제2항은 “언론·출판에 대한 허가나 검열과 집회·결사에 대한 허가는 인정되지 아니한다.”라고 규정함으로써 언론·출판에 대한 검열을 금지하고 있다. 언론·출판에 대한 검열 금지는 사전검열금지만을 의미한다는 것이 세계의 자유민주주의국가에 있어서 일반적인 경향이다. 당시 헌법재판소는 정간법에 따른 납본의무는 사전검열이 아니라고 판단하였다.

현재 납본제도와 관련된 법률규정인 「도서관법」과 「국회도서관법」은 ‘발행일 또는 제작일부 30일 이내에’라고 규정하고 있어 의사표현이 외부에 공개되기 이전에 사전 심사하는 것이 아니고, 위 법률을 집행함에 있어서도 이를 악용하여 실질적으로 사전검열의 효과를 초

래하고 있는 것도 아니어서 ‘검열’에 해당하지 않음이 명백하다.

둘째, 재산권 침해 여부와 관련하여, 헌법 제23조는 “① 모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다. ② 재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다. ③ 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다.”라고 재산권 보장을 규정하고 있다. 제23조 제3항은 공공의 필요가 있는 경우 재산권을 수용·사용 또는 제한할 수 있고, 그러한 경우 공용침해로 인한 손실을 보상해주어야 한다고 하고 있는 것이다. 헌법재판소 결정 당시 정간법상 납본은 공익적 필요에 의한 재산권의 침해라고 하고 있다. 또한 정간법상 보상은 신청한 경우에 한하여 하도록 되어 있고, 보상이 없는 경우에도 2부를 출판하는 비용은 극히 미미한 손해라고 보아 경제적인 손실을 주는 것이 아니라고 보았다. 다만 헌법재판소는 정당한 보상은 완전한 보상을 하여야 하고, 납본대상의 가격이나 발행부수에 따라 차이를 두어서는 안 된다고 하였다. 또한 본인의 보상요구를 묵살하거나 억제하거나, 지나치게 지연하거나, 가액이나 발행 부수에 따라서 보상을 거절한다면 위헌적인 공권력 행사가 될 수 있다고 하였다.

재산권 침해 여부와 관련한 검토를 현행법에 적용한다면, 납본제도의 공공필요성에 관하여는 의문의 여지가 없고, 관련재산권의 경제적인 손실을 가한 것이라 할 수 없다. 그러나 현행법은 신청과 관계없이 납본이 있으면 반드시 보상하도록 하고 있어 재산권의 침해 문제는 없다고 판단된다. 즉 납본으로 인한 재산권상 제한은

경제적인 손실이 아니라 자유로운 처분의 자유(상대방 선택의 자유)를 제한하는 정도에 그치는데 이는 공익적 목적과 비교할 때 통상 경미하고 기대 가능한 범위여서 과잉금지의 원칙에 반하지 아니하고, 더욱이 재산권의 본질적인 내용을 침해하는 것이라고도 할 수 없다.

또한 납본대상의 가격이나 발행부수에 따라 차이를 두어서는 안 되고, 본인의 보상요구를 묵살하거나 억제하거나, 지나치게 지연하거나, 가액이나 발행 부수에 따라서 보상을 거절한다면 위헌적인 공권력 행사가 될 수 있다는 것에 대하여 헌법원은 보상을 신청할 것을 요구하지 아니하고 납본이 이루어지면 '보상하여야 한다'고 의무로 규정하고 있어 도서관이 보상요구를 거절할 수 없도록 강화하여 위와 같은 위헌적 소지는 해소되었다고 할 수 있다.

3.2 납본과 거부행위에 대한 법률적 의미

한 출판사는 '사이니 제이'가 저술하였다는 '사이니 제이의 진리란 무엇인가?'라는 책을 발행한 후,¹⁰⁾ 2013년 4월 국회도서관에 2권을 납본하면서 책의 정가가 1,000조원이라는 이유로 납본보상금으로 1,000조원을 청구하였다. 국회도서관은 자료선정위원회에서 심의한 결과 입수불가로 결정되어, 해당 출판사에게 납본이 불가하다고 알려면서 이 도서를 송부하였다. 이에 해당 출판사는 납본부적합도서반송처분의 무효·취소소송을 제기하였다. 또한 2014년 해당 출판사 '(사이니 제이가 생각하고 행동하는)

사랑이란 무엇인가', '깨달음이란 무엇인가?', '자유란 무엇인가?', '정의란 무엇인가?'라는 책을 발행한 후, 국회도서관에 각 2권씩 총 8권을 납본하면서 납본보상금으로 2,000조 2억원을 청구하였다. 국회도서관은 각 도서의 납본이 불가하다고 알려면서 송부하였다. 이에 원고는 납본도서반송 및 정당한보상거부처분의 무효·취소소송을 제기하였다.

서울행정법원에 제기된 위 2건의 소는 병합심리 되어 모두 1심에서 각하되었고, 서울고등법원에서의 항소와 대법원에서의 상고도 모두 기각되었다.¹¹⁾

납본제도에 관한 위 법원의 판결에 따르면, 자료를 발행하거나 제작한 자에게는 납본을 하여야 할 의무가 발생할 뿐이고 납본을 위한 신청권은 존재하지 않는 것으로 파악된다. 즉 국회도서관법은 제7조 제2항은 도서납본의무를 규정하고 있을 뿐 도서 등을 발행 또는 제작한 자에게 자신이 발행 또는 제작한 도서의 납본을 신청할 권리를 인정하고 있지 않고, 해당 출판사에게 도서의 납본을 신청할 조리상 권리가 있다고 볼 만한 아무런 자료가 없다는 것이다.

그리고 도서관이 도서의 납본을 받지 않고 반송하였다고 하여 국민의 구체적인 권리의무에 직접적인 변동이 초래하는 것은 아니라고 보고 있다. 납본제도는 법률에 의한 일종의 재산권 수용에 해당하므로 도서관이 납본을 받지 않기로 함에 따라 오히려 출판사는 도서 납본으로 인한 경제적인 손실을 입지 않게 된다는 것이다.

다만 납본이 있는 경우 납본기관은 국회도서관

10) 갤럭시파이오니어 블로그

(최종검색일 2016년 7월 11일, <http://blog.naver.com/bookgalaxy?Redirect=Log&logNo=10167421828>)

11) 서울행정법원 2014.6.13. 선고 2014구합4474, 서울고등법원 2014.2.3. 선고 2014누54945

관법 또는 도서관법에 의하여 반드시 보상하도록 규정하고 있다. 앞서 살펴본 납본제도의 기원을 고려할 때, 기본적으로 납본은 국가의 행정편의적 조치라는 성격을 가지고 있어 국민은 납본의무를 지고 이에 대응하는 권리는 납본신청권이 아니라, 납본에 대한 보상청구권을 가질 뿐이라고 볼 수 있다. 그러므로 납본에 따른 정당한 보상이 검토되어야 한다.

3.3 납본에 따른 정당한 보상에 대한 검토

정당한 보상에 대하여 학설은 완전보상설, 상당보상설 및 절충설로 나뉘고 있다. 첫째, 완전보상설은 수용으로 침해된 재산상 손실에 대해 완전한 보상이 이루어져야 한다는 것이다(박윤희, 정형근 2009; 김동희 2014; 허영 2016). 둘째, 상당보상설은 침해된 재산권에 대하여 사회통념에 비추어 타당하거나 합리적인 수준에서 보상하면 된다는 것이다(홍정선 2016). 셋째, 절충설은 수용대상의 유형에 따라 보상을 다르게 하는 것을 말한다. 보상의 크기, 보상을 요하는 행위의 성격에 따라 완전보상을 하거나 상당보상을 하는 경우를 말한다(권영성 2010; 김철수 2013; 김남진, 김연태 2015). 우리 헌법은 보상을 규정한 근거법률의 변화에 따라 보상에 대한 개념 역시 바뀌어왔다는 것이 법학자들의 시각이다. 이러한 변천에도 불구하고 보상기준에 대한 기본적인 흐름은 완전보상이라는 것이 통상적인 시각이다(박성규 2007; 박평준 1998).

앞에서 살펴본 바와 같이 헌법 제23조제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또

는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다”고 규정하고 있다. 여기서 ‘정당한 보상’이란 ‘원칙적으로’ 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하는 것이어야 한다는 완전보상을 뜻하는 것으로서, 재산권의 객체가 갖는 객관적 가치란 그 물건의 성질에 정통한 사람들의 자유로운 거래에 의하여 도달할 수 있는 합리적인 매매가능가격, 즉 시가에 의하여 산정되는 것이 ‘보통’이다.

그러나 헌법 제23조제3항에 규정된 ‘정당한 보상’의 원칙이 모든 경우에 예외없이 개별적 시가에 의한 보상을 요구하는 것이라고 할 수 없다. 헌법재판소는 거듭, 토지의 경우에는 그 특성상 인근 유사토지의 거래가격을 기준으로 하여 토지의 가격형성에 미치는 제 요소를 종합적으로 고려한 합리적 조정을 거쳐서 객관적인 가치를 평가할 수밖에 없음을 전제로, 토지수용으로 인한 손실보상액의 산정을 ‘공시지가’를 기준으로 한 것이 헌법상의 정당보상의 원칙에 위배되는 것이 아니라고 하였다.¹²⁾ 즉 정당한 보상은 원칙적으로는 완전보상을 의미한다고 보아야 하지만, 공익상의 필요가 있는 경우에는 합리적인 범위에서 시가를 하회할 수 있는 상당보상도 예외적으로 가능하다고 보아야 할 것이다(박평준 1998).

정당한 보상을 위한 효율적 보상수준과 시장가치와의 관계는 학자들마다 다소 상이하다. 완전한 시장가치 수준이 아닌 그 이하의 보상을 주장하기도 하고, 완전한 시장가치 수준으로 보상받아야 한다고 주장하기도 하며, 정부가 보상소송의 위험을 회피하기 위해 시장가치 수준이상

12) 헌법재판소 2001. 4. 26. 선고 2000헌바31

으로 보상가격을 산정한다고 주장하기도 한다. 반면 최적보상 매커니즘은 시장가치 수준과 독립적이라는 주장도 있다(박성규 2007). 결국 정당한 보상의 수준은 결국 공정성과 효율성 측면에서 최소한 시장가치 수준의 보상을 말한다고 할 것이다. 따라서 시장거래실적 등을 통해 입증 이 필요하다. 이 경우 정당한 금액인 시장가치에 대한 입증책임은 납본자가 부담해야 할 것이다.

납본에 대한 보상제도를 두는 목적은 출판비용을 보전해줌으로써 자발적 납본을 유인하는데 있다. 소수의 출판물을 고가로 출판하였을 경우 납본자의 출판비용이 증가하기 때문이다. 납본부수만큼 판매손실이 불가피하기 때문에 보상해주는 것이다(윤희운 2002). 따라서 납본에 있어서 정당한 보상은 국가지식문화유산의 보존과 전승이라는 공익상의 필요에 의한 보상으로 출판비용에 상응하는 금액이라 할 수 있을 것이다.

4. 납본과 보상제도의 개선 방안

4.1 납본과 보상 관련 규정 정비

『도서관법』과 『국회도서관법』에 규정된 납본 관련 규정을 균형적이고 일관되게 정비해야 한다. 『국회도서관법』 법률에 규정되어 있는 납본 대상자료 및 납본부수는 『국회도서관 운영에 관한 규칙』에 규정됨이 타당하다고 생각

된다. 또한 『도서관법』 시행령에는 납본보상금 청구기간에 대한 규정이 필요하고, 『국회도서관법』에는 법률상 ‘수정증보판’에 대한 규정을 추가하여야 한다.

이와 아울러, ‘국회도서관 납본도서 수집지침’에 규정된 바와 같이, 국립중앙도서관도 납본에 대한 고시 등을 통해서 납본 대상 자료 및 유형을 상세하게 구분하고, 납본제외도서, 납본제외도서 반송, 수취 거부 도서 처리 등에 대한 지침을 마련하여야 할 것이다.

4.2 정당한 보상에 대한 구체적 법규의 정립과 처벌 규정

대다수의 국가가 무보상주의를 택하고 있는 현실임을 감안한다면, 우리나라의 납본 보상금 관련규정은 정당한 보상에 대한 정의 및 기준, 이의신청 및 절차, 부정행위시 제재조치 등에 관하여 보다 세밀하게 규정해야 할 필요성이 있다.

첫째, 정당한 보상에 대한 정의와 관련하여, 『도서관법』 시행령에서 규정하고 있는 시가(市價), 통상적 거래가격 등의 용어를 정의할 필요가 있다. 우선 시가(市價)는 ‘시장가치를 기준’으로 결정되어야 하고, 통상적 거래가격이란 ‘당해 도서등 자료에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격’을 말함을 명시적으로 규정할 필요가 있다.¹³⁾

13) 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률(법률 제13805호, 2016.1.19., 타법개정) 제2조 제6호 참조 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

6. “적정가격”이라 함은 당해 토지 및 주택에 대하여 통상적인 시장에서 정상적인 거래가 이루어지는 경우 성립될 가능성이 가장 높다고 인정되는 가격을 말한다.

앞서 살펴본 국회도서관에 대한 2건의 소에서 해당 출판사는 사이니 제이의 도서 납본에 대한 정당한 보상으로 각 1,000조와 2,000조 2억원을 청구하였다. 이 사건에서 법원은 국회도서관의 납본 거부행위의 처분성을 부인하여 소를 각하하였기 때문에 더 나아가 정당한 보상 청구인지 여부에 관하여 판단하지 않았다. 그러나 만일 납본거부에 대한 것이 아니라, 납본 후 보상금의 과소에 대하여 다툰 것이라면 어떠한 판단을 내렸을 것인가? 위의 정당한 보상에 관하여 검토한 바와 같이 납본에 대한 정당한 보상은 시장가치를 기준으로 결정되어야 할 것이므로, 시가는 인터넷에서 거래되고 있는 1만원을 조금 넘는 가격이 적정선이 될 것이다.¹⁴⁾

둘째, 보상금액에 관하여 현재 「도서관법」 시행령에서는 보상금액에 대한 이의신청을 받은 경우 15일 이내에 심의위원회의 심의를 거쳐 이유가 있는 경우 보상금액을 다시 정하여 알리고, 이유가 없는 경우 이유 없음을 알리도록 규정하고 있다. 또한 국립중앙도서관장은 필요한 경우 보상청구서를 제출한 자에게 보상금액 결정에 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하고 있다. 일반적으로 정당한 보상의 금액은 시장가격에 의할 것이므로 객관적으로 명백하기 때문에 달리 청구권자가 입증할 필요가 없

을 것이다. 다만, 책정된 보상금액에 대하여 다투는 경우에는 청구권자 측에서 관련 자료를 통하여 입증하고 이를 통해 이의가 이유 있는 때에는 액수 조정이 이루어지도록 하고 있는 것이다. 이와 같은 「도서관법」 및 시행령의 규정은 타당하다고 보인다. 「국회도서관법」에서 이에 관한 규정을 두고 있지 않은 것은 법적 미비상 태라고 파악되므로, 납본의 보상 및 이의신청에 관한 규정을 두어야 할 것이다.

셋째, 위와 같은 과다청구 사례 이외에, 보상을 받은 후 같은 내용의 책을 제목만 바꾸어 ISBN(국제 표준 도서 번호)을 새로 부여받아 고가의 정가를 표기하여 다시 보상금을 청구한 사례도 있었음을 고려할 때 보상금 수령과 관련하여 부당하게 이용하는 경우에 대하여 제재를 가하는 규정도 필요한 것으로 보인다. 위계 등에 의한 납본 및 그 보상 청구에 대하여는 형사 책임을 물을 수 있도록 하는 규정의 도입도 검토해 볼 만하다.¹⁵⁾

5. 결 론

앞서 살펴본 바와 같이 미국과 영국, 독일은 도서의 납본에 대한 무보상주의를 채택하고 있

14) 해당 출판사에서 “사이니 제이의 다르지만 똑같은 책”이란 부제가 붙은 책들이 예스24나 교보문고 인터넷 등 인터넷 서점에서 12,600원~14,000원 등으로 판매가가 나와 있다. [online] [cited 2016. 7. 11.]

<<http://www.yes24.com/searchcorner/Search?keywordAd=&keyword=&domain=ALL&qdomain=%C0%FC%C3%BC&query=%BB%FE%C0%CC%B4%CF+%C1%A6%C0%CC>>

15) 출판문화산업 진흥법(법률 제13961호, 2016.2.3., 타법개정) 제23조 및 제27조의3 참조.

제23조(간행물의 유통질서) ① 간행물의 유통질서를 유지하기 위하여 간행물의 저자, 출판 및 유통에 관련된 자로서 다음 각 호에 해당하는 자는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. <개정 2014.1.28.>

1. 간행물의 저자 또는 출판사의 대표자나 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 간행물의 판매량을 올릴 목적으로 그 간행물을 부당하게 구입하거나 그 간행물의 저자 또는 그 출판사와 관련된 자에게 그 간행물을 부당하게 구입하게 하는 행위

제27조의3(벌칙) 제23조제1항제1호의 금지행위를 한 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

고, 한국, 일본은 소매가격의 40~60%와 납본에 필요한 비용에 상당하는 금액을 납본보상금으로 하는 제도를 실시하고 있다. 『도서관법』과 『국회도서관법』에서 규정하고 있는 도서관의 납본과 보상제도는 재산권의 처분의 자유를 제한한 규정이다. 즉 본인의 의사여하에 불구하고 도서관자료 또는 입법자료 2부를 납본하는 의무를 부과하는 제한을 가한 것이다.

그러나 납본제도는 국내 출판자료의 체계적인 수집관리를 통하여 국가문헌자료의 망라적으로 관리하고 다양하고 신속한 지식정보 제공의 기반을 마련함을 물론 국회의원의 입법지원을 통한 국민생활의 안정과 질서유지를 위한 것으로 그 공익적 필요성이 매우 크다. 게다가 납본제도는 우리 민족이 창조한 문화유산을 보존하여 후세에 전달함으로써 문화국가의 목적을 이룩하는 수단으로서 공익적 필요성이 상당하다. 이러한 공익적 필요성에 반해, 도서관의 납본을 통해 침해되는 재산적 이익은 수많은 출판되는 자료 가운데 2부에 불과하므로 그 침해성이 상당히 작다고 할 수 있다. 도서관의 납본자에 대하여 정당한 보상을 지급하도록 규정하고 있으므로 납본자의 재산권상의 경제적인 손실을 가한 것이라고는 할 수 없다. 따라서 납본으로 인하여 도서관자료 또는 입법자료 자체의 발행이나 판매 등이 제한되거나 금지되는 것이 아니므로 납본으로 인하여 재산권이 침해된다고 볼 수 없다.

한편 납본에 따른 '정당한 보상'이란 '원칙적으로' 피수용재산의 객관적인 재산가치를 완전하게 보상하는 것이어야 한다는 완전보상을 뜻하는 것으로서, 재산권의 객체가 갖는 객관적 가치란 그 물건의 성질에 정통한 사람들의 자

유로운 거래에 의하여 도달할 수 있는 합리적인 매매가능가격, 즉 시가에 의하여 산정되는 것이 보통이므로 결국 정당한 보상의 수준은 결국 공정성과 효율성 측면에서 '최소한 시장가치 수준의 보상'을 말한다고 할 것이다.

이와 같은 도서관의 납본과 보상제도에 대한 검토를 기반으로 제안한 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 『도서관법』과 『국회도서관법』에 규정된 납본 관련 규정을 균형적이고 일관되게 정비해야 한다. 이와 아울러, 국립중앙도서관은 납본에 대한 고시 등을 통해서 납본 대상 자료 및 유형을 상세하게 구분하고, 납본제외도서, 납본제외도서 반송, 수취 거부 도서 처리 등에 대한 지침을 마련하여야 할 것이다.

둘째, 납본되는 도서관 자료 또는 입법자료에 대한 정당한 보상 규정을 세밀하게 규정할 필요가 있다. 납본에 따른 보상은 시장가치에 의한 보상이어야 하므로, 이를 해당 법령에 명시할 필요가 있다. 또한 이 경우 정당한 금액인 시장가치에 대한 입증책임을 납본자가 부담하도록 규정하여야 한다. 즉 보상금액, 즉 정당한 보상과 관련한 시장가치는 납본자가 입증하여야 하므로, 납본자로 하여금 관련 증거자료를 제출하여야 한다는 것으로 개정하여야 한다. 나아가 부정한 납본 및 그 보상 청구에 대하여는 책임을 물을 수 있도록 하는 규정을 도입할 필요가 있다.

본 연구에서 검토한 도서관의 납본과 보상에 대한 검토들이 향후 납본에 대한 정당한 보상 관련한 지침을 마련하는데 활용될 수 있기를 기대하는 바이다.

참 고 문 헌

- [1] 박승진 외. 2008. 디지털자료 납본에 대한 보상 체계 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 39(2): 65-83.
- [2] 박승진 외. 2013. 온라인 디지털자료의 납본 가이드라인에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 47(3): 161-179.
- [3] 국립중앙도서관. 2014. 『2013 국립중앙도서관연보』. 서울: 국립중앙도서관.
- [4] 국립중앙도서관. 2015. 『2014 국립중앙도서관연보』. 서울: 국립중앙도서관.
- [5] 국립중앙도서관. 2016. 『2015 국립중앙도서관연보』. 서울: 국립중앙도서관.
- [6] 국회도서관. 2014. 『2013 국회도서관 연간보고서』. 서울: 국회도서관.
- [7] 국회도서관. 2015. 『2014 국회도서관 연간보고서』. 서울: 국회도서관.
- [8] 국회도서관. 2016. 『2015 국회도서관 연간보고서』. 서울: 국회도서관.
- [9] 권영성. 2010. 『헌법학원론』. 파주: 법문사.
- [10] 김남진, 김연태. 2015. 『행정법 I』. 파주: 법문사.
- [11] 김동희. 2014. 『행정법 I』. 서울: 박영사.
- [12] 김철수. 2013. 『헌법학신론』. 서울: 박영사.
- [13] 노영희. 2009. 국내외 국가도서관 납본절차 분석을 통한 납본업무의 합리적 운영방안 도출. 『한국비블리아학회지』, 20(4): 173-189.
- [14] 대구대학교 산학협력단. 2012. 『국가문헌 망라적 수집을 위한 출판물 발간현황 분석과 납본·수집 개선방안 연구』. 서울: 국립중앙도서관.
- [15] 박균성. 1996. 손실보상에 관한 입법의 불비와 권리구제방안. 『토지공법연구』, 2: 121-159.
- [16] 박성규. 2007. 공용수용의 정당보상에 관한 연구. 『전문경영인연구』, 10(1): 107-127.
- [17] 박윤훈, 정형근. 2009. 『행정법강의(상)』. 서울: 박영사.
- [18] 박익순. 2009. 출판문화와 납본의 재인식. 『출판문화』, 46(12): 4-9.
- [19] 박조원, 이재진, 이승선. 2008. 『간행물 납본 제도 개선 방안 연구: 『출판문화산업진흥법』 제10조에 따른 간행물 제출 관련』. 서울: 한국문화관광연구원.
- [20] 박평준. 1998. 한국헌법상 손실보상조항: 보상기준의 변천을 중심으로. 『공법연구』, 26(1): 71-89.
- [21] 서혜란. 2003. 디지털자료의 납본과 보존을 위한 각 국가의 노력. 『정보관리학회지』, 20(1): 373-399.
- [22] 오선영, 정연경. 2012. 출판사의 납본 인식을 통한 납본제도 개선방안에 대한 연구. 『한국비블리아학회지』, 23(4): 141-160.
- [23] 윤희운. 2002. 국내외 전자출판물 납본제도의 분석. 『한국문헌정보학회지』, 36(2): 185-207.
- [24] 윤희운. 2003. 한국의 납본제도 개선모형에 관한 연구. 『한국문헌정보학회지』, 37(4): 23-52.
- [25] 윤희운. 2014. 국립중앙도서관 납본수집력 강화방안 연구. 『한국문헌정보학회지』, 48(3): 5-26.

- [26] 책 두 권 값 1000조원을 지불하시오. 2014. 『한겨레』. 9월 20일. 제13면.
- [27] 책 2권 받고 1조원 내라?. 2008. 『조선일보』. 7월 4일. 제10면.
- [28] 최재황, 박승진, 김정택. 2009. 온라인 디지털자료의 납본체계 및 이용에 관한 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 40(1): 209-232.
- [29] 한국도서관협회 문헌정보학용어사전편찬위원회 편. 2010. 『문헌정보학용어사전』. 서울: 한국도서관협회.
- [30] 한혜영. 2003. 전자출판물의 납본시스템에 관한 연구. 『정보관리학회지』, 20(3): 51-80.
- [31] 허영. 2016. 『한국헌법론』. 서울: 박영사.
- [32] 홍정선. 2016. 『행정법원론(상)』. 서울: 박영사.
- [33] *Draft Law Regarding the Deutsche Nationalbibliothek (DNBG)*. [online] [cited 2016. 7. 11.]
 <http://www.dnb.de/SharedDocs/Downloads/EN/DNB/wir/dnbg.pdf?_blob=publicationFile>
- [34] U.S. Copyright Office. *Copyright Law of the United States of America and Related Laws Contained in Title 17 of the United States Code*. [online] [cited 2016. 7. 11.]
 <<http://www.copyright.gov/mandatory/index.html>; <http://www.copyright.gov/title17/92chap4.html#407>>
- [35] Jasion, J. T. 1991. *The International Guide to Legal Deposit*. Aldershot: Ashgate.
- [36] Lariviere, J. 2000. *Guidelines for Legal Deposit Legislation*. Paris: UNESCO.
- [37] The National Archives. 2003. *Legal Deposit Libraries Act 2003*. [online] [cited 2016. 7. 11.]
 <<http://www.bl.uk/aboutus/legaldeposit/introduction/>; <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/28/contents>>
- [38] 國立國會圖書館法. 2012a. 『國立國會圖書館法(抄)』. [online] [cited 2016. 7. 11.]
 <<http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/deposit/deposit.html>; http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/deposit/pdf/a1102_deposit.pdf>
- [39] 國立國會圖書館法. 2012b. 『國立國會圖書館法第二十五條の規定により納入する：出版物の代償金額に関する件』. [online] [cited 2016. 7. 11.]
 <<http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/laws/>; <http://www.ndl.go.jp/jp/aboutus/laws/pdf/a4105.pdf>>

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

- [1] Kwak, Seung-Jin et al. 2008. "A Study on Reimbursement for Legal Deposit of Digital Products." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 39(2): 65-83.

- [2] Kwak, Seung-Jin et al. 2013. "A Study on Legal Deposit Guidelines for Online Digital Materials." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 47(3): 161-179.
- [3] The National Library of Korea. 2014. *Annual Report 2013 the National Library of Korea*. Seoul: The National Library of Korea.
- [4] The National Library of Korea. 2015. *Annual Report 2014 the National Library of Korea*. Seoul: The National Library of Korea.
- [5] The National Library of Korea. 2016. *Annual Report 2015 the National Library of Korea*. Seoul: The National Library of Korea.
- [6] The National Assembly Library. 2014. *2013 Annual Report of the National Assembly Library*. Seoul: The National Assembly Library.
- [7] The National Assembly Library. 2015. *2014 Annual Report of the National Assembly Library*. Seoul: The National Assembly Library.
- [8] The National Assembly Library. 2016. *2015 Annual Report of the National Assembly Library*. Seoul: The National Assembly Library.
- [9] Kwon, Young Sung. 2010. *Constitutional Law*. Paju: Bobmunsa.
- [10] Kim, Nam Jin and Kim, Yeon Tae. 2015. *Administrative Law I*. Paju: Bobmunsa.
- [11] Kim, Dong Hui. 2014. *Administrative Law I*. Seoul: Pakyoungsa.
- [12] Kim, Chul Soo. 2013. *Constitutional Law*. Seoul: Pakyoungsa.
- [13] Noh, Younghee. 2009. "Suggesting the Reasonable Legal Deposit Operating Plan through Analyzing the Legal Deposit Process of National Libraries of the World." *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 20(4): 173-189.
- [14] Industry & Academic Cooperation Foundation of Daegu University. 2012. *A study on Improving Legal Deposit Collection through Analyzing the Status of Issuance of Publications for the Comprehensive Collection of National Literature*. Seoul: The National Library of Korea.
- [15] Park, Gyoong Sung. 1996. "A Study on Remedies and Legislation Omissions on Loss Compensation." *Public Land Law Review*, 2: 121-159.
- [16] Park, Sung Kyu. 2007. "A Study on the Just Compensation in Takings." *Journal of Professional Management*, 10(1): 107-127.
- [17] Park, Yun Heun and Jung, Hyung Keun. 2009. *Administrative law (1)*. Seoul: Pakyoungsa.
- [18] Park, Ik Soon. 2009. "Re-understanding of Publishing Culture and Legal Deposit." *Publishing Culture*, 46(12): 4-9.
- [19] Park, Cho Won, Lee, Jae Jin and Lee, Seung Sun. 2008. *A Study on the Improving Methods*

- of Legal Deposit System in Korea: Related to Submission of Publications under Article 10 of 'Publishing Industry Promotion Act'.* Seoul: Korea Culture & Tourism Institute.
- [20] Park, Pyung Joon. 1998. "A Study on Loss Compensation in the Korean Constitution: from the Perspective of the History of the Standard for Assessing Compensation." *Public Law Review*, 26(1): 71-89.
- [21] Suh, Hye-Ran. 2003. "Legal Deposit and Preservation of Digital Materials in Various Countries." *Journal of the Korean Society for Information Management*, 20(1): 373-399.
- [22] Oh, Sun Young and Chung, Yeon Kyoung. 2012. "A Study on Improving Methods for Legal Deposit System in Korea through Publishers' Recognitions about Legal Deposit." *Journal of the Korean Bibliography Society for Library and Information Science*, 23(4): 141-160.
- [23] Yoon, Hee-Yoon. 2002. "A Comparative Analysis of Legal Deposit System for Electronic Publications." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 36(2): 185-207.
- [24] Yoon, Hee-Yoon. 2003. "A Study on the Reform Model of Legal Deposit System in Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 37(4): 23-52.
- [25] Yoon, Hee-Yoon. 2014. "A Study of the Strengthening Legal Deposit Collection of the National Library of Korea." *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 48(3): 5-26.
- [26] "Pay the Compensation of a Quadrillion Won for Two Books". 2014. *Hankyoreh*. September 20. Page 13.
- [27] "1 Trillion Won for Receiving 2 Books?". 2008. *Chosunilbo*. July 4. Page 10.
- [28] Choi, Jae-Hwang, Kwak, Seung-Jin and Kim, Jeong-Taek. 2009. "A Study on Legal Deposit Process and Use of Online Digital Materials." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 40(1): 209-232.
- [29] Korean Library Association Editorial Committee of Glossary of Library and Information Science. 2010. *Glossary of Library and Information Science*. Seoul: Korean Library Association.
- [30] Han, Hyeyoung. 2003. "A Study on the Deposit System for Electronic Publications." *Journal of the Korean Society for Information Management*, 20(3): 51-80.
- [31] Huh, Young. 2016. *Korean Constitution Law*. Seoul: Pakyoungsa.
- [32] Hong, Jung Sun. 2016. *Administrative Law (1)*. Seoul: Pakyoungsa.