

2022년 공공저작물 자유이용허락 제도 개선을 위한 연구



한국문화정보원 공공저작물부

CONTENTS

- I. 추진배경
- II. 주요 연구쟁점
- III. 공공누리 제도 신유형 도입의 필요성
- IV. 공공누리 제도 신유형 개선(안)
- V. 그 밖의 검토사항
- VI. 사회적 수요 및 기대효과
- VII. 공공누리 제도의 효과적인 관리와 운영방안 제언

연구보고서

2022년 공공저작물 자유이용허락 제도 개선을 위한 연구

한국문화정보원 공공저작물부

요약

공공저작물 자유이용허락제도는 공공저작물에 대한 이용허락 절차의 부재, 저작권 권리처리 문제 등으로 이용자 활용의 어려움을 없애고자 도입되었으며, 2012년 2월부터 정책이 운영되어 오고 있다. 2016년부터 개소된 공공저작물 개방지원센터 운영을 통해 국가, 지방자치단체, 공공기관이 겪는 저작권 상담사례, 저작물을 활용하는 이용자 의견수렴 내용을 바탕으로 현 제도의 현황을 분석하여 개선방안을 제시하고자 한다.

* 본 요약본은 2022년 공공저작물 자유이용허락 제도 개선을 위한 연구보고의 요약자료입니다.

I. 추진배경

- 2012년 2월 ‘공공저작물 자유이용 허락표시 기준’이 시행된 후 10년의 시간이 흘렀다. 공공저작물 관련 정부의 정책은 2014년 7월 저작권법 제24조의 2 시행 이후에 국가 및 지방자치단체가 저작재산권 전부를 보유한 저작물의 경우에는 국민이 자유로운 이용이 가능하게 되었다. 저작권법 제24조의 2를 법적 토대로 하여 문화체육관광부와 한국문화정보원은 공공저작물의 자유이용허락제도를 확산하고 지원하기 위하여 2015년 저작권법 24조의 2 제2항에 따른 공공저작물 이용활성화 시책을 발표하였고, 저작권법, 공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률과 국유재산법 또는 공유재산 및 물품관리법의 재개정 사항을 반영하여 공공저작물 저작권 관리 및 이용지침을 제정·시행하였다. 2016년부터 각 기관 담당자의 공공저작물 개방 업무를 지원하기 위해 한국문화정보원에 공공저작물 개방지원센터를 설치하여 운영하고 있다.
- 정책이 운영된지 10년이 도래되면서 개방지원센터 및 저작권 권리처리사업 등 다양한 지원사업을 통해 공공저작물 책임관·실무자 및 저작권 관련 상담사례를 바탕으로 공공저작물의 개방 활성화를 위한 제도 개선 필요성이 중요해졌다.
- 이에 본 연구에서는 주로 국가 및 지자체, 공공기관의 개방이 어려웠던 상담 사례, 이용자 관점에서 제기되는 문제를 유형화하여 이를 반영한 새로운 지침안을 제시하고자 한다.

II. 주요 연구쟁점

- 저작자 사후 70년 또는 공표 후 70년이 지나 저작권이 소멸된 공공저작물은 만료저작물에 해당되어 저작재산권이 소멸된 상태를 의미한다. 이용자 입장에서는 공유영역(퍼블릭 도메인)에 속하는 공공저작물에 대한 안내가 1유형~4유형으로 표기되고 있지만, 저작권이 만료되거나 기증된 공공저작물 이용 시, 해당 공공저작물이 공유영역에 속해있다는 별도의 표기가 없어 저작권 여부 판단이 불가한 상태이다.
- 이에 국가 및 지자체, 공공기관에서 보유한 저작물 중 향후 보호기간 만료를 앞둔 공공저작물의 권리처리 및 관리방법이 부재한 상황이다.
 - 담당자의 공공저작물의 개방에 있어서 어려운 점은 주로 저작권에 대한 과거에 계약서가 부재하거나, 계약서가 존재한다고 하더라도 저작권에 관하여 명백하게 계약이 되지 않아 저작권 귀속에 대하여 불분명하다거나, 기관 특성상 공공저작물로 등록할 수 있는 저작물이 한정적이거나, 공공저작물 개방 필요성에 대한 조직 구성원의 낮은 인식 등이 문제로 나옴.¹⁾

1) 저작권은 간단한 것 같지만, 저작권을 정확하게 관리하기 위해서는 초기에 저작권 양도 계약서에 상세하게 기재하지 않으면 그 이후에는 상당히 많은 분쟁이 발생할 수 밖에 없다.

따라서 이러한 문제를 해결하지 않는다면 아무리 좋은 제도를 만든다고 하더라도 공공저작물을 자유롭게 이용하는 것은 현실적으로 불가능함

- 공유마당²⁾을 운영하는 한국저작권위원회의 경우, 공유영역에 속하는 민간 저작물에 별도로 '만료저작물 마크'를 부착하여 해당 저작물의 저작권이 소멸되었음을 안내하고 있음

○ 또한 민간이용 활성화와 관련 산업 발전 촉진을 도모할 수 있는 활용성 높은 공공저작권의 확보를 위하여 그 간 개방이 어려웠던 공공저작물을 개방불가 저작물과 저작권 보호기간이 만료되는 저작물을 중심으로 체계적 관리를 위한 신유형 도입 필요성 및 관리의 적절성을 분석하여 대안을 제시하고자 한다. 신유형은 공공저작물 관리 관점에서 기존의 1~4유형 외에 만료저작물을 가칭 0유형, 개방불가 저작물을 가칭 9유형 예시로 명시하였다.

〈표〉 현재 운영중인 공공누리 1~4유형별 이용조건

제1유형	표시
출처표시 상업적, 비상업적 이용가능 변형 등 2차적저작물 작성 가능	
제2유형	
출처표시 비상업적 이용만 가능 변형 등 2차적저작물 작성 가능	
제3유형	
출처표시 상업적, 비상업적 이용가능 변형 등 2차적저작물 작성 금지	
제4유형	
출처표시 비상업적 이용만 가능 변형 등 2차적저작물 작성 금지	

2) 한국저작권위원회 공유마당 사이트 <https://gongu.copyright.or.kr/>

Ⅲ. 공공누리 제도 신유형 도입의 필요성

가. 만료저작물

- 공공저작물에 유형마크를 부착하기 위한 전제조건은 저작권의 보호기간이 아직 종료되지 않았다는 것을 전제로 한다. 저작재산권의 보호기간이 도과되었다면 공공저작물이 아니라, 저작권이 소멸되어 공유저작물이 되어 어떤 조건 및 제한도 따르지 않고 저작물을 자유롭게 이용할 수 있기 때문이다. 따라서 공공누리 1~4유형에 해당하기 위해서는 저작권 보호기간이 만료되지 않아야 한다.
- 그럼에도 불구하고, 국가 및 지자체, 공공기관이 보유하여 개방하고 있는 공공저작물에는 저작권 보호기간이 종료된 저작물이 보인다. 이는 개별 저작물에 대한 저작권 보호기간을 시스템적으로 확인하는 것이 현실적으로 불가능하고, 어려운 상황이기 때문이다.
- 저작권 존속여부 확인이 어려운 이유는 첫째로 최초의 저작물을 제작할 때 언제 작성되었는지, 업무상 저작물로 작성되었는지, 개인 또는 법인이 저작물을 창작하여 저작권을 국가 및 지자체, 공공기관에 계약에 의하여 저작권을 양도한 것인지 명확한 내용을 인지하지 못한 채 개방하는 경우이고, 기존 저작물을 재촬영 등의 복구작업을 통해 재 개방할 경우, 업로드된 날짜 등 이력관리가 제대로 되지 않는 경우이다.
- 1950년도 또는 1960년대 사진의 경우에는 저작자가 누구인지, 저작권자가 누구인지, 저작권 보호기간 내에 있는지의 여부가 명확하지 않은 것이 그 당시 저작권의 이해도가 떨어지고, 관심이 없던 시기에 창작된 배경이 크다. 그러다 보니, 저작권 보호기간이 만료되는 시점이나 도과된 시점에서 이용하려는 경우, 저작권 관련 분쟁 요소가 발생하게 된다.
- 따라서 이러한 저작물에 대해서는 Creative Commons의 CCO와 같은 표시가 필요할 수도 있다. 공공저작물을 관리하는 국가 및 지자체, 공공기관이 이러한 저작물에 독립된 유형으로 표시하여 누구든지 자유롭게 이용할 수 있다는 사실을 공지한다면 이용자들은 부담없이 자유롭게 이용할 수 있을 것이다.

나. 개방불가 저작물

- “공공저작물”이란 공공기관 등이 저작재산권의 전부 또는 일부를 가지고 있는 저작물을 말하는데, 저작권법 제24조2 제1항에는 “국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물이나 계약에 따라 저작재산권의 전부를 보유한 저작물은 허락없이 이용할 수 있다”라고 되어 있다. 즉 국가 또는 지방자치단체가 업무상 저작물로 저작자의 지위를 확보한 경우와 계약에 따라 저작재산권의 전부를 보유한 저작물에 대하여 저작재산권이 제한됨을 언급하고 있다. 이에 국가 및 지방자치단체는 공공저작물이 법 제24조의 2 제1항 각호의 어느 하나에 해당하거나 저작재산권의 일부를 가지로 있는 제 3자가 동의하지 않는 경우에는 공공누리를 적용할 수 없다.

- 즉, 정보 제공의 차원에서 접근하여 오픈 라이선스로서의 기능보다 이용자를 위한 저작권 만료저작물과 공유영역·허락이 불가한 공공저작물에 대한 안내도 유사한 방식으로 시도해 볼 수 있다.

다. 신유형 도입의 필요성

- (만료저작물) 저작권법 제3관(저작권재산권의 보호기간)에 따라, 기관이 보유한 저작물 중 향후 보호기간 만료를 앞둔 저작물의 권리처리 및 관리가 필요한 경우가 해당된다.
 - 업무상 저작물의 공표 또는 발행시기가 명확하지 않은 경우
 - 개인 또는 공공저작물의 경우에도 저작자의 사망정보, 사망시기 등 정확하게 관리하는 것이 필요
 - 업무상 저작물 또는 저작권재산권을 전부 양도받은 저작물인 공공저작물에 대한 창작시기, 저작자의 주민등록번호 등과 같은 메타데이터를 모든 공공저작물에 기록하는 시스템을 구축할 필요가 있음
- (개방불가저작물) 저작권법 제24조의 2, 제1항 단서에 해당하여 자유이용의 대상이 되지 않거나 제3자인 저작권자의 반대 등의 사유로 국가, 지방자치단체 명의로 공표되었지만 자유이용이 불가능한 경우가 해당된다.
 - 9유형에 대한 정보를 제공한다면 국민들은 국가, 지자체, 공공기관이 공표한 저작물이라고 하더라도 이용할 수 없다는 사실을 명확하게 인지할 수 있음

IV. 공공누리 제도 신유형 개선(안)

- CCO 유사 표시
 - CCO는 'Creative Commons 라이선스가 있다'는 표시에 더하여 저작권자 표시, 비영리, 변경금지, 동일조건변경허락 등 이용허락조건 4가지를 조합하여 표시할 수 있도록 마련한 것임. CC BY의 경우, 저작자만 표시하면 자유롭게 이용할 수 있고, 여기에 더하여 '퍼블릭도메인'임을 표시하는 'CCO'가 논의됨
 - CCO는 이 표시를 한 자가 이용허락을 한다는 의미가 아니라, 단지 아무런 권리가 없는 저작물이라는 점을 안내하기 위하여 적용하는 것을 'Some right reserved'와 구분하여 'No rights reserved'로 표현되기도 함
 - CCO와 유사한 저작권 부존재 마크를 이용하여 누구든지 자유롭게 이용할 수 있다고 알려준다면 이용자들은 국가 또는 공공기관의 신뢰를 믿고 이용할 수 있을 것임
- 공공누리 제0유형
 - 이에 CCO에 대응하는 공공누리 0유형 신설을 검토해볼 수 있으며, 저작권의 포기 또는 저작권 보호기간 만료 여부에 관계없이 저작권이 존재하지 않는 저작물을 자유롭게 이용할 수 있도록

공공누리 내에 부가하거나 공공누리와 별도로 CCO와 유사한 유형을 개발하는 것이 권장되어야 함

○ 공공누리 제9유형

- 공공누리 제9유형(안)에 대한 제언은 자유로운 이용이 ‘불가하다’는 저작물에 관련된 정보를 국민에게 알려주는 표시를 검토해 보고자 함
- 직접적으로는 공공누리의 개념이나 공공누리제도의 정의와 맞지 않는 측면이 있으나, 반사적으로 공공저작물 이용활성화라는 차원에서 논의를 시작할 실익은 있음
- 이용이 불가능한 즉, 이용하게 되면 저작권 침해의 대상이라는 사실을 안내해 주는 것을 통해 국민들이 국가, 지자체, 공공기관이 직접 공표하거나, 보유하는 저작물이라고 하더라도 저작권자의 이용허락을 받아야 이용가능하다는 사실을 고지하여 오해로 발생하는 법적 문제를 사전에 예방할 수 있을 뿐만 아니라, 공공저작물에 대한 적절한 합법적 이용 가능성을 크게 높일 수 있음
- 국가, 지방자치단체나 해당기관의 공공저작물 책임관, 실무자의 연락처를 저작물 표시와 함께 기재하여 참고할 수 있도록 링크가 포함된 공공누리 9유형 표시를 한다면 공공저작물 이용확산에 도움이 될 뿐만 아니라, 저작권 침해 가능성도 상당히 축소될 것으로 판단됨

V. 그 밖의 검토사항

○ 공공누리 신유형 도입에 따라 발생할 수 있는 신탁관리 제도와의 충돌 여부 검토

- 저작권법 제24조의 2에 따라 저작재산권이 제한되더라도 같은 법 제37조에 따른 출처명시 등의 의무가 부가됨
- 이에 0유형 도입 시, 국가 등이 적극적으로 라이선스를 통해 동일한 법 제24조의 2보다 더 쉽게 이용할 수 있으며, 이는 신탁저작권제도와 연계하여 기존의 제1유형을 제0유형으로 전환하는 방안이 검토 가능함³⁾

○ 9유형 도입 시, 자유이용불가 저작물의 신탁 유치 가능 여부

- 공공저작물 저작권 관리 및 이용지침에서 공공저작물이란 공공기관 등이 그 저작재산권의 전부 또는 일부를 가지고 있는 저작물을 말함(같은 지침 제3조, 제2호)
- 다만 “저작재산권의 일부를 가지고 있는 제3자가 동의하지 않는 경우에는 공공누리를 적용할 수 없음”
- 제3자의 권리가 신탁제도를 통해 집중관리 될 수 있다면 이용허락이 가능해짐

VI. 사회적 수요 및 기대효과

3) 예컨대 문정원의 공공저작물 신탁 등 저작권위탁관리업 활성화 정책과 연계하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

가. 조사결과

○ <조사대상> 공공저작물 개방, 관리를 담당하는 기관 담당자 대상

G2-4. 공공저작물 중 “만료저작물(저작권이 만료된 저작물)”과 “사용불가 저작물”이 있다면, 신규 유형 도입을 통해 구분이 필요하다고 생각하십니까?

* 예시 : 만료저작물(제0유형), 사용불가 저작물(제9유형)

* 사용불가 저작물이란 : 민간정보 등 공개불가인 경우, 공동저작권자가 개방을 동의하지 않은 경우 (예 : 안보 관련, 저작권 권리처리가 완료되지 않은 경우(기관에서 저작권을 100%보유하지 않은 경우), 타 법률에 의해 자유로운 이용이 불가능한 경우 등



<그림> 신규형 도입 필요성 수요결과 (출처 : 2022년 공공누리 사이트 이용자 만족도조사)

- 앞서 논의된 만료저작물, 개방불가 저작물에 대하여 현행 공공누리 1~4유형 중에는 적절한 유형을 찾을 수 없다. 1유형 또는 해당 기관에 문의 안내 등을 표시한 사례가 발견된다.
- 기본적으로 만료저작물의 경우, 공공누리 유형마크를 부착하던 위치에 ‘만료저작물’, ‘저작권 부존재’, ‘저작권 없음’이라는 표시만 하면 충분히 이용자들에게 정보를 제공할 것이므로 공공누리를 볼 수 있는 위치에 이러한 정보만 공개한다고 하더라도 이용자인 국민에게는 충분한 가치가 있다고 판단된다.
- 개방불가저작물의 경우, 국가나 지방자치단체에서 공표되는 저작물이 이용자의 시각에서 공공저작물로 인식되기 쉽다. 상당부분은 공공누리 적용자체가 불가능한 것이다.
- 모든 공공저작물에 공공누리 표시가 적용되는 것은 아니다. 따라서 공공누리 표시가 없더라도 저작권법 제24조의 2에 따라 자유이용이 가능한 공공저작물이 적지 않다. 이용자들이 자유이용이 가능한 공공저작물로 오인하고 이용하는 일이 생기 수 있고, 관련한 법적 분쟁에 휘말릴 수도 있다. 이에 가칭 공공누리 9유형과 같이 자유이용 대상이 아니라는 표시를 해주는 것은 역설적으로 공공저작물 자유이용 활성화에 큰 도움을 줄 수 있다.

나. 기대효과

- 앞에서 기술한 바와 같이 일반 이용자가 공공저작물 여부를 판단하기는 매우 어려운 일이며, 저작권 보호기간 만료 여부를 판단하는 것도 매우 어렵다. 하물며 공공저작물의 경우 저작자가 누군지 파악하는 것부터 쉽지 않다. 국가, 지방자치단체가 저작재산권 전부를 양도받은 경우에는 양도 주체에 따라 저작물의 보호기간이 다를 수 있으며, 실제 저작한 자의 사망시기를 알아야 하기도 한다.⁴⁾
- 이용자들은 저작권 존재의 여부, 이용조건 내용 등을 확인할 수 없기 때문에 저작권 보호기간이 만료된 저작물이 저작권 보호기간이 만료되지 않은 저작물보다 더 이용하기 어려워지는 상황이 발생할 수도 있다.
- 공유마당을 운영하는 한국저작권위원회의 경우, 공유영역에 속하는 민간 저작물에 별도로 '만료저작물 마크'를 부착하여 해당 저작물의 저작재산권이 소멸되었음을 안내하고 있다. 어떤 형태로든 관련 정보를 제공하는 노력이 필요하다.

Ⅶ. 공공누리 제도의 효과적인 관리와 운영방안 제언

- 공공저작물 저작권 관리 및 이용지침 행정예고안을 고려하여 본 연구와 관련된 조항에 개정안을 제시했으며, 조항이 개정될 경우, 신유형 도입을 대비하여 한국문화정보원은 공공저작물 중 만료저작물, 저작권포기저작물, 자유이용불가저작물 등을 관리하기 위해서는 전수조사를 할 필요가 있다.
- 이를 위해 목표, 대상, 법적 장애(인적 범위, 물적 범위, 예산)를 고려하여 표본을 선정할 필요가 있다. 한국문화정보원의 기본계획에서 기관별로 신청을 받아 지원하는 개념으로 전수조사를 하는 방안도 고려할 필요가 있다.
- 이는 관리지침에 0유형과 9유형을 도입하는 것과는 별도로 효과적인 공공저작물 관리를 위해 필요하다.
- 이를 위해 한국문화정보원은 1단계로서 공공저작물 중 만료저작물, 저작권포기저작물, 자유이용불가저작물 등을 관리하기 위한 전문가위원회를 설치할 필요가 있다. 이 경우, 특히 저작권법의 개정에 따른 만료기간 변화에 유의할 필요가 있다. 이 단계에서 한국저작권위원회가 공유마당의 만료저작물을 운영하면서 경험한 여러 가지 애로사항을 청취할 필요가 있다.
2단계로서 공공저작물 중 만료저작물을 전수조사할 필요가 있다.
3단계로서 공공저작물 중 저작권포기저작물을 전수조사할 필요가 있다.

4) 저작권 보호기간은 기산점과 존속기간이 매우 복잡하다. 여러차례의 저작권법 개정으로 보호기간 존속기간도 몇차례 변경되어 온 바 있다. <https://gonggu.copyright.or.kr/gonggu/main/contents.do?menuNo=200091>

4단계로서 공공저작물이 자유이용불가저작물인 경우, 이를 전수조사할 필요가 있다.

- 따라서 공공기관이 만료저작물, 저작권포기저작물, 자유이용불가저작물에 대해 한국문화정보원에 연락을 취하는 경우, 이를 심의하는 상설 전문가위원회를 설치할 필요가 있다. 또한 각 지역에서 활동하는 해당 분야 전문가가 지역 맞춤형 지원을 할 수 있는 체계를 구축할 필요가 있다.
- 이렇게 함으로써 한국문화정보원이 공공저작물의 생산, 관리(신탁관리 포함), 이용을 효율적으로 수행할 수 있는 기관으로 거듭나길 기대한다.