

한국문화정보원 2026년 2분기 공공저작물 이슈리포트

공공누리 제0유형의 탄생과 공공저작물 관리

01 서론

최근 공공저작물 이용과 관련한 문의가 지속적으로 증가하고 있습니다. 과거에는 일반 국민들의 공공저작물 활용 문의가 주를 이루었으나, 최근에는 인공지능(AI) 개발기업들의 공공저작물 활용 문의가 눈에 띄게 늘어났습니다. 생성형 인공지능 기술이 급속히 발전하면서 양질의 학습데이터 확보가 중요한 과제로 떠오르고 있고, 이에 따라 공공기관이 보유한 공공저작물에 대한 관심 또한 높아지고 있는 것입니다.

이와 같은 환경 변화 속에서 공공저작물의 이용 활성화를 위한 새로운 정책적 요구가 등장하였는데, 특히 인공지능 학습 과정에서 대량의 공공저작물을 활용할 경우 개별 저작물마다 출처를 표시하는 것이 현실적으로 매우 어렵다는 문제가 제기되었습니다. 그리고 국민의 세금으로 제작된 공공저작물에 대해 권리자가 스스로 출처 표시 의무를 면제하고 보다 자유로운 이용을 허용하고자 하는 수요도 꾸준히 존재하였습니다. 이에 정부는 기존 공공누리 유형으로는 해결하기 어려운 부분을 보완하기 위해 공공누리 제0유형과 AI 유형을 새롭게 도입하였습니다.

그러나 정부가 새로운 공공누리 유형을 신설한다고 하여 해당 유형이 자동적으로 활성화 되는 것은 아니므로, 신설된 공공누리 제0유형을 활성화하기 위해서는 무엇보다 국가, 지방자치단체, 공공기관(이하 ‘공공기관 등’이라고 합니다)이 해당 저작물의 저작권을 완전하게 확보할 필요가 있습니다. 왜냐하면 저작권을 완전히 보유하지 못한 상태에서는 출처표시 의무를 면제하거나 자유로운 이용을 허용하는 것이 어렵기 때문이며, 따라서 공공누리 제0유형의 활성화는 결국 공공저작물 관리 체계의 정비와 직결됩니다.

이에 본 글에서는 먼저 공공누리 제0유형의 도입 배경과 특징을 살펴보고, 이어서 공공기관 등이 저작권을 전부 보유하게 되는 대표적인 유형인 업무상 저작물과 저작권권 전부 양수 저작물의 관리 방안을 중심으로 공공저작물 관리의 중요성을 살펴보고자 합니다.

02 공공누리 제0유형의 탄생과 의의

가. 공공누리 제0유형의 탄생 배경

공공누리 제도는 공공저작물의 이용 활성화를 위해 이용 조건을 유형별로 구분하여 제공하는 제도로, 신유형의 등장 이전에는 이용자가 출처만 표시하면 상업적 이용과 변경까지 자유로운 공공누리 제1유형이 가장 자유로운 유형으로 평가되었습니다. 그러나 이용자들 중에는 출처 표시 의무를 부담스러워하는 사람도 있었는데, 특히 최근 급성장하고 있는 인공지능 산업 분야에서 이러한 문제가 두드러지게 나타났습니다. 인공지능 개발업체는 수십만 건 또는 수백만 건의 저작물을 학습자료로 활용하는 경우가 많은데, 이 과정에서 모든 공공저작물의 출처를 개별적으로 표시하는 것이 현실적으로 매우 어려운 과제였기 때문입니다.

한편, 공공저작물은 국민의 세금으로 생산된 결과물이라는 점에서 공공기관 등이 스스로 이용 제한을 최소화하고 국민의 자유로운 활용을 장려하여야 한다는 정책적 필요도 존재하였습니다. 하지만 기존 공공누리 체계에서는 출처 표시 의무 자체를 제거할 수 있는 유형이 존재하지 않아서 이러한 문제를 해결하기 위해 공공누리 제0유형을 도입하였는데, 이와 같은 변화는 공공저작물의 이용 장벽을 더욱 낮추면서 인공지능 산업의 발전을 지원하기 위한 정책적 수단으로서 의미를 가집니다.

나. 공공누리 제0유형의 특징

공공누리 제0유형은 기존 제1유형보다 한 단계 더 자유로운 이용을 허용한다는 특징을 가지는데, 기존 제1유형이 출처 표시를 전제로 자유 이용을 허용하였다면 제0유형은 출처 표시 의무까지 면제합니다. 이와 관련하여 저작권법상 출처 표시 의무는 강행규정적 성격을 가지므로 출처 표시 의무를 면제하는 신유형이 문제가 있다는 지적도 있으나 ① 저작권자가 자신의 권리 행사에 따른 이익을 스스로 포기하겠다는 의사를 명확하게 표시한 경우에는 이를 존중할 필요가 있고, ② 공공저작물은 국민의 세금으로 제작된 결과물인 만큼 국민들이 보다 자유롭게 활용할 수 있도록 이용 제한을 최소화하는 것이 바람직하다는 점을 고려할 때 공공누리 제0유형은 저작권 보호와 공공저작물 이용 활성화라는 두 가치 사이에서 공공성을 보다 강조한 새로운 제도적 시도라고 평가할 수 있을 것입니다.

다. 공공누리 제0유형 개방을 위한 전제조건

출처 표시 의무를 면제하기 위해서는 저작권자의 출처 표시 면제 의사표시가 있어야 하므로, 공공저작물에 공공누리 제0유형을 적용하기 위해서는 공공기관 등이 해당 저작물의 저작재산권을 전부 확보하거나 저작재산권을 공동으로 보유하는 자로부터 공공누리 제0유형으로 개방하는 것에 관한 동의를 받아야 합니다. 그런데 현실적으로 공동저작권자 전원의 동의를 얻는 것이 쉽지 않으므로 공공누리 제0유형의 활성화를 위해서는 저작물 창작전부터 공공기관 등이 저작재산권을 전부 확보할 수 있도록 공공저작물을 체계적으로 관리할 필요가 있습니다.

03

공공기관 등의 업무상 저작물 관리

가. 업무상 저작물의 의의 및 관리의 중요성

저작권법은 원칙적으로 창작자에게 저작권이 발생한다는 창작자 원칙을 채택하고 있습니다. 그러나 업무상 저작물의 경우 ①법인·단체 그 밖의 사용자가 저작물의 작성에 관하여 기획하고, ②저작물이 법인 등의 업무에 종사하는 자에 의하여 작성되며, ③업무상 작성하는 저작물이고, ④저작물이 법인 등의 명의로 공표되며,

⑤계약 또는 근무 규칙 등에 저작권의 귀속에 관한 다른 정함이 없을 경우) 예외적으로 사람이 아닌 법인이나 단체 등이 저작자가 되는데, 공공기관 등의 소속 직원이 직무상 작성한 저작물이 업무상 저작물의 요건을 충족하는 경우에는 해당 기관이 저작권을 보유하게 됩니다. 따라서 업무상 저작물은 공공기관 등이 원시적으로 저작권 전부를 확보하는 대표적인 사례라고 할 수 있습니다¹⁾.

공공기관 등의 업무상 저작물은 국민의 세금으로 생산된 대표적인 공공저작물입니다. 따라서 공공기관 등이 저작권을 전부 보유하는 업무상 저작물의 경우에는 저작권법 제24조의2의 취지에 비추어 가능한 한 자유로운 이용이 허용되는 방향으로 개방하는 것이 바람직합니다. 그럼에도 불구하고 실제 현장에서는 상당수 저작물이 이용에 제한이 있는 공공누리 제2유형부터 제4유형으로 개방되고 있는데, 이는 법적 위험을 과도하게 우려하거나 공공저작물 개방에 대한 인식 부족에서 비롯되는 경우가 많습니다. 하지만 공공저작물의 적극적인 활용을 위해서는 담당자들의 인식 전환이 필요하며, 공공기관 등이 저작권을 전부 보유하고 있는 저작물이라면 보다 적극적인 자세로 국민에게 제공하는 것이 공공저작물 제도의 취지에 부합한다고 할 것입니다.

나. 업무상 저작물의 부적절한 활용 문제

업무상 저작물은 원칙적으로 공공기관 등이 저작권을 전부 보유하므로, 작성에 참여한 개인은 해당 저작물을 임의로 제3자에게 양도할 권한이 없습니다. 그럼에도 불구하고 일부 공공기관 등의 직원이 기관의 허락 없이 저작재산권을 양도한다는 합의서를 작성하고 자신의 이름으로 학회에 보고서 등을 투고하는 경우가 있습니다. 직원들의 위와 같은 행위는 ①무권리자(無權利者)의 저작재산권 처분으로 공공기관 등과 학회 사이에 해당 보고서의 저작재산권 및 활용과 관련한 법적 분쟁을 초래할 가능성이 있고, ②국민의 세금으로 생산된 공공자산을 사적으로 활용한다는 비판도 받을 수 있습니다. 따라서 각 공공기관 등은 업무상 저작물의 저작권 귀속 관계를 명확히 관리하고, 연구성과물의 외부 활용에 관한 내부 규정을 체계적으로 마련한 뒤 직원들로 하여금 내부 규정을 준수하도록 교육 및 관리할 필요가 있습니다.

1. 대학교수의 강의안 작성은 그 업무 범위에 포함되는 일로서 ‘업무상 작성’에 해당하는 것으로 볼 수 있는 여지가 크지만, ①헌법상 학문의 자유 등과의 관계에서 그 내용의 자율성이 보장된다는 점, ②강의안을 토대로 작성된 저서나 연구 논문 등의 경우에는 대개 교수 등 개인의 저작물로 인정하는데 별다른 이론이 없는 점, ③강의안을 법인 등의 저작물로 보지 않고 교수 등의 저작물로 인정해 온 오랜 관행에 비추어 법인 등과 사이에 그 저작자를 교수로 보는 묵시적 계약이 있었다고 볼 수 있는 점 등을 근거로 교수 개인의 저작물로 보고 있습니다(이해완, 저작권법 제4판, 434-435면 참조). 하지만 공공기관 등의 직원(연구원 포함)은 학문의 자유를 누리는 대학의 교수와 동일하게 볼 수 없다는 점 등을 고려한다면 공공기관 등에 생산되는 보고서 등은 개인의 저작물이 아닌 업무상 저작물로 보아야 할 것입니다.

04

저작재산권 전부 확보의 필요성과 관리 방안

가. 소유권과 저작재산권의 구별 및 시험문제 저작재산권 관리 사례

저작재산권은 유형물의 소유권과는 별개의 권리입니다. 예를 들어 외부 용역 사업을 통해 보고서나 영상물을 제작한 경우, 별도의 저작재산권 양도 계약이 없다면 결과물 자체의 소유권은 공공기관 등에 귀속되지만 저작재산권은 여전히 용역 수행업체나 창작자에게 남게 됩니다. 그러나 많은 이들이 이 두 권리의 차이를 정확히 인지하지 못해 용역계약 체결시 저작재산권 양도 조항을 누락하곤 합니다. 그리고 이로 인해 공공기관 등이 최종 산출물을 물리적으로 보유하고 있음에도 불구하고, 이를 자유롭게 배포하거나 공공누리를 통해 개방하는 데 큰 제약을 겪고 있습니다.

저작재산권 미확보로 인한 활용의 한계는 최근 데이터 수요가 급증한 공공 시험문제 관리 영역에서 고스란히 나타나고 있습니다. 최근 인공지능(AI) 개발업체들이 모델을 학습시키고 고도화하는 과정에서 국가자격시험이나 각종 공공시험의 기출문제를 활용하려는 수요가 크게 늘었습니다. 하지만 공공기관 등이 외부 출제위원이 참여한 해당 시험문제에 관한 저작재산권을 완전히 확보했는지에 따라 업체들의 수요에 적절히 대응할 수 있는지가 극명하게 갈리고 있는데, ①출제 단계부터 저작재산권을 전부 양도받아 권리 관계를 명확히 정리한 공공기관 등은 기출문제를 신유형으로 개방하여 인공지능(AI) 개발업체들의 수요에 원활히 대응하고 있는데 반해, ②출제 단계에서 별도의 저작재산권 양도계약을 체결하지 않은 공공기관 등은 인공지능(AI) 개발업체들의 수요에 적절히 대응하지 못하고 뒤늦게 저작재산권 확보를 위한 절차를 진행하고 있어 뚜렷한 대조를 보이고 있습니다.

나. 계약 단계에서의 저작재산권 확보 필요

위에서 본 바와 같이 공공기관 등이 저작물을 보다 자유롭게 개방하고 활용하기 위해서는 사업 종료 이후가 아니라 사업 시작 단계부터 저작재산권을 전부 확보하기 위한 노력을 기울여야 합니다. 특히 공공기관 등이 용역사업을 진행하면서 과업지시서와 계약서에 저작재산권 양도 내용을 명확히 기재하는 것이 중요한데, 일부 공공기관 등은 (계약예규)용역계약일반조건 제56조²⁾가 있으므로 용역계약 체결시 저작재산권이 자동으로 이전된다고 오해하기도 합니다. 그러나 (계약예규)용역계약일반조건은 법령이 아니라 행정규칙인 예규³⁾에 불과하여 용역계약서에 저작재산권 양도 조항이 포함되어 있지 않다면 저작재산권은 이전되지 않습니다⁴⁾.

따라서 공공기관 등은 과업지시서 작성 단계부터 저작재산권 전부 양도 여부를 명확히 규정하고, 계약 체결 과정에서도 이를 다시 한번 확인해야 합니다. 그리고 이러한 노력이 축적될 때 공공기관 등은 보다 많은 공공저작물을 자유롭게 개방할 수 있게 될 것입니다.

2. 계약예규 제56조(계약목적물의 지식재산권 귀속 등)

① 해당 계약에 따른 계약목적물에 대한 지식재산권은 발주기관과 계약상대자가 공동으로 소유하며, 별도의 정함이 없는 한 지분은 균등한 것으로 한다. 다만, 개발의 기여도 및 계약목적물의 특수성(국가안전보장, 국방, 외교관계 등)을 고려하여 계약당사자간의 협의를 통해 지식재산권 귀속주체 등에 대해 공동소유와 달리 정할 수 있다.

05 결론

최근 공공누리 제0유형의 도입은 공공저작물 이용 활성화를 위한 중요한 전환점이 되고 있습니다. 특히 인공지능 산업의 발전과 데이터 활용 수요 증가에 대응하기 위해서는 공공저작물의 개방 수준을 더욱 확대할 필요가 있습니다. 그러나 이러한 목표를 실현하기 위해서는 무엇보다 공공기관 등이 저작재산권을 전부 확보하고 체계적으로 관리하는 것이 선행되어야 하며, 업무상 저작물에 대한 올바른 이해와 관리, 외부 용역사업에서의 저작재산권 확보 등이 그 핵심이라고 할 것입니다.

한편, 정부는 공공저작물에 대한 공공누리 적용 의무화 논의도 진행하고 있는데, 각 공공기관 등이 향후 제도 변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 공공저작물 관리 체계를 더욱 정비하고 적극적인 개방 정책을 추진할 필요가 있습니다. 아울러 공공저작물 담당자의 잦은 교체와 전문성 부족으로 인해 공공저작물 관리에 어려움을 겪는 사례도 적지 않은바, 공공저작물 관리가 부수적 행정업무가 아니라 국민의 문화향유권과 국가 데이터 경쟁력에 직결되는 중요한 업무라는 인식을 가질 필요가 있습니다. 이에 각급 기관 역시 전문 담당자 육성과 지속적인 교육을 통해 공공저작물 관리 역량을 강화에 더욱 관심을 기울여야 할 것입니다.

한국문화정보원 최홍국 변호사 02-3153-2840

3. 예규는 상급행정관청이 하급행정관청에 대하여 그 지휘권 내지 감독권으로서 발하는 명령 내지 지시로서 행정규칙의 한 형식입니다. 예규는 법원(法源)이 될 수 없으므로 행정조직 내부 또는 특별권력관계의 내부에서만 효력을 가지는 것으로 국민에게 준수의무를 부과할 수 없으며, 재판의 규범이 될 수 없습니다(상위 법령의 위임에 따라 예규가 특정 사항을 규정하는 경우에는 예외적으로 대외적 구속력을 가집니다). 한편, 행정조직 내부 또는 특별권력관계의 내부에서만 효력을 가지는 행정규칙에는 예규 외에 훈령, 지침, 고시가 있습니다.
4. (계약예규)일반조건 제2조 제1항은 「계약담당공무원은 계약체결시 제1장 총칙과 제2장에 정한 일반용역계약조건에 제3장 이하의 세부용역별 계약조건 중 해당 용역조건을 조합하여 계약서에 첨부하여야 한다」고 규정하고 있는바, (계약예규)용역계약일반조건 역시 용역계약서 작성시 (계약예규)용역계약일반조건을의 내용을 계약서에 첨부하여야 함을 분명히 하고 있습니다.