

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

• 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건 을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer 🖃





문학석사 학위논문

보존기록의 정보서비스 활성화 방안 연구

2022 년 2 월

서울대학교 대학원 협동과정 기록학전공 오 빛 나

보존기록의 정보서비스 활성화 방안 연구

지도교수 정 궁 식

이 논문을 문학석사 학위논문으로 제출함 2021년 10월

서울대학교 대학원 협동과정 기록학전공 오 빛 나

오빛나의 석사 학위논문을 인준함 2021년 12월

위 원 장 <u>강 정 원 (인)</u> 부위원장 <u>정 궁 식 (인)</u> 위 원 <u>임 석 진 (인)</u>

국문초록

본 연구의 목적은 정보통신기술의 진화 속에서 창조자원으로서 민간 활용의 가능성이 증대되고 있는 보존기록을 영구기록물관리 기관이 정보서비스를 통해 제공함에 있어 제약이 되는 요인을 분 석하여 정보서비스의 활성화 방안을 제시하는 데 있다.

이러한 연구목적 달성을 위해 먼저 정보서비스 중 보존기록물 제공과 관련된 공개, 열람 및 사본제공, 온라인 원문제공서비스 등 국가기록원의 업무 변천과 관련 국내 법령의 변화를 문헌연구를 통해 정리하였다.

민간의 자유로운 기록 활용을 보장할 수 있도록 법과 제도가 변화하고 있음에도 불구하고, 여전히 저작권이 보존기록의 정보서비스를 제약하는 한 요소로 기능하고 있음을 인식하고 보존기록과그 활용 행위와 관련된 저작권을 규명하였다. 이를 통해 침해 요인이 없는 경우에는 최대한으로 활용할 수 있도록 하고 침해 요인이 있는 경우에는 법적 테두리 내에서 활용할 수 있도록 이용자를지원하는 방향으로 정보서비스 활성화 방안을 도출하였으며, 미국의 국립 아카이브(NARA: National Archives and Records Administration)와 공공저작물을 제공하는 공공누리 웹사이트의 서비스를 참고하였다.

본 연구를 통해 얻은 결론은 다음과 같다.

첫째, 저작권의 보호를 받지 않는 기록물의 이용 시 출처 표기 의무를 부과하는 것은 법규의 한계를 넘어서는 것이므로, 이보다 는 이용이 또 다른 이용으로 연결될 수 있도록 보존기록에 대한 정확한 정보를 포함하는 인용 방식을 고안하는 것을 제안한다.

둘째, 공공저작물의 이용조건을 안내하는 공공누리 제도는 저작권 보호기간이 만료되었거나, 보호기간을 알 수 없거나, 다양한 저

작자가 존재하는 기록물 등을 소장하고 있는 국가기록원의 정보서 비스에 적절하지 않으므로, 보다 상세하게 분류된 이용조건이 필 요하다.

셋째, 온라인 원문제공서비스를 통해 제공하는 복제본의 형식 (format)이 제한적이므로 컴퓨터 등 기기 내 화면을 통한 기록 열람 이상의 활용 방식을 지원하기 어렵다. 다양한 포맷의 기록을 제공함으로써 재가공 등의 활용을 지원할 수 있어야 한다.

넷째, 기록을 제공하는 기관의 면책규정과 활용에 따른 이용자의 의무를 명시함으로써 적법한 기록 활용을 보다 적극적으로 지원할 수 있을 것이다.

다섯째, 워터마크 기술이 적용된 원문제공은 현재「정보공개법」에 의거해 공개되는 공공정보에 비해 보호조치의 수준이 과도하다. 목적에 따라 워터마크가 없는 기록물이 필요할 수 있는데 이를 요구할 방법도 없고, 있다고 해도 개별 청구가 필요하므로 기록의 활용도가 떨어진다. 또한, 해외 기관 등에서 수집한 기록물에도 일괄적으로 국가기록원의 워터마크를 삽입함으로써 기록의 출처에 대한 혼란을 줄 수 있다. 따라서 정보서비스 시 워터마크를 제거하거나 최소화하는 등의 개선이 필요하다.

본 연구는 지속적 가치를 인정받은 보존기록을 이용자에게 제공하는 영구기록물관리기관의 정보서비스가 사회적 요구와 법제의변화에 따라 그 방향을 개방 중심으로 전환하였음에도, 이러한 전환이 실질적인 정보서비스에 적용되지 못하고 있는 현 상황의 개선을 위한 구체적인 방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

주요어: 보존기록, 정보서비스, 활용, 저작권, 공공정보, 국가기록원

학 번: 2020-22994

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구 배경 및 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	6
제 2 장 보존기록과 그 활용의 의미	11
제 1 절 보존기록과 그 활용의 기원	11
제 2 절 보존기록과 그 활용 개념의 확립	16
1. '열람' 중심의 활용	
2. '공개' 중심의 활용	26
3. '자유이용' 중심의 활용	
제 3 장 정보서비스를 통한 보존기록 활용과 저	작권 39
제 1 절 보존기록물과 저작권	
1. 보존기록물의 저작물성 ······	
2. 보존기록물의 저작권 보호기간	
3. 보존기록물의 저작권자	63
제 2 절 보존기록의 활용 행위와 저작권	
1. 국가기록원의 보존기록 활용	
2. 국민 이용자의 보존기록 활용	
제 4 장 보존기록의 정보서비스 활성화 방안 …	97
1. 출처명시의무와 인용방법의 제시	
2. 이용조건 안내의 정비	
3. 기록의 제공 형식(format) ····································	
4 이용자의 의무 명시와 면책규정	
5 워터마킹의 정비	
	121
제 5 장 결론	
· 참고문헌 ·····	136
Abstract ······	

표 목 차

[丑	1]	「공공	기록물	법」ス	세정	이전의	열람에	관한	사항	•••••	•••••	·· 18
[丑	2]	「공공	기록물	법」상	영구	그기록물	관리기	관의	소장기	록물	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	·· 28
[丑	3]	「공공	기록물	법」상	중앙	}기록물	관리기	관의	소장기	록물	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	30
[丑	4]	「저작	권법」	제·개	정에	따른]	보호기건	<u></u> 변호	ļ	•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	·· 53
[丑	5]	저작물	의 저작	재산	면 소	멸시기:	와 관련	법	•••••		•••••	54
[丑	6]	저작권	보호기	간 만	료가	예상도	는 기특	록물의	정보시	서비스	현황	. 58
[丑	7]	해외수	집 기록	·물 유	형별	분류 .	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••	·· 73
[丑	8]	온라인	원문제	공, 사	본제	공서비스	스와 저	작권의] 관계	•••••	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	87
[丑	9]	목적과	용도에	따른	예요	기적 허	용	•••••	•••••		•••••	95
[弫	10] 시청각	기록물	· 생산	의무	대상고	· 초상	권 …	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	• • • • • • • • • • • • • • • • • • • •	•••••	109
[丑	11] 사용제	한 상태	計 …	•••••	•••••		•••••	•••••		•••••	114
[丑	12] 기계 및	판독이	가능학	한 형	태의 포	댓 단기	베별 -	구분·비	교	•••••	121

그림 목차

[그림 1]「정부기록보존소 운영세칙」별지 제36호와 제37호24
[그림 2]「정부기록보존소 운영세칙」별지 제35호 1,225
[그림 3] 공공기록물의 이관 절차26
[그림 4] 대통령기록관에서 정보서비스 중인 미술저작물의 예시43
[그림 5] 대통령기록관에서 정보서비스 중인 미술저작물의 예시43
[그림 6] 건축기록물의 예시44
[그림 7] 도형저작물 예시46
[그림 8] 국유재산포털의 '대한뉴스 영상 저작물'에 대한 상세정보61
[그림 9] 한국저작권위원회에 등록된 대한뉴스의 등록정보62
[그림 10] 공공누리 마크 유형과 각 유형의 이용허락의 범위68
[그림 11] 공공저작물 제공관리 프로세스71
[그림 12] 국가기록포털 기록정보서비스 기록건 상세정보77
[그림 13] 국가기록포털 시작페이지105
[그림 14] 국가기록포털 "저작권 보호정책"106
[그림 15] 이관대상 시청각기록물 목록 서식117
[그림 16] 공공저작물과 공공데이터의 차이122
[그림 17]「국민건강증진법 시행령」일부개정령안 국무회의 의결 130
[그림 18]「한국전쟁기념사업회법안」130
[그림 19] 미국 NARA에서 수집한 기록물131
[그림 20] 1962년 홍보국에서 촬영한 사진기록물 132

보존용 학위논문 정오표

페이지	정정 천	정정 후
p. 2:14	공공데이터포털 공공데이터포털	공공데이터포털
p. 14:12	이 중에서 적 이용	이중적 이용
p. 27 : 9	보존기관	보존기간
p. 52:4	범위를 한정하는 것이 영상저작물의	범위를 한정하는 것이 어려운 영상저작물의
p. 57 : 11	낮아지는 는	낮아지는
p. 66:18	이이 두 법	이 두 법
p. 84:17	어을	얻을
p. 91 : 6	경우에"에	경우"에
o. 104: 주 144: 2	1,548,433	15,484,433
p.110 : 주 153	정상조, 앞의 책,	정상조, 박준석, 앞의 책,
p. 111 : 7	경우네는	경우는
p. 111:17	허락ㅂ없는	허락없는
p. 112:15	. 에 대해	. 이에 대해
p. 124:17	제고을	제공을
p. 129:11	가치로 위한	가치로 인한

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경 및 목적

기록의 보존과 관리는 궁극적으로 현재와 미래의 이용자를 위한 것이다. 업무 활용이나 활동의 증빙 등 생산자를 위해 이용되던 기록이 연구, 교육, 창작 활동, 역사기술 등 보다 광범위한 문화적 목적에 의해 활용될때¹⁾, 기록의 의미 또한 확장된다. 이처럼 가치를 확장하는 기록 활용은이용자의 요구에 따라 기록물과 이용자가 연결되는 정보서비스 (Reference Services)²⁾를 통해 이루어진다.

정보서비스는 최근 정보통신기술의 발달과 함께 중요성이 커지고 있는데, 이는 인터넷을 통해 기록에의 접근이 편리해지고 이용자의 정보수요가 급증한 것과 관련이 있다.3) 즉, 소장기록물을 디지털화하여 웹사이트 등을 통해 제공함으로써 많은 이용자가 현장 방문이나 개별 신청 등의 과정을 거치지 않고도 기록물을 활용할 수 있게 되었고, 아카이브에대한 사회적 인식 변화와 함께 학술연구나 문화적 목적의 활용, 상업적이용 등 다양한 기록 이용의 수요가 증가한 것이다.4) 개인의 권리에 대한 증빙을 위해 자신에 관련된 기록에 접근하여 기록에 포함된 정보만을 개인적인 목적과 범위 내에서만 활용하던 과거와 달리, 다양한 목적과동기에 의해 기록에 접근한 이용자는 제공받은 기록물을 디지털 기술 환경의 사용 방식에 따라 복제, 변형, 배포, 전송 등의 방식으로 활용하고자 한다. 그러나 이러한 활용은 저작권 등의 권리를 침해할 가능성이 있

¹⁾ 한국기록관리학회, 『기록관리의 이론과 실제』, (서울 : 조은글터, 2018): 20-21.

²⁾ Mary Jo Pugh and Society Of American Archivists, *Providing Reference Services for Archives & Manuscripts*, (Chicago: Society Of American Archivists, 2005): 24.

³⁾ 이원영, "국회기록 인터넷 정보서비스 개선방안," 정보관리학회지22 no.1(2005):6-7.

⁴⁾ 이숙희, "기록물관리기관의 열람환경 운영에 관한 연구," 기록학연구 10 (2004): 65-111.

고, 인터넷 환경에서 그 위험의 가능성이 더 커지므로⁵⁾ 활용을 위한 정보서비스를 제약하는 요인이 된다.

하편. 정보통신기술의 발전이 가속화되고 '옄 리 정부'(Open Government), '빅 데이터(Big Data), '오픈 데이터'(Open data) 등이 화 두로 떠오르면서, 막대한 공공재원을 투입해 생산한 공공정보, 공공데이 터⁶⁾ 등을 민간이 자유롭게 활용할 수 있도록 하려는 움직임이 생겨났다. 이에 정부는 '개방, 공유, 소통, 협력'을 핵심 가치로 하는 운영 패러다임, '정부 3.0'을 발표하고 적극적으로 공공정보를 개방, 공유함으로써 행정의 투명성을 확보하는 동시에 민간의 창의적 활용에 의한 경제적, 문화적 부가가치를 창출하고자 했다.7) 같은 배경에서 「저작권법」에 공공저작물 의 자유이용에 관한 조항이 신설되고, 「공공데이터의 제공 및 이용 활성 화에 관한 법률,(이하: 공공데이터법)이 제정되었으며, 각 법령의 취지에 따라 공공저작물은 '공공누리' 웹사이트(www.kogl.or.kr)에서, 공공데이 터는 공공데이터포털 공공데이터포털(www.data.go.kr)에서 제공되고 있 다.

두 법은 국가, 지방자치단체 등 공공기관이 생산하거나 취득해 관리중인 공공 자원을 일종의 원천 소재이자 창조 자원으로서 민간이 활용하도록 한다는 공통의 목표를 지니고 있기 때문에, 제공 방식에 있어서도 활용을 최대한 지원할 수 있도록 한다. 이는 기록물의 정보서비스 또한, 활용을 극대화하는 방향으로 개선할 수 있는 단초가 될 수 있다. "공공기

⁵⁾ 시귀선. 2009. "공공기록물의 이용과 저작권보호에 관한 연구". 한국기록관리학회 지9 (2): 160.

^{6) &}quot;공공기관이 보유·관리하는 정보(이하 "공공정보"라 함)"란 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서 포함)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항(「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제2조 제1호)이며, "공공데이터"는 데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위해 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보(「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」제2조 제2호)이다. 공공정보는 전자적, 비전자적 자료 또는 정보를 모두 포함하지만, 공공데이터는 전자적 자료 또는 정보만을 범주로 하며, 공공서비스를 통해 제공 시 공공정보는 특정한 공개 형태가 규정되어 있지 않지만, 공공데이터는 반드시 기계 판독이 가능한 형태여야 한다는 것이 차이점이다. 「공공데이터 관리지침」(2019. 9. 9. 시행) I-2.

^{7) 「&#}x27;정부3.0' 추진 기본계획」(2013. 6. 19)

관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면 ·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물"(「공공기록물 관리에 관한 법률」(이하: 공공기록물법) 제3조)인 공공기록물은 공공기관의 업무 수행으로 작성된 결과물®로서 때로는 공공저작물, 때로는 공공데이터, 때로는 둘 다에 해당하기 때문이다. 이에 따라 기록의 생산기관에서 기록물을 공공저작물 혹은 공공데이터로서 제공하게 될 때, 창의적 활용을 최대한 보장하려는 원칙에 따라 민간에게 제공한다.

반면, 생산기관에서 영구기록물관리기관인 국가기록원으로 이관된 보존기록물은 정보서비스를 통해 이용자에게 제공되는데 그 방식으로는 열람 제공, 사본·복제본 제공, 정보통신망을 통한 제공이 있다. 「공공기록물법」에 (민간) 이용자의 기록 활용에 대한 조항이 별도로 존재하지 않아「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하: 정보공개법)상 '공개'(제2조제2호)의 방식에 따르는 것인데, 국민의 알권리 보장과 행정의 투명성확보를 위한 이 법의 목적상 이미 공개가 된 기록(정보)을 누가 어떤 범위에서 어떻게 활용하는지에 대해 규정하지는 않는다. 이러한 배경에서현재 국가기록원에서 제공 중인 보존기록의 정보서비스는 '적극적인 개방과 공유'를 표방하면서도의 실질적으로는 민간의 창의적 활용을 지원하지는 못하고 있는 상황이다. 이로 인해 공공영역의 정보라는 큰 틀에서보았을 때 대상에 따라 대국민서비스의 일관성이 결여되는 결과를 초래할 수 있으며, 더 나아가 기술환경과 그에 따라 변화하는 이용자의 특성을 반영하지 못한 정보서비스로 인해 기록 활용을 위축시키는 결과도 가져올 수도 있다.

국가기록원은 수년간에 걸친 디지털화 사업을 통해 소장 중인 보존기록물 1억여 건 중 34%에 달하는 3천6백여만 건의 디지털화를 완료하였으며, 현재도 매년 우선대상을 선정하여 순차적으로 디지털화를 진행 중이다.10) 또한, 2007년부터 국가기록원의 포털사이트(www.archives.go.kr)

⁸⁾ 공공기관의 업무 수행으로 작성된 결과물은 공공저작물, 공공정보, 공공데이터. 공공기록물 등으로 다양하게 지칭되며, 유관기관의 법률 취지나 정책에 따라 정의 및 대상 범위가 약간씩 차이를 보인다. 이인창, "공공기록물의 이용에 관한 저작권법적 쟁점," (고려대학교 석사학위논문, 2015):6.

⁹⁾ 정보공개청구, 처리기관: 국가기록원, 통지일자: 2021.11.18., 접수번호:8425918

을 통해 온라인으로 정보서비스를 시작하였으며, 디지털화 작업 후 비공개 대상 정보 유무 검토 및 관리정보 오류 검토·확인을 거쳐 선별된 기록물을 대상으로 2014년부터 온라인 원문제공서비스¹¹⁾를 시행해 현재 18,292,845건의 기록물의 원문을 제공 중이다. 그리고 이러한 국가기록원의 보존기록물은 오랜 시간 동안 거듭된 평가와 선별을 거쳐 현재까지보존의 가치를 인정받은 것이며, 정리, 분류, 기술의 과정을 통해 체계를이루어 정리된 집합체로서 활용에 의해 부가가치를 창출할 가능성이 매우 크다.

이에 본 연구는 국가기록원에서 제공 중인 보존기록의 정보서비스가 기술적, 사회적, 법제적 변화의 흐름을 반영하여 자유로운 활용 행위를 지원할 수 있도록 개선되어야 할 필요성 인식에서 출발한다. 활용 잠재성이 무한한 국가기록포털(archives.go.kr)을 통해 제공되는 온라인 정보서비스를 대상으로 정보서비스의 활성화 방안을 도출하고자 한다. 이를 도출하기 위해서 법제도정책 연구, 이용자 분석, 웹사이트의 인터페이스연구, 검색시스템과 시소러스 개발 등 다양한 연구 분야가 존재하겠지만, 서비스의 근거가 되는 법률의 적용 범위를 명확히 하고 불필요한 통제요소를 없애는 것이 우선적인 과제라고 생각되었다.

따라서 국가기록원의 정보서비스를 제약하는 요인으로 저작권을 설정하고, 정보서비스를 통한 보존기록의 활용 행위와 저작권의 관계를 규명하고자 한다. 2013년, "국가나 지방자치단체에서 업무상 작성한 저작물은 공익 목적으로 예산을 투입하여 제작된 저작물이므로 저작재산권의 보호를 배제하고 납세자인 일반 국민들의 자유로운 이용을 보장"12)하기 위해「저작권법」에 도입된 공공저작물의 자유이용에 관한 조항으로 인해 저작권이 정보서비스를 제약하는 정도가 많이 감소하기는 하였지만, 그럼에도 불구하고 여전히 활용의 대상 선정이나 이용조건에 있어 불분명한 부

¹⁰⁾ 정보공개청구, 처리기관: 국가기록원, 통지일자: 2021.11.18., 접수번호:8425918

¹¹⁾ 국가기록포털사이트의 '기록정보서비스'을 통해 기록의 원문, 즉 디지털 복제본을 볼 수 있는 새 창이 뜨는데 본 연구에서는 이를 '원문제공서비스서비스'라고 지칭하겠다.

¹²⁾ 제개정이유. 이후 나오는 법제처의 국가법령센터에서 제공하는 제개정이유를 따른다. https://www.law.go.kr/

분이 있기도 하고 저작권 보호를 위해 존재했던 과거의 제약요소들이 저작권의 보호가 사라진 이후에도 잔존하는 경우도 있기 때문이다.

저작권의 관계를 규명한 결과를 바탕으로 법령이 규정한 저작권적 제한 범위를 실질적으로 적용하여 정보서비스를 활성화하는 방안을 모색한다. "이용자가 찾고자 하는 기록을 활용 가능한 형태로 제공"¹³⁾하는 것뿐만 아니라 그 기록과 관련된 정보 제공, 기록 활용 방식에 대한 안내, 기록 이용을 제약하거나 지원할 수 있는 저작권, 개인정보, 보안, 정보공개 등 관련 법률에 대한 안내 등이 기록정보서비스의 요소임에 착안하여¹⁴⁾ 현 정보서비스의 대대적인 개혁을 위한 방안을 모색하기보다는 보존기록물과 그 활용에 대한 추가적인 정보를 제공하거나 법령에서 규정한 범위를 초과하는 제약 요소를 최소화하는 등의 방안을 제시함으로써현재의 정보서비스를 실질적으로 활성화할 수 있는 방안을 도출하고자한다.

13) 한국기록관리학회, 『기록관리의 이론과 실제』, (서울 : 조은글터, 2018): 20-21, 306.

¹⁴⁾ Pugh, Mary Jo, and Society Of American Archivists. *Providing Reference Services for Archives & Manuscripts.* (Chicago: Society Of American Archivists, 2005): Fig. 2-4.

① 기록관(repository)에 관한 정보 제공

②소장물(holdings)에 관한 정보 제공

③소장물에서 추출한 정보 제공

④기록 생산자에 관한 정보 제공

⑤다른 기록관이나 정보원(resources)으로 안내

⑥정보의 이용에 관련된 법과 윤리에 관한 정보 제공 (저작권, 개인정보 보호, 보안, 정보공개 등)

⑦ 기록 활용에 관한 설명

⑧연구 절차에 관한 교육

⑨소장물에 대한 물리적 접근 제공

⑩소장물의 복제, 이용허락, 대출

제 2 절 연구의 범위 및 방법

연구 방법으로는 문헌연구에 기초하였으며, 저작권과 기록학 이론에 관한 문헌, 관련 법률, 판례, 국가기록원에서 생산한 통계와 발간자료 등을 통해 정보서비스를 통한 보존기록의 활용과 저작권에 관한 이론과 현황을 분석한다.

기록물의 활용(이용)에 관한 정의나 범위에 대한 규정이 「공공기록물법」상에 없다는 점은 활용을 위한 정보서비스의 근본적인 문제점으로 지적되었다. 그로 인해「정보공개법」상의 공개가 기록물의 이용과 같은 의미로 혼용되거나, 같은 절차를 준용함으로써 원활한 기록 활용을 제약하는 요소가 된다는 점이 지적되었다.

이원영(2005)은 정보의 공개와 보존기록의 이용에 대한 명확한 인식이 없다는 것을 지적하면서, 기록의 공개와 이용의 개념을 구분하고 기록물전문관리기관에서는 기록의 공개보다 이용에 초점을 둘 것을 주장하였다. 허선(2008)은 동법 제2장의 기록물관리기관 업무 범위에 '기록물의활용'이 포함되어 있지 않다는 점을 지적하였다. 최영열(2012)은 법 제정10년 만인 2010년에 비로소 '기록물 공개 및 열람'의 제8장 장 제목에 활용이 추가되었지만 정의 조항은 여전히 존재하지 않는다는 것을 지적하였다. 또한, 활용은 공공기록물에의 접근 · 이용에서부터 가공 · 활용에이르기까지를 포함하는 것이며 변형 없이 이용하는 행위와 변형 가공하여 새로운 저작물을 창작하는 행위는 저작권법상 분명히 구별되는 행위이기 때문에 이를 세분화하여 정의할 것을 제안하였다. 심보미(2018)는 공공기록물의 '공개'와 '이용'의 개념은 엄밀하게 구별되므로 구체적 이용방법 및 조건 등에 관한 내용 보완이 필요하며, 미공표 기록물을 공정하게 이용하기 위해 개인정보와 저작인격권 보호 등을 포함하는 절차 방법 관련 내용의 보안 또한 필요함을 지적하였다.

윤은하(2012)는 기록정보서비스가 정부 정보공개제도와 대상이나 절차 가 동일시되면서 본질이 정부 행정업무의 일부로 축소되었다는 사실을 지적하였다. 윤은하 외(2014)는 국가기록원의 방대한 소장기록물에도 불구하고 개인의 재산권 행사와 관련한 소송 준비를 위해 이용하는 등 목적이 편중되었다는 인식하에 학술 정보 이용 연구자를 대상으로 심층 인터뷰를 진행해 현재의 정보공개청구제도에 의거한 정보서비스가 학술연구 목적의 기록 활용을 제약하는 요소로 작용하고 있음을 보여주었다.

저작권법은 정보의 자유로운 흐름을 규율하는 규정이므로 공공기록물의 접근을 제한할 수 있다. 「공공기록물법」에 공공기록물에 대한 국민의접근권, 공공기록물의 저작권 관리 관련 내용이 부재한다는 점은 이러한문제를 심화시킬 수 있다(이인창 2015). 따라서 정부저작물로서 공공기록물의 이용을 확대하기 위해 기록물과 저작권에 관련한 연구가 진행되었다.

저작권법상 공공저작물의 자유이용 조항이 신설되기 전에는 공공기록물의 저작권을 어떻게 보아야 하는지에 대한 연구가 있었다. 이용 확대를 위해 공공기록물을 저작권법 제7조의 '보호받지 못하는 저작물'에 포함시키자는 연구(정경희 2007; 배대헌 2011; 김현경 2013; 홍재현, 2013)와 저작자를 국가로 해 저작권의 보호를 받도록 하되 자유이용허락제도를 적용하거나(이헌묵 2011) 공정이용의 대상으로 삼을 것을 제안하는연구(김태영 2010)도 있었다. 또한, 보존기록의 정보서비스를 제공하는영구기록물관리기관이 기록물을 양도, 기증을 받거나 공공기관으로부터기록물을 이관받을 시 저작권 등 관련 권리도 함께 양도되는 것인지, 그리고 소유권과 저작권은 분명히 다름에도 불구하고 소유권과 저작권이함께 양도될 수 있는지에 대한 규정이 없어 저작권 관리가 어렵다는 현실을 반영하여 공공기록물의 이관 시 저작권이 양도될 수 있도록 해야한다는 연구(허선 2008; 시귀선 2009; 최영열 2012)가 있었다.

조항 신설 후에는 저작권법상의 개정 내용을 분석하고, 이를 공공기록 물에 적용해 법률적 개선방안을 제안하는 연구가 있었다. 정경희(2014) 는 신설된 공공저작물의 자유이용 조항의 내용을 상세히 분석하고 이를 공공기록물 정보서비스에 적용하였다. 저작자의 허락 없이도 기록 활용 이 가능하므로 현용기록물과 비현용(보존)기록물의 서비스를 확대시킬 수 있으리라 예측했다. 다만, 저작권법상의 적용기관이 매우 제한적이라는 점을 지적하고 공공기록물관리법의 적용 대상인 지방공기업, 학교 등에서 생산한 저작물은 자유이용의 대상이 아니기 때문에 이 기관들에서이관한 보존기록의 정보서비스는 어렵다는 점을 지적하였다. 또한, 자유이용 대상 공공저작물의 요건인 공표 여부가 기록정보서비스의 제약 요소로 작용할 수 있음을 밝혔다. 이호신, 정경희(2020)는 당시 신설된 고아저작물 이용에 대한 예외규정에 관한 조항(저작권법 제35조의4)을 개선하기 위해 기존의 관련 규정, 해외의 유사 규정과 비교분석을 하였다.이 법의 적용 대상을 도서관, 박물관, 미술관에만 적용하는 것은 입법 취지에 맞지 않음을 밝히고, 기록물관리기관도 이에 포함되어 문화유산기관 소장자료가 상호연계되어 활용되어야 하며, 현재 활용이 어려운 미공표저작물이 기록관이나 도서관에 다수 존재하므로 고아저작물 예외규정에 이 또한 적용되도록 개정되어야 함을 밝혔다.

저작권적 제약 요소에도 불구하고 활용을 확대하기 위해 국가기록원의 소장기록물을 대상으로 하여 실무적인 개선방안을 제시하는 연구도있었다. 김주연, 최재황(2014)은 국가기록원은 소장기록물의 저작권을 보호하기 위하여 현재 '소장기록물 저작권 운영지침'과 '열람실 운영규정'을 마련하여 운영 중이지만 저작권법의 준용 또는 국가기록원 내부의 저작권 관리원칙만을 규정하고 있을 뿐이어서 이용자를 실질적으로 지원하지 못함을 밝히고, 목적별 기록 이용허락 검토서를 분석하여 이용자들이 쉽게 저작권 문제에 접근할 수 있도록 상세한 세부지침이 마련되어야 함을 제안하였다.

선행연구의 분석 결과 보존기록 중에는 저작권의 보호를 받지 않는 경우가 다수 존재함에도 불구하고, 해당 기록물을 분류하여 차별적으로 정보서비스하는 방식에 대한 선행연구는 많지 않은 것으로 보인다. 이에 관련 법률과 이론을 바탕으로 저작권의 보호를 받는 기록물과 받지 않는 기록물을 판별하고자 한다. 또한, 정보서비스를 통한 기록의 활용 행위도 저작권적 제한을 받는 것과 그렇지 않은 것이 있으므로, 이를 판별해 기록 활용 행위 중 허용되는 것과 그렇지 않은 것을 구분하여 합법적인 테

두리 내에서 최대한의 활용 행위를 지원하는 방안을 도출하고자 한다.

활용을 위한 정보서비스는 기록물 제공자(기록관)—기록물—기록물을 제공받는 이용자로 연결되는 일련의 과정이다. 부분적으로 저작권적 요소를 상세히 분석하는 연구들이 진행되었으나, 연결적인 과정을 하나의 전체로서 분석하는 선행연구는 부족하였다. 이에 기록물, 기록물을 제공행위, 기록물을 제공받아 재가공 등의 방식으로 이용하는 이용자의 행위를 연결적으로 분석하고 이를 통해 정보서비스를 활성화할 수 있는 방안을 도출하고자 한다.

또한, 활용의 주체로서 기록물관리기관에 대한 연구는 다수 진행되었다. 이는 활용 행위를 구체화한 유일한 법률 조항인「공공기록물법」제 35조의2가 "기록물의 공개 및 열람 편의를 제공하기 위하여 기록물을 정리(整理)·기술(記述)·편찬하고, 콘텐츠를 구축하는 등의 사업을 추진"하여야 할 영구기록물관리기관의 의무만을 명시하는 것과도 관련이 있어보인다. 기록 활용 행위에 대한 연구는 기록물관리기관이 소장기록물을 활용해 콘텐츠, 전시 등을 구성하거나 검색이나 색인 시스템을 개선하는 등으로 집중되었다. 반면 활용의 주체로서 이용자에 관한 선행연구는 정보서비스 전체 이용자를 대상으로 하거나, 학술연구 목적 등의 연구자를 대상으로 한정하여 진행되었다. 창작적 활용의 경우 국가기록원이 아닌한국콘텐츠진흥원 컬처링 웹사이트를 '디지털 아카이브'로 설정하여 연구되었다(박용민, 김양우 2020). 이에 본 연구에서는 재가공, 영리적 이용등 저작권적 침해가 일어날 가능성이 큰 활용 행위를 요구하는 이용자를 전제하여 연구를 진행하려고 한다.

이러한 창작적 활용은 공공저작물과 공공데이터 이용자의 특성으로 예상되는 것이다. 활용을 위해 공공저작물과 공공데이터를 비교분석한다 거나(유지혜 2020; 문선영 2020) 공공데이터를 기록으로서 관리하려는(김 유승 2014; 이상헌 2020) 연구와 공공저작물로서 공공기록물을 활용하도록 하는 것에 관한 선행연구는 존재하지만(정우주 2018), 이를 보존기록과 연계하는 방식의 연구는 존재하지 않았다. 이에 공공저작물과 공공데이터의 서비스 방식을 보존기록 정보서비스에 적절하게 적용하는 것을

정보서비스 활성화 방안의 출발로 삼고자 한다.

국가기록원의 온라인 원문제공서비스와 미국의 NARA(National Archives and Records Administration)과 비교분석을 통해 서비스의 개선방안을 도출한다. 또한, 한국문화정보원에서 운영하며 공공저작물을 제공하는 공공누리(www.kogl.or.kr)와 한국저작권위원회에서 운영하며 자유이용이 가능한 저작물을 제공하는 공유마당(gongu.copyright.or.kr)과도 비교분석 한다.

제2장에서는 보존기록과 활용의 의미를 탐구하고자 한다. 이를 위해 먼저 보존기록과 활용의 기원을 고대 그리스의 아카이브와 프랑스의 국 립 아카이브의 창설 시기를 통해 살펴본다. 그리고 국내에서 현대적 의 미의 보존기록과 그 활용의 정의가 시대에 따라 어떻게 변화하였는지를 살펴본다.

제3장에서는 보존기록과 저작권, 활용과 저작권의 관계를 규명하고자한다. 저작물로서 국가기록원의 보존기록물을 분석하고 이를 통해 원문제공서비스의 대상이 되는 보존기록의 저작권을 분석한다. 이후 활용의주체로서 기관과 이용자를 두고 기록 활용 행위를 저작권법적인 관점에서 분석한다.

제4장에서는 앞 장에서 분석한 결과를 토대로 국가의 대표적인 영구기록물관리기관인 국가기록원에서 현재 제공 중인 보존기록의 정보서비스에 적용하여 현황을 분석하여 보고, 저작권이나 초상권 등 제3자의 권리를 침해하지 않으면서도 최대한 이용자의 기록의 자유로운 활용을 지원하는 방안을 모색하고자 한다. 미국의 NARA의 보존기록 정보서비스를 주 비교대상으로 하여 개선방안을 도출한다.

개방과 공유 중심의 공공정보 서비스라는 기술적, 사회적 변화의 흐름에 대응하여 지속적 가치를 인정받은 보존기록을 이용자에게 어떻게 제공할지에 대한 방안을 제시하고자 하며, 기록을 제공하는 기록관의 행위에서부터 이용자의 활용 행위에 이르기까지 전반적인 과정을 대상으로 연구를 진행한다. 또한, 실질적인 정보서비스에 적용될 수 있도록 구체적인 방안을 제안하고자 한다.

제 2 장 보존기록과 그 활용의 의미

이용자의 요청에 따라 기록을 제공하는 정보서비스는 기록보존소의 탄생과 함께 시작되었다. 그러나 처음부터 정보서비스가 공중을 대상으로 한 것은 아니었고, 소수 특권계층의 권리를 위해 배타적으로 제공되었다. 그리고 현대적 의미의 공공기록물관리기관이 설립되고 나서야 비로소 기록물의 이용자는 국민으로 정의되었다.

한편 기록 활용의 의미 또한 시대에 따라 변화하였다. 이는 기술환경의 진화와도 관련이 있는데, 아카이브의 열람실에서 원본 기록물을 열람하고 필사하는 등의 방식으로 이용하던 방식에서 기술 발전에 따라 종이사본, 아날로그 매체 복제본, 전자파일 복제본 등을 요구하는 방식으로 변화하였다.

디지털 기술 발전과 인터넷의 보급은 시공간의 제약 없이 기록에 접근할 수 있도록 이용 환경을 변화시켰고, 다양한 수요를 지닌 이용자를 아카이브로 이끄는 요인이 되었다. 새로운 목적과 동기로 인해 자유로운 활용을 지원할 수 있는 정보서비스의 필요성이 대두되었다.

제 1 절 보존기록과 그 활용의 기원

보존기록을 뜻하는 아카이브(Archive)라는 단어는 고대 그리스로부터 존재해 오늘날까지 이용되고 있다. 17세기에 처음 등장한 영어 단어인 아카이브 (archive)는 프랑스어 악쉬브(archif, archive)에서 유래하였고, archif는라틴어 아키비움(archīum, archīvum)에서, 아키비움은 '정부의 건물'을뜻하는 고대 그리스어 아르케이온(ἀρχεῖον, arkheῖon, arkhéion)에서 유래하였다. 아르케이온의 어원은 그리스어 아르케(ἀρχή, arkhē)로서 '치안관, 사무소, 정부'를 뜻하는데, 이는 '시작하다, 지배하다, 통치하다'라는뜻의 동사 아르코 (ἄρχω, arkhō)에서 나온 것이다.15)

프랑스의 철학자 데리다(Jacques Derrida, 1930-2004)의 분석에 따르면, 서로 다른 것처럼 보이는 아르케(arkhē)의 '시작(Commencement)'과 '명령(Commandment)'이라는 두 뜻은 아르케이온의 의미를 형성하였다. 처음에는 집(a house), 거주지(a domicile), 주소(an address)를 가리키던이 단어는 차츰 '고위관리의 거주지, 명령을 내리는 집정관들(archons)'을 의미하게 되었다. 정치권력을 지닌 집정관은 곧 법을 제정하거나 대표할 권리를 보유한 자로 간주되었다. 그들의 공인된 권리로 인해 집정관의 거주지인 집은 문서를 보관하는 곳이 되었고, 집정관은 문서를 물리적으로 보호할 뿐만 아니라 이를 해석할 권력과 능력을 부여받은 자가 되었다. 그리고 집정관에게 위임된 문서는 법을 기억하고, 소환하고, 부과함으로써 법률을 명시하는 것이 되었다.16) 이러한 일련의 과정을 통해 고대 그리스의 문서(기록), 문서들의 집합, 문서를 모아놓은 장소를 뜻하는 '아카이브'는 권력과 밀접한 관계를 맺은 장소에서, 권력이 있는 자의 수호를 받으며 발생했다.

이러한 상황은 18세기 말 프랑스 대혁명과 함께 국립 아카이브(Les Archives Nationales)가 설립되기까지 지속되었다. 혁명 이전 기록보존소에 소장된 기록물은 국가, 교회, 귀족, 상인 계급에게 법적, 경제적 특권을 부여하는 문서를 의미했으며, 기록보존소에는 일반 국민은 물론, 학자들의 접근도 특별한 경우가 아니고서는 거의 불가능했다. 그러나 프랑스대혁명 이후 국민의회는 1790년 9월 12일 "국가의 헌법, 공법, 법률, 정부의 부처를 설립하는 모든 법안을 보존하는 곳"17)으로 국립 아카이브를

^{15) &}quot;archive, n.". Oxford English Dictionary (Online ed.). Oxford University Press. Oxford English Dictionary [electronic Resource]. S.I]: Oxford University Press.

¹⁶⁾ 법률을 명시할 문서가 되기 위해서는 수호자(guardian)와 소재지(프랑스어: localisation)가 필요하며, 이러한 정주(定住: domiciliation)와 '가택연금(house arrest)'을 통해 아카이브가 생겨나는 것이다. (Jacques Derrida, Eric Prenowitz 1995, 9-10)

^{17) &}quot;Par la loi du 7 messidor, an II, libre accès des Archives nationales aux citoyens", Gouvernement, 20/06/2017(publie), https://www.gouvernement.fr/partage/9253-par-la-loi-du-7-messidor-an-ii-cent ralisation-des-archives-de-la-nation-et-leur-libre-acces-aux (접속일자: 2021.11.05.)

신설하고 "국민의 요구에 응대하기 위해 일주일에 3일, 오전 9시-오후 2시, 오후 5시-오후 9시까지 개방하는" 법¹⁸⁾을 통과시켰다. 그리고 4년 뒤인 1794년 6월 25일에는 「1794년의 칙령」(la loi du 7 messidor)을 발표해 국립 아카이브의 역할을 확고히 하였다. "사회는 모든 공무원에게 그의 행정에 관한 책임을 물을 권리가 있다"라는 「인간과 시민의 권리 선언(Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789)」제15조를 바탕에 둔 이 칙령은 아카이브와 아카이브에 보관 중인 보존기록물에 대한 자유로운 접근을 시민의 권리로서 규정하였다. 또한, "시민은 (정해진 날짜와 시간에) 모든 기록보존소에서 보존하고 있는 기록의 공개를 청구할 수 있으며, 청구된 기록은 적절한 관리·감독하에 요금을 지불하거나 장소를 이동하는 일 없이 공개¹⁹⁾될 것이다. 등본이나 초본 요청이 있을 때에는 롤(rôle) 당 15수에 발급한다"라는 내용으로 시민의 접근권이 구체화되었다(제37조).

비록 보유기록물에 대한 목록이 작성되지 않아 기록에 대한 접근이 실 질적으로 가능해진 것은 19세기 중반이 되어서였지만, 아카이브에 대한 국민의 접근권을 최초로 보장한 법률이 제정되었다는 데에서 큰 의미가

¹⁸⁾ Loi du 7/12 septembre 1790, art. 11. Coll. gén. (…), sept. 1790, p.55. Philippe Grand, "Etat, nation, archives", Materiaux pour l'histoire de notre temps, vol. 82(2)(2006): 26-36 에서 재인용

¹⁹⁾ la loi du 7 messidor, "tout citoyen pourra demander dans tous les dépôts, ... communication des pièces qu'ils renferment"에서 'communication(소통)'을 '공개' 로 국역하였다. 포스너는 "Every citizen is entitled to ask in every depository… for the production of the documnets it contanins." 이라 영역하였고, (Ernst Posner, Kenneth W. Munden, and Society Of American Archivists 2006, 26) 이를 인용한 『기록의 힘: 기억, 설명책임성, 사회정의』에서는 "모든 시민은 모 든 보존서고에 소장되어 있는 기록물의 사본 생산을 요구할 수 있는 권리가 있 다."라고 재번역되였다(랜달 C. 지머슨 2016, 113). 칙령에서도 기록물(증서 등 문 서)의 초본, 등본 발급 요청이 있을 때를 대비하여 비용을 정하기도 한 것으로 보아 기록물의 사본 생산을 요구할 권리라고 표현할 수도 있겠으나, 오늘날의 프 랑스의 국민·행정관계법전(Code des relations entre le public et l'administration) 제3권 행정문서 접근 및 공적정보의 재활용(Livre III : L'ACCÈS ADMINISTRATIFS DOCUMENTS ETLA RÉUTILISATION DES INFORMATIONS PUBLIQUES)에 따르면 우리나라의 「정보공개법」의 '정보공개 청구'에 해당하는 것으로 보아야 할 것이다. (정관선 2020, 각주 18 참조)

이를 통해 기록을 이용자에게 제공하는 정보서비스는 그 기원에서부터 기록의 공개, 열람, 사본 신청이 같은 의미로 여겨졌다는 것을 짐작할 수 있다.

있다. 아카이브가 최초로 공공 이용의 대상이 되었기 때문에²⁰⁾, 국민은 언제든지 자신의 권리나 이익에 관련된 기록물의 열람이나 사본제공을 요청할 수 있게 되었다.

또 한편으로 프랑스 대혁명은 보존기록에 대한 국민의 권리뿐만 아니라 학문적 필요에 의한 접근의 원칙을 확립하는 결과를 가져왔다.²¹⁾ 근대 학문으로서 역사학의 태동, 근대 국가의 탄생 등 당시의 사회적 상황은 아카이브의 보존기록을 문서적 증거로 삼아 새롭게 탄생한 '국민국가'의 역사를 쓰고자 하는 요구로 발전하였다. 이를 위해 학자들은 아카이브를 드나들며 원자료를 찾았고, 이로 인해 "정부 아카이브의 성격과 목적은 점차 정부 관리와 관료들에 의한 법적, 행정적 이용으로부터 그 국민국가(nation)와 그 나라 사람들의 역사적 뿌리와 문화유산을 탐구하는데 관심을 가진 지식인의 이 중에서 적 이용으로 전환되었다."²²⁾

프랑스 국립 아카이브 탄생으로 인해 생긴 또 하나의 변화는 현재 업무에 활용하는 현용(active)기록과 업무 활용이 끝난 비현용(inactive)기록의 구분이 생겼다는 것이다. '1794년의 칙령'의 내용에 따라 프랑스 국립 아카이브가 프랑스의 공식적인 기록보존소가 되면서, 혁명 이전에 생산된 기록 중 새 정부 행정에 필요하지 않은 기록은 국립 아카이브 혹은도 아카이브(Departmental Archives)로 이관해 공공이 이용할 수 있도록하였다.

이와 동시에 새 정부의 행정에 계속 사용되는 기록은 해당 기관에 두고 이를 공개하지 않도록 하였는데, 이러한 결정은 이론과 실무에서 행정(administrative)과 역사(historical) 기록을 구분하도록 만들었고, 이는

²⁰⁾ Posner, 앞의 책, 같은 쪽.

²¹⁾ Posner, 위의 책, 29; Luciana Duranti, "The Odyssey of Records Managers: Part II: From the Middle Ages to Modern Times." (ARMA Records Management Quarterly23 no.4(1989): 10-11.

²²⁾ 독일 역사가 레오폴드 폰 랑케와 그의 제자들은 아카이브즈와 다락방과 공공 관청에 마치 무한정의 원자료가 있다는 것을 발견하였다. 랑케의 매뉴스크립트 원자료에 대한 애착은 거의 성애(erotic)에 가까운 수준이어서, 랑케는 베니치아의비밀스런 문서고에 대해 다음과 같이 썼다. "어제 나는 내 사랑의 대상, 아름다운이탈리아 문서 위를 달콤하게 그리고 멋지게 날아다녔다." (랜달 C. 지머슨, 앞의책, 118.)

독어의 registratur와 achiv, 영어의 records와 archives를 구분하여 사용하는 것으로 현재까지도 명맥이 이어지고 있다.²³⁾

위의 사실을 통해 보존기록과 그 활용의 기원에 관한 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공공의 활용 대상이 된 기록물은 업무가 종료되어 기록보존소로 이관된 보존기록물이다. 둘째, 보존기록은 개인의 권리 보호를 위해서만 활용된 것이 아니라, 학술적, 역사적 목적에 의해서도 활용되었다. 셋째, 공공의 접근성이 최초로 보장된 국립아카이브의 정보서비스는 요청된 기록에 대한 열람과 사본제공이었다.

이를 통해 현대적 의미의 보존기록을 "생산기관의 업무가 종료된 기록으로 법적, 경제적, 역사적, 문화적 가치 등 그 중요성을 인정받아 기록 물관리전문기관으로 이관되어 관리되는 것"이라고 정의할 수 있다.

²³⁾ Luciana Duranti, 앞의 논문, 8.

제 2 절 보존기록과 그 활용 개념의 확립

프랑스 국립 아카이브의 탄생과 함께 현대적 의미의 보존기록이 탄생하고, 보존기록의 최종 이용자로서 국민이 등장하게 되는 역사적 배경을 살펴보았다. 이 장에서는 대한민국 정부가 수립된 이후, 정부의 기록물이어떻게 보존기록으로 관리되었으며 보존기록의 이용자로서 국민은 어떻게 접근권을 보장받았는지를 연대기적으로 살펴본다. 또한, 최근 공공영역의 지식정보를 재가공, 재사용할 수 있도록 하는 다른 법률과 제도의변화에 대해 알아봄으로써 보존기록의 활용 또한 어떻게 변화하고 있는지에 대해 알아본다.

1. '열람' 중심의 활용

대한민국에 현대적 기록관리제도가 도입된 것은 1999년에 제정되고 2000년에 시행된「공공기록물법」이후부터라고 할 수 있다. 그러나 그이전에도 정부 기록물을 관리하는 법규가 아예 존재하지 않았던 것은 아니다.

1962년 초 내각사무처 행정관리국은 국민재건최고회의의 지시를 받아 정부기관에서 보관하고 있던 문서들을 정리하기 위해 '보존문서 정리계 획'을 수립하였다. 이 계획의 목적은 "시효가 경과된 채 누적되어 있는 각 행정기관의 잡다한 각종 보존문서를 정리하고 그 보존방법과 관리를 통일성 있게 규정함으로써 보존문서의 활용성을 높이고자 함"이었다. 그 러나 이때의 보존문서는 그 문서에 설정된 보존기간의 개념이 반영된 것 이 아니라 "완결되어 보관되어 있는 상태에 있는 문서를 의미하였다."²⁴⁾

보존기간에 따라, 혹은 기록의 지속적 가치에 따라 전문적인 보존기관에서 관리하기 위한 이관에 관한 개념이 법령에 도입된 것은 1963년 「공문서보관·보존규정」²⁵⁾이 제정되면서부터였다. 여기에서 보존은 "보관이

²⁴⁾ 이승일. "1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징." 한국기록관리학회지7 no.2(2007): 51

끝난 문서를 소정의 보존기간에 따라 관리하는 것"으로(제3조 제6호)²⁶⁾, 이관은 "보관중의 문서를 처리하여 보존의 필요가 있는 것을 소정의 보존구관처에 인계하는 것"으로(제3조 제7호) 정의되었다. 또한, "중앙행정기관의 영구보존문서 보관철을 별도기관에 인계하여 집중 보존하게 한다."라는 규정(제23조 제2항)이 신설되었다. 이에 따라 원칙상으로는 보존기간이 10년인 경우와 영구보존문서는 중앙문서창고에 이관·보존하도록 되어 있었으나, 중앙문서창고가 마련되어 있지 않았기 때문에²⁷⁾ 실제적으로 기관 외부로 이관이 이루어지지는 않았다.

즉, 보존기간을 책정하는 기준과 그에 따른 보존기간도 정해지고(「공문서보존기간종별책정기준에관한건」), 문서의 처리완결 후에는 문서를 '보관'하였다가 이를 '이관'해 '보존'하라는 기록관리의 절차가 결정되었으나, 실제로는 이관 없이 생산한 기관 내에서 관리하였다.

이용에 관한 내용으로는 7일 이내에 '대출 카아드'를 작성하고 문서를 대출할 수 있다는 내용은 있으나(제29조) 누가 이용할 수 있는지, 어떻게 이용할 수 있는지에 대한 상세규정은 존재하지 않는다.

이러한 상황이 변하게 된 것은 1969년 8월 총무과 장관 소속 하 정부기록보존소가 설치된 후이다. 1972년 「정부기록보존소 운영세칙」이 제정되어 정부기록보존소는 영구보존문서 및 인쇄물, 지적도, 도면, 계획서, 사진 기타 주요기록물과 보존가치나 촬용가치가 큰 주요기록물 등을 수집하도록 규정되었다.²⁸⁾

^{25) 「}공문서보관·보존규정」(1963.12.16 제정)

^{26) 「}공문서보관·보존규정」(1963.12.16. 제정) 제5호는 "보관"을 "문서의 처리완결후부터 보존되기 전까지의 관리"라고 규정하였다. 보다 명확한 설명은 「정부공문서규정」(1984.11.23. 전부개정) 제32조(문서의 보관)의 내용을 통해 알 수 있다. "문서는 당해문서(1건 문서의 경우에는 그 내용을 최종적으로 종결하는최근문서를 말한다)가 처리・완결된 날이 속하는 연도의 말일까지 처리과에서 이를 보관하여야 한다."

²⁷⁾ 이경용, "한국 기록관리체제 성립과정과 구조 - 정부기록보존소를 중심으로", 기록학연구 no.9(2003): 9.

²⁸⁾ 그러나 실제 보존시설이 설치되고 영구기록을 이관받을 수 있었던 것은 1984년 최초의 현대식 기록물 전문보존시설을 부산에 건축하고 부산지소를 개소한 이후 였다. 국가기록원, 『국가기록원 40년사: national archives of Korea 1969-2009』 (대전: 국가기록원, 2009): 77.

정부기록보존소가 설치되던 1969년 5월, 「공문서보관·보존규정」은 제정 5년 만에 일반인의 보존기록 열람에 관한 내용을 신설하였다. 또한, 이에 따라 1972년에 제정된 「정부기록보존소 운영세칙」에도 열람에 관한 규정이 한 장(제7장)에 거쳐 마련되고, 제40조에서는 "일반에게 이미 공시된 기록물의 열람은 제한하지 아니한다"라고 규정해 공시된 기록물에 관한 접근권을 원칙적으로 보장하였다. 이는 기관 간, 보존기관 상호 간의 열람에 관한 규정만 마련되어 있다가 1984년이 되어서야 일반인 이용자에 관한 규정을 포함하는 것으로 개정된 「정부공문서규정」에 비하면 15년이나 빠른 것으로, 공문서보다 보존기록(문서)에 대한 일반인의 접근 필요성이 더 먼저 인정되었음을 추정할 수 있다.

[표 1]에서는 앞에서 서술한 「공문서보관·보존규정」,「정부기록보존소운영세칙」,「정부공문서규정」의 열람과 공개에 관한 규정을 정리하였다. 비교분석을 위해 「정보공개법」과 「공공기록물법」상의 관련 조항을 추가하였는데, 보존기록에 관한 과거의 규정에 존재하였던 이용자의 기록 이용(열람)에 관한 조항이 제정된 「공공기록물법」에서 사라지고 「정보공개법」에 포함되었다는 것을 알 수 있다. 그 대신 기록의 공개여부 분류 의무에 대한 조항이 포함되었고, 이후 전부개정시에는 "기록물이 국민에게 공개되어 활용될 수 있도록 노력할" 공무원의 의무 조항이 신설되었다.

[표 1] 「공공기록물법」 제정 이전의 열람에 관한 사항

법규	내용	비고
「공문서보관	제31조 ①관계기관에서는 문서보존 주관처 ²⁹⁾ 에 보존중인 문서를 열람 또는 복사할 수 있다.	열람에 관한 최초 규정.
보존규정」 (1969.5.2., 전부개정)	②일반인이 문서보존 주관처에 보존중인 문서를 열람 또는 복사하고자 할 때는 그 이유가 정당한 때에 한하여 허가할 수 있다. 이 경우에는 총리령으로 정하는 수수료를 정부 수입인지로 납부하여야 한다.	일반인이용자의 경우 정당한 이유 인정받아야 함
「정부기록보존 소운영세칙」	제40조 ① 일반에게 이미 공시된 기록물의 열람은 제한하지 않는다.	제정시 보존기록물의

		어린에 가한 포함
(1972.1.25. 제정)	②당해 기록물을 생산한 기관의 장으로부터 열람의 제한요구가 있는 기록물을 제한요구기관장의 사전협의 없이는 열람시킬 수 없다	열람에 관한 조항 포함, 이미 공시된 기록물에 대한 열람권 보장
「정부공문서규 정」 (1974.4.19., 일부개정)	제32조 기관상호간 또는 보조기관 상호간에는 사무수행상 필요한 때에는 문서를 열람하게 한다.	보존문서가 아닌 공문서에 관한 규정이며 기관 이용자에 관한 규정임
「정부공문서규 정」 (1984.11.23. 전부개정)	제36조 ②행정기관은 일반인이 당해 행정기관에서 보관 또는 보존하고 있는 문서를 열람 또는 복사하고자 할 때에는 특별한 사유가 없는 한 이를 허가할 수 있다. 다만, 비밀 또는 대외비로 분류된 문서의 경우에는 그러하지 아니하다.	공문서에 대한 일반인의 접근권 최초 규정, 특별한 사유가 없는 한 기관은 이용을 허가할 수있음
「정부기록보존 소운영세칙」 (1996.10.24., 개정)	제58조 ① 보존소에서 관리하는 기록물은 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공개함을 원칙으로 한다.	보존기록물의 원칙을 공개로 함
「정보공개법」 (1996.12.31., 제정)	제2조 제2호 "공개"라 함은 공공기관이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본 또는 복제물을 교부하는 것 등을 말한다 제3조 공공기관이 보유·관리하는 정보는 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.	공개를 열람, 사본/복제본 교부로 정의하고, 정보공개의 원칙 명시
「공공기록물법」 (1999.1.29.,제 정)	제17조 ①기록물관리기관은 기록물의 공개청구에 신속하게 응하기 위하여 보존하는 기록물의 공개여부를 미리 분류하여야 한다	기록물의 공개여부 분류 의무
「공공기록물법」 (2006.10.4., 전부개정)	제4조 ②공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 국민에게 공개되어 활용될 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다.	공무원의 의무 조항

^{29) &}quot;정부기록보존소는 1969년 8월 '문서보존주관처'로서 설치되었다." 위의 쪽.

국가기록원의 전신인 정부기록보존소에서는 어떻게 정보서비스가 이루 어졌는지를 알아보기 위해 상세 내용을 살펴보도록 하겠다.

「정부기록보존소운영세칙」상에서 기록을 이용하는 행위는 '열람'이라는 용어로 표현되었으며, 한 장(제7장)에 걸쳐 열람실의 기능, 열람대상 기록물, 기록물관리, 대장비치, 열람신청, 열람의 종류, 열람의 수수료, 열람제한, 기록물의복사, 확인증 발급(제33조~제42조) 등 열람에 관한 사무가 비교적 상세하게 규정되었다.

열람이 가능한 대상 기록물로는 ①영구보존문서, ②마이크로필름(복사 필름)³⁰⁾, ③녹음기록, 영사필름, ④인쇄물, 서적, 계획서, 지적도, 도안, 사 진 기타 주요기록물이었다.

열람을 신청할 수 있는 자는 국가기관과 우리나라 주재 외국공관, 일반인, 외국인(제37조)으로 규정되었다. 신청 방법은 신청자의 인적사항, 열람의 목적 등이 적힌 열람신청서를 제출하고 소장의 승인을 받아 열람할 수 있었다. 일반에게 이미 공시된 기록물의 열람은 제한이 없었으나 신청대상의 기록물이 생산기관이 열람 제한의 요구가 있을 경우 그 기관과 사전협의를 거칠 경우에만 열람이 가능하였다.

정부기록보존소의 열람에 관한 사항은 분류보존과의 소관업무로 민원 사무로 구분하여 처리한 것으로 보이며, 정부기록보존소 위임전결규정 (1972.8.26. 시행)에 따르면 문서열람 신청의 전결권자는 과장이지만, 열 람을 허가하는 최종결정권자가 소장으로 되어있는 것으로 보아 열람의 허가 업무는 상당히 중요한 업무로 취급되었던 것으로 판단된다. 31)

열람의 방식을 규정하는 '열람의 종류'로 '문서열람, 필름열람, 문서복사, 필름복사, 인화확대'의 5가지를 제시하였으며, 복사 또는 인화확대의 경우에는 수수료를 지불해야 했다. 또한, 문서와 필름 복사의 경우 복사

^{30) 1962}년 5월 정부는 미국 대외원조처(USOM: United States Operations Mission)로부터 마이크로필름 촬영장비를 지원받아 문서촬영실을 설치하고 영구보존문서의 마이크로필름화 작업을 진행하였다. 이후에도 전문적인 서고 가 마련되기 전까지 중요기록물을 경상북도 경산군에 위치한 조폐창에 위탁 보존하거나 각급기관에 대여형식으로 보존하고 있었던 점을 감안하면, 원본 문서의 열람에 상당한 제약이 따랐을 것으로 판단되며, 열람업무는 주로 마이크로필름을 이용하여 처리되었다고 볼 수 있을 것이다. 위의 책, 160, 218. 31) 위의 책, 217.

물의 여백 또는 이면에 확인의 표시를 해 확인증을 발급하였다. 열람이나 복사본을 제공하면서 제공 후의 이용 방식을 제한하는 사항은 없었으며, 열람을 제한하는 요인은 생산기관이 열람을 제한하도록 결정하였는 가³²⁾였다. 열람 허가 여부를 결정하는 기준을 '정당한 이유', '특별한 사유가 없는 한' 등의 모호한 조항으로 인해 기록에 대한 국민의 접근권이보장된 것은 아니었다. 또한, 「정보공개법」 제정 이전까지는 "기록물 열람시 대부분 이해당사자 공개를 원칙으로 처리하다 보니"³³⁾ 당시의 기록의 이용은 개인의 재산이나 권리에 관한 증빙적 목적에 의한 것이 대부분을 차지하였다고 할 수 있다.

당시 일반인이 열람하고자 하는 주요 대상으로는 재산관계 서류와 경력증명 및 기타 제증명 서류였을 것으로 추정된다. 「열람 및 복사에 관한 업무지침」(내규, 기록 127-, 1977.12.23.)에 따르면, '열람 및 복사'의대상 기록물을 '재산관계 서류'와 '경력증명 및 기타 제증명'으로 분류하고, 재산관계 서류의 경우 신청서와 함께 관계인임을 확인할 수 있는 서류(호적등본(제적등본) 또는 주민등록초본, 위임장(인감증명서 첨부) 및수임자 주민등록초본)를 제출할 것을 명시하고 있다. 처리 기간으로는지적도의 경우 즉시, '임정 및 기타'의 경우 3일의 처리 기간을 두었다. 또한, '경력증명 및 제증명'에 관해서는 구비서류가 오로지 신청서뿐이며, 처리기간은 '즉시'라고 명시하여 본인이 아니라 누구라도 경력증명서 등을 정부기록보존소에서 발급받을 수 있었다고 추정할 수 있다.

이처럼 일반인이 보존기록을 열람하는 일이 가능하였지만, 실무 규정은 재산기록열람과 경력증명 등에 한정하여 구비서류를 규정한 점을 비추어보건대 열람은 최소한의 경우에 대해 제공한 것으로 볼 수 있다.34)

이후 「정부기록보존소 운영세칙」은 몇 차례의 개정을 거치며 열람에 관한 내용이 구체화되었는데³⁵⁾, 1996년 개정된 내용으로는 행정정보공개

³²⁾ 제40조 ②당해 기록물을 생산한 기관의장으로부터 열람의 제한요구가 있는 기록물을 제한요구기관장의 사전협의 없이는 열람시킬 수 없다.「정부기록보존소운영세칙」(1972.1.25.제정)

³³⁾ 국가기록원, 앞의 책, 221.

³⁴⁾ 국가기록원, 앞의 책, 219.

^{35) 「}정부기록보존소 운영세칙」은 제정 이후 1981.1.14(총무처예규 제120호),

범위에 관한 관련 법령과 평가분류기준에 따라 기록물을 4종으로 분류하고, 조건부 열람을 허용하였다.36)

열람의 방법으로는 열람자(또는 위임을 받은 자)의 방문열람과 우편 또는 문서에 의한 열람, 행정기관 간의 전산망에 의한 열람, 불특정다수 인 일반공중을 대상으로 소장이 정한 범위의 기록물을 공중전산망에 제 공하는 공중망에 의한 열람이 있었다.

또한, 앞면 여백 또는 바로 뒷면에 고무인을 날인한 문서와 사진의 복사본, 사본 인증을 삽입한 마이크로필름과 광디스크의 복사본 교부에 대한 내용과[그림 1,2] 소장의 허가를 받아 진행되는 대량복제에 관한 조항도 존재하는데, 기록의 대량복제를 "열람복제"라는 용어로 표현하는 것으로 미루어보건대(제64조) 기록의 열람, 사본/복제본 제공 모두를 '열람'으로 규정하고 있음을 알 수 있다.

또한, 1972년과 마찬가지로 1996년의 법령에도 정보서비스를 통해 이

^{1983.11.29.(}총무처예규 제156호), 1985.4.16(총무처예규 제168호), 1992.3.1(총무처예규 제252호),1996.10.24.(총무처예규 제305호)의 개정을 거쳤다. 이 중에서 현재 확인이 가능한 것은 1972년, 1996년(별지 없음)의 두 법률과 개정안에 대한의견조회(1998.04.10.)뿐이다.

국가기록원의 전신인 정부기록보존소에 관한 기록임에도 현재로서는 찾을 수 없다는 국가기록원의 답변을 받았다. (정보공개청구, 처리기관: 국가기록원, 통지일자: 2022.01.04. 접수번호: 8604489)

³⁶⁾ 보안업무규정이나 다른 법령에 의하여 비밀 또는 대외비로 분류되거나 비공개사 항으로 규정된 1종의 경우는 보안업무규정이 정하는 절차에 의하여만 열람이 가 능하였다. 2종은 인격·신분·종교·재산·경력, 가족관계 등 개인에 관한 사항으로서 공개할 경우 개인의 사생활을 침해할 우려가 있거나, 공개될 경우 국민의 생명· 신체 및 재산의 보호 기타 공공의 안전과 이익을 현저히 해할 우려가 있다고 인 정되는 기록물이다. 2종은 국가 또는 지방자치단체의 열람의 경우 열람의 목적, 열람자 인적사항 등이 명시된 문서를 당해 기관장으로부터 받아서, 일반인이 열 람시 호적등본, 등기부등본, 등기부권리증, 관계대장, 소송제기증명 등 당사자 또 는 이해관련자임을 증명하는 서류를 제시하고 열람할 수 있었다. 3종은 공개될 경우 국가안전보장·국방·통일·외교·통상·재정·금융관계 등 국가의 중대한 이익을 해할 우려가 있다고 인정되는 기록물, 공개될 경우 부동산투기·매점매석 등으로 특정인에게 이익 또는 불이익을 줄 우려가 있다고 인정되는 기록물 등으로, 기록 물 생산기관 및 생산자 또는 업무담당 기관 의견을 문서 또는 구두로 의견을 조 회 후 문제가 없을 경우에만 열람이 가능하였다. 마지막으로 4종은 국민 모두에 게 즉시 공개하는 기록물로 다른 유형에 속하지 않거나 또는 기록물의 기간의 경 과로 인하여 비공개 필요성이 소멸된 경우에 해당한다. 4종 기록물에 대한 열람 제한은 별도로 없었다. (국가기록원, 앞의 책, 200.)

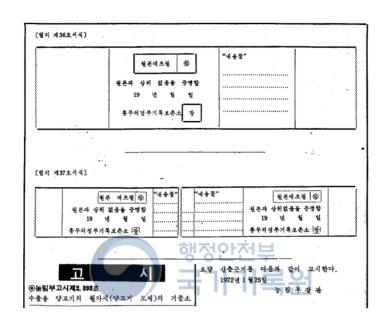
용자에게 기록을 제공한 뒤, 추후 이용 방식에 대한 제한은 별도로 규정되지 않았음을 알 수 있다.

1996년의 개정 내용에서 주목할 점은 기록의 열람실과 정부행정자료실을 별도로 운영하도록 규정하였다는 점이다. 행정자료실에 비치되는 자료로는(제70조) "1. 각 행정기관에서 생산되는 행정간행물 2. 교육기관및 연구기관의 연구 보고서 3. 공무원 저서 4. 정책자료로 활용 가능한외국자료 5. 공무국외여행자의 귀국보고서 6. 전문도서 및 참고도서 7.각 행정기관의 자료목록을 취합한 종합목록 8. 기타 중요자료"로서, 현행「공공기록물법」상의 기록물, 즉 "공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서・도서・대장・카드・도면・시청각물・전자문서 등 모든형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)"(「공공기록물법」 제3조 제2호)에 포함되는 것도 있다. 그리고 행정자료는 "이를 필요로 하는 자면누구나 열람할 수 있"(제74조)으며, "열람은 무료이고 자료복사의 경우그용지는 열람자가 부담"(제81조)하도록 되어 있다.

처음으로 「저작권법」의 제한에 관한 내용이 등장하는데 자료를 복사혹은 복제를 할 때 "저작권법의 보호를 받은 저작물을 영리를 목적으로하지 않고 개인적으로 이용하거나 가정 및 이에 준해서 이용하는 경우에는 이용자는 이를 복제할 수 있다"(제82조)라고 밝히고 있다. '행정자료'에는 도서 등이 다수 포함되어서인지 「저작권법」의 보호 대상이 될 수 있다는 인식이 있으며, '사적이용을 위한 복제'37)에 해당하는 경우에만가능함을 명시하고 있다. 따라서 보존기록물과 달리 행정자료는 복사 혹은 복제라는 이용 행위에 있어 저작권 침해의 가능성을 인식하였다는 것을 알 수 있다.

기록정보서비스라는 용어가 아직 등장하지 않았던 과거, 보존기록과 그 이용자는 어떻게 정의되었으며, 기록물 제공의 범위와 형식, 이용의 조건과 환경, 활용의 제약 요소 등을 알아보기 위해 상세하게 내용을 살 펴보았다. 기록의 활용, 이용에 대해서는 '열람'이라는 용어로 갈음하였

^{37) 「}저작권법」제27조(사적이용을 위한 복제) 공표된 저작물을 영리를 목적으로 하지 아니하고 개인적으로 이용하거나 가정 및 이에 준하는 한정된 범위안에 서 이용하는 경우에는 그 이용자는 이를 복제할 수 있다.



[그림1] 「정부기록보존소 운영세칙」(1972. 1.25)의 별지 제36호(위) 제37호(아래)

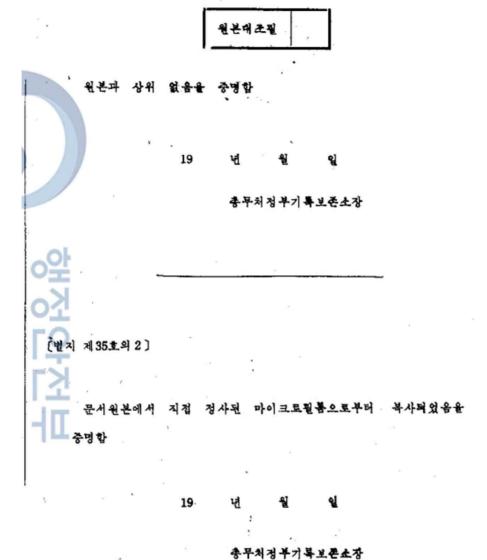
제36호는 1매(카드)인 필름 기록물 복사시 하단 또는 기타 여백에 서식의 내용을 촬영하여 확인증을 대신하고, 롤 필름의 복사시 시작과 끝에 각각 별지 제37호의 내용을 촬영하여 확인증을 대신한다. 이는 국가기록포털 정보서비스를 통해 복제본을 제공받은 것으로 중앙의 워터마크와 위의 서식이 대조를 이룬다.

(출처: 국가기록포털, 「정부기록보존소운영세칙(안)(총무처예규제51호)」생산기관: 총무처법무담당관, 생산년도: 1972년, 관리번호 BA0192054)

고, 그 방식은 열람³⁸⁾, 복사, 복제로 한정하였다. 기록의 이용자로서 기관 뿐만 아니라 외국인을 포함하여 일반인도 가능한 것으로 되어있었지만, 법률로서 열람을 보장한다거나, 열람을 제한하는 사항이 명확하게 규정되지는 않았다.

³⁸⁾ 책이나 문서 따위를 죽 훑어보거나 조사하면서 봄. ("열람", 표준국어대사전).

[별지 제35호의 1]



[그림 2] 「정부기록보존소 운영세칙」별지 제35호 1,2 문서복사 또는 인화확대 시 복사물의 여백 또는 이면에 별제 제35호1,2의 내용의

문서목사 또는 인화확대 시 목사물의 여맥 또는 이면에 멀제 제35호1,2의 내용 고무인을 날인하여 확인증을 대신하는 것이다. (위의 출처)

2. '공개' 중심의 활용

기록의 이용에 있어 획기적인 변화가 있었던 것은 1996년 제정되고 1998년에 시행된 「정보공개법」과 1999년에 제정되어 2000년에 시행된「공공기록물법」덕분이었다.39)

「정보공개법」으로 인해 공공기관이 보유·관리하는 정보에 대해 공개를 의무화하였고, 비공개 정보의 경우 그 대상에 대한 기준을 구체적으로 규정하는 등 국민의 기록에 대한 접근권이 강화되었다. 국민의 정보공개청구 절차 또한 명확히 하여 국민의 알권리 보장과 투명한 국정운영에 기여하였다.

「공공기록물법」은 기록물 생산 시 공개여부 결정, 기록물관리기관에서의 열람서비스를 위해 기록물 이관 시 공개 여부 재분류, 영구기록물관리기관의 보유기록물이 생산연도가 30년이 경과한 경우 비공개 기록물을 재분류하는 규정을 담아 기존의 정부공문서 규정 등에 의한 공개규정이매우 포괄적이었던 것과 달리 기록관리 프로세스 전반과 기록의 공개제도를 연계하였다.40)



[그림 3] 공공기록물의 이관 절차

출처: "기록물 이관 절차도"에서 발췌, 국가기록포털 https://www.archives.go.kr/next/manager/transferTo.do (접속일자: 2021.11.30.)

「공공기록물법」의 조항을 통해 어떤 기록물이 보존기록물로 분류되어 이관되고 수집되는지 살펴보고자 한다. 이를 통해 국가기록원에서 정보

^{39) 「}공공기록물법」이 시행된 2000년에는 이전 5년간의 평균 증가폭(약13%)을 크게 상회하는 85%의 증가세를 보여, 법 제정에 따라 기록물의 활용이 본격적으로 확대되었음을 알 수 있다.

[&]quot;국가기록물 열람 현황" "국가기록물 열람 추이" 통계청 국가지표체계 https://index.go.kr/smart/index.do (접속일자: 2021.12.15.)
40) 국가기록원, 앞의 책, 199.

서비스로 제공되는 기록물의 종류, 형태, 권리관계, 활용적 가치 등을 파악하고자 한다.

「공공기록물법」제2조에 따르면, 공공기록물은 "공공기관41)이 업무와 관련하여 생산·접수한 기록물과 개인 또는 단체가 생산·취득한 기록정 보 자료 중 국가적으로 보존할 가치가 있다고 인정되는 기록정보 자료 등"이며, 제3조 제2호에 따르면 "문서·도서·대장·카드·도면·시 청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보자료와 행정박물(行政博物)" 을 기록물이라 정의한다.

이러한 기록물 중 보존기관에 따라 영구기록물관리기관으로 이관된다. 통상적인 공공기록물의 생산기관인 처리과에서는 관할 기록관 또는 특수 기록관으로 보존기간 기산일로부터 2년 이내에 기록물을 이관하고, 기록 관에서는 그 기록물 중 보존기간이 30년, 준영구, 영구인 기록물을 보존 기간의 기산일부터 10년이 경과한 다음 연도 중 영구기록물관리기관으로 이관한다[그림3].

보존기간이 30년 이상으로 책정된 보존기록물은 공공기관의 존재와 업무에 대한 핵심적 기록물, 국정 운영에 관한 중요한 기록물뿐만 아니라 국민의 기본권 보장을 위한 기록물, 사회적 이슈 관련 기록물, 인문·사회·자연 과학·문화 예술 분야의 성과물과 역사자료 등 장기간에 걸쳐 국가와 국민에게 중대한 영향을 끼칠 수 있는 중요한 기록물이다.

보존기간과 상관없이 영구기록물관리기관으로 이관되는 기록물도 있는데 이는 공공기관이 업무수행 중 생산한 각종 시청각 자료, 행정박물, 간행물 등이다. 또한, 공공기관이 폐지되었으나 그 사무를 승계하는 기관이 없을 때 폐지되는 기관의 기록물도 이관된다.

영구기록물관리기관이 주요 기록물을 보존하기 위해서 필요한 경우 직접 공공기관이나 행사 등에 파견을 나가 기록물을 생산할 수 있다.

이와 같이「공공기록물법」에 따라 영구기록물관리기관이 보유하게되는 기록물을 다음의 [표 2]에 정리하였다.

⁴¹⁾ 공공기관은 국가기관, 지방자치단체, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관으로 「공공기록물 관리에 관한 법률 시행령」제3조 참조

[표 2] 「공공기록물법」에서 규정하는 영구기록물관리기관의 소장기록물

제17조(주요 기록물의 생산의무)	영구기록물관리기관의 장은 주요 기록물 보존을 위하여 관련 기록물을 직접 생산할 필요가 있다고 인정하는 경우에는 관련 공공기관의 장과 협의하여 그 공공기관 또는 행사 등에 소속 공무원을 파견하여 기록물을 생산하게 할 수 있다.
제19조(기록물의 관리 등)	③ 기록관이나 특수기록관은 보존기간이 30년 이상으로 분류된 기록물을 대통령령으로 정하는 기간 (보존기간의 기산일부터 10년이 경과한 다음 연도) 이내에 관할 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다.
제22조(간행물의 관리)	② 공공기관은 (…)간행물을 발간하였을 때에는 지체 없이 그 간행물 3부를 각각 관할 기록관 또는 특수기록관과 관할 영구기록물관리기관 및 중앙기록물관리기관에 송부하여 보존·활용되도록 하여야 한다.
제23조(시청각 기록물의 관리)	공공기관은 업무수행과 관련하여 생산한 사진, 필름, 테이프, 비디오, 음반, 디스크 등 영상 또는 음성 형태의 기록물을 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리하고 관할 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다. (시행령 제56조, 보존기간이 40년 이상인 시청각기록물은 보존기간의 기산일부터 5년이 경과하기 전에 관할 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다. 다만, 시설과 관리장비를 갖추었거나, 부득이한 사유로 이관시기 연장이 필요하다고 인정될 경우에는 10년의 범위에서 이관시기 연장 가능)
제24조(행정박물의 관리)	공공기관은 업무수행과 관련하여 생산·활용한 형상기록물로서 행정적·역사적·문화적·예술적 가치가 높은 기록물을 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리하고 관할 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다.
제25조(폐지기관의 기록물관리)	① 공공기관이 폐지된 경우 그 사무를 승계하는 기관이 없을 때에는 폐지되는 공공기관의 장은 지체 없이 그 기관의 기록물을 관할 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다.

국가기록원의「공공기록물법」상 명칭은 중앙기록물관리기관으로 국가의 중요 기록물을 수집한다. 공공기관이 생산하고 접수한 기록물 외에도개인이나 단체가 생산·취득한 기록물도 수집한다. 영구히 보존할 가치가 있는 영화, 방송 프로그램 등의 원본 또는 사본을 수집하기도 하며, 직접 해외에서 자료를 수집하거나 개인이나 단체로부터 기록물을 기증받아 보유하기도 한다. 이러한 기록물을 민간기록물이라고 하는데, 국가적으로 보존할 가치를 지녔다는 점에서 공공기관에서 생산한 기록물과 유사하게 공공성을 인정받을 수 있다.

「공공기록물법」에서 규정한 중앙기록물관리기관의 보유기록물에 대한 규정을 [표6]에 정리하였다. 이때 "중요한 기록물". "국가적으로 보존할 가치가 있는 기록물", "중요기록물" 등의 표현이 등장하는데 이에 대한 정의 규정은 따로 존재하지 않는다. 매체수록 관련 기록관리 표준(기록매체 요건 및 관리기준(v3.0) NAK 12:2018(v3.0)에서도 매체 수록 관련 대상물인 중요기록물에 관한 정의가 없다. 이에 따라 "보존기간 30년이상의 기록물"42), "영구, 준영구 등"43)으로 느슨하게 정의하는데 이는아마도 "공공기관, 민간기관, 개인 및 단체에 따라 기준이 달라지기"44)때문인 것으로 보인다.

한편 국가기록원에서는 중요기록물을 선별하기 위한 기준으로 역사적 가치(기관의 연혁·변천사의 소재가 될 만한 가치보유 여부 판단), 증빙적 가치(토지·건물·물건·사람 등의 신분상 또는 재산상의 사항을 확인 또는 증명하는 데 이용할만한 가치), 행정적 가치(업무지침 또는 참고자료로 활용할 수 있는 가치)를 종합적으로 판단할 것을 권고한다.⁴⁵⁾

⁴²⁾ 김주영, 김순희, "클라우드 저장소를 활용하여 기록생산시스템에서 기록관리시스템으로 전자기록물을 이관하는 방안에 관한 연구," 한국기록관리학회지 19 no.2(2019): 1-24.

⁴³⁾ 국가기록원 기록관리부 경제기록관리과, 『공공기관 기록물 관리 가이드 북"-기록관편』, (성남: 국가기록원, 41).

⁴⁴⁾ 류재현, "공공기관 중요기록물의 디지털화 프로세스 개선 방안 연구," (한신대학 교 석사학위논문, 2017).

⁴⁵⁾ 국가기록원 기록관리부 경제기록관리과, 앞의 책, 60-61.

표 3] 「공공기록물법」에서 규정하는 중앙기록물관리기관의 소장기록물

제21조(중요기록물의 이중보존)	① 영구보존으로 분류된 기록물 중 중요한 기록물은 복제본을 제작하여 보존하거나 보존매체에 수록하는 등의 방법으로 이중보존하는 것을 원칙으로 한다. ② 기록물관리기관이 보존하는 기록물 중 보존매체에 수록된 중요 기록물은 안전한 분산 보존을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 기록물의 보존매체 사본을 중앙기록물관리기관에 송부하여야 한다. ③ 중앙기록물관리기관의 장은 국가적으로 보존할 가치가 있는 기록물에 대하여는 기록물관리기관에 그 기록물을 보존매체에 수록하고 보존매체 사본을 송부하여 줄 것을 요청할 수 있다.
제43조(국가지정기록 물의 지정 및 해제) 제45조(국가지정기록 물의 보존·관리)	제43조 ① 중앙기록물관리기관의 장은 개인이나 단체가 생산・취득한 기록정보 자료 등(이하 "민간기록물"이라 한다)으로서 국가적으로 영구히 보존할 가치가 있다고 인정되는 민간기록물을 위원회의 심의를 거쳐 국가지정기록물 로 지정하여 관리할 수 있다. 제45조 ② 중앙기록물관리기관의 장은 국가지정기록물의 소유자 또는 관리자가 제1항에 따른 보존시설을 설치할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에는 그 소유자 또는 관리자로부터 관리를 위탁받아 보존할 수 있다.
제46조(주요 기록정보 자료 등의 수집)	① 중앙기록물관리기관의 장은 국가적으로 보존가치가 높은 국내외소재 주요 기록정보 자료와 민간기록물을 수집할 수 있다. ② 중앙기록물관리기관의 장은 국가적으로 보존가치가 높은 국내외소재 주요 기록정보 자료와 민간기록물의 소유자 또는 관리자에게그 기록정보 자료 또는 민간기록물의 목록이나 그 사본의 제출을요청할 수 있다. 이 경우 그 기록정보 자료 또는 민간기록물의소유자 또는 관리자는 특별한 사유가 없으면 협조하여야 한다.
제46조(주요 기록정보 자료 등의 수집)	③ 중앙기록물관리기관의 장은 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제29조 제1항에 따라 상영등급을 분류받은 영화 중에서 국가적으로 영구히 보존할 가치가 있다고 판단하여 문화체육관광부장관과 협의하여 지정하는 영화에 대하여는 그 영화의 소유자 또는 관리자에게 원판필름 또는 그 복사본 1벌과 대본 1부를 송부하여 줄 것을 요청할 수 있다.

제46조(주요 기록정보 자료 등의 수집) ④ 중앙기록물관리기관의 장은 방송(재송신은 제외한다)된 프로그램 중에서 국가적으로 영구히 보존할 가치가 있다고 판단되는 방송프로그램에 대하여는 과학기술정보통신부장관 또는 방송통신위원회와 협의하여 수집대상 방송프로그램으로 지정할 수 있다. 이 경우 중앙기록물관리기관의 장은 「방송법」 제2조제3호가목에 따른 지상파방송사업자에게 해당 방송프로그램의 원본 또는 사본 1부를 송부하여 줄 것을 요청할 수 있다.

이와 같이 「공공기록물법」의 제정으로 인해 영구기록물관리기관이자 중앙기록물관리기관인 국가기록원은 영구히 보존할 가치가 있는 다양한 종류의 기록물을 소장하는 기관이 되었다. 이는 기록의 증빙적 가치 이 외에도 문화적, 역사적 가치 등 다양한 가치로 인해 국가기록원에서 소 장 중인 보존기록에 대한 활용 가능성이 매우 높아졌다는 것을 뜻한다. 그러나 이러한 상황에도 불구하고, 공공기록물이라는 큰 범주 하에서 국 민의 알권리와 행정의 투명성 보장을 목적으로 하는 「정보공개법」에 따 라 기록을 이용, 즉 '공개 청구'할 수 있게 됨으로써 현용 기록물과 그 가치와 용도에 있어 차별점이 있는 보존기록의 특성이 반영되지 못하는 실정이다. 또한, 「공공기록물법」제3조에서 "기록물관리"를 "기록물의 생 산・분류・정리・이관(移管)・수집・평가・폐기・보존・공개・활용 및 이에 부수되는 모든 업무"로 정의하고 있음에도 불구하고, 활용에 대한 업무는 '공개'에 관한 것이 대부분이거나 기관 내 혹은 기관 간 활용이 중심을 이루고 있다는 점에서 국민의 기록 활용에 대한 조항이 미비하다 는 문제가 있었다.

제정 당시「공공기록물법」에는 국민의 기록 이용에 관한 조항이 존재하지 않았다가 2006년 전부개정 당시 "공공기관 및 기록물관리기관의 장은 기록물이 국민에게 공개되어 활용될 수 있도록 적극적으로 노력하여야 한다"는 것을 공무원 등의 의무로 제4조에 신설하였다. 시행령 제47조에는 "영구기록물관리기관의 장은 기록정보서비스를 확대하기 위하여보존 중인 기록물 중 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물의 전자화

계획을 수립·시행하여야 한다"라는 조항을 신설하여 국가기록원의 보존 기록물 중 방대한 양의 비전자기록물을 국가기록포털을 통해 공개할 수 있는 기틀을 마련하였다.

온라인 열람시스템의 개발을 통해 2007년부터 웹사이트를 통한 서비스가 이루어졌으며, 이는 직접 국가기록원을 방문하지 않고도 기록을 이용할 수 있게 되어 공개열람서비스의 가장 큰 질적 향상을 가져오게 되었다46). 그러나 2008년 제정된「영구기록물관리기관 표준운영절차」NAK/S 9:2008(1.0)에 따르면, "공개 가능한 기록물은 그 목록을 인터넷에 제공하여 일반인이 손쉽게 검색・활용할 수 있도록 하고, 인터넷에 제공된 공개 가능한 기록물의 원문내용을 일반사용자가 열람하고자 할 경우 사용자 ID와 관련하여 개인 식별번호 신청서를 온라인으로 신청・등록한 후사용할 수 있다"(8.2.3.)라고 밝히고 있는 것으로 보아 온라인 열람시스템은 목록을 검색하여 관련 기록물의 존재 여부를 확인하고 신청서를 제출함으로써 열람이 가능하게 되는 방식이었음을 알 수 있다. 이러한 변화에 힘입어 2007년과 2008년에는 각각 511,892건, 410,807건의 열람이 있었으며47) 이는 2006년의 257,638건에 비해 약 1.6-2배에 달하는 양의 열람이 이루어졌다는 것을 알 수 있다.

보존기록물의 공개열람서비스는 2010년대가 되어 더욱 활성화될 수 있었는데 그 요인으로는 2010년에 「공공기록물법」제38조의2에 "영구기록물관리기관의 장은 그 기관이 보존하고 있는 기록물의 공개 및 열람 편의를 제공하기 위하여 기록물을 정리(整理)·기술(記述)·편찬하고, 콘텐츠를 구축하는 등의 사업을 추진하여야 한다"는 조항이 신설된 것을 들수 있다. 이 내용은 보존기록물의 "기록정보서비스 업무를 총괄할 수 있는 조항으로 예산 및 조직 확보 등 다양한 기록물 활용을 위한 업무의원활한 추진을 위한 근거로 작용"48)하게 되었다.

2011년에는 「국가기록원 열람서비스 실무매뉴얼」NAK/A 16:2011(v1.0) 이 제정되어 보존기록에 관한 열람정책이 상세하게 규정되

⁴⁶⁾ 국가기록원, 앞의 책, 222.

⁴⁷⁾ 국가기록원, 앞의 책, 224.

⁴⁸⁾ 국가기록원, 앞의 책, 212.

었다. 또한, 2013년에는 「정보공개법」제8조의2에 "공공기관 중 중앙행정기관 및 대통령령으로 정하는 기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 정보공개 청구가 없더라도 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다"는 조항이 신설됨으로써 공개대상으로 분류된 보존기록물을 온라인을 통해 원문을 제공하도록 하였다. 이러한 법률적 변화를 바탕으로 국가기록원에서는 2014년부터 체계적 통계관리와 함께 원문서비스 확대 시행 계획을 수립하여 추진 중이다49).

또한, 국가기록포털에서 공개대상인 기록 중 일부 기록물은 원문을 열람할 수 있을 뿐 아니라 2016년부터는 '다운로드' 버튼을 원문뷰어에 생성하여 일반 이용자가 특별한 신청 없이도 직접 기록의 디지털화 사본을소유하고, 활용할 수 있도록 하였다. 이처럼 신청자의 인적사항이나 이용목적 등을 확인받지 않고도 보존기록물(의 사본을) 제공받을 수 있게 된것은 일반인의 기록 이용 방식을 양적으로, 질적으로 확대할 수 있는 토대가 마련된 것이다.

정부기록보존소의 설립부터 우리의 보존기록은 생산 기관이 아닌 일반인의 접근이 보장되기는 했지만, 실제로는 신청인의 이해관계나 이용의목적 등을 증명하는 등의 방법을 통해 자신의 권리나 재산에 관계된 기록만을 이용하기 쉬웠다. 이로 인해 이해관계가 없으며 순수하게 역사적,문화적,사회적 목적 등에 의해 광범위한 대량의 기록을 이용하고자 하는 이용자의 기록 이용은 상대적으로 지원받기 어려웠다. 그러나 온라인원문제공서비스가 가능해짐에 따라, 다양한 목적의 이용자는 온라인상으로 원문이 제공된 기록물(현재('21.11.17.) 약 1,829만건(일반문서류 283만여건,시청각 56만여 건으로 전체 소장기록물 중 17.2%에 해당함50)) 에한하여서는 자유롭게 탐색하고, 다운로드받아 이용할 수 있는 환경이 마련되었다.

⁴⁹⁾ 정보공개청구, 처리기관: 국가기록원, 통지일자: 2021.11.18., 접수번호:8425918

⁵⁰⁾ 정보공개청구, 처리기관: 국가기록원, 통지일자: 2021.11.18., 접수번호:8425918

3. '자유이용' 중심의 활용

정보서비스를 통한 보존기록의 활용이 '열람'에서 '공개' 중심으로 변화하는 과정이 「공공기록물법」과 「정보공개법」의 제정, 정부기록보존소와 국가기록원이라는 기록물관리전문기관의 탄생과 관련이 있다는 것을 밝혔다. 전문적인 기록물 관리를 통해 멸실이나 훼손 없이 기록을 보존하고, 보존된 기록물의 공개를 확대하여 국민의 접근성을 높이는 것을 목표로 한 것이다.

이러한 공개 중심의 정보서비스는 최근, 다시 한번 변화를 겪고 있다. 그러나 이는 기록 관리 영역 내부에서의 요구에 의한 것이기보다는, 정 보통신기술의 진화와 그로 인한 이용자의 변화, 가치창출의 자원으로서 정보를 인식하고 공공정보를 적극적으로 국민에게 개방하고자 하는 정부 운영 패러다임의 변화 등 외부의 변화이다.

디지털 기술이 고도화되고 인터넷 보급률이 높아지면서 이용자는 기록을 열람하여 개인의 재산 및 권리에 관한 사항을 확인하고 증빙의 자료로 사용하거나, 기록의 내용을 통해 역사적 사실을 이끌어내는 것에만 기록의 활용을 한정 짓지 않게 되었다.⁵¹⁾ 인터넷 문화에 익숙한 현재의이용자는 일방향으로 기록을 수용하는 것이 아니라 상호작용적인 방식으로⁵²⁾ 기록을 재사용하고자 한다. 국가기록포털에서 열람한 기록을 자신

⁵¹⁾ 국가기록물열람현황 통계에 따르면, 행형, 재산, 신분관련 내용으로 개인의 권리 구제나 권익보호와 관련된 기록물의 열람은 2007년 전체 건수 중 83.29%를 차지하였으나, 2019년 61.8%로 감소하였다. 반면, 2004년 이후 사진·동영상 등 시청각기록물, 총독부문서, 국무회의록, 관보 등 행형·재산·신분류 이외의 기록물인 '기타' 기록물의 열람은 꾸준히 증가세를 보이고 있다. 2003년 전체 열람건수의 9.78%에서 2005년 19.26%, 2007년 16.7%, 2011년 20.4%, 2012년 35.2%, 2013년 23.6%에 이어 2016년 52.5%로 급격히 증가하는 추세를 보였으나, '19년 38.2%로 다소 감소하였다. 이를 통해 기록물 이용의 종류와 범위 등이 다양해졌음을 알수 있다.

행형관계 : 수용자신분장, 판결문, 형사사건부 등의 행형관련 기록물

재산관계: 토지조사부, 지적원도, 분배농지 등의 지적관련 기록물

신분관계: 강제동원연행자명부, 학적부, 인사카드 등의 개인관련 기록물

기타: 행형관계, 재산관계, 신분관계 외 기록물 및 동영상, 사진 등 시청각 기록물 통계청 국가지표체계 https://index.go.kr/smart/index.do (접속일자: 2021.12.15.)

⁵²⁾ 인터넷 기반의 컴퓨터 환경에서 이용자는 미디어에 의해 생산되는 콘텐츠와 상

의 기기에 다운로드받고, 이를 다시 편집하여 자신의 SNS계정에 올리는 등의 자연스러운 행위를 통해 기록을 복제, 변형, 전송하게 되는데, 변화된 환경의 기록정보서비스로 인해 이용자로 하여금 저작권 등의 권리를 더 쉽게 침해할 수 있는 환경을 만드는 것은 아닌지에 대한 우려가 커지기도 했다.

기술환경과 이용자의 변화는 기록관리분야에도 영향을 주어 정보화사회의 핵심적 자원으로서 기록의 활용가능성에 대한 논의가 활발해졌다. 그 결과 기록관리에 관한 국제표준인 ISO 15489-1은 2016년 개정과함께 '조직 또는 개인이 법적의무의 이행 또는 업무를 수행하면서 증거또는 정보로서 작성, 취득 및 유지하는 정보'였던 기록의 정의에 '자산'이라는 용어를 결합해 기록자산(information asset)으로서 기록을 새롭게정의하였다.

"과거로부터 현재까지의 작성, 취득된 기록이 현재 또는 미래의 활동에 이바지하는 자산으로 활용될 수 있음을 강조"53)하는 정보자산이라는 개념은 디지털 환경에서의 기록의 활용과 재이용 기회의 증대(김명훈 2017, 71)를 배경으로 등장할 수 있었으며, 미래의 경제적 효용과 이익을 가져올 수 있는 잠재적인 자원으로서 자산이라는 개념이 기록의 속성에 포함되어 있음을 전제로 하는 것이다.

기술발달로 인한 사회의 변화는 또한 공공영역 전반에 영향을 주었다. 새로운 정부 운영 패러다임으로 '정부 3.0'이 출범하여 정부가 보유한 공 공정보를 적극적으로 개방·공유하여 "공공정보와 민간의 창의성 및 혁신적 아이디어가 결합하여 신성장동력을 창출"⁵⁴⁾하고자 하였고, 그에 따라 관련 법령 또한 제·개정 되었다. 「정보공개법」제8조의2에 공개대상 정

호작용할 수 있을 뿐만 아니라 미디어를 매개로 다른 이용자와도 상호작용할 수 있다. 전자를 기계-상호작용성(machine-interactivity), 후자는 인간-상호작용성(human-interactivity)이라 한다. 인터넷상에서 이용자는 웹사이트에서 제공되는 게시판이나 댓글 형태로 다른 이용자나 제작자와 상호작용 할 수 있고 뿐만 아니라 웹사이트 에서 제공하는 콘텐츠를 통해서도 상호작용할 수도 있다. 김지하, "인터넷 1인 방송의 특성에 따른 성과 분석 연구," (이화여자대학교 석사학위논문, 2016): 11-12.

⁵³⁾ 한국기록관리학회, 『기록관리의 이론과 실제』, (서울 : 조은글터, 2018): 20-21.

^{54) 「&#}x27;정부 3.0' 추진 기본계획」(2013.06.19.)

보의 원문공개 조항이 신설되었고⁵⁵⁾(2013.8.6.), 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」이 제정되었으며(2013. 7. 30.)「저작권법」제 24조의2에 공공저작물의 자유이용에 관한 조항이 신설되었다(2013. 12. 30.).

이러한 법령의 변화는 국가기록원의 정보서비스를 개선하고 기록의 활용을 확대할 수 있는 배경이 되었다. 공공저작물의 경우 저작자인 생산기관에 허가 없이도 국가기록포털을 통해 기록의 디지털 복제본(원문)을 제공할 수 있게 되었고, 기록을 재가공하고 편집해 기록콘텐츠를 온라인을 제공하고, 책자를 발간하고, 온/오프라인 전시를 개최할 수 있게되었다.

국가기록원은 "공공정보를 적극 개방·공유하는 정부3.0의 취지에 맞춰 2014년부터 열람수요와 활용빈도가 높은 기록물을 중심으로 온라인 원문서비스를 대폭 확대"하였으며 2016년에는 국민이 많이 찾는 기록물인 지적원도를 포함하여 약 530여만 건의 기록물을 원문제공서비스에 추가하였다.56) 이는 「정보공개법」상의 원문 제공 대상 정보가 "전자적 형태로보유・관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보"이고, 국가기록원에서는 1997년부터 지속적인 디지털화 사업57)을 통해 전자적 형태로 변환

⁵⁵⁾ 과거에는 공개 대상 정보의 목록만 제공하고, 청구가 있을 시 원문을 공개하였지만 이 조항의 신설과 함께 원문정보공개시스템을 구축하여, 공개 문서는 생산하는 즉시 정보공개포털(open.go.kr)을 통해 원문이 제공되도록 하였다. 「정보공개법」 제8조의2(공개대상 정보의 원문공개) 공공기관 중 중앙행정기관 및 대통령령으로 정하는 기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 정보공개 청구가 없더라도 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다.

^{56) &}quot;2014년 569만건, 2015년 943만건, 2016년 1,473만건 서비스 완료, 2017년 1,913 만건, 2018년 2,021만건 서비스 예정"이라고 밝혔으나, 2021년 현재 온라인 원문 제공이 이루어지는 기록물은 18,292,845 건이다.

^{「&#}x27;온라인 원문서비스'로 기록물 검색에서 열람까지 한번에! - 행정자치부 국가기록 원, 지적원도 원문 등 530만건 신규 온라인 서비스」, 국가기록원 보도자료, (2016. 12.12.), https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&mttId=56924#none (접속일자: 2021.12. 16.)

⁵⁷⁾ 종이기록물의 경우 전체 소장량 대비 30% 정도가 디지털화되었으며, 2018년에 15,445만권, 2019년에 18,786만권, 2020년에 14,931만권이 디지털화되었다. (국가기록원 기록정책부 정책기획과, 『2020 국가기록백서』(대전: 국가기록원, 2021): 191.

한 기록물을 다수 보유하고 있기 때문이다.

이용자는 정보공개청구나 사본제공서비스 등의 방법으로 사본이나 복제본을 요청하지 않고도, 자신이 편한 시간과 장소에서 원문을 곧바로제공받을 수 있지 않았다. 온라인 콘텐츠, 전시 등을 감상하고 관련 내용을 습득할 수 있게 되었다.

국가기록원이 보유하고 있는 보존기록물 중 일부는 「공공데이터법」 제2조 제2호의 "데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보"중 가목의 "행정기관등이 직무상 작성하거나 취득하여 관리하고 있는 자료로서 전자적 방식으로 처리되어 부호, 문자, 음성, 음향, 영상 등으로 표현된 것"에 해당한다.

「공공데이터 제공·관리 실무 매뉴얼」58)(행정안전부) *2021.10. 은 또한, "개별 공공기관이 일상적 업무수행의 결과물로 생성 또는 수집·취득한 다양한 형태(텍스트·문서, 수치, 이미지, 동영상, 오디오 등) 전자화된파일(file)"이라고 그 뜻을 보다 상세하게 밝히고 있는데, 애초에 전자적형태로 생산된 보존기록물과 디지털스캐닝 등을 통해 전자적 형태로 변환된 보존기록물의 경우 모두 공공데이터에 해당될 수 있다.

그러므로 전자파일 형태의 보존기록물은 원칙적으로는 공공데이터법에 의해 제공될 가능성도 있다. 「공공데이터법」을 보존기록에 적용하여 정보서비스를 통해 기록물과 이용자를 연결하는 것은 이 법에 의해 정의된 '제공'인 "공공기관이 이용자로 하여금 기계 판독이 가능한 형태의 공공데이터에 접근할 수 있게 하거나 이를 다양한 방식으로 전달"(제2조제4호)의 방식에 따라 이루어질 수도 있음을 시사한다. 또한, 「공공데이터법」에서 "다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 또는 제28조 제1항 각호의 경우를 제외하고는 영리적 이용을 금지 또는 제한하여서는 아니 된다"고 규정하고 있으므로 공공데이터에 해당하는 보존기록물을 영리적인방식에 의해 활용할 수 있을 것이다.

이처럼 정보서비스는 열람에서 공개로, 공개에서 자유이용 중심으로

^{58) 「}공공데이터 관리지침」(2019.9.3., 일부개정), p.4.

변화하고 있으며, 디지털 기술과 인터넷의 비약적인 발달은 이러한 이행의 속도를 더욱 부추기고 있다. 그러나 정보서비스의 개선에도 불구하고 기록을 재가공할 대상으로서 혹은 경제적·문화적 가치창출의 자원으로서 이용하려는 이용자에게 온라인 원문제공서비스는 여전히 미흡한 부분이 많다. 그 이유를 다음 장에서 저작권을 중심으로 규명하도록 한다.

제 3 장 정보서비스를 통한 보존기록 활용과 저작권

기록과 이용자를 연결하는 정보서비스를 통해 기록물관리기관은 기록을 제공하고, 이용자는 기록물을 제공받는다. 이러한 기록물관리기관의행위와 이용자의 행위는 기록물을 활용하는 행위라 볼 수 있는데, 이 모두는 저작권을 행사하는 것에 해당할 수 있다. 그러므로 만약 활용의 대상인 기록이 저작물로서 저작권의 보호를 받고 있는 상태라면, 이용자로서 국민과 기록물관리기관은 저작권을 침해할 가능성이 있다.

따라서 정보서비스를 통해 보존기록을 활용하기 위해서는 그 기록물과 저작권의 관계, 기록 이용자의 활용 행위와 저작권의 관계를 규명할필요성이 있다. 이에 이 장에서는 보존기록의 정보서비스를 제공하는 국가기록원을 대상으로 하여, 그 소장기록물의 저작물성, 저작권의 보호기간, 저작자 등 정보서비스를 제약할 수 있는 요인을 살펴보고자 한다. 또한, 정보서비스를 제공하는 국가기록원과 기록을 제공받아 활용하는 이용자의 각각의 행위와 그에 따른 저작권적 제한을 살펴봄으로써 저작권을 침해하지 않으면서도 기록의 활용을 지원할 수 있는 정보서비스의 방안을 모색하고자 한다.

제 1 절 보존기록물과 저작권

1. 보존기록물의 저작물성

「저작권법」제2조 제1호는 저작물을 "인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물"로 정의한다. 2006. 12. 28. 전부개정 전까지는 "문학·학술 또는 예술의 범위에 속하는 창작물"로 한계 지었으나 그간의 학설, 판례 등이 반영되어 현재와 같이 저작물의 영역이 포괄적으로 정의되었다. 현행법 상 저작물 개념의 세 요소를 살펴보면, "①'인간의 사상 또는 감정'에 관한 것이어야 하고 ②'창작적인 것'이어야 하고 ③'창작물'로서 사상·감정의 '표현'이어야 한다."59)

먼저 '인간의 사상 또는 감정'에 관한 것이란 "사실상 사람이 관여한 것이면 거의 대부분이 저작물의 첫 번째 요소를 충족"60)한다는 의미로, 인공지능 등 인간이 아닌 것에 의해 만들어진 것이 아니면 된다. 다음으로 '창작적인 것'은 독창성, 예술성, 진보성 등의 가치판단적 개념에 의한 것이 아니라, 저작자의 사상이나 감정이 독자적으로 표현된 저작물을 뜻한다. 즉, 다른 이의 저작물을 단순히 모방하지 아니하고, 저작자 나름대로의 정신적 노력의 소산으로서의 특성이 부여되어 있으면 족하다.61) 이를 두고 '독자적 작성'(originality)과 '최소한의 창조적 개성'(minimal degree of creativity)로 표현할 수 있는데 독자적 작성이란 남의 것을 모방하지 않았다는 의미이고 최소한의 창조적 개성이란 "누가 하더라도 같거나 비슷할 수밖에 없는 표현"62)이 아닌, 즉 "저작자의 개성이 저작물 중에 어떠한 형태로든 나타나 있으면 충분한 정도"를 뜻한다.63) 마지막으로 사상 · 감정의 '표현'이라는 의미는 머릿속에서 구상만 되고 표현

⁵⁹⁾ 정상조, 박준석, 『지식재산권법 제5판』, (서울: 弘文社, 2020): 261.

⁶⁰⁾ 위의 쪽.

⁶¹⁾ 위의 쪽.

^{62) &}quot;누가 하더라도 같거나 비슷할 수밖에 없는 표현, 즉 저작물 작성자의 창조적 개성이 드러나지 않는 표현을 담고 있는 것은 창작성이 있는 저작물이라고 할 수 없다." (대법원 2005. 1. 27. 선고 2002도965 판결)

⁶³⁾ 오승종. 『저작권법 제5판』. (서울: 박영사, 2020): 48-53.

되지 않은 아이디어, 사상, 감정은 창작성이 있다고 해도 저작물로 인정될 수 없으며, 창작성을 판단할 때에도 저작물이 담고 있는 사상, 정보의 창작성이 아니라 표현에 있어서의 창작성을 요건으로 한다는 것이다. 그러므로 인간의 사상이나 감정을 표현한 것이 객관적 사실 혹은 데이터등을 단순히 나열한 것에 지나지 않는 경우에는 저작권의 보호를 받을수 없다. 또한, 사상이나 감정, 아이디어처럼 외부적으로 표현되지 않은 것은 보호할 대상이 없어 저작물이 될 수 없고, 보호할 만한 객관적 대상으로 외부에 나타나야 한다는 것을 뜻한다. 그러나 객관적 대상이라고해서 유형물에의 고정(fixation)이 필요한 것은 아니고, 외부에서 인식할수 있는 방법이기만 하면 충분하다. 이에 따라 고정되지 않은 춤(안무)도저작물의 일종으로 보호될 수 있다.64)

한편,「공공기록물법」제3조는 공공기록물을 "공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보 자료와 행정박물(行政博物)"이라고 정의한다. '공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한'이라는 의미를「저작권법」제2조 제31호의 '업무상 저작물'에 적용할 수 있을 것이다. 업무상 저작물은 "법인·단체 그 밖의 사용자(이하 "법인등"이라 한다)의기획하에 법인등의 업무에 종사하는 자가 업무상 작성하는 저작물"로 정의하는데, 공공기관은 법인등에 해당하므로 "공공기관에서 생산한 기록물 중에서도 인간의 사상과 감정이 표현된 창작성이 있는 공공기록물은우리나라「저작권법」에 따라 저작물이 되고,「저작권법」의 보호를 받는다."65)

저작물의 유형에 따라 저작물성을 판단하는 기준이 달라질 수 있기 때문에 보존기록의 저작물성을 판별하기 위해서는 「저작권법」에서 예시하고 있는 저작물 유형에 대해 이해하고 이를 기록물에 적용해보는 것이필요하다. 「저작권법」 제4조 제1항은 저작물을 어문저작물, 음악저작물, 연극저작물, 미술저작물, 건축저작물, 사진저작물, 영상저작물, 도형저작

⁶⁴⁾ 정상조, 박준석, 위의 쪽,

⁶⁵⁾ 시귀선. "공공기록물의 이용과 저작권보호에 관한 연구," 한국기록관리학회지9 no.2 (2):162.

물, 컴퓨터프로그램저작물의 총 9가지 유형으로 분류하여 예시하고 있다. 현재 국가기록원에서 정보서비스를 제공 중인 보존기록을 대상으로 하여 9가지의 유형별로 분류해보면 다음과 같다.66) 또한, 각 유형에 해당하는 기록물을 예시로 들고자 하는데, "인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작 물"로서의 요건을 갖추고 있는지의 여부는 최종적으로 각 기록건별로 면 밀한 검토가 있어야 판단할 수 있음을 미리 밝힌다.

첫 번째 유형의 저작물은 "소설, 시, 논문, 강연, 연설, 각본 그 밖의어문 저작물"이다. 국가기록원이 소장하고 있는 대부분의 문서, 회의록등의 기록, 간행물, 구술된 녹음기록의 문서 원고, 각본 등이 여기에 속하다.

두 번째 유형의 저작물은 "음악저작물"이다. 국립국악원 등에서 이관 된 녹음, 악보, 국가 행사 관련 악곡⁶⁷⁾ 등이 여기에 속한다.

세 번째 유형의 저작물은 "연극 및 무용·무언극 그 밖의 연극저작물"이다. 연극 등의 공연을 단순히 기록한 영상물의 경우 연극저작물에 해당한다.68)

네 번째 유형의 저작물은 "회화·서예·조각·판화·공예·응용미술 저작물 그 밖의 미술저작물"이다. 미술저작물은 기록물관리기관의 분류 에 따르면 '행정박물류'에 속하는데⁽⁶⁹⁾ 국가기록원에서 온라인 원문공개를

⁶⁶⁾ 위의 논문, 162-165 참고하여 정리하였음

⁶⁷⁾ 녹음으로는 국립국악원에서 생산한 『한국의 굿5(서해안 배연신굿1)』 기록철 (관리번호: CEH0000059)에는 음반CD 형태의 8건의 기록물이 있으며, 악보로는 국립국악원에서 2001년에 생산한 『한국음악창작곡 초연작품집 2』(관리번호: C12M17019) 등이 있다.

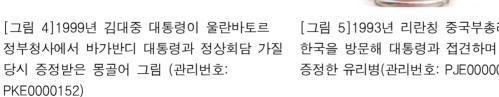
⁶⁸⁾ 국가기록원은 연극 자체보다는 공연을 기록한 영상물을 소장하고 있는데, 사례로 특허청 정책홍보팀에서 2006년에 생산한 「특허청 과학 연극 공연」(관리번호: DEO0000377), 대구하계유니버시아드대회 조직위원회에서 2003년에 생산한「U대회기념 세계대학극 축제/대구국제민속연극축제/아이보리코스트/싱가폴/부대행사/필리핀 공연」(관리번호: DEQ0003392), 중소이산가족회에서 1983년에 생산한 「제4회 대구 연극 공연제-사할린스크의 하늘과 땅」(관리번호: DSD0000042) 등이 있다. 전문적인 영상기법을 바탕으로 창작적으로 연극을 영상화한 것이 아닌 한 모두 연극저작물로 분류될 수 있다. (오승종, 앞의 책, 158.)

⁶⁹⁾ 국가기록원보다 적극적으로 행정박물 정보서비스를 제공하고 있는 곳은 대통령 기록관으로 "역대 대통령이 세계 각국의 주요 인사들로부터 받은 선물을 일반에 온라인 공개하기 위해 개발된"'대통령 선물'콘텐츠를 통해 소장 중인 약 1.6만 점의 선물 중 3.574점을 온라인으로 공개 중이다. 이 중 미술저작물에 해당하는

<대통령기록관에서 정보서비스 중인 행정박물 중 미술저작물의 예시>







[그림 5]1993년 리란칭 중국부총리가 증정한 유리병(관리번호: PJE0000082)

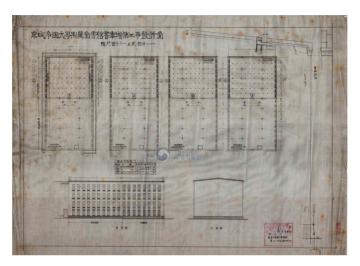
하는 행정박물은 포스터, 우표 등으로 예술적 목적에서 창작된 것은 드 물었다. 이에 대통령기록관에서 제공 중인 기록물로 미술저작물 예시를 대신한다. [그림 4,5]

다섯 번째 유형의 저작물은 "건축물•건축을 위한 모형 및 설계도서 그 밖의 건축저작물"이다. 국가기록원은 건물, 시설에 관한 설계도, 설계 중 만든 건물이나 시설의 모형 또한 소장하고 있는데 이는 모두 건축저 작물에 해당할 수 있다. 건축물은 사람의 통상적인 출입이 예상되어 있 는 것을 뜻하는 것으로, 주거성 · 실용성 · 기술성 등의 특성이 있는 기 능적 저작물이기 때문에 실용적인 목적에 의한 기술적인 요소 등은 창작 적 표현으로 인정되지 않는다. 그러므로 건축저작물로서 인정받기 위해 서는 일정한 정도의 미적 표현, 즉 미술성이 있을 때 가능하다.70) 또한,

것이 상당수 존재한다. (대통령기록관 기록컬렉션 중 "선물·행정박물". https://www.pa.go.kr/portal/contents/stroll/giftgallery/giftgalleryList.do, 접속일자: 2021.12.03.)

2차원적 설계도면을 건축저작물로 인정하는 것은 우리의 「저작권법」이 3 차원적 건축물이 완성되지 않은 경우 그 설계도면에 이미 관념적인 건축 물이 표현되어있는 것으로 본다는⁷¹⁾ 취지이다.

[그림 6] 건축기록물의 예시(위)와 이를 3D 이미지로 복원한 것(아래)







(위) 경성제국대학부속도서관서고증축공사설계도 (아래) 경성제대 도서관 3D 복원 이미지 기록정보콘텐츠로 구성되어 각 기록물의 관리번호는 따로 제공되지 않는다.

⁷⁰⁾ 오승종, 앞의 책, 128-146.

⁷¹⁾ 위의 책, 136.

국가기록원이 서비스하는 건축저작물로 대표적인 것은 '일제시기 학교 건축도면 콘텐츠'가 있는데, 조선총독부에서 주도하여 건축한 지방청사, 경찰서, 재판소, 검찰지청, 학교, 형무소, 병원, 시험장, 관측소 등 공공건 물과 전통건축물 등의 설계원도 26,000여 매를 서비스하며, 3차원으로 건 축물을 복원한 이미지도 함께 제공하고 있다.⁷²⁾ [그림 6]에서 경성제국대학 부속 도서관의 설계도와 이러한 설계도 등을 바탕으로 제작한 경성제대 도서관 의 3D 형태 이미지이다.

여섯 번째 유형의 저작물은 사진 및 이와 유사한 방법으로 제작된 것을 포함하는 "사진저작물"이다. 국가기록원이 소장하고 있는 행사 사진, 기념 촬영 사진, 민간과 해외에서 수집한 사진 등이 여기에 해당한다.

일곱 번째 유형의 저작물은 "영상저작물"이다. 영상저작물이란 "연속적인 영상(음의 수반여부는 가리지 아니한다)이 수록된 창작물로서 그 영상을 기 계 또는 전자장치에 의하여 재생하여 볼 수 있거나 보고 들을 수 있는 것" 을 의미하므로, 필름, 자기테이프를 사용한 비디오테이프, 광디스크 등의 다 양한 매체에 수록된 유성 · 무성의 연속적인 영상은 모두 이에 속할 수 있 다. 국가기록원이 소장한 대한뉴스, 문화영화⁷³⁾ 등이 여기에 해당한다.

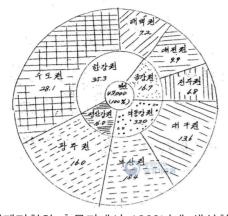
여덟 번째 유형은 "도형저작물"로 인간의 사상이나 감정이 "지도·도

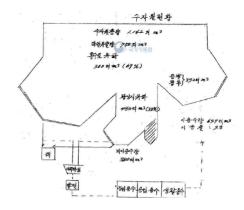
⁷²⁾ 국가기록포털 기록정보콘텐츠 중 '일제시기 학교건축도면 콘텐츠', https://theme.archives.go.kr//next/plan/viewMain.do, (접속일자: 2021.12.03.)

^{73) 1942}년 조선총독부령 제141호로 개정된 「조선영화령」제37조는 영화 상영 시 "조선 총독이 인정한 문화영화 및 시사영화"를 반드시 상영해야 한다는 강제상영 규정과 함께 "문화영화라 함은 국민정신의 함양, 또는 국민지능의 계몽과 배양에 도움을 주는 영화로서 극영화가 아닌 것을 말하며, 시사영화라 함은 시사를 촬영한 영화로서 국민에게 내외의 정세에 관하여 필수 지식을 얻게 하는 것을 말한다."라는 정의가 등장한다. 이러한 기조는 대한민국 정부 수립 후까지도 지속되어대통령 직속 공보실 산하에 대한영화사를, 이후에는 국립영화제작소를 설립하여국가주도하에 대한뉴스와 문화영화를 제작하였으며 영화관을 방문하는 국민에게영화 관람 전 필수적으로 시청하게 하였다. 대한뉴스의 상영은 1994년, 문화영화의 상영은 1998년까지 계속되었으며, 이후 문화영화는 2004년에 제작된 <코리아2004〉를 마지막으로 더 이상 제작되지 않았다. 국가기록원은 '문화영화로 보는대한민국'이라는 기록정보콘텐츠를 통해 총 607편의 문화영화를 볼 수 있도록 하고 있다.

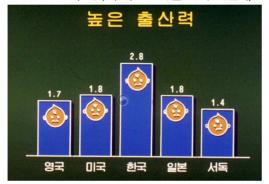
⁽https://theme.archives.go.kr/next/movie/viewMain.do, 접속일자: 20201. 12.12.)

[그림 7] 국가기록원의 정보서비스 중인 보존기록 중 도형저작물 예시





경제기획원 총무과에서 1969년에 생산한 「국토계획 기본구상(제11회)」(관리번호: BA0138900) 중, (좌) '권역별 인구배분'(p.10)과 (우)'수자원 현황'(p. 19)을 표현한 것



경제기획원에서 1982년에 생산한 「높은 출산력」(관리번호:CER0000025)



농림수산부에서 1981년에 생산한 「인구증가로 인한 식량의 수요 폭발」(관리번호:CER0000042)

표·설계도·약도·모형 그 밖의 도형"등을 통해 표현된 저작물을 뜻한다. 도형저작물 역시 그 자체로 예술적인 목적에 의해 작성되기보다는 기능이나 실용적 아이디어의 표현을 주된 목적으로 하는 기능적 저작물이지만 기능이나 아이디어를 전달하는 데 다양한 표현이 있을 수 있고 그러한 표현을 모방하지 않고 독자적으로 한 경우에는 창작적인 저작물로 보호받을 수 있다.

국가기록원이 정보서비스를 제공하는 보존기록 중에는 수십 년 전에 작성되어 손으로 그린 지도, 설계도, 도표, 약도, 모형 등이 다수 존재하며 그로 인해 창작성이 발현될 가능성이 상대적으로 큰 것으로 보인다. 그 예시로 1969년에 작성된 「국토계획 기본구상(제11회)」에 포함된 손

으로 그린 도형과 도표, 인구정책과 관련하여 작성된 그래픽을 제시하고 자 한다[그림 7].

아홉 번째 유형은 "컴퓨터프로그램저작물"로 같은 법 제2조 제16호에 따르면, "특정한 결과를 얻기 위하여 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치(이하 "컴퓨터"라 한다) 내에서 직접 또는 간접으로 사용되는 일련의지시·명령으로 표현된 창작물"을 말한다. 국가기록원이 개발한 기록관리시스템(RMS), 중앙기록물관리시스템(CAMS), 대통령기록물관리시스템(PAMS) 등이 여기에 해당한다.

「저작권법」제4조 제1호에서 제시하는 유형 이외에도 "저작물이나 부호·문자·음·영상 그 밖의 형태의 자료(이하 "소재"라 한다)의 집합물"(제2조 제17호)을 뜻하는 편집물로서 "그 소재의 선택·배열 또는 구성에 창작성이 있는 것"을 말하는 편집저작물(제2조 제18호)과 "소재를체계적으로 배열 또는 구성한 편집물로서 개별적으로 그 소재에 접근하거나 그 소재를 검색할 수 있도록 한 것"을 뜻하는 데이터베이스(제2조제19호) 또한 저작물의 한 유형이다. 편집물은 기존의 저작물 등을 활용해 만드는 것이므로 창작성 유무를 판별하는 표현형식이 소재의 선택, 배열, 구성에 있다는 것이 특징이며, 데이터베이스는 창작성 유무보다는접근 및 검색의 편리성과 효율성을 위해 체계적으로 배열·구성한 것이라면 저작물로 인정된다.74)

국가기록포털에서 이용자가 기록물을 검색할 수 있도록 하는 '상세검색' 페이지에 따르면, 보존기록은 "기록물구분"으로 "일반기록물, 역사기록, 총독부기록, 해외기록, 민간기록, 시청각기록, 정부간행물, 행정박물"을 제시하고, "기록물 형태"로 "관인류, 견본류, 선물류, 상징류, 기념류, 상훈장류, 사무집기류, 기타, 일반문서류, 도면류, 사진·필름류, 녹음·동영상류, 카드류, 대장류, 국무회의록, 지도, 정부간행물, 일반도서, 총독부간행물, 간행물"로 분류해 제시하고 있다.75) 이러한 보존기록의 분류는 「저작권법」상의 유형별 저작물과 일치하는 것은 아니지만, 수록된 매체와

⁷⁴⁾ 이해완, 『저작권법』, (서울: 박영사, 2019):1006.

^{75) &}quot;상세검색", 국가기록포털 기록정보서비스 기술계층별 검색, https://www.archives.go.kr/next/search/DescClassDetailSearch.do, 접속일자: 2021. 12. 10.

표현형식에 따라 범주를 나눌 수는 있을 것이다. 즉, 기록물을 저작물성을 지닌 것으로 가정해 어떤 유형의 저작물인지를 판별하고, 해당 유형의 특성에 따라 저작물성을 판단할 수 있을 것이다. 이러한 유형별 분류는 다량의 기록물을 정보서비스하는 기록물관리기관이 저작권 여부를 판별하는데 유용할 수 있다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 저작물성 여부는 개별 기록물의 내용, 형식, 성질, 생산 목적 등을 종합적으로 고려되어야한다.

2. 보존기록물의 저작권 보호기간

「저작권법」제1조는 법 제정의 목적으로 "저작자의 권리와 이에 인접하는 권리를 보호하고 저작물의 공정한 이용을 도모함으로써 문화 및 관련 산업의 향상발전에 이바지함을 목적"으로 한다고 밝히고 있다. 이를위해 우리의 법은 저작권을 저작인격권과 저작재산권으로 나누어 보호한다.

저작인격권은 저작자의 인격이 표현된 것을 저작물로 보고, 저작물에 인격권적 보호를 받을 수 있도록 하는 것이다. 저작인격권은 저작자 일신에 전속하는 일신전속성을 가지고 있기 때문에 양도나 포기가 불가능하며, 존속기간에 대해 규정이 없어 저작자의 사망과 더불어 소멸하는 것으로 본다. 다만, 저작자의 사망 이후에도 그 저작물을 이용하는 자가 저작인격권을 침해할 만한 행위나 저작자의 명예훼손에 해당하는 행위를하는 것에 대해서는 금지하고 있다. (저작권법 제14조)

그에 반해 저작재산권은 저작물에 대한 독점적, 배타적 권리로서 양도, 포기 등이 가능하며 한정된 기간 동안에만 보호된다. 이는 모든 저작물이 저작자의 정신적인 노력에 의해 만들어진 창작적인 산물이기는 하지만. 본질적으로 선인의 문화적 유산을 바탕으로 하지 않고는 창작될 수없기 때문에 "영구히 사유물로 하는 것은 바람직하지 않은 것이라 할 수있다."76) 또한, 공표, 발행이 이루어진 후 저작물은 다른 이에 의해 이용될 것이며, 이를 바탕으로 또다른 저작물이 창작될 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 "모든 저작물은 인류 공통의 문화유산이라고도 할 수 있"77)고, 만약 기간을 정함 없이 영구히 재산적 권리를 인정한다면, 저작자의 허락 없이는 저작물을 이용할 수 없어 '문화 및 관련 산업의 향상발전'은 거의 불가능해질 것이다. 그렇다고 해서 재산적 권리를 인정하지 않는다면 창작자에게 아무런 창작의 유인을 줄 수 없기 때문에 이 또한 문화발전을 저해하게 될 것이다. 그렇기 때문에 적절한 기간 동안은 저작재

⁷⁶⁾ 이해완, 앞의 책, 869-870.

⁷⁷⁾ 오승종, 앞의 책, 937.

산권을 보호하되 그 기간이 지난 이후에는 공중의 이용이 가능하도록 하여 "저작물의 자유이용을 바라는 공중의 이익과 창작활동에 대한 충분한 보상을 기대하는 저작자의 이익이 조화"를 이루도록 하는 것이 저작재산권의 보호기간의 존재 이유이다.78)

국가기록원 정보서비스의 대상이 되는 보존기록물은 그 종류가 매우다양하다. 종이 문서부터 시청각 기록물에 이르기까지 다양한 매체에 수록되어 있으며, 다양한 시기에 다양한 저작자에 의해 생산, 공표되었다. 저작권의 보호를 받는 기록물의 경우 보호기간이 종료되면 기록 활용을 제약하는 요소 또한 사라지기 때문에, 기록물의 저작권 보호기간을 파악하는 것은 정보서비스에 있어 매우 중요하다. 물론 대부분의 보존기록이 공공저작물에 해당하기 때문에 보호기간을 규명하지 않더라도 사용의 제한에 큰 영향을 끼치지 않는다는 의견도 있을 수 있으나, 그렇다고 해도 저작재산권이 엄연히 존재하는 상태에서 자유로운 이용을 허용하는 것과 저적재산권의 보호기간이 종료된 상태, 즉 저작재산권의 침해를 주장할수 없는 상태에서 자유로운 이용을 허용하는 것은 차이가 있다. 각 보존기록의 저작권 보호기간을 파악하고, 소멸시 이를 이용자가 알 수 있도록 하는 것은 기록의 활용 활성화에 있어 매우 중요한 과제이다.

각 기록물의 저작재산권의 보호기간은 「저작권법」에 따라 결정되는데, 수차례의 개정을 거치며 보호기간이 30년에서 50년, 그리고 현재의 70년 에 이르기까지 변화하였다. 저작물의 종류에 따라 보호기간을 산정하는 방식 또한 법 개정에 따라 달라졌기 때문에, 서비스 대상 저작물의 보호 기간의 산정을 위해서는 「저작권법」의 연혁 또한 살펴볼 필요가 있다.

⁷⁸⁾ 이해완, 앞의 책, 같은 쪽.

1) 저작권 보호기간의 적용

저작권의 시기(始期)는 따로 규정이 없으나 저작물을 창작할 때 저작권이 발생하므로 창작하는 시점이 곧 저작권의 시기가 된다. 이와 달리저작권의 종기(終期)는「저작권법」제39조 이하에서 규정하고 있는데, 원칙적으로 저작자를 중심으로 하는 '사망 시 기산주의'를, 예외적으로 저작물을 중심으로 하는 '공표 시 기산주의'를 적용한다.

현행법은 저작자가 사망한 후 70년을 저작권의 보호기간으로 설정하며, 여러 명의 저작자가 공동으로 창작하는 경우에는 맨 마지막으로 사망한 저작권자의 사망을 기준으로 보호기간을 결정한다. 저작자의 사망시점을 기준으로 보호기간을 기산하기 어려운 경우에는, 저작물을 중심으로 하여 공표된 시기로부터 70년 동안 저작권을 보호한다.

또한, 무명, 이명(異名) 등⁷⁹⁾을 사용하여 저작권자를 특정하기 어려운 경우에도 저작자의 사망 시를 기준으로 보호기간을 기산하기 어렵기 때문에, 저작물의 공표된 시기를 기준으로 한다. 국가기록원에서 정보서비스 중 생산자가 미상인 상당수의 보존기록은 공표 시에 따라 보호기간을 산정하면 된다.

저작자가 자연인이 아닌 법인의 경우에도 저작자의 사망 시 기산주의를 적용할 수 없기 때문에, 공표 시 기산주의를 적용한다. 이 경우 법인 등의 업무에 종사하는 자가 그 업무 범위 내에서 저작물 작성하는 '업무상 저작물'을 조건으로 하는데, 작성 당시 근무 시간이나 근무 장소 내에서 이루어졌는지 등의 여부가 중요한 것이 아니라 저작자가 직무상 의무수행으로서 저작행위를 하였는지에 따라 판단한다. 공공기록물의 대부분은 업무상 저작물에 속하므로 저작물의 공표 시를 기준으로 지적재산권의 보호기간을 계산할 수 있다. 공공기록물의 경우 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 것으로 공표하지 않는 저작물일 경우도 많은데, 창작한

⁷⁹⁾ 무명의 저작물은 저작자의 이름이 표시되지 않은 저작물이고, 이명의 저작물은 예명, 아호, 약칭 등 실명을 대신하여 표시하는 경우의 저작물을 뜻한다. 무명 저작물인 경우 저작권자를 파악하기가 통상적으로 어려우므로 저작물이 공표된 시기를 기준으로 하며, 이명 저작물의 경우 널리 알려지지 않은 이명이라서 저작권자를 파악하기 어려울 경우에만 공표시점을 보호기간 산정의 기준으로 한다.

때부터 50년 이내에 공표되지 아니한 경우는 창작한 때부터 70년간 보호기간이 존속한다.

다수의 사람들이 크고 작은 역할로 창작 과정에 참여하여 저작자의 범위를 한정하는 것이 영상저작물의 경우에도 공표 시 기산주의를 적용한다. 이 경우도 마찬가지로 창작 후 50년 이내에 미공표 시 창작한 때부터 70년간 저작재산권이 존속된다.

보호기간을 계산하는 경우,「저작권법」제44조에 따라 "저작자가 사망하거나 저작물을 창작 또는 공표한 다음 해부터 기산한다." 다음 해라는 것은 1월 1일 오전 0시부터 계산하는 것이므로 기간의 종료는 해당 연도의 12월 31일 오후 12시에 만료되는 것이다. 원저작자의 사망 시, 저작물의 공표 시, 창작 시 등으로 정확한 일자를 기준으로 계산하는 것이 원칙적인 적용이겠으나, 보호기간의 종료 시점이 기준으로부터 수십 년이지나게 되어 그 날짜를 정확하게 확인하기 어려운 경우가 많기에 혼란을 피하기 위해 이러한 규정을 마련한 것이다.

국내의「저작권법」은 1957년 1월 28일에 제정, 공포되었고 이후 수차 데의 개정을 거치며 오늘날에 이르렀는데 보호기간은 세 번의 개정을 거치며 변화했다. 제정 당시 저작권의 보호기간은 저작자의 사후 30년이었으나, 1986년 개정 시 외국의 입법례에 맞추어 사후 50년으로 연장되었고, 이후 한·EU FTA 이행을 위해 2011년의 개정을 통해 70년으로 다시한번 연장되었다.

개정을 통해 보호기간이 연장되었을 뿐만 아니라, 보호의 대상 또한 확대되고 세분화되었다. 이는 기술의 발전, 새로운 매체의 등장을 배경으로 보호해야 할 저작물의 종류와 특성 또한 달라지고 있음을 보여주고 있는 것이다. 그 예로 제정 당시 사진과 독창성 없는 영화 저작물의 경우 보호기간이 10년으로 다른 저작물에 비해 짧은 시간으로 설정되어 있다가 약 30년이 지난 후에야 동일하게 되었으며, 실연, 방송, 음반 등의 저작인접물의 경우 제정 당시에는 저작권이 인정되지 않다가 1994년이되어서야 다른 저작물과 동일한 기간 동안 보호를 받게 되었다.

저작권 법령의 제·개정에 따른 보호기간의 변화를 정리하면 다음 [표 4]와 같다.

[표 4]「저작권법」제·개정에 따른 보호기간 변화

「저작권법」제·개정	저작권 보호기간	비고
저작권법 1957.1.28. 제정 1957.1.28. 시행	저작자 사후 30년	-사진 발행(공표)한 해의 익년으로부터 10년간, 만일 발행하지 않을 때에는 원판을 제작한 해의 익년부터 기산 -독창성이 없는 영화의 경우도 사진과 동일하게 발행시로부터 10년간 존속
제2차 개정 1986.12.31. 전부개정 1987.7.1. 시행	저작자 사망 후/ 저작물 공표·창작 후 50년	-저작재산권을 복제권·공연권·방송권·전시권·배포권·2차적 저작물작성권 등으로 세분 -저작인접물(실연, 방송, 음반)을 분리해 20년간 존속
제6차 개정 1994.1.7. 일부개정 1994.7.1.시행	저작자 사망 후/ 저작물 공표·창작 후 50년	-저작인접물(실연, 방송, 음반)도 50년으로 일치
제19차 개정 2011.6.30. 일부개정 2013.7.1. 시행	저작자 사망 후/ 저작물 공표·창작 후 70년	저작권의 적용시점은 시행 시기(2013.7.1.) 저작인접권의 적용은 그로부터 한 달 뒤(2013.8.1.)로 함

[표 4]의 법령 제·개정의 내용을 반영하여 저작물의 저작재산권 소멸시일을 계산해 보아야 한다. 특히 공포일과 시행일 사이에 보호기간이 종료된 저작물은 그 개정 전 법을 따르거나, 별도의 경과 규정을 통해보호기간을 선정하므로 법령의 변화에 따른 저작재산권 소멸 시기는 세심하게 판단해야 한다. 저작자의 사망 시기 혹은 저작물의 창작 · 공표시기를 규명한 뒤 해당 시기의 법률을 적용해야 하기 때문이다.

이를 반영해 저작물의 저작재산권 소멸 시기에 관해 다음 [표 5]에 정리하였다. 편의상 제정 당시의 법을 '구법'으로, 1987년 전부개정된 법을 '신법'으로, 2011년 일부개정된 법을 '개정법'으로 표기하였다.

[표 5] 저작물의 저작재산권 소멸시기와 관련 법

저작물	저작재산권 소멸 시기	적용 법과 보호 기간	현재 소멸 여부
~1956.12.31. 저작자 사망 또는 저작물 공표가 있던 저작물	~1986.12.31. 저작재산권 소멸	구법 30년	0
1977.1.1. 이전에 발행된 사진저작물과 뉴스 영화 등 독창성이 없는 영화	~1986.12.31. 저작재산권 소멸	구법 10년	0
1987.7.1.(신법 시행일) 이전에 저작권 전부소멸시	구법 제45조 ⁸⁰⁾ 의 규정에 의해 상속인 없이 저작자가 사망한 경우, 저작권은 이미 소멸하였으므로 신법에도 불구하고 저작권은 부활하지 않고 소멸	구법	0
1987.7.1. 이전 저작권 일부소멸시	구법 제34조 ⁸¹⁾ 에 의해 원저작물의 발행일부터 5년 이내에 그 번역물을 발행하지 않은 경우, 구법에 의하여 번역권이 소멸되고, 신법에 의한 법역권이 부활되지 않는다.	구법	0
1987.7.1. 이전 보호받지 못하는 저작물	구법상 음반과 녹음 필름은 저작물로 인정되었지만, 구법 제64조 제1항 제8호에서 음반, 녹음 필름을 공연 또는 방송에 제공하는 것은 저작권의 비침해행위이다. 따라서 신법하에서도 구법 시대에 제작된 음반과 녹음 필름(녹음물)은 계속 공연이나 방송에 제공되어도 신법 부칙 제2조 제1항의 규정에 의해 보호를 받지 못한다.	구법	0
1957년에 저작자 사망 또는 저작물 공표가 있던 저작물	1987.12.31.에 저작재산권 소멸 예정이었으나, 1987.7.1.이 신법 시행일이므로 저작권 존속. 새 법에 따라 50년이 적용되어 2007.12.31.에 저작재산권 소멸	신법 50년	0
1958/1959/1960/19 61년에 저작자 사망	2008/2009/2010/2011 12.31.에 저작재산권 소멸	신법 50년	0

또는 공표가 있던 저작물			
1962년 사망/공표 시	2012.12.31.에 저작재산권 소멸. 개정법 시행일(2013.6.30.) 이전이므로 신법에 따름	신법 50년	0
1977년에 발행된 사진저작물과 독창성을 결한 영화	1987.12.31.에 저작재산권 소멸 예정이었으나, 1987.7.1.이 신법 시행일이므로 저작권 존속. 새 법에 따라 50년이 적용되어 2027.12.31.에 저작권 소멸	신법 50년	×
1963년에 저작자 사망 또는 저작물 공표가 있던 저작물	2013.12.31.에 저작재산권 소멸 예정이었으나, 이미 시행일을 넘었기 때문에 개정법이 적용되어 2033.12.31.에 저작권 소멸	개정법 70년	×

출처: 한국저작권위원회의 「저작권 보호기간 가이드라인」의 내용을 참고해 정리함

따라서 2021년 현재 저작재산권이 만료된 저작물은 저작자의 사망시기 혹은 저작물의 공표 시기가 1963년 1월 1일 이전인 경우와 1977년 1월 1일 이전에 발행된 사진저작물⁸²⁾과 뉴스 영화 등 독창성을 결한 영화⁸³⁾이다. 이에 따라 국가기록원의 보존기록물 중 저작권자가 누구인지를 막론하고, 1963년 1월 1일 이전의 기록물과 1977년 1월 1일 이전의 사진과 뉴스 등 영화 저작물은 저작재산권에 관해서는 이용자에게 제공하는 데아무런 제약이 없다. 가까운 미래에 소멸될 저작재산권 소멸 시기는 2027년 12월 31일과 2033년 12월 31일이 될 것이며, 현행법상에서 그 이

⁸⁰⁾ 구「저작권법」제34조 ①저작권자가 원저작물 발행일로부터 5년내에 그 번역물을 발행하지 않을때에는 그 번역권은 소멸한다 ②전항의 기간내에 저작자가 그보호를 받고져 하는 국어의 번역물을 발행할때에는 그 국어의 번역권은 제30조의 규정에 의한다.

⁸¹⁾ 제45조 상속인없는 경우에는 저작권은 소멸된다.

⁸²⁾ 구「저작권법」제35조 ①사진저작권은 10연간 존속한다. 독립적인 사진저작물이 아니라 다른 예술상의 저작권을 복제한 사진이나(구「저 작권법」제35조 제2항) 학술·예술저작물 중에 삽입된 사진으로서 그 저작물을 위 하여 저작하였거나 또는 저작시켰을 때에는(구「저작권법」제36조) 사진저작물의 보호기간인 10년 동안이 아니라 복제 대상이 되는 예술저작물이나 사진이 삽입 된 학술, 예술저작물의 보호기간이 부여된다.

⁸³⁾ 제38조 (동전) 영화제작권은 독창성을 가진 것에 있어서는 제30조 내지 제33조의 규정(30년)을 적용하고 이를 결한 것에 있어서는 제35조의 규정(10년)을 준용한다.

전에 저작재산권이 소멸될 저작물은 없는 것으로 보인다.

이처럼 「저작권법」상의 보호기간을 국가기록포털 정보서비스 대상인 보존기록에 적용해 보려고 할 때, 저작자의 사망 시 혹은 저작물의 공표 시를 확인해야 하는데 생산연도만 기술 영역에 포함되어 있어 저작권의 보호기간을 산정하기에는 어려움이 따른다. 다만, 업무상 저작물의 경우 공표 시를 기준으로 하고, 미공표 시 창작한 때로부터 보호기간을 산정 하기 때문에 생산연도를 기준으로 저작권의 보호기간을 산정하도록 한 다.

현재 국가기록포털을 통해 기록정보서비스를 진행 중인 보존기록 중 저작재산권의 보호기간이 소멸되었을 것으로 예상되는 기록물의 현황은 다음과 같다. 1963년도 이전에 생산된 기록물은 약 3천4백만 건에 달하 며, 이 중 절반이 조금 안되는 약 1천6백만 건이 온라인으로 원문이 제 공되고 있다. 여기에 1963년부터 1976년 사이에 생산된 사진, 필름, 녹음, 동영상류⁸⁴⁾는 약 27만 건이며, 이 중 약 21만 건이 온라인으로 원문이 제공되고 있다.

2007년에 사진가 최민식으로부터 수집되어 '민간기록물 제1호' 컬렉션으로 보존 중인 필름과 사진 15만 4,940컷⁸⁵⁾ 중 생산연도가 1977년 이전인 사진은 21,023 건에 달하는데 이 중 온라인 원문제공이 되고 있는 것은 단 7건에 그친다. 최민식 작가의 사진기록물의 경우, 예술로서의 가치뿐만 아니라 역사적, 문화적, 인류학적 가치 등이 종합적으로 인정되어국가의 중요 기록으로서 국가기록원에서 영구히 보존할 정도의 가치가 있음이 인정된 것이므로⁸⁶⁾ 이를 이용하고자 하는 수요 또한 높을 것이

⁸⁴⁾ 국가기록원에 소장된 영상기록물은 대부분이 기록적인 목적으로 제작된 뉴스 영화이므로 보호기간을 10년으로 계산하였으나, 개별적인 기록물의 독창성 여부는 최종적으로 법원이 판단해야 할 것이다.

⁸⁵⁾ 박치흥, "렌즈를 통해 본 세상, 최민식 컬렉션," 기록인 23(2013): 90-95.

⁸⁶⁾ 국가기록원은 문화인류학자, 사진작가 등 전문가 10명으로 구성된 평가 자문단을 꾸려 최민식 사진에 대한 평가를 의뢰해 영구 보존할 만한 사료적·역사적 가치가 있다는 결론을 얻었다. 국가기록원이 보유하고 있는 사진 자료는 정부 행사나 대통령 동정을 담은 사진이 대부분이기 때문에 "인간의 모습이 살아 숨쉬는 현장을 생생하게 담아온 최 씨의 작품이 소장 자료의 다양성을 확보하는 데 크게 기여할 것으로 기대"하며 1950-60년대 부산의 생활상을 집중적으로 담은 사진으로 역사학적인 측면에서도 의미가 있어 "당시 시대상을 연구하는 학자들에게 많은 도움이 될 것"이라는 판단을 하였다.

다.87) 그중 저작재산권 보호기간이 종료되지 않은 저작물의 경우 정보서비스를 제공하는 것이 어려울 수 있지만, 보호기간이 만료된 기록물은 사전에 온라인 원문공개 서비스를 제공하여 이용자들이 별도로 정보공개청구나 열람신청의 과정 없이 활용할 수 있도록 하는 것이 기록의 가치를 제고할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 최민식 사진기록물의 경우 국민의 권리와 관계있는 공공기록물이 아니기 때문에 이용자 개인이원하는 정보가 담긴 기록물의 범위를 한정하여 정보공개청구하는 것이어려울 가능성이 있고, 또한 기록 건 제목 외에는 상세 정보가 없는데그 제목마저도 내용을 짐작하기 어려운 현 상황상88) 개별 기록의 열람신청이 아키비스트의 도움 없이는 거의 불가능한 실정이다. 그러다 보니사진의 역사문화적 가치에 비해 실제적인 활용 가능성이 낮아지는는 결과를 가져올 수 있다.89)

또한, 보호기간이 만료되어 자유로운 이용이 가능한 기록물임에도 불구하고 온라인으로 원문이 제공되어 별도의 신청 없이도 이용이 가능한 기록물은 전체 저작권 만료 기록물의 50%(공개된 기록물 중에는 69%)에 못 미친다. [표11] 또한, 저작권이 만료되어 자유이용이 가능하다는 사실을 이용자가 알기 어렵다는 사실도 정보서비스의 제약 요인 중 하나

하송이, "최민식씨 사진 '민간기증 기록물 1호' 지정," 국제신문, 2018년 1월 23일, http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20080124.22008214713.

⁸⁷⁾ 국가기록원 역사기록관 근무자는 전화 인터뷰를 통해 최민식 사진의 이용 문의를 종종 받는다고 하였다. (2021.11.11.)

⁸⁸⁾ 다음과 같은 제목이 상당수 존재한다. 「최민식 작가 사진 필름 A+작품-a+ 흑백 0390」(관리번호: DSC0006486), 「[최민식 작가 사진2] 대표작 필름 (優)(A++) 025 (흑백)」(관리번호: DSC0001735).

⁸⁹⁾ 국가기록원은 문화인류학자, 사진작가 등 전문가 10명으로 구성된 평가 자문단을 꾸려 최민식 사진에 대한 평가를 의뢰해 영구 보존할 만한 사료적·역사적 가치가 있다는 결론을 얻었다. 국가기록원이 보유하고 있는 사진 자료는 정부 행사나 대통령 동정을 담은 사진이 대부분이기 때문에 "인간의 모습이 살아 숨쉬는현장을 생생하게 담아온 최 씨의 작품이 소장 자료의 다양성을 확보하는 데 크게기역할 것으로 기대"하며 1950-60년대 부산의 생활상을 집중적으로 담은 사진으로 역사학적인 측면에서도 의미가 있어 "당시 시대상을 연구하는 학자들에게 많은 도움이 될 것"이라는 판단을 하였다. 하송이, 「최민식씨 사진 '민간기증 기록물 1호' 지정」, 국제신문, 2018년 1월 23일 http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20080124.2 2008214713

가 된다. 이는 보존기록을 안내하는 방식은 공공저작물의 이용조건을 안내하는 공공누리 네 가지 유형⁹⁰⁾으로는 저작권이 만료된 저작물에 대해표시할 수 없기 때문이기도 하다. 그 결과 저작권이 만료되었을 것으로 예상되는 1963년 이전에 생산(공표)된 기록물, 1977년 이전에 생산(공표)된 시진과 영상기록물 중 약 43.8%가 저작재산권이 존속하는 공공누리제1유형으로 오분류되어 서비스되고 있는 상황이며, 이는 국가기록포털에서 정보서비스 중인 공공누리 제1유형 기록물 150,094,968건 중 99.9%에 달한다.

[표 6] 저작권 보호기간 만료가 예상되는 기록물의 정보서비스 현황

	구분			
저작권 만료된 기록물	전체	공개	온라인 원문열람제공	공공누리 1유형
1963년도 이전에 생산된 기록건 수	34,193,901	24,127,260	16,608,548	15,086,166
1963년~1976년에 생산된 사진, 필름류 기록건 수	256,693	255,101	213,600	0
1963년~1976년에 생산된 동영상류 기록건 수	15,757	15,619	2,850	0
합계	34,466,351	24,397,980 (전체 중 70.8%)	16,824,998 (전체 중 48.8%)	15,086,166 (전체 중 43.8%

출처: 국가기록포털 기록정보서비스 '기록물상세검색'을 통해 얻은 결과를 표로 정리하였음 https://www.archives.go.kr/next/search/uniDetailSearch.do?query= (접속일자:2021.12.02.)

⁹⁰⁾ 공공누리는 '공공저작물 자유이용 허락표시기준'으로「저작권법」제24조의2(공공 저작물의 자유이용)에 따라 공공저작물의 이용조건을 네 가지 유형으로 분류하여 안내하는 제도이다. 제1유형은 출처명시의무를 제외하고는 자유이용이 가능하고, 제2유형은 출처명시의무와 상업적 이용금지, 제3유형은 출처명시의무와 변경금지, , 제4유형은 출처명시의무, 상업적 이용금지, 변경금지로 이용의 조건이 상이하다.

2) 계속적저작물의 보호기간

저작권의 보호기간을 산정함에 있어 공표 시기를 확정하는데 주의해야 할 저작물로 계속적 저작물이 있다. 연재소설이나 잡지처럼 일정 기간 동안 지속하여 순차적으로 간행되는 경우 공표 시기를 언제로 보는가에 따라 저작권의 보호기간이 달라질 수 있다. 이에 「저작권법」은 계속적저작물을 그 성격에 따라 분류하여 공표 시기를 달리 결정한다.

축차저작물은 책, 호, 회 등으로 공표하는 저작물을 뜻하며, 주간, 계간 잡지, 각종 연감, 연차보고서, 매회 줄거리가 독립된 TV 연속극 등이이에 해당한다. 축차저작물은 공표 시마다 저작물이 그 이전이나 이후 공표되는 저작물과 독립성을 지니기 때문에 매 책, 매 호, 매 회 등의 공표 시로부터 보호기간을 기산한다(「저작권법」 제43조 제1항 전단). 이와달리 순차저작물은 저작물 전체를 부분으로 나누어 순차적으로 공표하는 것으로 최종회로써 전체가 완성되는 것을 의미하며, 최종 부분의 공표시기를 기준으로 보호기간을 기산한다(「저작권법」 제43조 제2항).

이에 따라 국가기록포털 기록정보서비스에서 온라인 원문제공서비스를 제공하고 있는 영상기록물 중 다수를 차지하고 있는 '대한뉴스'를 예로 들어 살펴보도록 하겠다. 대한뉴스는 1945년 '조선시보'로 시작해 정부 수립 후 '대한전진보'로, 1953년부터는 '대한뉴스'의 명칭을 사용한 주간 뉴스로서 공보처 산하 국립영상제작소(현 문화체육관광부 한국정책방송원)에서 제작하였다. 1994년 12월 말, 2040호를 끝으로 제작을 중단한대한뉴스는 매호가 독립적인 내용을 담고 있어 축차저작물에 해당한다. 뉴스 영화라는 특성이 반영되어 독창성이 없다고 판단된다면 1977년 이전에 공표된 것은 10년간 저작권의 보호를 받게 되고 이에 따라 총 2040호 중 1976년 12월 28일에 공표된 제1115호까지의 뉴스는 저작재산권의보호기간이 이미 만료된 것으로 계산할 수 있다. 만약 뉴스 영화의 독창성을 인정한다면, 1962년 12월 30일에 공표된 제397호까지만 저작권이만료된 것을 볼 수 있다.

또한, 대한뉴스는 저작자가 대한민국인 기록물로 "국가 또는 지방자치 단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물"(「저작권법」제24조의2), 즉 공공 저작물에 해당한다. 그러나 이는 2014년 한국저작권위원회에 등록된 저작물로서 「국유재산법」에 따른 국유재산으로 관리되기 때문에 공공저작물의 자유이용 대상에 해당하지 않는다(제24조의2 제1항 제4호).

그러나 이러한 사항은 저작권이 존속할 경우에만 해당하는 것이고, 공표 시가 1963년 이전 혹은 1977년 이전이어서 저작권이 만료된 경우에는 해당하지 않는다. 그럼에도 불구하고 「저작권법」제24조의2에서 공공저작물의 자유이용에 대한 조항이 신설(2013.12.30.)된 지 얼마 지나지 않아(2014.12.16.) 대한뉴스를 관리하는 한국정책방송원은 1953년부터 1994년까지의 뉴스 전부를 한국저작권위원회에 등록하였고[그림 9], 그에 따라 기획재정부의 국유재산포털에는 그 권리가 2014년부터 시작하여 2084년까지 보호하도록 되어있다[그림8]. 국가기록포털 정보서비스에서도 문서, 책, 지도, 사진 등의 기록물의 원문 다운로드가 가능한 것과 달리영상기록물은 그 기록물의 저작권 상황과 상관없이 일괄적으로 동영상스트리밍을 통해 열람만 가능하도록 되어 있으며, 가까운 시일 내에는 영상기록물의 다운로드가 가능하도록 되어 있으며, 가까운 시일 내에는

이러한 현 상황은 「저작권법」에서 정하고 있는 보호기간에 관련된 사항이 보존기록의 정보서비스에 제대로 반영되고 있지 않다는 것을 보여주고 있다. 그 결과 저작권이 만료된 공공기록물을 이용하기 위해 적지않은 사용료를 지불하여야 하는 결과를 낳기도 한다.92) 사례로 든 대한 뉴스의 경우 과거의 사회문화상을 생생하게 담아내고 있는 역사적인 기록인 동시에 카메라 등의 장비가 대중화되지 않았던 시절의 귀중한 기록물이다. 누구라도 쉽게 영상을 촬영하고, 편집하고, 제작하여 인터넷을

^{91) &}quot;동영상의 경우 다운로드가 불가능한데 개선될 계획이 있는지요? 🖙 동영상의 경우 계획하고 있지 않음"(정보공개청구, 처리기관: 국가기록원, 통지일자: 2021.11.18., 접수번호:8425918)

⁹²⁾ 영상 자료의 사용료는 기본 10초 이하의 경우 120,000원이며 1초 추가당 1000원이다. 또한, 영상을 이용하기 위해서는 어느 부분을 어떻게 쓸 것인지에 대해 상세히 밝히고 본래 목적과 다른 용도로 2차 저작물 제작이나 복제는 불가능하다. 또한 이용조건은 1년을 원칙으로 한다. 저작권이 만료된 저작물에 관련하여 한국정책방송원에 전화로 문의하였으나, 모두 저작권이 등록된 것이므로 사용료를 지불하고 사용해야 한다고 안내받았다. KTV국민방송 "영상자료 구입안내", https://m.ktv.go.kr/etc/buyinghttps://m.ktv.go.kr/etc/buying (접속일자: 2021.11.21.)

통해 공유하는 시대적 상황을 고려하였을 때, 저작권이 만료된 영상기록 물조차 국가기록포털 웹페이지의 스트리밍에 한정한다는 것은 이용자의 원활한 기록 활용을 제약하는 요인으로 작용할 가능성이 있다.



[그림 8] 국유재산포털의 '대한뉴스 영상 저작물'에 대한 상세정보 권리종료일자가 2084년으로 되어 있어 저작권적 상황이 반영되고 있지 않음을 알 수 있다.

출처: 국유재산포털

https://www.k-pis.go.kr/selectKnProp.do?astNo=08191471G171

5930221 (접속일자: 2021.12.20.)

등록정보 검색

등록번호	C-2014-032237
등록일자	2014-12-16
등록부문	저작권 등록 (저작자성명, 창작연월일, 맨처음공표연월일)
제호	대한뉴스
종류	영상저작물
저작자	대한민국(관리부처 : 한국정책방송원)
등록원인	저작자 : 대한민국(관리부처 : 한국정책방송원), 창작 : 1953.06.23 ~ 1994.12.13, 공표 : 1953.06.23 ~ 1994.12.13
등록권리자	대한민국(관리부처 : 한국정책방송원)
주소	서울특별시 강남구 선릉로93길

[그림 9] 한국저작권위원회에 등록된 대한뉴스의 등록정보

2014.12.16.에 한국적작권위원회에 등록하였고, 저작자는 대한민국으로 되어있다. 출처:

https://www.cros.or.kr/psnsys/cmmn/infoPage.do?w2xPath=/ui/twc/sch/regInfSer c/regInfSercDtl.xml (접속일자: 2021.12.20.)

3. 보존기록물의 저작권자

정보서비스의 대상이 되는 보존기록이 "인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물"인 저작물에 해당하고 저작권의 보호기간이 존속하고 있는 기록물이라면, 그 저작자를 파악함으로써 저작물의 이용 행위 중 가능한 것이 무엇인지에 대해 알 수 있다.

1) 공공저작물

「저작권법」에 '공공저작물의 자유이용'에 관한 조항이 신설되기 전까지는, 서비스권자이지만 기록의 생산자, 즉 저작자가 아닌 국가기록원은 온라인 대국민서비스를 위해 일일이 생산기관과 협의를 거쳐야만 했다.93) 이러한 상황은 공공저작물의 자유이용에 관한 조항이 신설됨으로써 해소되었고, 공공저작물에 한해서 국가기록원은 자유이용을 염두에 두고 서비스를 진행할 수 있게 되었다.

공공저작물이란 국가, 지방자치단체 또는 공공기관이 저작재산권을 가지고 있는 저작물로서 그 첫 번째로는 「저작권법」제7조 제1호부터 제4호에서 제시하고 있는 법령, 고시, 판결 등94)이 있다. 이러한 저작물은 국민 모두에게 관련이 있는 것들로 공익성이 크기 때문에 저작권의 보호를 받지 못하도록 규정한다. 실제로 국가기록원의 보존기록 중에는 상당수의 '관보'가 포함되어 있는데 법령, 훈령, 고시, 재판 등을 내용으로 하는 관보는 활용에 있어 저작권의 제약이 존재하지 않는다. 이에 국가기록원에서는 종이 문서인 '관보'를 디지털 스캐닝을 통해 디지털 복사본을

⁹³⁾ 정경희, "기록정보서비스 관점에서 공공저작물자유이용 법제화의 의미와 한계에 대한 고찰." 한국기록관리학회지14 no.4(2014): 178. .

⁹⁴⁾ 제7조 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것은 이 법에 의한 보호를 받지 못한다. 1. 헌법·법률·조약·명령·조례 및 규칙 2. 국가 또는 지방자치단체의 고시·공고·훈령 그 밖에 이와 유사한 것 3. 법원의 판결·결정·명령 및 심판이나 행정심판절차 그밖에 이와 유사한 절차에 의한 의결·결정 등 4. 국가 또는 지방자치단체가 작성한 것으로서 제1호 내지 제3호에 규정된 것의 편집물 또는 번역물

제작하고, 이를 국가기록포털을 통해 원문제공서비스 중이다.95)

두 번째로는 "국가나 지방자치단체에서 업무상 작성한 저작물은 공익목적으로 예산을 투입하여 제작된 저작물이므로 저작재산권의 보호를 배제하고 납세자인 일반 국민들의 자유로운 이용을 보장"96)하려는 목적으로 규정된 공공저작물이다. 또한, 공공저작물을 일종의 '창조자원'으로 삼아 활용하는 것이 문화산업 등을 위해 바람직한 방향이 될 수 있으며, 세금 등을 바탕으로 제작한 것이므로 창작을 지속하게 하는 유인 (incentive)을 저작자에게 지급하는 의미에서의 저작재산권 보호가 필요하지 않다는 점에서도 이 제도는 정당성을 부여받는다.97) 이러한 취지로인해 2013년 12월, 공공저작물의 자유이용에 관한 조항이 「저작권법」제 24조의2로 신설되었다.

이 조항에서 공공저작물은 크게 세 가지 종류로 분류할 수 있는데, 제 1항의 국가 또는 지방자치단체가 저작재산권을 전부 보유한 저작물, 제2 항의 공공기관이 저작재산권을 전부 보유한 저작물, 제3항의 한국저작권 위원회에 등록된 저작물로서 국유재산 또는 공유재산인 저작물이 그것이 다.

제1항은 "국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물이나 계약에 따라 저작재산권의 전부를 보유한 저작물은 허락 없이 이용할 수 있"음을 밝히고 있는데, 이를 다시 '국가 또는 지방자치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물'과 '국가 또는 지방자치단체가 계약에 따라저작재산권의 전부를 보유한 저작물'로 나눌 수 있다.

여기에서 '국가 또는 지방자치단체'는 입법부, 사법부, 행정부로 이루어진 국가기관과 지방자치단체를 의미하며, '업무상 저작물'이란 이러한기관에서 기획하여 직원에 의해 업무상 작성되어(「저작권법」 제2조 31호)국가 또는 지방자치단체가 저작자가 되어야(동법 제9조) 하며 그 기관의 명으로 공표되어야 함을 전제로 한다. 국가기록원에서 보유하고 있

⁹⁵⁾ 국가기록포털 기록정보콘텐츠 "관보",

https://theme.archives.go.kr//next/gazette/viewMain.do. (접속일자: 2021.11.28.)

⁹⁶⁾ 법제처 국가법령정보센터에서 제공하는 개정이유 및 주요내용

⁹⁷⁾ 이해완, 앞의 책, 656.

는 공공기록물은 국가 또는 지방자치단체에서 이관된 것이 주를 이루며, 보존기록의 특성상 과거의 업무 방식에 따라 외부 발주 업무에 의해 작 성되기보다 기관 자체에서 작성된 경우가 많아 다수의 보존기록물이 여 기에 해당한다고 할 수 있다.

'국가 또는 지방자치단체가 계약에 따라 저작재산권의 전부를 보유한 저작물'은 국가 또는 지방자치단체가 연구용역 계약 등을 체결하여 그성과물에 대한 저작재산권 전부를 양수할 때 발생한다. 즉, 민간과 공동저작자이거나 민간이 저작자이지만 양도 등을 통해 저작재산권을 취득할경우를 뜻한다. 이때 저작재산권 전부를 취득해 보유해야 하므로, 복제권과 같은 일부의 권리만 취득하는 경우는 여기에 해당하지 않는다.98) 특히, 동법 제45조에 따라 2차적저작물을 작성하여 이용할 권리를 포함하는 특약이 없이 저작재산권을 전부 양도하는 것으로 계약을 한 경우에는, '저작재산권 전부'를 보유한 경우에 해당하지 않으므로 자유이용 대상의 공공저작물이 될 수 없다.

「저작권법」제24조의2 제1항에는 각호의 단서가 있어 여기에 해당하지 않아야 자유이용의 대상이 된다. 자유이용의 대상 여부를 판별하기위해서는 정보서비스 대상인 보존기록이 예외적 사유에 속하는지를 먼저판단하여야 한다.99)

자유이용이 불가능한 예외적 사유로서 제1호인 "국가안전보장에 관련되는 정보를 포함하는 경우"는 「정보공개법」제9조 제1항 제2호의 "국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보"의 경우와 유사한 면이 있는데, 문제는 "중대한 이익을 현저히 해치"는지 여부를 판단하는 데 있다. 문자 그대로만 해석한다면, 국가안전보장에 관련한 정보를 담고 있는 경우 모두 자유이용의 대상에서 제외되는 것으로해석해야 하겠지만, 그렇게 되면 관련된 모든 정보, 즉, 국방부의 보도자료 같은 것까지도 자유이용의 대상에서 제외하게 되고 이는 입법취지와

⁹⁸⁾ 오승종, 앞의 책, 698.

⁹⁹⁾ 각호 단서에 대한 해석은 다음의 내용을 참고하여 정리하였음. 이해완, 앞의 책, 659-666.

거리가 먼 해석이 될 것이다.

제24조의2 제1항 제2호에 해당하는 "개인의 사생활 또는 사업상 비밀에 해당하는 경우"도「정보공개법」제9조 제6호인 "해당 정보에 포함되어있는 성명·주민등록번호 등「개인정보 보호법」제2조 제1호에 따른 개인정보로서 공개될 경우 사생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보"와 제7호 "법인·단체 또는 개인(이하 "법인등"이라한다)의 경영상·영업상 비밀에 관한 사항으로서 공개될 경우 법인등의정당한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보"와 유사한 내용을 담고 있다. 먼저 "개인의 사생활에 해당하는 경우"는 공공정보의비공개사유와 유사하지만, 그 예외의 사유1000에 해당하여 공개하는 기록물의 경우는 저작권법에서 말하는 "개인의 사생활"의 범위에도 해당하지않는 것으로 보아 자유이용의 대상에 포함되는 것으로 보아야 할 것이다. '사업상 비밀'에 해당하는 것은 '부정경쟁방지법상'의 '영업비밀'과 동일한 것으로 보고, 정보공개법 제9조 제1항 제7호에 따라 영업비밀에 해당하는 정보는 이미 비공개 사유이므로 비공개로 분류된 기록물의 경우에는 공공저작물로 자유이용의 대상이 될 수 없다.

제24조의2 제1항 제3호의 "다른 법률에 따라 제한되는 정보"란「정보 공개법」,「공공기록물법」등을 따르는 것을 의미하므로, 이이 두 법에 근 거하여 업무를 수행하는 국가기록원의 기록서비스의 경우 이 예외사유로 인해 자유이용의 대상에서 제외시킬 기록물은 거의 존재하지 않을 것으 로 보인다.

^{100) 「}정보공개법」 제9조 제1항 제6호 해당 정보에 포함되어 있는 성명·주민등록 번호 등 「개인정보 보호법」 제2조 제1호에 따른 개인정보로서 공개될 경우 사 생활의 비밀 또는 자유를 침해할 우려가 있다고 인정되는 정보. 다만, 다음 각 목 에 열거한 사항은 제외한다.

가. 법령에서 정하는 바에 따라 열람할 수 있는 정보

나. 공공기관이 공표를 목적으로 작성하거나 취득한 정보로서 사생활의 비밀 또는 자유를 부당하게 침해하지 아니하는 정보

다. 공공기관이 작성하거나 취득한 정보로서 공개하는 것이 공익이나 개인의 권리 구제를 위하여 필요하다고 인정되는 정보

라. 직무를 수행한 공무원의 성명 • 직위

마. 공개하는 것이 공익을 위하여 필요한 경우로서 법령에 따라 국가 또는 지방자치 단체가 업무의 일부를 위탁 또는 위촉한 개인의 성명·직업

제4호의 경우 "제112조에 따른 한국저작권위원회에 등록된 저작물로서 「국유재산법」에 따른 국유재산 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 공유재산으로 관리되는 경우"는 법 제24조의2 제3항에 따라 공공저작물 중 자유로운 이용을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용하게 할 수 있으므로 그 경우 사용수익허가나 대부계약 체결 없이 해당 공공저작물을 자유롭게 사용하도록 할 수있다.

결론적으로 국가 또는 지방자치단체가 저작재산권을 전부 보유하는 경우이면서 각호의 예외사유에 해당하지 않는 경우에는 일률적으로 저작재산권이 제한된다. 그러므로 이 경우 국가 등이 임의로 변경금지 혹은비영리 목적의 이용 금지 등의 제한을 가할 수 없으며¹⁰¹⁾ 이용자는 저작재산권에 해당하는 복제, 공연, 공중송신, 전시, 배포, 대여, 2차적저작물작성(「저작권법」제16조-제22조)과 번역, 편곡 또는 개작(동법 제36조)을 저작자의 승인 없이도 행사할 수 있다. 단, 이 조항은 제37조가 적용되므로 출처를 명시하여야 한다. 또한 저작재산권과 달리 저작인격권은 존재하기 때문에 이용 시 이를 침해하지 않도록 해야 한다.

「저작권법」제24조의2 제2항은 공공기관이 저작재산권을 보유하고 있는 경우를 규정한다. 이에 따르면, "공공기관이 업무상 작성하여 공표한 저작물이나 계약에 따라 저작재산권의 전부를 보유한 저작물의 이용을 활성화하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공공저작물 이용활성화 시책을 수립·시행할 수 있다."고 되어있는데, 제1항과 달리 법에서 저작재산권을 제한하는 것이 아니라 이용활성화 시책에 따라 최종적으로 기관에서 개방의 방식을 결정하도록 되어있다. 그러므로 이 법에서 위임하고 있는 시행령 제1조의3 제1항 제5조의 "자유이용할 수 있는 공공저작물임을 나타내기 위하여 문화체육관광부장관이 정한 표시 기준의 적용에 관한 사항"에 따라 이용허락의 범위를 변경금지, 비영리금지 등으로 다르게 하는 것이 법적으로 금지되는 것은 아니다. 또한, 각 저작물의 이용조건을 어떻게 결정할지에 대해서도 법적인 강제는 없으므로 각 저작

¹⁰¹⁾ 이해완, 앞의 책, 666.

물에 관련한 제반 상황을 고려해 변경금지, 비영리금지 등의 조건을 설정할 수 있다.

'문화체육관광부장관이 정한 표시기준'은 공공누리(KOGL: Korea Open Government License)로서 공공저작물의 자유로운 이용기반을 조성하기 위하여 정부에서 마련한 공공저작물에 대한 자유이용허락표시제도이다.¹⁰²⁾ 공공누리는 '출처 표시, 상업적이용금지, 변경금지'의 세 가지조건을 조합하여 총 4가지의 유형으로 이용허락 조건을 제시하는 것이다. 먼저 출처 표시 의무는 「저작권법」제37조에 따라 모든 유형에 적용된다. 제2유형은 상업적 이용이 금지되지만, 변경 등이 가능하다. 제3유형은 상업적 이용은 가능하지만, 변경 등의 이용 행위는 불가능하다. 제4유형은 상업적 이용과 변경이 모두 불가능하여 사적인 목적에 의해 변경없이 이용하는 것만 가능해 이용조건의 범위가 가장 좁은 것이다. 이러한 내용을 심벌마크로 표현하여 공공저작물 서비스 시 함께 제공해 이용조건을 한눈에 알아볼 수 있도록 한다[그림10].

공공누리 심벌마크	유형 및 이용허락의 범위
공용누리 공용자작을 자유이용예약	[제1유형] 출처 표시
	• 출처 표시 • 상업적 이용가능 • 개작 등 2차적저작물 작성하여 이용가능
SPEN Image: Specific speci	[제2유형] 출처 표시+상업적 이용금지
	• 출처 표시 • 개작 등 2차적 저작물 작성하여 이용가능
OPEN (金田田) (日日本) 第8キロ 第8本日 第8本日	[제3유형] 출처 표시+변경금지
	• 출처 표시 • 상업적 이용가능
	[제4유형] 출처 표시+상업적 이용금지+변경금지
PEN (한) (한) <td>• 출처 표시 • 상업적 이용금지 • 개작 등 2차적저작물 작성하여 이용금지</td>	• 출처 표시 • 상업적 이용금지 • 개작 등 2차적저작물 작성하여 이용금지

[그림 10] 공공누리 마크 유형과 각 유형의 이용허락의 범위

출처: 공공저작물 저작권 관리 및 이용지침 해설서

¹⁰²⁾ 공공저작물 저작권 관리 및 이용지침 해설서 (2019.1.31.), p. 30.

공공기관이 저작재산권을 보유하는 경우에 저작재산권을 제한하는 방식이 아니라 이용조건을 달리 설정할 수 있도록 한 것은, "공공기관의 저작물은 매우 다양한데 그중 일부 저작물은 현재 유상의 거래대상이 되고 있고 공공기관의 성격도 다양하여 그 차이를 무시하고 무리가 따를수 있음을 감안한 것"103)으로 정부의 시책을 통해 공공기관의 저작물도 공공누리를 부착함으로써 국민에 의한 이용이 가능함을 알리고, 이를 통해 활용 활성화를 도모하는 것으로 생각할 수 있다.

기관이 직접 이용조건을 결정할 수 있도록 하는 공공누리 제도는 자유이용 대상의 제외가 되었던 공공저작물도 조건적으로 이용할 수 있게하는 방안이 된다. 제24조의2 제3항은 "국가 또는 지방자치단체는 제1항제4호의 공공저작물 중 자유로운 이용을 위하여 필요하다고 인정하는 경우「국유재산법」또는「공유재산 및 물품 관리법」에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용하게 할 수 있다."라고 규정하고 있어 원칙적으로 자유이용의 대상이 아니었던 국유재산 또는 공유재산을 중앙관서의 장 등이나 지방자치단체의 장이 인정하는 경우에 정부의 이용활성화 시책에 따라 공공누리로 구분해 국민에게 개방할 수 있도록 한 것이다.

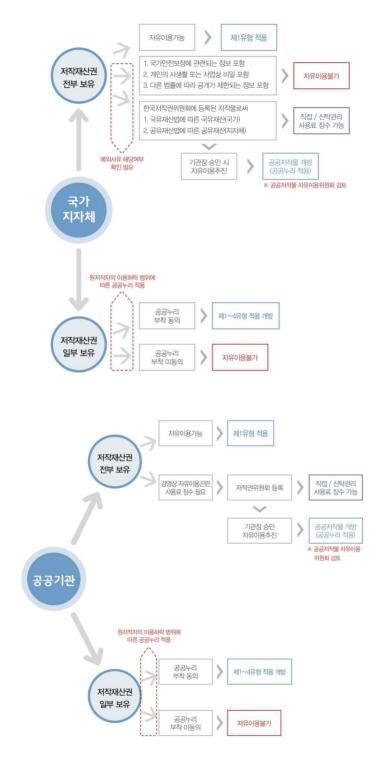
여기에 덧붙여, 국가 또는 지방자치단체가 저작재산권을 전부 양도받지 못해 원칙적으로는 자유이용의 대상이 될 수 없는 경우에도, (제3자인) 저작자가 공공누리 적용허락에 관한 동의를 한 경우에는 동의한 이용허락조건에 따라 공공누리 유형을 적용하여 개방할 수 있다.

또한, 문화체육관광부에서 발행한 『공공저작물 저작권 관리 및 이용지침 해설서』에 따르면, 국가 또는 지방자치단체가 저작재산권을 전부 보유해 공공누리 제1유형으로 분류해야 하지만, "변경이용에 민감한 공익적 이해관계가 있거나, 상업적 이용에 민감한 공익적 이해관계가 있는경우, 기관의 유지·존속에 중대한 영향을 미치는 경우"와 같은 사유가있을 경우 한국저작권위원회에 저작권 등록을 한 뒤 공공누리 제2유형~제4유형으로 등록할 것을 권고하고 있다. 즉, 제24조의2 제1항 제4조의

¹⁰³⁾ 이해완, 앞의 책, 656.

예외사항에 해당하도록 만든 뒤, 이를 다시「저작권법」제24조의2 제3항에 따라 자유이용대상이 아니지만 정부의 시책에 따라 공공누리를 부착해 개방하는 저작물로 만들 것을 권고하는 것이다. 즉, 공공누리 제도를 통해 최대한 많은 공공저작물을 국민 이용자에게 개방하려는 것을 목적으로 하는 것이다.

이처럼 국가와 지방자치단체와 공공기관에서 공공저작물을 국민에게 개방하기 위해서는 저작자의 규명, 저작재산권의 보유 상황 파악, 국가안보, 개인정보, 비공개 사유 등의 정보가 저작물에 포함되어 있는지에 대한 점검, 저작권이 등록된 국유재산 또는 공유재산에 해당하는지에 대한 파악, 기관 외 저작자가 있을 시 그 저작자와 이용허락조건의 조율 등다양한 요소의 검토해 이용조건을 결정하고, 그 조건에 따라 이용자에게 공공저작물을 제공하게 된다. 이러한 과정은 [그림11]에 정리하였다.



[그림 11] 공공저작물 제공관리 프로세스 (위: 국가지자체, 아래: 공공기관) 출처: 「공공저작물 저작권 관리 및 이용지침 해설서」

2) 해외·민간기록물과 저작권

중앙기록물관리기관으로서 국가기록원은 「공공기록물 관리에 관한 법률」제46조(주요 기록정보 자료 등의 수집)에 따라 개인·단체가 생산 또는 취득한 기록정보자료로서 국가적으로 영구히 보존할 가치가 있다고 인정되는 해외·민간기록물을 수집한다.

체계적인 수집을 위하여 2009년 1월에 「민간기록물 수집 및 국가지정기록물 등에 관한 운영규정」을, 2012년 1월에 「해외기록물 수집업무에관한 규정」을 국가기록원훈령으로 정하고 이를 근거로 하여 업무를 진행하였다.

해외기록물은 "대한민국과 관련하여 외국의 정부, 단체·개인, 기록관리기관 등이 생산·접수하거나 소장하고 있는 기록물"을 말하는데, 훈령에서 정하고 있는 대상기록물은 1. 대한민국의 정치·외교·사회·문화·경제등에 관하여 외국정부·공공기관이나 해외 소재 민간단체·개인이 생산·접수한 기록물, 2. 대한민국 정부에서 생산하여 외국정부 및 공공기관이나민간단체·개인에 발송한 기록물로 대한민국 정부의 주요 활동과 관련된기록물, 3. 대한민국의 주요 역사적 사실이나 사회 변화과정 등에 관련된기록물, 4. 기타 국가기록원장이 수집이 필요하다고 인정하는 기록물 중국가적으로 보존할 가치가 높은 기록물이다.

수집은 2001년부터 현재까지 꾸준히 진행돼오고 있는데 그동안 미국, 브라질, 아르헨티나, 호주, 러시아, 카자흐스탄, 우즈베키스탄, 불가리아, 헝가리, 스위스, 세르비아, 영국, 독일, 일본, 중국, 대만, 몽골, 베트남의 총 18개국에서 수집하였고, 유엔, 유네스코, 국제적십자위원회에서도 기 록을 수집하였다. 그 기록의 형태와 주요 내역, 소장량은 다음과 같대표 71.

표 7] 해외수집 기록물 유형별 분류

구분	소장량		주요내역
문서류	2,528,862매		독립운동 및 일본전범 기록, 한인재외동포사, 6.25전쟁 및 구호·원조, 남북관계, 한국경제사 관련 문서 등
	사진	131,608점	개화기, 일제강점기, 광복전후 및 6.25전쟁기 등 한국
시청각류	영상	1,315점	간면 생활사 및 풍경, 6.25전쟁, 재외동포사 사진·영상등

출처: 국가기록포털 기록물보유현황 "특수기록물"

해외기록물은 해외 공공기관을 통해 사본을 수집하는 경우와 개인을 통해 기증을 받는 경우가 있다.

국공립 아카이브와 도서관 등 해외 공공기관을 통해 사본을 수집하는 경우, 국가기록원은 별도의 저작권 협의 없이 해당 기관의 내부 규정에따라 기록물을 활용하고 있다. 일부 기록물의 경우 소장 기관의 요청에의해 별도의 이용 협약을 진행하여, 활용의 범위를 한정하기도 한다.

해외 공공기관을 통해 수집하는 방법 외에 해외 거주 개인, 민간단체 등에게 해외기록물을 기증받기도 한다. 2011년부터 2021년까지 해외 거주 개인 기관 등을 통해 7차례 기증협약을 진행하였으며, 기증협약서는 「해외기록물 수집업무에 관한 규정」(국가기록원 훈령 제184호) 별지 제8호의 양식을 수정하여 사용하고 있다.104)

국가기록원에서 수집하는 해외기록물은 국민 개인의 힘으로는 존재 유무를 알 수도 없고 기록의 위치도 알 수 없으며, 접근은 더더욱 어려운 귀중한 국가의 기록자산이다. 그러므로 국가기록원은 수집한 뒤 이를 잘보존하는 것뿐만 아니라 이를 활용하고, 또 국민이 활용할 수 있도록 서비스하는 것 또한 중요한 임무이다.

그렇기 때문에 훈령에서 예시하는 협약서에는 "권리이전 및 활용 범위"에 관한 사항이 포함된다. 그 내용은 "기록물의 기증과 동시에 제2조의 기록물에 대한 소유권 등 제반 권리는 국가기록원에 귀속되며, 전시

¹⁰⁴⁾ 앞의 정보공개청구(접수번호 8425918).

회 개최, 자료집 발간, 정보공개, 인터넷 공개 등 활용에 동의함을 의미한다. 단, 기증자의 의사에 따라 기록물 이용에 대한 별도의 제한조건이 있는 때에는 이 협약서에 그 내용을 추가한다."라고 되어 있으며, 이에따라 국가기록원에서는 "재외 한인의 역사"라는 제목의 콘텐츠를 제작해관런 기록물을 온라인 원문제공하고 있다. 또한, 목록집이나 해외 수집기록물 해제집, 번역집 등을 발간하여 이용에 도움을 주고 있다. 국가기록원이 주체가 되어 대상 기록물을 재가공하는 것에 대한 것은 협약서에 명시되어 있지만, 국민이 직접 기록물 사본을 재가공하는 것에 대한 내용은 고려되고 있지 않다. 물론 '소유권 등 제반 권리'가 국가기록원으로 귀속되기 때문에 별도의 제한조건이 없는 한, 재가공 등의 적극적인 기록 활용이 가능하도록 서비스할 수 있을 것이다.

「민간기록물 수집 및 국가지정기록물 등에 관한 운영규정」에 따르면, 민간기록물은 "개인 또는 단체가 생산·취득한 기록정보자료"(제2조 제1호)이며 수집 대상은 "1. 국가의 주요 정책, 사업, 행사 등과 관련된 기록물, 2. 국민적 관심이 높았던 사건, 사고, 인물 등과 관련된 기록물, 3. 그 밖에 국가기록원장이 수집이 필요하다고 인정한 기록물 중 국가적·역사적으로 보존할 가치가 높은 기록물"(제4조)이다.

현재 국가기록원은 245,472점의 민간기록물을 보유 중이며, 그중 반이상을 차지하고 있는 것이 사진작가 최민식이 기증한 사진필름이다. (생전 기증 144,424점과 사망 후 유족의 기증 15,000여 점)

민간기록물의 경우 해외기록물처럼 아카이브, 도서관 등 이용 제한에 관한 요건이 미리 책정되어 있어 이를 동일하게 적용하면 되는 것이 아니고 저작자별로 원하는 조건이 다르기도 하여 협약서 작성시 유의해야한다. 또한, 개인이 모은 수집물을 하나의 컬렉션으로 입수 시 기증자가 저작자가 아닌 기록물도 많아, 활용 조건에 대한 것을 명확하게 결정하기 어려운 경우도 많다. 민간기록물 역시 별지 제8호에서 협약서를 예시하고 있으며, 권리이전과 활용범위에 관해 "① 기록물의 기증과 동시에 제2조의 기록물에 대한 소유권 및 저작권(2차적저작물작성권을 포함한다. 이하 같다.) 등 모든 권리는 국가기록원에 귀속된다. ② 기증자는 국

가기록원이 기록물을 보존하고 전시회 개최, 자료집 발간, 인터넷 공개, 정보공개에 따른 사본제공 및 대국민 열람서비스, 교육·학술연구 등에 활용함을 확인하고 이에 동의한다."라는 내용을 담고 있다. 해외기록물 협약서에서 "기록물에 대한 소유권 등 제반 권리"라고 표현되었던 부분을 "소유권 및 저작권(2차적저작물작성권 포함) 등 모든 권리"라고 명시하고, 활용 범위의 예시도 상세하게 적음으로써 혼란을 줄이려 노력했다는 것을 알 수 있다. 그 결과 현재 활용에 관한 저작권 협약이 이루어지지 않은 건은 3건에 불과하고, 그 외 다른 민간기록물에 대해서는 국가기록원이 관리 중이다.

제 2 절 보존기록의 활용 행위와 저작권

정보서비스를 통해 보존기록의 활용이 이루어질 때, 기록을 제공하는 국가기록원과 기록을 제공받아 이용하는 이용자 모두는 저작권을 침해할 위험이 있다. 정보서비스를 구성하는 일련의 행위들이 저작권 행사에 포함되기 때문이다. 특히, 인터넷을 통해 가장 직접적으로 정보서비스가 이루어지는 국가기록포털의 원문제공서비스의 경우, 공중을 상대로 기록의디지털 복제본을 제공하는 국가기록원의 활용 행위와 원문을 다운로드받아 재가공 등 다양한 방식으로 사용하는 이용자의 행위가 포함되어있기때문에 저작권과의 관계를 면밀히 살펴볼 필요성이 있다.

물론 국가기록원에서 온라인 원문제공서비스를 진행하기 전 대상 기록물이 비공개 대상 정보를 포함하고 있지 않은지, 저작권 등 제3자의권리를 침해하지 않는지, 관리정보에 오류는 없는지 등을 검토 · 확인하는 과정을 거치기 때문에¹⁰⁵⁾ 현재의 상황에서 국가기록원과 이용자 모두는 기록을 활용함에 있어 저작권 침해의 우려는 없을지도 모른다. 그러나 디지털 시대를 살아가는 이용자의 수요에 따라, 또한 개방 중심의 공공정보 서비스로의 방향 변화에 따르기 위해서는 보존기록의 활용을 구성하는 각각의 행위를 분류하고, 그와 관련된 저작권 관계를 규명함으로써 정보서비스의 범위를 명확히 하는 것이 필요하다.

이 절에서는 정보서비스를 제공하는 국가기록원과 정보서비스를 제공받는 이용자의 기록 활용 행위와 관련된 저작권을 순차적으로 살펴본다.

1. 국가기록워의 보존기록 활용

국가기록원은 소장 중인 보존기록물을 국가기록포털이라는 자체 웹사이트를 통해 목록을 제공해 이용자가 검색할 수 있게 하고, 그중 일부의 기록물은 원문을 제공해 이를 열람하거나 다운로드받아 활용할 수 있도록 정보서비스를 제공 중이다.

¹⁰⁵⁾ 앞의 정보공개청구(접수번호 8425918).

1) 서비스권자의 의미

국가기록포털 기록정보서비스에서 제공하는 기록 건의 '상세정보'에 따르면, 그 기록의 '기여자 정보' 항목 중 '서비스권자'를 국가기록원으로 기술하고 있다[그림12]. 서비스권자로서 국가기록원은 저작자와 달리 어떠한 권리를 지니고 있는지 살펴보도록 하겠다.

국전쟁의참상과미	그 구이워조		
NAME AND ADDRESS OF A	시마요고 생산년도 1953년 관	리번호 CEN0002015	
네정보 ▼ ■ 원문보기	- 525	: 45=2	
철 제목	한국의인상 🗨		
관리기 간	영구기록물관리기관	보존기간	영구
기록물유형	시청각기록물	매체유형	영화필름
재생길이	600	유형	실물
표현형태	시청각		
기록물건등록 <mark>번</mark> 호		전자/비전자 여부	비전자
생산등록일자		시행일자	
서고정보	성남 나라기록관	공개구분	▋ 공개 내용에 따라 열람이 제한 됩니다.
- 기여자 정퇴	<u> </u>		
서 <mark>비스권자</mark>	국가기록원		
- 기술분류			
기록물군	국립영상제작소 ❷	기록물계열	국정홍보(문화 및 기록영화) ❷

[그림 12] 국가기록포털 기록정보서비스 기록건 상세정보 출처; 국가기록포털 기록정보서비스

국가기록원 소장기록물의 기록물 대부분은 직접 창작한 것이 아니라, 수집, 기증, 이관 등의 과정을 통해 보유하게 된 것이다. 수집이나 기증 의 경우 앞 절에서 설명한 바와 같이 계약을 통해 저작권의 양도 혹은 이용 허락 등의 과정을 거쳐 서비스하게 되지만, 「공공기록물법」에 따라 타 공공기관에서 기록을 이관되는 경우 소유권이나 관리권, 저작권도 함 께 양도되는지 여부에 대해서는 명시가 없다. 그렇기 때문에 공공저작물 의 자유이용에 관한 조항이 없었던 과거에는 국가가록원과 같은 법인 내 에 속하는 중앙행정기관의 저작물인 기록의 활용을 위해서는 그 기관의 허락이 필요했다.106)

현재에도 기록물 이관에 따른 권리이전에 관한 규정은 여전히 존재하지 않지만, 자유이용 대상인 공공저작물은 저작자의 허락 없이 서비스할수 있게 되었다. 만약 저작자인 생산기관에서 저작권에 대한 권리양도나이용허락이 이루어지지 않은 채 이관된 기록물이 있다면 이에 대해서는 「저작권법」제31조(도서관등에서의 복제 등)에 의거해 일부 제한된 수준으로 이용하도록 서비스할 수 있다.107)

기록물 이관에 따른 권리이전에 관한 내용은 없지만 「공공기록물법」 제38조의2는 영구기록물관리기관에서 "보존하고 있는 기록물의 공개 및열람 편의를 제공하기 위하여 기록물을 정리(整理)·기술(記述)·편찬하고, 콘텐츠를 구축하는 등의 사업을 추진할" 것을 명시하고, 시행령 제74조의2는 영구기록물관리기관에서 "보존하고 있는 기록물을 공공기관이 직접 검색·열람할 수 있도록 온라인서비스를 제공할 수 있"음을 규정하고 있는데 이러한 내용이 법령상 영구기록물관리기관인 국가기록원의 서비스권에 관련된 내용이라고 볼 수 있다.

「저작권법」제2조 제30호는 '온라인서비스제공자'를 "이용자가 선택한 저작물등을 그 내용의 수정 없이 이용자가 지정한 지점 사이에서 정보통 신망을 통하여 전달하기 위하여 송신하거나 경로를 지정하거나 연결을 제공하는 자"와 "이용자들이 정보통신망에 접속하거나 정보통신망을 통 하여 저작물등을 복제·전송할 수 있도록 서비스를 제공하거나 그를 위

¹⁰⁶⁾ 시귀선, 앞의 논문, 167.

¹⁰⁷⁾ 정경희, 앞의 논문, 181.

한 설비를 제공 또는 운영하는 자"라고 정의한다. 국가기록포털 기록정보서비스는 이용자들이 정보통신망을 통해 저작물 등을 복제·전송할 수있도록 하는 것이므로 운영주체인 국가기록원을 온라인서비스제공자로생각될 수도 있지만, 그렇지 않다. 온라인서비스제공자란 이용자가 저작물을 전달, 송신할 수 있도록 "매개 내지 중재하는 서비스를 제공하는자를 뜻하므로, 직접 자신이 주체가 되어 저작물을 복제·전송하는 경우에는「저작권법」에서 말하는 온라인서비스제공자에 해당하지 않는 것으로 보아야"108)하며, 국가기록포털은 '국가기록관리 활동에 관해 공유하고함께 의견을 나누는 게시판'인 '기록인 허브'를 제외하고는 이용자가 저작물을 전달, 송신할 수 있는 방법이 없고 기록정보서비스는 국가기록원이 주체가 되어 직접 저작물을 복제·전송하는 것이므로 국가기록원은온라인서비스제공자에 해당되지 않고, 동법 제102조의 온라인서비스제공자 자의 면책사유 또한 적용받을 수 없다.

2) 복제

국가기록원의 보존기록을 이용자에게 연결시키는 정보서비스는 「정보 공개법」의 "공개"를 바탕으로 이루어진다. 동법 제2조 제2항에서 규정하 는 공개의 방식은 ① 이용자가 열람하게 하거나, ② 이용자에게 사본・ 복제물을 제공하거나, ③ 정보통신망을 통해 공개하는 세 가지가 있는데, 국가기록원의 정보서비스 또한 이러한 방식을 바탕으로 이루어진다.

먼저 이용자에게 기록물을 열람하게 하는 행위와 저작권의 관계를 살펴보고자 한다. 「공공기록물법 시행규칙」제33조에 따르면 "보존기간이 30년 이상이고 전자적 형태로 생산되지 않은 기록물 열람은 그 기록물이수록된 보존매체¹⁰⁹⁾를 사용해야 하며, 부득이한 사유로 원본을 열람에

¹⁰⁸⁾ 이해완, 앞의 책, 1189.

¹⁰⁹⁾ 기록을 자연 그대로 보존하려는 노력에도 불구하고 물리화학적 열화, 기술 사양의 변화 등 다양한 요인에 의해, 또한 시간의 경과로 인해 기록을 읽지 못하게될 수 있다. 이러한 위험에 대비하고 기록을 장기적으로 보존하기 위해 기록관리자는 기록물을 보존매체에 수록해야 한다. 종이, 필름, 인화사진 등 전통적 기록매체에 수록된 비(非)전자화기록물을 보존용지(중성지)나 보존용 필름(폴리에스터

제공하는 때에는 기록물의 열람업무를 담당하는 자가 계속하여 참관해야한다." 원본의 기관 내 열람뿐만 아니라, 보존기간이 30년 이상인 기록물을 서고 외의 지역으로의 반출을 원칙적으로 금지하고 예외적으로 업무에 사용할 목적일 경우에만 기록물관리기관의 장의 승인을 받아 반출할수 있(동법 시행령 제32조)기 때문에 국가기록원이 보존기록물의 원본을국민 이용자의 기록 활용을 위해 제공하는 일은 극히 드물 것이다.

또한, 「공공기록물법 시행령」제47조에 따라 영구기록물관리기관으로서 국가기록원은 "기록정보서비스를 확대하기 위하여 보존 중인 기록물중 전자적 형태로 생산되지 아니한 기록물의 전자화 계획을 수립·시행하여야"하며, 전자화 계획에 따라 디지털화된 기록물 중 공개대상으로 분류된 기록물은 국가기록포털 원문제공서비스의 대상이 된다.110)

이처럼 법령에 따라 국가기록원은 보유기록물을 보존매체에 수록하며 전자화 계획에 따라 전자화함으로써 기록을 장기적으로 안전하게 보존하고 이용자가 활용할 수 있도록 하는데, 이러한 행위는 모두 기록물 원본의 복제가 없이는 불가능하다.

「저작권법」제16조에 따르면 저작자는 그의 저작물을 복제할 권리를 가지는데, 저작자가 스스로 자신의 저작물을 복제할 권리를 가질 뿐만 아니라 타인의 복제를 허용하거나 금지할 배타적인 권리를 가진다는 의미이다. 그러므로 타인이 저작권자의 허락 없이 저작물을 복제할 경우타인의 복제권을 침해하게 된다. 복제는 "인쇄·사진촬영·복사·녹음·녹화 그 밖의 방법으로 일시적 또는 영구적으로 유형물에 고정하거나 다시 제작하는 것을 말하며, 건축물의 경우에는 그 건축을 위한 모형 또는설계도서에 따라 이를 시공하는 것을 포함한다"라고 정의(동법 제2조 제22호)되는 것으로, 인쇄, 사진 촬영, 복사 등의 '가시적인 복제'뿐만 아니

필름) 등 보존매체에 수록하거나, 디지털화해 보존·관리한다.

[「]기록매체 요건 및 관리기준」 NAK 12:2018(v3.0), 7.

^{110) 「}정보공개법」 제8조의2는 "공공기관 중 중앙행정기관 및 대통령령으로 정하는 기관은 전자적 형태로 보유·관리하는 정보 중 공개대상으로 분류된 정보를 국민의 정보공개 청구가 없더라도 정보통신망을 활용한 정보공개시스템 등을 통하여 공개하여야 한다."고 규정하여 공공기관이 전자적인 형태로 보유·관리하는 정보를 사전에 공개하도록 하고 있는데 이를 '사전 원문공개 서비스'라고 한다. 「공공기록물 서비스 표준」 NAK 21:2015(v1.0); NAK 21:2018(v1.1), 16.

라 녹음, 녹화 등 '재생가능한 복제'가 포함되는 개념이며, 복제의 방법이나 수단에는 제한이 없어 기계적·전자적·화학적 방법에 의한 것뿐만 아니라 손으로 베끼는 것도 포함된다.111)

국가기록원에서 지속적으로 진행 중인 비(非)전자화기록물의 디지털화 (digitization)는 많은 예산과 인력이 투입되며 고도의 기술이 필요한 일이다. 한때 정보를 디지털 매체에 처음 고정한 자에 대하여 저작인접권의 일종으로 소위 '디지털화권'을 부여하자는 논의도 있었으나112), 아날로그 방식으로 제작된 저작물을 디지털화하면서 일부 손상된 부분 등을회복시키고 잡음을 제거하는 등의 노력을 거쳤다고 해도 이를 새로운 이차적 저작물이라 할 수 없고113) 아날로그 정보를 디지털 신호로 변환하는 과정에서 필연적으로 컴퓨터 하드디스크 등의 전자적 기록매체에 복제가 이루어지므로 디지털화권은 복제권에 포함되는 것으로 결론지어졌다.114)

이처럼 보존과 활용을 위한 정보서비스를 위해 국가기록원은 기록물을 복제하는 행위를 할 수밖에 없는데, 만약 대상 기록물에 대한 저작권이 없다고 해도 일부 제한적으로 복제할 수 있는 권한이 국가기록원에게는 부여되어 있다.

「저작권법」제31조는 도서관 등이 주체가 될 경우, 일정한 요건하에서 저작권자의 동의 없이도 복제가 가능하도록 하는데, 여기서 의미하는 '도서관 등'은「도서관법」에 따른 도서관과 "국가, 지방자치단체, 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인 또는 단체가 도서 · 문서 · 기록과 그 밖의 자료(이하 "도서등"이라 한다)를 보존 · 대출하거나 그 밖에 공중의 이용에 제공하기 위하여 설치한 시설"(동법 시행령 제12조 제2호)을 의미한다. 따라서 국민을 대상으로 정보서비스를 제공하는 국가기록원은 이 법의적용 대상이 된다.

저작자의 허락 없이도 도서관 등에서의 복제가 허용되는 것은 자체

¹¹¹⁾ 이해완, 앞의 책, 537-8.

¹¹²⁾ 저작권심의조정위원회, "멀티미디어시대의 저작권대책," 저작권연구자료 제24 집, 1996, 86면.

¹¹³⁾ 대법원 2006.02.10 선고 2003다41555 판결

¹¹⁴⁾ 이해완, 앞의 책, 539.

혹은 외부 도서관 등에서의 이용을 목적으로 하는 경우와 외부 이용자를 위한 경우로 나눌 수 있다.

먼저, 기록을 소장한 기관에서 "도서등의 자체보존을 위하여 필요한 경우"(「저작권법」 제31조 제1항 제2호)에는 저작권자의 동의를 받지 않은 저작물이라 하더라도 복제가 가능하며, 장기적인 보존을 위해 디지털 매체에 복제하거나, 복사, 사진촬영, 녹음, 녹화, 마이크로 필름화 등 아날로그 매체에 복제하는 것 모두 가능하다.

그러나 기관 내부의 목적이 아닌 외부의 요구에 따라 기록물을 복제해 제공할 경우에는 디지털 복제본은 허용되지 않으며 아날로그 복제본만 허용된다. 이는 "다른 도서관등의 요구에 따라 절판 그 밖에 이에 준하는 사유로 구하기 어려운 도서등의 복제물을 보존용으로 제공하는 경우"(「저작권법」제1항 제3호)에도 마찬가지다. 이는 디지털화된 기록물이현재의 기술 환경에서 쉽게 유통될 수 있어 저작권의 침해가능성 또한높다는 현실을 반영한 것이다.

도서관 등의 요청이 아니라 일반 이용자의 요구에 의해서도 국가기록 원에서는 기록물을 복제해 제공할 수 있는데(저작권법 제1항 제3호) 이 때에는 다음의 조건을 동시에 만족시켜야 한다.

- 1) 국가기록원에서 대상 저작물을 보관관리 중이어야 하고
- 2) 조사, 연구를 목적으로 하는 이용의 경우
- 3) 이용자의 요구가 있을 경우
- 4) 공표된 도서 등
- 5) 일부분
- 6) 1명당 1부에 한하여
- 7) 디지털 원문파일이 아닌, 종이에 출력 등의 방식으로 제공

위의 7가지 조건이 만족되면 국가기록원은 기록의 복제물을 제공할 수 있는데, 이 경우 반드시 직원이 복제본을 제작해야 하는 것은 아니다. 국가기록원 내에 이용자를 위해 설치된 복사기를 이용해 이용자가 직접 복제하는 경우에도 도서관 등이 주체가 되어 이용자를 위해 행하는 복제에 해당하며, 이는 직원들이 이용자의 요청에 따라 일일이 복사서비스를

제공하는 것은 실무적으로 어렵기 때문에 공중의 이용을 위해 설치된 복사기를 사용하여 이용자가 직접 복사하고 도서관 등에서 이를 관리하는 방식으로 이루어지는 것이다.¹¹⁵⁾ 이처럼 저작자의 동의 없이 기록물을 이용하는 경우에는 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 기준에 따른 보상금을 해당 저작재산권자에게 지급하여야 한다.

「저작권법」제31조 제2항과 제3항은 컴퓨터 등 정보처리능력을 가진 장치(이하 '컴퓨터'라 한다)를 이용하여 이용자가 그 '도서관 등'과 '다른 도서관 등'의 내에서 전자적 열람을 할 때, '도서관 등'의 복제와 전송에 관한 내용을 규정하고 있다. 이용자가 국가기록원을 방문하여 구내의 컴퓨터 등을 통하여 그 기관에 소장된 기록물이나 또는 다른 지역에 위치한 국가기록원116)의 기록물을 열람할 경우, 국가기록원은 저작권자의 동의 없이도 기록물을 복제, 전송할 수 있다.

이처럼 공중에게 정보서비스를 제공하는 국가기록원의 경우, 도서관등의 문화적, 교육적 역할을 원활히 하기 위해서 보호되어야 할 저작재산권이 존재함에도 불구하고 이를 제한하는 것이므로 도서관등의 복제, 전송 행위로 인해 복제본이 불법유통되어 저작권을 침해하지 않도록 복제방지조치 등의 필요한 조치¹¹⁷⁾를 할 것 또한 의무화하고 있다.

제13조(도서관등의 복제방지조치 등 필요한 조치) 법 제31조제7항에서 "대통령령이 정하는 필요한 조치"란 다음 각 호의 조치를 말한다.

¹¹⁵⁾ 정경희, 이호신. 『(도서관 사서를 위한) 저작권법』. (파주: 한울엠플러스, 2017).

¹¹⁶⁾ 방문해 사본제공서비스를 신청할 수 있는 곳으로는 대전본원 국가기록정보센터, 성남 나라기록관 열람실, 부산 역사기록관 열람실, 서울기록정보센터 열람실이 있다.

¹¹⁷⁾ 저작권법 시행령

^{1.} 불법 이용을 방지하기 위하여 필요한 다음 각 목에 해당하는 기술적 조치

가. 제12조에 따른 시설(이하 "도서관등"이라 한다)의 이용자가 도서관등의 안에서 열람하는 것 외의 방법으로는 도서등을 이용할 수 없도록 하는 복제방지조치

나. 도서관등의 이용자 외에는 도서등을 이용할 수 없도록 하는 접근제한 조치

다. 도서관등의 이용자가 도서관등의 안에서 열람하는 것 외의 방법으로 도서등을 이용하거나 그 내용을 변경한 경우 이를 확인할 수 있는 조치

라. 판매용으로 제작된 전자기록매체의 이용을 방지할 수 있는 장치의 설치

^{2.} 저작권 침해를 방지하기 위한 도서관 직원 교육

^{3.} 컴퓨터 등에 저작권 보호 관련 경고표지의 부착

3) 전송

「저작권법」제18조에 따르면, 저작자는 그의 저작물을 공중송신할 권 리를 가지는데, 공중송신의 의미는 "저작물, 실연·음반·방송 또는 데이 터베이스(이하 "저작물등"이라 한다)를 공중이 수신하거나 접근하게 할 목적으로 무선 또는 유선통신의 방법에 의하여 송신하거나 이용에 제공 하는 것"이다. 공중송신권은 방송권, 전송권, 디지털음성송신권으로 나눌 수 있는데, "방송"은 공중송신 중 공중이 동시에 수신하게 할 목적으로 음・영상 또는 음과 영상 등을 송신하는 것을 말하며(법 제2조 제8호), "전송(傳送)"은 공중송신 중 공중의 구성원이 개별적으로 선택한 시간과 장소에서 접근할 수 있도록 저작물등을 이용에 제공하는 것을 말하며, 그에 따라 이루어지는 송신을 포함한다(법 제2조 제10호). 공중이 동시 에 정보를 수신하는지, 개별적으로 정보를 수신할 수 있는지에 따라 방 송과 전송을 구별 지을 수 있다. "디지털음성송신"은 공중송신 중 공중 으로 하여금 동시에 수신하게 할 목적으로 공중의 구성원의 요청에 의하 여 개시되는 디지털 방식의 음의 송신을 말하며, 전송을 제외한다. 정리 하자면, 공중이 개별적으로 선택한 시간과 장소에서 정보를 어을 수 있 도록 국가기록원이 디지털 기록물을 이용자에게 제공하는 경우는 공중이 동시에 음이나 영상을 수신하게 할 목적으로 하는 것이 아니므로, 이는 '전송'에 해당한다.

전송은 ① 수신의 이시성(異時性) ② 이용제공 또는 송신 ③ 공중의세 가지 개념요소를 갖고 있다.¹¹⁸⁾ 첫 번째로 수신의 이시성이란, "공중의 구성원이 개별적으로 선택한 시간과 장소에서 접근할 수 있도록"이라는 조항(「저작권법」제2조 제10호)의 내용이다. 그중 장소에 관한 것은 "동일인의 점유에 속하는 연결된 장소 안에서 이루어지는 송신(전송을제외한다)을 포함하는"것은 '공연'의 정의(「저작권법」제2조 제3호)에 해당하므로, 전시회 등에서 전시 공간에 설치된 컴퓨터 등에서 저작물을

^{4.} 법 제31조제5항에 따른 보상금을 산정하기 위한 장치의 설치 118) 이해완, 앞의 책, 561.

불특정 다수인이 볼 수 있게 하는 것은 '상연으로서 공연'에 해당하므로 이를 제외하고, 국가기록원이 기록서비스를 통해 기록물을 각 개인의 PC에서 볼 수 있게 하는 것은 '전송'에 해당하는 것이다. 또한, 다운로드 방식에 의한 서비스, 스트리밍 방식에 의한 서비스(VOD: Video on Demand) 등은 모두 전송에 포함되는데, 공중이 같은 시간에 저작물의 동일한 부분을 시청하도록 하는 것은 '방송'에 해당하므로, 공중의 개개인이 원하는 시간에 원하는 부분을 다운로드 혹은 스트리밍 방식에 의해시청 등을 하는 것은 '전송'에 해당한다.

두 번째로 전송은 "이용제공" 또는 "송신"하는 것을 말하는데, 이용제 공이란 "공중의 구성원이 이용하는 것이 가능한 상태로 업로드 등을 하는 것을 뜻한다."119) 즉, 이용자가 아직 저작물을 수신하기 전이라 할지라도, 공개된 인터넷 홈페이지, 웹사이트 게시판, 블로그, SNS 등 공중이 접근할 수 있는 웹서버에 저작물을 업로드했다면 이는 이용제공행위로서 '전송'에 해당하는 것이며, 그에 따라 공중이 업로드된 저작물이 포함된 웹사이트 등에 접속하여 이를 클릭함과 동시에 저작물을 자동적으로 '송신'하게 되는 것이다. 이 법에서는 이러한 이용제공행위와 그에 따라 자동적으로 이어지는 송신까지도 모두 전송으로 보고 있으며, 송신이이루어지지 않았다고 해도 '공개'된 웹서버에 업로드한 행위 자체를 '전송'으로 보는 것이다. 그러므로 국가기록원이 보존기록물을 국가기록포털의 기록정보서비스를 통해 '온라인 원문제공'서비스는 「저작권법」상 '전송'에 해당한다.

'전송'임을 결정짓는 세 번째 요소는 "공중"이다. 전송은 공중을 대상으로 하는 것이기 때문에, 특정한 개인을 대상으로 하는 것은 '공중'에 해당하지 않는다. 그러나 가족이나 친지 등을 넘어서는 범위의 집단은 그 수가 많지 않다고 해도, 「저작권법」 제2조 제32호에서 정의하는 '공중'은 불특정 다수일 뿐만 아니라 특정 다수인도 포함되는 것이기 때문에 국가기록원에서 '등록된 이용자' 등으로 기록물을 이용할 수 있는 자를 한정한다고 해도 이는 전송에 해당한다.

¹¹⁹⁾ 이해완, 앞의 책, 562.

혼동될 수 있는 개념으로 동법 제20조에서 규정하는 배포권이 있는데, '배포'란 "저작물등의 원본 또는 그 복제물을 공중에게 대가를 받거나 받지 아니하고 양도 또는 대여하는 것"(저작권법 제2조 제23호)을 뜻한다. 배포 역시 공중을 대상으로 하는 것이므로 특정인이나 특정 소수인의 요청에 따라 기록물의 사본을 제공하는 정보서비스에는 해당하지 않고, "저작물의 원작품 또는 그 복제물을 유형물의 형태로 일반 공중에게 양도 또는 대여하는 것"120)을 의미하므로 국가기록포털의 원문제공서비스를 통해 파일 등을 다운로드나 스트리밍 서비스로 제공하는 것은 배포가아니라 전송에 해당한다.

국가기록원의 정보서비스를 구성하는 행위를 저작권법에 따라 규명하 여 보고, 각 행위의 저작재산권 침해 가능성을 다음의 [표18]에 정리하였 다. 복제와 전송에 해당하는 온라인 원문열람 제공서비스와 달리, '사본 제공서비스'란 이용자의 요청에 따라 기록물을 제공하는 것이다. 이용자 는 정보공개청구서 서식 등을 작성해 방문 혹은 우편/FAX를 통해 신청 하거나, 본인 인증을 거쳐 온라인을 통해 신청하며 이때 '공개 형식'(사 본의 형식)으로 '열람·시청/사본·출력물/전자파일/복제·인화물/ 기타' 중 기록을 제공받을 방식을 선택할 수 있다. 국가기록원은 '문서, 도면, 사진 등', '필름, 테이프 등', '마이크로필름, 슬라이드 등', '전자파일'로 사 본의 매체를 구분하여 수수료를 안내하고 있으며, '문서, 도면, 사진 등' 은 종이출력물과 전자파일로, '필름, 테이프 등'은 필름, 테이프와 전자파 일로, '마이크로필름, 슬라이드 등'은 종이출력물과 마이크로필름, 슬라이 드 복제본으로, '전자파일'은 종이출력물 혹은 전자파일 복제본을 제공한 다. 비디지털기록을 디지털화하여 전자파일로 제공하는 경우는 앞에서 설명한 '도서관등에서의 복제'에 해당하지 않음에도 불구하고, 복제본의 형태에 관한 제한은 별도로 존재하지 않는 것으로 보인다.

¹²⁰⁾ 대법원 2007.12.14 선고 2005도872 판결

[표 8] 국가기록원 온라인원문제공, 사본제공서비스와 저작권의 관계

구분	복제 여부	비고	저작권 침해 여부
비디지털기록을	복제에	보유기록물의 보존을 위한	저작권 침해
디지털화하는 경우	해당	복제	해당하지 않음
비디지털기록을 비디지털매체에 복제하는 경우	복제에 해당	보유기록물의 보존을 위한 복제	저작권 침해 해당하지 않음
디지털 기록을 디지털 매체에 복제하는 경우	복제에 해당	보유기록물의 보존을 위한 복제	저작권 침해 해당하지 않음
디지털 복제본을 국가기록포털에서 온라인 원문제공하는 경우	전송에 해당	공중을 대상으로 공중의 구성원이 원하는 시간, 장소에서 개별적으로 접근할 수있도록 이용제공	저작권자의 동의 없이는 저작권 침해
사본제공서비스를 통해 비디지털기록의 아날로그 복제본을 개인 이용자에게 제공하는 경우	복제 해당, 배포 해당하지 않음	저작물의 일부를 비전자 형태로 복제한 1부를 조사연구 목적의 이용자에게 제공	저작권 침해 해당하지 않음, 이용자에게 복제 등의 활용 주의 조치
사본제공서비스를 통해 비디지털기록의 디지털 복제본을 개인의 요청에 따라 제공하는 경우	복제 해당, 배포 해당하지 않음	목록 제공된 기록물을 디지털복제본인 전자파일로 \ 제공하는 경우	저작권자의 동의 없이는 저작권 침해

2. 국민 이용자의 보존기록 활용

1) 저작권의 보호를 받지 않는 기록물의 활용

저작권의 보호를 받지 않는 기록물은 저작물이 아닌 기록물과 「저작권법」제7호의 비보호기록물, 저작권 보호기간이 만료된 기록물이 있다. 저작물이 아닌 기록물과 비보호기록물에 관해서는 저작인격권도 존재하지 않기 때문에 활용에 있어 아무런 제약이 존재하지 않는다. 그러나 저작권 보호기간이 만료된 기록물의 경우, 저작재산권은 사라졌다고 해도저작인격권은 존속하므로 기록 활용에 제약 요소가 될 수 있다.

저작인격권은 저작자가 자신의 저작물에 대하여 가지는 인격적 · 정 신적 권리를 말하는데 우리 법에서는 공표권, 성명표시권, 동일성유지권 으로 저작인격권을 규정한다.

공표권은 저작자가 저작물을 공표할 것인가 아니할 것인가를 결정할수 있는 권리(「저작권법」 제11조 제1항)인데 국가기록원 보존기록물의경우 기증시 혹은 이관시 공표에 동의한 것으로 간주할 수 있어 이용자의 이용으로 인해 공표권을 침해할 가능성은 적다고 할 수 있다. [21]

성명표시권은 저작자가 자신이 그 저작물의 창작자임을 주장할 수 있는 권리, 즉 저작물의 원본이나 복제물에도 실명이나 이명을 표시할 권리를 말하는데(「저작권법」제12조 제1항) 보존기록물의 이용자로서는 원

^{121) 「}저작권법」제11조 제4항에 따르면, "공표하지 아니한 저작물을 저작자가 제31 조의 도서관등에 기증한 경우 별도의 의사를 표시하지 않는 한 기증한 때에 공표에 동의한 것으로 추정한다." 그러나 이 조항은 추정에 불과한 것이므로, 만약 공표하는 것을 반대하는 의사가 표현된 다른 증거가 발견되거나 저작자가 아닌 다른 사람에 의해 기증된 경우에는 저작자의 공표권이 유효하므로 이를 침해할 가능성이 있다. 정경희, 이호신. 『(사례로 보는) 도서관 저작권』. (파주: 한울아카데미, 2018): 210.

또한, 「공공기록물법」의 "이관" 규정에 소유권, 관리권, 저작권 등 구체적인 권리의 양도나 이전에 관한 명시가 없다는 점도 이 조항에 대한 해석의 여지를 남긴다. 그러나 기록학용어사전은 "기록처리 일정 등에 의해 생산 부서 또는 기록관으로 부터 보존기록관으로 기록을 이송하는 것"인 이관에 대해 "물리적 · 법적 차원의 이송을 의미하며, 따라서 기록의 보관권(custody) 변동이 수반된다."라고 밝히고 있어 기록관으로의 이관을 「저작권법」 제11조 제4항에 적용하는 것이 큰 무리는 없어보인다. "이관", 한국기록학회, 『기록학용어사전』, 2008.

문제공서비스에서 찾을 수 있는 '생산기관'에 관한 정보만 가지고는 저작자를 정확히 알 수 없을 가능성이 있고 그 때문에 성명표시권을 침해할 가능성이 존재한다. 그러므로 성명표시권이 유효한 저작자가 있는 기록물의 경우, 이를 정보서비스에 포함하는 것이 좋을 것이라 생각된다.

동일성유지권이란 저작물의 내용·형식 및 제호의 동일성을 유지할 저작자의 권리를 말한다(「저작권법」 제13호 제1항). 보존기록을 변경 등의 방식으로 이용하려고 하는 경우, 2차적저작물 작성 등의 창작성이 가미된 활용 행위가 아닐 경우에는 동일성을 침해할 정도의 개변이 이루어지지 않도록 안내하는 것이 이를 밝혀 이용자의 적법한 기록 활용을 지원할 수 있다.

2) 저작재산권이 제한된 보존기록물의 활용

a. 정치적 연설 등의 이용

「저작권법」제24조는 "공개적으로 행한 정치적 연설 및 법정·국회 또는 지방의회에서 공개적으로 행한 진술은 어떠한 방법으로도 이용할 수 있다. 다만, 동일한 저작자의 연설이나 진술을 편집하여 이용하는 경우에는 그러하지 아니하다"라고 규정하고 있다. 이 조항은 2006년 법 개정 이전에는 제7조 보호받지 못하는 저작물에 속했었는데, 개정 이후 저작재산권이 제한되는 경우로 규정하여 저작인격권의 보호를 받을 수 있도록 하였다. 이 조항은 저작권의 침해에 대한 걱정 없이 타인의 정치적연설을 자유롭게 이용함으로써 자유로운 의견교환과 토론 등이 이루어질수 있도록 하고, 국민의 알권리를 보장하기 위한 취지이다.122) 국가기록원은 그 특성상 "법정, 국회 또는 지방의회의 공개적 진술"에 관련된 다수의 기록물이 존재한다. "어떠한 방법으로도 이용할 수 있기" 때문에복제, 공연, 공중송신 등을 비롯하여 무엇이든 가능하지만, 저작자의 허락 없이 특정인의 연설이나 진술을 따로 편집하여 출판하는 행위 등은

¹²²⁾ 이해완, 앞의 책, 653.

허용되지 않는다.

b. 공공저작물의 이용

공공저작물의 경우「저작권법」제24조의2 제1항, 즉, 국가 또는 지방 자치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물이거나 계약에 따라 저작재산 권의 전부를 보유한 저작물이면서, 각호의 예외사항에 해당하지 않는 경 우에는 저작재산권의 행사인 복제, 공연, 공중송신, 전시, 배포, 대여, 2차 적저작물 작성을 저작자의 허락 없이 할 수 있고, 번역, 편곡, 개작(제36 조) 또한 가능하다. 그 외 공공저작물은 각 저작물에 부착된 공공누리 유형의 이용조건에 따라 이용할 수 있다.

3) 저작권 보호대상인 보존기록물의 이용

저작권은 저작자의 권익을 보호하기 위해 부여하는 배타적인 권리이다. 따라서 허락을 받고 이용하면 적법한 이용이 되지만, 허락을 받지 않고 타인의 저작물을 이용할 경우에는 저작권을 침해하게 된다. 그러나선인의 문화유산 없이는 저작물이 창작될 수 없음을 생각해 볼 때, 타인의 저작물을 이용하는 모든 행위에 저작자의 허락을 받아야 한다면 현재존재하는 수많은 저작물은 애초에 창작될 수 없었을 것이다. 혹은 이미존재하는 저작물이 불법 저작물이 될 수도 있다.

저작물은 많은 사람에 의해 사용될 때 그 가치가 더욱 드러난다. 그러므로 원래 법 취지인 문화예술의 향상발전을 위해서는 "일정한 저작권 침해는 도리어 허용되고 장려되어야 한다는 원리"123)로서 공정이용(fair use)의 조항이 필요하다. 즉, 저작자에게 배타적 권리로서 저작권을 부여하되, 일정한 예외적인 경우에는 저작물의 공공성과 사회성을 감안하여자유이용을 보장하는 규정을 두는 것이다.124)

¹²³⁾ 박경신, 『사진으로 보는 저작권, 초상권, 상표권 기타 등등』, (서울: 고려대학교 출판부, 2009): 95.

¹²⁴⁾ 이해완, 앞의 책, 641.

a. 공정이용(「저작권법」제35조의5)과 공표된 저작물의 인용(제28조)

2011년,「저작권법」제35조의5에 공정이용에 관한 조항이 신설되었다. 공정이용은 저작자의 허락 없이도 타인의 저작물을 이용할 수 있도록 하는 것이지만, "저작물의 통상적인 이용 방법과 충돌하지 아니하고 저작자의 정당한 이익을 부당하게 해치지 아니하는 경우에"에 한하여 인정된다. 또한, 공정한 이용인지 여부를 판단하기 위해서 "1. 이용의 목적 및성격, 2. 저작물의 종류 및용도, 3. 이용된 부분이 저작물 전체에서 차지하는 비중과 그 중요성, 4. 저작물의 이용이 그 저작물의 현재 시장 또는가치나 잠재적인 시장 또는 가치에 미치는 영향"을 고려하도록 구체화하였다. 이용 행위에 대해서는 별다른 제한이 없으므로 저작재산권의 행사에 관련된 행위가 모두 가능하며, 동법 제36조 제1항에 따라 번역, 편곡, 개작 또한 가능하다.

신설 당시에는 공정이용의 목적이 '보도·비평·교육·연구 등'으로 한정되어 있었고, 이용 판단 시 '영리 또는 비영리성'을 고려하도록 되어 있었으나, 2016년의 개정을 통해 이를 삭제하면서 "공정이용 조항은 다양한 분야에서 저작물 이용행위를 활성화함으로써 문화 및 관련 산업을 발전시키는 중요 목적을 수행하여야 할 것이나, 그 목적 및 고려사항이 제한적이어서 목적 달성에 어려움이 있는 바 이를 정비할 필요가 있음"125)이라고 이유를 밝혔으며, 이는 "저작물의 디지털화와 유통환경의 변화에…대응하여 적용될 수 있는 포괄적인 저작재산권 제한규정이 필요"126)하다고 설명하였다. 이는 영리와 비영리를 불문하고 민간의 활용을 중시하는 '공공데이터법' 등과 기조를 공유하는 것으로 "저작권 관련산업에서의 창조와 혁신을 뒷받침하고자 하는 입법목적의 달성을 저해할 것이라는 우려를 반영한 것으로 여겨진다."127)

그러나 공정이용에 관한 조항이 신설되기 이전에도 타인의 저작물을

^{125)「}저작권법」제개정이유

¹²⁶⁾ 문화체육관광부·한국저작권위원회, 「한·미 FTA 이행을 위한 개정 저작권법 설명자료」(2011.12.14.), 8.

¹²⁷⁾ 이해완 앞의 책, 820.

이용할 수 없었던 것은 아니다. '공표된 저작물의 인용'(「저작권법」제28 조)에 관한 조항이 있어 (1)보도 비평 교육 연구 등을 위하여 (2)정당한 범위 안에서 (3)공정한 관행에 합치되게 인용할 수 있어왔다. 이 조항은 자신의 저작물을 창작 중에 타인의 저작물을 이용하는 '인용'을 대상으로 하고 있어, 뚜렷한 목적 없이 복제 등을 통해 단순히 저작물을 이용할 수 있는 제35조의5의 내용과는 다른 의미라고 할 수 있다. 또한, 인용하 는 대상도 공표된 저작물, 즉, "공연, 방송 또는 전시 그 밖의 방법으로 일반 공중에게 공개하는 경우와 저작물을 발행하는"(「저작권법」 제2조 제17호) 저작물을 대상으로 하며, 어문, 음악, 미술, 영상저작물 등 유형 을 불문한다. 또한, '정당한 범위'는 "표현형식상 피인용저작물이 보족, 부연예증, 참고자료 등으로 이용되어 인용저작물에 대하여 부종적 성질 을 가지는 관계가 있다고 인정이 되어야 하는 것"이다.128) 이유 없이 필 요 이상의 양을 인용하거나, 인용하여 창작한 주저작물에서 독자적인 창 작성이 없다면 정당한 범위로 판단할 수 없을 것이다. 그리고 인용을 통 해 새로이 창작된 저작물이 원저작물에 대한 수요를 대체하는 것이 되어 서는 안 된다. '공정한 관행에의 합치'란 피인용저작물이 어느 부분인지 구별될 수 있도록 해야 하며, 필요한 경우 피인용저작물 전체를 찾아서 이용할 수 있도록 안내해 주는 등의 방식이라 할 수 있는데 저작물의 종 류에 따라 그 관행은 다를 수 있다.129)

국가기록원에서는 다양한 경로를 통해 오랜 기간 동안 축적해온 보존 기록물이 있으며, 이 중에는 저작자에게 이용 허락을 받기 어려운 경우가 다수 존재한다. "대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 상당한 조사를 하였어도 공표된 저작물의 저작재산권자나 그의 거소를 알 수 없는 경우"(「저작권법」 제35조의4)에 해당하는 고아저작물(orphan works)이 그것이다.

이는 국가기록원과 같은 아카이브뿐만 아니라 도서관, 박물관, 미술관등의 문화유산기관도 비슷한 사정인데, 이러한 상황이 반영되어 2019년

¹²⁸⁾ 대법원 1990.10.23. 선고 90다카8845.

¹²⁹⁾ 정상조, 박준석, 앞의 책, 409.

「저작권법」에 '문화시설에 의한 복제 등'의 조항(제35조의4)이 신설되었다. 그 내용으로는 "문화시설에 보관된 자료를 수집·정리·분석·보존하여 공중에게 제공하기 위한 목적(영리를 목적으로 하는 경우를 제외한다)으로 그 자료를 사용하여 저작물을 복제·배포·공연·전시 또는 공중송신할 수 있"도록 저작권법의 예외적인 사항을 지정한 것이다. "대통령으로 정하는 기준에 해당하는 상당한 조사130)를 하였어도 공표된 저작물의 저작재산권자나 그의 거소를 알 수 없는 경우"라는 까다로운 조건에도 불구하고 고아저작물을 활용할 수 있도록 신설된 조항이라는 점에서는 의미가 있으나, 적용 대상을 국회법 제22조에 따른 국회도서관, 도서관법 제18조에 따른 국립중앙도서관과 동법 제22조에 따른 지역대표도서관(특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도에 설치된 도서관 총17개), 「박물관 및 미술관 진흥법」 제10조에 따른 국립중앙박물관, 국립현대미술관, 국립민속박물관 등 총 22개 기관으로 한정하고 있어 국가기록원과 같은 아카이브는 이 법의 적용을 받을 수 없는 실정이다.

우리의 법과 달리, 유럽 연합(EU)은 회원국의 문화유산기관 등에 소장된 고아저작물에 대한 온라인 접근을 합법화하고 국경 없는 접근을 가능하도록 2012년에 「고아저작물의 이용에 관한 지침」¹³¹⁾을 제정하였는데 그 적용 대상으로 "공중이 접근할 수 있는 도서관, 교육기관, 박물관, 아카이브, 필름 및 오디오 유산기관, 공영방송사업자"등 다양한 종류의 문화유산기관을 설정하였다.

^{130) 「}저작권법 시행령」제16조의3에서는 제1호-제8호에 걸쳐 "상당한 조사의 기준"을 밝히고 있다. 또한, 제16조의6 제1항에서는 저작물 관련 정보를 문화시설 인터 넷 홈페이지에 게시하고 문화체육부장관에게 제출할 내용을, 제2항에서는 저작물 의 저작권 및 그 밖에 법에 따라 보호되는 권리의 침해를 방지하기 위하여 행해야 할 조치를 규정하고 있다.

^{131) 「}DIRECTIVE 2012/28/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 25 October 2012 on certain permitted uses of orphan works」(고아저작물의 허용된 이용에 관한 2012년 10월 25일의 유럽의회 및 이사회의 지침 2012/28/EU). 이 지침의 제정은 유럽의 문화유산을 인터넷을 통해 공중에게 제공하는 디지털 라이브러리, '유로피아나(https://www.europeana.eu/)' 구축에 필수적인 것이었다. 소장물의 보존·복원, 이에 대한 문화적·교육적 접근을 가능하게 하려는 문화유산기관의 공익적 목적을 실현하기 위해 고아저작물을 복제하고 공중이용 제공(making available to the public) 등의 행위를 저작자의 허락 없이도 가능하도록 하였기 때문이다.

국가기록원은 저작권의 보호를 받는 기록물, 저작자를 알 수 없는 고아저작물 등 정보서비스에 제약이 있는 다수의 기록물을 소장하고 있다. 온라인 원문제공서비스 등을 통해 중요한 가치를 인정받은 보존기록물을 서비스하고 있는 국가기록원은 인터넷을 통해 많은 이용자가 디지털(화한) 문화유산에 접근할 수 있도록 한다는 점에서 하나의 디지털 문화유산기관¹³²⁾이지만, 기관의 문화적, 교육적 목적에 대한 사회적 이해가 아직 부족하여 예외적인 기록 활용 등이 법적으로 보장되지 않고 있다. 이러한 현 상황에서 이용자에게 「저작권법」의 공정이용이나 인용에 대한조항은 불가능했던 기록 활용을 가능하게 바꾸는 요소가 될 수 있다. 이를 감안하여 국가기록원에서는 저작권적 제약이 있는 기록물의 활용을 일괄적으로 막기보다는, 이용자에게 공정이용에 관한 내용을 고지하고합법적인 목적과 범위 내에서 사용할 수 있도록 안내함으로써 보다 적극적인 정보서비스를 제공할 수 있을 것이다.

¹³²⁾ 디지털 문화유산기관은 민족 사회 또는 인류 사회의 문화적 소산이 되는 디지털 정보(자원)인 디지털 문화유산의 관리 및 서비스를 주도적으로 수행하는 기관으로, 전통적인 문화유산기관인 도서관, 기록관, 박물관에 더하여 디지털 환경에서 새롭게 출현한 리포지토리 등을 포함한다.

김판준, "디지털 큐레이션 연구동향 분석과 과제: 문헌정보학 분야를 중심으로", 정보관리학회지32, no.1(2015):267.

b. 목적과 용도에 따른 활용

공정이용과 인용 외에도 「저작권법」에서는 목적과 용도에 따라 타인의 저작물을 이용할 수 있도록 예외적 사항을 두고 있다. 보 존기록의 활용과 관련이 있을 것으로 예상되는 조항을 정리하면 다음과 같다[표19]. 목적이나 용도에 따라 저작물을 이용할 수 있 는 범위와 조건 등이 모두 다르기 때문에 이를 확인해 저작권의 침해가 이루어지지 않도록 주의해야 한다. 또한, 「저작권법」 제36 조에 의해 번역, 편곡, 개작이 가능한(제1항) 경우와 번역만이 가 능한(제2항) 경우가 다르므로 이 또한 주의해야 한다.

[표 9] 목적과 용도에 따른 예외적 허용

조항	내용
저작권법 제23조 재판 등에서의 복제**	재판 또는 수사를 위하여 필요한 경우와 입법·행정 목적을 위한 내부 자료로서 필요한 경우 저작물의 종류와 복제의 부수 및 형태 등에 비추어 저작자의 이익을 부당하게 침해하지 않는 경우 허용
저작권법 제25조 학교교육 목적 등에의 이용*	학교 교육 목적상 필요한 교과용도서에 공표된 저작물 게재, 수업 또는 지원 목적상 필요한 경우 공표된 저작물의 일부분(조건에 따라 전부)을 복제·배포·공연·전시 또는 공중송신할 수있다.
저작권법 제26조 시사보도를 위한 이용**	방송·신문 그 밖의 방법에 의해 시사보도하는 경우 그 과정에서 보이거나 들리는 저작물은 보도를 위한 정당한 범위 안에서 복제·배포·공연 또는 공중송신 가능
저작권법 제29조 영리를 목적으로 하지 아니하는 공연·방송*	- 영리를 목적으로 하지 아니하고 청중, 관중, 제3자로부터 반대급부를 받지 않는 경우 공표된 저작물(상업용 음반, 상업용 영상저작물 제외)을 공연 또는 방송 가능. 실연자는 무보수여야 함 -반대급부를 받지 아니하는 경우 상업용 음반이나 상업적 목적으로 공표된 영상저작물을 재생하여 공중에게 공연 가능

저작권법 제30조 사적이용을 위한 복제*	공표된 저작물을 비영리적으로, 개인적으로 이용하거나 가정 및 이에 준하는 한정된 범위에서 이용하는 경우 복제 가능. 다만, 공중의 사용에 제공하기 위해 설치된 복사기기, 스캐너, 사진기 등 문화체육관광부령으로 정하는 복제기기에 의한 복제는 제외한다.
저작권법 제32조 시험문제로서의 복제**	학교 입학시험 등 시험, 검정을 위해 필요한 경우 정당한 범위 내에서 공표된 저작물을 복제·배포 가능. 비영리여야 함
저작권법 제33조, 제33조의2 시각장애인 등을 위한 복제와 청각장애인 등을 위한 복제**	시각장애인 등을 위하여 공표된 저작물을 점자로 복제·배포 가능 청각장애인을 위해 공표된 저작물을 한국수어로 변환 가능, 한국수어를 복제·배포·공연 또는 공중송신 가능
저작권법 제35조 미술저작물등의 전시 또는 복제	-원본의 소유자나 그의 동의를 얻은 자는 원본 저작물을 개방된 장소가 아닌 경우에 전시할 수 있으며, 이 경우 저작물 해설이나 소개를 목적으로 목록형태의 책자에 복제해 배포가능

^{*}저작물을 번역, 편곡, 또는 개작하여 이용 가능

^{**} 번역하여 이용 가능

제 4 장 보존기록의 정보서비스 활성화 방안

개인의 권리구제나 권익보호를 위해 열람 중심으로 이루어지던 활용은 알권리 보장과 행정의 투명성을 위한 공개 중심의 활용으로 변화하였으며, 정보통신기술의 진화와 함께 가치창출의 원재료로서 활용하려는 자유이용 중심의 활용으로 변화하였다. 보존기록의 정보서비스 또한, 이러한 기록 활용 요구에 응답해 변화함으로써 현재와 미래의 이용자의 기록 활용을 지원할 수 있을 것이다.

새로운 활용 요구를 충족시킬 수 있는 정보서비스 방안을 도출하기 위하여 앞 장에서는 보존기록물의 정보서비스를 제약하는 요소로서 저작 권을 설정하고, 저작권과 정보서비스를 통한 활용 행위의 관계를 규명하 였다.

이 장에서는 지금까지의 분석 결과를 국가기록원에서 제공하는 정보서비스 중 새로운 이용 방식에 적극적으로 대응할 수 있는 온라인 원문제공서비스에 적용해 현황을 파악하고 활성화를 위한 방안을 제시하고자한다.

1. 출처명시의무와 인용방법의 제시

국가기록원은 보존기록의 관리자로서 이용자에게 정보서비스를 제공하는 기관이다. 방대한 양의 기록물을 보유하고 있는 국가기록원은 소장물의 대부분을 직접 생산하지는 않았지만, 이를 수집하고, 장기보존을 위해 보존매체에 수록하고, 정리, 분류, 기술하고, 공개재분류의 과정까지거친 후 저작권 등 기타 권리침해 여부를 검토한 뒤 비로소 이용자에게제공한다. 수많은 인적, 물적 자원을 투입해 해당 보존기록의 정보서비스

를 가능하게 하였으므로 사회통념상으로는 기록의 이용자에게 출처를 명시할 것을 요구할 자격이 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고, 모든 보존기록물의 이용에 있어 출처를 명시할 것을 강제할 수는 없다.

출처 명시에 관한 「저작권법」제37조 제1항은 "이 관에 따라 저작물을 이용하는 자는 그 출처를 명시하여야 한다. 다만, 제26조, 제29조부터 제32조까지, 제34조 및 제35조의2부터 제35조의4133)까지의 경우에는 그러하지 아니하다." 규정하는데, 여기서 '이 관'이란 '제2관 저작재산권의 제한' 조항들이다. 즉 출처 명시 의무는 저작재산권 제한 사유에 해당하여 저작물을 자유이용할 수 있는 경우에 부과하는 것으로, 저작재산권이 제한되어 자유이용이 허용되는 경우에 있어서 그 이용자에게 부과되는 법정 의무라 할 수 있다134).

첫째로, 저작물이 아닌 기록물과 「저작권법」의 보호를 받지 않는 법령, 고시, 훈령, 판결 등의 기록물은 보호할 저작권이 존재하지 않으므로이용자는 출처나, 저작자를 명시할 의무가 없다.¹³⁵⁾

둘째로, 이용 대상의 보존기록이 저작물이고 저작권의 보호를 받을 경우에는, 보호기간의 만료 등으로 저작재산권이 만료되었더라도 저작인격권 중 하나인 성명표시권이 존속한다. 성명표시권은 양도나 포기가 불가능한 저작자 일신에 전속하는 권리이기 때문이다. 이 때문에 이용자는기록물을 이용할 경우, "저작자는 저작물의 원본이나 그 복제물에 또는그 저작물의 공표 매체에 그의 실명 또는 이명을 표시할 권리를 가진다"(「저작권법」제12조 제1항)라는 조항에 따라 저작자를 표시할 의무가

134) 위의 논문.

^{133) &}quot;일률적으로 출처명시를 요구할 경우에 저작재산권을 제한하여 자유이용을 허락한 입법취지에 반할 수 있기 때문에 예외적으로 출처명시의무를 면제하고 있다." 김형렬, "출처명시의무에 대한 고찰," 産業財産權 no.32(2010): 195.

¹³⁵⁾ 만약 출처명시를 성명표시권과 유사하게 보는 관점에 대해 설명하면서, 김형렬은 "'저작재산권 제한' 규정에 따라 자유이용이 허용되는 경우 이외에 대해서도 제37조 출처명시의무 규정의 적용이 있는 것인지는 분명하지 않다. 예를 들어 보호받지 못하는 저작물을 이용한 경우에 출처를 명시하지 않았다고 하여 출처명시위반죄가 성립하는 것으로 볼 수 있는지는 의문이다."라고 주6에서 밝혔으며, "제38조가 본조의 규정은 저작인격권에 영향을 미치는 것으로 해석되어서는 아니된다고 규정하고 있어서 성명표시권 문제와는 명확히 구분"된다는 점을 밝히고 있다. (위의 논문, 120.)

있다. 성명표시 방법은 사회통념상 적절하다고 인정될 수 있는 방법으로 하여야 한다.¹³⁶⁾

세 번째로, 이용하려는 보존기록이 자유이용이 가능한 공공저작물일 경우와 저작물을 공정이용 등의 방식으로 이용하는 경우¹³⁷⁾에는 저작권법 제37조에 따라 출처를 명시하여야 할 의무가 있으며, 저작인격권의보호를 받는 기록물이므로 성명표시권을 침해하지 않아야 한다. 출처를 명시하는 방법은 "저작물의 이용 상황에 따라 합리적이라고 인정되는 방법으로 하여야 하며, 저작자의 실명 또는 이명이 표시된 저작물인 경우에는 그 실명 또는 이명을 명시하여야 한다"(제37조 제2항). 만약 출처명시 의무를 위반하고 저작물을 저작재산권이 부여된 이용(복제, 공연, 공중송신, 전시, 배포, 2차적저작물 작성 등)할 시 저작권법 제138조 제2호에 따라 500만 원 이하의 벌금이 부과된다.

현재 국가기록포털에는 첫 화면의 하단에 "저작권보호정책"이 있고 이를 클릭하면 공공누리에 대한 설명과 함께 "제1유형을 포함하여 어느유형이든 출처(발행연도, 국가기록원 명칭과 홈페이지 URL, 저작물 작성자의 성명이 표시된 경우에는 그 성명도 포함)는 반드시 표시하여야 합니다."라고 안내되어 있다.

국외 국립아카이브와 비교해보면, 미국 NARA의 경우 'FAQs(자주 문는 질문과 그에 대한 답변)'에 저작권에 관한 사항을 설명하고 있는데 출처 표시에 관해 "NARA 카탈로그 디지털 이미지의 대부분은 퍼블릭도메인에 있으므로 서면으로 이용허락을 받을 필요가 없습니다. 원출처가 NARA임을 밝혀주시면 감사하겠습니다."138) 라고 완곡한 표현을 쓰

¹³⁶⁾ 이해완, 앞의 책, 466.

^{137) &#}x27;저작권법」제37조에 따라 출처를 명시할 의무가 있는 조항은 다음과 같다.

제23조(재판 등에서의 복제), 제24조(정치적 연설 등의 이용), 제24조의2(공공저작물의 자유이용), 제25조(학교교육 목적 등에의 이용)제27조(시사적인 기사 및 논설의 복제 등), 제28조(공표된 저작물의 인용), 제33조(시각장애인 등을 위한 복제 등제33조의2(청각장애인 등을 위한 복제 등), 제35조(미술저작물등의 전시 또는 복제), 제35조의5(저작물의 공정한 이용), 제36조(번역 등에 의한 이용)

^{138) &}quot;The vast majority of the digital images in the National Archives Catalog are in the public domain. Therefore, no written permission is required to use them. We would appreciate your crediting the National Archives and Records Administration as the original source." https://www.archives.gov/faqs

고 있다. 미국에서 정부저작물은 저작권 보호대상이 아니므로¹³⁹⁾ 가능한 것이긴 하겠지만, 우리의 경우에도 저작물이 아니거나 보호대상이 아닌 기록물, 저작권이 소멸된 기록물에 대해서도 일괄적으로 출처를 국가기록원으로 표시할 것을 강제하는 것은¹⁴⁰⁾ 저작권법의 범위 이상을 요구하는 것으로 생각된다.

더불어 NARA에서는 미공표 소장기록을 인용하는 방법에 대해서 『미국 국립 아카이브 기록 인용(Citing Records in the National Archives of the United States)』 141)이라는 제목의 소책자를 제작해 배포하고 있다. 공표된 기록물 인용 방법을 이 소책자에서 다루지 않는 이유는 이미 이에 관해서는 따로 지침이 존재하기 때문이다. 142) 여기에는 문서기록, 마이크로형식(microform)의 기록, 비-문서 기록(사진 기록물, 포스터, 영화, 테이프 기록물, 지도 기록물 및 건축 도면), 전자 기록물 및 온라인 레퍼런스 등 NARA의 소장기록을 유형별로 나누어 어떻게 인용해야 할지에 대한 지침을 제공하고 있다. 기록물 건(record item), 기록물 철(file unit), 기록물 계열(series), 기록물 하위군(subgroup), 기록물 군(record group), 소장처(repository) 등에 대한 정보는 어떻게 구성되어 있으며 이를 어떻게 조직해 인용해야 할지, 기록 정보에 사용되는 축약어는 무엇이 있으며 어떻게 사용해야 하는지, 유형별 기록의 특성은그 기록의 정보에 어떻게 반영되고 있는지 등 상세하게 설명되어 있는데 이는 누군가가 기록을 찾고자 할 때 쉽게 접근할 수 있도록 필요한 정보

¹³⁹⁾ 미국 저작권법. 17 U.S.C. Section 105 (a) 상단. "Copyright protection under this title is not available for any work of the United States Government,"

¹⁴⁰⁾ 학설에 따라 출처를 누구로 표시해야 하는지에 대한 해석이 다르다. 출처명시가 저작자의 인격적 이익을 보호하는 학설에서는 출처명시가 재산적 이익 보호보다 저작자의 인격적 이익 보호에 기여하므로, 저작자와 저작권자가 다르더라도 저작자를 표시하면 된다. 한편 재산적 이익 보호설에 따르면 출처명시는 재산적이익을 보호하는 것이 될 수 있으므로 저작자뿐만 아니라, 저작재산권자, 출판업자, 발행인 등을 모두 기재하는 것이 적절하다 할 수 있다.

¹⁴¹⁾ National Archives and Records Administration, [©]General Inforamtion Leaflet 17-Citing Records in the National Archives of the United States, (Washington, DC: 2010).

¹⁴²⁾ Diane L. Garner and Diane H. Smit. Citing Government Documents: A Manual for Writers and Librarians, (Bethesda, MD: Congressional Information Service, 1984).

를 모두 포함하는 데 그 목적이 있다.

Amos T. Ackerman, Attorney General, to Richard Crowley, U.S. Attorney, New York, Nov. 23, 1871(기록물 건 정보); Vol. C, Oct. 27,1871 - Apr. 23, 1873, p. 60(기록물 철 정보); Instruction Books, 1870 - 1904(기록물 계열 정보); General Records, Letters Sent, 1849 - 1919(기록물 하위군 정보); General Records of the Department of Justice, Record Group 60(기록물 군 정보); National Archives Building, Washington, DC(소장처)

연방정부기록물에 관한 인용 예시이다. 기록물 건-철-계열-군의 순서에 따라 세미콜론(;)으로 구분해 정보를 구성하도록 하였다. 각 계층에 대한 완전한 정보를 포함함으로써 누구라도 쉽게 해당 기록물의 위치를 파악하고 활용할 수 있도록 하였다. (NARA 2010, 2)

Archival Research Catalog (ARC) citation:

Patent Drawing of a Toy Horse, 1/22/1867 [Architectural and Engineering Drawings]; Records of the Patent and Trademark Office, Record Group 241; National Archives at College Park, College Park, MD [online version available through the Archival Research Catalog (ARC identifier 594926) atwww.archives.gov; November 1, 2006].

NARA의 온라인 정보서비스를 통해 제공되는 기록물의 인용 예시이다. 먼저 기록물의 물리적 위치에 대한 정보를 완전하게 포함하고, 이후 온라인상의 위치(여기에서는 온라인으로 제공되는 카탈로그 식별번호) 정보와 접속 날짜를 표시함으로써, 누구라도 쉽게 온라인, 오프라인 두 방식 모두에의해 기록에 접근할 수 있도록 한다. (NARA 2010, 12.)

이러한 미국 NARA의 인용 가이드라인은 기록의 적절한 출처 표시가 기록의 접근성을 높여주고 이를 통해 활용을 확대할 수 있는 방안이라는 것을 보여준다. 즉, 기록을 이용할 경우 그 기록에 대한 정확한 정보를 기재할 방식 또한 국가기록원에서 직접 고안해 제시한다면, 한 사람의 이용이 더 많은 사람들의 이용으로 확장될 수 있으리라 생각한다.

정보서비스를 통해 보존기록의 활용을 극대화하기 위해서 저작권법에 의해서만 출처표기나 성명표시를 의무화하기보다는, 저작권의 유무와 상 관없이도 기록의 소장처로서 풍부한 정보를 전달할 수 있도록 인용의 방식을 제안하는 것이 궁극적으로는 활용을 확대하는 방안이라 할 수 있다.

2. 이용조건 안내의 정비

보존기록 정보서비스에서 기록 이용의 조건과 범위는 공공저작물에 특화된 자유이용 허락표시 제도인 '공공누리'(KOGL: Korea Open Government License)에 의해 표현된다. 공공누리는 저작권법 시행령 제1조의3 제1항에 따른 이용활성화 시책으로, "자유이용할 수 있는 공공저작물임을 나타내기 위하여 문화체육부장관이 정한 표시 기준"이다. (「저작권법 시행령」제1조의3 제1항 제5호)

공공저작물 신탁관리기관인 한국문화정보원에서 운영하는 공공누리웹사이트(www.kogl.or.kr)는 "최근 공공기관에서 생성되는 공공저작물에 대한 공급과 수요는 많이 늘어나지만, 정작 공공저작물의 정확한 기준의부재, 이용을 위해 거쳐야 하는 복잡한 절차들로 인해 공공저작물에 다가가기란 쉽지 않아"고안된 것으로 제도의 배경을 설명하고 있다. 또한, 공공누리는 "모든 국민들이 공공누리 유형표시만 확인하면 까다로운 절차 없이 무료로 또 저작권 침해 걱정 없이 공공저작물을 활용할 수 있도록"한 것이며, 이는 공공저작물을 "미래 산업의 원료"로 바라보고 "국민들이 공공저작물을 활용하면 새로운 일자리가 확대되고 국가의 산업 경쟁력이 향상됨으로써 비로소 공공저작물은 국가 문화산업 발전의 밑바탕의 역할을 할 것"이라는 비전을 설명하고 있다.143)

그리고 이에 따라 현재 공공저작물을 계속적으로 생산하는 공공기관에서 어떻게 저작물의 유형을 분류하고 그에 따라 공공누리의 네 가지유형(제1유형: 출처표시, 제2유형: 출처표시와 상업적 이용금지, 제3유형: 출처표시와 변경금지, 제4유형: 출처표시와 상업적 이용금지, 변경금지)을 부과할지를 설명한다.

국가기록원 또한 온라인 서비스 중인 기록물 중 일부에 공공누리 유형을 부착하고 있다. 2021년 12월 현재, 총 15,094,968건의 기록물(일반문서류 428,908건, 도면류 14,666,060건)이 검색 결과로 도출되는데¹⁴⁴⁾, 이는

^{143) &}quot;공공누리란?" https://www.kogl.or.kr/info/introduce.do (접속일자 2021.12.05.) 144) 국가기록원 포털 검색창 옆 '원문검색' 버튼을 누르면 나오는 팝업창의 "※ 검색어 미입력 시 공공누리마크가 부착된 전체 기록물을 검색하실 수 있습니다."

온라인 원문제공이 이루어지는 18,290,000건(일반문서류 283만여 건, 시청각 56만여 건¹⁴⁵⁾)의 약 82.5%에 달한다. 나머지 17.5%의 보존기록물은 공공누리 마크가 부착되지 않은 상태이다.

공공누리 제1유형 마크가 부착되어 서비스 중인 기록물을 연도별로 살펴보면, 저작권 보호기간이 만료되었을 것으로 예상되는 1960년까지의 생산된 기록물은 총 15,076,888건으로 총 99.8%를 차지하고 있다. 종류별 로는 여러 지방자치단체에서 생산한 지적·임야원도(서울·경기, 강원, 충 청, 경상, 전라권) 등 14,666,060건의 '도면류'와 분배농지상환 문서 등 428,908건의 '일반문서류'의 두 종류만 이용가능하다. 약 0.2%에 해당하 는 기록물만이 저작재산권은 존속하나 시행령상 자유이용이 가능한 공공 저작물에 해당하여 공공누리 1유형으로 분류된 것으로 보인다. 보호기간 이 만료된 99.8%의 경우, 저작재산권이 존속하며 이용자의 출처명시의무 가 있는 공공누리 제1유형 저작물에 사실상 해당하지 않는다.

공공누리 제도는 공공기관이 저작재산권의 전부를 보유한 공공저작물이거나 국유재산 혹은 공유재산일 경우를 위한 것으로, 제23조의2 제1항과 달리 법에 의해 보장되는 자유이용이 아니라 시행령¹⁴⁶⁾을 기초로 하

안내에 따라서 결과를 도출한 것이다. 그런데 이는 『2018 국가기록백서』에서 공공누리 서비스 현황으로 밝히고 있는 1,548,433 건보다도 적은 양이다. (2018, 국가기록백서, p. 308). 또한, 본 연구자가 2020년 6월에 청구한 정보공개에서도 공공누리 마크가 부착된 기록물은 총 15,484,433건이라고 밝힌 것을 보면, 2018년에 시작한 이후 추가로 공공누리 부착은 매우 더디게 진행되고 있거나 멈추어있다고 볼 수 있다.

¹⁴⁵⁾ 정보공개청구, 처리기관: 국가기록원, 통지일자: 2021.11.18., 접수번호:8425918

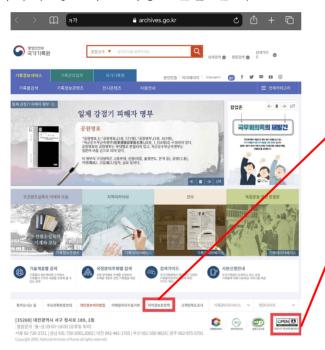
^{146) 「}저작권법 시행령」(공공저작물 이용활성화 시책 등)

제1항 법 제24조의2제2항에 따른 공공저작물 이용활성화 시책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 제5호 자유이용할 수 있는 공공저작물임을 나타내기 위하여 문화체육관광부장관이 정한 표시 기준의 적용에 관한 사항

제2항 법 제24조의2 제3항에 따라「국유재산법」제2조 제11호에 따른 중앙관서의 장등(이하 "중앙관서의 장등"이라 한다) 또는 지방자치단체의 장은 법 제24조의2 제1항 제4호의 공공저작물 중 국민의 자유로운 이용이 필요하다고 인정하는 경우에는「국유재산법」제65조의8 및「공유재산 및 물품관리법」제20조·제29조에도 불구하고 사용·수익허가나 대부계약 체결 없이 해당 공공저작물을 자유롭게 사용하도록 할 수 있다. 이 경우 중앙관서의 장 등 또는 지방자치단체의 장은 해당 공공저작물을 사용·수익허가나 대부계약 체결 없이 자유롭게 사용할 수 있다는 것을 알 수 있도록 제1항 제5호에 따른 기준에 따라 표시할 수 있다.

여 각 국가기관의 최종결정을 매개로 이용허락의 범위를 선택하고 이를 표시하는 것¹⁴⁷⁾이다.

현재 국가기록포털에서 공공누리 제1유형의 마크를 부착해 서비스되는 기록물뿐만 아니라 그 외 다수의 기록물이 자유이용의 대상으로 예상되지만, 이용조건에 대한 안내가 기록건별로 되어 있지 않아 상업적 이용을 원하거나 기록을 변경해 이용하려는 경우 개별적으로 기관으로 연락하지 않고서는 이용조건을 알 수 없다.



[그림 13] 국가기록포털 시작페이지

붉은 박스로 표시한 것이 국가기록포털 첫 페이지에서 발견할 수 있는 '저작권보호정책'과 '공공누리 마크'이다. 잘 드러나지는 않지만, 모든 이용 페이지에서 언제든지 연결될 수 있도록 배치되었다는 점에서 긍정적이다.

¹⁴⁷⁾ 이해완, 앞의 책, 667. 이해완은 제24조의2 제1항에 해당하는 공공저작물의 경우 영리 금지, 변경금지, 영리적 이용과 변경 모두 금지하는 제2, 3, 4유형을 붙이는 것은 "법의 취지에 어긋나는 것으로서 이용자들은 그 표시에도 불구하고 해당 공공누리 유형의 이용조건 등의 제한을 받지 않고 자유롭게 이용할 수 있다고 보아야 할 것이다"라고 밝혔다.

저작권에 관한 정보는 국가기록포털의 페이지 오른쪽 하단에 위치한 '저작권보호정책'[그림 13,14]이 유일하다. 공공저작물의 개념 소개, 공공누리의 유형 분류에 대한 내용과 함께 "이용조건을 확인하신 후 해당 이용조건의 범위 안에서 이용하실 수 있습니다."라고만 소개되어 있어, 공공저작물에 해당하지 않는 경우나 공공저작물이지만 공공누리 유형 마크가 부착되어 있지 않은 기록물의 경우에 대해서 이용자들의 기록 활용을지원하기에는 미흡한 것으로 보인다.



[그림 14] 국가기록포털 "저작권 보호정책".

『2018 국가기록백서』에 따르면 "공공누리 대상 기록물이 그간 지적·임야원도, 일반문서에 치중되어" 있었으며 앞으로는 "보다 폭넓은 분야에서 소장기록물을 활용하고 2차 저작물을 생산할 수 있도록 사진·영상등 시청각 기록물로 공공누리 적용 범위를 넓힐 필요가 있다."148)라고 공공누리 적용 사업의 미비점을 분석하고 있다. 그러나 이와 달리 2021년 현재에는 공공누리 제1유형을 부착한 기록의 수가 오히려 줄었으며, 그 대상은 여전히 일반문서와 도면이라는 것을 비추어 볼 때 기록의 서비스권자로서 국가기록원은 이용활성화를 위한 개방, 공유보다는 기록과기록에 관련된 제3자의 권리를 보호하는 쪽으로 조금 더 집중하고 있는 것이 아닌가 생각된다.

『2018 국가기록백서』149)는 추진일정으로 "저작권 보호기간이 만료된 기록물을 우선 공공누리 적용 검토 후 서비스를 실시하고, 영리추구나 2차 저작물 작성 등 이용활성화를 위해 제1유형의 기록물을 우선 제공한다"고 밝히고 있는데, 저작권의 보호기간이 만료되어 공공저작물의 개념없이도 자유이용의 대상이 되는 기록물을 공공저작물의 규정 때문에 다시 검토한다는 것은 불필요한 업무의 중복이 될 수 있다. 그리고 「저작권법」제24조의2 제1항 각호의 예외사항에 해당하는지 여부 등을 검토하는 것 또한 유사한 업무가 반복되는 것일 수 있다. 여러 차례의 공개재분류 과정을 통해 공개 대상으로 결정된 기록물을 대상으로 온라인 원문제공서비스가 가능한지 여부를 검토하는 과정을 거쳤으며, 그 과정에서 예외사유에 해당하는 요소는 이미 검토되었기 때문이다.

이러한 상황을 개선하기 위해서는 공공누리의 적용을 위해 건별 기록 물의 저작권을 검토할 것이 아니라, 국가기록원의 특성에 맞는 저작권 분류체계가 필요함을 보여준다. 저작물이 아니거나, 저작권 보호를 받지 못하는 기록물, 저작권이 소멸한 기록물에 대해서는 저작권이 없는 퍼블 릭도메인(public domain)으로 구분하여 표시하거나, '저작권 안내'에 소장 보존기록물의 이러한 특성을 반영하여 관련 설명을 추가한다면, 이용자

¹⁴⁸⁾ 국가기록원. 『2018 국가기록백서』. (대전: 국가기록원, 2019):310

¹⁴⁹⁾ 위의 책, 311.

는 저작권 침해의 걱정 없이 자유롭게 기록물을 활용할 수 있을 것이다.

정보공개청구에 대한 국가기록원의 답변150)에 따르면 "기본적으로 공 공기관이 생산한 공공저작물은 저작권상 제한이 없지만, 사진·동영상 등 시청각기록물에는 저작권과 초상권의 문제가 존재하기 때문에 열람 및 이용 요청이 있을 경우 별도의 이용허락 검토를 거쳐 제공하고 있다"고 답변하였는데, 이를 통해「저작권법」상의 공공저작물의 자유이용이 국가 기록원의 보존기록 정보서비스 실무에 원활하게 적용되지 않고 있음을 보여주는 것일 수 있다.

저작권과 함께 보존기록의 활용을 제약하는 요소로 초상권이 존재한다. 시청각기록물, 그중에서도 인물이 포함된 기록물의 정보서비스를 제한할 가능성이 높다.

국가기록원이 소장한 시청각기록물은 그 대다수가 공공기관에서 업무수행과 관련한 것으로¹⁵¹⁾ 「공공기록물법 시행령」제19조 규정을 통해 그 내용을 알 수 있다. 제19조 제1항에서는 시청각기록물 생산의무가 있는 대상을, 제2항에서는 동영상기록물 생산의무가 있는 대상을 지정하고 있어 그 내용을 [표 10]에 정리하였다.

국가기록원 소장기록물은 생산된 지 수십 년이 지난 것이 대부분이므로 현행「공공기록물법」상의 생산의무 대상과는 다르겠지만, 그럼에도불구하고 주요 인물·행사·공사·사업·건축물·사건 등이 기록되어 있다는점은 비슷할 것이다. 시청각기록물 정보서비스를 위해서는 먼저 기록물의 초상권 포함 여부를 파악해야 하는데, 대상에 따라 초상권 포함 여부를 분류해볼 수 있다.

먼저 사업, 공사, 건축물, 구조물 등을 중심으로 기록한 경우 초상권이

¹⁵⁰⁾ 정보공개청구, 처리기관: 국가기록원, 통지일자: 2021.11.18., 접수번호:8425918

^{151) 「}공공기록물법」 제17조 제3항은 "공공기관은 주요 업무수행과 관련된 시청각기록물 등을 대통령령으로 정하는 바에 따라 생산하여야 한다."라고 생산의무를 명시하고 있으며, 제23조는 "공공기관은 업무수행과 관련하여 생산한 사진, 필름, 테이프, 비디오, 음반, 디스크 등 영상 또는 음성 형태의 기록물을 대통령령으로 정하는 바에 따라 관리하고 관할 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다."라고 관리와 이관 의무를 명시하고 있다. 시행령 제56조에 따르면, "보존기간이 30년 이상인 시청각기록물을 보존기간의 기산일부터 5년이 경과하기 전에 관할 영구기록물관리기관으로 이관하여야 한다."

포함되어 있지 않을 것으로 예상되므로, 이러한 사진이 국가 혹은 지방 자치단체가 업무상 작성하여 공표하였거나 계약에 따라 저작재산권의 전 부를 보유한 저작물일 경우 자유이용이 가능한 공공저작물로서 개방하는 것이 적절하다. 반면에 주요 인물 중심으로 생산하여 초상권이 포함되어 있을 것으로 확실시되거나, 인물 중심은 아니지만 다수의 인물이 참여한 행사에 관한 기록물 또한 초상권이 포함되어 있을 가능성이 높다. 이 경 우 기록정보서비스 이전에 초상권 침해 여부를 검토해야 한다.

[표 10]시청각기록물 생산의무 대상과 초상권

유형	시청각기록물 생산대상	동영상기록물 생산대상	초상권
	(제19조 제1항)	(제19조 제2항)	포함 여부
생산 방법	시행 전·시행 과정 및 시행 후의 주요상황을 체계적으로 파악할 수 있도록 생산	촬영 개요 및 시간별 촬영 세부사항 등을 포함한 설명문을 별도로 작성	
1	대통령·국무총리 및 중앙행정기관의 장, 지방자치단체장 및 교육감, 교육장 등 주요 직위자의 업무 관련 활동과 인물사진	대통령 취임식	포함
2	외국의 원수·수상, 그 밖에 주요 외국인사의 주요 동정 중 대한민국과 관련되는 사항	_	포함
3	국가 및 지방자치단체의 주요 행사	「국가장법」에 따른 장의행사(葬儀行事)와 국가적 차원에서 추진이 필요하다고 인정되어 특별법으로 정한 국제행사 또는 체육행사	포함 가능
4	국제기구 또는 외국과의 조약·협약·협정·의정서·교류 등의 추진과 관련된 주요 활동	다수의 외국 국가원수 또는 행정수반이 참석하는 국제회의	포함 가능
5	「국가재정법」제38조제1항 및 같은 법 시행령 제14조에 해당되는 대규모 사업·공사	공공기관의 장과 중앙기록물관리기관의 장이 협의하여 정한 대규모 사업·공사	미포함
6	대규모의 토목·건축공사 등의 실시로 본래의 모습을 찾기 어렵게 되는 사항	-	미포함
7	철거 또는 개축 등으로 사라지게 되는 건축물이나 각종 형태의 구조물이 사료적 가치가 높아 시청각기록물로 그 모습을 보존할 필요가 있는 사항	-	미포함

8	다수 국민의 관심사항이 되는 주요사건 또는 사고로서 공공기관의 장이 시청각기록물의 작성·보존이 필요하다고 인정하는 사항	_	포함 가능
9	증명적 가치가 매우 높아 그 현장 또는 형상을 시청각기록물로 보존할 필요가 있는 사항	-	미포함
10	국내 최초의 출현물로서 사료적 가치가 높은 사항	-	미포함
11	그 밖에 시청각기록물의 생산이 필요하다고 인정되는 사항	그 밖에 동영상기록물의 생산이 필요하다고 인정되는 사항	포함 가능

출처: 「기록물 관리지침(공동매뉴얼)」(2020, 53)의 표를 보충 작성함

초상권이란 사람이 자신의 초상에 대하여 갖는 인격적·재산적 이익으로 헌법 제10조(인간의 존엄과 가치, 행복추구권)와 제17조(사생활의 비밀과 자유)로부터 도출되는 일반적 인격권이다. 그리고 (1)초상의 촬영·작성이 본인의 동의 없이 이루어지거나, (2)본인의 동의을 얻어 초상이 공표되었지만 그 이용이 동의의 범위를 벗어난 경우, (3)초상의 공포가명예훼손적 표현과 결부되거나 (4)상업적으로 악용된 경우 초상권이 침해되었다고 할 수 있다.152) 경제적 이익을 보호하는 측면을 통상 '퍼블리시티권'(Publicity Right)'이라고 부르는데 우리의 법상 명문의 규정은 없어 재산적 권리로 인정받지는 못했었지만 현실적으로 유명한 연예인 등의 초상과 성명은 재산으로서 거래의 대상이 되어왔고, 이를 무단이용시 법원은 재산적 손해배상액 산정의 방식으로 배상액을 산정하며, 권리이전이나 상속의 필요성도 커지고 있어 초상이나 성명 등을 상업적으로 이용할 수 있는 권리로서 퍼블리시티권이라는 개념을 인정한 하급심판결이 다수 나오고 있는 상황이다.153)

초상권이 포함된 기록물을 정보서비스하기에 앞서, 최우선적으로는 시 청각 기록물 속 초상권자가 촬영에 동의하였는지, 그리고 동의하에 공표

¹⁵²⁾ 서울중앙지방법원 2007. 1. 24 선고 2006가합24129 판결.

¹⁵³⁾ 정상조, 앞의 책, 732. "우리의 경우 아직 대법원 상고에까지 이른 사건이 없었기 때문에 아직 대법원 판례는 존재하지 않는다. 하급심 법원의 많은 재판례는 퍼블리시티권을 긍정하는 데 그치지 않고 여러 가지 쟁점에 걸쳐 내용을 구체화하고 있다." 734.

된 기록물이었다면 동의의 범위가 무엇이었는지를 확인할 필요가 있다. 통상적으로 초상권이 있는 공공기록물은 공식적인 행사에서 촬영되는 경우가 많으며 이처럼 "대대적인 촬영이 이루어진 공식행사에 참석한 것은 촬영 자체에는 동의한 것으로"¹⁵⁴⁾ 볼 수 있기 때문에 초상권자는 촬영과 공표에 대한 동의가 있었다고 볼 수 있다. 국가기록포털 온라인 원문제 공서비스를 통해 열람 제공되는 경우네는 웹 환경을 통해 게시되는 것으로, 초상권자의 동의의 범위에 속한다고 볼 수 있을 것이다.

그러나 이를 자유이용의 대상으로 할 경우 이용자는 복제, 공연, 공중 송신, 전시, 배포, 대여, 2차적저작물작성(「저작권법」 제16조-22조)과 번역, 편곡 또는 개작(동법 제36조)을 할 수 있고, 이처럼 자유이용의 방식으로 기록을 활용할 경우 그 행위가 초상권자의 동의 범위를 넘어설 가능성이 있다.155)

공공기록물로서 생산되어 보존 중인 시청각 기록물의 경우, 개인의 사적인 영역에서 촬영되는 경우는 거의 없고 대부분 공적인 행사 등에서 촬영되는 경우가 많다. 공적인 인물이 중심이 될 경우 "우리의 판례는 공인에 대하여 허락없는 촬영이나 허락ㅂ없는 사진 이용에 대해서는 초상권을 인정하지 않는다."¹⁵⁶⁾ 이러한 상황을 비추어볼 때, 공적인 인물이 공적인 행사에 참여한 사진의 경우의 시청각 기록물은 자유이용할 수 있도록 제공할 수 있다. 다만, 영리적으로 이용할 경우 공인의 초상권 중재산적 이익에 관한 퍼블리시티권이 침해될 경우가 있고, 명예를 훼손하는 방법으로 사용할 경우 인격권으로서 초상권이 침해될 가능성이 있기때문에 이에 대한 주의 문구를 명시하고 자유롭게 이용하도록 하거나, 비영리적인 사용만이 가능하도록 이용조건을 안내할 수 있다.

시청각 기록물의 생산 시기가 오래된 것일수록 활용의 가능성은 커질수 있다. 초상권자가 공인이고 사망하였을 경우, 명예를 훼손하지 않는

¹⁵⁴⁾ 서울지방법원동부지원 1990.1.25., 89가합13064.

¹⁵⁵⁾ 위의 판례에서 '서울올림픽 성화봉송에 마부로 분한 사람이 꽃마차를 끌고가는 모습을 찍은 사진을 연하카드와 달력의 제작에 사용한 것에 대해서 초상권을 침 해하였다고 판시하였으며, 사진 속에서 원고는 하인의 분장을 하고 있어 명예훼 손을 하였다는 판시도 동시에 내려졌다. (박경신, 위의 책, 193-4.)

¹⁵⁶⁾ 박경신, 앞의 책, 189.

방법으로 활용할 경우 초상권의 침해가 인정되지 않기 때문이다.157) 또 다른 판례는 다음과 같이 설명한다. "인격권으로서의 초상권은 일신전속 적 권리라고 할 것이어서 사자는 원칙적으로 그 권리 주체가 될 수 없 고, 가사 일정한 경우 사자의 초상권이 인정될 수 있다고 보더라도 살아 있는 사람의 초상권과 달리 그 보호범위를 제한적으로 인정하여야 할 것 인데, 유사한 성격의 권리인 저작인격권의 경우 저자의 사후 그의 명예 를 훼손하는 정도에 이르는 행위를 금지하는 방법으로 보호되고 있는 점 (「저작권법」제14조 제2항 참조) 등에 비추어 볼 때 사자의 초상권도 사 자의 초상을 사용한 것이 그 명예를 훼손하는 정도에 이른 경우에만 제 한적으로 인정될 수 있다(명예훼손 정도에 이르지 못한 경우에도 퍼블리 시티권에 의한 보호가 가능하므로 불합리한 결과가 되지는 아니한다)."158) 명예를 훼손하는 방법으로 기록물을 활용하지 않았더라도, 재산권적 성질을 지닌 퍼블리시티권이 인정될 경우 이를 침해할 가능성이 있기 때 문에 보호기간을 어떻게 기산할지 결정해야 한다. 에 대해 판례는 "퍼블 리시티권이 명문의 규정이 없는 권리이기는 하나 무한정 존속한다고 해 석할 경우 역사적 인물을 대상으로 하는 상업적 행위가 대부분 후손들의 동의를 필요로 하게 되어 불합리한 결과를 가져올 뿐 아니라 현실적으로 상속인을 찾아 그러한 동의를 얻기도 사실상 불가능한 점, 본인의 사망 후 시간의 흐름에 따라 사자의 성명이나 초상을 자유로이 이용할 수 있 도록 하여야 할 공공의 이익도 상당한 점 등에 비추어 그 존속기간을 해 석으로나마 제한할 수밖에 없을 것이다. 그 방법으로는 퍼블리시티권과 가장 성격이 유사한 권리의 존속기간을 참조할 수밖에 없다고 할 것인 바, 퍼블리시티권은 현행법상의 제 권리 중 저작권과 가장 유사하다고 할 수 있어"159)「저작권법」제36조 제1항에 따라 보호기간을 저작재산권

^{157) &}lt;소설 이휘소>에서 핵물리학자인 이휘소 유족의 동의 없이 가족 사진을 무단으로 게재한 행위는 유족들의 초상권을 침해한 것이나, 이휘소가 우리 사회의 공인이 되었고, 또한 그가 사망한 지이미 18년이 경과하였으므로, 그를 모델로 하여 이휘소라는 실명을 사용하여 창작된 소설에서 이휘소의 개인 사진을 사용하는 것은 그 소설이 이휘소에 대한 명예를 훼손시키는 내용이 아닌 한 허용되어야한다."(서울지방법원 1995. 6. 23 선고 94카합9230 판결)

¹⁵⁸⁾ 서울동부지방법원 2006. 12. 21 선고 2006가합6780 판결 159) 위의 논문.

과 동일하게 기산하도록 하였다.

그러나 공공기록물이라고 해서 반드시 공적인 인물만이 시청각 기록물에 등장하는 것은 아니다. 촬영에 동의한 것으로 간주되는 공식행사에참여한 개인이라도 공표의 방법과 용도가 초상권자가 예상한 것과 차이가 크다면 이 역시 초상권의 침해가 될 수 있다. 또한, 시청각 기록물에등장하는 개인의 경우 초상인을 알아볼 수 있는 정도인가에 초상권의 침해 여부가 판단되므로 "알 듯 말듯하여 초상권을 침해했다고 보기 어려운" 1600정도의 기록물은 자유이용 대상이 되어도 큰 문제는 없을 것으로보인다.

미국 NARA의 경우 저작권에 관한 정책을 별도의 페이지로 자세히 설명하지 않고, 'FAQs(자주 묻는 질문과 그에 대한 답변)' 중 하나로 제시하고 있다. 먼저 이미지의 복제에 관해서는 NARA 카탈로그의 디지털이미지 중 대다수가 저작권의 보호를 받지 않는 퍼블릭 도메인에 속하므로 이용자는 이를 서면 승인 없이도 이용할 수 있으며, 저작권의 보호를받는 소수의 이미지의 경우 각 기록 건의 '이용제한(Use Restriction(s)'을 확인할 것을 안내하고 있다. 또한, 전체 웹사이트의 이미지 중 타 기관에서 입수해 서비스하는 것도 있으니 이에 관해서는 해당 기관에 직접연락하여 사용승인을 받을 것을 안내한다.

NARA의 기록(records) 복제에 관해서는 대부분의 정부 기록물이 퍼블릭 도메인이기 때문에 자유이용이 가능할 것이며, 기증받은 기록 등의경우 저작권의 보호 대상일 수 있음을 안내하고 더 궁금한 사항이 있다면 아키비스트나 직원(reference staff)에게 질문할 것을 안내하고 있다. 또한, NARA는 정부의 기록은 퍼블릭 도메인이기 때문에 특정 기록이저작권이 없다는 문서에 서명하지 않는 것을 정책으로 하고 있으며, 그외 기록의 경우 저작권을 판단하는 것은 이용자의 책임임을 명시하고 있다.161)

¹⁶⁰⁾ 문화체육관광부, "저작권의 모든 것", mcst.go.kr

¹⁶¹⁾ NARA FAQs https://www.archives.gov/faqs

기록을 검색하여 각 기록 건에 대한 정보나 원문제공을 하고 있는 페이지로 진입하면, 기록에 관한 정보를 기술(description)하여 상세히 담고 있는데 그중 "사용제한"(Use restriction(s)) 항목의 정보에 저작권 등 이용조건을 서술하고 있다.

사용제한 항목은 해당 기록과 관련된 사용제한을 표시하는 것으로서 사용제한이 있을 시 기록의 이용자들에게 이를 알리는 목적을 갖고 있 다. 사용제한 상태 전거 목록(Use Restriction Status Authority List)에 서 제시하고 있는 5개의 분류 중에서 값이 결정되어 사용제한 항목에 기 입되는데, 그중 특정사용제한(Specific Use Restriction)과 사용제한 참고 사항(Use Restriction Note)와 연계해 정보를 제시해야 하는 경우도 있 다[표 11].

사용제한 상태 분류	적용 조건	비고	
전체 사용 제한 Restricted - Fully	기록 전체에 저작권, 기증자 또는 기타 사용 제한이 있는 경우	특정 사용 제한 사항을 반드시 설명할 것	
부분적 사용 제한 Restricted - Partly	기록 중 일부에 사용 제한이 있는 경우	특정 사용 제한 사항을 반드시 설명할 것	
사용 제한 있을 수 있음 Restricted - Possibly	사용에 제약이 있을 경우	사용 제한 참고에서 자세히 설명합	
미정 Undetermined	사용제한 여부를 알 수 없을 때	사용 제한 참고에서 자세히 설명합	
사용제한 없음 Unrestricted	저작권, 기증자, 기타 사용 제한이 없는 경우		

[표 11] 사용제한 상태

출처: NARA Use Restriction Status

특정사용제한(Specific Use Restriction)은 기록에 관련된 사용제한 요소인 저작권, 기증자의 요구, 법령 등을 식별할 수 있도록 하는 것으로 "저작권, 관련 법령, 기증자 제한(Donor Restrictions)" 등의 제한 사유를

제시한다.

사용제한 참고사항(User Restrction Note)은 기록의 사용 또는 복제에 영향을 미칠 수 있는 중요 정보를 제공하는 항목으로서, 이용조건을 명확하게 전달하려는 목적을 갖고 있다. 특정사용제한 항목에서 사유를 단어로 제시한다면, 참고사항에서는 최대한 정확한 정보 전달을 위해 서술형으로 제시하고, 약어 등도 사용하지 않도록 한다. 기증자나 저작자가누구인지, 그리고 그들의 조건은 무엇인지 또한 서술한다. 그러나 기증자나 저작자 관련 연락처를 제시하지는 않는다. 연락처는 계속 바뀔 수 있고 이를 모두 확인해서 반영할 수는 없기 때문이다. 또한, 이 조항에는 접근 정책이나 원기록물의 손상 등으로 인한 물리적 접근 불가, 하드웨어나 장비 등 기술적 접근 요소 등에 대한 정보는 포함되어서는 안 된다.

사용제한 참고사항의 예시로 NARA에서 제시한 것은 다음과 같다.

프로그램을 제작한 특정 라디오 네트워크(CBS, NBC 또는 Mutual Raido Network)의 서면 허가 없이는 레코드를 복제할 수 없습니다.

연구자는 캡션과 함께 제출된 주제 발표 양식을 참조해야 합니다.

존슨 대통령은 자신의 저작권을 미국 정부에 양도했지만, 대통령의 저작권은 존슨 대통령의 진술 이상으로 확장될 수 없습니다. 미합중국 정부 관리들이 직무 수행 중에 한 진술은 퍼블릭 도메인에 속한 것으로 간주됩니다. 그러나 녹음과 녹취록을 이용할 경우, 녹음된 모든 사람이 당시에 정부 공무원이 아니라는 점을 주의해야 합니다. 녹화된 사람들 중다수는 녹화 당시 민간인이었습니다. 따라서 공정 사용의 허용된 한계를 넘어 이 자료를 인용하려는 사람들은 출판물 등을 간행할 경우 저작권을 확인해야 합니다.

저작권은 RKO General Inc.에 있습니다.

199(년 2월 16일에 공포된 이 법은 미국 정보국(USIA: U.S. Informtion Agency)의 영상, 영화, 비디오 테이프 및 기타 자료의 국내 개봉 및 배포를 규정하는 것으로 최초 해외 배포 후 12년, 또는 보급되지 않은 경우 제작 후 12년이 경과한 시점으로 규정한다.

이 기록 시리즈(series)의 일부 또는 모든 이미지는 저작권 또는 기타 지적재산권 제한의 대상이 될 수 있습니다.

하몬 재단은 대형의 상업적 기업에 의한 이용을 제한합니다. 자세한 내용은 하몬 재단에 문의하십시오.

이처럼 NARA의 사용제한에 관한 사항은 현재 해당 기록 건의 저작권이 존속하는지 등 저작권의 상태를 확인하지는 않지만, 대신에 기록과함께 보존 중인 모든 정보를 제공하는 것을 방침으로 하고 있다.162) 위의 사용제한 참고사항의 사례를 살펴보면, 저작권 보호기간이 소멸된 기록을 대상으로 제공한 정보도 존재하고, 저작권이 있지만 NARA에서 일일이 확인하지는 않은 것을 알 수 있다. 보존기록물에 대해 저작권이나초상권 등 다양한 권리에 대한 권리자를 찾아 개별적으로 의사를 확인한다는 것은 거의 불가능에 가깝기 때문이다. 그 대신 기록에 관한 정확하고 자세한 정보를 전달함으로써 이용자는 사적 복제나 공정 이용의 수준을 초과하는 활용의 행위를 할 경우, 해당 기록에 대한 권리 사항을 스스로 확인하고 필요시 별도로 저작권자의 허락을 받을 수 있게 된다.

^{162) &}quot;Are records from your catalog?"에 관한 답변

History Hub는 미국 NARA의 크라우드소싱(crowdsoucrcing) 역사 연구 플랫폼이다. https://historyhub.history.gov/message/1046, (접속일자: 2021.12.14.)

이관대상 기록물(시청각) 목록 서식 조기 주요 저작권 공개 비치 일려 생산 기록물 생산 **보조** 기록물 세브 리 이과 기타 버충 기관 철제목 량 년도 기간 형태 매체 내용 여부 여부 여부 희망

[그림 15] 이관대상 시청각기록물 목록 서식

출처: 기록물 관리지침(2019), 49. (대전: 국가기록원) 국가기록원 기록관리지원부 지원정책과

한편 공공누리제도는 현재 공공기관 등에서 업무상 작성하거나 계약에 따라 저작권을 양도받은 저작물에 적용되는 경우가 많고, 따라서 저작물의 작성에 참여하거나 관여한 사람들에 의해 이용조건 등을 결정하는 것이 어렵지 않을 것으로 사료된다. 실제로도 현재 기록관에서 영구기록물로 시청각기록물을 이관할 때 이관 목록을 작성 시 저작권에 관한 내용을 기입할 것을 규정하고 있다[그림 15].163)

그러나 그 외 국가기록원에서 정보서비스의 대상으로 삼는 대부분의 보존기록물은 생산 시기, 기록의 형태 등이 모두 다르고, 저작권자의 허락 여부나 초상권자의 동의 여부 등도 알기 어렵다. 또한, 그 양이 매우 방대하여 개별적으로 권리관계를 확인해 조건을 달리해야 하는 공공누리 제도를 적용하는 것이 실익이 있을지는 의문이 든다. 실무적인 어려움으로 인해 오히려 일괄적으로 공공누리 유형을 분류하거나, 오분류하게 된다면 이는 기록의 이용을 활성화하는 것이 아니라 오히려 위축시키는 결과를 낳게 될 수도 있다. 또한, 권리관계가 분명할 것으로 확실시되는 기록물에만 공공누리 마크를 부착하게 된다면164), 자유이용 대상인 기록물임에도 불구하고 공공누리 마크가 부착되지 않은 기록물에 대해 이용자는 허락 없이 활용이 불가능한 것으로 오인하게 될 수도 있다. 그리고

^{163) 2019}년에는 시청각기록물 이관시 저작권에 관한 사항을 목록에 기입할 것만을 규정하였고, 2020년에는 저작권 보유시 공공누리 제1~4 유형을 분류해 기입할 것을 규정하였다. 「기록물 관리지침(공동매뉴얼)」(2019):49; (2020):64.

¹⁶⁴⁾ 앞에서 언급한 바와 같이 저작권적 제약이 사라진 기록물임에도 불구하고 '자유이용 대상의 공공저작물'로서 제1유형을 오부착하게 되는 경우

이는 곧 공공정보의 적극적인 개방이 아니라 민간 활용을 억제하는 요소로 작용할 수도 있다. 따라서 국가기록원 등 영구기록물관리기관은 공공누리제도를 정보서비스에 그대로 도입하기보다는, 이를 보충수정하여 사용하거나 아니라면 기록에 관한 풍부한 정보를 함께 제공하여 이용자 스스로 이용조건이나 범위를 인식할 수 있도록 하는 것이 보존기록의 정보서비스를 활성화할 수 있는 방법일 것이다.

3. 기록의 제공 형식(format)

「저작권법」제24조의2에서 정의하고 있는 자유이용의 개념은 "저작권자의 허락 없이 이용"하는 것이다. 이는 공공저작물을 "공익적인 관점에서 원칙적으로 공중이 자유롭게 접근하고 자유롭게 이용할 수 있도록 하는 것이 바람직하기"165) 때문이기도 하지만, 또 한편으로는 "공공저작물을 새로운 창작의 기반으로 일반 공중이 자유롭게 활용하도록"166) 하려는 취지에 의한 것이기도 하다.

이러한 관점에서 미루어 보았을 때, 만약 보존기록의 디지털 사본을 창작의 자원으로서 사용할 수 없는 상태로 제공하게 된다면 이는 결국 이용자가 정보공개청구나 사본. 복제본 제공서비스 등의 절차를 통해 개 별 기록물의 디지털 사본제공을 요청하게 되는 결과를 낳게 되므로 이는 법의 취지와 맞지 않는 것이라고 하겠다.

이는 국가기록원의 원문제공서비스가 「공공기록물법」상의 기록의 '공 개'를 근거로 하는 것이고, 이는 곧 「정보공개법」 제2조의 "공공기관이 이 법에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본 ·복제본을 제공하는 것 또는 「전자정부법」제2조 제10호에 따른 정보통신망을 통하여 정보를 제 공하는 것"이라는 규정에 따르는 것이기 때문이다. 즉, 기록을 제공하는 방식이나 기록물의 형태, 기록의 이용 범위와 조건에 대해서는 규정이 없다.

민간의 활용 활성화를 위해 공공정보를 제공하는 방식에 대해 규정한법은 「공공데이터법」이다. 제2조에 따르면, "제공"이란 공공기관이 이용자로 하여금 기계 판독이 가능한 형태의 공공데이터에 접근할 수 있게하거나 이를 다양한 방식으로 전달하는 것을 말한다. "제공"의 의미를상세히 설명한 「공공데이터 제공·관리 실무 매뉴얼」에 따르면, 이는 "이용자에게 ①데이터를 자유롭게 재활용(re-use)할 수 있도록 제공하고(제1조), 제공받은 데이터를 ②상업적·비상업적으로 이용할 권한을 부여

¹⁶⁵⁾ 오승종, 앞의 책, 696.

¹⁶⁶⁾ 위의 쪽.

하는 것(제3조 제4항)167)"이다.168) 여기에서 '재활용'이란 최초 생산한 목적과 다른 목적에 의해 공공정보를 활용하는 것을 말한다. 개인, 회사, 조직 등의 (재)활용자가 자신이 만들지 않은 공공정보를 취하여 이를 재배포하거나, 이를 다른 정보를 결합하여 새로운 생산물 혹은 자원을 만들어내는 것이 그 예이다.169) 즉, 공공정보를 원래의 목적과 달리 '재'활용하는 것이고, 활용의 주체는 민간이며, 영리적 활용 또한 가능하다.

"기계 판독이 가능한 형태"란 일반소프트웨어에서 공공데이터를 읽고 자유롭게 수정, 변환, 추출 등 가공하여 활용할 수 있는 데이터 형태를 의미하며, 공공데이터를 누구나 자유롭게 이용하도록 제공"한다는 이념에 따라 공공기관은 소관 공공데이터를 '오픈포맷'(open format)으로 제공하는 것이 원칙(법 제3조, 관리지침 제3조 제3항)이다. 오픈포맷은 비용 또는 그 밖의 사용에 제약 없이 최소 한 가지 이상의 무료/자유/오픈소스 소프트웨어로 처리(수정, 편집 등)할 수 있는 기계 판독 가능한 데이터포맷(관리지침 제2조 제4호)으로, 형식은 이미지, 텍스트, 테이블 또는 지리데이터 등 데이터 유형에 따라 다를 수 있다. 포맷의 형식에 따라 분류한 것이 [표 12]이다. 여기에서 주목할 것은, 현재 국가기록포털

¹⁶⁷⁾ 공공데이터법 제1조 이 법은 공공기관이 보유·관리하는 데이터의 제공 및 그 이용 활성화에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 공공데이터에 대한 이용권을 보장하고, 공공데이터의 민간 활용을 통한 삶의 질 향상과 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제3조 제4항 공공기관은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우 또는 제28조 제1항 각 호의 경우를 제외하고는 공공데이터의 영리적 이용인 경우에도 이를 금지 또는 제한하여서는 아니 된다.

¹⁶⁸⁾ 나영돈, "국내 공공데이터 적용을 위한 영국 공공정보 재사용(re-use)에 관한 연구," (명지대학교 석사학위논문, 2015): 6-7.

^{169) &}quot;What is re-use?". 영국 ICO (Information Commisioner's Office)가 정보를 제공할 공공기관을 위해 「공공정보의 재사용 지침 2015」(the Re-use of Public Sector Information Regulations 2015(RPSI))에 관해 소개하는 페이지이다. ICO는 RPSI는 "공공정보의 재활용을 허가하거나 이를 가능하게 만드는 것에 관한 것이지, 정보접근법안(정보공개법)에 근거한 정보의 접근(공개)에 대한 내용이 아니다."라고 밝힘으로써 두 법의 목적이 다름을 명시하였다.

https://ico.org.uk/for-organisations/guide-to-rpsi/what-is-rpsi/#:~:text=Re%2Duse% 20means%20using%20public,task%20it%20was%20produced%20for.&text=RPSI% 20is%20about%20permitting%20re,how%20it%20is%20made%20available. (접속일자: 2021. 12. 20.)

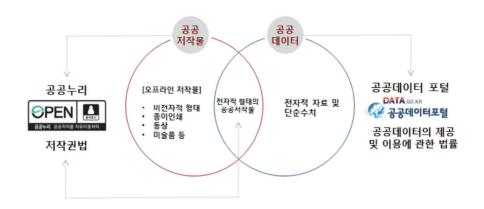
원문으로 제공되는 것 중 다운로드가 가능한 경우, JPG파일이나 PDF파일인데, PDF는 읽을 수만 있고, 수정이나 변환이 불가능하여 원칙적으로 공공데이터법의 제공 형태에는 속하지 않는다. JPG는 최소충족포맷이된다.

[표 12] 기계 판독이 가능한 형태의 포맷 단계별 구분·비교

구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
기계판독이	미충족포맷				
가능한	(공공데이터	최소충족포맷		오픈포맷	
형태	포털 등록불가)				
	특정		최소	URI	
	소프트웨어에서	특정	한 가지	기반으로	웹상의 다른 데이터와 연결, 공유 가능
특징	읽을 수만 있는	소프트웨어에서	이상의 비독점적	데이터 속성	
=6	데이터로	읽고 수정, 변환	소프트웨어에서	특성 관계를	
	자유로운 수정,	가능	읽고 수정, 변환	기술하고 있는	건설, 중표 기당
	변환 불가		가능	데이터 구조	
		HWP, XLS,			
예시	PDF	JPG, PNG,	CSV,	RDF	LOD
		WMV, MPEG,	JSON, XML	NDF	LOD
		MP3, SWF			

출처: 「공공데이터 제공관리 실무매뉴얼」 p.4 의 표 참고하여 수정함

현재 온라인 원문제공서비스를 통해 제공하는 보존기록의 디지털 사본을 공공데이터법에 따라 기계가독형, 오픈포맷으로 재가공하는 것은 불가능하거나 불필요할 수는 있지만, 적어도 같은 취지에 따라 '수정, 변환, 추출 등 가공할 수 있는 상태'로 가능한 한 제공하는 편이 적극적인 기록정보서비스의 방향과 일치하지 않을까 생각한다.



[그림 16] 공공저작물과 공공데이터의 차이

출처: 문화체육관광부 한국문화정보센터에서 제공한 "공공저잠물의 자유이용 정책 및 공공누리 교육자료", 18.

어떠한 공공정보가 공공저작물이면서 공공데이터인 경우에[그림 16], 즉, 디지털화를 통해 아날로그 형태의 정보나 자료를 디지털 형태로 만들어 온라인으로 서비스할 경우, 다양한 포맷으로 제공하고 있음을 알수 있다. 한국저작권위원회에서 저작권이 만료된 저작물이나 기증받아자유이용이 가능한 저작물을 제공하는 '공유마당(gongu.copyright.or.kr)'과 한국문화정보원에서 공공저작물을 제공하는 '공공누리(kogl.or.kr)'에서는 고품질의 영상, 음성, 이미지를 제공하고 편집이 가능한 여러 종류의 파일 또한 제공해 이용자들의 자유로운 이용을 지원한다.

미국 NARA에서도 파일 형식에 따라 기록의 검색 결과를 필터링 할수 있도록 하면서 'JPG, TIFF. PDF, GIF, MP3, MP4, WMV, ASCII Text, text/xml, text/csv, 엑셀 스프레드시트, 마이크로소프트 워드 문서, 파워포인트파일 World Wide Web page(html), 압축파일(zip)' 등 다양한 포맷으로 제공하고, 품질 또한 현재의 기술환경으로 보아 활용에 크게 문제없을 정도로 제공하고 있다.170)

국가기록원에서도 2016년부터 국가기록포털을 통해 원문제공서비스를

¹⁷⁰⁾ 이미지의 경우 인쇄물로서 품질을 보장하기 위한 최소한의 요건이 충족될 정도의 해상도(300ppi)로 영상(1920×1080, 720×480)을 제공. https://catalog.archives.gov/(접속일자: 2021.12.26.)

통해 직접 기록물을 JPG, PDF 파일로 다운로드할 수 있게 하면서 컴퓨터 화면 내에 열람 이상의 활용을 지원할 수 있게 되었다. 그러나 기록물의 열람과 다운로드 서비스에 모두 워터마크가 삽입되도록 설계하였고, 제공되는 이미지의 해상도 등의 품질기준이 따로 없으며, 영상기록물의 경우 다운로드는 불가능하고 열람만이 가능해 기록물의 유형별로 활용가능성이 다르게 제공되고 있는 상황이다.

국외 국립 아카이브의 기록서비스와 국내의 공공저작물, 공공데이터 제공 서비스가 민간의 활용을 지원하는 방향으로 향해있는 현 상황에서 국가기록원의 정보서비스 또한 이용자의 활용을 지원하는 방향으로 개선 되어야 할 시점이라고 생각된다. 이는 우리의 소중한 기록문화유산인 공공기록물의 활용을 확대하기 위해서뿐만 아니라, "공공기록물은…분류와보존이 주된 업무라 데이터 활용이 불가능한 구조"171)라는 오명을 벗기위해서도 필요하다.

¹⁷¹⁾ 오다인, "공공 데이터 활용 발목 잡는 '공공기록물법'", 전자신문, 2020년 8월 31일, https://m.etnews.com/20200831000134.

4. 이용자의 의무 명시와 면책규정

정부 3.0의 정책에 따라 이용자에게 공공저작물, 공공데이터 등을 제 공하여 자유롭게 재가공하거나 영리적 이용이 가능하게 되면서, 과거에 비해 이를 제공하는 기관 등의 권리를 침해할 가능성이 많아졌다. 이러 한 상황을 반영하여 이용자의 의무, 공공기관의 면책규정, 이용자가 이용 약관 위배 시 제공중단 등의 규정을 마련하는 것이 필요하다.

「공공데이터법」제3조 제5호에서는 "이용자는 공공데이터를 이용하는 경우 국가안전보장 등 공익이나 타인의 권리를 침해하지 아니하도록 법 령이나 이용조건 등에 따른 의무를 준수하여야 하며, 신의에 따라 성실하게 이용하여야 한다"고 명시하고 있으며, 「공공저작물 저작권 관리 및 이용지침」제4조 제4항도 "공공저작물 이용자는 공공저작물 이용조건 등에 따른 의무를 준수해야 하며 신의에 따라 성실하게 이용하는 것을 원칙으로 함"이라고 규정하고 있다.

또한, 「공공저작물 저작권 관리 및 이용지침」제15조에서는 공공기관등의 장은 이용자에게 이용조건을 준수하도록 요청하거나 공공저작물의제고을 중단할 수 있는 조건을 규정하였다. 그 조건은 "1.공공누리에 따른 이용조건을 위반하여 이용하는 경우, 2.공공저작물의 이용이 제3자의권리를 현저하게 침해하는 경우 3.적용중인 공공누리 유형의 변경이 필요한 경우 4.공공저작물 제공 및 이용으로 인한 분쟁이 발생한 경우 5.공공저작물을 불법행위 등 부정한 목적에 악용하는 경우"이다.

제15조의 사례로, 공공누리 제2유형으로 상업적 이용이 금지되어 있는 저작물을 이용하여 상업적인 출판행위를 한 행위, 자유이용으로 제공된 사진을 불법 광고에 이용하여 제공 기관 및 사진 속 유형물의 가치나 인물의 명예를 훼손하는 경우 등을 들며, 공공저작물을 불법행위 등 부정한 목적에 악용하는 경우로 보고 자유이용 제공 중단의 조치를 취할 것을 안내하였다.

또한, 자유이용 제공 중단 외에도 저작권 침해가 발생하였을 경우, 경고장 발송, 한국저작권위원회의 알선 또는 조정 신청, 저작권을 침해하는

자에 대하여 침해 정지 청구 및 침해할 우려가 있는 자에 대하여 침해의예방 또는 손해배상 담보 청구, 고의 또는 과실로 공공저작물 저작권을 침해한 자에 대하여 그 침해행위로 인해 받은 손해에 대한 배상 청구, 고의 또는 과실로 공공저작물 저작권을 침해한 자에 대하여 「저작권법」제125조의 2에 따른 법정 손해배상 청구, 고의 또는 과실로 저작인격권을 침해한 경우 손해배상에 갈음하거나 손해배상과 함께 명예회복을 위한 필요한 조치 청구, 공공저작물 저작권을 침해하는 자에 대하여 형사고소 등 다양한 방식의 대응 방책을 제시해172) 공공저작물의 불법한 활용시 대응 방안을 제시하였다.

이와 더불어 "1. 공공기관은 공공저작물의 정확성이나 지속적인 제공 등을 보장하지 않습니다. 2. 공공기관 및 그 직원은 이용자가 공공저작물 을 이용함으로써 발생할 수 있는 어떠한 손해나 불이익에 대해서도 책임 을 지지 않습니다."와 같은 공공기관의 면책 조항¹⁷³⁾ 또한 마련하여 저 작물 개방에 대한 공공기관의 부담을 줄임으로써 소극적으로 공공저작물 을 개방하지 않도록 하였다.

국가기록포털의 원문제공서비스는 기록의 디지털 사본 등을 제공하는 것으로 이용자가 기록의 원본을 훼손할 가능성은 전혀 존재하지 않는다. 만약 이용자가 원문제공을 받은 디지털 복제본에 위조나 수정 등을 가한다고 해도 이는 원본 기록물의 멸실, 도난, 훼손 등과는 아무런 상관이없다. 「공공기록물법」제5조에서 "공공기관 및 기록물관리기관의 장은기록물의 생산부터 활용까지의 모든 과정에 걸쳐 진본성(眞本性), 무결성(無缺性), 신뢰성 및 이용가능성이 보장될 수 있도록 관리하여야 한다."고 명시하고 있지만, 이것이 기록관리기관 바깥에서의 기록의 복제본을활용하는 이용자의 행위를 통제한다는 뜻은 아닐 것이며, 이를 통제한다는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 그러므로 활용 행위를 통제하는 것보다 오히려 활용 대상이 되는 디지털 복제본이 원본의 진본성, 무결성, 신뢰성, 이용가능성을 훼손하지 않도록 구현되고, 원본의 내용과 맥락을 유

^{172) 「}공공저작물 저작권 관리 및 이용지침 해설서」 (2019.1.31.): 42. 173) "공공누리 이용약관", https://www.kogl.or.kr/info/licenseType1.do, (접속일자: 2021.11.15.)

지하며 서비스되고 있는지에 대한 기준을 제시하는 의미로 해석할 수 있다.

그렇기 때문에 기록의 불법적인 활용 행위를 막기 위한 목적으로 저작권이나 초상권 등의 이슈가 해결되었는지 불분명한 기록물 등의 경우무조건 원문제공서비스 대상에서 제외시키는 등의 방식보다는, 이를 제공하되 이용자의 의무, 활용에 의한 권리 침해 가능성, 공공기관의 면책규정 등이 포함된 이용약관을 작성하고, 기록 활용에 앞서 이를 확인할수 있게 하는 등의 방식을 취하는 편이 적극적인 공공정보의 개방 방침에 더 적합하리라 생각되고, 현재와 미래의 이용자를 위한 정보서비스활성화 방안이 될 수 있다.

5. 워터마킹의 정비

원문제공서비스 페이지에서 기록의 원문을 열람할 경우, 뷰어(viewer)를 통해 기록을 열람하거나 이를 다운로드할 경우, 기록에는 태극 무늬의 행정안전부 기관문양(MI: Ministry Identity)과 국가기록원이라는 기관명을 조합한 워터마크가 삽입된다. 국가기록원에 정보공개청구해 얻은답변에 따르면 이는 "저작권의 출처표기와는 무관하며, 기록의 불법·임의 사용을 방지"하기 위한 것이다.

그러나 워터마크 기술은 통상적으로 "저작권기술로서 저작자의 권리를 효율적으로 보호하고 저작물의 공정한 이용을 도모하기 위한 기술 및서비스"이며, "정보 기술이 발달함에 따라 대량의 복사가 가능해지고, 통신망을 통해 각종 자료의 배포가 쉽고 빠르게 이루어지게 되었으나 이같은 기술 발전의 역기능으로 각종 콘텐츠의 불법 복제, 공유 등이 새로운 사회 문제로 떠오르게"되어 "불법콘텐츠를 제어하기 위한 기술 중 하나로 등장한 것"이다. 이 기술은 "멀티미디어 콘텐츠에 사람이 인지할수 없는 소유권자의 저작권 정보를 워터마크로 삽입하고, 검출기를 통해삽입 정보를 식별하는 기술로 소유권을 주장할 수 있게 하며… 이후 발생하게 될 지적 재산권 분쟁에서 정당함을 증명하는 데 이용하기 위한 것이다."174)

또한, 판례에서도 "워터마크를 삽입하는 등의 방법으로 복제방지조치를 취하는 것"175), "불법 복제 등을 막기 위한 '워터마크' 기술"176) 등으

¹⁷⁴⁾ 한국저작권위원회 기술연구소. "워터마크/포렌식마크 기술." 저작권기술 동향 Biweekly(11월 3주)(2010): 1.

^{175) &}quot;원고로서도 위와 같은 인터넷 포털사이트 운영자의 이미지파일 수집 과정에서 이 사건 사진작품의 무단 복제·전시·전송이 일어날 수 있음을 충분히 예상할 수 있었을 뿐만 아니라, 이미지파일의 경우 위와 같은 수집 프로그램의 접근을 제한 하기 위한 조치를 하거나 워터마크를 삽입하는 등의 방법으로 복제방지조치를 취하는 것이 기술적으로 가능하였음에도 불구하고 이러한 조치를 취하지 않은 잘못이 있고, 위와 같은 원고의 잘못 역시 이 사건 사진작품의 무단 복제·전시·전송으로 인한 손해의 발생 또는 확대의 한 원인이 되었음을 알 수 있다." (대법 원 2010.03.11 선고 2007다76733 판결)

¹⁷⁶⁾ 전산센터는 각종 기관의 정보시스템을 관리·유지하고 사이버 침해로부터 방어

로 표현되고 있는 것을 볼 때, 문서의 위조·변조를 방지하는 기능이 있을 수 있지만 그보다 복제방지를 위한 기술로 인식되고 있다.

그러나 국가기록원 정보서비스의 일환으로 제공되는 온라인 원문제공 은 기록물의 (합법적인) 복제를 위한 것으로, 이에 대해 워터마크를 적용 하는 것은 적절치 않아 보인다.

현재 국가기록포털에서 출처 표시 의무 외에 자유이용이 가능한 공공 누리 제1유형으로 분류된 기록물의 경우, 뷰어나 다운로드 파일에 워터 마크가 삽입되고 있지 않은 것으로 보아 저작권과 관련이 없다고 해도 자유이용을 위한 기록서비스를 위해서는 워터마크가 삽입되지 않는 편이 더 적절하다는 인식이 국가기록원에서도 있는 것으로 보인다. 이에 저작 권의 보호기간이 만료되었거나, 「저작권법」의 보호대상이 아닌 기록물, 저작물이 아닌 기록물, 자유이용이 가능한 공공저작물('국가 또는 지방자 치단체가 업무상 작성하여 공표한 저작물이나 계약에 따라 저작재산권의 전부를 보유한 저작물')은 서비스 시 워터마크를 삽입하지 않거나, 워터 마크의 삽입 여부를 이용자가 선택할 수 있도록 하는 편이 기록 활용을 확대하는 방안으로 생각된다.

불법이나 임의사용을 방지하기 위한 조치라고 해도, 이는 「정보공개법」 제7조에 따라 정보통신망을 통해 '사전적 공개'하는 정보나 '공개대상정보의 원문공개'(같은 법 제8조의2)와 비교했을 때 방지 대책의 정도가조금 지나친 것 같다.

[그림 17]와 [그림 18]을 비교해 보면, 2021년 11월에 국무회의 의결된 시행령 일부개정안¹⁷⁷⁾은 워터마크 등이 없이 공개되는 것에 비해, 1988년의 「한국전쟁기념사업회법안」은 법제처의 직인, 관인 등이 이미 찍혀 있는 공문서임에도 불구하고, 여기에 중복적으로 '행정안전부 국가기록원'의 워터마크를 삽입하였다.

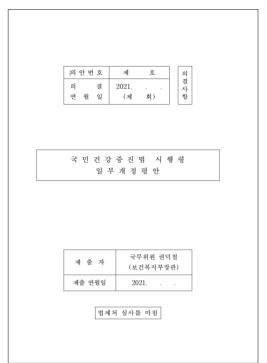
하는 업무를 수행하고 있다. 일반인이 전산센터에서 작성된 문서를 열람하기 위해서는 엄격한 보안 관련 절차를 거쳐야 하고, 전산센터에서 작성된 문서에는 불법 복제 등을 막기 위한 '워터마크' 기술이 적용되기도 하며, 전산센터 내의 컴퓨터에는 유에스비를 통한 자료 유출이 불가능하도록 조치가 취해져 있다. (대전지방법원 2015.07.15 선고 2014고합550 판결)

¹⁷⁷⁾ https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156482153

정보서비스되는 이 기록물은 「행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정」에 따라 문서의 위조·변조·훼손 또는 유출을 방지하기 위한 보호대책에 따라 관리되는 전자문서(제25조)가 아니기 때문에, "기록물의 생산부터 활용까지의 모든 과정에 걸쳐 진본성(眞本性), 무결성(無缺性), 신뢰성 및 이용가능성이 보장될 수 있도록 관리하여야 하는" 기록물관리기관인 국가기록원으로서는 추가적인 보호조치를 취해야 할 필요성을 느낄수 있다. 그러나 보호조치의 수준은 현행「정보공개법」제8조의2의 '공개대상 정보의 원문공개'와 유사한 수준으로 하거나, 그보다는 더 낮은 수준으로 있어야 할 것이다. 생산한 지 수십 년이 지났으며, 공개재분류, 온라인 원문제공서비스 대상 여부 심사 등 여러 단계의 검토를 거친 보존기록은 위조, 변조의 위험가능성보다 역사적, 문화적 가치로 위한 활용가능성이 더 크기 때문이다.

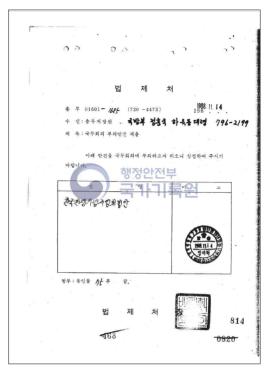
만약 워터마크를 반드시 삽입해야 한다면, 정부에서 제시하는 문서의 양식과 상징의 최소크기(원 모형의 태극 상징의 지름이 인쇄매체에서 80mm, 디지털 파일의 경우 $20px(8mm))^{178)}$ 에 따라 덜 명시적으로 드러내는 편이 나을 것으로 보인다.

^{178) 「}대한민국 정부상징체계 디자인가이드 2017 개정판」, 10.



[그림 17] 「국민건강증진법 시행령」일 부개정령안 국무회의 의결(11.23.)

출처: 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr)

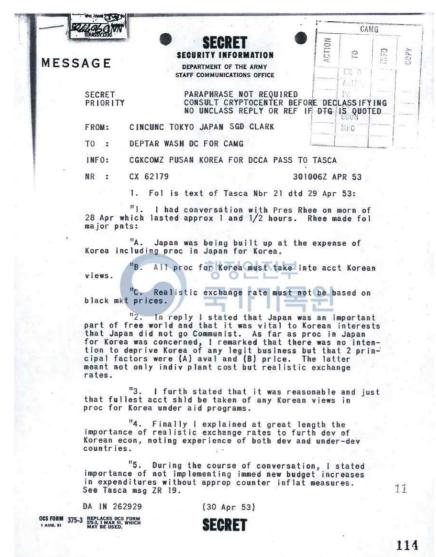


[그림 18] 「한국전쟁기념사업회법안(제49회), 1988-11-14」

문서번호: 총무01601-1685

출처: 국가기록포털

또한, 워터마크에 의한 중복된 기관 표기는 이용자에게 잘못된 기록 정보를 전달할 가능성을 안고 있다. 생산기관과 국가기록원의 상징이 중복적으로 표시되는 것이 대한민국 정부의 기록물일 경우에는 혼란의 정도가 적다고 할 수 있어도, 해외기록물까지도 국가기록원의 워터마크가삽입되는 것은 잘못된 정보를 전달할 수 있다. 즉, 원기록물의 디지털 사본만을 접하는 이용자의 경우, 원기록물이 국가기록원에 소장 중인 것으로 착각할 수도 있다. 더욱이 미국의 NARA(National Archives and Record Administration) 등에서 수집한 기록물일 경우 원소장처는 아무런 워터마크 없이 기록서비스를 제공 중이기 때문에, 여기에 국가기록원의 워터마크를 삽입하는 것은 기록물에 관한 잘못된 정보를 추가하는 것은 아닐지 우려된다.



[그림 19] US NARA에서 수집한 기록물을 국가기록포털 정보서비스 원문제공 중인 기록물로 중앙에 국가기록원 워터마크가 삽입되어 있음

「주일CINCUNC에서 미육군성 CAMG에 보낸 전문: [Tasca 21, 이승만대통령과의 대화록」생산기관 미국 국립기록관리청(National Archives and Records Administration), 생산년도: 1953년, 관리번호 CTA0001009.

현재 국가기록포털에서 진행되는 정보서비스 절차에 따르면, 온라인으로 원문이 제공되지 않는 기록물에 한하여 사본제공서비스를 신청할 수 있도록 설계되어 있고¹⁷⁹⁾, 그 외 비공개, 부분공개인 기록물의 경우는 정보공개포털 (www.open.go.kr)을 통해 정보공개청구를 하도록 되어있다.

¹⁷⁹⁾ 원문제공이 되는 경우에는 사본제공 신청버튼이 없다.

이러한 절차 내에서 워터마크 없이 기록물을 이용할 수 있는 방법은 마련되어 있지 않고 있어 결과적으로 기록을 활용하기 위해서는 별도 문의가 필요한데, 이는 저작권이 소멸된 기록물, 저작물이 아닌 기록물, 자유이용 대상 공공저작물 등 저작자의 허락 없이도 복제, 공연, 공중송신, 전시, 배포, 대여, 2차적저작물작성(「저작권법」 제16조-22조)과 번역, 편곡 또는 개작(동법 제36조)을 할 수 있음에도 불구하고 이용자가 따로요청을 해야 하는 상황을 초래한다.



[그림 20] 워터마크가 삽입된 1962년의 인물사진

「미스하와이판문점시찰4 1962-04-18」, 생산기관 공보처 홍보국 사진담당관, 생산년도 1962년, 관리번호 CET0055112.

만약 이 사진을 통해 1962년 당시의 판문점의 외관을 재구성하려고 하거나, 워터마크에 가린 인물의 얼굴을 인식하려고 하는 이용자가 있다면, 워터마크를 제거한 이미지를 별도로 요청해야 할 것이다.

제 5 장 결론

본 연구는 정보통신기술이 급진적으로 발전하고 있는 기술적 환경과, 공공정보를 민간에게 적극적으로 개방하여 창의적 활용을 통해 새로운 가치를 창출하고자 하는 사회적 환경의 변화에 따라 보존기록의 정보서 비스도 변화해야 한다는 필요성에서 출발하였다. 이러한 변화에 대응하 기 위하여 여러 법률의 제·개정과 정책적 변화가 있었고 그에 따라 민간 의 자유로운 활용을 최대한 지원하는 방향으로 공공저작물, 공공데이터 와 같은 공공정보 서비스가 진행되고 있으며, 공공기록물 서비스 역시 열람이나 공개보다는 활용 중심으로 서비스를 전환 중이다. 국가기록원 에서 제공하고 있는 보존기록의 정보서비스 역시 개방과 공유 중심으로 방향을 전환하였는데, 실질적인 서비스에서는 여전히 자유로운 활용을 제약하는 요인이 잔존하고 있었다. 이는 아마도 공개 중심의 공공정보 서비스, 즉 알권리 보장과 행정의 투명성·설명책임성을 보장하는 것에 중점을 두었던 시기에 국가기록원의 기록정보서비스는 구축되었기 때문 일 가능성도 있다. 그러나 국가적으로 보존할 가치가 있는 것으로 평가 되어 막대한 예산과 인력을 투입하여 관리·보존 중인 기록물의 서비스가 민간의 자유로운 활용을 지원하지 못하는 방식으로 진행된다면, 이는 곧 상대적으로 소극적인 서비스로 인식되어 이용자에게 진입장벽으로 작용 하게될 수 있다.

보존기록물은 행정적, 증빙적 가치뿐만 아니라 역사적, 문화적 가치를 지닌 것이기 때문에 민간의 창의성과 결합될 때 새로운 문화적, 경제적 가치를 창출할 수 있다. 활용을 통해 기록의 가치와 의미는 확장되고, 공 공정보의 개방과 공유로 인해 우리의 사회는 한층 더 풍요로워질 수 있을 것이다.

보존기록물의 정보서비스를 제공하는 대표적인 기관으로서 국가기록 원을 대상으로 하고, 기록 활용 시 이용자가 직접적으로 기록을 접하게 되는 온라인 원문제공서비스를 중심 분석 대상으로 삼았다. 정보서비스 를 제약할 수 있는 요소로 개인정보, 저작권, 초상권 등 여러 가지가 있 는데 자유로운 이용을 지원할 근거 조항(「저작권법」제24조의2)이 마련되었던 저작권을 중심으로 하여 보존기록과 그 활용 행위를 살펴보았다. 이를 통해 저작권 관계를 규명하고 타인의 권리를 침해하지 않으면서도 자유로운 활용을 보장할 수 있는 정보서비스 활성화 방안을 모색하고자했다.

활성화 방안으로는 첫째, 이용자에게 일괄적으로 부과되고 있는 출처명시의무는 자유이용의 공공저작물 이용 시 등 한정된 경우에만 부과되는 것이 「저작권법」상의 내용이므로 다양한 저작물의 이용 시 이를 일괄적으로 적용시키는 것은 법적인 한계를 넘어서는 것일 수도 있다. 성명표시권에 의해 저작자의 성명을 표시하도록 할 수 있으나, 현재 정보서비스에 포함되어 있는 출처명시의무는 저작자가 아닌 소장처에 대한 것이므로 정확한 의미의 성명표시가 되지 않는다. 그러므로 출처보다는 활용 대상 기록물에 대한 정보를 표기하는 인용의 방식을 고안해 제시하는 것이 더 적합할 것으로 생각된다.

둘째, 이용조건을 안내하는 공공누리제도의 적용 또한, 자유이용의 공 공저작물 활용 시 적용되는 것이므로 보존기록물의 복합적인 특성상 정 보서비스에 적용하기에는 한계가 있다. 이에 활용 대상 기록물의 이용가 능 범위나 저작권 관계 등을 자세하게 서술하는 방식으로 이용조건을 정 비해야 한다.

셋째, 디지털화 사업을 통해 전자파일로 서비스 중인 보존기록물은 공 공데이터법상의 공공데이터에 해당할 수 있다. 공공데이터법에서 지정하 는 '기계 판독이 가능한'형태로 제공하는 것은 어렵다고 하더라도, 그 개념을 받아들여 다양한 방식으로 활용이 가능하도록 기록물을 제공하는 것이 정보서비스를 활성화시킬 수 있는 방안이 될 것이다.

넷째, 보존기록물의 정보서비스를 근거하고 있는 「정보공개법」이나「 공공기록물법」에는 기록물의 이용조건이나 범위에 관한 규정이 존재하지 않는다. 그렇기 때문에 원문제공을 하지 않는 등의 방식으로 활용 행위 를 제한하게 되기도 하는데, 정보서비스의 활성화를 위해서는 활용이 가 능하도록 서비스하되, 이용자의 의무나 서비스 기관의 면책규정 등을 제 시하는 방식을 사용하는 것이 좋으리라 생각된다.

다섯째, 통상적으로 복제방지조치로서 사용되는 워터마크가 현재 정보서비스 중인 원문에 삽입되도록 설계되어 있다. 이는 현용기록물을 대상으로 서비스되는 정보공개 방식과 비교하여 정도가 지나친 면이 있으며, 수집 기록물에도 무분별적으로 워터마크가 삽입되어 원본기록물의 소장처 등에 대한 잘못된 정보를 전달할 수 있다. 또한, 다양한 목적의 자유로운 활용을 위해서 이용자는 별도로 워터마크를 제거할 것을 요청해야하는데 현재의 절차에 이러한 요청을 할 수 있는 방법이 없고, 별도 요청을 요구하는 것 자체가 민간의 활용을 억제하는 요소로 작용될 수 있다.

본 연구는 개방과 공유 중심의 공공정보 서비스라는 커다란 사회적 흐름에 보존기록의 정보서비스는 어떻게 대응할 것인지에 대한 방안을 제시하였다는 점에서 의의를 갖고 있다. 기록을 제공하는 기록관의 행위에서부터 이용자의 활용 행위에 이르기까지 전반적인 과정을 연결성 있게 연구하려는 목표 때문에 검토가 필요한 세부적인 사항들이 면밀한 논의 없이 현황만을 밝히는 방식으로 진행된 것은 미흡한 점이다. 또한, 현재의 정보서비스 상황을 비판적인 시각으로 검토하여 현실적인 적용가능성을 염두에 두고 활성화 방안을 도출하고자 했으며, 각각의 방안은 보다 구체적이고 실현 가능한 방식으로 정교화되어야 할 것이다.

참고문헌

<단행본>

- 국가기록원. 『국가기록원 40년사 : national archives of Korea 1969-2009』. 대전: 국가기록원, 2009.
- 국가기록원. 『2018 국가기록백서』. 대전: 국가기록원, 2019.
- 국가기록원 기록관리부 경제기록관리과. 『공공기관 기록물 관리 가이드 북-기록관편』. 성남: 국가기록원, 2012.
- 국가기록원 기록정책부 정책기획과. 『2020 국가기록백서』. 대전: 국가기록원, 2021.
- 김윤명. 『퍼블릭도메인과 저작권법』. 서울: 커뮤니케이션북스, 2009.
- 김평수. 『문화공공성 시대의 저작권』. 서울: 스토리하우스, 2012.
- 랜달 C. 지머슨. 『기록의 힘 : 기억, 설명책임성, 사회정의』. 민주화운동 기념사업회 옮김. 서울: 민주화운동기념사업회, 2016.
- 박경신. 『사진으로 보는 저작권, 초상권, 상표권 기타 등등』. 서울: 고려 대학교 출판부, 2009.
- 박준석. 『인터넷상 정보 유통에 대한 새로운 저작권 규율 방향 모색』. 서울: 집문당, 2015.
- 오승종. 『저작권법 제5판』. 서울: 박영사, 2020.
- 이해완. 『저작권법』. 서울: 박영사, 2019.
- 정경희, 이호신. 『(도서관 사서를 위한) 저작권법』. 파주: 한울엠플러스, 2017.
- 정경희, 이호신. 『(사례로 보는) 도서관 저작권』. 파주 : 한울아카데미, 2018.
- 정상조, 박준석. 『지식재산권법』. 서울: 홍문사, 2020.
- 한국기록관리학회.『기록관리의 이론과 실제』. 서울: 조은글터, 2018.
- Duchein, Michel. Les Archives Nationales. Paris: Archives Nationales.

1988.

- Ernst Posner, Kenneth W. Munden, and Society Of American Archivists. *Archives and the Public Interest : Selected Essays*. Chicago: Society Of American Archivists. 2006.
- Gall, Emmanuelle, Antonio Gallego, Roberto Martinez, Eric Watier, Michel Gaillot, and Jean-Claude Moineau. *Copyleft.* Rennes: Incertain Sens, 2003.
- Gray, Joanne Elizabeth. *Google Rules: The History and Future of Copyright under the Influence of Google.* New York: Oxford University Press, 2020.
- Hughes, Lorna M. Digitizing Collections: Strategic Issues for the Information Manager. London: Facet, 2009.
- Patry, William F. *How to Fix Copyright*. Oxford Uk; New York: Oxford University Press, 2012.
- Pugh, Mary Jo, and Society Of American Archivists. *Providing Reference Services for Archives & Manuscripts.* Chicago: Society Of American Archivists, 2005.

<논 문>

- 계승균. "공공저작물 조항에 관한 몇 가지 의문점." 계간 저작권30 no.1(2017): 5-28.
- 김판준. "디지털 큐레이션 연구동향 분석과 과제: 문헌정보학 분야를 중심으로." 정보관리학회지32 no.1(2015): 265-295.
- 김광식, 박영규. "공공저작물의 자유이용 활성화를 위한 개선방안." 선진 상사법률연구 no.76(2016): 163-186.
- 김광식, 박영규. "공공누리 이용약관의 법적 효력과 개선방안에 대한 연

- 구." 창작과 권리 no.89(2017): 108-150.
- 김유승. "기록으로의 공공데이터 관리를 위한 제도적 고찰 -『공공데이터 의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률』분석을 중심으로 -." 한국 기록관리학회지14 no.1(2014): 53-73.
- 김주연, 최재황. "국가기록원의 소장기록물 저작권 요청 사례 분석." 한 국도서관·정보학회지45 no.2(2014): 139-157.
- 김주영, 김순희. "클라우드 저장소를 활용하여 기록생산시스템에서 기록 관리시스템으로 전자기록물을 이관하는 방안에 관한 연구." 한국 기록관리학회지19 no.2(2019): 1-24.
- 김지하. "인터넷 1인 방송의 특성에 따른 성과 분석 연구." 이화여자대학 교 석사학위논문, 2016.
- 김태영. "정부저작물의 공정이용에 대한 타당성 연구." 서강대학교 석사 학위논문, 2010.
- 김현경. "공공저작물의 활용을 위한 입법론적 고찰." 성균관법학25 no.1(2013): 195-226.
- 김형렬. "출처명시의무에 대한 고찰." 産業財産權 no.32(2010): 193-229.
- 나영돈. "국내 공공데이터 적용을 위한 영국 공공정보 재사용(re-use)에 관한 연구." 명지대학교 석사학위논문, 2016.
- 류재현. "공공기관 중요기록물의 디지털화 프로세스 개선 방안 연구." 한 신대학교 석사학위논문, 2017.
- 문선영. "공공저작물의 공정한 이용을 위한 법제간 정합성 확보방안: 저작권법과 공공데이터을 중심으로." 한국정보법학회 정기세미나발표자료2020(2020): 1-27.
- 배대헌. "공공정보, 공익에서 공유(public domain)로 옷을 갈아입다 공 공정보의 활용을 위한 저작물 공유 문제 검토." IT와 법 연구 no.5(2011): 1-31.
- 설문원. "디지털 전환 시대의 공공기록정책 : 기록자산으로서 정보의 관리." 기록학연구 no.63(2020): 5-36.
- 시귀선. "공공기록물의 이용과 저작권보호에 관한 연구." 한국기록관리학

- 회지9 no.2(2009): 159-188.
- 심보미. "국가 및 공공기관 영상저작물 공개 및 이용 개선방안 연구." 숙명여자대학교 박사학위논문, 2019.
- 유지혜. "저작물이 포함된 공공데이터의 제공 및 이용에 관한 연구 공 공데이터법과 저작권법을 중심으로 -." 선진상사법률연구 no.89 (2020): 61-88.
- 윤여진, 김순희. "영구기록물관리기관의 공개제도 운영방안 연구." 한국 기록관리학회지9 no.1(2009): 51-75.
- 윤은하, 배삼열, 심갑용, 김용. "정보공개청구를 통한 학술 정보 이용에 관한 연구 Strauss와 Corbin의 근거이론적 접근." 한국비블리 아학회지25 no.1(2014): 265-294.
- 윤은하. "기록정보 서비스와 정보공개." 한국기록관리학회지12 no.2(2012): 163-179.
- 윤은하. "법적 증거로서 기록의 속성에 관한 연구." 기록학연구 no.60(2019): 89-121.
- 이경용. "한국 기록관리체제 성립과정과 구조 정부기록보존소를 중심으로." 기록학연구 no.8(2003): 3 56.
- 이상헌. "공공데이터 기록관리 활성화와 큐레이션 활용방안 연구 공공 데이터포털, 혜안시스템을 중심으로-." 기록과 정보·문화 연구 no.11(2020): 115-153.
- 이숙희, "기록물관리기관의 열람환경 운영에 관한 연구," 기록학연구 10 (2004): 65-111.
- 이승일. "1960년대 초반 한국 국가기록관리체제의 수립과정과 제도적 특징." 한국기록관리학회지7 no.2(2007): 43-71.
- 이원영. "국회기록 인터넷 정보서비스 개선 방안." 정보관리학회지22 no.1(2005): 5-20.
- 이인창. "공공기록물의 이용에 관한 저작권법적 쟁점." 고려대학교 석사학위논문, 2015.
- 이정은, 윤은하. "ISO 15489 개정판의 주요 특징에 관한 연구." 기록학연

- 구 no.57(2018): 75-112.
- 이헌묵. "공공기관이 보유하고 있는 저작물의 자유이용허락에 관한 법제도 연구." 문화·미디어·엔터테인먼트법5 no.1(2011): 49-73.
- 이호신, 정경희. "기록관리기관은 문화유산기관인가? 저작권법의 고아저 작물 예외규정에서 기록관리기관 배제 문제 고찰." 한국기록관리 학회지20 no.4(2020): 169-184
- 임진희, 이준기. "정보공개에 대응한 공무원의 업무정보 제공행동 연구." 기록학연구 no.23(2010): 179-225.
- 정관선. "프랑스 정보공개제도에 관한 고찰." 행정법학18 no.1 (2020): 145-173.
- 정경희. "기록정보서비스 활성화를 위한 저작권 문제 연구." 정보관리학 회지24 no.1(2007): 165-186.
- 정경희. "기록정보서비스 관점에서 공공저작물자유이용 법제화의 의미와 한계에 대한 고찰." 한국기록관리학회지14 no.4(2014): 177-198.
- 정우주. "공공기록물 자유이용라이선스 제도의 문제와 개선방안." 부산대학교 석사학위논문, 2018.
- 최영열. "공공기록물의 저작권관리제도 개선방안 연구." 중앙대학교 석사학위논문, 2012.
- 최진원. "공공저작물 이용 활성화를 위한 대안 모색." 정보법학23 no2.(2019): 75-104.
- 한국저작권위원회 기술연구소. "워터마크/포렌식마크 기술." 저작권기술 동향 Biweekly(11월 3주)(2010): 1.
- 허선. "공공기록물의 접근권 보장 방안 연구 : 저작권과 관련하여." 서울 대학교 석사학위논문, 2008.
- 홍재현 "공공저작물 이용 활성화를 위한 저작권 제한 연구." 한국도 서관·정보학회지44 no.2(2013): 315-343.
- Derrida, Jacques, and Eric Prenowitz. "Archive Fever: A Freudian Impression." *Diacritics*25 no.2(1995): 9 63.
- Duranti, Luciana. "The Odyssey of Records Managers: Part II: From

the Middle Ages to Modern Times." *ARMA Records Management Quarterly*23 no.4(1989): 3-11.

Grand, Philippe. "État, nation, archives." *Matériaux pour l'histoire de notre temp*s82 no.2(2006): 26-36.

<법령 등>

- 「저작권법」과 시행령
- 「공공기록물 관리에 관한 법률」과 시행령
- 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」과 시행령
- 「정부기록보존소운영세칙」
- 「공문서보관·보존규정」
- 「정부공문서규정」
- 「공공데이터 관리지침」(2019.9.3.)
- 「공공저작물 관리지침」(2013.2.15.)
- 「공공저작물 저작권 관리 및 이용지침」(2015.12. 24.); (2019.01.31.)
- 「공공저작물 저작권 관리 및 이용지침 해설서」(2019.1.31.)
- 「국가기록물 열람서비스 실무매뉴얼」NAK/A 16:2011(v1.0)
- 「영구기록물관리기관 표준운영절차」NAK/S 9:2008(v.1.0)
- 「기록물 공개관리 업무-제2부: 영구기록물관리기관(v1.0)」NAK 16-2:2013(v1.0)
- 「국가기록원 소장기록물 공개 및 열람 운영규정」(2015)
- 「공공기록물 서비스 표준」NAK 21:2015(v1.0); NAK 21:2018(v1.1)
- 「기록매체 요건 및 관리기준」NAK 12:2018(v3.0)
- 「기록물 관리지침(공동매뉴얼)」(2019; 2020)
- 「대한민국 정부상징체계 디자인가이드 2017 개정판」
- 문화체육관광부·한국저작권위원회, 「한·미 FTA 이행을 위한 개정 저작 권법 설명자료」(2011.12.14.).
- 「'정부 3.0' 추진 기본계획」(2013.06.19.)

<웹자료>

국가기록포털 www.archives.go.kr

공공누리 www.kogl.or.kr

공유마당 gongu.copuright.kr

공공데이터포털 www.data.go.kr

문화체육관광부 "저작권의 모든 것", mcst.go.kr

법제처 국가법령정보센터 www.law.go.kr

행정안전부. "'온라인 원문서비스'로 기록물 검색에서 열람까지 한번에! 행정자 치부 국가기록원, 지적원도 원문 등 530만건 신규 온라인 서비스". 201 6년 12월 12일. https://www.mois.go.kr/fit/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbs1d=BBSMSTR_000000000088nttId=56924#none.

오다인. "공공 데이터 활용 발목 잡는 '공공기록물법'" 전자신문. 2020년 8월 31일. https://m.etnews.com/20200831000134.

미국 NARA

FAQs https://www.archives.gov/faqs

History Hub https://historyhub.history.gov/message/1046

General Inforamtion Leaflet 17

Use Restriction Status, Specific Use Restriction, Use Restriction Note

https://www.archives.gov/research/catalog/lcdrg/elements/use.html

영국 ICO https://ico.org.uk

Oxford English Dictionary (Online ed.). Oxford University Press.

Oxford English Dictionary [electronic Resource]. S.l]: Oxford

University Press.

프랑스정부 "7 messidor" https://www.gouvernement.fr/partage/9253-par-la-loi-du-7-messidor

EU 유로피아나 https://www.europeana.eu/

Abstract

A Study on the Revitalization of Reference Services in Archives

Oh, Vitna
Program in Archival Studies
The Graduate School
Seoul National University

The purpose of this study is to present a plan to revitalize archival reference services by analyzing factors that impede the (re-)use of archival records, which are increasingly likely to be used by the private sector as creative resources in the evolution of information and communication technology.

To achieve this research purpose, the meaning of reference services that connect records and users according to the needs of users. Archival reference services are defined as to 'disclose' records based on the Freedom of Information Act, specifically from allowing the original or copy of the records to be viewed exclusively in the reading room to provide analog copies, and recently digital copies. Also, in this regard, changes in related laws and regulations and

changes in the working environment of the National Archives of Korea were analyzed through literature research.

Despite the changing laws and systems to ensure the free use of archival records, we recognized that copyright still functions as a limiting factor to archival reference services and identified copyrights related to preservation records and their utilization. Through this, measures to revitalize archival reference services were derived in the direction of maximizing them if there are no infringing factors and supporting users to use them within legal boundaries, and the services of the US National Archives and Records Administration and 'Korean Open Government License' were referenced.

The conclusions obtained through this study are as follows.

First, since imposing the obligation to indicate sources when using records that are not protected by copyright is beyond the limits of the law, it is suggested to devise a citation method that includes accurate and complete information on records so that a user can lead to another user.

Second, KOGL(Korea Open Government License), which guides the terms of use of public works, is not suitable for archival reference services of the National Archives, whose records could be in the public domain or orphan works, so more detailed conditions are needed.

Third, to protect related rights such as copyright, information services that limit the format of records provided by allowing only access on a computer screen are difficult to sufficiently support users who want to use records as resources for creating economic and cultural values.

Fourth, it will be possible to more actively support the use of

records by specifying exemption regulations of the service institutions and obligations of users.

Fifth, although the records serviced by National archives correspond to public sector information such as public data and public works, unlike other public information, inserting watermarks only into archival records can lower the utilization of records and confuse users with records—related information such as authors and collections.

This study is significant in that it suggested specific measures to revitalize the reference services in archives in order to respond to the social demand for open data and re-use of public sector information.

keywords: Archives, Reference services. Reuse, Copyright,

Public sector information, National Archives of Korea

Student Number : 2020-22994