



제 414회 국회(임시회)
제1차 문화체육관광위원회

저작권법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 교육목적 보상금 제도의 보상 대상에 출판권자 등 추가 〉

■ 최승재의원 대표발의(의안번호 제2126433호)

2024. 5.

문 화 체 육 관 광 위 원 회

수석전문위원 김원모

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

가. 발 의 자: 최승재의원 등 15인

나. 발 의 일: 2024. 1. 31.

다. 회 부 일: 2024. 2. 1.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 학교교육 목적 등으로 학교에서 저작물을 이용하려는 경우 저작재산권자의 허락 없이 이용할 수 있도록 하고, 이에 따른 저작재산권자의 손실에 대하여는 문화체육관광부장관이 고시하는 기준에 따라 보상금을 지급하도록 규정하고 있음.

저작재산권자의 허락없는 학교교육 목적의 저작물 이용에 관한 규정은 출판권자와 배타적발행권자(이하 “출판권자등”이라 함)에 대해서도 준용되고 있어 저작물을 학교교육 목적 등에 이용할 경우 출판권자등의 허락도 필요하지 않은 상황임. 그러나 보상금 지급 규정은 출판권자등에 대하여 준용되지 않고 있어 출판권자등에 대한 과도한 재산권 침해라는 문제가 제기되고 있으며, 2023년 2월 해당 조항에 대한 위헌법률심판이 제청되기도 하였음.

이에 학교교육 목적 등에의 저작물 이용에 대한 보상금 지급 대상에 출판권자등도 포함될 수 있도록 개정함으로써 출판권자등도 정당한 보상을 받을 수 있도록 하려는 것임(안 제62조제2항).

Ⅲ. 검토의견

1. 개정안의 요지

개정안은 학교 교육 등 목적으로 저작재산권자 등의 허락 없이 저작물을 이용하는 대신 일정한 보상금을 지급하도록 하는 ‘교육목적 보상금 제도’의 보상금 지급 대상에 출판권자 및 배타적발행권자를 추가하려는 것임.

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제62조(배타적발행권의 양도·제한 등) ① (생략) ② 배타적발행권의 목적으로 되어 있는 저작물의 복제 등에 관하여는 제23조, 제24조, 제25조제1항부터 제5항까지, 제26조부터 제28조까지, 제30조부터 제33조까지, 제35조제2항 및 제3항, 제35조의2부터 제35조의5까지, 제36조 및 제37조를 준용한다.	제62조(배타적발행권의 양도·제한 등) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----제25조----- ----- ----- -----.

※ 「저작권법」 제63조의2(준용) 제58조부터 제62조까지는 출판권에 관하여 준용한다. 이 경우 “배타적발행권”은 “출판권”으로, “저작재산권자”는 “복제권자”로 본다.

2. 검토의견

현행법 제25조¹⁾제1항 및 제2항에 따르면 고등학교 이하 학교의 교

1) 「저작권법」 제25조(학교교육 목적 등에의 이용) ①고등학교 및 이에 준하는 학교 이하의 학교의 교육 목적을 위하여 필요한 교과용도서에는 공표된 저작물을 게재할 수 있다.

과용도서에는 공표된 저작물을 저작권자의 허락 없이 게재할 수 있고, 교과용도서를 발행한 자는 교과용도서를 본래 목적으로 이용하기 위해 필요한 한도에서 해당 저작물을 저작권자의 허락 없이 복제·배포·공중송신할 수 있음. 다만, 이 경우 같은 조 제6항에 따라 일정한 보상금을 저작권자에게 지급하여야 함(이른바 ‘교과용도서 보상금 제도’).

또한, 같은 조 제3항에 따라 학교·교육기관이 수업 목적으로 이용하는 경우에도 일정 보상금을 지급하고 저작권자의 허락 없이 저작물을 복제·배포·공연·전시·공중송신할 수 있으며(이른바 ‘수업목적 보상금 제도’), 이는 같은 조 제4항에 따라 학교·교육기관의 수업을 지원하는 수업지원기관이 수업 지원을 위하여 필요한 경우에도 마찬가지임(이른바 ‘수업지원목적 보상금 제도’).²⁾

-
- ② 교과용도서를 발행한 자는 교과용도서를 본래의 목적으로 이용하기 위하여 필요한 한도 내에서 제1항에 따라 교과용도서에 게재한 저작물을 복제·배포·공중송신할 수 있다.
 - ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학교 또는 교육기관이 수업 목적으로 이용하는 경우에는 공표된 저작물의 일부분을 복제·배포·공연·전시 또는 공중송신(이하 이 조에서 “복제등”이라 한다)할 수 있다. 다만, 공표된 저작물의 성질이나 그 이용의 목적 및 형태 등에 비추어 해당 저작물의 전부를 복제등을 하는 것이 부득이한 경우에는 전부 복제등을 할 수 있다.
 - 1. 특별법에 따라 설립된 학교
 - 2. 「유아교육법」, 「초·중등교육법」 또는 「고등교육법」에 따른 학교
 - 3. 국가나 지방자치단체가 운영하는 교육기관
 - ④ 국가나 지방자치단체에 소속되어 제3항 각 호의 학교 또는 교육기관의 수업을 지원하는 기관(이하 “수업지원기관”이라 한다)은 수업 지원을 위하여 필요한 경우에는 공표된 저작물의 일부분을 복제등을 할 수 있다. 다만, 공표된 저작물의 성질이나 그 이용의 목적 및 형태 등에 비추어 해당 저작물의 전부를 복제등을 하는 것이 부득이한 경우에는 전부 복제등을 할 수 있다.
 - ⑤ 제3항 각 호의 학교 또는 교육기관에서 교육을 받는 자는 수업 목적을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제3항의 범위 내에서 공표된 저작물을 복제하거나 공중송신할 수 있다.
 - ⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 공표된 저작물을 이용하려는 자는 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 기준에 따른 보상금을 해당 저작권자에게 지급하여야 한다. 다만, 고등학교 및 이에 준하는 학교 이하의 학교에서 복제등을 하는 경우에는 보상금을 지급하지 아니한다.
 - ⑦ 제6항에 따른 보상을 받을 권리는 다음 각 호의 요건을 갖춘 단체로서 문화체육관광부장관이 지정하는 단체를 통하여 행사되어야 한다. 문화체육관광부장관이 그 단체를 지정할 때에는 미리 그 단체의 동의를 받아야 한다. (각 호 생략)
 - ⑧~⑫ (생략)

이와 같이 학교 교육 등 목적으로 저작권자 등의 허락 없이 저작물을 이용하는 대신 일정한 보상금을 지급하도록 하는 제도를 통틀어 ‘교육목적 보상금 제도’라 하고 있음. 이는 ‘학교 교육’이라는 공익적 측면을 고려하여 저작권의 범위를 어느 정도 제한하면서도, 그로 인하여 저작권자의 재산권 등이 부당하게 침해되지는 않도록 하기 위한 것임³⁾.

한편, 현행법 제63조⁴⁾에 따르면 저작물을 복제·배포할 권리를 가진 자는 그 저작물에 대한 ‘출판권’을 타인에게 설정할 수 있는데, 이 경우 출판권자는 원작 그대로 해당 저작물을 출판할 수 있는 독점적 권리를 갖게 됨. 또한, 제57조⁵⁾에 따르면 저작물을 발행하거나 복제·전송할 권리를 가진 자는 그 저작물에 대한 ‘배타적발행권’을 타인에게

2) 다만, 고등학교 및 이에 준하는 학교 이하의 학교는 보상금 지급이 면제됨(제25조제5항단서).

3) 참고로, 현행법상 ‘교육 목적 보상금 제도’ 외에도 공익 등 특정 목적을 위하여 필요한 경우 저작권자를 제한하는 제도로 ‘재판 등에서의 복제(제23조)’, ‘정치적 연설 등의 이용(제24조)’, ‘시사보도를 위한 이용(제26조)’, ‘영리를 목적으로 하지 아니하는 공연·방송(제29조)’, ‘시·청각장애인 등을 위한 복제(제33조·제33조의2)’ 등이 있으며, 이와 함께 일반적인 저작권 제한 제도로 ‘공정이용(fair use) 제도(제35조의5)’를 두고 있음.

4) 「저작권법」 제63조(출판권의 설정) ① 저작물을 복제·배포할 권리를 가진 자(이하 “복제권자”라 한다)는 그 저작물을 인쇄 그 밖에 이와 유사한 방법으로 문서 또는 도화로 발행하고자 하는 자에 대하여 이를 출판할 권리(이하 “출판권”이라 한다)를 설정할 수 있다.

② 제1항에 따라 출판권을 설정받은 자(이하 “출판권자”라 한다)는 그 설정행위에서 정하는 바에 따라 그 출판권의 목적인 저작물을 원작 그대로 출판할 권리를 가진다.

③ 복제권자는 그 저작물의 복제권을 목적으로 하는 질권이 설정되어 있는 경우에는 그 질권자의 허락이 있어야 출판권을 설정할 수 있다.

5) 「저작권법」 제57조(배타적발행권의 설정) ① 저작물을 발행하거나 복제·전송(이하 “발행등”이라 한다)할 권리를 가진 자는 그 저작물을 발행등에 이용하고자 하는 자에 대하여 배타적 권리(이하 “배타적발행권”이라 하며, 제63조에 따른 출판권은 제외한다. 이하 같다)를 설정할 수 있다.

② 저작권자는 그 저작물에 대하여 발행등의 방법 및 조건이 중첩되지 않는 범위 내에서 새로운 배타적발행권을 설정할 수 있다.

③ 제1항에 따라 배타적발행권을 설정받은 자(이하 “배타적발행권자”라 한다)는 그 설정행위에서 정하는 바에 따라 그 배타적발행권의 목적인 저작물을 발행등의 방법으로 이용할 권리를 가진다.

④ 저작권자는 그 저작물의 복제권·배포권·전송권을 목적으로 하는 질권이 설정되어 있는 경우에는 그 질권자의 허락이 있어야 배타적발행권을 설정할 수 있다

설정할 수 있으며, 배타적발행권자는 해당 저작물을 출판 외의 방법으로 발행하거나 복제·전송에 이용할 수 있는 독점적 권리를 가짐.

이러한 출판권과 배타적발행권에 대해서도 현행법 제62조제2항⁶⁾ 및 제63조의2⁷⁾에 따라 제25조제1항부터 제5항까지를 준용하므로, 출판권자나 배타적발행권자가 독점적 권리를 보유함에도 불구하고 해당 저작물을 학교 교육 등의 목적으로 복제·배포·공연·전시·공중송신하는 것이 가능함. 그러나 위 제25조 중 ‘보상금 지급’에 관한 제6항부터 제11항까지는 출판권·배타적발행권에 준용하고 있지 않기 때문에, 일반적인 저작재산권자와 달리 출판권자 및 배타적발행권자는 이른바 ‘교육목적 보상금 제도’에 따른 보상금을 지급받을 수 없게 되어 있음.

이에 대해서는 출판권자 및 배타적발행권자가 정당한 대가를 지급하고 획득한 독점적 권리를 아무런 보상도 없이 제한하는 것이므로 헌법상 재산권 침해에 해당하고, 일반 저작재산권자와의 형평성에도 어긋난다는 비판이 제기되고 있음. 또한, 같은 취지에서 최근 한 출판권자와 저작재산권자 보상금 지급 단체 간의 보상금 지급 청구 소송 진행 중, 해당 법원으로부터 위 제62조제2항 및 제63조의2에 대한 위헌법률심판이 제청되기도 하였음.⁸⁾

6) 「저작권법」 제62조(배타적발행권의 양도·제한 등) ② 배타적발행권의 목적으로 되어 있는 저작물의 복제 등에 관하여는 제23조, 제24조, 제25조제1항부터 제5항까지, 제26조부터 제28조까지, 제30조부터 제33조까지, 제35조제2항 및 제3항, 제35조의2부터 제35조의5까지, 제36조 및 제37조를 준용한다.

7) 「저작권법」 제63조의2(준용) 제58조부터 제62조까지는 출판권에 관하여 준용한다. 이 경우 “배타적발행권”은 “출판권”으로, “저작재산권자”는 “복제권자”로 본다.

8) 2023. 2. 15. 서울서부지방법원 2021카기6103 위헌심판제청

이에 개정안은 ‘교육목적 보상금 제도’의 보상금 지급 대상에 출판권자 및 배타적발행권자를 추가하려는 것으로, 다음과 같은 점에서 입법취지의 타당성이 인정될 수 있음.

첫째, 출판권자 및 배타적발행권자의 독점적 권리를 공익 목적으로 제한하면서 그에 따른 보상을 인정하지 않는 것은 기본권으로서 재산권을 보장하고 있는 헌법의 취지에 부합하지 않는 측면이 있음.

헌법 제23조⁹⁾제1항은 모든 국민의 재산권은 보장된다는 점을 명시하고 있고, 제2항은 재산권의 행사가 공공복리에 적합하도록 하여야 함을 규정하는 한편, 제3항은 공공필요에 의한 재산권의 제한 등 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다고 규정하고 있음. 그럼에도 현행법은 출판권자나 배타적발행권자가 보유한 출판 또는 발행·복제·전송 관련 독점적 권리를 학교 교육과 같은 공익적 목적인 경우 제한할 수 있도록 하면서 최소한의 경제적 보상도 인정하지 않고 있는바, 이에 대해서는 헌법상 재산권 보장의 취지에 반한다는 문제제기가 가능하다고 봄.

최근 위헌법률심판을 제청한 법원도 결정문에서 현행법은 “필요한 최소한의 정도를 넘어 광범위하게 출판권자의 재산권을 제한하므로 침해의 최소성을 갖추지 못하였다”고 하면서, “입법목적에 의해 달성

9) 헌법 제23조 ①모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

②재산권의 행사는 공공복리에 적합하도록 하여야 한다.

③공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.

하려는 공익과 이로 인하여 침해되는 사익간의 형평성을 상실하였다”
고 보아 헌법상 재산권이 침해된 것으로 판단하고 있음.

둘째, 현행법은 ‘학교 교육’이라는 동일한 목적의 재산권 제한임에도 불구하고 출판권 및 배타적발행권의 제한과 달리 일반적인 저작재산권의 제한에 대해서만 보상금의 지급을 인정하고 있다는 점에서 형평성에 어긋난다고 볼 소지가 있음.

특히, 현행법 제62조제2항 및 제63조의2는 교육목적의 경우와 달리 ‘도서관 등에서의 저작물 복제·전송’과 관련해서는 보상금 지급에 관한 규정(제31조¹⁰)제5항)까지도 출판권 및 배타적발행권에 준용하고 있어

-
- 10) 「저작권법」 제31조(도서관등에서의 복제 등) ① 「도서관법」에 따른 도서관과 도서·문서·기록 그 밖의 자료(이하 “도서등”이라 한다)를 공중의 이용에 제공하는 시설 중 대통령령으로 정하는 시설(해당 시설의 장을 포함한다. 이하 “도서관등”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 도서관등에 보관된 도서등(제1호의 경우에는 제3항에 따라 해당 도서관등이 복제·전송받은 도서등을 포함한다)을 사용하여 저작물을 복제할 수 있다. 다만, 제1호 및 제3호의 경우에는 디지털 형태로 복제할 수 없다.
1. 조사·연구를 목적으로 하는 이용자의 요구에 따라 공표된 도서등의 일부분의 복제물을 1명당 1부에 한정하여 제공하는 경우
 2. 도서등의 자체보존을 위하여 필요한 경우
 3. 다른 도서관등의 요구에 따라 절판 그 밖에 이에 준하는 사유로 구하기 어려운 도서등의 복제물을 보존용으로 제공하는 경우
- ② 도서관등은 컴퓨터를 이용하여 이용자가 그 도서관등의 안에서 열람할 수 있도록 보관된 도서등을 복제하거나 전송할 수 있다. 이 경우 동시에 열람할 수 있는 이용자의 수는 그 도서관등에서 보관하고 있거나 저작권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리를 가진 자료부터 이용허락을 받은 그 도서등의 부수를 초과할 수 없다.
- ③ 도서관등은 컴퓨터를 이용하여 이용자가 다른 도서관등의 안에서 열람할 수 있도록 보관된 도서등을 복제하거나 전송할 수 있다. 다만, 그 전부 또는 일부가 판매용으로 발행된 도서등은 그 발행일부터 5년이 지나지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ④ 도서관등은 제1항제2호의 규정에 따른 도서등의 복제 및 제2항과 제3항의 규정에 따른 도서등의 복제의 경우에 그 도서등이 디지털 형태로 판매되고 있는 때에는 그 도서등을 디지털 형태로 복제할 수 없다.
- ⑤ 도서관등은 제1항제1호에 따라 디지털 형태의 도서등을 복제하는 경우 및 제3항에 따라 도서등을 다른 도서관등의 안에서 열람할 수 있도록 복제하거나 전송하는 경우에는 문화체육관광부장관이 정하여 고시하는 기준에 따른 보상금을 해당 저작재산권자에게 지급하여야 한다. 다만, 국가, 지방자치단체 또는 「고등교육법」 제2조에 따른 학교를 저작재산권자로 하는 도서등(그 전부 또는 일부가 판매용으로 발행된 도서등은 제외한다)의 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑥ 제5항의 보상금의 지급 등에 관하여는 제25조제7항부터 제11항까지의 규정을 준용한다.

출판권자나 배타적발행권자에 대하여도 보상금 지급이 가능한바, 출판권 및 배타적발행권이라는 동일 권리에 대한 제한임에도 불구하고 도서관 등 이용의 경우에만 보상금 지급을 인정하고 있다는 점에서도 형평에 맞지 않는 측면이 있음.

법원도 위헌법률심판 제청 결정문에서 현행법은 “합리적인 이유 없이 저작재산권자에게만 보상금을 인정함으로써 헌법 제11조제1항에 규정된 신청인의 평등권을 침해한 것으로도 볼 수 있다”고 판단하였으며, “도서관에 의한 저작물 이용의 경우에는 출판권자에 대한 보상을 인정하면서 학교교육 목적 등에의 이용의 경우에만 출판권자에 대한 보상을 배제해야 할 정당한 이유를 찾기 어렵다”고 밝히고 있음.

참고로, 유럽연합(EU)은 2019년 ‘디지털 단일시장에 관한 저작권 지침(EU Directive 2019/790)’을 통해 저작자가 출판권자에게 출판에 대한 권리를 양도하거나 허가한 경우 출판권자도 해당 저작물의 사용에 대하여 일정한 보상을 받을 수 있도록 각 회원국이 규정할 수 있음을 명시하였고(제16조), 독일은 2021년 ‘저작권 및 관련 권리에 관한 법률’을 개정하여 저작자가 출판권을 설정해 준 출판권자의 경우에도 이 법에 따른 보상 청구에 적절하게 참여하도록 해야 한다는 규정을 명확히 한 바 있음(제63조a).

⑦ 제1항부터 제3항까지에 따라 도서등을 디지털 형태로 복제하거나 전송하는 경우에 도서관등은 저작권 그 밖에 이 법에 따라 보호되는 권리의 침해를 방지하기 위하여 복제방지조치 등 대통령령으로 정하는 필요한 조치를 하여야 한다.

⑧ 「도서관법」 제22조에 따라 국립중앙도서관이 온라인 자료의 보존을 위하여 수집하는 경우에는 해당 자료를 복제할 수 있다.

다만, 개정안과 같이 보상금 지급대상에 출판권자 및 배타적발행권자를 추가함에 있어서는 다음과 같은 점을 함께 고려할 필요가 있음.

현행법 제31조에 따라 도서관에서 도서 등을 복제하는 것은 출판물이나 발행물 자체를 이용하는 것에 해당하고, 그 복제물은 기존의 출판물·발행물을 대체하게 되는 효과가 있어 출판권자·배타적발행권자의 재산권을 제한할 가능성이 상대적으로 크다는 점을 고려하여 출판권자·배타적발행권자에 대한 보상금을 인정하는 것으로 볼 수 있음.

그러나 현행법 제25조제1항에 따라 교과용도서에 저작물을 게재하거나 같은 조 제2항에 따라 해당 저작물을 복제·배포·공중송신하는 것은 출판물이나 발행물 자체를 이용하는 것이 아니라 해당 출판물·발행물을 구성하고 있는 ‘원저작물 또는 그 일부’를 이용하는 것에 불과하므로, 출판권자나 배타적발행권자의 재산권 자체를 크게 제한한다고 보기 어려운 측면도 있음.¹¹⁾

또한, 제25조제3항에 따른 수업목적 이용이나 제4항에 따른 수업지원목적 이용의 경우에는 해당 저작물의 전부를 이용하는 것이 부득이한 경우가 아닌 한 저작물의 ‘일부분’만을 복제·배포·공연·전시·공중송신할 수 있도록 명시함으로써, 출판권자 및 배타적발행권자의 권리가 침해될 여지를 최소화하고 있다는 점도 감안할 필요가 있음.

11) 이러한 취지에서 일본의 저작권법도 교육목적 이용의 경우 출판권자에 대한 보상금 지급을 인정하지 않고 있는바, 이에 대해 일본의 저작권법 교과서에서는 “저작물 이용자가 저작권자에 대한 보상금 지급 의무를 부담하면 충분하다는 생각에 근거한다”고 설명하고 있음(半田正夫·松田政行 編, 著作権法ゴングンタール, 第2版, 2015, 1022~1023면).

문화체육관광부도 같은 취지에서 교과용도서 게재 또는 수업목적 등으로 저작물을 이용하는 경우 출판물 자체가 아니라 출판물을 구성하는 원저작물의 제공이나 저작물의 일부분 이용 등 방식으로 이용되므로 출판사의 경제적 이익을 침해한다고 보기 어렵다는 입장임. 그 외에도, 보상금 지급대상 확대로 교육현장의 부담이 가중되고 나아가 저작물의 이용이 억제되는 역효과가 우려된다는 이유 등을 근거로 개정안에 대하여 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

종합하면, 헌법상 재산권 보장의 취지 및 일반 저작재산권자 등과의 형평성 등을 고려하여 ‘교육목적 보상금 제도’의 보상금 지급 대상에 출판권자 및 배타적발행권자를 포함시킬 것인지 여부를 판단할 필요가 있다고 할 것이며, 이들을 보상금 지급 대상으로 추가하는 경우 일반적인 저작재산권과는 다른 출판권 및 배타적발행권의 특성을 고려하여 그 범위를 제한하거나 보상금을 저작재산권자와 일정 비율로 분배하도록 하는 등의 방안도 검토할 필요가 있다고 봄.¹²⁾

아울러, 법원의 위헌법률심판 제청에 따라 현재 헌법재판소에서 사건¹³⁾을 심리 중인 것을 참고할 필요성도 있다고 하겠음.

문 의 처
02)6788-5376

12) 한편, 체계·자구에 관한 사항으로, 개정안 중 “제25조, 제26조부터 제28조까지”는 “제25조부터 제28조까지”로 수정할 필요가 있어 보임.

13) 2023헌가8 저작권법 제63조의2 등 위헌제청