

# 공공대출보상권 제도의 운영에 관한 연구

## A Study on the Operation of the Public Lending Right System

이 흥 용(Heung Yong Lee)\*

김 영 석(Young-Seok Kim)\*\*

### < 목 차 >

I. 서 론	3. 공공대출보상권 제도 운영의 법적근거
II. 이론적 배경	4. 공공대출보상금 재원
1. 공공대출보상권 용어	5. 공공대출보상금 수혜 대상자
2. 공공대출보상권 개념의 정의 및 등장	6. 공공대출보상금 지불 대상 자료
III. 세계 각국의 공공대출보상권 제도	7. 공공대출보상금 산정기준
1. 공공대출보상권 제도 운영 국가	IV. 요약 및 결론
2. 공공대출보상권 제도 운영 시기	

### 초 록

이 연구는 전 세계 34개국에서 운영하고 있는 공공대출보상권 제도를 심층적으로 분석하여 그 결과를 바탕으로 바람직한 운영 방안을 제시하는데 그 목적이 있다. 공공대출보상권은 도서관의 자료 대출로 인하여 저작자가 자신의 저작물 판매기회를 잃을 수 있어 그 손실을 보상해 주는 제도이다. 이 제도를 운영하는 34개국 중 31개국은 유럽 국가이고, 20개국은 저작권법에 근거하여 동 제도를 운영하고 있다. 공공대출보상금 재원은 25개국에서 중앙정부 예산으로 충당하고 있고, 20개국에서 보상금 산정기준으로 대출 횟수를 적용하고 있다. 저자, 삽화가, 번역가가 가장 많은 국가에서 보상금 수혜 대상자로 지정되어 있으며, 17개국이 단행본 도서만을 보상금 지불 대상 자료로 지정하고 있다.

키워드: 공공대출보상권, 공공대출권, 공대보권, 공공도서관, 저작권법, 자료대출 서비스

### ABSTRACT

This study aims to analyze in depth the operation of the Public Lending Right(PLR) system that is implemented in 34 countries in the world in order to propose the ideal operation of PLR system. The PLR system is that authors receive payment because they lose the sales opportunities due to the loan of their books by libraries. Among 34 countries implementing the PLR system, 31 are European countries and 20 countries enforce the copyright law for the operation of the PLR system. Fund for the PLR is financed by the budget of the central government in 25 countries and payments are made on the basis of loans data in 20 countries. Writers, illustrators, translators are eligible to receive payments in many countries. 17 countries provide payments to the authors who have contributed to books lent out by libraries.

Keywords: Public lending right, Public library, Copyright law, Library loan service

\* 명지대학교 대학원 문헌정보학과 박사과정(leehey@nanet.go.kr) (제1저자)

\*\* 명지대학교 문헌정보학과 교수(yskim7@mju.ac.kr) (교신저자)

•논문접수: 2015년 11월 20일 •최초심사: 2015년 11월 30일 •게재확정: 2015년 12월 14일

•한국도서관정보학회지 46(4), 355-377, 2015. [http://dx.doi.org/10.16981/kliss.46.201512.355]

## I. 서론

21세기 지식정보화시대의 도래와 함께 정보의 생산과 접근이 자유로워지고 개방 과 공유가 강조되면서, 정보의 보고라고 할 수 있는 도서관의 역할도 나날이 중요해지고 있다.

도서관은 기록유산을 널리 유통시켜 더 나은 인류 발전을 유도하는 기관으로 기원전 수세기 전부터 존재해 온 인류 최고의 교육·문화기관이다. 도서관은 '정보 자료를 수집·정리·보존하여 공중에게 제공함으로써 정보이용·학습·평생교육 등에 이바지하는 시설'이며, '도서관자료와 시설을 활용하여 시민들의 정보기기의 이용서비스, 정보해득력 강화를 위한 이용교육, 공중의 독서활동 등을 지원하는 사회교육기관이다'(도서관법 2012). 또한 도서관은 민주주의 국가의 기본시설이며 민주시민사회를 유지·발전시키는데 필요한 마지막 장치로서 현대 문명사회에서 없어서는 안 될 매우 중요한 공적기관이다.

사람들이 도서관을 통해 사회를 알고, 도서관을 통해 지식과 정보를 습득하는 것이야말로 인류사회를 지혜롭고 풍요로운 사회로 탈바꿈시킬 수 있는 최선의 방법이다. 이러한 목표를 달성하기 위해 도서관에서 제공되는 대부분의 서비스는 무료이고, 도서관의 자료와 시설은 시민 누구나 자유롭게 이용할 수 있으며, 많은 자료는 일정기간 관외 대출도 가능하다. 도서관 자료의 관외 대출이 허용되면서 대출 서비스는 도서관의 대표적인 기능으로 자리 잡았다.

한편, 자료 관외대출 등 도서관의 다양한 서비스 제공으로 도서관의 역할이 중요하게 부각되었지만, 디지털 기술의 발전과 저작권법 강화 등 도서관을 둘러싼 사회 환경의 변화와 영향으로 도서관의 전통적인 입지가 흔들리고 있다. 유럽 31개국 등 전 세계 34개국은 도서관의 대출서비스로 인하여 저작권자에게 손해가 발생할 수 있기 때문에 그 손해를 보전해 주어야 한다는 논리에서 출발한 '공공대출보상권(Public Lending Right)' 제도를 운영하고 있다. 그리고 이 제도의 운영은 앞으로 더 많은 국가로 확대 될 전망이다. 또한 우리나라와 유럽연합 및 미국과 각각 FTA를 체결함에 따라 저작권법<sup>1)</sup>을 포함한 몇몇 국내법의 개정을 가져왔는데, 이러한 변화는 도서관의 역할 수행에도 영향을 미치고 있다. 결국 이러한 추세는 곧 우리나라에서의 공공대출보상권 제도 도입에 대한 논의로 이어질 것으로 예견된다.

이에 본 연구에서는 이러한 논의에 대비하기 위해 공공대출보상권 제도 운영을 위한 바람직한 정책 방안을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 바람직한 방안을 제시하기에 앞서 공공대출보상권 제도를 운영하고 있는 34개국을 대상으로 동 제도의 운영과 관련한 핵심 사항들

1) 「대한민국과 유럽연합 및 그 회원국 간의 자유무역협정」이 체결됨에 따라 2011년 6월 우리나라 저작권법이 개정되고, 「대한민국과 미국 간의 자유무역협정 및 대한민국과 미국 간의 자유무역협정에 관한 서한교환」이 체결됨에 따라 2011년 12월 저작권법이 개정되었다.

즉, 제도 운영을 위한 법적근거, 보상금 재원의 출처, 보상금 수혜 대상자 및 대상 자료 지정, 그리고 보상금 산정기준에 대해서 문헌조사<sup>2)</sup>를 실시하였다. 그리고 공공대출보상권 제도와 관련된 사람들이 공공대출보상권 용어의 의미를 잘 이해하고 있는지 파악하기 위해 소규모 인터뷰를 실시하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 공공대출보상권 용어

우리나라에서 'Public Lending Right'를 '공공대출보상권'이라는 용어로 표현하는 것은 본 연구가 처음이다. 본 연구 이전의 다른 모든 연구에서는 '공공대출권'이라고 표현하였다. '도서관의 대출서비스가 도서관 이용자의 도서 구매 기회를 줄이는 효과를 가져와 결과적으로 저작권자의 저작물 판매수입을 감소시킬 수 있으므로 이를 보상해 주는 제도'를 의미하는 공공대출보상권을 이전의 연구에서는 공공대출권이라는 용어로 사용하였다. 본 연구에서 공공대출권 대신 공공대출보상권이라는 용어를 새롭게 사용하는 이유를 설명하기 전, 먼저 우리나라에서 '공공대출권'이라는 용어가 통용되어 온 과정을 살펴보고자 한다.

우리나라에서 학술논문을 통해 공공대출권이라는 용어를 처음 소개한 사람은 유인순(1992)이다. 그러나 그는 논문에서, 이순자가 1989년에 개최된 '저작권법 개정 방안'에 관한 토론회에서 공대권을 우리나라에 도입하는 것은 아직은 시기상조라고 이야기 하였다고 기술하고 있어, 이순자가 먼저 공대권 용어를 사용한 사람인 것을 알 수 있다.

결론적으로 이순자는 유인순보다 먼저 공공대출권이라는 용어를 사용하였고, 또한 국내에서 이 용어가 널리 사용되는데 공헌을 하였다. 1995년에 이순자는 '저작권'이라는 간행물에 '공공대출권과 저작권'이라는 논문을 발표하였다. 이순자에 이어 정현태는 2002년과 2009년에 학술지와 학회에서 '공공대출권 보상제도'에 대해 발표하였다. 이들이 학술지와 학회에서 공대권에 관한 논문을 발표한 이후 공대권이라는 용어가 국내에서 널리 사용되게 되었다. 이진규(1999), 나병준(2002), 유미숙(2002), 장혜정(2013) 권재열(2013) 등은 자신들의 학위논문과 학술논문에서 공대권이라는 용어를 사용하였다.

그런데, 일찍부터 공공대출권 용어를 사용한 이순자는 일본식 용어 사용의 영향을 받은 것으로 추측된다. 그리고 그 이후 학자들의 공대권 용어 사용은 이순자의 용어 사용으로부터

2) Public Lending Right (PLR) International Network 웹사이트 <<https://www.plrinternational.com/>>를 기본으로 하여 조사하였다. 더불어 PLR관련 영문 홈페이지를 가지고 있는 영국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드의 경우는 자체 웹사이트도 함께 참고하였다.

영향을 받은 것으로 판단된다. 그 근거는 다음과 같다.

우리나라의 '저작권심의조정위원회'는 일본의 '저작권사전'을 참고하여 1988년에 '저작권용어해설'을 발간하게 되는데, 이 해설집에 '공대권(Public Lending Right)'이라는 용어가 수록되어 있다. 결론적으로 이순자는 이 해설집을 통해 Public Lending Right(이하 PLR)을 공대권으로 표현하게 되었던 것으로 보인다. 한편, 사공철 등에 의해 1986년에 발간된 우리나라 최초의 '도서관학·정보학 용어사전'에는 '공대권'이라는 용어는 수록되어 있지 않다.

이상의 분석결과를 통해서 공대권이라는 용어가 어떤 경로를 통해서 우리나라에 들어와 통용되게 되었는지 파악하였다. 그런데 본 연구에서 주목하고자 하는 점은 공대권이라는 용어가 PLR의 본래 의미를 그대로 표현하고 있는지에 관한 것이다. 본 연구자는 PLR의 실제 의미를 살펴보면 우리나라와 일본에서 사용되고 있는 '공공대출권'이라는 용어는 적절하지 않고, 따라서 공공대출권 대신에 공공대출보상권이라는 용어를 사용해야 한다고 주장한다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 법률 용어를 포함해 모든 용어는 그 용어가 전달하고자 하는 의미를 가장 잘 표현할 수 있어야 한다. 공공대출권은 PLR이 정의하고 있는 의미보다는 영문 용어를 그대로 번역한 것이다. 그러나 영어권 국가에서 사용되고 있는 PLR이란 용어 자체가 대출하는 사람의 권리라는 뜻으로 잘 못 해석될 수 있는 소지가 있다. 그러므로 우리나라에서는 이 용어를 도입할 때 PLR을 단순 직역하기 보다는 그 의미를 잘 전달할 수 있는 용어로 표현하는 것이 필요하다. Gill(2002)은 PLR을 '도서관의 저자나 제작 관련자에게 공공도서관 대출에 대하여 일정 금액을 지급하는 것'으로 정의하였다. 즉, PLR은 공공, 즉 대중 혹은 일반사람이 도서관의 자료를 '대출을 할 수 있는 권리'가 아니라 '도서관의 도서관이 대출되었을 때 그 도서관의 저작권자에게 일정 금액을 지급(보상)하는 제도'이다. 따라서 PLR을 공공대출권으로 표현하는 것은 적절하지 않다. 다른 문헌의 정의도 본 연구의 주장을 뒷받침 해주고 있다.

정현태(2009, 135)는 공공대출권을 '공중을 대상으로 서비스하는 도서관의 대출로 인하여 발생하는 저작물의 판매 수요 감소에 대하여 저작자에게 보상하여야 한다는 가정에서 출발한 제도'라고 정의하였다. 즉, 공공대출권의 핵심 내용은 '도서관의 대출로 인하여 저작물의 판매수요가 감소하리라는 가정에 기초하여, 저작권자에게 재산적 손실을 보전하는 보상금을 지불하는 것'<sup>3)</sup>이다. 그럼에도 불구하고 이러한 제도를 표현하는 명칭에는 '보상금'이라는 단어가 포함되어있지 않아 공공대출권이라는 용어는 완전한 명칭이라고 보기 어렵다.

둘째, 보통 사람들이 공대권이라는 용어를 듣고 그 의미를 바로 이해할 수 있어야 한다. 그러나 일반 사람들은 공대권이라는 용어를 듣고 그 의미를 바로 이해하지 못하고 있다. 정현태

3) 주요국 도서관법: 영국 공공대출권법 1979. <[http://www.nl.go.kr/\\_custom/nl/\\_common/jsp/pdf\\_view.jsp?article\\_no=1805](http://www.nl.go.kr/_custom/nl/_common/jsp/pdf_view.jsp?article_no=1805)> [인용 2015. 10. 19].

(2002, 21)는 공공대출권에 대한 일반인들의 오해가 있음을 밝혔다. 그는 공공대출권은 ‘흔히 오해하듯이 도서관 공공대출에 대해 이용자가 갖는 대출권리가 아니다’라고 하였다.

본 연구에서는 일반인들보다 조금 더 법률적인 지식을 가지고 있으면서 PLR과 관련된 분야에 종사하고 있는 19명<sup>4)</sup>을 대상으로 이들이 ‘공공대출권’에 대해서 어떻게 인식하고 있는지 조사하였다.

조사결과 총 19명중 17명이 ‘책을 대출해 주는 권리’라고 대답하였고, ‘잘 모르겠다’고 대답한 사람은 1명이었다. 그리고 단 1명만이 ‘저작자의 수익을 보전해 주는 제도’라고 정확하게 대답하였다. 즉, 정현태가 밝혔듯이 많은 사람들이 공공대출권을 잘 못 이해하고 있었는데, 이것은 결과적으로 PLR을 의미하는 공공대출권이라는 용어의 선택이 적절하지 않기 때문이라고 하겠다.

이에 본 연구에서는 PLR의 의미를 잘 전달할 수 있는 공공대출보상권이라는 용어를 사용하게 되었다. 즉, 공공대출보상권은 공공대출로 인하여 발생될 수 있는 손실을 보상해 주는 제도라는 의미를 함축하게 되어 적절한 용어 선택이라고 하겠다.

본 연구에서는 19명을 대상으로 PLR을 가장 잘 표현하는 우리말 용어가 무엇인지 조사하였다. 그 결과 총 19명중 13명이 ‘공공대출보상권’이라고 대답하였고, 4명은 ‘도서 등 이용보상 청구권’이라고 하였고, 1명은 ‘잘 모르겠다’고 대답하였다. ‘공공대출권’이라고 대답한 사람은 1명에 불과하였다.

이상의 결과를 통해 봤을 때 PLR을 공공대출권으로 표현하는 것은 적절하지 않고, 따라서 공공대출권 대신에 공공대출보상권이라고 표현하는 것이 PLR의 본래 의미에 더 가까운 용어라고 하겠다. 이에 본 연구에서는 PLR을 공공대출보상권(이하 공대보권)으로 표현하였다. 그러나 본 연구에서 사용한 공대보권 용어의 우리나라에서의 최종적인 사용선택은 학계와 사회의 합의하에 결정될 수 있을 것이다.

## 2. 공공대출보상권 개념의 정의 및 등장

### 가. 공공대출보상권 개념 정의

한국저작권위원회는 “도서관에서 소장하고 있는 도서나 음반을 공중에게 대출하는 것을 인정하는 경우에는 그 도서나 음반이 이용되는 만큼 저작자로서는 판매의 기회를 잃어 재산적 손실을 보게 되므로 보상금을 지급하는 것”<sup>5)</sup>을 공대보권<sup>6)</sup>이라고 정의하였다.

4) 사서 13명(대학, 공공, 학교 도서관 사서 각 3명), 출판관계자 3명, 서점종사자 3명 등 총 19명.

5) 공공대출권(Public Lending Rights) <<http://www.copyright.or.kr/information-materials/dictionary/view.do?glossaryNo=453>> [인용 2015. 11. 3].

6) 한국저작권위원회에서는 Public Lending Rights을 공공대출권으로 표현하고 있음.

정현태(2009)는 공대보권의 개념을 다음과 같이 좀 더 구체적으로 정의하였다. 공대보권은 대여권과 유사하지만 구별하여야 할 개념으로, 도서관이 소장중인 저작물을 대중에게 지속적으로 반복적으로 대여하는 것은 이용자들의 저작물 구매 기회를 줄이는 결과를 낳게 되고, 시장에서의 출판물 판매 감소를 초래하게 되어 저작자의 수입을 감소케 하는 중요한 원인에 해당하므로 이를 보전할 필요가 있다는 이유에서 출발하는 일종의 보상 제도라고 정의하였다.

EU의 대여권 지침(92/100)에서는 공대보권을 설명하면서 '대여'와 '대출'을 구분하여 설명하고 있는데, 직접적, 경제적 이익을 목적으로 공중에게 제공하는 것을 '대여'라 하고, 직·간접적인 경제적 및 상업적 이익을 목적으로 하지 않고, 공공시설을 통하여 공중의 이용에 제공하는 것을 '대출'이라고 정의하고 있다.

저작권법은 저작자를 보호하고 그들로 하여금 경제적 이익을 얻게 하여 더욱 다양하고 창의적인 저작물 생산을 독려함과 동시에, 많은 공중으로 하여금 이용하게 함으로써 저작자와 이용자들이 새로운 문화를 창조할 수 있도록 돕는다. 그런데 저작권법은 저작자의 권리를 강하게 보호하는 경우에는 이용자의 이용이 어렵게 되며, 반대로 이용자가 자유롭게 이용할 수 있도록 내버려 두는 경우에는 저작자의 권리가 약해진다는 점에서 서로 상충되는 부분이 있다(林紘一郎 2003).

이에 일찍부터 저작권 보호제도를 시행하고 그러면서 동시에 저작권법의 한계를 경험한 유럽의 많은 나라들은 이용자의 자유로운 저작물 이용을 보장하고, 더불어 저작권자의 권리를 보호해 주기 위해 새로운 저작권 보호 제도, 즉 공대보권 제도를 도입하게 되었다.

유럽의 여러 국가들은 1940년대부터 도서관의 자료대출로 인한 저작권자의 손해를 보상해주는 공대보권 제도를 도입하고 있는 반면에, 아시아의 모든 국가들과 캐나다를 제외한 모든 북·중·남미 그리고 아프리카의 모든 나라들은 아직까지는 이 제도를 도입하고 있지 않다<sup>7)</sup>. 이 제도 도입과 관련하여 미국과 일본은 저작자 및 출판 단체와 도서관 측이 서로 대립하면서 치열한 논쟁을 거쳤지만 아직까지도 도입하지 않고 있다. 우리나라 역시 앞으로 도입 여부에 관한 논란이 있을 것으로 예상된다. 왜냐하면 우리나라가 EU와 FTA를 체결함에 따라 EU의 지침<sup>8)</sup>이 국내법에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다.

결론적으로 이상의 정의를 요약하면 '공대보권'이란 도서관이 수집하여 보존하고 있는 저작물을 일반 공중에게 이용시키기 위해 열람 및 대출을 통해 제공함에 따라, 일반 독자들은

7) 2015년 11월 현재 공공대출보상권 제도를 운영하는 국가는 34개국이며 이중 유럽지역에 속한 나라는 31개국이다. 나머지 3개국은 호주, 뉴질랜드, 캐나다이다.

8) 대여권 및 대출권 그리고 지적재산권분야 중 저작권 관련 권리에 관한 1992년 유럽 공동체 지침(Council Directive 92/100/EEC of 19 November 1992 on Rental Right and lending right and on certain Rights Related to copyright in the field of intellectual property).

도서관 소장 자료를 이용한 만큼 서점 등에서 도서를 구매하지 않게 되어, 저작자의 수입이 감소할 것이라는 가정 하에, 저작자의 저작물 판매 감소분을 예측하여 그에 따른 보상을 해주는 일종의 손해배상청구권이라고 하겠다.

#### 나. 공공대출보상권 개념의 등장

도서관의 도서 대출서비스에 따라 대출된 도서만큼 저작자의 저작물은 시장에서 판매되지 않기 때문에 일정금액을 지급하여야 한다는 주장은 1883년에 독일 문필가 단체(association)에 의해 처음 제기된 것으로 알려져 있다(名和小太郎, 山本順一 2005). 공대보권을 영어권 국가에서는 'Public Lending Right(PLR)'라는 통일된 용어로 사용하고 있지만, 스웨덴에서는 '작가에게 주는 돈(Forfattarpenning ; Author's penny)', 독일과 덴마크에서는 '도서관의 로열티(Bibliotheksafgiftk ; Library royalty)' 개념으로 사용하고 있으며, 아이슬란드에서는 '저작자의 권리(Hofundarettur : Author's right)'라고 쓰고 있다(이순자 1995, 21). 그리고 일본과 본 연구 이전의 논문에서는 공공대출권이라고 표현하고 있다. 이처럼 각 나라마다 같은 의미의 정책을 다른 이름으로 표현하고 있기 때문에 우리나라에서도 굳이 일본과 같이 공공대출권이라고 표현할 필요는 없다고 생각한다.

한편, 영어권 국가에서 쓰는 'Public Lending Right'라는 용어는 영국의 초기 공대권 운동가인 Alan Herbert가 처음 사용하였다. Herbert는 도서관의 대출서비스 이면에는 저자, 작가, 출판기획자의 노력이 있으며, 이러한 노력을 대우하기 위해서는 저자 및 출판사 등에게 적절한 보상을 보장해주는 새로운 권리를 시행해야 한다고 하면서 공연권(Public Performing Right)에 해당되는 권리로 공공대출보상권(Public Lending Right)이라는 새로운 개념을 만들어 냈다(石田香 2003, 317).

그런데, 이 제도를 세계 최초로 시행한 나라는 덴마크로 1946년이다. 이후 1960년대까지 북유럽 국가를 중심으로 5개국이 도입하였고, 1970년대까지는 11개국이 도입하였다. 1980년대까지는 14개국 그리고 1990년대까지는 19개국에서 이 제도를 도입하였다. 2000년대에는 가장 최근인 2008년에 헝가리가 이 제도를 도입하여 지금 현재 전 세계에서 34개국이 이 제도를 도입·운영하고 있다.

공대보권은 저작권자의 권리를 보호하는 것과 도서관의 공익을 실현하는 차원에서 상호 갈등관계에 있다. 즉, 공대보권 제도 도입은 도서관을 통하여 저작물을 자유롭게 이용하는 것은 일반시민의 문화 수준을 높이고 공공의 이익에 기여한다는 측면이 있지만, 대출서비스는 저작자에게 귀속되어야 할 경제적 수익을 줄일 수 있어 저작자의 권리가 침해된다는 경제논리를 기본으로 하고 있다.

유럽의 경우에는 전통적으로 도서관이 발달하면서 도서관에서 저작물을 구입하여 일반 시

민에게 무료로 대출해주는 문화가 발달한 만큼 저작자에게는 그만큼 책이 덜 팔려서 손해를 입었기 때문에 그 손해를 보전해 주어야 한다는 공감대도 한 몫 하였다는 주장도 있다. 또한 정부가 문화부문의 복지향상에 공공기금을 지원하려는 의지와 자국민의 문화와 언어를 보호하고 육성하고자 하는 인식이 높아졌다는 점도 그 도입의 근거로 들기도 한다(권재열 2013).

### Ⅲ. 세계 각국의 공공대출보상권 제도

#### 1. 공공대출보상권 제도 운영 국가

2015년 10월 현재 전 세계에서 공대보권 제도를 운영하고 있는 국가는 34개국이다. <표 1>에서 보듯이 34개국 중 31개국이 유럽 국가이며, 이중 EU가입국은 23개국이고, EU미가입국은 8개국이다. 34개국 중 타 대륙에 위치한 나라는 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등 3개국뿐이다. 캐나다를 제외한 북·중·남아메리카 대륙과 아시아 그리고 아프리카 지역에서는 단 한 국가도 공대보권 제도를 운영하고 있지 않다.

<표 1> 공공대출보상권 제도 운영 및 미운영 국가 현황<sup>9)</sup>

운영 국가			미운영 국가
유럽 지역		다른 지역	
EU 가입국	EU 미가입국		
오스트리아, 벨기에, 체코, 독일, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 영국, 몰타, 사이프러스, 폴란드	크로아티아, 에스토니아, 페로제도, 그린란드, 아이슬란드, 노르웨이, 리히텐슈타인, 이스라엘 <sup>10)</sup>	캐나다, 호주, 뉴질랜드	아시아(이스라엘 제외), 미국, 중앙아메리카, 남아메리카, 아프리카 지역 국가
23개국	8개국	3개국	

현재 공대보권 제도를 운영하고 있는 34개국은 ‘공대보권국제네트워크(Public Lending Right International Network)’를 구축하여 회원 상호간에 긴밀한 업무협력을 하고 있다. 34개 회원국은 매 2년마다 회원국 전체가 참여하는 총회를 개최하고 있는데, 1995년 영국에서 제1차 총회가 개최된 이래 제10차 총회는 2013년 9월 더블린에서 개최되었다. 제11차 총회는 2015년도 9월 네덜란드 헤이그에서 개최되었는데, 30개국에서 80여명의 대표들이 참석하였다. 총회에서 다루어지는 주요 의제는 공대보권에 관한 네트워크 구성 및 정부와의 관계,

9) 본 표는 연구자에 의해 “PLR International. <<http://www.plrinternational.com>>”에 근거하여 작성되었음.  
 10) 지리적으로 아시아에 위치하고 있지만 정치, 외교적으로 유럽과 가깝기 때문에 유럽 국가로 분류함.



도서관과 출판 및 인쇄 문제, 공대보권 기금 마련 및 관리, 기금관리를 위한 조합의 구성, 저자의 권리, 공대보권 제도 관련 업무처리의 효율성을 위한 정보교환 등에 관한 것이다.<sup>11)</sup>

## 2. 공공대출보상권 제도 운영 시기

공대보권 제도 운영의 세계적인 흐름을 파악하기 위해 시대별로 언제부터, 어떤 나라들이 동 제도를 운영하고 있는지 조사하였다.

조사결과 가장 먼저 동 제도를 운영한 국가는 덴마크와 노르웨이로 1947년이다. 덴마크는 1946년에 제정된 공공대출보상권법(PLR Act)을 근간으로 하여 1947년에 도입하여 현재에 이르고 있다. 그렇지만 덴마크의 초기 공대보권 제도는 1942년에 공공도서관법을 개정하면서부터 시행되기 시작하였다.

1940년대에 덴마크와 노르웨이에 이어 1954년에 스웨덴이 공대보권 제도를 운영하여 사회보장제도가 잘 갖추어진 스칸디나비아 3국이 전 세계에서 가장 먼저 공대보권 제도를 운행하게 되었다. 1960년대에는 역시 북유럽 국가인 핀란드(1963)와 아이슬란드(1968)가 동 제도를 도입하였다.

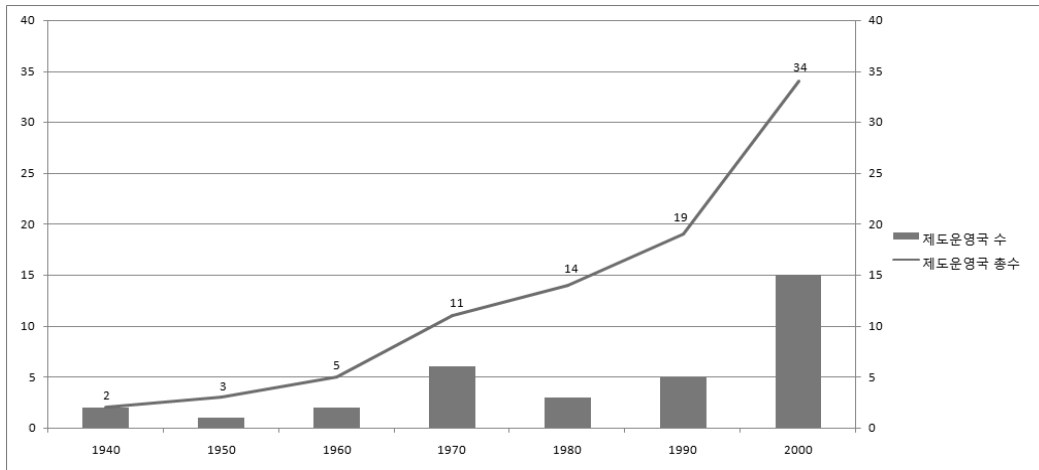
이처럼 1947년 두 나라가 세계 최초로 공대보권 제도를 운영한 이후 1960년대 말까지 20년 이상 동안 단 5개국만 시행하였다. 그러던 것이 1970년대 들어서 유럽의 경제대국이라고 할 수 있는 독일(1972)과 영국(1979), 그리고 다른 2개국 등 유럽 4개국이 동 제도를 도입하였다. 1970년대는 공대보권 제도가 크게 발전된 시기라고 말할 수 있는데 그 이유는 유럽에서 시작된 동 제도가 지구 반대편 오세아니아 지역으로까지 확산되었기 때문이다. 뉴질랜드(1973)와 호주(1977)가 영어권 국가에서는 처음으로 영국(1979)보다 먼저 공대보권 제도를 운영하였다.

1980년대에는 3개국이 동 제도를 운영하는데 그쳤지만 이 제도가 지리적으로 아시아지역과 북미대륙으로까지 확산된 시기이다. 즉, 이스라엘과 캐나다가 1986년에 동 제도를 실시하였고, 북유럽의 페로제도가 1988년에 실시하였다. 1990년대에는 동 제도가 전 유럽으로 확산된 시기인데, 1993년에 남유럽의 그리스와 북유럽의 그린란드가 시행하였고, 1995년에 슬로베니아, 1988년에 동유럽의 폴란드 그리고 1999년에 리히텐슈타인이 시행하였다.

<그림 1>에 나타난 바와 같이 2000년대에 들어서는 무려 15개국이 공대보권 제도를 운영하게 되었는데, 러시아를 제외한 유럽의 경제 강국들과 나머지 전 유럽 국가로 확산되었다. 프랑스와 이탈리아가 2006년, 스페인이 2007년에 운영하였고, 체코와 슬로바키아(2006) 등 많은 동유럽 국가들이 EU가입을 계기로 동 제도를 시행하게 되었다. 그러나 2008년 형가

11) PLR International. <<http://www.plrinternational.com>> [cited 2015. 10. 10].

리가 마지막으로 동 제도를 시행한 이후 2015년까지 7년여 동안 단 한 국가도 새롭게 운영하지 않았다.



<그림 1> 연도별 공공대출보상권 제도 운영 국가수<sup>12)</sup>

### 3. 공공대출보상권 제도 운영의 법적근거

공대보권 제도를 운영하는데 있어서 매우 중요한 과제중의 하나는 동 제도가 본래의 의도대로 잘 운영될 수 있도록 해주는 법적 장치를 마련하는 것이다. 본 연구에서는 동 제도를 운영하고 있는 34개국을 대상으로 이들 국가들은 어떤 법적 근거를 두고 동 제도를 시행하고 있는지 조사하였다.

조사결과 근거법령이 알려지지 않은 2개국을 제외하고 32개국은 <표 2>에 나타난 바와 같이 저작권법, PLR법 등 크게 6가지 종류의 법에 근거를 두고 동 제도를 운영하고 있다.

첫째, 32개국 중 가장 많은 20개 국가들은 공대보권 제도 시행의 법적 근거를 저작권법에 두고 있다. 즉, 독일을 포함한 이들 20개국은 동 제도 운영을 위해 별도의 법을 제정하지 않고 저작권법 안에 공대보권 관련 내용을 두고 있다. 이러한 방식의 공대보권 제도 시행은 별도의 법을 제정하여 시행하는 것보다 빠른 추진이 가능할 것으로 보인다. 한편, 유럽 내 다른 나라보다 상대적으로 늦게 동 제도를 시행한 스페인은 저작권법의 일종인 지적재산권법 (Intellectual Property Act)에 공대보권 시행의 근거를 두고 있다.

12) 본 표는 연구자에 의해 "PLR International. <<http://www.plrinternational.com>>"에 근거하여 작성되었음.

〈표 2〉 국가별 공공대출보상권 제도의 법적근거<sup>13)</sup>

공공대출보상권 제도의 근거법	국가 수	국 가
저작권법	20	독일 등 20개국
PLR법	7	노르웨이 등 7개국
도서관법	2	아이슬란드, 그린란드
대출법	1	페로제도
예술원법	1	뉴질랜드
행정입법	1	스웨덴
자료 없음	2	사이프러스, 이스라엘

둘째, 조사결과 7개국은 저작권법이 아닌 별도의 PLR법을 제정하여 동 제도를 운영하고 있다. 독일과 스페인을 제외하고 대체로 인구가 많은 국가인 영국, 이탈리아, 프랑스, 캐나다, 호주 등이 이 방식을 채택하고 있다. 아마도 이들 국가들은 인구가 많고 정치·사회의 구조가 복잡하기 때문에 저작권법 외에 별도의 PLR법을 제정하여 동 제도를 시행하고 있는 것으로 보인다. 덴마크는 노르웨이와 함께 세계에서 가장 먼저 공대보권 제도를 운영한 국가답게 1946년 가장 먼저 PLR법을 제정하여 동 제도를 시행하고 있다.

셋째, 북유럽의 2개 섬나라이며 인구가 매우 적은 국가인 아이슬란드와 그린란드는 각각 도서관법과 국립도서관법에 근거하여 동 제도를 시행하고 있다. 아이슬란드는 1988년 저자 기금도서관법(Author's Fund Library Act)을 제정하여 동 제도를 시행하고 있고, 그린란드는 1993년에 국립도서관법을 개정하고 그 안에 공대보권 관련 내용을 포함시켜 동 제도를 운영하고 있다.

넷째, 3개국은 기타 다른 특별법 즉, 대출법(Act of Lending), 예술위원회법(Art Council Act), 행정입법에 근거하여 동 제도를 시행하고 있다. 북유럽의 섬나라인 페로제도는 대출법을 별도로 제정하여 동 제도를 시행하고 있고, 뉴질랜드는 예술위원회법에 근거하여 동 제도를 시행하고 있다. 한편, 스웨덴은 동 제도 시행을 법률에 규정하지 않고 정부령 등 행정입법으로 정하여 운영하고 있다.

#### 4. 공공대출보상금 자원

공대보권 제도를 운영하는데 있어서 가장 문제가 되는 것은 공대보권 제도 운영에 필요한 보상금 재원을 어디서 어떻게 확보할 것인가이다. 동 제도를 운영하고 있는 34개국을 대상으로 국가별 보상금 재원의 출처를 조사하였다.

조사결과 보상기금의 주요 출처는 국가마다 조금씩 다른데, <표 3>에 나타난 바와 같이

13) 본 표는 연구자에 의해 "PLR International. <<http://www.plrinternational.com>>"에 근거하여 작성되었음.

크게 ‘중앙정부’, ‘지방정부’, ‘중앙 및 지방정부 공동 부담’, ‘도서관’, ‘중앙정부와 도서 공급업체 공동 부담’ 등으로 나타났다.

중앙정부의 예산으로 보상기금을 확보하는 나라는 그린란드 등 25개국으로 가장 많은 나라들이 이 방법으로 보상기금을 확보하고 있다. 많은 나라들이 이 방법을 채택하고 있는 것에서 볼 수 있듯이 중앙정부의 예산으로 보상기금을 확보하는 것이 가장 이상적인 공대보권 제도 시행이라고 하겠다.

도서관이나 지방정부 예산으로 보상기금을 확보하는 것은 결과적으로 늘 예산이 부족한 이들 기관에게 예산 부족의 어려움을 안겨주고, 더불어 도서관 운영 및 공대보권 제도 시행의 차질을 가져올 수 있어 바람직한 방법이라고 할 수 없다. 그럼에도 불구하고 도서관과 지방정부의 예산으로 보상기금을 확보하고 있는 4개국이 있다. 벨기에와 스페인은 지방정부의 예산으로 보상기금을 확보하고 있다. 네덜란드와 룩셈부르크는 공대보권을 시행하게 된 동기가 도서관 대출서비스 때문이라 하여 도서관측에 보상금 기금 확보를 부담시키고 있다. 룩셈부르크는 공공도서관에서 부담하도록 하고 있고, 네덜란드는 도서관의 종류를 명시하지 않고 모든 도서관이 부담하도록 하고 있다.

한편, 같은 독일어를 사용하고 동일하게 연방제 국가인 독일과 오스트리아는 중앙 및 지방정부가 공동으로 보상기금을 마련하고 있다. 독일의 경우 중앙정부가 10%를 부담하고, 지방정부가 90%를 부담하는 형태로 보상기금을 확보하고 있다. 프랑스는 흥미 있게 중앙정부와 책 공급업체가 공동으로 보상기금을 마련하고 있고, 그리스는 여러 곳으로부터 보상기금을 마련하고 있다.

〈표 3〉 공공대출보상금 재원의 출처<sup>14)</sup>

보상금 재원의 출처	국가 수	국가
중앙정부	25	그린란드 등 25개국
지방정부	2	벨기에, 스페인
중앙정부 + 지방정부	2	독일, 오스트리아
중앙정부 + 책 공급업체	1	프랑스
도서관	2	네덜란드, 룩셈부르크
여러 곳	1	그리스
관련 자료 없음	1	리히텐슈타인

프랑스는 유럽의 큰 국가들이 그러했듯이 상당히 늦은 2006년도에 공대보권 제도를 시행하였다. 대체로 인구가 많은 국가들<sup>15)</sup>은 공대보권 제도 운영에 따른 보상기금 마련에 대한

14) 본 표는 연구자에 의해 "PLR International. <<http://www.plrinternational.com>>"에 근거하여 작성되었음.

15) 이탈리아(2006년), 프랑스(2006년), 스페인(2007년)

부담 때문에 대체로 늦게 공대보권 제도를 시행하였다. 프랑스는 공대보권 보상금 재원을 중앙정부의 예산만으로 확보하기에는 무리가 있다고 판단하고, 공대보권 제도의 본질이 저자 등 저작자를 지원하여 자국의 문화를 보호·육성하기 위한 것임을 강조하여 중앙정부와 더불어 출판사로 구성된 책 공급업체도 공대보권 기금을 나누어 부담하도록 하였다.

### 5. 공공대출보상금 수혜 대상자

본 연구에서는 34개국을 대상으로 어떤 사람들이 공공대출보상금의 수혜 대상자인지 조사하였다. 조사결과 2개국(사이프러스, 폴란드)은 관련 데이터가 없어 32개국을 대상으로 분석하였다.

분석결과 보상금 수혜 대상자는 나라마다 매우 달랐다. 전체적으로 16부류의 사람들이 수혜자로 지정되어 있는데, 그 구체적인 현황은 <표 4>와 같다. 기본적으로 저자는 32개국 모두에서 수혜 대상으로 지정되어 있고, 그 다음으로 가장 많은 국가에서 수혜 대상으로 지정된 사람은 삽화가로 22개 국가에서 지정하고 있다. 번역가는 삽화가 다음으로 많은 19개국에서 수혜 대상으로 지정하고 있다. <표 4>에 나타난 바와 같이 매우 다양한 저작권자들이 수혜 대상으로 지정되어 있다.

<표 4> 특정 저작자를 보상금 수혜 대상으로 지정한 국가 수

저자(32)*, 삽화가(22), 번역가(19), 출판사(8), 편집자/편찬자(7), 사진작가(6), 각색자/번안자(6), 작곡가(5), 다른 권리자(4), 예술가(3), 디자이너(2), 영화감독/영화제작자(2), (오디오북)내레이터(2), 작사가(1), 시나리오작가(1), 연출자(1)	* ( )안은 국가 수
---	--------------

각국에서 지정하고 있는 보상금 수혜 대상자의 수는 1명부터 8명까지 다양하다. <표 5>에 나타난 바와 같이 1명의 저자만을 수혜 대상으로 지정하는 나라, 저자와 다른 저작권자 1명 등 2명을 수혜 대상으로 지정하는 나라, 저자를 포함해 3명부터 8명까지를 수혜 대상으로 지정하는 등 나라에 따라서 다양하다.

저자 1명만을 수혜 대상으로 지정하는 나라는 그리스를 포함하여 6개국으로 두 번째로 많은 국가가 이 방식을 채택하고 있다. 이 방식은 가장 단순하며 보수적인 보상금 수혜 대상자 지정이라고 하겠다.

저자와 다른 저작권자 1명 등 2명을 보상금 수혜 대상으로 지정하는 나라는 뉴질랜드와 리히텐슈타인으로 2개국이다. 뉴질랜드는 저자와 삽화가, 그리고 리히텐슈타인은 저자와 예술가(artist)를 각각 수혜 대상으로 지정하고 있다.

저자 등 3명을 보상금 수혜 대상으로 지정하는 나라는 총 10개국으로 가장 많은 나라가 이 방식을 채택하고 있다. 그러나 이들 10개국의 수혜 대상자의 유형은 나라마다 많이 달랐다. 호주와 프랑스는 저자, 삽화가, 출판사, 그리고 오스트리아는 저자, 번역가, 출판사를 수혜 대상으로 지정하고 있다. 그린란드와 스웨덴 등 5개국은 저자, 삽화가, 번역가를 수혜 대상으로 지정하고 있다. 몰타는 저자, 삽화가, 디자이너, 그리고 이탈리아는 저자, 출판사, 다른 권리자를 수혜 대상으로 지정하고 있다.

저자 등 4명을 보상금 수혜 대상으로 지정하는 나라는 3개국이다. 벨기에는 저자, 출판사, 예술가, 연출자, 아이슬란드는 저자, 삽화가, 번역가, 작곡가, 그리고 아일랜드는 저자, 삽화가, 번역가, 사진작가를 각각 수혜 대상으로 지정하고 있다.

저자 등 5명을 보상금 수혜 대상으로 지정하는 나라는 3개국이다. 독일은 저자, 삽화가, 번역가, 편집자, 출판사, 그리고 체코는 저자, 삽화가, 번역가, 사진작가, 각색자를 각각 보상금 수혜 대상으로 지정하고 있다. 룩셈부르크는 저자, 삽화가, 사진작가, 번역가, 각색자 혹은 변안자를 수혜 대상으로 지정하고 있다.

<표 5> 국가별 공공대출보상금 수혜 대상자<sup>16)</sup>

대상자 수(명)	수혜 대상자	국가
1	저자	그리스 등 6개국
2	저자, 삽화가	뉴질랜드
	저자, 예술가	리히텐슈타인
3	저자, 삽화가, 출판사	호주, 프랑스
	저자, 번역가, 출판사	오스트리아
	저자, 삽화가, 번역가	그린란드 등 5개국
	저자, 삽화가, 디자이너	몰타
4	저자, 출판사, 다른 권리자	이탈리아
	저자, 출판사, 예술가, 연출자	벨기에
	저자, 삽화가, 번역가, 작곡가	아이슬란드
5	저자, 삽화가, 번역가, 사진작가	아일랜드
	저자, 삽화가, 번역가, 각색자	체코
	저자, 삽화가, 번역가, 편집자, 출판사	독일
6	저자, 삽화가, 사진작가, 번역가, 각색자/변안자	룩셈부르크
	저자, 삽화가, 사진작가, 편집자, 편찬자, 번역가	캐나다
	저자, 번역가, 편집자, 각색자, 삽화가, 출판사	에스토니아
7	저자, 삽화가, 번역가, 각색자, 오디오북의 내레이터	영국
	저자, 삽화가, 번역가, 디자이너, 작곡가, 기타 권리자	핀란드
8	저자, 삽화가, 번역가, 예술가, 사진작가, 작곡가, 기타 참여자	덴마크
	저자, 삽화가, 번역가, 작곡가, 작사가, 시나리오작가, 영화감독	슬로베니아
8	저자, 삽화가, 사진작가, 편집자/편찬자, 번역가, 각색자/변안자, 출판사, 기타 권리자	네덜란드
	저자, 번역가, 삽화가, 편찬자, 각색자/변안자, 작곡가, 영화제작자, 내레이터	라트비아

16) 본 표는 연구자에 의해 "PLR International. <<http://www.plrinternational.com>>"에 근거하여 작성되었음.

저자 등 6명을 보상금 수혜 대상자로 지정하는 나라는 4개국이다. 영국은 저자, 삽화가, 편집자, 번역가, 각색자, 오디오북 내레이터를 대상자로 지정하고 있는데 매년 22,000명<sup>17)</sup> 이상의 저작자들이 보상금을 받고 있다. 에스토니아는 저자, 번역가, 편집자, 각색자, 삽화가, 출판사를 대상자로 지정하고 있고, 캐나다는 저자, 삽화가, 사진작가, 편집자, 편찬자, 번역가를 대상자로 지정하고 있다. 핀란드는 저자, 삽화가, 번역가, 디자이너, 작곡가, 기타 권리자를 대상자로 지정하고 있다.

저자 등 7명을 보상금 수혜 대상자로 지정하는 나라는 2개국이다. 덴마크는 저자, 삽화가, 번역가, 예술가, 사진작가, 작곡가, 기타 참여자를, 그리고 슬로베니아는 저자, 삽화가, 번역가, 작곡가, 작사가, 시나리오작가, 영화감독을 각각 대상자로 지정하고 있다.

저자 등 가장 많은 8명을 보상금 수혜 대상자로 지정하는 나라는 2개국이다. 네덜란드는 저자, 삽화가, 사진작가, 편집자 혹은 편찬자, 번역가, 각색자 혹은 변안자, 출판사, 기타 권리자를, 그리고 라트비아는 저자, 번역가, 삽화가, 편찬자, 각색자 혹은 변안자, 작곡가, 영화제작자, 내레이터를 각각 대상자로 지정하고 있다.

## 6. 공공대출보상금 지불 대상 자료

본 연구에서는 34개국을 대상으로 어떤 자료가 공공대출보상금(이하 보상금) 지불 대상인지 조사하였다. 34개국 중 4개국(크로아티아, 사이프러스, 몰타, 폴란드)은 관련 자료가 없어 분석이 곤란하였다. 따라서 30개국을 대상으로 조사한 결과 아래 <표 6>과 같이 크게 다섯 가지 유형의 자료가 보상금 지불 대상이다.

<표 6> 공공대출보상금 지불 대상 자료<sup>18)</sup>

자료 유형	세부 자료 내용
도서	단행본, 간행물(교양지, 학술지), 신문, 회곡
날장자료	브로셔, 사진, 악보
시청각자료	오디오 북, 녹음도서, 영화, 음반, 녹음된 음악
전자자료	e-Book
예술작품	예술작품

조사결과 30개 모든 국가가 기본적으로 도서를 보상금 지급 대상 자료로 지정하고 있다. 그런데 <표 7>에 나타난 바와 같이 30개국 중에서 17개국에서는 도서 한 가지만 지급 대상으로 삼고 있었는데, 이런 방식의 공대보권 제도 시행은 보상금 지급 대상 자료 지정에서 가

17) What is PLR. <<https://www.plr.uk.com/allAboutPlr/whatIsPlr.htm>> [cited 2015. 11. 13].

18) 본 표는 연구자에 의해 "PLR International. <<http://www.plrinternational.com>>"에 근거하여 작성되었음.

장 제한적이라고 하겠다. 많은 나라들이 도서와 함께 다른 자료도 보상금 지급 대상에 포함시키고 있다.

2가지 자료를 보상금 지급 대상으로 지정하고 있는 나라는 다음과 같다. 독일 등 4개국은 도서와 시청각자료 두 가지를 함께 보상금 지급 대상으로 지정하고 있고, 리히텐슈타인은 도서와 예술작품 두 가지를 지급 대상으로 지정하고 있다.

3가지 자료를 보상금 지급 대상으로 지정하고 있는 나라는 영국, 오스트리아, 그리고 이탈리아 등 세 나라이다. 영국은 도서, 오디오 북, e-Book, 오스트리아는 도서, (학술)간행물, 시청각자료 그리고 이탈리아는 도서, 오디오 북, 시청각자료를 각각 보상금 지급 대상으로 지정하고 있다.

4가지 자료를 보상금 지급 대상으로 지정하고 있는 나라는 덴마크와 라트비아로 2개국이다. 덴마크는 도서, 녹음도서, 녹음된 음악, 예술작품, 그리고 라트비아는 도서, 악보, 음반, 영화를 각각 보상금 지급 대상으로 지정하고 있다.

5가지 자료를 보상금 지급 대상으로 지정하고 있는 나라는 룩셈부르크와 슬로바키아 2개국이다. 룩셈부르크는 도서, 신문, 악보, 시청각자료, 전자매체를, 그리고 슬로바키아는 도서, 희곡, 사진, 시청각자료, 예술작품을 각각 보상금 지급 대상으로 지정하고 있다.

〈표 7〉 국가별 공공대출보상금 지급 대상 자료 종류 및 수<sup>19)</sup>

자료 종류 수	자료 종류	국 가
1	도서	그리스 등 17개국
2	도서, 시청각자료	독일, 벨기에 등 4개국
	도서, 예술작품	리히텐슈타인
3	도서, 오디오 북, e-Book	영국
	도서, (학술)간행물, 시청각자료	오스트리아
4	도서, 오디오 북, 시청각자료	이탈리아
	도서, 녹음도서, 녹음된 음악, 예술작품	덴마크
5	도서, 악보, 음반, 영화	라트비아
	도서, 신문, 악보, 시청각자료, 전자매체	룩셈부르크
7	도서, 희곡, 사진, 시청각자료, 예술작품	슬로바키아
	도서, 도서, 간행물(교양지), 브로셔, 녹음도서, 시청각자료, CD-ROM, 예술작품	네덜란드

한편, 네덜란드는 가장 많은 7가지 자료를 보상금 지급 대상으로 지정하고 있는데, 그 대상 자료는 도서, 간행물(교양지), 브로셔, 녹음도서, 시청각자료, CD-ROM, 예술작품이다. 결론적으로 네덜란드는 앞의 <표 6>에서 열거한 다섯 가지 유형의 모든 자료를 보상금 지급 대상으로 지정하고 있는 유일한 국가이다.

19) 본 표는 연구자에 의해 “PLR International. <<http://www.plrinternational.com>>” 에 근거하여 작성되었음.



7. 공공대출보상금 산정기준

보상금을 산정하는 기준을 마련하고 적용하는 것은 공대보권을 운영하는데 있어서 또 하나의 중요한 과제이다. 본 연구에서는 공대보권을 시행하는 34개국이 어떤 기준으로 보상금을 산정하는지 조사하였다. 관련 자료가 없는 세 나라를 제외하고 31개국을 대상으로 분석하였다.

분석 결과 <표 8>에 나타난 바와 같이 크게 세 가지 기준, 즉 ‘대출 횟수’, ‘소장 책수’, ‘이용자 수’를 근거로 보상금액을 산정하고 있다. 대출 횟수를 기준으로 삼는 국가는 독일 등 20개국으로 가장 많은 국가가 이 기준을 적용하고 있다. 한편, 덴마크는 소장 책수를 기본으로 하고 여기에 소장책의 페이지수를 함께 고려하고 있고, 프랑스는 소장 책수를 기준으로 하나 구입한 책만 소장 책수로 산정하고 있다.

두 번째 기준은 ‘소장 책수’로 노르웨이를 포함하여 8개국이 이 기준을 적용하고 있다. 일부 국가는 두 가지 기준을 함께 적용하고 있는데, 벨기에는 대출 횟수와 소장 책수를, 스페인은 소장 책수와 이용자 수를 함께 적용하고 있다.

<표 8> 국가별 공공대출보상금 산정기준<sup>20)</sup>

산정 기준	국 가
대출 횟수	독일, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 라트비아, 몰타, 오스트리아, 이스라엘, 아이슬란드, 슬로베니아, 슬로바키아, 리투아니아, 에스토니아, 이탈리아, 크로아티아, 체코, 룩셈부르크, 아일랜드, 헝가리, 영국 (20개국)
소장 책수	노르웨이, 뉴질랜드, 덴마크*, 프랑스**, 호주, 캐나다, 페로제도, 그린란드 (8개국)
대출 횟수 + 소장 책수	벨기에*** (1개국)
소장 책수 + 이용자 수	스페인 (1개국)
기타 (정부기금)	사이프러스**** (1개국)
관련 자료 없음	그리스, 리히텐슈타인, 폴란드 (3개국)

\* 덴마크는 소장 책수와 페이지 수를 기준으로 삼음  
 \*\* 프랑스는 구입한 소장 책수. 2014년 7월 이전에는 구입한 소장책수와 이용자수  
 \*\*\* 벨기에는 2012년 12월 이전에는 기금범위 내에서 이용자수를 기준으로 삼음  
 \*\*\*\* 사이프러스는 산정기준이 ‘정부기금(government grants)’으로만 알려져 있음

분석 결과 각국의 보상금 산정기준이 상황과 시대에 따라서 조금씩 변경되고 있음을 알 수 있다. 벨기에는 2012년 12월 이전에는 이용자 수를 기준으로 삼았으나 현재는 대출 횟수와 소장 책수를 함께 기준으로 정하고 있다. 프랑스는 2014년 7월 이전에는 소장 책수와 이용자 수를 기준으로 삼았으나 현재는 소장 책수만 기준으로 삼고 있다. 이용자 수를 보상금액 산정 기준으로 삼았던 벨기에와 프랑스 등 여러 나라들이 더 이상 이용자 수를 기준으로 삼지 않는

20) 본 표는 연구자에 의해 “PLR International. <<http://www.plrinternational.com>>”에 근거하여 작성되었음.

이유는, 유럽사법재판소로부터 저작자의 보상금을 산정하는데 있어서 이용자 수만을 기준으로 삼는 것이 잘 못되었다는 판결을 받았기 때문이다.

한편, 호주의 경우 대출 횟수를 보상금 산정기준으로 삼고 있는데, 구체적인 보상금 지급 대상 도서는 저작권이 살아 있는 도서로 동일한 도서가 최소한 50권 이상 공공도서관에 소장되어 있는 경우로 한정하고 있다. 캐나다의 경우 전국의 공공도서관중 12개관을 선정하고 어떤 저자의 도서가 이들 12개관중 하나 이상의 도서관에 소장되어 있을 때 보상금 지급 대상이 된다.

#### IV. 요약 및 결론

본 연구에서는 유럽을 중심으로 전 세계 34국에서 시행하고 있는 공공대출보상권(Public Lending Right) 제도를 정확히 이해하기 위해 동 제도 운영에서 가장 문제가 되는 핵심 사항 다섯 가지와 일반 사항을 조사·분석하였다.

조사 결과 2015년 11월 현재 공대보권 제도를 운영하고 있는 34개국 중 비유럽 국가는 뉴질랜드, 호주, 캐나다 등 3개국뿐이다. 이들 3개국은 각 대륙의 주요 영어 사용국이라는 특징을 가지고 있다. 따라서 현재 공대보권 제도 시행은 유럽대륙 중심이며 비유럽 국가는 영어 사용국이라는 특징을 보이고 있다.

시기적으로 공대보권 제도는 1947년 네덜란드와 노르웨이, 1954년 스웨덴 등 사회보장 제도가 발달된 스칸디나비아 국가를 중심으로 북유럽에서 시작되었고, 서유럽과 동유럽을 거쳐 유럽 전 지역과 다른 대륙으로까지 확대되었다. 그러나 2008년 헝가리를 마지막으로 그 후에는 새로운 시행 국가가 나오지 않고 있다. 하지만 2015년 6월 기준으로 스위스를 포함해 유럽 12개국, 케냐를 포함해 아프리카 5개국, 홍콩을 포함해 아시아 4개국, 오세아니아 1개국, 중앙아메리카 1개국 등 총 23개국이 공대보권 제도 도입 준비를 마쳐 앞으로 동 제도의 도입은 더욱 확대될 것으로 예상된다.

공대보권 제도 운영과 관련한 핵심 사항 다섯 가지 즉, 동 제도 운영을 위한 근거법, 보상금 재원의 출처, 보상금 수혜 대상자 및 대상 자료 지정, 그리고 보상금 산정기준에 대해서 조사하였다. 그 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공대보권 제도를 지속적이고 체계적으로 운영하기 위해서는 동 제도의 운영을 뒷받침해 줄 수 있는 근거법이 필요하다. 34개국 중 관련 자료가 없는 2개국을 제외한 32개국을 대상으로 조사한 결과, 이들 국가는 6가지 종류의 법 즉, 저작권법, PLR법, 도서관법, 대출법, 예술원법, 행정입법을 각각 근간으로 동 제도를 운영하고 있다. 이중 저작권법을 근간으로 동 제도

를 운영하는 국가는 20개국으로 전체의 대략 3분의 2에 해당한다. 저작권법과는 별도로 PLR 특별법을 제정하여 시행하는 국가는 7개국이고, 나머지 5개국은 다른 법에 근간을 두고 있다.

둘째, 공대보권 제도의 핵심 내용은 도서관 대출에 따라 발생할 수 있는 저작자의 손실을 보상해 주는 것이다. 따라서 저작자에게 제공하는데 필요한 보상금의 액수에 영향을 줄 수 있는 보상금 재원의 출처는 매우 중요하다. 관련 자료가 없는 1개국을 제외한 33개국을 대상으로 조사한 결과 보상기금의 출처는 크게 6가지 즉, 중앙정부, 지방정부, 중앙 및 지방 정부 공동 부담, 중앙정부 및 책 공급업체 공동 부담, 도서관, 기타 등으로 나타났다. 32개국 중 78%에 해당하는 25개국이 중앙정부의 예산으로 충당하고 있고, 지방정부와 도서관 예산으로 충당하고 있는 나라는 각각 2개국으로 총 4개국에 불과하여 바람직한 현상을 보이고 있다.

셋째, 보상금 재원과 더불어 공대보권 제도를 운영하는데 중요한 사항은 보상금 수혜 대상자를 지정하는 것이다. 관련 자료가 없는 2개국을 제외한 32개국을 대상으로 조사한 결과, 저자와 함께 삽화가, 번역가 등 총 16가지 부류의 저작자들이 수혜 대상자로 지정이 되어 있다. 국가에 따라서 수혜 대상자 수는 많이 다른데, 최저 저자 1명부터 최고 8명까지의 저작자를 수혜 대상자로 지정하고 있다. 3명을 대상으로 지정한 나라는 총 10개국으로 가장 많은 국가가 이 방식을 채택하고 있다. 반면에 저자 1명만을 대상으로 지정한 나라는 그리스를 포함해 6개국으로 두 번째로 많은 국가가 이 방식을 채택하고 있고, 최고 8명을 지정한 나라도 2개국이다.

저자(32개국) 다음으로 가장 많은 국가에서 수혜 대상자로 지정된 저작자는 삽화가로 22개국에서 지정하고 있다. 번역가는 삽화가 다음으로 많은 19개국에서 대상으로 지정되어 있다. 출판사(8개국), 편집자/편찬자(7개국), 사진작가(6개국), 각색자/번안가(6개국)도 여러 국가에서 대상으로 지정되어 있고, 슬로베니아는 저자, 삽화가, 번역가 외에도 작곡가, 작사가, 시나리오작가 그리고 영화감독까지도 수혜 대상으로 지정하고 있다.

넷째, 도서관의 어떤 자료를 대상으로 공대보권 기금을 지급하는지 조사하였다. 34개국 중 관련 자료가 없는 4개국을 제외한 30개국을 대상으로 조사한 결과 보상금 지불 대상 자료는 크게 5가지 유형 즉, 도서류, 낱장자료, 시청각자료, 전자자료, 그리고 예술작품으로 나타났다. 30개국 모두 기본적으로 단행본 도서를 지급 대상으로 지정하고 있다. 그런데 30개국 중 17개국에서 단행본 도서 한 가지만 지급 대상으로 지정하고 있다. 반면에 도서 등 2개 세부 자료를 지급 대상으로 지정한 나라는 독일 등 총 5개국으로 두 번째로 많은 국가가 이 방식을 채택하고 있다. 도서 등 4개 세부 자료를 지정한 나라는 2개국이고, 가장 많은 7개 세부 자료를 지불 대상으로 지정한 나라는 네덜란드이다.

다섯째, 보상금 산정을 어떻게 하는지 조사하였다. 조사결과 크게 세 가지 기준 즉, 대출 횟수, 소장 책수, 이용자수를 근거로 보상금액을 산정하고 있다. 대출 횟수를 기준으로 삼는

국가는 독일 등 20개국으로 가장 많은 나라가 이 방법을 채택하고 있다. 소장 책수를 기준으로 정한 나라는 노르웨이를 포함해 8개국으로 두 번째로 많은 나라가 이 방식을 채택하고 있다.

2008년 헝가리가 34번째로 공대보권 제도를 운영한 이후 현재까지 새로운 국가가 이 제도를 도입하고 있지 않다. 그러나 현재 유럽 12개국과 경제·문화 등 여러 지표에서 우리나라보다 낙후된 11개국<sup>21)</sup>이 공대보권 제도 도입의 준비를 마쳤다. 더불어 우리나라와 EU간에 FTA가 체결됨에 따라 이러한 변화들이 앞으로 우리나라에서의 공대보권 도입에 대한 논의로 이어질 수 있을 것이다.

이에 본 연구에서는 이러한 논의에 대비하기 위해 공대보권 제도 운영을 위한 바람직한 방안을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 체계적인 공대보권 제도 운영을 위해 근거법령이 필요하다. 근거법은 크게 두 가지 안이 있을 수 있는데, 하나는 현재 20개국에서 채택하고 있는 것처럼 저작권법에 관련 조항을 신설하는 것이고, 다른 하나는 7개국에서 채택하고 있는 것처럼 PLR 특별법을 제정하는 것이다. 첫 번째 안은 별도의 법을 제정하는 것 보다 수월하여 빠른 제도 시행이 가능할 것이다. 반면에 별도의 특별법을 제정하는 것은 공대보권 제도 도입의 취지를 잘 살릴 수 있고, 더불어 별도의 시행령이 제정됨으로써 좀 더 체계적인 제도 운영이 가능할 것이다.

둘째, 공대보권 제도 운영에서 가장 문제가 되는 것은 보상기금을 확보하는 방법이다. 가장 바람직한 방법은 중앙정부의 예산으로 기금을 마련하는 것이다. 이 부분은 매우 분명하여 보상기금을 중앙정부의 예산으로 확보할 수 없다면 동 제도의 도입은 어떠한 경우에도 유보되어야 한다. 왜냐하면 공공도서관 운영에 따른 예산 압박을 받고 있는 지자체나 도서관에 보상기금 확보를 전가한다면 그 것은 공공도서관 운영의 부실로 이어질 수 있기 때문이다.

셋째, 공대보권 보상금의 수혜 대상자 지정은 동 제도의 도입 초기에는 제한적이어야 한다. 즉, 현재 가장 많은 10개국에서 채택하고 있는 것처럼 저자, 삽화가, 번역가 이렇게 세 부류의 저작자만을 대상으로 한다. 그리고 차후에 공대보권 기금이 증액 될 때 그 대상자 확대를 고려한다. 저작자에 대한 실질적인 보상금 지급은 사전 신청자에 한한다. 왜냐하면 도서관에는 저작자를 파악하기 어려운 고아저작물이 많이 소장되어 있기 때문이다.

넷째, 보상금 지급 대상 자료 지정은 수혜 대상자 지정과 마찬가지로 동 제도 도입 초기에는 제한적으로 한다. 즉, 가장 많은 17개국에서 시행하고 있는 것처럼 단행본 도서만을 대상으로 하고, 단행본중 비소설분야 포함여부는 보상기금의 규모를 보고 결정한다.

다섯째, 보상금 산정은 도서관 자료의 대출 횟수를 기준으로 한다. 어떠한 기준도 모두를 만족시키는 완전한 것이 될 수 없다, 따라서 현재 영국을 포함한 20개국에서 채택하고 있는

21) 아시아 4개국(부탄, 아르메니아, 카자흐스탄, 홍콩), 아프리카 5개국(모리셔스, 모잠비크, 버키노파소, 에티오피아, 케냐), 오세아니아 1개국(사모아), 중앙아메리카의 1개국(세인트루시아).

대출 횟수를 기준으로 한 보상금 산정이 현재로서는 가장 무난한 방법이라고 생각한다. 왜냐하면 대출 횟수는 가장 객관적인 통계 자료이고, 도서관 전산화 시스템을 통해 사서들의 추가적인 업무 부담이 없이 손쉽게 파악 및 제공이 가능하기 때문이다.

여섯째, 공대보권 제도 운영에 있어서 또 다른 문제점은 동 제도 운영과 관련한 세부적인 행정업무 수행을 어디에서 담당할 것인가이다. 분명한 것은 어떠한 경우에도 도서관에 추가적인 업무 부담을 안겨주어서는 안 된다는 것이다. 따라서 도서관이 아닌 제3의 기관에서 보상금의 관리와 함께 동 제도 운영에 요구되는 제반 행정업무를 담당하도록 한다. 왜냐하면 현재 우리나라의 공공도서관은 그 규모가 크고 이용자 수가 많은 반면에 사서 등 직원 수가 많지 않기 때문에 동 제도 운영을 위해 추가적인 행정업무를 수행하도록 하는 것은 도서관에 큰 부담이 될 수 있기 때문이다.

## 참고 문헌

- 권재열. 2013. 이른바 '공공대출권'의 도입에 관한 법경제학적 논고. 『법학논총』, 20(1): 95-122.
- 나병준. 2002. 『저작권재산권의 제한에 관한 연구』. 석사학위논문. 경희대학교 국제법무대학원 지적재산권법무학과.
- 배창섭. 2008. 공공도서관의 효율적인 운영방안 연구. 『인문과학연구논총』, 29: 103-124.
- 유미숙. 2002. 전자도서관의 활성화를 위한 저작권법제도의 개선방향. 석사학위논문. 연세대학교 법무대학원.
- 유인순. 1992. 공공대출권 제도에 관한 연구. 『도서관·정보학연구』, 2: 119-142.
- 이순자. 1995. 공공대출권과 저작권. 『저작권』, 32: 19-34.
- 이진규. 1999. 『저작물의 자유이용에 관한 연구』. 석사학위논문. 전남대학교 대학원 법학과.
- 장혜정. 2013. 『도서관에서 저작물의 공정이용에 관한 법적 연구』. 박사학위논문. 중앙대학교 일반대학원 법학과.
- 정현태. 2002. 공공대출권 보상제도의 운영현황과 대응방안 연구. 『한국도서관·정보학회지』, 33(4): 19-35.
- 정현태. 2009. 주요국 공대권(PLR) 보상제도 추진동향. 『한국정보관리학회 학술대회논문집』, 16: 137.
- 한국저작권위원회. <<http://www.copyright.or.kr/main.do>> [인용 2015. 11. 5].
- 名和小太郎, 山本順一 編. 2005. 『日本圖書館と著作権』. 東京: 日本圖書館協會.
- 林紘一郎. 2003. 法と經濟學の方法論と著作権への応用, 『法と經濟學發表原稿』, 20: 24, 재

- 인용. 권재열, 2013. 『법학논총』, 20(1): 95-122.
- 石田香, 2003. イギリスにおける公貸権制度導入までの経緯. 『東京大学大学院教育学研究科紀要』, 43: 315-323.
- Gill, Philip. 2002. 『공공도서관 서비스 개발을 위한 IFLA/UNESCO 가이드라인』. 장혜란 역. 서울: 한국도서관협회.
- PLR International. <<https://www.plrinternational.com/>> [cited 2015. 10. 30].
- What is PLR. <<https://www.plr.uk.com/allAboutPlr/whatIsPlr.htm>> [cited 2015. 11. 13].

국한문 참고문헌의 영문 표기

(English translation / Romanization of reference originally written in Korean)

- Bae, Chang-Seob. 2008. "A Study on the Methods of Efficient Mangement for Public Libraries." *The Journal of Humanities*, 29: 103-124.
- Gill, Philip. 2002. *The Public Library Services: IFLA/UNESCO Guidelines for Development*. Translated by Chang Hye Rhan. Seoul: Korean Library Association.
- Hayashi, Koichiro. 2003. "Apply the Methodology of Law and Economics to Copyrights." *Conference Proceedings of the Society of Law and Economics*, 20: 24. Quoted in Kwon, Jae-Yeol. 2013. "A Law and Economics Approach to the Introduction of 'the Public Lending Right'." *Law Review*, 20(1): 95-122.
- Ishida, Kaori. 2003. "The Process of the Establishment of the Public Lending Right system in the UK." *The Bulletin of the Graduate School of Education*, The University of Tokyo, 43: 315-323.
- Jang, Hae Jong. 2013. *A Legal Study on Fair Use of Copyrighted Works at Libraries*. Ph.D. diss., Law School, Chung-Ang University.
- Joung, Hyun Tae. 2002. "An Overview and Countermeasure Study on the Remuneration System of Public Lending Right." *Journal of Korean Library and Information Science Society*, 33(4): 19-35.
- Joung, Hyun Tae. 2009. "Current Trends of the Public Lending Right Remuneration System in Leading Countries." *Proceedings of the 16th Conference of Korea Society for Information Management*, 135-142.
- Korea Copyright Commission. <<http://www.copyright.or.kr/main.do>> [cited 2015. 11. 5].
- Kwon, Jae-Yeol. 2013. "A Law and Economics Approach to the Introduction of 'the Public Lending Right'." *Law Review*, 20(1): 95-122.

- Lee, Jin Kyu. 1999. *A Study on the Fair Use of Works*. M.A. thesis. Chonnam National University.
- Lee, Soon Ja. 1995. "Public Lending Right and Copyright." *Copyright*, 32(1995. 12): 19-34.
- Na, Byung Joon. 2002. *A Study on the Fair Use of Works*. M.A. thesis. Graduate School of Legal Affairs, Kyung Hee University.
- Nawa, Kotaro and Junichi Yamamoto. ed. 2005. *Japanese Libraries and Copyright*. Tokyo: Japan Library Association.
- Yu, In Sun. 1992. "A Study on the Public Lending Right." *Journal of Library and Information Research*, 2: 119-142.
- Yu, Mi Suk. 2002. *A Study on Copyright Issues about the Digital Library and its Facilitation*. M.A. thesis. Yonsei University.

