

# 저작권법상 도서관 관련 규정의 고찰

- 1976년 미국 저작권법 제정까지를 중심으로 -

## A Study on Library Regulations under Copyright Law: Focusing on the Enactment of the U.S. Copyright Act in 1976

이 흥 기 (Hong Kee Lee)\*

### 목 차

- |                           |                     |
|---------------------------|---------------------|
| 1. 들어가면서                  | 3. 우리나라 관련 제도로의 시사점 |
| 2. 미국 저작권법상 도서관 관련 규정의 발전 | 4. 나가면서             |

### 초 록

본 연구는 기술 변화에 따른 도서관 환경의 변화와 저작권법상 예외 적용의 방향을 탐구한다. 이를 위해 1976년 미국 저작권법이 제정되기까지의 기술적 도전과 그에 대응한 입법 논의 과정을 검토하며, 수용입법 중심인 우리 법제의 구조적 한계를 넘어설 대안을 모색한다. 미국의 선례는 자율규범의 형성, 공론을 통한 조율, 그리고 실무 기반의 제도화가 어떻게 성공적인 입법으로 이어졌는지를 보여준다. 이를 바탕으로, 도서관의 공익성과 권리자 이익 보호를 균형 있게 담아내기 위해서는 우리나라도 자율적 실무 기준의 축적, 이해관계자 간 협의 기반의 정책 설계, 그리고 도서관 자체의 법적·실무적 역량 강화가 필요함을 제안한다.

### ABSTRACT

This study examines the evolution of the library environment in response to technological advancements and the implications of exceptions to copyright law. To this end, it examines the technological challenges leading up to the enactment of the US Copyright Act in 1976 and the legislative debates that followed. It also explores alternatives that overcome the structural limitations of Korea's legislation, which is centered on expropriation. The US case demonstrates how the formation of autonomous norms, coordination through public discussion, and practice-based institutionalization led to successful legislation. Based on this, it proposes that Korea, too, must accumulate autonomous practice standards, design policies based on stakeholder consultation, and strengthen the legal and practical capabilities of libraries to ensure a balanced approach to protecting the public interest and rights holders' interests.

키워드: 저작권, 1976년 미국 저작권법, 도서관 예외규정, 공정이용, 도서관과 저작권

Copyright, The Copyright Act of 1976, Library Exceptions, Fair Use, the Library and the Copyright

\* 성균관대학교 법학연구원 연구교수(HKL.SK KU@gmail.com / ISNI 0000 0004 9171 4606)

논문접수일자: 2025년 7월 21일 최초심사일자: 2025년 8월 4일 게재확정일자: 2025년 8월 19일  
한국문헌정보학회지, 59(3): 301-321, 2025. <http://dx.doi.org/10.4275/KSLIS.2025.59.3.301>

\* Copyright © 2025 Korean Society for Library and Information Science

This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided that the article is properly cited, the use is non-commercial and no modifications or adaptations are made.

## 1. 들어가면서

### 1.1 저작권법상 도서관에 대한 예외규정

도서관법은 ‘도서관’을 “국민에게 필요한 도서관 자료를 수집, 정리, 보존, 제공하여 정보이용, 교양습득, 학습활동, 조사연구, 평생학습 및 독서문화진흥 등에 기여하는 시설”로 정의한다(도서관법 제3조 제1호). 이때 ‘도서관 자료’는 “인쇄자료, 필사자료, 시청각자료, 마이크로형태자료, 전자자료, 그 밖에 장애인을 위한 특수자료 등 지식정보자원 전달을 목적으로 정보가 축적된, 온라인자료를 포함한 모든 자료로서 도서관이 수집·정리·보존하는 자료”로 정의된다(도서관법 제3조 제2호). 한편 저작권법은 저작물을 인간의 사상 또는 감정을 표현한 창작물로 정의한다(저작권법 제2조). 따라서 도서관 자료는 대체로 저작물의 성질을 지니는 것이 상당수이어서, 도서관이 기본 활동을 수행하기 위해서는 필연적으로 저작물의 이용이 수반되므로(이해완, 2024), 그 과정에서 저작권 침해가 발생하지 않을 것이라고 단정하기 어렵다.

이러한 도서관의 본질적 기능과 저작권법의 충돌을 방지하기 위해 현행 저작권법은 크게 두 가지 측면에서 예외를 규정하여 사익과 공익의 조화를 도모한다(오승중, 2024). 하나는 도서관에서의 복제 등에 관한 예외(저작권법 제31조)이며, 다른 하나는 공정이용에 따른 예외(저작권법 제35조의5)이다. 이 두 규정은 각각 1986년 전부개정과 2006년 전부개정에 따라 마련된 것으로서, 입법 당시 주요국, 특히 미국 저작권법의 영향을 많이 받았다고 평가할 수 있을 것이다(김종철, 김영석, 2012).

### 1.2 연구의 필요성

기술의 발전은 도서관의 정보 접근 및 제공 방식을 혁신하며 기존 저작권법 체계가 예상하지 못한 새로운 법적 쟁점을 야기한다. 과거 아날로그 시대에는 도서관의 물리적 경계 안에서 발생한 문제가 주된 논의의 대상이었으나, 디지털 네트워크 기술이 보편화된 오늘날에는 종래에 없던 새로운 문제들이 충돌이 핵심 과제로 부상한다(정진근, 김형각, 2010). 이처럼 기술 변화에 따른 도서관과 저작권법 사이의 긴장은 제도의 한계를 드러내는 동시에, 시대에 부응하는 법제로 나아갈 개선의 기회를 제공한다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

특히 최근 인공지능 기술의 등장은 이러한 긴장관계를 전례 없는 상황으로 이끌고 있다. 인공지능의 데이터 학습 및 생성 과정에서 발생하는 저작권 문제는 전 세계적인 논의의 대상이며, 이는 우리나라 도서관의 역할과 기능에도 새로운 질문을 던지고 있다. 그러나 도서관과 관련된 현행 저작권법 제31조의 규정은 이러한 도전에 적극적으로 대응하기에는 다소 어려운 한계를 지닌다. 동조에 따른 ‘도서관등에서의 복제 등’은 허용행위를 구체적으로 열거하는 구조여서 급변하는 기술 환경에 유연하게 반응하기 어렵기 때문이다. 한편 보다 포괄적인 접근이 가능한 공정이용의 적용도 고려할 수는 있으나, 우리나라 저작권법에 자리잡은지 오래되지 않았고, 관련 판례도 충분히 축적되지 않아 실무에서의 예측가능성이 낮다는 점에서 불확실성이 높다.

이러한 한계는 우리나라 저작권법이 수용입법의 성격을 강하게 띠고 있어(김종철, 김영석,

2012), 기술 변화에 따른 갈등을 독자적으로 해결하며 제도를 설계해 온 경험과 철학이 부족하다는 근본적 문제에서 비롯될 것이다. 제도 설계 당시의 상황과 입법 취지를 온전히 파악하기 어려운 상황에서는 새로운 기술적 도전에 맞서는 법리를 쌓아가기 어려울 것이기 때문이다.

반면, 우리 저작권법에 많은 영향을 끼친 미국의 경우, 제도 형성기부터 복제 및 전송 기술의 고도화에 이르기까지의 갈등을 사법적·입법적으로 조정하며, 그 과정에서 독자적인 법리를 충실히 축적해 왔다. 따라서 기술 변화의 초기 단계에서부터 전개된 미국에서의 각종 논의와 주요 판결들을 검토한다면, 오늘날 우리가 직면한 새로운 기술 환경 속의 도서관과 저작권 갈등에 대해서도 해결의 방향성을 보다 구체적으로 파악할 수 있을 것이다.

### 1.3 선행연구의 검토

저작권법상 도서관 관련 규정은 문헌정보학과 법학을 중심으로 다양한 연구자들에 의해 검토되어 왔다. 이러한 연구들은 주로 조문 해석, 외국 입법례 비교, 디지털 환경 적응, 제도적 공백 보완에 집중하였다. 대표적으로 윤희윤(2010)은 각국의 도서관 관련 규정을 비교하며, 해당 제도가 지식문화유산 보존과 정보 접근권 보장을 위한 핵심임을 강조했다. 또한, 정진근과 김형각(2010)은 한미 저작권법을 비교하여 디지털 전환에 대비한 저작권법상 공정이용 법리 적용을 위한 시사점을 검토하였다. 김종철과 김영석(2012)은 저작권법 제31조의 입법 경위를 검토하며 '복제' 개념의 협소함이 디지털 전송과 같은 현대적 서비스에 부합하지 못

한다고 지적했다. 이호신(2014)은 공정이용 조항이 제31조의 한계를 보완할 수 있는 이론적 근거가 된다고 평가하였다. 또한, 정경희(2017)는 복제, 보존, 상호대차, 디지털화 등에서 국내 규정이 외국에 비해 협소함을 지적하였다. 이외에도 이호신과 정경희(2020) 및 최진원(2021)은 저작권법상 문화시설에 대한 예외규정을 연구한 바 있다.

이러한 연구들은 실무적 쟁점과 제도 개선의 방향을 폭넓게 다루고 있다는 점에서 분명한 의의를 지닌다. 그러나 다음과 같은 한계 또한 존재하는 것으로 보인다. 먼저, 논의의 중심인 저작권법상 도서관의 취급에 대한 역사적 형성 배경에 관한 충분한 고찰은 다소 찾아보기 어렵다. 복제기술의 발전, 공익성과 권리 보호 간의 충돌, 관련 판례 및 입법 경위 등 제도 도입의 맥락을 조명한 국내 연구가 일부 존재하긴 하나, 최초 미국에서 저작권법상 도서관 관련 규정의 구체적 형성 과정을 소개하거나 분석한 연구는 많지 않다. 또한, 미국에서 관련 규정이 마련되는 과정에서 도서관계와 출판계를 비롯한 주요 이해관계자들이 어떠한 입장을 취하였는지, 그리고 이들 간의 조율이 어떤 방식으로 이루어졌는지에 대한 논의는 상대적으로 드물다. 이러한 점에서, 미국법상 관련 규정이 형성된 역사적 배경과 제정 과정, 당시 주요 주체들의 입장을 구체적으로 분석한다면, 새로운 기술환경에 대응하여 우리나라 저작권법을 개정함에 있어 고려해야 할 핵심 요소들을 보다 이해하는 데 도움이 될 수 있을 것이며, 선행연구의 외연을 확장하고 내용을 보다 심화하는 데에도 일정 부분 기여할 수 있을 것으로 보인다.

## 1.4 연구의 구성과 방법

본 연구는 저작권법상 도서관 규정의 형성과 발전을 분석하고 시사점을 도출하기 위한 법적 분석을 중심으로 진행한다. 먼저 미국 저작권법에서 도서관 관련 규정이 성립되고 제도화된 과정을 검토한다(2장). 구체적으로 초기 미국법상 도서관의 법적 지위, 복제기술 발전에 따른 갈등, 자율규제의 시도와 한계, 그리고 입법과 정책 조율 과정을 중심으로 역사적 전개를 살핀다. 이를 통해 우리나라 저작권법상 도서관 관련 규정에 대입할 시사점을 모색한다(3장). 이상을 토대로 새로운 국면에 접어든 현재 상황에서 저작권과 도서관의 건전한 관계를 설정하고, 정책적·법률적 대안 마련을 위한 방향성을 제시하고자 한다(4장).

## 2. 미국 저작권법상 도서관 관련 규정의 발전

### 2.1 사전적 검토

현행 미국 저작권법(17 U.S.C. (2018))상 도서관에 대한 규정은 일정한 조건 하에서 저작물의 복제 및 배포를 허용하는 제108조와, 이를 보완하는 일반조항인 공정이용 규정 제107조로 구성된다.

우선 제108조는 비영리기관에 한해 일정 요건을 충족할 경우 저작물의 복제 및 배포를 허용한다. 복제·배포는 상업적 목적이 아니어야 하며, 저작물이 합법적으로 소장되었거나 일반에 공개된 것이어야 하고, 복제물에는 저작권

고지가 포함되어야 한다(§108(a)). 대표적인 허용 예로는 미출판 저작물의 보존을 위한 복제(§108(b))와, 손상되거나 분실된 출판 저작물의 대체를 위한 복제(§108(c))가 있다. 또한, 연구·학습 목적의 부분 복제 제공도 허용되며, 이 경우 이용자에게 저작권 침해의 책임이 있음을 알려야 한다(§108(d)). 도서관 간 상호대차를 위한 복제도 가능하나, 반복적 복제가 구독의 대체로는 간주되지 않아야 한다(§108(g)).

한편, 제108조가 포괄하지 않는 영역에 대해서는 제107조의 공정이용 원칙이 적용된다. 공정이용의 여부는 네 가지 요소를 종합적으로 고려하여 판단된다. 이용의 목적과 성격, 저작물의 성격, 이용된 부분의 양과 상당성, 그리고 저작물의 잠재적 시장에 대한 영향을 검토한다. 이를 통해 제108조가 명시하지 않은 이용에 대해서도 합법성을 확보할 수 있는 여지를 갖는다.

즉, 미국 저작권법상 도서관에 대한 예외 규정의 형성과 적용 방식을 이해하기 위해서는, ① 도서관이 독립된 법적 주체로 구분되게 된 역사적·입법적 배경을 살펴야 하고, ② 공정이용과 같은 저작권법상의 원칙이 도서관의 이용행위에 대하여 어떠한 방식으로 적용됐는지를 함께 살펴보아야 할 것이다.

### 2.2 초기 미국법상 도서관의 취급

#### 2.2.1 건국 초기의 입법

미국 법체계의 토대가 되는 연방헌법(1787)은 저작권 보호를 명시하였다(U.S. Const. art. I, § 8, cl. 8.). 그러나 현재와 같은 별도의 저작권법은 건국 이후 수년이 흐른 1790년에 이르러 제정되었다. 다만 저작권법이 존재하지 않았던

시기에도 저작물에 대한 보호는 일정 수준에서 이루어졌으며, 도서관 납본에 관한 규정도 일부 주 법률에서 확인된다. 예를 들어, 메사추세츠주는 주 저작권법을 통해 도서관 납본 제도를 마련하면서, 주에서 출판된 모든 책의 저자에게, 손해배상 또는 몰수 소송의 제기 전 하버드대학에 2부를 납본해야 함을 규정했다(Massachusetts Copyright Act, ch. 37. (1783, March 17). Acts and Laws of the Commonwealth of Massachusetts, 370). 이러한 납본 규정은 이후 연방 저작권법에도 계승되었으며, 특히 1870년 개정법(Act of July 8, 1870, ch. 230, 16 Stat. 198 (1870))에 이르러서는 저작권 등록 업무가 의회도서관으로 이관되는 한편, 모든 저작권자에게 저작물 사본 2부를 제출하도록 의무화되어 저작권 납본을 저작권 취득 요건으로 강화되었다. 이 조치를 통해 의회도서관은 사실상 국가도서관의 지위를 확보하게 되었고, 미국에서 출판된 대부분의 인쇄물을 수집·보존하는 구조를 자연스럽게 갖출 수 있었다. 하지만 19세기 저작권법이 납본제도 등 도서관의 공적 기능을 인식하고 있었음에도 재산권에 대한 명시적 예외 규정을 두고 있지는 않았다.

### 2.2.2 도서관에 대한 법적용 원칙의 확립

도서관을 저작권법상 별도의 예외 주체로 인정하는 규정은 20세기 초까지 마련되지 않았고, 대부분의 활동은 보통법상 저작권 원칙 범위 내에서 이루어졌다. 가장 중요한 원칙으로는 현재 미국 저작권법까지 이어지는 ‘최초 판매의 원칙’(first sale doctrine)과 ‘공정이용’(fair use)을 들 수 있다.

최초 판매의 원칙은 저작물이 합법적으로 판매된 후 저작권자가 해당 사본에 대한 통제권을 상실하는 것이다. 이는 최초의 저작권법이라 평가받는 1710년 영국의 앤여왕법에서 유래된 것으로, 현행 미국 저작권법에서는 제109조로 명시된다. 하지만 초기 미국 저작권법에서는 최초 판매의 원칙을 명시적으로 규정하지 않아 동 원칙은 판례법상의 영역으로 존재했다. 최초 판매의 원칙이 확립된 판결로는 연방대법원의 *Bobbs-Merrill Co. v. Straus*, 210 U.S. 339 (1908) 사건을 살펴볼 수 있다(Contreras, 2022). 원고 *Bobbs-Merrill Co.*는 자사가 출판한 소설 책에 “이 책의 소매가는 1달러입니다. 어떠한 달러도 1달러 미만의 가격으로 판매할 수 없으며, 더 낮은 가격으로 판매하는 것은 침해로 간주됩니다.”(“The price of this book at retail is one dollar net. No dealer is licensed to sell it at a less price, and a sale at a less price will be treated as an infringement of the copyright.”)라는 통지를 삽입했다. 하지만 피고 *Straus* 형제가 소유한 *R.H. Macy & Co.*는 이 책들을 구입하여 1달러 미만으로 판매했다. *Bobbs-Merrill*은 *Macy’s*를 저작권 침해로 고소하며, 책에 표기된 통지는 구속력 있는 라이선스에 따른 것으로서 할인가 판매는 저작권자의 독점적 권리를 침해하는 것으로 주장했다. 하지만 *Macy’s*는 책을 구매한 순간 해당 복제물에 대한 저작권 소유자의 통제권이 소진되었으며로 자유롭게 재판매할 수 있다고 반박하며, 서적과 같은 동산의 재판매 제한은 법적 근거가 명확하지 않은 한 공중의 이익에 반한다고 주장했다. 결론적으로 연방대법원은 재판매업자의 손을 들어주면서, 저작권 소유자의 복제

물에 대한 “증식 및 판매”의 독점적 권리는 최초의 승인된 판매로 충족되므로 저작권이 있다고 하더라도 구매자의 소매 판매 가격을 제한할 권리는 부여되지 않는다고 판단했다. 동 판결은 서적 및 기타 저작물의 2차 시장을 저작권 제약으로부터 자유롭게 하였고, 이어 1909년 새롭게 개정된 미국 저작권법을 통해 법전화되기에 이르렀다(Act of Mar. 4, 1909, ch. 320, § 41, 35 Stat. 1075, 1084 (repealed 1976)). 즉, 적법하게 취득한 저작물에 대해서는 복제물의 양도를 금지, 방지 또는 제한할 수 없게 되어, 도서관이 전통적으로 행해온 도서대출을 저작권법적으로 정당화하는 핵심 근거가 되었다.

한편 공정이용은 영국 형평법에서 유래된 ‘공정요약(fair abridgment)’에서 발전한 것으로, 현행 미국 저작권법 제107조로 규정된다. 판례 법상의 근거로는 *Folsom v. Marsh* (D. Mass. 1841)을 살펴볼 수 있다(Patry, 2013). 이 사건에서 Jared Sparks는 1830년 총 12권으로 구성된 〈조지 워싱턴 저술집〉(Writings of George Washington)을 편찬하여 원고 Charles Folsom의 출판사를 통해 출판했는데, 이후 Charles W. Upham은 조지 워싱턴의 서신 수백 통을 Sparks의 저술집에서 그대로 옮긴 2권 분량의 〈워싱턴 전기〉(Life of Washington)를 피고 Marsh의 출판사를 통해 출판했다. Folsom은 조지 워싱턴의 서신을 옮겨 출판한 것에 대해 저작권 침해소송을 제기했다. Upham은 〈워싱턴 전기〉가 워싱턴의 서신에 대한 독창적인 해설과 서사를 더한 것이라고 주장했다. 공정요약이 적용되는 영역에 속하므로 정당한 목적(교육적 전기)을 위해 이전 저작물의 일부를 선택하여 재인쇄하는 것은 단순히 원본을 대체하지 않는

한 허용되어야 한다는 것이었다. 피고들은 워싱턴의 삶을 정확하게 묘사하기 위해 서신의 사용이 필요했으며, 자신들의 책이 방대한 Sparks의 〈조지 워싱턴 저술집〉과는 다른 독자층을 대상으로 한다고 주장했다. 원고들은 Upham이 전체 서신을 공정하다고 볼 수 있는 양을 훨씬 넘어서 양으로 가져갔다고 주장했다. 이러한 대량 도용이 워싱턴 원본 저작물에 대한 수요를 감소시킨다는 것이었다. 시장에 해를 끼치고 서신을 출판하려는 자신들의 동기가 훼손될 것이라고 항변했다. 법원은 공정이용의 여부는 “선택된 내용의 성격과 목적, 사용된 자료의 양과 가치, 그리고 그 사용이 원본 저작물의 판매를 해치거나 이익을 감소시키거나 목적을 대체하는 정도”를 고려해야 할 때, Upham의 이용은 정당한 목적이 있더라도 많은 서신을 글자 그대로 복제한 양이 많으므로 불법적인 이용으로 판단했다.

*Folsom v. Marsh*에서 확립된 공정이용의 원칙들은 도서관의 핵심 기능 수행을 지지하게 되었고, 도서관과 교육자들이 학습 및 정보 접근을 증진하는 활동에 참여할 수 있도록 법적 안전지대를 제공했다. 이에 도서관을 포함한 비평 및 연구와 같은 학술적 목적을 위해 책과 원고의 발췌문을 인용하거나 복제하는 것이 허용되었으며, 그러한 이용이 저작권법의 기본 목적에 어긋나지 않음을 확인받을 수 있는 법적 근거를 확보할 수 있게 되었다.

## 2.3 복제기술의 발전과 저작권 침해의 증대

### 2.3.1 도서관 역할의 증대와 복제기술의 발전

20세기 초 마이크로필름이 등장하면서 저작

물의 유통이 더욱 다양해졌고, 이는 도서관이 취급하는 자료의 양을 급증시킴과 아울러 상호 대차를 통한 도서관 간의 대량 자료 교환을 가능하게 했다(Courtney & Ziskina, 2023). 이러한 변화는 도서관의 자료 제공 방식을 근본적으로 바꾸어놓았다. 종래 도서관들이 수기로 복제하던 것에서 벗어나 화상의 형태로 복제할 수 있게 되었으며, 이를 통해 외부자료를 더욱 신속하게 복제하여 이용자들에게 제공할 수 있게 되었다(Weinberg, 1975). 그러나 이는 저작권자와 출판사들이 자신들의 권리가 제한받는 것으로 여기게 했다. 비록 도서관의 이러한 새로운 복제 기능이 학술 정보 접근성을 크게 높였으나, 출판사 측에서는 이러한 복제가 판매나 구독을 대체할 가능성이 있다는 점에서 더 큰 위협으로 인식되기 시작했다.

### 2.3.2 신사협정을 통한 자율규제

새로운 복제 기술의 확산으로 인한 긴장 상태가 고조되자, 미국 도서출판인협회(National Association of Book Publishers, NABP)와 학계·도서관 대표로 구성된 연구자료공동위원회(Joint Committee on Materials for Research)는 도서관에서의 복제 범위에 대한 합리적 범위에 대한 협상을 시도했다(Weinberg, 1975). 이 과정에서 NABP는 도서관에서의 복제로서 저작물 전체에 대한 무상의 다수 복제 및 배포가 이뤄져서는 안 된다는 명확한 입장을 내세웠으나, 반면 학계와 도서관 측은 도서관에서의 복제가 연구 목적의 편의를 제공하기 위한 것이며 도서대출의 연장선일 뿐이라는 입장을 내세워 대립했다. 결국 여러 차례의 회의 끝에 1935년 도서관에서의 복제에 대한 공동 선언

이 채택되었는데, 이것이 바로 소위 “신사협정(Gentlemen’s Agreement)”이었다(Hirtle, 2005). 협정에 따른 내용은 매우 구체적이었는데, 도서관은 단일 사본만을 복제하여 이용자 또는 타 도서관에 제공할 수 있으며, 이는 반드시 대출이 어려운 경우에 한정되었다. 또한 복제는 비영리적이어야 하며, 복제본에는 “추가 복제 시 저작권 침해 가능성 있음”을 알리는 경고문이 첨부되어야 했다. 이는 한 학술지에서 특정 논문 1편만을 복제해 제공하되, 복수 복사나 여러 논문의 동시 복사는 금지하는 것을 의미했으며, 도서관계는 이를 공정이용의 실천적 기준으로 간주하고 자율적으로 준수하였다(The Section 108 Study Group, 2008).

이후 도서관 측에서는 신사협정을 공식 정책화하려는 움직임이 일어났다. 1941년 미국 도서관협회(American Library Association, ALA)는 “자료 복제에 관한 규정(Reproduction of Materials Code)”을 채택하여 도서관 복제의 세부 지침을 회원 기관에 권고했고, 강행규정은 아니었으나 대체로 관행으로 받아들여졌다(Ayers, 2017). 동 규정은 1935년 신사협정의 조항들을 대부분 반영하였는데, 신사협정이 사실상 연구 목적 복제에 대한 ‘공정이용’의 관례적 범위를 제시하고 있다고 인정하면서도, 신사협정에 명시되지 않은 애매한 경우에 대해서는 이용자나 도서관이 사전에 저작권자로부터 복제 허락을 구할 것을 권고하고, 도판 등의 특별한 저작물이 포함된 경우에도 추가적인 주의를 기울일 것을 당부하였다.

### 2.3.3 자율규제의 작동과 한계

신사협정의 존재에도 불구하고, 근본적인 긴

장 상태가 완전히 해소된 것은 아니었다. 하지만 당시의 복사기는 속도와 비용 측면에서 제한적이었고, 더욱이 도서관 예산 또한 대공황과 제2차 세계대전이라는 시대적 상황에서 크게 제한되어 있었기에 대량 복제 등을 통해 법정까지 이어지는 분쟁은 실질적으로 발생하기 어려웠다. 즉, 도서관과 출판사 양측 모두 현실적으로 갈등을 회피할 동기가 있었기 때문에, 도서관은 복제본 제공을 제한적으로 수행하고 출판사들은 일정 수준 이하의 복제는 묵인하는 분위기가 형성되었다. 다만 근본적으로 신사협정은 법적 구속력을 가지지 않았고, 1909년 저작권법은 도서관을 위한 복제 예외에 대해서는 침묵하였다. 또한, 법원이 도서관에서의 복제를 공정이용으로 명확히 인정한 판례도 없었다. 따라서 1940년 이전까지 도서관은 1909년 저작권에 포함된 최초판매 원칙에 따라 대출을 정당화할 수 있었을 뿐, 복제와 관련된 법적 지위는 여전히 불분명하였으며, 이후 기술의 진보에 따라 새로운 논쟁의 문턱에 서게 되었다.

## 2.4 복제기술 고도화에 따른 저작권 침해분쟁의 심화

### 2.4.1 복사 혁명과 도서관의 변화

제2차 세계대전과 그 이후의 기술 혁신은 도서관이 인쇄물을 복제하는 방식을 더욱 간소화하였고, 1960년대에 이르러 제록스(Xerox) 복사기의 보급은 이른바 “복사 혁명”을 일으켜 복제의 양상을 완전히 변화시켰다(Weinberg, 1975). 도서관은 연구자 요청에 따라 논문, 회의자료 등을 즉시 복제해 제공할 수 있게 되었고, 이에 따른 복사 요청은 기하급수적으로 증가하여 1960

년대 후반에는 수백만 건의 복사가 매년 수행되었다. 1960년대 말까지 대부분의 주요 대학 및 연구기관의 도서관은 제록스 복사기를 설치하였고, 상호대차 요청에 대해 원본 대출이 아닌 복사 제공을 점차 기본으로 전환하였다. 도서관계는 이러한 변화가 연구 효율성 향상과 정보 공유 확대에 기여한다고 주장하며, 복사를 전통적 대출의 현대적 확장으로 보았다.

### 2.4.2 출판계의 우려와 법적논쟁의 재점화

출판계는 이러한 변화에 대해 시장 잠식 효과를 초래할 것이라며 강하게 반발하였다. 특히 과학기술 분야 학술지 출판사는 도서관이 대출을 복사로 대체할 경우 구독 수익에 직접적인 타격을 입을 수 있다고 주장했는데, 이는 복제된 대상의 90%가 단행본이 아닌 과학기술 분야의 학술지였고, 복제된 자료의 80%가 출판 후 5년이 경과되지 않은 것이었기 때문이다(Weinberg, 1975). 즉, 도서관이 구독 중인 특정 학술지에서 복사본을 요청자에게 무상 제공할 경우, 개별 연구자나 기관은 해당 학술지를 새로 구독할 필요가 없게 되며, 이는 장기적으로 학술지의 존속 가능성을 약화시킬 수 있다는 논리였다. 이러한 주장은 공정이용 판단의 네 가지 요소 중 “이용이 저작물의 잠재적 시장 또는 가치에 미치는 영향”과 직접적으로 연관되는 중요한 문제였다. 출판사 측은 미국 의회를 상대로 저작권법 개정 청원을 제기하였고, 도서관에서의 복제에 관해 공정이용의 정당한 범위를 둘러싼 법적 논쟁이 본격화되었다(Litman, 1986).

당시 미국 의회는 1909년 제정된 저작권법을 전면 개정하기 위한 논의를 진행 중이었는데, 관



련한 문제의식은 이미 미국 저작권청(Copyright Office)이 발간한 보고서에도 드러난바, 도서관에서의 연구목적으로의 복제에 대해서도 비영리성, 복제 범위, 시장 존재 여부 등의 구체적인 조건에 대해 명확한 기준을 정하지 않을 경우, 개별 사안별로 법원이 판단할 수밖에 없는 불확실한 상태가 계속될 것임이 지적되었다(Varmer, 1960).

#### 2.4.3 법적분쟁의 심화: Williams & Wilkins Co. v. United States

##### (1) 사실관계

1960년대를 거치며 심화된 저작권자와 도서관의 대립은 Williams & Wilkins Co. v. United States를 통해 정점에 이르렀다. 본 사건은 의학 학술지 출판사인 Williams & Wilkins사가 미국 연방정부를 상대로 제기한 저작권 침해 소송으로서, 당시의 대립 상황을 보여주던 대표적인 판결이다(Gorman et al., 2011).

이하 판결문에 따른 사실관계와 양측의 주장을 살펴본다. 1960년대 후반, 국립의학도서관(NLM)과 국립보건원(NIH) 산하 도서관들은 연구자들의 요청에 따라 Williams & Wilkins Co. 소유의 학술지 논문을 복사하여 제공하는 서비스를 운영했다. 도서관들은 “요청당 한 부” 원칙을 고수했으며, 한 편의 논문당 한 부의 복사본만을 제작해 제공했다. 이 서비스는 비영리적으로 운영되었고, 실비 외에 별도의 요금을 받지 않았다. 하지만 복사 규모는 상당했다. 1968년 NLM은 의학 학술지 논문 사본을 약 120,000부, 총 120만 쪽 분량을 배포했다. 1970년 NIH 산하 도서관도 약 86,000부 이상의 논문 복사를

수행하였다. 복사본들은 과학자, 의사, 연구기관 등에 무료로 제공되었다. 그리고 도서관 간 상호대차나 연구 목적의 자료 제공 수단으로 활용되었다. NLM은 자체 정기간행물 색인을 만들어 새로 소장한 학술 논문의 목록을 배포하면서, 필요한 경우 무료로 해당 논문의 복사본을 제공할 수 있음을 홍보하기도 하였다.

##### (2) 양측의 주장

원고 Williams & Wilkins Co.는 도서관이 논문의 일부가 아니라 전부를 복사하고 있다고 지적했다. 이에 따라 일부 도서관이나 연구자들이 해당 학술지를 구독할 필요가 없어진다는 것이었다. 구독자층이 얇고 수익률이 낮은 전문 학술지의 특성상, 복사본 제공으로 구독자가 몇 군데만 줄어들어도 해당 학술지의 지속 발행이 위태로워질 수 있다고 주장했다. 또한 이러한 관행을 용인하면 저작권 보호 대상 저작물에 대한 무허가 이용이 광범위하게 이루어지는 선례가 된다고 우려했다. 따라서 저작권법이 부여하는 창작 유인이 약화될 것이므로 도서관의 체계적인 복사 행위는 공정이용의 범위를 벗어난다고 주장하였다. 원고는 이러한 조직적 복사 서비스가 학술지의 구독 수요를 잠식하여 경제적 피해를 초래한다고 강조했다. 해당 학술지들의 연간 수익은 학술지당 수천 달러 정도였다. 구독 판매가 수입의 대부분을 차지한다는 증거를 제시하면서, 논문전문을 그대로 복사하여 배포하는 행위는 단순한 일부 인용이나 학술적 활용을 위한 소규모 복사와 달리 인쇄나 출판 행위(reprinting and publishing)와 다름없다고 비판하며, 합당한 보상이 없이는 허용될 수 없다고 주장했다.

이에 반해 연방정부 측은 복사가 특정 연구자의 요청에 따라 비영리적으로 이루어진다고 반박했다. 학술지 논문 등 필요 최소한의 범위로 제한되어 있고 학술지 한 권 전체를 무차별 복제한 것이 아니라고 설명했다. 연구자가 특정 논문 한 편을 요청할 때마다 개별적으로 한 부씩 복사해 주는 형태였으므로, 연구자 본인이 개인 연구용으로 복사를 하는 것과 같이 공정이용으로 인정될 수 있다고 주장했다. 즉, 도서관은 이미 적법한 이용행위를 대신 수행해 주는 것일 뿐이며, 도서관에서의 복제로 인해 출판사에 실질적인 재정적 피해가 발생했다는 증거가 부족하므로, 도서관의 복사 서비스가 과학과 교육이라는 공익적 목적 달성을 위한 공정이용에 해당한다고 주장하였다. 특히 NIH와 NLM이 해당 학술지들을 이미 구독료를 내고 여러 부 구매하고 있는 상황에서, 추가로 연구 목적으로 기사를 복사해 준 것이 출판사의 판매에 실질적 영향을 주지 않는다고 주장하였다. 실제 재판 과정에서 정부 측은 복사 서비스로 인한 판매 감소의 증거가 거의 없다고 지적했다. 오히려 해당 기간 원고 학술지들의 구독자 수는 대체로 증가 추세였음을 강조하기도 하였다.

### (3) 쟁점과 법원의 판단

이 사건의 핵심 쟁점은 명확했다. 도서관이 연구 목적의 이용자들을 위해 저작권이 있는 학술지 논문 전문을 복사해 주는 행위가 저작권법상 공정이용으로 허용될 수 있는가의 문제였다. 특히 비영리·교육적 목적의 도서관에서의 복제 행위와 “과학의 진보”라는 공익적 가치가 학술지 논문의 전체 복제로 인한 시장 영

향보다 우선시될 수 있는지가 핵심 문제였다.

그런데 1909년 저작권법은 저작권자에게 광범위한 배타적 권리(“인쇄, 재인쇄, 출판, 복제, 판매 등”)를 부여하고 있는 반면, 공정이용에 관해서는 성문화된 규정이 마련되어 있지 않았다. 따라서 앞서 살핀 *Folsom v. Marsh* 등의 판례를 통해 축적된 전통적 비교형량 요소로서 이용의 목적과 성격, 저작물의 성격, 이용된 양 및 중요성 및 시장에 미치는 영향들을 법원의 판단에 맡겨야 했다.

당시 대정부 청구의 심리를 관할하던 법원은 미국 청구법원(United States Court of Claims)이었다. 1심 격인 참조법원 재판부(Trial Judge)의 James F. Davis 판사는 원고의 손을 들어주는 의견을 내었다. 그러나 본법정(Court of Claims) 항소부는 원고의 청구를 기각하고 도서관 측의 손을 들어주었다(*Williams & Wilkins Co. v. United States*, 1973). 당시 다수의견은 저작권 제도의 목적을 종합적으로 고려할 때 이러한 제한적 복사를 허용하는 편이 이를 금지하는 것보다 저작권 체계에 덜 해롭다고 판단했다. 복사를 허용하지 않을 때 원고의 유의미한 피해가 입증되지는 않는 반면, 적어도 의학 및 과학 연구에 해가 발생할 것이라는 점을 강조하였다. 다만, 도서관 측의 입장에 서면서도 해당 문제에 대해서는 입법부에 의한 지침, 즉 입법적 해결이 필요함을 분명히 하였다(“Finally, but not at all least, we underline again the need for Congressional treatment of the problems of photocopying.”).

한편 소수의견을 살펴보면, 1909년 저작권법이 복제를 명시적으로 금지하는 한 법해석에 대한 논란의 여지는 없다고 보았다. 소수의견

은 NLM과 NIH의 조직적 복제가 사실상 출판을 대체하는 것으로서, 비록 정확한 수치로 피해가 산정되지 않더라도 시장을 잠식하는 영향이 분명하다고 판단했다. 또한, 시장잠식이 가시화되어야 하는 것만은 아니며, 보상료의 규모도 합리적이므로 근본적인 문제가 되지 못한다고 보았다. 그러나 소수의견도 다수의견과 마찬가지로 해당 사안은 근본적인 정책 전환이 필요한 것으로서 의회가 결정할 사안이며 법원이 결정할 것은 아니라고 밝혔다("it is for the Congress to determine, not for the courts.").

본 사건은 연방대법원까지 이어졌다. 그러나 4대4 동률로 의견을 내지 못한 채 하급심 판단을 그대로 유지하는 결정이 내려졌다(Williams & Wilkins Co. v. United States, 1975). 이에 도서관 측의 승소 판결이 확정되었지만, 대법관들의 의견이 정확히 양분되어 법적 구속력 있는 연방대법원 판례(precedent)가 되지는 못했다. 이러한 사법부의 교착 상태는 결국 의회가 나서서 법을 통해 분명한 기준을 마련하라는 압력으로 작용하였고, 뒤이은 1976년 저작권법 개정에도 많은 영향을 미치게 되었다.

## 2.5 입법적 해결과 정책의 조율

### 2.5.1 저작권법 개정을 위한 움직임

Williams & Wilkins Co. v. United States 사건을 둘러싸고, 저작권법 개정에 대한 목소리는 더욱 높아졌다. 미국 도서관협회(ALA), 미국 연구도서관협회(ARL), 미국 의학도서관협회(MLA) 등 도서관 측 단체들은 의회 청문회에 적극적으로 참여하여 도서관의 단일 사본 복사가 합법적으로 보장되어야 한다고 주장했

다(The Section 108 Study Group, 2008). 반면 출판·저작권자 측 단체들은 도서관의 무단 복사가 자사의 구독 수입을 잠식하고 저작권자의 권익을 침해한다며 강하게 반발하면서 도서관에서의 복제 행위에 대해 사용료 부과 및 라이선스 제도를 마련할 것을 요구하였는데, 만약 개정법에 도서관의 단일 사본 제공을 허용하는 조항이 포함되는 것을 용인할 수 없다는 강경한 입장을 취하였다(The Section 108 Study Group, 2008). 거듭되던 대립은 청구법원과 연방대법원이 연이어 입법적 보완을 요구하는 판결을 내면서, 대립의 주체들은 이제 타협적 대안으로서 양측의 입장이 절충적으로 반영된 저작권법 개정으로 나아가게 되었다.

### 2.5.2 개정안의 제시와 논의

처음에는 도서관 진영과 출판 진영의 입장 차이가 극명하여, 서로 상반된 개정안들이 제안되었다. ALA를 비롯한 도서관 단체들은 아예 명시적으로 "도서관이나 교육기관이 비영리 목적으로 저작물을 복제하는 행위는 저작권 침해가 아니다"라고 선언하는 조항을 삽입하기 원했지만, 출판사와 저작권자 측은 그러한 예외가 도입될 경우 학술 출판 산업에 치명적이라고 우려하면서, 차선책으로 정부 차원의 복사 권리로 징수제도를 마련할 것을 요구하였다(The Section 108 Study Group, 2008). 1973년 상원 청문회에서는 출판사 협회 대표는 단일 복사본이라도 무상으로 허용되면 과학·기술·의학분야의 출판사들이 큰 타격을 입을 것임을 주장하며 중앙집중식 라이선싱 시스템 도입을 건의하는 한편, 실제 이용데이터와 의견을 수집한 후 입법의 방향을 결정하자는 주장도 제기되

었다(The Section 108 Study Group, 2008).

주요 단체들의 개정 지지와 함께 미국 의회와 미국 저작권청, 그리고 관련 정부 위원회들도 일련의 보고서와 권고안을 통해 복제 문제를 공식적으로 검토하고 조율해나갔다. 상원 사법위원회 산하 소위원회는 도서관 복사 문제를 주시하여 1969년 말 처음으로 도서관 복제에 관한 제108조(Section 108)를 제시하였고, 이는 1973년 법 개정 논의에서부터 본격적으로 다루지기 시작했다(The Section 108 Study Group, 2008). 1975년 미국 의회는 도서관 복제와 공정 이용의 관계를 규정하면서, 도서관에서의 복제가 일반적 공정이용의 법리가 적용되는 것을 강조하면서도, 신설 제108조에 따른 복제는 공정이용 범위에 들지 않을 수도 있으나 특별규정으로 승인하는 것임을 규정했다(S. Rep. No. 94-473, 1975; H.R. Rep. No. 94-1476, 1976).

이후 수년간의 공청회와 수정작업이 이어졌고, 도서관 문제도 공정 이용 일반 원칙에 맡기자는 의견과 별도의 조문으로서 구체적으로 허용 범위를 정해야 한다는 의견이 대립했지만, 최종적으로는 두 가지를 모두 반영하는 절충이 이뤄졌고, 공정이용 조항(제107조)을 유지하되 별도의 도서관 복제 허용 조항(제108조)을 추가하는 병행적 접근안이 채택되었다. 입법자는 제108조를 통해 도서관과 아카이브의 합법적 복제 가능 범위를 구체적으로 규정하면서도, 동시에 공정이용을 초과하는 이용에 대한 면책의 제외를 포함하여 제107조에 따른 공정이용과의 정합성을 추구하게 되었다.

### 2.5.3 1976년 저작권법의 최종 채택

1976년 94차 미국 의회에서 저작권법 개정

안이 최종 승인되었다. 상원은 1975년 1월 발의된 법안을 심의하여 몇 차례 소위원회 조정을 거친 뒤, 1976년 2월 19일 본회의에서 만장일치(97대 0 표결)로 가결하였다. 하원도 자체 심의를 거쳐 상원안을 일부 수정한 법안을 마련했고, 1976년 9월 22일 본회의 표결에서 316대 7로 통과되었다. 상·하원 간 상이한 조문을 조율하기 위한 양원 합동 협의위원회가 구성되어 최종 조정안을 도출하였으며, 양원은 1976년 9월 30일 그 합의안을 각각 승인하였다. 최종 법안은 1976년 10월 19일 대통령 서명(제럴드 포드 대통령)을 거쳐 공포되었고, 부칙에 따라 1978년 1월 1일부터 발효되었다(S.22, 94th Cong. (1975)).

최종 공포된 1976년 저작권법에는 공정이용이 최초로 성문화되어 포함되었다. 이로써 오랜 기간 판례법에만 의존해 온 원칙을 법전상에 명문화할 수 있게 되었다. 또한, 신설 조문은 도서관과 기록보관소의 복제에 관하여 비영리 목적으로 이용자나 다른 도서관에 제공하기 위한 단일 사본 복제가 일정 조건 하에 허용됨을 구체적으로 규정하게 되었다. 동조에는 도서관 복제가 “직접적 또는 간접적 상업 이익 없이” 이루어져야 하며, 복제 자료에 저작권 고지를 부착하고, 해당 도서관이 일반 공중이나 연구자에게 개방된 기관이어야 한다는 등의 전제가 포함되었으며, “체계적 복제(systematic copying)” 금지 규정이 포함되어, 복제가 정기간행물 구독이나 저작물 구매를 대체할 정도로 광범위하게 이루어지는 것은 허용되지 않는다는 점을 명문화하였다. 이는 주로 출판사 측의 우려에 따른 것으로, 도서관에서의 복제로서 학술지 구독 및 출판에 따른 수입이 잠식되는 것을 방지하기 위한 것으로 볼 수 있을 것이다.

2.5.4 새로운 저작권법에 대한 정책적 조율  
1976년 개정법 통과 이후, 도서관 복사와 상호대차에 관한 세부 지침은 협의체를 통해 마련되었다(Oakley et al., 2020). 의회는 개정법 부칙으로 신기술 저작물 이용에 관한 전국위원회(the National Commission on New Technological Uses of Copyrighted Works, CONTU)를 설치하여 컴퓨터와 복사기 등의 영향에 대한 정책 조율을 모색하였다. 특히 CONTU는 학술적 목적의 복사가 어느 정도까지 허용될지에 대한 구체적 기준, 이른바 “Rule of Five”를 제시하였다(The Section 108 Study Group, 2008). 이는 한 도서관이 최근 5년 이내 발행된 특정 학술지로부터 연간 5편까지 논문 복사를 제공하는 것은 문제가 없지만, 이를 초과하면 저작권료 지불 등 출판사의 이익을 고려해야 한다는 내용을 담고 있었다(Oakley et al., 2020). 해당 지침도 법적구속력이 있는 것은 아니었지만, 출판계와 도서관계의 자율적인 합의 기준으로 수십 년간 적용되었다. 즉, 1976년 저작권법이 규정하는 추상적 개념을 구체화하는 실무준칙으로서 관련 주체들의 자율적 지침인 CONTU의 권고가 기능할 수 있었던 것이다.

## 2.6 검토

이상을 검토할 때, 미국은 도서관과 저작권 제도의 순기능을 상호 조율하면서, 기술 변화에 부응하는 공공성을 확보하고자 다음과 같은 다층적 전략을 전개해 왔음을 알 수 있다.

① 저작권법상 도서관의 공익적 기능강조:  
19세기 말 복제 기술이 미비하던 시기부터 미국은 납본제도를 도입하여 국가 차원에서 저작

권 관리의 중요성을 인식하고 도서관의 공익적 기능을 강조하였다. 또한, 1870년 미국 저작권법이 의회도서관 중심의 납본제를 강화한 조치는 저작권자 보호와 공익적 접근권의 균형이라는 논의를 제도 설계 단계부터 고려했음을 보여준다.

따라서, 저작물의 유통과 복제가 미비하던 시절부터 저작권법을 통해 정당한 권리자를 보호하면서도, 도서관을 통한 저작물 유통의 공적 체계화를 추진하였음에 주목해야 한다. 이는 도서관의 수탁 기능과 공공 접근성을 헌법적 가치 구현의 핵심 수단으로 자리매김했다는 점에서 의미가 크다. 오늘날 기술발전에 따라 새롭게 제기되는 문제점을 해결함에 있어서도 권리자의 보호와 함께 공익성을 충분히 고려해야 하는 이유가 여기에 있을 것이다.

② 자율 규제를 통한 이해 조정 메커니즘의 구축: 도서관 복제가 급증하던 1930년대에 출판계와 도서관계는 신사협정을 마련하고 이를 가이드라인으로 구체화하였다. 이러한 자율규범 체계는 입법 개입 없이도 당사자 간 합의에 기초한 규율로 갈등을 완충할 수 있음을 입증한 선례로 볼 수 있다. 이해당사자들이 주도하는 상향식 합의 모델은 법적 불확실성을 줄이고, 현장에서 작동 가능한 합리적 기준을 형성하는 실증적 근거가 될 수 있었다. 신사협정과 가이드라인의 핵심 내용이 이후 미국 저작권법 제108조의 입법적 토대로 흡수된 사실이 그 효과를 보여준다. 즉, 선결된 상위법령에 따른 하향식 규율이 아니라 저작권자·출판사·도서관이 직접 제도를 설계하고 자치적 규범을 선제적으로 정립한 결과에 따른 것이며, 이를 통해 입법에 반영될 현실적 기준을 마련함과 동

시에 수범자의 자발적 준수 가능성도 높일 수 있었음을 확인할 수 있었다.

③ 예외 규정과 일반 조항의 병행 설계: 1976년 저작권법이 공정이용(제107조)과 도서관 예외(제108조)를 병렬 배치한 것은 도서관의 공익적 역할을 명시적으로 인정하면서도, 권리자 보호의 기본적 기준을 동시에 설정한 입법기술의 모범으로 여길 수 있을 것이다. '제록스'로 대표되는 복사 기술의 급속한 보급은 도서관의 이용 형태에 변화를 초래했지만, 입법자는 기술 자체를 규제하기보다는, 이용 목적과 공익성을 중심으로 복제의 범위를 제한하는 방식으로 대응하였다. 즉, 도서관 예외는 일정한 조건을 충족할 경우 복제를 허용하면서도, 그 적용 범위를 명확히 하여 남용을 방지하고, 제도의 안정성과 예측 가능성을 확보하려는 구조를 마련한 것이다. 근본적으로 기술에 따른 도서관의 이용 환경은 계속해서 변화할 수밖에 없으며, 새로운 서비스 유형이 지속적으로 등장하는 현실에서 모든 상황을 구체적인 예외 조항으로 미리 규정하는 데 한계가 존재할 수밖에 없다. 이러한 한계를 보완하기 위해, 도서관 예외가 적용되지 않는 경우에는 공정이용 일반조항을 통해 사후적인 판단이 가능하도록 설계한 것으로서, 제도의 경직성을 줄이고, 공익성과 권리 보호 사이의 균형을 유지하려는 고려가 반영된 입법으로 평가할 수 있을 것이다.

④ 적극적 참여와 상호 존중: 초기 저작권 분야에서 최초판매 원칙의 확립, 공정이용 기준 마련, 마이크로필름과 제록스 복사기에 따른 도서관 복제의 폭발적 증가 등 저작권법과 도서관 관계가 재정립된 변곡점에서는 항상 각 관련 주체의 적극적 참여와 전문성 있는 논의

가 이루어졌다. 도서관과 권리자들은 각자의 입장을 단호히 전달하면서도 완성된 제도를 위한 조율에 힘썼다. 사법부는 전통적인 법리 하에서 엄정한 판결을 내리면서도 사법적 해석의 한계를 인정하고 입법적 대안을 촉구했다. 입법부도 주요 관계자는 물론, 정부 기관 등의 의견을 종합하여 대다수가 수긍할 수 있는 법안을 만들어냈다. 이는 기술 충격에 대응하는 모델로서 각 관계자의 참여와 그 반응을 통해 실무적 효용이 있는 입법을 추진할 수 있음을 보여준 것이다. 즉, 문제를 함께 인식하고 제도를 공동으로 형성해 나가는 과정을 통해, 각 집단의 전문성과 이해관계를 반영한 자율적인 연성 규범이 형성되었기에, 향후 강제력 있는 법제가 도입되더라도 무리 없이 수용될 수 있는 기반을 마련할 수 있었다.

### 3. 우리나라 관련 제도로의 시사점

#### 3.1 자율적 규제를 통한 새로운 제도로의 마중

자율규제가 제도화로 이어질 수 있다는 가능성은 이미 도서관 저작권법제의 역사에서 실증된 바 있다. 미국의 경우, 1976년 저작권법 제108조의 도입은 실무 현장에서 형성된 자율적 합의와 실천 규범을 기초로 이루어졌다. 1930년대 복제 기술 보급 이후 도서관계와 출판계 간 이해충돌이 본격화되자, 양측은 법적 강제가 아닌 상호 협의를 통해 '신사협정'이라 불리는 제한적 복제 합의를 수립하였고, 이 실무적 관행이 입법에 상당 부분 반영되었던 것이다. 이는 앞서 검토했듯 법령 이전의 자율적 논의

가 실증자료의 역할을 하며 제도 설계의 기초가 된 사례로서, 자율규제를 통해 실무적인 검증을 거쳐 입법에 그 의지를 상향식으로 반영시키는 설계가 가능함을 보여준 것으로 평가할 수 있을 것이다.

자율규제가 법제도로 정착되기 위해서는 몇 가지 전제 조건이 요구될 것이다. 우선 이해관계자 간의 균형이 확보된 협상 구조가 마련되어야 한다. 이를 자율적 논의의 공정성과 실효성을 보장해야 한다. 또한, 합의된 내용이 실질적인 업계 기준으로 기능할 수 있어야 하며, 장기적으로는 자율규제의 내용이 향후 법제화에 자연스럽게 녹아들 수 있는 구조로 설계되어야 할 것이다.

하지만 우리나라의 저작권법 및 도서관 관련 규정들은 자율적으로 마련된 것들이 아니라, 주로 외국의 입법례를 참조하여 도입하는 수용형 접근으로서 발전해온 경향이 있다. 따라서 여전히 관련 주체들의 논의와 협상을 통해 각 규율의 세부를 정해나가기보다는, 참고가 되는 입법을 검토하여 정책적 결단에 따라 입법을 추진하는 경향이 여전하다. 이는 특히 기술 변화 속도가 빠르고 새로운 쟁점이 많이 나타날 수록 그 한계를 드러내 낼 수밖에 없다. 이에, 현장 실무자들의 경험에 기반한 자율적인 규칙의 정립이 요구된다. 이러한 자율적 규칙은 향후 입법 과정에서 실증적 자료로 활용될 수 있으며, 제도 설계의 정합성을 높이는 역할을 할 수 있다. 자율규제는 현실 대응에 그치지 않고, 제도 형성의 출발점이자 법체계의 유연성과 타당성을 연결하는 기능을 수행한다. 실무에서 축적된 규범과 그 실행은 임시적 합의를 넘어, 지속 가능한 법제도의 구조를 구성하는 실질적

기반이 될 것이다.

### 3.2 적극적인 참여를 통한 이해관계자 의견의 반영

미국 저작권 제도의 핵심적 시사점은, 이해관계자 간 갈등을 차단하기보다 공론화의 장을 열어 제도적 해법을 모색해 왔다는 데 있다. 이를 통해 제도 설계의 모든 단계에서 다양한 주체가 참여할 수 있는 틀을 마련하고, 이해관계자들의 관점에서 어떤 내용을 법제에 반영하는 것이 생태계에 최선일지를 고민해 온 점이 특징적이다. 이러한 논의에는 Williams & Wilkins Co. v. United States 사건에서 보듯이 도서관계, 출판계는 물론 사법부까지 적극적으로 참여하여 자신의 의견을 개진했던 점을 확인할 수 있다.

이러한 개방적 논의 구조가 실질적으로 작동하기 위해서는 이해관계자 간에 제도 개선 필요성에 대한 공감대와 상호의 입장에 대한 기본적 이해가 전제되어야 하며, 갈등 자체를 제도의 작동 가능성과 연결되는 조정 가능한 문제로 받아들이는 태도가 필요할 것이다. 즉, 도서관과 권리자의 갈등을 구조적으로 해결 불가능한 대척점으로 고정되는 것이 아니라, 충분히 조율 가능한 것이며 서로에게 더욱 도움이 되는 형태로 현행 제도를 개선할 수 있다는 신뢰가 동반되어야 한다. 그러나 한국의 경우, 이해관계자 간의 열린 대화 구조가 비교적 자리 잡지 못한 경향이 있으며, 특히 법제 개선 과정에서 도서관과 저작권 주요 관계자들의 목소리를 지속적으로 상호가 확인하고 조율할 수 있는 장이 열려있다고 보기에는 어렵다. 따라서

일회성 공청회나 형식적 자문에 그치지 않고, 도서관 실무자, 권리자, 기술자 등 이해관계자들이 현실적 쟁점을 지속적으로 공유하고 제도적 해결방안을 모색할 수 있는 상시 협의체를 마련할 필요가 있을 것이다.

### 3.3 도서관 역량의 강화

미국의 도서관들이 공정이용 및 저작권법 제 108조를 실질적으로 활용할 수 있었던 배경에는 단지 제도적 보장에 의존하는 것이 아니라, 스스로 권리 범위와 적용 가능성을 해석하고 실천해 온 조직적 역량이 자리하고 있었다. 이들은 복잡한 법령의 조문에 수동적으로 대응하기보다는, 저작권법이 허용하는 이용의 범위를 능동적으로 해석하고 이를 일상적인 실무에 반영하는 방식을 선택해왔다. 각 도서관은 자체적인 운영 지침을 마련하고, 이를 조직 내에서 지속적으로 공유하며, 장기적으로 축적된 실천 기준으로 삼아왔다. 이러한 내부 지침은 법적 분쟁이 발생하지 않더라도 선제적으로 이용 가능성과 한계를 판단하는 실질적 기준으로 기능해 왔으며, 오랫동안 유지되고 있다는 점에서 도서관의 해석 능력과 조직적 대응력이 제도의 효과를 좌우하는 중요한 요소임을 보여준다.

이와 같은 구조적 대응은 일회성 교육이나 단순한 지침 전달만으로는 달성될 수 없다. 도서관이 저작권 제도에 효과적으로 대응하기 위해서는 단편적인 법률 지식이나 외부 지침에 의존하기보다는, 복제의 허용 범위와 기술 적용 가능성 등을 사전에 내부적으로 판단할 수 있는 체계적 기준을 구축할 필요가 있다. 이러한 기준은 단순히 사례 중심의 대응을 넘어, 다

양한 유형의 콘텐츠와 기술 변화에 따른 이용 상황을 종합적으로 고려할 수 있는 수준에서 수립되어야 하며, 조직 구성원 전체가 그 내용을 공유하고 실천할 수 있도록 체계화되어야 할 것이다.

현실적으로 도서관이 충분한 법적 이해 없이 운영될 경우, 설령 제도상 예외 조항이 마련되어 있다 하더라도 그 활용은 제한될 수밖에 없다. 저작권법 상의 예외적 규정은 그 자체로 법적 권리를 자동적으로 보장해 주는 것이 아니라, 그 규정의 취지를 이해하고 실질적인 적용 역량을 갖춘 주체가 있을 때에만 효과적으로 작동한다. 즉, 도서관이 저작권 제도의 실질적 주체로 기능하기 위해서는 권리 보호와 이용의 균형을 판단할 수 있는 내재적 능력의 보유가 전제되어야 한다.

따라서 각 도서관은 구성원에 대한 지속적인 저작권 교육을 운영하고, 변화하는 법제나 기술 환경에 대응하기 위한 학습 기반을 마련하는 것을 고려해야 한다. 동시에 외부의 법률전문가와 자문도 적극적으로 받아들여 내부적 판단에 대한 검토 가능성을 열어두는 것이 필요하다. 특히 다양한 유형의 복제 요청, 디지털 콘텐츠의 활용, 계약 해석 등에 있어서 자율적인 판단 기준을 수립하고, 이를 기관의 공식 입장으로 명확히 외부에 제시할 수 있는 수준에 이르러야, 도서관을 둘러싼 저작권 문제에 대해서도 예측가능하고 합리적인 방식으로 대응할 수 있을 것이다.

### 3.4 주도적 입법추진의 모색

미국의 1976년 저작권법 개정 과정을 살펴



보면 중요한 쟁점에 대한 입법을 단숨에 끝낼 수는 없으며 관련 요소에 대한 유기적이고도 순환적인 해법이 필요함을 알 수 있다. 따라서 추상적으로 제시된 완성된 해답에서 취사적으로 대안을 마련하는 것이 아니라, 실무적인 문제를 먼저 파악하고 그에 대해 적용 가능한 현실적 조치들을 논의하는 과정이 우선되어야 한다. 이를 위해서는 앞서 주장한 것처럼 역량을 갖춘 주체들이 자율적인 규범을 형성하려는 지속적 의지를 가지고 참여하는 조건이 충족되어야 할 것이다.

현대 도서관이 마주한 복잡한 기술 환경과 비교할 때 상대적으로 단순했던 제록스 복사기를 둘러싼 논쟁조차도, 미국에서는 수십 년에 걸친 사법적 판단, 입법 시도, 민간연구의 축적이라는 장기적 과정을 통해 제도 개선으로 이어졌다. 이 사례는 제도 설계에 있어 단순한 조문 삽입이나 특정 문구 수정에 그칠 것이 아니라, 관련 법률 조항, 시행령·행정지침, 민간 자율규범 등 다양한 규범 형식이 병렬적으로 작동할 수 있도록 구성되어야 함을 시사한다. 실무에서의 도전과 문제 해결, 그에 따른 데이터의 수집과 해석, 그리고 입법으로의 연계가 자연스럽게 이어질 수 있도록 정책 설계가 이루어져야 하며, 이러한 흐름이 단절되지 않도록 제도 운영 구조 전반을 고려해야 한다. 물론 주요국의 입법 동향도 여기에서 함께 검토되어야 한다. 하지만, 단순히 외국 입법례 도입이나 조문 간의 기술적 정합성 보완에만 초점을 맞춘다면 현장과의 유리가 발생할 수 밖에 없고, 우리나라 도서관과 저작권 생태계가 처한 고유의 문제점을 풀어나가는 데 한계가 있을 수밖에 없을 것이다. 따라서, '우리나라 도서관 고유의

수요'를 반영한 전략을 구상하되, 주요국의 입법선례의 단순 이식이나 부분 개정만으로는 한계가 있음을 깨닫고, 기술 변화가 야기하는 새로운 문제를 공론화하고, 대응 방향성과 원칙을 합의해야 할 것이다. 입법은 제도화된 갈등 조정 장치로서, 고정된 범문에 의해 효과가 발생하는 것이 아니라 실제 그 법이 운용되는 체계 전반에서 작동한다. 즉, 실체적 문제를 해결하기 위한 독자적 입법 추진의 방향성은 외부에서 주어지는 것이 아니라 내부의 문제 인식과 제도화 노력에서 비롯됨을 되새겨야 한다.

#### 4. 나가면서

빠르게 변화하는 기술 환경 속에서 도서관과 저작권법은 관계 재설정의 국면에 놓여 있다. 이러한 도전은 새로운 것이 아니라, 기술의 도입과 이용환경의 변화를 따라 저작권법이 지속적으로 조정되어 온 역사적 연속선상에 위치할 것이다. 현행 우리나라 저작권법 또한 여러 차례의 개정을 통해 현대의 도서관이 직면한 법적 장벽을 완화하려는 노력을 모색해 온 것으로 볼 수 있다. 다만, 여전히 현행체계는 과거 수용입법을 통해 마련해온 예외규정을 중심으로 개별적 문제해결을 위해 이를 보완해온 방식에서 크게 벗어나고 있지 못하고 있다. 어쩌면 새로운 기술에 대응하기 위해서는 종래의 규정을 수선하는 방식을 벗어나 과감히 새로운 법리를 마련하는 방향으로 나아가야 할지도 모른다. 본 연구는 이러한 문제의식으로서 초기 미국 저작권법이 구 시대의 복제기술 발전에 대응하면서 현행법상 제108조를 마련하기까지

의 여정을 간략히 검토하였다. 그 결과, 미국은 복제기술의 확산 초기부터 출판사와 도서관 간 갈등을 자율적 규범, 공정이용의 성문화, 이해 당사자의 지속적 참여라는 축으로 조율해 왔고, 이러한 누적을 통해 제도를 개선해왔음을 확인할 수 있었다. 향후로의 실천적 대안은 다음과 같이 정리될 수 있을 것이다. 첫째, 현장의 경험과 실무 관행을 반영한 자율 규범의 형성이 저작권법 개정에 선행되어야 한다. 둘째, 이해관계자 간 협의 구조를 확보하여 법령 제정 이전 단계에서 충분한 논의를 축적함으로써 상향적 입법 메커니즘을 가동할 필요가 있다. 셋째, 도서관의 저작권 및 관계 법령에 대한 조직적 역

량을 제고하여 현장에서의 해석과 실행 능력을 강화해야 한다. 넷째, 우리 실정에 부합하는 독자적 입법 설계를 통하여 기술 변화에 능동적으로 대응할 수 있는 토대를 마련해야 한다.

급격히 거세지는 기술적 도전 속에서 도서관과 저작권의 효율적 조율이라는 거대담론을 단숨에 풀어내기란 불가능에 가까울 것이다. 다만 새로운 기술에 직면하여 나름의 고민을 축적하여 제도로서 풀어내었던 미국 저작권법의 역사를 더듬어 온고이지신(溫故而知新)의 계기로 삼는다면 그저 작은 지혜를 엿볼 수는 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김종철, 김영석 (2012). 우리나라 저작권법의 도서관관련 권리제한 규정에 관한 연구. 한국도서관·정보학회지, 43(1), 349-369. <https://doi.org/10.16981/kliss.43.1.201203.349>
- 도서관법. 법률 제19592호.
- 오승중 (2024). 저작권법(제6판). 서울: 박영사.
- 윤희운 (2010). 주요 국가의 저작권법상 도서관관련 권리제한 비교분석. 한국문헌정보학회지, 44(4), 277-301. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2010.44.4.277>
- 이해완 (2024). 신저작권법 입문. 서울: 박영사.
- 이호신 (2014). 도서관서비스의 저작권 면책과 공정이용에 관한 고찰. 한국문헌정보학회지, 48(1), 387-413. <https://doi.org/10.4275/KSLIS.2014.48.1.387>
- 이호신, 정경희 (2020). 도서관의 울타리를 넘어서는 저작물 디지털 서비스의 가능성: 저작권법 제35조의 4의 주요 내용과 한계에 대한 검토. 정보관리학회지, 37(3), 107-131. <https://doi.org/10.3743/KOSIM.2020.37.3.107>
- 저작권법. 법률 제20358호.
- 정경희 (2017). 주요국 저작권법의 도서관 예외 규정 비교 분석. 정보관리학회지, 34(1), 263-289. <http://dx.doi.org/10.3743/KOSIM.2017.34.1.263>

- 정진근, 김형각 (2010). 저작권법상 도서관에서의 공정이용에 관한 연구. *창작과 권리*, 59, 146-182.
- 최진원 (2021). 저작권법 제35조의4에 대한 연구: 안방 도서관과 문화시설에서의 고아저작물 이용. *정보법학*, 25(1), 69-100. <https://doi.org/10.22846/kafil.25.1.202104.002>
- 17 U.S.C. (2018).
- Act of July 8, 1870, ch. 230, 16 Stat. 198 (1870).
- Act of Mar. 4, 1909, ch. 320, § 41, 35 Stat. 1075, 1084 (repealed 1976).
- Ayers, M. (2017). The delicate balance in copyright today. in matarazzo & pearlstein eds. the emerald handbook of modern information management. Emerald Publishing Limited, 161-189.
- Bobbs-Merrill Co. v. Straus, 210 U.S. 339 (1908).
- Contreras, J. L. (2022). First sale and exhaustion. in jorge l. contreras, intellectual property licensing and transactions theory and practice. Cambridge: Cambridge University Press, 731-789.
- Courtney, K. & Ziskina, J. (2023). The Publisher Playbook: A Brief History of the Publishing Industry's Obstruction of the Library Mission. Pre-print. Available: <https://nrs.harvard.edu/URN-3:HUL.INSTREPOS:37374618>.
- Folsom v. Marsh, 9 F. Cas. 342 (C.C.D. Mass. 1841) (No. 4,901).
- Gorman, R. A., Ginsburg, J. C., & Reese, R. A. (2011). Copyright: Cases and materials (8th ed.). Foundation Press/Thomson Reuters.
- H.R. Rep. No. 94-1476 (1976).
- Hirtle, P. B. (2005). Research, libraries, and fair use: The gentlemen's agreement of 1935. *J. Copyright Soc'y USA*, 53, 545-602.
- Litman, J. D. (1986). Copyright compromise and legislative history. *Cornell L. Rev.*, 72, 857-904.
- Massachusetts Copyright Act, ch. 37. (1783, March 17). Acts and Laws of the Commonwealth of Massachusetts, 370.
- Oakley, M., Quilter, L., & Benson, S. (2020). Modern interlibrary loan practices: Moving beyond the CONTU guidelines. Association of Research Libraries. Available: <https://www.arl.org/publication/modern-interlibrary-loan-practices-moving-beyond-the-contu-guidelines>.
- Patry, W. F. (2013). Patry on fair use (2013 ed.). St. Paul, MN: Thomson Reuters.
- S. 22, 94th Cong. (1975).
- S. Rep. No. 94-473 (1975).
- The Section 108 Study Group (2008, March 31). The Section 108 Study Group Report. Available:

<https://www.section108.gov/docs/Sec108StudyGroupReport.pdf>.

U.S. Const. art. I, § 8, cl. 8.

Varmer, B. (1960). Photoduplication of Copyrighted Material by Libraries. In Committee on the Judiciary United States Senate, Studies prepared for the subcommittee on patents, trademarks, and copyrights of the committee on the judiciary united states senate eighty-sixth congress, second session pursuant to s. Res. 240. Available:

<https://www.copyright.gov/history/studies/study15.pdf>.

Weinberg, L. (1975). The photocopying revolution and the copyright crisis. *The Public Interest*, 38, 99-118.

Williams & Wilkins Co. v. United States, 420 U.S. 376 (1975).

Williams & Wilkins Co. v. United States, 487 F.2d 1345 (Ct. Cl. 1973).

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

Choe, Jinwon (2021). Study on article 35(4) of the copyright act: the use of orphan works in at-home library and cultural institutes. *Journal of Korea Information Law*, 25(1), 69-100. <https://doi.org/10.22846/kafil.25.1.202104.002>

Copyright Act, Act No. 20358.

Jeong, Jin-Keun & Kim, Hyeong Gark (2010). A study about fair dealing clauses for library in copyright law in U.S. and Korea. *The journal of intellectual property*, 59, 146-182.

Joung, Kyoung Hee (2017). A comparative analysis of the library exceptions in copyright laws in major countries. *Journal of the Korean Society for Library and Information Science*, 34(1), 263-289. <http://dx.doi.org/10.3743/KOSIM.2017.34.1.263>

Kim, Jong-Chul & Kim, Young-seok (2012). A study on the provision of the copyright limitations for libraries of the Korean copyright act. *Journal of Korean Library and Information Science Society (JKLISS)*, 43(1), 349-369. <https://doi.org/10.16981/kliiss.43.1.201203.349>

Lee, Haewan (2024). *Introduction to Copyright Law*. Seoul: Bakyounsa.

Lee, Hosin & Joung, Kyoung Hee (2021). Possibility of transmission for works beyond library fence: review on the main contents and limitations of article 35-4 of the copyright act. *Journal of the Korean Society for Information Management (JKOSIM)*, 37(3), 107-131. <https://doi.org/10.3743/KOSIM.2020.37.3.107>

Lee, Hosin (2014). A study on copyright exemption and fair use on library service. *Journal of*

the Korean Society for Library and Information Science, 48(1), 387-413.

<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2014.48.1.387>

Libraries Act, Act No. 19592.

Oh, Seung Jong (2024). Copyright Act(6th Ed). Seoul: Bakyounghsa.

Yoon, Hee-Yoon (2010). A comparative analysis on copyright limitations for libraries in major countries. Journal of the Korean Society for Library and Information Science, 44(4), 277-301.

<https://doi.org/10.4275/KSLIS.2010.44.4.277>

