

## 문화정책의 관점에서 본 국내 지식재산정책 추진체계의 특징과 적절성 검토

이성민 · 정상철

### [국문초록]

본 연구는 지식재산 정책 추진체계 개편에 대한 기존 논의에서 문화 정책의 관점에서 접근이 부족했다는 문제의식을 토대로, 한국의 지식재산 정책 추진체계의 특성을 검토하고, 문화 정책의 효과적 추진의 관점에서 지식재산정책 추진체계의 적절성을 논의한다. 특히 지식재산 정책추진체계에서 해결해야 할 문제는 단순한 관할 지식재산권의 단일화된, 혹은 분리된 관리의 방식이나 조정 기구의 유무가 아닌, 실질적으로 유기적인 ‘융합행정’을 위한 방향성을 모색하기 위한 노력이란 점에 주목한다. 저작권은 산업재산권과 달리 인격권과 결합되어 있다는 특수성을 가지며, 보호와 활용의 균형이 중요한 성격 때문에 민간과 국가정책의 조율 역시 산업재산권보다 훨씬 예민하고 섬세한 접근이 필요한 영역이란 점을 강조하고자 했다. 이를 통해 기존의 지식재산 정책 추진체계 논의가 기술 중심의 단선적 통합론으로 집중되어 있는 한계를 넘어서, 보다 근본적인 개별 지식재산 권리들의 발전 방향으로 문제의 프레임을 이동하기 위한 출발점을 마련하고자 했다.

[주제어] 지식재산권, 지식재산정책, 정책 추진체계, 저작권

\* 본 논고는 한국저작권위원회에서 발간한 연구보고서 「지식재산정책 추진체계와 문화예술 발달연구」 중 필자들이 작성한 내용의 일부를 수정·보완한 것이다.

## I. 서론

문화 예술과 문화 산업은 저작권을 중심으로 하는 지식재산 정책의 중요한 분야 중 하나다. 저작권은 창작자의 권리를 보호하기 위한 제도란 점에서 한국에서 오랫동안 문화정책의 중요한 영역으로 유지되어 왔다. 이에 대해 일부에서 저작권 정책을 다른 지식재산 분야인 산업 재산권 영역과 결합해야 한다는 목소리가 제기된다. 대표적인 것이 ‘지식재산처’ 신설로 대표되는 정책추진체계 개편의 요구다. 이는 주로 대선 국면에서 정부조직 개편 논의와 더불어 주기적으로 이슈화되어 왔다.<sup>1)</sup> 이러한 통합형 정책 추진 체계로의 개편하는 핵심 논거로는 조직과 시스템 분산으로 인한 비효율, 보호 대상의 중첩, 부처 간 불협화음, 정책 혼선, 대국민 서비스의 난맥 등이 제시된다(정태호, 2016). 문제는 이러한 논의 과정에서 문화 정책으로서 저작권 정책의 특수성에 대한 고려, 그리고 문화 영역에서의 지식재산 활용의 변화에 대한 대응 등의 논의가 충분히 결합되고 있지 못하다는 것이다.

콘텐츠 산업 분야에서 저작권과 상표권 등 다양한 지식재산권의 묶음인 ‘콘텐츠 IP’의 활용(이성민 · 이윤경, 2016)이 확대되면서 문화 정책에서도 보다 효과적인 지식재산 정책의 중요성이 높아지고 있다. 특히 2021년 넷플릭스를 통해 공개된 ‘오징어게임’이 제작비 유치를 위해 작품의 IP권리를 넷플릭스에 완전히 넘기는 방식의 계약을 한 것이 사회적으로 쟁점이 되면서 한국의 콘텐츠 산업 경쟁력을 높이기 위한 지식재산 정책에 대한 관심이 높아지고 있다. 또한 국내 OTT 기업과 음악 저작권 협회를 둘러싼 갈등과 같이, 새로운 디지털 기술 환경에서 저작권의 가치가 높아지고 또한 이전보다 더욱 다양한 이해관계자가 등장하면서, 이에 대응하기 위한 보다 효과적인 정책 기반에 대한 필요성도 높아지고 있다.<sup>2)</sup>

본 연구는 지식재산 정책 추진체계 개편에 대한 기존 논의에서 문화 정책의 관점에서의 접근이 부족했다는 문제의식을 토대로, 한국의 지식재산 정책 추진체계의 특성을

1) 이러한 움직임으로 민주당 내 20대 대통령후보 경선과정에서 이낙연 후보와 정세균 후보가 경선과정에서 지식재산처 신설을 공약으로 내걸었다. 2020년 10월 모든 산업재산권과 저작권단체가 지식재산단체 총연합회를 법인으로 설립하였다. 또한 지식재산처 신설 논의는 2017년 4월, 국회 ‘지식재산 정책포럼’에서 관련 논의가 제안된 바 있으며, 2021년에도 관련 토론회(2021.11.4.) 등을 통해 관련 제안이 제시된 바 있다(참고, 특허뉴스, 2021.11.5.).

2) 대표적인 저작권 정책 기반 마련 노력으로 저작권법 전부개정안 발의 및 관련 논의의 확산을 들 수 있다(참고, 도종환 의원 대표발의, 의안번호 2107440, 2021.1.15.)

검토하고, 문화 정책의 효과적 추진의 관점에서 지식재산정책 추진체계의 적절성을 논의하고자 한다. 구체적으로는 국가 지식재산 정책추진체계의 적절성을 평가하는 기준으로서 지식재산정책의 목표와 관련 기구의 효과적 협력과 전문성, 국가지식재산위원회의 위상과 역할을 중점적으로 검토하고자 한다.

## II. 선행 연구의 검토: 지식재산 정책 추진체계의 유형과 논점

### 1. 지식재산권 및 정책 추진체계의 개념

지식재산권(intellectual property rights, IP)이란, “인간의 창조적 활동 또는 경험 등에 의하여 창출되거나 발견된 지식·정보·기술, 사상이나 감정의 표현, 영업이나 물건의 표시, 생물의 품종이나 유전자원(遺傳資源), 그밖에 무형적인 것으로서 재산적 가치가 실현될 수 있는 것”으로서 “법령 또는 조약 등에 따라 인정되거나 보호되는 지식 재산에 관한 권리”이다.<sup>3)</sup> 지식재산을 강력히 보호하는 것이 국가의 혁신과 부의 창출에 기여할 것(UBS, 다보스포럼, '16)이라는 인식 속에서, 지식재산에 대한 정책적 관심도 높아져왔다. 지식재산(intellectual property, IP)의 중요성에 대한 관심은 자연스럽게 적절한 지식재산정책 거버넌스를 어떻게 구축할 것인가의 논의를 촉발하고 있다. 이때, 논의의 핵심이 되는 지식재산권은 크게 저작권과 산업재산권으로 나눌 수 있으며, 한국에서는 각각에 대해 특허청과 문화체육관광부가 관리하고 있는 것을 특징으로 한다.

학술적으로나 저널리즘에서 거버넌스(governance)라는 용어가 일상적으로 사용되어 그 의미가 사용하는 사람에 따라 다르게 쓰고 있어서 혼란을 야기하고, 그 자체에 대한 명확성이 부족한 것이 현실이다. 그럼에도 불구하고 거버넌스를 가장 포괄적으로 정의하면 다양한 이해관계를 가진 참여자들 사이의 협상과 타협을 통한 사회적 조정과정으로 설명할 수 있다. 사회적 조정과정 기제로는 거버넌스 외에도 시장(market)이나 계층제(hierarchy)가 있다. Stoker(2000)는 모든 유형의 사회적 조정 양식은 완벽할 수 없으며, 나름 장단점을 가지고 있다는 것을 강조한다. 거버넌스가 사회적 조정양식으로서 계층제나 시장과 차별되는 부분은 바로 네트워크를 강조하고 있다는 점이다. 거버넌스는 시장이나 정부 어느 하나에 집중되는 것이 아니라, 시장과 정부외의 다양한 행위

3) 지식재산기본법(2018.6.20. 시행) 제3조(정의) 제1항, 제3항.

자 및 조직간의 상호협력적 네트워크를 통해 사회 문제를 조정하고 해결하는 메커니즘을 일컫는다. 그렇기 때문에 지식재산권정책 거버넌스는 지식재산권의 창출, 보호, 활용이라는 이해관계와 연결된 정부, 시장, 공공기관, 중간지원조직, 민간 등을 구성원으로 이루어지는 네트워크 형태의 관계를 강조한다. 이러한 의미에서 거버넌스의 초점은 네트워크를 구성하는 ‘조직간 관계’에 있다고 할 수 있다(이명석, 2016). 문제는, 그동안의 지식재산 거버넌스를 둘러싼 논의가 대부분 공식적인 정부부처 수준의 관계에 집중되어 있었다는 점이다. 이에 본 연구에서는 거버넌스라는 포괄적인 용어보다는 추진체계라는 보다 구체적인 용어를 중심으로 접근하고자 한다. 이때의 지식재산 정책 추진체계는 지식재산의 창출, 보호 및 활용과 관련된 제반 정부행정조직간 역할 구조로 정의할 수 있다.

## 2. 기존 지식재산 정책추진체계의 유형과 적절성 논의 현황 검토

기존의 지식재산 정책 추진체계의 유형과 적절성에 대한 논의는 주로 국가 차원의 지식재산권에 대한 체계적 관리와 보호, 종합적 지원을 위한 효과적인 방안의 모색을 중심으로 이루어져 왔다. 지식재산정책 추진체계는 국가에 따라 해당 권리와 관련된 법제도 운영의 역사적 맥락에 따라 차이를 나타낸다. 차이의 핵심에는 서로 다른 발전의 맥락을 가진 저작권과 산업재산권의 관리를 분리하는 방식과 통합하는 방식이 자리잡고 있다. 이러한 이유에서 지식재산 정책 추진체계를 둘러싼 학술적 논의의 중점은 이러한 ‘방식’을 유형화하는 틀을 만들고, 이를 기준으로 각국의 체계를 비교하며, 국내 체계의 특성을 평가하는 방식으로 진행됐다. 대표적인 구분의 틀은 분산형과 비분산형을 구분하는 접근(박대식 외, 2005)이며, 이를 발전시킨 4가지 유형론(김준기 · 김난영, 2010)이 오랫동안 다수의 연구에서 인용되고 활용됐다.

김준기와 김난영(2010)은 국가별 지식재산정책 추진체계의 유형을 크게 4가지로 나누어 살펴보았다. 이는 개별 지식재산을 서로 다른 부처에서 관리하는 분산형 체계와 이러한 체계에 자문 조정기구가 조정의 역할을 담당하는 조정형 체계, 그리고 지식재산 행정전담기구와 함께 조정기구를 별도로 두는 조화형 체계, 마지막으로 하나의 부처에서 지식재산 관련 행정 전반을 담당하는 집중형 체계로 구분된다.

〈표 1〉 지식재산정책 추진체계 유형별 특징 및 국가

지식재산정책 추진체계 유형		특징	국가
분리형	분산형 (pluralist system)	개별 지식재산을 각 부처에서 산발적 관리	덴마크, 핀란드, 노르웨이, 아이슬란드, 그리스, 포르투갈, 스페인, 이태리, 체코공화국, 슬로바키아, 터키, 폴란드, 멕시코, 호주, 오스트리아, 스웨덴
	조정형 (coordination system)	분산형 + 자문 조정기구	아일랜드, 네덜란드, 뉴질랜드, 일본, 한국
	조화형 (concerted action system)	지식재산행정전담조직 + 조정기구	미국, 프랑스, 중국
통합형	집중형 (centralist system)	지식재산 관련 행정 전반을 하나의 부처에서 담당	영국, 독일 <sup>4)</sup> , 캐나다, 스위스, 벨기에, 룩셈부르크, 헝가리, 대만, EC

출처 : 김준기 · 김난영(2010)을 연구자가 재구성.

다만, 지식재산의 유형이 저작권과 산업재산권 외에도 품종보호권 등 분야가 확장되고 있다는 점에서 통합형 국가일지라도 모든 지식재산을 하나의 부처가 온전히 담당한다고 보기는 어렵다. 또한 국가 주도의 심사와 출원 제도를 운영하는 산업재산권과 달리 저작권은 무방식주의에 따라 형성된 권리의 분쟁과 거래 등을 위한 제도 정비 중심으로 관리되어 왔다는 점에서 이 분야에 대한 국가적 개입 자체가 미비하거나, 법원 등의 사법체계 중심의 개입이 이루어지는 사례도 존재한다. 특히 문화 정책의 측면에서 창작의 활성화와 향유의 확산이란 이중의 목표가 존재하며 인격권적 속성이 존재하는 저작권의 특성과 배타적 독점권이 중심이 되는 산업재산권의 특성의 차이가 정책 추진체계의 분리로 이어지는 경우가 많았음을 고려해야 할 것이다.

본 연구에서는 오히려 이러한 구분의 방식이 그 자체로서 지식재산 정책 추진체계의 ‘적절성’을 평가하는 하나의 이론적 ‘틀’로서 기능하고 있음에 주목한다. ‘조정’과 ‘조화’라는 단어에서 확인할 수 있듯이, 그 핵심은 서로 다른 지식재산 행정 기구들의 역할을 어떠한 방식으로 연계하느냐의 방식의 효과성을 문제의 ‘틀’로 제시한다. 대표적으로 박대식(2012)은 다수의 국가에서 지식재산 정책 추진체계가 분산형에서 기능적 통합의 방향으로 변화해 왔으며, 이는 주로 경제적 조건의 변화라는 환경변화에 대한 대응으로서 나타난 현상임을 지적한다. 다만, 이 논의에서는 ‘조정’의 강화라는 정책 변화에

4) 독일의 경우, 특허청에서 저작권 등록 등의 사무를 담당하고 있다는 점에서 산업재산권과 저작권의 관계의 측면에서 ‘통합형’의 사례라고 볼 수 있다. 기존 연구의 분류에선 분산형에 속해 있었지만, 이는 종자 등 전통적 지식재산 이외의 확장된 개념을 적용했을 때의 경우라고 할 수 있다.

영향을 주는 과업 환경에서 저작권과 관련된 문화 분야의 변화는 누락하고 있다는 한계를 갖는다.

이런 점에서 이선영과 이종원(2012)의 연구는 분산-집중-조화-조정이라는 4가지 형태의 행정체계 구분이 실질적인 지식재산 산출 결과의 개선으로 이어지기 보다는, 각국의 환경적 맥락에 따른 성과와 한계가 공존하는 결과를 낳고 있음을 적절히 지적하고 있다. 2000년대 이후 지식재산을 둘러싼 국제 경쟁이 심화되는 상황에서 기존의 분산형 국가들이 ‘조정형’과 ‘조화형’으로 추진체계를 개편하면서 이에 대응하고자 했으나, 그 성과에 대해선 보다 면밀한 재검토가 필요하다는 것이다.

이선영과 권혁상(2015)이 제시한 지식재산 분야의 ‘융합행정’ 모형은 보다 현실적인 지식재산 정책 추진체계의 적절성을 평가하기 위한 대안으로서 주목할만하다. 이때의 핵심적인 문제 의식은 지식재산이란 분야가 창출, 관리·보호, 활용, 인프라 등 넓은 범위에 해당하면서 단일 부처의 독자적인 접근 방식(silo approach)으로는 해결하기 어려운 영역이며, 실제 정책의 시행에 있어서 주관기관과 시행기관 등 다수의 행위자가 존재하는 보다 복잡성이 높은 상황이라는 점이다. 이는 단순한 관할 지식재산권의 단일화된, 혹은 분리된 관리의 방식이나 조정 기구의 유무가 아닌, 실질적으로 유기적인 ‘융합행정’을 위한 방향성을 모색하기 위한 노력의 필요성을 보여준다.

다만 이들 논의 역시 주로 ‘특허’와 기술 R&D를 둘러싼 다양한 주체들의 관계가 중심이 되어 있다는 점에서, ‘저작권’이라는 또 다른 지식재산 정책의 중요한 축을 둘러싼 환경에 대한 검토는 충분히 이루어지지 못한 것은 한계라고 할 수 있다. 이는 기존의 저작권 관련 연구들이 저작권법의 제개정과 해석을 둘러싼 논의에 집중되어 있다는 점에서, 행정체계 관점에서의 접근이 다소 제한되었던 것과도 관련되어 있다.<sup>5)</sup>

최근 저작권 분야에서는 디지털 미디어 환경의 변화에 따른 문화 예술 및 콘텐츠 분야의 제도 변화와 갈등 조정의 필요가 급격히 늘어나고 있다. OTT 3사와 음악저작권협회의 ‘음악저작물 사용료 징수규정’ 개정안을 둘러싼 갈등이 대표적이다(김현숙·백승만, 2020). 코로나 비대면 환경에서 나타난 ‘온라인 전시’를 둘러싼 ‘전시’와 ‘공중송신’의 구분 문제와 같이 새로운 미디어 환경에서의 저작권 제도 개선의 필요성 역시 증가하고 있다(윤용균, 2020). 이러한 갈등의 대부분은 창작자와 이용자, 유통 및 매개자의 관

5) 저작권 관련 연구에서 행정체계와 제도에 대한 연구는 정책 변동론 관점에서의 일부 분석(안지혜, 2010; 이수정, 2021)을 제외하면 충분치 않은 상황이라 할 수 있다.

계를 조율하는 작업에 해당한다. 저작권 제도 개선과 문화 정책 내부의 이해관계자의 조율이 현안으로 부상한 상황에서, 이러한 협상과 조율의 구조를 흔들 수 있는 통합과 같은 변화가 시기적으로 적절한 것인지에 대한 고민도 필요하다. 즉, 지식재산권 정책 추진 체계의 전반적인 개선의 방향을 논의하는 데 있어서, 개별 지식재산권을 둘러싼 정책 환경에 대한 고민이 선행되어야 하는 것이다.

### Ⅲ. 국내 지식재산정책 추진체계 현황과 특징

#### 1. 국내 지식재산권 추진체계의 현황

##### 1) 국내 추진체계 현황

한국의 지식재산 추진체계는 개별 지식자산을 각 부처에서 산발적으로 관리하는 ‘분리형’의 형태를 유지하면서, 국가지식재산위원회를 통한 조정을 담당하는 ‘조정형’ 방식을 취하고 있다(김준기·김난영, 2010). 지식재산 정책 전반에 대한 계획 수립 및 조정 기능은 대통령 소속 국가지식재산위원회가 담당한다. 국무총리와 민간의 공동위원장이 선임되고, 하위에 전문위원회와 실무운영위원회가 구성되며, 지식재산전략기획단에서 전체적인 정책 기획을 담당한다.

특허권, 상표권, 실용신안권, 디자인권 등 산업재산권에 대한 정책 총괄은 산업통상자원부의 외청인 특허청이 담당한다. 특허청은 심사, 출원 등의 기능을 담당하기 때문에 이에 대한 전담 조직과 인력이 다수를 구성하고 있다. 이외의 실행 조직으로서 한국지식재산연구원(2005년 설립), 한국발명진흥회(1973년 설립), 한국지식재산보호원(2009년 설립), 한국특허전략개발원(2009년 설립) 등이 있다.

저작권은 문화체육관광부가 정책 총괄을 맡고 있으며(제1차관-저작권국), 하위 부서로 저작권 정책과, 저작권산업과, 저작권보호과, 문화통상협력과가 각각의 업무를 담당하고 있다. 특히 한국은 저작권 관련 정책의 측면에서 국가적 차원의 행정 개입이 강한 국가라고 할 수 있다. 문화정책을 담당하는 문화체육관광부가 정책 기획을 담당하고, 이에 대한 실행 기능을 한국저작권위원회와 한국저작권보호원이 각각 담당하면서, 분쟁조정 등의 역할을 주도적으로 수행하는 것이 특징이다. 한국저작권위원회는 저작권

심의, 분쟁조정, 권리자 권익 증진 등의 업무를 담당한다(2009년 통합).<sup>6)</sup> 한국저작권보호원은 저작권 보호 시책 수립 지원 및 집행, 사업 수행 등의 역할을 담당한다(2016년 설립).

## 2) 한국 지식재산 추진체계의 역사성

저작권과 산업재산권은 서로 다른 역사성을 갖는 지식재산이다. 저작권은 15세기 출판 인쇄술의 발명 이후 점차 권리로서 인정받기 시작했으며, 1710년 앤 여왕법으로 불리는 ‘저작권법’을 영국의회가 통과시킨 것은 14년의 존속기간을 부여한 것으로 잘 알려져 있다. 이후 1886년 베른 협약을 시작으로 유럽 중심의 다자 협약으로 출발하여 세계적인 저작권 보호의 질서가 성립되기 시작했다.

산업재산권의 역사는 산업의 발전과정과 연결되어 있다. 최초의 특허법은 1474년 모직물공업이 발전했던 베니스에서 제정되었고, 현대적 특허법의 모태로 알려진 영국의 전매조례(Statute of Monopolies : 1624-1852)는 방적기, 증기기관 등의 탄생의 근간이 되었다. 이후 산업재산권은 상표, 실용신안, 디자인(의장) 등의 권리로 분화하며 발전해왔다.

한국에서 지식재산 정책 추진체계의 출발은 대한제국 시기로 거슬러 올라간다. 1908년 8월 통감부 특허국에서 한국 특허령, 한국의장령, 한국상표령, 한국저작권령을 공포한 것이 그 시작점이었다.<sup>7)</sup> 이는 1908년 5월 미국과 한국이 체결한 발명, 의장, 상표, 저작권 보호에 관한 조약의 후속 조치였다.<sup>8)</sup> 해방 이후 미군정 기간에는 1946년 1월 미군정법령 제44호를 근거로 특허원을 설치하고, 특허, 실용신안, 의장, 상표 및 저작권에 관한 사항 등을 관장하게 했다.<sup>9)</sup>

저작권과 산업재산권의 관리가 분리되기 시작한 것은 정부 수립 이후부터였다. 1948년 정부조직법의 제정으로 상공부 특허국이 특허를 비롯한 산업재산권 관련 행정을, 신설된 공보처가 저작권 업무를 담당하게 되었다.<sup>10)</sup> 공보처가 출판 등 미디어 전담

6) 저작권위원회(1987-2009)와 컴퓨터프로그램보호위원회(1987-2009)가 2009년 통합되었다.

7) 통감부 특허국은 1908년 8월 12일 일본칙령 제196호 〈한국특허령(韓國特許令)〉 및 제202호 〈통감부 특허국관제(統監府特許局官制)〉에 의해 설치된 기관으로서, 발명, 의장, 상표 및 저작권에 관한 사무를 관장하였다. 국가기록원 <<https://theme.archives.go.kr//next/place/observatory.do?flag=01>>.

8) 박기주, “상표·특허·저작권에 눈을 뜨다”, 조선일보. (2010.7.20.).

9) 한국민족문화대백과사전, “특허(特許)”, <<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0059523>>.

10) 정일웅, “‘특허제도’ 1882년 지식영이 올린 상소에 첫 등장”, 아시아경제 (2017.5.30.).



부처로서 신설되면서, 이와 관련성이 높은 저작권 분야의 행정을 전담하게 된 것이다.<sup>11)</sup> 다만 공보처가 1955년 국회와의 갈등으로 공보실로 격하되면서 저작권 업무는 당시 문교부로 이관되었고, 이후로 지속적으로 문화행정의 틀 안에서 관리되어 왔다.<sup>12)</sup> 법적으로는 1957년 저작권법의 제정, 1961년 산업재산권 4법(특허법, 실용신안법, 상표법, 디자인법)의 분리가 이루어지면서 현재까지 이어지는 법제도의 기반이 마련되게 되었다. 특허국은 1977년 특허청으로 승격, 발족하여 현재에 이르고 있다. 2009년에는 컴퓨터프로그램보호법이 저작권법과 통합되면서<sup>13)</sup> 한국저작권위원회와 컴퓨터프로그램보호위원회를 통합한 한국저작권위원회가 설립되어 현재에 이르고 있다.

## 2. 국내 지식재산권 추진체계의 특징

### 1) 조정형 추진체계

한국은 개별 지식재산을 각 부처에서 전문적으로 관리하고, 국가지식재산위원회를 통한 조정을 담당하는 방식을 취하고 있다. 지식재산정책 전반에 대한 계획 수립 및 조정 기능은 대통령 소속 국가지식재산위원회가 담당한다. 지식재산에 대한 국가적 전략의 필요성이 높아지면서, 다수의 국가에서 기구의 통합을 시도하거나, 기존 거버넌스를 유지하되, 이들 간의 연계를 강화하는 조정을 위한 별도의 기구를 마련하려는 시도들이 나타났다. 한국은 조정을 위한 국가지식재산위원회를 만드는 방식으로 이러한 변화에 대응했다.

지식재산의 창출-보호-활용이라는 가치사슬의 관점에서 보면, 보다 큰 범위의 정책 추진체계의 구성을 확인할 수 있다. 기술 분야에서는 과학기술정보통신부와 특허청의 역할이, 문화의 관점에서는 문화체육관광부의 역할이 강조되는 방식인 것이다. 기술 주도의 산업 성장 전략을 추진해 온 흐름 속에서 기술 R&D 중심으로 특허 등 산업 지식재산 창출을 위한 노력은 과학기술정보통신부가 담당하고, 창출된 산업재산권의 심사, 등록 및 관리의 단계에서 산업통상자원부의 외청인 특허청의 역할이 강조된다.

11) 공보처직제(1949.9.28. 시행) 제1조, “공보처는 법령의 공포, 언론, 정보, 선전, 영화, 통계, 인쇄, 출판, 저작권 및 방송에 관한 사무를 관장한다.”

12) 문교부직제(1955.2.17. 시행) 제1조, “문교부는 교육, 과학, 기술, 예술, 체육, 출판, 저작권, 영화검열, 기타 문화행정에 관한 사무를 관장한다.”

13) 컴퓨터프로그램 보호법은 1985년 한미통상실무회의의 미국측 주장을 수용한 결과, 1986년 12월 제정된 것으로, 당시 과학기술처 산하의 별도 법으로 제정되었다. 이후 정보통신부가 담당해오다가 2009년 정부조직 개편과 더불어 저작권으로 편입되었다. 임동식(2012.9.17.), “컴퓨터프로그램보호법 법제화”, 1986년 12월, 전자신문.

특허청은 출원 주의를 따르는 산업재산권의 특성상 심사를 위한 역할이 중요한 부분이라 할 수 있다. 2018년 국감을 통해 공개된 정보에 따르면, 특허청에는 특허 심사관 866명, 상표 심사관 117명, 디자인 심사관 37명이 산업 재산권의 심사를 담당하고 있는 것으로 나타났다. 특허청은 업무 특성상 심사관(5급) 위주로 인력이 구성되어 있어서 상대적으로 상위 직급과 하위 직급이 적은 항아리형 조직 구조를 갖고 있는 것이 특징이다.

저작권은 권리의 창출이 창작 행위를 통해 이루어진다는 점에서 문화예술 및 문화산업 창작 부문을 담당하는 문화체육관광부의 정책 영역에 속해 있다. 문화체육부의 저작권 국에서 저작권 정책 일반 및 저작권 산업과 관련된 계획 수립 및 예산 확보 등의 주요 업무를 담당하고, 실제 세부 사업의 실행에 있어서는 공공기관인 한국저작권위원회와 한국저작권보호원이 각자의 역할을 담당하는 방식이다.

## 2) 공공 주도의 집행기구

한국의 지식재산 정책 추진체계의 특징 중 하나는 정책 담당 부처인 특허청과 문화체육관광부 산하에 지식재산 연구 및 기획, 보호, 활용에 이르는 정책 실행을 위한 공공기관을 두고 있다는 점이다.<sup>14)</sup> 이는 공공서비스의 집행거버넌스라는 관점에서 ‘분점형 집행거버넌스’ 구조의 특성을 보인다고 할 수 있다(박석희 · 조강주, 2016).<sup>15)</sup> 지식재산 분야의 정책 기능을 위해 존재하는 공공 기관들은 정책의 효율성과 효과성의 측면에서 양면성을 갖는다. 지식재산 창출과 보호, 활용 등의 사업 운영에 있어서의 공공 주도의 집행력이란 차원에서 이들의 효과성이 존재한다. 다만 정책 기능 영역별로 분리되어 존재하는 기관들은 각자의 조직으로서의 이해관계를 가진 주체들이란 점에서 기능 및 사업의 중복과 협력의 어려움과 같은 부정적 쟁점들이 제기되는 원인이 되기도 한다.

지식재산 분야의 공공기관들이 2000년대 이후 법정법인으로서의 지위를 확보할 수

14) 특허청은 발명진흥법을 법적 근거로 하여 연구기관인 한국지식재산연구원, 발명 진흥 사업을 위한 한국발명진흥회, 지식재산 보호를 위한 한국지식재산보호원, 특허 전략 수립을 위한 한국특허전략개발원을 설립, 운영하고 있다. 문화체육관광부는 저작권법을 법적 근거로 하여 한국저작권위원회와 한국저작권보호원을 설립 운영하고 있다.

15) 박석희와 조강주(2016)는 공공의 역할과 민간 역할의 정도와 서비스 공급의 독점과 분할의 정도를 기준으로 크게 3가지 공공서비스 집행 거버넌스의 개념들을 구분한다. 통합형은 공공조직의 역할이 많고 서비스 공급도 독점적인 경우, 분점형은 공공조직의 역할은 많으나 서비스 공급이 분할적인 경우, 협업형은 공공조직의 역할이 제한적이나 서비스 공급은 다소 독점적인 경우, 민간중심형은 공공조직의 역할도 제한적이고 서비스 공급도 분할적인 경우에 해당된다. 국내 지식재산 정책 추진체계의 경우, 다수의 공공기관들이 각각의 영역에서의 공공 서비스를 분할적으로 공급하고 있다는 점에서 분점형 집행 거버넌스의 특징을 보인다고 할 수 있다.

있었던 배경 중 하나는 지식재산정책의 세분화와 전문화에 있다. 2000년대 이후 디지털 미디어의 발전과 첨단 기술 중심의 산업 환경이 형성되면서 기존에 심사 중심의 조직으로 구성된 특허청이나, 무방식주의를 따르는 권리로서 소수의 분쟁 해결에 집중하던 문화체육관광부의 역할을 넘어서는 복잡한 정책적 쟁점들이 부상하게 된 것이다(안지혜, 2010; 이수정, 2021). 이런 점에서 한국은 저작권 관련 정책의 측면에서 국가적 차원의 행정 개입이 강한 국가라고 할 수 있다. 문화정책을 담당하는 문화체육관광부가 정책 기획을 담당하고, 이에 대한 실행 기능을 한국저작권위원회와 한국저작권보호원이 각각 담당하면서, 분쟁조정 등의 역할을 주도적으로 수행하는 것이 특징이다.

특히 저작권 분야에서는 집중관리단체에 대한 관리 및 확장되는 저작권집권에 대한 대응, 디지털 환경에서의 저작권 보호와 활용의 균형과 같은 새로운 정책 영역들이 빠르게 확장되어 왔다. 이런 점을 고려할 때, 한국에서 지식재산분야의 다수의 공공기관들의 성장은 전문성을 요구받는 정책 영역의 확장에 대한 대응의 결과가 누적된 것이라고 볼 수 있을 것이다.

#### IV. 한국 지식재산권 정책 추진체계의 적절성 검토 및 대안

##### 1. 지식재산정책의 목표와 통합에 대한 필요성 검토

한국의 지식재산권 정책 추진체계에 대한 주요 논쟁 중 하나는 정책 조정의 역할이 충분하게 작동하고 있는지에 대한 문제 제기이다. 이에 대해선 통합형 추진체계의 필요성에 대한 주장과 조정 기능의 강화에 대한 주장으로 나누어 살펴볼 수 있다.

지식재산 정책의 추진이 분리되어 진행되는 상황에서 국가지식재산위원회의 조정 기능이 부처 간 갈등을 조율하기에 충분치 않으며, 이를 해결하기 위해 부처 통합 등 보다 과감한 추진체계의 정비가 필요하다는 것이다. 이러한 전환의 근거로는 영국 등 통합형 추진체계를 갖고 있는 국가들의 지식재산 경쟁력이 주로 논의가 된다. 통합형 추진체계의 필요성을 주장하는 또 다른 근거는 부처 간 영역주의로 인해 산하 공공기관 등의 사업 중복으로 인한 비효율과 예산의 낭비가 발생한다는 것이다.

이러한 통합을 염두에 둔 추진체계 개편 논의의 한계는 지식재산정책 추진을 통해 실제 그 효과를 장담하기 어렵다는 데 있다. 일부 영역에서의 행정 효율성 제고의 필요

성은 인정하더라도, 정부 조직개편이 이를 실제 실현하기에는 한계가 있다는 점은 오랜 기간 다수의 연구를 통해 지적되어 왔다(Salamon, 1981; March & Olson, 1983; Meier, 1993; 박천오, 2011). 특히 복잡한 문제 해결을 위한 복수 부처의 유사 기능 수행은 불가피한 일이라 할 수 있다(박천오, 2011). 오히려 중요한 것은 지금 한국에 요구되는 지식재산 행정의 핵심적 정책 목표를 보다 분명히 하고, 이를 실현할 수 있는 기반을 만들기 위한 방안을 모색하는 길일 것이다.

지식재산 추진체계의 적절성의 판단에 있어서 중요한 것은 각 나라의 우선적인 필요와 정책적 맥락이다. 한국은 적극적인 R&D 투자로 산업재산권 부문에서 높은 경쟁력을 갖추고 있고, 저작권에 대한 정책을 발전시켜 오면서 문화 부문에서도 세계적인 성취를 거두고 있다. 특히 최근 한류의 성과가 높아지며, 국가 브랜드를 높이고 소프트파워 측면에서의 성취로 이어지고 있는 상황에서 문화 부문의 성장은 기존의 과학 중심의 성장의 한계를 보완해줄 수 있는 중요한 변화라고 할 수 있다.

따라서 최근 글로벌 시장에서 산업적 성취가 두드러지게 나타나고 있는 저작권 분야의 경쟁력을 높이는 것은 지식재산 정책 추진에 있어서도 중요한 부분이라 할 수 있다. 국가 경제 발전에 대한 기여의 측면에서 볼 때, 저작권과 문화콘텐츠 분야의 ‘창작’ 생태계의 활성화를 통한 저작권 수출의 증가 자체의 효과성에 집중하는 것이 현 단계의 중요한 정책 목표가 될 수 있는 것이다. 이때 고려해야 할 것은 저작권의 창출과 활용의 주체가 문화예술 및 콘텐츠 분야의 ‘창작자’들과 ‘향유자’들이란 점에서, 저작권 행정은 이들을 위한 창작 활동과 향유 활동의 지원이라는 문화 행정과의 긴밀한 관계를 갖는다는 점이다.<sup>16)</sup>

이런 점에서 현재의 조정 기능을 강화하는 방식으로 지식재산 정책의 유기성을 보완해 나가야 한다는 주장이 존재한다. 이러한 주장은 저작권과 산업재산권이 정책 연혁 및 제보의 측면에서나 산업 생태계의 측면에서 분명히 구분되어 있다는 점에서 각각의 전문성이 여전히 중요하며, 새롭게 부상하는 지식재산권 관련 금융 및 거래 등의 영역에 대해선 기획재정부 등 기존의 특허청 및 문화체육관광부의 정책 영역을 이미 넘어서는 정책 판단이 필요하다는 점에서 국가지식재산위원회를 통한 총괄 대응이 필요하다는

16) 현행 저작권법은 그 목적에 대해서 “저작자의 권리와 이에 인접하는 권리를 보호하고, 저작물의 공정한 이용을 도모함으로써 문화 및 관련 산업의 향상발전에 이바지함을 목적”으로 제시하며, 문화 생태계와의 연계성을 강조하고 있다. 이때 ‘공정한 이용’과 ‘문화’ 발전이란 측면에서 저작권자의 권리를 일부 제한하는 등, 권리자 보호에 집중된 특허 등 산업재산권과는 다른 정책 지향을 드러내고 있는 것이 특징이다.

것을 근거로 한다. 또한 디지털 미디어의 발전에 따라 저작권 분야의 정책 이슈가 지속적으로 늘어나는 상황에서 산업적 측면에서 저작권자의 권리와 문화적 측면에서 이용자의 권리의 조화를 위한 전문적인 대응이 필요하다는 부분도 하나의 근거가 될 수 있다.

한국은 오랫동안 문화 정책이 중요한 정부의 정책 추진체계(문화체육관광부) 안에 자리잡고 있었고, 그 틀 안에서 저작권 정책을 발전시켜왔다. 이런 점에서 저작권 관련 기획 및 실행체계(한국저작권위원회), 보호체계(한국저작권보호원)를 모두 별도의 행정기관으로 독립해서 운영하는 방식을 취한다. 이런 운영을 ‘비효율’의 문제로 접근하는 방식은 기존의 대부처 통합 방식의 신공공관리론적 시각의 연장으로도 볼 수 있다. 게다가 ‘기술’ 중심의 단선적인 통합 논의는 자칫 복잡한 가치사슬을 형성하고 있는 문화-저작권 부문의 경쟁력의 구조를 오히려 깨뜨릴 수도 있는 위험 요인을 내포하고 있다.

철저하게 배타적인 권리 보호에 집중하는 산업재산권과 달리, 저작권은 저작권의 활용에 따른 이익을 보편적인 국민이 누림과 동시에, 이를 활용한 창작의 범위가 확대될 수 있는 특징을 갖는다. 이 때문에 저작권 정책은 저작권자의 보호에만 한정되지 않고, 저작권의 활용과 공정한 이용 등 보다 넓은 생태계를 관리 대상으로 삼는다. 문화예술의 발전은 저작권자에 대한 적절한 보호와 더불어, 저작권의 적절한 이용을 통한 문화 자본의 사회적 축적과 창작 저변의 확대가 동시에 이루어질 때 가능한 일이다. 게다가 개별 부처가 해결하기 어려운 정책문제가 지속적으로 늘어나는 것을 단순히 기구 통합을 통한 내부 거버넌스 개선만으로 해결하는 것에는 한계가 있다(박천오, 2011).

## 2. 현안 대응의 우선순위: 저작권 관련 기구의 전문성 제고의 필요성

정책 추진체계의 적절성 평가에 있어서 중요한 것은, 지식재산권 관련 제도의 분산이 가져올 비효율이 과연 지금 해결해야 할 우선순위가 높은 현안인가의 문제일 것이다. 분명 무형자산으로서 지식재산의 가치 높아지고 있다는 점에서 이를 효율적으로 관리하기 위해 다수의 국가에서 다수의 부처와 조직을 조율하는 조정기구를 도입하는 사례가 늘어난 것은 사실이다. 한국도 2011년 지식재산기본법의 제정과 함께 대통령 소속의 국가지식재산위원회의 출범으로 자문조정기구의 역할을 강화해 왔다.

다만 2020년대에 들어오면서 디지털 플랫폼과 미디어 이용이 증가하는 환경에서 저작권 분야에 대한 행정 역량의 강화가 중요한 과업으로 부상하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 산업재산권 정책에 대한 접근이 대동소이한 것에 비해, 저작권에 대한 정

책적 대응은 국가별로 큰 차이를 보인다. 특히 중요한 부분은 ① 저작권 관련 전문 기관의 운영의 여부와 ② 총괄관리 기능의 운영이라 할 수 있을 것이다.

구체적인 주요 국가들의 사례를 간략히 검토하면 다음과 같다. 먼저 영국은 대표적인 ‘통합형’ 지식재산 추진체계를 가진 국가로, 지식재산청(Intellectual Property Office)에서 산업재산권, 저작권 등 지식재산 업무를 총괄하는 것을 특징으로 한다. 영국은 특허청을 지식재산청으로 확대 개편하기 전까지는 저작권 분야는 주로 민간의 개인적 계약과 법적 대응이 중심이 되어 있었고, 이를 이미 특허청에서 부분적으로 담당하고 있었던 상황이었다. 즉, 국내에서 가장 많이 ‘통합’의 사례로 인용된 영국의 지식재산청 개편은 실질적으로는 저작권 분야의 정책 수요가 늘어나는 것에 대해 기존의 거버넌스를 유지하는 차원에서 특허청을 확대 개편한 것으로 평가하는 것이 적절할 것이다.

독일도 특허상표청(Patent and Trade Mark Office)에서 ‘무명 및 이명저작물 등록’과 ‘저작권 집중관리단체(CMO)’에 대한 관리를 담당하지만, 이 이상의 의무가 없다는 점도 분명히 하고 있다. 저작권이 창작과 동시에 자연적으로 발생하는 권리란 점에서 일부 행정 서비스를 제외하고는 주로 법원에서 관련 역할을 담당하는 구조를 갖고 있다.

미국은 대통령 직속 지식재산집행조정관(Intellectual Property Enforcement Coordinator, IPEC)이 지식재산 침해 대응을 총괄하며, 이에 대한 세부적인 집행은 다수의 기관에 분산되어 있는 분리형 관리체계에 해당한다. 저작권의 경우, 미국 저작권청(Copyright Office)이 담당하는데, 이는 의회 도서관의 하부조직으로, 저작권법 집행에 관한 권한을 가지고 있지는 않으며, 저작권 등록에 한정된 업무를 담당하고 있다.

프랑스는 산업재산권청(INPI)에서 산업재산권을 관리하고, 저작권과 관련해서는 문화통신부가 중심이 되는 역할을 담당하며, 실질적인 업무는 하위 행정기구를 통해 집행하는 구조를 가지고 있는 ‘분리형’ 정책 추진체계라고 할 수 있다. 특히 프랑스는 저작권 보호를 위한 전문기관(HADOPI)을 운영해왔다는 점을 특징으로 한다. 문화정책의 비중이 높은 나라로서 프랑스는 저작권에 대한 보호를 강조해온 바 있다. 또한 디지털 시대의 저작권 보호를 위한 집행 권한을 강화하기 위해, 저작권보호 전문기관 HADOPI를 영상미디어 관련 상위 규율기관인 CSA와 합병하는 등, 관련 행정의 역량을 강화하는 추세를 보여준다.<sup>17)</sup>

17) HADOPI와 CSA를 합병한 ARCOM의 탄생의 배경에는 주소 변환 기술(NAT)에 따른 IP 주소의 공유로 규제 실행에 어려움이라는 한계와 변화하는 시대에 적용할 수 있는 규제 범위 및 권한 조정의 필요성

해외 주요 국가의 지식재산권 관련 제도 변화에서 주목할 점은 디지털 환경에서 저작권과 관련된 쟁점과 이슈들이 증가하고 있고, 이에 대한 전문적 대응의 필요성이 높아지고 있다는 점이다. 기존에 출원 주의에 따라 행정 개입이 필수적이었던 산업재산권에 비해 상대적으로 정부 기구의 역할이 약했던 나라들에서도 저작권과 관련된 전문적 개입을 위한 조직 및 행정의 정비가 이루어지기 시작하고 있다. 예를 들어 독일은 2016년 5월 24일 집중관리단체법<sup>18)</sup>을 제정, 이 법에 따라 저작권과 저작인접권을 신탁관리하는 집중관리단체에 대한 허가주의를 분명히 했다(동법 제77조 1항)(김현경, 2019). 민간 중심의 저작권 거버넌스가 중심이 되었던 미국에서조차 음악 부문의 포괄실시권을 위한 기계적 집중관리단체(Mechanical Licensing Collective, MLC)의 선정 및 관리에 있어서 저작권청의 역할이 강화되고 있는 상황이 이를 잘 보여준다.

디지털 기술의 확산은 저작권에 대한 보다 전문화된 정책적 개입의 필요성을 높여주고 있다. 디지털 환경에서의 저작권 침해에 대한 대응은 물론, 저작권 집중관리단체에 대한 관리, 저작인접권 등의 확장, 공정 이용과 관련된 조항의 정비, 확대된 집중관리 제도 등을 통한 창작 활성화를 위한 정책적 개입 등이 대표적이다. 저작권이라는 권리의 특수성을 고려한다면, 통합-분리의 관점뿐 아니라 저작권 분야에 대한 문화정책적 차원의 전문화된 관리가 개입되고 있는지의 여부가 중요할 수 있는 것이다.

일례로 독일이나 미국의 경우, 분리-통합의 관점에서 각각 통합(독일)과 분리(미국) 유형으로 나누어볼 수 있지만, 공통적으로 저작권과 관련된 부분은 특정 기구가 사무적 기능을 담당하고, 실제 신탁단체 등의 민간 영역의 활동이 보다 중심이 되는 구조라 할 수 있다. 반면, 프랑스, 한국의 경우는 문화 정책의 관점에서 저작권에 접근하고, 별도의 저작권 보호 기구를 국가 차원에서 운영하는 등의 개입을 특징으로 한다. 결국 단순한 분리-통합의 관점 보다, 각 국가의 정책 목표와 제도적 계보를 검토함으로써 맥락적으로 더 적절한 정책 추진체계가 무엇인지에 대한 방향성을 검토할 필요가 있는 것이다.

한국은 지식재산 정책의 측면에서, 해외 사례의 검토 대상이 된 다른 선진국들과 비교해도 훨씬 강력한 국가 주도의 정책 집행 기구를 가지고 있다는 특징이 있다. 저작권

이 있다. 기존의 HADOPI의 규제 대상이 P2P상의 불법에만 한정되어 있다는 점에서 새로운 유형의 불법 콘텐츠 침해에 대한 적극적 대응을 위한 행정력의 강화가 필요하다는 것이다. 이는 저작권 보호와 관리에 대한 집행 권한의 측면에서 미디어 관련 규율 기구의 강제력을 결합시키는 것으로서 상당히 강력한 힘을 갖는 조직이라 할 수 있다.

18) Gesetz über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten durch Verwertungsgesellschaften (Verwertungsgesellschaftengesetz- VGG), BGBl. I S., 1190.

분야에 별도의 2개의 집행기구를 갖추고 있는 것은 상대적으로 관련된 높은 정책적 전문성을 키워나갈 수 있는 물적 토대라고도 볼 수 있다. 이런 점을 고려할 때, 단순한 통합-분리의 관점을 넘어서서 저작권과 산업재산권 각각의 고유의 특성을 살릴 수 있는 정책 전문성을 갖춘 추진체계의 구축을 위한 노력이 보다 중요할 수 있는 것이다.

### 3. 국가지식재산위원회의 위상과 역할에 대한 검토

국내 지식재산권 정책 추진체계에 대한 논의에서 그동안 주목해 왔던 것은 주로 정책 조정의 역할이 충분하게 작동하고 있는가에 대한 것이었다. 다수의 연구들은 정책 조정의 핵심 주체인 국가지식재산위원회의 역할과 실효성에 대한 한계를 지적하고 있다(이선영 · 이종원 2013; 류태규 외, 2017). 이는 조정의 효과성을 위한 부처 통합의 근거로 제기되기도 한다(정태호, 2021). 저작권과 산업재산권은 지식재산권이라는 관점에서의 공통점과, 산업적 특성에서의 차이점이 있어, 둘을 통합 관리하는 체계와 별도로 관리하는 체계(분리형)에서 장단점이 존재한다. 세계 주요국들은 정책 환경 변화와 기존 제도와의 관계 속에서 각자의 정책 추진 체계를 개선하고 발전시켜왔다. 다만, 정책 추진체계가 유사한 형태를 갖는다고 해서, 지식재산권 산출 결과가 같은 흐름을 보이는 것은 아니다(이선영 · 이종원, 2012). 지식재산이란 개념으로 묶일지라도, 그 내적인 특성과 가치사슬에 큰 차이가 있는 권리들을 단선적인 기술 중심의 경제발전 논리의 틀에서 바라보는 것이 적절한지에 대한 고민이 필요한 것이다.

현재 문화콘텐츠 분야에서 지식재산과 관련해서 주목할 만한 흐름은 다음의 몇 가지로 정리해볼 수 있다. 먼저 지식재산 자체가 중요한 국가의 경쟁력으로 강조되고 있는 상황에서 산업재산권과 저작권이 연계되는 지점이 나타나고 있다(이성민 · 이윤경, 2016). 콘텐츠 산업에서 최근 들어 ‘콘텐츠 지식재산’의 활용이 전면화되고 있는 것이 대표적인 사례다. 콘텐츠는 또한 캐릭터 및 표제(타이틀)를 활용한 상표 등록을 통해 상표법의 보호를 받을 수 있고, 이를 근거로 해당 콘텐츠의 상표를 활용한 다양한 연계 상품(식음료, 의류, 완구 등) 관련 사업을 전개할 수 있다. 이러한 콘텐츠IP 산업의 관점에서 상표권과 저작권의 유기적 대응이 필요한 상황은 점차 늘어날 것으로 보인다.

이러한 변화를 고려할 때, 개별 권리의 창출과 관련 주체들의 이해관계의 조율, 권리 활용의 세밀한 조건 등에 대한 전문화된 개입은 해당 영역의 전문성을 가진 부처 혹은 기구를 중심으로 대응을 강화하되, 이렇게 관리화된 지식재산의 금융화된 활용이나 보



호, 해외 침해 대응과 같은 공통의 대응 목표를 중심으로 정책을 조직화하는 조정의 역할을 강화하는 전략을 고민해볼 수 있을 것이다.

이러한 실질적 조정의 역할을 위해선 국가지식재산위원회의 기능을 현재의 자문위원회에서 보다 강력한 정책 기능을 가진 조직으로 역량을 강화할 필요가 있다. 단, 역량 강화의 방향에 있어서는 지식재산 가치사슬에서 현재의 취약점에 집중하는 전략을 취할 필요가 있다. 현재 국가지식재산위원회의 실행 기능은 지식재산전략기획단이 담당하고 있는데, 조직 구성이 보호와 창출이란 두 축이 중심이 되고 있다. 문제는 현재 제기되고 있는 실질적인 ‘조정’과 ‘연계’의 수요는 보호와 창출을 넘어선 ‘활용’-특히 지식재산의 ‘산업화’ 부문의 기반 부족에 있다는 점이다. 따라서 현재 해결해야 할 ‘문제’에 집중한다면, 부처를 넘어서는 ‘산업화-활용’ 차원의 정책 추진을 위한 조정의 역량을 어떻게 강화할 것인가에 대한 고려가 우선적으로 이루어져야 할 것이다.

한국의 지식재산정책 환경에서 지식재산정책 거버넌스의 핵심 주체는 더 이상 개별 부처에 한정되지 않는다. 2016년에 발표된 제2차 국가지식재산계획과 이후의 연차별 시행계획에 특허청과 문화체육관광부를 비롯하여 기획재정부, 금융위원회, 과학기술정보통신부, 공정거래위원회 등 다양한 주체가 참여하고 있다. 지식재산정책의 의제도 단순 ‘창출’을 넘어서서 관련 비즈니스의 육성과 활용의 활성화로 확장되면서, 이해관계자의 범위도 점차 확장되고 있는 상황이다. 이는 단순한 부처간 조정을 넘어선 민간과 공공의 다수의 주체들의 관계를 조율하고 협력을 이끌어내는 협력적 거버넌스(collaborative governance)의 구축이 보다 중요해지고 있음을 말해준다.

이를 구체화한 사례 중 하나로 ‘해외지식재산보호협의체’를 들 수 있다. 현재의 추진 체계에서 가장 취약한 부분 중 하나는 바로 해외 침해 대응에 있다. 특히 저작권 분야에서는 해외 불법 콘텐츠 유통 사례가 증가하면서 글로벌 K-컬처 확산에 장애 요인으로 작용하고 있다는 지적이 늘어나고 있다.<sup>19)</sup> 지식재산 보호와 관련해서는 산업재산권 분야에는 한국지식재산보호원이, 저작권 분야에는 한국저작권보호원이 있지만, 해외 불법 유통 및 침해에 대한 대응의 주체가 누구인지에 대해서는 분명한 기준이 없는 상황이다. 주로 분쟁 대응은 지식재산보호원이, 침해 모니터링은 저작권보호원이 담당하고 있지만 이러한 사업들은 분명 유기적인 협력을 통해 진행될 필요가 있는 분야라 할 수 있

19) 오징어게임은 물론 최근 인기를 얻은 드라마 ‘이상한 변호사 우영우’를 특정 국가에서 집중적으로 불법 이용하고 있다는 다수의 비판 기사가 언론에 제시된 것들이 대표적이다.

다. 이에 대한 대응을 위해 문화체육관광부와 특허청 등이 참여하는 ‘해외지식재산보호 협의체’가 출범한 바 있다. 해외 대응을 위해 외교부, 법무부, 경찰청 등 다수 부처와 공공기관 및 권리자 단체가 참여하고 있다.

앞으로도 실질적인 부처 협력이 필요한 의제를 국가지식재산위원회를 통해서 적극적으로 발굴하고, 이를 해결하기 위한 전략TF를 부처 협력형으로 구축하는 실험들을 보다 활발히 전개할 필요가 있을 것이다. 특히 점차 주목을 받는 분야는 IP 전략 자산화, 지식재산의 글로벌 진출 강화, 디지털 환경 하에서의 공정 생태계 조성 등이고, 이들은 모두 개별 부처의 정책 범위를 넘어서는 이슈들이란 점에서 협력적 거버넌스 구축이 필수적이다. 이를 해결하기 위해선, 국가지식재산위원회의 제3차 계획을 수립할 때 문제 해결형 TF 구축을 명시화하고, 미래 IP 전략을 위한 핵심 의제의 발굴과 이를 해결하기 위한 거버넌스 구조 자체의 구축 자체를 사업의 내용으로 부각시킬 필요가 있을 것이다.

## V. 결론

본 연구는 지식재산을 둘러싼 환경 변화 속에서 한국적 맥락에 맞는 적절한 지식재산 추진체계의 방향성을 구축하는 데 있어 검토해야 할 지점들을 제시하였다. 본 연구는 기존의 지식재산 정책 추진체계를 둘러싼 논의에 있어서 소외되어 왔던 저작권이란 권리와 전문성의 제고란 관점에서 논의를 전개했다는 점을 특징으로 한다. 지식재산정책의 효과성과 효율성에 있어서 중요한 것은 단순한 통합 조직-분리 조직의 차이가 아닐 수 있다는 점이다. 지식재산의 중요성에 대한 관심은 전세계적으로 높아지고 있고, 디지털 경제의 발전과 더불어 지식재산 보호에 대한 국제 협약의 강화와 자유무역에 의한 제도의 동조화 현상도 강화되고 있다. 그럼에도 다수의 나라들은 자국의 정책적-역사적 맥락을 바탕으로 나름의 고유한 전략들을 취하고 있다.

본 연구에서는 지식재산 정책 추진체계에서 해결해야 할 현안의 우선순위는 조직의 통합-분리가 아닌, 총괄적 전략 수립 및 조정의 효과 성과, 분야별 지식재산정책의 전문성의 확보라는 점을 강조한다. 특히 저작권은 산업재산권과 달리 인격권과 결합되어 있다는 특수성을 가지며, 보호와 활용의 균형이 중요한 성격 때문에 민간과 국가정책의 조율 역시 산업재산권보다 훨씬 예민하고 섬세한 접근이 필요한 영역이란 점을 강조하고

자 했다. 이를 통해 기존의 지식재산 정책 추진체계 논의가 기술 중심의 단선적 통합론으로 집중되어 있는 한계를 넘어서, 보다 근본적인 개별 지식재산 권리들의 발전 방향으로 문제의 프레임을 이동하기 위한 출발점을 마련하고자 했다.

2020년 국제 지식재산 지수(2020 GIPC International IP Index)에서 한국의 저작권 분야의 순위는 53개국 중 7위로, 종합 순위(13위)보다 높은 수준을 기록하고 있다. 기존의 불법복제 감시 대상국에 속하던 국가가 높은 수준의 저작권 문화를 가진 곳으로 단기간에 도약한 것이다. 이러한 도약에 있어서 그동안 한국이 발전시켜 온 저작권 행정의 전문성과 거버넌스의 특성에 대한 보다 면밀한 검토가 필요한 부분이다. 향후 실증적인 분석을 통해 이러한 특성들에 대한 논의가 보다 확장될 필요가 있을 것이다.

또한 지식재산 정책 추진체계에 있어서 정부 부처뿐 아니라 공공기관, 민간 기구들을 포괄하는 보다 넓은 범위의 거버넌스 구조의 적절성에 대한 검토와 이들 구성원의 협력을 강화하기 위한 ‘협력적 거버넌스’ 구축의 방향에 대한 논의는 충분히 이루어지지 못한 한계를 갖는다. 한국은 지식재산정책의 측면에서, 해외 사례의 검토 대상이 된 다른 선진국들과 비교해도 훨씬 강력한 국가 주도의 정책 집행 기구를 가지고 있다는 특징이 있다. 저작권 분야에 별도의 2개의 집행기구를 갖추고 있는 것은 상대적으로 관련된 높은 정책적 전문성을 키워나갈 수 있는 물적 토대라고도 볼 수 있다. 그럼에도 빠르게 변화하는 환경 속에서 이러한 공공기관 중심의 대응이 민간과의 협력에 있어서 어떤 강점과 약점을 갖는지에 대해선 보다 면밀한 검토가 필요할 것이다.

지식재산을 둘러싼 정책 환경은 디지털 경제의 확대 속에서 지속적으로 변화하고 있으며, 그 정책 범위는 개별 부처의 한계를 뛰어넘어 광범위해지고 있고, 이와 더불어 개별 지식재산 분야별로 요구되는 전문성의 깊이도 보다 커지고 있다. 여러 한계에도 불구하고, 본 연구는 각 지식재산별로 구축되어 있는 생태계의 활성화에 대한 전문화된 정책 개입과, 확장되는 의제를 효과적으로 해결할 수 있는 협력적 거버넌스의 구축의 필요성을 중심으로 지식재산 정책 추진체계의 적절성을 논의해야 함을 강조하고자 했다. 향후 후속 연구들을 통해 보다 실용적인 대안들의 논의가 활발히 이루어지길 기대한다○.

## [참고문헌]

- 김준기·김난영(2010), 미국, 일본, 중국, 한국의 지식재산행정체계 비교 분석: 제도 분석  
관점의 적용, 『한국행정학회지』, 44권 2호, 193-219.
- 김현숙·백승만(2020), OTT의 음악저작권 사용료 분쟁의 쟁점과 시사점, 『안암법학』, 61  
호, 269-301.
- 류태규 외(2017), 「국가 지식재산(IP) 행정체계 개편 방안」, 한국지식재산연구원.
- 박대식·신희권·정차호·윤권순·임근영(2005), 「국가 경쟁력 제고를 위한 지식재산행  
정체제 혁신방안에 관한 연구」, 한국행정학회.
- 박대식(2012), 지식재산 행정체제 개편에 대한 환경의존적 분석, 『사회과학연구』, 23권 4  
호, 113-138.
- 박석희·조강주(2016), 정책도구의 다양성, 『한국정책과학학회보』, 20권 1호, 1-27.
- 박천오(2011), 이명박 정부의 조직개편에 대한 공무원 인식: 통합부처 소속 공무원을 중심  
으로, 『행정논총』, 49권 1호, 1-30.
- 박천오(2011), 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰, 『한국조직학회보』, 8권 1호, 1-30.
- 안지혜(2010), 인터넷 파일공유에 관한 담론 과정 분석과 저작권 제도에 관한 연구, 『한국정  
책과학학회보』, 14권 3호, 107-132.
- 이선영·이종원(2012), 지식재산행정체계에 관한 비판적 검토, 『한국행정논집』, 24권 4  
호, 885-911.
- 이선영·이종원(2013), 한국 지식재산행정체계의 변화와 실제, 『한국사회와 행정연구』,  
24권 2호, 483-507.
- 이선영·권혁상(2015), 한국 지식재산 융합행정 모형 정립을 위한 정책연구, 『한국행정논  
집』, 27권 4호, 987-1010.
- 이성민·이윤경(2016), 「콘텐츠 지식재산 활용산업 활성화 방안 연구」, 한국문화관광연구원.
- 이수정(2021), 「저작권 정책 변동과정에 대한 연구」, 가톨릭대학교 행정학과 대학원 석사  
학위 논문.
- 이명석(2016), 거버넌스: 신드롬 또는 새로운 행정학 이론?, 『국정관리연구』, 11권 3호,  
1-25쪽.
- 윤용균(2020), 온라인 콘텐츠의 저작권 문제, 어떻게 볼 것인가?, 『예술경영 웹진』, 482호
- 정태호(2021.11.4.), 현행 지식재산정책 추진체계의 문제점과 보완의 필요성, 『지식재산정

책 미래비전 대토론회 발표자료」.

- March, J. G., & Olson, J. P.(1983), Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government, *American Political Science Review*, 77(2), 281-296.
- Meier, K. J.(1993), Politics and the bureaucracy: Policymaking in the fourth branch of government. Pacific Grove, California: Books/Cole shing Company.
- Salamon, L. M.(1981), The question of goals. In Szanton, P. L. (ed.), Federal reorganization: What have we learned?, Chatham, NJ: Chatham House, 58-84.
- Stoker, G.(2000), Urban political science and the challenge of urban governance. In J. Pierre. Debating governance, Oxford University Press.

[Abstract]

## Characteristics and Appropriateness of the Korean Intellectual Property Policy System

Lee, Sungmin · Jung, Sangchul

To establish the direction of an appropriate intellectual property policy system suitable for the Korean context amid changes in the environment surrounding intellectual property, this study examines issues and alternatives. The priority of the pending issues to be resolved in the intellectual property policy system is not the integration or separation of organizations, but the effectiveness of overall strategy establishment and adjustment and the securing of expertise in such policies for each field. We emphasize that, unlike industrial property rights, copyright is unique in that it is combined with personal rights, and that the balance between protection and utilization is important. Through this, this study established a starting point for moving the frame of the problem toward the more fundamental development of individual intellectual property rights, beyond the limits of the technology-centered unilinear integration theory in the discussion of the existing intellectual property policy system.

[Keywords] Intellectual Property Rights, Intellectual Property Policy, Government Organization, Copyright

---

Lee, Sungmin\_Assistant Professor, Korea National Open University / First Author  
(sky153@knou.ac.kr)

Jung, Sangchul\_Professor, National University of Cultural Heritage/ Corresponding Author  
(jsc4362@gmail.com)