



공공저작물의 출처명시 의무는 ‘불필요한 규제’인가 신설된 공공누리 0유형의 법적·정책적 쟁점 검토

백지연

2026년 1월 28일 공공저작물 이용허락 표시 기준인 ‘공공누리’에 출처명시 의무가 없는 0(영)유형과 인공지능(이하 ‘AI’) 유형이 신설되었다. 그중, 0유형은 출처명시를 포함한 어떠한 이용 조건도 부과하지 않는다. 출처명시는 공공누리 도입 이래 모든 유형의 공통 요건이었다. 그 전제를 수정하는 이번 개편이 법적으로 문제는 없는지, 정책 수단으로서 비례적인지, 충분한 절차적 검증을 거친 것인지 점검이 필요하다.

1. 출처명시 없는 공공누리 0유형 신설

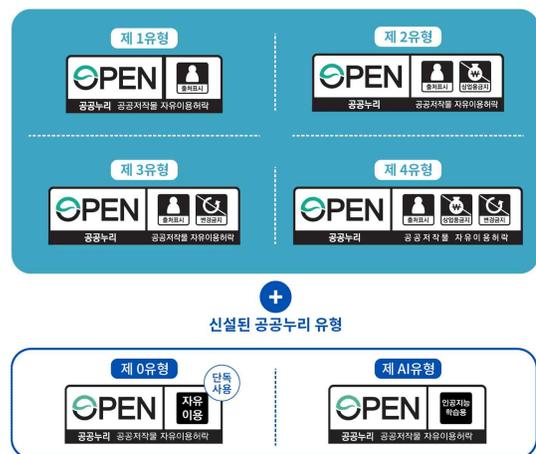
공공저작물은 국민의 세금으로 생산되는 공공재적 성격을 지닌다. 이러한 인식하에 2012년 공공저작물의 이용을 촉진하기 위한 이용허락 표시 기준으로서 공공누리가 먼저 도입되었다. 이후 2013년 저작권법(이하 ‘법’) 개정을 통해 제24조의 2(공공저작물의 자유이용)가 신설되면서, 국가·지방자치단체의 저작물을 국민이 별도의 이용허락 없이 이용할 수 있는 법적 기반이 마련되었다.

기존 공공누리는 출처명시만으로 자유이용이 가능한 제1유형부터 상업적 이용과 변경을 모두 제한하는 제4유형까지 네 가지로 구성되어 있다. 이용 조건은 유형마다 다르지만 출처명시는 공통 요건이며, 이용자가 공공누리 표시만으로 이용 조건을 즉시 파악할 수 있는 표준화된 체계라는 점에서 긍정적으로 평가받아 왔다.

그런데 2026년 1월, 문화체육관광부가 「공공저작물 자유이용허락 표시 기준」(문화체육관광부 공고 제2026-0040호, 이하 ‘공고’)을 개편하면서 ‘0유형’과 ‘AI 유형’ 두 가지가 새로 추가되었다.¹⁾ 이 개편의 배경에는 AI 산업의 급성장이 있다. 2025년 9월 대통령 주재 ‘제1차 핵심규제 합리화 전략회의’

에서 AI 학습데이터 확보 필요성이 제기되었고,²⁾ 국가인공지능전략위원회의 「대한민국 인공지능 행동계획(안)」에서도 공공저작물의 AI 학습데이터 개방 활성화를 촉구하였다.³⁾ AI 유형은 기존 1~4유형에 AI 학습 관련 조건을 추가한 것이므로 제도적 연속성이 있으나, 0유형은 출처명시를 포함한 모든 이용 조건을 면제한다는 점에서 변화의 폭이 크다.

[그림] 기존 공공누리 1~4유형과 신설된 0 및 AI 유형



본 보고서는 0유형의 도입이 제기하는 문제를 법적 정합성, 정책 수단의 적합성, 절차적 검증이라는 세 가지 측면에서 살펴본다.

1) 「공공저작물 자유이용허락 표시 기준」(문화체육관광부 공고 제2026-0040호, 2026. 1. 28.)

2) 관계부처합동 보도자료, 「제1차 핵심규제합리화 전략회의 보도자료」, 「정책브리핑」, 2025. 9. 16.

3) 국가인공지능전략위원회, 「대한민국 인공지능 행동계획(안)」, 2025, p.52.

2. 법적 정합성의 문제

1. 0유형으로 출처명시 의무를 우회할 수 있는가?

공공누리 0유형이 출처명시 의무를 면제하는 것은 법 제24조의2에 따라 공공저작물의 자유이용에 수반되는 출처명시 의무 규정과 상충된다. 현재 공공저작물 이용 체계는 법에 근거한 ‘공공저작물 자유이용’과 이용허락 체계에 기반하여 문화체육관광부가 공고하는 표시 기준인 ‘공공누리’가 병존하는 구조이다.⁴⁾ ‘공공저작물 자유이용’은 법 제24조의2에 근거한다. 이 조항은 ‘저작권재산권의 제한’ 규정에 해당하며, 법 제37조는 이러한 제한 규정에 따라 권리자의 ‘허락 없이’ 저작물을 이용하는 경우 출처를 명시하도록 의무화하고 있다. 이 의무를 위반하면 법 제138조에 따라 500만 원 이하의 벌금이라는 독립적인 벌칙이 부과되며, 이 의무는 강행규범적 성격을 갖는다는 것이 통설적 해석이다.⁵⁾ 기존 공공누리 1~4유형은 출처명시를 공통된 요건으로 설정하고 있어, 법상 출처명시 의무의 테두리 안에서 운영되고 있었다.

그러나 신설된 0유형에 대해서는 법 제46조(저작물의 이용허락)를 근거로 출처명시 의무를 면제할 수 있다는 해석이 제시된 바 있다.⁶⁾ 이에 따르면 같은 공공저작물이라 하더라도 법 제24조의2에 의해 이용하면 출처명시 의무가 있고, 0유형이라는 이용허락을 통해 이용하면 출처명시 의무가 면제되는 결과가 된다. 그런데 국가·지방자치단체가 업무상 작성하였거나 저작권재산권을 전부 보유한 저작물은 사실상 법 제24조의2에 의해 ‘허락 없이’ 이용할 수 있으므로, 0유형의 부착은 사실상 이미 자유이용이 가능한 저작물에 대해 별도의 이용허락이라는 형식을 경유하여 출처명시 의무를 면제하는 구조가 된다. 입법자가 형사적 제재까지 규정한 취지에 비추어, 이러한 구조가 강행규정의 우회에 해당하지 않는지 점검이 필요하다.

2. 이용자가 0유형을 믿고 사용하면 문제가 없는가?

출처명시 의무를 면제하는 0유형이 신설되었다 하더라도, 공

공저작물의 이용에 수반되는 법적 위험이 소멸하는 것은 아니다. 법상 출처명시 의무를 면제받더라도 저작권격권의 문제는 잔존한다. 저작권격권이란 저작자가 자신의 저작물에 대해 갖는 인격적 이익을 보호하는 권리로, 저작자의 이름을 표시할 권리인 성명표시권과 저작물의 내용·형식·제호의 동일성을 유지할 권리인 동일성유지권이 이에 해당한다.

만약 0유형이 부착된 저작물이 AI 학습에 활용되어 원저작물과 실질적으로 유사한 산출물이 생성되거나 내용이 변형되는 경우, 성명표시권 및 동일성유지권 침해의 문제가 발생할 수 있다. 공공누리의 이용 조건에도 저작권격권의 존중이 명시되어 있어, 0유형의 출처명시 면제가 저작권격권까지 면제하는 것은 아니라는 점에 유의해야 한다.

게다가 공공누리 이용 조건의 관리자 면책 조항은 법적 위험성을 이용자에게 전가하는 구조를 형성하고 있다.⁷⁾ 몇 년 전 청와대 홈페이지에 게시된 ‘2018 남북정상회담’ 사진에 대해 공공누리 1유형을 신뢰하고 이용한 행위가 저작권 침해로 인정된 사례⁸⁾는 공공누리 표시를 신뢰한 이용자도 여전히 법적 위험으로부터 자유롭지 않음을 시사한다.

공공저작물의 권리관계는 업무상저작물인지, 저작재산권 전부 또는 일부를 보유한 것인지, 제3자의 저작권이 남아 있는지를 구분하고 있어 복잡한 양상을 띠고 있다. 그러므로 공공누리는 공공저작물의 이용활성화와 이용자의 편의성 확보라는 도입 목적에 비추어, 이용 조건의 명확성과 예측가능성을 확보하기 위해 간결한 구조로 설계될 필요가 있다.⁹⁾ 과도하게 세분화되거나 선택지를 확장하면 이용자에게 해석 부담을 전가하고, 적용 범위와 법적 효과에 대한 불확실성을 증가시킴으로써 오히려 법적 안정성을 저해할 수 있기 때문이다.

3. 정책 수단의 적합성 문제

1. 공공저작물 AI 학습에 0유형은 불가피한 선택인가?

문화체육관광부는 0유형에 대해 “공공저작물의 상업적 이용과 변경 이용이 모두 가능하고, 출처를 명시해야 하는 의무도 없어 대규모의 정보 처리가 필요한 인공지능(AI) 학습 환경에

4) 이규호, 『2025년 AI 학습용 데이터 활용을 위한 공공저작물 법제도 개선 연구』, 연구용역보고서, 한국문화정보원, 2025. p.12.

5) 박성호, 『저작권법(제3판)』, 박영사, 2023, p.527. 및 김원오, 「저작권법상 출처명시 의무의 법적 성격과 위상」, 『계간 저작권』 여름호, 2020, p.127.

6) 임보라, 「공공누리 신유형과 출처명시 의무 -AI 시대 공공저작물 제도의 전환점-」, 『공공저작물 이슈리포트』, 한국문화정보원, 2026, p.6.

7) 공고상의 이용조건에는 “공공기관등 및 그 직원이 성실히 직무에 임한 경우에는 이용자가 공공저작물을 이용함으로써 발생하는 손해나 불이익에 대해서 책임을 지지 않는다”고 규정하고 있다.

8) 서울중앙지방법원 2019가단520756 판결

9) 이규호, 앞의 글, pp.19~20.

서 공공저작물을 더욱 원활하게 활용할 수 있을 것으로 기대된다”고 밝힌 바 있다.¹⁰⁾ 사실상 0유형의 정책 목표는 크게 두 가지로 보인다. 하나는 단순 이용에서의 출처명시 부담을 경감하는 것이고, 다른 하나는 AI 학습 환경에서 공공저작물의 활용을 원활하게 하는 것이다. 물론 모든 공공저작물의 이용 상황에서 출처명시가 동일한 실익을 갖는 것은 아니다. 예를 들어, 국가가 저작권을 보유한 서체나 이미지를 현수막이나 안내문에 사용하는 것과 같은 단순 이용에서까지 출처명시를 요구하는 것은 과도한 부담이 될 수 있다. 또한 대규모 데이터셋의 AI 학습 과정에서 개별 저작물의 출처를 일일이 명시하는 것이 기술적·경제적 비용을 수반할 수 있다는 우려는 현실적이다.

그러나 이러한 목표를 달성하기 위한 수단으로서 0유형이 비례적인지는 의문이다. 우선 AI 학습 활성화에 대해서는 함께 신설된 AI 유형이 유사 산출물 생성 방지, 직접 인용 시 출처명시, 학습용 데이터 재판매 금지 등의 조건을 부여하면서도 AI 학습 자체는 허용하고 있다. AI 학습을 위한 제도적 수단도 같이 마련한 상황에서, 0유형이 추가로 필요한 이유에 대한 설명은 충분하지 않다.¹¹⁾

다음으로 출처명시 부담의 경감에 대해서도, 전면 면제만이 유일한 수단은 아니다. 데이터셋 단위의 집합적 출처명시, 메타데이터 기반의 출처 기록 등 추적 가능성은 유지하면서 실무적 부담을 완화하는 유연한 방식이 대안으로 존재하며, 이러한 대안이 전면 면제에 앞서 충분히 검토되었는지는 확인되지 않는다.

AI 산업 진흥과 데이터 학습의 주관하고 있는 과학기술정보통신부는 오히려 법률상 의무의 민감성을 인식하고, 실증 특례라는 제한적 수단을 활용하고 있다. 2025년 9월 ‘국가대표 AI’ 목적에 한해 출처명시 의무를 한시적으로 완화하는 실증 특례를 시행하였는데, 이 특례에서도 이용자의 홈페이지 등에 최소한 ‘기관명’ 정도는 명시하도록 조건을 부여하고 있다.¹²⁾

결국 AI 학습에 활용은 AI 유형으로, 출처표시 부담의 경감은 유연한 출처명시 방식을 통한 대응이 가능하다는 점에서 0유

형이 그 목적에 비추어 비례적인지에 대한 재검토가 필요하다.

2. 0유형은 정책이 의도한 효과만을 담보하는가?

정책 수단의 적합성은 의도한 효과뿐 아니라 부수적 효과까지 포함하여 평가되어야 한다. 0유형의 출처명시 의무의 면제는 이용 부담의 경감이라는 목표한 효과와 함께, 공공정보의 공신력과 AI 투명성 기반 약화와 같이 의도하지 않은 부정적 효과를 수반할 수 있다.

공공저작물의 출처표시는 저작권격권으로서의 성명표시권과는 구별되는 독자적 기능을 갖는다. 공공저작물은 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 공적 자원을 투입하여 생산한 것으로, 그 출처가 곧 정보의 공신력을 보증하는 수단이 된다. 예컨대 통계청이 작성한 통계자료와 출처가 불분명한 통계자료는 동일한 내용이라 하더라도 신뢰성에서 차이가 있을 수밖에 없다. 출처명시는 이러한 공신력의 확인 수단이며, 동시에 정보 생산자에게 해당 정보의 정확성에 대한 책임을 귀속시키는 장치이다.

AI 시대에 이 기능은 더욱 중요해진다. AI의 학습은 수백만 개의 변수가 복잡하게 상호작용하는 구조로서, 결과 도출 과정을 인간이 완전히 파악하기 어렵다는 본질적 한계를 갖는다.¹³⁾ 이러한 구조적 특성 하에서, 출처 정보가 학습 단계에서부터 소실되면 AI 모델의 산출물에 대한 신뢰성 검증은 더욱 곤란해질 수 있다. 「인공지능 발전과 신뢰 기반 조성 등에 관한 기본법」(이하 ‘인공지능기본법’) 제31조가 생성형 AI의 산출물에 대해 표시 또는 고지 의무를 부과하고 있는데, 이러한 투명성 의무가 실효성을 갖기 위해서는 산출 단계의 투명성만으로는 부족하며, 학습데이터의 출처에 대한 투명성이 함께 확보되어야 한다. 0유형을 통해 출처 정보가 생략된 공공저작물이 학습데이터로 대규모 활용될 경우, 인공지능기본법이 구축하고자 하는 투명성의 연쇄에 공백이 발생할 수 있다.

4. 절차적 검증의 문제

0유형의 도입은 비록 요건 없는 자유이용이라는 편의성을 앞세운 정책 개편이지만, 그 이면에는 이용자가 부담하게 될 법적 위험성이나 공공저작물의 공신력 저하 등의 부수적 효과가 적지 않다. 제도 개편에 앞서 이러한 사항들이 충분히 검증되

10) 문화체육관광부 보도자료, 「인공지능 학습에 자유롭게 활용 가능한 공공누리 유형 신설」, 2026. 1. 28.

11) 공고는 “5. 공공누리 ‘제0유형’ 신설 안내; 공공누리 제0유형 신설에 따라 기존의 무료 공공저작물 표시는 폐지되며, 공공기관등은 공고일 이전 아래와 같은 무료 공공저작물 표시가 부착된 저작물에 대하여 공공누리 제0유형으로 표시를 전환하여야 한다”라고만 설명하고 있다.

12) 규제샌드박스, 「AI 파운데이션 모델 개발을 위한 공공누리 공공저작물의 학습용 데이터 구축 및 제공 서비스」,
〈<https://www.sandbox.go.kr/sandbox.SandboxTaskSI>〉

13) 박소영, 「인공지능의 FATE(공정성·책임성·투명성·윤리의식)를 위한 입법 논의 동향과 시사점」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2023, p.2.

있어야 하나, 그러한 과정이 확인되지 않는다. 그러나, 검증을 위한 제도적 장치는 이미 마련되어 있다. 「공공저작물 저작권 관리 및 이용 지침」 제17조는 문화체육관광부장관 소속으로 ‘공공저작물자유이용위원회’를 설치하도록 규정하고 있으며, 동 위원회의 기능에는 ‘공공저작물 이용활성화 시책의 수립 및 변경에 대한 자문’과 ‘공공저작물의 관리·이용에 관한 정책 및 제도 개선에 관한 권고’가 포함되어 있다. 다만 이 규정은 ‘구성할 수 있다’고 선언적으로 규정하고 있을 뿐이고, 해당 위원회는 법정위원회에 해당하지 않는다. 그래서인지 해당 위원회는 그간 운영된 바 없다.¹⁴⁾

한편, 문화체육관광부는 다른 맥락에서는 학습데이터의 투명성 확보에 적극적인 입장을 취해 왔다. 실제로 2024년 인공지능기본법의 법안 심사 과정에서, 문화체육관광부는 인공지능사업자의 학습데이터의 목록 공개 관련 투명성 의무 규정의 신설을 수정 의견으로 제시한 바 있다. 비록 당시 제정법을 통과시키고 부족한 부분은 보완하는 것으로 결론이 나며 해당 규정은 반영되지 않았으나, 학습데이터의 출처 투명성 확보에 적극적인 입장을 취해 온 문화체육관광부가 출처명시 의무를 전면 면제하는 0유형을 도입하면서 충분한 공론화 과정을 거치지 않은 것은 정책의 일관성 측면에서 아쉬운 부분이다.

출처명시 요건 면제와 같이 기존 체계의 전제를 바꾸는 결정일 수록, 공공저작물 관리 기관, 일반 이용자, 산업계, 학계 등 다양한 주체의 의견이 균형 있게 수렴되어야 하며, 위원회를 통한 전문적 자문 등 제도 변경의 중대성에 상응하는 검증이 선행되어야 한다.

5. 공공저작물 개방, ‘속도’만큼 ‘방향’ 중요

공공저작물의 이용 편의성을 높이겠다는 정책 방향 자체는 긍정적이며, AI 시대에 양질의 학습데이터를 확보하는 것이 중요한 국가적 과제인 것도 분명하다. 그러나 이상의 검토에서 확인한 바와 같이, 0유형의 도입은 법적 정합성과 정책적 비례성 양 측면에서 상당한 문제를 내포하고 있다. 공공저작물의 개방에서 ‘속도’만큼 중요한 것은 ‘방향’이기 때문이다.

우선 문화체육관광부는 법 제24조의2와의 법적 정합성과 정

책적 비례성을 따져, 0유형을 부착할 수 있는 공공저작물의 범위를 명확히 할 필요가 있다. 출처명시 의무를 면제하더라도 법적 문제가 발생하지 않을 영역을 구체적으로 획정하고, 이를 명시적으로 공고하여 공공누리 표시를 신뢰하고 공공저작물을 이용한 자의 법적 위험을 낮추는 방향이 모색되어야 한다. 나아가 AI 학습 활성화가 정책의 목적이라면, 데이터셋 단위의 집합적 출처명시, 메타데이터 기반의 출처 기록, 학습 모델 설명서에서의 일괄 기재 등 출처의 추적 가능성은 유지하면서 실무적 부담을 완화하는 유연한 방식도 선택지가 될 수 있다. 출처명시의 실익이 크지 않은 단순 이용과 신뢰성·투명성이 중요한 AI 학습데이터로의 활용은 그 성격이 다르며, 이 차등성이 제도 설계에 반영되어야 한다.

공공저작물 관련 논의, 특히 학습데이터로의 사용은 과학기술정보통신부, 행정안전부 등 복수의 부처가 얽혀 있고, 공공저작물을 둘러싼 법적 체계 자체가 복잡하여 어느 한 부처가 단독으로 해결할 수 있는 성격의 사안이 아니다. 지금이라도 문화체육관광부가 주무부처로서의 역할을 발휘하여 ‘공공저작물자유이용위원회’를 실질적으로 운영하고, 관계 부처의 공조하에 이해관계자와 전문가의 의견을 공식적으로 수렴하면서 권리자와 이용자 간의 균형을 모색해야 한다.

마지막으로 국회는 이번 논의를 계기로 공공저작물 관련 법제도 전반을 점검할 필요가 있다. 법 제24조의2는 제1항에서 저작재산권의 제한 규정으로서 자유이용의 범위와 요건을 정하고 있고, 제2항에서는 이용활성화 시책을 마련할 수 있다고 규정하여 사실상 양 항의 성격이 상이하다. 출처명시 의무가 필수적으로 적용되는 공공저작물의 범위가 어디까지인지, 공공누리가 부착되는 저작물의 범위와 제한 규정에 따른 자유이용 대상 저작물의 범위가 일치하는지 등 운영된 지 십수 년이 지난 체계를 시대적 요구에 맞추어 재정비할 시점이다.

나아가 공공저작물은 저작물임과 동시에 데이터에 해당하는 이중적 성격을 갖는데, 행정안전위원회 소관 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」이 상정하는 개방의 범위가 저작권법상 공공저작물의 자유이용 범위보다 넓다는 점에서, 두 법률 간의 관계도 함께 정비할 필요가 있다.

「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

14) 문화체육관광부 제출자료, 2026.2.24.

