

## AI 학습데이터 저작권 관련 각국 정책 동향 및 시사점

2022년, 영국 지식재산청(IPO)은 AI 산업 경쟁력 강화를 위해 기존에는 비상업적 목적에 한하여 적용되던 텍스트 및 데이터 마이닝(Text and Data Mining, 이하 "TDM")에 대한 저작권 예외를 상업적 목적의 TDM에도 확대 적용하는 저작권법 개정을 제안하였습니다. 이는 저작권자의 별도 동의 없이도 상업적 AI 학습에 저작물을 자유롭게 사용할 수 있도록 하려는 것이었으나, 문화계와 창작자 단체의 강한 반발로 인해 철회되었습니다.

이후 영국 정부는 AI 시대 저작권 법제의 개선 방향에 대한 다양한 의견을 청취한 뒤 AI와 저작권에 대한 정책 재설계를 위하여 2024년 12월부터 2025년 2월까지 "Copyright and Artificial Intelligence"라는 주제에 대한 공공협의(Public Consultation) 절차를 진행하였습니다. 이를 통하여 AI 개발을 위한 상업적 TDM 예외 조항의 도입이 적절한지에 대한 의견, 정부가 소개한 방안들에 대한 선호도, 저작권자가 자신의 작품이 AI 훈련에 사용되는 것을 거부할 수 있는 권리 유보 절차의 실효성과 구현 가능성에 대한 의견, AI 개발자들이 모델 학습에 활용한 데이터의 출처와 사용 시기 등을 공개하는 것에 대한 필요성과 그 방식에 대한 의견 등이 수렴되었습니다.

이번 Legal Update에서는 위 공공협의 절차에서 제시된 영국 정부의 입장과 그에 대한 각계의 반응, 세계 각국의 유사한 정책 논의 현황을 소개하고, 이에 따른 국내 법제 개선을 위한 시사점에 대하여 설명해 드리겠습니다.

### 1. 영국 정부의 공공협의(Public Consultation) 진행과 주요 이해관계자들의 입장

#### 가. 영국 정부안의 주요 내용

영국 정부는 AI 학습을 위한 상업적 목적의 TDM 허용과 관련하여, 저작권법 개정의 기본 방향을 3가지로 구분하여 제안하였습니다. 제1안은 권리자 보호에 보다 중점을 두고 라이선싱을 의무화하도록 하는 방안이며, 제2안은 2022년에 제안되었던 개정안과 동일하게 전면적인 TDM 면책 규정을 도입하는 내용이었습니다.

이번 공공협의 절차에서 정부 선호 방안으로 소개된 제3안은 TDM 면책규정

### Related Areas

빅데이터 & 인공지능  
IP & Technology 융합

### Contact

김선희 변호사  
02-528-5838  
kimsh@yulchon.com

허승진 변호사  
02-528-5567  
sjheo@yulchon.com

안다연 변호사  
02-528-5254  
dyahn@yulchon.com

박상현 변호사  
02-528-5578  
sanghyunpark@yulchon.com

김시온 변호사  
02-528-5893  
sionkim@yulchon.com

임형주 변호사  
02-528-5274  
hjlim@yulchon.com

김명훈 변리사/외국변호사  
02-528-5058  
kimmh@yulchon.com

김정원 고문  
02-528-5050  
jeongwonkim@yulchon.com

을 도입하되 창작자의 권리를 보호할 수 있는 보충적인 방안을 함께 도입하는 절충안입니다. 이와 같이 영국 정부의 저작권 정책에 대한 입장은 AI 산업 발전 및 창작자 권리 보호와의 균형을 추구하는 방향임을 알 수 있습니다.

<b>현행</b>	상업적 TDM에 대한 별도의 면책규정을 두지 않고 있음
<b>제1안</b>	상업적 TDM 수행시 반드시 저작권자로부터 이용허락을 받도록 하는 방안
<b>제2안</b>	상업적 TDM에 대한 전면적인 면책규정을 도입하는 방안
<b>제3안</b>	상업적 TDM에 대한 면책규정을 도입하되, 저작권자가 명시적으로 권리를 유보(opt-out)한 경우에는 면책이 적용되지 않도록 예외를 두고, AI 개발자에게 학습에 사용한 데이터의 출처 및 사용 내역을 공개할 투명성 의무를 부과하는 절충안

## 나. 이해관계자별 주요 입장

영국 정부의 집계에 따르면, 공공협의 절차가 종료된 2025. 2. 25.까지 13,000개가 넘는 의견이 접수되었습니다. 일부 기관은 정부에 제출한 의견을 공개하기도 하였는데, 그중 각 분야별 주요 이해관계자의 입장을 살펴보면 다음과 같습니다.

AI 개발사는 주로 상업적 TDM 면책 규정을 전면적으로 도입하는 제2안에 찬성하고 있으며, 정부가 제시한 제3안을 따르더라도 AI 학습에 활용된 데이터를 공개할 의무에 대하여는 기술적인 이행가능성이 낮고 영업비밀이 유출될 가능성이 있다는 등 우려를 표하였습니다. 또한 권리유보 메커니즘을 구현할 수 있는 새로운 기술들이 있으며, 의무적 라이선싱 방식에 있어서 정당한 보상의 산정이 불가능하다는 점이 지적되기도 하였습니다.

반면 창작자 단체는 정부안이 도입하고자 하는 권리유보 메커니즘은 실효성이 없다고 지적하면서, 주로 현행 저작권법 체계를 유지하거나, 제1안을 도입해야 한다는 의견을 제시하였습니다. 학계에서는 주로 정부가 제안한 제3안의 권리유보 메커니즘이 베른 협약 등 국제 협약을 위반할 소지가 있다고 지적하면서, 상업적 목적의 TDM에 대하여는 라이선싱 중심의 체계가 유지되어야 한다는 의견을 제시한 것으로 보입니다.

## 다. 후속 절차

공공협의 종료일인 2025. 2. 25.까지 약 13,000건 이상의 의견이 접수됨에 따라, 영국 정부는 현재 제출된 의견들을 종합 정리하고 관련 부처와의 협의를 거쳐 정책적 결론을 도출하는 후속 검토 절차를 진행 중인 것으로 보입니다. 영국 정부는 향후 별도의 정책 보고서나 입법 추진 계획을 통해 입장을 정리할 가능성이 있고, 과거에도 공공협의 절차 종료 후 백서(White Paper)를 발간한 선례가 다수 있음을 고려하면 2025년 하반기 중 관련 백서가 발간될 가능성도 있습니다.

향후 영국 정부가 어떠한 입장을 밝히게 될지는 아직 불확실하지만, 이번 공공협회가 단순한 의견 수렴을 넘어 정책 전환의 기초 작업이 될 수 있다는 점에서, 후속 발표에 대한 주의 깊은 모니터링이 필요할 것으로 보입니다.

## 2. TDM 면책규정을 이미 도입한 국가들과의 비교

### 가. 광범위한 TDM 면책규정을 도입한 국가들: 일본, 싱가포르

일본은 2018년 개정 저작권법 제30조의4를 통해, “저작물에 표현된 사상 또는 감정을 스스로 향수하거나 타인에게 향수시킬 것을 목적으로 하지 않는 경우”에는 저작권자의 이익을 부당하게 침해하지 않는 한, 저작권자의 이용허락을 받거나 별도의 보상을 제공할 필요 없이 저작물을 복제, 전송, 변형 등의 형태로 자유롭게 이용할 수 있도록 하였습니다. 2024년 3월에는 문화청이 시와 저작권에 관한 가이드라인을 발표하여, TDM 면책규정의 적용 범위와 한계에 대한 해설을 제공하였습니다.

싱가포르는 2021년 저작권법 개정을 통해, 컴퓨팅 데이터 분석(Computational Data Analysis, CDA)을 위한 저작물 사용(복제 또는 전송)의 경우에는 저작권을 침해하지 않은 것으로 간주하는 조항(제243조, 제244조)을 도입하였습니다. 위 조항들에 따라 AI 개발자들은 저작물을 학습 데이터로 자유롭게 활용할 수 있으나, 일본의 경우와는 달리 이용자가 저작물에 합법적으로 접근하여야 한다는 제약을 받습니다. 싱가포르의 경우, 미국과 우리나라와 마찬가지로 포괄적인 공정이용 조항을 두고 있음에도 불구하고 별도의 TDM 면책 조항을 도입했다는 점이 가장 큰 특징입니다.

### 나. TDM 면책규정과 함께 권리유보 조항을 도입한 국가들: 유럽연합

유럽연합은 2019년 디지털단일시장의 저작권 및 저작인접권에 관한 지침(Directive on Copyright in the Digital Single Market, 이하 “DSM 지침”)을 제정하여 TDM에 대한 면책규정을 도입하되, 목적에 따라 면책의 범위를 달리 정하였습니다. 위 지침 제3조에서는 연구기관과 문화유산기관이 학술 연구를 위해 적법하게 접근할 수 있는 저작물 등을 복제·추출하는 경우 저작권 등 권리에 대한 예외에 해당하도록 정하였고, 제4조에서는 연구목적 외의 TDM의 경우에도 면책의 대상으로 하되 권리자가 저작권을 유보(opt-out)한 경우에는 예외적으로 면책이 적용되지 않도록 하였습니다.

여기서 한발 나아가, 최근 제정된 AI 법안(EU AI Act)에서는 범용 AI모델 제공자로 하여금 모델 학습, 테스트 및 검증에 사용된 데이터 정보를 공개하도록 하는 한편, DSM 지침 제4조에 따른 저작권자의 권리유보(Opt-out)가 있는지 여부를 식별하고 준수할 의무를 부과하였습니다. 이러한 유럽연합의 규정들은, 영국 정부가 이번 공공협약에서 제시한 선호안(제3안)과 상당히 유사한 접근방식으로 평가됩니다.

## 3. 미국과 우리나라에서의 제도 개선 논의

### 가. 미국 내 판례와 정책 논의

미국은 연방저작권법 제107조에서 저작물의 공정이용(Fair Use)에 관한 일반규정을 두고 있으며, AI모델 개발을 위한 저작물의 이용에 대해서도 해당 조항의 해석을 통해 문제를 해결하려는 접근이 주류를 이루고 있습니다. 다만, AI 모델 학습을 위한 저작물의 이용이 공정이용에 해당하는지에 관하여 명확한 해석 기준이 마련되어 있지 아니한 탓에, OpenAI, Stability AI 등 생성형 인공지능 서비스를 제공하는 기업들을 상대로 다수의 저작권 침해 소송이 제기되어 있는 상황입니다.

그러던 중 지난 2025년 2월, 법률 정보 플랫폼 서비스인 웨스트로(Westlaw)를 운영하는 톰슨 로이터(Thomson Reuter)가 AI 기반 법률 검색 엔진 서비스를 제공하는 로스 인텔리전스(Ross Intelligence)를 상대로 제기한 저작권 침해 소송에 대한 판결이 나오면서 산업계에 파장이 일었습니다. 2020년 5월 제기된 위 사건에서 톰슨 로이터는 로스 인텔리전스가 법률 검색 엔진을 개발하는 과정에서 자사의 웨스트로 데이터베이스 전체를 무단 학습하였다고 주장하였는데, 델라웨어 지방법원은 로스 인텔리전스의 검색 엔진이 상업적 이익을 목적으로 개발된 점, 웨스트로의 콘텐츠를 변형하지 않고 사실상 원문에 가까운 형태로 사용한 점, 톰슨 로이터의 잠재적인 시장을 대체하는 효과를 가지는 점을 이유로 로스 인텔리전스의 공정이용에 관한 주장을 받아들이지 않고, 저작권 침해를 인정하였습니다.

위 판례에 대하여는, 생성형 AI 기업들에게 상당한 타격이 있을 것이라는 평가도 있지만, 공정이용 해당 여부에 대한 판단은 구체적인 사안별로 판단될 문제이므로 위 사건의 결과를 다른 사건들에 동일하게 적용하기는 어렵다는 평가도 존재합니다. 또한 미국 저작권청(US Copyright Office)에서는 지난 5월 9일, AI모델의 학습데이터와 저작권의 문제에 관한 내용을 담은 “저작권과 인공지능(Copyright and Artificial Intelligence)” 3차 보고서의 초안(Pre-publication)을 공개하면서 인공지능 모델 학습을 위한 저작물의 대규모 상업적 활용이 공정이용에 해당할 가능성이 낮다는 입장을 표명하였는데, 그 직후 트럼프 대통령이 저작권청장을 해임하면서 위 보고서의 결론이 유지될 수 있을지 여부가 불투명해진 상황입니다. 결국 향후 AI 학습데이터와 저작권에 관한 법원과 정부의 입장이 어떻게 구체화되는지에 대하여 꾸준한 모니터링이 필요할 것으로 보입니다.

## 나. 국내 관련 논의

우리나라는 2011년 한미 FTA협정을 체결하면서 저작권법 제35조의5를 신설하고, 미국 연방저작권법의 포괄적 공정이용 조항을 거의 그대로 받아들였습니다. 그러나, 우리나라에서는 위 공정이용 조항이 적용된 판례가 충분히 누적되지 않았고, 법원 역시 미국에 비해 공정이용을 인정하는데 소극적이라는 지적이 있었습니다.

이에 최근까지 저작권법을 개정하여 TDM 면책규정을 도입하려는 시도가 이루어지기도 했으나, 주목할 만한 성과로 이어지지는 못하였습니다. 제21대 국회에서는 도종환 의원, 이용호 의원, 황보승희 의원, 이인영 의원이 TDM 면책규정을 담은 저작권법 개정안을 각 발의하였으나 모두 임기만료로 폐기되었습니다. 제22대 국회에서는 비영리 또는 공익 목적의 TDM에 한하여 면책하도록 하는 내용을 담은 저작권법 일부법률개정안(김태선 의원 대표발의) 1건을 제외하고는 별다른 움직임이 관측되지 않고 있습니다.

그러나 TDM 면책규정 도입에 관한 논의는 여전히 활발하게 이루어지고 있습니다. 국회입법조사처에서는 “인공지능 윤리와 저작권의 규제체계 연구”에 관한 연구용역을 발주하였는데, 위 연구용역 결과보고서에서는 포괄적 공정이용 조항만으로는 수범자의 예측가능성이 저해될 수 있으므로, TDM 면책조항을 별도로 도입하는 것이 적절하다는 의견이 제시되기도 하였습니다. 문화체육관광부와 한국저작권위원회가 발족한 “인공지능-저작권 제도개선 워킹그룹”에서도 2024년 말 “AI 저작권 법제도 개선방안 연구”를 발간하였는데, 제한된 범위에서 TDM 면책규정을 도입하는 것을 다방면으로 검토 중에 있습니다.

#### 4. 시사점

앞서 살펴본 것처럼, 생성형 AI 기술의 확산에 따라 각국은 AI 모델 학습 과정에서 활용되는 저작물에 대한 법적 지위를 재정비하려는 논의를 본격화하고 있습니다.

영국은 2024년 말부터 약 3개월 간 진행한 공공협의를 통해, 다양한 이해관계자들의 의견을 폭넓게 수렴하였고, AI 산업의 경쟁력 확보와 창작자 권리 보호 간의 균형을 모색하는 방향으로 정책을 재설계하고자 하는 모습을 보이고 있습니다. 일본과 싱가포르를 비교적 이른 시점에 TDM 면책 조항을 명시적으로 도입하였고, 유럽연합은 권리자의 통제권과 투명성 확보를 병행하는 방식의 절충적 규율을 채택하였습니다. 미국은 별도의 입법 없이 공정이용 일반 조항에 대한 해석을 통해 개별 사안별 결론을 도출하고 있으나, 최근 이루어진 판결을 계기로 새로운 정책 논의가 이루어질 가능성도 있습니다.

우리나라의 경우, 아직 별도의 TDM 면책 규정이 입법화되지는 않았지만, 정부와 국회, 유관 연구기관을 중심으로 제도 개선에 대한 논의가 지속되어 왔으며, 최근에는 AI모델 학습을 위한 저작물 사용이 저작권법상 공정이용에 해당 하는지를 명시적으로 다루는 소송도 진행중인 상황입니다. 이처럼 AI모델과 관련한 저작권 제도의 적용 방향에 대한 논의가 전방위적으로 활성화되고 있는 상황에서, 다양한 이해관계자의 의견을 청취하고 다층적인 의견수렴을 시도한 영국의 사례뿐만 아니라, 우리나라와 유사한 공정이용 일반조항을 두고 그 해석론을 중심으로 논의를 진행하고 있는 미국, 공정이용 조항과 TDM 면책조항을 모두 도입한 싱가포르의 사례는 국내 논의에도 중요한 참고가 될 수 있을 것입니다.

앞으로도 이들 국가에서 AI모델 학습과 저작권을 둘러싼 정책적 논의가 어떤 방향으로 전개되는지를 주의 깊게 지켜 볼 필요가 있는 만큼, 율촌은 AI 기술과 저작권 관련 정책 및 입법 동향을 지속적으로 모니터링하여 전달해드리도록 하겠습니다.