

주요국의 지식재산행정체계 현황



전승철

특허청 산업재산정책과 서기관

최 근 주요국 정부는 실질적인 국부의 창출 주체인 자국 기업의 경쟁력을 향상시키는 방향으로 전략적인 지식재산 정책을 추구해 오고 있다. 미국의 親 특허(Pro-Patent) 정책 추구, 일본의 지적재산입국(知的財産立國)을 통한 경제위기 극복 추진, 중국의 지식재산정책을 통한 혁신형 국가건설과 소강사회(小康社會) 건설, 유럽연합의 EU 차원에서의 제도통합 등 유럽산업재산권 전략 추진 등을 그 예로 들 수 있다. 이하에서는 지식재산행정체계 개편과 관련한 주요국의 최근 사례를 분석하여 시사점을 얻고자 한다.

미국의 지식재산행정체계

미국은 1980년대부터 국가경쟁력 강화 및 유지를 위하여 친 특허정책(Pro-Patent)¹⁾을 강구하고 관련 행정체계를 형성해 왔다. (The president's Commission on Industrial Competitiveness 1985) 그동안 미국의 지식재산정책은 정부 뿐 아니라 입법부, 사법부, 민간단체 등 정부 내외 모든 관련 기관들의 참여

1) 그동안의 미국의 친특허정책을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 예산확충과 미국 정부 내에서의 위상 강화를 통해 미국특허상표청(USPTO)의 권한을 확대했다. 둘째, 미국의회는 주도로 특허사건등을 전담하는 연방순회항소법원(CAFC)을 설립하였다. 셋째, 특허법 조항을 개정하여 특허의 재심사제도(Reexamination system)를 도입하고 특허권 보호 기간을 연장하였다. 넷째, 바이오 기술, 컴퓨터 소프트웨어와 같은 신기술에 있어서 특허대상의 범위를 확대하였다. 다섯째, 연방정부의 예산지원을 받은 대학과 공공기관의 기술연구물의 미국 산업계로의 기술이전을 촉진하는 바이돌법(Bayh-Dole Act)을 입안하였다. 여섯째, 지식재산권 문제를 미국의 총체적 무역정책과 연계하고 있다

아래 이루어져 왔다.²⁾ 특히 미국의 지식재산보호정책은 통상정책과의 긴밀한 연계를 통해 국가경쟁력 강화의 수단으로 기능해왔다. 무역 관련 지식재산보호정책의 경우 미국 무역대표부(United States Trade Representative: USTR)가 관련 정부 조직들을 조정 통괄해왔다.

지난 30여 년간 이루어진 미국의 지식재산행정체계의 특징은 민간 부문의 적극적 참여를 바탕으로 시장 및 민간 주도형을 지향해왔다는 것이다. 즉 민간 전문가들로 구성된 대규모 위원회(수십 명에서 수백 명 규모)를 활용해 왔으며 위원회 활동의 최종결과는 보고서로 작성되어 향후 중요한 정책적 지침으로 사용되었다. 이렇게 해서 산업계의 요구가 정책에 신속하게 반영될 수 있었다. 구체적으로 USTR을 축으로 각 정부 기관과 민간 부문 간의 원활한 의견수렴과 정책 조정 메커니즘이 작동하고 있고 여기서 각종 위원회제도가 실질적으로 운영되고 있다. 의회와 사법부가 지식재산권 보호와 관련하여 독자적이고 적극적인 역할을 수행한다는 점도 또 다른 특징이다.

오바마 정권 출범 이후 미국은 PRO-IP법안에 기초하여 지식재산권자문위원회(IP Advisory Committee)와 지식재산권 집행조정관(Intellectual Property Enforcement Coordinator : IPEC)제도를 도입함으로써 지식재산 전략 조정 및 집행에 관하여 연방정부 차원의 통일된 지침(guidance) 아래 일사 분란한 지휘체계를 갖추게 되었다.

IPEC는 대통령실 소속으로 지식재산권 침해 대응 업무의 종합지휘 권한 및 공동 전략 기획 마련 권한을 법령상 보장 받고 있어 STOP과 마찬가지로 높은 성과를 거둘 것으로 기대된다. 현재 미국의 지식재산행정체계는 연방정부 차원의 강력한 지식재산권 보호지침이 미국 대통령과 IPEC에 의해 수립되어, IPEC가 주재하는 관련 기관 연석회의를 통해 각 행정부처로 전파되는 구조이다. 이와 같이 IPEC가 각 부처의 지식재산행정을 주도하는 전담조직이자 조정기능 역할을 하고 있기 때문에 미국의 지식재산행정체계는 조화형으로 분류될 수 있다.

한편, 최근 미국 대통령실은 국내·외 지재권 보호 강화를 위해 2개의 지재권집행자문위원회(Intellectual Property Advisory Committees) 설치를 내용으로 하는 대통령 행정령(executive order)을 발표하였다. 동 발표에 따르면 ‘시니어 지재권 집행자문위원회(Senior IP Advisory Committee)’는 지재권집행조정관(IPEC)을 위원장으로 하고 9개의 지재권집행관련 연방정부기관³⁾ 장관 또는 차관급으로 구성되며, PRO-IP Act에 근거하여 매 3년마다 작성하도록 되어 있는 지재권종합전략계획(Joint Strategic Plan)의 수립과 집행을 촉진하고 지재권집행조정관에 자문을 하게 된다. 이와 달리 ‘지재권집행자문위원회(IP Advisory Committee)’는 지재권집행조정관(IPEC)을 위원장으로 하고 지재권집행 관련 연방정부 각부처 및 집행기관 또는 부서⁴⁾ 대표로 구성되며, 지재권 종합전략 개발 및 관련 정부기관간 지재권집행 플랜, 집행활동 통계, 지재권보호 협력증진을 위한 권고안 등 정보 공유를 주된 임무로 하고 있다.

일본의 지식재산행정체계

일본은 2002년 고이즈미 총리 내각 수립 이후 ‘지적재 산업국전략’을 수립하고 총리 직속의 ‘지적재산전략본부’의 주관 하에 산업경쟁력의 회복을 위한 범부처적인 노력을 기울여 왔다. 일본의 지식재산의 창출·활용·보호와 관련된 거의 모든 정책이 지적재산전략본부에서 결정된다. 지적재산전략본부의 본부장은 총리이며 부본부장은 내각 관방장관, 과학기술정책담당대신, 문부과학대신, 경제산업대신 등 4명이다. 본부원은 모든 각료와 민간전문가 10

2) 미국의 지식재산권 정책과 관련한 기관을 보면, 행정부에는 대통령, 미 무역대표부(USTR), 국무부, 상무부(국제무역관리국), 특허상표청(PTO), 법무부 형사국 컴퓨터범죄및지식재산권과(CCIPS), 재무부 내의 관세청, 미국 국제무역위원회(USITC) 등이 있고, 입법부에는 상원 법사위원회 포함 각종 위원회, 하원 법사위원회 포함 각종 위원회, 의회도서관내 저작권청 등이 있으며, 사법부에는 연방순회형소 법원(CAFC) 등이 있다. 이외에도 지식재산 소유자 단체(IPO), CPT(NGO) 등의 민간단체가 존재한다.

3) DOS(국무부), DOT(재무부), DOJ(법무부), DOA(농림부), DOC(상무부), DOI(건강·복지서비스부), DOHS(국토안전부), OMB(예산처), USTR(무역대표부)

4) (행정부) OMB, DOJ 관련 부서(민,형사부), FBI, USPTO, USTR, ITA, DOC 관련부서, DOS 관련부서(경제·에너지·비즈니스국, 미국국제개발청), CBP, ICE, FDA, DOA, DOT, 기타 지재권 침해 단속과 관련된 집행기관으로 대통령이 정한 기관 또는 부서 (의회) 저작권등록청 청장 또는 위임받은 대표

명을 포함하여 총 24명이며 사무국장 및 사무차장을 두어 지식재산행정의 창출, 활용, 보호 등을 담당하도록 하고 있다.

일본의 지식재산행정체계는 행정위원회적 성격을 갖는 지적재산전략본부를 두어 지식재산정책에 대한 자문 및 조정을 하도록 하면서 지식재산 행정을 주도하는 전담 조직은 없다. 따라서 조정형으로 분류될 수 있다.

지식재산 행정을 주도하는 전담 조직이 있는 것은 아니지만 총리가 직접 '지적재산전략본부'를 챙기고 있기 때문에 일본의 지식재산 전략에 관한 결정에 있어 지적재산전략본부가 중심적 역할을 하고 있다. 이에 따라 각 부처는 지적재산전략본부의 회의에 많은 관심을 가지고 있으며 실적을 내기 위해 경쟁하고 있으며, 2002년 이후 지속적으로 제도적인 개선⁵⁾을 통하여 지식재산 보호를 강화해 오고 있다.

일본은 한국과 마찬가지로 추격형(catch-up) 경제이지만 빠른 시간 내에 지식재산행정체계를 형성했다는 평가를 받고 있다. 여기에는 무엇보다 최고 정책결정권자의 의지와 추진이 중요한 역할을 했다. 이와 같이 지식재산행정체계 형성에 있어 총리의 영향력이 큰 것은 일본의 관료제가 집권적이어서 수평적 협의 조정보다는 수직적 명령 통제가 더 효율적이기 때문이라고 할 수 있다.

한편, 일본의 종합과학기술회의와 지식재산전략본부 간 협조체계에 대해서 살펴보면, 종합과학기술회의에서 지식

재산전략전문조사회 운영을 통해 국가 R&D 지식재산정책에 대한 의견을 지적재산전략본부에 제출하면, 지적재산전략본부는 종합과학기술회의에서 제출한 의견을 반영하여 국가 전체의 지식재산정책을 수립하는 연계체계를 가진다. 이를 위해 지적재산전략본부 사무국장이 종합과학기술회의의 지식재산전략 전문조사회 전문위원으로 참여하고 있다.

중국의 지식재산행정체계

중국은 자본주의 도입 역사가 짧아 1990년대 이전까지 사유재산권에 대한 개념이 미비했다. 1980년대 이후 각종 지식재산관련 법제도가 만들어졌는데 이것은 미국의 통상압력에 대응하기 위한 것이었다. 그러나 2005년 1월 우이 부총리 주도로 '국가지식재산권전략제정위원회'(이하 '제정위원회'라 칭함)를 설치하여 '국가지식재산전략개요'를 만들고 2008년, 이 전략이 전국인민대회에서 경제정책 다섯 번째 의제로 채택됨으로써 지식재산 전략이 국가의 전략적 지원 차원으로 끌어올려졌다.

2008년, 제정위원회는 '국가지식재산권전략실시업무부연석회의(國家知識剽權戰略實施工作部際聯席會議 National Intellectual Property Strategy Office)'⁶⁾로 발전적으로 해체되고 국가지식재산권국에 사무국이 만들어짐으로써 중국은 조화형의 지식재산행정체계를 갖추게 되었다.

중국은 지식재산행정체계를 형성하는 데 있어 상황에 따라 단계적 전략을 취했다고 평가할 수 있다. 즉 지식재산 전략 및 집행 업무가 국가 전략 수준이 되기 전으로 중국 최고지도부가 아직 "지식재산권이 국가경쟁력의 핵심 요인 중의 하나이다."라는 아이디어를 수용하지 못했을 때는 사무국을 우선 상무부에 설치하였다. 지식재산국의 위상이 아직 여러 지식재산 관련 기관들을 이끌어 나가고 이들의 상충하는 이해 및 제도를 조정하는 데 한계가 있을 것임을 고려했기 때문이다. 그러나 2008년, 지식재산 전략 및 집행 업무가 국가의 핵심 전략으로 끌어올려지자 전략의 신속한 추진을 위해 지식재산 관련 업무를 지식재산국 중심으로 신속하게 재편하였다. 즉 제정위원회 업무를 지식재산국으로 이관하여 사무국을 상무국에서 지식재산국으로 옮기고, 연락사무소격인 보호협조사(保護協調司)⁷⁾를 국

5) 관세정률법('03.4)을 개정하여 지식재산 침해물품의 국경이동을 원천봉쇄하고, 저작권법을 개정('04.4)하여 저작권 침해에 대한 처벌을 강화하였다. 아울러 지적재산고등재판소를 설립('05)하고, 지재권 위반사항에 대한 통관조치·조사를 세계에서 가장 엄격히 운영하고 있다.

6) 연석회의는 지식재산국이 주도하고 지식재산국 국장이 소집한다. 국가지식재산권전략실시부처간연석회의 참여부처는 '중앙선전부, 국가발전개혁위, 과기부, 공안부, 재정부, 환경보호부, 상무부, 위생부, 해관총서, 질량검사총국, 판권국, 국가지식재산국, 외교부, 교육부, 공업신식화부, 사법부, 인력자원 및 사회보장부, 농업부, 문화부, 국가자원개발위, 공상총국, 광전총국, 임업부, 법제처, 중국과학원, 고법원, 고등검찰원, 총장비부 등 28개 기관으로 구성되고, 연석회의는 국가 지식재산국장(차관급)이 주재하므로 실제 각 부처의 참석범위는 부부장급(차관급)으로 이루어 진다.

가 지식재산권국 내에 설치 운영하고 있다. 아울러, 지식경제를 선도하기 위한 “백·천·만 지식재산권 인재공정”(‘07~‘10)⁸⁾ 등 정부차원의 인재육성을 추진하도록 하였다.

한편, 중국은 ‘08년 수립된 ‘국가지식재산권 전략요강’의 이행을 위해 특허 개발·운용·보호 및 관리 능력을 제고하고 경제사회발전을 추진하고자 ‘전국특허발전전략(2011~2020)’⁹⁾을 제정하였다. 동 전략은 특허제도와 특허자원을 규율하고 운영하는 능력을 대폭 제고하여 중국을 특허강국으로 만들고자 하는 것으로, 1) ‘20년까지 매년 백만 명당 국내외 특허출원의 4배 증가를 유도하고 기업의 특허출원 비율을 10% 이상 증가시키고, 2) 발명특허·실용신안·디자인의 연간 출원건수 200만 건과 발명특허 연간등록건수 세계 2위를 목표로 하며, 3) 전국 주요도시에 특허거래소를 설립하며 특허의 연간 교역액 1,000억 위엔(약 17조 원)을 유도하고, 4) 특허제도의 종합운영능력이 강하고 지재권 시장환경이 우수한 10개 시범도시를 건설하며, 5) 특허출원의 평균 심사기간을 22개월 전후로 단축(‘10년 26개월)하며 실용신안과 디자인 출원의 평균 심사처리기간을 3개월 전후로 단축하고, 6) 특허행정관리 및 집행 인재풀을 점진적으로 증가시켜 특허심사 인재풀 9천 명, 전문변리사 1만 명 육성 등을 전략목표로 제시하고 있다.

EU의 지식재산행정체계

EU 집행위원회(European Commission)의 IP 정책과 관련한 기관 일반 현황은 <표7>와 같다. DG for Internal Market & Services의 Directorate D Knowledge-based Economy에서 주로 지식재산권 정책을 주도하여 입안·집행하고 있고, DG for Enterprise and Industry와, DG for Research, DG for Trade에서 공공연구기관과 기업 간 지식과 기술의 국내외 이전에 대한 정책을 추진하고 있으며, DG for Trade에서는 EU의 지재권 대외정책을 총괄하며, 해외지재권 보호 강화, ACTA 대응, IP dialogue 운영, 지리적 표시, 생명자원 등의 정책을 추진하고 있다.

<표2> EU 집행위원회의 IP 정책 관련 기관 일반 현황

Directorate-General	Directorate	Unit
Internal Market & Services	D : Knowledge-based economy	Copyright
		Industrial Property Rights
		Enforcement of IPR
Enterprise and Industry	D : Innovation Policy	Innovation policy development
Research	C : Knowledge-based economy	Private investment and technology platforms
		Universities and Researchers
Trade	E : Public procurement and IP, Bilateral trade relations	public procurement / Intellectual Property

EU 집행위원회의 경우 일본의 지적재산전략, 우리나라의 지식재산 기본계획 등과 같이 일정기간마다 정기적으로 작성하는 포괄적 개념의 계획을 별도로 수립하지 않으며, 기본계획을 세워야 하는 근거·절차·관련 조직 등도 존재하지 않는다. 다만, 각 업무를 추진하는 부서에서 필요에 따라 1년~3년 등의 단위로 실행계획 또는 집행계획 등을 세워 정책을 추진하고 있을 뿐이다. EU 차원에서 2008년에 “유럽 산업재산권 전략”을 수립 및 발표한 바 있는데 이는 지식재산에 관한 기본계획에 해당될 수 있으며, 2010년 11월에 발표 예정인 “IP-Enforcement Action Plan”은 실행 또는 집행계획이라 볼 수 있다.

EU 집행위원회 내부 지식재산 관련 부서 간의 정책협조 및 조정 과

7) 국가지식재산권국의 보호협조사는 전략협조처, 산업전략처, 지역전략처 및 지식재산보호처의 4처로 이루어져 있으며, 각 처별 고유업무를 가지고 운영 중이다.

8) 국가지식재산권국은 매 2년마다 100명의 고급인재를 선발 국내외에서 교육하고, 각 省·市는 매년 500명의 전문인재 및 만여명의 기업체 전문인력 양성을 추진하고 있다.

9) 全國專利事業發展戰略(2011-2020年) : 중국 지식재산권국(‘10.11월)

정을 살펴보면, 조정 및 합의절차를 보유¹⁰⁾하고는 있으나 IP control tower는 존재하지 않는다. EU 집행위원회와 개별 국가간 정책의 조정 및 집행력과 관련하여서는 Regulation 및 Directive¹¹⁾ 등을 통한 EU 집행위원회의 정책에 대한 회원국의 조정기능은 '통일성' 과 '고유성' 의 조화를 이루도록 노력하고 있으나, 조정기능이 강력하다고 보기는 어렵다.

결국, EU 집행위원회(European Commission)는 회원국을 대표하는 실무위원(Commissioners)들과 그들을 정책적으로 지원하는 DG(Directorate General)들이 경쟁과 협력을 통해 정책을 수립하고 집행하는 구조로서, 추진력 있는 조정과 통제보다는 경쟁과 협력을 통한 합의체제로 움직이고 있다. 이러한 조직의 태생적 특성에 의해 EU 집행위원회에서는 정기적·통합적으로 IP 관련한 기본계획 등을 세우고 있지 않고 종합조정 역할을 하는 기구가 없으며, 개별 조직별로 필요시 실행계획 등을 세워 추진하고 있는 상황이다. 2011. 3 |

10) Inter-service Consultation : 한 부서에서 기획된 Directive, Regulation, 정책기획(안) 등을 인트라넷 온라인에 올리면, 관련부서에서 보고 의견을 제출하며, 기획부서는 이에 대한 설명 등을 통한 합의과정을 거치는 조정 및 합의 절차(process).

11) 'Regulation' 은 발효와 동시에 국내입법과 동일효력을 갖는 강제성을 띠는 규정으로 국가 간의 통일성을 확보할 수 있는 수단이다. 'Directive' 는 강제성과 국가별 특성에 따른 고유성을 고려한 것으로 국내 입법에 반영되어야 하나, 입법취지의 효과를 달성하기 위한 법제도 및 집행의 형태에 자율성 및 융통성이 인정된다.