

# 영구기록물관리 법제도에 관한 연구\*

- 중국, 독일, 러시아를 중심으로 -

## A Study on Legal Issues Related to the Archives Management: Focused on Archives Act of China, Germany, Russia

한 희 정 (Hui-Jeong Han)\*\* , 김 건 (Geon Kim)\*\*\*  
박 태 연 (Tae-Yeon Park)\*\*\*\* , 이 정 은 (Jung-eun Lee)\*\*\*\*\*  
윤 은 하 (Eunha Youn)\*\*\*\*\*

### 초 록

우리나라 「공공기록물관리에 관한 법률」 제11조에 따르면 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도는 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관을 설치·운영해야 함을 규정하고 있다. 이에 따라 최근 국내 영구기록물관리기관의 설립 및 운영이 확산되고 있지만 아직 도입단계라서 법적으로 이들 기관들의 사명과 역할 등이 구체적으로 규정되어 있지는 않은 상황이다. 따라서 이를 뒷받침할만한 법제도적 근거 마련이 필요한 시점이다. 이에 본 연구는 다양한 영구기록물관리기관을 운영하고 있는 중국, 러시아, 독일을 대상으로 이들 나라의 영구기록물관리를 위한 법제도를 기본 운영 정책 측면, 기록의 수집 및 이관 측면, 기록의 관리 측면, 기록의 서비스 측면에서 분석하였다. 이러한 분석 결과를 토대로 우리나라 영구기록물관리를 위한 법제도에 주는 시사점을 도출하고자 하였다.

### ABSTRACT

According to article 11 of the Public Records Management Act of Korea, metropolitan city, special self-governing city, province or special self-governing province should establish archival institutions for permanent preservation and management of records. As a result, the establishment and operation of archival institutions in Korea has been increase, but since it is still in the stage of introduction, the mission and role of these archives have not been specified by archives act. Therefore, we need to establish a proper legal basis to support it. To do this, it explores the archives act in China, Russia and Germany in terms of basic operational policy, collection and transfer of records, management of records, and service of records. As a result, the study presents some implications for the archives act for the management of archives in Korea.

키워드: 영구기록물관리기관, 영구기록물, 중국당안법, 독일연방기록물관리법, 러시아연방기록물관리법  
Archives, Archival Institutions, Archives Act, Archives Law of the People's Republic of China,  
Federal Archives Act of Germany, Federal Archives Act of Russia

- 
- \* 이 논문은 2018년 「경상남도기록원 영구기록관리시스템 구축」 연구 결과의 일부를 확장·보완한 것임.  
이 논문은 2018년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임  
(NRF-2016S1A5B8913575).  
이 연구는 2019년도 전북대학교 연구기반조성비의 지원을 받아 수행된 연구임.
- \*\* 전북대학교 문화융복합아카이빙연구소 전임연구원(freebirdhj@naver.com) (제1저자)
- \*\*\* 전북대학교 기록관리학과 부교수, 문화융복합아카이빙연구소 연구원(godardkim@jbnu.ac.kr) (공동저자)
- \*\*\*\* 전북대학교 문화융복합아카이빙연구소 전임연구원(Seize84@gmail.com) (공동저자)
- \*\*\*\*\* 전북대학교 기록관리학과 박사과정(lepina@naver.com) (공동저자)
- \*\*\*\*\* 전북대학교 기록관리학과 조교수, 문화융복합아카이빙연구소 연구원(eunhayoun@gmail.com) (교신저자)
- 논문접수일자 : 2019년 5월 27일 논문심사일자 : 2019년 6월 11일 게재확정일자 : 2019년 6월 13일  
한국비블리아학회지, 30(2): 211-243, 2019. [http://dx.doi.org/10.14699/kbiblia.2019.30.2.211]

## 1. 서론

우리나라 「공공기록물 관리에 관한 법률(이하, 공공기록물법)」 제11조에 따르면 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도는 소관 기록물의 영구보존 및 관리를 위하여 영구기록물관리기관을 설치·운영해야 함을 규정하고 있다. 이에 따라 최근 우리나라의 영구기록물관리기관은 확산 추세에 있다. 예컨대 대통령기록관의 경우 2006년 대통령기록관리팀으로 신설되어 운영되다가 2007년 성남 소재 서울기록관에 대통령기록관을 설치하였다. 그 후 2015년 5월 세종특별자치시에 대통령기록관이 완공됨에 따라 세종시로 대통령기록관을 이전하여 운영하고 있다. 지방기록물관리기관의 경우 2018년 5월 21일 경상남도기록원이, 2019년 5월 15일에는 서울기록원이 개원하였다. 또한 대구기록원 건립을 위한 토론회가 열리는 등 지방영구기록물관리기관의 건립에 관한 논의 역시 활발하게 진행되고 있다. 이렇듯 최근 국내 영구기록물관리기관의 설립 및 운영이 확산되고 있지만 아직 도입단계라서 법적으로 이들 기관들의 사명과 역할 및 영구기록물의 개념과 가치 등이 구체적으로 규정되어 있지 않은 상황이다. 즉, 동법 제3조에서 영구기록물관리기관을 기록물의 영구보존에 필요한 시설 및 장비와 이를 운영하기 위한 전문 인력을 갖추고 기록물을 영구적으로 관리하는 기관으로서 중앙기록물관리기관, 헌법기관기록물관리기관, 지방기록물관리기관 및 대통령기록관으로 정의내리고 있을 뿐 이들 각 기관이 관리 및 보존해야 할 영구기록물에 대한 관련 규정이 아직은 미비하다. 따라서 영구기록물을

체계적으로 관리하기 위한 법제도적 근거 마련이 필요한 시점이다.

이와 관련하여 현재 우리나라의 경우 영구기록물관리를 위한 별도의 법령이 마련되어 있지는 않지만 이를 다루는 핵심 법령으로는 공공기록물법 및 시행령이 있다. 그러나 해당 법령은 영구기록물을 다루는 법령으로 보기에는 한계가 있다. 일단 기본적으로 공공기록물법의 목적과 적용범위 자체가 공공기관의 업무와 관련된 기록물을 관리, 보존 및 활용하기 위한 법이다. 따라서 기록물의 정의도 공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 기록정보자료 및 행정박물로 한정짓고 있어 그 외의 영역에서 생산한 영구기록물을 관리하기에는 어려움이 있다. 이로 인해 제9조부터 제11조에 규정되어 있는 영구기록물관리기관의 기능과 역할 역시 태생적으로 공공기록물 관리로 한정될 수밖에 없다. 특히, 제11조에 규정된 지방기록물관리기관의 업무 중 향토자료 등의 수집도 관한 공공기관 관련 향토자료로 한정짓고 있다. 즉, 이들 조항이 영구기록물관리기관의 기록관리 영역을 공공영역으로 한정짓고 있어 민간영역의 영구보존가치가 있는 기록을 보존 및 관리하기 위한 법적 기반을 약화시키고 있다. 또한 지방영구기록물관리기관의 일부 조례를 살펴보아도 기록물의 정의를 해당지역과 그 소속기관이 업무와 관련하여 생산 및 접수한 기록으로 한정짓고 있다. 다만 법의 적용범위를 개인 또는 단체가 생산 취득한 기록정보자료 중 향토자료로 보존할 가치가 있다고 인정되는 기록정보자료에도 적용한다고 명시하고 있는 것으로 보면 지역적으로 보존가치가 있는 민간기록물 수집의 법적 근거는 일부 마련되어 있

다고 볼 수 있다(서울특별시 기록물 관리에 관한 조례 제2조, 제3조). 이렇듯 우리나라는 영구기록물관리에 대한 법적 기반이 미흡한 부분이 많다.

반면, 해외의 경우 영구기록물을 공공기관이 생산한 영역에 국한하지 않고 국가와 사회에 가치 있는 기록을 영구기록물로 보고 이들을 수집 및 이관 대상으로 보고 있다. 이에 따라 국외의 영구기록물관리에 관한 법에는 영구기록물의 개념과 가치 등이 명시되어 있으며, 각 국가마다 정도의 차이는 있지만 영구기록물의 수집, 관리, 보존 및 활용에 대한 규정 역시 마련되어 있다. 그러나 우리나라의 경우 그동안 공공기록물 중심으로 법제도가 발전해 왔기 때문에 상대적으로 민간기록물에 대한 법제도는 부족한 부분이 많다. 하지만 영구기록물의 경우 공공기록물 뿐만 아니라 민간기록물도 국가나 사회적으로 보존가치가 있다면 보다 체계적으로 관리 및 보존될 수 있도록 법적 기반이 마련되어야 한다. 또한 우리나라 영구기록물관리기관이 중앙기록물관리기관 중심으로 발전해왔기 때문에 다른 영구기록물관리기관들과의 권한 관계나 관련 기구의 설치 및 운영 등 관련 규정 등이 상대적으로 부족한 편이다. 예를 들어, 국가기록관리위원회에 관한 규정은 있어도(공공기록물 관리에 관한 법률 제15조), 지방기록관리위원회에 관한 규정은 없다. 그 외에도 영구기록물의 수집범위 및 방법에 대해 공공기록물법 제43조와 제46조에 국가지정기록물의 지정 및 해제에 관한 규정과 수집에 관한 일부 규정이 있지만 수집범위와 방법 등이 구체적이고 명확하지는 않다. 즉, 영구기록물의 수집 및 이관에 있어서 중앙기록물관리기관으

로 가야할 것과 다른 영구기록물관리기관으로 가야할 것은 분명히 구분되어야 하며, 이는 영구기록물의 개념과 가치 규정에서부터 시작된다. 따라서 각 영구기록물관리기관의 영구기록물 수집 범위와 방법, 소유권, 법적책임 등의 권리관계, 기록의 가치평가방식 등 영구기록물의 수집 및 이관, 관리, 서비스 측면에서 관련 내용을 법적으로 보다 명확하게 규정할 필요가 있다. 이는 향후 영구기록물관리기관의 위상과 가치 등을 보다 공고히 할 수 있는 밑거름이 될 수 있다.

이에 본 연구에서는 중국, 러시아, 독일을 대상으로 이들 나라의 영구기록물관리를 위한 법제도를 분석함으로써 우리나라 영구기록물관리를 위한 법제도에 주는 시사점을 도출하고자 한다. 그동안 영미권 중심으로 기록관리 관련 법제도를 연구한 결과는 많지만 비영어권 국가들의 기록관리제도에 대한 연구는 미비하다. 이에 본 연구는 그동안 연구가 미진한 편인 비영어권 국가의 기록관리체제를 분석하고자 하였다. 특히, 비영어권 국가 중 중앙과 지방을 비롯한 다양한 영구기록물관리기관을 운영하고 있는 국가로서 아시아 권역에 해당하는 중국, 유럽권역에 해당하는 독일, 그리고 아시아와 유럽에 걸쳐있는 러시아를 선택하였다. 이들 나라는 공통적으로 지방기록관리제도가 잘 갖춰진 국가이지만 기록관리체제는 다르다. 중국과 러시아는 우리나라와 같이 중앙집권형 기록관리체제를 갖추고 있으며, 독일은 분권형 기록관리체제를 갖추고 있다. 또한 이들 국가들은 공통적으로 독재정치의 역사를 가지고 있으면서 동시에 지방자치정부가 있는 국가들이다. 이는 향후 우리나라가 북한과 통일이 되었을 때 기록관

리체제를 어떻게 운영해야하는가에 대한 좋은 참고자료가 될 수 있을 것으로 보인다.

이에 본 연구는 각국의 영구기록물관리를 위한 가장 기본이 되는 상위 법률을 조사하여 중점적으로 살펴본다. 중국의 경우 「중화인민공화국당안법(이하 당안법)」, 「중화인민공화국당안법실시관법(이하 당안법실시관법)」, 독일은 「연방기록물관리법(이하, 독일 연방기록물법)」, 러시아는 「러시아연방 기록업무 관련 러시아연방법(이하, 러시아 연방기록물법)」, 우리나라의 경우 「공공기록물 관리에 관한 법률」이 이에 해당된다. 분석은 기본운영정책 측면, 기록의 수집 및 이관 측면, 기록의 관리 측면, 기록의 서비스 측면을 기준으로 한다. 기본 운영 정책 측면에서는 각국의 영구기록물관리에 관한 법률에서 규정한 영구기록물의 개념과 가치를 살펴보고, 영구기록물관리기관의 구성과 역할 및 기능을 연구한다. 기록의 수집 및 이관 측면에서는 영구기록물관리기관의 수집 및 이관 대상이 되는 기록물의 범위와 관련 절차 등을 검토하고자 한다. 기록의 관리 측면에서는 영구기록물의 관리상 법률책임 및 보안에 대한 내용과 전자기록물 관리 및 보존 등에 관한 부분을 분석하고자 한다. 마지막으로 기록의 서비스 측면에서는 영구기록물의 공개와 이용 및 저작권 관련 내용을 중심으로 살펴보고자 한다.

## 2. 중국 영구기록물관리 법제도

중국은 집권적 기록관리체제를 성립한 대표적인 국가이다. 중국은 소련을 통해 현대적 기록관리 방법론을 수용하고 그 성과로 중국 기

록관리의 원칙인 '집중통일관리' 방침을 채택하였다. 중국의 현대적 기록관리체제의 시작은 국가당안국 설립을 계기로 시작되었으며, 이를 기반으로 중국의 당안관리 체계가 종래의 분산적 관리에서 집중통일적 관리체제로 변환되었다. 집권적 기록관리체제를 형성하기 위해 각급 지방당안관을 설립함으로써 꽤 짧은 기간에 집권적 기록관리체제를 성립하였다. 즉, 국가가 전면에서 당안관 건립사업을 추진하고 기록관리체제를 구축하였는데 이는 사회주의 국가 중국 기록관리체제의 주요한 특징이라고도 할 수 있다(곽건홍 2016).

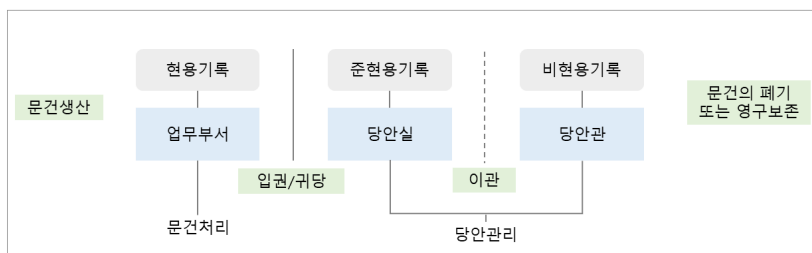
중국의 기록관리체계는 '통일영도, 분급관리'로서 국가적 차원에서 기록관리를 시행하면서 전국적으로 각급 각류의 당안관을 설립함에 따라 성·시는 물론 현·구에도 당안관이 설치되어 있을 정도로 국가 및 지방당안관 체계가 잘 잡혀있다. 중국은 국가의 모든 당안은 국가의 역사 자산으로 간주함에 따라 당안과 관련해서는 국가당안국의 통일적인 지도와 감독을 받게 되어있다. 그리고 이러한 통일적인 영도 체계 아래에서 각 당안기관의 역할과 기능을 명확하게 법적으로 규정하여 분급관리가 이루어 질 수 있도록 되어 있다. 실제로 당안법실시관법 제7조부터 제10조에는 각 당안기관의 역할과 기능이 구체적으로 명시되어 있다. 이러한 중국의 기록관리 원칙은 영구기록물관리법인 당안법에도 잘 드러나 있다. 당안법 제5조에 따르면 당안업무에 대하여 '통일적인 지도와 분급관리의 원칙'에 따라 당안의 완전성과 안전을 지키고 보호하여 사회 각 방면에서 편리하게 이용할 수 있게 해야한다고 규정하고 있다. 즉, 중국은 당안의 수집 및 이관부터 관리

및 보존에 이르기까지 철저히 법적으로 규제하고 있다. 이와 관련하여 중국의 영구기록물관리의 법제도를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### 2.1 기본 운영 정책 측면

중국 당안법에서는 현용기록을 ‘문건’이라는 용어를 사용하며, 비현용기록은 현용의 업무가 끝나고 문건에 질서를 부여하는 ‘당안(檔案, archives)’이라는 용어를 사용하고 있다. 당안법 제2조에 따르면 ‘당안(檔案, archives)’은 보존가치가 있는 기록으로서 “과거와 현재에 국가기구, 사회조직 및 개인이 정치·군사·경제·과학·기술·문화·종교 등의 활동에 종사하면서 직접 생산한 국가와 사회에 대해서 보존가치가 있는 각종 문자, 도면과 표, 음성자료와 영상 등 서로 다른 형식의 역사기록물”이라 정의내리고 있다(중화인민공화국당안법 제2조; 박건홍 2016).

일반적으로 당안의 생산은 직접 문건을 생산하는 부서나 관련 부문의 담당자가 생산한 문건을 입권(立券)<sup>1)</sup>하여 당안으로 귀속시킴으로써 시작된다. 입권 절차가 완료되면 문건은 당안으로 귀속되게 되는데 이를 귀당((歸檔)<sup>2)</sup>이라고 한다. 업무부서에서 최초 문건이 생산 및 활용되고, 당안실 단계에서 업무처리가 끝난 문건을 임시로 보존하다가 이 중 영구보존할 가치가 있는 것을 선별하여 당안관으로 이관한다. 이처럼 당안으로 귀속하는 단계는 서구의 기록물 생애주기이론에서 말하는 준현용과 비현용 단계를 포괄하는 개념이다. 따라서 중국에서 사용하는 당안의 개념은 단순히 보존가치를 지닌 기록물을 모두 포괄하고 있어 영구보존의 가치를 지닌 기록물을 뜻하는 ‘아카이브즈(Archives)’ 개념에 비해 그 대상범위가 광범위하다. 반면 당안에 대비되는 개념으로서 ‘문건(文件)’에는 준현용 기록이 포함되지 않아 일반적인 레코드의 개념보다는 협소하다(서석제 2004; 허욱 2013).



〈그림 1〉 문건과 당안의 범위

- 1) 입권(立券): 처리가 완료된 보존가치가 있는 문건들을 그 생산과정에서의 관계와 일정한 규칙에 따라 보관단위의 기록으로 편철하는 일정한 업무 과정을 의미하는데 이는 문서처리업무의 마지막 단계로서 문건을 정리하고 축적하는 전통적인 방법이며, 당안귀속 전의 중요한 준비업무라고 할 수 있다(서석제 2004; 허욱 2013).
- 2) 귀당(歸檔): 문서부서에서 입권된 보존가치가 있는 문건들을 체계적인 정리과정을 거쳐 하나의 권으로 만들어 정해진 기간에 당안실로 이관하여 당안을 집중시켜 보존하는 과정을 의미한다. 이는 문건처리업무의 마지막 단계이자 당안업무의 시작점이며, 당안실에 보관되었던 문서는 당안관으로 이관되게 된다(서석제 2004; 허욱 2013).

앞서 언급하였듯이 중국은 국가적 차원에서 기록관리를 시행하면서 중앙에서 지방에 이르기까지 전국적으로 각급 각류의 당안관을 설립함에 따라 국가 및 지방당안관 체계가 잘 잡혀 있다. 이에 따라 당안법과 실시관법에서는 당안기구 및 그 직책과 관련하여 구체적인 역할과 기능을 <표 1>과 같이 규정하고 있다.

중국의 국가 아카이브에 해당하는 기관은 국가당안국으로 1954년에 국무원 직속으로 설치되었다. 중앙당안관의 관리권이 국가당안국으로 이관되면서 국가당안국은 중국의 당안관리에 관한 최고기관이 되었다. 국가당안국과 중앙당안관은 하나의 기관이 두 개의 기관명을 사

용하는 것으로 국가급 행정관리 기구이다(곽진홍 2016).

각급 국가당안관에는 중앙이나 지방의 각급 당안행정관리부문(혹은 관련부서)이 직접 관리하는 사업기구로 종합당안관과 특별당안관이 포함된다. 이 중 종합당안관은 우리나라의 국가기록원에 해당하며, 중앙에는 중앙당안관(中央檔案館), 중국 제1역사 당안관, 제2역사 당안관이 있고, 지방에는 성(자치구, 직할시), 시, 현당안관이 있다. 특별당안관은 국가가 어떤 특수한 전문영역이나 기술 활동 중에 생산한 당안의 관리 및 보존을 위해 설치한 당안관으로 특수매체당안관과 도시건설당안관이 있

<표 1> 각 당안기구의 역할과 기능

구분	역할 및 기능
국가의 당안행정 관리부문 (당안법실시관법 제7조)	<p>&lt;당안법 제6조 1항에 근거하여 다음의 직책을 이행&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 유관 법령 및 정책에 근거하여 당안 관련 제도 및 정책을 연구하고 제정</li> <li>• 당안사업 관련 계획, 조직 및 실시</li> <li>• 유관 법령 및 정책의 실시 정황에 대해 감독과 검사를 실시하고 당안에 관한 위법행위를 처벌</li> <li>• 관할 부문의 당안 업무에 대해 감독과 지도</li> <li>• 당안이론과 과학기술의 연구, 당안선전과 당안교육, 당안업무인원에 대한 재교육 및 직무교육에 대해 조직하고 지도</li> <li>• 당안업무의 국제교류활동 조직 및 전개</li> </ul>
현급이상 지방의 당안행정 관리부문 (당안법실시관법 제8조)	<p>&lt;당안법 제6조 2항에 근거하여 다음의 직책을 이행&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 유관법령 및 정책 집행</li> <li>• 관할 범위 내의 당안사업발전계획과 당안업무의 규칙을 제정, 조직 및 실시</li> <li>• 관할 범위 내의 당안업무를 감독·지도, 당안 관련 위반사항 처벌</li> <li>• 관할 범위 내 당안이론과 과학기술의 연구, 당안선전과 당안교육, 당안업무인원에 대한 재교육 및 직무교육 조직하고 지도</li> </ul>
기타·단체·기업 사업단위와 기타 조직의 당안기구 (당안법실시관법 제9조)	<p>&lt;당안법 제7조에 근거하여 다음의 직책을 이행&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 유관 법령 및 정책을 집행하고, 관할 단위의 당안업무 제도를 건립하고 건전하게 함</li> <li>• 관할 단위의 문건과 자료의 생산 및 처리, 보관, 귀당 업무를 지도</li> <li>• 관할 단위의 당안을 통일적으로 관리하고 규정에 따라 유관 당안관으로 이관</li> <li>• 소속기관의 당안업무를 감독 및 지도</li> </ul>
중앙과 지방의 각급 각류 당안관 (당안법실시관법 제10조)	<p>&lt;당안법 제8조에 근거하여 다음의 직책을 이행&gt;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관할 보관범위 내에서 국가와 사회에 대해 보존가치를 갖는 당안을 수집하고 접수함</li> <li>• 보존하고 있는 당안에 대해 규정에 따라 엄격하게 정리하고 보관</li> <li>• 각종 형식을 채택하여 당안자원을 개발하여 사회의 당안자원 이용을 위하여 복무함</li> </ul>

다. 종합당안관과 특별당안관은 국가당안관에 속하는 독립된 문화사업기구로서 사회에 개방되어 있는 당안관이다. 국가당안관이 아닌 기구로는 부서당안관과 기업·사업당안관, 당안실이 있다. 부서당안관과 기업·사회당안관은 각 조직의 내부에 설립된 당안관이기 때문에 원칙적으로 대외적 개방 기능은 없다. 부서당안관은 그 전문성과 동시에 지역적인 안배도 고려해야 하며, 당안의 보관 주체이자 해당 부서 내의 하위 기구 또는 조직을 지도, 감독해야 하는 복합적인 지위를 가진다. 그 외에도 당안실은 기관 관리와 연구자문의 성격을 가진 특별기구로 기관(단체, 학교, 공장, 기업, 사업단위 등)이 해당 기관 당안을 통일적으로 보존하고 관리하기 위해 설치한 내부기구로서 당, 정, 군 등의 기관의 당안실은 기관의 기밀부서에 속한다. 당안실은 영구적인 기구가 아닌 중간적 기구로서 국가당안관에 당안을 이관할 의무가 있다(허욱 2013).

## 2.2 기록의 수집 및 이관 측면

일반적으로 국가와 사회에 대해 보존가치를 갖는 당안은 국가의 역사 자산으로 간주되어 국가당안국이 국가의 유관부문과 회동하여 구체적인 범위를 확정한다. 즉, 국가소유의 당안은 국가 유관 부문과 회의를 하여 범위를 확정하고, 기타 당안(집체소유나 개인소유 및 국가소유에 속하지 않는 당안)은 성, 자치구, 직할시 인민정부 당안행정관리부서(당안국)가 국가당안국의 동의를 얻어 구체적인 범위를 확정한다. 이렇게 생산된 당안은 '통일적인 지도와 분급관리의 원칙'에 따라 당안의 완전성과 안

전을 지키고 보호하여 사회 각 분야에서 편리하게 이용할 수 있도록 하고 있다(중화인민공화국당안법실시판법 제2조; 허욱 2013). 당안에 귀속되는 문건은 반드시 일정한 보존 가치를 가져야 하며, 각 기관 문건자료의 실제 상황과 부합해야 한다. 당안은 기관의 업무·생산 활동을 반영하며, 고찰·이용 가치를 지닌 모든 문건 자료는 당안의 귀속 범위에 포함될 수 있다. 중국의 국가당안국이 1987년 12월 4일에 반포한 「기관 문건 자료의 당안 귀속과 불귀속 범위」에는 한 기관에서 당안으로 귀속시킬 문건을 상급기관의 문건자료, 본 기관의 문건자료, 동급기관과 비소속 기관의 문건, 하급기관의 문건자료와 같이 4부분으로 구분하여 규정하고 있다. 반면 당안 귀속 범위에 속하지 않는 문건은 중복문건이나 보존할 가치가 없는 일반 사무 관련 문건, 본 기관 주관 업무와 무관한 문건 또는 비소속 기관에서 참고용으로 보내온 문건 등이 해당된다(덩사오싱, 천즈웨이 2003, 91-92). 그 외 중국의 성급 종합당안관이 수집하는 기록은 새로운 중국이 성립되기 전 본 행정구역 내의 각각 역사시기의 정권 기관, 사회조직 및 유명한 인물 등의 기록, 행정구역 내의 중대한 활동 및 중요한 사건형성의 기록, 민생의 전문기록 등이다. 그리고 협상 및 동의하에, 행정구역내의 영리 및 비영리기관, 일반 시민의 자치조직, 가정과 개인이 형성한 국가와 사회에 이용가치가 있는 기록을 수집하거나 대리 저장할 수 있으며, 기증을 받거나, 구매하는 방식 등으로 얻을 수 있다(각급 및 각종류의 당안관 기록 수집범위에 대한 규정 제2조, 제3조).

당안의 이관은 정기적으로 이루어지며, 당안 등록에 대해 엄격하게 규정함으로써 가치 없는

당안이 생성되는 것을 법적으로 규제하고 있다. 즉, 귀당하지 말아야 할 문건을 함부로 당안으로 등록하는 것을 금지하고 있으며, 국가 규정상 당연히 편철, 보존기록으로 등록해야 하는 문건은 반드시 규정에 준하여 정기적으로 온전하게 해당 기관의 당안기구나 당안업무 담당자에게 이관하여 집중적으로 관리하게 하고 있다. 또한 기관·단체·기업 단위와 기타 조직 역시 반드시 국가의 규정에 준하여 정기적으로 당안을 당안관에 이관하도록 규정하고 있으며, 국가 당안을 개인적으로 소유하거나 귀당되는 것을 거절할 수 없도록 규정함으로써 당안의 등록 및 이관을 강제하고 있다(중화인민공화국 당안법 제10조, 제11조, 제15조; 중화인민공화국 당안법실시관법 제12조).

당안의 이관시기는 일반적인 경우와 특수한 경우로 구분된다. 예컨대 중앙급과 성급·하부에 구를 설치한 시급 국가당안관의 접수범위에 속하는 당안은 당안 형성일로부터 만 20년이 되면 유관 국가당안관으로 이관해야 한다. 그리고 현급 국가당안관의 접수범위에 속하는 당안은 당안 형성일로부터 만 10년이 되면 유관 현급국가당안관으로 이관해야 한다. 반면에 당안의 이관시기를 연장하거나 오히려 앞당길 수 있는 경우도 있다. 전문적 성격의 문건이나 특수한 매체의 문건, 기밀성이 강한 문건 등은 실제적인 업무상의 조사, 고찰, 이용의 편리를 위해 당안의 이관 기한을 연장할 수 있다. 반면 폐지된 기관 단위의 당안이나 보관조건이 열악하여 불안정한 상황이나 중대한 훼손이 있을 가능성이 있는 당안은 이관 기한 이전에 당안관으로 이관할 수 있다. 처리과(문서처리부문 혹은 업무부문)에서 당안기구로 이관할 때 쌍

방은 기록물철 목록을 참고하여 상세히 대조해야 한다(중화인민공화국당안법실시관법 제13조; 기관에서의 기록물관리업무규칙 제13조). 기관 문서 당안의 보존기한은 영구, 정기 두 가지 유형으로 정해지며, 정기는 다시 30년, 10년으로 나누어진다. 기관에서 생산된 인사, 기본건설, 회계 및 기타 전문 서류의 아카이브 범위와 당안 보존기간은 국가 관련 규정에 따라 집행된다(기관문건자료 이관 범위와 문서 기록보존기한에 대한 규정 제6조~제9조).

중국은 기관 및 기구가 폐지 또는 합병되었을 경우에도 해당 기관의 당안이 잘 정리되어 보존 될 수 있도록 이관 의무를 명시하고 있으며, 이에 대한 구체적인 방법은 다음과 같이 규정하고 있다. 먼저 폐지된 기관의 당안은 유관 당안관으로 이관을 하거나, 혹은 유관 주관기관에서 대신 관리하도록 규정되어 있다. 기관이 폐지되어 그 업무가 여러 다른 기관으로 분장된 경우라도 그 당안 자료를 분산 보관할 수 없으며, 그 중의 하나의 기관이 책임을 지고 대신 관리하거나, 혹은 유관 당안관으로 이관해야 한다. 그리고 하나의 기관이 다른 하나의 기관으로 편입되거나, 혹은 여러 개의 기관이 합병되어 하나의 새로운 기관이 만들어지는 경우에는 그 당안자료는 당연히 합병 후의 기관으로 이관되어 대신 보관하거나, 혹은 유관 당안관으로 이관해야 한다. 기관이 폐지되거나 합병되었을 때에 아직 완전하게 처리가 되지 않은 문건자료들은 새로운 기관으로 이관하여 계속하여 처리하게 할 수 있고, 아울러 이렇게 이관된 당안들은 새로운 기관에서 당안으로 등록하여 보존하게 하고 있다. 그 외에 하나의 기관이 영도관계에 변화가 있었다더라도, 그 업무활

동 중에 생산된 전체 문건자료는 계속하여 본래의 영도관계에 소속이 되게 하여 집중통일관리를 실시하도록 규정하고 있다. 각종 임시기구가 폐지된 경우에도 당안은 유관기관이나 당안관으로 이관하여 보관하도록 규정되어 있다(기관에서의 기록물관리 업무규칙 제26조, 제27조).

### 2.3 기록의 관리 측면

중국은 현용기록 관리에 해당하는 문건 관리와 비현용기록을 관리하는 당안 관리를 일체화된 형태로 통합 관리해야 한다는 ‘문건·당안 일체화’ 개념을 발전시켜왔다. 이는 서구의 기록연속성 이론에 대비되는 개념으로 중국 기록관리의 원칙인 ‘집중통일관리’ 방침과 연결된다. 전국의 당안관리 업무는 국가당안국의 통일적인 지도와 감독을 받으면서 당안의 통일관리, 당안관리 제도의 구축 및 당안의 과학적 관리를 수행한다(곽건홍 2016; 서석제 2004).

당안에 대한 구체적인 관리제도나 방법은 각 부문별로 이루어진다. 즉, 국무원에 속하는 각 부문은 국가당안국의 동의를 얻고, 성·자치구·직할시 인민정부의 각 부문은 본급 인민정부 당안행정관리부문의 동의를 얻어 당안에 대한 구체적인 관리제도나 방법을 제정할 수 있다. 문화기관(박물관·도서관·기념관 등)에서 보존하고 있는 기록물은 법률과 행정법규의 규정에 준하여 문화기관 자체적으로 관리하며, 당안관과 해당 기관 간에는 이용방면에서 서로 협조할 것을 규정하고 있다. 예컨대 문화기관에서 보존하고 있는 기록물 중 기관 간 중복본이나 복제본 혹은 목록 등을 교환하거나 전람회 공동개최, 유관 사료 공동 편집 및 출판, 사

료연구 공동 진행 등 당안관과 문화기관 간 다양한 협조방안에 대하여 규정하고 있다(중화인민공화국당안법 제12조; 중화인민공화국당안법 실시판법 제4조, 14조).

당안법에서는 국가 당안의 온전함과 안전을 확보하는 조치를 취할 수 있는 권한을 당안행정관리부문에 부여하고 있다. 이에 따라 당안의 보관조건이 열악하거나 기타 원인으로 인해 훼손되거나 불안전하다고 인식되어 질 경우 당안의 온전함과 안전을 확보하는 조치를 취할 수 있으며, 필요한 경우에 구매도 가능하다. 또한 외국인(단체포함)에게 당안의 판매, 증여 및 사적반출을 엄격히 금지하고 있으며, 당안의 복제물이라 할지라도 교환이나 양도, 판매는 국가 규정에 따라 엄격하게 이루어지도록 규정하고 있다(중화인민공화국당안법 제16조~제18조). 반면 당안의 수집을 촉진하기 위해 당안의 수집·정리·이용 관련 업무에서 우수한 성과를 내거나 중요하거나 진귀한 당안을 국가에 기증한 경우 인민정부나 당안행정관리부문 혹은 각급 단위에서 표창하도록 규정하고 있다(중화인민공화국당안법 실시판법 제6조). 그 외에도 당안 관리 규정에 대해 구체적으로 제시하고 있으며, <표 2>의 규정을 어긴 경우 경고, 벌금, 몰수 및 형사책임을 부과하고 있다. 또한 몰수한 당안이나 복제품은 당안행정관리부문에 넘겨주어야 한다. 또한 당안법 실시판법에서도 현금 이상 인민정부의 당안행정관리부문과 유관 주관부문이 직접 책임을 맡고 있는 주관 인원이나 기타 직접적으로 책임이 있는 인원에게 행정처분 권한을 법적으로 부여하고 있다. 즉, 법령으로 현금 이상 인민정부 당안행정관리부문에서 책임을 지고 기한 내에 개정하도록

〈표 2〉 당안 관리 관련 벌칙 규정

구분	규정내용
중화인민공화국 당안법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가 소유에 속하는 당안을 훼손, 분실, 무단폐기 한 경우</li> <li>• 국가 소유에 속하는 당안을 무단으로 제공, 복사, 공표</li> <li>• 당안을 고쳐 쓰거나 위조한 경우</li> <li>• 국가에 속한 당안을 판매하는 경우</li> <li>• 당안을 팔아 이익을 챙기거나 외국인(단체)에 당안을 판매한 경우</li> <li>• 국외반출이 금지된 당안 및 사본을 가지고 출국하는 경우</li> <li>• 당안업무담당자가 직무를 소홀히 하여 당안의 손실을 가져온 경우</li> </ul>
중화인민공화국 당안법실시판법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무활동 중에 생산한 귀당되어야 하는 문건자료를 개인의 소유로 만들어서 귀당하는 것을 거절하는 행위</li> <li>• 규정에 따라 국가당안관으로 당안을 이관하는 것을 거절하는 행위</li> <li>• 국가의 규정을 위반하여 당안의 접수범위를 함부로 확대하거나 축소하는 행위</li> <li>• 국가의 관련 규정에 따르지 않고 당안을 개방하는 것</li> <li>• 보관하고 있는 당안이 위험에 처해 있음을 명확하게 알고 있으면서도 구제하는 조치를 취하지 않아서 당안에 손실을 입힌 경우</li> <li>• 당안공작인원이나 당안공작에 대해서 영도책임을 지고 있는 인원이 직무에 소홀하여 당안에 손실을 입힌 경우</li> </ul>

명령할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 벌금 액수 및 손해배상에 대해서도 구체적으로 규정 함으로써 당안에 대한 엄격한 관리체계를 마련 하고 있다(〈표 2〉 참조)(중화인민공화국당안법 제24조: 중화인민공화국당안법실시판법 제26조 ~ 제28조).

당안의 폐기는 우리나라와 마찬가지로 보존 기한이 지난 당안에 대해 평가조직을 구성하여 평가 후 폐기하는 절차를 갖는다. 기관에서 폐 지한 당안은 2인의 책임자를 정하여 폐기하는 것을 감독하게 함으로써 당안이 유실되거나 유 출되는 것을 방지할 수 있도록 하고 있다. 또한 당안의 보존가치를 감정하는 원칙과 보관기관의 표준 및 당안 폐기 순서와 방법 등은 국가당 안행정관리부문에서 제정하는 등 당안의 폐기 와 관련된 사항은 법적으로 엄격하게 규제하고 있다(중화인민공화국당안법 제15조: 기관에서 의 기록물 관리업무규칙 제17조, 제18조). 또한

중국은 당안의 반출 등 보안관리에 대한 규정 이 엄격하기 때문에 사본이라 할지라도 함부로 외부에 반출할 수가 없다. 즉, 국가 소유에 속하 는 당안은 무조건 판매가 금지되어 있으며, 당 안의 사본은 국가당안국이나 성·자치구·직 할시 인민정부 당안행정관리부문의 심사와 비 준을 얻은 경우 외국기관이나 개인에게 증정· 교환· 판매를 한정적으로 허용하고 있다. 예컨 대, 각급각류 당안관 및 기관·단체·기업사업 단위와 기타조직이 국외에 흩어져 있는 중국의 당안을 수집하거나 교환하고자 할 때, 국제문 화교류를 진행하고자 할 때, 경제건설이나 과 학연구 혹은 과학기술의 성과를 널리 알리기 위한 목적으로 외국과 교류하고자 할 때에는 당안의 사본에 한하여 증정· 교환· 판매를 일 부 허용하고 있다(중화인민공화국당안법실시 판법 제17조, 제18조).

각급 국가당안관이 소장하고 있는 당안은 1

급·2급·3급으로 나누어 관리하는데, 등급을 나누는 구체적인 표준과 관리방법은 국가당안국이 제정한다. 1급 당안은 국외로 반출할 수 없으며, 2급 당안의 경우 국외로 반출할 필요가 있을 때에는 국가당안국의 심사와 기준을 받아야 가능하다. 3급 당안을 국외로 반출하고자 하는 경우에는, 반드시 성·자치구·직할시 인민정부의 당안행정관리부문의 심사와 기준을 얻어야 하고, 해관(세관)은 비준문건을 증거로 하여 실물을 검사해야 한다(중화인민공화국당안법실시판법 제3조, 제18조).

한편, 당안의 전자적 관리 및 보존을 위한 표준인 “전자문서 정리 및 전자파일관리 규정(GB/T 18894-2016)”에서는 전자기록관리 부서의 업무기능, 업무관리시스템 및 전자기록관리시스템의 기능, 전자문서 이관범위, 전자문서의 수집 및 정리, 전자문서 정리 및 전자파일 분류, 전자파일 관리 및 처리 등에 대해 규정하고 있다. 전자문서 이관범위는 전자기록 유형별로 별도의 표준을 제정하여 적용하고 있다(전자문서 정리 및 전자파일관리 규정 제6조).

#### 2.4 기록의 서비스 측면

기록의 서비스 측면에서는 당안의 공개와 이용 부문과 저작권 부문에서 분석하였다. 먼저 당안의 공개와 이용과 관련하여 중국 당안법 역시 우리나라와 같이 생산된 일자로부터 30년이 지난 후 당안을 공개하고 있다. 그러나 예외적으로 경제·과학·기술·문화 방면 등의 당안을 사회에 개방하는 기한은 30년보다 미만일 수 있으며, 국가의 안전이나 혹은 중대한 이익에 관련되거나 기한이 되었더라도 개방하기에

적절하지 않은 당안을 공개하는 기한은 30년보다 길 수 있다. 구체적인 기한은 국가당안행정관리부문이 정하여 국무원에 보고한 후 기준을 얻어 실시한다. 당안법에서는 정기적으로 당안 목록을 공개 및 개방하고, 당안의 이용조건을 만들어야 하며, 수속을 간단히 하고 편리함을 제공할 것을 명시하고 있다. 당안의 이용과 관련해서는 합법적인 증명을 소지한 중화인민공화국 공민과 조직은 개방된 당안을 이용할 수 있으며, 당안을 이관하였거나 기증하거나 판매한 조직 및 개인은 그 당안에 대하여 우선적으로 이용할 권리를 부여하고 있다. 그러나 당안 중 개방하기에 적당하지 않은 부분에 대해서는 이용을 제한하는 의견 제출이 가능하며, 미개방당안을 이용하는 방법은 국가 당안행정관리 부문과 유관 주관부문에서 별도로 규정하도록 되어있다(인민공화국당안법 제19조~제21조). 그리고 각급 국가당안관이 보관하고 있는 당안은 당안법의 유관규정에 따라 분기별로 공개해야 한다. 예컨대, 중화인민공화국 성립 이전의 당안은 실시판법 실시와 동시에 공개되지만 성립 이후에 생산된 당안은 생산일로부터 만 30년이 되면 공개 한다. 그러나 경제·과학·기술·문화 등과 관련된 당안은 수시로 공개가 가능하다. 반면 우리나라와 마찬가지로 국방·외교·공안·국가안전 등 국가의 중대한 이익에 관계되는 당안이나 공개가 적절하지 않다고 판단되는 당안은 공개시기를 연장할 수 있다(중화인민공화국당안법실시판법 제19조).

다음으로 저작권 관리와 관련하여 당안법 실시판법 제25조에 따르면 당안을 이용하거나 공포할 때 국가의 유관한 지식재산권보호에 관한 법률과 규정을 위반할 수 없다고 규정하고 있

다. 따라서 당안의 이용과 관련해서 저작권 관련 법률과 규정을 준수하여 공개 및 이용을 할 수 있도록 해야 한다. 중국의 경우 국무원 저작권행정관리부서가 중국 전역의 저작권 관리업무를 담당하고 있으며, 각 성·자치구·직할시 인민정부의 저작권행정관리부서는 당해 행정구역의 저작권 관리업무를 관장하고 있다. 중국의 저작권법 적용을 받지 않는 경우는 법률·법규 및 국가기관의 결의·결정·명령·기타 입법·행정·사법적 성격을 띤 문서 및 당해 정부당국의 공식 번역문, 시사뉴스, 역법·통용되는 그래프·양식 및 공식이며, 그 외에는 저작권법의 보호를 받는다. 중국 역시 저작물을 창작한 공민이 일반적으로 저작권자로서 권리를 보호받지만 법인 또는 기타 조직이 주관하고 법인 또는 기타 조직의 의지를 대표하여 창작되거나 아울러 법인 또는 기타 조직이 책임을 지는 저작물은 법인 또는 기타 조직이 저작권자가 된다. 저작권 보호기간은 저작자의 생존기간 및 사망 후 50년으로 규정하고 있으며, 법인 또는 기타 조직의 저작물 역시 권리의 보호기간은 50년이다(중화인민공화국 저작권법 제5조, 제7조, 21조).

### 3. 독일 영구기록물관리 법제도

독일 아카이브는 중국과는 다르게 다원주의 성격을 갖는다. 이는 독일의 정치체제에서 비롯된 것으로 독일은 16개 주로 구성된 연방공화국으로서 역사적으로 다수의 영주국가로부터 출발하여 오늘날까지 지방분권 전통을 유지하며 각 지방의 고유체제를 형성·발전시켜왔

다. 지방 분권의 전통은 독일 국가체제의 중요한 특징 중 하나이다. 독일의 연방과 주는 상하 종속관계가 아닌 대등한 국가관계로서 유지되며 연방공화국에서 독자적인 통치 권한을 부여 받은 주가 각각 국가로서의 지위와 권한을 가지면서 단일한 국가(연방)를 형성하고 있다(지방자치법학회 2018). 이러한 독일의 정치사회적 특성은 기록관리체제에도 영향을 미치게 된다. 전통적으로 지방 분권주의 전통이 강했던 독일은 지방기록관들이 독자적인 발전을 해왔고 그 위상이 컸다. 거기에 더해 2차 세계대전이 끝나고 나치범죄 등과 관련한 과거청산 및 동독과의 통일 등의 정치적 상황과 맞물려 독일은 독자적이고 전문적인 아카이브들을 설립하여 운영하게 된다(노명환 2009). 이에 따라 현재 독일의 연방기록보존소는 전국 8개 지역 9개소에 분산 관리하고 있으며, 각각의 분관은 특수한 종류의 기록을 관리하는 기능적 분담과 협조체제를 갖추고 있다.

이러한 독일의 정치사회적 특성은 연방기록물법에도 반영되어 있다. 그동안 독일에서 나치과거의 청산과 새로운 독일의 정향성을 추구하는 데 연방기록보존소는 큰 역할을 수행하였다. 이는 연방기록보존소에 보존된 기록물들이 나치범죄자를 추적하여 단죄하는 증거물이자 희생자들을 위해 배상 및 보상하는 일들을 수행할 수 있게 하는 핵심적인 증거물이 되었기 때문이다. 이에 따라 독일의 연방기록물법에서는 영구적인 가치를 지닌 기록을 과거와 현재를 이해할 수 있는 기록과 미래 발전 전망을 위한 기록 그리고 시민의 정당한 이익을 보호하기 위한 기록 등이라고 규정하고 있다(독일 연방기록물관리법 제1조). 그리고 독일은 연방정부와

지방정부가 각각 독자적으로 기록물을 관리하는 다원주의 기록관리체제를 특징으로 하기 때문에 독일 연방기록물법에서는 연방기록보존소 외 다른 영구기록물관리기관에 대한 규정을 찾아보기는 어렵다. 즉, 독일의 연방기록물법에는 주로 연방기록보존소의 임무와 연방기록물의 수집 및 이관대상 그리고 이들 기록물의 관리 및 보존을 위한 규정과 서비스 관련 규정 등에 대한 내용으로 대부분 이루어져 있다. 그리고 분권주의 전통이 강하기 때문에 연방기록물 이관은 주로 협의를 통해 이루어지도록 명시되어 있다. 이와 관련하여 독일의 연방기록물 관리를 위한 법제도에 대해 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

### 3.1 기본 운영 정책 측면

독일 아카이브 제도의 특징은 “아카이브 다원주의”로서 매우 다층적이고 다면적인 모습을 보인다. 독일은 문화주권을 중시하기 때문에 연방과 연방주의 책임 및 관할 영역이 엄격히 분리되어 있다. 따라서 연방정부와 지방정부는 각각 독자적으로 기록물 관리에 관한 법안을 제정하여 독자적인 기록관리체계를 구축하고 있으며, 이에 따라 독일 아카이브체계는 크게 독일 연방기록보존소, 중간보존소, 주립보존소로 구분할 수 있다. 독일의 연방기록보존소는 소장기록물을 종류별로 구분하여, 전국 8개 지역 9개소에 분산 관리를 하고 있으며, 각 기관 및 조직(연방주, 시 행정구 및 그 하위 단위의 지자체(콤포문) 기록보존소, 대학기록보존소, 경제기록보존소, 기업기록보존소, 정당, 언론사, 교회 등)들은 독자적인 아카이브를 설립·운영하고 있다. 지

자체 기록보존소 역시 주 기록보존소로부터 독립적으로 운영하고 있다(국가기록원 2005; 국가기록원 2015; 독일 연방기록물관리법 제3조).

먼저, 독일 연방기록보존소의 경우 연방기록물에 대한 보존과 활용을 위한 접근 등을 보장하는 것이 주요 임무이다. 독일 연방기록물법 제1조에 따르면 연방기록물(Federal archives)을 보존기간이 만료된 후 연방기록보존소에 의해 영구히 보존될 가치가 있는 문서로 보고 있다. 여기에서 영구히 보존될 가치가 있는 기록은 정치적, 법률적, 경제적, 사회적 또는 문화적으로 중요한 기록 및 법률이나 합의에 따라 영구적으로 보관되어야 하는 기록을 의미한다. 즉, 과거와 현재에 대한 연구와 이해, 미래 발전 전망을 위한 기록, 시민의 정당한 이익을 보호하기 위한 기록, 법령이나 진행 중인 사법권을 위한 기록이 이에 해당한다. 이에 따라 독일 연방기록보존소는 다음과 같은 일을 수행한다. 첫째, 독일연방공화국 및 이전 국가들의 중앙정치기구에 관계된 기록을 보관 및 전승하고 학술적으로 평가함으로써 학문연구를 포함한 제 분야에서 활용가능하게 한다. 둘째, 영구적 가치를 지닌 연방의 기록물을 보존하고 개인 또는 공공 이익의 보호를 유지하면서 이들 기록에 대한 접근을 보장하고 학문적으로 활용가능하게 한다. 셋째, 특별한 임무로 공공의 이익을 위해 1·2차 세계대전과 관련된 사람들의 인사기록과 행정절차 등에 대한 기록(사망, 전사자묘지, 기타 개인정보 등)을 보존하고 제공하는 등의 업무를 수행한다(국가기록원 2015; 독일 연방기록물관리법 제3조).

다음으로 독일은 중간기록보존소 운영을 통해 기록물 생산량 증가에 따른 현실적인 문제를

해결하고 있다. 독일 기록물관리 업무흐름은 연방행정부서에서 중간기록보존소를 거쳐 연방기록보존소로 이어지는 구조로써 지리적 위치, 보존용량, 기록물 종류 등을 고려하여 유기적으로 관리하고 있다. 중간기록보존소는 기록물을 이관 받은 후 최종적으로 완전보존용만 연방기록보존소로 이관하며, 최종보존 결정은 기록물 가치와 보존 공간(경제성)을 고려하여 결정한다. 중간기록보존소는 기록물을 조기에 관리하기 위한 보존 공간을 제공하며, 인수 및 정리의 기능을 수행한다. 즉, 연방기록보존소는 기록물을 최종보존하며, 기록평가 및 폐기, 전자기록관리 등을 수행하고 있으며, 중간기록보존소를 통해 조기에 기록물 통제를 하고 있다. 중간기록보존소 운영을 통해 기록물의 연관성을 알 수 있어 신뢰성 있게 업무 추진이 가능하며, 다른 행정부서에서 기록정보를 빨리 활용할 수 있는 등 기록물 관리 효과가 증대되는 장점이 있다(국가기록원 2005).

마지막으로 독일 주립기록보존소는 독일의 모든 연방주에 설치되어 있으며, 한 개의 주에 여러 개의 주립기록보존소 지소체제를 설치·운영함으로써 기록물을 분산보존하고 있다. 독일 주립기록보존소의 기록관리 업무는 연방기록보존소와 유사하지만 관할지역 유관기록물의 수집 및 보존을 중심으로 이루어진다. 즉, 독일 주립기록보존소는 관할 지역 내 주(州) 정부 및 그에 부속된 공공단체 등의 보존가치가 있는 기록물과 관할지역과 관련된 오래된 다양한 분야의 기록물을 소장하고 있다. 그 외에도 중세와 근세 초의 복잡한 분립영지·교회기관·연방 국가의 기록유산과 보존가치가 있는 개인의 유고 및 가족·단체 등의 기록물을 수집하고 있으

며 연구를 위해 소장기록물들의 정보를 제공한다. 이러한 특성 때문에 독일 주립기록보존소는 연방주를 구성하고 있는 하위 행정구 및 지자체, 교회, 각종 단체 등의 아카이브와 협력관계를 잘 구축하고 있다(국가기록원 2015).

### 3.2 기록의 수집 및 이관 측면

독일의 연방기록물의 수집 및 이관 절차에 대한 규정은 독일 연방기록물법 제5조에 일부 규정되어 있다. 본 조항에 의하면 연방기록보존소 직원은 연방공공기관과의 합의에 의하여 이관될 기록물에 대한 영구가치를 확인하고, 기록의 영구가치가 확인되면 연방기록보존소에 이관될 기록을 제출해야 한다고 규정하고 있다. 보존할 가치가 있는 기록물이지만 동일한 것이 아주 많을 경우, 관할 기록원에게 이관될 기록물의 종류와 범위는 원칙적으로 대상 관청(기관)과 협의하여 정할 수 있다. 또한 입법기관은 자신들의 권한으로 연방기록보존소에 문서를 제공하며, 연방기록보존소를 이용할 것인지의 여부를 결정할 수 있다. 그리고 비공공기관 및 개인기록물도 영구적 보존가치가 있다고 평가되어 그 기록물을 제공한 경우 해당 기록물을 수집 및 이관 받을 수 있다. 그 외 전자기록의 경우 연방기록원과 연방공공기관은 합의를 통해 이관시기를 결정한다. 그리고 전송방식 및 데이터 형식 등은 연방정부의 법적 표준을 기반으로 하지만 표준이 없으면 합의로 결정할 수 있다. 기록물의 이관프로세스는 행정부서에서 기록물이 생산된 후 5년이 경과하면 중간기록보존소로 이관되며, 최종보존은 연방기록원에서 한다(독일 연방기록물관리법 제3조 제5조; 국가기록원 2005).

앞서 살펴보았듯이 독일 연방기록보존소는 연방 공공기관을 비롯한 관련 단체와의 협의를 통해 수집 및 이관에 관한 내용을 결정하고 있다. 보존가치를 결정함에 있어서도 기록물을 제공하는 기관과 협의를 통해 보존가치를 결정하는데, 이 중 법적으로 규정된 이관 대상 기록은 연방정부 공공기관의 기록, 독일 제국 및 독일 연방 정부기관의 기록, 점령지 기관의 기록, 독일민주공화국기관의 문서, 독일사회주의통일당(Socialist Unity Party) 문서와 그 당 산하조직 및 법인의 문서, 독일 민주공화국의 대중단체의 문서, 다른 정당들의 서류와 그 정당과 연관된 집단 및 법인의 서류, 독일민주공화국(동독) 서류이다. 독일은 영방기록보존소 본원과 분원, 지소가 수집하는 기록물 수집 대상이 다르다. 예를 들어, 코블렌츠(Koblenz)의 경우 군정시기(1945~49) 서방점령지역과 독일연방공화국(1945~현재)의 중앙행정 부처 기록물 등 연방수준의 각급 단체와 재단기록물을 소장한다. 베를린-리히터펠데(Berlin-Lichterfelde)는 독일제국 시기 중앙행정부처의 기록물 외 동독 관련 기록물을 소장하고 있으며, 바이로이트(Bayreuth)는 2차 대전 말 독일 동부지역으로부터 독일인의 피난과 추방에 관계된 자료 등이 소장되어 있다. 그리고 루드비クス부르크(Ludwigsburg)의 경우 1958년 이후 독일 검찰과 법정이 취급한 모든 나치 범죄사태에 관한 기록물(고소장, 판결문, 전문가 소견서, 가해자·피해자·증인의 심문기록 등)을 소장하고 있다. 이처럼 독일은 복잡한 정치사회적 환경에 따라 각 기록관들이 주제별로 기록물을 분산하여 소장하고 있다는 것을 알 수 있다(독일 연방 기록물관리법 제3조; 국가기록원 2015).

### 3.3 기록의 관리 측면

독일 연방기록물법 제3조에 따르면 연방기록보존소는 연방공공기관에 대하여 권한 내에서 기록물의 관리 및 보호를 제공한다고 규정되어 있다. 특히, 전자기록의 경우 전자정부법에 따라 전자기록 관련하여 새로운 시스템을 도입하거나 중대한 변경이 있을 경우 이에 대한 내용을 연방기록보존소에 통지해야 한다. 이는 연방기록보존소가 일정부분 독일 연방공공기관의 기록물에 대한 관리 및 감독을 수행할 수 있다는 것을 의미한다. 연방기록보존소의 기록관리담당자의 업무는 연방기록보존소에 기록물을 넘겨받기 이전에 시작된다. 즉, 기록물을 이관하는 기관에서 중요한 기록물을 자의적으로 폐기할 수 없기 때문에 기록관리담당자가 소관부처에게 기록물의 중요여부를 알리고 이관을 위한 올바른 정리 상태를 해당 기관에 요구할 수 있다(국가기록원 2005).

독일 공공기록물은 생산기관 중심의 출처주의 원칙에 따라 분류하며, 기록물 평가를 위해 ‘다기관협력 평가(Cooperative Cross-Archives Appraisal)’ 체제를 구축하고 있다. 다기관협력 평가란 종이기록 및 전자기록의 구분 없이 유사 기능에서 생산된 기록은 다양한 아카이브 간의 협력 및 공조체제 위에 평가되어야 한다는 방식을 의미한다. 독일은 기관 간의 협의를 진행한 후 체계적인 실제 기록조사 과정을 거친 후 최종적으로 협의체 구성을 통해 평가를 위해 협력하는 3단계 절차를 통해 기록물을 평가한다. 또한 공공영역 뿐만 아니라 개인 및 민간단체도 적극적으로 참여하는 ‘집합적 평가체제’ 형성하고 있는데 이러한 평가방식은 독일의

여러 주립기록보존소에서 이론 및 방법론 측면 상 그 효율성이 입증되었다. 이는 연방기록보존소와 연방공공기관과의 합의를 통해 기록의 영구가치를 확인하도록 규정하고 있는 독일 연방 기록물법 제5조와도 연결된다(국가기록원 2010; 독일 연방기록물관리법 제5조).

한편, 전자기록의 관리와 관련해서 독일 연방기록물법 제5조에 일부 규정되어 있다. 본 조항에서는 전송방식 및 데이터 형식은 연방정부에 대해 법적 구속력을 갖는 표준을 기반으로 한다고 규정하고 있으며, 표준이 없는 경우 연방공공기관과 합의하여 결정한다고 명시되어 있다. 실제로 연방기록원은 전자기록 표준 포맷 정책을 운영 중이며, 문서는 PDF/A(B), 음성은 PCM, 영상은 WAV 등이다. 전자기록 생산부터 기록 포맷을 강제하지는 않으며, 비표준 포맷으로 이관되면 기록원에서 변환을 수행한다. 전자기록이 이관되면 데이터 중복 및 소유권 문제로 인해 해당 기관에서 삭제하며, 보존 대상 전자기록은 해시값, 체크섬을 통해 검사한다. 그리고 이관된 기록물의 삭제에 대한 증거가 있어야 하며, 진행 중인 업데이트가 필요한 전자기록은 연방기록보존소와 기관 간의 상호 합의에 의해 결정한다(독일 연방기록물관리법 제5조; 서영준 외 2015).

### 3.4 기록의 서비스 측면

독일의 연방기록물의 공개와 이용 부문과 관련하여 먼저 살펴봐야 할 법은 독일의 「연방의 정보에의 접근에 관한 법률(이하, 정보자유법)」이다. 독일은 다른 나라에 비해 연방차원에서 정보자유법이 늦게 제정된 편에 속한다. 이는 독

일의 행정이 이른바 관청비밀주의에 입각하여 이루어져 왔기 때문이다. 그럼에도 국민의 알 권리를 구현하여야 한다는 시대적 요청에 따라 2006년 정보자유법을 제정하게 되었다. 독일의 정보자유법은 다른 나라에 비해 상대적으로 비공개대상정보와 정보공개의 거부에 관한 규정 및 정보공개의 요건과 절차에 관한 규정이 상세하게 규정되어 있는 편이기는 하지만 결론적으로 공적 정보의 공개 원칙을 채택하고 있다. 이처럼 정보 공개의 원칙이 채택되어 있는 결과 연방의 행정청, 그 밖의 연방기관이나 연방 시설이 보유하고 있는 모든 공적 정보는 원칙적으로 정보공개 대상이 된다(독일연방의 정보에의 접근에 관한 법률 제1조; 서정범 2015).

그러나 이러한 정보공개법의 적용을 배제하는 특별규범에 속하는 것이 연방기록물법이다. 연방기록물법에 따르면 연방기록물로 이관된 정보들에의 접근은 보호기간의 경과 후에 모든 사람에게 허용된다. 연방기록물법 제11조에서는 자연인과 관련된 연방기록물의 이용과 관련해서는 사망과 출생을 기준으로 보호기간을 정하고 있다. 예컨대 자연인과 관련된 연방기록물은 사망 후 최소 10년 이후에 제3자가 이용이 가능하다고 규정하고 있으며, 그 외에도 사망연도나 출생연도가 불확실하거나 이를 확정하는데 상당한 비용이 드는 기록물, 비밀유지 의무가 있는 연방기록물 등의 이용방법에 대해서도 보호기간을 별도로 규정하고 있다. 또한 제13조에서는 독일 연방기록물의 이용을 제한할 수 있는 경우를 규정하고 있다. 예컨대 독일연방공화국의 복리와 안녕을 위협할 것이라고 추정할 근거가 있거나, 타법의 비밀준수 규정을 침해할 경우, 연방기록물의 보존상태가 위험하여

훼손이 될 위험이 있거나 과도한 관리비용이 들어갈 위험성이 있는 경우 등이다. 그러나 연방기록물이라 할지라도 보호기간을 적용받지 않은 기록물도 있다. 독일 연방기록물법 제11조 제4항에 의하면 당사자의 사생활 보호에 영향이 있지 않는 한 그리고 공직자의 직무수행과 관련된 연방기록물 및 현대사 관련 자료는 보호기간의 적용을 받지 않기 때문에 이용이 가능하다. 또한 연방기록물로 이관되기 전에 정보자유법에 의한 청구권이 존재한 경우에 대해서는 연방기록물법 제11조 5항에서 달리 규정하고 있다. 이 조항에 따르면 생산 당시 이미 공개 목적으로 작성되었거나 연방기록원으로 이관되기 전에 정보자유법에 의하여 접근 권한을 이미 허용한 문서 역시 보호기간 조항의 영향을 받지 않고 이용이 가능하다. 그 외에 보호기간의 단축 및 연장에 관하여는 제12조에 별도로 규정되어 있다(독일 연방기록물관리법 제10조~제13조: 행정안전부 2017).

한편, 독일의 저작권 관리 규정과 관련하여 독일의 공적저작물에 해당하는 기록물을 이용하기 위해서는 관련 저작권에 관한 규정을 면밀하게 살펴볼 필요가 있다. 독일의 경우 저작권법에서 기록물 이용과 관련된 조항은 제5조(공적(公的)저작물), 제52조b(공공도서관, 박물관 및 기록보존소의 전자적 열람석에서의 저작물 재현), 제61조(고아(孤兒)저작물)이다. 먼저 독일 저작권법 제5조에서는 공적저작물 중 법률, 명령, 공적인 포고와 공고, 재판과 공적으로 작성된 재판 요지는 저작권법상 어떠한 보호도 누리지 못한다. 이는 공적인 이익의 관점에서 일반적으로 알리기 위해 공표된 기타의 공적 저작물에 대해서도 마찬가지이나, 다만 변경금

지 및 출처표시에 관한 제62조 제1항 내지 제3항, 제63조 제1항, 제2항의 제한규정이 적용된다고 명시하고 있다. 기록보존소 기록물의 전자적 접근과 관련해서는 제52조 b조항에 일부 규정되어 있다. 본 조항에 따르면 도서관, 박물관 또는 기록보존소의 소장물인 공표된 저작물을 연구 및 개인적 학업을 위해 각 시설 내부에 설치된 전자적 열람석에서 접근시키는 것은 허용한다고 명시하고 있다. 그 외 제61조에서는 고아저작물의 복제 및 공중 접근을 허용하는 경우에 대해 명시하고 있다. 여기에서 고아저작물이란 공중이 접근할 수 있는 도서관, 교육시설, 박물관, 기록보존소 그리고 영상 내지 음원유산 분야의 시설들이 소장하는 수집물(소장물품 - 서적, 전문잡지, 신문, 잡지 또는 기타 출판물에 실린 저작물 및 그 밖의 보호대상, 영상저작물 및 영상저작물이 수록된 영상매체·시청각매체, 음반) 중 이미 공표되었고, 신중한 탐색을 통해서도 그 권리보유자를 확정하거나 발견할 수 없는 저작물을 의미한다. 이러한 고아저작물에 대해 수인의 권리보유자가 있는 경우, 신중한 탐색을 거친 후에도 모든 권리보유자가 확정되거나 발견될 수 없었으나 알려진 권리보유자로부터는 이용에 대한 허락을 얻었다면, 소장물품은 복제 및 공중 접근이 가능하다. 또한 도서관, 교육시설, 박물관, 기록보존소 등의 기관에 의한 복제 및 공중 접근은 그것이 기관 자신의 공익적 직무 수행을 위해, 특히 소장물품을 보존 및 복원하고 기관의 수집물에 대한 접근을 개방하기 위해 하는 행위이고, 이러한 행위가 문화적 및 교육정책적 목적에 기여하는 경우 허용된다. 또한 이용된 고아저작물체의 접근 관련하여 기관은 디지털화 및 공중 접근을 위

한 비용을 전보하는 사용료를 청구할 수 있다. 그러나 소장물품의 권리보유자가 나중에 확정되거나 발견된 경우, 이용 기관은 이를 알게 되자마자 이용행위를 지체 없이 중지해야 하며, 권리보유자는 이용 기관을 상대로 이미 이뤄진 이용에 관해 적절한 보상의 지급에 대한 청구권을 가진다(독일 저작권 및 인접보호권에 관한 법률 제5조, 제52조, 제61조~제63조).

#### 4. 러시아 영구기록물관리 법제도

러시아연방의 기록관리체제를 이해하기 위해서는 구소련 당시의 기록관리체제부터 이해를 해야 한다. 현재 러시아연방 기록관리체제의 핵심인 러시아연방기록фон드의 개념은 1918년 6월 1일에 공포된 “러시아사회주의연방의 기록업무의 중앙집중화와 재조직에 관하여”라는 법령에서 제시된 단일국가기록фон드에서 시작되었다. 이 법령에서 제시한 단일국가기록фон드 개념은 국가에서 기록물을 통합적으로 관리할 수 있게 하는 법적 기반이 되었다. 이 개념을 기반으로 소련은 다양한 기록물들을 단일국가기록фон드에 포함시키기 위한 여러 법령을 계속 제정하게 되었고, 그 결과 단일국가기록фон드는 정부의 기본 기록물을 넘어서 각종 기록 자료를 포함하게 되었다. 예컨대, 사유재산이라고도 할 수 있는 예술가들과 학자들의 사기록물이 도서관과 박물관으로 이관되고, 기록물의 출판권이 국가에 귀속되며, 이용의 통제권 역시 국가에 귀속되게 되었다. 이렇듯 소련은 단일국가기록фон드 개념을 통하여 기록의 수집, 관리, 보존 및 이용에 있어서 정부가 중심적인 역할을 수행할

수 있는 중앙집중형 기록관리체제를 확립하게 된다. 단일국가기록фон드 개념은 이후 국가기록фон드로 불리다가 소련이 해체된 오늘날 러시아연방 기록фон드라는 이름으로 불리며 러시아연방의 기록관리체제의 핵심적인 근간으로서 작용하고 있다(조호연 2004). 이러한 러시아연방의 기록관리체제의 특징은 러시아 연방기록물법에도 반영되어 있다. 러시아 연방기록물법 제5조에는 러시아연방 기록фон드에 포함되는 기록물은 소유관계나 유형, 장소 등에 상관없이 영구적 보존가치가 있다고 판단되면 러시아연방 기록фон드의 수집 및 이관대상에 포함된다. 또한 러시아는 기록보존소의 기록뿐만 아니라 박물관, 도서관에 보존되는 기록문서들 역시 소유권이 이전된 기록문서라면 유관관계에 있는 러시아연방이나 러시아연방 구성주체(공화국·지방·주·연방직할시·자치구·자치구) 또는 지방의회 소유로 보고 수집 및 이관대상에 포함시킨다. 즉, 러시아는 독일처럼 분권체제 아닌 중국과 같은 중앙집중형 기록관리체제를 갖추고 있기 때문에 러시아 연방기록물법에는 연방기록보존소 외에 다른 기록보존소와의 권한관계 및 기능들에 대해서도 비교적 상세하게 명시되어 있는 편이다. 이와 관련하여 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### 4.1 기본 운영 정책 측면

러시아 연방기록물법 제3조에서는 러시아연방의 기록업무를 러시아연방 기록фон드 문서와 다른 기록보존소 문서의 보존, 보충, 등록, 이용 관련 조직영역 내에서 정부기관, 지방자치단체 기관, 조직 및 시민들의 활동이라고 규정하고

있다. 여기에서 러시아연방 기록фон드문서는 기록문서에 대한 전문가들의 가치평가에 따라 영구적인 보존가치가 부여된 이관대상이 되는 기록을 의미한다(〈표 3〉 참조)(러시아연방 기록업무 관련 러시아연방법 제3조).

한편, 러시아연방의 기록업무 영역은 크게 러시아연방, 러시아연방의 구성주체, 지방의회 조직으로 구분할 수 있으며, 러시아 연방기록물법 제4조에서는 이들 각 영역에서의 권한을 다음과 같이 규정하고 있다. 먼저 러시아연방의 경우 기록업무 영역에서 통일된 정부정책의 연구와 수행을 하며, 러시아연방 기록фон드 문서와 다른 기록보존소 문서의 보존, 보충, 등록, 이용기관의 통일된 법령제정과 법령준수를 위한 통제를 시행한다. 그 외 연방이 소유하고 있거나, 러시아연방과 (혹은) 지방의회 조직의 구성주체가 소유하고 있는 기록문서 이관에 관한 문제 및 러시아연방 경계 밖의 러시아연방 기록фон드 문서의 일시적 반출에 관한 문제 등을 해결하는 역할을 수행한다. 다음으로 러시아연방의 구성주체의 경우 러시아연방 구성주체의 영토에서 기록업무 영역 관련 정부정책을 수행

할 권한을 가지고 있다. 또한 러시아연방 구성주체가 소유하고 있거나, 러시아연방과 여타의 러시아 연방 및 (혹은) 지방의회 조직의 구성주체가 소유하고 있는 기록문서 이관에 관한 문제 등을 해결하는 역할을 수행한다. 마지막으로 지방의회 조직의 경우 지방의회가 소유하고 있거나, 러시아연방과 러시아연방 구성주체 및 여타 지방의회 조직이 소유하고 있는 기록문서의 이관에 관한 문제 등을 해결하는 역할을 수행한다. 이들 모두 각 영역에 속한 기록문서와 기록фон드의 보존, 보충, 등록, 이용 등을 위한 업무를 공통적으로 수행한다(러시아연방 기록업무 관련 러시아연방법 제4조).

#### 4.2 기록의 수집 및 이관 측면

러시아 연방기록물법 제5조에 따르면 러시아연방 영토 내에 존재하는 기록문서는 러시아연방 기록фон드 수집대상이라고 규정하고 있다. 여기에는 법률조서, 관청문서, 과학연구와 실험·설계 및 기술 작업의 결과를 담은 서류, 도시건설 문서, 영화·사진·비디오 및 음성기

〈표 3〉 러시아 기록물 관련 개념

구분	정의
기록문서	• 법률상의 요건을 갖춘 기록정보가 담겨있는 자료로 시민과 사회 및 국가를 위한 정보와 자료의 중요성 때문에 보존되어야 하는 문서
러시아연방 기록фон드문서	• 전문가들이 문서의 가치를 감정한 것으로, 정부에 등록하도록 이관되고, 영구 보존되어야 할 기록문서 • 영구적인 문화적·역사적·과학적인 가치를 가지고 있으며, 사회와 국가를 위해 특별한 중요성을 가진 문서
기록фон드	• 역사적으로 혹은 논리적으로 상호 관련되어 있는 기록문서 전체
러시아연방 기록фон드	• 역사적으로 형성되고 항상 보충되는 기록문서 전체 • 사회의 정신적이며 물질적인 삶을 반영하고, 역사적, 과학적, 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 가치를 지니며, 러시아연방 민중의 역사·문화유산의 떼어놓을 수 없는 일부이고, 정보자원과 관련이 있으며, 영구 보존되어야 하는 기록문서 전체

록, 사본, 삽화, 도면, 일지, 편지, 비망록, 원본 상태에 있는 기록문서 복사본, 외국에 있는 국가조직의 기록문서 등도 포함된다. 그러나 러시아연방 기록фон드에 들어가는 기록문서는 전문가의 감정을 기초로 결정된다. 실제로 러시아 연방기록물법 제6조에 따르면 기록문서는 문서가치에 대한 전문가의 감정에 기초하여 러시아연방 기록фон드에 포함된다고 명시하고 있다. 또한 문서가치의 전문적인 감정은 기록업무 영역에서 러시아연방 구성주체의 집행권의 전권을 부여받은 기관과 정부 및 지방자치단체의 기록보존소가 기록문서 소유자와 함께 공동으로 수행한다고 규정하고 있다. 그리고 권한을 가진 감정 평가위원회는 문서가치에 대한 전문적인 감정을 비롯하여 이들 기록문서를 러시아연방 기록фон드에 포함시키는 문제 등의 결정을 수행한다고 명시하고 있다. 연방이 소유하고 있거나 러시아연방 구성주체 또는 지방자치단체가 소유하고 있는 모든 종류의 문서는 문서가치에 대한 전문 감정을 실시해야 하며,

문서가치에 대한 전문적인 평가의 절차가 실행될 되기 전까지 문서를 폐기하는 것은 금지되어 있다. 이와 관련하여 <표 4>는 러시아 연방 기록물법 제4조에서 규정한 각각의 영역과 관련된 기록문서 및 기록фон드이다. 또한 개인이 소유하고 있는 기록문서의 경우 러시아연방 기록фон드에 포함시키는 것 역시 전문적인 평가에 기초하여 수행되며, 러시아연방 구성주체와 소유자의 계약서에는 러시아연방 기록фон드 서류의 보존, 등록, 이용에 따른 기록문서 소유자나 주인의 의무를 명시하고 있다(러시아연방 기록업무 관련 러시아연방법 제4조~제6조).

러시아 연방기록물법 제10조에 따르면 러시아 연방, 러시아연방 구성주체 또는 지방의회조직이 소유하고 있는 기록문서의 이관은 러시아 연방법과 러시아연방 구성주체의 법, 지방의회의 법률조례를 근거로 기록보관소 및 기록관리 분야에서 집행권을 부여받은 연방기구의 추천에 따라 러시아연방 정부에 의해 수행된다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 러시아연방 기록фон

<표 4> 러시아의 기록업무 영역별 관련 기록문서 및 기록фон드

조직	기록문서 및 기록фон드
러시아 연방	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 연방 국립기록보존소, 연방박물관과 도서관의 기록문서와 기록фон드</li> <li>• 러시아연방 검사국, 러시아연방 중앙 선거위원회, 러시아연방 회계국, 러시아연방 중앙은행(러시아 은행)을 포함하는 정부당국의 연방기구와 러시아연방의 여타 정부기구의 기록문서와 기록фон드</li> <li>• 정부예산 외 폰드의 기록문서와 기록фон드</li> <li>• 정부 사업체를 포함하여 연방정부가 운영하는 사업체와 러시아연방 경계 밖에 위치하고 있는 것도 포함하는 연방정부 시설(연방기관도 포함)의 기록문서와 기록фон드</li> <li>• 국유기업, 국영기업의 기록문서와 기록фон드</li> </ul>
러시아 연방의 구성주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 러시아연방 구성주체의 국립기록관과 러시아연방 구성주체의 박물관, 도서관의 기록문서와 기록фон드</li> <li>• 정부당국 기구와 러시아연방 구성주체의 여타 정부기구의 기록문서와 기록фон드</li> <li>• 정부 사업체를 포함하여 정부가 운영하는 사업체와 러시아연방 구성주체의 정부시설(러시아연방 구성주체의 기관도 포함)의 기록문서와 기록фон드</li> </ul>
지방의회 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치기구, 지방의회의 기록관, 박물관, 도서관 기록문서와 기록фон드</li> <li>• 지방의회 시설(지방의회 기관도 포함)의 정부 사업체를 포함하는 지방의회 사업체의 기록문서와 기록фон드</li> </ul>

드의 등록 및 이관에 관한 내용은 러시아 연방 기록물법 제19조와 제21조, 제23조 등에 규정되어 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.

먼저 등록과 관련해서 러시아 연방기록물법 제19조에서는 러시아연방 기록фон드 문서 및 유일한 문서는 보존 장소와 관계없이 정부에 등록해야 한다고 규정하고 있다. 여기에서 유일한 문서는 그 속에 들어있는 내용과 외적인 특징 등이 유일하여 훼손될 경우 보완하기 어려운 가치있는 문서를 의미한다.

다음으로 영구보존을 위한 러시아연방 기록фон드 문서의 이관과 관련해서는 동법 제21조에서 해당 내용을 규정하고 있다. 요컨대 정부 또는 지방의회가 소유하고 있는 러시아연방 기록фон드 문서는 영구 보존하기 위하여 해당정부와 지방의회 기록보존소로 이관해야 하며, 러시아 연방 정부의 승인을 받은 목록에 포함된 과학단체, 박물관, 도서관 및 비정부 조직 등으로는 이관하지 못한다. 그리고 러시아연방 구성주체의 영토에 위치하고 있는 정부권한을 가진 연방기구 및 조직, 러시아연방 여타 정부기구들의 활동과정에서 생산된 러시아연방 기록фон드 문서는 기록물을 이관하는 기구(또는 조직)와 기록업무 영역에서 러시아연방 구성주체의 집행권을 가진 기구 사이의 계약에 근거하여 러시아연방 구성주체의 정부 기록보존소로 이관할 수 있다. 그 외 개인이 소유하고 있는 러시아연방 기록фон드 문서는 정부와 지방자치단체 기록보존소, 박물관, 도서관, 러시아 연방 정부의 승인을 받은 목록에 포함된 과학단체로 이전되는데, 이들 기관들과 문서의 소유자들 사이에 맺어진 계약에 기초하여 이루어진다.

마지막으로 조직 또는 기구가 재편되거나 해

소될 경우 이들이 가지고 있는 러시아연방 기록фон드 문서의 이관절차에 대해서는 동법 제23조에 규정되어 있다. 제23조에 따르면 정부와 지방의회 조직을 재편하는 경우 정리된 기록문서는 재편되는 권리의무의 계승자에게 이관된다. 예컨대 정부기구를 재편할 때 정리된 기록문서는 재편되는 정부기구의 권리의무의 계승자에게 이관되며, 지방자치단체 기구의 조직을 변경할 때 정리된 기록문서는 지방자치단체의 새로 편성된 기구로 이관된다. 정부조직과 지방의회 조직의 개혁이 있을 경우 기록문서는 해당 조직과 그에 상응하는 정부 혹은 지방의회 기록보존소 사이에 체결되는 계약에 근거하여 조직·권리의무의 계승자에게 일시 보존을 위하여 이관될 수 있다. 그리고 정부기구, 지방자치단체기구, 정부와 지방의회 조직을 해소하는 경우에는 러시아연방 기록фон드에 포함되는 문서, 즉 인사문서와 아울러 일시적인 보존기간이 만료되지 않은 기록문서는 정리된 상태에서 보존을 위하여 해당정부 혹은 지방의회 기록보존소로 입수된다. 그 외 비정부 조직을 재편하는 경우 기록문서의 장기보존 조건과 장소는 조직의 창립자 혹은 제정된 문서에 대해 전권을 부여받은 기구에 의해 결정되며, 비정부 조직을 해소할 때에는 활동과정에서 생산되어 러시아연방 기록фон드로 포함된 기록문서, 즉 인사문서는 물론 일시적인 보존기간이 만료되지 않은 기록문서는 청산위원회(청산인) 또는 파산재판소에 의하여 정리된 상태로 청산위원회(청산인) 혹은 파산재판소와 정부 혹은 지방의회 기록보존소 사이의 계약에 기초하여 보존을 위하여 해당정부 혹은 지방의회 기록보존소로 이관된다.

### 4.3 기록의 관리 측면

러시아 연방기록물법을 살펴보면 러시아연방 기록фон드(동법 제5조, 제6조), 정부소유 관련 기록문서(동법 제7조), 지방의회 소유 관련 기록문서(동법 제8조), 개인소유 관련 기록문서(동법 제9조)로 구분한 후 이들을 관리 및 보존하는 방법에 대해 각각 구체적으로 규정하고 있다. 즉, 러시아연방 기록фон드 문서 보존의 경우 각 기록업무 영역별로 한시적 보존과 영구적 보존으로 구분하고 있는데 영구적인 보존을 위한 이관절차는 앞서 언급한 제21조에 그 내용이 자세하게 규정되어 있으며, 한시적인 보존은 제18조에 언급되어 있다. 특히, 동법 제18조에서는 러시아연방 기록фон드 문서의 보존과 관련하여 정부소유, 지방의회 소유, 개인 소유를 별도로 구분하여 규정하고 있다. 예컨대 정부가 소유하고 있는 러시아연방 기록фон드 문서의 보존은 정부기록보존소, 러시아 연방 정부의 승인을 받은 목록에 포함된 과학단체, 박물관, 도서관에서 보존되는데 규정된 기간 동안에는 기록물을 생산한 정부기구 및 정부기관에서 일시적으로 보존한다. 지방의회가 소유하고 있는 러시아연방 기록фон드 문서 역시 지방의회의 기록보존소, 박물관, 도서관에서 보존되며, 규정된 기간 동안에는 지방자치단체 기구, 지방의회 조직 및 기록물을 생산한 기록보존소에서 일시적으로 보존된다. 개인이 소유하고 있는 러시아연방 기록фон드 문서는 소유자나 주인이 독자적으로 보존할 수 있으며, 보존계약에 따라 정부 또는 지방의회 기록보존소, 도서관, 박물관 및 러시아 연방 정부의 승인을 받은 목록에 포함된 과학단체로 이관이 가능하다. 이

경우 문서 보존조건은 현 연방법 규범을 준수하는 소유자 혹은 주인이 결정한다. 영구보존을 위해 이관하기 전까지 러시아연방 기록фон드 문서의 일시적 보존기한은 러시아 연방기록물법 제22조에 명시되어 있다. 본 조항에 따르면 정부와 지방의회 기록보존소에 입수되기 전까지 러시아연방 기록фон드 문서의 일시적 보존기한은 일반적으로 15년, 10년, 5년으로 규정되어 있지만 별도의 보존기한이 책정된 개별기록문서도 있다.

한편, 러시아연방 기록фон드 문서의 보안관리 등 법률적 책임과 관련해서는 러시아 연방기록물법 제27조, 제29조, 제30조 등에 나와 있다. 먼저, 동법 제27조의 경우 러시아연방 기록업무 관련하여 법률을 위반한 경우 민형사상 책임을 묻는다는 규정이지만 구체적으로 규정되어 있지 않다. 다음으로 동법 제29조와 제30조에서는 기록문서(또는 기록문서 사본)의 반출과 반입에 대해 규정하고 있다. 동법 제29조를 살펴보면 정부 또는 지방의회가 소유하고 있는 기록문서는 물론 개인이 소유하고 있는 러시아연방 기록фон드 문서는 러시아연방 영역 밖으로 반출을 금지하고 있지만 일시적으로 반출하는 것은 러시아 연방법에 따라 실행된다. 그리고 개인이 소유하고 있는 기록문서는 러시아연방 영역 밖으로 반출할 수 있지만 반출을 신고한 기록문서는 러시아연방 정부가 규정한 절차에 따라 문서 가치를 감정 받아야 한다. 또한 법적인 근거 위에서 획득되고 (혹은) 얻어진 기록문서를 러시아연방으로 반입하는 것은 가능하다. 동법 제30조에서는 기록문서 사본의 반출 및 반입과 관련하여 규정하고 있는데 법적인 근거 위에서 획득되고 (혹은) 얻어진 모든 형태의 기

록문서 사본을 러시아연방 영역 밖으로 반출 및 반입하는 것은 러시아 연방법에 따라 접근이 제한된 기록문서 사본의 반출을 제외하고는 무제한으로 실행이 가능하다.

#### 4.4 기록의 서비스 측면

러시아 기록문서의 접근 및 접근제한에 대한 규정은 러시아 연방기록물법 제24조와 제25조에 규정되어 있다. 먼저 기록문서에 대한 접근을 보장하는 규정은 동법 제24조로서 기록문서 이용자는 연구를 위해 기록문서를 자유롭게 찾고 획득할 권리를 갖는다고 규정하고 있다. 그러나 개인이 소유하고 있는 기록문서에 접근하는 조건은 기록문서의 소유자와 주인이 정하도록 되어있다. 반면 동법 제25조에서는 기록문서에 대한 접근제한에 관한 내용이 명시되어 있다. 기본적으로 기록문서에 대한 접근제한은 러시아연방의 국제 계약과 러시아 연방법, 개인이 소유하고 있는 기록문서는 소유자나 주인의 재량에 따라 결정된다. 그 외에도 소유형태와는 상관없이 정부기밀과 러시아 연방법에 의하여 보호되고 있는 여타 비밀정보를 담고 있는 기록문서에 대한 접근 역시 제한하고 있다. 시민의 개인비밀과 가정비밀, 사생활 및 그의 안전을 위협할 수 있는 정보를 담고 있는 기록문서에 대한 접근제한은 명시된 문서가 생산된 날부터 75년 동안 유지된다. 다만 그 시민의 허가를 얻거나 그가 사망한 이후 해당 시민의 상속자의 서면허가를 받으면 접근제한이 취소될 수 있다. 러시아 기록문서의 이용은 러시아 연방기록물법 제26조에 규정되어 있다. 본 조항에서는 이용자들의 기록문서 이용에 대한 권리

를 보장하면서 기록문서 이용을 위한 방법과 절차에 대해 규정하고 있다. 예컨대 기록문서 이용과 관련하여 무료서비스와 유료서비스에 대한 내용을 법에 명시하고 있다.

한편, 러시아 연방기록물법에는 기록문서의 소유권과 관련된 내용이 자세하게 규정되어 있다. 동법 제12조는 기록문서에 대한 소유권 보호에 관한 조항으로서 기록문서에 대한 소유권은 소유형태와 관계없이 법으로 보호된다고 규정하고 있다. 또한 불법적으로 소유하고 있는 기록문서는 러시아연방의 국제계약과 러시아 연방법에 따라 소유자 혹은 적법한 주인에게 이관할 것을 명시하고 있다. 앞서 언급하였듯이 러시아 기록문서의 소유권은 크게 정부소유, 지방의회 소유, 개인소유의 기록문서로 구분되며 여기에서 정부소유 관련 기록문서는 러시아연방과 러시아연방 구성주체의 기록문서이다. 이 중 정부 또는 지방의회가 소유하고 있는 기록문서는 러시아 연방의 국제 계약이나 연방법에 명시되어 있지 않는 한 사유물이 될 수 없으며, 판매, 교환, 증여 등, 소유권 이전이 가능한 거래의 대상이 될 수 없다. 또한 개인이 소유한 러시아 연방 기록폰드 문서가 이전 또는 판매와 같이 일반적인 권리의무승계방법 또는 여타의 방법으로 소유권이 변경되는 경우 정해진 기간 내에 관련 기관에 통보를 해야 한다. 특히, 가치있는 기록문서에 대해 관리 및 보존에 대한 의무를 제대로 수행하지 않을 경우 재판 결정에 따라 소유권 몰수가 가능하다. 즉, 개인이 소유하고 있는 러시아연방 기록폰드 문서는 일반적인 권리의무승계방법 또는 여타의 방법으로 다른 사람에게 수용되거나 이전될 수 있으며, 이 경우 권리의무의 계승자는 이전 소유자가 계약을 맺은 관련

주, 시립 보관소, 박물관, 도서관, 러시아 연방 정부의 승인을 받은 목록에 포함된 과학단체에 소유권 이전 통보를 해야 한다(러시아연방 기록업무 관련 러시아연방법 제7조~제12조).

## 5. 우리나라 영구기록물관리 법제도에 주는 시사점

지금까지 살펴본 바에 의하면 각국의 영구기록물관리기관은 시민과 사회, 국가를 위해 보존할 만한 가치가 있는 기록물을 영구적으로 보존한다는 동일한 사명을 가지고 있으나, 조직의 구성 및 성격은 각각 정치·사회적 환경에 따라 상이하다. 특히, 기록관리체제에 있어서 집중 혹은 분산관리의 방식은 해당 국가의 특수한 역사 상황을 반영하고 있다. 예컨대 기본적으로 독일이 분산관리 체제를 취하고 있다면 중국과 러시아는 집중관리 체제를 취하고 있었다. 우리나라의 경우 영구기록물을 한 곳에서 집중관리 한다는 점에서 집중형 기록관리 체제라 볼 수 있다. 지금까지 우리나라는 중앙기록물관리기관을 중심으로 영구기록물을 관리해 왔으며, 최근 들어서야 지방에 영구기록물관리기관이 하나둘 생겨나고 있다. 이러한 상황에서 국내 영구기록물관리체제를 어떤 방향으로 잡아나갈 지에 대한 고민과 함께 이를 뒷받침할만한 법제도 마련에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 이에 본 연구에서는 다양한 영구기록물관리기관이 있는 중국, 독일, 러시아를 대상으로 각국의 영구기록물관리를 위한 법제도를 4가지 측면에서 분석하였다. 이러한 분석 결과를 토대로 우리나라 영구기록물관리를 위

한 법제도에 주는 시사점을 다음과 같이 도출하였다.

### 5.1 기본 운영 정책 측면

기본 운영 정책 측면에서 각국의 영구기록물관리 관련 법제도에 명시된 영구기록물의 개념과 가치 및 영구기록물관리기관의 기능 등을 분석하였다. 그 결과 다음과 같은 시사점을 도출하였으며, 다음과 같다.

첫째, 영구기록물관리기관의 기록물의 개념과 가치에 대한 규정을 마련해야 한다. 우리나라 공공기록물법 제3조에서는 “기록물”에 대한 정의를 “공공기관이 업무와 관련하여 생산하거나 접수한 문서·도서·대장·카드·도면·시청각물·전자문서 등 모든 형태의 기록정보자료와 행정박물”이라고 규정하고 있다. 즉, 우리나라는 아직까지 법적으로는 기록물과 영구기록물을 구분하여 정의내리고 있지는 않고 있으며, 영구기록물로서 가치에 대한 별도의 규정 역시 미비하다. 반면, 중국은 당안법 제2조에서, 독일은 제1조에서, 러시아는 제3조에서 영구기록물의 개념과 가치에 대한 규정을 마련하여 적용하고 있다. 영구기록물에 대한 개념과 가치규정은 영구기록물관리기관의 수집 및 이관정책의 기준이 되기 때문에 매우 중요하다. 따라서 우리나라 역시 영구기록물관리기관에서 수집, 관리 및 보존하는 영구기록물에 대한 개념과 가치에 대해 새롭게 정립함으로써 영구기록물관리기관의 사명과 가치를 보다 공고히 할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 예컨대 지방기록물관리기관은 공공기록 외에 민간기록까지 포함하여 지역과 관련된 중요한 기록을

수집할 필요가 있다. 따라서 지방기록물관리기관이 수집 및 이관해야 하는 기록물의 종류를 공공기록물, 시민기록물, 시도지정기록물 등으로 세분화하여 수집대상이 되는 지방영구기록물을 구체적으로 규정내릴 필요가 있다.

둘째, 영구기록물관리기관의 기능과 역할을 재정립하기 위한 규정을 마련해야 한다. 우리나라 공공기록물법 제9조와 제11조에서는 각각 중앙기록물관리기관과 지방기록물관리기관의 업무에 대해 명시하고 있다. 이 중 동법 제11조를 살펴보면 지방기록물관리기관의 수집 업무와 관련하여 관할 공공기관의 기록물 관리 및 수집에 관한 업무로 한정하고 있다. 즉, 민간기록물의 수집 및 관리에 관한 역할은 고려되지 않고 있다. 그러나 지방영구기록물관리기관은 관할 공공기관 뿐만 아니라 민간기록물인 시민기록의 수집에 대해서도 고려해 볼 필요가 있다. 중국, 독일, 러시아 모두 영구기록물에 대해 국가와 사회에 대해 여러 분야(역사, 문화, 과학, 정치 등)에서 보존가치를 갖는 기록물로 정의하고 있으며, 이들을 수집 및 이관 대상으로 보고 있다. 또한 중국은 당안법 실시관법 제10조에서 중앙과 지방의 각급 각류 당안관은 관할 보관범위 내에서 국가와 사회에 대해 보존가치를 갖는 당안을 수집하고 접수하는 업무를 수행한다고 명시하고 있다. 따라서 지방기록물관리기관의 영구기록물에 대한 개념과 가치를 확립하여 이들을 수집 및 이관하기 위한 책무조항을 마련한다면 민간영역에서의 지방

기록물관리기관의 역할과 기능이 보다 다양하게 확장해나갈 수 있는 기반을 마련할 수 있게 된다. 또한 지역 민간영역의 중요한 시민기록물까지 수집할 수 있는 근거조항이 마련되면 지역의 가치있는 기록문화유산이 후대에 잘 전해질 수 있어 지방사(local history, 地方史)<sup>3)</sup> 발전의 토대를 마련할 수 있으며, 이를 통해 지방기록물관리기관은 지역적·역사적·문화적 중심기관으로서 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

셋째, 영구기록물관리기관을 위한 전문기구 설치·운영 및 거버넌스 구축에 대한 규정이 필요하다. 영구기록물관리기관을 위한 전문기구 설치·운영 및 거버넌스 구축에 관한 법제도를 마련하여 영구기록물관리기관의 독립성과 전문성을 보장하고 확대해나갈 수 있는 토대를 마련하는 것이 필요하다. 예를 들면, 지방기록물관리기관의 주요 업무를 심의할 수 있는 지방기록관리위원회를 구성하여 운영함으로써 관할 공공기관의 공공기록과 민간기록물 관련 기본정책을 수립하고, 지방기록관리업무에 대한 심의 또는 자문을 통해 지방기록물관리기관의 독립성과 전문성을 보장할 수 있는 방안을 마련하는 것을 고려해 볼 수 있다. 러시아의 경우 연방기록물법 제6조에 따라 수집 및 이관대상이 되는 영구기록물의 가치 평가를 전문가를 포함한 권한 있는 기관들이 공동으로 수행하며, 개인 기록이 영구기록물로 수집되는 경우에는 계약에 따라 진행된다. 즉, 공공기록 뿐만 아니라 다

3) 지방사(local history, 地方史): 한 지역을 대상으로 한 역사. 종래의 향토사(鄉土史)라는 말을 대신하여 쓰이며, 지금까지의 향토 편애적 색채가 농후한 향토사관(鄉土史觀)이 제2차 세계대전 뒤에 비판·반성되어 지방의 동정을 단순히 중앙의 움직임에 추종하는 입장에서 보는 것이 아니고, 그 자체가 역사의 발전을 구성하는 것으로 인식하여, 그 지방의 사료(史料)를 활용한 지역의 역사를 기초하여, 국사의 전체적인 발전의 모습을 파악하려는 것(출처: 두산백과).

양한 민간기록물들을 영구기록물로 포함시키기 위해 다양한 주체들이 함께 참여하도록 절차와 방법을 법으로 규정하고 있다. 독일 역시 공공역역 뿐만 아니라 개인 및 민간단체도 적극적으로 참여하는 집합적 평가체제를 구축하고 있으며, 연방기록물법 제5조에도 연방기록보존소와 연방공공기관과의 합의를 통해 기록의 영구가치를 확인하도록 규정하고 있다(국가기록원 2010; 독일 연방기록물관리법 제5조). 지역의 보존가치가 있는 영구기록물을 수집 및 이관하기 위해서는 이에 대한 전문적인 평가가 필요하며, 이때 다양한 주체들의 참여를 고려해 볼 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 아직은 공공기관의 기록물 이관절차에 대해서만 규정되어 있을 뿐 그 외 기록물에 대한 규정은 미비하다. 따라서 지역의 다양한 영역에서의 보존가치가 있는 영구기록물을 수집 및 관리를 확대해 나가기 위해서는 독일과 같이 지역의 다양한 단체들과의 유기적인 협력관계 구축이 필요하다. 즉, 지역의 각종 단체들(하위 행정구 및 지자체, 종교단체, 시민단체, 국제단체 등)과의 거버넌스 구축을 위한 전문협력기구 설치·운영에 대한 법적 근거를 마련하여 지역의 아카이브 네트워크를 강화해나갈 수 있는 방안을 마련하는 것을 고려해 볼 필요가 있다.

## 5.2 기록의 수집 및 이관 측면

각 국가마다 자국의 역사 및 정치사회적 환경에 맞게 수집범위 및 그 절차를 규정하고 있으며, 우리나라 역시 우리나라에 맞는 수집범위와 수집절차를 규정하고 있다. 다만, 우리나라는 공공기록물 중심으로 법이 마련되어 있어 영구기

록물의 수집 및 이관을 중심으로 한 법제도가 아직은 부족한 점이 있다고 판단된다. 이에 본 연구에서는 기록의 수집 및 이관 측면에서 각국의 영구기록물관리 관련 법제도에 명시된 영구기록물의 수집 및 이관 범위와 절차 등을 중점적으로 분석한 후 우리나라에 주는 시사점이 있는지 살펴보았으며, 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 영구기록물의 수집범위 및 방법에 대한 구체적이고 명확한 규정을 마련해야 한다. 각국 영구기록물 수집 및 이관과 관련 법제도를 살펴본 바에 의하면 중국 지방당안관의 경우 새로운 중국이 성립되기 전, 본 행정구역 내의 각각 역사시기의 정권 기관, 사회조직, 유명한 인물 등의 기록, 중요한 사건형성의 기록, 민생의 전문 기록 등 다양한 조직과 개인들이 형성한 국가와 사회에 이용가치가 있는 기록을 수집하고 있다(중국 각급 및 각종류의 당안관 기록 수집범위에 대한 규정 제3조). 독일 연방기록원의 경우 연방정부 공공기관의 기록 외에도 독일의 역사와 관계 깊은 정당이나 동독 관련 기록, 전쟁관련 기록 등을 수집하고 있으며(독일 연방기록물관리법 제3조), 러시아 역시 영토 내 존재하는 기록문서는 러시아연방 기록фон드 수집대상으로 보고 다양한 종류의 기록을 수집하고 있다(러시아 연방 기록업무 관련 러시아연방법 제5조). 즉, 각국 영구기록물관리기관의 수집범위는 공공기관이 생산한 공공기록 뿐만 아니라 민간기록물까지 굉장히 폭넓게 되어 있음을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 우리나라 역시 중앙과 지방의 영구기록물관리기관이 수집해야 할 대상으로서 영구기록물의 보존가치 기준과 이에 따른 수집범위를 법적으로 규정함으로써 중요한 보존가치가 있는 영구기

기록물이 보다 체계적이고 적극적으로 수집될 수 있는 기반을 마련해야 한다. 나아가 민간기록의 수집방법에 대한 규정도 마련하여 다양한 유형의 영구기록물이 수집될 수 있는 기반 역시 마련되어야 한다. 중국은 당안의 보관조건이 열악하거나 기타 원인으로 인해 훼손되거나 불안정하다고 인식될 경우 당안의 온전함과 안전을 확보하는 조치를 취할 수 있으며, 필요한 경우 사들일 수도 있다(중화인민공화국 당안법 제16조). 즉, 이관의 방식으로 수집하는 행정기록과는 달리 민간기록물은 별도의 수집방법(기증, 위탁, 구입, 사본수집, 구술채록 등)을 규정하여 보다 융통성 있게 기록을 수집할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 나아가 민간기록물의 지속적인 수집을 위해서는 민간기록물의 지속적 수집계획에 대한 책무조항을 마련하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 민간기록물의 경우 의무적 수집대상이 아니기 때문에 이를 보완할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 민간기록물 수집에 대한 인식과 관심을 환기시킬 수 있다. 예컨대 도지사가 수집이 필요한 민간기록물의 대상, 수집방법, 활용방안 등이 포함된 수집계획을 매년 수립하도록 하는 조항을 검토하여 민간기록물 수집의 적극성과 지속성을 확보할 수 있는 방안을 모색해 볼 수 있다. 그 외에도 시청각기록 등 다양한 유형의 기록을 수집하기 위한 방안 마련이 필요하며, 특히 역사적 가치가 높은 지역기록물은 시도지정기록으로 지정된 후 안전을 확보하는 조치를 취할 수 있는 권한에 대한 규정 마련 역시 필요하다. 또한 중요한 기록의 기증을 활성화시키기 위해 중국과 같이 중요하거나 진귀한 기록의 기증 장려(표창) 제도의 도입도 검토해 볼 수 있다.

둘째, 영구기록물 수집 및 이관 관련 권리의 무관계를 명확하게 할 수 있는 규정이 필요하다. 관할 공공기관을 비롯하여 지역 내 다양한 기관 및 조직들의 기록물 이관기준 및 방법에 대한 법률적 근거 마련이 필요하다. 러시아와 중국은 기관의 재편 및 해소, 합병 등 조직이나 기구의 변화에 따른 기록물 이관절차에 대해 구체적으로 규정하고 있다(중국 기관에서의 기록물관리 업무규칙 제26조, 제27조). 우리나라 역시 관할 공공기관을 비롯하여 민간위탁 기관, 지방의회 등 유관 기관들의 기록물 이관기준 및 방법 등 이관에 대한 구체적인 법제도 마련이 필요하다. 예컨대 관할 공공기관의 합병, 폐지 등 변경이 있을 경우 이들 기관이 소유하고 있는 기록물 이관에 대한 구체적인 절차에 대한 규정을 마련하여 영구기록물이 중간에 소실되거나 훼손되는 일을 미연에 방지할 필요가 있다. 그 외에도 지방영구기록물의 수집 및 이관과 관련과 관련하여 소유권 권리관계(위탁보존, 소유권 이전 등)에 대한 명확한 규정 마련을 통해 향후 기록물 반환 문제 등에 대한 분쟁을 미연에 방지할 필요가 있다. 예를 들어 시·군의 30년 이상 기록물 이관과 관련하여 위탁보존으로 불지, 소유권 이전으로 불지에 대해 법률적으로 명확하지는 않다. 따라서 향후 시·군에 영구기록물관리기관이 생겼을 경우 해당 시·군의 30년 이상 기록물에 대한 반환 요청 시 이를 조정할 수 있는 법적 근거 마련이 필요하다.

셋째, 전자기록 수집 및 이관에 대한 구체적인 법제도를 마련해야 한다. 전자기록물 유형에 따른 수집 및 이관 방법을 법제도로 규정하여 전자기록물이 체계적으로 수집 및 이관될 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 전자기

록물의 유형과 양이 다양하고 방대하기 때문에 표준전자문서와는 다른 수집 및 이관 방법이 고려되어야 하지만 그 근거규정이 미약하여 어려움을 겪고 있다. 현재 우리나라 국가기록원은 전자기록물 중 표준전자문서 중심으로 이관 받고 있으며, 그 외 전자기록물에 대해서는 이관정책이 마련되어 있지 않다. 웹기록물과 행정정보데이터세트 등의 기록정보자료는 표준전자문서와 동일한 평가방식을 적용하여 수집 및 이관되기 어려우며, 그 양이 상대적으로 방대하기 때문에 별도의 수집 및 이관 정책과 방안이 마련되어야 한다. 이와 관련하여 중국은 전자기록 이관범위 및 절차 등에 대한 별도의 표준을 제정하여 준수하도록 규정하고 있으며(중국 전자문서 정리 및 전자파일관리 규정 제 6조), 독일은 기계가 읽을 수 있는 전산자료의 경우 그 자료를 전달하는 방식에 대해 별도의 합의가 이루어져야 하고, 전달방식은 기술에 관해 일반적으로 인정된 규정에 부합되어야 함을 명시하고 있다(독일 연방기록물관리법 제5조). 우리나라도 전자기록물 유형에 따라 수집 및 이관 받을 보존포맷 종류와 검증절차에 대한 규정을 구체적으로 마련하여 전자기록물의 장기적인 보존 및 관리를 위하여 진본성·무결성·신뢰성 및 이용가능성을 보장할 수 있는 방안을 모색해야 한다.

### 5.3 기록의 관리 측면

영구기록물 관리측면에서는 살펴보면 먼저, 다양한 기관(도서관, 박물관, 기념관 등)들이 보유한 기록물에 대한 관리 및 보존 규정을 구체적으로 마련하여 영구기록물의 관리체계를

보다 명확하게 구축할 필요가 있다. 러시아는 정부기록보존소 외에도 박물관, 도서관 및 러시아 연방 정부의 승인을 받은 과학단체가 영구기록물 관리 및 보존에 적극적으로 참여하고 있다. 중국 역시 박물관, 도서관, 기념관 등의 단위에서 보존하는 문물이나 도서자료이면서 동시에 당안인 것은 법률과 행정법규의 규정에 준하여 해당 단위에서 스스로 관리하고 서로 협력관계를 구축하고 있다(중화인민공화국 당안법 제12조). 독일 역시 각 기관에서 보존하는 기록물은 자체적으로 보존하되 서로 협력관계를 구축하고 있다(독일 연방기록물관리법 제3조; 국가기록원 2005; 국가기록원 2015). 이러한 맥락에서 국내 역시 각 기관들이 관리 및 보존하는 기록물들에 대한 각 기관들의 권한과 책임 범위를 명확하게 하는 한편 이들 기관들과의 유기적인 협력관계를 구축할 수 있도록 다양한 협조 방안을 규정할 필요가 있다.

다음으로 영구기록물의 체계적인 관리 및 보존을 위해서는 기록관리 관련 법적 책임을 명확하게 규정할 필요가 있다. 중국은 당안 관리 규정에 대해 구체적으로 제시하고 있으며, 이를 어긴 경우 민형사상 책임이 엄격한 편이며, 러시아 역시 기록 업무 관련하여 법률위반에 대한 민형사상 책임을 묻는 규정이 있다. 특히, 지방 영구기록물의 관리와 관련하여 이를 위반한 경우 엄격한 책임을 묻는 규정을 마련하여 기록물 관리 및 보존에 대한 책임을 강화해 나갈 필요가 있다. 그 외에도 기록물 보안과 관련하여 영구기록물의 반입·반출에 관한 규정을 구체적으로 마련할 필요가 있다. 중국은 영구보관 당안을 등급을 구분하여 반입·반출에 대한 규정을 구체적으로 정하고 있으며, 당안의 사본에

대해서도 증정·교환·판매에 대한 규정이 마련되어 있다. 러시아 역시 기록물 원본과 사본에 대한 반입·반출에 대한 규정이 구체적으로 마련되어 있다. 영구기록물관리기관이 관리 및 보존하는 영구기록물의 경우 보존가치가 높기 때문에 이들 기록물의 원본과 사본에 대한 반입·반출 규정은 물론 이들 기록물의 교류 조건에 대한 규정을 구체적으로 마련할 필요가 있다(중화인민공화국당안법 제16조~제18조, 제24조: 중화인민공화국당안법실시판법 제26조~제28조 러시아 연방 기록업무 관련 러시아연방법 제27조, 제29조, 제30조).

그 외에도 공공기록과 민간기록의 보존가치에 대한 평가기준을 동일하게 적용할 수 없으므로 이에 대한 별도의 평가규정을 마련하여 지역적으로 중요하고 가치있는 영구기록물이 제대로 관리 및 보존될 수 있는 기반을 마련해야 한다.

#### 5.4 기록의 서비스 측면

서비스 측면에서 살펴보면 먼저 영구기록물 이용에 관한 세부 규정이 마련되어야 한다. 국내외 아카이브 모두 공통적으로 기록에 대한 접근권은 보장하고 있지만, 이용에 대한 세부규정은 다소 차이가 있다. 그러나 기록의 이용을 더욱 촉진시키기 위해서는 기록 이용 조건 및 이용 방법 등에 대한 명확한 규정 및 정책 마련이 필요하다. 예를 들어 공공저작물 이용 관련 공공기관들과의 협력체계를 강화하여 공공저작물의 자유이용 저작물의 범위를 확대해나갈 수 있는 법적 근거를 마련하는 것도 고려해 볼 수 있다. 공공기록물법의 적용대상이 되는 모든 기관

에서 생산되는 공공저작물에 대해 자유이용 규정이 적용되어 별도의 이용허락을 받지 않고 기록정보서비스를 제공할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 것을 검토해 볼 수 있다.

또한 기록에 대한 소유권 및 이용을 포함한 저작권 규정 마련이 필요하다. 러시아는 기록문서 소유권을 정부소유, 지방의회소유, 개인소유의 기록문서로 구분하여 세부적인 규정을 마련하고 있으며, 특히 개인 소유의 기록문서의 경우 소유권 이전 관련 내용까지 규정하고 있다(러시아 연방 기록업무 관련 러시아연방법 제7조~제12조). 중국은 기록관리법에 지식재산권 보호에 관한 내용을 명시하고 있으며, 저작권법 비보호대상에 대해서도 구체적으로 제시하고 있다(중화인민공화국당안법실시판법 제25조, 중화인민공화국 저작권법 제5조). 독일은 별도의 저작권 관련 법률에 공적저작물에 대한 규정이 있으며, 특히 고아저작물에 대해 자세히 규정하고 있다(독일 저작권법 제5조, 제52조b, 제61조). 현재 우리나라 공공기록물법에는 저작권에 대한 별도의 규정은 없으며, 고아저작물에 대한 규정 역시 미흡한 편이다. 따라서 기록물에 대한 저작권 규정을 구체적으로 마련하여 저작권의 체계적인 관리를 위한 기반을 마련해야 한다. 이를 위해 우선적으로 영구기록물관리기관에 소장된 기록물이 저작권법의 규정에 따라 활용되도록 관리할 수 있는 저작권 관리 주무부서를 마련하는 것이 필요하다. 저작권관리 주무부서는 저작권 관련 정보제공, 저작권이용지침 개정, 저작권 침해방지 교육 등 소장 기록물에 대한 저작권 보호 및 침해방지를 위한 규정 등을 마련하는 부서로서 역할을 수행할 수 있다. 또한 저작권 보호정책과 관련하여

여 공공저작물 자유이용에 대한 명확한 가이드라인 및 관련 정책을 개발하는 한편, 공공기관이 생산한 공공저작물에 대해 저작권 정보를 명확하게 기술하여 활용하는데 어려움이 없도록 메타데이터 구축 및 적용을 의무화하는 방안 역시 검토해 볼 수 있다. 현재 자유이용대상 공공저작물 적용기관이 국가와 지방자치단체에 한정되어 있기 때문에 관할 공공기관 및 학교에서 생산한 공공저작물은 자유 이용을 위한 허락을 저작권자로부터 받아야 하므로 이들 기관의 기록물에 대해서는 이용에 관한 상세한 안내와 규정이 필요하다. 그리고 공공저작물의 콘텐츠 개발, 출판, 전시, 방송제작 등 2차적 활용 시 저작권 보호 및 침해 방지를 위해 공공저작물 활용에 대한 보다 명확한 기준이 마련되어야 한다. 그 외에도 오프라인 중심의 저작권 기증 절차를 간소화할 수 있는 온라인 기반의 저작권 기증 시스템을 구축하여 민간기록물 저작권 기증절차를 간소화할 수 있는 기반을 마련하는 것도 검토해볼 수 있다.

### 5.5 결론

각국의 영구기록물관리기관은 자국의 정치·사회적 환경에 따라 영구기록물을 관리 및 보존하기 위한 법제도를 발전시켜 왔다. 중국의 경우, 집중통일관리로 전국의 당안의 범위와 소유권을 국가당안국에서 전적으로 지도 및 감독하고 있다. 국가당안국은 중앙기관 뿐 아니라 지방의 성, 자치구, 직할시의 기록관리 업무에 대한 직접적인 관리권을 행사하고 있다. 러시아의 경우, 러시아 연방 기록фон드의 범주와 소유권이 대단히 광범위하다. 연방 내에 존재

하는 모든 기록(공공기록 및 민간기록, 과학연구와 실험·설계기록, 도시건설, 영화사진 등 시청각자료, 도면 등)이 러시아 연방 기록업무의 범위에 포함될 뿐 아니라 보존 장소에 관계없이 정부에 등록하도록 하는 등, 연방정부의 기록에 대한 통제가 엄격한 편이다. 독일의 경우, 연방과 주의 책임 및 역할이 상호간에 엄격히 분리되어 있으며, 연방정부와 지방 정부는 각각 독자적으로 기록물 관리에 관한 법안을 제정 독자적인 기록관리체제를 구축하고 있다. 즉, 지자체 내의 기록보존소 역시 주 기록보존소로부터 완전히 독립되어 운영하고 있다. 이러한 중앙영구기록물관리기관과 지방영구기록물관리기관의 역할 및 권한, 관계는 각국의 사회, 정치적 제도와 그 맥락을 같이하는 것으로 파악된다. 중국과 러시아의 경우 연방/중앙 기록물관리기관의 역할이 강화되어 있으며 독일의 경우 연방과 지방이 상호협력의 독립적인 관계를 유지하고 있다. 따라서 국내 영구기록물관리기관의 역할과 기능, 관할권은 Top-down 방식보다 개방적이고 독립적인 관계를 바탕으로 상호협력을 도모하는 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어, 지방기록물관리기관의 경우 지방 민간 기록물의 관리를 위한 표준화에 관한 결정권을 행사하거나, 지방기록관리위원회의 설치 및 위상을 정립하여 지역의 기록물 및 기록관리에 대한 독립성 및 전문성을 보장하는 등의 방안이 이에 해당될 수 있다.

중앙정부로부터 독립된 지위를 유지하는 독일의 경우 각각 지방영구기록물관리기관의 관할 범위 및 권한에는 차이가 있다. 이와 관련하여 우리나라 역시 중앙과 지방의 영구기록물관리기관의 관할 범위 및 권한 설정을 분명히 할

필요가 있다. 즉, 관할 지역 내 공공기록물 관리 영역, 민간기록물 관리영역, 역사기록물 관리영역 등을 세분화하여 보다 전문적인 영구기록물관리기관으로서 역할을 분명히 할 필요가 있다. 또한 이들의 기능과 역할에 있어서 어느 영역

을 포함시킬 것인지, 혹은 배제시킬 것인지, 어느 영역에 좀 더 집중할 것인지 등에 대해서도 고민한 후 이를 바탕으로 법률 및 조례 제정의 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

## 참 고 문 헌

- 곽건홍. 2016. 『동아시아의 아카이브 비교 연구』. 서울: 선인.
- 국가기록원. 2005. 『주요 외국의 기록관리 현황』. 대전: 행정자치부 국가기록원.
- 국가기록원. 2015. 『중앙 및 권역별 아카이브 분담체제 연구용역』. 대전: 국가기록원.
- 노명환. 2009. 냉전시기 분단국에서 기록관리의 국가·사회적 역할: 독일연방공화국과 대한민국의 아카이브 역사에 대한 비교를 중심으로. 『역사문화연구』, 32: 215-250.
- 덩샤오핑, 천즈웨이. 2003. 『당안관리학 개론』. 정문상 옮김. 서울: 혜안.
- 서석제. 2004. 중국의 문건·당안일체화 개념 분석. 『기록학연구』, 10: 198-225.
- 서영준, 김영지, 김진아, 강소연, 최동운, 구자신. 2015. 『해외 선진기록정보서비스 및 발전방안에 관한 연구』. 대전: 국가기록원.
- 서정범. 2015. 『정보공개법제에 관한 비교법적 연구』. 세종: 한국법제연구원.
- 조호연. 2004. 소련 초기의 기록관리제도와 그 변화. 『기록학연구』, 10: 324-369.
- 지방자치법학회. 2018. 『연방제 국가 지방자치단체 감사제도 현황 및 운영실태 연구- 독일, 오스트리아를 중심으로』. 서울: 감사교육원.
- 행정안전부. 2017. 『비공개 대상정보 재정보 등 정보공개제도의 합리적 개선 연구』. 세종: 행정안전부.
- 허욱. 2013. 中國의 「檔案法」에 관한 소고 - 「中國政府信息公開條例」와의 관계를 중심으로. 『중국법연구』, 20: 223-256.

### [ 법률 ]

- 독일, 연방기록물관리법(Gesetz über die Nutzung und Sicherung von Archivgut des Bundes) (Bundesarchivgesetz vom 10. März 2017 (BGBl. I S. 410), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2257; 2019 I 496) geändert worden ist).
- 독일, 연방의 정보에의 접근에 관한 법률(Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen

- des Bundes)(Informationsfreiheitsgesetz vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722), das durch Artikel 2 Absatz 6 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist).
- 독일, 저작권 및 인접 보호권에 관한 법률(Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte (Gesetz 2013.10.01 BGBl. I S. 3728).
- 러시아, 러시아연방 기록업무 관련 러시아연방법(Федеральный закон от 22.10.2004 №125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» от 18.06.2017 № 127-ФЗ).
- 중국, 각급 및 각종류의 당안관 기록 수집범위에 대한 규정(第9号 各級各類檔案館收集檔案範圍的規定),(已經2011年11月11日國家檔案局局務會議審議通過, 現予公布, 自公布之日起施行).
- 중국, 기관 문건자료 이관범위와 문서기록 보존기한에 대한 규정(機關文件材料歸檔範圍和文書檔案保管期限規定), (2006年12月18日 國家檔案局令第8号發布).
- 중국, 기관 문서자료 아카이브 범위와 문서기록 보존기간에 대한 규정(國家檔案局令 第8号 《機關文件材料歸檔範圍和文書檔案保管期限規定》),(2006年12月18日國家檔案局令第8号發布).
- 중국, 기관에서의 기록물관리 업무규칙(機關檔案工作條例),(1983年 4月 28日 中央辦公廳·國務院辦公廳 發布).
- 중국, 중화인민공화국당안법(中華人民共和國檔案法)(1987年9月5日第六屆全國人民代表大會常務委員會第二十二次會議通過 根据1996年7月5日第八屆全國人民代表大會常務委員會第二十次會議 《關於修改〈中華人民共和國檔案法〉的決定》 第一次修正 根据2016年11月7日第十二屆全國人民代表大會常務委員會第二十四次會議 《關於修改〈中華人民共和國對外貿易法〉等十二部法律的決定》 第二次修正).
- 중국, 중화인민공화국당안법실시판법(中華人民共和國檔案法實施辦法 (1999年5月5日國務院批准 1999年6月7日國家檔案局發布 根据2017年3月1日 《國務院關於修改和廢止部分行政法規的決定》 修訂).
- 중국, 중화인민공화국 저작권법(中華人民共和國著作權法) [cited 2010.2.26].
- 중국, 전자문서정리 및 전자파일관리규정(電子文件歸檔与電子檔案管理規範)(GB/T 18894-2016).
- 한국, 공공기록물관리에 관한 법률.

• 국문 참고자료의 영어 표기

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

Cho, Ho-yeon. 2004. "The Organization of the Archival Systems and Their Transformations in the first period of the Soviet Union An Essay for Reconstruction on the Classification System of Government-General of Chosun." *The Korean Journal of Archival Studies*,

- 10: 324-369.
- Dansaoshing and Chizuwei. 2003. *Introduction to Management of Dangan*. Translated by Chung mun-Sang. Seoul: Hyeon.
- Huh Wook. 2013. "A Study on Archives Law of the People's Republic of China - Compared to Regulation of the People's Republic of China on the Disclosure of Government." *Chinese Law Review*, 20: 223-256.
- Korean Local Government Law Association. 2018. *Study on the Status and Operation of the auditing system of the federal government - Focused on Germany and Austria*. Seoul: Audit and Inspection Training Institute.
- Kwak, geon hong. 2016. *Comparative Studies of East Asian Archives*. Seoul: Sun In.
- Ministry of the Interior and Safety. 2017. *Rational improvement of information disclosure system such as restructuring of non-disclosure target information*. Sejong: Ministry of the Interior and Safety.
- National Archives of Korea. 2005. *Records management status of major foreign countries*. Daejeon: National Archives of Korea.
- National Archives of Korea. 2015. *Research Service for Archiving Sharing System by Central and Regional*. Daejeon: National Archives of Korea.
- Noh, Meung-Hoan. 2009. "The national and social role of the archives in the divided countries during the cold war era: centered on the comparative view of the West German and South Korean archival history." *Journal of history and culture*, 32: 215-250.
- Seo, Seok-jae. 2004. "An Analysis for basic Concepts of The Integrated Management of Records and Archives in China." *The Korean Journal of Archival Studies*, 10: 198-225.
- Seo, Young-joon, Young-ji Kim, Jin-a Kim, So Yeon Kang, and Dong-woon Choi. 2015. *A Study on the Advanced Records Information Service and Development Plan for Overseas*. Daejeon: National Archives of Korea.
- Suh Jung-Bum. 2015. *A Comparative Law Study on the Legislation of Opening of Information -Germany-*. Research Report by Korea Legislation Research Institute.

